

## 民主治理中的责任政府理念与问责制

○ 顾 肃

(复旦大学 社会科学高等研究院, 上海 200433)

〔摘要〕民主治理是以民主的方式管理和控制社会,要求社会的治理倾听民众的呼声,了解民众的利益所向,并且对于公共权力的持有者给予监督和控制。政治问责有时候也被称为民主问责,这是指主权在民的责任政府中的问责机制,自下而上通过民主制度对政府及其官员的监督和制约。这是近代以来建立责任政府的主要理论依据,它要求政府官员承担社会责任,并且经常地实施问责,回应民众的要求,解释自己的方针政策。政治问责的实质是民主问责,民主政治发展以来建立的政治问责制度,是民主治理的重要举措。我国自改革开放以来建立了政治问责制度,但仍然存在改进的空间。

〔关键词〕民主治理;责任政府;政治问责制

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.07.007

良好的社会治理即善治是公共政治的重要目标和任务。社会治理的方式有多种,在当今社会,民主治理是其必不可少的内容。这就是以民主的制度和方式管理和控制社会,在社会治理的过程中始终坚持民主,倾听民众的呼声和要求,了解民众的利益所向。仅仅依靠自上而下地发号施令是远远不够的。还需要自下而上的民主治理,对于掌握公权力的人从制度上进行监督、控制。这就要求政府官员承担社会责任,并且经常地实施问责,回应民众的要求,解释自己的方针政策,以说服民众参与治理,促进社会繁荣和进步。

现代政治是责任政治,责任政治意味着“统治者相信自己应对治下的民众负责,应将民众的利益置于自身利益之上”<sup>〔1〕</sup>。责任政治的理念出自对政治正当性

---

作者简介:顾肃(1955—),哲学博士、复旦大学社会科学高等研究院研究员、南京大学哲学与法学教授、博士生导师。

和合法性的要求。人们建立政府的目的是维护社会的秩序,防止人与人之间因利益争夺而互相伤害。这就是执政的合法性的基础问题。执政者需要获得人民的同意,其权力才是合法的。也就是说,执政者的权力来自于人民的“委托”或授权。获得授权的政府需要对授权者做出必要的回应,也就是承担责任。只掌握和运用公共权力而不承担责任的政府是难以持续的,也无法取得民众的长期支持。责任和问责是政治学的重要概念,涉及到政府治理的根本任务和成效的检验方式。在社会治理的过程中,掌握权力的人必须承担相应的责任,其本身需要受到社会的监督和控制,公共行政机构也需要内部和外部的控制,以防止权力的滥用和侵害公民的权利。问责机制是监督和控制的重要举措,是掌握公权力的人承担责任的制度显现,因而具有重要的意义和价值。

### 一、民主政治下的政府责任

责任政治是民主政治的必然要求。民主在本质上属于人民全体,因而由人民拥有权力实行自我治理乃是题中应有之义。公民在政治权利面前是平等的,而且从心理上来说,当公民觉得自己的确参与了政治决策的过程时,他才有充当主人的感觉,对于社会的责任心和心理上的满足程度也最大。英国哲学家密尔论述民主时,强调公民个人参与民主的过程可发展其智慧和道德能力,而在其他政府形式中,公民或被统治者总是被动和惰性的。<sup>[2]</sup>他强调,民主制度鼓励人们理解问题,发展并表达其观点,通过政治参与来满足其欲求。而在专制制度下,公民是精英统治者的被动接受者,无法要求统治者回应其要求和意愿。

权为民所系,权为民所赋,权为民所用,权为民所谋。正因为政府的权力来自人民,服务于人民,因而就必须对人民负责,责任政治是民主的内在要求。专制时代的统治者虽然也有统治合法性取决于民心的说法,但由于其体制实质上是为统治的个人及其家族服务的,统治者不需要对被统治的人民承担责任。现代政治之前的主权者的历史,是不需要向人民负责的历史。自近代资产阶级民主革命以来,统治者的合法性建立在被统治者自觉表达的同意基础之上这一基本原则,成为民主政治的首要信条。现代意义上的主权者,必须回应人民的要求,对人民负责。这是现代政治发展的一个重要的成果和贡献。

与古代民主制度不同,现代民主大多为代议制民主,即人民通过选举出的代表来行使权力,代表的职能是为人民发声,表达人民的愿望,监督政府。政府取得人民的授权进行统治,人民才是权力的所有者,政府必须置于人民的控制之下。政府的政策和行为必须以人民的意志为依归,对人民负责。人民通过民主制度控制那些掌握公共权力的人,使其行使权力的方式符合人民的意志和利益。直接或间接地对人民负责的政治形式,是代议制民主的实质。

作为社会主义的核心价值观,民主是时代向我们提出的必然要求,也是我国政治建设的根本任务。实行民主政治,就需要把责任政治牢记心中。责任政治是民主政治所提出的必然的内在要求,因而也是社会主义政治建设的内在要求。

责任概念是责任政府的核心概念。通常意义上的责任是指：一、使人担当起某种职务和职责；二、份内应做的事情；三、若做不好份内应做的事，则应承担的过失。也就是说，责任指一个人做份内应做的事，在做不好时应当接受制裁或惩罚。说“我有责任做某事”，也就是指对于某件我还没有做的事情，我应当将其完成。这里的“应当”即是一种义务和职责。美国法哲学家哈特(H.L.A Hart)从语用的角度分析责任概念，区分了责任的四层语用：角色责任、因果责任、课责责任、能力责任，对此进行了深入的论述。<sup>[3]</sup>

(1)角色责任，指一个人由于其地位、环境或职位而承担的职责，比如家长有照顾其年幼的子女的责任。角色责任来自一个人所处的特定社会组织中的位置或地位，因其在一定制度或架构中占据某个职位而充当某种角色。比如警察的职责是惩罚犯罪、保护民众，医生的职责是救死扶伤、治病救人。(2)因果责任是指，当一个人或其他主体或事件可以被认作其他结果的原因时，就可以说是因果上负有责任的。因果责任的必要条件是存在客观的因果联系，只有当客观上某个人、某个事件或行为引起了一定的后果，前者才会对后者负有因果责任。比如船长的失职导致沉船，自然灾害导致农业歉收。(3)课责责任与(民事或刑事的)法律责任相关。“说一个人在法律上为某个行为或损害负有责任，就是表示他与该行为或损害[以及他的心理状况]的关联在法律上的课责是足够[接受惩罚或给予赔偿的]。”<sup>[4]</sup>哈特指出，课责责任分为道德责任和法律责任。两者的类似之处在于，如果一个人在道德上为某个特定的损害负责，那这个人就在道德上有责任做出补救或给予赔偿。两者的差别在于，如果一个人对其行为不具有能力责任，则他对这些行为可以是在法律上负有责任，但不在道德上负有责任。<sup>[5]</sup>哈特认为，课责责任是最终进行制裁的前提，给予惩罚的必要条件是负有课责责任。(4)能力责任是一个人为自己的行为所负的这样的责任，一般人对此具有如此的能力，但婴儿或精神不健全的人有可能缺乏此能力，这是指理解自己正在做什么、进行推理或控制一个人行为的能力。<sup>[6]</sup>

政府的责任与这里分析的语用上的责任相关。因为其掌握公权力的职能而对民众负有角色的责任。因为自己的政策执行的后果而承担因果责任，在道德上和法律上也需要承担相应的责任。当然，政府的责任主要是政治责任和法律责任。政治责任是指“国家机关及其工作人员所作所为，必须合理、合目的性，其决策必须符合人民的意志和利益。如果政府决策失误或行政行为有损于国家与人民利益，虽则不一定违法，不受法律追究，却要承担政治责任”。<sup>[7]</sup>政治责任是政务官决定政府政策及领导监督所属机关执行国家政策的责任，这种责任即要求行政机关所做的行为必须合理。政治责任与官员的产生方式相关联。在专制的制度下，最高领导者是封建帝王或独裁者，官员只对任命他们的上级负责，听从上级的命令，受其监督，其俸禄也出自上级。在民主制度下，“官员的政治责任与普选制相联系，一般表现为经直接或间接公民选举而就任的政府首脑及其所属政务官员对选民或对方针所负的责任。”<sup>[8]</sup>

## 二、责任政府的观念与制度

从政府的责任进而推导出责任政府的概念。所谓责任政府是指政府及其公务人员能够积极地对社会民众的需求做出回应,并采取相应的政策举措,公正无私、卓有成效地满足民众的需求,促进其利益。

责任政府的出现是近代民主政治发展的结果。在人类历史发展的相当长时期内,政府并不承担实质上的责任。在君主专制时代,帝王既是国家主权的拥有者,又是国家最高的管理者。帝王即是国家,也是最高的行政首长,同时也是立法者,其意志支配国家法律的颁布和实施。在这种制度下,帝王虽然在道义上也不可完全无视民众的意愿,需要对其臣民负责。比如,天人合一的理论在道义上对于君主权力的合法性有一定的约束,“民可载舟,亦可覆舟”,说的是帝王完全无视民众的意愿和要求,其政权也有遭到颠覆的危险。但是,由于缺少制度上的约束,不受限制的权力就很难回应民众的要求。如此制度下的权力运行即使失误,帝王及听命于帝王的官吏也不承担实际的责任。

制度化的问责政府是近代以来才形成的政治观念,它要求政府积极地回应被统治者的要求,而不是成为高高在上、脱离民众的社会主人。代议制政府即是责任政府。政府受人民之委托、代表人民行使权力,就需要对人民负责。政府一旦产生,拥有了公共权力,手中就拥有强制的力量,因而必须对其委托人负责。否则,无限制的权力就会自我膨胀,侵害公民的权利和利益。因此,要求政府负责任,是对其执掌权力提出的重要规范和约束。责任政府将政治权力的行使限制在合法的范围以内,抑制其任性和扩张。因而责任政府也就是法治的政府。英国哲学家密尔在《代议制政府》一书中,反复论述了权力与责任相统一的原则,只有将两者统一起来,权力才能受到制约。他甚至认为,如果能够将权力和责任统一起来,那就可以放心地将权力交给任何一个人。<sup>[9]</sup>

英国的政治家和学者最先提出并研究本国的责任内阁制度,论述了责任政府的理论。英国宪法学者博迟在《代议制和责任制政府——论英国宪法》(1964年)一书中,系统总结了责任政府理论。1742年,内阁首相握尔波因得不到议会多数信任被击败而辞职,开创了政府向议会承担政治责任的先例。1835年,英国保守党第一任首相皮尔在辞职时说:“政府一旦遭到平民院多数派决定性的反对意见,就不应该继续管理公共事务……”以此为标志,英国的责任政府制度得到了确立。在此制度下,政府的组成需经议会同意,政府的重大政策需由议会通过,政府成员施政不当及违法行为需担当责任,包括部分阁员甚至全部阁员在无法得到议会信任时辞职。“大臣个人就各自部门的工作对议会负责,内阁集体就政府的政策负责。原则上,这意味着一旦政府部门的严重错误被揭露,领导该部门的大臣就应该辞职(或准备辞职),或者当议会不再信任政府时,政府就应该辞职。”<sup>[10]</sup>

责任政府在总统制与内阁制下有所不同,但其问责的实质是一致的。在总

统制下,作为行政机构首脑的总统不对立法机关负责,而是直接对选民负责。但宪法规定了总统如何承担责任,包括制约总统权力的制度。美国是实行总统制的典型国家,其宪法关于总统承担责任的理论认为,美国总统不但承担政治责任,而且还承担法律责任。美国联邦宪法明确规定:“总统必须经常向国会提供关于联邦政府的信息……并且要对为什么否决国会所提出的议案陈述其拒绝的理由,这些都必须公布在国会的正式记录之中。”宪法要求,政府必须对所有公共资金的收入和开支进行定期的陈述和说明。宪法还规定,“若因为行为不当、被众议院弹劾或被参议院证明有罪,公共官员必须辞职”。完善的法律为美国政府问责制的实施提供了有力的保障。美国总统可以受弹劾、受审判,而且如果被判明犯有叛国、接受贿赂或其他重罪时,还得予以撤职;事后可以受到普通法律的控告和处罚,直到依法剥夺其生命财产。美国宪法规定的总统责任制度,体现了行政权必须对人民主权负责,行政首长必须对选民负责的理念,这正是责任政府的核心原则。这也是世界各类责任政府的普遍原则,即执政者最终并且直接对选民负责。

责任政府不仅指政府作为整体对议会和选民负责,而且也指政府对公务人员行政行为负责,从而使公务人员对行政管理的相对人负责。这就要求政府公务人员忠诚于政府的政策,以良好的态度为公共行政负责。公共行政人员履行职责也成了责任政府的重要组成部分。坚守行政中立,基于忠诚、良知和认同的信念对政府的公共政策负责,是其主观责任。对上级负责、对民选官员负责、对公民负责,则是公共行政人员的客观责任。

政治问责有时候也被称为民主问责,这是指主权在民的责任政府中的问责机制,自下而上通过民主制度对政府及其官员的监督和控制在。普遍选举制度通过大众的选票来决定政府官员的任职和去留。通过选举,赢得选民信任的称职者可以连选连任,有些制度还具体规定了特定职位的任期限制,到时则必须另选领导人,这也是一种民主形式的公共问责。普选权是民主制度赋予民众的政治权利,体现的是主权在民的思想,人民有权选择自己的政府,政府必须对选民负责。民主问责的常见形式是通过代议制机构的问责,即人民选出的代表或议员在立法机构或议会中向行政官员问责。政治问责是对行使公共权力的官员和机构的道德责任、政治责任和法律进行追究、核查,对违规者进行惩治的过程,因而需要问责主体进行责任的认真核查和追究,确定具体的责任性质和程度,以纠正公权力行使者的行为,使之符合政治和法律的规范。

政治问责需要制度安排,以保证其实施的成效。没有制度的问责,往往只是口头说说而已,实际上是无人负责、无需负责。政治和社会治理缺少有效的问责机制,行政部门和官僚便会自行其事,权力膨胀滥用,自己充当社会的主人,违背民众的意愿和要求,成为民众的对立面。因此,问责需要制度的保障,真正做到有人问责、有时间和条件问责,监督并控制公权力行使者。

自近代资产阶级革命以来建立的议会民主制度,为政治问责创造了新的有



效的形式和条件。英国的议会民主制度的特点是人民选举议员,议员组成议会,议会拥有主权。占多数议席的政党组阁,其党魁出任首相,首相任命内阁大臣。内阁由担任议员的执政党或联合执政的政党领导人组成,是政府的行政部门。内阁的权力来自议会,同时向议会负责。大臣既是行政部门的首长,也是代表自己选区的议员,既向首相负责,也向选民负责。在这种双重角色下如何进行政治问责呢?主要靠选民监督和议会中的多党竞争。每次议会选举都是选民表达自己支持和信任内阁的程度的时候。当执政者不再取得多数选民的支持和信任,内阁无法得到议会的多数支持,就得辞职或者宣布解散议会,重新进行选举。多数党在议会中争夺多数议席,以取得执政权。少数党则成为反对党,负责批评、质询和监督执政党,有时也组成“影子内阁”,在议会中担当政治问责、监督和质询政府的角色。可见,在立法和行政权重叠的政治体制中,民主的政治问责主要靠选民通过投票表达的信任度和言论自由下的多党竞争。

英国政治问责的正式机制也为政治问责提供了程序上的保证。主要有这样一些制度。(1)议会辩论和质询制度。议会经常就政策和决议的合理性和正当性进行公开辩论,大臣要为其政策和决议作出解释、提供辩护。反对党等议员可以公开提出质疑,并讲明自己的理由。这既是执政党官员披露信息、为自己的政策辩护的时机,也是反对党提出质询和挑战,表达自己政策理念的时候。英国还规定,每周三中午是“首相质询时间”,首相接受全体议员的质询,反对党和本党议员均可提问质询。(2)不信任案投票。让议会对政府举行信任投票,一旦得出不信任的结果,内阁就得集体辞职,交出政权。或者政府请求解散议会,重新大选后组建新内阁。(3)某些调查制度。议会可针对政治丑闻、自然或人为的灾害进行调查。通常由身份独立的资深法官任主席,查明事实,提供证据,作出详尽的报告,并给出处理意见和改革建议。议会还可以成立由议员若干人组成的特别委员会,监督、监察政府部门的支出、行政和政策,并可邀请专家参加。

在总统制下的政治问责制度与议会制下有所不同,但仍然设计了政府问责的一些重要的举措和制度。作为国家元首和最高行政首长的总统是选民选举产生的,因而对选民负责,在原则上不需要对由选民选出的议员组成的国会负责。但在实际上,国会对其总统有部分的监督权,在权力上相互牵制。美国政府部门立法、行政和司法是分立的,同时相互牵制和平衡,通过这种机制进行政治问责。“在美国,责任政府的制度安排是部门的权力分立,一个联邦政府部门自由地反映这个伟大国家中所有多元的意见和利益,另一个部门则负责追求政策的一贯性。”<sup>[1]</sup>例如,对行政和立法部门的一项问责方式是司法审查制度,即判定某项立法或行政部门的命令或行为违反宪法,由法院通过判案直接对立法和行政部门进行司法的问责。一旦被判违宪,就得撤销立法或行政命令。这是独立的司法部门为捍卫宪法进行的审查,充当宪法的守门神。例如,美国现任总统特朗普上任以后数月内,其发布的一些行政命令,已经数度被联邦法院宣布为违法,因而不得执行。

美国主要有这样一些国会主导的政治问责制度。(1)有限的监督权。这包括监督以下事项:总统执行法律的情况,总统使用国会拨款的情况,总统等政府人员的行政行为,行政机构的设置情况,以及行政部门的决策程序。(2)调查制度。国会可以针对行政部门及其官员启动调查程序。调查通常由议员发起,或者经选区、利益团体、媒体的投诉揭发而由常任委员会主持进行,也可以召开公众调查听证会。调查的议题一般包括是否需要修改法律,法律是否有效地得到了执行,行政官员的行为是否恰当或是否有不称职的表现。(3)审查国情咨文和大政方针。行政部门需要向国会报告并说明其根本方针政策,总统每年在国会发表的国情咨文,需要国会进行表决通过。(4)否决权。国会有权否决行政部门包括总统发出的命令和政策提议,没有国会两院的批准,行政部门的提议就不能开始付诸行动。(5)弹劾。美国宪法规定:“总统、副总统和合众国所有文职官员,因叛国、贿赂或其他重罪轻罪而受弹劾并定罪时予以撤职。”弹劾程序由众议院发起,经司法委员会调查并控告,众议院审议,过半数议员通过后,即可交参议院审理,出席参议员超过 2/3 同意定罪,弹劾案即可成立。

对官员问责的一项普遍实施的制度是财产公示和离任审计制度。所有竞选和担任公职的人都必须公布自己家庭的财产状况,离任时也需要公布自己的财产,并接受相关部门对所领导的机构或部门的财务审计,以给予公众明确的交代。如美国的财产申报制度始于 1978 年颁布的《政府官员行为道德法》。根据这项法律,包括总统、副总统、国会议员、联邦法官以及行政、立法和司法三大机构的工作人员,必须在任职前报告自己的财产状况,上任后还须按月申报。财产申报还需要包括其配偶和抚养子女的有关情况。除工作需要保密的官员外,各受理申报的机关均须将财产申报资料公开,供大众查阅复印,以便接受社会监督。必须申报的内容包括各种渠道的利益所得、接受的礼品以及资产和负债等。法律还规定,联邦政府公职人员在离职后被禁止从事某些活动,目的就是为减少腐败和防止政府官员通过不正当手段谋利。对于拒不申报、谎报、漏报、无故拖延申报者,司法部可对当事人提出民事诉讼,对故意提供虚假信息的人,还可提出刑事诉讼。财产申报制度实行之后,美国有很多官员都因违反规定而受到了处理。

### 三、我国政治问责制度的发展与不足

以上关于政治问责的讨论,对于发展我国的政治问责的理论和制度具有启发和现实的意义。在我国,构建责任政府是厉行法治的必然要求。依法治国要求政府的一切行为都纳入法律的框架内,一切行动都有法可依。政府机关必须依法行政,切实保障公民权利,对自己的行政行为负责,而不是主观随意地决策,因人而异地执法,或者维护少数人的特权。长期以来,政府主要依靠行政命令和不断改变的政策行事,缺乏对行政行为的法律规约,造成了行政立法和执法的欠缺。构建责任政府,有助于解决一些政府部门行政权泛滥却又不负责任的问题,

使政府行政也纳入法治的轨道,行政有法可依,有法必依,从而为自己运用公权力的所有行为承担责任,包括法律上的责任。行政权不断扩张的趋势必须受到法治的约束,避免行政官员为所欲为的专横统治。

改革开放之前,有一些责任制的实际做法,但由于缺乏制度程序,往往具有较大的模糊性和不确定性,常常因为领导者的注意力和兴趣的改变而改变,系统的问责制度并没有形成。改革开放以后,中央和地方政府对于官员的行为进行了一些问责,出现了像铁道部长因为严重的铁路撞车事故,林业部长因为大兴安岭的大火而被问责、遭到撤职的事件。但一般来说,中国责任政府的制度实践始于2003年的问责制,自从非典危机之后,政府问责制在全国范围内全面推行。从中央到地方颁布实施了一些相应的法律和政策法规,如《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国信息公开条例》和《行政机关公务员处分条例》等,使政府问责逐步走向制度化和法制化。

公共行政体系明确提出了责任政府的四项制度,包括:行政问责制、首问责任制、服务承诺制和限时办结制。行政问责制是对不履行或不正确履行法定职责,造成不良影响和后果的行政负责人进行问责的制度。服务承诺制是指行政机关根据工作职能要求,对服务的内容、办事程序、办理时限等相关具体事项,通过媒体向社会和公众作出公开承诺,接受社会监督,承担违诺责任的制度。首问责任制是指服务对象到行政机关咨询或办理相关事项时,首位接待或受理的工作人员认真解答、负责办理或引荐到相关部门的制度。首位业务受理人即首问责任人。限时办结制是指行政机关按照规定的时间、程序和要求处理行政事项的制度。这些制度推出之后,要求政府部门及其行政官员、公务人员按照此制度行事,克服推诿塞责,拖延不办的旧官僚恶习。在责任政府的发展中,还制订了阳光政府的四项制度,包括重大决策听证制、重要事项公示制、重点工作通报制、政务信息查询制。重大决策听证制是为了进一步完善科学、民主、依法决策机制,规范重大决策行为,提高政府的透明度和公众参与度,使政府决策充分体现人民群众的意志和利益。重要事项公示制是为了保障人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权,推进行政权力公开透明运作,促进政府决策科学化和民主化。重点工作通报制是为了推进政务公开,进一步提高行政机关工作的透明度,推动政府各项工作的落实,提高各级人民政府执行力和公信力。这些制度借鉴了前面论述的各国政治问责制度的积极成果,要求政府工作公开透明,对人民负责,促进决策的民主化、科学化和合理化。但是,在实践中还存在一些缺陷,实施的力度和广度明显不足,有的只是走过场、图形式,不够公开透明。

中国共产党是中国的执政党,执政党的党风关系到国家的存亡。从严治党需要党内政治生活遵守既定规范,对违反者进行问责、惩处。执政党的责任重如泰山,有权必然有责,失责必须追究,制定问责条例既是为了减少问责执行的自由裁量空间,推动从严治党;同时也是在告诫和警示全党,党的领导干部不担当、不负责就要被追责。这就是要求把权力与责任、义务与担当对应起来,从制度上



实施对执政党的成员、领导干部进行问责。

从实践来看,政治问责的制度还存在相当的不足。主要是政府问责各要素之间存在较多的问题,实际的权力制约和监督力度不够。政府问责制作为一种系统的治理官员的规范,实际运作的制度不够完善,能够施展的措施和力度有限。同时,由于政治传统的限制,政府问责的文化条件薄弱,没有养成普遍问责的习惯。主要的问题是,目前的问责大多集中于政府部门和执政党自上而下的问责,即权力等级制中的上级对下级问责,抓政治纪律,上级考核监督下级,下级对上级负责。自下而上的民主问责则比较薄弱。如前所述,问责制关键是相关制度性程序的建立和完善。而选民对政府官员,代议制机构对行政部门的问责是民主问责的重要内容。依法治国还需要司法机关对政府官员的问责,对违反法律法规的掌权者实行司法监督。此外还有媒体舆论的监督问责。因此,完善民主选举程序,加强人民代表大会的监督问责职能和制度,独立的司法制度,加上舆论监督,执政党的党内民主制度,都需要认真地开展并且给予制度的保障。仅有自上而下的问责是远远不够的。担任公共职务的政府官员如果是党员,除了党内的监督问责以外,还需要面对公共权力机关即人民代表大会的公开监督问责。行政官员需要对其上级负责,但从上到下监督的面广、人多,难免遗漏,这样的问责作用有限。同级和下级的选民和人民代表大会的监督相应来说可以更为深入、广泛和有效。这就需要强化人民代表大会的作用,其常委需要专职化,具有从事独立调查和问责的时间和条件,人大的会期应当大大延长,以便在制度上保证审议和问责的开展。

### 注释:

[1][美]福山:《政治秩序的起源》,毛俊杰译,广西师范大学出版社,2012年,第315页。

[2]John S.Mill,Considerations on Representative Government (1861),in Marshall Cohen(ed.). *The Philosophy of John Stuart Mill*.New York:Modern Library,1961,pp.401—406.

[3][4][5][6]H.L.A.Hart,Postscript:Responsibility and Retribution,in *Punishment and Responsibility:Essays in the Philosophy of Law*,Oxford:Oxford University Press,1992,pp.211,222,226,227—228.

[7]郭道晖:《法的时代精神》,湖南出版社,1997年,第468页。

[8]张国庆主编:《行政管理学》,北京大学出版社,1990年,第414页。

[9][英]密尔:《代议制政府》(中译本),商务印书馆,1982年,第192页。

[10]A.H.Birch, *Representative and Responsible Government—An Essay on the British Constitution*,University of Toronto Press,1964,p.19.

[11]A.H.Birch, *The Idea of Responsible Government*,University of Hull Publication,1962,p.5

〔责任编辑:汪家耀〕