

政治问责研究:新的进展

马 骏*

【摘 要】20 世纪以来,政治问责已是政治学和公共行政学中的一个核心主题,建立一个更加对公民负责的政府也是世界范围内国家建设或者重建的主要目标。20 世纪 90 年代后期以来,这一领域的研究取得了巨大的进展。论文将总结和评论这些研究进展,并阐述其对中国的政治问责而言所具有的理论与实践的意义。

【关键词】政治问责 垂直问责 平行问责 社会问责

【中图分类号】D035.2 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)04-0022-26

政治的本质是权力,有权力才有政治;有了权力就有对权力的使用,也就需要对权力的使用进行控制,以防出现滥用权力。在古希腊、罗马时期,这就是思想家们关注的首要问题。18 世纪的政治哲学家(例如孟德斯鸠)以及美国的建国者更是对此倾注了巨大关切。在现代社会,尽管这仍然是政治理论家们思考的核心问题,但是,各种讨论越来越聚集到政治问责(political accountability)这个极其流行的概念上(Schedler,1999)。这一概念是如此的流行,以至于在许多人眼里,它常常就等同于“好的治理”或者“好的政府”。建立一个负责的政府——对公民负责的政府——是现代国家建设的最终目标。20 世纪 90 年代后期以来,基于对拉美等新民主国家的政治发展经验的反思,同时,也因为在实践中出现了各种新的政治

* 马骏,中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心,教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国外公共行政学前沿理论及其借鉴”(编号:06JJD630022)。

问责机制,政治问责的研究取得了巨大的进步。对于中国学界来说,深入地了解政治问责研究在这十多年的最新进展极其必要。这不仅有助于提升我们关于政治问责的理论研究,而且有助于进一步推动中国的政治问责实践。

为此,本文将总结和评估政治问责研究在 20 世纪 90 年代后期以来的最新发展。尽管政治问责是一个广为流行的概念,但是,它的含义却常常是模糊不清的。因此,本文首先讨论和界定了政治问责概念。然后,本文将集中讨论各种问责的机制:首先讨论传统的问责机制,即以选举问责为核心的垂直问责(vertical accountability);然后讨论两种新的问责机制,即平行问责(horizontal accountability)和社会问责(societal accountability);随后讨论基于中国经验发展而来的问责理论。最后对全文进行总结。

一、政治问责概念

近年来,政治问责或公共问责已变成一个非常流行的政治概念。尽管存在各种各样的定义,但是,政治问责基本上仍然是一个非常难以捉摸的概念(Behn, 2001: 220 - 221; Schedler, 1999; Sklar, 1999)。从词源上,“accountability”可追溯到古英语和古法语甚至拉丁语中的“computāre”一词,它包括两部分意思:“com”的意思是“在一起”,“putāre”的意思是“计算、评估、考虑”。所以,作为一种机制,问责最早出现在财务会计中,主要关注账本如何记录和保存,以及资金如何支出。财政问责(financial accountability)关注的是,组织及其官员是否明智和可靠地使用委托给他们管理和控制的资金。财政问责为以后的其他各种问责机制确立了最基本的制度形式,这主要包括:它决定了我们希望个人和组织支持何种价值;将这些价值具体化成一些关于什么能做和什么不能做的规则、程序和标准;建立各种报告制度,以说明这些规则、程序和标准如何

得到遵守;由一个分开的组织对这些记录进行审计,以检查这些规则、程序和标准是否得到遵守(Behn,2001:6-7)。根据达布尼克(Dubnick,2002:7-9)的研究,现代意义上的这种与政治或政府活动联系在一起的问责概念,发源于英格兰威廉姆一世时期。1085年,威廉姆一世要求,凡在其领地范围内的财产所有者,必须提交一份关于他们所拥有的财产的记录,国王的代理人对这些所有物都要进行估值,并将它们列入一个统一的账簿中。当时实行这一财产普查的目的之一是征税。但是,它也为建立新的国家治理制度奠定了基础。在12世纪,这逐步演变成一个高度集权的行政体系,它主要是通过一个集中的审计以及半年一次的会计来进行管理的。(转引自Bovens,2007)在中世纪的领地国家,最早的财政问责(financial accountability)要求就已出现。它主要强调财政官员必须确保君主财富的安全和增值。19世纪,随着选举民主的建立,财政问责的问责链条被颠倒过来,从对君主负责变为对纳税人及其代表负责(Premchand,1999)。

尽管很难追溯具体时间,但是,在20世纪,问责已不再是一个仅仅和财务会计相关的概念,它开始与政治密切地联系起来,并发展成政治学、公共行政学中的核心概念。政治问责或公共问责,通常被视为民主治理的标志,也变成“好的治理”的代名词(Bovens,2007)。然而,正如罗姆热克(Romzek)和达布尼克(Dubnick)所指出的,学者或者实践者通常随意地在这种意义上使用问责一词:个人应对自己的活动或者行为负责(answerability)(转引自Behn,2001:220)。实际上,许多学者的确也是在这个意义上使用这个概念的,例如,著名行政伦理专家凯顿(Gerald Caiden)就是这样来定义问责的。凯顿首先区分了3个紧密联系而且经常互用的概念:责任(responsibility)、问责(accountability)和义务(liability)(转引自Behn,2001:221)。

有责任的(to be responsible)是指有权力(authority)来

行动,有权力(power)来控制,有决定的自由,有能力来理性和可靠地(在好和坏之间)进行区分及行为,以及一致和可信赖地进行内心判断。

负责的(to be accountable)是指个人对责任的承担,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。

承担义务(to be reliable)是指承担起一种行善的职责,以及就错误的行为或糟糕的判断采取恢复、补偿和赔偿等措施。(转引自 Behn,2001:221)

在此基础上,凯顿这样说:

公共官员应该对以公众的名义所做的一切承担其责任[责任],也应该就他们在职期间已经做的事情或者未能做的事情向外部机构负责[问责],应该就内部和外部所判定的他们的错事,在法律或者名义上,承担起矫正或补偿的义务[义务]。^① (转引自 Behn,2001:221)

显然,在凯顿的定义中,问责意味着官员必须对自己的行动进行辩护,解释其理由,各种恰当和不端的行为都必须记录下来,提交给公共舆论进行审查。在此,问责是不包括潜在的惩罚或者补偿的。然而,正如本恩(Behn,2001:220-221)指出的,将问责转化成对自己的行为或活动负责,好像并不能很好地界定这个概念。因为,这一定义仍然存在一些问题:这是不是指,官员必须提交一个关于他们的行动的公共记录?难道官员对他们的行动提供了解释和说明就足够了吗?不包括惩罚和奖励的问责,真的就能够建立一个负责地使用权力的政治吗?

如何才能更准确地理解和定义问责概念?正如波文斯(Bovens,

^①方括号内的注释为笔者所加。

2007)所说的,政治问责不仅仅是一个时髦的政治概念,而且是指向一组可以经验性地进行研究的社会关系。具体地,问责可以定义为这样一组社会关系,在其中,一个行动者感觉到(或者被要求)有一种义务,就其行动向其他重要的行动者提供解释和辩护。实际上,许多研究者都是在某种社会关系的框架中研究和理解政治问责的,尽管他们并未明确地指出问责是一种社会关系。

为了解决政治问责的概念存在含混与歧异这一问题,谢尔德(Schedler, 1999)明确地从社会关系的角度对这个概念进行了重构。在谢尔德(Schedler, 1999: 14)看来,政治问责概念包括两个基本的涵义:官员对自己的行为或活动负责(answerability),这主要指“公共官员有义务告知和解释他们正在做什么”;强制(enforcement),即“问责机构有能力对违反他们的公共职责的权力使用者施加惩罚”。要求官员对自己的行为或活动负责又包括两个要素:信息和解释。这就在应该负责的行动者和有权力要求别人负责的行动者之间建立起一种对话关系。在这种关系中,公共官员(即应该负责的行动者)必须提供关于他们的行动或者决策的信息,包括正在做什么、准备做什么,以及已经做了什么,同时需要就这些活动或者决策提供合理的解释,而问责关系中的另一方则有权要求公共官员告知这些活动或者决策的信息,并要求他们提供合理的解释。在这一关系中,要求官员负责的机构或者行动者,有权要求那些应该负责的官员提供信息和解释,并有权提出质疑,甚至提出尖刻的问题,公共官员有义务提供各种必需的信息和解释,并就提出的质疑做出恰当的回答,当然,他们也有权在这个过程中为自己的行动或者决策进行辩护。显然,这样界定的政治问责就涉及两方面的内容:一方面,它包括监督和审查,另一方面它不仅希望将权力的使用纳入法治原则的约束之下,而且使得权力的使用是建立在基于政治对话而形成的理性之上的。不过,在谢尔德看来,仅仅这样仍然是不足的。政治问责不仅仅涉及问责双方的信息交换,以及发生在政治对话中

的观点与证据的交互作用,在信息和解释这两个要素之外,政治问责还必须包括强制:奖励好的行动,惩罚坏的行动。如果没有这种强制,那么,仅仅将公共官员唤来问一些问题,并让他们提供必要的解释和理由,并不能确保权力的使用真的是负责的。如果没有强制,围绕着信息和解释展开的政治对话,不仅不能真正地约束权力的使用,有时还会使得这种政治对话变成官员可以随意利用的“政治装饰”(Schedler,1999:14-16)。

在谢尔德看来,这样定义的政治问责概念包括的内容更加广泛,也更具有包容性,能够包容其他各种用来确保权力的使用是在规则的约束之下而进行的活动,例如服从、监督、控制、制约、公开、惩罚等等。实质上,这样定义的政治问责概念,包含了三种基本的防止滥用政治权力的方式:监督,即权力的使用者有义务以一种透明的方式来使用权力;辩护,即权力的使用者必须对其行动提供说明和解释;强制,即权力的使用者将受到潜在的惩罚的约束。这三者结合起来就使得政治问责变成“一个对付各种实际发生了的以及可能出现的滥用权力的,多维度的事业”(Schedler,1999:14)。所以,谢尔德最后是这样定义问责的:“当 A 有义务告知 B 关于 A(过去或将来)的行动和决定,并为它们进行辩护,一旦出现不当行为则将遭受惩罚,A 就是对 B 负责的”(Schedler,1999:17)。

在明确了什么是政治问责后,最关键也是最难的问题是,如何实现问责?这就需要建立一套有效的问责机制。这一机制的设计必然涉及到诸如此类的问题:谁对谁负责?对什么负责?自从选举制度在 19 世纪确立以来,以选举为核心的垂直问责,就逐渐发展成一种主导性的问责制度。然而,在现实中,选举问责的效果却不尽如意。尽管一些新的民主国家在 20 世纪建立起了选举制度等“垂直问责”机制,但是,政治家和官员对权力的使用仍然是不负责任的。在这种背景下,奥多纳(O'Donnell,1998,1999)在 20 世纪 90 年代后期提出了“平行问责”这一机制。这一概念的提出立即引发了广泛

的关注和争论。进入 21 世纪,面对各种对拉美民主制度的质疑,基于拉美的民主经验,一些学者提出了“社会问责”。这就使得关于政治问责的讨论更加激烈。最近,基于中国的经验,一些学者开始探索选举民主之外的政治问责道路。这也使得对问责的讨论更加复杂,也更加丰富。

二、垂直问责

在奥多纳(O'Donnell, 1998, 1999)提出“平行问责”概念之前,关于政治问责的讨论主要集中在选举民主、新闻自由等上。实际上,在不少学者和实践者眼里,这就是最重要的甚至是唯一的实现政治问责的机制。一些人甚至认为,如果不建立选举民主,讨论政治问责就是毫无意义的。不过,在奥多纳(O'Donnell, 1998, 1999)看来,选举问责本质上只是一种“垂直问责”机制,是各种政治问责机制中的一种,选举问责不能解决政治问责所面临的全部问题。根据奥多纳(O'Donnell, 1999:30)的定义,垂直问责包括“选举、通常可以不受国家的压制而表述出来的社会需求,以及新闻媒体常规性地报道的那些至少是比较明显的此类需求和那些显而易见的公共机构的错误行动”。

在各种垂直问责机制中,选举是最重要的,也是这些年来最受青睐的(O'Donnell, 1998, 1999:30)。选举问责是建立在这样的假设之上的:“通过相当公平和自由的选举这一手段,公民可以通过投或不投支持票给他们或他们支持的候选人,而在下一次选举中对在职者进行奖惩。”选举问责的支持者相信,这种奖惩足以使得公共官员在使用权力时是认真权衡的,从而能够负责地使用权力。同时,言论自由(包括新闻自由)和结社自由,以及公民可以方便地获得各种必需的信息,也可进一步促使公共官员对公民负责。因为,这些机制使得公民可以向公共机构及其中的官员表达他们的需求,并对

其错误或者不当的行为予以谴责(O'Donnell, 1999: 29)。

然而,正如奥多纳(O'Donnell, 1998, 1999)指出的,究竟选举民主是否能够实现政治问责却一直是不清楚的。在20世纪的民主化浪潮中,许多国家建立了选举制度,基本上都属于民主理论家罗伯特·达尔(Robert Dahl)所说的多元民主政治,但是,政治问责的发展程度仍然不理想,甚至很低。几乎所有的拉美国家都在此之列,这不仅包括这一地区除了哥斯达尼加、乌拉圭(也许包括智利)之外的新民主国家,也包括比较老的多元民主国家,例如哥伦比亚和委内瑞拉。亚洲的一些新民主国家,例如菲律宾和南韩,也不例外。即使印度建立多元民主政治的时间较早,其政治问责也是不理想的。在一定程度上,相当一部分前苏联、东欧国家在90年代也建立起了多元民主政治,例如俄国、斯洛伐克、乌克兰等。但是,在这些国家,政治问责仍是一个亟需解决的问题。总之,在这些国家,由于各种原因,例如政党制度不成熟,选民和政党的高度变动性,含混不清的公共政策议题等,选举制度常常不能有效地惩罚那些不负责的官员(O'Donnell, 1998, 1999)。

为什么选举制度不能解决政治问责问题?最近,鲁宾(Rubin, 2006: 68-69)分析了选举制度的功能。在他看来,选举有三个功能:最重要的也是第一位的功能是解决“权力交接的问题”,然后是“建立一个对人民的基本诉求有回应的政府”——即解决利益的代表问题,至于使民意代表对人民负责,则是选举制度的第三项功能,“但是从属于权力交接和利益代表这两项功能”。显然,选举制度的主要功能是解决谁来使用权力,而不是如何使用权力。因此,仅仅有选举制度,仍然不能有效地约束官员如何使用权力(Ma, 2009; Ma & Hou, 2009)。对于实现政治问责来说,至关重要的是建立一套能积极、主动地对官员的行动进行控制的机制(Cleveland, 1919)。1999年,舍沃尔斯基等人(Przeworski et al., 1999)出版了《民主、问责与代表性》一书。在很大程度上,这本书奠定了这些年来关于垂

◆ 论文

直问责的讨论基调。在该书中,舍沃尔斯基等人深入地分析了选举作为一个控制政府的机制所存在的结构性弱点。在他们看来,对于问责来说,选举是效果不佳的机制。因为,我们不能确切地知道,选举是否可以对官员实施前瞻性或者回顾性的控制。由此,选民就不能强迫政府负责地行动。一旦选举完成后,选举并不能约束当选的政治家的行为,不能确保政治家是有道德的或者会履行承诺的。总之,尽管“政府做出无数的影响个人福利的决策;公民却只有一个工具来控制这些决策:选票”(Przeworski et al., 1999:50)。其实,早在80年前,克里夫兰(Cleveland, 1919)就这样分析过选举制度的弱点。

分析新民主国家的民主建设经验时,奥多纳(O'Donnell, 1994: 60)创造了一个非常有影响力的概念,就是“授权民主”(delegative democracies),并用之于描述这些新民主国家的民主体制。这种民主体制是建立在这样的假设之上的:“无论是谁,只要赢得了总统选举的胜利,他(或她)就有权按自己认为合适的方式进行治理,并只受制于现存的权力关系和任期的宪法限制。”在这种民主政体中,由于总统是在很强大的多数选举的基础上产生的,因此,他或她就被视为整个国家的代表,是国家主要的看护者和国家利益的决定者。顺理成章地,在这种民主政体下,总统执政时期的政策就不必与他(或她)在选举时做出的承诺相一致。因为,难道选举的结果不是已经表明,比例非常高的多数选民已经授权总统按照他(或她)认为最恰当的方式来治国吗?据此,其他的各种制度,例如立法和司法机构,就是粘连在由选举产生的总统身上的一些“令人讨厌的东西”,与这些制度联系在一起的政治问责就会妨碍总统充分地行使他(或她)被授予的权力(O'Donnell, 1994: 60)。其结果是,这种过度依赖于选举的授权民主,反而在新民主国家形成了各种不负责任的治理。

即使在那些19世纪就建立了代议制民主的国家,自20世纪70

年代以来,选举民主及其与之相联系的选举问责也开始出现各种令人不安的问题。虽然政治家是民主选举产生的,但是,公民越来越感觉到,一旦选举结束后,公民就很难对这些政治家进行控制。这些选举产生的政治家与选民越隔越远,在使用权力的过程中,他们经常关心其他利益而不是公民的利益。正如格雷德(Grieder,1992)批评的,美国的政治结构越来越倾向于为公司和有钱人的利益服务。在这种情况下,公民的角色就越来越被限定为一种最狭义的“参与”,公民变成了民意测验的答卷人和利益集团的成员,公民变成了进入投票站投票的个人,然而,除此之外,公民什么也不是。这就使得公民对政府的信任度越来越低。例如,根据美国“全国选举研究”之一,在20世纪60年代,有60%多到70%多的美国人信任联邦政府。但是,到90年代,只有30%左右的美国人信任联邦政府。由于公民越来越不信任政府及其所做的各种事情,公民的政治参与度也越来越低。这就直接威胁到代议制民主的基础。根据一项调查,从1968年到1996年,只有50%—61%的符合资格的美国投票人参与了总统投票(转引自Simonsen & Robbins,2000:xv,xiv,xvi)。对自由主义代议制民主最猛烈也是最激进的批评当数巴伯教授。在其《强势民主》一书中,巴伯将代议制民主描述为“弱势民主”,并呼吁以公民参与为核心的“强势民主”来对代议制民主进行补充(本杰明·巴伯,2006[1984])。

三、平行问责

基于选举问责的这一缺陷,奥多纳(O'Donnell,1998,1999)阐述了一种被他称为“平行问责”的问责模式。奥多纳是这样定义平行问责的:

它是指存在这样的国家机构,它们在法律上有能力也获得了授权,事实上也有意愿和能力来采取各种行动,包括

从日常监督到对其他代理人和国家机关的(可以被认定为)非法行为或疏忽采取法律制裁或者提出弹劾。(O'Donnell, 1999:38)

谢尔德(Schedler, 1999:23)进一步比较和阐述了垂直问责和平行问责。在他看来,垂直问责描述的是“不平等主体之间的关系”。也就是说,“某些更有权势的‘上级’行动者使某些权力较少的‘下级’行动者负责”。在此基础上,谢尔德将垂直问责的范畴扩展至包括“自上而下”及“自下而上”的问责。前者的典型代表是官僚问责,后者的典型代表是选举问责。这就拓宽了垂直问责作为一个分析概念的内涵。至于平行问责,谢尔德认为,它“描述了平等主体之间的关系”,其中,“一些人使得其他一些权力大致均等的人负责”。在此,谢尔德放宽了奥多纳定义中的条件,不再强调问责关系中双方的权力完全均等,而只要大致均等。

在奥多纳的分析框架中,平行问责主要指是权力相等的——或者在谢尔德看来,是权力大致相等的——国家机构之间的互相制约。在现代民主政治中,最经典的平行问责就是议会对政府的监督,或者更准确的说,是议会和政府之间的互相监督。在奥多纳看来,“要使得这种问责是有效的,必须存在这样的机构,它获得授权并且也愿意监督、控制、修改和/或惩罚其他机构的非法行为。前一种机构不仅必须有权力来这样做,而且需要在事实上具备足够的相对于后者的自主性”(O'Donnell, 1999:39)。这样的问责机构在传统上包括立法、司法和行政机构,在现代多元民主政治下,还包括其他各种监督机构、审计机构和政府监察官(Ombudsmen)等。

在奥多纳(O'Donnell, 1998, 1999)看来,他之所以要提出平行问责,是因为这种极其重要的问责机制已经被遗忘得太久了。然而,这种问责方式是深深地根植于政治理论的传统之中的。奥多纳指出,现代多元民主政治是由三个重要的政治传统组成的:民主主义、自由主义和共和主义。民主政治传统发源于雅典;共和主义发源于

古罗马,在某一段时间内,也出现在斯巴达,后期在中世纪的一些意大利城市也出现过;而自由主义主要孕育于欧洲的封建制时期,其后被洛克和孟德斯鸠加以发扬光大(O'Donnell,1999:31-32)。在现实的民主国家中,这三种传统都存在着影响。但是,在不同的国家,它们的份量是不同的。在美国,民主的成分相对比较少,而共和主义,特别是自由主义的成分则比较强。在法国,民主主义与共和主义的成分比较强,而自由主义的成分比较弱。在现代德国,很可能是为了矫正魏玛共和国时期对民主的强调,自由主义和共和主义的成分都比较强。在20世纪第三波民主化浪潮中发展起来的新民主国家,许多国家的自由主义和共和主义的成分都比较弱,尽管它们的民主成分也不是很强(O'Donnell,1999:31)。针对新民主国家存在的问题,奥多纳(O'Donnell,1998:112)指出:“正如垂直问责意味着民主的出现一样,平行问责的弱化意味着在许多新的多元民主政体中相应的自由主义和共和主义成分也比较弱”。

在奥多纳(O'Donnell,1998,1999)看来,平行问责是与共和主义和自由主义这两种政治传统紧密地联系在一起的。尽管各自的理由不同,方式也不同,但是,共和主义和自由主义都非常强调在公共领域和私人领域之间进行区分,设置相互的边界。正是基于此,两者都非常强调对权力的使用进行监督。然而,两者对于这两大区域的认识是截然不同的。在自由主义看来,最能够实现人类全面发展的领域是私人领域。因此,它对国家及公共领域的态度是犹豫和审慎的。自由主义认识到,“一方面,国家要有足够的权力来保证私人领域享有自由,另一方面,需要防止国家产生那种常常会出现的诱惑——正如自由主义明智地认识到的,它潜伏在任何权力集中的地方——即侵犯这些自由”(O'Donnell,1999:31)。而在共和主义看来,最适于人类全面发展的领域是公共领域。而且,正是在这一领域,需要人们对公共利益作出奉献,使得私人利益服从于公共利益,这一方面要求高尚的品德,另一方面也有助于培育出这种品德。从

◆ 论文

根本上讲,现代多元民主政治中的自由主义是指这样一种理念,“有些权利是任何权力(包括国家)都不能侵犯的”;共和主义则主要涉及这样一种理念,“履行公职是一项高贵的活动,它要求完备地服从于法律以及为公共利益而贡献服务,即使需要为此牺牲官员的私人利益”(O'Donnell,1999:31),或者“履行公职是一项高贵的活动,需要使之受法律的约束以及无私地服务于公共利益”(O'Donnell,1998:112-113)。奥多纳(O'Donnell,1999:31)这样比较了自由主义和共和主义:“如果说自由主义从根本上来讲是防御性的,那么,共和主义从根本上来讲是精英主义者的。”然而,民主主义则不认同共和主义的这种在人们的品德高下方面所进行的区分,在其看来,“参与集体决策的人并不是什么品德高尚的精英,而是与那些积极从事私人活动的人同样的人”,而且,最重要的是,在民主主义者眼里,“民众是可以在任何事情上进行治理的”(O'Donnell,1999:31)。

总而言之,不同的政治传统将对政治设计产生不同的影响。共和主义既强调美德或个人在公共领域的义务(obligation)在行使权力过程中的重要性,也强调即使是具备美德的统治者也要服从于法律;自由主义强调个人在私人领域的自由,以及约束国家权力对私人领域自由的侵犯;民主理论则强调平等,强调为人民行使权力,人民是权力的源泉,人民有权参与政治(Diamond et al.,1999;O'Donnell,1998,1999)。与民主主义相比,共和主义和自由主义更倾向于支持对权力使用的约束,不过各自的重点不同,方式也不同。自由主义主要关心的是抵制对自由的侵犯,它通过明确“一个受保护的权利的领域”,共和主义主要关心控制腐败与滥用权力(这与美德相悖)——通过权力制衡“使得统治者受制于法律”(Diamond et al.,1999;O'Donnell,1999:34)。当然,他也指出这三种政治传统也有聚焦之处。它们都以各自不同的方式为现代多元民主政治和宪政国家最基本的方面——法治——提供了支持,而且,它们都是

与法治原则共存的。正如奥多纳(O'Donnell, 1999: 32 - 33)总结的:

所有公民都平等地有权在一个现存的制度框架内参与集体决策的制定,在这个民主申明的基础之上又增加了一个共和主义的禁令,即任何人(包括那些治理者)都不应凌驾于法律之上,以及一个自由主义的提醒,即某些自由和保证是不应被侵犯的。

在现代社会,尽管轮替和抽签也许才是真正民主的程序,但是,民主的观念越来越被等同于选举,选举民主也越来越成为主导性的政治话语。在这种以选举为核心的民主一元论的氛围下,自由主义与共和主义应有的角色就变得越来越模糊不清,主要是发源于共和主义以及自由主义传统的平行问责,不仅未能得到应有的重视,而且经常受到敌视(O'Donnell, 1998, 1999)。正是在这种背景下,联系到新民主国家在实行了民主选举之后仍然不能解决问责问题这一困境,奥多纳才不遗余力地强调平行问责。在他看来,平行问责是和权力分立及制衡这一古老的命题密切地联系在一起的。在这种问责方式中,相关的国家机构将对其他机构侵犯私人领域的“受保护的权力”,或者允许某些私人行动者违反自由主义的“自由”和“保证”的行为,进行监督与制约,同时,监督其他机构及其中的官员是否在权力的使用过程中像共和主义传统所要求的那样,将自己置于法律的约束之下,并以公共利益作为行动的最高原则而行事(O'Donnell, 1998, 1999)。

奥多纳(O'Donnell, 1998, 1999)的平行问责理论激发了各种讨论。斯科纳(Sklar, 1999)认为,奥多纳提出的平行问责概念是与古老的宪政主义的讨论紧密地联系在一起的。而且,这一概念的提出使得政治学开始认真地关注宪政主义,从而改变了原来的那种主要是由法学家研究宪法体制的局面。施密特(Schmitter, 1999)认为,对于平行问责的讨论不必完全限于国家内部的关系,还可以包括国

家和公民社会的关系。此外,需要在问责和其他的价值之间进行权衡,例如效率和可治理性(governability)。像奥多纳一样,普拉特勒(Plattner,1999)也倒回去梳理了政治思想史,以求解开隐藏在政治问责这个观念背后复杂的规范性传统。不过,他的解读略微不同于奥多纳。他不仅强调了平行问责的自由主义根源,而且指出平行问责与“人民是政治权力的源泉”这一民主原则是相容的。

四、社会问责

进入 21 世纪,一种新的问责机制开始浮现。这种问责机制被称为社会问责。社会问责机制的出现主要与拉美地区的民主建设经验密切地联系在一起。拉美国家在 20 世纪纷纷建立起民主政治体制,实行公开、竞争的选举,建立三权分立的政治体制。但是,拉美的问责政治却一直问题重重:民选总统的权力经常是不受约束的,司法部门被政治化,贪污、腐败盛行。因此,各种研究,尽管侧重点不同,但是都一致认为,拉美的政治既不能实现选举问责,也不能实现平行问责(Smulovitz & Peruzzotti,2000)。首先,尽管拉美国家定期举行公开、竞争的选举,但是,拉美政治普遍存在着政治家的承诺不可靠的问题:政治家常常都不会兑现他们在竞选时做出的政策承诺,一旦当选就转而实行完全不同的政策。因此,选举制度不能确保问责的实现。其次,正如奥多纳等关注平行问责的学者所发现的,尽管拉美的新民主国家建立起了三权分立,但是,立法和司法机构并未被充分地合法化,从而不能有效地监督或者限制获得授权的政府首脑的行动,反而被看成一种阻碍政府有效性和大多数人意愿的制度安排。于是,在拉美国家,平行问责未能有效地运作(O'Donnell,1994,1998,1999)。最近,其他一些学者(例如 Smulovitz & Peruzzotti,2000)指出,尽管这些研究都正确地指出了拉美的新民主国家在制度设计上的缺陷,但是,传统的问责理论都忽略了这样

一个事实,即拉美公民社会的兴起及其对公共权力形成的社会控制。在这些学者看来,这种社会控制正在或者已经形成一种新型的问责机制,即“社会问责”。

根据萨莫罗维茨(Smulovitz)和佩鲁诺蒂(Peruzzotti)的定义,社会问责“是一种非选举的、但仍然是垂直的控制机制,它依赖于各种各样的公民协会的行动和运动,依赖于媒体,以及各种揭发政府错误行为的行动,将各种新的议题导入公共议程或者激活平行机构的运作”,这种问责机制的效果需要一个有效地组织起来的、活跃的公民社会,这样的公民社会“能够对政治体系和公共官僚施加影响”(Smulovitz & Peruzzotti,2000:150)。社会问责的工具包括制度性工具和非制度性工具。前者如公民社会在监督机构面前启动法律行动或者诉求,后者如社会动员和公开揭露官员的错误行为。拉美社会问责的兴起,在一定程度与这些国家近年来采取的一些旨在加强公民参与和公民对官员监督的制度创新有关。其中的一些国家在这一方面修改了宪法,设置相应的法律制度,允许公民在他们的宪法权利受到损害时提出申请和诉求。例如,哥伦比亚的宪法设置了这样一个制度:公民有权要求政府制定方案保证他们的权利。一些拉美国家,例如阿根廷、秘鲁、巴西、哥伦比亚等,在各个层级都建立起了政府监察办公室,用以受理公民的申诉和要求等(Smulovitz & Peruzzotti,2000)。

尽管社会问责也属于一种垂直问责,但是,社会问责不再像选举问责那样依赖于选民的投票,也不像选举问责那样受制于时间限制,而是可以随时启动的问责。此外,它也不像选举问责那样需要遵循多数原则,它的合法性来源于诉求或请愿的权利。选举问责和社会问责都是通过“呼吁”机制来控制 and 影响政府。但是,选举问责需要多数人同时呼求同样的东西,而社会问责尽管也许同样需要形成强大而且强烈的诉求,但是不需要如此广泛的代表性。这也意味着社会问责存在着一个缺点:那些少数人强烈和持久地支持的诉

求可能就会过多或者过度地影响政策制定。与平行问责一样,社会问责也可以对政治家和官员制订政策的程序进行监督。但是,它的有效性并不依赖于权力大致相等的国家机构之间的相互制约。与平行问责不同的是,社会问责实施监督的功能不需要遵循多数原则,也不需要宪法赋权,而在平行问责中,例如议会的监督中,需要遵循多数原则,或者需要宪法赋权,例如议会和审计机构的权力是需要宪法赋权的(Smulovitz & Peruzzotti,2000)。

萨莫罗维茨和佩鲁诺蒂(Smulovitz & Peruzzotti,2000)进一步从谁控制、控制政治家的机制和控制官僚的机制等三方面对三种问责机制进行了区分(表1)。

尽管拉美的各种社会问责机制并未导致根本性的制度变革,但是,它们组织起来的社会控制使得政治家和官僚在使用权力时不得不有所顾忌,而且,在很多情况下,这种问责机制对滥用权力或者不当使用权力的官员进行了惩罚。萨莫罗维茨和佩鲁诺蒂认为,尽管这种机制还在发展的过程中,各种各样的属于社会问责的冲突和斗争,正在重新塑造拉美政治的性质和公民权利的范围,也在重新界定拉美各国公民与其代表之间的关系。

与此相关的是公民参与预算,它在20世纪80年代产生于巴西,并在90年代中期以后扩展到所有拉美国家,并对其他国家的地方治理产生了较大影响。显然,公民参与预算既不是选举问责也不是平行问责。因为,这两种问责机制都是属于代议制民主的范畴的,而公民参与预算则是一种直接民主形式。那么,公民参与预算究竟是何种类型的问责机制?如果它既不是选举问责也不是平行问责,那么它是社会问责机制吗?又或者,它是一种在这三种问责机制之外的新型问责机制?瓦姆博(Wampler,2004)认为,公民参与预算是一种跨越垂直问责、平行问责和社会问责的制度。一方面,它拓展和提高了政治问责。它改进了垂直问责和社会问责,使得这两种问责机制更有效果。在选举问责机制下,公民只是一个投

表 1 三种问责及其特征

	谁控制	控制政治家的机制	控制官僚的机制
平行问责	行政部门	否决	政策设定、规章制度、行政监督、人事任职提名或免职提名
	立法部门	弹劾、调查、再否决	政策设定、规章制度、行政监督、人事任职提名或免职提名
	司法部门	司法审查	司法审查
	其他监督机构	惩罚权、调查权	惩罚权、调查权
选举问责	政党/议会代表	政治代表	规章制度
		政策设定	政策设定
	公民	投票	-
垂直问责	公民团体、非营利组织和社会运动	社会动员和公开揭露	社会动员和公开揭露
		监督机构的调查	监督机构的调查
	社会问责	议程设置	议程设置
		揭露、起诉	揭露、起诉
	媒体	调查和公开揭露	调查和公开揭露
		议程设置	议程设置

注：* 尽管这种监督机构通常被视为平行问责的一部分，但是，在某些情况下，它们可以在公民诉求的推动下成为社会问责的一部分。

资料来源：Smulovitz & Peruzzotti (2000:153)

票人，在社会问责下，公民则变成了监督者（watchdog），而在参与预算下，公民变成了权力的行使者。另一方面，公民参与预算可能会弱化平行问责的效果。在巴西的公民参与预算中，尽管公民参与预算使得公民在政策制定和预算决策中获得了决定权，但是，它也影响了原有的三权之间的权力结构均衡，使得权力过多地集中于政府首脑（即市长），从而有可能弱化立法和司法机构对政府的监督（Wampler, 2004）。显然，在瓦姆博的分析中，公民参与预算并不是一种新的问责机制，而是与垂直问责和社会问责相联系、并为它们提供支持的问责机制。萨莫罗维茨和佩鲁诺蒂在讨论社会问责时，也没有将这种参与机制纳入考虑范围。不过，由于公民参与预算主

◆ 论文

要也是依赖公民社会的积极参与,从而对政府进行社会控制,其他的一些研究也倾向于将公民参与预算视为一种社会问责(Ma, 2009; World Bank, 2005)。然而,阿克曼(Ackerman, 2003)认为,巴西公民参与预算的意义远远超越了社会问责,而是一种“共同治理的问责”(co-governance accountability)。这主要是因为,在公民参与预算中,公民不再是从外部或只在社区基层影响政策,而是直接进入政府内部,自己来做决策,与政治家一起治理。在阿克曼(Ackerman, 2003)看来,对于问责来说,像巴西的这种实质性的公民参与预算,将产生这样一些非常积极的影响:极大地遏制官僚的腐败的动机,减少这种机会;通过让公民社会参与预算决策的方式,大大地降低了在预算过程中政治性地使用公共资金的可能;扩大了公民参与,使得国家机器不再完全由富人控制,让那些长期以来实质上被排除在预算和政策过程之外的穷人和受教育程度较低的民众获得了影响预算与政策制定的机会。

实际上,除了拉美国家,其他的发展中国家也发展出其他各种形式的社会问责机制,而且,它们用以促使政府更加负责的机制,也远远比萨莫罗维茨和佩鲁诺蒂根据拉美经验总结的社会问责机制更加广泛和丰富。这几年来,在世界银行的推荐和鼓励下,发展中国家在社会问责机制方面的创新所受到的关注也越来越多。2004年世界银行发展报告的主题是“向贫困阶层提供公共服务”。该报告在世界范围内的调查显示,在许多国家,向贫困阶层提供的公共服务都需要进一步改进。面对许多失败的案例,世界银行的结论是,这些国家缺乏社会问责。2005年,世界银行发表了《公共部门的社会问责》一书,对社会问责的理念以及已经在一些发展中国家和个别发达国家发展起来的各种社会问责机制进行了总结。该书认为,如果社会中的行动者能够在问责中扮演重要的角色,那么,社会问责就可以使得政府更加负责,对传统政治问责机制的改革也将更加富有成效。在该书中,社会问责的形式还包括公民参与预算、社会审计、公民报告卡、行政程序法

案,以及社区打分卡等等(World Bank,2005)。

五、中国经验及其理论意义

迄今为止,政治问责的研究对象几乎都是那些实行了公开、竞争选举的国家。尽管选举制度在问责方面的缺陷已被充分认识,但是,各种问责理论仍然隐含地假定,选举是问责的前提条件,或者至少是一个必要条件。显然,主流的政治问责理论都是根据西方国家——尤其是英国和美国——的政治问责经验总结出来的。在这种背景下,正如多德(Dowdle,2006)最近指出的,研究者常常容易采取一种演绎的方法,运用一些完全是从西方经验总结出来的理论假设去审视非西方的经验。在这种研究方法的引导下,即使在非西方国家已经出现了各种具有重大的理论和现实意义的政治问责机制,带着“有色眼镜”的研究者也很难看到其中潜在的理论与实践意义,甚至拒绝承认它们是一种政治问责机制。而之所以会这样,只不过是因为这些在非西方国家萌芽的政治问责机制与那些完全从西方经验中构建起来的政治问责理论不符。很明显,这种研究方法事先就在理论上假设不存在各种非西方经验的政治问责机制。对此,多德呼吁,当西方学者研究他们不熟悉的非西方世界的政治问责时,应该放弃演绎的研究方法,而采用归纳的研究方法。在他看来,运用归纳方法不仅能够丰富我们对现实世界中的政治问责经验的理解,而且有助于推动政治问责的理论建构。

运用归纳方法,多德研究了中国的全国人大从1993年到2000年在修订《大气污染防治法》中所发挥的重要作用,并得出这样的结论:尽管中国的选举制度仍然有待完善,但是,正如这一案例研究表明的,中国的全国人大和其他国家的立法机构一样地与各种各样的公共部门和私人部门的宪法行动者一起协作,对社会问题采取了有效的法律和管制性的回应。同样地,在更广泛的层面上,华裔政

◆ 论文

治学家杨大利 (Yang, 2004: 259 - 260) 在其《重构中国利维坦》一书中也指出, 尽管中国的选举制度仍然需要完善, 但是, 1978 年经济改革以来, 各种宪政主义的努力“为平行问责制度的发展提供了巨大的空间”。

最近, 其他学者也从不同的角度研究了中国的政治问责, 并阐述了中国经验中可能蕴含的理论意义。Tsai (2007a, 2007b) 运用社会资本理论研究了中国农村基层的政治问责问题。她发现, 在中国农村的基层, 一些地方的官员 (例如村干部) 的确在负责地为村民提供各种公共产品, 例如道路与学校, 而在另一些地方, 即使定期地举行了村民选举, 而且上级政府也明确地提出了公共产品方面的要求, 地方官员却没有动机去提供这些公共产品。这就是说, 地方官员在提供公共产品上存在着行动上的差异。对于这一困惑, 选举制度、收入水平和自上而下的问责机制都不能很好地予以解释。运用社会资本理论, Tsai 较有说服力地解释了这一差异。根据她的理论, 在乡村层面存在着各种形式的镶嵌性的、包容性的“休戚相关的团体” (solidary groups), 这些团体使得村干部形成一种为村民提供公共产品的道德责任, 进而就促使他们负责地使用权力。在这种团体蓬勃发展而且被吸纳或者被包容进地方政治的地方, 公共产品的供给就比较好。

如果说 Tsai 的研究主要集中在非国家制度层面, 那么, 另一些研究则开始探讨中国在国家制度层面建立问责的努力 (Ma, 2009; Ma & Hou, 2009; Yang, 2004)。例如, 马骏 (Ma, 2009) 从预算改革出发探讨了中国的政治问责机制。根据中国 1999 年预算改革以来的经验, 并结合最近关于政治问责的讨论, 他认为, 对于政治问责来说, 最重要的是向公民或公民的代表提供各种关于政府活动的信息, 以及与这些活动相关的解释和相应的奖惩。其中, 最根本地, 需要用某种有效的方式向公民及相应的监督机构, 提供全面而且详细的关于政府活动的信息。毫无疑问, 这种信息最集中、最全面也最

准确地反映在政府的收支活动上。因为,没有钱什么活动都不能开展,开展活动必然要花钱。不过,只有按照现代预算制度编制出来的政府收支信息,才能全面、详细而且准确地反映政府的活动——准备做什么、正在做什么和已经做了什么。如果没有财政问责,政治问责就没有任何实质内容。1999年预算改革以来,尽管中国的选举制度仍然有待完善,但是,有三种类型的财政问责机制已经开始出现,并处于不断发展的过程中。最典型的是两种财政问责机制:在政府内部建立起来的以财政部门的预算审查和监督为核心的官僚问责——即谢尔德(Schedler, 1999)所说的“自上而下垂直问责”;以人大预算监督以及国家层面的审计监督为代表的平行问责。这两者互相支持、互相促进,共同推动着中国的财政问责进程。此外,随着浙江温岭的“预算民主恳谈”以及哈尔滨、无锡的“参与式预算”的展开,公民参与预算也开始被引入中国的基层治理,并在财政领域逐渐构建起一种社会问责机制。不过,他也指出,尽管在选举制度仍有待完善的情况下,通过预算改革建立各种约束权力使用的预算控制,进而建立财政问责机制是可行的,而且也是有效果的,但是,这些财政问责机制的运行面临着一些政治上的难题和挑战。此外,通过比较中国目前的预算改革和美国进步时代预算改革,马骏和侯一麟(Ma & Hou, 2009)发现,尽管这两个国家启动现代预算制度改革的时间不同,两者的政治与文化也不同,但是,两者的预算改革之间存在着惊人的相似之处。正如美国当年的预算改革极大地推进了政治问责的实现一样,目前中国的预算改革也正在使得政府更加负责。也正是在这种比较研究中,中国预算改革面临的各种困难和挑战就变得更加明确。

六、总 结

在过去十多年中,政治问责的研究取得了重大的进展。这些进

展非常值得中国学术界予以关注。由于这些研究,和以前相比,我们对于问责机制的理解取得了巨大进步,而不再像以前那样仅仅将眼光局限在选举问责,仅仅将民主简单地等同于选举;而且,我们也开始认识到问责机制的多样性以及实现政治问责所面临的复杂性,我们终于认识到,建立一个负责的政府是一项复杂的事业,仅凭一种问责机制是很难实现政治问责的,我们也开始更深刻地理解不同的问责机制所具有的不同的特征和功能,进而也更加清楚不同的问责机制主要能解决什么问题,而不能解决什么问题。最后,拉美国家社会问责的兴起,以及中国经验呈现出来的新模式,也应该有助于我们认识到,长期以来一直占据国际学术研究主流的、以盎格鲁-萨克森经验为主的政治问责理论本身,也有其内在的局限,而不能成为评价一切政治发展的唯一的标准。

毫无疑问,对于近年来政治问责研究取得的这些进展来说,奥多纳的研究功莫大焉。如果说以前的研究主要是使得我们开始认识到选举问责存在着局限性,那么,奥多纳明确地对垂直问责和平行问责进行的区分,这不仅有助于我们更深入地理解选举问责的主要特征、作用及其局限性,而且有助于我们认识到问责机制的多样性和实现问责的复杂性。在很大程度上,奥多纳的研究激活了20世纪90年代后期以来围绕政治问责而展开的讨论与探索。实际上,目前几乎所有讨论政治问责的文献都要从奥多纳的研究开始。不过,奥多纳也留下了一些需要在未来的研究中加以解决和厘清的问题。例如,正如瓦姆博(Wampler, 2004)指出的,奥多纳的平行问责强调了议会、司法机构对政府的权力行使形成制约,但是,一个悬而未决的问题是,各种社会利益是如何在这些国家机构之间得到代表的?为什么不同的国家机构之间会形成互相监督的动机?

社会问责机制的讨论不仅进一步丰富了政治问责的研究,而且推动了公民参与的研究。正如瓦姆博(Wampler, 2004)指出的,社会问责使得我们可以超越传统的对公民参与的界定,使得我们了解

到公民和公民团体可以采取行动在最关键、最核心的领域对官员施加社会压力,进而影响官员的决策和行为。这就将公民参与和政治问责直接地联系起来。不过,在社会问责领域,一些问题同样也是需要进一步研究的。例如,在各种形式的社会问责机制中,不同机制之间的效果如何评价?公民社会在何种情况或者条件下能够更有效地对官员施加社会压力?如何在公民利益的代表性和强度之间进行平衡?

最后,对于中国学界来说,最需要关注的是,中国经验是否真的具有独特性,是否真的意味着一条新的非西方的建立负责的政府的道路。前面的文献评估表明,目前的研究似乎倾向于强调中国经验所具有的独特性。然而,这需要更多的研究才能得出最后的结论,也需要时间才能验证其真实性。此外,如何对待中国经验也是一个需要反思的问题。毫无疑问,“大国转型”的中国是一个巨大的充满魅力的“社会实验室”,这为政治问责研究以及其他政治问题的研究提供了取之不竭的经验事实。如何有效地利用这些丰富的经验事实,对中国学者来说是一个极富挑战性的问题。我们可以有两种选择,一是用西方的概念及概念框架来分析中国经验,二是对这些本土经验进行创造性的总结、提炼,发展出新的概念及概念框架,建立区别于西方经验的理论,然后与西方的政治问责理论进行对话。我们期待有志的中国研究者能选择第二种研究路径,创建真正具有中国特色、中国气派的政治问责理论。其实,在一定程度上,基于拉美经验而总结出的社会问责理论就是这样一个例子。

参考文献

- 本杰明·巴伯(2006[1984]). 强势民主. 长春:吉林人民出版社.
- Ackerman, J. (2003). Co-governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”. *World Development*, 32(3): 447-463.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Bovens, M. (2007). Public Accountability. In Ferlie, E., Lynn, L. E. Jr. & Pollitt, C. Eds. *Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford

◆ 论文

- University Press.
- Cleveland, F. A. (1919). Popular Control of Government. *Political Science Quarterly*, 34(2): 237 - 261.
- Diamond, L., Plattner, M. F. & Schedler, A. (1999). Introduction. In Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State*. Boulder: Lynne Rienner.
- Dowdle, M. W. (2006). Public Accountability in Alien Terrain. In Dowdle, M. W. Ed. *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*. New York: Cambridge University Press.
- Dubnick, M. J. (2002). Seeking Salvation for Accountability. Paper presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- Grieder, W. (1992). *Who will Tell the People: The Betrayal of American Democracy*. New York: Simon and Schuster.
- Ma, J. (2009). The Dilemma of Developing Financial Accountability without Election. *Australia Journal of Public Administration*, 68: 62 - 72.
- Ma, J. & Hou, Y. L. (2009). Budgeting for Accountability: A Comparative Study of Budget Reforms of USA Progressive Era and Contemporary China. *Public Administration Review* (forthcoming).
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1): 55 - 69.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3): 112 - 126.
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal Accountability in New Democracies. In Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State*. Boulder: Lynne Rienner.
- Premchand, A. (1999). Public Financial Accountability. In Schiavo-Campo, S. Ed. *Governance, Corruption and Public Financial Management*. Manila: Asian Development Bank.
- Plattner, M. F. (1999). Traditions of Accountability. In Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State*. Boulder: Lynne Rienner.
- Przeworski, A., Stokes, S. C. & Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rubin, E. (2006). The Myth of Non-bureaucratic Accountability and the Anti-administrative Impulse. In Dowdle, M. W. Ed. *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*. New York: Cambridge University Press.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State*. Boulder: Lynne

- Rienner.
- Schmitter, P. C. (1999). The Limit of Horizontal Accountability. In Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State*. Boulder: Lynne Rienner.
- Simonsen, W. & Robbins, M. D. (2000). *Citizen Participation in Resource Allocation*. Boulder: Westview Press.
- Sklar, R. L. (1999). Democracy and Constitutionalism. In Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State*. Boulder: Lynne Rienner.
- Smulovitz, C. & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4): 147 – 158.
- Tsai, L. L. (2007a). Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China. *American Political Science Review*, 101(2): 355 – 372.
- Tsai, L. L. (2007b). *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. New York: Cambridge University Press.
- Wampler, B. (2004). Expanding Accountability through Participatory Institutions. *Latin American Politics and Society*, 46(2): 73 – 99.
- World Bank (2005). *Societal Accountability in the Public Sector*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Yang, D. L. (2004). *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford: Stanford University Press.
- (责任编辑:刘亚平)