

# 公民问责的理论基础与制度构架<sup>\*</sup>

伍洪杏

(复旦大学 公共管理博士后流动站,上海 200433)

**摘 要:**契约理论阐述了人民主权和政府治权的逻辑关系,由契约演绎生成的政府责任是公民问责的逻辑前提,而公民问责则是保持公民与政府之间契约张力的有效路径。为此,契约论可以作为公民问责的理论基础。与其他问责方式相比,公民问责具有独特的价值。发展和完善我国的公民问责,关键是要营造公民问责的组织氛围,健全公民问责的制度安排以及加强公民问责的政策支持。

**关键词:**公民问责;契约论;制度构架

**中图分类号:**C93-02

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1007-4074(2011)02-0078-04

**基金项目:**湖南省哲学社会科学基金项目(2010YBB199)

**作者简介:**伍洪杏(1975-),男,湖南会同人,博士,湖南商学院公共管理学院教师,复旦大学公共管理博士后流动站研究人员。

公民问责是一种“自下而上”的异体问责形式,是深化行政问责发展、提高问责效能的关键。公民问责即公民针对各级政府及其公务员承担的职责和义务的履行情况而实施的、并要求其承担否定性结果的权力监督活动。具体地说,就是指以公民为行政问责的主体,以实现民主政治、保障公民权利为目的,以政府及其官员为对象,以批评、建议、检举、揭发、申诉、复议、诉讼等公民权利的行使为手段,对政府及其官员履行责任情况所实施的监督和责任追究。<sup>[1]</sup>公民问责是现代民主政治的应有之义,是现代公民政治权利的重要组成部分,也是行政问责的未来发展趋势。当前,对公民问责进行理论探源和制度架构的研究是一项十分紧迫和重要的课题。

## 一、公民问责的理论基础

现代民主政治理论如契约理论、新公共管理理论和善治理论等,都为公民问责提供了丰富的理论资源,其中契约理论是公民问责的根本理论依据。

(一)契约理论阐述了人民主权和政府治权的逻辑关系

“自然状态”是社会契约论者建构自己理论体系的基础和前提。尽管“自然状态”在霍布斯、洛克和卢梭等不同论者的心目中各不相同,但他们都不约而同地设定人在自然状态中可以用一切办法保全自己,对所有物有无限的权利。契约的签订不过是实现个人目的的手段,而信守契约正义的根据在于保全自己生命的理性命令,即自我保护这一自然权利。这种自然状态以平等、独立、自由的个人存在为前提,以个人权利(人民主权)为缔约的根据和理由,以选择和合意为缔约的根本内容,以权利和义务的对等性为原则,明确提出政府是受主权者委托而产生的,是主权者的执行人。契约理论确立了“人民主权”思想,表达了人民主权是政府权力的逻辑起点,即如果没有人民主权,也就不可能有政府权力。相对于“人民主权”,政府的权力只能算得上是“治权”。“人民主权”是人民及其代表表达自己治理国家公共事务政治意志的一种权力,是最高的国家权力;政府治权则处于从属地位。行政权力的受任者绝不是人民的主人,而只是人民的官吏;人民可以委任他们,

\* 收稿日期:2010-12-28

也可以撤换他们。契约以政府履行保护公民政治自由和生命财产安全为条件。当政府行为违背了“公意”时,政府的权力就是“非正义”的,人民就有权追究政府的责任。

## (二)契约演绎的政府责任是公民问责的逻辑前提

契约意味着契约主体由同意和允诺而产生的某种义务、责任和权利。<sup>[2](P10)</sup> 依据契约思想,政府权力的所属主体是社会公众,政府只是公共权力的执行主体,而不是所属主体。公众将属于自己的权力交给政府是为了获得权益的保障;而政府作为权力的代理人必须履行保护公众权利和社会公共利益的责任,对社会公众负责。公共权力的所属主体与执行主体的分离使政府责任约束政府权力成为一种必然。因为权利是一种自由行动的要求和利益诉求,而权力则是一种具有强制性和支配性的力量,一旦形成,既可能服务于其主体也可能反噬其主体。政府一经产生就具有权力支配上的绝对优势。这种权力优势和信息优势由具体行政人员来执掌,一旦与人性的弱点联系起来,就必然会产生有悖于政府公共性的行为,造成侵蚀、危害公共权利和利益的后果。<sup>[3](P35)</sup> 在实际生活中,政府的实然权力往往有僭越应然权力的倾向。因此,需要制约行政权力。而责任既是政府产生的理由,也是限制、约束和规范行政权力运行方向的基础性因素。公众和政府契约关系能否存续取决于政府责任履行的充分程度。因此,契约论蕴含着政府在行使权力之时必须承担相应的责任。客观存在的政府责任是公民问责的前提和基础。没有政府责任,公民问责就成为无本之木、无源之水。

## (三)公民问责是保持公民与政府之间契约张力的有效路径

从契约论的视角来理解政府与公民的关系,其基础是一致形成的共同意见,其核心是权力行使与责任担当的双向依存。通过契约把政府与公民联系起来,而这种联系存在着某些“张力”。“张力”本是自然科学的一个概念,它表达的是一种既相互联结又朝着相反方向伸展的作用力。张力太小,物体作用力方向相同,反作用力不强,失去了活动能力;张力太大,物体就会断裂,以至于分离,失去相互了作用。本文借用“张力”概念,是把张力看成一种既相互联结又相互制约,既相互依存又相互排斥的对立统一关系属性。从公民的角度来看,通过纳税的形式“支出”经济给予政府以财力支持,二是通过“让

渡”权利并遵从政府权力保障政府的政治合法性。相应地,政府就应该担当起维护社会公平与正义、供给公共服务的责任,即建立一个高效廉洁、公平正义的政府。在当今中国的现实政治生态下,政府权力作用于公民的力量还很强大,因此,必须寻找到一种能够从相反方向平衡这一力量的反作用力。换句话说,从公民的角度应该形成一种对于责任政府的张力机制。<sup>[4](P175)</sup> “公民问责”就是保持政府与公民之间契约张力的有效路径。

## 二、公民问责的实践价值

与其他问责方式相比,公民问责一方面往往与其自身利益密切相关,具有问责积极主动,追责态度坚决,究责彻底等特点;另一方面问责的主体广泛,可以构筑起对权力运行广泛而全面的监督网络。因而,公民问责具有独特的实践意义。

### (一)保障政府对“公意”负责

作为一种异体问责形式,公民问责具有“同体问责”无法比拟的优势。同体问责有诸多弊端,易妨碍问责的公正性,如由于彼此的熟识而大事化小、小事化了;囿于部门利益关系而充当好好先生息事宁人;怀着“遮羞”的心理而不闻不问等。与此相反,异体问责主体具有相对独立性,不易受行政机关的约束和制约。<sup>[5]</sup> 政府虽然是公共利益的代表,但其也有自利的一面。因而在理论上作为民意代表的政府,实践中并不能总是代表最广泛的道德认同,而这种认同很难靠政府自身的力量能实现。“政府的专横跋扈,唯有在公民对政治抱持冷淡态度,以及没有尽到控制的责任等情况之下,才会发生。”<sup>[6](P622)</sup> 以公民问责为代表的“异体问责”,相对而言,立场更公正、态度更坚决,实施更彻底,从而能从根本上避免问责流于形式的弊端,进而保障政府真正对“公意”负责,体现人民当家作主的本质要求。

### (二)促进“民本”的政治道德

公民问责具有权力机关、民主党派等其它异体问责所不具备的优势,有着其他问责方式不可替代的作用。政府的一切权力都是人民赋予的,必须对人民负责,为人民谋利益,接受人民监督。权力机关、民主党派作为公共利益的维护者和监督者,虽然会对政府是否履行责任进行监督和追究,但政府是否履行责任以及责任履行的程度如何,有时对权力机关、民主党派并无直接影响,这样就难免发生“事不关己”而“高高挂起”的现象。而对社会公众而言,政府职责履行程度事关自身的生存与发展。因而,

社会公众对政府是否履行责任,履责的程度如何更为敏感,比权力机关、民主党派更具有监督与追究的自觉性和彻底性。公民问责 VS 政府应责,可促使政府与民众的双向沟通,进而督促政府想民众所想,急民众所急,真正把“权为民用,情为民系,利为民谋”落实到实处,从而推进“以民为本”政治道德的构建。

### (三)培养“官民”的合作信任

公民问责作为一种直接指控或追究政府及其官员责任的社会活动,表面看来,可能在一定程度上造成官民的关系紧张,不利于社会和谐。其实不然,从长远来看,公民问责促使政府应责,一种经常性的问责——应责关系,有利于导向一个合作社会的构建,进而促进社会信任关系的形成。在现代政治生活中,“尽管信任不是借助于协商和承诺的政治的唯一条件,但没有信任,这些方式就会陷入瘫痪。”<sup>[7](P18)</sup>社会转型期需要谨慎地对待一切关涉社会信任关系的行为选择。公民问责的实质是公民参与治理的过程,与政府、社会等治理主体形成“善治”的实践,政府与公民之间能围绕公共事务真诚交谈和协商。这样,政府决策将赢得更多的支持,公民行为将获得政府的信任。由此,公民对官员的信任感增强、政府对公民的亲合力也会提升,这样也就增进了政府和公民之间的信任程度,扩大官民的合作空间。

## 三、公民问责的制度架构

公民问责对于深化行政问责发展,提高问责效能具有重要的推动作用。但目前为止,公民问责发展还很不充分,还存在问责文化落后、问责制度不健全、问责保障缺失等问题。鉴于当前的实际状况,应从三方面进行发展和完善。

### (一)营造公民问责的组织氛围

现代公民意识是公民问责的首要前提。只有“人民的权力高于一切、人民是国家主人”的公民意识深入人心,人民才能踊跃参政议政,公民问责局面才可能真正形成。在中国,受传统封建主义思想的影响,营造公民问责的组织氛围需要一个长期的渐进过程。首先,最大限度消除“官本位”思想的负面影响。这就不仅要加强对地方政府公务人员的思想教育,淡化“官念”;还要加强对权力的监督,以全方位、多层次、宽领域的“阳光行政”监督权力的运行,减少官员的“含金量”。其次,培育强调公民主体意识的公民文化。培育公民文化,应加强公民自主意识的培养,在社会成员中建立公民观念、纳税人意

识,抛弃“臣民”、“子民”观念,并培养公民的民主法治观念,充分重视个人的积极性和创造性。公民自主意识的形成,是公民问责的主观条件。再次,培养民主行政的理念。民主行政理念包括:(1)平等观念。政府管理过程中,平等观念的贯彻要求坚决反对和消除特权思想、等级观念,坚持政府管理者与公民、公民与公民、行政机关与行政相对人的普遍平等。(2)服务意识。这就要求政府及其公务员必须改变以往只“管”的思维和方式,树立“管理就是服务”的意识,以公民为中心,为公民提供优质、满意的服务。(3)参与意识。在公民问责的框架中,以积极有效的公民参与为前提,因而公民的参与意识尤为重要。

### (二)健全公民问责的制度安排

制度文明是政治文明建设的核心内容,公民问责制度化建设是制度文明的应有之义。公民问责是一项系统的工程,需构建一整套保障公民问责的制度体系,宪法和法律框架内,赋予公民问责的广泛权利,明确公民问责的内容、方式、程序和途径,使公民问责制度化、经常化。首先,构建异体多元的行政问责体系。异体问责主体具有相对独立性,与行政机关也没有直接利益牵扯,具有与行政体系内部问责无法比拟的优势,有利于提升问责实效。我国的异体多元问责体系主要建立在民主党派、公民(人民大众)、新闻媒体和人民代表大会这四种力量之上,而关键是要建立以公民为主的异体多元问责格局。广泛的公民参与是异体多元问责体系完善的重要标志。其次,完善公民问责的机制。(1)建立公众参与机制,畅通公民问责的渠道。公民参与是公民问责的前提和基础,没有广泛的公民参与,公民问责就成为无本之木。当前的参与机制还不是很畅通,因此需建立一套开放透明、集中民智、代表民意的公众参与机制,确保公民问责的渠道畅通。(2)健全信访制度、改进听证会制度。信访是我国公民一种利益表达的合法手段,也是我国公民一种政治参与的方式。但现有信访制度还需进一步改善,例如应加强对上访人的权利、人身安全等方面的保护,防止对上访人的打击报复。要对听证会制度的程序进行详细规定,保证听证中公民的意见能够得到及时回应。<sup>[9](P3)</sup>加大民意调查、回应公民“需求”。只有真实地了解民意,政府才能更好地制定政策为人民服务。以公民问责的形式,促使政府回应公民的“呼声”,使公民的价值得到认可与尊重。再次,建立健全公民问责的配套制度。(1)加快公民问责的法制进程,推进程

序问责。问责程序主要包括责任的认定程序、问责的启动程序以及问责的回应程序等。当前迫切需要加快行政问责的立法进程,以法律或法规的形式确定问责程序确保公民有效参与问责,以“公民社会监督国家权力”的形式保证问责的有效性。(2)公开政务信息,健全责任监督机制。公民对政务的知晓,是公民监督政府及其官员的前提,没有政务公开,公民问责无法发挥应有的作用。政府信息的公开性、政务的透明度,能不断增强政府对公民的回应性,从而促进公众对政府的信任与理解,实现政府与公民的良好合作,达到“善治”。<sup>[8]</sup>

### (三)增强公民问责的政策支持

由于公民在政治关系中处于弱势地位,国家和社会就应当给予其必要的支持和激励。(1)舆论引导。公民问责首先要知情。如果公民不了解政府官员的行为,也就谈不上监督和问责。在当前政府与公民双方信息不对称的背景下,媒体报道是解决双方“信息鸿沟”的重要机制。媒体客观公正地报道行政失责行为,可以引起全社会的关注,从而迫使行政当事人对其所作所为接受公众的诘问。而新闻媒介的舆论引导更是起着至关重要的作用。(2)能力培养。不同文化素质的公民参与,对行政问责的后果会有不同的影响。培养公民能力、提高公民素质是提高公民问责实效性的前提和基础。因此,要加强对公民的政治知识、法律知识和行政知识等方面的教育,提升公民问责的理性和水平。(3)物质奖励。物质奖励是推动公民问责发展的强大动力。西方国家行政公益诉讼的重要激励机制就是对胜诉原告的物质奖励。因而,应当考虑通过某种办法给予公民的问责行为予以适当的物质鼓励,对公民问责行政

机关及其行政人员的行为应分门别类、分等级地进行财力支持。(4)权利保障。如果公民不能保障自己的人身安全、不能享受宪法和法律规定的公民权利和政治权利,就很难申张和维护个人权益,也很难有效地参与到行政问责当中。在我国当前的制度环境中,“民告官”充满了艰难和坎坷,信访者的合法权益经常受到侵害,举报人和证人更是受到打击报复,这些沉重的事实严重地打击了公民问责的积极性和主动性。于是,通过法律援助制度保障公民问责权利显得至关重要。特别是那些受行政权力侵害的人,尤其需要专业的法律援助。

### 参考文献:

- [1] 吴兴军. 政府善治视阈下的公民问责[J]. 科学社会主义, 2009(3).
- [2] 何怀宏. 契约伦理与社会正义[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1993.
- [3] 杨淑萍. 行政分权视野下地方责任政府的构建[M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [4] 刘祖云. 行政伦理关系研究[M]. 北京: 人民出版社, 2007年.
- [5] 汪伟全. 公民参与: 推进行政问责制的重要途径[J]. 探索与争鸣, 2007, (7).
- [6] 马歇尔·E·狄马克, 格雷底斯·O·狄马克. 公共行政管理[M]. 台北: 黎明文化事业股份有限公司, 1974.
- [7] [美] 马克·E·沃伦. 民主与信任[M]. 吴辉, 译. 北京: 华夏出版社, 2004.
- [8] 伍洪杏, 刘灿. 浅析公民参与问责的困境与出路[J]. 湖南商学院学报, 2010, (1).
- [9] 王振亚, 张志昌. 超越二元对立: 公民权利与政府权力新型关系探析[J]. 陕西师范大学学报: 哲学社会科学版, 2005(6).

(责任编辑: 陈伟)

## Theory support and institutional framework on citizen participation in accountability

WU Hong-xing

(Mobile Post-doctoral Station of Public Administration, Fudan University, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** Contract theory is the basis of link to play two-way exercise of power and responsibilities, the contractual liability generated by Contract theory is the logic of the premise of accountability of civil, and civic accountability is an effective way to maintain the contract tension between citizens and governments. Therefore, contract theory can be used as the theoretical basis of civic accountability. Civic accountability has especial value except others. To develop and improve civic accountability in our country, the key is to create an organization of citizens climate to participate in administrative accountability, to speed up construction the citizen participation in democratic political system, to improve the institutional arrangements for citizen participation in accountability, and to strengthen the citizen participation in accountability of policy support and so on.

**Key words:** Civic accountability; contract theory; framework of institution