

浙江省哲学社会科学规划课题最终成果
浙江大学“侨福建设基金”资助出版

行政责任的 制度困境与 制度创新

韩志明◎著

XingZheng ZeRen de
ZhiDu KunJing yu ZhiDu ChuangXin



经济科学出版社
Economic Science Press

浙江省哲学社会科学规划课题最终成果
浙江大学“侨福建设基金”资助出版



（CIP）目次

行政责任的制度困境 与制度创新

韩志明 著

经济科学出版社

责任编辑：周国强
责任校对：杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：李长建

行政责任的制度困境与制度创新

韩志明 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

编辑室电话：88191350 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 7.5 印张 210000 字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7245 - 5/F · 6496 定价：26.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

201 责任困境的成因与对策 第六章

201 责任困境的成因与对策 第一章

405 责任困境的成因与对策 第二章

目 录	第三章
201	第四章

第一章 绪论	1
--------	---

第一节 研究问题的提出	2
第二节 行政责任研究的文献回顾	12
第三节 研究思路和研究方法	24

第二章 公共行政与行政责任	43
---------------	----

第一节 公共行政的概念及其制度性质	43
第二节 行政责任的概念及其性质	60

第三章 行政责任困境的结构与问题	82
------------------	----

第一节 政府行动者的缺陷与不足	84
第二节 规则系统的内在弊病及矛盾性	97
第三节 互动体系中的冲突与难题	114

第四章 发展和完善行政责任制的理论启示	130
---------------------	-----

第五章 行政责任工具的理论分析	177
-----------------	-----

第六章 我国行政责任制的问题与对策..... 195

第一节 行政责任制度的问题..... 195

第二节 行政责任制度的发展和完善..... 204

参考文献..... 226

后记..... 233

第一章

绪 论

政府^①是现代社会中最重要的组织。政府公共行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的两种最重要的制度安排。美国开国者们早就指出过，“在组织一个人统治人的政府时，最大困难在于必须首先使政府能管理被统治者，然后再使政府管理自身。”^②经验告诉我们，统治者管理好人民并不困难，难的是如何管理好管理人民的政府，尤其是要让政府负起责任来，让政府正确地去正确的事情，其途径就是约束和控制政府行政权力的各种措施和方法。必须要使政府担负责任，用责任的绳索捆绑住政府的权力之手，这不仅是因为权力滥用和权力腐败会严重地危害公众和社会的福利，也不仅是因为负责任的政府可以创造更多的公共价值，而且也是为了某种尊严和信念，即人们不能接受作为公民代理人的政府

① “政府”一词常有狭义和广义之分，狭义的“政府”仅指一个国家的行政机关，广义的“政府”则通常包括了行政机关、立法机关和司法机关等所有政权机关。在我国这样一个有着悠久的“官本位”传统的社会中，在普通老百姓的认知系统和思想意识中，只要是“吃皇粮的”都是“当官的”，老百姓心目中所揣想的“政府”更是一个高度泛化的概念，它不仅包括立法机关、司法机关和行政机关，还包括了中国共产党和各民主党派组织、政协机关和各种人民团体等。本书所使用的“政府”一词主要取其狭义概念，而非广义概念。在行文过程中，基于表达习惯或行文流畅的需要，将根据具体情况采用政府、政府机关、政府机构、行政机关、行政机构一词，但所指则完全一致。在某些习惯性表述中，如“党和政府”的用法，政府一词也可以是指广义上的政府。这需要根据上下文来作出恰当的理解，恕著者不一一说明。而对于政府机构中的国家公务员，按照我国《公务员法》确定的三项标准，公务员的外延不仅包括了行政机关中除工勤人员之外的工作人员，还包括中国共产党机关、人大机关、政协机关、审判机关、检察机关、各民主党派机关中的工作人员等六类人员。如此一来，简单地使用公务员概念可能会导致理解上的模糊和混乱，因此本书将尽量不使用公务员概念，而尽可能使用行政人员、行政官员等概念来指称政府机关中的公务员。

② [美] 汉密尔顿等，程逢如等译：《联邦党人文集》，商务印书馆1980年版，第264页。

反过来成为高高在上、为所欲为的主人。作为纳税人，公民有理由希望得到来自政府的善待、尊重和服务。政府及其官员必须围绕公民权利来负责任地行使权力，提供高质量的公共服务。

究竟怎样才能使掌握和行使公共权力的政府及其官员负担起它应当承担的责任呢？自人类社会建构起某种形式的公共权力以来，就开始了对这个问题的思考和探索。但无论是在经济发达的民主国家，还是在贫困落后的专制国家，政府当中都不同程度地存在着官僚主义、贪污浪费等方面的问题。这不仅是令所有实际工作者和理论研究者头痛的难题，也引起了社会公众的普遍不满，并要求推进行政改革，改善治理绩效。

当前我国正处于由传统农业社会向现代工业社会过渡、从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡的社会转型时期。在中国共产党的领导下，发展和完善社会主义民主政治，建设社会主义法治国家，是当前国家制度建设的根本方向。其具体内容之一就是要建立和完善一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的公共行政体系。而且，无论是对经济的发展，还是对社会的可持续发展，这都是不可或缺的。

第一节 研究问题的提出

民主时代的政府必须是一个负责任的政府。法治之下的政府必须为其行动承担起应有的责任。在当今民主和法治的时代，责任政府已经成为社会发展目标体系的有机组成部分。因此，提出行政责任的问题，既是社会发展的内在要求，也是理论研究所面对的实际任务。

一、社会发展的要求

人类迄今为止的所有历史表明，社会的发展和进步，固然离不

开人们的辛勤劳动和艰苦奋斗，也有赖于人们为自己所创设的各种制度。从世界各国的历史看，发展并不是必然的，进步也不是偶然的。不同社会的历史境遇和发展水平，固然与不同国家间的地理条件、资源条件、人力资源素质、科学技术水平等方面有关，但其关键在于各种资源和要素组合并发挥作用的制度环境。

作为行为规则的制度涉及社会生活的每一个方面，如政治制度、经济制度、文化制度、社会习俗、惯例等。在所有的制度之中，政府无疑是一种最重要且最关键的制度。政府是公共治理不可或缺的制度安排，也是集体行动的工具。“只要社会上有政治冲突——一种分配社会上有价值东西的争议普遍存在，政府也普遍存在。”^① 政府是人类调节冲突、处理矛盾、实现秩序、促进共同行动、提供必需公共物品的工具。“政府的必要性在于：它是‘竞赛规则’的制定者，又是解释和强制执行这些已被决定的规则的裁判者。”^②

在当今时代，政府、市场以及蓬勃发展的“第三部门”，共同构成了社会生活的基本框架和治理结构。其中政府制度对于社会生活和人们行为的影响是最直接、最明显、也是最利害攸关的。政府可能是发展的有利条件，也可能是社会发展的阻碍，还可能是社会倒退的根源。又如世界银行报告所说，“政府对一国经济和社会发展以及这种发展能否持续下去具有举足轻重的作用。在追求集体目标上，政府对变革的影响、推动和调节方面的潜力是无可比拟的。当这种能力得到良好发挥，该国经济便蒸蒸日上。但是若情况相反，则发展便会止步不前。”^③ 然而，“政府促进发展的事例远比阻

① [美] 加里·沃塞曼，陆震纶等译：《美国政治基础》，中国社会科学出版社1994年版，第7页。

② [美] 米尔顿·弗里德曼，张瑞玉译：《资本主义与自由》，商务印书馆1986年版，第16页。

③ 世界银行：《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》，中国财政经济出版社1997年版，第155页。

碍发展的事例稀缺。”^①

20 世纪 80 年代以来，在党和政府的领导下，我国推进了改革开放的伟大历史进程。在政府主导的自上而下的改革开放中，政府制度的改革，或者说政府制度的“退位”或“让位”，促进了中国社会经济的高速发展。改革开放以来的巨大经济成就与其说是市场制度发展的成果，毋宁说是政府制度革新的产物。我国从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制的社会转轨，本质上来说是一次深刻的制度转轨。其中政府制度的自我革命，以及在此基础上衍生的市场制度的发展，对于经济和社会发展的意义是基础性的，也是关键性的。

以政府行政制度为主轴，建设一个负责、廉洁、高效和透明的公共行政体系，建构一个高效率的社会制度体系，乃是维持经济和社会可持续发展的根本所在，也是建设一个文明、富裕、民主的现代化国家的必由之路。毕竟，文明富裕的现代化国家，绝对不仅仅是科学技术进步、生产力发达、物质资源富足的国家，也不仅仅是一个精神上自由、愉悦的国家，而更应该是一个制度文明发达的国家。而且，制度文明的发展和进步，通常也是物质文明和精神文明共同发展、协调进步所不可或缺的前提条件。

现代社会中的公共行政，与公众生活和社会活动的方方面面息息相关，与公众的福利和社会价值体系直接关联，是社会公共生活的焦点。那些日常生活中看似无足轻重的问题，如不公平的市场交易、不合理的行政收费或罚款、糟糕的出租车服务、在政府机关遭受的不公正待遇……既伤害了公民的情感，损害了他们的权益，也对行政机关及其行政人员提出了解决问题的要求。从微观的个人生活到宏观的社会管理，从普通百姓的生活、工作和学习，到执行国家的宪法、法律和法规，公共行政都肩负着广泛而多样的责任。

当代中国正面临着巨大的社会转型。在从传统农业社会向现代

^① 毛寿龙：《有限政府的经济分析》，上海三联书店 2000 年版，导言第 12 页。

工业社会的历史转型中,政治、经济、文化和社会生活的各个领域、各个层面,都在发生着前所未有的重大变革和深刻调整。利益格局的分化与重组、价值规范的冲突与演变、现代化建设事业的持续发展,都迫切需要建设一个负责、廉洁、高效、能干的公共行政体系。政府应该如何担负起应尽的义务,负责任地行动,迅速回应社会需要,维护社会公平,实现公共利益,创造公共价值,尤其是为市场经济体制的发展和完善提供必不可少的权利保障、基础设施及其他公共物品,这是理论界和实践工作者们所共同关心的核心议题。

在我国社会主义现代化建设的过程中,诸如备受关注的治安状况、生态环境、贫富差距、医疗和社会保障、腐败等问题,极大地影响着社会的可持续发展,影响了社会和谐,伤害了广大人民群众的利益和感情,给党和政府造成了巨大的损失。这些问题考验了政府公共行政的能力,反映出了公共管理的缺陷与不足,更要求提高政府的治理能力和治理水平,努力解决这些问题。

随着我国民主政治和法治建设取得的巨大进步,随着公民权利意识的增长,责任政府的理念逐渐深入人心。1999年,“依法治国,建设社会主义法治国家”被明确写进宪法,成为我国法治建设的里程碑。长期以来,党和政府所大力推进的依法行政建设也取得了巨大的成就,强化了对行政权力的法制监督。一系列的行政改革,包括政企分开、机构改革、行政审批制度改革、绩效评估、电子政务等,对政府的行政方式、行政理念等都产生了深远的影响。自2003年以来,高官问责制、行政问责制、引咎辞职制等开始推行开来,一大批领导干部因为失责事件而受到处分,更是极大地推动了责任政府建设的进程。

总之,行政机关及其行政人员负责任地行动,依法行政,是建立一个法治政府和民主政府的需要,是建立和完善社会主义市场经济体制的需要,也是实现我国社会主义民主和法治建设宏大奋斗目标的应有之义。在当前深入推进改革开放的历史时期,经济的快速

发展、社会的和谐发展、政治文明的进步等都提出了实现行政责任、建设责任政府的现实要求。

二、理论研究的期待

1887年，伍德罗·威尔逊发表《行政学研究》一文，这标志着公共行政学研究之发端。自此一百多年来，如果说公共行政学有自己的基本价值维度的话，那么一个是效率，一个就是责任。“公共行政的变化类似于在行政效率和政治反应之间进行的一种零和博弈。”^①在不同的历史时期，效率和责任受到了不同程度的关注。

在早期公共行政研究时期、传统公共行政时期和行为主义科学时期，行政学研究囿于传统“政治—行政”二分法的范式，强调政治与行政的分离、价值与事实的分离，突出行政的中立性和技术性，探索实现行政执行和资源组合效率的途径和方法，试图发现适用于企业行政管理和公共行政管理的科学原则。按照这种范式，公共行政就是执行“政治”作出的决策，采用科学的方法，用最少量的资源，去追求执行的最大效率，就是寻求政策执行的科学有效的最佳方法和可能途径。无论是公共行政研究者还是公共行政实务者，大都秉持效率主义的观念，认为公共行政的出发点是效率，终极目标亦是效率。效率高于一切。表现在理论上，研究者们主要研究政府官僚制的特点；行政组织运行和管理的一般原则；改组行政机构以增进效率；运用心理研究和行为研究的成果控制和引导组织成员的行为；关注组织决策理论等。此外，即使研究行政责任的问题，研究者也大多沿袭管理学“行为控制”的思路，从官僚制度的内部来研究“行政过程中的责任”，主要处理科层制组织中的层级节制、行政中的权力和权威、行政人员对上级负责、遵守规章制度等这类问题。

^① 彭和平等：《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社1997年版，第298页。

20 世纪 30 年代以来,随着“行政国家”的兴起,官僚制日益侵入社会生活,对于政府扩张的疑虑,促使一些学者思考如何敦促强大的行政机构负责任地行动的问题。学者莫舍总结了这个问题:“专业化的发展以及技术和社会的复杂程度的增加似乎是不可逆转的趋势,这导致社会更加依赖于受保护的、委任的文官,这便是历史上出现的第三次脱离直接民主的情况。这样便出现了一个核心的和潜在的问题:如此构成的行政人员如何用与民主相吻合的方式进行管理?我们怎样才能保证高度分化的行政人员群体的行为符合全体人民的利益?如何保证他们成为全体人民的工具?”^①

这种与宪政民主思想一脉相承的思考,促使人们逐渐脱离早先运用一成不变的、牛顿式的“POSDCORB^②”原则来理解公共行政的阶段。“公共行政理论的思维方式和主导价值观念变得更具活力、更强调过程导向,也更强调‘现实主义’、‘行为主义’和‘科学’所谓‘好’的公共行政,而不再局限于推进经济与效率的双‘E’,而是变得更不确定、更多疑问、更具相对性”。在这种价值关注的基础上,“‘有效性’已成为许多非正统学说赞同的核心价值。‘有效性’或者与老的双‘E’合并而成为三‘E’的一部分,或者成为单一的价值导向。”^③如何保证和实现技术效率之外的有效性,如何保证对民主价值的遵循,这些问题表明了一种逐渐恢复的价值关怀。

1968 年的明诺布鲁克会议标志着新公共行政学的兴起,同时也代表着与效率价值相对立的价值得到新的重视。新公共行政

① [美]戴维·H·罗森布鲁姆等,张成福等译:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,中国人民大学出版社 2002 年版,第 482 页。

② 美国行政学家古立克 1937 年提出了行政管理七大基本功能的观点,即计划(Planning)、组织(Organizing)、人事(Staffing)、指挥(Directing)、协调(Co-ordinating)、报告(Reporting)、预算(Budgeting)。POSDCORB 是这七个单词的首字母的组合,其中“协调”使用了“C”、“O”两个字母,因此总共是八个字母。

③ [美]理查德·J·斯蒂尔曼二世,竺乾威等译:《公共行政学:概念与案例》,中国人民大学出版社 2004 年版,第 32 页。

“不愿审视诸如效率、有效性、预算和行政技术等传统现象。相反，新公共行政非常注意规范、哲学和行动主义。”“如果新公共行政有什么基调的话，那就是道德。”^①新公共行政学认为，“行政管理者不是中性的。应责成他们承担起责任，把出色的管理和社会公平作为社会准则、需要完成的事情或者基本原理”；把“社会公平加入到传统的目标和基本原理中”，主张社会正义和社会公平，主张放弃所谓的“价值中立”，转而更加专注于人道、更为有效、更为公正的价值观和伦理观，特别是“不太偏重于‘一般的’，而较偏重于‘公共的’”，突出了政府公共行政的“公共”性质——公共权力、公共目标、公共利益、公众需求等。

换句话说，政府行使公共权力，必须着眼于公共目标，维护公共利益，承担公共责任，履行公共义务；主张“寻求可以增强其目标——出色的管理、效率、经济和社会公平——的各种变革”，“变革是新公共行政学的基础”。公共行政学“试图改变那些在制度上妨碍社会公平的政策和结构”，从而构建新型的政府组织形态，改变传统官僚制的超稳定结构，提高行动能力，重新找回并增强必要的敏感性、同情心、灵活性和回应性等，避免“它们变成顽固的、不负责任的官僚组织”，其名言之一就是“新公共行政学关心国防部，更关心国防”；^②主张以公众意愿和公众利益为导向，发展以社会公众为中心的政府组织和公共政策，实现民主行政、社会正义和社会公平，强调尊重人民主权，反对无能和滥用权力，强调公众参与，强调政府政策和信息的公开性，等等。

“如果新公共行政理论是从‘左翼’质疑前代人的思维方式，那么公共选择经济学则是从‘右翼’对其发起了更猛烈、更深远

^① [美] 尼古拉斯·亨利，张昕等译：《公共行政与公共事务》，中国人民大学出版社2002年版，第76页。

^② 彭和平等：《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社1997年版，第299~303页。

的挑战。”^① 几乎在明诺布鲁克会议的同一年，文森特·奥斯特罗姆开始撰写《美国公共行政的思想》一书。书中奥斯特罗姆引入并推广公共选择理论，将传统的公共行政模式称之为具有“单一中心”、“等级结构”和“政治与行政分离”特征的“威尔逊—韦伯范式”的公共行政。根据其对《联邦党人文集》和《论美国的民主》等著作的理解，奥斯特罗姆提出了一种强烈的反国家主义的替代模式，即他自己所称的“民主行政的范式”。与传统的“威尔逊—韦伯范式”相反，“民主行政范式”具有“多决策中心”、“公众参与”和“权威的非中心化、分化与叠加的特征。”^② 建立民主行政体制的任务，就是“如何把命令权力限制到最小，以经济、政治和司法控制结构取代单一的、过分的官僚机构来协调所有人类努力。”^③ 并且，只有这样才是实现“实质性效率”的有益办法，也是宪政国家中公共行政所应有的作用和目标。

新公共行政学是公共行政学发展的一个重要阶段，对公共行政学的发展产生了巨大的影响。其理论主张，尤其是关于价值观、道德观和关注现实政策的主张，一直是当代公共行政学的中心议题之一。奥斯特罗姆不仅反思了传统公共行政的知识基础，还提出了建设性的原则和范式。这些努力的遗产之一是，在前人推进了对于经济、效率和有效性的理解的基础上，新的价值观，即“旨在限制或控制官僚行政的自由裁量权、扩大民主参与”的价值已经处于主导地位。由于惧怕官僚权力，对政府的“伦理”、“法律”和“经济”制约因此成为最重大的问题。这种研究重申了民主理想和宪政规范，深化了公共行政的公共性，探讨了增进政府责任的途径和方法，进一步凸显了一种本质上可以视为责任的价值观。

① [美] 理查德·J·斯蒂尔曼二世，竺乾威等译：《公共行政学：概念与案例》，中国人民大学出版社2004年版，第33页。

② 参见[美] 理查德·J·斯蒂尔曼二世，竺乾威等译：《公共行政学：概念与案例》，中国人民大学出版社2004年版，第34页。

③ [美] 文森特·奥斯特罗姆，毛寿龙译：《美国公共行政的思想危机》，上海三联书店1999年版，第130页。

20 世纪末叶以来,世界格局的剧烈动荡以及不可逆转的经济全球化和世界一体化趋势,带来规模空前的全球问题,也增加了政府行动的不确定性、复杂性和协调难度。解决这些问题迫切需要建设一个强有力的公共行政体系,但是政府却越来越多地陷入在“政府失灵”的旋涡中。由此,一些研究者再次回到了对基本问题的反思上来。这些问题如,什么是公共行政理论、什么公共行政的适当范围和合理规模、公共行政应该更多集权还是更多分权、什么是合适行政行为的适当标准、如何界定道德的或不良的公共行政。与此同时,“责任”、“价值”、“公共责任”、“责任政府”、“公共利益”、“公共服务”、“有限理性”等一些规范性概念,再次占据了理论思考的显著位置。这些规范性的理论思考,将公共行政拉到价值对话的聚光灯下,接受着社会公众的审查和检验。

韦伯指出,“我们必须记住,官僚制是一种精确的工具,具有不同利益——政治、经济的或者其他利益——的掌权者都可以使用。”^①封建君主也曾得心应手地以“官僚制”的组织方式维持自己的政权。问题是,对于政府这样一种官僚制组织,其技术效率必须永远服从于其规范价值和道德目的,必须保持一种对于规范价值和道德目标的责任。并且,只有价值上是正确的,技术上的效率才是真正的、有益的效率。就此而言,行政效率不是终极目标,而只是实现良好治理的一个基本条件。

公共行政学研究的历史表明,作为实现社会价值和共同体目标的工具的公共行政,不仅是技术的,更是价值的。效率和责任仍然是其两个基本的价值维度。当代新公共管理主义的兴起,遵循管理主义的思维,指责传统官僚制行政的执迷于规则、过程和结果,缺乏效率、僵化、保守、不负责任等,因而注重强调公共管理的任务结构和结果导向,追求管理的经济效率和成本效益。这些批评是正

^① [美] 理查德·J·斯蒂尔曼二世,竺乾威等译:《公共行政学:概念与案例》,中国人民大学出版社 2004 年版,第 91 页。

确的。不过,需要看到的是,西方“管理主义”发展的基础是西方民主法治国家已经具备了足够发达的民主责任制度,他们给政府松绑的前提是政府已经受到过相当繁密的束缚,给政府减压的前提是政府确实一直处于民主体制的强大压力之下。而这些对于我们这样一个发展中国家而言,却还是一个没有完成的任务。在这个意义上,官僚制的发展进程只有按部就班,而无所谓跟进或超越。

因此,虽然发达的信息技术已经深入地改造了现代组织的结构和流程,但官僚制依旧是公共行政无可替代的制度工具。在行政权力扩张的背景上,随着公民权利意识的觉醒和发育,随着民主思想、法治理念的传播和深入人心,强调公共行政责任的声音无疑正得到越来越多的认同和支持。在某种意义上,新公共管理强调效率和效益,其宗旨也无非是要发挥公共行政的能量,为社会提供更加优质而廉价的公共服务,丰富而高质量的公共物品。在这个意义上,不管是强调效率,还是注重责任,可谓是殊途同归,都是旨在提高政府的行政效能,以使政府公共行政更好地回应公众的需求,满足社会发展对良好治理的需要。其区别仅仅是着眼点和入手处不同罢了。

总之,对于任何政治体系而言,要想建设一个有能力的、廉洁的、负责任的、民主的、公开透明的政府,实现良好的社会治理,就必须控制官僚制,努力实现行政责任。“公共行政的一个重要问题……(就)是要谋求公民可以用来控制政府责任的各种办法”。^①所以,行政责任问题是重要的。“责任曾经是关于……法定权威的公共行政研究领域中的主要问题”。^②“尽管公共行政学的主题多样且研究途径不同,但有一个问题仍处于支配地位,这就是……宪政

① [美] 马歇尔·E·狄马克等,蒋传玠译:《公共行政管理》,黎明文化事业股份有限公司1974年版,第593页。

② [澳] 欧文·E·休斯,彭和平等译:《公共管理导论》,中国人民大学出版社2001年版,第145页。

体系中的行政责任问题。”^① 因此，关注和研究行政责任问题，探讨实现行政责任的途径和方法，公共行政学当然是责无旁贷。

第二节 行政责任研究的文献回顾

迄今为止，行政学中直接以行政责任为主题的研究还不多见，但散见于不同研究者的研究成果中的相关论述却非常丰富。下面主要从西方和我国两个方面来考察不同研究者对此问题的研究和贡献。

一、西方学者行政责任研究概览

在西方历史上，探索 and 实现一个负责任的政府一直就是有志之士们的共同使命。负责任的政府首先让我们联想到“责任政府”这个概念。这一概念从来没能定于一宗。在《布莱克维尔政治学百科全书》中，责任政府是指“一种需要通过其赖以存在的立法机关而面向全体选民解释其所作的决策并证明这些决策是正确合理的行政机构；同时，它还须符合责任政府的一般定义的要求。”^② 在《布莱克法律词典》中，“责任政府”的解释是，“这个术语通常用来指这样的政府制度，在这种政府制度里，政府必须对其公共政策和国家行为负责，当议会对其投不信任票或他们提出的重要政策遭到失败，表明其大政方针不能令人满意时，他们必须辞职。”^③ 这样定义的责任政府，主要是指“（行政机关意义上的）政府对代议机构的政治责任”。“责任政府”因此似乎成为约定俗成的“内

① [美] 詹姆斯·W·费斯勒等，陈振明等译：《行政过程中的政治——公共行政学新论》，中国人民大学出版社2002年版，第1~2页。

② [英] 戴维·米勒等，邓正来等译：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社2002年版，第702页。

③ 《布莱克法律词典》（英文），美国西方制版公司1979年，第1180页。