

学校编码: 10384
学号: 200206036

分类号_____密级
UDC

厦 门 大 学
硕 士 学 位 论 文

走向一种有效的行政问责制
——理论基石与路径选择

Toward an Effective Institution of Administration Accountability
The Theoretical Foundation and the Choice of Route

谭英俊

指导教师姓名: 陈振明 教授

申请学位级别: 硕 士

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2005年5月

论文答辩时间: 2005年6月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2005年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2005年5月

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

内容提要

行政问责制是当前我国政府治理中的一个热点问题，它已成为公共管理学的一个重要研究主题。本文主要在廓清行政问责制概念的基础上，从政治哲学、制度经济学等学科的角度，考察行政问责制的理论基础，论证施行行政问责制的必要性。作者为我国行政问责制的研究提供一个分析框架，深入分析了我国实践中行政问责制所面临的困境，并提出了走向科学有效的行政问责制的基本构想和实现路径。本文分为四个部分：

一、问责与行政问责制的概念界定。对问责与行政问责制的概念进行界定，把行政问责制解析为等级问责、政治问责、道德问责、法律问责四个方面，这也为后文的实证分析奠定了基础。

二、构建行政问责制的理论基石。从参与式民主理论、交易成本理论、委托人/代理人理论、社会资本理论、制度主义理论和善治理论等方面讨论行政问责制的理论基础。

三、当前我国行政问责制的实践及其困境。考察我国行政问责制的发展及其产生的积极影响，指出其所面临的困境，如等级问责制度建构不足；政治问责效力尚未发挥；道德问责观念极其淡漠等。

四、构建行之有效的行政问责制的路径选择。针对目前行政问责制面临的困境，以制度设计为基础，从这几个方面努力以建构起一种有效的行政问责制——创新制度设计，完善行政问责制；彰显人大权威，强化人大问责；培育公民社会，促进社会问责；提升道德存量，实现自我问责。

本文的创新之处在于其一提出了一个行政问责制的分析框架，在行政等级问责外还提出了政治问责、道德问责和法律问责的情形，在一定程度上有助于克服目前实践中行政问责制视阈偏窄的缺点；其二从问责的主体、对象、程序等方面完善了行政问责制的制度设计，或许这也是本文的一点点价值所在。

关键词：行政问责制；等级问责；政治问责；道德问责

Abstract

As a new rising hot issue in public governance, the institution of administration accountability has become an important topic in the public administration academe. The article mainly delves the connotation of the institution of administration accountability, demonstrates the necessity of the implementation of the institution of administration accountability from the theory of the political philosophy and institutional economics. Deriving from the theoretical expatiation, we can construct a framework to analyze the practice of the institution of administration accountability in our country. Then we can review the deficiency of the practical institution of administration accountability and point out its plight. Finally, facing the plight, we put forward some advice and inaugurate some routes in order to establish an effective institution of administration accountability.

The article consists of four chapters:

Firstly, the definition of the accountability and the institution of administration accountability. This chapter mainly defines the accountability and the institution of administration accountability. As a result, we can confine the institution of administration accountability as ranking accountability, political accountability, moral accountability and juristic accountability. It provides us with the analytical framework of the practical case in the latter chapters.

Secondly, the theoretical foundation of the establishment of the institution of administration accountability. The chapter mainly demonstrates the necessity of implementation of the institution of administration accountability. We concentrate on the participation and democratic theory, the transaction cost theory, the principle-agent theory, the social capital theory, the institutionalism theory and the good governance theory.

Thirdly, the current practice of the institution of administration accountability

in our country and its plight. In our national public administrative practice, the institution of administration accountability is to be in the ascendant and produces positive influence. But it also faces lots of plights. The plights incorporate as follows: the insufficiency of institutions of the ranking accountability ; the faint potency of the political accountability ; the indifferent consciousness of the moral accountability, etc.

Fourthly, the route of establishment of an effective institution of administration accountability. The chapter mainly aims at the plight and endeavors to establish an effective institution of administration accountability on the basis of institution design. The routes may be such things as follows: innovating institution design, perfecting the institution of administration accountability; raising the authority of the People's Congress, strengthening the People's Congress accountability; cultivating civil society, promoting social accountability; upgrading moral quantity, realizing self accountability.

The innovations of the article perhaps are two points: Firstly, the article confine the institution of administration accountability as ranking accountability、 political accountability、 moral accountability and juristic accountability, it may help to overcome the shortage of the narrow visual field in the practice of the institution of administration accountability. Secondly, the article perfects the institution of administration accountability from institution design such as subject、 object 、 procedure. Perhaps these are the values of the article.

Key words: The Institution of Administration Accountability; Ranking Accountability; Political Accountability; Moral Accountability

目 录

| | |
|---------------------------|----|
| 引言 | 1 |
| 一、问责与行政问责制 | 2 |
| (一) “问责”的概念 | 2 |
| (二) “行政问责制”的概念 | 5 |
| 二、行政问责制的理论基石 | 9 |
| (一) 参与式民主理论 | 9 |
| (二) 交易成本理论 | 11 |
| (三) 委托人/ 代理人理论 | 13 |
| (四) 社会资本理论 | 14 |
| (五) 制度主义 | 16 |
| (六) 善治理论 | 17 |
| 三、当前我国行政问责制的实践及其困境 | 20 |
| (一) 行政问责制在我国的兴起 | 20 |
| (二) 我国行政问责制面临的困境 | 22 |
| 三、构建行之有效的行政问责制的路径选择 | 34 |
| (一) 创新制度设计, 完善行政问责制 | 34 |
| (二) 彰显人大权威, 强化人大问责 | 40 |
| (三) 培育公民社会, 促进社会问责 | 42 |
| (四) 提升道德存量, 实现自我问责 | 45 |
| 结束语 | 48 |
| 参考文献 | 49 |

Contents

| | |
|--|--|
| Introduction | |
| 1. The Accountability and the Institution of Administration Accountability .. | |
| 1.1 The Definition of the Accountability | |
| 1.2 The Definition of the Institution of the Administration Accountability..... | |
| 2. The Theoretical Foundation of the Institution of Administration Accountability | |
| 2.1 The Participation and Democratic Theory | |
| 2.2 The Transaction Cost Theory | |
| 2.3 The Principle-Agent Theory | |
| 2.4 The Social Capital Theory | |
| 2.5 The Institutionalism Theory..... | |
| 2.6 The Good Governance Theory..... | |
| 3. The Current Practice of the Institution of Administration Accountability in Our Country and its Plight | |
| 3.1 The Rising of the Institution of the Administration Accountability in Our Country | |
| 3.2 The Current Plight of the Institution of the Administration Accountability..... | |
| 4. The Route of Establishment of an Effective Institution of Administration Accountability | |
| 4.1 Innovating Institution Design, Perfecting the Institution of Administration Accountability | |
| 4.2 Raising the Authority of the People’s Congress, Strengthening the People’s Congress Accountability..... | |
| 4.3 Cultivating Civil Society, Promoting Social Accountability | |
| 4.4 Upgrading Moral Quantity, Realizing Self Accountability..... | |
| Conclusion | |
| Reference | |

引言

随着全球化、市场化、信息化以及知识经济时代的到来，政府所面临的社会环境具有高度的复杂性和高风险性。这对政府治理造成了新的压力，提出了新的挑战。而建构一个负责任的政府是政府顺应时代潮流，应对挑战所做的积极回应。自 2003 年非典危机爆发以来，随着一起起重大事故的发生，一批批官员的下台，行政问责制成为我国政府治理的热点问题，甚至被认为是继党内民主和村民选举后我国政治体制改革的最新看点。问责新政在端正政风、强化官员责任性、消除“官本位”等方面产生了积极的影响，在我国政坛引起了强烈震撼。但热现象需要冷思考，当前行政问责制还面临着不少困境。如何构建起一种有效的行政问责制，使行政问责制从“新制”走向“良制”，为我国行政改革注入一股强劲的动力。这正是本文要探讨的问题。

一、问责与行政问责制

虽然行政问责制在实践中已经兴起，但是行政问责制的理论研究还相对匮乏，这制约着行政问责制的良性发展。只有廓清行政问责制的概念，探究其内涵，才能在实践中更好地推行行政问责制，发挥其应有的功效。

（一）“问责”的概念

据笔者的检索情况来看，国内 2004 年以前出版的辞典、百科全书中，还没有看到“问责”一词。比较有代表性的综合类辞典，如《辞海》、《中国百科大辞典》、《汉英大辞典》、《新世纪汉英大辞典》、《汉英综合大辞典》、《中国大百科全书》和《不列颠百科全书》国际中文版等均没有“问责”一词。由此可见，目前国内对于“问责”一词，还没有一个明确的概念。但根据笔者望文生义的理解，“问责”可以从“问”和“责”两个词的意思来理解，据《辞海》的解释，“问”从动词角度来看，有“询问、追究”之意。而“责”在古代汉语中，是个多义的概念，至少有六种涵义：一是求、索取；二是诘斥、非难、谴责；三是要求、督促；四是处罚、处理；五是义务、责任、负责；六是债。古代汉语中的“责”与现代汉语中的“责任”意思差不多，现代汉语中的“责任”就是从古代汉语中的“责”发展而来的。根据较权威的《汉语大词典》的说法，“责任”有三重涵义：其一，使人担当起某种职务和职责；其二，份内应做之事；其三，做不好份内应做的事，因而应承担的过失。第一重涵义实际上仍然把“责任”作为复合词，大都出现在古代汉语中。

在现代汉语中，“责任”的涵义一般是指后两种。我们可以从两个方面来理解“责任”的现代涵义：第一，“责任”意谓份内应做之事；第二，意谓未做好份内应做之事所应受的谴责和制裁。从第一层涵义看，“份”即角色，它说明责任与责任主体的社会角色是相联系的，是各种社会规范要求社会

成员承担自己的社会角色相适应的行为，表明了社会对责任主体的行为预期，属于积极意义上的责任；从第二层涵义看，它说明社会对行为不符合社会规范的成员所给予的谴责和制裁，反映社会对其成员不履行或没有履行好积极意义上的责任进行的处置，是社会成员因为没有做好份内之事而引起的，属于消极意义上的责任。从以上的分析，我们可以初步把“问责”理解为对责任的追究意义上。

必须看到，由于问责制是伴随着现代责任政府而产生的，来源于西方，在英文中问责和责任有重叠之处，因而有必要从英文的词源上来进行考究，方能真正理解和把握问责的概念。在英文中，要理解和把握问责的概念，关键在于对“accountability”和“responsibility”这两个关于责任的词进行区别把握。在我们国内的英汉类辞典一般将“accountability”和“responsibility”均译成“责任”之意，如人民日报出版社1994年版的《英汉百科翻译大辞典》将“accountability”译为“责任”、“responsibility”译为“责任、职责”，两者含义基本相同。翻译界对这两个词的理解，直接影响到了学术翻译工作，这方面具有代表性的是中国人民大学出版社近几年组织翻译的“公共行政与公共管理经典译丛”系列著作均把二词译为责任之意。然而，我们看到，国外英语辞典对“accountability”和“responsibility”的含义却有较为清晰的区分。在2003年9月版的《麦克米伦高阶美语词典》中，“responsibility”是指“一个人对其工作、职位和行为所必须承担的正式责任”，即一般意义上的“责任”；“accountability”则是指“当一个人处于某一种特定职位时，公众有权力对其进行批评，而其本人也有责任对其职位有关的所发生的事情向公众进行解释。”^①在《牛津高阶英汉双解词典》中，accountable的含义是：(1) required or expected to give an explanation for one action ,etc对自己的行为等应作解释；(2) responsible 负责。而“responsibility”的含义是 (1) being responsible or accountable 负责； a position of real ,great,etc responsibility 实际

^①麦克米伦高阶美语词典[Z],北京:外语教学与研究出版社,2003.1189.

的、很大的、主要的责任；(2) commitment or duty for which a person is responsible 职责、任务、义务。塞曼斯米勒认为，“responsibility”是“根据自己的意图在理性的基础上履行这一行为的。”“accountability”具有主动为自己的行为负责的意思，行为者的解释试图证明自己的行为是合理的，为自己的行为进行道德辩护，当辩解缺乏合理依据时，就要遭到人们的谴责，行为者就会蒙羞、自责、后悔、内疚，乃至失望等。有研究者进一步指出“responsibility”是指一个人接受了某项岗位工作的义务，就意味着他承担起了要做好岗位工作的义务；“accountability”则还包括了另外一层意思，即对工作结果接受评价的义务。”^①还有学者认为，“responsibility”的内涵侧重于对责任的技术和外部控制；“accountability”的内涵则在更大范围上侧重于对责任的道德解释和内部控制。”联系到库珀（cooper）《行政伦理学：实现行政责任的途径》（第四版）一书中提到，责任分为主观责任和客观责任两个范畴，客观责任是与外部强加的可能事物相关，即必须对上级、会众和法律负责。而主观责任则与那些我们认为应该为之负责的事物有关。^②

根据以上学术界的研究，我们可以认为“responsibility”更多的表明一种客观在责任，尽管它强调了责任主体对自己行为的解释和说明，但它毕竟是对外部压力的反应，是制度规范对特定社会角色的要求的产物，而且它是一种事后的责任追究，这种责任的承担主要针对事件的结果，没有履行职责则要受到谴责制裁。而“accountability”更多的涉及责任主体的伦理道德意识，它是社会制度规范要求责任主体内心的反映，包括责任心、良知、志向、理想等主观意识的东西。它贯穿在整个行为过程，是一种道德力量的渗透。由此，我们对问责的概念则有一个比较清晰的概念，问责不仅涉及社会制度规范所要求的外部力量对责任主体履行职责的审查、追究乃至制裁，而且包括责任主体自我的道德审视和反省，这是一个外部强制和内

^① Lee Parker, Graeme Gould. Changing public sector accountability: critiquing new directions[J], Accountability Forum, 1999, 23(2).

^② [美]特里·L·库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径(第四版)[M], 张秀琴译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001. 14.

心自律的结合体。

（二）“行政问责制”的概念

在公共行政领域，对行政问责概念进行规范界定的专业工具书以美国学者杰·M·谢菲尔茨于 1985 年主编的《公共行政实用辞典》和 1998 年出版的、有 462 位学者参与编写的《公共行政与政策国际百科全书》较有代表性。《公共行政实用辞典》提出了“行政问责”（Administration Accountability）的概念，并将问责的范围界定为“有法律或组织授权的高官，必须对其组织职位范围内的行为或其社会范围内的行为接受质问、承担责任。”^①新公共管理所提出的公共行政的委托/代理理论，将公众和政府的关系看作是公共行政的委托/代理关系，而委托/代理关系的实质是一种责任合同关系。《公共行政与政策国际百科全书》的编者受这种理论的影响，对问责的概念重新进行了界定，“问责是指委托方和代理方之间的一种关系，即获得授权的代理方有责任就其涉及的工作绩效向委托方作出回答。”在此概念界定下，问责又分为广义和狭义两个范畴。从广义范畴来看，“问责作为一种普遍的社会关系形式，存在于许多社会环境和社会关系之中。”即一般问责；从狭义范畴理解，“问责常常与公共行政联系在一起，被视为一种行政结构和治理方式。”即行政问责。^②

综合以上分析，笔者认为，行政问责的概念可以界定如下：行政问责是指行政人员有义务就与其工作职责有关的工作绩效及社会效果接受责任授权人的质询并承担相应的处理结果。自然地，通过对行政问责概念的分析，我们认为，行政问责制就是要在法律和制度层面将行政问责制度化、规范化，使之成为政治生活的公共规则和制度权威，从而避免人为因素的

^①Jay M. Shafritz. The facts on file dictionary of public administration. [Z]. New York: facts On File Publications, 1985, 56.

^②Jay M. Shafritz. International encyclopedia of public policy and administration. [Z]. Colorado: Westview Press, 1998, 96.

干扰，保持其应有的价值理性。我们可以从以下几个方面来理解行政问责的内涵：

第一，从功能和作用上看，行政问责制表现为行政管理中的一种监督控制机制，其作用是为了实现社会和行政自身对于行政效率和效果的价值期望。这种控制机制又表现为两个方面：一方面是行政内部的对自身行政过程和行政结果的监督控制，另一方面是行政之外的，来自社会其他方面的对自身行政过程和行政结果的监督控制。行政管理包含了计划、组织、指挥、领导、控制、协调等一个完整的实施过程，从组织系统看，问责作为一种重要的控制方法，是行政组织加强内部管理、实现组织目标的有效手段，问责为我们了解组织的实际情况提供了一种极其有效的实现途径，没有问责的组织是难以取得成功的。

第二，行政问责制突出了行政管理中行政权力与行政责任一致的原则。首先，行政人员的职责和职位、职权是统一的。行政人员的职位即其在政府机关中所处的法律地位和担任的行政职务是行政人员行使职权、履行职责的前提。行政职权来源于行政职位，同时也是履行行政职责的必要资源和保证。这样，行政人员在政府机关中处于一定的职位，具有一定的职权，就必须承担一定的工作任务，负有一定的责任。其次，行政权力和行政责任是对等的、平衡的。一个组织或行政人员享有多大的权力就应该承受多大的责任，如果有责无权或者权力过小，行政人员的积极性、主动性和创造性就会受到束缚，也就不可能承担起应有的责任；反之，只有权力而没有责任，就会造成滥用权力，以权谋私，产生官僚主义，给国家和人民带来损害。行政问责就是要审查权责匹配是否得当，通过追究其相应的责任来促成权责一致、对等和平衡。

第三，从行政问责制的内容及实现的机制来看，根据《公共行政与政策国际百科全书》一书中芭芭纳·S·罗美泽克（Barbara,S.Romzek）则提出了四个方面的行政问责内容。罗美泽克从 20 世纪 80 年代即开始对行政问责

的内容及实现机制进行研究，进行了比较系统的分析。他认为公共行政的问责内容及实现机制主要有四个方面：法律问责、政治问责、等级管理问责和职业道德问责。^①张成福教授在其《责任政府论》一文中就当代政府责任体系分为道德责任、政治责任、行政责任、政府的诉讼责任、政府的赔偿责任五个方面。^②事实上，张成福教授所提出的政府责任体系恰好与罗美泽克所认为的问责形式是一种对应关系。因此，我们可以认为行政问责一般表现为法律问责、政治问责、等级管理问责和职业道德问责四个方面。

法律问责是指公共行政必须遵守宪法、法律和行政管理规章的有关规定，司法机关根据公民、法人的申请，依法审查行政机关行政行为的合法性以及适当性，对违法的行政行为进行纠正，并对由此对该公民、法人权益造成损害的予以相应补偿，同时依法追究政府违法的法律责任。

政治问责是指政府机关及其工作人员的行为必须合乎目的性，即合乎人民的利益、权利和福利，其决策（表现为政策与法规、规章、行政命令）必须合乎人民的意志和利益。如果政府决策或行为有损于人民的利益，违背人民的意志，虽然法律不能追究，却要承受政治责任，要接受人民或人民的代表机关的质询、调查、追究甚至罢免和倒阁等。

等级管理问责则是指在政府体系内部，政府及其工作人员对上下级行政机关、领导及职务更须任劳任怨地负行政责任或义务，对上有服从的责任和义务，对下有监督的权力，应当遵守法定的权限，不越权行事，不滥用职权，不以权谋私，合理使用行政自由裁量权、保守秘密等，如果违反，则要接受上级的质问、惩处、制裁。

职业道德问责则主要是指行政人员按照职业标准和职业道德的要求进行自我反省、自我追究，从道义上真正认识其应履行的职责并勇于承担责任。这关乎的是一个公共伦理学上的问题，是权力和责任、公益心和责任

^①Barbara,S.Romzek.Enhancing Accountability. James L. Perry. Handbook of public administration (Second Edition)[Z], San Francisco:Jossey-Bass Inc, 1996, 146.

^②张成福.责任政府论[J],中国人民大学学报,2000(2).

感、公平与正义等的判定与审视。

可见，完整的行政问责制绝不只是政府系统内部上级对下级的问责，它应该是行政等级问责、政治问责、法律问责以及道德问责的综合体系。需要指出的是，我们讨论的行政问责制主要是指对政府及其官员按普通法律不够判罪的不端行为进行责任追究，行政问责更多的是追究官员的政治、行政和道义上的责任，因此，本文就不专门探讨法律问责的情形。

二、行政问责制的理论基石

（一）参与式民主理论

实施行政问责制是回应时代要求，推动和保障公民直接参与公共管理的必然抉择。人类社会的政治民主模式的演进经历了从直接民主制到代议民主制的发展过程。而现在参与式民主的趋势正日益彰显其活力。古希腊城邦的民主制是一种直接民主制，因为城邦的地域范围、人口数量有限，所以由公民大会共同讨论决定重大问题的政治形式成为可能。亚里士多德认为，理想的政治应当是全体公民参与的民主政治，因而政治不应成为统治者终身不离的职业“由于全体公民都天赋有平等的地位，政治上这种恒业就不可能施行，而且根据公正的原则——无论从政是一件好事或坏事——正也应该让全体公民参与政治”。^①然而，城邦的直接民主制不可能成为适应近代民族国家需要的政治组织形式。

因此，近代西方政治哲学的一个最为显著的特点就是由直接民主制理论向一种适合近代国家现实的代议制民主理论的转化，其主要代表人物有洛克、哈灵顿、潘恩、密尔等。约翰·密尔认为，理想上最好的政府形式就是主权属于人民的政府，因此，“能够充分满足社会所要求的唯一政府是全体人民参加的政府”，但是“所有的人亲自参加公共事务是不可能的，从而就可得出结论说，一个完善的政府的理想类型一定是代议制政府了”。^②哈灵顿在其代议制理论中进一步指出，负责执行的行政官员，应由人民选举，任期不宜过长，应实行平等轮流执政的制度。通过这样的轮流任职，“便能依次通过各部分将全体都包括在内。”^③事实上，自近代以来代议制民主

^① [古希腊]亚里士多德. 政治学[M], 商务印书馆, 1981, 199 .

^② [英]约翰·密尔. 代议制政府[M], 商务印书馆, 1982, 55.

^③ [英]哈灵顿. 大洋国[M], 商务印书馆, 1981, 23.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

廈門大學博碩士論文摘要庫