华南农业大学学报(社会科学版)
2013年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2013
(第12卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 12)

乡镇工业污染与公众问责制度的缺失及重构

宋 涛

(深圳大学 管理学院,广东 深圳 518060)

摘 要: 近年来乡镇连续发生的"血铅中毒"污染问责事件显示了基层政府在问责中的缺失状况:乡镇政府的问责主体作用没有作为,县级政府的问责启动作用基本缺失,而现有的行政问责制度主要发挥的是等级问责功能,对公众问责缺乏保障和引导。根据当前乡镇公众对污染危害问责的需要,要重点构建基层政府部门与公众问责的沟通回应制度,其中,强制性、可操作性和公众团体参与的设计,是制度具备可行性的关键因素。

关键词: 乡镇工业污染;公众问责;行政问责;基层政府

中图分类号: X507 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2013)04-0111-07

伴随着工业发展所带来的工业污染,乡镇逐渐成为受污染的重灾区。这主要是因为乡镇工业自身发展起点低,难以吸引高新技术企业,对企业类型选择余地小,同时,城市居民环保意识的增强及城市工业的转型升级,推动一些高污染企业向乡镇地区转移,又加剧了对乡镇地区的污染。据一项对浙江省的工业污染分布研究结果显示,浙江绝大部分重点污染企业都分布在乡村,且呈分散独立经营状态[1]。对于工业污染,虽然乡镇和县级政府可以通过落实环境保护法规,工业项目选择评估,严格执法检查等行为进行主动预防,但是,在目前情况下,经济发展和自身利益等多种因素影响到以上行为的正常落实,一些地方反而出现了"有组织的不负责任"情形[2]。当政府在主动预防方面责任缺位时,污染的产生就不可避免。在此情况下,对已经产生了污染危害结果的企业行为,由公众这个受害者群体进行质询和推动政府部门予以制止就格外重要,因为这是防止污染危害进一步扩大蔓延和危害程度加重的最后一道防线,公众问责制度就是实施这最后一道防线的依据。

在环境污染危害发生后,问责是公众采用直接质询方式保护自身权益的一种权利。公众问责形式的有效实施,离不开政府在制度上给予保护和支持。通过对国内2003—2012年涉及环境污染的问责事件的初步观察,大多数事件都发生在乡镇,那么,在这些事件中所包含的政府和公众的问责行为的发生状况就值得令人关注,这主要涉及几个方面的问题:乡镇的工业污染究竟会对公众生活健康产生什么样的影响?现有的问责制度能否保证地方政府和公众面对污染危害时正常予以问责?公众问责权利的有效实施如何通过制度构建予以更好的保障?本文采用案例研究方法,对以上问题予以解释。在研究中,案例来源于对相关问责事件的抽样,即以一个由政府部门或其他问责主体发起,涉及党政部门或科级及以上领导干部的,有完整处理结果的环境污染问责事件为抽样选择对象,以《人民日报》、《中国青年报》和《南方都市报》为抽样单位,对其所刊登的2003—2012年环境污染问责事件予以整群抽样,共获得15个环境污染问责事件。在研究中,根据解释性案例研究对于复现案例的基本逻辑要求,即"重复性研究越多,其证据的说服力就越强,研究结论就越扎实。"[3]选择了其中涉及"血铅中毒"的5个案例进行重点分析,利用内容分析所呈现

收稿日期: 2013-08-17

基金项目: 广东省哲学社会科学规划一般项目(GD10CGL17)

作者简介: 宋 涛(1965—),男,安徽合肥人,深圳大学管理学院教授,主要研究方向为行政问责和公众参与.

的逻辑关系对上述问题的解释提供依据。

一、“血铅中毒”事件呈现的乡镇工业污染问题的严重性

在行政问责中,问责主体主要是围绕行政过程的事前、事中和事后三个环节所发生的问题予以质询,其中,事后问责是损害性结果产生后进行的问责行为。根据本文的抽样,从2003—2012年,国内围绕损害性结果所发生的行政问责事件共有127个,在类别构成中,数量居于前三位的分别是“矿井事故(38个)”、“环境污染(15个)”、“火灾事故(12个)”,“环境污染”事件数量居于第二位,因此,从行政问责视角看,“环境污染”也是行政管理中面临的突出问题。

在15个环境污染问责事件中,突发事故所产生的污染有4个,其余的11个事件都是持续性工业排放所产生的污染,并且主要发生在乡镇,其中,从2009年至2011年连续发生的5个“血铅中毒”事件最具代表性(见表1)。

表1 “血铅中毒”问责事件分布

事件名称	问责结果产生时间	发生地点	主要问责对象及处理结果
陕西省凤翔县儿童血铅超标事件	2009年12月21日	长青镇	凤翔县委、县政府做出深刻检查
湖南省嘉禾县儿童血铅超标事件	2010年3月19日	广发乡	王光金,广发乡乡长。(免职)
安徽省怀宁县儿童血铅超标事件	2011年1月13日	高河镇	刘飞跃,怀宁县县长。(行政记过)
浙江省台州市村民血铅超标事件	2011年3月27日	上陶村	陈才杰,路桥区区长。(行政警告)
浙江省德清县村民血铅超标事件	2011年5月9日	新市镇	陈佐平,德清县副县长。(行政记过)

以5个“血铅中毒”事件为例,对其内容的分析,呈现出了乡镇工业污染给当地公众所造成的损害的主要特征:一是污染持续时间长,影响范围较大。从5个事件发生过程看,主要污染企业从生产到事件发生,时间最短的都在2年以上,其中时间最长的是德清县事件中的污染企业,历时近8年。这些企业都处在乡镇公众生活区内,影响范围较大。二是污染企业对周边公众的身体健康产生了严重危害,根据国际血铅诊断标准:血液中铅元素的含量等于或大于100微克/升时为铅中毒,它会引起机体的神经系统、血液系统、消化系统的一系列异常表现,影响人体的正常机能,其中,对儿童的发育和生长的危害又特别大。根据5个事件官方公布的统计结果,每个事件中都有上百人血铅超标,都涉及到儿童超标或中毒,其中,涉事人数最多的是凤翔县事件,有615名儿童血铅超标,在这些人中,有166名属于铅中毒(见表2)。由此可见,类似“血铅中毒”的各种工业污染给乡镇公众的身心健康造成了严重的损害。

表2 “血铅中毒”问责事件的污染后果

事件名称	污染企业生产过程	污染后果
凤翔县事件	2006年,污染企业东岭集团的铅锌冶炼公司开始生产。	造成615名儿童血铅超标,其中166名儿童属于中、重度铅中毒。
嘉禾县事件	2007年12月,主要污染企业腾达公司开始生产。	有250人超标,其中45名儿童血铅中毒。
怀宁县事件	2008年12月,污染企业博瑞电源有限公司开始试生产。	造成228名儿童血铅含量超标,其中超过250微克/升的有23名儿童,
台州市事件	2005年9月,污染企业速起蓄电池有限公司正式生产运行。	有172名村民血铅异常,其中包括35名儿童,血铅含量严重超标有3人。
德清县事件	2003年5月,海久电池股份有限公司开始生产。	有332名村民血铅超标,其中成人233人,儿童99人。

二、“血铅中毒”事件体现的乡镇问责发展状况

上述的“血铅中毒”事件最后被问责,自然构成了其问责的逻辑链条。透过其问责过程所表现出来的共同特点,可以对工业污染在乡镇所面临的问责发展状况有一个基本的概括,主要表现为以下几个方面。

(一)乡镇政府的问责主体作用没有作为

问责主体是指问责的发起者,是问责产生及影响问责运行的首要影响因素。在乡镇出现工业污染问题时,从政府部门层级来看,乡镇政府是面向问题的直接管理责任承担者,从理论上说,也应该是政府部门的直接问责主体。但是,从上述 5 个事件发生过程看,乡镇政府作为问责主体的作用基本缺失。在这些事件中,污染企业生产时间都较长,污染影响持续存在,村民抱怨之声不断,然而相关的乡镇政府却因为地方经济发展和利益因素,对污染的存在无所作为。

以怀宁县事件为例,在安徽省政府新闻办 2011 年 1 月 8 日召开的新闻发布会上,怀宁县环保局副局长吴延圣表示,按照规定,铅酸蓄电池生产企业的卫生防护距离是要 500 米,“实际上,出现血铅超标儿童很多都来自新山社区,这个社区与博瑞电源有限公司之间只有一条马路之隔,工厂生产车间与居住区最多只有一百米。”[4] 与污染企业一路之隔的居民,长期饱受铅粉铅尘的危害,但是,当地镇政府对居民长期的反映没有任何作为。在台州市事件中,据村民们向记者反映,早在几年前就有村民反映速起蓄电池厂的污染问题,村民们也一直没有放弃举报,但就是不见执法人员来处理[5]。

(二)县级政府的问责启动作用基本缺失

问责的启动者是指在问责主体发起问责之后,决定是否需要启动问责,对问责对象实施问责的决定者。在乡镇政府问责主体不作为的同时,对于公众进行的问责行为,作为地方政府问责启动主体的县级政府,同样是因为地方经济利益等原因,对于问责的启动基本没有主动性作为,大部分情况下,只有到事情产生重大社会影响的时候,才会在上级部门的干预下对污染企业及涉及官员进行处理。以嘉禾县事件为例,据事发后记者对当地的采访,嘉禾县环保局官员称,腾达公司建厂时,污染处理设备就不能达到排放要求,县环保局长雷向东说,作为贫困县,嘉禾急于发展经济,一批从周边省市淘汰的企业来到嘉禾,不作环评就开始上马生产,“经济落后了,好不容易来几个企业,你就不好去管。”[6] 这直接道出了地方政府在发展经济和保护环境之间的取舍关系。而地处关中西部的大县凤翔,曾是典型的财政穷县,为了加快发展,县里依靠大力招商引资,完成工业化的转型,2008 年地方财政收入突破了亿元大关,“东岭冶炼公司就是县里的支柱企业,东岭集团冶炼公司上缴县财政的税款大约 2000 万元,占整个县财政收入的 17%,”[7] 由于这些污染企业是县政府“招商引资”引进来的纳税大户,因此,县政府对这些企业是支持有余,而监管松懈,东岭集团冶炼公司、宝鸡市第二电厂两个大型企业都坐落在长青镇上,为了管理两大企业,凤翔县专门成立了长青镇工业园管委会,跟镇政府一套班子、两块牌子,以示重视。在另一起事件中,怀宁县的博瑞电源有限公司也是一个“招商引资”引进来的企业,虽然企业污染治理设施未通过验收,但也可以经环保局同意,长时间“试生产”。

县级政府在工业污染中问责启动作用的缺失,在上述“血铅中毒”事件的问责处理结果中也有体现,这些事件都是由县级政府的上级部门介入予以问责,其中有 4 个事件的处理对象都涉及到县级政府和县领导,因此,县级政府在这些事件中本身就是失责者,更谈不上发挥问责作用了。

(三)公众自我举证、质询和媒体推动构成了主要问责方式

由于乡镇和县级两级政府在企业污染中的问责发起和启动作用基本缺失,因而在上述污染事件中,普遍存在的现象是,公众面对污染的损害,只有依靠自己寻找证据。据环境保护部的调查结果显示,从2011年3月到5月,浙江省台州市路桥区、湖州市德清县和广东省河源市紫金县接连曝光了3起血铅超标事件,事件都缘起于当地居民自行体检发现血铅超标,继而带动大范围人群进行检测,证实了更大范围的血铅超标存在[8]。在本文例举的另外3个"血铅中毒"事件中,也都是当地村民因为孩子表现不正常,到医院查出问题后,才引起更多人去检测,发现了同样的问题。

在上述事件中,即使村民通过自己检测发现了"血铅中毒"问题,但由于在乡镇缺乏必要的媒体传播渠道,村民只有通过"呼喊"的方式进行质询,甚至采用封路堵厂的极端方式进行抗争,以求得社会的关注与援助。在这之中,传统媒体的介入,往往对推动事件引起更高管理部门关注,向问责升级起到了重要的影响作用。同样依据环境保护部对德清血铅超标事件的调查结果显示,2011年3月初就有海久电池公司周边村民自发体检并发现血铅超标,但未引起新市镇、德清县两级政府重视,在此期间又发生了部分群众在企业门口讨说法的群体性事件,仍未引起政府足够重视。5月3日,浙江电视台民生休闲频道《1818黄金眼》对德清县部分儿童血铅检测超标情况进行了报道,浙江省环保厅获悉此事,成立调查组进行调查,在此之后当地政府才开始采取应对措施处置此事件,同时,浙江省环保厅开始介入对事件的问责处理。

三、现有县级、乡镇问责制度构成特点及作用

通过对上述"血铅中毒"事件的问责内容分析,可以看到,在这些事件的发生过程中,似乎并没有看到问责制度所发挥的作用。那么,在县级、乡镇政府行政管理过程中,是没有问责制度,还是有问责制度但没有发挥其作用呢?

(一)现有的县级、乡镇行政问责制度已经初步建立

从国内行政问责制度建设过程看,行政问责从其产生起始,就得到了中央的高度重视,引发了社会的广泛关注,各级地方政府相继推出了相关的问责制度,到2009年7月12日中共中央公布实行的《关于党政领导干部问责的暂行规定》,国内的行政问责制度建设已经自下而上渐成体系。在"血铅中毒"事件涉及的各个县级政府中,从其政府网站显示的内容看,都有结合本地工作情况,推动行政问责活动开展和制度化建设的报道。如2008年5月,凤翔县试点涉及干部提拔的"五动三提一问责"机制;嘉禾县2009年在全县大力开展"问责问效问廉"活动;2010年,台州市路桥区推行"四分法"党员承诺问责制,出台《路桥区重点工作责任承诺及问责追究制度(试行)》和年度实施方案。由此可见,在县级政府中,从2009年7月中央公布《关于党政领导干部问责的暂行规定》以后,行政问责制度已经初步建立。

(二)现有行政问责制度实现的是等级问责功能

县级政府既然已经有了行政问责制度的指导,那么,在上述"血铅中毒"事件当中,为什么没有看到问责制度在乡镇和县级处理污染危害工作中发挥作用呢?显然,必须对现有的行政问责制度的构成内容予以分析,在其功能实现上寻找答案。

虽然国内行政问责制度构建看起来已经有了较好的发展,但是,从其制度构建的内容上看,却只是针对单一的问责类型,即各级地方政府、包括中共中央颁布的行政问责制度在内容构成和逻辑结构上具有相似性,构成了典型的等级问责关系(见表3)。

表 3　中央及地方政府行政问责制度例举及要素归纳

制度发布	问责主体	问责对象	实现机制
中共中央(2009 年)	对党政领导干部实行问责,按照干部管理权限进行。	适用于中共中央、国务院的工作部门及其内设机构的领导成员;县级以上地方各级党委、政府及其工作部门的领导成员,上列工作部门内设机构的领导成员。	纪检监察机关、组织人事部门按照管理权限履行本规定中的有关职责。
海南省(2005 年)	省政府	省政府部门和市、县、自治县政府行政首长(含主持工作的副职)。	问责启动者:省长。问责执行机关:省办公厅或监察厅。
重庆市(2004 年)	直辖市政府	市政府部门行政首长(含主持工作的副职)。参照执行对象:区县政府行政首长。	问责启动者:市长。问责执行机关:市监察局。
长沙市(2003 年)	市政府	市政府领导,市政府部门和各区、县政府的行政主要负责人。	问责启动者:市政府常务会议或市长、其他市政府领导。问责执行机关:有关部门。
嘉禾县(2012 年)	问责时,按照管理范围和权限进行。	全县公职人员。	问责启动者:问责实施机关。问责执行机关:纪检监察机关和组织人事部门。

等级问责内容所关注的是组织内部工作任务的正确完成情况,在中央和地方的问责制度中,均将领导干部执行上级部门的工作部署和严格部门内部管理作为问责的主要内容,并且将领导干部管理机制作为问责的实现机制。据一项对安徽省乡镇、县级政府行政问责制度内容的研究显示,“在各地所制定的基层问责文件中,问责事由是占用篇幅最多的部分。这些问责事由,实际上是围绕着上级政府部门对农村基层组织的考核内容来制定的。主要包括三个部分内容:一是经济建设目标;二是维持社会稳定工作;三是个人能力与作风问题[9]。”等级问责作用的发挥,上级部门和领导的意愿起着重要影响作用,在“松花江水污染”等突发污染事件中,都是上级部门迅速发起问责,进行问责处理。而在乡镇持续性污染事件中,当政府部门和领导不愿作为时,等级问责制度就可能形同虚设。

(三)公众问责制度处于缺失状态

公众问责是一种公众参与公共管理的活动形式,与等级问责在运行机制上有本质区别。公众问责内容主要包括两个方面:一方面是涉及公众自身利益的项目,公众希望政府部门予以解决;另一方面是针对政府部门及人员(主要是官员)的决策及行为提出的质疑,要求政府部门予以解答。这就要求政府部门要面向外部的问责主体,构建相适应的问责制度予以回应。国内现有的行政问责制度内容,显然还没有包括这些方面的内容,公众参与行政问责的制度构建还处于缺失的状态。

四、乡镇公众参与环境污染危害问责的制度构建重点

公众问责是公众参与的形式之一,从世界范围看,它又被归属于社会问责范畴,其制度构建一般有三个层级,由基层政府的沟通回应制度、地方政府的协调机构制度和国家的法律制度三个方面所构成。其中,基层政府的沟通回应制度内容主要包括:在工作计划和安排中对公众参与予以考虑,制定基层部门与公众等行为体进行沟通与协商的制度和程序,要求基层部门官员与参与主体进行沟通与协商[10]。

上述基层政府部门和公众问责进行沟通回应的内容要求,在现有的县级政府问责制度中还没

有实质性的安排。如在《嘉禾县作风与绩效问责暂行办法》中,问责情形主要包括"政令不畅,履职不到位,责任不落实,任务不完成,损害发展环境,信访处置不力,社会管理无序,纪律作风不良,内部管理不严"等内容,主要还是上对下的管理责任缺失的追究。这在《台州市党政干部作风和效能问责暂行办法》等问责制度中也是如此。由于缺乏与公众问责进行沟通的具体安排,因此,当公众对污染后果提出质询时,无论是乡镇还是县级政府,都表现出了问责作用的缺失,对公众的质询行为也缺乏及时的反应,从而导致公众行为由质询走向抗争。建立基层部门与公众质询的沟通回应制度,是因为围绕公共管理所出现的损害性结果,公众经常是最初的发现者和受害者,如果能在问题产生的初始阶段就引起基层政府管理部门的重视,或者就能形成对管理部门的问责,就会避免更严重的损害性结果的产生。

根据国内乡镇公众问责的制度发展状况,本文认为,经济发展所遗留的环保、卫生等问题已经严重影响到涉事公众的生活安全,公众对实际生活所遭受的损害反响强烈,但公众最初的申诉很少得到及时的回应,缺乏制度的保障,因此,需要乡镇和县级政府部门尽快建立沟通回应制度,在问题发现的初始阶段予以介入解释和解决,以化解矛盾。在建立政府部门与公众问责的沟通回应制度中,政府部门接受质询的强制性、沟通程序的可操作性和沟通多途径的设计是制度具备可行性的关键因素。

从公众面向政府部门所质询的问题指向看,在涉及到环境保护、食品卫生等关系到公众生活安全方面,当公众发现问题向政府部门提出质询时,由于缺乏强制性规定要求,相关政府部门往往反应迟缓,这在上述环境污染案例中都有体现,导致公众最初的质询得不到应有的重视,使得问题依旧。另外,由于乡镇和县级政府往往与工业污染的形成有错综复杂的利益关系,很难成为问责的推动者。因此,在制度设计中,必须规定沟通回应的强制性。在强制性沟通环节中,还要考虑到另外一种情况,即当政府部门和公众的双方沟通缺乏信任时,必须规定允许公众拥有向县级以上政府部门和媒体反映问题的权力,以防止地方政府的不作为行为。

公众参与制度中的程序缺乏可操作性,是国内公众参与制度构建中普遍存在的问题,这也是沟通回应制度构建中必须要解决的问题。相关的研究认为,"我国目前的公众参与仍处于象征性参与阶段,尽管现实中不乏各种各样的参与途径,但收效并不理想[11]。"目前国内对公众参与的规定大都非常原则,带有倡导性的口号性质,对于公众参与的程序、方式、操作方法等方面缺乏具体的可操作性规定,"规则的可操作性首先要求制度规范清晰,尽量避免歧义,如果确有歧义存在,则有负责进行解释的公正的权威部门按照法定程序做出明确的解释。其次,制度规范的内容应当在原则性规定的基础上包含具体的操作规程,有完整的执行程序,否则,制度就会成为徒有其表的做秀。"[12]

现有的基层政府部门与公众沟通途径比较单一,缺乏有效的多种沟通形式。而一些成功的经验,如在西方国家,围绕公众与基层政府部门进行沟通的途径,有多种多样的公众团体参与问责的形式,如社区服务组织、非政府组织、社区协会、研究机构等,"这些公众团体能够增加公众表达意见的渠道,并说清楚公众的利益所在。"[13]保证了公众意志更能引起相关部门的重视,并最终使公众意志得到体现和维护。而在民主程度较低的发展中国家,相关的研究也表明,"在现有的政治体制不变的前提下,公众团体的参与发展能够加强问责并推动民主的改进。"[14]在现有的乡镇污染预防中,由于村民在环境和法律知识、舆论影响能力等方面处于绝对劣势地位,因此,较为可行的办法是引入环保组织等社会团体,鼓励和扩大环保组织等社会团体在乡镇的发展,以环保组织帮助村民进行监督和举证,并与政府部门进行沟通,提高公众问责的效率和有序性。

"在很多污染转移情形中,污染者面对的是弱小的受害者,政府却偏向于污染者。公众尤其是农村居民在污染预防阶段维权缺位,在污染侵害阶段维权地位不利,使环境污染态势仍在加

剧。”[15] 乡镇面临的工业污染形势,基层政府问责作用的缺失,公众自我保护意识的逐渐增强,都要求尽快对现有的行政问责制度进行完善,鼓励县级政府进行制度创新,构建有效的基层政府部门与公众问责的沟通回应制度,以保护乡镇公众切身利益,适应公众参与的需要。

参考文献:

[1] 王学渊,周翼翔. 经济增长背景下浙江省城乡工业污染转移特征及动因[J]. 技术经济,2012,(10).

[2] 曾小溪,曾福生. 基于二元经济结构的城乡间污染转移问题研究[J]. 经济问题探索,2011,(3).

[3] [美]罗伯特·K. 殷. 案例研究方法的应用[M]. 周海涛,等,译. 重庆:重庆大学出版社,2009:75.

[4] 蔡　薇. 电源厂超标排放成安徽血铅案罪魁 环保局称监管到位[EB/OL]. (2011 - 01 - 09). http://china.cnr.cn/newszh/yaowen/201101/t20110109_507562287.html.

[5] 新华社. 台州血铅元凶屡次环测均过关[N]. 南方都市报,2011 - 03 - 29(AA18).

[6] 褚朝新. 嘉禾“血铅事件”背后元凶[N]. 新京报,2010 - 03 - 16(A20).

[7] 王　超. 凤翔血铅超标事件折射西部发展困境[N]. 中国青年报,2009 - 08 - 17(12).

[8] 闫海超. 德清血铅超标事件反思[N]. 中国环境报,2011 - 05 - 26(3).

[9] 赵建国,凌　晔. 安徽实施乡村治理问责制情况研究[J]. 安庆师范学院学报(社会科学版),2011,(9).

[10] 世界银行专家组. 公共部门的社会问责:理念探讨及模式分析[M]. 宋　涛,译. 北京:中国人民大学出版社,2007:30.

[11] 郭　倩. 政府决策中公众参与的制度思考[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版),2010,(5).

[12] 褚松燕. 我国公民参与的制度环境分析[J]. 上海行政学院学报,2009,(1).

[13] ANSA - EAP. A Manual for Trainers on Social Accountability[M]. Manila: Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific,2010:27.

[14] ANNE MARIE CHOUP. Changing Norms of Accountability: Opportunities for Democratic Change[J]. Politics, 2010, 30(3):160.

[15] 唐　钊,秦党红. 遏制污染转移应加强公众参与[J]. 行政与法,2010,(6).

Rural Industrial Pollution and Public Accountability Reconstructing

SONG Tao

(*Department of Public Management*, *Shenzhen University*, *Shenzhen* 518060, *China*)

Abstract: The continuing “blood lead poisoning” case showed the deficiency of administrative accountability of the local government. This article analyses the cases and the public accountability. It concludes that there is deficiency of local government accountability; the present accountability regulations are of a hierarchical type and can neither protect nor provide guideline. It is urgent to institutionalize public accountability on a public participating level and also operable.

Key Words: rural industrial pollution; public accountability; administrative accountability; local government