

区域环境协同治理中的府际竞合机制研究

赵树迪 周显信

内容提要 区域环境治理是目前中国环境治理领域的重点与难点,主要呈现出治理投入巨大但收效不足和区域协同程度低、治理合力难形成的典型困局。造成区域环境治理困局的因素主要是跨行政区治理责任不清、监管错位与缺位、缺乏区域合作、无序的府际竞争与府际博弈等。协同治理可以为实现环境问题的整体性解决提供理论指导。厘清府际竞合关系是实现府际协同治理的重要前提。本文认为可以通过动力、约束、保障、长效等四个具体机制来探索有利于府际竞合的路径:利益引导、利益共享和区域一体化治理是府际协同治理的推动力,法律规范和考核问责制度构成的约束力,完善区域环境治理协调机构职能和职责、实行地区生态补偿为协同治理提供保障,通过强化区域理念认同、提高环境治理能力与公众参与度来实现区域环境共治的长效性。

关键词 环境治理 协同 府际博弈 府际竞合

赵树迪,中共南京市委党校公共管理教研部讲师 210093

周显信,南京信息工程大学中国特色社会主义理论体系研究基地、马克思主义学院教授 210044

引言

改革开放三十多年来,中国经济持续高位增长、城市化发展日新月异,然而生态环境却为此付出了巨大代价。习近平总书记指出,“历史地看,生态兴则文明兴,生态衰则文明衰。生态文明建设是全面建成小康社会的突出短板,必须从根本上扭转我国生态环境恶化的趋势”^[1]。

环境治理是生态文明建设的主阵地和关键环节,环境治理是生态文明的实践路径。流域、区域内的环境问题往往具有整体性,污染的影响是整体的,治理也应当整体化考虑。传统以行政区划为独立治理单元的治理模式显然无法收到良好效果,以协同理论为基础的府际合作治理应当被看作是环境

[1] 闻言:《建设美丽中国,努力走向生态文明新时代——学习〈习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编〉》,〔北京〕《人民日报》2017年9月30日。

治理的有效和必要路径。

一、区域环境治理的现状与典型困局

1. 区域环境污染及其治理现状

(1)区域环境问题相互关联、交互作用。当前中国的重点环境问题主要表现为大气污染、水环境污染、土壤污染及生态破坏等。由于大气、水体中的污染物具有在自然动力下自由扩散的特点,不以行政区划为界限,所以流域、大气污染的跨界传输现象明显。区域环境问题因此呈现出相互关联、交互作用的特点,并且在不同污染物间的交互作用下继续恶化成复合型环境污染,增加环境治理难度。

(2)区域环境治理在政策制度探索中取得进步。从以往的研究和现实的情况来看,环境问题的产生与经济发展存在着必然的联系,区域环境问题在经济水平相对较高的几大城市群中表现尤为突出。例如京津冀地区大气污染严重、长三角城市群的水环境问题显著、珠三角城市群重金属污染严重等,这些环境问题给所在地居民生活和健康造成严重困扰,也同时制约了城市群的可持续发展。近年来各地在推进生态文明建设过程中,积极治理生态环境,取得了显著成效,各大城市群的环境指数均有不同程度改善。特别是面对复杂的区域环境治理任务,在政策制度方面也进行了积极探索,例如区域大气污染的联防联控、流域治理中“河长制”等。

2. 当前区域环境治理的典型困局

区域环境治理目前尚处于探索与攻坚阶段,长期的环境负债、复杂交错的跨界污染与政府间博弈,令区域环境治理陷入困局。

(1)投入巨大但收效不足。除了受污染治理技术的限制,区域环境治理涉及矛盾关系错综复杂,治理效果并非同投入呈正相关关系,相反往往是投入巨大却收效甚微。例如京津冀地区的大气污染治理,三地积极投入治理,中央各部委在价格政策、资金投入等方面均给予支持,中央财政近几年累计行政拨款数百亿元,但治理多年仍未彻底扭转局面。太湖治理10年时间花费千亿元^[1],蓝藻虽得到控制,但并未治愈太湖的“慢性病”。这些跨行政区环境问题在治理过程中,由于利益相关者众多、涉及范围广,容易发生“公地悲剧”,甚至出现越治越差的状况。

(2)区域协同程度低,治理合力难形成。几大城市群的环境问题虽不尽相同,但面临的治理难点却惊人相似,即行政分界明显,行政区之间竞争激烈、缺乏整体意识与合作机制,很难形成区域合力共同承担环境治理责任。很多地方区域协同治理虽然逐渐提上议程但与党中央、国务院的总体要求还距离较大,常态化、制度化、责任化的治理机制仍未走向现实。

二、府际博弈:区域环境治理不力的症结所在

造成上文所述的环境治理典型困局的原因众多,包括粗放的经济 development 方式、有限的环境承载力以及城市群人口经济膨胀式发展等等。本文主要讨论的是在中国行政体系背景下承担资源环境管理及调控职能的政府对于环境治理所担负的责任和所需改进的方向。地方政府各自为政,单一化、分割化、碎片化的治理模式无法从根本上有效治理环境。造成区域环境治理困局的因素主要是跨行政区治理责任不清、监管错位与缺位、缺乏区域合作、无序的府际竞争与府际博弈等。

1. 跨行政区环境治理主体责任不清

自2015年1月1日起施行的修订后的《中华人民共和国环境保护法》中明确规定:“地方各级人民

[1]朱乐先:《太湖治理十年路》,[南京]《群众》2017年第15期。

政府应当对本行政区域的环境质量负责。”法律虽然规定了我国环境治理的主体,也明确了相关责任范畴,但仅对地方各自辖区内的环境责任提出明确规定,由于区域环境责任存在边界不清及责任不明等现实问题,无法在法律条款内明确指定责任主体,这也是造成跨区域环境污染问题难治理的重要原因。对于这类区域性的环境问题,大多数地方政府往往不愿主动积极承担责任,而是“理性地”选择逃避和不作为,在区域内各地政府容易互相效仿形成集体的非理性选择,造成环境问题的“公地悲剧”、陷入环境治理的“囚徒困境”,致使区域环境治理走向恶性循环。

2. 缺乏区域合作、执行不力

我国对于境内资源环境早有立法保护,新环保法更被称为“史上最严环保法”,在法制层面确有强力保障。而从体制上来看,环保部门从属于地方政府,在开展环保工作时往往多有限制,并且环保部门缺少执法权也是导致法律虽严,但执行不力的主要原因,尤其是跨行政区的环境违法,更是缺乏监管。因此,提高环保工作成效要从提高环保部门法定地位和赋予其执法权等方面着手^[1]。

另一方面,实现区域治理必然需要依托强有力的组织机构及制度规范,然而目前的跨行政区协调机构仅停留在会议、协议等不具权威效力的形式上。有些虽然是由中央任命成立的正规协调机构,但由于建制地位不高,在协调区域环境事务时仍显得捉襟见肘,例如厅级建制的太湖流域管理局在协调流域内各省部级建制单位的涉水事务时,显然缺乏足够的制约力,这不利于治理工作取得实质进展。另外,区域环境法及协作制度规范等都是目前十分缺乏但又急需制定的。

3. 府际竞争与府际博弈

以德内拉·梅多斯等人撰写的《增长的极限》为代表的悲观主义观点认为,在经济增长和环境质量之间进行取舍是一个两难的问题,两者是一个悖论^[2]。各地政府在发展中不得不面临环境保护与区域经济发展的矛盾,过于严厉的环境规制政策将会提高企业的生产成本,阻止外地企业进入,企业将流向周围环境成本较低地区,不利于本地区经济的发展,而过于宽松的环境规制水平又不利于当地环境资源的可持续发展。地方政府拥有独立的经济决策权和对地方资源环境管理的主导权。另一方面,在地方财政分权的体制背景下,地方政府为追求当地经济发展必然存在对人、财等资源的府际竞争行为。府际竞争是指地方政府之间为争夺生产要素,采用财税政策、教育医疗、基础设施、福利水平及环境规制政策等措施吸引人才、资本等流入,从而提高地方经济发展水平及影响力。环保法中规定,省、自治区、直辖市人民政府对国家环境质量标准及污染物排放标准中未作规定的项目可以制定地方环境质量标准和地方污染物排放标准。环境规制虽由全国统一制定,但各地生态环境承载能力不一,地方政府对环境规制具有较大的自由裁量权。因此环境规制就成了地方政府吸引资本的重要手段,纷纷自降环境规制标准,降低环保准入门槛,为高耗能、高污染企业敞开大门。在经济指标权重高、环境绩效指标缺位的政绩评估体系的导向下,地方政府对于环境规制的逐底竞争表现明显。

受限于地方保护主义及狭隘落后的发展观念,地方政府在环境治理工作中往往表现不积极,在涉及区域环境问题时,囿于环境污染的溢出性及环境产品的公共性不愿选择率先或独自承担治理环境的成本。即便明了其中利弊,也是雷声大、雨点小,仅对不足以撼动地方经济发展的部分企业展开整顿和治理,在涉及真正地方利益时往往对污染企业视而不见,选择性失明。在中央环保政策的强压之下,仍然相互观望。事实上,地方政府之间“集体非理性”的相互博弈过程实则为游戏规则下的各显神通和两败俱伤。当前中国各城市为实现局部短期利益最大化而实行的环境规制政策并不利于全局环

[1]樊建民:《以水污染为基点探讨污染环境罪的刑法规制》,〔新乡〕《河南师范大学学报》(哲学社会科学版)2015年第3期。

[2]〔美〕德内拉·梅多斯等:《增长的极限》,李涛、王智勇译,〔北京〕机械工业出版社2013年版,第16-17页。

境治理,应该就环境治理的共同目标达成协同规制的共识^[1]。

在如此激烈的竞争与博弈中,地方政府在环境治理领域的合作是很难彻底的,这也是造就区域环境治理陷入困境的深层次原因。保罗·多梅尔指出,城市群内部各行政单元无视区域生态联系,仅仅重视自身区域内部的生态建设,而忽略其对相邻城市的影响,导致各个城市各自为政缺乏协同,极易引发府际生态污染及治理矛盾^[2]。这种情况在各个城市的交界地带或者涉及跨区域的污染问题时尤为显著,多元主体往往会因法规政策、治理制度、治理标准、经济实力等差异,更容易形成生态分割和跨界污染治理碎片化,使得城市群整体生态环境污染日趋严重及治理效率低下。

三、府际竞合、协同治理:实现区域环境善治

生态环境是一个整体相联的复合系统,环境污染的结果往往不以行政区划为界限,特别是大气、流域等跨界环境污染问题呈现区域性特征。由于环境的公共性和负外部性特征,以及社会治理的复杂性和诸多不确定性的发展态势,导致环境治理的绩效不彰问题普遍存在。另外,环境问题的复杂性、整体性同政府自身存在的既与外部封闭、又呈现内部割裂的管理特征之间的冲突不断加剧,传统的属地管理及地方竞争机制是环境治理出现困难和瓶颈的重要因素。

“协同治理”可以为实现环境问题的整体性解决提供理论指导。协同治理是后工业化进程中环境治理策略的现实选择,其通过治理主体的多元化、治理结构的协同性以及治理方式的多样化来缓解环境治理的窘迫、克服传统治理模式“碎片化”、“分裂化”的缺陷。孔兹(Koontz)等人通过对流域、土地管理中协同治理的实证考查,分析了治理主体尤其是政府所扮演的角色,以及这些角色对协作促成所起的作用^[3]。Bardach认为协作的价值在于这项管理活动能够提升组织的绩效,在一定程度上可以减少组织行为活动的成本^[4]。

中国的环境治理实践面临多元利益协调及治理路径细化的现实挑战,学者们试图通过对目前存在问题和矛盾的分析来研究适合中国国情的治理路径,协同理论成为重要的关键词。黄爱宝认为环境合作“是在生态环境领域中建立的一种超越环境工具理性和体现高级环境价值理性的合作形态”^[5]。杨立华、张云指出环境管理的范式变化具有渐进式变迁和多模型渐次发展的规律性特征,强调当前环境治理研究存在对治理失效的可能性、主体间互动低效和冲突的忽视^[6]。

协同治理的本质是将某一区域进行整体化处理,包括共同的利益、协调的发展、观念的认同和治理的长效,但又并非简单粗暴的“一刀切”,其以流域、区域的环境整体改善为目标,运用多种手段,进行硬性与柔性相结合的指标规定,突出重点又不失全面的治理内容,将政府间的矛盾焦点放在区域整体化视角下考量,协调解决,达到区域环境与经济良性协调发展的目的。

当协同治理成为实现区域环境善治必然的路径选择时,如何实现协同就成为问题的关键。在强调多元治理的时代,政府的属性和地位以及环境责任的承担者的身份决定其仍然是当前环境治理的

[1]沈坤荣、金刚、方嫒:《环境规制引起了污染就近转移吗?》,〔北京〕《经济研究》2017年第5期。

[2]Paul Domeier. Environmental management and governance: Intergovernmental approaches to hazards and sustainability. Psychology Press, 2008:67-69.

[3]T. M. Koontz, T. A. Steelman, J. Carmin, K. S. Korfmacher, C. Moseley, and C. W. Thomas. Collaborative Environmental Management: What Roles for Government? Newyork press, 2004.

[4]Bardach, Eugene. Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship. Washington, DC: Brookings, 1998:17.

[5]黄爱宝:《论走向后工业社会的环境合作治理》,〔上海〕《社会科学》2009年第3期。

[6]杨立华、张云:《环境管理的范式变迁:管理、参与式管理到治理》,〔广州〕《公共行政评论》2013年第6期。

重要力量,政府间的协同与合作是实现协同治理的主要环节。上文论述的府际博弈减少了政府间的合作、阻碍了区域环境协同治理的实现,然而事实上府际关系并不完全是此消彼长、你存我亡的零和博弈,恰当处理相互间的关系、合理分配利益是可以达到多方共赢状态的。实现多方共赢的路径应当是在不否认竞争必然存在的前提下强调多方合作,在良性竞争与多方合作的道路上走向共治共赢。在这一点上来说,府际竞合关系就是这样一种新型健康的府际关系。竞合理论最早出现在经济学领域,其主张从单一完全对抗性竞争思维,转向从竞争与合作双角度思考的双赢或多赢竞争。府际竞合的实质是实现政府间良性竞争与合作共赢,不是单纯的“竞争+合作”,而是在某些领域实现某种程度的竞争从而促进彼此的全面深入合作,以期达到螺旋上升式的发展。在区域环境治理中运用府际竞合可以规避由于恶性竞争带来的囚徒困境,也能够实现多方利益共赢的前提下促成主动合作。总之,厘清府际竞合关系是实现府际协同治理的重要前提。

四、探索利于区域环境协同治理的府际竞合机制

区域环境治理困境的关键在于地方政府在激烈的竞争与博弈对抗中缺乏主动积极合作的可能性,这种可能性需要通过改变原有的府际治理秩序、构建新型的府际竞合关系激发出来,需要借助各种利于府际竞合发展的路径机制来实现和扩大。本文认为可以通过动力、约束、保障、长效等四种具体机制来探索。利益引导、利益共享和区域一体化治理是府际协同治理的推动力,法律规范和考核问责制度构成的约束力,完善区域环境治理协调机构职能和职责、实行地区生态补偿为协同治理提供保障,通过强化区域理念认同、提高环境治理能力与公众参与度来实现区域环境共治的长效性。

1. 动力机制

(1)发挥利益的导向作用,促进区域利益共享。作为理性“经济人”,地方政府的趋利倾向是必然存在的,利益是影响府际关系的动力因素,是引起地方政府间合作或对立的重要力量。发挥利益的正向推动作用,促进府际充分合作显然是更优的府际关系治理工具选择。利益引导机制主要包含上级政府对地方政府在经济利益、政治利益、政策利益等方面进行分配和激励。例如中央政府在地方环境治理项目中提供财政支持、地方官员的晋升激励和积极利好的财税政策等。

另外,个体城市利益实现的价值向度和区域内的利益共享,也将对其参与区域协同治理具有明显的导向作用。城市的个体利益与区域整体利益在某些方面产生冲突或表现不一致时,将不利于地方政府充分参与区域合作治理,只有实现区域整体利益与地方个体利益的统一融合才能从根本上推动区域内各城市积极推动区域环境治理。同时在区域内实现利益共享和利益协调,赋予各地共同的价值向度,有利于维持稳定持久的合作关系。要做到平等共同享有区域内环境治理成果和收益,在利益冲突失衡领域进行合理再分配,确保区域内各城市共担治理成本、共享治理成果。

(2)区域一体化治理,构建新型府际竞合关系。各自为营、竞争激烈的府际博弈关系是府际合作达成的致命阻力。为此有必要改变博弈规则、构建新型府际竞合关系,实现从被迫合作到主动融入的良性协作的转变。以区域环境整体性为原则,统筹规划区域生态环境与生态空间,处理好开发与保护的关系,实现流域整体规划、区域生态空间联监管控。

新型的府际竞合关系体现的是在良性竞争中寻求多方合作、实现多方共赢目标的关系。以区域协同整体治理为原则,重构政府间关系,摒弃恶性竞争,促进地方间竞合发展,实现区域环境一体化治理。主要包括实行区域产业一体化,城市间产业互补,减少同质竞争、逐底竞争,实现区域整体绿色转型和产业升级。对于区域内的产业转移,应避免污染转移,对高耗能、高污染企业应当实行先改造后引进,理性阻止污染输入,实现区域经济与环境的整体进步。

2. 约束机制

(1)推进区域环境法治建设、落实环境共同责任。建立健全区域环境管理法律法规、推动区域环境法治建设。细分政府环境责任,推动区域环境联合执法,开展地方环境审计,完善环境问责制度,实施重大环境决策追责制度,对地方政府的环境责任不落实、治理不作为、重大环境决策失误等行为进行有效约束,以法律制度规范地方政府参与环境保护与治理工作。环境责任是法定义务,地方政府必须肩负起保护和治理环境的责任和义务,另外根据行政伦理及环境伦理理论,地方政府必须承担其在法律与道德双重约束下的行政责任和环境责任,在区域共担的环境问题中积极承担应有的责任,强化共同责任与治理义务。

(2)优化地方发展考核与官员政绩评价制度。环境治理成本高、过程艰巨、显效慢,加之目前的政绩考评体系将引导官员在有限的政治周期内致力于追求地区GDP增长而忽视生态环境效益。为促进地方切实履行环境管理职能,有必要改革地区发展评价体系和政绩考核评价体系,用地区生态系统生产总值(GEP)核算方法逐步取代唯经济效益论的GDP核算方法,量化地方资源消耗、环境损害、生态环境效益及生态文明建设成果,并将此作为地方考核评价和奖惩评判的基础和依据。GEP核算目前已在深圳盐田等地进行试点^[1],这一举措将从目标导向上校正官员的政绩观和发展观,推动地方全面重视生态环境建设。另外,根据各地不同的环境承载能力因地制宜地提高地方环境规划标准,提高排污标准和处罚力度并严格执行,堵住在府际竞争及博弈过程中的环境规划缺口,改变原来的府际博弈结构,走出囚徒困境。

3. 保障机制

(1)完善和强化区域环境治理协调机构的职能和职责。在中央层面设立高于区域行政级别的协调组织机构,分类推进大气、流域、土壤等重点环境问题的协调制度建立,形成从机构设立到制度建设再到职能落实的专业化、一体化区域环境协同网络架构,实现冲突解决、资源共享、工作衔接等功能职责,有效遏制地方保护主义与环境执法干预等,保障区域环境利益整体实现。

在流域治理方面,目前已设的七大流域水利委员会是水利部下属的派出机构,在水资源调配和管理方面权力有限,导致其在区域协调尤其在处理涉及省际水环境管理事务中略显不足。建议依托“河长制”,探索重点流域统一治理方案,以流域管理为主、属地管理为辅,设立流域统一排污标准,明确权责边界,注重保护、治理与监管结合,切实发挥流域管理机构在区域协调、资源调配中的职能作用。

在大气治理方面,成立于2013年底的“京津冀及周边地区大气污染防治协作小组”是京津冀地区成立的第一个专门针对区域大气污染治理协调机构,该机构三年多的运行为区域大气环境协同治理提供了宝贵经验。对于其他大气污染严重的区域,应当进一步理顺整合大气环境管理职责,探索建立跨区大气环境综合管理机构,实现区域空气质量统一监测、联动执法,推动区域大气污染联防联控。

(2)加大财政、政策支持,实行全面的生态补偿制度。我国现行生态补偿的财税政策主要包括纵向财政转移支付、横向财政转移支付以及生态税费三大类^[2]。中央政府每年投入大量财政拨款用于环境治理,目前横向政府间的财政转移支付存在诸多矛盾和利益争端,流域上下游之间、各相关治理主体之间的具体补偿标准和补偿方式需要进一步探索。另外,如何将生态补偿机制与脱贫减贫结合起来是值得思考的。建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制

[1]张东方:《从十区“国家级试点”看深圳新使命》,〔广州〕《南方日报》2017年6月22日。

[2]汪劲:《中国生态补偿制度建设历程及展望》,〔北京〕《环境保护》2014年第5期。

度和生态补偿制度^[1],并制定具体操作路径和实施方式,实现区域生态补偿的公平与公正。

4. 长效机制

(1)培养区域认同感、建立府际信任。在推进区域一体化和环境协同治理背景下,强化大区域、大市场在地方的观念认同和价值认同,赋予地方政府区域归属感。信任是合作的基础,提高府际信任将减少地区间合作的不确定性,建立在互信基础上的合作才能实现共赢,要通过生态共治、环境共享的理念指引和良好的府际信任关系实现府际协同治理环境的长效性。

(2)提高地方政府环境治理能力和环境治理技术水平。经济社会的深入发展、公民环保意识的不断提高以及环境问题矛盾集中显现对政府的环境治理能力提出了更高的要求。政府要从制度、组织、技术等方面综合运用多种治理手段,全面提升政府治理环境的能力,提高治理效果与效率。依靠信息化手段实现环境的监管与治理的方法进步是时代的新要求,如今的环境治理不再是简单的命令和控制,而是全方位、精细化、科学化的监管与服务。对大气、水、土壤等环境质量与指标体系进行数据库建设,进行污染源普查,实现环境大数据的互联互通、实时共享、成果共用,实现区域环境一体化治理。

(3)多元治理主体广泛参与。协同治理的本质要求多元治理主体的协同,在环境治理中,应当实现包括政府、市场、民众在内的各主体的共同参与,以弥补单一化治理带来的失衡和缺位等问题。加快环境治理市场主体的培育,近几年不少地区积极尝试的PPP环境治理项目就是第三方参与治理环境的典型方式,跨区环境治理可依靠市场规则,丰富环境治理资金来源层次,发展绿色信贷,摆脱单纯依靠财政拨款治理环境的局面,达到地区间利益公平与成本共摊的目的。另外,实行环境信息公开,扩大民众参与区域环境治理的渠道和内容,鼓励公众积极监督举报环境污染违法行为,落实民众环境治理主体的地位和职责,实现区域环境多元共治。

五、结 语

2016年11月24日,国务院发布《“十三五”生态环境保护规划》提出,到2020年实现生态环境质量总体改善的目标。为实现这一目标,必须从组织制度到协调机制再到技术手段等各方面形成合力,实现生态环境的彻底改善,加快推动生态文明建设进程。

环境问题说到底终究是社会问题,环境利益应当是全民共享的,环境问题的产生打破了原本平衡、公平的环境利益分配,由此造就的环境利益再分配是环境治理要解决的终极问题,也就是实现环境正义。因此,不论是自然赋予的还是法律规定的环境利益在地方政府之间的协调与分配成为其博弈的主要内容,在博弈中寻求合作,实现区域环境利益共享。本文主要研究的是横向政府间的博弈与合作机制,对于中国全域的环境治理,还要协同纵向政府间的关系,包括中央与地方以及各层级政府间的关系等。

〔责任编辑:史拴拴〕

[1] 闻言:《建设美丽中国,努力走向生态文明新时代——学习〈习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编〉》,〔北京〕《人民日报》2017年9月30日。