

人大国发院系列报告

专题研究报告

2014年4月 总期第26期

(中国改革系列报告 NPE 201405)

如何用制度保护生态环境？环境治理中的中央--地方关系

冉冉（中国人民大学国际关系学院）

韩冬临（中国人民大学国家发展与战略研究院、国际关系学院）



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

目 录

摘 要.....	4
前 言.....	5
一、 现有的中央地方关系.....	7
（一）中央：政策的制定者.....	7
（二）地方政府：环境政策的执行者.....	13
二、 对策：公众参与与民主.....	19
三、 总结.....	21
参考文献.....	24

摘要

“环境问题也是体制问题”的说法在日常生活中很流行，这一说法在什么意义上有效？为了更好地应对环境问题，究竟需要改善哪些体制因素？为此，本报告用环境政治学的视角分析环境治理中的中央--地方关系。报告认为，现有的环境治理体制没有跳出中央集权与地方分权二元对立的范式，必须在制度层面上进行改革。在现有体制中，中央政府的角色是政策制定者，而地方政府的角色是政策执行者。在中央层面，环境行政过程中权力与职能的碎片化导致行政部门间职能交叉、权责不清、政出多门现象严重。一个环境问题通常由很多不同的政府部门负责，政府部门之间缺乏清晰的分工和必要的合作，政策制定在部门间互相推诿。在地方层面，地方与中央各自分担的环境治理责任不清晰，政治激励错位。现有的集权化的思路（如对环保部实行垂直管理）无助摆脱中央-地方二分的范式困境，而自上而下的政治激励模式（如将环保纳入考核体系）导致地方官员逃避政府在地方环境治理中的必要责任，将操纵统计数据作为应付环境治理责任的一个捷径，以应付上级考核和民众诉求。摆脱这样二元对立的范式必须依靠社会主义协商民主，加强民主政治建设，让公众的环境知情权、参与权和监督权得到更全面的实现和保障，为建设社会主义生态文明奠基，为子孙后代留下天蓝、地绿、水清的环境。

前言

中国经济快速增长的同时，带来了严重的环境问题。中国被认为是世界上污染最严重的国家之一，在“全球环境绩效指数”(EPI)2006、2008、2010和2012年的4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)。一些工业国家过去两百多年工业化发展和现代消费主义模式所导致的环境问题，在中国目前短短30多年的时间里集中爆发出来。全球污染最严重的10个城市中，中国占了一半。每五个城市中就有一个存在严重的大气污染；约有三分之二的城市面临缺水危机；七大江河水系中劣五类水质占41%；城市河段90%以上遭受严重污染；全国有3.6亿农村人口喝不上符合卫生标准的饮用水。三分之一的土地面积受到酸雨影响；三分之一的土地面积存在水土流失和沙漠化问题；90%以上的天然草场退化；水土流失面积占国土面积的37%。¹

环境污染也破坏了社会稳定，诱发群体性事件。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%。从2007年厦门民众“散步”抗议“PX”项目开始，到2012年宁波的反对“PX”运动，以环境污染为议题的各种社会抗争运动成为政府“维稳”的对象之一。最新的《2014年中国法治发展报告》，从2000年到2013年9月，发生在中国境内，规模在百人以上的群体

¹ 数据来自，杨东平主编，《2009中国环境发展报告》，北京：社会科学文献出版社，2009。

性事件有 871 起，其中环境污染引起的有 37 起，占 4.24%。虽然比例不高，但是万人以上的群体性事件中，由环境污染引发的占了 50%，显示出环境污染的社会影响巨大，进行改革刻不容缓。

面对严重的环境问题，党和政府高度重视环境问题，提出了建立生态文明，建设美丽中国的号召。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，信中指出：“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。”²

然而，如何保护生态环境，建设生态文明？现有的说法是，“环境问题同时也是体制问题”。这种观点认为，中国现有的政治体制是造成环境污染的原因之一。在最高领导人看来，“天蓝、地绿、水清”是中国梦的重要内容，这是否曲折暗示着“环境污染是体制问题”中中央与地方的不同角色？党的十八届三中全会提出的方案是，“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境。”这句来自十八届三中全会的决议的表述，为“环境污染是体制问题”观点提供另一个注脚。究竟有哪些“体制”性问题造成了中

² 具体新闻报道内容，见 http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/20/c_116619686.htm（访问日期 2013 年 7 月 20 日）

国今天的环境污染状况？回答这些现实问题需要从环境政治学和中国环境政治研究获取理论资源，来进一步分析中国环境政治系统的特征。

现有的政治体制中，根据功能划分的不同，形成了党、立法、行政部门之间，中央政府和地方政府之间的双重等级结构。本报告着眼于中央--地方关系的角度来分析环境治理。一般来说，中央政府的角色是政策制定者，主要功能在于提供宏观层次的环境政治话语、价值、理念、法律法规和政策工具；而地方政府的角色是政策执行者，负责政策的实施，将中央政府的政治话语、法律和政策转化为具体的环境效果。然而，这样的中央--地方关系存在诸多的弊端。国外环境治理的经验证明，解决环境污染问题，不仅要靠政府的行政力量，更需要民众的有效参与。确立公众有效参与的机制尤为重要。

一、 现有的中央地方关系

（一） 中央：政策的制定者

在中央层面，中国环境政治系统中的决策者包括党中央、全国人大、国务院及其 10 多个部委。作为环境政治话语的塑造者，党中央负责制定宏观理念、话语、目标、战略和方针，全国人大和国务院相关部委负责通过一定的程序把党的意志转化为具体的法律法规和政策。绝大多数具体的政策都是由国务院及其相关的部委制定的，但同时要受到全国人大的监督。

党：环境政治话语的塑造者

中国共产党塑造环境政治话语的演化过程可以通过可持续发展、科学发展观、生态文明三个概念的变化来考察。虽然这三个概念的提出和贯彻带有明显的领导人代际更替特征，但是，这种政治话语的主导性释放了强烈的政治信号：即，环境问题对中国领导人执政能力的挑战日益明显；同时，环境问题在领导人议程设置中的重要性不断上升；中央政府努力应对这种挑战的政治决心也在不断增强。

1997年的“十五大”报告确立了“可持续发展战略”，这是中共首次在环境保护方面提出的政治话语。提出要正确处理经济发展同人口、资源、环境之间的关系，实现经济发展与环境保护相协调。“十六大”修改并通过的党章中加入了可持续发展战略的内容，这是党章中第一次出现和环境保护相关的内容。江泽民在“十六大”报告总结执政13年经验时，将实施可持续发展战略视为“十分宝贵的经验”之一。

“科学发展观”由胡锦涛在中共16届三中全会中提出来的，“十七大”中被确定为“发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想”，内容是，“科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾”。与“可持续发展”战略不同，“科学发展观”不是中共针对环境问题提出的专门理念，而是体现了对以往以环境和资源为代价的粗放型工业发展模式的一种全面反思和校正。“生态文明”的概念也是在这个背景下产生的。

2007年“十七大”以后，“生态文明”已经由学者们讨论的概念上升为了中共在环境保护上最核心的政治话语。³这一方面体现了中共对智库成果的吸纳性，更重要的是，试图通过这一政治话语的概念的实践，来系统性、全面性地应对环境问题对执政能力的挑战。“十八大”报告强调，“建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，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，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。”

从可持续发展到科学发展观再到生态文明，中共始终掌握着环境保护领域的主导性政治话语的提出、制定和传播权。这些宏观政治性话语的演变在很大程度上体现了其执政理念的“绿化”，但是，发展（特别是经济发展）的优先性仍然远远高于环境保护。也正是在中国经济优先的发展理念的指导下，全国人大和国务院制定了一系列环境法律、法规和政策。

³ 学术界虽未对生态文明的定义形成统一的观点，但基本上都将生态文明看作是高级的文明形态，看作是社会进步的标志。例如，俞可平教授认为，生态文明是“人类在改造自然以造福自身的过程中为实现人与自然之间的和谐所做的全部努力和所取得的全部成果，它表征着人与自然相互关系的进步状态。生态文明既包含人类保护自然环境和生态安全的意识、法律、制度、政策，也包括维护生态平衡和可持续发展的科学技术、组织机构和实际行动。如果从原始文明、农业文明、工业文明这一视角来观察人类文明形态的演变发展，那么可以说，生态文明作为一种后工业文明，是人类社会一种新的文明形态，是人类迄今最高的文明形态。”详见：俞可平，“科学发展观与生态文明”，《马克思主义与现实》，2005年第4期，4—5页。

立法机关：环境法律的制定和修改

作为中国政治系统中的最高立法机关，全国人大及其常委会负责通过一定的程序把党在环境保护方面的执政理念和政治话语转化为具体的全国性法律。1993年，全国人大成立了环境与资源管理委员会，其职责是在全国人大及其常委会的领导下，专门负责研究、审议和拟定与环境相关议案。目前的第十二届全国人大环资委共有组成人员32人，比上一届增加了4人。这在一定程度上体现了全国人大对环境立法工作的加强。从1979年全国人大常委会原则通过《中华人民共和国环境保护法（试行）》开始，全国人大及其常委会共通过了20多项环境相关的专门法律。

至今尚未完成的《环境保护法》的修订过程体现了立法机关、党、行政部门三者的互动。现行的《环境保护法》是1989年通过的，已经严重滞后于中国经济社会的变迁和环境治理的需要，被认为是执行效果最差的法律。20多年来，要求修改《环境保护法》的呼声不断，终于在2011年被纳入了十一届全国人大常委会的立法工作计划。从目前草案二审稿来看，可持续发展和生态文明这些由党提出的环境政治话语作为《环境保护法》草案的立法目的之一，充分表明了中共在中国环境政策制定系统中的核心地位。此外，环保部极为罕见地在自己网站上公开提出了对《环境保护法》一审稿的34条修改意见，体现了环境行政主管部门与立法机关在环境立法过程中的博弈。⁴

⁴ 关于中国环保法修订的最新系统研究，请参考 Guizhen He, Lei Zhang, Arthur P. J. Mol,

国务院：行政法规和政策工具

国务院及其下属的十几个部委共同负责通过一定的行政法规和政策工具将党的抽象环境政治话语和全国人大制定的法律具体化、可操作化（具体职能分工见下面的篇幅）。国务院颁布的与环境相关的行政法规大概有 50 多部。由国务院各部门制定的部门行政法规或法规性文件性质的环境规章、政策、标准的数量极为分散和庞杂，没有具体的统计数据。除了行政法规之外，国务院及其与环境事务相关的各部委还制定了一系列具体的政策工具和规制措施以便于政策的实施。这些具体的环境政策工具包括：环境影响评价制度、环保目标责任制、城市环境综合整治定量考核制度、创建国家环保模范城市、总量控制、区域/流域限批制度、节能减排工程等。

但是在环境的行政过程中，中央层面存在权力与职能的碎片化。中国目前的环境政治系统中，环境行政管理的权力和职能分散在国务院不同的部委之间，共涉及 10 多个部委，彼此缺乏明确的分工和有效的合作，造成了环境行政过程中的碎片化。环保法规定，国务院环境保护行政主管部门（即国家环保部），对全国环境保护工作实施统一监督管理。但同时规定，“国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政、渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门，依照有关法律的规定对环境污染防治实施监督管理。”（中华人民共和国环境保护法,1989）事实上，除了环保法规定的上述部门之外，主要负责能源、产业结构转型和气候变化的国家改革与发展委

Yonglong Lu, Jianguo Liu: "Revising China's Environmental Law", Science, Vol.341, July 2013.

员会，负责农村与农业环境与生态保护的农业部，负责森林与自然资源保护的国家林业总局和国土资源部，负责水利资源开发和管理的水利部都在环境行政过程中占有重要的权力和职能。

按照环保法的规定，环保部是国务院环境保护行政主管部门。换句话说，环保部应该是中国环境行政管理系统中的核心。但是，环保部门的“弱势”形象早已深入人心。改革开放以后，中国开始设立环境保护行政主管部门。30年多年来，环境保护行政主管部门在名称、机构设置、人员编制、职能和法律地位等方面经历了数次调整和变革。2008年，国家环保总局由原来的国务院直属机构升格为国务院组成部门，更名为环保部。但是，“升格”并没有实质性地增加环保行政主管部门的职能和权限；与环保有关的职能，如海洋，森林，农业，渔业等方面的环境和生态保护，没能划入环保部统一管理。2013年最新一轮的“大部制”改革中，环保“大部制”的设想仍然没有实现。

环境行政过程中权力与职能的碎片化导致行政部门间的职能交叉，权责不清，政出多门现象严重。一个环境问题通常由很多不同的政府部门负责，彼此缺乏清晰的分工和必要的合作，导致政策在部门间互相推诿。此外，一些环境保护的行政权力和职责被分配给了传统的、以发展为导向的部门，造成了部门内部职责的冲突和矛盾，和对环境职能的忽视。当环境保护的职责和其原本的职责发生冲突的时候，完成这些本部门的主要职能是其部门利益所在。例如，水利部门不但应该负责水资源保护而且负责水资源的开发和利用。水资源开发和利用是部门利益所在。长江三峡工程和怒江水电站工程都是水利部

门在其部门利益驱动下力主建设的 (Mertha, 2008)。在职能冲突的状况下,一些部门会根据各自的部门利益制定行政法规,造成“国家利益行政化,行政利益部门化,部门利益法制化”的问题,导致环境法律法规之间互相冲突、矛盾的现象较为普遍。

(二) 地方政府: 环境政策的执行者

中国环境治理与生态文明建设中存在一个深刻悖论:一方面中央体现了对环境问题的高度关切,并且制订了大量的法律法规和政策,建立了自上而下的环境行政管理体系,积极参加国际环境治理的合作;但另一方面,很多环境政策的实施效果都不尽人意,大气、水等环境质量持续恶化。因此,中央在环境保护方面的举措,能在多大程度上转化为民众“看得见”,“闻得着”的切实效果一直是中国环境治理研究中的一个核心问题。

但是这样将责任主要归于地方政府并没有回答更基本的问题:地方政府,及其官员为何不积极治理环境,对中央的环境政策阳奉阴违?我们认为,必须从更加宏观的政府治理体系来分析环境治理的问题,特别是政治体系的分配和激励结构。正是中国特殊的体制,使得地方政府在相互冲突的目标中,选择优先发展经济,而不是环境保护。正如美国中国问题专家李侃如教授 (Kenneth Lieberthal) 指出的,“中国目前的政治系统体现了松散和流动性,地方多样性和自主空间很大,地方政府优先发展经济的压力巨大。因此,环境法律法规的执行非常有限,环保部门处于以短期经济发展而非长期可持续发展为目标

的地方政府的领导之下。”⁵

首先，中央地方在环境治理的责任不清晰。环保法只笼统地规定地方政府对本地的环境保护负总责，至于中央与地方之间的权力、责任和义务的分工则没有明确的法律规定（曹正汉，2011）。这体现了中国环境政治系统的某些地方分权化特征。地方环保部门受地方政府的领导，与环保部只存在业务上的指导关系。在现实操作中，地方政府的自主权受限，中央政府可以随时收回地方的某些权力。与中央政府讨价还价能力的高低成为地方获取权力和资源的重要方式。地方环保局在执法过程中的困难很大程度上来自于权力、责任和资源的分裂和不对等。在很多情况下，地方环保部门没有足够的权限去规范地方企业的污染行为，特别是那些由国资委直接领导的大型国有企业。“税收交给了中央，污染留在了地方”的现象常常被地方民众所诟病。此外，中央政府在要求地方政府执行其环境政策时，不一定给予相应的权力和财政资源的支持，也就是地方政府官员俗称的“中央请客，地方买单”问题。中国环境政治中的这种“地方分权化”带来的集权与分权之间困境，可以在一定程度上解释环境政策在地方层面遭遇的执行障碍。

因此，一些学者认为中央向地方分权过大，缺乏有效监督，导致地方政府为了片面的经济发展，而忽视环境保护的政府职责（李萱等，2012）。据此，建议加强中央集权，如对环保部门实行统一的中央垂直管理等。环保部直接领导的华东、华南等跨区域环境保护监督中心

⁵ Kenneth Lieberthal, “China’s Governing System and Its Impact on Environmental Policy Implementation”, China Environmental Series (1997) Vol.1, pp.3 – 8.

的设立是这种思路的尝试。⁶ 然而，这样集权的思路仍然面临多方面困境，一方面，这些环境保护监督中心执法地位不明确。就目前督察中心的身份来说，它们是参照公务员管理的事业单位，但是事实上从事着环境执法的工作。但其执法行为由于缺乏高规格的法律、法规依据，而缺乏有效性。其次，如何定位、协调与地方环保部门的关系。据了解，督察中心已经在工作中遇到了诸如“遇到环境应急事件或重大环境污染案件，地方环保局应向谁汇报，总局还是督察中心？督察中心应如何参与其中？”这样的尴尬问题。由于地位模糊，环保督察中心到污染现场调查需要事先由总局与地方环保部门沟通后，才能得到地方环保部门的配合，没有地方环保部门的引领，很难进入事故现场和企业内部进行调查取证，给现场快速取证带来很大的困难。此外，五大督察中心如何在职权范围内与地方政府协调、沟通，做好国家环保总局与地方政府的桥梁将是考验其是否能长期存在并发挥作用的关键要素。总之，集权化的思路潜在的问题是无法解决中央-地方二分的范式困境。根据分权的理论，地方地方政府直接面对当地的公众，更能了解地方公众的偏好，而集权化思路减少了地方环境治理的积极性。

其次，对地方执行的困境，现有的另一种解释政治激励的错位。在对中国政府官员政治晋升的研究中，先前的研究都发现中央的提供的激励机制能够解释地方政府官员的行为。例如，周黎安教授指出“晋升锦标赛”是中国政府官员的核心激励模式，是中国 30 年经济增长

⁶ 详细研究参见：Qingzhi Huan, “Regional Supervision Centers for Environmental Protection in China: Functions and Limitations”, *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol.40, No3, 2011.p139-162.

奇迹的重要根源，但也存在着多任务下的激励扭曲问题（周黎安，2007）。

作为政府官员，政治权力的最大化是其追求的核心目标。但因获取政治权力的手段不同，政治激励的形式也有所不同。在民主的政治体系之下，选举是获得政治权力的主要方式，因此选票是对那些经由选举而产生的官员们最大的政治激励。在中国政治体系中，上级党委的竞争性选拔和任命是产生地方官员的主要方式，因此提拔\升迁是对地方干部的最重要的政治激励方式。由组织部门主导的自上而下的干部指标考核体系定期对各级党政官员进行政绩考核，是体现党管干部，监督地方官员落实中央政策的一种制度性安排。

笔者在田野调查中发现几乎所有受访的地方官员都承认把完成经济发展和维护社会稳定的指标放到最重要的位置上。但是，这些指标的完成往往是以忽视环境保护政策的执行为代价的。在这样的背景下，很多媒体和学者都指出：地方政府官员不积极执行中央环保政策的原因之一在于环境指标在干部考核指标体系中的弱势地位。将环境指标提升为“硬指标”，并赋予“一票否决”的权力，可以从政治上激励政策执行者，有利于改善地方环境治理的状况。事实上，近5年来中央政府也确实在不断提升环境和能源指标在干部考核指标体系中的重要性。“十二五”规划将环境和生态保护提高到史无前例的重要位置，被国内外观察人士赞誉为“史上最绿色新政”，但是效果有限。

因此，有人提出的对策是进一步改进考核机制，加入更多更精细

化的环境指标，是否可行呢？本报告认为，虽然提升环境指标在干部考核指标体系中的地位显示了中央政府对民众不断提高的环境意识和环境诉求的一种回应性，但是并不能提供有够有效的政治激励，让地方官员严格执行环境政策。原因在于统计质量的低下和监督成本的高昂。

一些学者敏锐地观察到有些地方已经将环境和能源作为“硬指标”纳入了地方干部考核指标体系中。但是，一个需要仔细研究的实证问题是：这些量化的指标能否为地方的政策执行者提供足够的政治激励，从而将书面上抽象的指标转化为具体的环境效果。德国杜伊斯堡大学海贝勒教授(Thomas Heberer)和安雅(Anja Senz)对12个县市的经验研究表明，激励本身对于鼓励地方干部执行中央的环境政策是不够的。但是，将环境保护指标纳入干部考核指标体系对环境政策的执行有积极的作用(2012)。根据田野调查发现，笔者认为提升环境指标在干部考核指标体系中的地位显示了中央政府对民众不断提高的环境意识和环境诉求的一种回应性。短期内，有可能在一定程度上改善民众对于中央政府的政治信任度(政治合法性)。但是，这种“压力型体制”下的政治激励模式在地方环境治理中的作用相当有限，其问题主要体现在以下两个方面。

首先，中央政府的各项政治激励常常是模糊不清，互相矛盾和冲突的。地方政府常以牺牲环境指标来完成其它更具优先性的指标。为了向国际社会和国内民众展示政府对重大国计民生问题的重视，维系政权合法性，中央政府不断将干部考核指标体系中的“硬指标”的内

容和数量扩大化。由最初的经济增长、财政收入、计划生育扩大到社会治安、信访及群体性事件等维持社会稳定相关的指标。在山西煤炭生产事故频发，毒奶粉等食品安全问题，太湖水污染等环境问题屡遭媒体曝光之后，考核“硬指标”再次扩大到安全生产、食品安全和环境保护。2010年以来，高房价成为民众关注的最重要民生话题，因此，调控房地产市场，稳定房价也成了考核地方官员的众多指标之一。

更严重的问题是，这种自上而下的政治激励模式导致地方官员逃避政府在地方环境治理中的必要责任，将操纵统计数据作为地方环境治理的一个捷径，应付上级考核和民众诉求。一些研究已经表明，在层层加码的“压力型体制”之下，⁷“关系”和“统计”是地方官员缓解上级压力的“减压阀”，操纵数据已经成为官员的日常行为见怪不怪（荣敬本等，1998；唐海华，2006；Chen,2010）。这些所谓的“手段”主要分为两种，一个是直接篡改统计数据，瞒报和虚报指标的完成情况；另一种是利用不同的统计方法和口径，“制造”数据。相对于前者，后者的方法更加隐蔽，更加“合法”。操纵统计数据的现象之所以如此普遍，其中的一个制度性原因在于中央政府没有建立一套有效的机制去监督和检查这些统计数据的质量。

实践中，环境指标与官员的仕途升迁没有实质性联系。相反，这种以指标和考核为核心的“压力型”政治激励模式，导致地方官员以拉关系，找门路和操纵统计数据的方式来逃避其环境治理的责任，造成政府公信力的不断流失。

⁷ 关于“压力型体制”的系统研究，详见杨雪冬，“压力型体制：一个概念的简明史”，《社会科学》，2012，11：4—12。

二、对策：公众参与与民主

无论是集权的思路，还是指标的细化，都是来自上而下监督。这样的监督体制，存在严重的信息不对称问题：上级政府必须耗费大量的成本去了解下级政府的治理。相反，当地公众作为当地环境治理的直接感知者，却没有能力监督当地政府的运作。因此，必须畅通民主渠道，将公众引入到生态文明建设中。

民主对生态文明建设具有重大意义。虽然关于什么是“环境民主”，现有的文献没有一个严格的定义，但是在其基本原则和涉及的内容上早已达成了共识。“环境民主”强调的基本原则是保护公民平等的环境权利，追求环境正义（*environmental justice*），因此政策过程应该更多地体现多中心和参与原则。

具体内容包括：

1) 政府间纵向和横向权力分享。环境治理的决策权不但在立法、行政和司法机关之间共享，而且在不同政府层级之间共享；2) 国家与社会权力分享。政策制定不应该只局限于政府和企业，还应该包括真正受到环境影响的民众、社区、非政府组织和相关领域的专家学者；3) 环境治理中不限制公民个人基本的自由权利；4) 当公民的环境权利受到损害时，可以通过司法途径得到有效救济。⁸ 环境民主理论的倡导者认为民主政治体系下能为实现上述原则提供制度保障，而这恰

⁸ 具体内容参见 Margarethe Winslow, 2005: “*Is democracy good for the environment?*” *Journal of Environmental Planning and Management*, 48:5, 771-783; Rodger A. Payne, 1995: “*Freedom and the environment*”, *Journal of Democracy*, 6(3): 41-55.

恰是威权政治体系所缺失的。

国外环境治理的经验证明，解决环境污染问题，不仅要靠政府的行政力量，更需要民众的有效参与。确立公众有效参与的机制尤为重要。具体来说，公众参与决策过程增加了环境问题被发现和解决的可能性；信息公开和透明有助于民众环境意识的提升；民主选举可以促进政府的回应性，公众的民主监督(Margrethe 2005; Payne 2005)。当然，当然，还有一些批判研究的学者想办法在民主制度体系内部进行修补以克服那些不利于环境治理的因素，例如协商式环境主义

(Deliberative Environmentalism) 等概念的提出。格雷厄姆·史密斯(Graham Smith)等人认为应该将协商民主与环境治理结合起来，弥补选举民主出现的问题。⁹

然而，在中国，由于没有建立环境保护领域中的公众参与机制，公众缺乏获得环境信息的渠道和参与环保事务的有效途径。目前，公众参与环境保护的制度性渠道还非常有限，主要渠道是2006年公布的《环境影响评价公众参与暂行办法》中规定的环境影响评价环节。这部由环保总局在2006年2月22日正式公布的部门规章，是我国第一部具体规定公众参与公共事务的部门规章，也是我国环境保护领域第一部专门针对公众参与问题而制定的规范性法律文件。

此外，公众参与也可以体现在立法环节。例如，在《环保法》的修订过程中，一些环保组织和人士通过媒体、网络、学术研讨会等方

⁹ 代表性文献，参见 Graham Smith, *Deliberative Democracy and the Environment*, London: Routledge, 2003; Walter E. Baber and Robert Bartlett, *Deliberative Environmental Politics: Democracy and Ecological Rationality*, Cambridge, MA, MIT Press, 2005。

式不断给立法部门提意见，希望立法机关在《环保法》的修订过程和最终修订结果上都更好地体现民意。普通民众体现了一定的关注度和参与度。根据全国人大网站的统计结果，《环保法》草案和二审稿两次公开征求意见的两个个月时间里，只有10404人次参与，共提出意见14282件。¹⁰ 公众的参与导致法律的修订过程产生社会讨论，形成新闻议题。

事实上，“公众不仅可以通过环境影响评价环节参与环境保护工作，环境信息知情权的满足、各项环境事务的参与以及知情权、参与权的救济都是公众参与环境保护的重要体现，都需要得到法律保障，因此，制定更广泛意义上的公众参与环境保护活动相关法规就成为必然选择”。总之，生态文明建设必须将公众参与环境保护引领到更广阔的空间，让公众的环境知情权、参与权和监督权得到更全面的实现和保障。¹¹正如党的十八届三中全会指出的，“在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。”

三、总结

环境污染的不断恶化及其引发的各种公共健康、社会经济问题已经成为中国民众的主要关切之一。在讨论环境污染的原因时，“环境污染是体制问题”的说法颇为流行，但是缺乏研究性的分析。本文梳

¹⁰ 资料来自于全国人大网站：http://www.npc.gov.cn/npc/flcazqj/node_8176.htm（访问日期：2013年9月29日）。

¹¹ 杨东平主编，《2006年：中国环境的转型与博弈》，社科文献出版社，2007年，第54页。

理了环境治理中的中央与地方关系，为“环境污染是体制问题”的说法提供理论资源。整个中国环境政治系统没有跳出中央集权与地方分权二元对立的范式。¹² 中央政府的角色是政策制定者，而地方政府的角色是政策执行者。一方面，中央政府批评地方在环境问题上的“地方保护主义”倾向；另一方面，地方政府抱怨在环境保护上的责权倒置。中国环境政治系统中地方分权-集权的困境很大程度上削弱了环境政策的执行效果。

现有的干部考核指标体系是目前中央政府对地方官员的核心政治激励方式，仍然体现出明显的“压力型体制”的特点。这种以指标和考核为核心的“压力型”政治激励模式，由于其在指标设置、测量、监督等方面存在的制度性缺陷，未能对地方的政策执行者起到有效的政治激励作用。中央政府的各项政治激励常常是模糊不清，互相矛盾和冲突的。地方政府常以牺牲环境指标来完成其它更具优先性的指标。更严重的问题是，这种“压力型体制”下的政治激励模式导致地方官员逃避政府在地方环境治理中的必要责任，将操纵统计数据作为地方环境治理的一个捷径，应付上级考核和民众诉求，从而引发了政府在环境治理上的公信力流失。

因此，必须改变现有的环境治理思路，将公众的参与引入环境治理的实践中，生态文明建设必须将公众参与环境保护引领到更广阔的空间，让公众的环境知情权、参与权和监督权得到更全面的实现和保

¹² 关于中国政治体系中，集权与分权二元对立的最新讨论，参见杨光斌，“走出集权-分权的二元对立误区——论十八届三中全会《决定》中的集权与分权”，《中国特色社会主义研究》，2014年第1期。

障。很多国家的比较经验都显示，环境作为一个公共物品，因其严重的外部性，应该由政府来提供的。但与一般的公共物品不同的是，“环境”本身是不能说话的，也不能“被代表”，所以环境领域具有很严重的复杂性、长期性、不确定性和科学技术的有限性。针对环境领域的这个特点，其治理过程必须具备几个要素：开放、参与和合作的多元治理模式（俞可平，2000）。公民个人距离“环境”最近，对环境的了解和需求最为直接和快速，能够对环境的治理提供关键信息和帮助。因此，公民个人不仅应当享有环境权利，更应争取在环境治理中的更大权力。综上所述，能否从“压力型体制走向民主合作制”，是决定地方环境治理成败的一个重要制度性基础。可以预期的是，整个改革的过程将是一个复杂而漫长的过程，但是必然深刻影响中国的政治经济转型。

参考文献

- [1] 荣敬本等主编, 1998:《从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革》, 北京: 中央编译出版社。
- [2] 唐海华, 2006: “压力型体制与中国的政治发展”, 《中共宁波市委党校学报》, 2006, 28: 22-28。
- [3] 李萱等, 2012: “中国环保行政体制结构初探”, 《中国人口.资源与环境》, 2012 年 01 期, 84-89。
- [4] 杨光斌, 2014: “走出集权-分权的二元对立误区——论十八届三中全会《决定》中的集权与分权”, 《中国特色社会主义研究》, 2014 年第 1 期。
- [5] 杨雪冬, 2012: “压力型体制: 一个概念的简明史”, 《社会科学》, 2012 年 11 期: 4-12。
- [6] 杨东平主编, 2007: 2006 年: 中国环境的转型与博弈, 社科文献出版社, 2007 年。
- [7] 俞可平, 2000: 《治理与善治》, 北京: 社会科学文献出版社。
- [8] 俞可平, 2005: “科学发展观与生态文明”, 《马克思主义与现实》, 2005 年第 4 期: 4-5 页。
- [9] [德] 托马斯·海贝勒、(德) 安雅·森茨, 2012: “沟通、激励和监控对地方行为的影响: 中国地方环境政策的案例研究”, 见(德) 托马斯·海贝勒 等主编, 《中国与德国的环境治理: 比较的视角》, 北京: 中央编译出版社。
- [10] 周黎安, 2007: “中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”, 《经济研究》, 2007 年第 7 期: 36-50。
- [11] 中华人民共和国环境保护法, 1989。
- [12] Chen, Xi, 2010: “State-generated Data and the Study of Contentious Politics in China”, in: Carlson, A., Gallagher, M. Lieberthal K. & Manion, M. (Eds), Chinese Politics: New Methods, Sources and Field Strategies, pp. 15–32. New York: Cambridge University Press.
- [13] Guizhen He, Lei Zhang, Arthur P. J. Mol, Yonglong Lu, Jianguo Liu, 2013: “Revising China’s Environmental Law”, Science, Vol.341, July 2013.
- [14] Graham Smith, 2003: Deliberative Democracy and the Environment, London: Routledge.
- [15] Walter E. Baber and Robert Bartlett, 2005: Deliberative Environmental Politics: Democracy and Ecological Rationality, Cambridge, MA, MIT Press, 2005
- [16] Qingzhi Huan, 2011: “Regional Supervision Centers for Environmental Protection in China: Functions and Limitations”, Journal of Current Chinese Affairs, Vol.40, No3, p139-162.
- [17] Kenneth Lieberthal, 1997: “China’s Governing System and Its Impact on Environmental Policy Implementation”, China Environmental Series Vol.1, pp.3–8.
- [18] Margarethe Winslow, 2005: “Is democracy good for the environment?” Journal of Environmental Planning and Management, 48:5, 771-783.;
- [19] Rodger A. Payne, 1995: 'Freedom and the environment', Journal of Democracy, 6(3): 41-55.

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。

作者联系方式：韩冬临. Email: donglin2006@gmail.com