

---

# 民主商谈：基层环境治理的新机制

## ——以温州为例的企业间抱团治污经验提炼<sup>1</sup>

王朝霞，尹红，应浩珍

（浙江工业大学 法学院，浙江 杭州 310032）

**【摘要】**：温州等地兴起的企业抱团治污模式，提高了治污实效，优势明显。这一治污模式的本质是以企业为主导，在基层建立民主商谈机制。从哈贝马斯民主商谈的主体、客体、主观、客观条件考察基层治污的实现机制意义重大。在基层培育民主商谈机制，需要在更新理念、保障民主商谈的组织化、构建合理的民主商谈程序、完备信任信用考核配套机制上下功夫。

**【关键词】**：企业抱团治污；哈贝马斯民主商谈；基层治理

**【中图分类号】**：X197 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1671-4407（2018）08-226-05

### 1、引言

党的十九大提出，坚持人与自然和谐共生，实行最严厉的环境保护制度，形成低碳的发展模式与生活导向，践行生产发展、生活富裕、生态友好的可持续发展路径。这对我国的治污实践与治理模式提出了新要求，也带来了新挑战。在我国，常见的治污做法有政府主导的行政治污、第三方主导治污、排污权交易的市场化治污、政府与其他社会主体联动的多中心主义治污等多种模式。但是，从环境现状可以看出，当下的污染治理仍困难重重。究其原因，主要是污染治理牵涉到政府职能、区域产业优化、基层法治推进等多重目标的冲突，关乎多级主体，治理具有综合性、复杂性。到底该如何破解治污难题，不少地方都在积极探索。本文注意到在浙江温州、河北、江西、广东等地近年来普遍盛行一种企业主导的抱团治污实践，业界反映治污综合效果较好。课题组对温州的企业抱团治污实践进行了走访调研后发现，相较其他治污模式，温州抱团治污模式最突出的特点是在基层建立了一种企业主导的民主商谈治污机制。不同治污模式背后反映的是不同的社会治理模式。治污实践的多样化及时代转向折射的是社会治理理念与方法技术的变迁。现存已有关于治污、环保及企业间抱团治污实践的理论往往止步于对多元治理模式、合作治理模式的研究，但未能再进一步深入，揭示出这一社会新治理理念机制的创新意蕴，由此使得理论概括与洞察尚有可提升的空间。本文认为，基层民主商谈作为全面推进依法治国、发展社会主义民主政治的重要议题，研究其在环保与基层社会治理中的具体应用具有重大的理论价值和现实意义。

本文主要采用案例分析法，选取温州市电镀园区（后京电镀园区、鹿城电镀园区）、印染园区内具有差异性的23家排污企业，塘下镇环保协会及酸洗分会、温州市环保局、瓯海区环保局、三溪镇环境监察站等7家单位为研究样本，采取实地走访、结构性访谈、座谈会和面谈法获取了企业抱团治污前的组建过程、抱团中的具体流程、日常管理运行机制、协商方式（如瓯海

---

<sup>1</sup>**【基金项目】**：国家社会科学基金项目“迈向价值法治的法治评估进路转型研究”（15CFX003）；浙江省大学生科技创新活动计划（新苗人才计划）项目“企业履行环保主体责任的温州经验”（2017R403010）

**【作者简介】**：王朝霞（1980-），女，河南新郑人，博士，讲师，研究方向为区域治理、法社会学和法治评估。E-mail：wangzhaox-ia6688@126.com

园区采取股东大会及塘下环保协会采取定期备案的方式)及抱团后治污成本、治污实效变化等资料,调研对象主要为环保工作人员和企业主,并对温州抱团治污企业调研数据、资料进行定性研究,提炼、概括出温州抱团治污的关键在于民主商谈机制。

## 2、企业抱团治污的实践背景、表现形态与比较优势

抱团治污,所涉的多个主体可能是政府之间,也可能是政府与社会组织和企业之间,因此广义上的抱团治污既包括政府间的联动治污,也包括政府与排污主体或民间机构之间的抱团治污。

而温州的抱团,主要为平等企业间抱团共同分摊治污费用式的抱团,概括温州抱团的历史背景、具体做法,并在此基础上比较其相对于其他治污模式的优势,极具现实意义。之所以选取温州,是因为温州抱团治污在外界影响最大,媒体报道最多<sup>[1]</sup>,温州电镀行业的铬排放量在2011年时还位居浙江省最高,为5024.14kg,占全省总排放量的24.70%<sup>[2]</sup>,但在2013-2014年,温州抱团治污模式因其成效显著而被省内外争相模仿。且温州作为我国非公有制经济的典型代表,对其社会治理、生态发展模式进行探索具有重大的示范意义。

温州抱团治污模式源于21世纪初期,作为一种新兴的治污模式,它是经过众多平等的企业相互联合,各企业统一入驻一个相对集中的工业园区(基于地域视角依托园区抱团)或者加入地方的环保协会(基于组织视角依托协会抱团),共同投资、共享设施、共担责任来治理污染的一种操作模式<sup>[3]</sup>。瓯海电镀园为园区抱团治污的典型,园区有电镀企业34家,为原瓯海110家电镀企业自行抱团重组合并形成。为治理园区污水,园区内各抱团企业建立起温州嘉鸿废水处理有限公司,组成股东会,处理污水费用以用水量为计价对象。该模式有效节省了治污费、电费、人工费等费用,也降低了污水处理风险。温州电镀园区自建污水厂后相比单打独斗治污和政府主导的治污模式每年可节省超过10万元<sup>[4]</sup>。以协会为依托的抱团模式,由抱团企业共同成立环境保护协会,典型的如塘下环保协会,是以众筹方式共同组建污水处理厂而形成的。企业之间按入股的多少参与到治污中,在平等商谈的基础上遵循公司章程以解决抱团内部纠纷。此模式的出现和推广大幅降低了治污成本,调研塘下汽摩配企业时发现,抱团后一家汽摩配企业每处理一吨污水的费用仅在20元左右,将近降低了成本的40%。

目前我国实践中主要有五种治污模式,即政府主导行政治污模式、第三方治理模式<sup>[5]</sup>、排污权交易模式<sup>[6]</sup>、企业单打独斗治污模式<sup>[7]</sup>和抱团治污模式<sup>[8]</sup>。这些治污模式各有利弊,有些随着时代的变迁,局限性日趋明显,亟须改进(如政府主导治污模式)<sup>[9]</sup>,有些实际运行中遇冷(如排污权交易模式)<sup>[10]</sup>,有些更凸显市场化特性<sup>[11]</sup>,但总的来说,前四种模式可以大体归纳为市场化治污和行政化治污两种模式。行政化治污主要以政府为主体,采取监管等家长式强硬作风,在现代市场经济时代,弊端凸显;市场化治污是以市场化的交易方式来解决的一种方式。第三方治理、排污权交易模式、企业单打独斗治污等都是典型的市场化治污模式。市场化治污相较行政化治污有诸多优势,但仅凭市场规律来治理“公共产品”,有其局限性。而温州企业抱团民主商谈式治污不同于市场化治污的盲目性和行政化治污的强制性,由多个平等企业联合、联盟,以共享资源、共担责任、共同分摊治污费用的方式,集中化治污,降低成本的同时使得政府仅需面对一个行政相对人,进一步提高了监管效率。调研中发现后京电镀园区内以前需要分别监管16个出水口,现在只要盯牢1个出水口即可,集中化治污使得监管效率得以提升,也使监管更具针对性。

## 3、理论提升:一种基层民主商谈式治污模式

目前,业界对温州等地的企业间抱团治污模式的看法众说纷纭,更多的是从产业链重组和经济结构调整的理论角度来理解企业抱团治污的核心。本文认为,运用经管学科中的“产业链重组”及“经济结构调整”的概念理论来诠释企业抱团治污模式,能够解释其实践过程,也能较为合理地解释相关主体间抱团的动机及治污的动力。但是,这只是企业抱团治污的一个侧面,其解释并不全面也不完整。比如,“抱团”过程中体现出的民主、商谈的思想与经验,此种解读便无法较好说明。近年来,随着外国协商民主理论的兴盛,我国部分研究者也开始深耕于民主商谈理论的重要作用<sup>[12]</sup>,其理论也已经被逐渐应用在环境治理和环境公正领域<sup>[13]</sup>。在这方面,哈贝马斯的商谈理论极具代表性,用以解释温州等地的抱团治污模式具有恰当性。下面将从主客

---

体、主客观，以及过程与实质诸方面对企业抱团治污实践与哈氏理论作全景式比对，对企业抱团治污背后的运作机理予以理论提升。

主体、客体、主观、客观是哈贝马斯民主商谈理论的四个核心要件<sup>[14]</sup>。其中，主体是地位平等的、有争议的、具备完全民事能力的对立双方或多方；客体要求商谈的内容符合真实可操作性；主观是指商谈的双方或多方之间具有主观一致性；客观是一种理想的“话语环境”，是指交往者能平等地从事语言沟通。

首先，看主体条件。哈氏民主商谈理论的主体条件，从宏观上包括三个方面：存在争议的对立方；对立方均为法律上地位平等的资格主体；同时对立方必须具有同等的机会进行商讨、磋商和论述<sup>[15]</sup>。以温州抱团治污实践为例，参与抱团治污的各个大小企业都有着各自的盈利目标和成本核算方式，存在利益差别，比如调研中了解到瓯海电镀园区内抱团企业以用水量多少为标准计算治污费，在污水厂日处理能力为 12000 吨的基数之下进行具体划分，最终治污费的分摊存在一定的差异性。最值得在理论和实践之间进行对照的是，商谈主体的平等关系。参与温州抱团治污的企业多为存在上下游产业链关联关系的园区企业，在纵向的服务与被服务的环境下，各企业间是平等合作的关系，而不是指导与被指导的关系。经调研，温州龙湾区造纸工业园内污水厂、污泥焚烧发电厂及周边工业园造纸企业形成良好的生态治污圈，造纸业的污水运送污水厂处理，污水厂产生的污泥作为污泥焚烧发电厂的原料，发电厂将污泥干化制成砖之后还能进行焚烧产生热电，实现自产自销，污水则排放到旁边的污水厂，蒸汽也会进行销售给造纸企业。如此形成上下游产业链环环相扣，打通治污链与生产链，使得治污高效循环且具经济效益，平均污泥日处理量可达 3900 吨。故不难看出抱团企业之间的协商是平等、自愿的，不是政府强行要求的。地位平等是企业间能够充分协商、主动协商、自愿协商的基础。前文提到的政府监管治污模式，其效果不佳也主要源自政府与被监管企业之间形成的实质上的不平等关系，因为两者间是纵向的法律关系，企业是被指导、被管制的对象，双方并不能做到真正平等。所以，温州抱团治污中的主体身份、特征符合哈氏理论中的主体条件。

其次，关于客体条件。主要包含两点：一是理论商谈是以求证客观性为目标的，它所破解的是知识论难题；实践协商的目的是证明范式的确切要求，它所解决的主要是道德律难题。调研发现塘下的抱团企业通过联合治污行为，在彼此间达成了一种道德上的共识。当地广为流传一句话，即“官员是会被调走的，但塘下是我们的塘下”。从中可见塘下抱团企业间治污主体意识和共同的环保信仰。二是要求实践商谈真实而具有正确性。调研中发现温州抱团治污模式呈现不断壮大的趋势，鹿城区、龙湾区、瓯海区等地都纷纷涌现抱团治污模式，已经证实了此模式的可操作性。正确性的要求，是指除了达到个人利益以外，还符合一定的社会利益。治污，显然是要消除个人利益追求对社会利益的侵蚀，其目的就是要消除负外部性。要探究协商的客体是否真实以及正确，不仅需要商讨之前求证，还需要根据标的大小来决定是否要第三方来做评估。经调研，塘下环保协会酸洗分会共同出资设立了一个水质检测实验室，配有 30 多万元的检测设备及 3 名环境工程的专家，各企业将经过预处理的水送到实验室检测，此检测实验室在当地相当于一个弱第三方监管部门，由于污染及其治理都有向政府备案或由塘下检测中心记录在案，那么证明其客体则不成问题。以上两点，温州抱团治污模式都是符合的。

再看主客观条件。哈贝马斯民主协商之主观要求是理想的流露必须满足诚实性要求，强调商谈双方的目标一致性。在这方面，温州抱团治污企业所追求的最终利益是一致的，并最终得到了实现，调研发现卤制品行业中，治污成本下降比例高达 40% 左右，这也是其抱团的原动力。客观条件也包含两方面内容：一方面营造良好的沟通氛围，另一方面交流要平等进行。现实中，虽然各企业的经济实力以及污染处理方式可能存在一定差距，但是差距仍在可商讨范围之内，且在法律上各企业的地位平等（主体条件中已做论述），所以主客观条件亦符合哈贝马斯民主商谈理论的条件。此外，还需要专门予以对照的是协商的具体办法或称之为协商的过程。需在讨论、接受、质疑等交互和叠加的论证中减少纷争、求同存异。在温州抱团治污中，各协商主体在股东大会和协会会议等平台支撑下，是带着各自明显不同的意见来参与协商的。参与治污的企业商谈代表，以共同治污为前提，其协商的过程就是消除彼此间利益差异，达成利益共识的过程，这个过程中，他们是开放的、充分的、民主的。比如塘下以协会为平台的抱团模式中，企业之间如有分歧，则通常采取民主商议的股东大会或定期会议的形式，采用加权平均投票的方式决定有争议的治污事宜。民主协商，或者可以理解为民主基础上的协商，实质上是温州抱团治污的一种沟通机制与方式，其发挥了“凝聚共识”的功效，这是温州企业协同治污取得成效的关键。

---

概言之，该模式是以平等为核心要义，主体为地位平等的排污企业，客体为平等协商的治污事宜，主观上有共同治污理念和追求，客观上具有由抱团企业共同构建的沟通平台，比如协会或者园区管委会等，具有法律有效性、程序主义、规则怀疑之商谈、民主式高效四大优势的模式，通常表现为抱团企业共同成立类似“社区”的联盟<sup>[16]</sup>，采用入股的方式，建立股份有限公司，共同建造治污厂。对于环保事宜的民主协商主要是通过“社区”成员（企业代表）会议来完成，通过民主的协商、论辩、讨论、论证来解决。在部分“社区”成员中选出有影响力的人物，代表所有“社区”企业利益以整体形式如“协会”统一发声，在日常工作中代表企业利益诉求与政府沟通，加强政府自身与企业的商议能力，在有效规范约束下加强平等互惠，使彼此间成为休戚与共的环保攻坚战的合作联盟，有力地污染治理的各方提供平等协商的平台来磋商、论述与评析。

## 4、推广及其前景：比主商谈的新机制

温州抱团治污模式走出了一条基层民主治污的道路，开创了民主协商的企业间联动治污模式，符合全面推进生态文明建设和基层治理的时代主题。温州模式通过民主商谈的形式使得资源多方共享、合理分配，降低了治污成本。企业主在衡量了日益攀升的违法成本的基础上，选择入住工业园区，这种民主形式总体上获得了更高的效益。

### 4.1 比主商谈机制的应用前景

从治污成效来看，前述温州抱团治污的成功经验充分表明温州抱团企业通过平等的协商过程，实现了有效的内部监督，治理成本也大大降低。从治污的制度逻辑来看，温州抱团治污模式用社区制度逻辑，即彼此信任和相互间意愿一致的企业组成的社区，连接了强调社会同构宏观视角的国家制度逻辑以及强调组织场域微观层面单独治污的企业制度逻辑，使得温州企业抱团治污模式与当下全面推进生态文明体制改革，建设美丽中国的目标和推动基层民主协商建设、社会各界协同共治的法治理念高度契合。更为重要的是，温州抱团治污模式能够弥补传统政府主导治污的弊端，从国家主导的制度逻辑转向社区民主协商治理的制度逻辑，使得参与治污的主体真正走向多元化和全民化，为公众和社会群体参与环境治理方式提供有益借鉴。具体从治污主体的利益角度来看，通过企业抱团治污，一方面可节约成本以充分发挥市场主体的能动性和创造性，另一方面在很大程度上能够给一些民营企业、小规模个私企业的转型升级找到出路。因此，温州抱团治污模式的经验总结与推广具有重要的现实意义和时代意义。

### 4.2 民主商谈机制的推广路径

基于我国政治、经济、文化存在客观差异的现实情况，温州抱团治污的民主商谈的新理念中有温州地域经济以及政治文化特性，但更多的是平等协商的共性理念。因此，应首先在与温州条件类似的经济区域，如沪宁杭地区、珠江三角洲地区等推广。在经济相对欠发达的中西部地区，可先建立局部聚合区，因地制宜地引导相关企业进行小规模抱团治污，其推广的空间顺序为：温州市内—温州市外浙江省内—同浙江省发展相当省份—全国范围。在时间维度上看，在充分考虑到各省市地区的基础条件和区域特色的基础上，按照推广的时间顺序，应当首先鼓励推动短期内可推广温州抱团治污模式的地区，其次是中期推广应用推广，最后再落实到长期上。推广的模式也应该是成熟一批，再推广一批。同时应注意找出各地较大的变量因素，加强平等协商和民主监督，防止复制推广变形。

### 4.3 主商谈机制的构建方式

在遵循上述短期、中期、长期的时间推广顺序和“温州市内全覆盖—温州市外浙江省内—同浙江省发展相当省份—全国范围”的空间推广顺序的基础上，具体的建构方式需要从以下四个方面着手。

（1）强化主体间民主协商新理念。第一，参与民主商谈的各主体均可质疑其他主体任何主张，各主体也均可在讨论中引入任何主张，各主体均可表达其态度和需要，从而进一步加强排污企业对于政府环保政策的获得感、认同感，让企业切实提升环

保主体责任意识，意识到企业才是环保是第一责任主体，更认识到各参与治污的主体形式上是平等的合作、伙伴关系。第二，在参与治污事宜上，能够开展实质性平等对话，且是以共同协商为对话前提的。改变政府在治污中“家长式”的角色，将治污主体从宏观下移至企业一级，这是社会治理的最大创新，是“小政府”、有限政府理念的充分体现，也是民主法治化的必然要求。

(2) 保障协商参与的组织化。在民主协商的理念指导下，进一步构建政府与企业、企业与企业之间的平等对话机制，努力做到协商参与对话平台的组织化。将分散的企业利益诉求与力量聚集而形成一股具有组织化、规范化的力量，形成梁漱溟先生所说的各方力量特势而立、坐而论理<sup>[17]</sup>的平等对话、沟通之势。第一，企业以民间机构的形式即用同一个声音向政府统一发声，以打破原有单个企业“原子式利益发声”的单薄现象。第二，各企业按其入股份额大小平等参与到污水厂治理中，通过平等协商解决抱团内部纠纷，定期组织召开企业主代表大会，对环保事宜进行商谈并进行备案制处理。第三，该民间机构在民主协商过程中发挥着主导作用，作为中间机构代表排污企业向政府传递企业的心声，比如帮助企业争取污水处理厂的建设用地。该民间机构也同时带回政府的声音，定期为企业解读最新的环保法律法规和政策以及提供一定的环保技术指导。

(3) 构建合理的民主商谈程序。用规范化的程序正义来保证抱团治污的各企业能够充分地参与民主协商，是抱团治污模式的必要条件。即由抱团企业聚在一起平等地进行讨论、论证，实现各抱团企业达成污染治理的共识，各方污染治理者需进行全方位的磋商，包括资源共享、利益协调、矛盾化解、综合治理等方面，特别是对园区内各企业间产生的分歧和冲突的调整。抱团各主体在协商时，在组合方式、协商程序、磋商准则等方面尽量做到日常化，通过一定的程序主义来增加彼此间的信赖度<sup>[18]</sup>，进一步消除“各自为政”的封闭性因素，以促进抱团企业污染治理的效益最大化。建立较为完善的协商机制，同时采用类似加权投票的表决方式，用规范化的程序正义<sup>[19]</sup>来保证抱团治污模式的各企业能够充分地参与民主协商。

(4) 完善信任、信用与考核的配套机制。从企业内部而言，信任机制是关于企业系统中各部分及其之间关系的管理机制。Putnam<sup>[20]</sup>在《使民主运转起来》中写道，信任是合作共同体中必不可少的资本，合作的可能性及黏性随着信任度的增长而增长。因此，对内建议抱团企业间构建信任机制，探索信息披露与共享机制、完善多种信息的共享渠道、实时的电子治污进度质量报告和股东大会全面总结报告制度等，以保障民主商谈机制不至于发生错乱。对外建议加强开展抱团主体的环境信用考核机制。排污企业管理或监督机构依据一定的标准向外界披露园区内部环保履责的真实情形，有助于改善公众、排污主体与媒体间信息不对等的情形，使公民主体最大限度地加入到对排污企业以及政府监管的行列中来<sup>[21]</sup>。同时依循排污企业累积的社会信用给予企业一定的刺激，促进消费者“用脚投票”，选择环保信用较好的企业进行消费<sup>[22]</sup>。对企业而言，此举意味着企业环保履责变成了“看得见摸得着”的经济效益。最后，建议将企业环保履责纳入政府绩效管理系统（指标体系）的考核当中，通过义务的分配和惩处准则的推行，使“庙堂之上”政府官员行为的外部代价得以内部化，诱导官员选择社会的最优行为<sup>[23]</sup>，以此为构建由台前走向幕后的服务型政府提供助力，以保障民主协商机制能长期有效运行。

#### [参考文献]:

[1]刘君眉, 黄叶群. 乐清创二代抱团治污捐赠 15 万元造 3 艘清污船[EB/OL]. (2014-10-09).

<http://news.66wz.com/system/2014/10/09/104236867.shtml>.

[2]杨斌, 张刚, 李欲如, 等. 浙江省制革和电镀行业铬污染现状调研及治理对策[J]. 中国给水排水, 2016 (8): 22-28.

[3]温州日报. 11 家卤制品企业“抱团治污”节省费用近四成.[EB/OL]. (2014-11-28).

<http://news.66wz.com/system/2013/11/28/103900273.shtml>.

- 
- [4]都市快报.温州一电镀工业园内16家企业3500万元建起污水处理厂[EB/OL].(2013-11-03).  
<http://biz.zjol.com.cn/system/2013/11/03/019682983.shtml>.
- [5]中国环境保护产业协会水污染治理委员会.水污染治理行业2015年发展综述[J].中国环保产业,2016(9):11-21.
- [6]成雪峰,王世猛,万宝春,等.市县级排污权交易管理模式如何优化?[J].环境经济,2015(30):27.
- [7]崔志芳,孟卫东,刘金平.集中治污模式下的中小企业排污定价模型[J].工业工程,2011(4):28-32.
- [8]佚名.温州一电镀工业园内16家企业3500万建污水处理厂[J].表面工程与再制造,2013(6):44.
- [9]李理.政府主导的重点污染源自动监控设施第三方运营模式探讨[J].卷宗,2015(8):503-504.
- [10]刘伟.试点地区排污权交易的法律障碍及对策研究[J].环境,2013(21):52-54.
- [11]郭文婧.走法治化市场化去产能和治污之路[J].产权导刊,2016(9):75.
- [12]王学义,郑昊.工业资本主义、生态经济学、全球环境治理与生态民主协商制度——西方生态文明最新思想理论述评[J].中国人口·资源与环境,2013(9):137-142.
- [13]周珂,腾延娟.论协商民主机制在中国环境法治中的应用[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2014(6):24-34.
- [14][德]哈贝马斯.在事实与规范之间——关于法律和民主法治国的商谈理论[M].童世骏,译.北京:北京三联出版社,2003.
- [15]龚延泰.法治文化的认同:概念、意义、机理与路径[J].法制与社会发展,2014(4):40-50.
- [16]Cohen S B, Yabsley M J, Frcye J D, et al. Prevalence of Ehrlichia chaffeensis and Ehrlichia ewingii in ticks from Tennessee[J]. Vector Borne Zoonotic Dis, 2010, 10(5):435-440.
- [17]梁漱溟.梁漱溟全集[M].第六卷.济南:山东人民出版社,2010.
- [18]闫国智.现代法律中的平等——等的主体条件、法律平等的本体及价值[J].法学论坛,2003(5):20-26.
- [19]Eriksen E O. The question of deliberative Supranationalism in the EU[J], United Nations, 1999, 28(11):3331-3339.
- [20]Putnam R D. 使民主运转起来:现代意大利的公民传统[M].王列,等,译.北京:中国人民大学出版社,2015.
- [21]丁社教.治理河流污染的制度激励悖论分析[J].中国行政管理,2008(2):37-40.
- [22]李瑞娟,徐欣.企业守法激励机制亟待健全[N].中国环境报,2014-10-29(02).

---

[23]张维迎. 信息、信任与法律[M]. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 2003.