

行政问责力度的测量与分析： 基于2003—2017年重特大矿难的数据

李华君, 王臻荣

(山西大学政治与公共管理学院, 山西太原, 030006)

摘要: 基于多源流理论, 提出了行政问责力度的分析框架。借助官网提供的2003—2017年重特大矿难事故的追责数据, 测量了行政问责力度的水平, 检验了政治源流、成本-收益顾虑如何影响问责力度的形成。研究发现, 第一, 行政问责力度整体水平处于较轻、中等、偏重三个居中的等级; 第二, 事故吸睛度对问责力度产生同向影响; 第三, 职务层次间权力依赖与责任抵替性的权责分配格局导致追责高级职务层次会提升整体问责力度; 第四, 为了平衡培养官员的巨额成本、官员忠诚度与维护国家权威间的矛盾, 严厉的问责力度向基层职务下沉。由此认为, 行政问责力度不存在畸轻畸重的特点, 回应社会的需要、政治系统重视程度、行政发包模式以及管理成本的考虑使其弹性范围在较轻到偏重之间调整, 这一结果在达到宏观理性的同时损失了微观层面的公平价值。研究为理解行政问责力度的形成增辟了视角, 但是还需要寻找新的影响因素完善理论模型, 在其他问责领域被验证。

关键词: 行政问责力度; 重特大矿难; 多源流理论; 政治源流; 成本-收益顾虑

中图分类号: C931

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号: 1672-3104(2020)02-0119-13



一、问题的提出与理论回顾

2019年1月31日党中央发布的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》明确提出“要贯彻落实督查问责机制……全面监督执纪问责……坚持失责必问、问责必严……严肃追责问责”。这一表述对于推动全面从严治党向纵深发展、行政问责从危机处理向肃整吏治转型具有重大意义。纵观中国治吏史,“重典治吏”最为突出,通常采用严刑峻法威慑约束官员的行为,以达到缓和社会矛盾的目的。不过这种做法在实践中很容易矫枉过正,陷入重刑主义的误区。在依法治国的社会主义国家里,政治体系需要充满公平正义、产生实效的治吏工具,因此了解当前行政问责力度水平及影响因素,有利于加速行政问责制度的转型,为问责力度的设计提供决策依据。

从国内外行政问责的实践看,行政问责的结果具有较大差异。即便是建立在威斯敏斯特体制下拥有稳

定问责标准和精细问责依据的行政问责体制,也因问责主体间的结构差异和行动者理念的不同产生迥异的问责效果。在国内,尽管问责主体结构和关系相对稳定,但是问责力度的差距却很大。例如,发生在不同地区的同一级别事故或者发生在同一地区同一级别的事故,行政问责力度都不相同。面对行政问责环境的复杂性,国内问责力度处于何种水平?哪些因素影响行政问责力度的形成?中国的行政问责的发展是否可以具有西方经验之外的“中国特色”^[1]?综合现有研究,可以将行政问责力度、影响行政问责的主要因素以及研究行政问责的理论模型归纳如下。

(一) 行政问责力度的共识与分歧

关于问责力度的探讨主要发生在国内学术界。学者们通过比较公共安全事故的问责结果,一致认为行政问责力度具有不确定的特征,突出表现为不同职务层次承担的问责力度不同。学者们对职务层次对应何种程度的问责力度产生分歧,并给出四种结论。第一种指出“县处级、厅局级是问责的主体,县处级和厅局级被问责的严厉程度差别不大,都承担严厉的问责

收稿日期: 2019-03-15; 修回日期: 2019-10-29

基金项目: 教育部人文社会科学基金青年项目“重大事故下的决策倒查机制研究”(15YJC630056)

作者简介: 李华君(1980—),女,山西长治人,博士研究生,山西大学政治与公共管理学院讲师,主要研究方向:行政问责制、政府绩效评估,联系邮箱: 286649239@qq.com; 王臻荣(1962—),男,山西忻州人,山西大学政治与公共管理学院教授、博导,主要研究方向:地方治理

结果, 部级官员受到严厉等级相对较轻”^[2]。第二种认为处级和科级是事故责任的直接承担者, 承担更严厉的问责结果^[3]。第三种提出省部级领导、处级和科级干部是被责罚的主要对象, 承担着严厉问责的结果^[4]。第四种的研究表明职务层次越低越容易被问责, 也越容易承担严厉的惩戒, 乡科级比高层官员更容易被问责, 通常承担最严厉的问责结果^[5]。

学者们产生分歧的主要原因在于, 问责力度的分级标准以及数据选择具有较大的差异。从搜集到的资料获知, 现有研究大多将问责力度划分为“轻微问责、中度问责和严厉问责三个等级”, 各问责力度由《中国共产党问责条例》中规定的“通报、诫勉、组织调整或者组织处理、纪律处分”四类处分方式构成。学者们对各级问责力度对应哪些问责方式还未达成共识。例如如“轻微问责”就存在三种操作标准。有学者将纪律处分中的“行政警告”视为轻微问责的重要衡量指标^[6], 但是也有学者认为诫勉方式中的“书面检查”和纪律处分中的“党内警告”是轻微问责的核心内容^[7]; 更有学者将“批评和警告、记过”^[2]看作轻微问责的基本内容, 未指出“警告”是纪律处分内的党纪还是政纪处分; 有学者认为四种处分的第一种方式都应纳入轻微问责, 例如书面检查、责令道歉、诫勉督导、警示提醒和通报批评^[3]。学者们不仅对轻微问责应包含哪些问责方式持有不同观点, 而且对其他两个问责力度应当包含的问责方式也给出了不同的解释。这表明到目前为止, 国内学界还没有统一的划分问责力度标准。除此之外, 从以往的文献中还发现, 部分学者的数据采集不但具有跨领域、跨事故级别的特征, 而且在数据分析中也未控制“领域差异”和“事故级别”这两个影响因素。因此, 问责力度不确定性的这一特征需要在合理划分问责力度等级、控制事故领域、事故级别的条件下, 再次予以验证。

与国内研究不同, 西方学界对行政问责研究不以问责力度为着眼点, 而是从期望管理的视角分析行政问责主客体之间的关系以及评估行政问责的效果, 目的是了解行政问责制度、惩戒权力对组织目标实现的影响程度。例如赫因瑞驰(Heynrich)剖析了职业培训计划中的问责机制对结果改进的效果^[8]; 瀚瑞提和库普(Hanretty & Koop)以88个国家175个监管部门的规章为研究对象, 分析了惩戒权在监管机构运行中的有效性^[9]; 拉莫斯以政府外包合同为研究对象, 考察了惩戒如何影响合同履行过程^[10]。布兰德玛和席勒曼(Brandsma & Schillemans)构建了“问责立方”^[11]理论模型, 从理论上探索如何测量问责绩效。

(二) 影响行政问责力度的因素论

国内外学者都注意到, 行政问责所处的环境比较复杂, 环境因素是影响行政问责力度的重要因素。国内的研究重点在于通过实证研究找出影响问责力度的环境因素, 环境因素国外研究则通过规范研究, 阐释是哪些环境因素形成行政问责绩效的差异。本文将国内外研究成果概括为以下四种观点。

1. 媒体关注论

媒体对事故的关注程度是影响行政问责力度的重要因素。有学者认为, 媒体报道可以左右公众的判断和选择, 能够塑造出倾向明显的公共舆论, 对问责决策形成压力, 从而影响问责力度。不过他们在媒体影响行政问责环节和问责程度方面, 持有不同见解。例如, 学者以邢振江为代表, 他认为媒体尤其是新兴媒体舆论不仅影响问责的输入阶段而且对问责输出阶段具有显著影响, 他指出“媒体对特大矿难事故的关注度越高, 被问责的副厅局级以上干部人数增加的概率就越大”^[12]。学者张欢却提出不同看法, 他认为媒体舆论目前主要对问责的输入阶段产生影响, 对问责的过程和输出阶段作用较小^[13]。

西方研究者在研究非正式制度影响行政问责绩效时认为, 媒体的发展能够促使政治系统提高承担公共利益责任的能力。正如查巴尔(Chabal)所言, “政治问责不仅仅存在于宪政及正式的制度装置中, 它也是诸如领袖和下属、党派领导和党派成员、官僚和公民、毛拉和信徒等广泛社会关系的一个部分。作为一种最高形式, 它嵌入并在政府—社会的关联中得以体现出来”^[14]。因此, 媒体作为宪政制度之外的政府与社会关联的桥梁, 其发育程度代表公众与政治系统对话的空间以及社会问责意识的强弱, 这将推动或阻碍行政问责的发生以及力度的大小。

2. 社会负面效果论

此观点强调, 突发事件带来的社会负面效果的大小是决定问责力度的直接因素。持此观点的学者普遍认同后果规则或责任推定原则是问责实践遵循的原则, 即无论官员在事故中是否有直接责任, 只要事故造成社会负面效应, 都应当承担责任, 如果造成的社会负面效应越大, 就应当承担更加严厉的问责。有学者从政治学视角指出, 党和国家启动问责的动机、选择问责的力度是基于国家权威或合法性受损程度的考虑, 社会负面效应的大小意味着地方官员对党和国家关注的问题的懈怠程度, 由此必然面临程度不同的信任危机。蔡永顺就群体事件的问责情况支持了该观点, 他指出公共事件后果的严重程度决定了官员是否被问责以及需要承担何种程度的问责。如果社会冲突导致

了“人员死亡或者重大经济损失, 无论官员有无直接行为导致冲突发生, 都有可能遭到惩戒。相反, 如果冲突事件没有酿成严重后果, 无论地方官员是否对此负有直接责任, 都不太会受到惩罚”^[5]。张欢从另一个侧面也表达了类似的看法, 他认为“对于煤矿及非煤矿山类事故的问责结果, 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”^[13]。

3. 问责法律体系缺陷论

有研究者认为, 问责的法律体系不完备是导致问责力度不确定的关键因素。如张晓磊认为, 目前国内关于行政问责的规范性文件仍然是党内文件、政府规章或者是散见于某几部法律内的几项规定, 还不是一部专门的法律。于是问责执行就会出现因地因时的随机变化, 从而导致问责力度相对主观^[15]。张创新提出, 党内文件或者政府规章对问责情形的规范过于原则化, 没有确立核心问题的界定标准和操作规定, 这一不足导致相同性质事故的问责力度不一致。例如, 恶劣影响程度界限、被问责领导干部的范围、问责方式的情形界定、行政问责实践中具体操作方法等的缺失, 这些不足容易造成在相同性质的事故内, 即使公务员的行为相似, 也会承担不同的问责结果^[16]。徐国利更是开门见山地指出, 法律体系不完备、问责文件内容不精细, 导致过错归责和过罚相当的原则在行政问责实践中无用武之地。当前行政问责践行结果归责和过错推定的原则, 尽管能塑造一个回应民意的政府, 但其实质是为“息事宁人”而不惜“错杀”的应急策略, 极易导致问责力度的界定具有随意性^[17]。坚持法律体系缺陷论的研究者普遍认为, 在依法治国的方略下, 法律规范应当是行政行为最重要的依据和准则。如果行政结果失当, 首先要审视约束行政行为的规范体系是否存在缺陷, 要从约束条件寻找问题源头。相比之下, 西方研究者在考察法律体系与行政问责绩效的关系时, 并未强调法律体系缺陷对问责的阻滞, 而是从新制度主义的逻辑出发, 突出法律规范的历史传统如何持续影响问责实践, 形成问责期望和问责机制。中国与西方学者都认为法律体系是影响行政问责的主要因素, 其研究内容的差异主要来自政治传统以及法制程度的不同。

4. 权责错位论

这一观点指出, 政府组织内部的权责不一致是导致问责力度随机性的根本原因。支持这一观点的国内学者较多, 例如皇娟认为“政府部门职能交叉、官员之间权责不清, 尤其是具体事项的职责边界模糊, 常常导致责任认定困难, 问责结果不准确, 甚至草草收

场”^[18]。庞明礼强调权力边界模糊不清“降低了问责的准确性, 造成问责的对象替换和行政问责的力度不够等问题”^[19]。与国内研究相比, 西方学者偏好建构理论模型分析职责划分与问责绩效的关系。例如, 约翰·福勒、詹姆斯·基特等人采用 PPPS 模型, 阐释了“无论是在正式机制还是在非正式机制下, 清晰合理的责任划分是问责有效性的必要条件”^[20]。吉登斯的结构化理论强调政治系统内的权力配置通过结构化通道影响决策, 从而阻碍或者促进问责绩效^[21]。西方研究者把问责绩效等同于实现组织目标, 他们多以定性研究的方法考察权力分配格局对行政问责绩效的影响, 很少运用定量研究的方法从微观层面探讨权责关系对行政问责力度的影响。

(三) 研究行政问责的理论模型

行政问责的理论模型主要有问责系统模型和问责绩效模型。描述行政问责力度形成的理论模型还比较少见。问责理论模型主要出现在西方学术文献中, 综合文献资料, 本文将研究行政问责的模型归纳为以下两大类。

1. 问责系统模型

20 世纪 80 年代, 罗美泽克和达布尼克(Romzek & Dubnick)提出了问责期望管理范式和问责类型四分理论框架, 开启了行政问责的系统研究^[22]。在继承罗美泽克与达布尼克期望管理范式的基础上, 达布尼克和弗里德里克森(Dubnick & Frederickson)重塑了问责的概念并提出了“问责承诺”(accountability promises)的理论框架(见表 1), 指出“行政问责就是让代理人对输入、过程、输出阶段出现的问题承担责任。”问责承诺就是“组织内的问责机制能够提高问责主体在治理过程中追求管理目标的信念”^[23]。达布尼克和弗里德里克森首次从系统论范式出发, 将行政问责作为实现组织目标的管理工具, 分析如何使之在不同阶段发挥作用, 实现组织目标。

2. 问责绩效模型

如果说问责系统模型和问责承诺理论厘清了行政问责的概念, 阐明了问责系统的运行逻辑, 那么后继研究者诸如波斯纳和施瓦茨(Posner & Schwartz)、布兰德玛等人则发展了这些理论, 深入探讨了问责系统与组织目标的关系并对问责效果予以分析预测。例如, 波斯纳和施瓦茨提出多源流理论以阐释问责效果的评估行为如何影响决策过程, 以及如何影响解决方式的选择^[24]。吉登斯运用“行动自我的分层模型”, 在决策者认知、行为与问责结果间构建了关联机制, 指出决策者的行为方式和反思性监控影响问责启动、过程以及问责效果^[21]。布兰德玛(Brandsma)等人发展了系

表1 问责承诺的理论框架^[25]

阶段	工具属性	本质属性
输入	控制的承诺	正直的承诺
	层级结构、规范程序、命令会更加负责	个人和组织希望负责任
过程	道德行为的承诺	民主的承诺
	通过程序化的问责机制可以防止、减轻腐败和不当行为	创建垂直和水平的问责程序会产生民主的结果
输出	绩效的承诺	正义/公平的承诺
	通过绩效评估让个人对其行为更负责	依法寻求公正的机会能产生公平正义

统理论范式,提出“问责立方”(accountability cube)理论,用以解释信息输入、问责决策和惩戒结果这三个内容,并将之作为衡量问责绩效的有效工具^[11]。国内学者高恩新借鉴了“问责立方”模型,将之用于重特大矿难问责的归因分析,检验了组织层级、责任结构、问责事由和管理关系对行政问责结果的影响^[6]。

国外学者通过建构问责系统模型和问责绩效模型阐释了行政问责的基本要素、问责系统运行的逻辑以及行政问责与组织目标的关系,侧重于从期望管理范式研究问责的价值。从搜集到的资料看,鲜有研究者从微观层面以量化方式测量问责力度水平,分析影响问责力度的因素。与之相比,国内研究者增加了定量研究,多视角阐释了影响问责力度的因素,回应了社会对行政问责的愿景,强调了外部约束及组织体系对问责力度的影响,重点解读了问责过程阶段中某一因素对输出结果的影响。不过较为遗憾的是研究未涉及各因素间的互动关系,也未勾勒出行政问责力度形成的逻辑图。因此本文尝试通过构建理论模型,从行政问责的输入、过程和输出三个阶段分析影响问责力度的各要素间的互动过程及其对行政问责力度的影响机制。

二、理论基础与分析框架

美国学者约翰·金登曾提出多源流理论,用以解释在开放性和利益主体多元化的政治系统中政策形成的过程。中国历经了四十年的改革开放,政治系统更加开放、包容,为多元的利益主体提供了更多、更有效的利益表达渠道。行政问责制度作为政治系统的组成部分,容纳了问责主体、问责客体、事故受害者、社会公众等多元主体,成为这些主体互动的制度载体,影响政治系统对信息的取舍和最终抉择,行政问责制度具有开放性和多元利益主体包容性的特征。决策理论认为政策过程是一系列的决策过程,行政行为就是在不同环境下的决策行为。从管理技术上看,行政问

责从启动到结束都是政治系统在不同阶段的决策集合。从此意义出发,行政问责本质上是决策行为,并具有开放和包容的特征,满足运用多源流理论的条件。因此多源流理论适用于解读国内行政问责力度的形成过程。

多源流理论认为,问题源流、政策源流和政治源流突破各自的运行领域发生交叉时,社会问题就会被政治系统感知并重视,通过打开政策窗口进入政策议程,形成决策结果。多源流理论中的问题源流(problem stream)主要是指具有突发性、危急、会对社会带来重大损失的事件;这类事件极易促使政策之窗(policy windows)开启,政府也会及时介入并予以处置;政策源流(policy stream)是指政策系统中的政策文案与规范文件,也包括惯例。多源流理论认为后续政策的重大调整意味着决策依据发生改变,从而影响决策结果。政治源流(polical stream)指国民情绪、权力分配格局、政治领导人的执政理念等因素对政权权威的影响,是决策过程的核心,对决策结果起决定性作用。问题源流和政策源流的重大改变通常会引发国民情绪波动,形成舆论压力进而渗入政治系统,舆论压力与执政理念、权力分配格局相互作用,影响决策结果^[26]。

在重特大矿难领域发生的行政问责,事故是问题源流,在输入阶段发挥输送信息和启动问责的作用。依据国务院《特别重大、重大突发公共事件分级标准》的政策内容,重特大矿难事故的定性标准(事故分级标准、造成的损失的类型及范围)始终未发生过变化,这意味着问题源流被定性后变化甚微,相对稳定。又考虑到问题源流主要发生在输入阶段,因此本研究不将其本身作为研究变量。

涉及行政问责的所有法律规范文件被界定为问责的政策源流。从2001年开始,政府出台了十项问责依据,其中《中华人民共和国安全生产法》《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》和《行政机关公务员处分条例》等五项政策法规明确规定了相关公职人员应承担的责任名称、责任内容和责罚方式,给出了

问责结果的范围,在问责实践中被高频使用。虽然后续出台的行政问责政策的内容会不断更新和调整,但是指导方向始终一致,政策内容的连续性较强,行政问责是在相对稳定的政策环境中开展的。基于政策源流稳定性的考虑,本文不将政策源流作为研究变量,而是将之视作行政问责运行的约束条件。

国民情绪是政治源流的第一个要素,形成于媒体对重特大事故的深度报道和快速传播过程。在煤矿事故领域,矿难产生的损失越大媒体报道的深度和持续性就越强,也越容易吸引公众的注意力,促使公众因事故做出政治归因和制度价值评判,公众情绪的强烈程度对决策者形成压力,影响决策结果。国民情绪的本质是问题源流突破领域界限,成了政治源流的一部分。在新媒体语境下,事故带来的损失被称作“事故吸睛度”,当损失越大吸睛度就越高,公众的心理底线越容易被突破,激发出强烈的情绪,因此本文以事故吸睛度衡量国民情绪。

权力分配格局是政治源流的第二个要素,是指公权力在组织内的分布状态。根据韦伯的科层制理论,科层制组织的权力由上至下流动,高级职务拥有决策权,低层职务掌握执行权,中间级职务享有决策和执行权,各职务层次承担对应的责任并服从组织规则,除此外不存在其他依附关系。在管理实践中,为了适应环境变化,组织通常会实施下放权力或上收权力的改革,由于受传统政治文化的影响,权力与责任的匹配度以及职务层次间的关系一直处于不断变化中。由于权力分配格局的变化特征,本研究将之作为政治源流的第二个变量。

执政理念是政治源流的第三个要素,是指建立在对执政规律认识基础上的执政宗旨和指导思想。中国共产党是唯一合法的执政党,各届领导人的执政理念

一以贯之,全国上下认同和接受执政党的全面领导,在中央集权制度下各级地方政府组织必须执行贯彻执政党的意志。因此“领导人的执政理念”不适合作为研究变量。

政治源流理论侧重解释影响决策结果的环境因素,却忽视了决策者主观因素对决策结果的影响。相关的管理理论认为管理者的行为应该充满理性,其任何一项决策都会建立在对成本-收益的权衡之上。因此,当把行政问责视为具有负向激励性质的管理决策时,需要将决策者的“成本-收益”考虑纳入研究范围。对行政官员的问责意味着放弃人力资本的前期投入,问责的职务层次越高意味着放弃的成本越高,反之亦然。这样,当行政问责的自由裁量范围较大时,决策者对沉没成本与未来收益的考量必然会影响决策结果。在此意义上增加“成本-收益顾虑”作为影响问责力度的主观变量。

根据以上分析,本文建构并修正了多源流理论的分析框架,见图1。将“政治源流”“成本-收益顾虑”和“问责力度”的关系作为检验该分析框架是否获得支持的重要依据。

三、研究方法

(一) 样本及数据来源

基于稳定性和权威性的考虑,本文选择了政府网站公开的重大和特大矿难领域的行政问责案例作为研究对象。这主要是基于下述原因:第一,发生于煤矿领域的问责发起较早,一直是行政制度建设的重点指向。早在1979年中国政府就针对安全生产事故发起了政府内部的高官问责,2001年至2007年国家针对煤

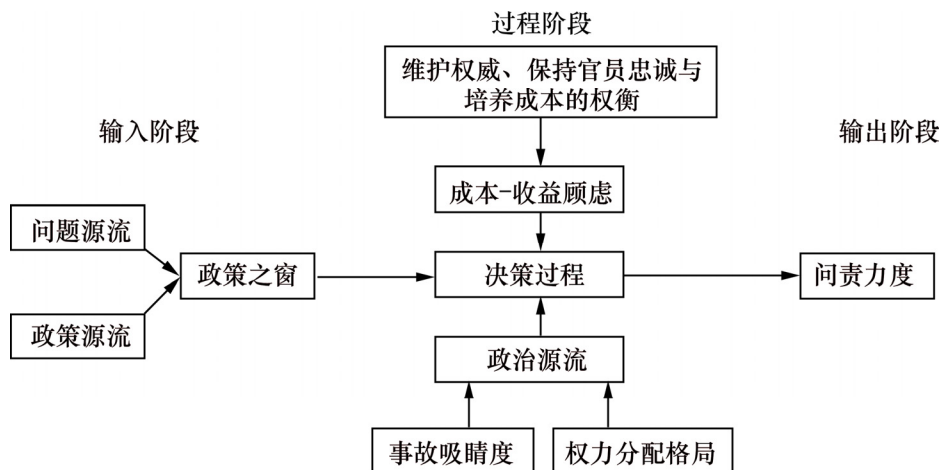


图1 多源流理论分析框架

矿领域先后颁布了三项行政法规和一部法律,逐步规范了问责内容、问责方式以及追责程序,问责制度相对更成熟、更稳定。第二,中央政府对重大和特大矿难事故极为重视,把这两类矿难都列为“挂牌督办”的范围,涉及的每个数据皆以《事故调查报告》的形式公示于安全监督管理总局官网,除此之外,地方政府也高度重视这两类事故的行政问责。这样就排除了因地方政府态度的差异对问责力度的影响,保证了问责数据的权威性和可靠性。本研究从中华人民共和国应急管理部的国家煤矿安全监察局网站、地方政府安全监察局网站查阅、下载收集了政府公开发布的2003—2017年间119起^②煤炭领域重大和特别重大生产安全事故的调查报告,提取了事故发生地、事故单位的性质、人员死亡数、直接经济损失、事故发生原因、事故责任认定以及对事故责任者的处理建议等要素,作为分析文本。

(二) 研究变量编码

1. 政策源流

国家针对安全生产事故责任追究制定的政策法规主要包括《中华人民共和国安全生产法》《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》和《行政机关公务员处分条例》这五部。每部政策法规都规定了公职人员在特定情形下要承担的责任方式。问责方式的内容为行政追责提供了依据,划定了行政问责力度的范围。例如,《中华人民共和国安全生产法》规定了安全生产监督管理职责部门的工作人员,在特定情形下要承担降级或撤职处分,严重的要承担刑事责任。《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》规定国家公务员在特定情形下要承担警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等六种处分中的一种。《中国共产党问责条例》规定对党的领导干部的问责方式,包括通报、诫勉、组织调整或组织处理、纪律处分等四种,其中组织调整或组织处理包括停职检查、调整职务、责令辞职、降职、免职等措施;纪律处分包括“党内警告、党内严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍”等五种措施。以上《中国共产党问责条例》规定的“免职”“辞职”,《中国共产党纪律处分条例》规定的五项党纪处分、《行政机关公务员处分条例》规定的六项政纪处分和刑罚这项问责内容使用频率最高,被视作政策源流的主要内容。根据问责内容对问责客体带来的经济和职业前途的损失程度,对之由小到大进行排序并编码为“问责档次”。

由于在2017年之前承担免职、辞职责任的官员复出的间隔最短。这两项问责内容带来的职业生涯和经

济收入损失最小、被使用频数也较少,因此将之列为最轻的责罚档次。

刑罚的承担者不仅要丧失职业前途和经济收入的后果,而且还会失去人身自由,由此被视作最重的责罚档次。

依据《行政机关公务员处分条例》和《中国共产党纪律处分条例》的规定,“行政警告”和“党内警告”禁止问责客体在半年或一年内提升职位,但不影响其工资待遇。“党内警告”约束的时间要长于“行政警告”;“记过”“记大过”与“党内警告”“党内严重警告”比较,“党内警告”和“党内严重警告”不影响原来的职务和工资档次,规定从受到处分之日后的12~18个月内不能晋升职务;“行政记过”和“行政记大过”不仅规定6~18个月内不得晋升职务,而且还规定在受处分期间不得晋升级别和工资档次。

笔者认为惩戒种类数量要重于惩戒时间长度,因此,惩戒力度由轻到重的顺序应当是“行政警告”“党内警告”“党内严重警告”“行政记过”“行政记大过”。“行政降级”“行政撤职”与“撤销党内职务”“留党察看”比较,受“撤销党内职务”处分的公务员会连带受“行政撤职”的处分,反之则不然,由此判断“撤销党内职务”的惩戒后果大于“行政撤职”的惩戒后果。“开除党籍”是最重的党纪处分,意味着彻底失去了政治前途,不过能保留工作继续获得经济收入;“开除公职”的结果是彻底失去晋升前途和经济收入。因此,问责档次由轻到重排序为“1. 免职(辞职); 2. 行政警告; 3. 党内警告; 4. 党内严重警告; 5. 行政记过; 6. 行政记大过; 7. 行政降级; 8. 行政撤职; 9. 撤销党内职务; 10. 留党察看; 11. 开除党籍; 12. 开除公职; 13. 刑事处罚”。

2. 问责力度

指对公务员追责的严厉程度,即合并惩戒后果相近的问责档次形成七个级别的问责力度。本文将之编码为“1 最轻(免职或辞职); 2 轻度(行政警告、党内警告); 3 较轻(党内严重警告、行政记过); 4 中等(行政记大过、行政降级); 5 重度(行政撤职、撤销党内职务、留党察看); 6 很重(开除党籍、开除公职); 7 最重(刑罚)”。如表2所示。

3. 事故吸睛度

事故吸引社会关注的程度。事故吸睛度大小取决于事故损失能够多大程度吸引公众注意力,形成舆论压力。从实际经验看,重特大事故的伤亡人数和经济损失不仅影响事发地公众的关注程度,而且经过媒体的深入报道和快速传播后,还会影响远距离地区公众的注意力分配。事故的伤亡人数和经济损失是形成舆

论压力的源头, 本文将作为事故吸睛度的编码内容。

4. 权力分配格局

权力分配格局是指公权力在组织内的分布状态。通过测量权力间依附程度以衡量权力分配格局。若上下级权责依附程度很低或不存在, 那么被认定为权力依附于组织规则; 若上级对下级的权责依附程度高, 说明权力下沉; 如果下级依附上级程度高, 说明权力处于集中状态。本文用职务层次异变的相关性来衡量权力依附程度, 进而说明权力分配格局。其概念具体表现为, 追责过程中较低职务层次数是否会因高层职务层次数的增加而增加。如果增加, 说明组织体系的低层职务责任对高层职务权责具有依附性, 权力集中于上级职务层次, 反之则权力下沉。接着以此为条件检验高级职务层次数量或基层职务层次数量的变化是否会提高或降低整体问责力度, 以说明既有的权力分配格局是否会影响问责力度。本文将职务层次编码为: 1. 高级职务层次(厅局级、省部级); 2. 中等职务层次(处级干部); 3. 基层职务层次(科员和科级)。

5. 成本-收益顾虑

是指在行政问责过程中, 国家在维护权威和培养官员成本、保持官员忠诚之间的利益平衡。奥尔森指出“资源型灾难的解释和处理具有明显的政治性”^[27], 是利益权衡的结果。政治系统在追究重特大矿难事故责任时, 是否也存在这样的顾虑呢? 当前众多过于原则化的问责内容似乎为政治性的决策提供了可能。本文把被追责的各职务层次数量所占份额作为衡量成本-收益顾虑的主要指标。若较高职务层次被追责的比例少于较低职务层次被追责的比例, 说明存在决策者对成本-收益的考虑, 反之则不存在成本-收益的考虑。如果成本-收益考虑的假设被证实, 那么再检验成本-收益顾虑与问责力度的关系。职务层次的编码

仍然为: 1. 高级职务层次(厅局级、省部级); 2. 中等职务层次(处级干部); 3. 基层职务层次(科员和科级)。

四、结果与分析

本研究利用 IBM SPSS Stastic 20 对案例中数据进行分析处理, 通过线性回归分析找出政治源流、成本-收益顾虑与问责力度的相关度, 由此判断政治源流、成本-收益顾虑在问责力度形成过程中发挥的作用。本研究对连续资料的缺失值以变量均值予以替换, 表示频数的连续资料不服从正态分布的, 进行了 Z 总分的正态分布处理, 当总模型各参数的估计检验双侧 $P<0.05$ 时, 认为有统计学意义。

(一) 问责力度的一般描述

1. 问责的总体情况

通过分析 119 个重特大事故调查报告发现(表 3), 重大事故有 68 个, 占 57%; 特大事故有 51 个, 占 43%; 98% 的事故被认定为监管责任事故, 2% 的事故被认定为自然灾害事故; 被追责的公务员总人次为 1 642, 重大事故和特大事故中被追责的公务员人数分别占总人数的 50%。在归责原因中, 以“完全个人过错”^③作为处罚理由出现了 228 次, 占有所有归责原因出现次数的 34%; 以“组织与个人共担的过错”^④作为处罚理由出现了 452 次, 占有所有归责原因出现次数的 66%。

2. 问责力度的情况

首先通过数据分析得知, 较轻问责力度被使用 463 次, 占有所有问责力度使用次数的 25%, 使用频率最高, 其中“行政记过”这一责罚档次使用的频率高于“党内严重警告”, 使用频率更高。中等问责力度被使用了 331 次, 占有所有问责力度水平使用次数的 18%,

表 2 问责力度划分表

力度等级	最轻	轻	较轻	中等	重	很重	最重
档次	免职(辞职)	党内警告 行政警告	行政记过 党内严重警告	行政降级 行政记大过	留党察看 撤销党内职务 行政撤职	开除公职 开除党籍	刑事处罚

表 3 问责情况表

事故 类型	个案 数(个)	事故性质		追责的公务员 总数(人次)	归责原因	
		监管责任 事故(个)	自然灾害 事故(个)		个人过 错(次)	组织和个 人共担(次)
重大矿难事故	68(57%)	67	1	816	118	148
特大矿难事故	51(43%)	50	1	826	110	304
合计	119(100%)	117	2	1642	228	452

使用频率次于较轻问责力度;在中等问责力度水平里,“行政记大过”的使用频率高于“行政降级”,使用频率更多。重度问责力度使用314次,占有问责力度水平使用次数的17%,使用频次少于中等力度水平,其中“行政撤职”是主要使用的责罚档次,见表4。其次对不同问责力度进行多因素比较分析发现,F值对应于的P值趋近于0,远远小于0.05,见表5。这说明较轻问责力度、中等问责力度、重度问责力度使用频率由大到小的排序在统计上是显著的,即在十五年的重特大矿难领域的行政问责中,问责力度主要集中在七个问责力度水平的中段,主要分布于较轻的问责力度水平,中等问责力度和重度问责力度次之,而

分布于两端的最轻、很轻、很重、最重这四个问责力度水平,使用频率很少,由此推断行政问责力度不存在极端化的情形。

(二) 事故吸睛度对问责力度的影响

前文将死亡人数和经济损失程度作为“事故吸睛度”的指标。在数据分析中,死亡人数和经济损失分别作为自变量,问责力度的七个等级使用频率作为因变量,分析结果显示死亡人数和经济损失的回归系数对应的显著性检验P值分别为0.015和无限趋近0(远远小于0.05),说明死亡人数、经济损失可以有效预测问责力度的变异。通过标准化系数的比较得知,经济损失对问责力度的影响力要大于死亡人数的影响力,在死亡人数不变的情况下,经济损失每增加一个标准差,问责力度就增加0.223个标准差;当经济损失不变时,死亡人数每增加一个标准差,问责力度就增加0.297个标准差,见表6。

(三) 权力分配格局对问责力度的影响

本文将被追责的基层公务员的人次作为因变量,部厅级人次和处级人次作为自变量,数据分析结果显示。部厅级人次、处级人次与基层公务员人次的回归系数的显著性P值小于0.05,说明被追责的部厅级人次和处级人次可以有效预测被追责基层公务员人次的变化;通过标准化系数的比较可以推定处级人次的变化比部厅级人次变化对基层公务员人次的影响更大。在处级人次不变的情况下,部厅级人次每增加一个标准差,基层公务员人次就增加0.209个标准差;当部厅级人次不变时,处级人次每增加一个标准差,基层公务员人次就增加0.691个标准差;判定系数为0.591,说明59.1%的案例数据可以解释这个模型,即模型的

表4 问责力度分布表

力度	档次	档次的使用频率	力度的使用频率
最轻	免职	59	59(4%)
轻	行政警告	56	129(9%)
	党内警告		
较轻	党内严重警告	73	463(31%)
	行政记过	228	
中等	行政记大过	235	331(22%)
	行政降级	203	
	行政撤职	128	
重	撤销党内职务	209	314(21%)
	留党察看	91	
很重	开除党籍	14	83(6%)
	开除公职	27	
最重	刑罚	56	106(7%)

表5 问责力度的事后比较

检验变量		平方和	df	均方	显著性检验	事后比较(LSD)
不同问责力度使用的频率	组间	3.930	2	1.965	9.934(0.000)	A>B, A>C, B>C
	组内	18.683	95	0.197		
	总数	22.613	97			

注: A: 较轻责罚力度; B: 中等责罚力度; C: 重度责罚力度

表6 问题源流对问责力度影响表

因变量	自变量	未标准化系数		标准化系数	t	Sig.	VIF	R ²
		B	标准误差	Beta				
问责力度各等级数量	常量	3.754	2.709		1.386	0.169		
	死亡人数	0.015	0.006	0.223	2.490	0.014	1.002	0.141
	经济损失	0.000	0.000	0.297	3.321	0.001	1.002	

解释程度比较理想, 见表 7。由此说明, 被追责的基层公务员总数随着高级职务层次或中层职务人次增加、减少而显著增加或减少, 即目前的权力分配格局呈现出基层职务层次对中高级职务层次的权力依附和责任抵替性, 从而在行政问责中呈现出基层职务层次具有“殉权”性质。

本文又对职务层次与问责力度予以相关性检验。首先, 以问责力度各等级数为因变量, 高级职务层次总数为自变量, 通过线性回归得知, 回归系数的 P 值趋近于 0, 远远小于 0.05, 这说明高级职务层次总数的变化能够有效预测问责力度等级数的变化。此模型中的标准化系数为 0.402, 说明当高级职务层次总数增加一个标准差, 那么问责力度等级数就会增加 0.402 单位个标准差, 见表 7。其次, 通过偏相关检验发现当控制了中层职务或基层职务后, 高级职务总数异变与问责力度数不存在显著相关; 若控制了高级职务层次, 处级、基层分别与问责力度显著高度正相关, 见表 8。这一结果说明, 高级职务层次通过处级和基层职务层次对问责力度产生影响。当高级职务层次数量增加, 中层与基层职务层次数就会随之增加, 从而提高了问责力度。与此同时, 在分别控制中高级职务层次变量后, 被追责的基层职务层次数与中高级职务层次数呈正相关关系, 中级职务层次数与高级职务层次呈正相关关系, 再次验证了当前政治系统的权力主要分布于高级职务层次和中级职务层次, 责任主要分布

于基层职务层次和中级职务层次。级别低的职务层次对级别高的职务层次具有权力依附性和责任抵替性, 导致职务层次高的公务员被追责的数量越多, 被追责的职务层次较低的公务员数量就会增加, 从而增加了被追责公务员的总数, 导致整体问责力度被提高; 反之整体问责力度将会下降。

(四) 成本-收益顾虑对问责力度的影响

前文把成本-收益顾虑操作化为高级职务层次、中级职务层次与基层职务层次的比例特征。若较高职务层次被追责的比例少于较低职务层次被追责的比例, 说明存在决策者对成本-收益的考虑。如果在成本-收益顾虑存在的前提下, 职务层次与问责力度呈负相关, 说明成本-收益顾虑影响问责力度。首先通过单因素方差和多重比较得知在被追责的公务员群体中, 基层公务员的群体比例最大, 中层干部次之, 高级职务层次所占比例最少。成本-收益顾虑的假设得到验证, 见表 9。其次, 通过线性回归分析职务层次与问责力度关系得知, 标准化系数为 0.288, 系数对应的 P 值趋近于 0, 达到显著水平。说明职务层次每降低一个标准差, 问责力度就提高 0.288 个标准差, 见表 10。即职务层次越低承担的问责力度越大。成本-收益顾虑对问责力度的影响主要体现在严厉问责和问责对象向低职务层次下沉, 成本-收益顾虑影响问责力度的假设得到验证。

表 7 权力分配格局与高级职务层级对问责力度的影响

因变量	自变量	未标准化系数		标准化系数	t	Sig.	VIF	R ²
		B	标准误差	Beta				
基层职务层次人次	部厅级总数	4.159	0.550	0.209	2.229	0.028	1.549	0.591
	处级总数	1.227	0.219	0.691	7.286	0.000		
	常量	1.619	0.458		56.993	0.000	1.001	0.210
问责力度	部厅级总数	26.122	0.142	0.402	17.929	0.000	1.549	

表 8 责任抵替性检验表

控制变量	检验变量	部厅级总数	处级总数	问责力度
部厅级总数	基层总数	—	0.567(0.000)	0.819(0.000)
	处级总数	—		0.720(0.000)
处级总数	基层总数	0.204(0.028)	—	0.872(0.000)
	部厅级总数	—	—	0.008(0.830)
基层总数	处级总数			0.761(0.000)
	部厅级总数	—	0.593(0.000)	0.089(0.102)

表9 成本-收益顾虑存在的检验

检验变量		平方和	df	均方	F 检验	事后比较 (LSD)
追责的总数	组间	5 182.769	2	2 591.385	52.379** (0.000)	C>A, C>B, B>A
	组内	12 368.376	250	49.474		
	总数	17 551.145	252			

注：A：高级职务层次；B：中级职务层次；C：基层职务层次

表10 成本-收益顾虑对问责力度的影响

	值	df	渐进显著性 (双侧)	Gamma 检验	渐进显著性 (双侧)
皮尔逊卡方	155.416a	10	0.000	0.448	0.000
线性关联	190.362	1	0.000		
有效个案数	1432				

五、结论与启示

本研究基于对2003—2017年119个重特大安全事故案例的实证分析，证明了在“最轻、轻度、较轻、中等、重度、很重、最重”七个等级范围内，行政问责力度并未处于极端状态，问责力度的整体水平处于较轻、中等、偏重三个居中的等级，其中较轻等级的使用频率最高，中等力度次之，偏重力度再次之。问责力度之所以呈现如此特征，政治源流(由事故吸睛度和权力分配格局构成)和成本-收益顾虑是主要影响因素，具体体现在以下三个方面：

首先，事故吸睛度与问责力度同向变化，事故吸睛度越大问责力度就会越大，反之则小。原因在于政府处理安全事故时，长期遵循回应性政府的运作逻辑。在很长一段时间内，政府主要依据体制内的意见形成决策，即便是突发事件的问责决策也不例外。进入21世纪后，新媒体的出现和商业化运作改变了这一惯例。新媒体对重特大事故深入持续地报道，使得矿工伤亡与矿主的高额利润、不良政商关系与弱势群体的劣质生活间的鲜明对比被迅速广泛传播，社会关注被瞬间聚焦到事故之上，形成具有指向性的舆论压力。为了维护国家权威、保护政权合法性，政治系统需要做出顺应民心的积极回应。与此同时，新媒体蕴含的全新信息技术很大程度上缓解了政治系统内部信息不对称

的困局，正义和有效管理的追求也为政治系统打破封闭决策模式，积极回应外部诉求提供了实现条件。事故吸睛度对问责力度产生影响的根本原因是，快速革新的信息技术加速了社会力量的成长，推动政府封闭的决策体系逐渐向社会开放，促进政府与社会力量间的良性互动。

其次，当前政治系统的权力分配格局具有传统科层制的特点，权力主要集中于上层，遵循由上至下的传递路径。不过受传统政治文化的影响，低职务层次对高职务层次权力具有依附性和责任抵替性，这一特征使整体问责力度大小受职务层次的影响。从另一方面也说明组织内的职级间权责关系、组织运行规则还不太合理。在长期“行政发包”的治理模式下，组织内部通常实行事权与责任下放、财权上收的管理策略，上级组织凭借财权和考核权敦促下级组织完成上级组织下派的任务。这一管理方式虽然有效避免了命令链条的断裂、实现了行政效果，但是也产生了管理权割裂、权责错位的现象。本应属于上级的职责却由下级履行，行政行为遵循的规则不是理性的组织规则，而是上级命令或“红头文件”。直接的后果是下级组织为了通过考核，倾向于集中大量资源优先完成上级下派的临时任务而非优先履行组织规则要求的社会职能。当出现资源匮乏时，下级组织就会违规走险，通过非正规渠道甚至违法行政开源节流。从逻辑上分析，如果因上级下派任务繁重造成社会职能履职效果欠佳，或者因行政配套资源匮乏而出现违规行政，那么责任追究就可以追溯到所有涉事的职务层次。但是在缺乏精细化的政策规范的前提下，由哪个职务层级承担主要责任或次要责任，通常由发生的事件是否属于党和国家首要关注的问题来决定。当涉及的问题被党和国家高度关注，高级职务层次就更容易面临信任危机，中层和基层公务员因分担责任，被追责的力度也同向提升。胡德(Hood)在研究问责系统中的避责策略时指出“寻找替罪羊”“旋转摆脱困境”等策略是官员试图回避责任的行为方式，而且这些行方式并不一定会给官员带来负面结果，因此从某种程度上说，问责和避责(blame-avoidance)是一组镜像行为^[28]。这一理论在现实中得到了验证。在基层职能机构里，较低职务层次公务员为了规避风险发展出一套应对策略：通过刻意将组织职责、内设机构职责以及岗位职责描述原则化，长期允许岗位职责界限交叉与模糊现象并存，以应对上级的问责。这一策略往往能顺利在责任扯皮

中完成避重就轻, 把个人责任转嫁到不合理的组织设计上。在权力分配格局不变的前提下, 要实现行政问责的客观公正, 首先应改变“行政发包”“上下分治”的管理模式, 改变财权事权不对等的组织设计; 其次要因地制宜地设计精准的“三定方案”, 明确和规范组织职责、岗位职责、业务运作流程, 为权责配置建立刚性约束; 除此之外还要全力推行“放管服”改革, 让政府放权减负做好宏观管理, 让社会逐步承担其自我管理责任。

最后, 成本-收益顾虑对问责力度的影响主要体现在主要问责对象和严厉问责向基层职务下沉。政治系统依赖公务员治理社会, 它除了以政治信仰鼓舞公职人员外, 职业前途和经济收入是激励各职务层次的官员对政权长期奉献和忠诚的核心要素, 公务员职务层次的高低以及对应的经济收入就是国家对其投入的培养成本和信任程度。这样, 行政问责力度就意味着政治系统愿意为维护国家权威放弃多少沉没成本。如果国家权威受到严重威胁, 国家就会忽略沉没成本积极维护权威, 避免合法性丧失; 如果国家权威的受损程度在可承受范围, 那么沉没成本会被纳入决策范围, 政治系统会对问责对象表现出宽容的姿态, 实施较轻的问责力度。从宏观视角出发, 成本最小, 收益最大化是问责的理性选择, 不过对于微观层面的个体却有失公允, 欠缺理性。这种具有鲜明管理主义特征的行政问责, 很可能会固化职务层次间的权力依附关系, 弱化基层官员服务社会的责任感, 会刺激基层官员偏执于职务晋升带来的个人私利, 最终伤害公众对政权的感情。因此, 建立完善的行政问责的法律体系, 制定精准的行政问责的政策内容, 是克服成本-收益顾虑影响行政问责力度, 实现行政问责的客观公正的有效途径。

本文重点考察了政治源流和成本-收益顾虑如何影响行政问责力度的形成, 认为这两个因素是决定行政问责力度大小的主要因素。当然, 现实中还有其他因素影响行政问责力度的形成, 例如政治系统的内部环境(界定责任内容的标准、上级考核下级的指标、地方官员对中央关注问题的重视程度等)和政治系统的外部环境(地方经济发展需要等)。因此, 本文研究存在两个明显的不足: ①没有考察政治内部环境和外部环境的某些要素是否可以作为变量纳入理论模型。②研究中的理论模型还不够完善。虽然事故吸睛度与问责力度的线性关系显著, 但是判定系数较小, 说明能

够解释这一关系的案例总量较少。以上两点不足为未来的研究提供了方向, 即在重特大矿难的行政问责领域, 需要进一步探究事故吸睛度与问责力度的关系; 需要进一步扩大研究变量的范围; 需要重建理论模型分析多变量共同作用于行政问责力度的内在机制。除此之外, 还需要突破重特大矿难领域, 研究在其他等级矿难领域或者其他安全生产领域中, 问责力度形成机制是否也遵循同样的逻辑。

注释:

- ① 到 2020 年 1 月 19 日为止, 国家煤矿安全监察局网公示的重特大矿难事故的调查报告为 2003—2017 年, 2018 年贵州省黔西南州安龙县广隆煤矿“12·16”重大煤与瓦斯突出事故调查报告还未公布, 网站上未公示 2019 年出现重特大矿难事故。
- ② 完全个人过错: 玩忽职守、不作为、滥用权力、徇私枉法、谎报瞒报。
- ③ 组织与个人共担的过错: 施工现场管理混乱、设备老化、技术不具备、违法组织生产、无安全意识。

参考文献:

- [1] 马骏. 实现政治问责的三条道路[J]. 中国社会科学, 2010(5): 103-120, 222.
MA Jun. Three roads to political accountability[J]. Social Sciences in China, 2010(5): 103-120, 222.
- [2] 宋涛. 我国行政等级问责发展特点及成效研究——基于 2003—2009 年等级问责事件的定量统计分析[J]. 公共管理研究, 2010(8): 35-52.
SONG Tao. The characteristic and effect of the hierarchical accountability practice from 2003 to 2009 in China [J]. Public Management Research, 2010(8): 35-52.
- [3] 丁利. 突发公共事件的网络舆情演变及行政问责制实证研究——基于 128 个相关样本数据的分析[J]. 现代情报, 2016(2): 79-85.
DING Li. The quantitative analysis of communication mechanism of internet public opinion and administrative accountability in public emergency—According to the 128 cases of accountability[J]. Journal of Modern Information, 2016(2): 79-85.
- [4] 张创新. 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): 102-106.
ZHANG Chuangxin. Empirical research of accountability amplitude of party and government leading cadres in China[J]. Chinese Public Administration, 2012(11): 102-106.
- [5] 蔡永顺, 朱琳. 中国的冲突管理与官员问责[J]. 中国公共安全研究报告, 2014(1): 21-35.
CAI Yongshun, ZHU lin. Conflict management and official

- accountability in China[J]. Research Report on Public Security in China, 2014(1): 21-35.
- [6] 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.
- GAO Enxin. THE logic of blaming in serious mass industrial accidents of China: Analysis based on the accountability cube model[J]. Nanjing Journal of Social Sciences, 2016(3): 84-92.
- [7] 邢振江, 王文英. 特大生产安全事故理性问责探究——基于41个特别重大事故调查报告的分析[J]. 北京社会科学, 2017(7): 48-57.
- XING Zhenjiang, WANG Wenying. On rational accountability of large productive safe accident—Based on 41 investigation report of large accidents[J]. Social Sciences of Beijing, 2017(7): 48-57.
- [8] CAROLYN H. Outcomes based performance management in the public sector: Implication for government accountability and effectiveness[J]. Public Administration, 2002(6): 712-725.
- [9] CHRIS H, CHRISTEL. measuring the formal independence of regulatory agencies[J]. Journal of European Public Policy, 2012(3): 198-216.
- [10] LAMOTHE M. Beyond the search for competition in social service contracting: Procurement, consolidation and accountability[J]. The American Review of Public Administration, 2008(2): 164-188.
- [11] GIJS B, THOMAS S. The accountability cube: Measuring accountability[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2013(4): 953-975.
- [12] 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.
- XING Zhenjiang. A study of the administration accountability for extraordinary safety accidents from the perspective of value rationality[J]. Chinese Public Administration, 2018(1): 127-132.
- [13] 张欢. 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.
- ZHANG Huan. Political accountability in China's catastrophic workplace accidents: determinants and implications[J]. Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences), 2016(2): 170-184.
- [14] CHALBAL P. Political domination in africa: Reflections on the Limits of power[M]. England: Cambridge University Press, 1986: 508.
- [15] 张晓磊. 我国行政政治问责的问题与对策[J]. 中国行政管理, 2010(1): 22-25.
- ZHANG Xiaolei. The problems and counter measures to political accountability in administrative field in China[J]. Chinese Public Administration, 2010(1): 22-25.
- [16] 张创新, 韩艳丽. 我国行政领导干部问责层级的实证研究[J]. 吉林大学社会科学学报, 2013, 53(3): 99-106.
- ZHANG Chuangxin, Han Yanli. An empirical research on hierarchical ranking in China[J]. Jilin University Journal Social Sciences Edition, 2013, 53(3): 99-106.
- [17] 徐国利. 论行政问责的责任与归责原则[J]. 上海行政学院学报, 2017, 18(1): 25-33.
- XU Guoli. On the responsibility of administrative accountability and the principles of accountability[J]. The Journal of Shanghai Administration Institute, 2017, 18(1): 25-33.
- [18] 皇娟. 我国公共危机管理中官员问责体系存在的问题分析[J]. 行政论坛, 2010, 17(6): 30-33.
- HUANG Juan. An analysis of the problems in the official accountability system in China's public crisis management[J]. Administrative Tribune, 2010, 17(6): 30-33.
- [19] 庞明礼. 行政问责的困境与出路: 基于双外部性的分析视角[J]. 学习与实践, 2017(6): 12-18.
- PANG Mingli. The dilemma and outlet of administrative accountability: From the perspective of double externalities [J]. Study and Practice, 2017(6): 12-18.
- [20] JOHN F, JAMES K. Public private partnerships and the public accountability question[J]. Public Administration Review, 2010(3): 476-484.
- [21] YANG K. Further understanding accountability in public organizations: Actionable knowledge and the structure-agency duality[J]. Administration & Society, 2012(3): 255-284.
- [22] BARBARA R, MELVIN D. Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy[J]. Public Administration Review, 1987(3): 227-238.
- [23] DUBNICK J, FREDERICKSON G. Accountable agents: Federal performance measurement and third party government[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2010(20): 143-159.
- [24] PONSTER P, SCHWARTZ R. Accountability institutions and information in the policy-making process//DUBNICK J, FREDERICKSON G. Accountable Governance: Promises and Problems. Armonk. NY: 2011: 129-145.
- [25] DUBNICK M J, FREDERICKSON H G. Accountable agents: Federal performance measurement and third-party government [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2010(20): 145.
- [26] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策: 第一版[M]. 丁煌, 译. 北京: 中国人民大学, 2004: 214-320.
- John Kingdon. Agendas, Alternatives, and public policies: First Edition[M]. Trans. Ding Huang's. Beijing: China Renmin University Press, 2004: 214-320.
- [27] OLSON R. Toward a politics of disaster: Losses, values, agendas, and lame[J]. International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 2000(2): 265-287.
- [28] CHRISTOPHER H. Accountability and blame-avoidance [C]/MARK. Bovens, ROBERTER Goodwin. The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford: Oxford University Press, 2014: 446.

Measurement and analysis of administrative accountability strength: Based on the data of super heavy and severe coalmine accidents from 2003 to 2017

LI Huajun, WANG Zhenrong

(School of Political and Public Administration, Shanxi University, Taiyuan 030006, China)

Abstract: Based on the perspective of multi-streams theory, the present essay proposes an analytical framework for the intensity of administrative accountability. With the help of the accountability data from the official website from 2003 to 2017, the paper measures the level of the intensity of administrative accountability, and tests the impact of political sources and cost-benefit concerns on it. The research yields the following findings. First, administrative accountability as a whole can be at three levels of being respectively lighter, medium and heavier. Second, the “suck eyeball” effect of accidents has the concurrent impact on the intensity of accountability. Third, the power allocation architecture consisting of the power dependence and responsibility substitution among the job levels will lead to the fact that the more senior positions there are, the more severe the punishment for all the accountable civil servants will be. And forth, in order to balance the huge cost of cultivating officials, officials’ loyalty and maintaining national authority, the severe accountability intensity is lowered to the grass-roots position. Therefore, this study holds that there is no extremity of administrative accountability. Responding to the need of the society, the concerns of the party or the state, the governance mode of “administrative contracting” and considerations of management cost allow administrative accountability strength to range from lighter to heavier elasticity. Although this accountability strategy has macroscopic rationality, it damages the political value of fairness and justice at the micro-level. This study provides an additional perspective for understanding the formation of administrative accountability strength, but new influencing factors still need to be found to improve the theoretical model, and the characters of administrative accountability in other fields need to be verified.

Key Words: administrative accountability; super heavy and severe coalmine accidents; multi-streams theory; political streams; cost-benefit concerns

[编辑: 游玉佩]