

吉林大学哲学社会科学学术文库



张创新 等◎著

公共管理学前沿探微

Exploration of Cutting-edge
Issues in Public Management



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

吉林大学哲学社会科学学术文库



张创新 等◎著

公共管理学前沿探微

Exploration of Cutting-edge Issues
in Public Management



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学前沿探微/张创新等著. —北京:
社会科学文献出版社, 2010. 5
(吉林大学哲学社会科学学术文库)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 1479 - 9

I. ①公… II. ①张… III. ①公共管理 - 研究
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 081374 号

· 吉林大学哲学社会科学学术文库 ·
公共管理学前沿探微

著 者 / 张创新 等

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责人 / 周 丽 李延玲

责任编辑 / 赵学秀

责任校对 / 吕伟忠

责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 19.25

字 数 / 323 千字

版 次 / 2010 年 5 月第 1 版

印 次 / 2010 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1479 - 9

定 价 / 55.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

前 言

献给读者的这本书是我自 2000 年以来探索公共管理学中现实问题学习心得的结晶。我觉得一名理论工作者，所研究的问题只有紧密贴近现实并迫切需要解决，才有巨大的生命力。综观学者研究现实问题的途径有三：一是纯学理性研究；二是对现实问题的实地考察；三是理论与现实的结合性探讨。而我更偏重于第三者。这本书所涉及的问题正是这种偏爱的真实写照。它主要解决了如下问题。

一是责任政府、政府责任和行政问责的三者关系。责任政府“既是现代民主政治的一种基本理念，又是一种政府公共行政进行民主控制的制度安排”^①。其实质说明，它既是一种价值，又是一种制度安排。而政府责任则不同，它是指“政府组织及其成员履行其在社会治理中的职能和义务”^②，其实质强调的是职能与义务。行政问责是政府责任形式中的一种。它是指政府及其构成主体的行政官员，用其公权地位和身份对授权者和法律以及行政法规所规定的“必须做”和“应当做”而没做好或尚未做的事情承担的责任。为此，我深入探索了行政问责制的初始构建、效能提升、制度理性、设计原则及其由“新制”到“良制”的转型诸问题。

二是政府管理模式与社会和谐发展的关系。社会和谐发展是三种力量，即政府、企业、非政府公共组织均衡协调的结果。其中政府是核心力量，企业是基础力量，非政府公共组织是新兴力量。政府要充分发挥核心作用，其管理模式的选择是关键。而有关政府管理模式问题，国内学者众说纷纭。但我认为，“三合一”型政府管理模式才是最佳的选择，即服务型政府、法治型政府、责任型政府三种管理模式综合而成的新模式。其中，服务型政

① 张成福：《责任政府论》，《中国人民大学学报》2000 年第 2 期。

② 牛娜娜：《政府责任缺失的制度分析》，《理论界》2005 年第 11 期。

府主要是对政府行政的目的性提出要求，它是实现政府价值本源回归的基石；责任型政府是对政府行政的自律性提出要求，它是实现服务型政府的动力来源；法治型政府是对政府行政的规范提出要求，它为服务型政府的建立提供了坚实的法律和制度的保障。社会和谐发展就依赖其核心主体，坚持“三合一”型政府管理模式的选择，实行公正行政，落实五个原则，即保证规则原则、机会平等原则、程序公正原则、按贡献分配原则及社会调剂原则。

三是区域创新体系与农村行政管理法制化。区域创新体系的构建是一个地区创新能力提高的根本保证，完善而又充满活力的创新体系，可以最大限度地提高创新效率，降低创新成本，使创新所需的各种资源得到有效的整合和利用，各种知识和信息得到合理的配置和使用，各种服务得到及时全面的供应。当然区域创新体系并非是一成不变的，它是随着经济的发展、人的思维观念的变迁等因素而不断变化的。区域创新体系变了，其管理制度运行的方式也随之发生变化，这点可从吉林省区域创新体系管理制度与运行方式新思路中得到佐证。而新思路的落实又得借助于政府。政府是区域创新体系规则的制定者、构建的引导者、公共服务的提供者、体系运作的协调者和监督者。值得注意的是，农村是区域创新体系构建的关键。改革开放三十年来，虽然农村发生了翻天覆地的变化，但是相对于城市来说还是有些滞后。要构建一个完善的区域创新体系，目前农村还需要较为深刻的法制化建设，探索适应农村的行政管理模式，完善村民自治制度是其重要目标，只有目标逐渐实施了，才能为区域创新体系的构建奠定坚实的基础。

我沉醉于公共管理学研究已二十余年，其中研究的核心课题是“公共管理学理论与方法”。这本书的出版意味着我对这一课题某些方面略有体会，还有更多的理论问题等待我去认知，虽然我已过花甲之年，但是雄心犹存。

真可谓活到老，尚需学到老呀！

作者

2009年1月于吉林大学东荣大厦博士导工作室

目 录

前 言	/ 1
第一章 责任型政府论	/ 1
第一节 理解责任型政府	/ 1
第二节 政府责任的类型	/ 3
第三节 责任型政府服务的对象	/ 8
第四节 责任型政府服务方式与方法	/ 11
第二章 行政问责学理论	/ 17
第一节 行政责任概念的比较分析	/ 17
第二节 我国官员问责制的初始构建与效能提升	/ 23
第三节 我国行政问责制度存在的问题及对策	/ 30
第四节 行政问责的制度理性	/ 41
第五节 行政问责制度设计理论原则	/ 48
第六节 地方政府绩效评估信息失真的成因及其治理	/ 58
第七节 基于流程的公共部门绩效评估机理初探	/ 64
第八节 从“新制”到“良制”	/ 73
第三章 政府管理模式论	/ 82
第一节 领导本质初探	/ 82
第二节 行政决策权力体制的效率分析	/ 93
第三节 公民有序政治参与	/ 98
第四节 理念创新二题探析	/ 102
第五节 “三合一”型政府管理模式初探	/ 108

2 / 公共管理学前沿探微

第六节	大部制改革与小政府模式辨析	114
第七节	公共行政治理模式的理论分析	119
第八节	贯彻落实科学发展观 推进基本公共服务均等化	135
第九节	政府信用建设制度选择初探	141
第四章	社会和谐发展论	148
第一节	社会资本理论与社会公正问题	148
第二节	科学发展观与公正行政	156
第三节	发展社会保障型民间公益组织的若干思考	164
第四节	亚里士多德的和谐社会思想初探	173
第五节	当代中国政府管理模式的新思维与和谐社会的契合	185
第六节	转型时期我国政府自利与公共利益冲突及其制度 协调初探	195
第五章	农村行政管理法制论	205
第一节	中国当代乡村治理结构	205
第二节	改革开放以来我国农村行政法制化发展沿革	207
第三节	吉林省农村行政法制化客观评价	212
第四节	影响吉林省农村行政管理法制化的制约因素	217
第五节	深化吉林省农村行政法制化改革建议	223
第六章	区域创新体系论	235
第一节	区域创新体系的构建	235
第二节	国外典型国家区域创新体系的启迪	251
第三节	吉林省区域创新体系建设的瓶颈	254
第四节	吉林省区域创新体系管理制度与运行方式新思路	261
第五节	区域创新体系构建过程中地方政府角色定位分析	275
第六节	结论	297

Contents

Preface	/ 1
Chapter 1 On Responsibility-Oriented	/ 1
Section 1 Understanding of the Responsibility-Oriented Government	/ 1
Section 2 The Types of Government Responsibility	/ 3
Section 3 The Service Targets of the Responsibility-Oriented Government	/ 8
Section 4 Patterns and Methods of the Responsibility-Oriented Government's Service	/ 11
Chapter 2 Theory of Administrative Accountability	/ 17
Section 1 Comparative Analysis of the Concept of Administrative Responsibility	/ 17
Section 2 The Initial Construction and Performane in Provement of China's Official Accountability System	/ 23
Section 3 Major Problems and Countermeasures of China's Administrative Accountability	/ 30
Section 4 Rational System of Administrative Accountability	/ 41
Section 5 Theoretical Principles of the System Design of Administrative Accountability	/ 48
Section 6 The Causes and Governing of Information Distortion of Local Governments' Performance Evaluation	/ 58
Section 7 Preliminary Research on Process-based Performance Evaluation Mechanism of Public Sector	/ 64
Section 8 From "the New System" to "the Effective System"	/ 73

Chapter 3	On the Mode of Government Management	/ 82
Section 1	Preliminary Research on the Essence of Leadership	/ 82
Section 2	An Analysis on the Efficiency of the Administrative Decision-making Power System	/ 93
Section 3	Orderly Political Participation of Citizens	/ 98
Section 4	On two Topics of Concept Innovation	/ 102
Section 5	“Three in One ” Preliminary Research on Government Management Mode	/ 108
Section 6	The analysis on the relations between big ministry Reform and small government Mode	/ 114
Section 7	The theoretical analysis of the governance mode of public administration	/ 119
Section 8	Implement the scientific Outlook of development Promote the equalization of basic public services	/ 135
Section 9	Preliminary research on the selection of government credit construction	/ 141
Chapter 4	On Harmonious Development of Society	/ 148
Section 1	Social capital theory and social justice issues	/ 148
Section 2	Scientific Outlook of development and Impartial administration	/ 156
Section 3	Some thoughts on developing the social security-style civil commonwealth organization	/ 164
Section 4	Preliminary research on Aristotle's ideas of harmonious society	/ 173
Section 5	The correspondence between the new thinking of contemporary Chinese government management mode and harmonious society	/ 185
Section 6	Study on the conflict between the self-interest of the government and the public interest and the System Coordination transitional in period	/ 195

Chapter 5	On Administration Legal System in Rural Areas	/ 205
Section 1	The structure of rural governance in contemporary China	/ 205
Section 2	The evolution of administration Legalization in China's Rural Areas since the Reform and Opening-up	/ 207
Section 3	The objective evaluation of rural areas' administrative Legalization in Jilin province	/ 212
Section 4	Constraint factors of the rural areas' Administrative Legalization in Jilin province	/ 217
Section 5	Proposals on deepening the reform of rural areas' Administrative Legalization in Jilin province	/ 223
 Chapter 6	 On Regional Innovation System	 / 235
Section 1	The construction of regional innovation system	/ 235
Section 2	Enlightenment of the typical foreign countries' regional innovation system	/ 251
Section 3	Bottlenecks in the construction of regional innovation system in Jilin province	/ 254
Section 4	New ideas of the management system and Conducting Method of regional innovation system in Jilin province	/ 261
Section 5	Analysis on local government's Role Definition in the process of regional innovation system Construction	/ 275
Section 6	Conclusion	/ 297

第一章

责任型政府论*

第一节 理解责任型政府

随着社会的不断发展和政治体制改革的不断深入，责任政府已经成为行政体制改革的一个基本取向。根据现代民主的基本观念，政府是代表民意、履行公共职能的机构，政府必须承担其行动责任。为了更好地研究责任型政府，我们先对“政府责任”的含义进行探讨。

一 政府责任的含义

我们主要从狭义和广义两个方面来理解政府责任的含义。

狭义的政府责任主要指行政职责，即政府机关及其公务员根据法律法规，充分履行行政职能，承担职权范围内的各种责任，如果行政违法或者行政不当，就必须接受法律制裁，承担否定性后果，并补偿其给行政相对人造成的损失。这里的行政职能主要有两方面含义：一是指行政职权，即行政机关及其公务员具有开展公共行政管理，从事社会治理的权力；二是指行政职责，即履行行政职权，这也是行政机关及其公务员的义务。狭义的政府责任主要强调的是政府责任的保障性方面。

广义的政府责任是指行政机关及其公务员必须遵循一定的政治制度赖以维持的基本价值和政治义务，忠实于政治制度的各种规范，忠实服务于公共利益，遵循社会的道德规范，对社会的、时代的主流价值观保持敏感和回应，提升工作责任心和职业道德水平，提高和发展行政能力，推动社

* 吴文昌：《公务员必读·责任性政府》，吉林科学技术出版社，2006。

会的发展、进步和繁荣。广义的政府责任要求行政机关和公务员都要负责任地行动,不只是不做法律禁止的事情,对法律规定职责范围内的事情,也要积极行动,要通过自己的努力使社会变得更加美好。广义的政府责任体现了行政机关“必须做”和“应当做”两者的统一,包含了事实和价值要素两个方面。政府责任不仅是一种消极的约束,也是对公务员的一种内在激励。

二 建立责任型政府的内涵及必然性

《布莱克法律词典》对“责任政府”的定义:责任政府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。^①在《中国大百科全书(法律)》中,“内阁”的词条里将“内阁”称为“责任内阁”。^②可见,对“责任政府”的定义,较为普遍地认为存在于“内阁制政府”。其实,在我们国家所强调的责任政府并不是西方意义上的“责任政府”或“内阁政府”,而是一个要求为行动负担责任的政府。国内学者张成福对“政府责任”概念的理解是“将其视为政府社会回应力、政府的义务和法律责任的整体概念”^③。我们所讨论的责任政府主要指的就是负责任的政府公职人员和负责任的政府公共行政。

建立责任型政府不仅是政府改革的一个核心理念和指导原则,也是社会和时代发展的必然选择。首先,责任型政府是现代民主社会的必然要求。政府作为国家政治权力的执行机关,它的一切权力来自人民。洛克和卢梭等政治学家曾经从社会契约论的角度论述了人们为了维护自己的权利通过订立契约,让渡自己的部分权利而组成政府,由政府代替人们行使公共权力。这种通过契约建立的政府,主权始终是属于人民的,人民选择政府这种管理机构来代理行使人民权力的方式。所以,政府与人民之间是一种委托—代理的关系,政府的一切权力都来自人民与政府之间的契约或权力委托,政府是由民众选举和授权的,政府作为民意的执行者是必须为人民负责的,这是由政府的本质决定的。因此,构建责任型政府是强调政府责任的一种必然结果,也是民主社会对政府的一种合理要求。

① 张成福:《责任政府论》,《中国人民大学学报》2000年第2期。

② 《中国大百科全书·法律》,中国大百科全书出版社,1984,第438~439页。

③ 张成福:《责任政府论》,《中国人民大学学报》2000年第2期。

其次,构建责任型政府是法治社会的必然要求。《牛津法律大辞典》把法治的内容总结为:“在任何法律制度中,法治的内容包括对立法权的限制,反对滥用行政权力的保护措施,获得法律忠告、帮助和保护大量的和平等的机会,对个人和团体各种权利和自由的正当保护以及在法律面前人人平等。在超国家的国际的社会中,法治指对不同社会的传统、愿望和要求的承认,以及发展协调权利要求解决争端和冲突、消除暴力的方法。它不是强调政府要维护和执行法律及秩序,而是说政府本身要服从法律制度,而不能不顾法律或重新制定适应本身利益的法律。”通过这一定义我们可以看出,法治的核心强调的就是法律面前人人平等。在法治社会中,人民守法,政府更要守法,依法行政。政府必须尊重法律精神,体现法律尊严,对行政违法进行追究并为其非法的和不当的行为负责,并赔偿因此所造成的损失;公民权利在受到政府及行政人员的侵害时,应当能够得到及时、必要和公正的法律援助和国家赔偿。同时,政府还要承担法律责任、政治责任和道德责任。所以,责任政府就是为法律负责,政府是否守法是衡量法治社会的试金石,也是衡量政府负责任与否的一个基本标准。

最后,构建责任型政府是建设政治文明的必然要求。党的十六大提出了政治文明的概念和政治文明、物质文明及精神文明协调发展的战略。建立责任型政府是社会主义政治建设的一个重要方面,对实现社会主义政治文明具有重要的政治价值。因为建设政治文明与负责任的政府管理行为始终是紧密结合在一起的。在我国现阶段,建设政治文明的当务之急就是通过政治体制和行政体制的不断改革,努力建立一个高效、负责任、廉洁和透明的政府行政体系。社会主义民主政治要求政府必须为人民负责,一切工作必须符合广大人民群众的根本利益。

第二节 政府责任的类型

政府责任的类型是指政府责任的各种表现形式,即各种责任现象构成的有机整体。在政府管理活动中,责任作为一种政府管理方式,可以分为政治责任、法律责任、行政责任和道德责任。前三类是客观责任,后一类是主观责任。美国行政伦理学教授库珀从客观责任和主观责任的角度对政府责任做了非常深入的研究,他说:“客观责任与从外部强加的可能事物相

关；而主观责任则与那些我们自己认为应该为之负责的事物相关。”^①

一 政府的政治责任

政府的政治责任意味着政府及其行政人员必须维护社会制度，维护社会秩序，维护法制尊严，公共行政应当代表人民的利益，符合人民的意志和愿望，要能够促进公共目标，增进公共利益。政府及其行政人员如果背离了政治角色和政治义务的规定性，在出现决策失误或者行为有损国家和人民利益的情况下，就会受到政治追究，并承担相应的否定性后果。

在我国，政府及其行政人员的政治责任主要体现在与立法机关和政党的关系之中。从与立法机关的关系看，我国实行的是人民代表大会制度。政府由人大产生，受人大监督，对人大负责，并最终对权力的“主人”——人民负责。我国宪法规定：人民是国家一切权力的所有者，人民通过人民代表大会行使国家权力；国家行政机关和国家行政人员都必须依靠人民的支持，经常保持同人民群众的密切关系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。在我国的人大制度中，也确定了人大对政府的政治监督制度，如质询、辞职、罢免等。但是这些规定尚不完善，缺乏操作性的制度规范，更没有专门的机关专门执行，政治监督很难到位。当前特别应在完善人大对政府和政府部门的政治责任追究制度、行政首长负责制、弹劾权行使等方面用法律的形式进行界定，以便于实际操作。对于承担政治责任的行政首长应有引咎辞职的规定。^②从政府与政党的关系看，我国是社会主义民主国家，实行中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度，中国共产党是我国唯一的执政党，领导国家政权，领导社会主义建设。坚持党的领导是宪法确定的一项基本原则，也是国家政治生活的基本原则之一。因而，政府及其行政人员必须坚持党的领导，贯彻和执行党的路线、方针和政策。与西方不同，我国的公务员制度旗帜鲜明地坚持中国共产党的领导，所以，政府责任就包含着政府及其行政人员要接受同级和上级党委机关的领导和对其负责，责任方式有警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看和开除党籍。

① [美] 特里·L. 库珀：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社，2001，第63页。

② 蔡放波：《论政府责任体系的构建》，《中国行政管理》2004年第4期。

二 政府的法律责任

公共行政的法治取向决定了政府必须依法行政，而违法则必然要受到法律的制裁，这种责任一般表现为政府的法律责任。政府的法律责任是政府及其行政人员在行使行政权、执行公务的活动中违反法律规定而承担的责任，是一种法定的不利后果，它的适用以存在行政违法行为为前提。

政府所承担的法律责任包括两个方面：一方面，政府的法律责任意味着政府的诉讼责任。政府的诉讼责任意味着政府作为法律关系的主体之一必须接受司法机关的审查。政府和公民之间是平等的关系，人民、国家和政府都必须在法律的框架下活动，那么自由民主国家的根本目的无疑就是保护人民的基本权利。当政府机关在行使权力的过程中侵害人民的自由和权利，人民就有权提起诉讼，司法机关有权通过司法程序追究政府机关的责任。另一方面，政府的法律责任主要体现为赔偿责任。它是指政府依法向遭到违法行政行为侵害的行政相对人提供赔偿的责任，这是政府法律责任的主要形式之一，也是诉讼责任的必然产物。事实上，由于政府公务活动过失所引起的损害往往比较严重，而公务员个人的财力也不足以补偿受害人的损失。所以，自 20 世纪以来，很多国家都将政府赔偿责任作为一项独立的原则和法律责任确立下来，许多国家都制定了国家赔偿法，具体规定了政府侵权赔偿责任。

在我国社会主义制度建立后，随着民主和法制建设的进步，宪法、法律、行政法规等规定了行政活动的范围和方式，规定了行政机关及其行政人员的职责、职能和行政方式等，也规定了行政自由裁量权的范围、限度和行使方式等。作为固定化、法制化、精确化的责任规范和责任制度，法律、法规是政府依法行政的指标和标尺，是落实政府责任的基本保障。根据我国《行政诉讼法》和《国家赔偿法》等法律法规的规定，如果“公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者行政机关工作人员做出的具体行政行为侵犯造成损害的，有权请求赔偿。”司法机关则要依法审查具体行政行为的合法性及适当性，依法追究行政违法和行政不当的法律责任，并对公民、法人及其他社会组织团体给予赔偿。政府法律责任的承担主体包括行政机关和行政人员，但是两者承担责任的方式不同。行政机关承担责任的方式包括撤销违法行政行为、纠正不当行政行为、赔礼道歉、承认错误、恢复名誉、消除影响、返还权益、行政赔偿等；行政人员承担责任

的方式包括赔偿损失、行政处分等。

三 政府的行政责任

行政权力具有管理领域广、能动性强、自由裁量权大、可以强制实施等特点,是最容易违法或滥用的一种权力。因而,必须使行政责任法定化,必须给权力以相应的责任。确立政府的行政责任,表明的是政府体制内部权力与责任之间的关系。

政府的行政责任应主要包括:第一,行政结构责任。行政结构责任是指政府内部组织结构所应承担的责任,它是政府内部各级行政机关的责任及相互关系的总和。一方面,从纵向结构关系看,行政人员在上下级之间应互相承担责任,包括行政者对上级领导负责和行政领导对下级负责两个方面;另一方面,从横向结构来说,同级行政机关要承担相互配合与合作的责任,它们共同承担行政责任,其区别只在于责任的角度不同。不管横向的责任关系还是纵向的责任关系,其总和即构成了政府内部组织结构的结构责任。^①第二,行政职位责任。行政职位责任是指行政人员对其职位或岗位应负的责任。首先,它要求经法定程序进入行政体系中的行政人员,一旦确立行政职位关系,必须履行职务和保守秘密,不失职;必须遵循权限,不越权;必须符合法定目的,不滥用职权;必须合理行使自由裁量,避免行政失当。它赋予行政人员与所处职位和职务相符合的职权和责任,从而建立职位、职务、职权、职责相一致的工作责任制度。其次,它要求行政人员在这种工作责任制度下要对其履行职务的效率、效益和效果负责。

对于整个政府体系而言,促使和加强政府行政责任的方法和措施很多,其中主要包括以下几点:首先,科学设置岗位和明确岗位职责。由政府调整所属各行政部门关系,明确行政依据和行政权限,细化执行标准,行政机关的行政目标逐项分解到具体岗位和行政人员,从而建立层级行政岗位的行政责任体系。其次,统一行政程序。应该首倡和积极建设《行政程序法》的问世与施行,标志合理公正的操作标准和规程,为行政实施过程中监督机关的介入提供窗口,杜绝暗箱操作,严格遵守阳光政府的行为准则。再次,落实评议考核制。制定一些灵活、具体、针对性强的考核项目和指标,同时引入社会评议等外部监督机制,对先进者可以进行晋级、加薪;

^① 李汪洋、顾爱华:《论中国行政责任制度体系》,《中国行政管理》2000年第9期。

对后进者可以亮黄牌警告、限期整改、建议辞去职务等。架构行政评议考核体系，突出行政效能评估，就是要从制度上明确一种规范行政的激励机制。最后，建立涵盖行政责任全部内涵的责任追究机制。一些行政机关或行政人员的过失行为也许在现行法律和制度框架内是没有责任和纰漏的，现有制度也不足以对其施以有效的惩戒和制裁，但是在道德甚至政治层面上难辞其咎。应厘定清楚各种责任追究的性质，有效填补法律制度与道德责任之间的空白，保证责任追究的彻底性，尽快修补与改正政府失范和失效行为。

四 政府的道德责任

在行政活动中，政府及其行政人员不可避免地要作出一些重要的价值判断和价值选择，从而对一个社会或一个时代的道德氛围、价值观念和精神生活产生深远的影响。所以，作为社会生活中一个重要的行动者，政府及其行政人员“必须对远远超出法律明文规定范围的社会价值负责”^①，对社会公众、社会价值和社会伦理道德等负起道义上的责任。注重伦理道德的人是行政行动负责任的基础。一个负责任的政府应承担起促进社会的良好风气、引导高尚的公共道德的责任。良好的社会道德氛围可以增进更负责任的行政行动，而负责任的行政行动则有助于改善整个社会的道德状况，它们的关系是相辅相成的。

在我国，政府以及行政人员承担的道德责任主要有：第一，处于价值观位置的“为人民服务”的宗旨，是社会主义行政道德责任的核心所在。第二，处于中间层面的是“维护公共利益”的行政信念。政府以及行政人员作为公共行政权力的受托者，必须以维护特定行政区域的公共利益为己任，它包括人民利益、国家利益和社会利益。第三，处于表层的是“尽职尽责”的行政态度。这是公共行政最基本的理论逻辑，即权力拥有者必须承担义务与责任。在行政人员的道德责任中，以下四个具体原则应为我国行政人员最需要的道德要求：（1）廉洁。这里有两层含义，一是行政运作的成本或费用要在总体上与社会发展水平相称，不至于成为社会的额外负担，如不浪费、节约开支等；二是政府行政人员不以权谋私、要克己奉公，这是由公共权力本身的公共性决定的。（2）务实高效。即要求政

① [美] 赫伯特·西蒙：《管理行为》，杨砾译，北京经济学院出版社，1988，第57页。