

# 环保督察如何实现长效治理?

——以 K 县 Y 流域治污为例

薛秋童<sup>1</sup>, 罗敏<sup>2</sup>, 王惠娜<sup>3</sup>

(1.南京师范大学 商学院, 江苏 南京 210023; 2.厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005;  
3.华侨大学 政治与公共管理学院, 福建 泉州 362021)

**摘要:** 中央环保督察推进了我国环保工作的有效开展。以 K 县 Y 流域治污为案例, 阐释环保督察如何影响地方政府实现长效治污的逻辑, 即“鲶鱼效应”: 一方面是中央环保督察施加的各种压力对地方政府治污产生负向激励影响; 另一方面是地方政府在治污过程中采用运动式治理“嵌入”科层组织, 解决了以往常规治理失灵的困境。透过“战略—结构—绩效”模型分析发现, 县政府在省级压力传导、中央压力触底、央地权威叠加背景下选择了不同治理策略, 最终通过领导小组机制推动横向组织调适和纵向权力贯穿实现了治污绩效的稳定性。因此, 环保督察不仅要发挥其监管和激励的作用, 还应该适当引导地方政府完善环境治理实践机制, 充分发挥环保督察的积极作用。

**关键词:** 环保督察; 科层治理; 运动式治理

中图分类号: D630

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2022)02-0063-12

## How do environmental inspectors achieve long-term governance:

### A case of pollution control watershed Y of county K

XUE Qiutong<sup>1</sup>, LUO Min<sup>2</sup>, WANG Huina<sup>3</sup>

(1.School of Business, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China; 2.School of Public Administration, Xiamen University, Xiamen 361005, China; 3.School of Public Administration, Huaqiao University, Quanzhou 362021, China)

**Abstract:** The central environmental inspectors have promoted the effective implementation of environmental protection in China. Using the case of pollution control in watershed Y of County K, we explain how environmental inspectors influence the local governments to achieve the logic of long-term pollution control - the "catfish effect": on the one hand, the various pressures exerted by the central environmental inspectors on local governments to address pollution has a negative incentive effect; on the other hand, during the process of pollution control, the local government uses mobilized governance "embedded" in the bureaucracy, which has solved the dilemma of the routine governance failure in the past. Through "Strategy-Structure-Performance" model analysis, it is found that the county governments chose different governance strategies in the context of provincial pressure transmission, central pressure bottoming out, and overlapping central and local authority. Finally, by promoting horizontal organizational adaptation and vertical power penetration through the leadership group mechanism, stable pollution control performance is achieved. Therefore, environmental inspectors should not only play their regulatory and incentive roles, but also properly guide local governments to improve practice mechanisms of environmental governance and give full play to the positive role of environmental inspectors.

**Keywords:** environmental supervision; sectional governance; sports governance

收稿日期: 2022-01-19

基金项目: 国家社会科学资助项目(21BZZ069); 国家社会科学资助项目(18XZZ006)

作者简介: 薛秋童(1995—), 女, 贵州贵阳人, 博士研究生, 研究方向为环境治理。

## 一、问题的提出

开展中央生态环境保护督察<sup>①</sup>是党中央、国务院推进生态文明建设的一项重大制度安排。习近平总书记强调“绿水青山就是金山银山”的发展理念,

党和政府“坚持节约资源和保护环境”的基本国策,非常关注生态环境保护工作。环保督察是中央政府以自上而下的方式对地方政府环境治理效果进行的检验,能缓解由于传统“委托-代理”产生的信息不对称问题和“层层加码”导致的政策执行偏差问题,已经成为激励地方政府进行环境整改的有效手段之一<sup>[1]</sup>。

近年来,我国环保督察推进了环境治理领域的运动式治理<sup>[2]</sup>。由于科层治理具有层级节制、专业分工、各司其职的特点,在应对临时性、特殊性事件时,往往不是通过制度化而是以运动的形式执行。这也逐渐促进了运动式治理与科层治理的融合<sup>[3]</sup>,形成以“运动式治理常规化”和“科层运动化”为主的两种发展方向。那么,中央环保督察如何激励地方政府积极治污?地方政府又该如何维持环境治理绩效的稳定性?回答这些问题有助于我们理解地方政府的治理逻辑。基于此,文章首先回顾了相关文献并提出分析框架,以K县应对来自省级压力传导、中央压力触底、央地权威叠加的多重压力为个案做定性研究,通过多元证据建立数据库进行“三角论证”,以“战略—结构—绩效”模型对环保督察和地方政府的治污逻辑进行分析。

## 二、文献回顾与分析框架

### (一) 文献回顾

#### 1. 科层治理

我国地方政府通常以科层治理展开行动。科层治理依托于官僚体制的发展,在稳定且重复的官僚体制中按照行政程序运行<sup>[3]</sup>。有学者观察到科层组织是我国政府运行的核心载体,在职能分工背景下由相关部门为社会提供专业化服务,具有层级节制、各司其职、条块分割和专业化等特点,而且具体到地方政府实践时,会更加注重秩序化和规范化的相关制度<sup>[4]</sup>。也有一些研究认为,科层组织有效治理的实质是委托代理关系中的一种谈判过程,该过程体现了运行机制和权力责任的重要性<sup>[5]</sup>。还有研究指出,我国科层体制存在碎片化、部门化、规则化的特征,使科层治理暴露出条块分割、循规蹈矩、运作僵化等问题。同时,受这种意识形态影响的政治官僚必然会形成“政治运动”的基因,也会加速推动运动式治理的产生<sup>[6]</sup>。

#### 2. 运动式治理

运动式治理能在一定时期内调动大量资源并完成特殊任务<sup>[7]</sup>,具有专项治理的优势,常见的形式有成立领导小组或任务型组织<sup>[8]</sup>、召开紧急会议、巡视督察和下发文件等<sup>[8]</sup>。其中,任务型组织通常是指地方政府在进行运动式治理后形成的一种以任务执行结果为导向的组织形态<sup>[9]</sup>。由于运动式治理更注重效率,强调执行结果,通常都具备时间短、任务重的特点,所以也会伴有“一刀切”和“一票否决”的情况。有研究指出,运动式治理是地方政府有组织的活动,该活动势必需要启动政治力量来维系国家权威和治理绩效之间的张力,将“行政任务”上升为“政治任务”,使政治权威“内嵌”于组织结构中,以此重构地方政府的权威性<sup>[10]</sup>。

#### 3. 科层治理和运动式治理间的关系

科层治理和运动式治理之间的关系是“对立”抑或“共生”?一种观点认为,两者之间呈对立关系。在运作机制方面,科层治理会严格划分部门且依照制度运行<sup>[11]</sup>,而运动式治理则是打破部门的反常规运行模式<sup>[12]</sup>。也有学者观察到常规治理的失灵会开启运动式治理,是科层治理无法解决现有问题时的一种替代方案<sup>[13]</sup>。

另一种观点认为,两者之间呈共生关系。运动式治理与科层治理是我国国家治理中必不可少的两个组成部分,两者相互依赖、交织运作,在一定背景下还能实现转化与融合<sup>[14]</sup>。有学者将两者结合起来,归纳总结为“运动式治理的常规化”和“科层运动化”<sup>[15]</sup>。运动式治理的常规化是指在资源缺乏和分配不均的情况下,政府不得不反复启用运动式治理模式<sup>[16]</sup>,使运动式治理逐渐走向“常规化”<sup>[17]</sup>。但也有研究认为,运动式治理通常伴有政治权威,长期滥用会逐渐被科层治理吸纳或消解,从而形成“积极的惰性”<sup>[18]</sup>,也会导致“运动其外,常规其内”的情况<sup>[19]</sup>,无法达到帕累托最优绩效。因此,地方政府应更加注重科层运动化的实践作用。

科层运动化主要是将科层组织以运动的方式实现,在运动式治理的高速运转后,如果达到良好绩效且得到社会认同,这种高效的执行方式和规章制度会被顺利保留,通过运动式治理走向制度化<sup>[20]</sup>。也就是说,科层运动化并非科层治理与运动式治理的机械式相加,而是一种能实现更高质量和更高难

度的治理模式。运动式治理与科层治理相辅相成，常见的科层运动化实践形式有领导小组机制和督察机制。有研究发现，领导小组机制已经成为科层运动化常见的组织载体，通过其特殊的组织结构和执行方式能提高治理绩效，是地方政府治理的常见渠道之一<sup>[21]</sup>。对于督察机制而言，其本身就具有压力传导性，有督察机制介入即表明了领导层的重视，虽然该过程没有直接对实施绩效进行奖惩，但其无疑对科层组织有着较大震慑作用，能顺利化解横向部门协调问题和纵向政治动员问题<sup>[22]</sup>。

过去的科层治理模式在我国地方政府实践中或已存在不适配性，究其原因在于其碎片化、规则化、官僚化等问题导致的常规治理失灵。汤森等人也发现，我国虽然以科层体制为组织基础，但却又常启用运动模式完成目标，如此便形成了中国式治理悖论<sup>[23]</sup>。有研究以督察机制的案例检验了科层运动化的有效性，虽然作者在研究最后也表明这种类似的机制并不能保证科层运动化会准确有效地实现，但提供了一种尝试性分析方法<sup>[24]</sup>。基于此，本文也尝试提供案例文本为相关研究贡献微薄之力。

## (二) 分析框架

自上而下的环保督察以科层体制为基础，又能超越科层体制且有效动员组织，在吸收大量行政资源的同时也能获得更多政府注意力，已成为落实我国环保工作中不可缺少的运行机制之一。借鉴相关研究，本文将科层治理和运动式治理置于组织研究的理论脉络中，采用“战略—结构—绩效”模型加以分析<sup>[25]</sup>。

对该模型的分析如下：在战略层面，有研究认

为战略是实现治理绩效和公共价值的重要开端，具备公共权力和政治性，并且认为战略规划是政府治理的核心内容，主要承载战略部署和目标设定这两个功能<sup>[26]</sup>；在结构层面，政府组织结构调整要根据组织管理层级和控制幅度对部门间、层级间的职权关系进行合理分配，以此降低政策执行的复杂性，一般通过横向权责分工和纵向层级间的张力进行调适；在绩效层面，地方政府为了突出组织运行结果，会对专业测量方法和评估手段进行强化，这便形成了我国治理体系中的绩效评估。

地方政府在面对不同任务形式和考核机制时，会采取相应的组织运行方式，以此达到绩效考核标准。科层治理完成周期一般较长，考核标准也较为灵活，当地方政府受制于上级命令的“加码”或突发危机等事件时，依据事态的紧急性与特殊性，任务形式也会上升为政治任务，且要求压缩治理周期，此时地方政府在“问责”高压下会迅速开启运动式治理模式。在此过程中，由于战略执行方式已由科层治理转为运动式治理，因此，组织结构也发生了很多改变。常规科层组织主要以单一部门横向沟通为主，但运动式治理则触发了多部门联合机制，通常会形成矩阵式的组织结构，从横向部门间和纵向层级间调节任务执行过程中的模糊地带，调动相关资源并顺利完成绩效目标。通过对相关文献的梳理，结合“战略—结构—绩效”模型，提出本文分析框架（图 1），试图回答地方政府如何选择战略，如何对组织结构进行调适，每次治理有何特点，效果如何等问题。

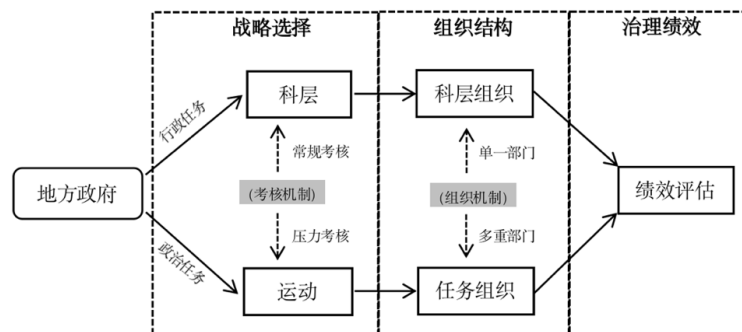


图 1 分析框架

## 三、不同压力下的治污模式：Y 流域治理的案例析

本部分以 K 县 Y 流域治污为例，通过描述地

方政府面对来自省级单位检查、中央环保督察及环保“回头看”时的治污模式来回答本文的研究问题。2019 年笔者在 K 县进行实地调研，围绕 Y 流域治

理的相关问题,针对环保督察及“回头看”中出现的问题进行半结构式访谈调研,共访谈18人,获得21份访谈资料。为了保证研究的信度与效度,本文收集了多元证据进行“三角论证”,资料来源包括实际调研访谈记录、会议记录、工作汇报、网络媒体报道等一手资料,访谈对象有县级基层公务员、各部门领导以及Y流域附近一些居民,对受访对象的信息进行编码处理<sup>④</sup>。在案例中,K县Y流域的治理案例主要被分为三个阶段,分别是:“省级压力传导:省政府挂牌督办”“中央压力触底:中央环保督察的到来”“央地权威叠加:环保督察‘回头看’和省政府双重压力”。

### (一) 省级压力传导: 省政府挂牌督办

#### 1. 省政府挂牌督办

由于频繁接到群众举报Y流域水质污染问题,2015年9月,省生态环境厅赶赴K县Y流域进行现场检查,发现该流域某居民生活区附近河段水质呈乳白色,浑浊不见底。通过调查得知这种情况是由于该流域沿线企业总磷排放超标导致的,该流域沿线共有十几家磷矿石开采企业,均存在严重偷排现象<sup>⑤</sup>。大量工业废水汇集到该流域后对河流造成严重污染,居民生活也受到严重影响,该流域中总磷浓度最高达到8.0 mg/L,变成了“牛奶河”<sup>⑥</sup>。由于Y流域总磷排放超标会直接影响该省某条重要河道干流的整体水质,所以省政府、环保厅、公安厅决定对该流域及沿线企业实施挂牌督办<sup>⑦</sup>工作,以此提高县政府及Y流域周边企业的环保治污意识。

#### 2. 县政府规范化治理

此次对Y流域及周边企业的挂牌督办,是省环保厅对该流域进行的一次自主督察行动,也受到了省委省政府的高度关注。被挂牌督办后,县政府和生态环境局立即召开会议,参与会议的还有被挂牌督办的11家企业代表,会议明确了政府和企业各自的治理目标,被挂牌督办的各企业也表示会积极配合政府的治理工作。

政府方面,县生态环境局主要负责城镇居民生活区域污水的治理。按照属地管理原则,将Y流域分为七段,明确每段主要负责人,分组负责每个河段的水体污染防治工作,同时也积极推动“河长制”走进村镇。该流域流经的几个乡镇的污水处理厂均

正在建设,建设完成后能降低污水排放量,以此缓解城镇居民用水难的问题。对于居民生活区域的治理在会议结束后便提出了相应方案,但治理资金却花了一个月才落实到位。

“当时会议主要针对污染问题分配了资金用途,要求每笔资金都要专款专用,但资金审批流程有点复杂,要好几个部门领导签字,有的领导不太了解情况就会多花一些时间,而且资金到账速度也很慢,还是分批进账。工人们没有工资肯定就停工了,这期间还要完善沿线乡镇的垃圾处理和绿化措施,钱不到账这些工作也没法完成,我们就只能拖到有资金了才能继续工作。”(访谈记录:县生态环境局公务员-CD-20190703)

沿线企业方面,其主要负责自身经营矿区附近流域的治污工作。各企业代表在会议上也保证将全力配合政府完成治污工作,确保Y流域水质在规定期限内达标。

省政府领导一年后再次到现场检查,看到Y流域已恢复清澈,河流周围的绿化工作也按期完成。原被挂牌督办的企业也在2016年11月底前全面完成总磷减排任务,水质中的总磷含量已下降至0.2 mg/L(符合标准),省环保厅和公安厅也于2016年12月底通过媒体向社会公布沿线企业顺利摘牌的结果。本以为随着沿线企业的顺利摘牌能让该流域保持清澈透明,但由于县政府没有实施长期有效的治污模式,不少企业会在夜间违规排放污水以此躲避监管,导致该流域总磷污染问题时好时坏,无法得到彻底解决。但随着首轮中央环保督察组的到来,又给流域附近居民带来了新的希望。

### (二) 中央压力触底: 中央环保督察的到来

#### 1. 中央环保督察施加压力

2017年4月,中央第七环保督察组进驻该省以来,每天都会接到很多举报电话,这些电话大多都是过去投诉未果,或是没有得到满意答复的居民打来的。环保督察组会筛选出举报问题中较为严重的地区进行现场督察,其中,Y流域污染问题就非常突出,以至于严重影响到了该省某条重要河道干流的整体水质,因此,环保督察组决定通知K县政府及生态环境局一同赶赴现场进行实地检查。

接到通知后,K县领导班子立即赶赴Y流域与中央环保督察组一同检查。督察组首先到达了群众

举报最多的地点,也是最靠近居民生活区域的一段流域。发现这段流域颜色浑浊并伴有严重的异味,污染物也漂在水面。

“我们要求沿线企业按期进行治污工作,还按照相关规定进行了整治,也会不定时地过来巡察。可是我们白天过来检查,有的小企业就会在夜里偷排,避开我们的检查。等我们接到群众举报后再赶到现场,污水都偷排完了,我们就没有拿到证据进行处罚。”(访谈记录:县生态环境局局长-HJZ-20190703)

随后,督察组随机检查了沿线几家企业的排污情况,又在其中一家企业的硫黄短途运输点发现了运输管理不当的问题<sup>⑥</sup>,督察组立即要求该企业进行整改。

最后到 Y 流域的源头进行检查,源头的水质保持良好,总磷污染物的记录长期保持在 0.1 mg/L 左右(符合标准)。在结束了对流域源头的检查后,环保督察组和 K 县领导班子总结了当天的督察内容,督察组也指出了很多需要整改和治理的地方,要求县政府及有关部门立即拿出有效的治理方案,及时解决困扰群众身边的环境污染问题。

## 2. 县政府调整治理模式

K 县政府以此次中央环保督察为契机,临时成立了以县政府、县生态环境局“一把手”任组长的任务型小组。为尽快实现治污目标,将小组办公室设置在县生态环境局,小组成员多数也来自县生态环境局。也将该流域的综合整治工作纳入年终目标考核和领导政绩考核,并与相关部门签订承诺书,确保“党政同责、一岗双责”和企业主体责任,谁管不好就要被问责。直到 2017 年 11 月,K 县累计投入 3.17 亿元用于 Y 流域环境综合整治,并对整治项目实行销号制<sup>⑦</sup>。下发督查通报 50 余份,约谈相关部门和企业负责人 35 人次,对造成环境违法行为的 3 家企业处罚金 11.74 万元。同时,还建立了第三方监管机制和绿色生产机制,确保了整治效果的可控性。

“中央环保督查组来检查的时候我们还是很紧张的,毕竟 Y 流域治理问题时好时坏也不是办法。上次省政府挂牌督办的时候我们把政府治理和企业治理分开进行,导致大家各干各的,也希望大家自觉一点,就没有严格监管。而且上次治理资金到

账的速度实在太慢了,大家平时也有其他工作,这边资金不到位,精力就只能先放到其他工作上。所以这次环保督查组来发现了问题,我们也对上次出问题的地方做了很大改进。”(访谈记录:县生态环境局公务员-PJ-20190706)

在环保督查压力下,K 县迅速动员所有资源进行治理。2017 年 11 月底,K 县临时组成的任务型小组负责人再次到达该流域,针对中央环保督察组提出的整改问题进行检查。到达现场后,看到该流域水体又恢复清澈。随后,经省环保厅检查验收合格后,该流域也于 2017 年 11 月底顺利摘牌。在 Y 流域及沿线企业都顺利摘牌后,任务型治理小组也随之解散。

## (三) 央地权威叠加:环保督察“回头看”和省政府双重压力

### 1. 中央环保督察“回头看”再次发现问题

2018 年 11 月 4 日,中央环保督察第二批“回头看”进驻该省,时间为 1 个月。“回头看”期间要针对首次督察指出的问题再次进行检查。2018 年 11 月 10 日,中央第五生态环境保护督察组到达 Y 流域附近进行现场督察时,却发现了 K 县存在敷衍整改、表面整改和仅注重末端治理等问题。然而,在此次环保督察“回头看”进驻前,该省对 Y 流域总磷污染问题整改情况上报为“已完成”,存在严重的欺骗行为。

检查当天,督察组通知 K 县政府和生态环境局一同到达该流域进行现场检查。首先到 Y 流域末端进行检查,督察组发现该段流域装有违规絮凝除磷设施<sup>⑧</sup>,通过直接添加絮凝剂的方式来降低该流域流入该省重要干流前的总磷浓度。通过查阅河段水质记录发现,数据显示该流域末端总磷含量确实被控制到了 0.3 mg/L,水质也保持在 III 类和 IV 类之间<sup>⑨</sup>。但添加絮凝剂并不是根除总磷污染的方式,通过絮凝剂沉降后的含磷物质会继续留在河水中,仅达到数据指标,没有真正实现流域治理。一旦遇到暴雨,沉降下来的污染物还是会被冲入该省重要干流。督察组批评了 K 县的做法并要求其立即整改。

随后,大家又一起到沿线各企业进行检查。督察组发现,过去要求整改的企业中,有 7 家磷矿开采企业和 1 家磷化工企业都没有按照“一矿一设施”<sup>⑩</sup>的规定落实工作,导致总磷污染问题变得更加严

重。检查过程中,又发现K县对辖区内企业的整治力度不强,仅要求其中一家大型公司完成矿井水治理<sup>⑩</sup>和应急整治工程,对其余企业仅要求设施正常运行,很难提升治理绩效。最后,督察组到Y流域的源头进行检查,发现水质基本保持良好,但通过查询水质记录发现,2018年7月至10月之间总磷监测数据分别为6.5、7.16、7.43、10.45 mg/L,这些水质异动指数都超出了IV类标准的要求(0.3 mg/L)。

对此情况,督察组严厉批评了K县的工作态度,还表示县党委、县政府履行整改主体责任不到位,没有从根本上解决总磷污染问题,在整改中“走捷径”,对流域附近企业长期存在的污染问题没有采取有效办法,而是听之任之,放松监管。2018年11月21日,由于Y流域总磷污染问题未得到有效解决,我国生态环境部发布了《“回头看”典型案例通报》,指出“该流域仅注重末端治理,絮凝治污、表面整改”等一系列问题。K县副县长,生态局局长受到党内警告处分;其他3名相关责任人受到诫勉谈话处理。

## 2. 县政府强化综合治理模式

问题被披露后,Y流域治理问题受到了该省的高度重视,省委、省政府主要领导第一时间做出批示,县委及县政府主要领导第一时间部署整改工作,落实中央生态环保督察的要求和省委省政府的安排部署,全力以赴推进科学施策、精准指导及专业化治理。

“发现问题后我们就分析了治污失败的原因:第一,临时治理小组未能保持持续监管。上次环保督察组检查后,我们以为各部门和企业都会自觉遵守治污规则,所以临时成立的治理小组就很快解散了,毕竟会占用我们很多精力和行政资源。第二,行政审批流程过于繁琐。有一次申请治理资金就花了一个月,简直是白白浪费时间。第三,只有环保部门一家单位在“单打独斗”。Y流域的污染问题本身就很复杂,牵涉到很多部门和生产企业,如果没有其他单位一起进行协调,是很难达到理想效果的。针对这些问题,我们这次成立了专项领导小组,发布了各种《实施方案》,还请中国环境科学研究院专家提供技术指导,就是为了能提高治理绩效。”(访谈记录:县委书记-ZHB-20190712)

针对环保督察组提出的整改意见,2018年11

月22日,县委办、县纪委监委、生态环境局、水务局、督办督查局等有关部门负责人参加了Y流域综合整治会议,会议明确了《关于成立K县Y流域总磷污染问题整改专项领导小组的通知》,成立了由县委书记、县长任双组长,各相关部门和乡镇领导为成员的专项领导小组,小组办公室设置在县政府办事大厅。领导小组下设6个整改工作组,分别是:办公室、通报问题整改工作组、问责工作组、督办问效组、宣传舆论组、信访维稳组。还有6个工作专班,分别是:絮凝设施整改工作专班、沿线工矿企业整改工作专班、源头背景断面整改工作专班、面源污染整治工作专班、问责工作专班、政法工作专班。

“我们规定以后每周进行两次调度,实行一周一报,对整改任务进行专项盘点,全部实行整改销号。不仅如此,整改工作专班还梳理了《Y流域整改工作推进情况调度表》,要求各单位每周四3点前将整改工作推进情况报送县整改工作专班。我们加强了统筹调度,细化各项任务的深入推进及整改。也给企业和各部门安排了具体治理目标,让企业配合我们的治理工作。”(访谈记录:县委书记-ZHB-20190712)

成立Y流域总磷污染整改领导小组后,随即颁发了《K县Y流域总磷污染问题整改工作方案》《K县Y流域总磷污染问题整改工作攻坚实施方案》《K县Y流域畜禽养殖污染防治工作方案》《Y流域流经村镇农村环境综合整治实施方案》《保护Y流域规范道路运输秩序工作方案》等系列文件。会议最后,为提高整改工作的科学性和系统性,还决定投入资金聘请中国环境科学研究院专家团队提供技术服务指导,对Y流域整改工作进行“把脉问诊”。

“成立专项领导小组后,针对具体治污《实施方案》的内容,我们找领导签字也比以前方便,他们也不会为难我们,而且治理资金的审批时间也比以前快多了。拿到钱我们也赶紧安排工作,购买设备、请专家指导等问题也方便解决了。”(访谈记录:县政府公务员-WHH-20190715)

自2018年12月5日起,K县聘请的中国环境科学研究院专家团队也分20批次、60人次分别调阅并查看了相关资料,现场实地查勘了沿线各企业

和重点治污工程,对流域污染源进行了全面解析。随后,在 2019 年 3 月底编制完成了《Y 流域水生态环境综合治理方案(征求意见稿)》和《7 家矿山企业矿井废水处理站运行诊断及提效方案》,给县政府提出了一系列有效的治理建议。县政府按照建议依法对沿线违规排放污染物的企业下达了通知,并和公安局、人民检察院共同协作,依法对违规排污企业处以不同罚金,还依法对违规企业的责任人实行了行政拘留。

“我们生态环境局一家单位没有权力来拘留处罚,但专项领导小组里就有公安局和检察院,这就发挥了很大作用。而且这次专项小组的领导来自县自然资源局、应急管理局、工信局、交通运输局、水务局、综合行政执法局、农业农村局等多家单位,这就解决了部门沟通协作的问题,办起事来也比以前方便了很多。”(访谈记录:县生态环境局公务员-HY-20190802)

此外,领导小组还在夜间进行暗访督察,并在该流域定点安装了水质检测仪,水质异动将连接网络警报,防止企业夜间偷排。同时,领导小组也定期和企业做好协调沟通工作,与企业签订减排责任书,让 Y 流域沿线企业抓紧进行污水处理设施的建设工作,确保减排工程按期保质完成投用,倒逼企业履行治污主体责任,减少企业生产造成的污染。自领导小组成立以来,实现了“政府+企业”治理模式的再升级,也提升了企业社会责任感。2018 年 12 月至 2019 年笔者到访期间,该流域的水质持续达到地表水 III 类水质标准,治理效果显著。

“我们这个专项治理小组会一直保留下来,虽然工作压力比以前高很多,但这个小组除了能解决 Y 流域的污染问题,也能解决其他环境问题甚至是城市建设、公共服务等更多问题,延伸了很多新功能,缓解了很多过去的行政堵点。”(访谈记录:县委书记-ZHB-20190712)

中央环保督察组的到来对该省环境治理起到了前所未有的促进作用。数据显示,在首轮中央环保督察“边督边改”过程中,该省 1212 名干部被约谈,378 名干部被问责,督察整改过程中,共问责 132 人,约谈 128 人。

#### 四、地方政府如何提高治污绩效

K 县政府对 Y 流域的治理共出现了三次契机,分别是:省级检查、中央环保督察、环保督察“回头看”。上述案例分析了 K 县在面对来自不同压力下的应对措施及治理成效,从地方政府治理的三个阶段出发,分别讨论了:环保督察如何向地方政府施压?地方政府又该如何应对?每次治理有何特点?效果如何?通过对 K 县 Y 流域治污案例的梳理,本部分将通过“战略—结构—绩效”模型回答上述问题并进一步归纳地方政府治污逻辑。当督察机制开启时,上下级间权力结构也会随之改变,下级政府需要回应自上而下的压力,选择与自身特点相符的组织调适方式,适时调整战略目标来完成组织绩效。表 1 是 K 县政府在不同治理阶段中的应对策略。

表 1 K 县政府在不同治理阶段中的应对策略

制度背景	委托方		代理方		
	施压主体	战略	结构	绩效	
第一阶段:“省级压力传导”压力型体制	省级行政单位	常态化治理	科层组织结构	效果欠佳	
第二阶段:“中央压力触底”压力型体制+党政双重体制	中央环保督查组	运动式治理	任务型组织	短期绩效	
第三阶段:“央地权威叠加”压力型体制+党政双重体制+权威叠加	中央环保督查组+省级行政单位	科层运动化	专项领导小组	长效治理	

##### (一) 战略选择:不同压力下的治污策略

第一阶段省级检查时,县政府采用常规式治理。省级行政部门对 Y 流域及其沿线企业的挂牌督办,对县政府产生一定权威治理压力。在“压力型体制”的制度背景下,县政府为了应对上级压力,不得不执行常规程序缓解污染问题<sup>[27]</sup>。在常规治理模式下,严格依照专项资金审批程序,通过会议安排与绩效考核,强调任务执行的规范化和制度化。但在科层

体制中,常出现层级节制和条块分割等问题,尤其是这次治污资金拖延的问题较为突出,审批流程复杂、时间长等问题早已成为科层官僚体制运作中的一大困境。在这种情况下,县政府也只是“按部就班”,等资金到账后才安排后续的治理工作,也没有针对 Y 流域治理环境的特殊性制定相应方案和应急措施。地方政府常规式治理大多注重层级秩序,强调规范化理念,但实际工作中多种复杂因素和后

期监管不到位又会导致任务执行缓慢甚至受阻,使其日常工作无法实现可持续发展,所以,沿线企业顺利摘牌后不久又出现了污染问题,这也是K县政府第一阶段治理失效的主要原因之一。

第二阶段随着中央环保督察组的到访,省政府和县政府发挥了各自作用。一方面,县政府针对督察组提出的问题启动了运动式治理模式对Y流域进行集中整治。在“压力型体制”的制度背景和“党政双重体制”的实际背景下,地方政府通常会将行政权力和党政权力融合,两者形成的党政一体化也实现了两个角色“又红又专”的结合<sup>[28]</sup>。在案例中,K县副县长和生态环境局局长均受到党内警告处分,其他相关责任人也受到诫勉谈话处理,说明了在治理活动中党政绩效与行政关系挂钩的重要性,也表现了实行“党政双重体制”对提高地方政府治理绩效的重要作用。另一方面,省政府的角色也从委托方转为代理方,但由于中央环保督察组在第一时间把治理压力直接传递到了负责Y流域的K县,省政府出于“不求有功,但求无过”的“避责”心理,想借助于K县运动式治理“短平快”的特点,以“搭便车”的方式尽快实现Y流域治理问题,将其定位为委托方与代理方之间的模糊边界角色,仅在绩效评估时对之前挂牌督办的企业和流域进行了摘牌工作,这种事后才进行的协助性绩效评估无法真正推进Y流域治理工作。环保督察聚焦了环境治理热点问题,谁牵头,暗示了任务的重要性。虽然运动式治理是一种重视效率,强调结果,集中资源的专项治理,但在进行环保督察的过程中,通常也会因角色定位偏差或缺乏监管而出现“稳定性不足”等问题,这也是Y流域治理在第二阶段中存在的重要问题。

第三阶段,当环保督察“回头看”和省政府双重压力形成“央地权威叠加”时,倒逼县政府强化治理模式,因此科层运动化治理模式被开启。一方面,因为地方政府处在我国科层体制的末端,会受到任务再分配过程中的“层层加码”,通常要承受来自中央、省以及上级部门的多重压力,本文狭义地将这种多层高压作用于地方政府的情况称为权威叠加。案例中,环保督察“回头看”再次发现未彻底解决的污染问题并对县政府相关人员进行了问责、约谈等处罚,同时,该事件的批评通报也引起

了省委省政府的高度关注。在整个过程中,共出现了省政府和中央政府两个施压主体。在省政府首次挂牌督办的压力下,县政府也对流域总磷污染问题做了常规治理,但由于行政过程中各种条块分割和层级节制的原因,似乎没有达到理想的效果。最后,环保督察“回头看”和省政府对K县政府及相关负责人进行问责、通报和党内警告,以高压来倒逼县政府进行科层运动化治理。县政府转变治理策略,提出设置每周2次调度和1次现场检查,以及2周一次的专题会议、出台一系列《整治方案》、聘请相关专家进行指导,加强对该流域沿线企业的监管,以科层运动化的方式进行治理。因此,上级政府之间形成的“权威叠加”能促进地方政府积极强化战略目标,从而实现Y流域的长效治理。

另一方面,各级政府的领导小组已成为科层运动化的组织载体,领导小组基于其特定组织结构和运作机制,将政治权威嵌入常规科层组织,打通横向部门沟通壁垒,加快纵向层级间的政治动员速度。如今,领导小组机制已经成为地方政府推动科层组织进行运动式治理的实践渠道。在环保督察“回头看”之后,K县政府成立了由县委书记、县长任双组长,各相关部门和乡镇主要领导为成员的专项领导小组。与以往不同的是,该领导小组由各行政单位领导组成,独立于原有科层组织结构,既能保证运动式治理时的稳定性和持续性,也能将领导权威内嵌于科层组织,提高科层官僚体制的灵活性,产生“鲶鱼效应”的作用。

## (二) 组织调适: 结构“适应性”调整

自上而下的环保督察转移了地方政府内部资源流向和注意力分配,已经成为促进政府治理的有效运行机制。K县政府在不同压力下依据不同治理战略改变组织结构:第一次省级检查后,县政府并未改变原有组织结构,而是依照常规科层体制流程按部就班地进行治理,任务执行在传统松散关联的组织结构中运行受阻便不足为奇;第二次中央环保督察后,县政府开始了疾风骤雨式的整改,通过成立任务型治理小组、重新调整考核标准、与相关企业签订承诺书、实施销号制等活动实现短期运动式治理,但在短期内临时集中大量资源会导致其组织稳定性降低,也会弱化党政领导权威性;第三次环保督察“回头看”后,在“央地权威叠加”压力下,



县政府总结了之前治理的不足之处,成立了专项领导小组,通过“权威嵌入科层”重新调试了组织结构并最终实现 Y 流域的长效治理。科层运动化促进了矩阵式治理的有效运行,解决了过去组织结构在横向部门协调和纵向层级贯穿的困境。

从横向层面分析,在省级压力传导下,县政府依照常规流程对 Y 流域总磷污染进行治理,由于科层组织过分依赖复杂的行政程序,在执行过程中表现出非人格化特征,导致常规式治理失灵。因此,要打破科层组织中部门条块关系的壁垒,就需要建立部门间横向整合机制,通过专项领导小组生成政治权威压力,增加科层组织在任务执行过程中的积极性,这是科层组织实现运动化的基础条件。特别是当督察机制介入以后, K 县政府成立了专项领导小组,颁布了各项《实施方案》,强化了治理过程中的问责与监管,使各部门行政资源被迅速整合,打破了过去地方政府职能部门间“碎片化”的分割关系,也避免了部门间相互推诿的困境。横向合作表现为县政府联合公安局、人民检察院的权力对违法违规企业进行罚款和约谈,这种合作机制形成了同级监督体系,也直接降低了过去企业和政府治理中的“讨价还价”行为。而横向扩散则表现为县生态环境局逐渐获得了更多的治理资源和行政权力,避免陷入过去“单打独斗”的僵局。

从纵向层面分析,督察机制的介入有利于纵向权力在县政府各层级间的贯穿,中央环保督察组的到来打破了传统科层常态化治理的弊端,在一定程度上也限制了下级政府间或政企间的共谋行为。在环保督察“回头看”和省级压力的“央地权威叠加”下, K 县政府总结过去治理的问题,成立专项领导小组将“政治动员”中未完成的问题转化为“行政任务”,既解决了治理资金审批进度缓慢的困境,也解决了过程监管不到位的问题,打通了科层组织层级节制、各司其职的壁垒,推动了官僚体系在政治绩效目标下的运行。过去仅依赖县生态环境局单一部门的力量不足以实现环境长效治理,现在形成了层级间、部门间的交叉联动机制,使县政府和生态环境局可以突破任务执行过程中的模糊地带,调动相关资源并顺利实现 Y 流域的长效治理。

### (三) 治理绩效:何以善治

一个组织的战略和结构在很大程度上决定了

最终绩效表现。K 县政府在三次治理阶段分别产生了不同治理绩效:

第一阶段治理效果欠佳。环境治理已成为重要的公共问题,越来越多的公共资源被投放在环境指标控制中,但治理效果却不加人意<sup>[29]</sup>。为了应对省政府的检查和挂牌督办,县政府虽然迅速召开会议号召与沿线企业共同进行治理,但在行动上却依旧采取“循规蹈矩”“墨守成规”的办事流程,就连治理资金的审批都花了一个月才落实,这种层级间信息不对称容易导致会议精神传达受阻和行政管理效率低下等问题。在监管问责方面,县政府提倡各部门和企业自觉遵守环境治理要求,但实际并未设置有针对性的监管规则与问责制度,整个过程表现为对企业和行政部门的“弱监管”,容易导致常规治理失灵。在部门工作方面, Y 流域及其沿线企业被挂牌督办后,虽然由县政府召开会议统一制定治理目标,但一直是县生态环境局一家部门“单打独斗”,在这样的情形下,县生态环境局既没有同级部门的监督压力,又没有既定行动规章的约束,在治理目标模糊和缺乏监管的情况下选择“避责”<sup>[30]</sup>是降低不确定性的常规操作,这也是 Y 流域环境治理在第一阶段效果时好时坏,无法实现长效治理的原因之一。

第二阶段实现短期治理。环保督察组的到来使 K 县政府不得不迅速动员所有的行政资源和政治力量对 Y 流域进行整治,实现管理绩效向治理绩效的推进,尤其在资金审批方面,吸取上次的经验,这次审批流程就很顺利。在监管问责方面,与常规式治理不同的是这次加强了问责力度,凭借政治权威对沿线企业进行罚款、对整治项目进行销号制、对相关部门进行约谈。在部门协作方面, K 县政府临时成立任务型治理小组,在组织形式上打破了传统科层的条块结构,重构了扁平化矩阵组织,降低了管理碎片化的问题,但由于第二阶段是以运动式治理为主导、以政治绩效为目标的临时性治理,具有治理绩效不稳定的特征,加上省政府在该阶段存在治理角色定位偏差问题,所以导致在环保督察期间又发现了严重问题。

最后阶段实现了长效治理。“善治”可以被理解为治理绩效的理想状态,也是地方政府力求实现的最佳状态。K 县政府通过科层运动化治理提高运

作绩效，按照既定资源和条件完成组织结构调适，最终实现 Y 流域长效治理。以公共价值为基础的政府绩效治理认为，政府绩效的评价标准是以人为本，满足公民意愿的政府治理行为才有可能产生绩效。县政府与省政府通过一系列整治措施，针对 Y 流域的治理困境，实现以环境绩效改进为目标的可持续互动，最终将清澈的 Y 流域还给了当地居民，这也是地方政府实现“善治”的实践逻辑和根本目标。

(四) 地方政府治污逻辑的进一步探讨：关于“鲶鱼效应”的解释

地方政府政策执行过程是当下研究热点，由于传统“委托—代理”产生的信息不对称问题，使上级委托方与下级代理方之间的目标发生偏离，从而产生了治理困境<sup>[31]</sup>，为了打破这种困境，上级委托方通常采用跨层级直接督察的形式对代理方进行监管，而中央环保督察就是其中一种实践形式。对 K 县治理的分析发现，地方政府通过一系列战略选择、组织调适等措施，使 Y 流域的总磷污染问题得到长效治理。在这几个治理阶段中，环保督察如何促进地方政府积极治污？地方政府如何维持治理绩效的稳定性？本文将环保督察激励地方政府治污的逻辑归纳为“鲶鱼效应”，如图 2 所示。

在本质内涵上，鲶鱼效应是指鲶鱼在搅动小鱼

生存环境的同时也提高了小鱼的生存能力和灵活性。在外延上，本文的“鲶鱼效应”主要有两个层面的解释：一是中央对地方产生的压力。案例中，第一阶段的施压主体是省政府，第二阶段施压主体是中央环保督察，第三阶段施压主体是中央环保督察和省政府。在第三阶段中，环保督察“回头看”发现了县政府治污过程中的严重问题，引起了省政府的重视，所以最后中央环保督察和省级单位的双重政治高压被输送到县政府且产生了负激励效果，这不仅抑制了下级政府之间“共谋”的可能，还能倒逼县政府实现长效治理。二是运动式治理对科层治理的影响。科层治理是我国常见的行政模式，但由于其碎片化、规则化、官僚化的特点常导致治理失灵，这时便需要运动式治理来实现高位推动作用，这期间产生的行之有效的制度和文都会被保存，这也是科层组织运动化的基础条件。K 县政府以构建领导小组的形式实施科层运动化治理后，不仅实现了 Y 流域的长效治理，而且在不改变原有组织结构的情况下，从环境治理领域扩展到了城市建设和公共服务等领域，开拓了科层运动化的更多实践渠道，由此可以证明运动式治理对原有科层治理产生了鲶鱼效应。

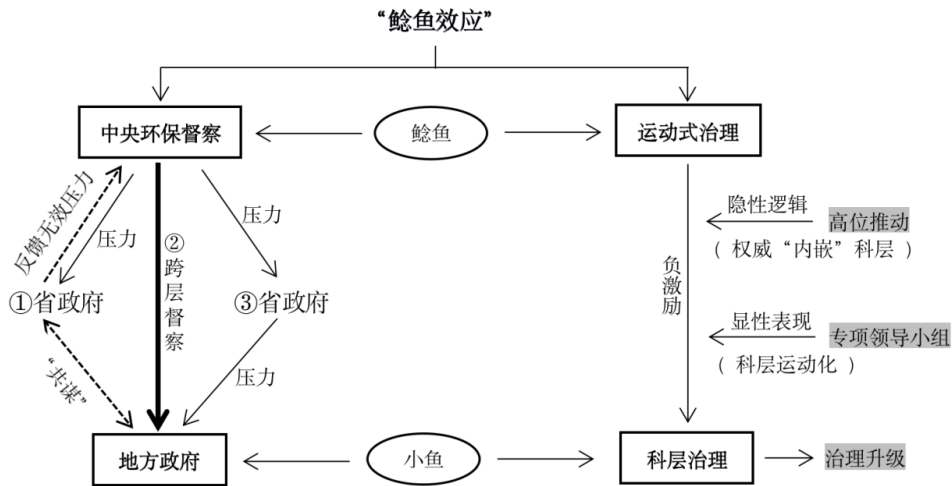


图 2 “鲶鱼效应”：环保督察激励地方政府治污的逻辑分析

五、结论与讨论

在过去的环境治理问题中，委托方通常采用“发包制”分配治污任务，但在任务分配过程中由于“层层加码”<sup>[32]</sup>，使代理方的压力超出正常程度，往往处于“负重前行”状态，而由于“委托—代理”

过程也存在信息不对称问题，使基层政府间发生“共谋”“选择性执行”<sup>[33]</sup>“组织规避”等激励扭曲行为<sup>[34]</sup>。中央政府为缓解上述问题，通过环保督察的形式直接对地方治理进行检查，不仅提高了地方政府的环保注意力，也强化了环境治理过程的监管和控制，从而实现环境的长效治理。

通过在 K 县的实地访谈调研,发现县政府在省级压力传导、中央压力触底、央地权威叠加的背景下选择了不同治理战略,最终通过领导小组机制推动横向组织调适和纵向权力贯穿实现了治污绩效的稳定性。在这一过程中,分别出现了科层治理、运动式治理、科层运动化三种治理模式,每种治理模式对应不同组织调适和治理绩效,县政府在对 Y 流域的治理过程中形成“摸着石头过河”的探索模式,最终实现了 Y 流域长效治理。鉴于此,本文归纳了环保督察激励地方政府治理的背后逻辑,即“鲶鱼效应”:一方面是中央环保督察施加的各种压力对地方政府产生的激励效果,在此过程中还引起了省级单位的重视,当委托方加强监管时会对代理方产生刺激作用,进而提高其治理能力和治理绩效;另一方面是地方政府在政策执行过程中,往往采用运动式治理“嵌入”科层组织的方式,打破常规治理失灵的困境。

#### 注释:

- ① 在我国生态环境部发布的正式文件中,均使用“环保督察”一词,但在一些新闻动态中存在“督察”和“督查”混用的情况,因此本文不对两词做刻意区分。
- ② 此处的“融合”并不是机械式的融合,而是探讨运动式治理“内涵”常规治理机制,是将常规科层治理作为运动式治理任务实现的工具。
- ③ 任务型组织因特定任务而设立,也因任务的完成而解散。其突出特点是“任务导向”,是一种能在社会中充分发挥积极作用的组织形式。
- ④ 访谈对象编码处理规则:访谈对象身份-姓名首字母-访谈日期。
- ⑤ K 县是中国三大磷矿开采基地之一,已有半个多世纪的磷矿石开采历史。Y 流域附近磷矿资源丰富,这里的矿层厚、储量大,是全国不可多得的高浓度磷复合肥的优质矿石产区。但该流域附近矿产企业在为地方经济发展做出贡献的同时,也使自然生态遭受了严重破坏,K 县总磷污染排放也因此成为困扰当地政府和群众六十多年的“老大难”问题。
- ⑥ 流域水质中总磷浓度规定的正常值为 0.2 mg/L,总磷浓度过高会在河水中呈现乳白色。
- ⑦ 挂牌督办:指上级政府和行政主管部门通过社会公示等办法,督促限期完成对重点案件的查处和整改任务。
- ⑧ K 县年产硫黄 10 万吨,占全省产量 50%以上,属全国第一生产大县。
- ⑨ 销号制是指有关部门将不符合条件的对象纳入整改范围并且标号,如果在期限内还没有达标,就会被关闭或销号。
- ⑩ 絮凝除磷设施:除磷剂是针对高含磷污水的新型水处理药剂。
- ⑪ 我国的水质分类为:I,II,III,IV,V 和劣 V。河流水质各项指标国家标准是 III 类。饮用水 III 类:过滤清洁后可用作普通工业用水。IV 类:普通农业用水,灌溉用。劣 V 类:无用脏水。
- ⑫ 每个矿山开采统一配备设施,包括采矿机械和选矿机械,避免搬运途中造成二次污染。
- ⑬ 矿井水通过高压水泵将废水回收调节池,通过水量来控制沉淀的污染物。

#### 参考文献:

- [1] 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,2020,36(11):160-172.
- [2] 谢孟希,陈玲.运动式治理降低环境信息公开质量?——实证依据与理论解释[J].公共管理评论,2021,3(2):86-104.
- [3] 陈家建,边慧敏,邓湘树.科层结构与政策执行[J].社会学研究,2013,28(6):1-20.
- [4] 文宏,杜菲菲.借势赋能:“常规”嵌入“运动”的一个解释性框架——基于 A 市“创文”与营商环境优化工作的考察[J].中国行政管理,2021(3):100-106.
- [5] 何艳玲,汪广龙.不可退出的谈判:对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释[J].管理世界,2012(12):61-72.
- [6] 程熙.“运动式治理”日常化的困境——以 L 县基层纠纷化解活动为例[J].社会主义研究,2013(4):111-115.
- [7] 潘泽泉,任杰.从运动式治理到常态治理:基层社会治理转型的中国实践[J].湖南大学学报(社会科学版),2020,34(3):110-116.
- [8] 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,2019,12(2):5-22+193.
- [9] 张康之,李东.任务型组织之研究[J].中国行政管理,2006(10):31-34.
- [10] 陈家建.督查机制:科层运动化的实践渠道[J].公共行政评论,2015,8(2):5-21,179.
- [11] 李辉.理性选择与认知差异:运动模式下基层政策执行的变与不变——基于专项行动的多案例研究[J].中国行政管理,2021(9):78-86.
- [12] 王智睿,赵聚军.运动式环境治理的类型学研究——基于多案例的比较分析[J].公共管理与政策评论,2021,10(2):62-78.
- [13] 刘梦岳.治理如何“运动”起来?——多重逻辑视角下的运动式治理与地方政府行为[J].社会发展研究,

- 2019, 6(1): 121-142, 244-245.
- [14] 任星欣. 运动式治理与制度建设: 中国改革开放时期经济制度变革的组合拳模式[J]. 公共行政评论, 2020, 13(01): 3-21.
- [15] 倪星, 原超. 地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的?——基于S市市监局“清无”专项行动的分析[J]. 公共行政评论, 2014, 7(2): 70-96, 171-172.
- [16] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [17] 原超. “领导小组机制”: 科层治理运动化的实践渠道[J]. 甘肃行政学院学报, 2017(5): 35-46, 126-127.
- [18] 刘军强, 鲁宇, 李振. 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运作机制分析[J]. 社会学研究, 2017, 32(5): 140-165, 245.
- [19] 徐明强, 许汉泽. 运动其外与常规其内: “指挥部”和基层政府的攻坚治理模式[J]. 公共管理学报, 2019, 16(2): 28-40, 169-170.
- [20] 原超, 李妮. 地方领导小组的运作逻辑及对政府治理的影响——基于组织激励视角的分析[J]. 公共管理学报, 2017, 14(1): 27-37, 155.
- [21] 张铮, 李政华. “领导小组”机制的发展理路与经验——基于历史制度主义的分析[J]. 中国行政管理, 2019(12): 103-108.
- [22] 徐湘林. 新时期我国督查制度和运行机制的再认识[J]. 中国行政管理, 2019(12): 6-9.
- [23] 詹姆斯·R. 汤森, 布莱特利·沃马克. 中国政治. 第2版[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2010.
- [24] 范永茂, 殷玉敏. 跨界环境问题的合作治理模式选择——理论讨论和三个案例[J]. 公共管理学报, 2016, 13(2): 63-75, 155-156.
- [25] 鲍静, 曹堂哲. 党和国家机构改革中的绩效问题——基于“战略—结构—绩效”(SSP)范式的分析[J]. 国家行政学院学报, 2018(6): 21-25, 186.
- [26] 王乐夫, 蔡立辉. 公共管理学: 精编版[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [27] 冉冉. “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J]. 经济社会体制比较, 2013(3): 111-118.
- [28] 段伟红. “又红又专”的政策议题是如何设置的?——以“股权分置改革”为个案的一项研究[J]. 管理世界, 2012(3): 1-10, 22.
- [29] 包国宪, 保海旭, 张国兴. 中国政府环境绩效治理体系的理论研究[J]. 中国软科学, 2018(6): 181-192.
- [30] 倪星, 王锐. 权责分立与基层避责: 一种理论解释[J]. 中国社会科学, 2018(5): 116-135, 206-207.
- [31] BOHTE J, MEIER K J. Goal displacement: Assessing the motivation for organizational cheating[J]. Public Administration Review. 2010, 60(2): 173-182.
- [32] 周黎安, 刘冲, 厉行, 等. “层层加码”与官员激励[J]. 世界经济文汇, 2015(1): 1-15.
- [33] O'BRIEN K J, LI L J. Selective policy implementation in rural China [J]. Comparative Politics, 1999, 31(2): 167-186.
- [34] 罗舒雯, 叶剑平. “三权分置”背景下宅基地流转困境及协同治理模式构建——基于浙江省L市的实证调查[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2021, 22(4): 69-75.

责任编辑: 黄燕妮