

doi:10.16018/j.cnki.cn32-1499/c.201601004

论现代化视野下的责任政府建构

廉 睿

(中央民族大学 管理学院,北京 100081)

摘要:我国政府为了适应现代市场经济发展的需求,从改革开放以后便提出积极构建“责任政府”之目标,建立责任政府也是我国人民对于政府职能转变的渴望和要求。经过数十年的责任政府建构,取得了一系列瞩目的成就,但也面临着诸如政府职能尚未完全厘清、行政权责关系不一致、法律控制机制尚不到位等一系列困难和挑战。为了应对这些问题,必须采用现代化的思维方式,即大胆进行行政理念创新、行政制度创新、行政立法创新,以形成建构中国社会主义特色责任政府的有效路径。

关键词:现代化;法治;责任政府

中图分类号:D630.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5092(2016)01-00015-05

作为一种现代政治理想,责任政府思想渊源于工业革命之后,发端于英国 17 世纪末的工业革命,一方面,它剧烈的改造着社会的物质生产条件,人类社会自此进入大规模的机械化、信息化时代;另一方面,它也深刻的变革着人们的思维方式与思维方法。人们开始摆脱传统社会的束缚,逐渐追求属于自己的政治权利和文化权利。对责任政府的价值追求即萌芽于此种社会背景之中,它与民主、法治、自由等现代政治理念相关联,代表着现代人类社会的文明成果,体现着现代社会的基本价值取向。对责任政府的追求已经成为包括我国在内的各国人民的共同政治目标之一。

一、现代化与责任政府

自英国工业革命之后,人类开始步入现代化进程。现代化对人类社会带来了双重影响:一方面,现代化带来了先进的科学技术,大大提高了社会的生产力水平,自此,人类的物质生活水平得到空前提高,这是现代化为人类社会所创造的物质财富。在变革着人们物质生活的同时,现代化也开拓了人们的视野,人们开始意识到自己在社会变革中的作用,要求政府对公权力的行使进行有效规范,以便带来优质的公共服务。另一方面,在

西方现代社会的政治思想理念之中,由于受自由主义学说的影响,人们普遍认为“国家是必要的恶”,整体上对国家权力呈现出不信任的状态,尤其在“凯恩斯主义”经济政策失灵之后,人们对公权力的不信任状态更是达到了极点,普遍要求国家和政府对自身权力进行有效界定。责任政府理念就是在以上两种现代化因素之中孕育而生,它是现代国家为了应对公民对优质公共服务的渴望而主动采取的措施。由此可见,现代化的进程中孕育了公民对责任政府的诉求,责任政府理念自身也体现着现代化的基本精神,两者是相伴而生的关系。没有了责任内核的政府,终究是不适应公民现代性诉求,非现代化的政府。我国建设社会主义现代化国家,积极构建责任政府,正是迎合现代化诉求的积极表现,具有充分的学理支撑,也具有宏大的战略意义。

二、现代化视野下的责任政府:内涵界定及主要结构

1. 责任政府释义

对责任政府概念的界定,目前学界尚有不同观点。但普遍认可责任政府体现着一种宪制,是现代民主政治精神的重要体现,在这一点上,学界

已达成共识。在美国,大多数学者侧重于将责任政府理解为“有限政府”,强调政府所拥有的“公权力”的有限性。在英国,学者则普遍认为“责任政府”代表着一种基本制度,这种制度要求政府机关需要向全体公民负责,当政府机关执行某项决策时,有必要向公民解释其执行这些决策的法律依据,并证明这些决策并不会损害公共利益。于此同时,我国学界对“责任政府”也存在异于西方的不同理解,较有代表性的是张成福教授,他认为“责任政府”的实质乃是一种组织形式,这种组织形式的核心任务就是对政府和人民之间的权力责任关系进行系统性的制度安排^[1]。

笔者认为,“责任政府”乃是指体现现代政治理念、配合现代市场经济、为公民的现代社会诉求而服务的政府。因此,其出发点和落脚点应该是公民的基本权利。如果政府的行为出现过失,损害了公民的根本利益,那么,它必须为此而承担相应责任。

2. 责任政府的内部结构分析

运用系统论的方法对责任政府结构进行分析,可以将责任政府划分为四大部分,这四个方面的内容分别为责任主体(即由谁来承担责任)、责任客体(对谁来承担责任)、责任内容(就哪些事项来承担责任、承担何种性质的责任)、责任机制(采用哪些方法和举措来承担责任)。因此,一个现代意义上的责任政府必须就以上四部分内容给予明确界定和回答。

(1) 责任主体:作为承担责任的一方,学界往往对责任主体的界定过于简化,笼统的将政府作为主体。笔者认为这是不可取的。实际上,政府仅仅是责任主体的一部分,就我国目前而言,责任主体至少还包括了行政首长和各级领导班子。只有一个完整的责任主体,才能承担起完整的行政责任和社会责任。

(2) 责任客体:有时也可称之为责任受体。从终极意义上来说,责任的客体应该是人民,因为政府权力根源于人民大众。但是考虑到现代社会普遍实行的是间接民主制度(我国体现为人民代表大会制度),即先有人民选择代表或者议员,然后再通过人大或者议会将权力赋予政府。所以可以将人大或者议会认定为主要客体。

(3) 责任内容:就责任内容而言,实际上包含了积极责任和消极责任两部分。积极责任,是指由于政府的行政作为过度所导致的过失而应该承

担的责任;消极责任,主要指政府由于行政不作为而应承担的责任。

(4) 责任机制:就当前社会而言,责任主体所应承担的责任不仅仅局限于法律层面,而且也承担着相当程度上的政治责任和道德责任。在西方社会经常上演的国家领导人由于学历造假或者论文抄袭而被迫辞职的事件,实际上就是领导人承担道德责任的重要表现。就承担责任的方式而言,主要包括了道歉和补偿两大方式。道歉的目的在于平息社会舆论,弥补对公民所造成的精神损害。补偿则主要体现为国家补偿和国家赔偿等方式,用于弥补对公民所造成的物质损害。

三、我国责任政府建设的现状及其面临的问题

自1978年我国实行改革开放政策以来,党和政府高度重视责任政府建设,提倡用责任制对政府权力进行约束。经过30余年的社会主义责任政府建设,我国取得了举世瞩目的成就。在法律层面上,我国先后出台了《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政复议法》,这些法律整体上已经构建起了一套比较完善的法律体系,成为对行政主体的过错行为或行政不作为追究行政责任的重要法律依据,同时也为责任政府理念的有效落实提供了相对全面的法律保障^[2]。在具体操作层面上,我国也在实践探索中建立起了一套比较具体的政府权力监督体系,这包括了政府内和政府外的监督、部门内和部门外的监督、政府部门内部自上而下以及自下而上的监督体系。从部门划分来讲,具体又包含了权力机关的监督、司法机关的监督、行政机关内部的监督、社会监督(包括执政党的自我监督、各民主党派的监督、新闻媒体的监督、社会公众的监督等监督方式)。当然,在全球化及市场化的冲击下,我国的责任政府建设也面临着新的挑战 and 困难,突出体现在以下几个方面:

1. 政府职能尚未完全厘清,政府管理错位现象依然存在

现代政府究竟应该成为统揽一切社会事务的“全面政府”,还是秉持西方传统社会所塑造的“守夜人式的经典政府”,这是我们在构建责任政府过程中所必须要面对的问题。不管对此命题持何种见解,我们都必须承认:伴随着现代市场经济

的发育和社会子系统的快速发展,政府所拥有的公权力都呈现出明显的扩张趋势。相应的,政府权力也不仅局限于传统的行政领域,而开始扩散至立法和司法领域,行政立法权和行政执法权就是在此方面的突出体现。当然,政府可以在法定范围内行使这些权力是毋庸置疑的。但就目前而言,在我国地方各级政府中,普遍存在着政府管理越权、错位、缺位等现象。这突出表现为“行政越权”和“钓鱼执法”等情形。所谓行政越权,是指行政机关及其行政公务人员所作出的行政行为超出了自己本有的行政职权,或者行政授权机关及其工作人员在没有取得明确授权和委托的情况下擅自行使行政职权、做出行政行为。常见的越权类型有地域越权、层级越权、实务越权、行政内容越权等形式,这些越权方式在我国地方政府行使政府权力时多有体现。例如,我国地方政府时常在法律授权的范围之外对公共事务进行管理,超出法律的规定而进行各种组织、控制、协调、监督等行政活动。相较于行政越权而言,“钓鱼执法”现象近些年在我国更呈现出明显的扩张趋势。在我国的西安、宁波、南宁等地,都相继爆出政府部门“钓鱼执法”问题。究其本质而言,“钓鱼执法”实为诱惑执法,这种行为混淆了行政执法的职能取向,使公权力呈现出异化的可能,不符合公权力的价值追求。它已经超出了传统的行政执法范围,其合法性遭到学界和民众的普遍质疑。

2. 行政权责关系出现失衡,政府权责关系不相一致

一定的权力对应着一定的责任。这就意味着,政府行使多大程度的公共权力,就应该对此承担多大范围内的行政责任。学界称之为权责相当原则。这一基本原则已经得到我国行政法和行政诉讼法的确认。但遗憾的是,在现阶段,我国的政府管理行为中,行政责任主体不明确、行政责任归属不清晰等情形仍然普遍存在。而在责任追究和责任处罚过程中,非程序化和非理性化的干扰因素也较为普遍。究其原因,一方面,受传统观念的影响,个人权力在政府权力面前过于弱小,政府也习惯于行使权力,而不屑于承担与权力相对应的责任。另一方面,人治理念在现代中国仍有一定的市场,人治思维的存在不利于法治政府的建设与落实,从而间接干扰到责任政府建构的进程。责任政府的建构不是单线建设过程,而需要与法治政府建构、民主政府建构配套进行。只有法治

精神和民主精神得到充分落实,才能为责任政府建设提供生存土壤。

3. 法律控制机制尚不到位,政府责任存在着追究障碍

经过改革开放后30余年的法治建设,我国已经搭建起了对政府权力进行监督和制约的基本法律框架,其目的在于规范政府权力的行使,切实落实政府的相关责任。但是就目前这些法律规定而言,仍存在着一定程度的不足。这突出表现在违法行为与违法责任的规定并不配套,往往是只对违法行为作出规定,却没有规定具体的处罚措施。即使是在规定了具体法律责任的相关法条中,责任规范也并未被置于应有的地位,这突出表现为只对责任规范做出了笼统的规定,并未配置具体的追究办法,缺乏明显的可操作性。例如,在我国现有的关于重大行政决策的法律规定中,大部分的表达方式都为:违法本法之规定且造成严重后果的,依法给予直接负责的主管人员和其他直接负责人员行政处分。这种责任追究表达方式在《中华人民共和国统计法》《中华人民共和国土地管理法》等法中也多有体现^[3]。在这些法律中,对直接主管人员和负责人员的责任追究机制也只是用“依法给予行政处分”等表述一语带过,并未说明给予何种具体的行政处分,这些行政处分的使用情形又包含何种内容。这种立法方式显然不利于对政府权力监督工作的开展,也影响着责任政府的建设进程。

当然,在当今社会,我们在建设责任政府过程中所面临的困难和挑战不止于此。对此,我们必须有着清醒认识。只有在现代化进程中不断解决和消化这些问题,才有利于责任型政府的建立、有利于社会主义和谐社会之构建。

四、现代化视野下我国责任政府建构的有效路径

现代化视野下的责任政府建设问题,必须用现代化的思维方法来解决。大胆的进行行政理念创新、行政制度创新、行政立法创新,才是我国构建现代责任政府的有效路径。

1. 行政理念创新——切实转变政府职能,积极培育公民社会

健全政府职能,就是要实现由传统的管理型政府向现代服务型政府的转变。与此相对应,政府所承担的责任不仅仅是对社会事务进行有

效管理,而是要向公民提供高品质的公共服务。这一职能转变过程是与我国市场经济的发展相配套的。市场经济要求打破传统的资源配置模式,政府要为市场经济的运行提供一切便利条件。经过30余年市场经济的发展,我国的社会经济基础已经悄然发生了变化,但是社会治理方式受到传统惯性思维的影响,并未实现与市场经济的同步发展。若将传统的行政管理模式大规模直接套用于经济领域和社会领域,便有可能出现不适性,从而抑制社会自由和市场经济的发展,并诱发一系列社会问题。因此,我们必须对原有政府管理模式进行有效变革,建立起与市场经济相配套的服务型政府模式。作为一种新型政治理念,公民社会所要强调的是第三部门有效参与现代国家治理,并且同时对政府所行使的公共权力进行有效监督。虽然学界目前对公民社会尚有不同见解,但是有一点已经成为学界共识:现代政府必须适应市场经济条件下社会所呈现出的多元化特点,把自己管不了也管不好的事务,交由社会和市场依法进行自我管理。在我国,培育公民社会,就是要强调包括居民委员会、村民委员会等社会自治组织和其他相关社会组织参与社会管理,提供公共服务的主动性和积极性,充分发挥其优点和特长,切实起到其在社会管理中所应发挥的作用,这将有利于“小政府”“大社会”的治理模式的形成,从而为我国“责任政府”之建构提供必要条件。

2. 行政制度创新——健全政府责任体系,推行行政问责制度

十八大报告明确指出,政企分开、政资分开、政事分开、政社分开是中国特色社会主义行政体制改革目标之所在,同时,创造良好的发展环境、提供优质的公共服务、维护社会的公平正义是我国各级政府部门在当前阶段的重要职责。因此,在我国目前形势下,需围绕着这“三个转变”来逐步健全我国政府责任体系。创造良好的发展环境,就意味着政府部门要为市场经济营造良好的政治环境、人文环境、社会环境。在政府职责方面,则要更多的通过经济和法律手段来履行自身职能。提供优质的服务,就是要变革原有管理形式,把人民群众的根本利益作为出发点和落脚点,以解决关系人民生活的就业、就学、医疗问题为重点,不断提高政府自身的服务水平。维护社会的公平正义,就是要积极构建起系统的社会公平保

障体系,努力构造公平和谐的社会环境,保证人民享有基本的社会权力,对弱势群体的利益进行针对性照顾。所谓行政问责制度,就是要求各级政府的主要负责人对于其故意或者过失而导致的不良影响或者后果,给予责任追究的制度。我国现有的行政问责制度尚未完全系统化,关于行政问责的规定散见于一些文件和条例之中,中央政府应加快行政问责制度的推广步伐。可喜的是,在2006年颁布的《中华人民共和国公务员法》中,对公务员所应向上级承担的责任和辞职条件都做出了明确界定,这将有利于我国行政问责制度的推广与开展。

3. 行政立法创新——完善法律追责机制,落实相关法律责任

在现有的法律和行政法规中,对行政责任之规定或者流于表面,只是寥寥几笔掠过;或者干脆直接进行笼统性概述,而不深究其追责的具体措施和方法。这种现象的长期存在将不利于责任政府建设工作的开展,也不利于运用法律途径而对政府责任机制进行规范和约束。要改变这种情况,笔者认为,应从以下两方面入手:

(1) 在立法技术层面而言,需要对现有立法技术进行革新,以改变现有法律条文中的“权责失衡”情形。在通常情况下,法律规范应包含三个基本要素,即假定条件、行为模式、法律后果,一条优良的法律规范应妥善协调好这三要素之间的关系,这三个基本要素在法律规范的运作中互相配合、缺一不可,任何要素的缺失都有可能导致法律规范运行的失败。在我国现有的关于追究政府主要工作人员行政责任的法律条文中,应对法律后果做出细化处理,而不只是笼统的概括描述。对于由谁来承担行政责任、承担何种形式的行政责任、以何种方式来承担行政责任等细节问题,法律都须做出精细的规定。只有如此,才能切实解决目前行政责任法律追究过于虚化的问题。惟有如此,才能利用法律渠道来防止政府权力的异化,从而实现公共权力所应承担的公共服务责任。

(2) 就立法思路层面而言,有必要制定一部专门的行政责任追究程序法。任何制度的有效运转都应该以一定的程序作为保障,对于行政责任的追究机制而言,当然也不例外。但遗憾的是,受大陆法系的影响,我国传统上只注重实体法的构建,而缺乏与实体法相配套的程序法。对于行政责任追究机制而言,程序法的缺位将不利于行政

责任追究工作的开展。因此,就我国目前情况而言,有必要制定一部专门的行政责任追究程序法,从而为我国责任政府的建构创造程序法条件。

理念突破,制度变革,立法创新,三者互相配合,迎合了现代化对责任政府的诉求。这有利于我国责任政府建设工作的开展,有利于我国社会秩序和政治生活的稳定,方为现代化视野下我国构建责任政府的有效途径。

参考文献:

[1] 张成福. 社会变迁与政府创新 :中国政府改革 30 年[M]. 北京:中国人民大学出版社,2009:57.
[2] 张千帆,赵娟,黄建军. 比较行政法:体系、制度与过程[M]. 北京:法律出版社,2008:112.
[3] 张千帆. 宪在:生活中的宪法踪迹[M]. 北京:中国民主法制出版社,2011:29.

The Foundation of A Responsible Government
Under the Circumstance of Modernization

LIAN Rui
(Minzu University of China, Beijing 100081, China)

Abstract:To satisfy the need of the development of the modern market economy, Chinese government recently brought up the thought of building a responsible government. After 10 – year hard work of building a responsible government, we accomplished a lot of achievements, yet we still faced many problems, such as disordered government functions, indefinite government duties and lack of legal supervision and so on. To solve these problems, we must modernize our way of thinking, which means that we must innovate our management, ideas and system.

Keywords:modernization; rule by law; responsible government

(责任编辑:沈建新)