



南国公共管理文库

陈 潭 / 主编

间断均衡与中国地方污染治理的逻辑

*Punctuated Equilibrium and the Logic of Pollution Governance in China:
A Prefectural-level Analysis*

彭铭刚 / 著

中国社会科学出版社



南国公共管理文库

陈 潭 / 主编

间断均衡与中国地方污染治理的逻辑

*P*unctuated Equilibrium and the Logic of Pollution Governance in China:
A Prefectural-level Analysis

彭铭刚 / 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

间断均衡与中国地方污染治理的逻辑 / 彭铭刚著. — 北京:
中国社会科学出版社, 2018. 8
(南国公共管理文库)
ISBN 978-7-5203-2964-4

I. ①间… II. ①彭… III. ①污染防治—研究—中国
IV. ①X505

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第180492号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 黄 山
责任校对 张文池
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 8 月第 1 版
印 次 2018 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1 / 16
印 张 11.5
字 数 200 千字
定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

《南国公共管理文库》



组编

广州大学公共管理学院

出品

中国社会科学出版社

《南国公共管理文库》



学术委员会

顾问：夏书章（中山大学）

主任：徐俊忠（中山大学）

副主任：张其学（广州大学）

委员（按音序排列）：

Judy Polumbaum（美国爱荷华大学）

鲍 静（中国行政管理学会）

陈昌贵（中山大学）

陈振明（厦门大学）

高小平（中国行政管理学会）

何高潮（中山大学）

洪永泰（台湾大学）

金太军（南京审计大学）

刘国材（美国中佛罗里达大学）

马 骏（中山大学）

倪世雄（复旦大学）

邱泽奇（北京大学）

王绍光（香港中文大学）

任剑涛（清华大学）

唐任伍（北京师范大学）

肖 滨（中山大学）

徐晓林（华中科技大学）

严 强（南京大学）

杨开峰（中国人民大学）

杨光斌（中国人民大学）

岳经纶（中山大学）

张凤阳（南京大学）

钟书华（华中科技大学）

周敏凯（同济大学）

周志忍（北京大学）

朱仁显（厦门大学）

Soma Hewa（加拿大女王大学）

蔡立辉（暨南大学）

陈社英（佩斯大学）

陈 潭（广州大学）

郭小聪（中山大学）

贺雪峰（华中科技大学）

姜晓萍（四川大学）

金允权（韩国行政研究院）

娄成武（东北大学）

米加宁（哈尔滨工业大学）

彭 勃（上海交通大学）

王浦劬（北京大学）

吴志华（华东师范大学）

沈丁立（复旦大学）

童 星（南京大学）

徐湘林（北京大学）

薛 澜（清华大学）

燕继荣（北京大学）

姚先国（浙江大学）

郁建兴（浙江大学）

张成福（中国人民大学）

张 鸣（中国人民大学）

周光辉（吉林大学）

周晓虹（南京大学）

朱光磊（南开大学）

朱正威（西安交通大学）

编辑委员会

主任：陈潭

副主任：张茂元、谢治菊

委员（按音序排列）：

陈潭	陈晓佳	丁魁礼	董石桃	蒋红军
李利文	李小军	李强	李智	廖藏宜
刘建义	刘晓洋	刘雪明	刘波	彭铭刚
沈本秋	谭翀	唐程翔	汤秀娟	王枫云
王洁	王霞	肖生福	谢治菊	熊美娟
徐凌	杨小聪	杨运鑫	杨芳	曾小军
张茂元	张惠	钟育三	周凌霄	周利敏

总 序

这是一个转型的时代，这是一个变革的时代，这是一个机遇与挑战并存的时代！随着新知识、新技术、新方法的创造和运用，时代的发展和社会的进步已然势不可挡！

在这个碎片化的时代里，人类社会对于知识、技术、制度、文化的要求将会越来越高，而知识的积累、传播、生产、更新和创造也将会变得越来越重要。在这个流动性的时代里，时代赋予了每一个人以同等的使命、机遇和挑战，而每一个人又是这个时代忠实的观察者、参与者和记录者。站在这个时代的横断面上，作为时代最好的记录者之一，当下学术人必须捍卫真理、秉持操守，必须海纳百川、兼容并包，必须淡泊名利、勇于担当，必须以科学的精神和专业的视角全部或部分地反映变革时代所涌现的人和事，总结已经变化了的社会实践活动经验，跟进正在发生或将要发生的时代变革行为。

1917年，青年毛泽东在湖南第一师范求学时于《心之力》的作文中写道：“故当世青年之责任，在承前启后继古圣百家之所长，开放胸怀融东西文明之精粹，精研奇巧技器胜列强之产业，与时俱进应当世时局之变幻，解放思想创一代精神之文明。破教派之桎梏，汇科学之精华，树强国之楷模。正本清源，布真理与天下”！1919年，他在《湘江评论》创刊宣言中指出，“所以我们的见解，在学术方面，主张彻底研究，不受一切传说和迷信的束缚，要寻着什么是真理。”可见，学术人的学术研究只有“承前启后”、“与时俱进”、“解放思想”、“正本清源”和“彻底研究”，才能“布真理与天下”。

从一定程度上来说，问题意识、分析技能、批判精神是学术人从事学术活动和走上职业化道路必备的三个要素。倘若缺乏了分析技能，自然也就缺乏对这个时代良好的判断能力、辨析能力和推理能力；倘若没有了批

判精神，也就无从谈起否定、反思和修正，更就无从说起创新和创造了。但是，如果没有了问题意识，那一切都将无从谈起。问题意识是时代的主题，是从事学术活动最起码的思维和思考方式。意识到问题的存在是思维的起点，没有问题的思维显然是肤浅的、被动的。实际上，在既有的研究、思考和行文中，我们通常会不自觉地落入到社会科学研究“三段论”范式之中：到哪儿去发现问题和寻找问题？怎样诊断问题和分析问题？如何提出解决问题的方法和路径？

我们知道，学术人从事的学术研究永远都脱离不了这个时代、这个社会，永远都无法摆脱时代和社会存在的种种问题。至于如何去“发现问题”和“回答问题”，那就仁者见仁、智者见智了。无论是不同学科，还是不同学派，无论是自然科学工作者，还是社会科学工作者，也许同一个问题有不同的发现解释，同一个问题有不同的解决方法和解决方案，但几乎同一的问题意识始终是学术人无法绕过的学术“自留地”，而围绕问题所达成的目标始终又几乎都是统一的。不管是晚睡还是早起，学术人始终都是全天候地思考并想象着的“孤独的探索者”。

作为公共管理研究的从业者，必然需要具备宽广的知识基础和丰富的经验基础。公共管理研究离不开政治学、经济学、社会学、管理学的知识支撑，也离不开数学、哲学、法学、史学的思维支持。面对纷繁复杂的人类实践活动，面对层出不穷的社会公共问题，单一的学科知识已经无法圆满回答涉及面广、跨越度大、复杂性高、系统性强的公共政策、公共事务、公共治理问题。因此，学科边界和知识壁垒不得不被打破，科际整合成为现实，社会科学的知识统一无法避免。如今，各行各业、各式各样的跨界行动，让我们目不暇接，单一的、传统的思维、专业和学科迟早会被颠覆。如果没有广博知识的涉猎和多学科方法的介入，公共问题的研究毫无疑问将会变得没有宽度、深度和新度。

另一方面，作为社会科学事业的公共管理研究，如果没有生动的实践和丰富的经验作为基础，任何研究都将走向空泛和无力。实践既是客观世界的直接活动，也是主观世界的能动反映，可谓“实践出真知”。明代理学名宦林希元有云：“自古圣贤之言学也，咸以躬行实践为先，识见言论次之”。作为直面实践的学问，公共管理研究既不能“坐井观天”，又不能

“闭门造车”，它必须以实践阅历与经验累积作为起码的思维铺垫和行动指南。它既需要“眼观八面”，又需要“耳听八方”，它既需要深入田间地头、街头巷尾，又需要深入政府、学校、医院、企业和其他社会组织当中。“没有调查，就没有发言权”，只有经过细致入微的观察、访谈和体验，开展案例、数据和其他有用信息的收集、鉴别与整理，才能采用“真方法”找到“真问题”。无法“顶天”，就得“立地”，惟有建立理论与经验的现实链接，学术研究才有洞察力、说服力和生命力！

众所周知，“推动国家治理体系和治理能力现代化”成为了新时期全面深化改革的总目标。毫无疑问，良好的国家治理体系和治理能力是建立与完善现代国家制度的必然产物，是实现国强民富、国泰民安、民族复兴、大国崛起的不二选择。作为制度系统的组成部分，国家治理涵盖了经济治理、政治治理、社会治理、文化治理、生态治理、政党治理等多个领域以及基层、地方、全国乃至区域与全球治理中的国家参与等多个层次的制度体系。国家治理体系和治理能力的现代化建设与发展，凸显了政权管理者向政权所有者负责并被问责的重要性，强调了政权所有者、政权管理者和利益相关者多种力量协同共治的必要性，指向了国家实现可持续发展、普遍提高国民生活质量和建立和谐稳定社会秩序的可能性。

世界银行在《变革世界中的政府（1997年世界发展报告）》中指出，“善治”或“有效治理”是一个国家——特别是发展中国家——实现发展的关键。诚然，中国已经进入了从现代化的早期阶段向后期阶段迈进的新的历史时期，工业化、市场化、城镇化、信息化、全球化的浪潮有力地冲击着既有的国家治理体系并挑战着当下的国家治理能力。国家治理的转型和现代化建设将会促使经济、政治、文化、社会、生态等方面的制度建设更加科学、更加合理、更加完善，科学执政、民主执政、依法执政的能力和水平不断提高，公共事务管理不断走向制度化、规范化、程序化。因此，深入开展公共治理研究无疑将有助于国家治理现代化的建设与发展：

第一，科学有效的政府治理是实现国家治理现代化的前提。政府的职责和作用主要表现为保持宏观经济稳定，优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。因此，实现良好的政府治理需要改革政府治理结构、完善现代政

府制度，需要明晰科学合理的政府边界，适当调整政府与企业、政府与市场、政府与社会、政府与公民、政府与政党之间的关系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，着力解决市场体系不完善、政府干预过多、监管不到位等“政府失灵”和“市场失灵”问题。同时，实现良好的政府治理必须转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。

第二，创新有序的地方治理是实现国家治理现代化的核心。从纵向治理结构来看，作为一个巨型的治理共同体，不同的地方有着不同的复杂性，国家治理需要地方性知识的累积，国家治理的创新需要地方治理的制度试验和“先行先试”。从横向治理结构来看，城乡二元结构和“城乡分治”的现实成为了国家治理现代化进程无法回避的制度瓶颈，公共服务供给不充分、不均等、不便利仍然是割裂乡村治理和城市治理的主要因素。因此，建立“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”的新型工农城乡关系，让农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果，是实现国家治理现代化的关键目标。

第三，多元共治的社会治理是实现国家治理现代化的关键。面对社会结构变化、社会矛盾凸显和利益格局调整，政府依靠自己的力量且沿用传统的社会管制方式已经过时，提高处理复杂问题的能力和创新社会治理的水平势所必然。因此，政府必须立足于维护最广大人民群众的根本利益，最大限度地增加和谐因素，建立顺畅的民意诉求通道，协同各级各类社会组织，运用法治思维和法治方式，坚持源头治理和综合治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题，增强社会发展活力，提高社会治理水平。同时，加快社会事业改革，完善政府服务购买方式，健全基层综合服务管理平台，解决好公众最关心最直接最现实的利益问题，努力为社会提供多样化服务，更好地满足公众需求。

第四，开放包容的文化治理是实现国家治理现代化的条件。基于宗教、信仰、风俗、道德、思想、文学、艺术、教育、科学、技术等范畴的意识形态和精神财富的文化治理是国家治理的上层建筑和“软实力”。通过进行公共文化决策、公共文化事务处理、公共文化资源配置、公共文化产品提供等形式和方式，文化治理可以平衡不同人群之间的社会需求，可以有效

地建构公共符号、凝聚公众情感、陶冶公众情操、消解心理压力、疏导社会情绪。国家文化治理可以通过家庭教育、学校教育、社会教育等途径开展,也可以以文化产业、文化产品的方式实现政治、经济、社会和文化的价值性转换,进而创新和重塑国家治理模式。

第五,和谐共生的生态治理是实现国家治理现代化的保障。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,生态治理必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成资源节约和环境友好的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。开展生态治理,建设美丽中国,关系公众福祉,关乎民族未来。

毫无疑问,推进国家治理体系和治理能力现代化需要智慧而有策略的顶层设计。罗尔斯在《正义论》中提出了社会公正的两条基本原则:一是普惠的原则,每一个社会成员都应该享受同等的权利、义务和福利;二是差异的原则,每一个社会成员具有先天禀赋和后天能力的差异,社会应该为弱势者提供一定程度的照顾和补偿。通俗地说来,“满足多数,保护少数”的国家治理能够达成社会最基本的“权”、“利”和“善”,能让公众幸福而有尊严地生活、让社会公正而又和谐地运转。为此,新时期的国家治理改革必须从原先的“从下至上、先易后难、循序渐进、单项突破”转变为“从上到下、以难带易、平行推进、重点突破”,选准影响经济社会发展的“重点领域”和“关键环节”,以“刮骨疗毒”和“壮士断腕”的勇气冲破障碍和阻力,从而实现民族复兴的伟大“中国梦”!

与此同时,推进国家治理体系和治理能力现代化需要学术人的公共责任和学术作为。当下的社会是一个需要表达的社会,当今的时代是一个寻求逻辑建构的时代。社会需要知识,时代借力学术,具备专业水准、时代责任和人文关怀的学术人的学术修为、知识供给和理论贡献在今天变得尤为重要。为此,当下学术人必须提升学术研究的质量和水平,必须拓展学术开放度和学术自主性,必须具备国际化视野、专业化精神和本土化路线,从科学理论中寻找本土的现实注脚,从本土素材中提炼理论的科学养分,

回归常识，累积个案，追寻真实，积极推动原创研究、微观研究、深度研究的开展。

书山有路，学海无涯！站在南海边上的中国，我们尽情地展示我们的热情、我们的呼吸、我们的稚嫩。我们深知，在学术的门缝里，我们仅仅是蹒跚学步的矮个子，只有站在前人和他人的肩膀上，才会看得更清、更高、更远！真心期待《南国公共管理文库》的编辑和出版能够为推动中国社会科学学术研究的繁荣和发展尽点绵薄之力！

是为序！

陈潭

2018年2月24日

于广州大学城

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究问题与研究意义	1
第二节 研究对象、研究方法 with 本书架构	6
第三节 本书的创新与不足	8
第二章 中国环境治理制度的沿革	10
第一节 中国环境治理架构的演变	10
第二节 分权下的环境治理架构	21
第三章 文献回顾与地方污染治理行为的现状	39
第一节 中国地方政府行为的几种解释	40
第二节 地方政府污染治理行为的现状：以重点城市 工业污染治理支出为例	55
第四章 地方政府污染治理行为的逻辑	
——间断均衡的分析框架	67
第一节 间断均衡理论的主要观点与分析框架	68
第二节 地方政府污染治理行为的分析框架 ——制度结构与决策者注意力	81

第五章 数据与实证分析..... 108

 第一节 实证的研究假设、数据以及回归模型 108

 第二节 实证结果以及分析..... 114

第六章 机制分析：基于广东省 A 市的案例研究 123

 第一节 制度结构因素的影响..... 125

 第二节 行动者的策略与行动..... 126

 第三节 影响决策者环保注意力的机制分析 143

第七章 结论 147

 第一节 研究发现 147

 第二节 本书贡献 150

 第三节 未来的研究方向..... 152

附录 访谈城市和政府部门明细..... 154

参考文献 155

后 记 169

第一章 导论

第一节 研究问题与研究意义

党的十九大报告提出“坚持人与自然和谐共生”的基本方略，并且强调“树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，像对待生命一样对待生态环境，统筹山水林田湖草系统治理，实行最严格的生态环境保护制度，形成绿色发展方式和生活方式，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献”。

1978年中国改革开放以来，经济持续地高速增长，但环境污染的事故时有发生，不仅对民众的生命安全和健康产生严重的危害，甚至影响经济的可持续发展。国内外学者对于中国的环境污染和生态破坏所带来的损失进行了一些评估，环境污染所造成的经济损失约占 GNP 比重的 10%—17%。^① 中国环境保护部环境规划院在 2012 年 2 月公布的《2009 年中国环境经济核算报告》中指出，环境污染所产生的代价不断上升，2004 年由于环境污染所带来的环境退化成本为 5118.2 亿元人民币；2008 年环境退化成本为 8947.6 亿元；而 2009 年上升至 9701.1 亿元，直逼 1 万亿元的大关，环境危机严重制约地方的经济发展和人民生活。^② 从图 1-1 看到，工业污染物排放不断攀升，特别是工业废水和二氧化硫的排放量一直处于较高水平。

① 厉以宁：《中国的环境与可持续发展》，经济科学出版社 2004 年版，第 105 页。

② 中国环保网，“中国环境污染损失增速已经超过 GDP 增速”，（<http://www.chinaenvironment.com/view/viewnews.aspx?k=20120202174943585>）。

既然环境保护以及环境安全关乎经济生产以及人民生活，是国家治理不可避免的问题，环境治理迫在眉睫，那么地方政府的环境治理行为，尤其是环境治理投入上的状况如何？

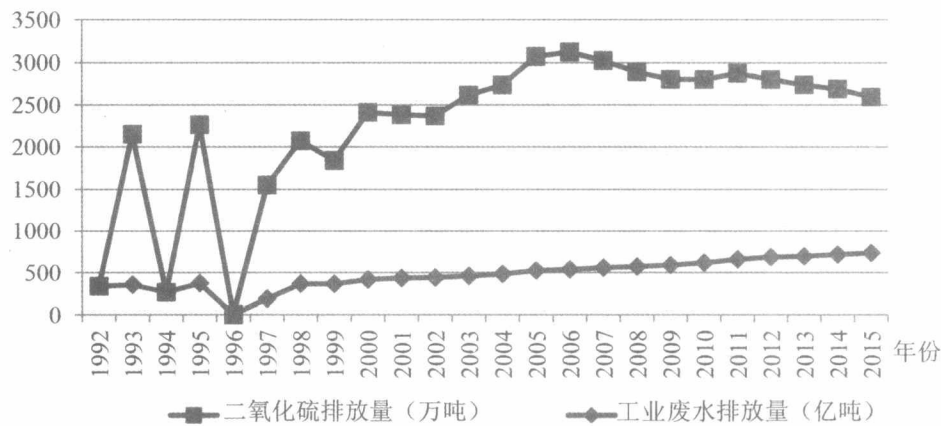


图 1-1 全国二氧化硫和工业废水排放量（1992—2015 年）

根据国外的经验，环境污染治理投资占 GDP 比重 1%—1.5% 的时候，污染的恶化才有可能得到基本的控制；环境污染的治理投资占 GDP 的比重 2%—3% 的时候，环境质量才可以得到改善。^①从图 1-2 可以看出，全国的工业污染治理投入从 1992—2010 年进入了增长期，2010 年之后稍微有所下降，总体而言，政府的污染治理支出长期不足，从 2010 年开始才刚超过 1%，但是直到 2015 年，还不到 1.5%。因此，整体环境污染治理投入总体上偏少，投入长期不足，这是中国环境治理一个不容忽视的问题。中国环境科学研究院的一份研究表明，要使得二氧化硫的排放量处于生态承载力的范围之内，全国最多可以容纳 1620 万吨的排放量^②，即使 2006 年之后二氧化硫的排放量有所下降，也依然远高于生态承载力的范围之内。可见污染物排放量大大超过环境承受力，污染治理的紧迫性日趋明显。

① 张坤民、王玉庆：《中国环境保护投资报告》，清华大学出版社 1992 年版，第 15 页。
② 王金南、曹东：《能源与环境》，中国环境科学出版社 2004 年版，第 68—69 页。