

【制度与政策研究】

# 纵向介入何以破解地方政府间协商的责任困境？

## ——基于案例比较的探索性研究

马雪松 程 凯

**【摘 要】**受属地管理体制、地方保护主义和宏观治理情境等因素制约,地方政府间协商存在一定程度的议而不决、决而不行和行而不果等责任转化难题。针对地方政府间协商的责任困境,现有研究多围绕横向府际关系进行分析,较少关注纵向治理体系对地方政府间协商的规范价值与约束作用。运用案例比较法,通过对纵向介入促进地方政府间协商合作的责任转化机理进行探讨,研究发现:上级政府的介入选择和干预力度,显著影响地方政府间协商的文化情境、制度架构与行动过程,对破解地方政府间协商的责任困境具有积极意义,具体表现在三个方面:一是上级政府通过政策文件、领导参与等方式开展话语建构,引导地方政府在协商合作中树立收益共享、风险共担的集体负责观念;二是上级政府凭借组织权威完善地方政府间协商的制度架构,以制度化的方式明确地方行政主体在集体行动中承担的差异化治理职责;三是上级政府的绩效考核与过程监督,能够有效约束地方行政主体的治理实践,增强地方政府的自我管理能力和职责履行效力。

**【关键词】**纵向介入;政府间协商;责任政治;府际关系

**【作者简介】**马雪松,吉林大学行政学院教授,博士研究生导师,从事政治学理论、中国政府与政治研究;程凯,吉林大学行政学院博士研究生,从事政治学理论、中国政府与政治研究(吉林 长春 130012)。

**【原文出处】**《行政论坛》(哈尔滨),2023.6.43~52

**【基金项目】**国家社会科学基金重点项目“国家纵向治理体系现代化的战略定位与推进路径研究”(21AZZ007);吉林大学东北振兴发展专项研究课题“新时代智慧警务建设助推吉林省安全发展研究”(23DBZX01);吉林大学人民政协理论专项研究课题“数字民主视域中人民政协协商治理的理论与实践研究”(2023ZX02001);吉林大学研究生创新研究计划项目“跨区域风险协同治理中的政府间协商机制研究”(2023CX031)。

### 一、问题的提出

地方政府间协商作为地方行政主体及其职能部门在平等参与、尊重差异、寻求共识等价值理念的指导下,围绕共同关心的治理议题或涉及群众利益的实际问题进行的沟通对话、意见交换和议事协作等活动,有利于促进地方政府合作、引导区域协调发展、优化公共服务供给,是推动政府职能转型、完善现代国家治理的重要民主形式和治理机制。受属地管理体制和科层治理模式的限制,地方政府间的协商合作在议程发起、共识转化和集体行动等方面还存在一定的责任转化困境,协商密而共识疏、有协议

却难执行愈益成为制约地方政府间协商质量与水平的关键难题。特别是在资源禀赋不尽相同的背景下,地方政府间的资源差异容易转化为协商合作的话语差异,拥有较多资源的地方政府在权限划分、责任认定等关键性的协商议题中享有较多的话语权,地方行政主体在跨域治理中承担的集体责任被异化为差序化的失衡责任,可能导致地方政府的协商合作出现集体不负责的情况<sup>①</sup>。以属地管理和科层治理为基础的行政问责体系,在组织架构、价值理念等方面同地方政府的横向协商存在较大张力,地方政府难以根据协商成果对合作主体的履职实践和失职

行为进行强制规范抑或问责追究。虽然协商主体已经达成合作共识并且签订相关协议,但在执行机制不畅和制度约束有限的情况下,地方政府逃避合作、变通执行的投机行为也会随时产生。上述现象深刻影响着地方政府的合作共事与协同发展,不利于政府间协商的制度建设与机制运作。有鉴于此,促进地方政府间协商的良序运行和协商共识的责任转化,成为地方治理和府际合作等领域的研究热点。

现有研究认为,共同的利益诉求<sup>[2]</sup>、共担的治理风险<sup>[3]</sup>和政府的职能转型<sup>[4]</sup>,是地方行政主体开展协同共治的关键动因,横向府际关系是地方政府启动协商合作的重要基础。“如果说政府间关系的纵向体系接近于一种命令服从的等级结构,那么,横向政府间关系则可以被设想为一种受竞争和协商的动力支配的对等权力的分割体系。”<sup>[5]</sup>在此基础上,政治学者们针对地方政府间协商的责任困境研究,更多聚焦横向府际关系的建构与完善,或强调组建地方政府共同参与的联合性机构负责协商成果的执行与落实,或主张出台具有法律效力的政策法规以约束地方政府的治理实践,还有部分研究重视发挥社会主体在地方政府协商合作中的监督作用。和谐稳定的横向府际关系有利于地方政府的协商共治,然而,跨域治理的复杂性和流动性容易削弱地方政府的自主协同能力,上级政府的协调与引导对地方政府的协商合作至关重要<sup>[6]</sup>。分析和探讨政府间协商的责任困境,除了关注地方政府的横向府际关系以外,还应重视自上而下的组织权威和制度安排。经验事实表明,当地方政府的协商共识难以及时有效地转化为治理责任时,为了实现特定的政策目标或治理任务,上级政府习惯于借助组织权威和科层体系,不断调整和优化地方政府的权责结构,推动地方行政主体发起协商合作、落实治理职责。在此背景下,党和国家愈益重视纵向权威在地方政府协同发展中的价值与作用,2018年11月,《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》明确指出,区域协调发展必须坚持中央统筹和地方负责相结合的基本原则,加强中央对区域协调发展新机制的顶层设计<sup>[7]</sup>。纵向介入同地方政府间协商的关系同样受

到关注,一些学者聚焦政府间协商的考评机制<sup>[8]</sup>和多层级的协商模式<sup>[9]</sup>,认为上级政府的行政干预与组织介入可以强化地方政府的协商意愿、规范地方政府的合作流程,却没有充分认识纵向介入促进地方政府间协商的责任转化机理。本文在现有研究成果的基础上,结合上级政府领导和参与地方政府间协商的经验做法,尝试说明纵向介入破解地方政府间协商责任困境的内在机制。

## 二、文献回顾与研究设计

### (一)地方政府间协商的责任困境研究

地方政府间协商作为地方政府协同合作的基础和前提,是地方行政主体采取集体行动的重要保障。针对地方政府间协商的责任转化,不同研究者提出了各有侧重的解释路径。

#### 1. 制度主义路径

制度主义路径聚焦制度体系在协商合作中的规范功能和约束价值,强调成文规章、实体组织、传统惯例等制度性要素的缺失,是政府间协商陷入责任困境的主要原因,健全制度体系、完善组织架构、明确合作规则有利于深化地方政府的协商共治<sup>[10]</sup>。地方政府间协商的制度阙如表现在如下两个方面:一是现行法律对政府协商的定位比较单一,政府协商更多被视作权利行使途径或行政协调手段,侧重传递诉求和表达意见,在一定程度上忽视了政府协商的协同价值与合作意蕴,从协商议事到集体行动的衔接机制亟待优化<sup>[11]</sup>;二是政府协商的程序机制和配套措施有待健全,地方政府间协商的议题选择、议程发起和成果应用尚缺乏明确规定,协商共识在地方政府合作治理中的制度转化较为乏力<sup>[12]</sup>。程序性制度和实体化组织的缺失,导致地方政府协商合作的规范性相对有限,不利于协商共识转化为治理主体的履职实践。

#### 2. 理性主义路径

理性主义路径以理性选择理论、博弈论和交易成本理论为依据,认为地方政府间协商的责任困境源于协商主体权衡利弊之后的理性选择,其中,集体性收益和选择性收益为地方政府的协商参与和协议执行提供正向激励,交易成本和协作风险限制地方

政府的深度合作<sup>[13]</sup>。地方政府作为具有自身利益的理性主体,获取最大化的治理收益是地方政府开展协商合作的前提<sup>[14]</sup>。当地方政府面临收支失衡的治理情境时,各方签订的合作协议往往出现议而不决、决而不行的情况。从正向激励来看,政府间协商追求协商各方的合作共赢,这同现行绩效考核存在一定的张力,地方政府参与协商和执行决议的动力相对不足<sup>[15]</sup>。从负向激励来看,以督察问责为主的约束机制阙如,可能助长地方政府在协商合作中的投机行为<sup>[16]</sup>。科层制中自上而下的组织协调,有利于抑制集体行动中的机会主义,促进地方政府落实自身治理职责<sup>[17]</sup>。

### 3. 文化主义路径

随着社会科学研究的文化转向,部分学者开始关注政府间协商的宏观社会情境,主张合作历史、府际关系、信任网络等外部因素对地方政府间协商的责任转化具有重要作用<sup>[18]</sup>。成功的合作经历能够强化协商主体的信任基础,推动地方政府达成共识并履行协议;不愉快的协作历史容易破坏地方政府间的信任网络,制约地方行政主体的协商合作与集体行动<sup>[19]</sup>。就横向府际关系而言,合作交往密切、存在良好互动和一定协作基础的地方政府,更易就合作事项达成共识并采取集体行动,有限的沟通交流可能降低地方政府参与协商的积极性,不利于地方行政主体的协商合作与责任落实<sup>[20]</sup>。建立在沟通交流、社会关系和官员流动基础上的信任网络,还会影响地方政府的协商成效与合作力度。由地方领导牵头组织的政府间协商,往往因领导职务调整而无法推进,继任者的注意力则让基于协商的公共政策面临变数<sup>[21]</sup>。

整体而言,虽然学界就地方政府间协商的责任困境的研究成果颇丰,为后续研究奠定了良好基础,但还可以在如下两个方面进行深化。一方面,就理论对话而言,现有研究过于强调特定因素的作用,而不同解释路径的方法借鉴和理论整合相对不足,亟须探索不同理论范式的兼容关系和不同解释变量的组合方式,构建整合性的分析框架;另一方面,就立论基础而言,现有研究大多围绕横向府际关系分析

和阐释地方政府间协商的责任困境,较少关注纵向治理体系和科层组织架构在地方政府横向协作中发挥的规范、约束和协调作用。鉴于地方政府间协商因为缺乏相应的制度架构和资源保障而陷入责任困境,所以发挥上级政府的权威引导和统筹协调的作用,对于地方政府间协商的启动与发展至关重要。

结合以上论述,本文引入纵向介入这一解释变量,对地方政府间协商的责任困境进行新的阐释。一方面,以纵向介入为视角分析地方政府间协商的责任转化难题,同已有研究形成互证,尝试构建一个整合性的分析框架。地方政府间协商的责任困境大多源于制度缺失、自利行动和情境约束,上级政府通过行政命令、制度激励和领导协调等手段介入地方政府的协商合作,能为地方行政主体的协商议事和协议执行提供必要的制度支撑、协同动力与文化情境。另一方面,就纵向府际关系对地方政府启动协商合作的作用进行了探讨。央地政府的权力结构对地方政府间互动有着很强的规定性,地方政府的横向关系同纵向政府间关系紧密相关<sup>[22]</sup>。在此意义上,地方政府间关系兼具横向交往与纵向协调的双重特性<sup>[23]</sup>。地方政府间协商并非完全疏离于科层治理体系,科层组织和行政架构对地方政府的横向合作同样重要<sup>[24]</sup>。在单一制的国家结构中,政府系统内的协商制度为地方政府间协商提供了基本依据<sup>[12]</sup>。

### (二) 本文的研究设计

学界关于地方政府间协商的责任困境的研究大多聚焦横向府际关系,本研究则以纵向介入为视角,在本部分首先阐明地方政府间协商的基本要素及其相互联系,以构建整合性的分析框架,进而对纵向介入促进地方政府间协商的责任转化提出相应假设,据此探讨纵向介入何以破解地方政府间协商的责任困境。

#### 1. 分析框架

根据已有研究成果和政府间协商的实际情况,本文将文化情境、制度架构和行动过程作为分析地方政府间协商责任困境的基本变量。其一,文化情境是地方政府启动协商合作的外部环境,包括府际

关系、合作历史和信任网络等宏观情境性因素。良好的文化情境是地方政府摆脱本位主义、寻求协商共治的基础,关系到跨域性公共问题能否通过政府间协商进入政策议程,并在集体行动中转化为协商主体的治理责任。其二,制度架构泛指支持地方政府间协商的多重制度体系及其联结关系,包括成文规章、实体组织和传统惯例等制度性要素。制度架构的强制属性和约束效力有利于明确地方政府间协商的形式、内容和程序,推动地方政府将共同承担的集体责任细化为各自负责的治理义务。其三,行动过程是指从协商发起到成果落实的一系列实践,包括执行协议、管理冲突和评估反馈等多个环节。行动过程涉及行政主体间的复杂互动,是地方政府将协商共识转化为治理责任的关键。与此同时,文化情境、制度架构、行动过程相互影响。和谐稳定的文化情境有利于政府间协商的制度和集体行动,制度体系的规范性和约束力是地方政府优化协商情境、规范集体行动的重要支撑,行政主体围绕协商共识采取的集体行动可以进一步建构文化情境、完善制度架构。地方政府间协商的议而不决、决而不行、行而不果等责任困境,在很大程度上源于不同变量的运行状况及其组合方式。本文针对地方政府间协商责任困境所构建的整体性分析框架,如图1所示。

## 2. 理论假设

地方政府间的协商合作并不总是由地方行政主体自主发起,还存在自上而下的行政主导和自下而上的社会驱动等其他情况<sup>[25]</sup>。本文将地方政府间协商合作中的上级政府参与或干预等活动统一概括为“纵向介入”,即上级政府凭借科层组织架构和行政隶属关系,运用政策文件、绩效考核和领导参与等手段,适当干预下级政府协同治理的过程。研究表明,纵向介入有利于改善地方政府间关系、健全府际合作的制度体系和规范地方政府集体行动。

第一,就纵向介入同政府间关系而言,上级政府的话语建构、战略规划和利益协调,能够显著增强地方政府的信任网络,促进政府间协商合作的启动与深化<sup>[26]</sup>。面对因过度竞争导致的协同乏力,上级政府可以凭借组织权威与科层优势,统筹和协调下级

政府的横向协作,营造良序竞争、合作共赢的府际政治生态<sup>[27]</sup>。上级政府掌握的人事管理权,有利于增进地方政府的积累互信,如通过干部挂职和互派强化地方政府的信任关系与合作基础<sup>[28]</sup>。据此,本文提出研究假设1:

H1:纵向介入能够培育和改善地方政府间协商的文化情境,为地方行政主体的协商合作提供良好的初始条件,引导和鼓励地方政府树立收益共享、风险共担的集体负责观念。

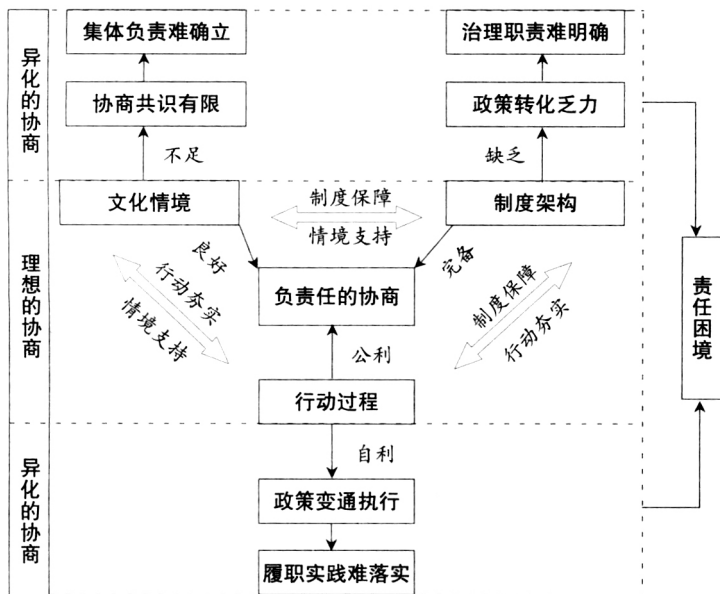
第二,已有研究注意到纵向治理体系和科层组织权威对地方政府的治理实践具有显著规范作用。在单一制国家结构中,上级政府负有领导和指导下级政府的责任,下级政府的横向合作必须符合上级政府的方针、政策和规定<sup>[29]</sup>。针对下级政府的协同困境和协作失灵,上级政府不仅可以直接制定相应的制度规范,完善地方政府间合作的规则体系,而且能够协助地方行政主体组建协调机构,降低政府间合作的交易成本<sup>[29]</sup>。据此,本文提出研究假设2:

H2:纵向介入有利于健全地方政府间的协商制度,为行政主体的协商合作提供兼具稳定性与权威性的制度架构,促进协商共识及时转化为治理政策,明确地方政府的治理职责。

第三,行动作为外部环境和内在动力相结合的产物<sup>[30]</sup>,在文化情境和制度架构相对稳定的情况下,不同主体的差异化行动往往限制地方政府的合作成效。已有研究发现,上级政府的政治动员、战略规划 and 行政命令,显著影响地方行政主体的权力运作与行动策略,可以推动地方政府在合作治理中的动机重塑和偏好调整<sup>[31]</sup>。上级政府的政绩考核、人事任命和监督问责,也会对地方政府的履职实践形成一定的激励或约束<sup>[32]</sup>。据此,本文提出研究假设3:

H3:纵向介入能为地方政府间协商确立相对一致的战略目标和行动方案,进一步规范和约束地方行政主体的治理实践,确保地方政府严格履行合作承诺、积极开展集体行动。

根据上述分析,本文将自上而下的行政干预作为调节变量,基于上级政府协调和参与地方政府间



着特定因素并非预期结果的充分条件,从启动协商到集体行动之间尚有大量模糊机制有待探索。

与传统的单案例研究相比,案例比较法侧重对初始条件相近的多个案例进行比较,便于清晰展现特定变量在不同情境中的运作方式和价值功能,更易甄别因素和机制的复杂关系。在本文的分析过程中,首先,根据案例比较法的基本原则,选取具有相似初始条件和不同结果的地方政府间协商案例作为研究对象;其次,引入纵向介入这一核心变量,通过详尽描述展现地方政府间协商在上级政府干预前后的变化;最后,围绕因素、机制和结果的关系,探讨纵向介入促进地方政府间协商责任转化的具体机制。

### 1.案例的选取说明

### (一)研究方法

根据案例比较法的核心理念和操作原则,适用于横向比较的案例应拥有相似的初始条件和作用机制,并呈现差异化结果。初始条件包括地方政府间协商的文化情境和制度架构,作用机制是指地方行政主体在集体行动中承担和履行职责的过程,差异化结果涉及研究者关注的客观事实是否出现。相近的初始条件和作用机制可以确保案例比较的可控性,增强研究结论在普遍情境中的解释效力。在初

始条件和作用机制相似的前提下,最终结果的不同有利于揭示特定变量对经验事实的影响。从研究问题出发,本文的差异化结果分为两种:一是地方政府间协商能够破解跨域治理中的集体不负责现象;二是地方政府间协商难以推动地方行政主体的集体负责。前者符合理论预期,后者虽然偏离实践期望,但从理论假设与经验事实的反证来看,这类案例同样可以满足研究需求。

本文以京津冀地区的大气污染防治以及西安市和咸阳市的交通协同建设为例,探讨纵向介入破解地方政府间协商的责任困境的内在机理。案例选择的主要原因在于:一是上述案例的同质性较强,便于进行横向比较。京津冀地区的大气污染治理和西咸一体化的交通协同建设,作为区域内地方政府围绕特定公共事务开展的跨域合作,拥有相似的协商条件和合作机制,可以避免因异质性过强而降低案例比较的逻辑基础和研究结论的可信度。二是上述案例的最终结果大相径庭,符合案例比较的基本条件。京津冀地区大气污染的协同治理效果显著,地方政府达成的合作协议能够较好地落实为履职实践,协商议事同责任政治的衔接与转化相对顺畅;西安市和咸阳市的交通协同建设在达成共识和签订协议的情况下进展较为缓慢,协商合作的责任意蕴有待提升。三是上级政府在上述案例中的介入选择和干预程度存在差异,便于分析纵向介入同地方政府间协商合作的耦合关系。西安市和咸阳市的交通协同建设是地方政府自发启动的合作项目,较少受到上级政府的介入和干预,大多数时候以地方政府的自主协同为主;京津冀地区的大气污染治理则在经历地方政府的横向协作之后,国务院和相关部门对其进行了强力干预。

## 2. 案例背景介绍

第一,京津冀地区的大气污染防治。京津冀地区的大气污染协同治理始于2004年,此后为推动2008年“绿色奥运”建设,区域内地方政府进一步建立联防联控机制,但这一时期的协商合作呈现较强的任务导向,地方政府的自主意识不足。在这种以任务下放和压力传导为核心的治理机制中,治理主

体的协商合作高度依赖上级政府,难以建立稳定和持续的协商机制与合作网络<sup>[34]</sup>。北京奥运会结束后,京津冀地区的空气质量出现一定波动。中央政府虽然将建设“绿色奥运”上升为政治任务,但并未过多介入地方政府间的协商合作,主要通过制定战略规划、出台意见建议的方式进行间接指导,区域内地方政府针对大气污染的协同治理具有典型的运动式特征。2013年1月,北京市出现严重雾霾天气,引发广泛的舆论关注。国务院于同年9月发布《大气污染防治行动计划》(以下简称《大气十条》),要求区域内地方政府建立相应的协作机制。同年10月,北京市会同相关行政主体成立京津冀及周边地区大气污染防治协作小组(以下简称“协作小组”),作为区域内地方政府商定大气污染防治目标和任务的组织平台。由于协作小组的职责分工和权责配置相对模糊,地方政府针对大气污染的协同治理较为乏力。2014年3月,北京市环保局设立大气污染综合治理协调处(以下简称“协调处”),负责协作小组的联络和协调工作。受机构设置与职能配置影响,协调处并未发挥预期的作用。2015年12月,京津冀三地生态环境部门联合签署《“十四五”时期京津冀生态环境联防联控联防合作框架协议》,强调以联合立法、统一规划、协同治污为突破口,打破各自为政的环境污染治理模式。从整体上来看,区域内地方政府虽然通过协作小组的定期会议,就区域内大气污染防治开展积极协商,但在执行标准和防治重点等关键议题上存在一定分歧,各地围绕协商共识签订的合作协议偏于宏观,操作性和约束力相对有限,大气治理的协同效应并不理想。2016年7月,环境保护部发布由中国工程院负责实施的《大气十条》实施情况中期评估报告,结果显示,自《大气十条》实施以来,京津冀地区的NO<sub>2</sub>浓度和SO<sub>2</sub>浓度相较于2013年分别下降9.8%和44.9%,区域内空气质量得到明显改善,但同长三角、珠三角、成渝地区相比,京津冀地区重污染天气占全国总比44.1%,重污染天气对京津冀地区PM<sub>2.5</sub>年均值的贡献高达40%,特别是2015年北京PM<sub>2.5</sub>年均值达到80微米/立方米,同《大气十条》确定的细颗粒物年浓度控制在60微米/立方米的目标

存在较大差距。对此,环境保护部明确强调要以北京市为重点破解大气污染防治的若干难点问题,并要求将京津冀大气污染防治作为京津冀一体化发展的重要任务<sup>[35]</sup>。

第二,西安市和咸阳市的交通协同建设。西安市和咸阳市是国内较早提出一体化发展的城市,两市党政领导在2002年就推进西咸一体化作了充分讨论,并根据协商意见签订《西咸经济一体化协议书》(以下简称《协议书》)。在交通建设方面,双方商定建设、改造西安市和咸阳市的快速干道、轨道交通、公交系统,加快实现两市的交通同网。2003年3月,西安市和咸阳市协商成立西咸经济一体化协调领导小组办公室,分别挂靠两市发展计划委员会,负责两市经济社会建设中需要协调、衔接的长期规划和年度计划,是两市推进交通协同的重要组织机构。2004年7月,西咸经济一体化领导联席会议制定出台《西安、咸阳实施经济一体化战略规划纲要》(以下简称《战略规划纲要》),提出构筑统一、协调、畅通的交通网络体系,实现交通同网,计划分三个阶段推进交通主干道对接、城际铁路建设和公交系统互通。根据《战略规划纲要》拟订的行动方案,西咸两市将在2010年前共同完成十余个道路的对接项目,西安地铁1号线向西延伸至咸阳主城区,开通多条往来两市的城际公交线路。迄今为止,西咸一体化建设已启动二十余年,两市政府就交通互通先后召开多个协商会议、达成多项共识,双方也曾签署多份合作文件和共建协议,但整体进度相对缓慢,双方协商确定的多数项目存在延期和搁置的情况,两地交通建设缺乏系统规划。就交通干道对接而言,咸阳市在渭河北岸修建的兰池大道在西安市境内的对接道路是一条普通县道,原本的八车道变为四车道。兰池大道东端距离西铜高速和西安绕城高速仅有800余米,但这一路段的扩建与改造至今尚未启动。咸阳市投资修筑的渭河横桥作为西咸一体化的标志性工程,在竣工后因西安市搁置修建引桥道路而长期无法通行。即使在建设关中平原城市群、设立西咸新区等多个国家级战略叠加赋能的背景下,西咸两市的交通协同也是较为乏力,两市居民仍需借道西咸新区

才能实现间接性直达。

#### 四、案例分析:纵向介入破解地方政府间协商责任困境的内在机理

从实践过程来看,地方政府间协商的责任转化包含三个阶段:一是集体负责的观念塑造,即地方行政主体愿意通过协商对话,对共同关心的事务采取集体行动、承担共同责任;二是共同责任的个体确认,即地方政府将协商共识上升为政策措施,以制度化的形式明确各自在协商合作中的权责义务;三是公利导向的责任落实,即协商各方遵守合作承诺、履行治理职责。上级政府运用政策文件、绩效考核和领导参与等方式介入下级政府的协商合作,有利于地方政府间协商的情境优化和制度建设,规范地方行政主体的治理实践,促进地方政府间协商的共识达成、政策制定和协议执行,推动合作主体围绕协商共识落实自身治理责任。

##### (一)集体负责的观念塑造:纵向介入优化地方政府间协商的文化情境

京津冀地区的大气污染防治案例显示,受经济结构异质性、资源禀赋不对称和合作收益不均衡等因素影响,在国务院明确要求建立协作机制和确定考核目标的情况下,区域内地方政府针对大气污染的治理诉求、政策导向和执行标准仍然存在一定分歧。就联合发文而言,作为整合若干行政主体公共权力和治理资源的政策工具,联合发文旨在通过多个部门的协同合作来解决特定治理议题,地方行政主体联合发文的数量与频次也被视作衡量区域内政府合作强度的重要指标<sup>[36]</sup>。京津冀地区地方政府间的联合发文相对较少,反映出协商各方在一些关键问题上难以达成共识<sup>[37]</sup>。尽管地方政府能在协作小组和协调处的统筹联络下定期召开协商会议,但很难在关键性的职责履行等问题上更进一步,京津冀的大气污染防治处于相对独立状态,协商各方对大气治理的目标认知、集体行动和治理措施并不统一,地方行政主体共同承担的集体责任呈现一定的碎片化和模糊性,区域内大气污染的协同治理效果并不理想。

在此情形下,国务院自2016年起就全面介入京

京津冀地区的大气污染防治,环境保护部替代协调处直接同地方政府和中央部委进行工作沟通,并借助国务院的组织权威协调相关主体的利益纠纷。话语建构成为国务院凝聚京津冀地区地方政府集体观念和责任意识的重要手段,分管京津冀环境治理的国务院副总理多次出席区域内大气污染防治的协商会议,从美丽中国建设、社会民生服务以及国家形象塑造等层面,强调京津冀地区大气治理蕴含的政治意义,强化协商各方的使命感与责任感。与之相比,西安市和咸阳市的交通协同建设并未得到上级政府的过多介入,两地的协商合作更多处于自主协同状态。国务院以及陕西省政府针对西咸一体化的政策文件和指导建议,主要集中在西安市的国家中心城市建设和国际化大都市发展,对咸阳市的地缘利益和特殊需求关注相对有限,咸阳市被视作补充西安城市规模、平衡西安城市发展的“砝码”。因此,尽管上级政府通过制定战略规划、出台指导意见对西安市和咸阳市的交通协同建设保持着宏观领导与间接介入,但这种“厚西安薄咸阳”的政策导向可能导致两地关系疏远,不利于双方的共识凝聚和深度合作。

地方行政主体针对跨域性事务治理的意见表达和共识凝聚,是地方政府采取集体行动、开展协商共治的重要前提,有利于弱化地方政府的属地思维,引导其树立集体负责的责任意识。在此过程中,上级政府凭借组织权威和科层架构,运用行政命令、政策文件和领导参与等手段进行话语建构、优化协商情景,进一步明确协商合作的价值意义,强化区域内地方政府的协商合作观念与集体责任意识,为地方政府间协商的权责界定、职责明确和履职实践奠定基础。

(二)共同责任的个体确认:纵向介入完善地方政府间协商的制度架构

京津冀地区大气污染防治的制度规范分为两类。一是成文性的制度规章,包括地方政府根据《大气十条》任务指标和各地实际情况制定的大气污染防治方案,如河北省委和省政府印发的《河北省大气污染防治行动计划实施方案》,以及北京市政府印发的《北京市2013-2017年清洁空气行动计划》等。二

是实体性的组织机构,如2013年10月成立的协作小组、2014年3月设立的协调处等。从整体上来看,在国务院介入之前,区域内地方政府就大气污染防治出台了大量的政策文件和成立了多个协调机构,但其协商合作依然存在如下问题:一是制度规范的整体意识不强,各地制定的制度政策与治理措施多以属地为单位,地方政府就大气治理达成的协商共识很难及时转化为区域性政策;二是组织机构的统筹、调度和协调较为乏力,协调处作为北京市环境保护局的内设机构,无权管理、监督各地大气污染防治的执行进度和政策落实情况,其主要负责联席会议的组织联络、会务筹备和信息发布等工作。

随着国务院的全面介入,环境保护部根据大气治理的整体目标和各地实际情况,积极出台工作方案、统一执行标准,不断完善京津冀大气污染防治的制度体系,地方政府间协商的责任转化效率得到显著提升。环境保护部在2016年年初组建多个专家团队,全面考察区域内不同城市的大气污染情况和治理现状,根据分析结果会同相关部委和地方政府联合印发《京津冀大气污染防治强化措施(2016-2017年)》等政策文件,为地方政府的大气污染协同治理提供了基本的行动依据和整治方案。在此过程中,由于中央政府没有自身特殊利益,更易摆脱地方政府保护主义,出台更具整体性和科学性的治理措施,避免地方政府的协商合作出现集体不负责的现象<sup>[38]</sup>。中央政府同时以“行政升格”<sup>[39]</sup>的方式组建地方政府间协商合作的组织机构,为地方行政主体的集体行动确立权威的领导核心和组织力量。2015年2月,中央编办批复环境保护部新设大气环境管理司,其后根据职责调整和工作需要,环境保护部在大气环境管理司内设京津冀及周边地区大气环境协调办公室、重污染天气应对处、项目协调与监督处等机构,专门负责京津冀地区的大气污染防治。2018年7月,京津冀地区大气污染防治协作小组调整为京津冀及周边地区大气污染防治领导小组,国务院副总理担任组长,京津冀地区的大气污染防治由地方政府的自主协同转入中央政府的提级管理阶段<sup>[40]</sup>。与之不同,在西安市和咸阳市的交通协同建设中,上级

政府出台的政策文件以意见和建议为主,更加偏向于宏观指导,其约束性和操作性相对有限,两市的交通建设基本遵从各自的发展规划,在整体性和对接性方面存在不足。

针对地方政府间协商的责任转化难题,兼具强制性与规范性的制度体系有利于打破协商主体的协作困境,在统一管理中促进地方政府采取集体行动。上级政府凭借科层优势直接参与或协助地方政府制定相应的制度体系,推动地方政府间协商共识及时转化为区域性公共政策,避免治理主体因制度阙如和框架缺失各行其是。上级政府同时借助组织权威直接统筹和领导地方政府间协商合作,以提级管理的方式深度参与地方政府的治理实践,通过协商议事的制度转换,明确治理主体在协商合作中的权力、责任和义务,为地方政府的集体行动提供制度保障。

(三)公利导向的责任落实:纵向介入规范地方行政主体的治理实践

京津冀不同地区在产业、交通和能源等方面的结构性差异,显著影响区域内地方政府大气治理的协同效力,大气污染的流动性和跨域治理的外部性同时助长地方政府在协商合作中的“搭便车”行为。尽管区域内地方政府根据大气污染防治的总体目标,在整改项目、实现时间和指标排放等方面达成共识并签订协议,但由于各地政府治理基础、能力和诉求的不同,区域内行政主体的大气治理行动存在较大差异,联席会议确定的年度目标或治理措施在执行中存在一定的折扣和变通。就散煤治理而言,北京市和天津市侧重构建以天然气为主的新能源体系,而河北省则尝试通过提高煤炭质量、压缩煤炭用量和推广洁净型煤炭来优化空气质量。同普通煤炭相比,无烟煤的磷硫气体排放量相对偏少,但相较于化石燃料,其空气污染率依然偏高。已有研究显示,河北省对北京市和天津市2015年平均PM<sub>2.5</sub>的贡献值分别达到18%和20%<sup>[41]</sup>。这表明,大气污染防治必须坚持协同观念和整体意识,通过集体行动发挥协商合作的整体效力。

国务院全面介入京津冀地区的大气污染治理之

后,环境保护部综合运用绩效考核、监督问责等手段规范地方政府的履职实践,推动区域内地方政府落实大气治理政策。为了更好地实现《大气十条》的预期目标,环境保护部通过严格的绩效考核和全程化的巡视监督,深度参与京津冀地区的大气污染防治。与统筹协调三地政府间的治理实践相比,保证北京市完成预期目标具有更高的优先级。环境保护部高度重视绩效考核、巡视督查在协商合作中的规范作用,上收京津冀地区生态环境治理的考核权,根据考核结果确定下一年度的财政拨款等。国务院严控责任落实的举措还包括强化督责,环境保护部多次从全国各地抽调专业工作人员组建巡查组,对京津冀地区的大气治理现状与政策执行情况进行常态督查。考虑到资源禀赋差异对地方政府间协商合作的制约,环境保护部同时注重优化资源配置与提供技术服务,巩固和提升区域内地方政府的协同治理效力。2017年9月,环境保护部成立28个专家团队,对京津冀地区部分城市的大气治理进行专业指导。北京市环保局的数据显示:2017年,北京市PM<sub>2.5</sub>年均值为58微米/立方米,符合《大气十条》的预期目标。在西安市和咸阳市的交通协同建设中,上级政府既未对两地交通互通的时间节点、阶段任务和主要指标进行明确规定,也较少统筹协调和督促引导两市的交通建设,西安市和咸阳市的交通协同缺乏整体规划和充分沟通。

严格执行和高效落实地方政府就协商共治达成的合作协议,是地方行政主体践行集体负责观念、履行各自职责义务的必然要求。针对地方政府间协商因自利倾向和制度阙如引发的协同乏力和变通执行等问题,上级政府通过绩效考核、巡视督查等手段,及时掌握区域内地方政府的政策落实情况,以兼具结果导向和过程追踪的纵向介入与行政干预,规范和约束地方政府的履职实践,推动地方行政主体积极承担和履行各自在协商合作中的治理职责。

## 五、结论与讨论

### (一)主要结论

受属地管理体制和横向府际竞争等因素影响,地方政府间协商的共识凝聚、政策制定和协议执行

存在一定程度的责任转化难题。本文基于已有研究和实践案例,探讨纵向介入何以破解地方政府间协商的责任困境。研究发现,在初始条件相近、作用机制类似的地方政府间协商中,上级政府的介入选择往往影响地方政府间协商的责任转化效率。一是上级政府通过战略规划、政策文件和领导参与等方式开展话语建构,能在增强集体意识、凝聚价值共识的意义上优化地方政府间协商的文化情境,推动地方行政主体树立治理收益共享、治理风险共担的集体负责观念,为地方政府间协商的责任转化营造良好的初始条件;二是上级政府借助组织权威完善地方政府间协商的制度架构,促进地方行政主体的协商共识及时转化为公共政策,进一步明确地方政府在协商合作中的权责结构和职责义务,为地方政府间协商的责任转化提供必要的制度支撑;三是上级政府运用绩效考核、巡视督查等方式规范地方政府的治理实践,防范地方行政主体在协商合作中可能出现的行动偏差与目标偏移,有利于提升地方政府的自我管理能力和保障协商主体积极承担并有效落实自身治理职责。

地方政府间协商的责任转化效率还同上级政府的介入力度密切相关。在西安市和咸阳市的交通协同建设中,国务院以及陕西省政府多次出台政策文件对西咸一体化进行整体规划,但同京津冀地区大气污染防治中上级政府的直接领导和深度参与相比,西安市和咸阳市交通协同建设中的纵向介入以间接指导为主,其约束性和规制性相对有限。虽然西咸两市政府就交通协同展开协商并达成共识,但很难在集体行动方面更进一步。在京津冀地区大气

污染防治中的纵向介入则相对强势,国务院以及生态环境部不仅以话语建构的方式直接引导地方行政主体的观念塑造,而且通过领导参与、结果考核和过程监督等方式全面介入地方政府间协商,强力驱动地方政府的跨域合作。准确把握纵向介入在地方政府间协商责任转化中的作用机制,既要关注上级政府的介入选择,也要重视纵向介入的尺度与效力,其具体作用机制,如图2所示。

## (二)政策启示

本文的案例分析显示,纵向介入对破解地方政府间协商的责任困境具有积极意义,但这并不意味着纵向介入没有边界,上级政府对地方政府间协商的介入或干预需要注意如下三个方面的问题。

第一,纵向介入应坚持“非必要不干预”的启动原则。频繁介入不仅不利于发挥地方政府的自主性,而且可能破坏正常的治理秩序,上级政府的介入与否及其尺度运用应当以地方政府的合作实际为前提。当下级政府间因协商乏力难以推进集体行动时,为了避免引发可能的治理失灵,上级政府才有必要进行介入与干预。一旦已有问题解决或干预目的达成,上级政府应停止介入并恢复先前的权力格局和治理结构。

第二,介入主体的选择应符合“自下而上”的层层递进原则。当其直接上级的介入未能发挥预期作用时,才可由更高级别的行政主体进行干预,由此自下而上逐级介入,直至中央政府<sup>[42]</sup>。一般来讲,相邻行政层级的信息交流相对便利,由直接上级先行介入,有利于上级政府更好地了解情况、解决问题,同时避免事态的扩大化和复杂化。破解地方政府间协

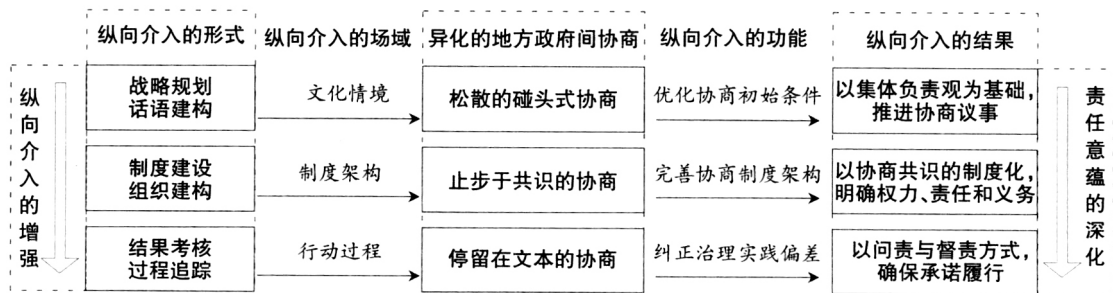


图2 纵向介入促进地方政府间协商责任转化的作用机制

商的责任困境,最贴近问题所在层级的行政主体拥有优先介入资格与直接协调责任。从对上负责的角度来看,这也契合上级政府的利益关切。

第三,纵向介入应以“助其自助”为价值取向。上级政府须在地方政府的协商合作中发挥引导与协调作用,纵向介入的目的在于协助而非接管。“非必要不干预”的启动原则意味着纵向介入具有明确的问题导向,即提升地方政府协同能力、推动地方政府协商合作。上级政府的纵向介入应充分尊重在地治理原则,尽可能地发挥辅助和补充作用。强势介入可能束缚地方政府间的自主协同,导致“无介入难合作”的路径依赖<sup>[43]</sup>。一旦上级政府停止介入,地方政府间的协商合作将难以持续<sup>[44]</sup>。

### (三)研究展望

本文可能的理论贡献主要表现在以下两个方面:一是为地方政府间协商的责任困境研究补充纵向视角。现有研究多以横向府际关系为基础审视地方政府间协商的责任转化问题,较少关注纵向介入对地方政府间协商的规范价值和约束作用。本文聚焦上级政府参与和干预地方政府间协商合作的经验做法,揭示破解地方政府间协商的责任转化难题并不限于优化和改善横向府际关系,自上而下的纵向介入同样重要。二是协商对话作为地方政府采取集体行动的基础和前提,文化情境、制度架构和行动过程的复杂互动深刻影响地方政府间的合作交流。本文针对地方政府间协商的理论框架具有较强的延展性,也适用于分析地方政府的协同治理、横向竞争等问题。

结合地方政府间协商的经验事实来看,本文还存在一定的局限,一些关键问题有待后续探讨。

一是协商合作的议题属性同纵向介入的关系。本文的案例分析表明,面对因协商乏力导致的集体行动迟缓和协同治理失灵,上级政府介入与否以及如何介入的行动逻辑存在一定差异,这说明上级政府的介入选择同地方政府间协商的议题属性存在关联。一些同质性较强、关注度较高的公共事务,作为地方政府的基本考核指标与重要履职领域,一旦出现治理失灵往往容易影响上级政府的绩效评估,因

此更有可能得到上级政府的优先关注和积极介入。

二是纵向介入的效力强弱同责任转化的关系。本文的案例分析显示,在上级政府业已介入并保持关注的情况下,不同地区的协商合作依然呈现差异化结果。这意味着介入选择并非破解地方政府间协商责任困境的充分条件,上级政府的干预时机和介入尺度对协商共识的责任转化同样重要。过早介入不利于发挥地方政府的自主协同意识和自我调整能力,介入过晚则容易导致治理问题积重难返。建立在强势介入基础上的协商合作,其短期效益更为显著,但容易因上级政府的撤出而难以持续。弱势介入虽然可以最大限度地保障地方政府在协商合作中的自主性,但存在规范性有限和约束力不足等问题,影响地方政府间协商的责任转化和纵深发展。

### 参考文献:

- [1]欧阳君君,马岩.论行政协商决策及其制度保障[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2012,(2):38-41.
- [2]刘祖云.政府间关系:合作博弈与府际治理[J].学海,2007,(1):79-87.
- [3]于鹏,李宇环.地方政府协作治理模式:基于战略问题的类型学分析[J].行政论坛,2016,(4):42-46.
- [4]张翔.地方政府的“行政协商”:定位、内涵与建设[J].云南社会科学,2015,(1):5-9.
- [5][美]理查德·D.宾厄姆,等.美国地方政府的管理:实践中的公共行政[M].九洲,译.北京:北京大学出版社,1997:162.
- [6]鲍芳修.区域一体化背景下地方政府间纠纷解决方式的扩展:类型与适用性[J].云南行政学院学报,2017,(4):83-88.
- [7]中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2019:691.
- [8]李丹.论地方政府协商的法治化路径[J].理论导刊,2019,(4):98-105.
- [9]尹艳红.我国地方政府间公共服务协商提供的得与失——基于长三角地区的探索[J].江苏行政学院学报,2012,(4):112-118.
- [10]陈剩勇,马斌.区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择[J].政治学研究,2004,(1):24-34.
- [11]宋雄伟.政府协商的逻辑起点、基本内涵与完善路径[J].江汉论坛,2016,(6):42-47.

- [12]陈家刚.政府协商:制度基础、功能指向与挑战应对[J].河南社会科学,2021,(7):9-19.
- [13]任晓林,葛晓龙.近20年长三角城市群府际协作中集体行动的困境及其优化[J].广东行政学院学报,2020,(6):5-15.
- [14]YI H, SUO L, SHEN R, et al. Regional Governance and Institutional Collective Action for Environmental Sustainability[J]. Public Administration Review, 2018, 78(4): 556-566.
- [15]王友云,赵圣文.区域合作背景下政府间协议的一个分析框架:集体行动中的博弈[J].北京理工大学学报(社会科学版),2016,(3):68-74.
- [16]王丽,毛寿龙.大气污染防治区域政府间合作的制度逻辑——以京津冀为例[J].治理现代化研究,2023,(4):84-90.
- [17]王勇.政府间横向协调机制研究——跨省流域治理的公共管理视界[M].北京:中国社会科学出版社,2010:88.
- [18]AMIRKHANYAN A A. Collaborative Performance Measurement: Examining and Explaining the Prevalence of Collaboration in State and Local Government Contracts[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2009, 19(3): 523-554.
- [19]RING P S & VAN DE VEN A H. Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships[J].Academy of Management Review, 1994, 19(1): 90-118.
- [20]司林波,张锦超.跨域生态环境府际协同界面治理:拆分、交互与重构——一项基于黄河流域生态治理府际关系的探索性研究[J].长白学刊,2022,(6):58-68+2.
- [21]杨妍,孙涛.跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J].中国行政管理,2009,(1):66-69.
- [22]林尚立.国内政府间关系[M].杭州:浙江人民出版社,1998:19.
- [23]锁利铭.走向复杂性的地方政府间竞合关系:理论演进与实践路径[J].行政论坛,2023,(2):55-66.
- [24]申剑敏.跨域治理视角下的地方政府合作:基于长三角的经验研究[M].上海:上海人民出版社,2016:189.
- [25]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.
- [26]MULLIN M & DALEY D M. Working with the State: Exploring Interagency Collaboration within a Federalist System[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2010, 20(4): 757-778.
- [27]唐兴和.基于博弈模型构建的横向府际竞争研究[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2015,(4):150-156.
- [28]杨志云,纪姗姗.中央集权驱动、地方分级响应与政府间合作的机理:基于京津冀的实证阐释[J].天津行政学院学报,2021,(2):56-66.
- [29]王敬尧,郑鹏.中央政府介入地方合作的类型、行为及其治理逻辑[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2022,(4):77-91+162.
- [30]唐世平,等.观念、行动、结果:社会科学方法新论[M].天津:天津人民出版社,2021:11.
- [31]邢华.我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择[J].政治学研究,2014,(5):37-50.
- [32]周黎安.行政发包制[J].社会,2014,(6):1-38.
- [33]FUTRELL R. Technical Adversarialism and Participatory Collaboration in the U.S. Chemical Weapons Disposal Program [J]. Science, Technology, & Human Values, 2003, 28(4):451-482.
- [34]马雪松,程凯.国家纵向治理体系建设的责任意蕴、制度优势及治理效能[J].探索,2022,(6):109-119.
- [35]《大气污染防治行动计划》实施情况中期评估报告[EB/OL].(2016-07-06)[2023-08-14].[https://www.gov.cn/xinwen/2016-07/06/content\\_5088795.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2016-07/06/content_5088795.htm).
- [36]杨杰,杨龙.中国政府及部门间联合发文的初步分析——基于200篇联合发文[J].天津行政学院学报,2015,(5):66-73.
- [37]崔松虎,金福子.京津冀环境治理中的府际关系协同问题研究——基于2014-2019年的政策文本数据[J].甘肃社会科学,2020,(2):207-213.
- [38]陈瑞莲,等.区域公共管理理论与实践研究[M].北京:中国社会科学出版社,2008:158.
- [39]臧雷振,张冰倩.行政升格如何调适府际关系——历史演进、学理类型与作用机制[J].政治学研究,2023,(1):83-95+158-159.
- [40][美]罗伯特·阿格拉诺夫,迈克尔·麦圭尔.协作性公共管理:地方政府新战略[M].李玲玲,鄯益奋,译.北京:北京大学出版社,2007:74.
- [41]薛文博,付飞,王金南,等.中国PM<sub>2.5</sub>跨区域传输特征数值模拟研究[J].中国环境科学,2014,(6):1361-1368.
- [42]李旭东.当代治理理论:辅助性原则研究[M].广州:华南理工大学出版社,2021:157-158.
- [43]张紧跟.当代中国地方政府间横向关系协调研究[M].北京:中国社会科学出版社,2006:108.
- [44]周凌一.地方政府协同治理的逻辑:纵向干预的视角[M].上海:复旦大学出版社,2022:248-249.