

京津冀跨区域应急府际协议： 结构、类型及变迁分析

吕孝礼 郭 君 徐 浩 姜振煜

(清华大学 公共管理学院应急管理研究基地 北京 100084)

【摘要】跨区域应急协作是针对跨区域突发事件的重要制度安排之一。京津冀跨区域应急合作是京津冀协同发展国家战略的重要保障。本文基于2014—2018年京津冀跨区域应急合作的府际协议数据,使用内容分析法对京津冀应急府际协议的现状进行了描述分析,分析内容包括突发事件类型、规模、文件类型等。研究发现2014年以来京津冀应急协议在数量上呈现快速增长趋势,但是在突发事件类型、关系类型、协议签订类型分布方面仍相对集中。其中,三地公布的跨区域应急合作围绕公共卫生类事件的府际协议最多,事故灾难类协议数量次之,自然灾害类与社会安全类协议则相对较少,以三方均参与的三边协议为主,且横向省际合作协议较多,以签署协议文件为主。

【关键词】京津冀 跨域治理 应急管理合作机制 府际协议 府际关系

【中图分类号】D035

【文献标识码】A

【文章编号】1009-4997(2018)06-0048-10

一、引言

当前突发事件呈现日益突出的跨界属性,其发生和演变并不以行政区划为界限,这使得跨区域应急管理合作机制^①建设变得尤为重要。^{[1][2][3][4]}例如,以SARS和Ebola为代表的公共卫生突发事件,随着全球旅行流动人口增多而难以控制其影响范围;高速公路、铁路、水路(流域防洪、水污染)、航空领域的突发事件(如马航MH370坠机事件)也给跨区域应急响应提出严峻挑战;食品的异地生产与流通使区域间协同开展食品安全事故预防和监管困难重重(2017年1月天津市静海区独流镇制售的假冒品牌调料销售至北京、上海、安徽、江西、福

建等),除此之外,以雾霾天气为代表的环境突发事件治理同样凸显出跨区域应急管理合作的重要性与必要性。^{[5][6]}

现如今,跨区域应急管理合作机制已在国内外应急管理实务工作中引起广泛重视。美国早在上世纪80年代末便开始逐步建立和完善《州际应急管理互助协议》(Emergency Management Assistance Compact,简称EMAC),^{[7][8][9]}欧盟从2001年开始建立成员国之间的民事保护机制,以应对各种跨国威胁。^{[10][11]}近年来,跨区域应急实践也在我国取得显著进展。据国务院应急办调研显示,截至2013年底我国已经建立各级各类跨区域应急管理

收稿日期 2018-11-15

作者简介:吕孝礼,男,博士,清华大学公共管理学院副教授、应急管理研究基地副主任,研究方向:应急管理、公共组织行为;郭君,女,清华大学应急管理研究基地博士后;徐浩,男,清华大学应急管理研究基地博士研究生;姜振煜,男,清华大学应急管理研究基地研究助理。

基金项目:北京社会科学基金“京津冀跨区域应急管理合作机制研究”(15JDJGB047);国家自然科学基金重大项目“重大国家安全事件管理机制”(71790611);国家自然科学基金面上项目“突发事件情景下组织间协同研判行为分析与模式优化研究”(71774098)。

合作机制1200余个,其中跨省综合应急管理合作机制7个,跨省专业领域应急管理合作机制272个。^[12]

虽然我国跨区域应急合作实践在制度和机制建设等方面取得了较大进展,但仍存在诸多挑战亟待解决。泛珠三角地区于2009年签署了我国首个省际应急协议——《泛珠三角区域内地9省(区)应急管理合作协议》,应急合作实践较为成熟,^[13]信息公开较好,^[14]而且在联合预案编制方面取得诸多成果,但其应急合作机制仍存在缺少法律保障等问题,^[15]作为我国最具经济活力的区域,长三角地区亦存在着合作主体不全面、监督激励机制不完善、内容不完备以及信息共享不畅通等问题。^[16]京津冀三地政府亦于2014年签署了《北京市、天津市、河北省应急管理合作协议书》,旨在雾霾污染^[17]、地震威胁^[18]、食品药品安全隐患^[19]等领域深入推进应急合作,然而其在合作内容、形式、规模等方面也存在一些问题。^{[20][21]}例如,京津冀应急合作参与主体多为不同级别的政府或其职能部门,而非政府组织、企业、民间组织等其他主体参与较少,合作内容主要集中在已发生的突发事件类型,例如森林火灾、大气污染以及安全生产事故等,对群体性事件、恐怖袭击、大规模疫情等突发事件关注较少。因此,在京津冀一体化的国家战略背景下,对京津冀地区应急合作府际协议进行实证分析,一方面可为京津冀应急合作实践提供有力支撑,另一方面亦可拓展现有文献对跨区域应急合作现状的理解。

本文将重点实证分析我国跨区域应急管理合作的主要制度性措施之一——府际合作协议。^[22]所谓“府际协议”是一种“行政协议、行政契约”,指不同政府或其职能部门之间以签订文本文件的方式建立的跨区域合作机制,^{[23][24]}通常有“省际协议、区际协议、府际契约、府际合作协议”等具体形式,^[25]也包括上下级行政主体之间签订的合作协议。^[26]由于危机的跨界性与不确定性,府际协议(Interlocal Agreements)成为地方政府共同规避风险、承担应急管理工作的一种制度性保障措施。^{[27][28]}

现有文献对跨区域应急合作开展了相关研究,包括基于某一区域的案例研究,例如对长三角区域^[29]、珠三角区域^[30],也有基于特定突发事件类型的应急合作研究,例如群体性事件跨区域应急合作^[31]、空气污染事件应急合作^[32]等,在具体研究内容上,探讨了应急合作的协调机制^[33]、联动机制^[34]、应急预案^[35]等。这些研究加深了对跨区域应急合作不同要素的理解,多是理论探讨或经验总结,比较遗憾的是缺乏基于应急合作实践活动的实证分析。具体来说,京津冀跨区域应急合作府际协议签署

主体之间关系和规模的现状及发展历程尚不清楚。鉴于此,本文以2014年以来京津冀跨区域应急合作的府际协议为数据源,采用内容分析法对府际协议进行编码分析,依此描述京津冀跨区域应急合作的现状特点,进一步指出京津冀应急合作中存在的问题并提出相应的政策建议,以期京津冀地区应急合作发展提供借鉴。

二、府际协议的文献回顾

府际协议常被用于刻画描述地方政府的合作及网络关系,^[36]常被用作政府间合作的量化测度指标,为评价政府间合作、跨区域治理提供了定量数据参考。^[37]目前的研究主要集中在如下两方面:

描述地方政府合作^[38]一些研究将府际协议视为一种社会网络现象,通过分析地方政府间网络结构来刻画地方政府间的权力和互惠关系等,^[39]也有研究基于府际协议数据探讨了地方政府间特定政策领域的合作网络结构,^[40]以及地方政府合作的演进过程。^[41]

在区域府际关系的理论框架研究中,府际协议已成制度性集体行动(Institutional Collective Action, ICA)的重要分析单元,^[42]被用于分析府际合作的规模、类型、方式等。^{[43][44]}例如,我国学者利用“泛珠三角”经济合作区多年的府际协议数据,分析了合作区环境治理协作的网络结构、双边关系与多边关系等,^{[45][46]}利用2010-2014年京津冀和长三角各自的环境协作治理府际协议数据,对比分析了两个跨省域城市群在环境协作治理的数量、规模、自发性等方面的差异。^[47]也有学者利用2005-2015年成都平原经济区八个城市93项府际协议活动数据,总结归纳地方政府科技创新合作的规模与趋势、正式与非正式性、规模结构等特征。^[48]

地方政府合作影响因素分析:已有研究指出管理者行为动机等作为政府决策的关键因素,同样决定着府际协议的采纳。^[49]此外,城市自身因素(例如经济因素)也影响府际协议的达成,^[50]例如Yi等(2018)使用564份地方政府环境治理合作府际协议数据,验证了在我国国家或省级政府的参与、经济条件的异质性以及政府行政层级差异性对府际协议正式性的影响。^[51]

三、数据与方法

(一)数据来源及筛选方法

为了尽可能全面地搜集京津冀应急合作的府际协议,本文主要通过互联网抓取数据的方式获得研究样本。^④主要数据来源为京津冀地区省(直辖市)、市(直辖市的区)、县共250个政府官网,具

体包括:(1)北京市及其16个市辖区的政府官网;(2)天津市及其16个市辖区的政府官网;(3)河北省及其11个地级市、204个区县的政府官网。

网络抓取的关键词为“(应急 或者 应对 或者 响应)并且(合作 或者 协作 或者 联动 或者 互助 或者 协同)”。由于京津冀一体化国家战略于2014年开始实施,因此抓取网络报道的时间起点为2014年1月1日,终点为2018年9月30日。共计抓取到21213篇相关报道。

数据处理的步骤如下(见图1):

第一步 选取与京津冀应急合作相关报道。由包括作者在内的五名公共管理研究人员浏览网络抓取结果,两人分别独立判断是否为京津冀两地或三地的省(直辖市)级、市级(直辖市的区)和区县级(仅河北省)政府或部门之间的应急协作,两人相互排查他人结果后剔除与京津冀应急协作无关的报道20637篇,剔除报道来源URL相同的重复报道51篇,剩余525篇报道。

第二步 筛选包括府际协议的相关报道。阅读525篇报道,根据是否包括签署“合同、协议、宣言、备忘录、意向书、会议纪要、倡议书、章程、意见、方案、计划、纲要、规划、制度、机制”等文件,剔除291篇报道,剩余234篇涉及府际协议的报道。

第三步 转录府际协议。详细阅读234篇报道,将府际合作协议相关信息转录到数据库,包括文件名称、签署单位和时间、网站URL等信息,共得到311份府际协议。针对在报道中仅提及名称的府际协议,通过在互联网进一步搜索并锁定官方来源信息来补充完善协议签署的单位、时间等信息。

第四步,筛选出京津冀跨区域应急合作相关的府际协议。根据府际协议签署的时间、名称和单位,剔除四类不符合要求的府际协议214份(图1),得到97份府际协议作为此次分析样本。

四类不符合要求的府际协议类型为:(1)重复性府际协议,包括名称相同、签署单位、时间相同的协议,以及名称不同、依据签订的时间或者主体判断出为相同的府际协议;(2)尚未发布的府际协议,即报道中提及将要制定而后续并未报道该协议的制定情况;(3)签约主体不符合要求,即签约主体为非政府机构或其职能部门;(4)其他不相关协议,包括非应急相关、正式文件的试行版、不能查到具体信息等。

第二到第四步同样两名研究人员分别独立判断,在交叉互查之后讨论确定,^⑤最终得到97份府际协议样本。

(二)研究方法及编码表的设计

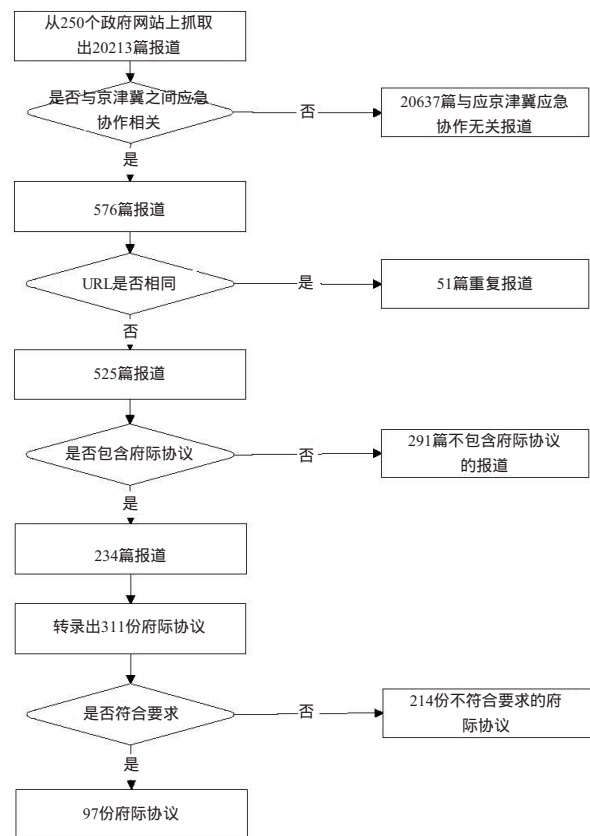


图1 京津冀跨区域应急合作的府际协议数据清理流程图

本文采用内容分析法对府际协议进行编码,继而进行统计分析。^[52]具体编码设计如下:

首先,府际协议涉及的突发事件类型。根据国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》中突发事件的类型以及京津冀应急合作府际协议的实践情况,采用自上而下和自下而上^⑥相结合的方式确定协议涉及的事件类型编码,最终确定府际协议涉及事件类型的类型编码(见表1)。

其次,府际协议的规模类型。依据签约主体省(市)的数量和形式,京津冀三地之间的府际协议可分为双边、三边或多边协议。^{[53][54]}双边协议是指签约主体涉及京津冀中两个省(市)的府际协议,例如京津、京冀、津冀;三边协议是指签约主体跨越京津冀三省(市)的府际协议;多边协议是指签约主体涉及的省(市)除京津冀的两个及以上省(市)之外,另包括一个或多个省(市)的府际协议。

最后,府际协议的结构关系类型。在实践中,府际协议的签约主体可为不同行政层级的政府或职能部门,即包括省级政府、省级部门、市级政府、市级部门、县级政府、县级部门六种类型。^⑦依据签约主体间的行政级别与隶属关系,划分为四类:纵向型府际协议、横向型府际协议、斜向型府际协议^[55]以及混合型府际协议。

(1)纵向型府际协议是指针对合作议题存在行政隶属关系的中央与地方政府(或其职能部门)间、地方政府上下级间等所签订的合作协议。^[56]本文不关注省内上下级政府间的府际协议,主要关注中央政府(或其职能部门)与省级政府(或其职能部门)间的合作协议。

(2)横向型府际协议是指针对某项合作议题同级别的地方政府间或其职能部门间所签订的合作

协议。根据签约主体的行政层级差异,横向型府际协议可分为三种:

a省际协议,即省级(自治区、直辖市、特别行政区)政府间或其职能部门间围绕突发事件而签订的合作协议。

b市际协议,即市级(直辖市的区)政府间或其职能部门间针对突发事件而签订的合作协议。

c县(区)际协议,即县、区政府间或其职能部门间围绕合作议题而签订的合作协议。

(3)斜向型府际协议是指围绕区域合作议题,级别不同、互不统辖的地方政府间或级别不对等的地方政府职能部门间签订的合作协议。^[57]

(4)混合型府际协议是指涵盖了多种主体间关系的府际协议,不能归入上述三类的府际协议。

表1 府际协议涉及的突发事件类型编码表

一级维度	编码				
	1	2	3	4	5
自然灾害	水旱灾害	气象灾害	森林火灾	生物灾害	其他
事故灾难	交通运输	环境污染	生态破坏	其他	
公共卫生	传染病疫情	食品药品安全	动植物疫情	其他	
社会安全	治安事件	其他			
其他					

表2 府际协议的规模和结构关系编码表

一级维度		编码		
		1	2	3
双边协议	横向省际	省级部门-省级部门	省级政府-省级政府	
	横向市际	市级部门-市级部门	市级政府-市级政府	
	纵向	中央-省级部门-省级部门	中央-省级政府-省级政府	
	斜向	市级部门-县级部门	省级政府-市级政府	省级部门-市级政府
	混合	省级部门-省级部门-(隶属的)市级政府		
三边协议	横向省际	省级部门-省级部门-省级部门	省级政府-省级政府-省级政府	
	横向市际	市级部门-市级部门-市级部门		
	纵向	中央-省级部门-省级部门-省级部门	中央-省级政府-省级政府-省级政府	
	斜向	市级部门-市级部门-县级部门	市级政府-市级政府-县级政府	
	混合	省级部门-省级部门-省级部门-(隶属的)市级政府		
多边协议				

例如,河北省环保厅、北京市环保局、天津市环保局与廊坊市政府共同签订的《凤河—龙河流域突发水环境污染事件应急预案》,签约主体之间的关系包括同级别的省级部门之间,也包括不同级别、互补统辖的省级部门和市级政府之间(北京市环保局、天津市环保局与廊坊市政府是级别不对等的签约主体)等。

结合京津冀府际协议的现状,以及多边协议可能存在类型过多的情况,这里统一编码为多边协议。此外,除去省级政府和区县级政府签署合作协议这一实际中不出现的类型,综合考虑府际协议的规模和结构关系两个维度,得到府际协议规模和结构关系的具体编码(见表2)。

根据上述编码表,对97份府际协议进行编码和统计分析。为了保证编码的信度,本次编码由两名人员独立进行。第一轮互查中,共有57份协议的编码完全一致,40份协议的编码存在差异。根据霍斯提的信度检验公式^[58]:

$$\text{信度} = \frac{2M}{N_1 + N_2}$$

其中, M 为编码员之间一致的编码数, N_1 第一位编码员的编码数量, N_2 为第二位编码员的编码数量。

经过计算,编码员一致的编码数为56篇, N_1 编

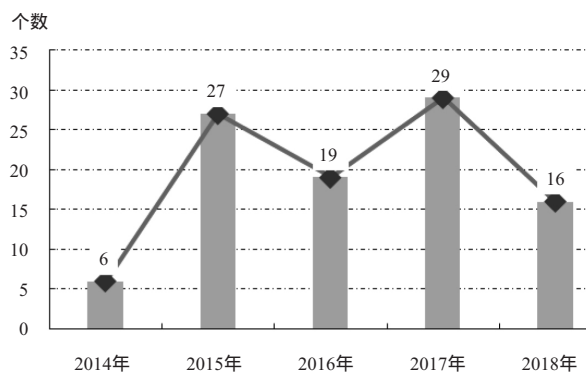


图2 2014—2018年京津冀
跨区域应急合作府际协议数量变化趋势图
注：截至2018年9月。

码数量97篇，N₂编码数量为91篇。信度为0.606，不满足公认信度可接受的一致性水平（大于0.7）。对40份编码不一致的府际协议进行一一核实、确认后，共有31份协议由于两名编码员的错误（包括6份编码员2没有查到的府际协议）而导致不一致，对此两位编码员进行了直接修改。修改错误编码后的信度为0.897，满足可接受一致性水平。导致剩余9份协议不一致的原因是由双方均不确定编码类型所造成，最终通过讨论、确认达成一致。

四、京津冀应急合作府际协议的现状分析

（一）合作数量 2014年后跃迁式增长

京津冀跨区域应急合作签订的府际协议数量在2014年之后显著增加，2014年至2015年间，府际协议数量由6项增至27项，截至2017年底该数量高达29项（见图2）。2014年签署的《北京市、天津市、河北省应急管理合作框架协议》建立了三地跨区域应急合作整体性框架，随后三地政府都在逐步落实该整体性框架。^[59]

（二）合作涉及的突发事件类型：领域多元化

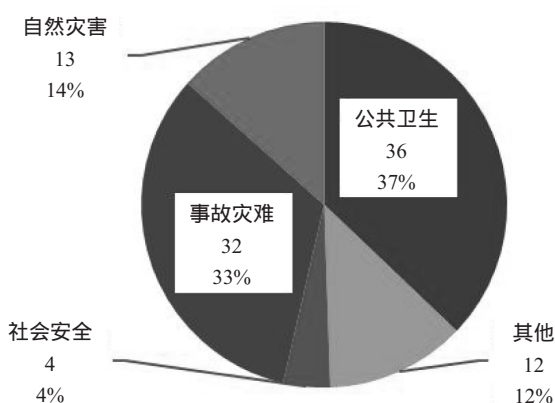


图3 京津冀跨区域应急府际协议涉及
突发事件类型分布图2014—2018
注：截至2018年9月。

京津冀跨区域应急合作主要涵盖自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全四类事件。其中，公共卫生类事件的府际协议数量最多（共36份）、占协议总量的37%，针对事故灾难类事件的政府协议数量次之（共32份）、占33%；自然灾害类事件府际协议共13份、占13%；而社会安全类事件的政府协议数量最少（共4份）、仅占4%（见图3）。

首先，公共卫生类府际协议主要关注食品药品安全（15份）、传染病疫情（3份）、动植物疫情（4份）及其他类（13份）等方面，其中涉及到食品药品安全方面的府际协议数量最多。

其次，事故灾难类府际协议具体包括水污染、大气污染等环境污染问题（23份）、交通运输（3份）、生态破坏（3份）及其他主题（3份）。其中，环境污染类府际协议数量居多，这主要归因于京津冀三地生态环境密切相关之现状，尤其是近年来京津冀雾霾问题受到社会广泛关注，京津冀地区高污染行业比例高、大城市病根情况重、大气中污染扩散难等现况，引致雾霾问题成为政府间亟待解决的烫手山芋^[60]。

再次，自然灾害类府际协议具体包括生物灾害（5份）、气象灾害（3份）、森林火灾（2份）、水旱灾害（1份）及其他主题（1份）。其中，生物灾害主题类的府际协议较多，主要针对林业病虫害典型的跨区域治理问题。

最后，社会安全类府际协议具体包括警务（1份）、司法（1份）、监狱工作（1份）及行政系统合作（1份）等方面。

此外，京津冀三地政府在人民防空（5份）、志愿服务（1份）以及生活物品应急保障（1份）等领域同样签署了府际协议。

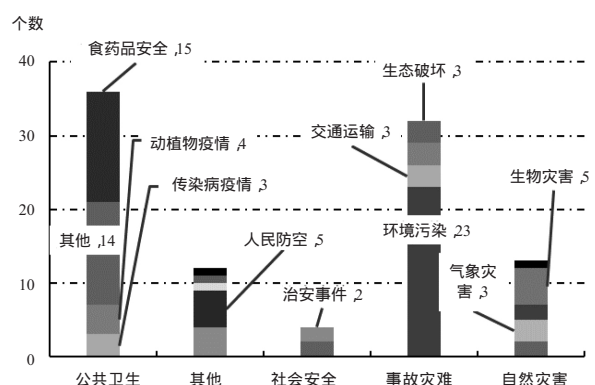


图4 京津冀跨区域应急府际协议涉及
的突发事件类型分布图(2014—2018)

注：截至2018年9月。

2014—2018年，各类突发事件相关的府际协议变化趋势存在差异（见图5）。公共卫生类府际协

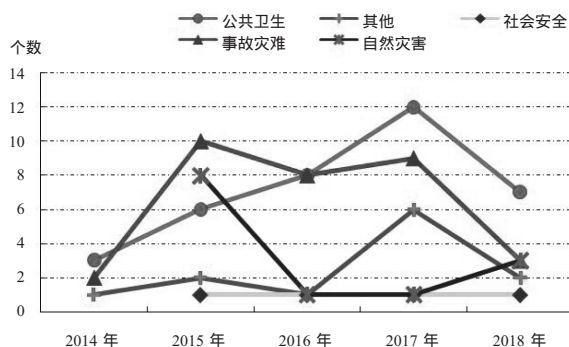


图5 京津冀应急府际协议涉及的突发事件类型变化趋势图(2014—2018)

注:截至2018年9月。

议数量呈现逐年增加趋势;事故灾难类府际协议数量总体增多但存在波动,2014年仅存在2份相关协议,但2015年则增至10份协议,随后2016年(8份)和2017年(9份)两年出台的协议数量略微下降。

自然灾害类府际协议数量则呈现出大幅波动现象,根据京津冀地区各级政府官方公布数据显示,截至2014年,京津冀地区尚未形成与自然灾害类相关的府际协议,但却在2015年针对自然灾害出台了8份府际协议,2016年和2017年均仅出台1份相关府际协议。相比而言,京津冀三地公布的围绕社会安全事件类型的府际协议数量保持稳定态势,从2015年开始每年出台1份府际协议。

(三)合作规模 以三边协议为主,双边协议次之

京津冀三地应急合作府际协议主要以三方均参与的三边协议为主,占总协议数的66%左右。涉及两地的双边府际协议数量次之,约占27%,其中主要是京冀或津冀之间的府际协议,京津间府际协议仅有1份。京津冀三省包含在内的多边合作数量最少,占7%(见图6)。

从时间变化趋势分析,各类府际协议变化趋势迥异(见图7)。三边合作协议的数量由2014年的5份显著增加至2015年18份,并且随后两年此数量均与2015年持平(2018年为不完全统计,暂不考虑该年份的情况)。双边合作协议的数量呈现从无到

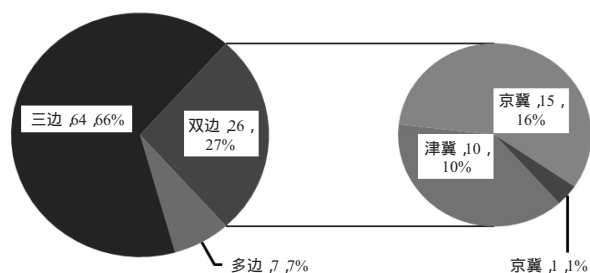


图6 京津冀跨区域应急

府际协议的规模类型分布(2014—2018)

注:截至2018年9月。

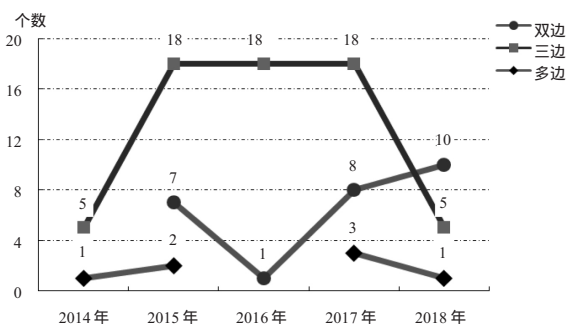


图7 京津冀跨区域应急合作府际协议变化趋势图(2014—2018)

注:截至2018年9月。

有、中间波动的变化趋势,即从2014年尚没有相关的双边合作协议,到2015年出台7份双边合作协议,2016年仅出台1份,之后2017年、2018年相继出台多份双边合作协议。多边合作协议的数量从2014年统计起历年较少,历年出台的数量最多不超过3份,2016年没有出台多边合作协议。

在三边合作中,包括8种跨三省的府际协议合作类型,可归纳为如下四大类(见图8):

(1)横向型府际协议占比最高,共56份,占三边合作府际协议总数的88%。其中,三地省级部门之间的合作协议所占比例最大,高达73%;三地市级部门之间的合作所占比例次之,占11%;三地省级政府之间的合作协议2份,占3%。

(2)纵向型府际协议数量次之,共5份,占三边府际协议总数的7%。其中,中央与省级政府之间签署的纵向型府际协议数量较多,共4份;中央与省级部门之间签署的纵向型府际协议为1份。

(3)斜向型府际协议(无隶属关系、不对等行政级别之间)仅有2份,占三边合作府际协议总数的3%左右,其中包括市级部门-市级部门-县级部

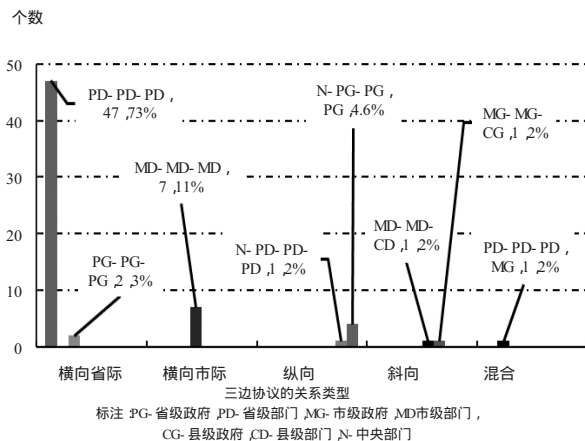


图8 京津冀跨区域应急府际协议中三边合作的类型分布

注:标签中的数字分别为府际协议的数量和占三边协议总数的比例。

门1份、市级政府-市级政府-县级政府1份两种类型。

(4)特殊的混合型府际协议1份,其为河北省环保厅、北京市环保局、天津市环保局与廊坊市政府共同签订的《凤河—龙河流域突发水环境污染事件应急预案》。

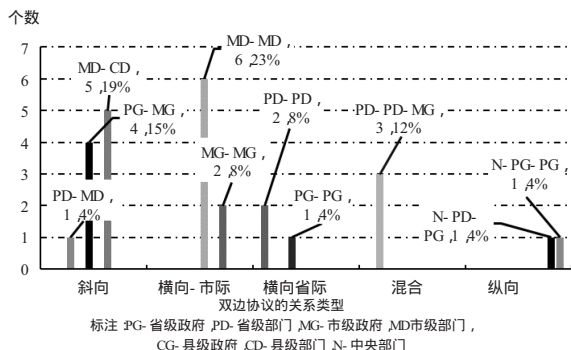


图9 京津冀跨区域应急府际协议中双边合作的类型分布

注: 标签中的数字分别为府际协议的数量和占双边协议总数的比例。

在双边合作中, 包括10种跨两省的府际协议合作类型, 也可归纳为如下四大类(见图9):

(1)平等行政级别关系的横向型府际协议较多, 共11份, 占全部双边合作府际协议数量的42%。其中, 京津冀中两地市级部门之间的横向府际协议较多, 共6份; 两地省级部门之间、市级政府之间的横向府际协议各2份; 两地省级政府之间的横向府际协议1份。

(2)无隶属关系的不对等行政级别间的斜向型府际协议数量位居次之, 共10份, 占双边合作所有府际协议总数的38%。其中, 京津冀中两地市级部门和县级部门之间的斜向府际协议5份, 省级政府和市级政府之间的斜向府际协议4份, 省级部门和市级政府之间的斜向府际协议1份。

(3)特殊的混合型府际协议共3份, 均为省级部门-省级部门-(隶属的)市级政府之间协议类型。

(4)包括中央部门的纵向型府际协议2份, 其中中央部门与两地省级部门之间、中央部门与两地省级政府之间两种类型各1份。

在多边合作中, 主要针对大气污染问题, 环保部等中央部门和京津冀及其周边地区(例如山东、河南等)省政府共同发布的纵向型多边合作府际协议, 总共7份。

(四)协议签订的类型: 以协议文件形式为主

京津冀跨区域应急合作府际协议的文件形式共16种(见图10)。其中, “协议文件”以59份位居数量之首, 占京津冀跨区域应急合作府际协议的64%; 以“签订方案”为形式的府际协议数量居于次之, 共13份, 占14%。此外, “备忘录”型府际协议

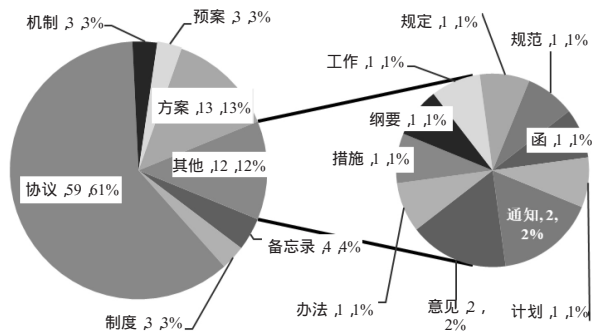


图10 京津冀跨区域应急合作府际协议的文件类型分布

注: 标签中的数字分别为该类府际协议的数量和占京津冀府际协议总数的比例。

共4份, “机制”“预案”“制度”类型的府际协议各3份; 其他文件形式的府际协议共12份, 包括通知或意见型(各2份), 办法、措施、纲要、工作、规定、规范、函、计划等文件形式(各1份)。

京津冀跨区域应急合作的府际协议文件形式种类逐渐趋于多样化(见图11)。由2014年仅2种类型, 即协议与通知类; 发展为2015年的7种, 新增备忘录、方案、工作、机制、预案、制度共6种府际协议文件形式; 再到如今2017年府际协议文件形式已达11种, 并在原先基础上新增纲要、规定、规范、计划、意见5种文件形式。

五、结论及讨论

在应急管理领域, 近年来京津冀地区面临的空气污染问题、传染病疫情、食品安全等跨域突发事件对政府应急管理工作提出了新的挑战。面对诸多挑战, 京津冀地区的跨区域应急合作实践不断向前推进。

本文通过对三省政府部门公开的应急合作协议的分析发现, 继2014年《北京市、天津市、河北省应急管理工作合作协议》颁布之后, 京津冀三地应急合作发展迅猛, 逐渐出台了体量大、类型多、覆

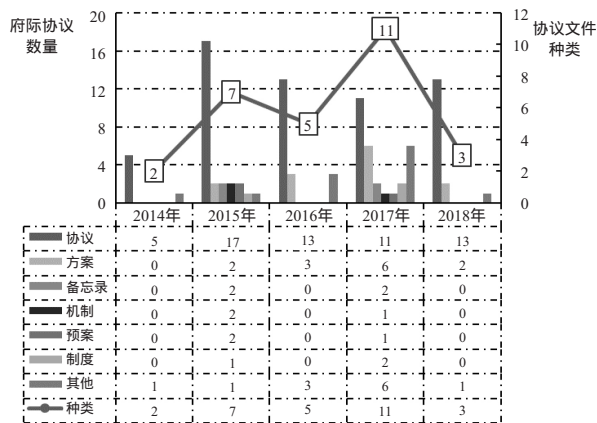


图11 京津冀跨区域应急合作

府际协议文件类型变化趋势图(2014—2018)

注: 截止到2018年9月。

盖广的跨区域合作协议。总的来看,京津冀一体化的国家战略客观上对三地应急合作提出了更高要求。2014年《北京市、天津市、河北省应急管理工作合作协议》的出台进一步推动了京津冀三地的应急合作进程。京津冀应急合作不断深入也是三地政府面对日益凸显跨域问题的策略选择。京津冀各级政府通过一系列制度化方式推动应急合作走向深入,例如,京津冀三地安全监管机构通过设立轮值单位保障联席会议的定期召开。此外,三地政府还通过应急演练,例如卫生应急演练、食品安全突发事件应急演练,推动三地相关机构的联动机制和能力建设。

虽然2014年以来京津冀应急合作协议在数量显著增长,但是基于网站披露的数据的表明在突发事件类型、关系类型、协议签订类型分布上仍相对集中。这也凸显了现阶段京津冀应急合作实践可能主要仍是问题驱动导向,是对现阶段凸显跨区域问题的一种回应,仍需要更具战略性,并进一步推动各项工作的制度化。

第一,在事件类型方面,通过对公开的应急合作府际协议的分析表明,京津冀跨区域应急合作协议覆盖范围不断拓宽,但在一些跨域特征明显、隐患威胁严重的事件类型上仍有待完善。目前,京津冀三地应急合作涵盖了四大类突发事件,其中,围绕公共卫生类事件的府际协议最多,事故灾难类协议数量次之,自然灾害类与社会安全类协议则相对较少。并且,在四大类突发事件中类型分布也相对集中,例如,事故灾难类合作协议集中在环境污染事件,尤其是空气污染事件;公共卫生类合作协议主要集中在食品药品安全问题。这一事件类型的集中分布与现阶段京津冀地区所面临的突出问题相一致。例如,空气污染是近年来京津冀地区面临的突出问题之一,受到了各界的关注。安全生产事故等问题同样受到了关注,尤其是2015年8·12天津滨海新区爆炸事故后,京津冀三地安全生产应急合作不断深入,例如三地安全生产各项标准的协同制定。

然而,对其他一些跨域性显著、威胁严重的突发事件在本文分析的披露信息中未完全覆盖。例如,地震等自然灾害,危化品运输等事故灾难,以及影响较大的群体性事件、骚乱等社会安全事件鲜有涉及。主要是由于此类突发事件具有明显的跨域性特征,但是在现有公开的应急合作府际协议中比重较少。基于此,未来京津冀跨区域应急合作可基于长远规划,进一步拓展应急合作的事件类型。例如,在事故灾难类事件中,本文分析的公

开应急合作协议未包含危化品运输事故等合作协议,未来可以进一步推动这些事故类型应急合作协议的制定与颁布。

第二,在协议主体关系类型方面,京津冀跨区域应急合作以三边合作为主。京津冀三地应急合作协议主要以三方均参与的三边协议为主,约占总协议数的66%。此外,在三边协议中,横向省际合作协议较多,而基层政府间的横向协议却相对较少。特别的是,一些地理位置相近的地市、区县就一些跨域突发事件(例如,森林火灾)进行了应急合作与协议签订,例如,北京市通州区、天津市武清区、河北省廊坊市三地由于地理位置相近,其积极签订了多方位的应急合作协议。在双边府际协议中,主要由京冀和津冀之间的府际协议构成,京津之间的府际协议相对较少。

未来京津冀应急合作的可期方向是拓展合作协议的关系类型,构建京津冀多层级的应急合作协议,尤其是基层政府间的应急合作。应急管理虽然强调“属地管理为主”的原则,强化基层政府间的合作能够提升响应能力、救援资源供给、信息共享与行动协调,这将有利于提升应急管理工作的有效性。

第三,在协议签订类型上,京津冀应急合作的签订类型迥异,约束力存在差异。目前京津冀跨区域应急合作以签署协议文件为主(占64%),制度化程度相对较低;未来应急合作可通过将合作内容纳入相应的应急预案等约束力较强的政策中,借助应急预案的法律效力等其他方式来间接增强协议的法律约束力。^[61]

实践中,京津冀三地政府持续基于其他方式在推进应急合作的制度化与常态化,对此未来可以进一步深化。例如,通过建立联席会议制度保障应急合作的定期协商,通过联合应急演练促进应急合作的常态化等。由于合作协议的制定需要一定的政策周期,因此基于合作方式多样化,在一定程度上促进京津冀应急合作的制度化与常态化。

最后需要说明的是,本文的数据主要来源于网络报道,不可避免的是部分京津冀跨区域应急合作的府际协议未纳入分析数据中。本文的研究结论仅考察了已在政府官网公布的应急合作协议,并不完全代表京津冀应急合作实际情况,这可能导致结论存在一定偏差。未来可通过拓展数据获取的方式(例如,对京津冀三地应急管理部门官员的访谈)进而增强结论的准确性与可靠性。

注释：

①本文讨论的跨区域主要是指跨省级行政区,不包括省内跨行政区的应急合作(例如河北省石家庄市与唐山市的应急合作不在讨论范围内)。

②国务院应急办于2016年7月29日印发了《关于加强跨区域应急管理合作的意见》,意见指出“跨区域应急管理合作成员单位要签订合作协议”。

③仅有少数研究利用2010—2014五年间协作治理实践数据定量分析了京津冀跨区域环境协作治理的特征。^[62]

④数据爬取工作由北京智慧星光信息技术有限公司提供支持。

⑤两位作者筛选出的府际协议分别为110份和113份,共包括120份不同的协议。其中,两位作者有103份重合的府际协议,17份不重合的协议。首先,对重合的103府际协议进行一一核实,删除8份不符合要求的协议,剩余95份;之后,对不重合的17份府际协议进行确认,删除15份非应急相关的协议,补充作者2缺少的2份府际协议。

⑥首先,将《国家突发公共事件总体应急预案》中规定的事件类型纳入编码表,对于一些未被规定的事件类型,经两位编码员商榷后加入编码表。

⑦由于北京和天津属于直辖市,其区县层级相当于地市级,本文不考虑北京和天津的区县层级(即街道、乡镇),即河北省的签约主体有6种类型,北京市和天津市的签约主体均可有4种类型。

⑧京津冀三地建立应急合作机制,北京日报,2014年8月8日 <http://theory.people.com.cn/n/2014/0808/c49154-25427582.html>。

参考文献：

- [1][12][22]国务院应急管理办公室.跨区域应急管理合作机制建设调研报告[J].中国应急管理,2014,(3):7-10.
- [2]Boin A,Rhinard M,Ekengren M.Managing Transboundary Crises:The Emergence of European Union Capacity[J].Journal of Contingencies and Crisis Management,2014,22(3):131-142.
- [3]Ansell C,Boin A,Keller A.Managing Transboundary Crises:Identifying the Building Blocks of an Effective Response System[J].Journal of Contingencies & Crisis Management,2010,18(4):195-207.
- [4]Caruson K,Macmanus S A.Mandates and Management Challenges in the Trenches:An Intergovernmental Perspective on Homeland Security[J].Public Administration Review,2006,66(4):522-536.
- [5]缪育聪,郑亦佳,王姝等.京津冀地区霾成因机制研究进展与展望[J].气候与环境研究,2015,20(3):356-368.

[6][32][35]刘冰,彭宗超.跨界危机与预案协同——京津冀地区雾霾天气应急预案的比较分析[J].同济大学学报(社会科学版),2015,26(4):67-75.

[7]Waugh W L,Emac Katrina and the Governors of Louisiana and Mississippi[J].Public Administration Review,2007,67:107-113.

[8]Kapucu N,Augustin M E,Garayev V.Interstate Partnerships in Emergency Management:Emergency Management Assistance Compact in Response to Catastrophic Disasters[J].Public Administration Review,2009,69(2):297-313.

[9]吕志奎,朱正威.美国州际区域应急管理协作:经验及其借鉴[J].中国行政管理,2010,(11):103-109.

[10]Boin A,Rhinard M.Managing Transboundary Crises:What Role for the European Union?[J].International Studies Review,2008,10(1):1-26.

[11]Boin A,Ekengren M,Rhinard M.The European Union as Crisis Manager:Patterns and Prospects[M].Cambridge:Cambridge University Press,2013.

[13][30]卢文刚,黎舒菡.中美省、州政府间应急管理协作比较研究——以“泛珠三角”和EMAC为例[J].北京行政学院学报,2015,(5):28-35.

[14][45][53]锁利铭,马捷,陈斌.区域环境治理中的双边合作与多边协调——基于2003—2015年泛珠三角协议的分析[J].复旦公共行政评论,2017,(1):149-172.

[15]纪家琪.泛珠三角区域内地9省(区)应急管理区域合作实践与探索[J].中国应急管理,2011,(6):20-22.

[16][29][33]魏玖长,卢良栋.跨区域突发事件应急合作与协调机制研究——以长三角区域为例[J].中国社会公共安全研究报告,2017,(1):59-72.

[17][54]楼宗元.京津冀雾霾治理的府际合作研究[D].华中科技大学,2015.

[18]金磊.“十三五”规划的城市防灾减灾综合对策——以京津冀一体化为例[J].上海城市管理,2015,24(5):11-15.

[19][31]刘志勇.京津冀一体化进程中群体性事件区域应急管理协调机制研究[J].武警学院学报,2017,33(1):82-86.

[20]王丛虎.京津冀协同发展中应急合作问题与策略[J].北京行政学院学报,2016,(2):49-54.

[21]杨志安,李国龙,杨植淞.我国城市跨界公共危机与整体性治理——以京津冀地区为例[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2017,45(6):68-76.

[23]张涛.府际合作协议履行机制研究[D].南昌大学,2017.

[24][36][38][41][46]马捷,锁利铭,陈斌.从合作区到区域合作网络:结构、路径与演进——来自“9+2”合作区191项府际协议的网络分析[J].中国软科学,2014,(12):79-92.

[25][55][56][57]杨爱平.区域合作中的府际契约:概念与分类[J].中国行政管理,2011(6):100-104.

[26]曹吉琳.区际政府间行政协议研究[D].湖南师范大学,2016.

[27]Shrestha M.Characteristics of Service Network Structure and Forms of Interlocal Cooperation in Service Production Evidence from Florida[R].Paper Presented in Creating Collaborative Communities:Management Networks,Services Cooperation and Metropolitan Governance,Wayne State University,Detroit,Michigan,October 31,2005.

[28]Shrestha M.Do Risk Profiles of Services Alter Contractual Behavior? A Comparison of Contractual patterns for Local Public Services [C].Symposium on Networks and Coordination of Fragmented Authority:The Challenge of Institutional Collective Action in Metropolitan Areas,DeVoe Moore Center,Florida State University,February 16-17,2007.

[34]王宏伟.构建京津冀跨域突发事件应急联动的有效机制[J].中国应急救援,2017(5):18-23.

[37][40][48]锁利铭,张朱峰.科技创新、府际协议与合作区地方政府间合作——基于成都平原经济区的案例研究[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2016,24(4):61-71.

[39]Thurmaier K,Wood C.Interlocal Agreements as Overlapping Social Networks:Picket-Fence Regionalism in Metropolitan Kansas City [J].Public Administration Review,2002,62(5):585-598.

[42]Feiock R C,Scholz J T.Self-organizing Federalism:Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas [M].Cambridge University Press,2009.

[43]Andrew S A,Carr J B.Mitigating Uncertainty and Risk in Planning for Regional Preparedness:The

Role of Bonding and Bridging Relationships [J].Urban Studies,2013,50(4):709-724.

[44]Feiock R C.The Institutional Collective Action Framework [J].Policy Studies Journal,2013,41(3):397-425.

[47][62]锁利铭.跨省域城市群环境协作治理的行为与结构——基于“京津冀”与“长三角”的比较研究[J].学海,2017(4):60-67.

[49]Chen Y-C,Thurmaier K.Interlocal Agreements as Collaborations:An Empirical Investigation of Impetuses,Norms and Success [J].The American Review of Public Administration,2009,39(5):536-552.

[50]Leroux K,Carr J B.Explaining Local Government Cooperation on Public Works:Evidence from Michigan [J].Public Works Management & Policy,2007,12(1):344-358.

[51]Yi H,Suo L,Shen R,et al.Regional Governance and Institutional Collective Action for Environmental Sustainability [J].Public Administration Review,2018,78(4):556-566.

[52]刘伟.内容分析法在公共管理学研究中的应用[J].中国行政管理,2014(6):93-98.

[58]徐云方.《人民日报》和《新京报》雾霾报道的比较研究[D].南京大学,2015.

[59]武清区政府.武清区与通州区签订区域应急管理合作协议[EB/OL].(2016-12-09).[2018-07-22].http://www.tj.gov.cn/xw/tztl/yjgl/dt/201612/t20161219_3577526.html.

[60]宋建军.京津冀雾霾防治面临的困境及出路[J].宏观经济研究,2017(9):164-170.

[61]林鸿潮.公共应急管理中的横向府际关系探析[J].中国行政管理,2015(1):39-43.

(编辑:罗梁波)

(School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073)

Abstract Based on Alderfer's ERG theory, the essay combines the public's satisfaction with government work with the satisfaction of their own survival, mutual relationship and growth and development of three levels of demand, taking residents of J city and its subordinate counties as the research object. The investigation team collects relevant information and empirically tests the above three needs. The results of the orderly regression analysis by adding different data variables showed that the factors of survival and growth had a significant impact on the public satisfaction of government work, while the correlation factors had a relatively small impact. Among them, the influence of variables such as transportation, community governance, income, culture and education are more significant, that is, it has a relatively large impact on satisfaction, it is more efficient to improve government job satisfaction from the above five aspects.

Key words Public satisfaction; Survival; Mutual relationship; Growth and development

(4)

Will Policy Tools Certainly Serve Policy Objectives

——Based on the Texts Analysis of 23 Provincial Main Functional Areas Policy

Geng Xu Yu Junyao

(College of management, Shenzhen University, Shenzhen Guangdong 518060)

Abstract It is a common means for practitioners to choose appropriate policy tools in the policy-making process in order to achieve specific policy objectives. However, will the policy tools certainly serve the policy objectives? Based on the policy of the main functional area of the provincial level, the paper constructs a two-dimensional analysis framework of target-tool, and depicts the ideal distribution map of the policy tools and target matching in different main functional areas. By using the content analysis method to excavate the policy text of 23 Provincial main functional areas, the study found that the policy tools used in the construction of the main functional area have a low degree of matching with the policy objectives. The different main functional areas are dominated by authoritative policy tools, supplemented by fiscal policy tools, while information and organizational policy tools are used less. And this situation can not fully reflect the differences between the main functional areas. This may be due to the ambiguity of policy tool, concept of resistance of policymakers, technical resistance in policy decomposition, and institutional resistance in policy operation. In order to make policy tools more in line with policy objectives, we should gradually develop a clear spectrum of policy tool usage, strengthen the cognitive depth of policy-making subjects on policy objectives; gradually improve policy target decomposition techniques, and strive to reduce the degree of deviation of policy objectives in the process of hierarchical decomposition; fully consider policy environmental factors, and organizations ingenious combination of systems, policy combinations, and administrative resources.

Key words Main functional area policy; Policy tools; Policy objectives; Content Analysis method

(5)

Mapping out the Development of Inter-regional Agreements on Transboundary Crisis Management in the Beijing-Tianjin-Hebei Region

LuXiao li Guo Jun Xu Hao Jiang Zhenyu

(Tsinghua University Beijing 100084)

Abstract Cross-regional collaboration is an important institutional arrangement for transboundary crisis management. The collaboration of transboundary crisis management in the Beijing-Tianjin-Hebei Region provides essential support for the initiative of the coordinated development in Beijing, Tianjin and Hebei. This paper analyzes the related information about the inter-regional agreements of transboundary crisis management collaboration among the Beijing-Tianjin-Hebei Region from September, 2014 to September, 2018. This paper makes an effort to map out the current situation of transboundary crisis management in the Beijing-Tianjin-Hebei Region based on the content analysis of online collected data from governmental portals. The results show a rapid growth in quantity of the Beijing-Tianjin-Hebei transboundary crisis management collaboration agreements since 2014. However, the official released transboundary crisis management collaboration agreements mostly focus on public health related events, followed by the agreements concerning accidents, while the agreements concerning natural disasters and social unrests are relatively few in number. Additionally, most agreements have involved all the three parties and are organized at horizontal inter-provincial level.

Key words Beijing-Tianjin-Hebei region; Transboundary crisis management; Collaboration; Inter-regional agreements.

(6)

Unorganized NIMBY Contentious Alliance and Resonance Effect of Contention