

当代政治发展论丛
DANGDAI ZHENGZHI FAZHAN LUNCONG

主编 张明军

责任政府的建设

——理性化构建与民主化善治

陈 毅◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



责任政府的建设

——理性化构建与民主化善治

陈 毅◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

责任政府的建设:理性化构建与民主化善治/陈毅著. —北京:北京大学出版社, 2012. 7

(当代政治发展论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 20596 - 9

I. ①责… II. ①陈… III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 086943 号

书 名: 责任政府的建设——理性化构建与民主化善治

著作责任者: 陈 毅 著

责任编辑: 杨丽明 王业龙

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 20596 - 9/C · 0756

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子信箱: law@pup.pku.edu.cn

印刷者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

经 销 者: 新华书店

880 毫米 × 1230 毫米 A5 9.5 印张 230 千字

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

目 录

前言 基于现代国家的责任政府的思考	(1)
第一章 作为分析框架的现代国家理论	(25)
第一节 现代国家向我们昭示何种面相?	(26)
第二节 人类选择何种制度安排形式完成 现代国家的建设?	(39)
第三节 现代国家的生长与逻辑建构	(44)
第四节 国家政权建设理论的内涵及其方向:塑造 新型权利关系的宪政结构	(48)
第二章 现代国家建设的理论逻辑	
——公民资格·起点平等·程序正义· 再分配的正义	(59)
第一节 公民资格:同质化构建还是差异性共存 ——基于自由主义和共和主义的考察	(61)
第二节 现代国家建设的原则:起点平等	(70)
第三节 现代国家建构的制度保障:程序正义	(81)
第四节 对分配正义的争论及其各自理论的逻辑起点之 分析——基于自由主义、社群主义和马克思主 义的考察	(94)

第三章 现代国家建设的现实逻辑

- 责任政府、政党责任与国家逻辑的关系 (106)
- 第一节 现代国家建设如何治理:民主选择·
经济增长·国家构建 (108)
- 第二节 现代国家建设如何领导:代议政府·
责任政党·公民社会 (121)
- 第三节 现代国家建设如何分配:福利国家·
预算政治·政府责任 (133)
- 第四节 现代国家建设如何运作:底线伦理·
公共理性·政府责任 (147)

第四章 责任政府传统与现在

- 在“共相”中区分差异 (157)
- 第一节 责任政府的理论渊源 (158)
- 第二节 责任政府的界定与责任的类型 (180)
- 第三节 澄清理解责任政府的几个误区:
责任政府的基本属性 (188)
- 第四节 国家发展不同阶段责任政府的使命不同 (194)
- 第五节 不同国家不同时期责任政府
的侧重点存在差异 (201)

第五章 责任政府建设的几个维度与实践

- 以中国为例 (217)
- 第一节 政府责任的演变:政治责任
到经济责任,再到社会责任 (221)
- 第二节 从行政问责到政治问责:问责风暴·
制度问责·民主问责 (229)

第三节	政党问责与现代国家:中国共产党的 实践(领导·服务·认同)·····	(241)
第四节	人大的代议问责与民主选择:人大目标 与实现途径(权力·民主·效力)·····	(257)
第五节	司法问责与法治构建:规则认同与法理 权威(规则·权威·服从)·····	(265)
第六节	社会问责与公民参与:社会监督与公共 理性(权利·监督·责任)·····	(271)
参考文献·····		(281)
后记·····		(297)

前言 基于现代国家的责任政府的思考

从现代国家的逻辑要求政府如何做到真正负起责任是本书思考的核心问题,并期望从责任政府建设与现代国家之间的关系出发对责任政府的理论和实践层面进行更加深入的分析。现代国家的逻辑可以分为理论逻辑和现实逻辑两个层面的问题,理论逻辑是完美的逻辑,现实逻辑是完善的逻辑。现代国家的理论建构的逻辑为责任政府的制度化建构提供了逻辑前提和思维框架,而现代国家遵循演进的现实逻辑又为责任政府的落实和完善提供了不断拓展的丰富内涵,即现代国家发展的不同时期责任政府建设的内涵也会随之变化,同时,责任政府的制度化建构反过来又能有效抵制现代国家的“异化”和有效解决现代国家在现代化和民主化进程中产生的新问题,从而诉求民主化善治的目标,实现现代国家的责任使命。现代国家建设在承认差异性前提下又有哪些共性?诸如,身份构建方面,国家与公民的新关系;民主治理方面,权利与自主的实现;法治监督方面,权力与制衡的保证。为什么要从现代国家出发理解政府责任?因为现代国家提供了一套全新的政治观念和对政府责任的新要求,然而,现代国家自身也越来越难以治理,一方面国家的权力下渗越来越深远和控制越来越强大,现代国家的制度化理性构建越来越明显,集权化程度也越来越高;另一方面民众的自我治理和自主参与的要求也越来越凸现,民主化是现代

国家的第二个必然产物,集权与分权的矛盾难以平衡,对于政府的能力和和责任都提出了严峻的考验,即现实的需要也要求研究在现代国家民主化治理过程中政府应该承担起何种责任,并有效地保证责任实现。从现代国家的两个维度,即理性化构建和民主化善治审视责任政府的构建,在现代国家的大背景下,应然状态下责任政府应该建构起哪些责任?实然状态下责任政府又该承担起哪些责任?现代国家理性化建构的载体是责任政府,至上的国家赋予政府强有力的统治的权力,一方面,遵循现代国家逻辑建构和行为规约的现代政府具有很强大的自我理性化建构的权力;另一方面,根据现代民主的权责一致原则,民主问责的现代监督机制也必然要求政府应负起责任,回应社会的民主需求,解决现代国家生长过程中所出现的问题,只有负责任的政府才能实施有效的长期统治。

目前,责任政府的研究为什么不够深入?责任政府建设的起点在哪里?责任政府建设的体系框架如何达成?笔者认为,对政府责任的追求来源于民主政治建设,是现代国家的产物,现代国家这一时代大背景为责任政府的建设提供了政治生态环境和丰厚的思想资源;责任政府的建设是一个系统工程,而不能仅仅停留在某一层面或某一表面上,很有必要对责任政府的理论前设和责任体系的整体框架进行思辨,责任政府的体系建设可以细化为行政问责、政治问责、法律问责、政党问责、社会问责等方面的问责制建设,同时应把责任政府的建设纳入到宪法制裁的层面,回应最根本的民主问责问题。研究责任政府不能仅停留在政府层面,只有把责任政府建设放到现代国家建设的大背景下,责任政府的责任使命才会清晰可辨,也才能站得高,看得远。

一、责任政府研究的综述与评价

(一) 责任政府研究的文献综述

综观从责任的角度对政府的政治建设进行研究的现状,不得

不提及张成福教授的《责任政府论》^①,该文对责任政府进行了辨析和分类。蒋劲松教授从传统与现代责任政府的对比研究出发,著有《责任政府新论》一书,对于西方责任政府的类型和各自的特点作了很好的概括。他多年来对责任政府的持续研究为后来者奠定了很好的基础,尤其突出强调代议问责的作用。^②张贤明教授从政治责任与法律责任的对比研究出发,通过概念辨析,在民主理论下探讨政治责任问题,^③著有《论政治责任》一书。韩志明博士基于行政责任的研究,从概念辨析、结构困境、制度悖论和责任控制等方面都作了深入研究,^④著有《行政责任的制度困境与制度创新》一

① 张成福:《责任政府论》,载《中国人民大学学报》2000年第2期。

② 参见蒋劲松:《传统责任政府理论简析》,载《政治学研究》2005年第3期;《代议机关委员会制度原则》,载《政治学研究》2007年第4期;《代议问责制理论简析》,载《政治学研究》2008年第6期。

③ 参见张贤明:《政治责任与个人道德》,载《吉林大学社会科学学报》1999年第5期;《对人大代表政治责任问题的思考》,载《长白学刊》2000年第1期;《政治责任与法律责任的比较分析》,载《政治学研究》2000年第4期;《政治责任的逻辑与实现》,载《政治学研究》2003年第4期;《政治文明的基本形态:责任政治》,载《吉林大学社会科学学报》2004年第6期;《官员问责的政治逻辑、制度建构与路径选择》,载《学习与探索》2004年第3期;《社会主义和谐社会与政府责任》,载《政治学研究》2006年第4期;《中国官员追究制度的回顾、反思与展望》,载《吉林大学社会科学学报》2008年第3期;《政治责任与社会公正:当代中国政治学的重要课题——吉林大学行政学院博士生导师张贤明教授访谈》,载《社会科学家》2008年第2期。

④ 参见韩志明:《公共治理中的责任结构分析》,载《内蒙古民族大学学报(社会科学版)》2006年第5期;《行政责任制度设计的理论原则》,载《广东行政学院学报》2006年第6期;《公民问责:理论意义与制度设计》,载《中州学刊》2007年第5期;《论制度惩罚与责任个人化原则》,载《四川行政学院学报》2007年第3期;《行政责任研究的历史、现状及其深层反思》,载《天津行政学院学报》2007年第2期;《当前行政问责制研究述评》,载《云南行政学院学报》2007年第2期;《行政责任:概念、性质及其视阈》,载《广东行政学院学报》2007年第3期;《行政责任的制度困境分析》,载《云南行政学院学报》2008年第3期;《政府责任场域中的悖论空间》,载《长白学刊》2008年第3期;《行政责任工具的类型学分析》,载《上海行政学院学报》2008年第5期;《街头官僚的行政逻辑与责任控制》,载《公共管理学报》2008年第1期;《“后风暴”语境下的政府问责和问责制》,载《甘肃行政学院学报》2008年第2期;《“解析性责任”初探》,载《理论探索》2009年第2期;《政府解析性责任的理论逻辑和实践途径》,载《北京行政学院学报》2009年第2期。

书。姚尚建教授基于责任政党对责任政党政府进行研究,视角新颖,研究成果突出,^①使得对责任政府的研究更进一步细化到对责任主体的研究上。陈国权教授和他的学生们围绕责任政府国家课题研究的成果也很突出,对责任政府的理论渊源、基本属性、监督与制衡等方面都作了很好的探讨。^② 这些基础理论的规范研究,为责任政府的政治建设奠定了很好的理论基础。

通过 CNKI 中国知网搜索,从 1990—2010 年,以关键词“责任政府”输入,共有 12799 篇论文,优秀硕士论文共有 746 篇,博士学位文 46 篇,可见对于责任政府的研究已经成为一个热门领域,大量的论文就问责制展开研究,多是从为什么问责、问谁的责、问责的阶段、问责的局限和如何改进等方面探讨,这对于问责制度的流程、程序和绩效等责任体系的构建很有意义。也有很多是从政府应该在哪些领域承担责任方面进行具体研究,诸如环境保护、弱势

① 参见姚尚建:《美国责任政党政府理论的历史与现状》,载《学术论坛》2007 年第 11 期;《当代中国的政治联盟与政府过程——责任政党政府的理论视角》,载《福州大学学报(哲学社会科学版)》2008 年第 1 期;《执政的合法性与参政的合法性——当代中国责任政党政府建设的思考》,载《学习与探索》2008 年第 2 期;《责任政党政府分析》,载《长白学刊》2008 年第 3 期;《以责任政党保卫责任政府——国外政府理论的发展逻辑》,载《南京社会科学》2008 年第 7 期;《全球治理中的责任政党——兼论中国共产党的国际责任》,载《甘肃社会科学》2008 年第 4 期;《新公共服务视阈中的政党政府》,载《理论导刊》2008 年第 10 期。

② 参见陈国权:《论责任政府及其实现过程中的监督作用》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2001 年第 8 期;《责任政府的法治基础与政治架构》,载《江海学刊》2005 年第 3 期;《论政府问责制与绩效评估的互动》,载《国家行政学院学报》2007 年第 6 期;《市场经济现代转型中的法治与责任政府》,载《公共管理学报》2007 年第 2 期;《我国地方政府问责制的文本分析》,载《浙江社会科学》2007 年第 1 期;《论责任政府的回应性》,载《浙江社会科学》2008 年第 11 期;《政府职责的确定:一种责任关系的视角》,载《经济社会体制比较》2008 年第 3 期;《责任政府:思想渊源与政制发展》,载《政法论坛》2008 年第 2 期;《论政府公平悖论与社会责任》,载《政治学研究》2008 年第 1 期;《论责任政府的基本属性》,载《社会科学战线》2008 年第 2 期;《责任政府的公共服务取向》,载《社会科学战线》2009 年第 4 期;《我国行政问责制度及其对问责程序机制影响的研究》,载《行政论坛》2009 年第 1 期;《责任政府:以公共责任为本任》,载《行政论坛》2009 年第 6 期。

群体保护、公共服务一体化、公平正义的分配、侵权的国家赔偿责任等。尽管研究成果汗牛充栋,但有理论突破的较少。本研究是在这些研究的基础上,选取一个新的视角,即以国家的逻辑和社会的自主性规约政府的行为,政府的行为又积极适应并践行国家理想和社会价值,寻求如何把一个负责任的政府理念落到实处,使政治权力真正服务于人民,服务于社会,寻求现代国家视阈下的责任政府的构建。

(二) 对于责任政府研究的总结与反思

(1) 对谁负责

责任政府的建设不仅仅是一个“吏治”问题,更是一个如何实现“民治”的问题。尽管古希腊已经出现了执政官等对人民负责的制度,而且奉行直接民主制,但是没有近代的“选民”概念。中世纪君主对上帝负责的理念与近代以来政府对选民负责的理念之间显然没有可比性,就是中世纪的神圣罗马帝国君主对选王侯负责的制度也与近代以来政府对选民的负责制不可同日而语,因为该帝国不承认大众为选民。传统责任政府理论尽管并不否认政府最终要对选民负责,但是它划分责任政府制度与非责任政府制度的标准是看政府是否对议会负责。与此不同,蒋劲松教授提出现代责任政府理论划分责任政府制度与非责任政府制度的标准是看政府是否对选民负责。现代责任政府研究的落脚点就在于如何实现对选民负责,责任的直接指向更具有根本性,因为对议会负责并不能保证都是对选民负责,这也是为什么现代责任政府要求完善和超越代议制民主而越来越重视协商民主和参与民主的原因所在。

(2) 负什么责任

西方国家责任行政从传统责任行政、新公共责任行政、新公共管理责任行政发展到如今的新公共服务责任行政,对公共权力进行控制是一个不变的主题,只是控制的方式发生了深刻的变化。

传统责任行政通过层级节制、对规则和程序的遵从完成上级对下级的控制,是一种行政体系内部的控制。新公共责任行政扩展了传统责任行政的维度,在“经济”和“效率”的基础上增加了公共组织对“社会公平”的责任,从而改变了行政组织的责任指向,从对上级负责的内部责任转变为对公众负责的外部责任。新公共管理责任行政以市场机制为基础,通过契约的方式,使公务员对结果和产出负责,从而完成对上级和公众的责任。而新公共服务责任行政修正了新公共管理责任行政中的“效率”指向,以及把“公民”视为“顾客”的责任理念,在对新公共管理责任扬弃的基础上部分重申宪政主义的立场,重申公共精神和公共利益。这是一个螺旋式上升的过程,其结果使得政府责任习惯由“内政”走向“外责”的理念更加完善、制度构架更合理、运行实施更顺畅。

政府负什么责任?我们应该客观看待,在很多时候,并不是政府不想负责,而是政府搞不清楚到底应该负什么责任。责任的明确定位与政府的职能是紧密相关的,政府责任的倾向度随着时代的变迁而发生着变化,人们为时代把脉,由于知识水平、理性能力等结构性的认识不足,把脉不准、出现偏差甚至错误都是常有的事,对于这种客观性,我们要有清醒的认识,不能盲目责备政府。由于人类自身不足所造成的责任不完备,必须有赖于人类认识的进步,不能操之过急,甚至要容忍政府犯错误,因为个人自身也总是在犯错误。当然,不能容忍的是,如果被时代验证是错误的路线,仍然执迷不悟地走下去,那就要追问政府的责任了。要准确抓住政府的责任,关键在于准确定位政府的职能,这就要求在艰难的抉择中调试,此时选择就显得尤为重要。

(3) 怎么负责

责任政府最早产生于英国,源于英国早期的议会弹劾程序。早在16世纪,英国就出现了弹劾,一个大臣被众议院控告,然后由

贵族院审判,用议会这种形式制裁那些依据普通法律无法对其不端行为进行判罪的奸佞之臣。1742年,内阁首相渥尔波因得不到议会多数信任被迫辞职,从而开创了政府向议会承担政治责任的先例。^①英国“内阁对议会负政治责任”制度的基本出发点是议会主权,政府向议会负责,在这种制度下,政府的组成需经议会同意,政府的重大政策需由议会通过,政府成员施政不当及有违法行为需承担责任,包括政府的部分阁员甚至全部阁员在无法得到议会信任时需辞职。

英国的政治家和学者最先研究和概括本国的责任政府制度,提出了责任政府理论,其基本观点如下:“(1)议会的信任构成政府的执政资格。(2)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,以取信于民。(3)政府对议会负责,而负责方式主要指向议会报告工作和在丧失议会信任后辞职。(4)内阁必须团结一致,接受首相控制。(5)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。(6)文官不对议会负责”^②。这种理论实质上认为,议会制政府就是责任政府,与它形成对照的是总统制政府,在总统制下,作为行政机构首脑的总统不对立法机关负责。^③

蒋劲松教授在对责任政府的历史来源进行梳理后,也深刻指出传统责任政府的不足:

传统责任观的第一个缺陷是,它把政府责任局限于政府上台之后。至于政府怎样才能合法地获取执政权,传统政府观认为这是代议制政府研究的问题,不属于政府责任范畴。其实,政府履行

① 参见颜廷锐等编著:《中国行政体制改革问题报告》,中国发展出版社2004年版,第125页。

② 蒋劲松:《责任政府新论》,社会科学文献出版社2005年版,第135页。

③ 同上书,第137页。

责任是一个具有内在关联的完整流程。它开始于政党制定竞选政纲、确定候选人,并向选民宣传其竞选政纲和候选人,承诺它的候选人一定会实施其竞选政纲。简单说,政府履行内阁责任的流程开始于竞选。因此,必须把政府履行责任的流程向前追溯到它的竞选行为。如果忽视竞选阶段,就割断了人民与政府的授受关系,责任政府以及政府的责任就丧失了根由。

传统责任观的第二缺陷是,它没有揭示政府各种责任的不同性质。政府责任的形式通常有接受质询和质问、接受议会委员会的调查、接受议会的信任、辞职等,但各种形式的政府责任之间的不同性质却较难界定。其实,政府责任应该划分为两种性质:一种是义务或职能,比如提出竞选政纲、将竞选政纲转化为整套法律、实施法律、接受议会调查。另一种,借用民法学的术语,是“不利后果”。对于以维持执政权为战略目标的政府而言,丧失执政权就是它的不利后果。

传统责任观的第三个缺陷是,它没有“宪法制裁”概念。在民主宪政中,常看到政府遭到议会惩处的事例、政府高官被弹劾的案例,更经常看到行政首长的竞选连任申请被选民否决的现象。实质上,这是人民和议会等机关强迫政府承担宪法上的不利后果,应该把这种现象概括为宪法制裁。宪法制裁来自宪法规定。它体现了政府责任的刚性,是政府责任的最高境界。

传统责任观的第四个缺陷是,它没有建构由申请执政权、行使执政权、承担宪法责任、接受宪法制裁四个环节构成的完整的责任机制。民主宪政已经显示了一种完整的责任机制,即政党经向人民申请而获得执政权并组成政府;政府行使执政权必须实现其竞选政纲或执政承诺;政府如果违背宪法或法律,或恶意抛弃其竞选政纲或执政承诺,就应该主动承担宪法上的不利后果即辞职;政府如果拒绝辞职,议会等机关和选民有权剥夺政府的执政权。宪法

学应该总结这种民主宪政形式的责任机制,并予以提炼和确认,这样才能形成完整的政府责任概念。

可见,蒋劲松教授是以现代民主理论审视传统责任政府的不足,分析得很深刻,也很全面,指出问责不是某一阶段的问责,而是贯穿整个宪政过程的问责;问责不仅仅在于“问”,更在于落实责任。

责任政府的建设是吏治建设,行政问责制、高官问责制、公务员问责制等等都属于吏治建设范畴,即使在君主专制时代也是如此。如何把现代先进理念(诸如民主、法治、责任、回应、效益等)引入到行政管理体制中来,优化这些并不“新”的制度(官僚制)?行政领域的问责不能仅仅停留在“问责风暴”阶段,更不能使问责成为拉帮结派、排挤异己的工具,问责不是仅仅针对某事或某人,更应该针对机构、体制。机构设置不合理、职责划分不清、职能定位不准、体制老化不及时创新,仅仅是重大事故后果发生了,再去问责几个官员,而引咎辞职的官员过不多久又移地做官,这种“问责风暴”难有其有效性、持续性。这也是毛寿龙教授呼吁的要从“行政性问责”走向“程序性问责”的原因所在。“程序性问责”不仅要求问责遵循严格的程序,而且要求问责的内容具有程序性内涵,即抓住问责的本质,找到具有抽象的、一般性规律的地方,诸如机构的权威、职位的权威、部门的责任、岗位的责任等等。这一方面要求政府机关人员要有很强的现代政治、行政观念和行动的自觉,诸如权力向人民负责、权力为人民服务、严格遵守法律、行政自由裁量权的实施是为了保证更好地实现公共利益而不是谋取私利;另一方面要求保证强有力的外部监督机制能够很好地对其进行监督,让权力在阳光下运行,杀死腐败这一政治之痛的癌细胞。这就必然要求加强民主制度建设、法治制度建设、宪政的权力制衡建设等。

(4) 负责得怎样

要政府负责,还要追问谁在掌握着政府的权力,是政府、政党、

利益集团还是媒体？如果权力的行使者（掌控者）已经不仅仅是政府，那么单方面拷问政府的责任便显得不合理。首先要理顺责任关系。我们一方面期望企业、非政府组织、媒体承担起责任，另一方面又担心它们利用掌握的权力为非作歹。政府在管理社会的过程中，社会也有一套自身的治理逻辑，政府如何学会与社会相处，源于社会又高于社会，既要利用好社会自组织的权力，又要遏制住社会走向“黑社会”的深渊，这也是政府责任的重要体现，也可以说是政府责任的目的所在：为了社会的发展，打造良好的社会。政府从来没有完全控制过社会，哪怕是专制君主时代，也存在“天高皇帝远”的地方，存在“豪侠义士的江湖社会”；哪怕是最黑暗的中世纪，在上帝与凯撒之间，在王权与教权相争的夹缝中求得生存的民间社会依然顽强地存在着，王权与教权在争夺各自的统治地位时，纷纷争取民众以扩大其影响，民众则在选择的过程中培养起理性思考的能力、反抗的精神、代议制的制度安排。对政府负责的责任的检验标准只能回到社会、回到民众的社会需求上来，政府只有培育好、利用好社会的资源，才能更好地整合社会、服务社会。

综上，对责任政府研究而言，关于“对谁负责”，争议不大，基本达成共识；关于“负什么责”，则出现职能定位不准、定位不清、权责不对、推诿扯皮现象，建议从行政问责制、司法问责制、政党问责制、代议问责制、社会问责制五个层面理清权责；关于“怎么负责”，可能会出现主观臆断游离代表身份、暴力专制背离民主精神、藐视法律离法治相距甚远等现象，这就存在如何理解代表、权力、法治，如何利用蒋劲松教授所说的宪政控制的整个流程图监督责任政府的落实情况等问题；关于“负责得怎样”，由于没有理顺政府与社会的关系，经常出现乱作为、不作为、低效率、低效益的现象，也存在如何评估（评估的标准、评估的程序）的难题。

（5）对责任政府的反思：渴求现代国家整合世俗化的政府

责任政府建设面临的最大难题是：政府“沉重的肉身”如何与

“脱俗的精神”统一起来?“谁来治理治理者”?在最初的伦理政治学阶段,是由道德圣贤和全知全能的哲学王统治,即使它的设计者柏拉图到后期也承认其理想性,退而求其次,寻求依法治国的道路;在中世纪神学政治学阶段,把灵与肉分属两个领域,属上帝的归上帝,属恺撒的归恺撒,以“地上之城”映照“上帝之城”;在启蒙运动以来的权利政治学阶段,为了抗拒教廷和神职人员的腐败,把属灵的世界附体给每个独立的个人,把道德评判的能力还原给每个人,期望主体性自治,政府只是“必要的恶”,人们可以选择政府、设计政府、推翻政府,有限政府、“最小政府”是为了保障公民权利等理念应运而生。随着世俗化浪潮席卷世界,以功能评判政府越来越成为主流,进入到以结构和功能为基础的制度(法学)政治学阶段,公共利益与老百姓的事有了更大的相关度,政府的公共性更大程度体现为如何更好地满足老百姓的现实需要和切身实惠,流行的四个评判政府正义的标准也都来源于功利主义的标准,即“最大多数人最大幸福原则”、“帕雷托最优模式”、“卡尔多—希多斯补偿性正义模式”,同时,道德哲学家罗尔斯的“保护弱势群体的正义模式”也与功利主义有很大的关联,从结果评判政府的合法性已经很明显。此外,“商业化政府”的倾向也很明显,而且“企业家型政府”也是当下“新公共管理运动”所提倡的时尚,越来越世俗化的政府,越来越“务实”、越来越“现实”,离作为一种精神的指引、公共精神的化身也就越来越遥远,“常在河边走哪能不湿鞋”;公共选择学派更是把政府当做与企业一样的经济人,把政府从公共利益中剥离出来。处在“十字路口”的政府下一步该“何去何从”?

政府作为汇聚社会核心价值的使命难以实现。由于政府越来越受到世俗化的冲击、越来越从功能上定位其合法性,从而出现进行利益交换和消极地迎合民众要求的现象。由人所执掌的政府总是难免受到人的恣意妄为、纵情纵欲的困扰,精神失落的政府会越