



中央民族大学“985工程”项目成果

行政分权视野下 地方责任政府的 构建

■ 杨淑萍 著



人民出版社

行政分权视野下
地方责任政府的
构建

■ 杨淑萍 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

行政分权视野下地方责任政府的构建/杨淑萍 著

—北京:人民出版社,2008.12

ISBN 978-7-01-007345-3

I. 行… II. 杨… III. 地方政府—行政管理—研究—中国
IV. D626

中国版本图书馆 CIP 数据核(2008)第 147284 号

行政分权视野下地方责任政府的构建

XINGZHENG FENQUAN SHIYEXIA DIFANG ZEREN ZHENGFU DE GOUJIAN

杨淑萍 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.25

字数:293 千字 印数:1-2500 册

ISBN 978-7-01-007345-3 定价:38.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录	
绪论	1
第一章 行政分权:构建地方责任政府的体制背景	29
第一节 政府权责关系的理论追溯	30
一、公众权利是政府权责关系的源头	30
二、政府无责任	33
三、以责控权的逻辑	34
第二节 集权与分权:政府权力基本配置形式	39
一、集权制	40
二、分权制	43
三、集权与分权的关系	47
第三节 由高度集权走向合理分权:中国行政改革的必然趋势	48
一、中央集权制的现实运行与理论预设的偏差	49
二、十一届三中全会以来的分权化改革回眸与反思	53
三、中国行政改革的走向:高度集权走向合理分权	64
第二章 分权背景下地方责任政府的基本架构	71
第一节 诠释责任政府	71
一、责任政府的理论基础	72
二、责任政府的基本内涵	73
三、传统责任政府与现代责任政府	76
四、地方责任政府的特殊性	88
第二节 地方责任政府的价值取向定位	91

一、地方责任政府的义务价值	92
二、地方责任政府的实践价值	97
第三节 地方责任政府的目标模式选择	102
一、服务政府:责任政府角色定位	103
二、有限政府:责任政府的职能定位	104
三、适度规模政府:责任政府规模定位	106
四、参与式政府:责任政府的组织模式定位	107
五、法治政府:责任政府的制度化目标	111
六、德治政府:责任政府的内在动力目标	114
七、绩效政府:责任政府的效能目标	115
第四节 地方责任政府的基本能力构成	118
一、规制能力	118
二、回应能力	120
三、利益分配与协调能力	121
四、公共服务能力	124
第三章 地方政府责任与政府角色的关系	127
第一节 政府责任的内涵、体系及特征	127
一、政府责任概念的演变	127
二、政府责任体系构成	130
三、政府责任的特点	135
第二节 政府角色决定政府责任	139
一、西方关于政府角色及其责任的主要观点	139
二、中国地方政府角色及其责任的变迁	143
第三节 我国地方政府责任不足归因分析	150
一、政府与社会关系错位导致地方政府责任内容缺失	150
二、单位制对地方政府责任的消极影响	155
三、地方政府公共投入不足、监管不力导致其社会公共责任流失严重	157
四、体制性因素导致地方政府公共责任出现盲区	159

五、权责畸变造成地方政府公共责任扭曲	161
第四章 转型时期我国地方政府责任再厘定	164
第一节 地方政府政治责任及其实现机制	165
一、地方政府政治责任内容	165
二、地方政府政治责任实现机制	169
第二节 我国地方政府的经济责任及其实现机制	172
一、地方政府与市场的责任关系及其实现机制	172
二、地方政府与企业的责任关系及其实现机制	176
第三节 我国地方政府的文化责任及其实现机制	183
一、对“文化”的理解	184
二、地方政府的文化责任	185
三、完善地方政府的文化责任机制	189
第四节 我国地方政府的社会公共服务责任	190
一、公共服务责任的含义	191
二、我国地方政府的公共服务责任	192
三、完善地方政府公共服务责任机制	201
第五章 地方政府责任主体的伦理自主性建构	209
第一节 行政人员角色分析	210
一、行政人员是与公共权力联系在一起的特殊职业群体	210
二、行政人员所面临的角色和责任冲突	213
三、行政人员的客观责任与主观责任	215
四、行政人员保持积极责任状态的动力	217
第二节 行政人员伦理自主性形成的主要影响因素	220
一、行政体制的影响	221
二、行政人员个人价值观的影响	223
三、社会环境的影响	225
第三节 行政人员伦理自主性建构的路径	228
一、行政人员伦理自主性建构的起点——公共利益至上	229

二、行政人员伦理自主性建构的目标——行政人格	232
三、行政人员伦理自主性建构的途径——他律与自律	234
第六章 健全地方政府责任控制机制	240
第一节 政府责任控制机制的本质及其基本形式	241
一、政府自利倾向和权力的扩张本性使权力控制成为必然	242
二、政府责任控制机制本质是建立有效的公共权力控制机制	244
三、政府责任控制机制的两种形式：监督机制和激励机制	246
第二节 完善地方政府监督机制	251
一、我国地方政府现行监督机制的缺陷与不足	252
二、完善地方政府监督机制的对策思考	258
第三节 矫正地方政府激励机制	272
一、我国地方政府激励机制的缺陷与失范	272
二、矫正地方政府激励机制的对策思考	276
结语：权利取向是责任政府的重要标志	284
一、权利主导权力：责任政府的行为逻辑	284
二、权力本位走向权利本位：责任政府的行政理念	286
三、限制权力与彰显权利：责任政府的制度取向	288
四、该研究中未竟的问题	291
主要参考文献	294
后记	300

绪 论

一、题目的缘起及研究的意旨

责任政府简单地说就是负责任的政府,是对政府模式的一种理念和制度上的定位,也是当今世界各国政府改革与发展的基本方向和共同追求。作为一种政府理念和政府模式,责任政府最早起源于英国,即内阁要对议会负责,进而对选民负责的行政理念和制度安排。之后,在其他各国普遍推广。尤其是当今社会,一方面随着各国民主的不断增量和民主范畴的不断扩大,社会公众的诉求不断增多,各种诉求的质量也不断提高,对政府的管理能力提出了更高的要求。而官僚制行政模式所导致的行政低效、权力异化、行政成本与收益的失调等负面效应,造成政府的回应能力不足、责任缺失现象,导致政府的社会公信力下降,直接影响着政府的合法性基础。另一方面,在经济全球化的国际大环境下,市场的多变性与信息技术的迅猛发展,迫切要求政府体制尽快与之相适应。而在政府管理模式改革中,企业家精神和市场化取向的引入,使政府责任的内涵和边界与其传统含义产生了某方面的冲突与偏离,直接影响着政府责任的履行效果,也必然削弱政府的合法性基础。在这一背景下,政府责任问题成为世界各国普遍关注的焦点问题,构筑责任政府、责任政府再造,不仅成为社会公众的普遍期待,也成为各国政府改革追求的一致目标。但责任政府的模式和具体实现途径,受各国具体国情和行政环境的影响,各不相同,世界各国也纷纷开出了各具特色的改革处方。

“责任政府”在我国并非一个新生事物。作为一种行政理念,“为人民服务”、“对人民负责”是责任政府的核心理念。新中国自建立之日起就将其确

定为我国政府的根本宗旨,并始终在遵循和实践着这一行政理念。但作为一种制度安排,责任政府还是一个处于追求与完善中的目标。尤其是市场经济体制的建立,打破了政府的单一社会权威中心地位,市场、社会公共组织与政府成为社会治理的三大并行主体。政府、市场和社会公共组织各自应有其相对独立的运行空间和责任范围。这意味着政府既有的责任范围和责任方式发生了改变,必然要求政府按照市场和社会公共组织的发育程度和成熟程度,逐渐将高度集中的权力部分地向市场和社会转交。同时,地方政府作为地方社会的核心治理主体,需要有相应的自主权才能因地制宜地做出适合本地发展需要的科学决策,真正发挥其作为一级政府的作用,必然要求中央政府向地方政府分权。可见,市场经济体制背景下,高度集中的权力行政模式已不适应社会发展的需要,分权成为我国政府管理体制改革的必然选择。而权力的分化必然带来不同权力行使主体之间的利益冲突与争夺。在权力分化的条件下,如何保障社会主义国家权力的人民性和公共性,保证政府及其组成人员“情为民所系,权为民所用,利为民所谋”的行为价值取向,是当前我国政府改革所面临的重大理论与实践问题。改革开放以来,在对这一问题深入反思基础上,我国进行了一系列的政治体制改革,但由于计划经济向社会主义市场经济转型过程中,政府间权责关系尚未理顺,政府的角色转换较慢,政府在纵向和横向放权的同时,对权力的有效监督和制约机制尚未形成,因而导致权力的部分异化,造成了公共权力的滥用和政府官员腐败现象的滋生。各级政府不同程度地存在着责任缺失、错位等问题,使政府在实际运行中出现了某些背离人民性本质的行为,严重影响了政府的合法性基础。这是在转型期党和政府特别强调建设责任型政府的缘由,也是“责任政府”受到理论界热切关注的动因。虽然目前,责任政府作为行政理念已为我国政府多数官员所认同并接受,但如何在实践中践行这一理念,实现责任政府理念的现实化,仍是目前学术界研究的热点。笔者试图在诸多专家、学者已有的研究成果基础上,立足中国实际,从追溯政府的权力、责任与公众权利的渊源关系入手,剖析我国地方政府责任缺失或责任履行不足的根本原因,并通过捋顺政府与公众、政府与市场、政府与社会公共组织之间的关系,对地方责任政府的责任取向、建构目标、责

任内容、责任方式及责任保障机制进行较为系统的研究,寻求地方责任政府实现的有效途径,以期为建构地方责任政府的实践提供基本的指引。

笔者之所以选择“地方政府”作为研究对象,首先是因为在行政分权背景下建构地方责任政府具有更基础的意义。在中国实现社会全面转型过程中,地方政府发挥着比中央政府更直接,某种意义上说更为重要的作用。由于中国国土面积广阔、地域复杂、人口众多,仅靠中央政府对社会实施有效的管理是不现实的,需要在中央政府之下按区域和人口规模,设置若干层级的地方政府,代表国家负责管理所辖区域的公共事务。可以说,中央政府代表国家整体利益,是国家整体利益的实现者;“地方政府则是国家设置在中央政府之下,行使部分国家权力,管理国家和地方事务的地域性政府”^①,是局部利益的代表者和实现者。

作为单一制国家,我国实行的是层级行政管理体制,体现出集权制的特点。但各层级政府的职能特点和职责内容及方式各有侧重。从中央政府与地方政府的关系看,中央政府享有最高国家权力,地方政府在中央政府的统一领导下,在宪法和法律规定的权限范围内行使其职权;地方政府具有中央授权性,在中央政府的控制下行使职权,对中央政府负责。也就是说中央政府对社会 and 公众的管理主要通过地方政府来实现,相应地,中央政府的责任也主要通过地方政府来履行;从政府与公众的密切程度看,地方政府比中央政府与公众的联系更紧密。地方政府又分为高层地方政府、中层地方政府和基层地方政府,政府层级越低,与所辖行政区域内公众的关系就越直接,也更易于体察民情,了解民意;从政府的职责内容看,政府的层级越高,责任的内容越宏观、抽象,而政府层级越低,政府责任也就越微观、具体;从政府的管理方式看,中央政府是决策性的,通过向下级政府发布政策、法规、命令、决定等指令,间接地履行自己的职责,地方政府则是中央政府履行职责的中介和具体承担者,其责任方式属于执行性管理。且政府层级越低,履行职责的方式就越直接,执行性特点就越明显。层级管理体制是一种自下而上、层层负责的管理体制。从这

^① 陈小京等著:《中国地方政府体制机构》,中国广播电视出版社2001年版,第9页。

个意义上看,地方政府对于维护社会秩序、反映民意、履行政府责任发挥着更为直接的作用。换言之,地方政府的责任能力和责任程度直接反映着中央政府的责任能力,地方政府的责任缺失会直接导致公众对政府的失信,影响着整个国家的合法性基础。因此,构建地方责任政府是建立中央责任政府的基础和前提,没有负责任的地方政府,就谈不上负责任的中央政府。这一点不仅从法理上能够得以论证,从目前我国政府的行政实践中也能得以验证。我国行政体制改革进程中屡屡出现的地方政府失责现象:行政权力发生畸变,背离公共利益而成为某些地方政府组织或官员追求自我利益的工具,权力异化为谋取私利的手段;当国家整体利益和地方利益发生某方面冲突时,一些地方政府所采取的“上有政策,下有对策”的消极态度,致使“有令不行,有禁不止”,阻碍了行政改革的进程,影响了行政改革的效果;屡屡发生的重大社会责任事故隐瞒不报现象等,都是地方政府责任缺失的表现,严重影响了地方政府乃至国家在公众心目中的形象。可见,构建责任政府是社会公众的迫切期待,也是中国行政改革与发展的根本目标,这一目标唯有在地方政府层面实现,才能保证在国家层面的实现。尤其在中国实现社会全面转型过程中,社会公共事务数量之多、性质之复杂、要求之高是前所未有的,迫切要求地方政府承担起一级完全政府的职责,发挥比中央政府更直接,某种程度上说更重要的作用。所以,构建地方责任政府不仅具有理论意义,更具有重要的现实意义。

其次,以往关于责任政府的研究缺乏层级责任政府分殊研究。虽然目前我国关于责任政府问题的研究成果不少,但基本是将“政府”作为一个整体性概念,从整个国家的宏观视角来研究,层级政府的分殊研究远远不够。构建责任政府的关注点是中央政府,对于地方政府责任的特殊性缺乏应有的关注和系统研究,这是我国责任政府研究的一大缺憾,也是地方政府角色转变滞后、政府责任能力不足的原因之一。究其根源主要在于受传统中央集权制的思维惯性影响,人们说起政府,首先想到的是中央政府,把地方政府仅视为上级政府的执行机关和附属部门。而地方政府本身也存在同样的认识误区,直接制约着地方政府的主动性和积极性的发挥,某种程度上阻碍了地方经济与社会发展,制约了责任政府的实现。

鉴于以上分析,笔者选择“地方责任政府”作为本研究的对象,以期在理论上丰富我国责任政府理论,更重要的是在实践中能为我国行政体制改革和未来政府治理模式的建构提供可资借鉴的参考。当然,地方政府又包含了高层、中层和基层三个层级,各级政府因在地方政府层级结构中所占的位置的差异而形成不同层级地方政府的不同特点和功能。从设置目的看,国家设置基层和中层政府主要侧重于行政管理的需要,而设置高层地方政府不仅是为了实现有效的地域性管理,更重要的是要保持各行政区域在中央政府有效控制的幅度内运行,应该说政治功能是其主要的功能。因此,高层地方政府在国家政治生活中居于重要地位,这是其他层级地方政府所不可比拟的;从政府层级结构看,高层地方政府直接与中央政府发生联系,受中央政府的直接领导、指挥与监督,是联结中央政府与其他层级地方政府的纽带,起着承上启下的作用;从职能方式看,高层地方政府受中央政府的领导与监督,执行中央政府的政策、指示、决定、命令等,但执行的方式又体现出明显的自主性和决策性。而基层和中层地方政府则是以执行性为主,自主性的发挥空间和范围取决于所属的高层地方政府的授权情况。中央政府的各种政策和改革要求能否真正在全国范围内贯彻实施,关键取决于高层地方政府。但目前我国的行政分权仅停留于中央政府与高层地方政府之间的分权,高层地方政府与其下级政府之间的权力划分尚不明确,这是我国地方责任政府实现的瓶颈。本研究中把地方政府作为一个整体来研究,同时,以高层地方政府——省、自治区、直辖市一级政府为研究分析的重点,以探求解决我国地方责任政府建构中的瓶颈问题的有效途径。

二、本研究的理论工具及基本假设

本研究的基本分析工具是委托代理理论。即政府的权力来源于公民的委托,政府在获得权力的同时承担相应责任。从这个意义上说,对公众和社会承担责任是政府产生及存在的原始依据,因此,政府从产生之日起就对社会和公众承担着不可推卸的责任,在长期的演进中政府所有的职能和责任都是围绕这一原初的责任而衍生的,因而本文中將这种政府对社会和公民的根本责任

称为“元责任”,政府的其他各种具体责任均是由此派生的。判断政府的优劣的唯一标准就是政府是否能最大程度地履行其责任,满足社会公共的要求,实现对社会的善治。

责任政府作为一种实现善治的行政理念和制度安排,其必要性与合理性是建立在这样的基本假设基础上的,即单一的政府权威式的权力模式,已不应当今社会治理的需要,“多中心”的治理模式必然优于“单一中心”的政府治理模式。而权力是对社会有效治理的核心条件。依据这样的基本逻辑,政府集权必然要向政府分权过渡。政府分权更确切地说就是行政分权,即把政府独揽的行政权力在多中心治理主体之间作一合理而科学的划分,实现权力与责任的一致。当然,对于行政分权改革,国内外专家都有这样那样的看法,但对于实行了几十年中央高度集权制的中国来说,行政分权不仅是中国行政改革的方向,而且也是中国打破政治、经济、社会一体化的治理模式的必然选择。因此,本研究的另一假设是行政分权必然优于行政集权。在这一框架下构建我国的地方责任政府,选择适合本国国情和地方特点的地方责任政府模式,以保证政府元责任的有效履行。

公众权利、政府权力、政府责任的关系是贯穿本研究的主线,权力本位向公众本位转变、权力向权利回归是责任政府权责关系的本质。这一本质必然要求规约政府权力,凸现公众权利,保证政府权力服务和服从于公众权利和公共利益;改变政府权力是社会唯一权威中心的治理模式,实现政府行为方式的转变,由“治民”到“民治”,推动公民社会的逐渐成熟,最终实现社会自治。这是构建责任政府的目标指向。责任政府是在民主政治条件下生成的,公民与政府之间的权力委托与代理关系是其存在的理论基础。即公民的权利是政府权力的运行指向,公众的意愿和利益诉求是政府行政行为的原初动力。对公众负责是政府一切行为的基点,这是从价值语境而言;从科学语境而言,责任行政必然是高效率的行政,需要以科学的技术知识为依托,因此,科学性的要求,需要从事行政管理的人员必须是社会精英,他们不仅能代表公众的意愿,同时具有良好的德行,能够真正执政为民。因此,公众的意愿并不能作为政府行为的唯一影响因素,科学知识是另一重要影响因素;从事实语境而言,公众

的意志是由个体的声音叠加而成的,而在行政实践中,政府是由一批理性人所组成的,在承担行政人员这一角色中,必然会产生新的需求,使行政人员成为一个不同于普通公众的特殊群体。在权力运行过程中,易于将个人的利益追求与权力结合起来,导致权力的异化,背离公众权利。因此,限制权力,凸现权利,是责任政府的基本追求。

政府的元责任是对公众权利和利益负责,而不同时期公众的权利内容不同,表现为不同的利益诉求。因此,政府的具体责任内容也不相同。政府责任内容取决于社会发展状况和执政环境的变迁。就政府功能性质而言,迄今为止有三种:统治行政、管理行政、服务行政。我国目前处于社会转型时期,处于管理行政和服务行政的混合阶段。促进政府责任形式与社会现实需要的适应和协调也是责任政府研究的内容之一。

三、若干重要概念的界定、阐释与辨析

“责任政府”是本研究的核心概念,要研究责任政府首先要明确界定责任和政府的含义。只有明确了责任和政府的内涵,才能进一步理解责任政府的构成要素,及建构的框架和根本要求。本研究中政府、权力、权利和责任是贯穿始终的重要概念。

(一) 权力与权利

1. 权力

权力是政治学的核心概念,其基本含义是指一种强制性的支配力量或制约性能力。本研究中政府的“权力”指的是一种政治权力。因为政治学语境中的权力是基于人们的利益关系而产生的。“是人们选择以力量对比和力量制约方式作为实现和维护自己利益要求的过程中,聚集形成的一种力量,它是在特定的力量对比关系中,政治权力主体拥有的对其他社会和政治力量及其他政治权力客体的制约力量。”^①而就既定的社会来看,在各种社会力量和政治力量的对比中,社会的共同力量在常态下往往是大于其他力量并且制约其

^① 王浦劬:《政治学基础》,北京大学出版2006年版,第67页。

他力量的力量,因此,通常的政治权力即是指这种社会公共力量。”^①旨在实现社会群体的共同利益要求,这是政治权力形成的基础。

按照政治权力的功能划分,政治权力大体上可以分为立法权、行政权和司法权。立法权是指制定、修改或废止法律、法规的权力,由国家权力机关行使;行政权是指实施法案和管理社会公共行政事务的权力,由国家行政机关行使;司法权是实施法律并以此为标准规范社会生活,维护社会公共利益的权力,由国家司法机关行使。

我国政府既是国家权力机关的执行机关,又是国家行政机关,既承担着统治型职能,又承担着管理型职能。因而政府行使的权力也包括了统治性权力和管理性权力。前者是指政府执行国家的统治职能所行使的权力,如部分立法权。这种权力是以强制力为合法性基础的;后者是指政府行使社会公共事务管理职能所使用的权力,如行政管理权。这种权力则是以公信力即公众的同意为合法性基础的。因而本文所说的“行政权力”和“政府权力”,比一般意义上的行政权力外延要宽,是指包含了部分立法权在内的整体性政府权力。之所以对政府权力做这样的界定,一方面是因为当今世界和平与发展是时代主题,经济全球化和现代化步伐迅捷,世界各国无论主动还是被动,都自觉不自觉地加入到现代化的大网络之中,无论发达国家还是发展中国家,政府的统治职能已退居其次,管理职能或服务职能已成为其首要职能。研究政府职能或责任基本是从管理机构的视角切入;另一方面是因为责任政府本身是现代民主政治条件下的政府模式。政府作为民意表达和执行机构,是代替社会公众对社会公共事务及公众自身实施管理,其首要特点是管理性而不是统治性。所以,本文的政府权力和行政权力主要是指民主条件下政府对社会实施管理的整体性权力。它既是政府的核心构成要素,也是政府的优势资源。

2. 权利

权利与权力一样是政治学的核心概念,也是本研究的重要概念之一。权利的概念也因其使用范畴和条件不同而有不同的界定。迄今为止权利的含义

^① 王浦劬:《政治学基础》,北京大学出版2006年版,第67页。

大致有以下几种认定:资格,主张,法力,可能,规范,选择,自由,利益。^① 通常使用的有三种:第一种是从自然法的意义上解释,认为权利是指基于天赋基础上的人之所以为人的不可剥夺的资格,即人权。但这种界定忽略了人的社会性,因而无法说明权利的发展性,因而不夠严谨。第二种是从法律意义上解释,认为权利是指公民或法人依法行使的权力和享受的利益。但这种解释比较笼统,将权利混同于权力而没有指出权利和权力的区别,易于产生歧义。由此产生出新的法律学解释:权利是指自然人或法人依法行使的权能与享受的利益。这种解释是狭义的界定,因为权利除了法律赋予的,还有非法律性的,如伦理的。第三种解释是指法律上认可的或伦理学上可辩护的要求或利益。这是从更广义上界定的权利含义。本文所使用的是广义上的权利概念,即指权利主体合理、合法的要求或利益及其实现这种利益和要求的社会途径。权利的主体专指人民大众,权利的客体是指政府,权利的内容是指社会公众要求政府予以满足的各种合法或合理的要求或利益。

权力作为政府的构成要素是内在于政府系统内部的支配性力量,而权利则是外在于政府系统的重要力量。主导政府行政行为的是权力还是公众权利是责任政府与非责任政府的重要区别之一。权利取向意味着政府责任的公众利益取向,标志着政府权力由主要对政府系统内部负责转为最终对社会公众意志负责。在这个意义上可以说,权利取向是政府由权力行政向责任行政转变的重要标志。按照概念本身的含义看,利益是权利的构成内容或者说表现形式。但为了与语言习惯相一致,在本文有时会出现“权利和利益”这样并列使用权利概念和利益概念的情况,以突出权利的某些非利益性要求或作为实现利益和要求的社会途径的工具性特征。

(二) 责任与政府

1. 责任

“责任”本是属于伦理学范畴的概念,被其他多种学科所借用。根据《现代汉语词典》的解释,责任有两方面含义:其一是指分内应做的事;其二是指

^① 张文显:《法学基本范畴研究》,中国政法大学出版社1992年版,第73~81页。

没有做好分内应做的事,因而应承担的过失。^①作为“责任政府”的子概念的“责任”,是从政治学的视角理解的。正如美国学者弗雷德里克·莫舍所说,“在公共行政和私人部门行政的所有词汇中,责任一词是最为重要的”^②。但对于责任的具体含义,不同场景、不同立场的学者有不同的看法。归纳起来有三种观点:第一种是义务说。美国著名的行政学家芬纳(Herman Finer)认为,职责感或责任感意味着一个行政官员感觉或理解义务。^③这是从政府与公众的权力代理关系角度来理解,认为政府的权力来源于公众的授予,因此天然地应对公众承担义务。第二种是职能说,按照布莱克维尔政治学百科全书解释,“责任在政治活动和公共管理中最一般的含义是指与某个特定的职位或机构相联系的职责”^④。这是从政府的控制方式的制度安排角度理解的。第三种是制裁说,这是第二种含义的衍射,即政府及其组成人员对行政过程中所出现的消极性后果承担相应的否定性责任。这是从最狭义上来理解责任的含义,是从责任的权力控制角度来界定责任的含义的,“责任是防止滥用权力,确保权力有效率、效益、公正、审慎地行使以达成被公众广为接受的国家目标的基本性前提条件”^⑤。

根据以上分析,笔者认为,作为责任政府的核心概念的“责任”是贯穿于政府活动始终的,因此,可以从过程论的角度理解其含义,即从政府管理活动实施前、实施中和实施后三个层次上来分析责任的内涵:在政府实施管理活动之前的责任,更多是指政府行政活动的价值取向与行政理念,要以公众的利益最大化为旨归。这是责任最广义的理解。“一个政府只有其在能够保障社会

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编的《现代汉语词典》,商务印书馆1995年版,第1444页。

② 转引自[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年版,第62页。

③ 张成福:《责任政府论》,《中国人民大学学报》2000年版第2期。

④ 颜廷锐等编著:《21世纪中国发展问题报告——中国行政体制改革问题报告》,中国发展出版社2004年版,第119页。

⑤ Canada, royal commission on financial management and accountability: financial report, Ottawa: supply and services, 1979, p. 21.