

# 利益平衡视角下太湖流域水污染防治分析

王阳亮

(南开大学 教务处, 天津 300071)

**摘要:** 以利益平衡理论为分析框架, 集中关注有关案例中企业和公民利益双方的权利和义务关系, 从企业利益、公民利益和政府政策的价值偏好三个角度来分析目前水污染防治中利益格局的不平衡状态, 并从政府公共管理出发探寻利益结构失衡的原因, 即地方经济利益格局、GDP政绩考核模式、权力配置错位, 环保财政投入不足与资金利用低效等。在此基础上, 讨论政府如何通过政绩考评体系、权利问责机制及提高排污成本相关法律制度安排和政策制定来调节企业和公民之间的利益关系。

**关键词:** 利益平衡; 水污染防治; 环境管治

中图分类号: D63; X323 文献标识码: B 文章编号: 1008-2204(2012)01-0010-05

## Balance of Interests: A Case Study on Water Pollution Control of Taihu Lake

Wang Yangliang

(Dean's Office, Nankai University, Tianjin 300071, China)

**Abstract:** This paper will introduce and discuss some problems on water pollution control of the Taihu Lake, and try to give explanations and suggestions under a study framework on balance of interests. The author will mainly discuss the rights and obligations between the enterprises and citizens during the process of water pollution control, and analyze the imbalance of interest setup from three separate perspectives, corporate interest, citizen interest, and public policy preferences. On this basis, the third part of this paper will give explanations on the reasons of that imbalance of interest setup in terms of public administration, such as GDP government's performance evaluation and obstacles to implementing and enforcing environmental laws, etc. It is vital to rebuild the interest coordination mechanism by implementing a scientific outlook on development, guaranteeing the basic rights of citizens, encouraging public participation, etc.

**Key words:** balance of interests; water pollution control; environmental regulation

### 一、环境政策视野下的利益平衡

西方行为主义政治理论在利益集团的研究中对利益平衡进行了阐述。公共政策的形成, 是各个利益集团在政治体系中经历一个复杂的竞争过程后达到的利益平衡。国内利益理论研究认为, 利益是利益主体在实现其需要的活动中通过一定的社会关系所体现的价值; 政治则是在特定社会中, 各权利主体以政权为核心, 围绕利益的权威性调控而结成的一定关系和所展开的活动。利益秩序体现着占统治地位

的政治主体对利益关系进行权威性调控过程中的价值选择。从政治控制的角度来看, 权利是主体谋取和实现利益的过程中所产生的和拥有的并得到特定社会确认和保障的资源; 而义务是人们在特定社会中通过利益的反射所付出的成本。<sup>[1]</sup> 权利和义务, 其实质是利益的划分问题。政府通过政策的偏好划定权利与义务, 实为利益关系格局的调整, 而这种调整的最终目的应为政治体系的运行和保障公民基本权利的实现。

环境问题成为政治和伦理问题已经有着较长的历史。随着工业革命和世界工业化的开展, 人类对

于自然界的掠夺和破坏曾给发达国家带来环境恶化的后果。伴随20世纪中叶的环境运动,环境意识在发达国家觉醒,先发展后治理成为西方发达国家治理环境问题的路径。相应地,与环境相关的利益关系平衡进入环境政治和环境伦理的视野,成为一种后现代的理论和实践。

在中国,太湖水污染治理是特定的经济发展阶段和经济发展模式下环境污染治理的典型案例,应对这一环境危机,改善水环境污染的治理,是贯彻和落实科学发展观的题中之义。“公正”是建构和谐社会的主要原则和必要条件。笔者主要以公正与利益两个概念为核心建立太湖流域水污染治理案例的研究分析框架。公正意味着政策对利益的分配,对权利和义务的划分,在不同利益相关者之间平等地分配利益、保障基本权利,公平地承担责任,公平地履行义务,受益者公正地回馈受害者以达到利益平衡状态。

## 二、水污染治理相关者利益分析

企业、公民和政府是太湖流域水污染治理的3个利益相关者和利益主体。

### (一) 水污染治理与企业利益

太湖水污染案例中,企业是太湖流域水环境污染的制造者。其排污行为可分为正常和违规两种。就其正常排污行为而言,目前国家污水排放标准不足以改善和应对太湖多年积累的污染且企业总排污量远超水体纳污的能力。<sup>[2]</sup>提高环保标准将增加企业对污水处理的投入,增加企业的成本。地方政府不采纳高标准的环保方案,无疑是为企业降低了生产成本,弱化了企业对环境污染的责任和义务,使企业的经济利益达到了最大化,公共利益在这个过程中无疑被放在了企业利益之下。2005年,太湖流域水资源保护局在一次抽查中发现,30%多的企业存在非法偷排行为。2007年在太湖蓝藻暴发后,无锡尚处于“水危机”的风口浪尖之时,宜兴当地部分企业仍然在继续排污,这表明地方政府的监管部门对企业的偷排污水行为不作为甚至纵容。

从现行行政处罚制度看,企业缴纳排污罚款后仍有赚取非法暴利的可能。按照《中华人民共和国水污染防治法》的规定,环保执法机构可以对任何一个污染项目处以数额不等的行政罚款。高污染企业每吨废水的治理成本一般在1.2~1.8元,每日偷排的净收益往往能达到几十万元。然而最高的环境污染防治罚款只有100万元,一般都在20万元、10万

元,甚至是5万元、1万元以下,这种比较收益驱使着不少企业宁愿认罚也不愿治污。<sup>[3]</sup>目前尽管处罚限额提高到100万,但对一些大型工程和企业,与其巨大的收益相比,处罚制约力仍待考量,即政府的监管措施在处罚数额上对于企业排污没有相应的约束力。污染环境企业省下了处理污染物的费用,减少了成本,增加了自己的收益,却把治污的成本转嫁给了社会,增加了社会成本,降低了社会收益。

### (二) 水污染治理与公民利益

与企业相对,公民是环境污染的受害者。由于多年的跨省河流污染得不到解决,江苏、浙江两地群众在各自地界内挂起大幅标语,自发组织“零点行动”,通过违法断河来维护自己享受良好生产生活环境的权利。此公众集体行为的背后折射出公众在参与水污染治理的过程中缺乏体制内表达利益要求的合法途径。另一事例,当民间环境保护人士向杭州市中级人民法院提起诉讼,将东苕溪的污染防治管理部门——浙江省人民政府和浙江省环保局推上被告席时,法院裁定认为,由于污染和原告没有直接利害关系,所以陈法庆不具备原告资格,不予受理。这反映出在环保问题上,中国法律监督较为薄弱,如缺乏公益诉讼制度或公益诉讼法院往往不予受理等。

目前,公民在提请环保诉讼时,受地方政府干涉,面临证据收集难,集体行动组织难,立案难等问题。突出表现在立案方面,在环境污染案件中,污染企业大多数是当地政府的支柱企业,当老百姓遭受这些企业的污染伤害时,往往协商、调解不成。在这种情况下,到法院立案,有些法院会以不同的方式对待环境维权:以原告的证据有问题,如要求原告提供污染损害即被告直接造成的证据等,认为不符合立案条件而不受理立案;以需要研究或请示为理由拖着不立。当实在拖不下去的时候,有些法院根据污染企业在当地的影响大小,有两种结果:立案,将设置障碍推到审判阶段;下裁定驳回,洗清自己的责任。<sup>[4]</sup>许多受害者都是因为法院立案的门槛太高,而不得不放弃最后一道保护自己合法权利的司法救济途径。

### (三) 水污染治理与政府管制和政策价值选择

环境作为一种公共产品,政府天然的具有承担提供这一公共物品的责任。当市场失灵,企业为实现利益最大化而破坏环境,侵害公共利益的时候,政府管制十分必要。环境管制是由于环境污染具有外部经济性,政府通过制定相应政策与措施对企业的经济活动进行调节,以达到保持环境和经济发展相

协调的目标。环境管制政策工具分为命令和控制政策 (command and control, CAC)。管制者规定企业必须做的行为,包括规定排污最大量和必须采取的减排技术;另一类是利用市场机制进行管制 (market based instrument), 主要包括收取污染税 (pollution taxes)、可交易的污染许可证制度 (tradable pollution permit) 等。此类管制工具鼓励通过市场信号指导企业的决策行为,而不是通过指定明确的污染控制水平或方法来规范人们的行动。从理论上讲,政府环境管制有可能纠正市场失灵,但政府机制的运作需要成本,在政府干预中也会出现政府失灵。政府失灵有多种表现,如需要政府提供公共物品或纠正市场失灵时政府没有作为,由于法律不完善,执法不力,政府效率低下,公共事业的低效率等原因使政府干预失败,政府对本应由市场机制作用的领域进行干预,政府干预时产生外部性等。此前政府对太湖流域水污染的管制干预在某种程度上是失败的,尽管应用了相关的管制工具,但是管制的效果即太湖流域水污染的状况却并未好转反而继续恶化。其中,中央政府直属机构对水污染行使了监督权,但此监督权却因没有处罚污染行为的权力而被架空。地方政府保护污染企业偷排行为,个别地方政府主动招商引资引进环境污染型企业等都表明地方政府在治理污染上并没有承担管制者的角色,不但没有以保障公共利益作为行为选择的标准,反而成为企业利益的保护者。

总体而言,中国环境污染治理的主要推动者是政府。十六大之后,科学发展观成为施政的理念,建设环境友好型社会成为一项重要任务。这表明中央政府对环境污染治理的重视和对可持续发展理念的价值认同。中国不能走西方国家工业化过程中先污染后治理的旧路。可以说,中央政府对于环境政策的价值选择已经开始明确的转向,在政策价值选择时更加强调“以人为本”。但在地方政府的层面,有的地方政府对环境污染的监管并不到位,如相关案例中污水排放标准提高难以通过和漏查企业违法偷排污水行为,是地方政府对于利益的调节偏向保护企业利益,而不是公民利益。排污标准偏低和包庇偷排行为导致企业获取暴利,而由国家来补偿环境损失,由社会承担成本而非企业,违反了公正原则。

### 三、利益格局不平衡的原因

环境政策利益分配的博弈之中地方政府和企业是强势的两极,而公民相对被动。从中国现实政体

来看,政府是利益分配的主体。利益不平衡的状态之所以出现,从政府公共管理的角度而言,解释地方政府的政策价值偏向的内在原因有 3 个方面。

#### (一) 地方经济利益格局和 GDP 政绩考核模式

始于 20 世纪 80 年代初的分权化改革将部分管理地方经济的职能转移到地方政府,这在强化财政分权的基础上又强化了对地方政府的财政约束。地方公共支出与其财政收入直接挂钩,地方政府只有增加财政收入才能扩大公共开支。企业是政府发展地方经济,增加地方财政收入的一个重要来源。

僧多粥少、财政拮据,使政府部门行政职能商业化的痼疾频发。尽管地方政府是水污染的监管者,而实际上县乡两级政府往往成为污染企业的保护者。因为这些污染企业是当地的主要产业,能解决就业问题,上缴的税也是当地政府的主要税源,直接的利益驱动使裁判员成了运动员。目前企业排污手法并不隐蔽,在长江水域包括太湖水域,对于哪些企业在排污,地方环保部门都清楚但却无力监管,因为环保部门的“乌纱”掌握在各级政府手中。而对于各级政府,这些污染企业是利税大户、创汇大户,为了保证地方的经济增长,甚至与企业串通起来做假。<sup>[5]</sup>

目前中国在经济发展模式上仍以粗放式发展为主要特征。在以经济增长为主要任期考核指标的压力型政治、行政制度下, GDP 和税收增长成为地方官员的优先选择。长期以来,中国政府的政绩是以 GDP 为核心的,具体而言是以相对经济增长绩效的指标来考核官员,即是将地方官员的政治升迁与当地 GDP 增长相挂钩,并采用相对绩效评估的方式将现任官员与其前任官员和临近地区官员相比较,加大激励效果。因此, GDP 指标的高低在某种程度上就成了政绩大小的首要指标。<sup>[6]</sup>以 GDP 为核心的政绩考核体系无疑加重了地方政府追求 GDP 的“政治理性”,降低了其严格监管的意愿,使其行为逻辑短期化。在太湖流域,地方政府面对大干快上的“GDP 竞赛”和经济发展的政绩光环,为了顺利完成财政指标、突破 GDP 数字,对违规排污、污染企业地区转移持默许甚至公开支持的态度成为官员的一种理性选择。另外,企业除了与地方政府的利益相连,个别情况下还与官员的个人利益相联系。如环境工程项目招标过程中仍存在腐败现象,很多环境工程上马后没有达到预期效果。

#### (二) “多龙治水”格局下权力配置欠缺

地方政府在太湖水污染治理和监管过程中是核心角色,其对排污企业监管不力还存在行政体制上

的原因,这突出体现在跨流域水污染问题上,具体案例是江浙边界“零点事件”<sup>[7]</sup>。嘉兴、苏州跨界水质管理和监测归属太湖流域管理局,其作为水利部的派出机构,实行水利部和国家环保总局双重领导,主要职能是负责流域内水资源的功能规划和调度。当前,太湖流域管理局是该地区惟一的跨省机构,直属水利部的太湖局,其一项重要职责是“流域水资源管理与保护”,但在水资源保护中最重要的一块——排污监管,却仍掌控在各地方政府的环保部门手中。太湖流域管理局这种相对单一的职能,无力承担跨部门、跨区域流域性问题的综合协调与管理任务。在治水治污问题上,太湖流域管理局并不具有对偷排行为的处罚权,而是需要通报地方政府相关环保部门,缺乏权威性的管制手段,导致其难以对公众的环境相关利益进行维护并协调各行政区利益。

水污染控制在中国被分条分块,按区域进行治理,并没有真正实现按流域治水,各行政区域各自为其“水政”。如此之下,流域管理之间的冲突显而易见。对于涉及全流域整体利益的管理法规和政策,在没有强制性流域管理法律的前提下,各区域对地方利益、部门利益、个体利益的考虑远远大于流域水资源保护的考虑,造成的后果是行政交界处水污染难以治理。

行政管理体制权力的叠加或推诿还直接影响到对水污染监管失范行为的问责,降低了地方官员因此受到行政或刑事处罚的可能,使他们出于对地方财政收入和GDP政绩指标的追逐,更有可能为企业违规排污行为提供包庇和纵容。2007年无锡蓝藻水危机事件中只有5位被媒体曝光的偷排污水企业所在镇的负责人受到问责。这也留下一个疑问,整个事件的发生仅由这5位官员来承担责任是否足以对公共利益负责并让公众信任。

### (三)环保投入不足与资金利用低效

环保技术的落后是太湖流域水污染治理措施中薄弱的一环。污水处理方面,专家考察结果发现,整个长江水系80%的污水处理厂都派不上大用场,甚至于100%的污水处理厂效果都不如意,太湖边上的污水治理厂没有一个能稳定达标,其最先进的技术也只达到欧美国家20世纪80年代的水平,技术水平落后发达国家30年,是一个从污水到污水的摆设过程。<sup>[5]</sup>此外,在对污水的监控方面,两者也有很大的差距。污水处理与污水监控技术落后与环保投入不足有着直接的关联。

长久以来,环保投入一直由政府财政拨款。专

家计算,环保投入至少达到GDP的1.5%,中国的环境才能够有所改善;然而,20世纪90年代中后期中国的环保投入一直在GDP的0.5%左右徘徊,直到1999年才勉强达到1%。<sup>[8]</sup>公共财政对环保领域投入的不足,对环保基础设施的建设是一个关键性的制约,其严重缺乏致使一些地方财政难以弥补投资建设环保设施的巨大缺口,如污水处理厂,已建成的也由于缺乏运转经费而时开时停或者因为缺乏配套管网的铺设而流于形象工程,基于此,近年中央财政对环保投入的比例逐渐加大。“十一五”期间,根据环保相关部门的测算,预计环保总投入将达到1.4万亿元,占同期GDP的1.5%。“十二五”期间的环保投入将达到“十一五”的1倍以上。<sup>[9-10]</sup>然而,即使投入在增加,污水治理的效果依然不理想,这是由于环保资金的管理和利用上也存在一些问题。“审计署‘三河三湖’水污染防治审计调查发现,很多水污染防治项目在资金管理和使用上存在问题,5亿多元的水污染防治资金被挪作他用、虚报多领,36亿多元的污水处理费及排污费被少征、挪用和截留,涉及水污染防治项目资产闲置的问题金额超过8亿元,有206座污水处理厂实际处理污水能力达不到设计要求。”<sup>[11]</sup>另外,环保资金也存在一些因形象工程而利用效率不高的现象。一些地方治理水污染的资金投入更类似“形象工程”,造成了资金的浪费,如有的地方甚至将河道的两边都砌成水泥墙,有的地方混浊污水搭配污水渠的汉白玉栏杆,一些地方污水处理厂的楼建得很大很气派。

总体而言,水污染治理的困境是多年积累形成的,环保投入不足是很大的原因,而一些环保项目资金使用不透明,对排污企业的环境执法不到位也使得有限的治污资金未能用在刀刃上。究其原因,仍然是地方政府在资源和利益分配方面更偏重经济效率,对环境所付出的成本并不重视,这其中也有发展观方面的偏差。同时地方政府在水污染治理方面的形象工程也反映出与百姓生存环境息息相关的民生问题相比,地方政府更关注与经济效率相关的政治前途,忽视了与人民群众的生产生活相关的环境权利。这背后也反映出环保公共投资的项目信息并不透明,没有足够的监督机制来对其质量和效率进行监控。<sup>[12]</sup>

## 四、水污染治理的政策选择

政府作为整个社会利益的分配和协调者,在治理水环境污染方面,需要通过发展理念和政策价值

新的重新选择来推动制度的构建,转变政策选择的基本点,从保障公民权利的角度出发调节利益分配的秩序。

### (一) 践行科学发展观,建立科学的政绩考评体系

政府是社会整体利益的代表和社会公平的载体。环境保护和治理是建设和谐、可持续的公正社会的题中要义,从这一要义出发,各级政府应践行科学发展观,走生态良好、资源节约和环境友好的发展道路,建立以社会公正为原则的利益协调机制。在考评机制中,评估官员政绩不仅要通过GDP等经济指标,还应增加环境友好、社会和谐的指标。在利益秩序的协调上侧重于保障公民基本权利,倡导企业履行社会责任,保证环境公平。

### (二) 完善水污染监管权力配置和问责机制

建立具有监管权和处罚权,并超越于地方利益之上的独立流域管理机构,通过其协调各地区的利益平衡来维持社会的公正。在水污染的防治中,监督、管理是政府最为重要的职能之一。因此新时期的制度建设应是加强和促进环境与资源保护行政主管部门与其他相关政府部门责权对等明晰。依法追究官员失职和渎职行为的行政责任和刑事责任,追加官员违背制度滥用公共权力的风险指数和成本,规范其权力行使过程,保障公共权力对公共利益负责。

### (三) 严刑峻法,提高企业排污成本

新修订的水污染防治法,加强了公民的参与,但是公益诉讼仍未能进入法律的正式文本。严刑峻法才能够遏制住企业的污染行为,个人诉讼是公民权利的司法救济途径之一,且其可拓宽监督者的范围,不仅是受害者,其他人也可以提起诉讼,这增加了对企业及其他责任主体的监督力度。此外,在惩罚金额方面,处罚额度可尝试突破上限,企业污染水资源需要支付的成本足以罚得企业“倾家荡产”,才会对

企业起到足够的震慑作用。

### (四) 尊重和保障公民的基本权利,鼓励公众参与监督环境治理

在法律方面,中国的宪法修订可尝试将公民环境权写入《宪法》,列入公民基本权利,受法律保护。在拥有司法救济途径外,在水污染治理方面政府监管部门还应依据政府信息公开条例,在保证国家信息安全的情况下,逐步全面公开关于排污许可及政府与水污染监管和治理相关过程中的信息,便于公众将从公共途径获得的数据资料直接用于维护自己权益和其他合法活动,鼓励其参与高风险项目的环境影响评价和举报污染企业,对排污大户开展公益诉讼,形成对水污染治理的公民监督。

### 参考文献:

- [1] 张江河. 论利益与政治 [M]. 北京:北京大学出版社,2002:327.
- [2] 邓建胜. 长三角心脏之痛八年未除 太湖治污再成热点 [N]. 华东新闻,2004-12-08(2).
- [3] 张锐. 中国水污染的沉重报告 [J]. 中外企业文化,2007(9):12-15.
- [4] 周纪昌. 构建农业环境污染突发事件中农民维权的法律支持体系——以淮河流域水污染突发事件的调查为例 [J]. 农业环境与发展,2008(1):79-84.
- [5] 刘靖云,凌馨,赵飞飞. 太湖怎么了? [N]. 文汇报,2007-06-07(3).
- [6] 傅勇. 地方政府追求GDP的成本收益分析 [N]. 中国经济时报,2006-07-04(2).
- [7] 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.
- [8] 潘岳. 中国环境问题的根源是我们扭曲的发展观 [J]. 环境保护,2005(9):9-10.
- [9] 肖明,张艺博. 环保局官员:十二五环保投入将达到3.1万亿 [N]. 21世纪经济报道,2009-11-25(2).
- [10] 皮曙初,廖君. 专家:边治理边污染“再投910亿元也没用” [N]. 济南日报,2009-11-11(2).
- [12] 周立. 专家:“治污”为何常常赶不上“排污”? [N]. 人民日报:海外版,2007-07-05(3).