

雾霾污染跨域防治中府际协作的困境与突破

许 丹

〔摘要〕近年来雾霾天气在我国频繁发生,对民众身心健康、日常生活乃至社会经济发展造成严重影响,既有的环境属地管理模式按照行政区划边界对雾霾污染进行防治,难以有效应对其跨域性污染,地方政府间的府际协作成为雾霾污染跨域防治的必然选择。然而,雾霾污染跨域防治中府际协作同样面临困境,不仅府际协作难度日益增大,府际协作动力日趋弱化,而且府际协作进程屡受阻碍,府际协作绩效收获渐微。因此,毗邻区域各地政府需要对雾霾污染跨域防治过程中的府际协作路径进行优化,在确立府际协作基本原则的同时,设定府际协作目标内容,通过创建府际协作实现机制确保对雾霾跨域污染的有效防治。

〔关键词〕雾霾污染;跨域防治;府际协作

〔中图分类号〕X51 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-4769(2018)05-0094-08

改革开放以来,随着经济资源配置模式的深度调整,我国经济发展持续高位增长,但生态环境却为此付出巨大代价,雾霾污染的重度恶化堪称其中最严重的问题之一。事实上,生态文明建设已经成为我国现代化建设和全面建成小康社会的突出短板,从根本上扭转当前环境恶化趋势势不容缓。党的十九大报告指出,“我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化,既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。”^{〔1〕}与此同时,该报告明确提出“着力解决突出环境问题。坚持全民共治、源头防治,持续实施大气污染防治行动,打赢蓝天保卫战。”^{〔2〕}可见,雾霾污染折射的不仅是环境问题、民生问题,更是关涉经济社会长远发展的重大问题。因此,如何有效防治雾霾污染成为各级政府迫切需要解决的重要议题。

一、雾霾污染跨域防治中府际协作的必要性

2013 年秋我国 25 个省份、100 多个城市遭遇了雾霾污染,不仅持续数月,而且对全国 6 亿多人口造成严重影响。“雾霾”一夜之间成为从中央到地方,从政府到百姓普遍热议的话题,而专业术语 PM2.5 也变成民众的常识词汇。近年来,重度恶化的雾霾天气在全国各地频繁出现,其中经济发达、人口密集的京津冀地区、长三角地区和珠三角地区早已沦为雾霾污染重灾区。更为严峻的是,由于空气流动与区位毗邻,雾霾污染必然发生扩散,任何一个地区都不可能在雾霾污染笼罩下独善其身。

自雾霾污染防治问题进入政府公共政策议程后,相关的全国性政策法规相继出台。例如,《中华人民共和国环境保护法》第 16 条就明确规定,“地方各级人民政府,应当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境质量。”^{〔3〕}依据相关法律法规,各地方政府就如何有效防治雾霾污染

〔基金项目〕国家社会科学基金青年项目“当代中国政治安全的考察维度、实践原则及路径研究”(16CZZ010)

〔作者简介〕许丹,四川大学公共管理学院博士研究生,四川 成都 610064。

进行了探索与实践。然而，既有的雾霾污染防治模式主要奉行属地主义原则，这使得该模式具有几个显著特征：其一，体制结构存在明显的“行政区划”特征。在雾霾污染防治过程中，该模式以行政区划为基础，防治事务由当地政府决定，各地政府均在其辖区范围内负责相关防治事务的推进。其二，防治理念存在浓厚的“关门主义”特征。基于严格的行政区划边界，各地政府只关心和重视本辖区内的雾霾污染防治，对毗邻区域同级政府的防治事务和行为漠不关心，其防治理念具有浓厚的关门主义色彩。其三，防治策略存在突出的“行政推动”特征。当前，各地的雾霾污染防治主要通过各级政府自上而下制定防治目标、规定防治措施，整体上仍采取一种“命令—控制”式行政推动策略，即上级政府下达任务安排，下级政府遵照命令执行。近些年来，属地主义管理模式在强化地方政府辖区内雾霾污染防治主体责任时的确发挥了重要作用。

然而，雾霾污染具有高度的开放性和流动性，已超越了传统行政区划边界成为关乎毗邻区域政府和百姓共同命运的公共问题。实践表明，雾霾污染跨域防治并非“一城市、一地区、一政府”就能独立完成，既有的属地管理模式因存在严格行政区划分割，必然导致地方政府出现“各自为政”“各行其是”的局面。况且，“受限于地方保护主义及狭隘落后的发展观念，地方政府在环境治理工作中往往表现不积极，在涉及区域环境问题时，囿于环境污染的溢出性及环境产品的公共性不愿选择率先或独自承担治理环境的成本”。^[4]因此，属地管理模式并不能有效解决雾霾跨域污染问题，通常难以满足跨域防治的新要求。很明显，毗邻区域的雾霾污染跨域防治具有不容忽视的特性。其一，雾霾污染跨域防治具有公共性。雾霾污染跨域防治属于区域性公共事务，其范围已超出任何一个地区、组织和政府层级的管辖权，单兵作战防治雾霾跨域污染已捉襟见肘、力不从心并且效果甚微。因此，雾霾污染跨域防治离不开毗邻区域地方政府之间的通力协作。其二，雾霾污染跨域性防治具有外部性。由于雾霾污染的跨域扩散，毗邻区域内任何一地政府所采取的政策和行动都会对其他地区产生影响，其导致的结果必然由毗邻区域的政府和民众共同承担。由此，毗邻区域各地政府之间需建立相应的沟通协作机制，无论是政策法规的制定，还是具体应对措施的实施，都需要在相互之间深度沟通的基础上协作推进。其三，雾霾污染跨域防治具有整体性。

雾霾污染防治作为跨域性公共事务必然关乎毗邻区域的整体利益，任何地区都不能做出有损整体利益的行为，否则该项事务就没有存在和发展的空间。因此，毗邻区域各地政府的雾霾污染防治有其行为边界，既不能损害其他地区的利益，更不能损害毗邻区域的整体利益。其四，雾霾污染跨域防治具有综合性。雾霾污染跨域防治是一项关涉诸多领域的公共事务，既离不开对行政、法律等力量的依靠，也离不开对科学技术、信息网络等技术手段的依赖，更离不开综合性防治措施的实施推进。因此，雾霾污染跨域防治要求毗邻区域各地政府在通力协作的基础上，实现区域间资源、信息和技术的共建共享。

由此得知，既有的属地管理模式并不能有效回应雾霾污染跨域防治的新挑战和新要求，实现毗邻区域府际协作才是有效防治雾霾跨域污染的关键所在。环境保护作为政府的一项重要职责，政府有责任为社会民众提供健康、舒适和宜居的高质量生态环境，但由于雾霾污染的外部性和扩散性，毗邻区域各地政府只有通过共同努力才能真正实现互惠互利。况且，通过府际协作防治雾霾跨域污染已经具有必要性和可能性，这既是现实的客观要求，也符合人民群众的利益诉求。

二、雾霾污染跨域防治中府际协作面临的困境

目前，面对日益恶化的雾霾污染，地方政府已经认识到跨域防治的迫切性以及府际协作的必要性，并相继采取了相应的府际协作策略。例如，我国京津冀地区不仅制定了相关行动方案，而且联合成立了区域雾霾污染防治协作小组，并共同签署了府际合作协议。其中，2015年12月发布的《京津冀协同发展生态环境保护规划》突出了协作发展主线，提出打破“一亩三分地”的思维定式。^[5]然而，在雾霾污染跨域防治过程中，地方政府受短视利益观驱使，相互间的自利性博弈不断加剧，加之跨区域协调机制不健全，致使毗邻区域府际协作困难重重。

1. 雾霾污染的复杂性增加府际协作难度

雾霾污染既是人类催生的“自然恶果”，更是社会经济发展的“毒瘤”。究其本质，它是当前工业文明、技术能力、社会文化、经济发展方式与区域环境污染消纳力、区域环境承载力之间的正反矛盾在“极化”条件下的激化，即环境污染沉疴的集中爆发。长期以来，雾霾污染跨域防治都是政府环境治理的难点。与其他环境问题相比，雾霾污染的产生、扩散、检测和防控都更为

复杂，其治理难度令人望而止步，这不仅弱化了府际协作意愿，而且加大了府际协作难度。首先，从雾霾污染的产生看，污染催生源种类繁杂且高度分散。在雾霾污染的产生过程中，其催生源种类繁杂，既包括自然因素，也涉及人为因素。前者主要指特定的天气或气候条件，具有较强的客观性，不以人的意志为转移。后者则可以通过发挥人的主观能动性减少甚至规避，主要涉及工业化、城镇化进程中的工业废料排污、机动车尾气排放和农业种养污染等，其中以燃煤为主的能源结构影响最大。可见，自然性催生源和人为性催生源，都或多或少对雾霾污染的产生做出了贡献。更为严重的是，尽管这些催生源之间具有一定的关联性，但却处于高度分散之中且难以识别，这在一定程度上加大了污染检测难度。其次，从雾霾污染的扩散看，流动性极强且复合型污染明显。相关研究表明，雾霾污染可依托大气流动而被远距离输送，在毗邻区域间快速扩散并形成交叉污染。事实上，外来污染一直都是各地雾霾污染的主要来源，这在我国南方地区尤为普遍。况且，扩散过程中的雾霾污染极易与其他污染交相作用形成更难防治的复合型大气污染。例如，近年来在我国京津冀、长三角和珠三角等经济发达地区均不同程度地出现了由雾霾、酸雨和光化学污染等组合形成的跨域性复合型大气污染。最后，从雾霾污染的结果看，污染牵涉面广且防治周期长。由于雾霾污染具有扩散性，其途经区域的自然系统和社会系统都会遭受危害，不仅波及多个行政区域、涉及众多部门，而且会对毗邻区域的社会经济发展造成巨大损失。与此同时，不同区域的经济社会发展差异较大，各地对待雾霾污染的态度与应对策略明显不同，毗邻区域间的跨域协调将耗费更多时间和资源，这在一定程度上延长了防治周期并增加了防治成本。况且，各地对毗邻交界区域的监管相对较弱，相互间甚至可能存在利益竞争，毗邻区域的雾霾防治短时间内通常难以取得好转。可见，“根治雾霾污染是一项长期系统工程，牵涉面较多，短期内甚至会严重影响一个地方的经济社会效益，绝非‘理性经济人’地方政府的偏好所在。”^[6]

2. 地方政府自利性博弈削弱府际协作动力

在我国，政治上的压力型体制和经济上的分税制共同形塑了地方政府的发展逻辑。^[7]基于这种制度安排，地方政府兼具“政治人”和“经济人”双重角色，在追求政治晋升和扩充地方财政方面动机强烈。雾霾污染跨域防治过程中，利益

问题是毗邻区域府际协作的核心问题，它贯穿府际协作过程的始终。然而，当前形势严峻，毗邻区域政府间的自利性博弈正在不断削弱府际协作的动力。可以说，毗邻区域政府之间的“集体非理性”博弈过程实则为游戏规则下的各显神通和两败俱伤。首先，地方政府自利性博弈加剧了各地间的“排污竞争”。相关研究表明，各地争夺产值大、利税高的重型工业已经成为地方政府经济社会发展的常态。^[8]很明显，重型工业的排污排废是催生雾霾污染的重要因素之一，地方政府围绕重型工业展开的政治竞争和经济竞争实则演变成各地之间的“排污竞争”，这不仅致使雾霾污染持续恶化，而且严重削弱府际协作动力。如前所述，各地政府之间存在严格的行政区划限制，其只对所辖行政区域内的雾霾污染具有管辖权，而对其他行政区域的雾霾污染无能为力。因此，在毗邻区域缺少相互约束的条件下，任何一地政府对本辖区内雾霾污染防治的资源投入都会因为毗邻区域雾霾污染的跨域输送变得徒劳无功。由此一来，在雾霾污染防治中，地方政府间必然展开自利性博弈，为了满足政治晋升和扩充地方财政的需要，各地不仅不会投入资源防治污染，反而会大力发展重型工业，最终导致“排污竞争”加剧。其次，地方政府自利性博弈致使“搭便车”现象频发。由于雾霾污染及其防治具有外部性，政府的资源投入与产出通常不成正比，甚至出现收益远小于成本的情况。受属地保护主义观念的影响，地方政府基于自身利益考量，不仅不会将更多的资源和财力投入到跨域雾霾防治中，反而会减少污染防治投入，转而采取“搭便车”的侥幸心理，这会导致毗邻区域的资源、信息和技术无法得到有效整合。此外，在雾霾污染跨域防治过程中，不论是毗邻区域各地政府相关政策法规的制定，抑或是其应对措施的具体实施，均缺乏有效的衔接机制，这既致使搭便车现象加剧，又严重削弱府际协作动力。最后，地方政府自利性博弈催生“风险转嫁”行为。雾霾污染跨域防治属于毗邻区域的公共性事务，各地在加大污染防治力度时通常会产生外部经济效应，即“效益溢出”。究其原因，在污染防治过程中，某一地区的雾霾防治可能会让周边其他地区受益。因此，毗邻区域各地政府在对辖区内的污染防治投入和产出进行权衡时，通常会减少投入以便降低“效益溢出”，甚至会把本辖区需要花费人力、物力和财力去解决的问题尽量转嫁给周边区域。或者说，通常情况下各地政府会从自身利益出发，模

糊处理雾霾污染防治的职责范围,以期将雾霾污染防治的成本转嫁给其他区域,这不仅会加剧各地之间的矛盾冲突,而且会严重削弱府际协作动力。可见,雾霾污染跨域防治中的府际协作在如此激烈的竞争与博弈中,不仅是缺乏动力的,而且是很难彻底的。

3. 地方政府短视利益观阻碍府际协作进程

近些年来,雾霾污染跨域防治中地方政府短视利益行为较为突出,不论是远近利益冲突中的利益抉择,抑或是既有地方官员任用与考核下的政绩诉求,还是利益补偿机制缺失下的风险规避,均呈现出明显的短视化特征。更为严重的是,在短视利益观的驱动下,地方政府的短视化利益行为已对雾霾污染跨域防治中的府际协作进程造成阻碍。首先,近期利益与远期利益冲突中的短视利益诉求。雾霾污染跨域防治是关涉区域发展整体利益和长远利益的公共性事务,需要毗邻区域各地政府通力协作才能完成。长远来看,雾霾污染跨域防治较为复杂,不仅需要对相关区域的产业结构进行调整,而且需要协调多方利益,甚至短时期内会对地方经济发展产生不利影响。然而,各地政府为了维持地方经济的持续增长,既不愿意成为区域产业结构调整的牺牲者,更不愿意投入大量的人力、物力和财力防治雾霾污染。况且,地方政府兼具发展经济和保护环境等多重职责,当其过度追求经济效益而无法平衡环保利益时,通常会选择“先发展、后治理”的模式,不仅致使环境保护处于被动的末端治理状态,而且加剧先发展后治理的积累性环境问题。可见,当远期利益与近期利益发生冲突时,地方政府的短视利益行为往往会对府际协作造成阻碍。其次,地方官员任用与考核机制下的短视利益诉求。目前,我国地方官员的任用与考核主要采用以任期制为特征的任用机制和以GDP为主的考核机制,在这两个机制的双重作用下政府官员被打上“短期化”烙印。一方面,部分地方政府长期坚持唯GDP绩效考核标准,不仅片面追求经济利益的高速增长,甚至以牺牲生态环境为代价。在雾霾污染跨域防治中,传统的GDP激励机制通常促使地方政府放弃或者无视环保利益,同时围绕经济利益展开竞逐。或者说,“官员的政绩考核常常唯GDP论英雄,促使地方政府官员为了谋求晋升而在雾霾治理实践中踟蹰不前,担心无法体现政绩而从意识上去规避对雾霾治理的行为。”^[9]另一方面,由于官员任用有任期期限,这通常会促使地方政府官员更加奉行短期效用,其短视化利益行

为可能加重雾霾污染并导致府际协作进程受阻。最后,区域间利益补偿机制缺失下的短视利益诉求。众所周知,雾霾污染跨域防治需要毗邻区域各地政府付出一定的利益代价,除了产业结构调整对地方经济发展带来的短期不利影响,还包括雾霾污染防治过程中的资源耗费和经费支出。此外,区域间经济发展水平、产业结构、雾霾污染防治意愿、科学技术水平和自然条件都存在差异,这将使得各地的雾霾污染防治成本与收益有所不同。况且,参与府际协作的地方政府之间并非上下级关系,而是同级之间的平等协作关系。由此,利益上的互惠互利就成为府际协作的根本前提。在毗邻区域利益补偿机制缺失的情况下,处于弱势地位的地方政府或者利益受损的地方政府都会主动地回避甚至终止府际协作。^[10]或者说,“横向向地方政府间实现合作更多的在于他们之间有着共同的利益,而在合作中总有处于劣势的成员,一旦利益从劣势方流向优势方,合作有可能就面临着失败”。^[11]

4. 跨域协调机制不完善降低府际协作绩效

一般而言,完善的跨域协调机制是提高府际协作绩效的重要保障。然而,从当前我国雾霾污染跨域防治现状看,毗邻区域间的跨域协调机制并不完善,既有的一些协调机构也很难发挥作用,这在一定程度上降低了府际协作绩效。其一,府际战略衔接机制不完善使得跨域性战略部署缺乏科学性。在雾霾污染跨域防治过程中,府际战略衔接是毗邻区域系统内部各子系统之间的战略协作,是尊重差异性基础上的整体性整合与统一。因此,毗邻区域的府际战略协作是一个整体,也是应对雾霾污染的一个跨域性防治体系。然而,我国“条块分割”状态的权力体系打破了雾霾污染跨域防治的整体性和系统性。传统属地管理和划分原则造成地方政府只对本辖区内的雾霾污染防治问题负责,整体性的雾霾污染跨域防治因为行政辖区的分割而被分散。况且,毗邻区域政府间利益诉求不一致,政策倾向不统一,加之受属地保护主义的驱动,通常很难形成府际协作战略,更难形成整体性战略规划。其二,府际政策衔接机制不完善导致跨域性政策过程碎片化。近年来的雾霾污染跨域防治政策实践表明,由于毗邻区域之间缺少府际政策衔接机制,不论是政策议程设置,还是政策目标执行,抑或政策结果的评价,都呈现出“碎片化”特征。例如,在府际协作过程中,跨域性政策评估的“碎片化”主要体现为政策评估过程中方案设计、资料获取、综合分析与得出结论等环节的协作失效。又如,参与府际

协作的各地政府采用不同的政策评估标准，导致评估结果出现差异，进而引发区域间矛盾冲突。可见，由于府际政策衔接机制的缺失，毗邻区域各地政府的差异化政策倾斜往往导致各地政策之间的背离与冲突，这加大了府际协作的难度。其三，府际立法衔接机制不完善致使跨域性法规衔接制度化不足。在雾霾污染跨域防治过程中，相关法规出台的目和前提是为了规范政府的环境行为，对政府间的区域协作却关注较少。在大多数情况下，这些法规侧重于如何发挥政府的管制作用，不仅部分规范过于宽泛，而且原则多、规范少，其实施效果较差，并且滞后问题严重。此外，毗邻区域各地政府制定的雾霾污染防治法规因地域性差异通常存在较大偏差，其立法和执法标准都不尽相同。因此，由于府际立法衔接机制不完善，毗邻区域府际协作中难以建立起跨域性法规衔接的合理框架，这就使得跨域性法规衔接制度化不足。其四，府际监管衔接机制不完善导致跨域性监督管理实效性不足。如前所述，污染防治和府际协作缺乏立法衔接，跨域性法规衔接制度化不足，这必然导致对跨域污染防治和府际协作难以形成有效监督。事实上，在雾霾污染跨域防治中，相关法律法规对地方政府间合作的具体规定基本上是缺失的，已有的法律规范仅仅规定了各级政府对其辖区内事务的管理权限与责任，并未涉及府际协作中地方政府的权利与责任，这在某种程度上致使监督缺乏相应的依据和标准，府际协作也因缺乏相应的保障而浮于形式。

三、雾霾污染跨域防治中府际协作的优化路径

如前所述，府际协作已经成为毗邻区域雾霾污染跨域防治的必然选择，但当前区域间的府际协作实践却遭遇诸多困境。为了顺利解决雾霾跨域污染问题，各地政府需要就区域间的府际协作路径进行优化，在确立府际协作基本原则的同时，设定府际协作的目标内容并建立府际协作的长效实现机制。

1. 确立雾霾污染跨域防治中府际协作的基本原则

目前，针对雾霾污染跨域防治问题，毗邻区域各地政府需在府际协作过程中确立起新的实践原则，既要确立“灾害共治”原则，又要确立“利益共享”原则，更要确立“责任共担”原则。

其一，确立府际协作“灾害共治”原则。“灾害共治”是雾霾污染跨域防治中府际协作的基本原则。在雾霾污染无界化扩散过程中，其途经区域内

的任何地区都不可避免地遭受危害，这需要毗邻区域各地政府和民众共同参与到雾霾污染防治事务中。或者说，随着雾霾污染的持续恶化，“一群相互依赖的个体‘有可能将自己组织起来，进行自主治理，从而能在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下，取得持续的共同收益’”。^[12]事实上，“任何复杂系统，在外来能量的作用下或物质的聚集态达到某种临界值时，其子系统之间就会产生协作”。^[13]在府际协作过程中，“灾害共治”原则强调雾霾污染跨域防治的多主体协作性，除了毗邻区域各地政府外，个人、企业、家庭以及各类社会组织都是参与主体。同时，该原则倡导综合运用行政力量与其他社会力量开展多种方式防治雾霾污染，并有效预防和化解由雾霾污染引起的各种社会矛盾。

其二，确立府际协作“利益共享”原则。“利益共享”是毗邻区域雾霾污染跨域防治中府际协作的首要原则。毗邻区域各地政府参与府际协作的目的是谋求区域内雾霾污染的有效防治，但决不能以损害其他地区的利益为代价满足本地区发展需要。因此，地方政府在府际协作中应力求割断过度竞争的纽带，寻求协作式竞争，努力探求各方共同利益，从利益共享立场寻找利益交汇点。因此，坚持利益共享才是府际协作的根本出路。可见，利益共享原则构成了毗邻区域各地政府凝聚共识的目标基础，利益共享则成为各利益主体参与雾霾污染跨域防治的动力源泉。总的来看，当前我国环境质量逐步得以优化正是“共赢”的结果，它以治理主体地位平等为基础，以行为一致为引导，以相互信任为依托，在利益冲突、分歧焦点不断化解的过程中实现各方利益共享。所以，只有真正做到利益共享，才能顺利促成府际协作。

其三，确立府际协作“责任共担”原则。“责任共担”是毗邻区域雾霾污染跨域防治中府际协作的重要原则。在雾霾污染跨域防治过程中，随着寻求多元主体共同参与的府际协作方式的出现，以往责任主体间此消彼长的排斥性利益关系被打破，责任共担成为保障府际协作持续性的关键。首先，责任共担是个体与组织主动担当的重要基础，它是个体与组织采取行动的动力源之一。基于强烈的责任意识，参与主体可以从“要我做什么”转变为“我要做什么”，从而自觉地、自主地从事雾霾污染跨域防治。因此，在雾霾污染跨域防治中，坚持责任共担原则有助于培育参与主体的“责任”意识和“担当”意识。其次，责

任共担是对多元主体行为边界的共同约束。一般而言,清晰的责任划分可以明确各行为主体的行为边界。在雾霾污染跨域防治中,合理的责任划分有助于各参与主体在面对共同任务安排时各司其职、各负其责,根据相应的职能角色从事雾霾污染跨域防治。况且,通过对责任的考察和追究可以纠正和弥补各行为主体的不当行为,保障府际协作的有效实施。因此,在雾霾污染跨域防治中建立“责任共担”原则尤为必要。

2. 设定雾霾污染跨域防治中府际协作的目标内容

为了确保雾霾污染跨域防治中府际协作的顺利进行,各地政府必须重视府际协作目标内容的设定,这主要包括以凝聚共识汇聚府际协作动力,以资源整合夯实府际协作基础和以技术优化增强府际协作效能等。

其一,以凝聚共识汇聚府际协作合力。雾霾污染跨域防治中的府际协作要以正确的价值理念为先导,这既是府际协作的核心要素,也是汇聚协作合力的前提。毗邻区域地方政府间若要形成协作合力,就必须摒弃既有的地域封闭分割观念,强化各地政府的府际协作认同和责任。首先,确立和强化府际协作中的“协作”观念。雾霾污染跨域防治问题仅靠单个地方政府难以解决,各地政府既要摆脱属地保护主义观念的束缚,又要破除不正当竞争意识,在充分认识府际协作必要性的基础上,通过有效协作达至雾霾污染跨域防治的共赢局面。其次,构建府际协作防治雾霾污染的价值认同。如前所述,正确的价值理念是府际协作的先导力量,对正确价值的认同则是确保府际协作持续性的必要条件。在雾霾污染跨域防治中,“灾害共治、利益共享、责任共担”既是府际协作的重要原则,也是各地政府需要达成共识的理念诉求。显然,只有以凝聚共识汇聚府际协作合力,才能在有效防治雾霾污染、增强地区经济发展动力以及提高民众生活满意度和幸福感等方面真正彼此受益。况且,唯有这样才能把公共服务和社会价值融于雾霾污染防治府际协作实践中,在培育互助协作文化的同时,为府际协作注入自觉的精神动力。因此,以凝聚共识汇聚府际协作合力是府际协作的重要目标内容。

其二,以资源整合夯实府际协作基础。在雾霾污染防治中,毗邻区域间的资源整合是创新和优化资源配置的一种方式,是实现各地双赢或多赢的一种联合。显然,在资源整合过程中,既要充分利用已有资源,更要促使各类资源相互补

充,并通过系统集成促使资源拥有方能够实现高效合作和资源共享。首先,完善资源整合制度保障体系。毗邻区域间的政策调控和法规保障是实现资源整合共享的基本保证,各地政府要加强资源利用与共享的相关法律法规建设,按照职责明确、评价科学、开放有序和管理规范的原则,完善绩效考核机制以及共享监管评价机制等,从而形成科学的制度保障体系。其次,搭建资源整合信息共享平台。在府际协作过程中,资源整合信息共享平台在提高资源整合效率方面有着重要作用。资源整合信息共享平台是利用现代信息技术手段,运用共享模式建立的为满足资源整合需要的开放式服务系统,既可为府际协作中资源整合提供信息支持,又可对共享平台进行适时更新和维护。最后,塑造良好资源共享文化氛围。良好的文化氛围在资源整合过程中通常能产生巨大能动作用,尤其会对系统的组织方式和资源共享主体的行为产生影响。因此,塑造良好的资源共享文化氛围可促使各地政府充分认识资源整合的重要性并自觉成为资源贡献的主体,进而调动其共享积极性。总之,毗邻区域各政府需要整合区域间的人力资源、财力资源、物力资源、信息资源和制度资源,并以此夯实雾霾污染跨域防治中府际协作的基础。

其三,以技术优化增强府际协作效能。在雾霾污染防治过程中,毗邻区域府际协作效能的增强有赖于持续不断的技术优化,这是府际协作效能得以增强的动力输出。首先,以“技术共享”实现府际协作“技术互补”。从雾霾污染防治实践看,为了确保跨域防治的有效性,毗邻区域的府际协作必须通过“技术共享”满足技术互补的需要。通常情况下,各地之间积极建立技术共享交流平台,不仅有助于核心技术的投入与分享,而且对府际协作绩效的提升有明显的促进作用。因此,在区域技术互补的前提下,各地之间建立良好的技术与知识共享合作平台成为增强府际协作效能的最主要努力方向。与此同时,毗邻区域各地区还需加强交流与沟通,以此搭建学习互鉴平台。其次,以“技术创新”推动府际协作技术改革。在雾霾污染防治过程中,技术创新既包括企业生产技术创新,又包括防治技术创新。具体来看:一方面,毗邻区域各地的企业技术创新是实现能源节约和减少雾霾污染催生源排放的根本途径;另一方面,毗邻区域各地政府需要对具备技术创新能力的企业采取税收优惠政策,以此进行激励引导,鼓励各企业将技术创新成果运用到

企业生产与雾霾污染防治中，同时在毗邻区域间实现技术共享和互补。与此同时，鼓励缺乏技术创新能力的企业积极引进技术设备，提高雾霾污染防治的经济效益。

3. 创建雾霾污染跨域防治中府际协作的实现机制

为了确保雾霾污染跨域防治中战略部署科学化，政策执行常态化，法规衔接制度化以及监督管理有效化，毗邻区域各政府间需要创建相应的府际协作衔接机制体系。

其一，建立府际战略衔接机制，确保雾霾污染跨域防治中府际战略部署的科学化。目前，在雾霾污染跨域防治中，区域间府际协作战略部署总是呈现出重复性与过渡性，这给雾霾污染防治带来了不确定性和新的挑战。事实上，区域间府际协作战略的达成主要是通过毗邻区域各地政府间的战略博弈与妥协实现的。为了确保雾霾污染跨域防治中府际战略部署科学化，毗邻区域各政府需要建立相应的府际战略衔接机制。首先，建立跨域性战略规划弹性调解机制。由于毗邻区域之间在经济发展水平、产业结构布局、雾霾防治意愿、科学技术水平和自然条件方面差异较大，不同地区的雾霾污染防治战略存在冲突的可能，甚至地区性防治战略与跨域性总体规划同样可能存在冲突。因此，在雾霾污染跨域防治中，毗邻区域应建立起跨域性战略规划弹性调解机制。一方面，通过跨域性战略规划弹性调解机制就各地区和区域间的战略规划进行衔接，在化解各种矛盾冲突的同时，通过弹性化利益整合推进总体规划部署。另一方面，在坚持区域间空间管控、多规合一的同时，以跨域性战略部署先行避免区域间重复建设和重复防治带来的资源浪费。其次，设定跨域性府际战略禁区条款。雾霾污染跨域防治是一项长期而复杂的公共事务，其防治过程必然涉及大量的资源耗费与成本开支。因此，实施和推动府际协作战略和设定战略规划禁区时，需要明确以下问题：一方面，在雾霾污染跨域防治中，地方政府被赋予的自治权限在多大程度上能够决定区域发展大局，即是否存在战略禁区；另一方面，由于各地区经济发展水平、雾霾防治意愿和科学技术能力等方面存在差异，其在人力、物力和财力方面究竟能在多大程度上提供可预期的公共服务，即战略禁区的边界问题。最后，构建跨域府际协作长期战略与短期战略修正机制。在雾霾污染跨域防治中，追求府际战略部署科学化就意味着其长期战略与短期战略存在一个经常

性的修正机制。或者说，如果府际协作战略在实施过程中很难保证雾霾污染跨域防治的合理化，这就需要在区域战略与规划统筹机制之间进行合理改善和修正。

其二，建立府际政策衔接机制，确保雾霾污染跨域防治中府际政策执行的常态化。雾霾污染源于人们不当的环境行为，而环境政策对人们的环境行为通常具有调节功能。作为地区性环境政策的制定实施者，地方政府长期受到属地保护主义观念的束缚，各自为政、各行其是，雾霾污染防治政策的“碎片化”特征显著。因此，府际政策衔接机制的确立成为确保雾霾污染跨域防治中府际政策执行常态化的关键。首先，重视区域经济增长与环保政策的衔接和协调。为了推动毗邻区域府际政策执行常态化，地方政府不得不面临经济增长与环境保护的两难抉择，这就需要重视和强调经济政策与环保政策的有效衔接与协调。从我国地方政府的发展现状看，地方政府间的竞争为经济发展带来了诸多好处，既为经济发展提供了良好的制度基础，又在一定程度上创造了经济效益。遗憾的是，地方政府为发展经济而展开的竞争并不能同时实现环保效益，相反往往带来生态环境的破坏，既造成资源过度浪费，又致使环境污染持续恶化。可见，在雾霾污染跨域防治过程中，府际政策衔接机制的确立离不开对区域经济增长与环保政策衔接与协调的重视。其次，实现区域经济增长模式的快速转换。长期以来，粗放型经济发展模式在地方经济发展中作用巨大，这种模式不仅资源耗费量大、支出成本高，而且对生态环境造成巨大破坏。此外，地方政府在这种模式下往往聚焦于经济总量的增长，忽视对生态环境的保护。为了有效防治雾霾跨域污染，地方政府必须实现从“粗放型”经济发展模式向“绿色循环型”经济发展模式的转换。

其三，建立府际立法衔接机制，确保雾霾污染跨域防治中府际法规衔接的制度化。近些年来，由于雾霾污染的扩散性和无界性，毗邻区域各地政府之间的府际协作始终没有形成区域间统一的法律解释文本，而各地政府采取的防治手段大多都是法外模式。“毗邻区域间的经济、社会和环境冲突的规范与协调更多纳入了法外空间，采取非法律的行政手段、协调方式进行协调。”^{〔14〕}如此一来，在雾霾污染跨域防治过程中，毗邻区域各地政府需要将府际协作纳入法治轨道，通过建立府际立法衔接机制确保府际法规衔接制度化。首先，创建府际立法协作机制。一般而言，雾霾污

染跨域防治不仅牵涉面较广，而且涉及诸多环节，既有雾霾污染的跨域监测，又有雾霾污染的跨域预警，更有雾霾污染的跨域应急防治，这些都需要在府际协作的相关法律规范中加以明确。因此，需要毗邻区域各地政府建立跨域立法协作机制，就上述相关问题进行充分的讨论、沟通和协作。其次，建立府际法律责任衔接机制。法律责任的明确界定是毗邻区域各地政府有效协作得以实现的重要保障。由于雾霾污染跨域防治具有外部性，任何地区的政策制定与实施都会对其他地区产生影响，明确的法律责任有助于激发各行为主体的法律意识和责任意识。因此，毗邻区域各政府可借助府际法律责任衔接机制，在平等的基础上对府际法律责任进行充分讨论并加以明确。最后，制定违法行为府际惩处机制。众所周知，法律所产生的效力通常与相应的违法行为惩处力度直接相关。在雾霾污染跨域防治中，毗邻区域各地政府需要就府际协作中的违法行为进行惩处，这是确保各行为主体履行法律责任与义务的关键，也是最重要的保障手段。可见，毗邻区域各政府应该在府际协作过程中通过构建违法行为府际惩处机制来规范各行为主体的协作行为。总之，为了确保雾霾污染跨域防治中府际法规衔接的制度化，毗邻区域各地政府之间需要建立起相应的府际立法衔接机制。

其四，建立府际监管衔接机制，确保雾霾污染跨域防治中府际监督管理的有效化。目前，雾霾污染跨域防治主要由政府所主导，这使得监督管理实践面临诸多问题。为了提高雾霾污染跨域防治的效能，进一步减少地方政府的属地保护主

义行为，这就需要在协作监管方面有新的突破，即通过建立政府官员政绩与公众监督之间的体制蓄水池来防范“自我监督”与“体制监督”的真空。^[15]首先，制定府际协作职责清单和监管方案。在雾霾污染跨域防治中，毗邻区域各地政府之间的积极配合与高效协作是成功防治雾霾污染的关键，而明晰的职责清单更是确保府际协作有效性和持续性的重要保障。为了防止责任监督出现真空地带，毗邻区域各地政府不仅需要制定和调整府际协作的职责清单，而且需要明确府际协作中的各项工作任务 and 考核指标，更需要制定详细的府际协作监管方案为问责提供依据。其次，建立府际协作的第三方监管机制。基于雾霾污染跨域防治的必要性，在府际协作监管衔接中，毗邻区域各政府可通过设立第三方监管机制来确保府际协作监管的实效性。由于第三方监督机构是独立于政府部门环境监测监管机构，这类机构并不涉及地方政府之间的利益竞争，在雾霾污染跨域防治中引入第三方监管机构将有助于府际协作监管的科学性。况且，第三方监管机构不仅独立于政府部门，更是从事监管的专业机构，通常能为府际协作监管提供更多的专业技术支持。最后，筹建以环境质量达标为准则的官员考核体系。在雾霾污染跨域防治中，地方政府要把环境质量改善程度纳入官员政绩考核体系，同时要求官员签订目标责任书。事实上，以环境质量达标为准则的官员考核体系，不仅可以转变政府官员的政绩观念，而且有助于其在经济发展方式与雾霾污染防治之间做出理性抉择，最终实现区域经济发展与环境保护之间的平衡。

〔参考文献〕

- [1] [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [N]. 人民日报, 2017-10-28.
- [3] 中华人民共和国环境保护法 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2014: 3.
- [4] 赵树迪, 周显. 区域环境协同治理中的府际竞合机制研究 [J]. 江苏社会科学, 2017 (6).
- [5] 刘晓星. 京津冀雾霾治理如何避免“以邻为壑”? [J]. 环境经济, 2016 (9).
- [6] 张雪. 雾霾污染防治中的府际协作碎片化困境与整体性策略——自成都平原城市群的观察 [J]. 湖南社会科学, 2016 (6).
- [7] 张凌云, 齐晔. 地方环境监管困境解释——政治激励与财政约束假说 [J]. 中国行政管理, 2010 (3).
- [8] 魏娜, 赵成根. 跨区域大气污染协同治理研究——以京津冀地区为例 [J]. 河北学刊, 2016 (1).
- [9] 王惠琴, 何怡平. 雾霾治理中公众参与的影响因素与路径优化 [J]. 重庆社会科学, 2014 (12).
- [10] [11] 金太军, 唐玉青. 区域生态府际合作治理困境及其消解 [J]. 南京师范大学学报: 社会科学版, 2011 (5).
- [12] [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道: 集体行动制度的演进 [M]. 上海: 上海译文出版社, 2012: 19.
- [13] 徐保根, 陈家骊. 论农村集体土地统筹流转 [J]. 经济论坛, 2011 (4).
- [14] [15] 卓成霞. 大气污染防治与政府协同治理研究 [J]. 东岳论丛, 2016 (9).

(责任编辑: 何 频)