



杨明伟: 政府责任初论

政府责任初论

杨明伟

摘要: 我们知道政府是整个社会政治和经济的主要引导者, 因而政府的一切活动无不与责任密切相关。政府责任是以“责任”为其核心概念, 以责任体系的构建、责任的履行为其基本价值理念。这里所说的责任并不是一般词义上的责任, 而是在政府角色构架内, 是政府因其特殊的公权行使者的身份而必须对民众、权力机关、法律法规、社会价值观念履行的责任。总之, 政府责任就意味着对民众要求做出积极回应, 政府必须以“民众市场”作为导向, 回应“市场”需求。

关键词: 政府; 责任; 政府责任

我们知道政府是整个社会政治和经济的主要引导者, 因而政府的一切活动无不与责任密切相关。这就是说“政府责任”的核心词应该是责任。一般而言, “责任”一词有三重含义。首先, “责任”是指分内之事, 即有义务作为或不作为; 其次, 是指一定的行为主体须对自身行为负责, 即承担行为责任; 其三, 是指违背义务的行为要受到相应的追究和制裁。所以, 政府责任应以“责任”为其核心概念, 以责任体系的构建、责任的履行为其基本价值理念。政府因其特殊的公权行使者的身份而必须对民众、权力机关、法律法规、社会价值观念履行的责任。总之, 政府责任就意味着对民众要求做出积极回应, 政府必须以“民众市场”作为导向, 回应“市场”需求。政府责任之责任来源于“主权在民”的民主制度和民主理念。按照现代民主政治的一般理论, 国家权力的本源在于人民, 这个被称为人民主权的原则, 是当代民主政治的理论基石。但是, 人民主权原则的命题仅仅是个原则而已, 要使这个原则在政治实践中得到明确体现, 还需要具体的制度安排和技术设计。

我们从政治学角度来看, 人民主权原则固然是现代民主政治的基石, 但一个非常现实的问题是: 无论是在理论上还是在实践中, 在任何一个国家, 要让其人民都来直接行使他们应该拥有的国家权力, 这在操作层面上是绝对不可能的。关于这个问题, 洛克在其《政府论》一书中指出, 政府就是人们按照一定的契约关系结合起来的, 政府的权力受到契约的限制。孟德斯鸠较系统的阐述了三权分立理论, 把以人为中心的民主理论推进到了新的理论高度。竭力主张人民主权原则的法国启蒙思想家卢梭在其代表作《社会契约论》一书中就说过: “就民主制这个名词的严格意义而言, 真正的民主制从来就不曾有过, 而且永远也不会有。……我们不能想像人民无休无止地开大会来讨论公共事务。”^[1]于是, 解决这一政治问题的普遍主张就是: 国家通过一定的制度规则, 按照人民的意志, 产生出能够代表人民意志的国家权力机关来完成管理国家、管理社会的公共事务。政府就是这种权力机关所派生出来的一个行使国家行政管理职能的执行机关。因此, 人民与政府之间就体现出一种委托与被委托的关系。政府接受人民的委托, 行使管理社会公共事务的权力。正是存在着这样一个基本关系, 即权力的本源在于人民, 所以作为受托人的政府在行使权力的过程中, 必须对作为委托人的人民负责, 成为一个对人民负责任的政府。英国政治思想家斯图亚特·密尔在其名著《代议制政府》中, 反复强调了权力与责任相统一的原理。他甚至认为, 如果能够将权力和责任统一起来的话, 那就完全可以放心地将权力交给任何一个人。^[2]在欧文·休斯看来, 任何政府都应该建立一套责任机制。对任何主张民主的社会来讲, 责任机制都是基本要素。如果要成为民主社会, 就需要有一套适宜的责任机制。政府组织由公众创立, 为公众服务, 就需要对公众负责, 因为公民与政府的关系可以看成是一种委托——代理关系, 公民同意推举某人以其名义进行代理, 但是必须满足公民的利益并且为公民服务。

可见, 政府责任是民主政治的基本要求, 很大程度来说是直接受到公民的监督。但是, 政府责任运

行达成需要一些基本的条件,如包括在政府与公民关系实现从“权力本位”向“服务本位”转变;在政府体制方面从“全能政府”向“有限政府”转变;在政府治理方式从“人治”向“法治”转变。一般说来,政府责任表现为两个方面,即积极责任和消极责任。积极责任是指政府主动的完成自身职责;消极责任则是指政府不完成或误完成职责时所承担的消极后果。无论是积极责任的履行还是消极责任的追究都需要一定的机制和达成途径。具体来讲,政府责任一般由政府的政治责任、政府的法律责任和政府的道德责任三部分构成。

1、政府的政治责任。政府的政治责任就是要求政府应对民意负责,其决策和行为必须符合人民的意志和利益。因为,政府的一切施政措施及其工作人员的一切行为都必须以民意为依据,因而,政府必须对民意负责,进而应对民选的代议机构负责。在西方国家,政府的政治责任主要是通过国会对政府的监督和制约来实现的,其主要表现为政府对议会负责。在民主宪政国家,政府的政治责任主要是通过责任政治制度,或国会对政府的监督来实现的。

2、政府的法律责任。政府的法律责任一般称为政府的行政法律责任或行政责任。政府的法律责任包括两种情况:其一,政府内部的行政责任。广义的行政责任包括政府内部的行政责任,即政府除了要对人民和执政党承担政府责任外,还要在政府系统内部承担行政责任。现代政府大多采用科层制,层层节制,逐层负责,形成一系列上下级命令和指挥链条,下级行政人员要对上级领导负责,这便是第一种行政责任。但是行政人员在科层制中承担行政责任不能仅仅看成像韦伯所描述的理想类型那样是一个严格的向上的单向过程,而应该是更为复杂和动态的过程,上级行政领导也必须对下级负责。除此之外,上级也必须对其对下级职务的任免和升降等负责,如用人失察也要承担相当的行政责任。这样,对分配给下属的资金、对授予下属的权力和对其人事行政负责,便是第二种行政责任^[3]。其二,政府外部的行政责任。通常是指狭义上或严格意义的行政法律责任。即政府及其公务员应对其履行职务的效率、效益和效果负责。其实政府责任的实质就是要强化对行政权力的制约和监督机制,运用宪法、法律和法规认定政府的职责,以责任制约权力。因为,行政权力具有管理领域广、能动性、自由裁量权大、可以强制实施等特点,是最容易违法或滥用的一种权力,因而,各级行政部门及其工作人员必须遵守法定的权限,不得越权行事;政府行政行为必须符合正当程序原则,做到平等、公开、公正;行政机关及其工作人员的行为必须符合法定的目的,不得假借权力谋取自身的利益;同时,行政机关和工作人员还必须合理行使自由裁量权,避免行政失当。政府的法律责任意味着政府及其工作人员违法行使职权时,必须承担相应的法律后果。当政府及其工作人员在行使权力的过程中侵害人民的自由和权益时,人民有权利起诉;司法机关在审查政府的行政行为时,对于政府及其工作人员的违法行政行为,必须依法撤销、变更、确认违法、责令重做;公务员违法失职、滥用职权、贪污腐败等行为必须受到行政的或刑事的追究;政府及其工作人员的行为侵害了公民、法人或其他组织的合法权益,应像其他法人组织一样承担侵权赔偿责任。当政府机关及其公务员对其违法行为承担法律后果时,政府的法律责任便得到最低限度的保证。

3、政府的道德责任。政府的道德责任是指政府及其工作人员的行为必须符合社会的基本道德规范,不仅不得违反社会道德和职业道德,而且还有义务倡导一种良好的道德风范。强调政府的道德责任,不仅意味着政府要正确地做事,而且意味着政府要做正确的事情,即做促使社会变得更好的事情,而不做有损社会的事情。政府机关工作人员必须谨守行政道德责任:公务员执行公务须符合公众利益和国家利益,真正服务于公民与社会,应表现出高标准的清廉、真诚、正直、刚毅等品质;公务员个人不能运用不正当的方式在执行职务时获取利益,等等。政府的道德责任的实现主要是通过个体的自我约束和外在的公众舆论,一般对违反道德规范的政府行为或人员只能进行道义上的舆论谴责,但这并不意味着道德责任机制缺乏力量,如香港就有官员因公众舆论认为其缺乏“公信力”而被迫辞职。基于以上的分析,我们以为衡量政府责任完善程度的标准主要有五个:可控性、服从性、问责性、回应性、透明性。

1、可控性。可控性是政府责任分析的起点。因为民主政治的核心问题就是要最好地保证政府官员负责任。民主政体的基本原则之一就是受控制的政府责任这一理念。政府责任的目标就是要保证政府机关向代表机关和民选官员负责,并最终向人民负责,从而确保人民、代表机关和民选官员对政府的控制。行政机关及行政官员必须忠实地执行代表机关与民选官员制订的公共政策,政府不应背离代表机关与民选官员的政策宗旨,如果政府在执行政策的过程中产生失误,失去了代表的信任,就要承担政治责任。此外,政府责任的重要目标就是控制政府机关的行为,防止政府滥用自由裁量权。为了保证政府责任的可控性,就严格需要:以立法权力制约行政权力,以司法权力制约行政权力,以确保政府行政符合人民的意愿,有效防止政府滥用自由裁量权。

2、服从性。确保政府服从法律、规则与规范的主要手段有外部控制手段与内部控制手段两种。外部控制手段即客观责任,是指法令规章以及上级交付的客观应尽的义务责任。内部控制手段即主观责任,是指忠诚、良心以及认同,它是行政者自己本身对责任的感受。来自于议会的外部控制是民主政体中确保行政责任的手段。但是,仅有行政官员对议会的回应责任是不够的,同时须要求行政官员符合伦

理准则的要求，有效运用专业知识，符合职业道德。伦理是公共行政人员对其行为的一种“自我责任”，或一种内部控制的形式。这种内部控制需要通过要求公共行政人员遵循一系列外部标准才能得以实施。这就要求确立相应的伦理责任制度。如英国有《文官法典》，加拿大有《利益冲突章程》、日本有《国家公务员伦理法》与《国家公务员伦理规程》等等。

3、问责性。问责性标准是指政府及其公务员应承担他们行为的法律义务。问责性主要指两个方面：一是政府及其官员因为违法或失职而受到惩罚，承担民事或刑事法律义务。二是政府及其官员要就其工作的绩效与结果承担责任。绩效责任通过制订一系列的绩效指标，把政府的整体责任巧妙地转化为政治官员和公务员的个体责任，具有极强的操作性和实用性。政府责任意味着政府及其工作人员违反法律规定的义务、违法行使职权时，必须承担相应的法律后果，即法律责任。当政府机关及其公务员对其违法行为承担法律后果时，政府责任便得到最低限度的保证。行政机关的违法行政行为必须被撤销、变更、确认违法、责令重作、损害赔偿；公务员因违法失职、滥用职权、贪污腐败等行为必须受到行政处分和刑事处罚。政府的法律责任包括民事责任、行政责任和刑事责任等内容。当政府机关的行为侵害人民权利时，应像其他法人组织一样承担侵权赔偿责任。当今许多国家都制定了国家赔偿法，政府赔偿的范围几乎覆盖了所有的行政领域。同时，政府还必须承担绩效责任，要就自己工作的结果向相应机关承担结果责任。绩效责任机制包括绩效审计、绩效报告制度、绩效评价制度等等。如1983年，英国颁布《国家审计法》，首次从法律的角度表述了绩效审计。英国1997年颁布的《地方政府法》规定，地方政府必须实行最佳绩效评价制度，各部门每年都要进行绩效评估工作，要有专门的机构和人员及固定的程序。1993年7月，美国政府颁布了《政府绩效与结果法》，规定“每个机构应提交年度绩效规划和报告”，财政预算与政府部门绩效挂钩。

4、回应性。责任机制在民主政治中的最终目的在于确保政府对公民需要的回应。公共行政人员要对公民负责，洞察、理解和权衡他们的喜好、要求和其他利益。政府经常要回应消费者、监督组织、新闻媒体和其他利益相关者的价值与信仰，要满足他们对政府工作的期待。公民、监督组织、新闻媒体和其它社会团体的期望也是责任的标准。确立公共管理部门顾客导向的机制，关键是用法令的形式来落实顾客导向的服务理念。如美国克林顿总统于1993年发布第12862号行政命令，要求联邦政府设定顾客服务标准，而且服务标准必须向企业典范看齐。

5、透明性。透明性要求政府要公开披露其行政及其绩效的事实。政府要向议会公开自己的一切行为，要经常性地向议会报告工作，服从于议会经常性的监督、检查与询问。政府要经常性地披露关于自己工作绩效的标准与信息。政府要对其裁决与决定、执行的政策与措施尽到程序上的说明责任；行政决定要考虑各方面的利益，使各利益群体都有公平参与行政决定程序的机会。政府信息与政府活动向公众、媒体、利益集团或者其他社会团体公开。行政机关的首长要对立法机关承担说明责任，就重大工作向议会报告。议会可以采用询问、质询、国政调查等方式，对政府活动进行监督。促进信息自由和政府行政公开是确保行政责任实现的重要途径。

【参考文献】

- [1] [法]卢梭.社会契约论[M].北京:商务印书馆,1982.88.
- [2] [英]密尔.代议制政府[M].北京:商务印书馆,1982.192.
- [3]王行宇.我国实现政府责任的理念转变与制度保证[J].云南社会科学,2004,(1).

发表于《陕西行政学院学报》2008年第3期