

沱江流域水污染治理利益格局的研判与调整研究

蒋中凤 曹俊歆¹

(内江师范学院, 四川 内江 641100)

【摘要】: 沱江流域作为长江上游生态屏障和污染较严重的流域之一, 对长江流域水环境有重要影响。沱江流域水污染治理的背后是错综复杂的利益关系和已然失衡的利益格局。不同的利益主体都有其自身的利益诉求和多重利益目标, 不可避免地会产生冲突与博弈, 从而影响水污染治理的效率与效益。界定沱江流域水污染治理的利益相关者, 厘清沱江流域水污染治理中各相关主体的利益诉求和利益关系, 研判和调整利益格局, 是构建沱江流域水污染治理协调机制的必要基础。

【关键词】: 沱江流域 水污染治理 利益诉求 利益格局

【中图分类号】 X524 **【文献标识码】** A

改革开放后, 随着经济发展、工业化加速推进和城市规模的不断扩大, 我国的水环境污染问题逐渐累积显现。以习近平同志为核心的党中央高度重视环境污染问题, 制定了一系列水环境保护与治理政策。2015 年国务院出台《水污染防治行动计划》, 2017 年生态环境部、发改委、水利部共同发布《重点流域水污染防治规划(2016-2020 年)》以及不断修订的《水污染防治法》《污水综合排放标准》《地表水环境质量标准》等一系列法规和标准, 表明了国家治理水污染的决心。“十四五”规划明确提出: 推动长江全流域按单元精细化分区管控, 完善水污染防治流域协同机制, 推动长江流域建立全流域生态补偿机制。沱江流域作为长江的上游, 流域内工业、城镇生活、畜禽养殖、农业种植等各类污染源众多, 使得沱江流域成为了长江流域较为典型的污染较重的支流。沱江流域水污染治理已是必要紧迫之举。

1 沱江流域水污染治理现状

沱江是长江上游的一级支流, 全长 640 公里, 流经四川、重庆两地 10 个地市 36 个县(市、区), 全流域面积 2.8 万平方公里。有研究表明沱江流域 2010~2017 年水质以Ⅳ类为主(占 52.78%), 其次是劣Ⅴ类和Ⅲ类(占 16.67%), 断面达标率仅为 19.44%, 处于持续污染阶段。根据沱江流域 2020 年 22 个国考断面 1~2 月采测分离数据和 3 月 1 日~31 日水质自动站数据分析, 2 个断面未达到《沱江流域水生态环境 2020 年工作要点》水质目标要求, 其中国考自贡市釜溪河碳研所断面为Ⅳ类, 高锰酸盐指数超标 0.03 倍, 氨氮超标 0.44 倍, 总磷超标 0.31 倍; 省考自贡市旭水河雷公滩断面为Ⅳ类, 氨氮超标 0.11 倍, 总磷超标 0.08 倍。沱江流域面积 90%在四川省境内。按照我国《水污染防治法》规定, 四川省政府对沱江水环境质量负责。陆续出台了《沱江流域水污染防治规划(2017-2020 年)》《沱江流域“一河一策”管理保护方案》《沱江流域水质达标三年行动方案(2018-2020 年)》等, 并于 2019 年立法通过《四川省沱江流域水环境保护条例》。各地市相继出台沱江流域水污染治理的相关文件: 《〈水污染防治行动计划〉德阳市工作方案》《沱江流域成都段水生态环境综合治理工作方案》《沱江流域(资阳段)环境综合治理实施方案》和《中共内江市委关于内江沱江流域综合治理和绿色生态建设与保护若干重大问题的决定》《内江市沱江流域综合治理和绿色生态系统建设与保护规划(2017-2020 年)》等。在相关部门的综合治理下, 沱江流域多年平均水质为轻度污染, 有向好发展趋势,

¹**作者简介:** 蒋中凤(1983-), 女, 黑龙江海伦市人, 硕士, 助教, 研究方向: 公共管理;

曹俊歆(1982-), 男, 四川泸州市人, 硕士, 讲师, 研究方向: 区域经济。

基金项目: 四川省哲社重点基地沱江流域高质量发展研究中心课题“沱江流域水污染治理中的利益关系格局研究”(编号: TJGZL2019-03)阶段性成果之一

但流域断面达标率提高进程仍任重道远。

2 沱江流域水污染治理利益相关者及诉求

1984 年 Freeman 将利益相关者定义为能影响组织目标的实现或被组织目标的实现所影响的个人或群体。利益相关者在实践中扮演着组织、参与、参加、提供和支持等多重角色，并因其社会政治地位的不同呈现出多样性和复杂性。据此，可将沱江流域水污染治理中的利益主体界定为直接或间接参与到沱江流域水污染治理中的，其行为影响沱江流域水污染治理的利益或利益受到沱江流域水污染治理影响的所有个体和群体。包括中央政府、流域各地方政府、排污企业、流域居民和非政府环保组织与学术机构等。

2.1 中央政府

中央政府是公共利益坚定的捍卫者和维护者。从理论上讲，它除了公共利益外，没有其他的利益。中央政府通过制定一系列政策、法规并督促落实而对水污染治理起到推动作用。目前要求各级地方政府改善环境质量最现实有效的环境管理制度是从 1990 年开始推行的“环境保护目标责任制”。该制度通过确定主要责任者和责任范围，明确责任制的考核指标和方法，建立一套政绩考核体系，把污染治理纳入各地政府的重要议事日程和年度工作计划，一定程度上强化了各地方政府对水污染治理的重视和领导，但是由于只能作为指导者而不能作为执行者的定位，其利益诉求的表达和实现都只能委托他人。

2.2 地方政府

流域水污染治理中，地方政府都具有贯彻上一级政府环境保护政策和实现辖区内经济繁荣、生态可持续发展的双重身份。在沱江流域水污染防治中，流域各地方政府所追求的经济利益部分相同，主要包括辖区经济和税收的增长。在沱江流域水污染治理中地方政府具有贯彻中央政府环境保护政策和实现地方经济繁荣、生态可持续发展的双重身份，地方政府管理者的利益偏好是追求地方社会、经济和生态发展的总绩效(政绩)，追求在地方政绩考核中排名靠前，提高晋升概率。在非经济领域，流域各地方政府都有共同的政治利益和生态利益追求。在政治上，希望树立良好的政府形象，提高居民和企业的满意度，维护政府地位；在生态上，期望改善生态环境，保护居民的生存环境，经济社会的可持续发展。

2.3 排污企业

排污企业作为理性的经济人，必然自己评估水污染治理的成本利益。水污染治理中，企业利益诉求主要关注企业效益最大化，在很多时候，企业宁可承受罚款也不愿治理污染，主动执行环保政策，减少污染排放是有很难度的。但随着社会各界对环境保护的日益关注，社会认可度和公众形象也成为了企业追求的利益，企业不得不改变自身发展策略。企业的利益诉求主要包括为以下三个方面：一是尽可能地减少污染治理过程中产生的费用支出；二是获得污染治理扶持政策、宽松的贷款政策和税收优惠政策；三是树立良好的企业形象，与各利益相关者特别是地方政府处理好关系。

2.4 流域居民

水环境保护与流域居民的生活息息相关，水污染会直接破坏居民的生存环境，影响农业生产，威胁居民的自身利益，降低生活质量，流域居民的利益偏好是提高环境质量和生活质量。流域居民作为沱江流域水污染治理最直接的受益者，对沱江流域水污染治理有着最强烈的诉求。在沱江流域水污染治理中，流域居民利益诉求主要关注生态利益和经济利益，主要包括为以下两个方面：保护水资源不受污染，提高生态环境质量，减少居民为水污染治理而承担的各种成本；参与水污染治理，向政府表达意愿，与企业进行谈判，以获取自身更大的收益。

2.5 非政府环保组织与学术机构

非政府环保组织和学术机构为政府和企业的污染治理提供技术和决策咨询，是水污染治理的协助者。一方面维护公众利益，反映公众诉求，参与政府相关环境保护行动，向企业和公众宣传环保知识；另一方面，利用媒体等手段，对政府和企业的行为进行报道监督，是水污染治理的宣传者和监督者。但是由于治理水污染并非其核心利益，因此力度与作用有限。

3 各类利益相关者的利益关系分析

中央政府与地方政府之间存在监督与被监督关系，这是由行政力量天然决定的。中央政府利益诉求较为单一。随着我国经济发展目标的变化，生态目标被摆在越来越重要的位置。而地方政府除了生态目标还有经济目标。从经济政绩考虑，往往不能很好地权衡经济利益与生态环境的关系，而将经济利益摆在首位。地方政府相较于中央政府具有一定的信息优势，很可能出现阳奉阴违的举动。

地方政府与企业之间也存在监督与被监督关系，但在环境治理上又与一般的监督与被监督关系不同。一方面，作为地方公共利益的维护者——地方政府有义务和责任维护当地居民的公共利益(环境利益)，而企业则是环境问题的主要制造者，因此在这个意义上来说，地方政府与企业存在着某种对立的关系。另一方面，为发展当地经济，解决就业问题，居民增收问题，使得地方政府与企业之间还因为对经济利益共同的追求而存在着某种变相共谋的关系。事实上，地方政府在处理与环境问题的相关事件时，常常会因为其与企业的这层共同的利益关系而发生决策行为上的偏差。

地方政府与居民之间存在代表与被代表关系。政府作为公共利益的代表者，在治理污染的过程中包揽了绝大部分责任与义务，甚至很多本因由社会和公众承担的责任都推给政府，使得政府压力越来越大。另外，自政府利益目标多元化以后，经济目标与生态目标之间存在先后与轻重的选择问题，再加上权力寻租，导致地方政府与居民之间利益冲突日益明显。

排污企业与居民之间存在污染与被污染关系。一般来说，根据“谁污染谁付费”的原则，企业在生产过程中的环境污染成本应该由企业来承担。但是由于地方政府一定程度上的包庇和居民维权成本极高，使得污染治理呈现很强的负外部性，治理成本变成了社会成本，由整个社会共同承担。并且，当地居民是一个比较松散的利益结合体，很容易因为利益目标不一致或者维权成本过高而解散为单独的污染受害者，从而在与排污企业的利益冲突中处于劣势地位。

非政府环保组织和学术机构作为沱江流域水污染治理中较中立的一方，可能会对排污企业的排污行为或政府治理污染的不作为起到一定的监督作用，但由于其并非水污染治理中的主体，权利和义务有限，因此与其他利益相关者之间并无复杂的利益关系，对利益格局和利益分配的调整也无重大影响。

4 沱江流域水污染治理利益格局研判

按照曹成杰等学者的解释，利益格局可定义为在一定时期内，不同利益主体之间在利益分配和占有过程中形成的相对稳定的关系形态。其实质表现为一系列有关群体的权利、责任、行为方式等的制度化规则。在沱江流域水污染治理实践中，各利益主体形成了错综复杂的利益关系，导致当前利益格局发生扭曲和失衡，主要表现在：

4.1 利益结构失衡

沱江流域水污染治理中的基本利益包括政治利益、经济利益、社会利益和生态利益。就不同性质的利益结构而言，失衡表现在过分注重经济利益、政治利益而忽视社会利益、生态利益。地方政府和企业利益在利益冲突中占据优势地位，使得他们可以将自身的首要目标强加于其他主体之上。中央政府信息不对称及当地居民维权困难使其不得不在一定程度上做出让步和妥协，

这就使利益结构不断偏向优势方而处于失衡状态。就同一性质的利益结构而言，不同群体的利益实现也存在明显差异和断裂。流域上游、中游、下游存在生态利益的明显区别，生产、生活、生态之间也存在经济利益的巨大差异。强调利益的均衡并非要求绝对平均，但利益在不同群体之间的比例严重失衡，超出了弱势群体的承受程度，颠覆了利益分配的合理结构，也违背了社会主义社会的本质要求。

4.2 利益主体错位

在沱江流域水污染治理的利益调整“非帕累托改进”的过程中，势必一部分群体获益，一部分群体利益受损。问题在于，利益的主要受益者是否是对经济社会发展贡献最大的社会群体，且是否在社会中居于多数。显然，在沱江流域水污染治理中的主要受益者并非社会大多数，主体之间存在着明确的闭合界限，权力、资源、财富绝大部分掌握在政府、企业手里，并形成通过垄断获取利益的路径依赖，使得优者愈优，另一方面也阻断了利益群体之间的交互流动，以利益为纽带的阶层结构出现了固化的倾向。

4.3 利益冲突激化

从利益实现过程来看，不同主体实现自身利益的能力和效果存在明显差异。处于弱势的流域居民缺乏体制内的利益表达渠道和利益谈判机制，不仅无法影响事关切身利益的政策制定，也难以通过谈判等方式维护自身权益，原本制度化的争端解决机制——司法与信访制度也日益显现出局限性。而占有大量资源的排污企业，则显示出通过各种渠道影响公共决策的能力。由于制度化的利益表达渠道被废弃，多数群体采取非制度化的渠道表达利益诉求，导致矛盾激化、冲突加剧。从利益实现结果来看，利益的冲突和博弈最终表现为利益的再分配，这种再分配不同于社会保障制度，也没有完全市场化。从目前来看，还没有找到良好可持续发展的再分配机制。

5 调整沱江流域水污染治理利益格局的建议

5.1 调整产业规划，协调各方利益诉求

沱江流域水体的污染是经济利益与生态利益、社会利益冲突的后果。其根源之一是地方政府经济发展规划与环境治理的脱节。政府既是“行政人”，也是“经济人”，尽管流域各地政府协作治理的目的都是为了增进公共价值，但实际各参与主体都有着自己的目标利益，既追求公共利益，也追求个人利益(政绩)。尽管政府制定了一系列治理规划和方案，如间断式生产等来控制污染排放，但区域产业布局并未发生重大变动，水污染的隐患仍然存在。应按照产业的污染性质重新调整产业布局规划，通过适当的补偿机制将排污严重的产业迁出流域生态承载区域，使经济目标与生态目标得以协调。

5.2 转变考核目标，促进利益主体的协作

随着我国生态文明建设的逐步深入，应加大中央政府对环境治理的考核力度，督察更严，处罚趋重，使地方政府承受压力。考核目标的转变可以推动水污染治理从之前自上而下的各级地方政府各自为政、分割治理向自下而上的协作治理、联防联控转变。目前，沱江流域 7 市都已出台水污染治理的行动方案，建立了定期联席会商机制，形成了干支流、上下游、左右岸联合整体治理的态势。当然，重压之下排污企业生存愈加困难，将造成企业与地方政府、居民之间更加严重的对立，出现极端行为。如何妥善安抚排污企业，解决其后顾之忧是今后需慎重考虑的问题。

5.3 强化利益共享，化解利益冲突

利益冲突的解决核心是利益共享，但由于地方政府在权力、资源、信息等方面拥有天然优势，在当前利益分配机制中居于

垄断地位。企业、非营利组织较少参与，甚至当地居民无法参与利益分配。另外，流域上下游的地方政府在行政区经济的影响下，对治污利益存在竞争性，为取得垄断收益，多采用地方保护政策。在这种由行政体制导致的条块分割的情况下，流域水污染治理的整体效果难以得到保证。应鼓励跨区域行政执法和监督，打破地方保护主义。引入民间资本参与水污染治理，在市场准入制度、跨区域经济主体待遇等方面给予优惠。建立群众监督奖励机制，将部分治污利益让渡给当地居民。

参考文献:

- [1]许静,王永桂,陈岩,等.长江上游沱江流域地表水环境质量时空变化特征[J].地球科学,2020(06).
- [2]Domínguez-Gómez J. A.,González-Gómez T.Analysing stakeholders' perceptions of golf-course-based tourism:A proposal for developing sustainable tourism projects[J].Tourism Management,2017(06).
- [3]彭近新,李赶顺,张玉柯.减轻环境负荷与政策法规调控中国环境保护理论与实践[M].北京:中国环境科学出版社,2003.
- [4]陈晓宏,陈栋为,陈伯浩,等.农村水污染治理驱动因素的利益相关者识别[J].生态环境学报,2011(Z2).
- [5]钟明春.基于利益视角下的环境治理研究[D].福州:福建师范大学,2010.
- [6]尚宇红.治理环境污染问题的经济博弈分析[J].理论探索,2005(06).
- [7]郭根.当前中国利益格局困境的分析与破解[J].西南大学学报(社会科学版),2014(02).
- [8]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(03).