

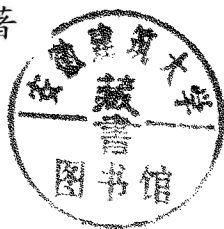
转型期中国城市环境治理模式研究
ZHUAN XING QI ZHONG GUO CHENG SHI HUAN JING ZHI LI MO SHI YAN JIU

陈海秋 著

華齡出版社

转型期中国城市环境 治理模式研究

陈海秋 著



华龄出版社

责任编辑：薛 治 齐 雯

责任印制：李未圻

图书在版编目 (CIP) 数据

转型期中国城市环境治理模式研究/陈海秋著. —北京：华龄出版社，2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5169 - 0234 - 9

I. ①转… II. ①陈… III. ①社会转型期—城市环境—综合治理—研究—中国

IV. ①X321. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 279087 号

书 名：转型期中国城市环境治理模式研究

作 者：陈海秋 著

出版发行：华龄出版社

印 刷：北京富泰印刷有限责任公司

版 次：2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本：880 × 1230 1/32 印 张：17.25

字 数：224 千字 印 数：1 ~ 1000 册

定 价：35.00 元

地 址：北京市西城区鼓楼西大街 41 号

邮 编：100009

电 话：(010) 84044445 传 真：84039173

内容简介

城市环境治理作为一种新理念越来越受到人们的广泛认可。国内外诸多城市发展表明，从管理到治理是当今世界应对城市环境问题的基本趋势。中国城市化的快速发展，对推动整个国民经济的发展发挥了重要作用，但与此同时也造成了严重的城市环境污染。这不仅降低城市居民生活质量，严重危害人体健康，而且破坏了城市经济发展的自然物质条件，制约了城市经济持续发展的潜力。当前和今后一个时期，中国仍将处于城市化快速发展时期，进一步推进城市化是中国经济发展的必然趋势，由此将面临更加严峻的城市环境污染问题。传统的城市环境管理模式由于自身无法克服的弊端，无法及时有效地解决城市化快速发展过程中出现的新问题与新挑战。如何解决日益复杂严峻的现实环境问题，如何应对快速城市化过程中不断凸显的城市环境新挑战，这些已成为一项亟需解决的重要课题。在此背景下，研究城市环境治理的基本理论，探讨适合中国国情的城市环境治理模式与创新机制，就具有很强的理论和现实意义。

城市环境治理理论的产生有着丰富的思想渊源与深厚的理论基础。本书全面梳理概括了公共治理理论、城市管理理论、环境管理理论、可持续发展理论与循环经济理论等城市环境治理的基础理论。这些理论基础为研究“城市环境治理”提供了基本的思路、方向和指导原则，是研究“城市环境治理模式”依赖的基础与支撑。

城市环境治理是转型期应对城市环境问题的一种新理念与新方法。本书详细分析论述了城市环境治理理论框架的基本内容，

深入剖析了城市环境治理的主体、模式、评价方法体系等核心因素,进一步丰富了城市环境治理的理论框架。指出,城市环境治理就是各类治理主体对城市环境公共事务进行合作参与多元化治理的一种过程或状态。城市环境治理与城市环境管理既有联系,又有区别。城市环境治理与城市环境管理密切相关,但城市环境治理不等于城市环境管理。传统的城市环境管理主要实行单一城市管理主体,偏重于政府对城市环境事务进行自上而下的支配、强制、限制与控制;而城市环境治理则实行包括政府在内的多元化治理主体,注重环境治理的合作、参与、自愿、双赢。城市环境治理的目标是保持良好环境、美化生活环境、治理不良环境。城市环境治理不仅仅是政府行为,也不仅仅是经济行为,更是一种政治行为。因此,必须重视城市环境治理的理念、精神与边界。进一步分析而言,城市环境治理的核心要点、基本精神主要为:上下互动,左右协调,内外结合,多元合作,共进双赢。这五个方面,既是对城市环境治理的原则要求,也是城市环境治理努力实现与追求的一种理想目标。

国内外城市环境“管理与治理”并存,共促共进,推动城市环境治理的进一步发展。国内外城市环境治理的理念、方法与过程,既具有一定的共性,也具有明显的差异性。第4章概括分析了发达国家城市环境治理的基本特征、发展历程、基本做法、主要措施及其经验,认为他们的经验对转型期中国城市环境治理具有借鉴意义。第5章比较翔实地分析了管理理念仍然占有主导地位的中国城市环境管理的发展演变、政策法规、机构体制与实践模式等基本现状,揭示并归纳了现阶段中国城市环境治理面临的问题与挑战,认为这些问题的存在,既有社会经济快速发展和城市化进程不断加快而产生的必然因素,也有中国城市环境治理的体制、机制和法制等方面不健全,无法适应中国城市环境治理工作而产生的现实因素。

GCPD 治理模式是适合中国国情的创新模式。第7章在充分

考察分析城市环境治理的基本理论以及国内外城市环境治理的实践经验与问题挑战的基础上,创新设计了转型期具有中国特色的“政府主导式合作参与多元化治理模式”即 GCPD 治理模式。指出,政府主导式合作参与多元化治理模式,就是在有限政府的主导下,城市中各类治理主体对城市环境实施合作型、参与式、多元化治理的一种新兴模式。GCPD 治理模式的表达式为:政府主导 + (合作型 + 参与式 + 多元化) = GCPD 治理模式。“政府主导”统领与协调“合作型、参与式、多元化”,由此创新、搭建一个新的治理模式。“政府主导、合作型、参与式、多元化”等四者之间不是彼此孤立、相互排斥的,相反是相互支持、相互配合与相互促进的四位一体。通过对“政府主导、合作型、参与式、多元化”等四位一体的整合、修正与创新,从而形成一种新的有机的合力。GCPD 治理模式是基于由管理转向治理视角的、首要的、统帅性创新模式,而要把 GCPD 治理模式贯彻落实到具体实践中,还需要一个强有力的支撑体系。这个支撑体系就是由制度创新、体制机制创新、现代手段引入选用与评估评价体系构建的四位一体、相互关联的有机统一体。

嘉兴市城市环境治理是一种典型的 GCPD 治理模式。第 8 章通过对代表性城市——嘉兴市环境管理实践活动和绩效的考察分析,发现嘉兴市环境保护管理工作明显领先超前,比较符合、接近 GCPD 治理模式,体现了 GCPD 治理模式的正确性、可行性与适用性,是 GCPD 治理模式在嘉兴市的具体运用。指出,嘉兴市运用 GCPD 治理模式及其支撑体系指导、推进全市的环境保护管理工作,努力实现环境治理转型,取得了显著的成效。嘉兴市环境保护管理工作,是一种实践的 GCPD 治理模式。这一模式来自实践,用之于实践,切实可行,易于推广。嘉兴市城市环境治理起步虽晚,但发展较快,处于初级阶段,正逐步向中级阶段迈进。

最后,在系统回顾前 8 章的基础上,第 9 章给出了全书的基

本结论，提出了有关政策建议，以期进一步修正、补充与完善中国特色 GCPD 治理模式及其支撑体系，以促进城市经济、社会与环境的协调、可持续发展。

目 录

第一章 绪 论

1.1 选题背景	1
1.2 研究的目的和意义	11
1.3 研究的思路、方法与主要内容	12
1.4 基本概念的理解与界定	16

第二章 文献综述

2.1 国外城市环境治理相关研究进展	24
2.2 国内城市环境治理相关研究进展	32
2.3 简要评述	41

第三章 城市环境治理的理论基础

3.1 公共治理理论	43
3.2 城市管理理论与环境管理理论	67
3.3 可持续发展理论与循环经济理论	71
3.4 与城市环境治理相关的概念范畴	75

第四章 发达国家城市环境治理的实践与经验

4.1 发达国家城市环境治理的历程与特征	84
----------------------------	----

4.2	发达国家城市环境治理的实践与措施	90
4.3	发达国家城市环境治理的基本经验	111

第五章 中国城市环境治理的基本现状与主要问题

5.1	城市环境治理的发展演变	115
5.2	城市环境治理的政策、制度与法规	118
5.3	城市环境治理的机构体制与实践模式	127
5.4	城市环境治理的主要问题	135

第六章 城市环境治理的理论框架

6.1	城市环境治理的基本理论	140
6.2	城市环境治理主体的内容、博弈与实现条件	153
6.3	城市环境治理的评价方法与指标体系	163

第七章 中国特色城市环境治理模式的选择

7.1	转型期中国城市环境的基本特征	172
7.2	国内外典型的城市环境治理模式	177
7.3	GCPD 模式:中国城市环境治理的创新模式	187
7.4	保障 GCPD 治理模式实施的支撑体系	197

第八章 实证分析:嘉兴城市环境治理的转变

8.1	嘉兴市社会经济发展、自然地理与环境保护概况	214
8.2	嘉兴城市环境治理模式的转变:从管理转向治理	222
8.3	嘉兴城市环境治理模式与 GCPD 治理模式的比较	229

第九章 主要结论与政策建议

9.1 主要结论	239
9.2 政策建议	245
参考文献	253
后 记	265

第一章 绪 论

1.1 选题背景

城市是人类社会政治、经济、文化与教育的中心，是承载现代文明与推动经济社会发展的重要力量。世界近现代发展史表明，城市化是伴随着生产力的发展及工业化的出现而产生的，推进城市化是落后的农业国走向发达的工业国的必由之路。中国作为以农业人口为主的发展中国家，大力推进城市化进程，对实现工业化与现代化具有重要的意义。

城市化与城市经济发展密不可分。改革开放前，中国城市化水平发展速度极为缓慢，且波动曲折。1949—1977 年的 28 年间，城市化水平仅提高 8.32 个百分点，年均增长为 0.29%，远低于世界同期 0.4% 的水平。^① 这种滞后的城市化严重制约了城市经济的发展。改革开放后，中国城市化进程由慢逐渐变快，特别是 1996 年以来一直保持快速发展的态势。1978—2009 年的 30 年，中国城市化水平由 1978 年的 17.92% 提高至 2009 年的 46.6%，提高了 28.68 个百分点，年均增长 0.93 个百分点，比改革开放前高 0.64 个百分点。1996 年中国城市化水平首次突破 30% 达到 30.48%，正式步入城市化发展的中期阶段亦即快速发展阶段。到 2009 年，城市化比重高达 46.6%，比 1996 年提高了 16.12 个百分点，年均增长 1.24 个百分点。^② 2010 年城市化比重为

① 饶会林. 中国城市管理新论. 北京: 经济科学出版社, 2003: 4—5.

② 国家统计局编. 中国统计摘要—2010. 北京: 中国统计出版社, 2010: 40.

49.68%，比1996年高19.2个百分点，比2000年高13.46个百分点。^① 不断发展提升的城市化水平，进一步提高了人民生活水平，推动了经济社会的全面发展。

城市化与城市发展是中国30年来经济持续增长的重要力量。城市化进程与城市经济发展对GDP的贡献也已成为时下的共识。权威部门的科学研究证实，城市化进程对GDP的贡献，不只是直接的推动增长，其间接贡献也相当显著，城市化对于GDP直接加间接的总贡献率大约为2.0%。^② 城市经济对GDP增长的贡献率也十分可观，而且其贡献率不断提升。2007年中国地级及以上城市（不包括市辖区）GDP为157011亿元，占全国GDP比重由1990年的36%上升到63%。2007年中国地级及以上城市（不包括市辖区）规模以上工业企业工业总产值比1978年增长89倍；高新技术产业开发区已拥有48472个企业，实现产值44377亿元，年出口额达1728亿美元。2007年中国地级及以上城市（不包括市辖区）地方财政预算内收入14066亿元，是1978年的23倍，占全国地方财政收入的比重由1978年的52%提高到59.8%。^③ 与此同时，城市规模不断扩大。1978年中国建制城市数量为193个，2008年建制城市数量为655个，30年增加462个，地级以上城市由1978年的111个增加到2008年的287个。1978年城市建成区面积为7438平方公里，2008年城市建成区面积达到3.6万平方公里，30年增加28557平方公里。1978年中国城镇人口达

① 国家统计局. 2010年第六次全国人口普查主要数据公报（第1号）. 国家统计局网站. 2010年4月28日.

② 中国科学院可持续发展战略研究组. 2005中国可持续发展战略报告. 北京：科学出版社，2005：152.

③ 国家统计局. 改革开放30年报告：城市社会经济建设发展成绩显著.

<http://www.stats.gov.cn/tjfx/ztfx/jnggkf30n/>. 2008—11—04/2009—06—30.

17245 万人, 2008 年中国城镇人口达 60667 万人, 30 年增加 43422 万人。2007 年中国城市市辖区人口 (不包括市辖县) 200 万以上城市个数达 36 个, 比 1978 年增加 26 个; 100 万至 200 万人口城市达 83 个, 比 1978 年增加 64 个, 100 万以上特大城市共计 119 座。^① 初步形成了珠江三角洲城市群、长江三角洲城市群与京津唐城市群三大城市群, 沿长江城市带、哈长沈大城市带、沿京广铁路城市带、济青烟威城市带、绵德成渝沿线城市带、长株潭城市带与海峡西岸城市带等七大城市带, 以及二十多个以省会城市为主的区域中心城市。其中, 长江三角洲、珠江三角洲以及环渤海经济区业已成为引领中国整体经济又好又快发展的重要地区。2007 年长江三角洲、珠江三角洲以及环渤海经济区三大地区生产总值 (GDP) 达到 10.47 万亿元, 占全国国内生产总值的 42%,^② 支撑中国经济发展的半壁江山。现阶段中国城市发展的基本情况, 参见表 1-1。

表 1-1 现阶段中国城市发展基本情况

截止时间: 2008 年 12 月

城市发展主要指标	数据
GDP (万亿元)	30.1
城市化率 (%)	45.68
城市数 (个)	655
城区面积 (规划区) (万 km ²)	17.8
城市建设用地面积 (万 km ²)	3.9
人均公园绿地面积 (万 m ²)	9.7

① 国家统计局编. 中国统计年鉴 2008. 北京: 中国统计出版社, 2008: 2; 国家统计局编. 中国城市统计年鉴 2008. 北京: 中国统计出版社, 2008: 3.

② 马岩. 长三角珠三角环渤海经济区发展各具特点. 中国信息报, 2009-01-10 (3).

(续表)

人均日生活用水量 (升)	178.2
城市道路长度 (万 km)	259740
城市桥梁 (座)	49840
建成区绿地率 (%)	33.29
城市人均住房面积 (m^2) (2006 年数据)	27.1
电话普及率 (%)	94.7
城市污水排放量 (升)	364.9
城市污水处理率 (%)	70.2
城市燃气普及率 (%)	89.60
生活垃圾清运量 (万吨)	15438
生活垃圾无害化处理率 (%)	66.8
供热面积 (万 m^2)	348948
城市道路面积 (万 m^2)	452433
年末公交运营数 (辆)	371822
城市人口 (万人)	60667
城市人均用地面积 (m^2)	60

资料来源：国家统计局、环境保护部：2009 年中国环境统计年鉴，北京：中国统计出版社，2009：151—177.

城市化发展是一把双刃剑。一方面，城市化的快速发展有力地推动和促进了经济社会的发展，另一方面快速发展的城市化也形成了诸多“城市病”，尤其突出的是城市生态环境容量面临巨大的资源与环境压力。长期以来，中国城市经济延续的是一种“高投入、高消耗、高排放和低效益”的“三高一低”粗放型增长模式。随着城市化进程的加快，城市人口的增加，人民生活水平的提高以及消费升级，这都给原本趋紧的城市资源、环境供给带来了巨大的压力，致使城市经济发展和城市生态环境容量之间的矛盾越来越突出，城市环境日趋恶化。

针对这些问题，中国政府自 1990 年代以来先后采取了一系列行政的、经济的管理措施，对缓解日趋恶化的城市环境发挥了重要作用，城市环境保护取得了积极进展。尽管如此，环境形势

依然严峻，就近 10 年来看问题依然突出：

(1) “十五”环境保护不尽人意（参见表 1-2）。“十五”环境保护计划指标没有全部实现，二氧化硫排放量比 2000 年增加了 27.8%，化学需氧量仅减少 2.1%，未完成削减 10% 的控制目标。全国流经城市 90% 的河段受到不同程度污染，75% 的湖泊出现富营养化；30% 的重点城市饮用水源地水质达不到 III 类标准。全国 46% 的设区城市空气质量达不到二级标准，一些大中城市灰霾天数有所增加，酸雨污染程度没有减轻。“十五”期间力图解决的一些深层次环境问题没有取得突破性进展，产业结构不合理、经济增长方式粗放的状况没有根本转变，环境保护滞后于经济发展的局面没有改变，体制不顺、机制不活、投入不足、能力不强的问题仍然突出，有法不依、违法难究、执法不严、监管不力的现象比较普遍。^①

表 1-2 “十五”环保计划主要指标完成情况

指标名称	2000 年	2005 年 计划目标	2005 年	“十五”增 减情况（%）
二氧化硫排放量（万吨）	1995	1800	2549	27.8
烟尘排放量（万吨）	1165	1100	1183	1.5
工业粉尘排放量（万吨）	1092	900	911	-16.6
化学需氧量排放量（万吨）	1445	1300	1414	-2.1
工业固体废物排放量（万吨）	3186	2900	1655	-48.1
工业用水重复利用率（%）	/	60	75	/
工业二氧化硫排放量（万吨）	1613	1450	2168	34.5

^① 全面落实科学发展观建设环境友好型社会，北京：红旗出版社，2006：2—4.

(续表)

指标名称	2000 年	2005 年 计划目标	2005 年	“十五” 增 减情况 (%)
工业烟尘排放量 (万吨)	953	850	949	-0.5
工业化学需氧量排放量 (万吨)	705	650	555	-21.3
工业固体废物综合利用 率 (%)	51.8	50	56.1	4.3
设区城市空气质量达到 国家二级标准比例 (%)	36.5	50	54	17.5
城市污水处理率 (%)	34.3	45	52.0	17.7
城市建成区绿化覆盖率 (%)	28.1	35	33	4.9
自然保护区面积占国土 面积比例 (%)	9.9	13	15	5.1

资料来源：国务院关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知（国发〔2007〕37号），中央政府网 <http://www.gov.cn>. 2007—11—26/2008—11—28.

(2) “十一五”环境保护任务艰巨（参见表 1-3）。“十一五”以来，城市环境污染问题并未就此停步。一是城市大气污染问题依然很突出。2006 年，全国空气质量监测的重点城市中，达到一级标准的城市 24 个（占 4.3%）、二级标准的城市 325 个（占 58.1%）、三级标准的城市 159 个（占 28.5%）、劣于三级标准的城市 51 个（占 9.1%）。2008 年，全国空气质量监测的重点城市中，达到一级标准的城市 21 个（占 4.0%），二级标准的城市 378 个（占 72.8%），三级标准的城市 113 个（占 21.8%），劣于三级标准的城市 7 个（占 1.4%）。2008 年地级及以上城市空气质量达到国家一级标准的城市占 2.2%，二级标准的占 69.4%，三级标准的占 26.9%，劣于三级标准的占 1.5%。2009 年劣于三

级标准的反弹上升到 1.6%。二是城市水污染现象还相当严重。2006 年监测统计的 5 个城市内湖中,昆明湖(北京)为Ⅲ类水质,西湖(杭州)、东湖(武汉)、玄武湖(南京)、大明湖(济南)为劣Ⅴ类水质。2008 年,昆明湖(北京)为Ⅳ类水质,西湖(杭州)、东湖(武汉)、玄武湖(南京)、大明湖(济南)为劣Ⅴ类。2006 年监测统计的 10 座大型水库中,大伙房水库为中度富营养状态,密云水库为轻度富营养状态,其余 7 座大型水库均为中、贫营养状态。2008 年,千岛湖和丹江口水库水质有所下降,9 座大型水库均为中营养状态。2006 年,全国废水排放总量为 537.0 亿吨,比上年增长 2.4%;化学需氧量排放量为 1428.2 万吨,比上年增长 1.0%。2008 年,全国废水排放总量为 572.0 亿吨,比上年增加 2.7%;化学需氧量排放量为 1320.7 万吨,比上年下降 4.4%;氨氮排放量为 127.0 万吨,比上年下降 4.0%。2009 年,全国城市环境基础设施建设水平进一步提高。全国城市生活污水集中处理率平均为 63.42%,比 2008 年提高 8.03 个百分点,2009 年,全国城市生活垃圾无害化处理率平均为 72.06%,比 2008 年提高 1.04 个百分点。三是城市固体废弃物污染日益严峻。2006 年,全国工业固体废物产生量为 152000 万吨,比上年增长 13.1%;工业固体废物排放量为 1303 万吨,比上年减少 21.3%。工业固体废物综合利用量为 9.26 亿吨。2008 年,全国工业固体废物产生量为 190127 万吨,比上年增长 8.3%;排放量为 782 万吨,比上年减少 34.7%;综合利用量(含利用往年贮存量)、贮存量、处置量分别为 123482 万吨、21883 万吨、48291 万吨,分别占产生量的 64.9%、11.5%、25.4%。危险废物产生量为 1357 万吨,综合利用量、贮存量、处置量分别为 819 万吨、196 万吨、389 万吨。2009 年全国城市工业固体废物处置利用率平均为 94.98%,比 2008 年提高了 0.54 个百分点;全国城市工业危险废物处置利用率平均为 93.81%,比 2008 年提高了 0.4 个百分点;全国城市医疗废物集中处置率平均为 80.71%,比