

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

庄玉乙 胡 蓉 游 宇*

【摘要】近年来，环保督察在全国范围内普遍开展。然而学界对环保督察在基层如何运作还缺少深入研究。论文以 H 省 S 县迎接环保督察为例，阐释地方政府和环保部门在环保督察带来的压力下，如何进行组织调适以应对迎检任务。案例分析发现，地方政府进行了一系列的组织调适，具体表现在：设立领导小组以提升环保事权，通过网格化传导环保责任；以环保局为协调主体，整合横向部门间资源；环保局内设专门临时小组迎接检查。从结果上看，基层政府和环保部门进行了组织结构的调适，环保部门一改原来相对弱势的形象，职权得到扩展，地位得以提升，并且这些转变有一部分正在以常规化、制度化的形式保留下来。本轮中央机构改革中组建生态环保部的举措亦将有助于地方环保部门扩权的制度化。

【关键词】环保督察 组织调适 科层制 政府间关系

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2019)02-0005-18

一、导言

近年来，中国持续加大生态环境保护力度。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）》。随即，中央环保督察对全国31个省（自治区、直辖市）环保治理工作进行了全覆盖巡查。通过此次环保督察，地方政府在经济发展与环境保护的权衡中，政策重心

* 庄玉乙，厦门大学公共事务学院，助理教授；胡蓉，厦门大学公共事务学院，硕士研究生；游宇，重庆大学公共管理学院，讲师。本文曾在《公共行政评论》第三届青年学者论坛（中山大学，2019年1月）上宣读，感谢与会专家的意见和建议。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社会科学基金青年项目（17CZZ020）。

开始偏向了后者。各地环保相关部门也得以一改以往的弱势形象，普遍加强了环保执法的力度，新上马了一批环保设施，一些地方甚至不惜采取一刀切的方式关停污染企业。为何中央环保督察能取得明显效果？自上而下的环保督察对地方政府内部的权威关系和权力结构运转产生了哪些影响？应对环保督察，地方基层政府和环保部门如何进行组织调适？

回答这些问题，有助于我们更好地理解科层组织的运作逻辑和演化过程。以环保政策领域的督查作为研究对象，不仅是新鲜事物，相较于其他督查制度也有特殊之处。一是过去环保工作相比经济发展、计划生育等政策领域，受到的重视相对不足。通过此次全国范围内持续时间长、覆盖面积广、责任追究深的中央环保督察工作，环保工作已经跃升成为许多地方政府工作的一大重点，这种纵向压力明显的转变对环保相关部门所带来的组织调适和变动规模，明显高于其他政策类型督查所带来的变化。二是由于历史沿革原因，一些环保相关的职能散布在了地方环保局和发改、水利、海洋、农林、城建、交通、国土等众多部门，其“九龙治水”的特征超出许多其他政策领域，环保督察所带来的对横向部门间的协调压力要明显大于一般政策领域。环保督察的这些特征，为我们理解组织为何进行调适、如何进行调适及其调适结果提供了一个绝佳的观察对象。

2018年3月，原环境保护部吸收了多项散落在其他部门的环境保护职责，成立了新的生态环境部。这一统领全国环保工作的政府部门发生的组织变迁，为本文研究地方政府组织调适与变迁提供了一种政策上和现实中的印证。我们将通过对H省S县迎接环保督察工作的案例分析来论述本文的研究发现。2017年，我们对S县进行了实地调研，与十余位环保工作相关官员进行了访谈，并在之后进行了两次回访。在调研期间，恰逢H省对S县进行省级环保督察工作，我们得以近距离观察到S县环保局紧张的迎检工作，为本文的写作增添了鲜活的案例。

二、组织调适与环保督察：研究回顾与分析框架

科层组织结构是国家治理的核心载体，中国的官僚体制为国家治理提供了稳定的组织基础（周雪光，2017）。各类政策的执行，包括环境保护在内，主要通过科层制的组织系统来实施。但是，如许多研究指出的，中国常规的政府科层体系存在着官僚化、部门化、规则化的运作特征，在应对一些棘手问题或新问题时可能出现僵化和低效的问题。应对这些问题，中国的国家治理体系不时

诉诸于“运动型治理”，打断科层体制的常规运作机制，代之以自上而下的政治动员方式，调动各方资源和注意力来完成某些特定任务（周雪光，2012）。开启运动式治理的常见方式包括召开会议、下发文件、成立领导小组和进行巡视、督查等。其中，督查机制是联结常规科层治理和运动式治理的一个重要载体，通常在数种情境中被启动，包括传达政策、调解科层部门矛盾、跟进重点工作、解决疑难问题等（陈家建，2015）。

自上而下的督查以既有的科层体制为基础，又能以超越科层体系的形式有效动员起组织的资源和注意力，能够为实现领导层的安排部署、上级政策的贯彻落实提供重要的推动力，成为落实工作不可缺少的运行机制。本文尝试将督查机制及地方的组织调适置于组织研究的理论脉络中，使用经典的“战略－结构－绩效”模型加以分析。

（一）组织调适的动因：压力下的战略选择

“战略－结构－绩效”模型认为，一个组织的战略和结构在很大程度上决定了该组织的绩效表现（Amitabh & Gupta, 2010；Chandler, 1962；张汉，2017）。在督查机制和运动式治理开启时，政府组织内部的上下级权力关系便发生了变化，下级政府组织需要对督查做出回应，选择与上级压力的互动方式，调整自己的战略目标。地方政府作为基层政府组织，会依据具体的环境、压力和激励方式不同进行权变，策略性地进行回应和调适。结合已有文献，我们将地方政府广义上进行的组织调适行为具体区分为：固守防御型的组织规避、被动应对型的变通执行和组织间共谋、以及超前主动型的组织调适等（Fox－Wolfgramm et al., 1998；张汉，2017）。组织规避指组织面对自上而下压力时，拒绝做出适应性的调整，继续以原有组织形式应对变化。变通执行意指组织虽对上级压力进行回应，但因目标难以企及、资源有限等原因对政策目标进行曲解，在政策执行中出现变通等行为。在对中国的国家治理研究方面，变通执行、选择性执行、象征性执行、政策空传等概念谈及了这类现象（O'Brien & Li, 1999；李瑞昌，2012；杨爱平、余雁鸿，2012）。当基层与次基层的科层组织联手应付上级压力和各类检查时，原本单一科层组织内部的变通执行便成为了组织间共谋行为（周雪光，2008）。

在这些回应方式之外，如果督查机制对基层政府的控制力较为有效，基层政府组织难以规避、变通和共谋，便会主动采取组织的调适行为，以顺应上级政府组织开启督查机制的意图（Hrebiniak & Joyce, 1985）。本文狭义地将这种基层政府组织在面对外部压力和环境变化下，通过组织战略和组织结构等调整，

从而实现更优资源配置和更高组织绩效的调适行为称为组织调适。在督查机制下，组织规避、变通执行、组织间共谋和组织调适可能同时存在。督查的具体成效如何，可以通过观察基层政府组织的行为侧重点予以判断。如果一项督查开始后，地方上采取的行为多为规避、变通和共谋，则该项督查的实际效果较差。相反，如果一项督查引起了地方上较多的组织调适并使这些调适持续化、制度化，则表明该项督查起到了较大的作用。

（二）组织调适的表现：结构变化

组织理论认为，组织结构的调整往往能直观展现组织战略的调整，并与组织的绩效变化紧密相连（Chandler, 1962；Rumelt, 1974）。适用在政府组织上，观察政府组织架构的变动不仅能够直观展现组织如何通过层级和组织方法的改变进行调适，还能够通过展现人、财、物等资源的重新分配过程，更好地理解政府部门运作的目标调整和最终产出结果。政府组织架构的调整可以从纵向、横向和部门内部三个角度进行观察：纵向架构指上下级政府间关系，主要关心上下级间的压力、激励、执行、信息反馈等内容；横向架构主要关心同级政府间或部门间的合作、学习与竞争等关系；部门内部则具体关心一个政府部门内部的组织运作规则、流程等。

在常规治理的状况下，政府科层结构是稳定的。上下级之间依照既定的科层结构运作，横向部门间有着明确的权责分工和协调机制，各部门内部以常规制度为基础，按照一定的运作模式开展工作，这些都呈现出相对固定的运作节奏。要打破原有的均衡状态，提升治理水平，就需要对组织架构进行调整，打通科层部门间的结构壁垒。因此，从纵向、横向和部门内部三个角度观察，可以展现出政府组织调适的内容和逻辑，从而理解中央与地方关系的互动机理。

（三）组织调适的结果：消逝抑或变迁

成功的组织结构调适能赋予组织更多的资源和更高的运作效率，从而提升组织的绩效，但调适的结果未必都会在后继的运作中固定下来。一些因临时性目标进行的调适行为，在目标达成后，可能因为投入资源代价太大等原因终止。另一些成功的调适过程中，组织如果发现调适行为能够实现更高的绩效产出，提高工作效率等，便会对调适行为予以保留，逐渐内化成制度。从新制度主义视角看，最初的组织调适可能出于理性选择、关键事件和个人等原因（Lecours, 2005；He, 2018）。如果调适结果能有更高的效率，组织中的个体逐渐认同，组织调适的结果便能够被保留下来，成为组织变迁。

在中国的治理体系中，地方政府为了迎接督查而采取的运动式治理措施，往往伴随着组织结构上的临时性调整。这些临时性调整能否持久？不少研究认为运动式治理具有非制度化特征，在运动式治理中出现的组织架构调整是不可持续的（冯仕政，2011）。另一些研究则认为运动式治理与常规治理共存共生且相互作用，两者都植根于稳定的制度化组织基础上，运动式治理结束之后可能走向常规化和长效化治理（倪星、原超，2014；王辉，2018）。这两种观点看似对立，但并非绝对冲突。地方政府组织的临时性结构调整，有些会在运动式治理结束后逐渐消失，另一些则可能因组织结构、理念和能力的改变，或者部门设置的原因走向常规化和制度化，从而由组织调适变为组织和制度变迁。

（四）环保督察的特征与研究框架

环保督察（也常写作环保督查^①）意指针对各项环保事务，上级政府和环保部门组成专门的工作组，对下级政府和环保部门开展督促、检查、控制和追责等工作。环保督察是督查机制的一种，是环保政策领域的督查。在学界研究过的督查类别中，有些研究对数个不同政策领域的督查机制进行了总结和比较分析（陈家建，2015）。有些具体针对某个领域的督查机制进行了探讨，比如计划生育政策领域的检查与迎检（艾云，2011）、土地督察制度（陈晓红等，2018）以及警务督察制度等。但是，对近几年刚出现的环保督察，学界的研究还有待丰富。

过去，地方环保部门属块块管理，在纵向层面上，受本级政府管理，并接受上级环保部门的指导。在横向部门间，相比经济发展和招商引资等部门，环保部门常处于一种相对弱势，这种均衡状态在很长一段时间里未曾有较大改变。并且，由于历史沿革原因，一些环保相关的职能散布在了环保局以外的部门，分散了行政资源，难以协同配合完成环保治理目标。要让环保职能部门超越固定的权责分工，集中起行政资源，需要一定的动因。环保督察作为一种督查机制，其来自上级政府的强激励和强控制措施，使得纵向政府间传导的环保压力陡增，成为了地方政府进行组织调适的直接原因。结合“战略—结构—绩效”模型，本文提出图1的分析框架，试图回答：环保督察在地方的实施过程中如何传导压力以促使地方政府采取组织调适行为？地方政府为迎接自上而下的环保督察对组织权威关系和权力结构进行了哪些调适？这些调适效果如何，是否

^① “督察”和“督查”两词本身是有区别的。在中国环境保护领域正式的文件中，中央派出环保工作组对地方进行检查等工作，使用的是“环保督察”，但在实际的环保工作和新闻报道中，常出现“督察”和“督查”混用的情况，因此本文不对两词刻意做区分。

走向了制度化？

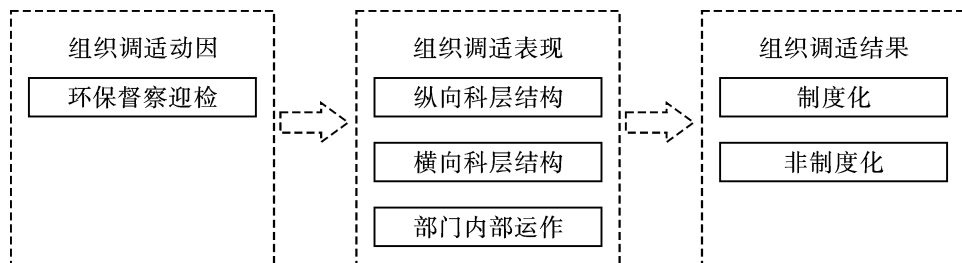


图1 文章分析框架

资料来源：作者自制。

本文选取 H 省 S 县作为观察案例。县一级政府是设有专门负责环保工作部门（环保局等）的最基层政府，需要直接对辖区内的环保工作负责。同时，县一级环保工作需要受到来自中央、省、市等上级的环保督察，是层层压力传导的末端（杨雪冬，2012）。理解县级层面的工作有助于我们理解环保督察在整个政府间关系链条中是如何运作的。由于全国的各级行政组织设置和运转机制较为相似，并且环保督察在过去数年内对全国进行了全覆盖，以 S 县的迎检工作作为一个样本，能够以小见大，呈现一些普遍性的特点，帮助我们理解环保督察机制下地方政府的组织调适和应对逻辑。

三、地方政府的组织调适：动因与表现

（一）S 县县情与迎检准备情况

H 省 S 县国土面积大致为 1 700 平方公里，总人口近 135 万人。该县过去主要以小制作加工型产业为主（如打火机、五金、箱包等），辖区内造纸厂、电镀厂、炼焦厂、原煤开采等“小、散、乱、污”企业比较多，难以进行集中式管理。该县过去曾因为环保问题被新闻媒体作为反面典型事例报导过。可见，环保问题确实是 S 县政府面临的一大难题，该县在环保督察前后的工作对比为本文的研究提供了一个较为典型的案例。

自 2016 年 1 月中央环保督察在河北省开展试点以来，2016 年到 2017 年的两年间，中央环保督察共派出四批中央环保督察巡视组，完成对全国 31 省份的全覆盖，问责人数超过 1.7 万。2017 年 4 月 24 日，中央环保督察组进驻 H 省，在此前后，S 县开始了紧锣密鼓的迎检工作。

表1 中央环保督察开始时序

批次	开始时间	涉及省/市	拘留人数	约谈人数	问责人数
第一批	2016年7-8月	内蒙古、黑龙江、江苏、江西、河南、广西、云南、宁夏	300+	2 000+	3 000+
第二批	2016年12月	北京、上海、湖北、广东、重庆、陕西、甘肃	287	4 066	2 682
第三批	2017年4月	天津、山西、辽宁、安徽、福建、湖南、贵州	355	6 079	4 018
第四批	2017年8-9月	吉林、浙江、山东、海南、四川、西藏、青海、新疆	364	4 210	5 763

数据来源：作者根据生态环境部（www.mee.gov.cn）发布的各批次督察情况整理。

在中央环保督察组进驻H省之前，S县就专门召开了全县生态环境保护工作会议，就全县环境保护工作和配合环保督察工作进行了全面部署安排，提出了明确要求。会上，各乡镇、办、县直机关分别向县政府递交了环保目标管理责任状，形成环保管理“网格化”的特征。在参加完中央环保督察组督察H省工作动员电视电话会议后，县委书记又专门召开了环保工作督办会，对迎检工作和集中整改进行了安排。一系列类似于中心工作小组的运作模式也应运而生。该县先后成立了以县委、县政府主要负责人牵头负责的“S县生态环境保护委员会”“S县环境保护督察工作领导小组”“S县突出环境问题整改工作领导小组”等机构，以迎接环保督察工作的开展。

（二）调适动因：纵向的强激励和强控制

在过去，许多地方政府对环保工作不够重视，环保部门相比经济发展和招商引资等部门常常处于相对弱势地位。环保督察的出现打破了这种静态模式，给地方环保工作施加了极大压力，并使组织规避、变通和共谋的空间被极大压缩，迫使基层政府主要采取组织调适的方式进行回应。自上而下的压力有几种具体表现：

（1）上级领导赋予高“注意力”的重视。当组织内部决定对某些特定事务给予更高重视时，会采用诸如召开会议、下发文件、巡回督查等方式表达出来，给下级以明确的信号（练宏，2016）。环保督察自上而下，由高层级向下级政府部门释放信号和强激励，能有效地吸引下级政府部门的关注，以迎接上级检查工作。环保督察的重要性首先表现在督察主体的高规格。中央环保督察组由环

境保护部牵头，中纪委、中组部的相关领导参加，代表党中央、国务院对各地地方开展环境保护督察。从督察组成员来看，中央环保督察的组长主要由全国人大、全国政协各专门委员会主任或副主任担任，他们既有“正部”的级别，也有丰富的从政经验，副组长则由环境保护部现职副部级领导担任。同时，中纪委、中组部等相关领导参加督查和追责工作，使环保督察不单单是环境保护部门的督察，还对地方官员的考核仕途产生影响。

(2) 密集的检查 and 广泛的社会动员。中央环保督察包括督察准备、督察进驻、形成督察报告、督察反馈、移交移送问题线索和整改落实六个环节。各省、市、区县等也依据类似的工作程序，组织督察工作小组对本辖区内环境问题巡回督察。在督察期间，各督察组设立专门值班电话和邮政信箱，受理环保方面来信和来电举报，通过听取汇报、调研座谈、个别谈话、现场抽查等方式了解地方环保工作情况。因环境保护与民众利益切身相关，一些历史遗留长、影响范围广、民众抱怨多的污染问题成为了环保督察的重点。相较过去，此次的环保督察通过广泛的社会动员和主要污染源现场检查，能够形成对地方环境工作更强的控制力，使地方不易遮掩违规行为，唯有努力落实环保要求才能合格过关。在实地调研过程中，我们正好赶上H省对该县进行突击现场检查。检查地点事前已经告知地方，现场检查重在实地了解工作进度。

这已经是今年第五次省里来我县突击检查了，这次省里督查的范围涵盖五大项内容，环保督察算其中一项。一般上级来检查都是采取现场勘查和汇报会议结合的形式，但是这一次主要是现场检查的方式，没有涉及到汇报会议方式。这次督查点大多数是已经上报了的重点污染管控项目，比如说S县的粘土砖关闭现场、生态园污水处理厂、矿涌水处理现场等……
(访谈编号：20171113E)

(3) 严格的考核和问责措施。考核机制一直是中央对地方核心的政治激励方式，体现出明显的“压力型体制”的特点，环保督察也采取了类似形式（冉冉，2013）。环保督察在巡视地方政府过程中，对污染程度、减排效果等有明确的指标和测量方式，督察的结果和党政领导干部考核评价结果向上汇报，工作不力的党政官员将不能参与评优、提拔和晋升，严重者可被免职，需要追究责任的移送中央组织部、纪检监察机关等相关部门。中央环保督察小组通过区域限批、挂牌督办、整改、行政问责、立案处罚、媒体曝光、事后督查、移交移送等压力传导机制对地方环保问题进行追责，并对领导干部进行约谈和问责。

环保督察还采取了“回头看”的方式，对督察中发现的问题要求地方限时整改，并将整改方案和落实情况向社会公开。这些不仅对环保干部的日常工作起到有效的监督促进作用，还对地方主要领导人有震慑作用。环保督察在问责上十分严格，S县环保局有多位干部受到了处分。一位职员谈到：

我们S县一共有26个乡镇，每个乡镇在环保上总会有这样那样的问题，我们局里有7、8个人受到处分，说是监管不到位。但是环保的问题很多都是历史遗留问题，是前人造成的问题，环境的恢复也不是我们能立马恢复就能说了算的……但是一旦受到处分，晋升提拔、津贴是不能指望了。（访谈编号：20171113G）

环保督察的强激励和强控制措施，通过明确的考核措施、现场检查、举报受理和严格问责，使基层政府组织规避、变通和共谋难以施展。环保局多个工作人员被处分的鲜活案例，更使得官员们十分重视迎检工作。地方政府和环保局在组织战略上选择了积极调适，采取了一系列重构地方环保工作职责的组织结构调适措施。

（三）领导小组与网格化压力传导：纵向组织结构的调适

在环保督察的巨大压力下，S县政府一改过往主要由环保局等职能部门负责的工作模式，将环保工作提升到县级层面加以统筹协调，并将压力层层下传，以落实任务。强激励和惩罚措施的介入，推动了地方政府和环保部门的组织结构的变化，纵向层面的调适具体表现在如下方面。

（1）出台文件。在中国的治理体系中，“文件治国”被认为是一大特征（李林倬，2013）。上级发文单位级别、文件形式、频率、具体条文和奖惩措施等都对地方官员起到重要的信号作用。S县在迎接环保督察工作中也不例外，下发了大量文件，以期引起各单位的重视。在中央环保督察组尚未进驻H省之前，该县先后制定和下发了《S县突出环境问题实行整改交办的通知》《S县环境保护大检查工作方案》《S县环境保护工作责任暂行规定》《S县环境问题（事件）责任追究办法（试行）》《S县城乡环境卫生整洁行动实施方案》等系列文件。督察组进驻H省开展工作后，该县又根据中央环保督察组的交办、督办件指出的环境问题逐一排查，制定了相应整改方案，如《关于加强环境突出问题整治工作方案》《S县环境保护工作责任规定》等（S县环保督察工作领导小组办公室，2017）。这些以县级层面发文的环保文件，相比过去的发文，不仅频率明显

更高，在内容上也更为务实地围绕环保督察工作。

(2) 设立领导小组。组织精英在组织中扮演着重要角色，往往对组织目标和实际运作起着重要作用。在中国的政治运行中，确认分管领导和成立领导小组，常被认为是一项工作获得重视的表现（杨华、袁松，2018）。依照中央环保督察的要求，S县以领导层决策会议确立了“党政同责”“一岗双责”和“属地管理”“谁主管谁负责”的明确责任领导。该县专门成立了“S县环保督察工作领导小组”，由县长担任领导小组组长，对区域环境质量负总责。县委常委、副县长以及法院院长、检察院院长、公安局长、环保局长任副组长，成员包涵众多职能部门的“一把手”，比如发改局、财政局、国土局、城建局、农林水务局、畜牧局等几乎所有县直属局的局长（S县环保局，2017）。领导小组负责全县环境保护督察工作的组织领导等事务。领导小组办公室设在县环保局，环保局局长兼任办公室主任，具体承担领导小组日常工作。办公室建立联席会议制度，根据工作需要定期或不定期召开联席会议，按照各自工作职责，加强沟通，密切配合解决有关问题，集中各部门精力应对上级检查。

(3) 网格化和目标责任制。仿照从中央到县一级一级的压力传导机制，S县全面实施了环境保护网格化监管。按照“属地为主、分级负责”“责任到人、网格监管”的原则，明确相关部门环境监管职能，将乡镇和基层行政村等纳入责任机制，并在基层按照既有网格分配责任，对辖区内河流和水库保护实行“河库长”制。S县县政府与各乡镇、办、县直机关负责人签订了环保目标管理责任状，将基层和相关部门的领导人和工作人员都纳入了考核体系。

(4) 县领导亲自陪同督察。我们2017年11月在S县环保局调研期间，正好赶上H省对该县的突击督察。除了市级每月的常规督察，这已经是该年度H省第五次对S县进行督察。本次督查的时间紧凑、参与人员少、陪同官员级别高，以现场检查为主。根据受访官员的工作记录，S县的多位领导陪同了督察工作。

省政府环保督察工作是当天下午三点开始，第二天中午后就离开，时间没有超过一天，其中省督查组4人，市环保局陪同3人，省市共7人，书记、县长、县分管常委、副县长、环保局长5人陪同，其中，常委、副县长、环保局长全程参与。（访谈编号：20171113C）

从纵向层面看，环保督察的开展，使环保事务进入到地方工作的重点名单中。出台文件、设立领导小组、网格化考核和县领导陪同检查等举措，表明过

去仅由环保局等职能部门负责的模式如今已被提升到县级层面加以统筹协调。纵向事权的提升相应增加了环保工作的重要性和资源动员能力，环保系统获得更多纵向层面的行政支持。

（四）部门协作与环保扩权：横向组织结构的调适

中央督察的介入让环保工作在本级政府中的注意力获得提升。为应对中央环保督察工作，S县成立了相关小组和机构，将县级及相关主要县直部门的领导纳入这些机构中，对任务进行分配，生成政治压力，通过这些机制将迎检任务渗透进相关部门，调动这些部门的积极性，使原来环保工作相关的数个部门间分工不清、互相掣肘的问题得以暂时性缓和，集中精力投入到迎接环保督察的工作中。这种政治整合是按照完成政治任务的要求，对县域既有政治、行政和治理结构进行调整，以提升治理效率，进而形成新的结构和部门利益关系。在这一过程中，环保局作为主要的协调部门，在地方工作中增加了话语权，获得了更多的资源配合，其横向职能得到扩张。有两个组织实例可以表明这种横向的结构变化。

（1）成立S县生态环境保护委员会。许多环保工作跨越了不同部门，仅依靠既有的横向部门间分工无法顺利完成环保督察迎检工作。为把环保工作落到实处，S县成立了高规格的生态环境保护委员会（简称“环委会”），以县委书记为顾问，县长为主任，县委常委、县委办主任任副组长，负有环境保护职责的相关单位“一把手”为成员，在环保局常设办公室。环委会将相关环保职能部门都纳入进来，采取定期或不定期的方式召开调度会。在有突出的环境问题需要进行研究和整改时，环保局作为环委会的主要办公机构，会有意地向县领导汇报困难，提请县里召开环委会工作会议，以落实各部门的责任，加强横向间部门协作。这些会议的结果大多如环保局所愿，其他部门被要求配合环保局工作，持续加强了环保局在具体工作中的横向协调职权，环保局得以在横向行政结构中扩权。例如：在推进造纸企业全面退出的过程中，该县成立专门的领导小组，并联合县环保局、财政局、监察局的行政力量进行推动；在加强对黄标车的淘汰工作中，环保局联合了县交警队、县商务局对黄标车摸底排查；对推进秸秆禁烧和禁止垃圾露天焚烧的工作，在农村由农业局负责牵头，在城区则由城管局牵头实行常态化巡查；对污水处理厂的稳定运行，通过环保局管水质监测、住建局管水量核定、财政局管资金拨付的共同努力来保证；对环保部门做出取缔、关闭、停产、限产等行政决定的企业，工业经济和电力等部门采取断电、停电等措施进行配合（S县环保局，2017）。

在环委会这种组织结构下，环保局作为主要的协调和监管部门，得以借用纵向上更高层级的领导权威，及时有效地协调其他部门，使其职权得以相对扩张。在访谈过程中，该县环保局一副局长就环委会和环保“网格化”带来的好处谈到：

现在环保呈现的是“大环保”“大格局”形态，环保不再是环保局一个局的事情，而是各个与环保相关的职能部门都有份，环境责任分散至各个部门了，形成了一个网格化管理的模式，责任现在督查到各个单位，分给相应职能部门和乡镇、村……反正谁管理谁负责，大多数污染环保局只负责监督核查……一旦哪个部门执行不到位，我们就可以向环委会反映，然后召开会议进行整治。（访谈编号：20171113E）

（2）建立联动执法机制。在S县为迎接环保督察召开的县委常委扩大会议上，县委书记要求公安、检察院、法院要全力支持环保工作。在这一强化环境行政执法与司法衔接协作的要求下，S县环保局分别与公安局、县人民检察院成立了“S县公安局——环保局联动执法联络室”和“S县人民检察院驻环保局检查联络室”，通过定期会商、提前介入、协同配合、案件移送、强制执行等工作机制，加大对环境违法犯罪的打击力度。公检法司的配合为环保工作的开展带来了许多便利，改变了过去环保执法不够强硬的问题，受访官员感受颇深：

对于超标排放的，我们大致有四套办法……一种是司法处理；还有一种是移送公安。当然，这个处罚的过程光凭环保局是无法处理的，环保局没有拘留、拘押人的权力，这个还需要公安和检察院的协作，单靠我们部门的监察大队根本处理不了事情，我们县设置的“公安联络室”确实在处理环保问题方面发挥了硬设备的作用。（访谈编号：20171113F）

（五）内设专门小组：地方环保局的运动式迎检措施

环保督察期间，地方环保相关部门常规的工作模式被打破。为应对高规格、高强度的环保督察，地方采取了一些运动式迎检措施，在既有的组织架构外设置一些专门的小组，以动员部门内部的组织资源，集中精力迎接环保督察工作。S县专门成立了“配合中央环境保护督察工作协调联络组”，负责承担中央环保督察工作的日常交接，以及接受省市协调联络组交办的各项任务。该组主要由

县环保局承担工作，其中局长担任组长，局里其他领导任副组长，相关股室负责人为成员。其下设六个专项工作组，分别为：

（1）综合协调组。负责与省市环保部门和县协调联络组的工作对接、沟通及对S县环保局交办事项的协调、调度、反馈。

（2）信访（应急）处理组。负责接收上级分发对环保督察中的投诉电话和信件等信息，进行督办和转办。

（3）现场督察组。对交办S县的案件由县环保局监察大队带头进行现场勘测检查，进行现场取证，进行处理并提出整改意见。

（4）舆情宣传组。及时收集分析网络舆情动态，做好督察工作动态的报道，编发每日舆情专报，并及时向省市上报工作简报。

（5）文字材料组。负责全县环保工作的台帐工作。对已办结的举报问题，做好归档工作。

（6）后勤组。负责保障督察工作经费，并负责做好县环保局接待方案和后勤保障方案。

这些专门小组的主要成员均由环保局职员担任。为迎接环保督察，这些小组的工作方式和效率相比平日里有明显差异。例如，S县环保局原本就设有环境举报热线和邮箱，为了配合环境督察工作，信访（应急）处理组对环保督察涉及的举报和投诉信息明显加快了处理速度，将相关投诉快速反馈给基层和相关部门，并做好事后环保督察落实的工作，有受访官员谈到：

一般来说，接到投诉的当天下午省一级就反馈到市一级，各市会在问题不过夜的情况下将问题反馈到各个县……我们县里也做到不过夜，也会当晚12点之前把相关乡镇负责人组织起来进行传达，每天晚上不管多晚，让所属问题的乡镇把这些问题认领，要求涉及的各乡镇和各单位紧急采取解决措施。（访谈编号：20171113E）

再如，S县环保局在日常情况下，由环保督察大队负责环保检查工作，一般采用重点检查和随机检查相结合的方式。在环保督察开始后，新设的现场督察组则明显强化了对上级交办案件和举报案件的执法力度，与公安、司法紧密合作，打击违法行为。

四、组织调适机制与督察成效

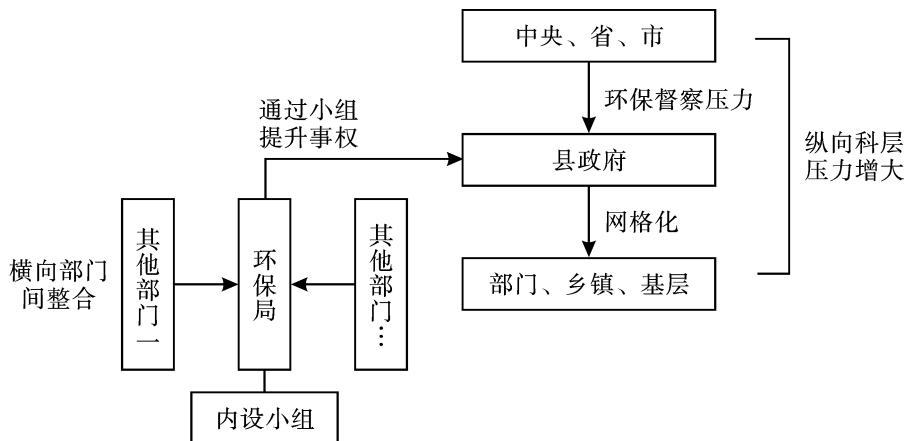


图2 环保督察带来的组织调适示意图

注：横向部门间箭头表示资源向环保局整合。

资料来源：作者自制。

中央环保督察作为外生的上级压力，改变了组织环境和组织战略，带来了对组织调适的迫切需要。在组织结构上，原有环保部门中低效、僵化和部门分化等特征已经不能适应环保督察的高压力和高强度，迫切需要通过组织调适以提升组织效率。地方党政领导人作为环保督察的首要负责人，以组织领导的身份推动了组织战略的调适，运用下发文件、设立领导小组和网格化等形式强化了环保相关部门的垂直科层压力。环委会等机构的设置促进了横向部门间的协作，环保局内设的专门小组则为迎接检查提供了对口单位。随着组织战略调整、结构调适而来的是组织能力和环保执法工作绩效的显著提升。在访谈中，一些地方环保官员表达出了对环保督查既爱又恨的复杂心情。一方面，环保督查的进行明显增加了地方环保官员的工作量，一些官员还因为工作不力被处分。另一方面，环保督查使地方环保工作获得了前所未有的重视，环保局一改过去的弱势地位，得以在横向部门间相对扩权，能够调动相应资源处理一些过去无力或无法解决的问题，环保官员获得了一定的成就感。S县现任和前任环保局长都认为如今的环保工作所受到的阻碍要明显少于环保督查开始前，而执法的严格程度则明显强于过去。在此次环保督察开始后，地方上大力整治，对大量企业进行查处、整改，一些过去让位于招商引资的污染项目如今被大量关停。据《S

县中央环保督察整改自评报告》中显示，S县在环保督察期间取得明显成效：

在中央督察组交办任务的第三天，就将无名鞋底加工厂生产线设备拆除到位……仅10天时间就完成了全部退养到位和养猪场周边环境整治恢复工作。

对影响大气质量的62家铸造企业、30家五金企业、4家木炭加工厂以及养殖行业实施停产整治；对影响水环境质量的11家洗水厂进行查封；对全县93家非法粘土砖瓦窑厂进行断电和拆除，共拆除粘土砖厂75个，粘土沟瓦窑18个；完成51个畜禽养殖场所的搬迁、退养、拆除、清理、清整工作；全县46家加油站完成油气回收改造；城区内石材加工行业全部搬离县城。

通过一系列的整治措施，该县污染问题得到全面治理，环境质量明显改善，同2016年相比较，2017年各项监测污染物浓度均有较大幅度的下降，大气优良天数增加69天，优良率提升12.80%；中度及以上污染天数减少9天，下降41%；集中式饮用水水源地水质达标率100%（S县县委办、政府办，2018）。

环保督察带来的这些成绩能否持续，基层政府主动进行的这些组织调适又能否常规化、制度化？根据我们的观察，许多组织调适措施已有常规化和制度化的端倪。中央环保督察明显提升了地方主政官员对环保工作的重视程度，领导小组的成立、网格化的采用和目标责任状的签订强化了基层工作人员的环保意识和工作积极性。生态环境委员会设置后，环保局在其中的主导地位逐渐巩固，环保局在横向部门协调中的主要地位开始以制度化的形式固定下来，成为了今后环保工作的承载主体。环保局内设的运动式迎检小组则是临时所为，他们的作用可能随着环保督察压力的递减而趋于消逝或减弱。

从动因上看，环保督察是基层政府组织调适的直接动因，如果环保督察结束，有一些组织调适措施就可能消逝。但为期两年的全国环保督察结束后，“环保督察风”并未偃旗息鼓，中央已明确环保督察还将持续高压进行，并开始了中央环保督察“回头看”的工作。原来的各区域环保督查中心已更名为区域环保督查局，持续在地方推进环保督察进程。近年来中央不断强调“绿水青山就是金山银山”等话语，以示对环保工作的重视。中央政府的高度重视、近年来持续的环保督察和民众对优良生态环境的期望，亦使地方政府和环保相关部门持续增强了环境保护的组织理念，这些都有助于组织调适的制度化。

中央机构改革也有助于地方环保督察成果的巩固和基层政府组织调适的制

度化。2018年3月，经全国人大批准的中央机构改革方案中，环境保护部吸收了农业、水利、发改委等部门的一些职能，重组成新的生态环境部。目前省级及以下政府机构已逐级开始实施相应的机构改革方案。在改革已经落地的地方中，方案一般均以中央为参考，地方环保局吸收了一些横向相关部门的职权，从而使前述地方环保局在组织调适中横向职能的扩权更为制度化。中央环保部门权力结构的扩张与资源的重组，十分契合我们在基层的观察，即对地方环保工作的更高重视迫切需要以地方环保局为主体，更多地协调相关部门间的环保工作，将原先分散在不同部门间的环保工作职能进行适当的集中。

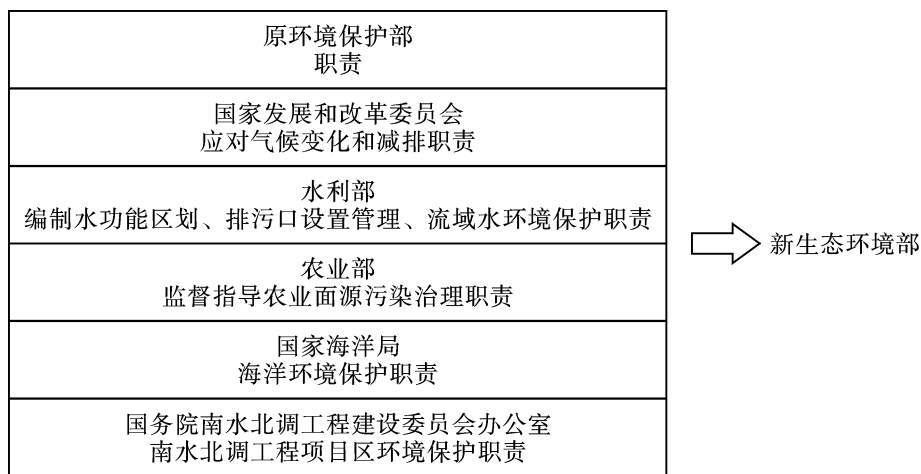


图3 2018年中央机构改革中新成立的生态环境部职责

资料来源：王勇（2018）。

五、结论

面对督察等上级压力，基层政府可能采取组织规避、变通执行、组织间共谋或者组织调适等行为。本文通过对S县的实地访谈调研，发现在强激励和强控制的环保督察下，地方政府在组织战略上选择了主动进行的组织调适，实现了内部权力资源结构的变动。在这一过程中，地方环保工作在基层政府中的地位得以提升，横向职能得到扩展，且由环保督察带来的这些组织调适开始以常态化、制度化的形式保留下来继续发挥作用。面对环保督察，地方基层政府能够调适性地有效动员科层组织系统，整合横向部门间关系，达成特定的组织战略目标，在一定程度上也表明，地方基层政府的治理体制具有相当程度的适应性，能够积极适应组织环境的变化，彰显了国家治理体系中的制度韧性

(Heilmann & Perry, 2011; Shevchenko, 2004; 徐湘林, 2010)。

就研究价值而言,本文试图在以下几个方面推进中国督查制度运作的研究。第一,现有的督查研究主要集中在计划生育、反腐工作、土地督察以及警务督察等。由于环保督察是新事物,在该领域的学理研究还较少。第二,环保督查开始后,环保由过去的相对不受重视,跃升成为许多地方政府工作的一大重点,纵向压力明显的转变所带来的组织调适和变动规模,明显高于其他政策类型督查所带来的变化。第三,环保工作涉及的部门众多,环保督察所带来的对横向部门间的协调要求明显大于其他政策领域。环保督察时间上的新近、纵向压力上的跃升、横向间部门协调的难度,都使本文的研究具有一定的价值。通过研究地方环保治理模式的改变,也有助于管中窥豹,更好地理解中国治理模式的运作逻辑。

本文也存在不足之处,如案例仅限于中部某县,只能对全国的普遍情况做审慎推论。其次,环保督察制度在地方政府的运行过程中,虽然显著提升了环保部门的地位,促进环保问题得到高效解决,但是也出现了许多政策执行中的“一刀切”现象,本文未及探究环保督察在基层运转中的负面效应,未来还可以进一步深入研究。

参考文献

- 艾云(2011). 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析. 社会, 3: 68-87.
- 陈家建(2015). 督查机制: 科层运动化的实践渠道. 公共行政评论, 2: 5-21.
- 陈晓红、朱蕾、汪阳洁(2018). 驻地效应——来自国家土地督察的经验证据. 经济学(季刊), 1: 99-122.
- 冯仕政(2011). 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释. 开放时代, 1: 73-97.
- 李林倬(2013). 基层政府的文件治理——以县级政府为例. 社会学研究, 4: 101-128.
- 李瑞昌(2012). 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究. 公共行政评论, 3: 59-85.
- 练宏(2016). 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析. 社会学研究, 4: 1-26.
- 倪星、原超(2014). 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. 公共行政评论, 2: 70-96.
- 冉冉(2013). “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理. 经济社会体制比较, 3: 111-118.
- S县环保局(2017). S县环境保护工作情况汇报——在S县人大常委会会议上的报告.
- S县环保督察工作领导小组办公室(2017). 关于开展“中央环保督察整改情况”自评报告.
- S县县委办公室、政府办公室(2018). 关于印发《S县蓝天碧水保卫战实施方案》的通知.
- 王辉(2018). 运动式治理转向长效治理的制度变迁机制研究——以川东T区“活禽禁宰”运动

- 为个例. 公共管理学报, 1: 71 - 83.
- 王勇(2018). 关于国务院机构改革方案的说明——2018年3月13日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上. 新华网: http://www.xinhuanet.com/2018-03/14/c_1122533127.htm. 2019年4月10日访问.
- 徐湘林(2010). 转型危机与国家治理: 中国的经验. 经济社会体制比较, 5: 1 - 14.
- 杨爱平、余雁鸿(2012). 选择性应付: 社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例. 社会学研究, 4: 105 - 126.
- 杨华、袁松(2018). 中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查. 公共管理学报, 1: 12 - 22.
- 杨雪冬(2012). 压力型体制: 一个概念的简明史. 社会科学, 11: 4 - 12.
- 张汉(2017). 城市基层党组织调适的策略与结构——一个组织研究的视角. 复旦政治学评论, 1: 155 - 189.
- 周雪光(2008). 基层政府间的“共谋现象”. 社会学研究, 6: 2 - 21.
- 周雪光(2012). 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, 9: 105 - 125.
- 周雪光(2017). 中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究. 北京: 三联书店出版社.
- Amitabh, M. & Gupta, R. K. (2010). Research in Strategy - Structure - Performance Construct: Review of Trends, Paradigms and Methodologies. *Journal of Management & Organization*, 16(5): 744 - 763.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fox - Wolfgramm, S. J., Boal, K. B. & James, G. H. (1998). Organizational Adaptation to Institutional Change: A Comparative Study of First - Order Change in Prospector and Defender Banks. *Administrative Science Quarterly*, 43(1): 87 - 126.
- He, A. J. (2018). Maneuvering within a Fragmented Bureaucracy: Policy Entrepreneurship in China's Local Healthcare Reform. *The China Quarterly*, 236: 1088 - 1110.
- Heilmann, S. & Perry, E. Eds. (2011). *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hrebiniak, L. & Joyce, W. (1985). Organizational Adaptation: Strategic Choice and Environmental Determinism. *Administrative Science Quarterly*, 30(3): 336 - 349.
- Lecours, A. (2005). *New Institutionalism: Issues and Question*. Toronto: University of Toronto Press.
- O'Brien, K. & Li, L. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2): 167 - 186.
- Rumelt, R. P. (1974). *Strategy, Structure and Economic Performance*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Shevchenko, A. (2004). Bringing the Party Back In: The CCP and the Trajectory of Market Transition in China. *Communist and Post - Communist Studies*, 37(2): 161 - 185.