

# 环保督察背景下基层政府的环境治理逻辑

张明皓

(西北大学 公共管理学院,陕西 西安 710127)



**摘要** 在环保督察的政治背景下,基层政府的组织环境发生了重要变化,表现为基层政府环境治理的“共谋”结构被规制,环境治理上升为基层政府的中心政治任务。通过对山东省乙镇“污染搬迁”的案例研究发现,基层政府的环境治理嵌入到多重组织逻辑——完成任务逻辑、资源约束逻辑、避责逻辑和公益逻辑的复合作用之中,表现为“拼凑策略”和“目标嵌套”的行为样态,基层政府的环境治理呈现为被动性、摸索性和权变性。作为高位权力的环保督察虽然调适了基层政府的组织环境,使环境治理成为基层政府的强治事项,但基层政府“赋责不赋权”的局面尚未根本改观。基层政府应合理调整环境治理权责分配机制,建立程序公正和公众赋权的环境治理体系,形成政府和社会共同参与环境治理的格局,以真正推进基层政府环境治理的现代化。

**关键词** 环保督察;基层政府;环境治理;治理现代化

**中图分类号:**D 625 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2020)04-0020-09

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.04.003

我国经济发展和环境保护长期呈现出悖反状态。地方政府难以放弃“环保为经济让路”的发展理念,地方政府在压力型体制和财税攫取动力下往往和企业结成稳固的“政商同盟”,环境保护在实践中常常异化为“污染保护”<sup>[1]</sup>。地方环境问题因此愈演愈烈。环境问题已经深深触及了国家治理的边界,为国家治理带来明显的挑战,而环境问题也只能纳入国家治理中才能予以深层解决。党的十九大报告提出“实行最严格的生态环境保护制度”,并将“污染防治攻坚战”列为全面建成小康社会的三大攻坚战之一<sup>[2]</sup>。环境问题已经成为高度的政治问题,“举国抓环保”和“最绿色新政”已经成为形容新时代国家治理的关键词。

在国家“生态优先”的战略背景下,国家治理的行动逻辑发生了明显的变化,集中表现为对地方环境治理“纠偏”的中央环保督察登上历史舞台。中央环保督察来源于中央高层领导的直接推动,其合法性基础来自于党中央的卡里斯马型权威,中央环保督察被称为“环保钦差”,在必要情势下可以叫停地方政府常规的环境治理机制<sup>[3]</sup>。同时,中央环保督察的性质是常态化的运动式治理。中央环保督察的运动式治理表现为涉及范围广和发动频率高的明显特征。目前,第一轮中央环保督察已实现对全国 31 个省份和自治区的“全覆盖”和“回头看”。《中央生态环境保护督察工作规定》明确指出“在每届党的中央委员会任期内开展例行督察”意味着中央环保督察每 5 年就要开展一次<sup>[4]</sup>,中央环保督察的运动式治理已具备常态化和可持续化运作的制度依据。因此,中央环保督察不是“一阵风”,而是长篇“连续剧”<sup>[5]</sup>。另外,中央环保督察的目标既在“督企”,更在“督政”。中央环保督察重点督察地方党政领导干部落实国家环境决策部署、解决突出环境问题和落实环保主体责任的情况。总体而言,中央环保督察表面上是针对复杂的环境问题而产生的,但深层次上是中央试图借助环保督察的运动式治

收稿日期:2019-11-01

基金项目:国家社会科学基金项目“城乡一体化进程中的农村变迁研究”(13ASH007)。

作者简介:张明皓(1994-),男,讲师,博士;研究方向:基层环境治理。

理实现中央权威和地方权力的动态平衡,以重塑中央环境政策的权威性。中央环保督察取得的环境治理成效也相当显著:第一轮中央环保督察及“回头看”总计解决群众周边环境问题15万余件,约谈党政领导干部18448人,问责18199人,处级以上为875人,科级干部6386人,其他人员包括村干部等10938人<sup>[6]</sup>。中央环保督察实现了环境治理政治压力的层层传导,对地方党政系统产生极大威慑,已经深刻改变了地方环境治理的格局。

据此,本文将基层政府的环境治理逻辑置于当前环保督察的政治背景下予以考察。环保督察实质上是督察机制在环境保护领域的具体运用,督察机制是中央对地方在重大决策和重要工作部署贯彻落实情况所开展的督促、监督和检查的活动的总称<sup>[7]</sup>,督察机制的功能是在政策传达、重点问题跟进和疑难解决等治理情境中实现科层的运动化,即实现横向的科层内部职能部门整合和纵向的权力贯彻<sup>[8]</sup>。督察机制已广泛应用于国家大政方针的贯彻落实之中,如环保督察、国土督察和政务督察等属于全面性督察,而由国务院各职能部门所开展的针对某行业和某领域问题的督察则属于专项督察。可以说,督察机制已经成为政府体制内部一项重要的工作机制,成为影响政府组织环境和组织逻辑的常态化制度变量。本文的研究案例来源于笔者2019年6月—9月在山东省P区及其下辖Z镇的实地调查。在调查过程中,以当地官员和村民为主要研究对象,运用访谈法与参与观察法收集相关资料。以组织分析为视角,根据“组织环境—组织逻辑—组织行为”的分析思路,重点分析环保督察背景下基层政府环境治理的运作逻辑,具体问题包括以下三个方面:一是考察环保督察导致的基层政府组织环境的变化;二是分析环保督察背景下基层政府环境治理的多重组织逻辑;三是在组织环境变化和多重组织逻辑的复合作用中检视当前基层政府环境治理的行为样态。

## 一、“共谋”规制:基层政府环境治理的组织环境嬗变

根据委托方—管理方—代理方三级科层组织模型,地方政府常规型的环境治理模式表现为行政发包制,即由委托方的中央政府设定环境治理的任务目标,省市中间政府承包任务并向代理方的县乡基层政府分解环境治理任务,在分解环境治理任务时一般会“层层加码”;在检查验收环节,基于绩效竞争的压力和“有限理性”的驱使,基层政府环境治理的“共谋”结构被激活,代理方和管理方为应对上级检查而实现“上下联手”<sup>[9]</sup>。而环保督察分别在组织“内环境”和“外环境”两个方面直接规制了基层政府环境治理“共谋”结构的作用空间。

### 1. 内环境:环保集权纠偏基层政府环境治理边界

基层政府环境治理“共谋”结构具有深厚的制度基础,其组织基础和制度环境产生于以下三大组织制度“悖论”:一是政策一统性和执行灵活性的悖论。政策的一统性越强,越脱离基层实际情况,基层政府执行政策的灵活性越大,因此基层政府结成“共谋”结构的空间便越大;二是激励强度与目标替代的悖论。多重委托任务冲突程度以及激励惩罚的压力程度越强,基层政府产生目标替代的现象越严重,达成“共谋”结构的驱动力越强;三是科层非人格化与行政关系人缘化的悖论。在科层非人格化的制度环境压力中,为应对执行政策和上级考核所产生的不确定性风险,利用非正式关系建立人缘化的关系网络以强化“共谋”结构成为基层政府的理性策略<sup>[10]</sup>。基层政府环境治理的“共谋”结构在更深层次上拖滞了环境治理,常规型环境治理机制容易异化为环境治理的“土围子”,从而造成地方环境问题及其负面社会影响愈演愈烈,继而影响到中央权威。中央政府采取运动式治理以实现地方政府常规型环境治理机制的纠偏,目的是重新确立中央环境决策的权威性,诸如中央环保督察即是通过“举国动员”的行动模式从重、从快和从严地实施环境治理活动。环保督察直接震荡了基层政府环境治理“共谋”结构的组织基础,改变了基层政府组织的内环境,这表现为以下三个方面:

一是基层政府环境治理的灵活性被限定在中央环境政策一统性的轨道。“中央督省、省督市县”的两级督察体制使环保督察成为基层政府工作政治周期内的常态化事项。中央环保督察例行五年一轮,山东省级环保督察例行两年一轮,再加之中央环保督察和省级环保督察的“回头看”、专项督察、不定期的督查督导、环境审计等相关活动,基本意味着五年常态化政治周期内基层政府会在“迎检”和“送检”中度过。基层政府环境治理的权力结构基本围绕环保督察的工作而重新编排。如在中央环保

督察进驻期间,P区政府迅速进入紧急动员状态,并成立专门的保障协调联络组和“边督边改”工作组紧紧围绕中央环保督察交办的事项进行。在中央环保督察反馈意见整改工作期间,中央环保督察指出P区存在的最为严重的问题是大气污染问题,对此,P区成立大气污染防治工作指挥部,由区党委书记和区长亲自督办大气污染防治问题。然而,面对来自中央和省级层出不穷的环保督察、督导和审计工作,基层政府也感到自己“束缚住了手脚”。特别是上级政府采取的工作方法也超出了基层政府的可控范围。如省级政府在督导环保督察整改工作时,往往采取“四不两直”(不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同接待、直奔基层、直插现场)的工作方法,这种工作方法严重打乱了基层政府“迎检”的时间节奏。除“四不两直”之外,诸如“暗访”“夜查”等方法也多用于上级环境督导组检查工作。在此情况下,基层政府只能后发后觉,疲于应付。

二是强激励惩罚机制使环境治理目标替代的机会减弱。环保督察以外部切入的运动式治理实现了“高位权力”对基层权力的监督,环保督察的“问责风暴”更使基层政府轻视环境治理的局面获得极大改观。环保督察的强激励惩罚机制使基层政府“表面治理”“敷衍治理”等行为的风险大为增强。在P区,在环保督察及“回头看”环节共问责了领导干部46人,问责力度空前,此前P区并无领导干部因环境问题而问责的情况。同时,在环保督察中被发现存在环境治理“劣迹”的基层领导干部在晋升时会“一票否决”,强激励惩罚机制使基层政府环境治理目标替代的政治风险陡增,基层政府真正将环境治理置于中心位置。

三是行政关系的人缘化很难发挥作用,环境治理开始回归基层政府的工作中心。在环保督察面前,行政关系的人缘化很难发挥作用。中央环保督察和省级环保督察作为“上位权力”具有严格的组织纪律规定,基层政府根本没有关系运作空间。结合高强度的问责机制,不间断的督察督导更显“冷酷无情”,行政关系人缘化只能让位于严格按照上级环境政策的规章制度办事。综合可见,在环保督察的集权治理下,基层政府环境治理的权力结构从“行政发包制”转为“高度关联型”,基层政府开始真正将注意力转移到环境治理工作上。

## 2. 外环境:群众动员突破基层政府环境治理闭环

基层政府具有垄断和控制信息资源的优势,使其能够在面对上级检查时能够占据谈判优势地位,致使基层政府在对政策的解码中采取歪曲、误解或附加等行为,从而为基层政府“共谋”的产生留有巨大的空间<sup>[1]</sup>。突破基层政府的“信息封锁”,掌握相对完备的信息成为规制基层政府“共谋”结构的关键基础。但中央政府仅仅依托政府科层组织内部的信息收集难以获得基层真实的环境信息。因为在政府主导环境治理的权力结构下,基层政府权力结构的单向性易使环境治理体系陷入闭环逻辑而僵化,出于绩效竞争和激励惩罚的压力,基层政府在有限理性的驱使下可能有意或无意对辖区内的环境信息进行选择性收集和过滤。群众是环境问题的直接感受者,具有参与地方环境治理的需求。环保督察则通过广泛动员群众参与而具有突破基层政府环境治理闭环逻辑和环境信息封锁的优势,这表现为以下三个方面:

一是环保督察通过舆论造势广泛动员群众。中央环保督察在进驻后会在省级层面召开高规格的动员会,将各级政府配合环保督察工作视为严格的政治问题。同时,中央环保督察会在当地“一报(党报)一网(政府门户网站)一台(电视台)”的主流媒体上进行舆论造势,广泛吸引群众关注,积极发动群众参与环境污染信息举报。

二是环保督察为群众环境信访处理“提档升级”,有效提升了基层政府的环境治理效率。在中央环保督察“立行立改、边督边改”的政治压力下,山东省政府要求各地在接到中央环保督察转办的信访件时,即交即办,确保问题整改“不过夜”。而接受环保督察转办件的相关责任单位主要负责人要保持通讯24小时畅通,未经批准不得擅自离岗。环保督察明显将基层政府环境信访的处理效率推向了新的变档位。

三是群众动员的常态化使基层政府长时间保持对环境治理的敏感度。中央环保督察通过规范化的制度设计已成为常态化的动员机制。“中央督省、省督市县”的两级督察体制以及与之相配套的专项督察、“回头看”等都将群众动员的周期大为压缩,不间断的群众动员使基层政府必须长时间保持对

环境治理的敏感度。为将群众环境诉求解决机制常态化,市环保督察办公室针对P区政府和相关责任部门的环境问题整改情况实施“周汇报、月调度”。可以说,基层政府环境治理的僵化体制也因常态化的群众动员而在极大程度上被突破。总体而言,群众动员机制直接冲击了既往基层政府制度单向性和僵化的环境治理结构,基层政府环境信息封锁的局面大为改观,基层政府环境治理的绩效获得提升。

在环保督察的政治压力下,基层政府的组织环境发生了深刻变化,环保督察通过基层政府内外组织环境的调整而规制了环境治理“共谋”结构的作用空间。在基层政府组织环境发生变化的情况下,基层政府采取“表面整改”“敷衍整改”“假装整改”的环境治理风险陡增,环境治理上升为基层政府的中心任务,基层政府环境治理的运作逻辑也相应发生变化。

## 二、基层政府环境治理的多重组织逻辑

基层政府的环境治理并非简单的政策制定—执行过程,而是嵌入到基层政府多重组织逻辑中具体展开的。组织逻辑是政府内部稳定存在并呈现出规律性的运作机制,是制约组织行为的关键因素。本文以P区Z镇的“污染搬迁”为个案深入分析基层政府环境治理背后呈现的多重组织逻辑。

Z镇是山东省百强民营企业——F钢铁集团的所在地,钢铁产业目前已经占到全镇产业结构比重的90%以上。随着F钢铁集团规模的扩张,周围7个村庄遭受到严重的水污染、大气污染和土壤污染。2017年在中央环保督察组进驻期间,F钢铁集团的污染问题接到大量群众举报,中央环保督察组立即将F钢铁集团作为重点督察对象。中央环保督察组指出“F钢铁集团在生产过程中擅自停运污染治理设备,焦化炉烟气未经处理直接外排,属于顶风而上,严重违法”。同时,中央环保督察指出F钢铁集团严重违反国家对工业卫生防护距离的相关规定,责成有关部门对企业立即予以限产,其中Z镇党委书记还因对F钢铁集团属地监管不力而受到上级约谈。将居民从工业污染区搬离(简称“污染搬迁”)成为P区政府向环保督察组报备的整改方案。下文结合“污染搬迁”的具体案例检视基层政府环境治理背后所反映的组织逻辑。

### 1. 完成任务逻辑

完成任务是基层政府治理的中心逻辑。基层政府必须执行来自上级政府的政策指令,完成自上而下分解的任务。而基层政府完成任务的体制动因在于中国政府内部的权威关系实行“对上负责制”,基层政府官员的考核和晋升的权力掌握在上级政府的手中。基层政府以完成任务向上级政府展示积极姿态,谋求上级领导的认可。面对环保督察传导的政治压力,基层政府很难再采取敷衍环境治理的方式应付环保督察。在“污染搬迁”方案的拟定中,P区政府要求Z镇政府将环保督察的整改工作作为中心政治任务,“居民不搬迁,企业就停产”是不容触碰的底线原则,并将2019年12月作为完成搬迁任务的时间节点。Z镇政府随即将“污染搬迁”作为中心工作部署,并由镇长牵头成立工作班子专职负责“污染搬迁”的相关事宜。在环保督察的政治背景和上级政府的压力型体制下,层层传导的政治压力使环境治理被建构为基层政府的中心工作,特别是环境治理任务的完成往往被设定了严格的时间界限,在短时间内完成环境治理任务以向上级“交差”成为基层政府的当务之急。

但基层政府同时受多重委托任务的冲突,这就决定基层政府需要对任务安排的轻重缓急进行协调。在多重委托任务的冲突下,环境治理不能使基层政府领导干部投入全部注意力,相互冲突的任务指令更使环境治理行为呈现出被动应对的特征。为了弥合多重委托代理任务的冲突,Z镇政府希望以“污染搬迁”为契机完成多种任务目标:(1)镇政府希望借助“污染搬迁”的机遇搞活镇域经济,提升城镇化率。经济增长和城镇化率是政治仕途晋升重要的“基础分”。据统计,Z镇共有60 093人,而A村和B村共有3 558人,两个村的整体搬迁至少会提高5%的城镇化率。两村“污染搬迁”安置区的选址被规划于城镇的中心区域,镇政府希望借“污染搬迁”的机会推进城镇开发。在镇政府命制的“污染搬迁”安置区规划中,同时规划了10 000平方米的商铺面积。镇政府希望借安置区建设推进镇中心区域基础设施的改善,而基础设施的改善必然会带动片区产业发展,提升片区土地价值,从而改善

城镇的投资环境。(2)镇政府希望借助“污染搬迁”打造“亮点”工程,以争取连环性的政策优惠。2018年Z镇入选山东“乡村振兴示范镇”行动计划,自启动“污染搬迁”工程起,Z镇政府就力图将其作为“亮点工程”打造。Z镇不仅花费数十万元聘请专家编制修建性的详细规划,而且在建设单位的动员会上,党委书记发出安置区要“对标一流社区建设”的号召,并对提前且高质量完成安置区建设的工程队奖励300万元。“造亮点”一方面迎合了基层政府追求短期政绩的趋向,另一方面基层政府也希望以“亮点”工程的完成以“借势”获得更多的政策资源倾斜<sup>[12]</sup>。Z镇政府希望借“污染搬迁”工程的完成通过“乡村振兴示范镇”的验收,继而争取更多政策优惠的支持。(3)以“农民上楼”变相推进村民脱贫。精准脱贫同样是国家分配的重要政治任务,在脱贫攻坚期,剩余的贫困户脱贫往往是最难啃的硬骨头。A村和B村是Z镇最大的两个村庄,至2018年底两村仍有90余位贫困户尚未脱贫,而“污染搬迁”正是促使贫困户脱贫的绝佳契机。正如镇长所言:“既然农民住上楼,那就不符合‘两不愁、三保障’的标准,今年应该让他们退出了”。(4)以“农民上楼”规避污染,缩小环境抗争的可能空间。在镇政府的设想中,农民“上楼”之后,农民污染举报和环境抗争的可能性也会减少,社会维稳的压力也会随之降低。从总体上来看,Z镇政府以完成“污染搬迁”的环境治理任务为契机叠加了提升城镇化率、“造亮点”、精准脱贫和维护社会稳定等诸多任务目标,这一权变行动反映出基层政府试图协调多重委托任务的紧张,完成任务逻辑深刻影响着基层政府的环境治理行为。

## 2. 资源约束逻辑

资源约束是制约基层政府实施环境治理行为的重要逻辑。对于拥有强大资源存量或具有资源动员能力的基层政府来说往往可以施展更有效的环境治理行为,而资源贫弱和资源动员能力弱的基层政府可能具有更差的环境治理绩效。在Z镇“污染搬迁”的案例中,P区政府不仅将Z镇政府确定为“污染搬迁”工程的责任单位,而且要求Z镇政府所需资金自行解决。根据镇政府估算,工业污染区搬迁主要涉及A村和B村两个村庄,共1480户3558人。如果实现两个村庄的整体搬迁,仅搬迁安置区的建设就需投资大约8.73亿元。“污染搬迁”体量巨大,仅凭Z镇政府的财政转移支付和税收返还收入无法与“污染搬迁”工程所需的巨额资金相称。为破解资源约束瓶颈,Z镇政府主要采取了三种资源动员方式:(1)积极向上级政府申请棚户区改造项目。Z镇政府成立搬迁安置领导小组,积极筹划申请棚户区改造项目,最后成功中标,争取到国家的补贴资金。棚户区改造项目是国家改造危旧住房、改善困难家庭住房条件而推出的公共工程项目。棚户区改造项目实施的是“以奖代补”的补贴方式,只要通过市里对住房改造的质量验收即可获得国家补贴。从严格意义上来说,A村和B村的很多住房并非是危旧住房,甚至很多住宅村民新盖不长。对于“污染搬迁”是否符合棚户区改造政策要求的问题,Z镇镇长如此回答:“现在办事都是往上靠项目,有项目好办事,这个项目区里有指标放不出去,正好放给我们用,至于符不符合棚户区则是次要的问题,只要最后验收通过就行”。棚户区改造项目为Z镇“污染搬迁”带来巨额的国家补贴,起到弥补资金缺口的“雪中送炭”作用。(2)以土地复垦补贴置换资金。由于棚户区改造项目实行的是“以奖代补”,项目完成验收后才能获得补贴。因此,如何投入现金流以快速启动“污染搬迁”项目建设成为当务之急。镇政府决定引入地产开发公司进行“污染搬迁”安置区的建设。赢浩公司是镇政府“污染搬迁”项目建设的选择单位。镇政府与赢浩公司达成的“协议”是:搬迁完成后,原有两村1250亩的宅基地土地复垦费补贴全部由赢浩公司支配。土地复垦费补贴为每复垦一亩土地,国家验收合格后补贴25万元,仅土地复垦补贴赢浩公司可得3亿余元。而赢浩公司则负责两村的房屋拆迁费用、宅基地土地复垦费用以及支付部分安置区建设资金。虽然镇政府也认为“赢浩公司有趁火打劫之感”,但为了筹集启动资金只能“牺牲”村庄的长远利益。(3)调动企业自筹。镇政府经过和F钢铁集团公司负责人的多次协商,F钢铁集团决定负责“污染搬迁”安置区建设的主体费用、农村房屋拆迁补偿和租赁费等。(4)农民差价补充。差价则根据农民住宅评估价多退少补。经过Z镇政府多方的政策拼凑和资源拼凑,虽然所需资金仍有缺口,但已经具备“污染搬迁”项目启动的条件。围绕基层政府“污染搬迁”资金筹措的案例可以看出,资源约束往往是基层政府完成环境治理任务的硬约束,基层政府为突破资源约束而采取诸多灵活的应对策略,基层政府的资源存量和资源动员能力是决定基层政府环境治理的重要因素,而基层政府的资源存

量和资源动员能力则受制于辖区内的资源禀赋、项目体制和资金筹措经验等因素的影响。调动企业资金投入、挂靠项目的政策激励以及以利用土地复垦政策的优厚条件吸引地产公司投资等都体现出基层政府试图突破资源约束的影响。

### 3. 避责逻辑

避责逻辑是基层政府干部为避免行动、指责或变革所采取的自我保护性应对逻辑<sup>[13]</sup>。肯特·韦弗将政府官员的动机划分为邀功、善政和避责。“避责”不仅是基层政府官员的理性选择行为,而且官员主要行为表现就是避责而不是邀功<sup>[14]</sup>。“避责”具有多种表现策略,如忙而不动、转移视线、寻找替罪羊等<sup>[15]</sup>。基层政府官员的避责逻辑主要产生于压力型体制的权责失衡分配机制以及高强度的问责机制之下。上级政府往往将部分管理权授权给基层政府,但往往“赋责不赋权”<sup>[16]</sup>。上级政府常常以属地管理为名而要求基层政府承担相应责任,而基层政府往往并无配套的资源和能力而完成上级政府交付的责任分配,“避责”往往成为基层政府的策略选择。在“一票否决”的政治压力下,问责机制和基层政府的奖惩晋升呈现强关联状态,基层政府乱作为的现象虽然有所收敛,但寻求责任最小化的“低风险”则成为官员眼中的“高收益”<sup>[17]</sup>。在Z镇“污染搬迁”方案的议定过程中,Z镇政府不仅被区政府要求立下保质保量完成“污染搬迁”任务的“军令状”,完不成任务将严厉问责,而且在项目审批、土地利用和项目规划Z镇政府都需要独自面对来自上级各部门的条块关系,在“污染搬迁”的任意环节上出现问题,镇政府都要承担责任。为规避问责风险,在镇政府“污染搬迁”具体方案公布之前,镇政府通过入户调查的方式对“污染搬迁”进行了“民意”包装。镇政府的工作人员在入户后一般履行两个程序:一是会向村民询问是否愿意住楼,但并未透漏住楼仍需要补差价的相关细节,对于生活在污染区的农民当然选择“愿意”;二是让村民在一张白纸上签字以“证实工作人员来过”。这张签字的白纸后来作为村民“同意搬迁安置”的证据。而此种方法又如法炮制,在镇长、A村和B村村支书的会餐上,镇长让A村和B村的村支书在一张白纸上签字,但镇长并未说明签字的用意。由于“村章镇管”,这份白纸加上表头、文本内容和两个村委会的公章,成为《村委会依法自愿搬迁申请书》。两位村支书对《村委会依法自愿搬迁申请书》的文本内容则毫不知情。在镇政府的“民意包装”下,“污染搬迁”成为村委会自愿申请,有着村民97.2%同意率的“民心工程”。镇长也承认“数据是有点问题的,但完不成搬迁问题更大”。在取得《村委会依法自愿搬迁申请书》和村民签字后,镇政府即以村委会的名义进行项目申请和建设土地指标申请,并将“污染搬迁”安置区的建设单位责任主体变更为村委会,而镇政府则脱身成为监管者。

可以看出,上级政府以属地管理为名对环境治理任务“甩锅”,权责分配失衡使基层政府难以开展有效的环境治理活动,而高强度的问责机制更使基层政府如坐针毡。上级政府一般会要求政府签订环境治理的“层层责任状”,而“层层责任状”即为“层层免责单”<sup>[18]</sup>。而镇政府通过对“污染搬迁”进行“民意”包装、“制造材料”以宣称“村委会自愿申请”,都显示出镇政府将责任下移而巧妙避责的倾向。对于基层政府来说,完成环境治理任务不一定有奖励,但完不成任务一定会被严厉问责。尤其是在高强度的环境问责机制下,基层政府更加需要考虑“避责”因素,最终结果则是“层层免责”,由最底层的村级组织承担问责风险。

### 4. 公益逻辑

基层政府角色结构的研究长期被“企业化角色”的理论所形塑,即将基层政府视为“谋利型政府”<sup>[19]</sup>,这一理论范式在某种程度上成功解释了经济增长导向下基层政府的行为逻辑表现。但关于基层政府谋利化的研究很大程度上遮蔽了对基层政府公益面向的讨论。基层政府的公益逻辑是基层政府为社会公共利益服务的逻辑,基层政府公益逻辑的具体表现为基层政府需要回应辖区内民众诉求并为民众提供公共服务。基层政府的公益逻辑一方面从根本上来政府的性质和宗旨定位,即政府性质是人民政府,宗旨是为人民服务;另一方面基层政府的公益逻辑来自于政府职能转型的迫切要求。近年来,国家大力推行服务型政府建设,服务型政府的本质是“以人民为中心”,服务型政府的指向是回应人民关切的问题<sup>[20]</sup>。因此,如何提升服务群众水平和更好地回应民众诉求日益成为基层政府考虑的重要因素。

基层政府需要动员民众参与或征用土地和房屋等推进公益项目,也要在经营项目中满足民众的生计和发展诉求。政府行为的多重意义远非强调政府追求经济增长和官员晋升等收益最大化的观点所能涵盖<sup>[21]</sup>。如在“污染搬迁”的动员过程中,政府始终将“污染搬迁”标榜为“民生工程”,以“改善居民周边环境,提高居民生活质量”的公益名义动员村民搬迁。同时,镇政府承诺村庄搬迁后,宅基地复垦为耕地后仍归村委会集体所有,但镇政府积极推动村委会在宅基地复垦后租给企业,并将其视为充实村集体经济的“康庄大道”。在镇政府的认知中,“农民住上楼了,不愿意种地了,村集体可以流转给企业,收入用于村集体经济,农民收入有保障”。在乙镇“污染搬迁”的事例中,尽管政府的行为动机内含谋利型因素如搞活镇域经济、“造亮点”以谋求政绩等,但基层政府同时必须向民众展现出公益姿态,回应民众的环境利益诉求,基层政府的公益逻辑既包含服务人民的价值性考虑,也包含防止群众环境利益问题演化为社会稳定问题的目的性考虑。

总体而言,基层政府不仅要以完成环境治理任务为中心政治工作,而且还要考虑基层政府的内在资源约束。在组织环境倾向于高强度环境问责的政治氛围中,避责在基层政府中的地位凸显。基层政府也需要回应群众的环境权益诉求,避免造成政府和社会关系的紧张。基层政府的环境治理并非受制于单一的组织逻辑,而是处于多重组织逻辑的复合运作之中。

### 三、拼凑策略与目标嵌套:基层政府环境治理的行为分析

基层政府的环境治理作为复杂的治理活动并非单一的组织过程可以完成,而是要同时兼顾考虑政府内部的各种组织逻辑。基层政府的环境治理往往嵌入至多重组织逻辑的复合作用之中。“复合”意味着多重组织逻辑共时性地作用于基层政府的环境治理过程。资源约束、完成任务、避责和公益逻辑始终处于相互作用之中,其中完成任务是核心逻辑,资源约束、避责和公益逻辑是完成任务逻辑的派生逻辑,基层政府不仅要以完成环境治理任务为首位,还需要其协调与其他治理任务的关系,而且要综合考虑资源约束、避责和回应公共利益的要求,基层政府的环境治理同时受制于多重组织逻辑作用的影响。

复合机制运作使基层政府的环境治理总体呈现为权变运作的状态,本研究将基层政府环境治理的权变运作状态概括为“拼凑策略”和“目标嵌套”两种具体类型:一是“拼凑策略”。“拼凑策略”是指凑合利用手边资源来解决新问题的即刻行为,是组织应对外界环境变化的方法<sup>[22]</sup>。“拼凑策略”应用于以下情境:一是拼凑应用组织环境变化的情境下。只有在组织环境变化的情境下才凸显出拼凑策略这一即刻行为的必要性。二是“拼凑策略”适用于资源相对匮乏的组织中。资源相对匮乏的组织为实现任务目标则拼凑使用手边资源。林德布罗姆用“拼凑应对”来形容政府官员临时拼凑、关注短期目标和摸索调整的行为特征,其不同于按部就班和有条不紊的理性决策行为模式<sup>[23]</sup>,其中时间压力是理解拼凑应对过程的重要维度<sup>[24]</sup>。基层政府的环境治理同样具有被动应付、短期性和摸索调整等特征。“拼凑”侧重说明基层政府环境治理的策略导向;二是“目标嵌套”。“目标嵌套”是基层政府将多重政策目标嵌套进单一的治理活动上,是多政策目标组合治理的一种施政状态。从基层政府的环境治理领域来看,受制于多重委托代理任务冲突的限制,基层政府的环境治理决策要同时嵌套多种政策任务目标,以实现“以点代面”。“目标嵌套”说明的是基层政府环境治理的结果导向。

具体而言,多重组织逻辑作用于基层政府环境治理行为的路径机制表现为:完成任务逻辑是核心逻辑,任何组织行为都是满足完成任务而衍生的,完成任务逻辑包含两个基本方面——任务完成的刚性时间约束和多重委托代理任务的冲突。一是任务完成的刚性时间约束是基层政府环境治理采取“拼凑策略”的压力条件,而资源约束构成基层政府环境治理采取“拼凑策略”的直接动机。在环保督察背景下,基层政府环境治理的“共谋”结构被规制,环境治理面临任务完成的刚性时间约束。同时,基层政府往往面对资源匮乏的困境,基层政府为实现政治任务不得不拼凑使用一切可能搜寻到的资源。如乙镇政府为完成“污染搬迁”的环保督察整改任务,充分拼凑手边资源,将“污染搬迁”挂靠项目资源以争取国家补贴、引入地产公司吸纳市场资源和调动企业进行资金筹集等缓和资源约束的限制。“拼凑策略”显示出基层政府环境治理的被动性、短期性和摸索调整等特征。二是为弥合多重委

托代理任务冲突,基层政府在完成环境治理的基础上同时嵌套多重任务目标,“目标嵌套”表征的是多目标组合治理的状态。如Z镇政府在满足环境治理任务要求的同时会嵌套多重治理目标,作为环境治理任务的“污染搬迁”叠加了发展镇域经济、提升城镇化率、精准脱贫和维护社会稳定等诸多任务目标,同时也兼顾考虑躲避责任和回应民众诉求。“目标嵌套”从表面上看是基层政府依托环境治理的契机实现多重任务目标,但多重任务目标的叠加和竞争则使基层政府环境治理的实质目标发生偏移。如Z镇“污染搬迁”的实质目标是将农民搬离污染区,保障农民的环境权益。但多重任务目标的叠加已使“污染搬迁”模糊了本来面目。在“污染搬迁”方案的设计中,处于污染区的农民不仅要补相当高额的差价才能住上安置房,而且要同时放弃村中的宅基地和耕地的权益,村民认为政府的集中安置区建设明显是“骗村民买楼”。在“污染搬迁”的目标序列中,除以“污染搬迁”满足环保督察和上级政府要求的环境治理任务外,基层政府优先考虑的是以“污染搬迁”推进城镇化、实现精准脱贫以及维护社会稳定等目标,至于农民环境权益保障则在多重目标的竞争中被排挤到边缘的位置。总体而言,“拼凑策略”和“目标嵌套”是多重组织机制复合运作的总体反映,二者共同构成理解当前基层政府环境治理逻辑的关键。结合“组织环境—组织逻辑—组织行为”的分析思路,可以总结出理解当前基层政府环境治理的一般性分析框架(见图1):

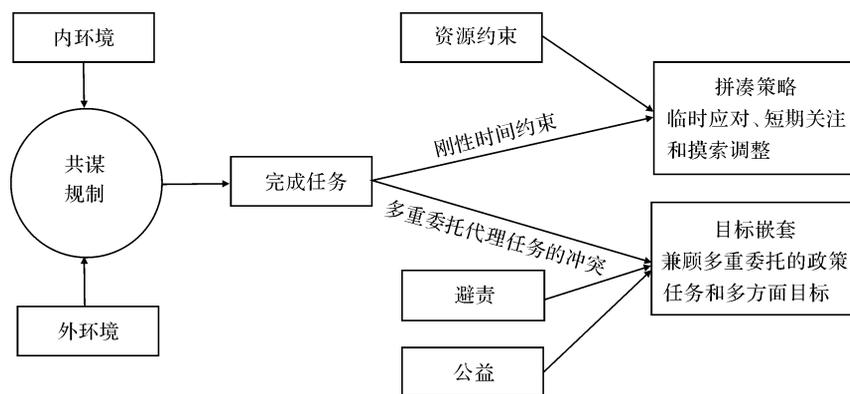


图1 多重组织逻辑下基层政府环境治理的行为分析

综上所述,多重组织逻辑下的基层政府环境治理的行为分析包括三个方面:一是组织环境的变化。经历组织内外环境的调整,环境治理成为基层政府的中心政治任务,环境治理已经构成基层政府倾注高度注意力的强治理事项。二是组织逻辑的互相作用。基层政府的环境治理处于多重组织逻辑的互动之中。其中完成任务逻辑是核心逻辑,而资源约束逻辑、避责逻辑和公益逻辑则是完成任务逻辑的派生逻辑。基层政府不仅要以完成环境治理任务为底线,还需要协调与其他治理任务的关系,而且要综合考虑资源约束、避责和回应公共利益的要求,基层政府同时受制于完成任务逻辑、资源约束逻辑、避责逻辑和公益逻辑复合作用的影响。三是组织行为的特征。在组织环境变化和多重组织逻辑的作用下,基层政府既要在策略上以“拼凑策略”突破环境治理资源约束的瓶颈,又要在环境治理结果中嵌套多重任务目标。“拼凑策略”和“目标嵌套”体现出基层政府环境治理的被动性、摸索性和权变性。

#### 四、结论与讨论

本文在环保督察的背景下深入分析了基层政府环境治理的逻辑。作为“高位权力”环保督察通过集权式的运动式治理和高频率的群众动员深刻改变了基层政府的内外组织环境,基层政府环境治理的“共谋”结构被规制,环境治理上升为基层政府的中心政治任务。本文结合山东省Z镇“污染搬迁”的事例论证基层政府的环境治理须同时嵌入完成任务逻辑、资源约束逻辑、避责逻辑和公益逻辑的复合作用之中,而多重组织逻辑的复合作用直接形塑出“拼凑策略”和“目标嵌套”的基层政府环境治理行为。“拼凑策略”和“目标嵌套”反映出基层政府环境治理的被动性、摸索性和权变性等特征。总体

而言,环保督察的政治压力虽然调适了基层政府的组织结构,使环境治理成为基层政府的强治理事项,但基层政府“赋责不赋权”的局面尚未根本改观。处于压力型体制下的基层政府环境治理则必须在多重组织逻辑下反复权衡,既要以完成环境治理的政治任务为第一要务,还要考虑自身的资源条件,又要谨慎规避责任和回应群众的环境利益诉求,夹杂在多重组织逻辑中的基层政府难以真正实现环境善治。基层政府环境治理的优化方向包含三个方面:一是基层政府应树立向民众负责的政绩观,积极承担自身的环境责任,协调企业和民众的环境利益关系,切实保障民众的环境权益,合理补偿受侵害民众的环境利益。二是政府内部应合理调整环境治理的权责分配机制,加强对环境治理任务“层层甩锅”和“问责泛化”现象的干预,建立事权责相匹配的工作机制,使基层政府的环境治理拥有更充足的资源条件和行动空间,重点加强基层政府的环境治理能力建设。三是完善公众参与环境治理的体制机制,促进公众对环境治理的有序参与,监督政府和企业的履责情况。总体而言,基层政府应树立“以人民为中心”的环境治理理念、合理调整环境治理权责分配机制、建立程序公正和公众赋权的环境治理体系,形成政府和社会共同参与环境治理的格局,以推进基层政府的环境治理现代化。

### 参 考 文 献

- [1] 张玉林.政经一体化开发机制与中国农村的环境冲突[J].探索与争鸣,2006(5):26-28.
- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:28.
- [3] 戚建刚,余海洋.论作为运动式治理机制之“中央环保督察制度”——兼与陈海嵩教授商榷[J].理论探讨,2018(2):157-164.
- [4] 中共中央,国务院.中央生态环境保护督察工作规定[N].人民日报,2019-06-18(01).
- [5] 郗建荣.环保党政同责实现制度“破冰”[N].法制日报,2018-01-10(05).
- [6] 邓琦.首轮中央环保督察问责 31 省份 1.8 万人[N].新京报,2017-12-29(A06).
- [7] 周望.改革机制谈之督察[J].中国机构改革与管理,2018(11):19-21.
- [8] 陈家建.督查机制:科层运动化的实践渠道[J].公共行政评论,2015(2):5-21,179.
- [9] 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):69-93,243.
- [10] 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].社会学研究,2008(6):1-21,243.
- [11] 张峰.基层政府间的“共谋现象”分析——基于信息空间的分析视角[J].湖南社会科学,2015(5):98-103.
- [12] 李祖佩,钟张宝.项目制实践与基层治理结构——基于中国南部 B 县的调查分析.中国农村经济,2016(8):2-14.
- [13] HINTERLEITNER M. Reconciling perspectives on blame avoidance behaviour[J]. Political studies review,2017,15(2):243-254.
- [14] WEAVER R K. The politics of blame avoidance[J]. Journal of public policy,1986,6(4):371-398.
- [15] 倪星,王锐.从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J].政治学研究,2017(2):42-51,126.
- [16] 李媛媛,陈国申.从“放权”到“收权”:“简政放权”的怪圈——“莱芜经验”的反思[J].社会主义研究,2005(5):60-62.
- [17] 张力伟.从共谋应对到“分锅”避责:基层政府行为新动向——基于一项环境治理的案例研究[J].内蒙古社会科学(汉文版),2018(6):30-35.
- [18] 周少来.乡镇政府缘何容易陷入“形式主义泥潭”[J].人民论坛,2018(1):22-24.
- [19] 杨善华,苏红.从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J].社会学研究,2002(1):17-24.
- [20] 谢新水.对“人民满意的服务型政府”行动特征的考察——以行动主义为视角[J].学习论坛,2018(10):73-80.
- [21] 陈顾.“公益经营者”的形塑与角色困境——一项关于转型期中国农村基层政府角色的研究[J].社会学研究,2018(2):88-114,244.
- [22] BAKER T, NELSON R E. Creating something from nothing: resource construction through entrepreneurial bricolage[J]. Administrative science quarterly,2005,50(3):329-366.
- [23] CHARLES E, LINDBLOM. The science of “muddling through”[J]. Public administration review,1959,19(2):79-88.
- [24] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017.

(责任编辑:金会平)