

生态环境多元共治机制及路径研究

——以沅水流域为例

李成实

(中共怀化市委党校, 湖南 怀化 418000)

摘要:生态环境治理是一项复杂的系统工程。以沅水流域生态环境多元共治为分析对象的研究表明,沅水流域生态环境治理中政府、企业和公众等多元治理主体之间开始互动融合,但在生态治理目标、生态治理结构和生态治理运行上仍存在困境。要形成多元共治机制需要进一步强化政府引导机制、完善市场调节机制和理顺公众参与机制。

关键词:生态治理;沅水流域;多元共治;制度创新

中图分类号:D035 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2018)12-0045-05

多元共治理念的提出和探索,既是源于传统单一化管制型环境治理的弊端,又是源于当今环境治理问题的复杂性和系统性。改革开放40年来,沅水流域形成了以政府为主导的单一化管制型治理模式,这一模式强调政府环境治理中的主导地位,但是,它忽视并限制了企业、民众和社会组织等生态环境治理主体作用的发挥。当沅水流域生态环境面临新挑战、人民群众对生态环境有新要求的情况下,单一化管制型环境治理模式在环境治理中难免捉襟见肘,治理效果也不尽人意。近年来,针对传统单一化管制型环境治理模式存在的弊端,沅水流域不断践行多元共治理念,积极构建以政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。

1 沅水流域生态治理多元主体及其治理方式

当前,沅水流域生态环境治理的责任主要集中在政府、企业、公众和社会组织等治理主体参与力量明显不足,不完善的生态多元共治机制影响了生态环境治理的成效。

1.1 沅水流域生态环境治理中的政府主导

沅水流域是长江流域的重要组成部分。沅水流域涉及贵州省、湖南省、湖北省和重庆市的63个县(市、区),流域面积8.9163万平方公里,其中57.3%

在湖南境内,34.1%在贵州境内。从地理位置上看,沅水流域位于长江中上游,是国家重要的生态功能区,域内许多县市区属于全国主体功能区规划中的限制开发区县或禁止开发区县,生态地位重要。

从沅水流域生态环境治理实践来看,中央政府和地方政府充分发挥了主导作用,形成了中央政府统一领导和地方政府分级负责的生态治理格局。继2016年1月推动长江经济带发展座谈会上强调“把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发”后,习近平总书记于2018年4月在湖北、湖南考察时继续强调,要坚持把修复长江生态环境摆在推动长江经济带发展工作的重要位置,共抓大保护,不搞大开发。不搞大开发不是不要开发,而是不搞破坏性开发,要走生态优先、绿色发展之路。^[1]总书记的讲话为沅水流域正确处理经济发展与环境保护的关系提供了重要遵循。

地方政府是生态环境治理的执行主体。从省级层面来看,沅水流域有57.3%的区域在湖南境内,含怀化市全部行政区域、湘西自治州绝大部分行政区域(龙山和永顺部分地区属澧水流域)以及邵阳市、张家界市和常德市12个县市区。沅水流域湖南辖区覆盖了整个大湘西,是湖南“一核三级四带多点”战略的重要组成部分。为此,湖南省一直注重省内沅水湖南段

收稿日期:2018-09-17

基金项目:怀化市哲学社会科学成果评审委员会重大课题(HSP2018ZDA07)。

作者简介:李成实(1980—),男,湖南邵阳人,中共怀化市委党校科研处负责人,副教授,哲学硕士,研究方向:马克思主义哲学。

的生态治理。一是不断完善辖内沅水流域生态治理相关政策规定,制定出台了《湖南省实施河长制行动方案(2017—2020年)》、《统筹推进“一湖四水”生态环境综合整治总体方案(2018—2020年)》。二是注重辖内沅水流域生态治理组织体系建设,推行“九龙治水”,淘汰落后产能,打击非法活动,整顿污染企业。三是逐步建立跨域生态环境治理机制。通过参加联席会议、建立水环境应急管理响应联动机制,重点加强与贵州、湖北等省的联系,共同治理沅水流域水环境问题。贵州、湖北、重庆与湖南类似,分别制定了生态环境治理治理规则和制度。比如,贵州省出台了《贵州省生态文明先行区建设规划(2013—2020)》和实施方案、《贵州省生态环境损害党政领导干部问责暂行办法》以及《贵州省水污染防治条例》等规章制度。

1.2 沅水流域生态环境治理中的企业执行

在市场经济条件下,企业以获取利润最大化为目标。当企业处于没有监管、没有监督的条件下,企业对生态环境污染问题一般会选择不治理。更有甚的是,当前有的企业在监管、监督机制健全的情况下,依然为了利益铤而走险。在2018年湖南省环境保护第一批和第二批黑名单中,沅水流域进入黑名单的企业达14家。这些企业大都存在偷排偷放等行为,对生态环境造成破坏。

沅水流域大多为贫困山区,少数民族分布较广,城镇化水平普遍较低,经济发展明显不足,域内企业主要以纺织、冶炼、造纸、皮革、采矿等为主,其中重金属企业占有很大比例。就大多数企业来说,一般都通过引进新技术,采用先进生态技术进行生产,改进废水废气处理设施和工艺,污染物的排放大都控制在国家允许的排放标准之内。但是,沅水流域一些重金属企业仍然是对生态环境造成污染的重要污染源。据报道,中央第七环境保护督查组向贵州反馈督查情况指出,铜仁市重金属污染问题十分突出,企业污染治理不彻底、源头控制不到位,流域沿线磷石膏渣场渗漏排放严重,导致乌江、清水江流域总磷污染问题较为突出。清水江干流旁海断面水质由2016年同期的Ⅱ类下降到Ⅳ类,全市25座历史遗留汞渣库仅7座建有渗滤液收集处理设施,2016年获得中央资金支持的8个汞污染治理项目,至今无一个动工建设。全市35座锰渣库多数防渗措施不到位。另外,湖南省湘西自治州、常德市和怀化市也存在重金属污染问题。湘西自治州酉水河、花垣河流域锰污染超标趋向常态,重金属镉有检出,土壤中重金属As、Cd、Mn、

Ni、Pb等不同程度超标。常德市石门县的神渣处理问题以及鼎城区的重金属遗留问题还有待处理。怀化市沅陵、辰溪和溆浦涉砷镉地区属于全国138个重金属污染重点防控区之一,其中辰溪县张家湾溪张家湾村存在镉严重超标,2015年超标倍数最高达90.6倍,沅陵县沅溪断面有少量的镉超标。

1.3 沅水流域生态环境治理中的社会参与

在当前沅水流域生态环境治理的过程中,政府的强势主导与社会弱势参与形成了鲜明的对比。从生态环境治理的角度来讲,环境治理需要充分发挥多元治理主体的作用,高效的环境治理需要政府治理与企业、社会自治相结合才能实现。然而,在沅水流域生态环境治理实践中,公众由于缺乏有效的参与机制,参与环境治理的现状不容乐观,他们的参与没有真正起到弥补政府失灵或市场失灵的作用。从参与途径来看,目前公众参与途径一般限于参加听证会、座谈会,但往往流于形式,环境公益诉讼也是困难重重,公众难以发挥应有的作用。就社会组织来说,情况也不乐观。“一般说来,经济越发达的地区民众环境保护的意识就越强烈,ENCO的发展就越快。”^[2]由于沅水流域经济社会发展滞后,生态环境保护意识比较薄弱,很多人对ENGO组织根本就不知道,也就不理解。因而,沅水流域ENGO的发展数量相对较少,力量比较弱,组织也不规范,ENGO作为治理主体没有充分发挥出其应有的作用。

2 沅水流域生态环境多元共治的现行困境

跨域生态治理是一项涉及多元治理主体的集体行动。集体行动的成功与否与各参与主体的行动目标、行动能力、行动实践密切相关。Ostron曾指出:“不同生态治理主体的权力不同,地位不同,参与方式不同且作用也不同。”^[3]沅水流域生态治理实践也充分说明了这一点,生态环境治理牵涉到治理主体的方方面面,治理主体的认知能力、生态理念、利益追求、价值倾向以及制度缺失,往往使得生态治理这一集体行动面临困境。

2.1 多元主体协同治理的目标困境

从当前生态环境治理模式与管理方式来看,我国实行的是以行政区划为基础的属地治理模式和管理方式。属地治理模式很容易割裂流域生态环境治理的整体性特征,造成上下游、左右岸管理职能的脱节和跨境环境污染问题。从行政区划上看,沅水流域分属四个省级行政区域,各省政府部门限于行政区划的分割化模式,在生态环境治理目标上很容易产生认知差异,造成各自为政的局面。尤其是在处理地方经济

上发展与生态环境保护问题上,必然会出现重发展、轻保护的现象。沅水流域地处我国中西结合部,属老少边穷地区,是全国脱贫任务最重的地区之一。当前,整个流域 63 个县市区都面临着摆脱贫困,到 2020 年全面建成小康社会的巨大压力。在最后 3 年的倒计时阶段,全面建成小康社会的压力会倒逼经济增长方式,有的县市区可能为完成全面建成小康社会指标片面追求经济增长,大上快上粗放型污染型投资项目,破坏流域生态环境。尤其是一些矿产资源丰富,但经济社会发展滞后的县市区,为了实现后发赶超,降低了企业进入工业园区的门槛,这无疑让原本脆弱的生态环境雪上加霜。众所周知,工业园区环境污染已经成为共性问题。据不完全统计,我国现有各级工业园区超 7 000 家,全国 31 个省份中,天津、山西、江苏等 8 成以上地区被中央环保督查组点名。尤其在县级及以下工业园区,盲目扩张以及运营中的违规生产、超标排放、监管缺失等导致环境隐患不断。从根本上说,工业园区生态环境“久治不愈”的根本原因,主要在于地方政府没有正确处理经济发展与环境保护的关系,导致经济发展与环境保护的不同步。在沅水流域部分地区,作为园区上级主管单位的地方政府,仍存有片面追求经济效益,忽视环保先决条件的思想,致使流域生态协同治理没有实质性内容。

2.2 多元主体协同治理的结构困境

从治理主体来看,当前流域生态环境治理主要围绕两个层面展开。一是体制内的治理主体之间的合作,这主要包括国务院、国家环保总局、相关部委局、地方政府、地方环境行政机构以及其他国家机构。二是体制内与体制外治理主体之间的合作,这主要包括体制内治理主体与体制外治理主体,比如企业、环保组织、公众、国际组织等。就当前沅水流域生态治理实际来讲,体制内的治理主体之间的合作是主流模式,政府部门成了推进生态治理的主导力量。然而,以政府为单一主体的治理模式在生态治理过程中很容易出现政府失灵现象。尤其是对沅水流域这样需要进行跨域治理的流域来讲,更容易出现政府失灵现象。公共选择理论认为,政府同样具有“经纪人”的理性特征。这一特征决定了在跨域治理中资源得不到有效配置,技术得不到有效应用以及政策法规也会呈现碎片化。比如,当前沅水流域在贯彻落实“河长制”的过程中解决了跨域治理中的权威缺失问题,在短期内迅速提高了治理的效率,但是,“河长制”调动的依然是行政系统内部的资源,强化的是党政领导的环保责任,缺乏连接其他治理主体的横向机制构建,不利

于其他治理主体力量的发挥。

与此同时,基于市场机制的“谁污染、谁治理”原则,企业本应是生态治理的重要主体。然而,在沅水流域生态环境治理实践中,许多市场手段被限制在较小的范围内,加上环境制度对企业承担社会责任的激励性不足,以企业为治理主体的排污产权交易市场尚未真正形成,企业作为生态环境治理主体的作用尚未得到有效发挥。另外,公众与社会组织一方面由于缺乏有效的利益表达渠道和参与途径,导致公众及社会组织在沅水流域生态环境治理中缺乏话语权。

2.3 多元主体协同治理的运行困境

生态治理是一项复杂的系统工程。不管是以政府为主导的单一化管制型治理模式还是多元共治模式,都存在运行困境。就沅水流域来说,主要表现在以下三个方面。一是多元主体协同治理运行中存在合作不力的问题。这不仅表现在地方政府之间、政府部门之间合作不力,还表现在地方政府与企业、公众和社会组织等治理主体之间合作行为不多,合作力度不够。合作不够主要基于利益博弈。毫无疑问,治理主体多元,就意味着利益多元,每一个治理主体都有自己的利益和规划。如果不能有效地协调各主体间的利益关系,各治理主体就会以自我利益为中心开展博弈。沅水流域地跨多个行政区域,各生态治理主体之间利益的不一致,严重阻碍了沅水流域生态环境多元共治机制的形成。导致流域范围内生态环境与经济社会发展之间的矛盾。二是多元主体协同治理运行中存在措施不当的问题。生态治理是一个长期的过程,强调治理过程的持续性。但是,在沅水流域生态治理实践中,部分县市区还是习惯于抓一些临时性措施或开展运动式执法,搞突击执法,造成了治理过程的持续性要求与措施的阶段性之间的矛盾,使得流域内经济社会发展与生态环境保护的矛盾变得更加突出。三是多元主体协同治理运行中存在监督管理不力的问题。生态环境的治理需要多元治理主体共同参与,监督管理才能取得效果。政府作为其中的主导力量,需要为保证协同治理过程有序和协同治理目标的实现建立一套完善系统的监督管理体系,从而确保各治理主体的责任能得到落实。近年来,沅水流域各地方政府为治理生态环境出台了一系列的条例、规划和政策,在生态环境监督管理方面做了大量工作。但是,对于如何监督管理协同治理主体方面的工作还明显不够,这也是为什么近几年沅水流域始终会发生生态环境破坏事件的重要原因。

3 沅水流域生态环境多元共治机制的路径选择

沅水流域生态治理中的多元主体协同方式暴露出多元主体协同治理的不足和困境。在沅水流域生态治理实践中,多元主体共治机制还远未形成,不同生态治理主体之间存在合作不力、协调困难的现象,导致不同生态治理主体的优势得不到充分发挥,生态治理效力大打折扣。为此,要提升生态治理效力,必须完善政府、企业和社会共同参与的多元共治机制,通过相互补充、协同、监督等方式不断推进多元主体协同治理。

3.1 强化政府引导机制

治理生态环境是政府、企业和社会的共同责任。各生态治理主体在环境治理过程中具有平等性。但是,从当前中国实际来看,不管是决策、约束监督企业行为、动员社会公众参与,还是环境信息公开、激励企业创新、社会组织扩权,都需要政府从环境政策、制度机制、法治层面做好相关工作,才能对企业和社会公众产生影响,从而让企业和社会公众发挥应有的作用。从中国的行政生态来看,政府在资源和权利上占据中心位置,企业和社会公众缺乏合作治理所需的制度、信息、信任资源,这就决定了流域生态环境治理的多元共治机制的建立不可能一蹴而就,需要政府强有力的引导,才能确保多元共治机制的形成与建立。至于如何强化政府的引导机制,关键是要建立强有力的生态治理专门机构以协同政府内部的治理行为。中央政府可以建立生态治理专门机构,并赋予其实权,由此整合政府系统内部生态治理权力,从而破解“九龙治水”难题。沅水流域则可以专门成立跨区域生态治理机构,从而有效协同地方政府之间的利益冲突,使其相互博弈行为转为相互合作。比如美国为解决跨域的生态环境问题,专门成立了田纳河流域管理局(TVA),专门负责整个田纳河流域的生态治理。除此之外,强化政府引导机制还需要加强政府规制,要通过法律法规、政策制度、环境标准、考核机制等措施,调节规范各种经济主体的行为,特别是要引导好地方政府官员正确处理经济发展与环境保护的关系,通过强化领导干部责任,倒逼党委政府重视环保,推动整个环境治理工作迈向新台阶。

3.2 完善市场调节机制

据统计,目前生态环境遭受污染中有80%来自于企业。企业对于生态环境问题有着不可推卸的责任。然而,在政府一元化的生态环境治理模式下,企

业通过破坏生态环境获取经济利益,却没有承担相应义务。沅水流域矿产资源丰富,导致资源型企业数量众多,相应它们对生态环境的破坏也大。按照“谁破坏、谁治理”的原则,企业对造成的污染理应买单。然而事实是,经过政府登记备案的大中型企业从生存和赢利的角度出发往往会违法生产或通过迎合政府官员的权力寻租谋求有关部门对其破坏性生产行为的认可。对于小企业而言,为了利益往往铤而走险,对生态环境造成了极大的破坏。这种企业得利,社会买单的行为是极其不公平的。因此,必须完善市场机制,让企业在生产过程、环境治理中承担起社会责任。一是要运用经济杠杆原理,明确生态资源产权,健全生态资源的市场交易机制,通过征收资源税和生态环境税,兑现谁收益谁付费的理念,以实现生态资源的市场配置并激发企业生态治理动机。二是要推动产业转型升级。这就需要政府积极推动和引导,通过不断调整经济结构,通过加强技术创新,不断推动节能环保、新能源、新材料、高端装备制造等战略性新兴产业的发展。三是要建立绿色金融体系,发展绿色信贷、绿色债券,设立绿色发展基金,缓解政府、企业在环境治理中的资金短缺问题。

3.3 理顺公众参与机制

诺思曾指出:“制度能激励和约束组织和个人行为,好的制度对集体行动有着重要的促进功能”^[4]。然而,在我国生态环境治理实践中,公众参与生态治理缺乏法律和制度保障,公民的环境权、社会的环境权还没有得到彰显,权利承认、权利结构、权利维护等重要的现实问题仍未得到解决,导致公民和社会组织在生态治理过程中的作用未能得到充分发挥。为此,政府需要进一步完善公众参与的法律和制度。一是要围绕新《环境保护法》的实施,进一步完善《环境影响评价法》、《环境影响评价公众参与行为办法》等法律法规,使公众参与生态环境治理的各项权益能确定得到保障。二是要拓展公众参与民主决策的途径,不要仅限于听证会、座谈会,而是要进一步拓宽参与途径,使得生态公共政策集中体现人民群众的利益和诉求,确保公众的知情权、建议权和监督权。三是要强化生态公众政策的监控与反馈机制。通过落实环境信息公开制度,让公众知情并展开监督。公众通过对政策执行情况的跟踪、评估和监督,确保政策的落地落实,同时通过监督反馈,加大生态问题的曝光力度,形成全社会倒逼生态治理的强大舆论压力。

参考文献

- [1] 习近平. 加强改革创新战略统筹规划引导 以长江经济带发展推动高质量发展[N]. 光明日报, 2018-04-27(01).
- [2] 杨溪, 刘强, 吴宗凯. 我国西部生态环境治理主体相关问题分体[J]. 理论导刊, 2006(5): 46.
- [3] OSTROM E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change[J]. Global Environmental Change, 2010, 20(4): 550-557.
- [4] 诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海: 上海三联书店, 1994: 225-226.
- [5] 樊根耀. 生态环境治理的制度分析[M]. 杨凌: 西北农林科技大学出版社, 2003: 84.

The Study on the Mechanism and Path of Ecological Environment Collaborative Governance in the Yuanshui River Basin

LI Cheng-shi

(Huaihua Communist Party School, Huaihua Hunan 418000, China)

Abstract: Ecological environment governance is a complex system engineering. Based on the analysis of the multiple co-governance of the ecological environment in the yuanshui river basin, it is shown that the multi-governance bodies such as the government, enterprises and the public begin to interact and integrate with each other in the ecological environment governance of the yuanshui river basin, but there are still difficulties in the goal of ecological governance, the structure of ecological governance and the operation of ecological governance. To form the multi-governance mechanism, we need to strengthen the government guidance mechanism, improve the market regulation mechanism and straighten out the public participation mechanism.

Key words: ecological management; the Yuanshui river basin; collaborative governance; system innovation