

# 2020 年福建省研究生公共管理 案例大赛

案例名称： 小鸡快跑：进退失据的养鸡场

案例作者： (多人) 魏长希、张子建、蔡荣龙

作者单位： 华侨大学政治与公共管理学院

指导老师： 周碧华

队长手机号： 13506968291

# 小鸡快跑：进退失据的养鸡场

## 目录

摘要: .....	3
Abstract.....	4
(一) 案例正文.....	5
一、日渐艰难的经营: 屡遭投诉、不断整改缩减.....	5
二、不合时宜的变化: 进退两难, 多次政策更迭.....	7
三、旷日持久的拉锯: 矛盾升级, 法规条例互相冲突.....	10
四、称心如意的结局: 中央环保督察介入, 各方协调成功.....	13
(二) 案例分析报告.....	16
一、理论基础.....	16
1. 史密斯政策执行模型.....	16
2. 运动式治理理论.....	17
3. 公共政策冲突理论.....	18
二、案例分析.....	18
1. 对相关政策的分析.....	18
2. 对政策执行机构——环保部门及执行人员的分析.....	20
3. 对目标群体——养鸡场负责人和周边村民的分析.....	20
4. 对政策执行环境的分析.....	21
三、环保执法的优化建议.....	22
1. 相关政策: 政策条例制定科学完备.....	22
2. 执行机构: 增加环保部门的权力, 摆脱尴尬局面.....	22
3. 目标群体: 协调各方利益.....	23
4. 政策执行环境: 重视生态文明建设, 加强各方对环境保护的重视.....	23
四、结束语.....	23
五、参考文献.....	24
附录.....	25
《小鸡快跑: 进退失据的养鸡场》教学手册.....	25

## 小鸡快跑：进退失据的养鸡场

**摘要：**宏观政策在具体落实到微观层面的执行上时，有时会出现各级政策更迭和互相冲突的现象，而基层环保执法人员在日常工作中可能因此陷入执法困境。本案例聚焦于 WX 养鸡场与环保执法人员、附近村民之间关于缩减和扩大养殖规模出现的矛盾，以环保监察大队基层执法人员小张的视角描写事情发展过程，讲述了 WX 养鸡场为了维持经营只能扩大规模，引发了与周边村民的强烈冲突，在漫长的执法过程中相继出台的相关法规条例，在适用于该养鸡场时，执法依据出现相互矛盾和冲突，执法人员无法强制关停，惩罚却也苦于没有适合的法规依据，养鸡场与环保局相持不下。中央环保督察组的进驻是最终解决这场风波的关键契机。该案例描绘与展示出了执法人员面对养鸡场与村民利益冲突的执法困境，也侧面反映了中央环保督察的到来对地方环保事业的推进与贡献。

**关键词：**环保信访矛盾 执法困境 法规冲突 中央环保督察

## Abstract

When the macro policies are implemented at the micro level, sometimes the policies at different levels change and conflict with each other, and the grassroots environmental protection law enforcement officers may be trapped in the law enforcement dilemma in their daily work. This case focuses on the contradiction of WX chicken farm, environmental law enforcement officers and the villagers nearby about shrinking and expanding the scale of farming, telling the process of the event from Zhang's point of view who is a basic-level law enforcement officer in the environmental inspection team. It tells the story that WX chicken farm has no way but to expand in order to stay in business, sparking intense conflict with the surrounding villagers, also violating the relevant laws and regulations, environmental law enforcement officers cannot force closures, has no punishment law basis, either. The event seems to be stalemated. The arrival of the environmental inspections team is a key opportunity to finally resolve the dispute. This case depicts and shows the dilemma of law enforcement officials facing the conflict of interests between chicken farms and villagers, and also reflects the promotion and contribution of the environmental inspections to local environmental protection.

**Key words:** Contradiction of environmental protection petition Law enforcement difficulties Conflict of laws The environmental inspections

## （一）案例正文

### 一、日渐艰难的经营：屡遭投诉、不断整改缩减

2014年7月，小张正在上班，投诉电话的铃声突然响了起来，投诉人小吴反映他们村里有一家WX养鸡场，污染周边的水库。小张刚刚进入L区环境监察大队工作不久，对这起投诉件并没有什么特别的关注，环境监察大队作为环境信访投诉处理机构，几乎每天都要接到群众有关环境污染的举报。他照例将这起投诉件记录在案，并上报各级领导审阅签办。

作为一名普通的执法人员，小张承担着艰巨的基层执法任务，除了受理投诉，他也要前往现场处理投诉，开展日常环境监管。针对这起养鸡场投诉件，领导并没有让小张办理，而是交给其他几位同事办理。一个多月后，小张几乎遗忘了这起信访举报件。但他在和同事外出执法时，听同事讨论过这起案件，同事在对养鸡场的检查中发现了一些问题，比如该养鸡场违反环评审批要求曝晒鸡粪导致恶臭污染环境。针对检查中发现的问题，同事上报领导后，区环保局对该养鸡场下发了《限期改正通知单》，要求该养鸡场进行整改。

事情并没有这么快得到平息，投诉人小吴对环保局的处理结果并不满意，很快继续投诉，这回是写信到省长信箱进行投诉，同事们再次出发执法。虽然是执法新兵，但小张也开始关注起这起重复投诉件。这次检查中，同事发现养殖场正在针对上一次检查进行整改，但整改过程中未将有机废气处理设施同步搬迁使用，且工人因为鸡粪发酵棚环境闷热，在养殖过程中打开发酵棚的卷帘门，导致臭气被吹往外环境。WX养鸡场处于一座山地中，上风向和下风向都有村落，只要养鸡场内有臭气散发又恰逢大风天气，臭味可以刮到很远的地方。

环保局针对这次检查过程中发现的问题向WX养鸡场下发了新的《限期改正通知单》，要求该养鸡场针对存在问题立刻开展整改。养鸡场马上根据环保局提出的要求开展整改，投诉人收到了环保局的答复意见，没有继续信访，事情到此似乎暂告一段落。但小张听同事们讨论这个案件，案情并不简单，WX养鸡场的场区涉及到违规占地的问题，与周边村庄的村民存在用地纠纷，近年来鸡场经营者因为各种私人原因也和周边村庄部分村民产生矛盾。环境污染与用地、产权纠纷同步存在的情况，是小张执法经验中最难化解的环境信访矛盾。

时间推进到2015年2月份，期间WX养鸡场与周边村庄村民的矛盾逐渐加深，除了环境污染问题外，村民与养鸡场经营方就鸡场违规占地问题出现多次争执，镇政府和村委会开始介入调解。2月中旬，养鸡场对鸡舍进行升级改造，准备对

电力线路进行改造，村民认为鸡场正在扩建鸡舍，旧的用地问题尚没有解决就要强占新的用地，与养鸡场爆发激烈的冲突，部分村民破坏养鸡场进场道路，养鸡场员工与村民出现肢体冲突。

事态不断发酵，部分愤怒的村民甚至阻断鸡场进出道路，养鸡场无法运输鸡饲料，鸡场面临存栏蛋鸡、肉鸡大量饿死的危险。期间，村民还通过网络宣传、信访投诉等渠道反映养鸡场死鸡到处丢、水污染农田的情况。

冲突发生后，区环保局、镇司法所、当地派出所和村委会等相关单位第一时间赶赴现场进行调解，因为事态已经较为严峻，执法新兵的小张也和同事一并前往现场参与养鸡场环境信访举报案件的处理。

在现场，小张根据养殖场检查规程详细调查了养鸡场的生产、排污工序以及周边环境。在进行环境执法检查中，他也了解了周边村民的诉求，发现村民的意见基本可以归结为 A、B、C、D、E 五类：

村民 A：“这个养鸡场实在太可恶了，我告诉你，我们旁边的水库都被他们污染了，水井的水都没办法喝了，水也没办法用来种田了。”

村民 B：“这个养鸡场实在太臭了，一天 24 小时都在排放恶臭，我们根本没办法生活，每天睡觉都会被臭气臭醒。”

村民 C：“这个养鸡场到处乱扔死鸡，死鸡会传播瘟疫……。”

村民 D：“这个养鸡场还占我们村的地，他们建鸡场的时候就不断扩大鸡场边界，把我们村的地占走了。”

村民 E：“这个养鸡场在我们村里面，没给我们村带来什么好处，招的工人几乎都不是我们村的，也没为我们村做贡献，就是个污染企业，我们不欢迎。”

小张经过调查了解，发现村民反映的情况部分属实，但也有部分过于夸张。WX 养鸡场存在的一些违法违规情况包括：一是以超过环评审批 1 万羽鸡的养殖规模养殖蛋鸡、肉鸡；二是将未经处理的鸡粪水排到厂区内的低洼地，有可能导致周边水质的污染；三是没有根据环评和验收的要求按时用消毒水对鸡粪进行消毒，没有将鸡粪发酵棚密封，减少恶臭气体的产生。

针对检查中发现的情况，区环保局再次出具《限期改正通知书》，要求养鸡场针对问题进行整改。其后，区环保局每日派员前往养鸡场督促其按要求进行整改，并做好群众与养鸡场的矛盾化解工作。小张开始频繁地前往养鸡场参与调查、协调等工作，经过多方努力协调，村民要求养鸡场在 3 月初提出整改方案，并就之前冲突造成损失进行赔偿。在养鸡场同意村民的要求后，村民同意养鸡场限量载入鸡饲料。

紧张的局势稍稍缓解，但2月底的时候，部分不满意调解方案的村民又聚集在一起，称要养鸡场立即关闭停业整顿，否则将在学校等公共场进行抗议，一旦村民在学校或者工厂等公共场所进行集会抗议，将扰乱正常的公共秩序。而养鸡场也非一般工业企业，关闭停业将导致存栏蛋鸡、肉鸡大量死亡，这对于养鸡场是不可承受的损失。

当时还处于春节期间，各有关部门顿时感到压力倍增，立即加大力量进门入户开展群众工作，化解村民与养鸡场之间的矛盾，协调当事双方达成共识，督促养鸡场拿出确实可行的整改方案。

经协调，周边村民与WX养鸡场就解决问题主要达成几个共识：一是要求养鸡场根据环保部门的许可的养殖规模进行整改。二是引进符合环保要求的设备。三是养鸡场要就十多年来对周边环境造成的污染进行道歉，并出资支持村里的公益事业。四是养鸡场要立即对露天晾晒鸡粪、随意丢弃死家禽的行为进行整改。五是占用超合同规定的土地面积由当地镇政府委托有资质的部门测量，超出部分双方协商赔偿事宜。

3月10日，该养鸡场提出整改方案，承诺做好鸡粪臭味处理，污水治理后对外零排放和缩减养殖规模等整改工作，村民没有提出明确的反对意见，村委会继续督促双方化解矛盾。

4月初，区环保局根据检查养鸡场发现的情况和违法行为发生时执行的《中华人民共和国环境影响评价法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国大气污染防治法》等环保法律法规，对该养鸡场超规模养殖和超标排放废水、废气的情况作出行政处罚，责令该养鸡场立即停止违法行为，限期九个月将养殖规模缩减至环评审批范围，确保污染物达标排放，并罚款人民币八万元。

同日，该养鸡场提交了整改承诺书，承诺在行政处罚决定书限制的期限内将养殖规模逐步缩减至环评审批的1万羽内，并请有关部门和乡亲共同监督。村民代表接受养鸡场的整改方案，于4月9日和养鸡场签订了调解协议书。

接下来的9个月里，镇政府牵头组织相关部门，联合村民对养鸡场缩减养殖规模的情况进行监督确认，WX养鸡场确实信守承诺，逐步淘汰存栏蛋鸡，于2015年10月底缩减养殖规模至环评审批规模。小张也没有再接到群众关于养鸡场的投诉，他以为事情就此结束了。

## 二、不合时宜的变化：进退两难，多次政策更迭

就在养鸡场逐步缩减规模的时候，养鸡场面临的法规环境突然发生了改变。

为进一步优化全区畜禽养殖业结构，L区根据国务院发布的《畜禽规模养殖污染防治条例》、《福建省农业生态环境保护条例》等法律法规和省、市的要求，于2015年9月制定颁布了《L区畜禽养殖“三区”划定方案》，该养鸡场所在区域被划入畜禽养殖禁建区，属于限制养殖区域。

2015年年底，一位姓何的老板来L区环保局办理企业变更法定代表人的手续，小张初次见到了老板何总。

何总原来从事销售业务，手中积累资金后一直在寻找合适的投资项目。此时，WX养鸡场已经完成区环保局《行政处罚决定书》要求整改的事项，将养殖规模缩减到环评审批1万只的范围内，且通过技术改造，实现了达标排放。但WX养鸡场因为缩减规模以及此前遭遇的环境信访事件，经营上出现了危机，原老板伍总正在为鸡场经营的事情发愁，正好遇到了何总，双方经过洽谈，何总便入股了WX养鸡场，成为养鸡场的股东并担任养鸡场经营公司的法定代表人。

这次前来环保局，何总就是来办理法定代表人变更手续的。商场耕耘多年的何总自然不是愣头青，在入股WX养鸡场之前，他也进行了多番调研，对养鸡场此前经历的环境污染信访事件算是有了初步的了解，但他想进一步了解养鸡场目前是否仍有被投诉，以便规避养鸡场经营中可能存在的风险，所以来到监察大队了解情况。

何总一进监察大队的办公室大门，就和坐在门边的小张攀谈起来，三两句就问到了养鸡场的事情。小张是个实诚人，没有隐瞒就告诉他：“养鸡场最近没有被投诉了，因为他们的规模正在缩减，虽然还没缩减完成，但村民也是看得到的，不时还会有村民来我们这，要求了解养鸡场的养殖和排放情况，但近期的监测结果都体现养鸡场目前是达标排放废水、废气的。”

何总听了，忙问道：“那这个环评审批手续可以重新办吗？其实我们现在想要扩大规模。”

小张听了，皱了皱眉，答道：“环评审批的事情建议你咨询一下我们局审批科的同事，具体业务我不是很懂。但作为信访处理机构我还是得奉劝你，这家养鸡场之前和群众是有矛盾的，现在好不容易消解了，你如果再扩大养殖规模，可能造成新的污染，引发矛盾。”小张顿了顿，可能觉得这样说不妥，又继续说道：“我不是说你不能去办审批手续，只要符合审批条件，你当然可以办，但是我担心你扩大规模会引发村民激烈反对，对你的经营也是不利的。”

何总听小张这么说，反倒是放心了，笑着说道：“那你别担心，我们鸡场会和周边村民协调好的”。



养鸡场的经营方很快就准备起扩大蛋鸡养殖规模的一系列工作了。鸡场办理环评审批手续到现在已经有十几年了，人工、雏鸡、饲料、水电等的价格都在上涨，十几年前1万羽鸡的养殖规模能够正常经营，但以目前的经营成本来看，1万羽鸡所能产生的利润太少了，根本不足以让鸡场生存下去。所以扩大养殖规模成了WX养鸡场当前迫在眉睫的大事。

养鸡场开始着手扩大养殖规模，鸡场的经营者也开始着手办理扩建鸡场的环境审批手续，但9月份《L区畜禽养殖“三区”划定方案》就已经开始实施，根据方案规定，畜禽养殖禁建区是指按照法律法规及相关文件规定，在一定区域内限定畜禽养殖数量和规模，禁止新建、扩建畜禽养殖的区域。因此，养鸡场所在区域已经无法办理扩建项目的环境审批手续了。

对于经营鸡场的何总和伍总来说，这无异于晴天霹雳，他们投入大量资金准备扩大养殖规模，却遭遇政策变化，但此时资金已经投入，且养鸡场必须有一定养殖规模才能维持生产，所以他们只能一边扩大养殖规模一边想办法了。

另一方面，因为基层执法力量不足，在养鸡场的信访事件平息后，L区环境监察大队也减少前往WX养鸡场的频次，把主要执法力量放在其他重点污染源上面。期间，小张和同事们也曾前往鸡场开展过检查，但检查重点主要在养鸡场是否达标排放废气、废水上面，且养鸡场并未直接建设新鸡舍，而是在原有鸡舍内逐渐增加养殖量，所以L区监察大队并未发现养鸡场已经开始逐步扩建养殖规模了。

2016年期间，区环保局定期对养鸡场进行监督性监测，该养鸡场已经完成污染物排放的整改，利用生物技术除臭除菌，外排废气达标，且基本上不产生生产废水。但WX养鸡场与村民因用地发生激烈纠纷，双方一度到上诉至法院进行裁决。

到了2016年的9月份，部分村民通过个人渠道了解到养鸡场逐步扩大养殖规模的情况，立即向信访部门进投诉。收到信访举报后，L区环境监察大队组织人员前往现场检查，小张也一同前往清点养鸡场的实际养殖数量，经过清点，养鸡场已经擅自将养殖规模扩大至2万羽。

小张等执法人员严厉指正了养鸡场的违法行为，但何总表示他们没办法仅以1万羽鸡的审批规模进行经营，将想办法办理扩建项目的环境审批手续。L区环境监察大队回到环保局向局领导报告后，区环保局下发了《限期改正通知书》，责令养鸡场立即停止违法行为，六个月内将养殖数量减少至环评批复范围内。

这个时候，投入大量资金的何总已经难以回头了，而养鸡场也必须扩大养殖规模才能支付经营成本，这些因素决定着养鸡场已经没办法选择缩减规模了。此

时，对于 WX 养鸡场来说，有个利好政策是根据新实施的《建设项目环境保护分类管理名录》，养殖规模 15 万羽蛋鸡以下的养鸡场只需要办理环境影响评价登记手续即可，WX 养鸡场经营方重新填写了《环境影响评价登记表》，到区环保局申请登记备案。虽然根据新实施的《建设项目环境保护分类管理名录》，养鸡场可以申请登记手续，但根据《L 区畜禽养殖“三区”划定方案》，WX 养鸡场却已经不具备新建项目的条件了，区环保局在综合考虑诸多因素后不予审批通过该项目。

### 三、旷日持久的拉锯：矛盾升级，法规条例互相冲突

WX 养鸡场于 2016 年的 9 月、11 月、12 月先后到区环保局的审批窗口申请审批，但区环保局均以《福建省畜禽养殖污染防治管理办法实施细则》第六条第一款第 2 项“禁建区内不得新建、扩建、改建畜禽养殖场”的规定不予审批。

这个时候，WX 养鸡场经营方的态度开始转变，他们认为区环保局不予审批是一项错误的行政决定，因为他们并没有扩建鸡舍，他们的鸡舍大部分是在养鸡场 2013 年申请办理养鸡场项目竣工环保验收之前建成的，2013 年区环保局的竣工环保验收报告也是认可他们的鸡舍的，纵使 2013 年后有少量建设鸡舍，但旧有鸡舍已经足够养殖十余万羽蛋鸡了。

但区环保局审批科的人也有自己的理解，他们认为养鸡场的排污量是由养殖的蛋鸡、肉鸡数量来决定的，一栋鸡舍既可以养十羽鸡，也可以通过空间叠加或加大密度的方式养 50 羽鸡，可以在同样的鸡舍范围内通过提高养殖密度来增加养殖规模和排污量，所以对于养殖场的扩建规模认定应该以扩大养殖数量和扩建养殖设备来认定，而不应该简单地以扩建鸡舍来认定。

多次报批手续受阻，WX 养鸡场的经营方逐渐把矛头指向了区环保局。小张和同事前往养鸡场开展执法工作，要求 WX 养鸡场缩减规模时，何总多次向小张抱怨区环保局的审批决定，甚至表现出一定的敌意，认为环保局是联合村民来“整”他们鸡场，通过个别人恶意的环境信访投诉让鸡场向部分不怀好意的村民妥协。何总甚至认为区环保局不予审批是别有用心，是为个别想要入股养鸡场的村民服务，区环保局和村民之间存在利益关联。

更让小张等人头痛的是村民的质疑，因为养鸡场并非造成严重污染的工业企业，无法使用查封、扣押等强制手段，而且养鸡场此时已经摆明态度不愿意缩减规模，甚至聘请律师对小张等人的环境执法检查提出各种程序上的质疑，养殖行业的特殊性和何总等人的态度让小张等人的环境执法工作难以推进。

迟迟不见投诉后养鸡场缩减规模，愤怒的村民认为区环保局和养鸡场是狼狈为奸，官商勾结，每次见到前来执法的小张等人，都是各种谩骂。此时的养鸡场和村民，都认为区环保局站在对方那一边，小张等人可谓两头不讨好，两头挨骂。

一边是村民群情汹汹的投诉，一边是养鸡场充满恶意的敌视，每次处理 WX 养鸡场的信访投诉件，都让小张紧张得手心冒汗。

到了 2016 年 10 月，区信访局不止收到村民的投诉了，竟然也收到 WX 养鸡场的投诉，WX 养鸡场不仅投诉村民阻扰养鸡场的正常经营，还投诉环保部门不予审批是违法行为。在环保部门依法给予答复后，WX 养鸡场不满足市、区两级环保部门的处理意见，于 2017 年初向所在地市级人民政府提出了信访事项复核申请，要求：1. 撤销 2015 年区环保局的行政处罚决定和 2016 年责令缩减规模的限期改正通知。2. 确认区环保局 2013 年竣工环保验收意见是否在认定事实和程序上违法。3. 要求让 WX 养鸡场以现有养殖规模备案。

市级人民政府进过调查复核，维持了环保部门的处理意见，希望 WX 养鸡场经营方尊重市政府的复核意见，息诉息访。但 WX 养鸡场的经营方此时已经无法回头，为了扩大养殖规模，养鸡场的股东们贷款投入了巨额资金购买雏鸡、设备和饲料，既要保证鸡场利润又要偿还借贷，他们无法选择缩减规模。

养鸡场一直不愿意缩减规模，到了 2017 年 4 月，养鸡场的存栏蛋鸡已经接近 35000 羽，小张等人前往现场调查取证，区环保针对该养鸡场超环评审批规模养殖蛋鸡的行为作出行政处罚，责令养鸡场停止违法行为，恢复原状。

此时的法律法规已经发生变化，虽然养鸡场过去办理审批的是环境影响评价报告表，但根据 2015 年 6 月 1 日执行的《建设项目环境影响评价分类管理名录》，养殖规模在 15 万羽蛋鸡以下的养鸡场仅需要办理环境影响评级登记表。

除了《分类管理名录》的变化，环境影响评价法的法律法规也有了改变，环保部发布的于 2017 年 1 月 1 日执行的《建设项目环境影响登记表备案管理办法》第十八条规定，建设单位未依法备案建设项目环境影响登记表的，由县级环境保护主管部门根据《环境影响评价法》第三十一条第三款的规定，责令备案，处五万元以下的罚款。

养鸡场一方的律师提出了申辩，根据现行法律法规，区环保局只能撤销了行政处罚决定，但却遇到了新的难题，如果根据《建设项目环境影响登记表备案管理办法》来进行处罚，那就得责令 WX 养鸡备案手续，等于同意了养鸡场扩建规模的行为，这又和《福建省畜禽养殖污染防治管理办法实施细则》中“禁建区内不得新建、扩建、改建畜禽养殖场”的规定相矛盾，区环保局陷入了两难的境地。

事态并没有因为养殖场的“进退失据”和区环保局的“两难”而暂停。养鸡场虽然采用了微生物菌剂等新型治污手段防治污染，但大量蛋鸡还是会产畜禽养殖臭气，导致周边村庄蚊虫滋生，影响了周边群众的生活，违规占地问题也没有得到妥善解决，周边部分群众对 WX 养鸡场仍然非常反感。

2017 年 4 月 24 日至 5 月 24 日，中央第五环境保护督察组对福建省开展第一轮环境保护督察。群众向督察组反映 WX 养殖场污水直排，臭味难闻，要求关停该养殖场。环保部门对养鸡场开展检查，养鸡场使用微生物菌剂处理鸡粪和除臭，未产生清洗鸡舍的废水，排放的恶臭气体也达到《恶臭污染物排放标准》（GB14554-1993）表 I 恶臭污染物厂界标准限值要求，并未超标。

虽然外排污染物达标，但养鸡场超环评养殖规模的环境违法问题仍然萦绕在小张等人的心头。罚，没有适合的法律依据，养鸡场也难以生存；不罚，同样没有适合的法律依据，也难以回应群众的信访诉求。养鸡场的投诉作为第一轮环境保护督察投诉件，引起了 L 区政府的高度重视，区领导要求各相关职能部门协同配合，一起处理 WX 养鸡场超规模养殖事件，除了区环保局，区农业部门，属地镇政府也介入处理，要求养鸡场缩减规模。面对多部门联合施压，养鸡场的养殖数量出现反复，但一直没有缩减到环评审批的范围内。

在没有适合的法律法规出台前，区环保局只能加强对 WX 养鸡场外排污染的监管监测，小张等人基本上每个月都要和监测人员跑一趟养鸡场。领导作出指示一旦发现养鸡场外排污染物超标，就要启动超标排放违法处罚程序。但养鸡场外排污染物一直达标，存在的违法行为仅有超审批规模养殖一项。

时间到了 2018 年，为了盈利养鸡场不仅没有缩减规模，还将养殖规模扩大。区环保局派出小张等执法人员到现场调查取证，此时养鸡场的养殖规模已经接近十万羽，针对这种情况，环保局立即提请区政府根据《福建省流域水环境保护法》第四十九条第一款“违反本条例第二十一条第一款规定，在禁建区内新建、扩建规模化畜禽养殖场的，由县级以上地方人民政府责令限期拆除，并处三千元以上三万元以下的罚款。”的规定进行处罚。

针对养鸡场超规模养殖的违法行为，区政府对养鸡场作出处罚三万元及限期拆除违建鸡舍、附属设施等行政处罚告知。针对区政府的行政处罚，养鸡场方面提起了申辩，并要求举办听证会。小张也参加了听证会，在听证会上，养鸡场一方的律师提出意见，认为养鸡场虽然扩大养殖规模，但现有鸡舍都是在 2015 年 8 月份之前建成，当时《L 区畜禽养殖“三区”划定方案》尚未实施，所以养鸡场不存在新建、扩建畜禽养殖场的违法行为。

区环保局一方则认为养殖行业不同于一般工业企业，排放的污染物是由养殖

畜禽的规模决定，一家审批规模 10 万羽的养鸡场通过提高养殖密度和搭建立体鸡笼，在原有鸡舍内增加数倍的养殖量，排放的污染物也是成倍增加的。不应单纯以设备和建筑来界定新建规模，而应以扩大养殖规模来认定扩建畜禽养殖场。

面对这种局面，区政府法制人员也觉得难以判断，但因为养鸡场的污染物是达标排放的，最后区政府没有对养鸡场下达处罚决定书。养鸡场一方貌似获得了胜利，但他们没办法办理环评手续，只能小心翼翼地把养殖规模控制在登记表级别的养殖规模内，其实根本问题仍然没有得到解决。

面对这种情况，小张的内心很矛盾，作为环境执法人员他希望能够贯彻法律法规，让 WX 养鸡场缩减养殖规模。但作为一名生态环境保护人员，他又希望养鸡场能够办理环评手续，做好污染防治工作，正规经营、盈利，放心扩大规模，高质量发展，既能盈利又能给社会提供就业岗位。

#### 四、称心如意的结局：中央环保督察介入，各方协调成功

2019 年，因为机构改革区环保局变成了生态环境局，小张仍然在从事一线环境执法工作，这一年来，他和同事仍不时前往 WX 养鸡场，对养鸡场的外排污染开展监管监测，虽然 WX 养鸡场的污染物排放达标了，但鸡场和周边村民的矛盾和用地纠纷仍未消解。2019 年 7 月，中央第二生态环境保护督察组进驻福建省开展生态环境保护督察，群众向督察组反映 WX 养鸡场在禁养区内扩建规模，养殖规模超标，卫生脏乱差，违建十几座大型鸡舍等问题。

小张再次被领导派往现场调查取证，经过调查，初步得出三条结论：一是该养鸡场所在区域被划入畜禽养殖禁建区范围，不属于禁养区。二是未发现该养鸡场扩建原有鸡舍，但养殖规模为 85000 羽左右，存在擅自扩大养殖数量的行为。三是对该养鸡场进行现场勘查和环境监测时，现场没有污水外排现象，废气检测数据为达标排放。

因为中央环保督察是向地方政府交办信访件，所以针对群众反映的养鸡场的违法占地行为，区政府也要求自然资源局进行立案调查，经调查，2002 年至 2015 年期间（L 区“三区”划定前）WX 陆续违章搭建十几座大型鸡舍，确实属于违章建筑，根据《自然资源部 农业农村部关于设施农用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4 号）的规定，设施农用地由经营者向乡政府备案，WX 向属地政府办理备案即可。

鸡舍是否属于违章搭盖方面得到了一个处理结论，因此纠纷的焦点仍然集中

在养鸡场擅自扩大养殖规模上。但事情还是迎来了转机，中央生态环保督察信访件要求当地政府领导亲自挂钩督办，挂钩市、区两级领导带队前往 WX 养鸡场现场调研，对 WX 养鸡场的困难和争议焦点也有所了解。调研后，市、区两级领导多次组织职能部门协调、讨论 WX 养鸡场扩大养殖规模解决事宜，提出了新的整改目标：一是该养鸡场对养殖数量超环评审批规模违法行为立即整改，并根据养殖出栏规律于 2020 年 5 月底前减栏至环评审批规模数。二是由生态环境部门根据市里《关于分类推进养殖行业环境整治工作的补充通知》的文件，同步组织专家对该养殖场采用新环保技术的条件下禁建区合理养殖量的论证、评审，依法依规推进整治工作。

根据《关于分类推进养殖行业环境整治工作的补充通知》中“属原已办理合法手续并配套污染治理设施，但因后扩大养殖规模，手续不完善、配套的污染治理设施处理能力不足的，在依法查处的同时，应督促完善手续和配套”和中央生态环保督察期间坚决禁止生态环保“一刀切”，严格禁止“一律关停”“先停再说”靠敷衍应对做法的要求，L 区各职能部门开始组织 WX 养鸡场可养量论证工作。2019 年 11 月，福建省畜牧兽医学会组织专家对该养鸡场可养量进行论证，认为 WX 养鸡场可养 11.9 万羽蛋鸡。若进行转型升级，可养 13.5 万羽蛋鸡，配套“畜禽粪便发酵罐”处理鸡粪，符合环保要求。

2020 年 3 月 11 日，在当地乡镇的组织下，生态环境局、区农业部门、属地政府、村民代表、WX 养鸡场、福建省畜牧兽医学会和第三方环境影响评价公司参加了 WX 养鸡场合理养殖量论证会，形成意见：在采取严格的环保措施条件下，可维持现有蛋鸡养殖规模（蛋鸡存栏量 9.2 万羽的养殖规模）、不能增加养殖存栏量；保留现有蛋鸡舍规模不变，不能增加蛋鸡舍数量和面积。

养鸡场方面则承诺密闭晒粪阳光棚，并增加菌液喷洒频次，减少臭味和苍蝇对周边的影响。限期取消阳光棚晒粪改为发酵罐处理鸡粪，基本消除臭味和苍蝇对周边的影响。

在多方协调下，WX 养鸡场环境信访事件得到了平息，虽然养鸡场仍然无法办理扩建项目的环评手续，但该养鸡场现有的养殖数量在专家论证的可控范围内，达到了整改要求，大部分村民接收整改结果，养殖场也能以现有规模维持经营。

会议后，小张长吁了一口气，这场旷日持久的养鸡场扩建风波终于告一段落，在这场风波中，无论是鸡场还是执法部门，都一度面临着“进退无据”的局面，而身在其中的一线执法人员，更是面临着多方压力，肩负的职责、上级的催办、群众的指责、鸡场的抗拒，最后都压在了小张的心头。好在事在人为，养鸡场事

件终于有了彻底解决的可能。

## （二）案例分析报告

围绕 WX 养鸡场规模缩减或扩张的争端，基层环保执法人员、养鸡场以及周边村民三方一度僵持，养鸡场和周边村民对环保部门都颇有微词，基层环保人员也面临着严峻挑战。本案例将基层环保执法人员执法的全过程视为一个完整的环境政策执行贯彻的流程，运用史密斯政策模型对基层环保执法人员执法的全过程中所涉及到的相关政策、执行机构、目标群体和政策实施环境因素，以及这几个因素是对这场养鸡场风波的政策执行的影响进行论述分析，并提出优化建议。展现了将宏观的生态环境保护政策落实到微观层面后，基层环保人员贯彻执行环境保护相关政策的所遇到的难题以及解决之策，进而希望为国家的宏观的生态环境保护政策在微观层面上的顺利、有效执行提出优化建议。

### 一、理论基础

#### 1. 史密斯政策执行模型

政策执行成功与否影响因素众多，微观层面的政策执行情况最终会影响到宏观层面的政策目标的实现。史密斯（T. B. Smith）于 1973 年建立了政策执行模型，他认为政策执行是否顺利成功主要受四个因素影响，分别是：一、理想化的政策，指的是政策执行的依据，也就是政策本身是科学、完备、符合社会情境的。二、执行机构，指的是负责将政策贯彻落实的政府相关组织和组织人员。三、目标群体，指的是政策直接作用对象以及会影响到的人或团体。四、政策执行环境，主要指的是可能影响到政策实行的政治、经济、文化、社会因素。政策模型如图 1 所示，这些因素相互影响，最终共同作用于政策执行，可能会促进政策的执行也可能成为阻碍。<sup>[1]</sup>

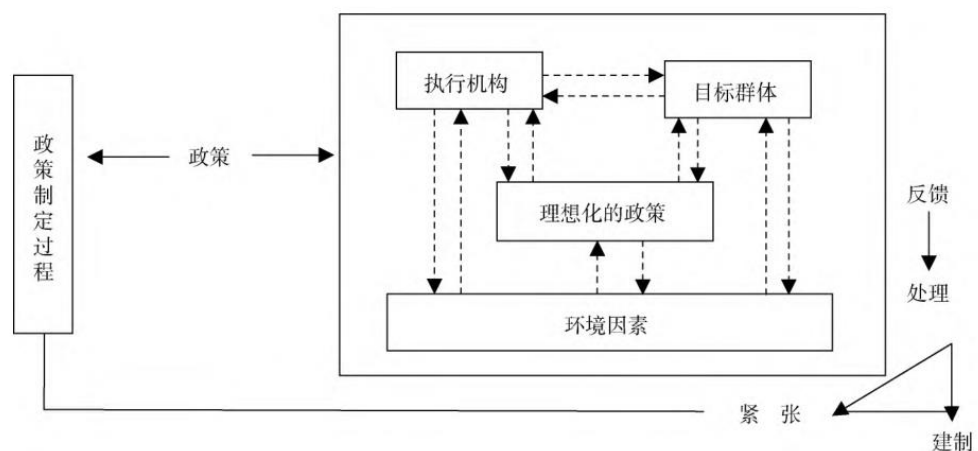


图 1 史密斯政策执行过程模型<sup>[2]</sup>



本文以基层环保执法人员小张的视角讲述了一件典型的关于生态环境的纠纷在经历矛盾发酵、升级后最终成功解决的案例——WX 养鸡场养殖规模之争。本文将环保执法人员执法全过程视为一个微观层面环境政策执行案例，借助史密斯政策执行模型来对环保执法人员所面对的执法困境以及争端最终成功解决的原因来进行分析，反思宏观环境政策落实到微观层面可能会遇到的实际难题，并找出能使得基层环保人员摆脱执法困境的“破局之策”，以小见大，最终为宏观生态环境保护提出可行之策。

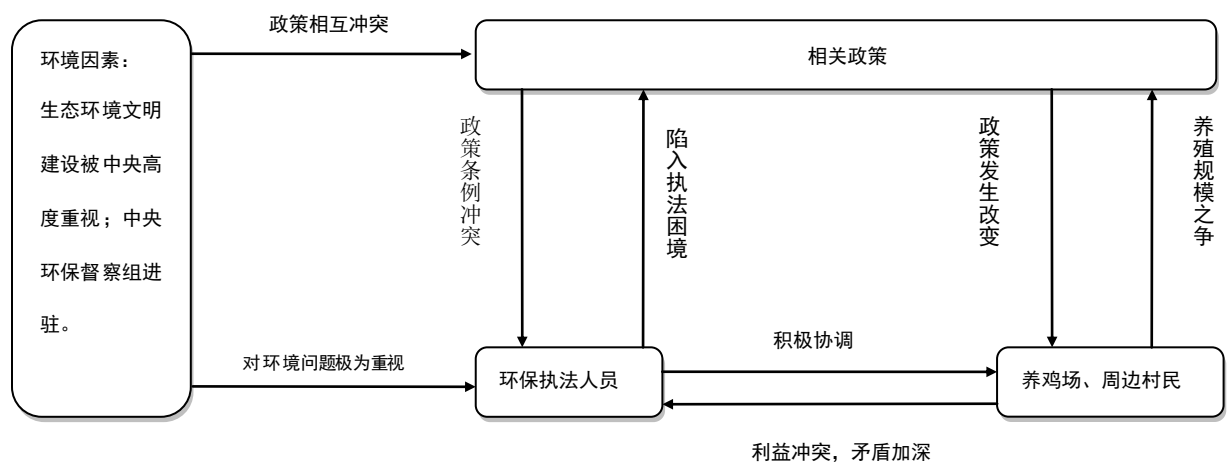


图2 基于史密斯政策执行模型的文章分析框架

## 2.运动式治理理论

改革开放之前，政治动员在我国盛行，改革开放之后，政治动员依然深深影响着我国的政府治理，只不过其中心目的发生了巨大的改变，演变成了带有治理性质的政府管理活动。<sup>[3]</sup>运动式治理是“由占有一定的政治权力的政治主体如政党、国家、政府或其他统治集团凭借手中掌握政治权力、行政执法职能发动的维护社会稳定和应有的秩序，通过政治动员自上而下地调动本阶级、集团及其他社会成员的积极性和创造性，对某些突发性事件或国内重大的久拖不决的社会疑难问题进行专项治理的一种暴风骤雨式的，有组织、有目的、规模较大的群众参与的重点治理过程”。<sup>[4]</sup>

十八大以来生态环境治理获得了中央的高度重视，为了打破常规治理下地方政府重经济发展轻环境保护的局面，生态环境治理频频以“运动式治理”的方式进行，如“打赢蓝天保卫战”、“大气十条”、“中央环保督察”等运动“运动式治理”表现在生态环境治理领域的特征是：1、环境治理成为一项政治任务，地方政府承受了高强度的政治压力与政治激励。2、环境政策执行获得高度的优

先性，成为地方政府治理首要任务，3、各部门资源进行统一动员协调，突破常规治理各部门之间的限制。4、打破常规任务执行模式，责任划分更加清晰，资源统一协调分配，各部门统一部署，地方政府中心工作围绕环境治理进行。<sup>[5]</sup>生态环境治理领域中，中央环保督察是较为典型的“运动式治理”方式之一，通过中央环保督察组在各省的进驻，督促各省解决突出的环境问题，落实环境保护责任，推动各省生态环境保护。

### 3. 公共政策冲突理论

公共政策冲突指“在政策网络系统之中由各级政府部门所制定的公共政策之间的相互矛盾、相互抵触、相互对立的一种表面化的态势和现象”。<sup>[6]</sup>通俗地说就是“文件打架”，公共政策冲突表现在微观层面上是政策内容、政策形式、政策目标之间的对立或互斥。主要有中央政府政策与地方政府政策之间，地方政府政策横向与纵向之间政策冲突，元政策、基本政策与具体政策，不同职能部门之间政策冲突等几种政策冲突形式。<sup>[7]</sup>公共政策冲突是十分普遍而难以避免的，是体制内部矛盾的外显，公共政策冲突揭示了公共政策运行全过程所存在的各类问题，如体制本身存在的问题；政府组织设置上存在的问题，包括组织机构的重叠，职能的重复，责任边界的模糊，权责不对等等。政策的冲突往往使得基层政策执行人员陷入困境，政策模糊不清，又相互冲突，基层政策执行人员只能根据自己的理解去执行，而这往往背离政策最初目标。

本案例以史密斯政策执行模型来分析影响基层环保执法人员执法全过程的各种因素，中央环保督察组的进驻和政策条例之间的冲突是本案例中最为突出的两个要素，这两个要素背后所体现的公共政策冲突理论和“运动式治理”理论极具代表性，一个是引发执法困境的关键要素，一个是解决争端的关键契机，暗含了生态环境保护领域所碰到的问题和解决问题的途径。

## 二、案例分析

### 1. 对相关政策的分析

在基层环保执法人员执法过程中，一系列的政策的变化和相互冲突是使得执法人员与执法目标对象矛盾加深的关键原因。

序号	发布时间	文件名称	发布部门	备注
1	2013年11月	《畜禽规模养殖污染防治条例》	国务院	不允许养鸡场扩大规模
2	2002年07月	《福建省农业生态环境保护条例》	福建省人民政府	不允许养鸡场扩大规模
3	2015年9月	《L区畜禽养殖“三区”划定方案》	L区人民政府	根据前两条制定 不允许养鸡场扩大规模
4	2015年4月	《建设项目影响评价分类管理》	环保部	允许养鸡场扩大规模
5	2016年11月	《建设项目环境影响评价登记表备案管理办法》	环保部	允许养鸡场扩大规模

表1 养鸡场规模之争依据的相关政策条例

从相关政策条例本身的科学性来说,从表1可知,本案例中不同层级部门发布的与养鸡场规模相关政策本身是相互冲突的,这是国务院与生态环境部之间的政策冲突,也是中央政府与职能部门之间的冲突。这从侧面反映了我国组织机构设置、职能分配等方面存在的职能交叉重叠的问题,相关领域政策条例众多,却相互冲突,反而造成了政策执行依据混乱的局面。从政策条例的完备性来说,针对养殖场规模扩张,已有法规条例解释力度不足,养鸡场方和环保部门对同一法规有不同理解,养鸡场方认为自己只是增加了羽鸡数量,并未扩建鸡舍,未违反相关规定,而环保部门一方则认为养殖场较为特殊,可以通过增加养殖密度来扩张,同样是增加了排污量,二者各执己见,对簿公堂也无法改变僵持局面。从政策条例的与社会情境相符合的要求来说,现有法规条例存在与社会现实脱节风险,环保执法人员陷入两难境地的重要原因之一便是法规条例覆盖面不够广,存在漏洞,形式上养鸡场并未违反条例,实质上养殖场增加养殖密度的行为是加剧了对环境的污染。宏观环境政策分散细化至具体的领域时,不同政策内容之间的冲突、政策的不完整性和政策脱离社会情境的特点都会阻滞政策目标的最终实现。

从相关政策条例对养鸡场的影响来说,养鸡场想扩大经营规模,却遭遇了政策的变化,与规模扩张相关的环保审批手续不予通过,造成了进退维谷的局面,只能冒着违反法规条例,可能支付巨额行政罚款的风险扩大养殖规模。对于养鸡场来说极为不利的法规条例的出台是使得矛盾激化的原因。但政策之间的相互冲

突也是养鸡场勉强扩大经营规模的依据之一，环保部门无法直接强制关停养鸡场，处罚也苦于条例冲突，信访案件处理状态一度停滞。

从政策条例对基层执法人员的影响来说，政策之间相互冲突，使得基层执法人员执法无法可依，进退两难，政策的不完备加剧了执法的困境。不够科学完善的政策条例是生态环境保护微观层面上最大的阻碍之一。

## 2.对政策执行机构——环保部门及执行人员的分析

本案例中，养鸡场规模争端持续了很长时间才得以解决，在此过程中环保部门及其执法人员全程呈现出认真负责，积极协调各方关系，重视环境保护相关问题的形象，但结果却是不如人意的，案件直到中央环保督察组进驻之后才彻底解决，为什么积极开展执法工作的执法人员无法独立解决这场冲突呢？这背后的原因是值得探讨的。

从本案例中可以看出，当前的基层环保部门执法存在以下问题：1、执法人员不足，基层环保部门是政府环境治理最前线的部门，管辖区域广泛，处理的事务繁杂，承受来自各方的压力，却面临着执法力量不足的窘境。解决环境相关冲突事件是需要耗费大量的时间精力的，基层执法人员的缺少使得执法人员超负荷运转，在不同污染事件中奔波，精力分散，相关事件得不到及时良好的处理，最终引起群众的负面情绪。2、处罚力度不强，当前法规条例存在覆盖内容不全面，惩罚力度低的弱点，对于污染排放违规企业来说，违法所获收益远高于违法成本，有更强的激励去违规排污；同时执法人员执法权力弱，无法采取强制行为，只能不断下发限期整改单，并进行行政处罚，对违规企业震慑力并不强，惩处力度弱，处罚措施多限于小额罚款。3、执法效果欠佳，对于拒绝整改的企业，基层环保执法人员是没有强制执行权的，只能不断“登门拜访”来推进执法的顺利进行。对于需要立案调查的案件必须按照《中华人民共和国行政强制法》中的相关规定申请人民法院强制执行，而案件往往在漫长的等待期中不了了之。环保人员自身不具备强制执行权，违规企业拒绝整改也无可奈何，案件难以推进，效果自然不佳。

## 3.对目标群体——养鸡场负责人和周边村民的分析

本案例中所涉及到的一线环保执法人员的目标群体分别是养鸡场和周边村民，二者恰好代表了环境污染治理的直接作用主体和影响对象——违规企业和受影响群众。养鸡场和周边村民的纠纷是典型的邻避冲突，即“一些有污染威胁的设施，比如垃圾掩埋场、火力发电厂、变电所等。这一类设施，会对全体居民带来较大生活便利和效应，但是它们往往也会对周遭居民引致比较严重的负外部效应。因此，居民一般会在邻避情结的支配下强烈反对它们建造在自家附近，从而引

发邻 避冲突。”<sup>[6]</sup>养鸡场排放的臭气严重影响了周边村民的日常生活，养鸡场规模的扩大激化了其与周边村民的矛盾。二者的利益诉求部分对立，引起了难以调和的冲突。

对于养鸡场来说，政策的顺利执行意味着养鸡场的生存将会受到极其严重的威胁，所以养鸡场只能拒绝服从执法人员关于缩减规模的执法结果，甚至阻挠执法人员的执法推进。因为要维持经营就只能增加养殖数量，否则便只能承担巨额损失。在最初积极申办环评审批程序却屡屡碰壁之后，养鸡场选择了顶风作案，冒着违规被处罚的风险悄然增加了养殖规模，被周边村民举报后也仍然拒绝整改。并由于多次报批手续受阻对区环保局产生了敌意，对前来开展执法工作的执法人员也提出了程序上的质疑，甚至度环保局进行了投诉，使得执法工作难以推进。

对于周边村民来说，政策条例顺利执行对于他们是有利的，所以他们一直是政策执行的积极推进方。因为养鸡场本身排放的废气就严重影响了他们的生活，养鸡场违规占地的的问题也是双方一直以来难以化解的矛盾。养鸡场缩减规模能使得他们的居住环境回归正常。但屡次信访后，养鸡场养殖规模不减反增，使得他们怒气高涨，对环保部门开始产生了怀疑，削弱了环保部门的权威与公信力。

养鸡场的利益诉求是扩大养殖规模，且难以回头；周边村民的利益诉求是养鸡场缩减规模。二者的立场不同，彼此的利益相互碰撞，基层环保部门是中间调解方，在法规条例相互冲突的情境下，利益难以协调，这种利益碰撞也阻滞了环保部门的执法进程。微观层面上主体摩擦碰撞的利益诉求恰恰体现了宏观环境政策有时成效不显著的原因，环境保护与经济发展在我国阶段粗放经济发展模式下是存在冲突的，经济发展是以牺牲环境质量的代价进行的，而保护环境意味着经济发展速度受到影响，经济的发展水平和群众最基本的生活息息相关，当环境保护与经济发展冲突碰撞时，经济发展具有优先性。

#### 4.对政策执行环境的分析

生态环境保护得到中央政府的高度重视，生态环境问题成为地方热点问题。随着生态环境的持续恶化，党和政府将环境治理提上了议程，生态文明建设是新时期的一项重要任务，具体表现在大量环境保护政策法规的出台，如《大气污染防治行动计划》、《中华人民共和国环境保护法》（2014年修订）、《大气污染防治法》（2015年第三次修订）以及《环境保护公众参与办法》等。十三五规划（2016-2020年）对空气质量治理提出了明确目标。此外，中央也在逐年加大环境问题治理力度，打赢污染防治攻坚战被列入三大攻坚战之中，为治理环境污染等问题，各项环境治理专项行动也在如火如荼的进行着，其中最为典型、规

模最大的便是中央环保督察。

中央环保督察的进行促进了环境难题的解决。中央环保督察通过“督政”的形式发挥环境治理作用，约谈、问责、罚款等手段的使用，给地方政府带来了震慑力与威慑力，打破常规环境政策执行模式，突破资源限制，有利于资源的协调调度，

在环境治理得到党中央高度关注的大背景下，地方政府的治理重心也开始逐渐部分偏向环境保护，聚焦到微观的基层环保部门和个人层面，就具体表现为环保部门人员高度重视群众上访事件，四处奔走只为解决环境冲突。中央环保督察组的进驻，打破了基层环保部门自身的资源限制，养鸡场规模争端得到了各部门的重视，开始集中调度人力、物力资源来解决问题。市、区两级的职能部门多次协调，共同商议解决养鸡场规模问题，联合了L区各职能部门和福建省畜牧兽医学会组织的专家共同进行养鸡场可养殖数量的论证，又将争端涉及的相关组织以及人员召集在一起参加WX养鸡场合理养殖量论证会，听取各方建议，形成了最终意见。至此，事件告一段落。WX养鸡场规模之争最终能得以解决，政策执行环境发挥了最为重要的作用。基层环保法人员对环境信访事件的重视，以及中央环保督察的开展都是十分利于环境保护问题解决的政策执行环境因素。

### 三、环保执法的优化建议

小切口有时恰恰能发现大问题，微观层面上环保执法中所遇到的困难是宏观环境治理难题的剪影。本文基于基层环保执法人员在处理环境信访事件中所遇到的问题，根据史密斯政策执行模型，有如下建议：

#### 1.相关政策：政策条例制定科学完备

政策法规的作用是给予环保部门执法人员执法指导，并作为其执法的标准依据，科学完备的政策条例能极大程度的提升执法人员的执法效率。针对案例中的政策条例存在的相互冲突、解释不全面的问题，本文认为应建立健全环境相关法规条例，首先确定环境政策执行的“元政策”作为指导原则，政策条例相互冲突时，遵循更高等级政府部门发布的指导性政策。其次，政策制定时结合当前执法工作的现状，扩大政策条例覆盖范围，结合现实情况，减少条例漏洞，减少基层环保执法人员执法所遇到的困难。

#### 2.执行机构：强化环保部门的权力

环保执法是微观层面上推动环境改善最重要的政府治理手段之一，但当前环保部门反而属于弱势部门，处境尴尬。地方政府不重视，社会公众认可度低，掌

握的权力不足，组织力量薄弱，而环境问题又是复杂的，致使环保部门执法总是遇到各种执法难题。所以中央政府应将通过立法将各类环境执法权尽量集中到环保执法部门，实现环境执法权最大化的集中，同时强化环保执法部门对于其他执法主体在环境执法方面的统管职权，使得环保执法部门能够在实际执法中起到决定性的作用，破解环境执法的困境。环保部门垂直化改革是增加环保部门权力的可行之措，可避免地方政府部门过于干预基层环保执法工作，赋予基层环保执法人员更多的权力，使其敢执法、严执法。

### 3.目标群体：加强各方共识

基层环保执法总是涉及到各方的利益矛盾，不同利益主体之间的拉锯甚至冲突极其破坏社会和谐，浪费公共资源。在政策条例执行过程中，执法人员要极力协调各方利益，给予不同利益主体一个公开的沟通平台，充分表达自身意见，尽可能调度各种资源加强各方对环境执法的理解认同，缓和矛盾，减少环境政策执行阻碍。

### 4.政策执行环境：重视生态环境文明建设

中央层面上，应继续加强生态文明建设，改变现有重经济发展轻环境保护的局面，环境保护问题应是未来很长一段时期的政策热点问题。

地方政府层面上，加强民众环保意识，地方政府与民众共同保护环境。环境保护的内在要求，是要人人提高思想认识，将环境保护提高到一定的生存高度来。加强环境保护宣传，营造良好的环保氛围，增强群众的环境保护意识，提升群众自主保护环境的主人翁意识和主人翁责任感，自觉维护生态环境，参与到环境保护全民动员中去。

中央宏观层面上的对环境保护的重视配合地方层面不断加强的环保意识可以有效改善环保执法的政策执行环境，大大提升环保执法的成效。

## 四、结束语

WX 养鸡场规模之争是宏观环境政策落实到微领域执行层面中极具代表性的一个环保执法全过程的描绘。在养鸡场、周边村民与基层环保执法人员围绕养鸡场规模僵持不下之时，中央环保督察组的入驻最终平息了风波，各方取得了共识。基层环保执法人员在漫长的执法过程中所遇到的种种执法难题也是当今环保部门困境的缩影，如果没有中央环保督察，养鸡场规模的争端能顺利解决吗？如何破除常规模式下环保执法部门所遭遇的困境呢？

## 五、参考文献

- [1]高家军.“河长制”可持续发展路径分析——基于史密斯政策执行模型的视角[J].海南大学学报(人文社会科学版),2019,37(03):39-48.
- [2]邓大松,徐芳.当前中国社区健康教育的政策执行过程——基于史密斯模型的分析[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2012,65(04):5-12.
- [3]叶敏.从政治运动到运动式治理——改革前后的动员政治及其理论解读[J].华中科技大学学报(社会科学版),2013,27(02):75-81.
- [4]黄科.运动式治理;基于国内研究文献的述评[J].中国行政管理,2013(10):107-112.
- [5]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,2018,396(6):129-135.
- [6]袁明旭.官僚制视野下当代中国公共政策冲突研究[D].吉林大学,2008.
- [7]王慧军.公共政策中的利益冲突分析[J].中国行政管理,2007(08):30-33.
- [8]何艳玲.“邻避冲突”及其解决:基于一次城市集体抗争的分析[J].公共管理研究,2006(00):93-103.



## 附录

### 《小鸡快跑：进退失据的养鸡场》教学手册

#### 案例摘要：

基层环保执法人员时常陷入执法困境。不同利益主体彼此拉锯，各执一词，难较高下，而执法人员身处其中，进退两难。本案例聚焦于 WX 养鸡场与环保执法人员、附近村民之间关于缩减和扩大养殖规模出现的矛盾，以环保监察大队基层执法人员小张的视角描写事情发展过程，讲述了 WX 养鸡场为了维持经营只能扩大规模，引发了与周边村民的强烈冲突，也违反了相关法规条例，执法人员无法强制关停，惩罚却也苦于没有适合的法规依据，养鸡场与环保局相持不下。中央环保督察组的进驻是最终解决这场风波的关键契机。该案例描绘与展示出了执法人员面对养鸡场与村民利益冲突的执法困境，也侧面突出了中央环保督察的到来对地方环保事业的推进与贡献。旨在加强对基层执法人员的理解以及人们对中央环保督察的重视。

#### 课前准备：

(1) 分组，组内人数一般为 5-10 人。课前安排预读案例，让同学充分熟悉案例。

(2) 每小组准备一张白纸，以便让同学们充分讨论后将案例要点逐条书写于白纸上。

#### 适用对象：

本案例主要是提供给“公共管理”相关专业的 MPA 研究生、学术研究生、相应从事此方面类型工作人员以及对“公共管理”这个方向有一定兴趣的人员研究学习

#### 教学目标：

本文主要有四个教学目标：

第一个教学目标是要学生了解基层环保执法人员可能在执法过程中所遇到的各种执法困难。一边是各项指标合法合规，扩大经营规模只求生存的养鸡场，一边是极其愤怒，自觉居住环境受到严重污染的信访村民，基层环保人员身处中

间，如履薄冰，兢兢业业的为人民服务却屡遭误解。矛盾难以化解的同时，基层执法人员还面临着执法力量不足，无法可依的困境。所以本案例希望学生能充分理解政策法规在日常执行中可能碰见的各种难题，以宏观的角度去看待政策在基层执行中可能出现的偏离。

第二个教学目标是要学生了解基层执法过程中不同利益主体之间的利益冲突对执法过程所带来的影响。基层执法人员在执法过程中是中立的，而每个利益主体都是有其利益诉求的，面对不同的利益诉求执法人员往往是处于两难地位的，只能尽力去调和利益主体的关系，最大程度维护各方利益。因此，最好建立健全相关法规条例，让执法人员执法时有法可依的同时能有效维护各方利益。

第三个教学目标是要学生了解各项政策不断更新出台时，新旧政策之间，以及现有政策之间在针对某一具体执法对象时，可能出现矛盾和冲突，这将导致的执法人员执法依据混乱，最终使得执法人员陷入执法困境的现象。应尽量做到充分全面的去看待政策相互冲突给基层执法人员所带来的难题。

第四个目标是要学生了解“运动式治理”也就是中央环保督察的成效。本案例展现了在基层的环保执法陷入困境，苦于没有足够的资源去协调各方利益时以至于事件一直僵持之时，中央环保督察的出现使得该事件获得了上级单位足够的注意以及相应的资源调度最终问题得以解决的过程。这就是“运动式治理”的长处，能在短时间突破常规治理的局限，最大程度的协调各方资源解决问题。使学生充分了解“运动式治理”这个概念以及在类似活动日常生活中的表现。

## 要点分析：

本案例反映了基层环保执法人员在执法过程中碰到的种种难题，基于本案例的教学目标，以下几点问题是值得重点讨论的。

1. WX 养鸡场“进退失据”的原因是什么呢？针对环保局开出的罚单以及整改通知养鸡场大部分都有执行，为什么还是屡遭投诉呢？
2. 随着养鸡场和村民的矛盾冲突不断升级，基层执法人员陷入了什么样的执法困境？造成执法困境的根本原因是什么？
3. 中央环保督察组的进驻大大促进了信访事件的解决，那么第一轮第二轮中央环保督察分别是如何督促事件处理的呢？
4. 养鸡场信访事件从 2014 年 7 月一直持续到 2020 年 3 月，期间环保执法人员全程关注，处罚通知接连下发，这场旷日持久的养鸡场扩建风波最终是如何得到解决的呢？其背后的关键因素是什么呢？

## 课堂安排:

本案例涉及了环保基层执法人员、养鸡场与周边村民之间发生的多次矛盾与纠纷。对于此案例，教师可以让同学分组划分每次纠纷的相关主体以及关键矛盾点。通过此方式，可以更好地把握此次事件发展的全过程，对事件发展的把握更加清楚。此次的梳理过程持续 20 分钟。

接下来教师根据事先确定的题目，来安排学生进行小组讨论和角色扮演。围绕产生矛盾的三方主体，即养鸡场负责人、环保执法人员与周边村民，来进行角色扮演。各方分别阐述自己的立场、遇到的困难以及利益诉求，并尝试着提出解决方案，各方深入情境，充分表达。此过程是为了展现事情僵持不下的原因，让学生更加深入体会三个主体各自的困境。

每小组角色扮演及进行相应讨论 15 分钟，教师可以逐一旁听，观察学生对案例的把握程度。在各小组进行充分的讨论后，可以挑选不同小组来回答要点问题，教师在旁边可以根据学生的回答进行补充及点评，时间控制在 20 分钟左右。

最后教师对该案例进行总结，突出中央环保督察的重要性，并开始重点讲“运动式治理”这个概念，引出相应的运动式治理例子，鼓励学生发散思维，思考中国还有那些“运动式治理”的案例以及“运动式治理”在中国盛行的原因，在此过程中加深学生对“运动式治理”概念的理解，更加深入理解政策基层执行人员的不易。