

# 粤港澳大湾区大气污染联动治理机制研究

——制度性集体行动理论的视域\*

蔡 岚

**[摘要]**2017年,粤港澳大湾区的主体区域珠三角地区在全国三个大气污染重点防控区率先整体达标,创建了国家重点城市群空气质量达标改善的成功模式,为全国大气污染治理树立了标杆。大气污染的跨域流动使得对其根治必须依靠区域联动治理。但长期以来,大湾区既面临着粤港澳三地因不同的政治制度、环境标准乃至治理架构带来的合作困境,同时还面临着珠三角内九个城市因个体理性带来的集体非理性结果的合作困境。那么,粤港澳大湾区各个地方政府在大气污染治理中是如何克服集体行动难题而能在一定程度上走出公地悲剧的?从制度性集体行动理论的视域来分析粤港澳大湾区地方政府的联动策略,发现大湾区政府间以行政协议及区域规划为主要形式的嵌入性网络机制能够降低三地合作治理的交易成本;以多层次联席会议为主的约束性契约机制能在保留地方自治权的基础上,提供一个正式的解决外部性问题的机制;以区域权威为主要特点的委托授权机制能够在等级制下通过命令控制系统来实现合作。以制度性集体行动的视角透视大气污染联动治理,不仅有利于将我国联动治理实践与西方政府间合作的前沿理论进行对话,也有助于借鉴西方前沿理论进一步探寻提升我国联动治理大气污染绩效的可能路径。

**[关键词]**粤港澳大湾区 大气污染治理 制度性集体行动

**[中图分类号]**D63 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1000-7326(2019)01-0056-08

## 一、现实的困境与问题的提出

粤港澳大湾区是指由二区九市组成的城市群。二区指香港、澳门两个特别行政区。九市指珠江三角洲的广州、深圳、珠海、佛山、中山、东莞、肇庆、江门、惠州。<sup>①</sup>30多年的经济快速发展给大湾区带来了严重的环境污染。占据大湾区主要地域的珠三角区域,和长三角区域以及京津冀地区,并称为我国三大大气污染重灾区。近年来,珠三角区域不断加强对大气污染的治理力度,取得了阶段性成绩。2017年4月中央第四环境保护督察组称,“珠三角地区在全国三个大气污染重点防控区率先整体达标,创建了国家重点城市群空气质量达标改善的成功模式,为全国大气污染治理树立了标杆”。<sup>②</sup>

大气污染是典型的区域公共危害品,对其根治必须依靠区域内多元主体的联防联控。但长期以来,作为大气污染治理重要主体的地方政府在区域联动方面往往是口号多于行动。在粤港澳大湾区,已经有

\* 本文系国家社会科学基金一般项目“雾霾治理的区域联动机制研究”(16BGL205)的阶段性成果。

作者简介 蔡岚,广东外语外贸大学社会与公共管理学院教授(广东 广州,510006)。

① 霍小光:《习近平出席〈深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议〉签署仪式》,新华网:[http://www.xinhuanet.com/2017-07/01/c\\_1121247167.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-07/01/c_1121247167.htm),2018年6月15日。

② 中华人民共和国生态环境部:《中央第四环境保护督察组向广东省反馈督察情况》,[http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201704/t20170413\\_411481.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201704/t20170413_411481.htm),2018年6月15日。

至少4个全国和国际影响力的中心城市，即香港、澳门、广州和深圳。这些中心城市除了在约30年的经济合作中得到快速发展外，并没有形成像纽约、伦敦及东京那样的发挥支配和控制本区域功能的绝对核心城市，而是各自发挥着全球城市的部分功能。除了这4个中心城市，大湾区还有7个行政上的地级市和510多个街道和镇建制的工业化城镇（图1），呈现出多中心城市群发展格局。“一国两制”下，这些多中心城市在现实中遭遇到了双重合作困境。困境之一，体现在粤港澳三地合作上，因为在政治制度、环境标准乃至治理架构等方面的迥异使得港澳面临着对合作风险的纠结，包括“失去竞争优势；失去技术优势；失去资源（时间、资金、信息、原材料、合法性、地位等）；失去稳定性和确定性等”，<sup>①</sup>所以粤港澳三地合作虽然早在20世纪八九十年代就已开始，但合作一度陷入缓慢进展的泥潭。困境之二，表现为珠三角内部各城市群之间的合作中，地方政府作为行政辖区利益的代表，有着“为官一任造福一方”的内在行为动机，其决策和行动选择往往从本位理性的角度出发，但正如公地悲剧所揭示的，本位理性常常带来整体非理性结果。所以现实中，虽然广佛宣告同城，但是城市发展和产业规划上仍是各自为政，以至于同一个金沙洲，广州将其规划为“广佛都市圈中心的示范性宜居新城”，而佛山将其规划为“工业制造和物流聚集区”。入住金沙洲的居民感受到“时不时吹来的酸臭味、干漆味、塑料味、猪粪味，让居民产生流涕、流泪、咳嗽、咽干等不适症状”。<sup>②</sup>

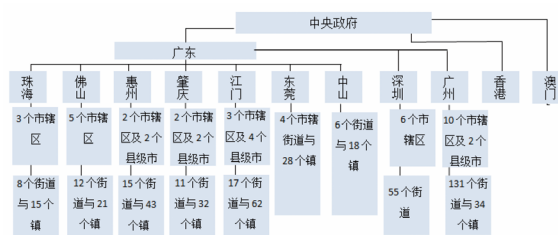


图1 粤港澳大湾区城镇群市级以上行政构成

那么，面临着双重合作困境，大湾区的多个地方政府是如何在一定程度上克服集体性行动难题的？怎样的合作机制有助于推动地方政府走出公地悲剧？本文借鉴制度性集体行动理论重点分析大湾区大气污染治理中的地方政府联动机制，以期为我国饱受大气污染困扰的三区十群提供些许治理参考。

## 二、制度性集体行动理论框架及其适用性分析

对于政府间合作问题的分析，现阶段学术界主要的理论视角有合作治理、整体性政府、协同管理、网络式治理、多层次治理等，为理解政府间合作困境和寻求解决之道提供了很好的理论工具。但稍以为憾的是，这些研究尚未对地方政府合作机制的可能类型以及选择不同合作机制的缘由做出探讨。因此本文尝试用制度性集体行动理论对大湾区大气污染的现存合作机制及其选择缘由做出探讨。该理论是美国2000年后提出的用以解释和预测大都市区政府间合作的新理论。面对近年来美国层出不穷的跨域环境污染、交通、食品安全、刑事犯罪等问题，该理论假定，地方政府为了实现共同的政策目标，在订立政治契约的动态过程中产生了制度性集体行动，<sup>③</sup>通过网络化的协定和组织以及公民的集体选择将多个管辖区整合为一个功能区域，它提供了一个理解没有大都市政府的大都市治理体系的理论框架。<sup>④</sup>制度性集体行动能使不同层级的纵向政府之间、平级的横向政府之间以及地方政府与其他行动主体之间产生合作行为。它以政府间的合作和竞争为基础，强调通过组织间的纵向和横向联系实现自我治理，是制度性的碎片化社区的“粘合剂”。

<sup>①</sup> Catherine Alter and Jerald Hage, *Organizations Working Together*, Newbury Park, California: Sage Publications, 1993, p.58.

<sup>②</sup> 欧阳晨：《广佛同城规划不同步 工业区包围金沙洲》，网易新闻：[http://news.163.com/09/1130/04/5PBDHL6A000120GR\\_mobile.html](http://news.163.com/09/1130/04/5PBDHL6A000120GR_mobile.html)，2009年11月30日。

<sup>③</sup> Richard C Feiock, “The Institutional Collective Action Framework”, *The Policy Studies Journal*, vol.41, no.3, 2013, pp.397-425.

<sup>④</sup> Richard C Feiock, “Introduction to Regionalism and Institutional Collective Action”, in Richard C Feiock(ed.), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2004, pp.3-16.

该理论的一个重要贡献在于，它提出了解决制度性集体行动困境的多种合作机制。<sup>①</sup>（如图2）图中纵轴表示合作问题的复杂程度和参与合作的地方政府的数量，横轴是常见的四种合作机制，包括嵌入式网络机制、约束性契约机制、委托授权机制和集权管理机制。



图2 制度性集体行动的合作机制

该理论的另一个重要观点是强调政府会从交易成本的角度去选择适宜的合作机制，认为政府间的合作成本包括信息搜集成本、协商谈判成本、政策执行成本以及行动者自主权丧失的成本，图2中所有类型合作机制中的行动者都会面临协调不力、分配不公和背弃合作的合作风险，<sup>②</sup>而降低成本、提高效益以及实现公共服务的规模经济是推动地方政府走向合作的主要动力。<sup>③</sup>图2中的箭头表示了合作风险和合作成本的走向。当合作越是建立在相互嵌入的社会关系之上时，合作成本就越低。当合作机制包括的集体决策越多、参与者越多时，合作成本就会越高。低风险的合作机制倾向于采取左下方的低交易成本的嵌入式合作机制，但随着合作风险的递增，就越倾向于采取高成本的契约式或授权式合作机制，以增加背信弃义的成本。这其中合作成本最高的是最右上方的强制合并机制，当相关政府的利益诉求是直接针锋相对而且难以调和时，往往需要外部强制权力将外部问题内部化，这时行动者往往承担丧失自主权的巨大成本。

该理论的提出为解决政府间合作困境提供了一个概念框架和分析工具，它认为所有的地方政府间合作，无论正式还是非正式，在本质上都是制度性的集体行动。现阶段在大气污染的治理中，粤港澳三地的合作既有正式的政府间工作小组，又有非正式的网络合作，同时三地还有签订相关合作协议，在该理论视域下可以理解为“嵌入式网络机制”和“契约式约束机制”。在珠三角内部各城市群的合作，同时也存在着区域内行政权威下的纵向合作以及各城市之间的横向合作，在该理论视域下可以解读为“委托授权机制”和“契约式约束机制”。也即，在粤港澳大湾区对大气污染的联动治理中，无论是粤港澳三地跨制度的横向合作，还是广东省内纵向合作以及小珠三角各个地市的横向合作，都具有制度行动者的行动特点和行为逻辑。因此，用制度性集体行动理论来分析粤港澳大湾区现存的治理大气污染的多种合作机制，可以有助于理解地方政府合作行为和合作策略的选择。

### 三、粤港澳大湾区大气污染治理的嵌入式合作网络机制

嵌入式网络机制，指地方政府在紧密的社会、经济和政治关系的基础上，通过面对面的多边协商方式来制定合作协议，达成合作。紧密联系的网络关系不仅能减少责任推卸、增强可信承诺，<sup>④</sup>还能最大限度地保留地方自治权。粤港澳大湾区大气污染治理现阶段主要采用以行政协议、区域规划为主的嵌入式合作网络机制。

（一）以行政协议联动治理大气污染。大湾区联动治理大气污染的总体协议方面，2004年6月泛珠三角各地方政府共同签署了《泛珠三角区域合作框架协议》。当年7月，“9+2”环保部门联合举行了泛珠三角区域环境保护合作联席会议第一次会议，通过了《泛珠三角区域环境保护合作框架协议》，<sup>⑤</sup>成立泛

① Richard C Feiock, “Metropolitan Governance and Institutional Collective Action”, *Urban Affairs Review*, vol.44, no.3, 2009, pp.356-377.

② Simon A. Andrew and James M. Kendra, “An Adaptive Governance Approach to Providing Disaster Behavioral Services.Disasters”, *The Journal of Disaster Studies*, vol.36, no.3, 2012, pp.514-532.

③ Richard C Feiock, Annette Steinacker, and Hyung-Jun Park, “Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures”, *Public Administration Review*, vol.69, no.3, 2009, pp.256-270.

④ Berardo Ramiro, “Processing Complexity in Networks: A Study of Informal Collaboration and Its Effect on Organizational Success”, *Policy Studies Journal*, vol.37, no.3, 2009, pp.521-539.

⑤ 谢庆裕：《跨省联防联治 共享碧水蓝天》，网易新闻：<http://news.163.com/14/1012/08/A8BG63T400014AED.html>，2018年6月15日。

珠区域环境监测、环境应急、环保宣传等多个专题工作小组和环保产业合作委员会。2007年泛珠环保合作第四次联席会议通过了《泛珠三角区域跨界环境污染纠纷行政处理办法》，就跨界污染纠纷的受理、沟通、联合调查、事态控制、污染处理、赔偿调解等制定了具体操作措施。<sup>①</sup>2017年7月，国家发改委、广东省政府、港澳特区政府四方签订了《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》，提出“共建健康湾区，完善生态建设和环境保护合作机制，建设绿色低碳湾区”。<sup>②</sup>

针对大气污染的专项治理，粤港澳开展了两两合作，以及三方合作。粤港方面，2002年两地政府发布《改善珠江三角洲地区空气质量的联合声明（2002-2010）》。2010年两地政府签订《粤港合作框架协议》，提出“构建全国领先的区域环境和生态保护体系”。<sup>③</sup>粤澳方面，2011年签订《粤澳合作框架协议》提出“加强珠三角地区空气质量管理与粤港澳珠江三角洲区域空气监测网络运行管理合作”。<sup>④</sup>三方合作方面，2014年9月三方共同签署《粤港澳区域大气污染联防联控合作协议书》，共建粤港澳珠三角空气质量监测平台、联合发布区域空气质量资讯、开展环保科研合作，以及加强三地环保技术交流及推广活动。<sup>⑤</sup>

在小珠三角区域，9个城市也签订了数十个环境合作协议，包括经济圈总体性环境合作协议，以及专项的城际大气污染治理合作协议。在总体协议方面，有《广州市佛山市同城化建设环境保护合作协议》《深莞惠环境保护与生态建设合作协议》《珠中江环境保护区域合作协议》《广佛肇经济圈生态环境保护合作协议》，这些合作协议涉及大气治理的联合监测、环境科研、环境应急联动，以及环境信息共享等各个方面。在专项城际大气污染治理方面，深莞惠三方共同签订了《深莞惠机动车排气污染联防联控工作协议》，该协议是广东省首个突破区域限制而建立的区域性尾气污染防治协议。根据协议，三市正式成立了机动车排气污染联防联控工作小组，定期召开联防联控工作会议。<sup>⑥</sup>在此基础上，2013年，深莞惠三市签署了《深莞惠大气污染防治合作协议》，对跨界废气污染问题建立重大环境影响项目通报制度和污染源信息共享制度，交换本地污染源清单，并每年更新一次。<sup>⑦</sup>2017年深莞惠经济圈（3+2）环保合作第七次会议上，深圳、东莞、惠州、河源、汕尾五市共同签订《深莞惠经济圈（3+2）大气污染联防联控工作机制协议》，提出“加大对跨界区域的环境执法巡查力度，加强黄标车跨区域联合执法；强化区域环境空气质量预报预警，降低大气污染物区域传输影响”。<sup>⑧</sup>

（二）以区域规划联动治理大气污染。区域规划在客观上引导了政府间联动治理的政策行为。在大湾区范围，2009年国家发展改革委公布的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》将粤港澳合作确定为国家政策，“支持粤港澳三地在中央有关部门指导下，扩大就合作事宜进行自主协商的范围。鼓励在协商一致的前提下，与港澳共同编制区域合作规划。完善粤港、粤澳行政首长联席会议机制，增强联席会议推

<sup>①</sup> 谭剑：《泛珠三角区域就跨界污染问题达成共识》，搜狐新闻：<http://news.sohu.com/20070513/n249984814.shtml>，2018年6月15日。

<sup>②</sup> 泛珠三角合作信息网：《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》，[http://www.pprd.org.cn/fzgz/hzgh/201707/t20170704\\_460601.htm](http://www.pprd.org.cn/fzgz/hzgh/201707/t20170704_460601.htm)，2017年7月4日。

<sup>③</sup> 中央政府门户网站：《粤港签署合作框架协议 携手打造世界级新经济区》，[http://www.gov.cn/jrzq/2010-04/07/content\\_1575171.h](http://www.gov.cn/jrzq/2010-04/07/content_1575171.h)，2018年6月15日。

<sup>④</sup> 广东省人民政府网站：《广东省人民政府关于印发实施粤澳合作框架协议2017年重点工作的通知》，[http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201707/t20170718\\_713915.html](http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201707/t20170718_713915.html)，2018年6月15日。

<sup>⑤</sup> 中央政府门户网站：《粤港澳区域大气污染联防联控合作协议书生效》，[http://www.gov.cn/xinwen/2014-09/03/content\\_2744697.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-09/03/content_2744697.htm)，2018年6月15日。

<sup>⑥</sup> 刘晶、马嵩：《深莞惠签署尾气污染防治协议 建立信息沟通机制》，搜狐新闻：<http://roll.sohu.com/20110630/n312135800.shtml>，2018年6月15日。

<sup>⑦</sup> 无名：《四项合作协议》，新浪新闻：<http://news.sina.com.cn/o/2013-08-08/075927894759.shtml>，2018年6月15日。

<sup>⑧</sup> 陈善可：《深莞惠（3+2）环保合作会议在汕尾召开》，南方网：[http://sw.southcn.com/content/2017-06/03/content\\_171925137.htm](http://sw.southcn.com/content/2017-06/03/content_171925137.htm)，2018年6月15日。

动合作的实际效用。”<sup>①</sup> 同年，三地合作开展《大珠三角城市群协调发展规划》，提出了三地环境合作计划，该规划作为“高层次纲领性研究报告，是粤港澳三地政府制定区域合作及跨界政策的参考。”<sup>②</sup> 2012年粤港澳共同编制完成的《共建优质生活圈专项规划》把环境生态等五个重要领域确定为三地的长远合作方向。<sup>③</sup>

小珠三角范围内的区域规划对地方政府间的环境保护和大气污染专项治理也有着明确的指引。2005年广东省环保局牵头编制的《珠江三角洲环境保护规划纲要》强调环保合作，要求建立珠三角区域环境合作的体制机制。2010年《珠江三角洲环境保护一体化规划（2009-2020）》提出以“强化区域协同联动为手段，搭建联防联控政策及技术平台，以有效解决区域内环境监管标准不一、执行乏力等问题”。<sup>④</sup> 这些区域规划为粤港澳大湾区各地方政府联动治理大气污染提供了政策指引和行动要求。

（三）以联合监测联动治理大气污染。除了建立在资源交换、承诺和信任基础之上的政府间合作协议和区域规划之外，粤港澳大湾区还建立了区域空气联合监测网络，在技术层面实施嵌入式联动。

在粤港合作方面，1999年两地联合开展“粤港珠江三角洲空气质素研究”，开启了全国区域空气质量研究项目的先河。2002年，两地政府开始共同建设“粤港珠三角区域空气质量监测网络”，联合建成了16个监测点，其中13个监测点在广东境内，3个在香港。

在粤港澳三方合作方面，2014年9月三方共同签署《粤港澳区域大气污染联防联控合作协议书》，把澳门大潭山增加为空气质量监测子站。“粤港珠三角区域空气质量监测网络”更名为“粤港澳珠江三角洲区域空气监测网络”，三地空气质量监测站数目由16个增加至23个。该监测网络从2005年11月起在中国大陆率先开展空气主要污染物的常规监测，并从2014年9月开始，每小时发布各种空气污染物的浓度水平，替代以往每天发布一次的“区域空气质量指数”。<sup>⑤</sup>

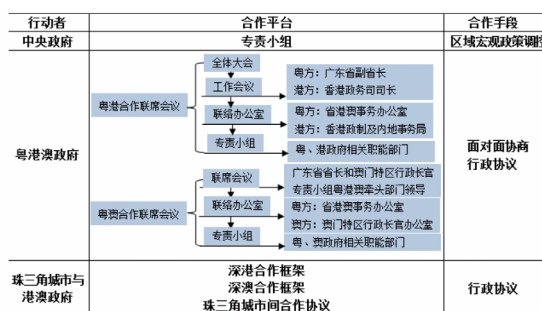


图3 粤港澳大湾区政府间合作机制结构图

#### 四、粤港澳大湾区大气污染治理的约束性契约机制

约束性契约机制，主要指地方政府在自愿的基础上组建例如政府合作委员会等各种区域组织，相互间结成伙伴关系，为合作提供一个正式的解决外部性问题的机制。<sup>⑥</sup> 在契约机制中，地方政府往往为解决某类区域公共服务而签署具有法律约束力的协议或者合同。

现阶段在大湾区合力治霾的集体行动中，已形成了以合作联席会议为基础的，粤港、粤澳、小珠三角的多层次集体行动合作机制（图3）。

（一）粤港合作联席会议机制。粤港合作联席会议于1998年3月开设，会议每年一次、轮流在广州

① 中华人民共和国国务院办公厅：《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020）》，[http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2014/20140610/xgzc31037/Document/1372733/1372733\\_3.htm](http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2014/20140610/xgzc31037/Document/1372733/1372733_3.htm)，2018年6月15日。

② 卢轶：《大珠江三角洲城市群协调发展规划研究报告出炉》，网易财经：<http://money.163.com/09/1029/17/5MQESCD900252G50.html>，2018年6月15日。

③ 中华人民共和国住房和城乡建设部：《粤港澳共同公布〈共建优质生活圈专项规划〉》，[http://www.mohurd.gov.cn/dfxx/201206/t20120628\\_210409.html](http://www.mohurd.gov.cn/dfxx/201206/t20120628_210409.html)，2018年6月15日。

④ 广东省人民政府：《印发〈珠江三角洲环境保护一体化规划（2009—2020年）〉的通知》，[http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201008/t20100810\\_12100.html](http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201008/t20100810_12100.html)，2018年6月15日。

⑤ 杜静：《粤港澳共同签署大气污染联防联控合作协议书》，网易新闻：<http://news.163.com/14/0903/13/A57JGGBK00014JB6.html>，2018年6月15日。

⑥ Robert Agranoff and Michael McGuire, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2003, p.165.

和香港召开，联席会议主席由广东省常务副省长与香港特区政府政务司司长共同担任。2003年起，原来的双首长制升格为双方行政首脑出面主持联席会。联席会议的架构分为全体大会、工作会议、联络办公室以及专责小组。<sup>①</sup>至2018年，该联席会议共召开20次会议。在大气污染治理方面，2000年6月，广东省政府和香港特区政府共同设立“粤港持续发展与环保合作小组”，主要职责为就粤港两地有关环境质素、自然资源、生态环境及可持续发展事宜进行磋商。2003年，双方在粤港持续发展与环保合作小组之下成立了“珠江三角洲空气质素管理及监察专责小组”，跟进粤港政府于2003年12月制订的《珠江三角洲地区空气质素管理计划》下的各项工作。截至2017年12月，该小组共召开17次会议。

(二) 粤澳合作联席会议机制。粤澳环保合作始于1990年代。2003年建立了粤澳合作联席会议制度，由广东省省长与澳门特区行政长官共同主持召开，就合作方向、合作重点及重大经济社会问题进行磋商。其架构包括联席会议、联络办公室、专责小组三个层次。2011年3月粤澳签署《粤澳合作框架协议》。2014年11月，粤港澳三方启动了为期30个月的粤港澳区域性PM2.5联合研究，2015年完成同步实地采样监测，并于2016年完成样品分析。2017年3月，粤澳签署《2017-2020年粤澳环保合作协议》，进一步加强两地在环保规划、环境监测、固体废物处理、环保产业等方面的交流合作。至2016年，粤澳合作已设立25个专责小组。

(三) 小珠三角联席会议机制。在省级层面，1994年广东省政府成立“珠江三角洲经济区规划协调领导小组”，成员包括主管省领导、珠三角地级市市长和省有关部门负责人，组织开展了包括环境保护内容在内的专题研究和《珠三角经济区规划》的编制和实施。2000年，该领导小组更名为“珠三角经济区现代化建设协调领导小组”，成为省级层面的议事协调机构。2008年，广东省政府建立了珠江三角洲区域大气污染防治联席会议，并制定了《珠三角区域大气污染防治联席会议议事规则》。联席会议的职责包括检查和定期通报珠三角大气污染防治规划实施情况，组织考核区域内各地政府大气污染防治工作，协调解决跨地市行政区域大气污染纠纷，协调各地、各部门建立区域统一的环境政策等。<sup>②</sup>在都市圈层面，2008年广东省政府将珠三角划分为广佛肇、深莞惠、珠中江三个都市圈，成立由都市圈各城市市委书记或市长组成的领导小组，并建立了广佛肇市长联席会议、深莞惠党政主要领导联席会议、珠中江党政联席会议。同时，在各都市圈成立了如广佛肇经济圈环保专责小组等专项合作协调事务专责小组，落实领导小组和联席会议确定的有关事项。

## 五、粤港澳大湾区大气污染治理的委托授权机制

委托授权机制有两种类型：一种是由更高层政府委托第三方权力机构开展协调工作，并提供资金等要素支撑，激励各地方主体参与合作行动；另一种是成立具有单一功能或多元功能的“特别区”，将原来涉及到不同地理区域的跨界问题集中在一个具有特定功能的特区内，通过在这个特区内成立专门的管理机构，实现多元主体的利益协调和资源共享。<sup>③</sup>

(一) 粤港澳三地合作治理大气污染的委托授权机制。委托授权机制的两种类型的共同点，是上级政府设置一个专门的权力机构来进行合作中的利益协调。在粤港澳大湾区大气污染联动治理中，2018年8月之前，中央政府并没有设置一个专门的权力机构来协调三方政府合作，但是中央政府不断地通过提供政策和制度要素来为粤港澳大湾区政府间的合作营造环境。例如2008年《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》从国家战略和长远发展角度，为珠三角发展及其与港澳的合作提出改革发展的行动纲领和编制相关专项规划的依据。2017年3月，“粤港澳大湾区”一词首次写入政府工作报告，粤港澳大湾区建设上升为国家战略。2017年7月，国家发改委与三地政府共同签署《深化粤港澳合作推

① 李建平：《粤港澳大湾区协作治理机制的演进与展望》，《规划师》2017年第11期。

② 广东省环境保护厅公众网：《粤珠气发〔2010〕1号·印发珠江三角洲区域大气污染防治联席会议议事规则的通知》，[http://www.gdep.gov.cn/zwxx\\_1/zfgw/shbtwj/201011/t20101118\\_115402.html](http://www.gdep.gov.cn/zwxx_1/zfgw/shbtwj/201011/t20101118_115402.html)，2018年6月15日。

③ 黄晓军、黄馨：《基于制度性集体行动的同城化合作机制研究》，《现代城市研究》2016年第8期。

进大湾区建设框架协议》。2018年3月政府工作报告再次提出，出台实施粤港澳大湾区发展规划，全面推进内地同香港、澳门互利合作。这种隐性的委托授权机制到2018年8月正式成为显性的委托授权机制。中央成立了高层统筹决策和实施的“粤港澳大湾区建设领导小组”。中共中央政治局常委、国务院副总理韩正担任该领导小组组长，香港特首及澳门特首均担任小组成员，这是首次有港澳特首被纳入中央决策组织。<sup>①</sup>

(二) 珠三角城市群合作治理大气污染的委托授权机制。2010年，广东省在全国率先建立了大气污染联防联控领导机制——珠三角区域大气污染防治联席会议。联席会议以分管副省长为第一召集人，第二召集人为省人民政府分管副秘书长和省环境保护厅主要负责人，成员包括珠江三角洲地区九个地级以上市政府主管市长，以及省环境保护厅、发展改革委、经济和信息化委、科技厅、公安厅、财政厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业厅、物价局、工商局、海洋渔业局、质监局、广东银监局、人行广州分行、南方电监局、省气象局、广东海事局等27个单位有关负责人。<sup>②</sup>2014年，联席会议规格提升，第一召集人由副省长担任改为由省长担任，第二召集人由省政府副秘书长担任改为副省长担任，成员单位由原来27个增加为39个，同时珠三角各地级以上市政府和省有关单位均由一把手作为联席会议成员。联席会议的组织配置，是推动珠三角城市合作的典型委托授权机制，其配置的升格增强了联席会议的协调力和权威性。

#### 六、制度性集体行动视域下粤港澳大湾区合作机制选择的可能缘由及启示

粤港澳大湾区治理大气污染的合作机制，体现了制度性集体行动理论的嵌入式网络合作机制、约束性契约机制和委托授权机制，这三种机制在粤港澳两区九市的合作中相互嵌套和融合，共同推动大湾区大气污染治理的进程。

(一) 粤港澳大湾区合作治理大气污染采取嵌入式网络合作机制的可能缘由。现阶段粤港澳三地主要采取以行政协议、区域规划为主的嵌入式合作网络机制，在制度性集体行动理论的视域下，一是因为粤港澳地区地缘相近，人缘相亲，具有互信基础和区域社会资本，嵌入式网络机制能依托这种互信和区域社会资本来降低交易成本。二是因为制度性集体行动认为，以行政协议为表现形式的嵌入式合作机制是在保留地方自治权的前提下，在地方自愿的基础上，正式的解决外部性问题的机制。现阶段粤港澳大湾区大气污染的联动治理，主要体现为地方政府之间通过签订行政协议来开展对整体区域环境的保护和大气污染的专项治理。这些行政协议虽然不具备法律的强制约束力，但粤港澳大湾区经济、社会和文化的长期嵌入式关系使地方政府在执行合作协议时，不仅能减少责任推卸、增加承诺的可信度，同时，组织之间重复的集体行动还将有助于提高区域社会资本，增强相互信任，<sup>③</sup>从而降低合作风险，推动实际合作。

(二) 粤港澳大湾区合作治理大气污染采取约束性契约机制的可能缘由。首先，制度性集体行动认为，当面临多重合作任务且任务复杂时，适合采用约束性契约机制。这种机制往往采取区域组织的形式，在有利于保留地方自治权的基础上，提供一个正式的解决外部性问题的机制。粤港澳大湾区治理空气污染的集体行动，不仅跨越了三个区域、两种政治制度，而且珠三角内也有九个城市参与，这种复杂合作不仅需要建立在互信和区域社会资本基础上的嵌入式合作网络，也需要具有约束力的合作机制，尤其是合作中的香港和澳门非常关注其自治权和独立性，因此采取一种既能保留各方独立性和自主权，同时又能具有一定的正式约束力的合作机制是大湾区合作的现实必需和可能。

<sup>①</sup> 无名：《中央成立粤港澳大湾区建设领导小组 韩正任组长》，搜狐网：[http://www.sohu.com/a/247225812\\_327912](http://www.sohu.com/a/247225812_327912)，2018年8月15日。

<sup>②</sup> 广东省生态环境厅：《珠江三角洲区域大气污染防治联席会议议事规则》，广东省生态环境厅公众网：[http://www.gdep.gov.cn/zwx\\_1/zfgw/shbtwj/201011/t20101118\\_115402.html](http://www.gdep.gov.cn/zwx_1/zfgw/shbtwj/201011/t20101118_115402.html)，2010年2月24日。

<sup>③</sup> 柳建文：《区域组织间关系与区域治理》，《政治学研究》2017年第6期。

其次，制度性集体行动注重从交易成本的角度来研究政府间的合作行为，认为地方政府对何种合作机制的选择在于他们如何认知和衡量不同合作机制的各种成本和收益。地方政府在面对协调不力、分配不公和背信弃义等合作风险时，会选择信息成本、协商成本、执行成本及自主权丧失成本都较低的合作机制，这就有助于理解为什么现阶段粤港澳三地政府在合作治理大气污染时，会选择成本和风险较低的嵌入式网络合作机制和约束性契约机制。港澳和珠三角在基本政治制度和经济制度上的不同，以及在法律制度、环保制度、环境体制等方面的明显差异，都会增加粤港澳三地的沟通和合作成本。但制度边界在相当长一段时间内是无法打破的。这就促使三方在合作中必须寻找问题最佳解决办法，以降低体制下障碍造成的不利。现阶段对大气污染的治理，三地方政府集体选择了通过召开不同层级的联席会议、签订行政协议来约束合作方的行为。虽然粤港澳大湾区政府间的行政协议不具备法律强制力，但是它是政府间以书面形式缔结的契约，仍然具有一定的约束力。同时，制度性集体行动框架认为，双边协作是区域合作中交易成本最低的合作形式，<sup>①</sup>这就解释了为什么现阶段大湾区大气污染治理更多地表现为粤港、粤澳之间的两两合作，而不是三方合作。

（三）粤港澳大湾区合作治理大气污染采取委托授权机制的可能缘由。集体行动理论视域下的以区域权威为主要特点的委托授权机制类似于现阶段我国等级制下的纵向协同。等级制下的纵向协同是现阶段我国跨区域跨部门合作中的主导模式，也长期是官僚制下推进合作的法宝，而且确实有效。官僚制模式下的组织通过明确的规则、精确的分工以及严格的权威控制体系来实现合作。等级制下的政府间合作呈现的是强制性协调格局，其合作的特征是对权威的高度依赖和信息的纵向流动，强调下级对上级的服从，通过“命令—控制”系统来实现合作。基于此，可以理解珠三角政府间合作采取委托授权机制的可能缘由在于珠三角九市隶属于同一个省级政府的管辖，在治理区域大气污染的合作中借助省级政府的区域权威，可以有效协调不同地市合作间的利益冲突，将外部性问题内部化，从而提高合作效率。

制度性集体行动是正在发展中的理论，为了更精致地构建该理论，还有大量工作要做。我国各区域对大气污染的联动治理，也亟需富有解释力和发展生命力的理论予以指导。以制度性集体行动理论的视域来分析粤港澳大湾区大气污染联动治理实践，是一种在西方前沿理论和我国治理实践中架设对话机会的努力，也是一种力图从西方理论中汲取能服务于我国治理实践的尝试，希冀对我国大气污染联动治理有些许启发。

责任编辑：王 冰

---

<sup>①</sup> Andrew A Simon and Jered Carr, “Mitigating Uncertainty and Risk in Planning for Regional Preparedness: The Role of Bonding and Bridging Relationships”, *Urban Studies*, 2012, pp.1-16.



## Main Abstracts

### **A Canvass of a Spatial Hermeneutic Formulation**

*Yang Chunshi* 6

Modern Hermeneutics, pioneered by Hans-Georg Gadamer, aiming at an interval-breaking understanding and interpreting of historical texts, is a temporal philosophy of hermeneutics, and it thus does not deal with the hermeneutic relation of intercultural interpreters and their target texts. The implication is that this modern temporal formulation of hermeneutics seems incomplete, as far as we concern it in the historical context of a post-modern cosmopolitanism that calls for a spatial sensibility. I argue in this paper that a competent spatial hermeneutics should base itself on a homoousia that entails an identity of the subject and the object and thus lends itself to an intersubjective relation that can break the social-cultural intervals. The tactics of this spatial hermeneutics are that 1) it is enabled by the extension and convergence of horizons so as to give rise to a creation of meanings; 2) it has merits and drawbacks as well as different levels of interpretations, such as empirical interpretations and theoretical interpretations. And this formulation is helpful to the following requests: a cultural hermeneutics that focuses on interethno-encounters; a social hermeneutics that addresses the situation of communities; a psychological hermeneutics that concerns interrelations between individuals; and a hermeneutics of art that concentrates on the questions of art.

### **The Politics of Interpretation: A Discussion Started with the Argument “Literary Theory Without Literature”**

*Jin Huimin* 16

“Imposed Interpretation” together with “Public Hermeneutics” put forward by Zhang Jiang can be argued as the most important event of thought in the field of literary theory since 2000 in China. Both the arguments take literature as their starting point but are by no means confined within the literary territory. They are significant in the circle of literature, but more importantly, they have socio-political implications in the context of Chinese post-colonial criticism, and in this regard, they have typically shown how literary studies can politically engage the reality in a subtle way, and therefore what a “literary theory without literature” should look like. As supplements to the two arguments, this article critically introduces into the discussion of the politics of literary theory Nietzsche’s “Fact as Interpretation”, Habermas’ “Communicative Reason”, John Thompson’s “Social Interpretation”, and Confucius’ “Correspondence in Difference”, etc. And in doing so, the article clarifies the ever-obscured relations of truth, common sense, interpretation, reason, and communicative acts, and imposes, in particular, both the validity and disadvantages of such concepts as discursive truth and communicative reason. Finally, it is reminded that there exist both rational common sense and irrational common affect for humankind.

### **The Evolutional Logic of Marx’s Human Life Thought under the Sight of Historical Materialism**

*Liu Zhuohong and Zhao Zixu* 30

Marx did not directly put forward the question of human life in the text, however, Marx’s concern for human life is always an important part of the study of human problems. When we excavate the ideological connotation of the problem of historical materialist man ideological connotation of Human, it is not difficult to find that Marx’s thought on human life also contains it. With the formation and development of historical materialism, the writer thinks that Marx’s thought on human life would presents three stages: first of all, the critical inheritance of Feuerbach’s philosophy is presented as a perceptual essential life; secondly, it constructs the natural entity life in the historical field from the historical dynamic process; finally, through the specific investigation of capitalist production process, Marx expanded the social relationality on life. When we try to excavate and analyze Marx’s thought of human life, it will not only help us fully grasp the humanistic connotation of historical materialism, but also deepen the multidimensional understanding of the existing mode and living conditions of human life through a comprehensive pectionation.

### **Research on Collaborative Governance Mechanism in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area ——from the Perspective of Institutional Collective Action**

*Cai Lan* 56

In 2017, Pearl River Delta which is the main part of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area reached the national air quality standards and set the model of governing air quality in metropolitans. The improvement of air quality needs the collaboration efforts from governments at different levels for the fluidity of the atmosphere. But for a long period, the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area has faced the cooperation dilemma because of the different political institutions, environmental standards and even the governance structure. So how did the governments control air pollution collaboratively in Guangdong-Hong

Kong-Macao Greater Bay Area? How can the governments overcome the tragedy of commons? Analyzing from the perspective of Institutional Collective Action, the paper argues that mutually binding contracts mechanism such as administrative agreements and regional planning helps reducing the collaborative costs. Network embeddedness mechanism such as the multilevel joint conferences can not only preserve local autonomy but also provide a formal mechanism for solving the problem of externality. Delegated authority mechanism can promote cooperation through command-control system in bureaucracy. By helping understand the behavior motivations why governments choose different cooperation mechanism, the theory of Institutional Collective Action can benefit the efforts of controlling air pollution collaboratively.

### **Legal Precedents in the Civil Law System in the Republic of China (1912-1949): Evolving Forms and Functions**

*Zhang Sheng 79*

To construct a stable and open civil law system in the Republic of China, the civil precedent made by the highest judicial organ played an important role to achieve the goal. During the administration of the Beijing government of the Republic of China (1912-1949), the Daliyuan, or the highest adjudicative organ established during the late-Qing period, published the full text of the cases, edited and published the gist of the cases, and then compiled the gist of the cases in independent publications. Under the condition of an incomplete legal system, such legal precedents integrate existing legal sources such as statutory law, customs and legal interpretations into a whole system which played a functional role of normative selection and systematic construction, providing stability for the whole civil law system. After the introduction of the Civil Code, the Supreme Court of Nanjing National Government strictly followed the principle of statutory priority and made the compilation of gist of precedents as a subordinated part of the whole legal scheme, in which the legal precedents should be regarded as interpretation and supplementary contents of the formal statutory law, an arrangement that allowed extension of norms and rules alongside the existing civil law system. After the introduction of the Civil Code, civil precedents have been undergoing tremendous changes both in form and in function, However, their functions shall be always subject to the needs of the whole civil law system featured by stability and openness.

### **Trying Talk About Ten Big Economic Relations in China**

*Gu Haibing 87*

Economics researches economic relations, which are divided into two parts, one part is basic economic relation, another is non-basic economic relation. To grasp basic economic relation is equal to that, "Once the key link is grasped, everything falls into place". Basic economic relation is not unchanged. The basic economic relation is named after "big economic relation". The essay presents creatively ten big economic relations in China: conventional economy and cutting-edge economy, on-line economy and off-line economy, market economy and green economy, formal economy and gray economy, big-company economy and micro-small-company economy, city economy and village economy, Chinese-territory economy and overseas economy, central economy and local economy, developed economy and developing economy, civilian economy and military economy.

### **The Multidimensional Measurement to the Prosperity of China's advanced Manufacturing Industry**

*Li Jinhua 96*

Advanced manufacturing industry is that of with high technologies and high added value. China must speed up the development of the advanced manufacturing industry to build a power manufacturing country. At the present stage, the advanced manufacturing industry still has a large proportion of loss-making enterprises, production prosperity has not yet fundamentally changed in China; advanced manufacturing industry debt ratio continues to grow, the main business costs and receivables still increase, the overall operating situation is not well. We should make great efforts to solve the difficulties faced by the current advanced manufacturing industry and revitalize it in China. It is necessary to reduce the tax burden of advanced manufacturing enterprises and stimulate their innovative vitality; to develop new service-oriented manufacturing formats, strengthen the management of supply-chain and reduce operating costs; to support enterprises to focus on product innovation, and to cultivate advanced manufacturing champion enterprises.

### **Artwork of Non-art——Reading Duchamp's Dilemma**

*Zhou Jiwu 169*

An artwork of non-art is anti-art. It prominently exhibits the objecthood and theatricality of the artwork, and challenges a range of conceptions of modern art, such as truth of art, autonomy of art, presentness of art, purity of medium, ect. As for the relationship between art and artwork, it is because of its being deprived of visibly aesthetic character while constituting an invisibly artistic attribute in its interpretation that something can be transformed into an artwork. The artistic attribute may be emanated from the structured context of art, or the authority of art agent from art world, or the construction of art community. As a dynamic art event, Duchamp's dilemma both reveals and rejects the formation of modern art system since the 18th century, and establishes a new mode of art discourses under aesthetic modernity.