

MIANXIANG GONGZHONG CANYU DE ZHENGFU HUANJING GUANLI YANJIU

面向公众参与的 政府环境管理研究

王丽珂 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

本书研究获河南省博士后科研资助，资助编号（2013037）

面向公众参与的 政府环境管理研究

王丽珂 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

· 北京 ·

内 容 提 要

本书把当代公民社会中觉醒的公众环境参与意识和环境参与行为与政府的环境管理结合起来,围绕政府、公众的关系展开分析,运用环境社会学、环境管理学、绩效评估等社会学和管理科学有关原理,采用宏观与微观、规范研究与实证研究、定性分析与定量分析相结合的方法,重点探讨了以下内容:当前我国政府环境管理的现状分析;公众环境参与、政府环境管理的基本概念框架和理论基础;政府与公众在环境管理系统中的作用;影响公众环境参与能力的区域社会结构因素;面向公众环境参与的政府环境管理绩效理论构思与模型设计;面向公众环境参与的政府环境管理综合测评;提升政府环境管理水平的政策建议等。本书通过结构方程分析解决上述讨论的问题,并将其运用到对政府环境管理绩效评价的实证研究中,对研究当前政府环境保护的绩效管理具有一定的方法论意义。

图书在版编目(CIP)数据

面向公众参与的政府环境管理研究 / 王丽珂著.

北京:中国水利水电出版社,2016.10

ISBN 978-7-5170-4778-0

I. ①面… II. ①王… III. ①国家行政机关—公民—
参与管理—环境管理—研究 IV. ①X32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 235535 号

责任编辑:杨庆川 陈 洁 封面设计:马静静

书 名	面向公众参与的政府环境管理研究 MIANXIANG GONGZHONG CANYU DE ZHENGFU HUANJING GUANLI YANJIU
作 者	王丽珂 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址:www.waterpub.com.cn E-mail:mchannel@263.net(万水) sales@waterpub.com.cn
经 售	电话:(010)68367658(营销中心)、82562819(万水) 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京鑫海胜蓝数码科技有限公司
印 刷	三河市佳星印务有限公司
规 格	170mm×240mm 16 开本 9.5 印张 177 千字
版 次	2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷
印 数	0001—1500 册
定 价	42.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

前 言

当今,环境保护已是一个世界公认的主题,系千家万户,注众人心田。由于全球性的生态环境持续恶化,环境问题成了影响人类生存发展和生活质量的社会问题。在我国,伴随着环境问题的日渐显著化,公众对环境保护也变得越来越关注,这里可以借用一组有力的数据来说明:由原国家环保总局指导、中国环境文化促进会组织编制的《中国公众环保民生指数(2007)》显示,86%的公众认同环境污染对现代人的健康造成了很大影响,39%的公众认为环境污染给本人和家人的健康造成了很大影响或较大影响。与2006年相比,当遇到环境问题需要反映时,愿意向政府部门(包括环保局)反映的比例上升了4.9%。这些数据反映了人们对环境污染的重视和日益增长的参与环境管理的愿望。面对公众内心对环境友好的渴望与期待,在环境治理的过程中,政府在不同时期扮演着不同的角色,政府和公众的关系也在这个过程中不断变化,这个变化的过程也是政府由单一的行政管理走向以政府与公众共同进行环境管理的过程。这正是以公众空前高涨的参与环境保护的积极性和其参与能力的提高为基础的。

以此为契机,本研究把当代公民社会中觉醒的公众环境参与意识和环境参与行为与政府的环境管理结合起来,围绕政府、公众的关系展开分析,运用环境社会学、环境管理学、绩效评估等社会学和管理科学有关原理,采用宏观与微观、规范研究与实证研究、定性分析与定量分析相结合的方法,探讨政府与公众在环境管理系统中的相互作用,揭示影响公众环境参与能力的社会结构因素,分析公众参与对政府环境管理的激励路径,最后设计出面向公众参与的政府环境管理评价模型,并对其进行评价,探究政府和公众在环境管理实施过程中存在的问题,提出提高政府环境管理绩效的有效措施。研究结论对规范政府环境管理,提高公众环境参与能力具有重要的理论与实践意义。

论文的研究内容主要包括七个方面:一是当前我国政府环境管理的现状分析。在对我国环境管理的现状进行描述的基础上,指出其存在的问题,以此为基础厘清学者对环境问题的认识、政府环境管理和公众参与环境保护问题的文献研究脉络,揭示研究的局限和未来研究的方向。二是公众环境参与、政府环境管理的基本概念框架和理论基础。包括对公众环境参与能力、政府环境管理绩效等概念、内容的界定,以及相关阐释的理论基础。

三是政府与公众在环境管理系统中的作用。分别就政府和公众在环境管理系统中的作用和各自参与环境保护的行为模式进行阐述,并对他们在环境管理中的相互作用进行了博弈分析。四是影响公众环境参与能力的区域社会结构因素分析。从社会结构理论视角深入分析影响公众环境参与能力的因素,为建构面向公众环境参与的政府环境管理评价体系做基础铺垫。五是面向公众环境参与的政府环境管理绩效理论构思与模型设计。设计出公众环境参与对政府环境管理绩效的激励模型,将影响公众环境参与能力的区域经济社会结构因素纳入政府环境管理绩效的基础评价指标,构造出面向公众环境参与的政府环境管理绩效评价指标体系。六是面向公众环境参与的政府环境管理综合测评。在利用结构方程对面向公众环境参与的政府环境管理评价模型进行合理性检验的基础上,根据指标间的标准化路径系数推出各评价指标体系的权重,并进行实证检验。七是提升政府环境管理水平的政策建议。在综合测评的基础上得出我国各地区政府环境管理的实际相对水平,有针对性地提出提高不同区域政府环境管理能力的政策建议。

通过以上七方面内容的阐释,论文的创新之处主要表现在三个方面:一是从区域社会结构层面对影响公众环境参与能力的因素进行了定量研究。从区域社会结构层面研究公众环境参与能力的目的是找到提升公众环境参与水平的变量,进而提升面向公众环境参与的政府环境管理绩效。二是使用定量方法对公众环境参与和政府环境管理之间的关系进行研究,在一定程度上弥补了现有研究使用定量方法较少的不足。从博弈论到结构方程,论文力求通过数学工具来探索公众和政府环境管理中的互动过程和作用关系,以保证整个论证的科学性,通过研究,分析了公众环境参与能力对政府环境管理绩效发生激励过程中的一些具体因素,使研究结果有了定量的数据支持。三是利用 LISREL 软件对构建的结构方程进行分析,验证了建构激励模型时假设的六个变量间的作用关系,当前许多学者从理论角度进行了很多分析,虽然正确但缺少数据分析结果的支持,对各变量之间的影响力大小也无法量化。本研究通过结构方程分析解决了这些问题。并将其运用到对政府环境管理绩效评价的实证研究中,对研究当前政府环境保护的绩效管理具有一定的方法论意义。

作者

2016年8月

目 录

前 言

第 1 章 绪论	1
1.1 研究的背景	1
1.2 我国环境管理的沿革及存在问题分析	3
1.3 国内外研究述评	9
1.4 文献评述	21
1.5 研究内容	22
1.6 研究思路、方法和技术路线	23
1.7 本文的特点和可能的创新	26
1.8 本章小结	27
第 2 章 相关概念和理论基础	29
2.1 相关概念的厘定	29
2.2 政府环境管理的理论基础	33
2.3 公众参与环境管理的理论依据和现实动因	42
2.4 本章小结	46
第 3 章 政府与公众在环境管理系统中的作用	47
3.1 环境管理系统	47
3.2 环境管理系统中的因素分析	53
3.3 环境管理的两种模式	56
3.4 政府与公众在环境管理中的博弈分析	62
3.5 本章小结	66
第 4 章 影响公众环境参与能力的社会结构分析	67
4.1 我国公众环境参与能力的成长	67
4.2 影响公众环境参与能力的个体因素分析	73
4.3 影响公众环境参与能力的区域结构差异分析	76

4.4 本章小结..... 87

第5章 面向公众参与的政府环境管理绩效评价 88

5.1 理论构思与模型设计..... 88

5.2 面向公众参与的政府环境管理测度指标的初步选择..... 92

5.3 面向公众参与的政府环境管理绩效概念模型..... 99

5.4 本章小结 100

第6章 面向公众参与的政府环境管理绩效结构方程研究..... 101

6.1 结构方程的概念与分析方法 101

6.2 公众环境参与的政府环境管理绩效激励中的关系与假设 ... 105

6.3 正式研究阶段的数据分析与初始结构方程模型的构建 106

6.4 模型拟合与研究假设验证 110

6.5 面向公众环境参与的政府环境管理绩效实证研究 115

6.6 本章小结 121

第7章 结论与展望..... 122

7.1 论文得出的主要结论 122

7.2 提高环境管理绩效的对策建议 123

7.3 论文的创新点 126

7.4 后续研究的展望 126

参考文献..... 129

附 录..... 141

攻读博士学位期间的主要成果..... 145

致 谢..... 146

第 1 章 绪论

1.1 研究的背景

人类社会匆匆走过了渔猎文明、农业文明、工业文明的时代,却迎来了社会发展带来的生态环境恶化的严峻挑战。当前,在伴随着经济高速发展的同时,全球性的生态环境状况也在持续恶化,这种现状在发展中国家则更加严重。就中国而言,改革开放 30 年来经济建设保持了高速的增长,各项社会事业有了质的飞跃,发展取得的成就有目共睹,但由于环境管理水平的相对落后,在经济快速增长的过程中,我们不得不面对并正视与其相伴而生的环境问题,发达国家上百年社会发展过程中分阶段出现的环境问题已在我国近 20 多年来集中爆发,并呈现结构型、复合型、压缩型的特点。环境污染和生态破坏造成了巨大经济损失,危害群众健康,影响社会稳定和环境安全,见表 1-1。

表 1-1 2000—2007 年主要污染物排放和环境污染直接经济损失

Table 1-1 Discharge of major pollutants and direct economic losses of environmental pollution from 2000 to 2007

年份	废水排放 总量(亿吨)		二氧化硫排放 总量(万吨)		烟尘排放 总量(万吨)		环境污染 直接经济 损失(万元)
	工业	生活	工业	生活	工业	生活	
2000	194.2	220.9	1612.5	382.6	953.3	212.1	17807.9
2001	200.7	230.2	1566.6	381.2	852.1	217.9	12272.4
2002	207.2	232.3	1562.0	364.6	804.2	208.5	4640.9
2003	212.4	247.0	1791.4	366.9	846.1	202.5	3374.9
2004	221.1	261.3	1891.4	363.5	886.5	208.5	36365.7
2005	243.1	281.4	2168.4	381.0	948.9	233.6	10515.0 *
2006	240.2	296.6	2234.8	354.0	864.5	224.3	13471.1
2007	246.6	310.2	2140.0	328.1	771.1	215.5	3016.0

注:数据来自各年份《中国环境统计年鉴》,*表示 2005 年松花江损失未计算在内。

2006年,国务院新闻办在“世界环境日”发表的《中国的环境保护(1996—2005)》白皮书中指出中国的环境污染带来的经济损失已占到GDP的10%左右^①。未来15年,我国人口将达到14.6亿,经济总量将翻两番,按现在的资源消耗和污染控制水平,污染负荷将增加4~5倍^②。环境污染不仅阻碍了经济健康、可持续地发展,也对人们社会生活造成了巨大损害。有关专家采用疾病负担法测算,1995年由于我国大气污染和水污染所导致的健康损害带给人民的疾病经济负担相当于同年GDP的2.73%至6.74%;用宏观经济评价模型测算,我国2000年室内外空气污染所导致的健康损害使同年中国GDP的增长下降了0.37%,如果不采取有效的环境对策控制污染,到2020年,由于健康损害导致我国GDP的损失将达1%^③。

《2008年中国环境状况公报》显示,2007年对全国七大水系175条河流、345个断面的监测显示,7大水系Ⅰ类至Ⅲ类水质断面比例占55%(Ⅰ类至Ⅲ类为较好水质),Ⅳ类为18%,Ⅴ类为6%,劣Ⅴ类为21%;与上年相比,水质污染略有减缓,但水系水质整体污染的势头并未得到根本性遏制。此外,1986年至2008年重点湖泊水质:滇池一直为Ⅴ类至劣Ⅴ类,富营养化程度严重,太湖重度污染,中度富营养;巢湖中度污染,中度富营养;洪泽湖重度污染,轻度富营养;洞庭湖中度污染,中营养;鄱阳湖轻度污染,中营养^④。

由于环境污染的全球化蔓延并日渐显著化,环境问题已成为影响人类生存发展和生活质量的社会问题。在我国频频爆发的生态环境危机,除了对全球生态环境产生一定影响之外,还对中国经济的进一步发展和民生的改善构成了重大威胁。环境作为社会发展的物质基础,是构建生态文明社会的重要内容,怎样用整体、协调的原则和机制铸造出社会的生活方式、生态观念与生态秩序成为建构生态文明社会的关键。党的十七大报告指出:“建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费方式”,这鲜明地体现了解决生态环境问题在和谐社会建设中的紧迫性。

与世界上很多国家相同,我国也主要以政府干预方式进行环境管理,现行的一套环境管理体系,基本上是以行政管理为主的管理体系。同时,随着环保立法工作的推进及一些经济工具的有效使用,以行政手段、法律手段、

① 数据来自新浪新闻网. <http://news.sina.com.cn/c/2006-06-06/045691284s.shtml>

② 数据来自新浪新闻网. <http://jczs.news.sina.com.cn/2007>

③ <http://www.greensun.cn/PRINTLR.ASP?ID=5435>

④ <http://www.pnc.gov.cn/web/zgzh/kxdy/347.html>

经济手段相结合的环境管理机制在我国也已基本形成。但是,我国环境形势仍不容乐观,很多地区环境污染状况还没有得到转变,有的甚至还在加剧。究其原因,一方面是环境管理体系在运作中遇到了各种障碍,这些障碍是由于环境管理手段本身设计中的缺陷所致;另一方面,我国环境管理中存在明显的政府失灵,它不单单表现为政府计划失灵或政府决策失灵,很多情况下它表现为现有的各种手段在运行中失效或干脆就被扭曲的政府管理失灵,如经济利益压倒环境效益的错误发展观、地方保护行为等问题层出不穷。在如何有效克服政府管理失灵方面,完善立法,规范执法,建立环保内部监督机制固然十分重要,而建设与完善公众参与制度,提高公众参与程度,加大外部监督力量也是一项极其重要的工作。针对日益严峻的环境污染问题,国人也逐渐认识到,一方面政府具有不可推卸的监管责任,另一方面公众作为环境利益相关者参与环境管理,则有利于缓解政府失灵的问题。

1.2 我国环境管理的沿革及存在问题分析

1.2.1 环境管理的沿革

研究环境管理,首先应明确环境管理的概念范畴:论文讨论的环境管理,是指公共部门对环境事务进行管理的社会活动。具体来讲,是环境管理主体为了解决环境问题,实现公共利益,运用公共权力对环境事务施加管理的社会活动。中国是世界上最大、人口最多的发展中国家,面临着非常艰巨的环境保护任务,单靠法律或者技术手段是远远不够的,加之环境作为一种公共产品又具有非排他性和非竞争性特点,使得政府行使行政权力的社会活动结果也主要表现为一种公共服务,这种服务的优劣是环境管理客观结果好坏的一种体现。

一直以来,解决环境问题、提供良好的环境服务是历届政府都在努力并积极奋斗的目标。在改革开放前,经历了“大跃进”、大炼钢铁的特殊年代后遭到严重破坏的生态环境成为政府制定发展决策计划时不得不面对的突出问题。1973年周恩来总理指示国务院召开了全国第一次环境保护会议。在总结新中国成立以来保护环境方面所取得的成就的同时,也相当尖锐地揭露了存在的一些比较突出的环境问题。会议在总结正反两方面经验的基础上,制定了防治环境污染和破坏的十条措施,审议并通过了环境保护工作32字方针,建立了管理机构和研究机构,并提出环境保护要“依靠群众、大

家动手”，这是我国最早有关公众环保参与的国家规定。但是，周恩来总理的谆谆教导，却很少有反应。除了“极左”路线的干扰破坏之外，人们不能科学认识环境污染和破坏对健康和经济建设造成的巨大危害也是一个重要原因。

改革开放后，我国的环境保护出现转机是在 1978 年。在这一年，中共中央批准了国务院环境保护领导小组起草的关于《环境保护工作汇报要点》，要点提出：要“消除污染，保护环境，是进行社会主义建设、实现四个现代化的一个重要组成部分。我们绝不能走先污染、后治理的弯路”。之后的 1979 年，《环境保护法（试行）》在全国人大上获得了通过，这是中国第一部关于环境保护的法律。《环境保护法（试行）》也是 1978 年 12 月以来推进的法制建设的一环，这以后中国环境问题的解决主要由作为国家领导机构而设立的政府行政部门和司法机关负责。以邓小平为核心的第二代领导政府于 1983 年召开了第二次全国环境保护会议，将环境保护确立为基本国策，提出经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展，实现经济效益、社会效益、环境效益相统一的指导方针，实行“预防为主，防治结合”“谁污染，谁治理”和“强化环境管理”三大政策。1989 年颁布的《环境保护法》代替了 1979 年的环境保护法草案，规定“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”，开创了公众参与环境保护的法律依据。

1993 年，为响应联合国环境与发展大会的会议宗旨，我国开始将“可持续发展”作为国家重大发展战略。以江泽民为核心的第三届领导政府于 1995 年通过了《关于制定国民经济和社会发展计划和 2010 年远景目标纲要的建议》，将生态环境问题作为未来 15 年必须高度重视和下大力气解决的关系全局的重大问题。当时以胡锦涛为核心的领导政府，在建设和谐社会的大背景下，提出“人与自然和谐相处”的口号，在党的十六届三中全会上首次提出的科学发展观，将统筹人与自然和谐发展作为科学发展观中五个统筹的原则之一。同年，保证公众参与的重要立法《环境影响评价法（试行）》正式实施，使公众的意见成为环境影响报告书中不可缺少的部分。2005 年 10 月，在党的十六届五中全会上，中央首次提出要建设资源节约型社会和环境友好型社会，并把它确定为“十一五”时期国民经济和社会发展规划中的一项战略任务，并在 2006 年 2 月 22 日正式发布了中国环保领域第一部公众参与的规范性文件《环境影响评价公众参与暂行办法》，详细规定公众参与环境影响评价的范围、程序、组织形式等细节内容，这标志着国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中关于“健全社会监督机制”内容的实际执行，同年 4 月 17—18 日，在北京召开的第六次全国环

环境保护大会上,温家宝也在会上适时地提出了做好新形势下的环保工作,加快实现三个转变的具体要求,此要求进一步充分说明在“科学发展观”根本原则的指导下,节约资源和保护环境得到了极大重视。

2007年国务院颁布《政府信息公开条例》之后,原国家环保总局立即宣布《环境信息公开办法(试行)》从2008年5月1日试行,作为政府第一部有关信息公开的规范性文件,该办法是保障公众环境知情权、提高公众参与的民主性的重要里程碑。2008年9月19日,胡锦涛在《全党深入学习实践科学发展观活动动员大会暨省部级主要领导干部专题研讨班》开班式上强调:把深入学习实践科学发展观摆在突出位置,全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设。这些都充分地说明了政府已经在着力推进公众参与到环境保护中,不论是从普通百姓还是国家领导都把环境管理提上了重要的议事日程。

从以上我国环境管理政策制度沿革的简单回顾可以看出,在环境治理的过程中,政府在不同时期扮演着不同的角色,政府和公众的关系也在这个过程中不断地变化,这个变化的过程也是政府由单一的行政管理走向以政府与公众共同进行环境管理的过程。在中国新时期环境管理的这一战略转型中,引人深思的是如何有效贯彻落实科学发展观、实施可持续发展战略、如何引导和发动全社会的力量建设生态文明社会的当代中国。由于政府是环境保护绝对的推动力量,公民环境主体意识较弱^[1](任莉颖,2001),而在学界,许多不同学科背景的科学家也把研究的着眼点放在环境问题本身,研究环境受到了什么危害,研究用什么方法可以减少这种危害,研究如何减少人类活动对环境的破坏和消极影响。但是,作为环境问题的制造者,人这一所有环境问题源头因素却还没有得到足够的重视^[2](朱建军,2002)。因此,我们需要研究,当前哪些因素制约着公众的环境参与能力,如何让公众的环境参与行为变得更加积极,怎样实现政府和公众对环境的共同管理。

1.2.2 我国环境管理存在的问题分析

分析我国环境管理存在的问题之前,应掌握我国环境污染所造成损害的严重程度,因为衡量环境问题严重性的指标之一便是环境污染造成的损害程度。然而目前理论界尚无统一的标准来推算我国环境损害的大小。正如研究背景中提出的,虽然环境污染造成的健康损害已经发生,但实际上对损害情况的调查进行得并不充分,有的即使进行了调查也不会公布结果,原因是如果公开调查环境污染造成的健康损害和物质损害等并将之公布于众,就可以弄清引起污染的责任在谁,这往往涉及受灾救助和损害赔偿由谁

负责等问题,致使可能要承担责任的相关各方根本不会主动进行调查。并且,在我国环境管理的政策体系中,有关环境污染损害赔偿和受灾救助等到底该如何进行的制度框架规定也不明确。因此,我们只能通过已有学者对该问题的研究将环境污染造成的经济损失所进行的推算简单列表如下。

表 1-2 环境污染造成的经济损失评估

Table 1-2 Evaluation of economic loss caused by environmental pollution

研究人员或机构	研究年份	经济损失金额(亿元)		经济损失占 GNP 比率(%)
		环境污染	生态破坏	
Liu& Wang(1998)	1980	440	265	16.67
过孝民、张慧勤(1990)	1983	381	498	15.14
曲格平(1994)	1988	950	—	6.75
Smil(1996)	1988	437	1248	9.5
Smil& Mao Yushi(1998)	1990	357.5	961.9	7.1
孙炳彦(1996)	1992	1096.5	—	4.11
夏光(1998)	1992	986.1	—	3.7
徐高龄(1998)	1993	964	2395	9.7
郑易生(1997)	1993	1085	—	17.0
社会科学院(1998)	1993	1085	2360	9.97
中国环境年鉴(1997)	1995	120	—	1.7
世界银行(1997)	1995	4394	—	7.67
Panayotou& 章(2000)	1999	8062.9	—	9.7 (与 GDP 之比)

资料来源:李志东《中国环境保护系统》,东洋经济新报社,1999 年,p48 表 1-29。

厉以宁 & Jeremy Warford 等著《中国的环境与可持续发展——CCIED 环境经济工作组研究成果概要》,经济科学出版社,2004 年,p105 表 6.1 和 p127 表 6.6。

根据这些推算,环境污染造成的经济损失占 GNP 比例达到百分之几的规模,这与环境统计年鉴中每年公布的“环境污染和环境事故”直接经济损失额数据相比较而言,可以明显看出统计口径和范围的巨大差异,尽管各推算值相差很大,但上述研究结果和环境统计年鉴数据都一致类推出环境污染已经产生了相当规模的健康损害,而且有些损失和破坏还是不可逆的。

总的来说,从现实的情况看,我国环境管理存在问题主要表现在以下几个方面。

1. 环境管理缺乏系统观

我国现行的环境保护政策在制定时,很大程度上忽略了环境资源本身就是复杂生态系统上的节点,它们之间存在着复杂的联系。而环境政策制定往往针对单一的环境要素,如大气、水、固体废物等等,不是从环境与资源的系统性出发,缺乏明确的政策目标和协调统一的政策措施,导致许多政策实施难度增大。加之环境政策发展的过程性,在内容上难免有重复之处,甚至有些是互相冲突的,这成为导致环境政策效率低下的初始原因。这方面美国政府颁布的《环境政策法》是一个很好的借鉴。它主要是针对环境立法的混乱局面从整体上来协调环境与政治、经济和社会之间的矛盾。它以统一的国家环境政策、目标和程序改变了行政机关在环境保护上的各行其是、消极涣散的局面,就其作用而言,它规定的环境影响评价程序迫使行政机关把对环境价值的考虑纳入决策过程,改变了行政机关过去的忽视环境价值的行政决策方式^[3](王曦,1992)。而我国对拥有这样的一部具有统筹性的环境法律体系是缺乏的。

除此之外,环境管理部门的管理模式也存在分割。工业污染归环保部,农业污染归农业部,污水处理厂归建设部,水管理归水利部,海洋污染归海洋局,沙尘暴治理归林业局……如此等等。缺乏系统观念的考虑导致责、权、利不统一,互相牵制,行政成本极高。国外发达国家政府环境管理已经从专门的、分部门的管理方式发展为积极的、综合的管理方式,把环境因素融于经济决策之中,其政府环保机构不仅发展迅速,而且也被赋予了很高的环境管理职权,有很高的综合决策和综合协调能力。因此,如何成立一个统一的高级别协调机制,组织统一的监测和执法,以提高环境管理的绩效,是摆在当前亟需解决的问题。

2. 环境政策执行的不足

缺乏法制传统是导致我国环境过度性污染的体制成因。带着浓重计划经济色彩的环境政策体系缺乏激励机制,政府办企业的指导思想尚未完全转变,不少政策措施还建立在各级政府的传统计划和行政命令的基础上,建立在主要领导人干预的基础上^[4](沈满洪,1997),缺乏举全社会之力对污染行为执行严厉监管的勇气。政府由于担心劳动就业率降低,在面临下令对污染源关闭的措施时显得举棋不定,政绩要求和环保机构权力的有限性,造成了部分地区企业污染泛滥,环保机构靠收取污染费度日的“怪圈”^[5](吴荻,武春友,2006)。更有甚者,一些地方政府对当地重点企业实行所谓的“挂牌保护”,规定执法部门不准检查,致使辖区内的许多企业借这块“金”字

招牌,从事违法排污活动,赚取非法利润。例如,在笔者的家乡,某经济工业开发区的100多家企业中绝大多数没有污染防治设施,园区生产生活废水多年来直接排入黄河支流涧河。据国家环境保护部和监察部的调查,该政府自2002年以来多次出台有关政策,明确规定对工业园区实行封闭管理,进区企业实行“挂牌保护”,拒绝环保部门的监管。

相比较而言日本的经验值得关注,日本从1971年设立环境厅,到现在已在全国47个都道府县、12个大市和85个政令市设立了环境行政机构,基本形成了以环境厅为核心的全国性一元化行政管理体系。日本环境行政管理上有一个显著的特点,即行政干预有力,主要表现为直接的行政管理以及注重发挥地方机构的作用,通过地方政府对基层情况的“行政指导”,将控制公害、补偿制度、污染总量控制等方法由地方率先推广,凡达不到规定基准,或是在规定期限内完不成环境治理项目的企业,唯一的处罚就是令其停产或转产,没有其他的选择^[6](吴建华,2004)。这种强势的环保执行力在我国现有的政治体制下面临较大的困难,因此如何构建一个高效、廉洁的政府实施体系是突破环境政策执行力瓶颈的有效途径。

3. 环境政策的差异性与监督的缺失

差异性是导致我国环境过度性污染的政策成因。类型差异,表现为水、空气、固体废物、噪声等主要污染物执行不同的时序标准;空间差异,表现为不同区域、不同流域执行不同的环境标准,存在明显的区域特性,即使在同一流域,位于不同保护区内的污染企业执行的排放标准也不一样;时序差异,我国环境保护法律法规的许多条款虽然都规定了一定的期限要求,但具体到不同区域其实施期限互不相同,产生了政策基准年份的不一致性;城乡差异,随着农村城市化、农业工业化、农民居民化进程的日益加快,环境污染和生态破坏已呈现由城市向农村、工业向农业、居民向农民快速转移的态势,呈现出日益加剧的“逐渐改善的城市环境与逐步恶化的农村生态”非均衡性和强烈反差^[7](朱德明,赵海霞,2005)。环境政策执行偏误,使整个社会系统偏离环境资源最佳配置状态,出现低效率运行,导致环境质量退化^[8](赵海霞,朱德明,2007)。

由于系统观念考虑的缺乏,各环境管理部门各司其职,加上我国《行政处罚法》第二十四条中“一事不再罚”原则的规定,致使在对环境保护的监督方面难免有缺失和不到位,形成执法成本较高、违法成本却很低局面,为环境污染行为提供了可乘之机。此外,在现行的行政法律规范中,“政策”享有司法豁免权。我国《行政诉讼法》第12条规定,公民、法人或其他组织对行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令,提

起的诉讼,人民法院不予受理。这样就使各项执法中的具体政策不受司法监督。结果是政策的执行效力无法得到公正的评估。而其他国家在环境政策监督方面为了保证执法效果,一般都设立具有较强独立性的监督机构,我国仅有的环保机构是无法完全承担这项重任的。

4. 缺乏有效的公众参与

公众一直是环境政策的有力参与者,在北美发达国家拥有较为完善的公众参与的程序和规则,以环境影响评价中的公众参与为例,他们通常利用媒体,让公众了解建设项目的情况,号召公众参与相关的听证会,通过听证会听取公众意见,进行答辩,并在环境影响报告书中设立专门的章节论述公众的意见^[9](李新民,李天威,1998)。我国的公众参与主要体现在环境影响评价领域,其他方面如,环境政策制定领域中所说的公众参与,绝非是普通的群众,而是在社会上担任一定的职务,有着相关知识背景的专家,因此没有实现全民参与。而事后参与听证的行为无形中又降低了环境政策的效率。此外,由于地域的差异性,我国公众参与的主体集中在东中部沿海地区,层次上主要是学术团体和社会自愿者等,成分主要是受过良好教育或有较好经济基础的人,广大西北部地区由于环保教育落后、贫困等诸多原因公众参与程度相对较低。数据显示,80%以上的公众最近三个月没有参加过环保活动,而参与的公众仅占6.3%。可以说我国近期实现全面的公众参与依然任重而道远。

公共产品理论认为,私人产品适合于私人提供,即居民自己购买,自己消费。纯公共产品适合于公共提供,即政府购买,居民消费。当环境具备公共产品的属性由居民消费的时候,他们就构成了利益相关者群体。环境保护和环境可持续发展的根本动力在于环境保护的全民参与,而全民参与的基础则是提高公众对环境的认识,使社会的价值观念、政府的决策行为、企业的生产行为以及公民的消费行为等逐步向环境保护方面倾斜和过渡。可以说,没有全民环境行为的改变和参与,生态文明社会建设、可持续发展战略就成为空谈。

1.3 国内外研究述评

在对本研究进行概念的厘定和理论基础阐述之后,需要对国内外已有的研究进行回顾和评述,以便为本文的研究打下良好的基础。

1.3.1 国内外学者对环境问题的认识

对环境问题的产生,国外学者从理论上作过非常深刻地阐释。早在 20 世纪 30 年代,庇古(Pigou)面对英国的环境污染问题提出:生产者只关心其生产成本,而对排污所产生的社会损失并不予置理,致使污染产生者的私人成本与社会成本形成差异,即庇古称之为边际净社会产品与边际净私人产品的差额。庇古认为在不可能通过市场自行消除的情况下,应由国家即政府来采取行动,将污染的社会损失可以征税的方式来解决,即由政府或其他权威机构给外部不经济性确定一个合理的负价格(“庇古税”或“庇古费”),以促使外部成本的内部化。这一观点后来不仅成为支持政府干预经济的经典之论,而且还为政府以强制性制度形式参与生态环境管理提供了基本框架^[57](Pigou,1932)。20 世纪 60 年代以后,在环境污染更加突出的背景下,“庇古税”成为学术界的共识。此外,达斯古帕塔(Dasgupta)还提出了类似于“庇古费”的“社会贴现率”的概念,并且认为,可再生资源影子价格随时间的变化率,应该由政府按照与“社会贴现率”相等的原则来确定^[58](Dasgupta,1982)。科斯(Coase)在研究社会成本问题时提出了环境资源的产权理论,认为只要能够明确环境资源的产权,就可以通过与外部性相关的各方之间进行自发的交易而达到一种有效率的产出。这时并不需要政府的干预,而是通过产权交易或讨价还价的过程协调各方利益的,产权理论对认识环境问题的贡献是环境外部性问题的解决,实际上是一个用何种方式正确地度量和界定利益边界的问题^[59](Coase,1960)。哈丁(Hardin)的“公地悲剧”设想说明了个人污染产生的负效应累积汇总后对公地造成毁灭性的破坏,使人们更加注意到环境恶化中环境公共性问题^[60](Hardin,1968)。Kneese 等人提出了物质平衡模型,指出环境和其他要素一样包括在投入产出之内,因而在资本总额中积累的那些物质最终将返回到环境中,如果环境自身的净化能力不能降解这些物质,这些物质就产生了环境污染,也就是环境问题。并且认为对于各种污染治理措施只是将最终残余物由一种形态转变为另一种形态,而不能减少残余物的总数量。对环境问题的解决市场运作失灵,完全不具有效率^[61](Kneese, Allen V., 1977)。1987 年布伦特兰委员会向联合国提交《我们共同的未来》研究报告,正式提出了“可持续发展理论”,认为解决环境问题不单纯是调整不同主体在利用环境过程中与其他主体间发生的冲突关系,而是要将环境保护上升到社会经济可持续发展的高度,强调通过全社会共同努力促进环境与经济协调发展^[62](世界与环境发展委员会,2004)。还有经济学家认为,由于存在“政府或政治缺陷”,政府