

基于制度分析的跨行政区流域水污染治理绩效优化研究

李胜

(江西财经大学 财税与公共管理学院, 江西 南昌 330013)

摘要: [目的] 从制度是博弈的规则角度分析影响跨行政区流域水污染治理绩效的症结,旨在为提高流域水环境质量提供规则建议。[方法] 通过对《环境保护法》、《水法》、《水污染防治法》相关法律条款和水资源管理体制进行分析,以及对我国水环境质量状况进行调查。[结果] 条块分割,多头管理,缺乏协调机制的流域管理体制及制度安排已难以适应污水排放量急剧增长和解决日渐频繁的跨区域性流域水污染事件的需要,而环境法制执行力的缺失进一步使嵌入经济和政治双重竞争博弈的地方政府容易采取保护污染企业和转嫁污染等恶性竞争手段,使流域陷入公地悲剧的非理性均衡。[结论] 提高跨行政区流域水污染治理绩效需要进一步完善博弈规则设计,提高制度执行力以承诺行动的方式提高中央政策的可信性和有效性,建立“河长制”,创新流域产权及完善异地开发补偿制度。

关键词: 制度; 跨行政区; 流域; 水污染; 治理绩效

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2015)02-0246-05

中图分类号: X52, F124.5

DOI:10.13961/j.cnki.stbctb.2015.02.047

A Study of Trans-district Basin Water Pollution Control Performance and Optimization Based on Institutional Analysis

LI Sheng

(College of Finance and Public Administration, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang, Jiangxi 330013 China)

Abstract: [Objective] Attempts from the perspective of institutionalism to investigate the crux of trans district water pollution control performance, and provide suggestions to improve the basin water environment quality. [Methods] Through analyzing performance of relevant legal provisions of “Environmental Protection Law”, “Water Law”, “Water Pollution Prevention Law”, and water resources management system, and carried on the investigation to the water pollution of China. [Results] River basin management system and institutions arrangement, including regional segmentation, bull management, lack of coordination mechanism were insufficient to meet the need of solving sharp growth of waste and the increasing trans-regional water pollution incidents. The lack of environmental legal institutional execution caused vicious competition between local governments that involved in economic and political competition games, and eventually led to irrational equilibrium and the tragedy of the commons. [Conclusion] Improve the trans-district water pollution performance needs further perfecting the game design to improving institutions implementation, and adapt commitment action to improve the credibility and effectiveness of central government’s policy, and through establishing accountability system, innovating basin property right and ecological compensation to improving control performance.

Keywords: institutions; trans-district; basin; water pollution; control performance

流域水污染和水资源短缺是我国面临的重要环境问题。受流域自然整体性和流动性的影响,某一行政区的污染通常可以通过水体向另一个或多个行政区转移。水污染的跨区域性要求我们从全流域的角

度对污染进行整体性治理,但根据《环境保护法》、《水法》和《水污染防治法》的规定,我国实行的是区域管理与流域管理相结合的水环境管理体制,形成了条块分割、以块为主、缺乏协调、多头管理的碎片化式的流

收稿日期:2013-09-23

修回日期:2013-11-21

资助项目:教育部人文社会科学青年项目“跨行政区流域水污染协同治理机制研究”(11YJC630104); 国家社科基金青年项目“流域水资源配置与治理中地方政府协同治理机制研究”(13CZZ054)

第一作者:李胜(1983—),男(汉族),江西省铜鼓县人,博士,讲师,主要从事公共资源治理理论与实践研究。E-mail:leesheng29@163.com。

域管理体制。历史经验和现实表明,在污水排放量不大的农业社会和工业化初期阶段,这种制度安排尚能使各地因地制宜的安排水资源的利用和污染治理,但随着工业化的推进和污水排放量的急剧增长,尤其是在面对日渐频繁的跨区域流域水污染事件时,因为地方政府往往只注重本地区水资源的使用需求,而忽视对下游或邻近地区的影响,从而难以适应对全流域进行综合防治的要求。本研究从制度是博弈规则的角度分析跨行政区流域水污染治理的绩效,并对我国一些区域在跨行政区流域水污染治理实践中创造的具有代表性和典型意义制度创新进行理论总结,旨在为建立一个更加适应跨行政区流域水污染特征的治理制度体系提供理论依据。

1 作为博弈规则的制度及跨行政区流域水污染的产生

博弈论是研究决策主体在面对一定环境条件和规则约束下,依靠所掌握的信息,如何进行决策及决策的均衡的理论和方法。“囚徒困境”博弈是解释“流域公地悲剧”的有效模型,反映了个人理性和集体理性间的矛盾。

诺斯^[1]认为制度是社会的博弈规则,是影响利益主体在经济活动中权利和义务的集合,是人类设计的、制约人们相互行为的约束条件,它定义和限制了个人的决策集合,但参与人并不是僵化的适应博弈规则,一方面博弈规则限定了参与人的决策集合;另一方面参与人之间的博弈均衡也进一步强化或瓦解现有的博弈规则。青木昌彦^[2]认为制度的本质是参与人关于博弈进行方式的共有信念:如果基于参与人个人信念所采取的决策没有产生预期的结果,并且这种结果大量出现,就会产生普遍的认知危机,参与人就会寻找新的博弈策略,并产生新的信念,直到新的均衡路径产生。这个过程就是旧信念瓦解和新信念建立的过程,同时也是制度变迁的过程。这种建立在共同认知基础上的博弈均衡特征,决定了制度的客观性和内生性:制度既是对参与人的外在约束,也是参与人的策略互动形成的均衡结果。

遵循诺斯和青木昌彦对制度的理解逻辑,制度在表现形式上可能是明确的、条文化的形式,如法律、协议,也可能是非明确的、约定俗成的规则和习俗,甚至是潜规则。更进一步的说,成文的法律和规则也未必能够成为真正的制度。比如,法律规定企业不得违法排污,但如果企业都违法排污,而且政府也知道企业违法排污,但并不对此进行惩罚或惩罚的损失小于排污的收益,那么禁止违法排污制度就可能因不能得到

执行而不能成为制度,违法排污反而成为制度了。这时禁止违法排污只是条文规则,而违法排污成为事实规则。对此,胡鞍钢^[3]曾言道:“中国有大量的环境立法……,但在正式立法之外还存在着大量的‘事实规则’,它们不同于正式规则,但有时候却比正式规则更有效”。因此,对于没有成文的实践,只要参与人认可,就可视为制度,而当参与人对其可信性产生怀疑而使共有信念发生改变时,制度也就不再作为制度而存在。不能形成一种稳定的预期和能够得到严格有效执行的环境保护规则是中国流域生态环境恶化的深层次原因,也是跨行政区流域水污染治理的最大制度困境。

2 跨行政区流域水污染治理绩效损失的制度分析

中国政府自把环境保护作为基本国策确定以来,无论是在污染治理投入还是制度建设上都取得了重大进展,在一些区域也一定程度上遏制了水质恶化的趋势,但据水利部《2011年中国水资源公报》显示,在被评价的 1.89×10^5 km的河流中,水质符合和优于地表水Ⅲ类标准的河流水质占总评价河长的64.2%,水污染严重的Ⅴ类和劣Ⅴ类占22.9%;在全国103个主要湖泊中,中营养湖泊有32个,富营养湖泊有71个。统计数据表明我国河流水质“局部改善、总体恶化”的趋势并没有得到根本改善,以区域管理为主的流域管理制度在面对跨行政区流域污染和按主体功能区管理方面存在的严重的绩效损失^[4]。既然制度是博弈的规则,而参与人的博弈均衡又影响制度的演化和变迁,因此厘清制度影响治理绩效的原因则是改进制度和优化绩效的基础。

2.1 以块为主、多头管理的流域管理体制难以适应流域水污染跨区域综合治理的需要

体制是国家机关、企事业单位的机构设置、隶属关系和权利划分等方面的具体体系和组织制度的总称,其实质是制度及其实施问题^[5]。《水法》第12条规定:“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。国务院水行政主管部门在国家确立的主要江河、湖泊设立流域管理机构,在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责。”《水污染防治法》第4条规定:“县级以上地方人民政府应当采取防治水污染的对策和措施,对本行政区域的水环境质量负责。”同时第8条规定:“县级以上人民政府环境保护主管部门对水污染防治实施统

一监督管理。”由此可知,我国对水环境实行的是流域管理与区域管理相结合,但以区域管理为主的管理体制。从目前来看,这种只要求地方政府对本地水环境质量负责的管理体制已成为跨行政区污染愈演愈烈的重要原因^[6]。

流域管理体制的缺陷不仅体现在区域冲突上,而且还体现在部门之间的职能交叉上。根据《水污染防治法》第八条规定,除环境主管部门外,交通、水利、国土、卫生、建设、农业、渔业等部门以及重要江河、湖泊的流域水资源保护机构,在各自的职责范围内均有对有关水污染防治实施监督管理的权力。多头管理和职能交叉导致的部门职责不清成为水污染治理的又一障碍,而这又尤以环保部门与水利部门的矛盾最为严重。虽然《水污染防治法》第 10 条规定:“防治水污染应当按流域或者区域进行统一规划”,但实际上流域管理缺乏配套的机构设置和有效的管理措施,各流域管理委员会的职责局限于水利开发、工程建设和防灾减灾,没有对水量和水质的管理权力;而各级环保部门则隶属于各地方政府,在环境问题的管理上受地方利益和部门利益的双重制约^[7],其执法的有效性和公正性受到极大的限制,条块分割的“碎片化”管理特征导致区域之间协同治理难度的增加和整个流域水资源环境的恶化。

2.2 以区域协商为主的原则性规定难以有效处理跨行政区流域水污染纠纷

流域的界限是自然形成的,但流域管理权力被各个行政区和部门所分割,如长江干流流经 11 个省级行政区,黄河干流流经 9 个省级行政区。与此同时,一个省级行政区也可能涉及几个流域范围,如河南省涉及黄河、淮河等多个流域。流域和行政区之间的这种彼此交叉性,使得一旦发生了水污染事件,则必然涉及到行政区之间协调治理问题。

为了更好地管理跨行政区流域水污染事务,《环境保护法》第 15 条规定:“跨行政区的环境污染和环境破坏的防治工作,由有关地方人民政府协商解决,或者由上级人民政府协商解决,作出决定”;《水法》第 56 条规定:“跨行政区的水事纠纷,应当协商处理,协商不成的,由上一级人民政府裁决”;《水污染防治法》第 28 条规定:“跨行政区域的水污染纠纷,由有关地方人民政府协商解决,或者由其共同的上级人民政府协调解决”。根据以上条文可知,国家寄希望于通过地方政府之间的协商或上级政府的协调解决跨行政区流域水污染纠纷问题。但从实践效果看,对于多数水污染纠纷,政府很可能无暇顾及,或者即使政府参与协调,其结果也并不总是有效,且协商解决的随机

性强,缺乏法律效力和稳定性,没有具体的处理跨行政区公共事务的法律法规对各方的权限和职责进行明确的规定^[8],以致在具体的操作层面上无法可依。

2.3 以 GDP 为核心的政府绩效评估难以适应主体功能区划对流域水资源管理的要求

政府绩效考核的标准引导着政府官员的施政行为,在以经济建设为中心的基本方针下,对政府官员的绩效考核过于偏重经济政绩,导致下级政府想方设法向上级政府要“要项目、要资金、要政策”,以实现其在区域经济和政治双重竞争博弈中获胜的目的,导致产业结构趋同、产能过剩、资源浪费、环境污染等社会经济问题,在一些地方排污企业甚至与环保部门和地方政府形成利益共同体。考虑到这种恶性竞争的不良后果,中央政府在 2004 年提出实现发展观念由“又快又好”向“又好又快”和“以人为本”转变,试图建立更为科学的绩效考核指标体系。遗憾的是这些被冠以绿色 GDP 的考核指标,由于种种原因仅停留在理论层面的讨论上,而没有付诸实施。之后虽然在 2010 年通过《全国主体功能区规划》上明确了优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区 4 类主体功能区的范围、发展目标、发展方向和开发原则,同时在一些地区(如青海省三江源地区)不再考核 GDP,而代之以对其生态保护和社会发展进行考核,但少数地区的改变并没有带动大环境的改善,多数地区对 GDP 的追求依然强劲。

2.4 环境法制执行力的不足使环境法制的有效性受到损害

环境执法有效性不足是当今中国环境法治存在的突出问题,环境法制的实际效能尚未达到人们的预期要求,保护和改善环境的立法目的没有实现^[9-10]。据环保部数据显示,半数以上的被调查者认为《环境保护法》的相关规定无法保证环保部门和其他部门在开发资源的同时有效地保护生态环境^[11]。立法上的缺陷严重影响了环境法制的有效性。以排污费的使用为例,据环保部环境统计数据显示,全国排污费收入总额从 2003 年的 73.1 亿元增长到 2011 年的 212.49 亿元。以中国 2 862 个县级行政区计算,则 2011 年平均每县(区)征收的排污费达 742.45 万元。按专款专用的原则,排污费应该用于污染防治,但排污费被挪用乱支的相关报道并不鲜见^[12]。

除排污费未遵循专款专用的原则外,在环境执法的手段上,以罚代管的现象也很严重。据原环保总局环境监察局调查^[13],在环境执法的罚款、限期治理、警告、停产停业、吊销证书和行政处分的 6 种行政处罚手段中,罚款使用的频率最高,占到 60%,以罚代

管现象的突出使处罚的收益被部门化,严重影响到环境法制的绩效。事实上,污染者破坏流域水环境的违法成本由其可能承担的行政责任、民事责任和刑事责任三方面构成,但相关部门对环境违法的责任追究主要是实施行政处罚,而不重视其对环境损害的民事责任和刑事责任。尽管 2006 年新修订的《刑法》专门增加了破坏环境资源保护罪,从立法上加强了对环境犯罪行为的刑事责任追究;2007 年 6 月 5 日,环保总局、公安部和最高人民检察院也联合发布了《关于环境保护行政主管部门移送涉嫌环境犯罪案件的若干规定》,进一步规范了环境刑事犯罪的责任追究,但实际上环境犯罪制度并没有得到严格执行。“违法成本低,守法成本高”的现实使得一些企业宁被罚款也不愿治污,使环境执法的效率大打折扣。

综上所述,受体制障碍、区域协商制度、政府绩效考核制度和环境执法效率的影响,跨行政区流域水污染治理存在明显的绩效损失,而区域利益冲突和信息不对称又进一步使污染而非治理成为符合各行政区利益最大化的理性选择,各行政区之间难以形成对污染的合作治理,使水环境无法得到整体的、根本性的改善,非理性的博弈均衡成为跨行政区流域水污染治理困境的制度性原因。

3 跨行政区流域水污染治理制度的优化

从博弈论的角度理解跨行政区流域水污染治理的制度安排,意味着既有的博弈规则和博弈均衡并不是一成不变的。随着人们对规则困境的认识,人们将会改变不适应现实的规则安排而设计新的规则,以适应跨行政区流域水污染治理的需要,这种规则的改变将有利于参与人形成合理的预期,达成在跨行政区流域水污染治理中的合作。

3.1 采取承诺行动,增强中央政策的有效性和可信性

承诺行动意味着中央政府须从流域整体需要出发,对地方只顾本区利益的行为采取可信的惩治措施,通过提高政策威慑力使地方政府加强流域水污染治理。在绩效考核的压力下,将经济发展与环境保护相结合的区域限批政策是中央政府可以采取的一项有效措施。2007 年 1 月 10 日,环保部(原环保总局)对长江、黄河、淮河、海河 4 大流域部分水污染严重、环境违法问题突出的区域实行区域限批,停止这些地区除污染防治和循环经济类外所有建设项目的环评审批,使这些地方感到了很大的震动。为走出限批围城,淮河流域的周口市在获悉限批后立即召开市委常委扩大会议,“成立了 9 个工作组和 6 个检查组,以 15 个被查的污染企业为突破口,每家进驻 2 名驻

厂监管员,监管员、地方政府和企业法人三方签订责任书,企业环保不达标,追究三方责任,同时对 372 家‘挂牌保护’企业实施了摘牌”^[14]。周口市经过努力终于在 2007 年 9 月 11 日拿到环保部的解禁文件。

环保部区域限批政策的成功不在于其对违规企业的制裁,而在于触动了地方政府的利益——如果地方政府不愿放弃污染企业的税收,那么在其区域内就将有更多的项目无法启动,而遭受更大的损失。限批之后各地对当地“土政策”的清理,成为其变相违反环境法律法规的佐证。区域限批政策使环保部不必再面对着一个个污染企业,提高了环保部在博弈中的地位和能力,使(限批,治理)成为环保部和地方政府在污染治理博弈中的均衡。

3.2 落实“河长制”,提高行政问责力度

“河长制”由江苏省无锡市首创,是指由各级党政主要负责人担任“河长”,负责辖区内河流的污染治理,并对其进行行政问责的水污染治理制度^[15]。“河长制”的起源背景是 2007 年太湖流域的蓝藻爆发事件及太湖流域的水质持续恶化问题。2008 年江苏省政府决定在太湖流域借鉴和推广河长制,该省 15 条主要入湖河流全面实行“双河长制”,每条河由省、市两级领导共同担任“河长”,协调解决太湖和河道治理的重任。“河长制”的实施有效调动了地方政府履行环境监管职责的积极性,提高了环境法治执行力,使河流断面水质明显改善。以无锡为例,无锡行政区划的 79 个考核断面达标率从“河长制”实施之初的 53.2% 上升至 2008 年 3 月的 71.1%,实现了“河长上岗,水质变样”的转变。

3.3 创新流域产权制度,化解污染的外部性

在经济学家看来,大多数环境问题都与产权的不存在或不安全有关^[16]。产权的意义不仅在于促进资源配置效率的提高,而且在于提供了一套行为规则的框架,界定了参与者之间不同的权利、义务和行为、收益边界。根据《水法》第三条规定,水资源属于国家所有。因此,流域在所有权性质上是国有产权。从这一点来说,流域产权是明确的,但国家是一个抽象的实体,层层委托形成的不同部门和区域的管理权力使流域水资源的产权实际上并不明晰。如前所说,制度是人类行为的规则,它给人类社会的行为带来秩序和可预测性。如果稀缺资源被置于公共领域,人们就会倾向于竞争性的使用它,以增进私人利益,这样资源就可能被破坏性的使用。鉴于此,克服跨行政区流域水污染的外部性,可以通过水权购买和排污权交易等方式通过建立明晰的、排他性的流域产权,使所有的利益相关者都能关心自己的环境权益,实现流域沿岸各

个行政区水质的达标排放^[17],智利、墨西哥、美国西部部分州和澳大利亚达令—墨累河流域都已将可交易水权理论用于实践,浙江省的“义乌东阳水权交易”即是可交易水权在中国的实践。

流域产权创新的另一个途径流域产权单元化。流域污染的自然地域性和区域管理解决措施的行政地域性人为阻碍了流域产权明晰化的实现,将流域而不是区域视为一个单元,可以有效避免由于产权分割而导致的权责不清。从现实意义上,实行流域产权单元化就是要明确中央政府对跨区域流域的治理职责,而不是实行区域管理。国家应当按照单元环境设立专门从事流域环境保护的机构,并赋予流域管理机构能履行其职能的权力。

3.4 完善异地开发补偿制度,减少区域间的利益冲突

异地开发补偿是指流域内不同区域之间通过自主协商及横向的资源转移,通过改变自然地理意义上的生产区位,实现激励相容基础上的流域产业布局优化,充分利用污染治理的规模经济效应,从而减小单向负外部性,实现流域整体福利的改善^[18]。以浙江省金华市金华江流域的异地开发补偿为例,为解决金华江上游磐安县(金华市所辖)在发展经济时的污染问题,金华市政府决定在金华市工业园内建一块属于磐安县的“飞地”——金磐扶贫经济技术开发区,开发区所得税收全部返还磐安,作为下游地区对上游水源区保护和机会损失的补偿。同时要求磐安县拒绝审批污染企业,并把治污不达标的企业关闭以保护上游水源区环境,使上游水质保持在Ⅲ类水以上。金华市和磐安县通过异地开发补偿有效地解决了金华江流域生态补偿的矛盾,实现了流域水资源保护的目。异地开发补偿模式成功的关键在于,各行政区间间的自主协商和横向转移政策有效地激励了上游地区对水污染进行监督和治理的动力,实现了上下游的激励相容和治污合作,从而改变了流域地方政府在博弈中的行为决策。

4 结论

有充分的理由相信,理性的博弈参与人不会让流域水环境任其恶化,因为有一些参与人能较早地认识到环境的持续恶化终将影响其福利的增进,从而在博弈中改变其行为决策的模式,这些改变将带来制度上

的创新(尽管在某些时候它可能是缓慢的),从而建立一种新的博弈规则。这或许将为后期的政府绩效改革带来一股新风,如果其他各项制度也能得到完善,执行力得到增强,新的博弈均衡就能形成,流域就有可能走出公地悲剧的困境,尽管它可能是在各方的博弈下前行。

[参 考 文 献]

- [1] Douglass C N. Institutions, Institutional Change and Economic Performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990:3-4.
- [2] 青木昌彦. 比较制度分析[M]. 周黎安,译. 上海:上海远东出版社,2006.
- [3] 胡鞍钢. 中国环境治理:从“劣治”到“良治”[C]//齐晔. 中国环境监管体制研究. 上海:上海三联书店,2008.
- [4] 李胜,陈晓春. 基于府际博弈的跨行政区流域水污染治理困境分析[J]. 中国人口·资源与环境,2011,21(12):104-109.
- [5] 齐晔. 中国环境监管体制研究[M]. 上海:上海三联书店,2008.
- [6] 徐旭忠. 跨界污染治理为何困难重重[J]. 半月谈,2008(11):26.
- [7] 胡若隐. 地方行政分割与流域水污染治理悖论分析[J]. 环境保护,2006(7):65-68.
- [8] 钟卫红. 泛珠三角区域环境合作:现状、挑战及建议[J]. 太平洋学报,2006(9):9-15.
- [9] 李胜,陈晓春. 跨行政区流域水污染治理的政策博弈及启示[J]. 湖南大学学报:社会科学版,2010(1):44-49.
- [10] 张建伟. 政府环境责任论[M]. 北京:中国环境科学出版社,2008.
- [11] 王金南,夏光,高敏雪,等. 中国环境政策改革与创新[M]. 北京:中国环境科学出版社,2008:116.
- [12] 陈阿江. 水污染事件中的利益相关者分析[J]. 浙江学刊,2008(4):169-175.
- [13] 陆新元, Daniel J D, 秦虎,等. 中国环境行政执法能力建设现状调查与问题分析[J]. 环境科学研究,2006(19):1-11.
- [14] 王运宝,徐浩程. 限批之痛[J]. 决策,2007(10):11-16.
- [15] 刘晓星,陈乐. “河长制”:破解中国水污染治理困局[J]. 环境保护,2009(5):45-50.
- [16] 王廷惠. 微观规制理论研究:基于对正统理论的批判和将市场作为一个过程的理解[M]. 北京:中国社会科学出版社,2005.