

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2020.04.010

环保督察背景下我国省级政府生态环境治理的结构要素与作用机理分析

高登晖, 魏淑艳

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110169)

摘 要: 中央通过开展覆盖 31 个省级政府的环保督察工作, 将各省份的生态环境治理状况透明化、公开化。借鉴扎根理论原理, 对 31 份中央环保督察反馈意见中涉及的省级政府生态环境治理工作进行内容分析, 得到 549 个初始概念、125 个范畴和 16 个主范畴, 归纳出省级政府生态环境治理的三大结构要素, 即驱动要素、核心要素和结果要素。通过分析各要素对省级政府生态环境治理的作用机理, 提出改善我国省级政府生态环境治理低效问题需要从合理运用驱动机制、改进核心要素、优化结果评估三方面着力。

关 键 词: 环保督察; 省级政府; 生态环境治理; 结构要素; 作用机理

中图分类号: D 035

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2020)04-0073-09

An Analysis on the Structural Elements and Action Mechanism of the Ecological Environment Governance of Chinese Provincial Governments Under the Background of Environmental Protection Supervision

GAO Deng-hui, WEI Shu-yan

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: The central government has carried out environmental protection supervision covering 31 provinces to make the progress of ecological environment management in each province transparent and open. This study uses the grounded theory for reference to analyze the content of the eco-environmental governance work of the provincial governments involving 31 feedbacks from Central Environmental Supervision. As many as 549 initial concepts, 125 categories and 16 main categories are obtained. Three major structural elements of the ecological environment governance of provincial governments, namely driving elements, core elements, and result elements are summarized. By analyzing the effects of the mechanism of each element on the ecological environment governance of provincial governments, it is proposed that improving the inefficiency of the ecological environment governance of provincial governments requires efforts from three aspects, i. e. rational use of driving mechanisms, improvement of core elements, and optimization of result evaluation.

Key words: environmental protection supervision; provincial government; ecological environment governance; structural elements; action mechanism

收稿日期: 2019-12-06

基金项目: 国家社会科学基金重点资助项目(15AGL017)。

作者简介: 高登晖(1991-), 女, 山东滨州人, 东北大学博士研究生, 主要从事政府治理研究; 魏淑艳(1965-), 女, 辽宁北镇人, 东北大学教授, 博士生导师, 主要从事公共政策分析、政府治理研究。

随着城市化和工业化进程推进,中国生态环境问题成为制约经济发展、影响社会稳定和人民健康的重要原因。在环保压力剧增、生态环境治理低效的挑战下,生态文明建设提上党和国家的议事日程,中央开展覆盖 31 个省份的环保督察工作,督促各省级政府积极推进生态环境治理举措。为探寻各省级政府生态环境治理的状况,本文将 以中央环境保护督察组反馈给各省级政府的治理评价为基础,借鉴扎根理论的分析原理运用 MAXQDA 10 软件,对 31 个省级政府工作实践进行开放性编码、主轴编码和选择性编码,并通过多次编码得出目前我国省级政府生态环境治理的构成要素及其影响机制,以清晰地呈现省级政府生态治理的现状,提出后续环境治理的着力点。

一、问题缘起

生态环境治理是指以政府为核心的多元主体针对环境公共问题,通过采用各种制度、技术和工具等途径来共同合作以实现环境治理目标的过程^{[1]23}。长期以来,学界广泛关注生态环境治理问题。有些学者指出,在过去 GDP 单维激励之下,地方政府官员为获晋升,牺牲环境推动经济快速增长^[2],从而使环境质量急剧下降。虽然中央政府强调环保重要性,但自上而下的压力传递使地方政府仅为完成指标任务而缺乏长效机制,难以矫正地方政府重经济轻环境的发展观^[3]。地方

政府在生态环境治理上存在认知误区^[4],企业违法成本过低,政府监管手段不严^[5],缺乏积极有效的综合决策和协调机制,利益相关者参与、合作机制不完善^[6],生态公共服务职能定位不准,供给处于一种短缺、低效和低质状态^[7]。究其原因,冯贵霞^[8]、盛明科和李代明^[9]指出,一方面条块分割的权力关系使各个行动主体之间难以形成有效共识,另一方面以往的生态政绩考评机制因存在委托—代理风险、央地目标冲突、绩效结果激励约束强度小等问题,容易导致地方政府间生态环境治理“共谋行为”的产生。当下,欲探究其现实问题还需着眼于各省生态环境治理的工作实践。

在环境保护实践中,习近平生态文明思想逐渐形成,其思想包含“基本内核”“本质要求”“价值取向”“方法论”“制度保障”“最终目标”等多维内容^[10],该思想融合了中国优秀传统文化、马克思主义生态观、西方可持续发展理论等思想的精髓,适时地提出适应现实发展所需的新时代生态文明建设的规范伦理^[11],为解决我国生态环境治理低效问题提供了理论依据。在地方政府生态环境治理低效、“人与自然之间的矛盾日趋尖锐”^[12]的现实背景下,以习近平同志为核心的新时代国家领导人高度重视生态环保问题,通过政绩考核手段、借助官僚体制优势强力推进生态环境治理进程。经党中央、国务院的前期筹措酝酿,自 2015 年 12 月 31 日始,中央环保督察机制启动,并于两年内分四批完成覆盖 31 个省份的督察任务(见表 1)。

表 1 首轮中央环保督察日程一览表

批次	督 察 小 组	督察时间	督 查 省 份	反馈时间
试 点	组长周建、副组长翟青等	20151231—20160204	河北	20160503
第一批	中央第一至第八环境保护督察组	20160712—20160819	内蒙古、黑龙江、江苏、江西、河南、广西、云南、宁夏	20161112—20161123
第二批	中央第一至第七环境保护督察组	20161124—20161230	北京、上海、湖北、广东、重庆、陕西、甘肃	20170411—20170414
第三批	中央第一至第七环境保护督察组	20170424—20170528	天津、山西、辽宁、安徽、福建、湖南、贵州	20170729—20170801
第四批	中央第一至第八环境保护督察组	20170807—20170915	吉林、浙江、山东、海南、四川、西藏、青海、新疆(含兵团)	20171222—20180103

作为生态环保的政治和法治巡视,中央环保督察规格高,专挑生态环保中的“硬骨头”,并对地方政府作出整改不力、形式主义的定性,引起地方的高度重视,对生态环保和绿色发展起到重要作用。首轮环保督察以《环境保护督察方案(试行)》和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》为依据,对督察主体、追责对象、督察方式等

作出明确规定。此次环保督察以省为单位展开,巡视除台湾省、香港特别行政区和澳门特别行政区之外的 22 个省、4 个直辖市和 5 个自治区,故本文将研究领域限定为省级政府。通过全方位深入的督察巡视,中央环保督察组在发现 31 个省级政府环保问题的同时,也充分肯定各省级政府在生态环境治理工作中的努力与成效,以此为依据可

呈现出我国省级政府生态环境治理的基本状况。

二、研究样本与流程

在数据采集方面，笔者以我国生态环境部向 31 个省份反馈的 31 份督察意见为依据，每份反馈意见中都包含了中央环保督察组对各省级政府生态环境治理工作的评价，共 23 000 余字，鉴于其评论依据充分、全面客观，具有较高的公众信任度，故选作本研究的资料来源。

对于首轮中央环保督察反馈意见文本资料的分析，本文运用 MAXQDA 10 软件借鉴扎根理论原理进行编码，从文本资料中寻找反映社会现象的核心概念，通过重复的资料对比和编码获取概念之间的联系，依此形成能够结合环境保护实践的理论框架^[13]。本文通过对 31 个省份样本的综合分析，归纳我国省级政府生态环境治理的结构要素，具体流程如图 1 所示。

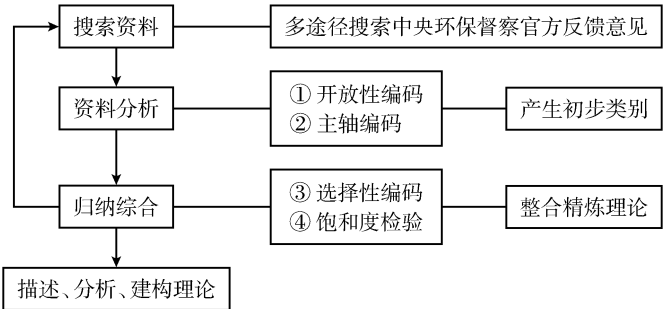


图 1 本研究的分析流程

三、基于中央环保督察组反馈意见的编码设计

本研究虽借鉴扎根理论的分析原理，但原始数据的搜集、清洗已由中央环保督察组完成，故本研究的核心工作集中于分析整合与理论构建环节。以下是对中央环保督察组反馈意见的多次编码。

1. 开放式编码

开放式编码又称为一级编码，就是对原始资料进行逐字逐句编码、标签、登录，而后从原始资料中产生初始概念、发现概念范畴^[14]。为了减少研究者个人的偏见、定见或影响，笔者完全将意见原话作为标签并从中挖掘初始概念。从 31 个省份中选择 2/3 的省份(21 个)进行编码分析，剩余 1/3 用作饱和度检验，一共得到 549 条初始概念，举例说明见表 2。

表 2 原始资料的开放式编码列表(部分)

初 始 概 念	反 馈 意 见 原 文
A01 贯彻落实党中央、国务院相关决策部署	A01 河北省贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设和环境保护的决策部署
B07 专题研究环保工作	B07 自治区政府常务会平均每两个月专题研究一次环境保护工作
B10 制定生态环境损害责任追究实施细则	B10 制定《党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则》

注：笔者根据生态环境部反馈意见发布时间，将 21 个省份分别用 21 个英文字母标识，即冀(A)内蒙古(B)黑(C)苏(D)赣(E)豫(F)桂(G)云(H)宁(I)京(J)沪(K)鄂(L)粤(M)渝(N)陕(O)甘(P)津(Q)晋(R)辽(S)皖(T)闽(U)；数字代表原话在意见中出现的顺序

2. 主轴编码

通过开放式编码得到的初始概念数量庞杂且存在一定程度的交叉，因此通过范畴对概念进行重新分类组合，根据初始概念出现的频次和重要程度获得范畴化的初始概念，即主轴编码，见表 3。

通过对开放式编码进行范畴化整合，549 条初始概念共生成 125 个范畴供研究使用，表 3 仅展示了频次为 15 次以上的部分范畴。

表 3 主轴编码列表(部分)

范 畴	频 次
f01 社会公开、舆论宣传、群众监督举报	23
f02 严查严处问题案件	23
f03 国家领导人讲话精神与指示	21
f04 中央环保督察工作	21
f05 群众举报案件办结速度和惩处力度增强	21
f06 水量、水质与水环境改善	17
f07 大气环境质量改善	15

3. 选择性编码

选择性编码又称三级编码或理论编码,根据初始编码所指向的深层次理论属性,对不同范畴

在概念层次上的相互关系和逻辑次序进行归类,共归纳出 16 个主范畴,具体见表 4。

表 4 选择性编码形成的主范畴释义

结构要素	主范畴	释 义	主范畴出现频次
核 心 要 素	目标理念	具体内容 对应范畴 政府开展环境保护工作的指导思想 f16、f35	15
	组织主体	具体内容 对应范畴 主要是运用环境工具进行治理任务的组织机构 f32、f38、f86	10
	经济激励	具体内容 对应范畴 政府通过经济性手段(比如税费等形式)刺激经济主体 f09、f27、f48、f80、f84、f90、f103	26
	命令控制	具体内容 对应范畴 政府通过行政命令、法律法规和直接行动等方式治理环境 f02、f10、f11、f14、f17~f21、f23、f25、f28、f33、f34、f37、f43、f45~f47、f49、f52、f54、f59、f62、f63、f65、f68、f69、f72、f74、f78、f79、f83、f88、f89、f92、f95~f98、f101、f104、f107、f110、f112、f115、f120、f122、f124、f125	202
	公众参与	具体内容 对应范畴 政府通过劝说鼓励的方式影响人们环境保护行为 f01、f108	24
	客体范畴	具体内容 对应范畴 包括水体、大气、土壤、植被等在内的治理对象 f24、f26、f29、f40、f50、f60、f64、f66、f67、f73、f76、f99、f105、f111、f114	44
	运行机制	具体内容 对应范畴 既包含协同、巡视、研讨、试点、预防、市场、响应等机制,又包含分阶段、差别化、精细化、运动式治理等手段 f15、f22、f31、f39、f44、f55、f56、f61、f71、f77、f81、f82、f85、f91、f93、f94、f106、f109、f113、f116、f121	55
	战略管理	具体内容 对应范畴 政府将目标、手段等连接起来,提供全面综合的组织观念 f57、f58、f87、f100	6
	技术引进	具体内容 对应范畴 通过科学技术手段进行环境监测、污染防治与生态修复 f30、f53、f70、f123	12
	中央决策部署	具体内容 对应范畴 国家顶层设计 f08	14
驱 动 要 素	国家专项行动	具体内容 对应范畴 开展覆盖 31 个省份的中央环保督察行动 f04	21
	领导人偏好	具体内容 对应范畴 国家和地方领导人重点关注 f03、f36	26
	省级政府自省	具体内容 对应范畴 省级政府感知自身环保形势,高度重视环保工作 f12、f102	13
结 果 要 素	生态环境质量改善	具体内容 对应范畴 水体、大气、土壤、植被、污染防治等生态环境内容治理成果显著 f06、f07、f13、f42、f51、f117~f119	54
	案件处理能力增强	具体内容 对应范畴 群众举报案件办结速度和惩处力度增强 f05	21
	目标任务完成良好	具体内容 对应范畴 完成重大活动环境保障任务与治理目标 f41、f75	6

注：作者根据范畴内容分类整合所得,参考世界银行 1997 年度报告对环境工具的分类

4. 饱和度检验

笔者对剩余的 10 份环保督察反馈意见原始资料进行理论饱和度检验,将 10 个省份用罗马数字标记,即湘(Ⅰ)贵(Ⅱ)吉(Ⅲ)浙(Ⅳ)鲁(Ⅴ)琼(Ⅵ)川(Ⅶ)藏(Ⅷ)青(Ⅸ)新(Ⅹ),然后对其进行

开放性编码和主轴编码,共得到 263 个初始概念和 58 个范畴,最终没有发现新的主范畴关系。因此,此次参考扎根理论总结出的省级政府生态环境治理的结构要素在理论上是饱和的。

四、编码结果与分析

通过对中央环保督察组反馈意见的反复编码,归纳出当前我国省级政府生态环境治理的结构要素,并分析得出各要素的运行机理。

1. 我国省级政府生态环境治理的结构要素构成

生态环境治理需要多要素的有效衔接,是包含治理主体、客体、制度、技术、工具、理念、规则、目标等要素的有机整体。通过对各省份生态环境治理实践的编码分析,归纳出我国省级政府生态环境治理包含三大结构要素,即处于前端的驱动

要素、处于中间位置的核心要素和处于末端的结果要素,具体内容见图 2。

如图 2 所示,处于前端位置的是构成生态环境治理的四个驱动要素,其中中央决策部署以出台生态文明建设实施意见、实施各类污染防治计划为代表;国家专项行动则主要指的是中央环保督察行动;领导人偏好指无论国家还是地方领导人都高度重视生态文明建设,将生态环境保护置于重要位置,以不同形式践行绿色发展精神;省级政府自省是指部分省份鉴于自身生态环境的脆弱性,居安思危,高度关注污染重灾区,根据自身生态环境特征提出解决之道。

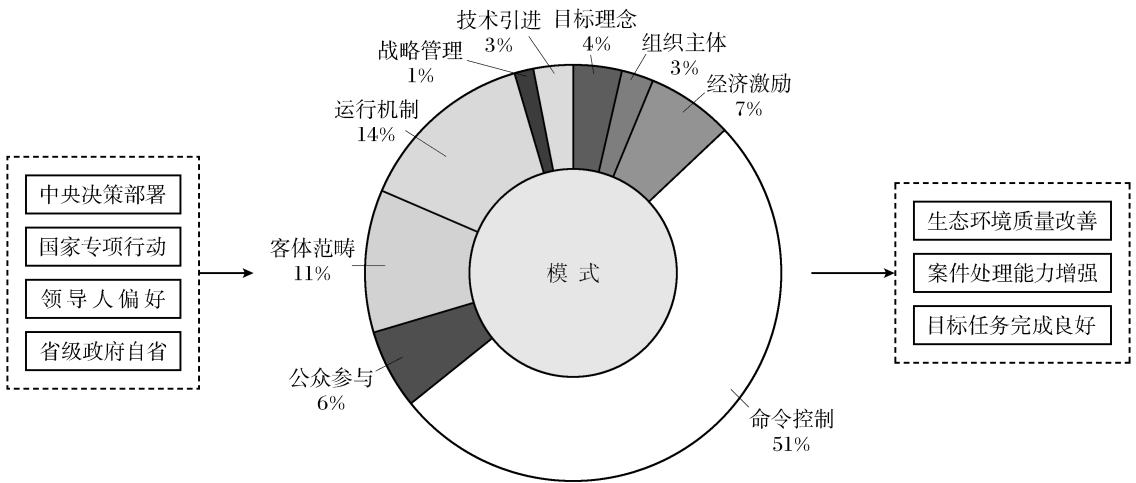


图 2 我国省级政府生态环境治理示意图

处于中间位置的是构成生态环境治理的核心要素,这九个维度又可归纳为治理目标、治理主体、治理客体、治理工具、管理机制五部分。治理目标以优化理念、绿色转型为主。治理主体主要体现为新组建的专门化领导小组和执法队伍。治理客体包含了水体、大气、土壤、植被等诸多内容。治理工具主要包含经济激励、命令控制和公众参与三类,占据核心要素 64% 的份额,成为最核心的组成部分。诸如补贴削减、环境税费、排污权交易、绿色金融等经济激励型工具通过市场诱因发挥作用,多主体在经济利益导向下参与生态环境治理,虽参与广泛但易出现行为失范现象;命令控制型工具依赖于权威机制,环境法规、禁令、污染总量控制等工具的强制性与直接供给性方式使其执行率高,但也存在法律实效差、制度失灵的风险;公众参与型工具以信息公开、宣传教育、环境信访、监督举报等为主,参与程度受制于公众素质与制度环境等因素^{[1]27-39}。管理机制涵盖运行机

制、战略管理、技术引进等内容。运行机制既包含协同、巡视、研讨、试点、预防、市场、响应等机制,又包含分阶段、差异化、精细化、运动式治理等手段;战略管理主要指政府将目标、手段等连接起来,提供全面综合的组织观念;技术引进即通过科学技术手段进行环境监测、污染防治与生态修复。处于末端位置的是构成生态环境治理的结果要素,即省级政府生态环境的治理结果。经过此次环保督察,我国生态环境质量有了很大改善,如“在全国 338 个地级及以上城市中,PM2.5 平均浓度 2016 年比 2015 年下降 9.1%,2017 年比 2016 年下降 6.5%,2018 年比 2017 年下降 9.3%”^[15]。此次生态环境治理结果不仅体现为大气、水体、植被等的改善,还表现为省级政府对问题事件处理的及时高效和对具体任务完成的保质保量。此次环保督察,省级政府应督察要求,及时提交整改方案,共解决 8 万多件生态环境问题,问责 1.8 万余人,并顺利完成重大活动环境保障

任务。

2. 我国省级政府生态环境治理结构要素的作用机理

我国省级政府生态环境治理的结构要素中驱

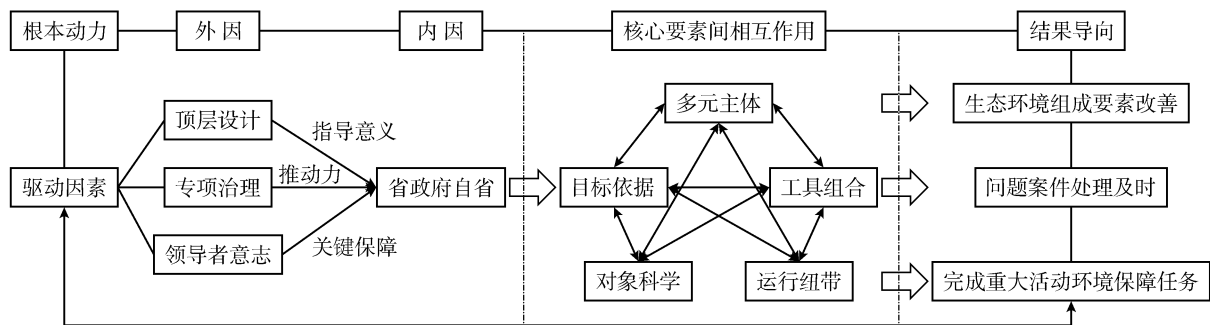


图3 我国省级政府生态环境治理的结构要素运行机理

(1) 驱动因素

由图3可知,位于前端位置的驱动要素是推动省级政府开展生态环境治理的根本动力。

第一,国家顶层设计对省级政府生态环境治理构成要素的选择具有指导意义,这一点从各省生态环境治理工作的相似性不难发现。党的十八大以来,生态文明建设与经济、政治、文化、社会建设比肩,成为国家“五位一体”布局中的一环,为政府生态环境治理工作指明方向。在民主集中制的优势之下,生态文明建设理念得到较为彻底的传达与贯彻,省级政府在中央决策部署下开展环保工作。

第二,环保督察专项治理的开展使官僚体制上行下效的优势得以发挥,中央推进的环保督察行动将省级政府的环保工作问题透明化,使其进入公众和地方领导人视野,成为决策议题,进入决策程序。自上而下的环保督察方式以既有的科层体制为基础,又以超越科层体制的形式有效动员组织的资源和注意力,成为实现中央决策部署的重要推力。

第三,领导者魅力与决策者意志成为环保工作开展的重要保障,国家领导人明确经济社会长远发展受制于生态环境质量的现状,坚定立场高强度推进生态环境治理工作,重压之下解决经济社会发展的深层次矛盾,领导者的坚定意志无疑成为环保工作开展的重要保障。除国家领导人外,省级政府领导团队亦是生态环境治理工作优劣的关键。

第四,上述三大外因作用于省级政府自身反思的内因,推进生态环境治理工作。具体表现为各省在总结自身特征的基础上,差异化选择生态环境治理的构成要素,尤其是治理工具的选择和

动要素、核心要素、结果要素三部分所含内容较多且相互作用、相辅相成,关于各要素的具体运行方式如图3所示。

管理机制的创新方面具有明显的地域特征,如江苏省太湖流域首推“河长制”改革,上海市主张城市精细化管理,率先推进环境污染第三方治理,重庆市实施环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,福建省林权制度改革出台商品林赎买制度,安徽省环保问题整改“包保”到县,山西省对环境污染损害进行司法鉴定,实施企业环境污染责任保险制度,重庆市与湖南省推出创新型环保投融资制度,广西与浙江出台生态乡村建设规划等,上述制度创新主要分布在我国东部与南部地区,这与地方经济基础、环保技术水平、自身环境特点以及地方政府的创新意识等因素密不可分。

(2) 核心要素

处于中间位置的核心要素由五部分组成,它们各成体系又互相衔接,将生态环境治理所需的基础条件以及运行模式皆囊括其中。

第一,明晰生态环境治理目标是生态环境治理的基本前提,否则治理工作就会事倍功半甚至缘木求鱼。在经济发展与环境保护之间存在着辩证统一关系,正如美国学者爱德华·艾比所言,“唯发展论”是一种“癌细胞的意识形态”^[16],长此以往必然制约经济发展本身,当前各省级政府纷纷强调绿色发展的治理目标,积极破除经济与环境非此即彼的对立关系,为生态环境治理指明方向。

第二,生态环境治理主体的组成结构直接影响着生态环境治理水平,生态环境治理经历了从传统到现代的转型过程,传统模式下环境治理这种公共事务活动主要被框定在政府这一公共权威机构中,但伴随着经济发展和社会转型,诸如市场、社会等多元主体逐渐发挥在公共物品供给与

服务中的治理功能,多元主体以治理目标为依据,积极参与生态环境治理,为其注入更多活力。

第三,生态环境治理内容的科学性与全面性直接影响着生态环境治理的有效性,省级政府集中力量治理大气、水体、固体废弃物和重金属污染,清查环境安全隐患,保护山川、植被、土壤、水源、生物多样性不被继续破坏,提升城市污水、垃圾处理水平,惩处违建违采行为。总体来看,生态环境治理内容大致分为两类,一是常规性治理内容,即针对生态环境构成要素的防治与保护;二是对突发事件的专项治理,如针对某一问题或活动所进行的响应与保障。

第四,生态环境治理工具是省级政府生态环境治理的重要组成部分,是省级政府为提高环境治理绩效、实现目标任务所采取的制度安排。依据作用机制的不同,我国省级政府生态环境治理工具可划分为经济激励型、命令控制型和公众参与型三类。由编码数据可知,这三类治理工具并行于省级政府治理行为之中,但命令控制型治理工具以其见效快的优势独占鳌头,经济激励型和公众参与型治理工具居于辅助地位,在各省仍处于尝试运用与探索创新阶段。从当前环境治理所取得的成绩可知,过去各省政府以命令控制型工具为主的选择是合理的,在“经济建设为中心”的立场下,地方政府易采取牺牲环境发展经济的偏颇之举,致使环境治理与诸多旧的生产方式存在利益博弈,此背景下维护生态环境治理机构的权威性至关重要,只有保持强有力的姿态才能有力推进生态环境的改善。

第五,生态环境治理不只是构成要素的罗列,更是各个组成部分的动态运行,管理机制便成为连接各部分的纽带。文本之中所涉及的管理机制可分为运行机制、战略管理、技术引进三类,其中技术作为环境监测、企业整改、污染治理、生态修复的基础必然作为重点依仗对象被引入,技术应用已成为当前生态环境治理的主要趋势;另外,诸如专项治理、督察巡视、问题响应、试点试验、差别治理等创新机制的使用亦为环境治理注入新的动力,将生态环境治理各个环节调动衔接起来。

(3) 结果要素

处于末端位置的结果要素即省级政府生态环境的治理结果,经济发展受生态环境制约,群众健康受环境污染威胁,生态文明建设成为维护社会稳定的长远布局,在此背景下,政府生态环境治理

工作具有明显的结果导向性特征。根据编码可得省级政府生态环境治理结果的分类依据:第一类是源于生态环境的组成要素,如水体、空气、土壤、植被质量被改善;第二类是源于生态环境问题案件的处理,如群众举报案件办结速度提升、惩处力度增强;第三类是源于生态环境治理任务的实现,如污染防治、生态修复、资源保护、重大活动的环境质量保障任务得到较好执行。

五、研究启示

由编码分析得到的理论模型可知,当前我国省级政府生态环境治理工作主要由三部分组成,即工作开展的诱因、具体工作内容及其产生的结果,笔者通过剖析其作用机理得出生态环境治理的未来着力点有以下三点。

1. 省级政府生态环境治理优化要依赖驱动要素推动

从行政系统内部来看,我国省级政府权力源于中央政府让予,从法理上来讲,省级政府权力由同级人大授予,同时,省级政府受同级党委的领导,其权威还与领导人素质密切相关。因而省级政府环保职能的优化必然要与省级政府权力赋予方意志相互契合。通过编码可得,省级政府生态环境治理动力主要由四大要素组成,这四大要素与省级政府的权力来源存在高度的相似性,因而省级政府生态环境治理工作的推进需充分依赖驱动要素。

第一,省级环保工作顺利开展的前提之一就是要充分依据国家顶层设计的宏伟蓝图,把上级政府的规划部署作为省级政府的行动指南,各省级政府要在中央环保决策引领下形成具有中国特色的高效生态环境治理模式。第二,在强激励和强控制的环保督察背景下,省级政府在组织战略上要主动进行组织调试,努力实现内部权力资源结构变动,提升省级环保工作地位,扩展横向职能,并探索以常规化、制度化的形式优化环保督政手段,为己所用。第三,领导者具有“统领”“引导”的权力,生态环境治理作为人的一种谋划、选择和决断行为,治理进程必然与人尤其是领导者的素质密切相关。领导者不仅是掌权者,亦是监督者、行动者和负责人,领导人思维的回溯性、预见性、创新性、决断性和具体性直接影响着省级生态环境治理的方向,同时其洞察力、决断力、组织指挥

力、应变力和利益整合能力直接作用于生态环境治理的成效,因此领导队伍素质的提升成为生态环境治理能力提升的重要内容。第四,在对国家环保政策的解读与执行、生态环境治理优化过程中,省级政府要充分发挥主观能动性,深入挖掘自身问题与公众所需,综合考量自身经济基础、技术水平和环境特点,选择符合自身需要的生态环境治理的结构要素。

2. 省级政府生态环境治理优化要凭借核心要素改进

根据各省级政府的环保工作实践,笔者整理出省级政府生态环境治理行为的九大核心要素,并将其划分为五类,即治理目标、主体、客体、工具与管理机制。借鉴俞可平对生态治理现代化的阐述,省级政府要实现生态环保领域的善政,就要从坚持“绿色发展”,扩大公民参与,重视生态公平正义,实现生态治理制度化、规范化、标准化和法治化等多维度入手^[17]。

第一,省级政府的目标取向呈现多元化特征,地方领导人要兼顾经济、绩效、环境、社会等诸多事宜,那么目标的确定就会具有优先性。对经济发展与环境保护而言,许多国家的发展历程都将经济与环境演化成一对矛盾,政府在不同阶段对这两个目标重视的优先程度直接决定了生态环境治理的全局,因而,经济发展与环境保护协调论应该成为我国省级政府治理目标的选择依据,绿色发展才是长久之计。

第二,就生态环境治理主体而言,当前市场、社会等主体的生态环境治理行为并非完全的自主行为,而要获得政府主体的许可和支持,因此政府与市场、政府与社会的关系仍需调整,需要努力建构一种“双向强化”而非单向依赖的模式^[18]。另外,就政府主体而言,其治理功能的发挥不仅依赖领导小组的运筹规划,还需要具备壮士断腕的勇气,在此基础上组建环保执法队伍,增强组织机构保障,由此通过实现官民共治、社会共治达到生态治理现代化的基本要求。

第三,对于生态环境治理内容的选择,治理内容是否全面、客观直接影响着生态环境治理水平。对治理客体的梳理一方面要自上而下,即从学理角度,探索生态环境的构成,界定生态环境治理的范畴;另一方面要自下而上,即深入实际,挖掘问题所在与民众需求,谨防“落后就要被污染”的发展陷阱,维护生态领域的公平公正。

第四,对于生态环境治理工具的组合使用,当前以命令控制型工具为主的选择符合当下环境治理压力较大的需要,但从长远来看,若将命令控制型工具以法律形式固定下来,并辅以经济激励和公众参与等手段,或有更持久、更高效成果。

第五,生态环境治理中的运行机制是润滑各核心要素发挥作用的重要纽带,当前各治理要素在运行过程中存在一些弊病,如央地关系、部门分割、双重管理等体制问题,会在一定程度上限制生态环境治理的进程,因此应该以更为全面、综合的战略高度,将目标、手段等要素连接起来,进行改革调整,努力实现生态环境治理的规范化和标准化。

3. 省级政府生态环境治理评估需要以结果要素为导向

治理结果于生态环境治理而言,既是本次治理的结束又是新一轮治理的开始,基于结果的评估与调试是治理优化的重要选择。反馈结果的优劣是生态环境治理评估的核心指标,进而成为生态环境治理调试的重要依据,参考美国学者威廉·N·邓恩对政策结果评估的分析,生态环境治理的评估标准亦可采用效果、效率、充分性、公正性、回应性和适当性^[19]等指标。具体来说,一是结果与目标的一致程度,生态文明建设背景下绿色发展成为各省积极探索的重要路径,但实际运行之后取得的主要成绩是环境质量的改善,而经济与环境的共赢仅限于小部分案例;二是成果取得所付出的成本,部分强制性措施的使用使环境质量短期内得到提升,但因此付出的人财物成本过高,部分省份企业受“一刀切”的治理措施所累,整改成本过高甚至直接破产;三是省份之间的差异性是否被充分考量,群众的差异性需求是否得到较大程度满足,过分一致的标准必然限制地方能力,省级政府的主观能动性基于自身特点发挥,所以结果评估要尊重地域差异。

本研究借助文本分析法梳理环保督察组对各省工作成效的反馈意见,得到我国省级政府生态环境治理现状。我国省级政府生态环境治理包含四大驱动要素、九大核心要素和三方面结果要素,这三类结构要素共同作用,形成省级政府生态环境治理的现有模式。该模式是在原有治理基础上的优化创新,使我国在提升森林覆盖率、治理水体和大气以及预防污染等方面成效显著,环境质量得到改善。由此可见,围绕国家顶层设计所形成

的省级政府生态环境治理模式适应了保护生态、治理污染的现实需求,更成为推进生态文明建设的重要制度创新。本研究根据中央督察对象选择省级政府为分析单元,但生态环境治理是举国之事,在后续研究中将逐步扩展分析对象至中央—地方多级政府以及除政府之外的其他治理主体;同时,本研究还将继续跟进中央环保督察的步伐,整理环保督察中发现的生态环保以及治理整改的实践问题,究其根源寻找对策;另外,省级政府生态环境治理结构要素选择的科学性和有效性仍待长期观察,生态环境治理模式的常态化、制度化演进是值得探究的长远话题。

参考文献:

- [1] 杨洪刚. 我国地方政府环境治理的政策工具研究[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2016.
- [2] 郑思齐, 万广华, 孙伟增, 等. 公众诉求与城市环境治理[J]. 管理世界, 2013(6): 72-84.
- [3] 齐晔. 中国低碳发展报告(2013)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 22-23.
- [4] 娄树旺. 环境治理: 政府责任履行与制约因素[J]. 中国行政管理, 2016(3): 48-53.
- [5] 程李华. 政府应如何履行生态文明建设职能[J]. 中国党政干部论坛, 2013(10): 102-103.
- [6] 保虎, 郭洪亮. 政府生态职能的实现机制[J]. 重庆社会科学, 2016(1): 40-46.
- [7] 高小平. 我国政府生态公共服务的基本属性、存在问题与对策建议[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2015(5): 5-9.
- [8] 冯贵霞. “共识互动式”环保政策执行网络的形成——以环保约谈制为例[J]. 东岳论丛, 2016, 37(4): 55-61.
- [9] 盛明科, 李代明. 生态政绩考评失灵与环保督察——规制地方政府间“共谋”关系的制度改革逻辑[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2018, 39(4): 48-56.
- [10] 周宏春, 江晓军. 习近平生态文明思想的主要来源、组成部分与实践指引[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(1): 1-10.
- [11] 王宽, 秦书生. 习近平新时代关于生态伦理重要论述的逻辑阐释[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2019, 21(6): 631-636.
- [12] 吴明红. 论生态危机根源及我国生态文明建设主要任务[J]. 理论探讨, 2017(3): 43-47.
- [13] 陈姣娥. 基于扎根理论的网民公共政策态度形成研究[J]. 公共管理学报, 2010, 7(3): 89-94.
- [14] 苏洋, 赵文华. 我国研究型大学教师学术创业影响因素模型构建——基于扎根理论的探索性研究[J]. 中国高教研究, 2017(9): 36-42.
- [15] 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.
- [16] James Jr B. Epitaph for A Desert Anarchist: The Life and Legacy of Edward Abbey [M]. New York: Maxwell Macmillan, 1994: 20.
- [17] 俞可平. 如何推进生态治理现代化? [J]. 中国生态文明, 2016(3): 74.
- [18] 李冉, 江可可. 新中国成立以来我国政府与市场关系的建构历程与前景展望[J]. 复旦学报(社会科学版), 2019, 61(5): 1-9.
- [19] 威廉·N. 邓恩. 公共政策分析导论[M]. 4版. 谢明, 伏燕, 朱雪宁, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 249.

(责任编辑: 付示威)