

压力传导及其非预期性后果 ——以霾污染治理为中心的讨论

陈 涛

摘 要: 中国的环境治理呈现出自上而下的压力传导和层层加码逻辑, 这是具有中国特色的环境治理机制。随着排名与限批压力、约谈压力、问责压力和民意压力的增强, 地方政府的环境治理力度明显增强。从纵向历史变迁的角度看, 当下的压力传导格局发生了深刻变化。自上而下的压力传导破解了常规治理中无法解决的体制机制障碍, 对推动环境治理进程产生了实质性影响, 但同时产生了很多非预期性后果, 必须引起高度重视。为实现标本兼治, 需要按照治理体系和治理能力现代化的要求, 推进科学治理与精准治理。

关键词: 环境治理; 压力传导; 非预期性后果; 治理焦虑; 精准治理

中图分类号: F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2018)01-0082-13

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2018.01.011

一、导 言

1973 年, 中国召开了首届全国环境保护会议, 国家层面的环境保护与环境治理事业由此开启。随后, 中国开始加强环保立法和组织机构建设, 并实施了“三同时”制度等一系列环保制度。四十多年过去了, 中国的环境问题并没有得到根本解决, 有些环境问题甚至更加严峻。当然, 这并不意味着早期的环境治理举措没有发挥作用——如果没有这些举措, 环境危机无疑会更加难以想象。

由于历史上环境问题的积累以及当下经济发展中的诸多问题, 中国的生态破坏与环境污染形势异常严峻。无论是内陆水污染、海洋污染、大气污染、固体废弃物污染还是土壤污染, 在很多地方都达到了令人触目惊心的程度。相比内陆水污染等问题在本世纪初期就已经产生广泛社会影响的状况而言, 我国霾污染是最近几年才被“问题化”的——2012 年被称作中国的“灰霾元年”, 引起了媒体、学界、政界和社会公众的高度关切。霾污染也催生了很多形态的霾经济, 比如设有内置风扇的口罩、防霾药茶、防霾香、防霾纱窗以及雾炮车等, 但其中也有不少让国人感到无所适从。需要指出的是, 虽然公众对霾污染有着深刻的感受, 但在概念使用层面仍存在一些问题。媒体与公众习惯于使用“雾霾”这一表述, 但雾与霾有着本质的区别——雾是一种自然现象, 而霾则是一种环境灾害^[1]。在 2013 年“雾霾”成为日常用语之后, 可能是“为了避免认知和责任归属上的误区”, 习

基金项目: 国家社科基金一般项目“政绩驱动下城市基层政府的社会治理创新行为研究”(17BSH087)

作者简介: 陈涛, 社会学博士, 河海大学社会学系/江苏高校哲学社会科学重点基地培育点长三角环境与社会研究中心副教授(江苏 南京 211100)

鸣谢: 本文在 2017 年 7 月召开的第四届中国环境社会学青年论坛宣读, 感谢与会者的建议! 论文写作过程中与任克强副研究员、耿言虎博士进行了探讨, 特此致谢! 当然, 文责自负。

近平总书记和李克强总理都曾要求国家环保部和中国气象局“分清雾和霾”。一般而言，“灰霾”或“霾污染”等称谓是规范性表述。

与其他类型污染相比，霾污染影响的普适性更强。2016年12月，超过20%的国土面积遭遇灰霾，公众正常的生产与生活秩序受到严重影响。近年来，媒体常用“沦陷”一词形容灰霾的肆虐，出现了“京津冀沦陷”、“华北沦陷”、“中原全部沦陷”等表述。重霾之下，没有人可以独善其身，企业生产、交通出行、体育赛事以及户外锻炼等，都受到了重大影响。在近几年的全国“两会”上，霾问题都是新闻发言人的“必修课”。此外，霾污染及其治理成效也影响着社会稳定和政治稳定。由于PM_{2.5}常常“爆表”，公众对心肺之患高度关切，具备相应经济条件的居民容易产生“迁出意愿”^[2]。同时，重霾容易导致民众滋生焦虑和怨恨心理，致使谣言肆意传播，给社会治理带来了新挑战。因此，霾污染不单是环境问题，也不仅是社会问题，已经成为重大的政治问题。

在过去很长一段时间内，中国的环境治理存在“文本法”与“实践法”的分离^{[3](P156-157)}，地方政府将“发展是硬道理”简单化为“增长是硬道理”^[4]，重经济发展轻环境保护。社会学、政治学和管理学等学科就此开展了大量研究，其焦点可以概括为“环境政策执行失败”或“治理失灵”（Governance Failure）等维度。而霾污染对中国的环境治理进程产生了深刻的倒逼机制，推动了中国的环境立法与执法进程。当前，环境治理比历史上的任何时候都更加紧迫，地方政府的环境意识比历史上的任何时期都更高，国家的环境治理投资更是前所未有的。2014年，李克强总理在全国人民代表大会上宣布要“像对贫困宣战一样向污染宣战”，随后启动了一系列治霾攻坚战。随着“史上最严”的环保法的出台以及环保问责机制的启动，我国环境治理态势发生了深刻变化，“壮士断腕”已经不再是标语。

环境治理格局的调整与变化，与其背后的压力传导机制密切关联。为推动环境治理，国家强化了“党政同责”、“离任查责”、“终身追责”等话语体系，并出台了一系列刚性举措，强化环境治理的压力传导机制。压力传导是一种通过自上而下的方式，逐层签订目标责任书，逐层明确责任清单与任务清单，逐层分解考核指标，逐层传递排名压力、限批压力、约谈压力以及问责压力。压力传导机制之所以能够运转，是“压力型体制”^{[5][6]}使然。“压力型体制”最初指的是地方政府在发展经济方面的体制性特征，但事实上反映了中国政府运行的一般逻辑。本研究探讨的是地方政府环境治理的压力传导，它指的是地方政府根据中央政府和环保部门的指标考核要求，逐层明确环境治理的责任单位，逐层落实环境治理的主体责任和属地责任，然后将来自上级政府和部门的治理指标和考核压力逐层向下分解和传递。自上而下的压力传导过程，往往不是压力平行传递或对等传递过程，而是层层加码过程。当前，我国的政绩考核机制已经出现了明显变化。在环境议题方面，虽然环境治理的“政治激励”^[7]效应尚未看到明显变化，但政治惩戒体现得非常明显。根据中央环保督察组在全国23省（市、区）督查反馈的信息，从2016年7月到2017年7月，被约谈和被问责人数都已经超过1万人，其中，被约谈13499人，被问责11203人。在此背景下，地方政府面临的环保压力出现了根本性的变化，环境治理的态度和动力机制发生了转向。

压力传导机制深入推动了中国环境治理进程，但也出现了不少始料未及的后果。默顿（Robert K. Merton）在社会行动研究中指出，有意图的社会行动会产生非预期性后果（unanticipated consequences）^[8]。他还从功能角度对非预期性后果开展了进一步分析^[9]。诚如默顿所言，非预期性后果并非总是产生不良效应^[8]，压力传导机制所揭示和暴露的腐败与弄虚作假等大量“黑洞”，也是这一机制本身未曾预期的。为研究主题聚焦起见，本研究重点对非预期性后果中的问题与矛盾加以检讨。当前，多种非预期性后果，与环境治理理念和政策设计初衷相悖。探讨非预期性后果，既是对环境治理中的问题与困境加以检讨与分析，更是为了推进压力精确传导，推动精准治理。本研究以霾污染治理为中心就此展开研究，着重探讨以下问题：地方政府在环境治理中面临哪些压力？其

中，刚性压力是什么？压力传导机制诱发了哪些非预期性后果？从纵向的历史变迁维度看，当前的压力传导具有怎样的特征？环境污染“标本兼治”的关键是什么？

二、环保压力与治理倒逼

（一）排名与限批压力

2004年，环保部开始公布86个重点城市的空气污染指数（Air Pollution Index，简称API），即环保部“全国城市空气质量日报”^[10]。但是，这一指标并没有对PM_{2.5}进行监控。2012年，国务院常务会议通过新修订的《环境空气质量标准》，中国由此首次将PM_{2.5}纳入空气质量标准。自2013年1月开始，京津冀、长三角和珠三角等重点区域及直辖市、省会城市和计划单列市共74个城市按照《环境空气质量标准》开展监测和评估，每月公布后十名（第74名到第65名）和前十名（第1到第10名）。为加大排名考核力度，2017年2月12日，环保部在《关于印发〈城市环境空气质量变化程度排名方案〉的通知》中，要求实施城市环境空气质量变化程度排名，明确规定：该方案“适用于国家对全国地级及以上城市半年度和年度环境空气质量变化程度的排名”。排名靠后的就要被“点名”，还会向全国“通报”，环保部希望通过排名机制创新增强地方政府环境治理力度。

除了国家层面的排名，各省（市、区）分别制定了排名标准和考核机制。比如，河南省自2015年开始实施18个省辖市和10个省直管县（市）城市环境空气质量月排名制度。在2016年省辖市城市空气质量排名中，H市^①除了4月和8月，其余10个月都位列全省后50%。其中，2月、3月、7月和11月位列倒数第三，12月则位列倒数第二，这让市政府和环保部门倍感压力，进而促使其向下级政府和单位传递压力时进一步加码。但是，这种绩效排名与实际空气质量可能并不完全匹配。比如，H市被称作是全省“蓝天次数最多”的城市，但正因为“底子好”，省里在进行指标分解的过程中，对其拔高了指标标准和基数，从而对其绩效排名产生了不利影响。因此，当地环保部门对此都颇有感慨，认为市政府没有掌握评估和排名技巧，从而陷入被动位置，在绩效排名中吃了很多亏。

如果说排名影响的是“面子”的话，那么，限批影响的则是“里子”了。《国务院办公厅关于印发大气污染防治行动计划实施情况考核办法（试行）通知》明确提出，对未通过年度考核的地区，“暂停该地区有关责任城市新增大气污染物排放建设项目（民生项目与节能减排项目除外）的环境影响评价文件审批，取消国家授予的环境保护荣誉称号”。随后，地方政府沿着“省→市→县→镇”这样的自上而下逻辑，逐层分解任务指标，逐层传递压力机制。比如，河南省在实施的“蓝天工程”考核中，将考核结果分为良好、合格和不合格三个层次，其中，不合格的城市会被约谈和限批。如果整改不到位，“限批令”则会一直保留。在省政府文件精神下，各市实施了类似的逻辑规则，并在压力传导时予以加码。比如，H市将环境保护纳入县（区）经济社会发展目标考核评价体系，除了实施省政府的“年度考核不合格”标准，还自我加压，将“月排名连续5次排名后3位”纳入考核体系，进入其中任一标准的县（区），都会被暂停相关建设项目的环评审批。各县（区）同样灵活地将指标向下进行了传递。

当前，中国经济下行压力依然很大，并面临着防患结构性风险的任务。各级政府在“稳增长”方面都面临着重大压力。一旦出现限批，地方的“保增长”压力无疑会陡增。故而，地方政府对限批压力非常重视，纷纷要求相关部门立下“军令状”，逐层传递考核压力，规避限批惩戒。这种压力也促使地方政府将霾污染视为“抬头看天、低头看表、时刻高度关注”的重大问题。

^① 根据学术规范要求，H市进行了匿名处理。

（二）约谈压力

环保约谈的最初对象是企业负责人。2014年5月，环保部印发《环境保护部约谈暂行办法》，赋予了环保部对“未履行环境保护职责或履行职责不到位的地方政府及其相关部门有关负责人”进行约见并依法进行告诫谈话的权利。2014年9月，环保部正式拉开了对地方政府约谈的序幕。

当前，环境治理强调落实“一把手”负责制，因此，如果没有特殊情况，环保部直接约谈地方政府行政首长。根据环保部和媒体披露的信息，从2014年9月到2017年7月，至少有35个地级市市政府主要领导被环保部约谈，其中包括多个省会城市（如表1所示）。

表1 环保部约谈地方政府一览表（2014年9月—2017年7月）

序号	时间	被约谈方	备注
1	2017年7月10日	河北省衡水市、河南省荥阳市、山东省淄博市、吉林省四平市和公主岭市、江西省景德镇市以及山西省长治高新区等地方政府主要负责人。	河北、河南、山东和山西是因“大气治理强化专项督查中，被发现对存在的污染问题整改不力”而被环保部约谈。
2	2017年4月1日	北京市大兴区，天津市北辰区，河北石家庄赵县、唐山开平区、邯郸永年区、衡水深州市以及山西运城河津市政府主要负责人。	因“环境质量形势十分严峻甚至大气质量出现明显恶化”被集中约谈。
3	2017年1月19日	山西省临汾市市长	
4	2016年12月15日	山西省吕梁市市长	
5	2016年11月	山西省阳泉市市长	
6	2016年11月	陕西省渭南市市长	
7	2016年4月	山西省长治市市政府主要负责人	
8	2016年4月	安徽省安庆市市政府主要负责人	
9	2016年4月	山东省济宁市市政府主要负责人	
10	2016年4月	河南省商丘市市政府主要负责人	
11	2016年4月	陕西省咸阳市市政府主要负责人	
12	2016年1月4日	河北省委书记和省长	首例省级领导正职被约谈
13	2015年12月10日	山东省德州市市长	首例因为重污染天气应对不到位被约谈的城市市长
14	2015年9月	甘肃省张掖市市长	
15	2015年8月28日	广西壮族自治区百色市市长	华南地区首次出现地级市市长被约谈
16	2015年8月23日	河南省南阳市市长	
17	2015年7月28日	河南省郑州市市长	首例被环保部约谈的省会城市市长。从约谈之日起，当地连迎9天“约谈蓝”。
18	2015年6月	四川省资阳市市长	
19	2015年6月	安徽省马鞍山市市长	
20	2015年5月	江苏省无锡市市长	
21	2015年4月	河北省沧州市市长	
22	2015年4月	河北省保定市政府主要负责人	
23	2015年3月25日	河南省驻马店市政府主要负责人	
24	2015年2月26日	河北省承德市市长	
25	2015年2月25日	山东省临沂市代市长	
26	2015年2月	吉林省长春市政府主要负责人	
27	2015年1月	云南省昆明市政府主要负责人	
28	2014年12月30日	辽宁省沈阳市市政府负责人	
29	2014年12月30日	黑龙江省哈尔滨市市政府负责人	
30	2014年11月	河南省安阳市市长	
31	2014年10月	贵州六盘水市市长	
32	2014年9月	湖南衡阳市长	地级市市长首次被环保部约谈

资料来源：根据环保部网站（<http://www.mep.gov.cn/zjhb/>）和有关媒体资料进行的整理。

上表统计发现，被约谈最多的地级市主要分布在河南（6个），其后是山西（4个）、河北与山东（分别4个）、吉林（3个）、陕西省与安徽省（分别2个），另外，山西、甘肃、广西、贵州、湖南、辽宁、黑龙江、云南、江苏和四川被约谈的城市分别为1个。在京津冀重污染成为媒体聚焦点的背景下，这似乎与公众认知中的“河北省被约谈的应该最多”形成了反差，但其实这也并不奇怪。河北是被约谈规格最高的省份。2016年1月4日，河北省委书记和省长被中央环保督察组约谈。迄今为止，这在全国既是首例，也是唯一一例。此外，环保部在河北省约谈的省部级领导干部数量也位居全国首位。约谈被称作“一剂猛药”，很多约谈的场景都会在央视新闻联播播出，它对地方政府的触动可想而知。

除了环保部的约谈，各级地方政府也实施了相应的约谈机制。比如，河北省环保厅对市和县区政府约谈还上了新闻联播。在当前的大环境下，谁不都愿意拖后腿，谁都不想排名倒数，更不愿意垫底。在约谈现场，被约谈者就纷纷表示不会被“约谈第二次”，回去后随即开展“刮骨疗毒式”的整改。被约谈的一般都是行政领导正职，在被上级约谈之后，相关领导回来后就会组织召开职能部门会议，部署工作。在对环境状况进行研判和总结教训的过程中，不可避免地要拿环保部门问责。此外，地方政府既会进行任务分工和治理指标分解，更会强化并签署“目标责任书”。综观地方政府的行为逻辑，环保约谈之后无一例外地都会出现“誓师大会”，层层签订责任书和“军令状”。有的地方被约谈之后，空气质量实现了短期好转，被民众称作“约谈蓝”。

（三）问责压力

2015年7月，中央全面深化改革领导小组会议审议通过了五份文件，其中四份是环保主题，包括《环境保护督察方案（试行）》、《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》和《生态环境监测网络建设方案》。其中，前面三项文件都明确提到或直接涉及问责机制。《环境保护督察方案（试行）》则明确提出了环境保护“党政同责”和“一岗双责”，这标志着环保督查实现了由“督企”向“督企”和“督政”并重的转型。随后，地方政府纷纷出台相应的《环境保护督查方案》。这种地方版的方案既是为了与国家方案进行对接，更是问责压力传导的配套机制。

抓住了问责机制这个指挥棒，往往就掌握了地方政府环境治理的“牛鼻子”。问责机制与官员仕途升迁和乌纱帽直接挂钩，无疑能更加径直地倒逼地方政府进行环境治理。近一年来，我国从中央到地方都掀起了环保“问责风暴”，刷新了人们对于环保问责的认知。自2016年7月开始，中央环保督查组开始在全国范围内开展环保督查，省级党委和政府及其有关部门均为督察对象。到2017年8月，共计督查23个省（市、区），其中，首批督查8个省（区），第二批督查7个省（市），第三批督查8个省（市）（如表2所示）。

近年来，地方官员因为环保问责被免职的也不少。2017年，河南安阳市1名镇长和1名乡长被免职，这是全国首次出现基层行政领导正职因为重污染期间“企业不停产”而被免职的情况。在环保系统中，全国已经有十多名市级和县级环保局长因环保不力而被免职。2017年，陕西省户县环保局领导班子在电视问政结束后被“集体免职”，引起舆论广泛关注。需要指出的是，环保局诚然是环境治理的主体责任单位，但“冰冻三尺，非一日之寒”，很多环境问题是长期积累形成的，有些问题的整治需要环卫、市政、市容、城建等部门通力协作，并不完全是环保部门的问题。地方政府在遭遇舆论压力或问责压力后，如果简单地将板子打到环保部门身上，事实上回避了人们对当地长期以来发展模式的追问，存在转移公众视线和怨气的嫌疑。当然，笔者并非为地方环保部门叫屈，而是强调具体问题具体分析。

表 2 三批中央环境保护督查约谈与问责一览表 (单位: 人)

序号	省(市、区)	约谈	问责	备注
1	河南	148	1231	该 8 省(区)为首批中央环保督查单位, 共计问责 3422 人, 约谈 2176 人。其中, 河南省被问责人数最多, 占比达到 36%。
2	黑龙江	32	560	
3	江苏	618	449	
4	内蒙古	238	280	
5	江西	220	124	
6	广西	204	351	
7	宁夏	35	105	
8	云南	681	322	
9	北京	624	45	该 7 省(市)为第二批中央环保督查单位。共计问责 3121 人, 约谈 4666 人。其中, 陕西省被问责人数最多, 占比达到 20%。
10	上海	545	56	
11	重庆	64	40	
12	湖北	945	522	
13	广东	1252	684	
14	陕西	492	938	
15	甘肃	744	836	
16	辽宁	581	850	该 8 省(市)为第三批中央环保督查单位。共计问责 4660 人, 约谈 6657 人。其中, 湖南省被问责人数最多, 占比达到 29%。
17	山西	1589	1071	
18	福建	991	444	
19	安徽	637	476	
20	天津	307	139	
21	湖南	1382	1359	
22	贵州	1170	321	
总计		13499	11203	

资料来源: 根据《北京青年报》以及新华网和人民网等网站数据进行的汇总。

(四) 民意压力

民意是地方政府开展环境治理的社会压力。在自媒体时代, 公众对政府的监管能力、信息发布机制、治理能力和环保政策等展开了很多批评。纪录片《穹顶之下》更是引起了长期的舆论争鸣。当前, 微信和微博等自媒体力量成为民众表达利益诉求的传声筒和扩音器, 网络调侃和谩骂鞭策着地方政府的环境治理。

就来源而言, 民意压力主要来自三个行动主体。一是利益受损者。最近 10 多年来, 环境污染/风险引发的群体性事件此起彼伏, 利益受损者的环境抗争和权益诉求行动推动了环境治理进程。霾污染虽然尚未导致大规模群体性事件, 但对人体健康具有严重影响, 引起了很多利益诉求行动——既有作为“全国首例”的河北市民状告环保局行动, 也有北京和山东等地的环境公益诉讼, 还有不胜枚举的环境投诉, 他们的利益诉求行动是推动环境治理的重要力量。二是普通公众。一方面, 霾污染不仅影响了民众的正常生产生活秩序、身体健康、社会心态, 还引起了国际舆论的广泛关注, 大气污染成为中国当下社会舆论中最核心的议题之一。在冬春季节, 它所受到的舆论关注度甚至比反腐等国家政治生活中的重大议题还要高。高强度的社会舆论压力, 成为政府开展环境治理的重要推动力。另一方面, 环境治理的“定量结果”与民众的“心理感知”差别甚大, 环保部门公布的治理绩效有时得不到民众认可, 出现了“国标”与“民标”的矛盾。民众关于“霾是帝都醇”的舆论

调侃以及谩骂同样是推动环境治理的重要因素。三是民间环保组织。民间组织开展了很多环保行动，特别是“我为祖国测空气”等活动刺激着政府的敏感神经，倒逼着政府的环境治理进程。

三、非预期性后果

压力传导之下，地方政府常常用“破釜沉舟”、“背水一战”、“壮士断腕”等词汇表达治理决心，环境治理由此具备了重要话语权，也占据了道德的制高点。在治理的名义下，一些急功近利、“病急乱投医”和违背规律的治理措施纷纷出台。整体上看，决策、执行和影响等层面都存在非预期性后果。

（一）决策层面

治理实践中存在很多“短命政策”。大部分“短命政策”源自某些领导干部“想当然”和“拍脑袋”，它不但“忽视了决策的科学性和民主性”，也“严重影响了公共政策的权威性、有效性和政府公信力”^[11]。为了应对刚性压力和上级检查，有的地方政府既没有开展深入调研，也没有科学评估将要出台的环保政策或禁令，更没有充分听取公众意见，就仓促出台相关举措。这往往既难以达成令行禁止的目标，还会产生恶劣的社会影响。舆论压力之下，地方政府往往旋即宣布政策失效，而这种朝令夕改则会加剧政府公信力和政策权威性的双重受损。

2017年1月12日，河南省污染防治攻坚战领导小组办公室成立（以下简称“攻坚办”）。1月14日，距离除夕已经不到2周，攻坚办发出《关于扩大烟花爆竹禁止燃放区域的紧急通知》，明确要求“按照省领导的最新要求，在‘禁燃禁放烟花爆竹目标责任书’基础上，要进一步扩大禁止燃放烟花爆竹区域范围，实现市县域全覆盖，包括乡镇和农村，坚决杜绝全省范围内燃放烟花爆竹现象”。文件同时强调了禁燃禁放工作的问责机制。当日，很多市和县级政府纷纷“以文件落实文件”，并出台具体要求和问责细则。这份紧急通知被称为是“史上最严的禁炮令”，但是，它旋即引起了轩然大波。一方面，普通民众对此有异议，他们认为节日氛围受影响事小，不少居民已经购买了烟花爆竹以及如何处理则事大。他们认为，当时临近年关，烟花爆竹积压容易产生安全隐患（访谈编号：HB20170218）。另一方面，反响最大的是经销商，他们是直接利益相关者。禁令出台前，他们已经与生产商签订了销售合同，并且购置了大量烟花爆竹。如果实施禁令，既面临着经济损失，也存在安全隐患。1月16日上午，近百名烟花爆竹经销商到郑州聚集，要向省政府反映诉求^[12]。同日下午，《河南省全体烟花爆竹经营公司请愿书》（以下简称“《请愿书》”）被放置于互联网。《请愿书》从安全隐患和经济损失等角度表达了利益诉求。就经济损失而言，他们已经预付约25亿元，至少还有25亿元尾款未付，他们认为这笔巨大损失不能不考虑。在安全隐患方面，《请愿书》指出“80%的花炮需要农历的小年至次年的正月十六销售。目前，每一个经营公司仓库少则数万箱，多则数十万箱花炮，禁令后没有消化渠道，常年放在仓库会有巨大的安全隐患。”^①最终，在舆论压力和烟花爆竹经销商的请愿之下，攻坚办于1月16日（文件出台的第三天）宣布收回并停止实施《关于扩大烟花爆竹禁止燃放区域的紧急通知》。禁令的最终实施方案是建成区禁燃禁放，即农村地区可以燃放烟花爆竹。

当地的环保系统官员不愿意就此事件进行评论，他们认为自己并没有决策权，并声称“我们也想得到答案”。禁令的滑稽谢幕，引起了很多争论。归根结底，这份禁令操之过急，缺少前期调研，也没有考虑其潜在的社会反响。一方面，禁令出台距离除夕不到半个月，但销售商已经储备了大量

^① 详细内容可参见《关于河南全省禁放花炮：〈河南全体烟花爆竹经营公司请愿书〉》，http://www.ab-sh.com.cn/news_c.aspx?id=5370。

商品，不少居民已经购置了烟花爆竹。操之过急的方案，没有给销售商和居民留下缓冲时间，因而不具有实施的可操作性。另一方面，政策出台过程中没有公众参与，这种基于文本主义和拍脑袋做出的决定，不但让政策流产，也损害了政策的严肃性和科学性。

（二）执行层面

虽然各地都吹响了环境治理的“集结号”和“冲锋号”，但在政策执行层面，存在不能精准识别污染源和违背规律蛮干等现象。其中，以下两个问题尤为突出。

首先，“一刀切”问题。“一刀切”是通过标准化的方式进行整齐划一的治理，没有做到从实际出发，也没有对不同区域和不同类型的环境问题进行具体考量。“一刀切”是一种简单化治理范式，并不关心实际效果以及治理方式的可持续性，有时不但达不到预期目标，还会导致事与愿违的后果。

受此波及的主要是话语权不足的企业和产业，这反映了环境问题中的“比例失调”现象^{[13][14]}。随着环境监管力度和问责力度的加大，弱小产业容易在特定环境议题“问题化”后被“株连”^[15]。在压力传导机制下，有些地方的环境治理表现出了“完成任务”逻辑以及“拼凑应对”特征^[16]。比如，有的地方政府得知上级来进行环保督查或检查时，要求所有工地一律停工，这事实上违背了科学治理和精准治理原则。有的地方政府为了应对上级环保检查，甚至导演了“吃饭难”问题，引起民众不满。2016年5月，商丘市在全省城市环境空气质量排名中位列倒数第三，压力随之而来。2个月后，适逢中央环保督察组进驻河南。双重压力面前，商丘市内的饭店纷纷被勒令关门停业，就连包子店和馍店都被关停，“市区2500家饭店被通知停业改造”，以至于“整条街上的餐饮店全停业了”^[17]。这种整顿行为因为影响过大而成了“公共麻烦”，中央环保督察组的后期反馈专门点到了这种奇葩行为：“在中央环保督察组进驻河南期间，商丘市城管部门曾下发通知，要求市内所有大排档、烧烤店等饭馆全部关门”，这让“吃饭成了商丘市民的一大难题”^[18]。第四批中央环保督察组进驻四川后，成都等地也出现了居民“吃饭找不到地方”、“提着脏衣服找不到洗衣店”、“洗车找不到洗车店”等现象。随着事件发酵和舆论压力的增强，当地才叫停“一刀切”乱象^①。压力传导和急于解决问题的期望“所催生的‘简单化’的政策逻辑在具体实践中必然受到现实复杂性的挑战”^[19]。环保名义下产生的“好经念歪”现象，影响了民众对治理绩效的期待。2017年以来，环保部通过新闻发布会等多种形式公开批评“一刀切”乱象，认为这既是“严重的不负责任”，也是“滥作为”的表现。地方政府随后纷纷发文，要求按照“因地制宜、因行业制宜、因企业制宜”原则治污，坚决反对“一刀切”。在某种程度上，发现、反思以及批评“一刀切”现象并不难，但在刚性压力之下，有的地方政府疲于应付上级检查，这可能是“一刀切”屡禁不止的重要原因。

其次，形式治理问题。形式治理是一种治理假象，它是地方政府在“向上看”逻辑支配下的行为反应。它不但达不到“治本”绩效，还会导致资源浪费等问题。

中央环保督察组向天津市进行督察反馈时明确指出，该市存在“一系列污染治理走过场、做表面文章的问题”。比如，为了让监测数据好看一些，滨海新区、武清区分别“出台空气质量自动监测站周边大气环境保障方案，明确在监测站周边区域采取控制交通流量、增加水洗保洁次数等功利性措施。”^②类似行为并非天津所独有，其他地方同样存在不同程度的形式治理问题。

我们在H市调查发现，当地在大气污染治理中存在着高强度使用雾炮车和洒水车问题。该市Q区园林局的刘队长讲述了当地雾炮车数量和用水情况：

我们区现有大型雾炮车一辆，购买价83万，能装15吨水。中型雾炮车4辆，购买价

① 参见《成都禁止治污“一刀切”背后原因发人深省》，<http://www.hbzhan.com/news/detail/119392.html>。

② 详见《中央环保督察怒斥：天津，别再做表面文章！》，http://news.ifeng.com/a/20170730/51529814_0.shtml。

是每辆 40 多万,每车能装 8 吨水。小型雾炮车 2 辆,购买价是每辆 10 万,分别能装 1 吨水。另外,洒水车有 16 辆,高压清洗车 3 辆。每天洒水在 1 500 吨到 1 600 吨。在重污染天气,只要温度在零摄氏度之上,也就是不结冰的情况下,就会启动洒水车和雾炮车。一般情况下,洒水车从早上七点到下午四点,基本不停歇式地作业。此外,即使天气优良,仍然会大面积洒水,只是频率降低些而已(访谈编号:HB20170220)。

按照当地居民生活用水每吨 2.75 元的价格计算,该区每天仅由政府部门(不包括工地和酒店等)组织的洒水,耗费就达 4 125 元到 4 400 元,每月则达到 13 万元左右。这还不包括油费、车辆维护费以及工资等费用。但这不在园林局的考虑范围内。原因有两个方面,一是他们使用的是地下水(深井水),因此,所用之水不是直接购买。二是即使购买,也与他们没有关系,因为这是领导考虑的事情。他们只是办事员,是执行者,不需要为此操心(访谈编号:QB20170220)。另据调查,在该市其他地区,所用之水包括河水、南水北调水以及中水。

H 市的洒水行为来自对省会城市的学习。2015 年上半年,后者在全国 74 个城市空气质量排名中位列倒数第三,市长被环保部华北督查中心约谈。虽然是“闭门约谈”,但央视等各大媒体都对此进行了深度报道。重压之下,当地迫切需要在短期内拿出“看得见”的治霾业绩,扭转排名倒数的尴尬。为了尽快看到实效,当地不但加大了环境监管和问责力度,同时高强度地使用了雾炮车和洒水车,而所用之水大部分来自南水北调水。随后,省内城市纷纷仿效这一做法。

洒水存在等级差异。城市主干道和繁华地段洒水频率非常高,而其他地段洒水频率明显要少。雾炮车和洒水车会在敏感区域和重点地带有针对性地进行洒水作业,这些地方的路面几乎全天都是湿漉漉的。2017 年 2 月,笔者在 H 市的调查发现,有的雾炮车在重点路段的定点连续喷水达到 40 多分钟。正常的洒水是需要的,但高强度洒水则会导致严重的水资源浪费,也影响居民的交通出行^①。当地市民对高强度洒水颇有反感情绪:

我们这里空气干燥,确实需要洒水。另外,洒水对于治理扬尘也有作用。但老百姓对频繁洒水行为已经很烦了。因为它是一天到晚地洒水,空中是雾炮车,路面是洒水车,本质上都是不断地洒水。最近几天,雾炮车停了,但洒水车始终在工作。在这样的季节,一天洒两三次水就可以,但洒水车根本就没有歇过。另外,冬天持续洒水容易导致路滑,影响行车和走路安全(访谈编号:HB20170204)。

雾炮车被称作“防霾神器”,在北方不少地区已经成为治霾标配。据《南方周末》报道,随着各地治霾任务层层加码,雾炮车也“顺带”有了治霾功效。除了市政园林部门,环保部门也加入了采购大军行列^②。实践证明,它对治理扬尘有一定效果,但在治霾方面效果并不显著,甚至可能产生反作用^③。

(三) 影响层面

环境治理常常伴随着“阵痛”。地方政府对此都有预判,顶层设计阶段也都要求做好预案。但在刚性压力之下,不少地方政府对此缺少或者来不及进行系统考量,从而导致不少社会矛盾。

2015 年 2 月,山东临沂市被环保部约谈。事实上,当地的环保问题是历史积累问题,时任教

^① 2013 年,兰州耗资 3000 多万元购置洒水设备。其高强度洒水行动被称作是“悲壮中的无奈”,还被民众将之与当地的多起交通事故相关联,引起了央视《焦点访谈》等栏目的关注。

^② 详细内容参见唐悦:《动辄数十万,效果“比不上一阵小雨”》,http://www.infzm.com/content/101215?efxh3。

^③ 中国工程院院士张远航认为,使用“雾炮车”洒水会使 PM_{2.5} 浓度降低一点,但很快周边的 PM_{2.5} 就会过来,导致浓度恢复。不仅如此,使用“雾炮车”还对微环境有干扰作用。此外,“雾炮车”会导致局部空气增湿,增湿对气态污染物二氧化硫、氮氧化物转化为二次污染物有促进作用,湿润的环境更有利于 PM_{2.5} 中硫酸盐、硝酸盐等的形成,反而有可能增加空气污染。参见李禾:《“雾炮车”真是“治霾神器”吗?》http://tech.163.com/17/0123/08/CBF0IKCV00097U81.html。

市长刚由异地过来上任，而且任期刚满半月。在约谈现场，市长明确表示“不会再接受第二次约谈”。约谈结束后，当地随即开展了铁腕治污——“限期治理 412 家、停产治理 57 家企业，停业关闭整治无望企业，全面清除土小企业”。需要指出的是，当地污染企业长期存在偷排、直排以及超标排放等问题，但这些问题一直没有得到妥善解决。上级环保部门的暗访以及约谈，暴露了当地产业结构不合理、环境监管不力以及环境执法薄弱等诸多问题。此次的刚性治污，本质上是压力传导之下的倒逼行动，而非地方政府的主动治理。这种“事件—应急”型环境治理范式^[15]及其刚性治理举措，不可避免地会产生多种社会矛盾。受此影响的不少劳动者具有年龄偏大、文化水平不高、劳动技能单一以及再就业难度大等特征。短期内大规模就业岗位的流失和受影响工人的特征，决定了这不仅关乎劳动者个体及其家庭生计，还关乎区域发展和社会稳定。

临沂“刮骨疗毒”式的治理取得了积极成效，但也导致了不少问题。一时间，当地环保风暴与“6 万人失业”^①、“债务危机”等关键词联系在了一起，引发了全国舆论的关注，有人甚至用“环保大跃进”形容当地的环保做法。关于临沂刚性治污的批评，有些不够客观与中肯，但媒体报道的相关细节也展示了“急刹车”罅隙——“企业被直接拉掉电闸，2 000 多吨玻璃水和锡水留在炉中。一名工人抱怨说，‘连让我们出炉的时间都不给。再要复产，得用炸药把炉内冷却的锡块和玻璃废品炸开，至少要 4 至 5 个月，而且这个炉体基本废掉。’与玻璃炉子相似，钢炉、焦炉温度骤降后，也会导致炉体冷缩开裂永久性损坏，造成巨大损失。”^[20]简单粗暴地要求企业拉闸停产有时不仅达不到减排目的，还存在安全隐患。河北省环境应急与重污染天气预警中心的调查发现，简单的关停举措，忽视了钢铁、玻璃、焦化等行业生产工艺的特殊性：“焦化行业的特点是焦炉不能停产，一旦停产将导致焦炉寿命缩短，企业财产损失严重。平板玻璃行业，由于玻璃液的流动性，不能随意停产，而且已安装脱硝处理设施的玻璃窑炉停产焖炉，污染物不降反升；玻璃行业限产，易导致窑温突变引发事故。同时，限产燃料消耗变化不大，减排量也相对较小。所以，玻璃行业限产比例与减排比例不成正比。”^[21]有的省份已经注意到这方面问题，开始进行政策调试。

严峻的环境态势决定了必须实施铁腕治污。当前，要遏制污染，就必须严格执法，坚决关停肆意排污企业。同时，对肆意排污行为要做到“零容忍”，不能让污染企业存有任何观望、投机以及侥幸心理。事实上，关于铁腕治污，民众和学界在十多年前就开始积极呼吁了，但当时的环境执法力度有限。在环境污染严重影响可持续发展和公众健康的背景下，更需要增强环境治理力度。同时，需要看到这样一个客观事实，即环境治理对地方经济发展或多或少地都会产生影响，不能因为环境治理在短期内影响经济发展，就踌躇不前。但与此同时，需要协调处理好长远效益与短期阵痛的关系。如果出现“脱离发展阶段搞环境保护冒进，对基层没有补偿措施，让基层受不了”^[20]等问题，就会对环境治理进程的推进构成挑战和制约。环境治理需要坚持科学性与规范性，不能对化工等企业简单地贴标签，更不能简单地一关了之。同时，对于合法经营和守法的企业，必须保障其合法权益。此外，环境治理过程中需要考虑到企业的转型升级空间，如果必须关停的话，则需要考虑员工的再就业、生计恢复和社会保障等核心关切，妥善处置并解决好相关矛盾。简而言之，环境治理是一项系统工程，需要进行全面系统的考量，并出台相关政策和配套措施以减少和减轻“阵痛”。

四、结论与讨论

穹顶之下，重霾对社会运行、民众的生产生活以及生命健康都产生了重大影响。当前，大气污

^① 央视就此展开了深度报道，详细内容参见央视报道：《山东临沂市长被约谈后大力治污 回应导致 6 万人失业》，<http://www.chinanews.com/gn/2015/07-03/7381279.shtml>。

染成为人民群众“最关心、最直接、最现实的利益问题”。在“十面霾伏”背景下，举国上下都掀起了“空气保卫战”。为了深化环境治理，国家不断传导压力机制，这对推动地方政府的环境治理进程产生了深刻影响。

在众多压力中，地方政府的刚性压力主要源自上级政府的考核与惩戒，其中，约谈压力和问责压力对地方政府的触动最为强烈。这表明，地方政府的环境治理实践秉持的是“向上看逻辑”。在“考核一应对”框架中，自上而下的压力传导过程既是层层传递过程，也是层层加码过程。面对中央政府实施的考核机制，地方政府也有配套措施，而且标准一般不会降低。诸如排名机制、流域限批机制、约谈机制和问责机制等中央政府已经实施的考核机制，地方政府都会对其下级单位逐层传递，层层签订“责任书”和“军令状”，同时层层施压。而中央政府尚未实施的考核机制，地方政府也会积极创新。

我国的环境治理具有鲜明的政府主导型特征，自上而下的刚性压力对推动环境治理进程产生了实质性影响。首先，刚性压力及其传导机制破解了环境治理中的很多体制机制壁垒，破除了很多利益藩篱。地方保护主义一度严重束缚着环境治理，而刚性压力传导在很大程度上破解了地方保护主义及其利益藩篱。其次，破解了政令不畅难题。随着刚性压力的传导，地方政府的环境治理力度得到了前所未有的彰显。第三，刚性压力传导对于环保赋权产生了直接影响。随着环境治理话语格局的变化，环保执法力度大幅提升，环保部门敢于碰硬和“动真格”的行动越来越多。由此，环保部门弱势地位形象有了较大程度改善。当然，与此同时它本身也处于压力传导的风口浪尖处。第四，对于实现国家意志发挥了重要作用。当环境治理成为地方政府头上紧箍咒的时候，民众对特定时期的环境治理绩效有着特定感受。为了在特定时段开展政治与外交活动以及体育赛事，国家通过联防联控加强环境治理，进而出现了很多特定的“蓝”。需要说明的是，这是以运动式治理为代价的，难以具有可持续性。无论是“大阅兵”还是“APEC”，无论是“奥运会”还是“青奥会”，无论是“国家公祭”还是“一带一路峰会”，各种颜值爆表的蓝都是基于联防联控机制和高压减排举措实现的。但是，当这些活动结束后，联防联控机制和高压减排举措旋即取消，PM_{2.5}常常随之反弹，各种“珍稀蓝”也就不再“常态”。因此，如何按照科学步骤稳步推进环境治理，实现“治标”与“治本”的统一，是必须攻克的重大课题。

压力传导是中国治理实践中的重要特色。太湖治理中的“零点行动”、安全生产中的“大督查”、计划生育中的“一票否决”等，都存在特定的压力传导路径。从纵向历史变迁的角度看，当下的压力传导格局发生了深刻变化。首先，当前的压力传导不再是纲领性或指导性文件。对地方政府官员而言，早期的压力传导机制影响主要是仕途升迁，遭遇政治惩罚概率小。当下，国家则打破了常规治理节奏，以严厉措辞直指深层矛盾。比如，中央环保督查组直接告诫天津别做“表面文章”，批评安徽环保“严重缺位”，直指湖南“不作为、乱作为问题多见”，等等。因此，地方政府必需突破环境问题本身，从政治高度认识环境治理的重要性和紧迫性。其次，惩戒方式发生深刻变化。“动员千遍，不如问责一次”，当前的压力传导机制远远超出了“奖优罚劣”范畴，不再“以罚代管”，而是从严肃问责角度进行严肃处理，更加强调实质性的行政问责。第三，问责力度发生了深刻变化。当前的问责强调的是“党政同责”，而且问责对象往往都涉及地方政府主要领导，而不仅仅是政府部门负责人。同时，问责和追究对象不仅包括现任领导，而且包括时任主要领导。此外，问责规模也是前所未有的。

压力传导机制之下，地方政府环境治理呈现出了多样化状态。一方面，出现了本研究所探讨的非预期性后果和治理偏差现象，需要引起高度重视。另一方面，在“考核一应对”框架中，环境治理中依然存在着“选择性执行”、环保“土政策”甚至弄虚作假现象。因此，依然有不少沉疴痼疾需要解决。此外，也有很多地方严格执行环保政策，并为精准治理而进行积极探索。对于这些多样

化的治理态势，还需要开展更为深入的经验研究和理论回应。

非预期性后果是系统性因素导致的。从政治维度来看，它与“上下分治”体制^[22]和政绩考核的指挥棒有着内在的深刻关联。环境治理遵循的是属地管理原则，地方政府承担着环境治理的具体工作。在自上而下的运动式治理过程中，地方政府本能地考虑的是上级的意见和来自上级政府的褒奖或惩罚，会本能地围绕上级政府的指挥棒开展治理实践。有些地方在政绩生产和政绩竞争过程中，呈现出了“治理锦标赛”逻辑，喊出了不切实际的口号，这是非预期性后果产生的温床。因此，如何让地方政府以环境治理规律和百姓的实际需求为出发点，对于规避非预期性后果和推进治理的精准化具有重要意义。从社会和心理层面看，无论是官员还是民众，都呈现出了焦虑型治理心态。政府与民众都具有治理焦虑，都希望环境治理追求速度，都期望能够毕其功于一役。这反映了我们对周遭环境的高度关切，对“新鲜的空气”和“蔚蓝的天空”的高度渴望。但是，环境污染的形成具有规律性和历史积累性，环境治理同样需要一定周期。从西方国家大气污染治理历程来看，无论是英国还是美国，都花了长达几十年的时间才见到治理成效。环境治理必须循序渐进，尊重规律，想取得立竿见影的效果往往适得其反。

为实现标本兼治，在继续实施压力传导机制的同时，必须按照治理体系和治理能力现代化的要求，推进精准治理。首先，精准识别污染源。这就要求突出“问题导向”，根据各地的环境状况，明确环境污染的主要成分、主要成因和演化规律，进而对症下药，开展科学治污。其次，精准决策。精准治理要求推动决策机制的民主化、科学化和公开化，杜绝“一言堂”和“拍脑袋”行为。再次，注重公众参与。这就要求弥补环境治理中的公众参与不足这块短板，以公众需求和满意为出发点和落脚点，并积极借鉴和激发民间智慧，使之成为精准治理的有力抓手。最后，强调具体问题具体分析以及差异化施策。精准治理要求尊重不同区域和不同类型环境问题的特质，进而实现治理过程精细和治理手段精准等目标。

参考文献

- [1] 吴兑. 再论都市霾与雾的区别[J]. 气象, 2006(4).
- [2] 洪大用, 范叶超, 李佩繁. 地位差异、适应性及绩效期待——空气污染诱致的居民迁出意向分异研究[J]. 社会学研究, 2016(3).
- [3] 陈阿江. 次生焦虑——太湖流域水污染的社会解读[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010.
- [4] 张玉林. 政经一体化开发机制与中国农村的环境冲突[J]. 探索与争鸣, 2006(5).
- [5] 荣敬本, 崔之元, 等. 从压力型体制向民主合作体制的转变[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [6] 杨雪冬. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012(11).
- [7] 冉冉. “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J]. 经济社会体制比较, 2013(3).
- [8] Merton, R. K. The unanticipated consequences of purposive social action[J]. *American Sociological Review*, 1936, 1(6).
- [9] 罗伯特·默顿. 社会理论和社会结构[M]. 唐少杰, 齐心, 等, 译. 南京: 译林出版社, 2008.
- [10] 马亮. 绩效排名、政府响应与环境治理: 中国城市空气污染控制的实证研究[J]. 南京社会科学, 2016(8).
- [11] 陈琳. 精简、精准与智慧: 政府数据治理的三个重要内涵[J]. 国家治理, 2016(27).
- [12] 赵红旗. 改变传统民俗不宜匆匆“一刀切”[N]. 法制日报, 2017-01-18(5).
- [13] Freudenburg, W. R. Privileged access, privileged accounts: Toward a socially structured theory of resources and discourses[J]. *Social Forces*, 2005, 84(1).
- [14] Freudenburg, W. R. Environmental degradation, disproportionality and the double diversion[J]. *Rural Sociology*, 2006, 17(1).
- [15] 陈涛. “事件—应急”型环境治理范式及其批判[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2011(4).

- [16] Zhou, X. G., H. Lian, et al. A behavioral model of “Muddling Through” in the Chinese bureaucracy: The case of environmental protection[J]. *China Journal*, 2013, 70(1).
- [17] 余嘉熙, 张彦婷. 商丘多次“奇葩治污”为哪般? [N]. 工人日报, 2016-08-21(1).
- [18] 陈相利. 最高规格环保督察如何出重拳? [N]. 北京青年报, 2016-11-24(A4).
- [19] 荀丽丽, 包智明. 政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古 S 旗生态移民的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2007(5).
- [20] 徐锦庚, 刘成友, 卞民德. 临沂“环保风暴”始末[N]. 人民日报, 2016-06-24(16).
- [21] 周迎久. 停产限产不再“一刀切”[N]. 中国环境报, 2016-01-20(3).
- [22] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究, 2011(1).

Pressure Transmission and Its Unanticipated Consequences

— A Study on Air Pollution Control

CHEN Tao

Abstract: China’s environmental governance demonstrates logic of top-down pressure transmission and pressure adding at every lower level, which is an environmental governance mechanism with Chinese characteristics. With the increased pressure of ranking and limited approval, interview, accountability and public opinion, environmental governance of the local governments is enhanced significantly. From the perspective of historical change, the current pattern of pressure transmission undergoes profound changes. Top-down pressure transmission breaks down institutional obstacles that couldn’t be resolved in conventional governance and has had a substantial impact on promoting the process of environmental governance. However, at the same time, it has produced many unanticipated consequences that must be attached great importance to. In order to address both the symptoms and root cause, it is necessary to promote scientific and precise governance according to the modernizing requirements of the environmental governance system and governance capacity.

Key words: environmental governance; pressure transmission; unanticipated consequence; governance anxiety; precise governance

(责任编辑 刘传红)