

# 共谋效应:跨界流域水污染治理机制的实地研究<sup>①</sup>

## ——以“SJ边界环保联席会议”为例

唐国建<sup>1 2</sup>

(1.河海大学社会学系,江苏南京 210098;2.山东工商学院政法学院,山东烟台 264005)

**摘要** 跨界流域水资源问题主要包括水量分配和水污染。已有相关研究涉及了流域水环境管理体制、流域水污染治理机制、上下游利益博弈和经济补偿等诸多方面。SJ边界环保联席会议的实践表明:目前以一级政府下属的环保局为主体的跨界流域水污染联合防治机制,实质上是政府之间的共谋行为,其社会效应体现为该机制有效地协调了上下游的利益博弈,并在一定程度上遏制或避免了因经济纠纷引发的突发性事件;其生态效应却是联防机制,不仅忽视了河流生态系统,而且由于它将污染事件信息控制在内部,其结果往往是加剧了河流的水污染。

**关键词** 共谋行为;跨界流域;水污染

**中图分类号** :C913.3

**文献标识码** :A

**文章编号** :1671-4970(2010)02-0045-06

### 一、提出问题

水资源的两个基本要素是水量和水质<sup>[1]</sup>。水量决定着水资源利用的利益分配,水质决定着这种利益分配实现的可能性。因此,不同形式的水资源问题都可概括为两大类:水量分配问题和水污染问题。作为陆地水资源的主要形式,跨界<sup>②</sup>流域在这两个问题上体现得非常明显。在中国,跨界流域水量分配问题目前已有合理的解决方案,即依据流域初始水权分配<sup>③</sup>由国家全流域水资源实行统一管理、统一分配。其典型例子是自1999年正式实施经国务院批准的水量统一分配方案以后,黄河下游就没有再出现过断流。但是,水污染问题近年来却在逐年升级:2001年江浙边界因水污染引发麻溪港堵坝事件,2005年的“松花江水污染事件”导致了原国家环保总局局长引咎辞职;2007年接连爆发的太湖、滇池、巢湖的蓝藻事件则震动了全国。

学术界从不同的学科角度对水污染问题展开了讨论,其中一个重要议题就是流域管理。管理学研

究主要集中于流域水污染治理机制<sup>[2]</sup>和水环境管理体制<sup>[3]</sup>。法学研究的焦点则是流域水环境管理和水污染控制的立法与执行问题<sup>[4]</sup>。经济学研究将视线停留于流域水污染事件中各个利益相关者之间的利益博弈,包括地方政府与地方企业之间、流域上下游之间的利益博弈和经济补偿问题<sup>[5]</sup>,而且其研究往往和管理学研究相结合<sup>[6]</sup>。与其他学科相比,社会学在流域管理上的研究显得相对浅薄<sup>[7]</sup>,但其亮点在于关注流域水污染中人的问题。流域是一个个特定水域有机联系在一起的整体,水域污染的主要原因肯定也是流域水污染的主要原因。从“人水不谐”型到“人水和谐”型转变,需要通过增进人们的认识、改变人们的价值观念等来实现<sup>[8-10]</sup>。当然,观念和行为的转变与政策的引导与规范是相互关联的。环境政策的制定以及执行过程中相关主体因其行为选择差异而形成的博弈格局,对污染治理结果产生重大影响<sup>[11]</sup>。

与学术界一样,现实中人们对跨界流域水污染治理也主要关注于管理体制。自跨界流域水量分配通

收稿日期:2010-03-01

基金项目:国家社会科学基金(07BSH036)

作者简介:唐国建(1978—),男,广西全州人,讲师,博士研究生,从事环境社会学研究。

<sup>①</sup> 本文是国家社会科学基金“‘人—水’和谐机制研究——基于太湖、淮河流域的农村实地调查”阶段性成果。陈阿江教授及课题组的罗亚娟、沈淑珍和陈涛参加了2009年4月份的实地调查,并提供许多有益建议,特此致谢。依学术惯例,本文中的地名和人名已做匿名处理。

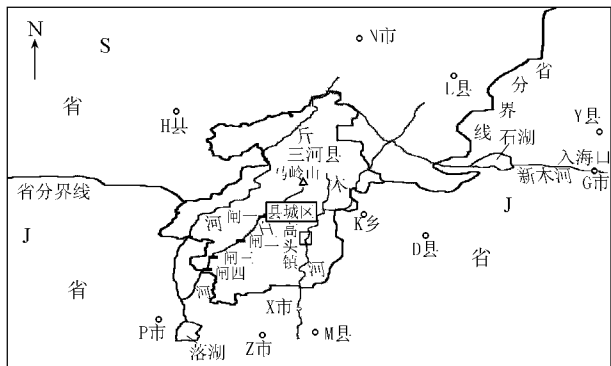
<sup>②</sup> 本文中的“跨界”是指一个社会中的跨行政区(包括从省到乡镇的不同级别)。

<sup>③</sup> 参见王浩主编的《中国水资源和可持续发展》第420-424页。初始水权就是国家按照法定程序,第一次给各区域、各用户分配的水资源使用权。省级区域水权是流域初始水权分配的核心问题。

过全流域的统一规划和管理而取得成效之后,流域水污染的综合规划和治理也成了实践的主流<sup>①</sup>。其中,跨界流域水污染联合防治机制作为一种兼顾了法律法规、利益博弈、经济补偿、管理效益的治理机制,是当前现实实践的结果。但是,这种机制的建立和完善,以及有效地执行真的能解决流域水污染吗?通过考察一个具体的案例,笔者将问题分成了两个相互关联的子问题:①跨界流域水污染联合防治机制产生的原因是什么,如何形成的,怎样运行的,有什么效果?②联合防治机制是否真的解决了流域水污染,还是只解决了流域水污染中的某个问题?通过这两个问题的解答可以明晰目前跨界流域水污染治理机制究竟解决了什么问题,以及存在什么问题。

## 二、跨界流域水污染联防机制的建立与实践

本文的分析材料主要来源于对 S 省三河县的实地考察和访谈。通过图 1 很容易看出三河县的地理位置非常适合跨界流域水污染问题研究所要求的地理条件。三河县位于 S 省最南端,为 J 省的三县市所环绕,北部与本省的三县市接壤。县域内有 3 条主要的河流,其中斤河和木河属过境河流,归属于淮河水利委员会管辖。白河发源于境内的马岭山。因为河流水污染的问题,三河县和下游的 J 省的三县市,以及木河上游的 D 县多次发生跨界纠纷事件。三河县主要通过白河来污染下游 J 省三县市,而 J 省 D 县通过木河来污染三河县。2006 年 SJ 边界环保联席会议产生之前,三河县在诸多的跨界水污染事件中时而是被告,时而是原告。



注:图中的区位、形状、河流走向等都是按照现实原型描绘的。图示中的地名和河流名都进行了技术性处理。

图 1 三河县地理区位简略

正是基于三河县的特殊地理位置,三河县环保局成为“SJ 边界环保联席会议”的发起者。在谈到联席会议因何产生时,三河县环保局局长声言:“由于处于跨省界的特殊位置,白河引起的边界污染事故纠纷一度掀起轩然大波,除了加强对河流的综合整治外,还需要有更加便捷有效的方式来加强边界各市县的交流,建立解决和预防跨界环境污染纠纷问题的长效机制”。作为最原初的提议者,三河县环保局监察大队杜大队长言道:“以前每年下游 J 省总是往上告我们,影响不好。我们得想个什么法子来解决一下这个问题,于是我就提出搞这么一个联防机制。”

作为一种跨界流域水污染治理机制,从建立的动机看,“SJ 边界环保联席会议”明显地体现为地方政府之间的“共谋行为”<sup>②</sup>。这种共谋行为随着联席会议制度的逐步完善而成为一种合法的制度安排。2006 年 9 月,由三河县环保局提议并牵头,联合本省的 H 县和 J 省的 X 市、D 县、M 县、P 市的环保局召开了第一次 SJ 边界环保联席会议,会议审议并通过了《SJ 边界环保联席会议制度》。这个制度文件成为 SJ 边界跨界流域水污染联合治理的总纲领。2007 年 4 月,第二次联席会议在 J 省 X 市召开,会议通过的《SJ 边界环境污染联合处理机制》,就如何合作处理流域水污染制定了初步的原则和行动细则。2007 年 6 月,第三次联席会议在 J 省 D 县召开, S 省 L 县和 J 省的 Y 县、G 市云山区成为新加入的成员,会议通过的《SJ 边界建立污染联合防治若干措施》详细列出了具体操作措施。2007 年 12 月,第四次联席会议在 J 省 M 县召开,《SJ 边界环境污染联合防治快速反应工作规则》的出台就流域水污染引起的突发事件的处理工作进行了详细的规定。2008 年 11 月,第五次联席会议在 S 省 H 县召开,会议通过了《关于进一步加强 SJ 边界县(市)环境联合执法的意见》。

第五次会议由于 H 县环保局自身的缘故而将会议日程推迟了将近 1 年,这引起了会议其他成员单位的关注。据杜大队长所言,设立一个会议常设机构就成为下次会议的主题。这个常设机构就是固定的联席会议办公室,以前的联席会议办公室是由哪个县(市)环保局牵头就设在哪个县(市)的环保局。作为一个常设机构,联席会议办公室将在三河

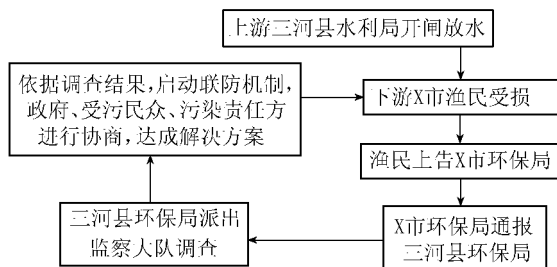
① 水利部成立的“流域综合规划修编办公室”,实际上已经表明“联席会议制度”已经成为中国流域水污染治理的主要措施。参见 <http://www.mwr.gov.cn/ztpd/tszt/lyzhghxbzt/index.aspx>。

② 这里的“共谋者”既包括同一行政区中不同层次的基层政府,也包括不同行政区的各级基层政府。“共谋行为”在周雪光那里是指基层政府之间的非正式行为,但是在本文中,不同行政区的各级基层政府通过相关的合法程序将这种“共谋行为”变成了一种正式的制度,而笔者之所以仍然用这个概念来概括,是因为这种行为的起因动机、目标指向、运作方式等都体现了“共谋”。参见:周雪光,《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》2008(6):1-26。

县环保局挂牌成立,负责每次会议的组织、联络和协调等工作。实际上就是让联席会议规范化。

从上述联防机制产生的起因和形成过程来看,联席会议的主要目标是:①互通信息共同维护河流生态安全;②联合打击边界地区环境违法行为;③消除跨界水污染纠纷事件,尤其是要尽量避免发生因纠纷引起的突发性群体冲突事件。从内容上看,前一个目标要实现的是生态效益,后两个要实现的是社会效益。我们可以通过联防机制的运行过程及结果来考察这两种效益是否得到了实现。

作为一种主要以处理污染纠纷事件为目的的机制,联席会议的存在明显地缩短了事件处理时间,提高了办事效率。通过对J省X市和三河县的污染纠纷事件处理过程为例,比较一下有联防机制和没有联防机制的差异就能明了。比较图2和图3,环节的减少带来的是效率的提高。在图2中,从X市受损民众向上反映情况到三河县环保局派出监察大队进行调查,期间大概需要三四个月的时间。“其实等我们接到调查任务的时候,很多污染源早就找不着了。那些偷排污染的企业在这么长的时间里早就将所有的污染痕迹处理了。对此,我们也只能如实上报,等结果反馈到新斤市受损民众那里又是几个月的时间。最后往往是不了了之。”杜大队长说到这里时语气有点无奈。“但是,联防机制建成后,从X市



→ 为事件发展历程

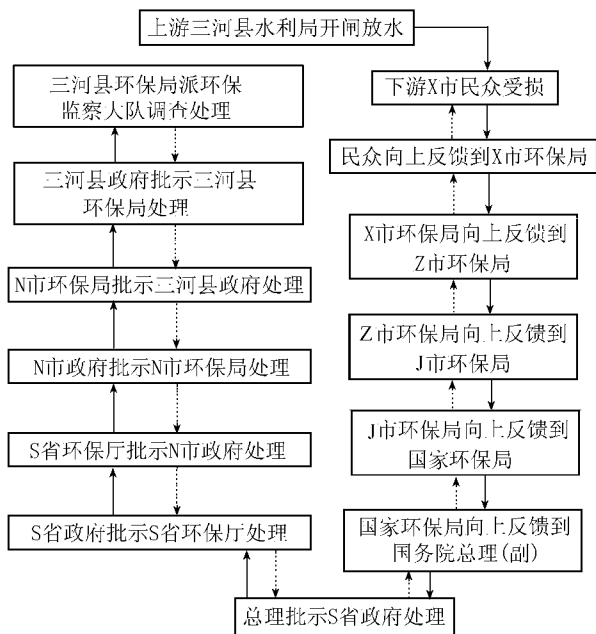
注:实质上,X市环保局通报三河县环保局时就已启动了联防机制。三河县依据调查结果启动联防机制主要是指召开由双方组成的联席会议,按照联席会议以前制定的程序和规则来达到解决方案。

图3 联防机制建立后跨界水污染的处理过程

民众向上反馈到我们协商做出处理结果并反馈给这些民众,整个过程也就2~3天的时间。”杜大队长有点自豪地说:“而且由于快速得到处理,不会惊动上级政府,也不会惊动媒体,还能有效地阻止因纠纷引起的群众闹事。”

图3中联防机制能避免图2中的诸多环节是符合相关法律规定,这也是联防机制能够存在的制度保证。《中华人民共和国水法》(2000年颁布)第六章第五十六条规定:“不同行政区域之间发生水事纠纷的,应当协商处理;协商不成的,由上一级人民政府裁决,有关各方必须遵照执行。”《中华人民共和国水污染防治法实施细则》(1989年颁布)第二章第十九条规定:“水污染事故发生或者可能发生跨行政区域危害或者损害的,事故发生地的县级以上地方人民政府应当及时向受到或者可能受到事故危害或者损害的有关地方人民政府通报事故发生的时间、地点、类型和排放污染物的种类、数量以及需要采取的防范措施等情况。”

通过比较图2和图3的差异,可以发现SJ边界环保联席会议的运行在实践中主要体现为3种行为:①污染事件发生后及时沟通,互通信息,限制事态扩张;②依据调查结果共同协商达成处理方案,避免纠纷冲突事件;③将事态控制在联防机制之内,避免惊动上级政府和媒体。很明显这3种行为都是跨界基层政府间的“共谋行为”。从他们处理事件所坚持的“五要、五不要”<sup>①</sup>原则也能看出“共谋”的味道。借鉴周雪光的定义,结合实证案例,本文所探讨的跨界共谋行为,指不同行政区的各级基层政府相互配合,采取各种策略应对因水污染事件而引起的来自更上级政府的政策法令和检查监督,以及民众和媒体的舆论和监督。



→ 为事件发展历程    ..... 为处理信息反馈过程

注:在下游J省这一边,这是一起水污染事件,但是,到了S省这边的时候就变成了因水污染引起的跨界纠纷事件。这两者是有差异的,因此涉及的部门和处理的方式都是不同的。

图2 没有联防机制前跨界水污染事件的处理过程

① 在《SJ边界环境污染联合处理机制》中提出的,即要实事求是,不要夸大虚报;要当机立断,不要优柔寡断;要互通信息,不要激化矛盾;要内部解决,不要上访告状;要互相致函,不要媒体炒作。

### 三、共谋行为的社会效应

用“共谋行为”来形容跨界流域水污染联合防治现象,与周雪光一样,是在中性意义上使用的一个分析概念<sup>[12]</sup>。相应的,笔者用“效应”而不是“效益”来定位这种行为的结果。从产生原因、形成过程和运行方式来看,SJ边界环保联席会议在处理跨界环境问题上已经形成了比较规范的程序和相关的行动规则。作为一种合法性的共谋行为,从两个案例中可确定联席会议执行的社会效应就是该机制目标设定的社会效益,即有效地打击边界污染违法行为和消除跨界水污染纠纷事件。

#### 案例1 白河的污染治理与成效

为改变“白河成为黑河”的现状,1998年,三河县开始就白河污染问题展开整治。对3家造纸企业中的两家实施了直接关停,另一家企业转产为LN纸业集团,由先前的木浆造纸转为废纸造纸。2004年出台的《三河县白河流域综合整治规划》,开始实施白河小流域综合治理工程,2005年底完成。通过综合治理,白河COD从每升水31.2mg降低到了28.19mg,氨氮从每升1.2mg降低到了0.59mg,稳定达到了Ⅳ类水质要求。SJ边界环保联席会议中“三同机制”、“五要五不要”原则等的实践有效地确保了白河水质的稳定。下游J省境内一发现污水就会马上告知上游的三河县环保局,充分发挥下游的监督作用。三河县环保局一有河流排污的信息就会通知下游江苏各相关县市做好准备,避免因受损而引发经济纠纷等问题。因此,虽然现在从闸一到闸三的河水仍然是浅黑色的,并且天气一热仍会发出臭味,但是,白河引起的跨界水污染这几年都没有发生过比较严重事故,联防机制将可能爆发的纠纷问题都控制在机制内部解决了。

#### 案例2 一家跨边界污染企业的处理过程

有一家私人小型造纸厂建在X市和三河县的边界线上,这家企业经常往白河里超标排放污水。在联防机制没有建立之前,两地政府都拿它没办法。因为当X市环保局去企业要求检查的时候,企业主说该企业是归属三河县管辖,并出具了三河县审批的各种企业相关证件。而等三河县环保局去企业要求检查时,企业主说该企业是归属X市管辖,也出具了X市审批的各种企业相关证件。在联防机制建立以后,两地环保局在联席会议上互通信息了解到这家企业的情况,于是,两地环保局通过协商约定同一时间去该企业要求检查。在这种情境下,该企业主不得不确定企业的归属。结果该企业查实归X市管辖。X市环保局当即处理了该企业的非法排污

行为。

上述两个案例表明SJ边界环保联席会议在处理跨界水污染问题上产生了比较好的社会效益。尤其是案例2中跨界污染企业的处理事件,充分表明了联防机制对这种利用地利条件进行的规避行为实现了有效处理。其实,对于这种凭借地利条件来规避法规管制的企业是边界两地政府都头疼的,也是两地政府都想处理的。在以前的情境中,这类企业能够存在也是因为两地政府因某种原因而相互扯皮的结果。结合图2和图3,可发现联席会议中各个成员单位之间的共谋很容易消除跨界流域中因行政区划而导致管理上的扯皮或冲突现象。

但是,联席会议至少在形式上仍然存在着一个重要的缺陷,那就是河流管理并不是只由环保部门说了算。杜大队长谈到白河跨界水污染事故时就颇为无奈地说:“开闸放水由水利局的人说了算,而他们因各种原因排放污水的时候总是不通知我们,结果我们直到接到下游环保局事故通告才知道。这让我们很难做。”涉水部门之间因为利益的不合作应该是目前联防机制在实践中面临的最大问题。白河如此,斤河和木河就更是如此了。白河是归属三河县水利局管辖,三河县政府还可以出面协调下属部门之间的关系。但是,斤河和木河是归属淮水利委员会管辖,三河县政府都没有资格出面协调,必须通过更上一级政府。

### 四、共谋行为的生态效应

自从SJ边界环保联席会议建立之后,以前经常出现在地方政府公告和媒体报道中的跨界污染事件日益减少,而关于该治理机制的正面反响频频见报。那么,联席会议是否真的有效地遏制或解决了跨界流域水污染,即是否真正地实现了其目标设定的生态效益?笔者发现从正面的、官方的渠道很难获得论证这个问题的材料。于是,笔者将焦点转向了该治理机制处理过的一起跨界流域水污染事件,希望通过实际的结果及现状来论证这个问题。

#### 案例3 官方报道的一起跨界水污染事件

2006年10月27日下午,三河县环保局接到举报,反映木河高头镇段网箱鱼<sup>[9]</sup>出现死鱼现象。10月30日,该局再次接到群众反映木河连心桥(笔者注:该地位于木河高头镇段的下游)附近网箱死鱼的举报。根据群众反映,三河县环保局执法人员沿木河高头桥向上查找污染源,确定为J省D县K乡入河口上游的TH乙醇酒精有限公司与SY酒业等多家企业向木河排放了大量严重超标废水。根据调查结果,L市(笔者注:不是三河县环保局,而是三河县

人民政府的上级政府启动联防机制的!)立即启动了SJ边界环境污染事故联合处置应急机制。10月31日L市环保局与三河县政府、S省D县政府及相关部门就死鱼事件进行了沟通协调。之后,D县政府责令县相关企业立即停止向木河非法排污。D县、三河县成立了事故处理调查小组(笔者注:调查小组成员主要包括各县环保局、县渔政大队、县水利局),启动污染损害赔偿程序。

官方提供的信息都是事件的概况,停留于表面。但是,在这些表面的信息中,笔者认为有一点是值得注意的,那就是一级政府和其所属的环保局在处理流域水污染问题上是否存在差异?这也是以基层环保局为组成成员的联防机制发挥应有效所需要克服的一个重要障碍。

从图2和图3中可以看到在同一境内,一级政府中的不同部门在污染事件的直接起因与处理上存在着各种各样的问题。在这起上游放污水导致下游死鱼的污染事故中,之所以由一级政府牵头来处理,就是因为是否开闸排放污水是由水利部门负责,死鱼受损评估等情况由渔政部门负责,环保部门只能负责查找、确定污染源,并依法对污染源做出处理。从事故的发生、调查认证到确定处理方案,环保局起的作用是很有限的。因此,以环保局为组成成员的联防机制在涉及跨界流域水污染引发的经济纠纷等事件中起的作用也是有限的。如果就整个流域水污染问题的起因、发展和解决而言,联防机制的作用就更有限了。毕竟流域水污染问题涉及的部门实在是太多了。

在官方的眼中,似乎没有出现上下游的纠纷冲突事件,那么,跨界流域水污染问题就算得到了有效解决。当地的渔民却并不这样认为。在他们看来,他们不去闹事并不代表没有事。笔者沿着事件发生的三河县木河段进行了实地调查。这个季节正好是渔民放养鱼的时候。通过访谈和观察,笔者找到了几个重要的且政府没有提及的信息:①渔民都知道污染来自于上游的L县和J省D县的哪几家企业,也知道每年的8~9月份上游的水闸都会排放污水下来,网箱鱼会被呛死。②2006年之前因水污染受损,渔民也有过上告,但因为渔民人数少,都没成功。近几年养鱼的人多了,受损的渔民就联合起来上告,政府不得不下来调查和管理。③2006年联席会议建立后,每年出现的水污染事故都能获得赔偿,其过程是:渔民发现大面积死鱼情况→上告当地乡政府→乡政府上告县渔政部门→渔政部门下来查看并评

估损失→渔政部门依据损失调查确认事故并告知环保部门→环保部门调查并确认污染源→(联防机制启动)渔民代表会同当地相关政府部门与污染源地的政府和污染企业进行谈判、协商处理方案→讨价还价之后确定赔偿金额,达成解决方案→污染企业将赔款上交企业所在地的政府→企业所在地的政府将赔款转交给受损渔民所在地的政府→渔民所在地政府将赔款按损失评估分发给渔民。④赔偿金额一般是每箱鱼300~400元,与渔民投资的成本大致相等,而且“这鱼死了以后还是可以卖一点钱”。由于当地政府的介入,没有再出现过渔民集体闹事事件,但是,赔款由政府转手,经常出现扣留、拖延的现象,这引起了渔民的不满。⑤由于有赔偿的基本保障,所以木河附近的渔民逐年增加,并且投资也逐年增加。渔民不仅在河里养鱼,而且也用电触的方式捕捞野生鱼。因此,对渔民来说,目前在河里养鱼还是可以获益的。

从渔民的角度来看,反正赔款能保证最低成本的回归,那么,只要河流没有达到一放鱼苗就死的状况,就可以继续养鱼。当然,渔民对上游企业的污染始终是不满的,如果河流不污染的话,他们的收益肯定会更多,毕竟河流水资源的使用是免费的。他们也抱怨政府,不但不好好管理河流,还经常克扣渔民获赔的钱,并且还不让他们再养鱼。渔民说起这些事情的时候,往往带着愤慨的情绪:“政府年年都不让我们在河里养鱼,还要我们签字保证。我们都没有同意不养鱼,也没有去政府那里签字。”

虽然无法直接获得D县相关企业的资料,但是,依据基本的市场逻辑可推知,D县排污企业赔付的金额肯定是少于其治污成本的。只要生产能够带来足够的利润,那么,“排污—赔款”或“偷排—躲避赔款”就会是企业采取的最常规的行为模式。

因此,作为流域水污染事件的3个相关主体——地方政府、污染企业和当地渔民在一个“共有常识”<sup>①</sup>下进行博弈。联席会议将这种博弈的影响控制在自己可容许的范围之内。在联防机制的干预下,地方政府、污染企业和当地渔民在跨界流域水污染问题上的行为逻辑可概括如下:

当地渔民:知道上游企业会排污→仍然投资在河里养鱼→河流污染,受到损失→上告当地政府并与其共同要求上游企业赔偿→在联防机制的作用下,经过讨价还价达成解决方案→获得赔款,卖掉死鱼获得一定收入→继续投资在河里养鱼→……(新一轮循环)。

① 这个“共有常识”就是“渔民知道上游污染企业会排污,上游污染企业也知道渔民知道上游污染企业会排污”,如此循环下去。3个行为主体之间相互都是这种状况。

污染企业 :知道下游有渔民养鱼→生产性排污(直排或偷排)→在联防机制的作用下,企业与受损渔民及相关政府部门协商赔偿事宜→讨价还价至赔偿金额低于治污成本,达成解决方案→赔款了事→新一轮生产性排污→……(新一轮循环)。

地方政府 :知道有渔民养鱼,企业也可能排污→获知一起流域水污染事故→评估损失,展开调查→确定污染源,启动联防机制→主持协商会议,确定解决方案→消除了可能的跨界纠纷事件→该起流域水污染事故得到有效解决,获得政绩→获知一起流域水污染事故→……(新一轮循环)。

联防机制使得三方各取其利,在一定程度上安然相处。地方政府出面协调,遏制或解决了因污染可能引发的社会冲突事件,没有惊动媒体,避免了来自社会各方面的舆论压力,没有惊动上级政府,在年终政绩考核中可以获得好的评价。污染企业只要在赔款低于治污成本的前提下,用赔款避免当地政府的停产或关闭禁令以及下游受损渔民的上告,继续排污生产获取利润。渔民投资养鱼就是一种副业,现在不管怎样至少能获得赔偿而保本,运气好卖掉死鱼还能赚一笔。虽然政府方面总在抱怨渔民不听劝告并每年都反映污染事故,企业方面总在抱怨渔民和政府每年都来闹事要钱,渔民方面总在抱怨企业每年都排污和政府每年都扯皮,但是,谁也没有真正地去关注问题的源头。污染河流发出的呜呜声是如此的微弱,以至于依托它生存的人们对此不屑一顾!相关行为主体的循环行为也不能无限制的循环下去,它有一个终点,那就是河流生态系统的彻底崩溃!这就是联席会议执行后可能得到的生态效应。

## 五、结论与讨论

跨界流域水污染首先是一个流域生态问题,然后才是由这个生态问题引发的经济纠纷等社会问题。本文的实践分析表明:目前以一级政府下属的环保局为主体的跨界流域水污染联合防治机制有效地协调了上下游的利益博弈,并在一定程度上遏制或避免了因经济纠纷引发的突发性事件。但是,它也只是在一定程度上有效地解决了因河流水污染所引发的经济纠纷等社会问题,对于流域水污染这个生态问题,不仅忽视了,甚至其行为目的就是通过控制民众和媒体的关注来掩盖这个事实,其结果反而加剧了流域的水污染。

再思考中国大多数关于环境问题的政策和相关的运行机制,在政府唱主角的前提下,其执行的结果

表明这些政策和机制与本文分析的联防机制一样,是以解决因环境破坏所引发的社会问题为目的,而往往忽视、甚至加剧了环境破坏本身所体现出来的生态问题。这就是为什么国家在环境保护上投入的人力、物力逐年增加的同时,环境问题也在逐年恶化的根源所在。

“一个良治社会的建立,需要掌握权力的各级决策者具有崇高的价值追求,意识到他应当用自己的权力来促进一个能够保证社会长治久安、人格尊严和权利能够得到充分保障的社会制度和秩序的建立,而不是用自己的权力来巩固或者扩大自己的权力。”<sup>[13]</sup>不仅仅是政府的掌权者需要改变自己的价值观。环境危机是对整个人类而言的,而不是对某个人或某群人而言。整个人类普遍价值观和对自然的态度不发生转变的话,局部的环境好转改变不了全球环境日益恶化的趋势。因此,转变价值观可能显得很空洞,却是解决问题的根本之道。

## 参考文献:

- [1]王浩.中国水资源与可持续发展[M].北京:科学出版社,2007:11.
- [2]施祖麟,毕亮亮.我国跨行政区河流域水污染治理管理机制的研究:以江浙边界水污染治理为例[J].中国人口·资源与环境,2007(3):3-9.
- [3]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(3):65-68.
- [4]吕忠梅.水污染的流域控制立法研究[J].法商研究,2005(5):95-103.
- [5]张俊,张荣.博弈论在治理河流水污染中的应用[J].生态经济,2006(1):53-55.
- [6]曾文慧.跨界水污染规制[M].上海:复旦大学出版社,2007.
- [7]李强,沈原,陶传进.中国水问题[M].北京:中国人民大学出版社,2005:130-197.
- [8]陈阿江.水域污染的社会学解释:东村个案研究[J].南京师大学报:社会科学版,2000(1):62-69.
- [9]陈阿江.从外源污染到内生污染:太湖流域水环境恶化的社会文化逻辑[J].学海,2007(1):36-41.
- [10]陈阿江.论人水和谐[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2008,10(4):19-24.
- [11]林梅.环保政策实施过程中不同政策主体之间的博弈分析:关系及格局[M]//洪大用.中国环境社会学.北京:社会科学文献出版社,2007:342-366.
- [12]周雪光.基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6):3-4.
- [13]王灿发.跨行政区水环境管理立法研究[J].现代法学,2005(5):130-140.