



基于央地互动的环境治理现代化路径研究

李波

Research on modern way of environment governance based on interaction between central and local government

LI Bo

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2021.06.007>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in



关注微信公众号，获得更多资讯信息

基于央地互动的环境治理现代化路径研究

李 波

(淮阴工学院人文学院, 江苏 淮安 223003)

摘 要: 当前中央以“责任钳制、权力限制、指标控制、问责压制”为治理技术的刚性约束策略在控制环境污染排放方面取得了积极效果,但是也存在治理理念功利化、治理方式简单化、治理负荷超重化以及治理绩效短期化等局限困境。为此,该研究新时代推进环境治理现代化的改革路径在于积极构建中央-地方-公众良性互动、政府-市场-社会协同合作、法治-自治-德治相互融合的治理体系,从而显著提升中国环境治理能力。

关键词: 央地关系; 环境共治; 现代化治理; 改革路径

中图分类号: X22

文献标志码: A

DOI: 10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2021.06.007

Research on modern way of environment governance based on interaction between central and local government

LI Bo

(School of Humanities, Huaiyin Institute of Technology, Huaian 223003, China)

Abstract: At present, Chinese central government has made a great effect on environment protection through four strict control ways of responsibility, power, indicator and punishment. However, this strategy exists the problems of utilitarian thought, extensive way, heavy burden and short effect. Therefore, in the new era, in order to enhance the Chinese environmental governance significantly, it is needed to establish a modern environment governance system including following three aspects, the interaction among central government, local government and public, the cooperation among government, entrepreneur and society, as well as the mixture among the law, democracy and morality.

Keywords: central and local government; environment governance; modernization treatment; reform way

CLC number: X22

新时代我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾,而人民日益增长的美好生态生活需要与不平衡、不充分的生态发展之间的矛盾是其中的重要议题。党的“十九大”报告提出,要构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系。现代化的环境治理体系包含着错综复杂的众多治理主体,而中央政府和地方政府是其中最重要的两大治理主体,央地关系也是其中最核心的主体间关系。从历时变迁角度看,我国环境治理实践过程是在央地关系这一特殊制度环境中展开的,并随着央地互动关系的动态调整而不断发生适应性转变。

鉴于此,本研究首先以央地关系在环境治理领域的变动调整为主线,以“央地互动”机制为分析框架,系统梳理了改革开放以来我国环境治理实践变革的演化规律,随后深入考察现阶段我国环境治理创新所蕴含的内在逻辑与局限困境,并尝试提出新时代我国环境治理的改革方向,以期为推进环境治理体系和治理能力现代化提供一定的理论指导。

1 改革开放以来我国环境治理实践的变迁阶段

央地互动关系在我们这样一个超级国家治理中占据着显著重要的地位,并广泛深刻地影响着各领域公共事务治理的策略选择。纵观改革开放发

收稿日期: 2021-02-07

基金项目: 江苏省社会科学基金项目(19ZZD001); 江苏省高校哲学社会科学研究项目(2019SJA1646)

作者简介: 李 波(1987-),男,博士、讲师。研究方向: 环境治理与政策。E-mail: lb2018@hyit.edu.cn

引用格式: 李 波. 基于央地互动的环境治理现代化路径研究[J]. 环境保护科学, 2021, 47(6): 33-37.

展历程,我国环境事务治理实践亦随着央地关系的动态调整而呈现出阶段式演化特征。根据中央政府与地方政府之间的互动方式,本研究将改革开放

以来我国环境治理实践划分为 4 个阶段:口号式治理、引导式治理、管控式治理、合作式治理,见表 1。

表 1 我国环境治理实践变迁阶段——央地互动机制分析框架

治理主体/治理行为		中央政府	
		消极应对	积极应对
地方政府	消极应对	“口号式治理”阶段	“管控式治理”阶段
	积极应对	“引导式治理”阶段	“合作式治理”阶段

1.1 “口号式治理”阶段（1978 ~ 2006 年）：环境污染迅速扩散

经历了计划经济时期的曲折发展过程,我国贫穷落后的社会面貌迫切需要恢复和发展生产力。作为指导国民经济发展的纲领性文件,从 1982 年党的十二大报告至 2002 年党的十五大报告主要围绕“以经济建设为中心”进行谋篇布局,持续不懈解放和发展生产力,千方百计增加国民生产总值,努力改变贫穷落后的国家面貌。在此期间,为调动地方发展经济的积极性,中央政府推行了“财政分权”体制改革。地方政府因此具有了增加本级财政收入的强劲动力,刺激了高污染产业的快速发展。地方政府主要通过放松环境管制、加大税收优惠、提供担保贷款和低价出让土地等多种方式吸引污染型企业投资建厂,加剧了环境污染物的大量排放,导致区域环境质量持续恶化。同时,在以经济增长为政绩考核重心的政治锦标赛体制下,地方政府竞相发展经济的内在动力以更加激进的方式呈现出来,进而使地方经济发展从常规化演变为超常规化,环境污染也从缓慢积累的隐性问题演变为迅速爆发的显性问题。此外,人事管理的任期制度也在一定程度上强化了地方官员的短期政绩追求,使其更加轻视经济社会的可持续发展,甚至不惜以牺牲长远的环境利益换取短期的政绩回报。

1.2 “引导式治理”阶段（2007 ~ 2012 年）：环保战略初步确立

随着环境污染问题持续加剧,社会公众生命健康不断受到严重侵犯,以维护环境权益为目标的环境群体性事件呈高发态势,党和政府的公信力与合法性遭遇严重威胁,改善环境质量成为社会各界共同的迫切期盼。2007 年党的十七大报告提出了“科学发展观”的重要战略思想,坚持走“以人为本,全面协调可持续发展”的道路。2008 年国家环保总

局升格为环保部,成为国务院的重要组成部分,为推进环保工作常态化运行提供了组织保障。在科学发展观的指导下,地方经济社会发展观念开始产生新的变化,尝试将生态理念融入到地方发展过程中。一是地方政府创新提出了“两型社会”的建设目标,积极推进资源节约型和环境友好型社会建设;二是地方政府以立法方式促进循环经济发展,通过建设循环型农业、工业、服务业和循环型社会,达成“减量化、资源化、再利用”的发展目标;三是地方政府提出了建设生态型政府的发展定位,逐步树立生态文明理念,建立生态责任意识,加强生态管理职能。这一时期,虽然生态环保理念在全社会产生广泛共识,但是我国环境治理仍面临不均衡、不充分以及不协调的突出问题。

1.3 “管控式治理”阶段（2013 ~ 2018 年）：环境问题形势扭转

随着雾霾事件的迅速爆发,PM_{2.5} 进入公众视野,大气污染在全国范围内的肆虐笼罩,环境污染作为社会焦点问题也受到了空前未有的高度关注。在此形势下,党中央对生态文明建设的决心和意志再次上升到了历史的新高度,不仅确立了“五位一体”的战略布局和“生态优先”的总方针、总基调,而且提出了迈向生态文明新时代的中国梦。特别是,党的十八大以来,习近平总书记在多种场合就生态文明建设议题发表了系列重要的经典论述,形成了系统丰富的生态文明建设思想。从实践层面看,习近平新时代生态文明建设思想的核心要义在于“严控”,包括严制度、严考核、严问责。对于地方政府而言,“严控”的落脚点在于“严格执行、严格落实”。习近平总书记高度重视生态文明各项制度的落实问题,并强调“生态环境保护能否落到实处,关键在领导干部”。“抓关键少数”是推动生态文明建设的“关键环节”。“要建立体现生态文明

建设要求的目标体系、考核办法、奖惩机制,使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束。”

1.4 “合作式治理”阶段(2019年至今):环境治理改革方向

对于跨域性、流动性和效益外溢性特征突显的环境问题而言,中央政府与地方政府之间的互动合作不可或缺。一方面,中央政府在派发污染减排指标、应对环境突发应急事件及解决区域污染扩散问题等方面需要掌握地方环境信息,尊重地方实际情况,寻求地方相关部门配合;另一方面,地方政府在环保基础设施建设、环境资源开发利用、生态环境修复和邻避环境纠纷化解等方面也需要中央政府给予财力、技术和政策等方面的支持。只有调动中央政府和地方政府2个方面的积极性,形成相互依赖、相互支持、相互促进的合作关系,建立分工明确、资源共享、协调联动、利益互惠的合作体制机制,才能化解跨层级、跨部门、跨区域、跨边界的环境污染难题。因此,央地环境合作治理将成为新时代生态文明建设的改革方向,是推进环境治理体系和治理能力现代化的必然要求。

2 政治激励:管控式环境治理的实践逻辑

当前,我国环境治理总体上处在中央严控、地方严格执行的“管控式治理”阶段。中央政府主要通过“责任钳制、权力限制、指标控制、问责压制”等4种治理技术工具来实现对地方环保偏差行为进行刚性约束的,以确保中央环保政治意志和战略得到严格落实,从而实现改善环境质量的目标。

2.1 同责双责:地方环境行为的责任钳制

推进环境治理现代化,必须全面加强党对环境保护的领导,强化党政领导干部对于生态文明建设的政治意识^[1]。为此,2015年8月中央深改组第十四次会议审议通过了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,明确提出了“党政同责、一岗双责、终身追责”的环保责任体制^[2]。“党政同责、一岗双责”通过厘清党政部门领导干部环保职责边界的方式突出了党政领导共同负责和部门领导分工负责的作用,明确了环境污染问题责任追究的主体,从而极大强化了地方各级各部门党政领导干部的环保责任意识,提升了地方党政领导干部环保履职的自觉性、积极性和主动性。从治理主体看,“党政同责、一岗双责”将原本抽象化、分散化

的环保行政责任压力转化为具体的、集中的党政主要领导个人责任压力,并进一步将环保行政目标和任务派发给党政主要领导个人,最后通过精细化考核方式对没有达标的党政领导责任人给予强有力的问责激励。从治理效果看,“党政同责、一岗双责”依托党政主要领导的政治权威,推动了常规环境治理非常规化运作,最大限度地地将各层级、各部门行政资源和注意力向环保事务进行转移,从而能够高效化地解决突出的环境污染问题。

2.2 垂直管理:地方环境行为的权力限制

长期以来,地方政府重发展轻环保,甚至干预环保监测监察执法,环保责任难以落实,有法不依、执法不严。垂直管理是根治环境治理地方干预“痼疾”的一剂良药^[3]。2016年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》^[4],提出“省级环保部门直接管理市(地)县的监测监察机构,承担其人员和工作经费,市(地)级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理体制,县级环保局不再单设而是作为市(地)级环保局的派出机构”。环保“垂直管理”以“限权式”改革代替“分权式”改革,有效制约了地方保护主义。一是抑制政企“合谋关系”,有利于提高污染企业监管力度;二是摆正政府职能“先后关系”,有利于地方政府更加重视环保工作;三是理顺科层组织“条块关系”,有利于贯通执行中央环保政令;四是缓解跨区域“竞争关系”,有利于防治区域污染转移扩散;五是增进环保系统“上下关系”,有利于提升环保部门协作效率。

2.3 目标考核:地方环境行为的指标控制

早在“十一五”期间,我国开始尝试将污染物减排目标纳入地方政府考核体系,以此增强地方政府履行环境保护职责的动力。党的十八大以来,目标考核制成为中央政府环保“督政”的重要工具,在防治大气、水和土壤污染方面取得了良好效果。环保目标考核制充分利用政绩考核指挥棒,向地方政府直接派发环保任务指标,并根据指标完成情况进行量化评价,使地方政府直面环保压力,进而不得不采取企业关停整治(结构减排)、脱硫脱硝(工程减排)和清洁生产(管理减排)等方式完成污染物削减任务。目标考核方法简洁明了,操作性强,科学公正。一方面,它不需要全面统计污染源污染物排放

总量,而是通过直接下达削减任务量的方式对污染物排放进行控制,大大减少了统计工作量,也克服了污染监测数据获取难、不准确的弊端;另一方面,目标考核制是建立在各省经济发展、污染状况和环保设施等实际情况之上的,从而保证各地方能够在力所能及的范围内按期完成减排指标任务。

2.4 环保督察:地方环境行为的问责压制

为进一步提升环保监督的权威性和效力性,2016 年中央政府正式成立了中央环保督察组,由环保部牵头、中纪委和中组部相关领导共同参与。中央环保督察组是环保部区域环保督查中心的升级版,标志着环保督察已从部委内部事务上升至国家战略层面,特别是督察重心正从“督企”转向“督政”,显著提升了环保督察工作的问责属性和问责效力。依托中央政府最高领导权威,中央环保督察组能够有效监督地方政府环境环保法规、政策、决定执行情况并对环保履职不力的地方党政主要领导进行诫勉谈话或给予行政处分。环保督察已成为国家环保政策落实的重要推动力,是做好环保工作不可或缺的重要治理手段。由于与地方领导干部考核评价相挂钩,环保督察的结果使得纵向政府间传导的环保压力陡增,地方政府由此主动进行组织调适以应对迎检任务,改变了地方环保部门的弱势形象,强化了环保部门的执法力度^[5]。

总而言之,党的十八大以来,中央政府推进生态文明建设的力度是空前的,连续出台的各项政策规章针对传统环境治理体制问题进行修正调整,在实践中产生了良好的环境治理效果。但是由于过于依赖党政领导权威,主要依托国家“专断性权力”,损害地方政府职能的完整性,过度将注意力放在减排指标方面,造成污染物排放(控制对象)此消(非控制对象)彼长,我国环境治理不免存在决策成本、信息成本、协调成本、投资成本和信任成本负荷超载,不利于从根本上实现环境质量持久改善的理想目标。

3 合作共治:推进环境治理现代化的改革方向

“经过中共十八大以来的持续努力与强势推动,我国的社会主义生态文明制度体系构架已经初步确立。中国特色社会主义生态文明制度建设需要同时协同推进国家生态环境治理体系与治理能

力的现代化^[6]。”2020 年 3 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》^[7],提出要形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与和良性互动的环境治理体系。新时代我国环境治理将从中央主导的管控治理向央地互动的合作治理转变,逐步形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的现代化环境共治体系,从而推动可持续发展和生态文明建设,使整体社会福利最大化,维护社会公平和谐稳定^[8]。

3.1 构建中央、地方与公众良性互动格局,激活地方政府内生动力

我国改革实践证明,仅仅依靠自上而下的政治约束机制很难完全保证地方政府持续稳定贯彻中央决策意志。在信息不对称以及监控对象众多的情况下,地方政府违背中央政府意志的机会主义行为时有发生,中央环保政策执行的“中梗阻”困境很难依赖体制内部自我控制而得以彻底根治。然而,社会公众恰恰可以凭借身在现场以及监管主体众多的优势对地方政府进行自下而上的有效监督,从而弥补中央政府监管能力不强的缺陷。随着社会公众对环境污染感知愈发强烈,政府部门需要正确引导公众参与环境治理,让公众成为环境治理重要的新生力量,构建中央、地方、公众共同参与的利益共同体^[9]。为此,我国环境治理必须要依靠广大人民力量,坚持和尊重人民的主体地位,努力提升环境治理的民主性。一要加强人大代表的环境权力监督功能,把环境污染防治作为人大监督的重点任务;二要加强民主党派的环境协商监督功能,鼓励民主党派提出环保建议,更好地凝聚社会各界环保共识;三要赋予公众参与基层环保决策的话语权利,提高公众环境参与的政治效能感;四要加强社会公众的直接监督功能,畅通线上线下环保利益诉求表达渠道,激发公众环保公共精神^[10]。

3.2 优化政府、市场与社会合作治理体系,激活企业组织自治动力

随着社会主义市场经济体制的逐渐完善,政府部门能够从市场和社会渠道获得的治理资源越来越丰富,为发挥政府、市场、社会协同合作制度优势提供了十分有利的条件。首先,作为环境治理的主导者,政府部门需要优化行政职能体系,特别是完善政府环境保护职能,促进经济与环保协调发

展,立足协同高效原则优化环保行政体制,健全环保相关部门协同配合机制,探索跨部门综合执法,提高环保行政执法能力,加快推进全国环保政务服务平台建设,建立可靠的环境污染大数据系统,提高政府环境治理透明度、执行力和公信力;其次,作为环境资源配置的决定者,市场部门应积极贯彻绿色发展理念,加强技术创新能力,大力发展环保产业,创新排污权交易和生态补偿政策,努力推动污染物减量化、资源化、再利用;再次,作为环境利益的相关者,社会公众应形成人人有责、人人尽责和人人享有的环境治理共同体。完善信访、人民、行政、司法调解联动体系,健全环境利益矛盾纠纷多元调解机制,努力将环境群体性事件化解在基层,充分保障人民群众生命健康、财产安全和生产生活秩序。

3.3 健全法治、德治与自治融合互促机制, 激活社会力量参与动力

在治理话语时代,公共治理既要求依靠国家强制力,更加诉诸社会组织自治力。法治、德治、自治共同发挥着调节社会行为和维持公共秩序的功能^[11]。首先,环境法治是以国家强制力为保障、自上而下实施的管理方式。环境法治要求加快形成完备的环保法规体系、高效的环境法治实施体系、严密的环境法治监督体系、有力的环境法治保障体系。通过执法、责任和追责机制显著提升法律制度执行力和有效性,才足以将现代环境治理的制度优势转化为切实的环境治理效能^[12];其次,环境德治是以生态道德感为保障、由内而外产生的约束方式。环境德治要求积极宣传和贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党和教育人民,把生态文明建设理念融入到思想理论建设、社会科学研究、学校教育

教学、精神文明创建、文化产品创作和网络舆论引导等各领域,广泛凝聚起社会各界环保共识;再次,环境自治是以社会舆论场为保障、自下而上推动的治理方式。环境自治要求政府部门、自治组织和社会公众等多元主体通过民主协商方式制定环保自治公约,共同认可并接受环保自治公约的约束,从而提高各方参与者的公共精神和环保意愿。

参考文献

- [1] 王旭,秦书生. 习近平生态文明思想的环境治理现代化视角阐释[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2021, 27(1): 227-237.
- [2] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)[EB/OL]. (2015-08-17)[2020-11-10]. http://www.gov.cn/zhengce/2015-08/17/content_2914585.htm.
- [3] 赵建军. 垂直管理: 环境治理现代化的创新之举[N]. 中国社会科学报, 2017-01-10(006).
- [4] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见[EB/OL]. (2016-09-22)[2020-12-10]. http://www.gov.cn/zhengce/2016-09/22/content_5110853.htm.
- [5] 庄玉乙, 胡蓉, 游宇. 环保督察与地方环保部门的组织调适和扩权——以H省S县为例[J]. 公共行政评论, 2019(2): 5-23.
- [6] 邹庆治. 环境政治学视角下的国家生态环境治理现代化[J]. 社会科学辑, 2021(1): 5-12+2.
- [7] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于构建现代环境治理体系的指导意见[EB/OL]. (2020-03-03)[2020-10-03]. http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content_5486380.htm.
- [8] 王华. 国家环境治理现代化制度建设的三个目标[J]. 环境与可持续发展, 2020, 45(1): 49-51.
- [9] 李宏. 生态文明建设的路径探析——以岭南水乡为例[J]. 环境保护科学, 2020, 46(6): 1-5.
- [10] 徐玲玲, 谭文华. 我国环境治理现代化中公众参与问题研究[J]. 环境与发展, 2020, 32(9): 207-209.
- [11] 罗豪才. 软法与公共治理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [12] 吴贤静, 林镁佳. 从“环境之制”到“环境之治”: 中国环境治理现代化的法治保障[J]. 学习与践, 2020(12): 47-54.