

# 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。<sup>①</sup>

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”。<sup>②</sup>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。<sup>③</sup>

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。<sup>④</sup>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

<sup>①</sup> 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。

<sup>②</sup> 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。

<sup>③</sup> 冯军：《刑事责任论》，北京：群众出版社，1995，10~15页。

<sup>④</sup> 《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知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多，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”<sup>①</sup>“政治责任仅系政务官之责任”<sup>②</sup>

“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”<sup>③</sup>

“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”<sup>④</sup>

“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。”<sup>⑤</sup>

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”。<sup>⑥</sup>

“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。”<sup>①</sup>

“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。”<sup>②</sup>

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。”<sup>③</sup>

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。’<sup>①</sup>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”；<sup>②</sup>“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”。<sup>③</sup>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。



与否都不能全然处于政治体系之外，但他同样指出，个人在政治体系中的政治行为并不一样，“有些人对政治漠不关心，其他人则深深地卷入了政治。甚至在那些深深卷入政治的人中，只有一些人积极地谋求权力。在谋求权力的人中间，有的人比别人得到了更多的权力。”由此，达尔把处于政治体系中的各种人分为四个阶层：无政治阶层、政治阶层、谋求权力者和有权者。<sup>①</sup>人们在政治体系中的行为不一样，表明他们在政治生活领域中的角色不一样。我们不一定要赞同达尔的这种划分，但我们不能否认人们在政治体系中的地位与角色确实不同。

既然人们政治生活领域中的责任与公共权力密切相关，那么特定政治体系中人们同公共权力的关系有什么不同呢？让我们再来看一看问题的前提。我们界定政治责任，有一个基本的前提，那就是民主政治。也就是说，我们所说的政治责任是作为责任政治的“责任”的一个组成部分。民主政治最基本的一项价值原则是主权在民，人民是一切权力的所有者。但是，这不过是一个逻辑假设，作为整体的人民只能是一种抽象，不可能真正行使公共权力，因此就有必要将权力授予特定的人来行使。“从理论上说，正是由于权力的所有者不能使用权力，而使用者又不拥有权力，才必须将权力转移给使用者即被授权的人。这就是一切民主政治的出发点。”<sup>②</sup>在这个意义上，民主政治条件下人们与权力的关系总体上可以分为两大类：一是作为整体的人民是公共权力的所有者，一是通过特定的授权过程而产生的公共权力的行使者。在第一种关系中，公民是授权主体，公民身份在民主制下表示人民与国家（公共权力）之间形成了某种特殊的关系：他们对国家（公

<sup>①</sup>〔美〕罗伯特·A·达尔：《现代政治分析》，上海译文出版社，1987，129～130页。

<sup>②</sup>李景鹏：《权力政治学》，哈尔滨：黑龙江教育出版社，1995，187页。

共权力)负有一定的义务,必须服从它并为之付出某种代价,做出某种牺牲。但是,这种义务是以这样的假设作前提的,即人民是国家(公共权力)的主人,人民是出于做主人的责任来尽义务的。也就是说,公民的主人身份不仅表现为他们要为国家(公共权力)自愿付出什么,更主要地表现为他们从国家(公共权力)那里获得了什么,而个体的公民作为授权主体的一个组成部分,其责任主要以政治权利的方式体现。在第二种关系中,公共权力的行使者只是由于人民不能直接使用权力而被授予权力的,他们并不是公共权力的主人,不能垄断对于公共权力的使用。但是,由于他们一旦获得授权就成为权力主体,而授权者却相应地成为权力客体,为了防止他们违背授权者的利益和意志而滥用权力,就有必要给他们获得、行使权力设定一些条件,这些条件中最基本的就是权力行使者获得和行使权力必须得到权力所有者的同意,即对权力的所有者负责,这个责任,显然是因为行使权力而产生的责任,主要以职责、义务的方式来体现。我们界定政治责任的前提是民主政治,民主政治所言的责任政治,显然是行使公共权力的责任。换言之,政治责任所要表明的是公共权力行使者与公共权力所有者的关系,是公共权力行使者对公共权力所有者所负的责任,针对的显然是公共权力的行使。在这个意义上,政治责任似乎可以理解为公共权力的行使者行使公共权力的份内应做之事和未做好份内之事所应受的谴责和制裁,所有公共权力行使者都可以成为政治责任的主体。

然而,问题并没有到此结束,把公共权力的行使者都界定为政治责任的主体,仍然显得过于宽泛。因为,公共权力的行使者所行使的权力在功能上存在差异,他们在公共权力的行使过程中扮演的角色不同,责任的性质和内容也有区别。现代政治理论一般从功能上把公共权力分为立法权力、行政权力、司法权力三种

基本类型。不仅这三种权力性质不同，就是同一权力如行政权力由不同层次来行使在性质上也会出现较大的差异。从这个角度看，还有必要进一步界定政治责任主体的范围。

在现代民主社会，司法独立是一条基本原则，司法权力一般不具政治色彩或较少政治色彩，我们可以把行使司法权力的法官排除在政治责任的主体范围之外。因此，政治责任的主体应该在立法机关和行政机关中行使公共权力的人员中界定。立法机关行使权力的行为具有很强的政治性，立法机关的议员或代表是选民的政治代表，是政治责任的当然主体。在行政机关中，行使行政权力的人是广泛而分层次的，并不是所有的人行使的权力都有政治色彩。

现代资本主义民主国家都已实行公务员制度或文官制度，政治中立原则是一条基本原则。所谓政治中立，是指业务类公务员在执行公务活动过程中，必须对政党政治采取公正超然的态度，对任何政治问题必须保持缄默，不允许公开参加党派之争及相关的政治活动，只能忠实执行政府政策。政治中立原则是资本主义竞争性政党制度下的必然产物，最早出现在英国。在英国资产阶级革命胜利的初期，封建势力还很强大，国王掌握着对重要行政官员的人事控制权，国王经常运用其掌握的官吏任免权任命保皇派充任重要大臣，通过控制内阁甚至有可能操纵议会。作为资产阶级权力中心的议会为此采取了一系列措施以限制英王的官吏控制权。1694年，议会颁布一项法律规定，印花税官不得担任国会议员，主要是为了防止国王通过其任命的官员干预议会的活动，1699年又将这项法律的范围扩大到其他税种的税官。1701年议会颁布的《吏治澄清法》和1707年颁布的《王位继承法》进一步规定，凡国王任命或领取皇家薪俸和养老金的官员不得成为议员，政府各部门的官员除极少数大臣一级的高级官员外不许

参加党派政治活动。1712 年，议会又通过法律规定，禁止高级邮政官员从事一切选举活动。这些规定，使政府职员除大臣外开始与政治活动脱离，为现代文官政治中立原则奠定了初步的基础。19 世纪以后，随着资产阶级竞争性政党政治的发展，两党轮流执政，英国开始进入政党分赃时期，政府行政官员随政党的更迭而大规模换班，造成政府系统的紊乱，影响政府工作的连续性。为了革除政党分赃制的弊病，议会在 1805 年至 1840 年的 30 多年里逐渐通过立法在政府的职能部门相继设立从事专门的行政公务活动，并以此为终身职业的常务次官。这样，行政官员被分为两类：一类为从事政治活动，负责政府决策，随内阁更迭而进退的政务官；一类为不能参与政治活动，采取中立立场，不随内阁进退的事务官。从此，政治中立原则在英国成为稳定的制度并且沿袭下来。

在美国，政治中立原则的确立首先是同改革政党“分赃制”弊端的实际政治需要相关的。实际上美国从联邦政府建立以来就出现了政治派别，政府官员常常随派别在选举中的胜负决定去留。1829 年，安德鲁·杰克逊总统提出了民主主义的施政纲领，认为为了体现公职的民主化应该将任期制扩大到更广泛的官职中。从此，政府大部分官员随政党进退的政党“分赃制”典型地实行起来，许多官员甚至不需要具有他所负责领域的知识。这带来了政府的腐败和低效，人们要求改革政府体制的压力也逐渐增加了。1881 年，詹姆斯·加菲尔德总统被一个失望的求职者暗杀，充分暴露了政党“分赃制”的弊端，政党“分赃制”已经到了非改不可的地步了。1883 年，议会通过了由参议院公务员制度改革委员会主席彭德尔顿提交的《公务员法》即《彭德尔顿法》，废除政党“分赃制”，成立文官委员会，实行文官制度。该法第 12、13、14 条都强调公务员必须保持政治中立，不得参与

政治活动。政治中立原则在美国的确立还受到行政改革理论和科学管理理论的推进。当时，美国行政管理学创始人伍德罗·威尔逊提出，由古德诺、怀特等人完善的政治和行政二分的理论认为，政府是由两个独立部分构成，即政治与行政，政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行；行政完全可以成为一门独立的科学，其内在的基本规律就像物理学的基本定律和法则一样，具有稳定性，只有实现行政与政治的分离，才能克服政府的腐败与低效，实现行政的经济性和有效性。这样，文官必须独立于政党政治，不得参与政治活动，保持政治中立的原则在美国也确立起来了。到 19 世纪，其他主要资本主义国家的公务员制度也都逐渐相应地形成了政治中立原则。<sup>①</sup>

实际上，资本主义民主国家对公务员的理解和分类存在着巨大的差异。在英国，整个文官分为两大类，由选举或政治任命而产生的为政务类，适用文官法的则划为业务类或事务类。在美国，文官有广义和狭义之分。广义的文官指除军事人员以外的所有政府雇员；狭义的文官则指政治任命以外的政府部门的所有文职人员，通常称为职业文官。在法国，公务员分为两大类，一类为适用公务员法的公务员，其范围大致相当于英国的常任文官，指在中央政府以及所属的驻外机构或公立公益机构各部门中正式担任专职的人员；另一类是不适用公务员法的公务员，主要指国会工作人员和司法部门的法官、军事人员以及公用事业和公益机构的人员。在日本，公务员既有国家公务员和地方公务员的划分，又有一般职公务员和特别职公务员的划分。所有特别职公务员，是指通过选举或政治任命产生的官员，不适用于公务员法，

<sup>①</sup> 关于政治中立原则在西方公务员制度中的确立，参阅黄达强：《各国公务员制度比较研究》，北京：中国人民大学出版社，1990，136～139 页；田培炎：《公务员制度的理论与实践》，北京：中国社会科学出版社，1993，23～69 页。

一般职公务员指政府系统内非选举产生也非政治任命产生的上自事务次官、下至各官厅的清洁工在内的所有文职人员，适用于公务员法。在德国，公务员也分特别职公务员和一般职公务员，特别职公务员指经过选举或政治任命产生的官员，相当于英国的政务官，不适用公务员法；一般职公务员指经过公开考试、择优录用产生的官员，相当于英国的常任文官，适用公务员法。<sup>①</sup>但是，不管这些分类的差别如何巨大，有一点却是共同的，那就是把经过选举和政治任命产生的官员与通过其他方式产生的官员区别开来。在这个意义上，政府部门的公务人员实际上从宏观上被分为两类：政务类和业务类，区分的标准之一就是政治中立原则。按照政治中立的法律原则，业务类公务员在资本主义民主国家是不能从事政治活动的。如今，虽然政治中立原则发生了某些变化，文官（业务类公务员）特别是高级文官越来越有力地影响政治决策过程，并且业务类公务员的政治权利也因越来越受重视而逐渐扩大，在有的国家他们甚至享有结社权、罢工权等参与政治活动的权利，但政治中立原则仍然是资本主义民主国家公务员制度的重要原则，业务类公务员仍需保持同党派的中立，政治活动的目的限于捍卫自身的权利，不能参与一般性的政治活动。在这个意义上，我们可以说他们不具有政治色彩，不能称之为政治官员，也不应该被视为政治责任的主体。而政务类公务员从事政治活动，具有较强的政治色彩，可以称之为政治官员，我们将其视为政治责任的主体。

我国的公务员制度不实行所谓政治中立原则，每一位公务员都可以自由地参加中国共产党或其他民主党派，也可以参加这些党派的活动。但与此同时，中国的公务员由于产生的方式、承担

<sup>①</sup> 参见田培炎：《公务员制度的理论与实践》，北京：中国社会科学出版社，1993，222～223页。

的职责、职务的任期、管理的法规以及管理的机构不同，也有各级政府组成人员和一般公务员之分。虽然这种划分不同于资本主义民主国家政务类公务员和业务类公务员的划分，但他们在行政机关中的角色地位也有相似之处，特别是各级政府组成人员与资本主义民主国家政务类公务员的角色是很相似的。从产生方式来看，资本主义民主国家的政务类公务员是由选民直接或间接选举产生，或者通过政治任命（往往是有权主体提名并经代议机关同意才能任命）而产生的；我国的政府组成人员是由各级人民代表大会选举产生，或由人大常委会决定任命的。从任职期限来看，他们都有一定的任期；从层次看，他们都在行政机关中处于领导地位，各级政府的行政首长负责本级行政机关的全面工作，其他政务官员则主管某一个部门或某一个方面的全面工作。在这个意义上，我们认为各级政府组成人员应该视为政治责任的主体，而一般的普通公务员则可以排除在外。我国宪法和相关法律规定，各级人民代表大会的代表对选民负责，国务院对全国人民代表大会及其常务委员会负责，地方各级人民政府对同级人民代表大会及其常务委员会负责。这里所谓的负责，主要是指负政治责任。

综上所述，我们把政治责任的主体界定为政治官员。所谓政治官员，指经选举产生或政治任命而产生并有一定任期的公共权力行使者。具体说来，所谓选举的官员，是指公民直接选举或间接选举产生的代议机构的代表和行政部门的官员；所谓政治任命的官员，是指有权主体任命或有权主体提名并经代议机构同意而任命的官员。在资本主义民主国家，包括选举产生的议会议员、政府官员以及其他随党派共进退的官员；在社会主义民主国家，包括人民代表和各级人民政府（行政机关意义上的狭义政府）组成人员。

对政治责任主体范围进行这样的界定可以说是最狭义的，但这样来界定可以使政治责任有一个比较确定的内涵，而且这样界定也最符合我们讨论政治责任的前提：作为民主政治基本特征的责任政治。在这个意义上，我们可以把政治责任的基本内涵初步界定为政治官员的份内应做之事和没有做好份内之事所应受的谴责和制裁。

## 2. 政治责任的范围

政治责任的主体明确了，政治责任的范围也就有了一个相对明确的界限。这里所言的政治责任范围，是指政治责任主体对什么样的行为负责，而不是具体的份内应做之事是什么。也就是说我们关注的是政治责任主体履行职责的行为方式而不是职责本身。因为，对于份内之事的具体内容这个问题的回答，不同的人，不同的时期，答案不可能一样，要具体一一列举出来是困难的，也是不必要的，我们界定政治责任的范围，只能从政治责任所要考察的对象是什么这个角度来分析。

前面我们已经指出，责任是与其角色联系在一起的，而角色是与一定的行为规范相联系的，并且把政治责任的主体界定为政治官员，那么抽象地说，政治官员履行职责的行为就是政治责任考察的对象。进一步分析的话，只有认识到他们履行法定职责的行为的特点，才能对行为本身进行确定。那么，政治官员履行职责的行为有什么特点呢？

对政治官员履行职责的行为特点的认识，涉及到对政治与行政关系的理解。在西方学术界，政治与行政的关系具有双重涵义。从机构的角度看，它既指政治机构与行政机构即立法机关和行政机关的关系，又指行政机关内部政治任命官员和公务员之间即行政机关内部政策制定机构与政策执行机构之间的关系；从功



能的角度看，它实际上指的是政策制定和政策执行之间的关系，涉及政策制定的称之为“政治”，涉及政策执行的则称之为“行政”。<sup>①</sup>这种区分只是理论上的，要在实践中区分政治与行政的关系是十分困难的。但是我们不能否认，政治与行政的功能分化是确实存在的，而且这种功能分化在政治机构和政治角色上是能够体现出来的。

德国学者马克斯·韦伯认为，政治的发展决定了公共官员分为两类，一类是作为国家官僚的行政官吏，一类是作为政治家的政治官吏。他指出，国家官僚作用的终止之处正是政治家作用的开始之处，这两种角色的责任类型存在着很大的区别。他指出，“真正的官吏，就其适当的职责而言，是不能投身于政治的”，他的工作“应是从事无党派立场的‘行政管理’”。换言之，对官僚来说，对自己所办的公务不承担个人责任，置身于冲突各方之上和之外，其责任为纯粹的职务责任，被法律或制度比较精确地规定，因为“文官的荣誉所在，是他对于上司的命令，就像完全符合他本人的信念那样，能够忠实地加以执行。即使这命令在他看来错误，而在他履行了文官的申辩权后上司依然坚持命令时，他仍应忠实执行”。在这个意义上韦伯甚至认为这“决定着他（官僚——引者注）是个贫乏的政治家，尤其从这种说法的政治涵义上讲，他是个不负责任的政治家。”<sup>②</sup>对于政治家而言，必须采取立场、善恶分明，通过公开表明自己的立场争得个人的权力并对自己所办的事情承担个人责任。官僚的责任牵涉到的是一项制

①毛寿龙等：《西方政府的治道变革》，北京：中国人民大学出版社，1998，203页。

②〔德〕马克斯·韦伯：《学术与政治》，北京三联书店，1998，76页。