



治理尺度的变迁及国家角色再认识 ——中国空气污染治理的政治学思考

黄 晗

摘 要: 空气污染议题触碰到了国家治理正在和将要面临的几个重要问题,即经济发展与环境可持续性的关系问题、国家治理体制及其困境问题以及风险社会下的国家与社会关系问题。空气污染议题展现了现代国家在治理尺度上向上、向下以及向外三个维度的变化。在此背景下,国家应有的功能形态和角色定位应该更多地向保障型国家发展。

关键词: 空气污染;治理尺度;保障型国家

近年来,中国各地持续出现的严重雾霾天气,引发了民众对空气质量问题的担忧,也让一个专业性很强的词汇——PM_{2.5}——进入公众的视野。PM_{2.5}是目前我国大气污染中最重要的污染物之一。这种对人体健康危害极大的PM_{2.5},事实上已在中国大城市存在了长达20多年,却在很长一段时间里未被纳入国家空气质量评价体系。PM_{2.5}引发的风暴将一系列严峻的问题摆在了人们面前:中国已经成为世界上空气污染最为严重的地区。同时,由于经济和城市空前快速的发展,各种代际的污染问题在短时间内叠加起来,因此,就污染的形态而言,中国也已经进入了“区域复合型”大气污染时代(张世秋,2012:491-499)。

对于这种严峻的污染形势,人们的追问在于三个方面:如果经济发展是不容妥协的,那么我们还需不需要呼吸一口新鲜的空气?政府承诺的治污减排为什么到头来是如此黯然的一张成绩单?对于我们休戚相关的空气,民众是否有权知晓它的真实状况?转换叙述的主体和追问的角度,上述的提问触及到了空气污染议题最重要的三个方面:首先,空气污染是经济发展,尤其是长期以来的地方发展主义所带来的结果。那么,如何协调和求解这两者之间的关系?其次,中国不仅是世界上空气污染最为严重的地区,并且就空气污染的形态而言,中国业已进入了“区域复合型”大气污染时代。这意味着在现有的政治架构下治理空气污染的难度将越来越大,对区域复合型污染的治理在很大程度上触碰到了中国现行制度架构和治理体制的边界,那么,国家治理体制需要进行怎样的改变以提高和实现其治理的绩效?最后,如此严重的空气污染状况却长期不被公众知晓,以空气污染治理为代表的一系列公共议题已经使得“风险”这样一种意识慢慢进入公众的思想观念中。面对诸如PM_{2.5}这类事件时,民众对政府当局关于“安全话语”的叙述和风险管理的行为表现出渐趋增长的不信任。那么,以空气污染为代表的风险议题是否具有某种民主的意涵?

一、治理尺度的变迁——国家治理的挑战

环境治理这个议题突出而且生动地反映了现代社会治理形态的一种深刻变迁:现代国家的治理在尺度上正在发生重大变化,这种变化体现为国家的功能在三个向度上被分

散了,向上、向下、向外。也就是说,国家的角色功能正在被重新定义,一种新的治理地理正在出现(Reed & Bruyneel, 2010: 646-653)。具体而言,治理尺度的“上移”指的是,原来地方或者国家的功能越来越多地被更高一层级或者跨区域的组织和机构所承接。同时,重大议题也越来越超越地方国家甚或民族国家的界限,变得具有地区性或国际性的意义;治理尺度的“下移”指的是,人们开始把视线从自上而下的政治过程转向“在地化”的一些方面,意识到地方层面的权力、关系、地方性知识的重要性,希望通过地方层面的审议、协力而达成更高效、更具有合法性、回应性的一种治理。这主要体现在更多的非政府组织、民间企业和公民逐渐参与到治理过程中来;治理尺度的“外移”涉及到很多维度,不仅指治理过程从国家机器更多地向社会开放,也是指行政和管辖边界层面的外移。环境问题通常是跨空间区域和时间边界的,因此就有必要在政府和相关行动者之间找到一个环境治理的合作模式。这种多层次的治理不仅强调水平的跨地理空间的联结,也强调垂直的跨空间层级和组织层级的联系,强调多层级政府之间的知识、信息共享以及合作、对话。同时,这一治理体系并没有削弱国家的地位,而是着重于国家在各种政策过程中所表现出来的“不同面孔”。

引入治理尺度这个概念,是因为它能够很好地涵盖今天中国空气污染治理所面临的一些基本问题。反过来,空气污染这个议题也十分典型地体现了现代国家治理尺度变迁的趋势和特征。首先,空气污染是一个超越民族国家的全球性议题,对中国这样一个幅员广大的国家而言,空气污染问题也不能用特定的行政辖区加以区隔,那么,中央政府如何将空气污染的政策下放到地方以保障地方政府对空气质量问题负责,地方政府如何通过府际合作以实现区域污染的治理,这些都需要我们去思考治理尺度的变迁。同时,空气污染属于风险社会的一种表征,风险社会的来临呼唤更加开放、透明的民主机制的运行。风险的高度不确定性以及风险与民众利益的高度相关性决定了空气污染这类议题已经远远超出传统的政府行政管理的范围,而需要地方性知识、日常性知识的进入,需要公民社会、民间组织更广泛的参与,来共同化解其管理风险。这些也都需要我们去思考治理尺度的变化。

(一) 发展型地方政府与空气污染治理的困境

一般认为,中国现今环境问题的一个重要体制性根源在于地方政府的发展主义特性。由于地方政府在推动中国经济发展过程中的重要作用,环境问题的产生和环境治理两者在空间尺度上具有较大不一致性。正如白雪梅分析城市地方政府环境治理的困境一样(Bai Xuemei, 2007: 15-29),把类似空气污染的环境问题整合进地方政治面临着两个基本困境:首先,在紧迫度方面,发展中的地方面临着更加紧迫的地方经济发展问题;其次,在尺度方面,环境议题超出了地方政府的关注范围,地方政府处理环境问题在空间、时间和制度三个维度都是困难的。空间维度的困难是指,地方政府一般会认为环境问题超出了其管辖范围,应该交由全国性政府去完成;时间维度的困难是,地方政府一般会认为处理环境问题超出了其任期范围。环境问题的出现不是一朝一夕的,其治理更是需要一个较长的时段,因此,政府官员并没有强烈的动机去在自己有限的任期内应对环境问题;制度维度的困难是,由于地方政府在纵向上要受到更高层级政府的约束,在横向上要面对地方经济社会组织的压力,因此环境治理对于它们而言已经超出了自身的职责范围。地方政府的发展主义和其在治理污染问题上的激励缺乏当然也反应在空气污染上。如果浏览中国近30年空气污染治理的历程,就会发现,空气污染的防控和治理总是在“疲惫地追赶”高速发展和变迁的经济状况。20世纪70年代,空气污染治理的主要对象是烟尘;到了80年代,中国大气污染防治进入以酸雨治理为核心的第二阶段,重点转移为对硫等污染物进行集中控制。从20世纪初开始,中国温室气体排放成为全世界聚焦的一个中心,温室气体的减排使得中国如何在能源消费方面采取节能措施、提高能源效率、调整工业结构成为新的问题。最近10年左右,中国大气污染的复合型特征日益增强,高浓度的一次污染和二次污染同时存在,城市灰霾天气不断增多。这种新的空气污染引发了公众的强烈关注,特别是从近两三年起,二次污染、复合污染、区域污染等这些名词开始进入公众的视野,对政府和环保部门的环境绩效构成了较大的社会压力。但二次污染物在很长一段时期内,未被列入空气污染物指标体系,因为一旦列入则意味着中国七成城市的空气质量不达标,环保部门近30年来的空气污染治理又将面临一份“满纸黯然的成绩单”。总体而言,不同阶段经济发展所造成的空气污染

使得污染的控制策略不得不相应地发生变化,但是这种“倒逼”机制始终太过滞后和低效。因此,要从目前的总量控制真正转向质量改善,真正从环境和资源的可持续发展以及公众的健康出发进行污染治理,把空气污染的议题维持在公共议程中,就需要把空气污染从一个地方性的议题变成国家性的议题,在这个过程中,国家需要发挥首要作用。

(二) 复合型区域型空气污染形态和治理体制的困境

中国近30年快速的工业化和城市化使得多种空气污染问题在30年内集中出现。这些污染问题并不是国外上百年工业化和城市化过程中出现的污染问题的简单叠加,而是一种更加复杂的污染状况。因此,中国目前的空气污染呈现出“复合型”和“区域性”^①两种特征。首先在“复合型”特征方面,中国现今的空气污染是发达国家各个污染阶段的浓缩体,快速工业化和城市化发展使得一次污染和二次污染同时集中出现。其次在“区域性”特征方面,关于空气污染这个议题到底更具有地方性特征还是更具区域型特征,其实在国外就早有争论(Switzer, 1998: 191-192)。空气污染在其源头上可能更多地来自固定点源污染,具有很强的地方性,但是空气污染物会随着气象条件而长距离传输,因而经常呈现出跨行政辖区界限的区域性特征。

然而,相较于复合型和区域型的污染形势,中国现行的大气污染控制策略和管理体制却暴露出严重的弊端。首先,现行的空气污染控制是一种量化控制。在现行官员考核制度和激励机制下,中央政府对地方政府考核一般采用、同时也被认为最便捷高效的办法就是量化考核,抽象的、难以测度的指标往往无法被采用^②。在这种指挥棒下,地方官员的目标是对上负责,完成指标、做足数字。就空气污染而言,政府关注的始终是“排放量”而不是“空气质量”。这也就是说,目前的空气污染控制和管理只是需要各级政府对现有明确规定的某种污染物进行排放量的控制,完成其减排量。而这些污染物的选取并未见得反映空气污染的真实状况,真正的空气质量问题在很大程度上是无人负责的。这种单一总量的考核机制很难用以应对复杂的污染现状,因此空气污染治理的实际效果非常有限;其次,中国的空气污染管理模式是行政辖区区隔的管理模式,以行政区划为基本单位进行考核和管理,各地之间难以进行真正的协调治理。空气污染监测数据表明,高速发展的城市化和区域经济一体化使得中国地区空气污染一体化现象日趋明显,各城市的大气污染正逐渐从局地污染向区域污染演变。尽管大气污染越来越呈现出明显的区域特征,但是现行的环境管理还是没有太多突破行政辖区区隔化管理的窠臼。近几年,虽然中国也出现了一些区域性大气污染的试验,比如中国的四大城市在近几年的大型事件中,都不同程度地采取了“联防联控”,通过联合相邻城市采取共同措施控制城市的空气质量。但是,这种区域性空气污染治理目前还远远没能形成一种长效的机制。目前,面对空气污染的区域性特征,中国现有的制度架构和政府体制中还没有一种相对常态和成熟的制度安排以解决这一问题。

复合型、区域型空气污染时代的来临意味着治理尺度怎样的变化? 它们对于现行空气污染治理体制,乃至整个治理体制会产生什么样的冲击呢? 首先,复合性的空气污染形态意味着以“指标”为核心的考核和激励机制将面临“失败”的局面。诸如PM_{2.5}这种二次污染指标无法用单一污染物排放量限定的方法来控制,如果说原来的污染治理尚可以“头痛医头脚痛医脚”,现在的情况则是连这一点都难以为继了。也就是说,传统的通过指标、配额方式进行治理的方式已经越来越低效;其次,区域性的空气污染也意味着以行政辖区为区隔的治理体系在很大程度上将不得被打破。值得注意的是,我们看到中央政府仍然试图在现有的考核体制下去解决辖区间的交互影响问题^③,但是这种努力可以期待的绩效和适用性是值得怀疑的。在遭遇更复杂议题的情况下,这种区隔化的管理方式不可避免地走到尽头。空气污染就是这样一个议题:一个辖区的污染源可能对诸多其他地方带来污染,同时,任何地方也不可能

① 参见中国环境与发展国际合作委员会:《区域空气质量综合控制体系研究摘要报告——中国环境与发展国际合作委员会专题政策研究报告》,国合会2010年年会,2012年12月14日。

② 一个典型的例子是绿色GDP的“夭折”。

③ 例如设立省域环境“转移贡献”指标,参见严耕主编:《生态文明绿皮书——中国省域生态文明建设评价报告(2011)》,社会科学文献出版社2011年。

视其他地区的污染为于己无关。各地之间互相污染、交叉污染,并且这种交互影响的不确定性和不可控性要强过水污染等其他跨域环境问题。

(三) 风险社会及其民主意涵

空气污染是一种典型的生态风险。风险不仅是一种客观存在,更是一个社会和集体建构的过程。虽然风险必定部分地来自于事实,但其更重要的部分在于大众通过社会的公共交流对风险进行阐释、界定和认知的过程(Strydom,2002:84)。也正因为如此,空气污染对思考当今中国国家和社会之间的关系形态也提供了很好的一个切入点。现阶段的中国,在空气污染控制和防治方面,出现了一种“民意已过河,政策摸石头”的现象,民众在很大程度上已经走在了政府的前列。以PM_{2.5}为例,民众是促使政府将这项污染物纳入污染评估指标体系的直接推动力。早在政府作出反应之前,民间就已经开始了各种形式的空气质量调查,公众、环保NGO和媒体持续关注PM_{2.5}数值变动,甚至走上街头自主去监测PM_{2.5}数据;一些活跃的民间环保人士通过社会媒体引导公民参与空气污染的测量,推动政府的污染数据公开以及空气污染立法进程。环保人士潘石屹等人在微博上发起关于空气质量立法的动议,倡议应该对清洁空气立法。社会的压力最终促使环保部拿出了空气污染治理的时间表,拟定在2016年前分阶段地将PM_{2.5}纳入空气质量体系。

为什么空气污染这个议题突出地展现了这一点?传统上,政府可以利用其对科学技术的掌握及其对话语的垄断,来阻止污染等风险事实进入公众的视野。对于政府而言,总是希望很好地去“管理风险”,对民众的风险意识进行引导,通过专家垄断技术知识的定义和解释,进行“安全叙述”(郭巍青、陈晓运,2011:95-122)。但是,在面对空气污染这样的新型治理问题时,民众却并不会一味受制于国家对风险的管理,民众作为环境风险的直接感受者,能够用自身的日常性知识,也就是“社会文化理性”(Fischer,2000:40-44),来对抗国家对于科学和技术理性的垄断。国家与公民社会的这种新的力量格局,再加上长期以来国家对于公民表达的行政压制、体制运作中的协商不足等等,都更进一步地导致了公民对政府不信任的累积和发酵。从这个角度讲,我们看到了现代国家治理尺度的下移,更重要的是,类似空气污染这样环境风险议题的出现赋予了人们加深和拓展民主的机会,推动人们去更加积极地进行政治参与、公开讨论和民主协商,理性面对危及公民切身利益和社会安全的风险,增强作为一个普通公民对于自然问题以及人与自然关系问题的发言权,争取公共决策者、技术专家以及普通公民之间更加平衡的权力—责任的关系。

二、保障型国家——国家角色再认识

治理的尺度是一个描述性概念,但它同时也存在着一定的价值意涵。通过尺度的讨论,这一概念将治理的跨域化、在地化以及协力治理等多种治理的趋势整合起来。同时,这一概念也促使人们去思考:在面临诸如空气污染这类新的议题时,怎样在新的治理实践中对尺度和空间进行新的定义,治理的边界怎样被实体地和社会性地重构?而这些又为我们改进公共政策提供了怎样的启示?更重要的是,面对现代国家治理尺度的变迁,国家需要在治理的实践中怎样做出回应和应变?这一问题没有一个简单的答案,但是,本文认为,事实上吉登斯所提出的“保障型国家(Ensuring State)”(吉登斯,2009:9)概念已经为我们思考这个问题提出了一定的框架。“保障型国家”囊括了空气污染治理过程中我们所需要面临的最重要的三个维度的思考,即:国家独立于利益集团来倡导环境政策的自主性、中央政府对于环境政策的贯彻力以及在环境议题上国家与社会的有序互动问题。

“保障型国家”是吉登斯在《气候变化的政治》一书中提出的概念,“气候变暖的问题很多人都在谈,但很少有人愿意改变自己的生活方式,把自己的行为与气候变暖的问题联系起来”——吉登斯将这种现象命名为“吉登斯悖论(Giddens Paradox)”(吉登斯,2009:2)。为了解决这一困境,吉登斯提出了“气候变化的政治”的概念框架。这个概念框架主要由两个概念构成:“政治敛合(political convergence)”和“经济敛合(economic convergence)”。吉登斯认为,如果政治敛合和经济敛合两者之间形成一种良好的互动,就会系统性地推动气候问题的解决。为此,吉登斯提出了一种更为积极的国家的概念——“保障型

国家”。他认为,国家应该在应对环境问题时扮演“催化剂”、“协调员”的角色,鼓励和支持多元的社会团体共同推动好的政策,同时确保环境治理的切实成效。为此,国家需要在以下几个方面做出努力:一是,要全力去提高政治和经济敛合度,比如气候变化和能源安全就是两个具有高度关联性的公共议题,是寻求政治经济敛合的一个典型例子;二是要让气候变化的关切深入到民众的日常生活当中;三是要避免让政治资本流出这个政策领域。因为对抗气候变化需要长期的政策,那么就需要把这些政策一直置于政治关切的最前端,把它牢固地锁定在政治议程中。

保障型国家对于我们讨论中国的空气污染治理有着很重要的借鉴意义。首先,中国环境治理面临的重大问题就是经济发展和环境保护的矛盾问题,这个问题在本质上是吉登斯悖论的一种表现。保障型国家应该在这种矛盾中担当起环境议题倡导者的角色,致力于克服经济发展的盲目性。事实上,空气污染从一个地方性议题变成国家性议题也的确经历了一个过程。吉登斯在其语境下思考保障型国家的出发点是希望国家改变“去监管化”的态度,加强实质性的国家调节。对于中国而言,保障型国家首先是确保国家公共政策相对于地方保护主义利益、产业部门以及能源行业的自主性。

其次,正如吉登斯特别提到的,中国治理气候变化的政策遇到的最大障碍就是中央政府试图加强“政治敛合”和“经济敛合”的各项政策在上令下达的过程中,往往经过层层官僚制的过滤,再次被简化为GDP崇拜。这也就是我们通常所说的环境政策的贯彻执行问题,是中国环境治理中关键的一环。在中国,量化考核和目标责任制是国家能力建设的一个重要路径,国家希望藉此控制地方官员的晋升机会,从而确保国家的重大政策在地方的执行以及地方官员对上级政府的忠诚。但事实上,现有方式并不能适应环境治理中的诸多问题。一方面,环境指标很多时候是复杂的、不可量化的;另一方面,地方官员为了达到考核目标往往操纵和扭曲真实的环境信息,在缺乏公民参与以矫正这些信息扭曲的情况下,重大的治理问题往往得不到有效的处理。因此,从这个意义上讲,量化管理和目标责任制等管理方式事实上是削弱了而不是加强了国家的能力(Gao, 2009: 21-31)。这也正是“保障型国家”的第二个意义向度。以空气污染为代表的环境议题为我们重新检视国家治理能力,加强国家能力建设提供了一个场域。环境治理需要政府努力寻求环境政策的政治和经济敛合,使得环境意识和环境政策能很好地与国家其他政治经济政策结合起来,保障环境政策的实现。

最后,保障型国家区别于早期环境主义以及环保运动中“对抗国家”的思想,认为应该从现有的体制中寻求解决问题的途径,这对在中国现有的政治体制下思考空气污染等环境治理问题有着很重要的启示意义。虽然社会运动、抗争政治似乎是一个古老的政治话题,现有学术研究也有很多集中于关注环境抗争,但是这并不一定能反映问题的全貌,尤其在诸如空气污染这类的环境问题上,公民的相关行动很多时候并不是高度政治指向的。公民所诉求的并不是挑战现有政治制度的权威和合法性,而是希望帮助国家、也从国家那里寻求帮助,以改善自身基本的生活环境。从这个意义上讲,公民社会和国家在这类议题上的关系更接近于合作主义或者协同治理。因此,在保障型国家的框架下,国家寻求与公民社会的互动和互强,通过理性的协商和审议以共同推动高效的环境政策的产出和执行是解决环境治理问题的应然路径。这也是现有政治体制之下中国环境治理的应然方向。

三、结 论

空气污染的治理问题只是国家环境治理格局的管中一斑,但是它的诸多特殊性却触碰到中国国家治理现在和即将要面临的几个核心问题:首先,空气污染问题特别地与经济以及能源问题联系在一起,空气污染突出地彰显了经济发展和环境保护之间的矛盾;其次,空气污染本身所具有的流动性、不确定性,以及中国现阶段特有的跨域复合型污染特征,对中国现有国家治理能力、治理方式提出了考验和挑战;最后,空气污染因为与民众休戚相关,因此,公民社会在空气污染治理过程中的表现以及国家与公民社会的策略互动也为我们提供了一个分析风险社会下国家与社会关系问题的平台。上述三个层面都需要我们通过空气污染的治理去检视现行治理体制所存在的问题,思考现代国家治理尺度所正在发生的变迁,以及在此背景下国家的功能形态和角色定位。在此,“治理尺度的变迁”和“保障型国家”这两个概

念的引入为我们从政治学的角度思考空气污染治理问题提供了两个明晰的概念框架。“治理尺度变迁”很好地概括了新的形势下国家治理在各个维度上的变化；而“保障型国家”则提示我们，国家仍然在风险社会的环境治理中起到至关重要的作用，国家应该在保障自主性、提高政策贯彻力以及更好地应对公民社会方面有更好的作为。

参考文献：

- [1] 乌尔里希·贝克、安东尼·吉登斯等(2001). 自反性现代化——现代社会秩序中的政治、传统与美学. 赵文书译. 北京：商务印书馆.
- [2] 安东尼·吉登斯(2009). 气候变化的政治. 曹荣湘译. 北京：社会科学文献出版社.
- [3] 郭巍青、陈晓运(2011). 风险社会的环境异议——以广州市民反对垃圾焚烧厂建设为例. 公共行政评论, (1).
- [4] 唐皇凤(2009). 风险社会视野下的民主政治再造. 浦东干部学院学报, (4).
- [5] 张世秋(2012). 通过制度变革推进区域复合型大气污染的防控与管理. 环境保护, (6).
- [6] Bai Xuemei(2007). Integrating Global Environmental Concerns into Urban Management: The Scale and Readiness Arguments. *Journal of Industrial Ecology*, 11(2).
- [7] Frank Fischer(2000). *Citizens, Experts and Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham: Duke University Press.
- [8] Jie Gao(2009). Governing by Goals and Numbers: A Case Study in the Use of Performance Measurement to Build State Capacity in China. *Public Administration and Development. Public Administration*, 29(12).
- [9] Buikley Harriet(2005). Reconfiguring Environmental Governance: toward a Political of Scale and Networks. *Political Geography*, 24(8).
- [10] Maureen G. Reed & Shannon Bruyneel(2010). Rescaling Environmental Governance, Rethinking the State: A Three-Dimensional Review. *Human Geography*, 34(5).
- [11] Piet Strydom(2002). *Risk, Environment and Society Ongoing Debates, Current Issues, and Future Prospects*. Milton Keynes: Open University Press.
- [12] Jacqueline Vaughn Switzer(1998). *Environmental Politics: Domestic and Global Dimensions*. New York: St. Martin's Press.

Transition of the Scale of Governance and Reconsideration on the Role of the State

——Political Analysis on Air Pollution Governance in China

Huang Han (Capital Normal University)

Abstract: Air pollution has actually shed light on some crucial issues we are right now facing and will face in China, which mainly lies in: the tension between economic development and environmental sustainability, the potential problems of the current governance system and the complicated relationship between state and public in the risk society. These above mentioned dimensions make it necessary for us to reexamine our current governance system, and rethink the role of the state.

Key words: air pollution; scale of governance; ensuring state

■作者地址：黄 晗，首都师范大学政法学院；北京 100048。Email: huanghanyaolong@126.com。

■基金项目：国家社会科学基金重点项目(14AZD012)

■责任编辑：叶娟丽

