

整体性治理视角下环境保护体制困境与对策探析 ——以侯马市为例

郝亮¹ 张凯² 马波² 范军阳² 康利明²

(1.生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029; 2.侯马市环境保护局, 山西 侯马 043000)

摘要: 随着污染防治攻坚战深入推进, 环境保护体制的重要性日益凸显。然而, 与现实需要不相适应的是, 我国的环境保护体制依然呈现碎片化状态, 主要表现为环境监管部门与行业管理部门间缺乏统筹协调, 未能形成部门合力。虽然部分地市设立了诸如“大气办”、“水办”等协调机构, 但未能从制度层面解决行业管理部门的责任感等问题。本文以整体性治理理论为视角, 对《侯马市各级党委政府及有关部门环境保护工作职责规定(试行)的通知》进行剖析, 总结侯马市在环境保护工作中部门联动的经验做法, 为优化环境保护体制、探索长效机制, 建设美丽中国提供借鉴。

关键词: 环境保护体制; 碎片化困境; 整体性治理; 侯马市环境保护

中图分类号: X321 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008—4053(2019)02—0087—06

DOI:10.13945/j.cnki.jlac.2019.02.016

十八大以来, 党中央与国务院出台的生态环境领域政策文件多达 40 余项, 污染防治七大战役^①和四个专项行动^②有序推进, 生态环境质量持续改善, 但与十九大报告提出的“2035 年生态环境根本好转”要求仍有一定差距。如何在污染防治攻坚战中联合更多的同盟军, 形成环境保护的统一战线, 是实现美丽中国目标的重要体制保障。

生态文明理论与环境保护实践皆可证明, 环境保护不只是环境部门一家的工作, 相关职

能部门也必须担负起本领域的污染防治职责。但在十八大以前, 部分职能部门在工作中存在环境保护职责履行不到位等现象, 究其根源, 主要在于其不是“牵头部门”; “九龙治水”的格局往往导致职责边界不清晰、难以追责。虽然随着污染防治攻坚战的持续深入, 我国的环境保护工作正在打破单打独斗的局面, 呈现齐抓共管的格局, 但如何通过制度的形式避免体制上多元管理带来的碎片化困境, 形成污染防治的部门合力, 已成为各级政府面临的主要

收稿日期: 2018-12-21

作者简介: 郝亮 (1987-), 男, 生态环境部环境与经济政策研究中心助理研究员, 管理科学与工程博士。

张凯 (1968-), 男, 侯马市环境保护局局长。

马波 (1973-), 男, 侯马市环境保护局党组成员, 侯马市环境监察大队大队长。

范军阳 (1975-), 男, 侯马市环境监察大队副大队长。

康利明 (1973-), 男, 侯马市环境监察大队副大队长。

注: 2018 年国家环境保护战略决策支持项目 (2023004019) 子课题“环境社会风险有序释放机制与案例研究”阶段性成果; 自然资源部土地利用重点实验室开放基金“中国耕地生态管护政策研究”阶段性成果 (KLLU201802)。

①污染防治七大战役是指打赢蓝天保卫战、打好柴油货车污染治理、城市黑臭水体治理、渤海综合治理、长江保护修复、水源地保护、农业农村污染治理攻坚战。

②四个专项行动是指禁止洋垃圾入境、打击固体废物及危险废物非法转移和倾倒、垃圾焚烧发电行业达标排放、“绿盾”自然保护区监督检查。

问题之一。

特别是对基层政府来说，“上面千条线，下面一根针”，作为担负落实环境保护职责“最后一公里”的重要主体，如何将污染防治工作做实做牢、落地生根，对于实现美丽中国的战略目标具有重要意义。2016年中共侯马市委、侯马市人民政府制定的《关于印发侯马市各级党委政府及有关部门环境保护工作职责规定（试行）的通知》（侯发〔2016〕44号）为破解生态环境保护工作碎片化^①的困境提供一例鲜活的样本，亦可为其他地方政府提供借鉴与启迪。

一、整体性治理：环境保护体制碎片化的出路

20世纪的新公共管理运动在取得成绩的同时，也导致了诸多弊端，其中之一便是碎片化的出现，主要表现为目标冲突、重复浪费、缺乏沟通和各自为政等问题。^[1]为了克服上述困难，国内外学者基于信息技术的飞速发展，在对新公共管理进行继承性批判的基础上提出

了新的治理模式，即以公民需求为导向，以协调、整合和责任为机制，运用信息技术对碎片化的治理层级与功能、公私部门关系及信息系统等进行有机整合的整体性治理模式，其理论基础是整体主义视角下的新公共服务理论。^[2]

在工具层面，整体性治理理论认为组织间必须跨越部门中心主义带来的治理功能过度分化的障碍，主张通过对话与协商等形式，充分整合组织间的目标和资源。在理念层面，整体性治理是一种治理理念的重塑，而不仅仅是一种工具理性意义上的治理模式变迁，因此，可以极大地深化和提升政府治理的理论内涵和实践意旨。^[3]

简言之，与新公共管理追求的分权化、市场化和解制式努力不同，整体性治理强调信息技术的运作必须以官僚制组织为基础，在垂直的权威模式和平行的协商模式互相交叉的情况下运作，是对官僚制与新公共管理的超越，实现了“否定之否定”的螺旋式上升。官僚制、新公共管理和整体性治理三种范式的比较（见表1）如下。

表1 三种公共行政范式的比较^[4]

因素\范式	官僚制	新公共管理	整体性治理
时期	20世纪80年代前	20世纪80年代-21世纪	21世纪后
管理理念	公共部门形态为主	私人部门形态为主	公私合伙、中央地方相结合
运作原则	以功能进行分工	政府功能的部分整合	政府的整合性运作
组织形态	科层制	专业管理	网络式服务
核心关怀	依法行政	运作标准与绩效指标	解决问题
成果检验	注重输入	产出控制	注重结果
权力运作	集权式	分权式	扩大授权
时代特征	摸索改进	引入竞争机制	与人民需求以及科技、资源的高度整合

二、案例分析：破解环境保护碎片化困境的侯马方案

相比其他地方政府围绕某一生态环境问题而成立的临时性组织协调机构，如部分地区在市政府办公室下设的大气办、水办等，侯马市更注重从制度层面探索长效机制，在根本上解决生态环境管理问题。2016年9月，侯马市委、侯马市人民政府印发《关于印发侯马市各

级党委政府及有关部门环境保护工作职责规定（试行）的通知》，以制度的形式明确了党政等相关部门的环保职责。该通知正是以整体性治理为理论依据，破解相关部门在环境保护工作中职能不清、责任不明的碎片化困境。

（一）坚持环境保护“党政同责”，建立较完善的职责体系

侯马市按照“谁主管、谁负责”和“谁决策、谁负责”的要求，建立了较为完善的职责

^①所谓碎片化，在治理语境下强调的是治理主体间缺乏协调而导致的沟通与合作障碍、治理政策实施散乱、治理目标的低效甚至失败的现象。

体系与问责制度。如市委、市政府每年将环境保护目标任务及责任分解落实到各有关部门和乡级党委、政府，并签订环境保护目标管理责任状，促使各有关部门按照职责分工，各司其职、各负其责，部门协同联动的良好局面初步形成。

此外，在增强责任感方面，侯马市明确了各级党委、政府及其各组成部门的环境保护工作职责（见图 1~图 4），将污染防治工作分解落实到每一个部门，避免了以往环境保护工作中责任不清现象的重现。同时，还将环境保护目标责任考核和工作履职情况作为领导班子和领导干部政绩考核、评议的重要内容，并建立

健全生态环境和资源损害责任追究的配套机制，以期增强各部门在环境保护工作中的责任感与使命感。调研中发现，无论是侯马市环保局的领导，还是普通员工都经常利用各种工作机会向相关兄弟部门讲解环境保护一体化的必要性，行业部门主管、环保部门监管的格局初步形成。例如在检查建筑工地时，住建部门相关人员对 PM2.5 和 PM10 的数据变化情况如数家珍；在检查工业企业时，发改经信局的领导对企业的污染防治设施娓娓道来；在检查乡村“散乱污”企业和燃煤锅炉时，各乡办人员也轻车熟路。可见，侯马市通过职责分工，极大地提高了有关部门环境保护的“责任感”。

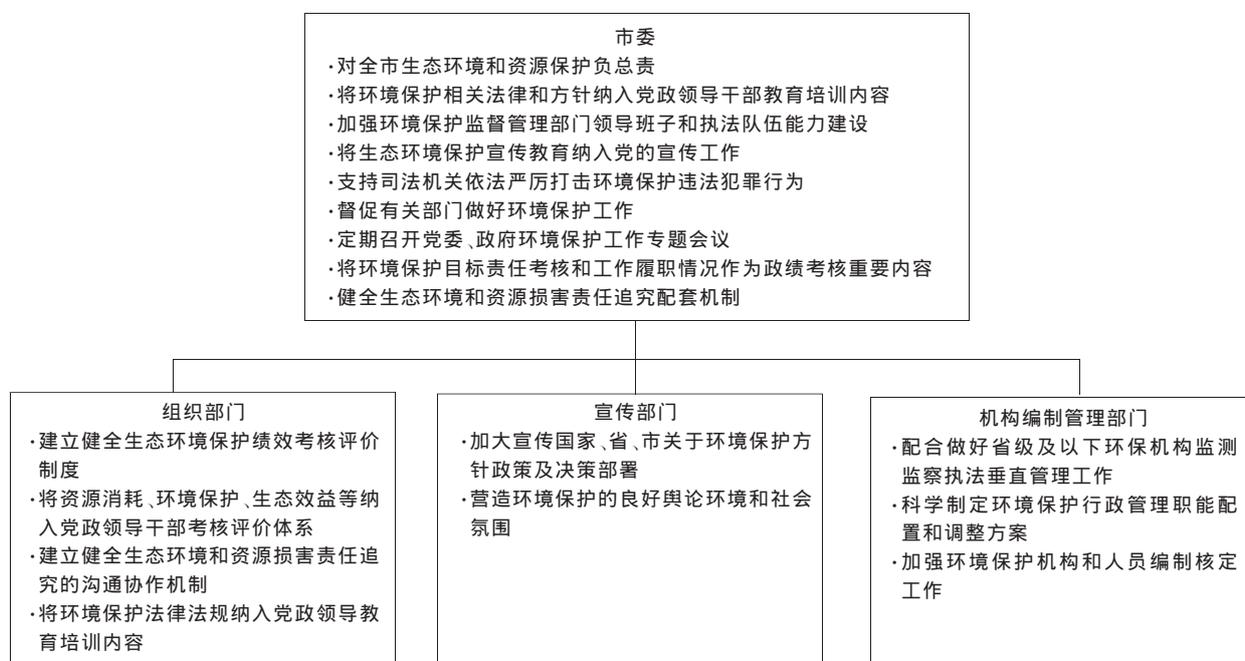


图 1 侯马市委有关部门环境保护工作组织分工

(二) 以功能整合的方式实现环境保护的部门联动

侯马市并未采取大部制的做法，而是采用更为科学、可行的功能整合，即在不破坏职能分工的专业化基础上，采用跨越既有职能部门边界的一种新的整合方式，目的是确保整合后的组织体系更加合理与高效。具体来说，侯马市委、市政府一方面将污染防治工作融入各部门的日常事务，不仅涵盖环保、国土、农业、水利、住建、交通、工信及发改等与环境保护直接相关的部门，更是将党委序列的组织、宣传和机构编制管理，政府序列的财政、公安、工商、质监、商务、卫生、科技教育、民政、

统计、审计、金融、供电、人力资源和社会保障以及较为独立的审判和检察机关等职责中加入环境保护，以“管生产必须管环保、管发展必须管环保、管业务必须管环保”的方式使环境保护的效率更高、抓手更为有力，进而实现发展与环境保护的内在统一、相互促进；另一方面，在侯马市电子政务中心的基础上推进环境保护信息化建设，实现了环境信息资源的共享，使政府各部门能够主动协调、密切合作，提高了生态环境等公共物品的供给效能。

(三) 建立了大规模的协调机制

侯马市委通过定期召开党委、政府环境保护工作专题会议的形式，协调各部门以及下级

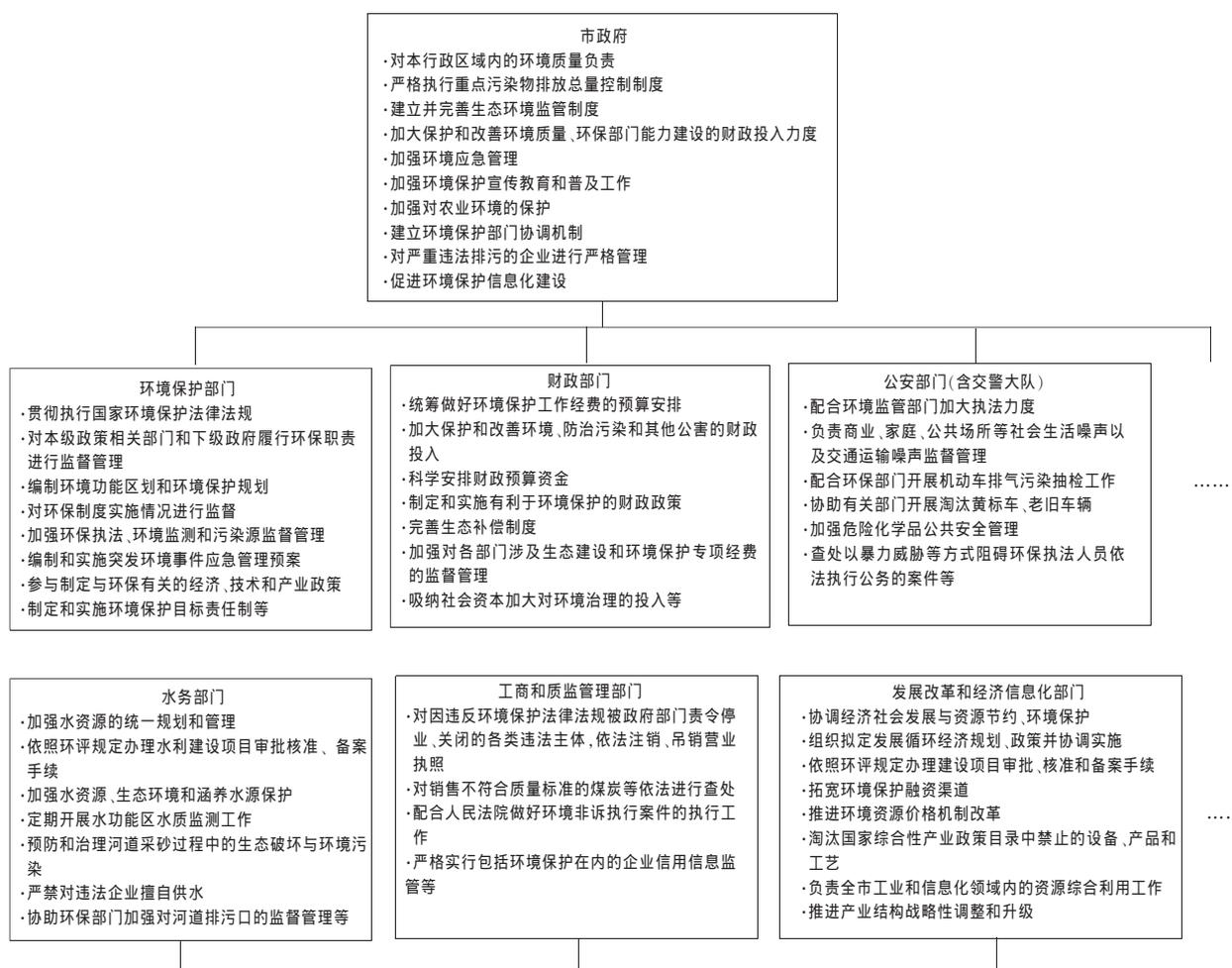


图2 侯马市政府环境保护工作组织分工^①

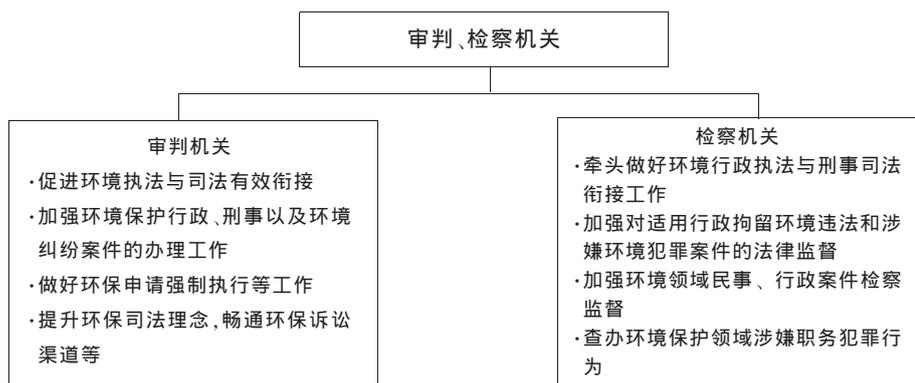


图3 侯马市审判、检察机关环境保护工作组织分工

政府在污染防治工作中存在的问题，安排部署环保工作；侯马市政府建立了环境保护部门协调机制，实行由政府负责召集，有关部门参加，各相关主管部门承担日常工作环境保护联席会议制度，研究解决环境保护监督管理工

作中的重大问题。

三、结论

总体来看，《关于印发侯马市各级党委政

①囿于纸张版面所限,此图仅列举6个部门,其他部门情况详见文后附件。

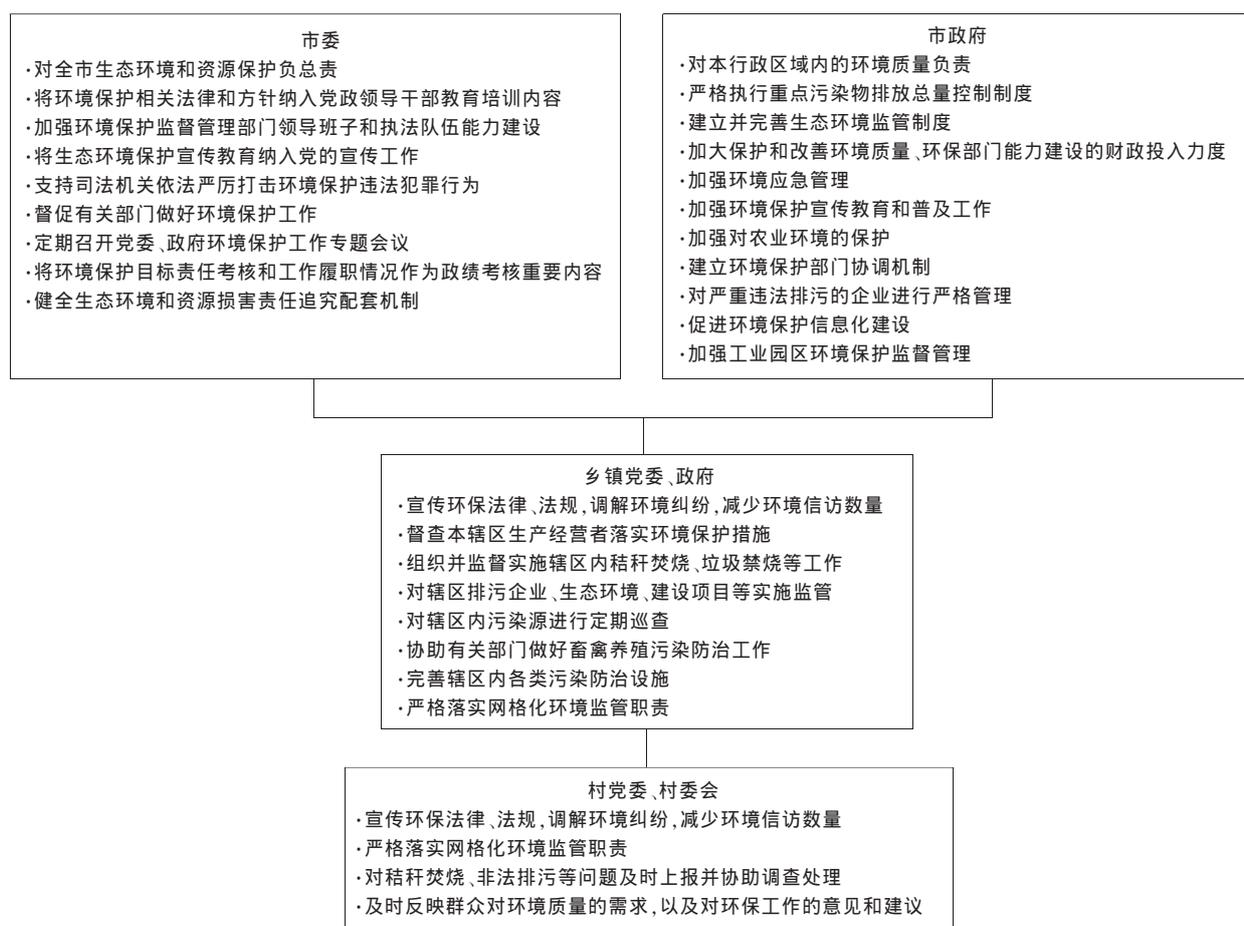


图4 侯马市纵向机构环境保护工作组织分工

府及有关部门环境保护工作职责规定(试行)的通知》坚持了问题导向和目标导向,以明确各部门的职责分工、增强各部门的责任感、健全整合机制和优化协调等方式初步打通了环境保护工作中的各种壁垒,促使污染防治中有关部门的政策目标协同一致、手段相互促进,形成了多方共建“天蓝、地绿、水清”的良好生态环境合力,实现了环境保护体制机制的“通则不痛”,为地方健全打赢污染防治攻坚战、实现绿色发展的制度体系积累了有益经验。当然,侯发〔2016〕44号文在整体性治理方面仍存在一定的不足,如生态环境保护的协调与整合机制仍需进一步细化、如何将政府作为一个整体与市场和社会进行更大尺度的协调整合等,都需要后续更多有质量的研究。

生态环境是最公平的公共产品,2018年宪法修正案将生态文明建设纳入国务院职权范

围,为改善生态环境提供了根本保障。环境保护工作是一项系统工程,需要多部门的协同配合。相比之下,我国的管理体制仍存在一定的改进与优化空间。因此,必须破解环境部门在污染防治中孤军奋战的困境,以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领,联合更多的同盟军,形成环境保护的统一战线,为建设美丽中国奠定组织与制度基础。◇

参考文献:

[1] 金姗姗. 高校内部治理碎片化困境及其突破: 整体性治理的视角 [J]. 教育发展研究, 2014, (3).

[2] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理 [J]. 中国行政管理, 2008, (10).

[3] 曾凡军, 韦彬. 整体性治理: 服务型政府的治理逻辑 [J]. 广东行政学院学报, 2010, (1).

[4] 崔会敏. 整体性治理: 超越新公共管理的治理理论 [J]. 辽宁行政学院学报, 2011, (7).

附件：侯马市政府环境保护工作组织分工（续）

- 1.国土资源部门：建立健全自然资源资产产权制度和用途管理制度；依据环评规定，严把建设项目征用地审批关；开展矿山地质环境保护与恢复治理工作；会同环保部门共同管理土壤和耕地等基础地理信息，开展治理修复工作。
- 2.卫生和计划生育部门：加强公共场所和饮用水卫生监督；对医疗卫生机构产生医疗废物的收集、院内运送、暂存、处置活动中的疾病防治工作实施监督管理；指导监督医疗卫生机构加强对应用核与辐射设施设备管理；开展环境与健康监测、调查、风险评估以及环境质量对公众健康影响的基准研究；组织协调突发环境事件中的伤亡人员救助和相关疾病预防工作。
- 3.商务部门：严把招商引资环境保护准入关口；推进流通领域资源节约和环境保护；负责成品油批零企业油品升级工作等。
- 4.教育科技部门（含市科技服务中心）：实施绿色教育进课堂工程；组织指导各类学校将环境保护知识纳入教学内容；支持、鼓励学校建设各类环境教育基地；配合有关部门加强学校的环境管理；加强环境保护科学技术研究、开发和应用等。
- 5.民政部门：依法加强环境保护社会团体登记管理；参与涉及环境公害事件的社会救助救济。
- 6.司法行政部门：将环境保护法律法规纳入普法内容；依法加强律师事务所及律师、司法鉴定机构和基层法律服务工作者涉及环保的法律事务的规范管理等。
- 7.统计部门：将环境保护有关统计指标纳入国民经济和社会发展统计指标体系；依法加强对生态文明建设和环境保护相关的经济社会发展数据统计；开展自然资源资产负债表编制工作等。
- 8.监察部门：依法依规查处环保工作中的违法违纪行为；对造成生态环境损害的党政领导与干部严格追责；依法追究环境问题行政责任。
- 9.政府法制部门：对有关部门报送政府审议的规范性文件进行环保方面合法性审查；加强对环保执法检查。
- 10.新闻媒体单位：加强环境保护宣传；加强舆论监督；加强正面舆论引导。
- 11.住房保障和城乡建设部门（含园林园艺开发中心、环卫局）：保护植被、水域和自然景观；对城乡污水、生活垃圾处理设施建设运营情况进行监管；加快热力管网建设、推进集中供热；负责建筑施工工地扬尘污染监管工作；负责露天烧烤、垃圾焚烧、露天喷漆、饮食摊点油烟等污染监管；负责市区街道、煤炭、建材等场所的防扬尘监管工作等。
- 12.城市规划部门：制定城市规划方案时应充分考虑和结

- 合环境保护的相关规定与要求；确定建设布局时，依据国家声环境质量标准和民用建筑隔声涉及规划，合理划定建筑物与交通干线的防噪声距离。
- 13.安全生产监督管理部门：注意危险化学品生产装置与居住区、引用水源等八大类场所安全距离符合国家有关规定；强化化工企业、尾矿库等重点危险源监控，防范安全生产事故次生环境突发事件等。
- 14.交通运输部门：推进绿色交通建设；加强公路等建设工程的监督管理；组织实施道路交通污染治理；负责危险化学品、危废公路、水路运输安全生产监管；对机动车辆环境污染实施监督管理。
- 15.农业林业部门：制定和实施农业生态建设规划；指导农业生产经营者科学种植；负责秸秆综合利用监督管理；推广使用高效低毒低残留农药；加强耕地环境质量监测及修复治理试点工作；组织编制和实施林业生态建设规划；制定和实施造林绿化规划等。
- 16.畜牧兽医部门：会同环保部门编制畜禽养殖污染防治规划和完成污染减排工作任务；统筹考虑畜禽养殖生产合理布局；负责监督染疫畜禽和病害畜禽养殖废弃物无害化处理。
- 17.食品药品监督管理部门：在审批食品餐饮经营许可时审查申请主体的环境保护相关材料；加强回收过期失效药品监督管理；加强对餐饮服务单位的环境监管。
- 18.文体广新部门：加强生态文明建设和环境保护的文化艺术宣传；提高社会公众的环境保护意识；加强营业性文化娱乐行业噪声监管。
- 19.中小企业管理部门：加强对中小企业的环境管理；协同环保部门做好中小企业污染治理和环境违法行为的查处。
- 20.文物旅游部门：在编制旅游景区规划中增加环境保护篇章；在旅游开发和经营活动中，加强生态环境保护。
- 21.地震部门：编制防震减灾规划时充分考虑环境保护需要；配合有关部门加强对地震次生环境污染的监测。
- 22.审计部门：加强对环保资金管理使用情况的审计监督；对落实环保目标责任情况进行审计；开展领导干部自然资源资产离任审计试点。
- 23.人力资源和社会保障部门：将同级政府有关部门和下级政府履行环保职责的情况作为行政机关、事业单位工作人员考核奖惩的重要内容；对环境污染事件负有管理责任的领导干部落实问责处理决定；将环保法律法规纳入行政机关和事业单位人员的培训内容。
- 24.金融监管部门：完善企业征信系统的环境保护信息；对限制和淘汰类新建项目不予提供信贷支持；将环保信息纳入企业和个人信用信息基础数据库。

[责任编辑：知有]