

当代中国环境治理制度框架之转型：危机与应对

朱德米 周林意

(同济大学 经济与管理学院, 上海 200092)

【摘要】随着我国环境污染日益严峻、环境质量持续下降,环境危机严重威胁到人民群众身体健康,成为中国发展道路的“软肋”。面对环境问题的日趋复杂化,环境治理的制度体系需要适应新的变革。环境治理制度体系包括基础性制度、制度框架与制度运行三个层次。基础性制度包括基础性政治制度与基础性经济制度,制度框架层次指行政机制、市场机制、社会机制以及三种机制相互作用形成的混合机制,制度执行主要包括环境督查、行政问责、公益诉讼、罚款等。本文以制度框架为分析层次,考察我国环境治理从行政主导走向行政、市场、社会合作治理转型的过程。在经济发展、人口增长以及城市化进程加快的情况下,行政主导的环境治理制度框架的弊端日益暴露出来,它不能有效地解决跨界污染、多个主体激励问题。从行政主导、举国体制、分地区分部门负责统一监管的制度框架转向行政、市场与社会之间合作治理的制度框架,整合行政、市场与社会公众三种机制,破除“区域边界”与“功能边界”,发挥协同效应是我国环境治理制度替代的现实选择。有效环境治理的制度框架仍然处于建构过程中。

【关键词】环境治理 行政机制 市场机制 社会机制 合作治理

一、引言

20世纪中期以来,随着经济的发展,全球环境问题开始彰显,气候变暖、物种灭绝、环境与食物毒性增加、水资源短缺、洁净水不足、放射性污染、水土流失、土地荒漠化等问题严重威胁着人类的生存与发展。随着工业的发展、城镇化的提速以及人口数量的膨胀,中国的环境问题也显得日益突出。21世纪以来,我国工业废弃物排放量不断增加,水污染严重超过了自净能力,环境事件频发。2001~2014年我国工业“三废”(废水、废气、固体废弃物)排放年均增长速度

分别为4.68%、14.22%、12.65%。^①在全国地下水监测点位中,水质较差和极差的监测点占监测点总数的比例从2011年的55%上升到2015年的79.6%,水环境安全形势严峻。^②2007~2014年,全国突发环境事件总数均在400件以上。^③环境问题将有可能成为影响社会稳定的主要原因,并成为威胁中华民族生存和发展的重大问题。

构建有效的环境治理制度是解决环境问题的重要途径。1962年,蕾切尔·卡逊在《寂寞的春天》一书中警示人们,环境污染以及生态破坏将对人类社会产生不利影响,^④由此环境问题开始受到学者们关注。

【作者简介】 朱德米,同济大学经济与管理学院教授,博士生导师。
周林意,同济大学经济与管理学院博士研究生。

◎ 本文系国家社会科学基金重大项目“我国市级发展规划编制中的公众参与机制研究”(项目批准号:13&ZD176)、复旦大学社会科学高等研究院和复旦大学当代中国研究中心2016年“年度主题”研究项目及“上海市高峰学科建设”资助项目成果之一。

① 根据《中国统计年鉴》2015年工业“三废”排放数据计算得到,http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj-/2015/indexch.htm。

② 数据来源于2011年、2015年的《中国环境状况公报》,http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201301/-t20130109_244899.htm,http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201606/t20160602_353078.htm。

③ 数据来源于2008-2015年《中国环境统计年鉴》,http://tongji.cnki.net/kns55/Nav/HomePage.aspx? - id = - N2016030166&name = YZGHW&floor = 1。

④ 蕾切尔·卡逊著,吕瑞兰、李长生译《寂寞的春天》,长春:吉林人民出版社,1997年。

为应对环境问题,以美国为代表的发达国家率先建立了环境保护行政体系,制定环境法律,建立行政机构,加强技术研究和开发等。以行政管制为核心的环境保护体系普遍推行起来。

20世纪80年代,新公共管理运动开始把市场机制、经济手段引入到公共事务治理,强调效率、效益和节俭,追求以结果为导向的公共管理变革。在环境管理过程中,环境税、环境费、产权交易、公共采购等手段开始得到应用。环境NGO兴起,环境运动发展迅速,在环境管理过程中,新兴行动主体和力量成为政府合作伙伴,^①社会机制开始发挥作用。20世纪90年代以来,受奥斯特罗姆的理论的影响,环境治理的自治机制、绿色管理、自组织、参与机制等开始发挥作用,行政、市场与社会合作治理提上议程。

杜焱强、包存宽通过检索1990~2015年环境治理相关文献,利用文献计量方法研究发现,国内环境治理研究的热点为:(1)环境要素侧重水环境,尤其是欠发达地区面源污染严重影响水源地饮水安全;(2)治理模式聚焦公众参与,强调由行政主导走向合作式的治理,更加突出公民在环境治理中的作用,强调治理主体的多元性;(3)环境治理的制度创新。^②尤其是随着国内生态文明建设对制度体系的重视,环境治理制度体系研究势必成为未来研究的重中之重。与研究文献计量发现相对应,中国政府在严重环境危机面前,治理的制度框架发生了变革吗?发生了哪些变革?变革的动力在哪里?

二、环境治理制度框架

制度是一系列规则、规范等要素构成的体系。制度具有层次性,按照诺斯的观点,制度可以分为制度安排与制度环境两个层次。^③威廉姆森在诺斯的基础上,基于交易成本经济学提出了制度三层次分析框架:个人、治理结构与制度环境,治理结构也就是诺斯

所提的制度安排。^④维克多根据威廉姆森等学者的制度分层思想,将制度分为制度环境、公共治理制度安排与个人。^⑤本文借鉴维克多、李文钊和蔡长昆、蔡长昆的制度分层思想,提出适合环境治理领域的制度分析框架。^⑥

在环境治理领域,制度体系可分为三个层次:基础性制度、制度框架、制度执行。环境治理基础性制度包括基础性政治制度与基础性经济制度。基础性政治制度是国家环境管理权的基本配置,包括党、权力机关、行政机关、司法机关、社会组织等之间的基本关系。基础性经济制度主要指产权制度。环境治理的制度框架层次指行政机制、市场机制与社会机制以及三种机制相互作用形成的混合机制。行政机制主要包括环境行政管理机构设置、法律法规与行政管制、技术管制;市场机制主要包括环境税费、绿色经济、生态补偿、排污权交易等;社会机制主要包括公民参与、环保NGO、环境自治、企业承诺等。环境治理的制度执行主要包括环境督查、行政问责、公益诉讼、罚款等。以下主要从制度框架层次分析我国环境治理制度的转型。

(一) 行政机制

环境治理的行政机制是指通过行政手段改变各利益主体的行为,达到环境保护的目的,主要由三方构成:管制者(政府)、被管制者(企业)和关注公共利益的社会公众(公民和环境NGO)。政府在环境治理中处于绝对主导地位,其主要存在如下三种行为:政府自身行为、政府对企业的行为、政府对关注公共利益的社会公众的行为。

政府自身行为即政府亲力亲为进行环境治理,政府投资、政府评估由不同单位协助完成,但是政府拥有决策权与控制权。在政府对企业的行为中,根据利益与立场的选择,政府与企业存在对抗与合作两种情况。^⑦对抗是制度设计的根本要求,而合作又有两种

① Wilson G, Bryant R, *Environmental Management: New Directions for the Twenty-First Century* (UCL Press, 1997).

② 杜焱强、包存宽《基于文献计量的环境治理研究发展态势分析》,《复旦学报》(自然科学版)2017年即将刊出。

③ 科斯、阿尔钦、诺思等著,刘守英等译《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,上海:上海人民出版社,1994年,第270~271页。

④ Williamson O E., *The Mechanism of Governance* (Oxford University Press, 1996).

⑤ V. Nee, *New Institutionalism in Economic and Sociology* (SAGE: The Hand-book of Economic Sociology (2nd ed, 2005)).

⑥ V. Nee, *New Institutionalism in Economic and Sociology* (SAGE: The Hand-book of Economic Sociology (2nd ed, 2005)); 李文钊、蔡长昆《政治制度结构、社会资本与公共治理制度选择》,《管理世界》2012年第8期;蔡长昆《制度环境、制度绩效与公共服务市场化:一个分析框架》,《管理世界》2016年第4期。

⑦ 朱德米《从行政主导到合作管理:我国生态环境治理体系的转型》,《上海管理科学》2008年第2期。

表现形式:一是政府官员基于环境保护而与企业达成的合作,符合公共利益需求;二是政府官员出于个人利益而与企业达成的“合作”,偏离了公共利益目标。

在政府对社会公众的行为中,社会公众虽然不直接参与环境污染治理的具体操作,但是有可能发展成为一支或多支制衡力量,对环境治理的未来格局产生影响。在理想状态下,社会公众与政府的利益与立场是一致的,它们是合作与伙伴的关系,企业与社会公众在利益与立场方面是对抗关系。但是在实践中,由于企业对地方的就业、财政收入的影响至关重要,因此,政府可能出于发展经济的目的,不会对企业的污染进行很重的处罚,甚至为了更多的“话语权”,政府与社会公众存在一定的冲突。

命令控制型政策工具是行政机制下环境治理的主要手段。基于命令控制的环境治理是指政府通过行政手段和措施对企业环境污染行为进行强有力的约束与控制。目前,我国环境治理的命令控制型政策工具有“三同时”制度^①、环境政策规划、环境影响评价、排污许可、排污总量控制、污染物排放标准、生态保护区管理等。

(二) 市场机制

环境治理的市场机制是通过改变经济主体的成本和收益进而间接地对环境行为产生影响。科斯认为,只要交易成本足够小,且产权界定清晰,环境问题总能得到有效解决。自由市场环保主义者认为,每个人都是理性的“经济人”,均是利己主义者,在利益的驱使下,市场这只“看不见的手”能使社会资源配置达到最优状况;^②环境治理的失败不应归结于私人利益追逐的失败,而应理解为政府划定私有权的失败。^③

市场机制强调市场在环境治理中作用的回归,明确政府的地位与作用,分清环境治理中哪些领域政府应该伸手,哪些领域政府应该退出,主张政府与市场通过合作达到环境治理目的。因此,政府与企业的关系不再是管制与被管制的关系,而是合作的主体关系,通过合作将政府的外部监管行为转变为内生约束机制。

经济型政策工具是市场机制下环境治理的主要手段,政府运用的经济型政策工具包括利用市场与创建市场两种类型。利用市场的工具主要有环境税费、押金—退款制度、环境补贴、使用者收费;创建市场工具主要有排污权交易、许可证交易、生态补偿机制。与行政机制中命令控制型政策工具相比,经济型政策工具具有一定的灵活性。政府通过经济型政策工具帮助企业提高污染处理能力,企业遵守政府的产业结构调整政策,建立企业的社会责任体系,提高产品的绿色竞争力。地方政府与企业环境治理目标、过程等方面达成合作伙伴关系。

(三) 社会机制

环境治理的社会机制是指社会公众(包括公民与社会组织)接受并宣传环境保护的思想,通过环境保护运动和环境道德舆论等非政府、非市场化手段解决环境外部性问题。社会公众的参与既需要公民社会的成长,又需要国家提供制度保障,这是有序参与的前提条件。从层次来看,社会机制可以分为宣传机制、行动机制、参与决策和监督机制。^④宣传机制主要通过教育灌输树立环保观念,形成环保理念,提高社会公众的环保意识。行动机制将环境保护意识观念转换为环境保护的行动,是人类对环境友好行为的重要表现。参与决策和监督机制是社会公众参与政府与企业的环境决策,并对政府与企业的行为进行监督,以达到环境保护的目的。参与决策与监督是社会机制的最高层次,也是环境治理的核心机制,因此,参与的有效性至关重要。

参与的主体、形式和内容是影响社会公众参与有效性的三个变量。从广泛意义上说,社会公众是与政府相对应的一方。参与主体具有多重分类标准,不同类别的社会公众参与公共事务的形式与参与的具体内容均不相同。参与形式主要有:征求意见、专家咨询、听证会、座谈会、论证会、信息告知、信访等,参与程度由弱到强依次为信息告知、咨询与社会公众主导。信息告知是公众知情权的重要反映,也是公众行使环境监督权的基础,咨询是公众利益表达的重要方

① 《环境保护法》第41条规定“建设项目中防治污染的设施,应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。”

② Anderson T L, Leal D, *Free Market Environmentalism* (Pacific Research Institute for Public Policy, 1991) 5 - 12.

③ Keech W R, “Beyond Politics: Markets, Welfare, and the Failure of Bureaucracy,” *American Political Science Association* 89.3 (1994): 8.

④ 阮俊华、徐玲燕、鲍海君等《环境保护社会机制的构建探析》,《中国青年政治学院学报》2006年第5期。

式,公民主导是公民参与权的体现。参与的内容按照环境保护领域的专业性和社会性两个特征,划分出不同的问题领域。不同问题领域的环境管理目标存在差异,对参与主体和参与形式也有所区别。专业性包括对决策治理的要求、对决策信息的需求、对专业技术的知识性要求;社会性包括涉及的利益相关者的数量、社会公众与环境行政管理部门之间的目标冲突程度、不同社会公众之间的利益冲突程度、社会公众的组织和行动能力等。专业性和社会性从低到高可分为专业性低社会性低、专业性高社会性低、专业性高社会性高、专业性低社会性高四种类型。不同类型的环境问题对社会公众参与的要求不同。

环境治理制度框架的三分法并不意味着三种治理机制的分化与对立,在实际运行过程中,这三种机制是相互补充、相互渗透、相互支撑的。政府与市场之间形成环境治理的合作伙伴关系,^①政府与社会公众之间形成参与式治理。^②在社会公众与市场之间,社会公众通过形成非正式制度对企业行为进行约束。^③在行政机制、社会机制与市场机制中各主体彼此合作,构成多主体合作治理。^④

三、行政主导型的环境治理制度框架

(一)行政主导制度框架的形成与发展

1973年8月我国第一次环境保护会议通过了《关于保护和改善环境的若干规定》,该规定明确指出,要设立环境保护机构,对环境进行监督检查。1974年5月,国务院成立了由20多个部委领导构成的环境领导小组,主管全国环境工作,这标志着我国行政主导的环境治理体系的形成。

我国行政主导的环境管理具有如下四个方面的特征:

第一 构建了相对完整的环境法体系。到20世

纪90年代,我国已经形成了相对较为完整的环境法体系,各类法律、规章和条例达到2000多条,但是,受计划经济的影响,我国环境法具有明显的行政主导特征,体现在政府是公共利益的唯一代表,是环境保护的“监管警察”,环境法具有明显的专权性质,环境行政机关的行政管理权量大面广,无所不包。

第二,成立了专门的行政机构。1982~2008年,我国环保机构先后经历了五次调整。1982年进行第一次机构改革,成立了环境保护局,隶属当时的城乡建设环境保护部;1984年更名为国家环保局;1988年成立国家环境保护局,并从城乡建设环境保护部中脱离出来,成为国务院直属机构;1998年调整为国家环境保护总局(国务院直属单位);2008年升格为环保部,成为国务院的组成部门。环保部是负责环境保护的最高行政机构,在中央部委局单位中,涉及到环境保护的还有水利部、卫生部、交通部等12个单位,各地区环境行政机构也普遍建立起来,形成了我国统一监督管理与分级分部门管理相结合的管理体制。

第三,主要采用了“命令—控制”的环境管制方式。目前,我国主要的命令—控制型环境管理手段包括排污许可、环境影响评价制度、排放标准等。命令—控制型环境管制方式虽然制定了详尽的环境保护规章制度,但是并没有考虑管制的经济与社会成本。同时,环境管制建立在部门或行业基础之上,针对不同污染或不同的行业制定专门的法律法规,强调的是“末端”防治,而非“源头”治理。

第四,行政主导和环境科技相结合,高度依赖环境工程技术来解决具体的环境问题。^⑤在行政主导的环境管制过程中,牵涉到具体的治理技术,如水污染治理过程中牵涉到碳纤维双层平板膜技术、人工湿地技术、微生物处理技术等,因此,在环境政策制定时,

① Salamon, Lester M, *Partners in Public Service* (Johns Hopkins University Press, 1995). Savas, Emanuel S, *Privatization and Public-Private Partnerships* (Chatham House, 2002); 朱德米、李明《合作型环境管理的知识图景》,《同济大学学报》(社会科学版)2012年第4期。

② Peters, *The Future of Governing* (University Press of Kansas, 2011). 肖建华《参与式治理视角下地方政府环境管理创新》,《中国行政管理》2012年第5期; 张慧卿、金丽颖《苏南参与式环境治理: 必要性、经验及启示》,《学海》2014年第5期。

③ 江莹《企业环保行为的动力机制》,《南通大学学报》(社会科学版)2006年第6期; 顾金土《环保NGO监督机制分析》,《浙江学刊》2008年第4期。

④ Ansell C, "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research & Theory* 18.4 (2008): 543-571 (29); Emerson K, Nabatchi T, Balogh S., "An Integrative Framework for Collaborative Governance," *Journal of Public Administration Research & Theory* 22.1 (2012): 1; 肖建华、赵运林、傅晓华《走向多中心合作的生态环境治理研究》,长沙:湖南人民出版社,2010年,第44~48页。

⑤ 朱德米《从行政主导到合作管理:我国环境治理体系的转型》,《上海管理科学》2008年第2期。

主要依靠政府官员与技术专家,存在一定的技术壁垒。

(二) 行政主导制度框架面临的挑战

20世纪80年代以来,受经济发展、人口增长以及城市化进程加快等因素的影响,基于行政机制的环境治理体系受到了严重的挑战,一些发达国家开始寻求环境治理制度的变革。^①我国环境治理体系也面临着—系列的挑战:

首先,统分结合的决策体系缺乏有力的协调,合力难以形成。2014年修订的《环境保护法》明确了环境保护的统管与分管职责。统管与分管部门在法律上是平等的主体,行政上不具有隶属、领导与被领导关系,在环境监管过程中环境保护主管部门全盘把握,其他部门分工明确,有利于发挥各部门治理环境的积极性。然而,在具体的环境治理过程中,常常出现权力重复设置、多头管制,或者权力出现空白、无人管制。只有分工而没有协作,既不能充分发挥环境监管各部门的作用,又不能使环境监管各部门形成整体效益,难以形成监管的合力。

其次,行政主导的环境管制手段欠缺,管制工具单一,过分依赖排污收费。在管制过程中,一方面,环保机构充当“环境警察”的角色,对企业环境污染行为进行监管,但是,由于环保机构资源有限,而企业数量庞大,无法实施一对一监管,同时,对隐蔽的“顶风偷排”的企业,更是加大了环保监察的难度;另一方面,环保机构对排污企业征收排污费,但是具体的征收标准、费用征收后如何使用缺乏透明度,在外部缺乏监管的情况下,部门之间呈现出严重的利益倾向。目前,对于排污费的征收,各地区环保部门的门户网站上都能查清楚收费条目,但是,关于征收的排污费的去向,仍是政府内部的“秘密”,很难查到这些资金具体用在了哪些地方。在征收标准上,各地区也不一致,有的地区为了本地区经济的发展,设定“无废区”或者费用“减半区”。此外,环境行政机构下的事业单位,如监测站、科研所等,参与了环保市场的营利活动。

再次,环境信息不透明,公民参与程度不足。近年来,我国在环境信息公开制度建设方面取得了一定

成绩。2007年环保部出台了《环境信息公开办法(试行)》,明确了环境信息公开的主体,规定了环境信息公开的范围和方式,确定了环境信息公开的法律责任,为我国环境信息公开提供了法律依据与保障。但是,整个政府信息公开进展缓慢,而且与发达国家蓬勃发展的公众参与环境事务相比,我国公众参与环境事务水平较低。环境信息公开制度不健全、信息公开不透明、公民环境意识不强是制约我国公民环境参与程度低的重要原因。公众不能有效参与环境相关事务,导致在环境问题面前政府主要依赖行政救济手段,环境信访呈现出上升趋势。

最后,在环境治理的影响因素中,经济、社会、文化价值观等因素均发生了变化,环境领域也出现了新的问题。如环境污染程度不断加深,从点到面,由局部地区向外界扩散污染,环境污染的责任主体较难进行界定;跨界污染日益严重,由于跨界污染而出现的环境纠纷层出不穷。行政主导的环境管制手段开始呈现出一定的弊端,无法继续有效应对上述变化,亟需新的环境治理制度来替代。

四、市场与社会机制的探索

(一) 市场机制形成

基于市场机制的环境治理可以追溯到20世纪80年代的新公共管理运动,信息技术的发展对经济和社会产生重大影响,人类进入全球化时代,时代变化对公共行政提出了新的要求。以米尔顿·弗里德曼为代表的学者要求政府放权、有限政府、去中央化的市场主导、改变国家适当的功能和治理观念。一般认为,世界环境与发展委员会的《我们共同的未来》一书的出版,是环境市场治理时代来临的标志,该书强调用经济手段进行环境治理,改变发展观念与相应制度安排。1992年联合国环境与发展大会进一步强调,要在更大范围内采用环境市场治理手段。《里约宣言》指出:“考虑到污染者原则上应该承担污染费用观点,国家当局应该努力倡导环境费用内在化以及经济手段的应用。”

20世纪90年代,随着市场机制的逐渐完善,我国开始探索市场机制在环境治理中的应用。基于市场

^① Brent S. Steel, Richard L. Nicholas P. Clinton, and Jr. Lovrich, *Environmental Politics and Policy: A Comparative Approach* (New York: McGraw-Hill Higher Education, 2003).

的环境治理主要使用经济型政策工具,使用者收费制度、排污权交易、生态补偿机制是我国较早使用的工具。近年来,我国政府部门也在不断探索其他市场型政策工具在环境治理中的应用。

(二) 重构政府与企业之间的合作关系

政府与企业是环境治理中最主要的博弈方。在博弈过程中,企业基于利润最大化安排自己的生产行为,在公共利益假设下,政府基于社会福利最大化做出决策,但是,由于激励扭曲,政府决策往往会偏离社会福利最大化目标。

随着环境污染日趋严重,地方政府与企业均面临着一定压力。地方政府在治理环境过程中一方面面临着社会公众与上级政府的压力,要求改善环境状况,另一方面面临着环境问责制与绩效考核压力,地方政府必须平衡环境污染治理与经济增长之间的关系。企业在生产过程中一方面面临着政府通过各种环境治理手段约束其生产行为,改变市场竞争的压力;另一方面随着消费者环保意识的提升,面临着绿色消费压力。企业通过推行清洁生产、实施环境认证、环境标志、签署自愿环境协议等方式强化企业的社会责任,与政府达成一种良好的合作关系。合作不仅大大降低了政府环境治理的成本,提高了治理的效率,而且有利于强化企业参与环境保护事务的积极性,树立良好的企业形象,实现政府与企业的双赢。

地方政府与企业之间合作关系的形成取决于如下四个条件^①:(1)强化环境治理的层级监管制度,克服“代理人”失灵现象,实现各层级管理目标的一致性。稳妥处理环境问题垂直管理中不同层级环境机构的事权边界,合理划分环境监管的流程与责任,通过“权力清单”、“责任清单”克服“代理人”失灵现象,并通过绩效考核、领导人负责、环境问题追责等制度设计实现各层级管理目标的一致性。(2)提升企业管理能力,构建环境政策传导机制。通过知识培训、知识援助、环境管理体系认证、环境管理品质提升等提高企业环境管理能力,借助培训将环境保护政策传送给企业负责人,以树立企业环保主体意识,加强内部管理,加强企业社会责任,实现企业合法、规范、长远发展。(3)推进企业的环境信息公开,运用社会舆论

力量监督企业的环境管理行为。(4)实施环境治理模式创新,降低环境治理过程中政府与企业之间的交易成本。通过引入第三方治理、行业协会资源管理、企业环境污染治理联盟等制度,减少政府与企业之间履约、谈判和办事的成本。

(三) 社会机制的培育

20世纪60年代以来,西方的城市政治生活中兴起了公众参与浪潮,“马斯河谷烟雾事件”、“美国多诺拉事件”、“伦敦烟雾事件”等重大环境事件促使公众参与蔓延到环境领域。随着全球经济的进一步发展和全世界范围内环境保护浪潮的兴起,环境问题已经引起了国际社会、各国政府以及人民的广泛关注,环境治理在充分运用行政机制与市场机制的同时,开始重视社会公众在环境保护中的作用。我国自1973年召开第一次环境保护会议并引入环境影响评价概念以来,环境治理的社会机制逐渐发展与完善。随着环境污染的日趋严重,环境问题也从边缘问题上升到中心问题。目前,培育社会机制参与环境治理已是大势所趋。

1. 环境保护公众参与制度框架逐渐完善

环境保护公众参与制度框架是环境治理的基础。“圆明园事件”听证会是我国环境保护公众参与的标志性事件,之后环保部为了推动公众参与环境保护出台了一系列规章制度,从不同角度对公众参与环境保护做出了规定。其中《环境保护公众参与办法》是新环保法修订实施以来在中央部委中第一个制定的公众参与制度框架,不仅保障了参与渠道的畅通、参与程序的规范,而且激发了公众参与的积极性,促使公众参与环境保护健康发展。

2. 环境类非政府组织的蓬勃发展

环境类非政府组织(简称环境NGO)是我国环境保护领域一支重要的力量,对监督政府与企业的环境行为、传播环境保护理念、提高公众环境保护意识、提高企业环保认知、协助政府执法起到了重要作用。1994年我国首个环境NGO“自然之友”在民政部注册成立,因此1994年也被视作环境NGO开元之年。1996年,“北京地球村”、“绿家园”相继成立,上述组织成为环境NGO的引领者。全国各地环境NGO的

^① 朱德米《地方政府与企业环境治理合作关系的形成——以太湖流域水污染防治为例》,《上海行政学院学报》2010年第1期。

陆续成立,标志着中国环境公民社会发育的开端。据民政部《2015 年社会服务发展统计公报》公布的数据,截至 2015 年底,我国共有生态环境类民间组织 7433 个,2008~2015 年七年间,我国环保 NGO 年平均增长率达到 16%。

然而,由于受到内部组织治理结构和外部制度环境的约束,我国环境 NGO 发展还不成熟,需要借助各方力量,进一步推动环境 NGO 的发展,推动环境治理体系的转型。

3. 环境抗议运动频发

环境抗议运动是环境治理中公民环保意识上升与公众参与有效性不足的表现。全国环境统计公报数据显示,自 20 世纪 90 年代以来,我国群众关于环境申诉和抗议的数量急剧增加。1989 年,全国环保系统收到的因污染问题引发的群众来信数为 0.53 万封,1990 年上升到 0.6 万封,而 1999 年达到 2.3 万封,1990~1999 年十年间全国环保系统收到群众来信总数年平均增长 30.83%,2006 年全国环保系统环境来信数量 6.16 万封,而到 2014 年降至 1.13 万封。^①另据《2014 年中国法治发展报告》统计数据,2006~2012 年间,全国百人以上群体性事件发生 741 起,其中环境污染是导致万人以上群体性事件的主要原因,在所有万人以上的群体性事件中占 50%。^②公民环保意识的上升为社会机制发育提供了主体性力量。

五、环境治理制度框架转型

(一) 从行政主导走向行政、市场与社会之间的合作治理

我国环境治理制度框架的转型是在双重背景下进行的。一方面基于行政机制的环境治理在国际社会中受到一系列挑战,一些发达国家开始寻求环境治

理的变革;另一方面面对新的环境问题,我国环境治理体系呈现出明显的弊端。行政主导的环境治理框架不能解决跨界污染问题和多个主体的环境问题,而多主体合作的环境治理制度框架力图解决复杂的环境问题。

从行政主导、举国体制、分地区分部门负责统一监管的制度框架转向行政、市场与社会之间合作治理的制度框架,整合行政、市场与社会公众三种机制,破除“区域边界”与“功能边界”,发挥协同效应是我国环境治理制度替代的现实选择。

合作治理暗含着一种“新的制度安排”,又表明一种新的公共管理活动。在环境事务合作治理中,合作过程可以分为原则性的交流、建立信任、建立领导团队、管理冲突、制定规划五个阶段。^③

原则性的交流是环境合作治理的学习阶段,主要是揭示利益相关者的共同利益,并为达成统一的目标而努力。通过原则性的交流,各利益主体能够建立共同的使命感以及针对环境问题共同行动的理论。^④

建立信任是环境合作治理的基础,合作始于信任。利益相关者之间在环境治理过程中的信息共享程度以及合作治理成效对构建稳定信任关系至关重要。^⑤

建立领导团队是合作过程不可或缺的要素,成功的环境合作治理不仅需要正式的领导人,也需要非正式的领导人,而且领导人需要掌握一定的技能。^⑥

管理冲突主要是处理环境治理中多方利益主体发生的冲突。环境合作治理的冲突主要集中在权利的不平衡和竞争的制度设计两个方面,解决冲突的方法主要有“单独讨论会”^⑦、“例会”和“边界工作”^⑧等方法。

制定规划是合作治理的产出成果,既能为环境问

① 数据来源于 1989~2014 年《中国环境年鉴》。

② 李林、田禾《中国法治发展报告(2014)》,北京:中国社会科学文献出版社,2014 年,第 270~288 页。

③ 刘小泉、朱德米《协作治理:复杂公共问题治理新模式》,《上海行政学院学报》2016 年第 4 期。

④ Leach W D, Pelkey N W, “Making Watershed Partnerships Work: A Review of the Empirical Literature,” *Journal of Water Resources Planning & Management* 127.6 (2001): 378~385.

⑤ Huxham C, “Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage,” *Local Government Studies* 33.3 (2005): 494~496.

⑥ Lasker R D, Weiss E S, “Broadening Participation in Community Problem Solving: A Multidisciplinary Model to Support Collaborative Practice and Research,” *Journal of Urban Health* 80.1 (2003): 14~47.

⑦ Purdy J M, “A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes,” *Public Administration Review* 72.3 (2012): 409~418.

⑧ Quick K S, Feldman M S, Boundaries as Junctures: Collaborative Boundary Work for Building Efficient Resilience, *Journal of Public Administration Research & Theory* 24.3 (2014): 673~695.

题进一步合作治理提供动力,又能对合作治理过程中出现的问题进行反馈,形成良性循环。这五个阶段相互联系、相互影响,共同决定环境合作治理的成效。

(二) 国家治理现代化推进环境治理制度框架的转型

国家治理包括国家治理体系和国家治理能力两个基本方面,其目标是国家治理现代化。环境治理与国家其他治理体系的内容也是相互交叉、紧密联系的。环境治理要求明晰自然资源产权,利用市场机制达到环境资源配置的目的,与经济治理有交叉关系;环境治理要求完善环境保护相关的法律法规体系,并形成跨部门、跨行政区域的环境管理体系,与政治治理有交叉关系;环境治理要求弘扬生态文明价值观,将生态文明建设放在环境治理的突出位置,与文化治理有交叉关系;环境治理要求发挥环境非政府组织、公民个体以及新闻媒体对企业与政府环境行为的监督作用,与社会治理有交叉关系。因此,环境治理不仅是国家治理体系的一部分,而且与经济治理、政治治理、文化治理以及社会治理等相互作用、相互协调,共同推进国家治理现代化,推动环境治理制度框架的转型。

(三) 国家与公众环境保护的目标达成共识

党和国家与公众环境保护目标达成共识是推进环境治理制度框架转型最大的动力。自上而下与自下而上两种力量能够形成合力,是推动变革最有效的机制。国家自上而下的制度安排是环境治理的主导性力量,不仅能大大缩短环境治理制度建设的时间,而且可有效降低治理探索成本,最大限度地发挥政府在环境治理中的作用。但是,自上而下的制度安排也

存在着一定的弊端,一方面会导致政府环境治理中作用的“衰减”,另一方面政府由于缺乏约束,可能会出现利己行为,偏离社会福利最大化目标,对环境治理制度建设产生不良影响。社会公众作为环境治理的重要主体与制度建设的重要推动力量,只有保证其积极参与环境治理,才能对环境制度建设提供强大的支撑力量,保证环境治理制度建设向符合公众及整个社会利益的方向转型。因此,在目标共识作用下,应强调公民、民间组织与政府相互对话,共同参与环境公共事务的管理。

六、结 论

在严重的环境危机面前,我国环境治理制度框架发生了转型,从行政主导、举国体制、分地区分部门负责统一监管的制度框架转向行政、市场与社会之间合作治理制度框架,这既是国际社会环境治理的大势所趋,也是应对我国复杂的环境问题、破除行政主导的环境治理制度框架内在不足的应然性选择。市场机制的探索、政府与企业合作关系的形成以及社会机制的发展与培育为我国环境治理制度框架的转型奠定了基础。合作治理不仅能够集合环境事务广泛的利益相关者,共同完成一元主体无法单独完成的环境治理任务,而且还能够为环境治理带来协作效应,处理复杂环境问题,成为环境治理实践中卓有成效的行动策略。国家治理现代化的推进、国家与公众环境保护目标达成共识有效地推动了环境治理制度框架的转型。在环境治理过程中,由于我国环境法律法规还不完善,公民环境意识还有待提高,因此,有效的环境治理制度框架仍在构建中。

Crisis and Response: The Transformation of Chinese Environmental Governance Institutional Framework in Contemporary China

ZHU De-mi ZHOU Lin-yi

(School of Economics and Management, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: With the development of industrialization and urbanization in China, environmental pollution becomes increasingly serious; the environmental crisis is a serious threat to people's health and becomes the weakness of the China's development path. Faced with the growing complexity of environmental issues, environmental governance system needs to adapt to new changes. Environmental governance system includes basic system, institutional framework and system implementation. The basic system includes the basic political system and economic system, the institutional framework refers to the administrative mechanism, market mechanism, social mechanism and the mixture of the three. The implementation of the system includes environmental supervision, administrative accountability, public interest litigation, fines, etc. The paper explores the process of the transformation of Chinese environmental governance from administrative domination to administration, market and the social cooperation governance based on the institutional framework. With economic development, population growth and urbanization, some problems with the administration-dominated environmental governance institutional framework have been gradually exposed. It cannot effectively deal with transboundary pollution and multi-agent incentive problem. The institutional framework changed from administration-dominated, whole nation system and the supervision is divided into the sector and region into cooperation governance based on administrative mechanism, market mechanism, and social mechanism. It is the choice of environmental governance system in China, which can integrate the three mechanisms of administration, market and society, break the "regional boundaries" and the "functional boundary" and play a synergistic role. Effective environmental governance institutional framework is still under construction.

Key words: environmental governance; administrative mechanism; market mechanism; social mechanism; collaborative governance

[责任编辑 刘 慧]