

原创论文

[Research Articles]

公共行政的“问责”概念： 来自中国话语的论域剖析*

李延伟 谢程远 张翔**

【摘要】近年来,我国公共行政学者围绕问责这一概念开展大量研究,但不同学者对于问责这一概念的理解不尽相同,这不仅可能会阻碍概念的科学化与规范化发展,也不利于经验研究的开展与中国话语体系的构建。为此,本文首先梳理西方公共行政学界的问责概念,认为“契约—等级”的关系差异是造成中西方问责概念差异的原因,在此基础上,借助文献梳理和逻辑演绎,归纳总结我国公共行政领域的问责研究中主要呈现出的四种理解向度,即作为机制的问责、作为制度的问责、作为关系的问责与作为自律的问责,并对这四种理解的主要特征进行了论证,尝试厘清问责这一概念的本质与特征。这四种理解既可以作为一项“元框架”,塑造具有共识性的问责概念,同时也为政治学与行政学的分野提供了新的考察视角。期待这四种理解能协助我国公共行政学者积极发现问责实践、挖掘问责经验、发展问责理论,为构建中国问责话语体系作出原创性理论贡献。

【关键词】公共行政;问责;中国话语;制度;自律;关系

一、引言

2003年非典事件中的“问责风暴”极大地推动了我国问责实践的探索,也加快了

* 本文受国家社会科学基金一般项目“我国地方政府生态环境治理精准问责机制研究”(项目批准号:20BZZ036)的资助。

** 李延伟,山东大学政治学与公共管理学院教授;谢程远(通信作者),南京师范大学公共管理学院博士研究生,njnuxcy@163.com;张翔,厦门大学公共事务学院教授。

引文格式:李延伟,谢程远,张翔. 2024. 公共行政的“问责”概念:来自中国话语的论域剖析[J]. 公共管理评论,6(4):5-27.

Cite this article: Li Y W, Xie C Y, Zhang X. 2024. “Accountability” in public administration field: Analyzing based on the Chinese discourses[J]. *China Public Administration Review*, 6(4): 5-27. (in Chinese)

问责法治化的建设进程。自此之后,问责在党的建设、政府能力建设与国家治理效能提升等方面的重要性被一再强调。多种具有中国特色的问责机制与制度,如通报批评、诫勉谈话、督察问责、终身问责等逐步得以确立(宋涛,2005;阎波,2018)。在学术界,问责也是国内外公共行政学者开展公共治理、公共政策研究绕不开的主题,是“任何人都无法反对的黄金概念之一”(Bovens et al., 2008)。在当代国家与社会治理过程中,问责承载着多维功能,包括控制官僚行为、抑制腐败、提升治理效能,与优化服务质量等(Yilmaz and Guner, 2013; Han and Robertson, 2021)。这些功能的实现通常被视为问责的根本价值所在(Choi and Chun, 2021)。但在具体实施过程中,问责往往呈现为一个极为复杂、充满争议的过程。通常情况下,问责涉及多个问责主体,包括上级行政机关、司法机关、社会公众、媒体与行业协会等。这些不同的问责主体对问责客体有各自的期待,比如上级领导期待问责客体不打折扣地执行其指令,而媒体、公众与同行则要求问责客体实现公共利益、避免过失与提升回应性等。来自不同问责主体的期待交织在一起,形成一张“问责网”(web of accountability),处于问责网中的问责客体不得不疲于应对、协调、整合这些期待,随之而来的可能是挫折、失败与绝望(Whitaker et al., 2004)。问责的复杂性还体现在其涉及多个维度,比如问责的频次、问责主体的专业性、问责主体与问责对象的关系、问责的时机等。这些不同的维度都或多或少、直接或间接地影响着问责进程和问责效度(Li et al., 2024)。

作为一个“舶来词”,问责常常与责任、负责等概念交织在一起。许多政治学家对于责任都有所论述。责任起初属于伦理学范畴,是公共生活的自发秩序(张贤明和张力伟,2018)。正如西塞罗所述,责任产生于牵涉他人的行动,“任何一种生活,都不可能没有道德责任;因为生活中一切有德之事均由履行这种责任而出,而一些无行之事皆因忽视这种责任而致”(西塞罗,2003)。在公共行政语境下,责任通常强调政府责任(government responsibility),意味着政府“有权力(authority)来行动,有权力(power)来控制,有能力来理性和可靠地(在好和坏之间)进行区分及实施行为,以及一致和可信赖地进行内心判断”(Behn, 2001)。责任的主观形态体现为职责感或责任感(sense of obligation),主要指向一个行政官员感知到的义务,比如忠诚、良心以及认同等(张成福,2000)。而客观责任主要源于法律、社会或组织的要求。“客观责任不是由个人所做的,相反,乃是由别人来决定在其位应该如何谋其政”(张成福,2000)。政府责任与政府回应密切相关,涵盖多个维度:回应、弹性、正当程序、能力、诚实、问责等。从这个意义上来讲,政府问责是政府责任的重要组成部分。政府问责主要指代政府或者政府官员必须对自己的行为进行辩护、解释,并承担必要的后果(惩罚)(马骏,2009)。除了责任与问责的区别之外,负责也是我国公共行政研究中常用的概念之一,负责是指“个人对责任的承包,包括报告、解释、给出理由、给出回应,承担义务,以及提供一个评估并将之提供给外部或者外在的评判”(Behn, 2001)。我国的政治话语中经常强调“对人民负责”,这里的负责主要指代政府在愿

意承担责任时所做出的具体行为。例如,谢尔德谈及“发布行政信息或做出解释”就是行政部门的负责行为,是对其“透明化”责任的履行(马骏,2010)。从这个角度来看,负责倾向指代的是一种意愿,侧重个体是否愿意主动担负应当承担的责任,而较低的负责意愿可能会面临问责。

时至今日,问责这一概念的魅力并没有衰减,来自国内外公共行政学、政治学、教育学、经济学等不同领域的学者都试图“解码”问责,为理解问责这一概念的核心本质与主要特征提供了诸多有益的启示。此外,国际公共行政学者也逐步尝试借助不同研究方法,如实验方法、案例研究、混合研究方法等,对问责这一概念展开研究,并已取得丰硕成果(Greiling and Halachmi, 2013; Plescia et al., 2022; Li et al., 2024)。我国公共行政学者已经认识到问责在社会治理与公共政策实践中的重要意义,并已开展诸多研究(胡税根和翁列恩,2017)。但是目前学术界对于这一概念的理解仍然呈现碎片化的趋势,也并未针对问责的内涵进行系统性比较,以探究不同理解之间的内生性差异。基于此,有必要从繁杂的文献中总结提炼问责的多重理解与向度,整合我国公共行政学界积累的相关知识,从而推动问责这一概念的科学化与规范化发展。

二、问责概念的“中国逻辑”:与西方理论的对话

“问责”嵌入于特定的制度、文化与历史情境下,这些情境不仅塑造了问责背后不同的制度逻辑,而且深刻影响着对于“问责”的不同理解。西方公共行政学者对问责这一概念的关注始于对民主政府有效运转的理论观照。在典型西方国家中,“政治—行政”两分的制度背景衍生出民主政治如何有效制约官僚行政的难题。在这种背景下,围绕民主政府的有效运作,西方理论界开始聚焦于“问责”这一重要工具。从这个角度来看,问责在西方典型国家的基本关系是一种特定的“契约”关系。而与西方典型国家不同,中国是一个超大规模国家,从中央到地方各级政府天然地构成了一个超大规模组织,并通过一个自上而下的权威结构来保持密切互动(宋云鹏,2023)。这就决定了中国的问责首先服务于这个超大规模组织及其权威的有效性。因此,问责在中国的基本关系往往不是一种“契约”关系,而是一个“等级”关系(Li, 2024)。这种基于“契约—等级”的关系差异使中西方对于问责概念的理解呈现出两方面值得讨论的关键区别。

第一,中西方问责强调不同的实践导向。在西方经典理论叙事中,受经济学范式的影响,“政治—行政”关系往往被简化为“委托—代理”结构,而“问责”则成为“委托—代理”的组织结构在运转过程中的副产品。在“委托—代理”结构中,代理方可以凭借信息不对称优势,对委托方构成“目标替代”,从而与委托方构成一种博弈关系。为了适应委托方对代理方的约束需要,控制代理方的“目标替代”与博弈行为,“问责”应运而生。从这个角度来看,西方公共行政中的“问责”概念实质上指向

作为委托方和代理方的两个独立主体之间的平等契约联结。基于一种可置信的约束承诺,委托方通过“问责”将目标意图传达给代理方,而代理方则根据“问责”的可置信程度完成行为调适。由此,两个独立主体在“问责”的联结作用下构建了一种特殊的契约关系。很大程度上来讲,西方公共行政话语中对问责的理解更接近“liability”,其是契约关系的一个核心特征。而在中国,问责所蕴含的忠诚逻辑常常以等级关系建立起问责主体和客体之间的互动关联,这种等级关系并非完全由官僚阶层的高低所决定,而是一种问责主体与生俱来的权力优势,这种权力优势具有主动性、强制性和惩罚性,而问责客体则出于忠诚或认同感,针对问责主体的要求做出回应或接受处置。这种权力优势使得问责主体和问责客体之间以上下级关系而存在。如在媒体问责中,媒体并不位于官僚阶层的任何一部分,却能凭借媒体全面披露真相、广泛发布信息的动机和禀赋,在问责中获得权力优势,在问责行为中处于上位者。

第二,中西方问责遵从不同的逻辑焦点。西方以“契约”作为问责逻辑的核心,致力于用条款、合同等方式承载问责主客体关系,问责主客体的行为范围和行为目标皆受到契约的限制,任何一方的违约行为都将导致契约的破裂和双方利益的破坏,这就迫使问责主客体遵从理性的实施逻辑。因此问责主体和客体往往是雇主和受雇者的平行关系,两者具有显著的任务导向性,一旦完成问责任务后,构成两者的枢纽就不复存在。中国以忠诚作为问责逻辑的核心,而忠诚的核心主要回应了“谁忠于谁”的“特殊依恋”问题(Hirschman, 1970),也就是说,问责客体必须忠于问责主体,且这种忠诚往往作为情感烙印深深刻入问责主客体的身份定位中,长期驱动着问责的实施。此外,中国的问责逻辑主要嵌于一个自上而下的组织权威结构当中,并不指向两个独立主体之间的一种契约关系,而在这一结构下,问责转化为一种对组织权威的忠诚检验,强调的是问责客体对问责主体(往往外化为特定的政治信念、政治理想或者政治原则)矢志不渝的品格,这使得问责客体对问责主体的忠诚常常会超越对自身利益的忠诚(Abbott et al., 2021)。

三、我国公共行政中问责概念的四种理解

在中西方公共行政理论和实践中,问责概念呈现出迥异的研究取向和研究进路。在我国公共行政中,问责概念以“等级关系”为导向,将问责的主客体关系、问责流程、问责环境等置于权威一服从、上级一下级的协同互动中形成,并以“忠诚”为逻辑,引导问责概念形成以情感为枢纽的问责目标、问责策略等。因此,我们亟须对中国公共行政中的问责概念进行梳理,以此全面、系统地构建中国特色的问责理论研究范式。

在介绍问责概念之前,有必要对我国公共行政学者围绕问责这一概念所做的研究作一简要总结,以展现这一概念在我国公共行政研究中的基本情况与发展态势。

通过梳理 CSSCI 数据库 2004—2021 年发表的相关论文,可以发现,与问责相关的论文数量呈现一定波动趋势,在 2007 年之后的上升趋势更为明显,但是这种上升趋势的波动性较大,在 2015、2016、2021 年出版的论文数量尤其居多(如图 1 所示)。自 2015 年至 2021 年年底,年均发文量约 10.4 篇。相关论文发表在 82 种期刊中,本文选择了刊载两篇以上相关论文的期刊进行了统计(如图 2 所示)。其中,刊登这一议题最多的期刊是《中国行政管理》(13 篇),其次是《政治学研究》(6 篇),这充分表明,我国公共行政学与政治学领域的顶级期刊长期关注问责这一概念。除此之外,《社会科学战线》(4 篇)和《东北大学学报(社会科学版)》(4 篇)等刊物也对问责研究表现出较高的热情。同时以《情报杂志》(3 篇)为代表的其他学科的刊物也对问责这一议题较为热衷。

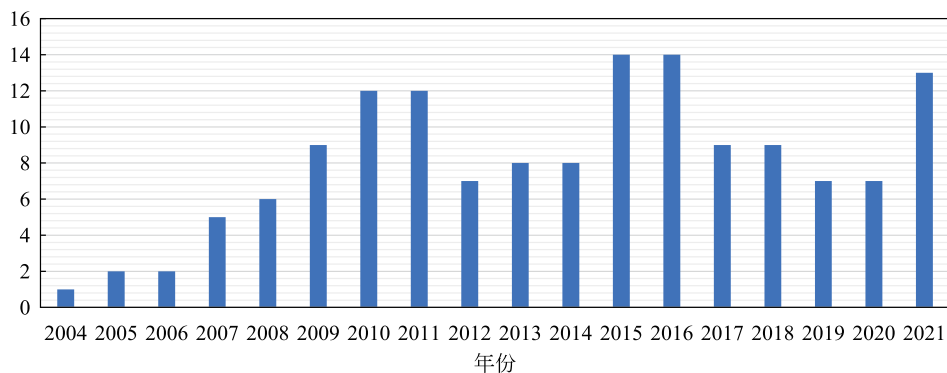


图1 文献出版时间

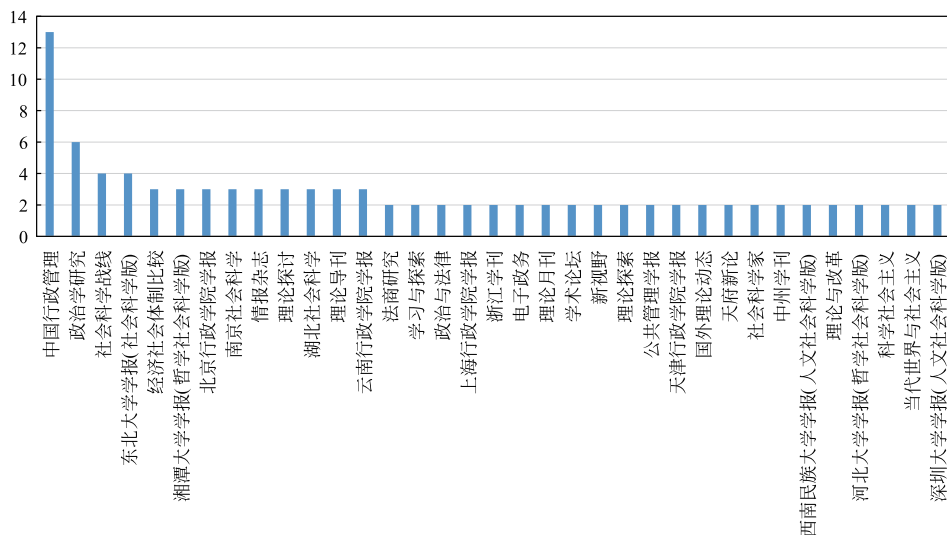


图2 文献出版期刊

在研究方法上,目前围绕“公共行政中的问责”的研究包括规范研究和实证研究,绝大多数论文仍采用规范研究进行理论阐释(114 篇),在问责的基本内涵、特征、

类型等方面都表达了一定的观点和看法。相形之下,少量论文用实证方法对这一议题进行解释,其中,仅 3 篇采用实验法,8 篇采用定量方法,23 篇采用案例分析等定性方法,这说明目前国内关于问责的实证研究数量较少,尤其是缺乏定量、实验等分析方法的应用。

通过对目前文献的梳理与总结,本文发现,我国公共行政学者对于问责的理解主要呈现四种不同理解与取向:作为机制的问责、作为制度的问责、作为关系的问责与作为自律的问责。这四种理解在本质、目的、发挥作用的策略与发挥作用的层次等方面存在差异。下面将围绕问责的四种理解展开详细论述。

(一) 问责是一种机制

现代公共行政致力于通过科学化的手段提升国家治理的水平与绩效。从工具论的角度来看,现代公共行政以实现善治作为目标,而问责通常体现为一种问责主体(上级)对问责客体(下级)的控制,被视为达成善治的重要工具。要实现这一目标,需要深度剖析原理、机制与路径,从而全面、系统与深刻理解客观规律,采取针对性举措,达成特定目标。这意味着,学者们不能仅仅停留于问责的客观目标与功能,而需要深入讨论“问责何以有效”这一核心议题。因此,公共行政学者更多关注的是作为一种工具的问责,这项工具不仅被视为“让问责发挥作用、产生影响的手段、机制与路径”,且蕴含着问责对“达成善治”目标的忠诚,这就产生了将问责视为一种机制的理论视角。问责机制主要指代问责主体为了管理问责客体而采取的各种手段与工具,其主要有以下四方面的特征。

第一,其本质是问责主体出于对问责规范和效度的忠诚而采纳的手段与工具。在我国的问责实践中,问责主体可以通过多种问责手段对问责客体展开问责,且这些问责手段呈多样化的发展趋势,大致可分为传统性问责和非传统性问责两类。传统性问责指的是那些依靠书面、非技术支撑的问责手段,包括上级政府对下级政府的通报和诫勉(伍洪杏和陆小成,2015)、环保部门展开的环保督察(王灿发和周鹏,2021)、审计部门开展的审计监督(高晓霞,2020)等,这些手段主要通过处罚令、报告等书面文件得以体现(阎波,2018)。非传统性问责主要是问责主体依托相应的创新技术手段,通过数字平台和数字设备对问责客体展开问责,包括网络问责、区块链问责、平台算法问责等(周亚越,2012;刘力锐和马辉,2017;张欣,2021)。学者们普遍认为,互联网时代的网络问责具有匿名性、言论自由性与去权威性的特征,能够赋予问责主体强大的信息汲取和分析能力(刘力锐和马辉,2017),激发异体问责,便于及时、有效地发现问责客体的失责之处、督促其尽快整改,实现精准问责。然而,这些新的问责手段也可能会带来一些意想不到的负面后果,如问责过程中的谣言、问责被舆情裹挟等(刘力锐和马辉,2017)。不同的问责手段互相联系,通常会发展出形式多样且相互关联的问责手段,形成问责合力,驱动有效回应行为,这种回应机制在本质上是“多维问责式回应”(李华胤,2021)。

第二,其目的是完成特定的目标。作为一种机制,问责的主要目的或意义就是让问责主体利用手中的资源达成特定的结果(彭国甫和陈巍,2009)。这些特定的结果可以指代不同的目标:既可以指代更满意的公共服务、更有效的政策执行,也可以指代更积极的服务态度、强化责任担当、唤醒责任意识等(邓集文,2008)。我国为了实现向服务型政府转变这一目标,相应地构建起绩效考核、领导干部负责制、公众参与等一整套问责机制(文宏,2011;Li et al., 2022)。需要注意的是,问责手段的应用具有权宜性与灵活性的特征,强调问责主体可以根据不同的目标采取不同的问责手段(崔恒,2013)。

第三,其依托特定的原则、机理发挥影响。问责手段与问责工具的应用总是基于一定的设计原则与机理。这些设计原理可以是治理者基于日常工作积累的经验,也可以是基于科学研究而形成的知识。在问责过程中,问责主体强调容错纠错机制的使用(金晓燕等,2021),其基于这样的设计原理:容忍问责客体的部分工作错误,以缓解其瞻前顾后的担忧与顾虑,促使其在日常工作中敢于创新、有所作为。我国的终身问责机制,既强调问责的前端威慑性,又强调行为后果长期的预期性影响,这一规则设计能够确保地方政府官员更加负责、谨慎地决策(谷志军,2015)。而且,多种问责机制所基于的原则与机理可能是一样的,也就是说,可以基于同一种原理产生多种问责机制。秉持问责过程独立性原则,决策者可以设计不同的问责机制,比如不同部门之间的权力制约、外部的问责监督、内部的问责审查等(黄冬娅,2012)。

第四,作为机制的问责可以在宏观、中观与微观层面发挥作用。问责机制为实现特定目标提供了大量可选择的工具与手段(伍洪杏和陆小成,2015)。这些手段也可以是宏观层面的,通过特定的规范、规则确保问责目标的实现(庞明礼和薛金刚,2017)。有学者建议,我国应该建立和完善相对独立的机构来构建政府失职防范机制与完善失职调查程序,以及实现“调查—回应+问责”的联动机制(张力伟,2017)。同时,这些手段可以在中观层面发挥作用,试图借助政府绩效考核、代议机关专题询问、政府购买等管理手段来达成特定的目标(叶托和隆晓兰,2016)。当然,问责工具与手段也可以在微观层面发挥影响,通过心理与微观层面的规则、技巧等干预个体行为与行动,以规范个体行为,实现治理目标。在应急管理中,问责风暴的频繁使用能调节政府工作人员的心理状态,增强其履责压力(金晓燕等,2021)。

(二) 问责是一种制度

问责机制将问责视为一种工具,无疑对提高问责效率、实现现代公共行政的善治目标起到推动作用。但是,如此看待问责将无法避免一个重要问题:在问责过程中,如何约束问责主体的主观性与任意性,从而保障问责客体对问责的合理性认知,以及维系问责客体对问责主体乃至整个问责过程的忠诚。这一问题将侵蚀问责的客观性与公正性。对此,将问责视为一种制度的理论视角开始出现,试图从理论层

面化解问责的工具化危机,强化问责作为工具的合法性、权威性与客观性。从制度主义的角度看,公共行政必然需要一种基础性的制度确保公共价值与善治的实现,而问责则被视为这样一种制度来回应这一需要。作为制度的问责主要指代“问责主体追究问责客体所带来的后果过程中所依据的准则、标准与程序”(司林波和裴索亚,2021),其主要有以下四方面的特征。

第一,其本质是问责主体针对问责客体展开追责所遵循的规则、标准与程序,且这些规则、标准与程序必须要在忠于党、政府、公民的基础上制定和落实。这些规则通常具有多样性。我国政府推行的领导干部首长负责制强调主要领导干部在公共政策制定、执行等方面负有主要责任(翟凯和何士青,2016)。学者们提出的“异体问责”制度,强调不同问责主体之间的问责,在我国主要体现为人大代表对政府的问责制、民主党派对执政党的问责制、民主党派对政府的问责制、新闻媒体对执政党和政府的问责制、人民法院对执政党组织和政府的问责制(周亚越和姚蕾,2010)。当前文献显示,不同问责主体所制定的多种规则可能遵从不同的制度逻辑,对问责过程带来一定的负面影响。在我国的具体问责实践中,地方政府往往面临来自内部的上级政府、同级监察部门与外部的社会公众的问责(张贤明和文宏,2008;叶邦银和凌华,2021),这些不同的问责主体往往依据不同的,甚至是相互矛盾的问责规范与制度。比如,在一些重大的公共安全事故问责中,不同的问责主体可能围绕问责处罚具有不同的要求:要求地方政府查清事实、维护社会稳定、确保政治忠诚等。

第二,其主要目的是塑造与影响组织与个体的行为、强化组织与个体的忠诚度。问责制度可以由政府内部(纪检办公室、检察院、财务审查部门等)或是政府外部(媒体机构、非营利组织、国际组织)负责执行。依据问责实施机构的不同,可以划分为内部问责与外部问责。政府内部上级政府部门对下级政府部门的问责就是属于内部问责制度(俞楠和黄忠怀,2016),而政府以外的第三方对政府部门的政府绩效的评估和调查是外部问责制度(高秦伟,2016)。本质上讲,内部问责的实施往往依靠“权力”,是上位权力对下位权力,以及监督权对执行权、立法权等权力的管理。2018年,我国国家监察委员会成立,并被赋予针对行政权的问责权力,这是典型的内部问责。而外部问责手段的实施主要依靠“权利”,是公众与其他非政府权威力量基于自身权利,针对政府行为而展开的问责(崔恒,2013)。而且,问责制度常常借助一系列的约束和指令来塑造与影响组织与个体行为。约束强调“不该做什么”,禁止问责客体采取特定的行为(邓木佳,2009)。我国推行的权力清单制就是要明确并细化政府的具体职责权限(麻宝斌和贾茹,2016),而有限度吸纳公众参与的相关制度,旨在推进社会问责,实现更好的公权力监督(庞明礼和薛金刚,2017)。指令则强调“必须做什么”(沈岍,2017),问责客体必须承担特定责任,并达成事先承诺的绩效。在公共财政管理中,针对政府部门的指令包括披露部门收支情况、公开财政报告、解释问责结果等(阎波等,2014)。

第三,其策略是借助权力与权威力量发挥影响。作为制度的问责通常被视为对

个体行为正式或非正式的一种外在质询和控制(孙洪波,2013)。其通过制度化的规范与规则产生作用,而这些制度化的规范往往源于特定的权威或者权力主体。这意味着作为制度的问责天然具有一定的强制性,违反相关规范的客体可能会受到惩戒(谷志军,2015)。问责制度与权力、权威的密切联系在一定程度上会提升其威慑性与引导性,促进问责客体更好地履行责任。但是,一些学者也已开始认识到问责制度与问责客体个体行为之间的鸿沟,即问责制度并不一定会带来规则的遵从与执行。公共行政学者需要开展更多研究以弥补两者之间的鸿沟,让问责制度发挥其应有的效能。

第四,作为制度的问责通过对微观层面行为的规制与调整发挥影响。这些规制遵从制度主义的逻辑,试图通过制度的规制力量影响问责客体的行为(谷志军,2015)。其背后隐含的理论预期在于,通过制定适当的制度规范,以引导问责客体的行为朝着特定的方向发展,最终带来较高的责任履行效率。但是,由于问责制度本身的宏观性,在现实的问责情境下天然地具有一定的模糊性。参与问责过程的利益相关者通常会依据其立场、目标、利益等,对问责制度展开解读,这样会不可避免地催生机会主义与投机主义(郑石桥和杨婧,2013)。在行政问责过程中,一些政府官员或许会利用问责制度中可能存在的不足与局限性,仅披露对他们有利的信息,而隐瞒那些可能对其不利的信息。

(三) 问责是一种关系

将问责视为一种制度的理论视角反思了问责工具化的局限性,但又给理论界留下一个新的问题:问责过程被视为制度结构对行动者的一种单向约束,而忽视了行动者在作为结构的问责制度中的能动作用。这就在理论层面上造成了一种“结构—行动者”的二元对立。更为重要的是,现代公共行政总是力求一种来自实践世界的客观性,而制度内生的规范性与公共行政的实践性之间的内在张力又无法回避,从而造成了实践中的角色与关系难以在制度层面得到清晰呈现。因此,理论界需要在研究问责过程中进一步厘清与界定各种行动者的关系。在这种背景下,明晰问责主体与问责对象的关系就成为公共行政学者致力于剖析的理论迷思。可以说,作为关系的问责为解决制度视角的遗留问题提供了一种新的理论视角,强调从问责主体与问责客体间的互动角度理解问责,其主要有以下四方面的特征。

第一,其本质是在问责客体忠于问责主体的前提下,形成的一种问责主客体各司其职的互动性权责状态。具体而言,该状态主要体现为问责主体可以充分发挥其积极性(文宏,2011),处于随时可以发起质询的状态(顾光海和刘丹丹,2008)。而问责客体基于对问责主体的忠诚,要随时做好接受审查和制裁的准备,及时向问责主体报告、陈述、解释其责任实施情况(孙洪波,2013)。有时,当问责客体对问责主体的忠诚度不足时,问责主体与客体之间的互动性权责状态就会充满博弈。在公私合作中,公共部门作为问责主体要求私人部门(问责客体)承担必要责任。然而,一旦

出现“私人部门因违背合作协议所付出的惩治代价小于不当得利”的情况,就会招致私人部门(问责客体)的避责行为(金晓燕等,2021)。同时,这种互动性权责状态有可能是失衡的。理想状态下的公众网络问责有助于破除问责客体的“选择性回应”取向(陈刚和王卿,2020)。但在实践中,公众有时难以及时获取问责信息,从而处于被动地位并导致权责的失衡(胡春艳和李蕙娟,2015)。

第二,其目的是建立依附关系,以使问责客体能忠诚于问责主体。如前所述,与西方国家不同的是,我国的问责制度本质上强调的是一种等级性的关系,在这种关系中问责主体与客体之间不是平等的合作性关系,而是等级性的依附关系(赵淼,2009)。这种等级关系强调服从、忠诚与执行,侧重通过权威与权力确定、强化与巩固问责客体对于问责主体的依附性。在我国的具体行政实践中,问责主体可以通过施加于问责客体的任免、调动、奖惩等行政手段,与表彰、组织支持关怀、荣誉等非行政性手段,直接影响问责客体的忠诚度行为(曹惠民,2011)。这些手段的综合使用能够确保问责客体围绕问责主体的愿景、战略与目标展开行动与实施政策,以显示对于问责主体的忠诚。很大程度上讲,对于超大国家的治理,等级性的依附关系有助于问责主体与问责客体迅速达成共识、快速解决复杂和棘手的社会议题(黄冬娅,2012)。

第三,其策略是通过隐形契约发挥影响。作为关系的问责所侧重的是一种隐形契约,其具有双向性的特征,即问责主体和问责客体通过协商、互动与交流形成契约。依据契约,问责主体明确问责客体需要完成的职责、任务与目标,问责客体根据实际情况和拥有的资源对问责主体的要求作出调整,并承诺接受问责主体的监督与问责(聂书江,2015)。我国中央政府的工作报告可以被视为一种隐形契约,体现了人民(人大代表)和政府之间的问责关系:全国人大通过听取、审议、批准国务院政府工作报告,实现对国务院的监督与问责(秦前红和刘怡达,2017)。

第四,作为关系的问责可以在宏观、中观和微观层次发挥作用。首先,当前文献对于问责关系的讨论可以是宏观的,通过宏观叙事、历史演绎等方式,为问责主客体关系的合法性提供学理性支撑。比如文献中讨论的为人民负责,本质上强调的就是一种问责关系,即我国政府接受人民的监督与质询(潘照新,2018)。其次,问责关系也可以指代中观层面。当讨论的问责主体与客体指代的是特定的组织与团体时,问责关系强调的是一种组织间关系。例如,由党的纪委和国家监委合署办公形成的问责主体和其他政府部门之间的关系,或是环保督察、应急督察、审计督察等问责领导小组和环保部门、应急部门、财政部门之间的关系(肖萍,2010)。当然,作为关系的问责也可以被视为微观层次个体之间的联系,比如文献中提及的“一把手”“行政长官”等公共部门的核心领导与其部门中其他行政人员之间的问责关系。再如近年来广受关注的人大代表问责制,主要指代选民(问责主体)和人大代表(问责客体)之间的问责关系,本质上也可以视为一种个体微观层次的问责关系(高红艳,2010)。

(四) 问责是一种自律

上述三种理解本质上都将问责理解为一种外在约束或控制,在现实中,问责作用的发挥需要经过行动者的内化才能实现。由此,将问责视为一种内生性的道德自律就具有理论上的合理性。善治作为一个极具包容性的价值目标,涵盖多种不同的公共价值,比如透明、公平、公正、法治、回应等。这些公共价值是国家治理所致力于实现的重要目标。而这些达成善治所蕴含的多种公共价值也对公务人员个体的道德与品性提出一些要求,比如要求个体遵守规则、服务公众、富有同情心、提升公服务动机等,其本质就是强调公务人员需要担负起其应有的责任与义务,这与问责作为自律的理解具有理论一致性。作为自律的问责侧重将问责视为一种内在的修养、价值与义务,主要有以下四方面的特征。

第一,其本质是一种忠于公共价值、公共精神的义务与责任。与制度相似,义务同样强调责任的履行与实现,是公共精神、行政伦理的重要体现(张贤明和张力伟,2018)。公共行政的本体论属性是公共性,而公共性使得责任性问题成为公共行政问题的根源(于文轩和林荣全,2021)。政府官员具有向社会公众、代议机关或执政党告知、回答、解释与证明其政策合法性的义务(张贤明和杨楠,2019)。与制度不同的是,义务与责任侧重于通过灌输正面的思想和积极的价值理念让问责客体意识到自己应履行的责任,从而升华其守责的优秀品质,并达成履责结果(卢宪英,2015)。我国公共行政所崇尚的公共价值便是社会主义核心价值观,而在我国公务员的管理规范中,德行兼备、知行合一、以人民为中心、实现公共利益的最大化(张贤明和张力伟,2018)等理念也都被积极倡导,并通过各种培训、学习与研学等方式得以强化,这些都是问责在道德层面的重要体现。同时,不同于制度规定,义务的约束性与控制力有限。多数情况下,没有完全按照义务行事并不总会带来惩戒(张贤明和杨楠,2019)。

第二,自我责任履行是主要目标。前三种理解侧重于外部控制,而作为自律这一理解强调的是内部控制。在我国语境下,其实质上是强调通过个体的自我管理 with 自我控制以实现对组织的忠诚。作为自律的问责遵从一种期望管理的逻辑(谷志军,2015),要求公共部门的工作人员能够负责地履行其责任(于文轩和林荣全,2021)。从责任伦理的角度看,这种要求蕴涵着尽己之责的使命感、恪尽职守的敬业精神和对行为后果的担当。换言之,个体责任的履行在国家治理与治理现代化中具有根本性作用,被视为实现善治的重要价值基础,只有当个体妥善履行其应有的责任时,真正的善治才有可能实现(李江波和翁士洪,2017)。我国政治文化中所倡导的“治国、修身、齐家、平天下”的理念也是对这种理解的印证。

第三,依托伦理约束发挥作用。作为自律的问责强调重塑责任伦理,以弥补公共问责的制度缺陷(朱迪俭,2015)。这种责任伦理在日常的治理过程中体现为内在的自我约束,其源于公众对正义、良善等公共治理中美好品质的向往以及公众制定

的“符合公共利益的手段标准和基本价值准则”(徐邦友,2009)。这些价值、理念与规范将引导问责客体的日常行为,促使其履行本职工作(宋涛,2005)。另外,这种自我约束是隐性的,与制度相比,它不具有明确的行为指向,多数时候主要体现为对个人责任与精神的召唤与呼吁,是对问责客体的意识约束和思想激励(杨君,2011)。

第四,作为自律的问责在宏观层次与微观层次发挥作用。从宏观层次来讲,问责倡导一系列规范性的价值,如公平、透明与回应性等。这一点在我国的治理与政策实践中,都有充分的体现。文献中谈到的政治问责、行政问责、社会问责等均可以视为问责客体承担的不同的义务与期望(张贤明和杨楠,2019)。比如政治问责意味着政治官员有义务就其在公共决策与推动公共政策执行过程中的行为与绩效,向社会公众、代议机关或执政党告知、回答、解释与证明(张贤明和杨楠,2019)。同时,关于自律的问责也能在微观层次发挥作用,其强调问责客体个体的自我约束、自我管理、自我提升,以及从问责客体的精神世界出发进行“心灵建设”,在此基础上使身为个体的问责客体通过相互交流和互动,扩大自我控制的影响力,提升问责客体的责任意识和履责价值(高晓霞,2020)。

(五) 小结:促成“政治—行政”分野的问责概念

在我国学术界,问责并非一个持续性的主流性学术概念,也并未在我国的话语体系中占据重要位置。从一定程度上讲,问责这个概念是我国现代行政文化发展的制度性产物;随着现代行政文明的发展与公众行政意识的觉醒,问责这一学术概念逐步进入我国的行政学话语体系。长期以来,我国学者在开展政府运作研究过程中,多采用政治学话语体系,关注的核心议题是政府官员的腐败及其治理。但是,腐败这一概念的理论意涵与问责具有较大的差别。仅研究对象而言,腐败主要指向的是公务人员行为,而问责指向的对象是多元的,可以指高级行政官员对下级行政官员的问责,也可以指社会力量对行政官员的问责,还可以指媒体利用专业知识对行政官员的问责。因此,问责概念在我国公共行政话语体系中的涌现,本质上体现的是政治学与公共行政学研究旨趣的分野:相较于政治学的研究取向,行政学的问责研究涉及多种不同类型的问责主体与问责客体,问责主体从内部的政府问责主体开始,逐渐强调外部问责的重要性。而且,与政治学研究取向不同,公共行政问责研究的价值目标也呈现多元化取向。诸多价值目标,比如回应、透明、公平、效率等,都开始成为问责研究的重要议题。此外,公共行政学研究也积极借鉴管理学的方法与理论,体现为公共行政问责研究的理论与方法的多元化取向。比如,实验方法的逐步引入,标志着公共行政学者针对问责这一议题的研究更加精进与成熟。本文所介绍的关于问责的四种理解(如表1所示),是我国公共行政学者基于现代公共行政的理念、价值与规范所做出的初步探索,也是学者们形成的基本共识。需要指出的是,这四种理解仍是我国公共行政学者关于问责概念所做的基础性与规范性探究,随着公共行政学科的不断成熟与完善,需要更加精细化的思考与深入的经验性研究去验

证、发展本文所述的四种理解。

表 1 我国公共行政学者关于问责的四种理解

	作为机制的问责	作为制度的问责	作为关系的问责	作为自律的问责
定义	问责主体为施压于问责客体而采取的路径与手段	问责主体根据问责客体履行法定责任的情况,对其带来的后果进行追究的准则、标准与程序	问责主体和问责客体在相互作用中形成的权责状态	问责客体应该持有的一种义务与责任
本质	手段与工具	规则与程序	互动性权责状态	义务与责任
目的	达成多种预定目的	塑造组织与个体行为	建立依附性关联	自我责任履行
发挥作用的策略	通过特定原则与机理	借助权力与权威	依托隐形契约	借助伦理约束
发挥作用的层次	宏观、中观与微观	微观	宏观、中观与微观	宏观与微观

四、结论与讨论

无论在哪个国家、哪个发展阶段,问责的重要性都毋庸置疑,其承载着国家对善治的深切期望,彰显着政府致力于提升服务水平的强烈意志与决心,也承载着普通公众对美好生活的向往与追求。近几十年来,我国公共行政学者已针对这一概念展开了大量的学术研究,试图探究问责的本质与内涵,这反映政府外部责任内部化的新发展趋势。目前来看,学者们的诸多努力都是有效的,帮助其发现围绕问责概念所形成的诸多争论、挣扎与困惑。本文致力于在厘清问责概念的本质方面作出一些探索性的贡献,试图从繁杂的文献中梳理出清晰的研究脉络,找到学者们对于这一概念的主流与主导性认知与理解。本文发现的四种对问责概念的理解:作为机制的问责、作为制度的问责、作为关系的问责与作为自律的问责,能够帮助我国学者认识到潜藏在问责这个概念背后的学理性知识。本文通过本质、目的、作用策略与层次这四个维度,对四种理解进行了深度剖析,旨在帮助我国公共行政学者形成更加立体、全面的认识。

作为一个普适性的学术性概念,“问责”已然受到国内外公共行政学者的广泛关注。从现象层面来看,公共行政领域的问责实践有着显而易见的共性特征。在西方的问责理论中,将“问责”视为机制、制度或关系的研究并不鲜见,同时也关注到了问责的自律性。著名的荷兰乌特勒支问责学派的代表人物 Mark Bovens 认为,问责本质上是问责主体与问责对象之间的一种关系,“在这种关系中,问责主体可以提出问

题和作出判断,问责对象有义务解释和证明自己的行为,最终问责对象可能面临相应后果”(Bovens,2007)。而在另外一项研究中,Bovens et al. (2008)也从道德与机制两个角度阐述了问责概念。一些学者将问责狭义地理解为基于问责制度与规则而展开的“处罚”(sanction)(Tu and Gong, 2021;Ye et al., 2023)。这些研究都与本文所讨论的四种理解有相似之处,反映了中国与西方典型国家在公共行政理论的发展方面存在共识之处。但与此同时,不同的历史语境又决定了理论共识的背后也存在着深刻的内涵差异。

当然,需要指出的是,本文所提出的对于问责的四种理解之间存在一定的相关性,比如,作为机制的问责,强调各种手段与工具的使用以实现特定的问责目的,而制度也可以被看作是一种手段。从这一角度来讲,机制确实包含了制度因素。而且,作为机制的问责也可通过微观的心理干预与调整,来强化责任意识与观念,进而影响个体的行为。从这个角度看,作为自律的问责与作为机制的问责之间也存在交叉与重叠之处。因此,对于问责的四种理解,我们既要看到它们之间的差异,也要看到它们之间的关联性。这四种理解是作者基于现有文献所做出的阐释,其普适性仍需更多学者进行审视与检验。但可以肯定的是,本文为我国公共行政学者理解问责概念提供了有益的启示与独到的见解。期待学者们可以针对问责的本质、特征及其理解展开更具建设性与针对性的对话与交流,以推动问责这一概念不断发展,并为下一步更加规范的经验研究奠定坚实的基础,从而提升整个问责领域的研究水平。最后,本文也呼吁我国公共行政学者应基于我国独特的制度、文化与历史传统,进一步梳理问责实践、总结问责经验,为构建具有中国特色的问责话语体系作出原创性的理论贡献。

参考文献

- 曹惠民. 2011. 公共治理视角下的政府绩效问责机制研究[J]. 理论导刊, (10): 39-42.
- Cao H M. 2011. Research on accountability mechanism of government performance from the perspective of public governance[J]. *Journal of Socialist Theory Guide*, (10): 39-42. (in Chinese)
- 陈刚, 王卿. 2020. 话语结构、思维演进与智能化转向: 作为政治新图景的中国网络问政[J]. 新闻与传播评论, 73(6): 17-28.
- Chen G, Wang Q. 2020. Discourse structure, thinking evolution and intelligent turn: Network governance as a new political vision in China[J]. *Journalism and Communication Review*, 73(6): 17-28. (in Chinese)
- 崔恒. 2013. 当代中国行政问责文化的社会学分析[J]. 天津行政学院学报, 15(1): 80-85.
- Cui H. 2013. Sociological analysis of contemporary Chinese administrative accountability culture[J]. *Journal of Tianjin Administration Institute*, 15(1): 80-85. (in Chinese)
- 邓集文. 2008. 当前中国政府公共信息服务问责体制的创新[J]. 云南行政学院学报,

- 10(2): 98-101.
- Deng J W. 2008. The innovation of the accountability system for public information services of the current Chinese government[J]. *The Journal of Yunnan Administration College*, 10(2): 98-101. (in Chinese)
- 邓木佳. 2009. 香港特区政府主要官员问责制研究[J]. 广东社会科学, (2): 78-84.
- Deng M J. 2009. A study of Hong Kong principal officials accountability system[J]. *Social Sciences in Guangdong*, (2): 78-84. (in Chinese)
- 高红艳. 2010. 行政问责制的法制构建[J]. 河北法学, 28(9): 96-102.
- Gao H Y. 2010. Legal construction of administrative accountability[J]. *Hebei Law Science*, 28(9): 96-102. (in Chinese)
- 高秦伟. 2016. 论政府规制中的第三方审核[J]. 法商研究, 33(6): 24-33.
- Gao Q W. 2016. On the third party audit in government regulation[J]. *Studies in Law and Business*, 33(6): 24-33. (in Chinese)
- 高晓霞. 2020. 国家治理体系中审计监督的民主政治逻辑研究[J]. 江海学刊, (6): 130-136, 255.
- Gao X X. 2020. Democratic political logic of audit supervision in state governance system[J]. *Jianghai Academic Journal*, (6): 130-136, 255. (in Chinese)
- 顾光海, 刘丹丹. 2008. 前瞻性行政问责制的建构分析[J]. 云南行政学院学报, 10(2): 133-136.
- Gu G H, Liu D D. 2008. Analysis on the construction of forward-looking administrative accountability system[J]. *The Journal of Yunnan Administration College*, 10(2): 133-136. (in Chinese)
- 谷志军. 2015. 委托代理矛盾、问责承诺与决策问责[J]. 江海学刊, (1): 118-124, 239.
- Gu Z J. 2015. Contradiction of principal-agent, accountability promise and decision-making accountability[J]. *Jianghai Academic Journal*, (1): 118-124, 239. (in Chinese)
- 胡春艳, 李蕙娟. 2015. 政府购买居家养老服务的问责关系分析及建构——以湖南省为例[J]. 中国行政管理, (11): 110-115.
- Hu C Y, Li H J. 2015. Analysis and construction of accountability relationships in government purchasing home-based care services[J]. *Chinese Public Administration*, (11): 110-115. (in Chinese)
- 胡税根, 翁列恩. 2017. 构建政府权力规制的公共治理模式[J]. 中国社会科学, (11): 99-117, 206.
- Hu S G, Weng L E. 2017. Constructing a public governance model regulating government power[J]. *Social Sciences in China*, (11): 99-117, 206. (in Chinese)
- 黄冬娅. 2012. 以公共参与推动社会问责: 发展中国家的实践经验[J]. 政治学研究, (6): 99-107.

- Huang D Y. 2012. Public participation for Social accountability: Practical experiences from developing countries [J]. *CASS Journal of Political Science*, (6): 99-107. (in Chinese)
- 金晓燕, 刘莉, 任广乾. 2021. 突发公共卫生事件中地方政府避责行为的生成因素及治理[J]. *东南学术*, (6): 121-129.
- Jin X Y, Liu L, Ren G Q. 2021. Generating factors and governance of responsibility avoidance behavior of local government in public health emergencies [J]. *Southeast Academic Research*, (6): 121-129. (in Chinese)
- 李华胤. 2021. 使回应运转起来:线上互动中的多维问责与有效回应——以 H 村“互助问答”平台运作为分析对象[J]. *江苏社会科学*, (1): 80-90.
- Li H Y. 2021. Making the response work: Multidimensional accountability and effective response in online interaction—Taking the operation of the “Mutual Assistance Q&A” platform in H Village as the object of analysis[J]. *Jiangsu Social Sciences*, (1): 80-90. (in Chinese)
- 李江波, 翁士洪. 2017. 地方政府回应能力的结构模型[J]. *电子政务*, (4): 13-22.
- Li J B, Weng S B. 2017. A structural model of local government response capability[J]. *E-Government*, (4): 13-22. (in Chinese)
- 刘力锐, 马辉. 2017. 网络问责中的谣言、辟谣与政府信任[J]. *浙江学刊*, (4): 118-125.
- Liu L R, Ma H. 2017. Rumors, refutation, and government trust in online accountability [J]. *Zhejiang Academic Journal*, (4): 118-125. (in Chinese)
- 卢宪英. 2015. 当前中国公益组织网络问责研究——基于近年若干网络公共事件的分析[J]. *社会科学战线*, (10): 193-201.
- Lu X Y. 2015. Research on network accountability of public welfare organizations in China: Based on the analysis of several network public events in recent years[J]. *Social Science Front*, (10): 193-201. (in Chinese)
- 麻宝斌, 贾茹. 2016. 权力清单制度的理论分析与现实检视[J]. *探索*, (3): 111-117.
- Ma B B, Jia R. 2016. Theoretical analysis and realistic review of power list system[J]. *Probe*, (3): 111-117. (in Chinese)
- 马骏. 2009. 政治问责研究: 新的进展[J]. *公共行政评论*, 2(4): 22-47, 202-203.
- Ma J. 2009. A study on political accountability: New progress [J]. *Journal of Public Administration*, 2(4): 22-47, 202-203. (in Chinese)
- 马骏. 2010. 实现政治问责的三条道路[J]. *中国社会科学*, (5): 103-120, 222.
- Ma J. 2010. Three roads to political accountability[J]. *Social Sciences in China*, (5): 103-120, 222. (in Chinese)
- 聂书江. 2015. 论电视问政的内在逻辑及其发展路径[J]. *现代传播(中国传媒大学学报)*, 37(1): 159-160.

- Nie S J. 2015. On the inner logic and development path of TV politics inquiry [J]. *Modern Communication (Journal of Communication University of China)*, 37(1): 159-160. (in Chinese)
- 潘照新. 2018. 国家治理现代化中的政府责任: 基本结构与保障机制[J]. 上海行政学院学报, 19(3): 28-35.
- Pan Z X. 2018. Governmental responsibility in the modernization of national governance: Basic structure and assurance mechanism [J]. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 19(3): 28-35. (in Chinese)
- 庞明礼, 薛金刚. 2017. 行政问责的困境与出路: 基于双外部性的分析视角[J]. 学习与实践, (6): 12-18.
- Pang M L, Xue J G. 2017. Dilemmas and solutions of administrative accountability: an analytical perspective based on double externalities [J]. *Study and Practice* (6): 12-18. (in Chinese)
- 彭国甫, 陈巍. 2009. 政府绩效评估问责功能的形成机理与实现途径[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 33(1): 7-13, 61.
- Peng G F, Chen W. 2009. Formation mechanism and implementation of accountability of government performance evaluation [J]. *Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences)*, 33(1): 7-13, 61. (in Chinese)
- 秦前红, 刘怡达. 2017. 论我国政府工作报告的双重功能及其协调[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 41(5): 14-18.
- Qin Q H, Liu Y D. 2017. The double functions of the government work report and their coordination [J]. *Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences)*, 41(5): 14-18. (in Chinese)
- 沈岚. 2017. 行政监管的政治应责: 人民在哪? 如何回应? [J]. 华东政法大学学报, 20(2): 5-21.
- Shen K. 2017. The political responsibility of administrative supervision: Where are the people? How to respond? [J]. *ECUPL Journal*, 20(2): 5-21. (in Chinese)
- 司林波, 裴索亚. 2021. 跨行政区生态环境协同治理的绩效问责过程及镜鉴——基于国外典型环境治理事件的比较分析[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 48(2): 16-26.
- Si L B, Pei S Y. 2021. The process and reference of the performance accountability of cross-administrative region eco-environment synergy-governance—Based on the comparative analysis of typical environmental governance events in foreign countries [J]. *Journal of Henan Normal University (Philosophy and Social Sciences)*, 48(2): 16-26. (in Chinese)
- 宋涛. 2005. 行政问责概念及内涵辨析[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 22(2): 42-46.
- Song T. 2005. On the definition of administrative accountability [J]. *Journal of Shenzhen*

- University (Humanities and Social Sciences)*, 22(2): 42-46. (in Chinese)
- 宋云鹏. 2023. 政策试点机制研究: 基于医药卫生领域的考察[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1.
- 孙洪波. 2013. 行政问责制的学理解析[J]. 社会科学战线, (7): 279-280.
- Sun H B. 2013. Theoretical analysis of administrative accountability[J]. *Social Science Front*, (7): 279-280. (in Chinese)
- 王灿发, 周鹏. 2021. 环保督察问责机制困局与消弭径路[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 45(6): 61-64.
- Wang C F, Zhou P. 2021. The Predicament of the Accountability Mechanism for Environmental Supervision and the Elimination Path[J]. *Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences)*, 45(6): 61-64. (in Chinese)
- 文宏. 2011. 构建我国服务型政府问责体系的相关前提[J]. 社会科学家, (9): 66-69, 78.
- Wen H. 2011. The relevant prerequisites for building a service-oriented government accountability system in China[J]. *Social Scientist*, (9): 66-69, 78. (in Chinese)
- 伍洪杏, 陆小成. 2015. 英国问责无缝隙的实践与启示[J]. 理论探索, (5): 100-103.
- Wu H X, Lu X C. 2015. The practice and inspiration of seamless accountability in the UK[J]. *Theoretical Exploration*, (5): 100-103. (in Chinese)
- 西塞罗. 2003. 论老年 论友谊 论责任[M]. 徐奕春, 译. 北京: 商务印书馆, 91.
- 肖萍. 2010. 环境保护问责机制研究[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 41(4): 60-66.
- Xiao P. 2010. Accountability mechanisms of the environmental protection[J]. *Journal of Nanchang University*, 41(4): 60-66. (in Chinese)
- 徐邦友. 2009. 责任伦理: 政府问责制的道德基础[J]. 中共浙江省委党校学报, 26(3): 42-46.
- Xu B Y. 2009. Responsibility ethics: Moral basic of accountability system in government [J]. *Journal of Zhejiang Provincial Party School of CPC*, 26(3): 42-46. (in Chinese)
- 阎波, 马艺源, 胡春萍. 2014. 财政透明能改进政府绩效吗? ——对 B 乡“裸账”案例的分析[J]. 南京社会科学, (4): 80-87.
- Yan B, Ma Y Y, Hu C P. 2014. Does fiscal transparency improve government performance? A case study on B town[J]. *Social Sciences in Nanjing*, (4): 80-87. (in Chinese)
- 阎波. 2018. 公共组织第三方评估何以可为? 一项双案例比较研究[J]. 经济社会体制比较, (3): 125-135.
- Yan B. 2018. How does third-party evaluation work? A comparative case study from China [J]. *Comparative Economic and Social Systems*, (3): 125-135. (in Chinese)
- 杨君. 2011. 政府年度工作报告: 官员问责机制建设的一个新视角[J]. 中国行政管理,

- (4): 7-11.
- Yang J. 2011. Government annual report: A new perspective for constructing China's officials accountability mechanism[J]. *Chinese Public Administration*, (4): 7-11. (in Chinese)
- 叶邦银, 凌华. 2021. 问责制嵌入行政事业单位内部控制的多维路径研究[J]. *中国行政管理*, (7): 64-69.
- Ye B Y, Ling H. 2021. Research on the multidimensional path of accountability embedded in the internal control of administrative institutions [J]. *Chinese Public Administration*, (7): 64-69. (in Chinese)
- 叶托, 隆晓兰. 2016. 市场问责机制的局限性及超越: 政府购买公共服务的多元问责框架[J]. *中国社会科学院研究生院学报*, (6): 51-57.
- Ye T, Long X L. 2016. Limits of Accountability Mechanism by Market and Beyond: A Multi-Accountability Framework for Contracting Out Public Services [J]. *Journal of University of Chinese Academy of Social Sciences*, (6): 51-57. (in Chinese)
- 俞楠, 黄忠怀. 2016. 英美两国政府内部控制暨行政督察制度研究——政治学与行政学的视角[J]. *中国行政管理*, (11): 126-132.
- Yu N, Huang Z H. 2016. Research on the internal control and inspect general institution of the US and UK[J]. *Chinese Public Administration*, (11): 126-132. (in Chinese)
- 于文轩, 林荣全. 2021. 责任性与避责: 公共行政学研究的大问题[J]. *甘肃行政学院学报*, (1): 4-13, 124.
- Yu W X, Lin R Q. 2021. Accountability and blame avoidanc; Big questions of public administration[J]. *Journal of Gansu Administration Institute*, (1): 4-13, 124. (in Chinese)
- 翟凯, 何士青. 2016. 论行政“一把手”公共决策腐败的法律治理——基于系统协同控制理论的视角[J]. *湖北社会科学*, (5): 134-143.
- Zhai K, He S Q. 2016. On the legal governance of the corruption of the administrative “chief” public decision-making—based on the perspective of system cooperative control theory[J]. *Hubei Social Sciences*, (5): 134-143. (in Chinese)
- 张成福. 2000. 责任政府论[J]. *中国人民大学学报*, 14(2): 75-82.
- Zhang C F. 2000. On responsible government[J]. *Journal of Renmin University of China*, 14(2): 75-82. (in Chinese)
- 张力伟. 2017. 推进责任政府建设的制度创新——来自加拿大的经验借鉴[J]. *理论月刊*, (4): 183-188.
- Zhang L W. 2017. Institutional innovation to promote the construction of responsible government: Lessons from Canada[J]. *Theory Monthly*, (4): 183-188. (in Chinese)
- 张欣. 2021. 算法影响评估制度的构建机理与中国方案[J]. *法商研究*, 38(2): 102-115.

- Zhang X. 2021. The formulation mechanism of algorithm impacts assessment and China's approach[J]. *Studies in Law and Business*, 38(2): 102-115. (in Chinese)
- 张贤明, 文宏. 2008. 中国官员责任追究制度建设的回顾、反思与展望[J]. 吉林大学社会科学学报, 48(3): 36-42.
- Zhang X M, Wen H. 2008. Review, reflection and prospect of the official accountability system in China[J]. *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, 48(3): 36-42. (in Chinese)
- 张贤明, 张力伟. 2018. 论责任政治[J]. 政治学研究, (2): 89-97, 127.
- Zhang X M, Zhang L W. 2018. Further discussion on the responsible politics[J]. *CASS Journal of Political Science*, (2): 89-97, 127. (in Chinese)
- 张贤明, 杨楠. 2019. 政治问责及相关概念辨析[J]. 理论探讨, (4): 18-24.
- Zhang X M, Yang N. 2019. On political accountability and the discrimination of relevant concepts[J]. *Theoretical Investigation*, (4): 18-24. (in Chinese)
- 赵森. 2009. 社会问责: 基本意涵与制度构建[J]. 理论与改革, (3): 24-26.
- Zhao M. 2009. A primary study on social accountability[J]. *Theory and Reform*, (3): 24-26. (in Chinese)
- 郑石桥, 杨婧. 2013. 公共责任、机会主义和公共责任审计[J]. 中国行政管理, (3): 104-109.
- Zheng S Q, Yang J. 2013. Public responsibility opportunism, and public responsibility audit[J]. *Chinese Public Administration*, (3): 104-109. (in Chinese)
- 周亚越, 姚蕾. 2010. 公民问责: 现实反思与制度重构[J]. 云南社会科学, (4): 25-28.
- Zhou Y Y, Yao L. 2010. Citizen accountability: Reality reflection and system reconstruction[J]. *Social Sciences in Yunnan*, (4): 25-28. (in Chinese)
- 周亚越. 2012. 网络问责: 公民问责的范式转换与价值考量[J]. 江汉论坛, (1): 99-102.
- Zhou Y Y. 2012. Network accountability: Paradigm shift and value consideration of citizen accountability[J]. *Jiangnan Tribune*, (1): 99-102. (in Chinese)
- 朱迪俭. 2015. 公共行政中的“技术责任”[J]. 理论探索, (4): 93-98.
- Zhu D J. 2015. Technical responsibility in public administration [J]. *Theoretical Exploration*, (4): 93-98. (in Chinese)
- Abbott K W, Genschel P, Snidal D, et al. 2021. Beyond opportunism: Intermediary loyalty in regulation and governance[J]. *Regulation & Governance*, 15(S1): S83-S101.
- Behn R D. 2001. Rethinking democratic accountability [M]. Washington, DC: Brookings Institution Press, 221.
- Bovens M. 2007. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework [J]. *European Law Journal*, 13(4): 447-468.
- Bovens M, Schillemans T, Hart P. 2008. Does public accountability work? An assessment tool

- [J]. *Public Administration*, 86(1): 225-242.
- Choi S, Chun Y H. 2021. Accountability and organizational performance in the public sector: Analysis of higher education institutions in Korea[J]. *Public Administration*, 99(2): 353-370.
- Greiling D, Halachmi A. 2013. Accountability and organizational learning in the public sector [J]. *Public Performance & Management Review*, 36(3): 380-406.
- Han Y, Robertson P J. 2021. Public employee accountability: An empirical examination of a nomological network[J]. *Public Performance & Management Review*, 44(3): 494-522.
- Hirschman A O. 1970. Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states[M]. Cambridge: Harvard University Press, 70.
- Li Y W, Qin X L, Koppenjan J. 2022. Accountability through public participation? Experiences from the ten-thousand-citizen review in Nanjing, China[J]. *Journal of Public Policy*, 42(1): 43-62.
- Li Y W. 2024. Is hierarchy the only answer? The accountability preferences of Chinese public employees in public service delivery[J]. *Review of Policy Research*, 41(3): 531-549.
- Li Y W, Koppenjan J, Wang H M. 2024. Individual, organizational, and institutional accountability: A systematic literature review in public administration [J]. *Public Management Review*, 2024: 1-31.
- Plescia C, Kritzing S, Spoon J J. 2022. Who's to blame? How performance evaluation and partisanship influence responsibility attribution in grand coalition governments [J]. *European Journal of Political Research*, 61(3): 660-677.
- Tu W Y, Gong T. 2022. Bureaucratic shirking in China: Is sanction-based accountability a cure? [J]. *The China Quarterly*, 249: 259-274.
- Whitaker G P, Altman-Sauer L, Henderson M. 2004. Mutual accountability between governments and nonprofits: Moving beyond “surveillance” to “service” [J]. *The American Review of Public Administration*, 34(2): 115-133.
- Ye Z M, Ma B, Li Y W. 2023. Wrestling with multiple accountabilities in times of crisis: Findings from the experiences of Chinese local governments in responding to COVID-19 [J]. *Review of Policy Research*, 1-21.
- Yilmaz S, Guner A. 2013. Local government discretion and accountability in Turkey [J]. *Public Administration and Development*, 33(2): 125-142.

“Accountability” in Public Administration Field: Analyzing Based on the Chinese Discourses

LI Yanwei¹ XIE Chengyuan² ZHANG Xiang³

(1. School of Political Science and Public Administration, Shandong University;

2. School of Public Administration, Nanjing Normal University;

3. School of Public Affairs, Xiamen University)

Abstract: With the widespread implementation of accountability laws and the increasing emphasis on responsibility in governance, Chinese public administration scholars have undertaken extensive research into government behavior and state governance through the lens of accountability. Over time, this body of work has coalesced into a conceptual framework that incorporates multiple dimensions, including the accountability subject, object, environment, and mode. Despite this progress, significant variation persists among scholars regarding their understanding of accountability, largely due to differences in research fields and methodological approaches. Such divergence poses several challenges: it not only undermines the scientific rigor of the concept but also impedes its standardized development, hinders the advancement of empirical studies, and complicates the formation of a coherent accountability discourse within the Chinese context.

To address these challenges, this paper engages in a comparative dialogue with Western scholarship on accountability in public administration, identifying key distinctions between Chinese and Western interpretations. The paper posits that the difference between the contractual relationships emphasized in the West and the hierarchical relationships that underlie Chinese governance is a major factor contributing to the divergent practical orientations and logical emphases in the two contexts. Western accountability frameworks tend to focus on mutual obligations codified through contracts, while Chinese frameworks are more aligned with hierarchical structures and power dynamics. These foundational differences shape both the practice and theoretical focus of accountability in their respective contexts.

Through a comprehensive review of the literature and the application of logical deduction, this paper identifies four primary conceptualizations of accountability that have emerged in Chinese public administration research. These include: (1) Accountability as a mechanism, which refers to the processes and means through which the accountability subject exerts control or pressure on the accountability object; (2) Accountability as a system, which focuses on the established criteria, standards, and procedures for holding actors accountable for their performance; (3) Accountability as a relationship, which

emphasizes the power and responsibility dynamics forged through interactions between the accountability subject and object; and (4) Accountability as self-discipline, which highlights the internal obligations and ethical responsibilities assumed by the accountability object.

These four conceptualizations, taken together, form a “meta-framework” that can help unify understandings of accountability within the Chinese public administration community. And this framework also offers a new perspective on the broader distinctions between political science and public administration. By embracing this framework, Chinese scholars can engage more actively with accountability practices, enrich accountability theory, and contribute to the development of an original accountability discourse that reflects the unique characteristics of China’s governance system.

Keywords: public administration; accountability; Chinese discourse; system; self-discipline; relationship

投稿日期: 2023/12/9 送外审日期: 2023/12/15 首轮外审完成日期: 2024/1/8
录用日期: 2024/3/25 最终修回日期: 2024/10/12