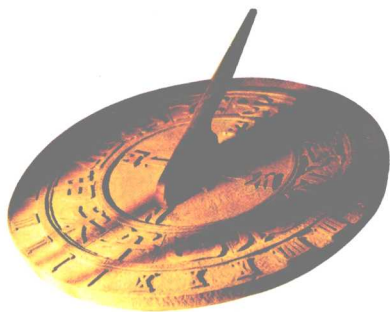


XING ZHENG
WEN ZE ZHI YAN JIU

行政 问责制研究

李广斌 ◆ 著



青海人民出版社

行政问责制研究

李广斌 著

青海人民出版社

2008·西宁

图书在版编目 (CIP) 数据

行政问责制研究/李广斌著. —西宁: 青海人民出版社, 2008. 11
ISBN 978 - 7 - 225 - 03283 - 2

I. 行… II. 李… III. 行政执法—责任制—研究 IV.
D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 179814 号

行政问责制研究

李广斌 著

出版 青海人民出版社 (西宁市同仁路 10 号)
发行: 邮政编码 810001 总编室 (0971) 6143426
发行部: (0971) 6143516 6123221
印刷: 西宁罗兰印务有限公司
经销: 新华书店
开本: 720mm × 960mm 1/16
印张: 17. 5
字数: 250 千
版次: 2008 年 11 月第 1 版
印次: 2008 年 11 月第 1 次印刷
印数: 1 - 2 000 册
书号: ISBN 978 - 7 - 225 - 03283 - 2
定价: 46. 00 元

版权所有 翻印必究

(书中如有缺页、错页及倒装请与工厂联系)

前 言

作为一定历史条件下的特定社会现象，行政责任是民主政治的产物，是国家责任政治发展的产物。掌握在政府行政人员手中的巨大的公共权力，既是一种造福的力量，也是一种为害的利器。所以，仅仅注意到政府必须负责任是远远不够的，问题的关键还在于应该对谁负责，对何事负责。“对谁负责”是构建责任政府的逻辑起点，“对何事负责”是责任政府的内容厘定。构建责任政府就是要重塑“行政为民”的责任理念，实现政府责任对象向社会公众的回归，维护现代政府公共性的本质。

行政问责，即是对不履行法定行政义务或未承担相应行政责任的行政机关及其行政人员进行定向追究的一种事后监督。自 2003 年 SARS 危机以来，“高官问责”、“行政问责”、“引咎辞职”等成了中国政治乃至社会生活中最为热门的话题之一。但是，行政问责作为一项新生的制度安排，还远未形成系统的制度化的支撑体系。因此，笔者从以下六个方面对行政问责制进行了研究。

一、对政府责任概念进行了基于伦理学、法理学、政治学和行政学的多维度分析，并在此基础上对我国行政问责制度的内涵、构成、标准、价值与逻辑前提等进行了系统论证，提出了政府责任——行政问责制——责任政府这样一个制度发展的逻辑链条：即在明晰政府责任内涵与价值的基础上，构建起理性的、有效的行政问责制度，并最终形成责任政府这一系统化的改革模式。

二、系统梳理了行政问责的理论基础与价值导向，通过对政府所应承担的责任范畴与性质的多维度审视，对我国行政问责制度化路径的逻辑起点进行了定位。指出行政问责的实施，昭示着我国开始进入了建构责任政府的实质性阶段。

三、从横向领域扩展和纵向制度深入两个层面，梳理了我国行政

问责制度从无到有、从消极被动到积极主动、从孤立的应急决策到系统的立法保障的发展历程。并在这种阶段性分析的基础上,分析了我国行政问责制度的发展困境与难点,包括异体问责相对薄弱、责任标准不够清晰、问责程序的非程序化、问责结果的监督缺位等等,指出我国行政问责作为一项“新制”,其下一步的趋势和走向应是持续的“制度化”与“程序化”,以避免制度建设的随机性,强化系统性和预期性。这些问题的解决,直接解决了构建中的问责制能否成为中国政府改革的积极环节甚至推动性力量。

四、将我国的行政问责制度与香港的高官问责制以及西方的行政问责制度进行了内涵、原则、运行方式及发展现状等层面的比较分析,指出现代民主行政体制的不同决定了政府责任要义与运行方式的不同,进而必然形成不同形态的责任机制。因此,强调对既有责任制度在方法与设计上的借鉴与导入,又强调构建起符合我国行政文化和制度基础的行政问责制度。

五、从行政生态的分析视角,对我国行政问责制度构建过程中的生态环境建设进行了分析,论证了制度建设过程中所处的政治生态环境、法律生态环境及社会公众形成的公共意识生态环境等体制环境的关键性影响与重要价值,指出上述制度或意识系统之间的兼容性与互动式发展,是构建良性问责制度及实现责任约束常态化效应的运行保障。

六、尝试以动态的分析思路,对于我国行政问责制度构建的操作层面进行阐释与论述,分析了行政问责的制度模型与运行程序,提出了关于政府责任的常态化评估及对行政问责的救济机制和监督机制的健全思路,强调了问责的程序性、严谨性和权威性。指出了正是这些现实的操作环节的明晰与构建,决定了创设之初的行政问责的一系列理念与价值能否在现代政府运行系统中转化为可视的现实产出与效应。

由于行政问责在我国是现实改革中产生的一个新生事物,相关领域的理念研究也还处于探索和开拓阶段,加之作者水平有限,因此,不足之处在所难免,恳请专家、学者指正。

李广斌

2008年11月16日

目 录

第一章 责任和责任政府	(1)
第一节 责任和行政责任	(1)
第二节 责任政府与政府责任	(7)
第三节 构建责任政府是时代发展的要求	(19)
第二章 行政问责制及其理论基础	(24)
第一节 问责制和行政问责制	(24)
第二节 行政问责制价值理念及其实践意义	(28)
第三节 行政问责制的原则	(33)
第四节 行政问责制的理论基础	(37)
第三章 西方国家的行政问责制	(46)
第一节 西方现代行政问责体系	(46)
第二节 西方主要国家行政问责制度	(50)
第三节 当代西方政府问责制度的新发展	(72)
第四节 西方国家行政问责制的成功经验	(80)
第五节 西方行政问责制对中国的启示	(84)
第四章 中国古代官员问责	(89)
第一节 中国古代官员问责的制度基础	(89)
第二节 中国古代官员行政问责的主要形式	(98)
第三节 古代官员问责的特点及启示	(104)
第五章 中国行政问责制的践行	(108)
第一节 “非典”后中国行政问责制的全面推行	(108)
第二节 中国行政问责制度取得的成就 及推行中存在的问题	(122)
第三节 中国行政问责制的发展趋势	(126)
第六章 中国地方行政问责制度	(131)
第一节 地方性行政问责制度分类	(132)

第一章 责任和责任政府

第一节 责任和行政责任

一、责任释义

根据《汉语大词典》，“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。当代社会，责任指应该做好自己分内的事，并为自己失职的行为承担后果，接受谴责和惩罚，故责任有职责、使命之意。现代政府是责任政府，政府责任特别是行政决策责任，已成为目前学界研究的热点。

在我国当下的语境中，最常用的责任概念的含义是，人们应当对自己的行为负责。大多数时候这是一个伦理范畴的概念。伦理学中的责任等同于义务，是指主体因其角色、身份或地位而负有“份内之事”，即有义务去做或者必须去做某些事情的义务。如果一个人本可以采取另外的行动却没有采取，那他就是有责任的，他因此就会受到别人的赞扬或责备，抑或应该受到惩罚（义务责任）。法律概念体系中的责任通常是指主体因违反法律规定而应承担的否定性后果。这里的责任必须是与某种后果联系在一起的，承担后果是责任的逻辑结果，甚至责任往往就是承担后果的同义词。后果包括了各种形式的奖励或惩罚。作为一种关键的制度装置，责任机制是一种强化、保障和控制机制，也是一种调解机制和纠错机制。至关重要的是，责任机制必须是自动实施的，即一定的行为表现必须对应一定的责任后果，并且必须紧密地对接在一起，一旦发生有某种类型的行为，就必须附加以事先设定的相应的后果，或是认可，给予奖励；或是制裁，并给予惩罚，等等。不能导致结果的责任机制，是没有意义的。如果责任机制不能

自动实施，必然导致混乱和失调，并使制度体系趋于崩溃或瘫痪。

政治学中的责任是民主政治的本质诉求。众所周知，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。在专制政治下，行使公共权力的少数人掌握着政治权力，是法律的制定者与执行者；而在民主政治下，一切权力属于人民，少数人在人民授权与同意的基础上，才能对社会进行统治与管理。“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 因此，公共权力的行使者必须直接或间接地对人民负责，实行责任政治，这是由民主的本质决定的。“责任是任何治理过程的基础。治理过程的有效性取决于官方人士如何对自己履行宪政职责和法律职责的方式负责……因此，处于民主政体根基上的正是对公共责任的要求。”^② 可见，责任政治是伴随着民主政治的产生而出现的，它是民主政治的应有之义，也是民主政治的本质要求，如果权力行使者无责任可言，那就是专制政治而不是民主政治了。

在民主政治条件下，人民能够控制公共权力的行使者，公共权力的行使必须直接或间接地对人民负责，符合人民的利益和意志。责任是民主政治的重要内容，也是我国宪法的重要原则。1982年制定的现行宪法体现了责任政治原则，做出了一些重要规定。在“总纲”中明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”全国人大和地方各级人大都要“对人民负责”。国家行政机关、审判机关、检察机关由人大产生，都要“对它负责，受它监督”。进一步说，“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织”，“一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。”“一切国家机关…实行工作责任制。”从而把职权与责任统一起来。在我们国家，政府及其公务人员手中的权力，是人民赋予、并由法律规定的。他们理应依法运用这种权力来为人民办事，并对权力运作的结果承担相应的责任。这样一种权

① [美] 乔·萨托利. 民主新论 [M]. 冯克利, 阎克文译. 北京: 东方出版社, 1993, 38.

② [美] 珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 丁煌译. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵 (中译本) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004, 116.

责关系和制度安排,是现代民主政治的重要特点,也是在民主政治框架下调控权力运作的重要机制。

二、行政责任

行政责任概念是一个被广泛应用于法学和行政学领域中的复杂概念。行政责任的定义很多,不同的研究者有不同的看法,在公共行政学界和行政法学界都有很多不同的观点。一般说来,所有的行政责任概念及其含义至少必须说明四个不可或缺的基本问题:(1)行政责任的主体或承担者,即哪些人需要担负这种性质的责任;(2)行政责任的客体或对象,即责任者对哪些人或哪些实体及规范负责;(3)行政责任的范围,即责任者需要承担哪些方面的相关责任;(4)行政责任的事由,即责任者承担责任的逻辑和依据。实际上,对于这其中每一个方面,都可能形成争议。^① 比如,就行政责任的主体而言,行政法的一些行政责任概念就认为,行政责任的主体或者是行政机关及其行政人员,或者是行政机关及其行政人员和行政相对人等。此外,对于责任主体,有称行政机关及其公务员的、有称政府及其公务员的,其中政府的概念容易与包括立法、司法和行政机关在内的大政府概念相混淆。随着我国《公务员法》的出台,公务员的外延已经远远超出了行政机关的组织体系,所以如果用公务员概念来指称行政责任的主体时,也容易造成某些理解上的误差;就行政责任的客体而言,法学研究中的行政责任并不涉及道德责任、政治责任及对公民负责等与法律无关的责任;就行政责任的范围而言,研究者们通常在诸如政治责任、行政责任、(一般)法律责任、违宪责任、道德责任、经济责任等多项责任之间做“不定项选择”。故此,本人主张行政责任就是行政机关及其行政人员因其公权地位和公职身份而对授权者、法律法规和社会价值等负有的政治、法律、道德和行政等责任。

行政责任的理解可以有广义和狭义之分。广义的行政责任是指行政机关及其行政人员必须遵循一定政治制度来维持的基本价值和政治义务,忠实于政治制度的各种规范,忠实服务于公民的愿望和要求,

^① 张创新. 行政责任概念的比较分析 [J]. 行政与法, 2005 (10).

遵循社会的道德规范，对社会的、时代的主流价值观保持敏感和回应，努力实现公共目标，增进公共利益，创造公共价值，实现社会公平和社会正义，推动社会的繁荣、发展和进步。在这个意义上，复杂的“政府责任不只是试图使‘政府不出错’，更确切地说，政府责任所主要关注的应该是确保有效的行政行动。”^① 负责就意味着负责任地行动。行政机关及其行政人员以公共利益的名义行动，不仅要在复杂的矛盾冲突中维护这种利益，而且要积极地推动公共利益的发展。因此，广义的行政责任就意味着行政机关及其行政人员不仅要正确地做事，即不做法律和道德所禁止做的事情，不做公民反对和声讨的事情，而且还意味着要做正确的事情，即做那些促使社会变得更加美好的事情。

狭义的责任主要指行政职责，即行政机关及其行政人员根据法律法规，充分履行行政职能及职权范围内的各种责任，如果行政违法或者行政不当，就必须接受法律制裁，承担否定性的行为责任，并补偿给行政相对人造成的损失。就行政职能而言，它包括两个层面的含意：一方面，行政职能意味着行政职权，即行政机关及其行政人员具有公共治理的某种法定职权；另一方面，行政职能意味着行政职责，即履行职权也是行政机关及其行政人员应尽的义务，它是行政机关及其行政人员所必须要做的事情，如果不履行这种职权，没有做好职权范围内的事情，也是不负责任的。换言之，不作为和虽作为而不能实现行政目标和完成行政任务，都是行政没有尽责的表现。另外，狭义的行政责任通常是指因违反某种法律的或政治的义务所应承担的否定性后果，这种后果往往与谴责、惩罚联系在一起。这是行政责任得以维系的最低限度之保证。

如果说狭义的责任主要体现了政府责任的保障性方面，是行政责任的基本要求和行动底线，那么，广义的责任更多地需要行政机关及其行政人员积极主动地去谋求公共利益。广义责任可谓是责任的形而上层面，具有规范性和抽象性；狭义的责任则有具体性和客观性。由此观之，行政责任体现了行政机关及其行政人员“必须做”和“应当

^① [英] 戴维·米勒·布莱克维尔政治学百科全书[M]. 北京：中国政法大学出版社，2002.

做”两个方面，既包括了事实要素，也蕴涵着价值要素。这既是消极的约束和控制，也是正面的刺激和积极的激励。

作为一定历史条件下的特定社会现象，行政责任是民主政治的产物，是国家责任政治发展的产物。行政责任与刑事责任、民事责任不同，不只限于追究行为及其后果所导致的后果责任，而是具有更加丰富而广泛的政治、社会和道德内涵。

在不同性质的社会制度中，行政责任既具有不同的阶级属性，又具有某些公共行政管理的一般特征。它是一种职责、任务和义务，也是一种理论结构、监控机制和制度体系。其核心问题在于，谋求有效控制行政权力的制度安排，通过各种途径保持对行政机关及其行政人员的有效监督和控制，保证行政权力的正当运用，防止行政权力的滥用和行政人员的腐败行为，并最终实现公共利益。

就行政权而言，行政责任不仅具有约束和限制行政权的作用，也具有支持和保证权力顺利行使的作用，特别是它为行政权的运用提供了合法性支持和制度保障。换言之，行政责任不应简单地看作是对行政机关及其行政人员的一种外部限制和束缚，它对行政机构明确其意志、规范其行为方式、确保完成任务、保持行动的完整性等都具有重要意义。责任不仅是一种精神上的纪律，价值立场的坚持，更是一种行动的构成性要素。在一个法治的社会中，与公民法无明文禁止即为自由行动逻辑不同，公共行政遵循着“法无明文规定不得为”的行动逻辑。就行政机关及其行政人员负有执行法律的责任而言，法律法规提供了公共行政的行动理由，也赋予了其必要的合法性和权威性。因为依法行使权力，行政机关才能行动，才具备行动的合法性。行政机关及其行政人员只有负责任地执行法律，依法行政，才能赢得受其管辖的公众的某种程度的认可和尊敬，以及对行政机关及其行政人员的命令和指挥心甘情愿地服从。所以，行政责任绝非一种独立于行政机关及其行政人员外在的、异己的力量，而是保障行政权力权威性和有效性的必要条件。

行政权力是行政机关及其行政人员开展公共行政活动的基础，是公共行政的本质要素，因而行政责任实际上也可以理解为基于行政权

力的责任。进一步讲,行政权力本身并非一个有形的实体存在,而是具体体现于公共行政活动之中。公共行政活动是行政权力的存在形式,所以行政责任即意味着公共行政(管理)的责任。从责任主体看,行政机关及其行政人员行使行政权力,是公共行政的主体,因而就是行政责任的主体,是行政责任的承担者。从责任对象看,首先,行政权力的行使应对权力的主人——人民负责,对授权者负责;其次,行政权(制定)执行法律法规及公共政策,必须担负法律责任和政治责任;再次,行政机关及其行政人员必须对其上级机关或上级主管领导负责;最后,行政机关及其行政人员作为社会道德生活的重要行动者,“必须对远远超出法律明文规定范围的社会价值负责。”^① 所以,责任的对象包括了公众、政党、立法机关、法律法规、上级机关和行政上级、社会价值和伦理道德等。总之,在结构性的层面上,行政责任实际上表明了行政机关及其行政人员的角色或功能,角色表明了其与其他社会行动者之间的关系,功能则界定了行政权力的限度和范围。

必须指出的是,掌握在政府行政人员手中的巨大的公共权力,既是一种造福的力量,也是一种为害的利器。所以,仅仅注意到政府必须负责任是远远不够的,问题的关键还在于应该对谁负责任,负有多少责任。

至此我们可以看到,行政责任已经不仅仅是一种与行动结果有关的具体的实践形态,而更多地内涵着诸多不同行动者之间的关系性质,这种关系的一方是掌握和行使行政权力的行政机关及其行政人员,另一方则是包括公民、立法机关、社会团体以及某一行政机关或行政人员之外的其他行政机关或行政人员等在内的所有其他行动者。行政权力不是目的本身,而是服务于人、服务于社会公共利益的工具。行政权力不是虚无缥缈的,而是由具体的行政人员予以操作的能产生实际后果的能动性力量。所以,谈行政责任归根结底是谈掌握行政权力的人和机关应该对谁负责,以及应该如何负责任。在行政责任的视野中,谁对谁负责,显然并不是一个无关紧要的问题,它首先形成合法的权

^① [美] 赫伯特·A·西蒙,杨砾等译,《管理行为》,北京:北京经济学院出版社,1988。

利与义务关系，即根据法理谁应该享有权利，谁必须承担义务；其次，因为行使权力必然造成某些实际后果，形成特定的行为规范和社会秩序，形成经由行政权力运用而产生的资源配置关系，以及不同类型的资源流向格局；最后，有效的责任关系一旦制度化，就可以作为一种检查机制和评价机制，督促权力行使者谨慎地行使权力，防止权力的错误使用，最终提高权力运用的社会效益。

在行政责任的视阈下，行政责任实质上可以看作是解决以行政权力为中心的一系列紧张关系的制度框架，并得以将行政机关内部与外部的控制和约束联系起来，将行政人员与作为相对人的公民联系起来，将行政权与其他各种政治权力或社会权力联系起来，而成为改进公民“委托人”利益和公共利益的重要方法。

应当看到，就当前的研究成果来看，对行政责任问题的研究还刚刚起步。总的说来，现有的行政责任研究还缺乏良好的知识积累、理论视角和解释框架，也缺乏自成一家的行政责任的规范理论。研究者们不同的知识背景和学术训练，以及由此而来的理论视角的不同，虽然有助于拓宽理论研究的视域，但也造成歧见纷纭的情况。行政责任问题本来就是一个严肃的价值问题，不同研究者的价值冲突和观念差异更是增添了话语上的混乱。这也往往导致研究者们缺乏相互理解的知识基础。因此，必须充分认识到行政责任研究的重要性和艰巨性，深入反思这些问题的深层原因，并切实加强行政责任问题的理论研究，不断提高理论研究的深度、解释力及其解决实际问题的能力，才能促进有中国特色的行政管理学理论的可持续发展，并进而推动我国行政体制改革和政治体制改革的进步。

第二节 责任政府与政府责任

一、责任政府

所谓责任政府，就是“一种需要通过其赖以存在的立法机关而向全体选民解释其所作所为的决策并证明这些决策是正确的行政机构。”

责任政府这一政治理念，本质上是由政府与人民之间的基本关系所决定的。

责任政府既是现代民主政治的一种基本理念，又是一种对政府公共行政进行民主控制的制度安排。作为民主政治时代的一种基本价值理念，它要求政府必须回应社会和民众的基本要求，并积极采取行动加以满足；政府必须积极地履行其社会义务；必须承担道义上的、政治上的、法律上的责任，尤其是政府必须接受来自内部的和外部的控制以保证其责任的实现。作为一种制度安排，责任政府意味着保证政府责任实现的责任控制机制，这种控制机制既包括内部的，也包括外部的。

责任政府最早源起于英国，之后，被世界各国普遍所认同并加以推广。尤其是在经济全球化与一体化的国际大背景下，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，或责任政府再造，不仅成为社会公众的普遍期待，也是各国政府行政改革的终极目标选择。在实践中，各国依据不同国情选择了各具特色的构筑责任政府的具体途径。笔者认为，无论客观环境与条件如何差异，但构筑责任政府的内在逻辑是统一的，即必须遵循“政府对谁负责、对何事负责、由谁负责、如何负责”这样一条逻辑主线，进行综合、全面的建构。

“对谁负责”的问题，是构建责任政府的逻辑起点。对责任政府的含义界定，最权威的当属张成福先生。他对责任政府的概念作了从最广义到广义再到狭义的区别，最广义的解释是指政府能够积极地对社会民众的需求做出回应，并采取积极的措施，公正、有效地实现公众的需求和利益；广义的解释是指政府组织及其公职人员履行法律和社会所要求的义务；狭义是指政府机关及其工作人员违反法律规定的义务和违法行使职权时所承担的否定性法律后果。但无论哪一层含义，其价值指向都是社会公众的利益要求。这是因为，责任政府是民主政治的产物。与统治行政时代不同，民主行政条件下政府的权力来源于社会公众，社会公众为了维护公共利益而让渡部分公共权力，委托政府代替公众行使。因此，公众与政府之间是权力的“委托人”与“代理人”的关系。政府在行使权力的同时，自然而然地对公众承担相应

的责任。社会公众的需要与愿景是政府行政的价值目标与动力。公共性是其突出特征，维护公共利益，提供公共服务，实行公共管理是其基本职能。责任政府的价值标准就是政府要“正确地做事”和“做正确的事”。判断二者正确与否的主要标准则是社会公众的需求。前者是指政府的行政行为，后者是指政府的行政内容，即政府的行政行为、行政方式、行政过程、行政内容和行政结果是否符合社会公众的利益诉求和利益发展的需要。从应然的角度讲，政府得以存在的基础是社会公众，其存在的合理性来源于社会公众利益的维护与实现的需求，最基本的目的就是维护社会公共利益，实现社会公众的利益诉求。所以，行政为民是责任政府的内在要求，是其基本的价值追求。从这个意义上看，政府作为社会公共组织，除了社会公众的利益外，不应有自己特殊的利益，政府的一切行政活动都是为了实现社会公共利益，促进公民社会的不断成熟，最终实现社会自治。从实然角度讲，政府存在的失责现象就是政府背离了“行政为民”的价值目标，政府在行政过程中出现了自利行为，公共权力演变为追求自我利益的工具，责任对象由公众异化为政府部门或行政个体。因此，构建责任政府就是要重塑“行政为民”的责任理念，实现政府责任对象向社会公众的回归，维护现代政府公共性的本质。

“对何事负责”的问题，是责任政府的内容厘定。责任政府简单地说就是负责任的政府，而明确政府责任是构建责任政府的逻辑前提，因此，合理确定政府责任内容，既是实现责任政府的基础，也是核心所在。通常政府的价值定位是比较稳定的，但政府责任具有可变性，不同时期政府的责任内容是不同的。如，农业社会时代，政府的主要责任是维护政治统治；而在工业社会时代，政府的主要责任是管理；在后工业社会时代，政府的主要责任则是提供公共服务。但无论哪个时代，政府虽然所承担的职能范围与内容不同，但都不可能是全知全能的，全能的政府必然不是负责任的政府，这是经过历史反复证明的结论。所以，责任政府必然是职能有限的政府，这是确定责任政府内容的基本理念。政府作为社会的公共组织，是社会的一部分而不是全部，承担社会治理的部分职能而不是全部职能。现代社会中，政府、

市场和社会中介组织，构成社会治理的三大机制，各自在相对独立的领域内发挥各自的功能，履行各自的职责，实现对社会的共同而有效的治理。我国处于全面的社会转型时期，兼有农业时代、工业时代和后工业时代的社会特征。形成于计划经济条件下的全能政府的责任模式成为社会发展的阻碍性因素，政府角色定位不准，管了过多不该管、管不好的事，出现了政府缺位、错位、越位的现象，既导致政府不堪重负，责任能力严重不足，也不同程度地阻碍了市场发育和社会中介组织的发展，影响了市场机制和社会自治机制的正常运行。因此，要依据时代的特点和社会公众的实际需要，从宏观到微观、从抽象到具体，重新厘定各级政府的权责关系，确定各级政府责任的内容，使政府明确自己的职责范围和职责内容，懂得自己应该做什么，不该做什么，并根据责任的内容和性质寻求有效的责任实现途径，这是构建责任政府的主要条件。

权责一致是确定政府责任的基本原则。我国各级政府责任模糊的一个重要原因就是权力集中，权责不匹配。有责无权，使政府缺乏承担责任的强力基础与保障；有权无责，导致权力随意使用和滥用，造成腐败的滋生。因此，我国实现责任政府的深层理论支撑则是分权理论。分权是指赋予权力的行使者某方面、某种程度的自主权力。与传统意义上的政治分权和权力制衡不同，我国实行行政分权，主要是解决权力过于集中化和权责不匹配的问题。行政分权，不仅指纵向的分权，也指向社会和市场的横向分权。纵向分权，是指行政权力由上级政府向下级政府的划分。我国是单一制国家，中央政府是最高的行政机关，各级地方政府则是在中央政府的统一领导下工作。从行政体制看，政府层级越低，其权力就越小；从政府职能看，政府层级越低，其微观、直接管理的任务就越重，因为上级政府的职能基本是通过下级政府来实现的。而不同地方的自然环境、地理条件、经济基础和社会发展水平及可资依赖的资源等存在着较大的差异性，管理的难易程度也相对不同，但高度集权的体制造成的结果却一样，一方面助长了吃大锅饭现象，一方面压制了地方自主性的发挥。因此，要实现城乡统筹发展和区域统筹发展的目标，必须向下级政府尤其是县级政府放