



光明学术文库
GUANGMING ACADEMIC SERIES



赵 蕾 / 著

政府官员 问责制度研究

——基于中国内地和香港的比较分析

THE RESEARCH ON THE OFFI-
CIALS ACCOUNTABILITY SYSTEM

THE COMPARATIVE STUDY BASING ON CHINESE
INLAND AND HONG KONG



光明日报出版社



光明学术文库
GUANGMING ACADEMIC SERIES

赵 蕾 / 著

政府官员 问责制度研究

——基于中国内地和香港的比较分析

 **T**HE RESEARCH ON THE OFFICIALS ACCOUNTABILITY SYSTEM
THE COMPARATIVE STUDY BASING ON CHINESE
INLAND AND HONG KONG

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府官员问责制度研究:基于中国内地和香港的比较分析/赵蕾著. —北京:光明日报出版社,2012.4
(光明学术文库)

ISBN 978-7-5112-2020-2

I. ①政… II. ①赵… III. ①行政管理—责任制—对比研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 246355 号

政府官员问责制度研究:基于中国内地和香港的比较分析

著 者: 赵 蕾

出版人: 朱 庆

终审人: 孙献涛

责任编辑: 祝 菲 邓茗文

责任校对: 傅泉泽

封面设计: 小宝工作室

责任印制: 曹 诤

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078241 (咨询), 67078945 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbbs@gmw.cn, dengmingwen@gmw.cn

法律顾问: 北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系调换

开 本: 690×975 毫米 1/16

字 数: 225 千字

印 张: 12.25

版 次: 2012 年 4 月第 1 版

印 次: 2012 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-2020-2

定 价: 32.00 元

版权所有 翻印必究

本书由上海大学经济学院资助出版



序 言

官员问责是近年来在中国内地广泛兴起的一种政治现象和改革趋势。自2003年春以来,官员问责经历了一个由浅入深、由改革风暴到制度建设的发展过程,并日益成为我国政府改革的核心课题之一。官员问责制度理论研究的深入,有助于我们重新认识公共行政的责任诉求,并进一步探寻政治发展中的民主价值。同为政府官员问责制度,内地与香港的产生背景和机制不同,各自面临不同的改革诉求与发展困境。本书作者能够选取这一独特视角,对问责制度进行比较研究,确实具有一定的理论价值和启发意义。

本书在宏观框架上可以分为政府官员问责制度的一般研究、比较研究和借鉴反思三个部分:第一部分作为比较研究的基础和铺垫,对问责制度进行了一般意义上的理论梳理和逻辑分析,理清了“政府责任——行政问责制度——官员问责制度”三者之间“内涵——实现机制——核心机制”的内在逻辑链条,之后对政府责任的内涵、分类和现实困惑,以及作为政府责任实现机制的问责制度,进行了一般意义上的基本内涵、价值原则和通用程序等方面的分析和阐释。

第二部分为本书的主体部分,是对中国内地和香港两地的官员问责制度进行多维度多层面的比较研究,包括:首先,从制度设计思路的角度进行比较,认为中国内地的官员问责制度倾向于本土发展模式,而香港主要官员问责制度倾向于对西方部长制的移植和改良;第二,从制度构成要素的角度进行比较,认为中国内地与香港的官员问责制度在主体上基本遵循了一般性的共识,但在问责客体的界定和问责运行机制的设计上存在着较大的差异,并且分别面临着不同的制度缺陷与发展困惑;第三,从制度价值的角度进行比较,认为除一般性的诱因之外,对于中国内地和香港两个处于不同发展阶段的社会形态而言,问责制度势必会产生不同的现实意义,即对于中国内地而言,问责制度的主要



价值在于重塑行政文化和深化干部人事管理制度,而对于香港而言,问责制度的改革价值更多地体现了彼时彼地的利益制衡与政治诉求;第四,从制度发展要素的角度进行比较,作者选取了制度基础、政党政治、公民参与、社会承受能力和改革预期等官员问责制度的关键性发展要素作为分析基点,探讨了不同的发展要素对两地问责制度构建产生的制约或推进作用;第五,从制度构建模式的角度进行比较,并进一步从决策方式层面将中国内地和香港问责制度的产生分别归类为危机决策和常规决策,从改革波及制度的数量与规模层面将两地问责制度分别归类为单项制度推进与制度体系的配套变革,从改革性质的层面将两地的问责制度分别归类为以行政管理体制层面为主的改革和以政制层面为主的改革。

第三部分是在比较分析基础上的反思与借鉴,通过上述系统分析和多维比较,本书在结语部分提出了两地构建高官问责制度的反思与借鉴,即首先,政治与社会的稳定是政治发展的基本保障;其次,改革成功的关键在于恰当地选择改革的切入点,进而理性设计适宜本土发展环境的改革战略;第三,在推进改革的进程中,应最大限度地考虑到相关配套制度的系统化改革与共同推进。

本书作者赵蕾博士对于问责制度的关注由来已久,从硕士研究生至今已八年有余,对于该课题的持续性研究实属难能可贵。此外,赵蕾也是我带的第一个女博士生,很有学术灵气,聪慧勤勉,成果可嘉。她在硕士研究生期间,就发表过十余篇论文。博士研究生阶段,曾列入厦门大学研究生年度成果排行榜。多年来,我的科研方向定位在政府绩效管理、政府比较和发展。政府绩效评估为政府问责提供操作性的依据,作为一种方法,比较和发展为政府问责的深化展现了空间,可以说,政府问责这个选题,像一条纽带把我的两个研究方向联系在一起。

本书是在作者博士学位论文基础上修改、整理完成的。为了搜集相关资料,作者进行了大量调查研究,尤其是书中有关香港主要官员问责制度的相关文献,更是作者多次亲赴香港,通过与香港特别行政区立法会、香港中文大学、香港大学等多处机构及学者的沟通交流所获取的一手资料。相信这样一本专著,对于两地官员问责制度的比较研究和发展模式定能体现出其独特的贡献和价值。

卓 越

2010年10月8日



CONTENTS 目 录

第 1 章 导 论 / 1

- 1.1 相关范畴界定 / 1
- 1.2 学界研究现状 / 7
- 1.3 题义价值论证 / 10

第 2 章 问责制与政府责任的实现逻辑 / 12

- 2.1 理解政府责任 / 12
- 2.2 行政问责：政府责任的实现机制 / 19
- 2.3 官员问责：行政问责的核心机制 / 25

第 3 章 问责制度设计思路的比较：本土自创与模仿移植 / 34

- 3.1 制度设计的两种思路 / 34
- 3.2 内地：基于本土发展的制度创设 / 40
- 3.3 香港：西方问责制度的移植和改造 / 48

第 4 章 问责制度构成要素的比较：主体、客体与运行机制 / 56

- 4.1 问责主、客体的共识与差异 / 56
- 4.2 问责运行机制的比较 / 61
- 4.3 共同的缺陷与不同的困惑 / 69

第 5 章 问责制度现实价值的比较：一般诱因与特殊诉求 / 77

- 5.1 问责制度的一般诱因 / 77



5.2	内地官员问责制度：重塑行政文化与干部人事改革	/ 84
5.3	香港特别行政区主要官员问责制度：利益平衡与政治诉求	/ 90
第6章	问责制度发展要素的比较：积极推进与消极制约	/ 96
6.1	政党政治发展的支持性作用	/ 96
6.2	公民参与意识的推动作用	/ 100
6.3	社会承受能力的制约作用	/ 106
6.4	改革预期的限定作用	/ 110
第7章	问责制度构建模式的比较：发生、改进与定位	/ 116
7.1	发生模式：危机决策与常规决策	/ 116
7.2	改进模式：单项规则与制度体系	/ 126
7.3	性质定位：行政改革与政制改革	/ 133
第8章	结束语：比较之下的反思与借鉴	/ 141
8.1	稳定是一切改革的保障	/ 141
8.2	改革战略与切入点的选择	/ 143
8.3	体系化的制度设计与改进	/ 146
附录		/ 149
附录1	香港特别行政区政府主要官员问责制新架构	/ 149
附录2	香港特别行政区《问责制主要官员守则》	/ 150
附录3	《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》	/ 159
附录4	《深圳市人民政府部门行政首长问责暂行办法》	/ 163
附录5	香港特别行政区主要官员问责制实施前民意调查结果	/ 168
附录6	香港公众对管治表现的评价 (2003年至2005年调查结果)	/ 171

参考文献	/ 175
------	-------

后记	/ 185
----	-------



第 1 章

导 论

政府官员问责制度的研究对于公共行政的发展意义日益凸显，其完善与构建有助于我们从另一个角度重新认识公共行政的责任诉求。目前，问责制正在引起学界越来越多的关注，对于官员问责制度的研究在理论深度和广度，以及研究方法上都取得了很大的进展。而对其进行更加深入、系统且多角度的比较研究，已经成为进一步推动官员问责制度理论发展和现实构建的必经之途。

1.1 相关范畴界定

关于政府官员问责制度这一研究主题的几个核心概念的内涵界定，本书将在后面的论述中一一进行详细的阐释，在此处，需要重点强调的是，在本书所有的研究语境中，“政府官员”、“问责制度”，以及“比较研究”这几个核心概念在范畴上的界定。

1.1.1 政府官员

政府官员是本研究课题的核心概念之一，每一个行政组织或机构中必定存在一个或多个领导集团，其成员往往居于高位并承担主要责任，这些人通常被称为“行政首长”、“主要官员”、“领导干部”等，其最突出的身份特征就是手中握有“重要权力”，并承担“重大责任”。所以通常而言，他们首先应是问责与监督的重点，因为他们握有相对重要且集中的公共权力，所以权力腐败、权力寻租以及权力滥用的可能性更大；同时他们又是问责与监督的难点，因为他们的特殊身份与权力地位，对其进行问责往往缺乏足够的制度支持和权力保障，监督起来非常困难。

在本书所有的研究语境中，“官员”这一名词在范畴上的界定包括如下三个方面：

首先，本书中所使用的“官员”这一称谓，在内涵上等同于“行政官



员”，即本书所研究的对象只包括行政组织（政府）中的官员，而不包括其他公共组织和国有企业的官员。

其次，本书在研究重点上偏向于行政组织（政府）内部权力结构中的高层官员和主要官员。进一步而言，由于政府（行政）官员和高层官员之间，目前尚缺乏统一的法律界定和理论共识，加之对二者的问责在很多方面存在共性和趋同，因此本书中除特殊强调之外，多数语境未将官员和高层官员进行专门区分，但在实质的研究重点上倾向于对高层官员的问责制度研究。

最后，本书在研究过程中对于相似概念的范畴采取了模糊界定的态度。鉴于目前学界的研究基础，以及作者的研究能力等多方面的限制，在研究过程中，本书对政府官员、主要官员、高层官员（高官）、行政首长、（主要）领导干部、“一把手”等改革进程中出现的大量意义相近的概念和名词，在大多数语境下对其中的部分概念进行通用，而没有进行专门和特别明确地区区分界定，并认为这种研究态度和思维方式不会对本书的研究结论造成实质意义上的影响。

1.1.2 问责制度

关于问责及问责制度的内涵，国内外不少学者已经给出了全面系统的界定，从目前看来，有关“问责”的范畴界定，主要有如下两个角度：

首先，就问责的内涵而言，可以分为广义的问责制度和狭义的问责制度。在后面章节的研究和论述中，本书认为广义的问责制度包括行政问责、政治问责、法律问责和道德问责四个层面或机制，并提供了全面详尽的理论支持；而狭义的问责制度仅是指上述广义问责制度中的行政问责或者政治问责（民主问责）中的一项，其中尤其以政治问责（民主问责）的研究倾向最为明显，例如英国学者安·玛丽·哥兹（Anne Marie Goetz）和罗勃·詹金斯（Rob Jenkins）在其著作中即使用了这个概念：“在通常意义上，‘问责’直接与民主问责联系在一起，是指政府通过有效的治理向公众和法律体制进行责任回应。”^① 在这个

^① 参见 Anne Marie Goetz, Rod Jenkins. *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*, New York: Palgrave Macmillan, 2005. 11. 在许多文献中，民主问责往往习惯以政治问责（political accountability）的概念出现，但其关注的焦点仍然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，问责制度被视为是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。参见 Joy Marie Moncrieffe, “Reconceptualizing Political Accountability”, *International Political Science Review*, 1998 (4): 386 ~ 394; Banfield E. C., “Corruption as a Feature of Governmental Organizations”, *Journal of Law and Economics*, 1975 (18): 58 ~ 67.



意义上,本书将所遵循的概念范畴界定为广义的问责制度,即在本书的研究语境中,问责制度均指的是包括行政问责、政治问责(民主问责)、法律问责和道德问责四个层面在内的复合性制度体系。

其次,从问责的存在形态而言,可以分为:(1)作为一种制度的问责。例如国内学者毛寿龙认为,问责是指“对政府及其官员的一切行为和后果都必须而且能够追究责任的制度,其实质是通过各种形式的责任约束,限制和规范政府权力和官员行为,最终达到权为民所用的目的”^①;(2)作为一种行为的问责。例如世界银行专家组给出的行政问责的概念是“一个具有前瞻性的过程,通过它,政府官员要就其行政决策、行政行为和行政结果进行解释和正确性的辩护,并据此接受失责的惩罚”^②;(3)作为一种关系的问责。例如《公共行政与政策国际百科全书》认为,“问责是指委托方与代理方之间的一种关系,即获得授权的代理方(个人或机构)有责任就其所涉及的工作绩效向委托方作出回答。”^③从这个意义上,作者选择了第一种范畴界定作为本书的研究参考,即除特别强调外,书中大多数研究语境中的问责是作为一种制度发生、发展并被关注和研究的。

1.1.3 比较

比较研究是本书最主要的分析工具和方法。在对官员问责制度进行研究的过程中,以比较研究作为核心的分析方法,同时,采用集中比较的思路,选取中国内地和香港作为比较对象,这种选择源于谨慎的学理思考与研究需要。

1. 比较方法:主要分析工具

比较研究方法又称类比分析法,是指对两个或两个以上的事物或对象加以对比,以找出它们之间的相似性与差异性的一种分析方法。^④从知识论的角度来看,比较是从对比和鉴别中认识事物的基本方法,是从经验事实中概括和提

^① 毛寿龙:《官员问责:建设法治政府的制度创新》, <http://news.sina.com.cn/c/2006-01-05/09547902490s.shtml>。2006年1月5日。

^② World Bank Experts Group, *Social Accountability in the Public Sector: a Conceptual Discussion and Learning Module*, New York: The International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank, 2005. 13.

^③ Jay M. Shafritz: *The Facts on File Dictionary of Public Administration*, New York: Facts On File Publication, 1985. 6.

^④ 林聚任、刘玉安:《社会科学研究方法》,山东:山东人民出版社,2004年,第151页。



炼理论命题的基本方法，也是从反复发生的现象中作出规律性总结并据以预测未来的方法。^① 比较研究往往肇始于对相似或差异的思考，但无论其最初的着眼点为何，最终的任务和使命都在于理解客观现象中的“恒常因素、变异之处与发展趋势”^②。当这种方法被系统地用来认识政治和行政现象时，就成为政治与行政的比较研究。比较研究的高级发展阶段，特别是在相应的社会科学主流学科基础上高度发展起来的、有着特定课题领域的比较研究，形成了众多的分支性或边缘交叉性的比较学科，例如比较政治学、比较法学、比较社会学、比较经济学等等。^③

由于学科领域和研究对象的性质所致，本书进行的比较研究主要源自于比较政治学和比较行政学的研究思维与方法，即通过比较和描述，认识、解释和预测政治现象和公共行政过程。时至今日，比较政治学、比较行政学已经成为政治与行政研究进展及学科发展的主要途径和源泉之一。法默（David Fanner）就曾在其著作中特别地“对过于狭隘的公共行政研究团体提出了批评，主张超越美国狭隘的地方观念，扩张公共行政研究团体，因为这种狭隘的地方观念已经使公共行政研究团体苦不堪言”。^④ 人们日益认识到基于狭窄视野研究的限制和危害，政治和行政研究已经进入了强调比较分析的新时代。

进一步而言，首先，官员问责制度的发展模式尤其适合进行比较研究。任何行政行为或改革都不应被孤立看待，官员问责制度无疑更适合一种宽广的、比较的研究视野。如前所述，比较研究往往肇始于对相似与差异之处的思考。一般来说，如果所研究的那个制度或者那些制度实际上以相应的形式存在于所研究的政治系统中，并且注意到了这些制度在不同系统中的功能角色有所变化，那么这样就存在了一个切实可行的比较研究的结构基础。^⑤ 极为相似的事情，在不同的环境中出现会引起完全不同的结果。如果把这些发展过程中的每一个部分分别加以研究，然后再对它们加以比较，我们就会很容易的找到理解

① 张小劲：《比较政治学导论》，北京：中国人民大学出版社，2001年，第3页。

② Rod Hague, Martin Harrop: *Comparative Government and Politics: An Introduction* (6th Ed.), New York: Palgrave Macmillan, 2004. 99.

③ 张小劲：《比较政治学导论》，北京：中国人民大学出版社，2001年，第3页。

④ Ferrel Heady: *Public Administration: A Comparative Perspective* (6th Ed.), CRC Press, 2001. 6.

⑤ Ferrel Heady: *Public Administration: A Comparative Perspective* (6th Ed.), CRC Press, 2001. 61 ~



这种现象的钥匙。^① 官员问责制度在几乎相近的历史时期,以相似的改革名称,在不同的地区、相异的政治系统中生成了不同的制度性质,并发挥着不同的制度效应与功能角色,^② 这使得对其进行比较研究尤其具有学理价值和现实意义。

此外,官员问责制度的进一步发展有赖于比较研究。官员问责制度无论在我国内地,还是在其他国家和地区,都不是新生事物,只不过一直是以某种其他的制度、行为或现象存在。对于我国官员问责制度而言,轰轰烈烈的风暴过后,正面临一系列发展瓶颈,各种困惑和阻碍使得其进一步的改进变得举步维艰。他山之石,可以攻玉。对于一种为了应对社会危机而迅速构建起来的新生制度,在“常规时期”仅仅依靠其自身的反省与开发是不够的,更重要的是通过比较和借鉴,利用先进国家和地区的既有理论、方法和经验等外在的助力,找到其持续化的发展动力。

2. 集中比较:方法与对象的选取

罗德·黑格(Rod Hague)将比较研究的方法分为个案研究、集中比较和统计分析三种^③,其中个案研究和集中比较的方法,研究者应当就合乎某一宽泛类别的若干案例提供详尽的描述,而统计分析意在考察适用于多个案例的政治变量间的关系。^④ 按照这种划分标准,本书采用的是集中比较的研究方法。

集中比较处于个案研究与统计分析之间,属于小“N”数的研究,意在对极小数量的国家或地区某一方面的政治现象展开详尽的比较。^⑤ 其中,对两至三个国家或地区进行的比较(即成对比较或双边比较,以及三角比较)最为常见。与比较研究的其他方法相比,集中比较具有特定的功能和优势:一方

① 《马克思恩格斯全集》(第19卷),北京:人民出版社,1957年,第131页。

② 这类似于涂尔干(Emile Durheim)意义上的共变方法。涂尔干认为共变方法是比较方法中最能适用于社会学研究的方法。因为这种方法不必把所有不同的因素都一一排除之后再进行比较,而只需把两类性质虽然不同,但在某一时期有共变性的现象找出来,就可以作为这两类现象之间存在一种关系的证据。林聚任、刘玉安:《社会科学研究方法》,山东:山东人民出版社,2004年,第154页。

③ 国内学者张小劲则将比较政治研究中所使用的研究路径分为个案研究取向和变量研究取向,并进一步将个案研究取向划分为单一个案与集中比较。参见张小劲:《比较政治学导论》,北京:中国人民大学出版社,2001年,第89~97页。

④ Rod Hague, Martin Harrop: *Comparative Government and Politics: An Introduction* (6th Ed.), New York: Palgrave Macmillan, 2004. 113.

⑤ Rod Hague, Martin Harrop: *Comparative Government and Politics: An Introduction* (6th Ed.), New York: Palgrave Macmillan, 2004. 116~117.



面,较之于单一个案研究而言,集中比较具有明确、直接的比较框架,其比较研究所涉及的个案之间必须建立共同的比较变量或参数,个案之间的不同点和相似点必须在同一层次或水平上且须有确切的分类和对比。因此是更具有理论化色彩的比较研究;另一方面,较之于宽泛的多个个案的排比罗列,集中比较又有深厚的个案研究基础,其研究范围所及不仅有相对静态的比较和变量的识别,而且能够对历史性的比较因素保持足够的敏感,能够使研究者追究不同个案间不同点或相似点的历史根源。因此集中比较有着更深入的探究能力,其理论建构所得结论更具有普适性和概括力。^①

在对政府官员问责制度进行集中比较的对象选取上,本书选择了中国内地和香港特别行政区两地,主要是出于以下两点考虑:

首先,从比较研究的要求与条件来考虑。相对于其他地区而言,中国内地与香港地区的官员问责制度之间具有更强的可比较性,即存在着更加丰富的适宜进行比较研究的内容和要素。如前所述,西方国家有关问责制度的构建与研究已经进入了相对成熟的发展阶段,而中国内地与香港虽然在经济发展阶段上存在较大的差异,而且香港政府公务员队伍的廉洁高效与法治精神历来为世界各国所称道,但由于复杂的历史和现实因素,两地却面临着相似的政制改革情境,即在某种意义上均可以纳入民主政治的欠发达地区。问责制度既是中国内地和香港政府近年来的核心改革项目之一,同时也是两地不同程度的推进政制改革、实现政治民主与现代化的必然轨迹。此外,两地的官员问责制度选择了相近的历史时期和相似的改革名称来应对不同的社会危机,而且同样取得了比较积极的制度成效,但迥异的历史背景、政治传统与制度基础,决定了两地问责制度在具体的价值选择、设计理念、运行方式以及构建模式等方面都存在着明显的不同。两者之间这种多维度的相同与差异,无疑非常适宜作为集中比较研究的对象。

其次,从比较研究的最终目的来考虑。相对于其他地区而言,中国内地与香港地区的问责制度之间具有更强的可借鉴性。尽管香港历来较多地受到西方国家,尤其是英国政治思维与改革理念的影响,但“九七”回归之后,香港正日益构建起一个真正的属于中国人的现代文明社会,在这里,中国文化与西

① 张小劲:《比较政治学导论》,北京:中国人民大学出版社,2001年,第91页。



方文化、传统价值与现代价值实现了良性的融合与缓冲。^①它不再是英国、美国、新西兰等西方国家行政改革与现代化模式的翻版，而是一种与中国传统文化具有极强兼容性和共生性的现代化模式。而这种理念的缓冲与转化目前是很难在中国内地的行政改革中实现的。相较而言，中国与西方发达国家无论在传统文化，抑或政治、经济和社会基础方面都存在着巨大的差别，而香港特区作为行政现代化的成功典范，恰恰在我国行政改革与发展过程中充当了一个重要的实验室与缓冲区的角色。与其对西方行政改革的理念与经验进行简单的拿来主义或复杂的批判借鉴，不如通过研究与考察香港的行政改革历程，吸纳与借鉴那些在香港已经被证明了适应中国传统文化，并行之有效的、改良了的西方行政改革理念。换言之，经过在香港这个具有多元文化因素与历史背景的特殊地区的缓冲与改良，西方先进的公共行政改革理念与模式或可以在中国内地的行政改革中发挥更充分的实际效应，同时在很大程度上避免因制度水土不服而产生的各种冲突、矛盾和新的改革问题。

1.2 学界研究现状

对于政府官员问责制度进行比较研究具有重要的理论意义和现实价值。当然，我们已经看到了大量相关的研究报告、学术论文和专著。其中不少文献具有很强的创新性和说服力，为后来的研究者带来颇多启发。根据作者对国内现有相关文献的搜集和整理，可归纳出目前对官员问责制度理论研究的现状和特点：

1. 在研究内容上。集中于对制度价值、理念来源及发展困境的理论研究，较少对制度本体构建对策的操作性研究。具体来说，首先，对于官员问责制度的产生原因、存在价值与积极的现实意义，学界已基本达成共识，这从相关的研究文献逐年增加，并在研究焦点和观点上相对趋同上可以得到体现；其次，有关官员问责制度的一些基本概念已经进行了大量争论，但尚难以达成认识上的一致。例如，对于问责主体的范畴、问责对象的界定，以及启动问责程序的条件等的学术观点，可谓百家争鸣，并形成了一些具有一定代表性和可信性的观点，但体现更加明显的仍是意见上的分歧；第三，目前大部分有关责任和问

^① 金耀基：《香港与二十一世纪中国文化》，《明报月刊》（港），1997年第1期。



责的研究文献中,都倾向于规范的价值论证和基础理论研究,对问责制度运行及技术层面的研究关注不够。

2. 在研究的范畴上,目前大部分的相关文献都集中于对内地地方政府问责制的研究,而较少涉及域外问责制度的研究,这无疑影响了相关研究的进展。

3. 在研究方法上。目前能够掌握的相关研究文献,大多数是基于一定理论分析和价值论证的历史研究和系统研究,也有少数案例研究,但较少运用到比较研究。具体而言,目前学界的研究焦点主要集中于对问责制度产生的历史脉络梳理、问责制度体系、要素和组成的系统分析,而选取某一地方政府作为案例进行集中研究的较少,运用比较研究方法的则更屈指可数;此外,也较多的集中于定性分析和文献研究,而较少运用定量分析和案例调查研究。

在西方国家学术界,政府官员问责制度同样是一个长期引起关注的话题。美国学者邓恩(Delmer D. Dunn)曾对涉及问责研究的文献作了大致的类分,认为在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。”^①从民主理论视角进行研究的一般是民主问责(democratic accountability),英国学者安·玛丽·哥兹(Anne Marie Goetz)和罗勃·詹金斯(Rob Jenkins)在其2005年出版的专论问责的著作中即使用了这个概念。^②从公共行政视角研究的一般是行政问责(administrative accountability)^③。行政问责所关注的是政务官、事务官和公众三者之间问责关系的界定及其对行政治理的影响。在类分的基础上,邓恩进一步认为,无论从民主理论视角,还是从公共行政视角,学术界对问责的研究,“其核心在于寻求如何界定选任官(elected officials)、非选任官(nonelected

^① Delmer D. Dunn, “Accountability, Democratic Theory, and Higher Education”, *Educational Policy*, 2000 (11): 35~43.

^② 参见 Anne Marie Goetz, Rod Jenkins, *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*, New York: Palgrave Macmillan, 2005. 11.

^③ 在一些文献中,行政问责也常以公共部门问责(public-sector accountability)的表述方式出现,见 Anne Marie Goetz, Rod Jenkins. *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*, New York: Palgrave Macmillan, 2005. 123; 或者以政府问责(government accountability)的表述方式出现,见世界银行对问责的解释: http://www4.worldbank.org/legal/leglr/judicialreform_a.html, 2002年2月15日。



officials) 和公众这三者之间合适的关系”。^①

在问责机制方面,有西方学者以政府内部和外部为纬度,对行政问责和政治问责类型作了更深入的剖析(见表1和表2):

表1:公共行政的正式与非正式问责类型及内容

问责类型	问责内容
外部正式问责机制	立法机制(立法委员会和议会质询)、居于公共部门之上的政治领导管制方法、司法或准司法程序(行政法庭和监察官)
外部非正式问责机制	公众听证、利益团体、民意调查、媒体监督
内部正式问责方法	正式制度、规章、行政等级、绩效评估

资料来源: M. Shamsul Haque. "Significance of Accountability under the New Approach to Public Governance" [J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2000 (66): 606.

表2:官僚问责制的形式

内部控制	外部监督
部长指令 正式规则 部门间的竞争 专业水准	立法机关和司法机关 专职监察官 利益集团和大众媒体

资料来源: Polidano. C. "Why Bureaucrats Can't Always Do What Ministers Want: Multiple Accountabilities in Westminster Democracies" [J]. *Public Policy and Administration*, 1998 (13): 35 ~ 50; Stone. B. "Administrative Accountability in the 'Westminster' Democracies: Towards a New Conceptual Framework" [J]. *Governance*, 1995 (8): 505 ~ 526.

事实上,在西方国家,鉴于传统的民主问责体系建设已经趋于稳定和成熟,目前其研究的重点集中于现代问责机制中利益团体和公民参与在行政问责中的影响作用。

^① Delmer D. Dunn, "Accountability, Democratic Theory, and Higher Education", *Educational Policy*, 2000 (11): 35 ~ 43.