

Exploration on the Construction Path of China's Responsible Government

Beibei Zhang¹, Mengxuan Li² and Ganke Xianyu³

¹ School of Safety Science and Emergency Management, Wuhan university of technology ,
Wuhan 430070, China

² School of physics, Wuhan university of technology , Wuhan 430070, China
2248171058@qq.com

Abstract. Responsible government is an inevitable trend in the development of modern democratic politics. It requires that the power and responsibility of the government should be regulated and restricted systematically. The process of government exercising power should conform to legal procedures and achieve unity of power and responsibility. However, at present, the construction of responsible government in our country is in the initial stage. The government's public power is abused, its functions are multifarious, laws are not observed, and illegal and ultra vires incidents occur frequently. Cooper's thought of administrative ethics explains the construction path of responsible government from the perspective of public ethics, which provides an important reference for promoting the construction of responsible government in our country.

Keywords: Responsible government; Public ethics; Cooper's Administrative Ethics Thought; Legal system

中国责任政府建设路径探索

张蓓蓓¹, 李萌轩², 鲜于甘可³

(1. 武汉理工大学 安全科学与应急管理学院、公共安全与应急管理系, 湖北省 武汉市 430070; 2. 武汉理工大学 理学院 统计学系, 湖北省 武汉市 430070; 3. 武汉理工大学 管理学院、工商管理, 湖北省 武汉市 430070)

摘要: 责任政府是现代民主政治发展的必然趋势, 它要求对政府的权力和职责进行制度规定和约束, 政府在行使权力的过程应该符合法定程序, 做到权责统一。然而目前我国责任政府建设处在起步阶段, 政府公共权力滥用, 职能繁杂, 有法不依, 违法越权事件屡屡发生。库伯行政伦理思想从公共伦理角度解释了责任政府构建路径, 为促进我国责任政府建设提供了重要的借鉴意义。

关键词: 责任政府; 公共伦理; 库伯行政伦理思想; 法律制度

中图分类号: D035 文献标志码: A

引言:

责任政府是政治民主化发展的必然产物, 起源于英国议会民主制, 已被西方国家普遍实践, 形成了多元复合的民主责任机制。20世纪90年代以来, 随着我国改革开放的不断深入, 国民经济高速发展, 政府管理方式不断变革。习近平总书记在第十二届全国人大一次会议上明确要求建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府, 充分调动人民积极性。^[1-3]建设责任政府是我国政治朝着民主化方向发展的必然确实, 是我国目前政治制度改革的主要目标。

1 责任政府的内涵

西方政治学家、思想家亚里士多德最早提出责任政府的概念，亚里士多德在《政治学》中说明作为国家有调和社会阶级矛盾的责任，并倡议自由人的统治政治，反对奴隶制，由此古希腊的城邦政治出现了责任政府的雏形。^[4]在我国关于责任政府的内涵理解主要有：首先是责任政府就是政府责任关系，政府必须对国家负责任。^[5]该理论来源于《布莱克法律词典》；其次，是认为责任政府的关键就是政府责任理念，责任政府主要包括以民为本、有正义感、敢于承担责任、自觉接受监督、法律至上，官民平等基本的责任观。^[6]

综上，责任政府是现代政治民主化下的一种模式和信念，还包括对政府的职权进行制度约束和安排，政府在行使权力的过程中需要对人民负责，以人民的利益和需求为出发点，当政府权力的使用出现错位和越位时，应该承担相应的责任，保证权责统一。^[7]

2 库伯的行政伦理思想

在西方著名行政伦理学家库伯的观念中，行政伦理的核心思想在于行政责任，面对冲突性责任是行政人员体验伦理困境最典型的方式，行政人员所处的现实社会环境使得他们关心的只是“怎么办”的理论，而对于“后果会怎样”却很少思考，所以一旦遇到责任冲突和伦理困境便难以应对，其冲突和困境主要来源于角色冲突、权力冲突和利益冲突。因此对于拥有一定行政自由裁量权的行政人员来说，在随意性很大的情况下，要想作出负责任的行政决策，通过加强行政伦理建设来提高决策者的伦理水平和增强其良知就显得至关重要。^[8]

库伯认为，作为公共权力的实施主体政府公务人员和组织在对广大公民客体实施具体权力措施时不仅具有自身社会化产生的主观伦理准则，也受到来自法律、制度、社会等多方面强加的客观职责与义务，两种责任都是不可或缺的。因此，他提出当政府责任的伦理冲突和困境由个体上升为组织和社会时，需要内外控制相结合的负责任管理模式，培育行政人员个人品质、整合政府制度、组织文化以及社会期待，从而规范政府的责任行为。库伯的责任政府的体系构建观点为我国责任政府新型治理模式路径探索具体措施实施具有有方向性的指导意义。

3 我国构建责任型政府现状分析

自2006年5月17日~18日，国家发展改革委和世界银行在京联合主办了“政府行政管理体制改革国际研讨会”第一次提出“建设责任政府、服务政府、法治政府”理念以来，我国积极推进政府改革，在责任政府建设方面取得了一定的成绩。

有关政府公共责任的《国家公务员法》《中国共产党党内监督条例》《行政赔偿法》《行政复议法》《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》^[9]等中央和地方法律法规逐渐健全；对政府及公务人员的不当或者违法行为进行调查并依法追究责任的行政问责制出台，且问责的范围朝着纵深方向发展，政府工作人员的责任意识不断强化；新闻媒体和社会公众越来越多参与到建设责任政府的监督过程中来，对政府公开、及时、有力处理损害公共利益的事件起到了强大的督促作用。

然而由于责任政府建设的主客观因素随着国内外社会环境的发展而不断变化，与西方发达国家相比，我国责任政府建设依旧处于起步阶段，有很多方面需要进一步的改进。政府公共权力滥用，职能繁杂，有

法不依，违法越权事件屡屡发生。政府机关工作效率低下，机构繁杂；官僚主义作风普遍，官本位思想严重，行政道德缺失，利益关系处理错位都阻碍了责任政府的建设，其主要表现为以下几个方面。

3.1 政府职能尚未厘清

建设责任政府的首要条件是政府必须明确自己的责任所在，自己与社会，市场的关系应如何处理。在计划经济时代，权力集中于政府，我国基本上包揽了一切事务，在建国初期起到了一定的作用，但是随着经济的发展，弊端日益明显，政府的全能导致社会经济发展的低效。自党的十一届三中全会以来，我国经历了几次行政管理体制改革，政府的职权相对来说有所缩减，逐步由全能政府向有限政府转变，然而当前我国政府权力越位、错位等行为依旧层出不穷，由此导致的社会管理效率低吸现象也十分明显。政府过多干预非政府组织和市场经济，严重束缚我国市场经济和企业的发展；但在自己应负好责任的领域内没有完全发挥自己的作用，如市场主体的多元化，新的经营管理模式的不断涌现等现状下，生产、经营和流通方式的现代化，高科技违法犯罪的增加，以及一系列世界性问题政府没有及时管制到位。因此，政府的管理能力需要迫切提升，同时实现全能型政府向有限性政府的有效转换。

3.2 行政权责关系严重失衡

在政府职能的配置中，既需要赋予政府部门一定的权利，保障其管理工作的正常开展，又要政府部门承担相应的责任，实现权责平衡。因此，政府行使公共权力伴随着公共责任的履行。然而，在实际的公共权力行使过程中，我国政府距离权责统一的标准差别很大责任主体不明确，责任归属不清晰，责任追究和处罚明显存在不合理和不理性的现象。^[10]当前政府官员并未正确转变权责观念，依旧具有官僚作风，责任意识很差，面对个人利益和公共利益发生冲突时，无法正确抉择，再加上国家政府体制中对政府官员职责约束不够，导致政府官员撰紧手上权力，却不愿意承担应尽的责任，甚至为谋取自己的利益扩大自己的权力，权力部门化、部门利益化和利益法制化的现象突出，如贪污腐败、滥用职权，将公共权力凌驾于公民权利之上等。^[11]

3.3 责任政府建设的法律体系不够完善

完备健全的法律体系是建设责任政府的制度保障，法律赋予建设责任政府有标准可依，要求政府对自己行为负责，明确政府官员责任追究制度，有利于政府权力和责任的统一性。虽然我国提出建立责任政府以来，出台了一系列法律法规，但是法律体系依旧存在众多不完备之处，给责任政府建设带来障碍。

3.3.1 法律体系不健全完善，政府责任履行缺乏制约性。

法律配套不够健全，大部分情况下，法律规定了违法行政行为，但是未出台相应针对违法行政行为的配套追究和惩罚法律；行政诉讼制度不合理，根据我国《行政诉讼法》的规定，仅允许行政相对人就损失的利益进行行政诉讼，而公共利益的损失则不能进行诉讼，且诉讼中要有明确的被告，但是行政案件中一般很难界定被告，起诉条件过于繁杂和严格，行政起诉难度大。另外一方面，由于当前司法界和理论界对于行政行为的界定不够明确，行政相对人无法进行诉讼。在赔偿制度方面，赔偿范围不合理，只针对直接的损失进行赔偿，忽视间接损失，主要针对具体的行为和损失进行赔偿，而类似行政行为的抽象不够明确的损失不归于赔偿范围，民众的权益易受损。

3.3.2 社会公众对于政府失职法律意识淡薄，使责任政府建设缺乏社会的监督。

我国长期以来的政府本位思想观念导致公众对于政府的管理全盘接受，当政府失责时，民众往往也没有意识拿起法律的武器维护自己的权益，缺乏监督意识。

3.3.3 人治色彩大于法治色彩。

政府官员不依法行使公共权力，在处理个人利益和集体利益的时候，无视法律，将个人权力凌驾于法律之上，“上有政策，下有对策”、以权谋私、徇私舞弊现象时有发生。

4 基于库伯行政伦理思想改进我国责任政府建设

库伯行政伦理思想对于目前我国责任政府构建困境有着非常大的契合性，其责任政府构建体系理论对于我国解决目前的困境具有重要的借鉴意义。结合库伯行政伦理思想，可以从个人品质、组织制度、组织文化和社会期待四个方面提出我国构建责任型政府新型治理模式路径措施建议。

4.1 个人品质

政府官员应转变行政价值观念，明确公共伦理在公共权力行使实践中的重要作用，明确责任政府的基本立场和态度，牢固树立服务理念，做到权为民所用。政府官员必须将人民的利益放在首位，提高自己的服务质量，以公众的满意作为自己的工作目标。

首先，行政主体，即政府官员应该自觉接受公共伦理文化和道德熏陶，反省自身行为，做到慎独，将责任意识内化于自身的信念。

其次，政府应完善政府官员选拔及其岗前培训制度，将其伦理道德观作为最重要的考核标准之一，确保进入公务岗位的官员都具有加强对官员的个人品质培养，从源头上提高政府官员的整体素质。同时要致力于发展行政伦理教育，通过多种传播手段和渠道，如线上线下教育，高校资源和专业化组织机构教育等方式系统化传递正确行政价值观念的传播，规范政府官员道德责任意识。

4.2 组织制度

任何政治体制的运行都少不了制度的支持和保障，同样，在库伯的行政伦理思想中，政府组织制度建设是构建责任政府的外控手段，针对我国责任政府构建出现的问题，组织制度建设应该分为以下三个方面。

4.2.1 完善法律制度建设，强化政府权责约束。^[12]

(1) 加强责任政府立法质量，立法求严求细，形成完备的法律体系。立法过程中，立法部门充分调研，征求广大民众的建议，并邀请相关专家进行指导，确保立法的民主性和科学性；立法应尽量求细致，在面对实际出现的矛盾时，能有针对具体事项的法律规定，而不仅仅是大面的、原则性的规定；加强违法行为与违法责任的配套性，加大对于违法行政行为的惩罚力度；完善行政诉讼制度，保证行政相对人的权益，规范诉讼的受案范、对行政行为的解释等，加大对于行政违法行为的解释权；扩大行政赔偿制度的范围，在有关责任政府的法律建设方面，根据实际国情，对行政赔偿的范围、赔偿的期限、赔偿金额等具体的赔偿措施进行细化，完善责任追究制度。

(2) 增强法律的权威性。严格立法执法，量化考核，对于违反法律的的行政行为和政府官员加大惩罚力度，加大法律的权威性。

4.2.2 强化政府权责约束，保证政府权责统一

完善行政问责机制,构建行政执法责任机制。弥补问责制存在的缺陷,严格规定政府官员的义务,明确责任追究与惩罚体系,严厉打击违法行政行为,在公共管理的决策、执行与评估等过程中,都存在地方政府责任缺失和失职渎职的可能条件,应建立行政决策责任制度,规范化程序化进行行政决策,避免实际行政行为的失误。

4.2.3 加强对于政府主体行为的监督力度。^[13]

这要求政府建立专业性的监督与评价机构,将其职责主要集中于对工作作风、专业技能以及部门沟通等方面的监督,同时,通过法律形式完善多元监督体系,扩大社会监督渠道,构建政府内部监督机构、非政府专业监督机构、社会民众、社会舆论四个方面相结合的监督机制,引导各主体进行有效的沟通,达成统一的认知,建立统一的监督标准;完善行政行为的监督细则及实施程序、步骤,注重可操作性。

4.3 组织文化

4.3.1 营造责任政府的行政理念

政府官员正确的行政理念贯穿于政府的一切行政行为中。责任政府立足于以人为本的基础,对行政伦理责任提出责任本位、服务本位、法制本位的基本要求。^[14]因此政府在行政过程中要负责任地行使公共权力,实现管制型政府向服务型政府的转变,同时,各级政府应该和社会公众之间形成良好的沟通机制,减少责任政府建设的阻力,保障行政行为以为人民服务为最终的出发点和落脚点。

4.3.2 加强新型公共伦理文化建设

依据“十八大”以来党和政府在新时期下的指导思想,构建新形势下与我国现阶段国情相适应的政府行政伦理文化。^[15]

吸收借鉴国外先进责任政府行政理论和实践成果,依据我国具体的行政主体和社会公众的知识要求,进行我国公共伦理文化体系的改革,培育适合与我国责任政府构建配套的新型公共伦理文化,并将该伦理文化转化为行政理念,通过严格选拔、培训和教育的方式,渗透到每一个行政行为中去。

4.3.3 加强法治氛围建设

加大社会法治思想宣传力度,促进社会公民对于法律的认可度,当自己的权益被政府不负责任的行为侵害时,按照法定程序、要求、标准依法维护自己的权益,使法治观念深入人心,消除中国传统以来人治大于法治的社会管理弊端。

4.4 社会期待

4.4.1 加强社会公众和政府之间的交流互动。^[16]

库伯的行政伦理思想特别强调社会期待对于建设责任政府的重要性,而社会期待在社会公众和政府之间的互动中实现。因此,政府应该拓宽和社会公众之间的沟通渠道,提高公众的政治参与度。如加强宣传,建设公民政治参与的意识,提高主人翁意识,同时,在社会上建立专业的政治参与组织或者团体,让公民参与到该利益集团只中去,以利益集团的方式合理表达自己的政治诉求。其次,政府的决策机制应该加强社会公众的参与力度,如针对部分涉及到民生的政策举办社会听证会、专家咨询制等,制定、实施和评估公共政策的过程中,既要重视专家思想库的作用,又要保障政策的民主性,公开听取民众的意见,使公共政策切实惠及到民生,真正体现人民的意志。

4.4.2 提高政府行政的透明度

社会民众积极有效率地参与政府行政事务的前提是获取到足够的政务信息。因此，为了有效提高公众的政治参与度，满足民众的社会期待。政府必须全面推开政务公开，提高政府行政的透明度。一方面公开行使公共权力，建立透明化的财务管理制度，运用科技支撑和加快电子政务等资源网络化服务管理平台的推广，提高行政人员行为的透明度与效率，使得公众及时准确地获取到各项政务信息；^[17]另外一方面，建立政务公开的责任追究机制，通过制裁不公开的失职行为和打击泄密行为，真正实现透明化政府运作的实际价值。

5 结语

责任政府建设是我国行政管理体制改革的必然趋势，针对我国责任政府建设中存在的贪污覆盖、权责失衡等问题，本文基于库伯行政伦理思想，从公共伦理角度，提出从个人品质、组织制度、组织文化以及社会期待四个方面改进我国责任政府建设，对于我国民主政府发展具有重要的借鉴意义。

References

- [1]Jinping Xi. Winning the Victory of Building a Well-off Society in an All-round Way and Winning the Great Victory of Socialism with Chinese Characteristics in the New Era [M]. Beijing: People's Publishing House. 2017: 39.
- [2]Liwei Zhang. Institutional Innovation to Promote Responsible Government Construction-Experience from Canada [J]. Global Vision. 2017.04.
- [3]Nan Li. Restriction of Traditional Administrative Culture in Constructing Responsible Government [J]. Academic Theory. 2017.01.
- [4]Wentao He. analysis of problems and countermeasures in the construction of responsible government in our country [J]. forum of administrative science. 2016.08.
- [5]Hongxun Li. A New Probe into the Issue of Government Administrative Accountability [J]. People's Forum. January 2013.
- [6]Caihong Sun. consciousness of responsible administration [J]. journal of Yunnan institute of administration. 2005.02.
- [7]Yanqing Xu. Perfecting the Administrative Accountability System and Constructing a Responsible Government [C]. Proceedings of the 2011 Annual Meeting of the China Association of Administrative Management and the Symposium on " Strengthening Administrative Research and Promoting Government System Reform". 2011.11.
- [8] Xiaoye Wang and Ling Li. Study on the Construction Path of Local Responsible Government in China [J]. Society and Philosophy. 2018.08.
- [9] Yingqing Xie. research on the system of government responsibility list [D]. department of public administration, Nanjing university. 2018.05.
- [10] Na Han. Research on the Problems and Countermeasures of Responsible Government Construction in China [D]. Department of Public Administration, Yanshan University. 2009.06.
- [11] Wentao He. Research on the Problems and Countermeasures of Responsible Government Construction in China [J]. Government Management. 2016.08.

- [12]Zhaoxin Pan. Government Responsibility in Modernization of State Governance: Basic Structure and Safeguard Mechanism [J]. Journal of Shanghai Institute of Administration .2018.05
- [13] Weiwei Zhang. The Thought of Responsible Government in Marx's Civil War in France. Journal of Ningxia University (Humanities and Social Sciences Edition). 2018.07.
- [14] Chunhua Fu. The construction process, problems and countermeasures of responsible government in China [J]. Journal of Zhengzhou Municipal Party School of CPC. 2009.04: 93-96.
- [15] Xiaoye Wang and Ling Li. Study on the Construction Path of Local Responsible. Government in China [J]. Society and Philosophy. 2018.08.
- [16] Zhen Xu. China's responsible government construction countermeasures [D]. Jilin University of Finance and Economics Administration Theory and Practice. 2010.4: 16-23.
- [17] Xiaoye Wang and Ling Li. Study on the Construction Path of Local Responsible Government in China [J]. Society and Philosophy. 2018.08.