

中国青年政治学人
Younger Scholars of Chinese Politics

中国地方环境政治

政策与执行之间的距离

China's Local
Environmental
Politics

冉冉著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

中国青年政治学人
Younger Scholars of Chinese Politics

中国地方环境政治

政策与执行之间的距离

China's Local
Environmental
Politics

冉冉著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方环境政治：政策与执行之间的距离 / 冉冉著.

—北京：中央编译出版社，2015.5

ISBN 978 - 7 - 5117 - 2648 - 3

I. ①中…

II. ①冉…

III. ①区域环境 - 环境政策 - 研究 - 中国

IV. ①X - 012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 095012 号

中国地方环境政治：政策与执行之间的距离

出版人：刘明清

出版统筹：董巍

责任编辑：侯天保

责任印制：尹珺

出版发行：中央编译出版社

地址：北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电话：(010) 52612345 (总编室) (010) 52612339 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)

(010) 52612346 (馆配部) (010) 66509618 (读者服务部)

传真：(010) 66515838

经销：全国新华书店

印刷：北京时捷印刷有限公司

开本：787毫米×1092毫米 1/16

字数：254千字

印张：17.5

版次：2015年5月第1版第1次印刷

定价：60.00元

网址：www.cctphome.com 邮箱：cctp@cctphome.com

新浪微博：@中央编译出版社 微信：中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺：中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 52612349

本社常年法律顾问：北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题，本社负责调换，电话：(010) 55626985

序 言

改革开放后重启的中国现代化事业，翻开了中国历史的新篇章，极大地改变了中国及至世界历史的进程。改革开放 36 年来，中国人民的生活从整体上进入梦寐以求的“小康”阶段，国家也迅速崛起成为世界的主要经济和政治大国。然而，国人在享受现代化带来的甜蜜果实的同时，也品尝着环境恶化带来的苦涩后果。我们的现代化成就，特别是高速的经济增长，举世瞩目，但我们为现代化付出的沉重代价也日益不堪重负。严重的大气污染、土壤污染、水污染、沙漠化、资源枯竭、生态失衡，已经直接影响人们的健康生活。环境恶化已经成为影响中国未来发展最严重的挑战之一，由环境问题引发的群体性冲突事件也已经成为影响社会稳定的主要因素之一。

从世界范围看，现代化进程中出现某种程度的环境恶化，带有一定的必然性，西方发达国家几乎都为此付出过沉重的代价。按理来说，发展中国家应当认真吸取发达国家的经验教训，避免它们环境恶化的前车之鉴。近代中国的许多先贤们，之所以摒弃资本主义发展模式，选择了社会主义制度，西方国家在现代化过程中对生态环境的破坏，应当是很重要的原因之一。令人痛心疾首的是，我们这些后继者们忘记了先贤们当年对早期资本主义的批判，重蹈了西方发达国家在环境保护方面的覆辙。其实，环境问题虽然跟宏观政治经济体制不无关系，但直接相关的却是国家的决策体制和治理体制。换言之，如果决策体制和治理体制不

当，社会主义条件下照样会有穷山恶水；反之，如果决策体制和治理体制适当，资本主义条件下也会有青山绿水。

冉冉博士的这本《中国地方环境政治》，就是一部专门分析当代中国环境决策体制和治理体制的著作。她把论述的重点放在环境政策的制定和执行上，着重剖析了地方政府在环境保护制度方面的执行偏差。换言之，冉冉博士试图回答这样一个令人匪夷所思的问题：中央政府极其重视环境保护，制定和颁布了一系列环境保护法规，持续增大对环境保护的投入，中共中央还把生态文明与物质文明、政治文明、精神文明一道正式列为国家需要长期推进的四大文明之一，把环境保护与计划生育一道列为基本国策，对各级领导干部实行了最为严厉的“一票否决制”。在这样的背景下，为何生态环境依然在长时期中持续恶化？

近年来，众多的环境治理研究者都试图回答这一问题。在我看来，冉冉博士的这本著作作为回答这一问题提供了一种新的视角：地方政府的政策执行偏差。她从五个方面来分析这种“政策执行偏差”，即决策模式、权力结构、激励机制、公众参与和全球化进程。从相当程度上说，她的分析以及由此得出的结论是令人信服的，这可能得益于以下两个原因。一是她引入了政策执行研究的方法，力图避免“集权—分权”方法的偏差，从而使环境问题的研究更加具体化和过程化；二是她的研究有田野调查的基础。尽管本书更多的是宏观的政策分析，但就我所知，冉冉博士早些年曾经做过许多生态治理方面的实地调研，这使她对中国的生态环境具有一种一般学者难得拥有的“现实感”。

总而言之，作为一名年轻学者，能够推出这样一本“术有专攻”的学术著作，是一件特别值得称道的事情。这本书无论对于从事环境研究的学者来说，还是对于制定环境政策的官员来说，都有相当的参考价值。

俞可平

2015年2月1日于京郊方圆阁

目 录

Contents

第一章

导论：当代中国的环境与政治 / 1

一、环境之殇 / 1

二、环境政治学与中国环境政治研究 / 5

1. 环境政治学 / 5

2. 中国环境政治研究 / 7

3. 中国地方环境政治 / 9

三、研究问题和研究方法 / 12

1. 研究问题 / 12

2. 研究方法 / 13

四、理论框架与文献综述 / 16

1. 政策执行研究 / 16

2. 中国研究领域中的政策执行研究：如何超越 集权—分权范式 / 23

3. 环境民主与环境威权主义之争 / 28

五、主要观点 / 37

第二章

环境政策制定系统及其环境政策的特征 / 39

一、环境政策的制定系统：党控制下的有限多元主义模式 / 40

1. 党：环境政治话语的塑造者 / 42

2. 立法机关：环境法律的制定和修改 / 47
 3. 行政部门：行政法规和政策工具 / 50
- 二、中国环境政策的特征：冲突性、模糊性和“象征主义” / 53
1. 冲突性：目标设置、职能配置与政策工具 / 55
 2. 模糊性：政策语言与责任分工 / 57
 3. “象征性政策”与执行偏差 / 59

第三章

环境政策执行系统：行动者与权力结构 / 63

- 一、党委书记：地方环境政策执行系统中的威权式角色 / 65
1. 目标和战略设定 / 66
 2. 政策议程设置 / 68
 3. 人事安排 / 69
 4. 冲突调节 / 70
- 二、市（县、区）长：地方环境政策执行系统的“第一责任人” / 71
1. “环境保护目标责任书” / 71
 2. 责令关闭污染企业 / 73
 3. 安排环保财政支出预算 / 74
- 三、环保局：“弱势”的地方环境保护行政主管部门 / 76
1. 机构与职能设置 / 76
 2. 脆弱的执行能力 / 81

四、“发改委”等其他十个“强势”政府部门 / 85

1. 发展与改革委员会（发改委/局） / 85
2. 经济信息化委员会（经信委） / 经济发展局 / 87
3. 农（林、牧）局 / 88
4. 水利局 / 90
5. “金桥银路、钻石园林”：市政园林/城乡建设部门 / 91
6. 规划局 / 93
7. 公安局 / 94
8. 海洋渔业局 / 95
9. 国土资源局 / 96
10. 海事局 / 97

第四章

政治、物质与道德激励：中央政府如何激励地方环境政策执行者？ / 100

一、政治激励：干部考核指标 / 102

1. 环保“软指标” / 103
2. 环保“硬指标” / 105
3. 指标与“数字游戏” / 106

二、物质激励：环保投入的财政支出模式 / 110

1. 公共财政的环保投入 / 110

2. “项目治国”：公共财政支出的集权模式 / 114

三、道德激励：党校、行政学院系统的环境教育 / 119

1. 党校、行政学院应该成为党员干部环境教育的主要渠道 / 120
2. 环境教育功能的欠缺：课程设置、培训内容与师资 / 122

第五章

环境政策执行结果的“体制内”监督与反馈 / 128

一、人大和政协的监督 / 129

1. 依靠中央的“尚方宝剑” / 130
2. 依靠强势的“党的领导” / 134
3. 地方人大、政协中微弱的民间环保力量 / 136

二、纪检部门的党内纪律监督 / 139

1. 环保是共产党对党员的纪律要求吗? / 140
2. 为什么没有对地方环境政策执行情况进行巡视监督? / 142
3. 如何治理地方“环保腐败”? / 144

三、环境司法监督 / 147

1. 环境诉讼渠道不畅通 / 148
2. 法院和法官在环境司法过程中的知识储备和能力不足 / 149
3. 法律体系对环境案件审理的程序性规定缺失 / 151
4. 环境司法面临为“权贵”（政治、资本）服务还是为公平正义服务的悖论 / 151

- 四、环境信访中的“群众”监督 / 154
1. 以“群众”动员克服官僚科层：环境信访有效率吗？ / 156
 2. 群众监督还是中央监督？ / 159
 3. 环境信访与维稳体制 / 163
 4. “信访悖论” / 166

第六章

全球环境政治情境下的中国地方环境政治 / 168

- 一、“环境主义”与全球环境公民社会 / 169
1. 媒体如何报道地方环境政策执行？ / 171
 2. 地方环境政策执行：环境非政府组织和公民抗争行动的对象 / 190
- 二、环境外交中的“面子”与“阴谋论” / 204
1. “APEC 蓝”：环境外交中的“面子工程” / 206
 2. 美使馆发布北京“PM2.5”数据：干涉内政与“阴谋”？ / 209

第七章

结论 中国环境政治的转型：环境威权主义还是环境民主？ / 214

一、环境政策执行偏差产生的五个原因 / 217

1. 政策制定：党控制下的有限多元主义模式与政策的冲突性、模糊性和“象征主义” / 217

2. 政策执行系统的行动者和权力结构：利益多元化、权力集中化、责任碎片化 / 218
3. 政治、物质与道德激励：倒错的激励结构 / 220
4. 公众参与的边缘化：政治系统内部封闭的自我监督与反馈机制 / 222
5. 矛盾与摇摆：全球化是影响地方环境政策执行的外部情境式因素 / 223

二、中国环境政治中的执行偏差与威权主义特征 / 228

1. 更多的中央集权 / 229
2. 更多的政府管制 / 230
3. 限制公众参与 / 230
4. 限制信息的公开和透明 / 231

三、中国环境政治的转型 / 232

1. 苏东国家的“经验” / 232
2. 从环境威权主义到环境民主 / 236

参考文献 / 238

中文 / 238

英文 / 247

附件 1

X 区长环保目标责任书任务分解表 / 255

后记 / 263

第一章

导论：

当代中国的环境与政治

一、环境之殇

自然环境主要包括水、空气、土壤、生物和矿产资源这些人类生活周围的物质要素。环境的污染通常被解释为由于人类直接或间接地向环境排放超过其自净能力的物质或能量而产生的负面影响，包括水污染、大气污染、噪声污染、放射性污染等。生态主义者批评“人类中心主义”是环境污染的道德根源。按照“人类中心主义”的价值观念来看，自然环境应该是为人而存在并服务的，因为人是宇宙万物的中心，“人是目的”，应该作为一切价值判断的主体。^①

尽管自然环境不能以人类的方式“说话”或者反抗，但当人类在按照自己的意志去改造自然环境，“与天斗、与地斗，其乐无穷”的时候，环境污染本身通常会跨越自然和物种的边界而开始影响人的生存和生活。根据世界银行和当时的国家环保总局的联合研究报告，中国每年有超过70万人因为环境污染而失去生命，环境污染带来的经济代价，至少占年

^① 国内最早讨论人类中心主义的代表性成果，参见余某昌：《走出人类中心主义》，载《自然辩证法研究》，1994年10卷第7期。

均 GDP 的 8%—15%，这个数字还不包括因环境问题而造成的健康损失。^① 通过研究 1981—2000 年的污染数据和 1991—2000 年的健康数据，清华大学和麻省理工学院等机构的学者发现，由于燃煤等造成的空气污染，淮河以北的居民人均寿命会少 5.5 年。^②

在中国不断“崛起”的话语讨论中，过去 30 多年经济发展成就背后所承担的环境代价受到越来越多的关注。在 2010 年底，中国成为了世界第二大经济体，但与此同时，中国也超过美国成为世界上最大的能源消费国。早在 2008 年，中国就超过美国成为世界上最大的温室气体排放国。中国被认为是世界上最污染的国家之一。在 2012 年的“全球环境绩效指数”（EPI）排名中，中国在 132 个国家中排名 116 位，远远低于同等收入国家的平均水平。^③ 按照环保部公布的《2012 年中国环境状况》的数据，在 198 个城市 4929 个地下水监测点位中，优良—良好—较好水质的监测点比例为 42.7%，较差—极差水质的监测点比例为 57.3%；按环境空气质量新标准评价，113 个环境保护重点城市环境空气质量达标城市比例仅为 23.9%。^④

① 详见 World Bank, *Cost of Pollution in China: Economic Estimates of Physical Damages*, http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/China_Cost_of_Pollution.pdf (最后访问日期: 2012 年 12 月 7 日)。

② Yuyu Chen et al., “Evidence on the Impact of Sustained Exposure to Air Pollution on Life Expectancy from China’s Huai River Policy”, *Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America*, Vol. 110, No. 32, 2013, p. 29. 这一研究结果经由媒体报道后，成为 2013 年 7 月网络新媒体热议的话题之一。

③ 环境绩效指数（Environmental Performance Index）由美国耶鲁大学环境法律与政策中心和哥伦比亚大学国际地球科学信息中心共同发布，旨在评估一个国家的环境政策、环境卫生、自然资源和生态活跃性。评价范围包括气候变化、农业、渔业、森林、水源、空气污染及环境负担等 10 项领域共 22 项环境指标。中国在 2006，2008，2010 和 2012 年的四次排名中不断下降，低于同等收入国家的平均水平，分别为 94 名（133 个国家），105 名（149 个国家），121 名（163 个国家）和 116 名（132 个国家）。详见《2012 年中国环境绩效指数报告》：“Towards a China Environmental Performance Index”，<http://environment.yale.edu/envirocenter/files/China-EPI-Report.pdf> (最后访问日期: 2013 年 7 月 20 日)。

④ 中华人民共和国环境保护部：《2012 年中国环境状况公报》，<http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201306/W020130604382172090857.pdf> (最后访问日期: 2013 年 7 月 20 日)。

环境恶化引发的各种政治、经济和社会问题被广泛视为中国崛起道路上不得不面临的重大国内外挑战。^① 根据原国家环保总局在 2008 年的数据，自 2002 年以来，环境保护主管部门接待的环境信访案量年均增长 30%，因环境问题而引发的群体性事件年均增长 29%。^② 从 2007 年厦门民众“散步”抗议“PX”项目开始，到 2014 年广东茂名的反“PX”运动，以环境污染为议题的各种社会抗争运动此起彼伏。2010 年以来，环境问题，特别是空气质量成为了以微博为载体的社会新媒体的主要讨论话题。美国驻北京大使馆发布北京市空气质量数据，环保人士发起的“我为祖国测空气”运动等质疑政府信息透明公开的活动，让北京的空气质量成为媒体关注的全球性事件。“PM2.5”指数和“雾霾”成为北京民众生活的关键词。2013 年政协会议分组讨论中，有政协委员在习近平面前背诵“北京风光，千里雾霾，万里尘飘……空气如此糟糕”，以引起最高领导人对环境污染的重视。^③

越来越多的人意识到，环境问题已经不再是单纯的经济、社会和技术层面的问题，而是一个“体制问题”。中国环保事业的奠基人曲格平先生在媒体疾呼“不消除环境污染，也要亡党亡国”^④。习近平在 2013 年 7 月发给“生态文明贵阳国际论坛”2013 年年会的信中将生态文明与“中国梦”结合起来。他说：“走向生态文明新时代，建设美丽中国，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。中国将按照尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，贯彻节约资源和保护环境的基本国策，更加自觉

① 代表性的观点，参见 Eliezbeth Economy, *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*, Ithaca: Cornell University Press, 2005。

② 周生贤：《适应新形势，迎接新挑战，全面开创环境执法监督工作新局面——周生贤在 2008 年全国环境执法工作会议上的讲话》，http://www.zhb.gov.cn/info/ldjh/200804/t20080425_121679.htm（最后访问日期：2012 年 7 月 8 日）。

③ 《委员背沁园春霾是控诉也是转型催促》，见人民网：<http://env.people.com.cn/n/2013/0306/c1010-20696300.html>（最后访问日期：2013 年 8 月 8 日）。

④ 《国家环保局首任局长曲格平：不消除环境污染，也要亡党亡国》，见观察者们网：http://www.guancha.cn/society/2013_06_07_149944.shtml（最后访问日期：2013 年 8 月 8 日）。

地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，形成节约资源、保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，为子孙后代留下天蓝、地绿、水清的生产生活环境。”^①

中国共产党第十八届三中全会中提出，要“紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度……生态文明保护的体制机制”^②。环保部前部长周生贤在《人民日报》发表了题为“改革生态环境保护管理体制”的文章，不断强调改革现有生态环境保护管理体制的迫切性。文中写道：“保护环境是我国的一项基本国策。进入新世纪以来，党中央、国务院把保护环境摆在更加重要的位置，积极探索环境保护新路，大力推进生态文明建设，环境保护取得了很大成绩。但是，我国环境形势依然严峻，老的环境问题尚未得到解决，新的环境问题又不断出现，呈现明显的结构型、压缩型、复合型特征，环境质量与人民群众期待还有不小差距。这迫切要求改革生态环境保护管理体制，充分发挥体制的活力和效率，为解决生态环境领域的深层次矛盾和问题提供体制保障。”^③

为什么在最高领导人看来“天蓝、地绿、水清”应该成为中国梦的重要内容？这是否可以视为“环境问题就是体制问题”的另外一种表述形式？将环境问题与政治结合起来是一种“中国特色”的现象吗？在中国现有的政治框架下，究竟有哪些“体制”性困境与中国目前的生态环境问题相关？与此同时，生态和环境问题又可能影响或衍生哪些宏观的“体制性”问题？“深化生态文明体制改革”，“建设生态文明制度”，“改革生态环境保护管理体制”的方向是什么？具体如何操作？这些都是中

① 《生态文明贵阳国际论坛 2013 年年会开幕 习近平致贺信》，见新华网：http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/20/c_116619686.htm（最后访问日期：2013 年 7 月 20 日）。

② 《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》，见新华网：http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c_118113455.htm（最后访问日期：2014 年 2 月 28 日）。

③ 周生贤：《改革生态环境保护管理体制》，载《人民日报》，2014 年 2 月 7 日第 7 版。

国环境政治研究应该回答的现实问题。

二、环境政治学与中国环境政治研究

1. 环境政治学

环境污染涉及人的自由、权利、健康、生存、发展、安全、公平和正义诸多复杂的问题。因此，环境研究（Environmental Studies）是一个“大杂烩”式的综合学科，包括环境哲学、环境人类学、环境史、环境政治学、环境社会学、环境法学、环境经济学、环境传播学、环境科学、规划与工程等。而环境政治学在中国的兴起和发展远远落后于其他环境相关的学科。^①最早在中国进行环境政治学研究的郇庆治教授指出环境政治学是“为对如何构建人类与维持其生存的自然环境基础间的适当关系的政治理论探索与实践应对”^②。英国约克大学环境政治学教授尼尔·卡特（Neil Carter）认为，作为一门较为年轻的独立学科，环境政治学的主要研究内容包括以下三个部分：（1）研究和环境相关的政治理念和理论；（2）审视政党与环境运动；（3）从国际、国内和地方三个层面，分析公共政策的制定和执行对环境造成的影响。^③

环境政治学的研究路径可以分为两类：一类是把环境污染作为因变量，一类是把环境污染作为自变量。

第一类是将环境污染作为因变量，将国家、政府、政党、官僚机构、政治精英、利益集团、公民社会、公众参与、公共政策等政治学研究传统对象作为自变量，分析后者对前者的影响。一部分将中国的环境污染

① 郇庆治：《环境政治学研究在中国》，载《鄱阳湖学刊》，2010年第2期。

② 郇庆治主编：《环境政治学：理论与实践》，山东大学出版社2007年版，第1页。

③ Neil Carter, *The Politics of Environment: Ideas, Activism, Policy* (2nd Edition), Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

视作“体制”问题的观点认为，中国的政治体制是造成环境污染的原因之一。这种观点就代表了环境政治学的第一类研究路径。

一些环境政治的研究结果表明民主政体有利于环境治理，提出了“环境民主”（Environmental Democracy）的概念。这种观点认为，民主政体能够从制度上保障民众获得信息的权利，从而有利于环境治理中的公众参与；另一方面是因为法治原则能够保障公民的环境诉讼权利。但有的研究却发现民主制度成为了有效环境治理的障碍之一，不可能为人类应对气候变化为代表的环境问题提供帮助。^①同时，有一些比较政治研究的学者提出了“环境威权主义”（Environmental Authoritarianism）的概念。这种观点认为，为了更好地应对主权国家内和全球的环境危机，威权主义可能比以利益集团政治为核心的民主政治系统更有效，甚至需要产生一个威权主义政体。环境的恶化及其治理很有可能不断加强威权政府的巩固程度，因为在环境问题面前非常脆弱的个体需要一个更为集权、高效、强势的政府以应对危机。中国的环境治理模式被认为是环境威权主义的一个代表。^②

第二类则是反过来讨论环境污染对国家能力、政府间关系、国家—社会关系、政府—企业关系、公众对政府的信任程度以及政治转型可能产生的影响。在这里，环境污染被当作了自变量。事实上，当人们相信环境污染是“体制”问题的时候，并不仅仅是在讨论究竟有哪些“体制”性的问题造成了中国今天的环境污染状况；也是在同时讨论环境污染又可能影响或衍生哪些“体制性”问题？后一种关切正是对环境政治学第二种研究思路的体现。

这种研究思路的代表性研究成果是前东欧国家和台湾地区的环境运

^① 参见 David Shearman and Joseph W. Smith, *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy*, Westport, CT: Praeger Publishers, 2007。

^② [澳] 马克·比森：《环境威权主义的到来》，载俞可平主编：《中国治理评论》第2辑，中央编译出版社2012年版，第151—173页。