

跨行政区生态环境协同治理目标管理机制构建

司林波¹, 聂晓云², 吴振其²

(1. 西北大学 公共管理学院, 陕西 西安 710127;

2. 燕山大学 公共管理学院, 河北 秦皇岛 066004)

摘要:在当前生态环境治理过程中,跨行政区生态环境治理的复杂性严重阻碍了区域经济社会的发展,生态环境治理迫在眉睫。为有效解决当前跨行政区生态环境治理过程中存在的问题,通过对目标管理与协同治理内在契合关系的分析,探讨中国跨行政区生态环境协同治理的有效方法。研究认为,目标管理与协同治理二者之间相互融合、彼此促进,目标的一致性保证了协同治理过程的统一性与完整性,而协同治理则为目标管理提供了前提,保证了目标管理政策的科学性。通过进一步对目标管理在跨行政区生态环境协同治理机制构建中的有效性分析,指出协同治理目标管理机制构建的原则,在目标管理理论的指导下,将协同治理目标管理机制框架分为问题诊断机制、目标确定机制、目标分解机制、目标评估机制等4个有机联系的部分。

关键词:跨行政区;生态环境;协同治理;目标管理理论;管理机制;信息共享;监督机制

中图分类号:X321

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2019)04-0040-11

Establishment of the synergy-governance objective management mechanism of eco-environment across administrative regions

SI Linbo¹, NIE Xiaoyun², WU Zhenqi²

(1. School of Public Administration, Northwest University, Xi'an 710127, Shaanxi, China;

2. School of Public Administration, Yanshan university, Qinhuangdao 066004, Hebei, China)

Abstract: In the current process of eco-environmental governance, the complexity of eco-environmental governance across administrative regions has severely hampered the regional economic and social development, and the eco-environmental governance is urgently needed. In order to effectively solve the problems existing in the current process of eco-environmental governance across administrative regions,

收稿日期:2019-03-18

基金项目:国家社会科学基金青年项目(17CZZ021)

作者简介:司林波(1982-),男,安徽合肥人,教授,管理学博士。

this paper explores the effective methods for the synergy-governance of eco-environment across administrative regions in China through the analysis of the inherent relationship between objective management and synergy-governance. The analysis shows that the objective management and synergy-governance are mutually integrated and promoted. The consistency of the objectives ensures the unity and integrity of the synergy-governance process, while synergy-governance provides the premise for the objective management and ensures the scientificity of the objective management policies. Through further analysis of the effectiveness of objective management in the establishment of eco-environmental synergy-governance mechanism across administrative regions, and in reference to the principles of establishing the synergy-governance objective management mechanism, under the guidance of the theory of management by objective (MBO), the framework of synergy-governance objective management mechanism is divided into four interrelated parts, namely problem diagnosis mechanism, objective determination mechanism, objective breakdown mechanism and objective evaluation mechanism.

Key words: across administrative regions; eco-environment; synergy-governance; management by objective; management mechanism; information sharing; supervisory mechanism

随着工业化、城镇化和现代化的快速发展,环境事务所呈现出来的不确定性与复杂性日益剧增。跨行政区生态环境污染治理面临的最大挑战是缺乏整体性的目标设计和明确具体的治理目标分解,使得区域内各行政区在生态环境治理上不能同步,治理效果也不够明显。当前,中国跨行政区生态环境协同治理面临诸多突出问题。

首先,治理主体目标不协同。目前,跨行政区生态环境治理还处于属地主义的困境中,区域内各行政区在属地主义原则下,有各自独立的利益诉求,各方在具体目标的追求上存在交叉与冲突,因此会产生诸如治理政策、治理技术、治理指标的博弈问题。区域内各治理主体因利益诉求的差异,必然缺乏共同的治理动机和治理目标。实现各治理主体在治理目标上的协同是实现跨行政区生态环境协同治理的先决条件。

其次,治理过程信息不对称。跨行政区生态环境协同治理往往是建立在有限理性基础上的多方利益博弈的结果,由于缺乏对整体环境治理利益目标的有效监督约束机制,区域整体和区域内部各行政区之间实质上表现为一种特殊的“委托-代理”关系,造成各治理主体之间对信息的交流和共享不充分,更加剧了“信息孤岛”以及行政区划之间的行政壁垒。推进

生态环境治理信息资源共享,有效克服信息不对称,是跨行政区生态环境协同治理的基础条件。

最后,治理结果不理想。由于缺乏整体性设计和有效的沟通协调机制,特别是有效的绩效考核机制,当前跨行政区生态环境协同治理效果很不理想。对治理责任人的科学奖惩是促使目标任务顺利完成的重要保障。反之,对治理结果缺乏应有的反馈与改进,难以对相关治理对象产生相应的激励效应,从而使得相应的激励强化功能蜕化为一般性的行政管理手段。跨行政区生态环境协同治理,必须建立科学的考核机制,以确保治理目标的实现和治理绩效的不断提升。

简而言之,当前中国跨行政区生态环境协同治理深受传统单中心治理路径以及行政区划弊端的影响,跨行政区生态环境协同治理还面临诸多困境,本文将从跨行政区生态环境治理面临的困境出发,以目标管理理论为切入点,尝试构建实现跨行政区生态环境协同治理的有效机制。

一、研究现状与研究意义

(一)研究现状

基于国内外学者研究现状,梳理相关文献,发

现跨行政区的生态环境治理正在从分散型转向复合型。从全球范围来看,气候变暖等环境问题提升了世界各国对“环境治理”理念与政策制定的演变速度,欧盟从区域整体出发,运用技术、经济、政治等多方面推动跨行政区的全局战略,使环境治理衍生为基于目标的独立体系^[1]。

在生态环境协同治理方面,Gunningham 指出在共同目标指引下的政府机构、非政府组织、社会公众等的环境协同治理合作模式能够有效破解传统单一环境治理模式的弊端^[2]。Thomson et al. 基于集体决策的视角,提出环境协同治理是相互依赖的多元利益相关者,为实现共同的目标,来解决单一组织或部门难以解决的多面性复杂问题的整个过程^[3]。跨域生态环境治理作为一项复杂的系统工程,Bodin et al. 认为协同治理是解决环境问题的首选手段,并对是否、何时、如何有效以及何时更适合采用其他手段解决环境问题做出了详细的探讨^[4]。当前中国生态环境冲突呈现出从可能性转向现实性的态势,生态环境的协同治理有助于减少环境治理过程中冲突引起的负面效应^[5],其呈现出一种多主体构建的多中心相互协调、相互制约的形式,具体表现为国家—市场—社会三级一体化的协同治理格局^[6]。总而言之,生态环境协同治理就是通过利益协调、目标一致、治理合作、主动自觉的原则实现多层次、跨部门、混合性的协同持续治理的结果^[7]。

二战后,日本针对跨行政区的环境问题,制定了区域环境治理政策与监管等标准,从而加快了日本整体环境治理与保护的进程^[8]。当前,跨行政区生态环境污染类型多元、成因复杂要求环境治理方式要不断优化^[9]。经济利益的追逐和跨域环境治理体系以及地方政府的差异等削弱了生态环境治理的有效性^[10]。Schoon et al. 在对生态环境治理决策所处复杂适应系统分析的基础上,探讨了跨域协同治理机制在解决复杂系统中集体行动困境方面的重要性,这种协同治理结构是跨界的,包括不同治理主体之间的横向和纵向沟通与协调^[11]。Bischoff et al. 认为共同的利益是促进跨域生态环境治理的最大动力^[12]。生态环境的外部性、空间外延

性使得这种“复合型”污染已超越了局部地区单独治理的能力范围,在基于不同利益基础上的政府、企业、社会等不同组织要素间,共同、共享的价值追求为跨域生态环境协同治理提供了实践条件^[13]。

自 1954 年彼得·德鲁克创造性地提出目标管理思想之后,Lindberg et al. 对彼得·德鲁克的思想进行了发展和完善,认为目标管理是指组织的上级与下级管理人员在共同目标的指引下,以自我管理和分权为基础参与到目标的设定中去,通过组织之间的及时沟通和反馈来推动组织的发展和变革^[14]。Hall et al. 基于群体相互依赖的视角,从目标管理定性特征出发,强调其在发展和提高人的能动性方面的作用^[15]。国内运用目标管理解决水污染问题是跨行政区生态环境治理较早的例证。孟伟等不仅论证了目标管理理论在环境治理的科学与现实意义,而且提出了“分区、分类、分级、分期”多维目标管理水污染治理模式^[16]。雷坤等、程鹏等深入剖析了目标管理技术特征与方法对水污染治理的科学治理流程^[17-18]。杨宏山针对目标管理强调责任的落实,构建了政府责任制与部门责任制的目标体系,并且以专项责任制为补充,通过目标任务的逐层分解,将责任与利益相衔接,从而改进政府间纵向与横向的关系,调动各治理主体积极性^[19]。

(二) 研究意义

Imperial 认为,协同治理是指在共同目标的指引下对具有自主性的个人和组织进行有效指导、控制及协调的方式^[20]。Morse et al. 则认为协同治理总括了公共管理领域中诸多相互关联的概念,比如府际协同、区域跨部门合作伙伴关系、达成共识和公众参与等^[21]。跨行政区生态环境协同治理引入目标管理的意义主要体现在 3 个方面。

1. 提升内在驱动力,形成整体性目标治理格局

共同的价值追求是提升区域间合作展开的内在驱动力,也是有效突破传统单中心治理路径、实现协同发展的基本契合点。作为一种全新的公共治理理念,能够最大限度地实现政府、市场、公众三者之间的有机结合,在政府引导作用的支持下,转

变企业被控型的发展理念并充分发挥公众自下而上的信息传递与监督功能,通过多元主体之间的能动性提升环境治理的内生驱动力,形成整体性目标治理格局。当前中国正处于转型发展的攻坚时期,生态环境的严峻形势,使得协同治理成为推进生态文明建设的迫切要求。

2. 增进相容利益,实现协同治理目标的共赢性

工业信息化加快了地域间的紧密联系,生态环境问题呈现出明显的跨域性、开放性特征,单一区域、单一组织在日益复杂的生态环境面前变得越来越束手无策,跨行政区协同治理成为必然的选择。公共服务和公共产品的外溢性特征需要跨行政区治理来实现地域间合理共享的“正”外部性效益^[22],通过利益、责任的分摊与共享调动各相关利益者积极参与到生态环境的治理过程中来,实现协同治理目标的共赢性^[23]。因此我们亟需理论深化对跨行政区生态环境治理的认识,突破当前生态环境治理困境,有效化解生态环境外部性与行政区划封闭性的矛盾。

3. 创新治理体制机制,强化协同治理新的突破点

加快生态环境协同治理,推动生态环境协作保护机制的有效运行,已成为中国当前发展的核心任务之一,也是生态环境改善总体目标实现的必然选择。跨行政区生态环境协同治理是区域环境复杂性和政府多头管理所带来的“碎片化权威”的客观要求^[24],也是加快推进生态环境治理能力现代化、改善生态环境治理理念的重要路径。将基于目标管理的跨行政区协同合作作为切入点,积极推动治理进程,是化解生态危机、打破行政区划壁垒,实现人与自然和谐发展,共筑美丽中国梦的有效路径,也是突破当前生态环境治理困境、创新环境治理体制机制,形成本土化范式体系研究的关键。

二、目标管理理论框架及其有效性分析

(一) 目标管理的理论框架

目标管理最早是在1954年由彼得·德鲁克提

出,作为现代管理学理论体系的重要组成部分,其最初应用于企业领域^[25]。它既强调以目标为导向,又渗透了以人为中心的人文关怀。目标管理的精髓是共同的责任感,依靠团队的合作,通过过程的激励来达到理想的效果,最终目的是将共同目标与个人目标相结合,充分调动各组织要素间的内生动力。随着对目标管理系统化的研究,其被逐渐应用于公共领域,特别是近年来其成为治理生态环境问题的一种主要方法。总的来说,目标管理就是依据目标进行系统化管理的理论体系,是管理组织的一种方法。具体表现为:

第一,目标管理的理论基点在于自我控制和参与管理^[26]。自我控制的主旨在于用“自我控制”的管理代替“压制性”的管理,通过满足各利益主体的需要,使其自愿为组织作出更大的贡献。最大优点表现为将共同目标与个人目标相结合,从而强化组织要素的内生动力^[27],通过自我控制激发个人动机,体现为强烈的人文主义色彩。参与式管理通过自上而下与自下而上相结合的方式达到组织要素间的平衡,使制定的政策更加具有动员性与激励性。

第二,目标管理坚持结果导向和效益优先原则。目标作为管理的中心,成为一切活动的出发点和落脚点。组织的一切活动围绕目标进行展开,目标作为组织管理的主线,分为长远目标与短期目标,在这些目标制定与实施的过程中充分调动各组织要素的积极性,成为目标管理的精髓所在。目标管理的目的就是体现效益,因此十分重视成果,通过成果的检测而检验治理效果。

第三,目标管理基于控制理论。目标管理的具体细节体现于管理的控制功能之中,其更加强调的是宏观控制,严格控制各个过程和整体,高层管理者通过对分解的目标进行及时监测、反馈,确保整体的绩效以及组织总体目标的实现。

(二) 目标管理与协同治理的契合关系

任何一种理论的内涵,其框架界限都不应只限于本学科,其存在的意义都是建立在与其他领域的

相互联系、相互比较、彼此借鉴的基础之上,对此我们就有必要对目标管理与协同治理理论的关系进行探讨。

1. 二者相互融合

当前中国跨域生态环境协同治理处于初级阶段,深受传统单中心治理路径以及行政区划弊端的影响,跨行政生态环境治理在治理过程中存在力量分散、重心不齐的问题,难以形成良好的协同效应。出现这种局面的原因除了整体性机制的乏力,更主要在于横向协同机制的失灵,所谓横向协同指的是跨行政区各主体的治理目标在横向也就是平行关系间的协同,横向协同强调目标的横向分解、价值的横向创造、工作和责任的横向落实,通过平行部门之间的沟通和协调来完成。由此看出,目标与协同是一种相互融合的关系,二者缺一不可。

2. 协同有助于实现目标

协同作为协调的进一步延伸,更强调区域间的共同努力,去实现更深层次的一体化。在协同发展过程中,每一个分目标都是实现总目标不可或缺的一部分。治理跨行政区区域生态环境,我们不仅要注意协调,还要齐心协力,以分目标去服务总目标,各区各地通过实地考察、电子会议等途径,相互借鉴经验、出谋划策,这种协同有助于目标的实现,保证了每个政府机构、社会组织、公私企业都发挥出自己的作用。可以说协同治理为目标管理提供了前提,保证了目标管理政策的科学性。

3. 目标有助于促进协同

目标的制定能够扭转当前治理中的粗放状态,目标的一致是协同治理开展的前提^[28]。在跨行政区生态环境协同治理中,需要制定总目标、分目标。一方面,目标管理有助于规制多元主体在生态环境治理过程中责任互相推诿的状况^[29]。科学地将整体目标划分为不同的有机联系的个体目标落实到每个成员身上,确保了目标的统一、另一方面,目标的分工及目标的前后关联,可以让不同政府、不同企业、不同组织相互沟通,取长补短,有助于协同治理行动的统一,保证了治理过程的统一性与整体性。

因此,我们认为协同治理理论借助于目标管理

理论指引其努力的方向,目标管理理论则依赖于协同治理理论来充实其内涵,两者相互联系彼此促进,共同推进跨行政区生态环境协同治理的进程。

(三) 目标管理在跨行政区生态环境协同治理机制构建中的有效性分析

1. 基于目标管理的责任目标设置的有效性

没有明确的职责就没有明确的任务。跨行政区生态环境协同治理,权责分明、相互牵制,并通过切实可行的相互制约措施来消除内部控制中的盲点,加强相互之间的协作,真正实现有效治理。目标管理中目标的确定有详细的依据和要求,基于目标管理的协同治理能够保证跨行政区各地治理政策上的目标一致与平等协商,实现跨部门、跨区域的无缝衔接。将整体目标与具体目标相整合,实现部门间的相互协调与互相牵制,确保内部治理的权责平衡。

2. 基于目标管理的过程管理有效性

跨行政区生态环境协同治理在过程管理中,由于目标链的设计,整个过程清晰明了、完整严密,保证了整个过程的均衡性与协作性。实质上表现为一种目的与手段的关系,用总目标指导分目标,用分目标保证总目标,从而形成一个“目标-手段”链^[30]。在整个过程中,一方面鼓励被考核者进行自我管理,定期进行自查,对自己绩效目标的完成情况进行判断,对影响其完成的因素采取有效手段,以保证绩效目标能够按照计划完成;另一方面,以总体目标为指引,对治理过程中的绩效目标进行监测,对发现的问题进行改进,在整体目标体系下,保障协同治理过程的顺利进行。

3. 基于目标管理的绩效考核有效性

在目标管理下进行绩效目标考核,保证了考核的准确性与有效性。跨行政区生态环境协同治理过程中,主体是多元化的,绩效考核也是具体、多样化的。目标管理制定了正式的考核方法和考核组织,由目标执行者、上级管理者和中间仲裁人员共同进行考核,以确保绩效考核的公平性、科学性,在整个目标管理过程中运用阶段考核、定期考核、终

结考核等形式,通过定性和定量相结合的方法对成员的目标状态、手段和工作态度进行考核,保证了成员的整体绩效水平。

4. 基于目标管理的绩效改进的有效性

及时的绩效改进是生态环境协同治理的良好动力。首先,在目标管理下,随时的反馈有助于及时的改进和查漏补缺,从而保证总体目标的顺利实现,也有助于目标因环境因素改变而进行及时的调整。其次,绩效考核结束后的绩效奖惩,提升了跨行政区生态环境治理的协同度,有助于实现各治理主体间的有效沟通,将改进绩效管理提升到了组织重视的高度。最后,基于目标链的设置,绩效改进能够起到连接多方、及时排除障碍、利益主体对目标的实现情况实际掌握、各工作人员及时看到成绩的综合作用^[31]。

三、跨行政区生态环境协同治理 目标管理机制构建

(一) 协同治理目标管理机制构建 原则

在目标管理下的跨行政区生态环境协同治理机制构建中,必须保持目标内容、目标运行等各个环节之间的相互衔接,共同致力于推进目标管理工作的开展,从而保证目标任务的顺利完成。具体来说,基于目标管理的跨行政区生态环境协同治理机制构建,应把握以下几个原则。

1. 目标明确具体原则

目标是工作的方向,明确目标任务,才能确保生态环境治理工作的顺利进行。在协同治理过程中,要充分发挥各治理主体的能动作用,跨行政区各地展开广泛合作,在总体目标的指导下实现横向协调与垂直领导并存。各单位各部门紧紧围绕总目标,形成合力,通过严格落实责任目标,确保生态环境治理目标和任务顺利完成。

2. 平等协商原则

协同治理作为一种研究跨行政区生态环境治

理的新模式,不仅强调主体的多元化、合作的平等化,同时也指出利益均衡是影响治理结果实效性的关键因素。基于目标管理主义的视角,共同的价值追求是协同治理模式的出发点,具体表现为主体间的平等性、依赖性、利益共同性。建立在系统成员之间相互信任、互惠互利的合作伙伴关系之上,通过相互协商,制定目标、治理策略、环保政策等信息传达,使利益相关者形成平等合作的治理系统^[31]。

3. 严格考核、随时绩效反馈和指导调整原则

根据工作责任目标具体对各个地区、部门和人员分别制定明确、严格的考核方式,具体的考核内容和考核标准,有效地对各个地区和部门不同阶段的工作进行考核,考核结果可以更好地反映各个责任主体的绩效情况。同时制定明确、详细的惩罚和奖励措施,通过奖惩并用的方式实现激励的效果。通过对绩效情况的反馈和分析,可以了解工作安排是否有效正确,对于不合理的安排可以进行及时的调整,以更好地促进生态环境治理进度和效果。

4. 长期化、有序化原则

当前面对重大活动的应急式环境治理措施,虽然取得不错的成效,但并没有形成正式的、常态化的治理机制,导致这些重大活动结束后环境问题再一次变得严重。因此要建立长期化、有序化的生态环境协同治理机制。要实现长期化、有序化,需要有中央政府对协同治理机制的认可和保障,地方政府也需要让渡一部分的权力给协同治理机构,使其拥有独立的权力,在资源配置、监督和处罚方面具有实际效力。

(二) 协同治理目标管理机制基本 框架

目标管理是一种强调目标导向与人文关怀的管理理论,使组织共同目标与具体目标相结合,最终推动跨行政区生态环境协同治理取得实效。通过对上述问题的分析,综合考虑跨行政区地区生态环境特征,基于目标管理的理论框架,设计出跨行政区区域生态环境协同治理目标管理机制框架(图1)。

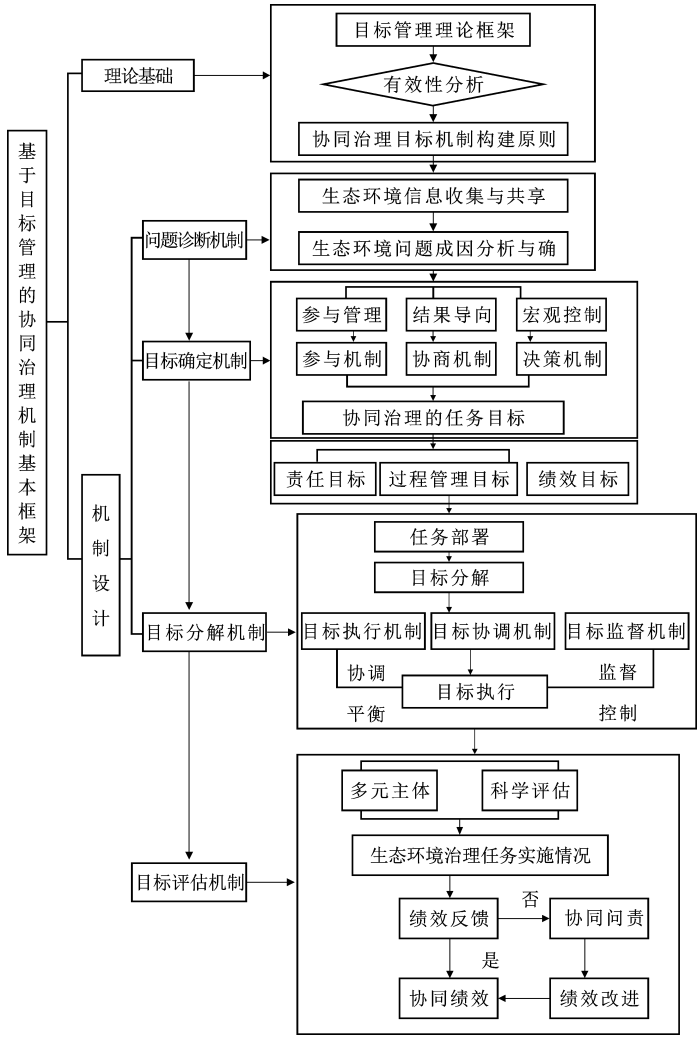


图1 跨行政区生态环境协同治理目标管理机制基本框架

基于目标管理的协同治理机制基本框架包括问题诊断机制、目标确定机制、目标分解机制和目标评估机制4个部分,以目标为导向贯穿协同治理机制的始终,强化了目标管理机制与协同治理机制的有效对接。具体来说,以生态环境信息收集与共享、问题分析与确认为基础,通过协商机制、参与机制、决策机制确定协同治理任务的总目标,再通过将总目标、分目标、任务目标层层分解,进而强化目标步步落实;以目标的执行机制、协同机制、监督机制为保障条件,强化目标评估,最终使成绩效改进和协同绩效目标的实现。

1. 问题诊断机制

问题诊断机制是指对生态环境协同治理活动

中的各个环节以及相关因素进行全面分析判断的过程,是整个研究过程的逻辑起点和生态环境协同治理问题的关键环节,其根本目的在于为制定跨行政区生态环境协同治理方案提供依据。

一方面,信息收集与共享机制是问题诊断开展的基础,只有建立全方位、多渠道的信息收集方式,使信息在治理主体之间合理流动,才可使问题诊断更具有针对性和侧重性。要及时准确地收集跨行政区区域生态环境第一手资料,及时了解污染源排放、执法标准、治理措施等具体信息。同时,还要注重阶段性的信息反馈,打破时间和空间限制,分类指导,建立一种日常性的信息收集机制,通过定期召开府际之间生态环境协同治理座谈会,及时了解

治理的动态,利用信息技术,设立监控平台,增强政民互动,更加便捷高效地获取信息。此外,还要设立信息交流和共享平台,构建扁平化信息组织管理体制,加快信息公开,打破跨区域信息壁垒,提升区域性信息资源整合,达到信息资源在治理主体之间快捷、灵活、有序的流动。

另一方面,问题分析和确认机制要以信息收集和共享为载体,强调多元治理主体联合参与,共同协商处理环境问题。要打破治理主体以自我为中心的利益生态观,逐渐实现政府、市场、社会组织等广泛参与合作格局,加强与高校智库、科研院所等合作,更加精准剖析问题的原因,提高科学性和专业性。借助大数据、云计算等信息技术,深刻解析信息数据背后的问题根源,推进问题分析与确认的精细化管理。

2. 目标确定机制

目标确定机制作为跨行政区生态环境协同治理有效性的前提,是指各级社会治理主体就当前的社会问题状况,通过参与、协商、决策来确定达到何种理想效果的组织性机制。在目标确定的过程中,应通过参与、协商、决策等多元治理主体间的相互制约来达到整个治理体系内部的权责平衡。

首先,参与机制突出和强调参与的意义和价值,现阶段在生态环境问题中的参与式管理应以合作联动、主体间共同的责任感为目标追求,积极构建跨行政区政府、市场、社会等多元主体横向与纵向互通的参与式管理体系,要求政府树立合理分权的思想,对政府、企业、公众三者之间进行明确的角色定位,以提高企业、社会主体的参与水平与参与意愿。同时,应加强企业、社会公众的参与能力建设,在“自愿性”与“互利性”的基础上,完善社会、企业参与责任制度,动员与激励多元主体主动参与治理。

其次,决策目标的确定依赖于治理过程中多方利益的调和与协商,不同的意见表达是协商机制的核心要务,信任则是贯穿协商机制过程始终的一种隐性资本形态。在协商活动过程中,政府应直面当

前生态环境现状,提升政府环境施政能力建设,用统筹性的利益协调来化解当前在确定具体目标和总体目标上的困境交织。同时,也应认识到具体利益诉求在一定程度内是推动共同目标实现的发动机,积极寻求与社会、企业共同责任目标的“交汇点”,社会、企业也应在共识性价值观念的指引下,以平等、参与、价值趋向上的共同责任目标来掩盖不同治理主体间的差异性与对立性,提升彼此信任感,努力促进治理决策目标的共赢。

最后,决策的制定作为目标确定机制的最后环节,参与、回应和互动是其显著特点,决策目标应体现出战略性和前瞻性。政府应加强宏观调控,以目标结果为治理导向,在政策的制定上充分尊重各治理主体的常态化作用,通过府际互动、政民互动、政市互动来提升治理决策的科学性。决策目标应体现“阶段化”“空间化”差异,根据问题诊断机制中的具体污染指标对其进行相应量化,使其体现阶段化差异,对跨行政区各地应分区域细化,体现空间差异。

3. 目标分解机制

基于目标管理的协同治理强化目标设置的具体性与有效性。在跨行政区生态环境协同治理目标体系中,目标分解机制是基于目标管理的过程管理有效性的核心机制之一,是指中央制定的环境保护政策和生态环境协同治理目标通过在地方政府之间层层分解、步步落实。地方政府为了圆满完成任务,既要通过府际之间目标传导,构建跨行政区跨域协同治理目标,又要对目标任务层层加码,下派给下级各部门,使目标内在化、具体化,形成一种纵横交错的目标分解体系的过程。目标分解机制需要保持内在的连贯性和外在的一体性,其精髓在于落实、执行、协调与监督。

首先,强化目标执行机制,围绕总目标、分目标、任务目标,科学划分目标层次。一方面要落实目标管理责任制,提高执行力,依据跨行政区生态环境现状与治理形势,由中央或区域上级政府牵线,各行政区主体共同协商,明确总目标与把握总

体部署。针对跨行政区生态环境协同治理的重点区域、重要问题等,依据责任清单,将分目标分解到各个城市,并将具体任务目标落实到市区县,推动目标执行落实到位,各级党政领导要总体负责,依据不同目标,确立相应的执行主体、目标期限与要求。另一方面要建立一体化领导体系,跨行政区生态治理是多元主体联合执行的过程,必须建立统一领导小组,保证该机构及该机构制定的各项政策的独立性与方向性,管辖整个区域的生态环境治理,组织和监督各级政府生态环境协同治理责任目标的执行情况。

其次,建立一体化目标协调机制,目标管理下的协同治理坚持平等协商原则,需要平衡跨行政区三地的利益关系,强调多元主体平等化参与、共同协商。建立一体化目标协调机制对于解决跨行政区生态环境治理具有重要意义。从跨行政区各地协同发展的大局出发,兼顾各自的社会经济状况,打破科层式目标治理模式的条框约束,最大程度满足各方政府利益诉求。利益平衡要坚持普惠原则,实行生态损害补偿机制,平衡跨行政区主体间利益关系,构建最大程度的公平的生态环境治理 and 环境保护政策和规划。同时健全信息沟通协调体系,建立专门的沟通协调机构,保障信息沟通的上情下达和下情上达,形成多元生态环境治理主体良性互动。完善跨行政区生态环境协同治理法律法规,做到有法可依,避免协同性治理偏差与冲突的现象。

最后,建立全方位目标监督机制,监督机制即对目标管理实施过程进行监管与控制,其目的在于保证目标执行分解,责任落实的有效性。应健全多层次、全方位、内外结合的立体式监督网络。一是强化上级对下级的监管,垂直领导,坚持统一领导、分级监管,保证监管透明,实行定期检查与不定期抽查相结合,避免临时突击式应付检查的现象。二是成立专门的监督机构,独立监督跨行政区各地政府治理责任目标,并通过法律法规来保障该机构的监管权限。三是加大外部社会监督,借助现代信息技术,建立政府与社会、政府与企业、政府与公民之

间广泛的沟通渠道,增强监督信息的开放性与透明性。四是公民要增强环境监督意识,积极推动公民参与监督。媒体作为“第四种权力”监督主体,对目标实施的具体进度进行及时的监督与查漏补缺,及时对社会关于生态环境治理的意见迅速做出反应,凭借自身的公信力与影响力,对各部门进行监督,防止权力的误用滥用,促进协同治理目标有效进行。

4. 目标评估机制

目标评估机制是指在目标实施过程中对生态环境治理任务目标所达到的影响、效果进行测量、评估并对治理结果进行有效运用的系统化程序,包括评估主体、评估指标与方法以及目标改进等,其作为一种正反馈的预期激励措施,是深化跨行政区生态环境协同治理任务目标顺利实现的有效工具。

首先,评估主体的确定是保障目标评估机制的关键。在跨行政区生态环境协同治理问题上成立综合评估考核小组,该小组可直接对中央政府或跨行政区协同发展领导小组负责,负责对整个区域环境治理成效的综合考评,各省市环保厅(局)负责目标评估的具体工作,对环境目标考核提出相应建议。同时,在加强内部考核责任主体设置的同时,应充分尊重大学科研机构、环保科技公司、公众等外部评估主体地位,注重独立于政府部门的第三方专业评估,把生态环境治理任务与360度多元主体有机结合,有效调动各治理主体的积极性、参与性。

其次,科学的评估指标与方法是检验协同治理绩效的必要手段。指标设计在坚持定性定量相结合的基础上,可以充分借鉴PSR(压力-状态-响应)理论,在对当前人类活动、生态环境等压力、状态分析的基础上,提出相应治理指标。同时,应坚持“接近目标”的评估方法,由专家、政府、公众等对各项环境评估指标体系权重系数进行一定范围的确定,最终得出各地区环境绩效指数值。建立定期评估制度,对协同治理机制方案进行全面细致评估,保障预期目标实现。

最后,目标改进机制是联结考核和目标持续推进的桥梁。加强对不同地区治理结果和同一地区

不同阶段治理结果的比较,对被评估地区的绩效结果进行实效反馈。建立协同治理目标绩效问责机制^[32],坚持目标管理下的“结果型”问责,严格依照《生态环境防治法》对生态环境进行统一监督管理。对未达标地区进行限期达标规划、责任追究,并进行相应处罚,对完成任务地区给予政治、经济等混合型激励奖励。

四、结语

随着跨行政区生态环境协同治理被逐渐提升到国家战略层面,在中国已经取得了一系列显著的成效,适应了中国生态环境治理的新趋势。但当前中国跨域生态环境治理过程中仍面临着治理主体目标差异、治理过程思维诟病、治理结果评估机制不完善等问题。将目标管理与协同治理相结合,有利于创新生态环境治理体制,增进区域共容利益,形成整体性的目标治理格局。从目标管理理论层面考量中国生态环境治理困境,不乏是一条全新的跨域生态环境治理的有效路径。在日益复杂的跨域生态环境治理的新形势下,推进公共管理治理的整体性思维与目标管理方法与技术的深度融合将是未来跨行政区生态环境协同治理研究的重点。

参考文献:

- [1] 蒋尉. 欧盟环境政策的有效性分析:目标演进与制度因素[J]. 欧洲研究, 2011, 29(5): 73-87, 6-7.
- [2] Gunningham N. The New collaborative environmental governance: the localization of regulation[J]. Journal of Law & Society, 2009, 36(1): 145-166.
- [3] Thomson A M, Perry J L. Collaboration processes: inside the black box[J]. Public Administration Review, 2006, 66(s1): 20-32.
- [4] Bodin Å. Collaborative environmental governance: achieving collective action in social-ecological systems[J]. Science, 2017, 357(6352): 659-667.
- [5] 高明,郭施宏. 环境治理模式研究综述[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2015, 15(6): 50-56.
- [6] 黄斌欢,杨浩勃,姚茂华. 权力重构、社会生产与生态环境的协同治理[J]. 中国人口·资源与环境, 2015(2): 105-110.
- [7] 汪泽波,王鸿雁. 多中心治理理论视角下京津冀区域环境协同治理探析[J]. 生态经济, 2016(6): 157-163.
- [8] 任赞. 日本地方政府在环境政策实施中的作用[J]. 世界经济研究, 2012(12): 72-77, 86.
- [9] 孟庆瑜,梁枫. 京津冀生态环境协同治理的现实反思与制度完善[J]. 河北法学, 2018(2): 25-36.
- [10] 徐沛勤. 环境治理条件的绩效评估:文献综述与引申[J]. 重庆社会科学, 2016(12): 116-122.
- [11] Schoon M, Cox M E. Collaboration, adaptation, and scaling: perspectives on environmental governance for sustainability[J]. Sustainability, 2018, 10(3): 679-687.
- [12] Bischoff M Z, Lynch A H. Integrative governance of environmental water in Australia's murray-darling basin: evolving challenges and emerging pathways [J]. Environmental Management, 2017, 60(1): 41-56.
- [13] 司林波,聂晓云,孟卫东. 跨域生态环境协同治理困境成因及路径选择[J]. 生态经济, 2018, 34(1): 171-175.
- [14] Lindberg E, Wilson T L. Management by objectives: the Swedish experience in upper secondary schools [J]. Journal of Educational Administration, 2011, 49(49): 62-75.
- [15] Hall B H, Ziedonis R H. Reprinted article the patent paradox revisited: an empirical study of patenting in the U. S. semiconductor industry, 1979 ~ 1995[J]. General Information, 2009, 32(1): 101-128.
- [16] 孟伟,张远,张楠,等. 流域水生态功能分区与质量目标管理技术研究的若干问题[J]. 环境科学学报, 2011, 31(7): 1345-1351.
- [17] 雷坤,孟伟,乔飞,等. 控制单元水质目标管理技术及应用案例研究[J]. 中国工程科学 2013, 15(3): 62-69.
- [18] 程鹏,李叙勇,苏静君. 我国河流水质目标管理技术的关键问题探讨[J]. 环境科学与技术, 2016, 39(6): 195-205.
- [19] 杨宏山. 超越目标管理:地方政府绩效管理展望[J].

- 公共管理与政策评论,2017,6(1):55-61.
- [20] Imperial M T. Using collaboration as a governance strategy lessons from six watershed management programs [J]. Administration & Society, 2005, 37(3):281-320.
- [21] Morse R S, Stephens J B. Teaching collaborative governance: phases, competencies, and case-based learning [J]. Journal of Public Affairs Education, 2012, 18(3):565-583.
- [22] 金太军,唐玉青. 区域生态府际合作治理困境及其消解[J]. 南京师大学报(社会科学版),2011(5):17-22.
- [23] 田千山. 生态环境多元共治模式:概念与建构[J]. 行政论坛,2013(3):94-99.
- [24] 任敏. 我国流域公共治理的碎片化现象及成因分析[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2008(4):580-584.
- [25] 罗珉. 目标管理的后现代管理思想解读[J]. 外国经济与管理,2009(10):1-7.
- [26] 许一. 目标管理理论述评[J]. 外国经济与管理,2006(9):1-7.
- [27] 邱国栋,王涛. 重新审视德鲁克的目标管理——一个后现代视角[J]. 学术月刊,2013(10):20-28.
- [28] 余敏江. 区域生态环境协同治理的逻辑——基于社群主义视角的分析[J]. 社会科学,2015(1):82-90.
- [29] 胡爱荣. 跨行政区治理环境污染联防联控机制的应用研究[J]. 生态经济,2014(8):177-180.
- [30] 司林波. 跨行政区生态环境的协同治理[N]. 中国社会科学报,2018-12-05(8).
- [31] 李献士,李健. 流域生态共同治理模式的 SWARM 仿真模型设计[J]. 生态经济,2013(11):170-172,181.
- [32] 司林波,刘小青,乔花云,等. 政府生态绩效问责制的理论探讨——内涵、结构、功能与运行机制[J]. 生态经济,2017,33(12):208-212,222.