

我国环境监管转型的制度逻辑

——以环境法实施为中心的考察

陈海嵩*

摘要:环境监管制度及其运行状况是决定环境法实施效能的重要因素。环境监管领域包括国家、科层制、问责制等多重制度逻辑,不同制度逻辑的相互作用共同塑造了我国环境监管的制度变迁过程。近年来,为克服传统科层制逻辑在环境监管执法上的失效,环保部门借助上级行政权威开展运动式治理,实现环境监管从单纯“督企”向“督政”的转变;同时,党中央、国务院通过强化环境监管的问责逻辑(党政同责)来贯彻生态环境保护的国家意志,初步形成了“科层化”的中央环保督察实践机制与组织体系,促进了环境法的有效实施。基于我国生态文明体制改革及环境监管转型的目标任务,需要对当前环境监管制度变革的实践机制进行必要的反思,通过组织化路径和法治化路径弥补缺陷与除去弊端,推进环境监管转型的深入发展,更好地保障环境法的有效实施。

关键词:环境监管 生态文明体制改革 环境法实施 多重制度逻辑 中央环保督察

环境监管与执法一直都是我国生态环境保护领域的难点问题,也被公认为是导致环境法实施不力的主要原因所在。^①对环境监管体制机制进行系统性变革,是当前生态文明建设及体制改革的一项重要内容。党的十八届三中全会在《全面深化改革若干重大问题的决定》中专门提出环境监管制度的改革目标,即“独立进行环境监管和行政执法”。应当看到,自2014年《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)颁布实施以来,国家通过多种方式强化环境监管与执法的权威性和有效性,以解决环境法实施不力、环境质量恶化等问题。^②2016年开始的中央环保督察和“环保垂直管理改革”深刻地改变了我国环境监管执法体制,提升了环境法的实施效能,是新时代生态文明建设及体制机制变革的重要内容之一。为更深入地理解我国正在进行的环境管理体制变革与环境监管转型,笔者基于制度逻辑的立场,对我国环境监管领域的制度变迁过程进行描述和分析,并对其下一步发展进行展望,以期更好地推进生态文明体制改革、保障环境法的有效实施。

一、环境监管中的多重制度逻辑

“多重制度逻辑”是当代社会科学研究中被广泛应用的分析框架,主要目标是对制度变迁过程给出合理的解释。在制度逻辑框架内,能够基于主体所处的制度情境来对其行为进行有效分析和解释;不同层次

* 武汉大学环境法研究所教授、博士生导师

基金项目:中国环境资源法学研究会专项课题项目(CSERL-FDH-18001)

① 参见陈海嵩:《绿色发展中的环境法实施问题》,《中国法学》2016年第1期。

② 参见陈健鹏等:《“十三五”时期中国环境监管体制改革的形势、目标与若干建议》,《中国人口·资源与环境》2016年第11期。

的多元制度安排塑造了主体的行为目标与行动策略。^① 在当前我国的环境监管领域,同样存在着多重制度逻辑并引导了相关主体的行为,决定着环境监管执法的成效。其主要包括如下3类:

(一)环境监管的国家逻辑

本文所称“国家”是在决策的意义上加以界定的,即公权力主体以保护社会公共利益为目的,制定并发布环境法律法规及重要政策。环境监管中的国家逻辑,既包括中央政府、中央政府相关部门及全国性立法机构(全国人大及其常委会)通过制定全国性环境法律法规及政策所形成的制度性安排,也包括地方政府、地方政府相关部门及有地方立法权的立法机构(省级和设区的市人大)通过制定本区域内的环保地方性法规、规章及政策所形成的制度安排。此时,尽管不同的主体存在行政级别上的差异,但是在“规则制定者”意义上具有类似的利益激励和行为约束,因此在制度逻辑上具有同质性。

在理想的状态下,“规则制定者”的行为应代表国家存在的根本目标,即保护社会公共利益、实现社会福祉的最大化,但实然层面的规则制定却是多种价值进行权威性分配的过程。^② 这就迫使规则制定者需要在多种价值和利益之间进行平衡,从而造成国家目标的多元化及其冲突。在环境监管实践中,国家逻辑也往往具有相互冲突的特征:在中央层面,我国环境法律法规在制定中受到各个部门间利益博弈的影响,其制度设计和价值追求并不必然以公共环境利益为目标。^③ 环保部与相关部委(水利部、发改委、建设部、国土资源部等)在多个问题上的冲突即为例证。在地方层面,地方政府作为国家权力在地方的代表,具有复杂的目标体系。其首先受到国家权威体制的约束,通过经济增长、社会和谐或民生事业实现一定范围内的“稳定”是不可缺少的行为目标。^④ 这就使得地方政府在制定环境法规与政策上存在一定的“摇摆性”,即根据不同时期的“首要任务”和“中心工作”来决定各个目标的优先性,给环境监管执法造成难以预期的影响。从整体上看,国家逻辑为环境监管执法提供了一个基础性的制度框架,但受到国家多重目标的影响而具有内在的矛盾,难以对环境监管制度的演变提出具有说服力的解释,需要引入其他层面的行为逻辑来“重构”环境监管的实践场景。这也说明,仅仅凭借传统的规范分析方法来研究环境法律法规的制定、修改及法律体系是否完备,不足以揭示环境监管的复杂性及制度演变的现实场景,无法为环境法的实施情况提供有效的解释。

(二)环境监管的科层制逻辑

本文所称“科层制”,是在执行的意义上加以界定的,即通过地方各级政府的科层组织体系将国家或地方性环境立法与政策予以贯彻落实,对环境违法行为进行调查与处理(狭义上的环境执法)。传统意义上的“科层制”是由德国学者马克斯·韦伯所界定的专业化分工与层级化行政管理体系,但现有研究成果表明政府科层组织在实践中并不必然按照预设的“专业化及实现公共利益”轨道加以运行,而是具有自身利益的“理性经济人”;地方政府同样也是具有自利动机的行为主体。^⑤ 此时,地方政府会对政策执行的成本与收益进行权衡,通过选择性地履行职能来实现自身利益的最大化。^⑥ 这一理论在我国传统环境监管实践中得到了广泛验证,即地方政府基于政绩考核和财政来源的双重压力对造成严重污染的企业予以“庇护”。也正是基于此种现象,许多学者强调要破除地方政府在执行环境法律与政策上的阻碍,“一些地方政府不履行环境保护责任以及履行环境保护责任不到位,已成为当前制约我国环境保护事业和环境法律实施的严重障碍”。^⑦

① See Thornton, P.H. & Ocasio, W. Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry. 105 American Journal of Sociology, 801-843(1999).

② 参见[美]伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,华夏出版社1988年版,第44页。

③ 参见杜辉:《论制度逻辑框架下环境治理模式之转换》,《法商研究》2013年第1期。

④ 参见何艳玲等:《中国城市政府支出政治分析》,《中国社会科学》2014年第7期。

⑤ 参见[美]尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,王浦劬等译,中国青年出版社2004年版,第2页;周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海人民出版社2008年版,第16页。

⑥ 参见郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》2012年第5期。

⑦ 吕忠梅:《监管环境监管者:立法缺失及制度构建》,《法商研究》2009年第5期。

需要注意的是,有两类政府科层组织在环境立法与政策的执行上需要特别加以关注:(1)省(自治区、直辖市)政府的双重角色。在执行国家立法与政策的层面上,省级政府作为国家权力在地方的代表,是委托—代理关系中的“代理方”。但是,由于改革开放以来我国通过人事、审批、财税等放权改革逐步强化地方的自主权,地方政府已经成为一定意义上的“剩余索取者”,在广泛的经济社会事务上承担主要责任,^①因此在面对下级市县级政府时,省级政府则构成委托—代理关系中的“委托方”,通过制定辖区内适用的地方性立法与政策以实现其自身目标。“委托方”和“代理方”角色的共存,使得省级政府在环境监管中处于关键性的“节点”位置,其组织目标与行为选择在很大程度上决定了环境监管与执法的实际成效。(2)地方各级生态环境保护部门的“特殊地位”。地方各级生态环境保护部门具有环境监管执法的法定职责,“污染最大化”不可能成为其组织目标,但由于生态环境保护部门属于地方人民政府的组成部门,在人财物上受到同级政府的制约,往往难以违背本地政府的意志而严格执行环境立法与政策,因此,不能假定生态环境保护部门与同级地方政府在环境保护问题上具有相同的利益与政策目标。实际上两者之间往往存在利益冲突,生态环境保护部门会在政府面前“唱反调”。^②这使得在环境监管领域,生态环境保护部门有较大概率成为地方政府科层组织体系内的“异类”,其任务目标与行为策略具有一定的特殊性。

(三)环境监管的问责制逻辑

本文所称“问责”,是在监督的意义上加以界定的,即上级政府(党委)通过对下级党政领导干部进行考评和问责的方式,对下级政府(党委)执行环境法律与政策的情况进行监督。通过以人事权为核心的纵向问责机制来保障中央意志在地方的有效执行,是我国“中央—地方”关系中的一个显著特征。^③在环境监管领域,自2005年国务院发布《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》之后,地方人民政府的“环境目标责任制”逐渐得到普遍实行,并纳入随后修订的《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)、《中华人民共和国大气污染防治法》(以下简称《大气污染防治法》)、《环境保护法》等多部环境立法之中,^④政府环境保护目标责任制与考核评价成为一项正式法律制度。2015年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》[以下简称《生态环境损害责任追究办法(试行)》],确立了“党政同责”的问责原则,对地方各级党委及政府领导干部造成生态环境损害的各种行为进行严格追责,将环境监管问责的范围扩大至地方各级党委,强化了问责逻辑在环境监管中的适用力度。

从实施的角度看,根据《水污染防治法》《大气污染防治法》《环境保护法》《生态环境损害责任追究办法(试行)》之相关规定和问责实践,问责的性质主要有如下几种方式:(1)政治责任的追究。其包括3种情况:一是将环境保护目标完成情况作为对下级党政领导干部进行考核评价、奖惩任免的主要依据;二是对推进环境保护工作不力的领导干部给予诫勉、责令公开道歉;三是对负有环保责任的领导干部进行组织处理,具体方式有调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等。(2)纪律和行政责任的追究。即针对下级党政领导干部不适当履行环境监管职责的行为给予相应的党纪政纪处分,具体分为党内纪律处分与行政处分(记过、记大过、降级、撤职、开除)两个方面。(3)法律责任的追究。即针对追责对象严重损害生态环境、构成环境犯罪的行为,移送司法机关依法处理。

从总体上看,国家逻辑、科层制逻辑和问责逻辑同时作用于当前我国的环境监管实践之中。环境监管执法的实际成效或者说环境法律法规实施的情况,正是在上述3类制度逻辑的相互作用过程中塑造出来的。同时,基于多重制度逻辑的理论框架,我们可以全面、深入地理解环境监管领域多元主体的行为选择及其互动方式,为我国环境监管制度变迁提出令人满意的解释。下文即选择重要的时间节点,结合相应的

① 参见何艳玲、汪广龙:《中国转型秩序及其制度逻辑》,《中国社会科学》2016年第6期。

② 参见李万新:《中国的环境监管与治理》,《公共行政评论》2008年第5期;汪劲:《中国环境法治失灵的因素分析》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2012年第1期。

③ 参见郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》2012年第5期。

④ 相关法律法规的修订分别为:2008年修订《中华人民共和国水污染防治法》第5条(2017年修正该法后改为第6条),2014年修订《中华人民共和国环境保护法》第26条,2015年修订《中华人民共和国大气污染防治法》第4条。

背景条件来讨论这一制度变迁的过程。

二、环境监管科层制逻辑的失效与“运动式治理”的兴起

(一)1996年—2014年:环境监管“科层化法治”的失效

我国环保部门的独立设置,始于1982年将环保局增设在城乡建设环境保护部之中。1989年《环境保护法》第7条赋予环保部门在环境执法和各项环保工作上“统一监督管理”的权力。环保部门依此拥有了建立环境监管执法机构的法律授权。但是,由于受到各方面的干扰,因此各地在环境管理机构设置上缺乏稳定性和一致性,甚至在历次“机构改革”中面临被裁减的危险。^①基于此,国务院在1996年《关于环境保护若干问题的决定》(以下简称《决定》)中专门强调“县级以上人民政府应设立环境保护监督管理机构,独立行使环境保护的统一监督管理职责”,逐步推进环境监管执法机构的建立与完善。这应当视为我国环境监管体制建设的起始点。2002年,环保部将名称统一确定为“环境监察机构”,根据不同级别分别设置环境监察局、省级环境监察总队(分局)、地市级环境监察支队、县级环境监察大队,^②由此形成相对稳定和专门化的环境监管机构。2014年《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》则强调基层环境监管执法力量的提升,加强市、县级环境监管执法队伍建设,在有条件的乡镇(街道)配备一定的环境监管人员,进一步加强了我国环境监管体制的组织化程度。

从治理逻辑的角度看,自20世纪90年代开始推行的“环境监管执法队伍建设”,要义即为在我国“中央—省—市—县(区)—乡镇”的行政层级内建立专门的环境监管机构、配置相应的执法人员,形成相对完备的环境监管科层组织体系,并按照现代科层体系的基本要求进行专业化分工和制度化运行。一般而言,现代科层制是建立在法理型权威基础之上的支配体系;在法理型权威之下,成文规范是所有行为的依据,决策行为更多依据规则,而非就事论事。^③从这种意义上讲,“环境监管体制改革”的核心就在于践行科层主义“法律至上”的实证主义理念,通过“科层化法治”实现对环境违法行为的有效监管,具体要求可以根据《决定》中的相应表述(第8点“严格环境执法”)来加以概括,即“严格环保执法,规范执法行为,完善执法程序,提高执法水平”。然而,正如有的学者对我国20世纪90年代以来法治历程进行批判时所指出的,20多年来我国以“行政执法化”为基本特点的行政法治进程,其核心思想是“科层主义法治理念”,但由于忽视现实情境的复杂性而造成诸多实践悖论。^④环境监管领域“科层化法治”的推行,尽管为环境法的实施提供了基础性的人员和组织保障,但是并未从根本上扭转我国日益严峻的生态环境保护形势,有着深刻的局限性。这意味着在我国环境监管领域,依托常规化的科层体制[国家—省—市—县(区)四级环保部门及相应的环境监察机构]难以满足环境保护工作的现实需要,科层制逻辑无法有效实现国家逻辑在生态环境保护领域的任务界定与目标设定,亟待加以改进。2015年1月,时任环境保护部部长也指出,长期以来我国环境保护管理体系的权威性和有效性不够,不符合当前生态文明建设和环境保护的要求。^⑤这提出了相应体制改革的必要性。

(二)综合督查:环保部门在“去科层化”基础上的运动式治理

分析传统科层制逻辑在我国环境监管实践中失效之原因,关键在于两个方面的因素:(1)从“中央—地方”关系看,长期以来,我国环境管理的基本原则是“属地管理”。这一体制也在1989年和2014年《环境保护法》中得以确认。尽管环保部门受同级政府和上级环保部门的双重领导,但是人事权和财权属于同级政府,在“条块关系”中明显偏重于地方政府的“块块”。这导致环境监管受到地方政府的直接影响,环保工作

① 参见王灿发:《论我国环境管理体制立法存在的问题及其完善途径》,《政法论坛》2003年第4期。

② 参见国家环境保护总局《关于统一规范环境监察机构名称的通知》。

③ 参见[美]彼得·布劳、[美]马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,马戎等译,学林出版社2001年版,第65页。

④ 参见凌斌:《科层法治的实践悖论:行政执法化批判》,《开放时代》2011年第12期。

⑤ 参见周生贤:《适应新常态,打好攻坚战 全面完成十二五目标任务——在2015年全国环境保护工作会议上的讲话》,《中国环境报》2015年1月20日。

的权威事实上发生了从中央到地方的转移。^① 而我国地方政府是一个典型的多任务目标组织体,环境保护目标一直未能真正构成对政府及其官员行为的影响因素,经济发展、社会稳定等“强激励”目标往往成为地方政府行为的基本模式,使得环境法律与政策无法通过政府常规性的行政科层机制得到有效执行和落实。^② (2)从“委托—代理”关系看,在环保部门“条条”内部,环境目标在传统上往往通过逐级分包并由某一内部工作机构负责的方式加以落实,其本质是在不同层级环保部门之间形成不断延伸的“委托—代理”链条。但正如前文所述,由于上级环保部门只对下级环保部门存在业务指导关系,并不能直接决定其“人财物”,对环境监管的具体情况也存在信息不对称的问题,因此致使下级环保部门有较大的动机和能力对上级下达的环境目标予以“敷衍了事”“讨价还价”并在事实上推卸责任。在这一制度结构中,随着“委托—代理”链条的不断增长,环保任务的落实和环境法律的实施在基层必然会遭遇较大的“变通”甚至被“悬置”。

正是出于消除传统科层制弊端、强化环境监管执法的考虑,自2014年以来,生态环境部(原环保部)在全国范围内开展以“督政”为核心的环保综合督查,对地方政府及有关部门履行环境保护职责情况进行监督检查,通过公开约谈、移交纪检监察部门、区域环评限批、挂牌督办、媒体披露等多种方式强化地方政府对环境保护工作的重视,具有一定的“运动型治理”特征,即打破传统科层机构(环境监察机构)及其常规工作机制,通过自上而下的方式动员、调动体制内的各种资源与措施开展环保督查工作,以上级行政权威来加以强力推进。这正是被学术界称为“运动式治理”或者“动员模式”的政府运作模式。^③ 环保综合督查能在短期内取得明显效果的“诀窍”,在于依据行政权威强力推进督查工作,具体包括两种方式:一是生态环境部直接对地市级政府进行环保督查,公开约谈政府主要领导,在行政级别上形成“部级对厅级”的强制性压力,同时通过公开约谈、移送纪检监察部门、区域环评限批、挂牌督办等措施强化“中央对地方”博弈中隐含的政治高压,使地方政府因不履行环保职责被问责的风险及其他政治风险陡然提升,迫使其将环境保护替换为需要在短期内达成的优先目标。二是省级环保部门通过由省政府负责人担任督查组长、向省政府专题汇报并予以通报、邀请省领导点评并提出整改要求、将督查结果纳入政府领导干部考核评价体系等各种方式争取到同级“党委政府的高度重视”并予以公开宣示,^④通过直接上级——省级政府——的介入迫使地市级政府相关领导干部“红脸出汗”,从而推进环境监管。其在本质上也是基于行政级别的政治动员并产生实质性压力,在短期内改变下级政府的常规性目标体系,赋予环保目标以优先性,将环保工作明确为当前需要迅速解决的“重点工作”或者说“中心工作”并集中各种资源加以实现。这正是环保综合督查取得成效的内在机制。

从治理逻辑的角度看,2014年以来全国各级环保部门所开展的环保综合督查表现出明显的“科层化”特征,即通过“运动式治理”的方式绕开传统环境监管的行政科层结构,并运用一系列策略化手段保障对地方政府的“督政”取得成效。具体包括两个方面:(1)在“中央—地方”关系上,环保部采取的策略表现出高度的灵活性:一方面采取“自我设限”策略,不直接与地方政府发生冲突,而是将综合督查的任务限定为“提出意见建议、督促整改落实”,“综合督查不取代、不改变地方政府及有关部门的环境管理职责,一般不直接查办环境违法案件”;^⑤另一方面则采取“借力”策略,充分利用省级政府环境监管中所扮演的双重角色,积极运用各种行政体制内的沟通方式获得各省级政府的“高度重视”,将督查结果纳入省级政府对下级政府的考核与监督范围,使环境保护成为本阶段政府工作的优先目标,从而较好地强化了督查权威、促进环境法律法规与政策的落实。(2)在“委托—代理”关系上,生态环境部改变了传统的任务逐级分包制和工作

^① See Wu JS—Y, The State of China's Environmental Governance After the 17th Party Congress, 26 East Asia, 265—284(2009).

^② See Ostka G, Mol AP, Implementation and Participation in China's Local Environmental Politics: Challenges and Innovations, 15 Journal of Environmental Policy & Planning, 3—16(2013).

^③ 参见陈海嵩:《环保督察制度法治化》,《法学评论》2017年第3期。

^④ 这正是环保部在总结环保综合督查的主要经验时重点强调的一点。参见环保部办公厅:《关于2015年度环境保护综合督查工作情况的通报》。

^⑤ 参见环境保护部《综合督查工作暂行办法》。

部门负责制,直接对下级环保部门提出明确的督查比例要求,^①最大限度地压缩了“委托—代理”链条中的模糊领域和下级环保部门“讨价还价”的博弈空间,在环保“条条”内部进行高度动员并发出强烈和明确的政治信号,迫使各省环保部门将环保综合督查作为最优先的工作任务加以推进。

实际上,在常规机制失效时通过政治动员的方式来推进环境政策的执行,一直都是我国环境治理的一个基本特质,^②生态环境部在不同时期发起的各种“环保风暴”“攻坚行动”、专项治理、环境执法大检查等即为明证。从更宏观的角度看,运动型治理并非“个例”或者偶然现象,而是我国国家治理逻辑的重要组成部分,具有一套完整的制度环境。^③因此,2014年开始的环保综合督查在形式上并无创新,但在具体行为策略上具有创新,是生态环境部基于历史传承和现实考量在环境保护领域又一次启动的政治动员、资源整合和行政目标置换。其通过高度灵活的行为策略,将监督执法情况从原先环境监察部门的日常工作转变为环保部门“条条”领域内的政治任务以及被督查地方政府的一项重要任务,以克服常规官僚运作模式在执行环境政策法规上的失效。

三、环境监管问责逻辑的强化与“再科层化”督察机制的建构

尽管2014年以来的环保综合督查在推动地方政府履行环保职责和落实环保法律法规与政策方面取得了成效,但“运动型治理”之特质及其存在的视野盲区决定其仍然存在一定的缺陷,仍然不能完全满足环境监管的现实需要。其具体表现是:(1)从目前环保综合督查的实践看,无论是生态环境部直接开展的督查还是省级环保部门开展的督查,其关键之处均在于形成“省(部)级对厅级”的强制性压力,督查对象均为地市级政府或者更低级的县(区)级政府,而不包括与之“同级”的省级政府。这就暴露出借助行政权威进行政治动员对地方政府进行督查的内在缺陷,即必须在行政级别存在明显高下时才能有效运行,而难以实现“中央部委(生态环境部)对省级政府”的督查,存在监督的“盲区”。(2)必须看到,执政党是影响中国当前环境法治的关键要素之一。^④基于党对国家社会事务的全面领导,地方党委对该地环境质量与生态环境保护工作有着不可忽视的重要影响,而以生态环境部为主体的环保综合督查不可能对地方党委进行监督。这就在一定程度上影响了督查效果的可信度与持续性。(3)从我国国家治理的经验看,传统的“运动型治理”在迅速取得短期效果的同时,在治理效果的长期可持续性上存在内在局限性。运动型的环保督查需要转化成一定的常态治理机制,使其能够持续、稳定地发挥作用。

因此,为进一步地推动我国环境监管体制改革、实现环境法律法规的有效实施,有必要通过环保督察制度的改进实现制度结构的进一步优化。具体需要解决3方面的问题:(1)在督查主体方面,需要突破仅仅借助中央部委行政权威、由生态环境部门“单打独斗”开展督查活动的局限性,获得我国政治体制和行政系统内的最高权威——党中央与国务院——的授权而开展环保督查活动,对包括省级政府在内的各级地方政府形成更大的压力和约束。(2)在督查对象方面,除了通过“督政”来消除传统“中央—地方”关系中的政策阻碍之外,还需要考虑政党在我国环境法治中的特殊地位,需要分析“政党—国家”关系对环境政策法规执行的影响,^⑤重视党委在地方政治权力结构及重大决策中的关键地位,根据“党政同责”的要求将地方党委纳入监督范围,将单一的“督查”发展成为综合性的“督察”。(3)在督察方式上,需要克服单纯“运动型治理”在治理目标上的单一性和治理效果上的短期性,形成长期稳定的长效机制和取得具有“可持续

① 根据原环保部发布的2015年《全国环境监察工作要点》,省级环保部门每年应当对所辖30%的地级市开展环保综合督查回头看。

② 参见荀丽丽、包智明:《政府动员型环境政策及其地方实践》,《中国社会科学》2007年第5期。

③ 参见周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012年第9期。

④ 参见陈海嵩:《中国环境法治中的政党、国家与社会》,《法学研究》2018年第3期。

⑤ 参见陈海嵩:《中国环境法治中的政党、国家与社会》,《法学研究》2018年第3期。

性”的治理效果。从以下 3 个方面,可以更全面地审视 2016 年以来在全国范围内推行的中央环保督察^①在环境监管领域引发的制度变革。

1. 督察主体的最高权威性。根据 2015 年底中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《环境保护督察方案(试行)》(以下简称《督察方案》)的规定,中央环保督察工作以中央环境保护督查组的形式开展,督察组长由省部级领导干部担任,副组长由生态环境部现职副部长担任,构成督察组“一正一副”部级干部或“双副部”的配置,组员中包括中央办公厅、国务院办公厅、中纪委、中组部领导干部,确保中央环保督查代表“党中央、国务院”的权威性与严肃性。该督察组给地方党委政府带来直接的压力,为环境监管目标的实现提供了高度的政治权威与组织基础。

2. 督察对象的全面性。根据《督察方案》的规定,中央环保督察坚持“党政同责”的原则,针对省(直辖市、自治区)党委和政府及有关部门开展环保督察,并根据省级督察中发现的问题,下沉至部分地市级党委政府。根据其规定,两年内(2016 年—2017 年)完成全国所有省(直辖市、自治区)的环境保护督察任务,实现中央环保督察“全覆盖”,对全国范围内地方党委政府履行环境保护职责情况、环保法规政策的落实情况等进行全面、深入的监督检查。在第一轮全国范围的督察巡视完成后,2018 年对河北、江苏、内蒙古等 6 省(直辖市、自治区)进行了中央环境保护督察“回头看”,并计划在四年内完成全国范围的“回头看”工作。

3. 环保督察的“制度化”与“常态化”。中央环保督察在代表中央权威强力推进督查工作的同时,通过制度化建设弥补单纯“运动型治理”的缺陷,具有一整套“常态化”和规范化的制度措施,明确了督察对象、督察组织、督察内容、督察实施、保障措施等各方面的内容,形成了包括督察准备、进驻、报告、反馈、移交移送、整改落实、“回头看”等方式在内的完整工作机制。^②在组织机构上,2016 年中央层面专门成立了国务院环境保护督察工作领导小组,环保部负责中央环保督察的具体组织协调工作,根据工作需要组建督察组,同时设立国家环境保护督察办公室作为办事机构,由中央机构编制委员会核准行政编制,配置专职工作人员。2018 年,国务院进行了机构改革,将“中央生态环境保护督察办公室”增设为生态环境部的正式内设机构并在“三定方案”中加以确认;在地方层面,全国已经有 26 个省(自治区、直辖市)出台省级环保督察方案,成立环保督察机构(XX 省环境保护督察工作领导小组),全面开展省级环保督察工作。^③有相当数量的地级市和县级政府也成立了环境保护督察工作领导小组,由同级生态环境部门主要负责人担任办公室主任。

从治理逻辑的角度看,自 2016 年初启动的中央环保督察在行为逻辑上的主要特征可归纳为以下两个方面:(1)对环境监管领域问责逻辑的高度强化。党政同督、严格问责是中央环保督察的核心与关键。《督察方案》明确提出,要强化环境保护“党政同责”和“一岗双责”的要求,对问题突出的地方应追究有关单位和个人的责任。^④从督察实践看,中央环保督察能够引起各地“前所未有”重视的关键,在于充分利用了中央在地方人事权与惩戒权上的总体性保留及基于“党管干部”的一整套权力机制,将督察结果与地方党委政府领导干部的考核、升迁及惩戒相联系,通过组织(人事)部门问责、纪检监察机关问责、司法机关问责等多种方式强化督察权威,贯彻落实“加强环境监管执法、履行环境保护职责”的中央意志。(2)通过“再科层化”形成环保督察的长效机制。应当看到,中央环保督察在制度渊源和动员方式上带有传统“运动型治理”的特征,即通过中央权威的强力介入对地方发出明确、强烈的政治信号并形成压力,在短期内取得明显的效果。但是,其在实施中也注重制度建设和组织机构建设,形成“中央—省”的两级环保督察体制,在中央层面(国务院)和地方层面(省级行政区)分别设立相应的工作机构并配置专职工作人员,建立了监督地方

① 2016 年 1 月 4 日,首个中央环境保护督察组进驻河北省开展督察试点工作,包括河北省委书记、省长在内的 29 名省部级领导干部被约谈。此后,中央环境保护督察组在 2016 年先后开展了两批督察工作,督察对象共计 15 个省(直辖市、自治区),在全国掀起一场治污问责风暴,不少地方党委政府领导干部思想受到触动。参见高敬:《以中央环保督察促进绿色发展》,http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/12/content_5167449.htm,2018-06-03。

② 参见翁智雄、葛察忠、王金南:《环境保护督察:推动建立环保长效机制》,《环境保护》2016 年第 1 期。

③ 参见郅建荣:《环保党政同责实现制度破冰》,《法制日报》2018 年 1 月 10 日。

④ 参见陈谦:《锐利—变气象新——推进环保督察落实党政同责综述》,《中国环境报》2017 年 1 月 3 日。

党委政府履行环保职责情况的一系列制度措施、工作程序与长效机制,已经具备一定的科层治理特征,是在绕开环境监管常规性科层机构基础上的“再科层化”。这一过程与当前我国行政执法变革具有相似之处,即传统意义上的“运动式执法”方式在实践中逐步具有科层化的特征。^①因此可以说,中央环保督察同时具有“科层治理”和“运动型治理”的特征,是一种基于最高政治权威的“常态化”运动型治理方式,兼具环境治理的短期目标与长期目标,既要求短期内迅速集中体制内资源以落实环保法律法规与政策解决突出的环境问题,又要求形成日常化、常态化的环保督察机制与制度体系。

四、环境监管转型的反思及其制度前景

总结前文对近年来我国环境监管制度变迁过程的分析,可发现两个关键环节:一是环保部门借助上级行政权威开展运动式治理(环保综合督查)以克服长期以来环境监管常规科层逻辑的失效,强化各级政府在环境监管上的职责;二是党中央、国务院通过强化环境监管的问责逻辑来贯彻生态环境保护的国家意志,并建立专业化、规范化、常态化的中央环保督察制度予以保障,初步形成“科层化”的环保督察实践机制与组织体系,实现环境监管从单一“监督政府”到“党政同责”“一岗双责”的转变。上述两个方面构成近年来我国环境监管转型与改革的主要内容,在很大程度上重构了环境监管领域相关主体特别是各级党委政府的行为目标与行动策略,促进了环境法的有效实施。

在更为宏观的环境管理体制变革层面,近年来围绕环保督察展开的环境监管制度变迁,是当前正在进行的环保垂直管理制度改革的一个重要组成部分。2016年7月,中央全面深化改革领导小组审议通过《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(以下简称《指导意见》)并以中办、国办的名义联合发布文件,提出环保监测、监察和执法机构实行由省级环保部门统一管理的垂直管理制度,在全国12个省(市)进行改革试点,并要求在2020年推广到全国。《指导意见》第7条规定由省级环保部门统一行使下辖市、县生态环境部门的环境监察职能,对本省范围内市级和县级政府履行环境保护职责和执行环保法律法规政策的情况进行监督检查。这是对环保督察实践的认可并通过机构改革的方式予以确认。^②从治理逻辑的角度看,《指导意见》对我国传统的“以块为主”的环境管理体制进行了较大的变革,强化了省级环保部门在“条条”领域的权威性,打破了传统的“国家—省—市—县(区)”多层级环境监察科层体系,代之以“国家—省”的单层级科层体系。应当说,这代表了我国环境监管转型的基本方向。然而,如何通过组织构造与制度重构等中观层面的环境监管转型保障宏观层面的“环保垂直管理改革”取得预定成效,仍然需要更为深入的思考。换言之,需要对当前我国环境监管制度变革的实践机制进行必要的反思,进而明晰环境监管转型的制度前景及发展路径。

(一)对环境监管转型制度逻辑的反思

1. “双重科层制”相互之间的潜在冲突。总结前文的分析,在当前的环境监管转型中同时存在两个方面的科层体系:一是根据《指导意见》进行垂直管理改革后的环境监察机构,表现为“国家—省”的科层组织结构;二是根据《督察方案》和各省市的相关规范性文件设立的环保督察专门机构。其表现为国务院和地方政府成立的各级“环境保护督察工作领导小组”及相应的办事机构,在组织结构和工作方式上已初步具有“专业化、制度化、常规化”的科层化特征。“双重科层制”在环境监管中的并存虽然可以加大环保法律法规与政策的实施力度,但是也不可避免地存在潜在的冲突。其具体表现为:环境监察机构进行环境监管的权力来源于《环境保护法》相关条款的法定授权,^③而环保督察机构组建“环境保护督察组”进行环境监管的权力来源于各级环境保护督察方案中最高政治权力的特别授权。两者在权力来源和行为性质上具有较

^① 有学者在对执法领域的“专项治理”实践运作情况进行研究后指出,当前“专项治理”经历着制度化、专业化、规范化的变革,在很大程度上褪去了运动式执法的色彩,逐渐呈现出科层化的倾向。参见刘杨:《“专项治理”科层化的实践机制与制度前景》,《法商研究》2017年第1期。

^② 参见任勇:《垂直管理改革的逻辑与任务》,《中国环境报》2016年10月13日。

^③ 根据2014年《中华人民共和国环境保护法》第24条的规定,县级以上人民政府环境保护主管部门及其委托的环境监察机构,有权对排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者进行现场检查。

大的差异,由不同的组织机构和工作人员予以实施。在日常化、常规化的运作中,就必然存在一定的交叉并造成“多头监管”的问题。

2. “科层化”环保督察机制的可能弊端。如前所述,目前的中央环保督察在专业化、规范化、程序化等方面已经具备一定的科层治理特征,目的在于克服单纯“运动型治理”在治理目标上的单一性和治理效果上的短期性,形成稳定的长效机制。然而,从科层组织的行为逻辑看,“规范化、常规化”与“效率低下、反应僵化”往往是一枚硬币的正反两面。有学者指出,常规科层治理机制往往在组织运作上具有惰性和保守的弊端,造成高度的交易成本而使社会不堪重负。这是我国国家治理一直以来所面临的一个重要挑战。^①而在对任务目标进行考核检查时,上下级科层组织之间普遍存在“共谋”现象:一方面是上级执行检查中的大张旗鼓,被检查方风声鹤唳、全力应对;另一方面是检查过程时松时紧,发现问题后常常“不了了之”。^②基于此,我们有理由担心“常态化”后的环保督察机制在淡化了“非常规化”的政治动员、资源集中及目标设定后,逐渐暴露出传统科层组织在运作效率和行为逻辑上的弊端,使环保督察沦为形式主义的“走过场”。

3. 查处环境违法行为的合法性问题。问责逻辑的强化是环保督察取得成效的一个主要因素,但必须看到,在通过“党政同责”“一岗双责”强化地方党委政府环保责任的同时,不能忽视对各类主体环境违法行为的监管与执法。根据《环境保护法》第10条“环保部门对本区域环境保护工作进行统一监督管理”和第5章“法律责任”中的相关规定,对环境违法行为进行查处(做出行政处罚、行政强制)的法定主体是“县级以上人民政府环境保护主管部门”,而根据《环境保护法》第24条的规定,环境监察机构仅有现场检查的权力,并无行政处罚、行政强制的法定授权,其执法需要得到职权主体(同级环保部门)的委托。但是,在目前“环保垂直管理”的改革设计中,市、县生态环境部门的监察机构统一由省级生态环境部门管理,其执法权也就不可能再由同级生态环境部门委托。这就给环境执法实践造成困难,导致环境监管缺乏必备的“刚性手段”与权力合法性,更造成环境执法“权力—责任”体系的混乱,不利于行政相对人合法权益的救济。^③

4. 环境监管公众逻辑的缺失。由于环境问题带有普遍性以及公民权利意识的增强,因此公众参与环境治理已经成为目前环境治理模式转变的重要力量,环境治理的成效在很大程度上取决于公众参与的力度。^④概言之,公众也应当成为环境监管中的一个重要主体,参与到制度变迁的过程中。然而在目前我国的环境监管制度变革中,尚缺乏规范化、程序化、制度化的公众参与规则,在很大程度上仍然依靠在传统运动型治理所惯用的“接受群众举报”,是一种单向度的信息接收机制,而不是现代公众参与所要求的双向互动机制。公众逻辑的缺失,导致公众无法从公开渠道获得环保督察的具体信息(包括督察方案、督察意见、整改方案、问责情况等),也就难以介入到环境监管制度变迁的过程之中,限制了公民及环保组织参与环境治理的可能性与积极性,亟待加以改进。

(二)环境监管转型的制度前景

由前文可见,当前我国环境监管在制度逻辑上仍然存在一些现实的缺陷与潜在的弊端。如何有效弥补这些缺陷与消除弊端,决定了我国环境管理体制改革的成效与环境监管转型的发展方向,也是未来相当一段时间内影响环境法能否得到有效实施的关键因素。总体而言,我国环境监管制度变迁需要在如下两个方面加以深入发展。

1. 环境监管转型的组织化路径。组织化路径意味着通过合理的任务设定、机构设置及工作机制安排,形成适应环境监管现实需要的组织结构,使得相关主体能够切实履行自身职责。就环境监察执法机构而言,根据前述环保垂直管理改革的《指导意见》,应形成“国家—省”的单层级科层体系,而各省生态环境

① 参见周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012年第9期。

② 参见艾云:《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析》,《社会》2011年第3期。

③ 参见陈海嵩:《生态文明体制改革的环境法思考》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2018年第2期。

④ 参见杜辉:《论制度逻辑框架下环境治理模式之转换》,《法商研究》2013年第1期。

部门则需要根据自身情况,通过向地级市或跨市级行政区域派驻专门机构或人员的方式进行环境监察,^①改革方向较为清晰,在此不做专门讨论。尤为关键和需要厘清的问题,在于合理定位环保督察的制度功能及其组织机构。解决这一问题需要考虑两个方面的因素:一是对科层制理论进行必要的反思;二是结合我国国家治理与社会转型的时代背景及实践特征,在此基础上建构合适的组织体系。

就前一个问题而言,有必要看到,在马克斯·韦伯的传统科层制理论中,其过度强调了科层制的形式理性,即将层级化的形式结构作为科层组织运作的目标和基本特征,忽视了科层组织运作的效率与工具理性。这就造成理想化的科层组织设定与其现实运作之间存在巨大张力。^②概言之,传统科层制在形式理性与工具理性方面存在背离并导致效率低下和组织僵化。解决这一问题的思路,是根据实现特定任务目标的需要,在科层组织的形式理性与工具理性之间进行必要的平衡。这一点也可以从20世纪80年代以来西方国家“新公共管理运动”的发展历史及学界的通说中得以验证,即有必要对传统的政府机构进行改革以“再造政府”、提高行政效能,但也不能简单地“摒弃”官僚制,科层组织在当代社会仍有存在的必要。^③基于这一理论立场,就我国的环保督察制度而言,既需要通过一定程度的“科层化”避免制度运作的短期性与随意性,发挥科层组织在专业化、规范化上的(专业)理性优势,形成相对稳定的制度规则与行为预期,同时也需要发挥“运动型治理”在政治动员、资源集中及目标实现上的灵活性与效率优势,基于行为目标及工具理性而构建相应的组织结构,从而能够及时回应现实中暴露的突出环境问题。

就后一个问题而言,有学者指出,我国国家治理存在着一个“制度化悖论”,即改革意味着我国国家治理的常规化,但它却是以动员(运动)的方式进行的。^④这一悖论在实践中表现为:基于政治动员的运动式任务在初步完成目标后,被官僚体系所消解吸收,转变为一个以绩效考核为表现形式的日常工作任务,导致国家治理陷入“内卷化”的困境。^⑤为避免环保督察及环境监管体制陷入“内卷化”的困境,需要超越单纯制度层面的讨论,在当代我国国家治理的整体结构中予以“破局”。如前所述,目前我国环保垂直管理改革的核心,是以“国家—省”的单层级环境监管科层体系取代现有的多层级科层体系,强化了省级政府及其生态环境部门在本行政区域内的自主权。从国家治理整体性的角度看,这意味着中央对地方(省级政府)在环保工作上的放权。然而,为了保证国家治理的权威性和一体性,中央在向地方放权的同时还必须“有所保留”,以确保其意志能够在各地得到有效贯彻,避免陷入历史上“一放就乱”的怪圈。实际上这也正是我国处理“中央—地方”关系行之有效的做法,即以放权为主轴调整中央与地方的关系,赋予地方政府在广泛事务上的自主权,但保留地方政府随时配合中央中心工作的权力。^⑥这一“准分权”结构可以也有必要适用于环境监管领域,即中央针对省级政府保留发动环保督察巡视的权力,能够在必要时通过“运动式”的政治动员和压力传导,督促、激励省级政府有效履行其环境保护职责,使环保督察任务不被传统科层组织所“吸纳”而沦为上下级之间的“数字游戏”。

综上所述,我国环境监管转型的理论与现实决定了环保督察制度具有“长期稳定运作”和“灵活高效”的双重任务目标。为适应这一复合型目标体系,需要建立相应的复合型组织体系,使其既能避免单纯“运动型治理”在制度化、长效化方面的不足,又能消除传统科层制在运作效率和组织惰性上的弊端。为此,需要建立“半科层化”的环保督察组织体系,在不同层级上构建不同类型的组织体系。具体包括:在中央政府层面,保留对地方政府开展“运动式”督察的“专断性权力”,将目前“国务院环境保护督察工作领导小组”作

① 例如,最先进行环保垂直管理改革的河北省,在省环保厅设专职负责环境监察工作的厅领导和相关处室,同时跨区域设置6个环境监察专员办公室,向各市派驻环境监察处,驻市开展环境监察工作。参见周迎久、张铭贤:《河北垂管改革落地生根》,《中国环境报》2017年2月24日。

② [美]参见W·理查德·斯科特、[美]杰拉尔德·F·戴维斯:《组织理论:理性、自然与开放系统的视角》,高俊山译,中国人民大学出版社2011年版,第45页。

③ 参见郁建兴、吴国骅:《新公共管理运动与官僚制》,《教学与研究》2003年第9期。

④ 参见[美]詹姆斯·R·汤森、[美]布兰特利·沃马克:《中国政治》,顾速、董方译,江苏人民出版社2010年版,第117页。

⑤ 参见倪星、原超:《地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的》,《公共行政评论》2014年第2期。

⑥ 参见何艳玲、汪广龙:《中国转型秩序及其制度逻辑》,《中国社会科学》2016年第6期。

为承担全国范围内环保督察任务的高层级决策机构；日常工作由生态环境部新增设的“中央生态环境保护督察办公室”承担，负责中央环保督察的日常组织与协调工作，不定期组建环保督察巡视组针对省级党委政府开展督察工作，在“放权”的同时确保生态环境保护的中央意志在各地能够得以贯彻；在省级政府层面，则需要进一步完善科层组织建设，使环保督察成为省级生态环境部门的“基础性权力”及日常工作任务，将目前的“环保综合督查”特别是对市、县级政府的“督政”纳入省级环境监察机构的职责范围，并在本次环保垂直管理改革中予以确认，为省级政府履行其环境保护职责提供专业化、规范化的组织保障。目前各地设立的“环境保护督察工作领导小组”，则作为承担临时性任务的议事协调机构，在必要时（如对接中央环保督察并进行整改、问责，应对突发、重大环境问题）开展一定的部门间协调工作，但与“国务院环境保护督察工作领导小组”之间不存在直接的行政隶属关系。

2. 环境监管转型的法治化路径。法治化路径意味着根据“法治国家”与“法治政府”的建设目标和环境管理体制改革的现实需要，为改革转型后的环境监管提供明确的法律依据，解决当前改革实践中出现的合法性问题，形成完善的环境监管法律规则体系。就整体而言，需要由国务院及时制定出台《国家环境保护督察条例》或《环境监察执法条例》，弥补因生态文明体制改革造成2014年《环境保护法》不适应当前环境监管实践的“制度供给不足”的缺陷。详言之，需重点解决环境监管执法中的如下法律问题：（1）赋予县级生态环境部门明确的行政主体资格。根据《指导意见》的规定，县（市、区）生态环境部门调整为市级环保部门的派出机构，不再作为县级政府的组成部门。一般而言，除非有法律法规的明确授权，派出机构不具有行政主体资格。为落实县级环保部门作为本行政区域内环保主管部门对环保工作进行“统一监督管理”的法定职责，有必要在前述《国家环境保护条例》或《环境监察执法条例》中进行明确授权，使其在垂直管理改革后仍然具有合法的行政主体资格。^①（2）赋予环境监察执法机构对环境违法行为进行查处的权力。如前所述，基层生态环境部门针对环境违法行为的行政处罚权、行政强制权如何行使是环保垂直管理改革后一个亟待解决的问题。基于行政效率、地域分工和保障行政相对人权益的考虑，不适宜由省级环保部门直接进行查处或委托省级环境监察机构进行查处，而是通过行政法规（《国家环境保护督察条例》或《环境监察执法条例》）授权的方式，赋予环境监察机构查处环境违法行为的“完整”权力，能够以自己的名义进行现场检查并实施行政处罚和行政强制。（3）明确环境监察执法机构的行政机构属性。在传统上我国绝大多数环境监察机构属于由财政全额或差额拨款的事业单位，工作人员属于事业编制管理人员。这无疑不能适应环境管理体制改革的现实需要。2017年11月，经中央编办批准，原环保部6大区域环保督察中心由事业单位转变为派出机构，更名为“××督察局”，具有了正式的行政机构身份，代表了我国环境督察执法机构改革的方向。在上述条例中对环境监察执法机构承担的行政职能加以明确规定，需要通过法定化的形式确立相应的行政级别，工作人员纳入行政编制管理。（4）明确新设环保督察机构的法定地位与制度保障。在上述条例中，需要对前文所分析的“半科层化”环保督察组织体系予以法律确认，明确规定“国务院设立环境保护督察工作领导小组”，赋予其正式的法律依据及相应制度措施；同时须对目前各省对所辖市县级政府开展的“督政”作出原则性的规定，具体内容应由该地环保垂直管理改革后的三定方案加以确立。（5）保障公众参与环境监管的权利及途径。为弥补目前环境监管制度变革中公众参与的缺失，需要在上述条例中明确规定公民与社会组织参与环境监管的权利，如有权通过公开渠道获知环保督察与企业环境违法的具体信息等。特别需要指出的是，目前环保督察制度在问责信息公开及公众参与方面取得了较大进展，但仍需要扩大相关信息公开的范围，细化公众参与的程序，进一步提升督察公正性、公信力和社会监督力度。这需要在上述条例中设立专章予以详细规定，实现环保督察及环保问责的公开透明，使公众真正成为推动环境监管变革的重要力量。

责任编辑 余耀军

^① 参见陈海嵩：《生态文明体制改革的环境法思考》，《中国地质大学学报》（社会科学版）2018年第2期。