

# “三三问责制”：责任政府的实现途径

金 东 日

(南开大学 周恩来政府管理学院, 天津 300071)

**摘 要:** 政府责任包括三个方面的含义: 执行政策, 执行上级指示和遵守相关法律、规章制度及角色要求, 管理社会。实现政府责任的途径就是切实可行的问责制。问责主体也由三部分组成: 一是决策者; 二是上级和专门监察机关; 三是社会及代议机构、中介组织和公共媒体等。因此, 可以把这种问责制称为“三三问责制”。决策者和社会主要从自己的利益或政策意图出发判断政府责任, 即从政府组织行为的结果上来问责, 而组织内的问责主要根据组织过程来问责。无论哪种政府责任的实现都必须以相应的体制保障为前提。

**关键词:** 政府责任; 三三问责制; 政治体制保障

**中图分类号:** D034.3   **文献标志码:** A   **文章编号:** 1002-462X(2008)01-0092-04

起源于英国的责任政府观念标志着现代政府理念的诞生。所谓责任政府, 起初是强调政府应对议会负责, 后来发展成政府要对选民负责的相关制度, 其实质是强调政府的权力应受到限制。因此, 责任政府是在政府权力有限的前提下才得以成立的理念。从20世纪80年代后期开始, 责任政府和问责制问题日益受到中国学界的广泛关注。<sup>①</sup>原因在于, 随着中国改革开放和社会转型的不断深化, 原来计划经济时期的政府运作方式的弊端日益彰显出来, 人们开始思考政府改革和政府运作方式的发展走向等问题。

一般认为, 政府责任可细分为政治责任、道德责任、行政责任和法律责任等四类。第一, 关于政治责任。政治责任是指政府机关及其工作人员行为的合目的性(即合乎人民的利益、权利和福利和合理性; 政府决策

必须合乎人民的意志和利益; 行政机关首长对所属部门及成员的不正当或失职行为负连带责任; 政府机关的行为或规则严重违宪或与党和国家政策严重不符等。第二, 关于道德责任。道德责任是指政府及其公务人员因公务行为有悖于社会道德风俗、轻微违法、失职或官僚主义等情形, 必须以公开赔礼道歉或引咎辞职等方式来承担责任; 同时政府应肩负促进良好社会风气、引导高尚公共道德的责任。第三, 关于行政责任与法律责任。行政责任与法律责任的区分有认识上的分歧: 有些学者认为, 行政责任就是行政法律责任。但有的学者把两者区分开来, 认为行政责任是政府机关及其公务员在行使法定行政权力的过程中必须合法合理地加以履行的行政职责, 否则就必须受到制裁, 承担惩戒性的责任后果, 其核心是依法行政; 而法律责任是对行政主体及其公务人员在履行职责过程中因侵害行政相对人的合法权益, 或出现失职渎职、滥用职权、贪污腐败等情形时依法应承担的制裁。也有学者认为, 行政人员一旦进入特定的岗位, 就被赋予了特定的责任, 即岗位责任。

作为必须追究的责任应该是具体的、确定的。在以上的几种政府责任中, 法律责任及其追究者最为明确, 因此, 只要法律得到尊重, 追究政府的法律责任是最容易的事情。与法律责任相比, 追究道德责任相对较困难。尽管法律和道德都是调整人与人之间关系的行为规范, 但与法律条文的客观明确的特点不同, 道德的标准会因文化传统、社会地位、受教育程度的不同而有所区别。也就

<sup>①</sup> 在中国, 研究责任政府的学者有冯志斌、陈庆云、王成栋、张成福、李景鹏、王邦佐和桑玉成等。从学者们探讨的内容来看, 在责任政府是以现代民主政治为思想基础这一点上达成了共识。在责任政府的概念中包含着宪政及民主理念、政府体制、价值倾向、政治原则、公民自由、责任心、积极责任和消极责任等。也有学者提出, 从“权力行政”向“责任行政”的转变, 包括从“全能政府”向“有限政府”的转变和“政府本位”向“社会本位”的转变, 要从这两个方面来理解责任政府。

收稿日期: 2007-09-13

作者简介: 金东日(1959—), 男, 教授, 博士生导师, 法学博士, 从事公共组织和公共政策研究。

是说,道德标准在人们的心中是有差异的,而道德责任的追究者又是不确定的,因此,也相应地消减了追究道德责任的确定性。

相比之下,政治责任则更为复杂。政治是与公共利益相关的领域。然而,在什么是“公共利益”的问题上没有绝对正确的客观标准。再者,在把所认定的公共利益上升到政府政策的过程中,必然掺杂着权力关系,在权力关系中的政治行为更难以用合理而确定的尺度来衡量。而且,作为政府行为主要内容的政策,是以现有的政治理想、价值标准、知识、经验及事实等为根据进行选择的一种假设。这种假设就是通过所选政策的实施,使该共同体的人们在各方面的生活得到改善,但这种美好的状态是未来的。更为重要的是,由政治的本质特征所决定,任何政治行为都标榜社会能够接受的高尚理想,而且越是高层的政治行为往往越带有神秘性、权威性、操纵性等特征。人们很难对政治行为做出合理的判断,这也是追究政治责任的困难所在。因此,在“问”政治责任的方式上通常采取舆论表达、消极抵制、通过法定程序的选举、甚至暴力反抗等,其核心是关涉对执政地位认可与否的问题。在这几种问责方式中,当然是舆论(应以理性讨论为主要内容)和选举最为有效。因此,在追究政治责任时应注重三个方面的问题:程序能否满足合理性的条件;①相关信息的获取、利用及言论等方面是否有合法的保障;追究政治责任的行为是否合理合法等。另外,我们应该认识到,能够承担而且必须承担政治责任的只有决定国家大政方针的最高决策者。

但是,由于这样两个原因,政治责任与行政责任密切相关:其一,行政活动的主要内容是围绕着决策者制定的政策;其二,行政首长是由决策者或权能者任命的,或者在政治领域中至少在权能者认可的条件下产生的。如果我们理解什么是行政,尤其是根据中国的现实情况来考虑行政责任,那么行政责任几乎与政府责任是同一个概念。行政实质上是执行政策的活动,但在政策执行活动中也有决策行为,即行政决策行为。大体上,这种决策包括邓恩所说的确定计划的优先次序,明确目标群体和受益人;预算、财务和采购等问题;人事、人员配备、员工福利、休假时间、工作时数,以及操作程序标准和制度规范等问题<sup>[1]</sup>。可追究的行政决策责任有:是否正确理解和把握上级的政治理念和政策方向;在决策过程中是否保障充分的理性讨论;决策过程是否遵守程序及法律规范制度;行政决策者的价值取向、理性化程度和人文素养等是否符合社会普遍认可的“公理”及决策要求;把握政策性质和特征的能力是否达到社会

普遍认可的程度;是否假公济私或以权谋私等。

在政策执行活动中,判断是否履行责任的主要根据就是相关法律、规章制度、角色要求及上级指示。由于公共组织各个部门的性质和过程都有各自的特殊性,因此,只有组织部门的领导以及专门负责监察政府行为的机构才能了解和掌握政府组织成员行为的相关信息。



所谓责任,就是占据一定位置或承担某种角色的主体必须满足的要求或理应承担的任务,即责任是由某一位置或

角色的本质要求所决定的。而这里所说的政府,是公共行政的实体或承担公共政策执行职能并掌握相应职权的法定组织。由于中国政治体制的特殊性(党的领导和中央集权制),承担政策执行职能的主要有国务院及地方各级党委和政府部门(还有一些民间组织),这是从行政角度出发对政府所做的广义解释。还由于国务院及各级地方党委也做出其职权范围内的主要决策,因此更狭义的政府就是具体的行政机关。这里,本文主要从前一种含义出发进行相关讨论。

我们认为,政府责任应从决策者、组织内过程、政府行为对象等三个不同的视角来解释,这三个方面涵盖了政府责任的全部。

无论如何界定行政,行政的首要职能都是把决策者所决定的政策付诸实施。决策者与政策执行者的关系因国家基本体制的差异而有所不同,但决策者掌握任免行政首长的权力却是任何国家的通例。这实际上是为了顺利贯彻决策者的政策意图而采取的措施。换句话说,至少行政首长的首要责任就是执行好决策者的政策意图,在这一前提下才能被任职或继续留任。但只依靠控制行政首长的措施是难以保障决策意图顺利贯彻的,还需要通过复杂的组织内过程以及为了获得所需组织行为而做出的合理安排和采取的适当措施。不管人们的褒贬如何,任何国家的政府组织所采取的结构形式都是官僚制。迄今为止,人类社会为提高政策执行的有效性而找到的最有效的组织结构形式就是官僚制。官僚制是通过纵横两个方面的合理分工来追求效率的组织结构形式。其中,纵向的等级制成分是为提高效率并保障顺利贯彻来自上层的决策意图所必不可少的。但事实上,在政府的组织运行中,由于专业的分化、层级

① 程序合理性取决于要解决的问题性质,而能够使程序合理的条件大体上有批判的制度化;程序的公开性;程序的公平性;程序的适当性。参见 H. 西蒙的《程序合理性理论》,载吴锡泓、金荣霖等《政策学的主要理论》,复旦大学出版社 2005 年版,9 - 15 页。

管理上的要求以及需要调整各组织成员的行为等原因,组织必须通过明确各岗位的角色要求及其相互关系,以保证组织行为的确定性、组织运行的稳定性和组织内秩序。如果这些得不到保障,组织就难以产生有效的行政。此外,尽管有关组织中的行为确定性和运行稳定性的规定(即组织中的规范)常常因产生各种负面效果而受到批判,但这种关于角色要求及岗位间关系的规定,是在如果组织成员遵守了这些要求就能保证组织正常运作的前提下制定的。组织运行的合理性程度及有效性程度主要取决于这些法律、规章、制度的完善程度或合理程度,因此,只要组织没有正式废除这些规定就必须遵守。

然而,公共行政的对象是社会,因此,政府活动必然具备管理社会的职能。由于社会的局限性,必须由政府来为社会提供公共品,这就是政府的主要责任,也是政府存在的根本理由和意义所在。那么,如何理解追究政府责任的问责制呢?

大部分学者认为,“问责制”就是“追究责任”的机制和制度。追究政策执行者责任的主体当然是该政策的决策者。从当今中国的国家体制上看,最高的决策机关是中共中央及其核心机构,而最高的行政决策机关是国务院,地方各级政府都以同级党委常委作为核心决策机构。直属部门中的下级对上级以及行政部门对党委相关部门都负有执行好有关政策的责任。但是,决策者的问责范围是有限的:第一,党是政治组织而不是国家机关,法理上无法替代国家正式机关,因此在追究人民代表大会职权范围内的政府责任时还要通过人大来使相关行为合法化。第二,党作为政治组织,至少其活动的主要部分将致力于巩固政权,这就不可避免地要讲究权力关系。而在复杂权力关系的“排队”过程中,重要的是忠诚度,如果忠诚竞争波及行政组织就会扰乱行政的合理性和秩序。第三,政策执行过程有自己的特殊性,如果这种特殊性得不到应有的尊重,必将影响行政效率和政策执行的有效性。第四,由于决策者对行政过程缺乏了解,决策层制定的政策内容往往是模糊的和宏观的。又由于决策者主要考虑政策对社会的影响,他对政策执行的评价主要以结果为导向<sup>①</sup>,很难对整个政策执行过程进行全面考察并追究责任。因此,决策者追究政策执行者的责任虽然是分内之事,但其对执行不力的责任只能追究到行政首长,而不应追究其下级。关于下级责任的追究,必须通过适当的途径来实现。

詹姆斯·Q·威尔逊认为<sup>[2]</sup>,政府部门在管理层面上要把握的要点有两个:一是其组织成员的行动;二是行动的结果。前者涉及产出,这是组织

成员每天做的工作,产出由部门所做的工作组成;后者涉及成果—产出如何改变世界,成果是部门工作的结果。威尔逊根据产出和成果能否观察到而把政府部门的类型分为四种:即生产型组织、程序型组织、工艺型组织和解决型组织。安东尼·唐斯则认为,应该以职能的结构形式作为主要分类工具来划分官僚组织的类型。他还列举了八个方面的职能结构形式<sup>[3]</sup>。可见,政府组织的分类本身是一个非常复杂的问题,这需要通过政府对组织实际调查和深入研究才能搞清楚。应强调指出的是,与决策者和社会对政府行为的评价主要以结果为根据不同,关于政府组织内的责任必须以其过程为主要根据,而对组织过程的把握要区分不同特征的组织类型。既然社会是政府存在的根本理由,那么,社会过问政府责任便是理所当然的。但是,同决策者对政策执行者或政府组织内的问责相比,社会对政府行为的问责复杂得多。其原因主要在于,社会是由利益和文化上多元的群体构成的,这些群体对政府行为的期待和感受不可能一致。因此,尽管社会对政府责任的评价也以结果为根据,但与作为政策执行者的责任相比更带模糊性和不确定性,也就是说,在对政府责任的判断上更缺乏合理性。社会不可能在政府责任以及如何追究政府责任的问题上有统一的想法,而且当今中国尤其缺乏在社会追究政府责任方面的有效制度安排。这突出表现在社会对政府官员(除了不太成熟的村民自治以外)的任免几乎没有实际影响力,以及权利诉求渠道不完善等等。更重要的是,在信息的获取、处理、专业化和组织化的程度上,社会根本无法与政府相提并论。随着改革开放的深入,中国社会愈益明显地多元化了。社会多元化意味着利益群体的分化,不同的利益群体对政府提出各自的利益诉求,而这种诉求通常是以组织化的方式来表达。因此,社会对政府问责的有效途径就是强化社会的组织化和专业化水平,不断提高透明度来缩短政府与社会之间信息不对称的途径。否则,社会对政府的问责只能是纸上谈兵。而在“党的一元化领导”、“党政不分”或“政治上位的政治与行政一体化<sup>[4]</sup>”体制下,如果社会对政府的问责落空,那么根本无法实现责任政府的理念。在中国的现实情况下,若能提高并切实保障“人民代表”和“政协

① 从体制上看,21世纪初开始掀起的“以GDP论英雄”、“政绩工程”等现象,主要是由“政治上位的政治与行政一体化体制”下倾向于结果的行政运行方式导致的。这种方式是与现代行政的法制原则和合理性原则相违背的。

委员”的地位,不断强化媒体和中介组织的独立性,才能切实保障社会对政府的问责。



责任政府与问责制问题决不仅仅是追究责任或“引咎辞职”这么简单,而是涉及整个政治体制和行政体制的核心

问题。因此,我们提出这样几个问题并加以考察,这有助于理解责任政府的本质特征:何谓非责任政府?非责任政府是否意味着政府对其行为的结果不负任何责任?与责任政府相对的非责任政府若能存在,那这种政府得以存在的原因是什么?下面主要从中国传统官僚体制来考察这些问题。

中国传统的封建政治,是通过以皇权至上并以儒家的纲常名教为意识形态的等级制来实施其统治的。这种统治的合法性来源于“天”而不是法(即皇帝“替天行道”)<sup>[5]</sup>,但这种假托于“天”的合法性是靠武力来证明的,因此有了王朝的更迭。这种缺“法”的体制(即它的建立机制与运行方式主要不是“依法”,而这里所说的“法”就是韦伯所说的“理性的客观化”)<sup>①</sup>只能靠“人”(实际上就是“官”)才能实现,这就导致人们熟悉的“人治”。即便是在中国传统官僚制的情况下,完全不负责任的政府行为也是根本不可能的。也就是说,政府组织的下级向上级负责,最顶端的皇帝负总责但又向比较虚的宗庙社稷或上天负责,社会或老百姓则没有问其统治行为(这时当然没有明确地区分政治与行政)责任的正当权利。可见,非责任政府并不是不负任何责任,而是以皇权为顶点的下级对上级负责,又是社会实体处于无权来问政府责任的状态。如果说中国古代政府是与现代责任政府相对的非责任政府,那么这种政府得以存在的原因就在于缺乏能够问政府责任的社会实体。即非责任政府的核心问题是,除了体制内的主体之外,实际上不存在能够以和平方式对政府及其行为问责的主体。这是非责任政府的本质特征。可见,任何政府的存在和运行都要履行某种责任,当然也实行与此相应的问责制。问题在于政府履行的是什么责任,由谁来以何种方式追究这种责任。

非责任政府的本质特征告诉我们,要实现责任政府就必须以相应的体制来加以保障。从上述内容中可以提炼出体制保障的以下必要性:

① 以下两个方面的不同,是导致官僚制运行的“精神”在中国与西方之间根本区别的主要原因,即缺乏“理性的客观化”——法制。而理性主义在中国是“政治的理性主义”,而在西方主要是工具理性和程序理性。参见马克思·韦伯《儒教与道教》,江苏人民出版社2003年版,44页,72页,181-197页。

首先,在决策者对政策执行者的问责方面。决策者与政策执行者的关系将决定决策者的权力范围和政策执行者的自由裁量权范围,由此决定决策者和政策执行者的责任,这是政策体制的核心内容。由于当今中国的体制基本上是“政治上位的政治与行政一体化”体制,决策者对政策执行者的问责实际上成为同一个系统内的上级对下级的“行政”问责。在这种情况下,注重结果导向的决策者以自己的标准去衡量必须注重过程的行政工作,必然影响甚至严重干扰专业性很强的政策执行活动或行政管理行为。

其次,在组织内的责任方面。政府组织成员在其组织行为中主要根据三个方面的“指令”来做出自己的行为,即上级指示、相关法律制度规范及角色要求。其中,上级指示是“活”的,而后两者是比较稳定的。因此,在“官本位”传统比较重的中国现有体制下,存在很多重上级指示而轻法律制度规范及角色要求的情况。这势必影响正常的组织内秩序,更无法避免上级的随意性,因此也不可避免地将影响行政有效性。为了限制“上级”的随意性并保障组织成员恪守相关的法律制度规范及角色要求,必须在体制上采取合理而强制性的安排,否则,法律制度规章和角色要求绝不能管住“活”的上级指示。

最后,在社会对政府的问责方面。从非责任政府的本质特征上看,真正落实社会对政府的问责,是非责任政府向责任政府转变的根本标志。而在“党政不分”的情况下,社会对政府的问责就意味着体制外的社会实体对整个体制的问责。因此,如果不从国家体制上保障社会及其代表(包括承担社会某一群体代言人的组织)的合法权利,那么社会对政府的问责是不可能的。在现有体制下,即便是小的过错也涉及整个政权的责任,这种状态很容易激化体制外与体制内的矛盾,因此必须通过体制改革来疏解或缓和这种矛盾。

#### 参考文献:

- [1] 邓恩 威 N. 公共政策分析导论:第2版[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:161-163
- [2] 威尔逊 詹 Q. 官僚机构:政府机构的作为及其原因[M]. 北京:生活·读书·新知:三联书店,2006:211-228
- [3] 唐斯 安. 官僚制内部[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006:47
- [4] 金东日. 行政与现代化:以中韩两国为例[M]. 天津:天津人民出版社,2004:12
- [5] 王亚南. 中国官僚制研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,1981:54-56 [责任编辑:冯昱锦]