

区域环境治理中的 地方政府协作研究

在区域环境空间性、整体性和复杂性交错发展背景下,地方政府间需要从“分界而治”走向多元化、动态化的伙伴协作,在政府间形成纵横交错的公共事务协作网络。

胡 佳◎著



人 民 出 版 社

区域环境治理中的 地方政府协作研究

胡 佳◎著

策划编辑:毕于慧
责任编辑:刘璐森
封面设计:石笑梦
版式设计:东昌文化

图书在版编目(CIP)数据

区域环境治理中的地方政府协作研究/胡佳 著. —北京:人民出版社,2015.4
ISBN 978-7-01-014730-7

I. ①区… II. ①胡… III. ①地方政府-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 066945 号



区域环境治理中的地方政府协作研究

QUYU HUANJING ZHILI ZHONG DE DIFANG ZHENGFU XIEZUO YANJIU

胡 佳 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:15.25

字数:240 千字

ISBN 978-7-01-014730-7 定价:35.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究
凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。
服务电话:(010)65250042

序

在经济全球化、区域一体化、市场无界化、社会信息化多重格局下,环境保护、人口资源、交通运输、地区安全稳定等区域管理议题纷至沓来。这些管理议题涵盖了地方政治、经济、社会、环境与空间系统,远远超出了单边行政的能力限度。面对日益增多的跨行政区环境污染事故,传统的以行政区划为边界的管理方式捉襟见肘,地方政府的理性需求导致区域环境生态恶化的非理性结果。如何建立区域内横向地方政府的协作关系以避免“公用地灾难”的发生,地方政府间通过怎样的形式和措施组成环保联盟解决跨界污染,这不仅是地方政府面临的一个现实问题,而且对学者来说也是一个很有吸引力的研究课题。

摆在我们面前的《区域环境治理中的地方政府协作研究》一书是胡佳博士对这一问题思考的结果。本书立足于中国地方政府的实践,借鉴西方的相关理论并对它进行一定程度的改造,然后建构一个自己的分析框架来解释和分析区域环境治理问题。这一点本身就具有方法论方面的意义,因为它力图超越我国公共管理研究中一度存在的那种把立足于西方经验之上的理论和范式不加分析地移用到中国的做法,力图在分析的基础上建构“指向中国实践”的理论,做到既有世界视野,又有中国意识,这样的一种努力是很可贵的。

本书结构合理,体系完整,论证材料翔实,由现象阐释到本质剖析,由实践总结到理论提升,写作规范。作者基于跨界污染的客观现实,运用跨学科的研究方法,围绕没有隶属关系的横向地方政府间为什么需要协力治理区域环境,如何避免环境政策执行不力、整合无效和合作破局,以及如何使横向地方政府间相互对话、彼此让步与充分协作等核心议题进行了探讨。在系统总结和梳理各区域环境治理中地方政府协作的政策演进机制基础上,作者紧紧围绕

“碎片化”和“整体性”这一组关键词,从价值整合、资源和权力分配、政策制定和执行三个维度展现了区域环境治理中横向地方政府协作的碎片化问题,从协作主体、协作环境和协作过程探寻这一碎片化背后的深层原因,进而提出跨行政区环境治理中地方政府协作的整体性策略,行文流畅而有富有逻辑。

综观本书,其观点和论证也不乏新意之处,作者引用整体性治理的理论分析框架,从治理理念、组织结构、运行机制和技术系统四个变量,构建了区域环境治理中地方政府行动的理论解释架构,应用一系列典型的区域环境治理地方政府协作案例对地方政府协作的理论分析框架进行检验,总结出区域环境治理中地方政府协作的整体性策略模型,这极大地提升了本书的实践价值和理论价值。

区域环境治理中的地方协作问题是一个极其复杂的理论和实践议题,涉及的领域宽广,关于地方政府协作的话题远远没有结束。本书对这一问题的研究既不是开头,也不是结尾。就本书而言,有些问题还可以做进一步的发掘。胡佳在读博士期间已经表现了相当不错的研究能力,这得益于她的勤奋和善于思考。作为她的导师,我很高兴本书的出版,并希望胡佳博士在未来的研究中,能够继续坚持扎实刻苦的钻研精神,多深入调查实践,在公共管理领域取得更多更新的研究成果。

竺乾威

2015年3月20日

于复旦大学国际关系与公共事务学院

目 录

序.....	1
导 论.....	1
第一节 区域环境治理问题凸显.....	1
一、区域环境治理中地方政府协作议题的提出.....	1
二、区域环境治理中地方政府协作的研究意义.....	6
第二节 区域环境治理中地方政府协作的研究现状.....	9
一、横向地方政府间协作的研究综述.....	9
二、区域环境治理中地方政府协作的研究综述	18
三、已有研究的简要评价	22
第三节 本书的研究方法与主要内容	24
一、研究方法	24
二、研究内容	26
三、结构体系	27
第一章 区域环境治理中地方政府协作的理论基础和分析框架	29
第一节 区域环境治理中地方政府协作的理论基础	29
一、资源依赖理论	29
二、集体行动理论	30
三、行为博弈理论	32
四、整体性治理理论	35
第二节 整体性治理的视角:区域环境治理中地方政府协作的 分析框架	47
一、整体性治理的分析框架	47

二、整体性治理的价值和理念:责任与公共利益为导向·····	53
三、整体性治理的组织结构:整体性政府·····	54
四、整体性治理的运行机制:结果取向的服务供给·····	55
五、整体性治理的技术系统:服务供给方式的优化·····	55
第二章 区域环境治理中地方政府协作的历史演进 ·····	57
第一节 区域环境治理中地方政府协作的动因·····	57
一、区域经济发展的客观需要·····	57
二、区域环境治理的现实需要·····	60
三、公共行政改革的内生需求·····	63
第二节 区域环境治理中地方政府协作的政策演进:以典型 区域为例·····	65
一、长三角地区环境治理中的地方政府协作·····	66
二、泛珠三角地区环境治理中的地方政府协作·····	70
三、环渤海地区环境治理中的地方政府协作·····	75
第三节 区域环境治理中地方政府协作演进的模式和成效·····	77
一、区域环境治理中地方政府协作演进的模式·····	77
二、区域环境治理中地方政府协作演进的成效与问题·····	85
第三章 区域环境治理中地方政府协作的碎片化困境 ·····	89
第一节 碎片化:横向地方政府协作的考察视角·····	89
一、碎片化的多视角解读·····	89
二、碎片化权威的提出·····	92
三、区域环境治理中地方政府协作碎片化的解释维度·····	94
第二节 区域环境治理中地方政府价值和理念的碎片化·····	95
一、地方政府的区域环境治理目标差异·····	95
二、地方政府对协作的认知差异·····	98
三、地方政府间信息不对称·····	99
四、地方政府间信任不充分·····	101
第三节 区域环境治理中地方政府资源和权力分配结构的 碎片化·····	101
一、地方政府资源占有的差异化·····	102

二、“各管一段”的区域环境管理体制	105
三、“九龙治水”的分割管理方式	107
四、现有区域协调机构的有限碎片化整合功能	110
第四节 区域环境治理中地方政府政策制定和执行的碎片化	111
一、区域环境治理中政策制定的碎片化	111
二、区域环境治理中政策执行的碎片化	114
第四章 区域环境治理中地方政府协作困境的机理分析	123
第一节 压力型体制对地方政府协作理念的影响	124
一、微观层面:政府官员自利性的内在冲动	125
二、中观层面:地方政府间的“政治锦标赛”	127
三、宏观层面:宏观调控体制中的地方政府行为选择	130
第二节 分割型管理体制对地方政府协作的限制	132
一、行政区划设置流弊与行政区行政的刚性切割	132
二、地方政府的自治基础缺失	134
三、环境管理体制的局限性	135
四、现有区域协调机构乏力	143
第三节 地方政府间协作保障机制的不足	147
一、分权财政体制下的财政约束	147
二、被普遍认可的沟通协商机制阙如	149
三、利益协调和补偿机制不健全	151
四、信息共享机制和通报机制不完善	152
第五章 区域环境治理中地方政府协作的整体性治理路径	155
第一节 区域环境治理中地方政府协作机制的既有路径评析	155
一、市场协调机制及其效用	155
二、科层协调机制及其效用	157
三、网络治理协调机制及其效用	161
第二节 区域环境治理中地方政府整体性治理的可行性与 策略选择情境	164
一、区域环境治理中地方政府整体性治理的可行性	164
二、区域环境治理中地方政府协作的策略选择情境	168

第三节 区域环境治理中地方政府协作的整体性策略·····	169
一、战略协作文化的培育·····	170
二、多元协作机构的建立·····	174
三、运行协作机制的深化·····	180
四、实践协作技术的创新·····	185
结 语·····	193
一、区域环境治理中地方政府行动的解释架构·····	194
二、区域环境治理中地方政府协作的整体性策略模型·····	195
三、研究中的不足与未来研究方向·····	197
附录 1 中华人民共和国环境保护法·····	198
附录 2 长江三角洲地区环境保护工作合作协议(2009—2010 年)·····	210
附录 3 泛珠三角区域环境保护合作协议·····	214
参考文献·····	218
后 记·····	234

表目录

表 1-1	区域环境污染事件表	3
表 1-2	各国地方政府发展伙伴关系经验对照表	14
表 1-3	囚徒的困境	33
表 1-4	横向府际间公共政策执行博弈的模型	34
表 1-5	各国协同型政府的实践	39
表 1-6	整体性治理的目标	43
表 1-7	公共行政三种典范的比较	49
表 2-1	长三角地区“三废”统计数据表	59
表 3-1	泛珠三角地区生产总值统计	103
表 4-1	中央政府、地方政府在污染治理中的费用与效益比较	138
表 4-2	环保相关部门的监控性职能和审批性职能	142
表 4-3	区域环保督查中心区域环境管理职能	144
表 5-1	地方政府跨域治理的主要工具	163
表 5-2	地方政府协作的六种情境	168
表 5-3	省际环境管理协调机构及其职能	176
表 5-4	城市群区域大气复合污染综合防治五大关键技术	186
表 5-5	关系的类型学分析	189

图目录

图 1-1	全书结构体系图	28
图 1-2	新公共管理与整体性治理价值曲线图	40
图 1-3	整体政府的最佳实践模型	50
图 1-4	整体性治理的分析框架	51
图 2-1	环境变化与经济增长阶段关系	58
图 2-2	区域环境治理中各级地方政府与中央政府的互动	83
图 3-1	碎片化权威模型的三个维度	94
图 3-2	跨行政区环境治理碎片化的三个维度	95
图 3-3	京津冀地区工业污染治理投资完成情况	96
图 3-4	长三角地区工业污染治理投资完成情况	97
图 3-5	泛珠三角地区工业污染治理投资完成情况	97
图 3-6	泛珠三角地区生产总值	104
图 4-1	压力型体制的运行过程	128
图 4-2	跨行政区水污染治理运行系统	136
图 4-3	法约尔“跳板”理论	140
图 4-4	区域环境治理(流域治理)地方政府纵向运行机制示意图	140
图 5-1	区域环境治理中地方政府协作的整体性治理策略体系	170
图 5-2	地方政府战略协同示意图	172
图 5-3	省际环境管理协调机构	177
图 5-4	流域信息平台示意图	188
图 5-5	整体性治理策略的阶段性推进	190
图 5-6	区域环境治理中地方政府协作的非线性整体性策略	191

导 论

随着全球化、信息化和区域经济一体化等社会生态变化,带来了行政区划内大量社会公共问题的“外溢化”和“无界化”。在区域环境治理的现实中,面临着区域环境的整体性与属地环境管理碎片化的矛盾。如环保官员所言,“中国环境问题已从观念启蒙阶段进入利益博弈阶段,环境污染和环境保护的力量之间必定有一个此起彼伏的拉锯过程”^①,各横向地方政府间围绕环境治理展开协作成为公共管理题中应有之义。本章将从研究的缘起背景、相关研究文献梳理、研究方法和研究内容等方面,介绍本书的基本情况。

第一节 区域环境治理问题凸显

一、区域环境治理中地方政府协作议题的提出

面对日益增多的区域环境污染事故,传统以行政区划为边界的管理方式捉襟见肘,地方政府间通过怎样的形式和措施组成“环保联盟”解决跨界污染,已经成为学界和环保工作人员的现实议题。

(一) 议题的背景:跨区域公共事务外部性与行政区行政的矛盾

随着全球化、信息化和区域经济一体化等社会生态变化,带来了行政区划内大量社会公共问题的“外溢化”和“无界化”,诸如跨行政区环境保护、突发危机事件的处理、地方基础设施的建设等都超越体制性的地理界限,对区域内其他邻近地区产生外部效应。地方政府所面临的问题以及需要回应的公共需

^① 顾瑞珍等:《我国环境问题已从观念启蒙进入利益博弈阶段》,2007年7月5日,见http://news.xinhuanet.com/politics/2007-07/05/content_6332778.htm。

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。^①与此同时,传统行政区行政的治理模式日趋陷入“治理失灵”的困境。传统基于行政区划刚性约束、囿于“封闭性”的治理模式日趋“捉襟见肘”,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。

20世纪大工业时代取得巨大成功的传统官僚制,面对信息化飞速发展,政府治理生态快速变迁,尤其在高度专业化和分权化背景下,组织间关系协调缺失,政府治理功能日渐碎片化,“一方治百病的模式就必须让位给那些个性化的特制模式”。“靠命令与控制程序、刻板的工作限制以及内向的组织文化和经营模式维系起来的严格的官僚制度,尤其不适应处理那些常常要超越组织界限的复杂问题。”^②

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,都期望通过地方间竞争推动地方的发展。这在提高地方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、越俎代庖、目光短浅,再加上信息沟通机制闭塞,跨区域公共事务的外部性特点,使得横向地方政府间的协作乏力。跨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”走向协作,建立起多元化、动态性的协作伙伴关系。

(二) 议题的现实:区域环境问题凸显与治理困境

“中国正进行着人类历史上规模最大的城镇化和工业化进程,正以历史上较脆弱的生态环境承载着最大的环境压力。”^③“综合世界银行、中科院和环保总局的测算,我国每年因环境污染造成的损失约占GDP的10%左右。全国

^① 林水波等:《跨域治理》,五南图书出版公司2005年版,第2页。

^② [美]斯蒂芬·戈德史密斯等:《网络化治理:公共部门的新形态》,孙迎春译,北京大学出版社2008年版,第6页。

^③ 世界银行:《2009年世界发展报告:重塑世界经济地理》,清华大学出版社2009年版,序II。

有70%的江河水系统受到污染,40%基本丧失使用功能,流经城市的河流95%以上受到严重污染;3亿农民喝不到干净水,4亿城市人呼吸不到新鲜空气;1/3的国土被酸雨覆盖,世界上污染最严重的20个城市我国占了16个”。^①2013年以来,全国平均雾霾天数为52年来之最,安徽、湖南、湖北、浙江、江苏等13地均创下“历史纪录”。^②以上数据从多个方面勾勒出我国的环境现状。

随着区域经济一体化的加强,城市群共同发展令周边城市经济快速增长,同时也使地区资源和生态环境问题趋于共性化,跨行政区划界限的环境问题呈现明显的上升趋势,区域环境污染的影响日益凸显。例如,近二十年来,江浙边界水污染、豫鄂交界地区水污染、豫皖交界水污染、苏北鲁南水污染、湘黔渝交界“锰三角”污染等区域性污染事件频频发生。(如表1-1)无论是淮河污染治理十多年成绩乏善可陈,还是太湖治理难见成效,多年来,区域内地方围绕环境污染上演了一场场资源的“恩恩怨怨”纠纷战。^③“我们被迫面对各国经济上的相互依赖急剧增加这个现实,我们现在迫于各国在生态上的日益增加的互相依赖性。生态和经济越来越紧密地交织在一起——在局部地区、国家和全球范围内——成为一张无缝的因果网”。^④

表 1-1 区域环境污染事件表

时间		事件
1994 年	7 月	淮河上游因突降暴雨而采取开闸泄洪的方式,将积蓄于上游一个冬春的2亿立方米水放下来。水经之处河水泛浊,河面上泡沫密布,鱼虾漂浮。
1999 年	7 月	安徽广德县有机合成化工厂排出废水致使下游浙江长兴县养殖专业户遭受经济损失。

① 杨东平主编:《环境绿皮书》(2008),社会科学文献出版社2008年版,第230页。

② 金煜等:《冷空气上路为百城洗肺 13地创雾霾天数历史纪录》,2013年12月9日,见<http://news.qq.com/a/20131209/000579.htm>。

③ 新中国成立以来,由于具体的勘界不清、原有手续交接不全、湖产利益交叉等原因,苏鲁两省的微山湖利益争执不断发生。据统计,自1959年至1987年,群众中有影响的纠纷达310起(其中持械枪斗22起)。参见江苏省地方志编纂委员会:《江苏省志·民政志》,北京地方志出版社2002年版,第157页。

④ 世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,王之佳等译,吉林人民出版社1997年版,第6页。

续表

时间		事件
2001 年	11 月	江浙交界水污染,爆发了惊动中央的特大突发性水事纠纷(筑坝事件)。
2003 年		山东薛新河污染使自来水公司取水口受污染,导致江苏徐州停水半个月。
2004 年	7 月	由于受淮河上游大雨影响,河南周口和安徽阜阳等地相继开闸放水,造成闸内积存污水下泄,污水团流经洪泽湖,致使江苏盱眙县等地水产品经济损失超过 3 亿元。
2005 年	4 月	清水江跨界污染问题引发重庆市和湖南省等乡镇群众的暴力维权事件。
	11 月	松花江发生重大跨行政区水污染事故。
2006 年	11 月	四川泸州电厂发生柴油泄漏事故,部分柴油流入长江,污染带顺水而下进入重庆境内,沿江两岸部分乡镇停止向居民供水。
2007 年	7 月	上游山东境内的化工企业排污造成下游江苏沭阳水危机。
2009 年	1 月	苏鲁交界邳苍分洪道砷污染事件。
	8 月	湖北黄梅县企业排放污水致安徽省宿松县龙湖出现大面积死鱼。
2010 年	3 月	鄂豫跨界河流、汉江支流唐河埠口至双沟段发生污染,取水地湖北襄樊市双沟镇被迫启用备用水源。
	7 月	福建紫金矿业紫金山铜矿湿法厂污水池突发渗漏环保事故,受到污染的水沿福建汀江进入广东境内,闽粤跨界水域受污染。
2011 年	2 月	浙江嘉兴因上海金山区化工厂事故致臭气弥漫整个市区,有市民闻到臭气后出现眼睛疼痛、恶心、呕吐等身体不适的症状。
2012 年	12 月	2013 年春节前,开封市境内的污染带流到豫皖省交界的东孙营闸流入安徽亳州市十八里镇,致当地渔民损失近 300 万元。2000 年 2 月 12 日和 2003 年 2 月 19 日,河南鹿邑东孙营闸两次放水,导致安徽亳州渔民损失过千万。
2013 年	1 月	由于漳河上游浊漳河山西境内发生了事故性污染物排放,河北邯郸市市政府决定停止从岳城水库供水,造成邯郸市部分市区供水困难,市民抢购饮用水。
2013 年	7 月	广西贺江上游被监测出有害物质,已导致该河流广东肇庆市封开县南丰段出现鱼类死亡现象。广东封开县政府已向贺江、西江沿线下游群众和自来水厂发出紧急通知,停止饮用贺江受污染水源、不要食用贺江鱼类等水产品。

资料来源:作者根据相关网站新闻总结。

区域环境需要保持整体性生态系统的性质,而长期以来在刚性行政区划基础上形成的闭合式行政区行政,使得区域环境的自然属性无法实现。跨界

污染和行政分割体制之间的不协调,已经成为导致中国环境质量总体恶化的一个主要因素。环境保护行为的正外部性和环境污染的负外部性使环境治理政策缺乏效率,作为消费者的区域内相关地方政府,出于自身利益的理性需求,往往在环境保护上恶意倾轧,争相消耗或破坏环境,进而导致区域环境生态恶化的非理性结果。区域污染涉及面广、影响大,又分属不同的行政区域,治理难度大,曾有人形容跨界污染治理“难于上青天”。这种“碎片化”分割治理模式成为区域环境治理面临的重要瓶颈,也是现代公共事务治理中的普遍性问题。仅从行政区划的角度考虑单个城市环境污染的防控措施,不仅治理成本高,而且难以有效地降低污染程度。

从环境科学的角度来看,区域内各地方的生态环境嵌合为一个“唇齿相依”的整体,具有明显“一荣俱荣,一损俱损”的特征。空气、水和固体废物等区域污染问题具有很强的区域性,主要表现为沿海地区废气排放超标,导致的酸雨却飘落在腹地的平原山川;身处上游的地方企业排放污水,造成下游河流的鱼虾不存和河流污染;西部地区无度开垦成为沙尘暴源头,飞沙走石却影响到东部地区。“人与自然的关系不会因为人为的部门、行政区划以及国界(疆域)的划定而失去联系,局部污染或破坏也终将反映到整个地球。例如,一个地区的大气污染会因为大气扩散或水体流动而影响另外一个地区;人为向大气排放二氧化碳气体会因该气体在大气中的汇集导致‘温室效应’。所以,治理环境问题仅靠一个国家、一个部门只能是杯水车薪”。^①以区域环境治理为目标,区域内地方政府进行相互协作成为必要之举。

(三) 议题的提出:地方政府如何在区域环境治理中走向协作

面对频频发生的跨行政区环境污染事件,最直接的问题是为什么此类事件屡屡发生却得不到有效解决。对于如何走出区域公共事务治理的“霍布斯丛林”的状态,在理论研究层面上,不同学者从政治学、经济学、区域公共管理学等视角给出答案,提出科层协调机制、市场协调机制和网络治理协调机制的对策,“如何创设制度条件使合作收益最大化以及合作收益分配合理化,是公共管理的基本问题”^②。在法律层面上,《中华人民共和国环境保护法》(修订

^① 汪劲:《环境法学》,北京大学出版社2006年版,第181页。

^② 席恒等:《合作收益与公共管理:一个分析框架及其应用》,《中国行政管理》2009年第1期。

案)提出跨行政区域环境保护协调机制的构建问题。(参见附录1)纵观区域内地方间上演的一幕幕跨界污染纠纷战,为了实现地方政府在跨区域环境治理中更好地协作,以下几组问题值得探讨。

首先,区域环境治理中地方政府协作经历了怎样的发展进程。区域环境治理中地方政府协作的现状如何。其次,在弄清事实基础上,本书进一步追问,既然理论上地方政府间的协作能够发挥资源的综合效用,为什么实践中地方政府不愿参与协作?为什么地方政府间不能主动采取具体而充分的协作行动?究竟有哪些因素决定了地方政府在区域环境治理中的策略性行为,一系列导致治理“碎片化”的因素如何制约政府间协作的发生,这些因素产生的深层机理是什么?再次,跨行政区环境治理中地方政府间协作何以可能?如何持续?现有理论能够为区域环境治理中地方协作的中国实践提供怎样的指导?整体性治理理论与跨区域公共事务治理有哪些契合性,基于整体性治理策略框架的地方政府协作何以可能,即整体性治理理论对这种区域环境“碎片化”的治理现状提供什么样的借鉴和指导。最后,基于中国现实的地方政府协作具有哪些特殊性,是否对整体性治理的策略框架进行修正,能否提出符合中国特色的跨区域公共事务的整体性治理框架。

二、区域环境治理中地方政府协作的研究意义

“如果说在社会转型和体制转轨过程中,公共行政的府际关系中最为突出的问题是在公共物品和公共服务的供给上地方政府间的过度竞争和行为扭曲的话,那么对这类府际关系的调整就必然成为政府间行政研究的重要任务。因为只有通过必要的协调,才能缓解政府间的过度竞争,才能使政府行为趋于科学、合理。”^①目前制约地方政府协作治理区域环境的因素中既有经济、社会诸多因素,也有政治、组织等因素,究其根源还在于现行管理体制的分割性。一系列复杂性公共问题的起因和解决方案是多元的,需要不同组织协力应对。这决定了横向地方政府间只有建立起有效的协作机制,从碎片化走向整合,才是解决区域环境问题的重要途径。

在理论上,本书将目光聚焦于现实社会的具体问题,以区域环境治理作为

① 严强:《公共行政的府际关系》,《江海学刊》2008年第5期。