

从碎片化治理到运动型整合：地方 政府环境治理机制的变迁

目录

摘要	1
引言	1
1.从“鸡遇”到问题，从“致富榜样”到“负面典型”（2008-2012 年）	2
1.1 “养鸡大县”炼成记	2
1.2 从“鸡遇”到问题	4
2.四级响应“雷声大”，碎片治理“雨点小”（2012-2016 年）	4
2.1 市县镇村同响应，层层传递压力消	5
2.2 县直部门齐行动，分头应对难聚力	6
3.环境议程被提高，运动治理见成效（2016-2018 年）	9
3.1 “雷霆行动”声势大，自上而下一起抓	9
3.2 “环保督查”再加压，榜上有名“中彩票”	11
3.3 “雷霆行动”再升级，滚动整合不松力	12
4.环境污染得解决，复杂后果未完结（2018 年末至今）	14
4.1 想养的，养不了	15
4.2 想拆的，拆不了	16
4.3 想规范的，规范不了	16
结语	17
附件：	18
案例分析部分	20
引言	20
1.作为中国问题的环境问题及其地方环境治理安排	21
1.1 环境问题与中国问题	21
1.2 地方环境治理安排及其绩效	24
1.3 文献述评与研究框架的建构	26
2.碎片化治理及其治理失败	27
2.1 “分头应对”	27
2.2 “环境政治”、畜禽污染的复杂性与“分头应对”	28
2.3 “分头应对”与环境治理的失败	29
3.运动性整合及其有限的成功	29
3.1“运动性治理”及其运作	29

3.2 环境政治、复杂性的消解与运动性治理的出现	31
3.3 运动性整合与环境污染的有限成功	32
4.结论与讨论	33
4.1 议程升级与地方环境治理机制的变迁	33
4.2 议程升级、治理安排与治理绩效	34
4.3 讨论：“运动”了，然后呢？	36
5.政策建议	37

摘要

湖北省 G 市 A 县 C 镇 2008 年开始鼓励畜禽养殖，引发一轮热潮，造成了严重的生态环境污染。自 2012 年开始，以科层式“碎片化”方法治理，这种“分头应对”的方式很快成了“分头应付”，治理工作基本原地踏步。2016 年后一系列外部压力的爆发，促使 A 县 C 镇重视环境问题，开始采取运动式治理，并滚动式增加动员强度，打破部门壁垒，强化考核问责，集中力量和资源进行污染整治工作，在两年半时间里取得了阶段性的胜利。然而，尽管运动式治理解决了“一地鸡粪”的问题，却也留下了“一地鸡毛”——基层政府成了“惊弓之鸟”，不敢再批建新养殖场；政府公信力受损，合法性受到质疑，维稳压力增大等，这一系列问题亟待基层政府去解决。

本案例以实地调研为基础，采用访谈、档案查阅等研究方法，展现了历时多年的基层政府环境问题治理模式和运行机制的演变过程，呈现了环境问题不同治理模式转换的原因和方式。分析发现外部压力的陡然加大提升了环境问题的议程层次，伴随官员考核和晋升等激励方式的改变，是促使基层政府将环境问题从“边缘位置”放到“中心地位”，并转换环境治理方式的主要力量，由此也导致了截然不同的治理效果。

基于研究结论，本文认为基层政府要想有效应对环境问题，需要将环境议题从“外部议程”转化为“内部议程”，打造跨部门、跨府际的治理模式，政府与社会力量有效联动，引入“乡贤”等“柔性”力量化解运动式治理的“刚性”做法，建立起联防联控，常抓不懈的环境治理长效机制。

引言

A 县从 2008 年开始鼓励养殖，随后养殖产业如雨后春笋，遍地开花，A 县很快坐上了“养鸡第一县”的交椅，蛋鸡养殖也成为了提振县域经济实力的重要抓手。但是，大规模的养殖，尤其是不规范、粗放式养殖带来一系列严重的环境问题——污水横流、臭气熏天……水体、空气、土壤遭到了极大破坏，一时间“养鸡大县”这个光荣称号变成了烦恼与困扰。随后 2012 年，G 市曾经以推进河湖库

长制为契机提出环境治理工作要求，A 县县委县政府及县环保、畜牧等相关部门也采取了一些行动，C 镇也相应制定了实施方案和工作专班。然而，这些工作却成了走形式、搞过场，并没有取得实质性的效果。直至 2016 年，习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上提出长江“共抓大保护，不搞大开发”，随后 G 市启动“雷霆行动”，并在 2017、2018 年接连两次升级该行动。中央和湖北省环保督察组根据群众上访反馈问题先后两次向 A 县、C 镇发出交办件，督办两级政府处理畜禽养殖污染案件。在 2016 到 2018 年这一阶段，县镇两级政府采取了运动式治理的方式，同时动员力度滚动式增加，越来越强，两级政府和相关部门都是集合各方力量去解决畜禽养殖污染问题，整治工作在两年半时间里取得了阶段性胜利。

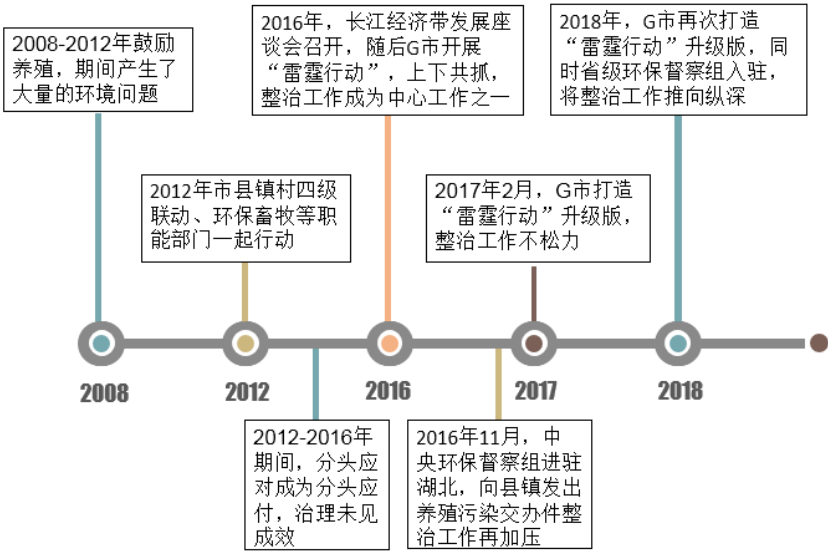


图 1 事件脉络图

1.从“鸡遇”到问题，从“致富榜样”到“负面典型”（2008-2012 年）

1.1 “养鸡大县”炼成记

故事要从 2008 年讲起，湖北省 G 市 A 县由于水系发达、气温适宜，适宜畜禽成长发育，同时毗邻省会，交通便利，市场广阔。那段时间，恰逢北方等地畜禽养殖户或者企业迁出，A 县因为自身的突出优势承接了这次“畜禽养殖”的产业

转移。

蛋鸡产业高产高效，许多参与到养殖中来的农民收益颇丰，当地政府认为这是一个增加农民收入的有效途径。从 2008 年开始，A 县县委县政府明确提出了大力推进蛋鸡养殖产业的发展思路，要求相关部门给予政策扶持，建立激励机制，使蛋鸡养殖产业化、规模化。以信贷为例，对规模化养殖场（户）（存笼 5000 只以上的标准化养鸡户），可以拿到每只鸡 0.5 元的县财政补贴，同时，养殖户凭借营业执照可以申请 1-5 万元的免息贷款，免息期一年。财政补贴、贴息贷款等一系列政策的鼓励，加之养殖难度低，大批农民参与到蛋鸡养殖中来。

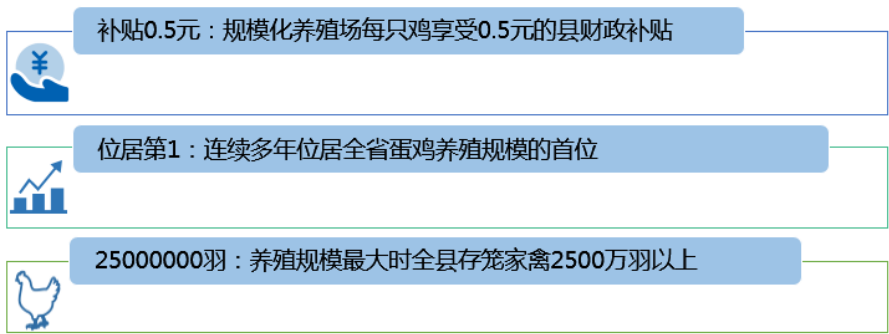


图 2 2010 年前后 A 县蛋鸡养殖相关数据

此后，蛋鸡养殖进入了发展的快车道，并在 2010 年前后，达到了历史峰值。县畜牧局工作人员介绍说，2010 年年末，鸡蛋价格达到了历史峰值，平均每箱可获利 80 元。A 县也成为了我国最大的鸡蛋主产区之一，连续多年位居全省蛋鸡养殖规模的首位，据称当时全国每十个鸡蛋里面有一个就来自于 A 县。这段期间，蛋鸡养殖成为农民增收的龙头产业，为当地经济发展带来了“鸡遇”。

C 镇下辖 87 个行政村，镇内人口 13 多万。在这个时期内，C 镇镇委镇政府积极落实县委县政府的工作部署，组织镇干部入村入户宣传政策，并在全镇树立养殖典型，评选先进养殖户。全镇蛋鸡养殖迅速“上马”，很快取得了“遍地开户”的效果。在走访中，C 镇 S 村张书记告诉我们：

“鼓励养殖的做法很快取得了成效，村里当年很多在外打工的人都被吸引回来，返乡从事蛋鸡养殖，那时候一年全村可以新增养殖场（户）十到二十家不等。那段时间，全村都被笼罩在养鸡热潮中，只要有住户的几乎都盖有鸡棚”。

1.2 从“鸡遇”到问题

声势浩荡的蛋鸡养殖在全县铺展开来，C镇更是蛋鸡养殖的大镇。然而，在发展过程中，由于不加节制、不做要求，一个行政村内几乎家家户户都在养。同时因为疏于管理，养殖产生的粪污大多被简单粗放处理，露天直排到河流、湖泊、渠道、池塘、水库之中或者农田、道路两旁。很快，村民发现变化的不只是自己的钱包，身边的环境也变了。



图3 河流污染情况

一条条清水河变成了黑水河，河面上漂的全是鸡粪，水体和土壤遭到了污染，村民觉得喝的水和吃的菜里有怪味，菜叶子上沾的鸡毛用水冲都冲不掉。空气也不能幸免，那时候还没进村就是臭气熏天，平常村民们都不敢开窗，捂得严严实实。群众对环境污染意见强烈，2012年以后，市县镇三级政府接到的环境信访、投诉案件逐年增多。在采访时，C镇镇党委委员熊委员说：

“那时候镇里几乎每天都会有群众为这事来镇里反映情况，希望政府解决污染问题。更有群众为此在镇政府大吵大闹、妨碍办公，越级上访、围堵政府等更是屡有发生”。

此时，外部舆论的风向也变了，2012年三月，《农村新报》（湖北省唯一一张专门指导、服务全省“三农”工作的党报）刊发了一篇文章，报道了A县畜禽养殖污染的严重情况，造成了很大的舆论压力。后来，类似的负面报道越来越多，以前被打造成“养殖致富”的榜样，如今成了牺牲环境、粗放发展的负面典型。市、县、镇三级政府痛定思痛，决定开始着手解决畜禽污染的问题。

2.四级响应“雷声大”，碎片治理“雨点小”（2012-2016年）

这一阶段体现出了科层式治理的弊端，即碎片化响应，作为一种常规式、传统型的响应模式，在应对环境问题时，其缺陷尤为明显。治理工作的执行落在了乡镇政府层面，对于污染治理工作的重视程度是不够的，因为乡镇资源有限，却

要处理大量事务，加之很大程度上受官员考核办法等方面影响，考核办法不变很容易导致“策略性执行”环境政策。在业务部门层面，环保、畜牧等部门只能局限在自己的系统内行动，没有其他部门配合和支持，部门工作就不能有效衔接，“分头应对”就演变成为了“分头应付”。正如图所展示的，畜禽养殖污染治理工作的压力被各个系统分解掉了。

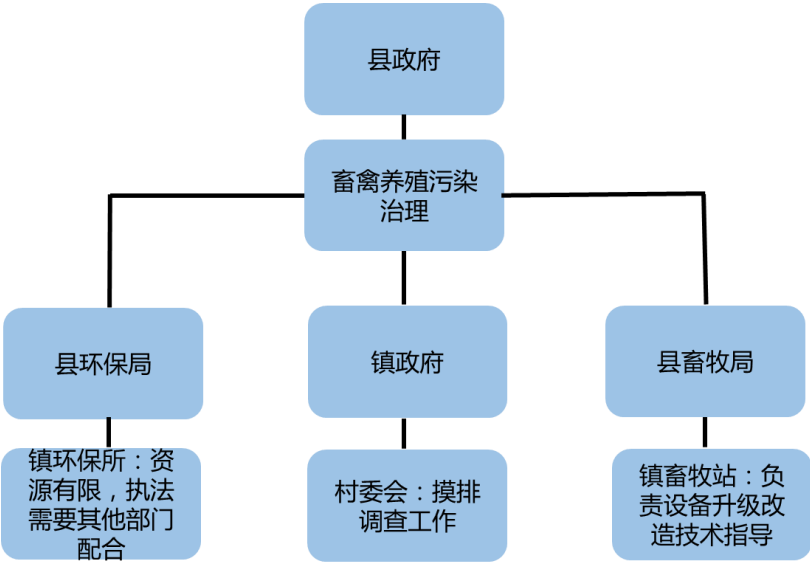


图 4 各层级、各部门工作范围

2.1 市县镇村同响应，层层传递压力消

2012 年，G 市市委、市政府召开专题会议，决定实施“碧水行动”三年计划，切实推进重点水域环境综合治理，努力扭转全市水域污染严重的不利局面。随后，A 县学习了市委市政府会议精神，成立了畜禽养殖污染整治工作领导小组，并要求有关部门和各乡镇政府拿出切实可行方案，扎实推进畜禽养殖污染治理工作。C 镇根据上级会议精神和工作部署，成立了 C 镇畜禽养殖污染综合治理工作领导小组，随后更是印发了工作专班成员名单和《C 镇畜禽养殖污染专项整治工作方案》，对于整治工作做了详细安排。



图5 市县镇村四级的“响应措施”

然而这些工作都停留在文本层面，每一个层级都是参照上一级的工作安排进行配套部署，只做“表面工作”，更多的是会议精神的传达和领会，工作实质性进展不多。这一阶段乡镇的工作基本也是走形式，把污染治理当做一个临时性工作来对待，污染治理的压力经过层层传递在乡镇层面被消解掉了。这一点我们在熊委员的表述中也得到了验证：

“制定文件和成立班子，都是对照着县里来做的，这是乡镇工作的通行做法，但是没有考核，县里也没有动静，我们的工作也就没有开展”。

当时有些养殖户的蛋鸡还在成长期，未到产蛋期，还花了较大成本建设鸡舍等硬件设施，成本还没收回，整治关停工作执行难度很大，更重要的矛盾，熊委员也做了解释：

“整治污染并不是重要工作，我们的人手是有限的，不能兼顾那么多，当时的中心工作还是搞好经济，招商引资在乡镇考核中占比是最高的。还有就是关停工作会带来维稳压力。”

2.2 县直部门齐行动，分头应对难聚力

1.环保部门

A 县由县环保局牵头，联合县畜牧兽医局制定了《蛋鸡“153”标准化养殖模式研究与示范推广项目》等一系列指导意见和工作手册。同时县环保局要求各乡镇环保所张贴通告，开展入户宣传，同时环保所工作人员要依法查处关停无相关环保审批手续和无配套污染防治设施的畜禽规模养殖场。然而一次完整的关停工作应当包括环保部门进行污染认定、派出所进行执法、供电所进行断电、畜牧部门指导养殖户进行技术升级和设备改造、环保部门再进行环评以决定养殖户是否可以复养等环节，每一环节涉及的是不同的职能部门，环保部门只靠自身无法完

成一套完整的流程，而环保部门也无法跨部门调动其他系统的资源。熊委员当时是镇环保干事，他回忆当时的情况说

“其他部门只能说配合环保部门的工作，但是各个部门也有自己的本职工作，所以很难保证每次关停所有部门都到齐。”

这种不和谐的情况不仅发生在不同业务部门之间，环保部门与乡镇政府也存在不协调的情况。C 镇郭副镇长说：

“其实还是做了一定工作，比如有一次我们发现养殖户向河流中直排粪污，向县环保局反映。但县环保局却说污染认定必须要环保人员现场调查取样才能认定，我们的材料不能作为依据。对于这种情况我们也无能为力”。

我们在采访当时的环保所的工作人员时，他们表示了自身的“能力有限”——环保所任务重而人员少，需要处理来自工业面、农业面等方面的污染问题，业务面很宽，无法实现无缝隙监管。而且 2013 年前后，C 镇的环保所更是被裁撤掉，至于具体原因，工作人员表示不太了解。本来环保执法的人员数量就捉襟见肘，环保所裁撤之后，C 镇的畜禽养殖污染治理工作更加难以开展。工作人员说：

“根本管不了，我们环保所就两三个工作人员，你去了养殖户就把鸡转移了，或者暂时关停，我们走了马上又开始复养，但是我们不可能一直耗在那里。”

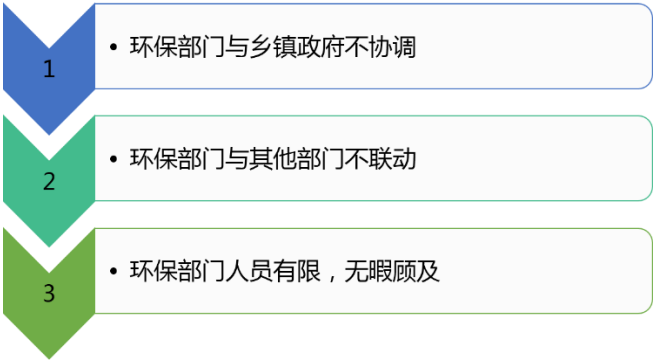


图 6 环保部门治理工作的难点

所以不难看出，环保部门与镇政府和其他业务部门不协调的情况时有发生，县环保部门不能直接向乡镇和其他系统下达指令，只能局限在自己的系统内行动。所以每个部门的职能、资源、信息等方面不能有效进行交流和整合，造成一种“九龙治水，各管一摊”的局面，整个污染治理工作被分解到各职能部门后，工作压力随之在各个系统内部被消解掉，各个部门的“分力”并没有形成治理污染的“合力”。

力”。其次受制于自身资源有限，加之养殖户会对环保人员执法采取各种“打游击”策略，使得环保检查出现一种“象腿虽粗，踩不死蚂蚁”的情况。

2. 畜牧部门

这一阶段，镇畜牧服务中心的工作人员主要是深入村户，挨家挨户做工作，号召各养殖户修建三级化粪池和采用“153”养殖模式，促进粪污的无害化处理和资源化利用。畜牧服务中心并不能做强制要求，服务中心的戴主任说：

“升级设备要钱嘛，我们是服务性部门，怎么养鸡、怎么升级设备、如何无害化处理粪污，我们在这些方面提供技术指导，做不了其他工作”。



图 7 A 县政府门户网站公布的县级职能部门

A 县有一个特殊现象，畜牧兽医局是 A 县的一级单位，与农业局平级，而在别的地方，畜牧兽医局通常是农业局下属的一个二级单位。这与 A 县蓬勃发展、已经形成规模的畜禽养殖不无关系，正是蛋鸡养殖让这个部门脱颖而出。所以要整治养殖污染，无异于会降低畜禽养殖产业在 A 县的地位和影响，县畜牧兽医局的重要性也会被降低，这就牵涉到部门利益了，所以热情很低。

其次，我们在畜牧兽医局采访时得知当年办养殖，畜牧兽医局全程提供的技术支持和服务，如今整治污染，多少有些“打自己的脸”的味道。从部门职责出发，畜牧兽医局更关心的是养殖技术是否达标，至于是否涉及环保问题，不是畜牧兽医局的职责范围。

3.环境议程被提高，运动治理见成效（2016-2018 年）

这一阶段整治工作的关键节点均给整治工作增加了外部压力，使得三年时间里环保压力是滚动式增加的，越来越强，以至于 A 县、C 镇都是集中各方力量去解决畜禽养殖污染问题，丝毫不敢懈怠，因此也取得了很大的成效。



图 8 2016-2018 年整治工作外部压力变化过程

3.1 “雷霆行动”声势大，自上而下一起抓

1.上下共抓“大保护”，

2016 年 1 月 5 日，习近平总书记在重庆推动长江经济带发展座谈会上强调要把修复长江生态环境摆在压倒性位置，共抓大保护，不搞大开发，长江流域的生态保护被提到了一个新高度。同年 5 月 10 日，湖北省委召开了专题调研座谈会，要求把长江中央决策部署真正落到实处、付诸行动。

5 月 15 日，G 市市委市政府召开推进长江经济带生态保护和绿色发展工作座谈会，会后 G 市宣布全面启动长江经济带生态保护“雷霆行动”，并成立“雷霆行动”领导小组，小组下设十个生态环保问题整治专班，列出任务清单、明确整治时限，要求全市各级党委政府切实担起主体责任，落实党政同责亲自抓，亲自部署，全面压实责任，强化考核问责。

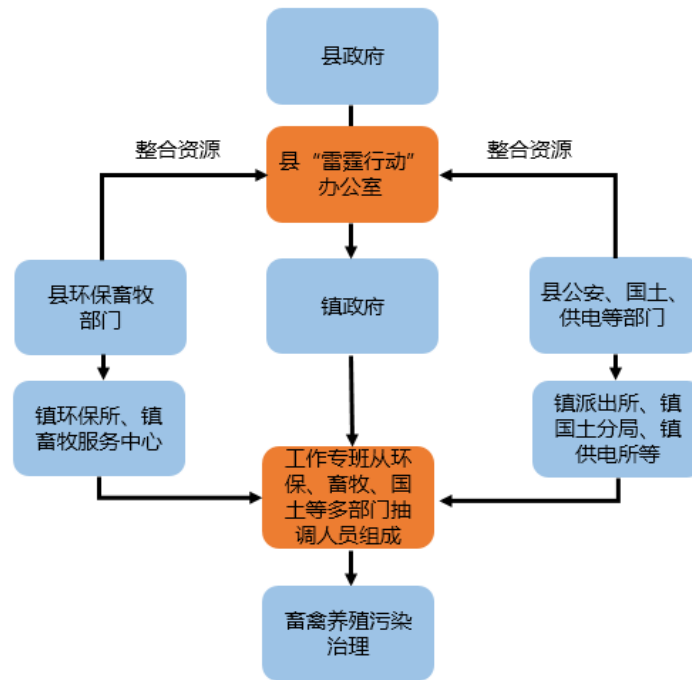


图9 县、镇两级“雷霆行动”机构设置图

对于 A 县来说，十大生态环保问题整治工作中，最为重要的就是保护饮用水水源地和整治畜禽养殖污染。县委县政府迅速召开会议，制定了《G 市长江经济带生态保护“雷霆行动”A 县实施方案》等文件，成立县“雷霆行动”办公室，其成员包括环保、畜牧、公安、国土等诸多部门主要领导，使得“雷霆办”可以应对畜禽养殖污染治理工作所涉及的任何方面的问题，有效整合了部门资源、信息和职能。同时要求县委督查室（县委办公室下属机构）通力配合“雷霆办”，全力做好畜禽养殖污染专项整治工作的监督检查和考核问责。

C 镇也立即行动起来，印发了《C 镇畜禽养殖禁养区限养区划分方案》，明确了禁养区和限养区的标准。随后 A 镇各村率先开始摸排调查工作，短时间内迅速摸清了养殖户底数，对养殖户的养殖规模、鸡栏面积等信息进行造册登记，以村为单位上报，镇集中汇总。

在完成统计工作后，C 镇成立了八个工作专班，列出每个工作专班的任务清单，要求保质保量完成整治任务。熊委员介绍说：

“全镇共有 87 个行政村，8 个党总支，每个总支负责的行政村数量略有差异。每个总支由一位班子成员（镇委常委）负责。当时依托 8 个党总支，成立了 8 个工作专班，深入各村依法依规对禁养区内的养殖场（户）进行断电关停”。“工作专班全员出动，可以完成从抽样、认定、下达处理意见到

执行的全部环节。”

2.“中心工作”：从议程到机制的改变

县委督查室配合“雷霆行动”办公室做监督检查和考核问责，乡镇政府明白这一次整治工作跟之前截然不同，不能再“走过场”了，于是污染治理工作很快就上升为乡镇中心工作之一。

尽管 2016 年 10 月 C 镇进行了换届选举，但畜禽养殖污染治理问题依旧是新一届领导班子核心工作之一，多次召开党委会专题讨论研究，按照上届党委政府制定的标准，继续禁养区养殖场的关停工作。熊委员介绍说：

2016 年爆发了 C7N9 禽流感疫情，鸡和鸡蛋的消费受到极大影响，A 县的蛋鸡养殖迎来了寒冬。C 镇郭副镇长回忆说，2016 年 10 月份前后 A 县当时的蛋价几乎是一天一个价，最低时每箱仅有 90 元左右，严重低于成本价 120 元，因此当时存在一些养殖户自动停养。各工作专班抓住对象户空栏的有利时机，两次向县人民政府请示对禁养区和限养区的养殖户采取拉闸限电，全面整改。

批次 指标	第一次申请拉闸限电	
	第二次申请拉闸限电	
养殖户（场）数	禁养区16户	禁养区31户
	限养区62户	限养区10户
养殖规模	禁养区68500只蛋鸡	禁养区147600只蛋鸡、720头猪
	限养区241000只蛋鸡、400头猪	限养区54700只蛋鸡

表 1 C 镇两次拉闸限电整改情况统计

3.2 “环保督查”再加压，榜上有名“中彩票”

2016 年 11 月至 12 月，第二批中央环保督察组进驻湖北，开展环保督查。随后，中央环保督察组向 A 县移交了 30 件信访件，要求迅速予以解决，其中涉及 C 镇的有两件，均为畜禽养殖污染问题。

12 月 20 日 C 镇连续接到中央环保督查组反馈的信访件，反映 Z 村、S 村畜禽养殖污染问题。当天，C 镇工作专班立即到 Z 村、S 村现场调查核实情况。调查工作结束后，C 镇党委首先决定对 S 村时任书记张某进行诫勉谈话。之后镇政府对涉事 13 家养鸡场迅速进行整改，并向上级政府和环保督察组汇报。

图 10 C 镇责任清单周报表、中央环保督察反馈件整改统计表

为了发挥党员干部的引领示范作用，C 镇要求禁养区内党员干部养殖户应带头执行停养决定，至 12 月 20 日 8 时未关停的，凡是公职人员，一律报上级处理，并报县纪委查处；凡是村党员、干部养殖户，一律由镇纪委立案查处。

谈及在这个过程中的切身体会，熊委员说：

“压力是显而易见的，自‘雷霆行动’开始以后，领导们都很重视，所以很多党政干部，家中在养的都停养关闭了，亲属有从事养殖的，也都主动给他们做工作”。

谈及中央环保督察组对畜禽养殖污染整治工作的影响时，熊委员说：

“那当然是不言而喻的，督察组都是带着‘尚方宝剑’的，必须不折不扣的完成。2016 年整体来说，比以前原地踏步有很大进步，我们做的主要是主动退养对象的关停工作，巡视过后，工作的严格程度又上了一个层次”。

3.3 “雷霆行动”再升级，滚动整合不松力

2017 年 2 月，G 市吹响“雷霆行动”升级版冲锋号，2018 年 3 月，G 市召开生态环保工作视频会，连续第三年强力推进长江经济带生态保护“雷霆行动”，再造升级版。

2017 年 7 月，A 县畜禽养殖污染专项治理工作领导小组对全县禁养区范围内养殖场关停工作实行清零销号——完成一家，验收合格后销号一家。2017 年 7 月 23 日至 7 月 30 日，C 镇在短短一周内就拆除了禁养区内鸡栏 5 栋，面积共计 2320.49 平方米。



图 11 工作专班进行断电停养工作

2018 年领导小组继续向 C 镇镇政府发布了重点河湖库周边畜禽养殖污染整治任务交办清单，共计 106 家，要求 C 镇对照清单，加快完成畜禽养殖污染整治任务。县畜牧兽医局的杨主任说：

“那个时候整治工作已经是有关部门的中心工作，乡镇政府不是在抓扶贫、抓党建，就是在搞整治，“雷霆行动”用四句话可以概括——声势浩大，来势迅猛，解决问题，党政同责。没有人敢马虎”。

以往这种集中式工作，很容易出现效果反弹，熊委员则否认这种情况的发生：

“我们的整治只要工作做通，就把养殖户的三相电剪成两相电，两相电只能用于居民照明，不能养鸡。即使有零星复养，村委会也会及时上报，如果上报不及时，就会受到相应处分”。“停养之后，我们对于建设规模较大的鸡舍，会给予指导，种上食用菌等进行转型，我们镇还有一家改成了皮鞋厂，就很成功”。

2018 年 7 月，省级环保督查组接到反映畜禽养殖污染问题，随后督查组向 A 县发出交办件，涉及到 C 镇畜禽养殖污染的共有三件。接到交办件当天，工作专班立即实地查明情况，严格按照县环保、畜牧部门提出的整改意见，对存在污染的养猪场、养鸡场要求场主卖猪、卖鸡退养，镇纪委随后对所在村的支部书记启动了约谈程序。

经过三年的集中整治，C 镇的畜禽养殖污染治理工作取得了阶段性重大胜利——C 镇登记在册的养殖户有 547 户，经过集中整治行动，截至 2018 年 11 月，全镇共关停 421 户养殖户。2018 年 6 月县领导小组向 C 镇交办的重点河湖库周

边 106 家养殖场关停任务，截止 2019 年 1 月，已经完成 82 家的关停工作。

三年中，熊委员作为 C 镇畜禽养殖污染整治的负责人对 17、18 两年的工作强度印象最为深刻：

“对于整治情况，我们有清晰的台账，最严的时候基本上每天要向县里汇报，关停一家，向县政府提出销号申请，相关部门验收后才算完成。一旦做不好，推进缓慢，县委督查室就会发函或者亲自来镇里组织现场办公。整治成果县里每周、每月都会对各乡镇进行排名，有时候自己落后了感到好丑、丢人……”

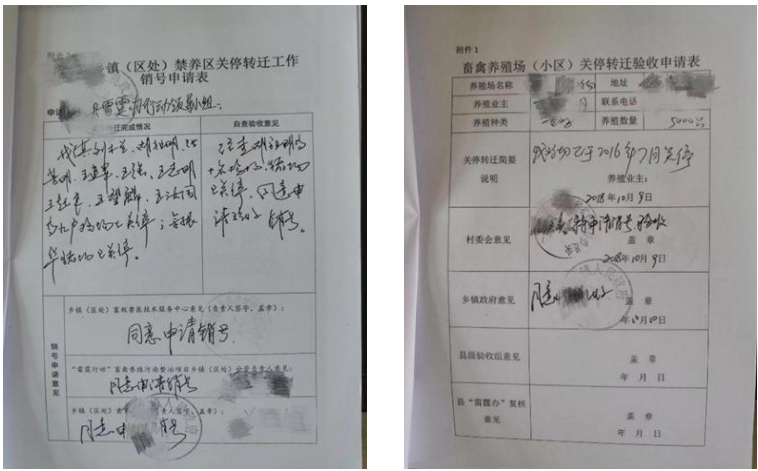


图 12 C 镇销号申请表、验收申请表

整治工作的动力不仅来自排名上的压力，更牵涉到干部和乡镇的考核。

“我们每年都会有考核，满分一百分，雷霆行动和环境资源保护相关工作的分数为 4 分，畜禽养殖污染整治工作就有 2 分。别小看这两分，每个乡镇最后的差距可能就是零点几、零点零几，第一名与最后一名的差距可能都没有两分。这个考核，不仅是关系到大家的‘年终奖’，对于升迁考核也有影响”。

4.环境污染得解决，复杂后果未完结（2018 年末至今）

2018 年末，这一轮畜禽养殖污染治理工作取得了阶段性胜利，有限遏制了污染的扩散和恶化，然而随着运动式整合继续向纵深推进，留下了一些“后遗症”，一些深层次问题也凸显了出来，亟待基层政府去解决。

4.1 想养的，养不了

在与乡镇干部访谈时，恰逢一名养殖户小张到镇里来找熊委员和畜牧服务中心戴主任，请求准许自己进行复养。这位年轻小伙，原来的养殖场已经关停了，今年又预付了 100 万定金购进了价值 300 多万的设备，希望继续从事规模化、无害化养殖，但是选址出了问题。自 2016 年整治工作以来，



图 13 与养殖户小张访谈

镇里规定，限养区和适养区内开办养殖场，经村民签字同意、村委会批准、镇政府上报，由环保、畜牧部门验收，达标后方可进行养殖生产。然而实际情况是，仅有的适养区大多位于深山之中，交通不便。而限养区，村民经过整治工作后，环保意识也得到了极大提高，不愿意附近再新办养殖场。

在送走小张后，熊委员无奈地说：

“现在县里也没个具体的文件，现在确实鼓励规模化绿色养殖，但是怎么养，什么标准算是绿色养殖，我们也不清楚。我这里没法签字，县里的部门也不会给他签字的，没办法，没有文件，都是会议精神的传达，我们也很为难”。

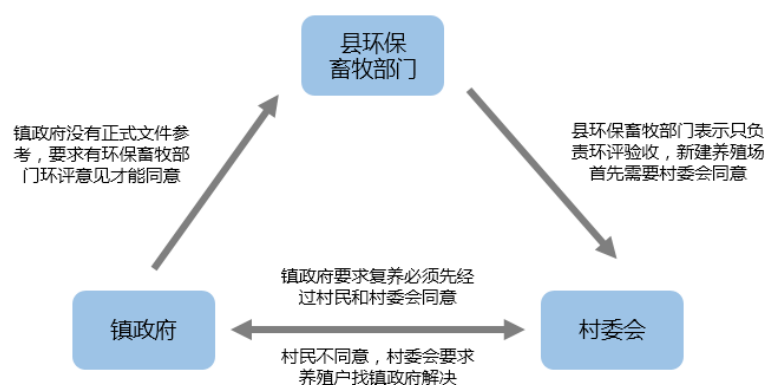


图 14 复养所面临的新一轮“碎片化”难题

A 县吸取之前“先发展、后治理”的教训，希望摒弃无序、粗放的发展模式，探索出一条规模化、无害化的新型畜禽养殖道路，让养殖这个产业为县域经济发展继续发光发热。2018 年 A 县拿到了“畜牧业绿色发展示范县”专项资金 5000 万元，想要利用这笔资金来引导畜禽养殖科学发展，但是有关部门正在研究，还没

有出台正式文件。村委会、镇政府、县环保局、县畜牧局没有标准作参考，同时忌惮于这一轮严厉的整治工作，不能批，更不敢批。就出现了上图所示情况，养殖场选址没人批准，成了一“场”难求。整合式治理为了解决碎片化的问题，治理完了之后又演变成了新的“碎片化”问题。

4.2 想拆的，拆不了

另一边，我们在走访中得知，就在前几天，工作专班去断一家禁养区的养殖户的电时，那家的女主人竟然当众将满满一桶汽油倒在了自己身上，并手拿打火机，威胁工作专班如果断电就把自己点着。这一幕被群众拍下发在网上，引起了轩然大波。“影响很不好，我们也没办法，怕引起群体事件，只能收兵，寻找合适机会再来”。

我们很疑惑对于这一类“钉子户”难道就没有解决办法吗，旁边的畜牧中心主任戴主任苦笑着说：

“关键是钱给少了，其他县给的补助多，解决起来就顺手很多，我们县没钱，只能靠我们少补助，多做工作。这样的养殖户，还有 20 家左右，都是难啃的骨头，需要慢慢做工作”。

4.3 想规范的，规范不了

C 镇的畜禽污染整治工作到了这一步，在短时间内已经取得了重大成效，然而依旧留下了一些问题。这项治理从自身运作上来讲已经形成了一个较为完备成熟的运作模式和工作方法，尤其是专项治理工作小组和工作专班，县镇两级专项治理小组采取整治动员、制定治理方案、下发文件、摸排调查、依规处理和检查考核等一系列流程，每个环节涉及的部门职责清晰，配合紧密。工作专班针对不同对象的不同情况也能因地制宜处理。

然而，县镇两级政府和相关部门并没有将治理过程中所发现的问题和取得的经验进行总结，也没能探索出一个养殖产业持续化发展的方法，更没有通过一种规范化、流程化、制度化的方式对养殖产业进行规定。这对于现在符合规定的养殖场（户）来说，就相当于埋下了一颗“定时炸弹”，因为自己的养殖命运变得扑朔迷离，没有正式文件作对照，那个部门都无法确保这些养殖场（户）将来不会

成为治理的对象。

如何解决这些问题，是 A 县、C 镇和相关部门下一步的工作重心。

结语

一次环境问题的整治，每一阶段的治理模式可以被清晰界定，A 县、C 镇从依赖科层体制进行“碎片化治理”到整合各方力量的“运动式治理”，环境问题从“边缘化”位置移动到“中心”位置，环境政策的执行机制也发生了重大变化，治理效果的差距也是显而易见的。尽管治理工作取得了阶段性胜利，但仍产生了一些“苦果”，需要基层政府去解决。地方环境治理安排产生如此大差异的原因是什么，为什么不同治理方式会取得截然不同的效果，运动式治理是否是地方环境治理的唯一解，这些都是需要思考的问题。

附件：

1.已经关停的空栏养殖户



2.还在养殖的养殖户



案例分析部分

议程升级与地方政府环境治理安排的变革：来自 C 镇畜禽养殖污染治理案例的发现

引言

环境既是经济发展带来的恶果，又是社会发展的必需，作为发展问题的内生性组成部分，如何治理环境问题已经成为世界性难题。不仅如此，作为中国的环境问题更为复杂：一方面，快速的经济社会发展，使得环境问题与发展问题在短时间内“绞结”，成为我国环境治理的基本困境。另一方面，我国的“区域分权的威权主义”（regionally decentralized authoritarianism）赋予地方政府极大的有关经济发展的自由裁量权¹，在“发展导向”之下，地方政府成为应对我国环境问题的“主窗口”。地方政府的环境治理安排及其治理绩效，是理解我国环境治理成效的关键。A 县的“养”与“治”的历史，集中反映了当下中国基层环境治理的困境。

2008 年始，A 县鼓励养殖，养殖业如雨后春笋，遍地开花。但是，不规范、粗放式养殖带来严重的环境问题，引发了群众的强烈不满，负面报道也越来越多。

2012 年，G 市开始对养殖业的粗放发展带来的环境问题进行整治。市县镇村“四级行动”成了走形式、搞过场，环保、畜牧等职能部门的工作也成了“分头应付”。这种“碎片化”的响应，导致地方政府无法有效调动地方政府的力量，形成治理“合力”，导致环境治理的失败。

2016 年 1 月，长江经济带发展座谈会召开，会上提出，长江需要“共抓大保护，不搞大开发”。随后，为了贯彻中央和省委省政府的会议精神和决策部署，G 市决定启动“雷霆行动”，并分别于 2017、2018 年持续打造升级版。同时，中央和省环保督察组先后向 A 县和 C 镇发出交办件，督办两级政府处理畜禽养殖污染。众多压力之下，畜禽养殖污染整治工作成为 A 县和 C 镇的“中心工作”。“雷霆行动”以来，县镇两级政府采取了运动式治理，动员力度逐渐增强。各级政府、

¹ Xu, Chenggang. “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development.” *Journal of Economic Literature* 49.4 (2011): 1076-1151.

各职能部门集合各方力量和资源，整治工作取得了阶段性胜利。

由案例可见，在不同阶段，A县、C镇采取了不同的环境治理机制：从依赖传统科层制的“碎片化治理”，到整合各方力量的“运动式治理”，环境问题从“边缘”转移到“中心”，治理效果的差异显而易见。基于本案例，本文的核心问题是：为什么在不同阶段，地方政府环境治理安排存在如此大的差异？随着时间的演变，地方政府环境治理制度安排为什么会发生变迁？这种变迁是如何发生的？如何理解不同治理安排带来的治理绩效的差异？

1.作为中国问题的环境问题及其地方环境治理安排

如前所言，地方政府在中国环境治理中扮演着特殊的角色，地方政府的环境治理安排及其治理绩效，是理解中国环境问题的关键。当下有关中国地方环境治理安排及其绩效的研究，主要沿着如下逻辑展开：环境问题本身的复杂性，以及嵌入在中国地方治理场域中的环境治理安排，二者共同影响了地方环境治理安排；不同的治理安排，其治理绩效存在差异。

1.1 环境问题与中国问题

1.环境问题的复杂性

作为世界性难题，环境问题的治理制度安排及其治理绩效，与环境问题本身的复杂性有关。环境问题的复杂性主要包括两个维度：环境问题的“跨域性”以及环境问题作为一个公共问题本身的不确定性。二者对治理制度的安排以及治理绩效有重要影响。

（1）环境问题的“跨域性”

我国的环境问题有着显著的“跨域”特征，这导致在治理方式上的“碎片化”。“跨域性”主要体现在三个方面：

一是跨区域边界。环境问题涉及到大气、水体、土壤等领域，这些既是污染对象，同时也是污染扩散的媒介。前一刻，污染可能仅局限在某一地区，过一段时间，其就可能扩散到其他地方，甚至整体“迁移”到另一个地区。因此，环境问题很难以“属地管理”为原则进行治理。

二是跨部门边界。环境污染具有巨大的连锁效应和溢出效应，不仅牵涉到国土、环保部门，污染源一旦扩散，就涉及水利、农业等诸多部门。跨越众多部门边界，环境问题的解决需要众多部门构建有效的协调机制。

三是跨时间边界。一些环境问题潜伏时间长，其爆发之前可能会积累很久，当到达一定程度，超过环境承载力和人们的忍耐度时，就会形成质变，引发“雪崩”。

（2）环境问题的不确定性

环境问题的跨域性同时也导致了环境问题的不确定性。在环境治理过程中，问题的界定、治理目标、责任归属、机制和手段、特定手段成功的可能性等，都存在不确定性。

从责任的界定来看，由于环境问题的“跨域”特征，污染物的地域归属和部门归属均很难界定，责任划分存在不确定性。在治理机制上，既可以依赖于科层制工具，也可能依赖于市场或者网络等机制，治理工具的选择存在不确定性。更重要的是，不同的治理机制，其是否可以带来环境治理绩效也是不确定的。

环境问题的不确定性也与环境问题涉及的利益主体众多有关。不同主体从不同角度去理解环境问题，使得问题本身成为一个“多棱镜”，增加了问题被界定的可能性。地方政府将环境污染界定为发展问题，环保部门将环境污染界定为业务问题，畜牧部门将环境污染界定为技术问题，公众将环境问题界定为民生问题等。每个主体的利益动机、观点立场、价值观念都存在差异，提供的解决方案也存在区别。

2.作为中国问题的环境政治

对于中国而言，地方环境治理安排也是嵌入在地方环境治理场域之中的。围绕地方的“环境政治”，是理解地方环境治理的另一个维度。

（1）环境问题与政治激励

我国的环境治理存在一个悖论：一方面，政府为了回应民生关切，对环境问题重视程度很高，各级政府召开了各类环保会议，构建了较为完善的环境管理体系，制订了大量的法律法规。另一方面，环境治理迟迟达不到效果，民众也无法感受到生态环境的改善，环保压力在基层很容易被消解。

国内外很多学者研究了这种环境治理过程中的“偏差”和“异化”。李侃如

(Kneeth Lieberthal)指出,中国目前的政治系统是松散和流动的,地方多样性和自主空间很大,地方政府优先发展经济的压力巨大。因此,环境法律法规的执行非常有限,环保部门处于以短期经济发展而非长期可持续发展为目标的地方政府的领导之下,环境法律法规的执行非常有限。²冉冉认为,对于环境政策的执行者而言,中央政府设置的激励结构是倒错的:中央政府更多地激励地方政府抵制或变通,而不是有效地执行中央的环境政策。³易明认为,地方政府官员的反对或阳奉阴违造成中央政府无法掌控环境政策在地方的真正效果。⁴

我国从上世纪 90 年代开始,地区国民生产总值的考核在干部评价考核体系中占据十分重要的地位,成为官员考核的“指挥棒”,所以地方政府注意力集中在推动地区经济发展上,不惜以牺牲环境为代价,追求总量和速度。这种经济发展理念,就会环境保护产生矛盾和冲突。所以,地方官员经常会感到环境保护的相关指标会给自己的行动形成约束和限制,从而排斥环保的相关工作。

(2) “双重领导”下的地方环保机构

“条”“块”关系是理解我国地方行政管理体制的基础,中国的地方环保机构也深嵌于这一“条”“块”分割的体系之中,使其处于“双重领导”之下。周雪光、练宏认为,地方环保局既接受上级职能部门的技术指导和指令,又接受地方政府的行政领导,后者实质上控制着地方环保部门的财政预算、人员编制和晋升流动等。显然,与上级职能部门相比,地方政府与地方环保机构有着更密切、更直接的权威关系。⁵李萱、沈晓悦认为,环保体制能否有效运行并达到既定环境管理目标,主要取决于其人事、财政及业务监督机制与环保机构职能的有效配合。相比而言,人事任免与财政经费对地方环保部门的影响要大过业务指导,造成地方政府对当地环保部门的影响力要大于上级环保部门。⁶

² Lieberthal, K. 1997. *China's Governing System and Its Impact on Environmental Policy Implementation China Environment Series*. Washington, DC: Woodrow Wilson.

³ Ran R. “Perverse Incentive Structure and Policy Implementation Gap in China's Local Environmental Politics.” *Journal of Environmental Policy & Planning* 15.1(2013):17-39.

⁴ 易明.一江黑水:中国未来的环境挑战[M].江苏人民出版社,2012.

⁵ 周雪光,练宏.政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例[J].中国社会科学,2011(05):80-96.

⁶ 李萱,沈晓悦.我国地方环保垂直管理体制改革的经验与启示——基于地方环保行政体制改革效果的调查[J].环境保护,2011(21):36-39.

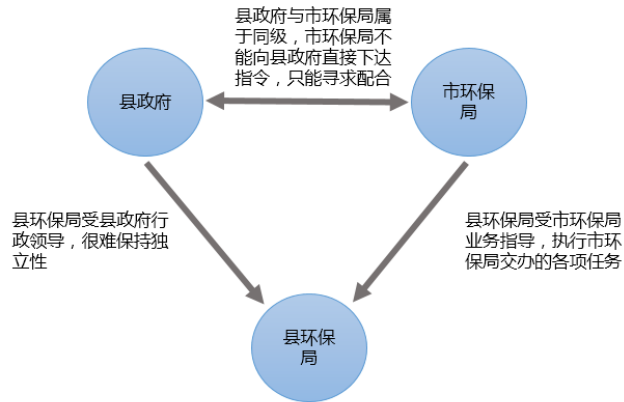


图 1 环保部门的“双重关系”

由上图可见，环保部门受到“双重领导”：一方面接受上一级环保部门的业务指导，另一方面接受地方政府的行政领导。通过财政预算、人事任免等，行政领导压倒业务指导，一旦环保意愿与地方发展意愿相冲突，环保利益就会被割舍。所以，地方政府是环保部门的实际掌控者。当环保部门进行环保审批、查处排污企业等时，轻者，同级部门和下级政府会“台上唱戏，台下看戏”，造成环保部门“唱独角戏”，推进困难；重者，引起当地政府领导人的反感和排斥，影响部门资源分配。

（3）边缘化位置下执法“短腿”

环保部门很少能触及到县以下一级。也就是说，县环保局是环保部门的最基层单位，直接担负着环境政策的执行，要承受来自上级环保部门的繁重任务。然而，在地方环境政治博弈中，环保部门资源有限，经常出现执法“短腿”——环保部门工作通常有涉农、涉工等诸多方面，面对众多的监管任务，环保局很难派出足够的人员对各个污染源进行持续监控。“打游击”等“策略”层出不穷，使得环保部门疲于应付，容易出现监管“盲点”，最终导致“手榴弹炸跳蚤”——动静虽大，收效却小。

1.2 地方环境治理安排及其绩效

1.碎片化治理

正是由于我国环境问题的复杂性，在环境治理过程中很容易出现部门壁垒，环境治理呈现碎片化趋势，无法形成整体性方案和综合举措。或者在执行环境政策时出现异化和偏差，出现抵触式执行、象征性执行等策略行为，化解来自上级

政府的环保压力,造成了我国环境治理的困境。碎片化治理体现在政策执行过程中的抵制、共谋和“脱耦”(表现为“象征性执行”),最终导致环境治理的失败。

当前,一些学者对地方政府在执行环境政策的偏差执行方面做了大量研究。冉冉认为,中国环境政策框架表现出的冲突性与模糊性相结合的特征,在一定程度上导致政策执行者将其解读为“象征性政策”。⁷ 姚荣提出,基层政府在执行环境政策中呈现出“合谋”、“诉苦”、“做作业”等逻辑,基层政府环境政策执行异化现象普遍存在。⁸

2.运动性执行

面对与政治激励的冲突,“条”“块”分割使得环境治理从“分头应对”变成“分头应付”。为了超越这一困境,在地方环境治理中,运动性治理成了新的方案,以化解“碎片化”治理导致的不利局面。

运动性治理是中国科层组织执行任务的非常规模式。周雪光认为运动式治理的特点是,(暂时)打断、叫停官僚体制中各就其位、按部就班的常规运作过程,意在替代、突破或整治原有的官僚体制及其常规机制,代以自上而下、政治动员的方式来调动资源、集中各方力量和注意力来完成某一特定任务。⁹在这个过程中,官僚组织的常规化节奏被打破,短期内将某一特定目标的实现或某一任务的完成作为中心工作,不顾部门间专业分工,动员各方面资源,形成干部、群众广泛参与、拥有强大社会影响力的“政治运动”。在官方话语中,经常表现为“攻坚战”、“专项行动”、“集中整治”、“会战”等。

在很多情形下,我国的环境治理也存在运动性治理的特征。赵旭光认为,我国的环境治理是“管制型运动式治理”。在突发性、危害性较大,影响较大的环境危害事件发生后,政府会采取突击性严厉管控措施,在事发区域或领域进行集中治理。¹⁰王刘飞、王毅杰提出,一旦环境问题形势严峻,常规化的环境治理显得力不从心,替代方法是运动式治理。¹¹荀丽丽、包智明认为,我国的环境政策具有很强的政府行为色彩,“危机应对”与“政府直控”构成了我国“政府动员型环境

⁷ 冉冉.中国环境政治中的政策框架特征与执行偏差[J].教学与研究,2014(05):55-63.

⁸ 姚荣.府际关系视角下我国基层政府环境政策的执行异化——基于江苏省 S 镇的实证研究[J].经济体制改革,2013(04):61-65.

⁹ 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(09):105-125.

¹⁰ 赵旭光.“运动式”环境治理的困境及法治转型[J].山东社会科学,2017(08):169-174.

¹¹ 王刘飞,王毅杰.转型社会中运动式治理的价值探讨——以元镇环境治理为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(05):48-58+152.

政策”的核心特点。¹²

1.3 文献述评与研究框架的建构

对于中国而言，环境治理问题一只是“围困”中国的核心问题：一方面，在当下的“发展型地方政府”的逻辑下，环保目标和地方政府的发展目标往往是冲突的。另一方面，给定环境问题的“跨域性”和不确定性，地方政府更是应对乏力。于是，当下的研究总是强调地方政府在环境治理中的策略性行为，以及由此导致的中国环境的“治理失败”。但是，为了解决中国的环境问题，地方政府也采取了非常多样化的制度安排，特别是运动性治理，成为理解我国环境治理安排和治理能力的新方向。

这些研究充分说明，一方面，我国的环境治理并非“铁板一块”，恰恰相反，我国地方政府已经发展出了多样的环境治理策略，以应对地方出现的多样性环境问题。另一方面，当下研究也说明，要理解我国地方环境治理安排，首先需要理解环境问题的属性，特别是地方环境问题的跨域性和不确定性；其次，需要将地方政府的环境治理安排纳入地方环境政治过程。由是，当下研究主要沿着如下的框架进行：

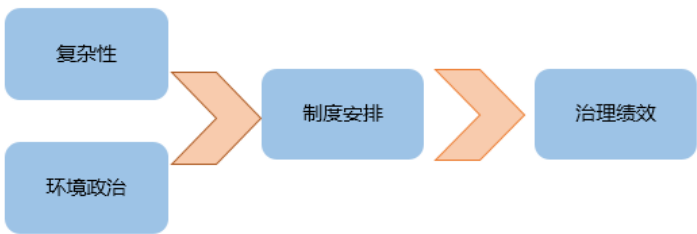


图 2 基础研究框架

一方面，这一框架构建了分析的基础。但是，另一方面，这一研究主要将地方政府的环境治理策略视为单一的结构层面。或者强调环境治理的“碎片化”，此时，环境问题的复杂性和地方环境政治一道，导致地方环境治理中的“应付”和“共谋”。或者强调地方政府的“运动性”，此时，环境问题的复杂性以及地方环境政治被“运动”消解，并在一定程度上实现了环境治理的成功。所以地方政府并非

¹²荀丽丽,包智明.政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古 S 旗生态移民的社会学分析[J].中国社会科学,2007(05):114-128+207.

铁板一块，恰恰相反，在环境治理的过程中，地方政府往往会策略性的改变自身的环境治理安排，并带来迥异的环境治理绩效。当下的研究很难理解。

基于此，本文的核心问题是：随着时间的演变，地方政府的环境治理安排发生了怎样的转变？什么因素影响了这种转变？这种转变是如何影响环境治理的绩效的？本文以 A 县 C 镇整治畜禽养殖污染为例，对其进行深入分析。

2.碎片化治理及其治理失败

2.1 “分头应对”

1.“条块关系”中的“条”

从案例可见，自 2012 年到 2016 年，G 市开启畜禽污染治理工作。作为回应，A 县成立了畜禽养殖整治工作领导小组办公室，并要求县直部门和各乡镇拿出具体方案，开展治理工作。但是，县畜禽养殖整治工作领导小组办公室并未实际运转。科层体制内部的“上下对口”，本质是将环境治理作为一项常规工作布置下去，环保工作被置于边缘，给予的注意力非常有限。

随着任务和压力来到基层政府，乡镇奉行“上动下不动，越动越被动”的原则，效仿县政府，对于污染治理工作采取“有限行动”，注意力仍旧集中在“中心工作”上。所有的行动都停留在文件层面，没有实质性的行动，自然也没有实质性成果。这一点在熊委员的表述中得到了验证：

“制定文件和成立班子，都是对照着县里来做的。这是乡镇工作的通行做法，但是没有考核，县里也没有动静，我们的工作也就没有开展”。

2.“条块关系”中的“块”

基于组织关系，县环保部门要在全县开展工作、印制方案或者颁布政策，需要经过县领导同意，再经由县委办公室和县政府办公室批发，印发全县。没有这一程序，环保部门不能直接向乡镇下发文件，更不能跨越组织系统向其他部门发文，无法有效整合职能、资源、信息、利益等。一旦县委县政府或县领导不重视污染治理工作，环保部门只能局限在自己的系统内唱“独角戏”。如果没有自己的“腿”，若需要乡镇政府在属地内配合和支持，需要看乡镇政府的“脸色”。C 镇郭副镇长就明确表达了县环保局和乡镇政府在环境治理中的不协调现象：

“其实还是做了一定工作，比如有一次我们发现养殖户向河流中直排粪污，向县环保局反映。但县环保局却说污染认定必须要环保人员现场调查取样才能认定，我们的材料不能作为依据。对于这种情况我们也无能为力”。

2.2 “环境政治”、畜禽污染的复杂性与“分头应对”

1. 地方环境政治与“分头应对”

县镇两级政府对污染治理工作部署采取碎片化“应付”，是由于两个方面的原因造成的。

首先，畜禽污染问题的发生，是由粗放的“发展方式”造成的。如果进行污染整治，就要重构发展议题和环境议题的议程层次。当没有足够的压力或动力将环境议题摆在突出位置，就只能成为发展之下的“应付”。

其次，要着眼于基层政府政治激励结构。第一，污染治理工作是一项长期工程，需要投入长时间、大力气连续不断的完成，官员的任职则是有期限的，所以更容易将精力投入到容易量化考核的经济发展上来。第二，关停整治工作难度大，养殖户反对意见很大，极易引发上访和群体事件，乡镇政府承担着巨大的维稳压力，而维稳工作又具有“一票否决”性质，所以对于治理工作也是存在诸多顾忌。第三，乡镇政府以有限的资源承接来自各个方面的工作和任务，无法对所有的工作都倾注同等的注意力。这些因素叠加在一起极大地影响了乡镇政府的态度：

“整治污染并不是重要工作。我们的人手是有限的，不能兼顾那么多。

当时的中心工作还是搞好经济，招商引资在乡镇考核中占比是最高的。还有就是，关停工作会带来维稳压力。”

2. 畜禽污染本身的复杂性与“分头应对”

首先，畜禽养殖污染有着显著的“跨域”特征。一是跨区域边界。以 C 镇为例，望天湖作为重点河湖库，其流域跨经三个乡镇，对于其周边的污染治理工作，需要三个乡镇之间的配合联动，才能走出“上游污染、下游治理”的怪圈。单靠 C 镇，无法解决“跨境污染”问题，各自治理变成各自为政。二是跨部门边界，污染治理工作需要水利、公安、供电、环保等部门协作，但是协调机制缺失，部门壁垒将各个部门隔成“孤岛”，责不过界无法得到解决。所以，当环保问题出现，即使每个部门都行动起来，但仍仅仅在自身职责范围之内，“分头应对”。一旦分头应对

嵌入到地方环境政治，环境问题的复杂性进一步使得“分头应对”演变为“分头应付”。

其次，畜禽养殖污染涉及众多利益主体，不同主体从不同角度去理解环境问题，问题和责任很难被界定。兴办养殖时，畜牧兽医局全程提供技术支持和服务，在畜牧局看来，环境污染是技术不达标造成的。县镇政府将畜禽养殖与区域经济发展和社会发展挂钩，养殖污染是发展问题的组成部分。环保部门将环境污染问题界定为业务问题。每个主体的利益动机、观点立场、价值观念都存在差异，提供的解决方案也存在区别。

2.3 “分头应对”与环境治理的失败

从 2012 年到 2016 年，A 县、C 镇的畜禽养殖污染治理工作基本上原地踏步、止步不前。指定文件、会议传达等“形式工作”很全，且有据可查，但基本上被束之高阁，没有取得实际成效。C 镇只有极少数养殖户进行了设备升级和改造，全镇养殖污染的乱象没有得到有效治理。

3.运动性整合及其有限的成功

3.1“运动性治理”及其运作

2016 年以后，A 县历史采取“运动”的方式治理畜禽养殖污染。一方面，A 县成立县“雷霆行动”办公室，将县直相关部门整合，实现“政策制定-政策执行-绩效评估”的完整闭环，各个部门的工作得以连贯。另一方面，要求各乡镇立即行动，在短时间内拿出切实方案；县委督查室（县委办公室下属机构）通力配合“雷霆办”，做好监督检查和考核问责工作。部门间的配合以及上下级政府的共同行动，畜禽污染治理工作得以开展。

1.会议动员

2016 年开始的整治工作，是一个自上而下的“会议动员”过程。首先，习近平总书记在重庆发表长江“共抓大保护，不搞大开发”；然后，湖北省组织学习。接下来，G 市响应，召开全市绿色发展工作座谈会，宣布全面启动长江经济带生态

保护“雷霆行动”；A 县和 C 镇随后也召开相应会议。自上而下的“会议动员”使得环境治理逐渐转变为县乡的“中心工作”。正如乡镇工作人员所言：

“2016 年以后，我们去县里开会，几乎是逢会必讲‘雷霆行动’，在镇里召开会议的时候，也一定会提，让每个村的负责人回去好好学习，做好宣传工作。从这个讲话频率就可以看出这项工作的重要程度，实际上就已经成为‘中心工作’了，执行起来就不能打折扣”。

2. 高位推动

在“雷霆行动”开始之后，A 县成立了“雷霆行动”办公室，负责全县“雷霆行动”的组织、协调、指挥和监督。对于 A 县来讲，“雷霆行动”十大专项行动中，最重要的就是畜禽养殖污染整治，因此又成立 A 县畜禽养殖整治工作领导小组办公室，组长由县委副书记、县长挂帅。县领导（县长）直接负责和指挥畜禽养殖污染整治工作，提高了整治工作的政治站位。

3. 实行目标责任制

运动式治理的核心机制是目标责任制，即细化和分解上级所确定的政策目标，建立一套完整的考核体系，以此为依据对各级组织和各个部门进行考评，并以书面形式在各级部门之间层层签订责任书。A 县对每个时间节点，每个下级部门应该完成的治理任务进行了明确的要求。例如：

“2017 年全县禁养区范围内养殖场全面关停，清零销号，关停率达到 100%；非禁养区范围内养殖场全面整治，整改达标率达到 100%”；

“关停 C 镇内重点河湖库周边 500 米以内的 106 家养殖场（户）”。

在明确各乡镇任务后，由县委督查室负责督办，严格按照清零销号制度，关停一家，销号一家。同时，每周通报整治工作进度，每月进行排名，年底进行最终考核，与乡镇领导考核挂钩。据乡镇负责人介绍：

“对于整治情况，我们做的有台账，最严的时候基本上每天要向县里汇报，关停一家，向县政府提出销号申请，相关部门验收后才算完成。一旦做不好，推进缓慢，县委督查室就会发函或者亲自来镇里组织现场办公。整治成果县里每周、每月都会对各乡镇进行排名，有时候自己落后了感到好丑、丢人……”

“我们每年都会有考核，满分一百分，雷霆行动相关工作的分数为 5 到

6分，畜禽养殖污染整治工作就有2分。别小看这2分，每个乡镇最后的差距可能就是零点几、零点零几，第一名与最后一名的差距可能都没有两分。这个考核，不仅关系到大家的‘五奖’，对于升迁考核也有影响”。

3.2 环境政治、复杂性的消解与运动性治理的出现

1.环境政治与运动性治理

（1）环境治理的话语权威的重塑

2016年1月，习近平总书记在重庆主持召开推动长江经济带发展座谈会并发表重要讲话，强调当前和今后相当长一个时期，要把修复长江生态环境摆在压倒性位置，共抓大保护，不搞大开发。长江沿线11个省市的党委负责人和国务院有关部门负责人出席了座谈会，会上，上海、重庆、湖北三省市的党委书记代表地方政府作了发言。5月，湖北省和G市先后召开了省、市长江经济带生态保护和绿色发展专题调研座谈会，党委一把手均强调长江经济带发展必须坚持“生态优先、绿色发展”、“共抓大保护、不搞大开发”的战略定位，并真正落到实处、付诸行动。同时G市宣布，全面启动长江经济带生态保护“雷霆行动”。

我们在访谈过程中，当问及2016年至2018年的畜禽污染整治工作是从什么时候开始时，从领导到工作人员，所有人的回答都惊人一致：2016年召开的长江经济带发展座谈会。这一高规格的会议将长江沿线地区的生态文明从经济发展中抽离，将长江的生态环境保护提到了前所未有的高度。各级政府重新审视生态环境保护工作，尤其是在长江之畔的G市A县C镇，环境保护从边缘议题成为了中心议题，并通过会议、文件等载体进行传达，改变了政府内部工作人员的认识，以至于每个人可以清楚的了解每一轮整治工作起点。

（2）为环境治理的加压

中央深知要提升环境议题的重要性，改变地方政府对环境治理的认识是远远不够的；想要实现将环境议题转化为政策议题和治理安排，必须牢牢抓住各级政府。作为环境治理的参与者，各级政府是避免环境治理落空的关键力量。所以，2016年11月中央环保督察组进驻湖北，督察湖北省委、省政府贯彻落实国家环境保护决策部署、解决突出环境问题、落实环境保护主体责任情况，并向A县、C镇发出交办件。2018年，环保所环保督察组也向A县、C镇发出交办件。对

于中央督察组，乡镇政府用了“尚方宝剑”这样的词语，足以看出督察组对于地方政府的威慑力，这也导致了地方政府对于环境议题的升级。

2.复杂性的消解与运动性治理

如前所言，畜禽养殖污染有显著的“跨域”特征，而跨域性也导致了环境问题的不确定性。然而，从 2016 年至 2018 年，随着高位推动，原有的导致碎片化治理的畜禽养殖污染的复杂性逐渐得以消解。

在“跨域”方面，取代之前副职挂帅的做法，直接由县长担任县畜禽养殖污染专项治理工作领导小组组长，同时要求县委督查室全力配合县“雷霆行动”办公室做好雷霆行动的考核工作（在 A 县“雷霆行动”行动主要集中于畜禽养殖污染治理工作）。各有关部门的主要领导都是“雷霆办”的组成人员，打造了一个跨部门的协调机构，有效整合各部门治理资源。同时对于涉及到跨区域的污染治理工作，也可以协调不同的乡镇共同行动。

在不确定性方面，县“雷霆办”对于每个乡镇的任务量、重点河湖库的责任划分、任务完成进度表等方面有明确的文件要求，各乡镇必须按照文件要求不折不扣完成，并运用考核这一方式，在乡镇领导班子考核指标体系中增加“雷霆行动及环境资源保护”一项，一旦治理不力，直接影响年终综合考核得分。所以，环境治理目标更为明确。运动性治理很大程度上解决了“跨域”和不确定性所带来的问题。

3.3 运动性整合与环境污染的有限成功

运动式治理的优势，是可以弥补科层式治理在横向和纵向上的“条”“块”分割。从横向来看，而运动式治理可以（暂时）打断、突破科层之间的部门壁垒，整合部门关系，调动资源、集中各方力量来完成畜禽污染防治任务。从纵向来看，随着畜禽污染防治做诿一个临时性的治理目标出现，需要整个科层体系动员，从而超越上下级的命令-控制结构，让畜禽污染防治任务得以完成。

经过近三年时间，A 县、C 镇集合各方力量解决畜禽养殖污染问题，取得了很大的成效：C 镇登记在册的养殖户有 547 户，经过集中整治，截至 11 月，全镇共关停 421 户；重点河湖库任务清单上已经完成 82 家，只剩下 24 家。畜禽养殖污染整治工作取得了阶段性胜利。

4.结论与讨论

4.1 议程升级与地方环境治理机制的变迁

从运行方式和运作机制上来看，运动式治理与科层式治理之间存在诸多“矛盾”，但是地方环境治理安排并非“科层/运动”二分。恰恰相反，在环境治理上，“科层”和“运动”二者是可能“共生”的：二者既可能相互混合，也可能相互转化。简单来说，由于中国环境政策的特殊性，环境治理中的运动式治理与科层式治理不是简单的“分类变量”，而是“连续变量”。问题关键在于，中国的环境治理安排的转变，需要“外部施压”才有可能发生。

1.政治理念的转变：“生态”权威的生成

过去很长一段时间，我国的经济发展成为地方政府工作的重中之重，生态环境工作被置于边缘。然而，粗放的发展方式带来经济增长的同时，也产生了一系列严重的环境污染问题，给经济发展带来了额外成本。同时，人民群众在物质生活得到极大满足后，已经由单纯追求物质生活转变到对美好生活的全面追求，良好生态环境是美好生活的重要组成部分。所以，环境污染严重并持续恶化，引起了人民群众的极大不满，针对环境问题的信访、舆论报道不断增多。雾霾等一系列有国际影响的重大环保事件的发生，不仅损害了政府公信力，而且造成了恶劣的国际影响。以上因素叠加，引起了党和政府的高度重视。

如是，环保问题已经不再局限于其本身，而是上升为“国家利益”。十八大将“生态文明”作为战略目标。习总书记提出“五位一体”建设、“两山论”等一系列重要论断，生态环境保护开始作为政治理念出现。所谓的政治理念就是“党和中央政府贯彻各项路线、方针和政策的根本指导思想，也是地方政府进行政策创新和政策执行的合法性基础”。¹³政治理念是地方政府制定并执行政策的“风向标”。因为政治理念的改变，直接关系着某一项工作的重要程度以及与之想配套的官员考核办法、晋升机制、财政分配原则等关键因素，对地方政府和官员执行政策带来决定性影响。

¹³任丙强.地方政府环境政策执行的激励机制研究:基于中央与地方关系的视角[J].中国行政管理, 2018(06): 129-135.

中央对于环境保护决心的形成，导致地方政府和官员思想观念的变化，进而导致地方环境治理安排的变化。过去，环境治理更多是“走过场”、“搞形式”，现在要“真刀真枪”。例如，提高环保部门地位，动员有关部门整合力量和资源解决环境问题，成立相关领导机构，强化考核、监督和问责等。环境治理议程发生了根本性转变。

2.政治激励的转变：环境保护进入干部考核体系

环境政策出台如何落地见成效，关键是能否建立对于地方政府和官员的有效激励。当地方没有执行意愿时，环保政策就容易被束之高阁。地方政府和官员的执行意愿，一定程度上受政策本身和当地实际情况等的影响；但更重要的是与之相配套的“游戏规则”——即对地方政府和官员的考核方式。

改革开放以来，“以经济建设为中心”的政治理念催生了各级政府的经济发展竞赛，周黎安将这种竞赛称为“官员晋升锦标赛”。¹⁴这种体系下，经济发展在干部考核中占有很大比重，地方政府和官员只有提高发展速度、做大经济总量，甚至不惜以生态破坏、环境污染为代价，才能获得资源倾斜和人事升迁。

十八大以来，随着将生态文明作为政治理念提出，干部考核标准也随之发生了变化。从中央到地方制定了新的考核方式，将生态文明建设作为干部综合评价和奖惩任免的重要依据，发挥了干部考核的“指挥棒”作用。这样一来，地方政府和官员对环保有了更强的意愿，地方环境治理安排的转变也就“水到渠成”。

4.2 议程升级、治理安排与治理绩效

基于前文的分析，随着环境议程的升级，地方环境治理安排发生了变革。进一步，环境议程的升级通过影响复杂性和环境政治，在影响治理安排的同时，也带来了不同的治理绩效。

¹⁴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(07):36-50.

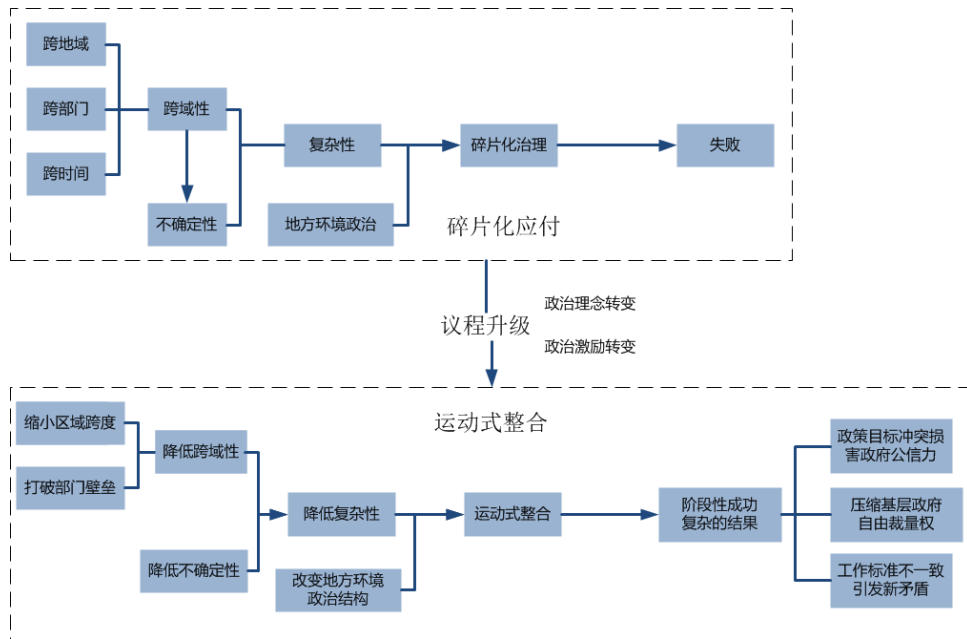


图 3 理论分析图

首先，2012 年至 2016 年，仅仅由 G 市提出污染治理，且并未制定与之相配套的考核办法和实施方案，说明对这一议题并没有给予足够的重视，也无法改变环境议题的议程层次。这种情况下，县镇两级也没有分配注意力到环境治理上，环境治理被视为一个常规性任务。面对环境治理的复杂性，依赖科层制进行常规性比例就是“分头应对”，结果往往导致“分头应付”，即治理结构的碎片化。

碎片式治理，无法有效解决畜禽污染的跨区域边界和跨部门边界问题，既无法明确各属地的责任，也无法有效整合部门的职能、资源、信息、利益等。结果，各级政府不行动，业务部门不统一，治理工作原地踏步，难以取得治理绩效。

2016 年至 2018 年，随着推动长江经济带发展座谈会在重庆召开，湖北省、G 市两级党委政府随后也召开长江绿色发展工作座谈会。党委书记发表讲话，并表示要将长江的生态环境保护工作提到“前所未有的高度”，作为切实行动，G 市宣布开展“雷霆行动”。随后，通过会议和文件的动员，在各级政府之间重塑了环境保护的权威地位。环境保护在官方话语体系中得到极大强化，深刻改变了基层政府和官员对于环境议题的态度。同时，借助中央环保督察组，为基层政府执行环境政策加压，确保“不走形”、“不变样”。这一系列举动，使得环境议题从边缘走到了中心，议程层次得到了很大提高，相应的治理机制也发生了变化。

面对环境问题的复杂性和不确定性，A 县、C 镇成立了畜禽养殖污染专项治理工作领导小组，并由政府一把手担任组长，小组成员来自环保、畜牧、国土、

供电等部门，以整合资源，破解部门壁垒。县级层面，利用整治任务清单、整治进度表等形式，明确各乡镇责任范围，辅之以干部考核等形式，明确治理手段，将各部门、各乡镇有效联合起来，最大程度降低“跨域沟通成本”。结果如案例所呈现的，取得了阶段性的胜利。

4.3 讨论：“运动”了，然后呢？

但是运动型整合取得一定成果的同时，仍然留下了一些难以克服的困境。例如，乡镇政府在经济发展方面的自由裁量权被极大压缩，面对养殖的新需求不敢同意；现在仍留有一部分“难啃的骨头”拆不掉，原先的工作方法对这一批“钉子户”已难以奏效；新型的养殖标准没有建立起来等。这些问题仍需在治理过程中去解决。

1.政策目标冲突有损政府公信力

畜禽养殖污染虽然是一个环境问题，但其根源在于环境问题与经济发 展的内在矛盾。前期粗放式、不加节制式的发展养殖业，积累了巨大的环境问题。从发展问题到环境问题，政府本身的目标和政策存在矛盾，使得政策导向充满了不确定性。前后截然不同甚至自相矛盾的政策取向，无异于政府“自己打自己的脸”，损害了政府的公信力。这也对以后绿色发展、规范养殖本身造成了挑战：政府再出台文件政策，想要取得群众的认同和遵守，可能存在一定的难度。

2.政府成为“惊弓之鸟”

持续的“运动”使得地方政府成为“惊弓之鸟”。A 县在 2018 年拿到“畜牧业绿色发展示范县”专项资金 5000 万元，想要利用这笔资金引导畜禽养殖科学发展。但是，有关部门正在研究，没有正式文件作参考，想要复养的村民需经村委会、镇政府、县环保局、县畜牧局这些相关部门的同意才能复养。不仅镇政府成了“惊弓之鸟”，村委会、县环保局、县畜牧局几乎也都是“打太极”，不签字，当下养殖场选址成了一“场”难求。运动式治理虽然赋予了地方政府极大的政策能力和政策空间，但是，这样的空间被政府有意地压缩。

事实上，申请规模化、无害化养殖的复养户并不在少数。除了蛋鸡养殖，这些养殖户并没有其他谋生手段，所以想趁着新一轮鼓励绿色养殖的机会再度从事这个产业。但是，镇里使出浑身解数将这些养殖户打发走，给养殖户做工作，让

他们回去“再等等”。因为乡镇政府也不敢“开口子”，批准养殖户复养，乡镇政府有着许多无奈。

“现在县里也没个具体的文件，现在确实鼓励规模化绿色养殖，但是怎么养，什么标准算是绿色养殖，我们也不清楚。我这里没法签字，县里的部门也不会给他签字的，没办法，没有文件，都是会议精神的传达，我们也很为难”。

3.工作标准不一致引发新矛盾

2018 年底，C 镇的整治工作进入“深水区”。仍然存在 20 家左右的“钉子户”迟迟没能解决，被镇政府称为“硬骨头”。“钉子户”的关停断养工作一再被搁置，甚至停滞。究其原因，主要是 C 镇整治过程中的方法只能是做工作，辅之以赔偿的情况很少。当这种工作方法被这些“钉子户”所熟悉，就失去了效果。最重要的是，这些“钉子户”付出了巨大的建设成本，直接关停将蒙受很大损失。

再者，运动治理带有“大干快上”特征，凡是符合文件要求就坚决执行，充满“刚性”。但是“养鸡”从不规范养殖到被村民接受，这个过程却是柔性的。一旦二者存在张力，政府行为的合法性问题容易出现，这最终可能带来社会稳定风险。2019 年 2 月，工作专班就遇到一家养殖户的女主人当众将满满一桶汽油倒在了自己身上，并手拿打火机，以“自焚”威胁工作专班不许断电。在“闹大”的逻辑下，“钉子户”逐渐开始成为地方社会稳定的隐患。

5.政策建议

通过对事件整个发展脉络的梳理，我们可以清楚到看到科层式“碎片化”治理到运动式“整合式”治理的转变过程，转变原因，以及所取得的截然不同的效果。在环境问题的治理上，运动式治理进展快，收效大，却也造成了一些困境，如政策目标冲突有损政府公信力、工作标准不一致引发新矛盾、基层政府成为“惊弓之鸟”，遇到新的治理难题等。鉴于此，我们认为可在以下几个方面进行改进。

1.从“外部议程”到“内部议程”，在“乡镇”层次提升环境治理的议程层次

我们知道议程设定代表了“政府角度认识问题的过程”，外部推动议程设置，简言之，就是议题所涉及的群体从外部表达不满或者形成压力，促使决策者重视

议题,从而迫使议案列入正式日程。内部推动议程设置则与之相反,促使决策者重视议题、提上议程的压力来自于政府内部。当下,我国环境问题治理的压力大多是来自于外部,无论是公众对于环境污染的不满,还是上级政府直至中央政府将生态文明设为“政治理念”,给地方政府执行环境政策形成巨大压力,都是外部推动,提升了环境治理的议程层次。以 A 县、C 镇为例,如果没有习总书记的重要讲话和中央以及湖北省环保督察组的督查,其治理畜禽养殖污染的工作不会在 2016 年开始,更不可能在短短两年半的时间里完成过去四年都没有完成的工作。

但是这样的提升环境议程层次的方式具有一定的偶然性,基层政府必须要探索一种长效机制,自发重视生态环境,例如从一开始就引导养殖户绿色科学养殖、在污染刚有苗头时就及时制止等,这样可以将环境问题扼杀在萌芽阶段甚至有效防止环境问题的出现,形成一种常抓不懈、联防联控的局面,从而极大地减少环境污染的治理工作。

2.从“科层制”到“无缝隙政府”,在县乡(镇)层次打通府际关系

在本案例中, A 县和 C 镇之间呈现出一种纵向权力介入不足到过度介入的问题, 2012-2016 年, 县政府对 C 镇的畜禽污染治理工作关注不多, 也没有纳入到干部考核之中, 导致 C 镇对污染治理工作重视不够甚至忽视。2016 年以后, 面对外部压力的急剧变化, 县政府又全面动员力量从事畜禽污染整治工作, 并且将环境治理问题转化为政治性执行, 采用运动式治理, 将压力全面下放给乡镇政府, 而未能考虑乡镇的实际情况和利益诉求。

所以, 县镇两级府际关系, 县级介入不足和过度介入都是不可取的, 应当在两级政府之间建立一种联防联控的长效机制。日常工作中, 乡镇政府应当及时汇报属地内环境保护情况, 及时上报存在重大环境风险的情况。同时县级层面对于乡镇政府上报的信息要及时研判, 作出部署, 及时协调好职能部门与乡镇政府的关系, 以便对环境污染采取及时应对措施。同时, 在进行分配任务、界定责任等工作时, 要充分考虑到乡镇政府的利益诉求, 结合当地实际, 分配合理的工作量、制定合理的进度表。打通环境污染所涉及的跨部门、跨区域的障碍, 实现“无缝隙”衔接。

3.从政府到社会, 构建跨社会部门的协调整合机制

运动式治理产生的一个重要原因就是“孤岛现象”的存在, 使得各主体之间

的职能、资源、信息、等方面不能及时整合和交流，就影响了利用效率。我们认为运动式治理后，要探索一个各部门配合、协调工作的长效机制，避免再次出现“九龙治水，各管一摊”的情况，使得各部门形成一个合力，共同应对环境问题这样涉及面广、利益面大的综合性议题。

同时，也不应仅仅局限于政府内部，在市场化专业化发展的同时，借助社会力量——如乡贤进行一场一策“微治理”，发挥基层其他社会主体的影响力，将社会“闲置力量”有效整合起来，构建网络化的治理结构治理环境问题。运动式治理具有极大的“刚性”，凡是政策文件规定内容，就要不讲条件、不折不扣强力推进，极易产生工作方法粗暴、“一刀切”的情况，不仅会影响治理工作的继续开展，也会影响基层政府的公信力。发挥社会力量，动用这种“非正式关系”，为“刚性”治理注入“柔性”，可以有效提高工作效果。同时，在运动式治理结束后，也可以发挥他们的作用，通过村规民约等形式，建立引导养殖户进行规范化绿色养殖的长效机制。