

走向环境治理的多元共治模式： 现实挑战与路径选择^{*}

詹国彬 陈健鹏

内容提要：党的十九大报告针对生态文明建设提出了“构建政府、企业、社会和公众共同参与的环境治理体系”的指导思想，倡导在环境保护与环境治理领域引入共建共治共享的理念，打造基于多元主体共同参与的新型环境治理模式，为解决日益复杂化和动态化的环境治理问题提供了新思路，也为全球生态环境治理贡献了中国智慧。实践中，多元共治模式面临着环境治理权力结构安排不尽科学合理、跨部门治理主体间信息共享和协调性差、政府监管的权威性和有效性不足、企业主体性作用发挥不够以及社会力量参与的有效性和有序化偏低等诸多挑战。为此，需要从厘清多元主体职责分工、创新生态服务投入机制、优化环境治理协同机制、提升政府环境监管效能、引导社会力量有序有效参与等方面完善相应的制度安排，以推动新型环境治理体系高效运转起来。

关键词：环境治理 多元共治模式 挑战 路径选择

党的十九大报告向全世界庄重地宣告中国特色社会主义进入了新时代，明确提出“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”的战略导向。党的十九届四中全会进一步提出“坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生。”为进一步加大环境保护力度、完善环境保护制度、优化环境治理体系，必须牢固树立社会主义生态文明观，引入全民共建共治共享的发展理念，积极构建政府、企业、社会和公众共同参与的环境治理体系，坚决走生态优先、绿色发展道路，全心全意推动生态文明建设，还自然以宁静、和谐、美丽，努力提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。

一、环境治理多元共治模式的兴起与运行机理

（一）环境治理多元共治模式的兴起

作为一种公共产品或准公共产品，环境问题具有鲜明的广泛性、动态性、复杂性等特征，单纯依靠政府机制、市场机制抑或是社会机制去解决环境问题难免失之偏颇，无法有效实现供需

^{*} 本文为江苏省社会科学规划基金项目“美丽江苏视角下政府购买生态服务的模式与机制创新研究”（17ZTB022）和国家社会科学基金重大招标项目“社会源危险废弃物环境责任界定与治理机制研究”（16ZDA072）的前期研究成果。

平衡,全球生态环境的恶化与生态危机的蔓延充分证实了这一点。党的十九大报告针对生态环境保护与治理问题提出了“共抓大保护”、“构建政府、企业、社会 and 公众共同参与的环境治理体系”^①的指导思想,这一科学论断与指导思想彰显出浓郁的“合作治理”意蕴,突出地强调共建共治共享的理念,明确主张在环境治理中构建基于多元主体共同参与的新型环境治理模式,以期最大程度发挥政府机制、市场机制和社会机制在环境治理中的协同治理效应。在推进生态文明体制改革和建设美丽中国的战略部署下,推动环境保护和环境治理模式的创新可谓迫在眉睫,环境治理多元共治模式应运而生。为进一步优化我国环境治理体系,推动环境治理能力现代化,提升生态环境治理成效,环境治理中迫切需要引入新思维与新理念,以克服政府、市场和社会单一主体的治理缺陷,打造基于政府、市场和社会力量共同参与、分工协作的多元共治模式,形成一个融合多元治理主体、倡导共建共治共享的新型共同体,推动这一新型共同体“进行自主治理,从而能在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下,取得持续的共同收益。”^②多元共治模式既强调以政府权威治理^③为中心,又追求权威治理基础上多元主体之间的合作与互动,从而塑造出一种更具开放式、包容性和适应性的新型环境治理模式(如图1所示)。

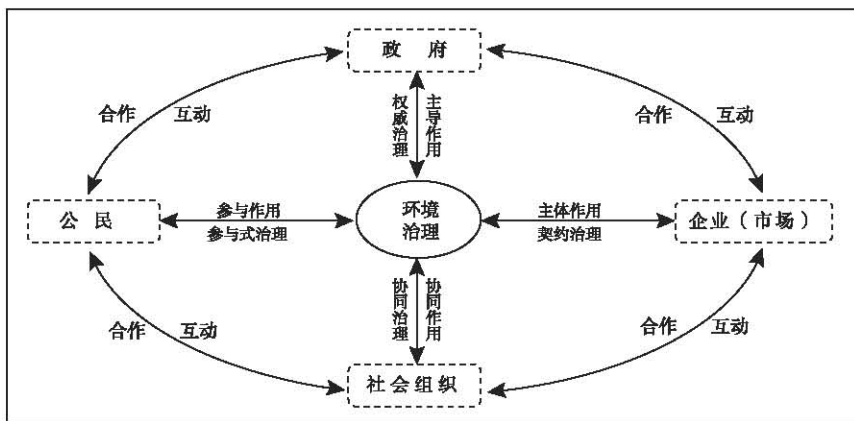


图1 环境治理的多元共治模式

时下,人类社会正在迈入复杂社会,复杂性既是这个社会最基本的特征,也是对人类社会公共治理能力的最大挑战。在此环境下,特定经济社会事务的治理再也不可能由单一的公共部门抑或是在单一政府体系内实现^④。所以,各个社会部门之间的互动成为公共管理部门必须面对的常态,导致政府内部各部门之间、政府与市场、政府与社会之间的边界逐渐被新的问题侵蚀,“跨界”(cross-sector)问题成为当下公共治理面临的最为现实的状态,由此决定了人类行为、公共治理与社会秩序之间存在复杂的互动和演化关系^⑤。多元共治治理模式正是为应对此种复杂状

① 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第33页,人民出版社,2017年版。

② 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》,第24页,上海三联书店,1999年版。

③ 在发展政治学的话语体系中,权威治理是与全能治理、民主治理等概念相对应的一个范畴,是指建立在集权型治理权力结构和权威主义政体之上,以经济增长和社会稳定作为首要治理目标和内驱动力的国家治理方式。文中“权威治理”系指政府部门主要依靠官僚体系的权威来制定和执行各种规则,以实现政府的意志与国家治理目标。

④ 蔡长昆:《合作治理研究述评》,《公共管理与政策评论》,2017年第6期。

⑤ 李文钊:《理解治理多样性:一种国家治理的新科学》,《北京行政学院学报》,2016年第6期。

况而出现的一种新型治理模式,它为解决复杂情境下的环境治理问题提供了一个有效的行动方案和政策框架。对此,有学者所指出:随着生态破坏的持续加剧、公民环境诉求的日益提高,环境治理研究已经从末端的应用型治理到源头的整体型防控,从单一的政府管制走向多元主体的合作治理,这反映了人们对环境问题的理解不断深入^①。

当然,真实世界中的治理是复杂的,因为它包含众多的行为主体,这些行为主体间并不是离散的,而是处于持续不断的讨价还价、学习和调整过程中。治理不仅仅限于工具和技术层面,它更是一种调动资源、协调行为和解决集体行动问题的战略^②。环境治理多元共治模式巧妙地融合了政府管制模式、市场调控模式和社会参与模式的优势与元素,又能较好地规避上述单一治理模式的缺陷,为解决区域、跨区域乃至跨国间的环境治理难题提供了可供选择的行动方案并指明了方向。打造环境治理多元共治模式对于进一步完善我国环境治理体系、推进环境治理体系和治理能力的现代化可谓意义非凡。多元共治模式是在审视既有环境模式缺陷的基础上而提出的一种新型治理模式,力图克服单一治理机制的缺陷,通过引入多元主体的参与、互动与合作,以期最大程度地发挥多元主体间的协同治理效应。实践中,环境治理多元共治模式的有效性受政府治理能力、市场与社会组织的发育程度、公民参与意识、社会资本培育等众多因素之影响,如何发挥政府(权威治理)、市场(契约治理)、社会组织(协同治理)和公民(参与式治理)的作用以及发挥到什么程度(不同治理机制的有机组合)无疑是对公共管理能力的巨大考验,必须在充分考量环境问题属性的基础上加以甄别和灵活选择,方能最大程度地发挥这一新型治理模式的效用。

(二) 环境治理多元共治模式的运行机理

1. 强调政府监管在治理体系中的基础性作用。多元共治模式主张打造环境治理中多元主体共同参与的格局,高度契合了十九大报告主张“构建政府为主导、企业为主体、社会组织 and 公众共同参与的环境治理体系”的思想。在多元共治模式下,政府的基础性作用突出地表现为环境法规与政策的制定与执行、环境监管组织体系的调整与优化、环境信息公开、环境保护宣传教育、环境监管与环境问责以及为企业、社会组织和公众参与环境治理提供相应的制度设计与安排等。全球治理经验表明:治理绝非意味着政府的隐退,一个强有力的政府恰恰是保障治理有效性的基础性条件^③,强调治理绝非意味着贬低或削弱政府在公共管理中的作用,主张去国家中心化的治理模式已被实践所证明是难以获得成功的^④。从现代国家发展的趋势上看,政府职能中扩张得最迅速的部分就是监管职能,由此促成了监管国家的崛起,毫不夸张地说,我们正生活在一个“监管国家时代”。^⑤ 尽管现代政府不再依赖于传统的监测和执法手段,而是更多地转向多样化的社会化和市场化手段,但是直接环境监管依然发挥着主导作用,严格监测和执法的监管机构依然是企业环境改善的首要驱动力^⑥,有效的环境监管(environmental regulation)是良好环境治理的基础,政府环境监管体制在环境治理体系中处于基础和核心地位。由于污染治理和环

① 郑石明、方雨婷:《环境治理的多元途径:理论演进与未来展望》,《甘肃行政学院学报》,2018年第1期。

② 李慧凤:《制度结构、行为主体与基层政府治理》,《南京社会科学》,2014年第2期。

③ Jordan A., Wurzel R. and Zito A., "The Rise of New Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?", *Political Studies*, Vol. 53, No. 3, 2005.

④ B. Guy Peters, "Review of Rod A. W. Rhodes's Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability," *Public Administration*, Vol. 76, No. 2, 1998.

⑤ Glaeser E., Shleifer A., "The Rise of the Regulatory State", *Journal of Economic Literature*, Vol. 41, No. 2, 2003.

⑥ Greenstone M., Hanna R., "Environmental Regulations, Air and Water Pollution, and Infant Mortality in India", *American Economic Review*, Vol. 104, No. 10, 2014.

境保护涉及复杂的技术经济过程,需要依靠专业知识和专业技能实施事前和事中干预,公民个体和非政府组织往往不具备此类专业知识,必须依靠政府设立的专门监管机构承担相应的监管职责。^①世界各国环境治理的实践表明,政府专业化监管机构在控制环境污染和保护环境方面始终发挥着基础性和关键性的作用,只是随着现代环境法律体系的日益完善以及环境社团(NGO)能力的持续提高,政府专业化监管机构以外其他主体的作用才开始在环境治理体系中得以展现并凸显出来。多元共治模式力图在环境治理中形成政府、市场、社会和公众多元主体共同参与的格局,以发挥多元主体的协同效应;但同时必须摒弃和警惕“去国家中心化”的倾向^②,这一新型治理模式仅仅意味着政府环境治理过程中介入的方式、手段和程度等发生了变化,政府作为权威治理主体的元治理功能反而得以强化,从而避免多元主体参与带来的耗散、低效与失序,构建一种更具包容性、适应性和有效性的新型环境治理模式,切实增强环境治理的“制度执行能力”^③,提升生态环境治理能力的现代化水平。

2. 发挥企业在环境治理中的主体性作用。企业作为市场主体是社会重要的有机组成,在生态环境治理中承担着不可或缺的环境责任,这种责任系指企业在谋求自身利益最大化的同时,应积极应用科学技术进行科学生产与经营,保护生态环境、节约自然资源与维护环境公共利益的社会责任^④。环境治理多元共治模式得以有效运转的一个重要前提是必须充分发挥企业在环境治理中的主体性作用,为环境治理提供可持续性的内生型动力,以推动企业从传统的受管制者、受规制者和被动守法者向积极参与者、自我规制者和主动守法者的角色转变^⑤,从而彰显企业在环境治理中的主体性地位,努力实现企业自主治理与契约治理效用的最大化。企业作为环境治理的积极参与者理应主动将环境保护和治理的理念纳入生产经营与战略决策之中,在生态环境保护与经济利益追求中实现最佳平衡,塑造良好的社会形象以增强企业的品牌影响力与社会竞争力;企业作为环境治理的自我规制者要求企业在生产决策与经营管理过程中能够积极顺应社会发展的形势与生态保护的法规与政策要求,采用灵活有效的自我管理方式,以弥补政府规则的不足与缺陷^⑥,降低政府规制的成本,提高企业自我规制的效率与效益;企业作为环境治理的主动守法者则要求企业转变传统环境治理体系中的被动守法者角色,增强企业守法的主动性,自觉践行绿色发展理念,充分尊重和考虑利益相关者的环境利益和权利,促进企业自身利益与环境利益的平衡发展,实现人类与自然的和谐发展。

3. 激发社会组织和公众的协同参与作用。社会组织和公众作为独立于政府、企业(市场)以外的第三种力量在国家治理乃至全球治理中正在发挥出越来越为重要的作用,环境保护领域尤甚。相较于政府与企业,多元共治模式下社会组织和公众在环境治理中主要发挥着参与者和监督者的作用。在现代社会的风险治理中,政府监管也越来越依赖于社会执法(social enforcement),有赖于社会普通公众举报市场和社会上的违法线索,有赖于违法组织内部的个人就所在组织的违法违规行为加以举报^⑦。我国宪法和法律历来保护公众的知情权、参与权和监

① 陈健鹏、高世楫、李佐军:《“十三五”时期中国环境监管体制改革的形势、目标与若干建议》,《中国人口·资源与环境》,2016年第11期。

② 高世楫:《创新国家治理体系与话语体系》,《中国发展观察》,2017年第4期。

③ 王绍光:《治理研究——正本清源》,《开放时代》,2018年第2期。

④ 吴真:《企业环境责任确立的正当性分析》,《当代法学》,2007年第5期。

⑤ 梁甜甜:《多元环境治理体系中政府和企业的主体定位及其功能》,《当代法学》,2018年第5期。

⑥ 谭冰霖:《环境规制的反身法路向》,《中外法学》,2016年第6期。

⑦ 宋华琳:《论政府规制中的合作治理》,《政治与法律》,2016年第8期。

督权。新修订的《环境保护法》在总则中明确规定了“公众参与”原则,并就“信息公开和公众参与”进行专章规定。中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》中提出要“鼓励公众积极参与,完善公众参与制度,及时准确披露各类环境信息,扩大公开范围,保障公众知情权,维护公众环境权益。”原环境保护部在推动公众参与方面做了很多有益的探索和尝试,先后出台的《环境影响评价公众参与暂行办法》《环境信息公开办法(试行)》《关于推进环境保护公众参与的指导意见》《关于培育引导环保社会组织有序发展的指导意见》《关于推进环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放的指导意见》等,均对公众参与做出了明确规定。2017年原环境保护部、民政部联合印发了《关于加强对环保社会组织引导发展和规范管理的指导意见》,旨在加大对环保社会组织的扶持力度和规范管理,做好环保社会组织工作,进一步发挥环保社会组织的号召力和影响力,使其成为环保工作的同盟军和生力军,加快形成多元共治的环境治理格局。

4. 倡导权威治理基础上的合作与互动。多元共治模式下,政府、企业、社会组织、公民等多元主体在环境治理体系中交换资源、共享信息、共同行动,采取基于共同合作与互动基础上的一致性行动,共同致力于生态环境保护与环境治理。不同行动者通过合作与互动确立生态环境保护的认同感和共同的生态环境治理目标,其实质是建立在生态环境的公共利益、市场原则和价值认同基础上的合作,由此产生一种基于合作与信任基础上的新的权威,成为持续推动多元主体之间开展合作的一种动力^①。尽管多元共治模式下多元主体间的合作与互动将成为常态化的治理方式,但是考虑到中国环境治理所处的特殊阶段和所面临的新形势与新要求,源于官僚体系的权威治理方式依然需要发挥主导型的作用,也就是说多元共治模式下的合作与互动是建立在权威治理基础上的合作与互动,其本质是“一个多主体实现公共事务治理的动态过程”^②,这种合作与互动在很大程度上是作为环境治理的一种策略性安排,是作为政府权威治理方式的一种补充方式而存在。当然,多元主体之间的合作与互动并未给解决复杂的环境治理问题提供一个简单的解决之道,但是建立在信任、合作与互动基础上的治理方式使“集体行动和监督问题往往更容易得到解决”^③。需要加以指出的是:尽管合作治理作为解决复杂公共治理问题的重要“药方”被提出^④，“合作并不是万能药,它是政策决策者和公共管理者需要基于预期的证据做出的政策选择”^⑤,建立在合作基础的多元共治模式能否在实践中取得理想成效从根本上说取决于合作治理的环境、结构、过程、机制等相关要素之综合影响。

二、环境治理多元共治模式面临的现实挑战

环境治理多元共治模式为解决日益复杂和棘手的环境治理问题提供了新思维与新希望,但如何恰如其分地发挥好不同治理主体的作用并推动多元主体之间的良性互动与合作是制约这一

① 张成福、李昊城、边晓慧:《跨域治理:模式、机制与困境》,《中国行政管理》,2012年第3期。

② Thomson, Ann Marie and Perry, James L., “Collaboration Processes: Inside the Black Box”, *Public Administration Review*, Vol. 66, Special Issue, 2006.

③ Ostrom E., *Understanding Institutional Diversity*, Princeton: NJ Princeton University Press, 2005, p. 267.

④ Innes, Judith E., Connick, Sarah, Kaplan, Laura, and E. Booher, David, “Collaborative Governance in the CALFED Program: Adaptive Policy Making for California Water.” In *IURD Working Paper Series*, Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley, 2006.

⑤ Koontz, Tomas M. and Thomas, Craig W., “What Do We Know and Need to Know About the Environmental Outcomes of Collaborative Management?” *Public Administration Review*, Vol. 66, Special Issue, 2006.

模式效用的关键因素。实践中,推动环境治理多元共治模式的高效运转面临着诸多挑战,主要表现为:

(一) 现行环境治理权力配置不尽科学合理

审视我国现行环境治理体系及其相应的制度安排,多元治理模式面临的首要挑战是环境治理权力配置结构安排上不尽科学合理,突出地表现为:首先,在纵向权力安排上以行政区域为基础的中央—地方分工合作机制,即中央政府享有环境治理的宏观决策与监管权力,地方各级政府对所在辖区内环境质量负总责,承担环境治理的大部分责任。尽管现行《环境保护法》规定了地方政府对辖区内的环境负总责,但是并未就如何负责以及失职后应承担何种责任作出明确的规定,这为地方政府在环境治理中的机会主义行为和缺位行为留下了相应的空间与漏洞,导致地方政府和相关部门的环境监管责任难以履行到位^①。其次,在横向权力分配上存在部门间职责划分抽象不明,现行《环境保护法》将环保部门确定为统一的环境保护监督管理机构,同时又确立有关部门也有相应的职权,有关环境监督管理机构的职责规定总体上看显得过于简单,职权范围的界定过于抽象和模糊。各单行法的套路与《环境保护法》基本一致,先是规定一个统一监督管理部门,然后再规定有关部门按照自己的职责对环境保护进行监督管理^②,环境保护部门难以发挥统管部门的作用^③。在涉及相关部门的具体职责时,往往是轻描淡写或是一笔带过,未能作出详尽规定,这种偏于模糊化的权责安排为部门间的推诿、摩擦埋下诱因并导致问责难的问题,这显然有悖于公共管理中所倡导的责权对等与责权清晰的基本原则。再次,长期以来,环境保护的政策职能和环境监管职能在行政主管部门内部以及不同部门之间没有厘清,对环境监管者的监管机制(问责机制)缺失,是我国环境监管失灵的重要原因^④。实践中,中央政府尝试设立区域环保督查机构加强对地方环境监管工作的监督,以防止地方环保部门的不作为,由于环境监管机构的地位不够明确^⑤,环境监管机构的监管权力不完备,缺乏必要的法律授权,环境行政处罚的力度不足,致使环保区域督查机构目前所能发挥的作用仍然有限。

(二) 跨部门治理主体间信息共享与协同性较差

多元环境治理主体和分散化的权力结构安排导致了跨部门间信息共享和协同性差等问题的出现,这成为长期影响和掣肘生态环境治理效果的一个根本性因素。新世纪以来,中央政府力图通过引入大部制改革和其它举措以改变此种局面。2015年国务院印发的《生态环境监测网络建设方案》要求明确各方生态环境监测事权,推进部门之间的分工合作;2016年《生态文明体制改革总体方案》提出“将分散在各部门的环境保护职责调整到一个部门”;原环境保护部印发的《生态环境大数据建设总体方案》也要求以改善环境质量为核心,加强顶层设计和统筹协调,完善制度标准体系,统一基础设施建设,推动信息资源整合互联和数据开放共享,促进业务协同,推进大数据建设和应用,保障数据安全;2018年《国务院机构改革方案》提出组建生态环境部,整合原环境保护部和其他六个部门有关污染防治和环境保护职能,进一步优化组织机构的设置和权力结构安排。通过种种努力,跨部门治理主体信息共享和协同性差的问题已有所改观,但由于生态环境保护和监管工作涉及众多领域和环节,以“大部制”为特征的机构改革始终无法替代跨部门的协调机制,难以从根本上解决生态环保领域跨部门治理主体间的信息共享和协同性问题,建立制

① 刘志坚:《环境监管行政责任实现不能及其成因分析》,《政法论丛》,2013年第5期。

② 王树义、蔡文灿:《论我国环境治理的权力结构》,《法制与社会发展》,2016年第3期。

③ 汪劲:《统一监管:环保部门难以承受之重》,《环境保护》,2009年第16期。

④ 吕忠梅:《监管环境监管者:立法缺失及制度构建》,《法商研究》,2009年第5期。

⑤ 齐晔:《中国环境监管体制研究》,第36页,上海三联书店,2008年版。

度化、程序化的跨部门协调机制以及统一生态环境治理的有关数据、实现信息共享依然是生态环境治理中迫切需要加以解决的问题。此外,长期以来,环境主管部门内部数据难以共享、缺乏有效协作等问题仍然需要加以持续关注,部门内部的协作问题往往容易被部际之间的不协调问题所掩盖,不能低估和忽视该问题对环境监管有效性的负面影响。

(三) 政府在环境监管中的权威性与有效性不足

现代国家治理的经验表明:政府监管在环境治理体系中处于核心位置并发挥着关键性作用,离开政府的有效监管,环境治理的目标将沦为镜花水月。优化政府监管体系、强化政府监管权威、提高政府监管的有效性不仅是完善国家治理体系的需要,也是推动国家治理能力现代化的题中之义。在社会性监管领域,随着我国市场化改革的深入和经济增长的加快,社会性监管的行政执法效果反而出现日趋恶化之趋向,“问题都出在地方”的现象较为突出^①。转轨时期环境污染主体的经济理性追求与政府监管所追求的公共利益导向之间存在难以弥合的冲突,以经济增长为主要考核指标的政绩驱动助推了地方政府对环境治理的轻视和环境污染行为的姑息与纵容。总之,地方政府面临着严峻的环境监管困境,许多与短期经济增长没有直接关系但又是民众迫切关心的问题(如环境污染、教育、公共医疗)被忽略了^②,加之现行环境监管体制本身的缺陷,导致政府尤其是中央政府环境监管的权威性与有效性不足。环境监管有效性不足,突出表现为系统性的“监管失灵”,即“环境违法是常态”,一个最直观的表现是环境监管机构无法准确获得排污单位的环境信息,成为制约环境税、排污权交易等市场化减排工具以及其他精细化减排政策工具应用的障碍。党的十八大以来,在生态文明改革框架下,环境监管体制开始向集权化的方向发展,如何进一步完善和优化环境治理体系,增强政府环境监管的权威性和有效性,不仅关系到多元共治模式是否能够有效运转,也是新时代我国生态文明改革和建设的重要目标与关键任务。

(四) 企业在环境治理中的主体性作用发挥不够

环境问题的复杂性和主体利益的差异性决定了单纯依靠政府力量是无法根治生态环境治理难题的,企业作为社会重要的经济主体,既是污染排放的主体,也是环境治理中的关键环节,承担着不可推卸的环境责任。新《环境保护法》进一步明确规定了企业在环境保护中的主体责任,包括依法采取措施防止污染和危害,损害应担责;遵守环境影响评价和“三同时”^③要求;严格按照排污许可证排污,不得超标、超总量;规范排污方式,严禁通过逃避监管方式排污;全面建立环境保护责任制度,强化内部管理;安装使用监测设备并确保正常运行;积极配合环保监管部门人员接受现场检查;主动实施清洁生产,减少污染物排放;按照国家规定缴纳排污费(环境保护税);全面如实公开排污信息,接受社会监督等等。由是观之,新《环境保护法》为企业的环境责任划出了清晰的、不可逾越的底线,知法、懂法、守法,主动防治污染,主动承担环境污染治理的主体责任是企业生存和发展中不可逾越的底线;党的十九大报告再次铿锵有力地强调了企业在生态文

① 余晖:《中国政府监管体制的战略思考》,《财经问题研究》,2007年第12期。

② 周黎安:《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。

③ “三同时”制度是在中国出台最早的一项环境管理制度。它是中国的独创,是基于中国社会主义制度和建设经验的基础上提出来的,是具有中国特色并行之有效的环境管理制度。根据我国2015年1月1日开始施行的《环境保护法》第四十一条规定:“建设项目中防治污染的设施,应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施应当符合经批准的环境影响评价文件的要求,不得擅自拆除或者闲置。”根据我国《劳动法》第六章第五十三条明确要求:“劳动安全卫生设施必须符合国家规定的标准,新建、改建、扩建工程的劳动安全卫生设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。”

明建设中的主体性地位。然而,从2016~2017年中央环保督察制度实施以来的督查结果看:一些地方弄虚作假、表里不一、敷衍应对的行为仍然存在,特别是一些企业违法生产排污,或者对排污检测数据造假逃避监管,或者以拆除设备之名行生产运行之实等现象仍然时有发生^①。为此,应通过完善督察制度,推动各级地方政府和环境监管机构严格环境执法,进一步落实企业在环境治理中的主体性责任。从长期看,依靠社会问责而非国家内部考核体系强化监管执行,推动监管体系从“督政”到“督企”的转变,是我国监管体系建设的重要任务^②。如何进一步激活和增强企业履行环境责任的主动性、全面提高企业的环境合规性水平是当前环境治理和环境监管中迫切需要加以解决的现实课题。

(五)社会力量参与的有效性和有序化程度偏低

新型环境治理体系下,作为社会力量的社会组织和公众也是不可或缺的一环,其参与程度和参与的有效性将直接影响到环境治理的相关制度设计和执行效果。实践中,环境保护领域社会组织和公众参与始终是比较薄弱的一环,未能充分发挥其参与和监督的功能,突出地表现为:社会组织和公众参与环境科普、宣传、教育的比较多,参与环境决策和环境监督的比较少;社会组织和公众参与环境保护的意识参差不齐,缺乏环境保护的主人翁和主体意识,部分人士甚至认为环境保护仅仅是政府和企业的的事情;社会组织和公众参与环境保护的有序化程度偏低,时常游离在“参与冷淡”和“参与爆炸”之间,致使非理性的环境保护需求表达和环境抗争事件时有发生,既不利于社会的和谐稳定,也不利于环境保护事业健康有序的发展^③。世界范围内社会自组织化程度的降低(尤其是在政治学意义上)和消费社会的到来,正在使公众或公民个体成为环境政治中备受关注的角色……如何动员公众个体在积极参与环境政治集体行动的同时,实质性地“绿化”自己的生活方式与习惯是一个世界性的难题^④。为此,必须大力培养“绿色”公众和培育“绿色”社团,提高社会组织和公众参与环境治理的有序化,推动社会力量有序、有效地参与环境保护事业。

三、完善环境治理多元共治模式的路径选择

社会主义新时代对我国生态文明建设提出了新的和更高的要求,生态环境保护与生态文明建设中应积极引入新思维与新方法,建立健全环境治理的制度体系和制度安排,推动环境治理多元共治模式高效地运转起来,推进美丽中国建设,开创生态文明建设的新局面。

(一)以科学分工为准则厘清多元治理主体的职责定位

为稳步有序地推进生态文明建设,发挥多元共治模式的效用,首先必须科学地厘清新型环境治理体系下多元治理主体的职责定位与责权分工,提高环境治理的可问责性。作为权威治理主体,中央政府主要负责制定统一的环境保护法规与政策,实施全国范围的生态环境保护规划、负责跨流域、跨行政区域的大江、大湖和大河的污染治理,推进全国性的环境保护基础设施建设等;地方政府除了执行中央政府制定的环境法规与政策外,担负着负责区域性的环境治理、区域性的环境基础设施建设和环境条件的改善责任。企业作为市场主体,在生态文明建设中承担着主体

① 曹艳红:《环境治理企业主体性责任》,《经济日报》,2018年6月26日。

② 黄冬娅、杨大力:《考核式监管的运行与困境:基于主要污染物总量减排考核的分析》,《政治学研究》,2016年第4期。

③ 陈涛、谢家彪:《混合型抗争——当前农民环境抗争的一个解释框架》,《社会学研究》,2016年第3期。

④ 郇庆治:《环境政治视角下的生态文明体制改革》,《探索》,2015年第3期。

责任,必须着力落实达标排放、节能减排、绿色生产与生态示范等作用;社会组织与公众在环境治理中承担着协同、参与和监督的职责,应充分发挥社会组织和公众在环境科普宣传、环境保护监督、绿色消费、环境诉求表达等方面的积极作用^①。大力推动社会组织和公众有序参与环境保护,既是党和国家一贯的政策与要求,也是加快转变经济社会发展方式和全面深化改革的客观要求。其次,通过责任规定等方式明确地方党委、政府、相关部门环境保护的权责,从纵向、横向上优化环境监管组织结构,强化区域层级监管机构与督查功能,增强中央层级环境监管机构对环境信息的获取能力^②。再次,要努力推进和落实环境污染第三方责任,第三方治理单位按照有关法律法规和标准以及排污单位的委托要求,承担相应的法律责任和合同约定的污染治理责任,通过强化和落实环境治理第三方责任,充分发挥第三方力量在环境治理中的作用。最后,要健全多元主体生态责任的追究制度。任何政府都必须承担法定的责任,在现代民主治理条件下,政府对公民的责任是政府的第一要义^③。在新《环境保护法》开始实施和生态文明体制改革背景下,督促地方政府深化和落实生态环境保护“权力清单”和“责任清单”,厘清环境保护工作统管部门和分管部门之间的权责边界,建立严格的生态问责制度,引入严厉的责任追究制度推动地方政府将环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划中统筹考虑,平衡好经济发展与环境保护之间的关系。

(二)以激励相容为导向创新环境治理的多元投入机制

生态环境保护与生态文明建设是一项长期、艰巨和复杂的系统工程,环境治理多元共治模式的有效运转有赖于可持续和强有力的环境治理投入机制。为此,一要通过引入环保财政投入增量调整和存量调整、整合现有环保专项资金、建立央地多级共同投入机制、优化环保财政转移支付等举措,加大生态环境保护与治理的财政投入力度。以浙江省为例,自2006年以来浙江省财政预算中每年安排两亿元对钱塘江源头地区的10个市县实行省级财政生态补偿试点,2007年浙江对全省八大水系地区的45个市县实行了生态环保财力转移支付制度,在发挥市场机制对生态资源配置的决定性作用方面走在全国前列,为创新生态文明建设投入机制提供了可供借鉴的经验。二要针对我国生态环境发展的不同领域,综合灵活地运用财政预算投入、设立基金、补贴、奖励、贴息、担保等多种形式,最大限度地发挥生态环境领域财政投入的效益^④。三要大力探索和推动绿色金融发展。生态环境问题,归根到底是发展方式问题,落后的经济发展方式导致了环境问题^⑤。“十三五”期间必须进一步发挥金融对环境治理和产业发展的引导、约束和杠杆作用,引导资金流向节能环保产业和绿色产业,约束社会资本支持资源和环境消耗型投资,构建市场导向的绿色技术创新体系,撬动更多社会资本支持绿色投资,促进企业和个人转向资源节约和环境友好,推动绿色发展方式和生活方式的形成,推进经济社会发展和环境保护的高度融合^⑥。四要不断深化和完善公用事业产品的付费机制,如污水处理等领域的付费机制,调整城市污水处理收费标准,使之可以覆盖污水、污泥处理成本并保障运营单位获得合理收益,切实保障公用事业的可持续发展。

① 谭文华、李妹珍:《论生态文明建设主体的生态责任》,《生态经济》,2017年第7期。

② 陈健鹏、高世楫、李佐军:《“十三五”时期中国环境监管体制改革的形势、目标与若干建议》,《中国人口·资源与环境》,2016年第11期。

③ 俞可平:《中国的治理改革(1978-2018)》,《武汉大学学报》,2018年第3期。

④ 苏明:《建立财政对生态环境投入新机制》,《经济日报》,2015年6月2日。

⑤ 蔡昉、都阳、王美艳:《经济发展方式转变与节能减排内在动力》,《经济研究》,2008年第6期。

⑥ 张平淡:《绿色金融的探索与发展》,《中国高校社会科学》,2018年第1期。

(三) 以灵活高效为目标优化环境治理的协同合作机制

实践表明:依靠单一主体或单一机制以解决环境治理问题是行不通的。以长江流域水污染治理为例,长期以来环保部门设置的条块分割与地方政府的各自为政是导致长江流域水污染的根源之所在,必须引入整体性治理理念,针对环境治理体系中政府治理功能、层级、公私部门关系及信息系统等碎片化问题进行有效的协调与整合^①,在“共”字上面做足、做好文章,通过“打造灵活高效的多元协同参与机制,寻求各参与主体基于自然和社会生态发展的共生关系,强调多层治理、多重参与、多方价值,形成跨区域的良性生态循环系统和跨区域共生治理”^②,环境保护与环境治理问题才能找到新的突破口。为此,应加快探索和建立跨地区环保机构,推行全流域、跨区域联防联控和城乡协同治理模式;从跨区域跨流域环境管理、议事协调机制、部门协作、信息共享等方面建立健全高效协调的运行机制;全面落实和推行河长制以加强河湖水域岸线管理保护和水资源保护;按流域设置环境监管和行政执法机构,遵循生态系统整体性、系统性及其内在规律,将流域作为管理单元,统筹上下游左右岸,理顺权责,优化流域环境监管和行政执法职能配置,实现流域环境保护统一规划、统一标准、统一环评、统一检测、统一执法、提高环境保护的整体性成效,等等。此外,环境保护主管部门应以“组建生态环境保护综合执法队伍”为抓手,做实对相关污染防治和生态保护职责的指导和监督职能,以此推动规范化、程序化、多层次、跨部门的协作机制和工作流程,使各部门在科学分工、权责清晰基础上加强合作、密切配合,形成防治污染和环境监管的强大合力。

(四) 以效能提升为宗旨夯实和强化环境监管制度安排

新常态背景下,强化环境监管不仅是中国经济转型升级的内在要求,也是推动绿色发展的重要抓手,更是新时代推动生态文明建设的必然选择。为此,必须以环境监管效能提升为目标夯实现行环境监管的制度安排:一要建立和完善符合生态文明建设的绿色 GDP 考核机制,将绿色 GDP 考核机制与地方领导干部的选拔任用密切结合起来,积极引导广大官员和干部树立科学的生态政绩观,为新时代生态文明体制改革与生态文明建设提供强大的制度基础与正向激励。二要推动环保督察的制度化、规范化和常态化,引导各级地方政府和环境监管机构树立法治意识,依法监管、透明执法、专业监管,既要纠正环境监管中的“不作为”现象,更要纠正“乱作为”现象,全力构建依法、公平、透明、专业、可问责的现代环境监管体系。三要建立并完善公众对监管机构启动问责的机制,切实保障公众的“知情权、参与权、表达权、监督权”,维护公民、法人和其他社会组织获取环境信息的权益,使之成为生态文明建设和环保事业的同盟军和生力军,加快推动环境治理多元共治格局的形成。四要适时修订相关法律法规,明确规定环境监管责任的法律后果,规范“环境监管失职罪”的使用范围,优化环境监管的法律问责机制,强化环境监管执法的司法监督。五要通过排污许可制度改革,进一步落实企业污染防治主体责任。以强化排污单位报告环境守法状况为抓手,做实排污达标、排污数据报告核查等关键环节,逐步改变长期以来环境监管机构和排污单位之间“猫捉老鼠抓现行”的环境执法模式。以排污许可制度改革,倒逼各级环境监管机构加强内部协调,理顺环境治理监管程序,克服排污许可证制度改革中“环评化”^③的倾向。六要切实克服环境监管机构内部“部门主义”和“碎片化”的倾向,统筹推进包括排污许可证、环境影响评价、环境税、总量控制、排污交易等监管工具的调整和优化,发挥多元化监管工具

① Perri 6., *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, New York: Palgrave, 2002, p. 34.

② 王欣:《京津冀协同治理研究:模式选择、治理架构、治理机制与社会参与》,《城市与环境研究》,2017年第2期。

③ “环评化”是指早期环评工作中只注重前期发证、不注重发证后监管的现象。

的协同效用,提升环境监管的整体效能。

(五) 以有序有效为原则引导社会组织和公众的协同参与

全球生态治理的经验表明:以环保社会团体、环保基金会和环保社会服务机构为主体组成的环保社会组织和广大公众始终是生态文明建设和绿色发展的重要力量,环境保护事业的健康发展必须激活社会组织和公众的力量,发挥社会组织和公众在环境治理体系中的协同参与作用^①。针对我国生态文明建设领域内社会组织和公众参与度和有序化程度较低的现实状况,应该严格按照党和国家生态文明建设的总体布局和要求,贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,以有序有效为原则引导环保社会组织和广大公众参与环境保护与治理,充分发挥环保社会组织和公众在生态文明建设和绿色发展中的积极作用,践行绿色生产生活方式和消费模式,形成全社会共建、共治、共享的环境治理格局。具体而言,应作如下努力:一要转变思想观念,认识到“以生态伦理为核心的基层公民政治对塑造良好的公民环境政治担当具有重要的道德训练和代际伦理传承的功能”^②,充分尊重社会组织和公众参与环境保护的权利,正视社会组织和公众在环境保护与环境治理中的作用;二要建立健全社会组织和公众参与环境保护与治理的相关制度,包括环境信息公开制度、多方沟通交流机制、公众评议机制等,为社会组织和公众参与环境保护与治理提供制度化保障;三要加大环保社会组织的扶持、培育与规范管理力度,发挥社会组织党建战略功能,为环保社会组织的有序发展提供系统支持;四要规范引导社会组织和公众理性、有序地参与环境保护工作,确保社会组织和公众参与环境保护与环境治理的有效性和有序化,努力寻求社会力量有序有效地参与和环境治理有效性之间的最大公约数。

作者:詹国彬,南京审计大学公共管理学院(江苏省南京市,211815)

陈健鹏,国务院发展研究中心资源与环境政策研究所(北京市,100010)

(责任编辑:孟令梅)

^① Bas Arts, “The Impact of Environmental NGOs on International Conventions”, in Bas Arts, Math Noortmann and Bob Reinalda (eds.), *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot: Ashgate Publishing, 2001, pp. 195 ~ 510.

^② 韩欲立:《20世纪90年代以来北美环境政治与生态社会主义》,《当代世界与社会主义》,2016年第3期。