

当代中国政府公务员责任体系 及其实现机制 研究

王美文 著

 人民出版社

当代中国政府公务员责任体系 及其实现机制研究

王美文 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府公务员责任体系及其实现机制研究/王美文 著

—北京:人民出版社,2008.9

ISBN 978-7-01-007288-3

I. 当… II. 王… III. 公务员制度-研究-中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核(2008)第 138689 号

当代中国政府公务员责任体系及其实现机制研究

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGFU GONGWUYUAN

ZEREN TIXI JI QI SHIXIAN JIZHI YANJIU

王美文 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20.5

字数:314 千字 印数:1-3000 册

ISBN 978-7-01-007288-3 定价:39.50 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

序

对于任何现代民主国家和社会来说,责任问题都是基本的、首要的问题,也即要成为现代民主国家和社会,就需要政府及其公务员切实承担起对国家、社会、公民的责任,既然有责任就需要有一套适宜的机制来保障其实现。从早期的政治学、行政伦理学,到今天的管理主义新思潮,无不将目光聚焦到政府及其工作人员的责任思维之上。尤其是当人们将政府与私营部门进行比较之后,发现二者之间的差距是如此之大,虽然私营部门的责任关系及运营模式也有这样那样的问题,但在政府责任状况的反衬下,私营部门的责任关系及运营模式被认为是近乎完美的,或者说日益被看作为是一种最佳模式了。由此说明,政府部门的责任存在着极大的未尽人意之处。总的看来,问题主要出在三个方面:一是政府责任本身体系庞大、目标模糊、难以测量,因而,在责任的定位上就处于一种复杂且困难的境地;二是政府公务员作为责任实现的主体,其在履行责任时往往受到各种反方向主观作用力的干扰;三是政府部门缺乏一套完善的责任机制,这个机制所涵盖的两个层面都存在着值得关注的问题,一是在公民委托人与政府代理人之间的分歧使这种责任机制存在着明显的缺陷,二是政府委托人与公务员代理人之间的分歧也存在着管理上的难题。无论从哪个角度来看,实现政府责任最关键的中介是公务员,如何做到政府通过责任管理使政府责任成功有效地转换为公务员责任,并使公务员无论从主观意识上还是客观行动与结果上都做到高度负责,这是世界各国理论界与实践界都在竭力思考的重点和难点问题。

尽管国内外关于政府责任及其实现问题的研究都在拓展延伸中,呈现出百花齐放的局面,但总起来看仍存在很多的不足,其中最主要的问题在于缺乏

一种将各种政府责任及其实现机制方面的原理、规律等整合起来形成一套相对完整的研究体系,并且将这些已有的研究成果运用到中国的实际当中去作真正的本土化实践的创新思维和有效举措;其次是大多数相关研究仅仅停留在对政府责任的直观剖析上,而没有明确直接地针对政府责任实现的主体——公务员来进行研究,也就是说,目前对公务员的研究大多只是单纯地将其放在公务员制度这一相对狭窄的体系框架中,缺乏跳出公务员制度这一相对狭窄的体系框架,结合政治体制改革(含政党体制改革)、政府机构改革、公务员工作方式、方法、技术的改革等问题进行思考的,能宏观与微观、静态与动态相结合的系统综合的角度进行分析论证并不多。此外,在这个领域里更有许多理论问题与实践问题研究广度与深度均很不足,尚需要作进一步深入探讨和拓展思考。这些问题主要集中在以下几个方面:第一,对政府责任理念的理论原理研究仍然缺乏完整的体系,需进一步作系统化研究;第二,对政府与公务员之间的关系缺乏全面的思考。一般来说,学者们大都是从政治关系和法律关系进行的研究,而缺乏从更加客观、更加全面的公私两条线索进行的对照分析,因而也就相应缺乏对公务员所承担的责任体系及其与政府责任体系之间的关系清晰的认识和把握;第三,对公务员责任及其实现机制的分析更为薄弱,甚至找不到一个完整的对责任实现机制从概念涵义到包含环节到关键要素等方面比较成熟且公认的统一界定,更缺乏综合内外力量、环节与要素等的系统研究基础,尤其对政治体制、行政体制的责任关系缺乏明确的梳理。大多相关研究都只是围绕其中一个点或面(如行政问责制)而进行的,这种研究往往不能总揽全局、整体考察;第三,对公务员的责任管理及责任配置没有针对部门、岗位、个人逐层明确分解;不同性质、不同类别、不同级别岗位的公务员所负有的责任形式没有侧重、不加区分等。对公务员分类缺乏理论上的认识就必然造成集体责任和个体责任界限模糊,因而往往以集体责任代替个人责任,也使得领导类公务员与非领导类公务员笼统承担政治责任、行政责任、法律责任和道德责任,而这显然与实际工作性质不符。这些都直接导致责任政府操作层面上的困难;第四,对于问责制的关键环节——责任追究缺乏对实践可行性的研究,而在实践中责任追究往往会在法、理、情上难以协调,尤其是

在当前各项配套制度不够健全的背景下所造成的合法却不合理,或合理而不合法的责任追究实例也时有发生,与此相关的理论研究也远未跟上;第五,现实中公务员责任在种种主观、客观原因的影响下难以达到理想状态,甚至存在大量的责任缺失现象,这些都严重影响了我国政府工作的效果及目标的实现,正由于缺乏系统的研究,因而也就缺乏一个综合系统的、宏观战略上的和微观操作上的分析与思考,这种理论的滞后性显然不能满足现实发展的需要,必须有所突破和改善。

公务员作为公民自愿联合组建的政府组织的代表,拥有特殊的事业身份和行使公共权力的特殊权利,既与政府组织有着某种委托与被委托关系,也与公民之间有着直接或间接的委托与被委托关系,其功能在于运用其他社会成员所不具备的公共权力,承担起无可替代的社会公共管理和公共服务职能,这一点内在地决定了从事公共行政活动所必需奉行民主取向和效能取向两个基本的也是最为重要的原则。在美国,公务员管理被普遍认为是民主社会和有效行政管理的关键。而公务员管理的根本目标便是促使其高水平高质量地履行职责。人类社会的政治文明愈是发展进步,公务员履行责任就愈具有挑战性,并且愈要更多地接受来自包括自身、公众和社会多方位更加严密的审视与监督。具备高度的责任性和负责精神是一名公务员所必须的品格,也是现代政府提高效率和效益,提升其公信力、保持其活力的根本依靠。近些年来,责任政府等相关问题的研究在国内外学术界得到普遍的关注和重视,不仅是理论界对责任政府理念及模式进行广为论证与诠释,在实践领域也在逐步探索完善政府责任的实现途径,理论与实践之间不断相互推动促进,形成了当前形势下对政府责任问题,对政府公务员责任体系及其实现机制的理论研究和实践发展显得尤为必要与重要。对这一问题结合实践作理论上的深入系统的研究探索,推进我国政府管理及公务员制度创新,这对于改进政府运行效率和质量,促进现代民主高效政府建设具有重大的理论和现实意义。

《当代中国政府公务员责任体系及其实现机制研究》这部专著将公务员责任体系及实现机制作为研究主题,从公域与私域的分隔等较为新颖独特的视角作出了一系列重要的理论探索,针对当前中国政府公务员的公共责任实

践中提出的一系列棘手问题进行深刻的反思与回应。这为学界的理论探讨和政府的实践总结与推广提供了值得关注的思路与对策。当然,这部著作也难免存在这样那样的不足与欠缺,有些问题是可以再探讨的,但我以为,理论研究的可贵之处并不在于正确地解释了什么,也不在于得出了什么正确的结论或创见,而在于能够提供一些有益的方法论启示,在于提供一种新的研究视角和路径,在于提供有学术价值的信息资源和符号系统。《当代中国政府公务员责任体系及其实现机制研究》正是这样一部以“责任”这一古老的政治学、行政学、伦理学共同的研究主题为中心,站在政治学之政府、公民、社会关系解读基础之上,以当代中国政治体制关系为背景,综合分析了中国社会宪政制度、政党制度、公务员制度框架下的公务员责任体系构成,并从科学管理的角度探讨了公务员责任实现的逻辑环节,分析了实践中公务员失责问题的现象及其根源,较系统地提出了制度创新的富有建树的思路,从理论的思辨性回归到实践的可行性,是本书的一大亮点。作为美文的博士生导师,我一方面要郑重向致力于相关学科研究和相关问题实践的读者诸君推荐之,另一方面也要向美文热烈祝贺之,祝贺美文博士论文的顺利出版。

是为序。

施雪华

2008年8月6日于北京

目 录

序.....	施雪华	1
第一章 政府责任的一般理论及实践.....		1
第一节 政府责任的一般理论.....		2
一、政府责任的功能与特征		2
二、政府责任的价值体系		5
三、政府责任的理论基础:统一关系下对公共权力的期待.....		7
四、政府责任的逻辑原由:制衡关系下对公共权力的防范		10
第二节 东西方政府责任理论纵览		12
一、东方传统政府责任理论.....		12
二、西方政府责任理论.....		18
三、马克思主义之政府责任理论.....		26
第三节 东西方责任政府实践		29
一、东方责任政府实践.....		29
二、西方责任政府实践.....		34
三、社会主义责任政府实践.....		41
第二章 当代中国公务员与政府间责任关系		43
第一节 公务人员与政府间责任关系的发展演变		43
一、主从关系.....		44
二、委托代理关系.....		46
三、服务关系.....		47

四、雇佣关系·····	48
第二节 当代中国公务员与政府间责任关系定位·····	50
一、责任关系的政治定位·····	50
二、责任关系的法律定位·····	52
三、责任关系的伦理定位·····	56
第三节 当代中国政府公务员责任的总体定位·····	59
一、总体价值定位·····	61
二、基本内容定位·····	63
三、权能重心定位·····	68
第三章 当代中国政府公务员责任体系分析之一:角色维度·····	71
第一节 公务员身份角色的双重性及其相关问题·····	72
一、公务员身份角色构成的双重性·····	72
二、公务员主导身份角色的排他性·····	73
三、公务员身份角色行为的双重性及区分·····	76
第二节 公务员不同身份角色下的权责关系·····	78
一、私人身份角色下的权责关系:权利本位·····	78
二、公共身份角色下的权责关系:责任本位·····	79
第三节 公务员不同角色下权利责任关系·····	84
一、公共角色责任与其私人角色权利之间的协调统一关系·····	84
二、公共角色义务与其私人角色权利之间的矛盾对立关系·····	85
三、公共角色责任本位限制私人角色权利本位·····	86
四、公务员公民权利受限内容及依据·····	89
第四章 当代中国政府公务员责任体系分析之二:性质维度·····	93
第一节 主观责任与客观责任之分·····	93
一、主观责任的属性及其特征·····	93
二、客观责任的属性及其特征·····	95
三、主观责任重价值轻制度的偏颇及困境·····	98
四、客观责任重制度轻价值的偏颇与困境·····	99

五、主观责任与客观责任的合理关系	101
第二节 积极责任与消极责任之分	105
一、积极责任的内涵及特征	105
二、消极责任的内涵及其特征	107
三、积极责任与消极责任的合理关系	108
第三节 主观责任、客观责任、积极责任与消极责任间的关系、问题 及解决办法	110
一、责任间的关系	110
二、责任间的问题	113
三、责任间问题解决的方法	114
第五章 当代中国政府公务员责任体系分析之三：内容维度	116
第一节 政治责任、行政责任、法律责任、道德责任之分	117
一、政治责任	117
二、行政责任	120
三、法律责任	123
四、道德责任	127
第二节 政治责任、行政责任、法律责任、道德责任间的关系及问题	130
一、四类责任的总体关系	130
二、四类责任间的相关性及其问题	135
三、四类责任间的差异性及其问题	140
第三节 理顺四类责任的关系及解决问题的思路与方法	153
一、理顺四类责任的关系	153
二、明确四类责任的主体	155
三、分设四类责任的管理模式	158
四、区别四类责任的追究形式	160
第六章 当代中国政府公务员责任实现的理论模式及现实制约	164
第一节 当代中国政府公务员责任实现机制	164
一、责任实现机制的理论模式	165

二、责任实现机制的悖论	174
第二节 当代中国政府公务员责任实现的主观制约因素	177
一、责任主体主观认识的偏差	177
二、责任主体自我保护导致信息不对称下的监督乏力	182
三、社会文化环境的扭曲	183
第三节 当代中国政府公务员责任实现的客观制约因素	186
一、责任主体责任能力的客观有限性	186
二、责任客体的局限与滞后	187
三、责任组织管理的疏漏	192
第七章 当代中国政府公务员责任实现的战略选择	198
第一节 政治战略	198
一、建构现代宪政体制下的政府及其公务员责任体系	201
二、理顺党政宪政关系	205
三、理顺司法机关、检察机关对政府的监督关系	208
四、强化社会监督	211
第二节 组织管理战略	213
一、统分结合:确立权威效能公务员责任体系	215
二、刚柔相济:打造现代科层体制下的公务员责任体系	223
三、适时调整:改善组织层级与部门间公务员责任体制关系	236
第三节 法治战略	237
一、内部管理法制化	238
二、执法边界法制化	239
三、履责行为法制化	240
第四节 文化战略	242
一、激发责任意识文化	242
二、确立责任制度文化	246

第八章 由责任实现机制角度透视当代中国公务员制度的实践进程	
及创新思路	254
第一节 以分类制度为基础的公务员责任分配机制及创新	255
一、交叉重叠的公务员分类制度	255
二、混淆模糊的公务员责任分配机制	259
三、权责失衡的公务员负责制度	261
四、公务员分类制度创新与合理分配公务员责任	265
第二节 以考核制度为中心的公务员责任监控机制及创新	267
一、对政治性公务员的考核及问题分析	268
二、对非政治性公务员考核过于注重民主因素	271
三、形式笼统缺乏实效的公务员责任监控机制	273
四、加强公务员责任监控的针对性发挥公务员责任监控实效	274
第三节 以奖惩制度为方式的公务员责任激励机制创新	275
一、单调僵化的公务员责任奖励制度	275
二、形式大于内容的公务员责任惩罚制度	277
三、公务员责任激励机制创新与切实实现公务员激励效果	284
结语 全面建设当代中国新型责任政府	286
参考文献	290
后 记	316

第一章 政府责任的一般理论及其实践

在现代民主政治国家里,公共权力无论名义上还是实质上都来源于公民权利的让渡,所以从主属关系的角度来理解,公民始终是公共权力的“所属主体”,这一点毫无疑问。由此可见,国家和政府只是公共权力的实际“行使主体”,公共权力始终不能脱离“所属主体”而单独任意行动,这一点不仅在理论上得到了一致的认同,形成了共识,并且在一切较为进步的国家形态和政治体制中都以法律的形式加以了明确的规定。事实上,任何权力都内在具备这样的一种矛盾属性,即公共权力的公属性与其私掌性间的矛盾,公属性表明其在社会公共管理和服务中的不可或缺性,要保持社会的统一、稳定状态,并且不断取得新的进步,那么就离不开权力的调控,离不开公共权力公平正义的公共影响与公共服务,换句话说,公共权力是为社会整体发挥公共事务管理和服务职能而存在的;而另一方面,公共权力的“私掌”现实又可能使其异化,或者失去控制,从而转化成一种反面的强权危害力量,走向背叛社会甚至侵犯社会的对立一面。所以,对公共权力客观正确的价值判断应该也必须是一分为二的,即公共权力具有代表社会公正、维护公民权利的“善”的价值,也有一种潜在的威胁和危害社会及公民权利的“恶”的劣性。公共权力的矛盾性是实际存在的,那么解决这种矛盾又是必要并且是至关重要的。从某种意义上来看,近现代政治理论实践的主题就是围绕如何解决公共权力的矛盾性而展开的。应该说,对公共权力课以相应的责任要求,建立相互配合、相互制约的公共权力责任体系既是一种基础性、根本性的必然安排,也是一种合乎逻辑的必要设计。政府责任的明确定位与推行正是基于这样一种思路下凸显出来,其作为

现代民主政治发展的产物开始不断得到发展和完善。

第一节 政府责任的一般理论

一、政府责任的功能与特征

政府责任的含义有广义和狭义之分,广义政府责任是指政府对公民依法提出的各种合理性要求,都有责任去满足或作出回应;狭义上来看,政府责任是指政府对国家的法律规定具有执行责任,如果违背该职责,政府及其成员就必须承担相应的法律或者其他类型的惩罚性处理。从这个意义上来看,责任政府实质上就是明确政府责任,一旦政府及其公务员未履行好职责,便要实施责任追究,所以实质上,政府责任就是一种责任追究制度。此外,政府责任还可以被分为对内责任和对外责任,外部责任体现的是政府与社会、公众之间的负责关系和内容,内部责任是指政府在处理内部组织结构的分工与合作关系,调动组织机构成员的积极性与活力,并且规范组织成员的行为,防止权力的滥用等。显而易见的是,内部责任终究是为实现对外责任而服务的。^① 现代民主国家政府从事的公共管理活动必须奉行两个基本原则,那就是民主和责任。我国制订的《全面推进依法行政实施纲要》明确提出:“行政机关依法履行经济、社会和文化事物管理职责,要由法律、法规赋予其相应达到执法手段。行政机关违法或者不当行使职权,应当依法承担法律责任,实现权利和责任的统一。依法做到执法有保障、有权必有责、用权必受限、违法必追究、侵权需赔偿。责任政府体现的是民主法治政府的应有之意,也是现代政府的必然要求。”

具体来看,政府责任的基本要求包括以下几个方面:一是有权必有责,权责必须统一;这是公共权力的特点。公共权力行使者依照法律的规定行使公共权力,同时,又要承担公共责任。权力与责任是一个不可分割的统一体,二

^① 金太军:《公共行政的民主和责任取向析论》,《天津社会科学》2000年第5期。

者相互作用,相互促进,共同存在于现代民主政治体制关系中。权责统一包括两层含义:第一是政府权力行使者的行为违反了法律规定,必须承担违法责任;第二是权力人必须行使权力,不得选择放弃,放弃、不作为也是违法的,也要承担责任;二是用权受监督。即在行使公共权力的同时,必须受到来自权力机关、司法机关及行政系统内部的严格监督,也要受公众的监督。众所周知的是,不受监督的权力是危险的权力,绝对不受监督的权力则是腐败的权力;三是违法必追究。即通过建立完善的政府及其公务员问责制度与责任追究制度,对失责或违法官员进行政治性、经济性的处罚。

政府责任具有与其他性质的责任相区别的基本特征,这些特征主要表现在:

一是政府责任以追求公共利益为价值取向。政府行政和社会管理工作的推行,其主要目的与动机是为了谋求社会的公共利益,为全体公民服务,并以最好的服务来争取公众的拥护与支持。美国公共管理大师盖伊·彼得斯在其《政府未来的治理模式》一书中写道:“对公共利益的关注也许是整个改革运动最重要的组成部分,政府工作人员在改革过程中应该思考的基本问题是,所采取的改革方案以及政策过程的结果能否使公众受益。”^①可以说,公共利益是政府一切责任活动的终极目标,是政府存在的根本合法性依据,也是公共组织发展的逻辑起点与终点。

二是政府责任以法律限制下的强制权为保障。也就是说,政府可以选择各种不同的治理工具来保证其实行公共利益这一目的。学者胡德从政治的观点分析政策工具的选择,认为政策工具不是技术或经济理论问题,而是信任与政治事务问题^②。政府作为执法机构,为保证国家公共安全及公共利益目标的实现,必须具备较充分的执法保障条件,一方面,政府需要办公人员、办公经费、办公所需要的其他一切相关物质设施,这是政府实现其责任所必需的硬条件;另一方面,政府还必须具有一定的执法强制权,使其在遇到各种人为阻力

① [美] 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2001年版,第22页。

② Hood, Christopher (1983.9). The Tool of Government. London: Macmillian

时能够保证正义战胜邪恶,保护公民生命财产安全与公共利益安全。这是政府责任实现的软条件。两种条件都是必要条件,都是必不可少的。但是政府拥有行政强制权并非是说它能够无限度、无限制地使用这种特权,而是受到法律法规的严格控制与限制的,即行政强制权必须在符合法律法规的要求基础上行动,任何缺乏法律授权或非由法律明文许可的强制行动都是违法违纪的行动,都必须坚决依法纠正处理。

三是政府责任的目标大多模糊且不测量。政府的责任就是要创造公共利益,但公共利益的目标大多是抽象模糊的,它似乎只是作为行政人员提醒自己负有为公众服务的公共责任的一种象征性符号,因而,公共责任在测量产出和生产力方面都存在着内在的困难。它缺少和私人部门中的利润相类似的“底线”标准,而相反,在政治中,很少有意见一致的目标或测量这些目标的标准,而且很难判定组织中的每一个成员都会服从这些目标或标准。因而,无论是个人、群体或是整个组织,在公共部门的管理中到处存在着测量绩效的困难。而实际上,政府组织的服务对象不仅差异性大,而且对于行政人员的期望也很多,例如,既要求他们尽可能多地承担公共责任,又期望他们将一切职责任务完成得尽善尽美等。总之,政府责任往往是模糊、不易测量的,而公众的期望既多且高,这样一些公私之间的冲突和矛盾往往在所难免。

四是政府责任实现的过程与结果都受到高度的关注和监督。政府责任因为与广大公众利益密切相关,因此政府的一切所作所为都应该也必须是公开透明的,也必然会得到新闻媒体与公众舆论的监督和批评。正因为如此,当前许多国家设立“阳光法案”,公务员财产申报制度,重大公共政策或工程项目公开招标等,其目的就是顺应公众密切关注的和进行监督的要求,使政府责任更大程度地实现以民意为依据。^①

五是政府责任的实现依靠制度化规范化的责任组织管理。政府责任的履行及完成质量既依赖公务员个人道德素养、责任意识等内在动力机制,即是公务员的良心和责任感等伦理道德因素,还更多地依赖于外在制约机制,也就是

^① 陈振明:《公共组织理论》,上海人民出版社2006年版,第5—6页。

有关指导和限制公务员行为和活动的法律、规章制度、工作程序、工作过程等标准化规定等。可以说,政府责任是所有责任中规范性最强的一项责任。

二、政府责任的价值体系

根据行政学家斯塔林的观点,政府责任涵盖的基本价值在于:回应——政府必须针对公众对政策制订与政策调整的接纳与否以及提出的要求作出反应;弹性——政府必须全面综合性地考虑到各个不同群体、不同地域的差异制订和执行政策;能力——政府能够恰当、合理地胜任制订政策与执行的职责任务,有能力指引和控制自身保持谨慎负责的态度及行为,采取效率和效能的方式,充分实现公共目标,达到公众期望的结果;正当程序——政府的执法活动必须接受法律的限制,保证严格依法行政;负责——政府及其官员必须对其外部的公众或公众代表负责,一旦出现过错时,必须承担相应的责任处罚;诚实——政府必须保持对公众的诚意,既要向公众公开政务信息,还要切实有效地创造条件,使公众真正地参与到政策制订及执行过程之中。^①也就是说,政府责任的价值贯穿公共政策之中,体现在政府决策方式、政府决策能力以及政府决策的精神追求之中。总起来说,政府责任的价值主要体现在以下几点:

一是民主法治。民主政治在本质上要求公共权力的行使符合民众的意愿,并成为公共利益与公共服务的依托。要达到这一点,最关键的是要使政府权力得到真正有效的制约,始终做到坚持正确的方向,以公民的要求为指南,以公民的满意为标准,以公民的意见为修正原则,并最终真正实现公共利益,提升社会整体的政治文明、物质文明和精神文明水平。

二是公平正义。政府自产生时起,便是作为社会公正的代表而肩负着维持社会正义与公平的使命,这意味着政府及其工作人员在执行公务从事各项活动时,必须也应当对所有社会成员一视同仁,决不能厚此薄彼,区别对待,专搞“特殊照顾”,大行“后门之风”,既不能因亲近而优惠,也不能因疏远而冷漠,而应当以客观公正的态度、以正当合法的程序、以人人平等的公正行为,实

^① 张成福:《责任政府论》,《公共行政》2003年第1期。