

元治理视阈下中央环保督察制度的省思与完善

李媛媛 郑偲¹

【摘要】：中央环保督察制度的生成逻辑包括“对常规型环保治理机制的矫正纠偏”和“对环境问责制度的弥补与强化”。前者与中央环保督察制运行程序下产生的动员压力一起指向“社会协同、公众参与”的特征；后者与中央环保督察制度组织架构下产生的问责压力一起指向“党委领导、政府负责”的特征。但从长远来看，在法治思维下，中央环保督察制度存在“行政权力过度依赖与长效机制缺位”“多元治理乏力”的弊端和困境。元治理通过对自组织的组织和治理的治理，既倡导多元治理主体的依存与合作，又强调国家在治理中的主体地位，保留了政府的影响力。这与中央环保督察制度所践行的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的环境治理逻辑具有契合性。其对中央环保督察制度中的法治进程推进、政府角色重塑、治理模式协调等方面的优化提供了参考方向。

【关键词】：元治理 环境治理 中央环保督察 政府角色 治理责任

【中图分类号】：D912.6 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092(2022)01-0050-016

一、问题的提出

我国的环境治理政策自 20 世纪 70 年代初起步，随着环境问题的出现而不断推进发展。同时，在环境政策的指引下，中国也在实践中探索出了一条独具特色的环境治理道路。“八五”期间(1991—1995 年)，中央政府首次对全国环境执法情况进行例行检查，然而由于缺乏激励和监督机制，地方政府未能很好地响应中央的战略部署。¹“九五”期间(1996—2000 年)，中央政府对环境污染实行了自上而下的治理。²但此时环保问责机制并不完善，导致治理效果大打折扣。“十五”期间(2001—2005 年)，全国范围内展开了整治违法排污企业的专项行动。³同样因为问责机制的不完善而导致治理的时效性差，治理效果不可持续。为解决上述问题，中央政府在“十一五”规划(2006—2010 年)中建立了目标责任制，强调地方官员的治理责任，并设立了 6 个区域环保督查中心，对污染物排放进行监督。⁴然而，由于央地信息不对称，地方保护主义和环境监测数据造假的问题依然没有得到有力解决，环保大检查工作仍然存在“死角”。⁵为了加强地方政府保护环境的责任意识，“十二五”期间(2011—2015 年)，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)》，明确建立了环保督察制度。⁶督察工作将以中央环境保护督察组对省、直辖市党委和政府及有关部门环保工作巡查的形式展开，并下沉至部分地市级党委政府部门。

通过梳理中国历次“五年计划”中环境治理政策的发展趋势，我们发现，为集中力量加强污染防治，解决地方政府对环保政策执行不力的难题，国家采取了一系列力度空前的措施。而中央环保督察⁷制度是我国环境治理中尤为重要的战略创新。中央环保督察试点首先在河北省展开。2016 年 1 月 4 日，中央环境保护督察组督察河北省工作动员会的召开标志着中央环保督察工作正式拉开序幕。此后，中央环保督察组用两年的时间，陆续完成了其余省(市、区)的督察进驻和“回头看”的工作，并公布了相关督察情况：截至 2018 年 12 月 6 日，第一轮环保督察工作全面完成，督察组共受理群众举报(来电和来信)19 万余件；累计责令整改 9 万余家，立案处罚 3.3 万家，罚款约 17.7 亿元；立案侦查 1837 件，拘留 1558 人；约谈党政领导干部 18978 人，问责 18945 人。⁸第二轮中央环保督察于 2019 年 7 月启动，截至 2021 年 5 月，第二轮第三批中央生态环境保护督察已全面完成督察进驻工作。在第二轮前三批的督察工作中，督察组共受理群众举报 6.6 万余件；累计责令整改 2.2 万家，立案处罚 5474 家，罚

¹作者简介：李媛媛，法学博士，浙江农林大学文法学院副教授，浙江省重点专业智库宁波大学东海研究院研究员；郑偲，浙江农林大学文法学院硕士研究生。

²基金项目：国家社科基金项目“农村合作金融的法律监管问题研究”(编号：20BFX155)

款约 3.8 亿元；立案侦查 277 件，拘留 201 人；约谈 3428 人，问责 1182 人。⁹

从以上督察和整改落实的数据可以看出，中央环保督察制度以最“严格”的姿态，通过严肃追责问责，切实落实政府属地环保责任。有学者通过内容分析法和双重差分法(DID)而量化的一系列数据展示了中央环保督察在环境治理领域取得的可观成绩。¹⁰首先，中央环保督察有利于地方环境治理由被动转向主动。我国环境治理绩效不理想的根本原因是现有的行政考核激励机制没有为地方政府执行中央环保任务提供足够的动力。¹¹由于环境政策的实施往往以制约经济发展为代价，导致地方政府在落实环境政策时欠缺主动性。因此，中央政府把环境保护作为激励机制的优先考察要素显得尤为重要。而中央环保督察制度正是以其“刚硬”姿态表明了中央政府进行环境整改，重视环境利益的坚定决心。其次，有直接效应指数显示，中央环保督察制度有力推动了环保问责制的落实，并在一定程度上克服了传统环境治理因管理部门交叉、权责分配不明确、合作不充分而造成的环境治理障碍。¹²最后，通过一定程度的公众参与，中央环保督察点燃了公众对环保的热情，提高了公众的环保意识。

从推进生态治理体系和治理能力现代化的角度看，目前的环保督察制度还存在治理缺陷与法治困境。中央环保督察制度“集中力量办大事”，取得显著成效，却也面临着运动式治理下行政权力过度依赖和长效化机制不足等一系列质疑。中央展开督察的初衷在于提高基层环境治理能力，改善环境质量，回应人民群众对环境问题的关切，但督察过程中的强硬态度和铁腕手段会引来发展“阵痛”。简单粗暴的方法看似见效快，而从长远来看，在理性思维下，其不利于中央环保督察的常态化发展。“中央环保督察”的制度设计如何?作为环境治理的重要手段对于解决我国当前的环境问题是否有效、可行?该怎样推动其创新与优化?这些问题促使我们重新认识中央环保督察制度。

二、中央环保督察制度的缘起与本质特征

环保督察是上级党组织和政府为了加强环境保护工作，就贯彻落实生态文明建设和生态环境保护决策、环境保护法律法规、政策制度以及解决突出生态环境问题等方面，在特定的时间段，对特定的地区，对下级党委政府及有关部门和相关企业进行的监督和检查。¹³中央环保督察制度的诞生经历了三个阶段的演变：2014 年之前，实行环境监管的“督企”阶段；2014 年之后，实行环保综合督查的“督政”阶段；2016 年以来，实行中央环保督察的“党政同责”阶段。¹⁴

(一)中央环保督察制度的生成逻辑

1. 对常规型环保治理机制的矫正与“纠偏”

常规型治理机制是指公共职能部门(政府)在正式的法律制度框架内依法履行职责，按照规定行使权力，解决各种社会问题。¹⁵在环境治理方面，我国政府将自上而下、多层级权力配置的行政管理体制应用为上级政府向下级政府下达指标、分解任务、量化考核的环境保护目标责任制。¹⁶有学者将这种政府主导的环境治理方式类型化为“政府主导型环境保护”。¹⁷还有学者从控制权理论的角度，用“委托-代理”的关系来解析我国环保领域中各政府部门之间的权力关系：中央政府作为委托方拥有环境制度、政策和目标设定及考核评估的最终权威，其主要承担监督职责，并向地方政府提供技术援助。地方政府负责执行中央部署的环境政策，俗称代理方。¹⁸以上“委托-代理”的模型可以用作解释常规环境治理机制的基本框架。这种“委托-代理”模式中的困境是造成地方环境治理失败的直接原因，主要表现在两个方面：地方保护主义和数据信息造假。首先地方保护主义是地方环境治理的主要障碍。基层政府为了 GDP 增长而优先选择经济发展的任务，允许重污染企业非法建造工厂或生产、排污，而忽视环境保护的目标。其次数据质量是环境治理面临的重要挑战，政府和企业利用技术上的不确定性来操纵环境监测数据的行为也屡见不鲜。信息不对称使得“上传下达、令行禁止”的图景变为“上有政策、下有对策”的中央政府与基层政府之间的信息博弈。¹⁹当中央政府认为常规型治理机制难以实现有效治理时，不再仅仅是通过传统科层机构开展环保工作，而是动用运动型治理机制，即“以非常规手段(政治动员)在短时间内调动大量资源，针对重点问题和重点领域进行集中治理”。²⁰中央环保督察的成员都是党政机关重点部门的重要干部，同时他们拥有前所未有的权力，除了对污染企业进行检查外，还对被检查地区的党政主要领导进行监督，这可以有效克服地方保护主义。综上，中央环保督察就是以传统的官僚体制和既有的科层体制为基础，又超越上述常态化

的“命令-控制”和“委托-代理”式的科层管理之外的一种运动式治理形式。

2. 对环境问责制度的弥补与强化

环境保护是典型的公共事务，是政府的主要职责之一，许多国家都对政府的环境保护职责作出了规定。²¹而环境问责制作为监督和规范政府行为的手段，是确保和促使其积极履行环保责任的倒逼机制。我国《环境保护法》以及2006年实施的《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》都明确规定了地方各级政府的环境治理责任，并以环保问责的形式作出明确规定。如《环境保护法》第四条和第六条分别规定了“保护环境是国家的基本国策”“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”。同时《环境保护法》第二十七条又规定了“县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况，对发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告，依法接受监督”。概言之，我国环境保护工作中对政府进行责任追究的制度呈现两个特点：其一，问责对象范围过于狭窄，以强调政府责任为主；其二，问责方式以政府内部的行政处分为主，以人大的质询、罢免和司法部门的行政诉讼、检查监督为辅。

中共中央、国务院2015年陆续出台的《关于加快推进生态文明建设的意见》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》(以下简称《办法》)、《生态文明体制改革整体方案》等明确提出了各级党委和政府负责各区域内的生态文明建设，落实地方党委和政府领导干部生态文明建设一岗双责的制度。“党政同责”将党委纳入环保问责对象的范围，同时建立了党委主导的问责机制。在我国政治体制中，相比政府部门，党委往往是享有最终决策权的一方。²²“我国重大环境问题，很多时候是由于地方各级党委决策失职渎职等非由环境监管者一方所决定的原因造成的。”²³这也折射出抛开党委仅强调政府责任的权责不一致的问题。从法治的角度看，有权利就应该有相应的义务，有权力就应该承担相应的责任。²⁴如若党委在决策制定过程中缺乏对环境影响的应有考虑，作出违背自然规律的环境决策，这会对环境造成直接或间接的破坏，所以，环境问责也要“追根溯源”。我国实行党管干部的人事制度，“党政同责”将环保任务转化为政治责任和绩效责任，并与党政领导干部的仕途挂钩，相较于其他问责方式，显得更为有力。因此以“党政同责”为核心的中央环保督察制度，不仅拓展了环境问责的对象范围，还突破了问责方式，增强了责任追究的力度。

(二) 中央环保督察制度的运行机制

中央环保督察的运行机制(见图1)可以拆分为组织载体和运行程序两部分。中央环保督察组经中央授权由省部级领导同志和生态环境部现职领导组成，通过召开工作动员会的方式进驻到各省市进行检查与监督。为了做好迎检工作，省级会成立由省委书记和省长牵头的迎检工作领导小组，其下设有由副省长担任组长的协调联络小组。而综合、资料、信访、联络、宣传和后勤等专项小组则具体负责各自职责内操作层面的事物。并向省委书记、省长汇报有关情况。中央环保督察坚持问题导向，其首要任务是发现并解决突出生态环境问题，动真碰硬，判断督察组是否有效履职的主要指标之一便是问题是否查找得及时、准确、全面。²⁵督察组将监察中发现的问题上报至国务院和党中央，经批准后向被督察的地方党委、政府进行反馈，并负责规范后续整改工作。督察进驻结束后，中央环保督察组采用“回头看”的形式督促地方按照中央批准的既定目标进行整改。

(三) 中央环保督察制度的特征：双重面向

1. 问责压力下的党委领导、政府负责面向

从中央环保督察的组织架构上看，无论是中央层面的环保督察组还是地方层面的迎检工作领导小组和协调联络组，都是由行政区域内的党政主要领导以及环保部门主要领导担任负责人。与以往常规型环境保护目标责任制相比，中央环保督察注重加强党对生态环境工作的领导，加强中央对地方代理人的管控。中央环保督察组承担着更聚焦更明确的环境治理问题和目标任务。其督察的对象重点是省级党委和政府及有关部门，延伸至地市级党委政府及问题突出的县级党委政府。督察内容重点了解党委和政府贯彻国家环保政策、落实环保主体责任的情况。中央政府利用其权威、强大的政治压力和强制性措施，培养地方官员环境

保护责任感，既推进具体环境问题整改，也严格追究生态环境损害责任。问责范围不仅包括环保系统内部人员，还包括地方党政。面对环保督察的问责压力和警示震慑，为了降低被问责的风险，地方政府不得不快速作出回应，党政部门不得不强化组织领导，发挥权威优势，协调和整合资源效能，这一过程本身就暗示着党政环境治理责任的回归。

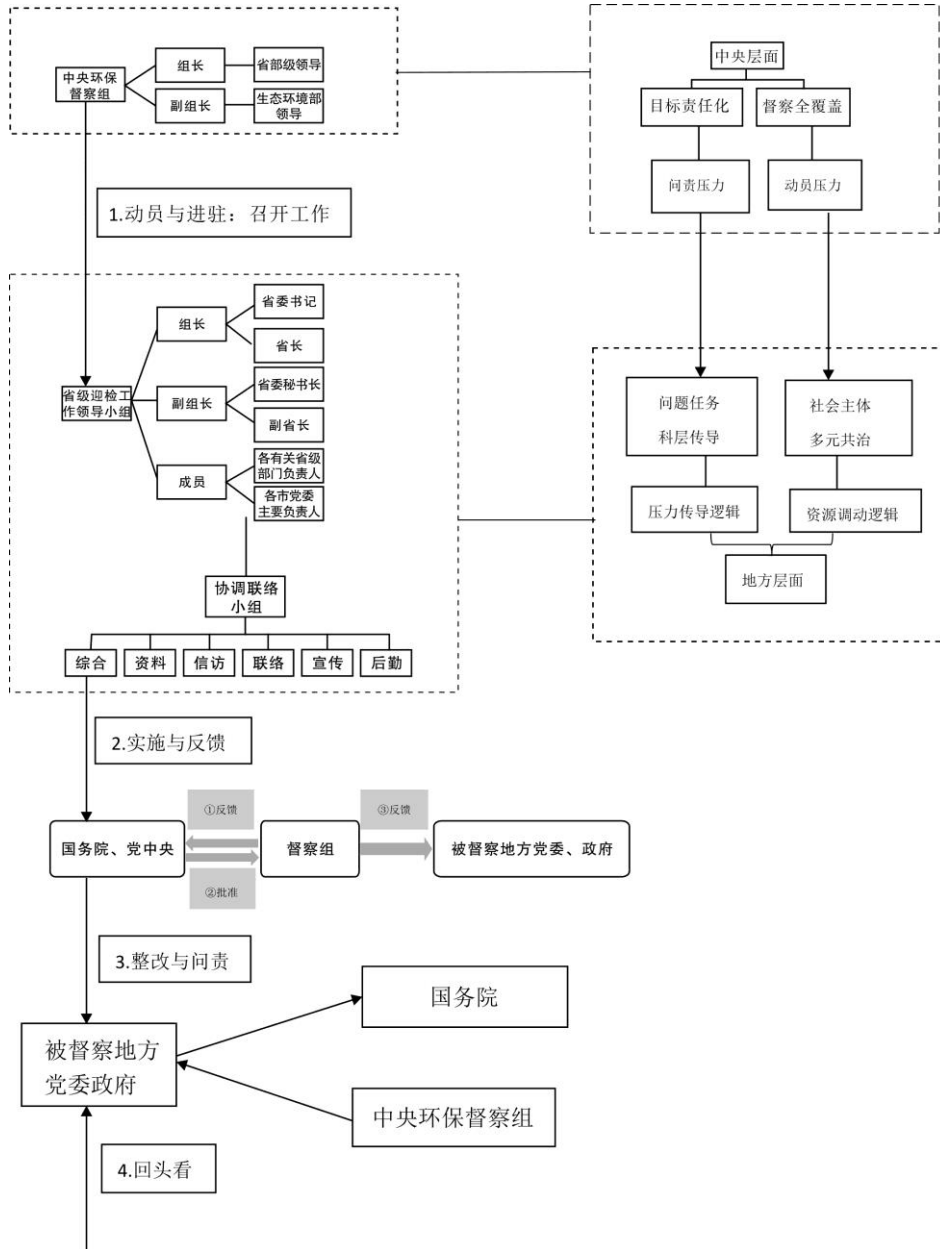


图1 中央环保督察运行机制²⁶

2. 动员压力下的社会协同、公众参与面向

从中央环保督察纠偏常规型治理机制的生成逻辑和进驻、整改到“回头看”的整个任务过程来看，其并非按照“下管一级”的常规行政管理程序，而是“一竿子插到底”，实行督察的全面覆盖。督察组作为由生态环境部牵头成立，中纪委、中组部的相关领导参加的部际联合工作组，直接进驻各省市，以发现问题为导向，通过对党政相关负责人的谈话，资料的调阅、走访问询抽

查等方式，直接从地方搜集环保信息，强化信息收集和整合的效能。这在很大程度上击破了生态环境领域的层级信息模糊性。²⁷除此之外，环保督察组还建立了值班电话和邮政信箱等信访举报渠道，进行线索搜集，注重来自公众等社会主体的地方内生信息资源效能的提升。由此，在这种督察全覆盖的非常规的动员压力下，“突破了属地限制和行政藩篱”，部门环保工作被转化为“政治任务”，在这种政治激励下，与环保工作密切相关的诸如审计、建设、发改等其他行业主管部门也被充分调动起来。

三、中央环保督察制度的困境解析

历经六年探索，中央环保督察制度在污染防治和生态保护方面显示出独特优势，取得很大进展。当前阶段，伴随着中央环保督察制度的不断深化，尤其从长远来看，其在法治思维下的弊端也逐渐显现。

(一) 法治要素游离：长效机制缺位

1. 行政权力过度依赖

作为环境治理策略的制度创新，中央环保督察制度强调党政领导的治理责任，强化其在环境治理过程中的地位和作用。以地方党政主要领导人员为责任主体，架构起“环保督察工作领导小组”“环保督察办公室”等议事协调机构，类似的制度设计在政府面对诸如文明城市建设等任务重、难度大的工作时都能广泛见到，这种依靠行政权力和权威集中的“压力性体制”，明确反映着权力制度的特征。由于改革发展的客观需要，我国不得不将经济建设摆在中心地位，其他工作都围绕于经济建设这一中心工作，由此包括环境利益在内的其他利益便需要为经济发展这一中心利益作出让渡。如今虽然我们另一个战争胜利了——整体上经济高速崛起，但在这个经济奇迹里面，人们越来越意识到环境污染破坏的不可逆性和环境修复保护的重要性，公众对于美好生活环境的需求愈来愈强烈。国家不仅需要关注经济绩效，更面临着环境绩效的考验。在治理需求多向而治理资源贫乏的现实下、强大的绩效合法性压力的催促下，以及国家和政府自身对超常绩效的强烈追求下，其不得不选择依靠国家行政权力，在短时间内达到权力和资源的向上集中，对环境问题进行暴风雨式的整顿。在行政控权的制度基因下，环境治理成为一大政治决心，于是环保工作一定程度上被转化为“政治任务”。政治任务的强硬性会催生地方政府疾风骤雨般的强力执法方式，在这一过程中，这种迅疾性难免会出现超越法定职权和违反法定程序的情况。从这一层面上来说，中央环保督察带有明显的权力先导与体制发动的特点，其依托的是政府权威。高级别与高规格政治权威的介入也确是中央环保督察成效显著的直接原因。

“任何支配的持续运作，都有通过诉诸其正当性之原则的、最强烈的自我辩护的必要。”²⁸ 尽管也有学者引用马克斯·韦伯的“卡里斯玛权威”为中央环保督察制度非常规权力的合法性基础作出辩解。²⁹ 但不可逃避的是，卡里斯玛权威是一种缺乏稳定性特质，不具恒常性的制度性组织。这种“集权体制”是马克斯·韦伯笔下的一种理想类型，现实中并不存在严格符合这一概念的政体。同时卡里斯玛权威本身也与现代法理权威存在内在冲突，除此之外，卡里斯玛权威还蕴含着一个模糊的悖论：虽然卡里斯玛权力由自己赋予，不需要外在力量的证明，但如果其在实际支配过程中得不到现实力量的支持，其权力也就毫无意义。³⁰

实践中，地方政府回应中央环保督察的行动逻辑便体现了这一悖论。中央环保督察最先从河北启动，2016年1月，中央环保督察组进驻河北，期间约谈了省委书记和省长。时任省委书记表态：“对存在问题的企业，该停产的一律停产，该关闭的要坚决关闭，绝不能心慈手软。”³¹ 无独有偶，2018年6月，中央第五环境保护督察组连夜约见钦州市党政主要负责人，就该市小冶炼企业违法生产造成严重环境污染的情况提出严厉批评并要求立即整改。随后，该市连夜召开会议部署整改工作，突击检查并拆除了沿海地区所有冶炼厂。³² 中央环保督察表现的是宏观制度设计层面，而地方环境执法体现的是政策落地的回应层面。³³ 在中央权威与自上而下的问责压力的共同作用下，地方政府往往容易选择一律关停企业的暴力执法方式进行应对。由此引发的次级风险不仅影响当地企业生产经营，损害企业和利益相关者的基本权利，更加会弱化了政府的公信力，甚至引发社会风险。也就是说，中央环保督察依靠党中央的高级别权威发挥了环境治理的效能，但如果长期或只是一味依靠高权威的介入，地方政府在这种高压下极易出现暴力环境执法现象，这不仅是会失去公众现实力量的支持，也会偏离法治的轨道，反而使中央“权威”失去意义。

2. 应急设计持续性不足

中央环保督察制度以其独特的优势在污染防治等领域取得了显著成效,但从不同角度考察,其仍具有应急性制度属性。从国家治理能力现代化的角度来看,运动式治理所采取的“决策经验主义”,针对“一事一议”的紧缩治理功能只是为特定领域和特定事件问题创造新的部门序列和问责方式,归根结底是一种适应性治理的方式。³⁴在环境治理过程中,确需运用国家权威实现整体治理,但若试图以反复采用专项治理来建立长效的治理机制,会陷入“行动永远在路上,解决永远无可能”的窠臼,³⁵这种间歇性和临时性难免会对常态化稳定产生冲击。有学者对这种损害用兴奋剂效应作类比:兴奋剂在短期内能增强激发人体机能,但若长期使用,其副作用便会显现出来,甚至对身体造成其他的伤害。³⁶从法经济学角度分析,高效益与高成本并存往往是运动型环境治理模式的特点。在运动型环境治理模式中,信息收集、目标执行和组织协调的成本很高,执法者对违规行为信息的获取处于被动地位,容易出现协调困境。且一旦中央环保督察组结束进驻,环境治理模式又逐渐回归常规型,这种执法的间歇性决定了中央环保督察效果的持续性较弱。³⁷

(二)参与动力缺失:多元治理乏力

中央环保督察制度在行政体制内完成了动员活动,同时也鼓励社会公众的参与,但还没有完全摆脱被动式参与治理的束缚。这不仅反映在体制内部环境治理规划的落实上,在外部企业、公众等治理主体的参与过程中也可见一斑。

虽然中央环保督察制度明确了党政主体的环境治理责任,且得到了与环保密切相关的诸如城建、财政、农林等其他职能部门的配合,但这种协作是迫于上层的权力压力。首先,长期以来受专业分工下本位主义倾向的影响,各职能部门之间缺乏主动协调协作的内在动力。其次,督察小组进驻前的准备工作会给被督察对象带来一种“放哨”警示,出于规避刚性问责和营造政绩的双重心理,当地政府会紧急叫停高污染、高排放企业,甚至出现提前整改的临时应对现象,环境问题的堵点仍然存在。最后,中央环保督察对官员的一个关键激励机制——环境治理绩效与人员的任命、晋升、降级等挂钩,其可能会间接导致监管人员回避参与环境监管。因为中央环保督察会严惩对环境法规贯彻落实不力的部门人员,但不会奖励遵守或执行环境政策的官员。肯特·韦弗将政府官员的动机划分为邀功、善政和避责三类,认为其行为特征并非只是追求传统意义上的功绩最大化,而是尽量谋求责任的最小化。³⁸为了避免因违反环境法规而被问责,政府官员可能会避开从事与环境有关的任务,而同时优先选择其他在晋升和认可方面可以获得积极奖励的任务,比如扶贫或反腐的任务。

被动式治理参与更为突出的表现是在社会公众参与过程中。一方面,在长期“大政府、小社会”的背景下,公民并不能清晰地辨别自己所保有的身份,其积极主动参与国家治理的意识本身就比较淡薄。另一方面,“地方保护主义”现象和“权力寻租”问题使得公众的环境利益诉求得不到公正回应,而脱离于程序之外行使行政权的暴力环境执法现象也时常存在。这些因素及其“化合反应”容易造成公众与国家之间的裂痕,对于公众参与的主动性来说更是一种无形的消解。³⁹由此,尽管中央环保督察尝试通过设立信箱、电话、信息公开以及招募社会监督员等方式拓宽参与渠道,却未能改变公众被动参与的状况。

四、元治理的理论探赜及与中央环保督察制的耦合

(一)元治理的理论探赜

对于元治理的理论研究,学者孙珠峰、胡近从内涵、工具与评价三方面作了系统的阐述。⁴⁰学者李澄对“元治理”理论的产生背景、定义、内涵及影响和评价进行了综述。⁴¹治理的概念是政治学科中最常用的术语之一,它的概念在内涵上较弱,具有模糊性,也因此在外延上很强。对于一系列无法通过个人行动充分解决的问题,需要由社会作出集体选择,并找到一些办法来执行这些决定,这时治理便产生了。⁴²从传统上看,国家治理主要有依靠政府自上而下进行管控的科层制和依靠“看不见的手”进行资源配置的市场制两种模式。二十世纪末,西方国家兴起了一场治理改革的浪潮,以网络治理取代传统的科层治理和市场治理,寻求公共部门控制的弱化和治理主体的多元化。在治理网络中,不同主体有着不同的立场、知识、信息、资源和能力,其强调以

更为合作、互动性更强的方式，通过去中心化以及多元主体的合作与参与来完成任务。⁴³ 尽管治理指向新的治理过程、新的治理规则、新的治理方式，但在杰索普(Jessop)看来，“每种治理形式都有其特定的困境，如‘合作与竞争’‘开放与封闭’‘政府权能与弹性’‘责任与效率’等多方面的矛盾。因此，需要建立一个有效的治理机制和元治理体，以实现形形色色、各种各样的治理模式的宏观调控，从而稳定各关键行为主体的大方向”。⁴⁴

因而杰索普进一步指出为了克服每种治理模式间的两难困境，需要对自我管理进行管理，即治理的治理，也就是元治理。⁴⁵ 慕利门(Louis Meuleman)认为元治理是科层、市场和网络的协同混合，而三种治理形式的结合可能会存在相互间的独立和冲突，通过对不同模式予以创新和完善来达到其相互协作的结果。⁴⁶ 由此可见，“元治理是一个包含了多种规制网络工具的大概念，它指的是影响各种自组织过程的任何一种间接治理形式”。⁴⁷ Bell and Hindmoor 描述了元治理的六个核心要素：“掌舵、效益、资源、民主、责任和合法性”。⁴⁸ 综上，元治理至少包含这两方面的内涵：第一，元治理的出现并不意味着超越和取代了治理，它是以前治理为前提的，倡导多元治理主体和各治理模式之间的依存与合作。第二，治理网络并未激进地走向完全的自我规制，而是反思“多元化”“去中心化”的治理缺陷。元治理强调治理需要权威的存在，突出国家在治理中的主体地位，保留了政府的影响力和参与的间接性。

(二) 元治理与中央环保督察制度的契合

首先，元治理与中央环保督察制都重新确立起治理的权威，要求政府作为元治理的主体重回治理中心，突出政府治理责任的回归。许多当代理论强调社会行动者的作用，倡导去国家化、自由化追求、多中心治理，而回避了国家在治理中的作用。虽然这种强调有助于中和“治理完全属于公共部门职能”的想法，但这似乎在否认国家作用的道路上走得太远了。在福山看来，忽视国家作为治理主体的作用而一味激进地向社会放权，这会导致国家职能范围的削减和国家能力的削弱，从而引发一系列严重的全球治理问题，如环境污染等。福山由此认为，国家建构也许比自组织治理更加重要，尤其对于广大发展中国家而言。⁴⁹ 鉴于网络治理或其他治理模式都有其特定的困境，且公共部门一直都是治理的主要来源，国家(政府)应承担起元治理的主体角色。这与中央环保督察制度强化了党政在环境治理中的中心地位的逻辑是契合的。

其次，元治理和中央环保督察制度都需要社会力量的协调配合。需要注意的是，元治理的支持者并不隐讳网络治理参与主体多元的特征。他们承认国家正日益分裂成基于多个不同利益相关者的网络，国家和公民社会之间的界限也变得越来越模糊。因此，杰索普指出“国家不再是至高无上的权威。它没有那么等级森严，没有那么集权，也没有那么专制”。⁵⁰ 同时，元治理还认可非国家行为主体，并赋予他们自我规制的权力，而且将他们与国家区分开来，为国家对自我规制的规制创造空间。⁵¹ 我们可以将元治理主体通过制度设计和构建目标来促成治理协作的角色比喻为“同辈中的长者”。⁵² 亦或将元治理主体的角色比喻为“上诉法院”，解决不同治理模式间的争端，确保不同治理模式的协调共处，应对治理失灵。⁵³ 因此，元治理理论者主张将政府等公共职能部门请回治理的中心地位，这看似矛盾，但与以往国家高高在上、统治一切的治理形象不同，元治理理论主张的政府回归更加侧重于责任的回归而非权力的回归。⁵⁴

简而言之，治理意味着自我规制、分权、多中心和公民参与等元素，其走向是去中心化和去权威化的趋势，元治理是对这种自由化趋势的一种控制。⁵⁵ 但这不同于以往依靠传统权威采取的直接性和强硬性的控制，而是优先使用间接的、柔软性的手段。⁵⁶ 这与中央环保督察制度所践行的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的治理逻辑具有契合性。

五、中央环保督察制度的元治理优化路径

(一) 制度规则的长效化设计：推进法治化进程

目前，中央环保督察制度最大的困境在于其作为“专项整治”的运动式治理方式，虽然能在短时间内整合资源，速有成效，但从长期性的法律效果角度进行考察，其所崇尚的“重、快、狠、刚”不符合行政法上的平等原则，不利于执法的公平公正，由

此可能会造成结果的不确定性。⁵⁷ 习近平总书记 2018 年 5 月在全国生态环境保护大会上指出“保护生态环境必须依靠制度，依靠法治”。随着中央环保督察的发展，这一制度本身会逐步常态化并被纳入生态文明制度体系。⁵⁸ 法治是元治理的基本制度保障，健全的法治体系是“党政领导、社会参与”的多元共治主体均衡发展得以维系的根基，是实现政府与其他社会主体之间良性互动的基石。⁵⁹ 法治化建设是克服运动式治理弊端，实现制度规则长效化设计的必备之策。因此要完善生态环境保护领域的党内法规体系，推进党内法规与相关法律法规的协同优化，推进中央环保督察的法治化进程。

首先，建立生态环境保护领域的党内法规体系。党是领导一切的，是中国特色社会主义新时代打赢污染防治攻坚战顶层设计的制定者。“加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策。”⁶⁰ 同时，依法治国和生态文明建设的基本前提是坚持党的领导，因此，建设中国特色社会主义法治体系和发展中国特色社会主义法治理论均与完善党内法规体系密不可分。⁶¹

党内法规和国家法律在制定主体、适用对象和行为规范标准等方面都存在着明显的区别。从理论上分析，在适用对象方面，党内法规着眼于全体党员，是党员的行为底线；国家法律着眼于全体公民，是中国公民的行为底线。⁶² 从法治的一般规律来看，当法律法规存在规定空白或对于法律不易设置规则的党内事务，应当制定相应的党内法规；而对于需要设置普遍行为规范，但制定法律法规的条件还不成熟时，可以党内法规的形式“先行先试”，待条件成熟后再制定法律法规。⁶³ 由于中央环保督察既“督党”，也“督政”，而国家立法又无法规范党委的职责，⁶⁴ 鉴于现有国家法律法规中对党委环保职责规定的缺失，因此从党内立法的角度，通过党内法规来规范和强化各级党委主要负责人的环保责任，显得尤为重要。目前环境保护领域只有一部《中央生态环境保护督察工作规定》（以下简称《规定》），只有建立健全党内法规体系，才能使“依规治党”和“党政同责”落到实处。

其次，中央环保督察有了党内法规依据，还应协同出台和完善相关法律依据。党要坚持先进性、纯洁性，既要靠内部自身力量做到自查、自省、自纠，也要靠外部力量扎好制度“紧箍咒”。⁶⁵ 基于上述党内法规和国家法律的逻辑关系，需要优化党内法规与配套法律制度的衔接机制。由于党内法规和国家法律有着不同的功能面向，党内法规作为党内纪律规范，不能替代法律在治理国家中的作用。⁶⁶ 并且党内法规引领法律制度的发展是建立在“国家立法高于党内法规，党内法规严于国家立法”逻辑前提下的，因此，尽管有了《规定》这一党内法规，仍然需要对应的行政法规与之相配套。从先行的党内法规和贯行的督察实践中发现问题，积累经验，制定专门的国家立法，为环保督察活动提供系统的法律法规体系与可操作的规则体系。例如，可由国务院制定《中央生态环境保护督察条例》，进一步完善和规范环保督察的人员编制和组织架构以及督察的职能程序和法律责任。在具体的制度融合上，以党政干部的责任承担为例，可将党内文件《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》与《环境保护法》第 26 条和 69 条相结合。同时，也可将环保督察事项写入现有的环境保护基本法或其他单项法中。例如，可以在《环境保护法》的总则部分规定“国家实施中央生态环境保护督察制度，对各省、自治区、直辖市和有关部门开展生态环境保护督察”。

（二）政府“元治理”角色的改进：责任承担者、目标协调者

1. 责任承担者

元治理与网络治理的最主要区别就是注重效率的同时更加注重公共性。其包含以协商的方式促进直接自我管制的互动治理过程，没有颠覆官僚制的规则制定和必要命令的传统中央集权的统治。⁶⁷ 因此元治理保留了政府规制的影响力和参与的间接性。但需要强调的是，它并不是居庙堂之高的垄断和统治一切的方式，元治理强调政府治理主体地位的思想更加侧重于责任而非权力。⁶⁸ 中央环保督察制度使得党委从幕后走到台前，这强化了环保问责的同时，也隐藏着以党代政的风险。不能虚化国家各职能权力机构的职能，仅仅依靠中央环保督察组迅疾猛烈式的出击和高级别政党组织的绝对权威来落实环境治理的主体责任。因此，在中央环保督察过程中，处于主导地位的党政要承担起“元治”职能，充分发挥总领各方的核心作用，就需要建立长效化的清晰完整的党政责任体系。

首先，可以借鉴职责清单制度，明晰党委和政府环境保护工作中各自的职责内容。党政同责是指党委、政府两套系统及其领导干部对于生态环境保护工作共同承担监督责任，并依据特定的方式、程序和标准对未能切实履行环保职责的党政领导追究

责任的理念和原则。⁶⁹共同承担责任并不意味着党政有着相同的职责，承担相同的责任。作为我国政治体制的中轴，党的领导主要通过制定大政方针、提出立法建议、进行思想宣传、坚持依法执政，来实施党对国家和社会的领导。⁷⁰因此，在环境保护领域，党委职责主要是“总览全局”“协调各方”的领导责任。主要包括：贯彻落实关于环境保护工作的方针政策和有关决策部署；将环境保护工作纳入党委议事日程，加强对环保工作的政治领导、思想领导和组织领导；完善环保工作的考核评价体系；加强环境保护工作中的纪律责任追究力度；落实环境保护宣传工作等。政府在党委领导下开展工作，因此政府在环境保护工作中的主要职责是监管责任。主要包括：落实法律法规和党委关于环保工作的决策部署；切实履行环保监管职责，提升环保监管保障能力建设；组织对环境事故进行调查处理，加强环保应急管理等。

其次，详细列举应当追究地方党委和政府主要领导成员责任的情形，确保党政同责全覆盖。各省级党委部门可以根据《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》，结合行政区划内环境和资源保护的重点和特点，明确追究责任的情形、追究方式和责任追究调查程序。例如《浙江省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则(试行)》，结合当地“五水共治”“一打三整治”和美丽浙江建设的特色与要求，详细列出应当追究相关地方党委和政府主要领导成员责任的情形。同时还有地方，如百色市、襄城县，尝试着将党委和政府作出区分，进行分别规定。⁷¹将党政关系划分清楚，有利于提高环境治理的效率。

再次，有了以上环保问责的重要依据，还应统筹优化各问责方式，避免重复问责并化解同体问责下问责主体既是运动员也是裁判员的弊端。一方面，中央环保督察在环境监察的制度基础上嵌入党内“巡视”的政治动员机制，以破解传统科层体系下环境执法和治理失效的症结。⁷²督察组进驻开展工作的过程中还配备有一定程度的调查权限。⁷³这就会带来其在生态领域内的监督检查与既有的常规监察机关对一切公权力行使者的监察竞合的问题。根据《规定》的相关条款，督察组发现重要生态环境问题及失职失责情况时，以及督察组成员和督察对象出现违规行使权力的情况时，存在需要移送监察机关的行动。而对于移送的标准和时间，如督察组应直接移送监察机关还是先自行调查取证形成整改方案后再行移送，以及移送的对象，如督察组应移送至问题发生地同级监察机关还是根据被调查人职务级别进行移送等，没有明确的规定。为了避免环保督察与既有国家监察在开展工作中出现重复问责的情形，应处理好两者衔接中的程序问题，建立完善的移送制度。在移送标准的确定上，不破坏监察机关在职务违法犯罪上的法定处置权和优先权，⁷⁴同时发挥环保督察在专业领域的监察优势，⁷⁵坚持国家监察为主，生态环保督察在专业性方面监督为辅的原则。在移送对象的确定上，可遵循级别管辖优于地域管辖的原则，⁷⁶优先考虑被调查人的职务级别。另一方面，根据问责主体的不同，问责方式可划分为同体问责和异体问责。同体问责主要指党政系统中的上级机关对下级机关及其领导人的问责，异体问责主要是指党政系统之外的主体对党政机关及其领导人进行问责。⁷⁷一个健全的问责机制应该既包含同体问责，也包含异体问责。⁷⁸《办法》第九条和第十条规定，党政同责制度的问责主体是党委及其组织部门，问责的责任追究形式以组织处理、党纪政纪处分为主。从第一批中央环保督察前两轮问责的具体情形来看，责任追究形式中，诫勉约谈占比 23.79%，党纪政纪处分占比 68.95%，而移送司法机关的构成比例较低。⁷⁹根据《规定》，中央环保督察的结果也将成为享有干部管理权的党委部门对被督察对象领导班子和领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要依据。由此，环境问责呈现出突出的党委领导的特征。对于政府责任的追究而言，由于党委和政府之间“决策-执行”的一体性，党委主导的问责形式实质上属于同体问责。对于党委责任的追究而言，其同体问责的性质不言而喻。不可否认的是，鉴于党委的领导地位，依托中央环保督察的高级别权威和强力推动，确实有利于倒逼地方党委积极履行环保职责。但从长远来看，这种自我监督固有的内在缺陷难以保证问责的效果。因此在完善党委追责的同时有必要统筹人大、司法机关等为主导的异体问责。注重激活人大对政府权力的监督制约。中央环保督察还可以借鉴国务院安委会开展的全国安全生产督查和巡视的经验，督察组成员以生态环境部各督察局人员为主体，除了吸收有关专家，还可以将人大代表纳入其列参与督察。

2. 目标协调者

《规定》第一条规定，该法规的立法目的是“规范生态环境保护督察工作，压实生态环境保护责任，推进生态文明建设，建设美丽中国”。据此，中央环保督察的首要目标应是做好环境污染防治工作，贯彻落实生态环境保护和生态文明建设。随着环境治理的不断深入，“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的治理格局不断深入。与之相伴的，“在公共治理领域，政府、市场和社会往往会因为各自不同的地位、立场，以及不同的利益考量，而使谈判和协作过程陷入困境，导致三者难以达成共同的

治理目标”。⁸⁰因此，政府不仅要防御因企业追求自我利益最大化和公民“有限理性”所引发的规制风险，还要协调不同主体间各自资源的有效整合。在环境治理的实践中，更重要是明确“保护环境”的治理目标，在进行目标规划与实现的过程中，尽量减少受到经济发展、地方利益等相关性相对较弱的因素的影响。

(三) 治理模式的“协调共振”：层级治理、市场治理、网络治理

为了克服每种治理模式间的两难困境，需要对自我管理进行管理，即治理的治理。元治理工具注重在控制与自治中寻找平衡点，它强调对社会的引导。⁸¹探索实现中国国家治理能力现代化的路径，可以尝试着构建以党政为主导，以法治为导向的多中心治理结构，在治理主体间建立一个以增加治理信任为基础的学习网络。⁸²回到环境治理领域，中央环保督察制度优化对政府、市场、社会等多元治理力量的引入，为环境保护提供更多的治理工具，使环境治理领域呈现出不同模式混合、共存的治理样态。

1. 完善层级、市场、网络治理

首先，从层级治理角度而言，作为中央环保督察生成的基础，需要发扬层级治理的优势的同时，作出相应的优化完善。《宪法》第3条第4款规定“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。各级地方人民政府在政府规制治理体系中占据重要的地位，可以担负领导、组织、协调之责，并承担相应的规制责任。⁸³然而包括《环境保护法》在内的现有法律只规定了地方政府对环境保护负责的原则，而缺乏对不同层级政府环保职责的具体的细化规定。地方政府在环境治理中扮演着极其重要的角色，在层级治理体系下，要明确中央与地方环境治理权的界限划分，中央层面立足于制度供给，减少执行层面的直接干预，这有利于推动地方利用信息优势主导各自区域环境治理的进程。根据《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》的要求，环境监察的职能由市县两级上收至省一级，环境监测的职能保留在省级环保部门，而环境执法的重心则向市县下移。而要进一步建立健全职责明晰、分工合理的环境保护责任体系，推动环保领域央地关系的优化，还需修改和完善《环境保护法》。

其次，从市场治理角度而言，与强制性的环境监管相比，灵活的环境监管，特别是基于市场的工具，有利于加强企业参与绿色发展创新活动的动机。⁸⁴因此，要发挥绿色市场的资源配置作用。一方面，可以扩大以政府购买公共服务的方式来实现企业等市场主体参与环境治理。以黑臭水体治理为例，黑臭水体是城市水环境治理的顽疾，而污水管网是解决水环境问题的一个重要设施。2016年开始的中央环保督察按照“水十条”的部署，对各地污水处理设施建设的情况进行通报，发现地方政府环保基础设施建设滞后的问题。对于污水管网的铺建可以发挥市场机制的作用，交由具备条件的社会力量的事业单位承担。另一方面，中央环保督察“回头看”过程中，督察组频频指出“虚假整改”“表面整改”的问题。这也揭示了生态文明政策效果的外溢性与政策成本的内部性之间的矛盾。⁸⁵原因在于地方政府可能要首先承担环境整改和修复的费用，其感受到分割收益不明显，便会选择成本小的方式进行应对。因此，需要以征收环境税费等市场手段来约束相关主体的经济行为，促使其主动承担环境治理责任，从而实现环境治理成本的合理分担。

再次，要推动网络治理的协商谈判机制。网络治理倡导治理主体多元化，依靠多元主体进行治理，此时治理的重点是多边与自组织谈判，核心是“去中心化”。⁸⁶构建开放式信息平台是促进多元环境治理参与主体间相互沟通和信任合作的必要之举。多元治理力量要实现公共事务的有效治理，需要信息的公开透明，在广泛而深入的信息交换和反馈过程中，不断反思与修正自身的目标定位和利益诉求，进而避免利益摩擦与目标抵触。⁸⁷在现代社会，大部分信息都掌握在国家机关手里，如果国家机关不提供信息，那么所谓的多元主体参与只能是一句空话。所以信息交流与信息公开是相伴相生的关系，即信息公开的目的是主体的交流与沟通，信息交流的需要则促进信息公开。⁸⁸为了更好地进行环保督察，首先要建立有效简便的信访数据系统，让公众及时准确地了解信访反馈情况和进程；其次要拓宽信息公开的内容范围。这种公开应该包含中央环保督察在组成、实施、反馈和修正等环节的所有信息。不仅要生态破坏和环境污染事件的基本情况予以说明，还要公开相关部门履职情况、问责过程等信息，避免督察信息的碎片化和选择性发布所引发的公众信任危机；最后，应丰富信息公开的渠道和方式。可以利用新媒体的信息传播优势，通过建立公众号、APP等形式，实现跟踪式、交互式信息发布。

2. 促进不同模式间的协调共振

元治理并不等于安插一个单一治理模式，相反，它涉及对复杂性和多样性的管理。⁸⁸ 层级、市场和网络治理为环境治理手段的多样化运用提供了可能。但是不同治理模式间固有的矛盾和治理机制的广泛分散，致使环境治理矛盾更为复杂。解决这一问题，须从元治理的本质出发，对三种治理模式加以协同，确保不同治理机制的兼容性。一方面，要平衡各治理模式的发展限度，避免一种治理模式对另一种治理模式造成倾轧，尽量最小化各种治理模式之间的相干性。⁹⁰ 另一方面，在保持各治理机制正常自我运作的前提下，融合不同治理模式的优势和特征，建立相互之间的关联。⁹¹

事实上，当前阶段的中央环保督察可视为“一阶元治理”策略在环境治理领域的应用，即以层级治理为主导来推动环境治理行动的展开。这种督察是建立在“命令-控制”的规制路径基础上的：法律为企业的生产行为建立了一系列具体的技术标准和绩效指标。企业直接接受法律系统的这一指令，⁹² 地方政府负责监管企业是否执行了指令，中央环保督察则依托高级别政治权威督察地方党政是否有效监管了企业执行法律的直接指令。在这种模式下，企业处于被“操盘”的状态，这会造成企业以及其他参与主体对环境执法和环保督察的“认同度低、参与度低和抵抗情绪高”。⁹³ 为了避免层级化过度发展的干预，元治理提倡在法律框架下建立半自主的社会系统，即受规制者的自我规制。⁹⁴ 被规制企业可以针对自身活动，设定更具有针对性、操作性的规则。通过给予企业更多的管理细节空间上的自主权，使其能够在法律框架内进行战略管理创新和内部流程再造。其他环境治理参与主体也可以根据法律的原则性要求自行设定环保要求和标准。诚然，自我规制的动机往往是复杂的，维护公共利益的道德动机在自我规制的所有动机序列中并非总是具有优先性，尤其在经济活动领域。⁹⁵ 加上“有限理性”的普遍存在，自我规制者的决策并非是全能的。⁹⁶ 这又要借助层级治理的法定权威来构建稳定有序的制度环境。但规制的角色不再是“操盘者”，它不是事无巨细地设立精确量化的指标用以发令企业等被规制者执行，而是在相对灵活、原则的框架立法下设立有利于其自主运行的程序规范、激励规范。⁹⁷ 就中央环保督察来说，督察组的督察重点应从着重纠正环境违法转向督察自我规制者守法能力建设是否到位。当然，督察主体作为多元指导体系中的一个参与者，其参与也将变得不那么等级化和集中化，它的影响力也不再只取决于主权权威，信息交流成为合法化的关键来源，其要为信息谈判进程贡献自己独特的资源。

同时，当中央环保督察层级化的刚性手段得不到广泛认同时，就需要引导多元利益主体参与的网络治理来协商，通过平等对话达成行动上的一致性，促进层级治理的合法性。当前阶段，公众只是通过电话信访举报身边的环境违法行为来参与中央环保督察的社会监督，而较少深入到环境整改的规划和执行及问责过程。并且，多数人只有在关乎自己切身利益时才会主动向环保督察组举报。公众参与环保督察行动的深度和广度远远不够。根据相关数据分析，不同省份间的社会参与程度存在较大差异：西藏、青海、海南、新疆等地公众环境治理参与意识仍然有限，公众参与度极低。⁹⁸ 从公众参与的完整性出发，应该弥补公众在规划决策、治理实施、考核评价以及责任追究等方面的参与缺位。尤其在问责环节，公众应既参与外部的绩效考核评价，又对内部问责程序的公正性进行监督。这可以防止层级治理所固有的任意性和专断性等弊端，推进问责结果的公正性和合理性。⁹⁹ 同时，这并不违背行政效率原则。行政的核心是执行高效，¹⁰⁰ 效率是行政的核心要素。但环境问题的公益性使得关注环境行政行为的民主价值是十分必要的。¹⁰¹ 当行政具备公正性和合理性，执行起来的阻力才会更小，¹⁰² 因此不会延宕行政效率。从被问责人的角度出发，只有削弱问责的随意性和内部性，才会更彻底地说服被问责对象知错就改，从而达到问责的目的而提高行政效率。

六、结语

自1979年颁布《环境保护法(试行)》以来，经过40余年的发展，我国已经初步形成了“硬法”“软法”相结合的环保法制体系，虽然取得了一定的成就，但仍然面临环境执法效率不足等巨大挑战。¹⁰³ 正所谓徒法不足以自行，良法还需善治。善治是一种理想状态的治理，是治理的衡量标准和目标取向，是政府与公民对公共生活的合作管理。¹⁰⁴ 中央环保督察虽然在识别和纠正环境违法方面取得了广泛成效，但作为一种制度解决方案，其资源的高度密集性，使其高效的同时又不免有些“高处不胜寒”、又或“孤掌难鸣”。而环境保护是一场艰难的持久战，排放污染物的企事业单位、生活在周围环境中的居民以及政府管理部门都可以成为环保攻坚战中的参与者。借用元治理理论的指导，尝试着构建以党政为主导、以法治为导向的多中心环境治理结构，优化对多元治理力量的引入，让督察效果在不同模式共存又不乏协调性的治理样态下得以保持。不遇高山不必开路，不遇险滩无以架

桥。越是困难的转型期，越是历史的机遇期。中央环保督察既是一项政治工作，更是一项民心工程。如果运用得当，必将成为推动环境治理的一项有效工具和推动民心所向的有力抓手。

注释:

1 Min Wang, “Environmental Governance as a New Runway of Promotion Tournaments: Campaign-style Governance and Policy Implementation in China’s Environmental Laws”, *Environmental Science and Pollution Research International*, March. 2021, p. 2.

2 Min Wang, “Environmental Governance as a New Runway of Promotion Tournaments: Campaign-style Governance and Policy Implementation in China’s Environmental Laws”, *Environmental Science and Pollution Research International*, March. 2021, p. 3.

3(1) 《国务院关于深入开展整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动的通知》，国办发[2005]34号，2005年6月8日发布。

4(2) 中国工程院、环境保护部编：《中国环境宏观战略研究：综合报告卷》下卷，中国环境出版社2011年版，第938页。

5(3) 生态环境部官网：《环境保护部通报北京郊区各区县大气污染治理督查行动情况》，2021年8月6日，http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201402/t20140219_267953.htm。

6(4) 中国政府网：2021年6月29日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/01/content_2888298.htm。

7(5) “中央环保督察”在2018年国务院机构改革后随之更名为“中央生态环境保护督察”，为行文方便，文章统一采取“中央环保督察”的说法。

8(6) 数据来源：生态环境部官网，根据“督察进驻”专题进行整理，2021年3月29日，https://www.mee.gov.cn/ywgz/zysthjbhdc/dcjz/index_3.shtml。

9(7) 数据来源：生态环境部官网，根据“督察进驻”专题进行整理，2021年5月23日，https://www.mee.gov.cn/ywgz/zysthjbhdc/dcjz/index_1.shtml。

10(8) Ruoqi Li, Yuanchun Zhou and Jun Bi, “Does the Central Environmental Inspection Actually Work?”, *Journal of Environmental Management*, vol. 253, (June 2021), p. 1.

11(9) Jia Kai, Shaowei Chen, “Could Campaign-Style Enforcement Improve Environmental Performance? Evidence from China’s Central Environmental Protection Inspection”, *Journal of Environmental Management*, vol. 245, (Sept 2019), p. 84.

12(10) Ruoqi Li, Yuanchun Zhou and Jun Bi, “Does the Central Environmental Inspection Actually Work?”, *Journal of Environmental Management*, vol. 253, (June 2021), p. 3.

13(11) 《中央生态环境保护督察工作规定》第二章“组织机构和人员”以及第三章“督察对象和内容”的相关条款。

-
- 14(12)陈海嵩:《环保督察制度法治化:定位、困境及其出路》,《法学评论》,2017年第3期。
- 15(13)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》,《理论探讨》,2018年第2期。
- 16(14)王树义、蔡文灿:《论我国环境治理的权力结构》,《法制与社会发展》,2016年第3期。
- 17(15)洪大用:《中国民间环保力量的成长》,中国人民大学出版社2007年版,第63页。
- 18(16)周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》,2012年第5期。
- 19(17)周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》,2008年第6期。
- 20(18)赵旭光:《“运动式”环境治理的困境及法治转型》,《山东社会科学》,2017年第8期。
- 21(19)蔡守秋:《从环境权到国家环境保护义务和环境公益诉讼》,《现代法学》,2013年第6期。
- 22(20)梁忠:《从问责政府到党政同责——中国环境问责的演变与反思》,《中国矿业大学学报》(社会科学版),2018年第1期。
- 23(21)任桓:《我国环境问责制度建设中的“党政同责”理念探析》,《北京工业大学学报》(社会科学版),2018年第2期。
- 24(22)张贤明:《官员问责的政治逻辑、制度建构与路径选择》,《学习与探索》,2005年第2期。
- 25(23)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》,《学术月刊》,2020年第7期。
- 26(24)根据《中央生态环境保护督察工作规定》整理。浙江省政府官网:《中央环保督察在浙江》专题,2021年6月29日,<http://www.zj.gov.cn/col/col1546357/index.html>。
- 27(25)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》,《学术月刊》,2020年第7期。
- 28(26)马克思·韦伯:《支配社会学》,康乐、简惠美译,广西师范大学出版社2016年版,第57页。
- 29(27)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》,《理论探讨》,2018年第2期。
- 30(28)刘琪、黄剑波:《卡里斯玛理论的发展与反思》,《世界宗教文化》,2010年第4期。
- 31(29)新华网:2021年3月29日,http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/06/c_128600444.htm。
- 32(30)柳州新闻网:2021年3月29日,<http://www.lznews.gov.cn/article/6a367dd8-f1a6-4cc4-df3-b940b528f98d/65602.aspx>。

-
- 33(31)张国磊、曹志立、杜焱强:《中央环保督察、地方政府回应与环境治理取向》,《北京理工大学学报》(社会科学版),2020年第5期。
- 34(32)杨志军:《运动式治理悖论:常态治理的非常规化——基于网络“扫黄打非”运动分析》,《公共行政评论》,2015年第2期。
- 35(33)杨志军:《当代中国“运动式”治理模式的解释与反思》,《当代中国政治研究报告》,2012年第1期。
- 36(34)王礼鑫:《动员式政策执行的“兴奋剂效应”假说》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2015年第1期。
- 37(35)周晓博、马天明:《基于国家治理视角的中央环保督察有效性研究》,《当代财经》,2020年第2期。
- 38(36)R.Kent Weaver,“The Politics of Blame Avoidance”,*Journal of Public Policy*,Vol.6,No.4(2008),p.371.
- 39(37)段帷帷:《多元共治下环境行政权的功能转变与保障路径》,《南京工业大学学报》(社会科学版),2020年第4期。秦鹏、唐道鸿、田亦尧:《环境治理公众参与的主体困境与制度回应》,《重庆大学学报》(社会科学版),2016年第4期。
- 40(38)孙珠峰、胡近:《“元治理”理论研究:内涵、工具与评价》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版),2016年第3期。
- 41(39)李澄:《元治理理论综述》,《前沿》,2013年第21期。
- 42(40)David Levi-Faur,*The Oxford Handbook of Governance*,Oxford University Press,2012,pp.19-20.
- 43(41)宋华琳:《论政府规制中的合作治理》,《政治与法律》,2016年第8期。
- 44(42)Bob Jessop,“The Rise of Governance and the Risks of Failure:the Case of Economic Development”,*International Social Science Journal*,Vol.68,No.227-228(1998),p.50.
- 45(43)David Levi-Faur,*The Oxford Handbook of Governance*,Oxford University Press,2012,p.55.
- 46(44)Louis Meuleman,“Public Management and the Metagovernance of Hierarchies,Networks and Markets:The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combination”,*Acta Politica*,2009(04),p.463.
- 47(45)Sorensen,“Metagovernance:The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance”,*American Review of Public Administration*,Vol.36,NO.1(2006),p.100.
- 48(46)Michael Keating,“Rethinking Governance:The Centrality of the State in Modern Society by Stephen Bell and Andrew Hindmoor”,*Australian Journal of Public Administration*,Vol.69,No.1(2010),p.104.
- 49(47)何子英:《杰索普国家理论研究》,浙江大学出版社2010年版,第145页。
- 50(48)Bob Jessop,“Capitalism and Its Future:Remarks on Regulation,Government and Governance”,*Review of*

International Political Economy, Vol .4, NO. 03 (1997), pp. 565-576.

51 (49) David Levi-Faur, The Oxford Handbook of Governance, Oxford University Press, 2012, p. 38.

52 (50) 唐任伍、李澄:《元治理视阈下中国环境治理的策略选择》,《中国人口·资源与环境》,2014年第2期。

53 (51) Kelly J., “Central Regulation of English Local Authorities: an Example of Meta-Governance”, Public Administration, Vol. 84, No. 3 (2006), p. 613.

54 (52) 唐任伍、李澄:《元治理视阈下中国环境治理的策略选择》,《中国人口·资源与环境》,2014年第2期。

55 (53) 孙珠峰、胡近:《“元治理”理论研究:内涵、工具与评价》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版),2016年第3期。

56 (54) Peters B. G., “The Two Futures of Governing: Decentering and Recentering Processes in Governing”, NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. 2, No. 1 (2009), p. 20.

57 (55) 宋华琳:《专项整治与行政法治》,《中国市场监管研究》,2016年第4期。

58 (56) 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》,《中国特色社会主义研究》,2019年第5期。

59 (57) 郭永园、彭福扬:《元治理:现代国家治理体系的理论参照》,《湖南大学学报》(社会科学版),2015年第2期。

60 (58) 柯庆华主编:《党规学》,上海三联书店出版社2018年版,第1页。

61 (59) 冀鹏飞:《论中央生态环境保护督察制度的法治化——以“中央生态环境保护督察工作规定”为中心》,《环境保护》,2019年第14期。

62 (60) 付子堂:《法治体系内的党内法规探析》,《中共中央党校学报》,2015年第3期。

63 (61) 秦前红、苏绍龙:《党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径——兼论备案审查衔接联动机制》,《法律科学》(西北政法大学学报),2016年第5期。

64 (62) 常纪文:《责任机制是党政同责的实施保障》,2015年2月5日, <https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJHvLF>。

65 (63) 洪银兴、刘伟、高培勇、金碚、闫坤、高世楫、李佐军:《“习近平新时代中国特色社会主义思想”笔谈》,《中国社会科学》,2018年第9期。

66 (64) 陈柏峰:《党内法规的功用和定位》,《国家检察官学院学报》,2017年第3期。

67 (65) 孙珠峰、胡近:《“元治理”理论研究:内涵、工具与评价》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版),2016年第3期。

-
- 68(66)李澄:《元治理理论综述》,《前沿》,2013年第21期。
- 69(67)任桓:《我国环境问责制度建设中的“党政同责”理念探析》,《北京工业大学学报》(社会科学版),2018年第2期。
- 70(68)江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,《求是》,2002年第22期。
- 71(69)《百色市环境保护“党政同责”“一岗双责”责任制实施办法(试行)》、襄城县《关于环境保护“党政同责”“一岗双责”的实施意见(试行)》的相关规定。
- 72(70)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。
- 73(71)《中央生态环境保护督察工作规定》第二十一条第六款规定“中央生态环境保护督察进驻时间应当根据具体督察对象和督察任务确定。督察进驻主要采取以下方式开展工作:针对问题线索开展调查取证,并可以责成有关地方、部门、单位以及个人就有关问题做出书面说明”。
- 74(72)刘艳红:《监察法与其他规范衔接的基本问题研究》,《法学论坛》,2019年第1期。
- 75(73)黄鑫:《深化国家监察体制改革视阈下生态环保督察制度衔接问题研究》,《学术探索》,2021年第7期。
- 76(74)伍华军:《我国监察委员会办理职务犯罪案件衔接问题研究》,《江汉大学学报》(社会科学版),2019年第1期。
- 77(75)梁忠:《从问责政府到党政同责——中国环境问责的演变与反思》,《中国矿业大学学报》(社会科学版),2018年第1期。
- 78(76)韩志明:《对行政问责模式的比较分析及反思》,《探索》,2011年第4期。
- 79(77)卢智增、江恋雨:《我国环境问责制创新研究》,《桂海论丛》,2019年第5期。
- 80(78)王建明、刘小靖:《“元治理”视域下的社会管理创新》,《山东行政学院学报》,2014年第6期。
- 81(79)韩晓莉:《中央环保督察下地方政府整改问题与对策研究——基于PV-GPG与元治理的双重理论》,《领导科学》,2020年第14期。
- 82(80)张海洋、李永洪:《元治理与推进中国国家治理能力现代化的耦合逻辑及实现理路》,《理论导刊》,2016年第9期。
- 83(81)宋华琳:《论政府规制中的合作治理》,《政治与法律》,2016年第8期。
- 84(82) Jiayu Fang, Chao Gao and Mingyong Lai, “Environmental Regulation and Firm Innovation: Evidence from National Specially Monitored Firms Program in China”, *Journal of Cleaner Production*, July 2020, P.2.
- 85(83) 蔺雪春、甘金球、吴波:《当前生态文明政策实施困境与超越——基于第一批中央环保督察“回头看”案例分析》,《社会主义研究》,2020年第1期。

-
- 86(84) 埃里克汉斯·克莱恩、基普·柯本让、程熙、郑寰:《治理网络理论:过去、现在和未来》,《国家行政学院学报》,2013年第3期。
- 87(85) 丁冬汉:《从“元治理”理论视角构建服务型政府》,《海南大学学报》(人文社会科学版),2010年第5期。
- 88(86) 康纪田:《矿业环境政府管制下的民众问责》,《环境经济》,2013年第1期。
- 89(87) Bob Jessop, “The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development”, *International Social Science Journal*, Vol. 68, No. 227-228 (1998), p. 55.
- 90(88) 李澄:《元治理理论与环境治理》,《管理观察》,2015年第24期。
- 91(89) Arto Haveri, “Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments”, *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 5. 539-556 (2009), p. 546.
- 92(90) 谭冰霖:《环境规制的反身法路向》,《中外法学》,2016年第6期。
- 93(91) 张锋:《协商型环境风险规制机制的建构》,《上海行政学院学报》,2020年第6期。
- 94(92) 杨炳霖:《回应性管制——以安全生产为例的管制法和社会学研究》,知识产权出版社2012年版,第20页。
- 95(93) 马光泽:《网约车元规制:功能、合法性及其实践重塑》,《法政探索》,2019年第8期。
- 96(94) 赫伯特·西蒙:《现代决策理论的基石:有限理性说》,杨砾、徐立译,北京经济学院出版社1989年版,第46页。
- 97(95) 谭冰霖:《环境规制的反身法路向》,《中外法学》,2016年第6期。
- 98(96) Ruoqi Li, Yuanchun Zhou and Jun Bi, “Does the Central Environmental Inspection Actually Work?”, *Journal of Environmental Management*, vol. 253, (June 2021), p. 7.
- 99(97) 卢智增、江恋雨:《我国环境问责制创新研究》,《桂海论丛》,2015年第5期。
- 100(98) 张文显:《治国理政的法治理念和法治思维》,《中国社会科学》,2017年第4期。
- 101(99) 陈明清:《加强异地问责健全环境行政问责主体制度》,《黑龙江省政法管理干部学院学报》,2020年第1期。
- 102(100) 李国平:《论行政法的效率原则》,《中外企业家》,2015年第32期。
- 103(101) 谢明、郭少青:《以大数据建设驱动我国环境法治进程》,《环境保护》,2019年第9期。
- 104(102) 魏志勋:《“善治”视野中的国家治理能力及其现代化》,《法学论坛》,2014年第2期。