

中国特大安全事故政治问责： 影响因素及其意义

张 欢 王新松

摘 要:自 2003 年起,中国特大安全事故的问责制度初步形成。引起这种变化的原因既可能源自政治体制内行政管理改革的需求,也可能来源于社会公众对公共机构的要求和压力。基于对 2003—2007 年间 84 个特大安全事故案例的实证分析结果可知,来自社会的压力是推动 2003 年之后中国政治问责变化的主要因素。该结果从三方面反映出我国近年来政治生态的变迁:(1) 媒体参与对政府的监督,在“舆论监督”功能的脉络上,发展出问责的功能,从而开始在改变中国的政治生态中显现作用。(2) 问责动力机制的历史性变化,表明我国国家—社会正在建构一种良性互动的关系。(3) 媒体成为问责动力机制中的新结构性元素,表明我国在国家治理现代化进程中跨进了一大步。此外,本研究的结果显示,媒体进入问责动力机制还处于起步状态。

关键词: 政治问责; 特大安全事故; 媒体; 舆论监督

基金项目: 北京高校青年英才计划 YETP0276

作者简介: 张欢,北京师范大学社会发展与公共政策学院教授(北京 100875);王新松,北京师范大学社会发展与公共政策学院讲师

DOI:10.13613/j.cnki.qhdz.002456

一、问题的提出

对政府的问责是现代国家公共治理的标志(Bovens, 2005: 182—208),它不仅是现代政府行政伦理的规范要求(库珀, 2001),也是政府实践的现实内容和保持执政合法性的需要。因此,问责是现代国家治理的核心问题(马骏, 2010: 103—120)。

虽然中国自古以来官僚政治体系中就一直存在宽泛意义上的问责理念及制度安排,并延续影响着 1949 年以后的相关政治机制,但它们还不是现代意义的政治问责。然而,自 2003 年开始,中国的政治问责发生了巨大的变化。“非典”事件之后,中国掀起了多轮“问责风暴”。据笔者统计,从 2003—2013 年期间,除了 2012 年以外,每年都有副部级以上官员被公开问责,高官被问责的重大事件达到 20 次(见表 1)。我国对于政治问责的研究,以 2003 年为分水岭,2003 年以前几乎为零,之后爆炸性增长至今,问责研究已经成为政治学和公共行政研究的重要领域。

国内关于问责研究的研究内容和思路主要包括:(1) 介绍和引入西方理论(马骏, 2009: 22—47; 宋涛, 2007: 68—72; 赵超, 2014: 86—95; 王逸帅, 2013: 17—23; 谷志军和梁耀东, 2013: 28—32);(2) 基于演绎方法的历史比较或问责制度分析,包括提出选举制度和预算制度均可实现政治问责,存在不同于欧洲和美国的中国特色政治问责道路(马骏, 2010: 103—120, 222),从决策制度出发分析如何实现问责(陈国权和谷志军, 2014: 109—116),从已有制度出发,分析存在问题,讨论如何改进问责(陈勇,

2013: 54—58; 肖光荣 2012: 78—88; 张喜红 2011: 53—55; 张晓磊 2010: 22—25), 对问责模式进行分类, 进而提出我国问责制度建设的可行选择(宋涛 2007: 9—13), 对问责制度进行学理分析(孙洪波 2013: 279—280)等; (3) 对问责政策的文本分析(陈翔和陈国权 2007: 70—77; 闫建 2010: 26—28; 宋涛 2007: 370—399); (4) 问责文化和理念讨论(韩志明 2013: 47—51; 王健清 2011: 226—228; 王占魁 2012: 72—75); (5) 采用实证分析或定量研究方法讨论 2003 年以后中国的问责实践(胡春艳和李贵 2012: 36—39; 赖诗攀 2013: 18—27; 张创新和陈文静 2012: 102—106; 宋涛 2008: 12—16)。

表 1 2003—2013 年副部级以上官员被问责情况

年份	事件	事件性质	被问责 最高级别官员	问责结果	职务/级别
2003 年	“非典”事件	特大公共卫生事件	张文康 孟学农	免职 引咎辞职/免职	卫生部部长/正部 市长(市委副书记)/正部
	重庆开县天然气井喷事故	特大安全事故	马富才	引咎辞职	总经理(党组书记)/正部
2004 年	河南郑煤集团大平煤矿瓦斯爆炸事故	特大安全事故	史济春	行政警告	副省长/副部
	陕西铜川矿务局陈家山煤矿瓦斯爆炸事故	特大安全事故	巩德顺	行政记过	副省长/副部
	东航 MU5210 航班包头机场坠毁事故	特大安全事故	李丰华	行政警告	东航董事长/副部
2005 年	辽宁孙家湾煤矿海州立井瓦斯爆炸事故	特大安全事故	刘国强	行政记大过	副省长/副部
	广东兴宁市大兴煤矿透水事故	特大安全事故	游宁丰	行政记大过	副省长/副部级
	吉林吉化爆炸事故/松花江水污染事件	特大安全事故/ 重大环境污染事件	解振华	辞职	环保总局局长/正部
	黑龙江七台河东风煤矿煤尘爆炸事故	特大安全事故	刘海生	行政记过	副省长/副部
2007 年	山西省洪洞县瑞之源煤业公司瓦斯爆炸事故	特大安全事故	靳善忠	党内警告	副省长/副部
2008 年	胶济铁路列车脱轨、相撞事故	特大交通事故	刘志军	行政记过	铁道部部长/正部
	山西襄汾县“9·8”尾矿库溃坝	特大安全事故	孟学农	引咎辞职/免职	省长/正部
	奶制品污染事件	特大食品安全事故	李长江	引咎辞职	质检总局局长/正部
2009 年	在建央视新址文化中心火灾	特大火灾事故	赵化勇	行政降级/ 党内严重警告	央视台长/副部
2010 年	大连“7·16”输油管道爆炸火灾	特大安全事故	蒋洁敏	警告	董事长(党组书记)/正部
2011 年	上海市“11·15”特大火灾	特大火灾事故	韩正	深刻检查	市长/正部
	“7·23”甬温线铁路交通事故	特大交通事故	盛光祖	深刻检查	铁道部部长/正部
	吉林省吉煤八宝煤业瓦斯爆炸事故	特大安全事故	谷春立	行政记过	副省长/副部
2013 年	吉林省宝源公司“6·3”火灾爆炸事故	特大火灾事故	黄关春	行政记大过	副省长/副部
	山东省青岛市“11·22”输油管道泄漏爆炸事故	特大安全事故	傅成玉	行政记过	董事长/正部

资料来源: 作者收集整理。

这些研究具有拓荒的性质,一方面,其开创性值得肯定;另一方面,也难免有不足之处。例如,大多是对问责机制变化的讨论,并且仅将焦点放在体制内部,而忽略体制外因素对问责机制的影响;再如,几乎所有对问责实践进行实证分析的研究均存在选择偏差的问题(Geddes,1990:131-150),也即根据因变量的值选择样本对分析结果产生偏差影响——如果所有的样本都是发生问责的案例,那么看似导致问责的因素也许存在于未发生问责的案例中。关于后一点,后文将详细讨论。

在已有研究中,最为吸引学者的核心问题是:2003年中国政治问责出现的这种变化是如何产生的?是什么因素影响中高层官员被问责?其中是否蕴含着超越西方经验之外实现政治问责的“中国经验”(马骏,2009:202-203)或“中国道路”(马骏,2010:222)?党的十八届三中全会对权力制约和问责提出了明确的方向,强调“坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策”。^①为此,过去十多年,各级政府已经进行了多方面的努力,而社会层面亦积极回应,并客观上出现社会舆论、社会意识及社会规范等运行机制方面的变化。本文也拟针对以上问题进行讨论。我们认为,如果将中国官员现代问责制度的发育发展这一问题置于“国家治理现代化”这样一个大的历史进程中来考察,那么,下面这些问题就具有很大的认识意义:媒体是怎样影响官员的问责制度的?这一现象折射出我国国家—社会关系出现了怎样的变化?它是否在某种程度上反映出国家治理现代化前进的步伐?明乎此,或许可以从一个特定角度触到我国现代政治文明的发展脉络和趋势。也即,回答上面的问题,不仅可以探究过去十多年中国政治问责的影响因素,从而对于构建现代问责体系具有至关重要的作用,对国家—社会关系的理论具有认识价值,同时也对解读中国场域下国家治理现代化的逻辑具有一定的意义。

显然,为达此目的,在操作上,就需要依照国家—社会的两维来透视相关现象。因此本文构建了一个涵盖国家—社会两方面因素的政治问责机制模型,并采用更为科学严谨的样本选择策略,以2003—2007年间84个特大安全事故为例,讨论2003年后我国政治问责常态化背后的影响因素,尤其关注国家问责制度建设和逐渐兴起的社会参与国家治理两类同时推进的社会活动对政治问责的影响,深入探索新形势下我国的权力制约制度。

二、政治问责机制理论与中国的实践发展

政治问责是政治学和公共行政的一个核心主题。虽然自1990年代后期,政治问责非常流行,并且其研究取得巨大进步,但仍然是一个难以捉摸的概念(马骏,2009:202-203;Behn,2001)。对问责概念的界定包括“问”和“责”两部分。谢尔德认为,民众有权利对官员的行为和决定提出疑问,而当被质询时,公共官员有义务告知和解释他们的行为(answerability)(Schedler,1999)。质询仅能起到促使官员向公众解释和交待问题的作用,并不能确保官员今后避免错误、不使公众利益受到侵害,因此问责还包括“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”(马骏,2009:202-203;Schedler,1999)。政治问责要求将“问”和“责”结合起来,进而建立相应的制度安排。

问责的机制包括四个组成部分:问责的对象、问责的主体、问责的原因、问责的方式。政治问责的对象是掌握公共权力的人,主要是国家、政府中具有决策权的官员。问责的主体则较为多元,既包括公众及其所参与或反映他们声音的各类社会组织(工会、行业协会)、公民组织、媒体等,也包括国家层面设立的用来监督其他部门或对其他部门进行制裁的公共机构,如立法和司法机构,还包括“其他

^① “中国共产党十八届三中全会公报发布(全文)”,http://news.xinhuanet.com/house/suzhou/2013-11-12/c_118113773.htm,2014年9月3日检索。

各类监督机构、监察专员、财务办公室”等(O'Donnell, 1998: 112-126)。

基于问责主体的分类, 问责机制通常被划分为垂直问责(vertical accountability) 和平行问责(horizontal accountability)。同样是基于问责的目标, 前者强调的问责主体是社会中的个体民众及其所形成的独立的团体、机构等, 这些主体与国家之间是一个垂直的关系 (Schedler, 1999) , 后者强调的问责主体是国家的其他制度性安排, 用以监督政治家和政府的作为, 这些机构与他们所问责的对象是平行关系。理想的平行问责机制要求问责主体具有高度的独立性, 不受问责对象的影响。

西方国家实现垂直问责的主要方式是选举。选民可以通过选票作为问责方式惩罚犯错误的政治家。平行问责的方式则是通过监督制度本身的安排, 监督机构向政府(或政治家) 提出质询、调查, 并有责任向民众公开调查结果, 在必要时甚至可以启动弹劾程序、要求提前举行选举、实施法律制裁等。

问责的原因也是一个值得争论的问题, O'Donnell(1999) 认为平行问责针对的是出现违法行为的国家机构, 但对于 Schmitter(1999) 来说, 统治者被问责的原因应该不仅包括违法行为, 也包括政治上的失责。Kenny(2000) 分析了问责的原因与问责的机制之间的矛盾, 指出, 对于公共官员的失职行为所采取的弹劾、免职等非法律制裁手段, 是由国家层面的其他机构实施的, 而允许其他机构因为某位官员的失职行为而对他撤职本身有违权力分开的原则, 该原则恰恰是要避免机构之间相互干扰。事实上, 平行问责可能会演变成为政治斗争游戏, 例如当重大突发事件发生时往往会引发在明确规则和潜规则之下的国家层面的相互指责 (Boin, 2008)。即便是由法院针对违法行为所实施的法律制裁, 有时也难以分清背后是否有个人或政治原因。

无论是垂直问责还是平行问责, 都基于一个假设, 即社会民众或是国家层面的监督机构能够获取有关政府(或官员) 所作所为的信息, 即信息的透明。因此, 获取更多信息是他们行使问责权利的必要前提(Besley, 2001: 629-640)。然而民众以及监督机构往往与政府之间存在信息不对称的问题 (Moe, 1984: 739-777)。为解决这一问题, 一方面需要通过制度性安排保证政府公开相关信息, 另一方面也依赖于媒体和公民组织等社会机构获取并传播有关政府行为的信息。图 1 示意了西方国家的问责机制。

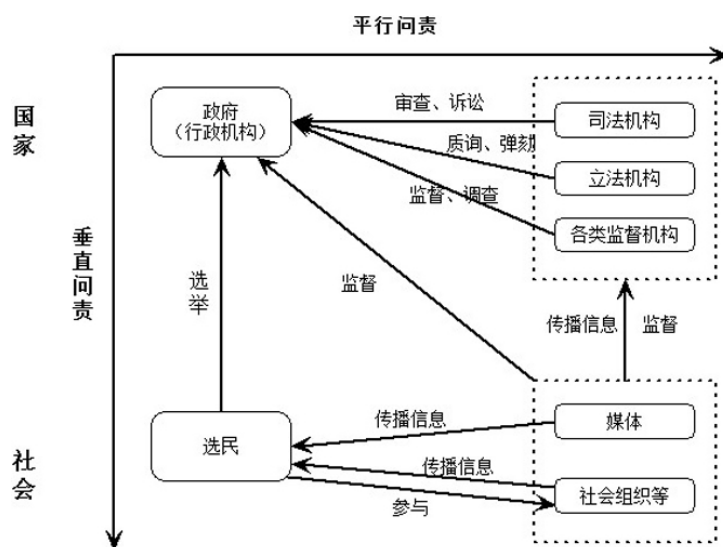


图 1 西方国家的政治问责机制

对于中国而言, 政治问责既有悠久传统, 又是“新”政治话语。

中国拥有世界历史上最悠久而完善的官僚体制,问责也是中国古代政治的重要组成部分。如秦代就设立了直属于皇帝的监察系统,即御史监察,至清承明制,将六科给事中与督察院合并,称为“科道”,分别负责对京城内外官员的问责(王占魁,2012:72—75)。此外,历代还设有谏官用以约束皇帝。中国古代政治问责的另一个特点是格外强调以儒家思想为核心的道德和礼制的约束。但总体而言中国古代政治中的问责不仅是不问皇帝的畸形机制,而且更多时候变成“乾纲独断”或“排斥异己”的权术工具。

1949年后,虽然长期没有使用“问责”一词,但并非不存在问责。总体而言,可以把新中国问责机制的发展分为三个阶段。第一阶段是运动式问责阶段,从1949年到文化大革命结束。这一时期虽然延续之前的政治机制,建立了各级监察机关和机构,但更主要的还是利用国家实现社会控制的主要方式——政治运动,附带问责功能。据胡鞍钢研究,1949—1976年共发动了67次政治运动,平均每年2.5次(胡鞍钢,2007)。大量政治运动在复杂的目的中也包含了对官僚问责的成分,例如1950年代的“三反五反”以及文化大革命中对整个官僚体制的推翻(Lieberthal,2004)。同时,频繁的政治运动又破坏了基于规则的制度安排。如1959年监察部被撤销,“文革”开始后,党的纪律检查机关被冲垮;九大正式取消党的纪律检查机关等。

第二阶段从“文革”后到2003年,是制度性问责萌芽阶段。基于对前30年政治运动的反思,问责机制回归制度理性,通过制度建设来规范官员行为。如1978年重新设立中央纪律检查委员会,1986年后设立监察部和恢复各级行政监察机关,1992年后纪委、监察部门合署办公等。但总体而言,这一时期不仅“问责”还未进入中国政治语言体系,而且问责机制呈现如下问题:(1)内部导向,问责被普遍视为国家体系内部纪律问题;(2)零散化,主要以零散的责任追究制度的形式存在;(3)制度建设缓慢,各级政府对问责不够重视,最重要的问责政策是2001年公布的《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》。这一时期也有高官被问责,如1979年因“渤海2号”钻井船沉没事件,石油部部长宋振明被解除职务、副总理康世恩记大过处分,1989年因“1·24”特大列车事故,铁道部部长丁关根辞职等,但都有特殊背景,不属常例。

第三阶段是2003年以后,是问责制度始成阶段。2003年初的“非典危机”中,时任卫生部部长张文康和北京市市长孟学农引咎辞职。这一事件成为引发中国政治问责转折性变化的“导火索”。促成这种转变的不仅是两名部级官员被问责本身,而是这一问责举措带来的巨大社会影响。由于“非典”问责引发了社会公众对问责的广泛关注和普遍认同,极大推动了问责实践的持续探索并加快了问责的制度化建设。^①“非典”之后,持续不断的灾难性事故或重大社会事件,如2003年开县天然气井喷事故,2005年吉化爆炸和松花江水污染事件,2008年山西襄汾尾矿库溃坝和“毒奶粉”事件等,都引起了广泛和持续的社会关注,并通过报纸、杂志和电视等传统媒体,以及网络等新兴媒体,获得急剧的社会放大(Kasperson,1988:177—187;张欢和赵蔚然,2011:71—77)。问责是其中最重要的关键词之一,政治问责已经成为重大事件中对各级政府的一种普遍社会期望和公众压力。研究领域也在这一阶段扮演推波助澜的角色。对问责相关文献的统计表明,问责相关研究文献数量从2003年前的个位数迅速增长到最高峰2009—2010年的588篇和573篇,问责成为中国政治学和公共行政领域重要的研究领域(韩志明,2013:47—51)。问责学术研究的重要性在于:(1)通过对问责的理论解释,强化了问责的合理性和正义性;(2)直接影响着各级政府问责的政策实践;(3)加速了问责理念的传播和社会共识的建立。

^① 有学者认为,2002年香港特区政府出台“主要官员问责制”也是2003年后各级政府广泛开展问责政策探索的诱因之一(宋涛,2007:9—13)。显然,这种影响不是通过引发直接的政策模仿来实现,而更多是通过向全社会普及和传播问责理念,进而促动了问责制度建设。

此外,在过去 10 年间中国的社会发展以及国家—社会间的关系发生了快速的变化。首先,随着经济的发展,社会群体出现多元化的趋势,并希望通过影响政府和政策来满足自身多元化的需求。其次,公众影响政府决策的手段开始增多,媒体的市场化、尤其是新媒体的出现极大地增加了信息传递的速度和广度,使得政府和公众之间的空间迅速缩小,政府受到“公众舆论”的压力迅速增强。第三,在这样的背景下,从十六大以来我国的政治建设和政治体制改革都试图加强对社会公众需求的回应性,无论是在问责政策制定还是实践中,来自社会的参与和压力都已经成为改变政府行为的重要因素(王绍光和樊鹏,2013)。

与社会意识和行动同步,政治问责的理念在“非典”后迅速渗入国家体系,问责成为健全权力制约和监督制度的重要内容。2004 年 2 月公布的《中国共产党党内监督条例(试行)》和 4 月批准实施的《党政领导干部辞职暂行规定》加入了罢免和引咎辞职等问责相关的规定。2004 年中共十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》从中央层面首次使用“问责”,提出要“依法实行质询制、问责制和罢免制”。之后,2007 年十七大报告和 2012 年十八大报告均明确要求“健全问责制度”。从 2005 年至 2014 年的政府工作报告,几乎全部都使用了“问责”一词。具体的政策方面,2008 年和 2013 年发布的《国务院工作规则》中均明确国务院及各部门推行“行政问责制度”。2008 年国务院发布了《关于加强市县依法行政的决定》,要求“加快实行以行政机关主要负责人为重点的行政问责”。2009 年党中央和国务院联合印发了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,是中央首个关于官员问责的正式文件。

与中央关于问责制度建设的指导性政策相呼应,地方政府也开展了大量问责政策探索工作。2003 年 7 月,长沙市首推《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》。之后,各级地方政府迅速掀起了出台问责政策的高潮。出台问责政策的层级包括从省、市、到县(区),亦有部门或单位出台问责政策;既有直接指向行政首长问责的,如《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》,也有包括一般公务员,如《太原市国家机关及其工作人员行政不作为问责办法》;既有指向较宽泛行政问责,也有针对特定行为,如《浙江省影响机关工作效能行为责任追究办法》,或特定问题,如《佛山市安全生产问责制暂行办法》。据作者不完全统计,各级地方政府和部门出台的问责政策已经达到近百项。从时间看,直至今日,各地仍时有问责相关政策出台,但地方政府出台问责政策的高峰在 2004—2007 年。

以上两个方面,社会问责意识和行动的高涨以及国家体系内积极的问责制度建设是推动 2003 年后中高层官员被问责成为常态的两大因素。这两方面因素又均有其不足。社会方面,还没有形成约束政府行为的直接机制,或者说社会需求和压力的有效性受限于国家体系的回应意愿。国家问责制度建设也存在不少问题,受到普遍质疑,包括:(1) 问责主体单一,仅限于“自上而下”体系内部;(2) 问责客体界定不清,官员的责任归属难以认定;(3) 问责执行中蕴含着党政冲突;(4) 集体领导的决策体制与问责针对的领导责任间矛盾;(5) 问责程序不具体、不完善;(6) 问责的信息基础不足;(7) 问责方式过于笼统;(8) 问责结果形式化等(陈国权和谷志军,2014: 109—116;陈翔和陈国权,2007: 70—77;闫建,2010: 26—28;宋涛,2007: 370—399;杨雪冬,2012: 7)。

对比中国政治问责机制三个阶段发展与西方的问责机制,可观察到中国政治问责机制的发展,一方面在借鉴发达国家的经验,包括国家体系内平行问责的制度化和国家—社会间垂直问责的增强,另一方面存在显著的差异,垂直问责依赖社会性的机制而非选举制度。因此,探寻实现政治问责的“中国经验”的内涵的关键是理解社会和国家两方面因素如何影响政治问责的结果。

三、理论模型构建和研究设计

对于问责影响因素的分析主要有两种理论框架。第一种被称为“责任回答范式”,形成于传统的

公共行政领域。其核心是认为政治问责是政府和行政官员对选民的一种责任,表现为政府和行政官员要就其行为向选民做出解释和回答(Moncrieffe,1998:387-406;Behn,1998:131-164)。显然这种理解是基于西方选举政体。非西方政体下的政治问责也适用这一范式,因为人民和政府之间可视为“委托代理”关系,人民委托政府及其官员行使国家的管理权,问责就是政府作为人民的代理者就其行为向委托者做出解释和回答的过程。但是问责在公共行政实践中呈现出远比对选民责任或对人民责任更为复杂和宽泛的内涵。例如公共机构内部上级对下级的问责,再如基于专业知识对行政人员的问责等。而“责任回答范式”意味着对责任的泛化,这就必然导致问责被局限于有限的、直接的和大多是形式主义的回应(Romzek和Dubnick,1987:227-238)。因此,基于对问责实践复杂性的认识,以及受到新公共管理理论的启发,Romzek和Dubnick(1987:227-238)提出了政治问责的“期望管理范式”。其核心观点是问责来自期望及对期望的管理,这一范式强调,对官员问责的压力来源是多重的,它们是政府体系内外不同主体的多样化的期望(谷志军和梁耀东,2013:28-32;Dubnick和Romzek,1993:37-78)。比之责任回答范式,这一范式因关注期望而关注怀有期望的各方,于是将视阈拓展到政府内外,将对官员问责压力的多元来源方纳入自己的研究视野。很明显,该范式因为有更为细化的分析框架,能够更有效地解释实践中复杂而多样化的问责关系而得到更为广泛的认可(Jos和Tompkins,2004:255-281;Chan和Rosenbloom,2010:11S-33S)。具体而言,Romzek和Dubnick(1987:227-238)提出了问责分类的两个维度,即控制来源和控制程度,并将二者又简单分为内部、外部和高、低,从而区分出等级问责、法律问责、专业问责和政治问责四种问责类型。这样,问责的“期望管理范式”不仅有效地将诸种问责压力与多种问责结果联系起来,而且可以区分出多样的问责类型。

有鉴于此,本研究拟采用问责“期望管理范式”分析框架,结合中国的具体情况,包括中国政治问责的发展实践,提出中国政治问责机制的模型。

首先,问责的控制来源包括内部和外部两个维度,但并非某个机构内部和外部,而是区分为“体制”内部和外部。^①“体制”是中国政治和社会背景下特有的一个概念。体制一词直接的解释是指国家机关、(国有)企业、事业单位等组织制度。在计划经济时期,单位制的格局下,个体是否进入国家正式的组织制度内,不仅决定了工作性质差异,更区分出个体所拥有的基本政治、社会和经济权利的差异。因此,体制内、外亦成为一种社会二元化的界限。经过市场经济改革,单位制趋于解体,但并没有根本性改变体制内、外政治权利的不同。相应地,体制内和体制外对于公共机构及其官员的期望并不相同。体制内对官员的期望是符合官僚的特征:理性和非人格化(Weber,2013),主要包括规则性、服从性和专业性等。而体制外对官员的期望则更多具有非理性和道德化的特征,重点是回应性。在国家—社会的视角下,体制内和体制外可视为分别代表国家和社会两类压力来源。

其次,体制内组织对问责具有直接影响;体制外力量对问责具有间接影响。体制内不同组织关系具有不同的控制程度,从强到弱主要包括:中央—地方、上级—下级、党委—政府以及人大—政府等。另一部分问责机制是体制外力量对国家的问责,虽然公众对政府缺乏直接有效的问责渠道,但是媒体、非正式制度等通过信息的传播对政府造成舆论压力从而使政府做出回应,因此体制外压力对问责具有间接影响。根据控制程度的不同,体制外对问责影响主要包括:传统媒体、学术领域、新兴媒体、社会组织和公众个体等。

^①之所以采用“体制”内外,而非“政府”内外,是考虑到中国与问责相关的制度安排更为复杂和多样。主要的问责主体中不仅有不属于狭义政府范畴的人大和政协等,而且属于广义政府的各级党委及纪委。此外,还存在群众团体、国有企业和事业单位等不能直接划入政府范畴的体制内主体,它们在某些问责情境中,也扮演重要角色,并与其他社会主体存在本质性差异。因此,采用“体制”内外可以更为准确地概括中国问责实践中不同类型的两类主体。

第三, 以上不同控制来源和控制程度的问责期望共同推动问责政策文本发展和政策实践活动, 进而决定了问责的结果。

图 2 示意了以上所建构的中国政治问责机制模型。其中, 国家(体制内)的问责期望直接影响问责政策文本和政策实践, 而社会(体制外)的问责期望对问责政策文本为间接影响, 但对具体的问责实践有直接影响。需要说明的是, 问责制度更大程度上是一个黑箱, 从外部可以观察到问责的政策文本和具体的问责案例, 但难以直接观察到问责的内在运行过程。

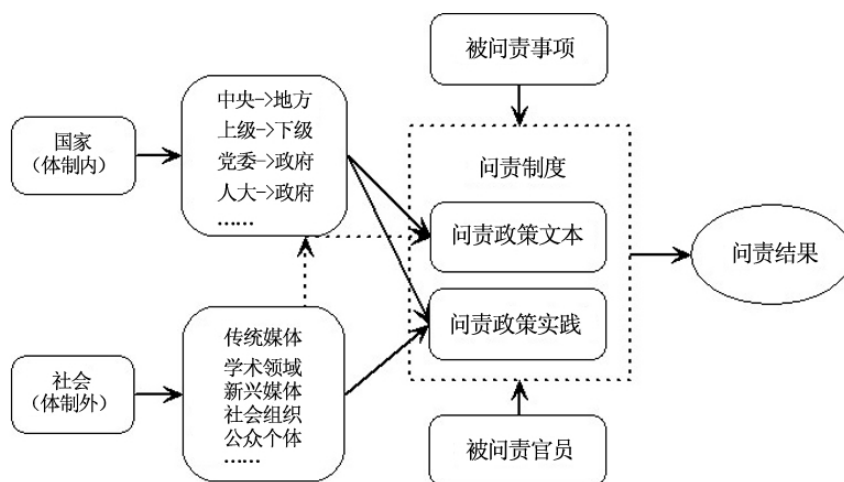


图 2 中国政治问责机制模型

以上模型表明, 问责结果的影响因素主要来自国家(体制内)和社会(体制外)两个方面。据此, 我们提出如下两个假设:

假设 1: 国家(体制内)的问责期望是影响中国政治问责结果的主要因素。

假设 2: 社会(体制外)的问责期望是影响中国政治问责结果的主要因素。

四、研究设计和样本的描述性统计

为了检验以上模型和假设, 必须考察问责活动的多个面相, 即不仅包括被问责官员最终被追究责任, 也应当包括被问责官员最终未被追究责任的案例。如果仅仅考察其中的一个面相, 无论是被追究责任的案例, 还是未被追究责任的案例, 在经验材料的采集上都有缺陷, 而有缺陷的经验材料必然限制了逼近事实真相的程度。我们看到, 已有使用实证分析或定量研究方法讨论中国问责实践的研究, 普遍存在仅分析官员被追究责任的案例和直接从媒体报道选择样本等选择偏差的问题(胡春艳和李贵, 2012: 36—39; 赖诗攀, 2013: 18—27; 张创新和陈文静, 2012: 102—106; 宋涛, 2008: 12—16)。这些研究推进了相关的认识, 然而, 遗憾的是有缺陷的经验材料降低了材料的效度。的确, 由于中国政府信息披露的不足和相关统计的缺失, 全面考察所有问责活动确实存在一定困难。

为了解决这一问题, 本研究拟选择 2003—2007 年特大安全事故问责作为研究对象。做此选择的理由是: (1) 特大安全事故是最为重要的一类政治问责事项。安全事故主要指人类有组织活动所直接造成的突然发生、造成人身伤害和经济损失的意外事件。其中特大安全事故是最为重要和普遍的一类政治问责事项。如《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》要求“地方人民政府主要领

导人和政府有关部门正职负责人对……特大安全事故的防范、发生……有失职、渎职情形或者负有领导责任的……给予行政处分”。这里领导责任主要是政治问责。2003年之后各级地方政府出台的问责政策中,大部分都明确将重大安全事故列入问责事项。《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》有关问责情形的第三条也明确特大事故是主要问责事项之一。^①实践中,安全事故是被问责数量最多的一类事项,例如表1所列出的高官问责20次事件中,有18件属于特大安全事故。因此,以特大安全事故为问责的研究对象,兼具典型性和普遍性。(2)经验数据具有高信度、高效度。2008年,国务院相关机构为了总结建设国家应急管理体系五年的工作经验,组织人员全面收集、整理2003—2007年应急管理相关工作,包括汇总了期间所有的重特大突发事件。其主要成果后以《中国应急管理大事记(2003—2007)》(闪淳昌等2012)出版,是2003—2007年间重特大突发事件最为可靠和权威的统计,具有很高的信度和效度。本研究以该书为依据,根据《生产安全事故报告和调查处理条例》中对安全事故的分类标准,从该书收录的126件特大公共突发事件中选取全部特大安全事故类事件共84例作为研究样本。这个样本符合包括所有问责活动的要求。进而以这个样本为基准出发,综合包括媒体报道等多来源资料,收集相关数据。

为了检验本研究所提出的模型和假设,我们的因变量选择问责结果。根据问责相关政策,党政纪处分、辞职、停职、责令辞职以及撤职等均属于被问责。政治问责是针对领导者,因此地(市、厅)级及以上官员被问责才视为政治问责。

本研究的自变量包括两类。

第一类为国家(体制内)因素,并以中央—地方和上级—下级间问责期望为中心。共选择三个变量。第一,是否瞒报,指事件发生单位或地方政府是否存在向中央或上级政府隐瞒事件严重程度、进展和死亡人数等情况。瞒报严重违反体制规则,在自上而下相对封闭的体制内是不可接受的一种行为。第二,是否处于中央强调安全生产的特殊时期内,指在事件发生前一个月内,中央是否召开安全生产相关会议或出台相关的政策。在特殊时期内发生的特大事故,更容易被理解为对中央权威的挑战或缺乏服从性,同样属于不能被接受的行为之一。第三,是否派出事故调查组。国际上相关研究认为派出调查组本身表明了问责机构的一种态度,对问责结果有重要影响(Staelraeve, 2008; Xu和Eller, 2009)。如果国务院针对事故派出事故调查组对事故进行详细调查,意味着中央(上级)政府对问责有更高期望,更可能出现高层官员被问责的结果。

第二类为社会(体制外)因素。根据重要性和影响性,本研究以传统媒体为代表。至于社会公众对政府和政治人物的评价和要求,它们一定程度地反映在媒体报道数量和方向两方面(Wang, 1999: 231-249),如Xu Ping等(2009)发现媒体报道数量多或负面的媒体报道会使政治领导人被问责的可能性更大。

本研究选取《人民日报》和《南方都市报》两份报纸作为媒体报道的分析对象。对此,主要基于三点考虑。第一,报纸类媒体在报道的深度、广度和可信度上具有一定优势,并且新闻审查和把关更为严格。同时,报纸类媒体在数据可获得性具有更大优势。第二,从主流和非主流媒体各选择一份作为代表。传播理论认为,主流媒体又叫“议程设定媒体”(Agenda-Setting Media),这类媒体设定着新闻框架,所有的二三流媒体都在这一框架内筛选新闻,因此主流媒体代表着大众传媒在议程设置和舆论引导等方面的方向。我国当前报业的结构是以党报为主流媒体。《人民日报》又是其中最具标志性的一份报纸。而晚报都市报类、专业类和其他类非主流媒体的发行量较大,也具有相当的市场份额、品牌和社会影响力,并且在我国当前媒体发展背景下,与主流媒体相比,更为贴近社会公众。本研究

① 第三条包括“政府职能部门管理、监督不力,在其职责范围内发生特别重大事故、事件、案件,或者在较短时间内连续发生重大事故、事件、案件,造成重大损失或者恶劣影响”。

选择的《南方都市报》是晚报都市报类中最具代表性的一份报纸。第三,发行周期选择日报类,保证新闻报道的连续性。

媒体报道使用两个变量,分别为媒体对事故报道的数量和报道方向。具体以每个事件发生后的31天为搜集期限,报道数量为两份报纸对该事件报道数量之和;报道方向采用文本分析,对每篇报道内容进行编码和赋值,再综合评判,分为正向报道、负向报道和中立报道三类。当报道内容主要指向事故损失、原因(追问原因)、责任、社会负面影响或处置(救援)存在的问题等,编码为负向报道;报道内容主要指向处置或救援成功、取得经验、模范(英雄)人物、以及社会正面影响等,编码为正向报道;如果报道仅陈述客观事实,或正向和负向内容大致相当,则编码为中立报道。

控制变量选择三类。首先是事故死亡人数。安全事故问责的客观基础是事故所造成的损失及其影响。事故损失主要包括人员伤亡和财产损失,对于特大安全事故,事故死亡人数是最为关键性的损失。事故死亡人数越高,相关领导者被政治问责的可能性越大。其次是事故类型。事故的类型会对事故死亡人数的相对意义具有重要影响。例如,由于矿山事故的多发及矿山事故单次死亡人数较高,使得对矿山事故和其他类型事故问责的损失基点不同,矿山事故死亡人数更高时才会引发政治问责。Xu Ping 等(2009)对美国经验数据的研究表明事故的类型和损失的大小对官员政治问责具有影响。84个案例中,煤矿和非煤矿山事故58例,交通类事故11例,火灾类事故7起,其他类事故8例。第三,事故中是否存在违法行为。当事故存在违法行为时,必然会涉及追究相关法律责任,有可能对政治问责造成影响。例如低级官员或工作人员的违法行为,可能使高层官员显得更无辜或更失职,而影响政治问责结果。

84个案例的基本情况如表2所示。因为考虑煤矿及非煤矿山事故更为频发,所以将事故类型编码为两类,煤矿及非煤矿山事故为一类,其他26个事故为一类。

表2 样本的描述性统计(N=84)

变量	类别2	频数	百分比(%)
因变量			
是否政治问责	是	37	42.86%
自变量			
是否瞒报	是	6	7.14%
是否在政策月	是	24	28.57%
是否派出事故调查组	是	45	53.57%
媒体报道数量	均值	5.36	
	标准差	7.48	
媒体报道方向	正向	13	15.48%
	中立或无报道	51	59.52%
	负向	21	25.00%
控制变量			
事故死亡人数	均值	44.90	
	标准差	46.83	
事故类别	煤矿及非煤矿山事故	58	69.05%
	交通类事故	11	13.10%
	火灾类事故	7	8.33%
	其他事故	8	9.52%
是否违法	是	27	32.14%

五、实证分析的结果

采用 Logistic 回归,考虑不同事故类型性质的不同,分为三个模型。模型 1 将事故类别作为控制变量,模型 2 和模型 3 将煤矿及非煤矿山事故和其他事故分为两组分别进行回归。回归结果见表 3。

表 3 Logistic 回归结果

	模型 1(N=84)	模型 2(煤矿及非煤 矿山类事故, N=58)	模型 3(其他 事故, N=26)
	Odds Ratio	Odds Ratio	Odds Ratio
自变量			
是否瞒报(是 = 1)	0.769	0.582	-
是否在政策月(是 = 1)	0.925	0.522	1.647.617**
是否派出事故调查组(是 = 1)	1.567	0.687	1.112
媒体报道数量	1.113*	0.889	1.605***
报道方向(中立或无报道 = 参考组)			
正向报道(是 = 1)	1.059	2.580	0.0004***
负向报道(是 = 1)	0.283	0.251	1.008**
控制变量			
事故死亡人数	1.052***	1.191***	0.977
事故类别(煤矿及非煤矿山事故 = 1)	0.935	-	-
是否违法(是 = 1)	0.406	0.187	0.961
Wald Chi2	27.42***	27.19***	12.02*
-2 log likelihood	73.60	32.842	22.03

注: *、**和*** 分别表示显著性水平为 0.1、0.05 和 0.01。

从模型 1 的回归结果看,媒体报道数量和事故死亡人数两个变量显著,其他变量均不显著。初步验证了假设 1 不成立,而假设 2 成立。具体说来,三个国家(体制内)变量均不显著,说明政治体制内对于政策问责的压力可能是趋于表面化,并不影响实质性的问责结果;新闻媒体报道数量越多,说明社会公众对于该事故更为关注,最终形成地(市、厅)级官员政治问责的概率越大。值得注意的是,媒体报道方向并不能显著影响政治问责结果,说明社会公众压力对政治问责的影响还更多停留在引发政治问责议程层面,社会公众对事故的褒贬还不是决定问责结果的因素。或者政治问责的压力更多来自于公众对事故关注本身,而无关公众态度。也即官僚体系感应问责压力的特点是,它只对公众是否关注敏感,而淡视公众的态度,表明官僚体系对公众问责的回应还处于表层。

模型 2 和模型 3 是将案例分为煤矿及非煤矿山类事故和其他事故两类进行回归分析。煤矿及非煤矿山类事故更为频发,以至于政府和社会公众一定程度上已经接受了煤矿及非煤矿山类事故,包括特大事故的发生不可避免。模型 2 中除了事故死亡人数显著以外,其他变量均不显著。这表明对于煤矿及非煤矿山类事故,问责结果,主要基于事故本身的严重性,而较少受到来自政治体制内或社会公众的压力的影响。对于交通、火灾等,因为较少发生特大事故,而且这些事故中的遇难者与煤矿及非煤矿山类事故中以矿工为主的遇难者相比,无论在体制内还是社会公众的感性认知中,更无辜一些,所以更容易形成政治问责压力。模型 3 由于只有 26 个案例,影响了模型整体的拟合优度,但是 Wald Chi2 仍达到 0.1 的显著水平,结果可用于分析。是否在政策月、媒体报道数量、正向报道和负向报道四个变量均显著。其中是否在政策月和正向报道的优势比太大(或太小),主要是因为相关案例数量少所导致,显著性有一定意义,而系数没有意义。媒体报道数量不仅显著,而且比模型 1 有更高的优势比,说明对于其他类事故,媒体报道数量越多,最终形成政治问责的概率越大。媒体负向报道

也显著,但优势比略大于1,表明负向报道会增加政治问责的概率,但是影响很小。媒体报道数量和方向均显著,表明对于非煤矿及非煤矿山类事故,社会公众压力对问责结果的影响更为重要。有趣的是,模型3中事故死亡人数并不显著,表明对于其他类事故,只要达到特大事故级别,事故本身是否更严重已经不是重点,更重要的是事故造成的社会影响。此外,三个模型中是否存在违法行为都不显著,也表明法律问责和政治问责更多属于两类不同的问责。

三个模型作为整体来看,有力地验证本研究假设,2003年之后所出现的大量官员被政治问责的现象,国家(体制内)因素的影响并不显著,而更多受社会(体制外)因素的影响。

六、结论和讨论

本研究基于对2003—2007年84个特大安全事故案例的实证分析证明,媒体的报道数量越多,对政府造成的舆论压力越大,就越容易出现政治问责的情况。可以说,来自社会的压力是推动2003年之后中国政治问责变化的主要因素。该结果从三方面反映出我国近年来政治生态的变迁,它们对于未来的国家治理能力现代化建设具有重要的启示作用。

首先,媒体在“舆论监督”功能的脉络上,发育出问责的功能。比之泛泛的监督,问责中媒体的主体性水平要高,监督的指向性也强。可以说,问责在舆论监督的功能序列中居于高端,而这一功能在中国是近年来发育出来的,值得肯定。新中国建立以来,媒体主要承担党和政府的宣传职能;1980年代以后,国家明确地强调媒体的“舆论监督”作用,于是,媒体除了意识形态宣传的职能外,还承担一部分行政治理功能,即通过“批评报道”帮助党和政府监督自身,同时调节国家和群众间的关系。不难看出,这一举措的出台是出自国家治理出现的新问题。随着经济体制改革的深入,1990年代以来,国家治理面临着对地方政府的管理和对腐败的控制等难题。于是,中央进一步强调“舆论监督”的重要性,并允许媒体有更多的报道自主性,以增强舆论监督的功能。从问责机制上来看,如“焦点访谈”之类的媒体节目通过对地方(或下级)政府弊端行为的报道,协助中央(或上级)政府解决了委托人—代理人的信息不对称问题,强化了中央对地方政府的监督。然而总的来说“舆论监督”是政府采取主动、媒体配合政府的治理格局,媒体的主体性总体来看还不强,作为对政府自下而上的问责机制的驱动力只是在萌芽阶段。值得注意的是,近年来媒体的部分市场化,提升了其在监督和问责中的主动性。商业化的媒体需要迎合读者的需求来扩大销售量,新闻选题也就需要更吸引读者眼球,因此对重大安全事故以及背后官员的失职以及政府弊案等的报道,不仅基于政府的鼓励,更是出于媒体自身的市场需要。在媒体问责行为中,自身主体性的增强和对政府担责指向性的明确都是其突出的特点。本研究所选取的媒体既包括传统的党报,也包括更偏重商业化的都市报。研究证明,他们的报道对高层官员的政治问责产生了直接影响,说明媒体的市场化催生媒体问责功能的发育发展,从而使媒体开始在改变中国的政治生态中显现作用。

第二,媒体进入问责的动力机制这一历史性变化,表明我国国家—社会正在建构一种良性互动的关系。首先,问责动力机制的变化标志着我国政治开放度在提升、社会力量在发育。本文对媒体问责作用的证实,显示出原本是黑箱的问责制度已经对社会力量开放,政治开放度在提高。另外,媒体在问责中的动力作用又是社会力量发育的证明。需要特别强调的是,在国家的开放、社会力量的参与中,二者并非是零和博弈,而是具有良性互动、彼此赋能、相互增权的特点。一方面,社会力量对问责的影响促进了责任政府的成长,对国家能力的提升有积极的作用;另外,这一过程也会提高公民的社会参与能力与政治信任度,这些因素最终有利于创造和谐的政治环境。因此,政治问责动力机制向社会的转变实际上是国家与社会相互增权的过程(Wang, 1999: 231-249; Shue, 2011: 751-772)。

然而,在肯定政府的开放性和社会力量改变政府行为的同时,我们不能忽视,目前为止,社会角色

仍然处在势弱的状态。有的学者还认为,国家依靠媒体实现舆论监督的功能,从而帮助实现对地方政府的监管,一方面促进了媒体自身的发展,但另一方面也强化了媒体作为国家体制的一部分的格局(Zhao 和 Sun 2007)。

第三,媒体成为问责动力机制中的新结构性元素,表明我们在国家治理现代化进程中跨进了一大步。如何实现国家治理现代化,是一个需要长期探索的过程,这里不能给出答案。不过,社会力量参与国家治理则是其中一个重要原则。本文研究表明,自2003年以来,政治问责的动力机制已经出现结构性的改变,媒体作为新的问责主体进入问责体制,使得问责的动力机制发生了历史性的变化。不仅如此,我们还看到,媒体的声音对于政府采取问责措施起到了关键的作用。这无疑是一种标志性事件,标志着媒体等社会力量正式登上了问责乃至国家治理的舞台。

前已述及,很长一段时间内,问责的动力机制内在于体制内,即通过上级政府对下级政府、纪检监察部门对党委和政府、人大对政府的监督制度实施政治问责。并且,对问责机制的改革,其动力也主要源自体制内,例如2003年之后随着安全事故的增多,中央和地方政府出台了若干有关安全事故问责的文件和政策,试图通过加强问责制度来降低安全事故发生的几率。这种源于体制内并发生在体制内的问责制度安排,以不同的形式存在于中国官僚体制中已有上千年,然而,如同很多其他政体所面临的问题一样,只凭在政府层面的平行问责,难以保障政府对自身的制约,由于来自体制内的问责期望错综复杂,平行问责行为的扭曲并不罕见。

相比之下,垂直问责的功能为人们所瞩目。而就垂直问责而言,今天媒体加入政治问责动力机制之内,表明建设有中国特色的国家治理现代化体制已经迈出了一大步。进而言之,鼓励和发展以社会力量为基础的垂直问责机制,将是对既有平行问责机制的有力补充。如果说中国为政治问责机制的发展提供了第三条道路,那么此可谓之。

此外,本研究的研究结果显示,媒体进入问责动力机制还是处于起步状态。这表现在,虽然媒体的报道数量对于政治问责产生了影响,但是媒体的报道方向在结果中并不显著,并且媒体的报道数量和方向也都没有影响到矿山类安全事故的问责结果,这说明媒体所代表的社会力量对于政治问责的影响还是初步的。另外,这也提示我们,对于媒体影响问责的内在机理还有待进一步的探究。

未来的研究需要我们扩大政治问责的领域,不仅仅局限于重大安全事故,也包括其他类型的政治失责(例如决策失误),从而帮助我们进一步对社会力量对于政治问责的影响机制做出判断,同时有利于比较不同类型的政治问责的机制。此外,我们也需要突破媒体的因素,研究其他的社会角色(例如公民个体或组织)对政治问责的影响及其机制。

参考文献:

- [1]陈国权、谷志军 2014,《非竞选政治中的决策问责:意义、困境与对策》,《经济社会体制比较》第2期,第109—116页。
- [2]陈翔、陈国权 2007,《我国地方政府问责制的文本分析》,《浙江社会科学》第1期,第70—77页。
- [3]陈勇 2013,《中国行政问责制度分析与建构》,《学习与探索》第5期,第54—58页。
- [4]谷志军、梁耀东 2013,《现代民主治理中的问责期望管理与问责动力分析》,《社会科学家》第5期,第28—32页。
- [5]韩志明 2013,《政府责任理念的扩散及再生产——基于行政问责话语演变分析》,《中国行政管理》第5期,第47—51页。
- [6]胡鞍钢 2007,《中国政治经济史论(1949—1976)》,北京:清华大学出版社。
- [7]胡春艳、李贵 2012,《30个官员问责与复出典型事例分析》,《行政管理改革》第5期,第36—39页。
- [8]赖诗攀 2013,《问责、惯性与公开:基于97个公共危机事件的地方政府行为研究》,《公共管理学报》第4期,第18—27页。
- [9]马骏 2010,《实现政治问责的三条道路》,《中国社会科学》第5期,第103—120、222页。

- [10] 马骏 2009,《政治问责研究: 新的进展》,《公共行政评论》第4期,第22—47、202—203页。
- [11] 宋涛 2007,《行政问责的范式变化: 从传统到现代》,《东北师大学报》第1期,第68—72页。
- [12] 宋涛 2007,《行政问责模式与中国的可行性选择》,《中国行政管理》第2期,第9—13页。
- [13] 宋涛 2007,《中国地方政府行政首长问责制度分析》,《当代中国政治研究报告》第370—399页。
- [14] 宋涛 2008,《中国官员问责发展实证研究》,《中国行政管理》第1期,第12—16页。
- [15] 孙洪波 2013,《行政问责制的学理解析》,《社会科学战线》第7期,第279—280页。
- [16] 闪淳昌、薛澜、张秀兰 2012,《中国应急管理大事记(2003—2007)》,北京: 社会科学文献出版社。
- [17] 特里·L·库珀 2001,《行政伦理学: 实现行政责任的途径》张秀琴译,北京: 中国人民大学出版社。
- [18] 王健清 2011,《论中国问责文化的渊源、畸变及重构》,《江西社会科学》第3期,第226—228页。
- [19] 王绍光、樊鹏 2013,《中国式共识型决策“开门”与“磨合”》,北京: 中国人民大学出版社。
- [20] 王逸帅 2013,《政治问责的内涵及其实现——一项基于最新研究进展的述评》,《天府新论》第1期,第17—23页。
- [21] 王占魁 2012,《中国古代的官员问责》,《行政管理改革》第6期,第72—75页。
- [22] 肖光荣 2012,《中国行政问责制存在的问题及对策研究》,《政治学研究》第3期,第78—88页。
- [23] 闫建 2010,《行政问责制存在的问题与对策》,《领导科学》第3期,第26—28页。
- [24] 杨雪冬 2012,《官员问责机制最大漏洞》,《人民论坛》第1期,第7页。
- [25] 赵超 2014,《政治学视角下的西方问责理论》,《政治学研究》第2期,第86—95页。
- [26] 张创新、陈文静 2012,《我国党政领导干部问责幅度实证研究》,《中国行政管理》第11期,第102—106页。
- [27] 张欢、赵蔚然 2011,《工业事故、风险放大与风险的社会建构: 蓬莱 19-3 油田溢油事故案例研究》,《自然灾害学报》(增刊)第71—77页。
- [28] 张喜红 2011,《构建服务型政府问责体系的几个问题》,《中国行政管理》第12期,第53—55页。
- [29] 张晓磊 2010,《我国行政政治问责的问题与对策》,《中国行政管理》第1期,第22—25页。
- [30] Behn R D. 2001, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- [31] Behn R D. 1998, *The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability*, *International Public Management Journal*, 1 (2): 131-164.
- [32] Besley T, Burgess R. 2001, *Political Agency, Government Responsiveness and the Role of the Media*, *European Economic Review*, 45 (4-6): 629-640.
- [33] Boin R A, McConnell A, T HART P. 2008, *Governing After Crisis // Boin A, McConnell A, Hartp T. Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- [34] Bovens M. 2005, *Public Accountability // Ferlie E, Lynn L E, Pollitt C. The Oxford Handbook of Public Management*, New York: Oxford University Press, 182-208.
- [35] Chan H S, Rosenbloom D H. 2010, *Four Challenges to Accountability in Contemporary Public Administration: Lessons from the United States and China*, *Administration & Society*, 42 (1S): 11S-33S.
- [36] Dubnick M J, Romzek B S. 1993, *Accountability and the Centrality of Expectations in American Public Administration // Perry J L. Research in Public Administration*. Greenwich, CT: JAI Press, 37-78.
- [37] Geddes B. 1990, *How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics*, *Political Analysis*, 2 (1): 131-150.
- [38] Jos P, Tompkins M E. 2004, *The Accountability Paradox in an Age of Reinvention: The Perennial Problem of Preserving Character and Judgment*, *Administration & Society*, 36 (3): 255-281.
- [39] Kahn K F, Kenney P. 2002, *The Slant of the News: How Editorial Endorsements Influence Campaign Coverage and Citizens' Views of Candidates*, *American Political Science Review*, 96: 381-394.
- [40] Kasperson R E, Renn O, Slovic P, et al. 1988, *The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework*, *Risk Analysis*, 8 (2): 177-187.
- [41] Kenny C D. 2000, *Reflections on Horizontal Accountability: Democratic Legitimacy, Majority Parties and Democratic Stability in Latin America*, *Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America*, University of Notre

Dame.

- [42] Lieberthal K. , 2004 , *Governing China: From Revolution through Reform* , W. W. Norton & Company.
- [43] Moe T M. , 1984 , The New Economics of Organization , *American Journal of Political Science* , 28 (4) : 739-777.
- [44] Moncrieffe J M. , 1998 , Reconceptualizing Political Accountability , *International Political Science Review* , 19 (4) : 387-406.
- [45] O'Donnell G. , 1998 , Horizontal Accountability in New Democracies , *Journal of Democracy* , 9 (3) : 112-126.
- [46] O'Donnell G. , 1999 , Horizontal Accountability in New Democracies // Schedler A , Diamond L , Plattner M F. *The Self-Restraining State: Power Accountability in New Democracies* , Boulder , Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- [47] Romzek B S , Dubnick M J. , 1987 , Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy , *Public Administration Review* , 47 (3) : 227-238.
- [48] Schedler A. , 1999 , Conceptualizing Accountability // Schedler A , Diamond L , Plattner M F. *The Self-Restraining State: Power Accountability in New Democracies* , Boulder , Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- [49] Schmitter P. , 1999 , The Limits of Horizontal Accountability // Schedler A , Diamond L , Plattner M F. *The Self-Restraining State: Power Accountability in New Democracies* , Boulder , Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- [50] Shue V. , 2011 , The Political Economy of Compassion: China's Charity Supermarket Saga , *Journal of Contemporary China* , 20 (72) : 751-772.
- [51] Staelraeve S , T Hartp. , 2008 , Dutroux and Dioxin: Crisis Investigations , Elite Accountability and Institutional Reform in Belgium // Boin A , McConnell A , Hartp T. *Governing After Crisis: The Politics of Investigation , Accountability and Learning* , Cambridge , UK: Cambridge University Press.
- [52] Wang X. , 1999 , Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature , Conditions , Mechanism , and Limits , *Comparative Politics* , 31 (2) : 231-249.
- [53] Weber M. , 2013 , *Economy and Society* , Revised ed. Berkeley • Los Angeles • London: University of California Press.
- [54] Xu P , Eller W. , 2009 , Leadership in Crises: An Empirical Test of Crisis Exploitation Theory , 2009 Midwest Political Science Association Annual Meeting , Chicago , Illinois.
- [55] Zhao Y , Sun W. , 2007 , Public Opinion Supervision: Possibilities and Limits of the Media in Constraining Local Officials // Perry E J , G M. *Grassroots Political Reform in Contemporary China* , Cambridge: Harvard University Press.

(责任编辑:匡云)

(上接第 198 页)

of the Empire so that the imperial faith was in a superstitious air, which finally brought about Witchcraft Disaster. With promulgating Luntai Imperial Edict as a symbol, a great major shift took place in the domestic and foreign policy of the Han Empire. So the basic conclusion of “On Luntai Imperial Edict” still could not be shaken.

Rethinking of the Political Intentions in the Late Years of Emperor Wu During the Han Dynasty —— From the Angle of Political History and Intellectual History

Yang Yong

The core of the political affairs of Emperor Wu during the Han Dynasty were defined by large-scale outward aggressive conquests, various civil beneficial policies and brutal officials management with severe penal codes, which succeeded and acted as reciprocal causation to each other as well as constitute a three-fold organic whole. In this regard, these three factors must be seen as the key issues when the policy transformation in the late years of Emperor Wu is discussed. However, if *The Edict of Luntai* and the whole political situation at that time were studied from this perspective, we could not come to the conclusion that Emperor Wu had the intention of fundamentally shifting his political strategies, not to mention his will of advocating Shouwen, Confucian politics. It was the Salt Iron Meeting held six years after Emperor Wu's death (in 81 B.C.) that marked the beginning of the transition of his political strategies and powerful appeal to Shouwen. From the further study on the transformation of domestic and foreign policy-making of the subsequent Huo Guang administration era, we could find that it was a slow and tortuous process of adjusting Emperor Wu's political strategies. Thus, it could not be denied that *The Edict of Luntai* had the tendency of improving people's living standards and at the same time, we should also be aware that it was far from completing the whole process.

Political Accountability in China's Catastrophic Workplace Accidents: Determinants and Implications

Zhang Huan, Wang Xinsong

The accountability institutions in response to catastrophic workplace accidents in China have been formed since 2003. The institutional changes may be a result of the state's need for reforming the public administration, or the public demands and pressure is over state institutions. Based on empirical analyses of 84 catastrophic workplace accidents in 2003–2007, the authors try to prove that social pressure was the principal factor to push the changes of political accountability institutions since 2003. The results demonstrate the transitions of Chinese political ecology in three aspects. First, the media has extended beyond its traditional function of public opinion supervision to exert the power of accountability, thus changing the political ecology. Second, the historical change of the accountability mechanism implicates a development of positively interactive state–society relations. Third, the fact that the media has become a structural factor in the accountability mechanism implies a big step forward in the modernization process of national governance. These developments, however, are still at a nascent phase seen from the research results.

The Etymological Tracing of Risk, Crisis and Disaster——The Study of Chain Process of Risk Governance in Ancient China

Liu Baoxia, Peng Zongchao

The concepts of risk, crisis and disaster can be traced back to the pre-Qin Dynasty when they are expressed with ji, wei, wei, dai, zai and nan. The semantics of these words focus differently, and the relationship can be integrated into the chain of risk evolution, that is, Jiwei(幾微)–Weidai(危殆)and Zainan(灾难). In view of the evolution chain, strategies of risk governance in the literature also present the characteristics of chain breakage as the primary means while taking the whole chain governance into account, which can provide a train of thought for today's risk governance.