

政治学研究

# 走出以邻为壑:破解边界合作治理困境的自主路径

季程远

(上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030)

**【摘要】**行政区划毗邻的地方政府容易陷入不合作的困境之中,出现各扫门前雪,甚至以邻为壑的现象。既有研究强调纵向干预是科层制下破解横向沟通难题的方案,本研究则以某毗邻区市的环境联合执法为例,分析了地方自主推进边界合作治理的路径。基于2019年至2022年的全国季度空气质量数据和回归合成控制法,利用反事实框架分析了联合执法的效果,并使用安慰剂检验排除其他偶然因素。实证结果发现,联合执法使得两地的空气质量平均提高了19%。继而,基于田野调查,从现代科层制的局限性出发,本研究讨论了通过毗邻党建搭建横向沟通平台,突破行政等级限制,最终探索形成一体化执法体系的路径。本研究认为:在自发秩序下,基于党建搭建横向沟通的法约尔桥,对科层制度进行补充,是实现边界合作治理的可行路径。

**【关键词】**边界合作治理 科层制 法约尔桥 联合执法 回归合成控制法

长期以来,行政边界地带的各类乱象成为困扰国家治理的难题。<sup>①</sup>边界治理之难,主要在于边界地带具有一定的模糊性,理性的官员更倾向于把有限的精力和宝贵的资源投入到产权更为明晰的辖区核心地带,加之与毗邻的行政单位协调困难、治理目标标准不一、合作规制不明等原因,边界两侧地方政府往往难以达成合作,长此以往便产生了边界治理难题。地方政府自扫门前雪,有时甚至出现以邻为壑的合作困境。<sup>②</sup>

在更加强调区域协同的今天,边界治理仍然是痼疾,这从D县与F区环境治理中的推诿和避责就可见一斑。D县与F区分属两个省级行政单位,但有58公里的共同陆地边界线,并且行政级别不同(见图1)。F区是该直辖市重污染工业布局的重点区域,原因是F区远离直辖市辖区核心,处于边界地带,而F

区自身也出于减少辖区内污染的考虑,将污染产业布局在自己辖区的边界地带。D县发展水平落后于F区,近年为了融入直辖市发展,开始大力在边界地带布局相关产业,造成D县与F区毗邻边界地带污染问题严重。

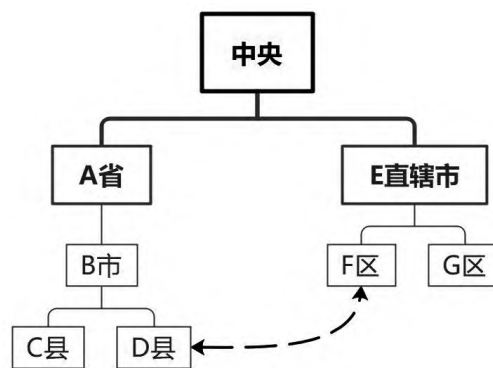


图1 D县与F区的层级关系示意图

[作者简介] 季程远,上海交通大学国际与公共事务学院副教授。

◎ 本文系国家社科基金青年项目“政治心理视角下获得感促进政治稳定的实现机制研究”(项目批准号:19CZZ012)的阶段性成果。

① 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社·上海三联书店·上海人民出版社,2018年,第246~252页。

② Cai Hongbin, Yuyu Chen, and Qing Gong, “Polluting Thy Neighbor: Unintended Consequences of China’s Pollution Reduction Mandates,” *Journal of Environmental Economics and Management* 76 (2016): 86-104.

理性的地方政府没有动力主动承担边界治理的责任,由此在行政区划的边界地带形成了一个真空区域,而边界两地的地方政府就被困在了不合作的囚徒困境之中。长此以往,两地不断产生负面溢出效应,而无论哪一方都不愿单方面停止这一行动,使得两地居民深受环境污染影响。可见,在既有政治体系下,边界合作治理具有明显的治理体系和治理能力现代化的提升空间。

破解边界合作治理困境,一种思路是纵向干预。<sup>①</sup>例如,2019年11月在上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善成立的长三角生态绿色一体化发展示范区,在中央推动、省级谋划下迅速出台《生态环境管理“三统一”制度建设行动方案》。这种国家顶层行政命令式的强制性的制度变迁是很少见的,对于制度主义的研究者而言还存在一个更大的困难,示范区的制度跃迁静态而简略,很难识别边界合作达成的关键梗阻。另一思路则是本研究关注的横向协作,特别是渐进式的自发协作。D县与F区因应两地安全、环境、发展等需求,历经10余年,自下而上推动了边界合作治理的制度创新,标志是2021年8月成立的环境综合执法队。这种基层官员主动作为、自主创新的路径,有助于研究者更加动态、微观地分析制度演化的具体过程和机制。

因此,本研究以D县与F区为例,实证考察了两地边界联合执法的绩效,并分析了破解边界合作治理困境的自主路径。

## 一、文献综述

### (一) 边界合作治理中的科层制困境

科层制也称官僚制,自韦伯提出以来,不少社会理论家都认为依靠科层制来组织与运作是国家通往现代化的必由之路。以法理型权威为合法性来源,科层制在组织结构上有着等级分明的正式架构;运行机制上,科层制崇尚非人格化管理,严格按规则办事。<sup>②</sup>

依托正式制度运作的科层制具有稳定、高效的特点,成为现代社会的基本组织形式。然而,公共选择学派也指出,科层制同样存在一系列弊病,与边界合作治理相关的包括:

第一,科层制的运作僵化难题。韦伯意义上的科层制具有高度“即事化”的特点,基于标准流程而存在“按部就班、循规蹈矩”的特点。其典型表现在于行政人员安于现状、缺乏主动性、争功诿过、过度照章办事,<sup>③</sup>最终造成行动的僵化与创新的缺乏。除此之外,科层体制也会造成特定的组织行为特征,特别是趋于规避风险等。<sup>④</sup>在边界治理场景中,基层倾向于推诿和视而不见。

第二,科层制的委托代理难题。在科层制下,政府与行政官僚在地理性与社会整体发展可能不协调。尼斯坎南作为公共选择理论的代表人物,将私人领域的经济人假设扩展到了公共部门,表明公共部门与经济行为者一样,都追求“个体功用的最大化”,并不是或者不完全是遵循普遍福利或国家利益原则而行事,<sup>⑤</sup>也就是委托—代理问题。在中国语境下,多个存在竞争关系的代理人之间会发生晋升锦标赛,这些代理人在晋升激励下,关注短期绩效,出现激励扭曲。<sup>⑥</sup>在边界治理场景中,对于正外部性,理性官员搭便车享受溢出效应;对于负外部性,诸如跨区域的河流、空气污染等问题,基层政府不但不解决,甚至以邻为壑。

第三,科层制的横向沟通难题。纵向上讲究等级秩序,横向上讲究部门分工与界限是科层制的基本特点。然而彻底的横向分工是理想化的,总是存在部门之间的交叉职责,或治理中的复杂事务,使得跨部门协调难以避免。而各个部门在没有收益的情况下,理性地选择推诿扯皮,以免平白增加事务。纵向干预是实践中常见的化解横向沟通难题的策略选择,例如,部门之间,组长高配的跨部门联合工作组<sup>⑦</sup>在很多场景下化解了部门界限的弊端,实现跨部门协作;地方

① 周凌一:《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》,《公共行政评论》2020年第4期;李智超、李奕霖:《横向合作与纵向干预:府际合作如何影响环境治理?——基于三城市群的比较研究》,《公共管理与政策评论》2022年第6期。

② 周雪光:《国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角》,《开放时代》2013年第3期。

③ 马雪松:《科层制负面效应的表现与治理》,《人民论坛》2020年第25期。

④ 周雪光著:《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,北京:生活·读书·新知三联书店,2017年,第140~141页。

⑤ 威廉姆·A·尼斯坎南著,王浦劬等译:《官僚制与公共经济学》,北京:中国青年出版社,2004年,第35~42页。

⑥ 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

⑦ 周志忍、蒋敏娟:《中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架》,《公共行政评论》2013年第1期。

政府之间,河长高配的河长制<sup>①</sup>在应对流域治理中发挥了作用。以上两种高配领导的方式,实际上仍然是将横向沟通置于纵向等级秩序下,在特定场景下具有推广意义,但在日常性跨区域事务中,横向沟通难题仍然广泛存在。在边界治理场景中,D县与F区接壤(见图1),出现了合作治理的需求,但在跨区域、层级不对等的场景下,两地之间的沟通只能向上传递,但不可能等待中央进行裁决。除此之外,即使D县与F区取得了沟通,如何协作,以哪一方的标准进行治理,这些都是实际协作中存在的难题。

巴纳德认为,沟通占据组织的中心位置,<sup>②</sup>沟通顺畅直接影响合作的可能性与质量。在科层制的等级秩序下,横向间的沟通体现了一种变通性,法约尔最早对横向沟通进行了研究,提出了法约尔桥(Fayol bridge)的概念,<sup>③</sup>强调分属不同系统的部门,可以自行协商解决交叉职责事务,只有协商不成才报请上级解决。此时,实现接壤的D县与F区的直接沟通与协作也就是实现了法约尔桥的搭建,但既有政治体系内缺乏类似的正式沟通渠道。

## (二) 边界合作治理的发生机制

边界合作治理作为制度创新,或新的秩序,分为人造或外部秩序与自生自发秩序,自发秩序是秩序本身不断改善配置而日趋完善的过程与结果,但人造秩序不一定带来完善的结果。<sup>④</sup>具体到动态的制度变迁过程中,存在诱致性制度变迁与强制性制度变迁的两种路径,前者由原制度新出现的获利机会引发,以类似进化的过程完善,后者则会以干预与矫正的方式出现。<sup>⑤</sup>

既有文献对边界合作治理案例进行了捕捉,总体

上可以分为强制性制度变迁的纵向干预和诱致性制度变迁的横向合作。

强制性制度变迁是自上而下的,由中央或上级直接出台文件或政策而引发的边界合作治理。尽管地方政府会立即投入到边界合作治理中,但中国的政府间关系存在行政发包制这样的机制,作为发包方的上级政府拥有正式权威,作为承包方的下级政府则拥有执行权与自由裁量权;<sup>⑥</sup>而在上下级政府之间的政策过程中,不同纵向干预方式影响了边界合作的机制形成,政策要求更容易形成非正式协同,而绩效考核更容易推进正式协同。<sup>⑦</sup>同时,相关政策绩效是存有疑问的,有研究发现2018年长三角区域合作办公室成立只在短期内减少了长三角地区的空气污染,长期来看污染仍有回转趋势,协同治理本身并未有效降低合作风险与交易成本。<sup>⑧</sup>另外,强制性制度变迁更依赖于顶层设计,整体性的变革让边界合作治理达成的关键梗阻难以捉摸。

诱致性制度变迁是自下而上的,地方或基层政府作为核心行动者,面对纷繁复杂的各色治理难题,渐进式地不断以新的制度取代旧的制度的过程。中国过去的地方政治结构以区域间分隔的M型结构为特征,<sup>⑨</sup>地方政府面对边界合作治理困境,存在自主发展与合作发展的两难抉择。<sup>⑩</sup>由于行政边界地带的模糊性,自主发展成为更理性的选择,很难期待自主地达成边界合作治理,位于省界线的县级单位经济发展水平相对较差,且交界的省份间经济差异越小,边界经济发展越不利。<sup>⑪</sup>

但是,在制度性集体行动的框架下,当边界两地存在一致的变革压力,地方政府仍然能够与交易成本

① 任敏:《“河长制”:一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究》,《北京行政学院学报》2015年第3期。  
 ② 理查德·H.霍尔著,张友星等译:《组织:结构、过程及结果》,上海:上海财经大学出版社,2003年,第185页。  
 ③ 亨利·法约尔著,王莲乔等译:《工业管理与一般管理》,成都:四川人民出版社,2017年。  
 ④ 弗里德里希·冯·哈耶克著,邓正来等译:《法律、立法与自由(第一卷)》,北京:中国大百科全书出版社,2000年,第52~75页。  
 ⑤ 林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,载罗纳德·H.科斯著,刘守英等译:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,上海:格致出版社·上海三联书店·上海人民出版社,2014年,第260~283页。  
 ⑥ 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社·上海三联书店·上海人民出版社,2017年,第33~40页。  
 ⑦ 周凌一:《正式抑或非正式?区域环境协同治理的行为选择——以2008—2020年长三角地区市级政府为例》,《公共管理与政策评论》2022年第4期。  
 ⑧ Yu Wang, and Yihang Zhao, “Is Collaborative Governance Effective for Air Pollution Prevention? A Case Study on the Yangtze River Delta Region of China,” *Journal of Environmental Management* 292 (2021): 112709.  
 ⑨ 周黎安著:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社·上海三联书店·上海人民出版社,2017年,第30~31页。  
 ⑩ 锁利铭:《我国地方政府区域合作模型研究——基于制度分析视角》,《经济体制改革》2014年第2期。  
 ⑪ 周黎安、陶婧:《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》2011年第3期。

较低的边界带地方政府达成合作。<sup>①</sup> 因此加强信息沟通,降低交易成本,或者说构建新的交易成本更低的沟通平台就至关重要。在这个探索过程中,党建引领成为一种具有比较优势的新选择。党建功能的发挥使得跨省、跨层级的地方政府得以突破既有政治体系中的局限,达到加强交流和互信,实现正式沟通向非正式沟通转变的目的。<sup>②</sup> 在一些地方的基层,党建的内在机制是政府协同框架和基层治理框架两个部分的结合,包括地区议题区域化和私人问题公共化两个过程。<sup>③</sup>

上述研究中,纵向干预一方面政策绩效存疑,另一方面难以区分边界合作治理中的梗阻因素,而横向合作本身难以达成,相关零星案例的分析也缺乏深层次的机制和学理解析。

## 二、案例介绍

### (一) D县与F区的边界治理困境

D县与F区毗邻,均为市域辖区内工业发展重镇。F区规划布局了大量石化、造纸、化工、电子产业,污染企业不仅数量多,规模也大。D县近年来加快了融入直辖市发展的速度,利用与F区众多工业区接壤的区位优势,大力建设和发展经济技术开发区。

就两地边界地带而言,存在大量由于历史边界划分而行政归属模糊的“飞地”,这些地方又聚集了大量重污染企业。交界地区空气污染治理的责任归属不明,使得该区域的污染情况雪上加霜。因此,一段时间以来,重工业污染成为D县与F区交界地带的棘手问题,F区空气质量指数长期低于所属直辖市平均水平,排名倒数。

### (二) D县与F区沟通平台的搭建

1. 开始接触。以2010年直辖市重大活动为契机,为破解两地交界地区的安全、环境污染难题,D县与F区开始接触。2010年8月,D县生态环保部门与F区生态环保部门及辖区重要企业建立了联席会议制度。

2. 非正式沟通平台。2017年5月,为进一步破解D县与F区在既有行政体系内级别不对等、沟通不

畅的问题,两地创造性地发挥了党建的政治优势和组织优势,以“毗邻党建”为引领,正式签订了全面战略合作框架协议,整合了跨省毗邻区域协同联动的发展经验和资源,建立起地方党组织、毗邻地区街镇、村居多层次的沟通体系,以项目制进一步推动两地边界合作治理。

3. 正式沟通平台。2019年3月11日,D县生态环保部门与F区生态环保部门签订了区域联动发展合作框架协议,标志着在交界区域合作机制的正式形成,从此两地成为绿色高质量发展的密切合作伙伴。2020年5月,两地又成立议事平台,共商环境应急、环境监测、环评审批、环境执法、环境宣传、环境质量共保等领域事项,着力推动构建区域生态环境共治的大环保格局,两地合作进一步走上正式化、制度化的轨道。

### (三) D县与F区的环境联合执法

由于历史原因,两地各有不少企业在对方属地,这些企业环境违法往往会形成“看得见的管不着,管得着的看不见”现象,这就对两地信息共享、区域联防联控提出了高要求。在正式沟通平台搭建后,两地探索对环境问题的进一步治理。2021年8月,D县与F区综合行政执法队正式成立,重点推进环境应急、环境监测、环评审批、环境执法、环境宣传、环境质量保障、环境纠纷化解等事项的共商共推。

一方面,两地依托科技创新,赋能大气治污攻坚。结合前沿的技术发展成果,两地利用“地空一体化走航监测”、“质谱走航检测系统”等,在加强区域大气治理方面进行合作治理。针对挥发性有机物(VOCs)超标排放,F区生态环保部门会同D县生态环保部门和重点企业,依托车载质谱走航检测系统,定期组织对边界地带涉VOCs排放企业集中区开展“地空一体化”走航监测工作,通过“线上线下”联动建立了“科技+监测+执法”的实时联动环境执法模式。

另一方面,两地依托制度创新,强化边界协调联动。联合执法队化“单打独斗”为“联合作战”,2021

① 锁利铭、李雪:《从“单一边界”到“多重边界”的区域公共事务治理——基于对长三角大气污染防治合作的观察》,《中国行政管理》2021年第2期。

② 陈亮:《跨区域治理中的毗邻党建及其作用机制——基于长三角地区毗邻党建实践的观察》,《探索》2021年第5期。

③ 郭松:《毗邻治理:基于支柱产业的区域合作治理》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2020年第5期。

年至 2022 年底,共开展季度联合检查 6 批次,检查企业 30 余家。定期联合执法为合作开展建立了稳定的制度保障。同时,两地生态环境部门加强信访调处联动,对群众反映强烈的污染治理难点进行重点督办。在此基础上,两地逐渐统一标准、统一监测、统一执法,这种“三统一”逐渐实现了两地的协同治理。

### 三、研究设计

#### (一) 定量研究方法介绍:回归合成控制法

接下来,需要对 D 县和 F 区环境联合执法的政策绩效进行检验。评估政策绩效的通常做法是比较政策发生前后的变化,即环境联合执法前后,D 县和 F 区空气质量的变化。但这种评估方法存在很多问题,最关键的问题是,在当前环境治理持续发力、空气质量持续向好的大背景下,D 县和 F 区空气质量可能的确在改善,但很难区分这种改善是宏观大政方针的整体性影响,还是环境联合执法带来的特定性影响。

为排除宏观因素的影响,本研究采用了回归合成控制法。<sup>①</sup> 如果想要找到政策评估的因果效应,最理想的办法是比较践行联合执法后的空气质量(事实量),和假如不践行联合执法后的空气质量(反事实量),此时 D 县和 F 区其他因素完全一致,空气质量的差异完全是联合执法带来的。但显然,D 县和 F 区不践行联合执法的空气质量是不存在的,因为这是反事实的。为此,回归合成控制法退而求其次,通过其他城市的空气质量进行适当的线性组合,来构造合理的反事实量,最后计算政策的效应。

#### (二) 数据与关键变量

干预组中的 D 县和 F 区空气质量数据来自省级生态环境部门官方网站,其他城市空气质量数据来自中国环境监测总站的全国城市空气质量实时发布平台。

本研究数据时限从 2019 年 1 月 1 日 0 时起至 2022 年 12 月 31 日 23 时,随后将其转化为季度平均数据进行统计分析;本研究中的关键变量为空气质量指数(Air Quality Index,后文简称为 AQI),是我国现

行用于定量描述空气质量状况的指数,适用于表示城市的短期空气质量状况和变化趋势,AQI 数值越低,代表当地空气质量越好。

#### (三) 研究设计

本研究以 2021 年 8 月 D 县和 F 区成立联合执法大队为正式起点,考察联合执法大队成立后当地环境质量的变化。由于缺乏可信的边界观测点空气质量的连贯数据,退而求其次,选择了 D 县和 F 区的平均空气质量,根据回归合成控制法,我们需要得到没有联合执法大队的情况下,两地的反事实空气质量,据此可以检验联合执法大队成立后是否改善了空气质量。

### 四、实证结果

#### (一) 结果分析

本部分将实证考察 D 县和 F 区环境联合执法对空气质量产生的影响。首先,回归合成控制法需要利用 2019 年第一季度到 2021 年第三季度 D 县和 F 区平均空气质量数据(干预组)和国家环保部发布的 300 多个城市空气质量数据,寻找能够拟合干预组效果最好的城市组合。模型估计结果如表 1 所示。

表 1 最优模型估计结果

	估计值	标准误
商洛	0.469***	0.019
河源	-0.735***	0.016
溧阳	-0.925***	0.035
绍兴	1.417***	0.030
截距	46.110***	0.450
$R^2$	0.999	

注: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ 。

表 1 的  $R^2$  为 0.999,表明利用商洛、河源、溧阳、绍兴 4 个城市的空气质量数据去预测 D 县和 F 区的平均空气质量,误差为 0.1%,拟合效果较好。表 1 第

① Alberto Abadie, Alexis Diamond, and Jens Hainmueller, “Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California’s Tobacco Control Program,” *Journal of the American Statistical Association* 105. 490 (2010): 493–505; Hiroshi Fujiki, and Cheng Hsiao, “Disentangling the Effects of Multiple Treatments — Measuring the Net Economic Impact of the 1995 Great Hanshin-Awaji Earthquake,” *Journal of Econometrics* 186. 1 (2015): 66–73.

二列报告了合成控制组的权重,第三列则是标准误。

根据表 1,我们可以预测 2021 年第四季度至 2022 年第四季度 D 县和 F 区的空气质量,即假设在

没有成立联合环境执法队的情况下,D 县和 F 区的空气质量,也就是反事实值。在此基础上,我们将控制组与干预组的数据进行了可视化,如图 2 所示。

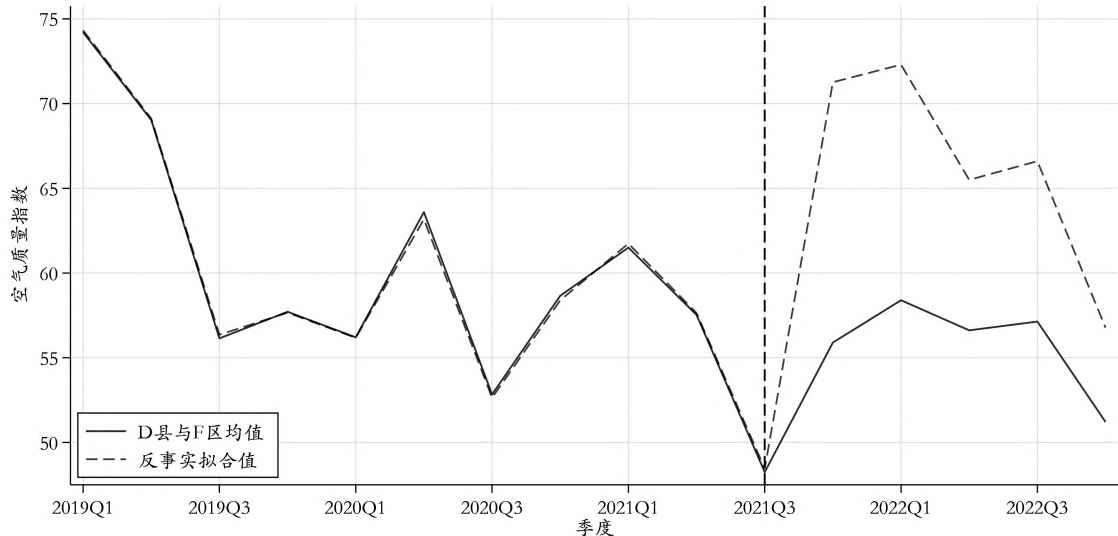


图 2 干预效应的动态变化

在图 2 中,横轴为季度时间,纵轴为空气质量指数的季度均值,其中实线代表干预组(D 县和 F 区)的空气质量指数季度均值,而虚线(反事实拟合)则为被合成的控制组,纵向虚线表示 2021 年第三季度,即联合执法政策的开始时间。

由图 2 可知,在政策实施前(即本图中的纵向虚线左侧),干预组(实线)和控制组(虚线)几乎完全重合,拟合度非常高,表明回归合成控制法中对反事实组构建的效果比较成功;而在政策实施以后,干预组的实线始终在控制组的虚线下方,表明 D 县和 F 区实际空气质量好于假定的没有联合执法队伍的情况。同时,也可以发现干预组和控制组的间距先增大再减小,其意味着随着政策落地,在短时间内取得了重要进展,此后政策效果逐渐下降。空气质量指数各季度平均下降 10.636,约为季度实际空气质量

的 19%。

以上结果表明,2021 年第三季度开始的 D 县和 F 区联合环境执法队伍显著改善了两地的空气质量指数。

## (二) 安慰剂检验

尽管上一小节中控制组与干预组之间在实施干

预后的差异已然非常明显。但我们仍然想知道,使用上述回归合成控制法所估计的联合执法效应,是否由其他因素驱动?换言之,如果从区域内随机抽取一个市,或随机选择一个“干预”时间进行合成控制估计,能否得到类似的空气质量改善的效应?对此,我们使用安慰剂检验以排除偶然因素驱动的可能性。

### 1. 不同城市的安慰剂检验

为排除地点因素的混淆效应对结果的影响,我们使用区域内不同地级市进行安慰剂检验,使用回归合成控制法估计其每一个城市虚拟的“联合执法效应”。

模型结果如图 3 所示,横坐标同样表示时间,纵坐标表示空气质量指数,垂直虚线代表“实施干预”的时间;实线表示 D 县和 F 区的处理效应,而虚线表示其他城市的安慰剂效应。

从图 3 中可知,一方面,在 2021 第三季度之前,所有线都在 0 左右徘徊,说明回归合成控制法所拟合的反事实组效果较好,证明安慰剂检验具有可信度。另一方面,显然,与其他地级市的安慰剂效应相比,实线,即 D 县和 F 区的处理效应显得特别大,表明安慰剂检验通过,即在 D 县和 F 区交界处实施的联合执法确实有利于空气质量改善。

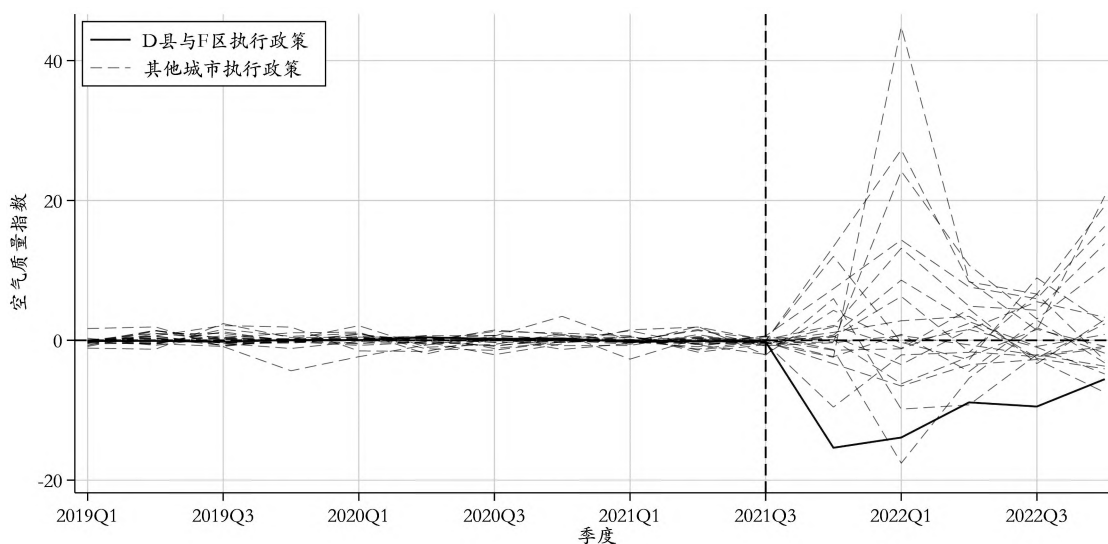


图3 以不同城市为安慰剂

## 2. 不同时间的安慰剂检验

以类似的逻辑,为排除时间因素的混淆效应,我们又以不同时间为“政策干预节点”来进行安慰剂检验。我们假设D县和F区在不同时间节点(而非实际

上的2021年第三季度)成立联合执法大队,得到安慰剂组的干预效应,并将2021年第三季度真实的联合执法效应与之对比。

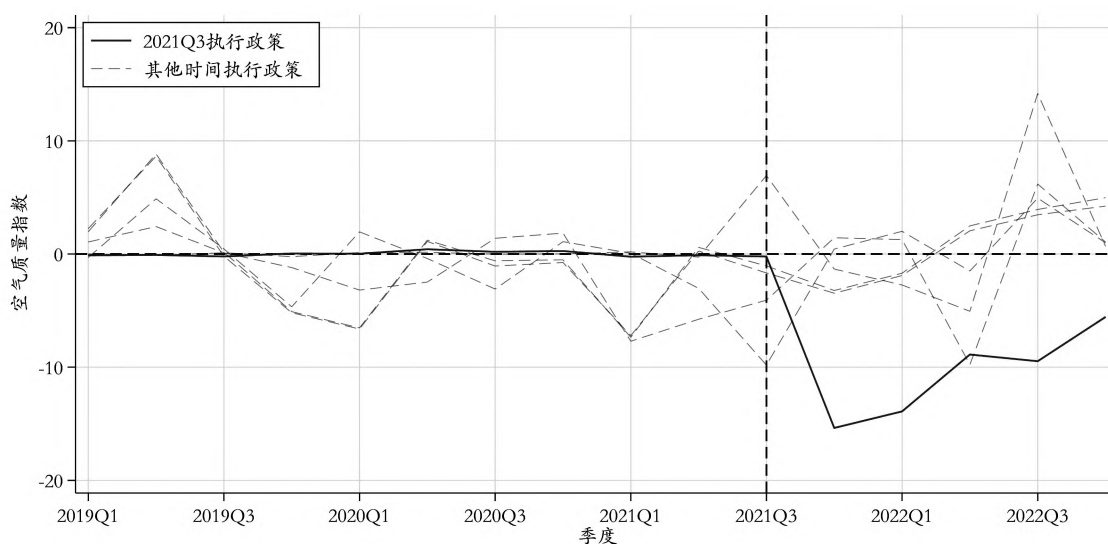


图4 以不同政策干预时间点为安慰剂

模型结果如图4所示,实线表示D县和F区实际的处理效应,而虚线表示假设其他干预时间节点的控制组的政策效应。一方面,在2021第三季度之前,只有实线在横轴左右浮动的幅度最小,说明实线拟合程度最好,符合回归合成控制法的前提。另一方面,与假设的实行政策时间节点的安慰剂组相比,实际在2021年第三季度开展D县和F区的处理效应特别

大,表明安慰剂检验通过,即2021第三季度在D县和F区的联合执法确实有利于空气质量改善。

## 五、边界合作治理的实现机制

面对科层制下边界治理运作僵化、横向沟通等难题,环境联合执法被前文实证研究证明可以有效缓解此类科层制困境。本研究据此进行了田野调查,其中

访谈的对象主要来自于相关主管部门,以期寻找边界合作治理的实现路径。我们发现,自主实现路径的关键在于搭建了横向沟通的非正式与正式沟通渠道,在此基础上,两地协作实现了一体化的诸多维度,以矩阵化组织协调跨区域资源,建立多元化的权力重构、流程再造、信息共享的整体性行政模式。基于不改变原有行政区划的基本思路,依托一体化沟通——党

建引领、一体化压力——高位推动、一体化目标——凝聚共识、一体化制度——规范落实、一体化执法——绩效提升(如图5所示),整合多元利益、目标、资源,缓解科层制主导下边界治理疲软带来的多重困境,为恪守区划边界、部门边界、层级边界的属地化管理模式造成的边界治理失灵提供可复制经验。

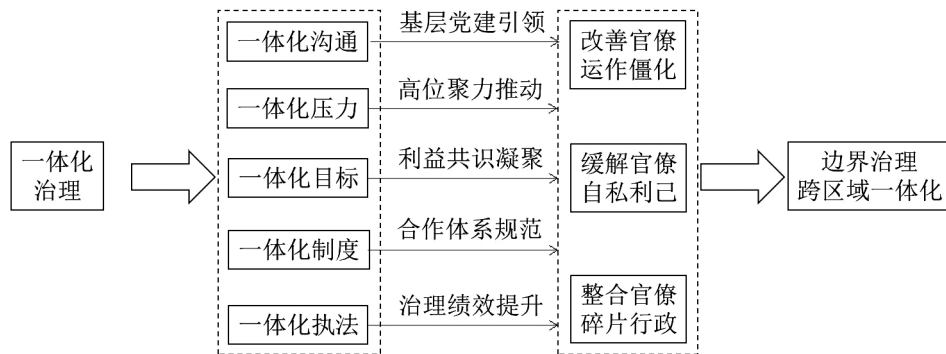


图5 一体化治理的作用机制

### 1. 一体化沟通——党建引领

在我国行政单位属地化刚性划分的框架下,跨区域合作的开展常缺乏正式行政制度下的沟通机制。D县和F区的横向沟通过程中,一方面,两地分属两个省级行政单位,无法跨边界交流协作;另一方面,两地位于两个行政层级,F区为正厅级单位,而D县则为正处级单位,在行政级别上F区高于D县,既有政治体系内难以跨省、跨层级洽谈合作。

中国特色的党政体制为跨边界、跨层级政府间协商奠定了制度基础。基层党建引领强有力地补足了正式行政制度下不具有的跨区域沟通渠道,成为了横向沟通的法约尔桥,为基层跨界合作的开展开辟出了一条崭新的轨道,体现出党建的政治优势、组织优势。

“像去年我们(F区)人事部门这边牵头毗邻党建,我们跟D县和其他毗邻城市,他们打算怎么做,我们也在互相的学习。”(访谈编号JS2)

### 2. 一体化压力——高位推动

边界治理属地化困境与跨区域融合发展存在天然的矛盾,需要以高位推动打破区划、部门、领域壁

垒,集中各领域优势资源以推动一体化进程。一方面行政边界的划分与公共权威的设立固然提高了属地内治理与办事的效率,但同样产生了治理僵化、碎片化等问题。行政边界与户籍边界、功能边界、地理边界无法完全重合产生的张力是使得边界治理发生困境的客观原因。<sup>①</sup>

另一方面,由于经济社会的交往更加频繁,对各区、各部门发挥比较优势,聚集人才、资本、技术等资源实现更高质量的发展提出了更高的要求。此时,平行层级的公共权威往往难以协调,需要更高层级的介入。<sup>②</sup>通过高位权力的介入能订立区域性发展目标、整合碎片化资源优势、协调冲突性发展利益、统一差异化行政标准,进而有效降低区域联合治理成本。当然,这里的高位推动并不是既有研究聚焦的超出两地辖区的纵向干预,仍然是辖区内部的一种努力。

“因为有些事项光从我们区级层面推不动,推到最后都是涉及到利益。目前就像环评这块就推不动了,这是一个比较现实的问题……(但)今年大概D县这边也受到他们

① 杨爱平、陈瑞莲:《“从行政区行政”到“区域公共管理”——政府治理形态嬗变的一种比较分析》,《江西社会科学》2004年第11期。

② 易承志、黄子琪:《长三角大都市区公共事务一体化治理何以演进——基于边界分析的视角》,《江苏社会科学》2022年第1期。



的压力,也开始主动跟我们对接这个事情。”

(访谈编号 JS1)

### 3. 一体化目标——凝聚共识

为突破单一区域治理劣势,形成各方合力优势,跨区域一体化发展不应由单一权威完全主导,而应聚焦共同体内各方的意愿,形成各方有不同优势的可操作性议题,以调动多元主体共同参与的积极性与迫切性,而非一味地“搭便车”坐享其成或仅是有限参与。

“然后其他时候比如说 D 县这边有议题,我们就会定期地再组织相关的会议。具体就是谁有问题,谁来发起这种形式。”(访谈编号 JS2)

同时,区域一体化战略通过人为构建利益共同体,一方面从正向角度缓解了行政组织的自利性,即各区域政府扭转为自己谋求发展的天然的自身本位主义,淡化“我们”和“他们”的区隔。<sup>①</sup>另一方面从负向的角度将区域间命运捆绑联系在一起,更少追究个体责任,而推崇“一荣俱荣,一损俱损”的责任共担机制。

“我们现在探索共考的模式,共考就是 D 县和 F 区虽是两家人家,但最后荣辱与共……大家在一条船上……现在要是配合不好,可能就随时随地问责问到你的头上。所以像这种方式,我认为共考这样子的机制也是比较有效的。”(访谈编号 JS3)

### 4. 一体化制度——规范落实

在形成共同目标与利益共同体的基础之上,一体化战略促使多元主体将所探讨的议题落实到具体制度化文件,进而匹配专业技术、人才资源,便于及时跟进项目的进展。规范性合作制度的作用在于,它以正式官方的合作协议的形式规定各自的任务、权限、责任,成为上下层级科层制的有力补充。

“由我们执法应急科牵头,有联系机制,也有直接的现场的去执法,一季度一次。还有一些去年开始我们在推一个三统一(统一标准、统一监测、统一执法)这个事情,去年也形成了一个我们这块重点污染行业发现

和修复环境污染的一个工作方案。”(访谈编号 JS1)

### 5. 一体化执法——绩效提升

凝聚集体力量产生规模化合力是区域一体化的显著优点之一。当面临市级、县级,乃至基层独立执法力量不足的困境时,一体化联合执法能将不同区域、不同部门的执法人员集中到同一个案件的办理中来,以壮大行政执法队伍,有效克服边界地区人员配备不足与执法任务繁重造成的困境,提升了治理绩效。

“去年我们一般都是把污染行业的相关各个方面,包括这边的公安都纳入这个范围,(以及)数码管理人才;然后(包括)我们走航,是监督部门、执法部门都参与,所以这块会有形成的闭环……我们也是交互的去做好(走航检测),让他们 D 县来走航我们 F 区(的)地方,我们自己也是去走航他们的地界……我们走航完了其实信息是直接线下就互通的,那么走航是双方都参与这样子,是联合。”(访谈编号 JS1)

此外,一体化战略下各方政府联合执法也有助于提升双向监督水平,通过责任主体间互相制约的张力,进而有效规避由于属地化组织理性,缓解规避责任、相互推诿的情况。<sup>②</sup>

“也有相互监督,(因为)将心比心,人人都会“护犊子”的,自己的企业总会轻一点。但总的来讲,现在有了各种各样形式互相监督,就会好很多。”(访谈编号 JS1)

## 六、结论与讨论

2019 年,上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善成立的长三角一体化示范区集中出现了制度创新,这离不开中央顶层的强力推动。在示范区,边界治理中的边界几乎消失,通过纵向干预,将原本科层制的横向沟通变成了纵向推进,但这种强力纵向干预仍然是很少见的。

本研究关注的 D 县与 F 区的案例中,两方分属两

① 赖先进:《行政执法中跨部门协同存在的问题及其改进》,《福建行政学院学报》2018 年第 6 期。

② 吴鹏、范学臣:《“联合执法”的问题及完善路径》,《中国行政管理》2006 年第 5 期。

省,层级不对等,既有政治体系没有提供边界合作治理中的横向沟通渠道,更缺乏示范区存在的纵向干预。但是不断涌现的安全规制需求、环境治理需求、经济发展需求汇聚成了一种自发秩序下的变革动力,促使两地从以邻为壑,到慢慢接触,再到毗邻党建,再到其他领域的建章立制(如本研究的生态环境领域),横向沟通渠道的搭建,使得自主的边界合作治理从无到有。D县与F区的案例作为诱致性制度变迁,相关经验可以成为缺乏纵向干预下自主破解边界合作治理困境的镜鉴。

本研究的实证分析表明:第一,制度创新带来了边界合作治理水平的显著提升。本研究使用回归合成控制法与安慰剂检验,发现跨边界环境联合执法使两地的空气质量平均提高了19%,确证了联合执法的有效性。第二,毗邻党建是实现边界合作治理制度创新的关键突破口。跨省边界合作治理之难关键是缺乏既有政治体系内的沟通平台,毗邻党建发挥了中国特色党政体系中党的建设的政治优势和组织优势。

在理论上,发现了党建作为科层制中的法约尔桥,对科层制度横向沟通进行补充的价值。第三,联合执法是横向政府间协作的具体机制,在环境治理中,统一标准、统一监测、统一执法的“三统一”为两地的治理目标、手段等的一体化奠定了基础,使得边界地带环境污染的负外部性内部化,促进了边界治理绩效的提升。

当然,本研究聚焦的环境联合执法行动的绩效仍然受到特定的抗疫背景等的影响,需要进行持续追踪。

本研究通过定性的单案例深度研究与定量的事件分析,以D县和F区环境联合执法为案例,在原理层面描摹出边界合作治理困境及其破解路径。本研究不仅回答了边界合作治理制度创新发挥的作用,而且解码了制度创新的机制原理。党的二十大报告提出要“深入实施区域协调发展战略”,本研究的发现为国家治理体系与治理能力现代化提供了新的经验。

## Out of Beggar-Thy-Neighbor: Independent Path for the Dilemma of Border Cooperation Governance

Ji Chengyuan

(*School of International & Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China*)

**Abstract:** Local governments which are adjacent in administration districts are universally falling into the trap of uncooperation, bringing phenomena that all people care for their own issues merely or even the “Beggar-thy-neighbor” problem. This research focuses a case on the joint law enforcement action on the environment, providing a practical and possible avenue for border governance cooperation. Based on national quarterly air quality data and regression synthetic control methods, this research uses a counterfactual frame to analyze the effects of joint law enforcement and the placebo test to exclude other accidental factors, finding that the joint law enforcement has improved the air quality by 19% on average. Furthermore, based on fieldwork and the theory on the limitations of the modern bureaucratic system, this research discusses the construction of a horizontal communication platform through adjacent party building, which breaks through the restrictions of administrative hierarchy, and finally explores the path of forming an integrated law enforcement system. This research theoretically proposes a feasible path to build the Fayol Bridge based on party building under the spontaneous order, supplement the longitudinal bureaucratic system, and break through the boundary cooperative governance.

**Keywords:** border cooperative governance; bureaucratic system; Fayol Bridge; joint law enforcement; regression synthetic control method

[责任编辑 刘 慧]