环保约谈对政策执行“中梗阻”的疏通机制研究：以临沂市为例

郝亮[1,2]，黄宝荣[2*]，苏利阳[2]，王毅[2]

（1. 中国科学院大学，北京 100049；2. 中国科学院科技战略咨询研究院，北京 100190）

摘　要　“约谈”是一种政策执行的新机制，旨在通过告诫谈话、指出相关问题、提出整改要求并督促整改到位来疏通政策执行的“中梗阻”。与一般“硬性”的法律行为不同，约谈作为一种自上而下的制度安排，是政府的“柔性”行政行为，以行政级别较高的“条”对行政级别较低的“块”进行诫勉和警示为主。本文以《环境保护部约谈暂行办法》为参照，阐释了环保约谈的内涵、优势、适用条件以及结构与流程，并以环保约谈后临沂市的治霾行动为案例，分析了环保约谈的作用机制，即通过增强上级环境部门的行政权威、弱化同级政府的非法干预，调整政绩考核的激励结构、重塑政府的责任体系，增强社会认同、塑造政策执行的良好环境等方式疏通了政策执行的“中梗阻”，使环保政策得到有效落实。最后，本文在肯定环保约谈积极效果的同时，也指出了其在法律依据、科学与民主决策机制、激励性制度设计以及不同制度间的衔接等方面存在的不足。

关键词　环保约谈；政策执行；中梗阻

中图分类号：X321；D922.68　　**文章编号：1674-6252（2017）01-0075-06**

文献标识码：A　　**DOI：10.16868/j.cnki.1674-6252.2017.01.075**

Research on the Mechanism of Administrative Talk to Environmental Supervision Break “the Obstruction” in Policy Implementation: A Case Study of Linyi City

HAO Liang[1,2], HUANG Baorong[2*], SU Liyang[2], WANG Yi[2]

(1. University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049;

2. Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190)

Abstract: Administrative talk is a new mechanism in policy implementation, which aims to break “the obstruction” in policy implementation through conversation, pointing out relevant issue, coming up with rectification, and supervising rectification. It’s different from legal acts, as a top-down institutional arrangement. Administrative talk is a flexible administrative act of government, with admonishing and warning by higher administrative level. Based on the “MEP Administrative Talk to Environmental Supervision Interim Measures”, its meaning, advantages, applicable conditions, structure and processes were interpreted. Taking the environmental policy in Linyi as a case, the mechanism of administrative talk to environmental supervision were analyzed, namely, by enhancing the administrative authority of his superior in the environmental sector, weakening unlawful interference with the local government, adjusting the performance evaluation in incentive structure, reinventing government responsibility system and strengthening the social identity, creating a favorable environment for policy implementation to broke “the obstruction”. Finally, the positive effect of administrative talk to environmental supervision was affirmed, and the deficiency of legal basis, decision-making mechanism for science and democracy, incentive system design as well as other aspects of convergence among systems were pointed out, either.

Keywords: administrative talk to environmental supervision; policy implementation; the obstruction

基金项目：中国科学院“一三五”规划重大任务（Y201131Z05）。

作者简介：郝亮 (1987—)，男，中国科学院科技战略咨询研究院，博士研究生，研究方向为生态文明与环境政策，E-mail: haoliang8702@163.com。

* 责任作者：黄宝荣（1977—），男，中国科学院科技战略咨询研究院，副研究员，博士研究生，研究方向为生态文明、环境政策与管理，E-mail: huangbaorong@casipm.accn。

引言

面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化、发展与人口资源环境之间矛盾日益突出的现实，党的十八大明确提出“生态文明”战略，其中的很多理念处于与世界同步甚至领先的水平，为探索具有中国特色的发展与保护之路指明了方向。与之形成鲜明对比的是，我国的环境政策执行效果不佳，部分环境法规与政策不能得到有效落实，存在“上面喊破嗓子、干部做做样子”等“中梗阻”现象。对此，很多学者给出的解释是地方政府为了追求经济增长而忽视了环境保护 [1-3]，而 Swanson 等中外学者通过进一步研究发现，过去 30 多年中国环境政策执行弱的更主要原因在于中国政治体制内部缺乏对环境管理有效的制度支撑 [4-7]。

本文的理论旨趣在于阐释与分析新常态下中国环境政策执行的新机制，即“约谈”，这种机制所要解决的是环境政策在执行过程中遇到的“中梗阻”问题。然而，目前学界对“约谈”机制的研究并不多见，因此，揭示其内涵与运作逻辑，不仅有助于丰富对中国政策执行的理论认识，对于环保工作与生态文明建设也具有重要的现实意义。

1 文献综述

政策执行是将政府项目付诸实施的过程，是将合法的命令，无论行政命令还是已通过的法令转化为提供服务或创造物品的适当项目指令和项目体系的总体过程。作为公共行政的实施部分，政策执行在本质上是一种政治过程 [8]。在政策执行方面，随着本土化研究的深入，目前已经形成了一批具有中国特色的分析框架。例如，在解释政策执行中由于中层干部不落实导致政令不通、贯彻不力等现象时，学者引入了医学中的“梗阻”概念。综合相关文献，“中梗阻”现象产生的原因大体可以归为四个方面 [9-14]：一是部门利益造成的内在原因，公共权力部门化、部门权力个人化、个人权力商品化等都是造成“中梗阻”现象的重要原因；二是用人机制不完善带来的组织原因，自上而下的选拔和任用制使得部分中层干部唯领导意愿是图，致使领导不重视的部分政策发生“中梗阻”；三是岗位流动性较弱导致的体制原因，“金字塔”形状的科层体制使得越靠近塔顶，职位越少，故部分干部缺乏进取精神，政策落实不力；四是监督不力、缺乏责任追究造成的制度原因，缺乏自下而上的群众监督，而责任追究制度不完善也是“中梗阻”现象得不到有效遏制的重要原因。

与之相对，破解政策执行“中梗阻”应从以下四方面着手：一是重塑执政为民的理念，强化为人民服务的公仆意识，扭转歪曲的权力观、地位观和利益观；二是完善用人机制，坚持民主推荐、民意测评，建立科学、合理的考核与评价机制；三是交叉轮岗，打破“一岗定终身、不提拔就难流动”的想法，建立完善的竞争上岗制度，强化干部的竞争意识；四是强化行为约束，加强内外监督，体制内要建立完善的奖惩措施，体制外要发挥媒体和公众的监督作用。

2 环保约谈的内涵、范畴与规范

约谈制度在国内外均有实践，加拿大、澳大利亚、德国和瑞典等主要以税务约谈为主，而国内最为典型的是香港特区的“喝咖啡”制度 [15]。目前约谈制度已被广泛运用于诸如物价管理、国土资源管理、质量安全监督、消费者维权与环境保护等各个领域。

2.1 环保约谈的内涵与优势

与注重从决策源头实现生态文明的环保督查巡视制度不同，环保约谈主要针对已经出现严重影响环境、民生与可持续发展的地方政府，实行事后“非常态”的督查 [16]。根据《环境保护部约谈暂行办法》中的定义，环保约谈是指环境保护部约见未履行环境保护职责或履行职责不到位的地方政府及其相关部门有关负责人，依法进行告诫谈话、指出相关问题、提出整改要求并督促整改到位的一种行政措施。

近年来很多省市相继出台了环保约谈的相关文件，省级文件主要有《山东省突出环境问题约谈制度》《安徽省环境监察局重大环境问题约谈办法》《山西省环境保护重大环境问题约谈规定（试行）》《新疆维吾尔自治区环保厅环境保护约谈办法（试行）》《江苏省环境保护厅约谈暂行办法》以及《宁夏回族自治区环境保护厅环境保护约谈办法》等；市县层面也结合区域规划和环境治理需求出台了相关约谈文件，如《商洛市环境管理约谈办法》《濮阳市环境保护约谈制度》《潍坊市重大环境问题约谈制度》《海门市环境保护重大问题约谈实施方案》《华宁县环境保护约谈制度（试行）》以及《邯郸市环境保护局约谈暂行办法》等。可见，作为一种环境政策执行制度创新，约谈日益受到环保部门的关注与青睐。究其原因，主要在于其具有两方面的特点：首先，环保约谈制度有助于探索建立政府环境保护责任追究制度，是落实政府环境保护责任、推动政府环境管理转型的有力抓手 [17]。其次，环保约谈与现有环保制度实现了一定的互补。从各地出台的环保约谈文件内容看，一些重要的环境法律制度，如环境信访制度、区域限批制度以及官员的政绩考核与责任追究制度等已与约谈联合使用 [18]。

2.2 环保约谈的适用条件

明确适用条件，可以杜绝对环保约谈的滥用，同时也可避免政府的不作为。参照 2014 年出台的《环境保护部约谈暂行办法》，环保约谈的适用条件无外乎以下几类，如表 1 所示。

表 1　环保约谈的适用条件

类别	内容
未落实或违反相关法律法规等	（1）未落实国家环保法律、法规、政策、标准、规划的； （2）触犯生态保护红线，对生物多样性造成严重威胁和破坏的
未完成环保目标或要求等	（1）未完成或难以完成污染物总量减排、大气、水、土壤污染防治和危险废物管理等目标任务的； （2）落实重特大突发环境事件相关处置整改要求不到位的
行政区内管理体制存在问题	（1）行政区内建设项目环境违法问题突出的； （2）行政区内干预、伪造监测数据问题突出的； （3）行政区内影响环境独立执法问题突出的
环境问题长期存在影响公众健康和社会稳定等	（1）区域或流域环境质量明显恶化，或存在严重环境污染隐患，威胁公众健康、生态环境安全或引起环境纠纷、群众反复集体上访的； （2）行政区内存在公众反映强烈，影响社会稳定或屡查屡犯，严重环境违法行为长期未纠正的
其他	（1）行政区内发生或可能继续发生重特大突发环境事件的； （2）核与辐射安全监管有关事项需要约谈的； （3）其他需要环境保护部门进行约谈的

2.3 环保约谈的结构与流程

通过对《环境保护部约谈暂行办法》的分析与总结，笔者抽象出一个理解环保约谈的基本框架——在政策执行中，“约谈”过程可以看成一种特殊的行动系统，如图 1 所示，它共包含六个阶段：前期调查、约谈对象、约谈通知、约谈程序、约谈纪要和督促落实，其流程为环境保护部各相关部门依据表 1 中环保约谈的适用条件开展前期调查，确定约谈对象，然后听取被约谈单位的汇报情况，提出整改目标的要求、期限和建议，其中约谈对象可分为地方政府或环境主管部门的领导，以及大型企业集团负责人。在实践中，各地均采取了约见主要领导的方式；同时约谈还可以邀请其他部门和机构共同实施，主持约谈部门在通知印发前与应邀参加方主动沟通，并就有关约谈内容、程序、要求等事项达成一致意见。约谈结束后，主持约谈部门应形成约谈纪要，经相关部门会签或同意后，印送被约谈方并抄送邀请参加方，邀请参加方提出整改要求的，应纳入约谈纪要并以联合发文形式印发，负责督促被约谈方将约谈要求落实到位，定期将情况上报部领导，同时印（抄）送环境监察局存档。

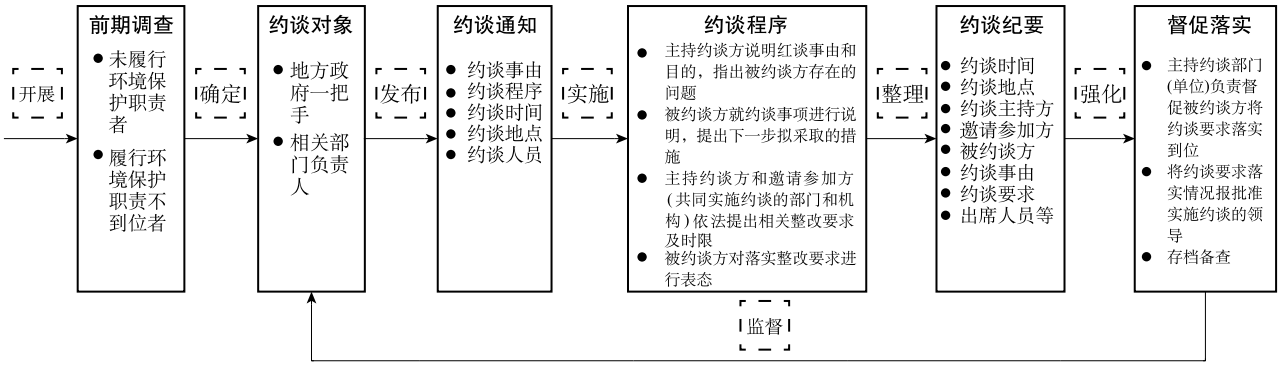

图 1　环保约谈的结构与流程

3 临沂市环保约谈案例分析

临沂市位于山东省东南部，是鲁中山区的一部分，2014 年全市第二产业增加值 1648.9 亿元，增长 10.7%，从产业动力看，工业化中期阶段特征明显，主导作用仍然突出。2014 年山东省环保厅公布省内大气环境质量 17 城市排名，通报显示，5 月份，临沂城区空气质量在全省排名突发性下降，各项指标在全省排名倒数第一 [19]。

3.1 环保约谈的起源与流程

2015 年 1 月 1 日，“史上最严”的新环保法正式实施。然而，偷排、漏排和不正常运行环保设施的情况在临沂依然普遍 [20]。因此，华东督查中心将临沂作为第一批督查地区，并在北方焦化厂发现偷排烟尘、废气和焦化废水未经任何处理循环使用、未批先建与偷排漏排等违法行为 [21]。

2015 年 2 月 25 日下午，华东督查中心主任高振宁对临沂市代市长张术平进行了正式约谈。约谈会上，环保部措辞严厉，对临沂市提出了具体的工作要求和时间表：3 月 4 日前将整改方案报送环保部，6 月 4 日前将约谈要求落实情况报送环保部，力求通过临沂约谈，实现达到打击一批、震慑一片、教育一方的效果。

2015 年 6 月 29 日至 7 月 2 日，环保部华东督查中心对临沂的大气污染防治工作进行复查。结果显示：当年 3—6 月，临沂市各项空气质量指标大幅提升，环境保护优化经济发展的作用明显增强，全市产业结构调整力度不断加大，受到了社会各界的广泛好评 [22]。2016 年，临沂市政府继续采取铁腕治理措施，环境质量持续改善 [23]。

3.2 环保约谈的作用机制

李侃如运用“破碎的权威”模型发现，中国环境政策存在“中梗阻”的原因在于环境管理部门同时受到上级环境部门（即“条”）和同级政府（即“块”）的双重领导 [24,25]，地方环保局需要执行来自上级环保部门的政

策指令，同时也必须依靠地方政府提供资金和人力资源，这导致了同级政府的权威要大于上级环保部门，加之原有的激励结构主要考核地方政府在经济增长上的表现，两种因素叠加导致地方环保局不能有效地执行环境政策。作为环境政策执行的新机制，约谈主要从以下几方面破解“中梗阻”难题。

3.2.1 增强“条”的行政权威，弱化“块”的非法干预

环境政策执行长期遭遇“中梗阻”的原因在于地方政府的 GDP 崇拜，受固有观念影响，地方执政者往往认为控制污染、减少排放就是阻碍经济建设。地方环保部门作为本级政府的组成部分，权力有限，约束较多，其行使权力的首要依据通常是地方主要领导意志，而非法律，因此环境政策执行步履维艰。环保约谈制度的建立，可以让环境问题严重的地方主要领导直接面对上级环境行政部门，这种面对面的上下级之间的直接约谈，不仅可以提高领导的重视程度，还有利于督促地方政府对本辖区的环境质量负责。

《南方周末》报道显示 [26]，临沂市往届政府常常颁发“免死金牌”，以吸引污染严重但创造 GDP 的企业，直至上届市政府还宣称要培养百亿企业。而约谈后，新任市长在《政府工作报告》中提出“免死金牌”不再“免死”，实行铁腕治霾。临沂市政府 2015 年 6 月 12 日公布的数字显示，要求 5 月 31 日以前完成限期限产治理任务的全市 412 家重点污染企业中，已经有 305 家按期完成治理，29 家关闭搬迁。

3.2.2 调整激励结构，重塑政府责任体系

长期以来，我国政绩考核体系中经济增长的比重远远高于环境保护，地方政府逐步演化为重要的投资主体和经营主体，形成了所谓的“竞争性地方政府增长模式”。该模式通常以牺牲环境为代价，对产能过剩行业、重化工企业的淘汰进度缓慢，产业转型的创新力与驱动力不足。而在经济新常态下，领导干部的激励结构正在发生变化，如《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》中提出要探索建立体现生态文明要求的领导干部评价考核体系，环境保护的比重将得到提升。

约谈后，临沂市政府工作中的环保比重明显增加，并成立了由市长为组长、相关副市长为副组长、分管副市长为办公室主任的大气污染防治攻坚行动领导小组，把任务分解到每一个市级领导班子成员、每个部门、每个县区，实行属地管理、分级负责、条块结合、部门联动，压力层层传递到基层，同时责任追究也不再限于环保部门。

3.2.3 增强社会认同，塑造政策执行的良好环境

环保约谈，一方面可以使地方主要领导认真领会和理解政策目标的具体内容，强化政策认同，为执行政策奠定坚实的思想基础；另一方面通过媒体的宣传，也可以使广大人民群众充分了解约谈的内容，增加公众的政治参与机会和政策认同感，进而为政策执行塑造良好环境。同时，还可以为政策执行者构建广泛的社会监控系统，进行公众舆论监督。对于临沂市政府的铁腕治理，社会给予的是普遍认同，如今有越来越多的市民为“临沂蓝”点赞 [27]。

4 结论与讨论

4.1 结论

与环保行政诉讼等“硬性”法律行为不同，环保约谈作为一种自上而下的制度安排，是政府的“柔性”行政行为，以行政级别较高的“条”对行政级别较低的“块”进行诫勉和警示为主。但随着“区域限批”、“挂牌督办”、“媒体披露”等“硬性”措施的跟进，环保约谈的实效性将逐步得到释放 [17]。总体来看，被约谈后，临沂市政府高位推动，多措并举，通过增强上级环境部门的行政权威，弱化同级政府的非法干预，调整政绩考核的激励结构，重塑政府的责任体系，增强社会认同，塑造政策执行的良好环境等方式疏通了政策执行的“中梗阻”，使环保政策得到有效落实，阶段性治理成果明显，区域内的环境恶化得到有效遏制，达到了环保约谈的要求。

4.2 讨论

与西方国家自下而上的权利让渡不同 [28]，中国通常采取自上而下的分权方式保护环境，但由于中央与地方在环境信息获取中的不对称地位，地方往往利用信息优势造成环境政策执行的“中梗阻”。作为一种有效破解环境政策执行“中梗阻”的新机制，环保约谈因其实践方面的高效性而获得了社会的普遍认可，但也存在法律依据缺乏、配套机制不完善等不足，提升空间较大。

4.2.1 环保约谈的法律依据缺乏

环保约谈在 2015 年起施行的《中华人民共和国环境保护法》中找不到相关条文。它的立法依据，目前仅《环境保护违法违纪行为处分暂行规定（试行）》《限期治理管理办法（试行）》《环境监察办法》和《环境保护部约谈暂行办法》等位阶较低法律中的个别条款有所涉及。例如，《环境保护违法违纪行为处分暂行规定（试行）》第 4～9 条明确规定了对国家行政机关及其工作人员给予警告的具体行为；《限期治理管理办法（试行）》第 11 条规定，环境保护行政主管部门认为必要时，可以就污染源限期治理事项，约谈排污单位的法定代表人或者其他主要负责人；《环境监察办法》第 25 条规定，企业、事业单位严重污染环境或者造成严重生态破坏的，环境保护主管部门或者环境监察机构可以约谈单位负责人，督促其限期整改；对未完成环境保护目标任务或者发生重大、特大突发环境事件的，环境保护主管部门或者环

境监察机构可以约谈下级地方人民政府负责人，要求地方人民政府依法履行职责，落实整改措施，提出改进工作的建议；以及为规范环境保护部约谈工作，督促地方政府及其有关部门切实履行环境保护责任，解决突出环境问题，保障群众环境权益而制定的《环境保护部约谈暂行办法》。

立法的不足使得一些地方在制定约谈制度时，笼统地将依据表述为“根据有关环境保护法律、法规和政策”；同时，相关条款涉及的内容也不清晰，例如，《环境保护部约谈暂行办法》第 3 条有关约谈的适用条件并没有明确的量化标准，这都给环保约谈权力主体过多的自由裁量权，同时也极有可能造成权威性缺乏、权力被滥用的双重问题。此外，法律位阶太低，也易与法律规定发生抵触。例如，若“约谈”设定的事项超越了法律、法规的规定，则属于超权约谈，是无效的行政行为。环保约谈制度未能上升为法律规定，原因是多方面的，其中主要在于对“约谈”这种执法方式的内涵和外延理解不统一 [29]。法理上没有定见，导致没有更为权威的法律规定，容易使行政约谈规定的约谈事项过于宽泛。党的十八届四中全会强调全面推进依法治国，首要任务是控制政府滥用行政权力，有鉴于此，环保约谈的当务之急是使自身合法化、正当化与规范化。

4.2.2 环保约谈的配套机制不完善

（1）科学民主决策机制尚未形成

约谈容易引发部分地方政府采取一些“过激”的行政行为。例如，此次临沂治霾，除了环境质量改善、产业结构优化等正面评价外，也承受着另一种截然不同的声音：企业关停致使大量工人失业，潜在的金融风险也渐成燃眉之势，临沂正面临越来越多的社会问题 [27]。约谈后政府的铁腕治霾虽然值得肯定，但其带来的负面影响从侧面也暴露了政府科学民主决策的不足。环境治理是一项涉及政治、经济、社会等多方面，政府、企业、公众等多主体的复杂系统工程，应在科学论证、充分协商的基础上形成各方都能接受的解决方案。在此过程中，要充分发挥人大的决策职能与政协的参政议政作用，避免政府“一家独大”，保障各相关方的利益诉求渠道，广开言路，最终在逐步改善区域环境质量的同时，避免引发大规模的社会风险。

（2）缺乏激励性制度设计

目前我国正处于经济增速换挡期、结构调整阵痛期与前期政策消化期的三期叠加阶段，如何在保障经济社会运行平稳的同时，调动社会各界参与环境治理的积极性是环保约谈必须面对的现实挑战。环境库兹涅茨曲线表明，人均收入超过一定阈值后，经济发展与环境保护可以共赢 [30]。然而，目前与环保约谈相关的制度体系大多属于约束型，约谈后的整改若定位于阶段性任务，则对地方经济只是一种“阵痛”，没有达到产业转型升级与环境质量改善的目标 [15]。在未来，环保约谈应更多地尝试与优化产业结构等激励性政策结合，在改善环境质量的同时，找到新的经济增长点。

（3）制度间的衔接尚需进一步研究

党的十八届三中全会指出，必须建立系统、完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境。然而，就环保约谈而言，如何使各项制度彼此衔接、发挥制度的整体合力，尚缺乏系统研究。本文建议加大以下两方面研究：一是环保约谈制度内部的衔接。单项制度内部衔接不仅要有程序性的规定，如明确规定方式、步骤、顺序、时限与评估等要素；还要有保障性的规定，如制度公布后，权力机构要同时公布检查、监督和奖惩措施，执行机构要拿出贯彻实施的细则，对违反制度者加以处理。若上述要素不全或存在问题，则表明制度内部衔接失灵。以约谈条件为例，《环境保护部约谈暂行办法》提到行政区内发生或可能发生严重生态和环境问题的可以进行约谈。但什么是“严重生态和环境问题”，其应如何界定？当然，严重程度可以由专家评估来确定，但其重要性却毋庸置疑。二是相关制度间的衔接。近期国家先后出台了《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》《环境保护督察方案（试行）》以及十八届五中全会公报中提出的“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度”等一系列法律法规，虽然各项制度皆聚焦于生态环境保护，但各项制度的边界如何划分，在实际运行中又如何有效衔接尚缺乏深入研究。例如，《环境保护部约谈暂行办法》和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》的适用条件皆包括生态环境状况明显恶化、落实重特大突发环境事件相关处置整改要求不到位等情形，这使得在何种情况下启动环保约谈、何种情况下追究党政领导干部生态环境损害责任的边界模糊，给具体的政策执行造成不便。为此，应进一步细化两项制度的适用条件，提高制度间的区分度。再如，如何将《环境保护部约谈暂行办法》和《环境保护督察方案（试行）》有效整合，实现从源头到结果的全过程监督，形成有利于环境保护的长效机制尚需研究。最后，还要通过法定程序使经过实践检验、比较成熟的规定写入《环境保护法》，以便更好地用法律规范权力的运行。

总体来看，环保约谈疏通政策执行“中梗阻”的效果初显，但仍存在缺乏完善的后续监督、评估与惩戒等长效机制。目前环保约谈最大的威慑力在于通过公共舆论的传播，迫使地方的执政官员感到环保压力。但由于组织约谈的环保部门既不是地方政府的上级行政长官，也不是组织人事、纪检部门，对于约谈后仍拒不改正或监管不到位的，缺乏足够的威慑力 [31]。对此，本文建议环保约谈应从约谈－承诺机制转向约谈－责任机制，切实落实环境目标责任制度，将约谈后的落实情况作为一个“环保变量”直接纳入官员的考核标准，进一步强化其刚性约束。

参考文献

[1] LIEBERTHAL K. China's governing system and its impact on environmental policy implementation[C]. China environment series, Washington, DC: Woodrow Wilson, 1997: 3–8.

[2] LIU J G, DIAMOND J. China's environment in a globalizing world[J]. Nature, 2005, 435(7046): 1179–1186.

[3] OECD. Environmental performance reviews: China[EB/OL]. (2013–10–23)[2017–01–21]. http://www.oecd.org/china/environmental performancereviewschina, 2007.htm.

[4] SWANSON K E, KUHN R G, XU W. Environmental policy implementation in rural China: a case study of Yuhang, Zhejiang[J]. Environmental management, 2001, 27(4): 481–491.

[5] LO C W H, FRYXELL G E, WONG W W H. Effective regulations with little effect? The antecedents of the perceptions of environmental officials on enforcement effectiveness in China[J]. Environmental management, 2006, 38(3): 388–410.

[6] LI W, CHAN H S. Clean air in urban China: the case of inter-agency coordination in Chongqing's blue sky program[J]. Public administration and development, 2009, 29(1): 55–67.

[7] ZHAN X Y, LO C W H, TANG S Y. Contextual changes and environmental policy implementation: a longitudinal study of street-level bureaucrats in Guangzhou, China[J]. Journal of public administration research and theory, 2014, 24(4): 1005–1035.

[8] 杰伊·沙夫里茨，卡伦·莱恩，克里斯托弗·博里克. 公共政策经典 [M]. 彭云望，译. 北京：北京大学出版社，2008.

[9] 沈小平. 关注“贯彻危机”——解读党政机关“中梗阻”现象 [J]. 政府法制，2004(7): 8–10.

[10] 周颖. 公共政策执行中的“中梗阻”难题及破解对策 [J]. 领导科学，2015(3): 16–17.

[11] 钱再见，金太军. 公共政策执行主体与公共政策执行“中梗阻”现象 [J]. 中国行政管理，2002(2): 56–57.

[12] 颜昌武，何巧丽. 第三方评估：国务院剑指“中梗阻”[J]. 决策，2014(8): 38–40.

[13] 胡赣江. 权力中梗阻产生的下行原因及破解方略 [J]. 领导科学，2014(10): 12–13.

[14] 徐信贵，朱钊. 权力中梗阻产生的上行原因及破解对策 [J]. 领导科学，2014(10): 10–11.

[15] 葛察忠，翁智雄，李红祥，等. 环保督政约谈机制分析：以安阳市为例 [J]. 中国环境管理，2015(4): 56–61.

[16] 葛察忠，翁智雄，赵学涛. 环境保护督察巡视：党政同责的顶层制度 [J]. 中国环境管理，2016(1): 57–60, 29–29.

[17] 葛察忠，王金南，翁智雄，等. 环保督政约谈制度探讨 [J]. 环境保护，2015, 43(12): 23–26.

[18] 郭少青. 环境行政约谈初探 [J]. 西部法学评论，2012(4): 1–8.

[19] 尹飞，谷会媛. 临沂 5 月空气质量排名下滑 工业、扬尘成主要污染源 [EB/OL]. (2014–06–17)[2017–01–21]. http://news.163.com/14/0617/16/9UV563UL00014AEE.html.

[20] 央视.《新闻 1+1》：污染治理的“临沂样本”！ [EB/OL]. (2015–07–03)[2017–01–21]. http://www.sd.xinhuanet.com/cj/2015–07/03/c_1115802947.htm.

[21] 孙利荣. 临沂治污急转弯：环保约谈后关停 57 家企业，引千亿债务危机 [EB/OL]. (2015–07–02)[2017–01–21]. http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1347676.

[22] 中国环境报. 华东督查中心对临沂约谈整改情况开展后督察 四项污染物浓度同比下降，环保优化经济发展作用明显增强 [EB/OL]. (2015–07–07)[2017–01–21]. http://www.cenews.com.cn/xwzx2013/hjyw/201507/t20150707_794597.html.

[23] 大众网“时间去哪儿了”：2016 年临沂环保人的“碧水蓝天”答卷 [EB/OL].(2016–12–26)[2017–01–21].http://Linyi.dzwww.com/news/201612/t20161226–15342474.htm.

[24] LIEBERTHAL K G, LAMPTON D M. Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China[M]. Berkeley: University of California Press, 1992.

[25] LIEBERTHAL K, OKSENBERG M. Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes[M]. Princeton: Princeton University Press, 1990.

[26] 吕明合. 临沂：治霾选择题 [EB/OL]. (2015–07–02)[2017–01–21]. http://www.infzm.com/content/110350.

[27] 刘晓星，周雁凌.“临沂之争”真相调查 [EB/OL]. (2015–07–08)[2017–01–21]. http://www.cenews.com.cn/sylm/hjyw/201507/t20150708_794676.htm.

[28] 宣晓伟. 美国的中央与地方关系：司法调节体系的方式和原则——“现代化转型视角下的中央与地方关系研究”之十 [J]. 中国发展观察，2015(5): 48–50.

[29] 任大刚. 约谈需要依法 [EB/OL]. (2015–09–01)[2017–01–21]. http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1370788.

[30] 李树. 环境库兹涅茨曲线与我国的政策措施 [J]. 宏观经济研究，2005(5): 38–40, 51–51.

[30] 任大刚. 环保约谈：柔性执法，更要有刚性约束 [EB/OL]. (2015–09–02)[2017–01–21]. http://news.163.com/15/0902/14/B2H21K8900014AED.html.