

变化环境下的地方政府雾霾污染治理研究

——基于354个城市2001—2010年PM_{2.5}数据的分析

于 水 帖 明

内容提要 本研究基于对我国354个城市2001—2010年的PM_{2.5}数据以及相关政策和文献分析,发现城市雾霾污染存在着区域差异较大,污染级别较高且逐年加重的趋势,究其原因有执政理念偏差导致对环保的漠视,陷阱对政府行为的锁住效应、地方政府环境保护制度异化,环境突发性事件应急管理机制滞后,地方政府环保部门治霾的执行力弱化和创新能力不足等问题。地方政府在环境问题上的行为,表现为作为内部变量的动机与能力和作为外部变量的激励与约束问题对雾霾治理的影响,研究进一步分析了雾霾治理地方政府行为的模型,资源禀赋、制度质量、政治权力、经济发展和雾霾治理关系,认为加强地方政府内部审视,以新的治理形式将环保意愿内化于自身的能力建设,才是减少或解决当前的困境,解决日益严重的雾霾污染的策略。

关键词 地方政府 治理 环境保护 雾霾污染

于 水,南京农业大学公共管理学院教授 210095

帖 明,南京农业大学公共管理学院行政管理博士研究生 210095

美国宾夕法尼亚州立大学公共危机治理研究中心国家公派访问学者

一、问题及文献回顾

近年来,中国空气质量指数(Air Quality Index, AQI)的持续超标,引发了大量的上访、信访事件,弥漫全国众多城市的雾霾污染,再一次引发了政府和公众对“环境保护”问题的高度关注与思考。正如2008年北京奥运会、2014年“APEC”会议和南京青奥会等大型体育赛事和国际会议期间,政府通过加强对企业排污管控与城市基建、交通运输等方面的监管,城市的空气与环境质量就能有明显改善。据环保部公布数据显示,2014年因环境违法送交公安机关立案查办的案件比过去10年总数2倍还多,而当政府敢于作为,勇于担当环保执法时,雾霾污染指数下降,虽然持续时间短,但效果显著。

本文为国家社会科学重点项目:基层信访“碎片化”治理及其法治化研究(项目编号:15AZZ012),江苏省社会科学基金项目“公共危机视角下县域信访治理机制研究”(项目编号:14SHB003);南京市社科基金项目“推进南京市域治理体系和治理能力现代化研究”(项目编号:14Z05)阶段性研究成果。

当然维持这种短期的生态效果政府的治理成本和对生产经营的影响也是较大的,这种环境恶化所衍生的经济停滞、社会冲突和府际关系等已是我国转型期发展所面临的重大挑战之一。如何将“APEC蓝”变成中国“新常态”,仍需政府从转变执政理念,完善顶层设计,提升治理能力,破解环境生态等方面入手去解决问题。

Jia(2014)通过构建中国省级污染模型,分析环境污染与政府政绩的相关性,实证结果表明省级官员的政治诉求致使环境污染日益严重^[1]。他认为,地方政府政绩观是研究中国政治的关键要素和主要内容之一,Jia通过评价政府政策与绩效,分析了环境污染与当地污染密集型产业实力的关系,但是未能深入分析其他的潜在政治因素。Lorentzen(2013)以大气污染为切入点探讨了地方政府在环境污染治理与政策的透明度问题,通过梳理利益集团相关理论,分析企业通过不断游说各级政府以获得较为宽松的法律制度环境,从而影响政府监管及各种政策工具的使用^[2]。Deng and Kennedy(2010)和Steinberg and Shih(2012)认为,凡以大型工业型企业为主的城市,政府的环境信息透明度普遍较为滞后^[3],即当一个城市最大的企业是高污染产业时这种影响更为显著^[4]。Ward(2014)对世界各国政府能力进行了比较,指出拥有较强国家能力的权力型政府也有着较为严峻的环境污染问题^[5],这主要是由于权力型政府在生产类基础设施的财政投入远高于环境保护的投入。中国政府在城市基础设施和环境之间的投资差距显著(Wu,2013)^[6],但未能解释和探讨导致现存的财政投资差距产生的根本原因。

有关地方政府与环境问题的行为,即作为内部变量的动机与能力和作为外部变量的激励与约束的研究如图1所示。对内部变量而言,动机基本上是领导人政治意愿的集中表达,能力则是对政府组织能否汲取资源和最大化利用资源程度的衡量;作为外部因素而言,激励是一个简单的奖励或一个积极反馈,即收益,主要表现为政治锦标赛制与财政分成制两种模式。而约束可以限制行动的范围,以明确地方政府行为的选择空间。尽管有学者围绕地方政府的政治激励和财政约束,即外部变量对环境治理的相关问题进行了大量研究,但到目前为止尚未认识到政府是否有更高的政治意愿和更强的治理能力(内部变量)才是控制环境污染的关键。有研究指出,地方政府的职能是为实现社会福利的最大化,政治意愿是一种会发生改变的再生资源。政府的透明度建设和反腐败力度增强可以有效反映控制环境污染的能力^[7],反映出政治意愿对于解决环境问题的重

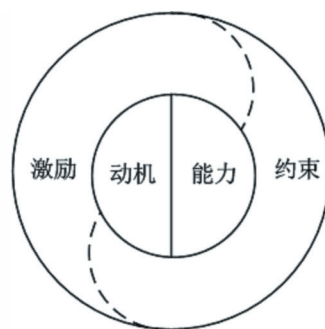


图1 地方政府行为逻辑模型

资料来源:Qi Ye, Lingyun Zhang. 2014. Local environmental enforcement constrained by Central - Local relations in china. *Environmental Policy and Governance* 24, (3): 216-232.

[1]Ruixue Jia. 2014. Pollution for Promotion. https://drive.google.com/file/d/0B_IGNeKdKFQxaGdxNTFBbW1ZMk0/edit.

[2]Lorentzen, Peter, Pierre Landry, and John Yasuda. 2014. Undermining authoritarian innovation: the power of China's industrial giants. *The Journal of Politics* 76, (1): 182-194.

[3]Deng, Guosheng, and Scott Kennedy. 2010. Big business and industry association lobbying in China: the paradox of contrasting styles. *The China Journal*(63): 101-125.

[4]Steinberg, David A., and Victor C. Shih. 2012. Interest group influence in authoritarian states: the political determinants of Chinese exchange rate policy. *Comparative Political Studies* 45, (11): 1405-1434.

[5]Ward, Hugh, Xun Cao, and Bumba Mukherjee. 2013. State capacity and the environmental investment gap in authoritarian states. *Comparative Political Studies* 47, (3): 309-343.

[6]Jing Wu, Yongheng Deng, Jun Huang, Randall Morck, Bernard Yeung. 2013. Incentives and outcomes: China's environmental policy (NBER No. 18754). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

[7]Dasgupta, Susmita, Kirk Hamilton, Kiran D. Pandey, and David Wheeler. 2006. Environment during growth: Accounting for governance and vulnerability. *World Development* 34, (9): 1597-1611.

要作用,高意愿下的强治理能力可以更有效地解决环境问题。因而,地方政府通过向内部审视,将环保意愿内化于自身的执政理念和能力才是治理雾霾的重中之重。

公共服务动机(Public service motivation)是个人回应公共机构和组织的主要或唯一需求的动力,是一系列的服务于公共利益的意志、态度和价值观(Perry and Wise, 1990)^[1]。公共服务动机与私营部门的公共雇员相区分,它是政府公职人员通过帮助他人、服务公众,以促进实现共同利益的公共服务倾向,与政府雇员绩效相关联等同于公共行政部门的传统价值观和精神。公共服务动机的特点是易受外部环境的影响,随着时间变化和背景的不同,个人不同程度的参与政策制定来追求自身权利和利益,公共服务动机表现各异(Rainey, 2002)。20世纪80年以后,以阿尔蒙德为代表的学者展开了对传统政府能力(State capacity)的理论探索,政府能否成功地适应环境挑战的程度是其概念的核心^[2],脆弱性的政府已无力处置复杂的社会问题,只有强能力的政府才是国家发展成败的决定性因素^[3]。对于政府“能做什么”与“什么方式去做”的能力争辩,集中于技术、行政、体制和政治能力这四个方面。在地方政府层面,能力理解为地方政府履行其职能的技能^[4],技术能力是政府决策和管理有效政策的能力,政府官员是否是受过良好训练的分析家和政策制定者;行政能力是提供环境保护、社会基础设施、税收征管和信息管理等常规职能的能力;体制能力是制定和执行用于管理的经济和政治相互作用规则的能力,当然必须在地方政府的权限范围之内;政治能力则是对社会需求的回应,表现为地方决策和解决冲突的公众参与的能力。

从政府能力(State capacity)向治理能力(Governance capacity)话语和行动的变化,既是对西方政府能力建设理论提出的新挑战,也体现出传统的科层制向多元治理的转变。由于现代政府的治理是以政府的“元治”为主体范式,通过政府治理能力的提升,来实现政府与市场、社会的持久良性互动,并最终达到善治的价值目标^[5]。传统公共行政理论模式中,政府作为单一的主体,是法律法规的执行者,集权制组织机构下的能力建设,很大程度被视为政府内部的公务员能力培养;新公共管理理论强调效率和结果,意味着政府需要通过市场机制采购或外包公共产品和服务,使得私营部门的代表可以通过提供公共产品和服务来参与公共领域并有机会加强公共治理能力建设;治理理论重视组织过程强调以事实为基础的管理^[6](见表1),其着眼点是整个社会。治理能力的内涵则是意在寻找与地方治理相匹配的能力结构与内容^[7],通过合作伙伴关系的建立和多元能力的构建,使得不同主体间相互

表1 传统公共行政、新公共管理和治理理论下的能力建设

传统公共行政理论	新公共管理理论	治理理论
强调组织(法人团体或层级节制)和投入(尤其是人力和财力)	强调效率(绩效或质量管理)和结果	强调过程(合作与互动)
法制方式:基于科层制的能力建设	管理方式:基于专业化管理、竞争机制的能力建设	混合方式:公务员、科研人员和专家、社会团体、其他利益相关者的共同合作能力建设
内部:等级制下的公务员能力建设(起草过程,参加培训活动等)	外部:私营部门的代表通过提供服务和咨询来参与能力建设	内外、多元的能力构建

[1]Perry, James L., and Lois Recascino Wise. 1990. The motivational bases of public service. *Public administration review* 50, (3): 367-373.

[2][美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德等:《比较政治学:体系、过程和政策》,上海译文出版社1987年版,第433页。

[3]世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,蔡秋生等译,[北京]中国财政经济出版社1997年版,第17页。

[4]Steiner, Susan. 2010. How important is the capacity of local governments for improvements in welfare? : Evidence from decentralised uganda. *The journal of development studies* 46, (4): 644-661

[5]于水、查荣林、帖明:《元治理视域下政府治道逻辑与治理能力提升》,[南京]《江苏社会科学》2014年第4期。

[6]Nakrošis, Vitalis. 2014. Theory-based evaluation of capacity-building interventions. *Evaluation* 20, (1): 134-150.

[7]楼苏萍:《地方治理的能力挑战:治理能力的分析框架及其关键要素》,[北京]《中国行政管理》2010年第9期。

冲突的利益得以调和。

任何单一的政策工具或行政手段都不能解决环境污染中存在的资源诅咒、社会脆弱性和环境竞次等复杂问题,只有以新的治理形式才能够成功地减少或解决经济社会的矛盾与政府管理的困境^[1],地方政府治理正是地方政府适应这种外部环境变化的一种能力的体现。地方治理的过程是一个由地方政府、企业和公民等社会行动主体共同参与的过程,不同于传统行政的严格等级制和新公共管理的绩效目标控制,是在复杂互动关系的背后多元主体所形成的协同关系和利益网络,政府需要运用合适的治理工具和技术策略去引导、控制、规范、协调和平衡各参与主体间的经济社会活动。地方政府具有将其公共服务意志、目标转化为现实的理性化动力和能量,这种动力和能量是对政府治理模式稳定性、有效性和合法性的直观度量,并在政府“作为”的情况下处于显性状态,“不作为”的情况下处于隐性状态。由此,我们可知依据政府组织建设要求,亟需建构起地方政府治理能力的结构体系,在体系内细化能力的具体内容,并不断调整社会利益结构、突破压力思维定式等,形成环境问题中的组织和群体的良性互动,以有效治理日益严重的雾霾污染。

二、环境变化与雾霾污染

变化的社会也带来了变化的环境,工业革命和工业化的生产活动,既带来了工业产品与技术革命,也带来了环境污染,而雾霾PM_{2.5}就是其中之一。PM_{2.5}标准1997年由美国提出,是当前监测管理空气污染程度的重要指数,除美国和欧盟外,世界上大部分国家在2010年之前都未对PM_{2.5}值进行过监测,或只单一监测PM₁₀值等。然而,细颗粒物(PM_{2.5})比粗大的可吸入颗粒物(PM₁₀)小得多,其对人体健康的负面影响更为严重,可到达身体肺部的最深地区,是各种严重健康问题的直接诱因。我国于2000年开始对城市空气质量划分了10个等级,直至2012年底,才开始统计部分城市的PM_{2.5}年均值。可见,以往我国环保部门公开的统计数据,基本只能反映到省级层面而非城市一级的大气质量情况,且国内诸多城市PM_{2.5}数据严重缺失。本研究将时间段选取为2001-2010年,并对中国的4个直辖市、15个副省级城市和335个地级市,共354个城市样本(不包括港澳台地区)进行分析,原始数据来源于美国国家航空航天局(NASA)全球PM_{2.5}浓度图的栅格数据。依据样本数据分别绘制了2001年、2010年的中国354个城市的PM_{2.5}年均值(μg/m³)地图(见图2,图3),将相关数据划分为“优良、轻度污染、中度污染、重度污染和严重污染”5个等级,以比较分析国内不同城市之间的空气污染程度与变化范围,数据处理均用ArcGIS10.2软件完成(Esri, 2010)。

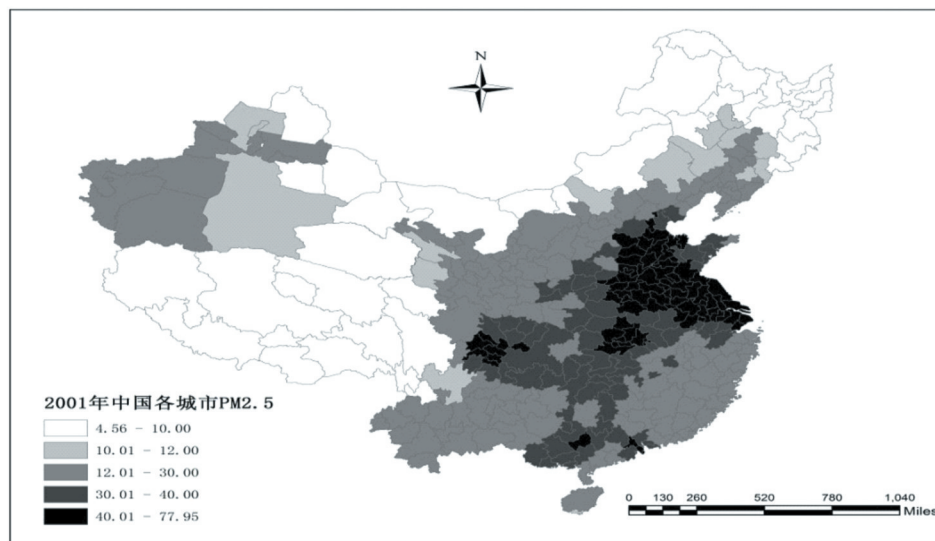


图2 2001年中国354个城市PM_{2.5}集聚地图

[1]Nelissen, N.J.M., H. Goverde and N. van Gestel, Bestuurlijk vermogen: analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen. Coutinho, 2000.

对中国雾霾问题,研究集中在跨国和跨省之间雾霾污染的空间效应和治霾政策工具等,但对省级以下的城市雾霾污染变化缺乏足够的重视。虽然新闻媒体频繁报道了有关北京空气污染的状况,如图所示,自2001年起,北京市并非是唯一的雾霾污染最严重的城市,近十几年来,全国范围

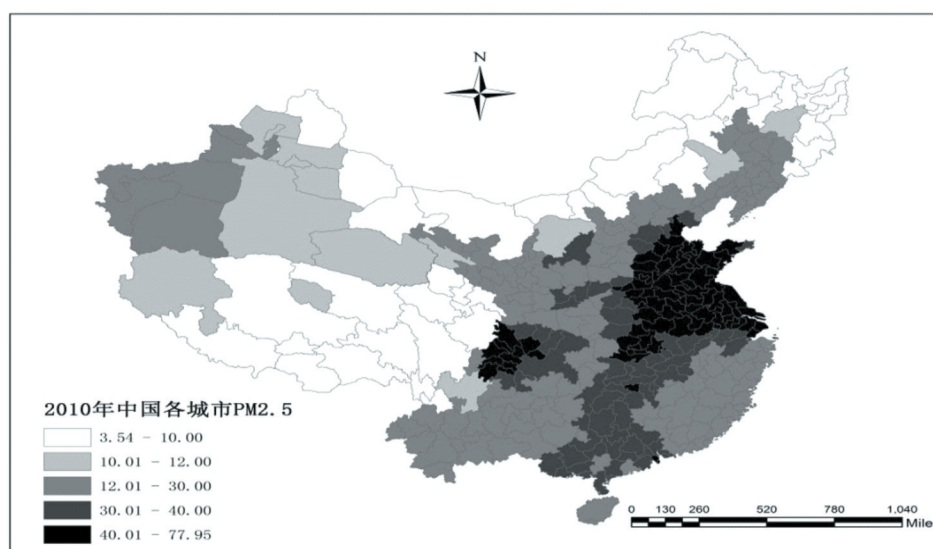


图3 2010年中国354个城市PM_{2.5}集聚地图

资料来源:作者整理而得。原始数据来自美国NASA卫星数据库,其2001-2010年的PM_{2.5}数据已完全覆盖了中国354个城市样本。

内属于高污染城市的数量呈波动上升的状态。比较2001年与2010年全国城市的雾霾污染现状,主要存在以下问题:一是从地理位置上看,全国城市雾霾污染存在较大区域差异。我国中部和东部偏北地区属于经济飞速发展地区或称为经济发达地区,也是严重的环境污染地区,这些区域的雾霾面积扩展到近140万平方公里。西南地区资源丰富的四川内江市等近年来成为污染频发地区,中部地区的山西、湖南省部分城市也出现在高污染集聚区内,这种高污染逐渐由中东部向西部城市蔓延的趋势非常明显,需要引起足够的重视。二是从污染级别上看,10年内全国PM_{2.5}年均值在30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以上的“重度污染”的城市数量由63个上升到67个,“严重污染”级别的城市数量由71个增加到了80个。尤其是2010年东部沿海地区已成为雾霾“严重污染”集聚地,如作为经济大省和人口大省的山东境内的16个城市及与之接壤的河南省13个城市、江苏省13个城市和安徽11个城市全部属于“严重污染”城市,而中国西部门户的四川省也有11个城市属于PM_{2.5}年均值为40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以上的严重污染区域,远超过世界卫生组织(World Health Organization)推荐的10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 空气质量标准。在全局性的大气污染的背后,存在着大规模的脆弱性社会群体,当地生活的市民已陷入了严重的公共安全危机之中。

三、影响地方政府治霾的根本症结

面对我国治理雾霾污染的实际情况,我们认为,地方政府经济发展的执政理念和对环境保护的漠视,地方政府汲取资源禀赋、制定环保标准和治理环境突发性事件等方面管理制度的缺失,以及环保部门权力弱化和治理创新能力不足等,是影响地方政府治霾的根本症结。

(1)执政理念偏差导致对环保的漠视。有研究显示,资源的过度开发、建筑工地扬尘、汽车尾气排放以及秸秆焚烧等是造成雾霾的原因。而雾霾的治理关键不仅是地方政府有无治理能力,更在于上级政府愿不愿意治理执政方式和政策选择。如一些地方把GDP被通过行政命令或立法的手段确定下来,不去考虑地方经济发展的实际状况和经济发展规律。正如安徽省安庆市2015年GDP增长定为8%,而W县GDP增长被定为10%,给地方官员发展经济施加了超常压力。投资、消费和出口是经济增长的三驾马车,实现经济的快速增长,对于W这个农业县来说,只有依靠投资来拉动经济增长,所以招商引资是政府的“新常态”,一些高污染的企业因为政府的“怜爱”自然落户到地方。浙江某控股集团是一家生产粘胶的化工企业,座落在县城5公里左右的经济开发区,企业10亿元的投入,每年

可以上缴1亿元的税收,这是W县的纳税大户,也是政府主要的财政来源,但也由此带来了环境污染问题,每逢夜晚生活在县城的居民就会被刺鼻的气味包围着,经济开发区也常被雾霾所笼罩,上级政府对环保的要求,也只是走过场,观花灯。而大多数的企业家还只是一个经济人,既没有形成社会责任意识,也不具有社会担当的精神,而民众又期盼政府提供更多的就业岗位,从而重经济轻环保成为了地方政府最佳的政策选择。

(2)资源禀赋陷阱对政府行为的锁住效应。制度、人力资本和“荷兰病”效应是环境资源阻滞经济增长的作用渠道,环境资源与经济增长之间这种显著的负相关关系被称为“资源诅咒(Resource curse)”^[1]。其中,制度是以保护公民为主要目的,解决因追求经济增长而被征收所有权的问题(North and Weingast, 1989)^[2]。伴随着资源诅咒产生的制度困境是为追逐财富的转移而以社会成本作为代价的寻租活动,寻租的核心是寻租主体为最大限度地分得“固定馅饼”却不增加经济产出,从而导致了环境资源的浪费,只有好制度的国家与地区才能更好的应对潜在的寻租问题,从而利用环境资源促进社会发展与经济增长。在我国政府主导型的市场经济体制下,资源禀赋在整体上是市场配置的,但实际上在地方政府主导经济活动下却形成了一种单向和封闭的制度结构,使得资源诅咒对经济范畴的影响逐渐由行政管理替代。这种制度特征中的地方政府运用行政方式可征用和改变土地用途,对重要的资源实施价格控制,甚至越权促成环境污染项目等,直接导致严重的市场分割和环境污染的差距:一是不同区域间的诅咒。中国是一个幅员辽阔的国家,而自然资源充足的中部和西部地区经济增长速度却一直落后于一些东部资源相对匮乏的地区,这时由于许多资源型产业选择了不计后果的资源开采利用方式,导致资源与环境长期处于矛盾与对立的状态;二是地方的制度弱化。地方政府对资源产权制度不完善、对地区经济的干预程度过高等,使得资源丰富地区陷入了资源诅咒的怪圈;三是地方政府采取直接获取资源收益来避免受到预算的约束,实质上正逐渐形成“政治资源诅咒”(Ricky & Wantchekon, 2002)^[3]。地方政府的寻租行为、权力腐败和利益冲突,衍生出的政治资源诅咒问题不仅会折损资源的收益,更是降低了地方政府环境治理的能力^[4]。

(3)“兄弟竞争”下的地方政府环境保护制度异化。地方政府在环境治理过程中的“竞次”,即降低环境监管标准的行为,在中国本土化为“地方保护主义”。事实上,地方政府之间基本处于一种“兄弟竞争”的状态,尤其是地理位置相邻的或经济发展水平相近的地区。各地方政府围绕GDP增长而进行过度竞争,不同程度的对自然资源与环境,甚至政府税收制定一系列优惠和减免政策以吸引投资^[5],从而加剧了对环境的污染。在利益刺激下,加之行政分权化使得地方政府实现了司法、执法和监管部门的属地化,直接弱化了中央对地方的行政干预,为地方政府对上级的相关政策与法规选择性执行提供了条件,给我国环境保护带来相当大的后遗症。具体来说,一是我国环境行政执法与司法的衔接机制不健全。自上世纪70年代中期我国建立起环境治理的机构,制定了综合的环境防治标准和相关法律法规,已基本涵盖了自然资源保护和污染防治两个主要领域。现实中,地方环境保护

[1]Matsuyama, Kiminori. 1992. Agricultural productivity, comparative advantage, and economic growth. *Journal of Economic Theory* 58, (2):317-334.

[2]North, Douglass C., and Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *The Journal of Economic History* 49 (04): 803-832.

[3]Lam Ricky, Leonard Wantchekon. 2002. Political Dutch Disease. <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/wantchekon/research/dutch.pdf>

[4]Robinson, James A., and Q. Neil Parsons. 2006. State formation and governance in botswana. *Journal of African economies* 15, (9):100-140.

[5]Lowry, William R. 1992. *The Dimensions of Federalism: State Governments and Pollution Control Policies*. Durham, NC: Duke University Press.

“两法衔接”仍然存在政府环境执法人员失职渎职问题,跨流域、跨地区的企业环境污染违法案件管辖权不明确,造成环保、公、检、法等相关环境行政执法与司法部门缺乏有效联动;二是为吸引流动资本,政府可能会采取的自主策略性行为,从而制定过度宽松的环境保护政策,即各城市间对待环境质量标准的行为和环境规制强度的差异。如果所有地方政府都是理性主义者,其结果必将是环境标准在全国范围内的持续放宽直至底线的退化,进而加剧总体环境质量的不断恶化^[1],这是一种典型的“囚徒困境”博弈,在这种竞争优势的激励下,政府会采取非合作博弈,竞相制定次优的环境监管政策,这与“公地悲剧”的发生过程相类似,最后的结果就是致使政府的行为偏差和环境规制强度的弱化。

(4)环境突发性事件应急管理机制滞后。人类发展报告指出当一个人、群体或者区域赖以生存的生态环境和已取得的社会经济成就在未来可能会或者已经面临恶化的高风险时,那么其人群自身便已经具有脆弱性。从内容来看,由于政府治理不善,社会凝聚力差和能力有限等根本原因,最易导致整个社会或整个地区的弱势人群遭受外来因素的直接危害。地方政府已将环境突发事件管理纳入政府社会管理议程,目的是通过采取各类行动,以减少社会公众在面对突发和无法避免的环境变化时所表现出来的脆弱性,但关于大气污染的相关预警和冲突应对机制仍不完善,地方政府缺乏科学合理的大气污染防治行动计划和高效的区域联防联控,问责制落实不到位等直接影响了治霾效果。如2013年国家环境保护部的[2013]2号文件要求必须切实根据大气污染的级别,制定应急预案、建立相应机制,减轻大气污染对社会生活的影响,其中包括严格的源头防治、过程严管和后果惩治等措施,以实现大气污染危害的最小化。随之北京、上海、江苏等地相应发布了空气重污染预警与应急工作方案,但在全国范围并非所有城市都积极编制应急工作方案。加上雾霾污染具备流动性、扩散性和区域性等,使得预警与应急工作进度缓慢,表现在非大气严重污染时期的相关宣传工作薄弱,地方政府对预警与应急大气污染的信息发布不畅,应急措施和职责部门分工不够具体明确,不同城市间的预警等级指标值差异较大等。

(5)地方政府环保部门治霾的执行力弱化。政府执行力关乎政府形象,影响着政府的公信力。由于官僚机构有着自身职能的特殊性,制定的部分目标可能并非完全代表公众的利益^[2],现实中地方政府长期扮演着“利益竞争者”与“公共治理者”的双重角色,使政府组织在执行环境保护目标时充满了不确定性。受技术水平限制,城市定期排放清单的更新缓慢,对城市雾霾的源头预报能力有待提高,缺乏从技术层面到行政执行的规范流程与机制;由于雾霾污染的破坏性、突发性和扩散性等,如果相关法律法规或治理政策得不到政府部门及时执行,势必会对社会发展产生重大的损害。但在我国现行的环境保护执行体制下,环境规制过程中的行政主管机关在执行监管和处理违规案件之前,需要向上级部门或法院提出申请,而处于利益的衡量与地方保护主义影响,导致组织执行一再受阻,执行环节多且周期过长,直接导致组织执行力弱化;地方领导人不恰当的干预,使得以罚代法、环境腐败制约了地方政府治霾的执行力。地方政府通过“运动式执法”方式集中优势人力和物力,对违法环境保护相关法律法规的企业或个人形成“拳头”攻势,但这种方式在政府执行时就具有“时效性”。

(6)治理雾霾污染的创新力不足。创新是地方政府治理雾霾污染的核心,也是城市可持续发展的不竭动力。近年来,城市雾霾污染治理工程,取得了一定的成效。面对经济体制、社会结构、利益格局、思想观念的深刻变化,地方政府体制调整仍不到位,机制创新有待进一步推进。创新政府治理体制机制,仍然是我们面临的重大课题。地方政府的雾霾治理模式,较市场经济的发展要求、现代社

[1]Woods, Neal D. 2006. "Interstate Competition and Environmental Regulation: A Test of the Race to the Bottom Thesis." *Social Science Quarterly* 86(4): 792 - 811.

[2]Leif Lewin, Donald Lavery. *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1991.

会的发展趋势和人民群众对政府的期待还有一定的差距。地方政府与社会公众之间远未形成良性的互动机制,公民、非政府组织在当代中国的政治参与度还不是很,开展雾霾污染宣传活动的能力十分有限,以非政府组织为主体的公民社会仍处于“生存弱势期”;地方政府环境治理工具有待改善,在雾霾治理过程中地方政府通过环境保护政策工具,即防治、监管和激励等对环境保护进行实质性承诺,包括地方政府制定“三同时”政策,通过限期治理和发放排放许可证等行政手段限制源头污染等,对环境影响进行评价等;整体技术创新能力不够,随着科学技术的发展,需要尽快开发解决雾霾问题的预警系统,实施正确的能源战略,通过核能、风能、太阳能实现煤、热电自备电、焦化等能源对造成大气中PM_{2.5}含量超标的基本材料能源替换。

四、思考与展望

在我国单一制国家中,地方政府在纵向处于权力服从关系,在横向形成行政竞争结构。行政组织可利用的资源以及组织动员能力受体制和机制的影响,很难整合资源进行有效雾霾治理,面对跨行政区域,表现地方政府治霾的“碎片化”,因此解决困境之道需要依据法治型、义务型、回应型与创新型政府等组织建设要求,重视地方政府组织内外部的协调与合作机制,构建和维护多元主体环境问题合作共治的制度安排,建构政府雾霾治理体系现代化。只有通过不断调整社会利益结构、突破压力维稳的思维定式等,形成组织和群体的良性互动,加强雾霾国家治理体系与治理能力现代化的顶层设计,拓展社会治理主体,才能提升环境问题的跨区域合作共治水平。我们要以建设法治政府为契机,提升地方政府雾霾治理制度化和规范化水平,完善地方政府组织内部的正式制度和非正式规则等制定,主张公正合理的治理秩序;加强政府内部运行机制建设,比照森林公安设立环保公安,提升地方政府执法能力,从而实现地方政府治霾的效果。

地方政府治霾行为模型的内在变量,从公共服务动机维度来看,地方政府具有制度执行的能动性,是提升地方治理的主体因素,而公务人员又是政府组织的构成主体,其价值观念、理想信念、知识水平、业务能力与创新意识等对雾霾污染治理至关重要,地方政府行为内部变量的动机和能力的关系并非相互独立的,当公共服务动机激发程度越高,促使政府治理能力就越强,从而提高解决城市环境污染问题的能力。变化环境对雾霾治理提出新的要求,地方政府需以更高的政治意愿和更强的治理能力来控制城市环境污染,强化地方政府的公共服务动机与政府责任的协调,关注治理能力与政府职能的匹配。现体制下地方政府要确立以人为本和人类可持续发展的理念,加强地方政府环境执法人员素质的培养,优化整合地方政府的各种资源,重塑地方政府的组织架构,创新行政运行机制,培育和营造有效的政府执行力文化,创设适宜的地方政府执法环境,秉承科学合理的执行力理念,提高地方政府在治霾方面的理论和知识。要完善环保执法人员的考核制度,对执法人员的工作标准、绩效因素与考核办法等作出详细规定,并逐步实现制度化和法律化;注重以能力建设为导向的政府人力资源开发,把地方政府治霾与环保人力资源要素的特殊性结合起来,不断改善地方政府环保系统人力资源的内在素质。因此,城市雾霾污染治理亟需地方政府不断地向内部审视,运用多种策略调控公共服务动机来改善治理能力,以新的治理形式将环境保护意愿内化于自身的能力建设。

[责任编辑:方心清]