



研究论丛

主编：薛 澜

Researches on
China's Environmental
Governance

中国 环境监管体制 研究

齐 晔等 → 著



上海三联书店



研究论丛

主编：薛 澜

中国 环境监管体制 研究

齐 晔等→著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

中国环境监管体制研究/齐晔著. —上海:上海三联书店, 2008. 11

ISBN 978-7-5426-2935-7

I. 中… II. 齐… III. 环境管理: 监督管理—管理体制—研究—中国 IV. X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 170775 号

中国环境监管体制研究

著 者 / 齐 晔 等

责任编辑 / 冯 征

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海市印刷七厂有限公司

版 次 / 2008 年 11 月第 1 版

印 次 / 2008 年 11 月第 1 次印刷

开 本 / 787×1092 1/16

字 数 / 330 千字

印 张 / 24

ISBN 978-7-5426-2935-7/F·524

定价: 48.00 元

总 序

作为 CIDEG 研究论丛的主编,我们首先要说明编撰这套丛书的来龙去脉。CIDEG 是清华大学产业发展与环境治理研究中心的英文简称(Center for Industrial Development and Environmental Governance),成立于 2005 年 9 月的 CIDEG,得到了日本丰田汽车公司提供的资金支持。

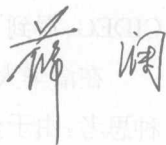
在清华大学公共管理学院发起设立这样一个公共政策研究中心,是基于一种思考:由于全球化和技术进步,世界变得越来越复杂,很多问题,比如能源、环境、公共卫生等,不光局限在科学领域,还需要其他学科的研究者参与进来,比如经济学、政治学、法学以及工程研究等,进行跨学科的研究。参加者不应仅仅来自学术圈和学校,也应有政府和企业家。我们需要不同学科学者相互对话的论坛,而 CIDEG 正是这样一个公共经济政策研究中心。CIDEG 的目标是致力于在中国转型过程中“制度变革与协调发展”、“资源与能源约束下的可持续发展”和“产业组织、监管及政策”为重点的研究活动,为的是提高中国公共政策与治理的研究与教育水平,促进学术界、产业界、非政府组织及政府部门之间的沟通、学习和协调。

中国的改革开放已经有 30 年历程,它所取得的成就令世人瞩目,它为全世界的经济增长贡献了力量,不过,中国今后是否可持续增长,还面临着诸多挑战:资源约束和环境制约;腐败对经济发展造成的危害;糟糕的金融服务体系;远远不足的自主创新能力,以及为构建一个和谐社会所必须面对的来自教育、环境、社会保障和医疗卫生等方面的冲突。这些挑战和冲突正是 CIDEG 开展的重点研究课题。

CIDEG 感到自己有责任对中国转型期的产业发展、环境治理和制度变迁等一系列问题开展独立的、深入的研究。为此,CIDEG 专门设立了重大研究项目,

邀请相关领域的知名专家和学者担任项目负责人,并提供相对充裕的资金和条件,鼓励研究者进行深入细致的原创性研究。CIDEG 期望这些研究是本着自由和严谨的学术精神,对当前重大的政策问题和理论问题给出有价值 and 独特视角的回答。

CIDEG 理事会和学术委员会设立联席会议,对重大研究项目的选题和立项进行严格筛选,并认真评议研究成果的理论价值和实践意义。本丛书编委会亦由 CIDEG 理事和学术委员组成,今年入选本丛书的两个项目分别为中国生产者服务业发展和制造业升级的互动关系的研究,以及中国环境监管体系的研究。今后我们还会陆续选择适当的重大项目成果编入论丛。为此,我们感谢提供选题的 CIDEG 理事和学术委员,以及入选书籍的作者、评委和编辑们。



产业发展与环境治理研究中心主任

清华大学公共管理学院院长

2008 年 10 月 28 日

序 言

中国环境治理：从“劣治”到“良治”

胡鞍钢

中国正以历史上最脆弱的生态环境承载着历史上最多的人口，担负着历史上最空前的资源消耗和经济活动，面临着历史上最为突出的生态环境挑战。

由于市场失灵，生态环境挑战实质上是对国家治理能力的挑战，核心是实现环境治理的“良治”：减少生态赤字，实现生态盈余；减少污染排放，遏制生态环境恶化；制定减灾、防灾战略，减少灾害损失；积极应对气候变化等全球性生态环境危机。

一、中国面临严峻生态环境挑战

1949年以来，中国出现了人口倍增台阶，1949年为5.4亿，2007年达到13亿，2030年将出现人口高峰，将达到近15亿。中国即将承载历史上最多的人口，并且随着工业化、城镇化、全球化、基础设施建设的加速，将使得既有的人与自然矛盾更加加剧，生态环境挑战更加严峻。具体来说相互影响、相互交织的四大挑战：生态退化挑战、环境污染挑战、全球气候变化挑战以及自然灾害挑战。

生态退化是目前发展中国家典型的环境问题。发展中国家在世界贸易和生产分工上一般都处于自然资源的提供国以及生态成本的转嫁国的角色。长期保持较高度度的对于自然资源的消耗依赖以及低效利用使得发展中国家生态退化严重，其自然资源的退化弱化速度呈现出惊人的速度。中国生态环境局部改善，总体恶化，水土流失、荒漠化、石漠化等问题日益突出，生物多样性减少，大部分生态服务功能退化，生态安全面临严峻挑战。

环境污染是发达国家工业化过程中出现的典型环境问题。中国正处于工业化、城镇化加速期,工业重化趋势明显,出现了资源高消耗、环境重污染的问题,中国已经成为世界上煤炭消费、钢消耗、水泥消耗、水消耗、二氧化硫排放、有机污水排放最大的国家。

气候变化已经成为全人类面临的重大挑战之一。中国已经成为世界第二大的碳排放国,仅次于美国,并预计很快将赶超美国成为第一大排放国。如果不能实现全球减排目标,那么全人类都将成为气候变化的最大受害者,并不区分发达国家还是发展中国家。中国是世界上人口最多的国家,既可能是全球公共产品的最大受益者,也可能是全球气候变化的最大受害者,并不区分 2050 年中国是否已经富裕起来或者发达起来。

中国从历史来看就是灾害大国。中国处在活跃的地震板块集合处,水文地质条件和云雨气象条件复杂,水土流失和腹地荒漠化程度严重,这造成了灾害多发。生态环境恶化、全球气候变化成为近年自然灾害成灾的重大致因,中国目前频繁出现的自然灾害很大一部分正是根源于此。

二、中国环境治理的困境

市场本身并不能有效提供环境公共品,市场价格难以反映污染排放的外部性、环境的稀缺性。生态环境挑战根本上是治理的挑战,能否有效保护生态环境,主要是看一个国家是否具备有效的治理体制、治理机制,换句话说,就是环境治理如何实现“良治”,避免“劣治”。本书把环境监管问题概括为“三无力”,即:环境监管无动力、环境监管无能力、环境监管无压力,这反映了环境治理的三方面不足:

首先是监管动力不足。地方政府是辖区环境质量的法律意义上的责任主体,但是由于缺乏相应的激励机制安排,地方政府主动监管动力不足。地方政府还是 GDP 增长优先,而不是将提供良好的生态环境等公共物品作为最重要的职能。

其次是监管能力不足。地方政府的人力不足、财力不足、物力不足,成为有效实施环境监管制约因素之一。

第三是公众参与不足。现代公共治理的核心内容是扩大公民社会对国家事

务的参与,使得公共部门的工作更加有效。“良治”是公民、民间组织、政府的共管共治,而非政府的“独家垄断”治理。社会公众参与形成广泛的利益表达机制、有效的监督机制和制衡机制。

国家能力是国家良治的制度基础,^①环境监管的三无力,或三不足根本上反映的是国家能力不足,表现为财政能力不足,执行能力不足。虽然近几年中国财政收入增长很快,但也出现了中央、地方之间的权责不匹配问题,地方政府是环境保护的主体,但是财政支出能力不足,这不但造成监管能力下降,也形成了一种重经济、轻环境的反向激励。

监管与执行能力有密切关系。我们现在环境监管不到位,很大原因是政府在某种程度上连自身的约束还有一些问题。如果说监管能力约束的是经济和社会,那么执行能力强调的是政府对自身的机构和工作人员行为的约束,具体来说就是建立一支高效负责的国家公务员队伍,以贯彻和执行政府的决策。

三、环境治理困境的根源

中国环境治理困境的根源是什么?我认为重要的有以下几点:

首先是“GDP挂帅”的发展方式。1981年邓小平提出力争用20年的时间使工农业总产值翻两番,以经济建设为中心的发展思路,这顺应了时代潮流,但是中国发展到现在,还强调“GDP挂帅”就成为“新教条主义”。现在很多地区提倡工业强县强市强省,这实际上都是没有搞清楚政府定位的表现。中央提出来科学发展观就是因为“增长至上论”教条主义不符合中国的国情,是世界上过时的教条主义。“增长至上”的后果之一,就是资源环境的巨大代价,甚至可能成为巨大的灾难。

其次是信息不对称性、权利不对称性。从政治经济学和信息经济学的角度看,中国生态环境问题存在着两个“不对称性”。第一是信息不对称性,污染排放及其对环境质量影响信息很难准确掌握,信息不对称程度越高,企业污染环境的机会和可能性就越高。第二是权利不对称性,公众与政府、排污企业的权利不对

^① 国家良治的八项制度基础包括强制能力、汲取能力、濡化能力、监管能力、统合能力、再分配能力、吸纳能力以及整合能力。参见胡鞍钢、王绍光、周建明:《第二次转型——国家制度建设》,第10—12页,北京,清华大学出版社,2003。

称,环境保护部门与地方政府权利不对称。

我国最大的政治国情就是“五级半”政府,中国内地有 31 个省份,333 个地级市或者地区,2800 多个县或县级市或者市辖区,还有 4 万多个乡镇,5 个计划单列市,加上政府体制是条块分割、以块为主。这就使信息不对称性、权利不对称性人为地加剧和放大了,也成为中国进行国家治理、地方治理的难点。中国是人口大国和地域大国,政府的机构层次越多,信息扭曲、信息失真、信息不对称性、信息不完全性、信息不确定性就越明显,治理国家的难度就越大。以块为主的环境管理体制,增加了权利的不对称,成为监管无力的根源之一。

第三是规则自我实施性差。中国有大量的环境立法,已经形成了较完备的体系,共有法律 21 部,行政法规 50 项,规章和地方性法规 660 件,是世界上环境立法最多的国家之一。在正式立法之外还存在着大量的“事实规则”,如排污收费协商化,环境监管形式化等,它们不同于正式规则,有时候比正式规则更有效,这反映环境法律、法规自我实施性差,政府与企业,中央与地方,尚未形成激励相容的正式制度安排。

四、环境治理:从“劣治”到“良治”

环境治理之路,根本上就是要从目前的“劣治”转向“良治”:从独家治理到多元治理,从黑色治理到绿色治理,从黑箱治理到透明治理。

首先要构建中国特色的公私伙伴环境治理机制。政府必须与公民社会、非政府组织、私营部门、媒体以及国际组织密切合作形成中国特色的公私伙伴(PPP)环境治理机制。这包括以下四个机制:地方为主,即省级政府对辖区环境质量负总责,地、市级政府作为环境保护的责任主体。环保部门承担具体环境监管职能,同时要提高监管的独立性。国家统筹,即国家负责制定环境保护的总体规划,在实施过程中及时给予具体指导,协调跨区域环境问题。社会参与,私营部门参与环境公共品提供,非政府组织、社会公民广泛参与环境政策制度、环境监管。市场驱动,充分利用市场机制,促进环境保护,推动形成碳交易市场、可再生能源市场、排污权交易市场,国家鼓励各类企业,包括外资企业,积极实施节能、减排、实现循环经济,给予必要的优惠政策。以上四个机制构成环境治理的政府主导、多元投资、相互补充、激励相容、广泛参与的具有中国特色的 PPP

模式。

其次要积极参与全球生态环境治理。生态环境问题日益成为全球性危机,任何一个国家都无力单独提供这一全球性公共产品,在现实条件下,只能由包括中国在内的主要大国(指发达大国和发展中大国)主动来提供这一全球性公共产品;共同达成政治共识,再进一步建立和强化新的全球治理框架,中国在这一过程中不但要成为积极参与者,还要成为领导者,促进国内绿色发展,同时为世界做出绿色贡献。

第三,省级以下政府不再考核 GDP,建设有效政府与市场增强型政府。省级(包括)以下各地区不要再统计、公布地区生产总值及增长率,更不作为考核地方政府的政绩指标,而是以公共服务、社会管理、市场监管、生态环境保护作为主要的政绩指标。加强国家能力建设,建设有效政府,通过有效治理弥补市场失灵,进一步推动市场为基础的更有效率地资源配置,建设市场增强型政府。

第四,信息广泛披露,实现透明治理。将所有涉及公众的环境全部披露。透明革命本质上就是降低信息不对称性。我们的制度创新就是怎么有利于披露信息,降低人们获得信息的成本和时间。国务院正在制定的《政府信息公开条例》就是重大的制度创新,从“保密政府”向“透明政府”的重大转型。

治理挑战已经成为中国环境生态问题的最大挑战。本书对中国生态环境面临的挑战、环境监管困境、环境治理体制及机制做了系统梳理与深入探讨,并从著名经济学家青木昌彦的比较制度理论入手,对环境治理激励机制、约束机制进行了深入剖析,提出了变革激励机制,环境监测垂直管理等重要政策建议。这对探索中国环境治理如何由“劣治”走向“良治”,如何创造一个激励相容的制度安排,克服治理体制的两个不对称性,无疑有积极的意义。这也将对中国应对生态环境危机,应对全球气候变化,做出重要知识贡献。

目 录

导言	1
----------	---

第一篇 中国环境问题：理想与现实

第一章 中国的生态环境状况堪忧	11
第一节 挥之不去的幽灵	11
第二节 天灾抑或人祸	14
第三节 透过数字看现实	19
第四节 科学发展促和谐	25

第二章 关于环境问题成因的理论解释	28
第一节 发展阶段论	28
第二节 增长模式论	30
第三节 自然禀赋论	33
第四节 政治制度论	34
第五节 监管体制论	35

第二篇 环境监管体制：制度与实施

第三章 环境监管的制度论解释	41
第一节 作为博弈规则的制度	41
第二节 制度与实施	42
第三节 条文规则、事实规则与现实规则	45

第四节 作为博弈过程的环境监管	46
第四章 中国环境监管制度的条文规则	52
第一节 环境监管的法律体系	52
第二节 环境监管制度	66
第三节 环境监管的组织体系	73
第五章 中国环境监管制度的实施	82
第一节 环境监测制度	83
第二节 “三同时”制度	85
第三节 排污收费制度	90
第四节 环境影响评价制度	92
第五节 案例：秦皇岛市排污收费存在的问题分析	94
 第三篇 环境监管困境：激励与约束	
第六章 国家发展的战略目标与模式	113
第一节 国家发展目标：经济强国	113
第二节 国家经济发展的动力机制：地方竞争	117
第三节 国家的环境保护困境	128
第七章 地方政府环境监管困境	131
第一节 政治激励：政绩考核下的晋升动力	133
第二节 财政约束：现行财税体制下的地方财政压力	134
第三节 地方政府的环境监管困境	140
第八章 企业的守法困境	147
第一节 问题的提出与分析框架	147
第二节 行政处罚：惩处力度小	152
第三节 民事赔偿：法律机制不完善	158
第四节 刑事制裁：放纵环境犯罪	167

第九章 环境治理中公众参与的困境	178
第一节 公众参与的意义	178
第二节 公众参与不足的原因	180
第三节 公众参与的有效性问题	181
第四节 案例:圆明园防渗事件	183
第五节 圆明园防渗事件中的公众参与问题	203

第四篇 监管案例分析

第十章 环境影响评价制度实施的问题分析	211
第一节 环境影响评价制度实施的现状	211
第二节 环境影响评价制度实施的问题分析	212
第三节 信号博弈模型对环评实施问题的解释	220
第四节 主要结论与建议	235
第十一章 跨行政区水污染管理体制	238
第一节 研究背景和框架	238
第二节 流域水污染管理体制比较	240
第三节 流域水污染防治体制运作效能案例分析	253
第四节 构建新时期中国跨行政区水污染防治管理体制	268
第十二章 农村环境问题及监管体制失效的原因分析	274
第一节 中国农村环境污染的现状	274
第二节 农村环境问题的制度成因	283
第三节 加强农村环境监管的建议	289

第五篇 监管体制创新:比较与设计

第十三章 中美环境治理体制比较研究	295
第一节 中美环境治理模式:形似而非神似	296
第二节 规则的比较:法律与规划	299
第三节 中央地方组织架构与行政机关能力的比较研究	308

第四节 结论	317
第十四章 中国环境治理机制的模型分析	322
第一节 环境保护中参与各方的环境行为	323
第二节 环境治理的模型分析	326
第三节 结论和政策建议	333
第十五章 变革激励机制：“绿色 GDP”的适用性	335
第一节 “绿色 GDP”的计算是否具备可信的技术基础？	336
第二节 “绿色 GDP”指标用于干部考核是否适宜？	342
第三节 国际经验参考	345
第四节 结论与建议	345
第十六章 环保监测垂直管理的必要性与可行性	349
参考文献	355
后记	365

图表目录

表 1.1	全国七大水系的水质变化(2000—2006)	20
表 1.2	全国七大水系的水质情况(2006)	20
表 1.3	全国重点湖库的水质变化(2001—2006)	21
表 1.4	全国重点湖库的水质情况(2006)	21
表 1.5	全国近岸海域水质情况(2001—2006)	22
表 1.6	全国海域近年发生的赤潮情况(1999—2006)	22
表 1.7	全国近岸海域各类别水质的比例(2006)	22
表 1.8	全国县及县以上工业污染情况(1991—1996)	23
表 1.9	全国废水及 COD、氨氮排放量年际变化量(1997—2006)	23
表 1.10	中国社会经济发展的资源环境影响的多情景分析	25
表 2.1	全国基本建设投资的分配(1953—1980)	32
表 4.1	我国环境保护立法统计	53
表 5.1	“三同时”制度的执行率和合格率	86
表 5.2	我国排污收费的征收和使用情况(1991—2003)	92
表 5.3	环境影响评价制度执行率	93
表 5.4	部分产品水污染物排放系数表	102
表 5.5	秦皇岛港吞吐量、污染治理投资、排污费等基本情况 (1997—2005)	103
表 5.6	抚宁县造纸企业基本情况	105
表 5.7	抚宁县水泥企业基本情况	106
表 5.8	昌黎县黄金海岸餐饮业应收废气排污费情况	107
表 6.1	世界上典型的四次追赶过程	115

表 7.1	中央省地市县四级部分项目支出划分(2002)	136
表 7.2	中国财政支出的国际比较	137
表 7.3	地方政府财政收支差额状况(1994—2006)	138
表 7.4	中央财政转移支付结构及比重(2004)	139
表 7.5	工业增长情况(1996—2006)	142
表 8.1	我国环境保护立法统计	148
表 8.2	我国行政处罚的计算方式与额度	153
表 8.3	全国环境污染事故发生与环境犯罪追究情况(2001—2005)	168
表 8.4	现行法律关于企业环境违法行为的行政处罚的具体规定	172
表 8.5	我国现行法律关于环境损害赔偿规定一览表	173
表 8.6	我国刑法规定的环境犯罪	176
表 11.1	长江流域污染防治管理体制发展历程	240
表 11.2	黄河流域污染防治管理体制发展历程	241
表 11.3	松辽流域污染防治管理体制发展历程	243
表 11.4	淮河流域污染防治管理体制发展历程	244
表 11.5	珠江流域污染防治管理体制沿革	246
表 11.6	海河流域污染防治管理体制发展历程	246
表 11.7	太湖流域污染防治管理体制发展历程	247
表 12.1	全国乡镇企业分布位置变化(1997—2002)	278
表 12.2	全国集约化畜禽养殖场的发展及污染情况(1998—2005)	279
表 12.3	农村环境污染相对城市环境污染而言的特点	282
表 12.4	全国各省县级环保机构建设情况	284
表 12.5	全国乡镇环保机构及其管理对乡镇企业的覆盖情况	284
表 12.6	主要的八项环境管理制度对四类农村环境污染 (包括城市转移污染)的效能分析	286
表 12.7	环境管理制度针对农村环境问题应进行的调整和完善	291
表 13.1	“十一五”中各省单位 GDP 能耗下降的规划指标与中央分配 指标	306
表 13.2	“十一五”中各省主要污染物减排的规划指标与中央分配 指标	307

表 15.1 主要国家的绿色国民经济核算情况	347
图 2.1 全国第三产业比重的变化(1978—2005)	33
图 2.2 对中国环境问题的多种解释之间的关系	37
图 3.1 条文规则、事实规则和现实规则	46
图 4.1 中国环境保护法律体系	53
图 4.2 中国环境保护法律分类及说明	55
图 4.3 中国环境治理组织体系	74
图 4.4 中国环境保护行政管理体系	78
图 4.5 国家环保总局机构设置	80
图 7.1 中央地方财政收入的比重(1978—2006)	136
图 7.2 中央地方财政支出的比重(1978—2006)	136
图 7.3 政治激励和财政约束下的地方政府环境监管困境分析	141
图 7.4 地方预算外资金在本级收入/支出中的比重	143
图 7.5 地方预算外资金收入	143
图 8.1 我国环境保护的法律体系与框架	149
图 8.2 全国因环境污染纠纷而上访情况(1996—2006)	162
图 9.1 圆明园“防渗事件”听证会参会的各类公众代表比例	204
图 9.2 圆明园“防渗事件”听证会发言的各类公众代表比例	204
图 9.3 圆明园“防渗事件”中公众参与的途径、方式	206
图 10.1 全国环评执行率变化(1995—2005)	212
图 10.2 全国环评执行率与三废排放量的比较(1999—2005)	212
图 10.3 全国环境污染事故及直接经济损失(1999—2005)	212
图 10.4 环境影响评价制度中的参与方行为分析	213
图 10.5 两方行动信号博弈	222
图 10.6 两方行动信号博弈赋值	223
图 10.7 三方博弈图示	224
图 10.8 经济成本与风险成本曲线	227
图 10.9 经济收益曲线	227
图 10.10 加入公众后的三方博弈	234