

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

□ 邢 华 邢普耀

[摘要]区域合作是我国区域公共管理的重要趋势,但是单纯依靠地方政府的横向协作难以解决区域合作难题,需要中央政府介入,采用纵向嵌入式治理机制加以解决。根据区域合作问题的复杂性和中央政府的介入程度两个维度,可将纵向嵌入式治理的政策工具分为四类:政治嵌入、行政嵌入、机构嵌入和规则嵌入。京津冀大气污染治理涉及多重复杂性问题,中央政府介入程度不同,纵向嵌入式治理的政策工具选择具有多样性。以京津冀及周边地区秋冬季大气污染综合治理攻坚行动为例,对纵向嵌入式治理的政策工具进行分析,认为当前京津冀大气污染治理取得了显著效果,但是应把握好中央政府介入的强度,保持制度的稳定性和持续性,更好发挥地方政府的作用。其借鉴意义是只有在中央政府与地方政府的紧密协作下,用好纵向嵌入式治理的政策工具,才能有效解决各类区域公共管理问题。

[关键词]区域合作;大气污染;纵向嵌入式治理;政策工具;京津冀地区

[中图分类号]F124 [文献标识码]A [文章编号]1006-6470(2018)03-0077-08

[作者简介]邢华,中央财经大学政府管理学院教授;邢普耀,中央财经大学政府管理学院研究生

引言

区域合作是我国区域公共管理的重要趋势。当前我国区域合作呈现出多种类型,既包括区域经济发展中的地方政府合作等传统议题,又包括大都市跨界公共事务治理、流域水资源综合管理、区域生态补偿等新兴议题。区域合作本质上是地方政府之间的合作,体现了地方政府为了追求共同利益而进行合作的内在要求。然而,由于存在制度性集体行动困境(ICA),即使合作各方拥有共同利益,这些利益很难轻易达成,因为较高的交易成本会制约地方政府的合作。影响交易成本的因素,既有区域合作内在的协调沟通困难、利益分配难以达成一致和合作者失信等问题,也与我国中央政府与地方政府分

权的外部制度环境有一定关系。我国中央政府掌握着重要领域的制度供给权力,代表国家行使水资源等共有产权物品的所有权,这些都是地方政府进行横向协作的制度前提,缺少了中央政府的介入,地方政府的横向协作将难以实施。尤其是当面临复杂的区域合作情形时,单纯依靠地方政府的横向协作交易成本高昂,难以解决区域合作难题。

将中央政府引入到区域合作中来,可以在一定程度上解决地方政府横向协作所面临的难题,但是中央政府介入也可能会存在过度介入或介入不足的情况,因此要根据区域合作中交易成本的情况合理确定中央政府介入的时机和方式。这种治理方式可以称之为纵向嵌入式治理机制。它既不同于以地方政府横向协作为特征的自主式治理,也不同于以中

收稿日期:2018-01-14

本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“跨域合作治理中的纵向政府关系嵌入及其影响因素——交易成本的视角”(项目编号:15YJA810006)和国家社科基金一般项目“跨域合作治理中的府际关系研究”(项目编号:16BZZ077)的研究成果。

中央政府干预为特征的科层制治理,而是将中央政府纵向嵌入与地方政府横向协作有机结合的协同治理机制。在这种治理机制中,中央政府不是区域合作的主导者和干预者,而是区域合作的促进者和支持者。纵向嵌入式治理强调通过政策工具的选择和组合以作用于区域合作过程。它既包括提供交流平台、制定合作规则等相对柔性的政策工具,也包括进行监督考核、强化政治责任等相对刚性的政策工具。政策工具的选择要与区域合作问题相适应。区域合作问题的复杂性程度不同,所采用的政策工具也有所不同。另外,在政策工具运用中也存在权力使用方式上的差别。因此,政策工具选择是纵向嵌入式治理的核心问题。

近年来,京津冀地区的大气污染问题成为人们关注的焦点。为此,京津冀及周边地区地方政府采取了多种措施和手段,加强大气污染联防联控,协作治理雾霾,取得了一定效果,但是当前京津冀大气污染形势仍然十分严峻。环境保护部(以下简称“环保部”)发布的2017年1月重点区域和74个城市空气质量状况表明,京津冀区域13个城市平均优良天数比例为36.2%,远低于其他重点区域。在74个空气质量排名靠后的10个城市中,京津冀区域内的城市占6个。针对上述情况,由环保部牵头,制定了《京津冀大气污染防治强化措施(2016—2017年)》《京津冀及周边地区2017年大气污染防治工作方案》《京津冀及周边地区2017—2018年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》(以下简称《攻坚行动方案》)及6个配套文件,于2017年8月开展大气污染综合治理攻坚行动计划(以下简称《攻坚行动计划》)。本文拟以京津冀及周边地区秋冬季大气污染综合治理攻坚行动为例,对大气污染纵向嵌入式治理的政策工具进行分析。

一、纵向嵌入式治理机制的概念及其政策工具类型

(一)纵向嵌入式治理机制的概念

纵向嵌入式治理机制是指将纵向政府关系嵌入到区域合作过程之中,通过纵向政府关系与横向政府关系的有机结合来解决区域合作问题的一种治理途径。纵向嵌入式治理机制不同于传统的治理机制。它将嵌入性的概念加以延伸,强调要根据区域合作特征分析纵向嵌入的时机和方式。传统治理机制一

般分为纵向治理机制与横向治理机制。纵向治理机制是以科层制主导的治理机制,它以法定权力为基础,主要采用政治、行政和法律等政策工具。这种机制通过权威所构建出的正式约束使治理过程更有效率,但也会导致其他参与者的隐性抵制。如果合作治理过程是外部纵向机制强加的或由于某种激励所形成的,一旦外部诱因消失则合作可能无法进行。横向治理机制则是以政府间信任为基础的治理机制,它主要运用非正式网络、政府间的行政协议等政策工具进行治理。与纵向机制相比,它更加注重利益相关者的参与,从而使合作更具有稳定性。但是当区域合作问题较为复杂时,政府间合作的交易成本会十分高昂,容易陷入“协作悖论”困境。

纵向嵌入式治理机制吸收了纵向治理机制高效率和横向治理机制稳定性的优点。通过纵向政府关系的介入,降低了地方政府合作的交易成本,缓解了由于交易成本过高所导致的合作风险。纵向政府关系嵌入一般存在于以下两种情况:一是地方政府间有合作意愿但合作难以达成。由于地方政府间的合作风险比较高,单纯采用横向治理机制将会面临严重的制度性集体行动困境,需要纵向政府采用提供平台、界定产权、制定规则、监督执行等方式加以缓解。二是中央政府出于整体利益的考虑,主动嵌入到区域合作过程。出现这种情况,主要原因是区域合作具有较大的外部性,或者是区域经济社会发展差异较大,横向机制难以发挥作用,需要上级政府通过设立协调机构、建立一致目标、确定各方分工等来解决区域合作治理问题。纵向嵌入式治理机制运用的关键是要把握好纵向政府关系嵌入的“度”,即要根据不同区域合作的特征来确定纵向政府关系嵌入的时机和方式。当政策工具类型与区域合作问题的复杂程度不匹配时,就会存在纵向介入不足或者过度介入的情形。

(二)纵向嵌入式治理的政策工具类型

政策工具是指人们为解决某一社会问题或达成一定的政府目标而采取的具体手段和方式。纵向嵌入式治理的政策工具是指在纵向嵌入式治理中为达成治理目标所采用的具体政策手段与方法。纵向嵌入式治理的政策工具选择多种多样,每种政策工具都有其独特的性质,会产生特定的效果。同时,不同政策工具在处理区域合作问题时也有各自的利弊。例如,纵向作用力较强的政策工具虽然可以解

决复杂的区域合作问题,但也可能会削弱地方政府自主合作的积极性,纵向作用力较弱的政策工具虽然普遍适用于大多数合作问题,但治理效率相对较低。因此,在纵向嵌入式治理的研究过程中,如何对政策工具进行分类和选择就显得尤为重要。

影响纵向嵌入式治理政策工具的因素主要有两个方面:一是纵向政府关系嵌入的程度,表现为纵向权力介入的刚性差异。纵向嵌入式治理依赖正式权威下的刚性机制,它既包括中央政府通过政治、行政等手段直接介入到区域合作过程的干预性的手段,也包括建立区域治理机构、提供沟通交流平台、明确界定产权、制定利益交换规则等协调性的手段,前者刚性程度较高,后者则相对柔性。因此,可以根据中央政府采用手段的刚性程度来对政策工具进行分类。二是区域合作问题的复杂程度,表现为参与主体的多样性以及合作议题的复杂性。一般而言,越是复杂的区域合作问题,越需要高层政治力量的介入,而相对简单和常规的问题,则可以通过固定的程序和规则加以解决。

根据纵向政府关系嵌入的程度以及区域合作问题的复杂程度两个维度,可以将纵向嵌入式治理的政策工具划分为四类:政治嵌入、行政嵌入、机构嵌入和规则嵌入(如图1所示)。



图1 纵向嵌入式治理的政策工具类型

政治嵌入强调代表性、回应性与可问责性等公共价值观,并将其贯穿于区域合作的运作过程。这类政策工具一般用于合作风险较高、合作问题较复杂且涉及国家重大战略的情形。它面对的区域合作问题比较复杂,可能会涉及路线、方针和政策等重大战略性议题,利益协调比较困难或者议题众多且非常棘手,需要高层政治力量介入才能加以解决。政治嵌入是高度干预性的,需要地方政府严格按照中央政府的指令行事,否则就要承担政治责任。中央政府往往会通过战略方针制定、政治宣传和动员、组织和干部任免以及监督检查等方式介入到区域合作

之中,以保持地方政府行为与中央战略意图的高度统一,形成统一的行动纲领,确保重要战略得以贯彻落实,是中央政府政治权威的具体体现。在这类政策工具中,纵向政府关系嵌入程度最强,解决问题的效率相对较高。但是,如果不能将治理行动制度化,政治嵌入也有可能会变成“运动式治理”,影响区域治理效果的稳定性和持续性。

行政嵌入是指中央政府通过规定行政措施、制定行政法规、发布决定和命令等方式介入区域合作的政策工具。我国中央政府统一领导地方各级国家行政机关的工作。在区域合作中,中央政府通过行政嵌入的各类政策工具综合运用来保障合作的顺利实施,因此行政嵌入也是一种干预式的政策工具类型,中央政府嵌入的程度比较高。但是,与政治嵌入不同,行政嵌入主要应用于比较具体的和常规性的区域合作问题,政策工具作用的对象比较清楚,政策工具运用过程也比较明确。随着新公共管理理论的引入,战略管理、目标管理、绩效管理、项目管理等企业管理手段开始较多运用到我国行政管理中来。在行政嵌入中也较多采用战略规划、监督检查和绩效评估等手段来促进地方政府合作的行为。行政嵌入是中央政府对区域合作的一种干预方式,有助于解决地方政府之间的“协作悖论”。但是,在政策工具的运用过程中,要注意“补位”而不能“越位”,中央政府不应干预地方政府的自主合作,只有这样,才能充分发挥地方政府的积极性和主动性。

机构嵌入是指由中央政府根据区域合作治理的需要,牵头区域合作涉及的地方政府或政府部门组成议事协调机构,以解决区域合作问题的政策工具。机构嵌入往往不具有很强的干预性,而是将区域合作各方组织起来,通过建立沟通、交流和协商平台来嵌入到区域合作过程。之所以由中央政府牵头建立这样一个平台,是因为区域合作问题十分复杂,参与方利益协调比较困难或者区域合作议题众多,单纯依靠地方政府的自主合作难以进行很好的协调,需要政府高层的介入。机构嵌入的主要方式包括建立区域合作领导小组、由中央政府牵头组织区域内地方政府的正式或非正式联盟、设立区域合作管理机构等,其目的是解决由于区域间合作利益关系复杂或者议题众多而导致的协商成本过高、合作不畅等问题。其中,区域合作领导小组有助于增强纵向和横向政府部门间的沟通交流,具有较高的权威性,但

是也要让地方政府充分表达其利益诉求。在设立区域合作管理机构时,则要处理好区域管理机构与地方政府的权力分配问题,避免出现“多头治理”。

规则嵌入是中央政府干预程度最低的政策工具类型,主要是通过制定相应的规则以提供平台与激励,解决地方政府合作中存在成本分担和利益分配的问题。在这种政策工具中,中央政府起到“补偿者”或“中间人”的作用,一般通过经济制度手段解决成本收益问题来缓解合作风险。这种政策工具主要应用于区域合作问题比较明确,议题相对单一但是地方政府合作无法通过自主合作加以解决的情形。由于我国中央政府掌握水、矿产等资源的所有权以及重要制度的供给权力,因此这类区域合作问题需要中央政府的介入。规则嵌入的具体类型包括建立区域补偿制度和产权交易制度等。规则嵌入需要上级政府统筹考虑各个利益相关者的利益诉求。如果在制定规则中各方利益难以协调,就容易导致利益受损的参与者中途背离的情况,进而影响合作治理的效果。

在区域合作的纵向嵌入式治理实践中,上述四类政策工具往往组合使用,构成纵向嵌入式治理政策束。在这个政策束中,纵向政府关系嵌入的程度也有所差异。针对比较简单和常规性的问题,可以只采用规则嵌入的间接介入方式,为区域合作提供平台和激励;如果涉及监督执行等问题,则需要增加行政嵌入的干预式介入方式;当区域合作利益关系比较复杂或者议题众多时,机构嵌入在推动合作各方沟通协调上会发挥重要作用;而当区域合作具有较高的战略意义时,政治嵌入则变得更加重要。概言之,要根据区域合作的特点及其政策工具需求,合理确定相应的政策工具。

二、京津冀大气污染纵向嵌入式治理的政策工具选择

(一)京津冀大气污染纵向嵌入式治理及其政策工具的特点

大气污染是指由于人类活动或自然过程引起某些物质进入大气中,呈现出足够的浓度,达到足够的时间,并因此危害了人体的舒适、健康和福利或环境的现象。大气污染具有扩散性、无边性、外部性等特点,传统政府模式由于科层制碎片化的弊端和行政边界的限制,难以在区域大气污染治理中发挥作

用。单纯依靠地方政府合作则可能会由于沟通协调、利益分配以及监督执行等问题面临障碍。因此,采用纵向嵌入式治理机制,通过中央政府与地方政府的密切协作进行污染治理,成为区域大气污染治理的现实选择。

京津冀是我国大气污染比较严重的地区,2013年京津冀区域13个城市空气质量平均达标比例仅为37.5%,远低于长三角、珠三角等地区。京津冀大气污染治理涉及多重复杂性问题,中央政府介入程度不同,纵向嵌入式治理的政策工具选择具有多样性。首先,京津冀地区是我国首都所在区域,具有重要的战略地位。京津冀协同发展与长江经济带发展、“一带一路”共同构成我国三大区域发展战略,京津冀协同发展要求进行大气污染联防联控,推动生态环境保护一体化,必然会通过政治嵌入等强干预手段介入到区域合作进程。其次,京津冀大气污染治理中的利益关系比较复杂,加之三地经济社会发展存在较大差距,因此现实中需要由中央政府高层牵头组织相应的协调议事机构,以合理回应各地利益诉求,达成区域合作。再次,京津冀大气污染治理涉及的内容比较多,既包括大气污染源治理、建设完善空气质量监测网络体系等长期性任务,又包括“散乱污”企业及集群综合整治、燃煤锅炉治理、工业错峰生产等短期性和应急性任务。由于大气污染治理任务繁多,因此需要由中央政府采用行政嵌入的政策工具,牵头组织明确任务分工,落实工作责任,并进行监督检查。最后,由于区域大气污染治理涉及完善排污许可证制度、对相关利益主体进行补偿以及联防联控的制度建设等,也需要由中央政府通过规则嵌入的方式推动相关制度规则的建立和完善。京津冀区域大气污染治理就是通过这四类政策工具的组合来实现中央政府与地方政府的有机结合。

(二)案例分析:京津冀及周边地区秋冬季大气污染综合治理攻坚行动中的政策工具选择

尽管京津冀大气污染治理取得了较大的成绩,但从2017年初的空气质量状况来看,情况并不乐观。2017年是《大气污染防治行动计划》第一阶段目标的收官之年,为了切实保障2017年10月—2018年3月秋冬季的大气污染防治工作,打好蓝天保卫战,在《京津冀大气污染防治强化措施(2016—2017年)》《京津冀及周边地区2017年大气污染防治工作

方案》的基础上,环保部、发改委、工信部等 10 部委以及六省市地方人民政府共同发布了《攻坚行动方案》。这是近些年大气污染治理中最为详细、最为全面的一份政策文件,较好体现了纵向嵌入治理中的政策工具的组合使用。

在《攻坚行动方案》中,纵向嵌入式治理的四类政策工具应用在诸多方面,主要涉及合作前期的沟通协调、经济支持,合作中期的监测网络、联动机制、强化督查以及合作后期的绩效评估、专项督察等。此外,在《攻坚行动方案》中,根据处理问题的复杂性、严重性不同,政策工具选择也有所不同。当涉及的合作问题较为复杂时,采用了政治嵌入、机构嵌入等方式,而当合作问题较为简单时则采用了行政嵌入、规则嵌入等方式。本文以该行动方案为例,对大气污染纵向嵌入式治理的政策工具进行分析。

1. 机构嵌入:中央政府牵头组织议事协调机构促进沟通交流

推动合作各方的沟通交流是达成区域合作的重要前提。在大气污染纵向嵌入式治理中,中央政府往往会牵头组织建立领导小组、协作小组或建立区域管理机构,通过这种议事协调平台推动区域合作。

首先,为推动京津冀协同发展,国务院已成立京津冀协同发展领导小组及相应办公室,由国务院常务副总理担任组长,这是京津冀协同发展的最高规格的议事机构。其次,京津冀三地还由中央政府牵头成立了京津冀及周边地区大气污染防治协作小组,负责相关工作的协调推进。在《攻坚行动方案》中明确提出“以北京、天津、河北、山西、山东、河南省(市)人民政府为责任主体,京津冀及周边地区大气污染防治协作小组协调推进,分解任务,落实责任,各有关部门严格按照职责分工落实任务要求”。最后,《攻坚行动方案》中还提出要“设立京津冀及周边地区大气环境管理相关机构”,这种跨地区环境机构的设立将有助于提高跨地区环保统筹协调和监督管理能力,推进跨地区污染联防联控,实现统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法,有效促进区域空气质量改善。

京津冀及周边地区大气污染防治协作小组在大气污染治理的协调推进和落实责任上起到了重要作用。一方面,由中央政府牵头组建的协作小组为地方政府提供了沟通交流的平台,也为解决地方政府由于利益诉求差异所造成的协调不畅提供了解决方

案。在协作小组中,地方政府根据各地实际情况进行充分讨论,当意见不一致时,中央政府可以以国家战略的“解读”者和“调停者”的双重身份加以协调,以提高协同治理水平。另一方面,协作小组机制还可以促进各方落实责任。由部委自行确定责任可能会带来“多头管理”“相互推诿”等问题,但是协作小组机制可以提供平台以增进部委间的相互沟通,通过沟通交流确定各方的职责分工,降低协同治理的交易成本。

协作小组存在的问题在于,它作为议事协调机构,更多具有事件导向性的特点,权威性还不够高,工作机制的稳定性和持续性也有待加强,难以在协同治理过程中发挥长效作用。目前中央正在酝酿建立区域性大气环境管理相关机构,本文认为,这种机构要有正式的组织结构形式和明确的职责分工,并且要具有规划、环评、监测和执法等权力,既体现中央政府权威,又体现多主体协同,充分发挥中央政府和地方政府的积极性和主动性,只有这样,才能有效推进跨地区大气污染联防联控,实现统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法的目标。

2. 行政嵌入:强化任务分工和责任落实并加强监督检查

行政嵌入具有一般化、常态化等特点,在协同治理中应用更为广泛。在攻坚行动中,行政嵌入主要表现为三种具体方式:一是强化任务分工和责任落实;二是加强监测网络体系建设;三是加强监督检查。

《攻坚行动方案》对京津冀及周边地区的秋冬季大气污染治理提出了 11 项主要任务、32 项具体任务(见表 1)。每项任务详细阐述了各地需要完成的指标,且部分指标细化到个数,旨在通过可量化的指标保证任务的完成效率。同时,《攻坚行动方案》还提出要实施严格考核问责制度,对各地空气质量改善和重点任务进展情况进行月调度、月排名、季考核。要求强化考核问责,切实落实党委政府“党政同责”“一岗双责”,其方式包括:对每月空气质量改善幅度达不到时序进度或重点任务进展缓慢的地区下发预警通知函;对每季度空气质量改善幅度达不到目标任务或重点任务进展缓慢或 AQI 持续“爆表”的地区,公开约谈当地政府主要负责人,对未能完成终期空气质量改善目标任务或重点任务进展缓慢的地区,严肃问责相关责任人,实行区域环评限批。

在监测网络体系方面,《攻坚行动方案》要求到

表 1 京津冀及周边地区秋冬季大气污染综合治理攻坚行动任务与措施表

主要任务	具体任务
建设完善空气质量监测网络体系	区县监测网络建设、加强监测数据质量管理
“散乱污”企业及集群综合整治	处置“散乱污”企业、“散乱污”企业集群综合整治
散煤污染综合治理	全面完成以电代煤以气代煤任务、严格防止散煤复烧、加强煤质监督管理
燃煤锅炉治理	全面排查燃煤锅炉、扩大燃煤小锅炉淘汰范围、全面完成燃煤小锅炉“清零”任务、锅炉升级改造、严控煤炭消费量、化解过剩产能
工业企业无组织排放管理	系统排查无组织排放情况、加强无组织排放治理改造
重点行业综合治理	重点领域 VOCs 治理、烟气排放自动监控全覆盖
实施排污许可管理	加快重点行业排污许可证核发
严控移动源污染排放	严查货车超标排放行为、强化工程机械污染防治、加强车用油品监督管理
强化面源污染防治措施	严控秸秆露天焚烧、扬尘控制管理、露天矿山综合整治、减少烟花爆竹燃放
工业企业错峰生产与运输	钢铁焦化铸造行业实施部分错峰生产、建材行业全面实施错峰生产、有色化工行业优化生产调控、大宗物料实施错峰运输
妥善应对重污染天气	统一预警分级标准、统一各预警级别减排措施、统一区域应急联动

资料来源：根据《京津冀及周边地区秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》整理。

2017 年 10 月底前，京津冀及周边地区 327 个区县全部建成空气质量自动监测站点，且县（市）建成 2 个以上，区建成 1 个以上，所有站点原始监测数据实时上传中国环境监测总站，各个地方政府做到信息共享。目前各地已根据实际情况建立了在线监测类、监测管理类、综合性监测管理平台类 3 类共 7 种监测机制。在线监测类仅发挥在线动态监测及上传的功能，不涉及数据分析、决策支持等管理功能，一般使用于移动源监测，市级以下行政区监测等。监测管理类在发挥动态监测功能的同时，也具有相应的分析数据、在线管理功能，可为政府决策提供技术支撑，目前已应用于京津冀及周边地区部分城市。综合性监测管理平台类不仅拥有动态监测、数据分析、在线管理等功能，还将移动源监管、环境移动执法、建筑施工远程监管、重点大气污染源监控等功能整合，使监测、预警、指挥、执法为一体，做到智慧治理、综合治理。多层次监测网络体系的构建为京津冀及周边地区地方政府提供了一个透明的信息共享及监

测平台。通过政府间的相互监督，减少了地方政府的机会主义行为。

在强化督查方面，方案中指出，在 2017 年 11 月 10 日前环保部将重点对 28 个城市所有县（区）在《攻坚行动方案》中的大气污染综合治理任务进行督查，在进入采暖季后，将重点通过热点网格、高架源排放情况、“12369”环境举报热线等掌握的线索，调度督查组和各地环保部门对存在问题的区域和行业进行“双向反馈式”督查，并对督查组发现的问题通过发文的方式正式移交地方政府处理。强化督查的方式通过行政手段增加了地方企业、个人不作为、乱作为的成本，从微观角度增强了协同治理的有效性。在考核指标挂钩方面，方案中指出，在完成“以电代煤、以气代煤”等环保要求后，所减少的大气污染排放量纳入相关考核指标核算体系。这种常规性的激励方式可以减少由于中央政府正向强化不足而导致的地方政府怠政懒政行为，保证区域合作治理的效果。

3.政治嵌入 深入开展中央环保专项督察

政治嵌入在纵向嵌入式治理的政策工具中作用效果最强，嵌入强度最高。在《攻坚行动方案》中主要体现为中央环保专项督察。

《攻坚行动方案》指出，要“依据《环境保护督察方案（试行）》有关规定，对“2+26”城市中大气污染防治重点任务落实不力、环境问题依然突出且环境质量改善不明显甚至恶化的地方开展中央环境保护专项督察，专项督察方案经报请党中央、国务院批准后实施。重点督察大气污染防治不作为、慢作为，甚至失职失责等问题，通过厘清责任、调查取证、移交移送，对相关责任人实施严肃问责，切实传导压力”。

中央环保专项督察往往与行政强化督查混合使用，在实践中构建形成了督查、交办、巡查、约谈、专项督察“五步法”，进一步强化地方党委政府主体责任。在强化督查后，督查组会将发现的问题通过发文的方式正式移交地方政府处理。环保部将从其直属单位抽调部分人员组成巡查工作组对环保部交办给各个地方政府的环境问题整改情况进行核查并督查各项任务措施落实情况。若巡查工作组在巡查中发现地方政府治理进度缓慢、整改不力等问题，将会把问题上报环保部，环保部将约谈地方政府有关责任人，督促其尽快整改。对于仍无动于衷的地方政府责任人，将采取中央专项督察的方式，进行调

查取证、移交移送,对相关责任人实施严肃问责,并实行“党政同责,一岗双责”的方式,切实传导压力。“五步法”的开展是中央政府从行政嵌入到政治嵌入的一个过程,其嵌入强度逐渐提高,负向激励强度逐渐加大,增加了地方官员不作为、乱作为的成本,通过监督问责形成倒逼机制,迫使地方官员对环境负责,增加协同治理的效率。

4.规则嵌入:为协同治理提供政策支持和制度保障

规则嵌入是纵向嵌入式治理的政策工具中较为常用的工具。其主要方式包括建立区域补偿制度、产权交易平台以及进行相应的制度激励等。在《攻坚行动方案》中所提出的“加大经济政策支持力度”就是规则嵌入的一种表现形式。

《攻坚行动方案》指出,中央财政将通过加大污染防治的专项资金补偿支持力度,并重点向“2+26”城市予以倾斜。除此之外,还制定了清洁取暖试点城市奖励资金制度,要求各地应结合本地实际,研究出台支持清洁取暖的政策措施,统筹使用相关政府资金,创新体制机制,引导企业和社会加大资金投入,加大对清洁取暖工作的支持力度。中央财政对大气污染防治的专项资金和清洁取暖试点城市奖励资金要体现“奖优罚劣”原则,按照相关资金管理办法,对未完成空气质量改善目标或未完成以电代煤、以气代煤任务或重点任务进展缓慢的省份,扣减相关资金,对完成本方案确定目标的地区,按规定增加相关资金安排予以奖励。

《攻坚行动方案》通过创新制度补偿的方式,在一定程度上解决了京津冀地区由于经济差异等原因导致的治理难以协同等问题。但要注意的是,制度补偿由于涉及财政、资金等问题,中央政府应该对资金的专用性、实施的可靠性等问题进行相应的规划与评估。

(三)攻坚行动计划的效果及其评价

从目前情况来看,攻坚行动计划取得了显著效果。相比2017年同期,2018年1月京津冀区域空气质量明显好转,北京市PM_{2.5}平均浓度同比降七成。与2017年1月我国北方地区发生大范围持续性重污染天气过程不同,京津冀区域13个城市2018年1月平均优良天数比例为64.5%,同比上升28.3个百分点。PM_{2.5}和PM₁₀浓度同比均大幅下降。其中,北京市2018年1月优良天数比例达到

80.6%,同比上升29个百分点。PM_{2.5}浓度为34微克/立方米,同比下降幅度达70.7%,PM₁₀浓度为64微克/立方米,同比下降51.1%。北京市2018年1月全月无空气重污染日,是2013年以来首个秋冬季无重污染日的月份。继2017年12月后,北京1月份空气质量再次在74城市排名中进入十佳。

攻坚行动计划所取得的成果与纵向嵌入式治理政策工具的综合运用有直接关系。一是在京津冀及周边地区大气污染防治协作小组协调推进下,北京、天津、河北、山西、山东、河南省(市)人民政府任务明确,责任明晰,各有关部门按照职责分工落实任务要求,形成了中央政府与地方政府整体协同推进京津冀大气污染治理的良好格局。通过机构嵌入,有效调动各类治理主体的积极性,解决了传统单纯依靠纵向治理或横向治理方式治理区域大气污染的固有难题。二是在攻坚行动计划中将政治嵌入与行政嵌入相结合,形成了督查、交办、巡查、约谈、专项督察“五步法”,将中央环保专项督察与行政强化监督结合,解决了地方政府治理大气污染内生动力不足以及治理任务难以落实等问题。自2017年9月1日至2018年3月29日,环保部组织了102个工作组进驻“2+26”城市及所属县区开展为期四个月的巡查,按照《攻坚行动方案》要求,梳理出12项重点任务和各城市“清单化”任务233项,聚焦重点区域、重点行业,督查巡查力度前所未有,进一步强化了地方党委政府主体责任。三是通过专项资金支持和清洁取暖试点城市奖励等手段,为地方政府治理大气污染提供政策支持,提高了地方政府采取治理行动的激励。

然而,在攻坚行动计划中也暴露出了一些问题。首先,在政治嵌入和行政嵌入的双重压力下,地方政府难免会采取一些短期性行为或应急性行动,带来了不良的社会影响。由于京津冀区域以重化工为主的产业结构、以燃煤为主的能源结构和以公路为主的交通结构不可能在短期内发生根本改变,因此京津冀区域大气污染治理无法一蹴而就。但是在中央政府层层压实责任的情况下,地方政府为尽快完成目标,有可能会采取数据造假或比较激进的方式,从而对企业生产和居民生活带来不利影响。例如,2017年末北方多地出现了“天然气荒”。其次,在机构嵌入的压力下,尽管京津冀及周边地区大气污染防治协作小组有效协调了地方政府、各相关部委等治理主体,但是这种大规模协同的治理格局能否持

续还存在疑问。在 2018 年的“两会”上,也有政协委员指出,现有的政策文件和措施没有上升到法律层面,实际难以发挥应有作用。再次,在规则嵌入方面,虽然采取了资金支持等激励性手段,但是一些基础性制度供给仍然存在不足。例如,区域联防联控制度、区域生态补偿制度以及排污税制度的落实等。只有通过有效的制度供给,将压力不仅向地方政府传导,而且真正传导给企业,才能保证治理的长期效果。最后,地方政府进行大气污染治理的内生动力也还需要进一步提升,区域大气污染不仅是中央政府的责任,更是地方政府的责任,只有中央政府与地方政府密切协作,才能最终打赢京津冀蓝天保卫战。

综上所述,纵向嵌入式治理的政策工具的运用能够产生良好的效果,但是应把握好中央政府介入的强度。政策工具的使用应重点解决地方政府激励不足、合作意愿不强和合作成本高昂等问题,激发地方政府的内生动力。同时,如何平衡好中央政府与地方政府两者的关系,发挥两者的积极性,是纵向嵌入式治理得以成功的关键。此外,在治理过程中积累的一些好的做法和经验,应该以制度的形式固定下来,将治理行动制度化,保持制度的稳定性和连续性,才能保证治理的长期效果。

三、结论及启示

本文以京津冀及周边地区秋冬季大气污染综合治理攻坚行动为例,对纵向嵌入式治理的政策工具进行分析,明确不同政策工具的主要形式及其作用机理,指出其适用条件及存在的问题。主要结论:一是在区域治理中,尤其是京津冀区域的大气污染治理中,中央政府的纵向嵌入具有必然性,它有助于解决地方政府激励不足、合作意愿不强和合作成本高昂等问题,改善区域治理效果。二是在纵向嵌入式治理中要善用政策工具,根据区域合作问题的复杂性及纵向政府关系介入的程度合理确定政治嵌入、行政嵌入、机构嵌入和规则嵌入等政策工具。三是政策工具使用的原则是发挥好中央政府和地方政府两个方面的积极性,推动两者的密切协作。

京津冀大气污染治理对于解决我国类似区域公共管理问题具有借鉴意义。地方政府之间的合作存在着沟通协调、利益分配和监督执行等内生性难题,

同时我国府际关系的特点也在一定程度上限制了地方政府的自主性。因此,在我国区域合作过程中,只依靠地方政府的自主合作,往往不能达到预期效果。因而,纵向嵌入式治理成为必然选择。只有在中央政府与地方政府的紧密协作下,用好纵向嵌入式治理的政策工具,才能有效解决各类区域公共管理问题。

(感谢中央财经大学政府管理学院研究生李永对本文的贡献。)

注释:

邢华.我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择[J].政治学研究,2014(5).

Feiock Richard C. The Institutional Collective Action Framework [J].The Policy Studies Journal, Vol. 41, No.3, 2013.

环境保护部发布2017年1月重点区域和74个城市空气质量状况[EB/OL].环保部官方网站 http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201702/t20170221_396988.htm.

范永茂、殷玉敏.跨界环境问题的合作治理模式选择——理论讨论和三个案例[J].公共管理学报,2016(2).

陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2004:170.

[美]戴维·H.罗森布鲁姆、罗伯特·S.克拉夫丘克著,张成福等校译.公共行政学:管理、政治和法律的途径[M].中国人民大学出版社,2002:32.

王军玲.大气污染防治实施技术指南[M].北京:中国环境出版社,2013:5.

京津冀区域1月空气质量明显好转[EB/OL].新华网, <http://news.163.com/18/0212/22/DAFPSAAN00018AQO.html>.

⑨北方多地拉响“气荒”警报[EB/OL].人民网, <http://energy.people.com.cn/n1/2017/1208/c71661-29694432.html>.

⑩武义青.推进京津冀大气污染联防联控法治建设[EB/OL].中国青年网, http://news.youth.cn/2018qglhyc/201803/t20180307_11480456.htm.

责任编辑:周青