

权责关系的 行政学分析

Quanze Guanxi De Xingzhengxue Fenxi

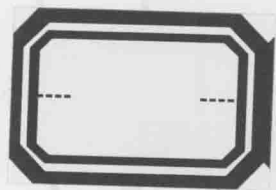
郭蕊◆著

中国社会科学出版社

权责关系的 行政学分析

Authoritative Responsibility and Administrative Analysis

周 建一著



权责关系的 行政学分析

Quanze Guanxi De Xingzhengxue Fenxi

郭蕊◆著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

权责关系的行政学分析/郭蕊著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1584 - 8

I. ①权… II. ①郭… III. ①行政管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 239118 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
特约编辑 刘其昌
责任校对 周 昊
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083635
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 6 月第 1 版
印 次 2014 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 12.5
插 页 2
字 数 213 千字
定 价 38.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

序 言

无论是在日常生活中，还是在管理的实践活动中，人们一谈到权力与责任的关系问题，就会自然想到权责一致。权责一致似乎已经成为一项毋庸置疑的普遍原则。事实上，权责关系是一个长期以来没有得到系统研究的问题，难点恐怕有二：首先在于对“权力”与“责任”的概念缺乏必要的省思；其次在于对权责一致这样一个近乎公理的命题缺乏重新审视和解剖的自觉。

从学术发展和学科演进来看，权责关系是管理学和行政学的一个基本问题。管理与组织密不可分，组织的主导形态是官僚体制，官僚体制的核心是权责划分与权责关系，因此，官僚组织体系内的许多现象和问题都可以从权责关系的角度去解析，也可以此寻求解决对策。权责关系的基本诉求就在于责任的承担伴随着权力的授予，同时，由于权力的强制性、扩张性等特征又使权力容易被滥用，因此，权力的授予与行使还必须与责任相伴。对责任的研究始终离不开对权力运行及监督的关注。从我国行政改革的现实来看，目前正在大力推进责任型政府建设，其基本意图也在于促使政府承担起必要的责任并规范公共权力的使用，对于违反责任规定、滥用行政权力的行为进行必要的问责。可见，权力与责任就像我们的左脑和右脑一样，缺一不可，不能分开，而对二者关系的研究实为一项极有理论和现实意义的工作。

再从历史发展的角度来看，权责一致的观念则是一个舶来品，从其内涵来考察，权责一致并不是“权力”与“责任”的两相对应，而是至少包含着权力（power）、积极责任（responsibility）和消极责任（accountability）三者之间的相互关系。也就是说，与权力相对应的问题，既包括权力主体“应该履行哪些职责”，还包括权力主体“没有履责而应承担的后果”。但是，中国有着长期的封建传统，深受皇权独大及家长制文化沿袭的影响，习惯于汉语思考的人长久注重积极意义上的“责任”一词，

并主要从义务规定的应然角度去建立与权力之间的关系。当皇权、君主、家长被赋予了超越“职务规定”的责任时，权力也就变得无所不能，并扩展了权力与责任的行为边界。加之缺少惩戒性的问责制度，权责一致的内涵就被缩小为“超越边界的权力与积极责任的对应统一”。

对权力的行使辅之以消极责任的规定是历史发展的进步，是人们向所追求的权责一致迈出的一大步。为了最大限度地实现和保证完整意义上的权责一致，人们致力于在组织结构与制度方面下工夫。理性官僚制下的价值导向与规则约束便是集大成者。然而，诸多违反责任规定与滥用力、逃避追究的行为让人们清醒地意识到，理性官僚制的理论预设存在着许多制度漏洞，也导致“权责一致”发生了异化，权责背离成为常态。人的本性中对权力趋之若鹜，对责任唯恐避之不及，追求利益、扩大权力、逃避责任的自利倾向也在影响着权责一致的美好愿望的实现。

随着全球化、信息化时代的到来，多元治理越来越成为时代的主要特征。多中心治理环境下逐渐形成了权力分散与责任依赖并存的局面，这无疑在不断挑战着传统观念——权责一一对应才能实现权责一致。在新的时代背景下，权力与责任内涵的变化要求除了继续完善约束制度外，还需要充分利用治理网络下的资源优势与基本格局，激发“人治”的力量，加强权力伦理与责任伦理的建设，才能逐渐接近权责一致的理想。

本书作者是我指导毕业的第一个博士，作者既有对学术的热情，也有聪颖的天资，同时也有不断进取的勇气和超乎常人的意志，所以，她才接受了我的建议，选择以权责关系这样一个宏大的理论命题作其博士学位论文，这是对作者专业功底与学术潜能的艰巨考验和巨大挑战。从确定论文选题开始，在开题报告前后，以及其后长期的撰写过程中，我们多次交流，反复探讨，我也深深感动于作者的执著和百折不挠的精神。“有志者，事竟成，破釜沉舟，百二秦关终属楚；有心人，天不负，卧薪尝胆，三千越甲可吞吴！”可以说，作者已经较好地完成了当初预定的研究任务，提出了不少卓有见地的学术观点。本书又在原来博士论文的基础上进行了必要的丰富和充实，更为完善。但从学无止境的角度说，这一研究工作还是可以看作是对权责关系研究的新起点。

麻宝斌

2014年6月于吉林大学

摘 要

权力与积极责任、消极责任三者之间保持必要的张力关系是实现权责一致的底线要求，其共同指向应该是公共利益。权责一致是一个历史的范畴，在不同的发展阶段其表现形式及实现方式是不同的。更重要的是，理想状态下的权责一致在现实发展中很难完全实现，以至于权责关系的历史发展进程更像是一个权责不断背离的过程。权责背离是客观存在于西方民主制发展过程中的，甚至是嵌入官僚制的理论预设中的，这就造成了无论用什么方法期望实现权责一致，总是难以摆脱权责背离的阴影和羁绊。这其中固然有超越于时代发展局限的共性原因导致的权责背离，但更多的是由于时代发展及公共行政在特定历史背景中做出的制度安排而产生的权责背离。治理兴起后，扩大了权责一致理想与现实之间的断裂程度。然而，纵使面临这些挑战，我们仍可以从中看到一线希望。对于权责关系来说，就是要冲出狭隘的主体、内容、对应等传统观念羁绊，站在传统权责关系之外重新审视和安排权责关系。更为根本的是，应突出对人的主体性价值的强调和尊重，以超越法治的伦理道德约束权力行使行为，强调积极的责任意识对于权力的引导作用，并且激发公民、社会对于公共治理的贡献潜力，加强包括公民在内的多元治理主体之间的沟通、对话、协商，以“反思理性”及“对话理性”弥补“工具理性”原动力不足的弊端，将人的自主统治、自觉行为及自我约束力作为促进社会发展及人的全面自由发展的根本推动力，使权责一致趋向一种伦理自觉。

ABSTRACT

Power, responsibility and accountability maintaining the necessary tension is the lowest request about power and responsibility/accountability in line. They are all aiming at fulfilling the public interest. Through the analysis we can draw the conclusion that power and responsibility/accountability in line is in the historical context. The realization varies from time to time. More importantly, it is almost impossible to make power and responsibility/accountability in line come true exactly in reality. we believe that the deviation is the objective existence in a democratic system in the development process, or even embedded in the bureaucratic system. Regardless of which any method expected that realizes the power and responsibility to be consistent, hardly can gets rid of the shadow which and the fetters with difficulty the power and responsibility departs from each other. Among these reasons, there are common causes beyond the limitations of times; however, more is due to the new development and public administration in the specific historical context of the institutional arrangements made by the powers and responsibilities arising from departure from the situation. After the emerging of the Governance, the linkage among multi - subjects is increasingly obvious. However, even if faced with these challenges, we still can see a glimmer of hope. As for the power and responsibility/accountability, the main task is to get rid of the traditional ideas fetters content, and correspondence. Standing outside the traditional view, re - examine and arrange the relations. More fundamentally, we should highlight the value of human subjectivity and beyond the rule of law, bound by ethical and moral exercise of power behavior, emphasizes the positive sense of responsibility for the guiding role of power. And to stimulate civil society's contribution to public management of meaning

and strengthening the diversity of governance, including citizens, the communication between the main body, dialogue, consultation. Make up “the tool rationality” with “the dialog rationality” and “the reconsideration rationality”, and makes the person's self - rule and self - conscious act as a binding force for social development and human full free development of the fundamental driving force. So that draws power and responsibility/accountability in line towards a moral conscious.

前 言

观念的正向价值在于澄清认识误区，启发人们的思维，为时代的发展提供助推力，正所谓“观念改变世界”。现实世界中的诸多变革都是在各种观念下产生的，然而，人们往往误将观念等同于现实。其实，观念与现实之间总是会存在一定的差距的，当这种差距被控制在合理的范围内时，观念就会接近现实，进而引领现实的革新；而超出这一合理的范围，观念就会成为脱离现实的空想而失去实际意义。因而，观念与现实之间保持必要的张力，不仅是合理的，更是必要的。

权责一致作为政治学、行政学中的基本观念，对于理解权力与责任在现实中的关系具有罗盘之导向作用。但是，如果将权责一致视为现实世界中权责关系的事实状态，那就犯了将观念误认为事实的错误。权责一致更多地体现的是一种理想状态或者说是人们的美好愿望，而现实中的权责背离恐怕是权责关系的常态，对于这种理想与现实之间的差距，有的人感到消极悲观，更有人故作视而不见，想当然地认为权力与责任天生就是“登对”的一双，并将此作为一条真理及标准去看待行政实践中的诸多权责现象。我们说，参照系的错误是致命的，当人们误将一个伪标准视为标杆时，所有的是非将被混淆，所有的黑白将被颠倒，至少是一种混沌的状态。鉴于此，正本清源的意义就会被认为是极其重要和必要的。笔者认为，对权责一致这样一个基本观念进行分解、分析、澄清和反思就是在做一项正本清源的工作。如果这一项工作做好了，理论与现实都将各就其位、各司其职、各负其责。这也是本书的选题初衷和研究动力。

目 录

前言	1
第一章 权责一致的理论阐释	1
第一节 权力与责任的内涵及关系分析	1
一 公共权力的内涵	2
二 责任的内涵	8
三 权力与责任的关系	16
第二节 权责一致的理论来源与现实前提	22
一 权责一致从政治学领域汲取的思想基础	23
二 权责一致从管理学领域汲取的思想基础	26
三 权责关系的确立：权责一致的现实前提	29
第三节 权责一致的内涵	35
一 权责一致必须体现公共利益的价值导向	35
二 权责一致体现为权力与积极责任的统一	37
三 权责一致体现为权力与消极责任的统一	38
四 权力、积极责任、消极责任之间的关系	40
第四节 权责一致的表现形态	42
一 权责一致在政府层面的表现形态	42
二 权责一致在组织及个人层面的表现形态	49
第五节 权责一致的实现方式	51
一 权力的运行方式	51
二 责任的承担方式	53
三 责任的追究方式	54

第二章 权责关系的历史叙事	57
第一节 传统公共行政产生之前的权责关系	58
一 公共性缺失：传统公共行政产生之前的时代特征	58
二 专制统治下的权力与责任	60
第二节 传统公共行政时期的权责关系	62
一 传统公共行政产生的时代背景	63
二 行政系统内部的权责关系	65
三 传统公共行政时期权责一致的实现方式	73
第三节 传统公共行政反思时期的权责关系	77
一 传统公共行政反思时期的时代背景	79
二 传统公共行政反思时期的权责关系	84
三 传统公共行政反思时期权责一致的实现方式	91
第三章 权责背离的情境及原因分析	94
第一节 传统公共行政时期的权责背离	95
一 在封闭环境下由于资源垄断形成的权责背离	96
二 官僚组织多元化目标导致的权责背离	99
三 隐藏于官僚组织结构安排中的权责背离	102
四 以规则控制组织运行中产生的权责背离	106
第二节 传统公共行政反思时期的权责背离	111
一 绩效责任引发的权责背离	111
二 目标导向引发的权责背离	112
三 责任移植导致的权责背离	113
第三节 权责背离的原因分析	114
一 委托—代理关系下的权责背离	114
二 决策中的权责背离	118
三 价值理性与工具理性的冲突	121
四 非人格化的理论预设	126
五 官僚组织的扩张本性	129

第四章 新型权责关系：展望与构想·····	132
第一节 治理背景下的权力与责任：变化及分析·····	133
一 多元主体共享治理权力，共担治理责任·····	133
二 责任界限模糊·····	136
三 多元主体之间权力依赖与责任依赖程度增强·····	136
第二节 新型权责关系：治理背景下的挑战与机遇·····	137
一 治理背景下权责关系面临的挑战·····	138
二 治理格局兴起为权责一致开创的机遇·····	142
第三节 构建新型权责关系的途径初探·····	144
一 塑造政府的治理责任，提升政府治理能力·····	145
二 从民主到宪政：权力主体多元化背景下的责任控制·····	150
三 加强积极责任对权力的引导和规范作用·····	154
四 提升问责的科学性、合理性，提高问责效用·····	157
五 复归人的价值，倡导积极的“人治”：时代发展的 最终归宿·····	159
结论·····	169
参考文献·····	171
后记·····	183

Contents

Preface	1
Chapter I Theoretical Interpretation of Power and Responsibility/Accountability in Line	1
I Analysis on the Connotation and Relationship of Power and Responsibility/Accountability	1
1. The Connotation of Power	2
2. The Connotation of Responsibility/Accountability	8
3. The Relationship of Power and Responsibility/Accountability	16
II Theoretical Origins and Realistic Premises of Power and Responsibility/Accountability in Line	22
1. Ideological Foundation from the Politics	23
2. Ideological Foundation from Management	26
3. The Establishment of Power and Responsibility/Accountability: Realistic Premises	29
III The Connotation of Power and Responsibility/Accountability in Line	35
1. The Value Orientation of Public Good	35
2. The Integration of Power and Responsibility	37
3. The Integration of Power and Accountability	38
4. The Relationship of Power, Responsibility and Accountability	40
IV The Manifestation Power and Responsibility/Accountability in Line	42
1. Power and Responsibility/Accountability in Line In Government	42

2. Power and Responsibility/Accountability in Line In Administrative Organization and Bureaucrats	49
V The Implementations of Power and Responsibility/Accountability in Line	51
1. The Operating Mode of Power	51
2. The Operating Mode of Responsibility	53
3. The Operating Mode of Accountability	54
Chapter II Historical Narration of the Relationship of Power and Responsibility/Accountability	57
I Relationships of Power, Responsibility and Accountability in Former Traditional Public Administration	58
1. Public Absent; Times Character	58
2. Power and Responsibility under Despotism	60
II Relationships of Power, Responsibility and Accountability in Traditional Public Administration	62
1. Times Character	63
2. Relationships of Power, Responsibility and Accountability in Administration System	65
3. The Implementations of Power and Responsibility/Accountability in Line in Traditional Public Administration	73
III Relationships of Power, Responsibility and Accountability in Post - Public Administration	77
1. Times Character	79
2. Relationships of Power, Responsibility and Accountability in Post - Public Administration	84
3. The Implementations of Power and Responsibility/Accountability in Line in Post - Public Administration	91
Chapter III Analysis on the Departure of Power and Responsibility/Accountability	94
I Departure of Power and Responsibility/Accountability in Former Traditional Public Administration	95
1. Caused by Monopoly of Resources in Closed Environment	96

2. Caused by Diversity Goals of Bureaucracy	99
3. Caused by Structure Arrangements Hidden in Bureaucracy	102
4. Caused by Organizational Running Controlled by Rules	106
II Departure of Power and Responsibility/Accountability in	
Post – Traditional Public Administration	111
1. Caused by Performance Responsibility	111
2. Caused by Goal Orientation	112
3. Caused by Responsibility Transformation	113
III Analysis on the Reason of Power and Responsibility/	
Accountability Departure	114
1. The Departure in Agency Relationship	114
2. The Departure in Decision – making	118
3. The Conflict of Value Rationality and Instrumental Rationality ...	121
4. Impersonal Premise	126
5. Expansion Nature of Bureaucracy	129
Chapter IV Vision and Conception: New Relationships of Power ,	
Responsibility and Accountability	132
I Relationships of Power, Responsibility and Accountability in	
Governance; Change Analysis	133
1. Power and Responsibility; Sharing among Multiple Subjects	133
2. Blurred lines of responsibility	136
3. Power and Responsibility Dependence Enhancement among	
Multiple Subjects	136
II New Relationships of Power, Responsibility and Accountability:	
Challenges and Opportunities in Governance	137
1. Challenges in Governance	138
2. Opportunities in Governance	142
III Way to Construct New Relationships of Power, Responsibility	
and Accountability	144
1. Shaping Governance Responsibility, Upgrading Governance	
Ability	145
2. From Democracy to Constitutionalism: Responsibility and	

Accountability Control in the Background of Multiple Power Subjects	150
3. Strengthen Responsibility to guide and regulate power	154
4. Enhance Scientific and Rational Accountability, increase accountability utility	157
5. Revert to Human Values, Promote a positive “rule of man” : Final Destination of the Times	159
Conclusion	169
References	171
Epilogue	183