

国家社会科学基金项目

政府管理创新研究丛书

国家行政学院公共管理研究中心组织撰写

责任政府与

政府问责制

李军鹏 著



人民出版社

责任政府与政府问责制

李军鹏 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

责任政府与政府问责制/李军鹏著.

—北京:人民出版社,2009.5

(政府管理创新丛书)

ISBN 978-7-01-007714-7

I. 责… II. 李… III. 国家行政机关—行政管理—研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核(2009)第 016735 号

责任政府与政府问责制

ZEREN ZHENGFU YU ZHENGFU WENZEZHI

李军鹏 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:15.5

字数:226 千字 印数:1-3000 册

ISBN 978-7-01-007714-7 定价:30.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

适应时代发展,推动政府创新

(代序)

英国著名学者李约瑟在对中国古代科技史进行深入研究后,提出两个疑问:尽管中国古代对人类科技发展做出了很多重要贡献,但为什么科学和工业革命没有在近代中国发生?为什么中国在西方工业革命前领先于世界那么多年,后来却大大落伍了?这就是著名的“李约瑟之谜”。

显然,导致“李约瑟之谜”的原因是错综复杂的。但有一点是非常明显,也是非常重要的,即近代以来,封建王朝夜郎自大,闭关锁国,因循守旧,不思进取,在世界变革的潮流中,坐失良机。

历史昭示人们:在激烈竞争和社会变革时代,一个国家的政府如果能够顺应潮流,不断开拓进取,革弊出新,那么,就一定能够激发社会的生机和活力,并能够创造出一个个发展的奇迹。相反,如果一个国家的政府一叶障目,坐井自大,固守陈规旧序,缺乏进取之心,缺少变革之志,那么,这个国家和社会就必然暮气沉沉,万马齐喑,必定落后和挨打。

如果说工业革命以来,政府管理创新在一个国家的发展中起着举足轻重的作用的话,那么,当人类列车驶入21世纪,政府管理创新就更加迫切,更加重要。因为,在新世纪,社会变革更加迅速,人类竞争更加激烈、更加复杂。政府只有顺应国际竞争和社会变革之大势,不断地开拓进取和改革创新,才能有效地驾驭国家发展的航船,绕过险滩,避过暗礁,驶达胜利的彼岸。

政府管理创新,有外压型和内生型两种。前者是指在外界压力下的被动反应,后者是政府自觉适应经济社会发展需要的主动作为。一般来说,现

代化早发国家,其政府管理创新属于内生型,而后发国家多数属于外压型。当然,也有许多国家由外压型转为内生型,即将外部的压力变成改革的动力,自觉适应本国经济社会发展的需要,积极主动地推进政府管理创新。

政府管理创新,包括政府管理理念的创新、政府管理体制的创新和政府管理机制的创新等多方面内容。其中,理念创新是前提和基础。没有思想解放和观念更新,政府管理创新就不可能启动。体制创新是核心和重点。只有不断创新政府管理体制,才能消除经济社会发展的体制障碍,为国家的现代化提供良好的体制保障。机制创新是体制创新的细化,没有机制创新,新的管理体制很难有效运转。

推进政府管理创新,需要正确处理改革与继承、立足本国国情和借鉴国外经验的关系。

任何国家的政府管理,都有其历史根据和现实基础。随着经济社会的不断发展,有一些管理理念、管理体制和机制已经时过境迁,对此,必须适时地进行改革和创新,否则,这些过时的观念、体制和机制就会成为经济社会发展的障碍。但在社会历史发展的某一阶段,任何国家的政府管理都不可能完全过时,其中有一些是比较科学、比较合理和行之有效的,对此,必须加以继承,而绝不能将脏水和孩子一起泼掉。

在世界范围内,政府管理有其异质性,也有同质性,是二者的有机统一。特别是第二次世界大战以后,许多国家先后踏上了现代化的时代列车。在世界现代化的历史进程中,政府管理的同质性趋强,异质性趋弱(但永远不会消失)。因此,在政府管理创新中,既要立足于本国国情,准确判断本国在世界现代化进程中的历史方位,又必须学习、借鉴国外,特别是发达国家政府管理的有益经验和做法,经过改造或再创新以后,为我所用。政府管理创新是实现现代化的手段和工具。学习、借鉴发达国家政府管理的有益经验和做法,能够降低政府管理创新的成本,提高政府管理创新的效能,也有利于创造既符合时代发展需要又具有中国特色的政府管理模式。

实践是常青之树,理论如雨露阳光。改革开放以来,适应社会主义现代化建设的新形势、新任务和新要求,我国政府管理正在由无限政府向有限政

府转变,由精简机构向优化结构转变,由高度集权向合理分权转变,由长官意志向依法行政转变,由权责脱节向权责统一转变,由体制改革向管理创新转变。这一系列的重大变革,既包括实践工作者的积极探索,也蕴涵理论工作者的辛勤汗水。“好雨知时节,当春乃发生。随风潜入夜,润物细无声。”正是理论与实践的双轮驱动,才使我国政府管理创新不断取得新进展和新突破。

“迟日江山丽,春风花草香。泥融飞燕子,沙暖睡鸳鸯。”行政体制改革和政府管理创新,如春潮,荡涤着政府管理的陈规陋俗;似细雨,催生着大地的万物竞发。虽然我国政府管理创新成效斐然,但仍任重道远。在未来的道路上,仍需要理论与实践携手并肩,加大探索 and 创新的力度,为中国更光明的未来创造一个科学规范、充满生机的体制环境。

正是出于上述目的,国家行政学院公共管理研究中心组织撰写了这套《政府管理创新丛书》。除了第一本汇集了中心多数学者的研究成果以外,其余4本都是中青年学者的最新科研力作。希望这套丛书能为我国政府管理创新增添一点理论的助推力。

书山有路,学海无涯。我们的研究只是初步的。政府管理创新尚有许多问题需要研究和探讨。我们将借助纪念改革开放30周年的东风,与学界同仁和实践工作者一道,百尺竿头,更进一步,为促进政府管理创新再尽绵薄之力。

国家行政学院公共管理研究中心主任

薄贵利

2008年10月5日

目 录

适应时代发展,推动政府创新(代序)	薄贵利	1
第一章 责任政府理论研究述评		1
第一节 民主政治、公共行政与政府责任		1
一、责任是民主政治和公共行政的核心问题		1
二、西方公共行政研究中“责任”概念的内涵及其演变		5
三、当代西方政府责任的标准		9
四、责任政府与政府问责制的内涵		12
第二节 西方责任政府理论研究的发展与变化		15
一、从传统公共行政的责任理论趋向新公共管理与新公共服务的 责任理论		16
二、对政府责任的研究趋向全面化和复合化		18
三、研究的对象由英国的责任内阁制向不同政体下的责任政府体制 扩展		20
四、政府责任由主客观责任分立向客观责任与主观责任相结合转变		22
五、研究方法由单一的研究途径向多学科综合的视角转变		26
第三节 国内责任政府理论研究的发展与问题		29
一、国内责任政府理论研究的主要进展		29
二、国内责任政府理论研究存在的主要问题与本课题研究的基本思路		37
第二章 责任政府理论与实践的发展		40
第一节 责任政府的理论渊源		40
一、人民主权理论		40

二、社会契约理论·····	43
三、代议制政府理论·····	45
四、法治政府理论·····	47
五、分权制衡理论·····	49
第二节 传统责任政府理论与实践·····	52
一、传统责任政府理论与英国责任政府制度·····	52
二、有限行政责任时期的责任政府·····	54
第三节 现代责任政府理论与实践·····	55
一、现代政府的社会责任与公共服务责任·····	55
二、全面行政责任时期的责任政府·····	60
第四节 当代责任政府理论的主题、框架、学说与实践·····	62
一、当代责任政府理论的主题(The Accountability Problem)·····	62
二、当代西方责任政府理论的研究框架·····	66
三、当代西方责任政府理论的新学说·····	76
四、多元复合的民主责任机制:当代西方政府问责制度建设的基本 内容·····	81
第三章 政体与西方责任政府体制比较研究·····	87
第一节 责任内阁制下的责任政府体制·····	87
一、英国责任内阁制的特点·····	89
二、英国议会促使政府负责的主要方式·····	95
第二节 总统制共和政体下的责任政府体制·····	97
一、美国总统制的基本特点·····	97
二、美国的政府责任机制·····	98
三、美国国会促使政府负责任的主要手段·····	103
第三节 半总统制与委员会制下的责任政府体制·····	106
一、半总统制共和政体下的责任政府体制·····	106
二、委员会制共和政体下的责任政府体制·····	109
第四节 西方政体下责任政府体制的异同与启示·····	112

一、西方政体下责任政府体制的共同点与差异	112
二、西方责任政府体制对中国责任政府建设的启示	114
第四章 西方政府责任与多元复合的政府问责机制	117
第一节 政府政治责任与政治问责机制	117
一、政府政治责任的内涵	118
二、政治问责机制	118
第二节 政府管理责任与管理问责机制	130
一、政府管理责任	130
二、管理问责机制	131
第三节 政府法律责任与法律问责机制	135
一、政府法律责任的内涵	135
二、法律问责机制	136
第四节 政府绩效责任与结果问责机制	140
一、绩效责任机制	141
二、顾客责任机制	146
第五节 政府伦理责任与伦理问责机制	148
一、政府伦理责任	148
二、伦理责任机制	149
第六节 政府说明责任与说明问责机制	157
一、政府说明责任	157
二、政府说明责任的具体要求	158
三、政府说明责任的责任机制与制度	160
第五章 西方政府问责制的体系	164
第一节 政府问责的主体、客体、原则与程序	164
一、政府问责的主体与客体	164
二、政府问责的原则与方式	169
三、政府问责的程序	171
第二节 政府问责的法律体系	172

一、宪法	172
二、行政法律法规	173
三、民事与刑事法律规范	179
四、判例	179
五、国际法规范	180
第三节 政府的社会问责	180
一、公告和听取意见的行政程序制度	181
二、咨询委员会与合作型决策	182
三、公众与服务对象的参与	183
四、媒体问责	185
五、公民问责与社会组织问责	186
六、保障公众的知情权	186
第六章 建设中国特色责任政府的思路与对策	188
第一节 中国责任政府建设的重大意义与基本特点	188
一、中国责任政府建设的重大意义	188
二、我国的政体:人民代表大会制度	191
三、中国责任政府与政府问责制度的基本特征	192
四、中国责任政府与行政问责制的基本内容	195
第二节 中国特色责任政府建设的实践与问题	196
一、改革开放 30 年来我国责任政府建设的历史进程与基本经验	196
二、我国责任政府建设与政府问责制度的实践	199
三、我国责任政府与政府问责制度存在的主要问题	202
第三节 建设中国责任政府的基本思路与具体措施	205
一、中国责任政府与行政问责制度建设的总体战略	205
二、推进行政问责制度的指导思想与基本原则	210
三、推进责任政府建设、完善政府问责制度的任务与对策	211
参考文献	228
后记	236

第一章 责任政府理论研究述评

责任是民主政治和公共行政的核心问题。随着民主政治与公共行政理论与实践的发展,政府责任概念及机制发生了重要演变。当代西方责任政府理论研究也出现了许多新的发展趋势与变化,出现了从传统公共行政的责任范式向新公共管理与新公共服务的责任范式的变化,对政府责任的研究也日益趋于全面化和复合化。随着我国行政问责制的不断完善与推进,我国责任政府理论研究也取得了许多长足进展,为我国责任政府建设提供了理论依据。

第一节 民主政治、公共行政与政府责任

责任是民主政治的重要价值。在西方民主政治发展的过程中,政府责任概念从单纯注重控制向全面关注可控性、服从度、问责性、回应性、透明度转变。当代政府责任的标准也更为全面与综合。

一、责任是民主政治和公共行政的核心问题

在西方政治理论研究的语境中,“责任”是民主政治的重要价值,是民主政治的基本问题。美国行政学者詹姆斯·W. 费斯勒、唐纳德·F. 凯特尔认为,官僚责任这一主题非常重要,“在一个合乎宪法的民主制度里,没有

比这更基本的问题了”。^① 在西方政治哲学中,责任概念具有重要的地位与作用。罗伯特·格瑞哥瑞(Robert Gregory)认为:“西方政治哲学的长久历史中,证实和加固了责任在自由民主政治体制中的中心地位。”^②责任是良好政治的主要内容,美国总统伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为:“权力及使用权力的严格负责态度是良好政治的主要内容。”^③在民主政府的价值排序中,行政责任与行政效率同样重要,但从长期来看,甚至比行政效率更为重要。赫尔曼·法因纳(Herman Finer)认为,对于民主政府而言,行政责任与行政效率同样重要;而且,从长期来说,行政责任对行政效率有更大的贡献。实际上,民主政府首要的要求是责任,随后是效率。^④因而,责任是民主政治的本质要求。民主政治在现实政治生活中要求作为公共权力行使者的责任主体必须直接或间接地处于人民的监督之下,对人民负责,符合人民的利益和意志。从本质上看,民主政治本身就是一种责任政治,这不仅表现在民主政治蕴含着的为人民服务、对人民负责的价值理念上,而且还表现在民主政治能为政府责任的实现提供良好的制度安排上。如果权力行使者无责任可言,那就是专制政治而不是民主政治。

责任是公共行政与公共管理的基本特征,也是公共行政理论与实践的中心问题。使行政官员按照负责任的方式来行使行政权力,是公共行政的核心问题。弗雷德里克·莫舍尔(Frederick Mosher)认为:“责任很可能是行政——无论是公共行政还是私人行政——的词汇表中最重要的词语。”^⑤保罗·托马斯(Paul G. Thomas)认为:“责任(Accountability)总是公共行政

① [美]詹姆斯·W. 费斯勒、唐纳德·F. 凯特尔:《行政过程的政治:公共行政学新论(第2版)》,中国人民大学出版社2002年第1版,第429页。

② Robert Gregory:44; Accountability in Modern Government. B. Guy Peters, Jon Pierre. Handbook of Public Administration. SAGE Publications. 2003. pp. 557 - 558.

③ [美]威尔逊著:《国会政体》,商务印书馆1986年第1版,第156页。

④ Finer, Herman, 1941. Administrative Responsibility in Democratic Government. Public Administration Review, Vol. 1, No 4:335.

⑤ Mosher, Frederick. 1968. Democracy and the Public Service. New York: Oxford University Press. 7.

理论与实践的中心问题。”^①他认为,在一个民主国家,关键的责任关系存在于公民和公共机构官员之间(包括民选与任命的官员),以及民选政治家与任命的公务员之间。^② 责任能有效地防止行政自由裁量权的滥用,从而实现公共行政的基本目标。一些公共管理学学者将责任(accountability)等同于控制(control),例如,克伦格尔德(Klitgaard)提出了一个著名的公式: $C = M + D - A$,即腐败(corruption)等于垄断(monopoly)加自由裁量权(discretion)减去责任(accountability)。^③ 正如托马斯(Thomas)指出的:“防止可能的权力滥用是现代政府采用的众多责任安排和程序的最终目的……”^④ 责任同样也能确保政府的底线责任,确保公共管理者服从民主政治与公共行政的制度安排。在民主政体中,公共管理者不仅受其上级的监控,而且也受立法者和法院的监控;行政官员必须出现在立法委员会的面前,以解释他们的活动并回答由法院提出的投诉。“如果私人部门只有一条底线的话,那么,公共部门有好几条底线:对于高层行政官员、对于主要执行官、对于法院和最后对于公众的责任制。”^⑤

在当代民主政治与公共行政实践中,责任越来越成为中心概念,或者说,现代政府行政越来越回归民主的责任控制的轨道。这一回归的背景就是人们对日益扩大的“行政国家”的警惕。

20世纪以来,西方国家出现了从立法国家转变为“行政国家”的现象,即“行政国家”的兴起。在立法、司法、行政三权分立的国家权力格局中,政

① Paul G. Thomas: Section 13: Accountability: Introduction. B. Guy Peters, Jon Pierre. Handbook of Public Administration. SAGE Publications. 2003. p. 549.

② Paul G. Thomas: Section 13: Accountability: Introduction. B. Guy Peters, Jon Pierre. Handbook of Public Administration. SAGE Publications. 2003. p. 551.

③ Klitgaard, Robert (1997) 'Cleaning Up and Invigorating the Civil Service', Public Administration and Development, 17: 487 - 509.

④ Thomas, Paul G. (1998) 'The Changing Nature of Accountability', in B. Guy Peters and Donald Savoie (eds), Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms. Montreal and Kingston: Canadian Centre for Management Development/McGill-Queen's University Press: 348.

⑤ [美]詹姆斯·W. 费斯勒、唐纳德·F. 凯特尔:《行政过程的政治:公共行政学新论(第2版)》,中国人民大学出版社2002年第1版,第11页。

府的地位得到增强,政府的职能、权力和活动范围大大扩展。政府从立法机关和司法机关接受了越来越多的委任立法权和委任司法权,行政自由裁量权不断扩大,政府对国家经济和社会生活的干预不断深化。政府职权的扩张不可避免地与现代民主政治的基本制度,如权力分立与制衡制度、代议制度、普选制度等等相冲突,如何维持基本的权力分立与制衡的政治结构,就成为责任政府建设的主题。同时,随着政府职能与权力的扩展,政府组织结构日益复杂,公务人员数量不断增加,政府支出占国民生产总值的比重不断提高,使确保行政管理的有效性与负责性更为艰难。不断扩大的行政权力引起了人们的警惕,第二次世界大战后,人们开始认真关注使行政管理者承担民主责任这一问题。民主理论要求所有的公职人员,无论是选举产生还是未经选举产生的,都要对人民负责。美国学者肯尼思·F.沃伦(Kenneth F. Warren)认为:“公共机构雇员的民主负责制行为是合法的、依程序而进行的正当行为,它使公众授权及期望的目标得以有效实现。公共管理者的负责任的行政行为可以被概念化为合乎伦理的、有道德的、诚实的、合法的、考虑周全的以及富有成效的行为,目的在于本着为公众服务。”^①

对政府公务员的行为实施民主责任控制,主要的目的就是确保公务员的行为对人民负责,杜绝不负责任的行政行为。在实践中,可以将公共管理者的下列几种行为看作不负责任的行政行为:滥用行政裁量权;专横地、任性作决定;决策时完全不顾事实、不讲理智;行为与宪法和法律的规定背道而驰;违反业已确定的正当程序标准;超越法律许可的职权;不能在合理的期限内作为或作出反应;等等。肯尼思·F.沃伦认为:“滥用裁量权是所有不负责任的行政行为产生的根源”。^②罗森布鲁姆(David H. Rosenbloom)与克拉夫丘克(Robert S. Kravchuk)指出:“公共行政官员必须承担责任,因为他们工作中的许多因素都可能导致对公共利益的曲解、引发腐败与颠覆

① [美]肯尼思·F.沃伦:《政治体制中的行政法(第三版)》,中国人民大学出版社2005年第1版,第161页。

② [美]肯尼思·F.沃伦:《政治体制中的行政法(第三版)》,中国人民大学出版社2005年第1版,第161页。

破坏行为。”^①他们将公共行政官员侵害公众信任的要素归结为三个方面：曲解公共利益、腐败、颠覆破坏。容易导致公共行政官员曲解或误解公共利益的主要原因是：公共行政官员，尤其是处于较高层级、职责复杂且更多地由政治因素影响的工作岗位的官员，作为一个群体不能反映出国家整体人口的代表性，尤其是公共行政官员“中产阶级化”使之难以反映社会整体利益；专业分工也容易使公共行政官员对公共利益产生狭隘的理解，使他们强调自己所做事情的重要性，而忽略他人或其他事务；在行政官僚组织中，存在着官僚社会化的现象，行政机关倾向于发展一个官僚意识形态，并成为影响其工作行为的机制，如强调官僚业务活动中产生的实际正面利益，而刻意隐藏它们所耗费的成本，等等。世界范围内政府腐败现象出现的重要原因，就是由于公共行政官员手中掌握着其他人需要的资源分配权和政府福利分配权，这容易导致个别行政官员为满足个人私利而违背公众信任，而腐败则严重影响了政府行使公共职能的能力。

随着“行政国家”的出现，公共行政官员作为个体或一个集团，对公共政策的影响日益增强。公共行政官员作为公共利益的捍卫者、公共信任的维护者，存在着一个“谁来监督维护者”的问题。在人民既不能通过他们手中的选票，又不能通过他们选出的代表来替换政府常任文官时，怎样才能让行政系统遵循“民治”政府的理念呢？随着行政国家的发展，这一问题正逐渐成为世界各国公民与政府关注的焦点，也成为了现代公共管理的中心问题。当代公共行政学者对这一问题的回答就是：重新强化对政府的民主责任控制。

二、西方公共行政研究中“责任”概念的内涵及其演变

责任指人们应当对自己的行为负责。责任是社会成员对社会所承担的与自己的社会角色相适应的应为的行为以及对自己的实际行为承担一定后

^① [美]戴维·H. 罗森布鲁姆、罗伯特·S. 克拉夫丘克：《公共行政学：管理、政治和法律的途径》（第五版），中国人民大学出版社2002年第1版，第552页。

果的义务。而公共管理中的责任则意味着公职人员的职责。《布莱克维尔政治学百科全书》认为,“在政治活动和公共管理中,责任最通常、最直接的含义是指与某个特定的职位或机构相连的职责……这种责任意味着那些公职人员由于自己所担任的职务而必须履行一定的工作和职能。”^①英国宪法学家 A. H. Birch 则认为,责任(Responsibility)有三个含义:(1)“责任”一词通常用于描述行政向公共需求和公共观点变化负责的政府体制。(2)义务和道德责任。(3)用于表示对民选议会的部长责任(accountability of ministers),或政府的整体责任。^②

20 世纪 70 年代末以后,西方责任政府理论研究倾向于强调政府的说明责任(accountability),出现了从注重过错责任(responsibility)向注重说明责任(accountability)的转变。在西方公共行政与公共管理研究中,表示责任的词主要有两个:一个是 Responsibility,一个是 Accountability。在早期关于政府责任的研究中,一般用 Responsibility 一词表示责任。而近来,用 Accountability 表示责任的文献日益增多。20 世纪 70 年代末以后,公共管理学者越来越倾向于使用 accountability 这一概念。罗伯特·格瑞哥瑞(Robert Gregory)指出,20 世纪 80 年代和 90 年代出现的新公共管理运动倾向于聚焦 accountability 而不是 responsibility。^③可以说,当代西方公共行政研究中,发生了责任概念内涵的演变,即由 responsibility 概念向 accountability 概念的演变。

一般情况下,Responsibility 和 Accountability 两个词是同意的,都指责任,可以相互解释、互换使用。约翰·阿尔德(John Alder)认为,“Responsibility”有时可以与“Accountability”互换使用,两个词都有共同的含义,至少

① 邓正来主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社 1992 年版。第 652 页。

② A. H. Birch. Representative and Responsible Government. London: Unwin University Books. 1964: 17-21.

③ Robert Gregory: 44: Accountability in Modern Government. B. Guy Peters, Jon Pierre. Handbook of Public Administration. SAGE Publications. 2003. p. 564.

都包括如下类型的义务:解释、信息、承认、检查、赔偿和惩罚。^①但是,两个概念之间也有明显区别。罗伯特·格瑞哥瑞(Robert Gregory)指出,在普遍的用法上,Accountability和Responsibility两个词好像是同义的,但实际上不是;比较而言,Accountability是关于政治性和组织性的内部事务问题,而Responsibility经常是关于道德冲突、生与死的问题。^②琳达·德利昂(Linda deLeon)认为,尽管accountability和responsibility两个词表示同样的事情和意义,并且通过同义互用;但是,公共行政学的研究者总是区分它们之间的含义:Accountability通常指对个人行为的正式或非正式的外在控制系统,而responsibility则指通过人的信仰和感情对行为的内在控制。^③B.盖伊·彼得斯认为,职责(accountability)“指一个公共机构(或者可能是一个个人)对别的机构负有报告的法定义务来解释自己的行为。……因此,职责依赖于某个外在的机构,通常是有合法性的机构,来考察和评估官僚的作为。”^④而责任(responsibility)“除了对外部机构负有职责,官僚还必须遵守自己内部的、基于职业伦理和作为公共服务的公务员培训的行为规则。另外,公务员必须遵守法律,既包括关于如何执行公共政策的一般法律,也包括规定程序的特定的法律。”^⑤因而,Responsibility这一概念通常指道德责任、伦理责任;Accountability这一概念通常指民主责任、说明责任、管理责任。

新公共管理运动之后,accountability这一“责任”概念广泛使用。那么,accountability的内涵是什么呢?传统英文字典对“责任(accountability)”的

① John Alder. *General Principles of Constitutional and administrative Law* (Fourth Edition). Palgrave Macmillan. 2002:318.

② Robert Gregory:44; *Accountability in Modern Government*. B. Guy Peters, Jon Pierre. *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications. 2003. p. 558.

③ Linda deLeon. 45; *On Acting Responsibly in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility*, B. Guy Peters, Jon Pierre. *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications. 2003. p. 569.

④ [美]B.盖伊·彼得斯:《官僚政治》(第五版),中国人民大学出版社2006年第1版,第313页。

⑤ [美]B.盖伊·彼得斯:《官僚政治》(第五版),中国人民大学出版社2006年第1版,第313页。