

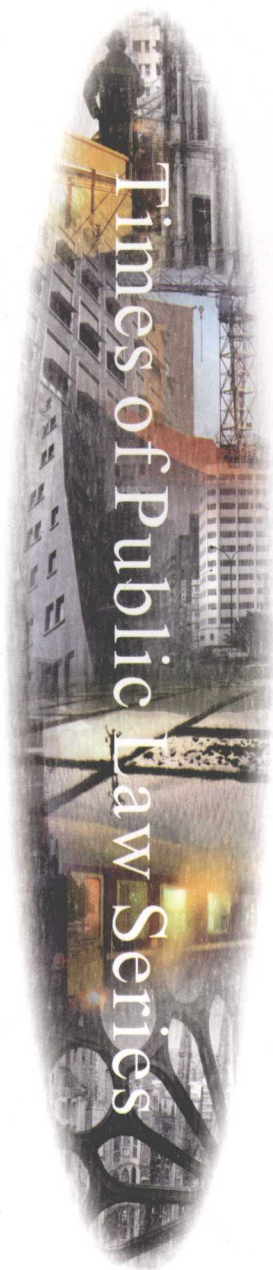


“公法时代”丛书

责任政府：从权力本位到责任本位

Accountable Government

■ 陈国权等著



Times of Public Law Series



浙江大学出版社
ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS



“公法时代”丛书

责任政府：从权力本位到责任本位

Accountable Government

■ 陈国权等著

国家社会科学基金项目优秀研究成果

Times of Public Law Series



浙江大学出版社
ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

责任政府:从权力本位到责任本位 / 陈国权等著. —杭州:浙江大学出版社, 2009. 10
(公法时代. 第3辑)
ISBN 978-7-308-07134-5

I. 责… II. 陈… III. 国家行政机关—行政管理—研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 188488 号

责任政府:从权力本位到责任本位

陈国权 等著

丛书策划 曾建林 张 明
责任编辑 严少洁
封面设计 俞亚彤
出版发行 浙江大学出版社
(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州中大图文设计有限公司
印 刷 杭州浙大同力教育彩印有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 13
字 数 188 千
版 次 2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-07134-5
定 价 28.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

“公法时代”丛书总序

胡建森

我们推出“公法时代丛书”，并非基于倾向“强化公权力并弱化私权利”，而是基于一种共识：“21 世纪，是公法的世纪，因为在这个世纪里，公权力比私权利更需得到法的规制。”

虽然公法与私法本身的概念仍会让我们争论几百年，但划分其“界河”的工作与理论几乎可以往前推算近 2000 年。自古罗马的 D. 乌尔比安 (Domitius Ulpian, 约公元 170—228 年) 以来，公、私法的划分几经沉浮，到近代终于成为欧陆法制的原则和法学研究的前提。即使以普通法为传统的英美法系，甚至一度与西方法制决裂的苏联东欧各国，在当代也无力抗拒公、私法的划分。

列宁曾经说过：“我们不承认任何‘私法’，在我们看来……一切都属于公法范围……”(列宁：《给德·伊·库尔斯基的便条》，《列宁全集》中文版第 36 卷，人民出版社 1959 年版，第 587 页)这种对“公法”过分的好感，我们又惯于接受。公法就是公法，私法就是私法；不能因公法否定私法，也不能相反。规范与约束国家公权力行为者为公法；引导市民善待自己人身权与财产权者为私法。没有善良的公法规则，任何私权可能会消失殆尽。

以公法为研究对象者称为公法学。公法学实与一国法治文明唇齿相依。J. 布丹 (Jean Bodin, 公元 1530—1596 年) 以《国家论六卷》首开近代公法学先河，经拿破仑法典编

纂,法国确立了公、私法划分,率先进入法治国家行列。德国在19世纪中叶的欧洲无足轻重,公法学也姗姗来迟,到第二次世界大战以后,其公法学名家鹊起,臻于繁盛,德国遂能忝列法治强国之列。而德国纳粹政权、意大利法西斯统治以及拉美极权政府全盘否定公、私法划分,终致法律沦为强权工具,国家与民众备遭祸乱。

中国两千年来的“法制”总体为“诸法合体”,既无法律部门区分,更无公、私法划分。清末丁韪良译《万国公法》以后,《公法与私法》、《实理公法》、《比较宪法》等著译蔚为大观,清末修律、北洋“立宪”,直至国民政府颁行《六法全书》,公、私法划分始告确立。废《六法全书》以后,中国也步苏联后尘,取消公、私法划分。改革开放以来,中国迎来法治春天;其中,公法性法规剧增,公法学英姿勃发,可喜可贺。

当下中国学界,“公法”内涵虽尚未定论,但“公法”有广义与狭义之分,乃是不争的共识。作为狭义的“公法”,仅指宪法和行政法;但从广义论之,还需将刑法和诉讼法等纳入其中。中国的“公法学”不再是几个公法部门的汇集,而是一种内在联系的外化。

“公法时代丛书”以推进中国的公法学与公法学的国际性比较为宗旨,以浙江大学公法与比较法研究力量为核心,以浙江大学“宪法与行政法”国家重点学科为载体,汇集中外公法力量,将一系列公法学研究方面的最新成果奉献给大家。

2005年8月,我们推出了第一批丛书。它们是《论公法原则》、《公权力研究》、《行政行为基本范畴研究》、《有组织犯罪新论——中国黑社会性质组织犯罪防治研究》。

2007年8月,我们推出了第二批丛书。它们是《世界宪法法院制度研究》、《世界宪法法院法选编》、《行政诉讼法修

政研究》、《行政征收征用补偿制度研究》、《彩票业的政府管制与立法研究》。

2009年8月,我们推出了第三批丛书。它们是《法律适用学》、《行政听证制度研究》、《行政诉讼判决研究》、《禁毒法律制度研究》、《责任政府:从权力本位到责任本位》。

“公法时代丛书”是对中国“公法时代”的企盼!

2009年8月1日于杭州

序

俞可平

2009年5月22日,中共中央政治局审议通过了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,将已经在一些地方和部门实行了一段时间的领导干部问责制进一步规范化和制度化。官员问责制只是建设责任政府的众多环节之一,但却是关键性的环节,问责制的推行表明中国在建设责任政府方面迈出了实质性的一步。在任何政治制度下,政府官员都必须负有基本的责任。但是,一个政府履行了其责任并不意味着这个政府就是“责任政府”。责任政府有其特定的含义,它指的是在民主政治条件下,政府把对人民负责当作其基本的职责,并且通过一系列的具体制度和机制确保政府履行其基本职责。虽然政府总是与权力联系在一起,政府就是合法地使用权力的组织,但是正如本书作者所说,责任政府不以权力为本位,而以责任为本位。既然执政为民是对民主政府的基本要求,那么,对人民负责便自然成为政府的基本职责。责任政府通过一系列的法律、规章和政策,将政府要承担的正当责任,履行职责的办法,渎职失职应当受到的处罚加以制度化和规范化。

政府的责任很多,其基本的责任包括维护国家安全,维持社会秩序,推动经济繁荣,促进文化发展,维护社会公正和保障公民权利。除了这些基本职责之外,在民主政治和市场经济的条件下,政府还有一项特别重要的责任,这就是提供社会公共服务,尤

其是在环境保护、基础建设、义务教育、公共安全、公共卫生、扶贫济困等方面。因此，人们通常把责任政府与服务政府联系起来，甚至经常不加区分地把两者放在一起。这表明，责任政府不是一个空洞的口号，它要具体地体现政府对社会和公民所提供的公共产品和公共服务的职责。责任政府不仅要求官员有责任意识，而且还要有服务意识。

政府的责任主要体现在其主动责任和被动责任两个方面。首先，各级政府及其官员都必须主动地自觉地履行宪法和法律明确规定的各项职责，只要接受了某个政府的公共权威职位，就同时意味着承担了相应的法定责任。这一责任是政府的主动责任，政府及其官员如果没有履行这些基本职责，轻则是违约，重则是违法。其次，政府及其官员必须对其管辖的公民的正当要求有及时的回应，这是政府的被动责任。如果政府没有对公民的正当诉求在规定的期限内做出适当的回应，也是一种失职。因此，一个责任政府，不仅要在公民对其提出直接的诉求时被动地有所作为，更要在公民没有直接诉求时主动地有所作为，创造性地履行它对公民所承担的和许诺的各种责任。

对政府责任特别是对责任政府的研究，是我国政治学的一个薄弱点。在这一方面，理论研究明显地滞后于政治现实。所幸的是，在党和国家着力推行干部问责制，大力建设责任政府的热潮中，陈国权教授所著的《责任政府：从权力本位到责任本位》一书即将面世。这是一部比较系统而深入地研究责任政府理论与实践的力作。在我看来，该书有两个特点尤为突出。一是视野开阔。作者把责任政府放在全球化、市场经济和民主法治的大背景下进行分析和论述，这不仅把建设责任政府提升到了发展民主政治的战略高度，而且揭示了责任政府实乃当代政治发展的必然趋势。二是强烈的现实关怀。政治学是一门与现实关系十分密切的科学，推进现实的民主政治进程，是政治学学者的一种崇高责任。《责任政府：从权力本位到责任本位》的字里行间，无不倾注着陈国权教授推进中国民主法治进程的心血、热情与智慧。

近年来中国政治学界一个为人注目的现象是,一大批地方的优秀年轻政治学者脱颖而出,并且形成了几个散发着活力的学术群体。浙江大学就是其中之一,陈国权教授又是浙江大学这个政治学群体中代表性的学者之一。由此可见,优秀学术人才的成长,重要的不在于他有否留洋,是否在京城,而是在于学者自身的努力与责任,以及所在单位宽松而良好的环境。

草草地写上这些,算是有幸先睹陈教授《责任政府:从权力本位到责任本位》书稿的一点粗浅体会。

2009年8月12日晚于北京方圆阁

目 录

序	俞可平 1
第一章 责任政府:一个理想政府模式	1
第一节 政府的权力本位与责任本位	1
第二节 政府责任本位:政民关系的民主回归	4
第三节 政府问责制:责任本位的实现机制	6
第二章 责任政府的基本属性	14
第一节 政府责任的法治性	14
第二节 公共利益的至上性	17
第三节 问责主体的广泛性	19
第四节 权责义利的统一性	21
第三章 责任政府的思想渊源与政制发展	26
第一节 古典时代的贡献	27
第二节 中世纪的遗产	31
第三节 近代国家转型与责任政府	34
第四章 责任政府的法治基础与政治构架	44
第一节 责任政府的政治构架	44
第二节 责任政府的制度基础	49
第三节 责任政府与民主法治的统一	51
第五章 责任政府与市场经济现代转型	54
第一节 法治缺失与政府失责	55
第二节 政府失责与市场失序	57
第三节 责任政府与市场经济的现代转型	62

第六章	责任政府的职责体系建构	66
第一节	政府与市场关系的责任重构	67
第二节	政府与社会关系的责任重建	72
第三节	政府与公民关系的责任重塑	74
第四节	政府与政府关系的责任重理	75
第七章	责任政府的回应性与服务性	80
第一节	责任政府的回应性	80
第二节	责任政府的服务性	91
第八章	政府公平悖论与社会责任	102
第一节	市场马太效应凸显政府社会责任	103
第二节	政府失责与社会不公的政策成因	106
第三节	问责政府与社会责任的回归	113
第九章	责任政府实现过程中监督的作用	118
第一节	责任政府与民主法治的内在联系	118
第二节	民主与法律监督对责任政府的贡献	121
第三节	责任政府与制度发展	125
第十章	我国行政问责制度	128
第一节	我国行政问责制度的基本构架	128
第二节	我国行政问责制的文本分析	145
第三节	问责制度缺陷对行政问责的影响	159
第十一章	西方国家行政问责制	164
第一节	西方国家行政问责的基本理念及变革	164
第二节	西方国家行政问责的基本途径及改革	169
第三节	比较与启示	175
第十二章	政府问责制与绩效评估的互动	179
第一节	政府绩效评估：从责任控制视角的考察	179
第二节	绩效评估对政府问责制的贡献及其局限	182
第三节	基于政府问责制的绩效评估优化	188
参考文献		192
后 记		196

第一章 责任政府：一个理想政府模式

责任政府是一种理想的政府形态，是人类追求法治与民主政治对政府的一种诉求。然而，我们对责任政府的认识并不清晰。责任政府与其他政府形态的根本区别是什么？什么样的政府可以称之为责任政府？诸如此类的基本问题都还没有一个比较一致的理解。这种状况说明理论界对责任政府的认识仍然是模糊不清的，还没有形成一个清晰的责任政府的理想模式。我们认为，责任政府与其他形态政府的根本区别在于责任政府是一个以责任为本位的政府，它在根本上颠覆了传统政府以权力为本位的逻辑。从而不仅实现了责任对权力行使目的的限制，防止公共权力的非公共运用；还为政府权力与机构的合理设置提供了依据，为勘定政府权力的合理边界指明了方向。因此，责任政府建设事实上是政府从权力本位向责任本位发展的一个历史过程。

第一节 政府的权力本位与责任本位

传统集权体制下的政府是一种以权力为本位的组织，政府的组织建构事实上是先有权力，然后配置相应责任，并与利益密切挂钩。在这一政治逻辑下，政府官员对利益的谋求就转变为对权力的追逐，政府处于不断扩张权力的冲动之中；同时，政府往往只争权谋利而推诿责任，把权力主要作为谋取私利的手段。人们经常批评政府存在“官本位”现象就是对政府权力本位的形象描述，政府官员的地位、待遇、利益都与掌握的权力大小紧密联系在一

起,而与承担的责任与履责情况缺乏紧密的正相关性。针对这一问题,“权责一致”主张就成为民主与法治诉求的重要内容并形成系统的理论体系。该理论认为政府的权力既不是与生俱来的,也不是神授的,而是来自政治授权。政治权力的授予必然伴随着责任的规定,政治权力与政治责任是相互依存的。政府责任可以理解为权力行使主体对权力授予者应履行的义务和承担的职责。因此,政府在拥有公共权力的同时,必须负有相应的责任。这一理论对强调政府权责一致性无疑具有重要意义,但并没有把颠倒的责任权力关系纠正过来,这一理论的逻辑仍然是先有权力后有责任,权力是政府的基础,责任是对权力的限制与指向。责任政府则要颠覆这种关系,强调责任是政府的基础,权力是政府履行责任的工具,是先有政府责任然后才有政府权力。责任政府不仅意味着责任对权力行使目的的限制,还包含着责任要对权力的边界进行勘定。按这一逻辑构建政府责任与权力体系(简称“责权关系”,与“权责关系”的顺序不同),应该是先设置政府的责任,然后按照政府履责的实际需要配置相应与必要的政府权力。建立在这一逻辑之上的责任政府遵循的是一种责任本位,政府首先是一个责任主体,是为了履行公共责任而设置的公共管理组织。政府权力则是政府履行责任需要配置的一种必要工具,而不是政府必然拥有的力量。从权力本位走向责任本位、从“权责关系”走向“责权关系”,是政府管理向民主政治的重大回归,是政府与公民关系(简称政民关系)从政府为中心走向公民为中心的重大进步。

建立责任政府是民主政治的必然要求,也是法治的制度安排。责任政府起初是资产阶级民主政治的产物。在西方封建社会,一直存在“国王不为非”(the king can do no wrong)和“朕即国家”两种“定律”,国王及其代表的国家和政府不承担任何实体法的责任,君主制的政府不可能对社会和公民负责。国王无责,也不能被控告,享有绝对的主权豁免。而国王领导下的政府作为国王权力的延伸,只对国王负责,而无须对公民负责,政府是不承担诉讼责任的。因此,在集权体制下,政府的逻辑起点是权力,政府

组织是先有权力后规定责任。在这种体制下，政府官员往往只关注自己拥有的权力，而对自己应负的责任可能漠然视之，并且会把权力作为自己谋取私利的工具，争权夺利成为权力本位下的政府的基本特征之一。以“主权在民”、“公民基本权利神圣不可侵犯”和法制为核心内容的资产阶级启蒙思想和民主主义思想，为资本主义民主国家确立了责任政府的理论基础。按照这一理论，民主政治下的政府必须对公民承担政治责任，其理由根植于民主政治中的一种深刻的“委托责任关系理论”。该理论认为国家的一切权力属于人民，由于人民不便直接行使国家权力，因而要靠确立一种合理程序推选人民的代表或官员组成政府，行使国家的管理权。但是，政府及其官员权力的行使，要基于人民群众的同意。人民与政府之间形成了一种“委托责任关系”。人民把权力委托给政府，首先是人民需要政府管理社会秩序、提供公共服务，由于权力是政府履行责任必不可少的工具，人民必须根据政府履行责任的需要赋予相应的权力。政府则向人民负责，如果政府违背人民的意志，损害人民利益，或行使权力超出法定范围，应对人民承担政治责任，直至受到处罚。因此，人民在向政府委托授权的同时，规定了政府应负的责任，并保留了对政府履责情况监督的权利。

责任政府首先规定政府的责任，并以责任为本位勘定政府权力的约束边界。责任作为本位，一方面具有对权力的明示作用，包括对权力的性质、行使范围的明确规定；另一方面，责任作为本位又具有对政府权力的制约作用，政府如果逾越责任界限而谋取私利，责任就会构成对政府越权进行惩罚的依据。

责任政府的组织逻辑不仅要责任先置，还应该责任分置。决策、执行与监督是任何组织的三项基本活动，组织行为的专业化分离是人类分工在组织管理的反映，有利于管理水平的提高。将政府的责任按决策、执行与监督三项基本组织活动进行分置，适应政府管理专业化的特点，有利于政府更有效地履行责任，是责任政府保障有效履责的重要制度基础。在政府责任分置的基础

上,政府相应地配置决策权、执行权与监督权。从权力本位到责任本位的发展,要求政府权力跟随责任分置而分离,决策、执行与监督的三责分置必然要求决策权、执行权与监督权三权分立,决策权、执行权与监督权的分离与制衡是政府责任分置的逻辑延伸。决策权、执行权与监督权三权分立体制就成为责任政府三责分置的逻辑结果。

第二节 政府责任本位:政民关系的民主回归

政府的责任本位是对政府权力本位的根本颠覆,是政民关系向民主方向的重大回归。政府权力本位是集权体制的基本特征。在权力本位下,政府在政民关系中处于主导地位;在责任本位下,公民在政民关系中应处于主导地位,政府作为公共管理机构受公民委托行使权力,是公民的代理人,必须对公民负责。当今,承认对公民负责已成为普遍认同的政治理念,任何政府都会以一定形式承诺对公民负责。但在实际政治生活中,政府有没有真正对公民负责,却是另一个问题,事实上许多政府并没有切实履行对公民负责的承诺。这就提出一个问题,如何保证政府对公民履行责任,使政府真正成为以责任为本位的责任政府。

这同样提出一个问题,如何保证政府的权力运行服从责任政府的制度规范。

对责任政府诉求的不断提高与政府地位的不断强化有着密不可分的关系。随着政府权能和活动范围的扩展与增强,政府越来越成为主导社会活动的强大力量,政府权力日益成为主宰公民生活的政治力量。与此相应,现代政府变得规模庞大,部门横生,分工细密,职能混乱,带来的最大后果之一就是政府体系内部上下级之间,同级组织各个部门之间,同一部门各个公务员之间的责任关系模糊起来,行政行为失范,行政效率低下,严重影响了政府对公民的回应性,公民对公共政策的影响力越来越小。科层制的建立是在政府规模快速膨胀、管理陷入混乱的背景下提高政府

管理水平的重大发展。在科层制的组织结构中,官员与具体的岗位联系在一起的,岗位的任务也就是官员的任务。官员只要把岗位的任务、岗位的功能转化为他个人的责任就行了。官员只要承担了岗位规定的职责也就履行了责任,至于职责是否合理对于科层制中的官员无须过多考虑,他们只要按照科层制为他们规定的实体法与程序法行使权力,而官员无须对法律法规合理性负责,也无须对按法定制度所作出的决定的合理性负责。于是,以责任为中心建构的科层制最后走到了对实际结果不负责的体制。科层制也称为官僚制,本来官僚制是一个中性的名词,但由于官僚制普遍存在不负责的现象,官僚制与官僚主义几乎被视为同义词。因此,如何解决科层制的责任问题也正是责任政府建设要解决的重大课题。^①

《在碎裂的世界中深化民主》一书明确指出:即使在存在保障责任性的制度安排的地方,在许多民主国家,它们的功能也没有很好地发挥出来,它们没有促进大多数人的利益。这里的原因主要有两方面:一是民主制度遭到了腐败和精英挟持的破坏;二是民主制度所及范围有限,民主实践中存在着很大的落差。腐败、权力滥用、来自犯罪因素的威胁——所有这些都削弱了民主的责任性。^②

如何消除民主制潜在的危险以确保责任政府,如何应对行政国家兴起对公民权利的挑战,建立责任政府无疑是重要的制度安排,甚至可以说,责任政府本身就是民主与法治的必然结果。法治之下的政府必然是责任政府,必须对公民、对社会负责,而不是凌驾于公民和社会之上的官僚机构。在法治国家,政府的行政权是人民赋予的,并通过法律予以明确规定。因此,对政府而言,政府责任不仅意味着政府要对公民负责,而且要对法律负责。法治

① 陈国权、徐露辉:《责任政府的法治基础与政治架构》,《江海学刊》2005年第3期。

② 联合国开发计划署组织编写:《2002年人类发展报告在碎裂的世界中深化民主》,中国财政经济出版社2002年版,第55页。

下的政府对法律负有责任,受法律监督。政府的行政行为必须在法律规定的范围内按法定程序实施,严格依法行政;行政权不得滥用,必须接受法律的制约;滥用行政权力造成的损害必须能够经过法定程序予以救济,并对行政违法责任人追究责任。^①

政府向责任本位的回归体现了民主政治的提升,因此也是公民主体地位的回归。公民的意志和愿望应成为责任政府公共政策的基本导向,责任政府不仅是一个服务型政府,更应该是一个公共需求导向的服务型政府。

第三节 政府问责制：责任本位的实现机制

政府以责任为本位是民主政治的重大回归,但它不是政治发展自发的结果,它的实现需要民主政治力量的推动与民主政治制度的保障。法治就是确保责任与权力随时相伴、不可分割的制度基础。在法治与民主下,官员是行使权力的主体,也是责任主体,在权力行使过程中必须处于责任的监督状态。也就是说,在责任政府中权力无法脱离责任而存在,责任之外的权力显然逾越了责任本位的原则,这种权力就是非法权力。同时,责任也无法脱离权力而单独存在,没有权力,官员就没有相应的能力去履行或承担责任。因此,政府权力是有限的,有其明确的边界;同时,官员的责任也是有限的,有其明确的规定。政府问责制实际上是责权一致原则合乎逻辑的制度延伸,问责的目的就是要规范权力与责任的关系,实现权力与责任的平衡,保持责任与权力的统一。问责制不仅追究政府官员的失职渎职行为,使政府官员为失职行为承担必要的惩罚,同时问责制还应该不断向政府官员追问他们承担的责任,强化他们的责任意识,提高他们的履责觉悟,使责任与权力在政府官员的意识中得到高度统一。因此,政府问责应贯穿于政府行为的各个阶段,不能局限于对事后失职渎职现象的追

^① 王家福等:《论依法治国》,《法学研究》1996年第2期。