



当代浙江学术文库
DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

政府绩效问责的制度逻辑

王柳 著

ZHENGFU JIXIAO WENZHE DE ZHIDU LUOJI

当前的行政问责越来越呈现出固有的局限，也缺少针对「不作为」官员的有效责任追究。在这样的背景下，本书讨论绩效问责，即，要求政府及其部门对工作绩效进行信息披露、解释说明和合法性证明，并让他们就不良绩效问题承担相应后果。

基于「信息披露—审议讨论—结果承担」的问责概念，以问责效用的三个维度（权力控制、民主价值和绩效持续改进）为框架，本书分析绩效评估服务公共行政责任的过程及动因，归纳两者互动的逻辑，并提炼绩效问责的制度类型及其结构功能。然后，以走在全国前列的杭州市政府绩效评估为例，分析中国地方政府绩效评估所蕴含的问责功能及其成效，并提出相应的优化建议。



中国社会科学出版社



当代浙江学术文库
DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

政府绩效问责的制度逻辑

王柳著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效问责的制度逻辑 / 王柳著. —北京: 中国社会科学出版社,
2017.4 (2018.6 重印)

(当代浙江学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0304 - 0

I. ①政… II. ①王… III. ①国家行政机关—行政管理—责任制—
研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 099078 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 田 文
责任校对 张爱华
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 4 月第 1 版
印 次 2018 年 6 月第 2 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 299 千字
定 价 59.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

序

王柳教授的专著《政府绩效问责的制度逻辑》即将出版，这本书是她多年从事绩效问责研究的成果，凝聚着她的智慧与辛劳，我不仅为之感到欣慰，也感到一种成就感。王柳是我的硕士研究生与博士研究生，从2004年开始攻读硕士学位，学位论文就是绩效管理研究，期间她参与了我主持的国家社科基金项目“责任政府与行政问责制研究”，开始涉及问责制研究。后来继续在职攻读博士学位，研究问题从绩效管理发展到绩效问责。因此，王柳完成这部专著的学术积累前后应有十多年，可谓十年磨一剑。

王柳教授是我的学术团队的重要成员。近十年来，我们团队除了完成国家社科基金项目“责任政府与行政问责制研究”，还完成了两项国家社科基金重大项目，研究的议题可抽象为“权力法治”，主要研究两个重大理论问题，一是如何让公共权力成为保障公民权益的公器，二是如何防止公共权力被滥用而侵犯公民的权益。王柳研究的绩效问责正是我们团队构建的权力法治理论体系中的重要组织部分。

问责制的推行是当代中国政治生活中的一个重要现象，然而，表现为事故（事件）追责的官员问责越来越呈现出固有的局限，产生制度虚置的困境，官员问责的现象越来越多，但并没有显著提升政府的绩效。在这样的背景下，本书提出要对政府绩效进行问责，让政府及其部门就不良绩效问题承担相应的责任。研究基于“信息披露—审议讨论—结果承担”的问责分析框架，以问责效用的三个维度（权力控制、民主价值和绩效持续改进）为分析视角，研究绩效评估服务公共行政责任的过程及动因，分析两者互动的逻辑，并从理论上提炼绩效问责的制度类型及其结构功能。

王柳教授的研究发现，问责承载着实现权力控制、民主价值和绩效持续提升的期待，三者之间相互交织，任何一个问责制度都位于这三个向度

所构筑的问责制“立方”的立体坐标轴之上，都不同程度地发挥这些功能，只是在各个向度上有不同的赋值。绩效问责就是位于这个问责制“立方”之中的一种问责方式，在不同的公共行政发展时期，经历了科学管理范式下的合规性控制向分权治理背景下结果问责的演变，并因治理环境的快速变迁和治理结构的多元开放，呈现出向参与导向绩效问责的发展趋势。在这个过程中，绩效评估发展出目标导向和参与导向的两种路径，而相应的绩效问责也不同程度地服务等级控制、绩效改进和民主回应。因此，绩效问责是一个包含着不同问责体系的制度群，治理环境、公共行政责任属性与绩效评估方法之间的互动决定了制度的特性和功能，而国家和社会关系的变化所导致的权威的转移则是绩效问责制度演进的本质动因。

基于近距离观察与案例研究是我们学术团队重要的研究方法，王柳教授在绩效问责研究过程中对杭州综合考评进行了深入地观察与分析。杭州综合考评是中国地方政府绩效评估实践的典范，它经历了由传统的目标责任制考核向多元的现代评估方法、由单一封闭的政府组织内部考核模式向开放的现代绩效管理体系转变的发展过程。我有幸从2000年开始参与杭州综合考评的相关制度建设，也深度观察了绩效评估在地方的生动实践。研究表明，杭州多年的绩效管理探索萌发着绩效问责的实践，近年来，传统惩戒性质的结果控制式问责逐渐隐退，表现为绩效整改的积极问责开始出现。

王柳教授对绩效问责的研究在一定意义上开启一个新的研究领域，与我的另一位博士生谷志军（深圳大学副教授）开展的决策问责研究形成了分工互补的理论创新，扩展并深化细化了问责制研究的研究视野，具有重要的理论价值。



浙江大学公共管理学院教授、博士生导师
浙江大学中国地方政府创新研究中心主任

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 研究背景与研究意义	(1)
一 事故(事件)问责的局限	(1)
二 治庸治懒的紧迫性	(2)
三 政府绩效问责研究的意义	(3)
第二节 核心概念界定	(4)
一 问责(accountability)	(4)
二 政府绩效评估(government performance measurement)	(11)
三 政府绩效问责(performance-based accountability)	(13)
第三节 研究设计	(16)
一 研究思路	(16)
二 研究内容	(16)
三 研究方法	(17)
第二章 问责、绩效评估与绩效问责:文献综述	(20)
第一节 问责研究的基本问题及发展	(20)
一 多维的问责含义	(20)
二 交叠的问责方式	(22)
三 问责的困境	(24)
四 问责研究方法和内容的新发展	(26)
五 国内问责研究	(28)
第二节 争议中的政府绩效问责研究	(30)
一 绩效评估的兴起与功能	(30)
二 绩效评估的问责功能及其积极意义	(32)
三 对绩效评估问责功能的质疑和反思	(36)

第三节 起步中的国内政府绩效问责研究	(41)
一 绩效评估的兴起与发展	(41)
二 绩效评估对行政问责的意义	(42)
三 绩效问责的问题与建议	(44)
四 绩效问责的经验研究	(46)
第四节 简要的述评	(47)
 第三章 理解问责的三个视角	(50)
第一节 实现权力控制的问责	(50)
一 扩张的行政权力	(50)
二 合规性控制与等级问责	(51)
第二节 实现民主价值的问责	(52)
一 选举与民主问责	(52)
二 公民参与与民主问责	(54)
第三节 实现绩效持续改进的问责	(55)
一 绩效改进视角下问责的特点	(55)
二 绩效改进视角下问责的机理	(57)
第四节 三个视角的相互关系及内在张力	(58)
一 控制、民主、绩效视角下的问责	(58)
二 三个视角的内在张力	(59)
第五节 小结	(62)
 第四章 治理复杂性中的政府绩效问责:演化逻辑与结构功能	(64)
第一节 公共行政发展中的绩效问责	(64)
一 绩效问责:从合规控制向结果导向的转变	(64)
二 结果导向绩效问责的当代困境	(67)
三 新的公共行政责任观与参与式绩效问责的兴起	(69)
四 绩效问责制度演化的本质动因	(72)
第二节 绩效问责的两种路径及其结构功能	(72)
一 绩效评估的目标导向与参与导向	(72)
二 目标导向下绩效问责的结构功能	(75)
三 参与导向下绩效问责的结构功能	(78)

第三节 治理复杂性与绩效问责	(82)
一 快速变迁的治理环境与绩效问责的模式选择	(83)
二 多主体的治理结构与责任的归因困境	(84)
三 多价值的绩效问责平衡	(85)
第四节 小结	(87)
 第五章 政府绩效问责的运行与成效:基于杭州市政府	
绩效评估的实践	(88)
第一节 个案选择与度量方法	(88)
一 个案选择的说明	(88)
二 度量方法与案例展开的基本思路	(90)
第二节 绩效问责之绩效信息的产生:杭州市政府	
绩效评估的采用(adoption)	(91)
一 杭州综合考评的演化	(93)
二 目标责任制考核的精细化	(95)
三 社会评价的精细化	(108)
四 小结	(119)
第三节 绩效问责之绩效信息的使用:杭州市政府	
绩效评估的落实(implementation)	(122)
一 考评结果的评定:不断扩大的正激励	(122)
二 考评结果的运用:明暗两条线	(127)
三 小结	(131)
第四节 政府绩效问责的特点与成效	(133)
一 评估权的分析	(133)
二 绩效问责的成效分析	(135)
第五节 小结	(176)
 第六章 有效政府绩效问责的优化路径	(177)
第一节 提高绩效评估体系的整合度	(177)
第二节 完善绩效数据分析和沟通	(180)
第三节 设计合适的激励导向和结构	(183)
第四节 落实绩效问责中的公民权	(185)

第七章 总结与延伸讨论	(189)
第一节 研究结论	(189)
第二节 可能的创新	(191)
第三节 延伸讨论	(191)
参考文献	(193)

第一章 绪论

第一节 研究背景与研究意义

一 事故（事件）问责的局限

问责是当代中国政治生活中的一个重要现象，表现出组织处理、行政处分、党纪政纪处分或者司法处理等多种形式。2009年7月13日中办国办印发《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，标志着我国在制度层面上努力完善责任追究、纪律追究、法律追究三大机制。2016年7月，中共中央印发《中国共产党问责条例》，使问责制从“暂行规定”上升到了“条例”的权威高度，并抓住党员领导干部这个关键少数，使权责对等原则得到了党内法规的严格规范。问责已经成为从严治党、整肃吏治的常态机制，建设符合中国国情的问责体系，进一步强化对权力的制约监督，已经成为我国政治体制改革的重要议题。

对重大责任事故和产生严重影响的群体性事件的事后责任追究是我国官员问责的主要表现方式。^①重大事故（事件）因损失巨大，影响恶劣，社会关注度高，通常由上级主动启动问责并主导整个过程，自上而下高效率地实施对下级的问责。然而，事故（事件）结果的单一性与事件原因的复杂性之间存在矛盾，责任的归因和认定科学性不足；回应民意的即时性与制度化问责的程序性之间存在张力，汹涌的舆情对追责形成倒逼之势，问责过程存在牺牲程序、逾越程序的可能，并进一步强化上级党政机关在问责中的主导地位；惩戒性质的问责以高强度的回应姿态，强化事后

^① 《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第五条规定七种问责情形，其中有四条明确与重大事故（事件）或群体性事件相关，而且七种情形基本上都附加了诸如“造成重大损失或恶劣影响”等法定处罚情节。

的责任追究和人员处分，而忽视基于问题反思的制度优化和职责改进。有人认为，在分权的威权体制（regionally decentralized authoritarianism）下，这样的问责构成了中央政府为降低执政的社会风险而设置的激励结构，具有维系政权合法性和稳定性的功能（周杰，2013）。它以非制度化人事控制的形式服务于中央对地方的控制，对维护党和国家统一、完成超大社会的治理具有重大意义，因此，受路径依赖影响，缺乏行政问责制度化的动力（魏云，2011）。

然而，不可否认的是，当代中国政治产生了越来越多地与问责相关的现象，却也引发对政府责任越来越多的争议和遗憾：虚置的问责，实质的复出；官员问责的现象越来越多，但失责行为依然出现。问责法治缺失、问责主体单一、问责客体模糊、问责范围不明、问责程序不完善等诸多问责制问题不同程度地呈现在事故（事件）问责的过程中，并因事故（事件）问责的性质而进一步并放大。换言之，关于问责的规章制度和手段机制越来越多，但叠床架屋的问责制度并没有必然地带来负责任的政府，这是个显而易见的问责困境。

二 治庸治懒的紧迫性

在2015年的全国两会上，政府工作报告首次提及治理庸官懒政问题，强调要对为官不为、懒政怠政公开曝光，坚决追究责任。此后，李克强总理在不同场合反复强调治理庸政懒政的态度和决心。由此表明，治庸治懒将走向常态化。懒政庸政怠政是对“勤政、务实、清廉、高效”的服务型政府目标的偏离，不仅阻碍改革的进一步深化，影响改革的效率，而且也会降低政府的公信力。党的十八届三中全会将完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，确立为全面深化改革的总目标。总书记强调，必须适应国家现代化总进程，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，提高国家机构履职能力，提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力，国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现。要实现国家治理体系与治理能力的现代化，必须

治理庸官懒政，治庸治懒意义重大，急不可待。懒政表现为怠于完成既定的职责和任务，未完成该完成的任务以及当为不为，导致行政效率低下。因此，懒政就是绩效不佳的根源，绩效不佳是怠政的结果。然而，当前行政问责对这种无为或者不积极作为的责任认定和追究是不充分的，仅仅区分责任有没有落实，而没有区分责任有没有很好地落实，过于强调有错问责，而忽视无为问责。然而，如果依旧以惩戒错误的视角对绩效不佳的责任予以追责，则可能激发干部的保守行为，从而影响改革创新积极性和活力。这也是李克强总理在2016年3月5日政府工作报告中提到的“健全激励机制和容错纠错机制，给改革创新者撑腰鼓劲，让广大干部愿干事、敢干事、能干成事”的重要背景。总之，治庸治懒迫在眉睫，然而治理方式需要进一步探索。

三 政府绩效问责研究的意义

责任与绩效是政府管理的双重追求。近年来，党中央、国务院高度重视政府绩效评估和行政问责制，把开展绩效评估、推进行政问责作为加强政府自身建设、推进政府管理创新的重要途径。党的十七大报告指出，要抓紧制订行政管理体制改革总体方案，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制，要健全政府职责体系，这为新时期我国行政体制改革明确了方向。2007年2月，国务院召开深化行政管理体制改革联席会议，提出行政管理体制改革的五项基本任务：转变政府职能、推进依法行政、推进行政审批制度改革、开展政府绩效评估、推进行政问责制。党的十八大报告指出，要创新行政管理方式，提高政府公信力、执行力，推进政府绩效管理。党的十八届三中全会明确提出，严格绩效管理，突出责任落实，确保权责一致。这是以绩效管理推动责任政府建设的现实要求。

制度服务于其目标不是靠其单独地得到遵守，而靠其形成相互支持的规则群（柯武刚、史漫飞，2003：162）。问责制和绩效评估作为行政管理体制改革的重要内容，不应该孤立存在，而应相互联系，不是单独产生作用，而是要与其他改革措施相互作用、相互配合。在中国，绩效评估不仅以其技术性而具备科学理性，还有政治理性和社会理性，承载了提高政

府治理能力、寻求变革的重任，具有推进责任政府建设的战略价值和发展空间。绩效评估对责任政府建设的意义及其蕴含的问责理念已是较为普遍的共识。

那么，作为问责工具的绩效评估反映了怎样的问责理念？发挥了怎样的问责功能？具有怎样的制度特征？适用空间和条件又是什么？探索一条通过绩效评估提高政府责任性的绩效问责道路具有重要的理论和现实意义。

第一，深化问责制分类研究。问责制是一个包含了多种价值取向和多元类型的复合制度群，不同类型的问责效果，需要不同的问责机制予以实现，而不同的问责机制有其特定的适用范围，不能相互替代，更不能期望用一个问责机制实现所有的问责目标。当前中国问责制研究过于笼统和泛化，未对具体的问责机制做类型分析，本研究从非财政的、结果导向的绩效问责角度，尝试问责的分类研究。

第二，推进绩效评估价值理性的探索。政府绩效管理是政治理性与技术理性的统一体，但目前我国学术界在该领域的研究存在明显的重技术理性而轻政治理性的倾向（陈天祥，2011）。本研究基于问责的政治性，对绩效评估和民主治理的关系进行理论的回应和推进。

第三，化解当前行政问责的弊端。推动突发事件后撞击式反应的和媒体舆论倒逼的问责模式，发展为基于政府管理绩效的常态化、制度化的问责模式，真正建立以行政管理过程及结果为中心的责任追究制度，完善政府及干部的激励约束机制，并为当前“为官不为”的庸政懒政问题提供有效的治理手段。

第二节 核心概念界定

一 问责（accountability）

进入大众视野的问责话题始于2003年“非典”时期的高官问责，问责首先是一个实践性的概念，表现为组织处理、行政处分、党纪政纪处分或者司法处理等形式。责任追究的具体方式有多种表现，可单独使用，也可合并使用，彼此的边界也不清晰，尤其是除司法处理之外的其他几种形

式,诸如停职、辞职、免职、降职等具体问责方式都会出现在各种问责规定中。^①而且,这些与干部人事制度密切关联的问责现象,多基于行为结果,呈现个案化、个性化的特点,制度的整体推动比较缓慢。

问责研究的兴起具有明显的现实指向,是对特定实践问题的反思(谷志军、王柳,2013)。在理论研究上,对问责的界定没有形成一个统一的概念,仅“行政问责”这个概念,就有“高官问责”“官员问责”“政府问责”“领导干部问责”等多种表述。而且,在问责的内涵界定上,主要围绕“问责客体、问责主体、问责内容、问责方式”等要素展开。然而,这些要素只是提供了一个静态的描述,一方面,无法显示问责的过程和机理,这是问责研究亟须突破的重要方面;另一方面,这种罗列的方式容易因列举不完整而导致概念的碎片化。因此,当国内理论界对“问责指的就是对权力行使中的不当和失责行为进行责任追究”这样的判断已经达成共识的情况下,却缺少一个指向明确的分析性的问责概念框架。

国外问责制研究也面临着因概念不明确而导致的研究可积累性、可通约性不强的问题(Schillemans & Bovens, 2011: 3)。研究者发现对不同的人群,问责可以有不同的含义(Behn, 2001: 3—6; Dubnick, 2005),有一些学者很松散地使用问责概念,而一些则给出了更为狭隘的定义。不连贯的问责研究对话的结果就是使问责成为一个过度扩展的概念,代表一个一般意义上的术语,表示让行使权力的机构负责的机制(Mulgan, 2000a)。^②因此,本研究的起点是构建一个可分析的问责概念框架。

在关于问责的认知中,Bovens(2005: 183—189)提供了一个清晰的分类框架。他区分了作为符号(an icon)的问责、作为制度安排(an institutional arrangement)的问责、作为承担过错责任(a scheme for bla-

① 《中国共产党问责条例》规定,对党的领导干部的问责方式包括:通报、诫勉、组织调整或者组织处理、法律处分,其中,组织调整或者组织处理包括停职检查、调整职务、责令辞职、降职、免职等。《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》规定,对党政领导干部实行问责的方式分为:责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职。《中国共产党纪律处分条例》规定,对党员的纪律处分有五种:警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍。《中华人民共和国公务员法》和《中华人民共和国行政监察法》规定,行政处分有六种:警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。违反《干部任用条例》《组织人事干部行为若干准则》等有关规定的组织处理主要有批评教育、通报批评、调离、降职、责令辞职、免职等形式。

② 国外问责研究详见下文的文献综述。

ming) 的问责。

作为符号的问责是概念过度扩展的结果,指的是问责在现代政治叙事中承载了公正和公平治理的强烈承诺,成为了一种修辞的工具,一些定义松散的政治活动所欲之物的同义词,如透明、平等、民主、效率和正直,由此也导致问责这个概念对分析问题很少有帮助。于是,学者呼吁要拯救(salvation)问责概念(Dubnick, 2002),要从修辞意义上的分析转向更加描述性的分析(Bovens, 2005: 183—184)。因此,问责不能仅仅是一个政治口号,而是指给予报告(account-giving)的制度化实践,这就是作为制度安排的问责的第二个角度。问责被界定为一种社会关系,其中行动主体感到有义务向一些重要的行动主体解释他(她)的行为,并证实他(她)的行为的合法性。此外,在现代公共管理中,问责是一个当出现不好的状况时实施责备的重要机制,这就是作为承担过错责任的问责,负有责任意味着必须接受责备。事实上,作为承担过错责任的问责可以视为第二种问责角度中的最后一个环节,即,行动主体承担相应的后果,只不过作为承担过错责任的问责主要聚焦于负面性的后果承担方式。

本书借鉴 Bovens (2005: 183—189) 区分的第二类问责研究视角,即将问责理解为一种发生在行动主体与讨论、判定其过去行为及责任的审议场所(forum)之间的制度化的社会关系或者机制。所谓问责,就是一种给予报告(account-giving)的制度化机制(图 1.1)。一方是需要提供信息或者解释的行动主体,即问责对象,可以是个体,如,官员、公务人员,也可以是组织,如,政府部门;另一方是接受这些信息,并作出责任判断的审议场所(forum),即问责主体,可以是一个具体的人,如,上级、记者,也可以是组织,如,议会、法院,或者审计办公室,甚至可以指虚拟的实体,如大众(Bovens, 2007)。

呈现行为信息的行动主体和审议场所之间的互动关系以正式的授权关系为前提,审议场所有正式的权威,拥有获取信息的权利、实施判断的义务和对不满意行为施以制裁的可能性,而且行动主体也感到有义务必须向审议场所提供行为及其绩效的信息。这个正式关系的特征区分了政府与其他主体之间的各种信息沟通行为(Schillemans, 2008)。

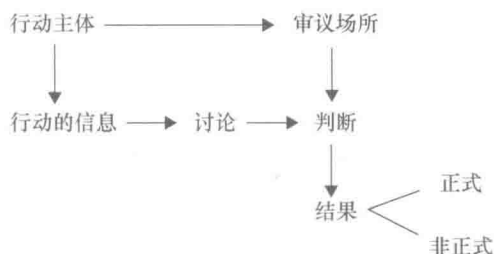


图 1.1 作为一种社会关系的问责模型

资料来源：Bovens（2007）。

因此，问责蕴含着一种基本的理念，即，问责与公开、透明相关，与公共组织外部的主体辨别、质疑公共组织行为的可能性相关。行动主体与审议场所的关系及给予信息的过程至少包含三个要素或阶段（Bovens，2007）：

一是信息阶段（inform），行动主体向审议场所报告其行为，并提供各种大量的数据，包括行为结果、财政指标或者程序问题。^①

二是讨论阶段（debate），审议场所质疑行动主体所提供信息的充足性或者行为的合法性，行动主体则回应这些质疑，并予以辩解，提供行为正当性的理由。讨论阶段可以采取多种形式，从正式的年度工作评估或者议会辩论，到一个简单的对话；讨论在强度上也有很多变化，可以只涉及行为细节，也可以围绕政策制定的原则；可以进行单边对话，几乎不给问责双方就任务是否完成及是否进步表达观点的机会，也可以允许责任双方分享观点，开展充分的交流（Brandsma & Schillemans，2013）。

三是结果承担阶段（judge and consequences），审议场所对行动主体的行为给出最后的判断，并让行动主体承担相应的后果。行动主体承担问责后果的方式有正式和非正式之分，也有积极和消极之别，尽管消极的惩戒更普遍。正式的方式包括否决或修订政策、收紧规制、罚款、解除管理职责，甚至对组织的终止。从法律和制度设计的角度看，审议主体必须拥

^① Behn（2001：6—10）认为，传统的问责概念包含着对正式规则和程序的遵从，体现政府的财政责任（accountability for finances）和公平责任（accountability for fairness），反映政府完成任务的方式，然而，需要进一步发展绩效责任（accountability for performance），反映政府完成任务的实际成效。这里采用他确立的对政府责任的三维区分。

有充分的调查权和制裁权以实现控制的目标，尤其在委托代理关系的视角下，这种强制性的制裁不可或缺。非正式的结果承担方式包括公开道歉、蒙羞、公开揭短等，这些结果承担方式可能与正式的制裁方式相伴而行，也可能在缺少其他强制性方式的情况下单独实施。在问责的制裁阶段所采取的行为方式会形成一种制裁阶梯（ladder-of-sanction）的方式，从低调的或非正式的从轻处理方式到严厉的措施（胡德等，2009：56）。但是，严厉的制裁方式不一定比弱的形式更具有影响力。严厉的制裁可能产生预期外的负面影响，比如激发行为主体防御性的反应，而相对弱的制裁方式有时也会给组织带来巨大的影响，如声誉的破坏和职业生涯的损害。而且，非正式制裁和正式制裁之间有信息交流渠道，公开可以为正式制裁提供“火警式”的监管信息，并激活严厉的制裁。因此，非正式制裁方式的意义在于结果的公开，无论是面向委托代理等级链上端的公开，还是面向大众的公开。在 Bovens（2007）看来，制裁行为也不一定由审议场所直接实施，如，审计部门能够发现权力运行中涉及违法的问题，但却没有实施法律制裁的正式权威。^①

三阶段的问责概念主要是一个启发式的框架，帮助研究者分析真实世界中凌乱的问责现状（Brandsma & Schillemans, 2013）。事实上，真实世界的问责会偏离这个简洁而有序的模型，三个阶段的界限不是这么明显，可能会同时发生，或以逆序的方式出现，或者跳过其中一个阶段。比如，在等级问责中，有两个对问责很关键的要素：上级了解下级行为的程度（信息阶段），以及上级对下级提供的激励约束（结果承担阶段），而讨论阶段通常不显著，因为“最终是上级的偏好才有决定意义”（Brandsma & Schillemans, 2013）。通常我们在描述问责实践时必须回答问责的现象是否存在，然而，“问责”这个概念却缺少这么一个二元核心的定义特征（a core of binary “defining characteristics”）来判断这个是与否的问题，它是一个持续变量，在不同程度都能看到问责的现象（Schedler, 1999：17）。信息、讨论和结果承担这三个问责阶段在现实政治生活中都是存在的，只是三个阶段有变化的组合和重点，因此，即使缺少其中的一个或两个阶段，我们仍旧可以合法地判定问责行为。问责不是一个一般传统意义上（classical）的概念，呈现出永恒

^① 《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》中对问责建议机关和问责决定机关的区分，指的就是这种情况。