

地方政府协作治理雾霾的困境与突破

刘长江，李少斌

（西华师范大学 管理学院，四川 南充 637009）

摘要：近年来我国雾霾污染事件频繁发生，给经济和社会发展以及人民健康带来负面效应，影响我国可持续发展。由于空气具有流动性、开放性、扩散性，雾霾污染会由局部性空气污染向区域性污染扩散与蔓延，因此地方政府协作治理显得尤为重要。但由于地方政府协作意识不足、协作面临利益矛盾与冲突、运行保障机制缺乏等因素的影响，协作治理雾霾面临一定的困境。在对雾霾污染特性进行分析的基础上，提出树立正确协作意识，强化区域协作价值认同感、建立健全利益协调机制、建立和完善信息共享机制、监督机制和法律机制等路径突破地方政府协作治理雾霾的困境，旨在实现雾霾的高效治理，提高生态环境质量，实现可持续发展。

关键词：地方政府；协作治理；雾霾污染

中图分类号：D 630.9 **文献标识码：**A **文章编号：**1008 - 7192(2017) 04 - 0039 - 06

一、雾霾污染的严峻态势

党的十八大报告中提出“推进绿色发展、循环发展、低碳发展”，建设美丽中国，彰显出我国对生态文明建设的重视。但近年来，我国雾霾污染现象频发，导致环境质量严重下降，由雾霾天气引发的部分学校停课、重大交通事故以及空气污染等一系列不良后果，对社会公众的正常生活、身体健康和生态环境都造成不良影响（表 1），雾霾问题已成为社会关注的焦点。雾霾是指各种排放源产生的

污染物（气体和颗粒物，如 CO、SO₂、NO_x、NH₃、VOCs、PM），在特定的大气环境条件下，经过一系列物理、化学过程形成的细粒子，并与水汽相互作用导致的大气消光现象^{[1]137}。2016 年我国雾霾污染仍呈现出恶劣态势，北京、西安、成都等城市都相继出现严重的持续多天雾霾天气，郑州出现城市雾霾“爆表”，政府相关部门多次加强红色预警。种种现象和举措都表明我国雾霾污染严重，给社会公众生活和工作带来诸多不便，“十面霾伏”导致社会公众“谈霾色变”。

表 1 雾霾的主要危害及其表现

类别影响	具体表现
心理和身体	雾霾天气给人造成沉闷、压抑的感受，会刺激或者加剧心理抑郁的状态
	对呼吸系统、心血管系统造成严重不良影响
	容易诱发小儿佝偻病
交通安全	2016 年 2 月 12 日，雨天加雾霾 京港澳高速连发六起交通事故致堵塞
	2016 年 11 月 6 日，上海雾霾导致惨烈车祸
	2016 年 12 月 19 日，天津市发生 17 连环相撞的重大雾霾天交通事故
	2016 年 12 月 20 日，北京首都机场多个航班出现延误、取消
生态环境	影响绿色植物的光协作用
	空气能见度降低，造成空气质量严重下降

收稿日期：2016-04-12
基金项目：2016 年西华师范大学大学生创新创业项目（excy2016120）
作者简介：刘长江（1973 - ），男，西华师范大学管理学院教授，硕士生导师，研究方向为生态行政管理、政府绩效管理；李少斌（1993 - ），男，西华师范大学管理学院硕士研究生，研究方向为生态行政管理。E-mail:2446626821@qq.com

鉴于我国雾霾污染严重的现实状况,学者和相关政府部门都积极提出相应的治理措施。赵建林、孙萍(2011)提出,以科学的绿色工程技术措施解决城市大气污染,从而实现大范围、低成本、长期持续有效地净化大气的目的^[2]。周宇辉(2012)提出完善大气监测系统,实施有效的大气雾霾治理机制^[3]。上海社会学家叔平(2013)研究认为,改变经济和能源产业结构、科学规划城市布局、控制污染排放这三个方面是控制雾霾的根本政策途径^[4]。除此之外,还有许多学者如李文星(2005)、郎友兴(2007)、崔晶(2013)等学者提出政府协作治理。国家治理方面,2008年北京奥运会期间,8月份以来北京空气质量全部达标,空气质量一级天气占50%以上,为10年来历史最好水平。2014年中国北京APEC峰会出现“APEC蓝”、2016年中国杭州G20峰会杭州市区PM2.5平均浓度同比去年下降10.1%,比前年下降13.9%,呈现“西湖蓝”。在国家政策的调控与引导下,相关区域地方政府通过实际协作行动积极参与到环境保护中,环境治理在一定程度上得到显著提高。国家相关部门也意识到区域协作保护环境的重要性,2013年国务院印发的《大气污染防治行动计划》中明确提出建立区域协作机制,统筹区域环境治理^[5]。2016年1月1日起正式实施的《中华人民共和国大气污染防治法》中也明确提出推行区域大气污染联合防治。种种举措都表明我国治理空气污染的坚定决心。

不难看出,无论学者还是国家相关部门都对雾霾治理高度重视,但由于雾霾污染自身存在的特性给治理带来些许困难。大气的流动性和开放性使得雾霾污染由局部性空气污染向区域性污染扩张蔓延,这使得建立各级政府间的联防联控机制显得尤为必要^[6]。可以看出,国家一直积极倡导通过推动区域协作机制实现空气污染的有效治理,相关学者也开始对政府协作治理雾霾提出有益探索,但具体到地方政府协作治理雾霾污染仍困难重重,导致空气质量在得到短暂提升后,又恢复灰蒙蒙、空气可见度低的雾霾天气。为什么

地方政府协作治理难以有效达成?如何突破地方政府协作治理的困境等问题都值得进行更深一步的探讨。文章以雾霾治理为例,对地方政府协作治理问题进行分析,希望能够推动地方政府间协作保护环境的有效开展。

二、地方政府协作治理雾霾的必要性

习近平强调:“良好生态环境是最公平的公共产品”,由此可见我们每一个公民都有权利享受高质量的生活环境,从一个侧面也反映出雾霾治理的迫切性。雾霾治理作为一种区域公共产品,具有不可分割的公共性、跨区域的溢出效应、主体不明确性等特点。不可分割的公共性,由于空气污染具有流动性和扩散性等特点,雾霾污染已超越了某特定的行政区划,无法进行单纯的范围划分。同时作为一个公共问题,雾霾污染治理复杂程度较高,由某单个政府根本无法有效解决,必须由某区域的多个地方政府共同协作治理。如果某一单个地方治理不利,势必会对周边地区的环境质量造成影响,且这种影响无法逃避。跨区域的溢出效应,当某单个地方政府进行防雾霾污染治理,提高管辖范围内空气质量的同时,也不可避免对周边地区的环境产生积极影响。跨区域公共治理的受益范围超出了地方政府的行政边界,具有难以获取相应收益的经济外部性^[7]。同样的,地方政府对雾霾污染治理也会使毗邻地区受益,产生外部效应的溢出现象,这在一定程度上影响了地方政府治理雾霾的主动性和积极性。主体的不明确性,雾霾治理范围跨度较大,在治理过程中难以实现明确的单一主体,容易导致地方政府只为本管辖区域利益着想,而不愿意承担治理成本,坐享其成,从而易出现各地方政府间利益博弈,导致任何一方都不愿意主动承担雾霾治理成本。种种特性和理论实践证明,地方政府协作是治理雾霾的良策(图1)。

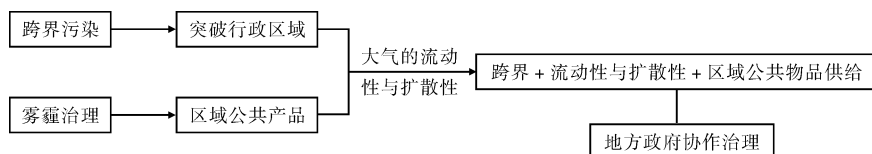


图1 地方政府协作治理雾霾逻辑分析

地方政府间协作治理,是指若干个地方政府基于共同面临的公共事务问题和经济发展难题,依据一定的协议章程或合同,将资源在地区之间重新分配组合,以便获得最大的经济效益和社会效益的活动^[8]。受我国实行单一制国家结构形式的影响,地方政府与中央政府和上级政府联系不多,彼此之间沟通与交流相对较少。随着信息技术、交通和区域公共事务的发展以及公共环境治理的需要,区域之间联系日益密切,地方政府之间协作重要性开始凸显,区域协作逐渐成为实现公共利益最大化的重要途径。地方政府在协作治理中不仅要处理好管辖区域范围内的事务,同时还要和毗邻地方政府进行协商与协作,扩大受益群体,无疑对政府治理能力和责任感提出更高的要求。跨界事务需要通过区域协作进行解决,雾霾作为“跨界污染”的重要表现形式,通过地方政府协作解决是必经之路。此外,环境保护作为政府的一项重要职能,政府有责任为社会公众提供一个健康、适宜居住的高质量生态环境。但基于环境保护具有外部性的特征,相邻地域之间只有共同努力,才能够实现互惠互利和利益最大化。由此可见,地方政府协作治理雾霾已经具备必要性和可能性,既是现实的客观要求,也符合人民群众的根本利益和价值期盼。

三、地方政府协作治理雾霾的困境

实际上,我国在跨区域环境保护方面有成功的案例,但大多都是以中央行政命令的方式实行,导致环境质量只得到短暂性的提高,成效有限。地方政府积极主动协作的案例较少,同时协作治理的持续与深入也存在些许困境,这些困境既包括主观意识,也包括协作机制和制度保障等方面(图2)。跨区域公共治理的困境从本质上是跨区域公共事务的整体性和地方政府属地管理碎片化之间的矛盾,仅靠地方政府的行政区行政已经很难解决越来越多的跨区域问题^[7]。只有树立整体理念和区域协作意识,促使地方政府协作的全面与深入,才能实现雾霾的防控与治理,进而开创“多赢”局面。

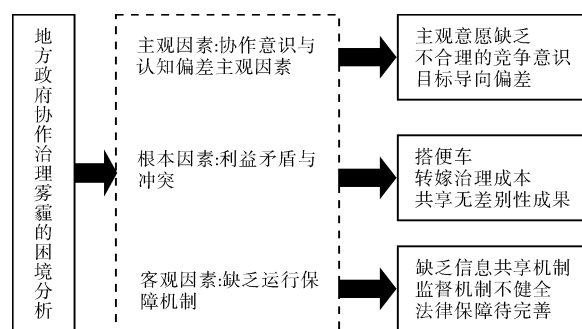


图2 地方政府协作治理雾霾困境分析

1. 主观因素：部分地方政府协作意识与认知存在偏差

思想是行动的先导,地方政府协作首先要具备正确的协作观念,但在实际协作中由于各种原因导致地方政府对协作认识不足,出现认知上的偏差。首先,地方政府缺乏寻求协作的主观意愿。由于受限于特定的地域范围,地方政府习惯于用特定的思维衡量和判断事务,并且乐于独立的解决地域事务,认为和外界协作会干预本地区发展,进而出现对区域协作认识性的错误,导致地方保护主义严重,对协作采取消极、轻视的态度。其次,地方政府间不合理的竞争意识。我国近年来虽然对政府官员绩效考核的标准趋于全面化、科学化,但经济绩效仍然占据很大比重。长期以来地方政府为了晋升,突显出自我管理能力的高低,与同级地方政府展开多方面竞争。周黎安形象的运用“政治锦标赛”分析政治晋升博弈背景下的中国地方政府官员行为^[9]。政府官员激烈竞争意识的存在,导致心存地方保护主义,自然不会积极采取协作。最后,地方政府的目标导向存在偏差。地方政府主要以追求自身政治绩效为目的,只考虑自身管辖区域范围内的利益,这与区域协作要求以实现公共利益为目标相违背。相关地方政府官员错误的认为区域协作会妨碍自身追求目标的实现,由此出现目标认知不一致导致的协作动力与积极性缺乏。协作意识与认知偏差性的存在严重影响协作的可能性与深入性。

2. 根本因素：地方政府间的利益矛盾与冲突

利益关系是地方政府间协作治理的核心问题,贯穿地方政府协作的始终^[10]。地方政府之间的利益矛盾与冲突作为关键性因素,影响着协作治理。作为理性经济人,地方政府追求利益最大化是其

行动的主要动机。基于此,地方政府必须进行利益考虑,然而由于雾霾治理具有外部性,意味着政府的投入与产出无法成正比,甚至出现收益远远小于成本的情况。而且地方政府作为一个利益团体,不情愿将更多的资源与财政运用于跨区域环境治理中,此时地方政府会出于对自身利益的考虑,减少对环境治理的投入,甚至转而采取搭便车的侥幸心理,导致区域资源无法有效整合。更有甚者,地方政府出于发展本地区经济和自身利益的考虑,浪费资源以及污染环境,进而将治理环境的成本转嫁给其他地区,引发地方政府之间的矛盾冲突与纠纷,破坏协作的建立。其次,即使协作治理机制建立成功,地方政府区域经济发展水平存在差异性,各地的财政收入也有高有低,因此各地方政府在区域协作中会出现个体贡献量不一致却共享无差别性的成果。由此会引发协作方心怀芥蒂,对协作治理雾霾需要的经费承担产生冲突,导致地方协作的可能性降低。

3. 客观因素:缺乏合理高效的协作运行保障机制

协作机制的建构是促进地方政府环境协作的重要保障^[11]。有效协作保障机制的缺乏,造成地方政府协作治理雾霾的持续时间和成效有限。首先,缺乏信息共享机制。信息的沟通与共享是协作的前提和基础,然而地方政府协作缺乏信息交流的平台,导致地方政府间信息不对称和信任度严重缺乏,无形中增加协作成本,降低地方政府协作的积极性,造成效率低下,阻碍地方政府协作渠道畅通。其次,监督机制不健全。在协作中各地方政府要积极奋勇贡献自己的力量,为防止机会主义的发生,必须健全监督机制。地方政府间协作的监督主要来自于地方政府的自我监督和相互监督以及外部力量的监督。地方政府的自我监督主要靠自觉性,这明显是不够的。地方政府间相互监督也无法对政府的不协作行为产生强有力的约束。而外部力量主要表现为上级政府的监督,但上级政府对地方政府协作产生的具体情况缺乏清晰明确的了解,监督也十分有效。最后,法律保障机制有待完善。出于对跨区域事务本身的特殊性以及国家对区域事务的重视性考虑,我国法律虽然对政府协作有相关规定,但却比较薄

弱,没有涉及到政府间协作问题的具体描述。而且我国也针对性地提出区域联合计划等政策方针,但缺乏法律强有力的有效约束,导致政策的实施出现偏差,协作效能下降,无法取得预期成果。

四、地方政府协作治理雾霾的路径选择

近年来,国家和社会公众对雾霾污染问题都比较关注和重视,地方政府协作治理雾霾显得尤为迫切。因此要积极探寻突破地方政府协作治理困境的相关路径,为协作治理提供理论与方法的指导,确保协作治理雾霾的顺利展开与高效迅速,还一片蔚蓝色的天空,提高社会公众的生活质量和幸福感。

1. 观念重塑:树立正确协作意识,强化区域协作价值认同感

正确的价值理念是区域协作治理的先导,是其核心要素和追求的终极目标,也是确保区域协作治理有效性和持续性的重要基础^[12]。地方政府协作治理雾霾的有效实现,只有摒弃以前地域之间的封闭分割思想,树立开放共赢的价值理念,强化地方政府对区域协作的价值认同感,顾全大局,才能实现区域公共利益的最大化。首先,树立“双赢”与“协作”观念。环境污染问题只靠单个政府根本无法有效改善,而且每个地方政府也无法避免与逃脱。因此,地方政府需要摒弃以前传统的本位主义和不正当的竞争思想,充分意识到协作的重要性,从整体利益角度出发,不余力地贡献自己的力量,促使协作达成,形成双赢局面。其次,构建地方政府协作治理雾霾的价值认同。地方政府相互之间通过交流与合作,认识到协作治理的重要性和价值,只有相互协作才能够使彼此各方都受益,并能够改善整个区域的生态环境,增强经济发展的竞争力,提高居民生活的幸福感和满意感。同时将公共服务和社会价值融入到协作治理的具体实践中,培育互帮互助的价值观指导地方政府协作的实际行动,为协作注入自觉的精神动力。通过提高居民和社会对政府协作成效的评价,使政府认识到协作的价值,进而促进政府自觉采取协作治理雾霾的行动。最

后,建立科学全面的绩效评价体系。为改变政府单纯的追求个体绩效的思想,通过加大对生态环境保护和质量的考核比重,为区域协作增添动力因素,满足地方政府的目标追求和自我实现感,引导政府目标转向注重公共利益,进而实现协作。

2. 利益调节:建立健全利益协调机制和补偿机制

作为独立的行为主体,地方政府具有一定的利益取向^[13]。协作治理的实现需要建立真实有效的利益协调与平衡机制。首先,成立专门的跨区域雾霾联合治理机构。组建由各地方政府行政首长负责、各环保机构统筹协调和其它相关机构共同参与的跨区域雾霾联合治理机构。联合治理机构保持独立自主,区域内各地方政府不得随意干涉,确保联合机构对区域范围内的治理事务进行统一安排,通过建立相应的雾霾污染预警与应急系统进行科学管理。其次,为确保协作各方责任与利益的清晰性和明确性,借鉴国际治理全球变暖时各国承担“共同但又区别的责任”的成功经验,联合治理机构根据各地区经济发展水平的差异性,制定相应的环境质量衡量标准,保障环境治理的提升与双赢。再次,发挥上级政府和中央政府的协调作用。协作治理雾霾是利国利民的好事,上级政府和中央政府要乐于对经济和技术发展水平落后地区进行支持,鼓励地方政府的积极参与。同时,上级政府和中央政府还要扮演“裁判员”的角色,对政府间区域协作的利益纠纷进行协调,建立规范的利益协调与分享机制,确保协作机制的有效性。最后,根据相应的成本分担,建立规范有效的补偿机制。上级政府通过转移支付和财政补贴等方式对区域协作中利益受损者进行相应的补偿,地方政府协作各方要积极进行利益协商,将眼光放长远,实现短期利益与长期利益的平衡。通过利益补偿机制促进利益分配公平,保障区域协作的长期有效实施。

3. 制度设计:完善地方政府协作运行的保障机制

首先,建立和完善信息共享机制。信息共享能通过提高地方政府协作的时效性和降低协作成本为协作成功提供保障。提高时效性,地方政府将各自掌握的雾霾治理信息进行公开,加强沟通

与经验交流学习,了解治理现状,针对性地制定相应的政策与措施,确保信息的共享与畅通;降低协作成本,信息的收集与整理往往需要消耗大量的人力、财力和物力,地方政府协作,要对协作方进行了解,地方政府及时公布地区环境状况,避免由于信息不对称造成的资源浪费,有利于对人财物进行合理布局。其次,完善监督机制。为防止地方政府协作中投机现象的产生,需要完善监督机制。建立和完善协作规章制度,在地方政府协商的基础上建立完善的行为规章制度,明确政府职能,对其行为进行约束。加大惩罚力度,在规章制度中明确规定违反协作规则的行为和应承担的严重后果,一旦发现违反规则行为,严厉惩处,防止机会主义的产生。最后,建立健全法律机制。法律、法规是有效地进行跨区域环境协作治理的必要条件^[14]。目前,我国在环境治理方面已经认识到协作的重要性,但仍然缺乏完善的法律进行保障。法律的制定,可以使地方政府协作有法可循,规范地方政府协作行为,并规范相应的考核标准,促进地方政府协作的可操作性和规范性。

雾霾污染是一个跨区域问题,也涉及民生与发展,关乎我国可持续发展战略的实施,只有地方政府协作才能够有效治理。当然我们也要清楚的认识到的区域协作治理还存在些许困境,因此困境的解决与突破是当务之急。区域内单位个体要从思想上进行重视,从区域共同利益出发,积极参与协调与分工,从外部提供相应的激励与保障机制,集中全部力量促进地方政府协作的高效运转,促进生态环境质量的改善,告别雾霾污染,实现美丽中国的建设目标。

参 考 文 献

- [1] 王伟光,郑国光. 应对气候变化报告(2013)——聚焦低碳城镇化[M]. 北京:社会科学文献出版社,2013.
- [2] 赵建林,孙萍. 城市大气污染与绿色净化工程的探讨[J]. 黄山学院学报,2001(3):116-117.
- [3] 周宇晖. 污染治理措施研究[J]. 大科技,2012(3):74-75.
- [4] 叔平. 应对雾霾从“车”做起[J]. 上海质量,2013(2):42-43.
- [5] 国务院. 国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知:

- 国发[2013]37号[EB/OL]. (2013-09-13). http://www.gov.cn/jzhengce/content/2013-09/13/content_4561.htm.
- [6] 姜丙毅, 庞雨晴. 雾霾治理的政府间协作机制研究[J]. 学术探索, 2014(7): 15-21.
- [7] 马丽. 跨区域公共治理中地方政府行为机制研究[J]. 重庆行政(公共论坛), 2015(4): 49-52.
- [8] 李文星, 蒋瑛. 简论我国地方政府间的协作治理[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2005(1): 259-262.
- [9] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与协作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004(6): 33-40.
- [10] 方雷. 地方政府间协作治理的行政制度供给[J]. 理论探讨, 2014(1): 19-23.
- [11] 郭斌. 跨区域环境治理中地方政府协作的交易成本分析[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2015(1): 160-165.
- [12] 周伟. 优化与整合: 地方政府间区域协作治理体系重构[J]. 理论探索, 2016(4): 69-75.
- [13] 马丽. 跨区域公共治理中的地方政府行为模式: 一个理论框架[J]. 福建行政学院学报, 2015(4): 32-37.
- [14] 郎友兴. 走向共赢的格局: 中国环境治理与地方政府协作[J]. 中共宁波市委党校学报, 2007(2): 17-24.

A Study on the Dilemma and Breakthrough of the Local Government Collaborative Control of Smog

LIU Chang-jiang, LI Shao-bin

(School of Management, China West Normal University, Nanchong 637009, China)

Abstract: In recent years, the smog pollution incidents in China have occurred frequently, which has affected the economy and social development, people's health, the sustainable development of China to a certain extent. Because of the mobility, openness and diffusivity of air, the smog spreads and grows from the local air pollution to the regional pollution. So it is very important for the the local government to take a collaborative control of smog. However, due to the insurufficient collaborative awareness of the local government, the interest conflicts in the collaboration, the lack of cooperation and support mechanisms and other factors, the collaborative control of smog is confronted with difficulties. Analyzing the characteristics of smog pollution, the paper puts forward solutions to break through the dilemma of the collaborative control of smog of the local government, like setting up the right collaboration awareness, strengthening the sense of value identity in the regional cooperation, and perfecting the mechanisms of interest coordination, information sharing, supervision and legislation. It aims to accomplish an efficient control of smog, improve the quality of ecological environment, and achieve sustainable development.

Key words: local government; collaborative control; smog pollution

【编辑 吴晓利】