

“你在和我谈话吗”，问责性和现代公共服务

帕垂西亚·瓦拉斯·英格拉海姆 雪城大学

熊美娟译^①

【摘要】：民主问责性是公共行政和政治学的核心。本文通过分析问责性的三个主要要素：政治的公共服务、职业的公共服务和承包的公共服务，探讨联邦公共服务的问责性问题。公共服务在过去 25 年里改变了，同样它在其中运作的环境也在改变。正如公共服务现在是多重部分的综合，所以，管理它的问责体制也必须是某种比单个个体努力更有凝聚力、更大的总体。重新认识到为未来发现一个有效问责框架的挑战——符合所有三种公共服务的要素——对有效政府、和作为参与性公民我们的责任来说，都有着根本的重要意义。

【关键词】：问责性 政治的公共服务 职业的公共服务 承包的公共服务

^①帕垂西亚·瓦拉斯·英格拉海姆 (Patricia Wallace Ingraham) 是雪城大学麦斯威尔公民资格与公共事务学院公共行政与政治学系著名教授。在麦斯威尔学院，她也是阿兰·K·康贝尔公共事务研究中心创建时的主任，政府绩效项目 (Government Performance Project) 的第一位主任。多年来致力于国家、地方和联邦层次的管理能力分析研究。

译者：熊美娟，中山大学行政管理研究中心行政秘书，政治与公共事务管理学院政治学专业 2007 级博士研究生，主要研究领域为政治学理论、公共管理。

今天，我的主题是联邦公共服务的问责性。民主的问责性是公共行政和政治学的核心，这是因为，民主政府的内在本质就是一个负责任的政府。为此，当前问责性的定义和体制有些过时，甚至可能有非常严重的问题，这些都令人担心。

问题的核心即：面临联邦公共服务这 100 多年来的最为急剧的变化，有意义的问责性其每个主要的要素都存在着问题。政治的公共服务虽然在不断扩张，但是因为很长的任命过程和很短的在位时间而不断受到损害。职业的公共服务（公务员），尽管受到了很多关注，也因为找到和获得新的技巧和能力而不断经历这种竞争性的缺陷。20 世纪 90 年代许多有才能的潜在领导的退出，以及接下来 5 年更多人很可能的退休导致了許多机构高层面临着经验缺失的危险。在 20 世纪 90 年代大部分时间中，征募和雇佣的失败也导致了中层干部的经验断代。承包的劳动力急剧扩张，但是我们还不知道这花费了多少，或是以什么为代价。我们事实上并不了解如此多的承包人正在做什么，但是我们的确知道的是，他们在公共工程上的“决策领域”在迅速扩张。

我们现在面临着——或是将要面临——两个方面的问责性缺陷：谁对什么负责、何时负责的混乱观点；由于专业意见和知识的水平不均，以及极少数处于核心地位的人却要对广大的外部合同雇员问责，这种情况不断出现，导致的一种问责性不平衡状态。在探讨当前的职业服务是否应该有更多的决策权的辩论中，很可能是这样，即在马跑了以后，我们才把畜舍的门关上。但是我想要说的更准确。我关注的是，我们正在努力关的门是错误的畜舍的。

让我从定义问责性和它包含的维度开始谈起。问责性本质上是被分配的，认识到并接受责任，并对以政府和公共利益名义所采取的行动和立场问责。要考虑至少两个层次。第一个层次是根本的：公共服务必须拥有足够的基本的专业知识，从而有效地从事被分配的责任。他们必须知道他们正在做什么，他们也必须将他们的专业知识通过非党派的分析 and 更广泛的公共利益联系起来，更为直接的是，通过报告和对选举和任命官员负责来和公共利益相联系。第二个层次可能被广泛定义为“代表性的问责性”。简单来说，描述的代表性，或是“看来像是美国”的要素，我将称为意识形态的代表性：代表或认识到公民社会中意识形态和政策偏好的广泛性的能力。基于这些维度，联邦政府创造了一个巨大的，有时甚至是令人困惑的法律、规范和程序的网路，所有这些都是用于使公共服务和它的成员能够问责。

但是，是所有这些导致了美国公众现在得到的结果吗？为了评估这个，让我们首先返回到我前面提出的 3 个要素，并询问我们现在正努力使哪种公共服务能够问责？并且，哪种问责性体制，被国会、法院和行政部门如此勤勉地构建出来，是我们所期望完成这个目标的？根据哪种标准？

第一个要素是政治的公共服务，它处于联邦官僚制的高层。它被用于引领政策改变并对此负责，更为重要的是，代表民主选举层和职业公共服务之间一个非常重要的问责联系。第二个要素是职业的公共服务——被定义为和绩效体制、非党派身份进入组织、联邦机构中的制度和专家程序相联系的。这是我们传统上耗费最多问责精力的一种公共服务。如果以贡献给该议题的文献来计算，那么它们就是西方世界中最能问责的行政事务（civil service）了。现代公共服务最后的要素是承包的公共服务——我们转给私人部门、非营利组织、大学、有时甚至是其他国家的外部政府。这种无组织的团体现在是三者中最大的部分了，但也还是最晚被理解了的。

政治的公共服务

让我首先谈论我最感兴趣的主体之一：政治任命者。尽管政治的公共服务有几种要素，但是那些行政部门的——政治任命者——和那些国会的，是这里最重要的。政府的复杂本质基本上要求这些被任命者符合根本的问责性维度——即他们是他们理论上领导和分析的项目里的专家，他们也将清晰地将该项目和总统及国会的根本政策议程相联系。就这后一方面而言，他们也与代表性的问责性相联系，代表选举所定义的广大理念和政策立场。

由任命而充当的政治服务，无疑，是公共服务要素的最小部分——大多数估计为总体联邦雇员的约 1%。^②那些我们最关注的是高层的政治行政人员——参议员的肯定人选（confirmees）——和通过“C 安排”（Schedule C）、高级行政人员服务以及其他任命方式创造的不同代理和助理层次。自从布朗委员会宣布总统应该是处于“精力的中心……联邦政府中”，政治任命者应该是他关键的臂膀（总统委员会 President's Committee 1937,114），这个团体 60 多年来有了根本的增长。最大规模的“激增”发生于“C 安排”的任命——政策机密——该团体最大范围的增长发生于相对近期，即卡特和里根执政时期（Ingtham 1995）。皮芬纳(Pfiffner 1996)事实上报道过，从 1979 到 1992 年以来，在“C 安排”实行的年度以来总数上增长了 86%。数目从那时起就没有减少，而是不断在增长——但是以更慢的速度，并进入了许多 20 年前还不存在的新位置，而且这种新位置还在迅速增加中。

对政策来说非常关键的政治任命者总数现在约 3000 人，但却在一个个总统执政期间随着位置被填上和腾出而不断变化。第二个伏尔克委员会(Volcker Commission)估计，总统乔治·W·布什有接近 3400 个位置要补充，而从就职到初步任命广大多数人员就需要花超过 8

^② 这个总数不包括任命的委托人、法官和其他职位，1988 年 Bradley Patterson 估计数字大约是 1800。见 Bardley H. Patterson, Jr., *The Ring of Power* (New York: Basic Books, 1988).

个月的时间。这个时间从 20 世纪 80 年代中期以来几乎翻倍了（全国委员会 National Commission 2003, 19）。因此，在行政部门的政治领导上有一个“下滑时间”（down-time），从 1990 年就开始稳步增长。这种“高层空缺”问题的范围，其中职业公务员被假定为“执行”事务并负责任，但是并没有真正的政策权威，这不应该被低估。美国国家航空和宇宙航行局（NASA）的肖恩·O·基弗（Sean O’Keefe）就职是布什当总统后两年，当时该机构超过 70% 的高层领导和管理位置是由“执行”人员任职的（Partnership 2003）。美国国家航空和宇宙航行局可能有点是极端，但是在这个方面它绝不是个例外。

政治任命者作为一个团体也被描述为“短期在位者”，也即，他们在一个位置上服务相对较短时间（Ban and Ingraham 1990）。20 世纪 80 年代的十年被认为是所有在职的政治任命者最少时间的。任期是最短的，然而，是因为快速增长的任命者团体——C 安排。克林顿的 8 年是较为稳定的，但是一般在职的任期都不断少于 2 年。

相对稳定的变化状态在组织研究中是有问题的，因为它导致一种组织内部不断的变动。但是在领导和问责术语上来说，它表现为一个重要的困境。政治任命者在任期上是短暂的，他的观点也不能足够——甚至也不够准确——反映一个根本的政策议程。不管他们给政府带入何种专业知识，他们也不能获得组织足够的专业知识，以促使真正的政策方向和政策改变。

通过探讨政客在位时所做的事情，可以进一步说明这点。他们是如布朗娄所建议的，总统的积极的执行臂膀吗？是，也不是。高级政治行政人员的确充当机构的主要负责人，他们的高层代理也一般有基本的政策和管理责任。然而政治任命者的调查显示，他们时间中不断增长的比例不是花费在管理项目和政策上，而是在管理和国会成员、报告者之间的联系上。这也使他们和职业公务员完全不同，后者至少表面上，花费更多时间在管理和分析任务上。但是，正如马兰图（Maranto）所注意到的，政客期待和其他的政客一起工作（而不是和职业的官僚机构），因为正如人们所观察到的，他们“说着同样的语言”（Maranto 2001）。这里重要的是，更多政治任命者正在做我们所期待任命者所做的事情：政治工作。从一个有效政府角度来看，一些证据表明，越来越多的政治任命者没有在任何方式上改进联邦机构的绩效，但却有相反的效果（Lewis and Gilmour 2003; National Academy 2004）。这显然并不符合任何问责性的标准。

国会成员提供了政治问责性的另一个维度。这种问责性机制是通过个案工作监管和进入公共组织的一种机制，尽管它有时候被描述为微观管理（Kettl 1988）。这里的数字基本是较大的。在 2002 年，国会的正式问责机制臂膀——政府问责办公室——有大约 3200 名雇员。国会预算办公室略微超过 200 人。国会委员会成员有 2000 人，个人雇员有超过 11000 人。

这个团体增长的程度是和早前观察高层政治任命者花费更多时间在国会联系上是相联系的，这点更为清楚，但是这里的重点是国土安全局局长汤姆·里奇最近所发表的声明，他观察到，他的机构要向 88 个不同的委员会和下属委员会报告。

在少数分析国会成员对问责性看法和价值的研究中，芭芭拉·罗姆莱克(Barbara Romzek 2000)发现，问责性机制几乎被完全看成是个体成员的利益。宪法起草者在他们最为广泛的梦想中，并没有想到，最大的联邦机构之一的一个局长要满足来自于 88 个委员会和他们的许多成员的信息和政治要求——更别说要将这些要求与那些总统和他任命的其他成员的要求相平衡了。讽刺的是，将国会的监管分裂的如此彻底，真正的问责性却因此变得非常困难。

职业的公共服务

接下来，我们探讨职业的服务。这部分的服务是美国宪法主义的一个奇怪的副产品：这种公共服务被瓦尔多所注意到，是“政治所禁止的”但却“在政治的裂缝中”运作(Waldo 1948)。在 2004 年，这种劳动力的总数是 2,700,000，或如果将邮政服务排除在外的话，正好是 200 万以下。这些雇员中接近 700,000 是在国防部(Office of Personnel Management 2004)。

就该团体的构成和其工作的本质而言，这个团体在过去 20 年来有了很大变化。在构成上的变化至少部分是和代议制的问责性相联系的：从 20 世纪 60 年代早期以来，公共服务就被看成比私人部门对女性和少数民族更为有利。这种“机会目标”为公共组织提供了一个清晰的方式反应社会普遍的构成，代表了他们的利益，回应了他们的要求(Rosenbloom and Kirslov 1981)。但是，这种联系在理论上有些问题。毕竟职业服务被从选举过程中“三次排除出来”(Mosher 1968)。在现实中，这种联系也远不是完善的。例如，在 2000 年，女性构成了联邦机构中高层成员的 22% (10 年里增加了 12%)，但是很大比例是组织和社会阶梯中的低层。同一时期，有色人种和其他少数民族从 7% 增加为联邦机构高层的约 13% (Government Accountability Office 2001)。但是再次，大部分是处于组织和广泛公众中的低层。联邦组织，从表面上看，是比较有代表性的，但是他们的领导并不是。

多样性作为议题的另一个领域是联邦职业服务的总体年龄分配。有几个因素，包括 20 世纪 90 年代的重塑和精简，是和买断、冻结招聘以及联邦服务的长期职业生涯的本质相联系的，这些因素都促进了联邦劳动力的稳定老化。在 1991 年，联邦的主管和管理者最常见的年龄是 44；在 2003 年，是 54。同一年，超过 72% 的联邦管理者是 45 及以上(National Academy 2004)。

并不惊奇，这使得潜在退休成为联邦服务的一个主要议题。一些机构，例如 NASA，在接下来 5 年中，管理和领导层的退休率高到 60%。在一些关键的部门如国土安全部，退休率已经接近或超过了 50%。当然，所有的组织人口都在老化。但是对于职业的联邦服务而言，问题尤为严重，这有两个原因。在 20 世纪 90 年代，当政府被缩减，并经历着管理者 and 领导的离开时，冻结招聘政策排除了更新领导的可能。新的人员现在进来了，但是可能并不够快。在这个构建有效政府的关键时期，许多联邦机构中层存在着经验断代，高层也出现了潜在的经验缺失问题（National Academy 2004）。

这种情况的发生伴随着这种工作的本质极大地变化。对科学专业知识的技术和要求促使联邦服务进入了新的领域和新的技能要求。一些服务，例如内部收入服务，力图变得非常公开，但是显然，它并不是单独面临这种新的挑战。考虑到在 1950 年，超过一半的政府分类的行政雇员处于低层的行政工作中。但是到 2000 年为止，相比较的数字只是 15%。在 2000 年，服务的 10% 是处于科学和工作职位上。其他的职业和技术职位——以及它们在联邦分类体系中所占据的等级——爆炸式增长（Office of Personnel Management 2002）。然而，联邦服务在招募的能力、与私人部门薪酬符合或竞争的能力、一旦得到专家后保留专家的能力都远远落后了。专利和商标局（Patent and Trademark Office）对公共和私人部门维持创新和改变的能力来说都是非常基本的，但我们发现它在保留新的专利检查者的能力也只持续了整个教育和培训期。在那以后，专家——现在更有价值了，因为他们对政府程序的理解——跳槽到了私人部门。这在整个政府部门中，如从空军飞行员到 NASA 工程师的有经验和专家需求的岗位上来说，都是如此，

这带来非常严重的影响。职业的公共服务是问责性受到最多关注的公共服务的一部分，却落后了。而且，职业服务的成员是民主的监管者，有着责任——用阿伯巴赫、布坎南和洛克曼（Aberbach, Putnam and Rockman）最爱说的话，“带着政客的梦想，去慢慢实现。”他们有着极大的权力。就该服务构成的问责性是绝对最基本的，但是也需要有经验、技巧和能力去做这个工作。没有这些，有意义的问责性就是不可能的。许多公共组织中层的经验断代是有很危险的；高层的经验缺失也是如此。

然而对于职业服务而言，对长期问责性最大的挑战可能是联邦机构——已经有内部的挑战——正在迅速将责任转移给越来越复杂的任务承包人不断增加的成员。将问责中心保留在一个更加“中空”的政府中，已经是有问题的。这种趋势日益明显了。

承包的公共服务

既然如此，让我开始讨论承包。为政府承包服务，并以政府的名义明确的穿上了所谓问责体制的外衣——法律上的问责性。但是它隐含着其他的外衣——绩效和利润。当绩效维度现在也被以某种热忱应用在职业服务上时，它就成为了承包人的根本基础和合理性来源。

将服务和专家需要承包出去，有很长的——在许多方面——甚至是美国各级政府相当成功的历史。承包者提供洗熨和吃饭设施；他们建造飞机、直升机、道路和导弹；他们设计信息管理系统、薪酬体系、改变策略。大学和组织，例如兰德公司为政府机构从事重要和广泛的研究。承包者建造并维持航天飞机。他们作为智囊团、语言学家服务，为波斯尼亚、阿富汗和伊拉克的军队提供关键和灵活的后勤支持。

然而很明显，对于承包者劳动力的增长关注是长期就有的。早在 1962 年，总统约翰·E·肯尼迪要求设立一个委员会——贝尔委员会(the Bell Commission)——调查这种不断扩张的实践的影响。在他的要求中，肯尼迪问道：1、何种标准应该被用来决定是否雇佣一个承包者；以及 2、怎样保证有效的监管和问责？尤其在谈到研究和发展活动时，委员会回答，“我们尤其需要注意承包政府工作的累积效应。一系列重要活动的外包，每一活动在考虑到自身的绩效时都非常合理，然而整体看来，却开始侵蚀政府管理的能力”（Commission, in Nelson 1968, 203）。研讨小组还进一步注意到，依靠承包者提供关键的专业建议和知识，最终并不能保留政府的关键知识，除非承包者在很长时间内都继续为政府工作——而这对职业服务的根本问责性来说是很明显的一个挑战。

这些观察的出现在今天非常明显。缺失，承包者的数量增长非常大，以至于仔细数清其数目成为一个无用的努力。在有关如何做这点上，也有非常大的争议。格特曼(Guttman 2002)提供了一个有用的角度和一些证据，注意到五角大楼甚至不能准确地说明它一个部门中所包含的承包人员总数——军队——有关总体成本的估计也变化很大。五角大楼的分析指出，使用一个可比较的公务员薪水的平均成本（并通过该数字区分总体承包预算）并不是一个计算承包雇佣的准确方式。这是因为，承包雇员比公务员成本更少，但是他们花得更多——可能根本上更多（Daily Briefing 2001）。非常明显的是，军队本身在估计其总体承包人员数时也不能做的更好，估计值在 100,000 到 600,000 之间变化（Guttman 2002）。

两个公众非常关注的组织进一步说明了这个问题。NASA 历史上非常依赖承包的劳动力。这个组织有着辉煌成功和惨痛失败的经历。罗姆莱克和多尼克（Romzek and Dubnick）注意到 1986 年挑战号悲剧前，NASA 的预算被消减了一半；其成员被精简了超过 40%（Romzek and Dubnick 1987）。同样的观察也可应用于 2003 年的哥伦比亚号悲剧。在那一年，政府责任署（General Accountability Office,GAO）注意到 NASA 每年在承包活动上花费超出

12 亿美元。然而从 1990 年始，政府责任署就已经将 NASA 列为承包管理能力的“高危”名单上。机构现在面临的退休和招募问题只是加剧了该问题（General Accountability Office 2003）。

或者看一下国土安全部。在部门创立时期，该部门就给联邦政府提出了最为复杂的组织挑战之一。在危机不断威胁下，22 个机构——每一个有其自身历史、文化和实名——需要迅速成为一个内聚的整体。向不同的国会委员会报告使得该任务更为困难。对新专业知识、技巧和能力的的需求是巨大的。所以过去——并且现在——需要使用承包者。随着组织需要考虑国会提出的开拓新的管理灵活能力的要求，一个大型的管理咨询公司管理了整个计划和咨询过程。

随着该部门走出计划阶段，又出现了另一个主要的承包——这次是管理灵活能力的实施，同时管理部门内部信息技术系统的整合。甚至工作的范围这里也是有问题的。两个完全不同的任务被捆绑在一起：整合 22 个机构的信息技术系统，实施管理的灵活能力。确实，最后选择的承包者并不是因为其管理的专业能力而出名，而是因为其科学和技术能力出名。

然而，第二个维度也出现了：国土安全部工作的敏感性质需要对问责高度关注。但是，近期 2002 年这个事情中选择的承包者，却处于因为在政府合同管理中有不正当的行为并供认不讳，而被政府监管项目列为“再次犯错者”的前十名（Project on Government Oversight 2002）。1999 年的研究也发现，只有拿到了接近所有合同款项一半的 43 个承包者被表扬了。

这正是贝尔委员会在 1962 年所警告的令人困扰的场景。当时它宣称：“管理的基本功能不能转移给任何承包者，如果我们想要对公共功能的绩效和公共资金的使用有恰当的问责的话”（1968，201）。当工作范围不清楚时，当绩效标准很难创建和监管时，当那些管理合同的人大部分是专家，并被合同者的纯粹数量而吓到时，法律合同很难得以执行（Choi and Heinrich 2004）。事实上，近期的研究指出，长期的合同变成了“相关的”，即，工作的最后范围是适应承包者的能力的，而不是迎合了要承包机构——政府——的真正需求（Romzek and Johnston 2002）。

你仍然在和某人谈话吗？

当然，谁是我们正在尽力对话的人？我们非常清楚公共服务在过去 25 年里改变了，同样它在其中运作的的环境也在改变。在这段时间，联邦服务被改革、重塑、转型、精简和中空。它失去了领导的潜力和关键的专业知识。政治任命者在数目上不断增加，他们所能被任命的位置种类也在不断增加。外包迅速增长，承包者现在履行的任务已经超出了“政府”和“非

政府”工作的界限。同时，公共工作的挑战，威胁和不确定性的急剧增长，美国所采取的行动导致的全球影响，以及现在一般被广泛认识到的对合作和网络治理的需求也在增长。“州的脱节”——乔治·弗雷德里克森（George Frederickson 1999）的术语——对公共行政、公共行政人员以及治理理论提出了还未知的要求。根本和代表性的问责体制面临着承包力量新的利润和绩效问责严重的挑战。

为这些问题找到解决方案将是困难的，但是，这是非常，非常重要的。让我给这三个要素首先提出一些起点。

对政治服务而言：

审慎探讨政治任命者在何岗位被安置，更仔细探讨他们和他们的岗位是否真正有需要。

提出短期的任期问题，包括仔细探讨哪里的流动率是最高的，为什么。换句话说，谁最快离开被任命的未知？

注意专业知识的需要和要求。政治任命者可能期待与其他的政客对话，但是，这种活动有助于政府内部更为有效吗？我们应该询问。

对职业服务而言：

更认真和长久的提出代表性问题。领导层次上完全的代表性是关键。

继续关注能力问题。根本的专业知识对该部分公共服务的有效性和问责性来说都是绝对基本的。

绩效期望应适合真正的能力，包括适合那些期望管理众多承包者的需求。当我们允许用政治的逻辑去设定绩效和问责标准时，我们对待职业服务是不公平的。

对承包服务而言：

数数!!! 认清该团体的规模和日益增长的重要性，以及他们日益和现有的问责体制的分离性。

2、 在职业服务中创建更好的监管能力。注意监管的缺陷。这直接和职业公务员的能力相关。

3、 回到贝尔委员会的警告，探讨承包者正在做社么，他们是如何做的，他们向谁报告绩效——或其中缺少什么。询问关键的问题：不管在广义经济上为利润工作是多么重要，但是它是如何并在何处与公共服务相吻合的？

再次，对政治学和公共行政而言，没有比民主问责性更核心的议题了。在 1936 年，约翰·高斯写到，“一个个体公务员对其等级制中上司的责任——是含糊的”（Gaus 1936,31）。在 2004 年，我们还没有分清这种问责性；我们进一步更弄混了，

正如公共服务现在是多重部分的综合，所以，管理它的问责体制也必须是某种比单个个体努力更有凝聚力、更大的总体。正如奈尔森（Nelson）所观察到的，无数过去控制公共官僚制的努力实际上却导致了不断减少的控制，这的确是美国历史的一个讽刺。但是，甚至这个讽刺也不能完全符合现在的事实。重新认识到为未来发现一个有效问责框架的挑战——符合所有三种公共服务的要素——对有效政府、对重要的研究、对好的教育以及作为参与公民的我们的责任来说，都有着根本的重要意义。是我们接受挑战的时候了。

References

- Aberbach, J. D., Robert D. Putnam, and B. A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ban.C., and Patricia W. Ingraham, 1990. "Short-timers: Political Appointees in the Reagan Administration." *Administration and Society*. Spring.
- Choi, Y. and C. Heinrich. 2004. "Privatization and Performance-Based Contracting in Public Welfare Programs." Conference Paper Presented at 26th Annual APPAM Research conference, Atlanta, GA.
- Daily Briefing. 2001. *Government Executive*. Washington DC: July 26.
- Frederickson. G. 1999. Gaus Lecture to the American Political Science Association at the 95th Annual Meeting.
- Gaus, J. M. 1936. "The Responsibility of Public Administration." In *The Frontiers of Public Administration*. Eds. J. M. Gaus. L. D. White, and M. E. Dimock. Chicago: University of Chicago Press.
- Guttman, D. 2002. "Who is Doing Work for Government? Monitoring, Accountability and Competition in the Federal and Service Contract Workforce." Testimony before the Committee on Government Affairs, U.S. Senate. Washington. DC: March 6.
- Ingrahma, Patricia W. 1995. *The Foudnation of Merit: Public Service in Amercian Democracy*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Keul. D. F.1988. *Government by Proxy: (Mis?) Managing Federal Program*. Washington. DC: CQ Press
- Lewis. D. E., and J. B. Gilmous. 2003, "Political Appointees and the Quality of Federal Program Management." Working Paper. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University.
- Maranto. R. 2001. "Political Deserve Praise." *Government Executive*, August.
- Mosher. E 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- National Academy of Public Administration. 2004. *The 21st Century Federal Manager: Final Report and Recommendations*. Washington. DC: NAPA, 2004:27
- National Commission on the Public Service. 2003. *Urgent Business for America*. Washington DC : The brookings Institution.
- Nelson, W. R. 1968. *The Politics of Science*. New York: Oxford University Press.
- Partnership for Public Service. 2003. "Leading through Tragedy: Leadership Development in NASA Headquarters." Case study available online: www.ourpublicservice.org
- Pfiffner, J. P. 1996. *The Strategic Persidency: Hitting the Ground Running*. 2nd ed. Lawrence: University of Kansas Prss
- President's Committee on Administrative Management. 1937. *Administrative Management in the Government of the United States*. January 8. 1937. Washington. DC: U.S. Government Printing Office.

- Project on Government Oversight. 2002. "Federal Contractor Misconduct: Failure of the Suspension and Debarment System." Washington, DC: Project on Government Oversight.
- Romzek, B. 2000. "Accountability of Congressional Staff." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 413-446.
- Romzek, B., and J. Johnston. 2002. "Contract Implementation and Management Effectiveness: A Preliminary Model." *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(3): 423-453
- Romzek, B., and M. Dubnick. 1987. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy." *Public Administration Review* 47:227-238
- Rosenbloom, D. H., and S. Krislov. 1981. *Representative Bureaucracy and the American Political System*. New York: Praeger.
- U.S. Government Accountability Office. 2003. *Performance and Accountability Series*. National Aeronautics and Space Administration. January. Accessed online <http://www.gao.gov/pas/2003/d03114.pdf>.
- _____. 2001. *Senior Executive Service: Diversity Increased in the Past Decade*. Washington, DC: GAO-GAO-01-377.
- U.S. Office of Personnel Management. 2004. *Federal Civilian Workforce Statistics Employment and Trends as of January 2004*. Table 2, <http://www.opm.gov/feddata/html/2004/january/jan04.pdf>.
- _____. 2002. *A Fresh Start for Federal Pay: The Case for Modernization*. April. Washington, DC.
- Waldo, D. 1948. *The Administrative State*. New York: Ronald Press.

“You Talking to Me?” Accountability and the Modern

Public Service

Patricia Wallace Ingraham, Syracuse University

Abstract: Democratic accountability is at the core of both public administration and political science. This article explores accountability of the federal public service through analyzing three components, the political public service, the career public service and the contractor public service. Public service has changed in the past quarter century as has the environment in which it operates. Just as the public service is now the sum of multiple parts, so accountability systems that govern it must add up to something coherent and greater than each of the individual efforts. So reclaiming the challenge of finding an effective accountability framework for the future---one that fits all three components of the public service---is of fundamental significance to effective government and to our responsibilities as engaged citizens.

Key words: Accountability, The Political Public Service, The Career Public Service, The Contractor Public Service