DOI:10.13216/j.cnki.upcjess.2018.04.0009

管制、共治与组合:环境政策工具新思考

丰　月[1],冯铁拴[2]
(1.武汉大学 环境法研究所,湖北 武汉 430072;2.武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

摘要:环境治理外部从政府绝对主导走向政府、市场和社会多元共治,内部从治理工具的单一命令-控制走向行政管制与市场激励、公众参与并行是必然的发展路径。环境政策工具的固有缺陷并非是导致环境治理遭遇困境而看似无解的根本原因,其突破点在于运用工具组合产物的独立特性。在组合环境政策工具时需要考虑工具特性、政策目标、制度能力和成本控制的影响。目前总体上要以灵活而非传统僵化的政府管制为主,信息公开、公众参与及参与式环境教育贯穿始终,善用、慎用市场刺激手段。具体到水污染防治领域,源头防控、污染治理、责任执行的不同层面需联通各个工具的不同功能并根据客观情况适时调整,要发挥工具组合的独特效用。

关键词:管制;市场;共治;环境政策工具;组合
中图分类号:D912.6　**文献标识码:**A　**文章编号:**1673-5595(2018)04-0050-08

一、问题、文献与目的

美丽中国和生态文明建设日益受到中央的高度重视,环境保护议题的层出不穷催生了对环境保护工具的进一步探讨。当下,生态环境不仅仅是纯自然物质,更是一种公共产品,生态建设赋予了政府更多的职责和义务,改善生态环境对于政府而言实际上是提供“优质生态产品”,由此市场思维也日益进入以行政管制为主导的环境保护领域。环境保护工具或曰环境政策工具并非环境保护举措的简单相加,环境政策工具的重叠、交叉和碎片化导致政策效果冲突和抵消的例子不在少数,因此有必要对环境政策工具的研究进行重新梳理与反思。

从既有文献成果来看,学界对环境政策工具的研究数量较多,但普遍存在以下问题:(1)对某一类政策工具尤其是经济工具的研究居多,对其中的具体制度的研究却不够深入;(2)少数整体化研究只立足于对单个政策工具的不足提出改进[1],对工具之间的搭配与组合不够结合实际;(3)专门针对中国语境下的环境政策工具的选择、设计研究较少。西方对环境政策工具的研究视角比较多元,经济学和政治学视角比较成熟。[2]托马斯·思德纳和保罗·R·伯特尼等从经济学视角系统分析了命令-控制工具、基于市场的政策工具的原理与应用模型。[3-4]这在理论和方法层面给予我国学者很大启示。Michael E. Kraft 发现利益团体会影响环境政策工具的理性选择,由于政治团体受民众影响较大,因此可以通过公众的推动促进执政者优化环境政策工具。[5]总体上,这些研究大多以本国国情为研究语境,其结论不一定适用于我国,且也有偏单一、轻整合的特点,[6]不能作为我国环境政策的选择依据。

整体上看,环境污染可以说是一种集体行为,每一个自然中的成员或多或少都“贡献”了污染,因此有义务参与环境污染的防治。[7]囿于各个环境政策工具的种种弊端,最理想的方法应当是自我管制。虽然这几乎不可能实现,但政府自上而下的环境政策工具的组合运用至少可以启发企业和社会公众的意识、理性和良知,从而引导和激励企业和公众自我约束、自发主动地参与环境保护,进而形成自下而上的环境保护模式。环境政策工具的组合研究或许是破解环境保护难题的切入点。

二、我国环境政策工具运用的现状及问题

环境政策工具即达成环境政策目标的途径或手段。根据国内外对环境政策工具的研究,环境政策工具主要有四类:一是行政规制即“命令-控制”型

收稿日期:2017-08-22
作者简介:丰　月(1995—),女,安徽滁州人,武汉大学环境法研究所硕士研究生,研究方向为环境法;冯铁拴(1992—),男,河南郑州人,武汉大学法学院博士研究生,研究方向为财税法、经济法。

政策工具;二是基于市场的政策工具或经济激励工具;三是社会自愿性协议;四是基于信息的政策工具(主要是信息公开)。这四种环境政策工具基本涵盖了我国目前治理环境的各个方面。

(一)缺乏实效的命令-控制工具

“命令-控制”工具主要以法律法规的形式出现,占据着我国环境政策工具的主导地位。自“十八大”提出加强生态文明建设以来,相关环境法律法规不断修订和制定,基本上覆盖了所有环境保护领域。

从我国环境管理的历史来看,“命令-控制”型环境政策工具在与环境问题尤其是对紧急事件的处理上功不可没。从规范层面看,管制型规范体系已经比较全面、完整,其之所以逐渐为学界批判,除了其本身的灵活性差、成本较高及自身设计不尽合理外,现有法律规范和相关规定未能执行到位可能是更主要的原因。一方面是有法不施,“当经济发展冲动、地方利益诉求、政绩考核标准和‘以上压下’机制交织在一起时,环境污染执法中经常会出现执法者与污染者之间合谋形成的法律规避”[8]。环境保护地方保护主义与环境行政可谓是“如影随形”,尽管省以下环保垂直管理制度改革已经展开,但监督不力的难题依然没有解开。另一方面是执法能力不足,根据中国政法大学环境资源法研究所公布的《新〈环境保护法〉实施情况报告》,目前环境执法机构的环境执法力量严重不足,执法能力不强,新修订的《环境保护法》中改进的环保制度和措施虽然进步很大,但不能全面、充分地执行和遵守,环保执法力量、执法技术和手段、执法经费的“倒金字塔”现状使得基层环保部门很难承担起繁重的执法任务。[9]在很多基层,只有当环境事件引起社会公众和网络媒体强烈关注后地方官员才予以重视。

(二)盲目使用的经济激励工具

在“命令-控制”手段僵硬、成本大的弊端逐渐显现之后,基于市场经济灵活性的优势,利用市场的政策工具被越来越多地运用。近年来有关加强市场在环境治理中作用的政策不断出台,如绿色税费(环境保护税、财税〔2016〕54 号)、环境财政专项资金(财建〔2015〕226 号)、绿色债券(发改环资〔2010〕801 号)、环境信用(苏价工〔2015〕335 号)。

基于市场的环境政策工具主要是税费制度和排污权交易,二者对市场发展水平要求很高。以环境税费为例,目前我国与环境保护有关的税费除了排污费、环境税和资源税之外,还有消费税、车辆购置税和车船使用税等。虽然表面上都奉行“污染者付费”的原则,以节约能源资源、保护环境为征收目的,但实际上由于这些税费内部存在交叉重叠,征收目的反而模糊不清,对企业和公民行为的引导作用大打折扣。财政部部长楼继伟在对《环境保护税法》(草案)的说明中称,本次立法是按照“税负平移”的原则,将现行排污费制度向环保税制度转移。[10]这只是解决了现行排污费制度存在的执法问题,税费本身如税基、税率的确定以及对社会公平的影响等问题都未考虑成熟。这种没有考虑外部性的税收是低效或无效的,其对改善环境问题的贡献远远小于对财政收入的贡献。有研究表明,“企业税费负担越轻,企业的生态环保意愿会更强;政府规制水平越高(更强有力地执行相关地政策法规),那么企业的生态环保意愿也会随之提高”[11]。在混乱的环境费用尚未清理整合完成时,这种盲目利用市场的税费思维,尤其是在我国市场经济制度尚不完善的时候,可能会偏离环境政策目标。

(三)方兴未艾的环境自愿性协议

自愿型环境政策在我国还处于初步发展阶段,有关这方面专门的法律规定和政策文件还不多,但一些法律和政策文件中对此有涉及。根据 2003 年颁布、2012 年修正的《清洁生产促进法》第 28 条,高污染企业以外的企业,可以自愿与清洁生产综合协调部门和环境保护部门签订进一步节约资源、削减污染物排放量的协议。2011 年实施的《节能自愿协议技术通则》对节能自愿协议各方的权利、义务及实施程序和技术要求进行了明确,并规定第三方机构可加入。此外,ISO14000 环境管理体系、中国终端能效项目等都是对自愿型环境政策工具的实践。

然而,我国环境管制常常被地方的经济目标弱化,企业、消费者环保意识和能力也不足,大量中小型企业很可能不会全面执行自愿性环境协议,而是选择低成本的违约从而获取利润。另一方面,契约治理可能产生政府财政责任缺失的问题,资金的来源与使用如何监管到位?如何保障资金的公平分配?公私合作下企业的私主体地位如何保证其独立性?[12]这些问题不解决,自愿型治理只能是政府和企业徒有其表的工程。自愿性协议的另一个问题是实施效果的评价,如果不能准确测算企业实施自愿协议或环保认证创造的效益到底有多大,与整体效益区分开来,就难以调动企业自愿环保的积极性,难免带来“搭便车”问题。[13]

(四)普遍但不具针对性的信息工具

基于信息的环境政策工具主要是环境信息公开方面的,此外还有环境监测、环境统计、听证、认证

等。尽管政府和社会公众都要求和呼吁企业如实、完整地公开环境信息,但有实证研究表明,中国城市企业环境信息披露总体水平不高,“完整地发布社会责任报告或可持续发展报告的上市公司寥寥无几”[14]。有很大一部分原因是政府对企业的信息公开有失监管,政府对企业的环境管理没有体系化的宣传教育、建议和指导。环境信息的发布与监督似乎只是任务,而没有真正地考虑公众对环境信息的需求,很多环境群体性事件正是源于环境信息的不对称。[15]

环境保护与公众参与密不可分,多元主体参与环境治理的必然选择就是协商民主。[16]然而我国的环境公众参与是建立在义务本位的基础上,具有被动性、局限性,没有起到抑制环境污染的作用。[17]尽管对环境信访、环境听证的形式有所改进,例如利用网络与媒体,但公众自身环保知识的缺乏、对环境事件的认识不足以及信访、听证的偏形式化使得公众参与环境保护的作用大打折扣。不仅如此,看似无处不在的环保宣传、环境教育仍然是片面性大于针对性,NGO 环保组织的环境教育功能未能发挥,很多城市居民根本感受不到保护自然环境的意义,无法感同身受,甚至一些立法者和政府官员也只是基于文本做出决策。

三、环境政策工具选择的影响因素

传统工具主义认为,政策工具能否发挥作用取决于工具自身的特性,这显然过于绝对,没有任何一种政策工具一经选择而永远适用。在权变主义看来,“政策工具的绩效的发挥是通过政策工具与应用环境之间的良性互动中得以体现的”[18]。本文认为影响环境政策工具选择与组合的因素除了工具特性,还有政策目标、制度能力、效益与成本。在这些因素的影响下,环境政策工具的选择与组合并非固定不变,而是要针对特定环境管理和治理情形在综合度量后确定并及时调整,因而是一个动态的过程。

(一)工具特性

政府的环境行政行为是环境政策的突破口[19],理论上的命令-控制手段因其强制性、权威性和确定性应当能快速而有效地解决环境问题,尤其对于潜在风险和危害较大的事项如废弃物管理。然而实践中却因难抵其他因素尤其是 GDP 考核的影响而发生变异。因此我们看到的命令-控制手段往往相对僵硬,从政策制定到层层执行和监管的过程往往耗费大量人力、财力,还容易滋生腐败。问题在于,命令-控制手段往往伴随着惩罚,惩罚不当会导致不公平、不正义,在行政管制设计不当的情况下(如环境标准的不合理)这一问题尤其突出。而参与治理主体的多元化,是环境公平实现的有效手段[20],因此要调动多元主体共同参与。

市场工具的优势在于可以降低守规成本,增加灵活性,进而增加效益。我国征收环境税、允许排污权交易的目的是通过资源有偿使用来提高其利用效率、改善环境。但其成本优势只有在排放量易于管理且能够准确测量的情况下才能体现。[21]以负担能力即经济状况作为排污削减量分配标准的缺陷在于,通过改进技术减少排放量且经营良好的企业可能被要求在减排上耗资更多,而污染较为严重但经营不善的企业却有人为其买单。已有研究表明,税收制度适用于小范围和地方性环境问题,对于大范围的环境问题,环境管制或者各环境政策工具综合运用会更有效。[22]

自愿型环境政策工具最大的优势是激励企业自发、主动地改进技术保护环境。最大的缺陷是自愿协议无强制约束力,因此监管与自我监管对政府和企业都是一个挑战。根据“管制俘获”理论,我国作为世界上最大的发展中国家,管理受工业利益影响大,污染者有可能钳制管理者从而阻止约束力量的介入。[23]所以,我国环境治理中单独运用自愿型工具是远远不够的,必须与行政监管、环境税费、公众参与等制度协调运用才能达到预期目标。

基于信息的政策工具用于解决信息不对称问题。随着“绿色消费”的深入人心,环境保护者担任着向消费者提供产品信息以帮助消费者做出决策的责任,同时也向社会展现良好的环保信誉和环境管理。生态标签是目前信息型政策工具的重要手段,由于它建立在科学技术的基础上,因此消费者比较信任从而影响其消费选择,但对于价格导向型的消费者而言,生态标签的引导和鼓励作用可能会打折扣。

(二)政策目标

环境政策工具的目标简单来说就是环境保护,但这一政策目标与政府的经济发展目标却往往产生矛盾。Porter 假说认为污染意味着经济浪费和资源不合理使用,减少污染与改进生产目标是一致的。因此,设计合理的环境管制可以促进企业技术创新,使其部分或全部抵消遵守环境管制规范的成本。也就是说,减排与降低生产成本可以同时实现。对此,国内外学者进行了大量的实证研究,基本上都是以大型企业为研究对象,结论却不尽相同。Lanoie 等通过对七个 OECD 国家的大中小型企业的实证研究得出结论,环境管制可以刺激环境创新。灵活的环

境政策机制相较于严厉的环境政策更能激励企业在环保技术上的创新。环境管制与企业在降低生产成本上的创新并无必然关系,并且市场对减排技术的促进作用也不明确。[24] 也就是说,环境管制不必然影响经济发展,市场手段也不必然促进技术创新,结果取决于这些政策工具的共同作用。

由于我国地区发展的差异性,政策目标对环境政策的选择更加复杂。现阶段"以环境治理为标的引致的东西部经济转移过程,可能加速东西部的污染转移"[25],环境政策的选择不当反过来也会加剧经济发展与环境保护的矛盾。但无论如何,越来越多的学者主张,越来越多的研究也表明,环境保护与经济发展的关系并非一直以来认为的相互抑制、不可调和,即使设计合理的行政管制机制也并不总能实现双赢,更加灵活的环境政策则可能达到理性的环境保护效果,同时促进经济增长。此外,企业自身的环保信誉影响其生产发展,在供给侧改革要求下,企业需要改进减排技术,以"环保供应者"的姿态谋求长远发展。

(三)制度能力

环境政策工具理论上的设计合理并不能保证在实践中贯彻执行,还要受政治、经济、文化、法律、科技水平、行政能力等制度能力或者说制度环境的影响,概括来说主要体现在体制、法律和市场三方面。[26]"命令-控制"的行政手段对政府信息能力、决策者在风险社会下的决策能力、公职人员的廉洁、管制者与利益相关者的协商与谈判水平等都有很高要求,几乎只有全知全能的政府才能实现应然意义上的环境管制制度。同样,市场激励手段对市场经济的发展水平、科学技术的成熟度要求很高,在一个不平稳、缺乏信任、消费水平不足的市场经济环境下,排污权交易制度的运行必然会遇到诸多阻碍。[27] 自愿协议、信息公开等政策工具都对企业的经济状况、社会责任感有较高要求。中国各地区经济发展水平、产业类型、人口素质等都存在极大差异,各地区环保能力水平更是参差不齐,环境政策工具的设计与选择须与现阶段、各地区制度能力相匹配才能最大程度发挥其效用。[28] 当然,制度能力需要不断加强建设,环境保护部印发的《关于加强环境空气质量监测能力建设的意见》(环发〔2012〕33 号)、重庆市环保局编制的《重庆市环境宣教能力建设规划》都作了比较详尽的规定,但大范围、全面的能力建设还有待展开,这其中包括对企业的技术支持和提供符合企业需求的扶持和帮助。

(四)效益及成本

政府的决策受预算、行政能力及政治上的可行性影响,因此每一项政策的制定都蕴含着成本与效益的衡量,尤其是在我国环境保护与消除贫困同等重要的国情下。而且行政主体自身也具有部分"经济人"属性,会追求自身经济效益最大化,从而倾向于选择实施成本小、效果明显的环境政策工具。[29] 美国 1936 年《洪水防治法案》是首次应用效益-成本分析的法律条文,其《清洁空气法案》《饮用水安全法案》等也要求对管制措施进行成本-效益分析。[30] 这并非仅仅是政府的功利主义行为,更多的是价值衡量的结果,因为环境治理的成本不单单是政府的管理成本,其可能分担到企业和个人。[31] 以排污税费制度为例,企业缴纳的排污税费会以提高价格的形式转嫁到消费者身上,或者企业的员工因此减少收入。也就是说,维护部分人的健康可能导致另一部分人失去健康、教育机会等。因此,行政管制并不意味着牺牲经济来消除污染,而是要确保收益大于成本。

四、环境政策工具的选择与组合——以水污染防治为例

环境政策工具的组合是一项系统工程,不是直接拼凑就可以产生"1+1=2"的结果。不同的环境政策工具有着不同的工具特性与功能,服务于不同的环境保护。但不同功能的政策工具的组合使用不一定能最大效率地保证每个环境目标的实现,原因在于不恰当的政策工具组合提高了减排成本而没有提高效率,甚至没有单个政策发挥的作用大。

(一)现行水污染防治政策工具及问题

我国新修订的《水污染防治法》于 2018 年 1 月 1 日开始实施,这次修订主要是进一步强化了政府执法、监督责任以及企业的法律责任。但体现的环境政策工具基本没有变动,仍然维持以污染排放标准为中心建构水污染防治体系。结合其他法律法规、政策文件,现行水污染防治政策工具中,命令-控制手段占据主要部分,但在备受关注的流域和跨流域治理方面有一些创新做法,见表 1。

由表 1 可以看出,命令-控制手段基本上都是事后发生的,且与事先发生的排污标准、环评、排污许可制度的关系并不清楚。水污染治理中占有重要地位的排污收费、环境保护税实际上也是事后发生的,而事后治理在水污染领域极易造成大面积环境破坏并且不易修复。本来应当发挥重要预防作用的环境影响评价制度规定得不够全面,修订后的《污染防治法》仍然只对建设项目和其他水上设施做了

规定,而对水污染防治规划没有要求,这是源头防控的一个疏漏。而且,整个污染防治法体系没有明确减排成本问题,从施行多年的低效排污收费制度也可见我国水污染防治政策对成本效益的考量不足。在政策工具的落实层面,基层环保机构和队伍建设相对滞后,目前我国单位面积环保执法人员为 63.2 人/万平方公里,基层环保部门“小马拉大车”现象普遍。[32]除此之外,这些政策工具之下的具体制度也存在诸多弊端,下文将结合环境政策工具的选择与组合探究如何化解这些问题。

表 1 水污染防治政策工具

政策工具	创新做法	政策法规
命令-控制	污染物排放标准、重点污染物总量控制、建设项目和其他水上设施环评、三同时、限期治理、排污许可、超标罚款、水污染应急、落后工艺设备淘汰	《水污染防治法》《全国城市饮用水水源地环境保护规划(2008—2020 年)》《重点流域水污染防治规划(2011—2015 年)》《全国地下水污染防治规划(2011—2020 年)》《城镇排水与污水处理条例》
经济刺激	排污收费、污水处理费、环境保护税、流域生态补偿	《环境保护税法》《污水处理费征收使用管理办法》《排污费征收使用管理条例》《关于健全生态保护补偿机制的意见》《水污染防治行动计划》
自愿性协议	第三方治理、PPP、排污权交易,生态补偿协议	《环境保护部关于推进环境污染第三方治理的实施意见》(环规财函〔2017〕172 号)、《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》(财建〔2015〕90 号)、《国务院办公厅关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》(国办发〔2014〕38 号)、《关于新安江流域上下游横向生态补偿协议》
信息型工具	水环境质量监测和水污染物排放监测、重点排污单位名录	《水污染防治法》《水污染防治法实施细则》

(二)水污染防治政策工具纵向选择与组合

1. 源头预防多种政策工具并用

根据我国 2017 年修订的《水污染防治法》第 14 条,污染物排放标准根据水环境质量标准和国家经济、技术条件制定,这其实结合了国际上通行的两种污染控制方法——污染物排放标准和水质目标,可以说已经比较先进、科学了,但这样的标准只是对排放行为的事后性控制,水环境质量标准是针对污染物排放对水体的污染提出的,这不符合水污染的流域特性,不符合流域自然与社会的双重属性。[33]当前水污染物排放量很大,水质恶化情况很严峻。2014 年,环境保护部直接调查处理的重大及敏感突发环境事件中,超过 60% 涉及水污染。[32]这是因为水环境质量标准没有起到约束企业建设、生产行为本身的作用。企业设备的选址、安装及企业生产材料的选择都理应与水质目标挂钩,同时辅之以污染排放标准;政府要鼓励企业改进技术,将污染防治源头提前,进一步降低污染风险与治理成本。

但以上措施还不足以预防愈加广泛的环境风险,需要建构“参与+合作”的治理模式[34],调动企业、社会多主体参与。目前缺乏的不是政府方面的宣传,而是参与式环境教育及公众成为环境教育的主体并与政府互动的理念。理论上如果参与式环境教育能够贯穿始终,企业和公众的环保意识和社会责任感将得到很大提升,污染风险和治理成本会大大降低。随着环境公益诉讼的不断完善,环保组织的作用会进一步提高,由民间组织通过案例方式进行环境教育可以让公众主动参与环保工作。实践中虽然政府大力推行公众参与,如各地环保部门开通网络、微信等方便群众举报,但由于环保部门职责不清,举报时互相推诿,受理慢、反馈慢,大大降低了公众参与污染防治的积极性。虽然政府规制在事前管制中很有必要,但如果过于严格“则会不利于事后管制的经济成长效果”[35]。行政管制手段自身需要把握力度。

2. 加强经济刺激和自愿型政策工具在过程控制中的应用

水污染的防治最重要的是控制减排成本和提高效率,这一点命令-控制手段相对处于劣势。近年来我国水污染防治工作比较重视经济激励和其他新型政策的运用。例如,江苏、湖北等 12 个省(市)开展了排污权有偿使用和交易试点,国务院办公厅印发《关于推进环境污染第三方治理的意见》(国办发〔2014〕69 号),财政部公布《关于政府参与的污水、垃圾处理项目全面实施 PPP 模式的通知》(财建〔2017〕455 号)。PPP 和环境污染第三方治理分别是通过政府与企业和企业与其他环保公司通过合同等方式合作治理污染,很好地融合了市场机制和自愿性协议。但由于违法成本低、价格机制不完善、监测数据不准确甚至造假,排污权交易难以扩大;PPP 运行存在管理职权不清、法律缺位、地方立法不协调的问题[36];污染第三方治理的推行存在责任主体不明、监管不力、经济激励不足等诸多障碍[37]。进一步来看,这些是制度能力与政策工具不匹配,行政管

制与经济工具、自愿性政策不协调造成的。所以,各级政府和环保部门必须增加监管力量提高监测能力,否则控制污染的手段和制度可能被规避,尤其对排污权交易而言,排污成本的低下意味着排污权没有市场。第三方治理、PPP 之类的自愿性协议同样如此。政府应当完善财税政策和法律保障,提供良好的运行平台和市场环境。当然过度的行政干预也会扼杀其活力。

3. 加大末端治理的处罚和监管力度

如前文所述,命令-控制手段运用标准和直接命令方式对污染行为进行规制,能够提高治理效果,但前提是严格执行标准或规定。由于末端治理意味着污染已经产生,相应的处罚必须达到震慑效果,同时要最大限度地弥补污染造成的损害,不断压缩末端治理的空间,减少污染再次发生。由于经济手段和自愿性手段都具有不确定性,因此这一治理阶段的关键在于加大行政处罚和监管执行的力度,但现阶段水污染治理存在处罚力度过小的问题。对此,行政机关在处罚时必须有责任意识,对于造成环境严重损害的企业或个人,应当采取停产停业或严格罚款的手段;对于污染严重的小造纸、小电镀等“十小企业”,应当坚决取缔。对于污染治理达标和不达标的典型案例可以利用网络媒体、实地考察的方式向其他企业和社会公众公开并进行宣传教育。

(三)水污染防治政策工具横向选择与组合

1. 点源与面源、流域与跨流域

从污染源的角度来看,环境污染分为点源污染和面源污染。目前农业面源污染已成为我国化学需氧量最大排放源,约占排放总量的 48%。[32] 与点源污染相比,面源污染具有不稳定性、随机性和复杂性,一旦发生其造成的损害更大、治理难度更大。因此源头防控极其重要,对此前文已作论述,这里不再赘言。

从河流水污染的防治范围看,跨流域防治是现在水污染防治中出现的热点和难点。目前江苏、湖北等 12 个省(市)开展了流域治污协作机制试点工作,致力于形成跨流域区域水污染防治联合执法机制。既然是跨界、跨流域治理,传统的“一刀切”式的命令-控制手段无法突破属地行政监管的区域性局限,要化解“九龙治水”的困局必然要有其他的政策工具。《关于新安江流域上下游横向生态补偿协议》或许提供了一种思路。新安江流域生态补偿试点是我国首个跨省界流域生态补偿试点,在法律性质上属于政府之间的对赌协议[38],其融合了自愿合作和强制两种要素,一定程度上疏解了流域上下游地区在经济社会发展与环境保护之间的紧张关系。[39] 但长远来看,资金不足、市场机制不成熟、上游地区经济发展受挫等问题有可能成为试点推广的阻碍。本文认为,除了生态补偿协议,流域之间还可以在产业发展、排污基础设施建设、金融服务等方面建立合作协议机制,以建立多元化的跨流域治理合作方式。

2. 客观结果与守法情况

环境政策工具的实施结果最终要落实到责任承担问题上,包括执法者责任和排污者责任。保护环境是每一位公民义不容辞的义务,但存在一种怪现象:污染成为常态,减少污染成为了环保机关和排污者的“功绩”,并且因此获得奖励。但实际上,守法和不污染才应当是常态,对自己造成的环境损害进行弥补原本就是企业的义务,并无从国家获得奖励的权利,政府也没有从减排政绩中获得奖励的权力,至少正当性是不足的。因为政府的财政收入主要来自于纳税人,这对纳税人不公平。“运用补贴来规制减排的最大难题不是技术可能性,而是环境效果和资源使用效率的不确定性”[40],实践中一些对减排活动进行的补贴政策对企业的激励作用非常模糊,有时反而抵消了其他政策工具的效果。按照标准排放污染物造成环境损害的企业并无过错,过错应该归咎于排污标准的不合理,运用与违法排污处罚手段相当的方式进行处罚就取不到惩戒效果。

本文认为,对排污者进行归责应当考虑其造成的客观结果和守法情况两个因素。环境政策工具的意义在于防止损害结果的发生或扩大,因此客观结果决定其是否承担责任,守法情况则决定其承担何种责任或通过何种方式承担。对于合法排污且未造成损害结果的,没有处罚也没有奖励,按照规定缴纳环境保护税等相关费用即可,另外可以通过环保认证、生态标签等方式提高其环保信誉从而激励其保持或改进生产;对于超标、未取得许可证且尚未造成损害结果的,应当责令改正并进行环境教育,通过环境税费进行调节,罚款、停产之类的处罚则不宜采取;对于造成环境损害的排污企业,首要的是修复受损环境、赔偿或补偿受损民众,但如果排污企业本身合法或达标,就不应当进行行政处罚;而对于违法排污且造成损害的企业,应当严格依法处理,除了严厉的行政处罚还应当采取生产交易、贷款上的经济限制,将企业的污染责任与生产者责任相挂钩,强制其改进技术,减少污染。这本是各国环境政策的一项重要原则[41],在环境政策工具的具体实施中却没有落实。

五、结语

生态文明是制度建设更是一种理念,其要求政府清理劣质产能、为社会提供优质生态产品从而为国家和社会提供健康良好的生态环境,这就要求环境政策工具优化组合进而作为系统性的有机体稳定而常态化地为环境治理服务。进一步而言,环境政策工具在于改善环境供给,而环境需求实质上是对法律体系完善、行政体制改革、执法队伍建设、市场机制完善以及公众自身环保意识的需求。企业作为重要的市场主体,其不可能在脱离自我经济利益的情境下回应环保要求。但企业同时也是环境多元共治主体的一方,如何通过让各个共治主体充分互动且在环境利益与经济利益上相互受益,打破经济与环境对立的局面与思维,进行环境政策工具组合的进一步研究尤其必要。

参考文献:

[1] 甘黎黎.我国环境治理的政策工具及其优化[J]. 江西社会科学,2014,34(6):199-204.

[2] 刘媛. 西方政策工具选择理论的多途径研究述评[J]. 国外社会科学,2010(5):25-31.

[3] Thomas Sterner, Jessica Coria. Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management [M]. New York: RFF Press, 2012: 57-116.

[4] Paul R Portney, Robert N Stavins. Public Policies for Environmental Protection[M]. New York: RFF Press, 2002: 31-62.

[5] Michael E Kraft. Environmental Policy and Politics [M]. London: Longman Press, 2015:439.

[6] Daugbjerg C, Sønderskov K M. Environmental Policy Performance Revisited: Designing Effective Policies for Green Markets[J]. Political Studies, 2012,60(2):399-418.

[7] Pellikaan H, Veen R J V D. Environmental Dilemmas and Policy Design[M]. England: Cambridge University Press, 2002:4.

[8] 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,2015,25(2):98.

[9] 王灿发. 新《环境保护法》实施情况评估研究简论[J]. 中国高校社会科学,2016(4):108-114.

[10]《环境保护税法(草案)》已提请全国人大常委会审议[EB/OL].(2016-08-30)[2017-08-20].http://www.bj.xinhuanet.com/bjyw/201608/30/c_1119475098.htm.

[11] 张雷宝,汪亿佳. 税费负担、政府规制与企业生态环保意愿——来自我国 120 个城市的经验证据[J]. 财经论丛,2013(5):39.

[12] 胡敏洁. 作为治理工具的契约:范围与边界[J]. 中国行政管理,2015(1):88-93.

[13] 秦颖.新的环境治理政策工具:自愿协议(VAs)的理论、实践与发展趋势[M].北京:经济科学出版社,2011:72.

[14] 邓集文.中国城市环境治理的信息型政策工具研究[M].北京:中国社会科学出版社,2015:137.

[15] 金自宁. 作为风险规制工具的信息交流 以环境行政中 TRI 为例[J]. 中外法学,2010,22(3):380-393.

[16] 王树义,蔡文灿. 论我国环境治理的权力结构[J]. 法制与社会发展,2016,22(3):155-166.

[17] 刘超.协商民主视阈下我国环境公众参与制度的疏失与更新[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2014(1):76-81.

[18] 崔先维.政策工具研究的四种范式评析[J]. 内蒙古民族大学学报(社会科学版),2009,35(2):92.

[19] 王曦. 论美国《国家环境政策法》对完善我国环境法制的启示[J]. 现代法学,2009,31(4):177-186.

[20] 易波,张莉莉.论地方环境治理的政府失灵及其矫正:环境公平的视角[J]. 法学杂志,2011,32(9):123.

[21] 刘丹鹤. 环境规制工具选择及政策启示[J]. 北京理工大学学报(社会科学版),2010,12(2):21-26.

[22] Carley S. The Era of State Energy Policy Innovation: A Review of Policy Instruments[J]. Review of Policy Research, 2011,28(3):265-294.

[23] 余光辉,陈亮. 论我国环境执法机制的完善——从规制俘获的视角[J]. 法律科学(西北政法大学学报),2010,28(5):93-99.

[24] Lanoie P, Laurent-Lucchetti J, Johnstone N, et al. Environmental Policy, Innovation and Performance: New Insights on the Porter Hypothesis[J]. Journal of Economics & Management Strategy, 2011,20(3):803-842.

[25] 林伯强,邹楚沅. 发展阶段变迁与中国环境政策选择[J]. 中国社会科学,2014(5):81.

[26] 周玉华,侯璐,宋杨,等. 环境政策研究[M]. 哈尔滨:东北林业大学出版社,2016:282.

[27] 彭本利. 我国排污权交易地方立法之实证分析及其完善[J]. 法学评论,2013,31(01):78-84.

[28] 臧传琴.环境规制绩效的区域差异研究[D].济南:山东大学,2016.

[29] 杨洪纲.我国地方政府环境治理的政策工具研究[M].上海:上海社会科学院出版社, 2016:142.

[30] Arrow K J, Cropper M, Eads G C, et al. Is There a Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation? [J]. Science, 1996,272(5259):221-222.

[31] Taylor C, Pollard S, Rocks S, et al. Selecting Policy Instruments for Better Environmental Regulation: a Critique and Future Research Agenda[J]. Environmental Policy & Governance, 2012,22(4):268-292.

[32] 陈昌智.全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国水污染防治法》实施情况的

报告——2015 年 8 月 27 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上[R/OL].(2015-08-29).http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-08/29/comtent_1945074.htm.

[33] 吕忠梅. 水污染的流域控制立法研究[J]. 法商研究,2005(5):97-105.

[34] 杜辉. 论制度逻辑框架下环境治理模式之转换[J]. 法商研究,2013,30(1):69-76.

[35] 谢惠婷,陈智华,谢智源. 环境政策和经济成长:事前管理或事后管制[J]. 农业经济半年刊,2007(81):165-196.

[36] 张尤佳. 政府和社会资本合作环境有效治理的法律考量[J]. 社会科学辑刊,2015(6):94-98.

[37] 刘俊敏,李梦娇. 环境污染第三方治理的法律困境及其破解[J]. 河北法学,2016,34(4):39-49.

[38] 柯坚,吴凯. 新安江生态补偿协议:法律机制检视与实践理性透视[J]. 贵州大学学报(社会科学版),2015,33(2):119-123.

[39] 徐键. 论跨地区水生态补偿的法制协调机制——以新安江流域生态补偿为中心的思考[J]. 法学论坛,2012,27(4):43-50.

[40] 陈若英. 感性与理性之间的选择——评《气候变化正义》和减排规制手段[J]. 政法论坛,2013,31(2):124.

[41] OECD. Economic Aspects of Extended Producer Responsibility[M]. Paris: OECD Publishing, 2007:9.

责任编辑:张岩林

Regulation, Co-governance and Combination: New Insight of Environmental Policy Instruments

FENG Yue, FENG Tieshuan

(*Institute of Environmental Law*, *Wuhan University*, *Wuhan*, *Hubei* 430072, *China*;
School of Law, *Wuhan University*, *Wuhan*, *Hubei* 430072, *China*)

Abstract: It is an inevitable path of development that the outward environmental governance changes from governmental domination to governmental, marketable and social co-governance while the internal tools changes from single command-control to the pluralism of administrative control, market incentives and public participation. The inherent flaws of environmental policy instruments are not the root cause of environmental dilemma which seems unsolved. The breakthrough point lies in the use of the independent properties of the combination of tools that the individual tools themselves do not have. Tooling characteristics, policy objectives, institutional capacity and cost control need to be taken into account of the combination. At present, it is necessary to adopt a flexible instead of traditional rigid governmental control. Information disclosure, public participation and participatory environmental education should be throughout the use and market incentives should be used with caution. In the field of water pollution, levels of prevention and control at their source, pollution control and the implementation of responsibility require the link of various functions of various tools and timely adjustment according to the objective situation, so as to give full play to a special utility of tool combination.

Key words: regulation; market; co-governance; environmental policyinstruments; combination