

嵌入与重构：中央环保督察对中国环境治理 体系的溢出性影响

——基于央地关系与政社关系的整体性视角分析

娄成武，韩 坤

摘要：作为中央政府矫正地方政府“偏离失控”行为的控制手段，中央环保督察在调适央地关系，压实地方环境责任的同时，还嵌入政府、企业和公众互动形成的关系网络，对整个环境治理体系发挥调适作用。这一现象很难单纯从央地关系这一视角给予完整解释，为此，本文引入解读国家治理模式的另一条主要线索，基于央地关系和政社关系的整体性视角对相关问题加以考察。研究发现，中央政府对地方政府“控制不足”以及地方政府对社会主体“控制过度”是导致早期环境治理模式陷入困境以及多元共治难以实现的关键因素。中央环保督察嵌入中国环境治理体系，将原来的四元治理结构重构为“中央政府-督察组-地方政府-企业-公众”五元治理结构，进而通过纵向干预、横向吸纳及其间接渗透作用调适了失衡的互动关系，整合了分散的治理行为，对推动中国环境治理模式从“政府管理”向“多元共治”变革产生了积极的“溢出”效应。

关键词：中央环保督察；环境治理；政府管理；多元共治；溢出效应

中图分类号：D922.601 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2021)05-0058-12

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2021.05.006

一、问题的提出

伴随经济社会发展与资源环境约束之间矛盾的不断激化，环境治理日益成为国家治理中的重要主题。党的十八大以后，中国的决策者将生态环境保护提升到前所未有的政治高度，作出一系列重大部署，进行了大量制度供给，推动环境治理从实践到认识发生转折性变化。特别是“十三五”时期，污染防治力度加大，生态环境质量明显改善。但是现阶段的改善总体上还是中低水平的提升，从量变到质变的拐点还没有到来，生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解^[1]。对照党的十九届五中全会提出的 2035 年远景目标——“生态环境根本好转，美丽中国建设目标基本实现”，依然任重道远。在此背景下，继续探究中国环境治理体系及其运行模式的优化具有重要现实意义。

作为十八大以后生态文明领域的一项创新举措，中央环保督察对改善中国生态环境质量发挥了重要作用。长期以来，由于中央对地方监督制约机制不健全，地方政府环境保护责任落实不到位，党政领导干部对环境保护工作不当干预情况常有发生，地方政府对中央政策的执行偏离已成为阻碍

作者简介：娄成武，中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授、博士生导师，lcw@mail.neu.edu.cn（山东 青岛 266100）；韩坤，中国海洋大学法学院博士研究生

我国推进生态文明建设的关键性因素^[2]。中央环保督察的直接功能在于矫正地方政府的“偏离失控”行为, 提高地方政府执行政策的忠实度。相关研究显示, 其在调适央地关系同时, 还有助于提升企业履行环保主体责任意识, 调动公众参与环境治理热情, 使地方环境治理显现出政府、企业、公众共治之端倪。这表明作为央地政府间的纵向控制手段, 中央环保督察并未局限于央地关系层面, 而是进一步延伸至政社关系场域, 对整个环境治理体系发挥调适作用。为何中央环保督察能够对政社关系产生“溢出”影响? 其具体发挥怎样的作用? 背后的作用机制是什么? 又该从什么视角去理解这一现象? 回答以上问题对于进一步丰富中央环保督察的制度内涵, 推动中国环境治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

二、文献回顾与分析框架

(一) 文献回顾

中央环保督察实施以来, 学界围绕其制度特征、运行机制和实施影响等展开了大量研究。学者们一般认为, 中央环保督察本质上是作为委托人的中央政府为改善“委托代理问题”而对作为代理人的地方政府采取的一种控制手段^[3]。从权威属性上看, 其依托的是国家“专断性权力”, 权威合法性来源于最高层卡里斯玛权威——党中央^[4]。从运行机制上看, 中央环保督察带有运动型治理色彩, 以行政政治化为核心特征^[5], 通过自上而下的政治动员方式, 行使一系列非常规权力来实现特定任务。

对于中央环保督察的实施过程及影响, 当前研究主要在“央地关系”框架下审视。如苑春荟等认为, 中央环保督察通过自上而下的高强度控制, 降低了委托-代理关系中的信息不对称性, 规制了地方政府间的“共谋行为”, 从而有效强化了制度执行^[6]。庄玉乙等发现, 在其影响下, 地方政府进行了组织结构的调适, 地方环保部门职权得到扩展, 地位得以提升^[7]。张明皓发现, 中央环保督察改变了基层政府的组织环境, 使基层政府的环境治理嵌入到多重组织逻辑的复合作用之中^[8]。张国磊等研究发现, 中央环保督察刺激出各级地方政府多样化的回应方式与治理取向^[9]。总体来看, 相关研究重点揭示了督察实施给央地关系和地方政府行为带来的影响和变化, 较少涉及对企业行为和公众行为影响的分析。虽有学者指出中央环保督察在强化权威主义治理的同时也鼓励公众参与^[10], 但是这些方面本身并未成为分析的重点。

此外, 另有一些研究专门分析了中央环保督察对企业和公众行为的影响。杜建军等发现, 中央环保督察促使重污染企业增加了环保投资水平^[11]。郑思尧等认为, 中央环保督察显著提升了环保参与, 且动员效应随着时间推移而逐步放大^[12]。但总体来看, 这些研究要么从政企互动展开, 要么从政社互动展开, 对其彼此间有何关联缺乏深入探讨和整体认知。

总体而言, 现有研究主要从央地关系出发, 重在揭示中央环保督察对央地互动和地方政府行为的直接性影响和变化, 对其对企业、公众及相关的政企互动、政社互动、社企互动等造成的溢出性影响总体上关注不够、认识不足。少数研究分析了中央环保督察对企业和公众行为的影响, 但未将其联系起来加以整体分析, 更未揭示各方面的内在关联及其背后的发生逻辑。现有研究未能从国家治理的宏观维度出发, 探究中央环保督察对政府、企业、公众互动形成的环境治理体系带来的影响和变化。

(二) 分析框架: 央地关系与政社关系的整体性视角

中央与地方关系、国家(政府)与社会关系是理解中国国家治理的两条主要线索, 与之对应, 逐渐形成两个重要分析视角和研究领域。前者集中于国家组织制度和政府运行过程, 特别是中央与

地方之间在资源分配、人事管理和各类事务处理上的权限和相互关系，以及相伴的考核、督察等关系；后者聚焦于公共权力在政府与社会之间的配置与运作，探讨政府在公共产品提供、公共事务管理、公共利益维护等方面与公民、社会组织、社会群体间的关系。相关研究为我们从不同维度认识中国环境治理的过程、特征和挑战提供了重要启示和大量基础知识^①。遗憾的是，两个领域往往被束缚于各自的分析逻辑，缺乏彼此借鉴、融合与拓展，以致各自的理论主张均有其局限性和解释边界：前者限于政府科层体系内部，容易忽略社会主体在国家治理中的角色、地位和功能；后者倾向于将政府视为“铁板一块”，忽略央地行为逻辑的差异、冲突和矛盾。其实，央地关系与政社关系二者存在紧密关联：中央-地方关系的制度安排在很大程度上塑造了政府-社会关系的鲜明特点，而后者的和谐或紧张又反过来推动或制约了前者关系的调整^[13]。因此，唯有将两个视角整合起来，才能相对完整地理解中国环境治理的运行模式和一系列重要特征。鉴于此，本文尝试基于央地关系与政社关系的整体性视角，分析为何作为央地关系范畴的中央环保督察能够对政企互动、政社互动、社企互动及整个环境治理体系产生“溢出”影响。

三、对中国环境治理模式的整体性分析

从前述整体性视角来看，中国早期环境治理模式实质上是政府科层管理与社会参与治理两种制度逻辑融合的产物，治理体系呈现为一个由中央政府、地方政府、企业和公众互动形成的“四元”治理结构，其运行逻辑是“中央一统、地方分治”+“政府控制、社会参与”，兼具央地分治和政社分治两方面特征。整个治理过程经由“中央发起—地方执行—企业、公众被动参与”，自上而下推进，由内向外拓展（如图1所示）。

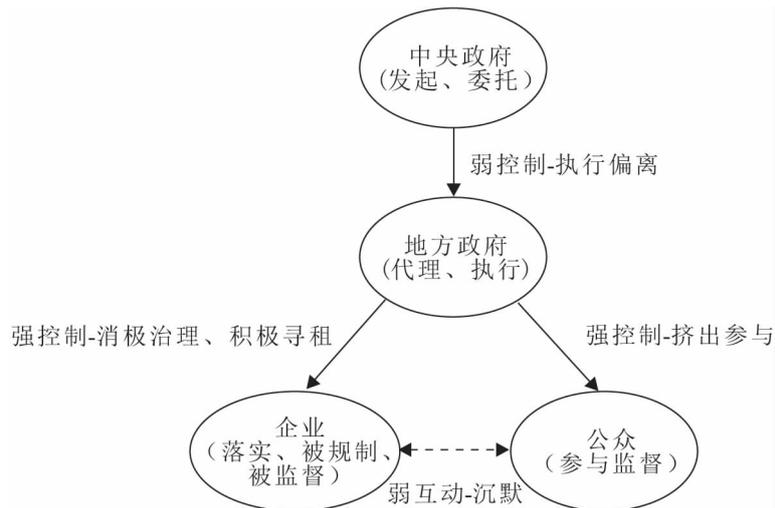


图1 中国早期环境治理体系中各主体互动关系模型

^① 前者如关于压力型体制、行政发包制、“上下分治”的治理体制、帝国治理逻辑、项目制等有影响力的研究，有助于理解央地关系层面制约中国环境治理有效性的一大挑战：在央地分治格局下，地方政府可能偏离中央的政策目标。后者从政府与社会的“大小”“强弱”关系出发提出以多中心、互动、协同、合作等为核心的多元共治主张，有助于理解政社关系层面制约中国环境治理有效性的另一大挑战：政府“中心主义”和控制取向导致的社会主体参与不足和政府单一管制失灵问题。

对该模式的运行机制和特征, 可从以下方面加深理解: (1) 中央决策的一统性与地方执行的灵活性。中国权威体制的核心是中央政府拥有自上而下推行其政策指令、在资源和人事安排上统辖各地的最高和最终权力^[14]。在此意义上, 中央政府主导环境政策制定环节, 拥有决策的权威性和一统性。受制于有限的治理能力或出于分散统治风险的需要, 中央政府需要通过地方分治来提高治理的有效性^[15]。为此, 需要通过正式或非正式(如默许交换和隐形授权)方式赋予地方政府一定的治理自主权, 以换取承包人对发包人的工作支持^[16]。由此, 地方政府成为政府职能的责任主体和实际履行者^[17], 主导环境政策执行环节, 拥有一定的灵活应变空间。(2) 命令-控制逻辑贯穿始终。首先, 在科层体系内部, 政府间因权力等级存在而呈现“压力型体制”特征, 即从上级政府到下级政府, 政府的目标和责任通过行政命令逐级往下摊派和施压来实现^[18]。其次, 在政社关系层面, 由于政府与社会“中心-边缘”关系, 地方政府在执行中央政策时也倾向于沿用命令和规训性方式, 由此形成“中央控制地方、地方控制社会”的治理结构, 企业、公众参与带有被动性、补充性。(3) 地方政府处于承上启下的关键位置。在整个治理体系和控制链条上, 地方政府位居科层逻辑和社会参与逻辑的交汇点上, 自上而下的政治指令和自下而上的社会参与汇集于此, 地方政府既要向上承接中央的任务, 又要向下对社会的反应采取进一步措施。因而, 地方政府的行为逻辑在很大程度上决定着国家环境治理的有效性。

理论上, 这一建立在科层管理与社会参与治理之上并以命令-控制逻辑贯穿始终的治理模式, 可以使各主体的行动统一到中央的号令之下, 做到令行禁止、步调一致, 发挥“集中力量办大事”的制度优势。但现实中, 由于中央对地方“控制不足”, 地方政府往往偏离中央控制而又倾向于对社会主体强化控制, 使得央地关系、政社关系出现非良性互动, 使该模式陷入困境^①。

(一) 央地互动中的“弱控制-执行偏离”

政府常规科层治理机制是以委托代理为框架的纵向治理模式。从政府内部权威关系来看, 中央对地方的控制权分为目标设定权、检查验收权和激励分配权^[19]。原则上它们均由中央掌握, 但由于国家治理的复杂性, 中央实际上仅保留目标设定权, 将检查验收权和激励分配权以发包的方式委托给地方政府来行使。因此, 中央对地方的控制能力是相对有限的, 容易诱发委托代理风险。具体而言: 一是地方政府除作为国家利益在地方的代理人之外, 还有其自身利益考量, 当央地目标不一致时, 本身存在“偏离失控”的冲动; 二是由于国家幅员辽阔、组织规模庞大, 央地之间信息不对称随之放大, 加大了中央对地方的控制难度^[20]; 三是面对上级政府和政策的压力, 地方政府会通过讨价还价、上下级共谋等方式来敷衍或弱化政策实施^{[21][22]}。现实中, 地方政府“偏离失控”的情形比比皆是。如中央第三环境保护督察组督察山东省时指出: 2013—2016年, 山东省共召开202次省常委会, 研究议题757个, 环境保护议题仅3个, 2013年和2015年全年没有研究环保议题; 一些地方在上项目、搞建设时习惯于“先上车, 后补票”, 往往要求环保“让让道”, 贯彻落实国家有关决策部署作选择、搞变通^②。

(二) 政企互动中的“强控制-消极治理”

前已述及, 地方政府主导环境政策执行并倾向于以控制性方式推进政策实施, 意味着政企互动更多受地方政府行为支配。正如公共选择理论所揭示的, “经济人”假设对政治市场上的官员同样适用, 地方政府及其官员考量的首要因素不是任务本身, 而是执行任务所带来的收益^[23]。这决定

^① 下文“政企互动”“政社互动”“社企互动”分别指“地方政府与企业的互动”“地方政府与公众的互动”“企业和公众的互动”。

^② 参见山东省人民政府网站公开的《山东省贯彻落实中央环境保护督察组督察反馈意见整改情况》, 2019-03-15。

了地方政府在政策执行时不可避免地存在“短视行为”，从而诱发企业的消极治理、积极寻租行为。在常规状态下，由于经济增长是地方政府及官员政绩考核的核心指标，地方官员的行为主要受“邀功”“晋升锦标赛”逻辑的支配。为追求经济绩效，增加政治晋升“筹码”，地方官员倾向于对企业的违法环境行为“睁一只眼闭一只眼”或仅仅以罚代管，甚至牵头与投资方、开发商合作上马高耗能、高污染项目^[24]，助长了企业的逐利动机和消极治理态度，使政企之间达成“隐性合谋”。一些企业甚至主动寻租，使部分官员成为其违法排污的保护伞。在非常规状态下，某个时期中央加大环保问责力度并以动员方式传导政治压力和决心时，地方官员行为会暂时转向受“避责”“不出事”逻辑支配，为确保仕途安全不惜牺牲短期经济绩效，采取突击执法、一刀切执法的回应方式，使政企关系陷入“零和博弈”。伴随常规-非常规状态的周期更替，政企互动关系徘徊于“隐性合谋”与“零和博弈”之间。

(三) 政社互动中的“强控制-挤出参与”

改革开放以后，中央政府不再沿着总体性支配的方式来调动诸领域的各种力量，而是赋予基层社会一定自主权以激发其活力^[25]，但总体而言，地方政府仍遗留较强的“家长”作风和控制倾向。为谋求秩序与稳定，地方政府倾向于对公众参与保持“最低限度输入”^[26]。从实践来看，我国早在1989年颁布的《中华人民共和国环境保护法》中就提出公众参与理念；1996年《国务院关于环境保护若干问题的决定》进一步强调要鼓励公众参与环境保护工作，检举和揭发各种违反环境保护法律法规的行为；《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国环境噪声污染防治法》《中华人民共和国环境影响评价法》等环境单行法也增设了相关条款^[27]。此后，又于2006年正式实施《环境影响评价公众参与暂行办法》，2008年实施《环境信息公开办法(试行)》。但从地方执行情况看，效果并不理想。不但公众参与议题由政府设置，而且公众是否参与、由谁参与、参与程度、参与方式、参与进程等问题均由政府控制，最后决策也由政府“拍板”^[28]，这样的程序设置进一步对公众参与产生“挤出效应”。

(四) 政企互动中的“弱互动-多数沉默”

从环境法制角度看，基于社会公平和权利、义务对等原则，企业有义务为其造成的环境污染负责。当环境污染侵害第三人合法权益时，企业应当承担因环境污染造成损害的民事责任^[29]，作为损失方的公民有权对企业的环境侵权行为进行合法抗争。但相关研究发现，在中国城镇地区，自认遭受环境危害之后只有少数人进行抗争，大多数人选择沉默^[30]。那些少数人的环境维权和抗争又通常以制度外的街头对抗形式发生。这类情形的主要诱因在于，在保护自己的环境利益这个问题上，多数人在覆盖整个社会的差序格局中处于不利位置，进行环境维权成本较高^[30]。当前，中国环境法制在私权保护方面存在一定缺陷，当个体遭遇环境侵权行为时，缺乏正式的、法制化的有效救济措施。此外，地方政府与企业“隐性合谋”的常态关系进一步加剧了社会公众的维权难度。

上述方面的内在关联是：中央对地方“控制不足”诱发地方政府的执行偏离和强控制倾向；地方政府“控制过度”导致企业消极治理、积极寻租，诱发政企隐性合谋并挤出公众参与；公众参与受限，在差序格局中处于不利地位，就容易在维护环境权益或行使监督权时保持沉默或采取不当方式。反过来，公众参与度低，进一步扩大央地之间的信息不对称，刺激政企合谋，弱化中央对地方的控制能力，从而陷入恶性循环的怪圈。即从整体性视角来看，中国环境治理的诸多挑战蕴藏于这一建立在政府科层管理与社会参与治理之上并以命令-控制逻辑贯穿始终的治理模式之中，而触发问题的初始动力根源于地方政府——向上弱化来自中央的控制，偏离政策目标；向下强化对社会的控制，压抑社会参与的积极性。因此，唯有抓住地方政府，才能抓住破解当前中国环境困境的“牛鼻子”。这也是中央环保督察率先从地方政府入手并取得积极成效的关键所在。

四、中央环保督察嵌入的直接作用及其溢出影响

作为中央政府矫正地方政府“偏离失控”的纵向控制手段, 中央环保督察的直接作用在于重塑中央环境政策的权威性, 压实地方政府的环境责任, 提高地方政府执行政策的忠实度。与此同时, 中央环保督察还嵌入政府、企业和公众互动形成的关系网络, 对政企互动、政社互动、社企互动等领域也发挥溢出性影响。如图 2 所示, 整个过程大致沿以下路径展开^①: (1) 督察组嵌入央地互动网络, 通过纵向干预和横向吸纳, 强化中央对地方的控制能力; (2) 纵向干预、横向吸纳的影响沿四个基本方向向其他领域渗透: ①督察组(纵向干预)—地方政府—公众; ②督察组(纵向干预)—地方政府—企业; ③督察组(横向吸纳)—公众—地方政府; ④督察组(横向吸纳)—公众—企业。(3) 纵向干预、横向吸纳的四个渗透方向交织叠加, 对政企互动、政社互动、社企互动产生溢出影响。

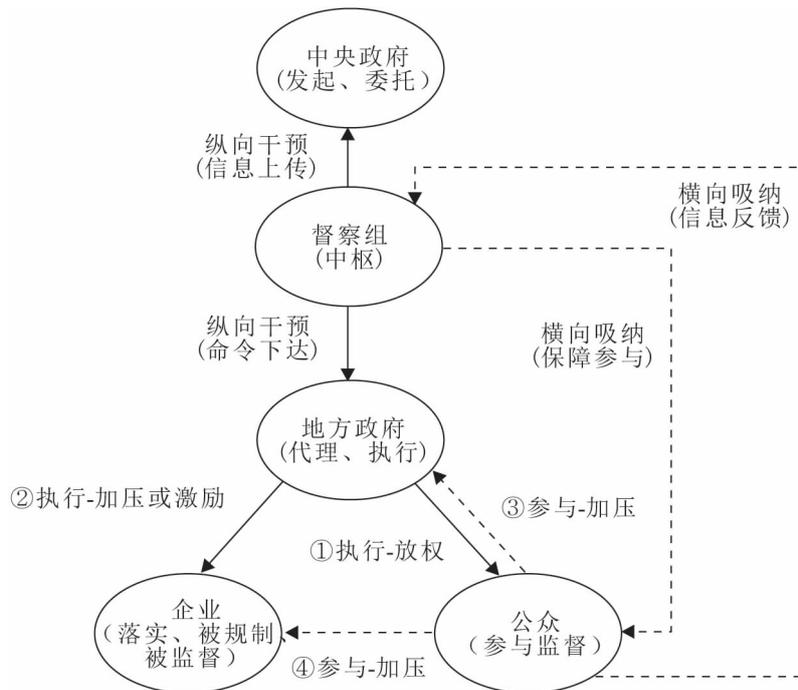


图 2 中央环保督察对中国环境治理体系调适模型

（一）嵌入央地互动：强化中央对地方政府的控制能力

中央环保督察实施后, 督察组首先嵌入央地互动场域, 对中央和地方的互动方式发挥调控作用, 强化了中央对地方的控制能力。这一过程有赖于纵向干预、横向吸纳两个重要机制的使用。(1) 纵向干预, 指督察组从科层权威的纵向运行方向上, 调节央地互动关系 (在调控过程中发挥主导性作用)。前已述及, 早期央地互动的一个重要特征是中央对地方的控制权并不完整。在央地目标不一致、组织规模庞大等因素影响下, 中央相对地方处于信息劣势, 奖惩兑现能力有限, 难以有

^① 中央环保督察的直接作用及其实现机制不是本文关注的核心, 但为了更清晰地呈现其溢出过程和影响, 本文还是先回到其直接作用这一原点上来。图中实线箭头表示纵向干预的影响过程, 虚线箭头表示横向吸纳的影响过程。

效制约地方政府行为。纵向干预至少从两个方面强化了中央对地方的控制能力：一是检查验收权上移。督察组对地方开展进驻式督察，本质上是上收发包给地方的检查验收权由中央直接行使，因为督察组代表的是中央，督察的实质就是检查验收。此外，下沉督察配合省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革，也有助于突破“向上负责”“下管一级”的传统权威运作机制，改善中央的信息劣势。二是强化奖惩兑现。检查验收结果的运用（激励分配权行使）是控制闭环中的关键一环。如果验收结果能够兑现为真实的奖励或惩罚，则会形成较强的控制力；反之，即便验收结果是客观准确的，也将于事无补。强化结果运用恰恰是中央环保督察的另一重要特征。如《中央生态环境保护督察工作规定》明确提出，督察结果作为对被督察对象领导班子和领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要依据。与此对应，2020年中办国办印发的《省（自治区、直辖市）污染防治攻坚战成效考核措施》也规定，考核工作由中央环保督察工作领导小组牵头组织，考核结果作为对省级党委、人大、政府领导班子和领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要依据和生态环境保护相关财政资金分配的参考依据。现实中，一大批领导干部被约谈、问责乃至立案侦查、行政拘留、刑事拘留等，亦表明中央环保督察带有很强的奖惩兑现特征。（2）横向吸纳，指督察组通过设立专门值班电话和邮政信箱受理群众信访举报，将督察的具体工作安排、边督边改情况、督察报告主要内容、督察整改方案、督察整改落实情况对外公开等方式吸纳公众参与，进而对调控央地互动关系起到辅助性作用，其价值在于可以为督察组发现地方环境问题提供线索，进一步提高中央的信息汲取能力。

（二）向政企互动溢出：抑制地方政府对企业的规制

中央环保督察对政企互动的溢出影响主要沿着纵向干预的渗透方向发挥作用，基本过程是“督察组（纵向干预）—地方政府—企业：调适政企互动”，即督察组纵向干预地方政府，地方政府被迫或主动调整对企业的监管方式，进而使政企互动关系发生变化。具体而言，中央环保督察通过纵向干预使环境保护上升为地方的重要政治任务 and 优先处理事项，使地方政府变通执行、与企业“隐性合谋”或接受企业寻租将变得不再是理性的选择。督察过程中被通报的典型案例，被挂牌督办的事项，被约谈、问责乃至立案侦查、行政拘留、刑事拘留的领导干部中有一大部分与这类问题相关，问责层级之高、范围之广、数量之多足以令其他地方政府和官员引以为戒。随着《中央生态环境保护督察工作规定》的出台及相关配套制度的完善，中央环保督察日益呈现出制度化、常态化特征，地方政府企图通过“一刀切”、运动式执法等方式进行突击解决、临时应对的策略也将失去动力，因为一刀切回应方式虽能在短时间内缓解中央环保督察所带来的问责压力，降低公众对环保问责的关注度，但由此衍生出的多重次级风险不仅会弱化地方政府公信力，也会影响地方经济发展^[9]。近年来国家密集出台了《禁止环保“一刀切”工作意见》《关于进一步强化生态环境保护监管执法的意见》《关于在生态环境系统推进行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的实施意见》《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》等文件，对地方政府的环境监管行为提出了更高要求。在此情形下，地方政府对待企业的理性选择集中于两个方向：其一，放弃与企业“隐性合谋”，严格执行中央的环境监管政策，加强对企业的监管执法，将企业环境污染的外部性变为其内部成本；其二，对过去以命令控制为核心的环境管制方式进行深刻反思，从“控制取向”转向“控制激励并举”。

（三）向政社互动溢出：弱化地方政府对公众参与的挤出

中央环保督察对政社互动的溢出影响主要有两条路径：一是纵向干预的溢出，基本过程是“督察组（纵向干预）—地方政府—公众：调适政社关系”，即督察组通过纵向干预直接作用于地方政

府，改变地方政府对公众参与的开放程度，进而调适政社互动过程；二是横向吸纳的溢出，基本过程是“督察组（横向吸纳）—公众—地方政府：调适政社关系”，即督察组通过吸纳公众参与，改变公众与地方政府之间的对话能力，进而对政社互动产生调适作用。这两个方向的共同作用是增强公众参与能力，使地方政府继续坚守对公众参与的规限策略变得不再“经济”，从而弱化地方政府对公众参与的“挤出”。纵向上，在中央环保督察强大的信息汲取和奖惩兑现能力面前，地方政府消极执行的空间被大大压缩，稍有不慎即有可能遭遇政治风险，迫使其不得不提高政策执行的忠诚度，其中即包括了中央有关保障公民环境知情权、表达权、参与权的政策。横向上，中央环保督察通过多种途径直接受理群众信访举报，强化信息公开，为公众参与环境治理提供渠道、搭建平台。即便地方政府为公众参与“关上一扇门”，公众还可以通过中央环保督察打开的“另一扇门”参与进来。在纵向政治高压和横向替代机制的共同影响下，地方政府实际上已很难再将公众参与拒之门外，也无力阻止地方信息向中央回传。对地方政府而言，与其让“负面信息”以不可控方式传给中央，还不如主动向公众敞开大门，把问题消化在自己可以掌握的范围内。因此，地方政府有动机对以前的参与规限策略做出反思，重估公众参与环境治理的可行性与收益性。这样一来，“挤出”的公众参与就被“拉回”到环境治理中来。

（四）向社企互动溢出：改善公众环境抗爭的弱势地位

中央环保督察对社企互动的溢出影响主要沿着横向吸纳的渗透方向发挥作用，基本过程是“督察组（横向吸纳）—公众—企业：调适社企互动”，即督察组通过吸纳公众参与，改变公众对企业进行环境监督或抗爭的意愿和能力，进而对社企互动产生调适作用。从结果看，中央环保督察明显改善公众环境抗爭的弱势地位。具体而言，一是提高了参与可及度。督察组通过设置多元化参与渠道（诸如信息公开、明察暗访、受理群众信访举报等），为公众行使环境知情权、监督权、表达权提供了有利条件。二是降低了参与成本。对于公众个体而言，上述参与渠道普遍具有便利化、低成本、可操作性强的特征，大大降低了公众参与需要付出的时间、精力及其他隐性成本。三是提高了参与回应性。督察组把群众生态环境诉求作为督察工作的重中之重，对督察进驻过程中人民群众举报的生态环境问题，要求被督察对象立行立改、坚决整改，确保有关问题查处到位、整改到位。2016—2020年，各轮次的环保督察总共受理了群众举报19.8万件。这些举报都得到了立行立改，解决了一大批群众关心的周边环境问题^[3]。督察组的高度重视和回应无疑使公众参与对企业“潜在威胁”的可信性程度得到提高，使得企业对公众监督“置之不理”和公众对企业环境违法行为“保持沉默”的状态得到很大改观。

五、中央环保督察溢出影响对中国环境治理体系的重塑效应

如果将中央环保督察的直接作用及其溢出影响联系起来，可以发现中央环保督察实际上对整个环境治理体系及其运行方式产生了深刻变革。有学者指出，有效的国家治理涉及三个基本问题：谁治理、如何治理、依靠什么治理，而这三个问题也就是国家治理体系的三大要素，即治理主体、治理机制和治理工具^[31]。笔者认为，除此之外，治理主体所秉持的治理理念也是一个重要因素。鉴于此，本文将从治理理念、治理（主体）结构、治理机制、治理工具四个维度加以分析。

（一）治理理念：凝聚多元共治的思想共识

意识具有能动地反映世界和通过实践改造世界的能力与作用。如果环境治理中各主体对环境保护的认识水平高，参与环境保护的意愿强，那么就更容易带来积极、合作的治理行动；反之，就容易带来消极、分散的治理行动。早期中国环境治理之所以失败，环境保护意识未能深入人心，各类主

体普遍对环境保护不关心、不重视是重要的思想原因。十八大以后，以习近平为核心的党中央高度重视生态文明建设和环境保护工作，提出了人与自然和谐共生、绿水青山就是金山银山、良好生态环境是最普惠的民生福祉、山水林田湖草是生命共同体等一系列重要思想和论断。在宣传贯彻习近平生态文明思想方面，中央环保督察发挥了重要的舆论引领功能。首先，除《中央生态环境保护督察工作规定》明确的督察任务外，督察组还将宣传习近平生态文明思想叠加为一项“规定动作”，各督察组深入基层、深入一线、深入现场，走到哪就把习近平生态文明思想宣传到哪^[32]，既克服了传统科层传递机制因环节过多、链条过长导致的信息衰减、失真问题，也大大拓展了宣传半径和覆盖范围。此外，督察组还通过“一报一网一台”等主流媒体进行舆论造势，不间断地动员党政干部和人民群众，大大增强了思想宣传的影响力和穿透力。正是借助中央环保督察的力量，习近平生态文明思想深入人心，凝聚起全社会生态环境保护的思想共识。从长远来看，这无疑为政府、企业、公众共治奠定了良好的思想基础。

（二）治理结构：搭建多元共治的行动框架

中央环保督察实施前，中国环境治理体系是由中央政府、地方政府、企业和公众构成的“四元”治理结构。由于中央政府对地方政府“控制不足”，地方政府对公众参与“最低限度输入”，看似是四元互动的治理体系，实际上也仅有地方政府和企业的互动相对活跃（且多为非良性互动关系）。在具体的环境政策执行过程中，中央政府和公众“弱关联”于这个治理结构之上。伴随中央环保督察实施，环保督察组作为新的治理主体嵌入进来，使得原有的四元治理结构变为“中央政府-督察组-地方政府-企业-公众”五元治理结构。在新的治理体系中，环保督察组扮演了上下衔接、左右联通的角色，通过纵向干预、横向吸纳及其间接性的溢出影响，将中央政府和公众强力拉入地方环境治理场域，密切了政社互动和社企互动频次。有研究发现，治理主体的参与程度对主体间协作程度具有显著的直接正向影响，各主体的参与程度越高，则主体间协作性越强^[33]。中央环保督察嵌入无疑使原有各个治理主体更紧密地联系起来，为其共同参与环境治理提供了一个新的行动框架。

（三）治理机制：提供多元共治的外驱动力

中央环保督察向上收紧了中央对地方的控制，向下弱化了地方政府对社会主体的控制，从而压实了地方环境责任，提升了企业履行环保主体责任意识，调动了公众参与环境治理的热情，为多元主体共同参与环境治理提供了外驱动力。对于如何构建中国环境多元共治体系，学界有一个主流观点：一是在明确政府、企业、公众各主体职责分工和活动范围的基础上构建“配合与协作”机制；二是充分利用不同主体之间的制约关系构建“限制与制衡”机制，通过合作与制约双轨并行确保多元共治体系稳定运行^[34]。这一主张遵循“以权利制约权力”的逻辑进路，其隐含假设是：各主体环境治理动机充足，只要分工明确，协同共治就会出现；各主体地位和能力对等，只要加以利用，就能达到相互制约之效。其实自1982年行政体制改革以来，国家就沿着这个思路做了大量工作，如推进政府体制改革、简政放权，实施排污权交易、政府采购、环境影响评价、信息公开等，但收效并不明显。笔者认为原因在于，多元共治本身是一个集体行动问题，面临自发协作动机不足的问题，由于参与者身份和角度差异，政府、企业、公众必然倾向于各自偏好和利益诉求，不可避免地存在行为逻辑冲突。因此，多元共治的实现必须依靠外力的强制干预，而中央环保督察恰好发挥了这种外力驱动作用。

（四）治理工具：促进非管制型政策工具运用

环境治理工具（亦称环境政策工具）是政府协同其他主体开展环境治理任务、落实环境政策目标所采用的具体手段或措施。依据对管理相对人的约束性，可分为基于行政手段的命令控制工具、

基于市场的经济激励工具、基于自愿的协议式工具和基于信息公开的公众参与工具等类型。1970年代初, 我国环境保护事业刚刚起步, 运用的环境政策工具基本为命令控制型, 强调指挥、控制的重要性。1980年代以后, 中国开始推行排污收费、排污许可证交易制等经济激励工具和清洁生产、环境标志、ISO14001环境管理体系标准等自愿型工具。1990年代以后, 开始推行环境信息公开、环境影响评价等公众参与工具。从工具设计层面来看, 中国的环境政策工具箱已经十分丰富, 但从运用和对目标的回应层面看, 仍有很大完善空间。中央环保督察实施以后, 有研究者敏锐地发现, 地方政府在落实整改任务时所使用的政策工具不再局限于命令控制型工具, 旨在寻求实现长效治理的经济激励型和公众参与型政策工具也被大量运用^[6], 表明其对于促进非管制型政策工具在我国的运用和发展具有推动作用。长远来看, 经济激励工具、协议式工具、公众参与工具等有可能会被大量“激活”, 真正成为推动中国环境治理改善的有力武器。

六、结 语

从央地关系和政社关系的整体性视角考察, 中央政府对地方政府“控制不足”和地方政府对社会主体“控制过度”是导致早期环境治理模式陷入困境以及多元共治难以实现的关键因素。中央环保督察嵌入中国环境治理体系, 通过纵向干预和横向吸纳强化了中央对地方的控制能力, 矫正了地方政府“偏离失控”行为。与此同时, 纵向干预、横向吸纳的间接渗透还对政企互动、政社互动、社企互动产生了溢出影响: 一是提高了政府与企业“隐性合谋”和采取“一刀切”回应方式的成本, 抑制了地方政府对企业的规制; 二是增强了公众参与能力, 弱化了地方政府对公众参与的挤出能力; 三是保障了公众的环境知情权、监督权、表达权, 改善了公众对企业环境抗争的弱势地位。更进一步, 中央环保督察对整个环境治理体系的治理结构及其运行方式也产生了深刻变革, 为推动中国环境治理模式从“政府管理”向“多元共治”变革提供了外驱动力。

中央环保督察的实践价值再次表明, 央地关系和政社关系存在着紧密的内在关联。一个基本判断是: 在中央鼓励社会参与的前提下, 中央对地方控制越有效, 地方政府越倾向于与社会主体合作, 多元共治越容易发生; 反之, 则地方政府越倾向于集权控制, 多元共治难以实现。基于此, 本文认为, 在当前的制度条件下, 中央环保督察可以且应该成为中国推进环境多元共治体系构建的一个重要制度路径。但与此同时, 这一制度的运行也面临一些重大挑战: 首先, 中央环保督察本身是一种自上而下的权威主义治理路径, 如何确保在权威灌输的同时使国家治理的总体运行成本控制在合理区间? 其次, 中央环保督察自身带有运动式治理特征, 如何在间断性进入与退出之后为多元共治留下长期、稳定的协作框架? 再次, 中央环保督察面临与相关制度安排的协调衔接问题, 如与中央巡视巡察、国家监察、省级环保督察、海洋督察等如何明确职责边界, 保持协作关系? 最后, 中央环保督察以党内法规作为制度依据, 如何实现相关党内法规与国家法律的协调衔接? 这些问题都需要在后续的制度实践与优化过程中予以考量, 也需要学界的持续关注和深入研究。

参考文献

- [1] 黄润秋. 在两会“部长通道”接受媒体采访[EB/OL]. http://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/202005/t20200525_780868.shtml, 2020-05-25.
- [2] 韩继勇. 国家环保督察亟待做好顶层设计[EB/OL]. https://www.cenews.com.cn/opinion/plxl/201507/t20150717_795168.html, 2015-07-17.
- [3] 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).

- [4] 戚建刚,余海洋.论作为运动型治理机制之“中央环保督察制度”——兼与陈海嵩教授商榷[J].理论探讨,2018(2).
- [5] 张亚鹏.环保督察:中国当下环境治理谱系中的高压机制[J].山东行政学院学报,2019(6).
- [6] 苑春荟,燕阳.中央环保督察:压力型环境治理模式的自我调适——一项基于内容分析法的案例研究[J].治理研究,2020(1).
- [7] 庄玉乙,胡蓉,游宇.环保督察与地方环保部门的组织调适和扩权——以H省S县为例[J].公共行政评论,2019(2).
- [8] 张明皓.环保督察背景下基层政府的环境治理逻辑[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(4).
- [9] 张国磊,曹志立,杜焱强.中央环保督察、地方政府回应与环境治理取向[J].北京理工大学学报(社会科学版),2020(5).
- [10] 郭施宏.中央环保督察的制度逻辑与延续——基于督察制度的比较研究[J].中国特色社会主义研究,2019(5).
- [11] 杜建军,刘洪儒,吴浩源.环保督察制度对企业环境保护投资的影响[J].中国人口·资源与环境,2020(11).
- [12] 郑思尧,孟天广.环境治理的信息政治学:中央环保督察如何驱动公众参与? [J].经济社会体制比较,2021(1).
- [13] 周雪光.中国国家治理及其模式:一个整体性视角[J].学术月刊,2014(10).
- [14] 周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10).
- [15] 曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究,2011(1).
- [16] 张静.行政包干的组织基础[J].社会,2014(6).
- [17] 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5).
- [18] 《县乡人大运行机制研究》课题组.县乡两级的政治体制改革如何建立民主的合作新体制——新密市县乡两级人民代表大会制度运作机制的调查报告[J].经济社会体制比较,1997(4).
- [19] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012(5).
- [20] 周黎安.再论行政发包制:对评论人的回应[J].社会,2014(6).
- [21] 周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].开放时代,2009(12).
- [22] 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).
- [23] 杜辉.论制度逻辑框架下环境治理模式之转换[J].法商研究,2013(1).
- [24] 王春城.公共政策公共性偏离的发生机理——基于政策活动者行为逻辑和条件的分析[J].国家行政学院学报,2014(4).
- [25] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6).
- [26] 臧晓霞,吕建华.国家治理逻辑演变下中国环境管制取向:由“控制”走向“激励”[J].公共行政评论,2017(5).
- [27] 向佐群,唐敏.论环境保护中的公众参与[J].云南行政学院学报,2007(2).
- [28] 俞海山.从参与治理到合作治理:我国环境治理模式的转型[J].江汉论坛,2017(4).
- [29] 任凤珍,高桂林.环境民事责任内涵解析[J].法制与社会,2007(7).
- [30] 冯仕政.沉默的大多数:差序格局与环境抗争[J].中国人民大学学报,2007(1).
- [31] 俞可平.中国的治理改革(1978—2018)[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018(3).
- [32] 生态环境部.第二轮第二批中央生态环境保护督察全面完成督察进驻工作[EB/OL]. http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/202010/t20201003_801914.html, 2020-10-03.

[33]常多粉,杨立华.协作治理中主体间信任如何影响其协作程度?——基于内蒙古草原治理的实证研究[J].
中国人口·资源与环境,2019(11).

[34]湛杨.论中国环境多元共治体系中的制衡逻辑[J].中国人口·资源与环境,2020(6).

Embeddedness and Reconstruction: Spillover Effect of Central Environmental Protection Supervision on China's Environmental Governance System

— Analysis from the Integrated Perspective Based on the Relationship between Central and Local Government and that between Government and Society

LOU Cheng-wu, HAN Kun

Abstract: As a control means of the central government to correct the “out of control” behavior of the local government, the central supervision system of ecological environment protection not only adjusts the relationship between the central and the local government to consolidate the local environmental responsibility, but also embeds the relationship network formed by the interaction among the government, enterprises and the public to play an adjusting role in the whole environmental governance system. This phenomenon can not be explained from the perspective of the relationship between the central and the local government. Therefore, this paper introduces another perspective to interpret the mode of national governance, and investigates the related issues from the perspective of the relationship between the central and the local government and that between the government and the society. The study found that the insufficient control of the central government over the local government and the excessive control of the local government over the social subjects are the key factors leading to the dilemma of the early environmental governance model and the difficulty of realizing the multi governance model. The central supervision system of ecological environment protection embeds into China's environmental governance system, and reconstructs the original four-element governance structure into a five-element one, and then debugs the unbalanced interaction through the mechanism of vertical intervention, horizontal absorption and their indirect infiltration, and integrates the decentralized governance behavior, which has a positive spillover effect on promoting the transformation of China's environmental governance model from government management to multi governance.

Key words: central supervision system of ecological environment protection; environmental governance; government management; multi governance model; spillover effect

(责任编辑 朱 蓓)