


[首 页](#)
[基地信息](#)
[科学研究](#)
[人才培养](#)
[咨询服务](#)
[中心刊物](#)
[学术资源](#)
[学术交流](#)
[机制创新](#)
[在线论坛](#)
[部门链接](#)

- 中国高校人文社会科学文献中心
- 中国高校人文社会科学信息网
- 北京大学邓小平理论研究中心
- 山东大学当代社会主义研究所
- 华中师范大学中国农村问题研究中心
- 北京大学政治发展与政府管理研究所
- 中山大学图书馆
- CNKI全文数据库
- CSSCI
- 中山大学社科处
- Governance and Public Sector Reform
- 国际公共管理网络
- 公共行政的研究和信息资源
- 美国公共行政学会
- 学术批评网

您现在的位置： [行政管理研究中心](#) >> [新闻详细信息](#)

跨界污染挑战行政分割 长三角环境合作试点先行

【字体： [小](#) [大](#) [简](#) [繁](#)】点击次数: 752次

跨界污染挑战行政分割 长三角环境合作试点先行

<http://finance.sina.com.cn> 2004年06月21日 13:41 [新京报](#)

上游排污，下游叫苦。楚河汉界，权责难厘。

频频发生在江河流域的“跨界污染”和现行的行政分割体制之间的不协调已经成为了导致中国环境质量总体恶化的一个主要因素。

“这是我的一个基本判断：许多政府仍然以本地区经济发展为要务，他们认为污染不发生在自己的地盘上就行。”美国环保协会中国项目办公室负责人张建宇博士告诉记者。

新近最触目惊心的案例发生在淮河流域。“当然我并不认为下游就没有责任，我主要是强调‘不在我的后花园’这样的心理仍在许多地方政府那里作祟。”

在环境保护战略选择上，为促成地方政府和环保部门能够尽快协调一致，张建宇透露，“我们最近要将报告递交给国家环保总局，希望能够使中央政府层面对区域环境合作重视起来，”张建宇说，并向记者展示了近20页的报告草案。这份报告正在由美国环保协会和清华大学公共管理学院组织专家和研究人员进行起草。

张建宇所在的美国环保协会是美国最大的非政府环保组织之一，中国项目办公室是美国环保协会在海外的唯一分支机构。自1997年开始，美国环保协会就与国家环保总局合作在长江三角洲地区和其他省市进行排污权交易的试点。

记者在这份报告中看到，专家组正建议“长三角”地区的政府部门，以此为契机，先行一步，探讨建设区域环境合作的机制，为国内其他区域将来走向合作提供可以借鉴的经验。

张建宇认为，区域环境合作有利于地方政府互惠互利，但是，所有的这些努力仍然需要中央政府的统一协调。

跨界污染与行政区分割矛盾激化

解决这个矛盾，可以采取三类措施：取消行政区域分割，建立单一政府；在行政区划之外成立跨区域的环保机构，统一治理环境；现行行政区划之间合作协同治理对于跨界污染问题，国家环保总局局长解正华也承认有一定的普遍性，社会各界对此高度关注。那么，什么原因造成了这样的问题？这些问题为什么频频出现而久拖不决？该报告的主要起草者清华大学环境政策教授齐晔认为，主要原因是行政区边界分割与环境治理不相匹配。

齐晔认为，区域环境合作对于环境治理最重要的意义体现在其对跨界污染的有效治理上。跨界污染体现了污染的外部性特点与单一行政区划污染治理方式的矛盾；没有行政区划问题也就不存在“跨界”问题。解决这个矛盾，可以采取三类措施：取消行政区域分割，建立单一政府；在行政区划之外成立跨区域的环保机构，统一治理环境；现行行政区划之间合作协同治理。

但齐晔同时认为，行政区划的存在并不能仅仅以跨界污染便可否定的，取消行政区划不可行；设立跨行政区的环保机构虽然是一个比较有效的方法，但是现行行政体制对该措施的短期可行性提出质疑；由此看来，短期内以最小制度成本取得最优治理效果的选择便是行政区之间的合作，协同努力解决跨界污染。

美国环保协会首席经济学家杜丹德博士多年来致力于为中国寻求基于市场的方式解决大气污染问题。他认为区域环境合作的实现是完全可能的。一方面政府具有解决环境问题的动力，环境保护人作为政府的重要职能，对于任何一个政府，无论是国家层面的还是国家范围内的地方政府，为公众提供清洁、健康的环境是政府不可推卸的责任，这是环境使用的责任压力；另一方面解决具有强烈外部性的环境问题是多方参与的非零和博弈，各方只有合作才能达到环保的目标，才能给各方带来环境利益，这是解决环境合作的利益驱动力。只要建立一个合理的博弈规则，合作的参与方完全可以突破“囚徒困境”，在互惠互利基础上实现整体利益的最大化。

利益的最大化。

长三角区域环境合作试点先行

现行环境行政管理体制要求本地政府对本地环境负责，这很容易形成只扫门前雪的心理。这种心理对环境治理，特别是对由于跨界污染而引发的环境问题的解决无益。报告认为，长三角所在的江、浙、沪是我国经济高速发展的地区，但也是我国环境和生态相对脆弱的地区。

2003年江、浙、沪两省一市的GDP就占全国总量的23.9%。而江、浙、沪两省一市经济力量又主要集中在长三角地区。然而长三角地区经济的高速增长却面临着地区环境质量下降的压力。“长三角”已成为我国新的生态环境脆弱带，罪魁祸首就是严重的水污染、大气污染和耕地污染等，包括水利环境、地下水超采引起地面沉降、水质浸染以及由此而引起的质量型缺水、大气酸雨、固体污染物堆积等一系列问题，都涉及社会发展与自然的协调关系。

“水的跨界污染问题在长三角地区显得非常突出。”张建宇说。

长三角地区水资源非常丰富，江、河、湖往往跨行政区域分布，这些水资源为这些地方的经济发展做出了重要贡献，然而也同时遭受这些地区经济发展带来的污染。京杭运河长三角地区段、太湖、长江下游段、钱塘江段等水资源都受到不同程度的污染，其中以太湖最为严重。

太湖流域面积36500平方公里，环湖人口3400万，分别占长三角总面积的36.6%和总人口的45.7%，主要分属于长三角地区的两省一市，江苏占53%、浙江占33.4%、上海市占13.5%，沿湖形成以上海为中心，包含杭州、嘉兴、湖州和苏州、无锡、常州等7个大中城市、27个县(市)的太湖流域城市发展圈。

可以说，太湖流域城市发展圈是长三角的主力。太湖大面积污染，水质整体下降与周边地区经济发展、特别是工业发展密切相关。尽管针对太湖污染，国家环保总局于1999年组织江浙沪三地实施“零点行动”进行治理，但是效果并不明显，相反形势还进一步恶化。

数据显示大气污染特别是 SO_2 污染在长三角地区也非常严重。江苏南部、上海和整个浙江都是酸雨的重污染区。长三角15个城市中有14个属于需酸雨控制区，几乎整个长三角都处于酸雨的威胁中，全年pH值均低于5.6。

“以长三角目前的经济发展趋势，如果对环境问题不采取有力措施，长三角污染将会进一步恶化。”张建宇说。张建宇说，现行环境行政管理体制要求本地政府对本地环境负责，这很容易形成只扫门前雪的心理。这种心理对环境治理，特别是对由于跨界污染而引发的环境问题的解决无益。通过改变独善其身的环保思想，树立自己的利益是建立在他人利益基础之上的意识，在互利互信基础上合作实现的是区域整体的环境利益。因此，各地的环保战略才能够得以有效实施，环境目标才能得以实现。

环境合作有利于平衡长三角地区的经济竞争与环境保护矛盾。长三角地区形成一个完全互补的产业链还需要一段时间，而且产业结构的趋同引发的竞争将长期存在。加之GDP和财政收入最大化导向的竞争，使得长三角地区不可避免地出现了一些地方，特别是经济水平较差的小城市以吸引投资为目的，不惜牺牲环境利益追求经济目标的作法。加强地区间的合作和相互监督无疑会对此类现象起到扼制作用。

长三角区域合作政策建议报告为促成长三角地区走向合作确定了方针：信息共享、监测合作、共同目标、利益平衡、定期协商、灵活机制(排污交易)。

报告为促成长三角地区走向合作确定了方针：信息共享、监测合作、共同目标、利益平衡、定期协商、灵活机制(排污交易)。

“区域环境合作的关键并不需要建立一个新的机构来管理，而是基于现有的基础(信息共享，法律/法规的一致要求，共同执法实践等)来建构。”张建宇认为。

寻找共同的利益基础作为合作的突破口。水域污染以及 SO_2 排放可以作为突破口，这些是共同面临的问题，问题的解决符合各方利益。首先，水的跨界污染、 SO_2 引发的酸雨问题是国家着力解决的问题，长三角的各城市都面临着较大的上级行政机关压力；其次，这些问题的危害也是地方政府和公众所切身感受到的，一些城市已经投入了很大力度进行治理，并且积极寻求各地的联合行动。循序渐进，逐步推进。最初的合作形式可以是在经济合作和对话的框架下讨论环境发展与经济之间的关系，这一阶段基本达到，但层次有待提高。然后是建立专门的环境保护协调机制和信息通报机制，共享环境监测信息，建立区域内的重大环境事件的通报机制，污染整治工作的协作机制，从而强化区域内的环境执法，这是基础阶段；然后建立定期的环境论坛性质的合作组织，定期研讨研究本地区的环境状况，协商制定长三角地区统一的环境规划和环境目标，以进一步协调各市之间的环保战略；建立一个常设的具有权威的环境区域保护组织，明确各地环境保护责任和保护目标，加强责任监督，对环境问题采取统一行动。

利用环境合作的规模优势，创新环境管理手段，以较低的成本实现环境目标。一个可以利用的管理手段是总量控制和排污交易。污染物总量控制，一方面确定了进行环境治理的目标，另一方面也确定了可供经济发展利用的环境资源。目前，长三角地区已经开始试点 SO_2 的排污交易，但总量控制是按照行政区进行总

及展利用的环境资源。目前，长三角地区已经开始试点SO₂的排污交易，但总量控制是按行政区划进行总量分配，交易也是通过行政条块进行控制。但是燃煤电厂的高架源二氧化硫污染不以省界、市界为限，而是区域性的，需要一个大范围流域和地域的区域性合作，同步治理，同步监控。同时，这种分割实际限制了跨区域对环境资源的充分利用。在“长三角”区域跨区域进行总量控制，在污染物监测、年度排放审核、总量分配信息交流、总量核算、违法行为协查等方面建立协调机制，突破现有体制障碍取得一致，是进行跨省市排污交易的基础。长三角区域环境合作为排污交易创造了新的空间，一方面是跨行政区划在区域内进行指标分配更符合污染控制的实际，另一方面可以建立更大的交易市场，解决信息不畅、协查不力等方面问题。不仅在SO₂控制如何，水污染控制也可以在长三角推行。“总之，大范围的环境合作能够为灵活、高效的环境管理搭建一个很好的舞台，关键是否能建立起这样一个舞台。”张建宇说。


背景资料：淮河治污十年无功而返污染直接影响1.3亿居民生活

从1994年至今，淮河流域的治污已经历时10年，如今，目标还是那个目标，污水仍旧是那个污水。原国务院环境委员会在1994年6月召开的淮河流域环保执法现场会上，提出要让淮河水在20世纪内变清的目标现在看来遥遥无期。

央视记者从水利部淮河水利委员会水环境监测中心了解到，淮河污染出现严重反弹。5月上旬，记者驱车从安徽蚌埠前往阜阳，在经过颖上县颍河高速公路桥时，一股越来越浓的恶臭让记者不得不停下脚步。来自上游的污水夹杂着刺鼻的恶臭在这儿泛起白色的泡沫顺流而下，长达一公里。颖河的部分水体已经变成了酱油般的颜色。

据这里的老乡讲，颖河是淮河一个最大的支流，1998年淮河治污以后，在颖上闸这里经常能打到很大的鱼了，但这两年就很难再打到鱼了。

淮河水利委员会水资源保护局局长姜永生说，根据我们监测的情况来看，全流域入河排污量的水平已经反弹到跟1998年的水平基本相当，污染反弹的情况比较严重。相对应的水质情况也不容乐观，至少有一半以上的水功能区达不到水质目标。姜局长告诉记者，为此淮河水利委员会联合相关部门从去年6月份在淮河干流以及颍河开始实施污染联防制度，让污水“细水长流”，避免污水的集中下泄，但这位负责人指出这实在是不得已而为之，目前的污染已经由地上波及到地下，直接影响沿岸1.3亿居民的生活。

 收藏此页 新闻作者：中山大学行政管理研究中心 发布时间：2007-3-16

- 上一篇新闻：中国地方政府间竞争：理念及其反思
- 下一篇新闻：一个部门损害的一个行业

[【发表评论】](#) [【加入收藏】](#) [【打印本页】](#) [【关闭窗口】](#)

网友评论：

如果您已阅读此信息，或对相关信息有所了解，欢迎您发表自己的评论。您的评论将被网络上的其他读者所共享，我们将对您的慷慨深表感谢。

您的评论在提交后将经过我们的审核，也许您需要等待一些时间才可以看到。谢谢合作。

声明：中山大学行政管理研究中心发布的信息只用于学术研究用途，商业用途不在考虑以及维护的支持；而且在本站发表读者评论，并不代表我们赞同或者支持读者的观点；我们的立场仅限于传播更多读者感兴趣的信息；本中心尽力确保本页面内容的准确性，有关内容可能会根据实际情况随时更新或修改，恕不另行通知，不便之处敬请谅解。

[关于我们](#) | [版权隐私](#) | [友情链接](#) | [网站地图](#) | Copyright

联系地址：广州市新港西路135号中山大学行政管理研究中心(510275) 电话(传真)：020-84038745 | Email：lpxzgl@mail.sysu.edu.cn

版权所有©2006 All rights reserved.