

改革、转型与发展

# “为官不为”的表现、诱因 及其治理路径\*

王郅强 林昂扬

**【提要】**“为官不为”作为一种公共权力与责任严重脱节的政治现象，主要表现为“消极不为”、“避责不为”、“廉而不为”和“能低不为”等。其主观诱因是“不想为”、“不敢为”和“不善为”，客观诱因是权力边界模糊不清、干部管理存在短板、责任追究力度不大等。基于此，治理“为官不为”，首先是要加快推进建立以确权、制权为核心的权力责任清单制度，力促“为官要为”；其次是要探索推行尽职免责相关制度，使得“为官敢为”；再次是要健全完善干部激励机制，推动“为官乐为”；最后是要科学构建干部能力提升机制，实现“为官有为”。

**【关键词】**领导干部 为官不为 责任担当 权责边界

〔中图分类号〕D262.3〔文献标识码〕A〔文章编号〕1000-2952(2017)04-0071-11

党的十八大以来，随着从严治党的深化、“零容忍”的反腐态势、“八项规定”的实行、反“四风”的持续发威和限权问责的推进，党风政风明显好转，人民群众的满意度攀升。然而，官场生态中滋生了严重的“为官不易”的想法，“为官不为”的问题则以“权力闲置”、“公共服务职能缺失”、“政商背对背”等形态广泛出现。

所谓“为官不为”，指的是领导干部在其岗位上没有按照岗位要求有所作为，或者其履职效果与领导干部的岗位责任和能力要求之间差距较大。产生“为官不为”现象的原因固然与领导干部的主观意识和党性修养关系较大，但也与新的历史时期国内政治生态的变化有很大关系。当前，领导干部“为官不为”现象比较广泛地存在于社会生活的各个方面，对公民的

个人权利和社会的公共利益均构成严重威胁，有效地从根源上遏制和杜绝此种现象显得尤为重要和紧迫。

## 一、文献综述

近年来，学界对“为官不为”问题的研究成果层出不穷，从不同角度、运用不同研究方法，对“为官不为”问题的表现、原因及治理对策等提出很多建设性的理论见解。有的基于行政管理学基础理论视角分析“为官不为”问题，比如，段鑫星指出行政人格异化是导致“为官不为”的重要原因，阐述了独立行政人格

\* 本文系吉林省委决策咨询办公室专项委托项目“建立健全有吉林特色的不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制研究”的阶段性成果。

对治理“为官不为”的意义，提出了独立行政人格的生成途径；<sup>①</sup>张启春等从行政职责的角度分析了责任政府建设的困境与“为官不为”的关系，并提出了解决困境的办法和途径。<sup>②</sup>有的侧重于研究治理“为官不为”问题的对策，这方面的研究所占比例最大，他们有的从整个治理体系进行研究，比如，索耀乐从树立鲜明的干部选人导向、优质的教育培训引导、科学的考核评价、严格的监督管理、充分的关怀关爱激励几方面系统地提出解决“为官不为”问题的对策；<sup>③</sup>张书林从提高思想认识、强化精准考核、严格管理监督、打造为官有为的政治新生态等方面提出了构建防治“为官不为”长效机制的着力点；<sup>④</sup>徐敏宁等提出构建敢于作为的容错机制、能于作为的培训机制、甘于作为的保障机制、勇于作为的淘汰机制、乐于作为的道德机制等“五位一体”长效治理机制；<sup>⑤</sup>郝春禄认为，解决领导干部“为官不为”问题应当进一步建立和完善配套制度，<sup>⑥</sup>思想引导、培训学习、机制完善、环境营造等也是重要的途径；<sup>⑦</sup>金太军等认为，规制“为官不为”现象、重塑官场秩序的关键，在于实现考核激励的多头并举和监督问责的三位一体，并辅之以一以贯之的法治保障。<sup>⑧</sup>有的从一个或者几个方面研究治理对策，比如，张仲灿提出要积极探索容错免责机制，激励干部愿为敢为、善为有为；<sup>⑨</sup>张宝娟聚焦正向激励对防治“为官不为”的客观作用，并从健全正向激励机制和支撑保障机制等方面提出了防治对策。<sup>⑩</sup>还有一些学者对“为官不为”问题的表现、原因和对策进行综合研究，比如，邬泽华从六个方面归纳了“为官不为”的主要表现形式，分析了其四方面的成因，并从增强宗旨意识、强化执纪监督、科学绩效考评、完善管理制度等方面提出了具体的治理对策。<sup>⑪</sup>

总体而言，理论界目前对“为官不为”问题的研究日益丰富，各种观点推陈出新，但大多数研究聚集在“为官不为”治理对策的一个或者几个方面，对“为官不为”的表现、成因等缺乏系统化思考，对实践的理论回应和指导作用还有待进一步加强。

## 二、当前“为官不为”的主要表现和严重危害

“为官不为”现象在我国历史上长期存在，早在西汉时期，《礼记·杂记下》中就有这么一句话：“居其位，无其言，君子耻之；有其言，无其行，君子耻之”；民间也一直有“当官不为民做主，不如回家卖红薯”的说法。反思历史，结合现实，随着刹“四风”的持续深入，“为官不为”现象有抬头之势，更表现出一系列新的特征，对国家政治生态构成巨大隐患和严重危害。

### （一）“为官不为”的主要表现

通过对目前各地查处的“为官不为”案件进行分析，可以发现“为官不为”主要有以下几种表现形式。

#### 1. 消极不为

其主要特征是安于现状，混日子。“为官不为”本是个老问题，但在中央出台“八项规定”以后，一些干部又给“为官不为”找到了新借口，表面上对中央正风肃纪高度支持，实际上却由于一些特权受到了制约，产生了强烈的失落感，私下抱怨“官不聊生”，“应酬少了、福

- ① 段鑫星：《“为官不为”的成因及治理：基于行政人格的视角》，《湖湘论坛》2016年第4期。
- ② 张启春、山雪艳：《责任政府、预算制度与为官不为治理》，《湖北行政学院学报》2016年第6期。
- ③ 索耀乐：《“为官不为”的治理对策》，《中国组织人事报》2014年12月17日。
- ④ 张书林：《构建防治为官不为长效化机制》，《中国党政干部论坛》2015年第6期。
- ⑤ 徐敏宁、王世谊：《“为官不为，廉而不勤”的梯度分类剖析与长效治理机制》，《中国党政干部论坛》2016年第4期。
- ⑥ 郝春禄：《进一步建立和完善配套制度解决领导干部“为官不为”问题》，《党政干部学刊》2015年第4期。
- ⑦ 郝春禄：《领导干部“为官不为”问题的调查与思考》，《党政干部学刊》2015年第1期。
- ⑧ 金太军、张健荣：《“为官不为”现象剖析及其规制》，《学习与探索》2016年第3期。
- ⑨ 张仲灿：《为改革求进者容错免责》，《中国组织人事报》2016年5月4日。
- ⑩ 张宝娟：《健全激励机制防治“为官不为”》，《学习时报》2016年3月10日。
- ⑪ 邬泽华：《新形势下“为官不为”问题的表现、成因及治理对策》，《楚天风纪》2014年第11期。

利少了、好处没了”，或者吐槽“干与不干一个样、干多干少一个样”。有的干部甚至把正经工作放在一边，沉迷于一些所谓的“雅好”，前段时间有的媒体曝光过，个别干部扛起摄像机，凌晨两点爬山摄影，热衷于在朋友圈晒美图，上班时间却无精打采打哈欠；有的干部寄情书画，文房四宝必备，广交名家同好，却不愿沉下身子联系普通群众。一些干部，包括个别窗口单位干部办事拖拉，上级不督促任务就不主动完成，对群众的困难和诉求漠不关心、“耍太极”。比如，广东省乐昌市教育局罗某在担任教育局人事股股长期间玩忽职守，不认真履行职责，未按月将符合享受山区和农村边远地区义务教育岗位津贴教师的申报材料报送审批，造成该岗位津贴没有按月发放到教师账户。<sup>①</sup>有的干部不思进取、贪图安逸，终日想着“平平安安占位子、舒舒服服领票子、庸庸碌碌混日子”，上班时间不钻研业务，热衷上网、炒股，看上去坐在办公室，实际上“身在曹营心在汉”。比如，2015年8月，浙江省武义县纪委、县委组织部、县两办督查室联合开展工作纪律明察暗访，发现该县林业局、水务局、教育局、安监局、国税局、财政局、国土局、农业局、开发区（白洋街道）的10名工作人员，在上班期间存在炒股、玩电脑游戏、看小说、观看视频等违反工作纪律问题，并对这10名工作人员进行了责任追究。<sup>②</sup>

## 2. 避责不为

其主要特征是怕出错，不敢担当。这些干部的心态主要是怕工作失误有风险，怕“踩红线”。在一项对干部队伍做的民意调查中，害怕工作上出事的占64.4%，得票率位居榜首。可见，部分干部把“干事”当做“出事”的原因，这种心态导致一些地方或单位的工作陷入“应付”的状态。<sup>③</sup>一方面，一些干部在主观上认为现在对干部的要求越来越严，一不小心就容易违规犯错、受到处分，认为干事越多风险越大，“宁愿少干事不干事，保证不出事”，一心只想做“太平官”，表现为想当官不想干事、不愿担责，“怕”字当头、怕担风险，能拖就拖、能推就推。<sup>④</sup>比如，黑龙江省佳木斯市交通运输局道

路运输管理处培训办工作人员在办理七台河市居民侯某从业资格证注销业务时，误将从业资格证“注销”办理成“吊销”，侯某多次往返于七台河市与佳木斯市之间询问，要求维护正当权益，但培训办工作人员刘风在答复侯某时，隐瞒欺骗、推脱责任、态度恶劣，时隔一个月侯某的问题未解决，丧失参加再就业报名考试资格，刘风也因此受到行政警告处分。<sup>⑤</sup>有的干部对中央的改革思路和大政方针认识不到位，把立制度定规矩视为“不干事”的理由，把出台纪律、规则等同于制约工作，态度消极不作为。另一方面，责任追究及倒查机制逐步建立和完善把干部的责任意识推到高点，客观上造成一些干部在这种巨大的责任压力面前有所退缩，甚至出现不作为。有的干部在研究改革问题时，习惯摆一大堆困难，经常左右为难，害怕这害怕那，总想再等一等、看一看。有的干部喜欢当老好人，搞无原则的一团和气，是非面前不张口，遇到矛盾绕道走，不敢坚持原则、不敢批评、不敢负责。他们习惯揽功诿过，把功劳归于自己，遇事则明哲保身，出了问题上推下卸。比如，湖南省政协原副主席童名谦是党的十八大以后第一个因玩忽职守问题下马的省部级干部，衡阳市选举湖南省人大代表时发生的拉票贿选的恶劣事件，与他在担任该市市委书记期间不负责任、玩忽职守有很大关系。

## 3. 廉而不为

其主要特征是把“干净”和“干事”对立起来，认为只要不贪不占，就算不干事也照样可以混日子。这种干部自认为“虽无功，但总

<sup>①</sup> 南粤清风网：《广东省纪委通报十起违反中央八项规定精神典型问题》，<http://www.gdjct.gd.gov.cn/ffkb/25097.jhtml>，2017年4月23日。

<sup>②</sup> 央广网：《浙江武义10名机关工作人员上班炒股玩游戏被查处》，[http://news.cnr.cn/native/gd/20150804/t20150804\\_519423064.shtml](http://news.cnr.cn/native/gd/20150804/t20150804_519423064.shtml)，2017年4月23日。

<sup>③</sup> 王云帆：《关于新形势下调动干部积极性的对策和建议》，《党史博采（理论）》2015年第3期。

<sup>④</sup> 李正宁：《治理“为官不为”当下猛药》，《中国组织人事报》2015年2月11日。

<sup>⑤</sup> 新华网：《关于4起党员干部不作为慢作为乱作为典型案件的通报》，[http://www.hlj.xinhuanet.com/wq/jms/2015-09/29/c\\_134671956.htm](http://www.hlj.xinhuanet.com/wq/jms/2015-09/29/c_134671956.htm)，2017年4月24日。

无过”，平平安安占位子、疲疲沓沓混日子，蹉跎岁月、庸碌无为，其危害不亚于贪污腐败，切不可掉以轻心。现实中，一些干部贪占无门，干脆就消极不为。比如，2014年河南省沁阳市一段公路进行景观改造，政府应退还四家企业共2000万元保证金，但四家企业先后向市住建局、市委、市政府等累计讨要保证金50余次，遭遇的大都是“领导不在家”、“这事儿不归我管”等“踢皮球式”处理。<sup>①</sup>这种行为实际上是不正之风，是腐败现象的另一种表现形式，典型的“不给好处不办事”。这些干部本质上来说还是私心杂念太多，组织上要求松了就“吃拿卡要”，要求严了就懈怠不为，实际上是辜负了组织的培养和人民的信任。在一些地方，由于长期的制度不完善，一些干部不合理、不规范的福利与隐性收入较高，当这些不合理利益无法再享有之后，对工作就失去了积极性。表现为工作上马虎应付、作风拖沓，虽不贪不占，但却不愿意花时间去熟悉业务、提升能力素质、积极推进工作。有些干部是用这种消极不为对抗中央正风肃纪、净化政治生态的努力，在一些人当中甚至出现“反腐过头影响经济工作”等错误论调。也有少数干部在反腐的高压态势下，惶惶不可终日，害怕被组织上查出个人问题，该办的事不办，该做的事不做，有些甚至主动向组织表明自己不想被提拔或者提出改任非领导职务或退休的请求。

#### 4. 能低不为

其主要特征是干部能力不能满足当下经济社会发展的新情况、新问题、新矛盾的急需，本领恐慌问题突出。正如习近平总书记在中央党校建校80周年庆祝大会暨2013年春季学期开学典礼上指出的，“很多同志有做好工作的真诚愿望，也有干劲，但缺乏新形势下做好工作的本领，面对新情况新问题，由于不懂规律、不懂门道、缺乏知识、缺乏本领，还是习惯于用老思路老套路来应对，蛮干盲干，结果是虽然做了工作，有时做得还很辛苦，但不是不对路子，就是事与愿违，甚至搞出一些南辕北辙的事情来。”<sup>②</sup>有的干部对中央和上级的决策部署学习不够认真、理解不够透彻，对改革发展面

临的新形势新特点研究不够深入，对基层的实际情况缺乏调查了解，导致工作推进缓慢、局面难以打开。有的干部思维固化，习惯凭经验、用老办法来解决新问题，满足不了新形势新要求，在困难面前束手无策。有的干部个人理论水平较低，知识储备不足，但是对新业务、新知识的学习缺乏兴趣，个人知识水平不足以应对新时代的要求。有的干部喜欢假大空，空谈起来头头是道，光说不练，不注重实效，面对实际缺乏实招。这些干部在困难面前容易心虚，甚至产生本领恐慌，在思想上顾虑重重，选择躲避，不愿主动作为。表现为遇到新问题就犯愁，遇到复杂问题绕着走，或者在面对急难险重任务时“撂挑子”，推脱责任。有的干部能力水平较低，平时又不爱学习，有时间不刻苦钻研政策，业务不精，以致在关系群众切身利益的事情上打折扣。近年来，在各地行政效能检查通报中，这些情况在一些窗口单位显得尤为突出。比如，广东省恩平市工商局窗口被省纪委暗访曝光，其工作人员因业务不精，导致一位群众因股权变更申请工商查询等了整整三个小时。

#### (二)“为官不为”的严重危害

“为官不为”作为当前我国官场生态的一大顽疾，不仅破坏整个干部队伍建设、损害干群关系，而且阻碍经济社会的正常发展，对党和国家事业的长治久安具有极其严重的危害性。

##### 1. 阻碍政策执行

干部不作为，那些关系国计民生的改革政策就得不到执行、或者执行起来严重走样，改革的效果就会大打折扣，党和人民的利益就会受到严重损害。前些年，很多地方发展经济势头十足，大干快上、热火朝天；近年来，在一些干部口中出现这样一种论调：“现在中央讲不以GDP论英雄，经济建设步伐可以不用那么紧了”，于是他们项目也不引了，资金也不投了，甚至出现土地批了、资金给了，但项目却推行

<sup>①</sup> 《不贪不腐不干事？问责！多地向“太平官”亮剑》，《现代快报》2014年11月24日。

<sup>②</sup> 习近平：《在中央党校建校80周年庆祝大会暨2013年春季学期开学典礼上的讲话》，<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0303/c64094-20656845.html>，2017年4月24日。

不下去的现象，地方经济水平直线下滑。这表面上看是国家财政资金利用效能低下，实际上折射出在新常态下一些干部的“为官不为”现象有抬头之势。一些地方或者单位的干部不思进取、得过且过，在其位不谋其政，可能会导致这些地方或者单位长期发展缓慢，贻误发展时机，对这些地方和单位的工作造成难以挽回的巨大损失，最终给党和国家事业的发展拖后腿。

## 2. 破坏干群关系

“为官不为”看似只是一种个别现象，但是背后却反映着严重脱离群众、干群关系弱化的问题。在人民群众眼里，干部代表的不仅是个人形象，而且是党和政府的形象，如果不敢担当、明哲保身，庸碌无为、做太平官，就会对党和政府的形象与公信力造成极大损害，就必然会伤及党的执政基础和群众基础。不仅如此，随着经济社会发展，“为官不为”必然导致行政效率低下，造成人民群众的一些困难长期得不到解决，人民群众幸福感越来越低，社会矛盾越积越深，很容易引发社会性事件，造成干群关系紧张。事实上，由于干部“为官不为”造成的干群对立、社会矛盾激化的事件时有发生。比如，山东省东营市纪委2016年通报的“为官不为”案例中就有这么一起：该市利津县人大常委会城乡建设环境保护委副主任委员王立军在担任汀罗镇党委副书记、镇长期间，接到电话接访通知后，未及时按要求到达现场处置，且接访时责任不强、方法不当，导致上访群众在市政府大楼前出现滞留等过激行为，造成不良影响。<sup>①</sup>类似事件均属于因负责的干部“慢作为”、“不作为”而引起了干群对立、群众上访的群体性事件，教训比较深刻，具有一定典型性。

## 3. 不利于干部队伍建设

“为官不为”是背离为官初衷的一种错误行为，是一种不健康的官场文化。如果让无担当、不干事的人安安稳稳，甚至“得到好处”，让好干部和老实人吃亏，形成“干多干少一个样，干好干坏一个样，干与不干一个样”、“不干事就不会犯错，不犯错考核就能过关”的局面，长此以往必然助长“为官不为”倾向，挫伤干部队伍干事创业的积极性，受害的是整个干部

队伍，并最终恶化政治生态，耽误改革发展，损害群众利益。当前，各级党委及组织部门在干部选拔任用方面，基本上都能做到坚持党管干部原则，坚持正确用人导向，坚持德才兼备、以德为先，努力做到选贤任能、用当其时，知人善任、人尽其才，把好干部及时发现出来、合理使用起来。同时，注重改进干部考核办法，做到既看发展又看基础，既看显绩又看潜绩，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容，不简单以国内生产总值增长率论英雄。但是，一些地区和单位在选拔任用干部时，仍然存在只重资历不重能力、只论关系不论实绩的现象，一些庸碌无为的干部或者因为资历较深、或者因为善于跑关系说人情而得到提拔重用；一些地区和单位对干部的考核流于形式，对“为官不为”者手下留情，给这类干部留下了可乘之机。

## 三、当前“为官不为”的生成诱因

“为官不为”既是老顽疾，也是新问题，探究起来，主要有主观和客观两方面诱因。

### （一）主观诱因

从根源和动机分析，主要是一些干部党性意识滑坡，责任意识下降，具体体现为：

#### 1. 不想为

干部要做到敢于担当就必须要有无私的情怀，无私才能无畏，无畏才敢担当。“只有一心为公、事事出于公心，才能坦荡做人、谨慎用权，才能光明正大、堂堂正正……现在有些干部只想做官不想做事，只想索取不想付出，这怎么能做到敢于担当？”<sup>②</sup>在现实生活中，一些干部占着位置不做事，有事推着干、看着干，存有“多一事不如少一事”的懒人心态，说到底还是动机不纯，为官目的出于私心而非公心。有的干部把干事与反腐对立起来看待，觉得现

<sup>①</sup> 东营纪委监察局网站：《关于五起不作为乱作为慢作为问题的通报》，<http://www.jiwei.gov.cn/content/2016/sz/4259.html>，2017年4月25日。

<sup>②</sup> 刘云山：《领导干部要敢于担当》，《学习时报》2014年3月10日。

在干事情风险太大,不采取一些不正当的手段又干不成事,就算干成事也有很大风险隐患,所以干脆“一动不如一静”。<sup>①</sup>这类干部一般都安于现状、墨守陈规,不求出类拔萃、但求不出差错,不愿干事、不愿多干事。有的干部热衷于喊口号,做言语上的巨人、行动上的矮子,对上级阳奉阴违大搞变通,做表面文章、不求实效,玩虚的一套;对群众语气生硬、态度傲慢、推三阻四,大摆官老爷架子。有的干部唯利是图,没有好处不干事,特别是随着作风建设不断引向深入、反腐败斗争处于高压态势下,一些干部觉得特权没有了,福利少了,请客送礼的少了,干事情没有好处了,就失去了干事创业的热情和动力,宁愿不干事或者少干事。有的干部的监管行为遭到“绑架”,向监管对象进行权力寻租,“拿人手短、吃人嘴软”,对监管对象存在的问题不敢过问、“装聋作哑”。

## 2. 不敢为

敢于担当既是干部应有的气质,也是其应负的责任。当前有这么一些干部,奉行的是明哲保身、不求有功但求无过的处世哲学。这类干部一事当前,总是前怕狼后怕虎,面对困难时不是迎难而上,而是上交下派、左推右搡。特别是随着党和国家各项制度要求越来越严格和规范,对作风问题的处理越来越严厉,有的干部甚至把中央实行“八项规定”当成不作为、不担当的借口,该抓的事不抓、该管的事不管。有的干部是“不出事”的思想“挂帅”,认为“现在各项制度管得这样严,干得越多,出错的几率就越大,没有必要去冒险”,<sup>②</sup>为了不出事,宁愿不干事。这类干部凡事都求稳怕乱,习惯坐等上级指示,坐看别人先探索,既不愿跑投资、也不愿争项目,老老实实做好“太平官”。比如,梅州市梅江区教育局、城乡规划局业务干部责任心不强,审批流程拖沓,导致林风眠小学项目在2014年确定建校用地以后,直至2016年底仍未开工建设,引起社会各界广泛关注,梅江区政府等单位因此受到问责。

## 3. 不善为

干部要有作为,不仅需要干事创业的勇气,更加需要干事创业的能力。这就要求干

部要花更多的时间苦练本领,提升履职尽责的能力素质,尤其是科学决策的能力、狠抓工作落实的能力、按规律办事的能力和调查研究的能力等。党中央提出“五位一体”总体布局、全面深化改革、落实全面从严治党,对干部的能力要求提升到前所未有的高度。部分干部自身能力水平不高,不善于创新思路和方式来推进工作,面对新问题新矛盾束手无策,仍用老的思维来谋划工作,“老办法不敢用,新办法不会用”。<sup>③</sup>有的干部不善于研究新情况、新问题,思维僵化,跟不上时代,遇到困难就恐慌、束手无策,感觉无所适从、力不从心,不敢去面对。一些干部缺乏学习钻研精神,平时不读书,不愿主动接受新事物、新观点、新理念,喜好凭经验办事,信奉规避变通、应酬吃请、跑关系拉项目那一套,在这些传统方法不管用时,往往就束手无策。一些干部能力素质不强、工作思路不清、办法不多,对深化改革、调结构、转方式等新任务不熟悉,不得要领、无所适从,习惯将问题推给他人,或者是盲目决策、胡乱指挥,从而导致错失机会、贻误发展。比如,以前有些干部,为了招商引资、争资立项而“跑部进京”、“跑厅进省”,甚至组建专门的公关机构、设立公关资金,千方百计跑资金、争项目,但现在却以中央有了“八项规定”的要求,不能再搞应酬、请吃喝为借口,再也不去积极争取项目和上级拨款,也不积极招商引资了,甚至对于上级统筹的项目或者下拨的资金也千方百计地推托、躲避。有些地方,一些主管资金分配、经济立项、招商引资的部门以前是“香饽饽”,现在却让有些人避让不及,有的领导干部甚至主动要求从这些部门调整去一些“清水衙门”。

## (二) 客观诱因

当前“为官不为”的现象除了以上主观诱

<sup>①</sup> 郭焕永、邱继兴:《县委书记怎么看“为官不为”》,《学习时报》2016年5月26日。

<sup>②</sup> 郭泽华:《新形势下“为官不为”问题的表现、成因及治理对策》,《楚天风纪》2014年第11期。

<sup>③</sup> 何丽君:《“为官不为”的现状、原由及其治理对策》,《红旗文稿》2015年第13期。

因外，还与制度环境、政治生态等客观因素有关：

### 1. 权责边界模糊不清

当前的行政管理体制存在职责不清、标准不明、政出多门、多头管理等情况，容易导致避、推、拖等推诿与扯皮现象。这种权责边界不清既表现为基本职责边界不清，即职责的边界不确定，或有些职责在地域之间、部门之间、工作岗位之间交叉，界限难以确定；也表现为弹性职责，即赋予行政主体自由裁量空间和政策变通的权限、但规定行政主体必须履行的职责。<sup>①</sup>这种权责不清晰的情况在各级政府中都普遍存在，尤其是一些地方政府在职能转变过程中，管了很多本应交由企业和社会去管的事项，官员不该管也管不好，顾此失彼、无所适从。而且，当这种权责不清晰的状况给予了官员很大的自由裁量空间时，就有可能会出现交叉职能推给别人、模糊职能不主动揽上身的现象。如果同时又缺乏公众参与和有效监管的话，甚至有可能出现对明确的职能都不执行到位的情况。有些时候，上级在下达任务时缺乏计划性，临时性任务较多，或者政策缺乏差异性考虑，给下级干部执行造成很大困难。责任不清晰、无法量化，既给干部执行造成困难，也导致绩效评估和责任追究缺乏有力依据。还有一种情况是权责不对等，即干部的职权与责任不对等。这种现象主要存在于基层一线的干部中，尤其是乡镇街道一级组织，存在较多的权责不一致。

### 2. 干部管理存在短板

近年来，一些地方和部门在用人导向上有偏差，存在重考试、重公开竞选现象，导致一些长期默默无闻、扎实干活却不擅考试的干部很难脱颖而出。一些地方存在跑官要官、买官卖官、拉票贿选等问题，致使一些品德修养不高、政绩不佳、公众形象不好、群众口碑很差的干部得到提拔重用，而一些党性修养高、勤政务实、敢于担当、群众口碑好的优秀干部长期没有获得提拔，这在一定程度上打击了一些规规矩矩的老实人的工作热情和积极性。同时，干部能上能下的机制没有真正建立起来，一些地方由于不作为干部占着位子，能上不能下，

一些埋头苦干、作风扎实的干部长期没有人关心提拔，在一定程度上让干部工作热情有所消退，甚至产生了干与不干一个样的错误认识。<sup>②</sup>对干部的激励机制也存在一定问题，考核激励机制不健全也是引致干部“为官不为”的一个重要原因。随着中央加大治吏力度、持续推进反腐败工作，官员的薪酬待遇更加规范透明，灰色收入被有效遏制，但激励机制、分类管理机制和晋升机制等却没有及时配套和完善。领导干部的薪酬待遇没有真正与实绩挂钩，收入跟不上经济社会发展速度、收入达不到自己的心理预期、收入与付出的努力不成正比、收入与横向相比失衡，这在一定程度上影响了干部作为。<sup>③</sup>一些地方干部考核激励机制不够完善、导向不够鲜明、与实绩的结合不够紧密，干部考核奖励搞“大锅饭”，干多干少一个样。有的考核规定过于笼统，指标不够量化，造成考核效果大打折扣，起不到正面激励的作用。有的地方和单位激励手段过于单一，没有考虑干部的个性化需求和能力特点，考核机制起不到应有的效果，对干部的鞭策激励作用不大，致使忙的更忙、闲的更闲，造成了“劣币驱逐良币”的后果。<sup>④</sup>

### 3. 责任追究力度不大

虽然近几年来，从中央到地方对领导干部“为官不为”问题表现出高度重视的态度，惩罚的力度不断加大，各地各单位陆续通报了一些查处“为官不为”的典型案件。但是，从总体上来看，与中央在反腐败领域的打击力度相比，从中央到地方对于不作为的“太平官”一直缺乏有效的问责和惩治办法，使一些干部心存侥幸。一方面，有的地方和单位对整治“为官不为”问题从思想上不够重视，很多时候都只停

① 尹艳红：《为官不为破解之道》，《学习时报》2015年8月10日。

② 索耀乐：《“为官不为”的治理对策》，《中国组织人事报》2014年12月17日。

③ 徐敏宁、王世谊：《“为官不为，廉而不勤”的梯度分类剖析与长效治理机制》，《中国党政干部论坛》2016年第4期。

④ 中共江苏扬中市委组织部：《“为官不为”现象的成因分析及对策探讨》，《领导科学》2014年第31期。

留在口头上，嘴上说重视，行动上却轻描淡写、应付了事。有的地方对党员干部的考核没有做到常态化，有些甚至几年都不考核，考核指标也缺乏针对性，对考核结果的运用、尤其是对不作为的配套处置措施没有落实到位，没有对干部形成压力，从而滋生干多干少一个样的想法。有的地方因干部不作为造成严重后果的，组织上虽然一般都会进行问责，但问责力度不大、隔靴搔痒，触不到干部的痛处，往往是批评的声音很大、处理结果却轻描淡写，达不到问责、纠错的目的。另一方面，对“为官不为”问题的处理还有一个客观存在的困难，就是对不作为的认定。官员不作为的表现形式往往都是被动的、非显性的，对这种不作为的认定欠缺明确的制度依据，事实界定也存在很大困难，从而导致大部分的不作为行为都能够逃脱组织的监管和问责，使有的干部更加为所欲为。大部分的“为官不为”问题的表现形式是隐性的，在没有造成明显损害事故的情况下，监管部门很难取证并对其进行约束甚至处罚；但这种没有明显表现形式的“为官不为”，实际上在长期的行政管理过程中对公共利益和行政相对人利益的损害，一点都不比那些造成事故的不作为少。这种监管困境是“为官不为”者心安理得、心存侥幸地不作为的重要依仗，如何走出这种困境也是目前解决“为官不为”问题的一个重要课题。

#### 4. 社会环境压力增强

近年来，党中央及各级党委、纪委持续高压反腐肃清党风政风，每每有“大老虎”落马或恶性负面事件时，一些媒体都不乏炒作甚至过度解读，网民们更是在网络上推波助澜，这在造成公众的误解和误读的同时，也使得党员干部的困惑随之增加。社会上还有一部分别有用心的人，制造或者借助种种机会，试图将一些问题放大，激化官民之间的矛盾，这让一些党员干部成了“惊弓之鸟”，不敢为、不想为。另外，在体制、政策、机制上没有及时配套跟进，新旧体制仍然存在很多“空白点”和“真空带”，一些干部无所适从，他们不是不想干事，而是有些迷茫，不知道行动的依据在哪里，方向该往哪儿去，不知道怎么干，不敢干，怕

干错事、冒风险，担心踩到“红线”，宁愿等待观望，不做“出头鸟”。

## 四、治理“为官不为”的路径

治理“为官不为”是一项长期任务，也是一个系统性工程，必须坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、预防为主的原则。本文基于“不为”的深层诱因，从如何“为”的角度提出四个方面的治理路径。

(一) 推进权力责任清单制度，力促“为官要为”

治理“为官不为”，须在责任建构上做文章。责任清单的开出为治理“为官不为”提供了一剂良药，避免工作内容、流程与规则的不透明成为某些干部不作为的“挡箭牌”和“遮风板”。<sup>①</sup>要结合依法治国和推进国家治理体系与治理能力现代化，尽快施行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，进一步明确领导干部的权责范围和边界，依法公开权力运行流程，在制度上实现“法定职责必须为”。近年来，针对“为官不为”现象，浙江、安徽、山东等地陆续出台了政府部门责任清单。2015年3月5日，李克强总理在十二届全国人大三次会议上作政府工作报告时明确提出：“制定市场准入负面清单，公布省级政府权力清单、责任清单，切实做到法无授权不可为、法定职责必须为。”<sup>②</sup>近两年来，在中央的统一部署下，全国省级政府权责清单全面推开。2017年3月5日，李克强总理在十二届全国人大五次会议上作政府工作报告总结2016年工作时提到，“推进政务公开，省级政府部门权力和责任清单全面公布。”<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 马姗姗：《建构责任导向 治理“为官不为”》，《光明日报》2015年6月17日。

<sup>②</sup> 李克强：《政府工作报告——2015年3月5日在第十二届全国人民代表大会第三次会议上》，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content\\_2835101.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content_2835101.htm)，2017年4月25日。

<sup>③</sup> 李克强：《政府工作报告——2017年3月5日在第十二届全国人民代表大会第五次会议上》，[http://www.gov.cn/premier/2017-03/16/content\\_5177940.htm](http://www.gov.cn/premier/2017-03/16/content_5177940.htm)，2017年4月24日。



权力责任清单制度的构建必须解决“该干什么”、“如何干”和“干不好怎么办”的问题。制定清单必须结合每个部门、每个岗位的特点和实际，既有具体的岗位职责，又有明确的能力要求；对权责交叉的事项，要分清相关部门、岗位的职责边界，既为有为干部指明方向和提供依据，又要杜绝无为干部偷奸耍滑的可能。同时，必须遵循科学设置、适当加压的原则，把目标和任务分解成阶段性的计划，倒逼干部主动作为。要分级细化责任归属、确定具体责任承担者，做到责任到位、追究到人。另外，还要建立“负面清单”，明确不该做什么、不能做什么，给干部履职行为划“红线”、设“雷区”。

权力清单、责任清单要真正管用，还必须强化监督和问责。清单公布后，各部门都要严格按照清单行使职权、履行职责，切实维护清单的严肃性、规范性和权威性。因此，必须建立有效的权力运行监督机制和问责机制，对不按清单履行职权的单位和人员，必须“重拳出击”、“下猛药”，依纪依法追究。对“为官不为”现象，要以与打击贪污受贿一样的力度给予严厉查处。近年来，各地普遍加大了对“为官不为”的问责力度。广东省从2014年开始将整治“为官不为”不断引向深入，据统计，2016年广东省各级纪检监察机关坚持暗访、查处、追责、曝光“四管齐下”，查处“为官不为”1707人，给予党纪政纪处分1004人。

(二) 完善尽职免责的容错机制，使得“为官敢为”

党的十八届六中全会强调：“党的各级组织要旗帜鲜明为敢于担当的干部担当，为敢于负责的干部负责。”<sup>①</sup>从前文的分析可以看到，有些干部并不是不想作为，而是因为害怕犯错误、踩“红线”而不敢作为。“人非圣贤，孰能无过”，在推进改革的过程中，要求干部做到万无一失是不现实的。应允许一定限度内的试错，对改革者、担当者秉持宽容的态度。<sup>②</sup>敢于担当的干部，往往敢于打破陈规、敢于打破利益格局，容易引来既得利益者的误解和非议、甚至攻击和迫害，党组织在这种时候应当和他们坚

定地站在一起，给他们当“保护神”。因此，有必要建立健全科学合理的容错机制，“要把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来”，<sup>③</sup>使想干事、能干事的干部能够打消顾虑，大胆干事、放手创业，激发干部改革创新的动力。

当然，建立容错机制并非包容一切错误，对实践中打着改革旗号违法违纪、不作为乱作为的干部，还是要依法严厉惩处。建立健全容错机制，还要在怎样使干部有所作为的同时，在“少犯错”、“不犯错”上多下功夫，避免“容错”机制演变成少数干部独断专行、谋求私利的“挡箭牌”。强化民主决策，使决策过程开放、透明，让更多人参与出谋划策，保障决策科学、周全。要建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。同时，还必须建立完善的政绩考核机制。考核能够激励那些有锐气、勇作为、敢担当的干部，也能警醒那些日常工作推脱责任、关键时刻退缩让步的干部。<sup>④</sup>要形成共同担当、容错免责的文化氛围，在推进容错免责中，要注意克服消极影响、弘扬先进文化，着力在全社会积极营造正视、理解、宽容失败的良好环境，达成容错免责的思想共识，全面、客观、准确地认识、评价、对待干部创业成败，形成全社会为容错免责共同担当的行为文化。<sup>⑤</sup>

① 新华网：《中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议公报》，[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-10/27/c\\_1119801528.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-10/27/c_1119801528.htm)，2017年4月24日。

② 侯静：《用机制保障“为官有为”》，《理论导报》2017年第2期。

③ 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》，[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-05/10/c\\_1128972667.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-05/10/c_1128972667.htm)，2017年4月24日。

④ 曾鹏：《为担当者撑腰》，《中国组织人事报》2015年7月17日。

⑤ 张仲灿：《为改革求进者容错免责》，《中国组织人事报》2016年5月4日。

### （三）健全干部的激励机制，推动“为官乐为”

好的激励机制能够推动干部勤勉干事、担当干事、激情干事，健全一套完善的干部激励机制是解决“为官不为”问题的一项重要措施。要强化制度激励，形成领导干部在制度框架内依法行政、科学用权的动力机制。浙江省2015年11月出台了《关于激励干部干事创业治理为官不为的若干意见》，对关心关爱干部、建立正向激励机制进行了有益探索。构建起充满活力的正向激励机制，必须尊重各类型的干部的利益诉求和心理期待差异，根据不同的年龄、职级、性别、岗位的特点，从政治上、物质上、精神上、干部使用上综合使用多种手段来实现激励的目的。

第一，健全精神激励机制。重视并回应干部精神需求，丰富精神激励形式，拓展精神激励广度，使干部在精神上得到愉悦并转化为干事创业动力。<sup>①</sup>同时，可以通过满足干部在政治上的需求激发他们干事创业的活力。比如，根据干部的不同特点和表现，通过发展入党、安排党内职务、授予政治荣誉、推荐“两代表一委员”等形式，发挥政治激励的特殊效果，从政治上满足干部的精神需求。

第二，健全物质激励机制。健全完善工资政策和工资制度，建立工资稳步增长机制，使公务员的工资水平与经济发展、物价水平以及公务员的职责任务相适应。要坚持公平、公正的原则，力争将领导干部的智力、能力、学历、工作时间等作为分配资源的要素，保证领导干部的基本生活没有压力。构建科学合理的机关事业单位社会保障机制，完善养老保险等各项综合改革举措，发挥好干部住房公积金、住房补贴、医疗保险等社会保障项目的作，落实好公车改革后交通补助政策，解决好交流干部、扶贫干部交通困难问题。解决好基层干部待遇偏低问题，健全边远地区附加津贴制度和基层干部专项补贴制度，适当提高基层干部待遇，让干部安心扎根基层。

第三，健全关心关爱激励机制。严格执行干部谈心谈话制度，要求领导干部定期与干部谈心谈话，了解干部的思想状况，尤其是当干

部面对重大挫折时更要及时进行谈话开导。当干部个人或家庭出现困难时，要主动关心和帮助解决。建立关爱帮扶机制，为困难干部提供有力保障，对处于基层、边远、艰苦地区的干部要从多方面进行关心。

### （四）构建干部能力提升机制，实现“为官有为”

要从根本上解决干部的能力恐慌问题，就必须构建干部能力提升机制。要大力强化干部的教育培训工作。目前，我国面对党政领导干部，有一套以党校、干部学院为主的比较完整的教育培训体系，但师资结构相对单一，思想政治理论专业教师较多、其他专业老师较少，培训内容缺乏针对性和时效性，更突出思想道德建设，应对新形势的能力培训不足；培训考核存在走过场、形式主义现象，培训效果与领导干部能力提升的需求不相适应。因此，可以统筹各类教育资源，完善师资结构，在坚持思想政治教育的同时，注重加强经济发展能力、依法行政、民生服务、矛盾化解、政策运行与信息技术运用等内容，使干部能力得到有效提升。另外，常规教育培训存在覆盖面小、非常态化特点，可以探索学校培训与日常学习考核相结合的方式，推动干部日常学习能力提升。加强干部教育培训，还应当根据不同层次、不同类别、不同岗位党员干部的实际需要，探索开展分层、分类教育培训的新路子，增强干部培训的实效性和针对性。加强干部能力素质建设，还要注重采取一线锻炼、交流轮岗等方式，有计划地把干部放到各种岗位上去磨练，切实提高干部应对矛盾、解决困难的能力。

积极营造干事创业的氛围。要实现干部“为官有为”，还应当积极营造良好的干事创业氛围。毕竟在整个干部队伍中，“为官不为”者只是少数，绝大多数干部都是有着强烈事业心、想干事的。要为想干事、敢干事的干部创造良好的干事创业氛围，切实加强宣传教育引导，倡导价值认同，凝聚共同愿景。要用对党的路

<sup>①</sup> 张宝娟：《健全激励机制防治“为官不为”》，《学习时报》2016年3月10日。

线方针的认同、工作思路的认同，大力弘扬敢为人先、敢于担当的精神，引导广大干部在工作中解放思想，敢于实践，敢于改革创新。

除了以上治理路径之外，还应该建立一套科学考核干部的体制机制，培育和创造一种健康的政治生态。要树立鲜明的选人用人导向，营造良好的选人用人环境，探索科学的干部能上能下机制，切实做到能者上、平者让、庸者下。要按照习近平总书记提出的“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”20字好干部标准，在干部选拔任用工作中敢于担当，把好干部酝酿、提名、考察、监督各个环节，把干部工作做实做深做透，客观公正评价干部。强化对干部的考核和使用是治理“为官不为”的“撒手锏”、“指挥棒”。<sup>①</sup>要建立健全干部考核评价体系，对干部的考核评价要全面、系统，坚持定性分析与定量分析相结合，形成根治“为官不为”的用人导向。树立实绩导向，

把实绩考核结果作为研判干部的主要依据和支撑。要强化考核结果的运用，将考核结果与干部的职务晋升、评先评优、奖功惩过等有机结合，坚决让其成为决定干部进退留转的主要依据，真正让“为官有为”者受重用、“为官不为”者没市场，激发干部干事创业的激情和活力，为深化改革提供有力的干部队伍支撑。

本文作者：王郅强是华南理工大学公共管理学院教授、博士生导师，华南理工大学社会治理研究中心常务副主任、廉政理论研究中心执行副主任；林昂扬是华南理工大学社会治理研究中心特聘研究员

责任编辑：任朝旺

<sup>①</sup> 张书林：《构建防治为官不为长效化机制》，《中国党政干部论坛》2015年第6期。

## Government Officials' Neglect of Their Duties: Manifestations, Incentive and Solutions

Wang Zhiqiang Lin Angyang

**Abstract:** As a type of political phenomenon, government officials' neglect of their duties is a serious separation of public power from responsibility, and it is manifested in the following four kinds of behavior: "neglect of one's duties due to passivity", "neglect of one's duties for avoidance of responsibility", "neglect of one's duties for the sake of one's integrity" and "neglect of one's duties due to incompetence". The subjective reasons for government officials' neglect of their duties include "unwillingness to fulfil one's duties"; "lack of courage to fulfil one's duties" and "inability to fulfil one's duties". The objective reasons might include blurred power boundaries, weakness in personnel administration, low intensity in responsibility investigation and possibility of trust to luck for those officials who neglect their duties. To solve the issue, four steps are suggested as follows; first, speed up the establishment of the responsibility list system with confirmation and containment of power as the core, to urge officials to fulfil their duties; second, explore a due diligence and responsibility free system that encourages officials to fulfil their duties; third, improve and perfect the cadre incentive mechanism to stimulate officials to fulfil their duties; fourth, construct a scientific cadre capability promotion mechanism to help them fulfil their duties.

**Keywords:** leading cadres; government officials' neglect of their duties; responsibility; border of responsibilities