

# 从“权力本位”到“责任本位”： 政府职责体系建设的理念变革

田玉麒 张贤明

〔摘要〕 政府职责体系涉及各级政府及其组成部门的职能配置与权责结构，是国家治理体系的重要组成部分。权力本位和责任本位是政府职责体系建设中的两种价值理念取向。权力本位价值理念强调政治权力在政府职责体系中的支配作用，责任本位注重责任配置对于政府职责体系建设的关键性影响。从政府职责体系建设的过程来看，在价值理念层面经历了从权力本位到责任本位的转化过程。在国家治理体系和治理能力现代化的背景下，政府职责体系优化应坚持责任本位的价值理念，以权责一致为核心原则、以协同高效为追求目标、以法治制度为基本依据、以究责问责为坚实保障。

〔关键词〕 政府职责体系；权力本位；责任本位；理念变革

〔中图分类号〕 D630 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2020) 05-0065-07

## 一、问题的提出

政府职责体系涉及各级政府及其组成部门的职能配置与权责结构，是政府在进行公共管理、处理公共事务、提供公共服务、参与公共治理过程中的任务划分、关系规定及其运行机制的综合。党的十九届四中全会明确了优化政府职责体系是坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系的重要内容。就此而言，优化政府职责体系是推进国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分，在促进制

度优势转化为治理效能的过程中扮演着重要角色。因此，探索优化政府职责体系的有效路径是新时代深化行政体制改革的重要任务，也是推进政府治理体系现代化的关键环节。

优化政府职责体系是一项系统性、全方位的工作，可以从多个维度进行透视，其中价值理念变革是政府职责体系建设的先导性、基础性工程。政府职责体系构建的价值理念核心在于如何处理权力与责任的关系问题。权力和责任是政府职责的两翼，权责关系是政府职责体系的基本前提。从中国行政体制改革以及政府职责体系建设的过程来看，权力本位和责任本位是两种典型的价值理念。权力本位

〔基金项目〕 中国博士后科学基金面上资助项目“跨域生态环境协同治理的实践路径研究”（2019M651226）；吉林大学廉政建设专项研究课题“专项巡视的制度化建设研究”（2018LZY004）

〔作者简介〕 田玉麒，吉林大学行政学院讲师、吉林大学公共管理博士后流动站研究人员；张贤明，吉林大学行政学院教授、博士生导师，教育部长江学者特聘教授，吉林 长春 130012。

的价值理念强调政治权力的先置性、支配性地位，认为在政府职责体系建设过程中，政府组织先掌握权力后配置责任，政府职责的确立及其履行依据掌握的权力大小而定。责任本位的价值理念是对权力本位的颠覆与重构，更加强调责任的基础性、前提性作用，认为责任优先于权力，根据责任大小配置相适应的权力，权力只是保障责任履行的工具。按照这种分析思路，政府行权、履职与负责之间有着深刻的逻辑关系，政府职责体系建设以责任为基本前提，通过行使公共权力为履行责任提供坚实保障，政府责任又对权力行使进行限定和规约：一方面，确保政府掌握的公共权力在恰好能够履行职能的范围内行使；另一方面，促使政府履行职能对人民是否满意进行负责。

在中华人民共和国成立初期，权力本位的价值理念曾在一定时期内影响到政府职责体系建设。随着改革开放的深入发展和中国特色社会主义市场经济体制的确立，尤其是随着国家治理体系和治理能力现代化总目标的提出，权力本位的价值理念已经不能适应职责明确、依法行政的政府治理体系的要求。在此背景下，找回责任在政府职责体系建设中的主导地位，弥补权力本位价值取向给政府职责体系造成的缺陷和问题，实现政府职责体系建设的理念变革成为优化政府职责体系、推进政府治理现代化的关键举措。本文旨在分析政府职责体系建设过程中权力本位价值理念产生的根源及其流弊，进而阐释政府职责体系建设进程中价值理念从权力本位向责任本位变革的过程，最后探讨基于责任本位的政府职责体系建设的发展指向，为行政体制改革和政府治理现代化提供价值观和路线图参考。

## 二、权力先置：政府职责体系建设中的权力本位传统及其流弊

中华人民共和国成立以来的一段时期内，政府职责划分及其运行受到权力本位价值观念的影响。虽然权力本位的价值理念与政权性质无关，而是源于传统社会历史遗留的自上而下、逐级管制的“金字塔”式层级结构和政治运行机制，以及传统集权体制下政府“权力—责任—利益”的配置模式；但是，这却在事实上对政府职能配置和权责关系产生了影响，有必要对其产生根源与弊端进行分析。

### （一）权力本位的产生根源及其样态

权力本位是传统集权体制下的一种价值理念，

强调权力在政治生活中的支配地位。权力本位并不是现代社会的产物，而是根植于传统历史文化和社会经济基础之中。

首先，权力本位有其深刻的历史文化根源。中国古代政治思维中的权力观是权力本位的根源之一。“中国古代的政治思维，是中华民族传统政治思维的主体，哲学的、经济的、文化的、伦理的等等思维无不受其制约。”<sup>①</sup>在中国古代政治思维中，权力支配一切，对社会成员具有普遍的震慑力和诱惑力，尤其是在等级森严的政治体制中，上位者掌握着权力和资源对下位者形成支配。在古代礼法中，“君权”“官权”和“父权”都是上位权力，“君权”和“父权”是天赋权力，“官权”成为竞相追逐的权力，整个社会崇尚做官，“官本位”现象突出。“官本位”催生了官僚特权。自秦以后，皇权独揽天下，官受权于上而治下，官僚体制使得“官权”成为逐官求权、特权殊利的推力。察举制、九品中正制以及科举制度等为“官权”的获取提供了途径，以入仕求官追逐特权殊利的政治思维对社会价值观念形成冲击并上升为社会各阶层的理念共识。在科举时代，入仕求官与追逐官权、利益、名分和俸禄均事出一辙，通过科举及第从官位名第上造出特权优越的传说，自高自夸，与民相隔，这种思维影响了当时的权力观，并使其在很长历史时期统治并影响了中国政治社会。近代中国在资产阶级改良主义和革命运动的双重推动下，传统官僚体制被推翻，但官僚特权思维并未彻底消亡，以新官僚特权的形式得以遗存。半封建半殖民地时期的新官僚、买办和军阀互相勾结，成为新的特权阶层，打着“民主”“革命”和“维护民权”的幌子，却行着谋权夺利、圈资扩地之实，仍未摆脱旧官僚追求特权、以权谋利的窠臼。长达两千多年的封建文化延续和新旧官僚体制为逐官求权、特权殊利的权力观埋下了深厚土壤，这种权力观成为权力本位价值理念的基本内核。

其次，权力本位有其深厚的社会经济基础。权力本位的形成与延续与中国长期处于农耕社会的社会经济形态有着密不可分的关系。“人类的精神生活及精神产品，都是以一定的自然环境、自然条件为基础和前提的，是由特定的生产方式以及由此产生的社会结构所决定的。”<sup>②</sup>农耕文明下人类对自然环境的依赖性强、对经验技巧的推崇度高且人口地区流动性差，敬畏权威是这一时期的社会特征。自然权威嫁接给君王，经验权威掌握在家长手中，他们作为原生权威掌握着“天

赋”权力，形成家有家长、国有君王的家国同构社会格局。但在家与国之间尚有大片权力空间，人口流动的局限性使得这些权力空间被分割成不同区域，由自上而下层级赋权的地方官实际控制，地方官成为辖区内的绝对权威。“天子受命于天，诸侯受命于天子，子受命于父，臣妾受命于君，妻受命于夫，诸所受命者，其尊皆天也。虽谓受命于天亦可。”<sup>③</sup>家国天下各有其主，乡里州府各有其长，权者为尊，当权即权威。权威敬畏在官僚体制和家国天下双重作用下，延伸到社会的每一个角落，生活在以小农经济为中心的土地上的老百姓不断地被当权者灌输这种意识，长期社会化过程使得这种理念在其思想上根深蒂固。封建王朝统治在近代被推翻，但敬畏权威的思想观念并未被消灭，老百姓仍寄期望于“青天老爷”，对官员敬畏有加，特权现象仍然存续，较少对官员权力来源和履职尽责情况从“民”的立场加以考量和审视，这为权力本位理念的渗透提供了机会。

通过对权力本位产生的历史文化根源和社会经济基础进行追溯和分析，可以窥见其基本样态：它以权力崇拜为出发点，以“官本位”为外在形式，以逐官求权、特权殊利为扩张动力。因此有学者提出，“所谓权力本位是指权力成为分割社会财富的工具，拥有权力的个人可以通过权力获得超收入的利益，权力成为个人占有物质、精神财富的手段，从而在社会价值观念体系中产生权力崇拜，权力至高无上，权力成为人们追求的目标。”<sup>④</sup>亦有学者看到，在权力本位逻辑下，“政府官员对利益的谋求就转变为对权力的追逐，政府处于不断扩张权力的冲动之中；同时，政府往往只争权谋利而推诿责任，把权力主要作为谋取私利的手段。”<sup>⑤</sup>综合上述观点，可对权力本位的基本样态做规范描述：权力本位是将权力作为谋取政治利益的手段，推崇权力至上，忽视责任履行的一种政治价值理念。

## （二）政府职责体系中权力本位的存续因由及其流弊

权力本位在政治生活中表现为对权力的崇拜以及通过权力谋取利益。在政府职责体系建设中，权力本位则表现为权力对职责设置的干预和运行机制的操控。之所以权力本位能够在政府职责体系中发挥作用，首先在于中国传统权力观的历史遗存为其提供了滋生的土壤。中国共产党领导人民群众建立了社会主义新中国，推翻了新旧官僚体制。但由于传统权力观具有延续性、包容性和

贯彻性，这种观念在一定环境下长期存留。其次，高度集中的计划经济体制和高度统一的政治体制为政府职责体系建设中的权力本位取向提供了赖以存在的环境。在计划经济体制下，资源和利益的支配权掌握在国家和集体手中，政府代表人民行使这种权力，但少数掌权者受私利驱使，利用手中权力之便将公有财产和资源据为己有、中饱私囊。思想政治体制高度统一为政府支配公共权力提供了支撑，在集中力量开展社会主义建设过程中，一体化的政治体制使得政治资源的动员性和组织化程度较高，掌权者权力空间大，为权力导向的政治运作提供了便利。再次，究责问责机制不健全，政府权力行使缺乏有效的监督，出现以权代责、权责分离现象，为权力本位价值理念的渗透提供了机会。在权力过分集中的政治体制内，权力制约主要来自上级，横向制约和自下而上的制约乏力，容易造成个别掌权者携权自重、用权随意、以权谋私的情况，忽视自身责任义务，以至权力失控，为政府职责体系中的权力本位滋生提供了土壤。

权力本位价值理念的长期存留，尤其是在政府职责体系中的渗透带来了诸多问题。一是权力主导、“官本位”现象突出。在权力本位理念下，政府的权力划分同政府职位紧密联系，代表国家和人民意志的政治权力由政府官员掌握，成为其手中的特殊力量，掌权者可利用手中的权力影响和支配政府职责体系的实际运行。一些掌权者唯权至上，利用权力操控政府职责体系运行，导致人治现象突出，制度功能弱化。权力自上而下层层控制，下级唯上是从，民众处在层级控制的底层，处于权力的掌控之中。以权力为尺度划分层级，按级别和权力大小享受不同特权和待遇，一方面滋生了特权意识，另一方面诱生人身依附，破坏了政府职责体系的正常运行。二是越权施政、权责分离问题频现。在权力本位理念下，政府权责关系出现异化，权力成为一部分人的私有工具，利益驱动权力挣脱责任和制度的规约而不断膨胀，部分掌权者利用手中权力越俎代庖，干涉超出自身职权范围的公共事务。邓小平曾指出，“权力过分集中于个人或少数人手里，多数办事的人无权决定，少数有权的人负担过重，必然造成官僚主义，必然要犯各种错误，必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等。”<sup>⑥</sup>决策者无视政策实施需要而专权决策，施策者无权参与决策过程且在执行中缺乏自主，这是典型的权责分离，它一方面给追

责问责造成困难，另一方面施策者缺乏有效的自主性，对政策落实产生影响。三是权力与利益密切关联，腐败现象易发。“从社会关系中产生出来的政治权力，不管掌权者自觉还是不自觉，它总是代表着和反映着特定的利益关系，并为一定的利益服务。”<sup>①</sup>在权力本位理念下，事权划分和资源分配依托权力而实现，扩展权力意味着决策权的扩张和资源占有量的扩大，这对不少掌权者形成诱惑，在个人利益的驱使下，一些官员公权私用、以权谋利，侵占了公共资源和公共利益。权力与利益挂钩的另一表征是公共权力部门化，在上级公共权力下放的过程中，基于部门利益争权夺势、公权私化的部门本位问题日趋严重。部门负责人的决策权和话语权愈发集中，其他成员惟负责人是从，形成了以部门利益为目标、以部门负责人为中心的权力圈子，导致“搞团伙”“拉山头”等问题。

### 三、找回责任：政府职责体系建设中的责任理念复归

权力本位的价值理念强调权力之于责任的先在性，着眼于政府权力的获取和使用，往往因权责不对称致使政府职责设置不科学、不合理，官僚主义、权力腐败等突出问题严重影响到政府治理的合法性和有效性。找回责任理念在政府职责体系建设中的价值导向地位是对权力本位的纠偏。在民主政治体制中，责任复归意味着政治权力的行使者应该对权力的授予者履行义务和承担责任。在中国行政体制改革的过程中，权责关系的厘清和界定一直是政府职责体系建设的重要内容。从价值理念层面来看，以责任引领权力，致力于实现权责一致的政府职责体系建设从未止步。需要说明的是，中国政府职责体系建设与优化始终在党的领导下进行。党的执政理念和政策方针是政府职责体系建设的价值引领和方向指引，其中蕴含的理念变革往往体现在相关政策文本中。因而，政策文本成为理论研究的重要工具和载体，通过政策文本分析可以有效地检视相关的政策变迁、注意力转移和未来发展趋势。基于这样的考虑，该部分通过对党的代表大会报告、中共中央重要决定以及政府工作报告等重要政策文本的梳理，佐以政治实践的关键节点和重点事件，检视政府职责体系建设过程中责任观念复归的历程。

#### （一）以反思权力本位弊端触动责任意识

中华人民共和国成立初期，国家实行高度集

中的政治经济体制，权力高度集中、党政高度统合。这在当时快速恢复政治秩序和经济发展方面发挥了一定的积极作用。但客观上看，这对社会主义民主发展和经济社会健康运行也造成了一定的阻碍。在当时，党和国家领导人已经认识到权力本位的弊端，并对由此引发的相关问题进行了反思。1956年，刘少奇在中共八大上提出反对官僚主义是当时国家工作的重要任务，他指出，“在我们的许多国家机关中，存在着高高在上、不了解下级和群众的意见、对于下级和群众的意见加以压制、对于群众生活漠不关心的官僚主义现象。”<sup>②</sup>为此，“必须认真地、有系统地改善国家机关，精简它们的组织机构，明确规定每个工作人员的责任”。<sup>③</sup>1978年，邓小平在中共中央工作会议闭幕式上发表《解放思想，事实就是，团结一致向前看》的讲话，提出“要搞四个现代化，……，非克服官僚主义这个祸害不可”<sup>④</sup>，为了解决这一问题，他提出在管理制度上要加强责任制的措施。由此可知，党和国家领导人对于权力本位的弊端及其对政府职责体系的破坏已有认知，并试图通过强化责任意识，构建责任制度进行纠偏。

#### （二）以行政机构精简避免权力过于集中

党的十一届三中全会提出，“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中”。<sup>⑤</sup>为了解决这一问题，一方面要“应该着手大力精简各级经济行政机构”，另一方面，“应该在党的一元化领导之下，认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象，实行分级分工分人负责，加强管理机构和管理人员的权限和责任。”<sup>⑥</sup>这实际上确立了解决权力集中问题的两条思路：一是通过精简机构适应以经济建设为中心的国家现代化建设的任务；二是通过转变政府职能、强化责任对过度集中的权力形成规约。此后，在改革开放的驱动下，政府职责体系建设沿着这两条思路持续发展。行政机构是政府职责履行的组织载体。权力集中、机构臃肿都不利于行政效率的发挥、治理效能的释放和经济社会的发展。为了使行政管理机制、政府职能配置适应以经济为中心的现代化国家建设的需要，精简机构势在必行。1982年，改革开放后的第一轮机构改革启动，精简各级领导班子和废除领导职务终身制，加快了干部队伍年轻化，这对于改变权力过度集中和克服官僚主义有着重要意义。同年，党的十二大提出建设有中国特色的社会主义，以此着手政府机构设置、人员编制、管理权限和职责关系调整，权

力下放、提升效率成为这一阶段的主导性价值理念。

### （三）以政府职能转变带动责任理念复归

政府机构改革往往容易陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈，为了走出这一怪圈，党的十三大提出要抓住职能转变这一关键。此后，政府职责体系建设着力突出理顺职责关系、转变政府职能。1988年国务院《政府工作报告》指出“要努力创造条件，逐步理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系以及中央政府同地方政府之间的关系。”<sup>⑧</sup>显然，这要求在政府机构改革推动下转变政府职能，划清职责范围，合理配置机构。随着社会主义市场经济体制的确立，转变工作作风、克服官僚主义、强化宏观调控和优化政府管理成为政府职责体系建设的主导方向。1988年至2007年间，政府责任意识不断强化，社会管理和公共服务职能逐步完善。1998年党的十五届二中全会通过的《关于国务院机构改革方案的决定》指出，“按照权责一致的原则，调整政府部门的职责权限，明确划分部门之间职责分工，完善行政运行机制。”<sup>⑨</sup>职能分工和职责权限的明确为政府职责体系建设破除权力本位和强化责任导向提供了有力支撑。2002年，党的十六大报告指出，深化行政管理体制改革，需要进一步转变政府职能，转变的方向是由偏重经济向社会管理和公共服务倾斜。<sup>⑩</sup>服务型政府建设渐上日程，社会管理和公共服务为政府职责体系建设提供了新理念。

### （四）以健全职责体系催动权责关系一致

政府职责体系建设不仅需要局部突破，更需要整体推进。2007年，党的十七大首次提出“健全政府职责体系，完善公共服务体系。”<sup>⑪</sup>政府职责体系建设在理念层面实现了从局部到整体的跃升。2008年，党的十七届二中全会强调行政管理体制改革、建设服务型政府，要加大机构整合力度、探索职能有机统一的大部门体制。大部制改革着力理顺职责关系，凸显职责协同，确保职责与机构设置相适应。转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能成为指导政府职责体系建设的重要理念。此后，中共中央、国务院印发的《关于深化行政管理体制改革的意见》指出，政府机构改革要围绕职能转变和理顺职责关系，推进依法行政和制度建设，强化责任追究，做到“有权必有责、用权受监督、违法要追究。”<sup>⑫</sup>围绕责任建立起政府绩效管理和行政问责机制，使政府职能实现逐渐由权力行使向责任履行转变。

2012年，党的十八大报告中提出深化行政体制改革要“稳步推进大部制改革，健全部门职责体系。”<sup>⑬</sup>通过推进大部制改革进一步明确政府权责关系、优化权力运行机制和监督约束机制，减少了权力运行与责任履行之间的摩擦，解决职权交叉、政出多门和多头管理导致的责任不清、推诿扯皮等问题，在权力与责任统一基础上提升了政府行政效能。

### （五）以治理体系现代化驱动政府职责体系优化

中国特色社会主义进入新时代，“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”成为全面深化改革的总目标。政府职责体系建设从行政体制改革层面上升到国家治理层面，“横向构建党集中统一领导下的政府、群团、市场、社会‘一核多方’协同共治体系，纵向构建从中央到地方、基层运行顺畅、充满活力、令行禁止的国家善治体系”。<sup>⑭</sup>2013年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，要“严格绩效管理，突出责任落实，确保权责一致”。<sup>⑮</sup>责任落实成为政府治理的重要举措，权责一致成为政府职责体系的基本原则，改变了政府治理围绕权力开展的工作形态，是政府职责体系建设向现代化转型的重要标志。从2013年开始提出并逐步推行的权力清单、责任清单和负面清单等相应制度建设，为权责一致的实现与落实提供了实践基础。2017年，党的十九大报告进一步强调深化机构和行政体制改革要“统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。”<sup>⑯</sup>2018年，党的十九届三中全会重申建立“职责明确、依法行政的政府治理体系”<sup>⑰</sup>，科学配置权力、明确职责、依法行政体现责任导向的政府职责体系建设。2019年，党的十九届四中全会对政府职责体系建设做出明确规定，提出“坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系”，必须要“优化政府职责体系”和“优化政府组织结构”。<sup>⑱</sup>显然，这“两个优化”是相辅相成的，政府机构、职能、权限、程序和责任法定化，权力与责任的协同化，政府职责履行的高效化都是政府职责体系优化的价值观念取向，它体现了以责任履行限定权力获取、以权力获取保障责任履行的权责一致理念，突出了政府职责体系优化的责任先导性，这是现代政府职责体系建设的基本价值取向，也是政府职责体系建设观念优化的趋向。

#### 四、发展指向：坚持责任本位 推动政府职责体系优化

从价值理念转化过程来看，政府职责体系建设呈现责任本位的基本取向，责任本位逐渐取代权力本位成为政府职责体系优化的主导性价值理念。责任本位的复归是政府职责体系在价值理念层面的跃升，而其进一步优化需要在实践层面有所突破。这就要在责任本位取向下，以政府责任规范政府权力、以责任履行效能评判政府权力运行效果、以究责问责机制监督政府权力运行的政府职责体系建设与政府治理现代化的民主化、科学化和法治化要求相适应。

首先，坚持责任本位取向的政府职责体系以权责一致为原则。在责任本位价值理念下，政府治理的实现以政府责任履行为基础，“以责确权、以权履责”的权责一致理念是责任本位政府职责体系建设的基本原则，实质在于对权力和责任关系的重构。“从权力本位走向责任本位、从‘权责关系’走向‘责权关系’，是政府管理向民主政治的重大回归，是政府与公民关系（简称政民关系）从政府为中心走向公民为中心的重大进步。”<sup>①</sup>在责任本位价值理念下，政府职责体系的权责一致理念要体现民主政治的运行逻辑，在权责一致理念指导下明晰政府机构及行政人员的责任清单、权力清单和负面清单是责任本位政府职责体系的具体表现。

其次，坚持责任本位取向的政府职责体系以协同高效为目标。在责任本位价值理念下，政府治理的协同高效是政府职责体系建设的目标。真实有效的协同具有目标一致、资源共享、互利互惠、责任共担和深度交互等特征。在政府职责体系建设中，确保政府内纵向、横向和条块之间各政府机构的协同以及政府与市场、政府与社会、政府与公民之间真实有效的协同是政府职责体系优化的内在要求。高效性贯穿决策、执行与监督

的各个环节，它要求政府履责到位、程序科学、运行通畅，确保公共事务治理和资源配置在决策科学、执行有效、监督有力的过程中实现，这是政府职责体系建设的目标，也是优化公共治理格局的必然要求。

再次，坚持责任本位的政府职责体系以法治制度为依据。在责任本位价值理念下，法治制度是政府职责体系协同高效运行的依据，它为政府职责体系提供程序化、规范化的运行机制。在公共事务治理和资源配置过程中，多元治理主体和复杂治理格局易产生利益冲突，影响制度认同与有效执行。政府作为治理主体，应当履行协调利益、化解矛盾的主体责任，协调多元主体参与制度构建、规范制度执行。实现这一目标的有效途径则是法治化，因为“法治化既是检验制度成熟程度的衡量尺度，也是推进制度定型的基本方式。”<sup>②</sup>只有上升为法律或以法律为后盾的制度才能获得强制性权威。从这个角度来看，政府职责体系建设，需要将相关制度安排经由法治化过程转化为强制性权威，进而为政府责任履行和权力运行提供依据，确保政府职责体系的执行力。

最后，坚持责任本位取向的政府职责体系以究责问责为保障。“满足公众需求，维护公共利益，对人民负责是社会主义民主政治对政府责任的本质要求，也是政府的根本价值追求。”<sup>③</sup>人民是权力的拥有者，政府受人民委托依法行使治理权，人民与政府之间形成委托—代理关系。在此关系下，政府职责履行本质上是履行人民赋予的法定义务。在责任本位价值理念下，政府职责履行以是否履行好人民赋予的义务为标准，对未能履行好义务的政府及其官员，要追究其相关责任。究责问责机制就是对政府部门及其官员未能有效履行义务和责任的追究机制，它旨在增强政府对人民的责任意识，促使一切政府组织和官员对人民负责、对公共利益负责、对责任履行和权力行使后果负责，是政府职责体系协同高效运行的坚实保障。

① 周安伯：《中国传统权力思维批判》，《青海社会科学》1996年第2期。

② 朱岚：《中国传统官本位思想生发的文化生态根源》，《理论学刊》2005年第11期。

③ 董仲舒：《春秋繁露·顺命》卷15。

④ 张永贞：《权力本位：中国现代化的绊脚石》，《理论导刊》2001年第2期。

⑤ ②④ 陈国权等：《责任政府：从权力本位到责任本位》，杭州：浙江大学出版社，2009年，第1、2页。

⑥ ⑩ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第329、150页。

⑦ 包心鉴：《权力本位，还是权利本位》，《北京日报》2012年3月12日，第18版。

- ⑧ ⑨ 刘少奇：《中国共产党中央委员会向第八次全国人民代表大会的政治报告》，《人民日报》1956年9月17日，第1版。
- ⑩ ⑪ 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》，《人民日报》1978年12月24日，第1版。
- ⑫ 李鹏：《政府工作报告——1988年3月25日在第七届全国人民代表大会第一次会议上》，《人民日报》1988年4月15日，第1版。
- ⑬ 《九届人大一次会议关于国务院机构改革方案决定》，《人民日报》1998年3月11日，第1版。
- ⑭ 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2002年11月18日，第1版。
- ⑮ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2007年10月25日，第1版。
- ⑯ 《关于深化行政管理体制改革的意见》，《人民日报》2008年3月5日，第1版。
- ⑰ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2012年11月18日，第1版。
- ⑱ 吕志奎：《从职能带动到体系驱动：中国政府机构改革的“三次跃迁”》，《学术研究》2019年第11期。
- ⑲ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月12日，第1版。
- ⑳ 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，北京：人民出版社，2017年，第39页。
- ㉑ 《中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议公报》，《人民日报》2018年3月1日，第1版。
- ㉒ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2019年，第15-18页。
- ㉓ 张贤明：《以完善和发展制度推进国家治理体系和治理能力现代化》，《政治学研究》2014年第2期。
- ㉔ 姜晓萍：《行政问责的体系构建与制度保障》，《政治学研究》2007年第3期。

（责任编辑：陈 果）