

公共服务视野下的 政府责任法治

Rule of Law on Government
Responsibility under
the Perspective of Public Service

李燕凌 贺林波◎著

人民出版社

公共服务视野下的 政府责任法治

Rule of Law on Government
Responsibility under
the Perspective of Public Service

李燕凌 贺林波◎著

● 人 民 出 版 社

责任编辑:洪 琼

图书在版编目(CIP)数据

公共服务视野下的政府责任法治/李燕凌,贺林波 著.

—北京:人民出版社,2015.6

ISBN 978-7-01-014846-5

I. ①公… II. ①李…②贺… III. ①国家行政机关—行政管理—法治—
研究—中国 IV. ①D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 095346 号



公共服务视野下的政府责任法治

GONGGONG FUWU SHIYEXIA DE ZHENGFU ZEREN FAZHI

李燕凌 贺林波 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.5

字数:300 千字 印数:0,001-1,500 册

ISBN 978-7-01-014846-5 定价:54.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 一

2014 年是中国《全面推进依法行政实施纲要》颁布并明确提出建设法治政府十周年之际,也是中国共产党十八届四中全会召开之年。这一年对于新中国依法治国、依法执政和依法行政来说,意义重大。党的十八届四中全会提出深入推进依法行政,加快法治政府建设,推进政府责任法定化,并按照权责法定的原则推动政府职能转变、加快建设服务型政府和法治政府。沐浴法治春风,李燕凌、贺林波两位作者的新著《公共服务视野下的政府责任法治》应时而生,令人欣喜。

《公共服务视野下的政府责任法治》一书,将公共服务、政府责任、法治建设三者融为一体,从政治学、法学和公共管理学三个维度深入解读政府责任法治体系。力图回答政府的权力从何而来、政府的权力为何而用、政府的权力如何好用的现实问题。全书依循“理念”、“制度”和“治理”的演进逻辑,全面论证了公共服务视野下政府责任法治的理论科学性和现实必然性。

作者以其广阔的视野,通过对自由主义、功能主义和历史主义的比较分析,深刻阐释了政府责任的法治原则,并对公共服务视野下的政府政治法治责任、经济法治责任和社会法治责任,从责任来源、责任内容和责任形式等多方面进行了充分论述。

作者还对西方国家不同政治体制下政府责任法治体系展开系统研究,为深入论证中国特色社会主义公共服务视野下的政府责任法治原则的构成要素、相关制度及治理途径,提供观照,以资镜鉴。与此同时,全书运用公共服务视野下政府责任法治基本理论及其原则,从政府职能转变、政府机构调整和政府治理方式转变三个维度,对中国特色社会主义政府责任法治建设,进行了有

益的探讨。

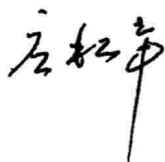
新中国成立以来治国理政实践明显表现出“统治”、“管理”和“治理”三个阶段特征。作为上层建筑的治国理政制度,与每个阶段的经济基础特征相适应。新中国成立初期将近三十年里,国家的治国理政制度从整体上强调、突出和贯彻的是统治阶级意志论,“法是统治阶级意志的体现”。改革开放前期三十年里,中国处于向市场经济体制转轨时期,各种生产力迸发出前所未有的活力,“管理也是生产力”,政府崇尚科学行政,“管理”一词广泛进入执政视野。党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央十分强调建设服务型政府,提出推进国家治理体系和治理能力现代化,逐渐形成了全面建设小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局,治国理政总体框架更加完整、成熟。与新时期服务型政府相适应的治国理政“治理”理念,充分体显“依法治国、依法执政、依法行政”在国家制度设计中的彰显地位,法治成为治国理政的主旋律。李燕凌、贺林波两位学者,正是基于“治理”新常态、运用新思维,把建设服务型政府纳入法治轨道,将政府提供公共产品和公共服务纳入法定的政府责任,深入研究政府责任的权力来源、权力运用和权力约束,建构起一整套政府责任法治原则,并以此规范政府责任法治建设。

《公共服务视野下的政府责任法治》作为一项崭新的研究成果,有比较,有开掘;引“他山之石”,紧扣中国的政府责任法治现实,“接地气”、出实招。不仅有重要的理论意义,且富有现实指导意义。

李燕凌教授十分重视对政府责任法治问题的研究,2011年他承担国家社科基金重大项目(编号:11&ZD171)时,敏锐地发现公共危机领域内政府应急决策和紧急管制亟须建构完备的法治体系。在随后长达三年多的研究中,他围绕应急公共政策法治化问题,一直努力探索将公共管理学、公共危机管理、法学与行政法学交叉展开研究。他与贺林波两位合撰的课题阶段性成果专著《公共服务视野下的动物防疫法治》、《公共服务视野下的公共危机法治》,我都曾拜读赞评,称得上该研究领域内不可多得的力作。《公共服务视野下的政府责任法治》延伸前述著作研究,在政府责任法治领域内达到了新的高度。跃上葱茏几多旋,非一日之功,我为二位作者坚守科研阵地、不断追求新成就的精神而击掌。为勉励新人奉献更多、更优秀的作

品,更为中国行政法学和公共管理学的繁荣发展,欣然写下我的喜悦和期望,是为序。

中国行政法学会名誉会长
中国政法大学终身教授

A handwritten signature in black ink, appearing to read '朱容强' (Zhu Rongqiang), with a long vertical stroke extending downwards.

2015年2月于北京世纪城

序 二

实现国家治理体系和治理能力现代化,必须积极促进法治与德治的统一,促进管理和服务的统一。《公共服务视野下的政府责任法治》新著,立意于服务型政府建设过程中依法执政、依法行政的顶层设计,着力于探索公共管理过程中管理效率与服务公平的政府责任法治约束。该著出版于党的十八届四中全会之后,恰逢其时。

《公共服务视野下的政府责任法治》新著 30 余万字,力图从行政管理学、法学和政治学三个维度,对中国特色社会主义的政府责任法治进行多视角解读,并综合论证公共服务视野下政府责任法治这一现实命题的科学性。在政治学意义上,政府责任意味着政府“应当”承担的义务或职责,同时也意味着政府应当向谁负责或者为自身的不当行为承担何种不利后果。在法学意义上,政府责任意味着法律规定的政府职责或义务,意味着决定政府职责或义务范围的法律以何种方式制定(民主抑或专制)以及采取何种制度设计来保证政府服从法律规定。当然,也意味着政府在违反法律规定时必须承担相应后果。在行政管理学意义上,政府责任则规定着在符合依法行政规范条件下,政府的职能、机构和治理结构如何优化,政府才能实现管理效率与服务公平的有机统一。《公共服务视野下的政府责任法治》新著正是架构了这样一个理论分析框架,创新性地将政治学、法学和行政管理学对政府责任问题的三种研究范式结合在一起,将政府责任论、服务效率论和行政法治论有机统一起来,新意盎然。

《公共服务视野下的政府责任法治》新著分三个部分共书九章,依次论证

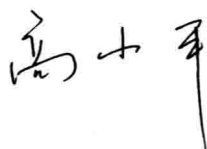
了公共服务视野下政府责任法治的“理念”、“制度”和“治理”。在该书“理念”部分,作者从公共服务视野下政府责任法治的基本范畴、作用、功能、法治原则等,全面阐释了公共服务视野下政府责任法治的基本理论体系,并提出了“依法履行基本公共服务是政府行政责任之基础”这一中心观点,充分体现了全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的总要求。在该书“制度”部分,作者从理论渊源、历史条件、构成要素等方面,深入讨论了不同政治体制下的政府责任状况,并对中国公共服务视野下政府责任法治的相关制度进行了现实分析。作者分析提出,在建设中国特色的服务型政府中,创新治理理念、提高科学治理能力,亟待加强以政府责任法治为基础的有限政府和服务型政府建设。在该书“治理”部分,作者从政府的职能转变、机构改革和治理方式演变等方面,讨论了新中国成立以来政府责任变迁及其完善的路径。在此基础上,该书从坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化的高度,提出了公共服务视野下的政府治理转变和完善政府责任法治的一系列政策主张。综观全著,该书布局精巧、结构严谨,叙述清晰、论证有力,文字流畅、精彩纷呈。

李燕凌、贺林波两位中青年学者的新著《公共服务视野下的政府责任法治》,承继了他们十余载从事公共危机管理研究的丰硕成果,是继国家社科基金重大项目阶段性专著成果《公共服务视野下的动物防疫法治》、《公共服务视野下的公共危机法治》之后的又一部力作。作者从对重大动物疫情公共危机、一般公共危机等具体公共服务的法治研究中,进一步深化对政府公共服务责任的一般法治建设研究,力图将常态管理与非常态管理的政府责任法治统一在促进国家治理体系和治理能力现代化这一命题之中。十余年来,我一直致力于对中国公共危机管理的理论与实践研究,同时,我对政府责任及其法治问题也饶有兴趣。李燕凌、贺林波两位学者在其承担的危机管理国家社科基金重大招标项目的研究中,高度重视公共危机管理学与法学的交叉研究,着力于从公共危机管理具体法治中抽象出对一般公共服务中政府责任法治问题的研究,具有重要的理论价值与现实意义。两位学者有感于我在《政府应急管理实务》、《政府管理和服务方式创新》、《行政伦理导论》等著述中的观点,盛

6 公共服务视野下的政府责任法治

情邀约我为其新作写序。喜感行政管理学会又添佳作、后辈人才涌出,欣然命笔,是为序!

中国行政管理学会执行副会长兼秘书长

A handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '高' (Gao), '士' (Shi), and '珍' (Zhen), written in a cursive style.

2015年2月于北京

前 言

《公共服务视野下的政府责任法治》全著 30 余万字,一言以蔽之——服务是责任,法治是保障。政府若不能向公民提供基本公共服务,就会丧失其合法性基础。政府的公共服务若脱离法治约束,则要么可能退化成疲软的愿望,要么可能逾越许可演变成权力滥用直至粗暴管制。在这里,公共服务、政府责任、法治建设三者是绝对的统一体。这也正是作者著述本书之根本意旨。

一、市场经济必须依靠法治

中国经济正在发生一场市场在资源配置中发挥“基础性作用”向“决定性作用”转变的重大改革。长期以来我们都在讨论一个问题:市场经济与计划经济是否只是两种经济运行形式呢?在我看来,并不能简单地将它们归结为两种不同的经济运行形式。其实,不论是市场经济还是计划经济,本质问题都在于驾驭经济运行的权力配置,权力问题说到底即是政治问题。当前正在进行的全面深化市场经济体制改革,不只是经济改革,它本身就是富有深刻内涵的政治改革,直接地表现为政府权力的体制机制改革。

在经济领域,资源配置权力的架构不同决定了经济运行形式的根本差异。计划经济中资源配置由名义上代表全民的政府实行调配,经济发展由抽象化的“国家与人民利益”统一的中央政府来推动。推动计划经济发展的根本目标是理想化的“国家与人民需要”,主要原则是“一平二调”的指令性计划,基本方式是中央政府计划的层层分解。因此,在计划经济体制下,经济发展的权力实际掌握在关心抽象的“国家与人民利益”的政府手中,而广大人民的具体利益经常被边缘化。“积累与消费”的矛盾、“农、轻、重”的产业失调关系,非常深刻地反映了计划经济权力配置失衡的根本原因。市场经济中资源配置由

“看不见的手”在操纵,经济发展主要由关心自己利益的“经济人”来推动,而不是由政府推动。亚当·斯密在他的著作《道德情操论》中将这种关心自己利益的行为称为“自爱”,他指出:“自爱”是人类的一种美德,并且是一切经济活动的必要条件。人们正是在自爱心的引导下不断追求自己的利益,从而推动经济的持续发展。遗憾的是,后来人们普遍地将亚当·斯密定义的“自爱”简单地理解为“自私”,这是有违亚当·斯密原意的。虽然亚当·斯密在《道德情操论》和《国富论》中论证“经济人”的出发点,都是从人的利己主义本性出发的。但是,亚当·斯密在这里所论述的是“自利”而非“自私”。他在《国富论》中始终都是在轻蔑的意义上使用“自私”这个词,他把“自私”和“贪婪”相提并论,并赞扬“对我们自己个人幸福和利益的关心”。^①在《道德情操论》中,亚当·斯密将经济活动中支配人类行为的动机归纳为自爱、同情心、追求自由的欲望、正义感、劳动习惯和交换倾向等。他认为,正是这复杂的动机驱动经济发展,而自爱居于最原始而又最重要的地位。他写道,富人或者穷人在经济活动中,“一只看不见的手引导他们对生活必需品作出几乎同土地在平均分配给全体居民的情况下所能作出的一样的分配,从而不知不觉地增进了社会利益,并为不断增多的人口提供生活资料”。^②虽然不得不承认,亚当·斯密所描述的“看不见的手”已然被神化;但是,市场经济条件下人们从事经济活动从追求自身利益的“自爱”出发,进而在那只“看不见的手”指引下,必将促进全社会的繁荣。总之,驱动市场经济的动力在民,市场经济中资源配置的权力在民,与市场经济相适应的政治制度必然是民主政治。

法律规范人们的一切行为都以保护每个人与生俱来的权利为目标,最根本的就是包括私人财产权在内的人权。法律当然以人生来就是自利的“经济人”为基本假设,但对一切过度自私行为即损害他人私利的行为必须要进行惩处。人们虽然愿意把法律标榜得很漂亮——惩恶扬善似乎就是法律的终极道德准则,但是,实际上法律是与民主政治相伴而生的。法律以承认个人的权利平等为根本前提,因此,法律是市场经济最坚定的“保护伞”。法律并不迷

① [英]亚当·斯密著:《国民财富的性质和原因的研究》,郭大力、王亚南译,商务印书馆2003年版。

② [英]亚当·斯密著:《道德情操论》,蒋自强、钦北愚、朱钟棣、沈凯璋译,商务印书馆2007年版。

信任何政府官员的个人道德操守,而只以政府实际作为的事实为根据。与市场经济相适应的政府虽然“越小越好”,但其功能未必“越弱越好”。建设社会主义市场经济,依法履行基本公共服务就是政府行政责任之基础,更好地发挥政府的作用,必须依法行政,建设法治政府。

二、政府的权力从何而来

洛克曾经说过:“政府的形式以最高权力即立法权的隶属关系而定,不能设想除了最高权力以外谁能制定法律。所以,制定法律的权归谁这一点就决定国家是什么形式。”^①《中华人民共和国宪法》明确规定:中华人民共和国的一切权力属于人民。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。根据我国宪法的上述规定,国家行政机关即政府是由人民代表大会产生的,政府的所有权力都是人民通过人民代表大会赋予的。

从政府权力来源看,民主政治是国家理性的核心。与意识形态政治不同,民主政治以建构优良政体为核心,经由关注政治社会的公共事务,提供保障人权与落实民生的公共产品或公共服务的合宪性体制,来建构社会秩序,并彰显自身的合法性与正当性。就具体进路来看,民主政治奉行法律至上原则,政府的一切权力均从人民而来并以法律形式规范,这就决定了政府必须提供广泛的公共产品和公共服务。

从政治学角度审视政府的权力,不仅要从国家高度讨论统治权的合法来源,而且更应从国家权力的行政分支即政府层面,深入探讨如何建构政府的行政权力体系及其统治机构等问题。现代意义上的“政府”包含两层特定含义。首先,现代意义上的“政府”一般与宪法直接相关。民主政治是对国家或地方政权机关进行权力分配及控制的有效手段,从根本上发挥防止政权机关滥用权力的作用。为了保证各政权机关不至于滥用权力,宪法一般将政权机关职能区分为立法、司法与行政并分设于不同机构之中,现代意义上的“政府”实际上行使着“行政权”,而这种行政权既受到国家立法权的直接制约,又受到国家司法权的严格监督与管控。也就是说,政府的权力不是无限的,它只是从

^① [英]洛克著:《政府论》,瞿菊农、叶启芳译,商务印书馆1982年版。

政权机关三大职能中分离出来的一种执行和服务权力而已。其次,现代意义上的“政府”也与近现代以来的民主理念直接相关。民主不仅是一种治理国家的方式,而且也是国家统治合法性的基本保证。作为一种政治生活的民主,参与其中的要素是多元的,而不同要素都力图通过民主实现自身的价值:个体为自由、平等而民主;各类社会团体为所代表的利益而民主;国家为合法性而民主。不同社会的民主,在价值形态、制度形态以及生活形态方面必然不同,但其成长所必备的条件却是共同的,即公共生活的社会化和国家权力分配的政治理性。^① 现代意义“政府”权力是民主的产物,政府所拥有的各种权力都赋有民主参与要素的多元利益,同时它也是国家权力分配过程中不同民主参与主体利益博弈的结果。因此,政府的权力必然受限。

三、政府的权力为何而用

“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”,是中国共产党执政以来一以贯之的执政理念。从行政学范畴来解读政府权力运用问题,实际上就是要讨论政府责任。政府充分运用权力并努力用好权力“为人民服务”,既是一种政治担当,又是一种行政回应。现代政府满足公民基本诉求、提供基本公共服务、建设服务型政府、实现常态管理与非常态管理科学化,都是政府应尽的基本职责。

古罗马著名政治家西塞罗从伦理学角度讨论了各种基本美德中衍生出人类的道德责任。当然,在《论责任》中西塞罗因为个人曾任古罗马执政官和元老院元老的特殊经历,对政府官员的道德责任也作出了必要的自我剖析式的论述。^② 不过,作为职责的责任与作为道德意义上的责任是具有根本区别的。两者的区别源于行为标准迥异。作为道德意义的责任,其行为标准主要源于社会合作过程中规范人与人之间交往并使之和谐相处的现实需要,也就是说,是人作为具有社会性的动物生活在社会中必须要遵守的行为标准,可以将这种义务称为“自然义务”。而作为职责的责任,其行为标准则源于社会分工过程中特定社会组织的功能。在一个国家的各级政府中,有相对固定的权力组

① 参见[英]科恩著:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,商务印书馆1988年版。

② 参见[古罗马]西塞罗著:《论老年,论友谊,论责任》,徐奕春译,商务印书馆2003年版。

组织及其赋予的必要权力,每一个特定的行政机关都需承担相应的行政功能。政府行政权力由人民通过国家权力形式转移而来,公民让渡其部分自然权力从而获得享受政府提供公共服务和公共产品的权利。因此,满足公民基本诉求、提供基本公共服务就成为政府义不容辞之职责。虽然履行这类职责仍然需要政府官员(公务员)保持良好的职业操守,拥有良好的道德责任心,但是,由于政府中每个相对固定的部门(机关)其功能也相应固定,作为政府职责的责任,它是一种由“社会义务”所规定的政府责任。因此,发挥政府机关整体的功能作用以回应公民之基本诉求、提供基本公共服务,其重要性要远比履行政府官员“自然义务”的责任大得多。充分运用政府权力并用好权力“为人民服务”,关键在于科学架构政府权力体系并规范政府部门(机关)权力运行,以确保政府部门(机关)功能发挥的有效性。

政府权力的运用边界囿于行政回应之范围,这是现代意义上“政府”必须依循的民主政治规则。任何民主的建构,除了制度建构之外,还需要民主的公共生活的建构。把公共生活建立在责任体系基础之上,意味着参与公共生活的每个主体,既是权力主体又都应该是责任主体。在公共生活中,作为责任主体的,除了公民之外,还有各类社会组织以及国家权力机构。从权力与责任关系来看,它们之间既相互独立又相互依赖。公共权力运行的是公共权利,即体现在法律之中的公意和共同体利益追求。^①在这种责任体系下,各种权利主体更多的是从维护公共利益出发来维护各自的权利,并在价值层面上充分肯定公共生活中的权利优先。而在实践层面上,政府权力的运用边界一直困于“小政府大社会”抑或“大政府小社会”的良莠难分之中。这种责任体系的构建需要各方面的努力,而实现广大公民对公共产品和公共服务有效供给的回应性目标,则是服务型政府最基本的责任要求。所谓回应性,它是指政府对公民诉求的及时有效的回馈与反应。回应性包括两个方面内涵:一是政府对公民诉求的准确及时的理解与识别;二是政府对公民诉求采取有效的行动并加以积极应对,包括满足诉求、转移诉求等。乔治·伯恩、凯瑟琳·约尔等认为,^②提高

① 参见[德]康德著:《法的形而上学原理——权利的科学》,沈叔平译,林荣远校,商务印书馆1991年版。

② 参见乔治·伯恩、凯瑟琳·约尔等著:《公共管理改革评价:理论与实践》,张强等译,清华大学出版社2008年版。

公共产品和公共服务的回应性要深入思考两个问题:提高公共产品“哪些方面”的回应性;“哪些人”应该在政府公共服务规划和决策的回应对象范围内,即政府应重点关注哪些人,不同的利益相关者,是否具有同等权重。乔治·伯恩等人认为,回应的内部评价标准不仅包括支出和效率,而且包括产出、成果、诚实和成本效益。在回应对象方面,乔治·伯恩等人将公众划分为若干个利益相关者群体,根据各群体的偏好,来判断各自的回应性水平。因为不同群体,其利益需求可能有巨大差异。所有这些合理的考虑,共同构成政府责任的法治原则基础。此外,还应当指出,除了政治和法律考量之外,如果我们讨论“小政府”、“大社会”之类行政回应问题,还应当充分注意到政府财政支出结构变化所反映的深层次改革面临的困境。虽然我们在本书中并未深入探讨这个问题,但我们坚持认为:民生支出占财政支出的比重越大,越彰显国家的政治理性,反映政府的民主行政和行政回应度越灵敏。这或许可以从根本上体现政府权力“利为民所谋”之要义。

四、政府的权力如何用好

如何充分运用和努力用好各级政府的权力,既是一个公共管理学问题,又是一个法学问题,必须加强公共服务视野下的政府责任法治建设,依法全面履行政府职能,健全依法决策机制,深化行政执法体制改革,坚持严格规范公正文明执法,强化对行政权力的制约和监督,全面推进政务公开,深入推进依法治国、依法执政和依法行政,加快建设服务型政府和法治政府。

第一,把权力关进制度的笼子里。曾经有一种声音甚嚣尘上,他们认为民主与法治根本无法解决中国转型时期诸如腐败、贫穷和社会不公等问题。这种声音提倡“再中国化”,即所谓重新以儒学和仁政作为中国社会的基础,并打着传统道德文化的旗帜主张中国走所谓“仁政”的第三条政治发展道路。^①诚然,在中国历史上不乏“礼为刑先、德主刑辅”、“仁本刑末”的法律思想流传,唐太宗时期《贞观律》明法慎刑思想开启“贞观之治”盛世,着实令后世历代君主赏鉴。但是,毕竟“普天之下莫非王土”的封建王朝已然成为历史,依

^① 参见赵文宗编著:《中华法哲学发展:全球化与本地化之间》,香港:红投资有限公司2010年版。

赖“三纲五常”的伦理教化无从自圆其说,“再中国化”终究难以为再。现代意义上“政府”的权力是民主政治的产物,是公民利益之聚,是公民诉求之托。而执掌政府权力的任何组织或个人,也都是社会公共生活之一分子,都有其自身的利益归宿。在私人利益与公共利益的矛盾冲突中,单纯依赖道德教化具有明显的局限性。近代世界各式各样民主政治国家的历史实践证明,那种纯粹寄望于个人道德修养,相信天才、相信精英、相信救世主的妄想都行不通。没有法律保障的道德伦理宣传顶多只能成为规劝“老虎”、轰赶“苍蝇”的工具摆设。把权力关进制度的笼子里,从根本上讲,就是既重视发挥法律的规范作用,又重视发挥道德的教化作用,以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用,以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用,实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。只有德治与法治的统一、组织与人的统一,才能真正实现政府管理效率与服务公平的统一,实现政府责任与法治规范的统一,最终达到“权”与“责”、“责”与“效”的完美结合。

第二,政府责任法治是政府用好权力的绝对保障。加强政府责任法治建设是确保政府行政有法可依的基本前提。法律是治国之重器,良法是善治之前提。制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。各级政府履行公共服务责任必须推进事权规范化、法律化,严格规范公正文明执法,强化对行政权力的制约和监督,把公正、公平、公开原则贯穿于依法行政全过程。这既是一种行政道德规训,政府官员作为人民的“公仆”,主人赋予的权力只能在主人许可范围内使用;也是一种政治成熟,消灭无约束的权力才能维护权力良好运行,否则权力就会失去威信并最终被剥夺,“水能载舟,也能覆舟”。加强政府责任法治建设又是确保政府行政有法必依的重要基础。人民政府是为人民服务的,向公民提供公共产品和公共服务是政府的基本责任,不能履行政府的基本责任就意味着失去了政府的合法性基础。因此,只有通过加强政府责任法治,明确规定政府责任范围,才能真正保障政府充分运用权力并努力用好权力以践行其应当承担的责任。我们说政府责任法治是政府用好权力的绝对保障,还在于政府责任法治对规范政府行政裁量权可以发挥极其重要的现实作用。无需争议的是,在我国目前各级政府履行政府责任过程中,行政裁量权基准制度尚不健全,细化、量化的行政裁量标准尚未建立,规范裁量范围、种类、幅度的工作任重道远。只有建立起严格的行政执法责任制,科学规范政

府的行政裁量权,才能有力提高执法效率和规范化水平,切实把人民赋予的政府权力用够用好。

第三,用好权力必须加强方法创新。法国著名哲学家孟德斯鸠曾经说过,“一切有权力的人都爱滥用权力,这是万古不变的经验。防止权力滥用的办法,就是用权力约束权力。权力不受约束必然产生腐败”。^① 孟德斯鸠在此不仅指出了权力制衡的必要性,同时,也提出了监督权力滥用方法创新的必然性。在不同的政治经济与社会制度条件下,“用权力约束权力”,既需要有好的制度即不断实现制度创新,又需要有好的制度实现方式即方法创新。公共参与即“普通公民试图影响政府决策的活动”,是共和主义传统中民主正当性的关键词之一。^② 起源于希腊城邦的共和主义并不将选举投票视为民主的唯一形式,而是更多地关注市民对公共事务的参与以达致市民主导公共生活并获得关于社会公益的共同认识。今天,在我们建设中国特色的社会主义法治体系进程中,完善公众参与政府立法机制,把公众参与确定为重大行政决策法定程序,对于确保政府科学决策、用好政府权力都具有十分重要的意义。“用权力约束权力”的方法创新,要求在服务型政府建设过程中加快推进政务公开,加快推进行政权力程序优化。建设中国特色的社会主义法治体系,信息公开立法是提高政府透明度、帮助公民监督权力行使,参与政策制定、促使政府改善治理的有效工具。涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件,均应按照政府信息公开要求和程序予以公布。涉及竞争公平和社会公正的行政管理行为,均应事先公征民意、公开标准、公开程序,事后公示结果。

第四,始终维护宪法和法律的权威。建设中国特色社会主义法治体系是一项全新的事业,面临许多问题和困难。坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,充分运用和努力用好政府权力加强服务型政府建设,必须始终维护宪法和法律的权威:一是要准确把握依法治国的政治定位。始终遵从宪法和法律在国家政治生活中至高无上的地位和权威,各级政府一切行政权力都必须在宪法和法律的权威和规范下运行,严格依法办事,维护宪法和法律的权威。即使有如紧急状态法,就法理而言它属于“特别法”,在紧急状态下其效

① [德]孟德斯鸠著:《论法的精神》,张雁深译,商务印书馆1963年版。

② See Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1976, p.4.