



中央编译局文库 | 当代中国治理研究书系

[德]托马斯·海贝勒 [德]迪特·格鲁诺 李惠斌 主编

Environmental Governance in China and Germany
from a Comparative Perspective

中国 与德国的 环境 治理

比较的
视角



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



中央编译局文库
Central Compilation and
Translation Bureau Literature

当代中国治理研究书系

中国与德国的 环境治理

比较的视角

〔德〕托马斯·海贝勒

〔德〕迪特·格鲁诺 主编

李惠斌



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

中国与德国的环境治理:比较的视角/(德)海贝斯,(德)格鲁诺,李惠斌主编;
杨惠颖等译.

—北京:中央编译出版社,2012.8

ISBN 978-7-5117-1480-0

I. ①中…

II. ①海… ②格… ③李… ④杨…

III. ①环境综合整治—研究—中国

IV. ①X320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 174842 号

中国与德国的环境治理:比较的视角

策划编辑 贾宇琰

责任编辑 李小燕

特约编辑 谢来辉

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612340(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)
(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 河北下花园光华印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 285 千字

印 张 20.75

版 次 2012 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 65.00 元

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话:(010)66509618

《当代中国治理研究书系》编者的话

治理作为公共权力的行使方式、公共事务的解决过程已经成为一个世界性的问题，而中国的治理不仅影响到国人的日常生活福祉，也关系到全球的发展。改革开放以来，中国与世界的关系发生了历史性变化，中国的治理理念、治理方式、治理手段的变革以及治理绩效的提升在其中发挥着重要作用，并且为全球治理的探索和深入作出了贡献。

中国是一个正在经历着快速变革的开放型大国，不同层次、不同领域、不同地方都在进行着形式多样、内容丰富的治理改革实践。包括公共权威在内的治理主体逐渐认识到，要解决中国面临的各种问题，必须有效地发挥相关主体的作用，而不能只依靠某个单一的主体。因此，在政府管理失效频发的同时，我们能够欣慰地看到治理创新成功的案例不时出现，真切地听到社会各界越来越强大的治理改革呼声，亲身感受到整个国家治理绩效改善对日常生活的影响。

本书系的目的就是：客观呈现当代中国的治理变革；理性分析当代中国的治理变革；积极推动当代中国的治理变革。实现这些目的的前提是，要对中国目前的治理状况和改革进程保持建设性的批判态度。所谓“建设”，就是要客观理解我们生活中治理实践的逻辑；所谓“批判”，就是要准确分析阻碍我们的治理走向善治的因素。唯有抱着建设的目的，才能使我们从正在做的事情中树立起自信；唯有采用批判的方式，才能让我们对自身存在的问题保持足够的清醒。

组织一个书系的出版也是多方参与的治理过程，书系的社会声誉就

是衡量这套书质量的核心标准。作为编者，希望有更多研究当代中国治理、从事治理实践的同仁能够关注这个书系，并将自己的研究成果、实践总结汇集其中，使本书系的出版保持可持续性。这样，我们就可以用丰富多样的作品，尽可能地勾画出生动多彩的治理实践，并且在学术与实践的交流过程中，推动中国治理水平的提升、治理研究的深化。

2011 年 10 月

中文版序言

〔德〕迪特·格鲁诺 〔德〕托马斯·海贝勒 李惠斌 著
杨惠颖 译

一、作为实证研究背景的中国环境问题的的发展

在过去的几十年间，中国已出现由粗放型经济发展所导致的严重环境退化。特别是巨大的温室气体排放量，使得中国的环境形势引起国际关注。由于在环保举措上乏善可陈，中国面临着国际社会的大量批评，并且被认为是世界上污染最严重的国家之一。2010年，耶鲁大学发布的“全球环境绩效指数报告”（Environmental Performance Index Report）评估了诸如国民健康、空气和水污染等指标，在这份报告里，中国在163个国家中排在第121位。^① 根据世界银行的数据，世界上污染程度最高的城市大部分都位于中国（Klein, 2004: 21）。

毋庸置疑的是，现在的中国在所有能想象得到的方面都存在环境问题。中国每年的GDP中有1%用于环境保护，但与此同时，污染和环境退化占GDP总量的比例则介于8%到13%之间（Dupont, 2001: 52）。^② 这样，每年付出的环境成本与其经济增长量一样高。在社会政治方面，

① 参见 <http://epi.yale.edu/Countries>（网页访问时间：2011年1月21日）。

② 参见 http://www.chinadaily.com.cn/China/2006-06/06/content_609350.htm（网页访问时间：2006年6月12日）。

不断恶化的环境形势引发了许多国内问题。根据官方的统计数据，2005年，中国发生了51万起与环境污染有关的冲突。其中70%发生在乡村，因为环境的严重退化在农村地区带来的影响尤甚（Yan, 2005: 184）。耕地面积迅速减少，土壤质量迅速下降，空气和水污染严重，尤其是中国北部地区的水资源缺乏和干旱，地下水位的快速下降，南方大范围的酸雨带，给当地人的生活乃至全人类的安全^①都带来了消极的影响。更有甚者，气候变化的影响使得如今已经很高的国内人口流动率进一步加剧。例如，如果海平面像预测的那样不断上升并最终冲击到繁华的东海岸，那么，多达9000万的人将被迫移居。计算结果显示，截至2050年，中国的经济容量会因气候变化而减少20%，并将带来资源冲突（Heberer and Senz, 2007b）。

于是，环境方面的挑战成为敏感的国家政治问题，同时也得到中国中央政府的认真考虑，因为环境退化和气候变化引发的日益增多的抗议与冲突将影响政治稳定。通过不断增加环境保护支出^②，以及制定包含一系列现代环境保护法律在内的政策纲领，中央政府对这一问题投入了很多的关注（OECD, 2007）。但是，中国在很多方面仍然缺乏行之有效的制度来执行这些政策和法律。因此，在地方上，中央政策往往没有达到预期的效果。

早在经济改革开始之前的1972年，中国就已经面临很大的生态问题。这一事实提醒政府对环境问题给予更多关注。从那之后，中国建立了各种环境保护制度，将环境议程放进五年计划甚至宪法之中（Bechert, 1995: 22），颁布与环境保护相关的法律，实施环境测定的国际标准。自2006年开始，环保支出被正式纳入中央一级预算中（国务院

① 人类安全是指可持续背景下的整体性的安全途径，包括食物安全、健康、就业、教育和减少贫困等，此外还包括减少国家之间的暴力冲突。参见Mushakoji, 2001。

② 环境保护方面的支出在过去的几年里有了相当大的增幅。2008年，这项支出达到1000亿元。

新闻办公室，2006）。1998 年，中国确立了环境保护的中央部委国家环保总局，并在 2008 年将之升格为环境保护部。2008 年，中国政府还开展了一项 6000 亿美元的气候与环境保护项目。因此，相比于其他的发展中国家，中国很早就开始制定环保政策，建立了相对完善的环保制度。

此外，中国政府很赞同“可持续发展”这一概念，支持使用水力、风力以及可再生能源。中国计划到 2020 年将太阳能、风能和水电的使用占发电总量的比例，从当前的 8% 提高到 15%。而且，中国政府还打算在 GDP 的计算中加入对环境退化的评估（即绿色 GDP）（Lincoln, 2004: 7/8）。

在国际领域，中国已经签署了大部分有关的环境保护协议（《蒙特利尔议定书》、《联合国气候变化框架公约》、《联合国生物多样性公约》以及《联合国防治荒漠化公约》）。中国政府拥护联合国的决议，支持建立联合国的环保组织。但是，中国也与美国一样反对二氧化碳排放的限量。中国的政治领导人认识到，应对气候变化是全球共同的责任，但是他们强调其中的“发达国家”应该承担特定的义务。因此，中国认可《京都议定书》，但作为一个“发展中国家”，中国没有承担任何具有约束力的义务。

从 2007 到 2010 年，我们在中国的几个不同地区进行的研究表明，特别是在大城市中，中央政府的环保压力正在不断增强，地方政府对环境问题的态度也在改观。根据环保规定的行动得到严格控制，并且在互联网上被公布出来。

近年，中央政府下拨了大量财政资源，用来建造污水处理厂、垃圾焚烧厂，节能与节水，工厂技术革新，以及促进可再生能源（沼气、太阳能、风能等）的使用。所有市县都有权申请资金。在农村地区，全国范围内的“新农村建设”项目应该会为农村地区提供新的基础设施：植树造林、农村垃圾处理、乡村道路硬化、供水管道铺设、每个农村家庭中安装现代化的抽水马桶、在具备条件的地方建立沼气池等。这些都是

该项目不可或缺的重要组成部分。对于各方而言，中央、省、地、市、县需要共同分担资金投入。在经济较发达地区，比如浙江省，到2010年，这一项目已经取得了相当大的进展。然而，在经济欠发达地区，比如江西省，实现这一项目估计需要10至15年的时间。

当然，上述进步不应掩盖中国的环境形势仍不稳定这一事实。但是，这些进步同时证明，中央政府应对环境问题的能力得到了增强。无论如何，人们希望这些效果是可持续的，而不是像许多地方政府所想的那样，环境保护仅仅是上级政府强加在他们头上的政策方针。

在中国的历史上，自然灾害往往是王朝衰亡的预兆。民间的解释认为皇帝丧失了天命（Gernet, 1988）。按照这种说法，现在由气候变化引发的环境退化和日益增多的自然灾害，也将给中国政府的统治合法性提出质疑。因此，中国政府不仅意识到一种快速有效的危机管理，而且意识到老百姓的自身需求。

但是，如果由环境问题所引发的、由相关社会成员发起的骚乱是以大规模抗议的形式爆发出来，那么，社会难题就将转变成对社会政治稳定的威胁。^①那时，重要的将不仅仅是抗议的巨大规模，更重要的是引发抗议的原因。如果这样的抗议并不是由特定原因所引发的个别事件，而是根源于公众认定的政府全面严重失职，那么，中国的权威主义政体将面临一种动摇国家并且质疑政权之权威性的潜在挑战。因此，如果公众对于政府的管理方式基本丧失信心（即合法性危机），政府的领导精英阶层维持权力的能力逐渐降低（对于环境危害要么是压制，要么是财政补偿），那么，环境危机就有可能转变成对于稳定的威胁。

另一个对于稳定的潜在威胁是国家机制的运行和管理障碍，它们源于由环境问题引发的那些挑战的绝对数量；这些挑战制约了体制中的财政、技术和行政资源，从而大大缩小了政治行为的作用范围。因此，如

^① 我们把那些有能力清晰表达自身利益，并且凭其巨大规模或其进入公共领域的资格而获得承认的社会团体，看做是“社会的相关成员”。在中国，这些团体可能是农村居民（农民）、流动人口、城市精英和新兴的中产阶级。

果污染、自然灾害或环境变化的其他影响使公众的相关基本需求锐减，那么，中国的稳定就会和环境问题相互联系起来。未来可能无法保证获得饮用水、未被污染的食物以及卫生保健，从而将会导致社会不同阶层的矛盾。体制紧张局势的如下三个方面，能够被肯定是与环境退化、气候变化和人类安全有关的（Heberer and Senz, 2007b）：

- 社会政治差距和贫困：环境退化会加剧目前的收入差距和贫困。特别是，农村居民的生活受到大规模环境退化的威胁。如果将来有更多的农民依赖于社会福利，那么财政资源的压力将进一步加大。
- 健康：1978 年经济改革开始之前，所有的公民至少有最基本的医疗卫生保障。而现在，大部分的农村居民所接受的医疗卫生服务水平低下。考虑到由污染引发的日益增多的疾病种类，以及环境变化导致的自然灾害对医疗卫生所提出的更高需求，健康将成为中国面临的主要挑战。同样，这也意味着不能用于其他方面的财政资源的投入。
- 民族、宗教和文化因素：中国是一个多民族的国家，但是，有的少数民族并没有被很好地完全整合到国家当中。此外，少数民族的居住地区尤其面临着资源开发问题，而这将导致一定的环境损害。更多的环境挑战将使少数民族区域的环境受到影响，从而引发社会矛盾。

社会政治的稳定尤其依赖于政府控制和引导资源的能力，以及对环境问题所引发矛盾的有效解决。因此，体制均衡意义上的稳定，将有赖于国家的掌控能力、社会的容忍程度以及可利用的（物质）资源之间的关系平衡。特别地，确保能够获取资源，是中国经济进一步发展的重要基础，而经济的发展是确保政治体系运转能力的必需条件（Heberer and Senz, 2007a; Ding, 2002）。

最后，由于资源的竞争、跨界人口流动、对邻国环境的污染影响或区域性的传染疾病的传播，中国的不稳定局势甚至地区性矛盾有可能发生。总的说来，只有当其他的参与者不再信服中国政府发展合作和处理矛盾的意愿与能力时，环境问题所引发的矛盾才会转变为对稳定和地区安全的威胁。

二、用于分析环保领域“执行鸿沟”的概念和范畴

（至迟是）从普莱斯曼和威尔达夫斯基的那本研究“执行”问题的著作（Pressman and Wildavsky, 1973）出版以来，这个课题就成为政治科学研究中的重要因素。该书副标题清楚地解释了这个课题时至今日仍然受人瞩目的原因：“华盛顿的热切期望为什么会在奥克兰破灭，或者，为什么联邦项目的运行令人惊奇。正如两位试图在希望废墟的基础上建立道德规范的热心观察者所言，这是关于经济发展管理局（Economic Development Administration）的传奇故事。”在各个不断发展的社会里扩大公共任务的过程中——这个时期，尤其是在经济合作与发展组织（OECD）成员国的福利功能的扩大过程中——公共政策成为观察对象：对于诸如目标是否得到坚持、目的是否有所实现的问题，都必须予以回答。完成任务和/或解决公共事务问题的效率，成为关键所在。这在以前没有、现在也没有排除人们会制定一些纯粹“象征性”决策——在这种情况下，人们只对公众领域中的好印象感兴趣——的可能性。

在观察公共政策的过程中，普莱斯曼和威尔达夫斯基的这本书标志着从效果评估（后果或影响）到观察执行过程的“转变”。“过程评估”这个词往往也在这个语境中被使用。人们把它认为是对衡量后果这种方式的重要补充——尤其是当后者在普莱斯曼和威尔达夫斯基提到的奥克兰案例（年轻人失业）或类似案例中表现得让人失望的情况下。通过这种新的研究策略，人们寻找有关公共（政治）项目成功和失败的解释。实际上，这样的策略应该有助于更加直接和迅速地重新调整项目的执行。

正如希尔和休普的评论（Hill and Hupe, 2009）所指出的那样，随着时间的推移，由于包含了关于项目构成、指导手段、组织安排、合作网络、人员资质、政治行政体系内部的报告以及面向公众的报告、社会团体参与等更多内容或细节，执行研究已经有所延伸。通过对不同政策领域（比如健康、社会福利、安全、经济、教育）和/或这些领域中具体公共政策的论述（Grunow, 2003），这些分析也变得更加详尽。人们普遍承认它们之间有时存在巨大的区别，从而洞察到“并不存在适合所有政策语境或情境的模型”。

通过收集许多国家的经验，目前关注具体执行问题的视角已出现新转变：针对制约性政策手段的批评；转向治理原则（这里包括公民社会和其他方面的行动者）的趋势。一个主要的转变最近聚焦于效率问题。执行研究对于公共政策效果的传统关注，现在更多地转向对于成本控制的关注：基准测试（benchmarking）、循证方案（evidence based programs）、效能评估（包括削减战略）（efficiency evaluation [including cut-back strategies]）成为关键词。

数十年间，对这些课题的持续关注表明，执行过程一直存在着（至少部分）尚未解决的问题。导致如此发展的最重要原因包括：现代社会越来越高的复杂性，不同政策领域之间的相互依赖性（交叉性），以及问题发展和寻找解决方法的国际层面。由于不同的国家发展出政策周期（policy cycle）——包括政策的制定和执行——的不同惯例和具体的语境（政治行政体系的机构），因此，它们也许并不分享同一种关于政策执行之成功和失败的经验。然而，它们也许都认识到执行作为政治行政体系（输出）合法性的一种特殊资源，甚或是作为（输入）合法性——这一点或多或少是以参与式的政策制定为基础——的一种部分替代品的相对重要性。

本书的所有章节都涉及公共政策的执行。它们都集中地将中国作为研究地点，并将环境保护作为进行调研的政策领域。这个重点是经过精心选择的，因为——如上所述——在过去数十年间，中国经济的迅速发

展是以环境的退化为代价的。在有关全球变暖以及环保政策的制定及其执行的国际讨论中，中国越来越受到关注：任何排放，无论它来自何处，都在加剧全球变暖。因此，缺少中国和美国任何接替《京都议定书》的协议，都不足以减少那些源于近年发展状况而带来的针对地球和人类的威胁。

国际层面和各类致力于达成新的国际共识的国际会议（如哥本哈根会议），已经促成了一个世界范围内的政策制定联盟。中国的环保领域的政策制定同样如此：中国已经修订或新制定了许多法规——其中，公共（政治和行政管理）机构在这一政策领域的参与度持续提高。但是，政策不能仅仅停留在纸面上，是否适宜和有效，都只能在政策的执行过程中表现出来。毫无疑问，在整个世界范围内，我们在这一政策领域中都存在“执行鸿沟”。然而，在美国、欧洲和中国——以及其他一些环境破坏严重的国家，搞清楚这个问题尤其紧迫。

对任何有关环境政策执行的可能与失败（鸿沟）的分析来说，有两组主要因素是重要的：

- 第一组涉及这些政策不得不处理的那些问题的基本特征。许多问题源于自然界（比如地震）；许多问题则源于对自然界的某些（不可控的和/或对其结果判断有误的）干预（给自然界留下的“人类足迹”）；关于“人类足迹有多大？”或“我们是否应该根据我们的经济利益来开发自然？”的讨论，揭示了政策问题的另一个特殊方面：自然和自然资源方面的利益是彼此冲突的——这些论辩在关于可持续性的讨论中都得到了充分关注；正如我们从许多有关政策周期的研究中知道的那样，尽管彼此冲突的利益有可能在政策制定的过程中（至少以某种方式）获得均衡，但它们仍会在执行阶段重新显现出来；在环保问题上，情况尤其如此。
- 第二组涉及我们研究的那种政治行政体系的构造——国家的总体概念，公共法律的特殊功能（“规则”），为了执行政策而做出的

(行政) 安排, 等等。人们需要了解这些要素在政策执行的成功或失败方面所起到的作用。当然, 这也跟一个国家的大小, 以及生活在这个国家里面的人口数量有关: 构造的复杂性正是这些事实的结果。而这种构造的复杂性又使得人们很难知道“在这个国家会发生什么”; 对于像中国这样一个大国来说, 我们容易列出中央政府的所有环保项目, 但要对执行地发生的情况予以说明则几乎不可能。对于解决这些问题的科学方法而言, 情况尤其如此。它必须借助不同的信息来源而运行, 并且必须包含独创的实证研究。这种方法有助于我们理解有效的执行过程在中国(或别处) 所面临的挑战。

这种“对情况进行界定”是在中国的环保政策领域进行实证研究的出发点。就像在普莱斯曼和威尔达夫斯基的著作中那样, 对环保政策收效甚微(即执行鸿沟) 的诊断——这里运用了一些来自中国城乡的案例, 同时也关注到德国的发展(作为一种比较案例)——是分析其原因的起点。因此, 重点不在于跟踪一个特殊的政策周期, 而在于评析不同地区的执行情况。但是, 这并不排除一种针对那些发生在地方行动之前或与其相伴发生的多级过程的研究。

这个研究项目是由杜伊斯堡—埃森大学的托马斯·海贝勒(Thomas Heberer) 教授和迪特·格鲁诺(Dieter Grunow) 教授发起, 并与中央编译局比较政治与经济研究中心合作完成(尤其是得到俞可平教授、何增科教授和李惠斌教授的合作与支持)。哈尼尔基金会(Haniel-Foundation) 资助冉冉女士为期三年的博士研究生深造, 她已于2009年在杜伊斯堡顺利拿到学位。基本上, 此项目的实证调研工作涵盖了我们的2007年在三个城市地区——厦门、石河子和营口——的调研以及2009年在三个农村地区——南丰县、寿光县和德清县——的调研。由于此前关于这方面的学术研究很少, 因此, 必须首先对基本的政治与行政结构及其实践予以描述。这包括, 对地方行政机构的环保任务的分配, 各类地方

公共机构的协作；地方（党）政——通过使用各种激励和控制手段——与地方行政机构之间的关系；与邻县的协作或矛盾，以及上级行政机构的调和或控制作用；公众、NGO 以及媒体的角色；并且注意到不同调研地区存在十分不同的环保问题。这项实证研究还对一些代表不同环保功能和实践的人们进行了深入的访谈。

即便是上述六个县市的案例就已经显示出很大程度的差异性，因此，对它们进行比较，就成为研究计划中的一个重要方面。此外，这个项目还包含针对某些德国经验（鲁尔区和东德地区）的比较研究；在 2006 年和 2008 年，来自中国的同仁对这些地区进行了为期三周的考察。他们同样也为杜伊斯堡的研究团队安排了在中国的调研行程，并陪同调研。因此，这项研究包括了国际层面的比较，这一点通过本书所收录的论文也能有所体现。

在哈尼尔基金会的支持下，我们于 2010 年 5 月在杜伊斯堡组织了一次国际会议，该项目的参与者向大会提交了各自的研究成果。通过邀请另外一些关注此话题的专家与会并介绍其研究，本项目的成果被置于一个更广阔的中德研究的语境中。会议的这些报告就是本书的基础。它们从不同角度对政策执行的过程和结果进行分析，这样，它们就不仅仅是分析现状，而且——从一种颇具信息含量的政策文章的意义来说——还为更深入的发展提供了某些选项。

本书的内部结构遵循以下整体线索：

- 这篇序言将通过一篇会议论文而拓展延伸，后者涉及对中国环境问题的意识意识和定义的发展过程的历史重建，以及针对政策制定和政策研究的反思。
- 第一组论文与（中德）合作项目密切相关，这条途径是以在两国分别进行的比较研究作为指导的。其不同之处主要在于调研地点各自具体的环境问题：沙漠化、沿海污染、采伐森林、过度灌溉、工业区净化等。另外两篇与本项目有关的论文，则通过两个

相关案例（河道断流和地震）而有所补充。

- 第二组论文通过聚焦于具体的政策执行机构和执行程序而增加了一些分析政策执行问题的维度，其中包括这些机构和程序的能力和缺点：对于信息获取渠道的掌控；地方的控制结构；法院除了作为强化个体生态权利的司法手段之外的功能角色；还有公众的参与（和抗议）方式。
- 第三部分的重点是对德国的案例进行更详细论述，尽管这方面的内容在前面的论文中已有所论述——第一篇论文是中国的观察者关于鲁尔区和东德地区的观点，随后是对德国政策执行结构的简要介绍，以及有关欧盟未来环保政策的一些新视角。

理查德·埃德蒙（Richard L. Edmonds）的论文介绍了中国环境问题的社会政治影响的发展。文章表示，针对这些问题的科学研究仍然停留在初始阶段——它们往往受到与经济发展利益相冲突和值得怀疑的（官方）数据基础的制约。该文同样指出，随着中国在世界经济舞台上越来越重要的地位及其污染大国的角色，对这个课题的关注将越来越多。因此，该文为后面文章的更详细的论述提供了背景。

第一组论文的第一篇出自迪特·格鲁诺。通过论述政策领域和政策周期，他建立了一个关于政策执行过程的分析框架。这有助于更详尽地说明杜伊斯堡和北京的项目团队在研究中所使用的实证研究方法。该文同样介绍了案例比较的概念。由此表明，中德的许多环境问题都很相似，从而引出政策制定和执行方面的类似要求。但是，两国的政治行政体系结构在很多方面也存在差异——环保领域中的问题解决和公民共识就存在相当迥异的难题。通过考察在中国的六个调研案例（借助专家访谈和文本分析），该文集中论述了地方政府的政策执行结构和执行过程。尽管这六个调研地点面临的生态问题往往不同，但是，地方政府的制度

安排在其潜力和不足等方面却具有很大的相似性。尤为重要的是它们——比如，在排放标准方面——缺乏控制能力和强制能力的证据。当地公共行为者之间的合作不足，以及相邻县市之间的合作不足，都是政策有效执行的严重障碍。通过与德国的比较，我们可以看到这并不只是一种“敷衍”，而是包含着相当多的组织和程序方面的执行问题，它们亟须一些得到认真考虑的解决方案。

托马斯·海贝勒和安雅·森茨（Thomas Heberer and Anja Senz）的论文同样涉及杜伊斯堡—北京的研究合作，因此，该文也集中论述了中国地方政府的环保政策的执行问题。该文关注的是评价和监督系统，它作为一种激励与控制手段，目的在于促进环保政策在地方层面的执行。该文指出，一方面，中国的权力下放（decentralisation）为地方政府同上级政府讨价还价以便于能够根据当地条件而富有弹性地调整和执行政策留出了空间；另一方面，权力下放的同时，也随之产生了政府间互动、激励和控制的结构方面的重大制度变革。因此，地方行为的改善和创新（通过各种尝试和模式而不断发展）得以促进。相应的，权力下放展示出一种中国特有的设计，它在为各种不同的地方环保政策留出空间的同时产生出大量的“应对机制”。最终，新的制度设计有利于环保政策以创新的方式来执行。

尼尔斯·特维斯（Niels Thevs）的论文选取了一个干预自然的具体案例：为了灌溉而过度使用水资源。他的案例来自新疆维吾尔自治区南部的塔里木盆地。由于塔里木盆地的极端干旱气候，塔里木盆地和塔里木河沿岸的所有农业生产都要依靠灌溉。在20世纪50年代到70年代之间，灌溉面积逐步扩大，从而导致对灌溉需求的不断增加。正因如此，在2007、2008和2009年，塔里木河在春季和初夏（也就是播种和灌溉季节）出现断流，给水资源的管理者以及水资源的个体使用者（农民）带来了很大压力。因此，该文表明，水资源的使用者面对着自相矛盾的