



嵌入型合作治理的形成逻辑与优化路径

——基于京津冀大气污染防治的研究

胡一凡

摘要:在京津冀大气污染防治中,嵌入型合作通过权责分配、行为规范、成本削减、能力支持促进了治理结构完善,助推了治理效能改善,但仍存在地方政府积极性不足的问题。京津冀大气污染嵌入型合作治理的形成逻辑具体体现为制度理想与制度设计和运行实际的差距、地方层面目标与国家层面目标的差异、合作达成效率与环境治理公平的张力。从嵌入型合作视角出发,需要构建各方主体平等自主合作机制,促进多元主体参与和资源共享,强化合作治理的信息技术支持,从而进一步优化京津冀大气污染治理模式。

关键词:区域合作治理;大气污染;嵌入型合作;府际关系;治理效能

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0412

收稿日期:2023-11-25

基金项目:本文系国家建设高水平大学公派研究生项目(201907070049)的研究成果。

作者简介:胡一凡,女,陕西汉中,法学博士,陕西中医药大学人文管理学院讲师,E-mail: 603240830@qq.com。

2008年奥运会期间,为了保障北京的空气质量,京津冀地区开启了大气污染合作治理的探索。2013年,国务院发布《大气污染防治行动计划》(以下简称“大气十条”),为京津冀等地区推进大气污染协同治理提供了指导。此后,各地不断加强大气污染联合防治工作,区域合作治理格局逐步形成。2014年京津冀一体化的提出和2015年《京津冀协同发展规划纲要》的通过进一步加速了区域生态环保领域合作进程。2015年,京津冀三地环保厅局签署合作框架协议。2017年,京津冀地区联合发布首个区域环保统一标准。2020年,京津冀三地分别出台了各地的机动车与非道路移动机械排污防治条例,标志着首部京津冀区域协同治污条例的诞生,也意味着区域合作关系进一步强化。从理论层面看,目前我国学界的研究着重于探寻京津冀大气污染合作治理的现状、问题及模式构建等,但有关合作治理动态发展的研究尚还薄弱,解释性分析较少。从实践层面观察发现,京津冀大气污染的合作治理,在很大程度上是以中央政府为主导、以区域合作组织为枢纽、以部委为抓手、以地方政府为主体共同实现的。中央政府的介入和大力推动是区域环境治理政策体系框架搭建的关键^①,中央政府成为区域大气污染合作治理中的关键行动者。近年来,中央政府参与和影响地方政府合作治理的程度不断加深,有学者将这种现象总结为纵向嵌入式合作治理,并指出京津冀及周边地区秋冬季大气污染综合治理攻坚行动(以下简称“秋冬季攻坚行动”)体现了典型的纵向嵌入式治理特点^②。通过持续的追踪观察发现,随着大气污染合作治理的发展,京津冀大气污染治理的嵌入型合作特点越来越明显,嵌入型合作不局限于秋冬季大气污染综合治理,而且成为一种更趋常态化的合作治理形态。京津冀地区是

①孙涛、温雪梅《府际关系视角下的区域环境治理——基于京津冀地区大气治理政策文本的量化分析》,《城市发展研究》2017年第12期,第52页。

②邢华、邢普耀、姚洋涛《京津冀区域大气污染的纵向嵌入式治理机制研究——交易成本的视角》,《天津行政学院学报》2019年第1期,第6-7页。

中国区域治理的典型代表,很多其他区域在协同发展中也可能同样面临普遍性的问题^①。特别是随着合作治理理念在区域生态环境治理实践中的不断应用与推广,京津冀嵌入型合作治理理念与模式对长三角区域、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈、长株潭都市圈等区域开展生态环境合作治理具有一定的启发性。因此,探讨嵌入型合作在京津冀大气污染防治中的现实表征、形成逻辑及其与大气污染防治效能改善之间的关系,既有利于全面认知当前我国区域环境合作治理中的府际关系及其变化,揭示其形成的逻辑,同时也有助于科学定位政府在生态环境治理中的角色,进而探寻通过优化治理结构来推动治理效能改善的思路。

一 嵌入型合作治理:府际关系视角下的区域合作治理新形态

(一)嵌入概念的厘定

“嵌入性”(embeddedness)的概念最早由波兰尼(Polanyi)提出,其所提出的“嵌入”概念指向了市场与社会之间的关系^②。格兰诺维特(Granovetter)指出,“大多数的行为都紧密地镶嵌在社会网之中”^③。“嵌入”运用于主体间关系,主要是指一方主体的全部或部分植入到另一主体之中并发挥影响作用的过程或状态。“嵌入”概念的应用主要包括以下方面。一是运用于国家与地方的关系研究。何艳玲指出,国家与地方之间存在一种“嵌入式自治”(embedded autonomy)关系,这种关系可以分为国家嵌入与地方反嵌两种类型^④。二是运用于社会与社区的关系研究。徐选国认为,社区与社会之间应当形成一种“社区嵌入社会”的关系形态,但实践中却出现了“社区脱嵌于社会”的情况,要使社区回归其本质,需要实现社区再嵌入^⑤。三是运用于党和社会的关系研究。唐文玉指出,新中国成立以来的党社关系从“党社同构”到“党社分化”并走向“党社融合”,社会组织从“总体性生存”向“主体性成长”、“嵌入式发展”的方向转变^⑥。四是运用于政府与市场的关系研究。李汉林认为,政府与企业之间存在一种嵌入性的特征,表现为经济行为嵌入在政治社会中,互动主体之间的相互嵌入以及对结构环境的嵌入^⑦。

嵌入在主体间关系中起到了双刃剑的双重作用:适度和恰当的嵌入能够通过主体间互动来发挥 $1+1>2$ 的作用,过度和不当的嵌入则可能造成一方主体对另一方的取代或摧毁。将嵌入的概念引入区域合作治理的语境下,区域合作的主要行动者是政府,“嵌入”描绘了中央政府在参与地方政府间合作关系结构中发挥影响作用的过程或状态,从而从府际关系的角度展现了一种独特的合作治理形态。

(二)府际关系视角下的嵌入型合作

府际关系是不同层级政府间形成的关系网络^⑧。府际关系涉及各层级政府在政策制定与执行过程中的角色分工、沟通参与以及联系互动的紧密程度。在区域合作治理中,中央政府与地方政府的纵向府际关系以及地方政府之间的横向府际关系能够直接反映合作治理的状态与特点。从府际关系出发,根据在纵向上中央政府对地方政府的影响程度以及在横向上地方政府互动程度的强弱,理论上可将区域合作治理划分为四类:松散型、倡导型、指令型、嵌入型(见图1)。

1. 松散型合作。在松散型合作中,由于中央政府的参与和地方政府的互动程度都很低,各方主体处于一种非常松散的关系状态之中,达成合作的可能性较小,合作往往是在偶然因素下出现的,合作治理的稳定性与可持续性最差。例如,在某些公共问题治理的初期,中央政府与地方政府之间往往通过一次或几次的会商、对话、交流等方式进行合作,各方主体有一定的合作意向,但达成合作需要依靠一定的契机实现,如果缺乏长远的共同利益或目标共识推动,则难以实现长期稳定的合作。

2. 倡导型合作。在倡导型合作中,地方政府之间具有较强的互动关系基础,合作的可能性更大。很多情

①白易彬《京津冀区域政府协作治理模式研究》,中国经济出版社2017年版,第7页。

②卡尔·波兰尼《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,浙江人民出版社2007年版,第50页。

③马克·格兰诺维特《镶嵌:社会网与经济行动》,罗家德等译,社会科学文献出版社2015年版,第24页。

④何艳玲《“嵌入式自治”:国家—地方互嵌关系下的地方治理》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2009年第4期,第495页。

⑤徐选国《嵌入性治理:城市社区治理机制创新的一个分析框架——基于对国家—社会关系范式的批判性反思》,《社会工作》2015年第5期,第61页。

⑥唐文玉《从“总体性生存”到“嵌入式发展”——“党社关系”变迁中的社会组织发展研究》,《马克思主义与现实》2018年第3期,第190页。

⑦李汉林、魏钦恭《嵌入过程中的主体与结构:对政企关系变迁的社会分析》,《社会科学管理与评论》2013年第4期,第53页。

⑧谢庆奎、杨宏山《府际关系的理论与实践》,天津教育出版社2007年版,第2页。

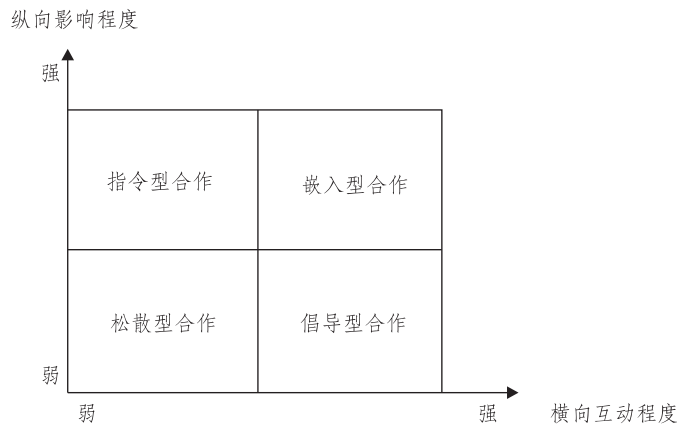


图1 区域环境合作治理类型的划分

形下中央政府无须通过强制性手段要求地方政府开展合作,而只需借助柔性方式来倡导合作,在纵向上的影响力较弱。如果地方政府之间的合作是基于长期的共同利益而建立,并且各方主体具备了持续合作的能力,则合作关系将更为稳定。例如,在区域合作中,由于地理位置相邻、资源互补、贸易往来等原因,地方政府之间频繁开展合作并逐渐演变成一定的模式,进而得到中央政府的认可与支持,这样的合作模式是基于共同利益和目标共识建立的,因而更容易维持长期稳定的合作。

3. 指令型合作。在指令型合作中,中央政府对地方政府的影响力较强,但由于地方政府之间缺乏较强的互动关系基础,因而中央政府往往需要依靠指令型手段对地方政府施加压力来推动各方参与合作。地方政府在合作治理中表现出被动的态度和较低的行动力,其决策和行动主要是出于对上级压力的响应。高效的指令型合作往往出现在重大或紧急的情境下,特别是在重大会议活动期间,需要中央政府强有力的领导和监督。指令型合作以京津冀地区大气污染合作治理的初期为代表。2007年,国家环保总局与京津冀及周边省市部门制定《第29届奥运会北京空气质量保障措施》,随后各地根据实际情况迅速出台实施方案。奥运期间,环境保护部联合地方出动人员1.5万余人次,对34个城市的空气质量进行了全面监控,共检查300余个奥保项目,200余家国控重点污染源企业,排查了污染源1万多个,取得了北京空气质量优良率100%的成果^①。指令型合作尽管短期内容易取得明显成效,但这种在中央政府指令下进行的合作以重大活动事项为导向,往往需要中央政府层面施加强大的外部性压力才能达成,具有临时性、运动式特点。

4. 嵌入型合作。嵌入型合作是通过将纵向与横向府际关系更加紧密地结合起来开展合作治理的过程或状态。我国纵向与横向府际关系往往处于一种分立状态,条块分割下的浅层次互动导致两种府际关系之间协调和互动困难,在面对复杂问题时难以高效合作。嵌入型合作的优势有助于破解这一难题。中央政府通过嵌入合作治理结构,能够更好地从内部发力推动地方政府参与合作,与地方政府建立更加紧密的互动关系,地方政府在合作治理决策与执行中的行动力也更强。由于嵌入型合作能够在保证地方政府自主性的同时加强纵向与横向府际关系之间的互动,因而合作治理结构更加紧密和稳定。基于邢华、邢普耀的研究,根据纵向政府关系嵌入的程度与区域合作问题的复杂程度,区域合作中纵向嵌入式的政策工具可分为政治嵌入、行政嵌入、机构嵌入、规则嵌入四类(见表1)。随着合作治理的推进,目前京津冀大气污染治理呈现出更突出的嵌入型合作特点,中央政府运用不同方式嵌入地方政府合作治理,推动了合作的深化发展。

二 京津冀大气污染治理中嵌入型合作的现实表征

(一) 以合作行为规范为导向的政治嵌入

政治维度的嵌入主要表现为中央政府通过环境监察、联合执法、地方自查、中央督察、监督问责等方式,促使地方政府更加认真地落实相关政策和更加规范地参与合作。

1. 纵向监察与横向联合执法相结合。通过上收环境监察职能并下放执法职能,完善执法联动机制,有助

^①《2008年中国环境状况公报专栏》,谷腾环保网,2009年6月10日发布,2023年10月19日访问,<http://goootech.com/news/detail-10132176.html>。

于确保政策措施的有效执行。在纵向上,通过省以下垂直管理改革,推动市县环保部门的环境监察职能上收至省级,省、市、县级政府分别负责跨区域执法、属地执法、现场执法。在横向上,整合全国范围内的执法资源,开展异地交叉执法、驻地督办。京津冀三省(市)共同成立京津冀执法联动工作领导小组,加强污染防治会商、联动执法、联合检查、督察等方面的合作^①。

2. 地方自查与中央督察相结合。将中央督察与地方自查相结合,运用督促整改、通报约谈等方式,严防地方政府治理中的“懒政”、“怠政”行为。一是地方自查。省级政府建立台账,每年对照“大气十条”对治污工作、进度、成效等开展自查,生态环境部等考核后报国务院审定并公开结果。二是中央督察。国家将大气污染防治确立为中央督察及“回头看”的重点,在“2+26”城市开展机动式、点穴式专项督察。依据《环境保护督察方案(试行)》,对落实不力、问题突出的地方进行专项督察,结合随机抽查、热点网格、工商电力数据、12369投诉举报等及时发现问题,移交地方政府限期解决,实行“拉条挂账、对账销号”式管理,通过印发督办函、巡查组现场核查、通报约谈等手段来落实整改。2024年,第三轮第二批中央生态环境保护督察全面启动,对污染防治攻坚战进展情况以及大气污染防治中的突出问题予以重点关注^②。

3. 中央对地方政府及领导干部的监督问责。根据考核结果,强化对地方政府及官员的问责,促使地方政府认真落实相关政策。一是对地方政府监督问责。通过环境目标责任制把相关指标纳入政府政绩考核,对地方政府开展约谈和区域限批。二是对领导干部监督问责。对领导干部实行“党政同责”、“一岗双责”,完善政绩综合评价体系,实行环保一票否决制,引导带动地方政府把环保作为重点工作;“大气十条”考核和评估结果交由干部主管部门作为考评依据,环保部门会同组织部门、监察机关开展约谈和督促整改。

(二)以合作权责分配为导向的行政嵌入

行政维度的嵌入主要表现为中央政府通过目标任务分解、推进监测体系建设,落实情况考核等,对合作中的各主体权责关系进行更明晰的分配,从而强化对合作治理的指导规范。

表 1 区域合作中纵向嵌入式治理的政策工具

类型	区域合作问题的复杂程度	区域合作问题的干预程度	实现方式
政治嵌入	高复杂程度	最高	制定战略方针、政治宣传动员、组织干部任免、专项督察
行政嵌入	低复杂程度	较高	制定行政法规、发布决定命令、任务分工、战略规划、监督检查、绩效评估
机构嵌入	高复杂程度	较低	建立区域合作小组、中央政府牵头组建区域联盟、设置区域合作管理机构
规则嵌入	低复杂程度	最低	建立区域补偿制度、产权交易制度

资料来源:邢华、邢普耀《大气污染纵向嵌入式治理的政策工具选择——以京津冀大气污染综合治理攻坚行动为例》,《中国特色社会主义研究》2018年第3期,第79页。

1. 中央政府对地方政府进行目标任务分解。国务院通过与省级政府签订目标责任书,将相关任务逐层分派到各地政府。在 APEC 会议等重大活动时期,由国家确立总目标任务,召开协作小组会议或专题会议协商讨论并达成一致,形成文件,再将目标任务在纵向上以行政层级为基础进行分解,在横向上以指挥长一分指挥长制度形式进行分解^③。在秋冬季攻坚行动期间,以京津冀等六地政府为责任主体,协作小组协调推进任务分工与责任落实,环保等部门根据职责分工落实任务要求;各省分别制定秋冬季攻坚行动方案,对目标任务和重点工作进行分解,再由各市制定详细方案,督促企业制定并落实相关要求。2023年,生态环境部牵头各部委、各省市政府印发《京津冀及周边地区、汾渭平原 2023—2024 年秋冬季大气污染综合治理攻坚方

①《京津冀建环境执法联动机制 可互派人员到对方辖区检查》,中国新闻网,2015年11月27日发布,2023年10月19日访问,http://www.chinanews.com.cn/sh/2015/11-27/7644488.shtml。

②《第三轮第二批中央生态环境保护督察全面启动》,中华人民共和国生态环境部网站,2024年5月7日发布,2024年5月13日访问,https://www.mee.gov.cn/ywz/zystjhbdcd/djz/202405/t20240507_1072407.shtml。此为投稿后增补材料,特此说明。

③魏娜、孟庆国《大气污染跨域协同治理的机制考察与制度逻辑——基于京津冀的协同实践》,《中国软科学》2018年第10期,第84页。

案》,对主要目标和主要任务进行安排与落实,推动京津冀及周边地区大气污染的全面治理^①。

2. 中央政府推动下的空气质量监测体系建设。在中央政府推动下建立立体化监测体系,扩大监测面,明晰监测权责,全面掌握各地大气环境质量和排污总量,为监督考评提供依据。第一,实现监测全覆盖。中央政府要求京、津、冀、鲁到2013年完成地级及以上城市PM_{2.5}监测能力全覆盖,北京、天津到2015年底各建设3个国家直管监测点^②,石家庄等城市各建设2个国家直管监测点,全国逐步建成统一的空气质量监测网。《京津冀及周边地区2019—2020年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》进一步要求强化监督定点帮扶工作,实行量化问责、层层压实责任^③。第二,明确划分环境监测权责。积极推进建立中央政府、地方政府、企业责任边界清晰的监测体系。中央政府负责重要区域及跨界监测,形成大气环境监测直管网;各地完善监测体系,各省主管本辖区内监测,强化排污源监督性监测;企业严格执行排污自行监测与报告制度。

3. 中央政府对地方政府目标任务执行落实的考核。通过健全目标考核体系,将监测与考核权力相衔接,加大中央政府对地方政府的考核评价力度,实行自上而下的更严格监督。一是围绕环境质量改善,构建目标考核体系,将重点区域的PM_{2.5}、非重点地区的PM₁₀确定为约束性考核指标,定期开展考核。二是将监测与考核权力相衔接。环保部适度上收监测事权,重点污染源监管重心下移,各级环保部门承担具体的监测、预报、预警等职能;推进国家监测站点和国控断面建设及上收工作^④,并按照“谁考核、谁监测”的要求来厘清中央政府和地方政府的事权与责任。

(三)以合作成本削减为导向的机构嵌入

机构维度的嵌入主要表现为中央政府通过强化区域合作机构的组织地位、人事安排及工作机制,提升合作结构的集中性和效率,加强地方政府之间的沟通协调,进而降低合作交易成本。

1. 中央政府在区域合作组织机构中的影响。2013年底,由北京市牵头,天津、河北等六省区市以及发展改革委、环保等七部委共同成立大气污染防治协作小组,组长由北京市委书记担任,副组长由原环保部以及三地政府主要负责人担任。2014年3月,大气污染防治协调处设立,受大气污染防治协作小组办公室委托管理日常事务与开展联络协调。2015年,大气污染防治协作小组成员单位扩大到八部委、七省区。2017年《跨地区环保机构试点方案》通过后,京津冀开始推动建立更具权威和有效联络各方的机构。2018年7月,原协作小组改为大气污染防治领导小组,国务院副总理任组长、生态环境部部长和京津冀三地行政长官任副组长,办公室设在生态环境部并由副部长兼任主任。协作小组的行政级别较低,且主要成员多为兼职担任,组织缺乏权威性,难以有效发挥沟通协调作用。从协作小组发展为领导小组,有助于提升联络协调能力,推进地方政府间更加平等紧密的合作,也有利于加强中央政府嵌入合作的深度,优化治理结构。

2. 中央政府在区域合作工作机制中的作用。通过常态治污与应急联动工作机制的完善,中央政府在区域合作中的指导和督促力量进一步强化。在常态治污方面,2013年,国家发布“大气十条”后,京津冀地区积极建立治污协作机制,在区域重污染预警、区域环境联动执法、区域大气污染相关标准、区域大气治理资金等方面开展合作^⑤。2015年,京津冀大气污染防治核心区建立并形成“2+4”合作工作机制,合作深度和广度逐步深化。2018年成立的领导小组负责落实中央方针政策、决策部署和推进工作、统筹研究大气环境问题、确定目标任务、指导督促落实、组织实施考评奖惩等,领导小组实行工作会议制度和信息报送制度,成员向领

①《关于印发〈京津冀及周边地区、汾渭平原2023—2024年秋冬季大气污染综合治理攻坚方案〉的通知》(环大气〔2023〕73号),中华人民共和国生态环境部网站,2023年12月25日发布,2024年1月8日访问,https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/202312/t20231229_1060184.html。此为投稿后增补材料,特此说明。

②《京津冀重污染预警系统年底建成》,《新京报》2013年9月19日,第A04版。

③《关于印发〈京津冀及周边地区2019—2020年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案〉的通知》(环大气〔2019〕88号),中华人民共和国生态环境部网站,2019年10月11日发布,2023年10月19日访问,https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/201910/t20191016_737803.html。

④《财政部、环境保护部关于支持环境监测体制改革的实施意见》(财建〔2015〕985号),中华人民共和国财政部网站,2016年4月21日发布,2023年10月19日访问,http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/wg2015/wg201512/201604/t20160421_1959850.htm。

⑤《不断推进京津冀区域大气污染联防联控工作》,北京市生态环境局网站,2017年2月17日发布,2023年10月19日访问,https://sthjj.beijing.gov.cn/bjhrb/index/xxgk69/zfxxgk43/fdzdgnr2/ywdt28/xwfb/808676/index.html。

导小组报告每年区域治污情况及工作计划。在应急联动方面,2017年发布的秋冬季攻坚行动方案要求各地将区域联动纳入应急预案,完善应急联动机制,确保及时响应、有效应对。重污染天气达到一定级别时,由环保部基于区域会商结果通报预警,各城市发布相应级别预警,启动应急联动机制。打赢蓝天保卫战三年行动计划期间,由生态环境部牵头开展应急合作,一方面推进空气质量预测预报中心建设,提升中长期预测能力;另一方面完善预警分级标准体系,根据地区和季节划分标准,统一发布重污染预警,各地按级别响应和联动。2022年,生态环境部等多部门联合发布了《深入打好重污染天气消除、臭氧污染防治和柴油货车污染治理攻坚战行动方案》,要求明确责任分工、强化部门协作,开展联合执法,形成治污合力^①。

(四)以合作能力支持为导向的规则嵌入

规则维度的嵌入主要表现为中央政府对地方政府参与合作的行为进行精神和物质层面的激励和惩戒,对地方政府合作能力提供支持,保障各方更积极地参与合作。

1. 中央政府对地方政府精神层面的奖惩机制。中央政府采用调度考核、排名公开、信用评价等方式,对地方政府的治理情况进行表彰奖励或惩处问责。在打赢蓝天保卫战中,中央政府对先进典型予以表彰奖励,依托环保信用评价制度开展跨部门联合奖惩,并通过环评限批、取消荣誉等方式对工作不力、问题严重的地区及责任人进行惩戒。按照“大气十条”,国家每月发布空气质量前十和后十的城市排名,地方政府发布辖区内地级及以上城市排名。在秋冬季攻坚行动中,生态环境部(原环保部)对各地空气治理进展及成效实行月调度、月排名、季考核,每月对不达标或进度慢地区下发预警通知函,公开约谈每季度不达标、进度慢或AQI(全国空气质量指数)持续“爆表”地区主要负责人,对终期任务不达标、进度慢地区进行严肃问责和区域环评限批。

2. 中央政府对地方政府物质层面的奖惩机制。中央政府通过物质奖惩的方式,对地方政府大气污染防治实行奖优罚劣,增进地方政府参与合作的积极性。2013年,国家提出设立专项资金,在重点区域开展以奖代补,加强中央政府的投资支持。专项资金依据“大气十条”实施考核结果,对优秀者加强奖励和支持,不合格者适当扣减资金。2017—2018年秋冬季攻坚行动期间,专项资金重点向“2+26”城市倾斜,同时加大北方地区冬季清洁取暖支持力度,扣减未完成目标或进度缓慢地区的资金支持。2018年,财政部、生态环境部印发《大气污染防治资金管理办法》,为重点区域治污资金管理工作提供指导。在打赢蓝天保卫战三年行动计划期间,中央政府进一步增加专项资金投入,扩大财政支持的范围,推进中央政府资金与地方政府治污的绩效联动,更大程度地调动地方治污积极性。2020年,财政部下达北方地区冬季清洁取暖试点补助资金,推进各地做好清洁取暖工作^②。2021年,财政部要求各省市加强中央生态环保转移支付资金管理,做到专款专用和提升资金使用效益^③。2023年,财政部对各省市下达大气污染防治资金,用于支持开展减污降碳等方面相关工作,更大程度地调动地方政府治污积极性^④。

三 京津冀大气污染嵌入型合作治理的形成逻辑

我国区域环境治理中存在的制度堕距、目标冲突、价值平衡的现实背景为嵌入型合作提供了必要的成长土壤和演化空间。

(一)制度堕距:制度理想与制度设计和运行实际的差距

“制度堕距”用以描述制度设计的理想状态(制度设计预期实现的最佳结果)、制度状态(将目标进行制度化后的结果)、运行状态(制度的现实运行情况)之间的差距^⑤。《生态文明体制改革总体方案》强调要构建以

①《深入打好重污染天气消除、臭氧污染防治和柴油货车污染治理攻坚战行动方案》(环大气〔2022〕68号),中华人民共和国生态环境部网站,2022年11月10日发布,2023年10月19日访问,https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/202211/t20221116_1005042.html。

②《财政部关于提前下达2021年大气污染防治资金预算的通知》(财资环〔2020〕73号),中华人民共和国财政部网站,2020年10月30日发布,2023年10月19日访问,http://zyhj.mof.gov.cn/zxzyzf/dqwrzfzj/202012/t20201214_3634367.htm。

③《财政部关于提前下达2022年大气污染防治资金预算的通知》(财资环〔2021〕114号),中华人民共和国财政部网站,2021年10月29日发布,2023年10月19日访问,http://zyhj.mof.gov.cn/zxzyzf/dqwrzfzj/202111/t20211117_3766605.htm。

④《财政部关于下达2023年度大气污染防治资金预算(第二批)的通知》(财资环〔2023〕34号),中华人民共和国财政部网站,2023年6月11日发布,2023年10月19日访问,http://zyhj.mof.gov.cn/zxzyzf/dqwrzfzj/202307/t20230718_3896915.htm。

⑤王琪、陈昭《央地关系:制度堕距与改革的内卷化困境》,《山东社会科学》2017年第5期,第133页。

改善环境质量为导向,监管统一、执法严明、多方参与的治理体系^①,这表明我国环境治理制度改革理想状态是以环境质量改善为核心,地方政府积极负责开展大气污染治理,包含着对地方政府自愿自觉开展以改善环境质量为目标的区域环境合作的期许。从实际的制度设计情况来看,我国现行环境法在一定程度上体现了以目标先定、政府负责、服从科学为特点的环境质量目标主义理念色彩和制度内容,但在现有环境法基础上建设环境质量目标主义环境法仍然存在极大的困难^②。在治理模式上,我国一方面以法律形式规定了地方政府对本辖区大气环境质量负责,另一方面要求建立完善重点区域大气污染联防联控机制,因而实际上所确立的是属地治理与联防联控相结合的治理思路。从制度的运行状态来看,虽然环境指标被纳入目标责任考核,但以经济发展为硬指标的目标考核与官员政绩激励机制依然存在,地方竞争与官员晋升锦标赛的激烈程度也并未减弱。企业的逐利动机与地方经济发展的契合性仍然不断地刺激地方政府去追逐 GDP 增长,致使其在环境规制上倾向于采取“逐底竞争”或污染转移手段。地方政府处于“强激励的多任务委托代理关系”更容易造成其过度重视经济绩效等可测量的任务,而忽略环境保护等不易测量的事务^③。可见,在实践中,地方政府在很大程度上存在为发展经济而忽视环境治理的动机,也存在为了竞争而放弃合作的可能性。

概言之,制度设计的理想状态是所有地方政府都能秉持积极负责的态度,以环境质量改善为目标自愿自觉地开展合作,但实际的制度状态和运行状态无法有效地达到相应的理想状态。面对制度堕距的问题,必须通过合理的方式将中央政府作用与地方政府关系相联结,形成有机互动。在这一背景下,嵌入型合作的产生也就具备了必然性。嵌入型合作通过适当的中央政府介入,对地方政府理念和行为进行纠偏与重塑,能在更大程度上提升地方政府合作的积极性,提升制度设计与执行水平,缩小环境治理制度理想与实际的差距,从而成为一种更适应区域环境治理现状的合作状态。

(二)目标冲突:地方层面目标与国家层面目标的差异

从纵向来看,一方面,国家越大,中央政府距离民众就越远,对地方政府的依赖就越强^④。我国当前的国情决定了中央政府需要依靠层级节制与职责同构的制度,依托地方政府来对国家开展治理。由于信息和距离的客观现实,中央政府无法直接对地方政府进行资源配置,而是依靠地方政府来实施政策^⑤。为了落实国家公共事务治理的职责,中央政府有必要通过分解目标、逐级发包、摊派任务的方式,依靠命令和督促来促使地方政府完成经济社会发展的各项目标任务,保证国家意志的实现。另一方面,地方政府对中央政府也具有有一种依附性,这种依附性体现在国家战略重视、法规政策倾斜、财政转移支付、人事任免调整、考评认可表彰等方面,也可以解释为一种自下而上的资源依赖或权力依赖现象。因此,在客观上,中央政府对地方政府既具有纵向介入和影响的必要性与合理性,在宏观上也具备了强大的资源与能力来实现这种作用。

从横向来看,地方政府在应对公共事务方面一直遵循着属地治理模式。在这种模式下,地方政府对自身辖区内的事务可以发挥更大的自主性,但地方政府的职权和责任以行政区划为边界和依据,也容易加剧其以行政区为中心的思维固化和行为惯性,导致信息不对称、交易成本高、信任互惠缺乏等问题。同时,这种模式也进一步强化了地方政府在横向上寻求自主性的动力。地方政府在应对公共事务上常常单兵作战、各自为政,缺乏参与合作的积极意愿和实践能力,致使生态环境协同的国家战略难以有效传导到地方政府和得到落实。因此,在跨区域合作治理中,地方政府既显示出其以本地发展为首要目标、基于成本利益计算进行决策与采取行动的“精明”,同时也表现出彼此合作难以达成,需要依靠外部力量来推动合作的必要性。在现实中,京津冀地区部分地方政府官员和企业仍存在着利益驱动下的数据造假、虚报结果、贪污腐败等现象,进一步折射出属地治理带来的隐忧。

环境治理依靠单一机构很难实现,必须通过政府之间的纵向和横向合作^⑥来达成。地方层面目标与国

①《中共中央、国务院印发〈生态文明体制改革总体方案〉》,《中华人民共和国国务院公报》2015年第28号,第5页。

②徐祥民《环境质量目标主义:关于环境法直接规制目标的思考》,《中国法学》2015年第6期,第129—133页。

③董志霖《中国纵向府际关系发展研究——以多任务委托代理理论为视角》,《湖湘论坛》2020年第5期,第89页。

④张璋《基于央地关系分析大国治理的制度逻辑》,《中国人民大学学报》2017年第4期,第89页。

⑤任勇《地方政府竞争:中国府际关系中的新趋势》,《人文杂志》2005年第3期,第53页。

⑥李瑞昌《政府间网络治理:垂直管理部门与地方政府间关系研究》,复旦大学出版社2012年版,第294页。

家层面目标的差异反映了我国环境治理中条块矛盾仍然存在的现实,同时也成为了嵌入型合作形成和发展的空间。嵌入型合作治理在破除属地治理固化思维的同时,能够保留和激励地方政府的自主性,在强化中央政府作用、加强对地方政府监督的过程中不会造成地方政府的过于被动,能够更好地理顺条块关系和科学推进治理,与合作治理的现实需求相契合。

(三)价值平衡:合作达成效率与环境治理公平的张力

区域环境污染问题具有跨地域性、复合性、更高的风险性和不确定性,对这种复杂问题的治理往往超越了地方政府的治理能力。在幅员辽阔的中国,依靠单方面地方政府的权力很难实现对跨域环境问题的有效治理,因此,从工具理性的角度来看,需要建立合作和采取更有效的治理方式。但由于目前大部分地方政府缺乏合作的传统、能力与经验,在缺乏强有力的外部力量推动的情况下,区域环境合作治理很容易流于形式。此外,在环京津地区,周边地区的资源往往要首先供应和保障首都北京的建设,同时还要承担保卫首都环境的使命,容易产生“空吸效应”^①。主动开展治污的地方政府往往承担了高昂的成本却很难达到预期效果,在政绩考核中还要承担经济与环境双重劣势的风险,久而久之就容易导致地方政府慢作为或不作为的现象^②。因此,当前地方政府的合作治理需要借助除地方政府以外的更加中立和具有权威性的主体来推动。通过中央政府来制定刚性的制度约束、提供目标任务指导、强化监督问责,从而更高效地达成和推进合作,是最符合我国国情的一种路径选择。

同时,环境质量作为一种公共物品的属性决定了它的好坏与社会公众的评价息息相关。2011年,美国大使馆监测的空气质量与北京市发布的数据出现分歧,引发了人们的质疑并形成舆论。在新闻媒体的助力下,社会公众、专家学者、环保组织等积极参与并推动PM_{2.5}被纳入到《环境空气质量标准》(GB3095—2012)中。公众是生活在区域环境中直接接触区域空气的主体,他们对区域大气环境质量最具有发言权,一旦大气污染问题长期得不到改善,就容易导致公众的不满和不信任,诱发舆论发酵和焦点事件出现,从而损害政府公信力。因此,政府必须坚持以人民为中心的发展思想,将公众的满意度和获得感放在首位,通过倾听和采纳公众的意见来提供更加公平的环境公共物品。地方政府是直接面向公众的主体,能够充分了解当地的大气污染治理现状,掌握更全面的环境质量数据和了解到公众最为关心的问题,并将其作为治理工作重点进行解决,从而凸显治理的公平性。

区域环境合作治理既要依靠地方政府倾听社会公众需求,提供更加公平的环境公共物品,同时也需要中央政府推动,提升大气污染治理的效率。嵌入型合作是一种中央政府主导推进下地方政府参与合作治理的模式,既维护了地方政府提供环境公共物品所隐含的公平价值,也有助于实现中央政府推进合作治理过程中所强调的效率导向,从而平衡两种价值取向,促进良性合作治理。由此看来,在效率与公平的张力中寻找动态平衡点的必要性也使得嵌入型合作治理成为可能。

四 嵌入型合作推动京津冀大气污染防治的优化路径

嵌入型合作通过权责分配、行为规范、成本削减、能力支持促进了治理结构的优化,从而推动了大气污染治理效能的提升。从实践层面看,随着嵌入型合作治理的深化,近年来京津冀大气污染防治取得了重污染天气数量减少、重点污染物浓度下降等实际效果,大气环境质量明显好转。2017年,“2+26”城市联合防治行动使PM_{2.5}、PM₁₀、SO₂浓度显著下降,特别是北京、天津、石家庄、廊坊等地收效明显^③。秋冬季攻坚行动也取得了积极成效,有效保证了“大气十条”各项任务圆满完成,空气质量得到切实改善^④。2020年1—11月,“2+26”城市环境空气平均优良天数比例为64.3%,同比上升11.4个百分点,PM_{2.5}浓度同比下降9.3%^⑤。

① 马海龙《京津冀区域治理:协调机制与模式》,东南大学出版社2014年版,第81页。

② 刘华军、雷名雨《中国雾霾污染区域协同治理困境及其破解思路》,《中国人口·资源与环境》2018年第10期,第91页。

③ 王怡、郑世林《“2+26”城市联合防治行动对京津冀地区大气污染物浓度的影响》,《中国人口·资源与环境》2019年第9期,第51页。

④ 《生态环境部2018年9月例行新闻发布会实录》,中华人民共和国生态环境部网站,2018年9月29日发布,2023年10月19日访问,http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/201809/t20180929_661954.html。

⑤ 《生态环境部通报11月和1—11月全国地表水、环境空气质量状况》,中华人民共和国生态环境部网站,2020年12月18日发布,2023年10月19日访问,http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/202012/t20201218_813773.html。

从嵌入型合作的角度来看,未来京津冀地区大气污染治理可从以下方面进一步优化。

(一)制度整合:构建各方主体平等自主的合作机制

在京津冀大气污染防治中,在中央政府的牵头引导下,地方政府有更多机会参与合作,但地方政府在资源禀赋和受益程度上具有差异,各地之间主动寻求合作的意愿并不强烈。虽然各地在中央政府引导下制定了相应的污染防治办法与实施方案,但多数是地方政府单方面制定的文件,地方政府之间签署协议、联合发文的情况不多。因此,应进一步完善合作组织与机制,在强化合作组织权威性的基础上,增加地方政府参与沟通协商的次数和频繁程度,为各方主体分配更平等的参与和获益机会,提升彼此之间的信任程度,降低交易成本,减少治理结构内部摩擦,构建起更加自主、平等的参与合作的治理结构,消弭其参与合作的被动性。

(二)目标优化:促进多元主体参与和资源共享

在京津冀治污的嵌入型合作模式下,中央政府通过目标任务分解、监测体系健全、落实情况考核等行政嵌入方式来明确各方分工,有利于更清晰地分配合作治理中的各方权责,形成更高效的治理结构,但目前的环境治理模式仍然具有“上强下弱”的特点。尽管当前中央政府在纵向上对区域合作治理的影响程度逐步深化,但地方政府的积极性没有被完全调动起来。如果只有中央政府对地方政府的纵向嵌入,而缺乏地方政府之间的横向合作以及政府以外的主体参与,那么区域环境治理的成效也很难持续。因此,在纵向嵌入的基础上,应进一步强化地方政府间的横向联系以及调动市场和社会主体参与大气污染合作治理的积极性,理顺地方政府以及不同层级部门在合作中的关系与责任,更好地发挥企业和社会公众在环境治理中的作用,加强多元主体的参与和资源共享,弥补单一纵向嵌入的不足,形成纵向嵌入与横向协作相结合的立体化合作治理体系。

(三)价值回归:强化合作治理的信息技术支持

大气污染防治不仅是一个生态环境治理问题,更是保障社会公众生命健康、提高生活质量以及促进社会公平稳定的重要举措,是对绿色低碳发展、可持续发展、健康中国等战略和理念的回应。从价值层面来看,效率与公平并不冲突,要进一步提升治理效率与效能,就要回归公共价值,认识到污染的治理过程是为了更好地实现以人民为中心的发展理念、回应民众需求与增进公共利益。同时,可借助更多技术工具来促进公平价值的实现。例如在中央政府的纵向嵌入和引导下,需要结合大数据、云计算、区块链、人工智能等新兴技术,在地方政府之间建立有效的信息存储、处理、共享、交换平台。通过平台对环境污染的监测、分析,实现有效预警,同时也能够为联合执法、专项督察、监督问责等提供有效的数据支持,加强纵向与横向不同主体之间的联动,深化合作程度。

此外,生态环境问题是一种具有外溢性特征的公共问题,在治污方面需要形成一种共同体的意识及合作模式。在区域环境治理过程中,只有适度的嵌入才能推动治理效能的提升,过度嵌入可能会造成对地方政府的过度干预,破坏合作的自愿性和平等性,降低合作效能。特别是在重大突发环境污染事件发生时,中央政府能最大程度地调动人力、财力、物力来处理 and 应对危机,证明了中央政府干预的有效性,但这种运动式治理的高度集中性和低可持续性使其很难被全面复制到所有区域的环境合作中。同时,环境污染的流动性也加剧了问题的复杂性和处理的困难性,容易导致运动式治理的失灵。因此,地方政府之间的合作需要中央政府的助力,但中央政府参与和影响地方政府合作是有限度的,嵌入型合作绝不是中央政府直接取代地方政府来进行集中治理,而是要构建同时发挥中央政府与地方政府积极性的模式^①。在更多的时候,中央政府需要扮演宏观层面的领导和调控角色,成为地方政府合作中有效的催化剂和强大的助推力,更科学地促进区域环境治理。同时,地方政府对中央政府的嵌入和参与行为也并不是被动地接受,而是寻求更大的合作空间,更好地发挥地方自主性,实现双向互动。由此,推动合作治理的关键在于找到嵌入的平衡点,通过恰当的时机、科学的方式、合理的程度来实现嵌入,促进治理体系的完善与合作治理效能的提升。

[责任编辑:钟秋波]

^①周振超《条块关系的变迁及影响机制——基于政府职责的视角》,《学术界》2020年第5期,第30页。