

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*

盛明科,李代明

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)



摘要:生态环境保护与治理是国家治理的重要内容,常规式治理与运动式治理是解决生态环境治理问题最为常见的两种机制。运动式治理机制因常规式治理机制失灵而启动并通过嵌入性控制来实现组织目标。生态政绩考评试图通过例行的考评机制来引导和调控地方政府及官员的施政行为。这种机制因存在委托—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的生态环境治理“共谋行为”的产生,亟须可替代性的治理机制来实现可行的和有效的治理。为此,环保督察应运而生并成为调控生态环境治理节奏的显性机制;通过嵌入性控制能够有效遏制生态政绩考评失灵,规制地方政府间的“共谋行为”,实现对地方政府环境治理行为的有效控制。

关键词:生态政绩考评;共谋行为;控制权;环保督察

在线杂志:http://skxb.jsu.edu.cn **中图分类号:**C931.2 **文章编号:**1007-4074(2018)04-0048-09

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目(18VSJ101);全国宣传文化系统“四个一批”人才工程委托项目(03KH/KH01149)

作者简介:盛明科,男,博士,湘潭大学公共管理学院教授,博士生导师。

引用本文: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.

一、问题的提出与文献综述

环境保护与生态治理是现代国家和公众普遍关注的公共议题。近年来,随着生态环境破坏的不断加剧、公众环境权益诉求日渐凸显,拷问政府环境治理责任和评估政府生态治理政绩成为公共管理的热点主题。生态政绩是政府在履行生态治理职能、配置生态治理资源过程中取得的生态治理成绩与效果,是官员推动生态文明建设主观努力的客观结果。将生态政绩指标纳入政府及官员政绩考评体系,实现生态责任嵌入压力型目标传导与政绩考评机制,是破解当前政府重经济发展绩效轻环境

治理和GDP崇拜顽疾的重要机制创新,是促进生态环境良性治理的制度安排。以《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《生态文明建设目标评价考核办法》相继颁布为标志,强化对政府及官员问责与考核的政策议程迅速勃兴,政绩考评以经济社会发展为中心逐步转向更加注重生态治理。中央政府力图通过生态政绩激励来引导地方官员将工作重心转移到生态文明建设上来,实现对地方政府及其官员的逐级引导与调控,确保中央生态环境政策部署和执行的有效性。中央负责订立环境指标并强化考核,而指标如何实现事实上给予地方更多明示或默许的选择权^[1]。这样一种以考

* 收稿日期:2018-04-18

核指标为控制手段的压力型生态治理机制,在向地方政府及其官员传递中央意志和政策信息时,由于信息不对称和地方利益的考量,地方政府及其官员则会对中央政策意图作出自我性解读和揣测。特别是在面对上级生态考评和检查验收压力时,受绩效竞争的压力和本身“有限理性”的驱使,地方政府及官员倾向于与下级政府采取共谋策略应对上级,常见的是“政绩造假”“绩效目标浮夸”“数字掺水”等现象,特别是地方一把手会利用自由裁量权把控信息,规避程序,实施形式多样且隐蔽的腐败行为^[2]。然而拥有绩效目标设定权、检查验收权和激励分配权的中央政府及组成部门,对下级报送的绩效信息认知能力和采集能力有限,使得地方政府间的生态治理“共谋”成为可能,最终导致生态政绩考评失灵。

从组织学角度看,生态政策执行偏差和考评机制失控,在很大程度上是政府层级间委托代理失灵和层级规模过大导致的。从中央到地方的政绩考评形成一个很长的“考评—执行”链条。整个链条上的中央政府与地方政府处于动态博弈状态。参与这一互动博弈过程中的政府和官员在地方利益的驱使下,从机械执行上级命令的抽象“组织人”,演变为“有限理性”的“经济人”。面对无法完成的目标和强大的激励(惩罚)压力,基层政府只能通过“共谋”行为来应对^[3]。在制定生态政绩考核目标时,基于政绩饥渴往往提出不切实际的指标任务,在下达考核任务时对考评执行的成本和困难程度估计不足,客观上造成了“共谋”的发生。

当前学术界围绕地方政府生态政绩考评、生态责任追究、生态政策执行、生态环境有效监管等方面展开了深入而系统的研究。围绕如何通过政绩考评机制确保生态环境保护政策执行,有学者强调生态政绩考核要围绕生态文明建设的理念和目标制定和调整评价指标,形成正确考核导向确保科学有效施政^[4];有学者研究认为要将绿色理念引入官员政绩考评,把绿色政绩作为考评官员政绩的重要尺度,健全体现生态文明要求的考核评价体系,加大对资源消耗和环境损害等指标的约束性考评^[5];还有研究认为要对地方政府环境保护绩效的过程进行控制,通过健全绩效结果运用机制来推进地方政府环境保护工作的落实^[6],要通过创新激励机制、约束机制和责任追究机制来完善地方政府生态

文明建设绩效评估机制,确保生态文明建设中责任的落实^[7]。

围绕如何现实生态责任监管与控制,有学者认为“考核+监管”的模式容易因“规模政治”而造成监管失灵^[8];有学者认为监管部门的多重目标阻碍了监管执法^[9],地方官员频繁更迭阻碍了绿色发展目标的实现^[10]。官员的任期限制和频繁的异地更迭促使官员在有限的任期内需要创造更多的显性政绩,对成效慢的潜绩——生态政绩则没那么感兴趣。还有学者认为地方政府决策过程不透明、缺少公众参与和司法体系缺位使得监管者有了操纵规则的空间^[11],环保部门享有较为任意的自由裁量权^[12],也有学者认为松散关联型的考核体系难以保证政策的执行^[13]。我国实行的是属地化环境管理,一些地方的政绩考评存在生态环境指标权重下降和监测数据造假问题,“有些地方为了减轻考核压力、环境质量达标等目的,行政管理部门指使监测站编造、篡改监测数据的情况时有发生”^①。生态政绩考评和监管,在一定程度上能遏制环境恶化和生态危机,但是在实际运行过程中容易出现考评失灵与监管失灵,亟须“从严、从快、从重”的制度安排来破除地方利益的藩篱。为此,2016年1月中央启动环保督察,运用中央权威打破原有组织结构与常规权力运行逻辑,将环保部和中纪委、中组部的权力重组嵌入环境监管权力运行框架,试图通过科层运动化治理来调动资源、集中力量和注意力来解决生态政绩考评失灵和常规式治理失灵,消除生态治理与保护中的执行梗阻和“共谋行为”。

笔者在对环保部门、绩效评估部门、组织部门、林业部门、水利部门、发改部门的访谈中也了解到,生态政绩考评看起来“很硬”实施起来却“偏软”,一些指标数据测算不准确。一位负责绩效考评的干部就说到:“生态环境考评虽然纳入政绩考评,但是在整个考评中所占的比例还是比较小的,只要不出现严重的环境责任事故,生态环境指标对官员的约束没有其他方面那么大。……很多指标都需要对相互关联的数据进行统计计算得出,任何数据的不真实都可能造成最终数据的失真。”地方政府在年度绩效考评中为了不在环保指标上失分,实际上默许下级政府或者相关部门“美化”环保数据。当上级政府来抽查核实上报数据时,一些中间层级的

① 环保部副部长吴晓青在全国环境监测工作会议上的讲话。

政府为了地区政绩不受影响,会与下级政府结成利益共同体通过“共谋”来应对。当然党的十八大严厉问责、压实责任、正风肃纪以来,这些弄虚作假的情况有了很大改观。但传统的生态政绩考评失灵与环保监管失灵还不同程度地存在。通过高位推动的“环保督察”让环保领域各种乱象充分曝光,发现了环保领域一些官员失职渎职、不为乱为、推卸责任的消极行为。督察曝光不是目的,解决问题才是关键。如何规制地方政府间共谋行为、确保环保政策有效实施成为环境保护与治理领域一个急需解决的现实问题。

二、传统生态政绩考评制度困境的描述性分析

我国政府绩效考评的实践呈现出显性的控制取向,将控制作为绩效管理与决策者行为的科层制运行逻辑,依然依靠“命令——服从”的逻辑来运行,形成单向性自上而下的控制机制,对于生态政绩考评来说,依然遵循这一逻辑和控制手段。但是如何通过生态政绩考评实现决策者控制意图的具体途径和实现方式以及生态政绩考评在多大程度上影响官员奖惩与晋升,具体运行情况和整个控制过程对外界来说依然是个“黑箱”。在生态政绩考评运行中存在地方政府“共谋”应对上级考核检查的挑战,造成生态政绩考评失灵,这不能简单地归

咎于官员素质或能力,其长期稳定存在和重复再生是政府组织结构、制度环境、决策与执行分离以及激励约束等综合作用导致的非预期结果^[3]。

(一)委托代理风险

在生态政绩考评过程中,中央政府成为实际上的委托人,各级地方政府成为实际上的代理人(省级政府成为第一级代理人,市级政府成为第二级代理人,县级政府成为第三级代理人)。对于委托人来说,确定每一个代理人在任何情况下都能按照委托人的意愿行事是不现实的,委托人如果没有有效的监管手段,代理人有可能会做出损害委托人收益的行为。公共部门中的代理问题更为严重^[14]¹³,委托代理风险造成的负面影响更大。当中央政府将生态政绩考评任务委托给省级政府后,省级政府一般会按照中央要求制定本行政区的考核方案并将考评任务加码分解给市县下级政府(此时省级的政府既是中央政府的代理人,又是下级政府的委托人),形成一个从中央到地方各级政府的“委托—代理”链,各级代理人必须向其委托人表现政绩,存在普遍的层层加码行为,甚至造成基层政府因加码过重而无法完成考核指标,当中央政府对中间层级政府进行绩效考核检查时,为了规避本地区绩效与中央预期偏差带来的惩罚,中间层级的政府便倾向于与它的下级政府形成“利益同盟”,进而采取“共谋”应对策略,如图 1 所示。

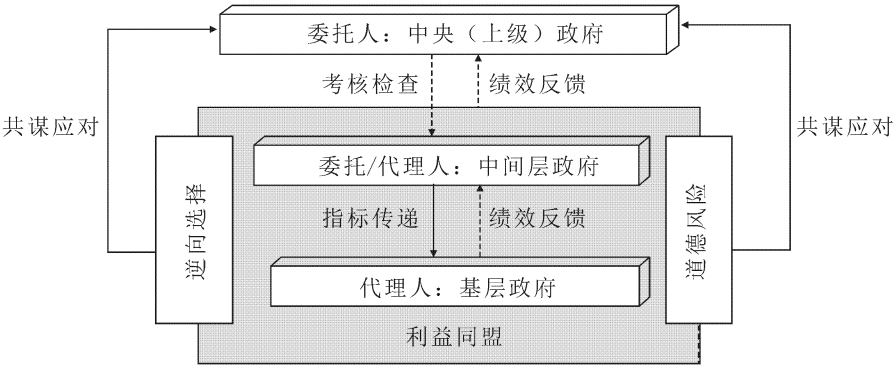


图 1 政绩考评中的委托代理风险与政府间共谋

具体到生态政绩考评体系中,把生态政绩考评作为一项改革工具引入政府管理体制对于重塑央地政府间委托代理关系、促使政府及其官员改善生态环境具有重要意义。但是由于生态政绩考评信息的不对称、组织间的利益博弈、考评制度供给不健全等因素,导致委托代理问题长期存在且重复发生。生态政绩考评中的委托代理风险主要有两方面的表现。一是“逆向选择”问题。在现行的政绩

考评中,大部分是一种倾向于指标评估的内部评估,评估机构和被评估对象(代理人)合二为一,构成一个实际上的代理人,代理人掌握着最充分的评估信息,而委托人(中央政府以及上级政府)对绩效信息的获取渠道和获取能力有限,造成严重的信息不对称,代理人出于追求高绩效的利益考量,制定的方案可能不是符合中央要求和社会公众生态环境诉求的最优方案而是对本行政区容易产生生态

政绩的方案,考评指标选取可能存在“选择性关注”倾向^[15]。“逆向选择”行为不利于以最少的成本得出最有价值的评估结果,导致生态政绩考评理论预期与实际结果存在偏差。二是“道德风险”问题。“道德风险”是指代理人利用事后的信息不对称而做出的损害委托人利益的决策选择。具体到生态政绩考评,就是掌握绩效信息的主体在评估过程中利用自身的信息优势和信息主导权做出损害委托人利益的选择偏向。存在“偷工减料”,搞“走过场”的形式主义。基于维护政绩形象的需要形成利益同盟,篡改考评信息、主导评估过程,尽可能使考评结果符合代理人的预期而不是委托人预期,这些“道德风险”行为使生态政绩考评沦为形式或者成为地方官员制造生态政绩的工具。西安市长安子站和阎良子站通过用纱布堵塞空气采样器采样头来“美化”监测数据,一些城市以城市规划变动为由,向环保部门申请将监测站点的位置变更到环境优美地段,合理合法地降低污染数据。这些投机行为严重影响评估结果的可信度。在生态政绩考

评的委托代理系统中,基于约束条件的有限性和信息的不对称性,生态政绩考评在一些地方异化为政绩工程的工具。

(二)央地绩效目标冲突

分析中国公共政策的执行离不开中国政府组织的运行逻辑,中国政府组织中的一个重要的过程是中央政府制定总体计划,然后逐级“发包”^[16]给各级地方政府。最为理想的状态是各级地方政府能够不折不扣地执行中央政府所制定的任务目标,确保各级地方政府按照中央政府的要求而行动。在压力型体制^[17]下,上级政府拥有目标设定权、检查验收权和激励分配权^[13],通过建立和细化考核评估体系以及激励机制确保下级部门执行上级部署的有效性^[18]。但是我国同时也存在一定程度上的地方性分权,地方政府在进行经济社会建设时,有一定的自主性,在具体的政策执行过程中存在“政策空传”^[19]现象和“共谋”行为^[3],背后的逻辑是地方施政目标与中央规制之间的冲突及博弈,如图 2 所示。

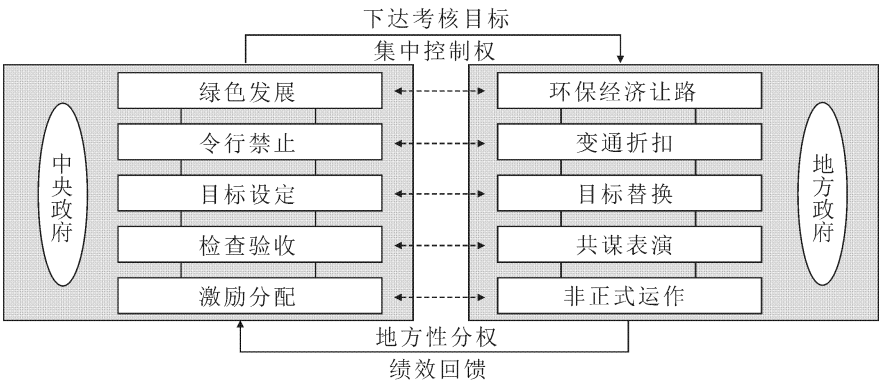


图 2 环境保护央地冲突及博弈表现

中央政府的目标是实现国家整体发展计划和目标(生态文明建设),地方政府虽然名义上要层层分解中央制定的目标,但各地方实际情况的巨大差异使得地方政府在执行中央计划和考核任务时会通过选择性替代来满足上级要求,出现应付式治理和应付式考评行为,表现出和中央目标的不一致性甚至相冲突。具体表现在以下几个方面:中央政府希望实现绿色发展,地方政府却存在环保为经济发展让路的现实选择,特别是民族地区强烈的经济发展愿望与生态文明建设和生态治理“硬”约束之间形成了一对尖锐的矛盾^[20];中央希望生态环境污染行为令行禁止,然而地方政府倾向于变通执行、打折扣执行,向中央政府和同级“绩效晋升竞标者”显示较高的政绩;中央政府有生态政绩考评目标设定权,但地方政府可以通过目标替代来完成指标;

中央政府有检查验收权,但地方政府会通过和下级政府“共谋表演”来应对上级政府的质疑或检查验收;中央政府有激励分配权,但地方政府会通过非正式运作来实现其目的。中央政府期望通过绩效考评来集中控制权,但是地方政府在执行中央政策方面拥有某种事实上的主动性^[21],地方性治理分权使得中央的控制权受损。虽然中央一再强调不能简单以 GDP 论英雄,但是经济发展事关地区民生的改善和社会稳定,事关全面建成小康社会和脱贫攻坚任务的顺利完成,因此提高地方百姓物质生活水平依然是重中之重。从这个角度考虑,一些地方政府不得不将经济发展作为主攻方向,而对环境保护则存在一定程度的忽视。中央希望通过经济发展模式转型来改善经济发展对生态环境的损害,实现生态环境的整体的根本性好转。地方政府则

更注重本行政区域内的近期利益,官员也需要任期内的显性政绩来为自己获取更多的激励或晋升筹码。在中央政府与地方政府之间的“智猪博弈”中,无论中央政府在生态治理上如何努力,地方政府都不会积极配给,不会主动治理环境污染^[22],拥有相对独立自由发展权的地方政府与中央政府之间呈现出一定程度的非根本性利益冲突,地方政府可能将中央政府所提倡的环境公共利益放在次要位置。

“甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境污染事件”就是这一逻辑下的典型表现。中央政府三令五申强调要进行生态文明建设,实现绿色可持续发展,要求要以最少的资源消耗支撑经济社会持续发展,在发展中保护和在保护中发展。中组部早在 2013 年就专门下发通知,明确指出“地方各级党委政府不能简单地以地区生产总值及增长率排名评定下一级领导班子和领导干部的政绩和考核等次”。将资源利用、生态环境保护纳入政绩考评体系,这涉及到一大批污染企业转型升级和艰巨的节能减排任务,生态环境污染治理的高投入和短期内低收益使得地方政府对生态环境保护与治理积极性不高。在发展地方经济和保护环境的现实选择中,地方政府既要发展经济保民生,又要进行生态环境保护与治理,在经济下行压力增大的情况下还要保持经济中高速增长,迫使地方政府不得不将经济发展优先于生态环境保护。祁连山生态环境问题会愈演愈烈,就是因为地方政府在区域利益和官员私利驱动下,地方法规违背中央法律法规给生态环境污染行为“让路”,甚至充当污染企业的“保护伞”而进行的粗放式发展和掠夺性开发,其背后的逻辑是地方发展目标与中央要求的冲突。甘肃省人民政府副秘书长王向晨也承认“生态环境保护有向经济发展让路的倾向”。中央制定多项法律法规和考评办法明确要求各地方政府要贯彻落实绿色发展理念,但是一些地方政府存在明显与中央要求背道而驰的施政行为。

(三)激励约束强度小

在中国的政治体系里,中央政府及上级政府掌握着下级官员的人事任免权、晋升机会和物质与精神激励权。依据政绩使用干部是我国干部管理的一种重要制度安排,当政绩考评结果与官员的政治地位、荣誉称号、职务升迁、职权和收益高度关联时,考评结果就成为对官员实施奖惩的重要依据。各级地方官员在这种模式下要面临上级考评的压力和同级间政绩竞争的双重压力,既要向上级表现

自己的政绩,同时也要在同级政绩竞争中取得优势,逐渐形成一种压力型政绩锦标赛模式,这一模式的最显著特征是“参赛”官员政绩的相对位次而不是政绩绝对值。周黎安等实证研究发现地方官员晋升与地方经济绩效显著相关,省区 GDP 增长率越高则省级官员升迁的概率也越高^[23],按照官员间的相对绩效给予晋升等激励的晋升锦标赛对地方各级官员来说是一种强激励,一些可测度的经济指标成为官员晋升的重要依据^[24]。环保考核仅仅对可见度较高的约束性污染物减排有积极影响,对可见度较低的约束性或非约束性污染物减排影响不显著^[25],这种模式造成的一个负面影响是各级地方政府及官员集中所有力量围绕可测度指标行动而忽略不可测度但同样重要的指标。改变地方政府行政绩效考核单纯以 GDP 为标准的考核体系,建立以人为本的环境考核指标^[26]。在生态政绩考评中,绿色发展指标体系不再直接考核 GDP,而代之以资源利用、环境治理、环境质量、生态保护、增长质量等指标,那么在现行的压力型政绩晋升锦标赛体制下,生态政绩对官员晋升的影响强度到底如何呢?生态政绩能否像经济政绩那样显著影响官员晋升呢?如果也存在同样的逻辑,在理论上也会出现“为了生态政绩而竞争的晋升锦标赛”,事实到底如何呢?冉冉的研究结果认为环境治理绩效与官员的仕途升迁没有实质性联系,未能起到有效的政治激励作用,为了符合上级考核要求,地方政府往往通过操纵数据这一捷径来应对^[27]。有学者则给出了直接实证研究结论,研究认为环保支出对市委书记和市长的晋升会带来消极影响,一个地方的环保投资占当地 GDP 的比例每升高 0.36%,当地书记的升迁机会便会下降 8.5%^[28]。其他一些学者通过面板数据实证研究发现,以环境质量和能源利用效率改善为核心的环保考核对地方官员的晋升概率有一定的正向影响^[29],但这种正向作用有限,生态考核与官员晋升奖惩挂钩虽然在多个中央、省、市(州)的文件里密集提及,但是以经济绩效为主的显性政绩仍然最有“发言权”。有市委书记虽然在环保方面争议很大,但是由于在重工业经济发展等领域的优异政绩而被提拔晋升^[27]。另外,从官方公布的结果来看,真正因为生态政绩差而被问责的少之又少,生态政绩虽然被规定为一种“硬指标”“硬杠杆”,但是在现实的运行中因操作难度大、配套政策不完善和定责追责难度大等问题,生态问责仍然是一种小概率事件,生态政绩考

评对地方官员的票子、面子、位子、帽子的激励约束力小。

从以上分析可知,虽然多个省、市(州)都将生态环境指标纳入政绩考评之中,但是由于委托代理风险、央地绩效目标冲突、绩效激励约束失效的共同作用,地方政府会策略性地执行上级考核,极易通过与下级政府“共谋”来应对考评检查。

三、环保督察：一个规制“共谋”关系的制度性路径

在治理机制中,常规机制与动员机制二者相互替代^[30]。当常规机制的治理失效时,往往会启动动员机制来实现治理目标。治理主体在选择治理工具时通常会考虑其治理绩效、可替代性治理工具及其充分性和完备性、与本土治理生态契合度三方面的问题^[31]。那么,在生态环境治理领域为什么要强力高规格启动运动式治理机制?其背后的考量是运动式治理机制有相较于常规式治理的优势,运动式治理能够有效规制生态环境治理领域的“共谋”行为,能够在短时间内有效解决历史遗留问题而取得较高的显性治理绩效。

(一)环保督察启动的本源性考量

为什么要启动环保督察?为什么要启动这一运动式治理机制?在于这一运动式治理机制与常规治理机制相比有不可替代的优点。环保督察是一种针对常规式治理机制治理失败而启动的替代机制或纠正机制,通过这种治理机制能够加速官僚制的运行速度、强化各部门的责任,使各部门呈现出高度关联的状态,将具体的行政管理问题迅速转

变成政治问题,实现大范围动员进而完成治理。这是因为只有打破原有的按部就班的科层理性,用政治逻辑代替行政逻辑才能保证动员机制的高效率和应急能力^[30]。因此在运行逻辑方面,常规式治理机制遵循的是行政逻辑而运动式治理机制则运用的是政治逻辑。在权力结构方面,运动式治理机制能够跨层级跨部门进行权力重组,克服常规式治理分层级分部门常态僵化的权力结构,它能够迅速地整合因条块分割而分散在各部门的力量和资源,有效遏制“踢皮球”等推卸责任的消极行为,提高政策的执行力和有效性^[32]。在运行动力方面,运动式治理根据领导意志和高位推动有效避免因按既定制度运行带来的制度惰性和执行力消减。在治理行动方面,运动式治理采取“举国动员”行动模式代替常规式治理按照行政层级逐层推进模式。各参与主体会在最短时间内调动最多最强的公共资源,从重、从快地进行行政活动^[33]。在激励惩罚强度方面,运动式治理的激励惩罚强度比常规式治理更大,在较短的时间内可以做出较为严重的惩罚,各种考核检查中的“一票否决”“就地免职”等责任追究形式是其典型的表现形式。“从严、从快、从重”的执行方式大大降低了执行力在层级传递过程中的衰减,“一竿子插到底”的执行效果能够有效减小层级传递过程中的执行偏差^[31],体现了“国家”在用“政府官僚”来实现其目标的同时,又整治“政府官僚”从而避免偏离其目标的矛盾^[34]。在治理绩效方面,常规式治理机制注重全面绩效,而运动式治理机制侧重专项显性绩效。运动式治理与常规式治理机制与绩效的比较,如图3所示。

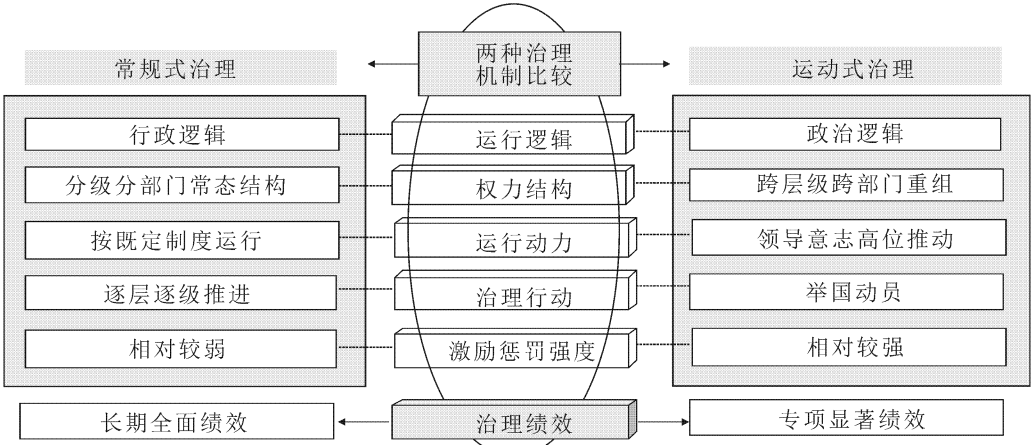


图3 运动式治理与常规式治理机制与绩效的比较

(二)环保督察治理的合法性基础

合法性通常用于评价政治统治或政治权力被

认可或自愿服从的能力与属性。文章借用这一概念的目的意在解释环保督察这一治理工具之所以

会运用到环境保护与治理领域是因为这一治理工具在短时期内就能够实现治理目标,能够解决常规治理机制久拖不决的问题,因其短期内的高治理成效能够获得高度认可与支持。治理制度或治理功能的实现程度是经济学和传统政治学者判断这一治理工具有效性的重要根据^[35]。利普赛特认为“有效性指实际的政绩,即该制度……能够满足政府基本功能的程度”^[36]⁵³。环保督察有合法性吗?其绩效合法性变现如何?中央环保督察的组织权威并不来源于国家法律,而是来源于最高层卡里斯玛权威——党中央^①。中央环保督察制度的组织权威是党中央授予的,是为了贯彻党中央的意图,是针对环保领域的突出问题,由部门抽调人员组成一个新的官僚系统,这个新的官僚系统具有卡里斯玛权威常规化的特征。党中央将启动环境领域的运动型治理机制置于党的组织结构之中,而党的组织结构特点恰恰是打破行政边界和壁垒,能够动员包括政府组织中的力量和资源。政府组织已经成为党的组织实现环境治理目标的工具^[34]。在获得合法权威基础上,这一治理工具还取得了较高的绩效合法性。据统计,2016—2017 年两年时间,中央环保督察组对 31 个省级行政区进行了环保督察体检,已有超过 1.7 万人被问责,其中包括副省级领导干部,关停和整改了大批污染企业。通过环保督察,将环境保护的责任既传导给地方政府(官员),也传导给企业,有效规制了以往仅仅“督企”带来的地方政府为了发展经济而“共谋”保护污染型企业的行为。环保督察从快、依法从严解决了社会公众关注的突出环境问题甚至是久拖不解决的生态环境污染问题,高治理绩效赢得了公众支持和广泛认可,取得了高绩效合法性。同时,通过“从严、从快、从重”的执行方式对中央高度关注、群众反映强烈、社会影响恶劣的环境污染问题进行处理,对环境审批和监管失职渎职、监管不力、不为乱为的官员进行强力问责,在一定程度上对官员的施政行为和企业的生产行为进行了有效的约束,督促地方官员转变施政行为,督促企业进行绿色生产。环保督察有效遏制了生态环境污染蔓延的势头,强力推动了地方政府及官员履行生态环境保护与治理的责任。

(三)环保督察治理的制度性路径

组织管理必须要解决的一个问题是怎样通过组织机制设计来有效地防止信息不对称所导致的治理失败,实现组织管理目标^[28]。制度作为一种外在的力量引导或约束着我们的思想和行为,当我们知道某种行为受到制度的约束并将会受到制度的惩罚时,会被动地自我约束,经过学习、教育过程成为一种个人自觉的认知,转化为思想认识的内容引导或约束个人的思想、态度和行为。环保督察作为一种“自上而下”的强力推动的运动式治理工具,从组织意义上看,通过将环保监督检查权上移和集中,实现治理权力的“中央化”,能够有效规避环境保护的“地方化”和地方保护主义,“一竿子插到底”式的执行方式直接规制了地方政府间进行“共谋”的企图和阻滞行为;从环保督察的权力运作意义上看,依附于环保督察组(机构)的督察权力集中于中央,使得这一权力在位阶和性质上都能够独立于地方政府,这种上位权力能够有效实现“一种权力对另一种权力的制约”,能够将拥有一定程度自主利益的地方政府间“共谋”关系限定在环境保护法律法规和政策轨道内,同时发挥环保督察“灵活变通”的潜力,既惩治了地方政府的环保失范行为,又有效维护了中央环保治理权威。

如何发挥这一治理工具的规制能力和巩固治理成效,关键在于实现环保督察治理的制度化,以制度规范环保治理秩序,实现环保督察的常态化和法制化运行。一是进行环保督察制度化建设。目前《中央环保督察方案(试行)》还仅仅是作为一个不对外公开的行动方案,尚未制度化,要将督察方案上升为《环境保护督察条例》,将没有法律约束力的文件上升到法制层面,为环保督察和督察问责奖惩提供法制保障,减少人缘关系导致的“选择性干预”和“选择性问责”的偏向和可能性;使“临时制止行为”转变为“常态化制止行为”,通过制度压缩基层政府间“共谋”的空间,提高督察效能。二是完善环保督察内部治理结构。目前,中央和省级两级环保督察的大格局已经初步形成,要在中央环保督察的基础上,加大对地市等基层的督察力度,扩大对基层的督察范围,将专项督察和二次督察相结合,防止环保督察污染问题反弹。将环保督察延伸到市县一级,将环保责任下沉到基层,构建起“横向到

^① 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《环境保护督察方案(试行)》,把环境问题突出、重大环境事件频发、环境保护责任落实不力的地方作为先期督察对象,重点督察贯彻党中央决策部署、解决突出环境问题、落实环境保护主体责任的情况。

边,纵向到底”的“监督链”与“监督网”,形成全覆盖的制度化治理结构。三是推进环保督察治理的专业化建设。环境保护与治理是一项专业性强的系统工程,比如重金属污染监测与治理、水污染监测与治理、大气污染监测与治理、生态环境审计等,都需要专业性人才的参与。因此环保督察既要完善治理体系,也要提高督察能力,必须进行专业化建设。已经建立的国家环境保护督察办公室承担着环保督察协调部署督政任务,难以有效应对巨量的环保督察治理负荷,因此要在省、市、县层面也应该建立专门的督察机构,安排专业的督察人员,实现高阶层督察权与先进督察技术的强强联合,防止地方政府间、政府与企业间利用信息主导权和话语权进行“共谋”。

四、结论与讨论

在进行生态文明建设过程中,我国运用了一系列政策工具试图在最短时间有效遏制生态环境恶化,然而巨大的地理规模、巨量的治理负荷、海量的监管对象给有限的行政资源构成严峻的“规模政治”挑战。于是,整个环境治理逐渐形成“考核式治理模式”,力图运用绩效考评这一督政治理工具实现生态环境治理。但在生态环境治理绩效考评过程中,由于地方政府掌握着生态环境信息的话语权和主导权,会利用信息的不对称通过绩效信息造假、绩效目标置换来共同应付来自中央和上级的考核检查。这种地方集体“共谋”式应对容易造成生态政绩考评失灵。为了规制地方政府间的“共谋”行为,中央高规格组建中央环保督察组,试图通过环保督察将专项制度、专业技术、权威机构、专门机构与专业人员嵌入政府环境治理日常运作体制——科层制之中,将地方政府环境治理行为控制到符合中央环保治理“轨道”内,服务于既定环保目标和生态总体福利,实现对地方政府环保行为的有效控制,这需要尽快实现环保督察的制度化。

为此,我们建议:一是进行环保督察制度化建设。将《中央环保督察方案(试行)》上升为《环境保护督察条例》法制层面,为环保督察和督察问责奖惩提供法制保障。二是完善环保督察内部治理结构。要在中央环保督察的基础上,加大对地市等基层的督察力度、扩大对基层的督察范围,将专项督察和二次督察相结合,防止环保督察污染问题反弹。将环保督察延伸到市县一级,将环保责任下沉到基层,构建起“横向到边,纵向到底”的“监督链”

和“监督网”,形成全覆盖的制度化治理结构。三是推进环保督察治理的专业化建设。建立专门的督察机构,安排专业的督察人员,实现高位阶督察权与先进督察技术的强强联合,防止地方政府间、政府与企业间利用信息的优势话语权进行“共谋”。

环保督察能够进入改革议程并发挥巨大作用,直指当前环境保护中的积弊。通过生态环境保护国家性监管,实现监督权力“中央化”,在环境保护地方分权基础上采取监管集权的治理策略,能够有效规制地方政府间因分权治理和竞赛模式产生的“共谋”行为。但是如何实现环保垂直监管改革,如何既确保中央权威性又激发地方政府积极性,如何平衡环保督察权与其他权力等问题,需要进一步研究和探讨。

引用文献:

- [1] 王勇.从“指标下压”到“利益协调”:大气治污的公共环境管理检讨与模式转换[J].政治学研究,2014(2).
- [2] 文宏,杜菲菲.镇街一把手腐败行为的演化机理与治理对策——基于2009—2017年镇街腐败案例的内容分析[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2017(5).
- [3] 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).
- [4] 包存宽.把握生态文明下政绩考核“四要素”[N].中国社会科学报,2014-04-11.
- [5] 盛明科,朱玉梅.生态文明建设导向下创新政绩考评体系的建议[J].中国行政管理,2015(7).
- [6] 李凌汉,李婧.生态文明视野下地方政府环境保护绩效评估研究[M].北京:中国社会科学出版社,2015.
- [7] 唐斌,彭国甫.地方政府生态文明建设绩效评估机制创新研究[J].中国行政管理,2017(5).
- [8] Bryan Tilt. The Political Ecology of Pollution Enforcement in China: A Case from Sichuan's Rural Industrial Sector[J]. The China Quarterly, 2007(192).
- [9] Peter Lorentzen, Pierre Landry and John Yasuda. Undermining Authoritarian Innovation: The Power of China's Industrial Giants[J]. The Journal of Politics, 2013, 76(1).
- [10] Sarah Eaton and Genia Kostka. Authoritarian Environmentalism Undermined? Local leaders' Time Horizons and Environmental Policy Implementation in China[J]. The China Quarterly, 2014(218).
- [11] Wanxin Li. Advocating Environmental Interests in China[J]. Administration and Society, 2012, 44(6).
- [12] Lesley K. McAllister. Dimensions of Enforcement Style: Factoring in Regulatory Autonomy and Capacity[J]. Law & Policy, 2010, 32(1).

- [13] 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).
- [14] 欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 张成福,王学栋,等译. 北京:中国人民大学出版社,2007.
- [15] 战旭英. 地方政府绩效评估的悖论解析[J]. 中国行政管理,2015(11).
- [16] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会,2014(6).
- [17] 杨雪冬. 压力型体制:一个概念的简明史[J]. 社会科学,2012(11).
- [18] 周黎安. 转型中的地方政府——官员激励与治理[M]. 上海:格致出版社,上海人民出版社,2008.
- [19] 李瑞昌. 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究[J]. 公共行政评论,2012(3).
- [20] 廖小明. 民族地区生态治理的公平正义蕴含与实践路向[J]. 湖湘论坛,2017(5).
- [21] 杨瑞龙. 我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为[J]. 经济研究,1998(1).
- [22] 余敏江,刘超. 生态治理中地方与中央政府的“智猪博弈”及其破解[J]. 江苏社会科学,2011(2).
- [23] 周黎安,李宏彬,陈烨. 相对绩效考核:关于中国地方官员晋升的一项经验研究[J]. 经济学报,2005(1).
- [24] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7).
- [25] Liang J, Langbein L. Performance Panagement, High-Powered Incentives, and Environmental Policies in China[J]. International Public Management Journal, 2015(3).
- [26] 曾丽红. 我国环境规制的失灵及其治理——基于治理结构、行政绩效、产权安排的制度分析[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2013(4).
- [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).
- [28] Jing Wu, Yongheng Deng, Jun Huang, Randall Morck, Bernard Yin Yeung. Incentives and Outcome: China's Environmental Policy [J]. Capitalism and Society, 2014,9(1).
- [29] 孙伟增,等. 环保考核、地方官员晋升与环境治理——基于 2004—2009 年中国 86 个重点城市的经验证据[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2014(4).
- [30] 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).
- [31] 李辉. “运动式治理”缘何长期存在?——一个本源性分析[J]. 行政论坛,2017(5).
- [32] 曹龙虎. 国家治理中的“路径依赖”与“范式转换”:运动式治理再认识[J]. 学海,2014(3).
- [33] 李元珍. 领导联系点的组织运作机制——基于运动式治理与科层制的协同视角[J]. 甘肃行政学院学报,2016(5).
- [34] 戚建刚,余海洋. 论作为运动型治理机制之“中央环保督察制度”——兼与陈海嵩教授商榷[J]. 理论探讨,2018(2).
- [35] 霍春龙,包国宪. 新制度主义政治学视角下的制度有效性[J]. 内蒙古社会科学,2010(1).
- [36] 西摩·马丁·利普塞特. 政治人:政治的社会基础[M]. 张绍宗,译. 北京:商务印书馆,1993.

(责任编辑:陈 伟)

The Failure of Ecological Performance Evaluation and Environmental Supervision

——Institutional Reform Logic of Regulating the "Collusion" Relationship among Local Governments

SHENG Mingke, LI Daiming

(College of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, Hunan China)

Abstract: Ecological environment protection and governance is an important part of national governance. Conventional governance and movement governance are the two most common mechanisms to solve the problems of ecological environment governance. Due to the failure of the conventional governance mechanism, movement governance mechanism starts and realizes the organizational goals through embedded control. Ecological performance evaluation attempts to guide and regulate the administrative behavior of local governments and officials through the routine appraisal mechanism. This kind of mechanism has the problems of principal-agent risk, conflict of central and local targets, and small incentive intensity of performance results, which easily leads to the emergence of the "collusion behavior" of the ecological environment governance among local governments, so it requires an alternative governance mechanism to achieve viable and effective governance. Therefore, environmental inspectors have emerged as the dominant mechanism to regulate the rhythm of ecological environment governance. Through embedded control, the failure of ecological performance evaluation can be effectively curbed, and the "collusion behavior" among local governments can be regulated to realize the effective control of the local government's environmental governance behavior.

Key words: ecological performance evaluation; collusion behavior; control rights; environmental supervision