



高校学术文库

中国环境

□ 跨域治理研究

ZHONGGUO HUANJING
KUAYU ZHILI YANJIU

欧阳帆 著



首都师范大学出版社

CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

北京市社会科学理论著作出版基金资助

中国环境跨域治理研究

欧阳帆 著



首都师范大学出版社

CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境跨域治理研究 / 欧阳帆著. —北京: 首都师范大学出版社, 2014. 11

ISBN 978-7-5656-2190-1

I. ①中… II. ①欧… III. ①环境综合整治—研究—中国
IV. ①X3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 271887 号

ZHONGGUO HUANJING KUAYU ZHILI YANJIU

中国环境跨域治理研究

欧阳帆 著

首都师范大学出版社出版发行

地 址 北京西三环北路 105 号

邮 编 100048

电 话 68418523 (总编室) 68982468 (发行部)

网 址 www.cnupn.com.cn

北京集惠印刷有限责任公司印刷

全国新华书店发行

版 次 2014 年 12 月第 1 版

印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 890mm×1240mm 1/32

印 张 9.125

字 数 225 千

定 价 22.00 元

版权所有 违者必究

如有质量问题 请与出版社联系退换

前 言

没有人是自成一体、与世隔绝的孤岛，每一个人都是广袤大陆的一部分。如果海浪冲掉了一块岩石，欧洲就减少。如同一个海岬失掉一角，如同你的朋友或者你自己的领地失掉一块。每个人的死亡都是我的哀伤，因为我是人类的一员。

所以，不要问丧钟为谁而鸣，它就为你而鸣！

——约翰·列恩

打开报纸、网站，几乎每天都有大量的文章报道全球各地的环境遭受着如何巨大的破坏，进而影响人类的生活甚至生存，例如，2014年10月24日，人民网的一篇文章报道了京津冀及周边地区持续被霾天气所占据，部分地区还将伴有浓雾或浓霾。每一个人都知道雾霾天气的罪魁祸首就是多家大型的污染企业，四千一百多家大型污染企业排出的工业废气占据全国的65%，但是，所有的利益相关者却无法就如何解决这一问题而达成一致意见。政府强调综合治理，逐步改进，但公众却认为最简单的办法就是直接关掉污染企业。在环境治理中，这种分歧只是冰山一角，人们长期关注并不断探索使环境得到最佳治理的路径，但无论是政治的世界、经济的世界还是学术的世界，都未能如愿，人们更多看到的是，在环境治理当中，既出现了政府失灵，也出现了市场失灵。

本书关注跨域环境问题的过去、现在和未来，认为在跨域环境问题当中，我们始终需要面对变化、复杂性、不确定性和冲突。

变化有多种类型，其中每种变化都有可能成为诱发进一步

变化的因素或动因，因此，变化要求我们在解决跨域环境问题时需要始终持有一种“全球观”，一种“历史观”，我们今天做出的决定可能会导致环境的何种变化，这种变化会否引起其他地区的连锁反应？

在跨域环境的问题当中，没有哪一个是单一的、与外界没有交换的，每个问题都涉及大量的变量和因素，研究环境问题不能局限于环境本身，还必须同时关注诸如能源利用、食物产量、食品安全、医疗保障等等各个领域的议题，这种复杂性要求我们必须采用跨学科的研究方式，整合多个相关学科的理论、数据、方法、工具，从根本上加深理解或解决这一超出单一学科范围和研究实践领域的问题，并且做好准备去应对那些无法预测的不可避免的突发事件。

未来如何无人能够预测，没人能够完全预测出当前利用某种科技会在多大范围内、多少程度上影响多少人群，因此，在作出任何一个决策之前，正视不确定性的存在都是一种理性的态度，它能帮助我们诊断标识某一问题特征的种种条件，进而能够在众多的可选方案当中，尽可能地寻找出最现实可行的方法，以使我们既能从中受益又能避免因犯错误而受到惩罚。

在环境治理的过程当中，我们不可避免地会遇到由于知识或认知上的差异、价值观的差异、利益分配的差异，以及背景的差异等等所带来的冲突，冲突未必是一件坏事，当冲突发生的时候，它可以帮助人们及时予以识别，同时提醒分析家和管理者尊重不同的价值观和目的的存在，怎样有效利用冲突所带来的契机、使之对整个过程发挥出建设性的作用而非摧毁性的作用，是对环境治理中所有的主体提出的挑战。

基于以上的认识，本书以中国目前的环境治理问题为研究对象，从历史和制度的视角出发，通过文献、定性和系统的研究，立足于社会超系统的背景，尝试为当前的困境找寻一条出路，既强调政府在治理过程中的权力中心地位，也强调将重心

从中央政府转为地方政府，主张在中央政府的引导之下，地方政府发挥主导作用，同时吸纳政府以外的所有治理主体积极参与到这一过程当中，用协商和共同决策的方式，站在共同的思想、世界观和未来目标的基础之上进行学习、革新和行动，以期最大化地增进公共利益与人类福祉。

本书由五部分组成：第一章，“导论”，阐述研究背景、研究的意义，界定核心概念，对相关的国内外文献进行梳理和总结，介绍本文所采用的理论基础，说明使用的研究方法、研究途径和研究框架；第二章，“中国跨区域环境治理的现状”，主要描述和分析中国跨区域污染的现状，环境跨区域治理的现状，地方政府在跨区域环境治理中的协调与合作的现状，企业、非营利组织及公民的参与现状，以及现状中所存在的缺失；第三章，“环境跨区域治理现状的成因分析”，分析和论证环境跨区域治理的现状和缺失的成因；第四章，“国外跨区域环境治理的实践经验”，选取了澳大利亚、美国、法国这三个具有代表性的国家的跨区域治理经验，比较它们在环境跨区域治理中的共性与个性，分析其产生的原因，进而提出这些先进经验对中国的启示；第五章，“构建中国环境跨区域治理机制”，从治理主体、配置方式、决策机制、交易成本等方面将环境跨区域治理和中央主导型以及市场治理型这几种模式进行比对，认为环境跨区域治理更能实现公共行政中政治、管理和法律这三条途径下所强调的多种价值，并就如何构建环境跨区域治理机制进行了探讨与设计。

作为一名高校的教育工作者，我非常赞同1998年在巴黎召开的“世界高等教育会议”所发表的《面向二十一世纪高等教育宣言：观念与行动》中对批判性思维的陈述，即“高等教育机构必须教育学生，使其成为具有丰富知识和强烈上进心的公民。他们能够批判地思考和分析问题，寻找社会问题的解决方案并承担社会责任”。这一陈述给我们带来了挑战：若教师本身不培养和发展自身的批判性思维，如何能教育学生成为这样的

公民？这样的责任感促使我审视本书的内容，使我必须承认：作为一项前期研究成果，本书在资料收集的全面性、定量分析和实证研究等方面还需改进，还需要进行大量的田野调查工作以收集一手资料，全面了解实际情况，同时加强与国外同行的沟通与交流，更多了解国外相关领域的重要数据与信息；此外，在对核心观点进行推理和论证的过程中的每一个步骤上都需要更多相关的数据支撑，逻辑性也有待进一步加强。这样的责任感也促使我对批评持有开放和积极的态度，因此我恳请读者来信指正，我确信每一封来信都可以帮助我在以后的道路上走得更稳。

2014 年 11 月

目 录

第一章 导论	(1)
一、选题背景	(1)
二、概念界定	(6)
1. 环境	(6)
2. 区域	(8)
3. 治理	(11)
4. 跨域治理	(14)
三、国内外相关文献研究综述	(15)
1. 国外相关文献研究综述	(15)
2. 国内相关文献研究综述	(23)
四、环境跨域治理的相关理论	(30)
1. 公共组织理论	(30)
2. 新区域主义	(39)
五、研究方法、途径	(46)
1. 研究方法	(46)
2. 研究途径	(47)
3. 分析框架	(47)
第二章 中国跨域环境治理的现状	(49)
一、跨域环境污染的表现	(49)
1. 跨流域污染事件频频发生	(50)
2. 区域大气污染严重	(57)
二、跨域环境管理的现状	(64)
1. 中央政府的统一协调管理	(64)
2. 地方政府的环境跨域管理	(76)

3. 地方政府之间的协调合作	(85)
4. 企业、非营利组织及公民的参与	(92)
三、目前环境跨域管理中的缺失	(97)
1. 地方政府在环境守法和执法方面尚显不足	(98)
2. 地方政府在环境治理中的责任仍不明确	(101)
3. 地方政府间的冲突解决依赖于上一级政府	(104)
4. 跨域环境保护合作的保障性不足	(107)
5. 其余主体参与程度尚待提高	(109)
第三章 环境跨域治理现状的成因分析	(120)
一、环境跨域治理相关法律不健全	(120)
1. 与跨域环境治理直接相关的法律不健全	(120)
2. 公众参与环境治理的法律不健全	(125)
二、环境跨域治理中府际关系的失衡	(127)
1. 央地关系的失衡	(128)
2. 地方政府间的竞争与博弈	(136)
三、区域性环境公共产品的供给不足	(140)
1. 区域公共产品的供给主体相对单一	(142)
2. 区域公共产品需求表达机制尚未建立	(146)
四、非营利组织参与环境跨域治理缺乏完善的制度环境	(155)
1. 非营利组织的制度剩余与制度匮乏并存	(156)
2. 非营利组织面临着严重的制度性障碍和制度困境	(159)
第四章 国外跨域环境治理的实践经验	(164)
一、澳大利亚的环境跨域治理经验	(164)
1. 综合流域管理的理论基础——生态系统方法	(165)
2. 综合流域管理 (Intergrated Catchment Management)	(167)
二、美国的环境跨域治理经验	(169)

1. 美国环境跨域治理的基础	(170)
2. 美国环境跨域治理的管理机构	(173)
3. 美国环境跨域治理的形式	(177)
4. 美国环境跨域治理中的公众参与	(182)
5. 美国环境跨域治理的案例——SCAQMD (South Coast Air Quality Management District, 加州南海岸大气质量管理区)	(186)
三、法国的环境跨域治理机制	(189)
1. 多层次的管理机制	(189)
2. 环境治理的手段	(190)
3. 环境跨域治理中的多方参与	(191)
四、经验中的共性与个性	(192)
1. 共性	(192)
2. 个性	(195)
3. 对中国的启示	(200)
第五章 构建中国环境跨域治理机制	(202)
一、构建环境跨域治理的制度环境	(204)
1. 建立和完善环境跨域治理中的法律制度	(204)
2. 理顺中央与地方在环境跨域治理中的纵向关系	(214)
3. 转变环境跨域治理中的政府职能	(218)
4. 构建环境跨域治理中的公民文化	(222)
二、建立和完善环境跨域治理机制	(232)
1. 构建地方政府在环境跨域治理中的沟通协作机制	(232)
2. 完善环境跨域治理中的私营机构、非营利组织和公民参与机制	(241)
参考文献	(254)
后记	(279)

图表目录

表 2-1	地方政府间交易费用·····	106
表 2-2	美国与中国在环境影响评价 (EIA) 中公众参与的 内容·····	116
表 2-3	Arnstein 关于公民参与程度的八种情况·····	117
表 3-1	跨域环境治理相关的法律法规·····	121
表 3-2	违法成本与守法成本的经济比较·····	122
表 3-3	环境跨域治理中关于公众参与的法律规定·····	126
表 3-4	中央政府和地方政府在区域公共产品供给中的作用 ·····	144
表 3-5	民政主管部门与业务主管部门对同一民间组织的 管理职能·····	157
表 3-6	非营利组织的制度性障碍·····	160
表 3-7	非营利组织的制度困境·····	162
表 4-1	美国跨区域整合体制·····	179
表 5-1	几种模式的比较·····	203
图 2-1	京冀间流域生态环境补偿机制框架 ·····	89
图 2-2	中国环境法体系 ·····	99
图 2-3	环保民间组织资金来源情况·····	113
图 4-1	综合流域管理的框架·····	168
图 5-1	地方政府沟通协作的环境管理框架·····	233

第一章 导论

一、选题背景

20 世纪末，全球化浪潮席卷全球，国际性组织与跨国企业的影响力日增，使得原本在人类社会，占有绝对性权威角色的国家受到了挑战与质疑，再加上资讯科技的日新月异，网络的兴盛、虚拟空间的改变，以及人类现实生活的时空环境的变化，导致了如今公共问题的复杂且多变。“传统公共部门根据事务性质来单一划分的权责体系，在面对与回应这些多元化的公共议题时常显得力不从心。尤其在国家权威体系中，对与中央政府相比较而言权力较为薄弱的地方政府来说，要应付处理利害关系人众多，且彼此目标冲突的结构不良问题时，更显现出地方政府的困窘和局限。若只依赖于中央政府的协助而不思提升地方政府的治理能力，亦会造成中央与地方之间的关系扭曲。”^①

学界对于地方政府的研究，传统上总是以地方自治为焦点，但是，在上述多项内、外在因素的影响下，政治、经济、社会结构变迁快速，使得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单一行政区域内的问题，例如社区发展、社会服务、教育、城市发展等，演变成复杂多面向的跨部门、跨区域事务，如环境保护、流域整治、水资源利用管理、交通运输等。与之相对应，学界有关地方政府的研究已

^① 林水波、李长晏：《跨域治理》，五南图书出版公司，2005 年版，第 1—2 页。

逐渐从地方自治走向了跨域治理。

众所周知,中国目前正面临着保护和自然资源的前所未有的挑战,环境质量恶化、自然资源耗竭,威胁着中国这个全球第一人口大国人民的生命和健康,危及经济可持续增长的潜力。与此同时,随着全球化趋势,全球环境问题也越来越突出。作为一个发展中的大国,中国 2020 年的小康发展目标以及未来中国在未来全球政治格局中的地位,对未来的全球环境都有很大影响。

与此同时,在我国融入全球化的进程中,越来越多的环保类的国际非政府组织(INGO)进入中国,或者设立代表处,或者寻找合作伙伴,或者发展组织成员,它们凭借所掌握的资金、技术、专门知识、专家人才以及国际关系,广泛涉入中国的环保事业,它们的到来,对中国公民社会的发展产生了积极的促进作用,据中华环保联合会统计,我国环保民间组织现已发展至 2768 家,成为规模最大、人数最多的民间团体,近年来,一些环保民间组织率先倡导的“26 度空调行动”、“每月少开一天车”、“节能 20% 公民行动”等都为国家环境决策提供了支持。但是在更多情况下,公众参与环保并不容易,政府机构、商业团体及其他管理机构不能提供相关信息、协调公众参与过程并利用公众反馈的信息,而公众也不清楚他们在环境政策制定过程中享有的权利以及如何使用这些权利,虽然《环境影响评价法》规定了公众参与的原则,但并未给出公众参与的明确途径和程序、在方式方法上也语焉不详,甚至对政府如何对待公众意见也没有规定,最重要的是,公众意见对环评审批不具有否决权。这直接导致了公众缺乏对重大项目设计和可行性研究的参与权和监督权,甚至连最基本的获得环境信息和参与环保事务

的知情权也付之阙如。^① 这些制度层面的缺陷,带来了两种后果,一方面,降低了公众参与环保的层次,目前中国公众参与环保往往集中在日常生活中,以简单、浅层的环保行为为主,如节约用水、用电,至于环保决策制定等较高层次的环保参与则较少,特别是由环保非营利组织发起的环保运动就更不受支持;另一方面,缺乏公众参与往往意味着环境危机无法得到有效和立即的遏制,例如南水北调东线和中线工程已经开始施工,但公众并不知道工程是哪天开工的,更无从了解工程的论证过程,在中国的某些地方,由于项目决策阶段缺乏公众参与,导致项目建成后环境纠纷不断的例子不在少数。可以说,公众参与环保已经达到了一个“临界点”——公众参与的热情与制度障碍之间已经越来越接近于正面的对决。^②

“松花江污染事件发生后,中国对新时期环境保护工作思路做了重大调整,提出要实现环保工作的‘三个历史性转变’,即从重经济增长环境保护转变为保护环境与经济增长并重,从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步,从主要行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。根据这一指导思想,中国政府出台了一系列重大政策措施全面推进环保工作,其成效正逐步显现。”^③从这一番话可以看出,目前中国解决环境问题的主要途径仍然是以政府为主导。政府解决环境问题的方式主要有:制定法律法规、制定行政规章、制定和实施相关政策,具体而

① 参见唐昊:《发挥公众参与环保的作用》, <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=122173>, 2008年1月29日。

② 参见唐昊:《发挥公众参与环保的作用》, <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=122173>, 2008年1月29日。

③ 周生贤会见出席“水资源安全:中国与世界”国际学术研讨会外方代表时讲话, http://www.gov.cn/gzdt/2009-05/26/content_1324787.htm, [2009-9-20]。

言,主要是制定和实施环评制度、环境执法及立法、环保基础设施建设、环境经济政策、污染减排、重点流域污染防治、三大基础性战略工程等方面。^①从总体上来看,目前中国环境跨域治理模式主要有以下几个特点:

1. 始终以中央政府为主导、地方政府为辅。一方面,在治理环境的各项举措中,总是以中央政府的相关政策先行,地方政府再根据中央政府的精神制定地方政策,地方政府的自主性难以得到充分的发挥,且相互之间沟通、协作的行为并不多,即便有,也大多由中央牵头;另一方面,在政治环境中,地方政府作为中央政府的代理人,按照公共选择理论的视角,他们同样扮演着“经济人”的角色,往往也是以自身利益最大化为目标的。利己主义的动机在市场经济的运行中本无可厚非,但地方政府在与中央政府的环境博弈中,却“上有政策,下有对策”,为了保障地方税源和行政部门的“好处”,以形式化的权力运行来化解中央的宏观政策,对环境保护避实就虚。由此,才会出现在一方面国家进行了庞大的资金投入,另一方面环境却始终“越治越污”的尴尬境地。

2. 议程设定过程中的主体较为单一。议程通常由公共政策的倡导者和政治活动家来设定,而公共政策的倡导者可以是政治环境中的任何人,只要其所拥有的专业技能和行为可以影响到议题。在政策制定主体一定的前提下,企业可以运用自己所拥有的专业技能和行为来影响议程,在环境治理中提出各种具体的议题,发挥其积极的作用。但综观环境治理的全过程,企业始终处于被动服从的位置,政府制定政策,企业服从和执行政策,很少主动参与到环境治理议程的设定中去,也很少能主动作为来治理环境。

^① 参见环境保护部:《2008年中国环境状况》,2009年6月5日, http://www.gov.cn/gzdt/2009-06/05/content_1333105.htm, [2009-9-20]。

3. 非营利组织、公民等社会力量在环境治理中的参与能力较差,在碰到具体问题时,很多公众都不知道法律赋予了他们哪些权利,在维护自身的环境权益、监督和举报违法企业、深度参与各类环保公共事务、促进环境问题的解决方面,非营利组织、公民等社会力量还未真正发挥作用。

虽然随着区域经济的快速发展,环境合作也日益成为区域合作的一个重要组成部分。地方政府开始寻求环境治理的合作,并形成了一定的机制,如2003年11月,海河流域内的津、京、冀、晋、鲁、豫、内蒙古、辽这八个省区市的水利厅在天津共同签署了《海河流域水协作宣言》,提出要建立海河流域水生态环境保障体系;2003年12月,吉、辽、黑、内蒙古四省区决定联手治理松花江—辽河流域污染,解决跨省区水污染问题;2004年6月,“区域环境合作高层国际论坛”通过了《长江三角洲区域环境合作倡议书》^①;2004年7月,泛珠三角区域环保合作联席会议第一次会议通过了《泛珠三角区域环境保护合作协议》,从而正式启动了泛珠三角区域环保合作;2005年,由广东省牵头,在前述协议基础上,又进一步制定了《泛珠三角区与环境保护合作专项规范(2005—2010)》,^②但是,这些合作的许多共识是靠领导人做出的承诺来保证,缺乏法律效力和稳定性;合作行动的制度化程度相对较低,基本停留在会议的形式上,采取集体磋商的模式;各参与方经济社会发展的不平衡导致了环境目标具有很大差异性;在合作过程中,地方政府间也较为缺乏协调机制和竞合意识。^③

① 参见杨妍、孙涛:《跨区域环境治理与地方政府合作机制研究》,载《中国行政管理》,2009年第1期。

② 参见杨妍、孙涛:《跨区域环境治理与地方政府合作机制研究》,载《中国行政管理》,2009年第1期。

③ 参见杨妍、孙涛:《跨区域环境治理与地方政府合作机制研究》,载《中国行政管理》,2009年第1期。

显而易见，在中国目前的中央政府主导型的环境治理模式下，虽然中国政府及中国民众已经意识到了环境问题的重要性并且也采取了一些解决措施，某些环境问题虽然已有所改善，然而，“这些局部的改善同环境整体恶化相比微不足道，保护环境的努力远远跟不上环境的不断破坏，无法抑制其他环境指标的进一步恶化”。^① 这些问题给中国带来严重的经济损失，激化社会矛盾以及危害公众健康。在中国跨域环境治理过程中的这些数量众多的障碍和困难，会使人对中国的环境治理能力产生怀疑，中国是世界上国土面积第三的国家，有着世界第一的人口，不可能依靠中央政府去解决所有的事情，去协调地方政府在环境治理中的冲突，如果采用这种模式，必然结果就是无效，或者低效，正如我们现在看到的这样。因此，我们急需选择另外的途径和机制来打破行政区划之间的藩篱，来促使地方政府之间不依靠中央政府的协调而自行解决环境治理中的冲突，并积极主动地展开合作，来逐渐扫除环保 NGO、公民以及企业参与环境治理的制度障碍。

二、概念界定

本研究的主要概念有环境、区域、治理以及跨域治理。

1. 环境

《布莱克威尔环境管理简明百科全书》(*Blackwell's Concise Encyclopedia of Environmental Management*)对“环境”一词的解释是：来源于法语词汇“environer”——环绕或者围绕的词语“环境”，指的是支撑生命的物质：水、土地、空气以及气候。然而，它表现两种假的印象：其一是这些物质与活物相区别

^① 刘建国、[美]加里德·戴蒙德著，李舒心等译：《全球化背景下的中国环境》，载《世界环境》，2005年第4期。