

生态治理的府际合作路径研究

程秋凤

(南宁师范大学 经济与管理学院, 南宁 530000)

摘要:府际合作已成为生态治理的必由之路,但是目前,治理主体各自为政、“自保家门”,跨区污染治理难,生态治理主体单一,缺乏合作论坛平台,各地经济发展不平衡等问题是制约各地区生态治理府际合作的瓶颈,因此针对此情形,文章提出了生态治理府际合作的选择路径。

关键词:生态治理;府际合作;合作路径

中图分类号:D63-3;X32 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2019)04-0104-05

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2019.04.018

\$=I=?@J BE -E<D] *BK=DEN=E< :BB>=D?<K= V?<J BG /@BFBH@?F VDB<@<BE

CHENG Qiu-feng

(School of Economics and Management, Nanning Normal University, Nanning 530000, China)

Abstract: Inter-government cooperation has become the only way of ecological protection. However, there are many problems about this matter at present, such as the separate governance of the main bodies, “self-protection”, difficult cross-regional pollution protection, single ecological protection body, lack of cooperative platform, imbalance of economic development in various regions, which formed the bottleneck of inter-government cooperation. Against this situation, the paper puts forward the choice path of inter-government cooperation in ecological protection.

Key words: ecological protection; inter-government cooperation; cooperative path

一、府际关系的概念

府际关系即政府之间的关系,最早由美国学者克莱德·F 斯奈德于 1937 年发表的《1935—1936 年的乡村和城镇政府》一文提出。它包括中央政府与地方政府之间、地方政府之间、政府部门之间、各地方政府之间的关系^[1]。府际之间的关系实际上是权力分配和政府间利益分配的关系,政府关系对于各级政府来说都是一个至关重要的问题,在生态治理中的政府合作关系尤其如此。

二、问题提出

近年来,沙尘暴、雾霾、蓝藻、暴雪洪涝灾害等的频繁发生,使得生态环境问题越来越突出。2013 年,习近平总书记在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表演讲时提出:“我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山。”环境污染问题已经引起我国各级政府的高度重视,并且在污染治理上投入了不少的财力物力。然而以大气、海洋、江河、森林等为基本载体的生态环境具有

作者简介:程秋凤(1994—),女,广西苍梧人,硕士研究生,主要从事行政管理研究。

不可忽视的整体性,这必然需要政府间的横向合作,实现府际之间在生态治理上的集体行动。

尽管我国随着区域经济的发展 and #& 年改革开放的不断深化,各地政府在合作方面愈发重视,地方之间的合作也变得更加频繁,推动了各个区域经济的发展,但是在生态治理中的府际合作依然存在问题。本文以此为参照坐标,对生态治理府际合作存在的问题进行梳理,提出府际合作的选择路径。

三、生态治理中府际合作存在的问题

(一)治理主体各自为政、“自保家门”

不同地区间的生态环境具有高度的依赖性,比如,水与空气不仅是一个统一的整体,而且还是具有流动性以及外溢性特征的一体化系统,若一个地区的大气受到污染,而相邻的区域也难以逃脱被污染的命运^[1]。面对这种情形,毗邻区域政府之间应该对此进行集体治理,但是目前一些政府作为治理主体各自为政、“自保家门”的情况却频繁发生,主要原因是在利益方面产生冲突。当地方政府的利益与区域的共同利益发生冲突时,地方政府在自身利益的驱使下往往会采取“上有政策,下有对策”,或者是“打擦边球”,使生态治理的合作陷入困境^[2]。例如,“&& 年爆发的“太湖蓝藻事件”,太湖属于江苏、浙江、上海、安徽三省一市,是典型的“公家的湖”,但是在污染治理过程中个体利益与整体利益相冲突,出现各自为政、“多龙治水”的不良现象。地方政府都是站在自身的层面上考虑,更多关心的是地方性利益,而并非从整体利益来思考区域的生态问题。因此说,“太湖蓝藻事件”不仅仅与环境污染程度较强相关,更是与部分地方政府各自为政、“自保家门”的地方性利益保护有关,它们都试图把问题的源头推给其他地区,在面对环境污染问题时不是“自扫门前雪”就是视若无睹。

(二)跨区污染治理难

跨区污染是指同一个流域而分属不同行政区之间因为同一水体移动或者空气流动所带来的环境污染。对于跨区污染的治理是府际合作的一大难题,因涉及不同的地方政府,关系到方

方面面的利益。跨区污染治理难度较大的主要原因,一是跨区污染具有界定难、发现难的特征;二是在一定时期内,对待跨区污染问题各地方政府依然存在忽视生态联系、互不协调、各自为政、以自身利益为主的现象。比如京津冀地区出现的雾霾问题就是典型的跨区污染问题。

"&\$ (年全国城市雾霾污染排行榜中,京津及河北一些城市进入了雾霾污染比较严重的前 \$& 名的行列(见表 \$)。近年来,虽然京津冀对于生态治理的投入不断增加,但雾霾问题依然存在,一方面是由于过高过密的城市建筑不断阻隔了自然通风通道,导致污染物不断增加,为雾霾的形成创造了条件;另一方面是由于地方政府为了满足本地的经济与生态需求,往往存在“以邻为壑”的态度,把污染源头推至毗邻区域,在雾霾的治理上未形成府际合作的良好态势。

表1！ 5813 年全国城市雾霾污染排行榜前18 名

排名	城市	空气质量指数	质量状况
\$	巴彦淖尔市	!!'	严重污染
"	银川市	!\$#	严重污染
!	唐山市	!\$!	严重污染
#	邢台市	"*#	重度污染
'	北京市	"*&	重度污染
%	安阳市	"%&	重度污染
)	石家庄市	"'·	重度污染
(	天津市	"!*	重度污染
*	洛阳市	"!%	重度污染
\$&	忻州市	"!#	重度污染

注:资料来源于《中国环境状况公报》

！！ (三)生态治理主体单一

长期以来,我国生态治理的模式都是以政府为主导地位,从而形成了生态治理上主体单一的格局,出现了“全能政府”和政府“统管一切”的局面。造成此局面的原因:第一,由于缺乏相应的内部权力制约机制和外部监督制度,各地政府执法人员的权力过于集中,造成了单一主体政府在生态治理中的局限性,政府治理权力垄断,政府本身的理性、能力都有限,行政手段、经济激励手段缺失,所以造成政府权力失灵^[3];第二,多元主体在生态治理中缺位严重,在政府的权力垄断下,市场主体、公民主体参与

治理能力有限,没有发挥应有的作用;第三,缺乏明确的应对法规、政策,造成府际合作的灵活性受到一定程度的影响。

(四)缺乏府际合作的论坛平台

推动生态治理府际合作的开展,建立论坛为地方政府、企业、专家和学者等提供一个相互交流意见的场所是很有必要的。但是目前这方面的需求并没有得到很好的满足。首先,此类平台数量不足;其次,已有平台主题性不强,内容不够丰富;再者,平台搭建的维度、论坛的广泛性尚不够,且形式比较单一。比如广西北部湾的合作,从"2006年的“环北部湾府际合作论坛”到2008年的“泛北部湾府际合作论坛”,虽然论坛的广泛性得到了延展,但是论坛平台的构建方面依然存在缺陷,无论是内容还是维度都没有得到进一步丰富,无法深化各政府之间的合作,另外,此论坛在全民参与特别是在发挥广西高校、专家学者、企业家的参与程度方面仍然需要努力^[1]。

(五)各地经济发展不平衡

最近几年,我国虽然成为了经济发展最快的国家,但是各地区发展的不均衡问题已然成为了影响区域生态治理不可忽视的因素。经济实力的差距增加了府际合作的难度。不同的地区会因为经济发展水平的不同而产生截然不同的对待生态治理的态度,一般来说,经济发展水平越高的地区越重视环境保护;而经济较落后的地区会把重心放在经济建设上面,忽略对环境的保护。根据生态环境部规划院完成的《中国经济生态生产总值核算发展报告》(2008)可知,在2007年全国19个省份的全年1.82以及生态环境损失成本中,发达地区与不发达地区在治理环境上所付出的成本明显存在着很大的差距,1.82位于第一的广东省付出的治理成本比1.82最低的西藏多了5.82亿元,比西藏全年的国内生产总值还多了8.2亿元。比如位于长江三角洲的江苏、浙江、安徽三省,2007年江苏省1.82位于全国第二,5.82亿元,生态环境损失成本为8.2亿元;而浙江省的1.82和生态环境损失成本分别为8.2((1.82亿元5.82))

亿元;安徽则是1.82(5.82亿元)8.2亿元。经济发展处于劣势的安徽省在生态环境上所付出的成本明显比江苏、浙江两省少很多,使得在生态治理的跨省合作上难免出现冲突。

所以,如果付出多的一方在生态治理收益上得不到相应的回报,府际合作将无法进行下去;另外,经济欠发达的地区可能在合作态度上也不是十分积极,具有“搭便车”的嫌疑,在生态治理集体协议上很难达成共识,从而阻碍集体的行动。

四、生态治理的府际合作路径选择

(一)转变生态治理理念,明确合作目标

生态环境问题具有地域性以及不确定性,没有得到及时治理,很大原因是因为各个地方政府缺乏责任意识。2006年发生的“黄浦江死猪漂浮事件”涉及到江浙沪三省市,严重影响到附近居民的饮水安全,被人们称为“金山毒霸”。这类事件不是一家政府或者部门可以解决的,涉事政府应该增强生态责任意识,承担起治理责任,建立联合生态机制,谋求良性合作,明确各部门任务,避免发生“搭便车”的狭隘行为,大力提倡共同治理,达到共享共赢的效果^[9]。以此来打破各自为政、“自保家门”的糟糕状态,努力推进政府合作关系的构建,尽可能减少府际不合作现象的发生。

合作是一个循序渐进、逐步提高的动态过程,跨区政府在合作的过程中,必须明确目标。合作目标主要分为短期阶段性目标和长期总体目标。短期阶段性目标是维持总体目标实现的保障,是长期总体目标的具体化、现实化;长期总体目标是通过实施特定的战略所期望获得的结果。跨区治理府际合作,必须规划出短期目标和总体目标,合作内容要体现合作方的共同意愿,二者处于平等的位置,不能在对方不知情的情况下扩大区域污染来实现自己的发展目的,导致二者从合作博弈退化到非合作博弈的状态,使污染又回到较为严重的程度^[1]。

(二)建立跨区生态协调机制

打破行政区划界限,在跨区政府之间,健全法制化、制度化、程序化的横向跨区生态协调机

制,主要包括以下几个方面的内容:首先,建立约束机制,比如相关环境部门高层领导定期互察、相互协商交流的联合监督机制以及处罚机制,减少政府合作中的机会主义行为^[1],避免一些政府过度攫取公共资源,约束它们在追求自身利益最大化的同时,兼顾其他同盟区域的利益,达到自律与他律的效果;其次,建立促进生态治理公平、可持续发展的省市间利益协调机制^[2],比如建立利益分配机制,以此解决合作过程中地区之间、政府之间的利益冲突问题,通过制定规范文件协调各地方政府之间的生态治理利益,将在合作中产生的收益公平分配,让关键的政府部门获得与其所付出的成本相匹配的收益;再次,建立区域立法协调委员会,让治理举措得以及时落实到位,以及建立跨区生态治理的网络在线评价全民参与机制等。

(三)转变治理模式

传统的治理模式是以政府为主体,权力过度地集中在政府身上,具有严重的垄断现象,这样的模式存在着严重的弊端,已经不适合这个生态治理全球化的时代。因此,要发挥多元主体生态治理的合力,生态治理模式必须由一元、集中、单向的生态治理模式转变为多元、集体、互动的生态治理模式。政府需要把部分职能转移给其他主体,鼓励它们参与生态治理,这些社会主体可以是私营组织、非营利组织、社会上其他的环保民间组织以及公众。截至" &\$ (年年底,我国的民间环保组织已经达到十一万多个,是我国生态治理的一支强大力量。政府可以通过转移部分职能的形式把一些治理问题交给民间环保组织处理,以提高治理的整体效能。除此之外,政府需要从“管理者”身份向“服务者”身份转变,非政府组织要从“被动接受者”身份向“主动参与者”身份转变,公众需要从“旁观者”身份向“参与者”身份转变,从而使社会多元主体共同参与到生态治理中,形成生态治理多元化的良好局面。

(四)丰富合作论坛

随着信息技术的发展,通过论坛加强交流是府际合作必不可少的途径。为了促进府际合

作的科学性,各地方政府应该达成共识,定期召开区域合作与发展论坛、洽谈会、政府首脑会议以及相关部门的会议等,为政府、企业、非营利单位、专家等提供一个交流信息和交换生态治理意见的平台。因为成功的大型论坛,不仅可以集纳高端、专业以及权威的智力资源,而且能为生态治理发展提供方向性、趋势性、预测性以及判断性策略。

过去的论坛形式比较单一,主题、内容缺乏创新性,不利于信息的交流,为此,应该丰富主题形式,构建多维度论坛。一方面,随着经济的发展,多媒体平台日新月异,相关部门应该通过网络、媒体、报纸、实体论坛的多维视角进行构建,形成一种多维的、立体的模式^[3];另一方面,对主题进行内容创新,解决热点问题,吸引更多领域的人关注,以此来加强交流与合作。

(五)加强区域之间产业联系

减少我国区域经济发展不平衡发展的途径之一,是加强区域之间产业的相互联系。采取改革与联合的方法,加强企业之间的跨区域合作,做好相关产业链的配套工作及衔接工作,在产业布局方面实现各区域之间的优势互补及分工合作^[4]。并且,建立企业、中介、政府之间的信息沟通系统,共享市场信息。通过产业联系,促进不发达地区的经济发展,消除生态治理府际合作中经济水平差异化障碍。

五、结语

近年来,我国生态环境面临着严峻的考验,迫切 need 加强政府间的合作进行共同治理,各区域政府应该针对合作治理中存在的问题,从转变生态治理理念、明确合作目标、建立跨区生态协调机制、转变治理模式、丰富合作论坛以及加强区域之间产业联系等方面加强生态治理的府际合作。

参考文献:

- [1]! 谢庆奎4中国政府的府际关系研究[@]4北京大学学报,"&&&(\$):"%-!#4
- ["]! 陈伍香4治理雾霾,切忌各自为政[@]4人民论坛,"&\$%(!(\$)\$&&-&\$&4

[]! 吕丽娜4中国城市群府际合作的困境与元治理研究[N]4北京:中国财政经济出版社,"&\$%:' " -"! 4

[#]! 汤雅茹4太湖流域生态治理主体多元化的体系构建[8]4苏州:苏州大学,"&\$ (4

[]! 李尔平,栗雄飞,甘日栋4广西北部湾经济区府际合作机制探索 [@]4东南亚纵横,"&\$& (\$&):' -)* 4

[%]! 曹小琪4区域生态治理中府际合作的困境及路径探索[8]4苏州:苏州大学,"&\$# 4

[]]! 孟祥林4京津冀协同发展背景下的城市体系建设与雾霾跨区治理[@]4上海城市管理,"&\$) (\$):' " -!" 4

%%%%%%%%%% (上接第*(页)

[(]! 赵毅衡4符号学原理与推演[N]4南京:南京大学出版社,"&\$& \$() 4

[*]! 张向京4试论形貌修辞的方式和功能[@]4湖南农业大学学报(社会科学版),"&\$& (\$):' % -% 4

[&\$]! 欧内斯特· . ·鲍曼4想象与修辞幻象:社会现实的修辞批评[N]//大卫· 宁4当代西方修辞学:批评模式与方法4常昌富,顾宝桐,译4北京:中国社会科学出版社,\$*(-(\$ 4

[\$\$]! 刘涛4西方数据新闻中的中国:一个视觉修辞分析框架 [@]4新闻与传播研究,"&\$%:'! ("):' -"(4

[\$ "]! 刘晶4政治视觉修辞研究引论[@]4东南学术,"&\$) (\$):'! & -"!) 4

[\$!]! 陈红玉4视觉修辞与新媒体时代的政治传

[(]! 金太军,唐玉青4区域生态府际合作治理困境及其消解[@]4南京师大学报(社会科学版),"&\$& (') \$) -"" 4

[*]! 陶希东4中国跨界区域管理:理论与实践探索[N]4上海:上海社会科学院出版社,"&\$& \$) (- \$) * 4

[&\$]! 陈瑞莲,刘亚平4泛珠三角区域政府的合作与创新[@]4学术研究,"&\$) (\$)# ' -' & 4

[\$\$]! 厚华玉4我国区域经济发展不平衡的原因及对策分析 [@]4劳动保障世界,"&\$' (X\$):' &* -" \$& 4

(责任编辑:李秀荣)

播[@]4西南民族大学学报(人文社科版),"&\$) ! ((\$) \$) * - \$! 4

[\$#]! \ = =<9; =Z \ - 4 NE6] 9<: E; WA19 =<=A1J => IE; BC&B7 [N]4 - 7T _=6S: X7: 9; E6 267<< \$*)! : * - \$& 4

[\$']! YCKKC+ NX H4 NE6] 9<: E; WI9D76EDG67 [N]4 K=; W#; , - 7T _=6S: U] >=6WL; 9M Z76<9D] 267<< \$*)) : ' ' 4

[\$%]! 祝东4名与礼:儒家符号思想及其深层意识形态分析[@]4兰州大学学报(社会科学版),"&\$ (# % (!) \$ \$ - \$') 4

[\$)]! 龙柏林,梁桂云4符号话语权:意识形态话语权的新视点[@]4广西社会科学,"&\$ (#):' & -"" 4

[\$ (]! 倪爱珍4符号修辞视域下的反讽新释[@]4南京社会科学,"&\$' (') \$ \$) - \$"! 4

(责任编辑:李亚平)