

# 环保督察制度的渐进变迁及效力发挥

■韩 艺 谢 婷

党的十九届五中全会中提出,要完善中央生态环境保护督察制度。作为环境治理与生态文明建设领域的重要制度安排,环保督察历经“督企”“督政”再到“党政同责、一岗双责”三阶段的制度变迁。回顾环保督察制度变迁历程,不难发现其绩效的发挥很大程度上是源于中央与地方间环境信息结构的变化。中央在地方环境信息的督察主体、内容、获取渠道、反馈方式等方面的转变有效增强了“压力源”、汇聚了“信息流”,并进一步汇合成“问责力”,从而增强了地方环境治理的压力与动力,环境治理绩效得以显著提升。

[关键词] 环保督察;制度变迁;信息结构;地方政府;治理绩效

[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1004-518X(2021)03-0220-09

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“强镇改革进程中的镇级政府权能关系耦合及优化研究”(19BZZ049)、江西省研究生创新课题“江西生态文明建设考核责任体系研究”(YC2019-B024)

韩 艺,南昌大学公共管理学院教授、博士生导师。(江西南昌 330031)

谢 婷,南昌大学公共管理学院博士生。(江西南昌 330031)

## 一、引言

党的十八大以来,我国以前所未有的力度与决心推动环境治理事业的发展。2015年9月,《生态文明体制改革总体方案》的出台标志着我国生态文明建设逐渐步入制度化、法制化轨道。随后,中央更是重拳出击,于2016年1月正式启动中央环境保护督察制度,并在2017年10月完成了对31个省份的全覆盖督察,随即用一年时间分两批次对20个省份进行了“回头看”。当前,第二轮中央环保督察正分批有序进行中。短短五年时间,中央生态环保督察制度不断向纵深发展,取得了“百姓点赞、中央肯定、地方支持、解决问题”的显著效果。

我国的环保督察制度最早可追溯至2002年区域环保督查中心的建立。但是,直到2016年中央生态环保督察的正式启动以及相关组织机构与法律制度的完善,环保督察才开始真正发挥强制度效力,推动解决了一大批地方生态环境问题。回顾环保督察制度历经的“督企”“督政”再到“党政同

责、一岗双责”三阶段的制度变迁历程,不难发现不同阶段的制度绩效存在差异。由此,引发若干学术思考:中央生态环保督察与早期的环保督查有何区别,环保督察制度是如何变迁的,哪些因素导致了环保督察制度变迁过程中不同阶段的绩效差异?为此,本文拟对这些问题进行探究。

从学术研究来看,自2016年中央生态环保督察制度正式实施以来,环保督察研究既有涉及环保督察缘起与发展历程的理论研究<sup>[1]</sup>,又有主要集中探讨生态环保督察在改善空气质量<sup>[2]</sup>、提升上市公司绩效<sup>[3]</sup>、倒逼超标排放污染物企业的退出<sup>[4]</sup>等方面的实证分析。关于环保督察效果归因,庄玉乙等人认为地方环保部门在环保督察压力下的组织扩权与调试推动了环境治理绩效的显著改善<sup>[5]</sup>;贺芒、陈彪则认为环保督察对地方形成了督办、问责与动员三重约束力,进而提升了环境治理绩效<sup>[6]</sup>。可见,已有研究为我们深刻理解生态环保督察制度及其绩效提供了研究视角与启发价值,但客观地看,其对环保督察制度的变迁、中央生态环保督察在短时期内取得显著成效的结构因素(尤其是信息结构)的关注还相对不足。本文认为,中央生态环保督察制度的施行,成功地改变了中央对地方环境监管过程中的信息结构,而这正是地方政府环境治理行为得到扭转和环境治理绩效得以提升的关键。

## 二、信息结构:中央对地方环境监管绩效的新分析视角

从某种程度上说,“没有信息沟通就没有组织”<sup>[7][8]</sup>。信息作为组织行为的影响因素,是研究组织问题的核心要素。在Aoki看来,信息获取与传递方式(横向信息结构、纵向信息结构)的不同,会引发组织行为与绩效的差异。<sup>[8]</sup>Arrow指出,信息是决策的前提,分工协调的差异会导致信息结构的不同,进而影响效率。<sup>[9]</sup>而程德俊、柏培文认为,由谁进行观察、观察哪些信息、如何传递信息这三大要素构成了组织内部的信息结构。<sup>[10][11]</sup>的确,信息及其结构对于任何制度安排都具有至关重要的意义。治理机制的效率与其搜集、传递、储存、处理和利用信息的能力密切相关。<sup>[12]</sup>信息结构的差异将会引发组织决策权安排的不同,进而影响组织效率。可见,信息结构是组织运行的关键因素,是组织绩效的重要解释变量。

环境保护作为我国的一项基本国策,历来受到党和国家的高度重视。但是,以往地方迫于经济发展的压力,在环境政策执行过程中的梗阻、变通、选择性执行等行为时有发生,导致时常出现“中央讲科学发展,地方讲加速发展”的尴尬局面。十八大以来,中央将生态文明提升至前所未有的战略新高度,生态文明建设稳步推进、成效显著,但少数地方对环境保护的重视与治理的力度仍然不够。中央与地方对环境保护的认知、行为偏差以及环境治理绩效的差异,很大程度上源于央地间的信息不对称和信息监管方式的单一化。而2016年以来中央生态环保督察制度的推行,成功地改变了中央在监管地方环境治理过程中的信息结构,扭转了央地间的信息不对称问题,有效掣肘了地方政府凭借本地环境信息的优势以隐匿真实信息、选择性执行甚至规避中央督察的行为。因此,信息结构为分析中央对地方环境监管的绩效提供了新视角。

### (一)由谁观察信息(信息主体):“压力源”

单一制下科层体制的典型特点是纵向间的委托代理关系。委托代理关系中最大的难点是信息不对称,委托人如何有效约束代理人的机会主义行为是委托代理中的关键。环境治理特别是环境政策的执行,实际上体现了中央与地方间的多层级多任务的委托代理关系。地方政府在承担环境保护职责的同时,还兼具经济发展、民生事业与社会稳定等多重任务,在面对这些任务时会有所侧重,特别是在“锦标赛”的强激励政绩考核导向下,易出现“重发展、轻环保”的短期行为。<sup>[13]</sup>加

之纵向委托代理过程中的信息不对称,“地方政府会充分利用在信息传递链条中对私有信息的控制优势来应对上级政府”<sup>[14]</sup>。在这种背景下,中央对地方环境治理的有效监管就尤为必要。中央作为监管者,是观察信息的主体,其权威与态度、督察人员级别、督察机构配置、督察方式直接决定了环境监管过程中所传导出的压力大小,而地方往往以此“压力源”所传导出的压力信息,来决定是否从复杂的治理事务中重新分配注意力以重视环境问题。

### (二)观察什么信息(信息内容):“信息流”

环境信息种类繁多、涉及面广泛、信息量分散<sup>[15]</sup>,如何全面、准确地获取地方政府的环境信息,是提升环境监管效力的关键。根据《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法》,环境保护职能被纳入地方党政领导考核评价体系,主要从环境质量、资源消耗、污染防治、生态红线保护及生态文明建设等维度考察地方生态环境工作的履责情况。面对复杂多样的环境信息,中央通过调整监管人员配置、扩展信息客体、完善信息观察方式等多元渠道以改进环境信息的观察内容和提升环境信息观察绩效,进而将其汇聚成更加有效的“信息流”,最终传递给地方政府,从而约束地方政府作为代理人可能出现的选择性变通执行、环境决策短视<sup>[16]</sup>、消极治理等机会主义行为。

### (三)如何传递信息(信息渠道):“问责力”

中央作为地方环境信息的观察者产生的“压力源”与观察地方环境行为所集成的“信息流”,从根本上需要汇合成有效的推动力,这样才能足以约束或改变地方的环境治理行为。2016年以来中央生态环保督察制度的推行,关键在于改变了以往的信息传递方式,即环境信息在传递与反馈过程中所释放出的中央对地方环境治理行为的考核、反馈与奖惩方式,尤其是对环境违法行为的强大“问责力”,直接推动了地方环境治理态度与行为的转变,环境治理绩效由此彰显。由此看来,我国环境监管以2016年为分界线的绩效差异在于信息结构中“源”“流”和“力”的变化:环境信息观察者在监管地方环境信息的过程中,是否释放出“力”,以及“力”的强弱决定着地方态度和行为转变的方向与力度。而在信息传递过程中能否释放、释放出何种强度的“问责力”,取决于由中央信息观察主体的地位、级别、是否拥有执法权、执法权的大小等因素所决定的“压力源”,以及中央对地方环境信息的掌握是否全面准确足以令地方感到“可信”和产生敬畏。强的“压力源”与可信度高的“信息流”将推动“源”和“流”汇合,进而释放出“力”。同时,“力”的释放深度、广度与强度又将进一步增强“压力源”,巩固“信息流”的聚合,最终实现环保督察背景下地方环境治理效能的转变。

综上,可构建起一个基于信息结构三大要素、涵盖“压力源”“信息流”“问责力”三个维度,并且用以分析环境信息结构与地方环境治理绩效关系的解释框架(见图1)。

## 三、基于信息结构视角的环保督察制度变迁与绩效分析

### (一)环保督察制度变迁史

我国环保督察制度,可追溯至2002年区域环保督查制度的建立。为不断强化环境监管的权威与效力,近二十年来,环保督察历经“督企”“督政”“党政同责、一岗双责”三阶段的制度变迁。在此过程中,随着督察信息主体、信息内容以及信息传递方式的变化,中央与地方间的环境信息结构得以调整与完善。

1.“督企”阶段(2002—2014年)。2002年,我国打破环境管理的行政区域划分,建立跨区域的环境保护管理体制并实行垂直管理。但是,在属地管理的背景下,环保垂管阻力重重,最终“放权

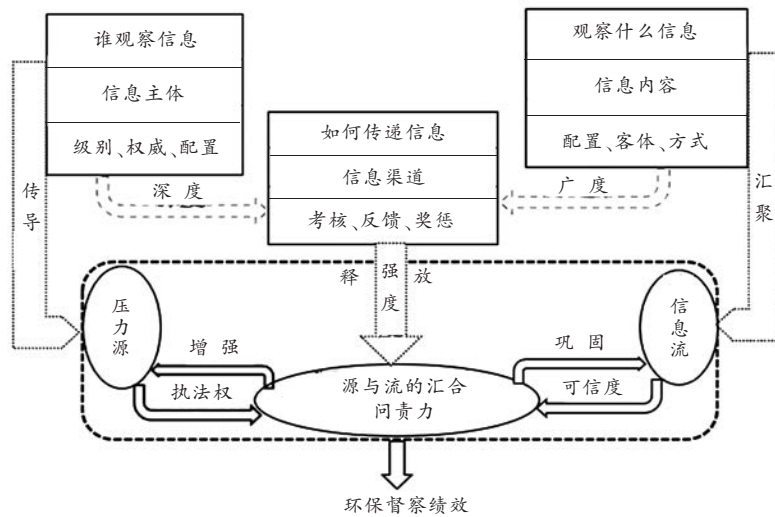


图1 信息结构与环保督察绩效关系的解释框架图

地方环境执法机构,同时加强中央监管”的折中方案得到认可。同年,华东、华南督查中心分别在南京和广州成立,以“区域环保督查”延伸国家对地方环保工作的监管试点工作由此开始。2006年7月,华东、华南、西北、西南、东北五大区域环保督查中心正式成立,2008年12月华北督查中心挂牌成立,至此实现了环保监管内地31个省份的全覆盖。六大区域督查中心受原环保部委托,以“一事一委托”的方式,重点检查企业是否遵守环保政策法规,监督地方对国家环境政策、法规、标准的执行情况,但没有独立的执法权与处罚权。

2.“督政”阶段(2014—2015年)。六大区域督查中心,主要强调企业的环境保护责任,一定程度上“忽视了政府监管不到位、行政不作为以及决策失误产生的环境负外部性,使得环境保护责任天平‘失衡’”<sup>[17]</sup>。于是,原环保部开始探索环境监管由“督企”向“督政”转变,以推动地方政府履行环保责任。

2013年,原环保部在湖南等地开始环保综合督查的试点工作,初步达到了全面督查地方政府依法履行环境职责的目的。2014年5月原环保部发布的《环境保护部约谈暂行办法》(环发[2014]67号)明确规定,对未履行环境保护职责或履行职责不到位的地方政府及有关负责人进行告诫谈话。同年底,原环保部又印发《环境保护部综合督查暂行办法》(环办[2014]113号),依法对地方政府及相关部门履行环境保护职责的情况开展监督检查,提出处理意见建议,并督促整改落实。2015年原环保部印发的《全国环境监察工作要点》规定,省级环保部门每年应对行政区内不少于30%的设区市级和5%的县(区)级环保部门开展综合督查。至此,环保综合督查开始全面施行。环保监管执法从“督企”向“督政”转变,形成了“督企督政,督政为先”的环保综合督查新格局。特别是对地方政府主要负责人的约谈,促进了督查刚性约束力与约谈软性约束力的有效衔接,加速推动了地方政府环境管理的转型<sup>[18]</sup>,对督促地方积极承担环境治理责任形成了一定的压力。

3.“党政同责、一岗双责”阶段(2016年至今)。环保综合督查的推行,取得了一定的成效。但是,由于是由环保部和各省份环保部门牵头发起,其规格与“杀伤力”有所欠缺,加之未能将地方党委这一地方环境治理的“牛鼻子”纳入督查对象,因而治标不治本的问题难以得到彻底解决。

2015年7月1日,中央全面深化改革领导小组第十四次会议,审议通过了《环境保护督察方案(试行)》,提出建立环境保护督察机制,对省(区、市)党委和政府及有关部门开展环保督察,并下

沉至部分地市级党委和政府及其有关部门,要求全面落实地方在环境保护上“党政同责、一岗双责”的主体责任。

“环保综合督查”升级为“中央环保督察”,已成为当前我国环保领域规格最高、最具影响力的督察。与过去原环保部牵头开展各类督查不同的是,中央环保督察是代表党中央、国务院对各地开展督察,信息观察主体的高规格性直接保障了督察的绝对权威;而为推动“党政同责、一岗双责”的落实,中央环保督察组将重点监督地方党委和政府的环境履责情况。在中央环保督察的大背景下,地方党政领导对环保工作的重视达到了新高度。

综上可知,我国环保督察制度,历经了“督企”(区域督查)到“督政”(环保综合督查)再到“党政同责、一岗双责”(中央生态环境保护督察)三阶段的制度变迁,实现了从“督查”到“督察”的性质转变,环保督察的客体、规格与内容不断向纵深发展,环境监管体制得到不断改良。

## (二) 环保督察制度变迁过程中信息结构的变化

在环保督察制度由区域督查到环保综合督查、再到中央生态环境保护督察的制度变迁过程中,信息结构随之发生变化(见表1):地方环境信息的观察者和传递者由地方环保部门逐步转变为生态环境部和中央,由代表党中央、国务院的中央生态环保督察组作为地方环境信息的观察员与传递者,采取直接下沉进驻方式开展环保督察,彻底打破了地方主导环境信息的局面,扭转了中央与地方之间环境信息的不对称状况。同时,通过督察报告的反馈、移交与整改等一系列程序运转,逐步构建起中央与地方双向多元流动的环境信息新格局。

表1 环保督察制度变迁过程中的信息结构

督察制度	谁观察信息	观察什么信息	如何传递信息
区域环保督查	区域督查中心	企业环境履责情况	无处罚权、象征性约束
环保综合督查	省级环保部门	地方政府环保落实情况	软性约谈
生态环保督察	中央生态环保督察组	地方党政环保落实情况	双向反馈与严格问责

1.信息主体:由谁观察信息。在环保督察制度渐进变迁过程中,地方环境治理绩效提升的关键在于环境信息观察员即督察主体的变化。信息观察员的规格与级别、地位、权力与权威的差异,决定了由此传导出的“压力源”也各不相同。

在以“督企”为核心的环保督查初期,区域环保督查中心作为地方环境信息的主要观察员,常因权威性不足与独立执法权缺失而遭受地方政府的质疑与排斥,地方仍实质性掌握着环境信息的绝对优势,区域环保督查中心对地方环境治理的改进极为有限。

江苏吴江与浙江嘉兴的一条跨界河流污染争论由来已久,2001年11月下游居民以上游来水污染超标为由,封堵河道。华东督查中心受原国家环保总局的委托,出面处理此事。环保督察蒋建国多次试图组织两省相关部门协调此事,均被婉拒。“已达成协调机制,不用再坐在一起”,甚至对其直言:“你们插手,基层的环保工作不好搞。”无奈之下,华东区域督查中心于2003年5月对淮河流域进行突击暗访行动。在此期间,遭到当地公安部门拒绝为其配备警灯以及排污企业围攻等重重困难。<sup>①</sup>

为解决区域环保督查中心的监督与执法困境,原环保部于2014年开启了“环保综合督查”改革,2015年明文规定省级环保部门每年应对行政区内不少于30%的设区市级和5%的县(区)级环保部门开展综合督查。然而,作为中间层级的省级政府虽然接受了中央的委托担任信息观察员,

但“为了规避地区绩效与中央预期偏差带来的惩罚,往往更倾向于与下级政府形成‘利益同盟’,采取‘共谋’应对策略”<sup>[19]</sup>,因而由省级相关政府部门作为地方环境信息的观察员所引发的委托代理风险,难以对地方政府产生强制度压力。

2016年以来,中央持续深化环保督察制度改革,由代表党中央、国务院的中央生态环保督察组作为地方环境信息的观察员,直接分批次下沉进驻至各省份开展为期1个月的环保督察。目前,中央生态环保督察组组长由省部级领导担任,副组长由生态环境部现职副部长担任,督察组成员由中央办公厅、国务院办公厅、中纪委、中组部及生态环境部、各区域督察局抽调人员组成,其级别之高、权威之强可见一斑。生态环境部专业人员与中纪委、中组部的人员配置组合方式,在保障环保督察工作业务性的同时,还使得督察的追责工作与地方官员的仕途直接联系,从而威慑性大大增强。同时,督察组组长、组员均为临时性指派并一次一授权,非正式关系的运作空间被最大限度缩小<sup>[20]</sup>,中央生态环保督察组充分发挥了中央政府对地方环境信息的观察员作用,向地方政府释放出强大的环境治理压力。

2.信息内容:观察什么信息。在中央生态环保督察制度实施以前,区域督查阶段所观测的信息集中在企业是否遵守环保政策法规以及地方对国家环境政策、法规、标准的执行情况方面。但在实践中,由于对“地方”含义缺乏明确定义且受体制级别的影响,督查工作绝大部分集中于监督地方企业而缺少宏观层面的监督。<sup>[21]</sup>为此,“督政”阶段重点观测地方政府对环境保护制度的落实情况、环境基础设施建设以及突出环境问题的解决上,从监管的环境信息内容来看,信息量较“督企”阶段更加全面,但实际上其监管内容却难以操作细化。而中央生态环保督察则从督察主体、督察客体与督察方式三个维度完善了督察信息内容,有效汇聚了地方的环境信息流。

一是中央生态环保督察组业务水平的“高配”,其主要人员从生态环境部各区域督察局抽调,区域督察人员长期从事环境监管工作,业务水平过硬,能及时敏锐地发掘地方环境信息。

二是中央环保督察明确将地方党委纳入督察范围,坚决落实地方生态环境保护“党政同责、一岗双责”的原则。环保督察客体由企业、地方政府扩展至地方党政,是“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影响”<sup>[22]</sup>的全面考量。

三是不断创新督察方式,实现了对地方环境信息的全面掌握。各中央生态环保督察组在下沉进驻期间,直接与省市县三级党政系统领导人进行个别谈话以了解地方环境信息概况,同时通过“例行督察”“专项督察”与“回头看”三大体系对地方环境问题进行重点实时跟进。为保障督察内容的全面性,督察组在进驻期间还专门设立了中央环保督察举报电话和邮政信箱,24小时受理公众举报,并根据相关线索下沉走访相关政府部门与涉事企业。如此一来,中央环保督察组基于直接对话党政领导、接受公众举报、现场走访等多元渠道而成为地方环境信息的监督枢纽,全面汇聚地方环境信息流,相比“督企”“督政”阶段所观察到的地方环境信息更为全面和真实,对地方的威慑力也就大大加强。

3.信息渠道:如何传递信息。由谁观察信息所产生的“压力源”与观察什么信息汇聚的“信息流”,需要汇合释放出“力”特别是环境信息传递与反馈过程中的“问责力”,这样才能改变地方政府环境治理的态度与行为。中央生态环保督察制度,通过“自上而下”“自下而上”的双向信息反馈机制和“党政同督”“严格问责”的问责逻辑,打破了区域环保督查因缺乏独立执法权与惩罚权而存在的软性约束力的弱激励制度惯性。

中央环保督察组在进驻工作结束后,需在规定时间内形成督察报告。该报告经中央生态环境

保护督察领导小组审议通过后报党中央、国务院审批,并直接向被督察对象反馈和移交《环保督察反馈意见》与《环保督察责任追究问题清单》,直指督察发现的问题并明确整改要求与时限。与此同时,被督察对象则根据督察报告及时制定督察整改方案,报党中央、国务院,并全力落实督察整改工作,督察后的反馈整改进度与情况全部向社会实时公开。在整个过程中,地方政府的环保督察整改工作受到党中央及社会的双重监督。

可见,督察后的信息是中央向地方(反馈督察报告)、地方向中央(提交整改方案)的双向传递。在信息传递过程中,通过向社会公开整改进度、通报典型案例、“回头看”跟进重点案例等多元方式,强化了信息的多元审核与反馈,保证了中央环保督察办公室对地方督察整改信息的实时跟进与核实。

与此同时,在督察信息的传递与反馈过程中,“严格问责”是另一关键环节。不同于早期环保督查缺乏约束力,以及相应的干部考核机制本身存在问题<sup>[23]</sup>,中央生态环保督察组根据督察发现的重要环境问题及地方政府失职失责情况,形成生态环境损害责任追究问题清单和案卷,并按照有关权限、程序和要求移交中央纪委国家监委、中央组织部、国务院国资委党委或者被督察对象。生态环境部的数据显示,首轮中央生态环保督察共约谈党政干部18448人,问责18199人,其中处级以上领导干部875人,科级6386人。<sup>[24]</sup>这对地方政府产生了极强的威慑效应,由此又进一步增强了中央生态环保督察的“压力源”作用,同时对信息可信度的要求又巩固了“信息流”的汇聚。

### (三)信息结构变化对地方环境治理行为的影响

1.地方注意力的调整。在中央环保督察以前,区域督查中心与省级环保部门作为信息观察者所传导出的压力源极其有限,地方政府在“晋升锦标赛”的强激励下,缺乏长效环境治理的动力。而由代表党中央、国务院权威的高规格配置的督察组作为地方环境信息的观察员下沉进驻,督察整改作为一项政治任务被予以高度重视,环境治理开始进入地方政府的重点关注领域。各省纷纷成立由主要领导亲自挂帅的环保督察整改工作领导小组,通过频繁召开专题会议、推动出台规范性文件、现场督察督办、领导批示等方式重新调整了地方对环境保护工作的注意力分配。而市区县根据省级整改工作要求,也积极成立整改工作领导小组,在环保督察的强压力下对环境治理工作予以“高注意力”重视。

2.多元联动的协同治理。中央环保督察组多维度汇集地方环境信息流推动了环境保护“党政同责、一岗双责”制度的落地,使得环保任务不再仅仅是限于环保部门的职责,而成为地方党委政府的重点任务,地方的环境治理呈现出作为块块的地方党委带着作为条条的环保部门完成整改任务的新现象。<sup>[25]</sup>为了在规定时间内完成中央环保督察的整改任务,各地相继成立突出问题整改工作领导小组、生态环境保护委员会等机构,将相关领导及有关部门纳入,使得原本分散在数个不同部门间的环保职责得以重新整合,各相关部门集中所有精力投入环保督察的整改工作中,地方环境治理由此形成多元联动的协同治理新格局。

3.环保长效机制的构建。环保督察的强“压力源”与多元“信息流”彻底打破了中央与地方间环境信息的不对称问题,“源”与“流”的汇合释放出“力”,为强化环境问责提供了直接保障。督察组在向地方传递环境监管信息的过程中,直接将督察结果与地方党政领导干部的考核、升迁相关联,同时将所有督察及问责信息实时向社会公开,其问责力对地方政府产生前所未有的威慑。在此基础上,我国的环境保护终身问责制度也在不断地进行探索与完善。面对中央自上而下不断强化的环境问责,各地不得不开始积极应对环境问题,不断转化发展理念并自觉建立起环境保护长效机制。

#### 四、结论与政策建议

自2002年区域环保督查制度试点与推广以来,我国的环保督察制度历经了近二十年的变迁。从信息结构视角看,环保督察制度的变迁过程实则是中央政府与地方政府间环境信息的重复博弈过程。从区域环保督查的“督企”到环保综合督查的“督政”,再到中央生态环保督察的“党政同责、一岗双责”,中央与地方间的环境信息结构发生了改变。中央通过提高作为环境监管信息主体的环保督察组的规格与权威,不断完善环境监管信息内容,积极改进环境信息监管与督察方式,推动环境监管过程中“源”与“流”的汇合,进而释放出严格的环境问责“力”。面对中央自上而下所传导出的环境治理“压力源”、汇聚形成的全面准确的“信息流”和进而释放出的强大的“问责力”,各级地方政府面对环境治理的压力与动力与日俱增,地方环境治理行为与绩效由此得到显著改进。

鉴于环境治理工作的整体性、系统性、复杂性,为确保地方环境治理绩效的可持续性,需要进一步完善生态环保督察制度,持续优化中央与地方间的环境信息结构。

一是提升作为信息观察主体的中央环保督察组的合法性与权威性,强化“压力源”。当前,中央环保督察组是“一次一授权”的非常设型机构,在设置依据、组织职权、成员配置、运作机制等方面需要进一步规范,并出台专门的督察组织条款予以保障。

二是推进中央生态环保督察法治化建设,增进环境监管中“信息流”的广度、深度并提高精准性。建议加快制定《国家生态环保督察条例》,进一步从督察职能、程序、措施与公众参与等维度予以保障和规范。同时,制定相配套的规范性文件与实施办法,形成完善的环保督察制度体系。

三是完善环保督察的问责机制建设,提升“问责力”。明确规定将督察整改结果作为各级人民政府领导干部考核评价的重要依据,并出台专门条款,规范与细化环保督察的问责启动程序、调查核实程序、处理决定程序与信息公开程序,以完善的问责机制倒逼地方督察整改工作落实到位,持续改进地方环境治理绩效。

#### 注释:

①资料来源:《中国新闻周刊》,2006年11月28日。

#### [参考文献]

- [1]刘奇,张金池,孟苗婧.中央环境保护督察制度探析[J].环境保护,2018,(1).
- [2]刘张立,吴建南.中央环保督察改善空气质量了吗?——基于双重差分模型的实证研究[J].公共行政评论,2019,(2).
- [3]谌仁俊,肖庆兰,兰受卿,刘嘉琪.中央环保督察能否提升企业绩效?——以上市工业企业为例[J].经济评论,2019,(5).
- [4]王强,谭忠富,谭清坤,蒲雷.环保督察下的超标排放污染物企业退出机制研究[J].管理学报,2019,(2).
- [5]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).
- [6]贺芒,陈彪.环保督察约束力与地方跨层级环境治理逻辑——基于S省P市的案例考察[J].北京行政学院学报,2020,(5).



- [7](美)赫伯特·A.西蒙.管理行为[M].詹正茂,译.北京:机械工业出版社,2007.
- [8]Aoki,M. *Horizontal and Vertical Information Structure of the Firm*.American Economic Review,1986,Vol.76.
- [9]Arrow,K.J. *Informational Structure of the Firm*. American Economic Review,1985,Vol.75.
- [10]程德俊,赵曙明,唐翌.企业信息结构、人力资本专用性与人力资源管理模式的选择[J].中国工业经济,2004,(1).
- [11]柏培文.两类信息结构下决策权安排与组织效率[J].软科学,2008,(5).
- [12]韩志明.治理范式的信息结构、交易费用和学习机制[J].浙江社会科学,2007,(2).
- [13]胡力士.地方政府短期行为对环境管理的制约及其对策[J].中国环境管理干部学院学报,2000,(Z1).
- [14]刘泰洪.委托代理理论下地方政府机会主义行为分析[J].中国石油大学学报(社会科学版),2008,(1).
- [15]龚梦洁,齐晔.从信息结构视角解析地方政府环境监管行为——以“十一五”污染物总量减排为例[J].南京工业大学学报(社会科学版),2014,(1).
- [16]韩艺.公共能量场:地方政府环境决策短视的治理之道[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [17]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[J].环境保护,2016,(Z1).
- [18]张新文,张国磊.环保约谈、环保督查与地方环境治理约束力[J].北京理工大学学报(社会科学版),2019,(4).
- [19]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,(4).
- [20]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).
- [21]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).
- [22]陈海嵩.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[J].法商研究,2019,(5).
- [23]丁煌,李新阁.干部考核作用下基层政府政策执行力的动力机制及其优化——以A省B市生态环保政策执行与考核为例[J].行政论坛,2019,(5).
- [24]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.
- [25]孙雨.中国地方政府“注意力强化”现象的解释框架——基于S省N市环保任务的分析[J].北京社会科学,2019,(11).

【责任编辑:陈保林】