

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2016.04.010

跨界治理与雾霾治理转型研究

——以京津冀区域为例

王 颖，杨利花

(东北大学 文法学院，辽宁 沈阳 110819)

摘要：京津冀地区的雾霾污染已经成为全国乃至世界空气污染的一个重灾区，因此，破解雾霾治理困境，推动雾霾治理转型具有重大意义。雾霾污染治理转型应充分运用跨界治理理论，从理念、组织机构及运行机制创新三方面构建京津冀地区跨界合作治理新模式。理念上，转变传统的“单中心”治理理念，重塑区域跨界合作治理理念；组织机构上，架构与创新京津冀空气质量跨界治理机构；运行机制方面，通过建立多元投资保障机制、区域统一碳排放交易机制、区域立法协作机制及区域监督机制来确保区域雾霾治理的有效运行。

关键词：跨界治理；雾霾治理；京津冀区域

中图分类号：D 601 文献标志码：A 文章编号：1008-3758(2016)04-0388-06

Study on Cross-border Governance and Transformation of Haze and Fog Governance

—— Based on Beijing-Tianjin-Hebei Region

WANG Ying, YANG Li-hua

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110819, China)

Abstract: The current haze pollution in Beijing-Tianjin-Hebei Region is among the most severe ones nationwide and worldwide, hence it is of great significance to resolve the predicaments in haze governance and promote the corresponding governance transformation. By drawing on the theoretical framework of cross-border governance, effective haze governance in the region should be achieved from such three aspects as change of concepts, reform of governance organizations and innovation of operational mechanisms. In other words, it is essential to ideologically replace the conventional “single-center” governance with cross-border governance and cooperation, organizationally set up a specialized agency for the region-wide supervision of air quality, and institutionally establish a multiple investment guarantee mechanism, a regionally unified carbon emission trading system as well as a regional legislative mechanism of collaboration and supervision.

Key words: cross-border governance; haze and fog governance; Beijing-Tianjin-Hebei region

一、问题提出：跨界治理与雾霾治理转型

随着经济全球化日渐深入，单个国家内的跨界问题日益突出，跨界治理随之成为现实生活中解决跨行政区域、跨领域、跨部门公共问题的一个热点研究。学者们运用跨界治理理论在解决区域合作、区域危机管理，以及区域环境治理等区域性公共问题方面积极探索，取得了一定的研究成果。如卓凯和殷存毅（2007）认为，为了解决区域合作面临的困境，需要建立一个符合市场经济原则的跨界治理体系，以推动区域合作的进一步深化^[1]。马奔（2009）也指出，面对区域性危机管理中出现的问题，需要构建有效的危机管理中跨界治理的机制和模式，以实现国家对危机的有效管理^[2]。这一系列的研究成果表明跨界治理已经成为解决区域性重大公共问题行之有效的模式。

何谓跨界治理？学者们也或多或少有所阐述，如陶希东（2011）认为，跨界治理是适应全球经济一体化、产业融合化及组织变革化而发展起来的涉及多学科的全新治理理论，其秉承主体多元、多维互动、网络合作的治理理念，是一个集跨域治理、跨不同政府及部门治理、跨公私合作治理的多维互动体系^[3]。娄成武和于东山（2011）阐述了跨界治理的典型模式的类型和含义，指出跨界治理的典型模式有伙伴关系模式、行政性合作模式和碎片化模式^[4]。由此可见，跨界治理理论无论是从其理论研究本身，还是解决区域性公共问题来看，都已经成为探讨区域性公共事务治理模式创新的一个必然选择。

本文所研究的跨界治理，是指两个或两个以上的彼此之间行政边界相邻和功能重叠的不同辖区的公共部门，在治理区域性公共问题时，协调政府、市场、社会及公民共同解决其面对的区域公共问题。正如孙友祥等（2008）所言，跨界治理应是建立在市场原则、区域认同及共同利益基础上的平等合作，其突出的特点是确立了不同主体之间以谈判为基础的网络合作的基础，旨在通过合作不断提升解决区域内公共问题能力。这不仅解决了传统行政区行政所带来的困扰，也成为搭建国家治理和地方治理的纽带和桥梁^[5]。

目前，我国的雾霾污染频频爆发，程度愈演愈烈，呈现出长期性、跨域性及复杂性等特点，迫切

要求改变传统的治理模式，走跨界治理之路。因为雾霾污染属于区域性公共问题，具有高渗透性和不可分割性，其危害已经超越了区域内任何一个单一政府组织及部门的管辖权，所以，雾霾治理也不仅仅是单一行政区划面临的问题，而应是政府、市场和社会共同关注的复杂的区域问题。这需要打破行政区限制，由区域内各个主体联合行动，实行跨界合作治理，才是破解雾霾治理困境之道。

二、京津冀区域雾霾污染跨界治理现状及效果

近年来，京津冀区域雾霾污染问题十分严重，在环保部2014年公布的空气质量相对较差的前10位城市中京津冀区域就占了8个，其中部分城市空气重度及以上污染天数占全年天数的40%左右。针对如此严重雾霾污染问题，京津冀区域采取一系列治理措施，呈现出如下特点。一是跨界合作治理共识基本形成，出台了一系列合作协议。2013年，环保部等6部门联合发布《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》；2014年，京津冀三地签署《中国开发区协会与京津冀开发区协会共同推进京津冀开发区协同发展战略合作框架协议》；2015年出台了我国首个区域空气质量达标规划《京津冀区域大气污染控制中长期规划》。二是跨界合作治理组织机构初步建立。2013年，京津冀及周边地区大气污染防治协作小组成立，旨在通过建立重污染应急、监测预警、信息共享等工作制度，加强区域大气污染防治的联动协作。三是跨界合作治理相关机制的建立与深化。通过设立大气污染防治专项资金和完善区域联防联控机制，进一步深化跨界治理相关机制。2013年，财政部设立大气污染防治专项资金，为京津冀雾霾治理提供资金保障。2014年，京津冀区域进一步完善了大气环境联合执法机制、大气污染协调和会商机制、机动车排放污染控制机制，以及区域内大气污染预警机制等等，深化了跨界治理相关机制。

在采取一系列相关区域合作治理措施后，京津冀区域空气质量有所改善，其主要污染物平均浓度值也有所下降。从中国环境监测总站提供的数据看，与2013年同期达标天数33.2%相比，2014年上半年京津冀区域达标天数为36.4%，达

标天数比例提高 3.2 个百分点,重度及以上污染天数也由 26.2% 减少到 20.1%,比例降低 6.1 个百分点,空气质量有所改善。同时,与 2013 年同期相比,2014 年上半年京津冀区域主要污染物的六项监测指标中,仅有 NO₂ 平均浓度保持不变,其他五项污染物 PM_{2.5}、PM₁₀、SO₂、CO、O₃ 均有所下降,分别下降了 13%、13%、9.8%、24.1% 和 25.5%。

然而,京津冀区域雾霾污染并没有得到根本性缓解,2014 年上半年京津冀区域六种污染物中,作为雾霾主要指标的 PM_{2.5} 和 PM₁₀ 所占比重仍然最大,并且由于京津冀三地在雾霾治理中并没有实现真正协同,其空气质量改善程度不同步和主要污染物平均浓度值下降幅度也不同步,尚未有效遏制雾霾污染的形势。

三、京津冀区域雾霾跨界治理面临问题的反思

总体来看,虽然京津冀地区雾霾治理取得了一定的成果,但仍然未能有效摆脱雾霾污染的困扰。反思其治霾实践,主要面临如下问题。

1. 京津冀雾霾治理跨界合作利益协调机制不畅

京津冀区域治理主体不仅包括区域内各个地方政府,而且还应包括市场、社会组织及公民个人。由于受到行政区行政及传统府际关系的影响,目前京津冀地区各利益主体并没有建立有效的利益协调机制,直接影响了京津冀地区雾霾治理的进展。主要表现为以下两点。

第一,各地方政府间的利益协调机制不畅。在目前我国压力型体制下,地方政府在横向层面上更多地表现出“经济人”特性,不断地追求本地区利益最大化,尽可能地忽视由于追求经济发展所付出的环境治理成本。同时,由于政治上的晋升压力、任期政绩最大化冲动和过细的部门分工,导致政府官员也只关注本地区、本部门及自身的最大化利益。所以,在实际合作中,经济较发达的北京和天津害怕与较落后的河北合作,一方面他们担心合作后,发展较落后的河北会影响本地区的经济综合排名,从而丧失晋升的机会;另一方面,若是通过合作的确增加了较落后地方政府的经济效益,那么根据当前的政绩考核制度,经济效益的增长也只会归功于较落后地方政府,对于北

京和天津来说,最后只是“竹篮子打水一场空”。

第二,政府与其他治理主体利益协调机制不畅。在京津冀地区雾霾治理过程中,由于企业、社会组织和公众无法充分认识自己的角色和责任,也导致了利益协调机制无法有效建立。一方面区域内企业缺乏环保意识,未承担起应尽的社会责任。2013 年,对京津冀地区 298 家钢铁企业排污情况调研发现,河北省安装脱硫设备的钢铁企业不足三分之一。由于每日脱硫费用在 5 万至 6 万元,已经安装脱硫设备的钢铁企业为了节省这部分开支,通常都会让脱硫设备早上 8 点开始运行,晚上 8 点停止运行,夜间偷排现象严重^[6]。另一方面,公众与社会组织参与化程度低。在京津冀三地的环境保护网站上,虽然三地环保官网上都有公众互动或政民互动栏,但是除了河北省环保厅和北京市环保局官网上有一些公民投诉咨询的内容外,天津市环保局官网上政民互动栏里几乎没有公民投诉咨询的内容,形同虚设。

2. 京津冀雾霾治理跨界合作动力机制不均衡

众所周知,雾霾治理的难度极大,持续时间长,注定是一场“持久战”,因此,京津冀地区雾霾治理需要强劲的合作动力,但由于京津冀三地经济发展极为不平衡,使得参与合作的各方雾霾治理动力存在明显差异,妨碍了治理的成效。根据 2013 年《中国统计年鉴》提供的京津冀三地人均 GDP 数据分析,2011—2013 年京津冀三地人均 GDP 差距极为悬殊,其排名顺序为天津、北京和河北,尤其是河北省人均 GDP 还不到前两者的一半。在这种情况下,三地政府合作动力机制注定无法均衡,会出现排斥合作的现象。就目前的情况看,北京和天津由于其特殊的区位优势、政策支持及第三产业为主的产业结构,治理雾霾似乎容易些,但是问题严重的河北省既没有雄厚的财政资金,产业结构仍然以煤炭钢铁企业为支柱产业,且数量众多,甚至已经到了无法取缔的地步,导致污染极为严重,所以治理难度最大。这种由于经济发展水平的巨大悬殊引发的合作动力机制不均衡现象成为雾霾污染跨界治理的一个难题。

3. 京津冀雾霾治理缺乏统一的监管标准

京津冀地区由于地区间污染物排放收费标准不统一及机动车油品标准不一致,导致了雾霾污染源跨地区转移,从而影响了整个区域的空气质量,无法实现治理雾霾的目标。

第一,空气主要污染物排放收费标准不统一。二氧化硫、氮氧化物和化学需氧量、氨氮分别是影响京津冀三地大气环境质量的主要污染物,二氧化硫、氮氧化物又是PM_{2.5}的主要组成部分,然而,无论是在排污收费标准调整前还是调整后,京津冀三地空气主要污染物排放收费标准都不一致,差距明显,调整后,三地征收标准大约为9:7:1(见表1)。这样就会出现排污企业尤其是排放大户会向征收标准低的地区转移。为了逃避北

京或者是天津高额的污染征收费用,这些企业就会转向环境监管不严的河北省。同时,三地对污染企业排污费用的征收起点较低。在这种情况下,对于京津冀地区的一些大企业而言,缴纳排污费对他们来说简直就是九牛一毛,所以,受经济利益驱使,他们不愿意更新环保设备,而对于污染较小或排污量在合理范围内的企业来说,由于责权利的不对等,导致他们因感不公而对排污治理丧失信心。

表1 京津冀污染物收费标准调整前后对比

时间	二氧化硫			二氧化氮			化学需氧量			氨 氮		
	北京	天津	河北	北京	天津	河北	北京	天津	河北	北京	天津	河北
调整前	0.63	1.26	0.26	0.63	0.63	0.4	0.7	0.7	0.4	0.88	0.88	0.4
调整后	10.00	6.30	0.90	10.00	8.50	1.2	10.0	7.5	1.1	12.00	9.50	1.4

第二,机动车油品标准不一致。机动车的数量是造成京津冀地区雾霾污染的一个主要原因。就控制机动车数量方面,三地政府应统一限行,统一限排,统一油品质量,统一环保标准。目前对进入北京的机动车实行单双号限行政策,其排放标准执行国V标准,油品也执行的是京V(相当于国V)标准。而天津和河北在机动车限行方面还是空白,机动车排放标准执行的是国IV标准,油品也是国IV标准,都低于北京国V标准。这样由于排放标准的级别差异,一些排放标准不符合北京市场要求的品牌,在被北京市场“拒之门外”后,尚可向天津、河北等周边地区转移,导致无法真正解除污染源。

四、推进京津冀区域雾霾跨界治理转型的思考

空气污染跨界合作治理在世界上有许多成功经验,如伦敦的府际合作模式成功地解决了伦敦烟雾问题,美国加利福尼亚南海岸空气质量管理区作为跨界治理中的网络治理模式成功解决了洛杉矶光污染问题,欧盟推广实施的“空气清洁与行政计划”的市场模式也有效地管理了欧盟各国的空气污染排放。这些成功经验为京津冀区域雾霾治理转型指明了方向,跨界、协作及治理俨然成为能够成功解决雾霾污染问题的良策。所以,以跨界治理理论为分析框架,从跨界治理理念创新、组织机构设计创新,以及运行机制创新三个方面来探索京津冀区域跨界治理转型的对策。

1. 京津冀区域跨界合作治理理念创新

雾霾污染的长期性、跨域性和复杂性等特点,要求转变传统的“单中心”的治理理念,重塑区域跨界合作治理理念,营造雾霾污染跨界治理的宏观环境。第一,树立多元主体合作治理理念。雾霾治理是一个涉及众多主体和领域的巨大的复杂工程,需要区域内各级地方政府及政府部门、社会组织、企业及公众共同参与合作,才能有效解决雾霾污染问题。跨界合作治理的实现依赖于各个主体之间的伙伴关系、协议和同盟所组成的网络。同时也需要构建政府与各个治理主体间的良性关系,构建市场、社会及公民合作治理道路。比如,对于公众而言,公众要增强社会主人翁意识,以节能减排为己任,从身边的小事做起,在日常生活中,自觉使用可再生能源、分类处理垃圾、购买节能型家电产品;在日常出行中,要尽量乘坐公共交通工具、骑自行车或是步行,尽量减少乘坐私家车出行等。对于企业而言,应进行技术创新,走节能减排之路;对于社会组织来说,一些环保组织应加强对雾霾污染的监督,尤其可以发挥新闻媒体在传递信息、监督政府和社会其他组织方面的作用。第二,重塑生态行政理念。京津冀区域一体化的推进不仅仅是经济的一体化发展,更应是包括经济、自然、社会,以及文化一体化的和谐发展。经济发展不能以牺牲环境和人们的生命健康为代价。因此,京津冀区域政府要转变过去“唯GDP至上”的区域发展观,树立生态行政理念,建立以经济发展和生态治理和谐发展为基础的绿色生态考核指标体系,将生态行政理念贯彻到区政府

绩效考核中去,切实实现区域经济、社会、文化生态与自然的和谐发展^[7]。

2. 创新京津冀空气质量跨界治理组织机构

建立跨界空气质量管理区已经成为治理雾霾污染的一个成功经验,其中空气质量跨界治理组织机构创新是其中的一个关键环节。为此,可以从决策机构、执行机构、监督咨询机构及行政管理机构方面架构与创新京津冀空气质量跨界治理机构(见图 1)。

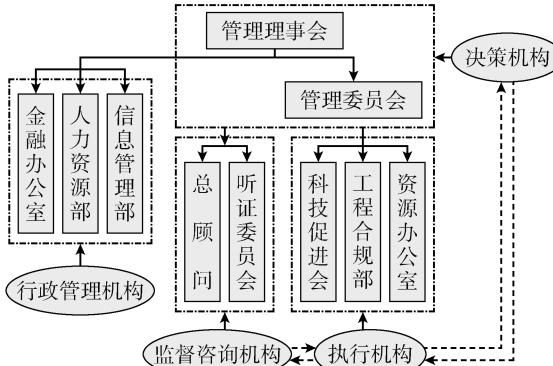


图 1 京津冀空气质量跨界治理机构的组织框架

第一,决策机构。决策机构包括“京津冀空气质量跨界管理理事会”(以下简称“管理理事会”)和“京津冀空气质量跨界管理委员会”(以下简称“管理委员会”),二者是上下级隶属关系。“管理理事会”直接隶属于国家环保部,由京津冀政府首长和国家环保部代表组成,该理事会负责该区域空气污染问题的统筹规划、综合协调与跨界治理事宜。“管理委员会”由河北省的 11 个地级市、北京市 16 个区和天津市 6 个区的行政首长组成,该委员会在“管理理事会”已达成共识的事项就各城市、各区的具体事务进行决策,制定满足各市、区法定要求的具体行动目标、计划和规则,并对“监督咨询机构”的提案和建议进行表决。

第二,执行机构。京津冀空气质量跨界管理区的执行机构主要包括科技促进会、工程合规部和资源办公室。执行机构除了执行“管理委员会”制定的各项具体行动目标、计划和规则外,各部门还要负责其他工作。科技促进部一方面要负责京津冀区域各市区主要大气污染源的监督工作,为京津冀各市区提供气象应急服务和取样分析服务;另一方面通过与科研机构、政府机构、企业协会、社会环保公益组织等积极合作,负责污染物排放及相应的环保燃料技术的开发与推广工作。工程合规部主要负责区域内涉及到环境保护的工程

项目的审批许可、空气质量标准的制定与审查,以及有害、有毒物质标准的制定与审核等。资源办公室则是根据工程合规部的空气检测结果制定相关的保护方案和规则。

第三,监督咨询机构。监督咨询机构是由科研机构的专家学者组成的“总顾问”和“听证委员会”。其中,“总顾问”包括“区域律师”“区域检察员”和“环保顾问”,同时要为“管理委员会”提供大气保护方面的专业知识咨询服务。“区域律师”主要为区域内发生的纠纷提供相关的法律咨询服务;“区域检察员”主要针对“管理委员会”成员在执行区域内规则、章程和协议时遇到的执行和处罚问题,提供相应的法律方面服务;“环保顾问”要定期针对区域内的空气污染问题提出可行性建议和议案,并提交“管理理事会”审议。“听证委员会”一方面要对执行机构的各项具体任务、新技术的研发与推广、企业污染排放量、机动车尾气排放量等进行监督,并向“管理理事会”提交监督报告;另一方面要对“管理委员会”制定的各项规则、章程、协议等行使表决权。

第四,行政管理机构。行政管理机构包括金融办公室、人力资源部和信息管理部。金融办公室主要负责科研经费、新技术推广费用、税收、现金管理等工作;人力资源部的主要职责是制定“跨界管理区”的人力资源计划、员工绩效考核、员工工资发放等;信息管理部则主要负责京津冀空气质量跨界管理区相关空气质量标准、法律和政策的宣传推广,网站建设及服务。行政管理机构从属于“跨界管理区”,独立于地方省市政府,一方面有利于保证行政工作的灵活开展;另一方面也保证了信息发布的相对客观性、各项经费使用的独立性。

3. 创新跨界治理的运行机制

为了探索有效的雾霾治理新路径,不仅需要创新理念和组织设计,而且也需要创新确保其有效运行的一系列机制,这主要包括以下四个方面。

第一,建立多元投资保障机制。雾霾治理是一个巨大的系统的工程,需要改变过去主要由政府进行财政投入的单一模式,建立以政府出资为主,企业和社会资本出资为辅的多元投资保障机制。一是加大中央政府财政投入,建立中央财政出资的专项资金,为空气质量管理区跨界治理提供必须的运行经费。二是加强管理区内各级地方政府配套财政投入,建立动态的地方政府投资保

障机制。这主要是根据管理区内各个地方政府经济发展水平和实现情况(比如根据空气污染源的多少及人口规模的大小)动态地配套相应的经费,确保公平、公正及合作的理念融入投资保障机制构建中,充分调动管理区各个地方政府的积极性。三是建立健全企业参与治霾的资金投入机制。京津冀地区主要可以通过对污染企业和汽车征收排污费的方式,鼓励企业承担经济发展中的环保责任,不断更新技术,节能减排,减少污染。具体来说,对在雾霾治理中表现积极的企业,给予一定的经济奖励;对在雾霾治理中表现不积极、拒不合作并造成严重污染的企业,给予一定的经济处罚;对在雾霾治理中表现积极,但是经济发展水平低且技术落后的企业,应给予一定的经济和技术上的支持与指导^[8]。四是政府与私营部门签订外包治污服务,拓展社会资本进入雾霾污染治理的渠道。

第二,建立区域统一碳排放交易机制。利益导向的市场机制是有效解决区域内雾霾的有效手段,因此,在京津冀区域中,通过建立区域统一碳排放交易机制,形成区域性环境资源市场,可以有效地解决雾霾污染问题。具体而言,一方面建立和完善京津冀区域内统一的碳交易市场,推进碳排放交易健康发展;另一方面,建立排污权有偿分配使用制度,京津冀区域政府间可以设定主要污染物的总量控制最高额度,并且每年为区域内每个排污企业配备一定的排污许可额度。区域内排污企业可以根据配备的排污额度,自由地决定是采取主动减排还是购买其他企业排污额度的做法,来实现自己的排污总量控制的目标。

第三,建立区域立法协作机制。国外的成功经验显示,统一的法律是跨行政区联合执法的依据,是跨界治理有效实施的关键。为此,京津冀区域应建立相应的立法协作机制,共同协商起草相关的法律法规,制定一部京津冀区域的“空气清洁

法”,明确该区域内空气污染源、清洁标准、检测项目、收费标准、技术指标,以及处罚举措等相关内容,制定统一标准,确保执法人员在联合执法行动中有法可依。当该法律在雾霾治理中取得阶段性成功的时候,就可以将该法律上升为国家法律,作为指导全国其他地方雾霾治理的法律依据。

第四,建立健全区域监督机制。一方面,建立和完善跨区域的环保通报批评机制,推行统一的税收政策,协同发布公共安全、环境等领域的强制性区域标准,对该区域内的企业,无论其是否达标,都要定期在区域环保门户网站上予以公布。另一方面,建立信息公开与多渠道信息自由获取机制,使公众能及时了解环境变化情况以及政府的各项政策措施,通过向公众公开环境监测信息,增加公众知情权,从而提高公众参与环境保护的积极性。

参考文献:

- [1] 卓凯,殷存毅. 区域合作的制度基础:跨界治理理论与欧盟经验[J]. 财经研究, 2007(1):55-65.
- [2] 马奔. 危机管理中跨界治理的检视与改革之道——以汶川大地震为例[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2009, 24(3):147-152.
- [3] 陶希东. 跨界治理——中国社会公共治理的战略选择[J]. 学术月刊, 2011(8):22-29.
- [4] 娄成武,于东山. 西方国家跨界治理的内在动力、典型模式与实现路径[J]. 行政论坛, 2011,18(1):88-91.
- [5] 孙友祥,安家俊. 跨界治理视角下武汉城市圈区域合作制的建构[J]. 中国行政管理, 2008(8):57-59.
- [6] 刘溪若. 近京省份钢铁业大减产治污[EB/OL]. (2013-11-06)[2016-03-02]. <http://www.bjnews.com.cn/finance/2013/11/06/291060.html>.
- [7] 张彦波,佟林杰,孟卫东. 政府协同视角下京津冀区域生态治理问题研究[J]. 经济与管理, 2015,29(3):23-26.
- [8] 汪伟全. 空气污染的跨域合作治理研究:以北京地区为例[J]. 公共管理学报, 2014(1):55-64.

(责任编辑:付示威)