



中国问责

十年风雨路

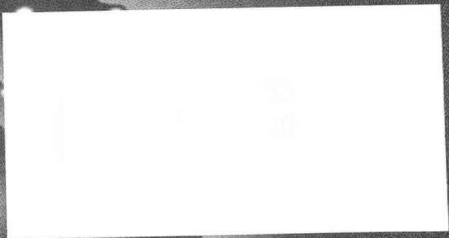
ZHONG GUO
WEN ZE

韩志明◎著

肇始于2003年的“非典”疫情，中国吹响了程序化、制度化行政问责的历史号角。此后，针对各种突发公共事件，中国政府启动对官员的行政问责日益常态化。本书从理论和案例两个维度，对问责制的前世今生、何去何从进行了较为系统地阐释。

有多大的权力，就要负多大的责任。

新华出版社



中国问责

十年风雨路

ZHONG GUO
WEN ZE



新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国问责：十年风雨路 / 韩志明著. —北京：新华出版社，2013.7

ISBN 978-7-5166-0553-0

I. ①中… II. ①韩… III. ①行政管理—责任制—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第152110号

中国问责：十年风雨路

作 者：韩志明

出 版 人：张百新

责任编辑：唐波勇

封面设计：图鸦文化

责任印制：廖成华

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号

邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经 销：新华书店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书热线：010-63072012

照 排：李尘工作室

印 刷：北京新魏印刷厂

成品尺寸：160mm × 230mm

印 张：19.25

字 数：270千字

版 次：2013年7月第一版

印 次：2013年7月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-0553-0

定 价：32.00元

图书如有印装问题，请与出版社联系调换：010-63077101

第一章 导 论	1
第一节 权力及其来源	3
第二节 权力与责任	12
第三节 权力责任与问责制	18
第二章 SARS：吹响行政问责的历史号角	21
第一节 SARS疫情的大面积扩散	22
第二节 SARS疫情引发的民众恐慌	25
第三节 SARS疫情所引发的行政问责	28
第三章 问责风暴：一波未平一波又起	41
第一节 拉开行政问责的历史大幕	42
第二节 行政问责年所引发的问责风暴	51
第三节 行政问责的第四波浪潮	69
第四章 网络问责：喧嚣与狂欢	79
第一节 网络技术的重大革命	80
第二节 网络问责的兴起及其特性	87
第三节 网络问责的形成与发展	91
第四节 网络问责的局限性	111
第五章 治理庸懒散：向庸官开刀	119
第一节 “无为”与“庸官”的界定	121

第二节 无为问责的探索历程	127
第三节 “庸官无为”的深度剖析	143
第六章 官员道歉：犹抱琵琶半遮面	157
第一节 西方国家日渐常态化的官员道歉	159
第二节 “罪己诏”及其凸显的中国式问责雏形	168
第三节 “犹抱琵琶半遮面”式的当代官员道歉	175
第四节 坦诚认真的道歉为什么这么难	188
第七章 官员复出：问责的痛与快	197
第一节 中国古代官员的复出	198
第二节 启动问责制后官员的复出	206
第三节 当前问责官员复出的“七宗罪”	217
第四节 对问责官员复出的思考	226
第八章 后风暴时代：问责的社会遗产	237
第一节 问责制的放大效应	238
第二节 由“问责风暴”向制度化问责迈进	250
第三节 “后风暴”时代中国问责制的展望	255
附 录	273
一 英国的行政问责制	274
二 美国的行政问责制	279
三 法国的行政问责制	285
四 日本的行政问责制	292
五 香港地区的行政问责制	296
后 记	303

第一章
导 论

中国是一个有着五千年灿烂文化的国家。自西汉以来，汉武帝和董仲舒推行“罢黜百家，独尊儒术”，儒家思想逐渐成为帝王的官方意识形态，成为社会的主流价值观。儒家思想的创始人孔子，其思想内涵非常丰富，涉及政治、道德和文化等方面，并随着历史的发展而不断得到补充、发展和完善，对中国、东亚乃至世界都产生了巨大而深远的影响。儒家思想是一种治国理念，一套修身哲学，更是一种社会观念。

两千多年来，在中国王朝政治更替的历史中，儒家思想对于国家治理、经济生活、文化观念等都产生了深远的影响。无论是庙堂之高，还是江湖之远，无论是帝王、君主或王公、贵族，还是市井小民或贩夫走卒，也都曾长期浸润在这种文化体系之下。尤其是对于作为儒家思想信徒的知识分子而言，他们的思想观念和行为举止也都受到了儒家传统的影响。儒家思想所倡导的仁政爱民、刚健有为、经世治国、达则兼济天下、穷则独善其身等价值，培育了读书人的使命感和责任感，也催生了他们宏大的理想和抱负。

根据儒家所推崇的“内圣外王”，只有统治者自身具备良好的道德品质，才能成功地治理好国家，这也就是所谓的“修己以安人”。简单地说，就是要先管理好自己，“正心修身”，才能管理好子民。修身齐家与治国平天下，是相辅相成的，是内在相通的。子曰：“政者，正也。”“其身正，不令而行，其身不正，虽令不从”。对于治国者来说，“正”是一种责任，也是一种要求。“子帅以正，孰敢不正”虽然不免有些理想化，但却给治国者强加了某种期许和限制。

当然，古代中国的治国者，从君主到普通官僚，主要都是站在“家天下”的立场上的，他们的所作所为，首先是为了维系一家一姓的王朝的万世一统。但不容否认的是，真正有利于王朝长治久安的那些东西，

也在客观上有利于普通老百姓的，反过来说也是一样的，即有利于老百姓的，也是有利于王朝长治久安的。就此而言，忠君爱民的戒律具有内在和谐的一面。对于高高在上的帝国官僚们而言，虽然他们没有明确而系统的对臣民负责的思想观念，但对历史、社会和国家的责任感中，也广泛包含了善待臣民、对人民负责的朴素元素。

这些思想源远流长，绵延不绝，影响了一代又一代的知识分子。它们体现在“民为贵、社稷次之、君为轻”的民本思想中，蕴含在“天下为公”、“天下大同”的政治理想中，体现在“铁肩担道义，妙手著文章”的担当意识中，寄托在“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”的高尚情怀中，包含在“天下兴亡，匹夫有责”的忧患意识中，闪现在“苟利国家生死以，岂因祸福避趋之”的精神中，甚至也附着在“水可以载舟，亦可以覆舟”的警醒当中。

第一节 权力及其来源

英国哲学家罗素曾指出，在人的各种欲望中，主要的是权力欲和荣誉观。对权力的爱好，是人类最强烈的动机之一。人爱好权力，如人食色一样，都是根深蒂固的欲望，但权力却更有危害性。古往今来，权力的斗争往往都是你死我活的残酷杀戮，飘荡着血雨腥风。为了获得权力，人们不惜父子成仇，兄弟相残，众叛亲离，这样的故事史不绝书。权力是为善的手段，也是作恶的工具。但遗憾的是，更多的时候，不受制约的权力引发了无孔不入的权力腐败，滋长了无以复加的骄奢淫逸，制造了残酷的压迫和剥削，限制了民众的自由和权利，还败坏了社会的道德和人心。

如果说追逐权力是人的本性，那么逃避责任也是人类的本能。责任是一份期待，一种担当，一种要求，也是要努力才能做到的。因此，履行责任、承担责任都意味着巨大的压力、成本和代价，责任是一个沉甸甸

甸的字眼，意味着付出和坚持，而绝不是享受和消遣。生活世界中的个人责任，包括对子女的抚养责任，对父母亲的赡养责任等，经常让人喘不过气来。而在政治世界中的行政责任，不仅是指要受到各种制约和监督，还通常意味着罢官去职甚至接受法律的制裁等严重后果，因此，那些追究责任的过程往往是一场波谲云诡的权力斗争，充满了血雨腥风。

掌握权力，就必然要承担责任。责任是由权力的工具性质所决定。有人类生活的地方，就必然会有矛盾和冲突，也需要组织和协调个体的行为，因此也就需要解决这些问题的权威性力量。没有公共权力，集体行动就是不可能的，矛盾纠纷也将无从解决，社会就会陷入无序和混乱，就此而言，权力是一种社会的产物，也是公共生活所必要的恶。权力本身不是目的，而是为了实现各种各样的社会目的而建构出来的。这些目的包括整合社会资源，促进社会合作，降低交易成本，提高集体行动的效率，防止违规行为的发生等。正是这些目的证明了权力的正当性。

没有规矩，不成方圆。无论是对于政府或是企业，还是社会团体等其他社会组织，都可以说是一个围绕特定目标而精心设计的规则体系，各个组织成员都承担某些职责，拥有某些权力，也承担相应的责任。为了实现组织的任务和目标，每一个组织都需要成员按照规则来做事，保证指挥体系和命令链条的有效性，并努力防范和控制各种违规行为，为此，就必须建立起职权责利相统一的制度体系，并通过反馈、监督和责任追究等手段来控制过错行为，并保证规则体系的权威性、有效性和统一性。

比如，在现代企业内部，对于组织的领导者、分（子）公司的领导者、部门负责人以及普通员工，都建立起一套严密的职权和责任体系。根据现代企业组织的规章制度，通常在企业质量管理、安全生产、成本控制、监督检查、客户服务等方面，对于职责范围内由于故意或过失，不履行或不正确履行职责，影响工作秩序和工作效率，贻误良机，或者损害企业或其他部门的合法权益，造成不良影响和后果等行为，企业都会通过内部的监督和控制机制来进行责任追究，对当事人进行惩罚，相

应的后果主要是撤职、降职、罚款、赔偿、取消奖金和晋升等。

更重要的是，现代企业在合法经营、质量保障、安全生产和诚实守信等方面，还必须随时接受工商管理、质量检测、价格监督等政府部门、行业协会、消费者和公民的监督与问责。20世纪80年代以来，随着企业社会责任观念的兴起，企业不仅承担着创造利润、对股东负责的责任，还要广泛承担对员工、消费者、社区和环境等方面的责任，做一个模范的企业公民。这些具体的责任包括企业应该努力增进股东、供应商、消费者等利益相关的合法权益，在遵纪守法和诚信行为等方面做出表率，履行环境保护和社会公平等方面的伦理责任，积极投入教育、医疗、人文、健康等社会公益事业。

当然，对于不同的社会组织而言，内部责任控制的归责体系千差万别，成员个体责任的含义及其指向也是各不相同的，特别是，在现有的规则体系下，对于什么是负责任的行为，什么是不负责任的行为，也经常是充满争议的。

对于政府来说，无论是什么时代，也不论是什么社会，政府官员都要为其过错行为接受制裁或惩罚。否则，法律制度就会形同虚设，也会没有人去执行政府的命令，政府机器就会涣散不堪，运转失灵，甚至陷入瘫痪，统治者也不可能通过官僚机器做到任何事情。就此而言，最低限度上，每一个政府都会建立起一些监督和控制过错行为的规则，并对那些出现过错行为的官员进行责任追究。

我国古代的典籍并没有明确的“问责”一词，但对官员责任的归属与追究却作了一些细致的阐述。

例如《周礼·地官》认为，司徒之职在保息万民，《尚书·大传》曰：“百姓不亲，五品不训，则责司徒。”《韩诗外传》曰：“群臣不正，人道不和，国多盗贼，人怨其上，则责之司徒。”

再如司空，《韩诗外传》曰：“山陵崩阤，川谷不通，五谷不殖，草木不茂，则责之司空。”《尚书大传》曰：“沟渎拥遏，水为民害，田广不垦，则责之司空。”

又如司马，《尚书大传》：“蛮夷猾夏，寇贼奸宄，则责之司

马。”《孔子家语》：“贤能而失官爵，功劳而失赏禄，士卒疾怨，兵弱不用曰不平，不平则饬司马。”

司徒、司空和司马主要是先秦以前的官职名称，就上述文字记载分析，司徒主管政务和教化，司空主管水土，司马主管军事。每个官职都有他们的职责，相反，如果出现了比如“人道不合”、“五谷不殖”、“士卒怨疾”等方面的情况，那么就要“责”之于他们。这就表达了一种非常朴素的问责观念。

我国古代没有建立起专门的问责制度，对问责理念的践行更多的是渗透在监察制度的发展和演变之中。监察制度是国家制度的重要组成部分，是吏治的重要手段。

西周时期，开始设立专职监察官员，称为小宰、宰大或御史；春秋战国时期的御史兼有监察的使命；秦汉时期，中央设御史大夫一职，专司负责监察百官，地方也设置监郡御史。

汉承秦制，在中央设御史府，中央仍设御史大夫作为长官，御史中丞为副，兼掌皇帝机要秘书和中央监察之职。在地方设立十三部刺史，监察地方二千石长吏，为专职监察官以“六条问事”对州部内所属各郡进行监督。

魏晋南北朝时期，中央御史台脱离少府，直接听命于皇帝，废司隶校尉，监察机构初步统一，有了自己独立的领导机构——门下省或集书省，监察权扩大，“自王太子以下，无所不纠”。

隋唐时期，监察官制十分完备，御史系统在中央仍设御史台，下设三院，分别是台院、殿院、察院。地方分十道监察区，形成比较严密的监察网。同时，谏官组织分别隶属于中书、门下两省，负责规谏皇帝，形成了台谏并立的局面。

宋朝设立谏院，台谏职权开始混杂，趋向合一。地方监察设监司和通判，直隶皇帝。到元朝，取消谏院，台谏合一，谏官职能归御史台。地方设行御史台，统辖二十二道监察区。

明改御史台为都察院，又罢谏院，设六科给事中，成为六部的独立监察机构，科道并立。地方设十三道巡按御史和各省提刑按察司，同时

设督抚，形成地方三重临察网络。

到了清朝，将六科给事中归属都察院，科道合一，地方监察沿用明制。至此，我国古代监察系统达到了高度的统一和严密。清朝还以皇帝的名义制定了我国古代最完整的一部监察法典《钦定合规》。

为了发挥监察机关对官员的威慑和制约作用，通常赋予监察官弹劾权、谏诤权、审计权和司法权等方面的权限。弹劾权是指弹劾群僚结党营私，贪污渎职等非法行为。谏诤权是古代谏官的主要职权，即评论政事之得失，对各种问题发表意见。同时，古代的监察官通常也是司法官员，经常要会同其他部门官员共同审理案件。审计权是对国家财政预算的执行和决策编制进行审核，稽查财政上的不法行为。比如，清代政府机构的收支账目和会计报告，都要送呈都察院检查。

既然监察系统的工作就是监察百官，纠弹错失，因此监察本身就具有问责的含义。而且，用问责的相关概念来理解，这似乎算得上是一种异体问责了。比如，弹劾是指监察官依法检举违法失职官员的罪行，并提请审判机关作出裁决，进而追究失职官员法律责任的问责形式。汉代设御史中丞“举劾按章”，唐代的察院负责“纠察官邪，肃正纲纪”，明清的都察院长官左右都御史“专纠劾百司，辨明冤枉，提督各道，为天子耳目风纪之司”。

此外，弹劾的范围非常广泛，《明史·职官志一》载“凡大臣奸邪，小人构党，作威福乱政者，劾。凡百官煨苴贪官，坏官纪者，劾。凡学术不正，上书陈言，变乱成宪，希进用者，劾。”也就是说，弹劾是不分对象的，官员只要出现失职失当之处，不论职位高低，更不避讳皇亲国戚，有罪当劾。在工作过程中，监察官直接对皇帝负责，不必征求上司如御史台长官的同意，最后裁决由皇帝决定。

为了激发监察官的纠劾精神，一些朝代还允许“风闻奏事”，即弹劾官吏无须掌握真凭实据，依据传闻便可立案纠劾。弹者不必署名，即使弹劾有误，也不负任何责任。仅凭传闻就能进行弹劾，有利于扩大监察的信息来源，也扩大了御史的监察权限，强化了对政府官员的威慑。但一些官员借风闻言事之权，或捕风捉影，敷衍塞责；或撷拾浮言，取

巧谋利，或受人嘱托、妄行攻讦；或颠倒黑白、徇私报怨、诬陷良善，驱除异己……这样实际上破坏了法制的严肃性，削弱了监察机构的职能。

总之，自秦以来，历朝历代的监察机构，名称和机构虽不断变化，总体上看，统治者还是比较重视监察系统的，也试图使监察体系自成系统，独立行使纠察弹劾职权。而且，这些也都是以相应的法律制度为基础的。无论是《唐律疏议》、《大明律》、《大清律例》，还是其他行书制度、关津制度、巡视制度，都为对官员的问责提供了一定的法制保障。

应当看到，一些朝代能够创造盛世的历史，离不开廉洁而有效率的官僚体系，其中监察制度的作用是不容忽视的。这不仅仅是指对普通官员的监督，也包括对君主的净谏，比如魏征对唐太宗的直言净谏等。但君主专制制度终归是以王权为中心的，监察权力只是王权的延伸，王权的状况决定了监察制度的命运。如果王权败坏，法纪废弛，监察制度也就没有用武之地了。

无论是中国还是西方国家，在君主专制的历史中，都信奉“君权神授”的教义，遵行“国王不能为非”的政治原则。也就是，君主的权力来自上天或神授，君主权力高于一切，君主所做的都是正确的，即便是错了也不需要承担政治和法律责任。说白了，除非将君主赶下台，否则君主的权威就是不容挑战的。

但随着近代民主政治制度的发展，社会发展最重要的政治成就是，将政府对其自身、对统治者负责、对君主负责扭转到了对人民负责的轨道上来了，并且将对人民负责确立为政府的终极目标。民主政治的逻辑起点是“主权在民”，即国家是人民的，是每一个公民的。国家的主权属于全体人民，人民才是国家权力的所有者。国家以及政府的权力都来自人民权利的让渡，政府及其官员只是经过人民的同意，接受人民的（直接或间接）委托，来暂时性地掌握和行使这些权力。这就从根本上抛弃了君权神授的权力逻辑，把人民的认可和授权确立为权力合法性的根源，从而也确立起政府必须对人民负责的逻辑。

对于权力本性及其负面后果的认识,也提供了要求政府负责任的强大动力。法国伟大的启蒙思想家孟德斯鸠曾深刻指出,“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才休止。”^①英国著名历史学家和政治思想家阿克顿勋爵也给我们留下一句旷世名言,“权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败”。^②美国的开国者们更是清醒地认识到,“如果人是天使,就不需要政府了;如让天使来统治人,也就无须对政府采取内外部的控制。”^③既然掌权者不可能是不犯错误的天使,因此,野心必须要用野心来对抗,权力必须要用权力来制约,用责任的缰绳来束缚权力滥用的冲动。

西方制约和监督政府权力的思想源远流长,包含了各种各样的主张和观点。这些不同的思想观点不断发展,交错融合,最终都汇流到责任政府的思想体系中来。责任政府是一种价值理念,也是一种制度实践。作为一种治理政府的政治理念,责任政府的概念及其思想是由西方学者提出并发展起来的。从古希腊、古罗马以来,许多贤哲们的思想都强调了对统治者的权力进行限制,国家应该服从法律,追求正义,服务于更崇高的目的,这些对后来责任政府的理论和实践产生了重要而积极的影响。正是立足于西方千百年来形成的历史传统、政治制度和文化背景,责任政府的思想及其制度实践逐步发展起来。

维尔丁等学者指出,按照近代的说法,责任政府至少可以有三种解释。“第一,它指回应民意的政府。在这个意义上,它可以用来将承认自己有义务征询公众意见的民主政府,使之与个人权利服从铁板一块的国家的极权主义政府区别开来。第二,这个术语凸显了公共职责和道德责任。很少有人否定政府的首要职责是使统治服从国家利益,当国家利益与公众意见陷入冲突时,前者必须占先。第三,责任政府这个术语还意味着政府及各位部长对民选议会所负有的责任,这是今日实行议会制

① [法]孟德斯鸠.论法的精神[M].北京:商务印书馆,1961.154.

② [英]阿克顿.自由与权力[M].北京:商务印书馆,2001.342.

③ [美]汉密尔顿等.联邦党人文集[M].北京:商务印书馆,1980.264.

的各国通用的一个用法。”^①这里第三种意义上的责任政府对对应着传统的责任政府理论，主要是一种关于政府与议会之间关系的制度体系。而前两种责任政府与其说是一种责任政府的制度安排，毋宁说是指出了一种负责任的政府行为取向而已。

近代英国在资产阶级革命之后，率先形成了宪政意义上的责任政府制度。英国的学者研究和概括了本国的责任政府制度，提出了传统的责任政府的理论，其基本观点可概括为六个方面：第一，议会的信任构成了政府的执政资格。第二，政府一旦在议会的重大表决中失败，即视为政府丧失议会的信任，政府即应辞职，或提请国王解散议会，组织议会选举，以问信于民。第三，政府对议会负责；而负责任方式主要指向议会报告工作和在丧失议会信任后辞职。第四，内阁必须团结一致，接受首相的控制。第五，政府采用两种形式对议会负责，即政府集体负责制和大臣个人负责制。第六，文官不对议会负责。^②

传统的责任政府理论大体上就是指责任内阁，责任内阁就是责任政府的代名词。责任内阁是责任政府的最初表现形态和责任政府的当代表现形式之一。但是，其他如分权制下总统履行职能、承担责任的制度和“监督—仲裁—保障制”下总统履行职能和承担责任的制度，同样也是责任政府的表现形式。因此，根据我国学者蒋劲松的观点，西方的责任政府理论可以分为两个维度，一是宪政意义上的责任政府，二是行政意义上的责任政府。前者主要被认为“是处理选民与执政机关关系的一套宪法理念和实现这些宪法理念的整套宪法方式、宪法程序。”^③后者则主要是指约束和监督政府权力，使政府权力更加负责任的政府制度。

严格来说，责任政府就是一种关于约束和限制政府权力的宪政体制，涉及政府权力的授予、政府的产生或变更、政府权力的边界和限度、政府与议会之间的关系等重大问题。不过，当今天的人们使用责任政府概念的时候，已经不会认真去追究这个概念最初的意思是指什么，

① N.Wilding and P.Laundy edit.An Encyclopaedia of Parliament.Cassel Company Ltd.1972, p.645-646.

② 蒋劲松.责任政府新论[M].北京:社会科学文献出版社,2005.135.

③ 蒋劲松.责任政府新论[M].北京:社会科学文献出版社,2005.673.

也很少是从基本制度或政治体制的角度来考虑的。当下中国公共话语中的责任政府，实际上就是“一个更加负责任的政府”的意思的简写，其主要议题关心的是合理调整或配置政府权力，改进公共服务的技术，提高政府的效率、效益和回应性等，以及惩戒政府官员的失责或卸责行为，等等。

20世纪30年代以来，政府的职能范围日益拓展，行政权力急剧膨胀，广泛而深入地渗透到社会生活的各个方面，“行政国家”的图景呼之欲出。随着市场经济和社会民主的快速发展，政府在干预经济、配置资源、维护社会秩序、实现公平分配、保障公民权利、促进劳动就业、提高社会福利等方面的角色日益重要。这样，立足于传统民主理论的以政治责任为核心的政府责任体系已经不能适应现实的需要，政府的责任更多朝着满足公民和社会多元化需要的方向发展。政府责任的核心立场也发生了改变，即除了关注政治责任、法律责任和官僚责任等传统责任之外，更加强调政府公共服务的责任、回应民众需要的责任、遵守伦理道德的责任以及促进社会公平等方面的责任，政府责任的内涵越来越丰富，责任政府建设进入到全面行政责任的时期。

在专制政治的逻辑中，政府有要求民众服从的权力，而民众却没有要求政府做这做那的资格。如果政府能为民众做一些事情，那就算皇恩浩荡了，民众必须得感激涕零。倘若不幸摊上残暴而腐朽的政府，民众也只能是自认倒霉，逆来顺受而已。因此，建立责任政府，是时代进步的必然结果，是民主精神的内在要求，也是不可逆转的历史潮流。事实上，建构一个更加负责任的政府已然成为现代国家政治发展的重要任务。自二十世纪八九十年代以来，美国、英国、加拿大、澳大利亚等国家都大力推动行政改革，重塑政府流程，提高行政效率，用多元化的手段来提供公共服务，致力于打造一个更加透明、高效、廉洁和负责任的政府。

而问责就是实现更负责任的权力的根本手段。没有问责，责任就只能停留在纸面上，而无法落到实处。没有问责，背离责任的行为就无法得到惩治，责任也将名存实亡。

第二节 权力与责任

权力与责任，两者缺一不可。权力不负责任，是权力的失职，更是权力的堕落。不负责任的权力，不仅将败坏掉制度、纪律与规则，也将彻底吞噬社会的正义和良心。一个不能控制权力的社会，势必将纵容权力的恣意和滥用，导致社会公平和诚信的流失。

任何责任都不是自动实现的，制度性的责任除了靠人们自觉自愿地遵从和履行之外，就必须通过强有力的问责机制才能实现。

问责，顾名思义，问责是过问和追问的意思，责任就是指根据法律、制度和道德伦理所应承担的责任，简单地说，问责制就是指一种特定的问责主体对其管辖范围内的各级组织及其成员不当或错误履行职责和义务的情况进行追究的制度。

一般说来，问责制是一种监督和控制技术，更确切地说，就是一种惩罚机制，适用于一切组织，包括国家机关和社会组织。

长期以来，政治学更多关心的是权力监督的问题，问责主要也就是在权力监督的语境下来讲的，并且很多时候也是一个无关紧要的概念。根据西方国家三权分立的政治安排，不同国家权力部门的相互制约和互相监督，新闻媒体、利益集团、社会组织和公民个人等从不同角度进行监督，这些就已经包含了问责的含义。甚至可以说，权力监督活动及其所包含各种机制和方法等，就是问责的代名词。

其实，问责主要是一个公共行政学的概念。美国学者杰·M·谢菲尔茨于1985年在其主编的《公共行政实用辞典》中提出了“行政问责”的概念，他将问责的范围界定为“由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”。1998年，在他主编的《公共行政与政策国际百科全书》中，又对问责的概念进行了重新界定，并将问责分为广义与狭义两个范畴。其中，广义的问