



以数据驱动构建大气污染共治体系



□ 锁利铭 彭嘉颖

大气污染全民共治体系的建设背景

近年来，大气污染治理是党和国家关心的重要问题，是实现生态文明建设和人民美好生活向往的重要途径，国家通过实施“气十条”、环保督查等一系列努力，大气环境治理取得了良好的成效。党的十九大报告进一步提出“坚持全民共治、源头防治，持续实施大气污染防治行动，打赢蓝天保卫战，……构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”，为大气污染治理提供了新的战略指导方向。

大气污染不同于一般性的环境污染，其生成机理的复杂性带来了真实污染情况与治理者认知有限之间的矛盾，跨界流动的不确定性带来了大气污染治理空间的高度关联与行政管理碎片化的矛盾。在管控型治理体系下，政府、公众和企业之间难以有效实现数据互联，甚至政府部门之间、地区之间也难以实现数据共享，而是依靠大量的资源要素投入，这种治理体系以“要素驱动”为特征，难以持续。因此，破解大气治理中的集体行动困境，就必须形成全民共同关心、共同参与、共同监督的以数据驱动为特征的全民共治体系。

现有的治理体系与全面共治、源头防治等要求还存在一定差距。一是，在治理技术上，人们对雾霾的形成与流动规律的认识尚且不足，尤其对于雾霾的来源也有较多的争议，甚至对于雾霾的构成危害等都尚未明确，可以说是一边治理一边认识，离科学治理、精准治理的要求还很远。

二是在治理手段上，在既有环保体制下，依据属地原则，多以监控、限产甚至关停等行政措施进行，尤其是以产能转换的重要途径，同时加快新型能源的开发等经济措施为重要支撑，手段上还较为有限，尤其是如何通过社会治理、群众监督等方式进行全民共治的手段上，还较为匮乏。三是在治理主体上，仍然以政府为主要主体，其他主体参与度依然不足，或者更多处在被治理的客体位置上，一方面抑制了企业和公众参与大气污染治理的积极性，另一方面给治理带来了巨大的信息成本、沟通成本和监督成本。

大气污染全民共治体系的特征

党的十九大以来，随着蓝天保卫战的实施、生态环境部的组建以及众多互联网企业进入大气污染治理领域等，大气污染全民共治体系的建设将面临全新的机遇与挑战，不仅需要解决多元主体参与的地位和积极性问题，更需要解决更多异质性主体最大范围地参与通道和方式的问题。

从社会需求来看，人民对蓝天碧水的期待迫切。随着经济社会的发展，人们逐渐从物质需求转向对美好生活的向往、对生活环境的改善，参与大气污染治理的热情和动力更足。社交媒体对大气污染的关注也进一步增强，各种大气污染治理主题的社交媒体、公众平台的搭建，也说明了社会大众对大气污染治理的迫切需求，全民共治体系的建设具备了良好的社会需求基础。

从政府监管来看，全面提升了政府对大气污染监管的政策规划、组织保障、对象及空间范围。2018年国

院印发了《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，成为政府大气污染治理的纲领性文件。同时，成立了由国务院副总理担任组长的“京津冀及周边地区大气污染防治领导小组”，大幅度提升了监管的组织力度。在对象上，加强了包括细颗粒物（PM2.5）、臭氧、氮氧化物等在内的二次污染扩散和复合型大气污染的监管。在范围上，京津冀及周边地区的重点监控范围扩大，生态环境部也定期公布“大气污染传输通道城市空气质量状况”报告。

数字化发展提供了新的治理方式的可能。以物联网、云计算、大数据、移动互联技术为标志的新一轮科技革命对我国社会经济发展带来了全方位、深层次甚至颠覆性的影响，众多互联网企业进入到环保尤其是大气污染治理领域，进而使得公众作为个体也被加入到大气污染的治理网络之中，使得原属于从属或客体地位的企业、公众转变为治理的主体，治理结构更加扁平，参与渠道更加便利和畅通，使得全民参与共治体系的建设具备了网络连接基础。

由此，以数据驱动为纽带、全向连接为结构、双向互动为机制的大气污染全面共治体系正在全方位涌现，成为新时代大气污染治理的重要建设方向。

数据驱动下的全民共治体系建设

以生态治理与大数据政策为牵引。2016年12月，国务院颁布了《“十三五”国家信息化规划》，规划中明确指出创新生态环境治理模式，“以解决生态环境领域突出问题为重点，深化信息技术在生态环境综合治理中的应用，促进跨流域、跨区域联防联控，实现智能监管、及时预警、快速响应”，“支持建立政府、企业、公众共同参与的生态环境协同治理体系”，表明政府已经意识到数据共享对于全民共治体系的重要价值。同时，大数据时代的来临为大气污染治理创新创造了巨大政策契机。国务院印发的《“十三五”国家信息化规划》在重点任务分工方案中指明：“创新区域环境污染防治与管理”，“支持利用物联网、云计算、大数据、遥感、数据融合等技术，开展大气、水和土壤环境分析”。以数据驱动为核心的创新模式有利于建立环境污染管理和防治决策支持系统，推进生态环境综合治理的信息化建设，提高区域大气污染防治联防联控和共治能力。

形成开放共享的建设格局。数据驱动下的大气污染共治体系不是由某个政府部门单独推动的，也不是由某项单一政策驱动的，更不是由某个企业或资本撬动的，而是由党和政府的政策引导、数据市场的扩大、信息技术的发展以及众多数据终端的广泛参与共同推动实现的。因此，在大气污染治理的过程中，应尽可能地打开以政府中的经济、环境、安全等部门为主的较为封闭的治理空间，通过市场、合作、委托等方式引入更多类型组织，吸引各类组织积极参与，形成稳定的合作网络。在此基础上，通过资源整合与模式创新，由原来传统管控模式的“主体——客体”的二分结构，实现扁平化的共治体系构建。同时，在与公众的关系上应进一步通过数据连接实现主动、自动地互联互通，形成数据驱动的良好建设生态。

注重数据价值型组织的挖掘、培育与运行。在数据驱动模式下，以数据价值为核心的组织将不断涌现，尤其是当前的互联网企业的飞速发展，为数据驱动形成了强大的数据支撑。这类组织将成为新的纽带，降低政府、企业及公众之间的沟通、协调与合作成本。政府应通过对数据价值型组织的发掘、培育和联合，形成自演化系统，实现主体创新的同时促进网络治理的实现。

数据价值型组织作为驱动实现全民共治体系的重要主体，其数据来源广泛，通过其产品销售、客户痕迹等收集个体与大气污染相关的真实可靠的数据，以自动识别、自动上传、自动分析的专业化过程实现数据的分析挖掘和可视化，从而实现数据的公开和共享交换。譬如近年来，小米等科技公司生产研发的空气净化器 etc 投入市场销售并大获成功，这些基于家庭、个体的客观真实、获取成本较低的大气污染指数等有助于作为数据价值型组织的数据源加以整合利用。数据价值型组织通过专业化分工对这类数据进行分析、识别个体差异化的需求，并提供一系列可行的大气污染治理手段与改进方案，利用数据价值激励市场、公共事务与私人领域的数据驱动，政府及相关部门等从中优化决策，实现政府、公众和企业联结的可能性。

未来，政府、社会组织、传统企业等都存在着向数据价值型组织转型的趋势，面对大气污染或其他公共问题时，会形成各种组织互联互通、开放共享的全民共治的可持续发展体系。

战略参考

多角度加强企业信用建设

近日，中国行为法学会企业治理分会发布《中国企业信用建设报告（2017—2018）》）。《报告》指出：2017年，我国企业信用建设稳扎稳打，发展迅速，并获得了更加广泛的共识与有力支持。但从社会普遍关心的价格信用、产品质量信用、广告诚信、食药诚信建设情况来看，与广大人民群众的期待相比，仍有一定差距。

企业信用制度与监督体系建设稳步推进。2017年，在政府和各相关主体的共同努力下，我国企业信用制度与监督体系建设有条不紊地推进。一是信用立法和制度建设成效显著，二是信用信息平台制度和标准日趋完善，三是各部门信用监管制度建设不断推进。

企业信用信息平台建设成效显著。2017年度，我国继续大力推进企业信用信息共享、公示等平台的建设，多个领域的信用信息归集、共享、公示等方面取得了较大进步。

地方开展信用建设实践持续创新。2017年，地方政府积极探索企业信用建设的新思路、新道路和新措施，在有关各方的共同努力下，地方企业信用建设取得了一定的成效。

行业协会信用建设部署科学有效。2017年，国家有关部门对行业协会的信用建设进行了总体部署，积极开展重点领域部分行业协会商会的信用体系建设示范工作，明确行业协会商会接受第三方评估的具体要求，并在建立行业协会商会自律规约与信用承诺、重要信用信息公开、会员信用档案、提高信用管理能力、信用评价、信用信息归集共享、信用制度标准、红黑名单认定发布、信用激励与惩戒和信用建设创新举措等十项重点工作方面取得了突破。

信用中介服务行业发展迅速。2017年，我国信用中介服务行业的监管制度及相应政策更加完善，行业自律组织更加成熟，信用中介服务行业发展迅猛。

价格信用建设领域。2017年，我国价格诚信建设取得了一定进展，经营者价格自律和诚信经营意识不断提高，市场秩序秩序总体平稳有序。但我国价格诚信体系建设仍然处于较为初始的阶段，价格诚信制度体系框架不健全，价格诚信制度建设与2016年相比没有明显突破，政府对市场监管诚信有待进一步提升，市场上价格欺诈等价格违法行为仍然存在，价格失信方法、手段层出不穷，“天价”事件时有发生，价格诚信建设与消费者的期待、社会的需求相比还有较大差距。

产品质量信用建设。近年来，中国制造的质量迅速提升，但也时常出现一些重大质量问题，给消费者造成

了巨大的伤害，给中国产品的形象和政府的公信力造成了损害。

广告诚信建设。我国广告业在飞速发展的同时，也出现了一些诚信缺失的现象，部分经营者为了追求自身利益，不惜大肆进行虚假宣传，欺骗误导消费者，损害了广告行业的声誉。2017年，全国工商和市场监管部门共查处各类广告违法案件3.25万件，同比增长39.6%。各地方广告监管部门也保持了整治虚假违法广告的高压态势，多地均查处并在中国广告监管网公示了一批虚假违法广告典型案例。

食药诚信建设。2017年全国食药监管部门共查处食品（含保健食品）案件25.7万件，查处药品案件11.2万件，查处药品包装材料案件318件，查处化妆品案件1万件。

继续加快推进社会信用法治建设。与企业信用建设实际需要以及发达国家和地区的信用立法相比，我国目前的信用立法无论在数量还是质量上都有不小差距。一方面应尽早制定出社会信用建设的基本法，另一方面须针对包括民商法、刑法、行政法、诉讼法等法律制度中与信用体系不一致甚至矛盾的地方进行修改和完善，构建与信用法治相配套的法律法规。

不断提升社会信用体系信息化水平。政府应致力于推动构建多元共治的新型信用监管机制，相关行业协会应建立一套全面覆盖的信用大数据体系，使经济社会活动各环节的行为都按照信用标准在技术上实现更加智能化的分析，从而使得经济社会运行更为高效可信。

努力完善联合奖惩全链条机制。完善这一机制，需要一套体系化的制度构建：首先，通过搭建强大的信用信息平台，实现守信和失信名单的归集、共享、发布以及激励约束措施的执行反馈、信用修复、异议处理等全链条功能。其次，建立诚信自律、信用修复和异议处理等一系列机制，使整个链条内的信用信息可以实现跨界共享。最后，金融机构之间、金融机构与企业之间，须建立必要的机制，推动信用信息的共享。

加快发展信用中介服务行业。一方面，需加快相关法律法规建设，尤其是需要更加细化、具体、更有针对性的一系列法律法规来规范行业发展；另一方面，需结合大数据技术，提高信用信息的传播速度和范围，建立一套完整而科学的信用调查和评价体系。

管理视角

适当缓解基层压力

□ 钟园园

笔者在基层做过多次调研，一些基层干部反映工作累、很辛苦，这个情况值得分析。招商、扶贫、安全、维稳、综治等等，都是基层面临的工作。大多数时候，基层干部都在满负荷甚至超负荷运转。“五加二、白加黑，周六保证不休息，周日休息不保证”，是很多基层干部工作的常态。“张而不弛，文武弗能也”，长期紧绷的工作状态难免使基层工作显出一种疲态，影响基层治理的效果。中央提出，对广大干部既要严管，也要关心。为了保证基层治理的高效持续，防止基层工作疲于应付，可以考虑对基层工作适当减压减负。当然，对基层减压减负并不是无原则地削减工作。法定职责必须为，宪法和法律规定的基层政府职责和中央的路线方针政策，基层必须严格贯彻落实。

减少不接地气和进退两难的政策。基层政府必须坚决执行中央和上级决策，这是硬杠杠，不得变通。有时候，地方政府一些盲目追求“创新”的政策和脱离实际的新点子让基层很难落实。比如，有些地方大力推行农业产业结构调整，但是并没有充分了解市场状况和群众的接受程度，结果产业搞起来了，但是市场问题没有解决，或者产业发展过程中遭受病虫害，造成生产亏损。再如，有些地方在经济建设过程中急于求成，变通上级政策，抢步快进，一些决策不符

合国家法律法规和市场规律，基层政府左右为难，不得不硬着头皮干。对于类似的决策，基层的干部要花费比一般政策更多的时间和精力去执行，还不一定落实得好，甚至个别地方会产生一些社会稳定隐患，以后还要花费更大的精力来弥补。减少这类决策，可以让基层干部缓缓劲，更有利于做好基层治理的常规工作。

防止层层传导压力变成层层推卸责任。贯彻中央政策必须“层层传导压力、层层压实责任”。这是要求各级政府都要担当作为、守土尽责，做好各项工作。但是要切实防止在“层层传导压力、层层压实责任”的名义下向基层甩包袱的现象。“属地管理”和“分级负责”是一个统一整体，如果片面强调属地管理和责任传递，片面强调基层担责，而不顾及责任分配的合理性，就会导致基层压力过大，或者无法完成上级交办的任务。比如，有些地方把高速公路安全管理的责任层层下压、落实到村，管理部门与村委会签订责任状。有的村支书私下里抱怨不满：“我们连高速公路都上不去，根本没有执法权，咋去管理呢。”

此外，在强调严格问责的大背景下，有些地方“大抓基层”变成了“问责基层”，把责任下移，不计实情地过多问责，以问责处分来推动工作，效果并不理想。有些问题根源不

是出在基层，仅仅强调“小事不出村、大事不出镇、难事不出县、矛盾不上交”，把板子打在基层身上，无法从根本上解决问题。上级政府要通过制度和政策把方向，在人力、物力、财力等方面给基层政府必要的支持，主动担当作为、化解矛盾，解决问题、推动发展。

杜绝形式主义。基层要深入学习贯彻中央和上级精神，但是要切实防止文山会海。一些领导干部把发文、开会当作抓落实的主要方式方法，甚至将其做成履职尽责的“痕迹”，造成基层干部有看不完的件、开不完的会。每年各级党委的民主生活会征求下级和各部门意见，有些地方收到最多、最集中的意见就是会议太多。基层干部本应狠抓工作落实，冲到一线带头解决矛盾和问题，带头推动经济社会发展。但如果被各种会议缠身，被“按”在会议室里动弹不得，就很难履行好自己的岗位职责。

除了文山会海，还要防止台账、表格泛滥。台账、表格是形式，是为了反应基层工作的实质，有备可查。而如果各种督查检查重台账而轻实际，就会造成形式主义、表面文章。为了克服这种“台账扶贫”“填表扶贫”，国务院扶贫办专门指出：除每年根据统一部署填报一次建档立卡信息数据以外，任何单位和部门不得以任何理由要求村级填报扶贫数据，一

年只允许入村入户采集一次。

给基层留出必要的工作完成时间。经济社会发展任务繁重，各级政府都强调“等不起、拖不得”，这反映了负责任的态度，是好事。但也应注意遵循经济社会发展规律和市场规律，给基层政府留出完成任务的必要时间。一些地方在推进工作过程中，出现了“层层传导压力”异化为“层层加码压力”的现象。如一个计划一年多建成投产的项目，到基层执行时，已经压缩成要半年建成投产。在那么短的期限内要完成建设、投产，对于有些项目，完全合规操作是没有办法达到的，土地证、施工许可证、规划许可证等手续只能边建边补，给基层增加了工作难度和违法违规风险。再如，有些地方进行农业产业结构调整，年底布置任务和指标，转过年来就要百分之百完成。上级催得紧，农民不愿调，夹在中间难度相当大。此外，个别地方热衷于“打快球”，一项工作任务刚布置，就急匆匆地总结经验、推广典型，大力宣传、扩大知名度。工作热情来得快去得也快，往往上篇精彩、中篇平淡、下篇潦草，很多工作最后不了了之。对基层来讲，没有必要的时间就意味

着粗制滥造和表面文章，不仅达不到政策和项目的初衷，反而造成人力、物力、财力的浪费。

改变基层人少事繁的局面。“人

少事繁”是对基层工作状态的一种描述，各部门相互借人的情况较为普遍，名义上有部门之间、编制之间的差别，实际上是打消了部门和编制之间的界限，有事大家一起往上冲。有必要充实基层办事力量。从长期来讲，上级应逐步放权和赋权，给地方适当的、匹配其治理任务的人财物自主权，避免基层虚耗体力，从根本上解决基层捉襟见肘的局面。从中期来讲，应逐步改革目前公务人员数量倒挂现象，即上级官多而基层干部少、管干部的官多而直接面对百姓的干部少、中上层机构庞大而基层力量不足的现象。从短期来讲，上级政府和部门应尽量减少从基层抽调或借调人员，保证基层在编在岗人员在岗位上的时间。建立健全容错纠错机制，为基层干部减轻精神压力。基层的一些干部长期处于高强度、重压力的工作状态，如果上级部门不区分地用“问责处分”来推动工作，会导致基层干部身心疲惫、进退失据，用一些干部的话来讲就是“不知道该咋干工作了”。对基层干部既要严管，又要宽容、关爱，为他们干事创业提供有力支持，从而营造一种良好的风气导向和干事氛围。

国家治理