



Zeren Zhengfu Jianshe

Ningbo de Tansuo yu Shijian Yanjiu

责任政府建设



宁波的探索与实践研究

一个国家的责任政府建设，既需要中央政府自上而下、通过顶层设计和示范，为地方政府的责任政府建设提供指南和制度框架，也需要地方政府自下而上、通过实践探索和创新，为中央政府和他方政府的责任政府建设提供范例和建设经验。

周亚越 ◎等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



James Thompson, President

Executive Director, American Studies

美国风土建筑

中国风土建筑与中西研究



James Thompson, President
Executive Director, American Studies
University of California, Berkeley

ISBN 7-309-07928-1

Zeren Zhengfu Jianshe

Ningbo de Tansuo yu Shijian Yanjiu

责任政府建设

宁波的探索与实践研究

周亚越 ◎等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

责任政府建设:宁波的探索与实践研究 / 周亚越等著. —杭州:浙江大学出版社, 2012. 10
ISBN 978-7-308-10670-2

I. ①责… II. ①周… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—宁波市 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 232016 号

责任政府建设:宁波的探索与实践研究

周亚越 等著

-
- 丛书策划 吴伟伟 weiweiwu@zju.edu.cn
责任编辑
封面设计 春天书装
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 浙江时代出版服务有限公司
印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 23
字 数 365 千
版 次 2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-10670-2
定 价 48.00 元
-

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

前 言

本书为宁波市社科院研究基地“宁波市地方政府治理研究基地”的最终研究成果之一。“宁波市地方政府治理研究基地”的目标是紧密结合宁波地方政府治理的实践,在2010—2012年的三年间每一年分别研究一个主题,2010年研究主题为“服务政府”,2011年研究主题为“责任政府”,2012年研究主题为“绩效政府”。在这三个方面的研究中,分别以“公共事业管理”、“政府责任机制”、“政府管理体制”作为研究的切入点。第一个专题的研究成果《服务型政府:宁波市公共事业管理创新研究》已于2011年出版,本书为第二个专题的研究成果。

无论是一个国家还是一个区域,只有建设责任政府,才能保障人民的权利,为最广大的人民谋利益。从历史上看,世界上凡是受到正面评价、受到群众拥护的政府,无一不是责任政府;从现实看,我国建设法治国家、推进民主政治,更需要一个能担负责任的政府。本书除了第一章是研究责任政府的基本理论及其在中西方国家的实践以外,其余各章均结合相关理论紧密围绕宁波责任政府建设的实践,主要是宁波依法行政、决策科学化与民主化、行政监督、责任追究、透明政府建设和回应性政府建设等方面开展研究。

本书是众多作者分工合作的产物,主要由宁波大学法学院公共管理系、法律系教师共同撰写,特邀天津师范大学政治与行政学院韩志明副教授参与写作。各章作者为:第一章“责任政府的理论及其实践”,由天

津师范大学韩志明副教授撰写;第二章“宁波市依法行政的制度与实践”,由宁波大学夏雨博士撰写;第三章“宁波市行政决策的科学化与民主化探索”,由宁波大学陈红霞博士撰写;第四章“宁波市行政监督体系的建构与完善”,由宁波大学谢小瑶博士撰写;第五章“宁波市政府责任追究制度及其实践”,由宁波大学周亚越教授、俞静峰副教授撰写;第六章“宁波市透明政府与回应性政府建设实践”,由宁波大学何跃军博士撰写;第七章“宁波市政府公共服务责任的实践创新”,由宁波大学叶笑云副教授、赵意奋教授、孔绥波副教授撰写。我主要起组织协调作用,并促使研究框架、写作风格和写作格式的规范一致。虽然我对各章内容的初稿从格式、内容、视角等方面提出了具体的、详细的修改建议和要求,但各章内容基本上由相应的作者各自撰写,反映的是撰写者各自的学术观点。

书稿撰写和出版过程中,宁波市社科院黄志明院长、林崇建副院长、俞建文处长等给予了极大的支持、指导和帮助,在此表示衷心感谢。为撰写书稿,各章的相关作者进行广泛调研,他们的调研得到宁波市纪委、监察局、法制办、人力资源和社会保障局等部门的大力支持,这些部门为作者提供相关资料,并提出了宝贵的建议。宁波大学法学院刘白雪老师为书稿格式的规范化、参考文献编排等付出了艰辛的劳动。在此,我代表各章作者表示衷心感谢!

最后感谢浙江大学出版社吴伟伟编辑的大力支持!

宁波大学周亚越

2012年6月14日

目 录

第一章 责任政府的理论及其实践	(1)
第一节 西方国家责任政府理论与实践	(1)
第二节 我国建设责任政府的探索与实践	(21)
第三节 责任政府建设的地方性道路	(40)
第二章 宁波市依法行政的制度与实践	(52)
第一节 依法行政的起源与发展	(53)
第二节 宁波市依法行政的具体实践	(70)
第三节 宁波市依法行政的未来方向	(81)
第三章 宁波市行政决策的科学化与民主化探索	(90)
第一节 行政决策科学化、民主化及其在中国的实践	(91)
第二节 宁波市行政决策科学化、民主化探索的举措	(110)
第三节 宁波市推进行政决策科学化、民主化过程中的问题	(127)
第四节 宁波市行政决策科学化、民主化建设的路径选择	(133)
第四章 宁波市行政监督体系的建构与完善	(146)
第一节 行政监督体系及其在中国的进展	(147)
第二节 宁波市行政监督体系的发展创新与经验	(155)

第三节	宁波市行政监督面临的挑战	(165)
第四节	完善宁波市行政监督体系的思路	(179)
第五章	宁波市政府责任追究制度及其实践	(200)
第一节	政府责任追究制度及其在中国的进展	(200)
第二节	宁波市政府责任追究的必然性及其制度	(217)
第三节	宁波市政府责任追究的成果及其效应	(229)
第四节	完善宁波市政府责任追究制度的建议	(232)
第六章	宁波市透明政府与回应性政府建设实践	(243)
第一节	透明政府与回应性政府理论	(244)
第二节	宁波市透明政府与回应性政府建设的现状	(252)
第三节	宁波市透明政府与回应性政府建设存在的问题与原因	(271)
第四节	促进宁波市透明政府与回应性政府建设的建议 ...	(283)
第七章	宁波市政府公共服务责任的实践创新	(295)
第一节	公共服务的政府责任	(296)
第二节	宁波市政府履行公共服务责任的实践创新	(312)
第三节	宁波市政府公共服务责任现状与创新经验分析 ...	(341)
参考文献		(354)

第一章 责任政府的理论及其实践

第一节 西方国家责任政府理论与实践

建立一个什么样的政府？这是任何政府都必须要考虑和面对的问题。在当今民主价值观鼎盛的时代，责任政府无疑已经成为世界各国政制建设的重要目标。责任政府的概念及理论饱含了西方古往今来无数思想家的心血和智慧。虽然责任政府的基本立场是约束和控制政府的权力，但在不同的历史发展道路上，西方各国形成了各自不同的制度体系与控权技术。

一、责任政府的思想源流与理论体系

责任政府是一种价值理念，也是一种制度实践。作为一种治理政府的政治理念，责任政府是由西方学者提出并发展起来的。从古希腊时代至今，大量的思想家们为其提供了有益的思想元素，在关于自由、民主、法治和政体等议题的思想中，也都不同程度地包含了责任政府的思想元素。

(一)古希腊至中世纪有关责任政府的思想

修昔底德指出:“关于责任的设计与文明政府一样古老,它在各种政制中都不可或缺。”^①“古代希腊是西方文明的发源地,也是政治思想的发源地。”^②因此,追溯责任政府的思想渊源,必须要回到古希腊时期的政治思想。

“古希腊的贤哲们认为,秩序、正义、道德、自由、幸福或利益是政治的目的。”^③比如,德谟克利特指出,法律应该使人们生活得更好,政府应该帮助个人更好地谋求利益;柏拉图把正义提高到国家的出发点与归宿的高度,称正义是国家的最高原则,国家的正义意味着统治者必须给被统治者提供利益;亚里士多德要求国家或政府照顾全邦共同的利益,以维护正义为使命。

这些关于国家目的论的思想指明了政府活动的价值。这不仅向统治者施加了约束和限制,同时也成为评判政府优劣的标准。而且,在政治思想发展的早期阶段,由于政治思想与道德理想紧密结合在一起,古希腊以来的思想家也对统治者或治国者的德行、知识和能力等,提出了广泛的要求。这些在某种意义上也是对于良好政府的资质要求。

古希腊时期“对于责任政府的贡献在于城邦的民主、法治、混合政体理论与实践,尽管这些影响间接而隐约”^④。但民主政治的实践,^⑤宣示了当今世界广为奉行的“主权在民”的理念。直接选举的做法催生了政府责任的意识,并发展出了许多制约和监督行政官员的制度安排。当时和其后的思想家进一步发挥了这些控权的理念,比如波利比阿“提供了将混合政体理论转化为制约平衡理论的模式”,^⑥西塞罗构思了国家的各个权力机关相互制衡的政体。

① [古希腊]修昔底德:《伯罗奔尼撒战争史》,商务印书馆1959年版,第130页。

② 徐大同:《西方政治思想史》,天津教育出版社2000年版,第6页。

③ 蒋劲松:《责任政府新论》,社会科学文献出版社2005年版,第39页。

④ 陈国权:《责任政府:从权力本位到责任本位》,浙江大学出版社2009年版,第27页。

⑤ 古希腊民主政治的范围实际上是比较小的,只有希腊的成年男性公民有资格参与,大量的外邦人、奴隶和妇女等都被排除在外,不享有民主权利。

⑥ [英]M. J. C. 维尔:《宪政与分权》,三联书店1997年版,第32页。

在古希腊的民主制下,法律不仅约束公民,使其合乎规范,也限制和监督着统治者,使其不能为所欲为。古希腊贤哲区别了法律与统治者的意志,并且提出了“法律下的自由”、统治者应该“做法律的仆人”、“法治优于人治”等许多重要理念。正如英国宪政学者维尔所指出的,“这种对法律、对确立的规则之重要性的强调是古希腊人思想的精髓,因为他们深深信服对国家应当如何运行的方式作出了恰当安排的重要性”^①。这些观点为后世的法治思想提供了宝贵的资源。

公元476年,西罗马帝国覆灭,西欧进入到封建社会,开始了其后延续1000多年的“中世纪”。日耳曼人入主西欧政治舞台之后,基督教会获得了巨大的发展,成为重要的政治力量。教会是最有势力的封建领主,教会的权力至高无上,拥有自己的法律、监狱和武装力量。基督教的统治降低了国家的作用,政治权力和政治机构的社会控制功能几乎被降到了文明社会的最低限度,世俗国家只是教会之下一个负责较低等级事务的社会组织。基督教神学思想成为占统治地位的思想。基督教神学具有至高无上的地位。一切都按照神学的原则处理。

中世纪的西欧形成了独特的政权与教权二元化的权力体系。根据基督教“双剑论”的思想,人被理解成是二重性的,即分成灵魂和肉体两个方面,两者的价值截然不同。由于人的二重性,便有了人的生活二重性,即精神生活(宗教生活)和物质生活(世俗生活)。相应地,社会组织也分化为教会和国家,两者各有其特定的职责和权力范围,前者负责人们的精神生活和宗教生活,指导人们的灵魂;后者负责臣民的物质生活,实现社会的安定和正义。这也就是通常所说的“上帝的交给上帝,凯撒的归于凯撒”。

神权政治论把上帝和《圣经》作为国家学术的基础,改变了古希腊罗马以来以自然和伦理作为国家学说的基础。根据神学政治论,神权是至高无上的,教权高于王权,国家是神造的,君权来自于神授,国王要服从教皇。国王的权力是有限的,国王的职责局限于人们的世俗活动方面,维持社会生活必备的秩序、和平、正义、自由等。“国家的活动虽然重要,却应以执行而非制定政策为目的;决定人类生存的终极目的并指导国家

① [英]M. J. C. 维尔:《宪政与分权》,三联书店1997年版,第22页。

完成这些目的的,乃是教会的正当功能。”如此一来,“自古以来政治享有的无上地位被推翻,国家被贬为次要机构,必须臣属于另一组织的道德权威之下”。^①

中世纪是一个王权与教权竞雄的时代,教权与王权相互牵制,互争雌雄。国王是上帝的仆人,王权是上帝的赐予,王权所做的一切都是服务于天国。而且,虚弱的王权面对着强大的教权,根本无法避免来自教权的干预和控制。虽然教会统治也充满了特权、私利和腐朽,但政府需要服从更高的教权并对其负责的教条,极大地抑制了君主专制权力的发展,防止了暴政的产生。对于近现代政治发展而言,政教分离的历史提供了分化政府权威、制衡政府权力的许多重要启示。

虽然中世纪是神权政治论的时代,但法治的思想,特别是政府受制于法律的思想并没有完全泯灭。一方面,法律是上帝的意志,君主虽然在世俗领域享有广泛的权威,但君主本身“永远受制于自然法,受制于上帝,后者是合法统治者的权力来源”^②。另一方面,虽然罗马法规定“君主的地位高于法律”,但君主并不能为所欲为,只有为了提升公共福利的目的,君主才能够改变法律。也就是说,“君主为公共福利而设的人定法统治着君主国,君主本人也必须依法作为”。^③这就要求君主去施行仁政,管理好上帝的子民。

在中世纪时期,无论是基督教教皇还是神圣罗马帝国的皇帝,都是由选举产生。这种政治和宗教惯例,“有效地强化了灵俗两界统治者的统治权来源于被统治者的同意说”^④。这种“被统治者的同意”实际上是古希腊民主思想的一种延续。在这一时期,阿奎那、马基雅维利等虽然都在不同程度上表示出对于君权的偏好,但他们也都不得不承认君权必须基于人民的同意。但丁更是一针见血地指出:“君权不能由君主自我赋予,必须得自人民。官员都是人民的公仆;尤其是君主,必须把他视为

① [美]弗雷德里克·沃特金斯:《西方政治传统——近代自由主义之发展》,新星出版社2006年版,第36页。

② John Morrow, *History of Political Thought—A Thematic Introduction*. Macmillan Press Ltd, 1998, 134.

③ 黄基泉:《西方宪政思想史略》,山东人民出版社2004年版,第75页。

④ 黄基泉:《西方宪政思想史略》,山东人民出版社2004年版,第75页。

一切人的奴仆。”

总之,从古希腊、古罗马到中世纪,许多贤哲们的思想都强调了对统治者的权力进行限制,国家应该服从法律,追求正义,服务于更崇高的目的,这些都对后代责任政府的理论和实践产生了重要而积极的影响。

(二)西方近现代至当代关于责任政府的理论

文艺复兴和宗教改革,标志着西欧封建社会的解体。在文艺复兴运动中,新兴的资产阶级用人文主义反对封建神学。神学政治观以神为中心,贬低人的地位,蔑视人的尊严,轻视世俗生活。资产阶级的思想家提出了以人作为政治学说的基础。他们用人的眼光去观察国家,从人性出发,以人为中心,去说明国家的起源,本质、作用、主权、政体以及君主的权术。人文主义的思想对政治理论发展产生了深远的影响。“启蒙思想家提出的社会契约论、平等论、自由论、人民主权论等,都是以‘人性’和‘人道’作为他们理论的依据和出发点的”^①。近代意义的自由、平等、民主思想,也在宗教改革运动中得到初步的表达。

“从16世纪后期直至17、18世纪,欧洲大陆政治思想出现了一种世俗化的倾向,即政治思想开始摆脱基督教神学的影响和束缚,直接借助人的经验和理性研究现实的政治问题。”^②新的权利政治观开始逐步取代中世纪占统治地位的神学政治观,人的权利被视为政治秩序建立的基础。政治思想世俗化的集中表现,是理性主义的政治观逐步复兴。前现代政治的合法性逻辑也逐渐被理性主义的合法性逻辑所取代。

传统政府的合法性一般是建立在传统、习俗、惯例或魅力型领袖身上,国家或政府存在的理由或是“历来如此,无须追问”,或是臣民认为追随具有魅力的领袖能给他们带来福祉,统治者的地位和权力毋庸置疑,也不能挑战。但随着国家祛魅化进程的发展,政府的合法性和正当性日益建立在合理的法律制度之上。政府作为某种功能性的机械装置,成为一个服务民众和管理社会的工具,而不是服务于上帝或个别人的利益的工具。特别是,“功利主义的兴起,政府及其官员的作为日益被置于理

① 马啸原:《西方政治思想史纲》,高等教育出版社2001年版,第157页。

② 徐大同:《西方政治思想史》,天津教育出版社2000年版,第122页。

性、客观和世俗的评价标准之下,政府责任的概念也愈加深入人心”。^①

“自激进宗教改革的时代,以至18世纪下半叶,社会契约的理念主导政治思想”^②。从霍布斯、斯宾诺莎到洛克、卢梭等,近代的社会契约论虽然在不同论者那里具体内容、论证方式和政治主张都是不一样的,但是,“在更深的理念层次上,他们有一个基本的精神是共同的,那就是从自然权利出发,经过社会契约这一中间环节,最后推导出权力来自于人民的让予和托付的结论”。这一方面彻底否定了君权神授的观点,另一方面对权力的行使提出了比较明确的要求或期望,保障公民的基本权利作为政府的目的和任务,并将其作为判断政府价值、决定政府去留的依据。在这个意义上,我们可以说资本主义民主政治的所谓责任政治的观点是从契约思想中推演出来的,社会契约论是资本主义政治责任观的逻辑基础。^③

对专制制度的批判是近代启蒙思想的重要内容。18世纪以来,启蒙思想家包括洛克、孟德斯鸠、卢梭、潘恩、杰斐逊等人,在人道主义的旗帜下,用人道反对君道,对君主专制制度进行了猛烈的抨击,提倡自由、平等和博爱,提出和发展了天赋人权、人民主权、自由平等、共和政体等许多重要理论。这些思想同时也规定了国家和政府的目的乃是为了维护和增进社会的公共利益。比如,卢梭认为,国家是公意的体现,公法的人格化,是主权者,政府负责执行法律并且维持社会的以及政治的自由;杰斐逊更是直接宣称,政府的权力来自于被统治者的同意,其目的就是要保障造物主赋予人民的生命权、自由权和追求幸福的权利。对君主专制制度的批判,为资产阶级革命做好了理论准备,也为其后建立防止和限制专制权力的政治制度奠定了思想基础。

对于建立责任政府而言,近代思想家最重要的贡献,是发展出了控制政治权力并有效实现责任政府的分权制衡原则。虽然早在古希腊、古罗马时期,就有过分权制衡的思想,古代思想家关于混合政体的构想,也谈到了对不同权力和职能部门的划分,但只有到了近代思想家,才明确

① 陈国权:《责任政府:从权力本位到责任本位》,浙江大学出版社2009年版,第35页。

② [美]约翰·麦克利兰:《西方政治思想史》,海南出版社2003年版,第201页。

③ 张贤明:《论政治责任——民主理论的一个视角》,吉林大学出版社2000年版,第38页。

提出把国家权力的不同部分交给不同阶级的个人或集团掌握,用权力制约权力,以防止权力的滥用,以及对公民权利的侵害。英国的洛克提出了这一理论,法国的孟德斯鸠补充和完善了这一理论,美国的制宪者则进一步将这些理论付诸实践。分权与制衡的理论坚持,没有一个人或机构可以取得绝对的统治权,防止这种情况出现的最好办法,就是使国家机构相互之间行使制约权。立法、行政和司法,三权分立,彼此制约,是西方国家政权的组织原则,也是西方民主制的重要形式。这也确立了现代责任政府的基本框架。

随着民主政治的巩固和发展,政府责任的问题更多体现为技术层面的问题,即政府应承担什么责任以及如何履行责任。在自由竞争资本主义时期,人们信奉最小政府的原则。这既是人们对于强大的专制政府的敏感和痛恨,也是资本主义生产力发展的现实需要。人们普遍相信自由市场的运作是有益于社会的,“政府若干预这些运作过程,结果足以减少人类幸福之总量”。所以人们更多相信政府的责任在于保护而非创造,他们认为“保护市场,使其免受暴力与欺诈行为之干扰(包括强行履行契约义务)乃是有组织政府的一种功能”^①。相应的,就出现了亚当·斯密等人鼓吹的“守夜人”政府理论,认为“管的最少的政府是最好的政府”,把理想的政府贬低为仅仅是防止个人相互侵害的警察,政府职责因此只限于“警察局”和“邮政局”的范围。这就把政府的责任限定在了一个较为消极的范畴之内。

随着资本主义社会矛盾冲突愈演愈烈,社会不公、贫富悬殊、环境污染、工人失业、经济危机等问题涌现出来,普遍的“市场失灵”表明了“看不见的手”并非万能的,因此,在以市场机制为主要资源配置方式的社会经济体系中,政府不再是袖手旁观的“局外人”,而成为经济运行、资源配置和公共服务的重要力量。随着政府职能的扩张,政府责任的范围也相应扩张,也要求政府在这些行动领域重新定义其角色、职能和责任。特别是随着福利国家的发展,公民的权利体系日益发展,公民的权利就构成了政府的义务,政府逐步履行了更多的公共服务责任,比如基本生活

① [美]弗雷德里克·沃特金斯:《西方政治传统——近代自由主义之发展》,新星出版社2006年版,第109页。

水准权利、健康权、受教育权、就业权、住房权等。就此而言,政府日益对民众担负起广泛的积极责任。这也造成了政府责任的极大拓展。而日益沉重的责任负重,与政府捉襟见肘的责任能力,也导致政府面临更为严重的政府失败。

(三)西方责任政府理论的主要内容及要素

责任政府理论立足于西方千百年来形成的历史传统、政治制度和文化背景,在西方近现代民主政治发展的过程中逐步得以确立。

责任政府理论的理论基础包括了人民主权理论、社会契约理论、代议制政府理论、法治理论和分权制衡理论等重要理论。人民主权理论主张主权在民,要求政府对人民或对议会负责;社会契约理论认为政府权力来自于公民与政府之间委托,要求政府对委托人或选举人负责;代议制政府理论认为公民与政府之间存在委托关系,因此要求政府向议会负责;法治理论要求政府遵守法律,为其行为承担法律责任;分权制衡理论强调对权力的制约与平衡,强化了对政府及其职能部门的责任。这些理论为责任政府理论的发展奠定了坚实的基础。

维尔丁等学者指出:“按照近代的说法,责任政府至少可以有三种解释。第一,它指回应民意的政府。在这个意义上,它可以用来将承认自己有义务征询公众意见的民主政府与使个人权利服从铁板一块的国家的极权主义政府区别开来。其次,这个术语指关于公共职责和道德责任的那些概念。很少有人否定政府的首要职责是使统治服从国家利益,当国家利益与公众意见陷入冲突时,前者必须占先……第三,责任政府这个术语还意味着政府及各位部长对民选议会所负有的责任,这是今日实行议会制的各国通用的一个用法。”^①这里的第三种意义上的责任政府对应着传统的责任政府理论。而前面两种责任政府与其说是一种责任政府的制度安排,毋宁说是描述了一种负责任的政府行为取向而已。

近代英国在资产阶级革命之后,率先形成了宪政意义上的责任政府制度。英国的学者研究和概括了本国的责任政府制度,提出了传统的责

^① Wilding N & Laundry P(eds). An Encyclopaedia of Parliament. Cassel Company Ltd, 1972, 645-646.

任政府的理论,其基本观点可概括为六个方面:第一,议会的信任构成了政府的执政资格。第二,政府一旦在议会的重大表决中失败,即视为政府丧失议会的信任,政府即应辞职,或提请国王解散议会,组织议会选举,以问信于民。第三,政府对议会负责,而负责任方式主要指向议会报告工作和在丧失议会信任后辞职。第四,内阁必须团结一致,接受首相的控制。第五,政府采用两种形式对议会负责,即政府集体负责制和大臣个人负责制。第六,文官不对议会负责。^①

传统的责任政府理论大体上就是指责任内阁,责任内阁就是责任政府的代名词。责任内阁是责任政府的最初表现形态和责任政府的当代表现形式之一。但是,其他如分权制下总统履行职能、承担责任的制度和“监督—仲裁—保障制”下总统履行职能和承担责任的制度,同样也是责任政府的表现形式。因此,根据我国学者蒋劲松的观点,西方的责任政府理论可以分为两个维度:一是宪政意义上的责任政府;二是行政意义上的责任政府。前者主要被认为“是处理选民与执政机关关系的一套宪法理念和实现这些宪法理念的整套宪法方式、宪法程序”^②。后者则主要是指约束和监督政府权力,使政府权力更加负责任的政府制度。

在不同的宪政框架之下,我国近年来国内所探讨的责任政府实际上是指行政制度上的责任政府。行政意义上的责任政府,也被称为治理意义上的责任政府,其目标在于提高行政效率以及惩戒官员的渎职等错误。^③ 根据蒋劲松的观点,行政制度意义上的责任政府主要关注三个方面的问题:第一,行政机关内部决策权的配置,即实行首长制还是合议制。第二,权责一致,主要涉及谁应该负责的问题。第三,问责制,即一旦出现重大的过错,必须依法追究。^④ 行政制度意义上的责任政府所要解决的根本问题是政府的权责关系问题,其主要目标是提高行政效能、减少权力腐败和权力滥用、惩戒政府官员的过错以及让民众对政府更加满意。

① 蒋劲松:《责任政府新论》,社会科学文献出版社 2005 年版,第 135 页。

② 蒋劲松:《责任政府新论》,社会科学文献出版社 2005 年版,第 673 页。

③ 陈国权:《责任政府:从权力本位到责任本位》,浙江大学出版社 2009 年版,第 164—165 页。

④ 蒋劲松:《责任政府新论》,社会科学文献出版社 2005 年版,第 36 页。