

# 构建维护弱势群体利益的政府行政责任体系

胡正昌<sup>a</sup>, 罗建文<sup>a,b</sup>

(湖南科技大学 a. 法学院; b. 党委政策研究室, 湖南湘潭 411201)

**摘要:**政府在弱势群体社会支持和社会保护网络中处于核心地位,肩负着义不容辞的责任。政府不仅有维护弱势群体利益、保证人人共享的基本责任和本质义务,而且是推动维护弱势群体利益、保证人人共享工作落实的责任主体。抓紧抓好构建政府的行政责任体系,是进一步推动维护弱势群体利益、保证人人共享工作落实的关键环节,应该引起各级政府的高度重视。

**关键词:**弱势群体;人人共享;政府责任;行政责任体系

中图分类号:C912

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2008)04-0110-04

## 一、保护弱势群体利益是政府义不容辞的责任

从构建社会主义和谐社会的条件看,社会各群体利益的合理满足和有效保障是社会和谐的关键因素,因为诱发社会矛盾和社会冲突的最大可能性因素就是社会利益的分配不合理和不公正。不同利益群体的利益差别和利益矛盾的量变积累,若得不到合理解决就会产生社会矛盾的质变。所以,胡锦涛同志在党的十七大报告中指出,“构建社会主义和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务,是在发展的基础上正确处理各种社会矛盾的历史过程和社会结果。要通过发展增加社会物质财富、不断改善人民生活,又要通过发展保障社会公平正义、不断促进社会和谐”;要“妥善处理人民内部矛盾,健全党和政府主导的维护群众权益机制”;要健全政府的职责体系,完善公共服务体系,强化社会管理和公共服务;要“最大限度激发社会创造活力,最大限度增加和谐因素,最大限度减少不和谐因素”;要“努力形成和谐社会人人有责,和谐社会人人共享的生动局面”<sup>[1]</sup>。因此,政府在弱势群体社会支持和社会保护网络中处于核心地位,肩负着义不容辞的责任。政府只有明确自身的责任,切实履行自己的职责,才能逐步解决弱势群体的社会支持和社会保护问题,体现社会公正,维护社会稳定,促进社会发展。从和谐社会的视域来构建政府在保护弱势群体利益、维护社会公平正义过程中的行政责任体系就显得十分必要。

### (一)解决弱势群体的生存权与发展权问题是政府的基本行政责任

正如马克思在《路易·波拿巴的雾月十八日》中分析19世纪中叶的法国农民时所说,“他们利益的同一性并不使他们彼此间形成共同关系,形成全国性的联系,形成政治组织,就这一点而言,他们又不是一个阶级。因此,他们不能以自

收稿日期:2008-04-16

基金项目:2007年度国家社会科学基金项目“从GDP崇拜到GNH关怀——社会发展理念转变及其对策研究”(07BZX008)

作者简介:胡正昌(1965-),男,湖南莱阳人,湖南科技大学法学院副教授,硕士生导师,主要从事法哲学研究;罗建文(1963-),男,湖南湘乡人,湖南科技大学法学院教授,硕士生导师,湖南科技大学党委政策研究室副主任,主要从事伦理学、社会发展哲学研究。

欢迎访问重庆大学期刊网 <http://qks.cqu.edu.cn>

己的名义来保护自己的阶级利益……他们不能代表自己,一定要别人来代表他们。他们的代表一定要同时是他们的主宰,是高高站在他们上面的权威,是不受限制的政府权力,这种权力保护他们不受其他阶级侵犯,并从上面赐给他们雨水和阳光”<sup>[2]</sup>。中国社会主义市场经济发展过程中出现的弱势群体及其社会生活的贫困化,是市场竞争的必然结果和普遍现象。而解决弱势群体问题必须首先依靠政府的力量,依靠政府对市场的适度干预和对市场缺陷的弥补,因而必然要强调政府的责任。“在社会主义市场经济条件下,政府的责任在于给强者以‘发展权’,给弱者以‘生存权’,以有效地防止‘弱肉强食,适者生存’的纯生物式的市场竞争”<sup>[3]</sup>。

(二)对弱势群体提供社会保护是法治社会对政府的必然要求

法律作为一种强社会控制形式,是社会关系的调节器。在法治社会中,法律是弱势群体实现自身生存和发展的武器,法律也要求政府必须担当起保障人权、维护弱势群体权益的使命。弱势群体在社会生活中处于不利地位,而法治的公正性要求对弱势群体予以公平的对待。同时,法治的普遍性要求对所有人不能有任何歧视。因此,政府对弱势群体的人权必须要依法给予例外对待和特别保护,通过相应的措施最大限度地缩小弱势群体与强势群体的差距。政府依法“通过运用公共权力对社会资源的重新分配,给予弱势群体以特别的物质保障;或者运用公共权力,通过创造条件,排除妨碍等方式,给予弱势群体以特别的精神、道义保障;或者双管齐下,两者兼而有之”<sup>[4]</sup>。对弱势群体的支持和保护是政府干预渗入私法领域、追求实质公平的结果,是法律适应现实社会生活需要而作出的制度安排。

(三)对弱势群体提供社会保护是民主政府德治的体现

社会主义市场经济的发展,如若没有理性的道德加以规范、引导,就会变质,以强凌弱、弱肉强食、你死我活、坑蒙拐骗、拜金主义、享乐主义等不道德现象和非理性行为就会充斥整个社会,弱势群体与强势群体的贫富差距就会日益扩大,从而造成社会矛盾和社会冲突。因此,在强调依法治国的同时,还必须坚持“以德治国”,提倡平等互助、扶弱济贫,弘扬社会主义道德。坚持“以德治国”,就要通过德治与法治的结合,正确调节强势群体和弱势群体的关系,保障弱势群体的正当权益。从这个意义上说,保护弱势群体是“以德治国”的应有之义<sup>[5]</sup>。

(四)对弱势群体提供社会保护是政府在公共政策制定中贯彻公正原则的必然要求

公共政策是由政党、政府等社会组织所组成的公共决策系统为实现社会目标、解决社会问题而制定或者选择的行动方案和行为准则,它具体表现为一系列的法令、策略、条例、措施等。公共政策制定是社会政治生活中公共决策系统的经常性活动。公共政策制定实质上就是政府决策系统对已经出现的政策问题采取行动的过程。公共政策研究认为,在

政府的政策制定过程中具有特定的价值取向,服务于一定的利益追求。在实践中,公共政策的制定常常为一定的利益集团服务,帮助其实现经济利益的最大化。这里所谓的利益集团通常是社会生活中的强势群体,而弱势群体在公共政策制定过程中则很少具有实际的影响力。因此,为了坚持社会公正原则,政府在公共政策制定过程中贯彻公平的价值取向,对弱势群体的利益提供支持和保护,防止出现“马太效应”,避免使社会资源的分配进一步集聚于那些强势群体的手中。因为,现代意义上的公正首先就表现为生存权、就业权、受教育权和社会保障权等基本权利。忽视弱势群体的基本权利,政府的公共政策制定就不可能公平、公正。毛泽东在谈到党的政策与人民利益的关系时说,“我们的责任,是向人民负责。每句话,每个行动,每项政策,都要适合人民的利益”<sup>[6]</sup>。邓小平在谈到“先富”政策与“共富”政策的关系时也说,“我的一贯主张是,让一部分人、一部分地区先富起来,大原则是共同富裕。一部分地区发展快一点,带动大部分地区,这是加速发展、达到共同富裕的捷径”<sup>[7]</sup>。邓小平的“共同富裕观”,对市场经济条件下出现的弱势群体给予了充分的关注和重视。胡锦涛同志强调:“要通过发展增加社会物质财富、不断改善人民生活,又要通过发展保障社会公平正义、不断促进社会和谐。”要“妥善处理人民内部矛盾,健全党和政府主导的维护群众权益机制”。健全政府的职责体系,完善公共服务体系,强化社会管理和公共服务,“最大限度激发社会创造活力,最大限度增加和谐因素,最大限度减少不和谐因素”<sup>[1]</sup>。

(五)对弱势群体提供社会保护是政府维护社会稳定和发展的现实需要

如前所述,“由于弱势群体的生活日益贫困化,同时也由于社会贫富差距不断扩大而造成的弱势群体相对剥夺感的不断增强,使他们最先也最强烈地感受到了社会改革和社会发展的成本与代价;又由于弱势群体的经济承受力低、风险抵御力弱,于是,在弱势群体这一庞大的队伍中就蕴藏了巨大的社会风险隐患和社会动荡因素”<sup>[8]</sup>。亚里士多德曾经认为,贫困就会激起祸乱,在所有情况下,我们总是在不平等中找到叛乱的起因<sup>[9]</sup>。美国学者亨廷顿也认为,如果不能在消除社会绝对贫困的同时,逐步缩小社会成员之间的贫富差距,那么这种“相对剥夺感”也容易使人倾向于暴力。况且,弱势群体是社会中的基本劳动群众,是中国社会主义政权的重要支撑,是“载舟之水”,是我们一切事业的基础。弱势群体问题如若不能得到有效的解决,成千上万的基本劳动群众成了社会发展的牺牲群体,那么“载舟之水”就可能质变成“覆舟之水”。若削弱执政党和人民政府公共权力的合法性,则势必会影响国家的政治稳定 and 经济社会发展秩序。

二、构建维护弱势群体利益的政府行政责任体系

政府不仅有维护弱势群体利益、保证人人共享

的基本责任和本质义务,而且是推动维护弱势群体利益、保证人人共享工作落实的责任主体,抓紧抓好健全政府这一责任体系的工作,是进一步推动维护弱势群体利益、保证人人共享工作落实的关键环节,应该引起各级政府的高度重视。行政管理学学者认为,政府的行政责任体系包括:确定政府职责,明确内部责任分工,为全面履行政府责任奠定基础;实行目标管理,以目标管理统领政府工作全局;加强行政监督,充分发挥行政监督在行政管理过程中的预防和纠偏作用;加强考核评估,构建科学的评价机制,推动政府责任的层层落实;推行行政问责制,对失职失责行为给予惩戒,为政府责任的落实提供有力保障。这是从政治学与行政学原理角度来探讨政府的行政责任体系的,对于本论题的研究有很大借鉴作用和理论意义。

出于课题研究的需要,我们只从维护弱势群体利益、保证人人共享发展成果的角度来分析如何构建维护弱势群体利益的政府行政责任体系。政府的行政责任体系包括从责任设定到责任履行、责任监督、责任考核、责任追究的有机整体和完整链条。职责、目标、监督、评估、问责五要素不是简单的并列关系,而是具有逻辑和时序上的继承性和连续性,构成一个完整的行政责任链条。履行政府责任的前提和条件是明确职责划分。职责清晰后,就要促进行政部门履行职责。实践证明,实行可考核的目标管理是一个有效的方法,不仅有利于明晰政府各部门的责任,强化工作人员的责任意识,也有利于解决政府决策层与执行层脱节的问题,提高政府内部的执行力。目标确定后,部门将根据所设定的目标去执行,政府则对执行过程进行监督。行政监督是对部门执行全过程的系统控制,具有防止和纠正行政管理出现失误与偏差的作用。但行政监督主要是过程、程序上的监督,并不能保证结果的合理性。因此,有必要对执行结果及时进行考核评估。开展政府绩效评估,就是以公共责任和公共服务为理念,以广大人民群众的根本利益为导向,以人民大众满意为目标,对政府行政绩效进行评估,并及时将评估结果进行反馈和运用,最大限度地提高行政绩效,努力实现维护弱势群体利益、保证人人共享发展成果。考核评估后,就要进行责任追究,对失职失责行为作出否定和制裁,保证行政责任的正确履行。行政责任链条并不是单纯的连续性关系,还通过调校机制具备了反馈功能,形成了两个闭环。一个是从绩效评估反馈到责任设定和目标管理的闭环。首先根据管理效率、服务质量和群众满意程度等方面情况,对政府部门管理过程中投入、产出、中期成果和最终成果的绩效进行考核评估。然后根据评估结果,及时对政府职能、部门责任、工作目标进行调校,使职能更加明确、责任更加清晰、目标更加合理,从而提高行政行为的绩效。另一个是从责任追究反馈到部门执行的闭环。通过对失职失责行为的责任追究和履职优秀行为的激励,促进部门和工作人员增强责任心,更好地履行职责。这两个闭环都应同时具有正、负反馈

的功能,通俗地讲,就是奖勤罚懒<sup>[10]</sup>。这些是行政管理学对政府的行政责任体系所作的科学界定,也是我们如何构建维护弱势群体利益的政府行政责任体系的基本理论依据。

构建维护弱势群体利益的政府行政责任体系应从以下几个方面入手。

第一,科学合理地界定政府维护弱势群体利益的职能,明确政府各部门在承担人人共享发展成果方面的责任划分。在政府的职责划定和决策实践中,要真正贯彻“群众利益无小事。凡是涉及群众切身利益和实际困难的事情,再小也要竭尽全力去办”。“要坚持以解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题为着力点,为群众多办好事、实事”。树立“要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的基本理念<sup>[1]</sup>。理顺政府部门职能分工。积极解决职能交叉、权责分离、多头多重执法、推诿扯皮等问题,将维护弱势群体利益的职能在政府部门之间进行合理调整,努力实现人民政府为人民的基本职责。还要理顺政府的纵向关系,弱化基层政府的经济管理职能,强化其社会管理和公共服务职能,真正把老百姓的冷暖病痛放在政府工作人员的心上。

第二,将维护弱势群体利益的任务作为政府行政管理目标,制定相应的行政目标体系,在政府系统内全面推行“目标明确、责任清晰、制度保障、绩效考核”的目标管理,使维护弱势群体利益的工作都有目标要求,有责任主体,有工作进度,有监督考核。在政府重大决策、重点工作和重大项目的决策与实施过程中,充分考虑维护弱势群体利益、保证人人共享工作的落实。凡是涉及到人民群众切身利益的问题,要将部门职责、工作任务、工作目标、进度要求,以及任务的完成情况,向社会公布并接受社会监督。对于人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题实现岗位责任链接的无缝化,将政府工作人员的办事效果和办事态度作为公务员考核、晋升、培训、选拔及奖惩的重要依据。

第三,对于人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题实行行政监督。有效的监督制度是确保民生问题责任到位,推动工作落实的重要保障。坚持行政权力运行到哪里,监督就到哪里,财政性资金支出到哪里,审计就到哪里,公共服务提供到哪里,绩效评估就到哪里,建立一套全方位、多层次的行政监督机制。大力实施民生问题的“阳光工程”,通过各种形式,将发展规划、重大决策、工作目标等涉及到人民群众切身利益的问题向社会公布,接受各方面的监督。

第四,积极推进建立政府绩效评估体系,按照以人为本、服务民众的宗旨,将政府的民生态度、民生决策与工作人员的民生情感、管辖区域内的民生状态和民生幸福指数、民生问题解决的成效等指标体系,以及各部门、各级政府履行相应职责、完成工作

任务等情况结合起来制定政府民生状态绩效评估体系,按照横向比较、纵向比较、专项工作评估等方式,采用内部评估和外部评估相结合的方法,运用现代管理信息技术手段进行综合评估。评估结果作为评估各级政府及其部门行政绩效、推进政府体制改革、实行政问责的重要依据。

第五,实行民生问题的专项问责机制。积极建立和推行政府工作的行政问责机制,推动维护弱势群体利益、保证人人共享工作的落实,提高政府的执行力和公信力。解决民生问题,实现民生幸福的最大化,需要从群众反映比较集中的社会热点问题入手,从就业、社会保障、教育、住房、收入分配、社会治安等多方面加以体现,在经济社会发展的进程中得以改善和提高。实行严格的行政过错责任追究制度,对那些对人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题不负责任,工作不落实,甚至损害人民群众利益、失职渎职造成工作损失和不良影响的,要进行严格的责任追究制度。全面落实行政首长负责制,对于政府部门和工作人员在人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题上存在的执行上级机关决策和部署不力,违反规定进行决策,不认真履行公共行政职责和内部管理职责等问题,政府应根据上级领导机关、人大、政协、司法、监察、审计等机关提出的问责要求或建议,采取适当的形式对部门行政首长予以问责追究。凡是涉及安全生产、食品安全、环境污染、公共卫生、社会治安、非正常的群体性冲突等民生问题的重大事故事件,负有管理责任的政府部门必须在一定时间内就行政措施是否适当、管理制度是否缺失等完成检查工作,有失职行为的,应向公众

公开道歉。严格责任追究,加大惩戒力度,增强干部责任意识,加强行政责任监督。在追究责任的基础上,要以民生问题决策部署和重要工作的落实为重点,认真执行考核奖惩制度,切实杜绝在对待弱势群体利益问题上的麻木不仁、无动于衷和无所作为的现象。最大限度地激发社会创造活力,最大限度地增加和谐因素,最大限度减少不和谐因素,努力形成和谐社会人人有责,和谐社会人人共享的生动局面。

#### 参考文献:

- [1]编写组. 十七大报告辅导本[M]. 北京:人民出版社, 2007:3-56.
- [2]马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集(第1卷)[M]. 北京:人民出版社,1995:677.
- [3]桑玉成. 政府角色——关于市场经济条件下政府作为与不作为的探讨[M]. 上海:社会科学院出版社,2000.
- [4]李林. 法治社会与弱势群体的人权保障[J]. 前线,2001(5):23-24.
- [5]宋希仁. 保护弱势群体是“德治”的应有之义[J]. 前线, 2001(5):29.
- [6]毛泽东. 毛泽东选集(第4卷)[M]. 北京:人民出版社, 1991:1128.
- [7]邓小平. 邓小平文选(第3卷)[M]. 北京:人民出版社, 1993:166.
- [8]朱海林. 农民待遇与制度道德问题[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版),2004(5):101-105.
- [9]亚里士多德. 政治学[M]. 北京:商务印书馆,1965:308.
- [10]许宗衡. 健全行政责任体系建设责任政府[J]. 求是, 2007(20):42.

## The Construction of Administrative Responsibility System of Government for Protection of Vulnerable Groups

HU Zheng-chang, LUO Jian-wen

(School of Law, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

**Abstract:** The government plays a central and indispensable role in safeguarding social vulnerable groups. It is the duty of government to protecting the social vulnerable groups and guarantee society for all to share, and the government is the subject to promote it. Therefore, the construction of the administrative responsibility system, an inevitable requirement of government of laws, is the key to further promotion of safeguarding vulnerable groups and guarantee for all to share, which needs the great attention by the government at all levels.

**Key words:** vulnerable groups; all to share; responsibility of government; system of administrative responsibility

(责任编辑 胡志平)