



# 美国问责制的基本构成

曹 镛

美国问责制度的基本面向具体包括以下四个方面：(1)问责对象(对谁问责)；(2)问责主体(谁来问责)；(3)问责事由；(4)问责程序(如何问责)。

## 一、问责对象

本文旨在研究美国联邦政府层面的问责问题，问责对象应当涵盖所有联邦行政部门及其所属行政官员。理论上，享有独立法人资格的每一个联邦行政部门，均应对以该部门名义对外从事的组织行为承担相应的后果责任。实际上，任何一个组织的行为都是依靠组织内部的个人来具体实施，而个人能够代表组织从事具体活动的资格和能力又由其在组织中所享有的身份和地位所决定。“欲使问责有效，责任必须是个人的责任而非组织的责任”，故此，问责视野下的政府责任不仅应当表现为行政部门的整体性责任，同

时也必须将责任落实到享有行政职权、代表行政部门进行决策并实施具体行为的行政官员。而根据产生方式的不同，美国联邦政府的行政官员可以分为以下三类：(1)合众国总统，作为美国最高行政长官，由选民选举产生，并对选民负责；(2)政务类官员，指高级的、非职业性的、具有政治地位、往往享有决策权的行政官员，根据任命方式的不同又可以分为高级官员和低级官员，前者是指由总统提名并经参议院同意任命的行政官员，具体包括联邦内阁委员会成员、各部部长及其主要副手以及其他重要行政机关高级负责人员，后者是指由总统、法院或各行政部门首长任命(通常不须得到参议院同意)的行政官员，比如局长等；(3)事务类官员(employees)，是指辅助政务类官员决定政策并执行政策的职业行政人员，是美国行政官员的主要组成部分，其地位受到法律保障，不能任意免职，又被称为常任文官。

所涉行政官员承担的后果责任可以被细分为个人责任以及角色责任两种类型。前者是指行政官员因个人的违法失职行为被问责而承担的后果责任，本质上是一种“自己责任”；而后者则是由行政官员在所属政府部门中的级别和身份所决定的、在组织行为中的功能定位所致，根据所涉行政官员在组织行为中所扮演的角色以及发挥的作用来判断其所应当承担的后果责任，虽然这种责任在





### (一) 财政问责

问责(accountability)一词与审计(accounting)一词有相同的词源, 所以问责的最直接形式侧重于对政府有关公共资金花费与使用情况的审计就一点都不足为奇了。纵观美国历史, 人们对政府的不信任以及对政府花费纳税人钱款方式的不信任贯穿始终。事实上, 在美国宪法制定与批准时期, 制宪者们就坚信对政府的监督和制约首先就要体现在对政府“钱袋子”的控制上, 而这种控制则应当由人民选举的、并对其享有直接问责权的议员来具体实施。故在强化议会对行政控制的过程中, 一个必然的结果即表现为财政问责自然而然地发展成为美国民主问责概念所蕴含的重要方面, 问责承载了人民对政府及其官员有效管理并使用公共资金的期待。为了确保问责的运转能够切实符合人民的利益和需求, 首先就要将人民的期待具体化为一些规则、程序和标准, 并设计出一系列的、有针对性的报告机制, 依靠专门的审计机构对相关规则、程序和标准实施情况的审查和监督, 以确保财政资金管理和使用过程中做出任何错误、过失等违法失当行为的责任人均受到相应的制裁。

### (二) 公正问责

人类对正义的期盼和渴望是永不停歇的。美国人民希望政府能够做到公正, 而且是绝无例外、持之以恒的公正。而问责所独具的整肃吏治、以儆效尤的基本功能, 毫无疑问



地成为人民得以敦促政府及其官员一切行为都要秉持公正这一现代民主社会最为根本的价值准则的最为有效的手段。

为了确保公正问责的顺利、有效开展, 与财政问责一样, 首先要做的就是将人民对公正和平等的期待具体化为一系列的规则、程序与标准(公法)。这些规则、程序与标准就成为政府部门及其行政官员一切行为的出发点和依据, 即将政府部门及其行政官员的使命和职责转化为法律的规定, 并借助法律的强制力和权威性, 当政府部门及其官员未依法履行职责、违法法律规定时, 人民依法享有对相关责任人问责并制裁的权力。

### (三) 绩效问责

绩效问责关乎对政府及其官员行为结果的评估问题, 即政府的决策、项目以及活动是否产生了预期的结果。为了确保政府及其官员能够切实地对人民满意的绩效负责, 首当其冲就要解决将人民对政府行为结果的期待具体化的问题。显然, 财政问责与公正问责所依托的规则、程序与标准对于实现人民对政府绩效期待的明确化是没有直接效用的。为了能够准确地评估政府行为的绩效, 我们需要借助一些更有质量、更为客观的指标和基准, 正如美国学者所揭示的, “政府绩效问责强调‘以顾客为导向’、‘结果为本’, 但政府提供的服务对于公众期待的满足程度不能仅仅立足于直接的行政相对人, 而要覆盖到所有公民, 因为绩效问责的真正含义在于它是一种对全体美国人民负责的问责机制”。

那么在具体问责实践中, 是更应该侧重于财政问责和公正问责所依托的程序, 还是强调绩效而产生的结果? 当人民对财政问责和公正问责的期待已经被法典的一系列明确的规则和规定所确认, 而人民对政府行为的结果至今仍旧无法达至共识的背景之下, 显然, “前者的问责标准将比后者更为正式、



形式上也是由行政官员来承担，但实为行政官员因其角色和身份而代替组织承担的一种连带责任。实际上，所涉行政官员是否应当代替所涉行政部门承担后果责任，哪些行政官员应当代替所涉行政部门承担后果责任以及具体责任在所涉行政官员之间如何划分等问题，在实践中是非常复杂的，往往需要结合个案具体分析。

## 二、问责主体

问责主体旨在解决“由谁问责”的问题，它是当出现问责事由时，有权对联邦政府及其行政官员展开问责的个人和组织的统称。鉴于问责所独具的民主性特质，毋庸置疑，国家权力的终极所有者——人民构成对联邦政府及其行政官员实施问责的当然主体。但要注意的是，这里的人民既包括逻辑意义上的作为一个整体而存在的人民，也可以指公民个人，前者主要通过选举实现人民对政府的总体监督与问责。而作为变动性很强的政治术语，人民内部构成的复杂性和多元化又决定了不同身份和地位的公民个人又可能会基于各自不同的期待和问责需求参与到具体的问责实践之中。实际上，在美国代议制体制下，人民作为当然的问责主体，更多地仅具有逻辑上的宣示意义，直接参与到具体问责事件之中的比率并不是很高，更多地则要委托一些专门性的机构和人员来代表其行使问责权。

基于此，以问责主体与问责对象之间的关系为视角，美国宪政体制下的问责主体可以分为两类：(1)垂直关系视角下的问责主体，即问责主体与问责对象之间往往具有隶属关系，在这种模式下，强有力的“上级”往往对相对较弱的“下级”享有问责权，反之亦然。可见，在关键性方向问题的选择上，这种问责模式显示出游离状态：“自上而下”以及“自下而上”在特定情境之下都是有可能的。在实践中，自上而下模式最具

典型的即为在政府官僚制体系链条中上级对下级的问责，比如美国总统对联邦政府官员的免职权，联邦政府内部上级行政官员对下级行政官员的处分权等；公民社会(主要包括公民个人、社会组织以及大众媒体等)对联邦政府及其官员所享有的问责权以及政府官僚制体系内下级对上级不利处分所享有的救济权则构成“自下而上”问责模式的主要内容。公民通过定期选举实现对特定政务类官员绩效的评判则构成美国代议制政体下公民直接参与问责的最为重要的形式。(2)水平关系视角下的问责主体，即问责主体与问责对象之间在地位上往往相互独立、平等。在美国独特的三权分立体制下，立法机关、司法机关和行政机关之间相互监督和制衡的政治现实无疑构成水平问责的逻辑基础，故司法机关和立法机关分别对行政机关展开的监督和制约则构成美国问责体系中的主要方面，前者代表人民主要针对联邦政府及其行政官员的违法行为实施问责，后者则主要通过建立专门的问责机构来行使监督权，最有代表性的即为美国议会专门设立的政府问责办公室(简称为GAO)以及议会预算办公室(简称为CBO)。当然，在行政系统内，行政机关也专门建立了一些具有政府“看家狗”性质的问责机构和人员以实现自我监督和控权，如总监察长(简称为IG)、伦理道德办公室(简称为OGE)、监察专员(Obudsmen)以及“吹哨子的人”(whistle-blowers)等。尽管立法机关、司法机关以及行政机关三者在宪法地位上是平等的，但是一旦进入具体问责事件中，问责主体在整个问责过程中都将发挥主导性作用，即问责主体依法享有对问责对象调查并制裁的权力，此时问责双方的地位显然又是不平等的。

## 三、问责事由

美国民主宪政体制之下的问责理由可以被概括为以下三个方面。



更为具体、更为细致、更为客观、更为固定以及更具可接受性”。故对于受人民委托行使问责权的问责主体来说，在具体问责个案中，实施财政问责和公正问责显然要比绩效问责容易得多，这种“问责偏见”的必然性所带来的直接结果必将表现为：尽管绩效问责的重要性已经不容忽视，但是当我们欲对某个政府部门或者官员实施制裁时，我们本能的选择仍然是更倾向于去判断他们是否违反了有关财政管理和公正方面的法律规定，而不会过多地依赖于探寻是否存在有违公众绩效满意度的错误。

#### 四、问责程序

美国的问责机制更多地要依托于一些组织化程度比较高的专门性问责机构和人员，借助一系列可以利用的方法和程序，实现对政府部门及其官员的全方位、多角度的监督与制约。概括起来，完整意义上的问责机制运转过程可以划分为以下三个阶段：初期的报告与调查阶段(即信息收集阶段)、说明理由与批评性争论阶段(即讨论阶段)以及制裁以及救济措施的实施阶段(统称为广义的制裁阶段)。但在具体问责实践中，这三个阶段往往无法截然分开，比如报告阶段通常会涉及说理和争论内容，而调查的开展也很可能促使

所涉政府或者官员迅速地做出调整并采取相应的补救措施。

在具体问责个案中，问责的过程往往很复杂，尤其在制裁阶段。对于实践中引发问责的“有害决策”、“有害结果”、“有害决定”、“已经认可的错误决策”或者“道德上有争议的行为过程”，到底是应当追究组织责任还是个人责任？如果要追究个人责任的，是应当侧重于某个人的责任，还是所有的参与者？在财政问责和公正问责领域中，问责通常是由行政官员个人滥用职权所引发，相应地，因滥用职权而引发的后果责任理应由滥用职权行为人自己承担，然而，在绩效问责领域，谁应当为政府绩效承担责任？在财政问责和公共问责领域中，判断所涉具体责任人相对比较简单，因为通过识别所涉行政官员是否违反了公法规范即可判断是否存在滥用职权的行为。但对于所涉政府部门绩效方面的失败，到底应当由哪个级别的行政官员来承担相应后果责任的判定就变得非常棘手。因为以“顾客满意度”、“结果为导向”的绩效问责承载了人民希冀政府能够解决(至少是缓和)涉及经济、社会、环境以及安全方面的各种复杂难题的美好愿景，因此，面对这种带有诸多不确定性、而且主





观色彩比较浓厚的问责机制，我们又如何将组织绩效方面的不足(或失败)单纯地归结为是某位官员的个人责任？

事实上，关于绩效问责中的责任分担问题，美国著名管理学专家Deming教授提出了著名的“85-15”规则，并认为政府绩效的失败85%是由于具体执法人员所在的组织自身的不足所导致，而仅有15%是由具体执法人员自身原因所引起。

关于绩效问责中有关组织责任的承担问题，到底应由所涉政府部门作为一个整体来承担后果责任，还是将其移植至政府部门内一定级别的行政官员？当我们在思考到底应当由谁来代替组织承担后果责任时，我们其实是要判断所涉官员角色责任的承担问题，即到底谁有义务代表组织履行问责功能。由此，在问责实践中，所涉政府官员承担的后果责任实际上包含两种类型：一种是因所涉行政官员滥用职权引发财政问责或者公正问责而要承担的自己责任；另一种则是因其在政府机构中的角色定位所决定的、根据其在具体个案中实际履行的角色义务而承担的一种角色责任。然而，实践中较为经常的情况却是，诸多不同级别的行政官员都会以不同方式参与到政府决策或者决定之中。根据权责一致原则的基本要求，最为公平的分摊责任的方法应当就是根据所涉行政官员对造成政府决策(或者决定)错误的实际贡献比例来承担相应后果责任。显然，这种在理论上适用比例原则以确保所有参与政府决策(或决定)的行为人都受到相应制裁的美好初衷是不切实际的，因为人类所固有的趋利避害的本性所形成的“以自我利益”为中心的“自我保护意识”，必然会使制裁的过程变得非常棘手，正如有学者所揭示的，“由多数人承担共同责任的追责模式，其劣势非常明显：多数人负责其实意味着没有人能够真正地负责，因为任何人都没有明确的义务要给公众

一个满意的交代，而且每个责任人都可以推卸责任并寻找替罪羊”。

相比之下，将组织责任转化为单一个体责任，无疑将使问责过程简单得多。美国学者认为，鉴于行政机构所固有的官僚制等级结构，如果一定要有一个政府官员来代表组织履行问责义务的话，最为公正的解决办法显然就是采用行政首长负责制。因为在行政机构内部，行政首长作为管理整个机构的最高行政长官，构成理论上唯一一个能够对所在机构的所有行为实施监督和控制的有权主体，而且也是能够对问责事件展开调查并实施制裁(包括救济)以回应公众需要的最具权威性的主体。这一点对选举类官员尤其适用。但要注意的是，将绩效问责的组织责任确定为行政首长负责制，并不意味着行政首长就要无限度地承担问责义务。行政首长负责制其实隐含了一个最为基本的前提，即行政首长本人确实对引发问责的“失败”做出了一定“贡献”。当然，这种“贡献”可以体现为指明方向、提供资源以及做出具体安排等与引发问责的失败具有相当因果关系的任何方面；如果行政首长确实不存在前述任何显然的“贡献”，行政首长所负有的唯一义务就体现为要在其管理的组织内部确定一个真正对引发问责的错误负有领导责任的行政官员。因此，在问责事件中，行政官员所担负的个人责任与角色责任之间的区别是天然存在的，而行政首长的角色责任通常就包含了代表组织履行问责义务并承担相应的后果责任的基本内容，但这并非意味着所有的后果责任都要由行政首长承担，而是除非行政首长确实对引发问责的“失败”存在明显的个人过失，或者至少在一定程度上对引发问责的“失败”做出了些许“贡献”。

（作者系中国行政法学研究会会员，本文转自中国宪政网，有删减）