

两型社会建设中府际非合作与治理

肖建华, 秦立春

(中南林业科技大学 政法学院, 湖南 长沙 410004)

摘要:加强府际间的合作是公共行政改革的趋势。两型社会建设是一项内容丰富的复杂系统工程,其建设能否成功离不开府际间的合作共治。当前两型社会建设中府际非合作主要表现为中央政府与地方政府间的非合作博弈、跨区域环境治理的行政分割、环境管理部门间的“碎片化”。两型社会建设中治理府际非合作首先要求增加地方政府环保动力,强化激励与约束机制;其次要求树立区域公共管理理念,完善区域环境合作治理机制;最后要求明确界定部门权限,建立部际协调机制。

关键词:两型社会 府际非合作 治理

中图分类号: D630.1

文献标识码: A

文章编号: 1000-2529(2011)02-0038-05

2005年10月,党的十六届五中全会首次把建设资源节约型和环境友好型社会确定为我国国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务。环境问题直接影响公众利益,政府作为维护公众利益的公共权力机构,在环境治理中处于主导地位,必须实施政府主导型的环境治理战略。^[1]中央政府提出建设资源节约型、环境友好型社会战略后,地方已成为两型社会构建的重要场域,地方政府在两型社会构建中扮演重要角色。“地方”作为追求可持续发展的一个主要场所最近已获得认可^{[2](P29)}。2007年底,武汉城市圈和长株潭城市群被国家发展改革委员会确定为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区。两型社会建设是一项复杂的系统工程,其建设能否成功离不开府际间的合作共治。当前府际非合作已成为两型社会构建的瓶颈。因此,两型社会建设中加强府际合作的研究尤为重要和迫切。

一、两型社会建设中府际非合作及原因分析

政府间合作模式问题的研究在国际上一般被称为府际管理(International Management),府际管理是关于协调与管理政府间关系的一种新型治理模式。两型社会建设中府际非合作主要表现为中央政府与地方政府间的非合作博弈、跨区域环境治理的行政分割、环境管理部门间的“碎片化”。

1. 中央政府与地方政府的非合作博弈

我国是一个幅员辽阔、历史悠久的国家,在历史上便已

形成了将国土划分成若干区域,并按层级建立地方政府,从而将中央政府的统治推行到全国各地的惯例。新中国建立以后,我国结合国情以及当时社会、经济、文化发展状况,遵循了这一惯例,实行在中央政府统一领导下,地方各级政府分级管理的原则。在高度集中的计划经济体制下,中央政府与地方政府作为上下级政府机构,形成一种中央政府主导下的单向度的命令—服务关系。^[3]在经济转型过程中,中央和地方政府的关系发生了深刻变化。行政性分权和经济性分权相结合的“放权让利”改革,使地方政府在财政收支、投资、外资外贸等方面拥有更大的决策自主权,可支配的资源也得到相应拓展,地方政府日益成为推动地区经济增长的主体。中央与地方政府间不再是单纯的行政隶属关系,而成为具有不同权力和利益的对等的博弈主体。地方政府扮演着双重代理角色:一方面,它是地方微观主体(企业、个人和其他团体)的利益代表,追求本区域利益最大化;另一方面,它又隶属中央政府,按照中央政府的发展战略意图,落实中央政策。这种双向代表角色使得地方政府和中央政府的目标既存在一致性,又有差异性,它们从不同理性出发而导致的博弈便不可避免。

中央政府的职责是提出政策方向,地方政府则选择适当的措施负责执行,这是一种合作关系。地方政府执行力是中央政令得以有效执行的根本保证,也是一个国家行政管理水平的具体体现。我国自上而下的环境管理体制的总特点决定了对各级地方政府执行力的依赖性。中央的两型社

收稿日期: 2010-11-20

基金项目: 国家社会科学基金课题(09BZZ040) 国家社会科学基金重大课题(08GZD029) 湖南省教育厅课题(08C900)

作者简介: 肖建华(1970-),湖南隆回人,湖南农业大学管理学博士研究生,中南林业科技大学副教授;

秦立春(1966-),湖南湘阴人,湖南师范大学法学博士研究生,中南林业科技大学教授。

会战略政策是在相当复杂的地方环境中推行的,会遇到各种意想不到的挑战和巨大阻力,此时地方政府的行政能力,特别是执行力就将受到考验。如果没有很好的执行力,再好的两型社会战略政策也许只能用于观瞻,如果没有执行力,其他的能力也许只能纸上谈兵。〔4〕(P150-153)

我国现阶段,决定地方政府官员自身特殊利益及其政治收益大小的制度是“经济目标为主导的压力型体制”。压力型体制下各级地方政府要实现其自身特殊利益最大化,倾向于经济增长是其理性的选择,这就导致经济增长和环境保护失衡。〔5〕中国高层已认识到环保问题的紧迫性,将其列为“国计民生”的大事,但是,经济增长仍是更为迫切的问题,尤其是在国际金融危机之际,为了缓解沉重的就业压力,地方政府不得不追求经济指标,环保只能退居二位。出于本地经济发展的要求,一些地方政府要么公开为污染企业辩护,要么否认污染企业与受害事实之间的因果关系,要么对污染企业的“关停并转”态度暧昧乃至网开一面。

近年来,江浙闽粤等沿海地区提出“腾笼换鸟”的计划,进行产业升级。随着东部产业向西部地区梯级转移,一些重污染企业乘机进入中西部地区。尽管有些省委、省政府再三要求,禁止沿海污染企业进入本省。但由于基层地方政府盲目追求政绩,环保部门难作为、不作为,导致污染企业大量“潜入”农村,成为地方一“害”。一些地方领导不但为污染企业大开绿灯,还与他们结成了利益共同体。〔6〕2010年湖南郴州嘉禾、桂阳县因非法企业污染,导致大量儿童血铅超标和中毒的事件,引起环保部门重视。这些案件是继2009年陕西凤翔、河南济源、湖南武冈、福建上杭、广东清远等地被查处儿童血铅超标案件后,再度被曝光的重大铅污染案件。据嘉禾县环保局长雷向东介绍,作为贫困县,嘉禾急于发展经济,一批从周边省市淘汰的企业来到嘉禾,不作环境评估就开始上马生产。〔7〕

1994年的分税制改革造成了中央政府财政收入占全国财政收入的比重迅速提高。但财权上收的同时并没有相应地上调事权,分税制改革给地方政府带来沉重的财政压力。地方政府本身就存在地方财政收入的增长压力,还要负责社会保障、医疗卫生、教育、环境保护等具有明显外溢性的公共服务。由于转移支付制度不健全,全国很多地区的县、乡财政陷入困境,对公共物品和服务的提供严重不足,对环境保护更是无力投入。由于地方财力有限,“十五”计划确定的治污项目约有47%的计划投资没有落实。〔8〕

可见,基于当前的体制特点,地方政府在落实环境管理具体政策时,会与中央政府的要求产生一系列的矛盾与冲突,地方政府会凭借所拥有的经济资源和信息优势,以“上有政策、下有对策”的方式,尽可能减少或避免自身利益的损失。在环保政策的决策与实施上,地方政府与中央政府存在“讨价还价”和“对抗”倾向。有学者指出,在我国,“虽然中

央层面极度重视环保,地方政府对保护当地环境却并无积极性,甚至反而保护环境污染,从而致使环境法制形同虚设,使中央环境政策、措施在实施中变样走形。从有关报道中可以看出,在环保领域,地方政府对中央政府玩‘捉迷藏’,做表面应付文章的现象极为普遍。”〔9〕

2. 跨区域环境治理的行政分割

水作为一种公共资源,具有生态系统的完整性,不会因行政区的划分而改变其自然规律。因此,水资源的任何一部分受到污染,都可能破坏整个循环系统,从而呈现跨区域的特征。《中华人民共和国水法》第13条规定,县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工,负责本行政区域内水资源开发、利用、节约和保护的有关工作。因此,流域水污染治理是按照地区划分来进行的。这一属地管理规定和原则的核心是强化地区政府的管制责任,以政府的行政方式直接进行流域水污染治理。由于不同行政区各自对辖区内的水污染治理负责,因此各行政区域只能根据属地管理的原则对范围巨大、结构复杂的流域水污染实行“分治”,由此产生不同行政区划之间明显的块块分割,并进而形成同一行政区之中的部门分割、单位分割、产业分割和城乡分割。〔10〕

地方政府相对于中央政府对待环境保护目标上存在很大差异〔11〕。中央政府从整个国家利益的角度考虑全局的经济、社会发展与环境保护的协调。站在中央的角度来看,地区之间的生态环境质量改善所带来的外溢效应是不存在的,任何地区生态环境质量的改善都意味着国家整体生态环境质量的改善。而在地方政府层次上,存在环境规制的外部性,既表现为不同利益群体之间的财富转移,还体现在环境政策效应的溢出,例如对于邻近地区和本地代际的成本或收益的溢出。既然其他地区的环境治理政策对于这个地区的居民存在溢出外部性,那么对于这个既定的地区来讲,其理性的反应就是减少这种“公共品”的供给。可见,中央政府作为国家最高行政机关,代表着国家层次的社会公共利益,地方政府作为地方行政机关,担负着区域公共利益代理人的角色。由于环境治理具有外部性,而且地方政府具有“经济人”特征,坐等其他地方政府开展治理活动,自己分享“搭便车”之利,是地方政府的“理性选择”。

以我国跨界河流水污染纠纷为例,由于水流域存在单向外部性特征,上游对水环境的污染、保护或治理明显会影响到全流域,特别是下游。上游的污染治理及水土保持等行为形成正外部性,其污染排放形成流域水环境污染的负外部性。但按照现行体制,无论是保护良好的水流域环境,还是治理已经污染的水流域、恢复流域生态环境,所需要的大部分资金都要由地方自己承担,从而出现了污染治理上严重的成本—收益不平衡。尽管由于上下游地区之间福利的紧密联系,决定了各个地区政府采取合作的河流水污染治理有利可图,但是在缺少利益协调机制的情况下,各地方政

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”^[12]。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”(Dagger, 1981)。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, 2004:131)。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”(Harrigan and Vogel, 2000:11),“在公共计划中缺乏协同”(Dye, 1994:368)。

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”。

Lieberthal、Oksenberg、Lampton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^[13](P49)。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,而其他部门进行配合,但真正在一线开展环境执法行动的主要还是环保系统,由于得

不到其他部门的配合而经常出现环保部门唱“独角戏”的尴尬局面。譬如在日常执法中,往往是环保部门单打独斗,该断电的不断电、该断水的不断水、该吊销执照的不吊销,严重影响执法效果。在已初步实施移送制度的15个省级环保部门移送的850件违法案件,涉及工商、经贸、司法和监察等部门,结案率却不足60%。^[14]我国各地环境污染现象屡禁不止、环保行政执行力不足的原因,很多情况是由于相关部门的利益冲突和权力交叉、责任不清、缺乏协调所致。

二、两型社会建设中府际非合作的治理

环境问题的综合性、广泛性和潜在性决定了环境管理必须是系统化、规范化的统一管理,管理体制由此凸显成为环境管理的核心问题。两型社会建设中治理府际非合作可从以下方面进行体制创新。

1. 增加地方政府环保动力,强化激励与约束机制

现行环境法律法规对地方政府的约束不强、激励不足,以及环保领域中央与地方政府间财权与事权不明晰是地方政府缺乏环保动力的重要原因。^[15]要增加地方政府的环保动力,强化地方政府的环保职责,应从以下方面着手。

第一,完善现有环境法律法规体系,明确地方政府的环保职能与责任。我国现行环境法律法规体系只粗略规定了地方政府对当地环境负责,而具体到如何负责、负责到何种程度、失职后承担何种责任则没有明文规定。这造成地方政府环保工作的缺位与机会主义行为。

第二,完善现行官员政绩考核体系,建立以绿色GDP为核心的地方政府考核和问责机制。官员政绩考核指标对地方官员行为具有极强的导向作用,通过完善官员考核体系,可以改变地方官员的效用函数,进而影响地方官员行为。当务之急是应改变过去单纯考核地方经济增长的做法,建立起一套以绿色GDP为核心的地方政府生态环境考核指标体系。现阶段,此方面的一个重要举措是国务院批准了《“十一五”主要污染物总量减排考核办法》,将减排指标与地方官员的政绩直接挂钩。同时,应建立环境问责机制,以追究政府部门中相关人员的环境责任,特别是地、市级以上负责人的责任。对造成重大后果的,还要追究其刑事责任。只有追究有关问责官员的刑事责任,才能切实维护法律的尊严,才能最大限度地增加各地政府治理污染的决心和力度。并且还实行环境责任跟踪制度,离任官员在当任时所造成的环境责任仍应受到跟踪追究。

第三,明晰环保领域中央与地方政府间财权与事权,通过中央财政支出影响地方政府行为。财政分权政策事实上把公共品供给的责任很大一部分下放到地方,因此,与事权下放相应的是应该下放与其相匹配的财权或财政支持。针对目前地方政府在环境保护上投入不足的现状,要从制度上明确中央政府的环境财政职能,建立环境财政协调机制,

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。^[16] 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的积极性会更高、效果会更好。^[17]

2. 树立区域公共管理理念, 完善区域环境合作治理机制

由于环境问题日益复杂化, 而且自身具有跨区域、跨流域的自然属性, 环境公共问题的外溢化和无界化愈加突出, 当前越来越多的水污染问题、大气污染问题已经超越了单个地方政府的控制范围。为了应对和治理环境这一区域公共问题, 需要突破原有的行政区行政思维, 走区域公共管理新思路, 构建相应的区域公共政策的制度基础和区域公共治理的制度安排。

第一, 完善跨区域环境治理地方政府合作的法制体系。地方政府合作的法制体系应该从两个方面进行完善: 首先要从组织法和行政法的角度制定有关政府合作的法律法规。既要反对行政垄断和地方保护主义, 又要以法律形式对地方政府的权限进行划分。同时司法救济上要针对地方政府合作过程中的纠纷处理进行创新, 使合作中的民事、经济纠纷能够不受地方利益的牵制达成司法公平。其次, 完善区域环境污染治理的法律体系, 制定完整的具有可操作性的区域(流域)污染防治法。

第二, 建立合作行政, 转变地方政府关系模式。地方政府跨区域的合作实际是一个长期利益和短期利益的博弈。因此, 要促使地方政府走出利益博弈的困境, 首先必须从上级政府尤其是中央那里寻求突破口, 形成良好的约束激励机制, 对地方政府的利益博弈进行引导。中央应建立高层级的协调组织机构, 建立完善的区域环境质量监测体系等。比方说, 在国务院, 我们可以成立国务院环境保护协调委员会, 也可以简称国务院环境委员会, 主任可由一位副总理兼任, 成员是各部部长。

第三, 在地方也应设立专门的环境协调委员会, 主任可由当地主管环保的副省长、副市长、副县长担任, 成员则由各级政府的各局局长担任。协调委员会可就环保中的协调事项展开充分讨论和论证, 最后可以投票的形式对协调事项作出表决, 而表决具有强制执行力(当然, 重大事项则提交省、市政府集体讨论, 但也必须作出决定)。另外, 表决的结果必须交上一级环保部门备案, 并由该上级环保部门监督执行。这样, 协调委员会在协调地方的环境管理事务时可以发挥很大的作用。^{[18] [P352]}

第四, 形成制度化、多层次的环境合作组织体系。强有力的组织机构是跨区域地方政府合作机制发挥作用的关键。由各省政府牵头建立区域环境治理的权威协调机构, 如流域污染管理委员会, 以法规方式明确其职能, 委员会经费由参与合作的地方政府财政专项资金划拨。管理委员会根据工作的实际需要可以下设分区或支流的污染治理管理机构, 改变单一的垂直管理, 形成区域、流域协调管理与垂直管理相结合。

最后, 建立地方政府间横向协调管理机制, 具体包括: (1) 信息通报机制。地方政府间横向合作需要加强有效的信息互动。信息上的沟通有助于区域内污染问题的预控, 减少治理成本。(2) 跨区域突发环境事件应急协作联动机制。(3) 区域生态补偿机制。(4) 建立较为统一的区域政府间合作政策体系。这些政策包括地方政府职能分工政策、产业布局政策、环境公共投资政策、生态补偿政策等。(5) 完善地方政府间环境合作治理的监督和约束机制。

3. 明确界定部门权限, 建立部际协调机制

依行政合法原则, 要求行政主体的行政行为都必须符合法律与法规的规定^{[19] [P33]}, 其核心要求是行政主体必须在其行政权限的范围内开展行动。然而, 环境立法中关于部门之间职责范围的规定是很不清晰的, 尤其是关于部门之间如何开展协作的规定更是语焉不详, 这样使得行政自由裁量的空间过大。而行政主体出于本部门利益的不正当考虑, 对于法律规定不是很明确的地方, 不同部门对有利可图的事务竞相主张管辖权, 而对于不利的事务则主张没有管辖权, 当缺乏上级权威部门进行协调的时候, 执法部门之间往往出现相互扯皮“打篮球”、互相推诿“踢足球”的现象, 严重影响法律的执行。因此, 科学分工各部门的职能, 并清晰其权限范围极为迫切。

我国新成立的环境保护部还不能很好地解决与相关部门的职能交叉问题, 因此建议恢复组建新的国务院环保委员会或可持续发展委员会, 办公室可设在环境保护部, 另外可推动制定协调部际环保工作的法律性或授权性文件, 从而推动综合决策落实到位。^[20]

地方政府环保部门与其他部门之间并没有真正实现“统一监督管理与各部门分工负责相结合”。统管部门与分

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。〔15〕

协调部际关系的一项重要制度是部门联合会审制度。部门联合会审制度是指有关部门对涉及环境与经济的重大决策进行联合会审,协调处理环境保护与经济发展中的相关问题,确保重大决策在政策和法律依据等方面的准确性。部门联合会审制度主张各部门在制定重大经济政策、产业政策和建设重大项目时相互协调与配合。该项制度有效运行的重要条件是各部门之间的职能有着清晰的定位与划分。否则,部门联合会审可能意味着很多部门一哄而上,效率低下。

参考文献:

- [1] 方世南. 环境友好型社会与政府环境治理中的作为[J]. 学习论坛, 2007 (4): 40.
- [2] Harriet Bulkeley, "Down to Earth local government and greenhouse policy in Australia," *Australian Geographer*, 31(3).
- [3] 金太军, 汪波. 经济转型与我国中央—地方关系制度变迁[J]. 管理世界, 2003 (6): 44.
- [4] 金太军. 公共政策执行梗阻与消解[M]. 广州: 广东人民出版社, 2005.
- [5] 李金龙. 游高端. 地方政府环境治理能力提升的路径依赖与创新[J]. 求实, 2009 (3): 56.
- [6] 东部污染企业“西进下乡”农民呼唤环保话语权. [EB/OL]. 中华网 http://news.china.com/zh_cn/domestic/945/20060627/13432157.html.
- [7] 王旭东. 错误的政绩观已“血铅中毒”[EB/OL]. <http://le-galscol.com.cn/2010/03/31/201003311431862108924.htm>.
- [8] 苏明. 财政要提高环保投入比重[N]. 人民日报(海外版), 2006-06-16 (5).
- [9] 高军, 杜学文. 宪政视野中的当代中国环境危机[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2008 (2): 183.
- [10] 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(3B): 66.
- [11] 金乐琴, 张红霞. 可持续发展战略实施中中央与地方政府的博弈分析[J]. 经济理论与经济管理, 2005 (12): 2.
- [12] 臧乃康. 多中心理论与长三角区域公共治理合作机制[J]. 中国行政管理, 2006 (5): 84.
- [13] Lieberthal, Kenneth G. & David M. Lampton. *Bureaucracy, Politics and Decision-Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- [14] 陆新元. 改革创新, 破解难题, 环境执法工作必须适应历史性转变[EB/OL]. <http://www.szhbj.gov.cn/szhbj/showinfo/showinfo.aspx?infolid=5194&siteid=1&categoryNum=11>, 2006-10-14 登录.
- [15] 曾贤刚. 地方政府环境管理体制分析[J]. 教学与研究, 2009 (1): 37-38.
- [16] [美]伊丽莎白·伊科诺米, 程仁桃摘译. 中国环境保护的实施情况[J]. 国外理论动态, 2007 (4): 37-39.
- [17] 胡静. 地方政府环境责任冲突及其化解[J]. 河北法学, 2008 (3): 46.
- [18] 杨朝霞. 论我国环境行政管理体制的弊端与改革[A]. 2007 年全国环境资源法学研讨会论文集[C].
- [19] 陈新民. 中国行政法原理[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002.
- [20] 国冬梅. 环境管理体制改革的国际经验[J]. 环境保护, 2008 (4A): 65.

Intergovernmental Non-cooperation and Governance in Construction of "Two-oriented Society"

XIAO Jian-hua, QIN Li-chun

(Politics and Law school, Central South University of Forestry and Technology, Changsha, Hunan 410004, China)

Abstract: Strengthening inter-government cooperation is the trend of public administration reform. The construction of "two-oriented society" is a complicated systematic project, its success depends on the intergovernmental cooperative governance. At present, there are some intergovernmental non-cooperation during construction of "two-oriented society", such as the non-cooperative game between central government and local government; administrative division of cross-regional environmental governance; "debris" of environment management departments. To resolve the problem of intergovernmental non-cooperation during the next construction of "two-oriented society", firstly, we should increase the local governments' power of environment protection and strengthen their incentive and restraint mechanisms of environment protection; secondly, we should set up the ideas of regional public management and improve the mechanism of regional environmental cooperation governance; finally, we should clearly define the departments' authority and establish inter-ministerial coordination mechanism.

Keywords: two-oriented society; intergovernmental non-cooperation; governance

(责任编辑 彭大成)