

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2019.03.008

# 环境污染事件中官员问责的结果差异研究

胡春艳, 刘丽蓉

(中南大学 公共管理学院, 湖南 长沙 410083)

**摘 要:** 基于 2007—2017 年发生的 22 个环境污染事件中 203 名官员的问责结果, 从问责主体、问责客体、问责事由三个维度出发, 用 Ordinal 有序回归分析了影响官员问责严厉程度的主要因素。研究发现, 官员的责任类型是决定官员问责结果的关键因素, 职位等级、介入的政府层级和环境污染事件严重程度对官员问责结果影响显著, 舆论压力与问责结果有一定相关性但对问责结果的影响却并不显著。分析表明, 我国环境污染事件官员问责的实施总体上比较规范, 但是依然存在一些问题, 如环境问责法律法规中责任类型界定不明晰、对高层官员的问责力度过小、地方政府环境问责力度欠缺等。因此应进一步加强官员问责制度建设, 加强中央政府对地方政府问责的指导和监督, 并使社会问责制度化, 从而推进我国环境问责向法治化、常态化转变。

**关 键 词:** 环境污染事件; 官员问责; 问责结果; 社会问责

**中图分类号:** D 035

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3758(2019)03-0275-08

## Study on the Differences of Public Officials Accountability in Environmental Pollution Event

HU Chun-yan, LIU Li-rong

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, China)

**Abstract:** Based on the accountability results of 203 public officials who were held accountable in 22 environmental pollution events during 2007—2017, this paper analyzes the main factors that affect the severity of officials accountability from the three dimensions of accountability subject, accountability object and accountability reasons by using Ordinal logistic regression method. The research shows that official liability type is the key factor in determining the official accountability; the rank of position, the involvement of the government rank, and the severity of environmental pollution event have a significant impact on the accountability of officials; the pressure of public opinion is related to the results of accountability but its impact is not significant. The analysis shows that the implementation of accountability of officials of environmental pollution events in China is in general relatively more standardized, but there are still some problems, such as the unclear definition of different types of liability in environmental accountability laws and regulations, weak accountability to the high-level officials, and the lack of local government environmental accountability, etc. Therefore, it is important to further strengthen the officials accountability system, enhance the guidance and supervision of the central government on the accountability of local governments, and institutionalize social accountability to promote the transformation of China's environmental accountability into a rule of law and normalization.

**Key words:** environmental pollution event; public officials accountability; accountability result; social accountability

收稿日期: 2018-10-29

基金项目: 国家自然科学基金资助项目(71873147)。

作者简介: 胡春艳(1977-), 女, 湖南郴州人, 中南大学教授, 博士生导师, 主要从事问责制研究。

改革开放40年以来,我国经济取得了举世瞩目的成就,但生态环境的恶化与经济矛盾的矛盾极大影响了当前社会的和谐和稳定。环境污染事件的频繁发生促使党中央加大了惩处力度,掀起了“环境问责”的风暴。新《环境保护法》针对政府官员在环境保护方面的不作为、乱作为行为规定了相应的问责形式。《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》强调“显性责任即时惩戒,隐性责任终身追究”,这标志着我国环境问责逐渐步入实质阶段。从2015年12月起,有“环保钦差”之称的中央环保督察组开始在全国多地入驻,至今已经问责了数万人。在这些被问责的官员中,官员行政级别(从“高层”到“基层”)、问责形式(从“警告”到“开除”)均出现了很大的差异性。

理想的情景是:问责实践遵循法律约定,让相同的违法违规行为都受到相同的处罚和问责,从而保证公平和正义。但在现实中,法律无法穷尽所有具体的违法违规情形而制定相应的问责方式,这使得问责的实施在实践中受到多重因素的影响。在现有的情景中,导致环境问责结果的影响因素究竟是什么?这些因素是如何影响问责结果的?这是本文想要探讨的关键问题。

## 一、文献回顾与理论框架

问责有三大要素,“谁来问责”“对谁问责”“对什么问责”,这所对应的就是问责主体、问责客体和问责事由。本文在梳理文献后发现,问责的影响因素基本围绕以上三个维度展开,但不足之处在于:一是在问责影响因素方面,学界多基于网络媒体、被问责政府及人员的层级、事件的严重程度等“单一”的影响因素展开讨论,较为碎片化,无法对各个影响因素的作用程度进行比较;二是在问责严厉程度因变量设置方面,有些学者根据是否被问责<sup>[1-2]</sup>、是否有副处级和副厅级以上被问责<sup>[1]</sup>、问责频次<sup>[3]</sup>方面对官员问责结果进行了分析,但是还存在分类不细致,问责结果种类涵盖不全面<sup>[4]</sup>等问题。因此,本文拟在已有研究基础上,从问责主体、问责客体、问责事由三个维度建立一个环境污染事件的问责影响因素分析框架,然后进一步完善问责严厉程度这一目标变量,以进一步推动对官员问责的研究。

### 1. 问责主体

问责主体即由谁来发起环境问责。我们根据

问责的主体和客体是否来自党政系统,把问责主体分为内部问责(同体问责)和外部问责(异体问责)<sup>[5]</sup>。

(1) 内部问责主体。在我国,体制内的环境问责主体是指党政系统中各级党组织和行政机关的组织人事部门、纪检监察机关、审计部门以及专门的问责机构(如中央环保督查组)。在中国的行政问责运行实践中,若问责发起者是来自高层的领导,往往问责调查过程用时较短,处理较为迅速,处理结果非常严厉<sup>[6]</sup>,这侧面说明了问责主体的行政级别影响了惩处力度。同时,我国“上下分治”的治理格局导致中央对地方层级的工作有较大话语权<sup>[7]</sup>,因此中央政府问责的态度会直接影响到地方政府环境问责的力度,中央问责的态度越坚决,对环境污染事件中涉事官员的惩处强度就越大。因此,本文将从介入的政府层级和中央问责力度两个指标衡量内部问责主体对问责结果的影响。

(2) 外部问责主体。外部问责主体包括人大、民主党派、政协以及公民组织、媒体和公众等,他们虽不能直接使政府官员受处分,但能形成一种问责压力,推动体制内问责主体的监察、质询行动。目前外部问责压力主要来自新闻评论、网络舆论,有组织的公民集体行动和极端的“闹事者”等<sup>[8]</sup>。当前很多重大安全事故的经验表明,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<sup>[2]</sup>。同时,在“稳定压倒一切”的环境下,“闹事者”的集体行动往往能够引起政府的快速回应,推动对政府官员乱作为和不作为的问责<sup>[9]</sup>。因此,本文从舆论压力和集体行动来分析外部问责主体对官员问责结果的影响。

### 2. 问责客体

问责客体主要是涉及环境职能的政府机构以及公职人员。环境污染事件中相同的违法违规行为是否会得到相似的处罚,这有待进一步研究。有学者发现,问责客体本身的行政级别可能会影响官员的处罚程度<sup>[10]</sup>。每一个官员都有一定的行政权力和影响力。官员行政级别越高、影响力越大,可以动用的资源越多,一旦被问责,就可能通过找替罪羊、瞒报信息、“走后门”等方式来减轻甚至免除受罚,也可能出现因官员级别过高导致难以插手调查的情况。曾有研究指出,在问责对象群体中,决策权较小、执行责任越大的区县一级

人民政府及其工作部门是当代中国行政问责强度的“分水岭”，在这个层级之上，问责风险较低，这个层级及以下的组织成员则面临着较大的问责风险<sup>[3]</sup>。但是，在一些公众关注度较高、后果比较严重的安全性事件中，如果对一些高层官员高调问责，更容易平息舆论压力。由此可见，被问责官员的权力大小会对问责结果产生影响。本文运用职位等级和党政职务两个指标来衡量被问责官员的权力大小对问责结果的影响。

### 3. 问责事由

问责事由可分为两个方面：一是对环境污染事件的调查和追究；二是对相关责任人的追究。在对事件的问责中，环境污染事件的产生原因、事件类型、污染严重程度皆是环境问责的重要内容。问责事件本身的严重程度才是决定问责幅度的关键性因素<sup>[11]</sup>。有学者研究指出，危机事件的严重程度会决定问责强度，危机事件越严重，问责的强度就越大<sup>[12]</sup>。因此，环境污染事件越严重，问责强度可能越大。在对责任人的问责上，就是将环境责任落实到每一个政府官员身上，追究他们的岗位责任，被问责官员所承担的责任不同，犯下的罪责不同，其所受惩处会有所差别。但也有学者指出，由于决策主体多元导致责任认定困难，我国问责实践呈现出“重执行、轻决策”的特征<sup>[13]</sup>。由此可见，责任类型也会对问责结果产生影响。在问责事由方面，本文用环境污染事件的严重程度和被问责者责任类型两个指标来分析问责结果的影响因素。

## 二、研究设计

### 1. 研究对象选取

本文在人民网、新华网、新京报、腾讯新闻和网易新闻上搜集了2007—2017年环境污染事件的新闻报道。由于大多数报道没有公开详实的官员问责结果（仅公开“问责多少人”或“某某等人被问责”），因此仅选取了公开问责结果的22个新闻作为数据来源，合计被问责官员203人。

### 2. 变量设计及描述

#### (1) 因变量

问责会对当事人造成名誉、职权、经济、社会地位等方面的利益减损，不同的问责结果会对当事人带来程度不一的利益损害。本文将问责结果作为因变量，根据《中华人民共和国公务员法》《中

国共产党纪律处分条例》《党政领导干部选拔任用工作条例》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》等法律法规和归纳的案例情况，结合问责对当事人造成的利益减损程度，我们把问责结果分为以下六类：一是轻微批评，包括诫勉谈话、诫勉督导、书面检查。这些问责基本是上级对下级的内部谈话或当事人的自我反省，一般不公开处理，对当事人的利益影响几乎没有。二是轻微问责，包括行政警告、党内警告、党内严重警告、通报批评、行政记过、行政记大过。这些问责结果不仅仅是问责组织对当事人的内部警告，很多时候会通过媒体和政府网站对外公开处理结果，会对当事人造成名誉上的减损，但是一般不会对官员的职位职级和工资产生影响。三是中度问责，包括降级、降职、停职。这些问责不仅会给当事人造成名誉减损、工资福利的减少，还会导致当事人在一段时期内职务级别降低以及权力减损或暂时停止（比如一年内不得安排职务，两年内不得担任高于原任职务层次的职务等）。四是严厉问责，包括免职、引咎辞职、责令辞职、撤销党内职务、留党察看。这些问责结果会在一段时间停止官员的职务，不仅给当事人的名誉、权力带来了损害，还形成了职位损害，但是还有复出的机会。五是不可逆性问责，即开除公职和开除党籍（双开）。这种问责结果给当事人造成不可逆的利益减损，被双开的官员永远无法复出。六是司法问责。除了以上问责结果，还存在一部分官员因涉嫌渎职、受贿或者犯环境监管失职罪而移送司法机关处置。这意味着官员不仅永远不能再官复原职，而且还要承担法律上的严惩，这是最严厉的问责。本文把以上问责结果按轻微至严厉依次编码为1~6。需要说明的是，有少数案例出现了几种问责并行处理的情况（比如免职和党内严重警告），本文编码时以最严厉的处分结果为准，没有考虑并行问责的情况。

#### (2) 自变量

① 介入的政府层级。本文以介入的最高级政府作为衡量指标，将之划分为“国家级（环保部、中央环保督查组）”“省级”“市级（地级市）”“县级”四个类别，分别编码“1~4”，此为定序变量。

② 中央问责力度。党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局，也掀起了全国上下新一轮的环境问责风暴。本文将中央问责力度作为二分变量，以十八大作为时间界



点,将十八大之前所发生的环境污染事件编码为“0”,十八大之后的事件编码为“1”。

③ 集体行动。本文以环境污染事件中有无集体行动作为衡量“闹事者”行为的指标,有集体行动编码为“1”,无集体行动编码为“0”。

④ 舆论压力。百度搜索引擎是国内网民搜索信息最主要的途径,百度词条数量就是各大新闻网站、各大论坛平台中含有被搜索的关键词的网页条数。本文将环境污染事件的百度词条数量作为衡量舆论压力的指标,此为连续变量。为了消除该变量进入方程产生挤压小数据的问题,本文将对该变量进行对数化处理。

⑤ 被问责者的职位等级。根据我国《公务员法》的规定,本文将被问责者职位等级分为科级及以下、处级、厅级、省部级、国级,此为定序变量,分别编码为“1~5”。

⑥ 被问责者的党政职务。如果是党政正职领导,所掌握的权力就更大,影响力就越强。因此本文根据被问责官员是否是一把手来进行编码,“是”则编码为“1”,“否”则编码为“0”。

⑦ 环境污染事件的严重程度。《中国环境统计年鉴》按照环境污染事件的伤亡人数、经济损失、污染严重程度、中毒人数等标准,将各污染事件分为“特大”“重大”“较大”“一般”四个级别。由于信息公开存在不完整性,案例中出现的“一般性”环境污染事件较少,为了使统计分析结果更明晰,本文将“较大”“一般”两类污染事件归为一类,将各污染事件分为“特大”“重大”“较大及一般”,分别编码“1~3”,此为定序变量。

⑧ 被问责者责任类型。根据《中国共产党纪律处分条例》,并结合问责结果的文本情况,本文把被问责者责任类型分为直接责任、主要领导责任和重要领导责任,将此定义为定序变量,分别编码“1~3”。

### 三、实证结果与分析

本文采用 SPSS 20.0 统计软件对样本数据进行统计处理。首先从被问责官员职位等级、问责结果严厉程度、行政处分、党纪处分、司法处分的分布情况对官员问责结果进行统计分析,利用“频数”反映环境污染事件中官员问责的整体情况;然后对官员问责结果严厉程度与各影响因素进行相关性分析;最后,运用 Ordinal 有序回归

分析环境污染事件中官员问责结果严厉程度的影响因素。

#### 1. 描述性分析

(1) 环境污染事件中被问责官员的职位等级分布。被问责官员中科级及以下职务的官员占 53.7%、处级官员占 30.5%、厅级官员占 14.3%、省部级官员占 1.5%(主要是国企领导)。这说明我国环境污染事件中基层官员被问责频率最高,问责官员的分布类似于一个金字塔结构,数量最多的基层官员在金字塔底,随着职级的上升,被问责人数越来越少。

(2) 环境污染事件中官员问责结果严厉程度的分布。对官员问责进行轻微批评和轻微问责共占 39.8%,中度问责和严厉问责达 44.8%。因受贿或者犯环境监管失职罪被司法处分的问责占 15.4%,没有官员被开除党籍和开除公职(双开),这说明我国环境问责的力度仍然有所保留。

(3) 环境污染事件中行政处分结果分布。在 22 个环境污染事件中有 106 名官员被行政处分,主要形式为警告(17.9%)、记过(19.8%)、记大过(24.5%)和撤职(28.3%),被降级官员仅占 9.4%,案例中没有官员被开除公职。

(4) 环境污染事件中党纪处分结果分布。在 203 名官员中共 41 名官员被党纪处分,其中频率最高的是严重警告,占 53.7%,其次是撤销党内职务,占 26.8%,另外留党察看和警告分别占 14.6%和 4.9%,没有官员被开除党籍。被党纪处分的官员数量偏少,其可能的原因是“党政同责”没有实施到位亦或被问责官员并非都是党员。

除此之外,在 203 位被问责官员中有 40 人被免职,占比将近 20%。根据《公务员法》,免职是干部任免的正常人事变动方式,并不具有行政惩戒性,但在实践中,不管是中央还是地方均把“免职”规定为一种问责形式<sup>[14]</sup>,赋予了其惩戒作用,但实际上免职给官员造成的利益损害并不大。有 15.1%的官员因涉嫌环境监管失职罪、玩忽职守罪、滥用职权和受贿等原因受到司法处分,这表明司法问责在环境问责中发挥着越来越重要的作用。

#### 2. 相关性分析

本文将环境问责影响因素分为环境污染事件的整体因素和官员个人的因素,并分别对各影响因素与问责严厉程度进行相关性分析(见表 1)。

表 1 相关性分析结果

变 量	类 型	问责严厉程度	近似 Sig 值
个人因素	被问责者职位等级	−0.315***	0.000
	被问责者责任类型	−0.781***	0.000
	被问责者党政职务	0.064	0.936
环境污染事件整体因素	介入的政府层级	−0.393***	0.000
	环境污染事件严重程度	−0.345***	0.000
	中央问责力度	0.159	0.264
	集体行动	0.148	0.346
	舆论压力	0.574	—

注：\*\* 表示在 5%水平上显著，\*\*\* 表示在 1%水平上显著，下同

在官员个人的影响因素中,相关性分析结果显著的因素有被问责者职位等级和被问责者责任类型。第一,被问责者职位等级与其问责严厉程度之间呈现出弱相关关系(相关性为−0.315),即官员个人的职级越高,受到的问责结果可能越轻微,但这种相关性较低,说明被问责官员的职级可能会产生影响,但它并不是一个关键因素。第二,被问责者责任类型与问责严厉程度之间的相关性为−0.781,即直接责任人所受处分更重,相关性强、显著度高说明责任类型是导致官员受该处分的关键因素。被问责者党政职务与其问责严厉程度之间的相关性并不显著,说明问责结果与是否是单位的一把手并无直接关系。

在环境污染事件整体因素中,相关性分析结果显著的因素有介入的政府层级、环境污染事件严重程度。第一,介入的政府层级与问责结果严

厉程度之间呈负相关。即上级政府越关注,官员个人所受处分越严厉,但相关性(−0.393)不高,说明上级政府关注度在一定程度上会使官员受到严厉问责,但作用力度有限。第二,环境污染事件严重性与问责严厉程度之间呈负相关,这说明环境污染越严重,问责结果越严厉,但相关性(−0.345)不高,说明环境污染严重性并非决定问责程度的关键因素。除此之外,百度词条数量和官员问责结果严厉程度的相关性为 0.574,这说明舆论压力对问责结果也有一定影响。

3. 回归分析

本文把环境污染事件中被问责官员的问责结果设为因变量,按照利益减损的严重程度分成 6 个等级,此为有序分类变量,因此采用 Ordinal 有序回归法进行分析。回归模型通过参数检验和平行线检验,具有统计学意义,回归结果见表 2。

表 2 环境污染事件中官员个人问责影响因素的 Ordinal 回归结果

变 量 名 称	变量赋值	系数	发生比	显著性
因变量:问责结果 <sup>①</sup>	轻微批评=1	3.179	—	0.223
	轻微问责=2	7.002	—	0.009
	中度问责=3	7.872	—	0.004
	严厉问责=4	11.268	—	0.000
被问责者责任类型	直接责任=1	4.957***	142.167	0.000
	主要领导责任=2	1.813***	6.129	0.000
	重要领导责任=3	0 <sup>a</sup>		
被问责者职位等级	科级及以下=1	3.912***	49.998	0.005
	处级=2	3.041**	20.926	0.024
	厅级=3	2.324	10.216	0.088
	省部级 <sup>②</sup> =4	0 <sup>a</sup>		
被问责者党政职务	非党政正职领导=0	0.161	1.175	0.594
	党政正职领导=1	0 <sup>a</sup>		

① SPSS Ordinal 有序回归以变量的最高等级作为参照组。在该表中,因变量以司法问责(变量赋值 6)作为参照组,由于无不可逆性问责(变量赋值 5)的情况,因此表中未显示这一级别的阈值(threshold)。

② 在本文所选取的 22 个环境污染事件中,无国家级官员受到问责,因此在 Ordinal 有序回归中以省部级官员作为参照组。

续表 2

变 量 名 称	变量赋值	系数	发生比	显著性
舆论压力	百度词条数量	-0.286	0.751	0.268
介入的政府层级	国家级=1	3.152***	23.382	0.008
	省级=2	1.418	4.128	0.271
	市级=3	-2.378	0.092	0.129
	县级=4	0 <sup>a</sup>		
中央问责力度	十八大之前=0	0.148	1.160	0.724
	十八大之后=1	0 <sup>a</sup>		
集体行动	无集体行动=0	1.321	3.747	0.070
	集体行动=1	0 <sup>a</sup>		
环境污染事件严重程度	特大污染=1	1.401**	4.059	0.022
	重大污染=2	2.333***	10.308	0.000
	较大及一般污染=3	0 <sup>a</sup>		

注：0<sup>a</sup> 代表参照组

(1) 被问责官员的责任类型对官员问责结果的影响高度显著。在其他条件不变的情况下,主要领导责任和直接责任承担者遭到强问责的可能性分别是重要领导责任承担者的 6.129 倍和 142.167 倍。由此可见,直接责任承担者受到强问责的可能性最大,主要领导责任承担者其次,重要领导责任承担者最小。

(2) 被问责官员的职位等级对其问责结果存在显著影响。处级、科级及以下官员受到强问责的可能性大约是省部级官员的 20.9 倍和 50 倍,但厅级官员与部级干部的差异比较并不显著。这表明我国官员问责呈现出以处级官员为分水岭的结构。在紫金矿业重大水污染事件中问责的是县级及县级以下的相关责任人员,如上杭县县长(此前为龙岩市统计局局长)、副县长(仅任职几月,不了解情况)等,他们对该事件的影响力很小,但一些更高层职位的官员却未被问责。这意味着基层官员更易受到强问责,也更易成为环境问责事件“出气筒”和应对舆论压力的“维稳器”。

(3) 被问责者的党政职务对官员问责结果的影响并不显著。这表明官员问责结果与其在部门内部是否任党政正职领导关联不大。以兰州“4·11”局部自来水苯超标事件<sup>①</sup>和安徽怀宁儿童血铅超标事件<sup>②</sup>为例,行政主管责任人的问责结果比督促者更严厉,直接领导责任人的问责结果比

领导责任人更严厉。由此可见,官员责任类型才是决定官员问责结果的关键因素,是否担任党政一把手与问责结果关联不大。

(4) 舆论压力与官员个人问责结果无关。这可能是因为,舆论压力的作用是驱动政府调查并追究责任,但具体问责结果是根据责任类型来问责的。如广西龙江镉污染事件经网络曝光后,市政府才高度重视介入调查,但政府并不会为了平息舆论而加大问责力度,而是一种相对规范的问责。

(5) 介入的政府层级对官员个人问责结果的影响高度显著。中央政府介入时官员的问责强度是县级政府介入的 23.38 倍,省级政府、市级政府的介入与县级政府介入的差异比较不显著。这表明相对于地方政府的介入,中央政府介入时官员受到严厉问责的可能性更大。

(6) 中央问责力度的变化对问责结果的影响并不显著。十八大之后我国政府进一步推动生态文明建设的发展,对环境问责的力度也进一步加强。中央环保督察组进驻各地后问责了数万人,其中问责一般性环境事件较多。而对较大、重大、特大环境污染事件的问责力度与十八大之前基本一致。也就是说,在十八大之后,我国环境问责力度加强主要表现为问责普遍化这一特征,改变了以往仅在危机状态下以问责作为应急管理的方

① 兰州“4·11”局部自来水苯超标事件中,兰州市卫生局局长金敏作为卫生行政主管部门的负责人,对卫生监督所履职监管不到位,给予行政警告处分;兰州市卫生局副局长谢伟原,作为市卫生监督部门的分管领导,没有督促分管部门履行好饮用水卫生监督工作职责,在全市范围内通报批评,进行诫勉谈话。

② 安徽怀宁儿童血铅超标事件中,怀宁县人民政府县长刘飞跃负有领导责任,给予行政记过处分;怀宁县人民政府副县长曹紫权,分管环保工作不力,负有直接领导责任,给予行政记大过处分。

式;在较大、重大、特大环境污染事件中,环境问责结果所造成的利益减损程度与之前差别不大。

(7) 是否发生集体行动对问责结果的影响并不显著。这可能是因为公民发起集体行动虽能驱动相关部门展开调查、解决环境问题,但具体的问责结果是根据被问责官员在环境污染事件中所承担的责任类型来问责的,与集体行动关联不强。

(8) 环境污染事件的严重程度对官员问责结果有显著影响。特大、重大环境污染事件中官员受到强问责结果的可能性分别是较大及一般级别环境污染事件的 4.059 倍和 10.308 倍,这说明特大、重大环境污染事件官员受到强问责的可能性更大。为何重大环境污染事件出现强问责的可能性大于特大环境污染事件?原因在于,相对于重大环境污染事件而言,特大环境污染事件中被问责高层官员数量较多,但其所受问责处分轻微、处罚力度小,从而影响了回归分析结果。

## 四、结论与讨论

本文通过分析 2007—2017 年环境污染事件 203 名被问责官员的特点,深入探究环境污染事件中影响官员问责结果的因素,得出以下结论。

第一,在较大、重大、特大环境污染事件中官员问责的结果是较为严厉的,大多会造成官员名誉减损、职位等级降低、权力减损或职位损害甚至使之受到法律制裁。这表明我国环境问责的强度之大,或是由于“保卫绿水青山”的政治决心,为了起震慑作用,抑或是为了平息舆论压力。另一方面,对官员的开除最为谨慎,这是因为我国对干部管理遵循的是“惩前毖后,治病救人”的原则,再加之领导干部的培养成本高昂,因此对官员实施行政处分和党纪处分时会比较谨慎。

第二,与十八大之前相比,十八大后环保问责力度的加强并不是表现在问责结果的严厉程度上,而是在问责范围上,中央环保督察组的进驻让问责更加普遍化。这说明我国环境问责不仅仅是政治上的回应,而是向常态化督查、常态化问责制度转型,这也是我国中央政府推动地方政府将环保责任落实到位的有力举措。

第三,从公开报道的问责结果来看,被问责者的责任类型是决定官员个人所受处分的决定性因素。这说明我国环境污染事件中对官员问责总体

上比较规范,基本根据官员的责任类型来施加问责。但在我国《环境保护法》中仍然存在一些原则性和模糊性规定,比如第六十八条规定“对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过、记大过或者降级处分;造成严重后果的,给予撤职或者开除处分,其主要负责人应当引咎辞职”,但并未对直接负责人员和严重后果进行界定。这就导致问责过程中问责主体拥有较大的自由裁量权,为暗箱操作提供了条件。

第四,相比高层官员,处级及以下官员受到严厉问责的可能性更大。这可能是因为,高层官员主要是制定政策,担负的是领导责任,基层官员多为政策执行者,承担直接责任,因此基层官员更容易受到严厉问责;相对基层官员,高层官员位于责任链条的后端,多承担决策责任,此时责任关系更多元,调查程序也会更复杂,这能在一定程度上减少高层官员被问责的风险;高层官员一旦发现自己陷入被问责的风险,可能会动用各种资源以减轻处分,甚至会模糊整个事件的因果关系为自己开脱。

第五,中央政府环境问责的力度强于地方政府。这体现了中央政府治理环境的决心,也表明地方政府在实施环境问责中可能存在地方保护主义。虽然我国越来越重视环境治理,将环境绩效纳入了官员的政绩考核范围,但大多数地方政府仍然更看重官员对经济发展的贡献,面对官员在环境治理中的失职失责行为,地方政府会选择消极对待的方式冷处理,问责涉事官员的主要目的是为了向中央政府“交差”或应对舆论压力。这对我国的环境问责制度提出了严峻的挑战,一方面,地方政府在实施问责中自由裁量权过大,问责规范欠缺,有损法律公平公正;另一方面,我国中央政府在环境问责方面的指导能力仍有待加强。

第六,正式问责机制要强于非正式问责机制。公众虽能通过网络、集体行动发起问责,但对政府及其公务员的问责最终需要由相应的权力机关决定是否启动、执行以及以何种标准追究责任等<sup>[15]</sup>。决定我国官员问责结果的是行政机关、司法机关,但我国社会问责可作为一股强有力的驱动力量,使权力机关展开调查,回应公众,并对相关责任人问责。

由此可见,我国环境污染事件中对官员的问责基本上是根据官员的责任类型来施加相应的惩



罚,问责结果倾向严厉,且正在向常态化转型,总体来看遵循制度的规范。但依然存在一些不足的地方,比如环境问责的法律法规对责任类型界定依然不明晰、不同层级官员的问责力度不对等、地方政府的环境问责力度不够等问题。因此,本文提出以下三点建议。

第一,加强官员问责制度建设,保证“过责一致”。进一步细化和明晰直接责任人、主要领导责任人、重要领导责任人的权力和责任,构建责任倒查机制使环境保护机制得到有效运行;加强对环境决策者、环境执行者、环境监管者的监管,做到“权责一致、责任留痕”,使生态环境损害责任终身追究制度落实到位;在环境决策、环境执行、环境监管中加强信息公开,最大程度地减少信息不对称,防止高层官员降低、逃避或转移责任。

第二,加强中央政府问责治理能力,使环境问责得到有力执行。减小地方政府环境问责时的自由裁量权,中央政府应强化对地方政府问责的指导和监督,细化环境问责的文本政策,才能保证法律的公平公正,就像 Kostka & Nahm 所说的“把中央带回来”<sup>[16]</sup>,在环境治理上中央政府应选择性地集权;加强中央政府在环境问责方面的指导能力,最关键的是推动产业优化升级,促进经济走可持续健康发展之路,让环境目标与经济目标重叠,这样才能提高地方政府环境问责的积极性。

第三,促进社会问责的发展,并使社会问责制度化、法治化,推进我国环境问责常态化,让社会各方力量参与到环境治理中来,以此倒逼政府不断迈向善治。环境问题层出不穷的主要原因是政府内部问责不力和社会问责缺失,化解的方法之一是打破政府对行政人员监管的垄断,增强公民的知情权、话语权、参与权,在话语性回应基础上,多些行动性回应和制度性回应,才能防止环境污染事件的发生。专业化和独立性的问责固然重要,但这主要表现为阶段性、爆发式的运动式问责,只有让公民真正参与到环境治理日常运作中,

使之制度化、法治化,才能保证问责的持续性。

## 参考文献:

- [1] 邢振江. 价值理性视角下我国特大安全事故行政问责探究[J]. 中国行政管理, 2018(1):127-132.
- [2] 张欢,王新松. 中国特大安全事故政治问责:影响因素及其意义[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2016,31(2):170-184.
- [3] 高恩新. 特大生产安全事故行政问责“分水岭”效应:基于问责立方的分析[J]. 南京社会科学, 2016(3):84-92.
- [4] 宋涛. 公众参与行政问责活动的实证研究——对 2003—2013 年 403 个行政问责案例的分析[J]. 福建江夏学院学报, 2015,5(1):49-57.
- [5] 胡春艳. 公务员问责制度研究[M]. 北京:经济与管理出版社, 2016:99.
- [6] 宋涛. 环境污染监管部门责任履行的问责途径与成效[J]. 福建江夏学院学报, 2014,4(3):54-61.
- [7] 文宏,黄之. 网络反腐事件中的政府回应及其影响因素——基于 170 个网络反腐案例的实证分析[J]. 公共管理学报, 2016,13(1):21-30.
- [8] 韩志明. 利益表达、资源动员与议程设置——对于“闹大”现象的描述性分析[J]. 公共管理学报, 2012,9(2):52-66.
- [9] Chen Jidong, Pan J, Xu Yiqing. Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China [J]. American Journal of Political Science, 2016,60(2):383-400.
- [10] 蔡永顺. 中国官员问责的逻辑[J]. 人大国发院政策简报, 2016(6):1-13.
- [11] 张创新,陈文静. 我国党政领导干部问责幅度实证研究[J]. 中国行政管理, 2012(11):104-108.
- [12] 赖诗攀. 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[J]. 公共管理学报, 2013,10(2):18-27.
- [13] 谷志军,陈科霖. 当代中国决策问责的内在逻辑及优化策略[J]. 政治学研究, 2017(3):52-62.
- [14] 胡春艳,蒋宁. 免职衍生为问责手段的误区及化解[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2015,21(2):130-137.
- [15] 姚莉. 网络行政问责的特征与效果:一个比较的视角——基于 406 个案例的实证研究[J]. 电子政务, 2017(2):50-56.
- [16] Kostka G, Nahm J. Central-local Relations: Recentralization and Environmental Governance in China [J]. The China Quarterly, 2017,231:567-582.

(责任编辑:付示威)