

当前我国环境保护政策述评

——基于政策科学视角的分析

孙远太

(郑州大学公共管理学院,河南郑州,450001)

摘要 环境保护是我国的一项基本国策。经过多年的发展,我国已形成了包括三大政策和八项制度的环境保护政策体系。这些政策对我国的环境保护工作起到了重要的促进作用,但在执行过程中也面临着一些问题。本文从政策科学的角度分析我国的环境保护政策并据此提供政策建议。

关键词 环境保护;政策;政策分析

环境为人类生活和生产提供了必需的资源 and 条件,是我们生存和发展的基本前提。随着社会经济的发展,环境问题已经作为一个不可回避的重要问题提上了各国政府的议事日程。保护环境,减轻环境污染,遏制生态恶化趋势,成为政府社会公共事务管理的重要内容。对于中国而言,保护环境是我国的一项基本国策,解决全国突出的环境问题,促进经济、社会与环境协调发展和实施可持续发展战略,是政府面临的重要而又艰巨的任务。

公共问题是公共政策的逻辑起点,任何公共政策都是为了解决某种社会公共问题,而环境保护政策则是为了解决社会的环境问题。因此,环境问题的出现是环境保护政策形成的现实依据。环境问题不是一个单一的社会问题,它是与人类社会的政治经济发展紧密相关的。环境问题在很大程度上是人类社会发展尤其是以牺牲环境为代价的发展的必然产物。西方国家已经进入了工业化社会,他们已在偿还工业化起步阶段以来对环境欠下的债务。我国正在

进行社会主义现代化建设,正在经历从农业社会向工业社会的过渡。我们决不能走西方工业国家“先污染,后治理”的老路,而应该提前把环境保护放到一个重要的位置。这既是历史的教训,也是我们在环境危机日益深化情况下的一种被动选择。因为环境问题已成为危害人类健康,制约经济发展和社会稳定的重要因素。

一、我国当前环境保护政策的基本内容

经过二十多年的发展,我国的环境保护政策已经形成了一个完整的体系,它具体包括三大政策八项制度,即“预防为主,防治结合”,“谁污染,谁治理”,“强化环境管理”这三项基本政策和“环境影响评价”,“三同时”,“排污收费”,“环境保护目标责任”,“城市环境综合整治定量考核”,“排污申请登记与许可证”,“限期治理”,“集中控制”等八项制度。

1. 预防为主,防治结合政策

预先采取措施,避免或者减少对环境的污染和破坏,是解决环境问题的最有效率的办法。中国环境

收稿日期:2006年3月

作者简介:孙远太,硕士研究生,研究方向为经济行政管理和公共政策分析。

保护的主要目标就是在经济发展过程中,防止环境污染的产生和蔓延。其主要措施是:把环境保护纳入国家和地方的中长期及年度国民经济和社会发展规划;对开发建设项目实行环境影响评价制度和“三同时”制度。

2. 谁污染,谁治理政策

从环境经济学的角度看,环境是一种稀缺性资源,又是一种公共资源,为了避免“共有地悲剧”,必须由环境破坏者承担治理成本。这也是国际上通用的污染者付费原则的体现,即由污染者承担其污染的责任和费用。其主要措施有:对超过排放标准向大气、水体等排放污染物的企事业单位征收超标排污费,专门用于防治污染;对严重污染的企事业单位实行限期治理;结合企业技术改造防治工业污染。

3. 强化环境管理政策

由于交易成本的存在,外部性问题无法通过私人市场进行协调而得以解决。解决外部性问题需要依靠政府的作用。污染是一种典型的外部行为,因此,政府必须介入到环境保护中来,担当管制者和监督者的角色,与企业一起进行环境治理。强化环境管理政策的主要目的是通过强化政府和企业的环境治理责任,控制和减少因管理不善带来的环境污染和破坏。其主要措施有:逐步建立和完善环境保护法规与标准体系,建立健全各级政府的环境保护机构及国家和地方监测网络;实行地方各级政府环境目标责任制;对重要城市实行环境综合整治定量考核。

二、政策科学视角下的我国环境保护政策分析

我国的环境保护政策不是一项具体的政策,而是一个完善的政策体系。

1. 在政策目标取向上,重视经济社会的协调发展。政策目标是政策所希望取得的结果或完成的任务。政策主体在制定政策时会面临很多可供选择的价值取向或政策方案,而政策的目标取向决定了在制定政策方案过程中的价值取向,最终决定着政策方案的制定和抉择。环境保护是我国可持续发展战略的一个具体要求,也是实现经济社会协调发展的重要途径。我国的环境保护政策不仅考虑环境保护目标的需要,同时也注重环境对经济系统可能造成

的负担。一般来说,我国环境政策的总体战略是“环境与经济协调型”的,而不是“环境优先型”的,这一特征与我国环境政策的政策背景相一致。我国正处于“以经济建设为中心”的社会主义初级阶段,在人们生活水平不高的国情下,追求“环境优先”的政策取向是不现实的。

2. 在政策主体上,政府是政策的制定主体和执行主体。政策主体是指那些直接或间接地参与政策制定和执行过程的个人或组织。由于各国的社会政治制度、经济发展状况、文化传统等方面的不同,各国的政策制定主体也有所差异。我国在以政府为本位的现实状况下,政府是社会公共事务的治理主体。我国政府担当着环境治理的重任,一些社会团体和企业虽然也参与环境保护事业,但由于环境保护政策已把权力基本上都授予政府,他们所起到的作用是有限的。缺乏多元参与的治理体系,是我国环境保护政策执行效果不理想的重要原因。因为政府理性是有限的,政府在制定和执行环境保护政策方面都有局限性,会面临决策失误和执行不力的困境。正是这些局限性为社会团体和个人参与环境保护事业提供了空间。

3. 在政策作用点上,注重同时从根源上预防和从后果上治理。政策作用点是指在解决某一政策问题时所遵循的基本策略,即解决政策问题的手点和从什么角度解决问题。我国“防治结合,预防为主”的政策表明环境保护政策既要处理已经出现的后果,更要采取措施预防新的环境问题。预防新的污染源出现,可以把环境污染造成的损失控制在最低限度,而对环境污染的治理则是一种补救式措施。所以,在具体的环境保护工作中要坚持把预防与治理二者结合起来,更好地发挥环境保护政策的作用,追求理想的政策效果。

4. 在政策的实施机制上,管制性手段和诱导性手段相结合。政策在制定后就进入实施阶段,实施效果如何直接决定了政策目标的实现程度,现实中很多政策效果不理想就是因为政策的实施过程出现了问题或者因政策本身的问题而无法有效实施。政策的实施必须借助一定的手段,并建立实施机制。政府

的环境保护政策一般有两种机制,直接控制的管制性手段和间接控制的诱导性手段。管制性手段是政府直接利用政策干预环境保护,而诱导性手段是政府借助市场机制诱使企业因符合自身利益而保护环境。目前,在我国管制性手段仍占主导地位,价格、税收等一些起到诱导性作用的经济手段使用得较少。而管制性手段因政府部门和官员的自利行为会呈现“软化”现象,无法起到应有的作用。所以,从长远来看,运用经济手段推进污染治理市场化进程是一种必然趋势。

三、我国环境保护政策实施中的问题与政策建议

我国的环境保护政策的执行力度是较大的,取得了很大成绩。但是,现行政策在执行过程中也遇到了一些困难。

首先,有些政策不能适应社会主义市场经济发展的需要,已经不能解决现实问题。任何公共政策都是在一定社会环境中生成和发生作用的。环境变化,政策也要随之改变。我国正在经历由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,而这个转变就是我国公共政策的客观政策环境,所有的公共政策都要与这一转变相适应,环境保护政策也是如此。随着社会经济的发展,特别是我国社会主义市场经济体制已经基本建立,社会经济的运行方式发生了很大转变,原有的环境保护政策已经不能适应环境保护工作的需要。如“三同时”制度原本是从源头上解决污染问题的重要措施,但这些管制性措施带有明显的计划经济色彩,随着企业经营机制的转变,硬的预算约束机制使企业投资于治理污染设施缺乏利益上的激励,加上政府企业信息不对称的影响,企业会采取机会主义行为,着眼于短期效益最大化而尽可能减少环境方面的投资,从而使“三同时”制度逐步失去应有的效力。

其次,有些政策未能充分体现价值规律的要求,在执行过程中偏离了原有的目的。环境保护政策是综合运用多种手段把环境污染控制在有效率的污染水平,其中,经济手段已经成为最经常使用的手段,也是治理环境问题的最有效手段。而在使用经济手段的时候必须遵循价值规律,使得环境资源的使用

价格真实反映其实际价值,以合理配置和利用环境资源。如排污收费标准应根据污染物的治理费用和社会损失费用确定,至少不能低于污染治理成本。但目前的排污收费标准偏低,仅为治理设施运转成本的50%左右,某些项目甚至不到污染治理成本的10%,致使许多企业宁愿交纳排污费而不愿进行治理,最终环境治理的成本往往由政府来承担,无法体现“谁污染谁治理”的原则。

最后,政府在环境保护中的角色定位不合理,弱化了其他治理主体的责任。政府是公共政策的公共法权主体,但政府从来不是唯一的政策主体,一些社会团体和个人也可以成为政策主体。治理主义兴起后,多中心体制的制度安排成为公共事务治理的有效机制。环境是一种公共资源,为了避免“共有地悲剧”,需要由社会对公共资源进行有效管理,这就要求相关利益者都参与进来实行多中心治理。在我国目前的环境保护工作中,政府仍承担着主要治理者的角色。据统计,70%以上的环境保护投资是政府或公共投入,而一些西方市场经济国家近60%的污染物消减和控制投资是由私人部门直接支付的。单一的投资主体造成我国环境治理经费严重不足,环境保护政策资源不足,影响了环境保护政策的落实。

为了优化环境保护政策,更好地开展环境保护工作,从政策科学的视角出发,可以对我国现有的环境保护政策作出以下改进。

- 1.在政策内容上,坚持政策的市场导向,调整现有的政策,使环境保护政策与社会主义市场经济体制相适应。环境保护政策必然导致限制或规范一部分人的行动,引起对社会利益进行重新分配,其实质就是对环境资源在社会上进行重新分配。环境保护政策要处理好各利益主体之间的环境关系,建立政府、企业、社会和公众之间的新型环境合作关系。而在市场经济条件下,市场是资源配置的主体,因此,必须建立以市场为基点的平等的环境关系,让相关利益者都参与其中,淡化政府在其中的绝对主导地位。坚持政策的市场导向,就要重视经济手段的作用,用利益来调节企业和个人的行为,使激励性或诱导性的方法在环境保护中占据主导地位。

2.在政策制定上,扩大公民政策参与,增加环境保护政策制定过程中的民主成分。任何公民都有享有舒适的自然环境的权利,保护环境与公民的利益息息相关。从政策科学的角度看,公民的政策参与是促进政策科学化和民主化的有效途径。所以,在环境保护政策的制定中也要引入公民参与机制,以保证环境政策的科学化和民主化程度。公民参与环境政策的过程也是提高他们环境保护意识的有效手段,而只有公民的环境保护意识提高了,他们才有动力去关注政府决策,防止政府不利于环境保护的政策出台。同时公民作为消费者也可以有效制约企业违反环境保护规定的行为,进而影响企业的生产活动。

3.在政策实施上,建立有效的实施机制,逐步形成多中心的环境治理体制。我国的环境政策经过多年的发展,已经形成了较为完善的政策体系,所以,环境政策创新的关键在于建立有效的实施机制。政策的实施必须有一定的社会基础,我国的环境政策在实施中往往呈现一种软化的趋势,这是由环境作为一种公共资源的特性造成的,而对于公共资源一般容易形成“共有地悲剧”,人们很少给予关注。针对这一困境,奥斯特罗姆夫妇提出了基于公共资源自主治理的多中心治理体制,使得众多具有不同动机、不同利益追求的异质性社会组织合作行动,共同致力于环境问题的治理。

4.在政策评估上,制定科学合理的评估标准,重视环境保护政策的实施效果。政策评估是对政策的效益、效果及价值进行判断的一种政治行为,其目的在于取得有关这些方面的信息,作为决定政策变化、改进和制定新政策的依据。环境政策的目标就是解决环境问题,因此,必须对环境政策的实施效果进行有效评估,以考察环境问题的改善程度。环境政策评估要结合环境保护的特征,制定与其相适应的指标体系作为评估的标准,其中最主要的是定量指标,即通过数字来表明环境状况。而关于评估结果的信息应及时向社会各界公布,并据此对政策的执行主体进行奖惩。

参 考 文 献

- 1 陈庆云.公共政策分析.北京:中国经济出版社,1996,245
- 2 汤天滋.人与自然关系新论:当前环境保护中的两个理论问题.中州学刊,2005,(9),33~26
- 3 张坤民,王灿.中国环境保护的政策框架及其投资重点.中国人口·资源与环境,2001,(1),20~23
- 4 吴鸣.公共政策的经济学分析.长沙:湖南人民出版社,2004,230
- 5 柯武钢,史曼飞.制度经济学:社会秩序和公共政策.北京:商务印书馆,2000,239~241
- 6 陈振明.政策科学.北京:中国人民大学出版社,1998,106
- 7 欧阳恩钱.环境问题解决的途径:多中心环境治理.桂海论丛,2005,(6),55~57

A Commentary of Environment Protecting Policies in Contemporary China

—An analysis based on policy science

Sun Yuntai

(Zheng Zhou University, School of Public Adeancity, Zhengzhou, He Nan, China, 450001)

Abstract: Environment protecting is a primary government policy which has always attracted great attention from the party and government. It has formed an environment protecting policy system that contains three policies and eight constitutions in our country by years' development. These policies promote our environment protecting work very much, but at the same time we face problems in the executing process. This article has important theoretical and practical meaning in analyzing environment policy in the angle of policy scientific and advancing policy proposes.

Key words: Environment protecting, policies, policy analysis