

# 中央环保督察何以赋能地方绿色治理

## ——一项多案例研究

毛益民,叶梦津

(浙江工商大学 公共管理学院,浙江 杭州 310018)

[摘要]作为一种纵向干预机制,中央环保督察已经成为推动地方绿色治理的关键力量。然而,对于中央环保督察如何赋能地方绿色治理,目前学界尚未有清晰的解释。本文将赋能视为一种行动能力的建构过程,并从权威、资源和话语正当性三个维度建立起中央环保督察赋能的分析框架。通过对三个典型督察整改案例的研究发现,中央环保督察可以通过三种路径赋能地方治理的绿色转型:一是以党政责任的重构延展环境治理中的正式权威;二是以政策注意力的再分配实现治理资源的整合;三是以策略性的沟通与传播实践建构话语正当性。中央环保督察的实施凸显了党的领导在环境治理转型中的关键角色,也有力地激活了社会公众参与生态环境保护的意愿,最终将有助于推动“大环保”治理格局的形成。因而,中央环保督察并非一般意义上的“运动式治理”,而是对传统环境治理体系的制度化重构。深入挖掘环保督察赋能下的地方整改实践,将有助于探索出具有中国特色的绿色发展转型方案。

[关键词] 中央环保督察;地方绿色治理;督察赋能;环境治理转型;绿色发展

[中图分类号] D630.9;X321 [文献标识码] A [文章编号] 1671-7287(2022)06-0036-11

### 一、问题的提出

地方治理的绿色转型是推动绿色发展、建设生态文明的关键所在。但从实践层面来看,由于激励错位、资源约束以及监管不足等原因,地方政府对生态环境保护往往不够重视,进而导致环境基础设施建设滞后、环境行政执法存在选择性、环保问责制度流于形式等一系列问题<sup>[1]</sup>。为了贯彻落实绿色发展理念,中央生态环境保护督察(以下简称“中央环保督察”)正式出台并在推动地方绿色治理上发挥出显著成效<sup>[2]</sup>。据统计,自2015年底至2018年,第一轮中央环保督察及“回头看”累计解决群众身边的生态环境问题15万多个;从2019年开始进行第二轮督察,目前已经分批

[收稿日期]2022-07-18

[基金项目] 研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重大项目“完善中央生态环境保护督察制度研究”(21ZDA088)

[作者简介] 毛益民(1987—),男,浙江湖州人,浙江工商大学公共管理学院副教授,硕士生导师,浙江工商大学长三角(先行)法治研究院研究员,研究方向:环境政治与廉政建设。

完成对 31 个省(区、市)和新疆生产建设兵团、2 个部门和 6 家中央企业的督察,两轮督察共受理转办群众举报 28.7 万件,已办结或阶段办结 28.5 万件<sup>①</sup>。作为一项以党中央权威为支撑的纵向干预机制,中央环保督察制度以其高规格、全覆盖、系统性等特点成为目前生态环境治理领域最引人关注的制度创新。

中央环保督察制度也引发了学界的广泛讨论。现有关于中央环保督察制度的研究大致可分为以下三类:一是对中央环保督察的缘起、特征和制度逻辑进行研究。例如,翁智雄等论述了我国生态环境保护督察制度的构成及其特征,认为中央环保督察制度是对生态环境系统内督察制度的全面升级,对解决突出生态环境问题具有重要作用<sup>[3]</sup>。贺芒等认为中央环保督察对地方政府形成了“三重约束压力”,即督办、问责、动员<sup>[4]</sup>。郁建兴等通过考察中央环保督察在浙江省的具体实施情况,剖析了中央环保督察制度在中国纵向政府间关系中的角色、意义和运行机制,并指出该制度有效降低了委托-代理关系中的信息不对称性,进而实现了对地方治理目标的有效纠偏<sup>[5]</sup>。这些研究对中央环保督察实践进行了特征刻画,并重点着眼于央-地关系,呈现这项制度的调适功能。二是对中央环保督察制度法治化进路进行探讨。一些学者从法学视角审视中央环保督察制度,指出必须进一步完善其法律依据、提升其法律地位、规范其问责程序,才能推动其从“制度化”向“法治化”的转变<sup>[6-7]</sup>。对于中央环保督察制度的法理分析,强调了纵向干预的法治边界,也深化了对这项制度的功能认识。三是对中央环保督察的政策效果进行实证检验。例如,涂正革等展开的实证研究表明,中央环保督察对河北省的空气质量具有显著的改善效果且具有长期性<sup>[8]</sup>。王岭等也发现中央环保督察对 AQI、PM<sub>2.5</sub>和 PM<sub>10</sub> 具有降低作用<sup>[9]</sup>。此外,还有学者还发现,中央环保督察具有较强的震慑效应,在督察期间同省邻近的非督察城市空气质量也得到了提升<sup>[10]</sup>。但是,毛益民借助数据驱动的研究方法进行实证研究后发现,中央环保督察在短期内显著改善了城市空气质量,但其长期效应存在显著的情境差异性,会受到污染严重程度、区域位置、经济发展水平等诸多因素的影响<sup>[11]</sup>。此类实证研究检验了中央环保督察的有效性,并试图揭示其效果可能存在的异质性,从而为后续进一步推进中央环保督察制度提供了决策依据。

然而,上述研究对中央环保督察的考察,侧重于揭示其制度属性与政策结果,而对其功能的实现机理,论述则尚不充分。尽管在中央环保督察的推动下大量复杂环境问题得到了妥善的解决,“借势借力环保督察”的表达也在新闻中频频出现,但中央环保督察对地方绿色治理的赋能机理却仍然是一个“黑箱”。针对这个理论缺口,本文的研究问题在于:作为一项纵向干预机制,中央环保督察究竟如何推动地方治理的绿色转型?为了有效解答这一理论追问,本文立足于权威、资源以及话语正当性三个维度,建构一个中央环保督察赋能的分析框架,进而采用多案例研究设计揭示其具体实现过程。相比于规范分析和实证评估,案例研究能更好地揭示社会现象背后的复杂运作机理,且多案例设计可以应用复制法则来考察赋能机制的稳健性<sup>[12]</sup>。本研究的主要贡献在于揭示中央环保督察赋能地方绿色治理的多重机制,深化学界对中央环保督察赋能机理的认识,也为进一步完善中央环保督察制度提供思路。

<sup>①</sup>第一轮中央环保督察数据参见:李天宇.第一轮中央生态环保督察及“回头看”全部完成:受理举报 21.2 万余件 罚款 24.6 亿元[J].中国环境监察,2019(5):8-9;第二轮中央环保督察数据参见:国新办举行中央生态环境保护督察进展成效发布会[J].中国环境监察,2022(7):20-27.

## 二、中央环保督察与地方治理的绿色转型

### 1. 地方治理的绿色转型及其实施困境

对于绿色治理的概念内涵,学界已有诸多探讨。史云贵将“绿色治理”界定为“治理共同体基于互信互赖和共建共治共享原则,以绿色价值理念为引导,对公共事务进行合作共治,以实现‘经济-政治-社会-文化-生态’和谐持续发展的治理活动或活动过程”<sup>[13]</sup>。苑琳等则认为,绿色治理“是一个由政府、市场、社会三个绿色治理子系统构成的协作治理体系”,而政府在其中“占据主导和关键地位”<sup>[14]</sup>。由此可见,绿色治理是一种以可持续发展为取向的公共治理模式。具体而言,绿色治理的内涵包含如下两点:一方面,绿色治理是一种公共治理模式,注重政府、市场以及社会的合作共治;另一方面,不同于传统治理模式,绿色治理强调以可持续发展为取向而不是一味地追求经济增长。从本质上看,绿色治理是绿色发展理念在公共治理过程中的实践表征。对于中国而言,伴随着生态环境问题的日益凸显,推动经济社会的绿色发展成为迫切需求。2022年10月,党的二十大报告就强调要加快推动发展方式的绿色转型,并将人与自然和谐共生作为中国式现代化的核心内涵之一。

然而,尽管绿色发展已成为我国五大核心理念之一,地方治理的绿色转型在实践中却往往存在偏差或鸿沟。有学者将此种现象概括为五种表现形式,包括政策附加、政策替代、政府敷衍、政策残缺、政策截留<sup>[15]</sup>。对于环境政策执行鸿沟,学界将其成因大致归结为如下几点:第一,相比于经济增长,生态环境保护在干部考核体系中长期处于边缘位置,进而导致地方官员往往选择性地忽视环境治理。有学者也称其为“为增长而竞争的代价”<sup>[16]</sup>。第二,环境治理的复杂性、治理资源的碎片化让地方政府面临诸多协调困境,导致环境政策目标难以有效实现。例如,一些跨行政区域的环境问题,由于无法得到有效统筹,往往陷入治理的僵局。第三,在“中央-地方”的委托代理关系中,由于信息不对称等诸多因素的影响,中央政府对地方政府的监管也存在着能力上的不足。为了掩盖经济增长的生态代价,一些地方政府试图伪造生态环境数据。例如,2018年8月,山西省临汾市人民政府主要负责人和监测设施运维企业负责人共计16名人员,因为监测数据造假问题被依法判处刑罚<sup>①</sup>。频频曝光的生态环境问题和政府环境执法问题,正是地方绿色治理困境的真实写照。

### 2. 作为纵向干预机制的中央环保督察

为了推动地方治理的绿色转型,中央政府已经采取了一系列政策措施,包括将环境类指标纳入干部绩效考核体系、推动地方政府环境信息公开等。一些研究表明,这些措施尽管发挥了一定功效,但仍存在诸多局限性。例如,环境指标考核容易在讨价还价中折损约束力<sup>[17]</sup>,而环境信息公开则可能由于缺乏强有力的社会问责而难以奏效<sup>[18]</sup>。在吸取以往经验的基础上,中央政府出台了一种以党中央权威为支撑的纵向干预机制,即中央环保督察。

事实上,中央环保督察制度的出台与实施,也经历了一个不断调适与优化的过程。自2002年起,在原国家环保总局的支持下,六大区域性环保督查中心相继成立,这些督查中心的设立目标即

<sup>①</sup>参见:生态环境部约谈临汾市政府主要负责同志, [http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/06/content\\_5312059.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/06/content_5312059.htm)。

承办跨区域的重大环境污染和生态环境破坏案件的调查、处理工作。但研究表明,由于过分侧重“督企”且权威性不够,区域督查中心的效力有限<sup>[19]</sup>。从2014年起,中央政府开始探索从“督企”向“督政”转变,实行了诸多环保约谈等措施,以强化地方政府领导人对环境保护的重视程度。2015年7月,中央深改组审议通过《环境保护督察方案(试行)》,“环保督查”升级为“环保督察”,同时强调实行“党政同责、一岗双责”,从而强化了对地方党委政府履行环境保护职责程度的督察与问责。2015年年底,中央环保督察开始在河北省试点。自2015年底至2022年6月,中央环保督察已连续开展两轮。

经过两个轮次近七年的实施,中央环保督察已经成为党和国家推动地方绿色治理的关键抓手。相比于以往其他政策工具,中央环保督察具备高规格、全覆盖、系统性的制度优势。通过建构一个聚焦于生态环境保护的央-地关系调适场域,中央环保督察有效回应了信息不对称问题,不仅有助于纠正环境政策的执行偏差,也为地方政府重塑环境治理体系打开了“机会窗口”。

### 三、中央环保督察何以赋能:一个分析框架的建构

如果说权力(power)反映的是某种支配关系状态,那么赋能(empower)所呈现的则是一种动态变迁,即重构这种支配关系以更有效地实现某个期望的结果<sup>[20]</sup>。简而言之,赋能即权力的获得,在实践中体现为一种行动能力的建构过程。因此,要回答“何以赋能”这个问题,就必须追溯权力的来源。关于权力的来源,学界已有诸多探讨,但就本研究情境而言,哈特和菲利普斯的见解具有重要参考意义,在他们看来,在组织间关系场域中,权威、资源以及话语正当性是权力的三个关键来源<sup>[21]</sup>,这个三维分析框架简练且较为实用,因而被广泛应用。例如,普迪就将其应用到了公共行政领域,以分析多主体协作治理中的权力动态<sup>[22]</sup>。本研究所关注的环保督察情境,本质上也是一种组织间关系场域,且着眼点也在于推动多主体有效协作下的绿色治理。因此,权威、资源以及话语正当性三个维度的分析框架具有较好的适用性,可以较好地阐释中央环保督察何以赋能地方绿色治理。

#### 1. 重构地方党政责任以延展正式权威,实现绿色治理的高位推动

权威是指那些被普遍承认的决策或采取行动的权利。在一个制度体系中,尽管权威有时体现为某种强制力,但其根本上取决于社会的支持<sup>[23]</sup>。当某个组织或角色所承载的特定权力被体系成员所普遍接受,那么这个组织或角色即拥有了权威,其所做出的决策将更容易得到执行。因而,对跨组织的协作治理而言,权威往往是不可或缺的因素,它提升了协作网络的凝聚力,有助于形成共同目标,减少集体行动的成本<sup>[24]</sup>。值得注意的是,权威并非一成不变,而是具有较好的可延展性。在正式组织中,规则体系塑造了成员的观念与逻辑,也保障了上级的权威地位。但伴随着组织规则的重构,权威亦可能随之得到重塑。权威结构可能会因某些法律法规的出台或者联盟的建立而发生重大变化。权威的可延展性意味着其可以在不同主体间进行分享<sup>[22]</sup>。就央地关系而言,中央政府凭借其权威地位可以通过多种方式介入地方治理并重构其组织秩序,如出台法律法规、建立协调组织、重新布局地方领导权责体系等。通过纵向干预,中央权威延展到地方治理的具体领域,从而让这些领域的治理得以再组织化,以实现特定的结果。这种权威的延展本质上就是一种赋能的过程。就中央环保督察而言,其以党中央权威为支撑,借助“党政同责、一岗双责”以及



相关的组织机制重构地方党委政府的环境治理责任,持续向地方政府释放政治压力。在环保督察的驱动下,各级地方政府设置由党委书记和行政首长“双挂帅”的高规格领导小组,同时通过设立工作专班、出台系统性整改方案、强化干部责任追究等举措来强化统筹,进而推动地方环境问题的有效解决。

### 2. 重构官员注意力以整合部门资源,强化绿色治理的资源保障

此处所谓的部门资源,既可以是资金、人员、设备等有形资源,也可以是信息、知识、文化、能力等无形资源。在经典社会与组织理论中,依赖与资源控制往往是权力分析的关键所在,组织体系中关键资源的不对称性分布造就了复杂的权力图景<sup>[23]</sup>。但是,基于资源的权力并非仅仅是支配与服从,也可以体现为实现共同目标的集体行动能力。这是因为,资源的动员和运用,不仅可以用来满足自身利益,也可以借助奖惩等方式来影响其他主体,进而促成各方的协作,提升组织行动能力<sup>[22]</sup>。就生态环境治理而言,由于涉及主体众多,资源分布往往非常碎片化,而激励机制的不合理设计又会进一步加剧主体间的利益争夺,导致协作难以实现。因此,调整地方官员的注意力配置,以跨部门协作实现关键资源的有效整合,是赋能得以实现的关键。在中央环保督察的问责压力下,地方党委政府对环境保护工作的重视程度明显提升。一方面,各级地方党委政府纷纷调整工作重心,将生态环境保护列入重点工作,形成政治压力以确保各个相关部门将精力投入到督察整改工作中;另一方面,为了确保督察整改工作保质保量完成,地方政府加大资源投入和整合的力度。一系列促进跨部门联动机制的建立,有效地凝聚了政府部门、市场主体以及社会力量等多元主体,为督察整改工作的全面落实提供了资源保障。

### 3. 重构话语实践以提升正当性,夯实绿色治理的认知基础

权力的实施与维持,依赖于话语正当性的建构。当一个组织被认为是能为某种公共价值或社会规范去发声,它将获得一种来自正当性的影响力<sup>[25]</sup>。对话语正当性的关注,强调的是话语实践在建构正当性中的关键角色。作为一种社会信号与传播体系,话语实践塑造着各个主体的正当性认知,进而推动着行为模式的制度化。正如学者哈立德所言,“语言让人类能够建构对现实的主观图像,能够对发生在周围或自身的事物赋予意义”<sup>[26]</sup>。这也意味着,话语实践的形式与内容,包括修辞手法的运用,都将成为影响组织成员认知事物的重要因素。在实践中,行动者可以采取策略性的话语与沟通实践,以重新诠释组织行为的内涵与价值,从而建构和维持正当性。可见,话语正当性的建构为赋能的实现提供了认知基础,也有助于维持赋能结果的持续稳定。中央环保督察制度的实施,不仅重构了地方环境治理的组织体系,也重塑了地方环境治理的话语实践。借助精神宣讲、会议动员、环保约谈、问责惩处等方式,中央环保督察推动着党的生态文明思想向各方实践共识的转化,为地方治理的绿色转型提供正当性辩护。作为环境政策的执行者,各级地方政府也采取一系列的沟通与传播策略,如话语的政治化、环境信息的公开、媒体宣传、对公众话语权的保障等,以突破官僚规则的束缚、凝聚环境保护的共识,最大限度地取得社会的理解和支持,促进政府与社会之间的良性互动,从而确保环境整改工作的顺利推进。

基于上述理论探讨,本研究建构一个中央环保督察赋能的分析框架(见图1),并以该分析框架为指导,结合三个典型案例揭示中央环保督察赋能地方绿色治理的实践过程。

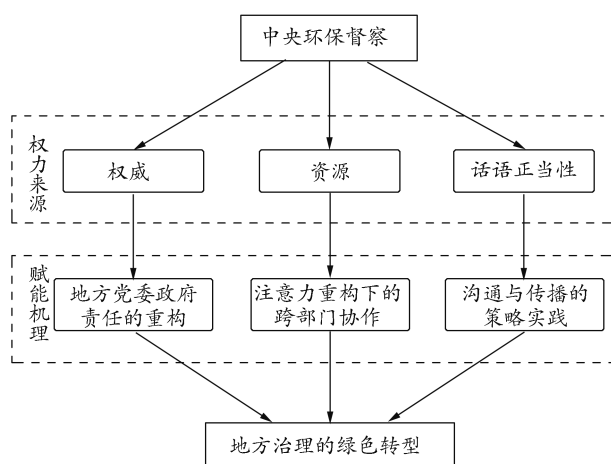


图1 中央环保督察赋能地方绿色治理的分析框架

#### 四、中央环保督察赋能地方绿色治理的多案例分析

##### 1. 案例选择与基本情况

按照罗伯特·般的观点,多案例研究设计遵从一种复制法则,而非抽样法则,其逻辑与多元实验的复制法则相类似<sup>[12]</sup>。基于多案例的重复研究,是一个对理论机制不断检验的过程,有助于提升机制分析的可靠性。本研究采用基于“逐项复制”(literal replication)法则的多案例研究设计,目的在于对中央环保督察的三重赋能机制进行反复检验,以确保其与实践之间存在较高的吻合度。具体而言,本文选取三个引起社会广泛关注的典型案例,即辽宁沈阳祝家镇污泥的处置、江苏沙钢集团环境问题的整治以及上海黄浦江浮吊的清退。上述三个案例都被生态环境部列为“督察整改看成效”的典型案例,具有较好的代表性。在这三个案例中,长期存在的生态环境问题在中央环保督察的赋能下都得到了妥善的解决。案例材料来自多个渠道,包括已经出版的案例文献资料(如2021年3月出版的《督察整改看成效典型案例汇编》)、相关政府文件资料、新闻媒体报道以及网络公开资料等。立足这些文本资料,本研究参考分析框架对其进行编码,进而提炼出赋能机制的具体表现。三个典型案例的基本情况如下:

①辽宁沈阳祝家镇污泥的处置。由于城市污泥无害化处理设施落后,位于沈阳市浑南区祝家镇裴家堡村的一处荒山凹地,存放了从2007至2013年城市污水处理过程中产生的150万吨含水污泥,占地约31.2公顷。自2013年以来,祝家镇当地居民备受污泥污染困扰,虽然有关部门进行了一些治理,但效果有限。在2017年中央环保督察期间,祝家镇污泥污染问题受到督察组高度关注,被列为辽宁省督察整改重点项目。截至2020年5月,祝家镇污泥整改工作提前顺利完成,困扰了沈阳市12年的生态环境“大难题”终于彻底解决。

②江苏沙钢集团环境问题的整治。沙钢集团成立于1975年,是目前国内最大的民营钢铁企业,为当地经济发展做出了不可磨灭的贡献。但沙钢集团创造财富的同时也长期存在烟尘直排、工业固废随意堆放等问题,对企业周边的空气、土壤、水体造成了严重污染。沙钢集团所在地党委政府虽然采取了以罚代管的措施,但环境问题长期得不到有效的解决。在中央环保督察期间,沙钢集团的环境问题多次受到群众举报,受到督察组密切关注。对此,苏州市、张家港市对问题深刻

反思,从严整治。截至2020年4月,沙钢集团环境问题基本得到解决,生态环境质量持续改善。

③上海黄浦江浮吊的清退。20世纪90年代初期,为助力上海市经济发展,政府有关部门在黄浦江上游建造了大量的浮吊,但随着城市建设发展,浮吊作业的安全隐患和环境风险也日益突出。2016年,第一轮中央环保督察指出了上海市浮吊整改问题的紧迫性、重要性。在中央环保督察的推动下,上海市委市政府积极推进整改工作,让这一盘踞了20多年的城市“顽疾”得到顺利解决。

## 2. 赋能机理的案例分析

依托中央环保督察赋能的分析框架,本研究从权威、资源以及话语正当性三个维度对上述三个典型案例进行了分析。

### (1) 以党政责任的重构延展环境治理的正式权威

长期以来,地方环境政策执行系统存在责权倒置的现象,也即环境责任越大,在地方政治权力结构中的地位越弱<sup>[1]</sup>。例如,承担环保责任最多的环保机构在地方权力结构中往往处于弱势的地位。在这种权责配置下,地方环境问题,尤其是那些利益涉及面广的复杂问题,往往难以得到有效处置。中央环保督察以“党政同责、一岗双责”的要求重构了地方党委政府的责任体系,使得环境治理中的正式权威得以有效延展。以党政领导为核心的统筹安排为生态环境问题的协同共治提供了权威支撑。结合案例实践,这种赋能过程主要体现在如下三个方面:

一是建立以党委政府领导共同牵头的领导工作小组。在辽宁祝家镇污泥整改项目中,沈阳市党委政府坚持高位推动,市政府主要领导组建领导小组,统筹指挥祝家镇污泥处置;市生态环境局成立祝家镇污泥现场工作专班,常驻污泥处置现场,并由其主要领导担任现场工作组组长;相关部门和地区各负其责、分兵把口,形成“党委统一领导、政府主责推动、部门分兵把口”的整改工作体系。在江苏沙钢集团环境问题整治中,张家港市专门成立“沙钢环境问题整改工作指挥部”“乐余镇沿江区域环境综合整治领导小组”“沙钢环境问题整改督查工作实体化工作专班”,并成立专项工作组进驻沙钢集团,实现对沙钢集团环境整改问题的全面部署。同样,在上海市黄浦江浮吊清退案例中,上海市成立了由市长任组长的整改领导工作小组,各区、各部门和相关单位均建立了相应的督察整改工作机制,高位驱动浮吊清退工作。

二是出台整体性督察整改方案,明确整治计划与权责配置。辽宁省委、省政府高度重视中央环境保护督察整改工作,及时制定了《辽宁省贯彻落实中央第三环境保护督察组督察反馈意见整改方案》,明确了整改工作的总体要求、任务措施、工作机制和保障措施;出台了《辽宁省贯彻落实中央第三环境保护督察组督察反馈意见整改措施清单》,其中对祝家镇污泥整改做出明确指示;制定了《辽宁省省级党政领导干部挂帅推动环境保护督察整改工作方案》,强化责任落实;沈阳市专门制定了《祝家镇污泥处置管理工作方案》,印发了《沈阳市2018城市品质提升工作方案》,加快推动污泥整改落实,改善城市面貌。对于中央环保督察期间反馈的环境问题,江苏省制定并上报《江苏省贯彻落实中央第三环境保护督察组督察反馈意见整改方案》,对中央环保督察组特别指出的问题,编制出台力度更大、针对性更强的《“两减六治三提升”专项行动方案》,并召开动员大会进行全面部署。针对中央环保督察指出的黄浦江上游浮吊作业带来的重大安全隐患和水污染问题,上海市交通委员会同海事、公安、环保、水务等部门特别发布了《关于禁止在黄浦江及其支流设置浮吊设施的通告》,确定“依法取缔、限期遣散、属地实施”的浮吊整治工作原则,全力以赴进行浮



吊清退工作。

三是健全环境责任追究体系,强化对领导干部的问责力度。在三个案例的整治过程中,地方政府均实行领导干部包抓整改任务制度,执行严格的问责机制。沈阳市政府严格按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《辽宁省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则(试行)》进行责任追究。江苏省进一步健全责任追究体系,严格执行《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》。上海市坚决落实“党政同责”和“一岗双责”,层层落实各级环境保护责任,全面落实《关于本市落实生态文明建设责任制的实施意见》,出台了《上海市各级党委政府和相关部门环境保护责任清单(试行)》,进一步明确本市各级党委、政府和有关部门的环境保护责任。

## (2) 以政策注意力的再分配实现治理资源的整合

部门分割下的资源碎片化是地方治理绿色转型的关键障碍。以往研究表明,地方政府作为环境政策执行者并非“铁板一块”,而是由多样化的行动者组成。这导致环保政策执行的职能被碎片化地分散到十几个政府部门,而这些部门彼此之间又缺乏制度性的沟通合作渠道<sup>[1]</sup>。处于相对弱势地位的地方环保部门,若没有党政领导的高度重视,往往难以有效动员相关部门参与环境治理。中央环保督察的实施,尤其是“党政同责、一岗双责”的制度要求,推动了地方党委政府领导以及各部门的注意力再分配,为突破部门壁垒、整合治理资源提供了条件。詹姆斯·马奇就曾指出:“注意力的配置方式在很大程度上决定决策产生的方式”<sup>[27]</sup>。在中央环保督察的推动下,生态环境问题被提上地方党政工作核心议程,基于跨部门协作的整改行动得以有力推进。

辽宁省委、省政府将祝家镇污泥处置项目确定为中央环保督察整改重点项目,省委主要领导亲临祝家镇污泥处置项目现场进行调研。沈阳市委、市政府召开专题会议,将祝家镇污泥处置工作作为“不忘初心、牢记使命”主题教育的具体实践。与此同时,沈阳市政府积极调动各类资源,形成治理合力。首先,沈阳市主动与锦州、辽阳等城市沟通协调,加强协作配合,拓展污泥出口渠道,从根源入手,改变以往“治标不治本”的做法。其次,建立联动机制,加强日常监管。一方面安排专人对点包干,对污泥处置实行日调度、日报告、周汇总、月督办的汇报制度;另一方面,建立“市生态环境部门+第三方监理单位+第三方监测单位”三方联动监督局机制,组织监理单位和监测单位对祝家镇污泥项目相关工程数据、工程结果以及工程环境等开展全天候、全流程巡查、核定、检测,严防二次污染。最后,沈阳市政府还组织专家、项目单位和工作专班前往 39 家企业进行实地调研,探索改进污泥处置工艺,在保证污泥无害化处理的基础上,提高资源利用效率,降低处置利用成本。

对于沙钢集团突出的环境问题,江苏省、市两级党委、政府要求以强烈的政治担当和扎实的工作举措,把问题全面彻底整改到位。在政策资源方面,沙钢集团环境整治被列为江苏省重点整改项目,受到高度重视;在财政投入方面,江苏省将生态文明建设作为公共财政支出的重点,确保每年用于环境保护和生态建设的财政支出总量不减,增幅优先;在人才投入方面,张家港市委委托生态环境部南京环境科学研究所等权威机构,全过程参与沙钢集团环境整治过程,对整改现场进行技术指导,并实时监督。在苏州市委、市政府高位驱动下,沙钢集团迅速采取行动,编制相关规划,全面实施“水、气、声、渣”四大治理工程,全方位实施改造项目和生态修复工作。截至 2020 年,沙钢集团落实投资 81 亿元,完成综合整治项目 163 个,各项工业固废排放大幅度下降,各项治理取得重大成效。

上海市政府将黄浦江上游浮吊整治工作列为 2017 年重点工作,力图通过联合整治彻底消除



城市重大安全隐患和水源污染风险。浮吊整治工作整合了海港和内河水域的海事、公安、港口等水上交通执法力量联合执法,专门成立了浮吊整治工作前方指挥组,统一指挥市、区两级各方执法力量。在整治过程中,上海市交通委员会同海事部门自长江至黄浦江全流域对大型砂石料船舶加强管控,实行大型船舶进港报告制度,24小时设置船舶报告线和拦截线,在黄浦江全流域设置8个撤离等候区,有效遏制违法作业。对于来自其他地区且暂不愿交易的浮吊业主,上海市交通委员会同海事部门积极与长江海事机构以及江苏、安徽两省交通运输厅沟通协调,确保其顺利撤离抵达目的港,顺利完成浮吊清退工作。

### (3) 以策略性的沟通与传播实践建构话语正当性

话语正当性的建构为地方绿色治理提供了认知基础。在中央环保督察的推动下,地方政府的沟通与传播实践发生了重大变迁,面向可持续发展的绿色治理日益成为政府与社会的共同话语,其中,最典型的话语策略就是将环保督察整改表述为一种“政治责任”或“政治任务”。辽宁省在其环保督察整改方案中就强调“切实扛起推进生态文明建设和加强生态环境保护的政治责任”,而上海市则将其更具体地表述为“做好环保督察整改是重大政治任务、重大民生工程”。有意思的是,江苏省在中央“回头看”督察中被指出诸多整改不到位后,随即在《江苏省公开中央环境保护督察“回头看”及大气污染问题专项督察整改方案》中特别强调“提高政治站位,坚决扛起督察整改政治责任”,并将其列为重点举措第一条。在中国场景中,“政治责任”或“政治任务”的话语表述释放着特殊的信号,不仅凸显了工作的重要性,增强了号召力和动员力,体现了对落实督察整改的决心与承诺,同时也赋予了突破传统官僚组织规则而采用非常规手段对领导干部进行考核的正当性<sup>[28]</sup>。

中央环保督察也推动了政府与社会之间的信息沟通,优化了环境信息公开与传播的实践机制,让公众话语权更好地体现在整改实践之中。《中央生态环境保护督察工作规定》第四条明确指出,“坚持群众路线,信息公开,注重综合效能”。在这种制度要求下,各个被督察的地方政府都设立并公开了专门的值班电话和邮政信箱,以受理来自群众的举报或建议。而且,对于各类生态环境问题的整改进程,包括交办问题的基本情况、承办部门、对问题的核实情况、处理和整改情况以及问责情况等,都做到信息全方位的公开,切实保障人民群众的知情权和参与权。无论是辽宁祝家镇污泥整治、江苏沙钢集团环境问题整治还是上海黄浦江浮吊清退,人民群众的举报都是关键的信息来源。中央环保督察组在受理这些举报后,将它们列入了交办问题清单,要求地方政府进行整改销号并公开相关信息。中央环保督察对公众话语权的保障,不仅有利于强化社会对政府行为的监督,更有利于凝聚绿色治理的政策共识。

## 五、结论与展望

作为生态环境治理领域的重大制度创新,中央环保督察不仅推动了一系列生态环境问题的解决,也为地方治理的绿色转型注入了关键动力。本研究基于权威、资源和话语正当性三个维度建构起中央环保督察赋能的分析框架,通过对辽宁沈阳祝家镇污泥处置、江苏沙钢集团环境问题整治以及上海黄浦江浮吊清退的案例研究发现,中央环保督察对地方绿色治理的赋能,主要体现在如下三个方面:第一,通过重构地方党政责任,有效延展了环境治理的正式权威;第二,通过政策注意力的再分配,实现了部门间治理资源的整合利用;第三,借助策略性的沟通与传播实践,强化了

地方治理绿色转型的话语正当性。上述发现有助于打开中央环保督察的赋能“黑箱”,深化学界对中国环境治理逻辑的理论认识。

对于上述发现,可以做进一步的讨论。第一,中央环保督察制度的实施凸显了党的领导在中国环境治理转型中的关键角色<sup>[29]</sup>。中央环保督察依据“党政同责、一岗双责”的原则将地方党委纳入监督范围,利用中央在地方人事、惩戒等方面的保留权以及“党管干部”的成套机制强化对地方党委、政府履行环境责任的同步监督。这一制度安排带来了环境治理任务的政治化。这不仅有力地重塑了地方党政干部激励结构,也有助于打破官僚体制下的部门壁垒与规则束缚。为了确保党的有效领导,中央环保督察又推动了一系列科层化的组织机制,包括设立专门的督察机构、配置专职的督察人员等。政治干预与行政改革的相互支撑,为督察赋能的实现提供了体制上的保障。

第二,中央环保督察也有力地激发了全社会的环境参与意愿,为持续赋能夯实了社会基础,其中,“回头看”督察的实施,让督察整改工作形成了闭环,彰显了党和国家推动生态文明建设的坚定决心,也有效地回应了社会公众对于环保督察“是否仅是一阵风”的疑虑。而且,及时回应公众举报并公开督察整改情况,也有力地保障了公众的话语权,有助于消除分歧、凝聚环境政策共识。可见,中央环保督察所带来的“引导性共识”<sup>[30]</sup>,其效用并非仅仅局限于体制内部,也在于撬动自下而上的社会监督,形成力量上的相互补充、观念上的全员共享。

第三,中央环保督察赋能机制的最终指向,是推动“大环保”治理格局的形成。相比于纠正执行偏差,环保督察更关键、更长远价值在于赋能,即建构一种应对复杂问题的集体行动能力。这是因为,传统条块分割的碎片化治理模式已无法有效应对日益复杂多元的环境问题,作为纵向干预机制的环保督察,需要驱动系统性的组织调适以克服“科层组织僵化综合征”,进而实现环境治理的全面协同化<sup>[31]</sup>。在目前党政体制下打造“大环保”治理格局,不仅需要权威延展下的统合引领,也需要注意力重构下的资源集成,更需要重塑所有参与者的观念与话语,从而为这种结构的存续提供正当性。从实践过程来看,环保督察赋能的三重机制虽内容上各有侧重,但功能上相辅相成,最终都着力于建构人人参与、多方协同的绿色治理模式。

由此可见,中央环保督察并非一般意义上的“运动式治理”,而是对传统环境治理体系的制度化重构。深入挖掘中央环保督察驱动下的地方整改实践,可以帮助我们探索出具有中国特色的“转型性环境治理”(transformative environmental governance)<sup>[32]</sup>方案。不同于适应性治理的韧性取向,转型性环境治理关注社会-生态系统的整体性变迁及其实现路径。以嵌入性为特征的中国地方环境治理,往往在各种利益的纠缠中陷入“反复污染反复治理”的路径锁定,而中央环保督察推动了环境治理任务的政治化、环境治理过程的协同化以及环境治理观念的社会化,为打破这一治理困局提供了契机。后续研究可以对话转型性环境治理的研究成果,对某些区域的整改实践做长时段的追踪,揭示社会-生态系统的动态演变机理,进而为中国可持续发展转型寻求可行方案。

#### [参 考 文 献]

- [1] 冉冉. 中国地方环境政治: 政策与执行之间的距离[M]. 北京: 中央编译出版社, 2015.
- [2] 常纪文. 中央生态环境保护督察的历史贡献, 现实转型与改革建议[J]. 党政研究, 2019(6): 5-12.
- [3] 翁智雄, 葛察忠, 程翠云, 等. 我国生态环境保护督察制度的构成及其特征[J]. 环境保护, 2019(14): 17-22.

- [4] 贺芒,陈彪.环保督察约束力与地方跨层级环境治理逻辑:基于S省P市的案例考察[J].北京行政学院学报, 2020(5): 30-38.
- [5] 郁建兴,刘殷东.纵向政府间关系中的督察制度:以中央环保督察为研究对象[J].学术月刊, 2020(7): 69-80.
- [6] 陈海嵩.环保督察制度法治化:定位、困境及其出路[J].法学评论, 2017(3): 176-187.
- [7] 竺效,邱涛韬.区域环保督察的功能定位及制度完善[J].治理研究, 2022(1): 26-37.
- [8] 涂正革,邓辉,谌仁俊,等.中央环保督察的环境经济效益:来自河北省试点的证据[J].经济评论, 2020(1): 3-16.
- [9] 王岭,刘相铎,熊艳.中央环保督察与空气污染治理:基于地级城市微观面板数据的实证分析[J].中国工业经济, 2019(10): 5-22.
- [10] 周沂,冯皓月,陈晓兰.中央环保督察的震慑效应与我国环境治理机制的完善[J].经济学动态, 2021(8): 33-48.
- [11] 毛益民.环保督察与空气质量改善:立足城市情境的异质性分析[J].治理研究, 2022(1): 38-49.
- [12] 罗伯特·K.殷.案例研究:设计与方法[M].5版.周海涛,史少杰,译.重庆:重庆大学出版社, 2017.
- [13] 史云贵,刘晓燕.绿色治理:概念内涵、研究现状与未来展望[J].兰州大学学报(社会科学版), 2019(3): 1-11.
- [14] 苑琳,崔焯岳.政府绿色治理创新:内涵、形势与战略选择[J].中国行政管理, 2016(11): 151-154.
- [15] 周国雄.地方政府政策执行主观偏差行为的博弈分析[J].社会科学, 2007(8): 73-79.
- [16] 傅勇,张晏.中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J].管理世界, 2007(3): 4-12.
- [17] 周雪光,练宏.政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型:以环境政策实施为例[J].中国社会科学, 2011(5): 80-96.
- [18] SELIGSOHN D, LIU M, ZHANG B. The sound of one hand clapping: transparency without accountability [J]. Environmental Politics, 2018(5): 804-829.
- [19] 陈晓红,蔡思佳,汪阳洁.我国生态环境监管体系的制度变迁逻辑与启示[J].管理世界, 2020(11): 160-172.
- [20] CHAMBERS R. Transforming power: from zero-sum to win-win? [J]. IDS Bulletin, 2006(6): 99-110.
- [21] HAARDY C, PHILLIPS N. Strategies of engagement: lessons from the critical examination of collaboration and conflict in an interorganizational domain [J]. Organization Science, 1998(2): 217-230.
- [22] PURDY J M. A framework for assessing power in collaborative governance processes [J]. Public Administration Review, 2012(3): 409-417.
- [23] W·理查德·斯科特,杰拉尔德·F·戴维斯.组织理论[M].高俊山,译.北京:中国人民大学出版社, 2011.
- [24] STRAUS D, LAYTON T C. How to make collaboration work: powerful ways to build consensus, solve problems, and make decisions [M]. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2002.
- [25] PHILLIPS N, BROWN J L. Analyzing communication in and around organizations: a critical hermeneutic approach [J]. The Academy of Management Journal, 1993(6): 1547-1576.
- [26] HALLIDAY M A K. An introduction to functional grammar [M]. London: Hodder Education Publishers, 2004.
- [27] 詹姆斯·G.马奇.决策是如何产生的[M].王元歌,章爱民,译.北京:机械工业出版社, 2013.
- [28] 汤玉权.地方治理中的“政治任务”话语:生成逻辑、实践检视与使用规制[J].地方治理研究, 2020(4): 2-13.
- [29] 陈海嵩.中国环境法治转型的规范阐释[M].北京:社会科学文献出版社, 2022.
- [30] 陈贵梧.中央生态环境保护督察何以有效:一个“引导式共识”概念性框架[J].中国行政管理, 2022(5): 119-127.
- [31] 张明皓.环保督察驱动地方政府组织调适的作用机理与实践逻辑[J].中国行政管理, 2022(5): 128-135.
- [32] CHAFFIN B C, GARMESTANI A S, GUNDERSON L H, et al. Transformative environmental governance [J]. Annual Review of Environment & Resources, 2016, 41: 399-423.

[责任编辑 章 诚]



## Abstract

### **Major Progress Made in Chinese-style Economic Modernization(2012—2021)**

*HU Angang*

**Abstract:** Economic modernization is the economic foundation of Chinese-style modernization and an critical part of Chinese-style modernization. China's economic modernization has made significant progress, prominently manifested as: China's economic strength has leapt to the forefront of the world, with China's per capita GDP and labor productivity reaching the world average; China's economic structure has been continuously optimized, forming a service-oriented economic employment pattern; China has entered the rank of the world's innovative countries, having built the world's largest modern cities, modern infrastructure, accelerated the construction of domestic and international cycles, and achieved the goal of full employment in the world's largest labor force country. The income and living standards of its 1.4 billion people have reached a fairly competing level in the world; China has entered the center of the world economic stage, creating socialist market economy system, which becomes the most important landmark event of Chinese-style economic modernization and has been recorded in the history of contemporary China and world economic modernization.

### **On Construction Path of Environmental Protection Interview System under the Background of Environmental Protection Inspection**

*ZHU Xiao, DING Lin*

**Abstract:** Environmental protection interview is a new measure for China's environmental governance in recent years. With the continuous deepening of China's ecological civilization construction, the environmental protection interview system has evolved in the environmental legislation and has become an important working mode of environmental protection inspection. Due to the high similarity of the implementation subjects and procedures of the two systems in law and inspection interview in practice, the legal nature of the two interview measures is less distinguished in system construction, resulting in the mixing of different interview measures. According to different approaches to the inspection interview in the documents regulating interviews in legal system, there presents three modes: single line, integration and connection. However, administrative interview and inspection interview belong to the system of laws and the system of intra-Party regulations respectively, the two systems should be both connected and independent. This paper suggested that the normative documents regulating administrative interviews should be constructed in a cohesive mode. While connecting with the inspection interviews, the space for the intra-Party disciplines to regulate the inspection interview system should be reserved to achieve an organic unity of the two.

### **How Central Environmental Protection Inspection Empowers Local Green Governance: A Multi-case Study**

*MAO Yimin, YE Mengjin*

**Abstract:** The central environmental protection inspection, as a vertical intervention mechanism, has become a key force in promoting local green governance. However, there is no clear explanation of how it empowers local green governance. This paper regards the empowerment as a process of capability construction and establishes an analytical framework from three dimensions: authority, resources and discursive legitimacy. Studies on three typical cases show that the central environmental protection inspection mainly promote the green transformation of local governance through three paths: The First is extending the formal authority in environmental governance by reconstructing the responsibilities of local party and government; The second is achieving the integration of governance resources with the redistribution of policy attentions; The third is constructing discursive legitimacy with strategic communication and communication practices. The implementation of the central environmental protection inspection highlights the key role of the party's leadership in the transformation of environmental governance and promotes the intention of the public to participate in environmental governance. Finally, it will help to promote the formation of the governance pattern of "comprehensive environmental protection". Thus, it is not a simple campaign-style governance, but an institutionalized reconstruction of traditional environmental governance system. The local rectifications under the empowerment of central environmental protection inspection provide good scenarios for exploring green transformation and development with Chinese characteristics.

### **The Study of Defensive Liability in Environmental Civil Litigation**

*LIU Jing, SONG Yangyi*

**Abstract:** The Tort Liability section of the *Civil Code* has brought the tort liability with preventive effect: "cessation of infringement", "removal of obstruction", "elimination of danger". The tort liability section of the *Civil Code* distinguishes the defensive liability from the compensation liability by mentioning them as separate articles in the general provisions of Chapter 1. At the same time, due to the irreversibility of environmental damage, preventive legal remedy is more meaningful. However, in environmental judicial practice, the application of defensive claims is relatively rare and faces difficulties. Clarifying the scope of application and the elements is the key. In view of the importance of defensive liability and the steady development of preventive public interest litigation, Article 1167 of the *Civil Code* should be interpreted expansively through the green clause to cover environmental civil public interest litigation. In the application of defensive liability in environmental civil litigation, the elements of tort, nuisance, and the causal relationship between the act and the nuisance should be considered, with emphasis on the role of