

西方问责制研究及其借鉴

胡春艳, 李贵

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 西方学者近十几年来对问责制的大量研究, 其研究内容包括概念界定、类型分析、运行模式解析等问责制的相关理论, 形成了比较成熟的体系。我国行政问责制研究起步晚, 主要集中在困境的分析以及解决策略上, 对其理论基础研究少, 本土化问责制研究落后。问责制研究仍然是当前中国学术界的一个迫切任务。

关键词: 问责制; 行政管理; 本土化

中图分类号: C93-05

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)03-0021-05

问责制作为西方的舶来品, 最初产生于工业领域, 经过几十年的发展, 已经有了比较成熟的研究体系, 从最初的概念研究到后面的系统分析以及比较研究, 问责制始终是西方学术界长期关注的话题。由于问责制与社会发展进程紧密相联, 其多变的实践模式和丰富的内涵既受社会变革的影响, 也非常显著地反作用于社会进步。这一方面增加了问责话题对学术界的吸引力, 另一方面也增添了研究的复杂性。本文通过对西方问责制相关理论的解读和辨析, 进而对问责制的成果进行理性的归纳和评价, 旨在对我国问责制理论本土化研究和具体实践提供一定的理论借鉴。

一、问责制的概念及特征

(一) 概念界定

“问责制”源于英语单词 *accountability*, 从历史和语义学的角度来看, 问责制与会计有关, 关于问责制的概念可以追溯到威廉统治时代。1066年诺曼人征服了英格兰, 威廉下令国内所有的财产所有者必须向固定的机构汇报自己的财产情况, 这一目的不单单是为了获取税收, 它同时是良政治理的基础。20世纪初期, 这种形式发展为中央集权的审计机构监督其他中央的行政机构, 并且各行政机构需要每年一次的报账。到了20世纪末期, 这种以报账形式的问责发展到了更为宽泛的行政问责, 由原初简单的财务审计到后来问责公共机构的所有行为。问责制在其发展过程中

始终是透明、公平、民主、效率、回应性、责任的代名词。特别是在美国, 问责制经常用作良政治理的代名词。问责制意味着公共机构在最低价格前提下提供最好的公共服务。

Koppell 认为问责制至少有五个维度: 透明、责任、控制、回应、义务。^{[1](94)}但是, 这样宽泛的概念界定很难确定哪些官员或者组织需要问责, 因为这五个维度不能在同一程度上进行操作化, 比如透明这个维度, 可能对问责制起到作用, 但是它却不必然是问责制的构成部分, 问责制从宽泛的角度进行概念界定是具有争议性的。

从更加科学的角度来看, 问责制不仅仅只是一个政治术语, 它关系到具体的问责实施, Stewart Smyth 把它定义为: 问责制是行动者与问责者之间的一种关系, 行动者有义务汇报和证明自己的行为, 问责者提出相关的质疑以及给予恰当的惩罚或奖励, 行动者需要承担自己的行为所带来的结果。^{[2](30)}Robert 认为, 问责是一种社会关系形式, 它用符号反映实际行为的相互依存, 这种相互依存既涉及道德维度也涉及策略的维度, 是制度化的社会实践, 通过它可以反映行为与关系的环境和结果是社会生活特别是组织生活的中心, 通过它的履行, 人们认识自我, 以及自身行为对别人的影响。^{[3](40-61)}

从宽泛意义上来看, Hall, Bowen & Ferris 认为问责制可以用来描述很多现象。在组织领域内, 问责制可以作为框架描述态度、行为以及企业内不同层次的各种机制。^{[4](405-413)}问责制的概念表述众多, 且没有哪

收稿日期: 2011-07-08; 修回日期: 2012-03-30

基金项目: 教育部人文社会科学青年基金“问责制视野下官员复出的现状、问题及机制构建研究”(10YJC630081); 中南大学创新资助项目“社会问责在官员复出中的现状调查与对策研究”(2011ssxt006)

作者简介: 胡春艳(1977-), 女, 湖南郴州人, 中南大学公共管理学院副教授, 主要研究方向: 公共政策, 国家公务员制度。

一个得到普遍认可,西安交通大学的赵红按照提出年份整理了1983年至今学者对问责制的一些概念表述,在这个表中作者详细地列举了不同时期各学者对问责制的概念阐释,这对帮助大家理解问责制的内涵有着积极的作用。^{[5](559-560)}

(二) 问责制的特征

从上述西方学者对问责制概念的表述中,我们可以发现问责制有两个重要的特征,一是行动者对行为的记录解释,这种记录可以是财务记录也可以是非财务记录。二是问责主体需要对行动者的行为进行评估并给予适当的评估结果(包括制裁和奖励)。

当前大多学者是从委托-受托关系的角度来界定问责制,笔者认为从动态的过程来看,问责制具有以下特征:

第一,问责制是一种关系。这是一种包括两者互动的关系,这两者无论是委托者/代理者还是问责者/被问责者,都必须要有双方的参与。

第二,问责制是一种交换。一方面问责必须有权威或资源的转移,另一方面也有某种形式的陈述和报告。

第三,问责制是一种控制。问责主体有权利建立一种控制机制,不管是奖励还是惩罚、夸奖或责备,控制机制是问责制的有效成果,它保证了政府、组织的透明性、回应性和责任性。

第四,问责制是一个过程。问责制是一个过程突出地表现为它的三个运行阶段:其一,信息阶段。代理者把自己的行为和表现向委托者汇报。其二,辩论阶段。问责者和行动者就行动者的行为进行讨论,问责者希望行动者提供更多关于其自身的信息,并对行动者的行为进行裁决,行动者将回应问责者关于提供更多信息的要求,并就问责者的相关问题进行回答。其三,制裁阶段。讨论结束以后,问责者表达详细的判决结果,并给予一定的制裁,包括罚款、停职、奖励等等。

二、问责制的类型

(一) 西方学者对问责制的分类

关于问责制的类型,许多西方学者都作了详细的研究:

Stewart 提出五层次的“问责制阶梯”包括:正直守法的问责制,即总体上确保资金按授权要求恰当使用;过程问责制,即代理人遵守特定程序的适当性;业绩问责制和程序问责制,这两类问责制类似,关注整体的工作绩效和预定的目标是否达到;方针问责制,

这涉及目标与程序不明确、不确定时的问责制关系。^{[6](125-130)}

Sherer 和 Kent 区分了内部问责制和外部问责制。^{[7](26-50)}

Munro 和 Hatherly 认为除了关注上下级之间的层级问责制,还应考虑同一层级的水平问责制。^{[8](369-395)}

Laughlin R.将问责制分为共有问责:问责主体和对象之间缺乏一整套正式地行为期望和信息供应关系,问责效率较低;契约问责:问责主体和对象之间的关系由一整套正式、清晰的制度所界定,问责效率高。^{[9](97)}

Dwivedi 和 Jabbra 把问责制分为行政问责、法律问责、政治问责、专业问责、道德问责。^{[10](17-38)}

Romzek 和 Dubuick 把问责制分为等级问责、法律问责、专业问责、政治问责。^{[11](227-238)}

Sinclair 把问责制分为政治问责、公众问责、管理问责、职业问责和个人问责。^{[12](228-231)}

Behn 则把问责制分为结果问责、过程问责和财务问责。^{[13](30-100)}

根据以上专家对问责制的分类,我们大致可以看到,问责制主要包括民主问责、行政问责、等级问责、社会问责、道德问责、法律问责、专业问责,其中,民主问责、社会问责、等级问责是属于垂直问责的范畴,道德问责、专业问责、行政问责、法律问责属于平行问责的范畴。

(二) 几种典型的问责制类型

1. 平行问责和垂直问责

奥多纳阐述了一种被他称为“平行问责”的问责模式。奥多纳是这样定义平行问责的:它是指存在这样的国家机构,它们在法律上有能力也获得了授权,事实上也有意愿和能力来采取各种行动,包括从日常监督到对其他代理人和国家机关的(可以被认定为)非法行为或疏忽采取法律制裁或者提出弹劾。^{[14](38)} 平行问责主要是一种平等主体之间的问责,包括立法部门、司法部门、利益集团、顾客和媒体。平行问责要求行政官在政府内部以“平行沟通的”方式向其他官员和其他部门报告。在现代民主中,最经典的平行问责主要是议会对政府的监督,或者更准确的说,是议会和政府之间的互相监督,在奥多纳看来,“要使得这种问责是有效的,必须存在这样的机构,它获得授权并且也愿意监督、控制、修改和/或惩罚其他机构的非法行为。前一种机构不仅必须有权力来这样做,而且需要在事实上具备足够的相对于后者的自主性”。^{[14](39)} 这样的问责机构在传统上包括立法、司法和行政机构,在现代多元民主政治下,还包括其他各种监督机构、审计机构和政府监察官等。行政部门通过政策制定、

规章制度、行政监察、人事监督、人事任职提名或免职提名控制官僚机构。立法部门通过设定策制定、规章制度、行政监察、人事监督、人事任职提名或免职提名控制官僚机构，司法部门通过司法审查控制官僚机构。

垂直问责则是要求行政官以“向下的”方式向公众报告。选举问责本质上是一种“垂直问责”机制，是各种政治问责机制中的一种。根据奥多纳的定义，垂直问责包括“选举、通常可以不受国家的压制而表述出来的社会需求，以及新闻媒体常规性地报道的那些至少是比较明显的此类需求和那些显而易见的公共机构的错误行动”。^{[14](30)}选举问责是建立在这样的假设之上的：“通过相当公平和自由的选举这一手段，公民可以通过投或不投支持票给他们或他们支持的候选人，而在下一次选举中对在职者进行奖惩”。^{[15](28)}另外，当前的社会问责、等级问责也属于垂直问责，但是，社会问责不再像选举问责那样依赖于选民的投票，也不像选举问责那样受制于时间限制，而是可以随时启动的问责，其主要包括公民团体、非盈利组织、社会运动和政府监察官以及媒体。平行问责和垂直问责的具体对比分析如图 1。

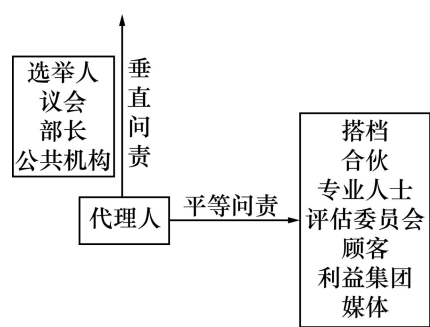


图 1 平行问责和垂直问责对比分析

另外，萨莫罗维茨和佩鲁诺蒂进一步从谁控制、控制政治家的机制和控制官僚的机制等三方面对平行问责和垂直问责机制进行了区分(表 1)。^{[16](147-158)}

2. 民主问责、行政问责、法律问责、社会问责

美国学者邓恩对涉及问责研究的文献进行了大致的分类，认为学术上对问责的研究文献可以分为两类，一类是从民主理论的视角研究问责，另一类是从公共行政的视角研究问责。^{[15](3)}从民主理论视角研究的一般是民主问责，但是在许多文献中，民主问责往往习惯以政治问责的概念出现。民主问责关注的是选任官和公众两者之间问责关系的界定及其对政府构成的影响，按照民主理论的界定，问责被视为所有依据宪法程序获得授权的政府官员向公众应尽的职责。^{[15](3)}民

表 1 平行问责、垂直问责对比研究

	谁控制	控制政治家的机制	控制官僚的机制
平行问责	行政部门	否决	政策制定、规章制度、行政监督、人事任命提名或免职提名
	立法部门	弹劾、调查、再否决	政策制定、规章制度、行政监督、人事任命提名或免职提名
	司法部门	司法审查	司法审查
	其他	惩罚权、调查权	惩罚权、调查权
选举问责	政党/会代表	政治代表	规章制度
		政策设定	政策设定
	公民	投票	—
	公民团体、非盈利组织和社会运动	社会动员和公开揭露	社会动员和公开揭露
垂直问责		监督机构的调查	监督机构的调查
		议程设定	议程设定
	政府监察官	揭露、起诉	揭露、起诉
	媒体	调查和公开揭露	调查和公开揭露
社会问责		议程设置	议程设置
		调查和公开揭露	调查和公开揭露

主问责关注的是政治选举制度、议会制度和话语对公共行政的影响。从公共行政视角研究的一般是行政问责，行政问责所关注的是政务官和公众之间的问责关系。法律问责来源于由宪法、法律、法院和契约责任所形成的公共行政与行政部门之外的法律行为体之间的关系。法律问责内容关注的是行政部门及其人员在行政工作和行为中对法律规章的遵守情况。法律问责体现的是一种外部实现机制审计和政府部门，绩效评估是法律问责的一般表现形式。社会问责是一个正在发展的进程，世界银行把它界定为：一种构建问责的途径，社会问责依靠公民的参与，在一般市民或公民社会组织直接或间接参与的基础上推动行政问责的发展。^{[15](4)}社会问责机制包括许多问责行为和问责工具。公众、非政府组织和媒体可以利用问责机制对公共权力拥有者进行问责，社会问责往往是在需求的推动下自下而上地得以发展。这四种问责的具体关系对比见表 2。

表2 四种问责形式的对比分析

问责形式	问责主体	问责对象
民主问责	选民、议会	选任官
行政问责	公众、利益团体、社区团体、媒体	政务官
法律问责	法院	行政官员
社会问责	公民团体、非盈利组织、媒体	行政官员和当政者

三、问责制的运行模式解析

西方学者们对于问责制的结构解析有比较系统的研究,从最初80年代末 Gary 以结构图的形式来表现问责制的关系,到90年初 Laughlin、Mark Bovens 等进一步丰富问责制的结构图,再到20世纪初世界银行完善了问责制的结构图,其间问责制的关系结构图历经了十几年的发展,已经渐趋成熟。笔者列选了三个不同发展时期(80年代末、90年代初、20世纪初)关于问责制关系的结构图,通过图表我们可以看到问责制关系结构图逐渐发展和成熟的过程。

(一) 20世纪80年代末: 委托-代理模式

Gary(1987)将问责制关系最早以图表示,具体见图2,即委托人对受托人支付报酬,下达行动指令或者转让对资源的权力,受托人在采取行动的过程中对委托人负有受托责任。^{[17](100-180)}

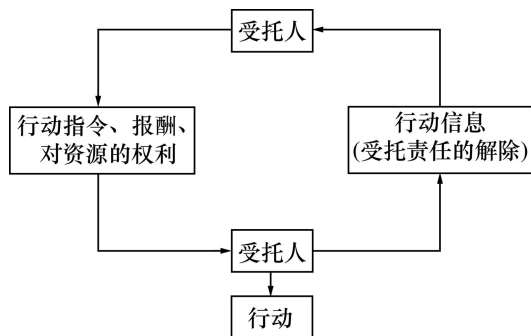


图2 委托受托关系结构图

(二) 20世纪90年代初: 行为辩论模式

Mark Bovens 在 *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework* 中进一步完善了问责制的结构图(如图3),^{[18](454)}行动者向问责者解释自己的行为,并就问责者的意见提出辩驳,问责者就行动者的辩驳以及行为的阐释作出判决,进而提出判决的结果,结果包括正式的制裁和非正式的制裁。

(三) 21世纪初: 行为评估模式

John M. Ackerman 在 *Draft Social Accountability For The Public Sector: A Conceptual Discussion* 中规范了问责制的结构图(图4),^{[19](11)}作者从问责制的六

个维度来阐释问责制的结构,包括问责制的激励方式(惩罚机制和奖励机制),问责内容(制度机制或绩效导向机制),问责主体(公民、政府官员、独立的问责机构),问责客体(政府官员、政府机构)。其中,问责主体对问责客体的行动、行为、结果进行评估,问责客体则对自己的行为进行解释和辩护,最后问责主体根据制度机制或绩效导向机制对问责客体提出惩罚或奖励的制裁。

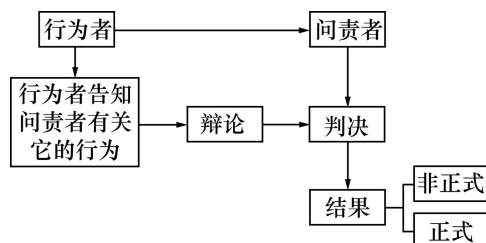


图3 问责制的结构图

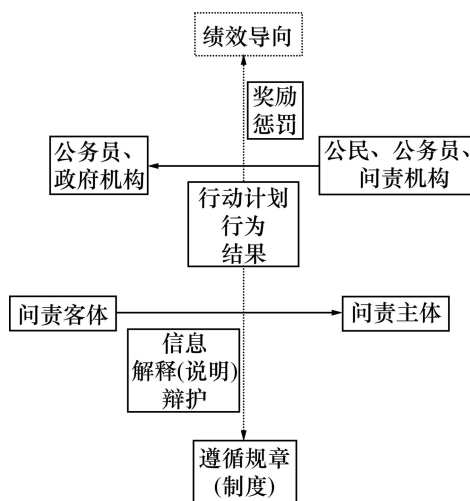


图4 问责制的结构图

通过对以上三个不同时期问责制结构图的解析,我们可以看到,问责制包含了5方面的内容:①问责的主体,即由“谁”来认定和追究责任。②问责的客体,即追究“谁”的责任。③问责的内容,即哪些情况是要追究责任的,换句话说,就是问责对象所要承担的责任的法定情形。④问责的程序,问责主体实施问责行为时所应遵循的方式、步骤、时限和顺序。⑤问责的结果,即问责对象承担责任的具体形式。

四、我国的借鉴

问责制经过几十年的发展已经渐趋成熟,尽管它也遇到过前所未有的挑战,但其在适应社会发展过程中日趋完善。中国行政问责始于2003年的非典,经过

这几年的发展已经取得了不错的成果,但是在具体的实践过程中,往往忽视了具体的执行环境,急功近利,使得问责制没有发挥其理想的效果,这在一定程度上与当前我国行政问责制本土化问责制研究的落后有关。当前国内行政问责制研究有以下不足:①单向度问责,仅强调惩罚机制,忽略奖励机制。②没有把行政问责看成是一个动态的过程。重事后问责,忽视事前问责和事中问责。③参与的主体过于狭隘,社会问责和法律问责比较薄弱。④问责内容界定模糊。问责的内容仅局限于少数几个指标。

因此,问责制研究仍然是当前中国学术界的一个迫切任务。问责制源于西方的民主理论,在两种不同的政治背景下面,我们需要批判性地继承和发展,去其糟粕,取其精华。笔者在查阅近几年国内外有关问责制研究的相关文献后发现大多数问责制的研究主要集中在困境的分析以及解决策略上,对于问责制具体的内涵以及理论基础研究却少之又少,往往习惯于问题对策研究的方法,而忽视了问责制的基础理论研究。本文的研究希望能给我国问责制的本土化以及具体实践提供一些初步的理论借鉴。

参考文献:

- [1] J. Koppell. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "Multiple Accountabilities Disorder" [J]. *Public Administration Review*, 2005, 65: 94-108.
- [2] Stewart Smyth. Public accountability: A critical approach [J]. *Journal of Finance and Management in Public Service*, 2010, (6): 27-45.
- [3] Munro Rolland. Accountability: Power, Ethos and The Technologies of Managing [M]. London: International Thomson Business Press, 1996.
- [4] Hall A T, Bowen M J, Ferris G R, et al. The accountability lens: A new way to view management issues [J]. *Business Horizons*, 2007, 50: 405-413.
- [5] 赵红. 关于中外“问责制”研究成果综述[C]. 第十二届两岸会计与管理学术研讨会会议论文集, 2008.
- [6] Stewart J D. The Role of Information in Public Accountability [M]. Oxford: Philip Alien Press, 1984.
- [7] Sherer Michael, David Kent. Auditing and Accountability [M]. London: Paul Chapman Publishing Ltd, 1988.
- [8] Munro R J B, Hatherly D J. Accountability and the new commercial agenda [J]. *Critical Perspective Accounting*, 1993, (4): 369-395.
- [9] Laughlin R. A model of financial accountability and the church of england [J]. *Financial Accountability and Management*, 1990, (6): 93-114.
- [10] Dwivedi O P, Jabbra J G. Public service responsibility and accountability in J.G.Jabbra O.P.Dwivedileas [J]. *Public Service Accountability*, 1993, 56: 17-38.
- [11] Romzek B L S, Dubnik M J. Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy [J]. *Public Administration Review*, 1987, 47: 227-238.
- [12] Sinclair A. The chameleon of accountability: forms and discourses [J]. *Accountability Organizations and Society*, 1995, 20: 228-231.
- [13] Behn R D. Rethinking Democratic Accountability [M]. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2001.
- [14] Donnell. Horizontal accountability in new democracies [J]. *Journal of Democracy*, 1999, 35: 1-126.
- [15] 世界银行专家组. 公共部门的社会问责: 理念探讨与模式分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [16] Smalovitz Pemzzotti E. Societal accountability in latin America [J]. *Journal of Democracy*, 2000, (11): 147-158.
- [17] 王光远. 管理审计理论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1996.
- [18] Mark Bovens. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework [J]. *European Law Journal*, 2007, 13: 447-468.
- [19] Ackerman. Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion [M]. Washington D.C: The World Bank, 2005.

Literature review on the western accountability research

HU Chunyan, LI Gui

(The School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: Over the last decade, western scholars have made a lot of research on accountability system, which includes the theory of accountability such as definition, types analysis, structural analysis etc. Focused on the plight of the analysis and solution strategies, it has formed a relatively mature system. China's administrative accountability is of the late start, it focuses on the plight of the analysis and solution strategies, lacks of theoretical basis, thus accountability of the localization study is backward. Accountability study is still an urgent task for the current Chinese academic.

Key Words: accountability system; administration; localization

[编辑: 颜关明]