

纵向干预何以推动地方协作治理？

——以长三角区域环境协作治理为例

周凌一*

摘要：

【问题】 环境问题的跨区域性及负外部性使得属地化管理的原则已无法满足现实的治理需求。近年来，地方政府间环境协作治理的实践层出不穷却鲜有研究深入探讨中国地方政府间环境协作治理的形成机制：自上而下的层级压力，即纵向干预，具体包括哪些形式？纵向干预如何影响地方政府环境协作？

【方法】 本研究选取长三角区域Z省A区与J省B区、Z省C市与D区间的跨域水治理协作案例，Z省E、F、G、H地区边界联动执法案例及长三角区域船舶与港口减排案例，基于关键人物访谈、内部文件查阅、新闻报道搜集等资料，运用多案例比较分析法来剖析纵向干预在地方协作治理中的作用及影响机制。

【发现】 纵向干预本质上通过重塑地方主体的协作意愿以促进协作深化发展，但不同类型干预方式的作用有所差异。过程导向型干预基于制度建立起主体间更为稳定的信任和互惠关系，利用层级结构发挥监督和协调的作用，并提供必要的资源和协作能力支持。结果导向型干预，虽能建立协作机制并完成目标，却很容易挤出横向网络中的互动，使协作机制难以维系。

【结论】 区别于西方实践，本文发现纵向干预在中国是促进协作机制深化发展的必要因素，它能够强化参与者间的横向互动，而非只是自发协作动机不足时的补充。这一研究深入剖析了纵向干预对地方协作的影响机制，并拓展了协作治理理论在中国情境的讨论。

【关键词】 协作治理 纵向干预 信任与互惠 协作管理机制 协作能力

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2020) 04 - 0090 - 18

【政策之窗】

- ⊙ 协作本质上是参与者间自主互动与共同决策的网络型结构，纵向干预是促进协作深化发展的必要因素，但无法替代或直接强制横向互动。
- ⊙ 上级政府应以制度化的方式针对地方实际需求而适当干预，更注重在协作过程中通过利益协调、资源支持、信任强化等方式来推动协作运行，切忌目标导向过强。

* 周凌一，复旦大学国际关系与公共事务学院，青年副研究员。感谢戴亦欣、李朔严等老师对本文写作的指点与建议，感谢吴建南老师对案例与素材搜集的帮助。同时也感谢两位匿名评审人的宝贵意见。

一、引言

伴随着经济的快速发展,我国环境问题愈发严重,生态赤字逐渐扩大。环境污染的跨区域性及负外部性,使得属地化管理的原则已无法满足现实的治理需求,协作治理已逐渐被视为解决复杂化、跨边界环境问题的有力工具(Lubell, 2004; O'Leary et al., 2006)。实践中,地方政府间环境协作治理层出不穷:有些协作机制是在中央或上级政府的政策要求下成立,如2014年建立的长三角区域大气污染联防联控机制;有些是地方政府基于目标共识自发形成的协作行为,如2009年形成的长三角地区环保合作联席会、2008年组建的杭湖嘉绍边界联合执法小组等。虽然已有学者开始关注环境协作治理的网络结构及其演变(马捷、锁利铭, 2019; 锁利铭等, 2017; 锁利铭等, 2018),但目前鲜有研究系统探讨中国地方政府间环境协作治理的形成机制。从现实意义上看,环境协作治理的研究能够深入揭示地方协作行为的内在机制及其影响要素,为完善制度设计以推动环境协作治理的实践奠定理论基础。

“协作治理(collaborative governance)”的研究兴起于20世纪80年代末90年代初的西方社会,强调“参与者从问题的不同方面出发建设性地共同探索超越自身能力限制的解决方案”(Gray, 1989)。目前学界关于协作治理的研究大多局限于西方社会的实践,将协作视为参与主体间基于成本收益分析后自愿的资源转移行为,既有协作经历、共同信念或目标、资源依赖等都是影响利益相关者协作动机的重要因素(Amirkhanyan, 2008; Smith, 2007)。但在中国,层级体系下地方政府间的协作行为,除了西方情境下所关注的参与主体间相互依存(interdependence)的要素,更为重要的是受自上而下的制度安排,即纵向干预的影响。为实现特定的政策目标,中央或上级政府可能运用一系列方式干预地方政府的协作行为。虽然国内也有一批学者开始关注中国协作治理的实践,并揭示中央或上级政府在地方协作中的重要角色,但目前多局限在思辨性规范研究,或案例与描述性分析(杨龙, 2008; 张成福等, 2012; 张紧跟、唐玉亮, 2007; 崔晶, 2016; 杨妍、孙涛, 2009; 颜德如、岳强, 2012; 马捷等, 2014)鲜有研究深入分析中国地方政府间环境协作治理的形成机制:1)自上而下的层级压力,即纵向干预,具体包括哪些形式?有何特点?2)纵向干预如何影响地方政府环境协作?具体的影响机制是什么?基于此,本文将通过长三角区域环境协作治理的多案例比较分析来剖析纵向干预在地方协作治理中的作用及影响机制。

二、文献综述

(一) 纵向干预的概念辨析及具体方式

区别于传统科层制下的决策过程，协作治理强调多个行为者互相沟通交流，共享信息与资源，共同制定目标与决策的过程（Amirkhanyan, 2008）。协作往往是由参与者间的目标共识、信任互惠、资源依赖等相互依存关系而促发的自愿行为，以解决复杂性社会问题并获取更大的利益。但在特定情况下参与者间可能无法形成足够的自愿协作动机。例如，没有协作经历或者有失败的经历，及不同的价值观或利益；认为协作与自身需求相悖等（Saz-Carranza et al., 2015）。此时，为实现特定的政策目标，中央或上级政府可能通过立法、行政或合同等纵向干预，要求地方政府予以协作（Rodríguez et al. 2007）。本文将“环境协作行为”定义为：为改善生态环境，多个地方政府自发或在上级政府要求下产生的一系列正式与非正式的互动，具体包括共同制定治理结构与规则，共同决策财政或人事安排，共同决定协作目标及执行计划。

现有研究将纵向干预的方式分为权威型（authority-based）、激励型（incentive-based）及信息型（information-based）（Mosely & James, 2008）。权威型干预指上级政府通过立法或政策就特定事项启动地方协作，这些正式的文件可能会要求参与者形成新的协作机构，或者设计沟通交流、共同决策的制度安排（Benson, 1975; Thatcher, 2004）。激励型干预指上级政府通过人事或财政资源的支持来激发地方政府的协作动机（Rodríguez et al., 2007）。甚至，只有地方建立协作组织以提供特定公共服务才能获得中央资金的支持，如20世纪90年代末美国住房部设立的持续护理基金（Ivery, 2008）。信息型干预包括指导书、纵向或横向人员间的沟通及信息提供、技术或专家支持等（Terman et al., 2016）。Mosely和James（2008）的研究发现参与者能够在与上级人员的沟通中得到关键性的信息或知识。此外，Taylor & Schweitzer（2005）认为地区规划者愈发受益于州政府所提供的数据和专业知识。

虽然已有研究综合探讨了各类纵向干预的运用，但在西方语境下，中央或上级政府的干预手段依旧呈现出以激励及信息型为主的特点，尤其是财政拨款或基金设立（Terman et al., 2016）。在中国，纵向干预主要表现为权威型干预，如政策的出台。一方面，权威体制赋予上级对下级的政治控制，因此上级政府习惯于运用权威型方式来形塑地方的行为，协作也不例外；另一方面，相比于其他方式，政策要求对地方行为的影响更为直接且快速，设计也更为简单，因

此上级政府偏好于权威型干预的使用。实践中的权威型干预可以分为两种类型。第一种是过程导向型，如明确要求特定区域内的相关地方政府建立起协作机制，或在协作过程中协调各方利益、明确职责。第二种是结果导向型，明确要求协作目标且更强调目标的达成，很少介入具体的协作过程。伴随着政策的出台，绩效考核、重要领导或上级部门的协调等方式也都是权威型干预的有效组成部分。因此，本研究运用“纵向干预”这一概念来形容中央或上级政府对地方的权威型干预，并将这个核心概念定义为：中央或上级政府利用层级体系，运用一系列过程或结果导向型方式以形塑地方政府的协作动机，如颁布政策要求建立协作机制、考核地方环境指标、领导或上级部门直接参与协作活动等。

（二）纵向干预对协作治理的影响

自愿动机不足时，上级的介入为地方主体的协作提供了一个互相沟通交流、寻找共同利益的起点（Mu et al., 2018）。Taylor 和 Schweitzer（2005）研究发现，上级政府的干预能够有效消除外部性所带来的负溢出效应，为地方组织间的协作提供合法且可信的规划方案，规模化地为地方提供协作所需的管理与专业技术，并建立统一的协作流程与规则。尤其是上级的资金、信息及技术都能够有效强化参与者的协作动机，并为他们的协作活动提供必要的资源支持及能力建设（Moseley & James, 2008）。若协作者出现分歧，上级可以通过制定相关规则以有效明确各主体的责任分配（Rodríguez et al., 2007）。在中国，上级干预的效果更为明显，即使地方政府间因权力不对等或过去的失败经历而存在冲突，上级的政策要求依旧能够使地方迅速建立起协作机制（Mu et al., 2018）。中央政府的政策导向、资金与人才支持、绩效评价导向，都能有效推动地方协作并保证其执行性（龙朝双、王小增，2007；张成福等，2012；杨龙，2008）。王路昊等（2019）的研究则揭示了上级政府的介入能够通过合法性压力和特殊信任机制促进地方间的创新合作。

正如一枚硬币的两面，一方面，上级介入可以有效启动协作并带来资金、技术等资源；但另一方面，纵向干预也可能限制参与者间的有效协作，甚至造成他们的反抗。首先，若上级要求的协作目标过高且无法提供有效的资源支持时，地方政府很难完成上级的要求，甚至可能会抱有反抗态度形成象征性协作（Moseley & James, 2008）。其次，上级的协作政策或流程通常过于笼统且宽泛，无法对地方的规划制定有针对性的指导，因而容易丧失其应有的作用（Taylor & Schweitzer, 2005）。最后，上级政府很难识别参与主体所需的横向互动，也无法予以指导，已有学者发现纵向介入或中心化的组织安排可能会挤出协作者自主的横向协作（Mullin, 2009）。也有学者在研究中国实践时指出，中央主导的治

理模式可能使地方间合作流于形式（张成福等，2012），效率逻辑的忽视也会使得上级退出后协作的实质性效果大受影响（王路昊等，2019）。

（三）现阶段文献评述

既有基于西方实践的研究将纵向干预视为参与者自愿协作动机不足时的有效补充，相比于自发形成的协作，纵向干预会在一定程度上限制参与主体制定目标与规则的自主能力，且可能会对参与者范围、组织内利益分配等有明确限定（Saz-Carranza et al. , 2015）。Taylor 和 Schweitzer（2005）的研究表明，虽然1991年美国多式联运交通效率法案（Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, 简称ISTEA）要求州交通部门与都市规划组织建立协作以促进区域可持续发展，但地区规划者在制定当地规划时很少使用ISTEA要求下的州交通规划，更多是根据本地地区的实际需求及资金能力来决策。在西方语境下，纵向干预更多是为地方协作提供了一个起点和框架，在法案或行政命令要求下协作主体仍旧保有较大的自主权力以具体决策。上级政府的纵向干预虽包含权威型方式的使用，但实践中依旧呈现以激励型及信息型为主的特征，且其效用优于单独的行政命令。已有学者开始揭示中央或上级政府在地方协作中的重要角色，但目前多局限在思辨性规范研究，或描述性分析（杨龙，2008；张成福等，2012；张紧跟、唐玉亮，2007；崔晶，2016；杨妍、孙涛，2009；马捷等，2014），并未深入讨论纵向干预对协作治理的影响及作用机制。官僚组织的行为深受制度环境的影响，其在不同政体下的影响因素有显著差异，目前权威体制下纵向介入形塑地方协作治理的机制无法为已有理论所解释，具体而言：（1）在中国，权威型纵向干预具体有哪些方式？（2）除了为地方主体提供协作起点和目标框架外，纵向干预是否会影响参与者的互动过程？具体的影响机制和效果如何？

Xu（2011）将中国的政治体制定义为“区域分权的权威体制（regionally decentralized authoritarian regime）”：就政治而言，中央始终持有对地方人事任命的控制权；就经济而言，地方政府被授予权力在辖区内自主决策或推动“试点”创新。中央通过人事控制的集权与强化，保证了地方政府行为与中央意志的一致性。地方党政领导的任命实际是由上级政府根据同一行政级别中地方政府的综合绩效，主要是经济增长率的排名而定（周黎安，2007），这一任命机制从两方面抑制了地方环境协作治理的自主意愿。一方面，对经济增长的追逐使得地方官员运用土地、政策优惠等资源发展地方经济，无暇顾及环境治理等见效慢甚至与经济发展相悖的社会领域（Xu，2011）；另一方面，区域竞争和政治晋升的“零和”博弈限制了地方政府对边界地区的关注，反而担心边界地带协作治理的溢出效应会增强竞争对手的筹码（周黎安、陶婧，2011）。因此，地方政府

更可能将环境协作治理视为“危险”的行为，即不利于其职业晋升。纵向干预影响地方协作行为的关键，在于利用政治权力重塑地方官员的激励机制。颁布环境保护相关的法规或政策、考核地方环境指标、地方重要领导或上级环保部门参与重要协作活动等，都是中央向地方释放环境保护重要性的信号，地方会据此来分配自身的注意力，加强环境协作治理的意愿。基于中央对地方的政治控制，纵向干预在中国的作用更为重要与深刻，不仅从目标或机制要求启动地方协作，还可能会深入干预到参与者的互动过程，协调各方利益，降低交易成本以促进协作发展。当然，强调横向互动的协作本身与纵向的层级体制有着天然的矛盾，纵向干预也可能会不利于协作的实质性发展，其干预效果因具体的方式和情境而异。因此，接下来本文将结合长三角区域环境协作治理的案例来深入分析纵向干预影响地方协作行为的机制及效果。

三、研究方法和案例选择

本文采纳多案例比较分析的研究方法来试图揭示纵向干预对地方协作治理的影响机制，运用过程追踪（process-tracing）深描关键变量影响结果的机制及其原因（Brady & Collier, 2004; Yin, 2003）。本研究以长三角区域为案例选取地。长三角区域坐落在中国的东部沿海地带，主要包括上海市、江苏省、浙江省及安徽省，占国土面积3.6%，2016年常住总人口为2.2亿，为全国总人口16.08%。根据国家统计局的数据，2017年长三角区域三省一市的地区生产总值为19.53万亿元，占国内生产总值的23.61%^①。然而，随着工业化及城镇化的发展，长三角区域面临着越来越严重的环境问题。2016年，长三角地区共排放废水150.89亿吨，占全国总量的21.22%；排放二氧化硫、氮氧化物、烟（粉）尘各119.43，198.47，105.48万吨，分别为全国总量的10.83%，14.23%与10.44%^②。基于发展理念的转变及环保意识的增强，长三角区域的地方政府逐渐重视生态环境的保护，并尝试通过协作治理有力防治跨区域性污染，如水、大气、危废异地倾倒等。

本研究分别选取长三角区域Z省A区与J省B区、Z省C市与D区间的跨区域水治理协作案例，Z省E、F、G、H地区边界联动执法案例及长三角区域船舶与港口减排案例来探究地方政府协作中纵向干预的作用机制。笔者多次前往各地相关环保部门进行调研，通过关键人物访谈、内部文件查阅、参与式观察等方

① 数据来源：<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>

② 数据来源：<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>

◆ 论文

法获得了大量一手资料。在访谈过程中，笔者也试图采取三角验证的方式以保障资料的真实性，例如，就同一案例访谈相关的多个政府部门人员。二手资料主要来源于会议纪要、工作简报、协议文本、联合执法方案等文件，同时也通过查阅新闻报道予以辅助分析。多样化的信息来源和数据类型可以通过三角验证的方式来保证资料的可信度（Yin, 2003）。表1列出了选取案例的访谈及资料获取情况。

表1 案例的访谈及资料获取情况

案例	访谈对象	时间	资料获取
Z省A区与J省B区 区跨区域水治理	G市五水共治办业务一处及G市环保局水处L处长	2018年7月	会议纪要、协议文本、新闻报道等
	G市A区五水共治办M主任		
	G市A区五水共治办Y科长		
Z省C市与D区跨 域水治理	G市五水共治办业务一处及G市环保局水处L处长	2018年7月	会议纪要、新闻报道等
	G市C市五水共治办X科长		
	G市环境监察支队Y支队长		
E、F、G、H地区 联动执法机制	G市环保局T处长	2018年7月	联动执法方案、会议纪要、新闻报道等
	E市环保局L科长	2018年1月	
长三角区域船舶与 港口减排工作	S市环保局大气处W处长	2018年5月	会议纪要、工作简报、新闻报道等

四、案例呈现与分析

（一）案例呈现

1. 纵向干预下协作机制深化的案例

Z省A区与J省B区两地毗邻交界，河网交错，水系相通，界河长达39公里。两地的协作最早起始于2001年的民间“零点行动”^①。在中央的协调下，Z、J两省的相关部门建立起团结治污联合机制；之后，两地持续推动治水合作，其突破性进展发生于2016年年底中央颁布《关于全面推行河长制的意见》后。

^① 2001年11月22日凌晨，G市北部渔民自筹资金100万元，动用8台推土机、数万只麻袋，自沉28条水泥船，截断麻溪港，以阻拦来自S镇的污水，即民间“零点行动”。

两地于2017年2月签订《交界区域水环境保洁联防联控联席工作机制协议》，4月底率先建立省际边界联合河长工作机制，6月签订《J省B区、Z省A区联合治理清溪河（麻溪港）合作协议书》。截至2018年5月，两地已联席会商8次，解决涉及沿岸环境整治、河道保洁、河道清淤、水质联合监测等大小问题16个，共开展环保联合执法10余次，解决各类环保问题20余个，打捞水葫芦1.22万吨，联合出资1亿元实行麻溪港清淤工程。

E、F、G、H四市跨界联合执法机制起源于四地的目标共识与自愿动机，而重大事件时期省总队的协调与监督推动了跨界污染的实质性解决。2008年6月，E、F、G、H四市的环境监察机构共同组建了边界联合执法小组，相继出台了《E、F、G、H边界地区环境联合执法实施方案》《E、F、G、H边界环境联合执法工作制度》，确立了联席会议、应急预案、环境联合执法和信息共享四项工作制度，但跨界联合执法机制的运作慢慢流于形式化。在重大国际事件期间，如乌镇互联网大会，Z省环境监察总队会介入到四地联合执法的具体工作，此时执法查处能得到实质性落实。

在国务院《大气污染防治行动计划》要求下，2014年1月，上海、江苏、浙江、安徽会同八部委成立长三角区域大气污染防治协作小组。区别于以往长三角区域自发形成的环保协作，大气污染防治协作小组最大的特色就是部省联动机制。长三角区域利用部省联动机制积极与交通部协商船舶排放控制区落实的相关需求，据此，交通部出台《珠三角、长三角、环渤海（京津冀）水域船舶排放控制区实施方案》（交海发〔2015〕177号），推动了长三角区域率先启动排放控制区。

2. 纵向干预下协作机制未维系的案例

Z省“五水共治”的考核要求及省治水办的积极协调促成了C市与D区的跨界水污染联防联控机制。2017年2月，Z省提出“五水共治”的新目标——至2017年年底，全面剿灭劣V类水；2017年3月，在省治水办的协调下，C市“五水共治”办与D区“五水共治”办联合开展交界断面巡查。但交界区域的水质改善较为迟缓，2018年1-3月发生了水质反弹，因此省里再次介入，于2018年4月两地建立起联合巡河、联合交办、联合整治的三联机制。虽然这一协作过程中两地完成了上级所要求的考核目标及相关任务，但最终未成功建立起协作机制，完成任务之时也是跨界协作分崩离析之时。

（二）案例分析

多元交流与参与、信任与互惠、协作管理机制、协作能力等都是参与主体

间协作互动的关键要素，并可能呈现迭代、循环非线性的过程（Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012; Thomas & Perry, 2006）。纵向干预为地方政府提供了协作的起点，但协作机制的成立只是协作治理的开始，其运行及发展依赖于主体间的互动过程。因此，本文将深入分析案例中过程导向型纵向干预如何作用于协作过程中的信任与互惠、协作管理机制及协作能力三大关键要素，也试图分析结果导向型纵向干预的局限性。

1. 过程导向型纵向干预：信任与互惠的深化

在协作中，协作者会因彼此的相同意愿而增强承诺，体现参与主体“公平交易”的互惠感知（Ring & Van de Ven, 1994）。进一步地，信任是参与主体在特定环境下对彼此间互惠关系的认知，他们相信大家都会依据承诺来努力行事（Thomas & Perry, 2006）。信任不仅可以在参与主体反复博弈的漫长过程中建立，也可以通过制度克服道德风险以防止寻租行为，保证双方的承诺及合同的有效履行（North, 1993; Miller, 2000）。

A区、B区两地联合治水进入实质性阶段，最大的助力来自于上级政府的纵向介入，即一系列水治理政策文件的出台与推动。2016年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》，要求在全国层面推行河长制，随后，Z省和J省陆续印发文件以落实中央精神，如《中共Z省委办公厅Z省人民政府办公厅关于全面深化落实河长制进一步加强治水工作的若干意见》（Z委办发〔2017〕12号）、《J省“两减六治三提升”专项行动实施方案》（J政办发〔2017〕30号）等。同时，上级政府往往也配套推行相关的绩效考核来保障目标的达成。Z省自“五水共治”战略推行开始，就通过督查、执法、考核相结合的方式有效强化自上而下的治水约束力。J省也在“263”专项行动计划中明确要求将黑臭水体整治的考核结果作为省“水十条”、生态文明建设和干部年度考核的重要内容^①。在这样的制度大背景下，2017年2月，A区治水办与B区水利局召开区域水环境保洁联防联控第一次会议，会议纪要中明确提出“界河治理是深化落实中央《关于全面推行河长制的意见》精神要求的重要体现”^②。双方签订的《联防联控联席工作机制协议》也明确表示：“为进一步落实中办、国办下发的《关于全面推行河长制的意见》文件精神，加大两地交

^① 参考资料：《J省“两减六治三提升”专项行动实施方案》（苏政办发〔2017〕30号）http://www.jiangsu.gov.cn/art/2017/2/20/art_46144_2545519.html

^② 资料来源：《A区与B区交界区域水环境保洁联防联控第一次会议纪要》，2017年2月23日，内部资料。

界区域水环境保洁联防联控力度，全力保障全年特别是重大活动期间水环境质量”^①。

“信任，是建立在制度和协议上。基本的信任是有的，基于现在国家、‘五水共治’的要求，知道大家都在做这个事情，都想做好，他们也有考核，不会乱来。这是最基本的一条。没有现在的大环境，没有知道你也在做的信任，没法坐下来谈，协议也没法下去。”（G市“五水共治”办业务一处及G市环保局水处L处长访谈资料）

“联防联控这个工作（指2017年协议的签订和省际联合河长制）它的背景就是全国河长制的推行，有这样一个大环境后，下面两地之间包括两个省之间可能会有意愿去合作。”（A区“五水共治”办M科长访谈资料）

信任和承诺的可置信是影响协作有效性及其可持续性的关键。在环境治理中，由于激励错配、问题复杂性、责任或利益分配不均等原因，地方政府从理性的角度会更偏好于采取“搭便车”的行为。《关于全面推行河长制的意见》的出台及随后配套的一系列考核机制，能够有效提升环境治理在地方的政策优先级，而基于环境问题的跨区域性，协作治理在一定程度上变成“不得不做”的任务和两地的目标共识。因此，制度要求有效抵制了地方主体寻租行为的可能性，使得A区与B区信任对方的治水意愿，产生“公平交易”的互惠感知，并据此形成基于制度的信任与承诺（Ostrom, 1990）。虽然基于过往的协作经历，两地之间的信任基础较好，但对于地方政府而言，制度上的保障更能强化他们之间的心理契约（psychological contract），使其形成协作治理的长期承诺。

当然，参与主体间的信任和互惠感知也会在重复博弈的过程中建立，过去的协作经历尤其是成功经验，共同的目标及信念都能够有效促进相互的信任及承诺的可信度。组织间的信任很大程度上由其间的个体维系，由于地方政府频繁的人员调换与流动，既有的信任和承诺会存在很大的不稳定性。E、F、G、H四市边界联合执法机制自2008年已经走过了近10年，对有效整合执法资源，推动区域、流域环境改善有很大的促进作用。但是，平时这一机制的运作完全靠四地的自我协调，主要是当年轮值方的牵头，慢慢地，这一机制也逐渐流于形式化，或者说，更多是为四个城市提供经验交流、信息共享的平台，很多环

^① 资料来源：《G市A区、S市B区交界区域水环境保洁联防联控联席工作机制协议》，2017年2月，内部资料。

境污染无法得到实质性解决。这里面一大原因就是中国政府体系内人员的流动频繁导致基于已有协作基础的信任往往具有不确定性。

“现在因为人走得都太多了，所以基于以前的关系，相互信任的人都走了，做这件事情的人又都是新来的，所以制度化、常态化还是挺重要的，不然每次都人走茶凉。”（G市环境监察支队Y队长访谈资料）

据此，在中国，地方政府会基于上级的政策文件或考核要求而建立起对彼此的信任感，且由制度产生的信任较已有协作经历所带来的信任更为稳定。即使地方主体间有足够的自发动机启动并维系协作行为，但协作机制的深化发展依旧离不开纵向介入所强化的信任与互惠感知。

2. 过程导向型纵向干预：协作管理机制的建立

从治理到行动都离不开行政管理机制的支持，传统层级体系中所强调的利益协调及监督机制在协作治理中依旧重要，尤其是促进协作的有效性及其目标实现（Thomas & Perry, 2006）。

（1）监督机制：保障协作的实质性开展。协作网络中参与主体间多为沟通协商、共同决策的平等地位，不存在特定的管理主体与监督机制，因此很容易造成协作流于形式而缺乏实质性发展。E、F、G、H四地联合执法机制就面临着如此的困境。2008年开始，E、F、G、H四地每年轮值组织召开一次边界环境污染联合执法小组联席会议，其主要内容包括执法经验交流、信息共享及共同执法方案的确定，执法方案明确梳理了当年清查任务表、具体实施计划及时间安排。然而，联合执法所发现的问题只能由问题所属地予以执法或解决，由于参与主体是平级的四个城市，他们之间无法互相监督或要求对所查处问题予以解决。

“这是一个比较松散的机制，联席的制度，没有具体的工作人员，大家都是兼职的。联席机制就是相互开会有依据，但E、F、G、H是平级的机构，没办法互相领导。联合执法有些是象征性的。”（E市环保局L处长访谈资料）

“我们信息共享，把污染源情况告诉给他们以后，他们会采取措施，然后把处理的情况同时也会告诉我们。……但是因为是轮值，大家又都是平级的，所以很难去实质性地督查考核。前两年据我了解，好像就是商会的性质，没有很实质性去开展执法行动。”（G市环境监察支队Y队长访谈资料）

自上而下管理结构中传统的监督和问责手段能够有效解决这一困境并推进协作发展 (Jedd & Bixler, 2015)。上级行政部门介入 E、F、G、H 四地联合执法机制时就能推动环境问题的落实。在乌镇峰会安保期间, Z 省环境监察总队参与了 E、F、G、H 四地联合执法小组的具体工作规划与布置, 并在发现问题后监督问题的解决, 以实质性促进执法查处。

“E 市和 G 市很近, 隔了钱塘江, 沿江工业企业非常多, 风向一变污染就吹过来了, 解决不了。怎么办呢? 就是总队牵头, 搞了两次联合的交叉检查。从 E 市和 G 市抽调执法人员, 分层、分组对各地互查, 然后对这些污染源进行确认。查到了以后, 一个是立案查处, 第二个要督促当地政府向污染企业要求限期整治或关闭。” (G 市环境监察支队 Y 队长访谈资料)

(2) 利益协调: 明晰权责并促成共识。参与协作的主体往往具备双重角色, 一方面他们需要考虑自身组织的权威和使命, 另一方面需要顾及协作的共同目标, 这给参与者带来个体与集体利益冲突的潜在可能 (Thomas & Perry, 2006)。调和好组织个体利益与协作集体利益的矛盾也是促进协作发展的重要要素, 否则, 自主性的过度化可能会损害参与主体的互惠关系及协同目标的达成。具体到地方政府间协作, 利益与责任分配不均可能会导致协作的失败, 而纵向干预有权力协调地方的利益冲突, 明晰其权责并达成共识。E、F、G、H 四地在重要时期的实质性联合执法也离不开上级行政部门的利益协调, 且在层级体系下, 只有上级行政部门有行政能力和权限合法地统一地方政府的环境标准。

“上一级行政管理部门牵头是名正言顺的, 进行指导和指挥。例如整治企业, 各地关停标准不一样, 那么整治过程中各个地方会有差异。治理大气和治理水的环境标准统一就必须上面来协调, 协调是需要行政方面, 需要制度性。” (E 市环保局 L 处长访谈资料)

长三角区域港口和船舶大气污染防治工作得益于“大气十条”背景下协作小组的部省联动机制, 即部委为推动区域协作积极统筹、协调利益。航运是长三角区域的主要功能之一, 但排放控制区的推进不仅涉及三省一市的利益, 还会影响全国甚至国际船舶的成本。因此, 必须由国家部委从顶层设计来综合统筹各方利益, 出台相关文件给予长三角区域率先推进的政策依据和合法性。上海牵头与交通部积极沟通协商。2015 年 12 月, 交通部发布《珠三角、长三角、

环渤海（京津冀）水域船舶排放控制区实施方案》（交海发〔2015〕177号）。据此，长三角地区在上海的积极协调下，根据自身需求率先推进，自2016年4月1日起启动长三角区域船舶排放控制区，比交通部文件规定的实行时间提早了9个月。实践证明，这一举措有效降低了长三角区域的空气污染。

“船的污染放在非常重要的位置，这是大家形成高度共识的，但是一旦落到港航这块，大家就有利益冲突了。船舶进港口有船占用成本、码头泊位使用费及其他服务费用，上海这边收费高一点，船都到宁波去了。船不仅仅涉及长三角，还涉及外省市，甚至国际的船舶，这样的协调对外必须是交通运输部。……各省大家形成共识，然后由部委对这些主体再进行利益平衡，提出强制性要求，这是部省协作。”（S市环保局大气处W处长）

据此，纵向干预，如政策文件的支持或上级行政部门的介入，本身有着制度所赋予的权力予以监督与协调，能够很好地弥补横向协作中地方主体地位平等及利益冲突所带来的缺陷。纵向干预的存在某种程度上类似于 Provan 与 Milward（1995）所提出的网络管理组织（Network Administration Organization），可以促进主体间的沟通和协调利益矛盾，对于提升网络绩效有着至关重要的作用。

3. 过程导向型纵向干预：协作能力的加强

协作能力建设，尤其是资源的支持是有效协作的必要条件之一，具体包括资金、技术、人力等（Thomas & Perry, 2006）。环境治理的专业性较强，上级部门往往有更丰富的专家资源及技术设备，在长三角区域港口和船舶大气污染防治工作中，交通部在具体论证及落实过程中为地方提供了大量的技术支持与专业指导。

“回过来看这套机制的完善、维持运行当时也要靠交通运输部，……我们区域统筹只能是顺水推舟，前面还要做大量技术工作，说明这个事做了是有好处的。”（S市环保局大气处W处长访谈资料）

上级行政部门有能力规模化地为地方主体提供协作所需的管理与专业技术，以保障必要的资源支持及能力建设（Moseley & James, 2008；Taylor & Schweitzer, 2005）。

4. 结果导向型纵向干预：目标达成但机制未维系

然而，纵向干预并非万能，结果导向型的纵向干预虽能启动协作机制并达成最终目标，但如果没有在互动过程中发挥应有的协调作用，则无法使参与主体间建立起信任与互惠关系。C市与D区的跨界水域治理始于2017年Z省省委提出“全面剿灭劣V类水”的目标，并在省治水办的协调推动下于2018年4月建立起三联机制，进一步解决交界水域的污染问题。虽然这一协作过程中两地先后完成上级所要求的考核目标及相关任务，但就协作机制的维系来说，却是失败的，C市“五水共治”办X科长明确表示“C市和D区之间应该不会再进行协作，已经达标，完成了任务了”。其中最大的问题来源于上级政府的介入只是单纯的目标导向，并未在地方协作中扮演“监督者”或“协调者”的角色，有效协调参与者间的分歧或利益冲突。

D区隶属Z省省会E市，C市隶属地级市G市，无论行政地位还是地理距离，都与省政府部门有更紧密的联系。正如既有研究表明，在协作中，若强势方并未考虑弱势方的利益需求并尊重其意见，很可能导致强势方倚仗自身资源控制协作过程，最终因利益矛盾或意见分歧而破坏双方的信任，导致协作的失败（Ansell and Gash, 2008）。在D区与C市的合作中，D区也会利用自身与省治水办更紧密的关系来试图控制协作过程：一方面，主导协商会上双方责任划分。另一方面，D区在协作过程有一定的“官僚作风”。例如，C市派去的工作人员与D区行政地位不对等，D区就可能“告状”到省里。

“没有平等交流。……D区相当于归省里管，所以告状告起来比我们还快。”有一次开会具体是C市涉及，所以G市（上一级政府）没去，然后D区治水办就和省里说，G市治水办不做事，人都不派来。……任务是协商会上定，基本上就是D区布置任务。即使存在D区自己做事比较少的情况也没办法，只能做好自己的事情。”（C市“五水共治”办X科长访谈资料）

然而，省治水办的逻辑也只是完成考核目标，即2017年“全面剿灭劣V类水”、2018年防止交界段水质反弹。两地协作的建立是在省治水办要求下的直接产物。省治水办的协调并没有常态化的机制，只是问题严重后的临时性措施，同时也带有很强的目标达成逻辑，未在其中真正协调双方的利益与划分责任，帮助他们建立起信任并促进协作机制的维系。因此当上级协调不存在时，两地协作也无法持续。

“把制度建立了，比如联防联控机制，上一级就要监管，作为日常的，这样就能不断改善，而不是发现问题解决问题。……不要流于形式上。”（C市“五水共治”办X科长访谈资料）

五、总结与讨论

回到本文最初的研究问题：纵向干预，具体包括哪些形式？如何影响地方政府环境协作？结合案例，本文将纵向干预划分为过程导向型与结果导向型两类，其具体影响机制如图1所示。过程导向型纵向干预，积极参与到地方主体间的互动过程，基于制度建立参与主体间更为稳定的信任和互惠关系，利用层级结构的优势发挥监督和协调的作用，并为地方的协作开展提供必要的资源和协作能力支持。当信任互惠等社会资本与层级体系下的行政协调相结合时，参与者间的目标共识和相互依存关系能够不断得到强化，由此逐渐发展为长期的协作承诺与意愿，既达成目标又维系机制。然而，一味结果导向的纵向干预，虽能产生所谓的协作机制并完成目标，但很容易再次用层级体系下的政策执行挤出横向网络中的互动，尤其当参与主体间的利益矛盾未得到协调甚至被激化时。

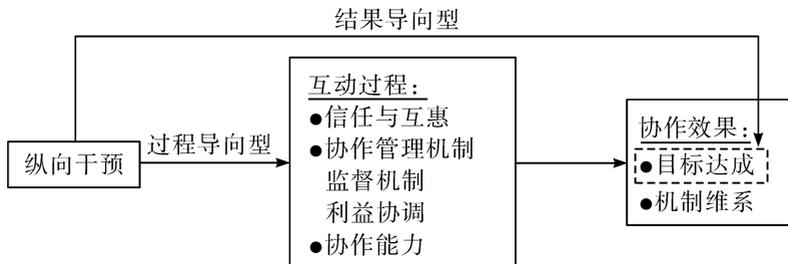


图1 纵向干预影响地方协作的机制

本质上看，纵向干预在协作中发挥作用的逻辑在于：权威体制下，中央及上级政府对地方政府享有政治控制，因此可以采取一系列干预来重塑地方主体的协作意愿，使得原本“危险”的协作行为变得具有“吸引力”。这一点是最为基本的目标共识建立，纵向干预能够为地方主体创造协作目标或强化已有的协作目标。协作本质上依旧是强调参与者间自主互动与共同决策的网络型结构，纵向干预可以起到“监督者”或“协调者”的作用，通过利益协调、资源支持、信任强化等方式来推动协作的运行，却无法替代或直接强制协作互动。从案例中我们也发现，中国地方政府间的协作的确需要上级部门的干预与介入，

以此消除自发协作的不确定性及弥补监督与问责机制的缺失。区别于西方实践,本文发现纵向干预在中国是促进协作机制深化发展的必要因素,它能够促进参与者间的横向互动,并非只是自发协作动机不足时的补充。

当然,纵向干预与横向协作之间本质上依旧存在冲突矛盾的张力。纵向干预并非推动协作发展的充分条件,需要注意以下三点:一是与地方主体协作过程中实际需求相契合,针对具体情况来促进自主互动与信任互惠;二是制度化的干预方式更能促进协作的可持续发展,临时性的行政要求只能起到阶段性作用;三是切忌目标导向过强,更注重参与者间的横向互动。

参考文献

- 崔晶(2016). 新型城镇化进程中地方政府环境治理行为研究. 中国人口·资源与环境, 8: 63-69.
- 龙朝双、王小增(2007). 我国地方政府间合作动力机制研究. 中国行政管理, 6: 65-68.
- 马捷、锁利铭(2019). 城市间环境治理合作: 行动、网络及其演变——基于长三角30个城市的府际协议数据分析. 中国行政管理, 9: 41-49.
- 马捷、锁利铭、陈斌(2014). 从合作区到区域合作网络: 结构、路径与演进——来自“9+2”合作区191项府际协议的网络分析. 中国软科学, 12: 79-92.
- 王路昊、林海龙、锁利铭、冯小东(2019). 地方政府间经济合作到创新合作: 自我升级与上级驱动. 公共管理评论, 2: 17-43.
- 锁利铭、李雪、阚艳秋、马捷(2018). “意愿-风险”模型下地方政府间合作倾向研究——以泛珠三角为例. 公共行政评论, 5: 99-116.
- 锁利铭、马捷、陈斌(2017). 区域环境治理中的双边合作与多边协调——基于2003-2015年泛珠三角协议的分析. 复旦公共行政评论, 1: 149-172.
- 颜德如、岳强(2012). 中国府际关系的现状及发展趋向. 学习与探索, 4: 39-43.
- 杨龙(2008). 地方政府合作的动力、过程与机制. 中国行政管理, 7: 96-99.
- 杨妍、孙涛(2009). 跨区域环境治理与地方政府合作机制研究. 中国行政管理, 1: 66-60.
- 张成福、李昊城、边晓慧(2012). 跨域治理: 模式、机制与困境. 中国行政管理, 3: 102-109.
- 张紧跟、唐玉亮(2007). 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. 公共管理学报, 3: 50-56.
- 周黎安(2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7: 36-50.
- 周黎安、陶婧(2011). 官员晋升竞争与边界效应: 以省区交界地带的经济发展为例. 金融研究, 3: 369-380.
- Amirkhanyan, A. A. (2008). Collaborative Performance Measurement: Examining and Explaining the Prevalence of Collaboration in State and Local Government Contracts. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3): 523-544.

◆ 论文

- Ansell, C. , & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4) : 543 – 71.
- Benson, J. K. (1975). Interorganizational Network as a Political Economy. *Administrative Science Quarterly*, 20(2) : 229 – 49.
- Brady, H. , & Collier, D. (2004). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Emerson, K. , Nabatchi, T. , & Balogh S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 : 1 – 29.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. 1st ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ivery, J. (2008). Policy Mandated Collaboration. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 35(4) : 53 – 70.
- Jedd, T. , & Bixler, R. P. (2015). Accountability in Networked Governance: Learning from a Case of Landscape-scale Forest Conservation. *Environmental Policy and Governance*, 25 (3) : 172 – 187.
- Lubell, M. (2004). Collaborative Environmental Institutions: All Talk and No Action? *Journal of Policy Analysis and Management*, 23 : 549 – 73.
- Miller, G. J. (2000). Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 : 289 – 328.
- Moseley, A. , & Oliver J. (2008). Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-governance in Homelessness Services in England. *Public Organization Review*, 8 : 117 – 136.
- Mu, R. , de Jong, M. , & Koppenjan, J. (2018). Assessing and Explaining Interagency Collaboration Performance: A Comparative Case Study of Local Governments in China. *Public Management Review*, 21(4) : 581 – 605.
- Mullin, M. (2009). *Governing the Tap: Special District Governance and the New Local Politics of Water*. Cambridge, MA: MIT Press.
- North, D. C. (1993). Institutions and Credible Commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149(1) : 11 – 23.
- O’Leary, R. , Bingham, L. B. , & Gerard, C. (2006). Special Issue on Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66 : 1 – 170.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Provan, K. G. , & Milward, H. B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 40 : 1 – 33.

- Rodriguez, C. , Langley, A. , Beland, F. , & Denis, J. L. (2007). Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network. *Administration & Society*, 39 (2) : 150 – 93.
- Ring, P. S. , & Van de Ven, A. H. (1994). Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. *Academy of Management Review*, 19(1) : 90 – 118.
- Saz-Carranza, A. , Salvador Iborra, S. , & Albareda, A. (2015). The Power Dynamics of Mandated Network Administrative Organizations. *Public Administration Review*, 76(3) : 449 – 462.
- Smith, C. R. (2007). Institutional Determinants of Collaboration: An Empirical Study of County Open-space Protection. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 1 – 21.
- Taylor, B. D. , & Schweitzer, L. (2005). Assessing the Experience of Mandated Collaborative Inter-jurisdictional Transport Planning in the United States. *Transport Policy*, 12: 500 – 511.
- Terman, J. N. , Kassekert, A. , Feiock, R. C. , & Yang, K. (2016). Walking in the Shadow of Pressman and Wildavsky: Expanding Fiscal Federalism and Goal Congruence Theories to Single-Shot Games. *Review of Policy Research*, 33: 124 – 139.
- Thatcher, D. (2004). Interorganizational Partnerships as Inchoate Hierarchies: A Case Study of the Community Security Initiative. *Administration & Society*, 36: 91 – 127.
- Thomson, A. M. , & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66: 20 – 32.
- Xu, C. (2011). The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 49(4) : 1076 – 1151.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

责任编辑：牛美丽