

空间失范：污染企业迁移的社会逻辑

罗亚娟¹, 陈阿江²

(1.湖州师范学院 经济管理学院,浙江 湖州 313100;2.河海大学 社会学系,南京 211100)

摘要:污染企业迁移问题是环境治理领域的难题之一。如果将涂尔干的历时性的失范概念拓展为空间失范,那么对污染企业迁移的发生逻辑则具有一定的解释力。多年来,大量化工企业从苏南迁移至苏北,两地在化工产业发展政策上呈现“南禁”“北引”的结构性差异,即苏南严格禁止的某些化工工艺、产品,却进了苏北招商引资的清单;在环境监管层面呈现“南透”“北捂”的差异性实践,即苏南某些地方政府为加强监管努力推动企业环境信息透明化,而苏北某些地方却封锁信息以规避多方监管。空间失范的发生,从根本上是特定经济结构及政治考核机制的产物,也是地方政府对环境容量的选择性定义及地域社会文化心态共同作用的结果。污染企业迁移问题的妥善解决,需要地方政府更好地平衡短期与中长期利益,推进环境信息的公开、透明机制建设,同时促进地区间的均衡发展,减少空间失范的经济社会基础。

关键词:环境治理;污染企业迁移;空间失范;产业政策;环境监管

中图分类号:C91 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2022)06-0026-08

一、导言

近年来,全国环境治理呈现出总体性改善与空间结构性不均衡并存的格局。一方面,政府高度重视环境治理,生态文明制度体系日趋完善,环保高压成为发展新常态,环境质量获得总体性改善;另一方面,从空间结构的角度看,区域间环境污染状况出现了“按下葫芦浮起瓢”的现象。虽然一部分省市环境治理成效突出,但另一些地区工业污染有所加重,污染问题在不同区域间此消彼长,并未得到根本性解决。究其缘由,污染企业的区际转移是一个不容忽视的重要原因。

污染企业从经济发达地区向欠发达地区的转移是一个基本事实。基于产业集中率等指标考察污染产业分布的时空结构,2000年以来多数污染

产业的省域分布呈现出从集中到分散、从东部省份向中西部地区转移的总体特征^[1]。重、中、轻度污染产业均发生不同程度的转移,其中重污染产业的转入地相对分散,具有去中心化的特征,中度及轻度污染产业的输入地相对集聚,中部地区是主要的输入地^[2]。在江苏省,污染企业从苏南向苏北转移已持续多年。

污染企业迁移问题何以发生?理解污染企业迁移问题发生的社会机制,是有效应对这一问题的基本前提。国外关于污染企业迁移形成的污染避难所假设、生态不平等交换理论及公害输出论等重要理论框架,对中国发生的污染企业迁移问题虽有一定的解释力但总体有限。

本研究基于本土经验构建“空间失范”解释框架,用以阐释污染迁移问题的社会逻辑。失范概念来自涂尔干的社会失范理论。涂尔干观察到,在急剧的社会变迁期,社会规范的变革跟不上经济分化和社会重组的速度,从而出现新旧规范的差异、冲突、混乱以及有效规范缺场的现象。因此,他将失范界定为社会变革期旧有社会规范丧失其影响力,而新规范又没有形成的状况^[3]。事

基金项目:国家社会科学基金青年项目“长三角地区污染企业‘北漂’、‘西移’的社会机制及其社会风险研究”(14CSH070)

作者简介:罗亚娟,湖州师范学院经济管理学院副教授;陈阿江,河海大学环境与社会研究中心、社会学系教授、博士生导师。

实上,涂尔干所阐述的失范是时序性的,是在包括中国在内的世界各国现代化过程中普遍存在的现象。中国因地域广大,不同地区的经济发展阶段、社会文化具有显著的差异性,因此还存在空间性的规范差异。我们认为,这种空间性的规范差异,是理解环境污染转移的重要视角,因此,在涂尔干失范概念的基础上,提出“空间失范”这一拓展性概念,以解释污染企业迁移现象。所谓空间失范是指不同地区社会规范存在差异、冲突,从而造成某一社会领域规制失效的情形。

在污染企业迁移问题上,空间失范主要表现为企业迁出地与迁入地的产业政策及环境监管两方面的空间性差异。产业政策包括产业发展方向、结构、布局等多方面内容,对污染产业发展的

规定也包含于其中。环境监管规范是政府部门为保障环境质量设置的专门性规范,内容涉及污染物排放标准、环境监管的责任主体及权责范围、环境监管手段等。产业政策规范及环境监管规范均包括国家及地方标准两个层面。理论上地方标准的设置需以国家标准为参照,一般不得低于国家标准,但在现实中地方标准可能高于国家标准,也可能低于国家标准,不同地区间的文本规范常常存在显著的差异。另一方面,文本规范与实践规范相分离的现象时常发生^[4],即使地区间文本规范是一致的,实践性的规范也可能存在差异。环境规范的这种空间结构性差异,于污染企业而言意味着不同的生存及赢利空间,直接影响污染企业经营者对生存地的选择。

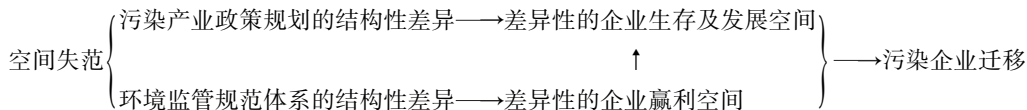


图 “空间失范”分析框架

本研究以“空间失范”为分析框架,基于经验材料回答两个问题。其一,产业政策及环境监管规范的空间失范,分别是如何为污染企业迁移提供社会空间的?其二,追根溯源,环境规制层面空间失范的社会根源是什么?在具体的阐述中,笔者以苏南地区的J县^①为企业迁出地代表,以苏北地区的X县为企业迁入地代表。21世纪初至今,苏南与苏北是国内污染企业迁移问题较为集中和典型的地区之一,J县是典型的污染企业迁出地,X县则是典型的污染企业迁入地。本文的经验资料主要来源于笔者长期以来关于工业污染及迁移问题的调研。

二、“南禁北引”:产业政策的空间差异

产业政策是决定污染产业在特定区域生存及发展空间大小的重要规范。虽然在理想层面上各地通常都希望发展清洁的高端产业,但在实践层面地方政府定位区域产业政策需要基于地方发展阶段、市场信息、产业链中的劳动分工地位等因素作研判,地方主政官员作为政策制定者其环境意识及产业偏好也不可避免地掺杂其中。不同区域

地方政府在产业政策规划中对污染产业的态度因之有所不同,污染企业区际转移的社会空间也由此生成。

21世纪初,在苏南、苏北地区差异性产业政策的引导下,化工企业大量北迁。江苏省是化工大省,2004年全国第一次经济普查数据显示,全国化学原料及化学制品制造业法人单位数7.98万,江苏省的同类法人单位数高达1.28万,占全国1/6还多,在全国各省份中位居第一。^②在江苏省内,化工企业最初大多集中于苏南。得益于上海经济的辐射以及上海“星期天工程师”的技术帮扶,苏南化工产业自20世纪80年代便开始蓬勃发展。20世纪90年代,伴随着企业转制,苏南化工产业快速扩张,在带动经济腾飞的同时也

① 本文将县级及以下行政区和企业作匿名处理。本文探讨一般性、普遍性的社会现象及理论命题,而不拘泥于案例的个体性特征。

② 数据来源: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/jjpc/1jp/indexch.htm>。

造成严重的污染问题。20世纪90年代末及21世纪初,苏南地区的工业污染问题已非常严峻,因污染引发的社会冲突层出迭见。

在此背景下,2000年以来J县及其周边地区地方政府开始自主地规范化工产业,化工产业政策日趋严格。2004年,J县所隶属的无锡市出台江苏省内第一本规范产业发展的指导书《无锡市制造业发展导向目录》,明确地方产业取舍的基本原则,将高污染风险的化工项目列入禁止发展

类。2006年,无锡市地方政府出台更为明晰、严格的化工产业发展标准,将所有化工项目列入限制发展及禁止发展类,增设化工企业投资额门槛,全市范围内严禁新建一次性固定资产投资额在3000万元以下的任何化工企业,相关产业政策远高于同时段的国家标准(见表1)。2006年底,无锡市依据产业政策对化工产业实施深度整治,对全市2955家化工企业逐一排查,将1942家污染重、技术落后的规下企业列入关闭名单,淘汰率高达65.7%。

表1 2006年无锡市与国家化工产业政策对比

| 类别 | 国家化工产业发展规范 | 无锡市化工产业发展规范 |
|-------|----------------------------------|--|
| 鼓励发展类 | 新型染料及其中间体、高效低毒型农药及中间体等27项 | 0项 |
| 限制发展类 | 高毒农药原药生产项目、10万吨/年以下及DMT法聚酯装置等41项 | 国家明令限制的均为限制发展类。另附加10项限制发展类,包括印染助剂、氰化物、液氯等国家允许发展的化工项目;限制发展投资额3000万元以下所有污染的化工项目。 |
| 淘汰类 | 农药产品手工包(灌)装设备、高中温钠法百草枯生产工艺等29项 | 国家明令淘汰的均为淘汰类,另附加手工包(灌)装胶粘剂生产等国家允许发展的化工项目,以及污染物未能达标排放的所有化工生产加工。 |

资料来源:根据国家发改委2005年12月发布、2006年实施的《产业结构调整指导目录(2005年本)》及《无锡市制造业导向目录(2006年本)》整理

表2 J县及X县化工产业政策对比

| 化工产业政策规范 | J县 | X县 |
|--------------------------|--------------------------------------|--|
| 对化工产业发展的总体态度 | 限制 | 鼓励 |
| 具体化工项目的发展规范 | 自2003年起,对农药生产、染料及染料中间体生产等项目一律不予批准。 | 2006年,将农药、染料及医药中间体等项目作为重点招商方向。 |
| 化工产业投资额限制 | 2005年起,禁止新建一次性固定资产投资额在5000万元以下的化工企业。 | 县“十一五”规划中要求“大中小项目一起上”。部分化工项目投资额在500-1000万之间。 |
| 化工产业的环评审批及“三同时”验收等环境准入规范 | 严格执行国家关于环评审批及“三同时”验收的规定 | 环境审批及“三同时”验收形式化,国家规定被“虚置” |

资料来源:根据《X县经济和社会发展“十一五”规划》《J县人民政府关于切实加强环境保护工作的意见》(J县政发[2003]13号)以及江苏新闻网相关资料整理

在无锡下辖的部分市县,化工产业政策的严格程度及化工企业整治力度甚至超出了无锡市设定的标准。在J县,自2003年初便对农药生产、染料及染料中间体生产等项目采取一律不予批准的态度。^①自2005年起便已禁止新建一次性固定资产投资额在5000万元以下的化工企业。^②污染重、能

耗高的中小型化工企业在J县几无生存空间。

^① 资料来源:《J县人民政府关于切实加强环境保护工作的意见》(J政发[2003]13号)。

^② 资料来源:《J县重视环境改造提升城市竞争力》,http://www.js.chinanews.com/news/2005/2005-10-18/1/16145.html,2019年9月15日。

同时段的 X 县及其周边地区是另一番景象,化工是各市县竞相鼓励发展的产业。在拥有江苏省最长海岸线、最大沿海滩涂、最广海域面积的盐城市,近海环境容量被地方政府看作发展化工产业的优势。盐城市政府在“十五”规划(2001—2005 年)中将化工确立为重点发展产业。2002 年至 2003 年,在盐城市下辖区县中,包括 X 县在内相继成立了 7 家大型化工园区,以苏南等地化工企业为招商目标。

X 县政府表现出以“化工立县”的强烈愿望。在该县“十一五”规划(2006—2010 年)中,地方政府明确提出将以优惠的政策激励化工产业的集聚和扩张,降低门槛及投资成本,力争在“十一五”末化工产业新增固定资产投资 40 亿元以上、化工产品主营业务收入达 100 亿元、利税达 10 亿元、经济总量占全县 25% 以上,使化工成为全县最大的工业产业。^①实际上,到“十一五”末,各项指标已超出预期,2010 年 X 县化工产品主营业务收入达到 141.4 亿元、利税为 18.2 亿元,分别占全县规模的 53.8%、58.0%,成为 X 县第一支柱产业^[5]。

在如此产业定位下,X 县化工产业政策的一系列具体规范相比苏南形成明显的“洼地”效应。将 X 县化工产业政策与 J 县作对比可直观地看到诸多差异:其一,农药、染料及医药中间体等 2003 年在 J 县便被列为一律不批范围的重污染化工项目,直到 2006 年仍被 X 县政府作为化工行业发展的重点方向。^②其二,在投资规模准入层面,虽然省政府在相关化工产业政策文件中要求苏北地区禁止新建单个项目一次性固定资产投资额在 2000 万元(不含土地费用)以下的所有化工项目,但实践中 X 县实行“大中小项目一起上”,部分化工项目的投资额在 500 万~1000 万元之间,低于省定标准,远低于 J 县的地方标准。其三,在环评审批及“三同时”验收等环境准入重要环节的规制上,与 J 县从高从严原则相比,X 县呈现出松弛、失守的特征。地方环保局处于一个较为尴尬的境地,对污染企业的审批和验收受到干扰,对不符合环境准入要求的项目不能予以否决。许多存在高污染风险的化工项目在没有获得环保许可证、试生

产许可证或者并没有通过试生产验收便开始正式生产。地方环保局的工作人员将这一情况称作“边上车边买票”。

X 县化工产业政策以及准入机制不完善的情形并非个例,苏北大部分地区存在与此类似的情形。为规制这一问题,江苏省专门发文《关于加强苏北地区建设项目环境准入管理的通知》(苏环委[2006]11 号),批评苏北地区“擅自降低环境准入门槛,出台违背环保法律法规的所谓‘优惠’政策,使得一些不符合产业政策、污染严重的项目借机转移”,要求苏北地区严格执行产业政策、严格设立项目环境准入条件。

苏南与苏北在化工产业政策上“南禁”而“北引”,形成了空间失范的格局,为污染企业的迁移创造了特定的社会空间。倘若地区间的产业政策规范不存在如此显著的差异,在各地污染产业政策普遍严格的情景下,一些有能力转型的企业则会考虑就地转型升级而不是迁移,另一些污染严重但没有能力转型的企业则将被淘汰出局。

三、“南透北捂”:环境监管的空间差异

环境监管的严格程度小则影响到企业的赢利水平、大则影响企业的生存状况。对大部分技术落后的小型污染企业而言,如果做到达标排放,则可能无利可图。对一部分中大型污染企业而言,环境监管的严格程度则会影响到其市场竞争力,如果这些企业相比同行竞争对手处于环境监管更松的地区,则可能在成本及赢利上获得更强劲的竞争力。因此,地方环境监管的严格程度往往是企业制定迁移决策时重点考虑的因素。如果地区间环境监管差别较大,则可能引发污染企业迁移。环境信息机制是否健全,是影响地方环境监管效力的重要因素。行政监管、社会监管以及市场监管是当前中国环境监管体系中互为补充的三个重要方面。实现有效的环境监管,需要政府、社会及市场三方形成合力,这又在较大程度上取决于环境信息机制的完善程度。地方政府居主导地位,

^{①②} 参见《X 县经济和社会发展“十一五”规划》,《中国乡镇企业》2008 年 01 期。

负责辖区内排污单位污染物排放的监督检查及环境行政处罚,掌握最权威的企业环境信息。公众、媒体等主体以及市场主体对污染企业实施有效的监管,在信息获取渠道上对地方政府有较强的依赖。

21世纪初以来,苏南与苏北地区在环境监管层面也存在显著的不同。在J县,地方政府总体而言较为重视环境监管,不断探索完善环境监管机制的路径,以促进环境监管效能的提升。在X县,加强环境监管尚未进入政府核心工作范围,环境监管主体结构失衡、监管机制建设滞后等问题普遍存在。在环境信息公开上,大相径庭的“J县经验”及“X县经验”较为直观地展现了苏南与苏北地区环境监管上的鲜明差异。

2002年,J县主政官员敏锐地察觉到公开企业环境行为信息对提升环境监管效能的效应,积极响应省政府号召,将建立企业环境行为信息公开化制度纳入当年县长环保工作目录核心内容,率先推行该项制度。J县出台《J县企业环境行为信息公开化制度实施办法(暂行)》,将企业的环境行为量化为分值,从高到低划分为5个等级:绿色、蓝色、黄色、红色以及黑色。将达标排放、民众上访等11项内容作为评价企业环境行为的核心指标。企业环境行为评定结果由J县环保局通过政府网站、J县电视台、J县日报等媒体平台向社会公布。

企业环境行为信息公开化和透明化,解决了过去环境信息在企业、政府、公众之间分布不对称的问题。环境信息越充分,公众维护环境权益的可能性及有效性越高。企业环境行为信息的公开,为污染企业周边社区向问题企业施压提供了依据。J县政府对公众参与环境监管持开放态度,在公开企业环境行为的同时,采取一系列措施动员公众力量参与环境监管。例如,推动各乡镇组建由普通民众及老党员等人员组成的环保巡查志愿者队伍,每日巡查企业是否存在偷排行为。再如,推动工业村成立村环保办,将农村社区民众力量吸纳进环境监管组织体系之中,形成“县环保局—环保分局—镇环保所—村环保办”四级环境监管网。公众的参与对政府环境监管起到重要

的补充作用,有利于减轻地方环境监管部门的负担,也有助于地方政府获得并向社会公布更为全面的企业环境行为信息。公众与政府之间因之形成了良性互动。

环境信息公开亦为相关市场主体的投资决策提供根据,使市场主体与地方政府形成监管合力。企业环境行为信息公开化制度实施后,J县各银行“看色”放贷,对黑色、红色及黄色企业的放贷持较为审慎的态度,黑色、红色及黄色企业增加贷款,均需向银行提供由环保局签署认可技术改造或整改达标的文件^[6]。具有不良环境行为的黑色、红色、黄色企业因此面临资金链危机。

可见,基于企业环境行为公开化制度的实施,以及地方政府主动纳入公众力量参与环境监管的努力,J县地方政府与社会公众、相关市场主体形成协同监管的格局。政府、企业周边社区力量、市场力量的合力监管,对促成污染企业环境自律起到了积极作用。为避免被强制关停或者因为与公众的冲突、信贷危机等原因难以为继,绝大部分企业环境行为评价等级不高的企业努力“摘帽”,改善环境行为,向“绿色”企业转化。

在J县地方政府致力于环境信息公开化、透明化的同时,X县地方政府却竭力阻碍环境信息向社会公众的传播,对社会参与环境监管持排斥、提防态度。2007年“11·27”重大爆炸事件发生后,X县委县政府阻止媒体进入是典型的事例。2007年11月27日,自浙江台州迁移而来的一家化工企业发生爆炸。事发后,X县委宣传部迅速启动突发事件新闻宣传工作应急预案,安排记者住在统一的接待点,派驻政府工作人员每天24小时掌握记者行踪,规定记者未经地方宣传部门同意不得进入采访拍照,在事故现场派驻政府工作人员昼夜巡逻、坚决劝阻记者私自采访,X县还将其总结为“X县经验”。

从X县委县政府对媒体的“严防死守”,可窥见其不愿将环境信息传播至公众、不愿将企业环境行为及政府环境监管置于社会监督之下的基本态度。地方政府牢牢“捂”住环境信息,使得公众及媒体因为缺乏有效的环境信息对污染者的监管、对环境执法者的监管大打折扣,相关市场主体

通过投资决策对污染者的间接监管也无从发生。

综上所述,环境信息公开机制是否健全,直接影响地方环境监管体系的完备程度、环境监管的严格程度。虽然在文本规范的层面,2007年国家环保总局第一次局务会议通过《环境信息公开办法(试行)》,开启中国环境信息公开的法制化,但在地方实践层面,基于J县与X县的对比可以看到公众等主体能否获得充分的环境信息取决于地方政府的态度。J县与X县“南透”而“北捂”,地方实践性规范差别较大。在X县周边一些地区,对环境信息的“捂”不仅针对公众,甚至发生在政府环境监管体系内部,比如规定行政执法机关对企业实施检查必须由分管县长批准获得《准检证》后方可进行。此类做法,无疑为企业违法排污营造出空间。

污染产业政策上“南禁北引”,环境监管层面“南透北捂”,两个层面的空间失范相叠加,刺激大量在苏南生存及获利空间受压缩的污染企业迁向苏北。这些企业进入苏北地区后,因为监管相对松弛造成更为严重的环境及社会问题。2018年国家安监总局通报的苏北五市具有重大安全隐患的化工企业中,有1/3的企业其大股东均来自苏南。2019年X县发生的造成巨大损失的“3·21”特大爆炸事故,肇事企业也正是由J县迁移而来的。

四、空间失范的成因分析

(一)环境容量之辩

进入21世纪以来,环境容量在苏南、苏北的地方官员口中俨然已成为一个热门词汇。“环境容量已接近饱和”,是苏南各地官员面对媒体谈及地方环境治理时频繁使用的一句话。就我们比较的案例县看,J县并不天然地比X县环境容量小,只是污染累积更为严重。不过这并不意味着高污染风险的企业不能在此生存。欧洲莱茵河畔保留大型化工和医药企业的事实说明,环境容量似乎与产业布局无必然关系。欧洲总体上比苏南、上海更为发达,但拜耳、巴斯夫等著名的大型化工和医药企业就在莱茵河畔,在严格的环境规范规制之下,实现了生产流程的再循环及废物零排放。

在苏北地区,“环境容量大”是地方官员招商引资的招牌。X县在外地化工企业迁入之前,工业总体上不发达,化工类企业较少,已有的污染物累积量相比苏南较少。此外,X县东临大海,似乎比一般的地方更有条件“藏垢纳污”。但事实上,如果化工企业不受约束地排放污染,即使一个县域只有一家小化工企业,也足以让该县大部分地区遭受危害。在2009年江苏盐城的“2·20”事件中,一家小微企业的污水偷排使盐城市整个亭湖及盐都两区民众无水可喝。

诚然,环境容量是一个科学概念,但如何恰当地使用这一概念,恰恰是一种社会选择。假如在某县范围内理论上可以有一万吨的COD排放量,然而,企业只是一个点位,理论上一万吨的COD排放量很难均衡分布在全县范围内,因此从实践层面看,环境容量是没有实际意义的。另外,像有些污染物,如重金属等具有累积效应,原则上应该是零排放的,因而环境容量的意义也十分有限。

(二)经济政治动因

环境规制上的空间失范,与区域间经济发展水平的差异存在重要关联。承接污染企业迁移的地区一般也是经济水平相对落后的地区,与企业迁出地之间有显著的经济差距。以X县为例,在大量承接苏南企业前,X县经济发展滞后,工业贫弱,与J县相比差距悬殊。2000年,X县国内生产总值为21亿元,工业总产值仅22.1亿元,财政收入0.9亿元。J县国内生产总值、工业总产值、财政收入分别高出X县307.0亿元、162.2亿元、24.1亿元。随着时间推移,南北两县的经济差距在持续扩大(见下页表3)。

“政治是经济的集中表现”^[7]。地方政府对促进工业发展、经济增长既有强烈的内在需求,同时也面临着自上而下的经济政绩考核压力。一方面,地方政府自身的运行,回应教育、医疗等各种民生需求,促进民众充分就业,都对地方政府提出发展工业、增加税源的要求。另一方面,在以“政经一体化”^[8]为特征的“压力型体制”^[9]之下,地方政府需要应对以经济总量和经济增速为中心的政绩考核压力,与周边同级行政区经济竞争的压力,在“晋升锦标赛”^[10]中保障自身的政治

前途。同时地方政府还面临一些现实困境:本地工业基础落后,受本地资本、人才、市场、信息等一系列因素的制约,本地工业很难在短期内实现突破。如此情境下,引入先发地区压缩淘汰的化工

企业则是工业快速发展的捷径,故而地方政府为这些企业留出了发展空间。在 X 县“十五”计划中,可清楚地看到 X 县政府承接外来企业、扩大工业税源的发展思路。

表 3 J 县与 X 县重要经济指标

| | 2000 年 | | 2005 年 | | 2010 年 | | 2018 年 | |
|--------------|--------|------|--------|------|--------|-------|--------|-------|
| | J 县 | X 县 | J 县 | X 县 | J 县 | X 县 | J 县 | X 县 |
| GDP 总量(亿元) | 328.0 | 21.0 | 788.0 | 46.4 | 2000.9 | 135.2 | 3806.2 | 349.9 |
| 人均 GDP(万元/人) | 2.9 | 0.4 | 6.7 | 0.8 | 16.6 | 2.7 | 30.2 | 7.0 |
| 工业总产值(亿元) | 184.3 | 22.1 | 480.3 | 68.9 | 5123.1 | 273.1 | 6059.1 | 768.2 |
| 财政收入(亿元) | 25.0 | 0.9 | 108.4 | 4.0 | 130.7 | 10.8 | 254.0 | 25.4 |

数据来源:相关县市统计年鉴

经济发达地区同样面临着很大的经济增长压力。上级政府对经济发达地区保持“领跑”给予很高的期望。先发地区需要把握时机优化产业结构,培育新兴产业,保持竞争优势。在 J 县“十五”计划中,地方政府反复强调加快工业结构优化升级,构筑新的竞争优势的紧迫性,并在接下来的实践中强势推进传统产业的淘汰和改造提升。对高污染风险企业的压缩和淘汰正是在此过程中发生的。

为应对经济考核压力,苏南与苏北地区还形成一种以经济共赢为目标的企业转移。为避免出现压缩高污染风险企业造成经济大幅下滑,而新兴产业又未能获得快速发展的局面,苏南一些市县采取在本地保留公司总部、将在本地相对严格的环境规范下没有生存余地的生产线迁往苏北地区设立子公司的做法,通过向分公司购买产品再出售的形式,使得企业对两地 GDP 增长都做出贡献。同时,两地政府均为企业减税,以保证企业生存。

(三)地域社会文化心态

苏南与苏北之“南北”,具有丰厚的历史文化意涵,两地官员及民众对经济发展、工业化的社会文化心态差别较大,对污染企业的容忍度因之不同,影响到“南北”环境规范差异的生成。

苏北地区环境规范的设置相比苏南更为宽松,与当地具有历史渊源的社会性焦虑亦有关联。

对于经济发展、工业化、赶超苏南,苏北地区从官方到民间具有一种独特的社会心态,其源头可追溯到历史上苏北地区的贫困化及污名化际遇。以黄河夺淮为历史开端,苏北地区遭遇数百年灾难,水系变迁,农耕系统遭到破坏,盐场衰败,使得这一地区从繁荣富足走向贫穷。大量苏北人被迫流向江南从事最底层的职业,被贴上“江北人”“江北佬”等标签,由此产生广泛的生存焦虑、尊严焦虑。新中国成立后,虽然苏北农业得到恢复,但面对苏南社队工业的快速发展以及与苏南的经济差距日益增大,苏北人的发展焦虑有增无减^[11]。深重的历史性焦虑,使得苏北官员及民众具有迫切的发展经济、追赶苏南渴求,并倾向于以苏南为榜样将苏南早期高污染的工业化方式合理化,将承接苏南污染企业转移这样一种急进式的发展路径合理化。

五、余论

从社会整体的角度看,不可能把存在污染风险的企业全部关停,因为存在现实的经济需求,彻底杜绝有污染风险的化工类产品的生产,既不可能也不现实。从市场的角度看,只要产品有需求,就一定会有厂家去生产。历年出现的猪肉供应短缺问题,或许有助于我们对这个问题的反思。猪肉供应短缺虽然是多种因素叠加的结果,但毫无疑问,它与最近几年因环保而出现的禁养、

限养政策有关联。因为猪每天都要排泄,存在污染风险。“不准养猪”可以从根本上杜绝养猪业的污染问题。一些先富起来的县、市,觉得本县、本市根本没有养猪的必要,从外地购买甚至从外国进口就可以解决需求问题。诚然,一县、一市可以出台禁止养猪一类的极端政策,但如果其他地区普遍仿效,那就会造成普遍的供应短缺。中国是一个大国,任何一类大宗产品自己有能力却不生产而全部依赖进口,都是不符合国情的。同理,存在污染风险的化工类产品,从日常生活到工业农业生产都需要它们,在中国这样的大国如果杜绝有污染风险的化工类产品的生产,既不可能也不现实。因此,必定会有企业去生产诸如此类的产品。当一个地区规范趋紧的时候,企业一定会寻找一个规范相对宽松的地方生存下来。

一些后发达地区的产业选择确有其无奈的一面。比如 X 县选择发展化工产业,虽然不是一个优选方案,也是发展的无奈之举,除非选择不发展工业,否则像苏南化工企业的北上现象很难阻止。但是,地区性的规范差异恰恰是环境风险的所在。由于大量承接先发展地区的污染企业,像苏北这样的后发展地区已经成为一个化工及其他高污染风险行业集中的地区,过去十余年间陆续爆出的震惊全国的污染事件也充分说明了这一点。

那么,在“大开发”与“全面关停”之间是否可以找到有效的应对之举呢?首先,地方的发展规划应该更好地兼顾短期和中长期利益。地方政府通过平衡短期与中长期利益,可以抑制企业的短期行为冲动,从而避免“大开发”“大污染”再到“大关停”的非理性的冲动模式。其次,需要努力推进环境信息的公开、透明机制建设。最近几年,城市空气质量得到明显改善,其中的一个重要经验是,把空气质量的实际状态像天气情况一样公开,让市民知晓。知情是参与的第一步,也是公众

监督的基础。引进的企业是否有污染风险、风险情况,其又会给当地带来怎样的发展机遇等信息,应让当地群众知晓并参与讨论,这样有助于平衡经济发展与环境保护,平衡企业、政府与民众的利益。最后,促进地区间的均衡发展,是减少空间失范的经济社会基础。随着地区发展的差距逐步缩小,应逐步建立起相同行业相同的标准并需严格执行,压缩地方“实践规范”的空间,最终以完善的法制统领行业的发展与环境保护。

参考文献:

- [1] 胡志强、苗长虹:《中国污染产业转移的时空格局及其与污染转移的关系》,《软科学》2018年第7期。
- [2] 王丽萍、夏文静:《中国污染产业强度划分与区际转移路径》,《经济地理》2019年第3期。
- [3] 埃米尔·涂尔干:《社会分工论》,渠敬东译,北京:生活·读书·新知三联书店2017年版,第366页。
- [4] 陈阿江:《文本规范与实践规范的分离——太湖流域工业污染的一个解释框架》,《学海》2008年第4期。
- [5] 王志迁:《X县年鉴》,北京:方志出版社2011年版,第183页。
- [6] 徐琦、高杰:《J县企业爱绿亲绿谈黑色变》,《中国环境报》2006年7月13日,第3版。
- [7] 中共中央编译局:《列宁选集》(第4卷),北京:人民出版社2012年版,第407页。
- [8] 张玉林:《政经一体化开发机制与中国农村的环境冲突》,《探索与争鸣》2006年第5期。
- [9] 杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》2012年第11期。
- [10] 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。
- [11] 罗亚娟:《历史性焦虑与三重追赶压力》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2016年第3期。

[责任编辑:朱磊,张斐男]