

深圳大学
当代中国政治研究所
学术文库

政府决策问责： 理论与现实

Government Decision-making Accountability:
Theory and Reality

谷志军 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社



深圳大学学术著作出版基金资助
Subsidized by Shenzhen University Foundation for the Production of Scholarly Monographs

深圳大学
当代中国政治研究所
学术文库

政府决策问责： 理论与现实

Government Decision-making Accountability:
Theory and Reality

谷志军 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府决策问责:理论与现实 / 谷志军著. —杭州:
浙江大学出版社, 2016. 1
ISBN 978-7-308-15528-1

I. ①政… II. ①谷… III. ①国家行政机关—决策—
研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 000403 号

政府决策问责:理论与现实

谷志军 著

责任编辑 李海燕
文字编辑 陈 玥
责任校对 杨利军
封面设计 续设计
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州金旭广告有限公司
印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 12.5
字 数 218 千
版 印 次 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-15528-1
定 价 39.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

序

《政府决策问责：理论与现实》的作者谷志军是我的博士生，本书是在他博士学位论文的基础上修改而成的，我不仅见证了这本书稿的诞生，还在书稿形成过程中与作者有过反复的讨论。今天看到这本书稿将要正式出版，深感欣慰。

问责是现代政府治理的核心概念，也是政治学、公共行政学研究中的重要理论问题之一，因而已经积累了相当丰富的研究成果。从政府行政过程的角度看，问责可分为决策问责、执行问责与结果问责，已有研究多集中在执行问责尤其是结果问责层面，对于决策问责的研究则十分有限。“管理就是决策”，这是著名管理学家西蒙的重要思想，他强调决策在管理中极其重要的作用，揭示了有效的管理在根本上基于正确的决策。但在我国现实政治生活中，对决策失误问题却缺乏有效的问责制度。决策失误却无人承担责任成为普遍现象。这显然与问责作为现代民主治理的重要制度和公共管理中的核心理念很不相符。基于此，该书以中国非竞选政治环境下的政府决策问责为研究对象，选题具有强烈的现实关怀，也是对政治学与公共行政学中重要理论问题的回应。

我要求学生的研究能站在“中国问题、国际视野、科学方法”的立场，谷志军的这本著作较好地体现了这一立场，对党政领导干部尤其是“一把手”决策责任问题进行了系统深入的研究。在加强有腐必反、有贪必肃，坚持“老虎”“苍蝇”一起打的同时，如何加强对决策权的制约监督，切实把决策权力关进制度的笼子里，正是其著述此书的重要关切点。总体来说，该书逻辑清晰、结构合理、内容丰富、观点明确。虽然该书在其解释力度或理论创新的层面还不够突出，有意犹未尽的遗憾，但瑕不掩瑜，还是展现了作者的学术功底，也展现了青年一代公共管理研究者的学术努力。相信本书的出版，将会促进中国政府管理问题尤其是决策问责问题的深入研究。

谷志军是2010年考进浙江大学加入我的学术团队的。当时我的学术团

队正承担着国家社科基金重大项目“健全权力运行制约与监督机制研究”，他加入了这项研究的课题组，并很好地完成了相应的研究工作。这项课题完成后，他又加入我主持的另一项国家社科基金重大项目“反腐败法治化与科学的权力结构与运行机制研究”的课题设计和相关研究。一位博士生在不到四年的时间里能连续参加两项国家社科基金重大项目研究也算是一次难得的学习机会，这个过程对学生的学术训练是非常有益的。谷志军从攻读博士学位至今短短不到六年的时间里，已发表了多篇学术论文，这些论文基本上都是国家社科基金重大项目的研究成果。参加工作后的第一年就顺利地获得国家社科基金项目资助，反映了他扎实的研究基础和独立从事研究的能力。不过，谷志军毕竟还是一位年轻的学者，学术的征途刚刚开始，期待他能秉承追求真理的理想，取得更大的学术成就。

陈国权

2015年10月于浙江大学

目 录

1 绪 论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 已有研究述评	3
1.2.1 中西不同政治生态中的问责研究	3
1.2.2 西方竞选政治中决策问责研究的欠缺	18
1.2.3 中国非竞选政治中决策问责研究的探索	21
1.2.4 简要的小结	28
1.3 研究方法	30
1.4 内容结构	32
2 决策问责:一个新的问责领域	35
2.1 决策问责的政治生态	35
2.1.1 西方竞争性选举的决策问责功能与局限	36
2.1.2 中国非竞选政治中的决策问责:现实与可能	39
2.2 决策失误与决策问责提出	42
2.2.1 政府决策失误及其代价	42
2.2.2 决策问责:应对决策失误的必然选择	46
2.3 决策问责:内涵与特征	49
2.3.1 决策问责的概念内涵	49
2.3.2 决策问责的构成特征	53
2.4 本章小结	57

3 中国决策问责的现状与问题:基于纪检监察干部的访谈分析	59
3.1 访谈调查及基本情况说明	59
3.2 问责与决策问责的实践状况	61
3.2.1 问责内容的构成状况	61
3.2.2 决策环节的问责内容分析	66
3.3 当前决策问责存在的问题	71
3.3.1 决策问责中的责任认定问题	72
3.3.2 决策问责中的责任追究问题	79
3.4 本章小结	87
4 决策权责背离的表现与成因:基于重大决策失误的案例分析	88
4.1 案例选择及基本情况介绍	88
4.2 决策制定过程与决策权责背离的表现	94
4.2.1 决策制定过程:走向成功或招致失败	94
4.2.2 失败决策过程中决策权责背离的表现	100
4.3 重大决策程序与决策权责背离的成因	105
4.3.1 重大行政决策程序的制度构成	105
4.3.2 现有决策程序下决策权责背离的成因	110
4.4 本章小结	116
5 权责关系视角下的决策问责困境阐释	117
5.1 委托代理矛盾与决策问责困境	117
5.1.1 中国式委托代理关系及其内在矛盾	117
5.1.2 委托代理矛盾对决策问责承诺的影响	121
5.2 官僚组织悖论与决策问责困境	125
5.2.1 中国官僚制组织方式及其行为悖论	125
5.2.2 官僚组织悖论对决策权力关系的影响	129
5.3 决策体制弊端与决策问责困境	133
5.3.1 中国决策体制特征及其存在弊端	133
5.3.2 决策体制弊端对决策责任认定的影响	137

5.4 本章小结	140
6 权责关系链条下的决策问责体系构建	141
6.1 权力链条:理顺决策权力关系	141
6.1.1 理顺党务系统内的决策权力关系	141
6.1.2 理顺政务系统内的决策权力关系	144
6.2 责任链条:明确决策责任划分	146
6.2.1 明确党政之间的决策责任划分	147
6.2.2 明确政府之间的决策责任划分	149
6.3 问责链条:完善决策问责制度	152
6.3.1 完善决策问责的三大机制	152
6.3.2 完善决策问责的制度构架	155
6.4 本章小结	159
7 结论与展望	160
7.1 结 论	160
7.2 展 望	163
参考文献	164
索 引	184
后 记	188

表格目录

表 1.1	中西不同政治生态中的问责研究比较	29
表 2.1	2002—2012 年度审计工作报告中关于决策失误的统计数据	43
表 2.2	您如何评价当前政府官员决策失误后的责任追究机制	48
表 2.3	问责的不同类型	52
表 2.4	决策问责的六个维度	57
表 3.1	问责内容分布	63
表 3.2	行政过程三个环节问责内容分布	64
表 3.3	行政过程三个环节问责内容年度分布	65
表 3.4	决策环节问责内容分布	66
表 3.5	决策环节的“用人失察”问责内容	67
表 3.6	决策环节的“决策失误”问责内容	70
表 5.1	问责承诺的分析框架	122
表 5.2	中国决策模式演变的四种决策类型	135
表 6.1	决策问责制度的基本构架	155

图示目录

图 1.1	本书的内容结构	32
图 2.1	问责概念要素	51
图 3.1	问责内容分布	63
图 3.2	行政过程三个环节问责内容分布	64
图 3.3	行政过程三个环节问责内容年度分布	65
图 4.1	决策制定的主动发现过程	95
图 4.2	决策制定的被动接受过程	97
图 5.1	中国公共行政实践中的委托代理关系	120
图 5.2	官僚组织行为方式的分析框架	126
图 5.3	当代中国的权力关系	131
图 5.4	决策责任的构成要素	137

1 绪 论

1.1 问题的提出

改革开放以来,中国成功地实现了从贫弱到富强、从计划经济到市场经济、从农业国到工业国的转变。虽然国内外学术界对于中国的发展成就已经基本达成了共识,然而对于哪些因素导致了中国的发展却莫衷一是。长期以来,在经济决定论的影响下,“经济基础决定上层建筑”常常被简单化、形式化的理解,人们习惯于将经济因素看成是中国发展的自变量,而往往将政治因素当作因变量来看待。这种思维方式虽然能够在一定程度上解释中国的经济社会发展,但是难以解释为什么同样是在中国共产党的领导下,改革开放前后两个不同时期中国的经济和社会发展却呈现出两种截然不同的形态。纵观中国的发展实践不难发现,政治因素恰恰是中国最重要的成功经验,集体领导体制才是“中国成功之道”^①。其中,决策体制不仅是中国集体领导体制的核心,而且是决定中国发展的关键因素。因此,“要深入理解中国的发展变化,就不能仅停留在发展变化所表现出的各种现象上,而要深入到决定和影响当代中国发展的决策体制本身”^②。

① 胡鞍钢.中国集体领导体制[M].北京:中国人民大学出版社,2013:4—8.

② 周光辉.当代中国决策体制的形成与变革[J].中国社会科学,2011,(3):101—120.

中国现行的决策体制是在民主革命的基础上,从新中国成立到改革开放以来六十多年的变革中逐渐形成的。中国与西方国家在决策体制形成的历史背景及其所处政治生态的不同,决定了中国共产党作为执政党与西方国家执政党在国家决策体制中的地位和作用的差异。概括而言,中国非竞争性选举的政治生态形成了中国共产党在决策体制中处于并且长期处于领导地位的决策体制特征。在历史发展过程中,中国决策体制逐渐确立了以中国共产党为主导的集体决策模式,集体决策可以说是中国集体领导体制的核心。毋庸置疑,集体决策不仅在实现充分信息共享的信息结构方面,而且在实现充分民主决策的决策结构方面都具有明显的优势。然而,由于决策主体的有限理性以及决策本身的复杂性等因素,集体决策并不能保证任何决策的正确性,一旦出现决策失误,集体决策的弊端便会显现出来。从权责关系的角度讲,集体决策造成了决策权力与责任关系的紧张,换句话说就是决策权责背离倾向,从而导致责任认定与责任追究的困难。在这样的情况下,如何解决集体决策中的责任认定与责任追究问题是中国集体领导体制的重点和难点,同时也凸显出决策问责在中国政治生态中的特殊性。

实际上大量的证据表明,决策失误在中国各级政府的公共决策中屡见不鲜,近年来政府决策失误的典型案例所造成的损失往往以数亿乃至数十亿元计,这种“不落腰包的腐败”甚至比贪污腐败更可怕。^① 因此,如何构建符合中国国情的决策问责体系,提高决策的科学化、民主化和法治化水平,就成为当前政治体制改革的核心议题之一。然而在现实政治生活中,决策失误的普遍性与决策问责的缺乏性之间的矛盾不可避免地导致人们对决策问责何以可能以及如何实现的质疑。具体而言,在中国非竞争性选举的政治生态中,决策问责提出的背景及其内涵是什么? 决策问责的现状如何以及面临怎样的问题? 现实中决策权责背离的表现怎么样及成因是什么? 造成决策问责困境的原因有哪些? 权责关系链条下的决策问责体系如何构建? 所有这些问题都有待深入研究,既要在实践中不断寻找、发现和总结,又要在理论上不断思考、提炼和证明。加强政府决策问责的研究,不仅对于完善问责制理论、丰富决策过程理论、拓展权力制约监督理论具有重要的理论意义,而且对于减少决策失误、强化决策权监督、建设责任政府具有重要的实践意义。

① 殷耀,黄骞,叶建平. 决策失误的调查报告[J]. 检察风云,2011,(9):26—29.

1.2 已有研究述评

1.2.1 中西不同政治生态中的问责研究

问责(accountability)被认为是现代民主治理的标志和公共管理的核心概念。^①从广义上讲,问责所涉范围广泛,几乎公共管理中的所有问题都与问责相关;从狭义上讲,不管是西方学术界还是中国学术界,明确地研究问责问题的历史并不长,问责研究还是一个新兴的研究领域。^②即便如此,问责研究已经取得了丰硕的理论成果。然而,由于问责理论演进与实践发展都是在特定的政治生态中进行的,中西方截然不同的政治生态必然导致问责研究内容上的差异。

1.2.1.1 西方竞选政治中的问责研究

西方的问责实践是在竞争性选举的框架下进行的,研究兴起于官僚制和民主制之间的持续紧张关系之中。^③其标志性事件是弗雷德里克(Friedrich)与芬纳(Finer)就现代民主政府中的行政责任问题所引发的著名争论。^④在西方学术界,弗雷德里克与芬纳之间的争论导致了两种不同的研究取向,即“作为德性

① Bovens M. Public Accountability[A]. In E Ferlie, L E Lynn, C Pollitt (Eds.). The Oxford Handbook of Public Management[C]. New York, NY: Oxford University Press, 2005: 182—208; Dubnick M J. Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms[J]. Public Performance & Management Review, 2005, 28(3): 376—417; Jabbra J G, Dwivedi O P. Public Service Accountability: A Comparative Perspective [M]. Hartford, CT: Kumarian Press, 1989: 63—64.

② Dubnick M J, Frederickson H G. Introduction: The Promises of Accountability Research[A]. In M J Dubnick & H G Frederickson (Eds.). Accountable Governance: Promises and Problems[C]. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2011a: xiii—xxxii.

③ Burke J P, Cleary R E. Reconciling Public Administration and Democracy: The Role of the Responsible Administrator[J]. Public Administration Review, 1989, 49(2): 180—186.

④ Friedrich C J. Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility[A]. In C J Friedrich, E S Mason (Eds.), Public Policy[C]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1940: 3—24; Finer H. Administrative Responsibility in Democratic Government[J]. Public Administration Review, 1941, 1(4): 335—350.

的问责”(accountability as a virtue)与“作为机制的问责”(accountability as a mechanism)。^① 时至今日,弗雷德里克与芬纳之争所提出的关键性问题仍然处于现代责任与问责问题的中心,同时也奠定了西方问责研究的基本思路。

第一,在研究重点上,已有研究关注“谁对谁问责”(accountability to whom)和“对什么问责”(accountability for what)两大基本的主题。^② 管理的不同有时甚至是冲突的问责压力或目标一直是研究的中心问题,潜在的问责冲突根源于“谁对谁问责”和“对什么问责”主题所引发的不同类型。^③ 大多数关于“谁对谁问责”的研究基本上使用或拓展了罗美泽克和达布尼克(Romzek & Dubnick)提出的分类模型:等级问责、法律问责、专业问责和政治问责。^④ 学者们将这个模型应用于其他各种情境中,例如非营利性组织^⑤、人口普查局^⑥、政府再造运动^⑦以及地方政府^⑧。而对于“对什么问责”主题的研究则主

① Bovens M. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism[J]. West European Politics, 2010, 33(5): 946—967; Schillemans T, Bovens M. The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload? [A]. In M J Dubnick, H G Frederickson (Eds.), Accountable Governance: Promises and Problems[C]. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2011: 3—21.

② Yang K F. Further Understanding Accountability in Public Organizations: Actionable Knowledge and the Structure-Agency Duality[J]. Administration & Society, 2012, 44(3): 255—284; Haque M S. Significance of Accountability under the New Approach to Public Governance[J]. International Review of Administrative Sciences, 2000, 66(4): 599—617.

③ Romzek B S, Dubnick M J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy[J]. Public Administration Review, 1987, 47(3): 227—238; Bardach E, Lesser C. Accountability in Human Services Collaboratives: For What? And to Whom? [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1996, 6(2): 197—224; Behn R D. Rethinking Democratic Accountability[M]. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001.

④ Romzek B S, Dubnick M J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy[J]. Public Administration Review, 1987, 47(3): 227—238; Romzek B, Ingraham P. Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash[J]. Public Administration Review, 2000, 60(3): 240—253; Schwartz R, Sulitzeanu-Kenan R. Managerial Values and Accountability Pressures: Challenges of Crisis and Disaster[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2004, 14(1): 79—102.

⑤ Kim S-E. Balancing Competing Accountability Requirements[J]. Public Performance & Management Review, 2005, 29(2): 145—163.

⑥ Nguyen P. The Census Bureau and Its Accountability[J]. American Review of Public Administration, 2007, 37(2): 226—243.

⑦ Page S. The Web of Managerial Accountability: The Impact of Reinventing Government[J]. Administration & Society, 2006, 38(2): 166—197.

⑧ Dunn D D, Legge Jr. J S. U. S. Local Government Managers and the Complexity of Responsibility and Accountability in Democratic Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2000, 11(1): 73—88.

要使用或拓展了奥多纳(O'Donnell)提出的分类模型:垂直问责和平行问责。^① 根据这一模型,财政问责^②、审计问责^③、绩效问责^④等是学者们关注的焦点。

虽然“谁对谁问责”与“对什么问责”这两大主题之间存在挑战,然而它们并非各自独立的研究领域,而是相互关联、互为补充的。更为重要的是,两者都承认期望管理(managing expectations)的重要性。期望管理意味着,问责涉及许多方法,公共机构和行政人员通过这些方法管理来自组织内部和组织外部的多种多样的期望。^⑤ 期望管理范式改变了传统公共行政以被动视角看待问责的方法,在问责概念上增加了行政主动性内容,从强调外部问责控制行政转向了强调行政控制和管理外部问责。^⑥ 然而,不管是“谁对谁问责”主题还是“对什么问责”主题,期望管理范式都将问责看作外生变量而非内生变量,忽视了行动者在构建问责制度和处理问责压力中的作用。研究表明,这种有关可行动知识(actionable knowledge)的不足是当前问责研究的关键局限。因此,研究需要关于行动者感知、认识和处理多重问责压力的方式,连接问责结构与行为、决策和结果的因果机制,由行动者制定和修正问责制度的过程等方

① O'Donnell G. Horizontal Accountability in New Democracies[J]. *Journal of Democracy*, 1998, 9 (3): 112—126; O'Donnell, G. Horizontal Accountability in New Democracies[A]. In A Schedler, L J Diamond, M F Plattner (Eds). *The Self-restraining State*[C]. Boulder: Lynne Rienner, 1999: 29—52; Schedler, A Conceptualizing Accountability[A]. In A Schedler, L J Diamond, M F Plattner (Eds). *The Self-restraining State*[C]. Boulder: Lynne Rienner, 1999: 13—28; Smulovitz C, Peruzzotti E. Societal Accountability in Latin America[J]. *Journal of Democracy*, 2000, 11(4): 147—158; World Bank. *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*[M]. Washington DC: World Bank, 2005.

② Montondon L. Accountability in Municipalities: The Use of Internal Auditors and Audit Committees [J]. *American Review of Public Administration*, 1995, 25(1): 59—69; O'Laughlin R C. A Model of Financial Accountability and the Church of England[J]. *Financial Accountability & Management*, 1990, 6 (2): 93—114.

③ Power M. *The Audit Society: Rituals of Verification*[M]. Oxford: Oxford University Press, 1997; Power M. Evaluating the Audit Explosion[J]. *Law & Policy*, 2003, 25(3): 185—202.

④ Benjamin L. Bearing More Risk for Results: Performance Accountability and Nonprofit Relational Work[J]. *Administration & Society*, 2008, 39(8): 959—983; Dubnick M J, Frederickson H G. *Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust*[R]. Dayton, Ohio: Kettering Foundation, 2011b.

⑤ Romzek B S, Dubnick M J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy[J]. *Public Administration Review*, 1987, 47(3): 227—238.

⑥ O'Laughlin R C. A Model of Financial Accountability and the Church of England[J]. *Financial Accountability & Management*, 1990, 6(2): 93—114.

面的可行动知识。^①

第二,在研究方法上,已有研究主要以定性的案例研究方法为主、其他研究方法为辅。^② 由于不同的研究主题都将问责看作是期望管理的过程,因此,学者们的研究目的主要在于描述和理解问责期望的特性、变化与结果,而不是去解释这些期望与行为选择之间的相互作用。通常情况下,只有当重大事件发生且改变已有问责结构的时候,问责问题或困境才会凸现出来。正是因为如此,大部分的研究文献或多或少都是一种消极论调,关注于事故、涉案个人与惩罚。^③ 诸如“挑战者号悲剧”等重大事故都是突发性的和不可复制的事件,因此,诸如案例研究等定性研究方法就成为最适当的方法。在已有的研究中,除了概念阐释之外,大量的研究都采用了定性设计,诸如单案例研究和比较案例研究^④、访谈法(interviews)^⑤、内容分析(content analysis)^⑥或者是有着强烈定性倾向的混合性研究方法^⑦。其中,案例研究

① Yang K F. Further Understanding Accountability in Public Organizations: Actionable Knowledge and the Structure-Agency Duality[J]. Administration & Society, 2012, 44(3): 255—284.

② Romzek B S, Dubnick M J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy[J]. Public Administration Review, 1987, 47(3): 227—238; Romzek B, Ingraham P. Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash[J]. Public Administration Review, 2000, 60(3): 240—253; Dubnick M J, Frederickson H G (Eds.). Accountable Governance: Promises and Problems[C]. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2011a.

③ Schillemans T, Bovens M. The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload? [A]. In M J Dubnick, H G Frederickson (Eds.). Accountable Governance: Promises and Problems[C]. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2011: 3—21.

④ Koppell J G S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”[J]. Public Administration Review, 2005, 65(1): 94—107; Romzek B, Ingraham P. Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash[J]. Public Administration Review, 2000, 60(3): 240—253; Schwartz R, Sulitzeanu-Kenan R. Managerial Values and Accountability Pressures: Challenges of Crisis and Disaster[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2004, 14(1): 79—102; Dubnick M J, Frederickson H G (Eds.). Accountable Governance: Promises and Problems[C]. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2011a.

⑤ Acar M, Guo C, Yang K F. Accountability When Hierarchical Authority is Absent: Views From Public-Private Partnership Practitioners[J]. American Review of Public Administration, 2008, 38(1): 3—23.

⑥ Dicke L, Ott S. Public Agency Accountability in Human Services Contracting [J]. Public Productivity & Management Review, 1999, 22(4): 502—516.

⑦ Dicke L. Ensuring Accountability in Human Services Contracting: Can Stewardship Theory Fill the Bill? [J]. American Review of Public Administration, 2002, 32(4): 455—470.

是最受欢迎的方法。只有少数研究使用了定量的统计分析^①和实验设计^②。

在问责研究初期,定性方法无疑是恰当的,它有助于问责相关理论的产生和发展。尽管如此,研究中也存在着方法多样性的缺乏和定量设计的匮乏等问题。传统的定性研究不能满足对问责的语境、嵌入和变化过程的分析,例如问责需求的变化以及问责协商、谈判和对话过程的出现。邦特(Bundt)较早地意识到了这个问题,并尝试利用一个积极的模型来研究问责关系,虽然她的研究实际上还是定性的。^③此后,部分学者开始采用过程研究方法(process approach)分析事件出现的顺序,揭示事情如何随着时间的推移而变化。^④另外,参与行动研究(participatory action research)、实验研究(experimental studies)、模型建构(agent-based modeling)以及采用调查研究的定量方法也被认为是可供选择的研究方法。^⑤方法上的多元化是可取的,这样才能够捕捉到问责的复杂现实。

第三,在研究发现上,已有研究的结论主要是解释性的和演绎性的,而不是规范性的和归纳性的。通过梳理可以将研究结论概括为以下六个方面:一

① Dunn D D, Legge, Jr. J S. U. S. Local Government Managers and the Complexity of Responsibility and Accountability in Democratic Governance[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000, 11(1): 73—88; Justice J, Melitski J, Smith D. E-government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness[J]. *American Review of Public Administration*, 2006, 36(3): 301—322; Wang X H. Assessing Administrative Accountability: Results from a National Survey[J]. *American Review of Public Administration*, 2002, 32(3): 350—370; Johnson B, Pierce J C, Lovrich Jr. N P. The Accountability Environment of U. S. Counties[A]. In M J Dubnick, H G Frederickson (Eds.), *Accountable Governance: Promises and Problems*[C]. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2011: 111—126.

② Heinrich C. Outcomes-based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness[J]. *Public Administration Review*, 2002, 62(6): 712—725; Tetlock, P. E. Accountability: A Social Check on the Fundamental Attribution Error[J]. *Social Psychology Quarterly*, 1985, 48(3): 227—236; Tetlock P E. An Alternative Metaphor in the Study of Judgment and Choice: People as Politicians[J]. *Theory & Psychology*, 1991, 1(4): 451—75.

③ Bundt J. Strategic Stewards: Managing Accountability, Building Trust[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000, 10(4): 757—777.

④ Pettigrew A, Woodman R, Cameron K. Studying Organizational Change and Development: Challenges for Future Research[J]. *Academy of Management Journal*, 2001, 44(4): 697—713.

⑤ Yang K F. Further Understanding Accountability in Public Organizations: Actionable Knowledge and the Structure-Agency Duality[J]. *Administration & Society*, 2012, 44(3): 255—284.