

【编者按】2023年6月28日,十四届全国人大常委会第三次会议决定,将8月15日设立为全国生态日,以期更好学习宣传贯彻习近平生态文明思想,提高全社会生态文明意识,增强全民生态环境保护的思想自觉和行动自觉。本专题将深入探讨新时代生态文明建设背景下大气污染治理的制度建构、以人民为中心的公园城市演进逻辑与绿色治理路径,及至以长江经济带为例证,研提生态环境治理体系与协调机制,助推区域发展重大战略实施。本专题策应全国首个生态日,以期深入学习贯彻习近平生态文明思想,切实推进生态文明建设与生态环境保护,建设美丽中国,实现人与自然和谐共生。

DOI:10.16240/j.cnki.1002-3976.2023.05.006

制度建构、治理效能与路径探索

——新时代生态文明建设背景下的大气污染治理

朱旭峰 唐祎祺

摘要 我国已基本建立起较为系统的大气污染治理机制,涵盖政府各主体间、政府和市场主体间、政府和社会主体互动三个维度,通过一系列法律法规、规划计划、标准指标、监管措施、责任追究等制度安排实现大气污染的有效防治,在提高空气质量、降低社会成本、提高公众满意度等方面发挥了显著作用。但是,当前大气污染治理中依旧存在制度执行力不足、数据公开透明度不高、区域协调机制不健全等问题与挑战。因此未来应从加强制度创新和完善、强化数据监测和信息披露以及促进区域协作和协同治理等方面重点发力,推动大气污染治理的持续改进。

关键词 生态文明建设 大气污染 制度建构 治理效能 路径探索

生态文明建设是党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央提出的重要战略思想,是建设中国特色社会主义事业的必然要求和重要保障,是中国转变经济发展方式、推动绿色发展的重要战略,其核心是建设资源节约型、环境友好型社会,实现经济社会和自然生态良性循环。习近平总书记指出,“生态文明建设事关中华民族永续发展”,要“促进人与自然和谐共生”,“把生态文明建设摆在全局工作的突出地位”^①。生态文明建设既是对人类社会发

展的深刻认识,也是对自然界客观规律的尊重和顺

应,体现了中国共产党对人类命运共同体的责任担当。作为生态环境保护的重要内容之一,大气污染治理是生态文明建设的重要任务和

挑战。大气污染不仅影响人们的健康和幸福感,也威胁经济社会发展的质量和效益^②。近年来,中央高度重视大气污

① 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第9、32、36页。

② 李倩等:《大气污染协同治理的理论机制与经验证据》,《经济研究》2022年第2期。

染治理工作,通过一系列法律法规、规划计划、标准指标、监管措施、责任追究等制度安排,取得了显著成效^①。然而,新时代大气污染治理仍面临着复杂多变的内外部环境,如经济结构调整、能源消费转型、区域协调发展、国际竞争合作等^②。如何在新时代生态文明建设背景下,优化大气污染治理路径,进一步完善大气污染治理制度建构,提高大气污染治理效能成为核心问题。

一、新时代生态文明建设背景下 大气污染治理制度建构

党的十八大以来,生态文明建设成为我国发展的重要方向之一。在生态文明建设的进程中,大气污染治理作为关键领域之一,受到了政府、市场主体和社会各方的广泛关注。为了构建清洁、美丽的环境,各级政府不仅在制度建构、政策设计等方面进行了顶层设计,还与市场主体和社会主体积极互动,形成了多层次、多角度的治理机制。

(一)政府主体间的互动机制

1. 中央政府顶层架构设计。

从治理理念来看,党的十八大以来,党中央高度重视经济发展和环境保护的关系,生态文明建设成为国家发展总体规划与布局中的一个重要方面,并写入《中国共产党章程》。在生态文明建设理论体系中,习近平总书记提出了重要的“两山”理论,形成了符合中国国情的习近平生态文明思想,强调要在大气污染治理中拥有大局观和整体观,一改以往污染大气环境的发展和生产方式。

从机构设置来看,2008年,国务院在“大部制”改革的浪潮下,组建了环境保护部,使其能够在国家宏观政策决策上行使部委权力。这一体制变化是在1988年以后环保主管部门的行政级别的再次提升。为将原有职责划分更为明晰,2015年,国务院继续对环境保护部下属司进行调整,设置了水、大气、土壤三方面的环境管理司来取代之前的防治、总量控制司等。2018年,为了进一步整合碎片化的环保职能,设置生态环境部来统筹以往分散在各部门中的水、大气和土壤等方面的环境保护职能。此外,在大气污染治理中,为解决区域协同治理困难这一问题,国家发改委被赋予全盘规划且协调各部委配合的关

键作用,并由环境保护部将任务细化分配。2018年,为了建立《大气污染防治行动计划》(简称“大气十条”)和《打赢蓝天保卫战三年行动计划》中强调的大气污染联防联控机制,国务院领导担任了京津冀及周边地区大气污染防治领导小组组长,并进一步审议通过了《京津冀及周边地区2018—2019年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》。以上各项举措充分体现了党和政府对于大气污染治理的高度重视。

从政策设计来看,我国采取了一系列有力的措施,实施大气污染防治法、“大气十条”和碳达峰行动,为治理大气污染提供了法律依据和战略指导。在生态文明建设阶段,雾霾等灾害性天气在全国大范围内爆发,大气污染成为环境治理也是生态文明建设之中的重中之重。2013年9月,国务院针对大气污染严重这一情况发布了“大气十条”,明确了到2017年全国及重点区域大气污染防治的目标、任务和措施。在“大气十条”发布之后,相关目标和任务得到了初步实现和完成。2018年,国务院发布了《打赢蓝天保卫战三年行动计划》,旨在进一步巩固“大气十条”中的重要目标,进一步强调了在生态文明建设中大气污染防治攻坚战的重要性和必要性。此外,我国于2015年和2018年修正、修订了《中华人民共和国大气污染防治法》,两次修订后,其条目从2000年的66条增加至129条,从法律层面规定了各方责任,并强调了污染重点区域联防联控机制建立的重要性和必要性。

2. 中央与地方政府纵向互动机制。

从中央与地方政府权责关系划分来看,中央政府进一步明确了责任追究机制。2018年,《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》发布,明确了生态环境保护责任制的总体要求、主要内容、实施步骤和保障措施等,强化了生态环境保护责任制的落实。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》规定了各级党委政府及主要负责人在生态环境保护方面的职责和任务,

① 柴发合:《我国大气污染治理历程回顾与展望》,《环境与可持续发展》2020年第3期。

② 王韵杰等:《中国大气污染治理:进展·挑战·路径》,《环境科学研究》2019年第10期。

以及相应的考核评价方法、激励约束和问责追责机制等。具体到大气污染防治领域,国务院与各省级政府签订了大气污染防治目标责任书,并强调各级地方政府需要对本级政府所管辖行政区域的大气质量负首要责任。具体而言,中央政府负责制定各类大气污染物的排放总量,并将总量任务分配给地方政府,其中一些重要指标,如减少二氧化硫的排放量,被作为约束性指标纳入各个地方政府的考核范围。

从中央对于地方组织机构设置来看,考虑到大气污染防治中存在“条条一块块”的问题和空气污染外溢性^①,中央政府建立全国环境保护部际联席会议制度,并在其中设立相关的工作领导小组,再结合区域环境督察机构的设置,进一步加强了地方政府间的大气污染治理合作。此外,中央政府提出实行环保垂直管理,着重对地方政府的环境保护管理体制进行调整。实行环保垂直管理后,地市级生态环境局虽仍然身为市一级政府工作部门,但实行以省级生态环境厅管理为主的双重管理。县级生态环境局作为地市级生态环境局的派出分局,不再单属于县级政府工作部门。这是我国环境管理体制的一项重大改革,有利于解决环境执法中可能存在的条块不统一、权责不明确、职责推诿等一系列问题。

从中央对地方政府的监管与评估来看,对于地方环境治理情况的过程监督主要依靠环境监测和质量标准的设置。2012年2月,环境保护部、国家质量监督检验检疫总局发布了《环境空气质量标准》(GB 3095-2012),将PM_{2.5}等细颗粒物纳入空气质量监测和评价体系,提高了空气质量标准的科学性和严格性。监管措施方面,中央生态环境保护督察办公室发布了《生态环境保护专项督察办法》,明确了大气污染防治工作督查问责的原则、范围、对象、内容、程序、方式和责任等,强化了大气污染防治工作的督查问责机制,规定了对大气污染防治工作不力或失职渎职的地方政府和部门及其主要负责人进行问责的情形、方式和程序,以及对问责结果的公开和记录等内容。此外,中央政府还出台了《环境保护督察方案(试行)》《中央生态环境保护督察工作规定》等相关文件,建立中央环保督察制度,对各地区和部门的环境保护工作进行全面检查和督促整改。

(二)政府与市场主体的互动机制。

政府与市场主体的互动包括监管和准入两方面。监管制度方面,主要包括排污许可制度、环境监测监管制度和环境质量标准等。其中,排污许可制度主要作用于企业的过程监管。通过发放排污许可证,能够让企业的排放量和排放标准受到严格限制和监控。除此之外,配套实施的还有环境影响评价制度和环保部门环境统计抽样调查制度,使工业企业在施工阶段也能够按照环保要求规定来进行。地方政府通过企业环境数据抽检,结合《环境监测管理办法》《污染源自动监控管理办法》和《污染源监测管理办法》等,精准监控工业企业污染排放的具体行为,也可进一步保证排污许可证制度的良好运行。

在准入管控方面,通过对重点区域、重点行业 and 重点污染源实行准入管控,即对高污染排放的企业和项目进行限制和监管,遏制高耗能高排放项目的盲目发展,有利于进一步推动企业向清洁低碳转型。在推动清洁生产和资源节约方面,国家出台了《中华人民共和国清洁生产促进法》《中华人民共和国节约能源法》和《中华人民共和国可再生能源法》等,强调积极发展并使用清洁能源和新能源交通工具,在减少大气污染物排放的同时促进新能源产业的蓬勃发展。对于企业,旨在鼓励和推动企业实施清洁生产,采用先进的生产技术和设备,减少污染物的排放量和浓度,并提倡使用清洁能源;配套推广资源节约和高效利用技术,减少能源和原材料的消耗,降低资源的浪费和污染排放。

(三)政府与社会主体的互动机制

1. 非制度参与者的政策参与互动。

在生态文明建设中,大气污染防治的重要程度进一步提高。政府开放了多种参与渠道,并获得多方专家参与意见。具体而言,在《中华人民共和国大气污染防治法》的修订过程中,政府多次举办专家论证会和专家咨询会听取各领域专家学者的宝贵意见。同时,在相关政策文件制定出台后,政府也会通过专家这一重要的专业知识媒介向公众解读并传播

^① 周雪光等:《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》2011年第5期;尹振东:《垂直管理与属地管理:行政管理体制的选择》,《经济研究》2011年第4期。

大气污染防治知识,从而更好地倡导或动员公众参与到大气污染治理中来。

2. 社会公众的政治参与互动。

通过要求企业公开排污情况从而与公众共享相关污染信息,能够方便公众对企业排放情况进行监督。除此之外,各地方政府通过每日通报大气情况来让公众知晓空气质量情况,保障公众对于空气质量情况的知情权;各地方政府还配合开放了政府环保热线,方便公众能够直接对大气污染中存在的各种问题进行举报。国内的非政府环保组织也会通过自己的渠道和方式向政府提出自身的诉求,例如公众环境研究中心(IPE)每年发布“城市污染源监管信息公开指数报告(PITI)”来对一百多个主要环保重点城市环境信息公开状况进行评估,其目的是希望政府能够进一步提高信息公开程度,方便公众更好获知大气污染情况,从而形成自上而下的监督配套和自下而上的参与来完善污染信息的获取。这一举措提高了地方政府的信息公开程度和环境治理力度^①。

二、新时代生态文明建设背景下大气污染治理的制度建构与治理效能

生态文明建设是关系中华民族永续发展的一项重要战略,大气污染治理已经成为广受关注的关键领域之一。我们将深入探讨大气污染治理的核心要素,着重分析大气污染治理制度建构对治理效能的重要影响路径,以及在新时代生态文明建设背景下,我国大气污染治理的主要效能。

(一)大气污染治理制度建构对治理效能的影响路径

大气污染治理效能是指大气污染防治工作的效果和效率,主要体现在空气质量的改善、污染物排放的减少、社会成本的降低、公众满意度的提高等方面。大气污染治理制度建构对治理效能有着重要的影响,其作用路径如下:

第一,提供了法律依据和政策指引。大气污染治理制度建构为大气污染防治工作提供了法律依据和政策指引,明确了大气污染防治的目标、任务、措施、责任、标准、监督等内容,为各地区和部门制定和实施具体的大气污染防治方案和措施提供了依据和

指引,为各级政府和社会各方面参与大气污染防治工作提供了法律保障和政策支持。

第二,促进了资源配置和结构优化。大气污染治理制度建构促进了资源配置和结构优化,推动了经济社会发展方式的转变,增强了大气污染防治工作的可持续性。通过制定和实施相关的法律法规、规划计划、标准指标、监管措施、责任追究等制度,引导和约束各类生产经营活动,调整和优化产业结构、能源结构、交通结构、土地利用结构等,减少大气污染物的排放源和排放量,提高资源利用效率和环境容量。

第三,强化了监督管理和问责机制。大气污染治理制度建构强化了监督管理和问责机制,提高了大气污染防治工作的执行力和约束力,增强了大气污染防治工作的有效性。通过建立和完善相关的监测预警、信息公开、督查问责、考核评价等制度安排,大气污染防治工作的监督管理机制得以强化,能够及时发现问题并纠正不足,形成了有利于大气污染防治工作的激励约束机制。

第四,提高了公众参与度和满意度。大气污染治理制度建构提高了公众参与和满意度,增强了大气污染防治工作的广泛性和民主性。宣传教育、信息披露、公众咨询、社会监督等制度安排,提高了公众对大气污染防治工作的知晓度、认同度和支持度,保障了公众对大气污染防治工作的参与权、表达权和监督权;改善空气质量、保障健康权益、提升生活幸福感等,提高了公众对大气污染防治工作的满意度和信任度。

(二)新时代生态文明建设背景下的大气污染治理效能的体现

根据大气污染治理制度建构对治理效能的影响,本文对中国近年来的大气污染治理效能进行了评估,主要从空气质量、社会成本、公众满意度等方面进行分析。

1. 空气质量方面。

根据中华人民共和国生态环境部发布的数据,2021年,全国三百余个地级市平均空气质量为优良的天数比例高达87.5%,相较于2020年提高0.5

^① S. Anderson, et al., “Non-Governmental Monitoring of Local Governments Increases Compliance with Central Mandates: A National-Scale Field Experiment in China”, *American Journal of Political Science*, 2019(3).

个百分点;2021 年年均 $PM_{2.5}$ 浓度为 30 微克/立方米,相较于 2016 年下降 36.2%;京津冀、长三角、珠三角等重点区域的空气质量也明显改善^①。2022 年,全国三百余个地级市平均空气质量为优良的天数比例高达 86.5%,好于年度目标 0.9 个百分点;2022 年的年均 $PM_{2.5}$ 浓度为 29 微克/立方米,相较于 2016 年下降 38.3%;京津冀、长三角、珠三角等重点区域的空气质量继续改善^②。这些数据表明,中国的大气污染防治工作取得了显著成效,空气质量状况有了持续改善的态势。

2. 社会成本方面。

2016 年,中国大气污染的健康经济损失为 0.71 万亿元,占 GDP 的 0.95%^③。2017 年,中国大气污染的健康经济损失为 0.15 万亿元,避免的早逝人数约为 105 万人^④。这些数据表明,中国的大气污染防治工作取得了显著成效,社会经济损失呈现持续下降的态势。然而,在一些重点区域和季节,仍存在大气污染对人民健康和生态环境造成严重影响和损害的情况。因此,在今后的工作中,还需要加大力度来进一步有效降低和避免大气污染造成的社会经济损失。

3. 公众满意度方面。

2019 年,根据调查数据显示,大部分公众认为中央和地方政府均增强了生态环保工作力度,并取得了积极成效^⑤。生态环境部环境与经济政策研究中心发布的《公民生态环境行为调查报告(2020 年)》的结果显示,超过 68%的受访者认为过去三年中自己所处城市生态环境总体质量有了显著改善,超高 70%的受访者认为空气质量改善最为明显且对于空气质量的满意度比三年前更高。这些数据表明,中国的大气污染防治工作取得了显著成效,公众满意度呈现持续提高的态势。然而,在一些地区和时段,仍存在着公众对空气质量不满意的现象,主要有以下几方面原因:一是空气质量改善的速度和幅度不够,仍未达到人民的期望和标准;二是空气质量波动的幅度较大,仍有重污染天气出现;三是空气质量信息的公开不够及时、准确、全面,仍有数据误导的可能;四是空气质量预警和应急响应措施的制定和实施不够科学、合理、有效,存在过度或不足的情况。因此,提高公众对空气质量的满意度和信任度,还需要进一步提高空气质量改善的力度和效果,加

大空气质量信息公开和传播的透明度和规范性,增进空气质量预警和应急响应措施的科学性和合理性。

三、新时代生态文明建设背景下 大气污染治理的问题与未来改进路径

虽然中国政府在大气污染治理制度建构方面取得了显著进展和成就,但在新时代背景下,大气污染治理仍面临着一些问题和挑战,我们对此进行了梳理并对于未来改进的路径进行了探讨。

其一,加强制度创新和完善来克服政策执行力不足的问题。

虽然中国制定了一系列法律法规、规划计划和标准指标,但实施过程中仍存在一定程度的执行不力、执行不到位、执行不规范等现象。例如,部分地区和行业仍存在违法排放、超标排放、偷排偷放等行为,造成大气污染的恶化,但并未受到相应的监督与处罚。部分地方和部门仍存在形式主义、官僚主义、推诿扯皮等问题,影响大气污染治理的效率和效果。在短期经济发展带来政治收益和保护环境带来长期生态收益的博弈选择中,地方政府容易受短视主义的影响,为了追求经济的快速发展,放任那些能够带来财政收入的污染型企业,并选择以快速、低质量的方式完成环境政策目标^⑥。究其原因,是由于地方政府官员面临多项考核,经济和环保均是重要的考

① 中华人民共和国生态环境部:《2021 中国生态环境状况公报》,2022 年 5 月 26 日;中华人民共和国环境保护部:《2016 中国生态环境状况公报》,2017 年 5 月 31 日。

② 中华人民共和国生态环境部:《2022 中国生态环境状况公报》,2023 年 5 月 24 日;中华人民共和国环境保护部:《2016 中国生态环境状况公报》,2017 年 5 月 31 日。

③ 参见李勇等《 $PM_{2.5}$ 污染对我国健康负担和经济损失的影响》,《环境科学》2021 年第 4 期。

④ Zou Bin, et al., "Air Pollution Intervention and Life-saving Effect in China", *Environment International*, 2019(125).

⑤ 参见生态环境部环境与经济政策研究中心《公民生态环境行为调查报告(2019 年)》,《环境与可持续发展》2019 年第 3 期。

⑥ S. Eaton and G. Ostka, "Authoritarian Environmentalism Undermined Local Leaders' Time Horizons and Environmental Policy Implementation in China", *The China Quarterly*, 2014 (218); E. Zou, "Unwatched Pollution: The Effect of Intermittent Monitoring on Air Quality", *American Economic Review*, 2021 (7).

核目标之一,但经济目标完成程度是硬指标,而环保目标则是达标指标,因此以晋升为导向的官员往往倾向于完成促进经济增长的任务,而象征性执行环境保护任务^①。有些地方甚至为了以低经济成本或政治成本来完成环保考核目标,伪造、隐瞒、歪曲环保数据^②。除此之外,经济财政能力落后也是地方政府环境政策执行不到位的重要原因之一。已有研究发现,地方政府的环境政策执行能力受限于地方经济状况,地方政府只有更好地发展经济,才有足够的财政能力去回应中央政府关于提高环境质量的要求^③。

针对上述政策执行力不足问题,需要创新大气污染防治绩效评价机制。一是要对主要大气污染物达标指标等各类单项考核进行梳理整合。在充分考虑已有条件和地区异质性的情况下,建立起一套信息覆盖面广、协调程度高、统一性强兼具分类指导可能性的大气污染治理绩效评价体系。在此基础上进一步完善配套制度,使大气污染防治绩效评价体系的运行有法可依、有制度可依。二是要将环境绩效评价与其前端的环境规划、环境政策实施以及后端的环境绩效改进统筹考虑,将评价前置于规划制定阶段,将评价与考核紧密结合。三是通过健全大气环境治理绩效考核机制加强制度执行,严格监督,形成有力有效的大气污染防治制度执行机制。充分完善正面激励机制和负面约束机制,并进一步增强考核问责制度的刚性约束,通过定期通报考核结果来强化各地地方政府的环境治理职责。

其二,通过强化数据监测和信息披露解决公开透明度不高的问题。

虽然中国建立了全国统一的空气质量监测网络,实现了空气质量数据的实时发布和公开,但数据的准确性、完整性、可比性、可信性等方面仍有待提高。例如,部分地区和行业仍存在数据造假、数据篡改、数据缺失、数据不一致等现象,影响大气污染治理的科学性和公正性。部分地方和部门仍存在数据保密、数据隐瞒、数据不共享、数据不沟通等问题,影响大气污染治理的参与度和协调性^④。污染源环境监管信息公开尽管已经取得长足进展,但仍未做到信息的全面公开,尚不能充分满足公众的知情需求^⑤。各地政府在制定重点排污单位名录时缺乏统一规范和详实的指导意见,对重点监控企业进行筛

选的过程中缺少明确具体的原则。根据《企业事业单位环境信息公开办法》要求,“被设区的市级以上人民政府环境保护主管部门确定为重点监控企业的”应当列入重点排污单位名录。但在重点监控企业中,仅仅只有国家重点监控企业有明确的筛选原则,省级、市级等级别的重点监控企业缺少明确的筛选标准进行统一筛选纳入。此外,部分地方政府存在监管不力的情况,对于与公众健康生活密切相关的垃圾焚烧厂等污染物集中处理单位采取“睁一只眼闭一只眼”的态度,并未按照相关管理办法将其纳入重点排污单位名录;放任屡次出现超标违规问题的排污企业以及公众投诉反馈强烈的排污企业,并未将其纳入重点排污单位名录。

未来可以考虑通过以下两个方面提升数据质量和公开情况。一是要强化数据监测,提高数据质量,建立健全全面准确的大气污染防治数据采集、分析、存储、共享等系统,保障数据真实性和可信性。各地监测点位应密切关注PM_{2.5}、PM₁₀、NO_x、二氧化硫、臭氧、VOC等各项指标的监测和发布情况,降低数据缺失率。提升空气质量监测点位的覆盖程度,从各地级市的中心区域进一步拓展到各县级地区,全面公开空气质量状况。二是要强化信息披露,提高信息透明度,建立健全及时有效的大气污染防治信息发布、反馈、沟通等平台,保障信息公开性和参与性。具体而言,精准识别污染源头,统一规范重点排污单位名录筛选原则,通过加入各地方政府环保部

① T. Harrison and G. Kostka, “Balancing Priorities, Aligning Interests: Developing Mitigation Capacity in China and India”, *Comparative Political Studies*, 2014(3); H. Li and L. Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 2003(9).

② M. Greenstone, et al., “Can Technology Solve the Principal-Agent Problem? Evidence from China’s War on Air Pollution”, *American Economic Review: Insights*, 2022(1).

③ B. Gilley, “Local Governance Pathways to Decarbonization in China and India”, *The China Quarterly*, 2017(231).

④ X. Tang, et al., “Data Manipulation Through Patronage Networks: Evidence from Environmental Emissions in China”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2023(2).

⑤ 周珂等:《环境行政决策程序建构中的公众参与》,《上海大学学报》2016年第2期。

门建立的“国家重点监控企业自行监测信息发布平台”并在平台发布在线监测信息,使公众在统一信息公开端口获取环境污染源信息,监督其排污状况,从而提供自下而上的信息来源渠道。

其三,从央地关系和国家和社会关系两方面促进协作和协同治理。

2013年,国务院印发了《大气污染防治行动计划》,强调在京津冀、长三角区域进行大气污染防治协作机制。《中华人民共和国大气污染防治法》2018年新修订版中提出“国家建立重点区域大气污染联防联控机制,统筹协调重点区域内大气污染防治工作”,意味着我国通过法律形式进一步为区域大气协同治理提供了合法性来源。虽然中国建立了以国家层面为主导、省级层面为支撑、市县层面为基础的大气污染治理区域协调机制,但机制的运行效果、运行规则、运行保障等方面仍有待完善。例如,部分地区和行业仍存在区域间的竞争与冲突、区域内的利益分歧、区域外的干预等现象,影响大气污染治理的协同性和一致性。在部分地方和部门仍存在区域间信息不对称、区域内资源不均衡、区域外支持不到位等问题,影响大气污染治理的平衡性和治理效果的稳定性。如何发挥好上级政府的指导和协调作用,激励地方政府产生协同治理机制的长久内生动力,推动长效协同治理机制的建立与维系,是下一步区域协同机制完善的关键方向。

从央地关系的视角来看,对于中央政府而言,以往文献指出过度使用强制性手段可能会破坏协同主体的自主性^①。因此,推动协同治理机制的形成过程中,中央政府应避免使用过多的强制性手段破坏协同主体之间的内部动机。在地方政府协同治理过程中,内部动机主要体现为内部协商和内部合法性两方面,因此中央政府亦可采取若干积极措施促进内部协商和内部合法性的形成。并且,无论使用何种纵向干预手段,都应尽量不破坏协同主体之间原本存在的合作方式和合作机制,确保协同治理的有效推进。对于地方政府而言,由于治理目的存在差异,需要针对性地采用不同的干预工具,因此在推进协同治理过程中,需要充分了解常用的管理手段,分类总结,灵活运用,从而发挥出协同治理的巨大效能。上级政府希望地方政府参与协同活动,可以明确参与范围和目标,促进合作;上级政府希望地方政

府间形成有效的协同治理,可以采用规定协同机制和问责机制的方式来达成目标,最终推动建立健全合理公平的大气污染防治区域协作机制,实现区域间的利益协调和资源整合。

在区域协作和协同治理过程中,国家和社会之间需要建立信息共享和沟通机制。国家层面应设立信息平台,确保各地区之间能够及时分享治理经验和成果,相互借鉴,形成良好的学习和合作氛围。同时,社会组织也可以通过专题研讨会、座谈会等方式,促进各地区之间的经验交流和合作对接。总而言之,促进大气污染治理的区域协作和协同治理需要国家和社会之间形成紧密的合作关系。因此,国家在制定政策和提供支持的同时,应充分倾听社会的声音和建议,形成共识。而社会也应积极响应国家的号召,发挥自身的作用,为大气污染治理贡献自己的力量。只有国家和社会共同协作,才能有效推进大气污染治理工作,保护生态环境,实现可持续发展。大气污染治理是新时代生态文明建设的重要一环,只要发挥各主体主动性,加强相关制度的完善配套,定能为大气污染治理探索出具有中国特色的路径。

本文受中国南方电网支持的“国有企业政策研究范式探索实践”课题资助。

(本文作者:朱旭峰 清华大学公共管理学院院长、教授;唐祎祺 清华大学公共管理学院博士生)
责任编辑:时世平

^① L. Zhou, et al., “Within the Shadow of Hierarchy: The Role of Hierarchical Interventions in Environmental Collaborative Governance”, *Governance*, 2023(1).