

府在环境污染治理成本和收益分配上很难达到均衡,从而导致地区政府环境规制的“边界失效”。

我国江浙两省边界的水污染纠纷已长达十余年,尽管中央与地方各级政府都作过不少努力,出台了一系列相关的政策,但是污染事件还时有发生。2007年,一场由太湖蓝藻引发的无锡饮水危机事件,再次向人们敲响了环境保护的警钟。事实上,太湖水的污染问题已经存在十几年了,太湖流经三省一市(苏“浙”“沪”“皖”),所以蓝藻危机并不是无锡一地所造成的后果,而是太湖四周和太湖流域方方面面都有责任。另一个典型的案例就是淮河污染治理,十多年来成绩乏善可陈。由于目前流域环境管理地方政府间的行政分割,太湖“淮河流域的各地方政府”必然寻求地方区域边界内的利益最大化,或地方行政区域边界内的治理成本最小化。一方面要防止区域内利益外溢,另一方面要企图由其他主体承担本区域发展成本^[10]。多年以来跨界的环境污染得不到有效的解决,已经成为中国环境治理上一个反复发作的顽症。现行分割的行政体制使地方政府在跨界水污染治理过程当中出现了“集体行动的困境”,从而导致中国环境“跨界污染”得不到有效解决。

3. 环境管理部门间的“碎片化”

碎片化是在城市地区,由于政府职权的划分和政府管辖权限与边界的增殖而产生的复杂状况(HS:“% XZ_X))。奥斯特罗姆从地方公共经济组织的角度,提出碎片化“可以定义为某一特定服务安排者的集体消费单位的数量”(奥斯特罗姆,2000[11])。碎片化的具体内容是指“地方政府不仅在数量特征上表现为大量的碎片,而且这些政府在地域和功能上彼此交叉重叠”(H7:“\$- \$- U*:“1,2000 XX)”。在公共计划中缺乏协同(H7:“XZZ[:]Y_))。

众所周知,生态环境系统是一个有机联系的整体,如果在管理体制上将其人为地分割为“土地”“农牧”“林业”“海洋”“矿产”“水利”等诸多产业部门和行政区划,这些行政部门和行政区划的第一职能并不是保护生态环境资源,而是通过开放利用自然资源创造经济效益,这必然增加环保主管部门与相关产业部门“行政部门的权力冲突,造成体制上的混乱,从而导致环境管理部门间“碎片化”。

B)“0”“M”“\$1”“?M#”-0“%:“B\$@94*- 等西方学者认为在中国政治体制的最高层之下的权力是碎片化的^{[11][12]}。在中国,环境保护的权力被各部门分割,大量与环保有关的职能分散在环保部之外的十余个部委:财政部负责政府环保投入,外交部负责国际环保条约谈判,发改委管可持续发展,气象局管沙尘暴的公布,林业局管森林保护和治沙,建设部管城市污水,海洋局管海洋污染,水利部管江河,农业部管面源污染,国土资源部管土壤。现实中,一般认为与环境保护有关的事务应由环保部门负主责。

加强中央财政对地方环境保护的支持力度，提高环保投入占GDP的比例和环保投入占中央财政预算的比例；要建立规范的环境保护财政转移支付制度，平衡地区间环境成本和收益的分配格局，支持经济不发达但生态功能重要地区的环境保护工作)除了依赖中央政府之外，地方政府要培育和建设环保市场，鼓励环保投入多元化，调动更多的资金进入环保领域)同时，地方政府应转变经济增长方式"调整产业结构，积极发展低污染和无污染的经济产业，减少地方政府财政收入对污染型产业的依赖，特别是对少数几个污染大户型企业的依赖)

近十多年来，环保的基本责任已落到了地方官员的身上)也就是说，中国的环保政策的实施情况要想有显著的提高，主要还是要从地方官员做起)展望未来，中国环境最好的地区应该是那些地方领导关心"有充足的财政资源并且与国际社会有着紧密联系的地方)"^[XV]中央政府与地方政府之间，尽管不一定要引入平等协商的机制，但需要灌注协商合作的精神)如果能将法律责任手段和诱导激励手段相结合，软硬兼施，地方政府保护环境和严格执行环境法

管部门的法律地位"职责权限并不明确,统管部门统一监督管理职权难以实现) 基于此,应该首先明确统管部门与分管部门之间的职责划分,在职责明晰的基础上建立部际协调机制) [X3ff0T6#D] (0e32(0766

,-4"%: */"-@"-4\$1 8*-3&**9"%\$4)*- \$- . I */"-%-&")- ; *-#4%O&4)*-
 *+## AJ*3 *%) -4". 2*&)"47\$
 >,5? N)\$-3' 0\$, L,8 B)3&' 0-

(!"#\$%&' ()* +, - . /'0, 12)%0 4"5%/ 6)\$723'\$8 "9 : "32'%8 (); <2./)"0=8, 1/()=/(, >5)() ?@AAA?, 1/\$) ()
 ! ""#\$%&' \$: 24%" -: 4' "-) -:)-4"%3: */"-@"-4 &**9"%\$4)*-)# 4' " 4%"-. *+ 9001)& \$. @)-)#4%\$4)*- %'+*%@' A' " &*-#4%O&4)*- *+
 # 4J*3*%) "-4". #*&)"47\$)# \$ &*@91)&\$4". #7#4"@)\$4& 9%*P"&4,)4# #0&&"## . "9"-.# *- 4' ")-4"%: */"-@"-4\$1 &**9"%\$4)& : */"%3
 -\$-&"' 54 9%"#"-4, 4' "" \$%" #*@")-4"%: */"-@"-4\$1 -*-3&**9"%\$4)*- . 0%)-: &*-#4%O&4)*- *+ # 4J*3*%) "-4". #*&)"47\$, #0&' \$#
 4' " -*-3&**9"%\$4)& : \$@" 0"4J""- &"-4%\$1 : */"-@"-4 \$-. 1* &\$1 : */"-@"-4 ; \$. @)-)#4%\$4)/" .)/#)*- *+ &%"##3%":)*-\$1 "-/)*-3
 @"-4\$1 : */"-@"-4 ; #. "0%#\$ *+ "-/)*-@"-4 @\$-\$:"@"-4 . "9\$%@"-4# A* %"#*1/" 4' " 9%*01"@ *+)-4"%: */"-@"-4\$1 -*-3&*3
 9"%\$4)- . 0%)-: 4' " -"R4 &*-#4%O&4)*- *+## 4J*3*%) "-4". #*&)"47\$, +)#417, J" #' *01.)-&%"\$#" 4' " 1* &\$1 : */"-@"-4#(9*J"%
 + "-/)-@"-4 9%*4"&4)*- \$-. #4%" -: 4' "- 4' ")-&"-4)/" \$-. %"#4%\$)-4 @"&' \$-)#@# *+ "-/)*-@"-4 9%*4"&4)*- ; #"&*-. 17, J"
 #' *01. #'4 09 4' "). "\$# *+ %":)*-\$1 9001)& @\$-\$:"@"-4 \$-.)@9%*/" 4' " @"&' \$-)#@# *+ %":)*-\$1 "-/)*-@"-4\$1 &**9"%\$4)*-
 : */"-@"-4 ; +)-\$117, J" #' *01. &1"\$%7 . "+)-" 4' " . "9\$%@"-4#(\$04' *%47 \$-. "#4\$01)#')-4"%3@)-)#41%\$1 &**% . -\$4)*- @"&' \$3
 -)#@'

()*+, %-# : 4J*3*%) "-4". #*&)"47 ;)-4"%: */"-@"-4\$1 -*-3&**9"%\$4)*- ; : */"-@"-4&"

(责任编辑 彭大成)