

跨区域治理何以可能:焦点事件、注意力分配与超常规执行

陈晓运

(中共广东省委党校/广东行政学院行政学教研部,广东 广州 510003)

摘要:限于制度、体制和机制约束,政府单打独斗是一种治理常态,然而,跨越行政边界的公共问题涌现要求跨区域治理。那么,单打独斗如何走向跨区域治理?对北京地区空气污染问题跨区域治理的经验分析发现,北京地区空气质量起伏不定,这意味着不同时点的治理效果存在差异,其原因在于焦点事件触发了跨区域治理。焦点事件,特别是带有政治意涵的焦点事件带来高层动员、激励调整和政治介入,从而影响政策行动者的注意力分配,触发超常规执行,导致跨区域治理实现。这一分析在理论上将注意力分配研究从议程设置和政策决策领域引入政策执行领域,为探讨跨区域治理生成提供了新的分析视角;在实践上指明跨区域治理的常态化应优化制度设计,从而使治理绩效趋向持续稳定。

关键词:焦点事件;政策执行;注意力分配;跨区域治理;空气污染

中图分类号:C 916

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)03-0125-09

一、问题提出与文献回顾

随着全球化、工业化和城市化的推进,跨越行政边界的公共问题不断涌现,跨区域治理日趋受到关注。跨区域治理是指两个或两个以上的不同部门、团体或行政区域面对业务、功能和边界相接及重叠的状况,为避免权责不明、无人管理与跨部门等问题的发生,由不同部门通过合作解决单部门无法解决的公共问题的过程^[1]。晚近以来,包括中国在内的许多国家(或地区)开始从实际出发,探索解决跨区域问题、提升治理绩效的方法^[2]。

跨区域治理的实务工作推进激发了学者的研究关注。近年来,国内诸多学者开始进入跨区域治理研究领域,对中国跨区域治理的性质、特征、实践、困境和对策等展开研讨^[3]。在这其中,一个被广泛观察到的现象是:中国许多地区和领域早已开展跨界治理实践,然而,跨界治理效果却常常差强人意。比如,空气污染、水污染等问题的跨区域治理虽然取得了一定成绩,但是诸多地区的政府间合作及工作推进仍然困难重重,甚至某些地区的跨区域治理落地间断反复。在此背景下,政治学者和管理学者通常从制度、体制和机制因素出发,探讨为何跨区域

收稿日期:2019-03-10

基金项目:中共中央宣传部马克思主义理论研究和建设工程重大项目“广东省营造共建共治共享社会治理格局实践经验研究”(2018MSJ019);2018年全国党校(行政学院)系统重点调研课题“改革开放40年广东营造共建共治共享社会治理格局的主要实践、基本经验和推进对策研究”(107);2018年度广东省委党校一般课题“营造共建共治共享社会治理格局走在全国前列的广东实践、优化空间与推进对策研究”(XYYB201819)

作者简介:陈晓运,政治学博士,中共广东省委党校(广东行政学院)行政学教研部副教授,主要从事城市治理、风险管理、基层党建研究。

治理难以推进。既有研究提供了3种解答:一是认为碎片化的治理结构制约了跨区域治理的效果。受原本属地管理原则制约,跨区域合作中地方常常从维护自身利益出发实施政策,地方保护主义时有发生,因此跨区域治理中各地各级政府容易相互推诿、相互扯皮、各行其是而无法形成合力^[4]。二是认为治理主体利益难以长期均衡削弱了跨区域治理的效果。利益难以均衡是实现长期跨区域合作治理的现实难题。在短期内,各主体可能为了某个统一的目标进行合作,但是一旦时间拉长,各方的利益冲突就会变得明显,特别是经济利益与环境利益难以均衡,在GDP考核导向下跨区域治理的成本与获利不尽相同,利益非均衡性可能导致跨区域合作治理陷入困境^[5]。三是认为参与主体间权力配置失衡制约了跨区域治理的效果。一方面横向的地方政府间往往因为经济发展水平的差距,对于环境跨区域治理有不同的定位、参与意愿和参与能力;另一方面,在政府与社会组织、公民进行合作的过程中,政府通常不愿意共享权力,多中心的格局存在单中心的权力关系。这无疑会导致政府,尤其是强势的政府能够在短期的环境治理取得成效后,继续回到以经济发展为中心的发展模式,其他力量难以制衡,最终导致跨区域治理偏航^[6]。

已有研究为理解跨区域治理推进困境提供了启发,却仍存在有待深入探讨的学术空间。总体而言,既有文献认为跨区域治理困境的产生从制度上看源于碎片化的治理结构,从政策过程看源于多方利益难以协调和权力配置不均衡。然而,已有文献对于跨区域治理困境的解释方法主要是节点式抓取跨区域治理结果予以分析,较少从一个长时段视角来分析跨区域治理的过程,从中展现治理得以推进和难以持续的原因。因此,某一领域的跨区域治理确实可能存在困境,或者呈现运动式治理的特征,但是,为什么在某些情况下跨区域治理还是得以启动、推行并展现成效,这一问题仍然需要解答。既有文献难以充分说明的是:碎片化的治理结构原本就长期存在,而治理主体利益均衡不足和权力配置失衡并非朝夕变更,那么为何跨区域治理在某些情况下得以推进,而在某些情况下却难以推行?简言之,如果跨区域治理本身是一个难题,各级政府

和部门单打独斗是治理常态,那么,是何种因素促发跨区域治理并使之间断见效呢?

这一问题的解答将有助于深化推进跨区域治理影响因素的研究,从而为提供有针对性的、精准的跨区域治理对策建议提供支撑。特别是当碎片化的治理结构仍然是中国政府运作过程的一个基本特征,部门、条块分割和权力分置导致的治理主体利益各异、信任不足和协调不佳仍然广泛存在时,发掘推进主体利益协调、各方信任强化和部门行动协同的因素就成为建构跨区域治理的重要基础。换言之,如果将治理本身视为一种存在各类约束的行为,那么,关于什么因素启动了这一治理过程(即便是运动式的)的分析将有助于我们进一步理解当前制度、体制、机制对治理的限定及其中包含的推进治理的可能因素。

二、分析视角:政策执行中的注意力分配

(一)政策过程研究:以注意力分配为视角

跨区域治理是地方政府公共政策过程中日趋凸显的重要议题。根据公共政策研究的经典界定,公共政策过程包括议程设置、备选方案、政策决策、政策执行和政策评估等多个环节。其中,政策议程是政府决定做什么或者不做什么,备选方案是政府回应议程的可能的选择,政策决策是政府决定采用某些备选方案的过程,而政策执行则是推进问题解决的具体过程,最后的政策评估是对政策绩效进行评价的过程^[9]。在这其中,影响政策过程和治理推进的因素既包括宏观层面的制度、体制和机制因素,也包括微观层面的个体行为选择。

近几十年来,越来越多的公共政策研究者开始关注“注意力”对政策过程的影响,相关学术成果为本研究提供了有益的分析视角。围绕上述公共政策环节,注意力(attention)视角的治理研究最早关注的是政策议程设置,这与行为主义在社会科学领域影响力的提升密切相关。在政策科学家越来越重视行为和心理等因素对政策过程影响作用的背景下,早在1984年,金登就在其著作中探

讨了议程、备选方案与公共政策的关联,分析为什么政府选择关注某些问题而忽视其他问题。金登提出了多源流模型用于解释政策决定者的注意力分配^[7]。在此之后,鲍姆加特纳和琼斯等学者也先后开展了对政策过程注意力分配的研究^[8]。

诸多学者将注意力视为政策过程的特殊资源。他们认为,由于个体理性的存在,加之制度、体制和机制的约束,注意力是一种具有稀缺性的政策资源,注意力分配决定了政策决策者关注什么而不关注什么。这种考察注意力的稀缺性及其对决策者的影响的努力最早由西蒙开始^[9],而后经由其他诸多经济学和管理学研究者得以进一步推进^[10]。比如,部分学者认为注意力分配是对众多刺激性因素的选择和反馈,按照 Ocasio 的界定,注意力取决于决策者关注的问题和答案,是他们对刺激因素所作的决断^[11]。

(二)注意力分配:从政策议程、政策决策到政策执行

在解释政策议程及其变化的相关研究中,注意力分配问题备受关注。鲍姆加特纳和琼斯对美国政治中的议程和不确定性进行了研究,指出新理念的产生使许多长期的政策垄断变得不稳定,原本处于劣势的政策脱颖而出受到决策者的关注。他们认为,每一种利益、每一个集团和每一个政策企业家都对建立政策垄断有极大兴趣,这种兴趣的推进使政策常常具有较强的稳定性,然而,在开放多元的美国社会,对某一特定问题本来没有表现出兴趣的公众、政治领导者、政府部门和私人机构,由于各种原因的加入则可能破坏既有的政策垄断,他们会重新建构政策议程并使政府和社会的关注点发生转移,进而导致政策变化。这种冲击政策稳定性的因素被认为是政策议程的注意力分配^[8](p3-20)。在另一项研究中,琼斯提出了政策决策过程同样存在注意力分配问题。他在反思民主政治体系的决策制定的研究中指出,个人和政治系统倾向于在不同时间关注不同问题,这种注意力变动影响和改变着某些政治结果。他认为,行为者的偏好具有稳定性,但注意力分配却是不稳定的,因此,稳定的偏好与不稳定的注意力分配

的结合将有助于更好地解释公共政策的持续性与突变性^[12]。

从公共政策过程来看,跨域治理本身是一种社会和政府的议程要求,但因存在权力需求和资源需求,跨域治理要进入真实的政府议程和政策决策实际上非常困难。因此可以说,缺乏跨域治理是原初环境下的政策常态,政府部门从单打独斗到进入跨域治理本质上就是一种政策变化。如果说跨域治理常常存在运动式治理的特征,那么,运动式治理的起点实际上就是跨域治理突现的节点。从注意力分配的分析视角来看,这种节点的突现,实际上与作为稀缺资源的注意力的投射具有相关性。

更加重要的是,跨域治理的突现和持续是典型的公共政策执行过程,这一过程必然产生于政策制定者的决策,但决策后是否实际推行往往取决于一系列因素。在这其中,如果说注意力分配是决定权力资源配置的一个重要因素,那么,执行过程本身也将包含这一因素的运用。由此,回到公共政策过程,从单打独斗到跨域治理的政策执行变迁节点突现与注意力分配具有何种关系,仍然有待深入探讨。也是在此意义上,本研究试图将对注意力分配的探讨推进至政策执行研究,从中分析影响政策执行突变的因素。

(三)研究方法

从既有文献看,注意力分配与政治体制、社会环境等宏观因素息息相关,因此,对于中国跨域治理的注意力分配的探讨,需回到对中国政治和政府过程的精细分析中。在观察 2008 年及之后几年北京地区空气污染治理现象时,笔者发现,自 2008 年空气跨域治理机制建立之后,北京地区空气质量有所好转,但并未持续,在排除气象学因素后,北京地区空气质量呈现“时好时坏”的不稳定状态。在此过程中,治理节点的突现与一系列重大政治事件的出现具有较强的关联性。本研究将此类重大政治事件称为“焦点事件”,即使得政策决策者的注意力聚焦的事件。

那么,焦点事件如何影响注意力分配,进而促成治理的突现?本研究拟通过分析 2008 年至 2015

年北京地区空气污染治理过程与现象尝试回答上述问题。笔者收集了 2006~2015 年间北京市政府、天津市政府和河北省政府环保部门发布的公报、年鉴和媒体报道中与空气质量相关的数据,以及京津冀地区近年协作治理空气污染的政策文本,以此为基础分析空气污染跨区域治理在一个较长时期内的不稳定现象及其治理突现的原因。

三、经验描述:北京地区跨区域环境治理与空气质量变化

从跨区域治理实践的角度来看,学者们大多关注跨区域环境污染治理问题。其中,与经济民生直接相关的水污染和流域治理受到更多关注。但是,其他一些同样具有显著外部性、需多主体合作治理的跨区域环境问题则较少得到关注,空气污染治理议题即是其中之一。从实践方面看,空气污染是跨区域环境问题中影响面最为广泛的问题。由于空气具有流动性,城市之间的大气污染相互影响的现象十分明显,相邻城市间的污染传播问题严重,空气污染无遗应当是跨区域治理问题研究的重要议题。在当下,空气污染已成为中国各大城市普遍存在的环境问题,空气的流动性使其污染具有明显的外部性、跨域性、公共性,例如京津冀地区部分城市二氧化硫浓度中外部来源的贡献率达 30%~40%,这显然无法由单一政府部门独立处理,需要多个政府部门,甚至政府、社会、市场力量进行多方合作治理。因此,对空气污染的跨区域治理进行研究具有理论与实践意义。

北京地区的空气污染治理向来备受关注,最为重要的原因之一在于北京是中国的首都,是政治中心所在,其空气质量不仅关乎当地群众的民生福祉,也关系到整个国家的治理形象。自 20 世纪 90 年代以来,北京地区的空气质量长期处于“不及格”状态,存在显著的空气污染,其空气质量问题多次引发国内外媒体报道,特别是前些年在京的美国领事馆公布 PM2.5 数据事件更是引发不少舆论风波。近年来,北京的“雾霾”成为一个频见报端的词汇,北京及周边地区政府也开展了各种形式的“治污战争”,但是由于空气污染本身具有

的流动性,北京的空气质量会受到周边区域的影响,作为京津冀的一部分,北京独特的地形导致污染物容易在北京集聚,外来污染分担率在 20%左右,北京地区空气跨区域治理势在必行。

对于北京地区空气污染跨区域治理,中国政府主要选择府际合作模式。梳理北京 2008 年以来的跨区域治理政策措施(见表 1)可知,北京地区空气污染跨区域治理实践早已开启,京津冀及周边地区大气污染防治协作小组在 2013 年之后更是成为一个常设组织。那么,在此背景下,地方政府之间的跨域合作治理及其政策、资源投入,是否带来了空气质量的持续显著改善呢?

表 1 北京地区历年空气污染跨区域治理情况

时间及主体	政策文件	内容
2008 年 环境保护部与京、津、冀、晋、鲁、内蒙古	《第 29 届奥运会北京空气质量保障措施》	成立奥运空气质量保障工作协调小组,召开 6 次会议,区域联动实施奥运空气保障措施
2012 年 京、津、冀	《重点区域大气污染防治“十二五”规划》	强化区域环境空气质量监测体系建设
2013 年 京、津、冀、晋、鲁、内蒙古	《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》	召开北京及周边地区大气污染防治协作第一次会议
2014 年 京、津、冀、晋、鲁、内蒙古	《京津冀及周边地区 2014 年亚太经济合作组织会议空气质量保障方案》	京津冀及周边地区大气污染防治协作小组召开两次会议部署 APEC 会议空气质量保障工作
2015 年 京、津、冀、晋、鲁、内蒙古	《京津冀及周边地区大气污染防治联防联控 2015 年重点工作》	北京市牵头建立京津冀及周边地区大气污染防治协作机制

数据来源:北京市环保局网站。

我们对 2006~2015 年北京全年空气质量达到二级及以上天数的年际变化情况进行了分析,结果见图 1。从数据可以看出,自 2008 年开始启动跨区域治理到 2010 年,北京的空气质量不断好转,尤其是在 2007~2008 年有明显好转。而在 2013 年之所以会出现空气质量二级及以上天数的猛降,是由于我国施行了新的《环境空气质量标准》,增加了对 PM2.5 的监测。从京津冀地区空气质量达标天数的横向对比看,三个地区之间的空气问题具有同周期性,即变化趋势具有较强的一致性,具体情况见图 2。

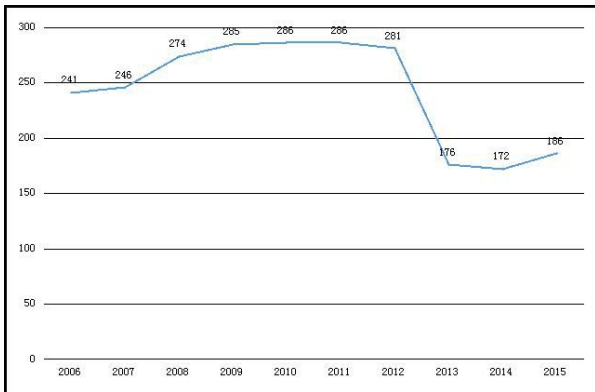


图 1 2006~2015 年北京空气质量二级及以上天数变化

注: 数据来源于北京市政府、天津市政府、河北省政府 2006~2015 年间环保部门发布的《环境状况公报》。

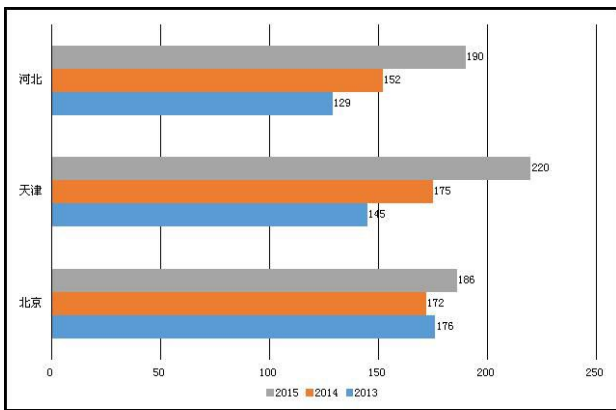


图 2 2013~2015 年京津冀地区空气质量达标天数

注: 数据来源于北京市政府、天津市政府、河北省政府 2006~2015 年间环保部门发布的《环境状况公报》。

为了更加准确地评估空气污染治理的效果及其影响因素,我们以《环境空气质量标准》颁发之后的 2013~2015 年间北京每月能达到空气质量二级及以上天数为观察对象,分析哪个具体时段内空气跨域治理效果明显不同于先前;最后纳入同时期临近的天津的空气质量,佐证空气质量的提升是否是跨域治理效果发挥的结果。

从图 3 可以看出,第一,北京空气质量二级及以上天数在 2013 年、2014 年和 2015 年的月平均值分别为 16.9 天/月、15 天/月和 16.1 天/月。第二,北京地区空气质量受到一定程度的季节性因素的影响,即冬春季节的空气质量二级及以上天数比夏秋季节相对较少。第三,北京市分别在 2013 年 4 月、2014 年 6 月、2014 年 11 月、2015 年 8 月 4

个节点出现空气质量二级及以上天数与其他年份同季节相比明显较高的趋势。

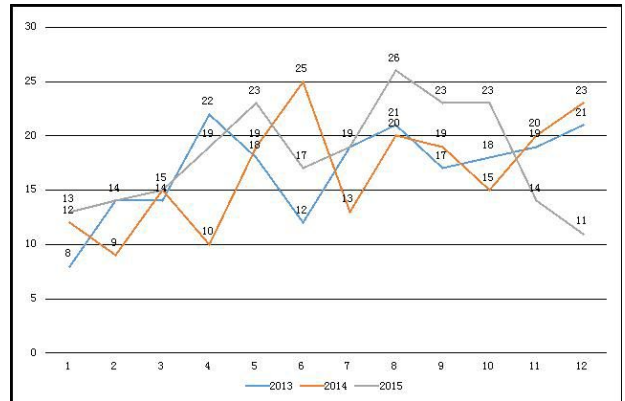


图 3 北京市 2013~2015 年分月空气质量二级及以上天数

注: 数据来源于北京市政府 2013~2015 年间环保部门发布的《环境状况公报》。

我们将北京的空气质量与同期天津的空气质量进行了比较,发现地处周边跨域合作治理地区的天津呈现出同样的特点(见图 4 和图 5)。从 SO₂、NO₂、PM_{2.5}、PM₁₀ 等 4 类空气中污染物的月平均浓度来看,天津市与北京市的空气质量变迁具有较强的一致性。

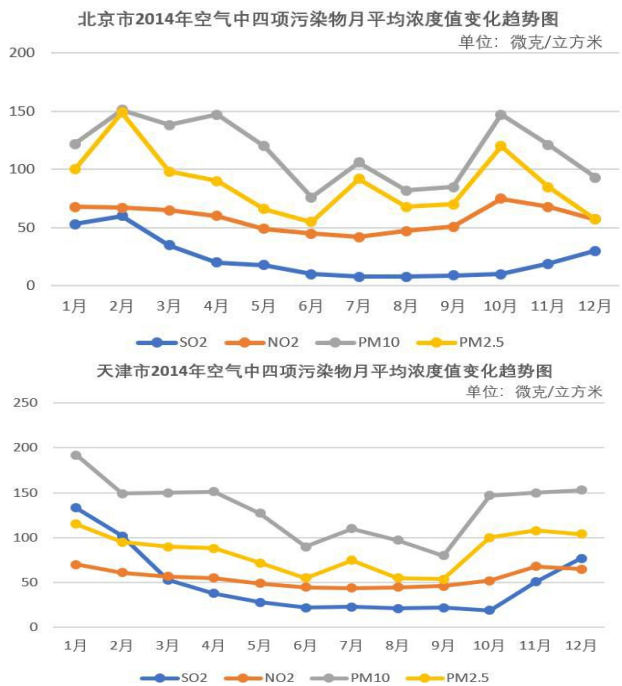


图 4 北京市、天津市 2014 年空气中污染物月平均浓度变化图比较

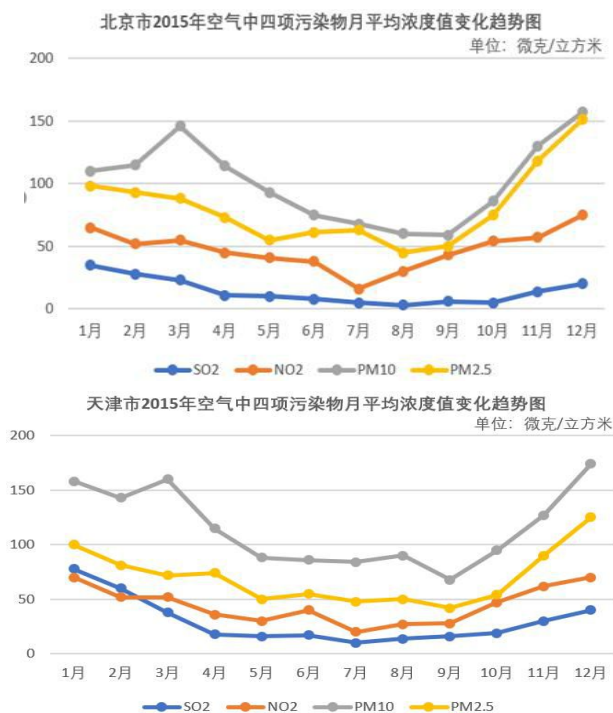


图5 北京市、天津市2015年空气中污染物月平均浓度变化图比较

北京地区空气质量的变迁曲线图所显示出来的起伏不定,意味着不同时点的治理效果存在差异,那么,有待进一步分析的问题是:为什么会出这种起伏不定的情况?从何种意义上可以说这与跨域治理的突现具有关联性呢?

四、机制分析:焦点事件触发跨域治理

本研究认为,当下的空气污染跨域治理是依托于焦点事件,尤其是有政治意涵的焦点事件运转的。这种焦点事件触发模式具有运动式治理的部分特征,即掌握政治权力者自上而下发起政治动员,对某些突发事件或者难题困局进行突发整治。这种方式之所以会在特定时期内凸显效果,是因为焦点事件会推动政府力保短期内实现高效率治理。在跨域问题应对过程中,这种焦点事件是如何触发治理的呢?从北京地区空气污染治理的案例看,这一过程解决了原先制度、体制和机制存在的诸多约束治理的因素。

首先,高层动员促成碎片化治理结构的紧急

聚合。跨域治理是一种府际合作实践,有不同层级政府间的合作,也有横向的同级政府间的合作,或者不同职能部门间的合作,它们处于条块分割的碎片化状态。然而,在特定焦点事件的影响下,在纵向关系上,上级政府会通过行政立法或行政命令要求下级政府在重大政治事件开展期间保证“步调一致”。比如,2013年1月份雾霾天气不仅遍布华北,同时多次严重影响中东部地区,引起高层和民众的普遍关注,成为当年两会期间的热点话题。再如,2014年11月APEC会议在京召开,2015年9月举行纪念抗日战争胜利70周年阅兵,在此期间分别出现了“APEC蓝”、“阅兵蓝”等现象。以2008年的“奥运蓝”为例,奥运时期环境生态优化是中国对国际社会的申奥三大承诺(绿色奥运、科技奥运、人文奥运)之一,高层领导人和各相关主要部门负责人都对此反复强调。比如,2008年4月5日植树节,中共中央政治局常委全部前往北京奥林匹克公园参加首都义务植树活动,并强调进一步弘扬绿色奥运理念,其规格之高十分少有。而在申奥成功后,为提升空气质量,北京市政府进一步明确治理目标,要求“市区空气质量二级和好于二级的日数”逐年提高。在APEC会议期间,中共中央总书记习近平更是表达了他对北京空气问题的关注,“这几天,我每天早晨起来第一件事就是看看北京的空气质量如何,希望雾霾小一些,以便让各位远方的客人到北京时感到舒适一点”^[19],从这一表述可见最高领导人对北京环境问题倾入的关注。原本碎片化的治理结构在此期间聚合在一起,常规的官方宣传话语表述为“上下同心”、“同舟共济”、“形成强大合力”等。

其次,激励调整促成治理参与者理性利益重估。在原来的治理框架下,地方政府和各个部门之间的权力、利益等不尽一致,某些情况下甚至相互制约,每个理性行动者都习惯于从部门甚至个人利益角度出发制定政策和执行规定,以匹配既有的上级政府制定的一系列激励举措和问责要求,以此追求自身利益最大化和成本最小化。然而,当焦点事件出现后,高层指令常常强调的“大局”、“中心工作”在短期内聚焦于重大政治活动,领导关注的转向带动激励方向的转变,诸如“办好奥运

是当前最大的政治”、“全国各行各业自觉服从和保证奥运大局”等表述表明,在横向关系上,地方各级政府在短期内实现了目标的一致,依据统一的指挥棒进行跨域合作治理有了政治保障。比如,2008年之前,北京地区为了改善北京奥运会期间的空气质量,便开展了一系列跨域联动的治污行动。举例来说,北京城区小煤炉完成“煤改电”,燃煤锅炉改用清洁能源;首钢等多家重污染企业先后搬迁或停产;在奥运空气质量重点保障区域启用大气自动监测仪器全天实时监测;北京等六省区市统一行动重点对燃煤和机动车尾气污染进行集中治理^[14]等等。再如,2014年10月底,京津冀及周边地区提前完成了落后产能淘汰、燃煤锅炉清洁能源改造、重点行业污染治理等全年减排措施,APEC会议前后,北京市联合周边5省环境监测部门,开展空气质量预报区域会商,11月更是联合周边6省市分批启动重污染一级应急措施,区域内共停产、限产企业约1.4万家,停工工地4万余处。又如,2015年8月20日开始,京津冀地区启动了保障国庆阅兵仪式的协同作业,包括实施机动车限行及相关的空气保障方案,力保9月3日实现“阅兵蓝”。这些行为在以GDP为导向和考核指标的常规情景下并不是理性选择,但在非常时期则变成可以争取上级关注和资源的重要契机。

最后,政治介入促成非均衡权力配置短期重组。焦点事件是非常时期的非常事件,依赖于有组织的、瞬时的、大规模的政治动员而开展,在此期间,部门之间的常态化运作方式被打破,原本某些部门在某些领域的弱势可能转变为强势,某些领域的弱势权力可能变得异常重要,从而导致原本非均衡配置的权力在短期内重新组合。从政府层面看,环境保护领域的权力凸显出来就是一个例子。奥运会前期,由北京市政府与环保总局牵头成立了大气联防联控的工作机构,该机构联合天津、河北、山西、内蒙等省区市组成,另外还组建了“京津冀大气环境监测网”。2015年阅兵之前,北京市则牵头建立京津冀及周边地区大气污染防治协作机制,保证区域大气污染联防联控扎实推进;搭建区域信息共享平台,完善空气重污染预报会商和应急联动机制;建立京津冀执法联动机制,开展区

域联动执法。从社会角度看,原本被规范发展的社会力量如今被允许和鼓励大规模参与到焦点事件过程,以体现重大政治事件具有广泛的群众性,原先自立于政府体系之外的社会组织等在短期内具有和各级政府和部门开展互动合作的条件。在焦点事件作用下,地方政府从单打独斗到跨域治理的发生机制如图6所示。

这种高层动员、激励调整和政治介入本身就影响了政策制定者和执行者的理性认知,引导着他们的注意力分配,促成了基于“国家大局”、“中心工作”等的“共同意愿”建构。从奥运会、APEC会议和国庆阅兵等重大事件时期的空气质量情况以及跨域合作治理实践看,这是一个政治和社会过程^[15],它对身处其中的政府行为者构造了新的刺激因素,激发他们在焦点事件过程中的注意力投入,从而打破了现行体制对治理推进的可能约束。

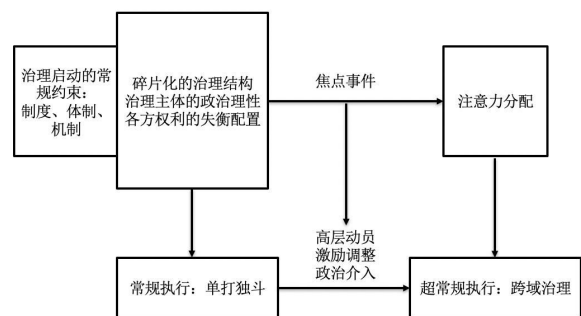


图6 从单打独斗到跨域治理的机制

毫无疑问,这一治理启动及其实施往往具有显著成效,但也呈现出明显的短期性。比如,正像《中国环境发展报告(2013)》指出的,奥运之后北京的空气质量逐渐下滑,跨域治理的制度安排似乎成了一套“空中楼阁”。又如,在APEC会议后,北京地区的跨域治理制度虽然继续存在,但其执行效果从数据上看则大大降低。再如,阅兵一过,空气污染问题又出现了反弹。之所以这一治理效果长期来看不稳定,正是因为原本推动注意力分配的几个方面内容都出现了变化,最高层领导和上级政府将主要注意力转向其他领域和议题,随之而来的是官员干部的激励进一步调整,而原本的政治介入在焦点事件这一同一压力源(或动力源)结束后就转向常规化运作,各方主体重新进入

到利益各异、权力制约和相互博弈的过程。

五、总结与讨论

本研究以北京地区空气污染治理为例,探讨了地方政府从单打独斗到跨域治理的触发机制。如果说单打独斗是一种常规状态的政策执行,那么,跨域治理就是一种超常规状态的政策执行,它们之间的变化可以通过注意力分配的分析视角予以探讨,而焦点事件是其中重要的解释因素。本文认为,地方治理之所以能够走向跨域治理这一超常规执行,主要源于焦点事件的触发,其核心是高层动员、激励调整和政治介入触发了政策决定者的注意力分配。其中,高层动员促成碎片化治理结构的紧急聚合,激励调整促成治理参与者理性利益重估,政治介入促成非均衡权力配置短期重组,从而破除因制度、体制和机制约束导致的跨域治理难以推行的困境。

从单打独斗到跨域治理,短期内可以显现成效,但也面临难以持续的问题。注意力资源的集聚过程是推动超常规执行的利器,但这种跨域治理本质上是短期内加大力度的行政性治理^[6],其效果的不稳定性就在于这一模式依托焦点事件运转,例如案例中的奥运会、APEC峰会和国庆阅兵事件等,一旦如此,其动力就在于中央政府权威和政治决心的支持而不是多方平等参与共同平衡利益。这一模式以回应某一焦点事件为目标,追求效率,并在府际合作中强调集中、统一、命令和服从,因此,跨域治理主体容易陷入“回应焦点事件—迅速见效—回归常态—再回应焦点事件—再反弹”的循环,而这正是焦点事件触发的跨域治理的软肋。

从理论层面看,本研究为跨域治理提供了一个新的分析视角,也将注意力分配引入政策执行研究中。特别是在以往研究聚焦制度、体制和机制的基础上,深入分析突破其局限的可能因素。本研究提出的焦点事件为注意力分配找到一个解释因素,同时在政策议程设置、政策决策等常规的注意力分配研究之外,提出考察政策执行的注意力分配,为后续研究提供了新的研讨方向和分析问题,比如,焦点事件具有何种类型划分,不同类型的焦

点事件将如何影响注意力分配,如何有效引导注意力分配进而构建持续性的跨域治理机制,等等。

从实践层面看,焦点事件成为跨域治理实践的触发机制并无问题,但是,跨域治理本应在超常规执行的情况下建立起一套制度安排,而后逐渐转变为常态化执行,从而使治理绩效持续和稳定显现。当前,空气污染等环境领域的跨域治理正在京津冀、长三角、珠三角等许多城市群不断实践,而市场和社会是跨域治理中不可缺少的主体,它们参与跨域治理不仅可以组成一个多元监督网络,对行政力量起到平衡作用,还可以通过动员政府财政系统之外的资源来为污染受害者提供有效援助,提高社会资源配置效率。因此,在探索空气污染跨域治理的新路径之时,为保持跨域治理成效持续有效,应该构建政府主导、部门履职、社会参与的跨域合作治理新模式。

(感谢中山大学政治与公共事务管理学院吴姿其同学在资料搜集与整理方面提供的协助)

参考文献:

- [1] 丁煌,叶汉雄.论跨域治理多元主体间伙伴关系的构建[J].南京社会科学,2013,(1):63-70.
- [2] 张成福,李昊城,边晓慧.跨域治理:模式、机制与困境[J].中国行政管理,2012,(3):102-109.
- [3] 彭彦强.论区域地方政府合作中的行政权横向协调[J].政治学研究,2013,(4):40-49.
- [4] 张紧跟,唐玉亮.流域治理中的政府间环境协作机制研究——以小东江治理为例[J].公共管理学报,2007,4(3):50-56.
- [5] 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.
- [6] (美)迈克尔·豪利特, M.拉米什.公共政策研究:政策循环与政策子系统[M].庞诗等译.北京:生活·读书·新知三联书店,2006.4-15.
- [7] (美)约翰·W.金登.议程、备选方案与公共政策[M].丁煌,方兴译.北京:中国人民大学出版社,2004.247-259.
- [8] (美)弗兰克·鲍姆加特纳,布赖恩·琼斯.美国政治中的议程与不稳定性[M].曹哲哲,文雅译.北京:北京大学出版社,2011.
- [9] 刘景江,王文星.管理者注意力研究:一个最新综述[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2014,(2):78-87.
- [10] 吴建祖,曾宪聚.关注注意力:定义、元理论和经验证

- 据[J].管理学家(学术版), 2011,(11):76-80.
- [11] Ocasio W. Towards an Attention-Based View of the Firm [J].Strategic Management Journal,2015,18(S1):187-206.
- [12] (美)布赖恩·琼斯.再思民主政治中的决策制定: 注意力、选择和公共政策[M].刘新胜,张国庆译.北京:北京大学出版社, 2010.50-53.
- [13] 杜小杜.习近平谈“APEC 蓝”:每天头件事先看北京空气质量 [EB/OL].http://news.cyol.com/content/2014-11/11/content_10923464.htm.2014-11-11.
- [14] 覃贻花. 京津冀晋内蒙联动调查污染源 确保奥运天天天蓝 [EB/OL]. http://news.enorth.com.cn/system/2007/08/29/001844155.shtml.2007-08-29.
- [15] 练宏.注意力分配——基于跨学科视角的理论述评[J].社会学研究, 2015,(4):215-241.
- [16] 张紧跟,庄文嘉.从行政性治理到多元共治:当代中国环境治理的转型思考[J].中共宁波市委党校学报,2008,30(6):93-99.

【责任编辑:龚紫钰】

On the Possibility of Trans-boundary Governance: Focus Events, Attention Distribution and Unconventional Implementation

CHEN Xiao-yun

(Party School of the Guangdong Provincial Committee of CPC/Guangdong Institute of Public Administration, Guangzhou, Guangdong, 510003)

Abstract: Due to constraints in institution, system and mechanism, it is a normal state of governance for the government to work single-handedly. However, the emergence of public issues across administrative boundaries requires cross-domain governance. Then how to make the transition from single-handed efforts to cross-domain governance? An empirical analysis of the cross-domain air pollution control in Beijing shows that the air quality in Beijing fluctuates, which means that the control effect varies at different point of time as focal events trigger cross-domain control. Focal events, especially those with political implications, lead to high-level mobilization, incentive adjustment and political intervention, thus affecting the attention distribution of policy actors, triggering unconventional implementation and leading to cross-domain control. This analysis theoretically introduces the attention allocation research from agenda setting and policy decision-making into policy implementation, providing a new analytical perspective for discussing the occurrence of cross-domain governance. In practice, the normalization of cross-domain governance requires optimization of the institution design so as to achieve sustainable and stable governance.

Key words: focal events; policy implementation; attention distribution; cross-domain governance; air pollution