

# 城市间协同治理路径选择下的 跨界河流污染问题研究

董蕊

**摘要:**跨界河流污染的特征表明,仅靠单一的治理主体很难实现跨界水域污染的有效治理,各城市间需要形成协同联动意识,建立长远的发展机制。本文分析了当前跨界水污染治理面临的主要困境,并从政府、法制和管理三个层面分别提出了城市间协同治理的路径选择。

**关键词:**城市间;跨界河流污染;协同治理;沟通协调

**中图分类号:**D67

**文献标识码:**A

**文章编号:**1671-6531 (2016) 03-0039-04

## 一、跨界河流污染的特征

### (一)跨界河流污染影响的广泛性

水的流动性特点使跨界河流造成污染的影响越来越广泛。我国跨界水污染问题既发生在省级行政区域之间,也发生在市级、县级和乡镇级行政区之间,但总体上说,跨省的水污染问题最为严重,治理难度也最大。<sup>[1]</sup>即任何一个城市区域的水资源受到污染,将有可能影响其所流经的城市,尤其是对下游的影响更为深远。2013年7月广西贺州市发生水体镉、铊等重金属污染事件,被污染河段从上游的广西马尾到下游的广东封开交界处,共110公里。贺江水污染事件就鲜明地呈现出类似于“多米诺骨牌效应”的现象。除了污染面积广,跨界河流污染造成的影响也很大。因为水是生命之源,所以一旦受到污染,居民的生活用水、农业灌溉及日常的生产都将受到影响。

### (二)跨界河流环境的准公共物品属性

从公共经济学的角度看,流域水环境是介于纯公共物品和私人物品之间的准公共物品。<sup>[2]</sup>水资源的公共性质使其在使用过程中很可能会出现“拥挤效应”和“过度使用”等问题,但作为准公共物品本身又具有消费的非竞争性和收益的非排他性,所以水域上下应该坚持“谁污染,谁治理”的原则。但水明显的特征是流动性,这个

特性不会因为其流经的区域被划分为不同的城市或者不同的行政区间而发生改变。因此,水在任何区域受到污染都有可能波及整个水域系统。位居上游水域的城市认为自己受到污染没关系,可以转移到下游水域的城市,殊不知在下游水域受到污染的同时,上游的水质也遭到了破坏。水域治理没有谁可以独善其身。如果上游城市能够合理规划,保证水域质量,优化下游水域的同时,自己也能受益。

### (三)跨界河流污染的复杂性

由于水污染治理的复杂性,给城市间的合作带来了很大的挑战。当前我国对于环境主要采用的是属地治理原则,这便要求各地政府只需负责自己领域的环境即可。但这一原则对于跨界流域水污染的治理是低效的,对于利益相关的城市也很不公平。很多水域上游城市为了发展自己地方的经济,纵容当地一些排污不合格企业的发展,由此造成严重水域污染,却因为水的流动性而直接转移给了下游城市。上游城市获得了经济收益,但却要由其他城市分担其经济发展带来的污染后果。这就导致了很多地方不愿意在水污染治理上投入。一方面上游水域城市认为,水域污染是可以转移的;另一方面下游水域城市不愿意为别人的错来买单。长时间下来,造成了整片水域的不断恶

董蕊/肇庆学院政法学院教师,硕士(广东肇庆 526061)。

化。为了保证跨界河流治理工作的顺利进行,各地政府必须摒弃“画地为牢”的做法,建立长久的合作共赢机制。

## 二、跨界河流污染传统治理模式面临的困境

### (一) 地方政府绩效评估考核体系不科学

在跨界河流污染的问题上,各地方政府绩效评估考核体系的不科学给合作治理模式带来了很大的困难。环境保护部副部长潘岳博士曾说:“官的问题解决了,就什么都解决了。”恰恰就是这个“官”的问题给合作治理带来了很大的考验。当前对政府进行绩效评估考核的指标是城市的经济发展状况,经济发展的好坏决定了官员年度评估的命运,直接影响其是否升迁。这种主要以经济增长为指标的评估方法,“必然导致利益行政化、集团化、资源垄断化和行为短期化”<sup>[3]</sup>。这种以经济为中心的传统考核制度,使得各地政府单纯追求经济总量的增长,纵容当地一些造成严重水污染的企业违规发展。其结果必然导致环境恶化,忽视并侵害他人利益,阻碍各地方政府间的合作,造成巨大的资源浪费。这种地方保护主义的存在,使得各地政府很难在跨界城市河流污染问题的治理上达成共识。

### (二) 缺乏有效的沟通协调机制

在跨界河流污染治理问题上各地政府除了缺乏科学、规范的绩效评估考核体系之外,各城市间还缺乏有效沟通协调、联动防控的机制。在以经济建设为中心的驱使下,各地政府在跨界合作问题上只考虑本地利益,使得合作面临重重困难。<sup>[4]</sup>加上沟通协调不畅,导致事态恶化,陷入了恶性循环。当前在跨界河流污染治理问题上的沟通协调仅停留在会议式的协商上,缺乏成熟的、权威的、制度化的协调机制,如跨城市的协调管理机构、跨城市协调委员会等,这些有助于新形势下各城市合作治理的机制仍然尚未建立。而单一的会议协商难以保证政府间进行长期合作。沟通协调、联动防控机制主要解决三个方面的问题:一个是合作的沟通,要充分尊重各地政府、专家的意见;另一个是对利益的协调,主要针对在协作治理过程中造成污染的赔偿问题进行协调;最后就是一旦跨界河流在任何一个城市出现问题时,有共同的应急联动预案,防止并控制污染扩大。充分沟通协调和有效协同联动有利于达成

合作共识、促进要素合理流动、优化资源配置、及时有效解决问题,实现“1+1>2”的共赢结果。

### (三) 治理费用分担不合理

环境治理,财政先行。水污染治理是一项长远而艰巨的任务,不仅需要各城市间梳理协作治理的理念,更需要相关方加大财政投入力度。而我国现行的财政包干制度必然产生水污染治理的财政分担纠葛,因为各个政府的财政往往自行处理,其税收使用必然是根据自己的情况进行考虑。公共选择学派通过研究指出,政府及其官员同样具有理性经济人的特征。因此,在利益最大化的内在驱动下,地方政府往往会以自身利益作为行动的出发点和归宿,这种情况下,对于跨界河流污染治理的费用问题必然各不相让,导致行政协调费用增多,增加交易成本。而单纯依靠中央财政的投入显然是不可能有效治理污染的,因为环保经费长期欠缺。从数字上看,环保面上的财政投入只占GDP的1%左右。总之,财政投入的欠缺直接影响了治理效果。

### (四) 相关法律与制度的缺失

健全的法律法规是合作的有力保障,但是当前我国在跨界治理水污染问题上的法律严重缺乏。已经出台的法律法规对于跨城市合作水污染治理方面,在很多问题上尚没有统一的标准或明确的规定。这也是跨城市合作治理没能顺利开展的重要原因。由于不同城市地理位置、经济发展、治理理念的差异,使得跨城市合作治理成了一项非常复杂的任务,一旦协作不好,就很容易阻碍其顺利进行。在合作过程中,很容易出现权力使用不当、责任不清、经费纠纷和各自角色不明等问题。如果没有相关法律,这些问题就得不到及时解决,各地政府很难形成一个统一的合作治理机制。另外,还要加强相应监督机制的建立。在现今法治社会的背景之下,无论是互相监督的方式还是跨城市合作治理,都必须有法可依。但是目前我国在跨城市合作治理方面的法律还是一片空白。法律保障的缺失使得政府之间合作事务的处理变成“争权诱责”的情形。<sup>[5]</sup>这样在实际合作过程中没有统一标准很难约束各合作主体,一旦发现问题,就会出现互相推诿、争议的现象。

## 三、跨界河流污染协同治理的路径选择

### (一) 政府层面

莱茵河是一条著名的跨国河流,其成功治



理给我们带来了良多启示。一是由于跨界河流污染的复杂性和环境的整体性,对其治理仅靠一方力量是不够的,需要各城市间的共同合作、共同参与。那么有效的合作不仅需要完善区域规划、整合区域资源,而且需要在思想、意识、理念上形成区域共识。<sup>[9]</sup>各地政府首先要认识到“唇齿相依”的处境,树立“合作共赢”的意识,牢记水污染合作治理的重要性和紧迫性;其次,要尽快制定、落实区域规划,有效整合区域资源,争取各城市资源能够有效、合理流动;最后,不断强化各城市合作的认同感,确保合作治理的顺利进行。二是建立科学的地方政府绩效评估考核体系。为确保跨城市合作的顺利进行,政府应该转变职能,构建科学、合理的绩效考核机制,使各城市间淡化“经济人”的特性。考核内容除了当地经济发展之外,还应该将各地资源,特别是对环境的保护列入其中,建立绿色GDP的考核机制,并制定专门条例,对于那些环境污染严重的城市给予严肃处理,坚决打击只顾自身发展而不顾他人的地方保护主义,同时杜绝那些“搭便车”行为。在科学考核体系下,合理规划城市固有资源,合理分配利益,改变畸形的城镇化发展方向,采用跨界河流污染系统跨城市协同控制的策略,在保护环境可持续发展的前提下,促进城市经济的和谐发展。

## (二) 法制层面

目前我国跨城市水资源环境保护方面有关法律的问题体现在三个方面:一是相关法律法规的缺乏,尤其是对跨界河流污染治理纠纷这方面至今仍是空白;二是相关法律如《中华人民共和国环境法》、《中华人民共和国水污染防治法》等这些已经颁发的法律,对城市环境治理方面没有做出具体规定,对各类污染物的排放也没有制定统一的标准,对于治理过程中出现的责任问题以及赔偿纠纷均没有明确规定;三是相关法律对于跨界水污染治理过程中出现的纠纷处理方式不一。例如,《中华人民共和国水污染防治法》第28条规定,不同行政区域之间水事纠纷的处理方式是由有关的地方人民政府共同协商解决,或者直接由共同的上级人民政府来协调解决;而《水法》第56条却规定以相关当事人协商处理为前置,协商不成才能请求上一级人民政府裁决处理。这些情况

严重阻碍了跨城市合作治理的进程。为保证城市间合作治理工作的顺利进行,首先,要完善相关法律法规,尤其是要确定责任主体。对于那些不符合排放规定的企业应该坚决取缔。建立政府、企业连带责任制,一旦企业违规受罚,政府也必须受牵连。将政府定为水污染责任主体,这样政府才不会一心只为经济而忽略企业带来的环境伤害。其次,要明确合作过程中各方主体的权利、责任、赔偿等,使其在治理过程中处理任何问题都能有法可依。最后,建立奖惩机制。对于水污染治理贡献大的主体给予一定的奖励,对于那些给他方带来损失,治理不力的给予相应的惩罚并做出赔偿。地方政府也要对当地企业实行奖惩制,鼓励其发展的同时要将环境保护放在首位。

## (三) 管理层面

1. 加强社会资本建设。信任是合作的基础,相互信任是推动地方政府合作的前提。信任机制的构建需要做好两方面的工作。一是保证各地政府地位上的平等。A市不能因为B市地理位置不好或是C市经济比较落后就觉得自己高他们一等,在合作的过程中高高在上,做什么决定也不征求他们的意见,对其发号施令。这种地位上的不平等很难激发各地政府共同合作的参与性和积极性。各城市间也应该树立地位平等的正确意识,对于任何凡是涉及共同利益的问题都应该在一起探讨,各方共同参与,采纳各种意见,共同得出结论。这样才能增加集体合作的动力。二是信息上的平等。凡涉及合作治理方面的信息,参与各方要做到共同分享。河流上游城市在增加带有污染性的企业或是要对当地区域做任何调控之前,应及时通知下游城市,让各参与方在了解信息的同时还能发表各自的意见。这种良好的互动对跨城市合作的进展具有积极的推动作用。要构建健全的协调联动机制。一旦跨界河流受到污染,城市间的信息沟通就是一场与时间、与污染扩大进行的赛跑。在对跨界河流污染的处理中,各城市间应互相提供防污扩散的技术支撑,并且在前期签订跨界河流水污染联动防控协作框架协议,把跨界水污染防治作为环境保护工作重点,纳入环境保护规划项目,以强有力的措施建立防治的长效机制,一旦跨界污染事件发生,各城市应本着联手应对、相互支持的原则,

(下转 47 页)

检查。

近年来,我校地震勘探系列实践教学工

得到了加强,学生的工程实践能力培养方面也取得了一些进展,提高了师生对实践教学重要性的认识。由于工程实践选题部分与实际科研或工程实际密切结合,所以学生能真正了解、接触到毕业后、甚至终身从事的相关工作内容,并从中获得实际感受,对于他们今后的发展非常重要。

参考文献:

[1] 教育部关于实施卓越工程师教育培养计划的若

干意见,教高[2011]1号;http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3860/20110-2/115066.html

[2] 陆基孟.地震勘探原理[M].北京:石油大学出版社,1993.http://www.jingpinke.com/textbook/details uuid=8a83399a-1959fa74-0119-59fa810d-09f1&objectId=oid:8a833999-2746c6bc-0127-46c6ca89-25db.

[3] 朱广生,陈传仁.勘探地震学教程[M].武汉大学出版社,2008.

[4] 刘勃,刘玉,钟国辉等.基于真实项目的实践教学体系探索[J].高等工程教育研究,2012(1):116-119.

[5] 赵国平.论实践教学与理论教学的关系[J].中国成人教育,2010(17):127-128.

[6] 何克杭.建构主义——革新传统教学的理论基础[J].电化教育研究,1997(3):3-9.

[7] 王竹立.新建构主义与知识创新[J].远程教育杂志,2012(2):36-43.

责任编辑:丁金荣

(上接 41 页)

进行积极沟通、协调联动。跨界河流的广涉及面和高复杂性给合作治理带来了很大的挑战,如果不加强信息的协调,很容易造成资源浪费和治理效果不佳等现象;如果不加强利益的协调,就很容易造成某参与方水污染治理投入不足的现象。合作治理事实上也是一个集体行动的问题,因此,通过一定的协调联动机制设计安排来激励人们为集体作贡献,从而实现个人为公共利益贡献力量的结果。健全的协调联动机制有助于各地资源的合理流动和利益的合理分享,从而提高集体合作的治理效果,推动城市间合作治理的健康运行。

2. 深化财政体制改革。一是明确责任,地方政府和环保部门应根据不同断面水质的情况,科学检测涉事地方政府环保状况,明确职责,赏罚分明,杜绝相互推诿扯皮现象,从而实现由“要我治污”到“我要治污”的转变。同时,明晰的权责能够有效解决地方政府治污财政推诿现象。二是政府更好发挥作用。经济体制改革的核心是处理好政府和市场的关系,让市场在资源配置中起决定性作用并更好地发挥政府作用。财政投入是治理跨界河流污染的前提,没有充足的资金注入,河流治理只能是一句空话。政府可以充分吸纳社会资本进入跨界

河流污染治理,这种协作既弥补了财政投入的不足,又促进了非政府组织的发展壮大,可谓双赢。但这要求政府既要做好监管,又要做好服务。

参考文献:

[1] 张超.我国跨界公共问题治理模式研究——以跨界水污染治理为例[J].理论探讨,2007(6):140-142.

[2] Samuelson, P.A. The Pure Theory of Public Expenditure [J]. Review of Economic and Statistics, 1954(9): 387-389.

[3] 段志强.区域一体化的瓶颈在于行政管理体制[J].中国行政管理,2006(7): 83-86.

[4] 郑寰.跨域治理中的政策执行困境——以我国流域水资源保护为例[J].甘肃行政学院学报,2012(3):17-26.

[5] 汪伟全,许源.地方政府合作的现存问题及对策研究[J].社会科学战线,2005(5):294-296.

[6] 孙友祥,安家骏.跨界治理视角下武汉城市圈区域合作制度的建构[J].中国行政管理,2008(8):56-58.

[7] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].上海三联书店,2000:65-66.

责任编辑:贺春健