

政治与公共治理研究文库（第五辑） 金太军 主编

区域生态治理中的 府际关系研究

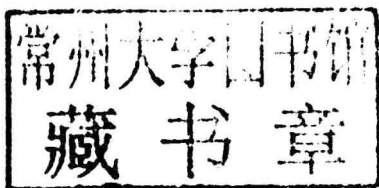
施从美 沈承诚 © 著

广东省出版集团
广东人民出版社

政治与公共治理研究文库（第五辑） 金太军 主编

区域生态治理中的 府际关系研究

施从美 沈承诚 ◎ 著



图书在版编目 (CIP) 数据

区域生态治理中的府际关系研究 / 施从美, 沈承诚著. —广州:
广东人民出版社, 2011. 10
(政治与公共治理研究文库. 第5辑)
ISBN 978 - 7 - 218 - 07353 - 8

I. ①区… II. ①施… ②沈… III. ①区域环境: 生态环境 - 环境治理 - 研究 - 中国 IV. ①X321. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 214947 号

QYU SHENGTAI ZHILI ZHONG DE FUJI GUANXI YANJIU

区域生态治理中的府际关系研究

施从美 沈承诚 著

版权所有 翻印必究

出版人: 金炳亮

责任编辑: 肖风华 张小云

装帧设计: 李桢涛

责任技编: 周杰

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 广东新华印刷有限公司

书号: ISBN 978 - 7 - 218 - 07353 - 8

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16

印张: 15.5 插页: 2 字数: 290 千

版次: 2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮购: (020) 83781421

主编介绍

金太军 男，1963年6月生，安徽全椒人，厦门大学哲学学士和硕士，南京大学社会学博士，复旦大学公共管理博士后。1987年起在江苏省委党校任教，1999年作为高层次引进人才被南京大学破格评为政治学教授，2000年起历任南京师范大学特聘教授、博士生导师、行政管理研究所所长、行政管理系主任、公共管理学院副院长、南京工业大学公共管理学院院长、特聘教授。现为苏州大学政治与公共管理学院院长、特聘教授、博士生导师。曾任全国青联委员、江苏省政协委员兼学习委员会委员、全国政策科学研究会副会长、中国政治学会理事、中国行政管理学会理事、中国人民大学本科复印资料《管理科学》等刊编委、教育部人文社会科学百所重点研究基地中山大学行政管理研究中心兼职教授、江苏省政治学会副会长等。

金太军长期从事当代中国政府与政治、区域治理、公共政策等方面的研究，是江苏省政治学和行政学界中青年学者的代表人物，江苏省迄今唯一社会科学类“青年科学家”奖获得者，江苏省“333高层次人才培养工程”首批中青年科技领军人才，有突出贡献的中青年专家，江苏高校优势学科“地方政府与社会管理”首席学科带头人。近年来，主持国家社会科学基金重大项目和重点项目等课题8项，出版个人专著6部，在《中国社会科学》、《政治学研究》、《战略与管理》、《管理世界》、《哲学研究》等权威或核心刊物发表论文100余篇，被引用5200多篇次，获省部级以上优秀科研成果一等奖2项，二等奖6项。2003年通过教育部优秀青年教师奖评选，2004年入选教育部首届“新世纪优秀人才支持计划”。

本文库受苏州大学国家“211工程”三期重点学科建设项目“生态型区域（苏南）经济与社会治理研究”和江苏高校优势学科建设工程资助项目（PAPD）“地方政府与社会管理”资助。

政治与公共治理研究文库

编 委 会

顾 问 张永桃 童 星

主 编 金太军

编 委 (排名不分先后)

王浦劬 (北京大学)

徐湘林 (北京大学)

马 俊 (中山大学)

王庆五 (中共江苏省委党校)

孙学玉 (中共中央组织部)

张成福 (中国人民大学)

毛寿龙 (中国人民大学)

朱光磊 (南开大学)

朱正威 (西安交通大学)

张永桃 (南京大学)

严 强 (南京大学)

闫小波 (南京大学)

许耀桐 (国家行政学院)

王卓君 (苏州大学)

乔耀章 (苏州大学)

金太军 (苏州大学)

傅 军 (北京大学)

周志忍 (北京大学)

肖 滨 (中山大学)

桑学成 (中共江苏省委党校)

朱立言 (中国人民大学)

杨光斌 (中国人民大学)

曲福田 (南京农业大学)

杨 龙 (南开大学)

杨海蛟 (中国社会科学院)

童 星 (南京大学)

张凤阳 (南京大学)

张康之 (南京大学)

刘 峰 (国家行政学院)

沈荣华 (苏州大学)

陈振明 (厦门大学)

郁建兴 (浙江大学)

卓 越（厦门大学）

陈国权（浙江大学）

高 建（天津师范大学）

张锐昕（吉林大学）

张亲培（吉林大学）

竺乾威（复旦大学）

桑玉成（上海市社科联）

唐兴霖（上海交通大学）

娄成武（东北大学）

周 平（云南大学）

黄卫平（深圳大学）

鲍 静（中国行政管理学会）

张学栋（中国行政管理学会）

张立荣（华中师范大学）

贺雪峰（华中科技大学）

周光辉（吉林大学）

周毅之（江苏省政协）

马德普（天津师范大学）

张贤明（吉林大学）

张桂琳（中国政法大学）

林尚立（复旦大学）

胡 伟（上海交通大学）

施雪华（北京师范大学）

张 雷（东北大学）

崔运武（云南大学）

高小平（中国行政管理学会）

靳江好（中国行政管理学会）

徐 勇（华中师范大学）

徐晓林（华中科技大学）

薛 澜（清华大学）

主编前言

改革开放以来，在渐趋繁荣的社会科学领域，行政管理学（又称行政学或公共行政学，公共管理学则是其外延拓展）作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学，是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因，最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设的伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的：“理论在一个国家的实现程度，决定于理论满足这个国家的需要的程度。”^①从世界范围来看，对政府管理的研究，已越来越引起各国政府和学术界的重视，行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异，但东西方各国已倾向于在以下一点上达成共识：一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展，很大程度取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

在中国这样的发展中国家，政府行政管理的成效如何，对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者 M. P. 托达罗所说：“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”^②的确，中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚，与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统的政府管理，从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整，以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言，近 20 年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。这些弊端已成为新世纪中国深化改革和经济社会持续发展的严重障碍。因此，总结经验，反思弊端，剖析成果，探求对策就成为中国行政学研究的时代主题，也是政治学和行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然，这种总结、反思、剖析和探求都是建立在系统的学术研究和缜密的理性分析的基础上。

正是抱着上述宗旨，我们不揣浅陋，计划用 15 年或更长的时间编写《当

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1972 年版，第 10 页。

② M. P. 托达罗：《第三世界的经济发展》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 221 页。

代中国政治与公共治理》（原名为《当代中国公共管理与社区治理》）丛书若干辑，内容主要涉及当代中国改革开放和社会主义现代化进程中政治与公共治理领域中的一些重大问题，如政府职能的重组与定位，行政权力横向与纵向结构的调整与完善，政府机构的精简与人事制度的改革，公共政策制定与执行的优化，权力的制约监督与腐败的治理，行政制度的变革创新与重大政策的案例分析，乡村的改革发展与治理结构的改善，执政党执政能力提高与服务型政府建设，政府关系的完善与乡村改革与发展，区域生态治理与政府制度创新等方面。对这些重大课题的研究，我们坚持理论与实践相结合，立足国情，以管理学、政治学的理论研究为基础，紧密跟踪学术前沿，如借鉴“治理”和“善治”理论，“新公共管理”、“新公共服务”理论，政府创新理论等等，赋予当代中国政治与公共治理新的时代特征和科学内涵；同时也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科的研究成果，以期我们的研究成果能既立足于新世纪的中国国情，又有坚实的学术支撑和逻辑依据。我们希望，这些研究成果的问世对促进我国政治学和公共管理学的发展，培养高素质的行政管理和社区管理人才，推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展，能够产生积极作用。

需要说明的是，我们之所以把丛书更名为“政治与公共治理研究文库”，即增加了“政治”，删除了“社区治理”，并将“管理”易为“治理”，主要是基于以下几点考虑：一是从本质上说，“政治”与“公共管理”都是“众人之事治理”，只是研究的侧重点有所不同而已。但二者的关系至为密切则是毋庸置疑的：离开了政治，公共管理就可能偏离正确方向；离开了公共管理，政治也可能变得空洞乏味。二是从我国政治学研究现状看，与公共行政学相比，由于种种原因，改革开放以来政治学的发展显得比较滞后，但新世纪以来我国社会主义政治文明建设与政治体制改革进程的加快，对政治学的发展和政治学的研究提出了日益紧迫的要求。三是就我所任职的苏州大学政治公共管理学院乃至国内兄弟院校政治学、行政学的研究队伍来看，大部分学者对政治与公共管理都是“兼而研之”。四是社区治理本身就是公共管理的一项重要内容，也就是说，公共管理已经囊括了社区治理的内容，故无需单列社区治理。但为了更好地更充分地体现公共管理与社区治理的共性，凸显公共管理的时代特征，我们采用了“公共治理”这一新概念。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代公共管理的一种新形式。好的治理即善治就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管理。治理

的主体既是政府，也是民间公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成要素有6个：（1）合法性（legitimacy），即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。（2）透明性（transparency），即与公民利益相关的政府政策信息的公开性。（3）责任性（accountability），即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务。（4）法治（rule of law），即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等。（5）回应（responsiveness），即公职人员和管理机构必须对公民的需求做出及时的、负责的反应。（6）有效（effectiveness），即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度地降低管理成本。^① 在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理（善治）的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理（善治）的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理（善治）的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的乡政村治体制下的村民自治，它虽是治理（善治）的初级形态，但却推动了政府管理向治理（善治）的变迁。有鉴于此，我们把城乡基层治理包括村（居）民自治作为重要的研究内容。

研究方法的多样化是本丛书的一个鲜明特征。我们在研究过程中，坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导，吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法：（1）制度研究法。重点阐释中国政治与公共治理的横向结构和纵向结构的制度化规范。（2）过程研究法。着重通过收集与分析大量实证材料，对当代中国政治与公共治理的实际运行状况加以描述与归纳，进而提出相应的对策建议。（3）生态分析法。运用这种方法，考察当代中国公共管理的社会经济、政治和文化条件，以期把握现阶段中国特定的时空背景下政治与公共治理的原创性及其与外部环境的互动关系。这一研究方法在本辑（即第五辑）丛书中得到了充分体现。（4）比较研究法。对中国的传统和现实以及中外公共治理体制及其运行机制作比较分析。本丛书力求在保持四种方法各自侧重点及其特色的前提下，做到互补互通，相得益彰。

本辑丛书受苏州大学国家“211工程”三期重点学科建设项目“生态型区

① 参见俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8—10页。

域（苏南）经济与社会治理研究”以及江苏省高校优势学科建设工程资助项目“地方政府与社会管理”等项目资助，各有关单位从诸多方面给予了大力支持和扶助，从而在很大程度上保证了本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑肖风华的不辞劳苦则保证了本丛书的第五辑继第四辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是我省政治学和行政学界前辈、国内著名政治学与行政学家张永桃教授，著名社会学家、公共管理专家童星教授。实际上，不仅我本人多年来一直得到张先生和童先生的悉心指点，而且近年来，他们对苏州大学政治与公共管理学科的建设也提携有加，表现出大师级学者的宽广胸怀和高尚品格。此外，编委会各位专家以不同的形式对我们的研究提供了许多建设性的意见。同时，我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果。当然我们已在本书的注释和所附的“主要参考文献”中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是，由于我们学术功底与社会阅历尚浅，研究能力有限，特别是把握敏感、复杂的政治和公共治理问题的能力还略显欠缺。加上教学任务繁重，书中难免有诸多疏漏甚至错误之处，企望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

金太军

2011年9月于苏州独墅湖畔

目 录

1	导论	1
1.1	问题的提出	3
1.2	国内外研究现状	7
1.3	研究方法、创新和思路	17
2	基本概念和理论基础	21
2.1	基本概念	23
2.2	理论基础	29
3	区域生态治理中现行府际关系的梳理	47
3.1	区域生态治理中“不合作”府际关系的存在条件	50
3.2	区域生态治理中“不合作”府际关系的动态演绎	55
3.3	区域生态府际合作治理的影响因素	61
4	行政区行政模式与区域生态治理困境	67
4.1	行政区行政模式的导入与对比分析	69
4.2	行政区行政模式的“切割式”与区域生态治理“失灵”	71
4.3	行政区行政模式的“封闭性”与区域生态治理“失灵”	77
4.4	小结	84
5	区域生态府际合作治理的意识创新——生态意识培育	85
5.1	生态意识的梳理	87
5.2	区域治理中的政府人员生态意识状况	96
5.3	区域府际合作治理的生态意识塑造	101



6 区域生态府际合作治理的经济模式创新——生态经济培育	105
6.1 生态、经济与府际合作治理的内在逻辑	107
6.2 生态工业发展中的府际合作	118
6.3 生态农业发展中的府际合作	126
6.4 生态旅游发展中的府际合作	135
6.5 环保产业发展中的府际合作	142
7 区域生态府际合作治理的管理模式创新——区域公共管理	151
7.1 区域公共管理在区域生态治理的优势	153
7.2 区域公共管理的实施可行性	157
7.3 区域公共管理模式的实施趋势	161
8 区域生态治理中的他山之石	165
8.1 区域生态治理的典型样本——莱茵河治理模式	167
8.2 区域生态治理模式的多样性——多国流域治理经验的梳理	180
8.3 启示与借鉴——江苏太湖区域生态治理的个案分析	184
附件	201
江苏省政府关于太湖水污染防治工作情况的报告	
——2009年7月27日在省十一届人大常委会第十次会议上	203
江苏省太湖流域主要水污染物排污权有偿使用和交易试点排污单位	
排放指标申购管理办法	209
江苏省太湖流域主要水污染物排放指标有偿使用收费管理办法（试行）	
.....	213
江苏省太湖流域主要水污染物排污权有偿使用和交易试点方案细则	
.....	218
无锡市蓝藻集中突发应急预案	222
参考文献	232

1

导 论



1.1 问题的提出

从纵向的历史维度看,人和自然的关系经历了三种文明形态下的变革,分别为农业文明时代的相对和谐关系、工业文明时代的激烈矛盾冲突和生态文明时代的再调和。目前,人类文明正处于从工业文明向生态文明的过渡。在工业文明时代,人类取得了前所未有的辉煌成就,创造了巨大的物质财富,促进了人类社会的进步和发展,但也遇到了前所未有的生态危机。由于科学技术和生产力的高度发达以及其特有的制度建设,造成了以鼓励消费和奢侈浪费来维持生产规模,以过度追求利润为目标的社会发展模式,生态系统与人类社会的发展相对立。人类毫无节制地开发自然界的矿藏、石油、天然气和水资源,任意垦殖砍伐草场森林资源,大规模地污染破坏自然生态环境,给人类社会带来了一系列生存发展问题,引发了人类深刻的思考。^①

就本课题研究而言,长三角、珠三角、北部湾、环渤海、海峡西岸、东北三省、中部和西部,再加上 2009 年获批的黄三角,是我国最重要的跨省级经济合作区域,其发展态势关系到中国未来的经济走势以及在世界的竞争力。经历 30 年的改革开放,中国各大经济区域粗放式的发展方式使得中国整体经济持续高速发展,经济规模和发展速度在世界名列前茅,取得了工业文明的巨大成就。但是一些发展的深层次问题也随之而来,生态环境问题日渐展现在世人面前,其危机态势也日趋严重。由于自然基础和人为因素的影响,我国不同区域间环境问题的种类与发展路径存在一定差别,主要反映在以下几个方面:

第一,环境污染问题。

这主要是我国东部沿海经济发达地区,尤其是长江三角洲、珠江三角洲和环渤海地区等,工业化程度和经济发展速度较快,经济社会发展取得的成就较大,但这是建立在对自身自然环境破坏较大的基础上的,出现了空气质量下降、工业废水和生活污水导致水体污染严重、土壤污染与土地资源遭到破坏、交通噪声污染严重等情况。^②虽然近年来各地政府对环境污染进行了管理和整治,生态环境状况局部改善,但整体恶化的趋势尚未根本扭转。目前全国 10%

^① 参见姬振海主编:《生态文明论·序言》,人民出版社 2007 年版,第 1 页。

^② 详见刘玉、冯健编著:《区域公共政策》,中国人民大学出版社 2005 年版,第 152—153 页。

的城市受到酸雨的严重影响。城市垃圾无害化处理率不足 20%，工业危险废物化学物质处理率不足 30%。三亿多农民喝不到干净的水，四亿多城市人口呼吸不到干净的空气，其中 1/3 的城市空气是严重污染。^① 而这些状况在东部地区更为严重。

第二，环境隐患问题。

环境隐患问题主要发生在我国中西部地区。这些地区的经济活动主要集中在大规模的资源开发和加工方面。由于开采、加工的技术水平远不如东部沿海地区，再加上发展本地区经济的迫切心情，其对环境污染的治理能力也比较低，这就导致这些地区的资源利用率低，浪费严重，出现环境污染的隐患问题。比如，2006 年我国环境污染和破坏次数较多的、污染直接经济损失较大的区域主要集中在中西部地区（见表 1），其中以云南、广西、湖南等省为代表而这些地区的环境污染与破坏事故中又以水污染和大气污染为主，分别约占整体事故次数的 57% 和 28%。

表 1-1 2006 年各地区环境污染与事故破坏情况

地区	环境污染与破坏 事故次数（次）	占全国 比例（%）	污染直接导致 经济损失（万元）	占全国 比例（%）
全国	842	100	13471.1	100
东部地区	262	31	5601.3	42
中西部地区	580	69	7869.8	58

资料来源：《中国统计年鉴 2008》。

第三，生态退化问题。

与环境污染相比，生态退化的影响更为深远，主要表现在水土流失、土地荒漠化、草场退化、森林资源危机等方面。比如，根据 2000 年全国生态环境质量评价结果显示，中国森林资源存在总量不足、分布不均、质量不高、过度采伐等问题；约有 90% 的天然草原出现不同程度的退化，退化、沙化草原已成为中国主要的沙尘源；约有 40% 的自然湿地得到有效保护，但天然湿地大面积萎缩、消亡、退化仍很严重；农业生产过程中化肥、农药、农膜等的大量使用，对农田的生产力和周围的自然生态系统造成了一定的负面影响；由于沿海地区人口快速增长，经济发展迅速，沿海滩涂、湿地生态破坏加剧，海域总体

^① 参见潘岳：《对中国环境问题现状的认识》，《中国环境报》2007 年 3 月 8 日。