



ZHOUJIANPENG  
周建鹏/著

区域环境

# 治理模式创新研究

以湘黔渝『锰三角』为例(2000-2012)

The Research on New Pattern of Regional  
Environment Governance

Take the "Manganese Triangle"  
Environmental Governance As an Example

光明日报出版社

区域环境

# 治理模式创新研究

以湘黔渝「锰三角」为例(2000-2012)



ZHOUIANPENG  
周建鹏/著

The Research on New Pattern of Regional  
Environment Governance

Take the "Manganese Triangle"  
Environmental Governance As an Example

光明日报出版社

### 图书在版编目 (CIP) 数据

区域环境治理模式创新研究 / 周建鹏著. -- 北京:  
光明日报出版社, 2015. 2  
ISBN 978 - 7 - 5112 - 7980 - 4

I. ①区… II. ①周… III. ①区域环境—综合治理—  
研究—中国 IV. ①X321. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 037998 号

## 区域环境治理模式创新研究

---

著 者: 周建鹏

---

责任编辑: 曹美娜

责任校对: 张明明

---

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

---

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: [gmcbs@gmw.cn](mailto:gmcbs@gmw.cn) [caomeina@gmw.cn](mailto:caomeina@gmw.cn)

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

---

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

---

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

字 数: 235 千字

印 张: 15

版 次: 2015 年 4 月第 1 版

印 次: 2015 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 7980 - 4

---

定 价: 45.00 元

版权所有 翻印必究

## 前 言

自 20 世纪 90 年代以来,随着我国市场化、城镇化和县域经济的快速发展,使得各地区诸多传统的内部公共问题和公共事务越来越“外部化”“无界化”,各种跨越行政区划的区域性公共事务与公共问题大量出现,而在这其中,尤其以“上游污染,下游叫苦”“我污染,你买单”等形式的区域环境污染尤为普遍且矛盾日益突出,传统的以“行政区划”为边界的治理模式(即“地方分治”模式)显然已不能适应区域环境综合整治面临的新要求。因此,积极探索区域公共问题治理的新途径、新模式来促使地方政府在区域环境治理过程中走出合作困境,并在区域发展中真正发挥出作用,成为有效治理区域环境问题的必然选择。

围绕着“一个有效率的区域环境治理模式该如何构建?区域环境治理中的治理困境该如何突破?”这样一些核心研究问题,本书以湘黔渝“锰三角”区域环境治理作为研究案例,在深入的实地调查研究基础上,采用“解构—分析—综合”的分析方法对该区域 2000—2012 年期间的一系列特定事件进行“深度扫描”,将“锰三角”历时 12 年的区域环境曲折治理演进过程完整呈现出来,力图展现该区域环境治理绩效由“久治不愈”到“成效显著”的实现进程,并对不同治理阶段“合作治理困境”的生成和突破背后深层次原因进行解释,来反映各个核心行动主体在该历时性“场域”中演绎的真实角色;继而遵循“发现—反思—总结”的认知程序,综合应用治理理论、科层理论和协作性公共管理理论对“锰三角”区域环境治理案例背后的学理意蕴进行梳理和提炼,深入探析影响区域环境治理绩效的关键因素以及治理困境背后深层次的原因,进而厘清区域环境治理中各个影响因素的运作方式

和机制;最后,基于“锰三角”区域环境治理的经验和研究发现,本书提出我国区域环境模式由“地方分治”向“网络共治”方向转变,并构建了我国区域环境网络化治理模式和区域环境网络治理的运行机制和保障机制,来提升区域环境网络治理的效率,促进区域环境治理目标的实现。

本书的研究内容共分为七章,各章研究内容概述如下:

第一章是导论部分。首先提出选题的研究背景、研究意义和研究的具体问题;其次对相关核心概念进行界定,在此基础上进行文献综述,并在已有研究的基础上提出本书的研究思路、研究内容和基本框架。

第二章是理论基础和研究设计。首先,提出了本书的研究视角——网络化治理;其次进行研究设计,依次从研究方法、研究工具、研究对象、抽样方法、数据收集、数据分析、效度和信度以及研究进入的路径等8个方面进行研究设计。

第三章是对研究案例进行“深描”。首先介绍“锰三角”区域环境治理的缘起;其次采用“解构—分析—综合”的分析方法,根据环境治理绩效的差别将“锰三角”区域的环境治理过程分解为三个阶段:“自发合作治理”阶段(2000年—2005年)、“整顿关闭”阶段(2005—2008)、“整合推进”阶段(2009年—2012年),进而通过利用查阅相关文献、实地调研和访谈中获得的资料对该区域2000—2012年期间的一系列特定事件进行“深度扫描”,将“锰三角”历时12年的区域环境曲折治理演进过程完整呈现出来,对该区域环境治理过程中“合作治理困境”的生成和突破进行剖析,来分析“锰三角”区域环境治理如何由“久治不愈”到“成效显著”的成因;最后,应用公共管理相关理论对“合作治理困境”的生成和突破背后深层次原因进行解释。

第四章是“锰三角”区域环境治理过程的比较分析。本章分别从合作治理平台、参与网络、行动者和合作过程四个方面对“锰三角”环境治理进程中“合作困境”的生成和突破的过程进行对比和深入分析,通过地方政府间合作治理平台、参与网络、行动者和合作过程进行动态的展示与比较,来挖掘影响区域环境治理绩效的关键因素。

第五章是“锰三角”区域环境治理呈现的特征和关键因素的实证研究。本章在总结“锰三角”区域环境治理总体特征的基础上,遵循“发现—反思—总结”的

认知程序,综合应用治理理论、科层理论和协作性公共管理理论对“锰三角”区域环境治理中呈现的一些特点进行分析和凝练,继续深入挖掘和凝练影响“合作治理困境”的生成和区域环境治理绩效实现的关键因素以及更为微观的一些治理特征。

第六章是研究发现和我国区域环境网络化治理模式构建。基于前面几章的分析和归纳,本章总结了“锰三角”区域环境治理过程中的四个研究发现:(1)区域环境治理依赖于“合作治理网络”和“合作执行网络”的生成;(2)区域环境有效治理得益于制度创新;(3)区域治理绩效实现依赖于有效的激励机制设计和可持续承诺等因素;(4)区域环境治理模式由“地方分治”向“网络共治”转变。之后,基于以上研究发现,构建了区域环境网络化治理模式,并从五个方面提出了区域环境网络化治理的运行机制和保障机制,来提升区域环境网络治理的效率,促进区域环境治理目标的实现。

第七章是研究总结和展望。主要从研究结论、学术贡献、研究不足和研究展望四个方面进行了阐述。

# 目 录

## CONTENTS

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| 第一章 导 论 .....                            | 1   |
| 一、研究背景与研究意义                              | 1   |
| 二、核心概念                                   | 7   |
| 三、文献综述                                   | 15  |
| 四、研究思路和研究内容                              | 27  |
| 第二章 理论视角与研究设计 .....                      | 31  |
| 一、理论视角:网络治理                              | 31  |
| 二、研究设计                                   | 40  |
| 第三章 “锰三角”区域环境治理的缘起与治理演进(2000—2012) ..... | 51  |
| 一、“锰三角”概况与区域环境治理的缘起                      | 52  |
| 二、“自发合作”治理过程及其环境治理绩效(2000—2005 年)        | 54  |
| 三、“整顿关闭”治理过程及其环境治理绩效(2005—2008 年)        | 64  |
| 四、“整合推进”治理过程及其环境治理绩效(2009—2012 年)        | 78  |
| 五、小结                                     | 104 |
| 第四章 “锰三角”区域环境三个治理阶段的比较分析 .....           | 106 |
| 一、“锰三角”区域环境治理中的行动舞台对比                    | 107 |
| 二、“锰三角”区域环境治理进程中的参与网络比较                  | 111 |

三、“锰三角”区域环境治理中的行动者对比 115

四、“锰三角”区域环境治理过程的对比 118

五、小结 124

## 第五章 “锰三角”区域环境治理的特征和关键影响因素 ..... 126

一、“锰三角”区域环境治理总体治理特征和关键影响因素 127

二、“锰三角”区域环境治理绩效及其影响因素的实证分析 140

三、小结 167

## 第六章 “锰三角”区域环境治理的研究发现和我国区域环境网络化治理 模式构建 ..... 169

一、“锰三角”区域环境治理的研究发现 169

二、从地方分治到网络共治:我国区域环境网络化治理模式构建 173

## 第七章 结论和展望 ..... 187

一、研究结论和学术贡献 187

二、研究不足和研究展望 191

## 参考文献 ..... 196

## 附录1 “锰三角”区域环境治理的访谈提纲 ..... 211

## 附录2 “锰三角”区域环境治理绩效及其影响因素调查问卷 ..... 213

## 附录3 “锰三角”区域环境治理的相关文件列表 ..... 218

## 附录4 “锰三角”区域环境治理效果的照片 ..... 222

## 后 记 ..... 224



# 第一章

## 导 论

### 一、研究背景与研究意义

#### (一) 研究背景

##### 1. 实践背景

自 20 世纪 90 年代以来,随着我国市场化、城镇化、县域经济的快速发展,使得各地区诸多传统的内部公共问题和公共事务越来越“外部化”“无界化”,诸如区域环境保护、突发危机事件的处理、地方基础设施建设等各种跨越行政区划的区域公共事务与区域公共问题大量出现,地方政府所面临的问题以及需要回应的公共需求,从过去单纯的只面对诸如社区发展、社会服务、教育文化、公共安全等单一行政区域内的问题,演变成面对诸如流域治理、环境保护、交通运输等多面向的跨部门、跨区域公共事务,单一行政区划的地方政府对于提供区域性公共产品已经力不从心<sup>①</sup>。与此同时,面对频频发生的跨区域环境污染事件,传统以行政区域为边界的“行政区行政”治理模式在区域环境治理问题上日趋“捉襟见肘”,陷入“治理失灵”的困境。因此,寻求地方政府之间相互合作、公众、市场等多元主体动态参与(陈瑞莲,2012),用一种常态的区域环境治理方式以保证跨区域环境

---

<sup>①</sup> 杨妍,孙涛. 跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J]. 中国行政管理,2009(1): 67-69.

得到及时有效的治理,成为有效治理区域环境问题的必然选择<sup>①</sup>。

### (1) 跨区域公共事务外部性与行政区行政的矛盾

无论新公共管理运动所倡导的“企业型政府”再造,还是我国行政分权的改革,都期望通过地方政府间竞争推动地方经济的发展,这在提高地方政府自主发展积极性同时,也导致地方政府间横向联系脆弱,跨区域、跨部门、跨领域公共事务难以协调或有效治理的问题。在缺乏横向政府间合作关系的法律规范和制度性的诱因下,各级地方政府在各种利益面前有令不依、信息沟通机制闭塞以及区域公共事务的外部性、流动性等特点使得地方政府间协作乏力。因此,区域公共事务外部性与行政区行政间矛盾的解决,需要深入探讨在现有体制下地方政府如何从“分界而治”走向“相互合作”,建立起多元化、动态性的合作治理关系。

### (2) 区域环境问题凸显治理困境

环境治理是现代政府实施公共管理的基本职责之一,环境问题的公共性、广泛性和长远性,决定了环境治理必须是系统化、规范化的统一管理。经过 30 多年的努力,我国虽然初步形成了“国务院统一领导、环保部门统一监管、地方政府分级负责”的环境治理模式,但是在地方性的环境治理中,仍然是以地方政府为主导的环境治理模式,即“地方分治”模式。虽然这种环境治理模式在我国人口多、资源少、环保工作起步晚、经济发展速度快、管理手段弱、环境意识有待提高的转轨时期,这种治理模式是比较经济和有效的。但是也必须看到,随着新的环境、经济、社会及国际形势的发展,这种环境治理模式存在的“部门分散、地方分割”等诸多“碎片化”现象也逐一暴露出来<sup>②</sup>:环境治理过程中公共价值的缺失、环境管理制度发展缺乏激励,已成为当前区域环境治理过程中一个比较突出的问题,既难以与当前严峻的环境污染形势相适应,也难以适应温家宝同志 2011 年提出的“从重经济增长轻环境保护转变为经济增长与环境保护并重;从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护与经济发展同步;从主要用行政方法保护环境转变为综合运

---

① 陈瑞莲,杨爱平. 从区域公共管理到区域治理研究:历史的转型[J]. 南开学报,2012(2): 48-57.

② 蔡立辉,谭海波. 论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角[J]. 社会科学,2010(8):12-19.

用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题”三个转变的要求<sup>①</sup>。因此,在落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、促进“三个历史性转变”、深化政府行政管理体制改革和提高政府公共服务意识等政治、经济、体制和社会背景的影响下,针对当前政府环境治理中的公共价值和理念的碎片化、环境资源和权力分配结构的碎片化以及环境政策制定和执行过程的碎片化现状,如何采取有效措施提升区域环境治理的绩效,并从区域环境治理绩效的视角对当前“地方分治”的环境治理模式进行变革和创新,显然是一个紧迫而值得研究的问题。

## 2. 理论背景

从科学性的角度来构建一个有效率的区域环境治理模式一直是学界所关注的重要问题之一,特别是近年来随着多中心治理理论、整体性治理理论、网络治理理论等理论应用范围的拓展,基于上述治理理论已有大量的文献从区域环境治理中地方政府间协作面临的困境(陈瑞莲,2008)<sup>②</sup>、治理的方式(杨龙,2009)<sup>③</sup>、治理中的碎片化情形<sup>④</sup>(蔡立辉,2010)、合作的影响因素<sup>⑤</sup>(马捷,2010)、合作的动机<sup>⑥</sup>(柳建文,2012)、合作治理机制<sup>⑦</sup>(张成福,2012)等方面进行了深入系统的研究,特别是以中山大学陈瑞莲教授为核心的研究团队率先对区域公共管理的一般概念、基本范畴、国内外研究现状、未来的主要研究领域等展开了具有开创性意义的探究<sup>⑧</sup>,一定程度上代表了国内区域公共管理研究的水平<sup>⑨</sup>。此外,一些学者也

① 田星亮. 网络化治理:从理论基础到实践价值[J]. 兰州学刊,2012(8):160-163.

② 陈瑞莲. 区域公共管理理论与实践研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2008年第1版.

③ 杨龙. 地方政府合作的动力、过程与机制[J]. 中国行政管理,2008(7):96-99.

④ 蔡立辉,谭海波. 论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角[J]. 社会科学,2010(8):12-19.

⑤ 马捷,锁利铭. 区域水资源共享冲突的网络治理模式创新[J]. 公共管理学报,2010,7(2):107-113.

⑥ 柳建文. 中国地方合作的兴起及演化[J]. 南开学报(哲学社会科学版),2012(2):58-68.

⑦ 张成福,李昊城,边晓惠. 跨域治理:模式机制与困境[J]. 中国行政管理,2012(3):102-109.

⑧ 陈瑞莲,孔凯. 中国区域公共管理研究的发展与前瞻[J]. 学术研究,2009(5):45-49.

⑨ 陈瑞莲,杨爱平. 从区域公共管理到区域治理研究:历史的转型[J]. 南开学报(哲学·社会科学版),2012(2):48-57.

在借鉴政府绩效理论、组织行为理论通过设置检测变量和指标体系,对区域环境问题的地方政府间网络化治理展开了系列研究,如姚引良(2010)从治理主体、关系质量、环境因素三个层面构建地方政府网络化治理的结构模型来探讨多元主体如何互动参与的问题<sup>①</sup>;张阳(2011)从区域环境治理绩效的“可持续”视角来探讨区域环境治理中的地方政府间协作的可持续问题<sup>②</sup>;包国宪(2012)从“公共性”“联合生产”“可持续”三个维度来探讨地方政府组织绩效中的公共价值实现问题<sup>③</sup>。

尽管围绕区域内地方政府间在环境治理问题上相互合作这一主题,已有很多学者进行了探讨,但是由于当前区域环境的合作治理还处于探索阶段,效果参差不齐,存在诸多障碍因素<sup>④</sup>(胡熠,2012),并且,已有研究多将区域环境治理的维度主要集中宏观层面的分析,这对于全面理解区域环境治理绩效及其影响因素显然是不全面的,并且现有的研究成果在类型上也多以理论研究为主,对于当前中国区域环境问题越来越受到重视的情形下,有针对性地围绕区域环境治理绩效的因素进行深入研究显然是有必要并且有意义的。因此,需要通过经验研究并深化相关分析,系统分析区域环境治理中地方政府间协作的影响因素及其路径依赖效应,以便科学评价区域环境治理绩效及其影响因素的作用机理,为其他地区区域环境治理问题的有效处理和解决提供理论参考和经验借鉴。

## (二) 研究问题

本研究的核心问题是:在区域环境治理中,一个有效率的区域环境治理模式该如何构建?结合本书的研究案例,并将研究问题进行如下细分(如图1-1所示):

- 
- ① 姚引良,刘波,王少军,祖晓飞,汪应洛. 地方政府网络治理多主体合作效果影响因素研究[J]. 中国软科学,2010(1):138-149.
  - ② 张阳,范从林,周海炜. 流域水资源网络的运行机理研究[J]. 科技管理研究,2011(19):197-202.
  - ③ 包国宪,王学军. 以公共价值为基础的政府绩效治理:源起、架构与研究问题[J]. 公共管理学报,2012,9(2):89-97.
  - ④ 胡熠. 我国流域治理机制创新的目标模式与政策意义——以闽江流域为例[J]. 学术研究,2012(1):49-54.

- (1)在区域环境治理中,地方政府间合作可能遭遇到哪些合作困境?
- (2)造成地方政府之间合作“集体行动困境”的原因是什么?这些困境是如何生成的?这些合作困境怎么样才能逐渐突破?
- (3)在区域环境治理中,影响地方政府间合作的因素有哪些?他们是如何发挥作用的?
- (4)上级政府、公众、媒体、NGO 等组织是怎么影响区域环境治理绩效的?影响因素该怎么去测度?贡献有多大?

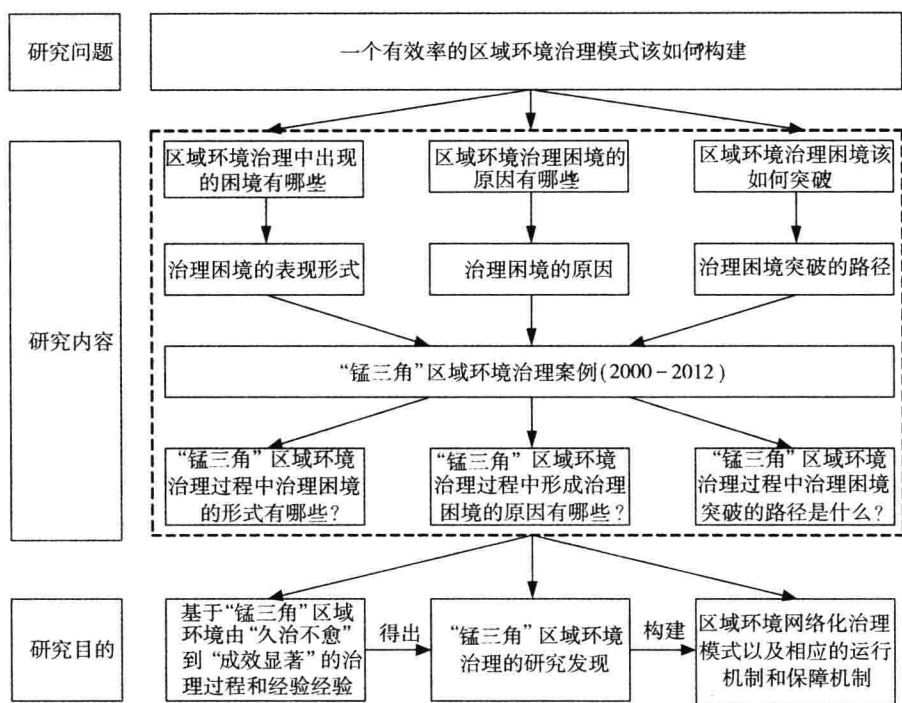


图 1-1 研究问题生成树

针对以上研究问题,本研究以湘黔渝“锰三角”的区域环境治理作为研究案例,在深入的实地调查研究基础上,通过对湘黔渝“锰三角”区域环境治理(2000—2012 年期间)一系列特定事件的“扫描”,力图展现一个有效率的区域环境治理模式的建立和发展的历程以及各个核心行动主体在该历时性“场域”中演绎的真实

故事;继而遵循发现—反思—总结的认知程序,对案例背后的学理意蕴进行梳理和提炼,深入探析影响区域环境治理绩效的关键因素以及运作困境背后深层次的原因,从而厘清区域环境治理绩效及其影响因素的运作逻辑、方式和机制,为其他地区区域环境问题的有效治理提供经验借鉴。

### (三)研究意义

#### 1. 理论意义

(1)区域环境治理是应对环境可持续发展的客观诉求,也是体现政府合法性,彰显政府环境政策中所倡导公共价值的客观诉求。

哈贝马斯认为“合法性意味着某种政治秩序获得了认可的价值”<sup>①</sup>,当前区域环境问题层出不穷,水危机、大气污染、重金属污染等问题持续爆发而得不到有效解决,已经引起人们的普遍关注和相关组织合法性的质疑,如何走出区域环境治理上的各种“碎片化”情形,积极探索区域环境问题治理的新途径、新模式,现已成为体现政府合法性和实现环境治理中公共价值的客观诉求。

(2)区域环境治理及其绩效测度方面的研究在当前的研究中还比较薄弱,本书紧紧围绕区域环境治理的三个基本问题——“公共性”“合作生产”“可持续”,通过实地调研、问卷调查和访谈来剖析影响“锰三角”区域环境治理的特征,以及该区域环境治理绩效由“久治不愈”到“成效显著”的实现路径,以便确定区域环境治理问题研究的重点和难点,为区域环境问题的有效治理和科学评价区域环境治理绩效提供数据支撑。

#### 2. 实际意义

(1)提高区域环境治理能力是实现“五个统筹”、践行科学发展观、实现“区域—环境—经济”可持续发展的必然要求和实现“美丽中国”愿景的有效路径。

在实践上,随着构建资源节约型和环境友好型社会、科学发展观、节能减排政策以及十八大提出的“美丽中国”等环保理念的提出,环境保护在国民经济发展中地位被提到相当的高度,加强区域环境治理亦成为“十二五”规划的重要内容之一。因此,本书以网络治理为研究视角,将区域环境治理作为切入点,系统研究

---

<sup>①</sup> [德]哈贝马斯. 交往与社会进化[M]. 重庆:重庆出版社,1989. 第95页. 转引自严圣明. 政府重构视野下的行政道德建设[J]. 西部法学评论,2008(3):42-45.

“锰三角”区域环境治理中“合作困境”的生成以及如何推动区域环境治理绩效的实现,符合当前政策需求,具有较好的现实意义。

(2)区域环境污染的有效治理不仅需要先进的控污技术和治污技术,也极为需要合理有效的环境治理模式和治理机制。

在现阶段,区域环境问题层出不穷却得不到有效地治理,地方政府、中央政府、社会力量如何进行合作才能产生有益于区域环境治理的实际行为(或者有绩效的行为)?如何合作治理才能缓解区域环境治理过程的种种合作困境?哪些因素会阻滞或推动地方政府间合作,这是地方政府决策者们面临的现实难题。而本书以“锰三角”区域环境治理作为研究案例,从该区域环境治理中“合作困境”的“生成”到“缓解”再到“突破”的制度变迁过程中来寻找影响区域环境合作治理困境的主要因素,对我国其他区域环境的有效治理提供有益的启示和借鉴。

## 二、核心概念

### (一)区域环境治理

#### 1. 区域环境治理的内涵

区域环境治理是指在某个特定的互不统辖的区域间,为了满足特定区域社会全体或者大多数成员的需要,具有行政管辖权的相关政府机构、部门通过相互协商、合作、沟通或者以伙伴关系的方式,对跨越两个以上行政区域的区域环境问题进行污染整治、综合保护等区域公共事务的管理,从而使得区域内各个利益主体相互受益<sup>①</sup>。区域环境治理的对象包括水污染治理、大气污染和固体废弃物污染治理等。区域环境中的治理强调治理结构和治理过程的设计和实现,以及调整的统治方式的再设计与实施,并从动态性、多样性的角度,使其所建立的框架可以从权力、集体偏好充实和发展公共选择的理论内核<sup>②</sup>。从宏观层面讲,区域环境治理构建的是政府、市场、社会相互联系、相互影响的横向框架,构建以此横向连接

---

① 张成福,李昊城,边晓惠. 跨区治理:模式机制与困境[J]. 中国行政管理,2012(3):102-109.

② 包国宪,郎玫. 治理、政府治理概念的演变与发展[J]. 兰州大学学报(社会科学版),2009(2):1-7.

为条件的公共选择机制<sup>①</sup>；从微观层面讲，治理搭建的是政府内部政治—行政行为的桥梁，是政府行政权力及行为如何运行、如何分配、如何组织的政治—行政过程。因此，本书强调的区域环境“治理”概念和生态学意义上的“治理”概念是相互区别的：

一是从治理主体来看，生态学意义上的环境治理关注市场或（和）政府在水环境治理中的作用，形成的是一元或二元的治理结构，对水环境治理中的学者、公众参与关注相对不足，而区域环境中的治理则是来自于政治学和公共管理学的发现，其主体是由政府、市场（经营者）和公民社会构成的环境利益群体集合，即多元环境治理结构<sup>②</sup>，进一步的逻辑发展即是形成“生态善治”<sup>③</sup>；

二是从治理的过程来看，生态学意义上的治理偏重于资源使用的负外部性问题得以解决的过程，而且更多涉及技术层面，比如通过建设“三废”（废水、废气、废液）工程设施来实现环境带来的负外部性效应的解决，而公共管理或者公共治理理论则认为“区域环境治理关键不仅仅在于工程技术环节，而在于地方政府间的协调与合作”，所以不能简单地以为技术层面的“治理”即可以解决跨区域环境污染带来的负外部性效应和保护区域生态环境，更为重要的乃是建构地方政府间的合作机制、补偿机制，以便在解决区域环境问题的同时，推动区域经济的可持续发展，重塑地方政府—中央政府—公众等各类环境治理主体间的关系，实现政府环境规制政策中倡导的公共价值<sup>④</sup>。

## 2. 区域环境治理的特征

区域环境治理属于区域性公共产品和公共事务的范畴，即它是一种需要由两个以上地方政府联合提供、其消费的外部性一般会溢出一定地域界限的公共物品<sup>⑤</sup>，具有和公共池塘资源相似的非排他性和竞争性的组合特征。

① 包国宪，霍春龙．中国政府治理研究的回顾与展望[J]．南京社会科学，2011（9）：62-68．

② 朱留财．从西方环境治理范式透视科学发展观[J]．中国地质大学学报，2006（5）：51-54．

③ 黄爱宝．生态善治目标下的生态型政府构建[J]．理论探讨，2006（4）：10-13．

④ 张紧跟，唐玉亮．流域水环境治理中的政府间环境协作机制研究[J]．公共管理学报，2007（3）：51-56．

⑤ 张紧跟．当代中国地方政府间横向关系协调研究[M]．北京：中国社会科学出版社，2006年版，第25页．



### (1) 高度渗透性和不可分割性

区域环境本身是一个整体概念,环境介质间相互影响、相互转换,这种影响会通过河流、经济贸易、信息系统和人员往来等途径扩散到下游的其他地区。与一般的传统公共事务治理相比,区域环境治理具有高度渗透性和不可分割性的特点。所谓“高度渗透性”就是指环境问题已经超过了传统行政区划,变成“你中有我,我中有你”的情形,一个地方政府对区域环境的治理行为也会影响其他地区的环境治理状况。“不可分割性”则是从区域环境的系统性和整体性来说,跨行政区环境治理与周围的环境相互影响,各个利益相关方“一损俱损,一荣共荣”<sup>①</sup>。即便是单个行政区域的资源利用和污染排放达到各自规定的要求和标准,但在整个区域来说,这些累积作用可能会出现“整体效应”,即也可能引起整个区域环境污染总量超标。

### (2) 外部性

外部性经济效果是一个经济主体的行为对另一个经济主体的福利所产生效果,而这种效果并没有从货币或市场交易中反映出来<sup>②</sup>。外部性是指某一产品的生产和消费使该产品的生产者和消费者之外的第三者意外受损或得益。区域环境治理的外部性,即某一部门或地方政府采取行动,投入资源进行公共问题的解决或公共产品提供,不仅直接对本地产生影响,而且产生的后果由其他地方政府或民众共同分享或承担。

区域环境治理作为一种跨地区的公共产品,各行政区域环境资源污染的外部性导致难以对污染进行有效界定和核算,环境治理设施的供给与维护往往无法回避“搭便车”产生的问题。例如,在经济利益驱动下,流域上游引进水污染项目,发展了自身经济却给下游污染了环境。如果河流的上游地方政府发布禁令,不允许当地生产者将未经处理的废水直接向河内排放,并投资建立污水处理厂、购买污水净化设备,以保护自身辖区内河流不受污染。但是,上游地方无法阻止下游地

① 陈瑞莲. 区域公共管理理论与实践研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2008年版,第10页.

② [美]保罗·A·萨缪尔森,威廉·D·诺德豪斯. 经济学(第14版)[M]. 北京:北京经济学院出版社,1996年版,第569页.