

多制度环境下我国的环境治理困境： 产生机理与治理策略

汤金金, 孙 荣

(同济大学 经济与管理学院, 上海市 200092)

摘要:我国环境污染治理中存在着执行偏差以及污染反复出现等问题,要求对环境治理的多主体逻辑进行系统的分析。多制度环境的分析框架关注复杂制度环境对行为主体的影响,有助于厘清我国环境治理困境的形成机制。研究发现中央政府、地方政府、企业和社会公众作为环境治理的主体,在实践中分别遵循国家逻辑、科层逻辑、市场逻辑和效用逻辑,不同行为逻辑和动机容易产生逻辑冲突或不协调,不利于形成环境治理合力。对此,提出相应的治理策略:在中央政府层面,实现由“运动式”环保督察向常态化督察的转变,建立环保督察的社会化参与体系;在地方政府层面,提升环保绩效的重要性,建立地方政府环境保护努力指数;在企业层面,鼓励企业进行环保技术创新和应用,建立企业环保“红黑榜”,激发企业绿色生产的潜力;在社会公众层面,加强环保宣教,维护公众的环保参与权利。

关键词:环境治理困境;多制度环境;形成机制;环境污染

中图分类号:F124;X196 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)02-0023-09

一、问题提出

环境污染是一个世界性的问题,我国的环境污染问题由来已久。水污染、土壤污染等污染问题因具有局部性、地域性特征,在很长一段时间里并没有引起普通社会公众的关注和重视。直至2010年前后雾霾在全国各地的大范围爆发,使社会个体深切体会到环境污染的严重性,环境治理问题再次成为全社会关注的重要议题,国家和地方层面也相继出台了一系列的环境治理政策。以影响面最广、公众感受最为深切的大气污染为例,从2010年起,中央政府相继出台了《关于推进大气污染联防联控工作改善区域空气质量的指导意见》《重点区域大气污染防治“十二五”规划》《大气污染防治行动计划》《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》等政策文件。2015年7月,中央发布了《环境保护督察方案(试行)》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,首次以中央文件的形式明确了地方党委在环境保护中的责任,提出了环境保护“党政同责”“一岗双责”,并将督察结果作为党政领导干部考核评价的重要依据。2016年1月,中央设立环保督察组,负责对各地方政府及相关部门进行环境督察,并对存在突出环境问题的地方政府领导人进行“约谈”,督促其进行环境整改,环境治理的督察对象由企业转变为具有直接利害关系的地方政府。这些举措在一定程度上缓解了环境污染恶化的趋势,取得了一定的治理效果。但为何在我国环境治理的相关机制愈来愈具有针对性、愈来愈完善的情况下,我国的环境状况却日益恶化?一些突出的环境问题在地方主政官员被“约谈”后有所改善,但一段时间以后又重新出现,环境治理的这

种反复性又何以出现?此外,从环境治理的执行情况来看,中央政府高度重视环境治理,而地方政府进行环境治理的动力较小,往往在上级政府和社会舆论的压力下进行被动式治理,环境政策的执行动力和重视程度在行政层级系统传递的过程中存在“层层减码”^[1]的现象,其潜在的原因和形成机理是什么?这些问题和现象构成了我国目前环境治理的困境,是本研究重点关注和探讨的内容。

环境治理是一个系统性工程,由于环境污染的外部性,众多主体被涉及其中,增加了环境污染治理主体间的协调难度^[2]。“集体行动的逻辑”^[3]不利于环境治理的实质性推进,在某种程度上促进了环境治理困境的形成。具体而言,中央政府、地方政府、污染企业和社会公众是环境污染治理的主体,其中,中央政府是环境治理的责任主体,通过政策导向指导具体的环境治理行动,但地方政府出于自身利益的衡量,对中央的环境政策有着各自相异的解读和理解。Van Rooij B认为中央层面的环境政策制定者与地方层面的环境政策执行者之间存在的利益冲突是造成这种偏差的主要原因^[4]。Tilt以中国可持续发展模式在不同层级政府间论述方式的不同揭示了这种政策的执行偏差,中央政府论述的可持续发展是理想化的可持续发展,希望通过政策执行推动可持续发展;而地方政府则将其“在地化”为实用主义的可持续发展,其目标是在不影响地方财政的前提下执行上级政策;更下一级的基层政策则摈弃了可持续发展的基本内涵与原则,只保留了对于发展的关注,其主要目标在于通过推动工业发展促进地方经济改善^[5]。基于同样的逻辑,地方政府对于气候变迁政策的执行也比较被动和消极^[6]。可以看到,地方政府大多基于自身的利益契合度来决定对于中央环境政策的执行程度,环境治理的制度难以在实际的环境治理工作中发挥功效,增加了环境治理的制度性成本、组织性成本与群众基础性成本^[7]。环境政策的执行动力在政府层级间的这种消解,某种程度上是由于我国分隔的政府管理体制,环境管理和监督机构分散于各层级政府,造成了环境治理动力的消散。鉴于我国政府体制的科层特征,提高地方政府对于中央环境政策执行的忠诚度,可以考虑在中央层面建立特定的环境治理机构,具体负责环境政策的推进^[8-9]。

政府是环境污染治理的外部规制力量,而企业是环境污染治理的重要内部力量,企业的环境行为直接影响其环境污染物的排放水平。考虑到环保投入与收益情况,污染企业倾向于规避环保责任,一些经济效益较好、成为地方纳税大户的污染企业也存在针对环境污染治理的议价行为,以减弱外部环境规制对企业自身的约束;对此,财政激励下的地方政府出于维护经济利益的考虑,仍然给予这些污染企业以直接财政补贴以外的隐性补贴,如税收征管上的优惠等^[10],实际上形成了环境污染治理方面的“政企合谋”。为此,需要中央层面形成对于地方环境治理的监督机制,如环保约谈制度等,研究发现环保约谈显著地改善了被约谈地区国有企业的环境绩效,但对非国有企业而言环保约谈的作用并不明显。实际上,环保约谈在一定程度上导致了被约谈地区企业的减产行为,但并没有增加企业的环保投资^[11]。因此,中央层面如何形成对污染企业和地方政府的环境治理行为的有效监管,仍然是一个值得深入探讨的议题。

除了政府,社会公众也是环境监督的重要组成部分。公众是环境污染的最终受害者,具有参与环境监督的内在动力。现有研究已经证实,包括公众在内的多元主体合作的环境治理模式可以扩展环境规制制度的内容,维护各主体的环境权益^[12],同时提高环境治理的约束效力^[13],实现更高的环境规制目标^[14]。此外,以公众为代表的非政府主体参与环境治理有助于提高政策执行的力度^[15],公众关注环境污染问题可以提高政府对于环境污染的重视度,进而通过增加环境治理投资、改善产业结构等方式改善环境状况^[16]。围绕公众如何参与环境治理,现有研究主要从公众参与环境治理的外部制度约束等方面进行了探讨^[17],但少有研究关注公众内在的环境治理参与动力,对于公众环境行为的逻辑缺乏分析,而这些将是本研究的关注点之一。

总体而言,现有研究分别对政府、企业以及社会公众对环境污染治理的行为进行了研究,主要关注政府环境治理中的行为逻辑,虽然也有研究讨论企业、社会公众等主体在环境治理中的作用^[18],但更多的是从建构性视角出发讨论企业和公众的应然作用,缺少对其环境参与现状的解构

性解释,也缺少对于多元主体在复杂制度环境下的环境行为和互动逻辑的综合探讨。此外,现有研究主要从政治学、经济学的微观视角讨论环境治理的困境,缺少对宏观社会环境和制度环境的关注,把宏观的制度环境加入环境治理的分析中,可以延长政治经济学分析的解释链条。环境治理各主体既是嵌入在具体社会结构中的个人,更是处于具体制度情境中的个体,其行为受多种因素的影响,因此对环境治理主体的行为分析离不开社会学制度分析视角的探讨,将社会学、政治学 and 经济学融合起来进行多制度的互动分析,有助于对环境治理困境进行全景式的、透彻的剖析。环境治理是一项系统性工程,涉及中央政府、地方政府、企业、社会公众等主体,各主体间的行为具有互动性,对环境治理困境的研究需要在一个相互联系的网络系统中进行,考虑到各主体的行为互动和影响。此外,环境治理不仅是一个公共管理问题,还是一个经济问题、民生问题、政治问题,需要用多制度环境的视角进行剖析,这就需要了解多制度环境分析框架“是什么”,并探究多制度环境下我国环境治理困境“为什么”会形成,进而为“怎么办”提供相应的制度落脚点。

二、多制度环境的分析框架

关于治理问题的分析框架主要有利益相关者分析框架、场域理论分析框架、多重逻辑分析框架、制度分析与发展框架(IAD)等。其中,利益相关者分析框架强调对问题涉及的各个主体进行具体分析;场域理论分析则强调偏好、资源、制度和情景等因素对主体行动的影响;多重逻辑分析综合了利益相关者分析的多元主体特点和场域理论分析的制度情景等因素,注重外在约束条件对多元主体行为和动机的影响,从最初的制度约束^[19]到后来的资源、技术约束,多重逻辑的分析框架展现了较强的解释力度和广泛的适用范围^[20];制度分析与发展框架则从制度的角度讨论了行动者在特定行动情境中的互动,搭建了宏观、中观与微观制度分析的桥梁。多制度环境分析框架则是对以上分析框架的有机融合,主张在制度多样性的框架下讨论系统中各相关行动主体的行为逻辑,并考虑具体社会情境的影响。宏观制度环境的复杂性和微观制度逻辑的多样性是多制度分析框架的核心内容。制度逻辑最早由 Friedland 等提出,用来描述西方社会制度中内生的、相互矛盾的实践和信念^[21]。具体而言,制度逻辑是指导场域活动者的基本规则,涉及在组织场域中占优势的信念系统和相关的实践活动^[22]。当组织体系面临由多种逻辑所给出的各种不相容的指导法则时,面对的就是制度复杂性^[23]。复杂制度系统中的多制度环境可能导致模糊发包的政策执行模式^[24],造成行为主体之间的冲突。目前,多种制度逻辑之间以及不同制度之间的冲突是多制度分析框架关注的重点内容。

制度逻辑不仅可以影响行动者的行为,行动者的行为也可以形塑和改变制度逻辑,二者相互建构^[25]。行动者对其主导性制度逻辑的选择受其所在场域的影响和制约,缙倩雯、蔡宁探讨了复杂性制度环境下企业的主导性制度逻辑与其环境战略选择的关系。通过实证分析发现,主导性制度逻辑不同,企业的环境应对战略也不同,如国有企业受国家逻辑的影响,其环境行为更多体现出公共利益的诉求,在进行环境治理时倾向于采取实质性战略;而私有企业受市场逻辑的主导性影响,其行为更多出于对经济利益或绩效的追求,当企业绩效不佳时,更倾向于选择象征性环境战略^[26]。制度逻辑从外部的规制合法性视角影响着组织的行为选择,而组织身份则从内部的认知合法性方面影响着组织的行动策略以及其对外部制度环境的接受与解释^[27],二者是影响组织多元化应对策略选择的“一体两面”。

我国目前正处于制度转型阶段,央地分权背景下中央和地方利益的不一致导致制度环境的纵向冲突,制度和规则制定主体的多中心性导致制度环境的横向冲突^[28],此外,制度环境还可分为正式制度环境与非正式制度环境,二者之间也会出现不一致甚至冲突。多制度环境之间的冲突容易导致系统内各行动主体行为之间的冲突,特别是当各主体面临共同的行动目标时,制度环境之间的冲突可能会消解各主体的努力程度,造成目标偏差。就环境治理而言,中央政府、地方政府、企业和

社会公众是重要的治理主体,在参与环境治理的过程中,主导其行动逻辑的分别是政治制度环境、科层制度环境、市场制度环境与生活制度环境^[29],各制度环境之间相互影响,共同制约行动主体的行为(如图 1)。对于环境治理的各个主体而言,主导性制度环境不同,其行为所依循的制度逻辑也不同。中央政府为了维持和巩固其治理的合法性,需要以维护公共利益为优先考虑,其行为遵循国家的逻辑;地方政府处于国家行政治理体系的被支配端,也是环境治理政策的直接执行者,其工作的主要内容是国家和中央政府注意力所关注的重心,经济和环境是其中的主要内容,为了在行政体系中谋求有利位置,地方政府倾向于在发展经济和治理环境中进行权宜性选择,遵循的是科层逻辑;企业是环境污染和治理的内在主体,其面临的主要是市场竞争的制度环境,以最大限度的降低成本,使利润最大化,其行为遵循市场的逻辑;社会公众是环境污染的最终受害者,追求美好生活,而良好的环境是美好生活的重要组成部分,其行为遵循效用逻辑,由于处于环境治理体系的末端,在遇到环境侵权事件时往往采取底层抗争的方式寻求解决。环境治理各个主体所遵循的行为逻辑不同,其出发点和动机也不同,在环境治理的场域中,很容易产生矛盾和冲突,导致环境治理困境的出现。

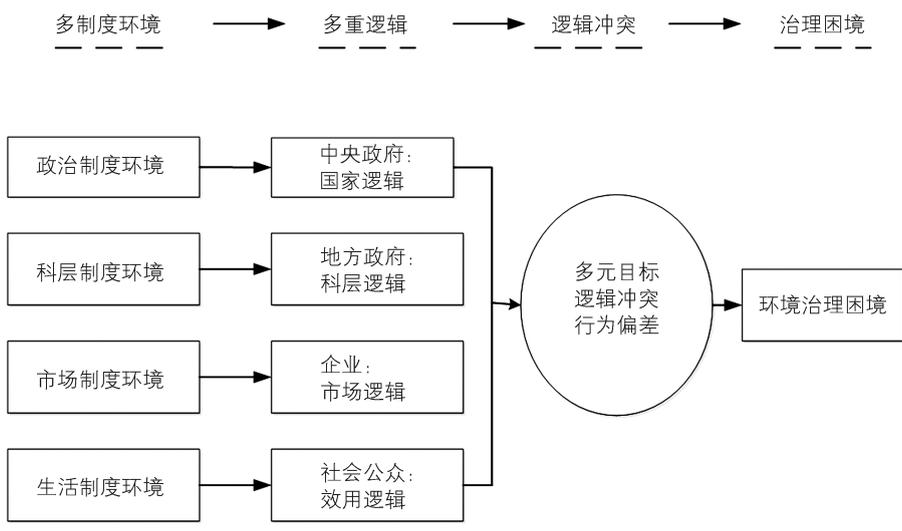


图 1 多制度环境下的环境治理分析框架

三、环境治理困境的形成机制分析

环境治理各主体在实践中基于不同的逻辑导向具有不同的行为和表现,中央政府为了巩固治理的合法性,在实践中比较关注公共利益,兼顾经济发展与环境治理,并以政策导向的形式进行注意力分配。地方政府在进行环境治理的同时,受政绩和官员晋升的激励,倾向于在发展经济和治理环境中进行权宜性选择。企业承担着环境治理技术创新与应用的任务,“谁污染,谁埋单”的原则客观上要求企业进行技术创新,选择节能减排的生产方式,并及时处理污染物;但企业对利润的追求使企业主观上存在着与地方政府合谋,逃避环境治理责任,以降低成本的动机。社会公众在环境治理中存在着能动性缺失的问题,只有当环境污染影响到自身的生活质量时,才会进行维权式的环境参与和治理。可以看到,作为环境治理主要主体的地方政府和企业在实践中存在着选择性执行、象征性执行的问题,对环境治理缺少实质性的行动和内生的动机,往往依靠外部强制力量推动其进行环境治理;而作为环境治理的重要责任主体,中央政府具有多目标的工作任务,难以集中较多注意力和力量进行环境治理的监督和引导等,社会公众在现阶段缺少进行环境监督和环境治理参与的自觉性和途径,导致环境治理困境的形成(如图 2)。

(一) 中央政府:环境督察的有效性有待提升

中央政府在环境治理中具有兜底性责任,主要以环境治理政策导向和环境监管的形式进行环境治理。在治理实践中,受多目标的约束,中央政府的环境监管力量和力度不够,针对频发的环境污染问题,中央政府的环境治理行动带有运动式治理^[30]的特征,以政策出台和环境督察作为环境治理压力传导的方式和途径。但多任务发展模式下的各级地方政府对环境治理政策的执行力度不够,存在选择性执行和象征性执行的现象,在中央进行环境督察或集中力量进行环境整顿时选择进行实质性的环境治理行动,督查或整顿结束后又放松了对环境治理的重视,导致“约谈蓝”“APEC蓝”“阅兵蓝”等暂时性现象的出现。中央层面的环境督察是近年来实行的新的环境监管机制,对于提升地方政府的环境治理关注程度具有一定的效力,但环境督察不应仅限于中央层面和政府层面,也不应采用运动式治理的方式,而应调动社会力量参与,形成长效性、常态化的工作机制。

从近些年中央政府的环境治理行动来看,其对环境的重视程度越来越高,环境治理的惩罚性措施也越来越严厉。如2005年出台的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》首次提出区域限批制度,停止审批存在严重环境污染行为的行政区域、行业和企业除循环经济类项目外的所有项目;十八大将生态文明建设作为“五位一体”建设的重要内容提到了战略高度;近几年随着环境形势的恶化,中央又出台了更具针对性、更加严厉的环境治理政策和措施,将环保绩效考核纳入官员考核体系,进行环保督察,并对存在严重环境问题的地方政府领导人进行“约谈”警示,对再次整改不到位的地区进行项目“限批”……虽然出台了一系列环境保护的法律法规,但在实践中环境政策的落实情况并不乐观,我国的环境污染形势依然严峻,部分原因就在于中央政府对环境治理缺乏常态的、有效的督察机制,政策缝隙的存在使地方政府在环境治理中存在选择性行为。

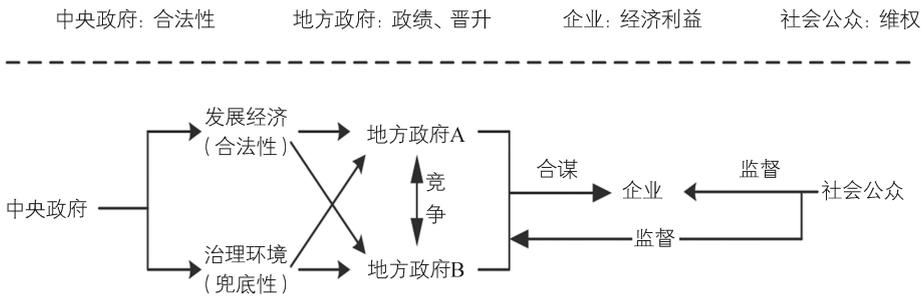


图2 环境治理困境形成机理导图

(二) 地方政府:环境政策选择性执行

地方政府是环境治理的直接主体,随着上级政府对环境治理的重视和环保绩效在地方考核绩效中比重的上升,地方政府面临着从经济发展向经济发展与环境保护双轮驱动的情况转变,在压力型体制下,地方政府倾向于根据中央对经济和环境的实际重视程度进行选择性的政策执行。虽然近几年中央对环境保护比较重视,但经济发展情况仍在地方发展和地方领导人政治命运中具有决定性作用,因此,地方政府倾向于选择被动式的环境治理。此外,地方政府间的竞争会导致地区间环境规制的策略性互动行为,形成地方政府对中央政府环境规制政策的执行偏差,即环境规制非完全执行现象^[31]。政策工具是地方政府进行环境治理的重要手段,各级地方政府通过制定和实施各类环境标准进行环境监管^[32]。为了与相邻地区的地方政府争夺各种流动性资源,地方政府倾向于运用包括税收竞争、规制竞争等在内的一系列政策工具,其中就包括环境准入标准等政策工具,其行为的出发点是为了在地方政府竞争中取胜,以达到本级政府或行政官员利益的最大化。

作为环境规制部门的地方环保部门在“条块”关系中所面临的环境较为复杂,一方面要完成上级环保部门布置的任务,履行环保监查职能;另一方面又处于地方政府的领导之下,其人员任命和经费都来源于地方,而地方政府多以短期经济发展而非长期的可持续发展为目标,并以此为导向进

行常规工作任务安排。在这种背景下,地方环保部门往往面临两难选择,在环境治理中处于被边缘化的位置,会主动或被动地选择不作为或少作为,进行选择性的执法。2015年,中央环保督察组在对河南省的督察中发现郑州市在全省环保责任目标考核中考核结果为“未完成”,但其经济社会发展目标考核结果仍为“优秀”。而在《河南省市县经济社会发展目标考核评价工作办法》中“生态环境和可持续发展能力”只占到18%的权重,但“经济规模质量效益”的权重高达50%,这在某种程度上反映了环境治理在地方工作中的边缘位置以及环保部门在地方政府各部门中所处的尴尬境地。

(三)企业:规避环保责任

企业以获取经济效益为本质目标,在生产过程中具有降低成本的动力,通过规避环保责任,降低额外成本,最大化企业收益。环境污染作为企业生产的负外部性,需要政府进行干预^[33],企业是环境污染的主要制造者,实行“谁污染,谁治理”的环境政策从政策设计上来看能够从根源上明确责任主体,但在实践操作中面临着企业落实不到位、政府监管不到位的难题。例如,按照《环境保护法》的规定,企业要“优先使用清洁能源,采用排污量少的工艺和设备等”,并安装使用检测设备。如果企业严格按照法律规定完善相关设备、技术,就需要花费较高的成本,但实际上不同企业主体的经济实力、技术条件等并不相同,考虑到成本收益率,一些企业更倾向于规避法律,逃避环保责任;而地方政府中的环保规制部门由于人力、经费等的约束以及地方政府发展经济的政策导向,往往会默许或纵容企业的环境违法行为,使环境治理行动难以落到实处,最终出现“企业污染,群众受害,政府买单”的现象^[34]。

为此,政府部门开始转变治理思路,变“谁污染,谁治理”为“谁污染,谁埋单”,通过引入环境污染第三方治理,提高环境污染治理的专业度和效率,并降低企业的治污成本。2015年,《新环保法》开始实施,对污染企业实行按日连续处罚,解决了排污企业违法成本过低的问题;并对污染情况严重企业的负责人实行移送行政拘留的处罚。同时,中央层面对环保的重视以及环保绩效在官员考核中比重的上升等都提高了地方政府对环境治理的重视程度,从制度设计上使环境治理的法规体系不断得到完善。但要想使环境治理政策真正发挥作用,还需要政府相关部门进行有效的环境监管,预防企业为规避环保责任而“俘获”政府官员。

(四)社会公众:环境参与能动性不足

目前,我国的环境治理以政府为主导,利益相关者中社会公众的参与程度较低,这既与我国公民公共参与意识较低有关,也与我国目前缺少公众环境参与途径有关,更与公众的环境责任认知有关,居民习惯性认为政府和企业是环境保护的主要责任主体,自我避责倾向严重^[35]。只有当环境污染问题影响到自身的生活质量时,社会公众才可能会采取维权行动。中央督察组督察期间,通过电话、邮箱等方式接收到的群众的环境投诉基本都涉及举报人身边的环境问题,例如工业园区废水排放、相关企业废气排放,以及居住区附近变电站问题等^[36]。这反映了社会公众基于效用逻辑,比较关注与自身利益相关的环境问题。但在整体性的环境政策制定、环境保护行动等方面参与率较低,整体上表现出环境治理参与能动性较低的特点。

此外,我国环境治理的政策体系设计中针对公众的环境参与途径较少,公众缺少通过正常方式参与环境治理的经验、意识和能力,遇到环境侵权事件时,要么选择被动接受,要么在信息沟通不畅的情况下选择通过形式较为激烈的群体性事件寻求问题解决。制度设计中缺乏对公众环境参与能力的培养和常规性信息沟通渠道的建设,在某种程度上也导致了社会公众环境参与能动性不足。

作为环境治理的主体,中央政府、地方政府、企业和社会公众在实践中遵循了不同的逻辑,中央政府出于巩固治理合法性的需要,对环境污染问题进行政策导向和督察,但缺少持续性、常态性的监督和督察机制,导致政策缝隙的产生。地方政府在政绩和职级晋升的激励下,倾向于根据中央的注意力分配,选择性地环境执法,难以保证环境治理的效果。环境污染作为企业的负产出,需要企业付出成本进行治理,某种程度上增加了企业负担,基于收益最大化原则,企业倾向于规避环

保责任。而社会公众对环境治理的参与仅限于与自身利益相关的日常环境问题,缺乏参与整体性环境治理的动机、意识、渠道和经验。由此,环境治理各主体之间没有形成有效的合作治理体系和网络,反而存在治理目标上的偏差和行为逻辑上的冲突,导致环境治理困境的形成。

四、实现环境善治的路径走向

多制度环境下的环境治理需要考虑制度对环境治理各主体行为的影响,从制度建设和制度执行方面着手,建立衔接紧密、有针对性的环境治理主体结构体系。各主体在环境治理中的实质性参与程度不够是造成环境治理困境的重要原因之一,我国多目标和多元化的制度环境诱使环境治理的主体进行选择性的环境行为,以实现自身利益的最大化。因此应针对不同主体的特点和问题,从制度建设层面进行设计和完善。此外,政策重在执行。我国目前出现的政府和社会公众对环境治理的重视与环境治理堪忧的现状并存的悖论,其症结就在于环境政策执行的偏差或执行不力。动机、激励和信息是影响环境政策执行的三个主要因素^[37],动机由行为主体在一定场域下的利益决定,更多地取决于行为主体的内在需求。激励和信息是以制度化的方式促进环境政策执行需要关注的主要方面。对环境治理困境的解决需要从动机、激励和信息视角进行综合考量,建立相关激励和惩罚机制,以提升主体参与环境治理的积极性和有效性。

(一)中央政府层面:由“运动式”督察向常态化督察转变,建立环保督察社会化参与机制

中央政府在环境治理中主要进行政策引导和监管等,当前,我国的环境污染形势日益严峻,中央对环境治理给予了较多的关注,出台了一系列环境治理的政策文件,并从2016年开始进行中央环保督察,督促各地及时查摆问题。但通过督察发现的环境问题的解决需要后续跟进和监督,而中央政府囿于人员、资金等方面的限制,难以跟踪地方环境问题的整改过程,使环保督察成为“风暴”式的运动式治理行动,难以确保督察效果。因此,需要发挥市场和社会的力量,建立环保督察的社会化参与系统和常态化、长效性的督察工作机制,通过授权和适当开放治理空间,吸引多元化力量参与,使环保督察制度切实发挥环境监管的作用。目前,环保督察的内容更多的是已经发生的环境污染问题,多元主体参与督察系统可以延长督察工作链条,做到从“末端治理”向“源头控制”的战略转变,减缓环境污染的恶化趋势。

此外,建立环保督察社会化参与体系,通过全民参与,监督环境污染的相关责任主体进行环境治理,可以在一定程度上减少地方政府对于环境政策的选择性执行和企业逃避环保责任的现象。目前实行的“谁污染,谁埋单”的环境保护制度明确了环境治理的责任,通过引入第三方治理,可以提高环境治理的效率。但环境治理重在监督,单纯依靠地方政府进行监管,一方面存在监管力量不足的问题,另一方面存在政企合谋的潜在可能性,而引入社会组织等第三方力量参与,则有助于打破原有制度下形成的地方保护主义的利益共同体,形成相对稳定、公正的环境治理主体结构。

(二)地方政府层面:提升环保绩效的重要性,建立地方政府环境治理努力指数

地方政府的行为遵循科层逻辑,为了在经济竞争中获胜,倾向于降低环保标准,通过环境准入标准的“底线竞争”满足和迎合发展型企业,吸引企业入驻,实现GDP的高速增长,达到在政绩考核中取得优势地位的目的。虽然近年来中央政府对环保绩效越来越重视,一些地方也将环保纳入官员政绩考核体系,但环保绩效所占比重仍然较低,难以对地方政府主政官员形成有效的激励。因此,一方面应继续强化和提高环保在绩效考核体系中所占比重,对地方政府形成有效的制度激励;另一方面要研究解决环境绩效的贴现率问题,因为环境治理是一项长期的系统性工作,单靠一届政府难以实现环境污染的彻底治理,可以考虑建立环境治理努力指数,以环境治理努力程度作为衡量地方政府环境治理绩效的重要参数,能够在一定程度上激发地方政府环境治理的积极性。

(三)企业层面:建立环保技术创新激励,完善企业环境治理“红黑榜”

企业是进行环境污染源头治理的主要对象,其行为遵循市场逻辑,追求利润最大化。实现企业

对环境治理的有效参与可以从两个方面进行机制建构,一是正向的激励性机制,二是负向的激励机制,即惩罚性机制。从过程-结果视角来看,可以从两个方面着手:第一,从过程视角看,通过政策优惠、财政补贴等方式鼓励企业进行环保技术创新和应用,帮助企业采用更加环保的形式提高生产率,实现共赢;第二,从结果视角看,可以建立并完善企业环境治理“红黑榜”,由地方环保部门联合环保协会等民间环保组织、企业负责人和群众代表等多元主体共同进行评选,解决信息不对称和环保参与人员不足的问题。依据排污情况和环保技术研发、应用情况等对相关企业进行排名,并定期公布“红黑榜”的信息,督促企业及时整改。

(四)社会公众层面:加强环保宣教,切实维护公众环保参与权利

社会公众是环境治理的重要主体之一,但目前我国的环境治理中公众参与程度较低,主要表现在两个方面:一是公众的环境参与意识缺乏,二是缺少公众参与的渠道和途径,因此需要提升公众的环境参与意识,开拓和完善社会公众环境参与机制和渠道。公众的公共参与是一种理性行为,公众是否关心和参与环境治理取决于自身的利益^[38]。目前我国社会公众对于环境治理的参与更多的是基于私益,而非公益。引导公众参与环境治理需要使公众对环境保护具有一定的认知,进而树立环境参与意识。2017年环保部将环保宣传教育工作列入环保工作的核心,通过环保宣教活动提升公众对于环境保护的重视程度。此外,新《环保法》明确规定公众享有环境信息知悉权、建言权和监督权等,但实际上有效的参与途径仍然较少,公众参与主要由环保部门来主导实施,但在实践中,引发环境群体性事件的问题往往与项目审批、排污监管等事项有关^[39],而环保部门在地方政府中处于边缘和被动地位,难以使公众参与到开发项目的环评决策中。因此,应在项目环评决策程序中建立有效的公众参与机制,使公众真正参与到环境治理决策、执行和监督的各个环节中。

五、结 语

环境治理具有见效周期性长、涉及范围广等特点,需要多元主体协同参与。但在多制度环境下各个主体所遵循的行为逻辑各不相同,其行为动机和出发点也各不相同,在实践中容易造成环境政策的执行偏差。中央政府、地方政府、企业和社会公众是环境治理的重要主体,构成了环境治理的主体结构,中央政府遵循国家逻辑,通过出台环境政策和进行环境监督引导和督促地方政府进行环境治理;地方政府基于科层逻辑,在政绩考核和晋升机制的激励下倾向于对环境治理政策进行选择性执行;企业遵循市场逻辑,追求效率和利益最大化,缺少进行积极环境治理的激励;社会公众基于效用逻辑,以举报、投诉的形式对影响自身生活质量的环境污染行为进行维权式的治理参与。复杂制度环境下环境治理的主体之间容易产生逻辑冲突或不协调,影响环境治理的有效实施,造成环境治理困境的出现,这也是近年来社会公众和中央政府对环境治理越来越重视,环境治理相关政策越来越完善,而环境状况却日益恶化的重要原因之一。对此,通过环境治理相关制度建设和制度执行机制的完善可以在某种程度上解决环境治理的困境。通过建立环保督察的社会化参与体系、在项目环评决策中建立有效的公众参与机制等营造多主体进行环境治理协同合作的平台;通过提高环保在官员绩效考核中所占比重和建立环保努力指数等激励地方政府开展积极的环境治理行动,通过政策优惠和财政补贴等方式鼓励企业进行环保技术创新和应用,建立企业环保“红黑榜”,通过正向激励和反向激励激发企业绿色生产的潜力,约束企业的环境污染行为。

参考文献:

- [1] 范逢春.“层层减码”的生成机理与治理之道[J]. 人民论坛,2016(21):29-31.
- [2] EVANS J P.Environmental governance[M].New York: Routledge,2012: 1-272.
- [3] 曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁,郭宇峰,李崇新,译.上海:三联书店上海分店,1995.
- [4] 冉冉.“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J].经济社会体制比较,2013(3):111-118.

- [5] TILT, BRYAN. The Struggle for sustainability in rural China: Environmental values and civil society [M]. New York, NY: Columbia University Press, 2009. ch.1: 1-20; CH.6: 108-126; CH.8: 127-150.
- [6] QI Y. MA L. ZHANG HBB. LI H M. Translating a global issue into local priority: China's local government response to climate change [J]. The journal of environment Deveoement, 2008(4): 379-400.
- [7] 白彬, 张再生. 环境问题政治成本: 分析框架、产生机理与治理策略[J]. 中国行政管理, 2017(3): 131-136.
- [8] GENIA K. JONAS N. Central - Local relations: Recentralization and environmental governance in China, The China quarterly, Vol. 231(2017).
- [9] 李侃如. 中国的政府管理体制及其对环境政策执行的影响[J]. 李继龙, 译. 经济社会体制比较, 2011(2): 142-147.
- [10] 席鹏辉. 财政激励、环境偏好与垂直式环境管理——纳税大户议价能力的视角[J]. 中国工业经济, 2017(11): 100-117.
- [11] 沈洪涛, 周艳坤. 环境执法监督与企业环境绩效: 来自环保约谈的准自然实验证据[J]. 南开管理评论, 2017(6): 73-82.
- [12] ARENTSEN M. Environmental governance in a multi-level institutional setting[J]. Energy & environment, 2008(6): 779-786.
- [13] PARKINS J R. De-centering environmental governance: a short history and analysis of democratic processes in the forest sector of Alberta, Canada[J]. Policy sciences, 2006(2): 183-202.
- [14] FORSYTH T. Cooperative environmental governance and waste-to-energy technologies in Asia [J]. International journal of technology management & sustainable development, 2006(3): 209-220.
- [15] NEWIG J, FRITSCH O. Environmental governance: participatory, multi-level and effective? [J]. Environmental policy and governance, 2009(3): 197-214.
- [16] 张同斌, 张琦, 范庆泉. 政府环境规制下的企业治理动机与公众参与外部性研究[J]. 中国人口资源与环境, 2017(2): 36-43.
- [17] 秦鹏, 唐道鸿, 田亦尧. 环境治理公众参与的主体困境与制度回应[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2016(4): 126-132.
- [18] 沈费伟, 刘祖云. 农村环境善治的逻辑重塑——基于利益相关者理论的分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2016(5): 32-38.
- [19] 周雪光, 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2010(4): 132-150.
- [20] 周向红, 刘宸. 多重逻辑下的城市专车治理困境研究[J]. 公共管理学报, 2016(4): 139-150.
- [21] FRIEDLAND R. ALFORD RR. Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions [C]//POWELL W. DIMAGGIO P. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991: 232-263.
- [22] SCOTT W R. Institutions and organizations. Foundations for organizational science [M]. London: Sage Publication, 1995: 1-20.
- [23] GREENWOOD R. RAYNARD M. KODEIH F. et al. Institutional complexity and organizational responses [J]. Academy of management annals, 2011(1): 317-371.
- [24] 周中胜, 何德旭, 李正. 制度环境与企业社会责任履行: 来自中国上市公司的经验证据[J]. 中国软科学, 2012(10): 59-68.
- [25] THORNTON PH. OCASIO W. Institutional logics [C]//GREENWOOD R. OLIVER C. SUDDABY R. et al. The sage handbook of organizational institutionalism. thousand oaks: Sage publications Ltd, 2008: 99-129.
- [26] 缙倩雯, 蔡宁. 制度复杂性与企业环境战略选择: 基于制度逻辑视角的解读[J]. 经济社会体制比较, 2015(1): 125-138.
- [27] 陈扬. 组织多元应对策略前沿研究评述: 从“制度逻辑”到“组织身份”[J]. 华东经济管理, 2015(10): 146-151.
- [28] 李晓丹, 刘洋. 制度复杂理论研究进展及对中国管理研究的启示[J]. 管理学报, 2015(12): 1741-1753.
- [29] 肖瑛. 从“国家与社会”到“制度与生活”: 中国社会变迁研究的视角转换[J]. 中国社会科学, 2014(9): 88-104.
- [30] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [31] 张华. 地区间环境规制的策略互动研究——对环境规制非完全执行普遍性的解释[J]. 中国工业经济, 2016(7): 74-90.
- [32] 刘超. 管制、互动与环境污染第三方治理[J]. 中国人口·资源与环境, 2015(2): 96-104.
- [33] 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[J]. 上海行政学院学报, 2010(1): 56-66.
- [34] 谁污染谁理单[N]. 人民日报, 2016-11-9.
- [35] 谢秋山, 彭迎春. 政府、企业和公民: 中国环境治理的责任困境[J]. 天府新论, 2013(5): 91-99.
- [36] 岳跃国. 中央环保督察组: 我们并不神秘[N]. 中国环境报, 2017-5-2.
- [37] 唐啸, 陈维维. 动机、激励与信息——中国环境政策执行的理论框架与类型学分析[J]. 国家行政学院学报, 2017(1): 76-81.
- [38] 黄森慰, 唐丹, 郑逸芳. 农村环境污染治理中的公众参与研究[J]. 中国行政管理, 2017(3): 55-60.
- [39] 汪劲. 新《环保法》公众参与规定的理解与适用[J]. 环境保护, 2014(23): 20-22.

责任编辑 张颖超

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>