



论政治责任

—— 民主理论的一个视角

◎ 张贤明

吉林大学出版社

目 录

导论	(1)
第一章 政治责任的涵义	(1)
一、政治责任的基本内涵	(1)
(一)责任的涵义	(1)
(二)政治责任的基本涵义	(4)
二、政治责任的逻辑基础	(26)
(一)政治责任:对公共权力的期待	(26)
(二)政治责任:对公共权力的怀疑	(42)
第二章 政治责任的特征	(50)
一、政治责任的政治性	(50)
(一)政治责任与法律责任	(50)
(二)政治责任与道德责任	(71)
二、政治责任的现实性	(80)
(一)政治责任与道德理想的区别	(81)
(二)政治责任与道德理想的相关性	(96)
三、政治责任的有限性	(99)
(一)政治责任的范围有限	(99)
(二)政治责任主体的能力有限	(110)
(三)政治责任的程度有限	(117)

第三章 政治责任的实现	(121)
一、政治责任的实现原则	(121)
二、政治责任的实现机制	(133)
(一)自我追究	(134)
(二)政党追究	(134)
(三)权力机关追究	(139)
(四)社会追究	(152)
第四章 中国政治责任问题	(174)
一、中国政治责任问题的前提	(174)
二、改革政治体制:政治责任的实现机制及其完善.....	(184)
(一)明确政治责任的主体	(184)
(二)人大代表的政治责任实现机制及其完善	(190)
(三)政府组成人员的政治责任实现机制及其完善	(203)
(四)社会监督及其对政治责任追究机制的完善	(219)
(五)党的领导及其对政治责任追究机制的完善	(227)
(六)宪政:完善政治责任实现机制的根本.....	(233)
三、建设政治文化:政治责任的评价观念及其转变.....	(238)
(一)消除权力崇拜意识	(239)
(二)走出政治责任道德化的误区	(246)
(三)淡化评价政治责任的激进色彩	(251)
主要参考文献	(255)
后记	(261)

导 论

民主是人类追求的理想，政治发展的基本目标。今天，几乎每个人都声称自己是民主人士，几乎每个国家都宣称自己是民主国家。但是，人们对民主的认识与理解的程度和角度不同，对民主的解释也各种各样，“民主思想的历史是奇特的，而民主实践的历史则是令人困惑的”。^①马克思主义认为，民主不是抽象的而是具体的，不仅阶级结构 and 经济基础不同的国家民主的阶级实质不会相同，就是阶级结构 and 经济基础大致相同的国家里民主的形式也会存在差别。与此同时，我们强调具体的民主在阶级性、民族性、时代性方面存在差别的同时，也应当寻求它们之间的联系和一致的地方，否则我们就难以用民主来指称一类与专制相对立的政治形态。马克思指出，民主“必须具备一定的意义，否则它就不能存在”。^②那么，我们可以从对民主的各种理解中抽象出什么共同的东西呢？

从词源意义上讲，民主一词的意义是“由希腊语的 *demos*（人民）和 *kratia*（统治或权威）派生出来的，意为‘由人民进行统治’”。^③早期思想家在对政体类型进行划分时，都把执政人

① [英] 戴维·赫尔德：《民主的模式》，北京：中央编译出版社，1998，1 页。

② 《马克思恩格斯全集》第 7 卷，北京：人民出版社，1959，304 页。

③ 《布莱克维尔政治学百科全书》，北京：中国政法大学出版社，1992，188 页。

数的多少作为一个基本的标准，认为多数人执政的政体是民主政体。近代以来经过资产阶级思想家的启蒙，尤其是卢梭等人的阐释与弘扬，“主权在民”的观念已经深入人心，成为民主政治的基本原则，几乎所有宣称自己实行民主的国家都把这一条写进了宪法。今天，尽管人们对民主有了更多层次、更多角度的理解，但民主是多数人的统治或按多数人的意志来统治这一思想并没有根本改变。《简明大不列颠百科全书》这样解释“民主”这一词条：字面上的意思是人民当家做主，但现代使用这个词时，有以下几种不同的涵义：（1）由全体公民按多数裁决程序直接行使政治决定权的政府形式，通常称为直接民主；（2）公民不是亲自而是通过由他们选举并向他们负责的代表行使政治决定权的政府形式，称为代议制民主；（3）在以保障全体公民享有某些个人或集体权利（如言论自由和宗教信仰自由等）为目的的宪法约束范围内，行使多数人权力的政府形式（通常也是代议制民主），称为自由民主或立宪民主；（4）任何一种旨在缩小社会经济差别（特别是由于私人财产分配不均而产生的社会经济差别）的政治或社会体制。^① 这说明，不管具体形式如何，民主本质上要求保护多数人的利益，按多数人的意志来行使权力。

民主本质上要求权力的行使符合多数人的意志，但是按多数人的意志来行使权力的民主制度在具体形式上却有着很大的差异。美国著名的民主理论专家罗伯特·A·达尔认为，民主有三次转型：第一次民主转型是在古希腊与古罗马，人类第一次开始实践民主的制度；第二次转型是近代民族国家中建立民主制度的努力；第三次转型则是未来向更理想的民主制度的转型。在达尔看来，古典时期民主制度的特点是：第一，公民之间是和谐的，其

^① 《简明大不列颠百科全书》第6卷，北京：中国大百科全书出版社，1986，5页。

利益大体一致；第二，公民们有相当同质的特征，财产大致平等，语言、教育、文化、种族背景大致相近；第三，公民总数较少，避免了公民之间异质成分出现，便于公民了解城邦公共事务及相互了解；第四，公民以集会方式直接决定有关法律和政策的事务；第五，公民的参与并不局限于集会，还包括积极参与城市的管理；第六，城市必须是完全自主的。现代民主与古典民主不同，它的特征是：第一，代议制取代了古希腊的公民会议，公民对政治的参与由直接变为间接；第二，民主的规模大大延伸，从城邦扩大到民主国家，而且，由于代议制民主的出现，民主的规模具有无限扩大的可能性；第三，公民的参与不仅是间接的，而且是有限的；第四，人民成分多样化；第五，政治冲突成为政治生活中不可避免的特征；第六，社会及组织的多元主义；第七，个人权利的扩大。^①从另一个角度看，古典民主与近现代民主的区别实际上是直接民主与间接民主的差异。从形式上看，似乎直接民主是最真实、最纯粹和最高级的民主，因为在直接民主下，人们可以直接统治自己，而不必借助于中介或代表，直接体现主权在民的原则。但是，现代社会中直接民主却并不可行，它不仅面临规模难题，而且蕴含着暴政倾向。亚里士多德早在《政治学》中就指出，纯粹的直接民主与暴君制有着许多相似之处，而英国思想家柏克更是从法国大革命中发现了直接民主的诉求与暴政之间的内在关联：法国大革命声称要追求一种纯粹的民主制，但却沿着一条笔直的道路迅速变成一种灾难而不光彩的寡头政治。所以，在今天这个世界上，凡是被公认为实现了民主的国家，都是间接民主的国家，即使是作为直接民主发源地的希腊也改行间接民主。

^① 李强：《论两种类型的民主》，载《直接民主与间接民主》，北京：三联书店，1998年版，7~9页。

间接民主意味着，由人民的代表而不是全体人民自己亲自参加政治权力机构、管理公共事务，在人民的代表与全体人民之间就有一个授权与被授权的关系，这种关系的存在使民主政治表现出责任政治的属性。在某种意义上，无论是专制政府还是民主政府，公共权力大都是由少数人直接行使的，由少数人来直接对整个社会进行统治和管理。但是在专制政治下，行使公共权力的少数人中有终极统治者，这个终极统治者无论是个人还是集体，是一切政治权力的来源和一切法律的最终决定者。民主的价值原则是人民主权，行使公共权力的少数人中没有终极统治者，只有作为公民整体的人民才是终极的统治者，一切权力属于人民。这样，政府与公民之间的支配与服从关系由专制政治下政府对公民的单向控制变为民主政治下的双向互控：一方面，公民必须服从政府的合法统治与管理，因为如果有人可以破坏或蔑视政府的合法权威，公共生活的秩序就难以维持，政治社会也就会在冲突中被消灭；另一方面，人民是权力的所有者，政府也同时应该处于人民的控制之下，政府的政策和行为以人民的意志为依归，即对人民负责。“权力属于人民是建立一条有关权力来源和权力合法性的原则。这意味着只有真正自下而上授予的权力，只有表达人民意志的权力，只有以某种得以表达的基本共识为基础的权力，才是正当的权力”，体现在人民与政府的关系上，“只有当受治者同治者的关系遵循国家服务于公民而不是公民服务于国家，政府为人民而存在而不是相反这样的原则时，才有民主制度存在”。^①公共权力的行使必须直接或间接地对人民负责，实行责任政治，是民主的本质要求。政治学界在界定民主政治的本质、论述民主政治的特点时，大都明确把责任政治作为其中一条。陈鉴波认为民

^①〔美〕乔·萨托利：《民主新论》，北京：东方出版社，1993，38页。

主政治的特质包含四点：平等政治、公意政治、法治政治、责任政治。^①曹伯森认为民主政治的本质包含三点：治者与被治者的同一性、法治主义、责任政府。^②马起华认为民主政治的特质包含六点：民意政治、多数政治、法治政治、责任政治、政党政治、民主社会。^③萨孟武认为民主政治的本质可以归结为三点：公意政治、法治政治、责任政治。^④显然，他们都把责任政治作为民主政治的基本原则和基本特征。其实，考察一下古今中外政治思想家的民主政治理论，无不蕴含着责任政治的思想。在这个意义上，我们可以把责任政治作为现代民主政治的一个基本特征。

从学理意义来讲，责任政治本身还有广义和狭义之分。狭义的责任政治，仅指责任内阁制政府，即行政机关由代议机关产生并对代议机关负责的政权组织形式。广义的责任政治，则指人民能够控制公共权力的行使者，使其对公共权力的行使符合人民的意志和利益，直接或间接地对人民负责的政治形式，实质上是现代民主政治另一个表述。在广义的责任政治中，责任政治的“责任”就形式而言又包括两个方面，即法律责任和政治责任，也就是说，政治责任是责任政治的所谓“责任”的一个重要内容。在此意义上，政治责任问题是研究民主理论的一个视角。

就我所见而言，我国政治学界研究民主理论的角度较多，但立足于当代中国的现实，着眼于政治责任这一角度，系统研究政治责任问题的论著尚未多见。本书从政治责任这一角度来研究民主理论，是想提出一个新的研究视角和框架，探索一个新的研究

① 陈璧波：《现代政治学》，台北：三民书局，1974，600～602页。

② 曹伯森：《政治学》，台北：三民书局，1982，167～172页。

③ 马起华：《政治制度》，台北：商务印书馆，1978，240～265页。

④ 萨孟武：《政治学》，台北：三民书局，1986，138～163页。

范畴。当然，政治责任问题的研究是一个大课题，本书中的一些论点和分析会存在一些不足，希望学界前辈和同仁批评指正，我也会继续对此进行深入研究。

第一章 政治责任的涵义

一 政治责任的基本内涵

（一）责任的涵义

政治责任是一个复合词，由“政治”和“责任”两个词复合而成，要界定政治责任的内涵，有必要将其分解，先从责任的涵义入手，因为政治责任与其他责任的涵义之所以不同，并不在于责任的涵义发生变化，而在于责任前面的修饰词“政治”，在理解责任的涵义的基础上才能理解政治责任的涵义。

我们经常发现，同一个词语或概念被人们从不同的侧面、在不同的意义上使用，这是可以理解的，因为任何概念或词语都随着时代或环境的变化而变化，但我们也不能否认这也给相互交流或形成共识造成了困难。正是在这个意义上，有必要首先对“责任”这个概念进行一下语义分析。

在古代汉语中，“责任”是一个复合词，现代汉语中的“责任”是从古代汉语中的“责”发展而来的。“责”在古代汉语中是一个多义的概念，至少有六种涵义：一是求、索取；二是诘斥、非难、谴责；三是要求、督促；四是处罚、处理；五是义

务、责任、负责；六是债。^①

当代中国政治学界对“责任”这个概念进行语义分析还不多见，法学界却对此很在意。张文显教授在《法学基本范畴研究》一书中对“责任”这个概念进行考证，认为它在现代汉语中的基本涵义有三层：其一，份内应做的事，实际上是角色义务，如“岗位责任”、“尽职尽责”等；其二，特定的人对特定的事项的发生、发展、变化及其成果负有积极的助长义务，如“担保责任”；其三，没有做好份内之事或没有履行助长义务而应承担的不利后果或强制性义务，如“违约责任”。^②冯军先生在对日常用语进行大量分析的基础上也指出“责任”在现代汉语中有三层涵义：其一，表示义务；其二，表示过错、谴责；其三，表示处罚、后果。^③

还是让我们来看一看《汉语大词典》，它也许更权威一些。《汉语大词典》认为，汉语中“责任”有三重涵义：其一，使人担当起某种职务和职责；其二，份内应做之事；其三，做不好份内应做的事，因而应承担的过失。^④第一重涵义，实际上仍然把“责任”作为复合词，大都见于古代汉语中。在现代汉语中，“责任”的涵义一般是指后两种。

根据《汉语大词典》，我们认为“责任”可以从两个方面来理解：第一，“责任”意谓份内应做之事；第二，“责任”意谓未做好份内应做之事所应受的谴责和制裁。从第一层涵义看，“份”即角色，它说明责任与责任主体的社会角色是相联系的，是各种社会规范要求社会成员负担与自己的社会角色相适应的行为，表

^① 参见王成栋：《政府责任论》，北京：中国政法大学出版社，1999，2~3页。

^② 张文显：《法学基本范畴研究》，北京：中国政法大学出版社，1993，184页。

^③ 冯军：《刑事责任论》，北京：群众出版社，1995，10~15页。

^④ 《汉语大词典》，北京：汉语大词典出版社，1992，91页。

明了社会对责任主体的行为预期，属于积极意义上的责任；从第二层涵义看，它说明社会对行为不符合社会规范的成员所给予的谴责和制裁，反映社会对其成员不履行或没有履行好积极意义上的责任进行的处置，是社会成员因为没有做好份内之事而引起的，属于消极意义上的责任。前者是后者的基础，只有首先界定了前者，才有可能界定后者。

从责任的两层涵义可以看出，它包含着评价的因素。也就是说两个层次之间还需要一个中间环节，由它来对责任主体的行为是否做好了份内之事以及没有做好份内之事时应该受到何种处置进行评价。这个评价体现在两个方面：其他社会成员或社会对责任主体的评价即社会评价；责任主体的自我评价。社会评价反映了他人或社会对责任主体行为的理解和认识，因为一个人的行为往往对他人和社会产生影响，也就必然要受到他人或社会的审查和评价，在这个意义上，责任体现了社会成员相互之间和社会成员与社会之间的关系；自我评价反映了责任主体对他人、集体、社会赋予自己的职责的理解和认识，责任主体只有正确认识到某事是自己应当做的和应当做的程度，也就是只有认识到自己的责任，才能自觉主动地去做，也只有基于这样的认识，当他没有履行应尽的责任时，才能心悦诚服地接受社会给予的合理处置。

由于“责任”有两重涵义，责任的实现也包括两个方面。就积极意义上的责任而言，它的实现有赖于责任主体对自己责任的认识和对自己行为的控制，如果认识正确、行为得当的话，他就会成功地履行自己的责任。责任通过这种方式实现是最理想的。就消极意义上的责任而言，它的实现依靠社会的评价和社会采取处置措施，是社会对责任主体偏离社会规范的惩罚和制裁。责任通过这种方式实现尽管不是最理想的，却是建立秩序所必要的，

因为社会秩序是靠社会规范来维持的，对偏离社会规范的行为不处罚，社会规范就会失去效力，社会也就失去了秩序。责任的实现包括两个方面，从逻辑上来说这两方面的实现是有时间顺序的，在这个意义上又可以说责任的实现过程包括两个阶段。

综上所述，责任的内涵具有复杂性和多层次性。它包括三个有机组成部分：第一，责任主体的份内之事；第二，责任主体没有做好份内之事时应受的谴责和制裁；第三，对责任主体行为的评价。这三部分都与责任主体的社会角色相关。在社会中的角色不一样，责任主体的份内之事、评价的标准、应受的处置就不同，责任的具体内涵也就有所区别。换言之，责任主体的社会角色有分别，适用的社会规范就不一样，而社会规范的层次及其调整社会关系的范围、对象、手段不同，责任的性质也就有差异，如政治责任、法律责任、道德责任等。

根据对责任内涵的分析，我们认为界定政治责任的基本内涵需要说明这样一些问题：其一，政治责任的主体；其二，政治责任的范围；其三，政治责任的评价。其中，政治责任的主体和范围是紧密联系在一起的，政治责任的主体确定了，政治责任的范围相应地也就明确了。因此，本文对政治责任的基本内涵的界定首先从政治责任主体的范围界定着手，然后根据政治责任的主体界定政治责任的范围，在此基础上分析政治责任的内容结构和评价的中介问题。

（二）政治责任的基本涵义

在日常生活中，政治责任这个词用得很广，如“共产党员要有政治责任感”，“领导干部要有高度的政治责任感”，“要以高度的政治责任感来对待某件事”等。这些用语大都不是从学术意义上来使用的，自然不是本文所言的政治责任。

学术界也从不同的角度对政治责任的涵义有过许多界定。我

们可以列举一些：

政治责任是政务官“决定政府政策及领导监督所属机关执行国家政策之责”，^①“政治责任仅系政务官之责任”。^②

“由于民主政治是民意政治，所以违反民意的行为是严重的错误行为，应该负政治责任”，而且“直接或间接民选的行政首长主要负政治责任”。^③

“民主政治是责任政治”，责任政治的“责任”包括两个方面，其中之一是“政府的行为如违反公意，须负政治上的责任”，而且“政治上的责任是连带的”，即“政府当局因行政失败而须全体引退”。^④

“所谓政治上的责任就是行政机关所作所为必须合理。至其责任范围，一方是监督下级官厅的行政能够适合于施政方针；同时又注意自己所决定的施政方针能为公意所接受，其形式常表现为提出法案，而向议会说明法案之合理。”^⑤

政治责任是指“国家机关及其工作人员所作所为必须合理、合目的性（合乎政府为人民服务的宗旨），其决策（体现为政策与法规、规章、行政命令等等）必须符合人民的意志与利益。如果政府决策失误或行政行为有损于国家与人民利益，虽则不一定违法（甚至有时是依其自订之不合理的法规、规章办事的），不受法律追究，却要承担政治责任”。^⑥

“政治责任是指政府及其官员因其享有和行使国家行政权而承担的维护社会制度，维护宪法精神和原则，维护国家法律制

① 陈鉴波：《现代政治学》，台北：三民书局，1974，550页。

② 陈鉴波：《现代政治学》，台北：三民书局，1974，557页。

③ 马起华：《政治制度》，台北：商务印书馆，1978，257页。

④ 曹伯森：《政治学》，台北：三民书局，1982，171页。

⑤ 萨孟武：《政治学》，台北：三民书局，1986，160页。

⑥ 郭道晖：《法的时代精神》，长沙：湖南出版社，1997，468页。

度，维护国家安全，维护公民生命和财产不受侵犯，维护社会稳定、发展和秩序等方面的责任。政治责任与普选制相联系，一般表现为经直接或间接公民选举而就任的政府首脑及其所属政务官员对选民或对方针所负的责任。”^①

“所谓政治责任，就是行使公权力者因违反政治义务而承担的政治上的否定性后果。这种政治上的否定性后果也就意味着社会中的个人或组织已丧失了从事行使政治权力的资格。”^②

日文版的《现代政治学小辞典》则根据马克斯·韦伯的论述对“政治责任”这个词条进行了较为详细的解释：“政治家必须对自己的言行之结果负责。对于行政官员来说，首先重视的是法律责任；对于政治家而言，即使没有法律责任，但仍要求他对于自己言行之结果负责。因此，不允许政治家在强调该言行的动机和个人心理的前提下逃避责任。韦伯在《作为职业的政治》中认为，政治家最为重要的资质，除了热情、洞察力之外，还应有强烈的责任感。为此他提出了动机意图伦理和责任伦理的区别。在一般意义上，为了与法律责任相区别，人们使用了道义上的责任这个概念。它对于政治家的要求，并不是指每个个别的政治家的道德性问题，而是不允许用目的来论证手段的正当化以及用意图来论证结果的正当化问题。从这个角度看，它不仅要求政治责任的制度保障，而且更强调政治文化在社会生活中的重要作用。”^③

我们认为，上述有关政治责任涵义的界定，因为不是对政治责任专门而系统的研究，有的显得过于抽象，有的则只从某一个方面对政治责任进行描述，对政治责任内涵的界定并不是很完

① 张国庆：《行政管理学》，北京：北京大学出版社，1990，414页。

② 王成栋：《政府责任论》，北京：中国政法大学出版社，1999，80页。

③ [日]《现代政治学小辞典》（日文版），有斐阁，1978，158页。

整，但对我们界定政治责任的基本内涵是有启发意义的。

1. 政治责任的主体

要界定政治责任，首先必须界定政治责任的主体。对于这一点，不同的学者有不同的界定，我们从上面的引述中可以看出基本上有三种观点：一是把政治责任主体界定为行政机关中的政务官员；一是把政治责任主体界定为国家机关及其工作人员；一是把政治责任主体界定为代议机关的代表、行政机关中的政务官员。

我们还是从“责任”的基本涵义出发来对政治责任的主体进行界定。前面我们已经谈到，责任是社会成员对社会所负担的与自己的社会角色相适应的应为的行为和社会成员对自己的实际所为的行为承担一定后果的义务。因此，责任是与责任主体的角色紧密相连的，所谓“份”，意即角色，所谓“份内应做之事”，意即与角色相应的行为要求。个人是在社会关系中存在的，而且社会关系是多重的，因此人的社会角色也是多重的。处于不同的社会关系中，在不同的生活领域里，人们扮演着不同的角色，也就具有不同的责任。一个人可能在家庭中的角色是父亲，在社会上的角色是警察，那么他就既要履行和承担做父亲的责任又要履行和承担做警察的责任，这两种责任内容不一样，评价标准自然应该有区别，而产生这些差异的原因在于责任主体的角色不同。

政治责任在“责任”前面冠以“政治”二字，表明政治责任是人们在政治生活领域中的责任，与人们在政治生活中的角色相联系。一般说来，无论意识到还是没有意识到，人们总是在政治生活领域中扮演着一定的政治角色。正如美国政治学家罗伯特·A·达尔所指出的：“无论一个人是否喜欢，实际上都不能完全置身于某种政治体系之外……政治是人类生存的一个不可避免的事

实。每个人都在某一时期以某种方式卷入某种政治体系。”^①这就是说，在最广泛的意义上，既然每个人都或多或少地卷入某种政治体系，那么每个人都在其中扮演着相应的角色，与此相对应，似乎每个人都有相应的政治责任，每个人都是政治责任的主体。

但是，问题的关键在于，如果这样来界定政治责任的主体显得过于宽泛，而一个过于宽泛的概念会使它失去应有的分析能力。事实上，人们在政治生活中的地位不同，在政治生活中所扮演的角色就不一样，而在政治生活中扮演的角色有差异，与角色相应的责任在性质上就会有明显的区别。政治是一个歧义丛生的概念，对它的定义可谓仁者见仁、智者见智，权威性的《布莱克维尔政治学百科全书》在解释“政治”这个词条时同时给出了两个表述：“政治是在共同体中并为共同体的利益而做出决策并将其付诸实施的活动”；^②“政治可以被简要地定义为一群观点或利益方面本来很不一致的人们做出集体决策的过程，这些过程一般被认为对这个群体具有约束力，并作为公共政策加以实施”。^③在此，我们无意对政治的概念进行全面的梳理。但是无论对政治的定义怎么不同，有一点大致可以取得共识，那就是政治总是与公共权力联系在一起的。人们在政治生活中的地位与角色的不同以及由此引起的责任性质的不同，根源于他们与公共权力的关系不同。换言之，政治生活领域中的责任与公共权力是密切相关的，判断人们在政治生活中的地位、角色和责任性质，就应该清楚他们与公共权力的关系。尽管罗伯特·A·达尔认为一个人无论喜欢

① [美] 罗伯特·A·达尔：《现代政治分析》，上海译文出版社，1987，5页。

② 《布莱克维尔政治学百科全书》，北京：中国政法大学出版社，1992，583页。

③ 《布莱克维尔政治学百科全书》，北京：中国政法大学出版社，1992，584页。