

◆江苏省社会科学资金资助项目

Zeren zhengfujiangou

责任政府建构

逻辑、要件、路径研究

luoji yaojian lujingyanjiu

景云祥 著



黑龙江人民出版社

江苏省社会科学资金资助项目

责任政府建构逻辑、 要件、路径研究

景云祥 著

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

责任政府建构逻辑、要件、路径研究/景云祥著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 207 - 08100 - 1

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 207391 号

责任编辑: 魏杰恒

装帧设计: 郭建一

责任政府建构逻辑、要件、路径研究

景云祥 著

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼(150008)

网 址 www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 35.5

字 数 610 000

版 次 2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 08100 - 1/D · 1055

定价: 56.00 元

(如发现本书有印制质量问题, 印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问: 北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

作者简介

景云祥,男,1963 年出生,江苏省泰州市行政学院教授,江苏省 333 工程第三层次培养人才。科研主要方向为经济发展与政府管理研究,注重以政治学、经济学为主进行跨学科研究,曾在《社会科学》、《学习与探索》、《江汉论坛》、《社会主义研究》等学术刊物发表文章 50 多篇;参写著作两部。曾获江苏省哲学社会科学优秀成果三等奖及省社科应用精品工程优秀成果奖;并获得十多项市厅级哲学社会科学优秀成果奖。主持完成两项省级课题,还主持完成六项市厅级课题。

前言

行政现代化中民众推进与政府自觉结合,推进我们朝着一个能力更强、更具责任感的现代政府前进。特别是2003年“非典”防治中间问责制的采用成为中国责任政府建设的新契机,带来我国责任政府理论与实践的双重发展。笔者较早关注责任政府理论与实践的发展,并介入到这一问题的研究中,先后在《学习与探索》、《社会主义研究》、《党政论坛》、《江苏行政学院学报》、《云南行政学院学报》、《前沿》、《行政论坛》、《行政与法》等刊物上发表了一些与之相关的论文,其中,2005年在《学习与探索》(第5期)发表的《责任政府建立的基本要件与现实路径》一文,初步提出了责任政府系统化研究的框架。此后,笔者倾力于责任政府的系统研究,2007年我将这种设想申报江苏省社会科学资金资助课题,获得成功,促进了这一研究的开展。这本著作就是这种研究系统化的结果,也是“责任政府理论与现实的双重建构研究”课题(项目批准号为:07ZZB010)的终极成果,该书对责任政府的研究分三个基本部分:

第一部分阐述了责任政府的概念框架、发展线索、必然趋向。首先,作为描述现代政府的一个概念,责任政府是一种政治理念,是一种制度构架,还是一种行动机制设计。其次,从责任政府发展线索看,其是在熔权中发生的,是在控权中演进的。再次,认为责任政府在中国出现具有历史必然性。马克思主义的责任期待与社会主义民主政治的演进,决定了走向责任政府是中国政府现代化中的必然趋势。

第二部分,从担责主体(政府)和问责主体(人民)之间的责任关系角度阐述责任政府构建中要件准备的维度。责任政府建设,一要重视责任能力赋予,既要重视提升政府的履责能力,又要提升人民的控权能力。二要重视责任制度构架。政府权力与人民权力之间张力的存在,需要人民从授权制度和监督制度建设方面加强对政府的控制,促进政府对人民负责。三要重视回应机制设计,使政府在复杂多变的社会环境中,积极回应民众对政府提出的变革要求、动态地对民众要求做出反应。

第三部分认为,确责、履责、问责是责任政府构架的基本环节,构建责任政府就是一个从确责到履责再到问责,更新理念、建构制度、完善机制的过程。由此,指示出责任政府建设的基本路向:首先,要将政府责任、公务员职责以法律规范的形式表达出来。其次,要在履责过程中建立起并重过程与绩效的管理体系。再次,认为责任政府的构架关键在于问责制的设计。

这种系统化研究,在全面思考责任政府涵义的基础上、根据责任政府建立的基本要件选择责任政府现实构架的路径,期待推进责任政府建设从应急措施转向常态管理。可以说,“非典”以后,我国政府在责任政府建设上向前迈出了大的步伐。2008年,汶川大地震发生后政府应急体制的顺畅运行、高效运行,表明政府面对灾难勇担责任的态度、能力;北京奥运会的成功举办,表明了中国政府认真履行成功举办一届奥运会承诺的责任心。但中国责任政府建设仍需继续努力;目前,山西襄汾溃坝事件、河北三鹿奶粉事件、河南登封矿难、深圳龙岗火灾等几起重特大责任事件的发生,表明将责任政府建设继续从应急措施转向常态管理的必要性、重要性。

现实责任政府建设需要系统理论的指引,需要理论界努力为实际提供具有指导意义的理论。笔者的努力可以说是这种努力的一部分,希望自己的研究能够为责任政府理论与现实的双重建构增添可资借鉴的资源。

目 录

第一部分 责任政府:概念框架、演化线索、必然趋向

第一章 责任政府:含义的基本界定	(2)
一、责任政府:政治理念层面的解读	(2)
(一)责任政府理念:责任产生关系论的观点	(2)
(二)责任政府理念:责任生成目的论的观点	(9)
(三)责任政府理念:责任实现方法论的观点	(15)
二、责任政府:制度设计层面的解读	(22)
(一)责任政府制度构建体现了政府权力与政府责任的统一	(23)
(二)责任政府制度构建体现了伦理责任与法律责任的统一	(28)
(三)责任政府制度构建体现了内部责任与对外责任的统一	(31)
三、责任政府:行动机制层面的解读	(39)
(一)由内部满意到外部满意激发动力的行为动力机制	(40)
(二)并重能力、忠诚、责任三维发展的政府行动机制	(42)
(三)灵活快捷、卓有成效、程序正当的政府回应机制	(45)
(四)使客观责任与主观责任发挥作用的责任实现机制	(47)

第二章 责任政府:演化的历史线索	(54)
一、熔权中责任政府的诞生	(54)
(一)近代责任政府建立中熔权的主题	(55)
(二)英国近代责任政府制建立的线索	(56)
(三)其他国家建立责任政府制的探索	(65)
二、控权中责任政府的发展	(73)
(一)主权与治权弱互动中政府责任能力的发展	(73)
(二)主权与治权强互动中人民控权能力的发展	(94)
第三章 责任政府:发展的必然趋向	(131)
一、革命导师对人民政府的责任期待	(131)
(一)马克思等经典作家的基本观点	(131)
(二)毛泽东对人民政府的责任期待	(136)
(三)邓小平民主与责任思想的内容	(146)
(四)当代责任政府思想的孕育发展	(153)
二、政府构架及政府改革的责任趋向	(158)
(一)全国民主政权建立中政府责任的确定	(159)
(二)政治体制改革中政府改革的责任趋向	(163)
 第二部分 基本要件:能力建设、制度构架、回应机制	
第四章 责任政府的能力要件	(181)
一、能力建设的基本方面:政府责任能力的提升	(181)
(一)政府能力的内涵及其构成	(182)
(二)政府内在能力的基本维度	(189)
(三)政府外显能力的基本维度	(219)
二、能力建设的另一方面:人民控权能力的提升	(234)
(一)政党组织下控权、问责能力的提升	(234)
(二)社团组织下控权、问责能力的提升	(240)
第五章 责任政府的制度构架	(253)
一、责任主体方面的制度构架	(255)
(一)担责主体制度构架	(255)
(二)问责主体制度构架	(272)

二、主体间责任关系制度构架	(291)
(一) 授权过程中责任制度的设计	(292)
(二) 控权过程中监督制度的构架	(318)
第六章 责任政府的回应机制	(357)
一、回应性:对政治生态变动性的适应性	(358)
(一) 政府回应:对环境变动的适应性	(359)
(二) 政府回应:是适应性管理的能力	(362)
二、回应性:政府—公民关系维度的解读	(369)
(一) 政府回应的价值诉求	(369)
(二) 政府回应的主要领域	(372)
(三) 政府回应的主要途径	(375)
(四) 政府回应的主要方式	(378)
(五) 政府回应的基本流程	(380)
三、回应性:通过政府改革建立回应机制	(383)
(一) 以批判性的态度重新审视政府角色	(383)
(二) 通过由内到外的政府改革强化回应	(389)

第三部分 基本路径:职责确定、绩效管理、有效问责

第七章 构架责任政府的路径:确责维度的思考	(408)
一、确责:政府机关层面的界定	(409)
(一) 职责定位的影响因素分析	(410)
(二) 现实政府确责的基本内容	(416)
二、确责:公务人员层面的界定	(431)
(一) 共性意义上公务人员的职责要求	(432)
(二) 不同职位对公务人员的职责要求	(437)
第八章 构架责任政府的路径:履责维度的思考	(451)
一、出主意与用好人:履责责任构成的基本方面	(451)
(一) 政策过程中政府责任的基本内容	(451)
(二) 用人过程中政府责任的基本内容	(465)
二、过程与绩效管理:政府尽心履责的重要途径	(473)
(一) 卓越治理:政府积极履责的追求目标	(473)

(二)绩效管理:提高履责效率的重要途径	(487)
第九章 构架责任政府的路径:问责维度的思考	(518)
一、问责制的基本含义与分类	(518)
(一)问责制的基本含义	(518)
(二)问责制的基本分类	(522)
二、问责制度完善的基本面向	(525)
(一)引进更严格的问责原则	(525)
(二)综合运用各种问责形式	(538)
(三)促进问责程序不断完善	(545)
三、现实问责制的缺失与完善	(547)
(一)问责制设计存在的问题	(547)
(二)问责制完善的路径选择	(552)

第一部分

责任政府：概念框架、演化线索、必然趋向

首先，作为描述现代政府的一个概念，责任政府代表的是一种政治理念，承载了民众对政府的价值期盼。同时，责任政府还是一种制度安排与行动机制，责任政府把关于现代政府的价值理想，变成现实中调节政府行动的制度构架，变成使政府积极回应公民要求的一种行动机制。其次，现代责任政府的生成、演化是政府自觉与民主推动相互配合的结果，其生成、演进的基本逻辑是：基于衡平公共权力与公民权利关系的基本理路，责任政府的诞生是在熔权中发生的，责任政府的发展是在控权中演进的。再次，责任政府是当代政府发展的普遍趋势，也是社会主义国家人民政府演进的必然趋势。科学社会主义的经典作家、革命导师对人民政府的责任期待决定了人民政府与责任政府的相容性，邓小平责任思想直接为责任政府理论引进奠定了理论基础；改革开放以来我国民主政治演进中政府改革呈现一种责任趋向，理论与实践的发展都表明构建责任政府是中国政府现代化中的必然趋势。

第一章 责任政府:含义的基本界定

责任政府是由一定政治理念指导的政府制度的安排与行动机制的设计,由此建立让政府对人民负责的制度、机制,促进政府机关及其公务员担负起应当承担的角色责任。从价值形态看,责任政府是指导政府变革的政治理念;从制度形态看,责任政府是实现政府理念的制度安排;从实然形态看,责任政府是调节政府行为的机制设计。

一、责任政府:政治理念层面的解读

责任政府是一种政治理念。如王邦佐、桑玉成所认为的:“对于我们的政府以及人民来说,责任政府既是一种新的政治理念,又是一个新的政治话语。”^①这一政治理念由一些公认的核心价值组成,如卜广庆撰文提出的,作为承载民众对政府价值期盼的政治理念,理想形态的责任政府构筑在共和、民主、宪政及法治的理念基石之上^②,在他看来,共和、民主、宪政及法治是责任政府的核心价值。另外,李军鹏提出的衡量政府责任完善程度的五个主要维度:可控性、服从度、问责性、回应性、透明度,对于我们思考责任政府理念包括的核心价值不无启发^③。基于一种综合思考,我们认为,作为指导政府变革的责任政府理念,责任政府的核心价值主要应包括这几个方面:责任产生关系论上基于民主的可控性,责任生成目的论上基于共和的公益性,责任实现方法论上基于法治的服从性。

(一) 责任政府理念:责任产生关系论的观点

责任政府理念涉及到主权与治权关系的科学设计。“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”^④。主权与治权两者的关系最初是浑然一体的,在现代社会治理中主权与治权出现了分

① 王邦佐、桑玉成:《论责任政府》,《解放日报》,2003年5月13日。

② 卜广庆:《责任政府:理想与现实的两维透视》,《江海学刊》,2006年第5期。

③ 李军鹏:《衡量政府责任的五个方面》,《学习时报》,第406期。

④ 王邦佐、桑玉成:《论责任政府》,《解放日报》,2003年5月13日。

离,并表现为这样一种互动关系:主权派生出治权,主权对治权拥有控制权、支配权;治权从主权中派生出来,但治权能够使主权者在共同体中实现共和。责任政府作为新的政府理念,就是要在这种关系中强调政府对人民的责任。

责任政府的核心理念是人民主权论,即认为人民是国家的主权拥有者,其排除君主和议会对主权的拥有。人民拥有主权的民主政治下,实行人民的统治,民主也就是公民决定自己事务的制度。民主思想最早出现在古希腊、古罗马,如罗伯特·达尔在《论民主》中指出的:“正是希腊人——很可能是雅典人——创造了民主(democracy或demokratia)一词,这一词语来源于希腊语 demos(即人民)和希腊语 kratos(即统治)这两个词的组合”^①。“大约在希腊出现民选政府的时候,在意大利半岛的罗马城也出现了这种政府。然而,罗马人把他们的制度称为共和国(republic),这一词语来源于 res(在拉丁语中它是事情或事务)和 publicus(即公共),简单地讲,共和国就是属于人民的事务”^②。

民主又有直接民主与间接民主的区分。古希腊、古罗马民主制具有直接民主的特征。直接民主制是指公民亲自参与国家立法、决定和管理国家事务的制度。直接民主制的重要特征就是每一个公民都能自由地表达自己的意志,而不是交由别人代劳;公民通过亲自参与来影响和决定国家政治活动。公民通过直接参与的民主制对执政官进行授权,对重大公共事务进行决策,并对执政官进行约束。从理想的状态而言,直接民主制无疑是实现人民主权的最佳形式。然而,直接民主制实行往往受到一系列条件的约束,其中一个重要条件与民主的规模有关。如古希腊、古罗马是城邦国家,城邦国家规模较小,可以实行直接民主制,然而,民主规模扩大才能为民主生存提供条件,古希腊,是实行民主制的城邦国家,但由于规模过小,最后这种民主制在外在强敌入侵后被暴政取代;并且,在民主规模扩大的情况下,就需要发明新的民主制度来实现民主,古罗马通过扩张,使规模较小的城邦国家,成为地跨欧、亚、非三大洲的大国,但扩张中,没有发现适应规模扩大情势的民主形式,执政官(也是军队的统帅)转化为僭主,最后,民主制沉寂了^③。

在经历了黑暗的中世纪后,近代民主思想在西方国家又重新复活,从斯宾诺莎开始,经过洛克到卢梭全面地确立了主权在民的理论,强调国家

① 罗伯特·达尔:《论民主》,商务印书馆1999出版,第14页。

② 罗伯特·达尔:《论民主》,商务印书馆1999出版,第15页。

③ 景云祥:《责任政府及其公务员职责》,《学习与探索》,2004年第1期。

主权者应当是人民,这是近代西方民主理论的核心。卢梭第一次提出了彻底的人民主权思想,根据他的设想,人民订立契约建立国家,人民是国家权力的主人。主权在民思想的确立,首先彻底推翻了君权神授、主权在君的专制传统,使民主政治的发展成为可能。“人民主权定格了主权的至上权威及其归属——国家的最高权力,并由人民自己掌握和直接行使。”^①近代民主思想的复活,与间接民主制度的发明有关,民主思想的复活是在现代国家规模下发生的,代议民主制的发明对民主思想的复活具有重要意义。现代人民主权思想实现有两个层面,除了较低层次实行直接民主形式之外,在规模较大的国家层次上,主要采用代议民主制,当然人民仍可直接通过政治选举和全民公决等形式决定国家最重大的事务;而在对其它国家事务的处理上,则是由人民委托经选举产生的代议机关和行政机关、司法机关等负责。

代议民主制的产生促进了主权与治权的分离,从直接民主制向现代民主制转变的过程中,治权也分离出来,并在从原初意义向现代行政概念转化中成为社会治理中重要的权力。“行政”一词,来源于拉丁文,原意是指执行社会群体的公共事务。由于主权与治权的分离,行政权的内涵丰富起来,现代意义上的行政有三种基本含义。第一种含义是一种广义的管理,指对组织中公共事务的处理;第二种含义与国家权力行使结合起来,是指各类国家机关的管理;第三种含义仅指行政权的行使,即指除立法、司法机关以外的国家行政机关对社会事务的管理。第一种含义与原初含义相近,第二、第三两种含义是现代政治的产物,与国家权力行使联系,是指国家机关(行政机关只是其中重要的组成部分)依法对国家和社会事务进行的治理。

当然,人民主权论在这种分离产生后也具有了新内容,这就是:现代民主实行代议民主制,但并不意味着代议机构拥有主权,主权者仍然是人民;更不意味着主权转让给政府,政府拥有的只是治权,人民主权不可转让。如卢梭强调的:“正如主权是不能转让的,同理,主权也是不能代表的;主权在本质上是由公意所构成的,而意志又是决不可以代表的;它只能是同一个意志,或者是另一个意志,而决不能有什么中间的东西”^②。代议民主制将主权与治权分离后,作为一种民主制度对人民主权的坚持,又使我们可以国家主权高于国家治权前提下正确界定主权与治权之间的关系,国家

① 卜广庆:《责任政府:理想与现实的两维透视》,《江海学刊》,2006年第5期。

② 卢梭:《社会契约论》,商务印书馆1980年出版,第125页。

主权是属于国家所有权性质的权力,是一种具有本源性质的权力;国家治权是属于国家管理权性质的权力,国家治权相对于国家主权具有从属性质。政府的治权是由主权派生而来的,人民赋予是其唯一的合法来源,而这种权力能服从公共目的正确行使必须基于人民主权对其加以民主控制(见图1-1)。

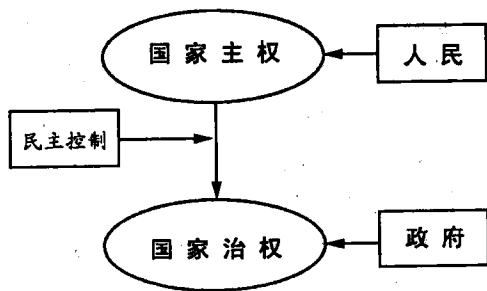


图1-1 人民主权高于政府治权

现代民主发展中,代议民主制的产生在国家治理层面上实现了一种间接民主,代议民主制是现代民主制度的重大发明,正如罗伯特·达尔指出:“没有代议制度,民众有效参与大规模的政府是不可能的。……为什么在十八世纪后半叶,当民治政府的拥护者认识到代议可以同整个国家大规模民主过程相联结起来时,他们把这个惊人的新结合看成是历史上最大的政治创造之一”^①。乔·萨托利也指出:“以个人参与为基础的民主只在一定条件下才是可能的;而相应的是,如果这些条件不存在,那么代议制民主就是唯一可能的形式”^②。现代国家,主权者是人民,不是君主、议会,然而,人民是一个范围广大的集体概念,需要一种公共权力实现人民的共和、把人民整合为统一的主权者。这就需要授权政府,将形同散沙的个人集中在一起,以便消解个人之间的争斗,最终实现人民的共和;并通过政府的整合,形成统一的国家意志,制定促进社会发展的政策,增加社会的公益,促进人的全面发展,促进社会的持续进步。但是人民主权高于政府治权,政府治权由人民主权派生出来,任何时候政府治权都应该服从主权者人民的根本意愿与根本利益,对人民负责,不允许有丝毫偏离。

责任政府强调政府对人民负责,从主权与治权关系论上看,就是要在主权与治权的互动中保证政府对人民负责。在当代关于人民与政府关系的理论中,有两种主要的学说:一种是委托—代理关系说,一种是政府一人

① 罗伯特·达尔:《多元主义民主的困境——自治与控制》,求实出版社1989年出版,第9页。

② 乔·萨托利:《民主新论》,东方出版社1998年出版,第318页。

民代表说。

关于人民与政府的关系,一种学说是委托—代理关系说。法国著名思想家孟德斯鸠曾就此问题指出:“握有最高权力的人民应该自己做他所能做得好的一切事情,那些自己做不好的事情,应该让代理人去做。”^①西方国家注重委托—代理关系说,这一学说具有下列特征:基于人性恶的观点,更注重政府的自利性,强调对政府的约束。西方公共选择理论以经济学中的委托—代理模型来比喻人民与政府之间的委托代理关系,如同现代企业制度中委托人(股东和作为其代表的董事会)和代理人(经理)之间的关系,人民与政府(狭义上的政府)之间是委托代理关系,人民是委托人,政府是代理人,政府所以作为代理人,在于具有服务人民与管理国家的能力;但同现代企业制度下存在代理风险一样,即由于信息不对称,代理人具体管理着国家,掌握着比委托人更多的信息,从而有条件凭借这个优势来谋取私人利益,由此造成委托人利益的损失。因此,为了减少代理风险,更好地维护自身利益,委托人就必须对代理人进行有效的激励,使之更好地为委托人利益服务;同时进行必要的监控,来监督和制约代理人,尽量降低因代理人行为扭曲而给自身利益造成的浪费性支出和效率损失。

另一种学说是政府—人民代表说。“代表”在英文中常用这样两个词表示:一个是 delegate,主要用于指称代议制民主中的民意代表或代理人,含义比较清晰;另一个是政治学中更常用的 Representation,这个概念一直在理论上存在歧义,《布莱克维尔政治学百科全书》的编写者也承认,有关它的定义时常相互抵牾。按照他们给出的解释,Representation 指的是“某人为替他人提出主张或采取行动而作的安排”^②。至于如何实现这种安排,又有两种主要的分歧:一种观点强调“再现”,认为代表就是用相似的人和物去“代替”缺席的某人或事物;另一种观点则强调“代劳”,认为代表就是这样一种角色,即站在被代表者的立场,为着他的利益或以他的名义作为^③。在西方国家,尽管一些学者注重了代表问题的研究,根据皮特金(Hanna F. Pitkin)对“代表”概念进行知识谱系梳理中发现的,英国哲学家霍布斯是第一位、也是惟一一位对“代表”有明确定义的政治哲学家^④。在

① 孟德斯鸠:《论法的精神》,商务印书馆1961出版,第154页。

② 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社2002年版,第695页。

③ 参见戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社2002年版,第696页。

④ See Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press, 1967, p. 4.

1651年出版的著作《利维坦》中，霍布斯明确指出“代表某人就是承当他的人格或以他的名义行事”^①。以后，罗纳德·彭诺克(J. Roland Pennock)、A·布奇(A. H. Birch)、詹姆斯·菲希坎(James S. Fishkin)等人从多个角度对代表制的设计与运作细节进行剖析^②。1975年，哈佛大学Richard B. Stewart教授对代表的研究具有积极意义，在其发表的《美国行政法的创新》一文中提出了“利益代表模式”(Interest Representatia model)。引导人们注意政府“积极的一面”(the affirmative side)，要求给政府必要的信任，促进政府自觉担当责任^③。但遗憾的是，这些研究在主流政治科学的喧嚣中被淹没了。

而在中国民主政治研究中，注重了对代表理论的研究。当然，依据《现代汉语词典》，汉语中的“代表”一词具有比较宽泛的含义，包括以下五种：(1)由行政区、团体、机关等选举出来替选举人办事或表达意见的人；(2)受委托或指派代替个人、团体、政府办事或表达意见的人；(3)显示同一类的共同特征的人或事物；(4)代替个人或集体办事或表达意见；(5)人或事物表示某种意义或象征某种概念。当代，“三个代表”重要思想提出后，一些学者注重了政治代表论的研究，2004年，周光辉、彭斌把代表作为通过政治委任或选举出的政治代表来讨论，代表就是指“某个人为替其他人提出主张或采取行动而作的安排”；并对代表意愿正当性与代表方式合理性进行了思考^④。2007年，陈伟发表文章，主张立足于中国政治传统及现实的政治学研究范式，构建一种“政治代表”理论，把代表作为“政治代表”从含义广泛的代表思想中提取出来加以研究^⑤。

代理关系说、代表关系说对建立责任政府具有不同的意义。代理关系说立足于人性恶的观点，主张在对政府的民主控制中，建立政府对人民负责的责任关系，卜广庆所谓：“手中握把米，不愁鸡不理”^⑥之类的权力设定，就是这种思路的体现，就在于以对权力的民主控制迫使政府不得不坚守为民服务的责任本位。代表说则更相信政府的自觉性，以信任对政府进

① 霍布斯：《利维坦》，黎思复、黎廷弼译，商务印书馆1985年版，第123页。

② 参见J. Roland Pennock (eds), Representation, New York: Atherton Press, 1968; A. H. Birch, Representation, London: Pall Mall, 1971; J. Fishkin, Special Issue on Representation, Ethics 91, 1981.

③ Richard B. Stewart, 'The Reformation of American Administrative Law' (1975). Harvard Law Review, vol. 88: 1669 - 1813.

④ 周光辉、彭斌：《理解代表：关于代表的正当性与代表方式合理性的分析》，《吉林大学社会科学学报》，2004年6期，14-20页。

⑤ 陈伟：《政治代表论——兼论我国人民代表大会制度的理论基础》，《中国人民大学学报》，2007年第3期。

⑥ 卜广庆：《责任政府：理想与现实的两维透视》，《江海学刊》，2006年第5期。