

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2018.04.014

基层官员“为官不为”的 产生机理及治理对策^①

盛明科, 罗娟

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

摘要:“为官不为”是官员个体行政行为与其职位要求不相匹配,游走于法律底线之上和道德标准之下的一种不良政治现象。官员“为官不为”行为肇生于行政责任隐性模块内部结构发育不良,行政责任主体意识、能力、信仰等隐性模块内部结构要素的不健全,还受限于行政责任制度、体制、机制等显性维度的失灵。治理当前基层官员“为官不为”现象,必须进一步强化官员责任认知教育、加强官员理想信念教育、优化行政责任体制机制,建构行政责任隐性模块和显性模块的强内聚弱耦合结构,为“为官有为”保驾护航。

关键词: 为官不为; 行政责任; 基层官员; 治理机制

中图分类号: D035 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-7835(2018)04-0089-06

一 行政责任与基层官员“为官不为” 现象剖析

行政责任有狭义和广义之分。狭义上的行政责任通常是法律意义上的行政责任,指行政主体不履行或不适当履行其行政义务,即主体的行为违反了一定的法律规范,并侵害受众的实质性权益。在这一定义下,行政责任更多指向于行政作为或不作为的客观责任,是责任主体必须承担的责任。而从广义上看,行政责任界定着行动者的行动限度和范围。行政机关及其行政人员必须忠实地遵循一定的政治制度,以此来维系基本价值和政治义务,忠诚于政治制度的各种规范细则,为公共利益服务,谨遵社会道德契约,依法履行政治、经济、文化和伦理义务。可见,广义上的行政责任不仅要求行政人员履职时“不出错”,即不做法律和道德禁止的事,更注重其执行有效的行政行为,要求行政人员做“可以使社会变得更美好的事”。

“为官不为”是基层官员行政责任缺失的具象表现。“为官不为”主要表现在两个方面:一是基层官员作为整个行政干部金字塔的底层,是上

级分配任务的承接者,然而许多基层行政人员表面对上级阿谀奉承,实际上对其安排的任务却总是执行不到位或者选择性地执行,以消极怠慢的情绪予以应付;二是基层官员的权力从根源上来说来自人民的主动让渡^①,基层官员是人民权力的委托者,但是在基层官员服务群众的实际过程中,未能真正将群众利益放在首位,面对人民群众日益多元的现实诉求不主动求适,“官本位”思维的长期存在削弱了“民本位”的应然地位。所以,从“为官不为”的特征、表现来看,“为官不为”所涉及的责任偏向于广义上的行政责任,属于行政伦理的范畴,其行为虽未触及违法底线但又确实不符合行政道德规范,更多地强调主观责任的缺失。笔者所界定的“为官不为”是指国家公职人员的行为虽然不违反法律规范,但却不符合法律精神、公仆精神,未能确保行政的有效性。

从“为官不为”的定义出发,“为官不为”之所以更多地表现在伦理道德层面,其根节点就在于行政责任二维结构的不平衡、不完善。张康之认为“公共行政体系包含双重结构:一种是显露于

^① 收稿日期:2018-03-14

基金项目:国家社会科学基金重大项目(18VSI01)

作者简介:盛明科(1978-),男,湖南长沙人,教授,博士生导师,主要从事政府绩效管理研究。

^①(法)卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2014年版,第18-19页。

外的显性结构,另一种是隐藏在显性结构背后的隐性结构,每一层结构都是由诸多要素构成的,是结构化的整体”^①,这种结构化的整体也可视作功能集合的模块。公共行政责任作为公共行政体系的重要组成部分,从广义的公共行政责任视角看,公共行政责任也相应地存在两种结构化的整体,即显性模块和隐性模块,这两个模块共同构成公共行政责任的二维结构。对公共行政责任二维结构进行二次解构,作为要素、功能集合的模块,其模块内部也天然具有独特的要素结构。公共行政责任的显性模块内部结构要素方面主要是指法律责任规范、体制、机制、制度等较为具体且拥有客观特征的要素,而行政责任的隐性模块方面则包括行为能力、意识、态度、信念等较为抽象且具有主体性特征的要素。从关系上讲,行政责任的二维结构具有动态性、统一性、协调性的特征,并且可以相互转化。只有当行政责任的两种模块处于动态平衡、强内聚弱耦合结构的状态时,行政责任体系才是健康的、稳定的,才能发挥出应有效能。

行政责任作为一体两面的结构,其下为行政法律意义上的责任规范,即体制框架式的显性因素,其上为行政道德意义上的责任意识,即伦理价值层的隐性要素。就目前的行政责任结构而言,人们普遍关注行政法律意义上的行政责任,这就表明显性模块要素在行政责任体系中所占比重过大,但法律意义上的行政责任往往是更低层次的、被动的;而道德层面的隐性行政责任因其结构比重太小,往往会被忽视。显性模块与隐性模块的比重失衡,偏重于显性模块内部结构的调整而无视隐性模块的重要性,基层官员所受的道德责任约束在质和量上都明显不足。行政责任的弱内聚零耦合结构导致了“为官不为”,许多基层官员虽然遵纪守法,履行了法律责任,但却在服务过程中表现出懒政慵政怠政等“不为”现象,在似乎合规的情形下,办事拖拉、推诿扯皮。

二 行政责任二维结构与基层官员“为官不为”的产生机理

“为官不为”产生于行政责任二维结构的失衡,这主要表现在三个方面:其一是隐性模块内部结构要素长期受到忽视,发育不良,集中表现为主体性责任的缺失;其二是显性模块虽然在比重方

面占有优势,但在内部结构质量上还没有达到应有水准,限制了其功能的有效发挥;其三是隐性模块未能与显性模块相互适应、融合、促进,而是处于一种零耦合的状态。

(一) 行政责任隐性模块内部结构要素发育不良

第一,基层官员缺乏责任能力。责任能力作为行政责任隐性模块的重要因子,是行政责任得以履行的前提条件。目前,我国基层官员市场存在严重的供需失调。从需求侧看,当前我国社会事务日益增多,涉及的领域越来越广,复杂性、专业性也随之加大;同时,随着信息网络的飞速发展,行政事务的处理也越来越依托于信息技术,政府与群众的信息交换也更多地通过网络平台进行,电子政府已成为时代趋势。这就要求从事政务工作的基层官员必须是专业型、技术型官员,具备在信息时代识别和处理各种复杂多变的问题的能力。然而,基层官员供给侧方面却存在诸多问题。虽然每年进入行政体制内的基层公务人员数量众多,但在质量上却并不尽如人意,行政管理知识的匮乏、未经过系统化的行政职位培训,使得基层官员队伍的技术化、专业化问题已成为了颇为棘手的难题;而与此同时,由于官僚体制的封闭性和公务人员自身的内省能力不足,导致很少有基层官员能意识到自身能力的不足之处以及如何弥补缺陷。

第二,基层官员缺乏责任意识。责任意识是行政责任隐性模块内部中的关键因素。登哈特夫妇指出,“在为公众提供服务的过程中,你可以获得一种特殊的成就感和个人满足感,这一切都源于为他人提供服务以及对公共利益的追求”^②。但是,随着基层官员对公共利益责任意识的不断弱化,这种成就感和满足感也就相应地异化成其他形式。在感性层面,部分基层官员选择公务员这份职业并非源于自身兴趣驱使,加之于公共事务在形式上的繁杂重复,降低了其作为一种职业的吸引力。基于此,一些基层公务人员将注意力转移到与公共事务无关的领域,例如打乒乓球、收集字画等娱乐活动,而这些“副业”吞噬着基层官员有限的精力,腐蚀了基层官员应有的责任意识。在理性层面,许多基层官员作为一个理性的“经

^①张康之:《公共行政的显性结构与隐性结构》,《行政论坛》2017年第1期。

^②(美)罗伯特·登哈特,珍妮特·登哈特:《公共行政:一门行动的学问》,谭功荣译,北京大学出版社2013年版,第1页。

济人”,投身公务人员队伍是因为这一岗位具有稳定性,以及由公务员身份所带来的精神满足和社会地位,更有甚者是为谋取不当经济利益而来。因此,在行政管理过程中,这部分基层官员必定会从个人利益最大化出发。例如,在执行一项公共事务时,如果做出偷懒和勤勉这两种不同行为,回报却是一致的,或偷懒并不会被惩罚而勤勉同样得不到奖励时,基于利己主义思想,这些基层官员往往会选择偷懒,这种博弈抉择就是造成“为官不为”现象的主要原因。

第三,官员缺乏责任信仰。责任信仰是行政责任隐性模块的灵魂。责任作为一个道德概念,承担责任本身就是一种理所应当的道德行为。为人民服务不是一个口号,而是一份神圣的承诺,投身公务员这个因服务人民而存在的岗位,本身就意味着同人民签订了契约,基层官员便有义务要履行这份承诺。目前,部分基层官员缺乏责任信仰主要表现在两个方面。其一是信仰的层次低,在广义上,信仰从来不曾缺失,缺失的只是更高层次的责任信仰。当前,不少基层官员追求“佛系”为官,其思想固化、价值观异化,大肆宣扬维稳主义、过度强调安分守己、固步自封等消极思想。特别是在当今多元化的社会环境大背景下,部分资历较老的基层官员更是受“官本位”惯性思维牵绊,秉持所谓“中庸之道”,既不干事也不得罪人的“好人主义”,只求自身“饭碗”得以保全,亦步亦趋,墨守成规。其二,责任信仰不能有效的指导实践。责任信仰如果不能指导实践,为人民服务也就成了一句空谈。2000年的陕西“野生羚牛顶人事件”^①中,在真正需要践行“以人为本”的情境下,部分基层官员却不敢承担责任,而选择“不为”。行政责任信仰的至高要义在于人民高于一切,缺乏责任信仰,必然履行不了为人民服务的庄严承诺。

(二) 行政责任显性模块功能低效

第一,行政责任分配、激励机制不完善。斯图亚特密尔指出,“如果能将权力与责任统一起来,那就完全可以放心将权力交给任何一个人。”^②然而,当前我国在行政责任分配方面存在以下几个问题。首先,权责分配不合理问题突出,权力与责

任在理想状态下应该是对等的,这种对等性表现在权力与责任的统一,但在实际的权责分配过程中,经常出现有权无责、有责无权的怪现象;其次,责任边界模糊,中央与地方、上级与下级、部门之间往往因为不能有效地界定责任边界,而对具体的公共事务相互推诿、扯皮,拒绝承担责任;最后,责任不具体、缺乏可操作性,目前各级政府以及其下的各行政单位在制定责任清单过程中,过于宏观而不够具体,弹性有余但刚性不足,在责任落实以及追责过程中往往不能有效划定责任。而激励方面,在物质层面,我国基层公务员的基本工资普遍偏低,并且工资增长幅度远低于CPI的增长幅度。此外,由于受到名额限制,奖励工资在分配上存在较多不公平现象,基层官员往往享受不到;同样,基层官员晋升空间狭小,升迁竞争十分激烈。据统计,科员以下层次的公务员升迁比例只有100:1.45,并且升迁的时间成本极高。另一方面,精神层面的激励机制则更不完备,以荣誉激励机制为例,受严重的官本位、荣誉腐败、荣誉授予程序不规范等因素制约,荣誉往往成为领导的专属,成为利益交换的资源。

第二,行政道德责任监督体制不健全。其一,我国行政道德责任监督立法滞后。虽然我国已经出台了一系列相关的法律法规,诸如《行政监察法》,但这些颁布的法律还存在很大不足,特别是基层政府权力监督的法制化程度较低,监督性法规的滞后性、抽象性和执行的灵活性,大大削弱了其自身的权威性^③。一方面,行政事务日益繁杂,“为官不为”越来越具有多元性、隐蔽性,诸多行为已经超出了原本设定的范畴;另一方面,行政责任监督立法重实体而轻程序,重结果而轻过程,这就导致了众多行政人员在为公众服务的过程中,虽然结果上并没有“不作为”,但却在操作层面刁难群众,办事拖拉。其二,行政责任监督主体多元无序。我国的行政责任监督主体包括政党、人大、政府内部监察部门、司法、社会组织、公民等,这些监督主体由于职能重叠、权责不明、缺乏沟通、互不统属等问题导致我国现行的监督体制难以有效的运转。其三,责任监督方式单一,目前的监督方式采用的是传统的“内外二分法”,这种

^①“野生羚牛顶人事件”中包括村镇干部在内的所有官员由于怕担责,在受害者面临死亡威胁的危急时刻,还是选择了层层上报这种程序繁浩的手段,耽误了宝贵的救援时间,最终导致两人死亡。

^②斯图亚特·密尔:《代议制民主》,商务印书馆1982年版,第192页。

^③李双清,刘建平:《基层“雁过拔毛”式腐败生成的法理透析与防治对策》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2017年第3期。

监督方式忽视了责任主体自身的监督设计,这种内在性监督机制的缺失,容易导致监督过程中难以实现具体化、量化,缺乏可操作性。

第三,责任追究机制不落地。从“为官不为”的内涵界定中可知,“为官不为”的主体行为并没有触碰到法律界线,所以归责过程是难以用定性评判的。由于目前还没有出台相应制裁“为官不为”的法律文件,一旦某些官员出现“不为”行为,往往难以对其进行追责。问责体追究体系本应是多主体、多方位、多层次的,但在现实中总是容易出现各种方面有效性缺失的问题,问责主体间关系模糊、问责缺位、问责层次低,这直接导致问责追究机制的非常态化运行。而且问责追究机制的生成,本身也受诸多因素限制。

(三) 二维结构关联: 行政责任隐性模块与显性模块不相融

行政体系中的诸多要素诱发基层官员“为官不为”现象,除了行政责任中隐性模块比重不足、显性模块质量不佳外,更严重的问题是行政责任体系中显性模块和隐性模块的相适度还不够,零耦合结构不能实现模块之间的有效互动和转化。

首先,行政责任隐性模块与显性模块不相契合。在以往的行政责任结构建设上,受韦伯传统“官僚制”的影响,在行政责任的制度设计上,以“理性人”作为出发点,过于强调管理上的“非人格化”,忽视价值对人的影响作用,所以在面对以“复杂人”形式出现的现实行政人员,传统的责任制度往往太过刚性而弹性不足。与此同时,改革开放以来,社会迎来了巨变,传统封闭、计划经济体制下的行政伦理已经倾覆,而与开放、市场经济体制相适应的行政伦理尚未建立,基层官员在处理政务时,没有正确的价值规范引导,处于一种迷茫状态,即这种潜在的、尚未完全发育的隐性要素未能与我国现在的责任制度体制相接榫。

其次,行政责任结构中的显性因素未能有效地转化为隐性因素。责任作为社会价值诉求和行政必然要求,当责任分配、责任监督、责任问责等行为以政策文本以及制度化的行动方案等形式呈现时,有必要将这种以制度、机制为外部表现形式的责任价值移植或者转化到行政责任隐形结构中去,也就是要将责任价值内化为基层官员的一种自发的价值追求。然而,现实的情况却不尽如人

意,部分基层官员受到各方面因素影响并没有真正将社会责任、社会公平、人民至上等制度意蕴内化于心,就好比病患需要打针,医护人员却一味重视注射过程中所使用的蒸馏水、针管、刻度,但却将对病症起最关键作用的药粉忽视了,那么只被注射了蒸馏水的病人是难以根除顽疾的。

最后,行政责任结构中的隐性因素并没有促进显性模块功能的有效发挥。一方面隐性因素制约着显性模块功能的发挥。当前浮躁的社会气息使不少官员存在金钱至上观、官本位思想等,此类歪风邪气对责任清单制度、责任监督制度等显性要素产生极大的削弱作用;另一方面,隐性因素不能有效发力。我国传统文化中,有着诸如胸怀天下、济世为民的为官哲学,当前我国极力宣扬以人为本、为人民服务等民主思想以及在社会主义文明建设过程中所提倡的社会主义荣辱观、二十四字核心价值观,然而这些正确的价值观念并未充分发挥引导作用,未能有效地推进责任制度、机制的优化落实。

三 行政责任视域下基层官员“为官不为”的治理对策

在全面深化改革攻坚的关键时期,根治基层官员“为官不为”必须从行政责任维度入手。行政责任二维结构的显性与隐性两大模块在功能上处于一种低内聚状态,在结构关联上两个模块之间不通不融,处于零耦合状态。立足于行政责任二维结构的低内聚零耦合属性,治理“为官不为”,需要构建强内聚低耦合的行政责任二维结构。这就要求,既要健全隐性模块内部要素,重视显性模块内部结构优化,有效发挥各个模块的功能,也要构建两大模块的互通互融机制,这种关联机制不是复杂无序的强耦合结构,而是一种简单、直接、高效的适度弱耦合结构。

(一) 强化责任认知教育,唤醒基层官员责任意识

基层官员履行行政责任的道德自觉也取决于其对行政责任的认同度和接受度^①。因此治理基层官员“为官不为”应当先强化其责任认知,以现代行政责任理论消除传统行政文化中的消极成分,让官员们深刻领悟服务型政府的民本位主旨,意识到在新形势下行政主体责任内涵的变化,明

^①周霞:《行政责任伦理视域下公务员廉政教育对策分析》,《中共贵州省委党校学报》2011年第1期。

确基层官员作为人民公仆的行政责任,进而培养正确的法制意识、民主意识、服务意识以及权责一致的实务性行政理念。只有基层官员自身责任意识觉醒,才能促使其认清自身能力和素质的不足之处,不断努力修正行政主体的短板性问题,从而在公务人员供给储备方面,为各基层组织输送所缺的具备高度专业性和责任感的人才,更好地为人民服务。

(二) 加强理想信念教育,塑造基层官员服务责任精神

用外在的责任规范内化为行政主体心中的责任信仰是治理基础官员“为官不为”的关键之举。行政责任作为行政权力的一种内在约束机制^①,强调理想信念教育即是发挥基层官员内在的“自律”行为,这是一种感性方面的责任。当每个行为主体对责任有着高度的认同感时,就能激发出其内心为民服务的热忱,而达到公私分明,实现阳光行政、快乐行政,从而会减少“不为”行为的发生。此外,理想信念不是空洞的,它有具体的内容,且应落实在行动上^②,要促使基层官员将责任感长时间地保留下来、自觉履行为人民服务的行政责任,还需要在一定的内在认知基础上,将信念实践化、具体化。具体而言可以开展一系列讨论党中央最新政治成果、学习先进服务代表的事迹等,以榜样的力量带动服务热情。当基层官员将外在的责任制度、机制等规范内化为崇高的责任信仰,具备了崇高的为人民服务的责任信念后,各种“不想为”“懒作为”的现象就会从根源减少。

(三) 直面责任冲突,提升基层官员责任担当能力

道德教育旨在“促进道德判断的发展及其与行为的一致性”^③,其最终目的是将意识转化为实际的行动力。在体制转型期,新体制在诸多领域都存在着“真空”“断档”状态,新旧替换衍生出诸多矛盾,基层官员面临各种由利益冲突引发的责任冲突。部分官员存在在责任冲突面前难以抉择和实际担当能力不足的问题,在一定程度上导致了其为了免罚而“不为”。行政行为的公共性要求公务人员必须秉承社会利益高于个人利益的信

念,并将之践行于实际。在实际中可以采取案例分析和情景演示法,开展模拟案件分析,引导基层官员在情境模拟中分析复杂形势,直面矛盾冲突、找准自身责任定位,做出符合社会责任伦理的正确选择,以便其在实际生活中将之实践运用。只有基层工作人员真正学会在利益责任冲突中坚守行政责任,才能真正让“为官不为”现象得以绞杀。

(四) 优化基层行政组织责任体制与机制建设

首先,落实责任清单制度,健全责任监察体系,形成一个全方位、多层次、强有力的责任体系网络,是解决“为官不为”的重要保障。建立责任清单制度,责任清单明确“各级政府对照权力清单列出的职权事项,对每一项的责任主体、责任依据、追责情形、事中事后监管等以清单形式向社会公布”^④。落实责任清单制度就要求政府必须做到以下几点。第一,明确政府职能;第二,对职位进行详细调查,形成职位说明书;第三,遵循权责一致、权责明确的原则;第四,责任以清单形式明确列示出来,向社会公布,接受社会监督。同时,要提升基层行政监督体系整体效能,必须坚持内外兼治。要在基层组织内部建立强大的监督机制,建立一个专司行政监督协调的权威机构,赋予其相对独立的地位和较大的权威,以此统一协调整个基层内部各个监督主体对基层官员“为官不为”的监察管理;同时加强外部监督,必须确保权力在阳光下运行,保证权力时刻处在监督之中^⑤,充分发挥舆论监督、人大监督的作用,建立并疏通相应的监督投诉渠道,必要时可以采取相应的奖励措施鼓励公民对基层公务员进行评价监督。建立道德自审机制,可以通过基层公务员召开批评与自我批评会议的形式,对自身存在的“为官不为”行为进行自查自改。

其次,完善责任激励机制,强化责任考核、追究机制,为“有为”提供动力支持。必须建立和完善薪酬制度,建立薪酬增长机制,特别是要重视发挥奖励工资的作用,将奖励工资的名额向基层倾

①张国庆:《公共行政学》,北京大学出版社2007年版,第464页。

②刘吕红:《中国共产党坚定理想信念的当代意蕴》,《湖湘论坛》2017年第2期。

③科尔伯格:《道德教育的哲学》,魏贤超,柯森,等译,浙江教育出版社2000年版,第88页。

④盛明科:《政府责任清单制度的法治逻辑与实践路径》,《湖南社会科学》2016年第5期。

⑤文宏,杜菲菲:《镇街一把手腐败行为的演化机理与治理对策——基于2009—2017年镇街腐败案例的内容分析》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2017年第5期。

斜,严格规范奖励工资的发放程序。同时着重发挥荣誉激励对公务员行为的巨大影响作用,在荣誉激励制度的设计上,必须对受表彰的公务员进行严格审查,在审核和发放程序上公正公开,提升这一荣誉的公信力、吸引力。还要建立科学民主的考核系统。特别要重视效能指标,即基层官员行政行为给社会带来的实际效益。具体施行责任考核时要根据不同岗位制定不同的具体评价标准,将服务客体即人民群众的满意度纳入考核范围。在责任考核结果的运用上,应严格公正地将结果运用到对基层官员的奖惩升降中。同时,建立容错纠错机制,先说服后教育再惩戒,对于部门刻意隐瞒相关责任人未能履行行政道德责任的情况,对部门负责人同样进行严惩。

(五) 增强行政责任二维结构的互促进作用

从规范作用的范围来看,显性因素与隐形因素对人们行为有着不同层次的要求。前者一般只能规定最起码的行为要求,而后者可以解决人们精神生活和社会行为中更高层次的问题,例如,道

德可以要求人们“毫不利己,专门利人”,而法律制度只能规定人们不许损人利己或损公肥私。所以我国亟待加强行政伦理立法以法律的形式明确规定行政人员必须履行行政过程中的责任,懒政、怠政将面临法律的惩治;同时建立相关行政伦理执法部门,专门负责行政伦理法规的落实。将道德伦理因素融入到体制建设中去,使行政责任体制、机制更加具有弹性。与此同时,在行政责任法律制度建设的同时,必须符合本国的国情,特别是基层官员自身的情况,在基层官员普遍自身素质不高的情况下,盲目借鉴西方行政责任制度建设的经验,追求制度建设的西化必然会导致制度安排的失败,也无法发挥出制度的引领规范作用。行政责任隐性要素为中国行政责任体制机制提供内在动力,行政责任显性要素为行政责任思想价值提供制度保障,治理“为官不为”需要隐形模块和显性模块共同发挥作用,既要发挥体制、机制的规范和强制作用,又要发挥行政伦理道德的教化和引领作用。

The Producing Mechanism of the Phenomenon and Countermeasures of Grassroots Officials' Neglect of Their Duties

SHENG Ming-ke & LUO Juan

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The neglect of accountability by officials is an undesirable political phenomenon where individual administrative behavior does not match the requirements of their positions and wanders above the legal bottom line and moral standards. The behavior of officials neglecting responsibility arises from the poor development of the internal structure of the implicit module of administrative responsibility, the incompleteness of the hidden elements such as consciousness, ability, and belief of the subject of administrative responsibility. Meanwhile, it is also limited by the administrative responsibility system, institution, and mechanism. To govern the phenomenon of neglect of responsibilities among grass-roots officials, we must further strengthen the education of officials' responsibility perceptions, strengthen the education of officials' ideals and beliefs, optimize the institutional mechanisms for administrative responsibilities, and construct a strong cohesion-weak coupling structure of implicit modules and explicit modules of administrative responsibilities.

Key words: officials' neglect of responsibility; administrative responsibilities; grassroots officials; governance mechanisms

(责任校对 蒋云霞)