



产业发展与环境治理研究中心
Center for Industrial Development
and Environmental Governance

清华大学 CIDEG 2006-2007 年度重大项目

研究报告

CIDEG Research Reports

中国环境监管体制及其效能研究
(送审稿)

**China's Environmental Governance
and Its Effectiveness**

(Manuscript for Review)

2007 年 8 月 30 日

清华大学 CIDEG 2006-2007 年度重大项目

项目负责人:

齐 晔 清华大学公共管理学院 教授、CIDEG 研究员

项目顾问:

薛 澜 清华大学公共管理学院 教授，CIDEG 主任

项目组成员: (按姓氏笔划排列)

蔡 甄 清华大学就业指导办公室 硕士

程红光 北京师范大学环境学院，副教授

Dan Guttman 清华大学公共管理学院，访问学者

约翰·霍普金斯大学美国政府研究华盛顿中心，研究员

董红卫 清华大学公共管理学院，博士后

董秀海 清华大学公共管理学院，博士研究生

李万新 清华大学公共管理学院，讲师

蒲 晓 北京师范大学环境学院，硕士研究生

宋雅琴 清华大学公共管理学院，博士研究生

苏 杨 国务院发展研究中心，副研究员

王亚华 清华大学公共管理学院，副研究员

王宗赢 河北省秦皇岛市环保局 副局长

邬 亮 清华大学公共管理学院，博士研究生

张凌云 清华大学公共管理学院，研究助理

本报告的所有内容未经许可禁止转载和复制使用。所有内容受著作权法和国际条约的保护。

中国环境监管体制及其效能研究

项目总报告

齐晔 张凌云 邬亮

清华大学公共管理学院

目 录

Executive Summary	3
内容概要	20
概念框架	20
理论解释	22
现实应用	27
第一篇 中国环境问题及成因解释	29
第一章 中国生态环境的现状与变化历程	29
一、中国生态环境的现状	29
二、中国环境污染的历程	34
三、对中国未来环境问题的情景分析	45
第二章 对中国环境问题成因的各种解释	46
一、发展阶段论	46
二、发展模式论	47
三、自然禀赋论	49
第二篇 中国环境监管体制分析的理论基础	51
第三章 理解环境监管问题的制度途径	51
一、作为博弈规则的制度	51
二、制度与实施	52
三、条文规则、事实规则与现实规则	55
四、作为博弈过程的环境监管	56
(一) 环境监管的内涵	56
(二) 环境监管体制概念辨析	58
(三) 环境监管体制的博弈论解释	59
第四章 中国环境监管制度的条文规则	61
一、环境监管的法律体系	61
(一) 《宪法》关于环境保护的规定	62
(二) 环境保护基本法	64
(三) 环境与资源保护单行法规	65
(四) 环境行政法规和部门规章	66
(五) 地方环境法规与规章	67

(六) 环境标准.....	67
(七) 其他部门法中关于环境保护的规定.....	67
(八) 我国缔结或参加的与环境保护有关的国家条约中的环境法规范.....	67
二、环境管理制度.....	67
三、中国环境监管的组织体系.....	68
(一) 环境监管组织体系的范畴.....	68
(二) 环境保护行政的条块管理体系.....	72
(三) 环境保护行政主管部门内部机构设置.....	73
第五章 中国环境监管制度的事实规则.....	76
一、指导原则.....	76
二、环境监测.....	76
三、“三同时”制度.....	76
四、排污收费制度.....	77
五、环境影响评价制度.....	78
六、目标责任制度.....	79
第三篇 中国环境监管问题的制度分析.....	80
第六章 理解中国环境与发展的制度背景.....	83
一、国家发展目标：经济强国.....	83
二、国家发展模式：地方竞争带动发展.....	84
第七章 地方政府面临的激励与约束.....	88
一、政治激励：考核体系下的晋升动力.....	88
二、财政约束：分税制下的地方财政压力.....	89
第八章 地方政府经济和环境行为.....	97
一、提升政绩的行动.....	98
二、环境行为的响应.....	100
第九章 公众压力对地方政府环境行为的影响.....	103
一、公众参与的意义.....	103
二、公众参与的不足的原因.....	104
三、公众参与的有效性问题的.....	106

Executive Summary

BACKGROUND

The scope and scale of China's miraculous economic growth are matched only by the nation's massive resource destruction and environmental degradation in the last two decades. The sharp contrast and alarming rate of environmental deterioration have prompted the central government to rethink the development strategy of the country and to pursue a new paradigm for achieving a harmonious society. This is by no means an easy task. To highlight its determination for change, the Central Government made an ambitious goal to cut the energy intensity as measured by energy use per unit of GDP and to cut emission of major pollutants, particularly COD and SO₂ by 20% and 10%, respectively, in the Fifteenth Five Year Planning. The bold endeavor is dwarfed by the environmental performance in 2006, the first of the five planned years; both indicators rose sharply, not decreased, to everyone's disappointment. One could not help to wonder why environmental objectives are so hard to achieve in China? To gain a more in-depth understanding to this seemingly simple question, a team of researchers of multidiscipline is formed with sponsorship of the Center of Environmental Governance and Industrial Development at Tsinghua University School of Public Policy and Management. The Center is established and supported with a generous grant from Toyota Corporation for research on environmental governance, industrial development and institutional renovations.

The goal of the project is to develop a theoretical framework that can be applied to understanding the institutional constraints and to assess the effectiveness of the system of environmental governance in China. Specifically, the project is aimed at 1. describing clearly the environmental governance system in China; 2. formulating a theoretical framework to explain the institutional constraints that lead to environmental degradation; and 3. evaluating the effectiveness of China's environmental governance. The project is not intended to propose policy prescriptions for the institutional problems analyzed. Nevertheless, a few policy recommendations were derived from the conclusions of the analysis.

China's Environmental Challenges

China is facing unprecedented challenges in its efforts to protect the environment and natural resource base. The rapid deterioration of the nation's environmental quality and depletion of its natural resources are threatening the lives and health of the largest population in the world and the very potential for sustained growth of the economy. One out of every five cities in the country suffers from serious air pollution; two thirds of all cities experience shortage of drinking water; one third of the land area is affected by acid rain; one third of land suffers from soil erosion and desertification; more than 90% of natural grasslands are degraded and overall

biodiversity is threatened. Based on newly developed Environmental Performance Index ranking of 133 nations on 16 indicators of environmental quality and policy performance, China ranked 94th, below all the developed and most of the developing nations of the world. Moreover, not only is China the second largest green house gas emitter in the world after the United States, projections are that due to a number of geographical, social, and climatic conditions, China will be hit by climate change much harder than many other countries. These threats call for urgent action and effective environmental governance.

The Chinese government has recently elevated the importance of environment protection in the nation's development strategy. In his address to the Sixth National Conference on Environmental Protection on April 17, 2006, Premier Wen Jiabao stated that "we must be fully aware of the severity and complexity of our country's environmental situation and the importance and urgency of increasing environmental protection. Protecting the environment is to protect the homes we live in and the foundations for the development of the Chinese nation. We should not use up resources left by our forefathers without leaving any to our offspring. China should be on high alert to fight against worsening environmental pollution and ecological deterioration in some regions, and environmental protection should be given a higher priority in the drive for national modernization." [24] Environmental protection is critical for implementation of the scientific development concept, for achieving a Xiaokang society, as a test of how well the government is serving the people and building its capabilities, and for ensuring the construction of a socialist harmonious society.

The 11th Five-Year Plan (2006-10) set clear goals related to environmental protection. These include promotion of energy efficiency, pollution control and resource conservation so as to be able to cut energy consumption per unit of GDP by 20% and major pollutants by 10% relative to 2005 levels by the end of the 11th Five-Year Plan and increase forest coverage to 20% of the country from its 2005 level of 18.2%. Profoundly, these indices will be used to evaluate the performance of governments at various levels. However, none of these indicators seemed to be on the right track to be achieved viewing from the result in the year of 2006 and first half of 2007.

EXISTING THEORETICAL INTERPRETATIONS

1. The Development Stage Theory

Some scholars attribute the environmental problems to the stage of economic development. They consider that a close relationship between environmental quality (or the opposite, environmental pollution) and the level of economic development. This theory is generally based on observations which can be described in a simplified way in three economic development stages, low, middle and high. When the state of economic development is low as in the pre-industrial period, environmental quality is high because pollution and other environmental damage are minimal due to low level of anthropogenic activities. As the economy develops, environmental damage

increases as a result of increased human activities, low awareness of the consequence of environmental deterioration, and lack of regulation and intervention for protecting the environment. Thus at the middle level of economic development as seen in China now, environmental damage is high and environmental quality is low. However, as the economy further develop into even higher level, the environmental quality will increase due to better environmental management and to the fact that the business and society can afford spending on prevention and damage control of environmental problems. What have been happening in the developed nations provides good examples that the higher environmental quality is consistent with greater economic development.

A widely cited empirical evidence for the development stage theory is the so-called environmental Kuznets Curve [27, 28]. The curve's has two dimensions; the horizontal axis is per capita GDP (or per capita income) and the vertical axis is the environmental quality or its opposite, environmental damage. The Kuznets parabola thus describes the environmental quality as a function of per capita GDP (or per capita income), an indicator of the economic development. The believers of the Environmental Kuznets Curve assert that the environmental quality goes down before going up as the level of economic development moves from low to high.

Based on the development stage theory, one may simply consider the current environmental problems are merely a reflection of the stage of development China is at. This deterministic view of the environmental problems, if true, manifests the significance of the link between economic development and environmental damage. While many believe the overall trend of the parabola, empirical studies have shown less agreement on the exact parameters of the curve. The environmental Kuznets Curve is at most a description of the correlation between environmental and development, not an explanation of the causal relationship between the two factors.

2. The Development Approach Theory

Development mode refers to the type and path that economic development of a nation or society pursues. The approach to development is a reflection of the development philosophy and strategy, and is clearly reflected in the way that the economic production is carried out. Based on the production factors, one can identify different economic production types as labor intensive, capital intensive, technology intensive, or resource (land, mineral, water etc.) intensive. Each type of production has a unique impact on the environment.

The development mode theory attributes the environmental problems to the mode of economic development. In recent decades, China has pursued economic development through rapid industrialization. China's industrialization is characterized by intensive resource use and labor input, and low resource use efficiency. Environmental degradation occurs when resource is overly extracted and utilized, and when much waste is produced from the production and consumption. A key feature that contributes to the environmental problems in China is the export-oriented production. As much as one third of the production is for the purpose of export. The industrial products are not sold and used within the country but in the international

markets. In order to produce these products, raw material, intermediate products and energy have to be imported from overseas. China becomes a big workshop that produces industrial products for the world. Industrial production, especially in the industry with high material and energy input, tends to be associated with environmental pollution. The model of industrialization and economic development that China has chosen or developed into has major environmental impacts. Therefore, many scholars and government officials including the premier have been calling for a fundamental shift towards an environmental sound model with greater resource use efficiency.

3. Political System Theory

Associating the environmental problems with the certain political systems is nothing new. In 1970s when the first World Conference on Human Environment took place in Stockholm, Sweden, the world was still divided between East and West, or the camps of socialism and capitalism. Environmental pollution was earnestly considered by the socialist camp as a unique feature of capitalism, something that would never happen under the socialist system. Today, such a claim would not be considered serious. Yet, some still think political system is a big explanatory variable. For example, some authors who study China's environmental challenges tend to think that the state of democracy, or lack of it, is the cause of the problems. Since early 1990s when the Cold War was over, the nations are rarely labeled with socialism and capitalism, but they are still labeled with democratic or authoritarian nations, despite such a dichotomy makes no more sense than its predecessor. After all, democracy must be defined clearly in order to be understood correctly and accurately. Like the assertion three decades ago that attributes environmental pollution to capitalism, the political system theory today does not provide much empirical evidence and intellectual insights on the causes of the environmental problems. However, this theory does point out the link, however weak and indirect, between environmental problems and political systems. It is for the later research to uncover the political factors played in environmental damages and management.

4. Environmental Enforcement and Compliance Theory

Three factors are often cited, in a sequence, in interpreting the causes of environmental problems in China. They are **incomplete legal system** (*fazhi bujianquan*), **non-compliance** (*youfa buyi*), and **lax enforcement** (*zhifa buyan*). The explanation goes on, each factor is further illustrated in terms how it functions. For example, in explaining the grant scale of non-compliance, a phenomenon is often noted that compliance costs more than paying the penalty for violation of the law and regulations (*shoufa chengben gao, weifa chengben di*). Thus, a rational polluter must prefer paying the penalty to compliance with the law.

Lax enforcement makes the violators of laws and regulations escapable from any punishment, which further reinforces the law-breaking behaviors. There must be deeper causes underlying the weak enforcement and compliance. Tradition of and respect for rule of law, a well-designed laws, accountability, and capacity for

enforcement are among the key factors influencing the enforcement and compliance.

5. Institutional Capacity Theory

Institutions often refer to agencies in the government, but it is certainly much broader than that. When referring to organizations like government agencies, institutions also include other types such as corporations, non-governmental organizations (NGO's), and many informal or unofficial organizations (not registered with the government). As one of the most complex and sometimes confusing term in economics, sociology and political science, institution can also be used to refer rules, customs that organizations follow in making major decisions.

However, the institutional capacity theory simply points to the fact that inadequate capacity in the government is an important factor for lack of effective enforcement [7]. Inadequate capacity may mean (1) lack of government agency dedicated to environmental protection as in China prior to 1983; (2) the designated agency does not have the authority and power needed for the job; (3) constraints from interagency interaction and trans-jurisdictional frictions; (4) understaffing, and (5) insufficient resources and skills in the designated agency.

Funding is the most limited resource in environmental capacity building, especially in developing nations where competing priorities all require funding to be allocated for implementation. Since enforcement of environmental regulations tends to be costly, economic and market instruments are recommended to alleviate funding shortage and to enhance compliance [33, 34]. In a broader sense, the institutional capacity should also include other types of organizations. Thus, one may identify factors such as public participation, voluntary cooperation of corporations with the government.

CONCEPTUAL FRAMEWORK

Key concepts from the Comparative Institutional Analysis by Professor Aoki are used to form the foundation of the analysis in this study. First, the concept of institution is defined as the rule of the game as in North (1990, 1994). Aoki (2001) emphasizes on the self-implementation or self-execution of the rules. In his view, an institution has to be implementable, otherwise it is not considered to be one. North distinguished formal rules and informal rules which can be seen as rules written on book and rules implemented in practice, respectively. From the perspective of implementation, we call the former de jure rules and latter de facto rules. In fact, part of the de jure rules are actually implemented in reality, these rules, together with the de facto rules are called implemented rules. Our objective is then to describe clearly what are the de jure rules and de facto rules, and to explain why some of the de jure rules are never implemented and what it takes to make de jure rules implementable?

1. Governance as decision process of organization

In its generic sense, governance is *considered as process of decision-making of a group of people or an organization to direct their collective effort for achieving certain goal*. The group of people may choose from different ways to make their decisions: for examples, to meet, discuss, and vote, to draw lots, or in some of the traditional society to use sorcery. The group or an organization follows certain rules in the process of decision-making.

There are a few elements in such an understanding of governance. Governance exists in a group of people or an organization, not in individuals; it is about decision-making, it is oriented to the goal of the organization. Governance is about public action and organizational decision-making. However, governance is not the decision-making process *per se*, in other words, it is not a series of decision-making actions. Rather *it provides rules and procedures as how the decisions are made*.

2. Governance as art of steering societies and organizations

If the group or organization is too large to efficiently make all necessary decisions, it creates an entity to facilitate the process. Group members delegate a large portion of the decision-making responsibility to this entity. In voluntary sector organizations, this entity is the board of directors. One simple definition of governance is "the art of steering societies and organizations." Governance is about the more strategic aspects of steering, making the larger decisions about both direction and roles. Some observers criticize this definition as being too simple. Steering suggests that governance is a straightforward process, akin to a steersman in a boat. These critics assert that governance is neither simple nor neat — by nature it may be messy, tentative, unpredictable and fluid. Governance is complicated by the fact that it involves multiple actors, not a single helmsman. These multiple actors are the organization's stakeholders. They articulate their interests, influence how decisions are made, who the decision-makers are and what decisions are taken. Decision-makers must absorb this input into the decision-making process. Decision-makers are then accountable to those same stakeholders for the organization's output and the process of producing it [36].

The rules and procedures applied to create the body of decision-makers and the interaction between the decision-making body and the stakeholders are considered to be important components of governance. Roles, functions, responsibilities and interactions of agencies, levels of authority, and sectors of society are all part of the concept. This understanding of governance implies democratic decision-making and accountability. The rules in a company are fixed in corporate by-laws. The rules of a society are made in legislations as well as in traditions. These rules are enforceable, enforced and complied.

3. Governance as traditions and institutions

A typical and authoritative definition of governance is given by the group of authors who work on the governance issue publish the series of biennial report on

governance of nations for the World Bank. This group of authors, consisting of Kaufman, Kraay, Mastruzzi, and Zoido Lobaton, defines governance as “the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (1) the process by which governments are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them” [37]. See Box 1 for various definitions of governance including this one. This definition emphasized on the rules, informal (traditions) and formal (institutions). The three elements of governance in this definition are simply organization and operation of government, government capacity in policy-making and implementation, and rule of law of the society [38].

One problem in the World Bank definition of governance is that it goes further to include everything from institutions and policy outcomes. Such an extension, while being inclusive, often confuses the discussion. We keep the definition on the level of rules, not including policy outcomes.

4. The Nature of Governance

Is there something in common among all the definitions above? A simplest one is to define governance as “the rule of the rulers”, as the process by which authority is conferred on rulers, by which they make the rules, and by which those rules are enforced and modified.

We understand the governance as *a system of rules under which an organization or a society operates*. This is the “what” component of governance. In addition, the concept also includes a “who” and a “how” component. The “who” component is the actors and players, the groups or organizations in the society, the ruler and the ruled etc. And finally the “how” component deals with implementation of the rules, or the processes, procedures, mechanisms and their effectiveness.

The first (“what”) part of the governance defined above is what North called institutions. North defined institutions as rules of games. He distinguished formal rules (such as constitutions, property rights, and contracts) and informal rules (customs and norms). Apparently, the static nature of institution cannot cover the richness of governance as a dynamic process. At its core, governance includes the process of implementation of the rules, which is the “how” component. In addition, another key component is the players who make and implement the rules and who are affected by implementation of the rules.

CASE ANALYSIS

Wang Yahua: A Study on Transjurisdictional Water Pollution Prevention and Control Regime of River Basins in China

This report focuses on the practical requirement of China’s reform on transjurisdictional water pollution prevention and control. Basing on related literatures, this study works on through what kind of management mode will suit for China and improve the rivers’ water quality. Thus this report studies the following questions:

How did the mode of China's transjurisdictional water pollution prevention and control change? How about the current status of the management system? What issues are there and how to reform the system of transjurisdictional water pollution prevention and control in China?

The study takes the major river basins as the entry point analyzing China's system of river's water quality management. The framework of the study bases on three dimensions: organizations, mechanisms and legislations. The major contents in this report include: historical changes and transverse contrasts of management mode, cases study of the performance of the system operation, referring international experience, and analysis of domestic various recommendations. Basing on the above studies, the report propounds policy suggestions to reform China's system of water quality management in major rivers.

From the view of organizations, the main faults in current system can be concluded to two main problems. The first is the low efficiency of supervision between central and local governments. It is difficult for the SEPA to break regional protectionism and regulate the activities of the local EPBs. The second is non-coordination between different government departments, especially between Ministry of Water Resources and SEPA. Due to the conflicts among government departments, it is impossible to realize an integrated management in river basin management.

In current system, the institutional arrangement of water resource protection bureaus cannot work well caused by conflicts between departments, which results into the absence of coordination mechanisms in rivers' water quality prevention and control. In Huai River and Songliao River, they tried to introduce new institutional arrangement named the "Leader Group of River Basin Protection" to resolve the above issue. While in practice the "Leader Group" does not work well in transjurisdictional coordination. In 2006, the SEPA set up five regional environment supervision centers in the Eastern, Southern, Northeastern, Southwestern and Northeastern China respectively. The obligations of these centers are to strengthen the supervision to local government, but their effects still awaits further practice and examination.

In the system of transjurisdictional water quality management, the main roles of mechanisms are to coordinate the relationships between different departments, regions and levels. In current law system, there are seldom mechanisms to coordinate these relationships. For instance, the administrative measures are highly relied while the economic measures are rarely used; it is still weak of stakeholder involvement and public participation in decision-making process; and it is absent of transjurisdictional consultation and compensation mechanisms. The above are main faults in transjurisdictional water quality management from the view of mechanisms.

In the recent years, some regions in China have explored good experiences on water pollution prevention and control. For instance, the boundary regions between Jiangsu and Zhejiang Provinces set up "Six Major Mechanisms" to control trans-boundary pollution: uniting to monitor water quality, sharing information, jointing to execute the law, co-building and sharing infrastructure, compensating for

ecological service, and trading water pollution rights, which proved to be effective in water quality management. Another successful case is the cooperation among Greater Pearl River Delta. By bringing the 9+2 provinces to the same negotiation platform, the transjurisdictional water quality management has made much progress. In the aspect of stakeholder involvement, a good beginning is “river basin forum” which has been developed recent years such as the Yangtze River Forum.

In the field of water pollution prevention and control, China has enacted two main laws, Water Law and Water Pollution Prevention and Control Law. But there are obvious faults in current legal system. Firstly, there are many conflicts between the two laws, such as, the conflicts between water resource protection plan and water pollution prevention and control plan, and the water environmental function zoning and the water function zoning; the non-coordination between water flow diversion and total control of water pollutants; overlap of monitoring system and inconsistent of information standard; non-collaboration in conflict prevention and resolution. Secondly, many important legislations are absent, such as the regulations to coordinate different regions and departments, the legal institutions of environmental harm compensation and insurance, the procedure and institutions to deal with transjurisdictional water conflicts, and the rules of information disclosure and sharing. Besides, the problem of law execution is another serious issue, for it is universal of nonfeasance and violations in the law execution.

In conclusion, to resolve the problem of transjurisdictional water pollution, the key is to reform the system. The fundamental direction of the reform is to set up a new system of transjurisdictional water pollution prevention and control: diving clearly the responsibilities among related departments, jointing to manage water pollution, advocating broad public participation. The long vision of water pollution prevention and control is to realize an integrated management pattern in legislation, planning, policy, monitoring and information disclosure. The practical reform can be designed from organizations, mechanisms and legislations, and the process should be advanced step by step. The recent priority actions are mechanisms building, especially the high-level coordination mechanisms to mitigate conflicts between departments, and revising related laws, especially the Water Pollution Prevention and Control Law and Water Law. In the mid-term, the main tasks are adjusting the organizations to set up new style river basin organizations that can harmonize conflicts between departments and absorb stakeholder participation, and introducing river basin legislation in some important river basins. The long-term goals are to build up a mature mode of integrated river basin management, with the characters of broad public participation, river basin commission empowered by the law, division between the decision and implementation.

Su Yang: Institutional Interpretation of Rural Environmental Problems

Rural environmental pollution can be divided into two types by its sources: internal source type and external sources type. The external source type refers to the transferred pollution from urban to rural area. In China, it is not main pollution

sources except for a few suburbs and areas with networks of rivers. The internal source type is the main body of rural pollution at present, which can be divided into three types in details: the first is several kinds of pollutions brought by modernized agricultural production, the second is living pollution in rural habitations, the third is point-pollution brought by township and village enterprise (TVEs as follows) and intensified poultry and livestock farms. Both of them are developing in the process of rural modernization and lead to the situation of “rapidly expanding pollution while exceedingly hazardous results”. In a word, the contributing institutional factors of rural pollution questions and the effectiveness of environmental management system over rural pollution can be summarized as—particularity. In essence, the rural pollution question results from the dualism of rural and urban areas inadaptable to the rural modernization. In detail, the contributing factors can be summed up on three institutional levels: environmental managing system, the related rural public service system, the basic political and economical mechanism in rural area. There are obvious loopholes in rural environmental management system which, in the meantime, is incapable and inadaptable to the rural pollution control. There exists similar questions in the related public service system and which is intensified by the inappropriate reform brought about incompatible incentive in the recent years. The fundamental factors exist in the basic political and economical mechanism: public financing and transferred payment don’t take rural environmental pollution in consideration; and the most important rural reform, the application of household responsibility system (HRS) and rural political comprehensive reform, can’t form a complete set of dealing with necessary questions, which results in the loopholes of the former two systems. In the eleventh five-year plan period, there are advantageous trends in the three institutional levels. Consequently, the countermeasures as follows are feasible: attach more importance to the basic environmental management system construction and make the corresponding adjustment to the particularity of rural pollution, put environmental prevention combined with treatment according to the extent of rural pollution and modernization by way of adjusting the related public service system, set up top-down financing mechanism and bottom-up demand conveying mechanism in the field of rural pollution treatment.

Cheng Hongguang: Analysis on main environmental management institutions in China—taking the environmental impact assessment institution for example

The environmental impact assessment (EIA) institution, the most perfect and effective tool among the institutions of environmental management of China, has played an important part in the practice of environmental management since its establishment in the early 1970th. During the past 30 years, the rate of implement of EIA has increased year after year, which has become an important decision base for argumentation on the validity of projects. EIA “one vote vetoing”has greatly improved the environmental management departments’ positions in economic activities. In contrast, environmental qualities continue to deteriorate along with the rapid economic growth, especially in recent years, ecological and environmental

accidents are occurring frequently and the whole society is suffering the threat to the collapse of living environment while enjoying the “developing bonus”.

In recent years, state environmental protection administration of China has raised the EIA “storm”, but got little effect. In the meantime, media uncovers the facts that projects illegally started working, which reflects various problems of the EIA institution in practice. What has resulted in these problems, the disadvantage in the design of the EIA institution or deviation in implement namely “unsuccessful implement”? What is the cause of invalidation of EIA in practice? How can the effect that EIA made be measured? How should the EIA institution of China be reformed? The goal of this paper, based on full use of relative literature data at home and abroad, is find out the cause of invalidation of EIA in practice by means of analysis on the current EIA institution, answer the question how to perfect the EIA institution, improve the effectiveness of EIA in practice and furthermore give suggestions on perfecting the EIA institution of China.

This paper reviews the development of the EIA institution in China, analyzes the institution by describing the current EIA procedure and its structure, and discusses its implement in practice by analysis on several typical cases. Besides, this paper tries to find out the relationship among the four main sides of interest in the EIA institution, and then builds a model according to the Game theory to simulate the implement of EIA in practice, thus finding out main contradictions and giving out ways of solving the problems.

Speaking of the institution itself, institutions are divided into factual rules and textual rules by Aoki Masahiko in “Towards a comparative institutional analysis”. He thinks factual rules play truly a part in practice, forming the true institution, but not the institutions regulated as text forms such as laws. The same problem about factual rules and textual rules also exists in the research on the current EIA institution. Indeed, the true EIA institution is different from the institution composed of laws, regulations, guides and criterions. Therefore, a number of unsuccessful implement phenomena occur in actual runs and operations, even the true EIA institution is promoted to be implemented dependent of such unusual means as “EIA storm”.

By analysis on the current EIA institution and typical case study, a four-side game model is established, four sides including the government, the enterprises, the public and the EIA institutions. According to the theory of public policy, to individuals, policies that averagely dividing total benefit to the public, its cost will exceed anticipate profit. In addition, no one will reject widely sharing cost policies due to his own benefits. Thus, the individuals rationally choose the policies that incline to centralized profit far from centralized costs, which opens the door for policy resulting in total costs exceeding total profits.

By rational hypothesis, the cause of environmental problems is the separation of private costs and social costs. Drived by the purpose of profit maximization, enterprises tries to make private costs the least and bring out centralized economic profits and social damages as well. Those social damages are taken on by the disperse public. The goal of EIA is to uncover the social costs brought out in enterprise economic activities and achieve decrease of social total costs. The externality of

environmental public goods leads to its “market failure”, which needs government intervention to solve. By the same token, the government, as the public representative to make and implement public policies, has the problem of “governmental failure” (such as short term benefit under pressure of tenure, enterprise canvass influencing power and actions of looking for rents, and the difficulty in public supervision.). In the current EIA institution, public disperse benefits—environmental benefits are maintained by the government. However, the government has its own benefits, which comes from two aspects. On one hand, the government requires pursuing good environmental qualities and then obtains the support from the public. On the other hand, it bears pressures from both achievement requirements in its post and financial income and has the impulse of developing economy and participating in economic activities. Both of the two aspects give the reason to “pollution proceeding western”. As for those low developing areas, local governments usually advocate economy and ignore environment when weighting them, resulting in the deterioration of areal ecological and environmental qualities, while as for those EIA organizations, they chase after the fees got from EIA by making the projects approved. Because EIA fees are offered by enterprises and paid as the projects are approved and those EIA organizations are governed and controlled by the government, they are active to cahoots with the government when the government chooses economic development, namely inclined to approval of projects, thus reducing the impulse of uncovering the true social costs. In an EIA course under such a factual rule, the public, the most important side, do not take part in the EIA course in fact, like a “silent victim”. In the four-side game model, the inadequacy of public participation leads to the three-side cahoots of the government, enterprises, and EIA organizations, and thereby a large of variety of problems.

How can we break the three-side cahoots in EIA factual rules? This paper makes efforts to change the position and ways of public participation, making the public truly participating in EIA decisions in the four-side game model in order to change the game process, achieve the equality and therefore improve the effectiveness of EIA. However, there exist difficulties in introducing public participation into EIA and enlarging the strength of public supervision. First of all, the public is seriously unequal to the other three sides in information, that is, difficult to get a full knowledge of the projects and related environmental impacts, which is certain to lead to its ineffective participation. Second, if environmental actions are supervised by the individuals of the public, the individuals have to take on the supervision costs, impeding the enthusiasm of public participation. Generally speaking, the wider scale environmental impacts cover, the higher costs the full expression and supervision will need. Third, the phenomenon of “hitchhiking” commonly exists. Those that do not participate obtain average participant profits due to the costs paid by a few people, which leads to the disagreement of participants’ costs and profits, and then the public is too dispersed to be organized to express own ideas of benefits. Therefore, how to overcome the above difficulties by institutional design is the key to the effectiveness of public participation in the analysis on the EIA institution improved by the four-side game model.

On the course of research on the EIA institution, the government is merely considered as a participant, which, in fact, has its own structures and its inner relation among all departments and up-down governments is obvious to affect the effectiveness of EIA. However, this paper do not take into account the thought of the relation between the central government and the local governments and that among all departments under the EIA frame, which deserves further explored and perfected.

Dong Hongwei: Why The Cost Of Compliance Is Higher Than the Cost of Violation: A Legal Analysis on The Selections of Enterprises on Illegal Environmental Acts

1. The question is presented

Since 1979, China have legislated a lot of environmental protection laws, regulations and rules. The basal frame of environmental protection law has come into being and the legal system of environmental protection with Chinese characteristics has been formed. However, environmental conditions of China have not changed remarkably as the development of environmental law, they are growing more and more deteriorate.

Why has this phenomenon happened? “laws alone cannot carry themselves into practice”. The main reason for deterioration of environment of China is that enterprises in China do not comply with the law and they may violate on purpose. Why do enterprises choose violation but not compliance? That the cost of compliance is high, but the cost of violation is low is the reason. Choosing violation, enterprises can obtain more economic interest. The phenomenon that the cost of compliance is high and the cost of violation is low has existed for along time and has not solved until today. However, rooting up this phenomenon to the core is very important for resolving the environmental problems in China. This paper analyzes the phenomenon thoroughly from the angle of law and find the root behind it, then bring forward countermeasures to solve the problems.

2. Why is “the cost of compliance is high and the cost of violation is low”

The cost of violation decides by degree of administrative penalty, responsibility of civil compensation and punishment of Environmental crime. That the cost of compliance is high and the cost of violation is low is, in essence, because administrative penalty to enterprises is too light, sufferer of environmental damages is not being compensated and environmental crime is not being punished.

(1) Administrative penalty: Degree of punishment is very low. Fine is the main administrative penalty of environmetal violation, but the amount of fine is so low that it is lower than the violation gains. Lacking rationality of double limits of penalty amounts and ambiguity of penalty of continuous violation make enterprises evade penalty. So violation cost of enterprises is much lower than their gains from violation, administrative penalty can not get any effect.

(2) Civil compensation: Law mechanism is not perfect. Civil compensation of environmental damage is an effective way to solve the problem that the cost of compliance is high and the cost of violation is low. For the violation enterprises,

bearing responsibilities of civil compensation for their civil damage increases cost of their violation behaviors. The increasing cost will make enterprises to keep in the law in their production process in the future in order to avoid taking on responsibility of civil compensation.

However, the environmental protection laws of our country do not put emphasis on protecting citizen's environmental rights. Law system of environmental damage Compensation is not perfect and remedy approach is not expedite, so it is difficult for victim to get compensation. That the laws of environmental damage compensation is not perfect has encouraged enterprises to violate in essence.

(3) Criminal Sanction: indulging environmental crime. In China, enterprises and individuals who result in pollution accidents seldom encounter investigation of criminal responsibility. Only 4.6% of them has been punished. Environmental crime statuted by Criminal law can not frighten environmental violation in practice. Environmental crime of enterprises and their managers can not be punished by the law. It not only can not build up environmental consciousness and social obligation sense of enterprises, but also can not increase violation cost of them. In result, enterprises violate continually riot and trample dignity of law arbitrarily.

3. Countermeasures and Suggestions

The fundamental way to solve the problem that the cost of compliance is high and the cost of violation is low is to enlarging the cost of environmental violation in order to get enterprises to keep in the law self-consciously. Through resultant forces of administrative penalty, civil compensation and criminal sanction, government can enlarge the penalty degree of violation enterprises and put the exterior cost of enterprises into the environmental violation cost of them. According to the problems of administrative penalty, civil compensation and criminal sanction of environmental violation, the author puts forward countermeasures and suggestions as follows:

At first, our government should enlarge the degree of administrative penalty, increase the cost of violation, keep within limits of intentional violation. The government should change the single punishment mode which take fine as the most important way; add administrative detention punishment; raise the degree of fine; establish daily punishment principle, keep within limits continuous violation.

Second, our government should consummate the system of compensation of environmental damage. Through compensation to the victim of environmental damage, violation cost of enterprises will be increased. Our government should stipulate no-fault liability principle of compensation of environmental damage, aggravate environmental obligation of enterprises; establish constructive principle of causal relation of compensation of environmental damage; establish principle of punitive compensation; put zoology expense into compensation of environmental damage; consummate civil compensation procedure of environmental damage.

At last, our government should intensify investigation of environmental criminal responsibility, crack down on environmental violation severely. The government should not replace criminal punishment with fine, so that indulge environmental violation; stipulate danger crimes and act rimes, prevent fatal environmental pollution accidents; enlarge statutory range of criminal penalty and

enhance criminal fine and its amount.

Dan Guttman and Song Yaqin: Making Central-Local Relations Work: Comparing America and China Environmental Governance Systems

The challenge of making central requirements work at local levels is a common problem for environmental governance. As China develops its environmental governance system, it studies models and concepts from other countries. However, while there is now a global sharing of common concepts, their practical meaning depends on local circumstance. If transplants are to take root, or if countries are to understand one another's environmental governance systems to address cross-border environmental issues, it is essential to understand the "local" meaning of common terms.

This paper compares common features of the China and U.S. environmental governance systems that shape both each country's choice of environmental governance concepts and tools, and the way and effectiveness which they are applied. These common features include: (1) key common values which shape the environmental governance choices in both countries, but which may have different practical meanings from one country to another; (2) the relation between the American common law-based environmental governance system, and the China civil law system which involves plan(s) as well as law; (3) America's Federal central-local system, and China's unitary central local system which involve both differences and similarities.

The paper concludes by suggesting areas in which further comparative understanding may be of value, including: (1) focusing on better understanding of the role of plan and law in China's governance system; (2) comparing American Federal-state agreement system for implementation of environmental law with China central-local system of target responsibility agreements for implementation of the plan; (3) improving understanding of the nongovernmental, as well as civil service, resources needed to assure compliance with environmental laws and plans; (4) finding and adopting legal and institutional means to resolve current difficulties in central-local and cross-border environmental governance.

First, America and China now both profess adherence to "rule of law" based governance systems. However, in considering transplant of tools of environmental governance between the U.S. and China, or the implementation of China/U.S. agreements to address cross-border pollution, focus should be on the workings of the plan as well as the law.

The American environmental governance system is "law centric." The law defines goals, defines the requirements that will be imposed on potential polluters, provides for penalties, and directs the focus of official resources. In China, these functions are performed through plans in combination with the law. To make transplants work and to understand implementation of environmental governance in

China, basic questions about the relation between the plan(s) and law(s) remain to be explored.

Second, while the U.S. has a Federal and China a unitary system, in both cases primary environmental requirements—whether stated as law or plan-- come from the central government and are transmitted to localities by inter (or intra) governmental agreements. In the U.S. these are primarily agreements between Washington and the states. In China these include agreements for enforcement of five year plan targets, but also for enforcement of local environmental targets. Thus, while there are fundamental differences between systems, there are common opportunities for learning about the design intergovernmental agreements that work.

Third, China's unitary/*tiao kuai* and America's Federal environmental governance systems contain organizational features that invite comparison, including: (1) the use of regional offices for central/local coordination and enforcement; (2) the institutional tools used for cross-border (inter provincial or interstate) pollution; (3) the location of authority for resolving GDP and environment conflicts.

Finally, in American and China environmental governance systems, as elsewhere, the size of the environmental governance workforce is small in comparison to the number and diversity of sources of pollution. Comparisons between systems can be useful in improving the capacity and operations of each system.

First, in both cases the central civil service workforce is smaller than the local workforce; but in China it is both substantially smaller than the US central workforce.

Second, in both cases the civil service workforce is only a portion of the total human resources available for compliance and enforcement. In China, the civil service environmental workforce is supplemented by government paid workers who work in *shi ye dan wei*. In the U.S. the workforce is supplemented by government contractors, whose work includes planning, policymaking, and assistance in enforcement and compliance. There appear to be common questions about the rules that should apply when government paid non-government workers perform the basic work of government.

Finally, the American system relies extensively on private citizens to assist in environmental law enforcement (and rule and policy development). This system is consistent with the American tradition in which stability is found in the activities of diverse nongovernmental organizations. As China develops its environmental governance system to meet great environmental governance needs, it may consider how to find these resources within a system that has Chinese characteristics.

Li Wanxin: Environmental Regulatory Governance in China: Rationale, Commitment, Capacity, and Empowerment

The pure size of China and its severe environmental degradation makes it a special case among countries facing daunting environmental challenges. The weak enforcement of environmental regulations in China has been identified to be a major reason for environmental degradation by scholars, practitioners, and the public alike. Why? One needs to understand (1) the rationale behind government intervention, (2) policy instruments available, (3) commitment of government, industry, and the public to protecting the environment, and (4) capacity of major players to take action and achieve environmental targets.

This report first examines the concept of governance generally, and environmental governance specifically. Next, given the rationale of internalizing environmental costs, fundamental choices in environmental governance—whether to regulate and how to regulate—will be presented. Assuming that governmental intervention in environmental matters is justified, the third section will answer the “how” question and analyze policy formation processes, pollution control instrument choices, and compliance and enforcement mechanisms. The Report then focuses on environmental regulatory governance in China, examining commitment in and capacity to protecting the environment by the Chinese government exemplified by local environmental investments and environmental enforcement work, and public environmental awareness and engagement in environmental matters. Last, the Report sets forth directions that future research and action on environmental regulatory governance should take.

In a society that is becoming polycentric such as China, parties with diverse backgrounds, interests, and powers are involved in partition of pollution rights. Who balances economic growth and environmental protection is an important question. As the public increasingly claim their rights to a clean environment and good health by going on streets to protest and other not-yet-institutionalized means, the Chinese government is making adjustments in its used-to-be dominant role in allocating pollution rights and consequences that could be derived. In this context, industry and the public (nongovernmental organizations are organized public) became important players although with different authority and leverage.

Genuinely recognizing and restoring individual rights to a clean and healthy environment, the Chinese government submits itself to the oversight by the public and may decrease its appetite for revenue generation and become better detached from business interest. This is to say, government is no longer the single decision maker in the environmental enforcement game, deciding who can pollute, how much pollutants one can discharge, and how much compensation one has to pay for the environmentally bad created. In stead, the public now has say in environmental and related development decision-making.

内容概要

本项目题为《中国环境监管体制及其效能研究》，研究目标在于进一步深入理解我国环境监管体制中的问题及成因，并对环境监管体制的效能做出评价。项目研究的逻辑框架是：首先对环境问题现状进行概要性的描述，指出我国面临的环境风险。在此基础上讨论环境问题成因；其次，构建一个可以用来分析环境监管体制的概念和理论框架；第三、运用所构建的理论框架分析并解释我国环境监管体制中存在的问题。本研究并未对环境监管体制的效能做出一个系统的评价，也没有对改进环境监管体制开出一个可行的处方，但研究团队对体制中问题的分析和认识较前更为深刻，似乎可以说明我们所用的概念和理论体系具有一定的解释力。同时，这一阶段的研究的一个更为重要的结果是对于下一阶段的研究方案更为明确和具体。

概念框架

整个研究的概念框架是基于青木昌彦教授的《比较制度分析》¹。其核心概念是制度。仿照诺斯的定义，我们在博弈论的概念框架下把制度理解为博弈规则。进一步，我们规定：一个“好的”或有效的制度必须是可自我实施的，即可执行的。由于我们关注的是博弈规则的可实施性，我们把诺斯划分的正式规则和非正式规则引申为条文规则（*de jure rules*）和事实规则（*de facto rules*），并特别指出条文规则当中

¹ 或更确切地说是基于我们所理解的青木教授的比较制度分析理论。我们的理解是否正确和准确尚有待向青木教授求教。

的一部分规则在现实中可以实施，而另一部分规则是无法实施的。条文规则中可实施的那部分规则与事实规则一起构成我们整个研究所关注的现实规则（**implemented rules**）。毕竟，现实中可实施的规则才是有意义的。同时，我们也特别关注那些使条文规则无法实施的制度原因。这是构成本研究制度分析的重要概念基础。

如果说制度是博弈规则，那么体制就是包括博弈规则、局中人、和规则实施机制在内的体系、制度和实施机制——这是本研究对体制概念的理解。在体制当中，制度（博弈规则）固然是环境监管体制的核心，但这些规则始终是靠人来制定（或在人与人交互作用过程中形成），靠人来实施，实施的后果作用在人的身上，因此，体制分析终究离不开局中人（或政策分析中所称的利益相关者）。同时，任何规则的实施必然有一套相关的实施机制。当然，有人更倾向于把实施机制也当作规则的一部分。理论上把两者混在一起并无不妥，只是将二者区分更便于对制度的实施进行分析。

针对环境监管概念的广义性和多义性，本研究对其历史上在中文中的含义进行了辨析和规定。我们区分了环境监管在《中华人民共和国环境保护法》中原初的含义（意指环境行政）和后来的发展（环境执法，**environmental enforcement**）；并指出在环境行政和环境执法基础上丰富并发展起来的环境规制（**environmental regulation**）其实是环境监管的一个重要发展阶段。这两个阶段的特征在于特别强调政府对环境监管中的作用。其后，公民社会，包括企业、非政府组织、个人的积极参与，市场、法律、财政、金融、信息等多重手段的运用，使环

境监管发展到了一个全新的阶段，环境治理(environmental governance)阶段。环境监管概念是一个不断发展中的概念，其广义性、多义性和广泛的内涵也来自于概念的发展过程之中。在概念辨析和界定的基础上，不难发现环境监管体制可以从博弈论视角，用上述关于体系、制度、和机制的等概念进行清晰描述。

用这套概念描述我国的环境监管制度，我们发现现有的规则体系其实已经十分丰富，甚至有些繁杂，其中许多规则只存在于条文，而从未得以实施。而不符合条文的事实规则的普遍存在，使我们看到环境监管的严峻现实。

理论解释

本项目研究要从环境监管角度解释的根本问题是：哪些体制原因导致了中国的严重的、并且日益恶化的环境问题？我们的重点放在地方政府，这是因为《中华人民共和国环境保护法》明确规定了地方政府对所辖区的环境质量负责。我们把地方政府环境监管问题归纳为“三无力”，即：环境监管无动力、环境监管无能力、环境监管无压力。所谓无动力，是指地方政府没有主动进行环境监管的动力，或者说对于地方政府而言主动进行环境监管缺乏正向激励；无能力是指多数地方政府缺乏进行环境监管的人力、技术、财力和机制，因而常常造成监管无能力；而无压力主要是指缺乏社会公众对于政府有效压力使其必须行动。当然，地方政府有来自于上级的压力令其改善环境。我们的理论解释就是要帮理解导致以上环境监管“三无力”的制度

和体制原因。

首先，地方政府环境监管无动力直接原因是自上而下的政绩考评指标和体系。不可否认，改革开放以来，特别是“发展是硬道理”的基本原则确立以来，中央对地方、上级对下级的考评标准是以经济发展为主。尽管自 1983 年环境保护就列为我国的基本国策，但实施中这项基本国策的地位始终无法与经济发展比肩。在经济发展为纲的基本原则和政绩考评的指挥棒下，地方政府的理性选择当然是经济发展优先，甚至为了经济发展牺牲环境也在所不惜。因此造成：经济发展有压力，环境监管无动力。

近年来，科学发展观的提出和实施就是要在根本上扭转为了经济发展牺牲环境的局面，进而转向经济发展与环境保护并重。事实表明，这一转变是十分艰难的。这是因为在“经济发展为主”的考评体系背后有更为深刻的制度原因。这原因就是我国近年来的发展所选取的基本模式和道路。

我国近、现代国家发展的基本目标是经济强国、民族复兴。途径是通过工业化追赶经济上先进的国家、实现现代化。过去的二、三十年，是我国集中精力搞经济建设的关键时期。在工业化、城市化、和现代化方面，我国摸索出了一条能够有效促进全国经济快速发展的道路，那就是在保证中央政府政治权威和经济实力的前提下，鼓励地方政府发挥能动性，在经济发展上广泛竞争，以竞争求活力、以竞争求创新，以竞争求发展。这个模式可以概括为“中央政府—地方政府—企业—市场”。这个基本的发展模式和道路既有别于早期的英、美等

国的发展模式，即由国家为企业创造公平竞争的市场和法律环境的“国家—市场—企业”模式；也不同于十九世纪德国、俄国、日本由国家发动并引导工业化的“国家—企业—市场”模式。中国的模式自然是和中国大一统单一政府及其科层结构分不开的。中国的模式吸取了先进国家中创造竞争机制的经验，同时又符合中国政治、经济和社会特征，是近年来经济高速发展的重要的制度原因。

也正是这种模式强化了自上而下绩效评估的巨大的政治激励。这种巨大的政治激励与模式本身的目标—经济强国—结合在一起，形成一股强大的、难以改变的经济发展冲动。在这种制度体系之下，与经济发展速度不一致的其他领域均难免受到影响，环境保护就是这样一个领域。与环境保护类似地受到影响的领域还有教育、医疗卫生、社会保障等公共事业。领域虽异，根源相同。

这种由发展道路和模式所导致的问题之所以难以改变，是因为这种模式和道路所代表的发展目标对国家和民族而言具有根本的战略意义。也就是说中国在现阶段不可能放弃经济强国这个国家发展目标，也不可能允许这个目标受到重大影响。现阶段科学发展观是寄希望于在不影响发展目标的前提下实现人与自然之间关系相和谐。可以预期，中国将在相当长的时期反复权衡、探索一条“鱼和熊掌兼得”的模式和道路。在此之前，地方政府仍将理性地依照上级政府的考核标准确定相应的行为。简言之，这种由发展道路、政府结构和政治激励构成的制度和机制是造成地方政府注重经济、忽视环境保护、放松环境监管的根本的制度原因。这种原因仍将在相当长时期存在。

第二、我们需要解释为什么政府监管无能力。尽管能力许多方面构成，但我们的分析集中在财力。换言之，我们认为地方政府财力不足是造成其环境监管无能力的关键因素。财力不足，。。。

地方政府真的财力不足吗？如何认定地方政府财力之足与不足？这个问题属于公共财政问题，超出了本项目团队的能力，因此，我们只是直接借鉴已有的研究，其中作为重要的包括世界银行关于中国地方政府财政的研究，以及国内专家的相关研究成果。一致的结论是：对多数地方而言，相对于地方政府公共事务的责任，其财力远远不足。

当地方政府财力不足时，其行为无非是“节流”或“开源”。所谓节流就是减少公共事务开支，这就是近年来常常出现的所谓“扔包袱”现象。环境保护这种典型的公共事务被忽略也就成为“情理之中”的事了。开源就是要增收，特别是预算外收入。政府增收来自税、费、和官办企业。当地方政无权设税时，扩大收费、增加税源、保证企业数目和盈利就是必不可少的了。从这个意义上，地方政府保护企业、影响环境似乎也是一种无奈的选择。

地方环境保护资金有两个重要来源：一是排污收费，一是来自上级特别是中央政府的转移支付和项目支持。排污收费中的一个主要问题是所收的费不能按照制度设计有效返还支持环境保护。而转移支付中问题更加突出。资金虽多，但不能有效返还，用在需要的地方。1994年以来分税制的实施，固然增强了中央政府的财力和权力，但缺乏有效的预算、返还和转移支付的体系；收的方面强，支的方面弱，地方公共事务开支受到影响。这是造成地方政府公共事务财力不足的重要

的制度原因。

第三、地方政府环境监管缺乏来自公众和社会的压力。并不是说这种压力不存在，而是说这种压力在现实中难以有效发挥作用。由于长期的历史原因和固有的社会结构，我国的政府体制中的负责是对上不对下。中国共产党曾经努力改变这种状况，毛泽东特别强调“我们的责任是向人民负责”。但体制有一种顽强的力量，不会因为一时的努力而发生根本的改变。这种“下对上”的问责体制极大地削弱了公众参与的效力。例外的情形是，当社会的反应形成了巨大的舆论，并传播到了高级领导时，这种自下而上的压力会因为领导的重视变成自上而下的力量，这时，问题的解决便有可能成为现实。

我国的环境监管中不乏公众参与的条文规则，只是这种规则难以在现有的体制下发生效力。这一点有着重要的政策含义，与国家环保总局所推动的公众参与不同，我们认为，现阶段不是增加更多的公众参与的条文规则，而是，创造条件原有的规则得以实施并有效地发挥作用。

从以上的解释中我们可以发现我国环境监管体制中的问题是不同制度域相互交叉影响，使得即使一个域中有较好的规则也未必能够有效实施。

现实应用

以上理论解释来自于对环境监管中典型现象的抽象，反过来这些解释又可以应用到这些现象上。本项目研究中详细考察了一些传统的环境管理制度，如环评制度和排污收费制度；关注了环境监管中的一些典型现象，如跨行政边界的环境污染的环境管理纠纷、“环境守法成本高，违法成本低”现象；此外，对于像农村环境问题这类长期以来受到忽视的问题进行了深入的制度和体制分析。

研究成果分为三大部分。研究总报告、分报告、以及研究论文（英文）。其中研究论文中大部分将由英文期刊 **Frontiers in Environmental Science and Engineering**（环境科学与工程前沿）发表。总报告由三部分构成：第一篇、中国环境问题及成因解释；第二篇、中国环境监管制度分析的理论基础；第三篇、中国环境监管的制度分析。分报告共包括十个研究报告，分为制度分析、案例研究和专题讨论三个部分。

我们提出三条政策建议：

1、监测体系直管、环境信息公开：统一全国四级环境监测系统，由国家环境保护总局环境监测总站垂直领导，行政和业务与地方政府剥离，全部经费来自国家拨款。这样，就可以做到环境基础数据有统一标准和规范，最小限度受到地方政府的影响，从体制上保证环境信息的准确性。这是国家进行环境决策的基础。国家环保总局可大大简化目前的工作范围，把重点放在（1）国家环境标准的制定（包括制定环境质量和环境排放标准）；（2）环境监测；（3）环境检查（检

查各省环境质量)；以及跨省环境纠纷的协调。在这样的体系下，环境监测就是关键一环。

除极个别可能涉密的情形外，统一的环境监测数据应以最快的速度对地方政府和全社会公开。这不是但对企业的鞭策，对上级政府和公众监督地方政府提供了数据基础。

2、财政专项预算，保证环境管理资金：客观地说近年来中央政府用于环境比较的资金增长迅速，但大部分用于环境项目。这也是十分必要的。但更重要的是要以预算保证政府环境部门的正常运转，而不是任其（或者逼其）寻找预算外资金或依赖排污收费。此外，中央政府应制定政策鼓励各种民间和国际资本投资于环保事业。

3、简化环境指标、严肃政绩考核机制。政绩考核是一项极其严肃的工作，做不好就会事与愿违。要摒弃那种动不动就要把某项环保指标纳入地方政府绩效考核体系的简单化倾向。尽可能简化环保指标，运用那些测量简单、结果明确、代表性强的指标（如 COD，能效等），不用什么“绿色 GDP”等计算复杂、结果争议较大的指标。

本研究是集体劳动和智慧的结晶，研究团队感谢丰田公司通过 CIDEG 对项目的大力支持，感谢 CIDEG 理事会和专家的支持和帮助，感谢薛澜教授等项目顾问的指导，感谢陈玲博士、冯叶女士的热情帮助和极大的耐心。

目前报告的版本是征求意见稿，仍较为粗糙。项目团队将在反馈意见的基础上认真修改，以臻完善。

第一篇 中国环境问题及成因解释

本篇概述我国环境问题的现状、历史变迁及发展前景，并在此基础上，总结关于中环境问题成因的各种理论。报告认为，尽管关于中国环境问题的成因有了各种各样解释，但仍然缺乏从制度角度进行深入分析的研究成果。制度分析是《中国环境监管体制和效能研究》切入点。

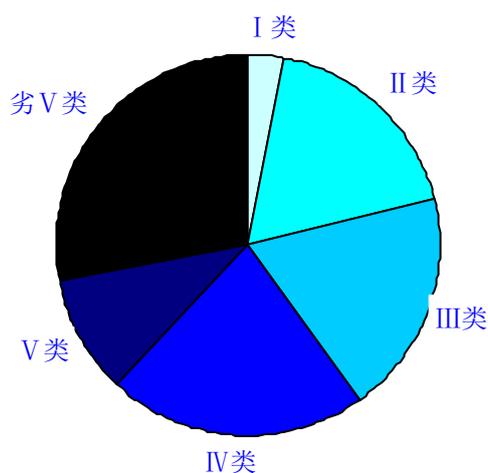
第一章 中国生态环境的现状与变化历程

在亚欧大陆的东侧，太平洋的西岸，有一块古老的土地，中华民族在此萌芽、繁衍，世世代代与自然和谐相处，炎黄子孙在这里创造了五千年的灿烂的文明。然而，自从 20 世纪初开始工业化以来，这块哺育了华夏文明几千年的土地却日益变得千疮百孔——水土流失、草原退化，水污染和空气污染日益严重，诸多野生动植物物种濒危乃至灭绝。早在 70 年代，周恩来总理就曾告诫我们，要重视环境问题，不要“吃祖宗饭，造子孙孽”，然而今日的环境现状是如何呢？

一、中国生态环境的现状

2007 年 6 月 5 日，又是一年世界环境日，国家环保总局发布了《2006 年中国环境状况公报》，通过这份报告，我们可以对中国今天的生态环境状况有一个概括性的了解：松花江、黄河、淮河中度污染，辽河、海河重度污染；渤海、东海近岸海域分别为轻度和中度污染。酸雨分布区域包括了长江以南，四川、云南以东的广大区域，占全部国土面积的三分之一以上。

从地表水质来看，2006 年，在国家环境监测网（简称国控网）实际监测的 745 个地表水监测断面中（其中，河流断面 593 个，湖库点位 152 个），I～III类，IV、V类，劣V类水质的断面比例分别为 40%、32%和 28%。总的来说，全国地表水总体水质属中度污染，局部水质污染非常严重。



从河流来看,国控网七大水系的 197 条河流 408 个监测断面中, I ~III类, IV、V类

图 1-1 2006 年全国地表水水质总体情况

和劣 V 类水质的断面比例分别为 46%、28%和 26%。主要的河流中, 只有珠江、长江水质良好, 松花江、黄河、淮河为中度污染, 辽河、海河已经是重度污染。

表 1-1 2006 年七大水系水质类别分布情况

七大水系	I、II类(%)	III类(%)	IV类(%)	V类(%)	劣V类(%)
长江	58	18	12	5	7
黄河	18	32	25	0	25
珠江	58	24	15	0	3
松花江	3	21	48	7	21
淮河	5	21	37	7	30
海河	14	8	11	10	57
辽河	27	8	17	5	43
总体	27	19	23	5	26

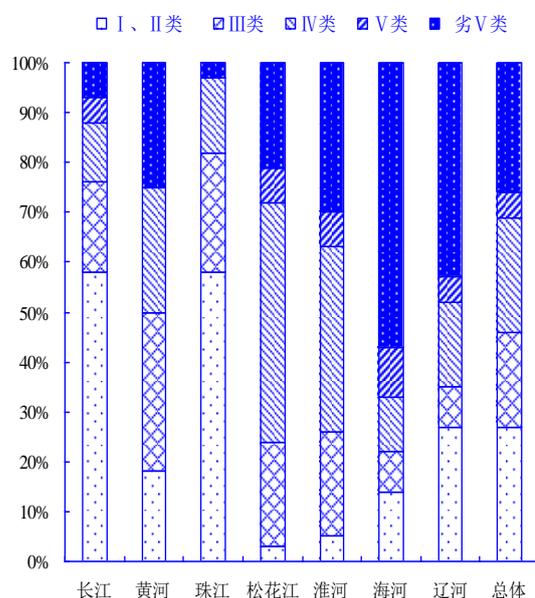


图 1-2 2006 年七大水系的水质情况

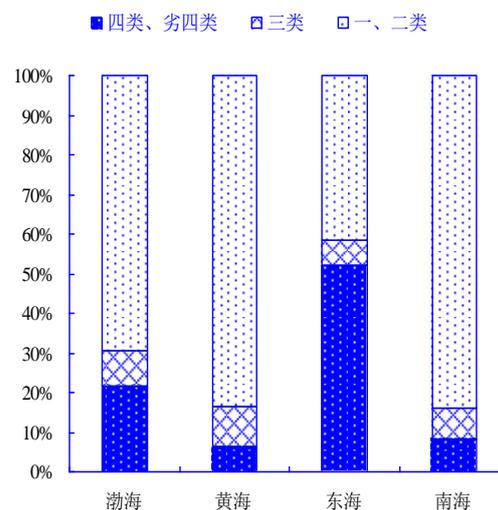


图 1-3 2006 年全国近岸海域水质情况

2006 年, 27 个国控重点湖(库)中, 满足 II 类水质的湖(库)只有 6 个,

IV类水质的湖（库）1个，V类水质的湖（库）5个，而劣V类水质的湖（库）高达13个，其中包括著名的太湖、滇池、洪泽湖、白洋淀、玄武湖、大明湖等

表 1-2 2006 年重点湖（库）的水质情况

类型	湖库名称	2006年	2005年	类型	湖库名称	2006年	2005年
“三湖”	太湖	劣V	劣V	大型淡水湖泊	洱海	III	III
“三湖”	滇池	劣V	劣V	大型淡水湖泊	洞庭湖	V	V
“三湖”	巢湖	V	劣V	大型淡水湖泊	洪泽湖	劣V	劣V
大型水库	丹江口水库	III	III	大型淡水湖泊	南四湖	劣V	V
大型水库	大伙房水库	劣V	劣V	大型淡水湖泊	鄱阳湖	V	IV
大型水库	于桥水库	V	IV	大型淡水湖泊	镜泊湖	IV	IV
大型水库	松花湖	V	V	大型淡水湖泊	达赉湖	劣V	劣V
大型水库	密云水库	III	III	大型淡水湖泊	白洋淀	劣V	劣V
大型水库	董铺水库	III	III	大型淡水湖泊	兴凯湖	II	II
大型水库	崂山水库	劣V	劣V	城市内湖	昆明湖	III	V
大型水库	门楼水库	劣V	劣V	城市内湖	东湖	劣V	劣V
大型水库	千岛湖	III	III	城市内湖	西湖	劣V	劣V
大型水库	石门水库	II	II	城市内湖	玄武湖	劣V	V
				城市内湖	大明湖	劣V	劣V

从地下水的情况来看，2006年监测结果表明，全国有地下水降落漏斗216个，其中浅层地下水降落漏斗120个，深层地下水降落漏斗91个，岩溶地下水降落漏斗5个。浅层地下水降落漏斗主要分布在华北、华东地区，漏斗面积从数十平方公里至数千平方公里，其中河南滑县-南乐县、浙江杭嘉湖平原第二承压含水层和河北邢台宁柏隆的漏斗面积分别为4826、4654、1574平方公里。深层地下水降落漏斗主要分布在华北、东北、华东地区，漏斗面积多在100平方公里以上，甚至达数千平方公里。河北衡水和沧州、山东德州市德城、河北邯郸和唐山宁河一唐海，以及浙江杭嘉湖平原第三承压含水层、河北邢台巨新、江苏苏锡常、河北廊坊大城、天津汉沽漏斗面积分别为8815、7553、5333、2898、2046、2623、1769、1350、1220、1043平方公里；

从海洋环境来看，2006年，全国近岸大部分海域水质良好，局部海域污染依然严重；远海海域水质良好。四大海区中，南海、黄海近岸海域水质良好，渤海近岸海域水质为轻度污染，东海近岸海域水质为中度污染。

表 1-3 近岸海域各类别水质的比例（单位：%）

	一、二类	三类	四类、劣四类	主要污染因子
渤海	69.6	8.70	21.7	无机氮、活性磷酸盐和石油类
黄海	83.7	10.20	6.1	无机氮、pH 和活性磷酸盐
东海	41.5	6.30	52.2	活性磷酸盐、无机氮和石油类
南海	83.8	8.10	8.1	活性磷酸盐、无机氮和 pH

2006年，中国海域共发生赤潮 93 次，较上年约增加 13%，累计面积约 19840 平方公里，渤海湾、长江口外和浙江中南部等海域都出现了大面积赤潮。

表 1-4 中国海域 2005-2006 年发生的大面积赤潮

年份	起止时间	地点	面积 (km ²)	赤潮生物种类
2005	4月1日	浙江中南部海域	3000	中肋骨条藻
2005	5月24日~6月1日	长江口外海域	7000	中肋骨条藻、海链藻
2005	6月2日~6月10日	渤海湾，天津至滨州	3000	裸甲藻、米氏凯伦藻
2005	6月3日~6月5日	浙江省桃花岛、虾峙岛至韭山列岛海域	2000	具齿原甲藻、米氏凯伦藻
2005	6月8日	长江口外	2120	中肋骨条藻
2005	6月8日~6月11日	浙江省嵎山至西绿华山海域	1300	具齿原甲藻、米氏凯伦藻
2005	6月10日~6月13日	南韭山列岛海域	2000	具齿原甲藻、米氏凯伦藻
2005	6月16日~6月18日	辽宁营口鲅鱼圈附近海域	2000	夜光藻
2005	9月23日~9月27日	海州湾海域	1000	中肋骨条藻
2006	5月3日~5月8日	浙江舟山外至六横岛东南海域	1000	具齿原甲藻、中肋骨条藻
2006	5月14日~5月17日	长江口外海域	1000	具齿原甲藻、米氏凯伦藻
2006	5月20日~5月27日	渔山列岛附近海域	3000	具齿原甲藻、米氏凯伦藻
2006	6月12日~6月14日	浙江南部海域（洞头至北麂列岛）	2100	米氏凯伦藻、具齿原甲藻
2006	6月15日~6月21日	渔山列岛、象山附近海域	1000	米氏凯伦藻、红色中缢虫
2006	6月24日~6月27日	浙江中部渔山列岛至韭山列岛海域	1200	旋链角毛藻、米氏凯伦藻
2006	10月22日~11月5日	河北黄骅附近海域	1600	球形棕囊藻

从大气质量来看，2006年监测的 559 个城市中，地级及以上城市 322 个，

县级城市 237 个。空气质量达到一级标准的城市只有 24 个、二级标准的城市 325 个、三级标准的城市 159 个、劣于三级标准的城市达到 51 个。

2006 年，全国酸雨分布区域主要集中在长江以南，四川、云南以东的区域。包括了浙江、江西、湖南、福建、贵州、重庆的大部分地区，以及长江、珠江三角洲地区。全国参加酸雨监测统计的 524 个城市（县）中，283 个城市出现至少 1 次以上酸雨，198 个城市酸雨发生频率在 25% 以上，87 个城市酸雨发生频率在 75% 以上。浙江建德市、象山县、湖州市、安吉县、嵊泗县，重庆江津市酸雨频率为 100%。

从生态环境的角度来看，我国生态环境脆弱，生态环境恶化的趋势仍未得到有效遏制。跟据国家环保总局 2006 年 6 月 4 日发布的《中国生态保护》，中国的生态环境持续恶化。目前生态环境脆弱区占中国国土面积的 60% 以上。第六次全国森林资源清查结果表明，中国森林面积为 1.75 亿公顷，森林覆盖率 18.21%，森林蓄积量 124.56 亿立方米。但中国人均森林面积和蓄积量分别只有世界平均水平的五分之一和八分之一，森林资源仍存在总量不足、分布不均、质量不高、过度采伐等问题。中国天然草原面积 3.93 亿公顷，约占国土面积的 41%，但有 90% 的天然草原出现不同程度的退化。退化、沙化草原已成为中国主要的沙尘源。

从气温和自然灾害来看：2006 年，全国平均气温 9.9℃，较常年偏高 1.1℃，是 1951 年以来最暖的一年。全国年平均气温除东北北部接近常年外，大部地区气温明显偏高，其中西北、西南大部、华北中西部、黄淮、长江中下游大部及内蒙古中西部偏高 1~2℃。春季，中国出现 18 次沙尘天气过程，其中强沙尘暴 5 次，均为 2000 年以来同期最多。全年共有 6 个热带气旋（中心附近最大风力≥8 级）在中国登陆。但其中 0601 号台风“珍珠”5 月 18 日在广东沿海登陆，登陆时间比常年初台登陆时间提早了 40 余天，是 1949 年以来登陆广东省最早的台风，也是 1949 年以来 5 月份登陆中国最强的台风之一。0604 号强热带风暴“碧利斯”7 月 14 日在福建霞浦登陆，之后深入内陆与西南季风相互作用，带来大范围持续性强降水天气，强降雨范围之广、持续时间之长，在历史上极为少见。2006 年，宁夏、甘肃、云南以及华北地区春旱明显。重庆、四川盛夏平均气温创 1951 年以来同期之最，特别是 7 月中旬以后，重庆、川东遭受持续高温热浪袭击，导致干旱不断发展加剧，重庆遭遇百年一遇特大伏旱，四川出现 1951 年

以来最严重伏旱。2006年春季，全国共出现18次沙尘天气过程，为2000年以来同期最多。其中，沙尘暴和强沙尘暴过程共11次，最强的一次强沙尘暴天气过程出现在4月9~11日，13个省（区、市）受到影响，造成9人死亡。

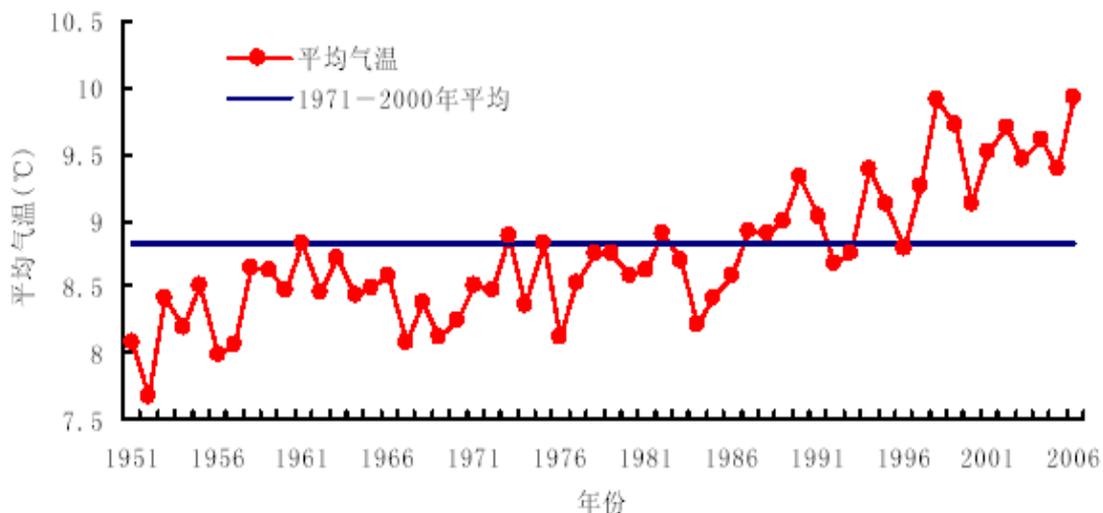


图 1-4 全国年平均气温历年变化

生态环境问题已经成为影响社会经济发展和人民生活的重大问题，正如 2007 年 4 月 27 日，国务院总理温家宝在全国节能减排工作电视电话会议上所说，“经济发展与资源、环境的矛盾日趋尖锐，群众对环境污染问题反映强烈，这种状况与经济结构不合理、增长方式粗放直接相关，不加快调整结构、转变增长方式，资源支撑不住，环境容纳不下，社会承受不起，经济发展难以为继。在这个问题上，我们没有任何别的选择，只有坚持节约发展、清洁发展、安全发展，才是实现经济又好又快发展的正确道路”。

二、中国环境污染的历程

今天的环境状况是与近二三十年来的污染物排放和生态破坏直接相关，改革开放的二十多年，中国的环境质量逐渐恶化，污染逐渐加重。

(1) 污染物排放量大幅增加

从污水排放的情况来看，改革开放之后全国的废水排放量、COD 排放量、氨氮排放量都非常巨大。1997 年至 2006 年的十年间，全国的废水排放总量上升了 30%、COD 排放量变化不大，其中工业废水排放的 COD 减小，但生活污水排

放的 COD 持续增加，已经占到 COD 总量的 60%。

表 1-5 1991-1996 年县及县以上工业污染情况（单位:万吨）

	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年
工业烟尘排放量	845	870	880	807	845	758
工业粉尘排放量	579	576	617	583	630	562
工业二氧化硫排放量	1165	1324	1292	1341	1396	1397
工业废水排放总量	2358687	2338534	2194979	2155111	2224997	2059000
工业废水排放达标量	1182722	1236216	1204858	1196969	1233855	1217000
工业废水排放达标率(%)	50.1	52.9	54.9	55.5	55.5	59.1
工业废水处理量	1559112	1759176	1793426	1984520	2156615	2387000
工业废水处理率(%)	63.5	68.6	72	75	76.8	81.6
工业固体废物产生量	58759	61884	61708	61704	64510	65898
工业固体废物排放量	3376	2587	2152	1932	2227	1690
其中:排入江河湖海的	1181	1083	737	691	636	-
工业固体废物历年累计堆存量	596253	591608	596576	646282	664103	649000
工业固体废物综合利用量	22284	25554	24826	26693	28589	28365
工业固体废物综合利用率(%)	36.6	39.6	38.7	41.8	43	43.0

表 1-6 全国废水及 COD、氨氮排放量年际变化量

年度	废水排放量（亿吨）			COD 排放量（万吨）			氨氮排放量(万吨)		
	合计	工业	生活	合计	工业	生活	合计	工业	生活
1997	416	227	189	1757	1073	684	-	-	-
1998	395.3	200.5	194.8	1496.0	801.0	695.0	-	-	-
1999	401.1	197.3	203.8	1388.9	691.7	697.2	-	-	-
2000	415.2	194.2	220.9	1445.0	704.5	740.5	-	-	-
2001	432.9	202.6	230.3	1404.8	607.5	797.3	125.2	41.3	83.9
2002	439.5	207.2	232.3	1366.9	584	782.9	128.8	42.1	86.7
2003	460	212.4	247.6	1333.6	511.9	821.7	129.7	40.4	89.3
2004	482.4	221.1	261.3	1339.2	509.7	829.5	133	42.2	90.8
2005	524.5	243.1	281.4	1414.2	554.8	859.4	149.8	52.5	97.3
2006	537.0	239.5	297.5	1428.2	-	-	141.3	42.1	99.2

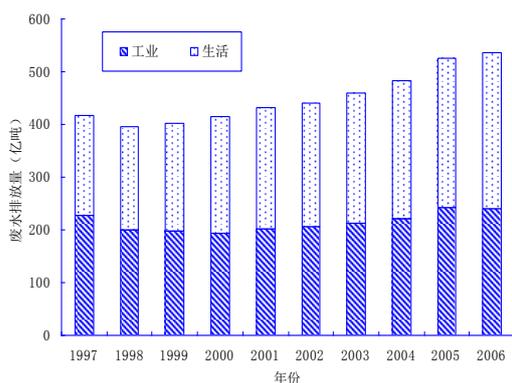


图 1-5 全国历年废水排放量变化图

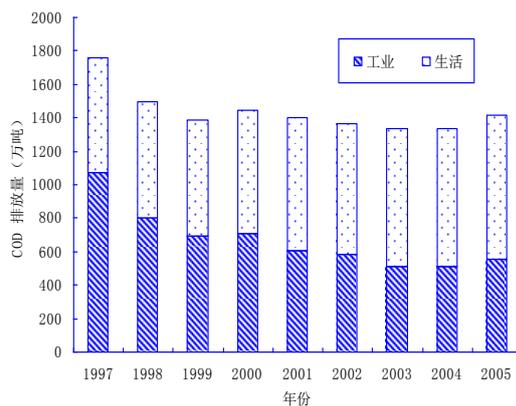


图 1-6 全国历年 COD 排放量变化图

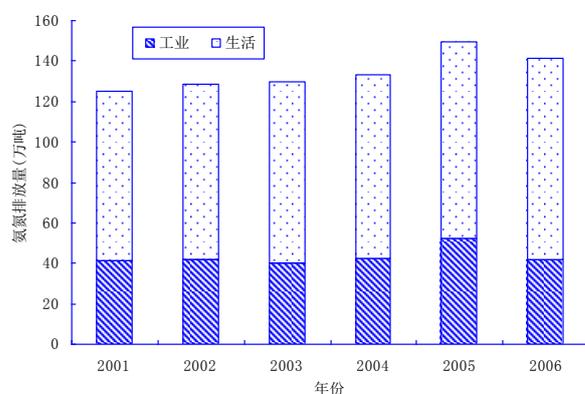


图 1-7 全国历年氨氮排放量变化图

从废气排放的情况来看，改革开放以来，二氧化硫的排放量经历了一个不断增加的过程，全国的二氧化硫排放总量近五年来持续增加、2006年比2002年增加了35%，工业源的二氧化硫排放量占总量的比例稳定在80%左右，烟尘排放量有所减少，近五年排放量为每年1000到1100万吨左右，工业源的二氧化硫排放量占总量的比例稳定在80%左右。工业粉尘排放量有所减少，近五年排放量为每年900到1000万吨左右。

表 1-8 全国近年废气中主要污染物排放量（单位:万吨）

年份	二氧化硫排放量			烟尘排放量			工业粉尘排放量
	合计	工业	生活	合计	工业	生活	
1997	2266	1771	494	1573	1265	308	1505
1998	2091.4	1594.4	497.0	1455.1	1178.5	276.6	1321.2
1999	1857.5	1460.1	397.4	1159.0	953.4	205.6	1175.3

2000	1995.1	1612.5	382.6	1165.4	953.3	212.1	1092
2001	1947.8	1566.6	381.2	1069.8	851.9	217.9	990.6
2002	1926.6	1562	364.6	1012.7	804.2	208.5	941
2003	2158.7	1791.4	367.3	1048.7	846.2	202.5	1021
2004	2254.9	1891.4	363.5	1095	886.5	208.5	904.8
2005	2549.3	2168.4	380.9	1182.5	948.9	233.6	911.2
2006	2588.8	-	-	1078.4	854.8	223.6	807.5

资料来源：根据《中国统计年鉴》有关数据整理计算

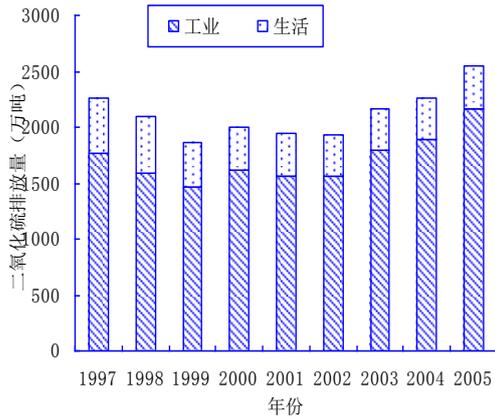


图 1-10 全国近年来二氧化硫排放情况

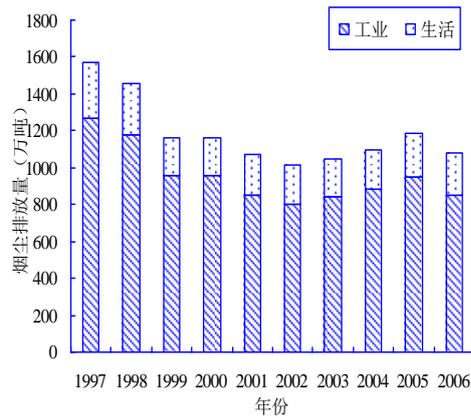


图 1-11 全国近年来烟尘排放情况

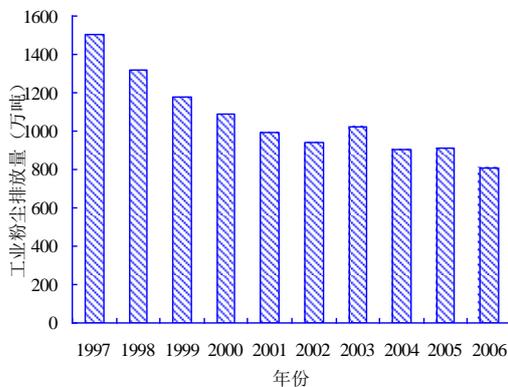


图 1-12 全国近年来工业粉尘排放情况

从固体废物的情况来看，全国工业固体废物产生量近五年来持续增加、2006年比2001年增加了71%，但全国工业固体废物排放量近五年来持续减少、2006年比2001年减少了55%，全国工业固体废物综合利用率近五年来持续增加、2006年比2001年增加了96%。

表 1-9 全国工业固体废物产生及处理情况单位：万吨

年度	产生量		排放量		综合利用率	
	合计	危险废物	合计	危险废物	合计	危险废物

1997	105849	-	18412	-	42777	-
1998	80068	-	7048	-	33387	-
1999	78442	1015	3880	36	35756	465
2000	81608	830	3186	2.6	34751	408
2001	88746	952	2894	2.1	47290	442
2002	94509	1000	2635	1.7	50061	392
2003	100428	1171	1941	0.3	56040	425
2004	120000	963	1792	-	68000	-
2005	134449	-	1654.7	-	76993	-
2006	152000	-	1303	-	92600	-

注：在“综合利用量中含有综合利用往年量”

资料来源：根据《中国统计年鉴》有关数据整理计算

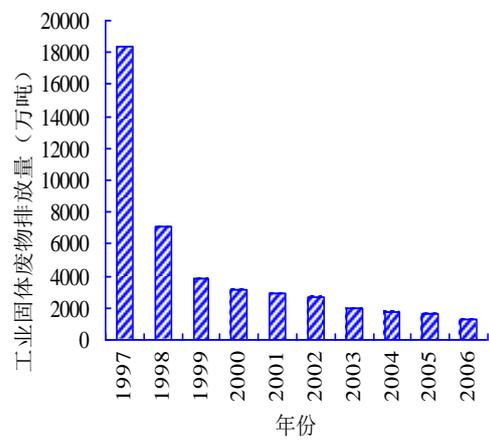
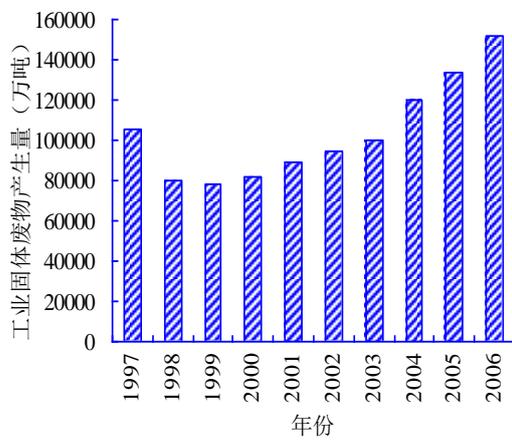


图 1-13 近年来全国工业固体废物产生量

图 1-14 近年来全国工业固体废物排放量

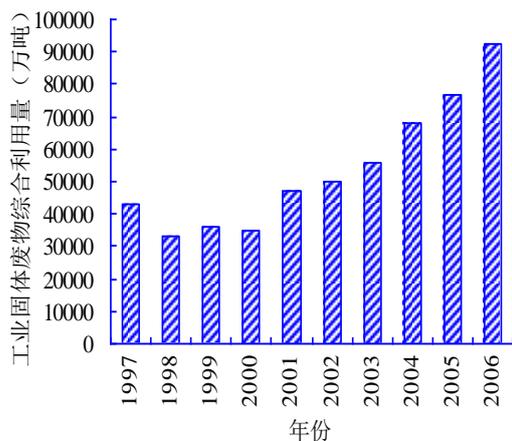


图 1-15 全国近年来全国工业固体废物综合利用量

废水、废气的超量排放，对环境质量造成了严重的影响，近二十年来环境质量下降日趋严重。

(2) 环境质量的变化

水质恶化是近二三十年来环境恶化的突出表现，从近五年的情况来看，七大水系劣V类的比例在30%到40%，重点湖库劣V类的比例从2001年的21%上升到2006年的48%。

表 1-10 七大水系水质类别的比例（单位：%）

年度	监测断面个数	I、II类、III类	IV类、V类	劣V类
2000	-	57.7	28.5	13.8
2001	752	29.5	26.5	44.0
2002	741	29.1	30.0	40.9
2003	407	38.1	32.2	29.7
2004	412	41.8	30.3	27.9
2005	411	41	32	27
2006	745	40	32	28

表 1-11 近年来重点湖库水质类别

年份	统计的湖库个数	I类	II类	III类	IV类	V类	劣V类
2001	28	2	6	7	7	0	6
2002	25	0	2	4	6	5	8
2003	28	0	1	6	7	4	10
2004	27	0	2	5	4	6	10
2005	28	0	2	6	3	5	12
2006	27	0	2	6	1	5	13

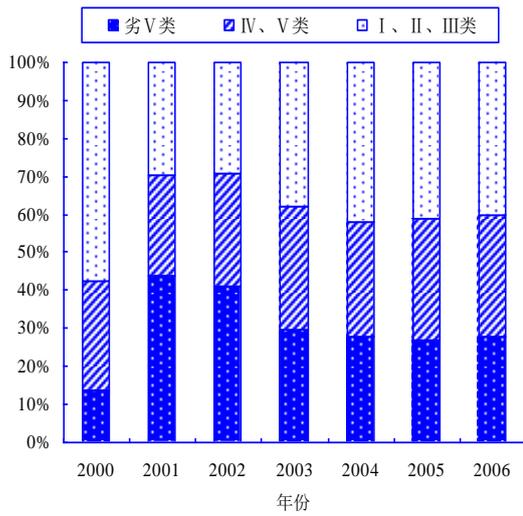


图 1-16 全国七大水系历年水质类别

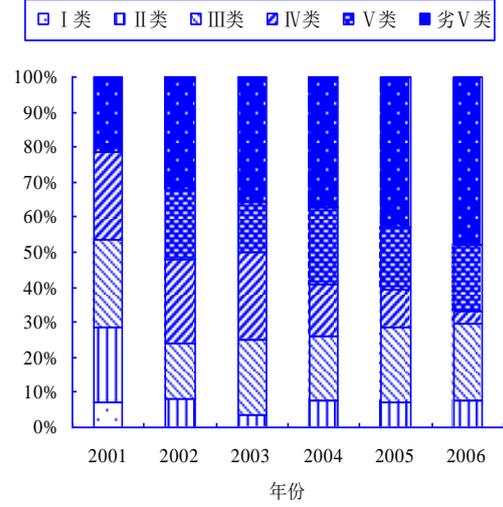


图 1-17 全国重点湖库近年水质类别

从海洋环境来看，近年局部海域污染严重。2002-2006年全国近岸海域四类、劣四类海水占25%到35%左右。，全海域共发现赤潮的次数从1999年的15次上升到2006年的93次，有毒藻类引发的赤潮次数和面积大幅增加。

表1-12 全国近岸海域水质情况（单位：%）

	一类、二类	三类	四类、劣四类
2001	41.4	12.2	46.4
2002	49.7	14.4	35.9
2003	50.2	19.8	30.0
2004	49.6	15.4	35
2005	67.2	8.9	23.9
2006	67.7	8.0	24.3

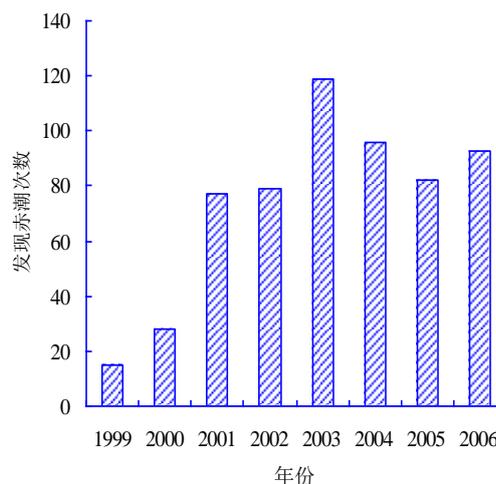
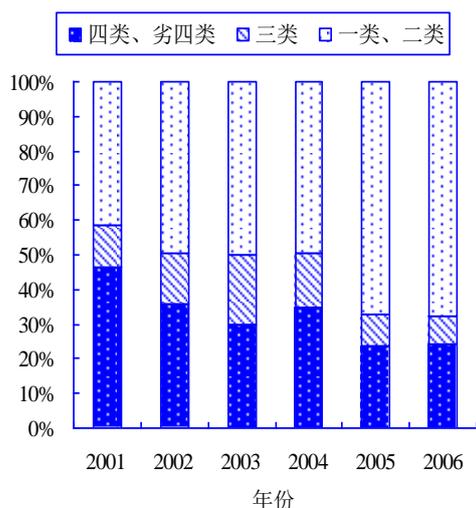


图 1-18 全国近年近岸海域水质情况

图 1-19 全国近年发现赤潮次数

表1-13 中国海域近年发生的赤潮统计

年份	发现赤潮次数	累计发生面积（平方公里）
1999	15	-
2000	28	10650
2001	77	-
2002	79	10140
2003	119	14550
2004	96	26630
2005	82	27070
2006	93	19840

从空气质量来看，部分城市污染非常严重。到2006年仍有10%左右的城市空气质量处于劣三级，30%左右的城市空气质量不能达到二级标准。2002年到2006年，全国出现酸雨的城市稳定在50%左右，降水年均pH值小于5.6的城市占到总数的30%-40%。全国酸雨区域主要在长江以南，四川、云南以东的浙江、江西、湖南、福建、贵州、广西、重庆的大部分地区都是酸雨区域。浙江、江西和湖南三省是较重的酸雨区域。

表 1-14 重点城市的空气质量类别比例（单位：%）

年份	城市数量（个）	达到二级	三级	劣三级	达到二级	三级	劣三级
1999	338	112	89	137	33.1	26.4	40.5
2000	338	123	103	112	36.5	30.4	33.1

2001	341	114	114	113	33.4	33.4	33.2
2002	343	117	119	107	34.1	34.7	31.2
2003	340	142	107	91	41.7	31.5	26.8
2004	342	132	141	69	38.6	41.2	20.2
2005	522	315	152	55	60.3	29.1	10.6
2006	559	349	159	51	62.4	28.5	9.1

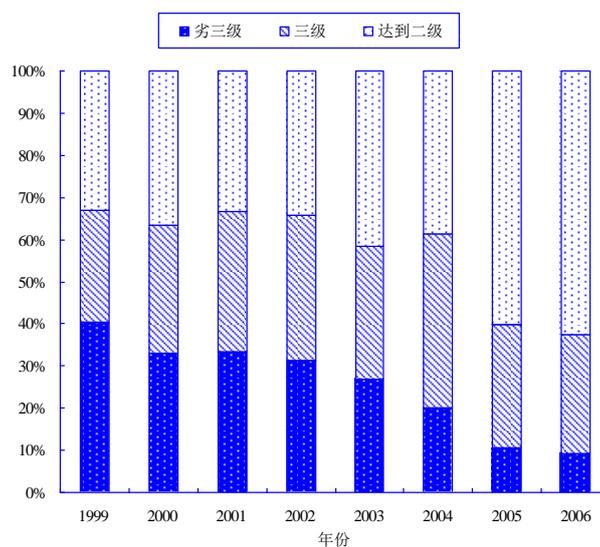


图 1-21 全国重点城市近年空气质量类别比例

表 1-15 全国监测的城市出现酸雨的情况

年度	监测的城市数量	出现酸雨的城市(个)	出现酸雨的城市比例(%)	降水年均 pH 值小于 5.6 的城市(个)	降水年均 pH 值小于 5.6 的城市比例(%)
2000	254	157	61.8	92	36.2
2001	274	161	58.8	101	36.9
2002	555	279	50.3	181	32.6
2003	487	265	54.4	182	37.4
2004	524	283	54.0	218	41.4
2005	696	357	51.3	267	38.4
2006	524	283	54.0	205	29.1

资料来源：根据《中国统计年鉴》有关数据整理计算

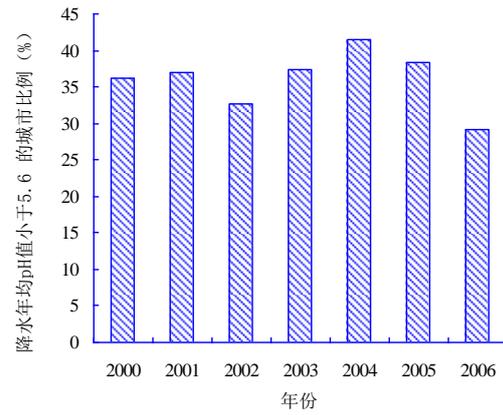
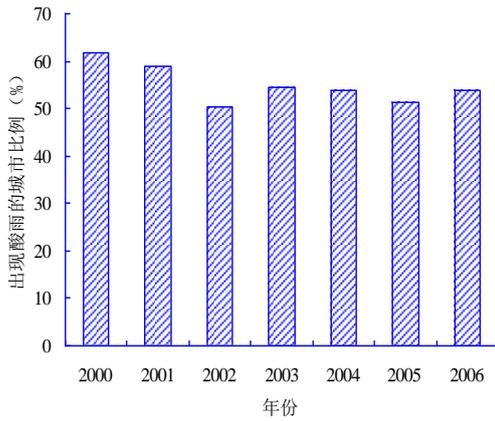


图 1-22 近年来出现酸雨的城市比例

图 1-23 降水年均 pH 值小于 5.6 的城市比例

(3) 生态环境

从水土流失的情况来看，我国黄河、长江等流域的水土流失都非常严重，并未得到有效的遏制。

表 1-16 我国主要江河流域土壤流失量

流域	计算面积/万 km ²	多年平均土壤侵蚀/亿吨		侵蚀总量/亿吨			
		侵蚀总量	侵蚀模数	2002	2003	2004	
外流河	长江	147.85	23.87	1614.68	10.95	10.54	9.32
	黄河	46.00	16.00	3478.26	7.71	3.60	4.91
	海河	18.20	2.01	1105.11	0.08	0.04	0.04
	淮河	20.10	1.58	784.60	0.24	0.83	0.19
	珠江	45.40	2.20	484.58	1.47	0.48	0.77
	松花江	55.70	0.19	34.50	0.16	0.25	0.14
	辽河	22.00	1.53	694.10	0.20	0.09	0.08
	钱塘江	5.56	0.11	203.44	0.05	0.03	0.03
	闽江	6.10	0.12	189.67	0.05	0.01	0.01
内陆河	塔里木河	18.66	1.30	696.68	2.40	1.22	0.72
	黑河	4.39	0.16	364.47	0.15	0.14	0.01
总计		389.96	49.07	1420.81	23.36	17.23	16.22

注：侵蚀模数的单位是吨/平方公里·年

资料来源：中华人民共和国水利部全国水土保持监测公报（2003），中华人民共和国水利部全国水土保持公报（2004）

从水旱灾的情况来看，1980 年以后，我国水灾的受灾面积和成灾面积都大大超过 1980 年以前，旱灾的受灾面积、成灾面积和成灾率都大大超过 1980 年前。

表 1-17 中国历年水灾、旱灾受灾和成灾状况（1950-2005）

年份	灌溉面积 /万公顷	水灾			旱灾		
		受灾面积 /（万公 顷·年）	成灾面积 /（万公 顷·年）	成灾率 /%	受灾面 积/（万公 顷·年）	成灾面 积/（万公 顷·年）	成灾率 /%
1950-1959	-	789.13	496.25	57.33	1322.38	416.63	34.11
1960-1966	-	942.00	585.43	57.74	2164.71	1002.57	45.80
1970-1979	-	535.70	224.30	39.64	2164.10	750.00	28.02
1980-1989	44613.73	1042.50	552.90	52.71	2463.80	1176.10	47.56
1990-2000	55147.77	1459.36	923.00	63.20	2632.27	1331.82	50.60
2001-2005	27137.1	1117.45	663.40	59.37	2376.25	1367.52	57.55

资料来源：根据《中国统计年鉴》有关数据整理计算

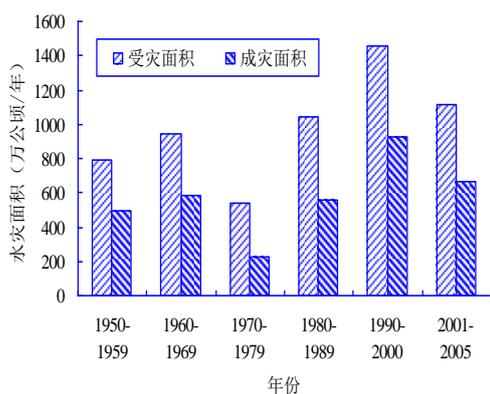


图 1-24 全国历年水灾状况

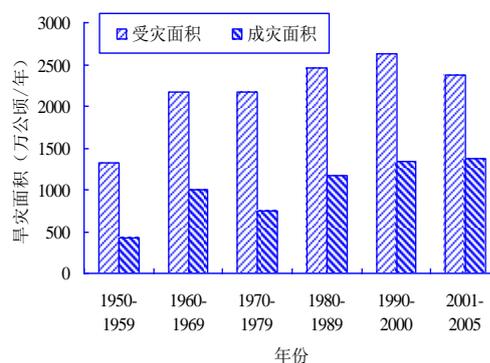


图 1-25 全国历年旱灾状况

从草原来看，全国90%的可利用天然草原不同程度地退化,全国草原生态环境“局部改善、总体恶化”的趋势还未得到有效遏制。加剧草原退化的主要原因有：一是草原过牧的趋势没有根本改变，二是不合理开垦、工业污染、鼠害和虫害等对草原的破坏，三是乱采滥挖等破坏草原的现象时有发生。

综上所述，中国已经进入大范围生态退化和复合性环境污染的阶段。

三、对中国未来环境问题的情景分析

现在的环境状况已经如此严峻，未来的发展更为堪忧。按照我国的资源和环境情况，到2020年时预期人口比2000年有所增长，人均GDP增加到2000年的4倍左右，这样一来，如果我国的单位GDP的环境影响不改变，那么整个自然生态系统受到的环境影响将扩大到现在的4倍，中国的生态环境必将不能承受。要想使我国的自然生态系统受到的环境影响保持与2000年相同，唯有使单位GDP的环境影响降到现在的四分之一，而要想使2020年自然生态系统受到的环境影响降低到2000年的一半，那就必须使单位GDP的环境影响降低到2000年的十分之一左右。

何去何从，在于我们自己。

表1-18 2020年中国社会经济发展的资源环境影响的多情景分析

	人口总量 (P)	人均 GDP (A)	单位GDP 的环境影 响 (T)	环境总 影响 $I=P*A*T$	提高生态效 率的倍数 (1/T)
2000年	12.7亿	800美元	1	1	1
2020年情景1	约14-15 亿	3000美 元	1	4-5	1
2020年情景2			0.25	1	4-5
2020年情景3			0.1	0.5	8-10

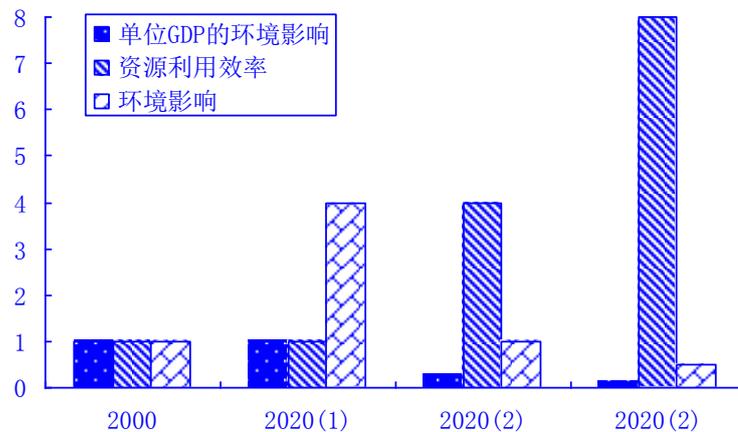


图1-25 2020年的环境影响的情景模拟

第二章 对中国环境问题成因的各种解释

中国日益严重的环境问题已经引起了党和国家高层领导人和全社会的重视，缓解环境问题已经成为全社会的呼声，然而，解决一个问题的前提是对它产生的原因有深刻的认识，国内外的学者们已经从不同的视角阐释了中国环境问题的起源，形成了若干种理论，这些观点对于我们理解和解决环境都有一定的帮助。

一、发展阶段论

发展阶段论是最为流行的解释中国环境问题的一个观点，它认为中国环境问题的是由中国现在所处的经济发展阶段决定的。事实上，经济增长与环境质量之间的关系一直都是环境经济学理论界研究的一个热点问题，环境库兹涅茨曲线(Environmental Kuznet s Curve ,EKC) 则是其研究的重点，它也成为“发展阶段论”的理论支撑。

Grossman and Krueger 采用全球环境监控系统的数据,以 SO_2 浓度作为度量污染的指标,首次利用包含时间趋势、人口密度和地理位置等解释变量的简化方程发现环境退化与人均收入之间倒 U 型关系的存在,这种倒 U 型关系被称为环境库兹涅茨曲线。继 Grossman and Krueger 之后,大量研究均支持了环境质量与经济增长之间的倒 U 型关系,但也有一些实证研究发现环境质量与经济增长之间并不是一种简单的倒 U 型曲线关系。

环境库兹涅茨曲线试图描述污染问题与经济发展之间的关系。它假定,如果没有一定的环境政策干预,一个国家的整体环境质量或污染水平在经济发展初期随着国民经济收入的增加而恶化或加剧;当该国经济发展到较高水平(以国民的经济收入超过一个或一段值为标志)时,环境质量的恶化或污染水平的加剧开始保持平稳进而随着国民经济收入的继续增加而逐渐好转。在转折点之后,某些污染物的下降程度会超过收入的增长幅度。

事实上。环境库兹涅茨曲线并不说明收入水平和某些环境问题之间存在着一种必然的关系,环境库兹涅茨曲线及其转折点的估计值仅仅是建立在若干跨国数据和时间序列数据上的对经验数据的描述而并不能以此用于预测。而且,

环境质量的改善并不会自动地发生，它有赖于全社会环保意识的提高，有赖于严格的限制污染的环境政策的实施，还需要技术进步的支持。特别是，一个国家环境政策的选定可能带来大大优于(或劣于)处于同样收入水平国家的环境条件。

二、发展模式论

著名经济学家吴敬琏先生认为中国人的工业化的理解存在偏差，而这种偏差的诸多不良后果之一就是环境污染。在《中国增长模式抉择》一书中阐述了工业化的内涵偏差。

吴敬琏先生认为在 19 世纪末和 20 世纪初，一些有识之士所确定的国家发展目标中实际上是西方国家早期的经济增长模式和传统工业化道路，1949 年以后，我国参照苏联模式确定了发展道路，以苏联 1933 年《第一个五年计划总结》为样板确立了工业化的基本任务。领导人认为建立区完整的工业体系，使工业总产值占工农业总产值的比重达到 70% 以上，重工业产值占工业产值的比重达到 60% 以上，就是我国工业化要实现的基本任务。经济增长主要依靠投资，特别是重化工业投资，成为第一个五年计划到开始改革开放的几十年中我国经济发展的基本特征（参见表 1-19）。这个时期的增长模式是一种高指标、高积累、低效率的增长模式。

表 1-19 中国基本建设投资的分配

	1953-57	1958-62	1963-65	1966-70	1971-75	1976-80
农业	7.1	11.3	17.7	10.7	9.8	10.5
工业	42.5	60.4	49.8	55.5	55.4	52.6
其中：重工业	36.1	54.0	45.9	51.1	49.6	45.9
轻工业	6.4	6.4	3.9	4.4	5.8	6.7
地质勘探	2.4	1.2	0.4	0.5	0.7	1.3
建筑业	3.7	1.3	2.1	1.8	1.6	1.8
交通、邮电、电信	15.3	13.5	12.7	15.4	18.0	12.9
商业	3.6	2.0	2.5	2.1	2.9	3.7
科学、教育、卫生	7.6	3.8	5.7	2.8	3.1	5.4
城市公用事业	2.5	2.3	2.9	1.8	1.9	4.1
其它	15.3	4.2	6.2	9.4	6.6	7.7

资料来源：丸山伸郎（1988）：《中国工业化与产业技术进步》，高志前、梁策、王志清等，北京：中国人民大学出版社，1992 年，第 59 页，表 2-7。转引自：吴敬琏（2005）：《中国增长模式抉择》，上海：

经过1979年和1981年的两次调整，我国经济结构有了一定的改善，以往受到破坏的农业有所发展，发展滞后的轻工业也有所加强，服务业发展较快。但是，并没有着重消除造成原来高耗费、低效率的体制和制度安排，还保留了原来的传统工业化道路基础的思维模式和制度安排：第一，把数量扩张作为主要目标的旧思想和老做法没有彻底改变。把GDP的高增长和“物质生产领域”产值增长速度赶超发达国家作为应当不惜一切代价实现的国家目标，以及把增长速度作为衡量各级党政领导干部“政绩”的主要标准等老习惯和老做法并没有根本改变。第二，各级政府继续保持着过多的资源配置权力和对企业微观经济决策的干预权力。

在这种情况下，各级政府的领导人往往按照“提高政绩”的方向进行“结构调整”，把资本和其他资源优先投入产值大，利税收入高的简单加工装配工业或重化工业的方向进行“结构优化”。这样，许多地方便不顾本地是否具有发展这类工业的基本条件和比较优势，运用自己手中的资源配置权力，使本地经济实现“重型化”或“重化工业化”，于是快形成了大规模投资、“铺摊子、上项目”的全国性热潮。在投资驱动和片面追求产业结构重型化的浪潮中，我国服务业占GDP的比重不升反降，产业结构扭曲现象日益突出（见表1-20）。以高投入、高污染为特征的发展模式经济“重型化”对我国的生态环境造成了极大的影响，主要表现在资源的浪费和环境的破坏。

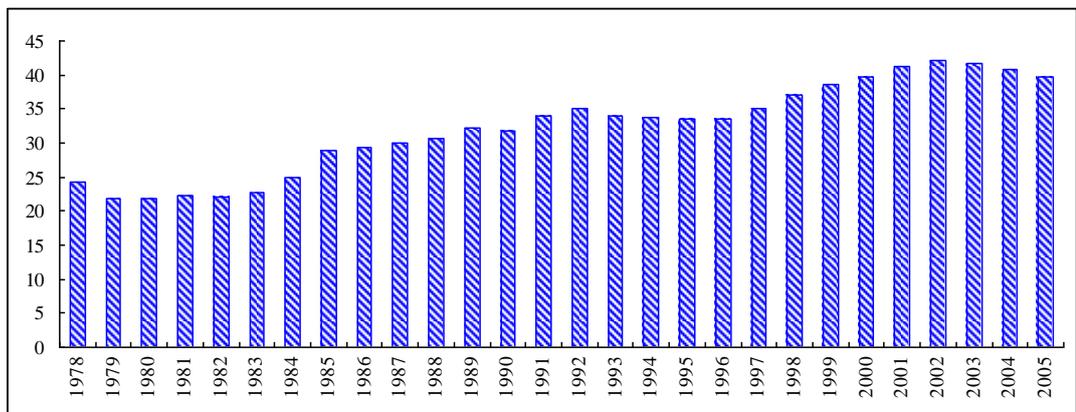


图 1-26 1978 年以来我国第三产业比重变化情况

发展模式论的一个翻版是总结近年来我国发展外向型经济导致的环境

影响。我国经济对外开放的一个表现是发展加工贸易，“两头在外”，利用国内廉价的资源、环境和劳动力，创造了一个制造业大国和贸易大国。大笔的利润流入国际资本手中，而留在中国的事受到破坏的资源、污染的环境。据计算，我国仅在 2006 年的贸易逆差中蕴含的二氧化碳排放就达全国总排放量的 1/4。换言之，这大量的温室气体完全是为他国生产消费品而排放的，但责任却算在中国头上。

三、自然禀赋论

这种观点认为中国环境问题的产生和严重化与中国的自然地理条件有很大的关系，中国的自然禀赋是造成严重环境问题的重要原因。世界各国的生态环境问题与自然地理条件的都是存在联系的，而中国的自然地理条件对环境问题的有很大影响。

首先，中国干旱、半干旱地区、高寒地区、喀斯特地区、黄土高原地区等生态环境脆弱区占国土面积的 60% 以上，这些区域对人类的经济社会活动较为敏感，容易出现退化现象。中国干旱和半干旱地区超过国土面积的一半，喀斯特地貌分布广、面积大，面积约 91~130 万平方千米。其中以广西、贵州和云南东部所占的面积最大，是世界上最大的喀斯特区之一。

表 1-20 中国的各气候带所占的面积比例

气候带	比例
湿润地区(干燥度<1.0)	32
半湿润地区(干燥度=1.0-1.5)	15
半干旱地区(干燥度=1.5-2.0)	22
干旱地区(干燥度>2.0)	31

其次，我国人口众多，生态环境压力大。中国人均资源占有量不到世界平均水平的一半，但单位 GDP 能耗、物耗大大高于世界平均水平，单位 GDP 的废水、废弃物排放也大大高于世界平均水平，在经济社会快速发展的情况下，中国生态环境面临着更大的压力，一些生态和环境问题将更加突出。

第三，中国的自然条件是造成水土流失的主要因素。中国地势西高东低，西部的青藏高原是世界上最高的高原，平均海拔高度在 4000 米以上，有“世界屋脊”和“第三极”之称、总面积 250 万平方公里。江河从高原上流下奔腾到海的过程中很容易带走岸边的土壤，造成严重的水土流失。中国的黄土高原横跨青海、宁夏、甘肃、陕西、山西、河南 6 省，面积 64 万平方公里，黄土厚度在 100 米~200 米之间，最厚在兰州，达 300 米以上。黄土分布的面积和厚度，都居世界之冠。黄土高原土层深厚，土质疏松，地形破碎，暴雨频繁，水土流失极为严重。

第四，频繁发生的自然灾害是造成生态环境问题的重要原因。我国是世界上自然灾害发生频繁、受灾严重的国家之一，灾种多、分布广、成灾比例高。自 1949 年以来，平均每年出现干旱 7.5 次、洪涝 5.8 次、登陆台风 7 个、沿海重大风暴潮等海洋灾害 7 个。据统计，我国五六十年代自然灾害的直接经济损失年均约为 300 亿~400 亿元，七八十年代约为 400 亿~500 亿元，80 年代末增至 600 亿元，90 年代已达 1000 亿元以上，其年均损失已由相当于国家财政收入的 1/6 增至 1/4，甚至 1/3。40 年来，我国年均受灾人口超过 2 亿，其中年均死亡人数约为 1.6 万人，相当于全球灾害死亡人数的 1/8。

这种观点阐述了环境问题的原因，但未能解释近几十年来环境持续恶化的原因。

第二篇 中国环境监管体制分析的理论基础

“我们这个帝国有一个特点：一项政策能否实施，实施后或成或败，全靠它与所有文官的共同习惯是否相安无扰，否则理论上的完美仍不过是空中楼阁。”

——黄仁宇，1981：《万历十五年》，第44页

本项目的核心研究方法是青木昌彦教授在其著名的《比较制度分析》一书中所描述并讨论的制度分析法。我们运用制度分析的概念、工具和理论来解释中国环境监管中的现象和问题。本篇第三章首先介绍研究中用到的主要概念，其次，讨论对这些概念及相关理论的扩展，在第四章和第五章中，运用这一概念基础，描述我国环境监管中的条文规则和事实规则。这些描述作为第三篇《中国环境监管问题的制度成因》的概念和方法基础。

第三章 理解环境监管问题的制度途径

一、作为博弈规则的制度

制度一词广泛用于经济学、社会学、法学、人类学、以及政治科学等多个学科。将这一概念如此广泛地适用于性质相差甚远的各种学科当然无可避免地导致概念的广义、多义、歧义和混乱。因此，许多著作和论文在使用该词之前，往往谨慎地将制度一词进行规范以避免混淆（青木昌彦，2001）。

将制度理解为博弈规则大约是诺贝尔经济学家诺斯的创举²。研究市场机制运行及其影响的经济学家十分同意市场是人类所创造的最宜人瞩目的制度之一，并十分清楚制度对于理解不同经济体的绩效十分重要。然而，制度究竟是什么？如何给出一个确切的、令人满意的定义并不是一件易事。在其开创性的著作中，诺斯提出的主要问题是“既然制度对经济绩效如此重要，那为什么其他国家不能学

² 诺斯可能是最早将制度理解为博弈规则，用博弈论来解释制度的。但在经济学中，将制度与规则联系起来讨论要早得多。舒尔茨早在1968年在《制度与人的经济价值的不断提高》一文中，将制度定义为约束人们行为的一系列社会规则。

习和采用在经济绩效较好的国家中运用的最佳制度呢？”(North, 1990)。为了分析这一问题，诺斯把制度定义为博弈规则，并把博弈规则进一步划分为两类：正式规则和非正式规则。正式规则中包括宪法、产权制度和合同等；非正式规则则是指社会规范和习俗之类。如此一来，制度亦即有了正式制度和非正式制度之分。

把制度定义为博弈规则不仅仅是换一种说法。规则这一概念本身比制度要明确得多，同时，它也立刻剥掉了 *institution* 这一词汇所蕴含的“组织、机构”等方面的含义。而对制度进行了正式规则和非正式规则划分之后。对于回答该书所提出的问题似乎变得容易的多了。新借鉴来的正式规则（制度）之所以无法落地生根、开花结果，原因可能在于新规则与原有非正式规则之间产生冲突。当然，又有的正式规则与新的正式规则之间也可能产生冲突。

然而诺斯的创举还有更加重要的意义，即从博弈论这一全新的角度考察“制度”这一现象，从而为制度分析在概念和方法上开创了新途径---博弈论途径。在博弈分析中，一个博弈具有明确的结构和阶段。在结构上，一个博弈包括局中人（两个或多个）、策略集和对应于各方每一个策略的损益值集合。在策略集背后决定每个策略组合下各方损益值大小的就是规则集。在阶段上，一个博弈可以分为一个、多个或无限个阶段。当然，多个阶段可以是重复进行，也可以是变换或演化；可以随即出现，也可能按有规律反复，等等。

二、制度与实施

提出了规则，紧接着就出现了规则实施的问题。制度既有稳定性，同时又有动态性。在足够长的时间阶段可以观察到制度是在演变的。动态性来自于制度的实施。那么制度是如何实施并发挥其作用的呢？一项制度(或一套规则)当然是由局中人实施而其结果又反过来作用到局中人上。是什么原因促使局中人主动或被动地实施该制度呢³？对这个问题的回答并不像问题本身所表现的那样简单。首先，区分出两种情形对于分析该问题是有帮助的。一种情形是一个人或组织本身就是局中人；另一种情形是该个体或组织尚不是局中人，但希望成为局中人并按博弈规则行事，即实施博弈规则。根据行为学理论，对于前一种情形，实施规则

³ 生活中的许多规则是局中人主动和自愿实施的，如开车右行；有些规则是强制实施的，如超速罚款。在自愿和强制之间存在多种可能性。环境监管中的规则也是如此。

---或者说按规则行事---的动力（**motivation**）在于对行为结果的预期。简单的成本---收益分析或许就可以确定下一步的行动。当然，这里的成本包括机会成本在内。实际的情形可能要复杂得多。信息、知识、预期和推理的能力、非理性、以及有界理性的等因素会影响行为决策。但无论如何，对行为结果的预期是决定实施行为的关键因素。格雷夫（**Greif, 1996**）在关于制度的定义中也强调“预期”的作用。在预期中既包括对行为结果的预期，也包括对缺乏实施之后果的预期。例如，在世界贸易组织内部，成员国根据对博弈结果的预期，决定是否遵守 **WTO** 规则。如果不遵守规则便有可能受到制裁，这本身也是规则的一部分。因此，对惩罚的预期也是对博弈结果的预期的一部分。在第二种情形中，个体或组织决定实施博弈规则的前提是首先成为局中人。是否要成为局中人的决策也是根据对博弈结果的预期于局外状态的收益相比较的结果而定。一个国家决定是否要加入 **WTO** 自然是在比较了加入与否的成本与收益之后才能决定。此类自愿性、通过申请得到批准而进入博弈局中的组织是通过诱导而发生变革的（**Lin, 1989**）。对于这两种情形而言，博弈规则是既定的。对后一种情形，博弈规则同时又是外生的（**Exogenous**）。

有了上述分析，我们就能够回答前面提出的问题：**是什么原因促使局中人主动或被动地实施该制度呢？答案是局中人（也包括局外人）对博弈结果的预期，即对损益的预期。**制度，或曰博弈规则，是局中人对博弈结果进行预期的基础。一个“好的”制度应该是清晰的（而不是含糊不清的）、稳定的（而不是变化莫测的）、透明的（而不是遮遮掩掩的）。一句话，“好的”制度是便于使局中人对**结果进行准确预期的博弈规则。**

如果博弈结果符合预期，则局中人得到收益，同时得到强化的是局中人对制度的信念。如果多数局中人的预期与博弈结果相吻合，博弈规则便发挥了作用，该项制度即取得了合法性。再重复博弈过程中，进一步得到强化，从而成为一种有效而稳定的制度。这样的制度是人们通常说的“可执行的制度”！

在实际中，博弈的结果未必与预期完全吻合，甚至可能大相径庭、南辕北辙。导致这种情形的原因可能是预期的能力差，可能是博弈系统内部或外部环境的不确定性，可能是有界理性（**Bounded rationality**）、也可能是规则本身不明确或不稳定。无论什么原因，如果这种情形发生在多数局中人身上，该项制度便是“不

可实施的”。不可实施的制度是出现危机的制度。旧的制度出现了危机，新的制度便呼之欲出了。

于是，对于制度的可实施性而言，可以区分出两种常态：

常态一、可实施的制度：制度 → 预期 → 预期与结果符合

常态二、不可实施的制度：制度 → 预期 → 预期与结果不符合

常态一是博弈的一种均衡状态，往往对应于纳什均衡（Hurwicz,1993,1996）；博弈出现的常态二，是均衡的破坏，更是制度创新的契机。

在实际中，对应于可实施制度的博弈均衡是如何产生的？新的制度优势如何从混沌中出现？博弈论本身无法回答这一问题，因为在一个博弈中，即使是多阶段、演化博弈，博弈规则是确定的，无论博弈本身如何变化、结果多么不同。作为博弈规则的制度又是如何从一种形式和性质演变为另一种形式和性质呢？简言之，制度是如何演变的？这个问题是诺斯的制度理论的难题？青木昌彦(2001)的比较制度分析理论比较好地解决了这个问题。引用青木教授的概念，诺斯的制度理论可以用于解释制度的共时性问题，即回答了在不同国家整体性制度安排的复杂性和多样性的问题。而青木的创新在解决共时性问题的同时，又解决了历时性问题，即回答制度变迁机制，及新奇性出现等问题。

青木认为，关于制度的定义不涉及谁对谁错的问题，它取决于分析的目的。我们的研究是要分析辨别中国的环境监管制度中哪些是有效的，哪些又是无效的（即中国环境监管体制的有效性分析）。进而，我们希望能够解释为什么那些制度是有效的？而其他制度是无效的？（即对于中国环境监管体制的有效性问题的理论解释）。

引用上述关于制度可实施性的讨论，可以认为，所谓有效的制度首先是可实施的，进而，是实施后能达到设计目标的制度；反之，无效的制度或者是不可实施的制度、或者是实施后达不到设计目标的制度。事实上，青木关于制度的定义已经隐含了可实施性。这跟霍尔维茨（Hurwicz）对制度的理解相一致。霍尔维茨认为规则必须是“可执行的”，惟有对于人类行动的一组人为的可实施的限定才构成一项制度。可见，青木和霍尔维茨均对制度的可实施性有很高的要求。在我们的讨论中，虽然沿袭了他们把制度作为博弈规则的理解，但放松了对制度的

可实施性的要求。毕竟，现实中存在着可实施的规则和不可实施的规则。

三、条文规则、事实规则与现实规则

在制度可实施性概念的基础上，我们进一步考察诺斯所区分的正式规则和非正式规则。所谓正式规则是指以明文规定的形式固定下来的那些规则，因此，我们也称之为条文规则（*de jure rules*）。而非正式规则则是以习俗、传统、信念、惯例等形式在生活中发挥作用的那些规则。有人也将这部分规则称为潜规则，以与明文规定的正式规则相对应。尽管非正式规则在法律和各项正式的制度性条文中没有明确规定，但它们在现实中发挥着作用。我们称这种规则为事实规则（*de facto rules*），符合拉丁文中 *de facto* 的标准含义。这样，我们用两个新的概念---条文规则和事实规则---来对应诺斯（1990）所区分的正式规则和非正式规则。然而，这并非要玩概念游戏。我们的目的是要用制度的可实施性和实施有效性概念来区分条文规则中那些是形式有效的，并进而分析其有效性背后的原因。这种辨别和分析将有助于设计出更为有效的制度。

把非正式规则归为事实规则是因为这些规则在现实中发挥着作用，即被实施并且有效。历史上有许多曾经发挥过作用的非正式规则，已经伴随着历史消失了，在今天不再发挥作用，因而没有必要包括在讨论的范围之内。而在今天发挥作用但非官方条文的那些非正式规则正式我们所讨论的事实规则。对于研究制度有效性而言，事实规则是十分重要的。

那么，以条文形式合法化的正式规则是否都在发挥作用呢？经验告诉我们，数目庞大的条文规则中许多早已形同虚设、名存实亡，或者从来就没有发挥过作用。所谓有法不依、执法不严指的就是有些条文规则（法律）在实际生活中不发挥作用。尽管如此，这些规则仍然包含在我们讨论的条文规则当中，因为它们并没有被明令废除。只有那些已经被明确废除的、曾经的“正式规则”才不在我们今天的条文规则之列。

于是，我们发现，在条文规则中一部分是在发挥作用的，即可实施并且有效；另一部分是不发挥作用的（形同虚设、名存实亡），即不可实施或实施无效。前者我们称之为有效条文规则（*effective de jure rules*），而后者则称之为无效条文规则（*null de jure rules*）。如果用可实施性和实施有效性作为新的划分标准，可

以把有效条文规则和事实规则归并为一类，统称现实规则（**implemented rules**），强调其在现实中可有效实施并实施有效的共同特征。

于是，我们的研究就成了：（1）区分中国环境监管制度中的事实规则和条文规则；（2）区分条文规则中有效规则和无效规则；（3）说明现实规则是如何发挥作用的（作用机制）；（4）解释无效条文规则不能发挥作用的原因。在此基础上，就可以制定更好的、可实施、目标有效的新规则。

四、作为博弈过程的环境监管

（一）环境监管的内涵

有了对制度、博弈规则的界定，和对博弈规则类型的划分，我们可以对本研究的对象---环境监管在概念上明确界定和对其内涵进行深入剖析。字面上，环境监管就是环境监督管理的简称。关于环境监督管理，《中华人民共和国环境保护法》（1989）（以下简称《环境法》）有较为明确的规定。总则中的第七条对环境监管的主体和范围做了一般性的规定⁴。

《环境法》并没有定义监督管理的内涵。此外，对于监管对象，只是泛泛地规定为“环境保护工作”、“环境污染防治”和“资源的保护”。

《环境法》第二章对环境监管的内容进行了较为具体的规定，包括制定环境质量标准（第九条）和污染物排放标准（第十条）、监测环境并发布环境状况公报（第十一条）、环境调查、评价（第十二条）与规划（第十二条）、审批环评报告书（第十三条）、实地检查排污单位（第十四条）、协商解决跨行政区环境污染和环境破坏问题（第十五条）。这七条关于环境监督管理的规定基本上是环境行政的内容，是政府环境行政主管部门的工作责任和范围。其中，第十四条---实地检查排污单位具有环境执法性质，但并非严格意义上的执法（**enforcement**）。可见，我国环境法一开始是把环境监管与环境行政大体等同起来，并且，在其中没

⁴ 《中华人民共和国环境保护法》（1989）“第七条 国务院环境保护行政主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理。县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理。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。县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门，依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理。”

有突出执法的内容和性质。虽然环境监管的主体十分明确，即中央和地方各级政府中的环境行政主管部门，但环境监管的客体 and 对象并未在法律上做出明确规定。

《环境法》对环境监管的规定与人们头脑中关于环境监管的认识是有差距的。通常，提到环境监管，首先想到的是环境执法、监督、和管制，对这种较为严格意义上的环境监管我们姑且称之为狭义的环境监管。相对而言，上述以环境行政为主要内容的较为宽泛的监督管理姑且称之为广义的环境监管。如果说，广义的环境监管是政府环境管理的行政手段，那么，狭义的环境监管，或称环境执法就是环境管理的法制手段。正如我国其它方面监管的演变，最初，主要诉诸于行政手段，法制手段的发展往往滞后。

环境执法在我国的发展较晚且始终薄弱，与环境立法及法律体系建立较晚有关。当环境保护相关法律尚未建立时，环境监管只能是通过行政手段实施。而环境执法是在环境行政的基础上逐渐发展起来的。在我国环境保护工作开始之初，实行的是排污收费，环境影响评价，以及“三同时”等三项制度⁵。当时政府对排污企业的监管是征收排污费。环境监管工作也是以征收排污费为主，同时对污染源实施日常监督、检查、收费。从最初（属于行政范围）的排污收费，到九十年代制度化的环境监理⁶，发展到目前的环境监察。环境监察是指具有执法权力的相关机构在现场对于环境违法行为进行监督处理的执法活动（蓝文艺，2004）。环境执法经历了从行政到法制、从临时到规范、从松散到制度化的转变。2006年区域环境督查中心的成立是中国环境监管中的一件大事。这些区域中心能否成为环境执法的重要机构尚有待观察⁷。（见高振宁的报告记录稿）

我国的环境监管早期，经历了从单纯的环境行政到结合法律手段并用的过程。当环境行政和环境执法两方面联合起来之后就构成了通常所说的环境规制（environmental regulation, Percival 等，2003⁸）。从发展的角度，环境规制是

⁵ 这三项制度在上世纪七十年代到八十年代初陆续确立，被称为“老三项”制度，在1989年以前，是我国环境监管的基本制度和环境行政管理手段。所谓“三同时”是指新建、改建、扩建项目的环境污染防治措施必须同主体工程同时设计、同时施工、同时投产。

⁶ 1996年8月3日，《国务院关于环境保护若干问题的决定》明确要求“各级环境保护行政主管部门必须切实履行环境保护工作统一监督管理职能，加强环境监理执法队伍建设。”这是国家行政法规中第一次出现“环境监理”。这句话把环境保护工作的监督管理与环境监理直接联系起来。

⁷ 2006年国家环保总局分别在南京、广州、西安、沈阳和武汉成立了五个环境督查中心，分别管辖东南、华南、东北、西北、华中等重点五大区域。区域督查中心的职责是（三个方面）。行政为主，执法为辅。

⁸ Robert V. Percival, Christopher H. Schroeder, Alan S. Miller, and James P. Leape, 2003. *Environmental Regulation: Law, Science and Policy*. New York: Aspen Publishers, A Wolters Kluwer Company

我国环境监管的第二阶段。

二十世纪九十年代以来，特别是1992年“世界环境与发展大会”以来，各国在环境管理理论、方法和手段的研究、推广和应用取得了很大进展。环境管理的手段中，经济手段（财政、税收、价格、补贴、市场等方式）、信息公开、公众参与等方法与原有的环境规制手段一起构成环境监管中重要的途径。此外，除了政府之外，社会的其它部门，包括企业、非政府组织、公众等纷纷加入，成为环境监管的重要力量。在考虑范围方面，除了环境要素如水、气、渣之外，人类的经济活动等多领域，这种多部门参与、多手段共用、多领域综合等特征恰恰与现代公共管理中的治理理论（governance approach）不谋而合。在治理层面上，环境监管的内涵和外延又随之大为拓展，从而成为环境治理（environmental governance）。

环境监管三层次：

环境治理（environmental governance）

环境规制（environmental regulation）

环境执法/行政（environmental enforcement/administration）

（二）环境监管体制概念辨析

我们研究的对象是环境监管体制，但体制也是一个宽泛、多义、常常产生理解上差异的概念，有必要在本研究的框架下予以澄清。类似于青木对制度的说法，对体制这一概念的不同理解无所谓谁对谁错，关键要看用它进行分析的目的何在？我们的研究要分析的是环境监管体制的有效性，即现有的体制之是否能够达到环境保护的目标。

辞海（1658页）对体制的解释是指：“国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。”这个定义包含了三方面的含义。首先，体制的实质是体系、制度、方法、形式的总称；其次，体制是有关机构设置、领导隶属关系和管理权限划分；第三，体制的主体是国家机关和企事业单位。

根据以上定义，我们把体制理解为一个系统的组织体系和制度以及该制度的

运行机制。这里所谓的组织体系即组织的机构构成和设置。制度则包括组织制度和工作制度。前者如机构间的层次划分、部门分工、领导隶属、以及权限和责任规定，这些制度规定了组织体系内部各机构的性质、规模和特征。后者是指组织和机构具体工作的规范，包括相关的法律法规、程序、惯例、传统、习俗等。机制是制度的具体实施，包括某项制度和具体工作如何启动、不同部门、不同层级如何互动、沟通，工作绩效如何评估，以及在评估基础上如何通过激励和惩罚对行为者进行反馈，并从而使行为和制度进行调整和修改。

对我国的环境保护系统而言组织体系包括了中央和地方各级政府及其所属环境保护行政主管部门及各部门所属的相关机构（如科研、宣教、评估、国际合作等），包括相关部门的有环境保护责任的机构，以及企业和公民社会有关组织和个人；组织制度包括对环境保护主管和相关部门的层次划分、部门分工、领导隶属、以及权限和责任规定。这些规定通常以法律和文件的形式颁布。如《环境法》第七条规定了各级政府环境行政主管部门和相关部门的责任和分工。工作制度包括环境和资源保护相关的法律法规、技术标准、工作程序，当然也有传统和惯例等非正式制度。环境监管机制则是促进和保障以上制度具体实施的各项运行方式方法，环境保护责任制，等等。

（三）环境监管体制的博弈论解释

从博弈论的视角来观察体制，可以发现构成体制的三方面：组织体系、制度和运行机制大体对应于局中人（players）、博弈规则（rules）和规则的实施（implementation）。

环境监管的确具备博弈过程的基本特征。首先，这个由多个局中人参与的博弈有较为清晰的构成。政府及其相关环境行政部门是博弈中重要的局中人。事实上，政府内部不同层级、不同部门，均应进一步区分不同局中人角色。这一点在我国环境监管体系中表现突出。中央政府与地方政府之间的博弈，政府中不同部门之间的博弈十分明显。除政府之外，企业、非政府组织和个人也都是环境监管中重要的局中人。应当指出的是这些局中人参与博弈并非时以平等的身份参加。相反，部分局中人在博弈的局势中有较为明显的优势，而有的则处于明显的劣势。前者如某些政府部门，后者如环境受害者。

博弈中的每个局中人有其确定的目标和损益函数。一般而言，环境监管体系中的各局中人明确自己的目标，或者是保护环境（政府环保部门）、或者是发展经济（企业和政府经济部门）、或者是索取补偿或免于进一步受害（环境受害者）、或追求环境正义（NGO）。不同局中人目标之间常常不一致甚至冲突。局中人的每一项策略行动会导致系统相应的反应，从而对各局中人又相应利益影响。或增加或减少，损益函数在一定时间阶段是确定的。当然损益可以是经济的也可以是政治的，少数可以用货币值衡量，大多数却难以如此衡量。

环境监管博弈的核心要素是环境监管制度，即环境监管博弈规则。根据本章前述各节的阐述，我们把环境监管的博弈规则划分为条文规则和事实规则，并在第四、第五章分别予以详细叙述和分析。环境监管的条文规则就是以环境保护相关法律法规为核心的明文规定。此外，也包括了政府内部组织制度的规定，以及与环境相关的关于企业和公民社会的各项规定。

环境监管制度的实施就是博弈规则的具体实施。规则的实施要求（1）规则本身具有可实施性，（2）局中人（规则实施人）具有足够的动力和能力；（3）有实施规则的途径、工具和方法。

我国的环境问题常常被归咎为环境监管不力。进一步可以把监管不力归纳为**监管无动力、监管无能力、和监管无压力**。所有这三方面的问题都是关于环境监管博弈规则的实施，即监管人作为规则的主要制定者和实施者对于规则的实施缺乏主动性和外在压力，同时也受制于自身能力。换句话说在目前的情况下，环境监管博弈规则常常是不能自我实施的。

上世纪八十年代末和九十年代期间，我国成功制定了大量环境相关的法律。这对于环境监管来说是有了条文规则，然而，这些条文规则当中，大量的只存在于条文而不到实施。现实中的环境监管却依照另外一套现实规则而实施，这正是目前我国环境监管中存在的根本问题---规则实施问题！我们的研究就是要顺着这个思路追究为什么规则的不到实施？第二篇中我们将集中分析是什么原因导致**监管无动力、监管无能力、和监管无压力**？在此之前，有必要概括整理我国环境监管中的条文规则和事实规则。

第四章 中国环境监管制度的条文规则

我国环境监管的条文规则由环境法律法规，环境标准，环境政策，环境管理制度，环境行政程序 and 规定等方面构成的体系。经过上世纪八十年代末和九十年代的环境立法我国已经建立的较为完整的法律体系，并在实施过程中出台了大量地行政法规和相关标准。本章将对此进行概括性说明。

一、环境监管的法律体系

我国的监管环境法体系是以《宪法》关于保护和改善环境的规定、环境基本法、环境资源保护单行法、环境行政法规与规章、地方环境法规与规章、环境标准、其他部门法中关于环境保护的规定以及我国缔结或参加的与环境保护有关的国家条约中的环境法规范等共同组成的有机联系的统一整体。

自 1949 年新中国成立以来，全国人民代表大会及其常务委员会制定了环境保护法律 9 部、自然资源保护法律 15 部。1996 年以来，国家制定或修订了包括水污染防治、海洋环境保护、大气污染防治、环境噪声污染防治、固体废物污染环境防治、环境影响评价、放射性污染防治等环境保护法律，以及水、清洁生产、可再生能源、农业、草原和畜牧等与环境保护关系密切的法律；国务院制定或修订了《建设项目环境保护管理条例》、《水污染防治法实施细则》、《危险化学品安全管理条例》、《排污费征收使用管理条例》、《危险废物经营许可证管理办法》、《野生植物保护条例》、《农业转基因生物安全管理条例》等 50 余项行政法规；发布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《关于加快发展循环经济的若干意见》、《关于做好建设资源节约型社会近期工作的通知》等规范性文件。国务院有关部门、地方人民代表大会和地方人民政府依照职权，为实施国家环境保护法律和行政法规，制定和颁布了规章和地方法规 660 余件。⁹制定国家环境标准 800 多项，军队环保法规和规章 10 余件，批准和签署多边国际环境条约 51 项（表 2-1）。¹⁰

⁹ 《中国的环境保护（1996—2005）》白皮书，中华人民共和国国务院新闻办公室 2006 年 6 月发布。

¹⁰ 孙秀艳：《环保法规加紧补钙》，《人民日报》2006 年 12 月 14 日第 10 版。

表 2-1 我国环境保护立法统计

法律法规	数量
环境保护法律	9 (部)
自然资源保护法律	15 (部)
环境行政法规	50 (项)
规范性文件	3 (件)
国家环境标准	800 (项)
规章和地方性法规	660 (件)
军队环保法规和规章	10 (件)
批准和签署多边国际环境条约	51 (项)

环境保护法律体系可总结为图 2-1 和图 2-2。

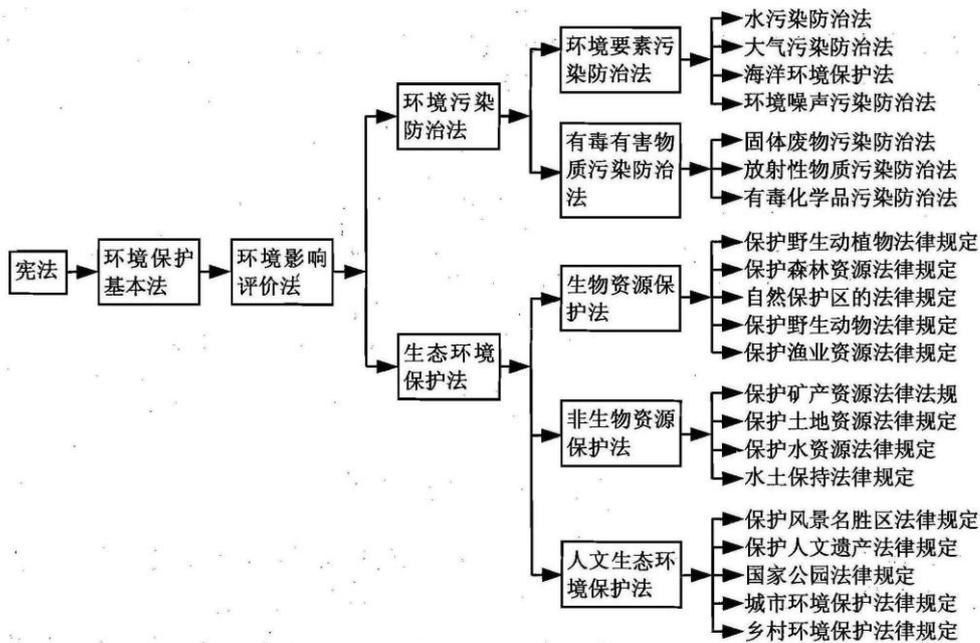


图 2-1. 中国环境保护法律体系 (引自: 蓝文艺, 2002. 《环境行政管理学》)

(一) 《宪法》关于环境保护的规定

1. 国家环境保护的职责

《宪法》第 26 条第 1 款规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境, 防治污染和其他公害。”这是我国宪法对国家环境保护职责的明确规定。

2. 自然资源保护方面

①《宪法》第9条第1款规定：矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。这一规定明确了自然资源为国家所有，从所有权方面为自然资源的保护提供了保证。

②《宪法》第9条第2款规定：国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。这一规定明确了国家对自然资源的保护和管理的职责。

③《宪法》第10条第1款规定、第2款规定：城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。这一规定明确了土地的权属，从所有权方面为土地资源的保护提供了保证。

④《宪法》第10条第5款规定：一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。强调合理利用自然资源，以防止过度开发自然资源而导致对环境的破坏。

⑤《宪法》第22条第2款规定：国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产。这一规定明确了对特殊环境的保护。

3、污染防治方面

《宪法》第26条第1款规定：国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。这一规定明确了防治污染和生态破坏、维护生态平衡，加强环境建设是国家的一项基本职责，这是国家对环境保护的总政策。

4、权利行使方面

中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。该规定是对公民行使个人权利不得损害公共利益的原则规定，包括防止个人滥用权利而造成对环境的确认和破坏。

层次	类别	立法单位	子类别	名称
一	宪法	全国人民代表大会		《中华人民共和国宪法》
二	环境保护法律	全国人民代表大会常务委员会	环境保护综合法(1部)	《中华人民共和国环境保护法》
			污染防治法(6部)	《海洋环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《环境噪声污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《放射性污染防治法》
			自然资源保护法(12部)	《水法》《森林法》《草原法》《水土保持法》《土地管理法》《矿产资源法》《煤炭法》《野生动物保护法》《渔业法》《防沙治沙法》《气象法》《种子法》
			环境影响评价法(1部)	《中华人民共和国环境影响评价法》
			其他相关法律(20多部)	《刑法》《民法通则》《城市规划法》《乡镇企业法》《农业法》《对外经济贸易法》《公路法》《标准法》《文物保护法》《工业企业法》《建筑法》《节约能源法》《防洪法》《专属经济区和大陆架法》《清洁生产促进法》《立法法》《刑事诉讼法》《民事诉讼法》《行政复议法》《行政诉讼法》《行政监察法》《行政处罚法》《赔偿法》《海事诉讼特别程序法》《审计法》等
三	环境保护法规	国务院	环境行政法规(130多部)	有关防治污染和公害的行政法规 40 多部, 如: 《排污费征收使用管理条例》《国务院关于环境保护若干问题的决定》《中华人民共和国海洋倾废管理条例》《淮河流域水污染防治管理条例》等; 有关自然资源保护的行政法规 90 多部, 如: 《中华人民共和国自然保护区条例》《全国生态环境建设规划》等
		地方立法机关	地方环境法规(1020部)	综合性地方环境法规, 如《海南省环境保护条例》; 专门性地方环境法规, 如《辽宁省乡镇企业环境保护管理条例》
四	环境保护规章	国务院各部委局(环保总局等)	部门环境行政规章(90余项)(包括国家环境标准)	《农药登记规定》《环境保护标准管理办法》等
		省、大型城市人民政府	地方环境行政规章(包括地方环境标准)	《上海市固定源噪声污染控制管理办法实施细则》等
五	环境保护法律解释	人大常委会、高检、高法、国务院及其主管部门		人大常委会法制工作委员会《关于不能以作出环境污染赔偿纠纷处理决定的环境保护部门为被告提起行政诉讼的答复》(法工委复字[92]号, 1992.1.31)、最高人民法院《关于审理非法进口废物刑事案件适用法律若干问题的解释》(1996.7.31)、国务院办公厅《关于对外经济开放地区限期治理环境污染决定权限问题的复函》(国办函[1991]18号, 1991.4.22)、国家环保总局《关于委托环境管理机构实施行政处罚有关问题的复函》(环函[1999]194号, 1999.5.3)等
六	环境保护规范性文件	环境行政管理部门		《关于加强自然保护区土地管理工作的通知》(国家环保局、国家土地管理局, 1989)、《环境保护产品认定管理暂行办法》(国家环保局, 1997)、《全国环境保护系统行政表彰管理规定》(国家环保局, 1996)等
七	国际环境保护条约	国家认可	60多个	(见附件)

图 2-2. 中国环境保护法律分类及说明 (引自: 蓝文艺, 2002. 《环境行政管理学》)

(二) 环境保护基本法

环保基本法的效力仅次于宪法。1979 年制定《中华人民共和国环境保护法》

(试行)。1989 年对《环境保护法》(试行)进行修改,并与 1989 年 12 月颁布《中华人民共和国环境保护法》。该法共 6 章 47 条,内容涉及我国环保工作的各个方面。

1. 规定了环境保护的任务
2. 规定了环境保护的对象
3. 规定了环境保护的管理体制
4. 规定了环境保护的基本制度
5. 制定环境标准的规定
6. 对自然环境与资源的法律规定
7. 规定了防治环境污染的基本要求和相应的义务
8. 规定了违反环保法的民事、刑事和行政责任。

(三) 环境与资源保护单行法规

1. 环境污染防治法

①大气污染

1987 年 9 月颁布《大气污染防治法》,1995 年、2000 年进行了两次修改。

②水污染

1984 年 6 月颁布《水污染防治法》,并于 1996 年进行了修订。

1982 年颁布《海洋环境保护法》。

③化学污染

1978 年颁布《化学危险品安全管理条例》;1992 年颁布《关于防止铬化物生产建设中环境污染的若干规定》;1995 年颁布《监控化学品管理条例》;

1984 年相继颁布《农药登记条例》、《农药登记规定实施细则》、《农药审批办法》、《农药安全使用规定》。

④噪音污染

1989 年颁布《环境噪声污染防治条例》,1996 年修改为《环境噪声污染防治法》。

⑤固体废物污染

1995 年颁布《固体废物污染环境防治法》,并于 2004 年 12 月修订。

2. 自然资源保护法

①土地资源利用与保护

1986年颁布《土地管理法》，1988年、1998年进行了两次修改。

②水资源保护

1988年颁布《水法》，1988年国务院制定了《河道管理条例》。

③水土保持

1991年颁布《水土保持法》。

④森林资源保护

1984年颁布《森林法》，1998年进行了修改。

⑤草原保护

1985年颁布《草原法》，于2002年修订。

⑥渔业自然保护

1986年颁布《渔业法》，1993年国务院颁布《水生动物保护实施条例》。

⑦矿产资源保护

1986年颁布《矿产资源法》，1996年修订。1996年颁布《煤炭法》。

⑧野生动植物资源保护

1988年颁布《野生动植物保护法》，2002年颁布《农业野生植物保护法》。

⑨特殊区域环境保护

1994年颁布《自然保护区条例》，1985年颁布《风景名胜区管理暂行条例》，

1994年颁布《森林公园管理办法》。

3. 土地利用规划法

4. 环境影响评价法

2002年颁布《环境影响评价法》。

（四）环境行政法规和部门规章

目前国务院已经制定了100多部防治环境污染和生态破坏、保护和合理利用自然资源的行政法规。

（五）地方环境法规与规章

各省、自治区、直辖市人大及政府制定的有关环保的法规和规章。

（六）环境标准

包括环境质量标准、污染物排放标准、环境基础标准、环境检测方法标准、环境标准样品

（七）其他部门法中关于环境保护的规定

包括民法、刑法、行政法、经济法、诉讼法中有关环境保护的规范。

（八）我国缔结或参加的与环境保护有关的国家条约中的环境法规范

主要有：1961年6月23日生效，我国于1983年6月加入的《南极条约》，《湿地条约》，1992年加入的《保护臭氧层维也纳公约》，1992年批准的《生物多样性公约》，1993年批准的《联合国气候变化框架公约》。

二、环境管理制度

通常所说的环境保护制度特指通过立法或行政命令颁布实施的一系列环境保护规定，构成我国环境保护制度体系。而我们前述的环境监管制度泛指环境监管中的一般规则，包括环境保护的特定制度。一般地说，我国环境管理制度归纳为九项，包括通常所称的“老三项”、“新五项”以及后来补充的“污染物总量控制制度”。

“老三项”制度包括：“三同时”制度、排污收费制度和环境影响评价制度；

“新五项”制度包括：排污许可证制度、限期治理制度、集中控制制度、综合整治定量考核制度、目标责任制度。

有人进一步细分环境法律制度以及环境行政管理制度（如图2-3所示）。这些制度之间既有区别又有重合。

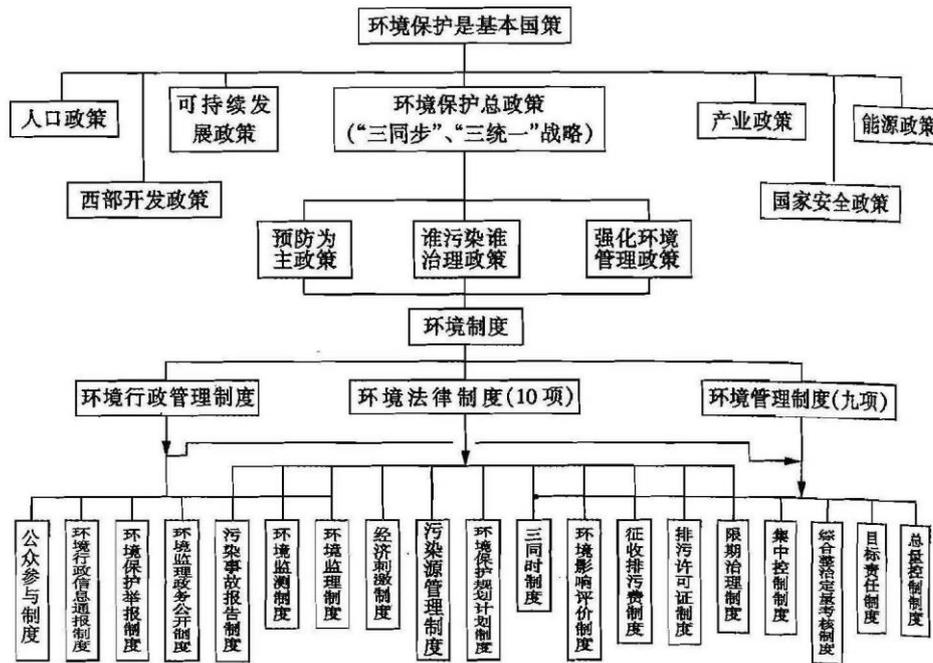


图 2-3 中国环境行政管理体制体系

三、中国环境监管的组织体系

(一) 环境监管组织体系的范畴

不同涵义的环境监管所对应的组织体系范畴是不一样的。中国的环境监管经历了环境执法/行政 (Environmental enforcement/administration)、环境规制 (Environmental regulation), 发展到目前的环境治理 (Environmental governance)。从广义上来理解, 以“环境治理”为内涵的环境监管所对应的组织体系范畴, 包括三大主体: 政府, 企业和公民社会。在政府主体中, 除行政管理机关外, 还包括立法和监督机关, 以及司法机关。

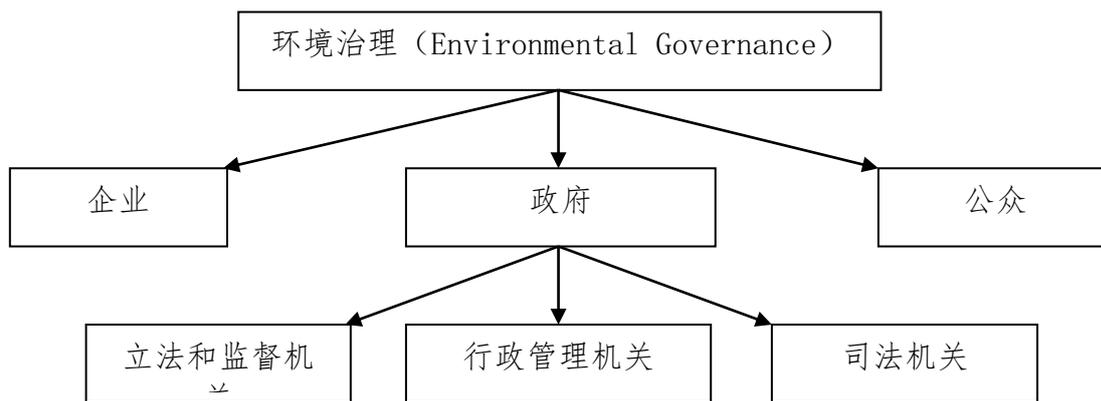


图 2-4 中国环境治理组织体系

1 政府

(1) 立法和监督机关

人民代表大会是我国的权力机关，在环境监管中担当着环境立法和执法监督的职能。

人民代表大会在环境立法中发挥作用始于 1979 年全国人大常委会对《中华人民共和国环境保护法（试行）》的颁布，这是中国第一部综合性的环境保护基本法。自此，人民代表大会及其常务委员会在环境立法中的地位和作用日益得到重视和加强，制定和颁布了大量的环境保护法律，并于 1982 年在《宪法》中规定“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害”，使环境保护正式开始成为国家职能。

1993 年全国人民代表大会环境保护委员会(1994 年改称为“环境与资源保护委员会”，简称环资委)成立，这是现行国家权力机关中负责环境污染防治和自然资源保护立法和监督的专门委员会。在全国人大环资委成立后，地方各级人民代表大会也纷纷成立了类似的机构，使立法和监督机关对环境保护的干预和管理范围延伸到了各个层次。在环资委成立的开始阶段，主要力量放在完善立法体系上，近年来在执法监督方面的作用也日益强化。立法机关的监督是权力性的监督，这对许多地方政府不利于环境的决策行为有一定的制约作用。

(2) 行政管理机关

各级政府是实施环境政策的主体力量，政府通过三类行政机构来实现这一职能：①国务院环境保护行政主管部门和县级以上地方人民政府环境保护主管部门，对环境保护工作实施统一的监督管理；②综合经济管理部门，如国家发展和

改革委员会，也设有环境保护相关机构；③行业主管部门，如海洋、交通、铁道等对污染防治实施部分监督管理职责的部门和林业、农业、水利等对资源的保护实施监督管理职责的部门。

1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法(试行)》对各级人民政府设立环境保护管理机构做出了明确规定：国务院设立环境保护机构；各省、自治区、直辖市人民政府设立环境保护局；市、自治州、县、自治县人民政府根据需要设立环境保护机构。而国务院和各级人民政府的有关部门，大、中企业和有关事业单位，根据需要设立环境保护机构，分别负责本系统、本部门、本单位的环境保护工作。《环境保护法(试行)》的公布，不仅开始了我国环境保护的法制管理阶段，而且也为把环境保护管理机构纳入各级人民政府的编制序列提供了法律依据。各地根据这些规定和法律原则，在全国范围内逐步建立和加强了环境保护机构。

在1982年的国家机构改革中，国务院成立了城乡建设环境保护部，统管全国的环境保护工作，原国务院环境保护领导小组办公室改为该部的环境保护局，全国基本形成了“城乡建设环境保护”的管理体制。在这种体制下，环境保护管理机构虽然纳入了政府序列却未能形成自上而下的独立机构，不利于环保部门行使独立的监督管理职能，更不利于对全国环境保护进行高层次的组织协调和发挥指导作用。随着环境保护工作的开展，“城乡建设环境保护”的管理体制的弊端开始凸现。1984年5月，国务院发出《关于加强环境保护工作的决定》，决定成立国务院环境保护委员会，同年12月批准将城乡建设环境保护部环保局改为国家环境保护局，同时作为国务院环委会办公室的职能部门。1988年在机构改革中，环境保护局从原城乡建设环境保护部中独立出来，成为国务院直属机构，从体制上确立了国家环境保护局独立行使环境监督管理权的地位，国家环境保护局的成立标志着中国环境保护机构建设进入了一个新的阶段。1989年全国人民代表大会常委会颁布的《中华人民共和国环境保护法》中明确规定，县级以上各级人民政府的环境保护行政主管部门对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理，从而在中国正式形成了各级环境保护行政主管部门统一监督管理，各有关部门分工负责的环境行政管理体制。

(3) 司法机关

由法律所规定的环境保护权利，有一部分通过司法途径得以实现。司法机关，

主要指法院和检察院，在环境监管中的司法权限主要体现在审判权和监督权。在目前的法律框架下，司法机关(尤其是审判机关)主要在4个方面保障环境法律的实施:①审理民事案件，保障环境纠纷及时得到解决，保障当事人的合法环境权益;②审理环境行政案件，保障环境管理机关依法行政，保障被管理者的合法权益;③审理环境犯罪案件，保障社会的环境安全;④对环境行政处罚决定进行强制执行，保障环境法的正常实施。总体来讲，目前司法机关在我国的环境保护中发挥的作用还不是很强，但随着中国环境保护法制化建设的脚步逐渐加快，司法机关的作用也将日益加强。

2 企业

在环境监管体制中，企业首先须依照相关的法律、法规和部门规章履行环境保护的法律义务，执行环境保护制度的相关规定，是《环境影响评价法》、“三同时”制度、排污收费制度等法律和制度的执行主体。此外，企业在环境保护中有一定的自律性，也逐渐开始意识到和承担部分的社会责任(Corporate Social Responsibility, CSR)。企业作为社会运行的重要主体之一，在谋求自身经济利益的同时，也创造着一定的社会价值。

3 公众

公众对我国环境政策的实施也具有重要的影响，这方面的法律规定近十余年来有了一定的发展。《环境保护法》规定：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”在2003年开始实行的《环境影响评价法》中也明确规定“国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价。”“除国家规定需要保密的情形外，对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众的意见。”公众对污染和破坏环境的行为，一般有直接制止、媒体投诉、行政申诉、司法诉讼等方式，公众还可以通过各级人民代表大会、各级政治协商会议、各级地方基层政权组织(如居民委员会和村民委员会)表达与环境有关的意见。

政府的立法、行政和司法机关，以及企业和公众在环境治理体系的运行中各施其责，又相互联系。立法机关—各级人民代表大会及其常务委员会—的作用主

要是制定环境保护法律并督促政府贯彻执行；行政机关——环境保护行政主管部门和其他相关行政机构——对环境保护工作实施监督管理，使环境政策变为现实行为；司法机构——主要指法院和检察院——负责处理有关环境问题的民事、行政和刑事诉讼，保障环境政策执行中的公正性；企业在环境监管中是演绎着执行、自律和承担部分社会责任的角色，公众进行舆论监督和环境诉讼，以促进环境政策的实现。在这些机构的实施中，政府的行政管理是主要的力量。以下将重点对我国现行的环境保护行政管理体系的情况进行梳理。

（二）环境保护行政的条块管理体系

我国的环境保护行政管理机构的设置如下：

（一）国务院及地方人民政府

国务院是国家最高行政机关，是环境行政最高决策机构。国务院根据环境保护法律制定国家环境行政法规，统一领导国务院各个环境保护监督管理部门和全国地方各级环境保护监督管理行政部门的工作。

地方各级人民政府是所辖区域内环境管理的最高行政机关，依照法律规定的职责和权限，管理本行政区域内的环境保护工作，并对本辖区的环境质量负责。

（二）国务院环境保护行政主管部门和县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门

国务院环境保护行政主管部门为国家环境保护总局，对全国的环境保护工作实施统一监督管理。省、市、县人民政府的环境保护厅、局、办，它们对本辖区内的环境保护工作实施统一监督管理。

（三）综合经济管理部门

部分综合经济管理部门也设有环境保护相关的职能机构，如国家发改委的环资司、能源局等，也在宏观经济的层面和多部门合作的层面上参与到环境监管中来。

（四）依照有关法律对环境污染防治和资源的保护实施监督管理的部门

《环境保护法》第7条第3款规定：“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。”

《环境保护法》第7条第4款规定：“县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门，依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理。”

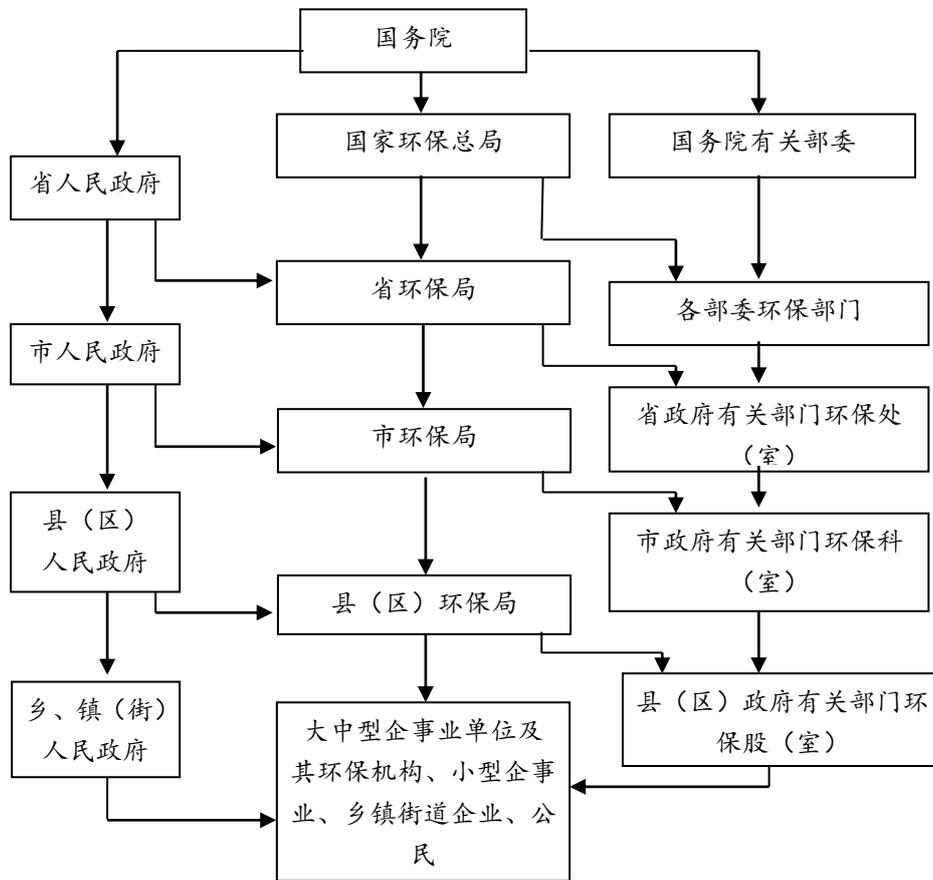


图 2-5 中国环境保护行政管理体系

我国的环境保护行政管理体系体现了条块结合的特征。在国务院的领导协调下，环境保护行政主管部门和其他相关部门自上而下进行业务指导，实施条条管理；国家和地方各级人民政府对所辖区域的环境质量负责，为本级环境保护部门提供人、财、物，实施块块管理。

（三）环境保护行政主管部门内部机构设置

环境保护行政主管部门是国务院及地方各级人民政府行使环境监督管理权最主要的职能部门，对环境保护工作实施统一监督管理。国家环保总局机构设置包括 12 个职能司（厅）、11 个派出机构和 16 个直属事业单位，职能分配如下：

（一）各职能司（厅）

办公厅协助总局领导组织协调机关工作；规划与财务司主要负责拟定国家环

境保护规划,拟定并组织实施全国污染物排放总量控制计划和中国跨世纪绿色工程计划,组织编制环境状况公报,参与编制国家可持续发展纲要;政策法规司主要负责拟定国家环境保护政策和法规,制定和修订行政规章,并组织环境保护行政处罚、行政复议和应诉工作,组织开展环境保护执法检查;行政体制与人事司承担总局机构编制和人事管理工作;科技标准司主要负责组织协调环境保护科学研究和技术引进,组织重大科学技术攻关和制定环境保护行业标准;国际合作司参与协调环境保护国际活动,管理环境保护系统对外经济合作,承办涉外环境污染处理工作和涉外环境保护事务等。

污染控制司主要负责拟定和组织实施大气、水体、噪声、固体废物、有毒化学品以及机动车的污染法规之法规和规章,组织实施排污申报登记、排污许可、污染源限期治理和达标排放等环境管理制度,组织编制环境国内功能区划,拟定和监督实施国家重点流域、重点区域污染防治规划;自然生态保护司主要负责组织拟定和监督实施自然生态保护法规和规章,组织拟定生物多样性保护计划,组织编制全国自然保护区规划,监督管理国家级自然保护区等。核安全管理主要承担安全、辐射环境、放射性废物管理工作,对核设施安全、电磁辐射、核技术应用、伴有放射性矿产资源开发利用中的污染防治实行统一监督管理。

环境影响评价管理司主要负责拟定和组织实施环境影响评价、“三同时”等环境管理政策、法规和规章,承担重大经济和技术政策、发展规划和重大经济开发计划环境影响评价工作,负责审定重大开发建设活动环境影响报告书;环境监察局主要负责拟定和组织实施环境监察、排污收费等政策、法规和规章,指导和协调解决各地方、各部门以及跨地区、跨流域的重大环境问题,组织建立重大环境污染事故和生态破坏事件的应急预案,并负责调查处理工作等。

(二) 派出机构

2006年7月31日,国家环保总局对外宣布,全面启动组建11个地方派出环保执法监督机构,包括,华东、华南、西北、西南、东北五个环境保护督查中心;上海、广东、四川、北方、东北、西北六个核与辐射安全监督站。

受国家环保总局委托,5个环境保护督查中心的职能是:监督地方对国家环境政策、法规、标准的执行情况;承办重大环境污染与生态破坏案件的查办工作;承办跨省区域和流域重大环境纠纷的协调处理工作;承办环境执法稽查工作;承

办总局交办的其他工作；督查重、特大突发环境事件的应急响应与处理的督查工作；督查重点污染源和国家审批建设项目“三同时”执行情况；督查国家级自然保护区、国家重要生态功能保护区的环境执法情况；负责跨省区域和流域环境污染与生态破坏案件的来访投诉受理和协调工作。督查中心与地方环保部门协调工作，既不代替地方环保部门的职责，也不指导地方环保部门的业务工作。

（三）直属事业单位

国家环保总局直属事业单位有 16 个，既是总局各项职能性事务的延伸，也为总局履行其职责提供技术支持和政策咨询等服务。省级、市级和县级的环境保护行政主管部门的机构设置也基本与总局的内设机构对应。

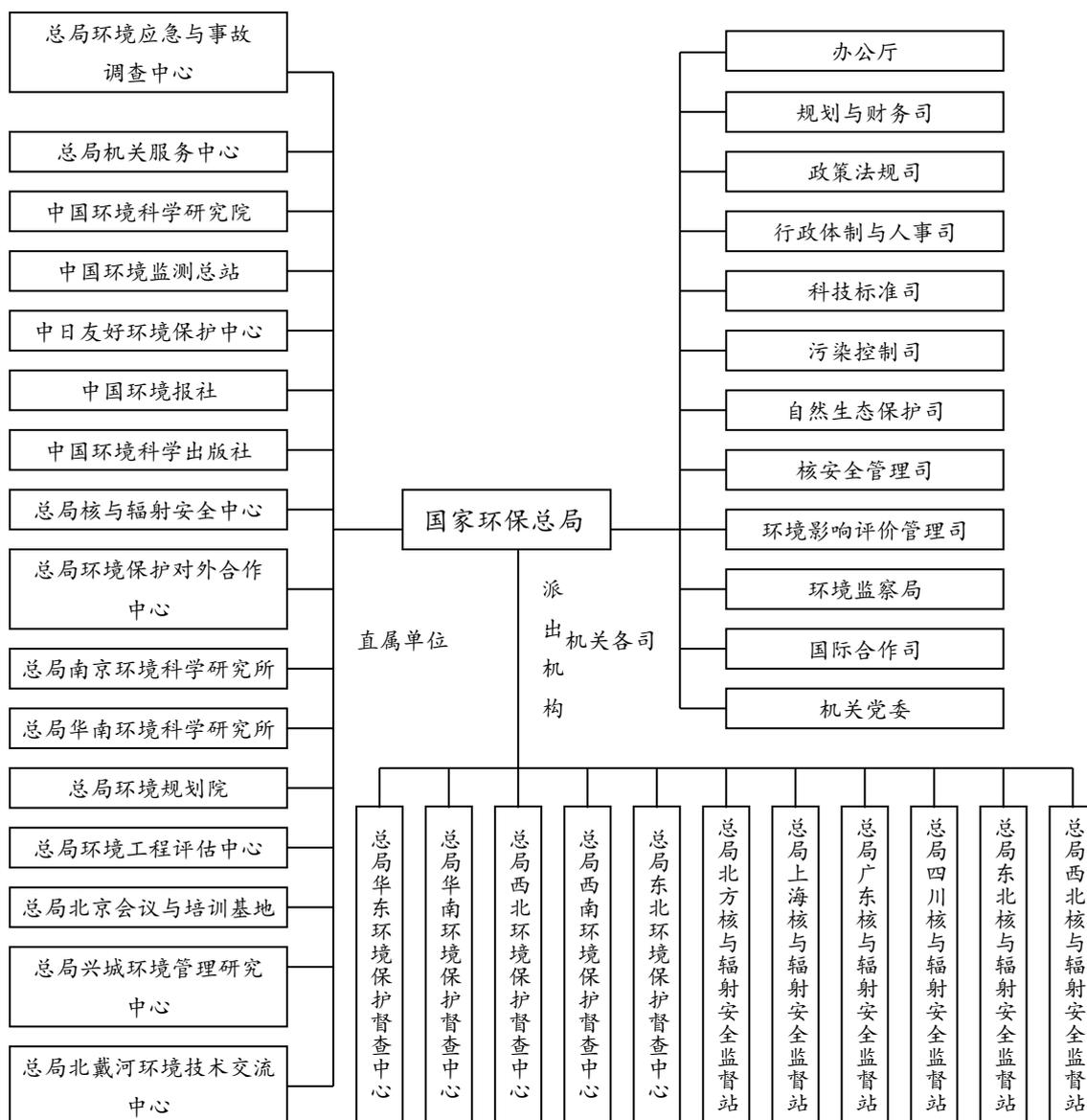


图 1-6 国家环保总局机构设置

第五章 中国环境监管制度的事实规则

我国环境监管的现实中，普遍存在法制不健全、有法不依、违法不究、执法不严等问题。在现实中污染者、监管者、和公众所遵循的规则与条文规则大不相同。

一、指导原则

从指导原则上，中央政府反复强调经济发展与环境保护并重（条文规则），而在现实中无论中央还是地方政府对经济发展的重视往往超越对环境保护的重视。温家宝总理在第六届全国环境保护会议上严肃指出：“对环境保护重视不够，投入不足，环保欠账过多，环境治理明显滞后于经济发展。”可见，从指导原则上，事实规则与条文规则之间就有很大出入。

二、环境监测

监测是监管的基础，是环境执法和管理的事实依据和数据基础。尽管在《环境法》及相关法律中规定了环境监测的要求、程序、和违反规则的惩罚措施，在实际执行中，仍然存在较为普遍的违规行为。从监管对象方面，许多企业设法通过绕开排污口避免监测、通过清水稀释污水以降低监测仪器的浓度读数。监测站由于人员、设备等限制而设置的样点不足；各项监测指标得不到足够的测定，监测数据不能够及时准确地上报等等。此外，企业与环保监测站之间大玩“猫捉老鼠游戏”，致使实际中监测规则实施困难。

三、“三同时”制度

“三同时”是我国最早建立并实施的环境管理制度。这项制度要求项目建设与环境保护措施同时设计、同时施工、同时运行。实际上，由于环保措施的设计、施工和运行需要额外支出，构成企业的成本，一般企业不愿意搞这样的“三同时”。竣工验收是政府检查验收企业“三同时”工作的关键步骤。但当政府不在场时，

企业倾向于停止环境处理设施以降低成本。于是，经常出现许多环保设施建而不用。这种事实规则的实施十分普遍，几乎是公开的秘密。由丹麦嘉仕伯啤酒有限公司参与投资的甘肃天水奔马啤酒有限公司在建设初期未执行“三同时”制度，未建设污水处理设施，工业废水直接外排长达十年，横穿天水市东部水源地一级保护区，给当地人民的饮水安全带来很大的隐患。1997年，天水市政府对其下达了限期治理决定，2004年，天水市政府将其列为省级挂牌督办单位，2006年，天水市环保局对其下达了停产治理决定。但另据报道，该公司每年按时按量缴纳罚金一万元，从不拖欠，且长此以往，乐此不疲，与投资390万元将污水处理厂相比，罚金的数量就显得微不足道了。

许多情形下，表面上，是企业不守法，但另一方面是政府监管不到位。更深层次原因在于，许多企业生产力落后，缺乏市场竞争力，一旦（因运行环保措施）增加成本企业就无经济效益，因此无法生存。

四、排污收费制度

这是“老三项”制度中的一项，在我国的实施由来已久。排污收费制度所依据的原则是早在二十世纪七十年代初就在欧美广泛运用的“污染者付费原则（Polluter Pays Principle, PPP）”。该原则在欧美各国是作为一项经济手段使企业将环境污染导致的社会成本内部化为企业的成本，进而影响企业的赢利和竞争力。该原则引入日本后被作为一项法律手段让污染者对受害人进行补偿。污染者付费原则应用于我国以后演变为排污收费制度。该制度本质上是一项行政手段，其目的是让排污者支付污染带来的社会成本从而使外部性内部化。同时，排污收费又可以作为对企业的一项逆向激励使企业增强减少排污的动力。实践中，排污收费并未实现制度设计目标。这是因为该制度目标的实现需要恰当地确定收费的数量标准。收费过高企业难以为继，并可能导致消极抵制行为；收费过低又起不到对环境污染行为的抑制作用。王宗赢在秦皇岛排污收费案例中指出该项制度实施中的若干事实规则。例如，由于排污收费、及欠费罚款等规定执行需要时间较长，许多应旅游旺季出现的餐饮业事实上可以不缴费而可以免于处罚。此外，由于计费困难和执行成本过高，条文规则中指定的条款而无法实施。排污费收费标准过低是另一重要问题，收费和罚款过低使得有的企业宁可交罚款而不用污染处

理设施。这样，排污收费制度的目标就大打折扣。

五、环境影响评价制度

不仅在《环境法》中予以明确规定，而且有专门的《环境影响评价法》对其做出具体的要求。应该说，条文规则的制订使得环境影响评价制度有明确的法律依据。即使，向公众参与这样常常被人认为薄弱的环节，在《环境影响评价法》中都做了明确无误的规定。但在实际的环境影响评价中所遵循的事实规则常常是另外一种情形。首先，没有政府审批要求的项目常常是先建后评，或者是建而不评。有些大企业、大单位无视环评法的要求，恣意妄为，根本不把法律当回事。2003 年底，国家环保总局刮起的所谓环评风暴就是针对三十个大型电力项目的这种知法犯法行为而做出的惩处。无奈的是惩处力度有限，一般不超过 20 万元，与每个项目平均 100 亿元投资相比，这区区 20 万元罚款时无法起到惩前毖后的作用的。其后不久出现的圆明园湖底防渗项目逃避环评，一意上马也就不足为奇了！（见蔡甄关于圆明园案例分析）。

环境影响评价中的另一项事实规则是项目业主与环评单位，甚至项目业主、环评单位以及环保部门之间的默契。我国环评实践中，环评单位以项目费为生，而项目费用来自业主。也就是说业主不但可以决定由谁承担环评项目，而且决定费用多寡。在环评市场激烈竞争中，环评单位满足业主的愿望和要求几乎是必然的选择。环评单位不仅努力使得业主的项目评价偏好，而且会会同业主向环评审批部门做工作，以使得环评报告得以顺利通过。

环境影响评价中的第三项事实规则是公众参与有名无实。许多人呼吁环评过程中加入公众参与，这种呼声在“圆明园事件”前后格外高涨。事实上，公众参与在环评法当中已做出明文规定。因此，所需要的是使得公众参与落到实处。一般的公众参与是环评单位作一些问卷。而这些问卷的问题和发放范围并没有规定。公众的意见的重要性是由环评单位和业主决定。这样，公众参与往往流于形式，而起不到真正的效果。程红光等的报告中用博弈论分析方法诠释了环评体系中的各种规则是如何因局中人的利益诉求而得以变更和展开的。

六、目标责任制度

环境法第十六条规定地方政府对所辖区的环境质量负责。这是我国环境保护目标责任制的法律基础。在实际操作中目标责任制是通过上下级政府之间签署责任状来实施的。一般情况是，一届地方政府卸任前所签署责任状，其后，任务留给下一任政府去实施。这样的“责任状”实际是“无责任”状。

地方政府中的另一项事实规则涉及地方环保局与政府的关系。有人诙谐地称地方环保局长是“站得住的坐不住，坐得住得站不住”。所谓“站的住”是指坚持环保原则和职业道德，不受地方行政长官意志影响。而“坐得住”是指能够作文自己的官位。这样的事实规则即道出了地方环保部门和官员的无奈，也彰显了目标责任制这项条文规则的无力。

第三篇 中国环境监管问题的制度分析

上篇从博弈论的角度对环境监管体制进行了理论阐释，将环境监管作为包含“局中人”、“博弈规则”和“规则实施”三要素的博弈过程。其中博弈规则是核心要素，规则在博弈过程中的“可自我实施性”决定了环境监管体制的有效性。基于上述理解，本篇将结合中国的环境与发展现状，从规则“可自我实施性”的角度对中国环境问题的制度成因及环境监管体制的有效性进行探讨。

博弈规则的实施要满足三方面的要求：（1）规则本身具有可实施性；（2）局中人（规则实施人）具有足够的动力和能力；（3）有实施规则的途径、工具和方法。本篇重点从局中人的角度入手，对局中人实施环境监管制度的动力和能力进行分析，探寻中国环境监管制度中部分条文规则不能得以自我实施的根源所在。

我们首先将中央政府、地方政府、企业和公民社会作为中国环境监管体制的四大主体。地方政府的“执法不严”和污染企业的“有法不依”常常使他们成了人们心目中造成环境问题的罪魁祸首，人们也常常抱怨造成地方政府和污染企业如此肆意妄为的原因就在于中央政府的监督不力和公民社会的参与不足。这就是我们通过大量的媒体和新闻报道对环境问题通常所产生的印象。事实上，我们无法去假设环保意识强的人都集中到了中央政府和公民社会，而环保意识弱的人都集中到了地方政府和污染企业，将中国的环境问题归咎于污染企业不愿守法和地方政府不愿执法，而寄希望于中央政府和公民社会的环保意愿能够转化为强有力的监督力量来推动环境监管体系的有效运行。我们并非为地方政府和污染企业开脱责任。然而，必须指出，我们通常所看到的、也最为关注的所谓“有法不依”、“执法不严”，仅仅只是现象，而不是原因。问题的关键是：为什么污染企业会“有法不依”、地方政府会“执法不严”呢？

为了更好地理解中国当前的制度背景，本篇的第六章将从建国以来的国家发展目标和发展模式谈起。以“经济强国”的发展目标为指引，中国走出了一条以地方政府竞争带动经济发展的国家发展之路。地方政府在经济发展和环境保护中都扮演着不可或缺的主角，地方政府既是主导地方经济发展的关键力量，也是地方环境责任的承担者。在环境监管中，地方政府也发挥着重要的承上启下作用，地方政府既是中央政府环境政策的执行者，也是地方企业环境行为的监管者，接

受公民的社会监督。地方政府的行为选择，包括经济行为和环境行为的选择，很大程度上决定了地方的环境质量。以地方政府的行为选择为切入点，本篇研究的问题得以具体化，即：**为什么环境监管的部分条文规则在地方政府不能得以自我实施？影响地方政府实施环境监管规则的因素如何？**针对这一问题，在第七章和第八章将对地方政府面临的激励和约束条件及其所做出的经济和环境行为选择进行分析。

通过本篇的分析，我们将认识到，在以经济发展绩效（特别是 GDP）为核心的政治晋升激励条件和分税制中地方财政约束条件的共同作用下，地方政府为提升政绩，必然重视产值的提升和财政收入的增长，而这些目标的实现往往是依赖于地方工业的发展，特别是以高消耗和高污染为特征却能贡献高产值和高利税的重工业发展。因此，地方政府具有很强的支持和保护污染型企业的动机，而不是环境监管的动机。并且，由于财政能力的约束，地方政府在环境监管能力建设上的投入也相当有限，人力、物力和财力严重缺乏的现象普遍存在，在乡镇一级的基层政府更是尤为严重。这些因素都严重阻碍了环境监管制度在地方政府的可自我实施性，降低了环境监管体制的有效性。理论的逻辑框架如下：

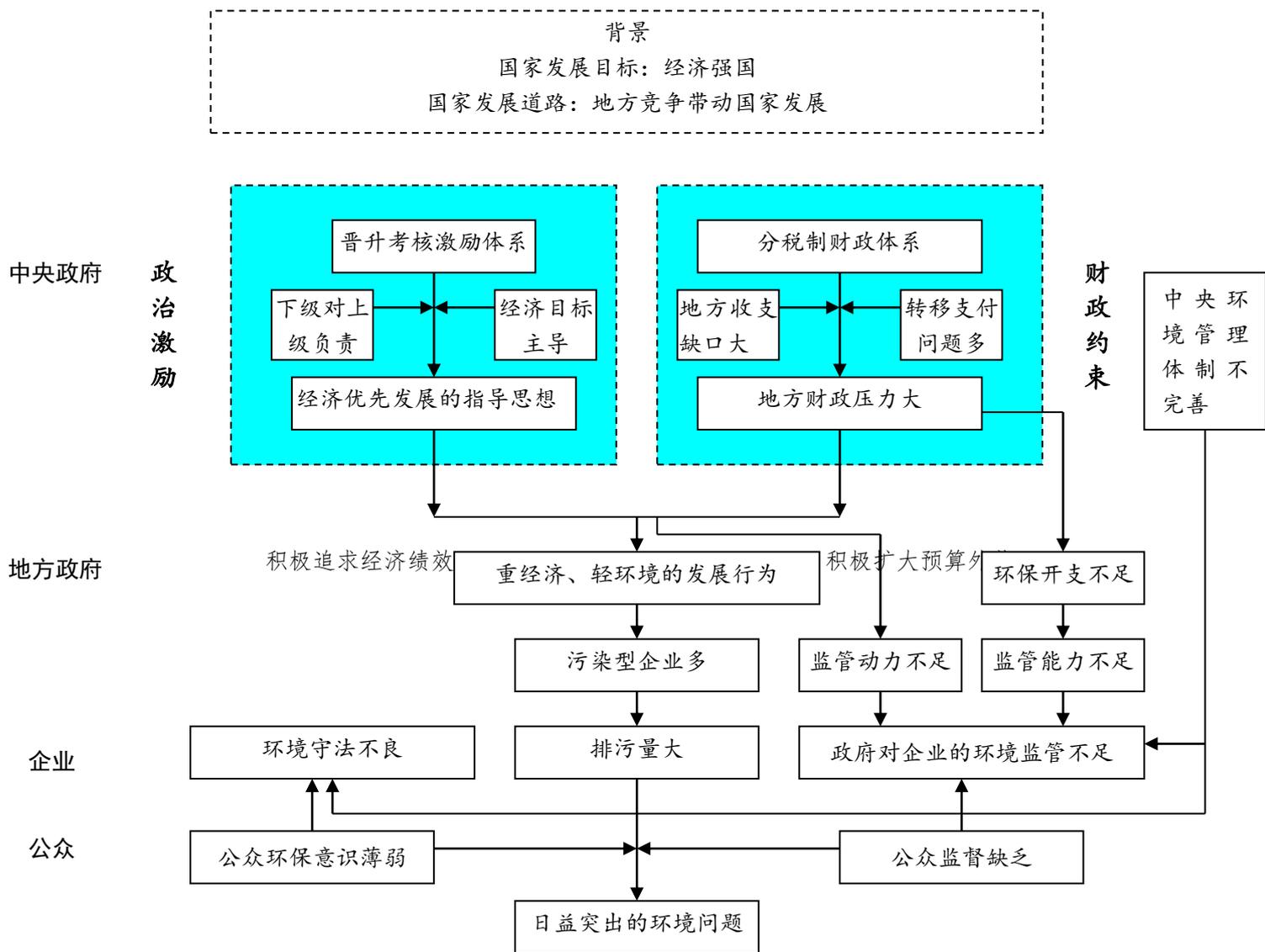


图 3-1 中国环境问题的制度解释框架

第六章 理解中国环境与发展的制度背景

一、国家发展目标：经济强国

1949年，在经历了艰苦卓绝的八年抗战和四年解放战争后，我们伟大的新中国——中华人民共和国诞生了。在全国上下都为了这一激动人心的时刻而举国欢庆的时候，国家领导人正为新中国的建设和发展而苦苦思索。由于清政府多年的闭关锁国，西方帝国主义列强的野蛮侵略和掠夺，以及多年战乱的肆意摧残，中国在政治、经济和文化等各个领域的基础都遭受了严重的破坏，发展也长期处于停滞甚至倒退的状态。就是在这样的条件下，新中国成立了，并且肩负着让这条东方巨龙重新腾飞的艰巨使命。

“强国”，是新中国成立以来摆在全中国人民面前最艰巨的历史任务。历史告诉我们，中国的“强国”史就是一部以工业化为依托的“经济强国”史。新中国成立之初，在世界工业化浪潮的席卷下，以及苏联发展模式的影响下，从国家的第一代领导人起，就坚定了工业化，而且是以重工业化为主导的经济强国之路。在第一个五年计划制定时，国务院副总理兼国家计划委员会主任李富春就指出：社会主义工业化是我们国家在过渡时期的中心任务，而社会主义工业化的中心环节，则是优先发展重工业。”¹¹ 1954年9月，毛泽东在第一届全国人大第一次会议的开幕词中向全国人民宣告：“准备在几个五年计划之内，将我们现在这样一个经济上文化上落后的国家，建设成为一个工业化的具有高度现代文化程度的伟大的国家。”¹²

以工业化为依托的“经济强国”目标一直指引着中国建国50多年以来的发展历程。

建国初期，以毛泽东同志为核心的党的第一代领导集体，为迅速摆脱新中国贫穷落后的现状，领导全国人民大刀阔斧地进行社会主义工业化建设。其间，也曾表现出工业强国的急切心态，提出“超英赶美”的思想，在全国掀起了“以钢为纲”、“大炼钢铁”的“大跃进”全民运动，后终因目标的不切实际而偃旗息鼓。这

¹¹ 吴敬琏：《中国增长模式抉择》，上海：上海远东出版社，2005年，第108页。（原引自《中华人民共和国第一次全国人民代表大会第二次会议文件》，北京：人民出版社，1955年，第160-161页。）

¹² 参见《毛泽东文集（第六卷）》，北京：人民出版社，1999年，第350页。

一时期，关于建设“四个现代化”的社会主义强国目标也逐渐成形。1964年12月，周恩来在第三届全国人大第一次会议上作的《政府工作报告》中正式提出该目标：“今后发展国民经济的主要任务，总的说来，就是要在不太长的历史时期内，把我国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国，赶上和超过世界先进水平。”¹³ 四个现代化目标的提出，为中国的社会主义强国之路指明了方向。

以邓小平同志为核心的党的第二代领导集体，将经济强国的思路提升到了一个新的高度。1978年召开的十一届三中全会将党的工作重点确定为社会主义现代化建设，提出改革开放，开启了中国经济增长的全新局面。1987年党的十三大阐述了党在社会主义初级阶段的基本路线，提出“坚持以经济建设为中心一百年不动摇”。并确定了“三步走”的发展战略：“第一步，到1990年，实现国民生产总值比1980年翻一番，解决人民的温饱问题。第二步，到20世纪末，使国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平。第三步，到下个世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民过上比较富裕的生活，基本上实现现代化。”在这个时期，以经济建设为中心的强国之路得到了扎实的稳固，其目标和实施步骤也得以明确化。

党的第三代和第四代领导集体引领中国的经济发展逐渐步入了繁荣和稳定。经济的迅速崛起为中国自身国力的增强和国际地位的提升做出了不可磨灭的贡献。2003年十六届三中全会上科学发展观的提出，将中国的经济发展又带入了一个新的历史阶段。在科学发展观的指引下，可持续发展的理念得到增强。然而，后面的分析即将证明，由于偏重经济发展的制度基础仍然存在，经济目标仍会在中国的强国之路中发挥着主导作用。

二、国家发展模式：地方竞争带动发展

中国的发展模式不同于以自由放任型为特征的英美模式，也不同于以政府主导型为特征的德日模式¹⁴，¹⁵。建国以来，中国经历了计划经济的兴衰和市场化改革的得失成败、摸着石头过河，逐步走出了一条以分权化改革为背景、以地方

¹³ 参见《周恩来选集（下卷）》，北京：人民出版社，1984年，第439页。

¹⁴ 陈晓律：《论不同国家发展模式及其转轨》，《历史教学问题》，1999（4）：29-36

¹⁵ 中央电视台《大国崛起》节目组：《大国崛起》，北京：中国民主法制出版社，2007年。

政府竞争带动国家发展的大国发展模式。

分权改革背景

中国是一个在疆域和人口双重意义上的大国，通过“放权让利”的分权化改革鼓励地方发展是中央历代领导人所认同的发展观念¹⁶。中国的分权化改革是在大的政治架构不变、中央和地方政府不断调整它们财政关系的过程中实现的¹⁷。也就是说，中国的分权式改革是以财政分权改革为主线进行的。

建国以来，中国的财政体制改革大致经历了两个阶段：一是1980年开始实施的“分灶吃饭”财政体制，结束了计划经济的集权型财政体制；二是1994年开始实施的分税制财政体制，对中央和地方的税收进行了重新分配，这种财政体制一直沿用至今。

1980年开始实施的“分灶吃饭”财政体制，推行财政包干制，逐步建立起了分级财政¹⁸，这是我国中央与地方财政制度的一次重大改革，对原有的“统一领导、分级管理”制度形成了重要突破，主要是：第一，下放财权、财力，明确了地方财政的收支范围，使地方预算初步成为责权相结合的分配主体，有利于调动地方政府理财的积极性。第二，扩大了地方政府和地方预算的职能，过去地方政府和地方预算只负责筹集财政收入，不经国家计划批准不能支配财力用于地方经济发展。“分灶吃饭”之后，地方政府有了自主支配的财力，可以通过地方预算发挥一定的宏观调控作用，在本地区内实现资源优化配置，调整产业结构，实现公平分配，促进地方经济发展。第三，在收入分配上引进了分税制，为财政体制的进一步改革创造了条件。第四，延长了体制的有效时间，便于地方从长远着眼安排财力。在“分灶吃饭”的体制下，地方政府有了一定的财政自主权，摆脱了在计划经济条件下只是中央政府分支机构属性的历史。分权制度化了中央与省级政

¹⁶ 自毛泽东领导的计划经济时期，已形成适当“放权让利”的思想，这一思想在中国的历代领导人中得以传承。毛泽东在《论十大关系》文中就提出：“在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方政府办更多的事情。”1980年，邓小平在《党和国家领导制度的改革》一文中针对中央权力过分集中的问题，再次明确提出：“实行权力下放，扩大地方自主权。”1995年，江泽民总书记在《明确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》中阐述：“充分发挥中央和地方两个积极性，是国家政治生活和经济生活的一个重要原则问题，直接关系到国家的统一、民族的团结和全国经济的协调发展。”参见王磊：《我国地方政府经济竞争分析》，吉林大学硕士学位论文，2006年。

¹⁷ 王永钦、张晏等：《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》，2007年第1期，第4-16页。

¹⁸ “分灶吃饭”的具体实施办法经历了三种形式：1) 1980年开始实施“划分收支、分级包干”；2) 1985年开始实施“划分税种、核定收支、分级包干”；3) 1988年经国务院决定，对原有财政包干方法做了部分改进。参见：郭家虎：《我国经济转型中的财政分权问题研究》，华中科技大学博士学位论文，2005年：15-23页。

府间的财政关系，来自税收和国有企业利润的政府收入，按照一定的分配规则在中央和省级政府之间进行划分。在这个时期，为强化对地方政府的激励，财政包干制对地方政府非常优惠¹⁹，地方财权得到大幅度的提升，但同时也出现了中央权力让渡过多，财力下降导致权威不足的现象。

1994年分税制改革是向公共财政和市场化方向的迈进，其主要目的是为了扩大税基，简化包干制下复杂的差别税率，增加中央与地方的透明度，取消中央与地方靠协商来决定税率的现象，实现中央与地方分税比例的一致性。在分税制下，税收分为中央税、地方税和共享税三种。一些关系到国家大局和实施宏观调控的税种被划归中央，一些与地方经济和社会发展关系密切以及适合于地方征管的税种被划归地方，此外，收入稳定、数额较大、具有中性特征的增值税等被化作中央和地方的共享收入²⁰。分税制弥补了“分灶吃饭”财政承包制的缺陷，在仍然保证地方政府预算独立性的基础，使中央的财政收入比重得到提高。提升了市场经济进程中中央政府的宏观调控能力。

地方竞争带动国家发展

财政分权改革使地方政府的财政自主权得到增强，成为独立性很强的利益主体和行为主体，具备了参与市场经济竞争的基本条件。在中央政府以经济目标为主导的政治晋升考核激励下，各地积极招商引资，发展经济、比拼绩效，形成了激烈的竞争态势，也带动了国家经济水平的整体快速提升。

我国的经济竞争已大致形成以珠江三角洲地区、长江三角洲地区、京津塘环渤海地区、东北地区和中西部地区等五大经济圈为主体的竞争格局。在区域之间和各区域内部，地方政府之间的横向经济较量愈演愈烈。

以长三角地区为例来看，地方政府经济竞争具有多层次的特点，形成了多层梯队的格局。首先是省市之间的竞争，其次是省市内部的竞争，或者是地方政府之间的交错竞争。第一梯队是上海、江苏和浙江三大政府的竞争，上海是改革开放的桥头堡，具有显著的都市型经济结构，而江苏是苏南模式的发源地，经济上

¹⁹ 黄佩华：《中国：国家发展与地方财政》，中信出版社，2003年：29

²⁰ 中央税包括消费税、关税、车辆购置税；地方税包括营业税（铁道部门、各银行总行、各保险公司缴纳的归中央，其余归地方）、城建税、房产税、城市房地产税、契税、城镇土地使用税、车船使用税、车船使用牌照税、船舶吨税、印花税、耕地占用税、土地增值税、牧业税；共享税包括增值税（海关代征的为中央收入，其他的中央75%，地方25%），企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税、资源税。参见刘佐：《中国税制概览》，经济科学出版社，2001年，第359-360页。

具有明显的工业化结构，浙江则介于两者之间，他们的竞争往往体现在合作中；第二梯队是以苏州、杭州和南京等大城市，各地城市政府围绕吸引和留住一流外资的竞争始终没有停息；第三梯队是区域内的明星城市，上世纪九十年代的竞争，成就了昆山、吴江、江阴等一批全国引资明星，而新一轮的竞争，还将推动这一地区经济发展水涨船高；第四梯队是后发城市，以浙江的嘉善等为代表，相互较劲实现赶超式的经济发展。在长三角地区，这样的地方政府经济竞争已经是一种常态，相对较劲、比拼的现象比比皆是。上海市政府曾出于本地区产业发展的需要，决定在松江、嘉定和青浦试行一系列优惠政策，建设“商务成本盆地”，以期创造与周边地区平等竞争的条件。这个试点项目的区域总面积为 173 平方公里，也称为“173 试点区”。作为竞争回应，苏州把沿江开发带、临沪经济区、规模经济和民营经济作为四大龙头，提出“力求投资成本与上海不构成落差”的口号，重点建设苏州新区和昆山、太仓、吴江临沪经济板块，把临沪三市建成与上海“173 试点区”经济对垒的桥头堡²¹。

²¹ 李春安：《我国地方政府经济竞争的研究》，中共中央党校博士学位论文，2004 年 5 月，第 6-7 页。

第七章 地方政府面临的激励与约束

毋庸置疑,以地方竞争带动国家发展的模式给中国的经济发展带来了蓬勃的生机和活力,也创造了连续 20 多年的 GDP 高速增长的奇迹。但同时,愈演愈烈的地方政府竞争也开始凸现出其弊端。为了尽可能多地争取投资,发展地方经济,地方政府可谓是使出了浑身解术。其结果就是,地方政府在中国经济发展中扮演着不可或缺的主角的同时,也造成了严重的资源浪费和环境污染。

我们知道,地方政府不仅是地方的经济发展责任主体,也是环境保护责任主体,但为什么我们看到的现象往往是地方政府具有强烈的经济发展动机,而没有相应的环境监管动机呢?这就是我们要探讨的核心问题:为什么环境监管的部分条文规则在地方政府不能得以自我实施?影响地方政府实施环境监管规则的因素如何?这就需要对地方政府的行为选择进行分析。

我们需要先做出一些基本假设。我们假设地方政府作为一个整体进行决策,而不是个体决策的集合。其特定的目标和损益函数决定了地方政府的行为决策,目标的确定取决于地方政府作为一个整体其本身的属性,损益函数的确定取决于地方政府在实现目标的过程中所面临的激励条件和约束条件。在我们的研究中,借鉴传统经济学理论和公共选择理论对人性的假设模型,结合对现实的观察,我们假设地方政府作为一个决策整体,其目标就是要实现政绩的最大化。政治晋升的激励条件和财政能力的约束条件决定了地方政府在追求政绩最大化目标中的行为选择。

一、政治激励:考核体系下的晋升动力

中国的经济分权伴随着政治集权,政治晋升的激励使得地方政府官员有着非常强的动力促进地方经济快速发展。这种政治晋升激励的形成主要取决于中国现有的政绩考核方式和中国的政治等级体系的特征。

在干部的任用考核上,中央组织部自 1979 年首次印发《关于实行干部考核制度的意见》(简称《意见》)以来,经过了二十多年的摸索和实践,使干部考核工作逐步走上了制度化的轨道。根据 2006 年最新出台的考核办法《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》(简称《综合

考核评价试行办法》)规定,干部考核要在坚持德才兼备、注重实绩、群众公认的原则下,综合采用民主推荐、民主测评、民意调查、实绩分析、个别谈话和综合评价等具体方法进行评价。其中,以经济指标为主导的实绩指标考核体系往往是考核的核心内容。上级政府常常通过考察下级政府的经济发展(主要体现为GDP)的相对绩效来晋升地方官员,这个机制在实证研究中被证明的确是在被中国政府使用着^{22, 23, 24}。

中国政治等级体系的特点进一步强化了政绩考核中经济指标的作用。在中国的政治等级体系中,地方政府不是对下负责,而是对上负责。因此,自上而下的政绩考核机制是地方政府官员晋升努力的主要激励因素。地方政府每年不仅要保证GDP的高增长(否则在政绩考核中被一票否决),还要根据GDP等指标排名,地方政府官员为了政绩有竞争GDP增长率的激励,从而形成了一种基于上级政府评价的“自上而下的标尺竞争”²⁵。

当国家目标确定为经济强国,干部考核指标以经济指标为主后,地方政府和干部的理性选择显然是以经济发展为中心。而且,这种目标的改变是极其困难的。并非是指需要决心就可以办得到的。

二、财政约束：分税制下的地方财政压力

(一) 地方财政收支缺口

分税制的实施使中央的财政能力得到了有力的加强,但却使一些地方政府的财政带来困难。一方面,地方政府的财政能力被大幅度削弱,另一方面,地方政府所承担的公共服务责任却日益增多,支出任务过重。导致财权事权不匹配。相对于收入能力来讲,地方政府的支出任务太过沉重而难以维持。

从收入来看,分税制的实施使得中央和地方的财政收入分配关系发生了显著

²² Li Hongbin and Zhou Li-An, Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China, *Journal of Public Economics* (89), 2005, pp.1743-1762.

²³ 周黎安, 2004:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》第6期。

²⁴ Hongbin Li and Li-An Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 89 (2005), 1743-1762.

²⁵ 王永钦、张晏等:《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》,《经济研究》,2007年第1期,第6页。(原引自:张晏:《标尺竞争在中国存在吗?——对我国地方政府公共支出相关性的研究》,复旦大学工作论文,2005年。)

的变化。地方政府的财政收入能力得到实质性地削弱，主要体现在这几个方面：第一，在分税制下，地方政府基本无权改变税率或定义地方税收的税基，或决定是否开征分配给它们的税种。第二，现行税制将原来基层政府的骨干税源消费税和增值税的绝大部分都划给了中央，而地方征收的税种大多较分散，征收难度大。2004年以来农业税逐步取消后，基层又减少了一个稳定的税源。以上这些因素使地方财政收入的难度增大，在实施分税制后。地方政府的财政收入占全国总收入的比重从60-80%下降到了50%左右（见图3-2）。

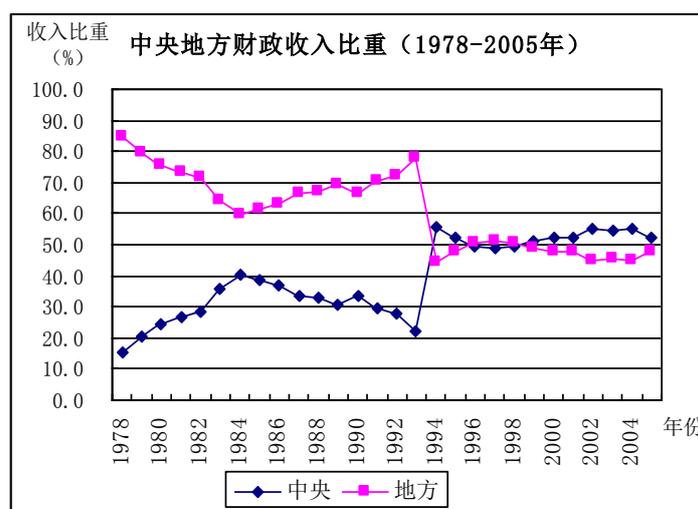


图 3-2 1978-2005 年中央地方财政收入比重

注：本处所指的是中央和地方的本级财政收入。

数据来源：中国财政杂志社：《中国财政年鉴（2005）》，中国财政杂志社，2005年。

从支出来看，虽然分税制实施以来地方财政收入的比重被大大削弱，但其承担的支出责任却没有相应地减少。在财政支出责任上，中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控锁必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。包括：中央通关的基本建设投资、中央直属企业的技术改造和新产品试制费、地质勘探费，由中央财政安排的支农支出，国防费，武警经费，外交和援外支出，中央级行政管理费，以及应由中央负担的国内外债务的还本付息支出、公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。

地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。具体包括：地方统筹的基本建设投资，地方企业的技术改造和新产品

试制费，支农支出，城市维护和建设经费，地方行政管理费，公检法支出，价格补贴以及地方文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。²⁶

从统计数据上看，上世纪八十年代末以来，我国地方政府支出一直维持在70%左右（见图3-3），地方政府在重要的社会和公共服务领域承担着主要的支出责任（见表3-1）。并且，随着改革开放以来中央责任的层层下放，地方财政的负担越来越重。例如，中央部署或省属企业被下放给所在城市进行管理，这虽然在一定程度上有助于实现经济管理权限的下放，但同时也给地方政府增加了沉重的企业亏损补贴的负担。2004年，地方政府在企业亏损补贴上就占用了181.98亿元的资金，是中央用于该项目资金的5倍。地方政府承担着如此过重的财政支出负担，这是不符合国际惯例的。在经济合作与发展组织（OECD）2005年的一份研究报告中显示，中国地方政府所承担的70%的财政支出是远远高于国际上一些主要的发达国家和发展中国家的（见表3-2）²⁷。

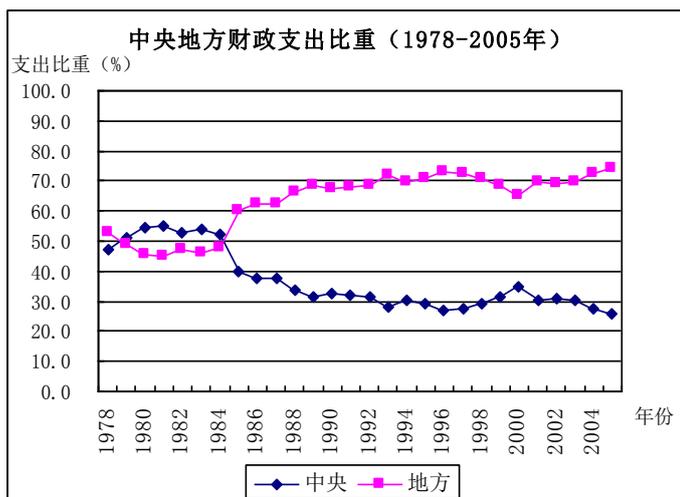


图 3-3 1978-2005 年中央地方财政支出比重

注：本处所指的是中央和地方的本级财政支出。

数据来源：中国财政杂志社：《中国财政年鉴（2005）》，中国财政杂志社，2005年。

²⁶ 李忠强：《现行转移支付制度下地方政府的选择》，清华大学公共管理学院硕士论文，2005年5月，第16页。

²⁷ Organization for Economic Co-operation and Development: *Governance in China*. 2005.

表 3-1 2004 年中央地方部分在主要公共服务项目支出的比较

项目	文教、科学、卫生支出	抚恤和社会救济费
中央支出（亿元）	520.56	7.72
中央支出比重（%）	10.1	1.4
地方支出（亿元）	4623.09	555.74
地方支出比重（%）	89.9	98.6

数据来源：中国财政杂志社：《中国财政年鉴（2005）》，中国财政杂志社，2005 年。

表 3-2 中国财政支出的国际比较

	地方财政支出（%）
中国（2002 年）	70
发展中国家（20 世纪 90 年代）	14
过渡期国家（20 世纪 90 年代）	26
OECD 成员国（20 世纪 90 年代）	32
其他部分国家（20 世纪 90 年代）	
德国	40
印度	46
日本	61
巴基斯坦	29
俄罗斯	38
美国	46

（二）转移支付制度问题

分税制财政体制下，中央需对地方实施财政转移支付制度。成功的转移支付制度是中央在保证强有力的宏观调整能力的基础上，协调中央地方间的纵向财政平衡和协调地方政府间横向财政平衡有效手段。

目前，中央对地方财政转移支付制度体系由财力性转移支付和专项转移支付构成。财力性转移支付是指为弥补财政实力薄弱地区的财力缺口，均衡地区间财力差距，实现地区间基本公共服务能力的均等化，中央财政安排给地方财政的补助支出²⁸。专项转移支付是指中央财政为实现特定的宏观政策及事业发展战略目标，以及对委托地方政府代理的一些事务进行补偿而设立的补助资金²⁹。

分税制改革以来，转移支付规模上升较快。1994年至2006年间，中央对地方

²⁸ 财力性转移支付资金由地方统筹安排，不需地方财政配套。目前财力性转移支付包括一般性转移支付、民族地区转移支付、县乡财政奖补资金、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等。

²⁹ 地方财政需按规定用途使用资金。专项转移支付重点用于教育、医疗卫生、社会保障、支农等公共服务领域。

财政转移支付总额从460.75亿元增加到9143.55亿元，年均增长28.3%；其中财力性转移支付从99.8亿元增加到4731.97亿元，年均增长38%；专项转移支付从361.37亿元增加到4411.58亿元，年均增长23.2%。地方对中央财政转移支付的依赖性增强，转移支付占地方财政支出总额的比重也从1994年的11.4%提高到了2006年的30%³⁰。

虽然转移支付从规模上来看，力度在不断加大，但由于管理方面尚存在很多问题，严重影响了转移支付的实施效率。转移支付制度中暴露出来的问题近年来也引起了中央的高度重视，国家审计署在对2005年、2006年中央预算执行的审计结果中已有所提及³¹。2007年6月27日财政部部长金人庆在第十届全国人大常务委员会上也作了《关于规范财政转移支付情况的报告》（以下简称《转移支付报告》）。就转移支付制度的实施情况做了回应。

目前，转移支付制度管理中存在的主要问题如下：

第一，专项转移支付比重大，不利于实现财力均衡。实施转移支付的一个主要目标就是要实现中央和地方间以及不同地区之间的财力均衡，而实现这个目标的主要途径就是财力性转移支付，因此，在转移支付中财力性转移支付应为主要支付形式，且从国际经验来看，财力性转移支付也占多数，专项的比例很小³²。虽然分税制改革以来，财力性转移支付占转移支付总额的比重有了显著的提升，从1994年的21.6%上升到2006年的51.8%，但目前专项转移支付比重仍然较高。

第二，专项转移支付的审批不规范。首先体现在审批数额上，目前的分配方法主要是基数法，以及一些经验判断。中央政府根据以往年度的相关数据和执行情况来确定专项转移支付额数，其随意性较大³³。这样就使得地方政府不得不“跑部钱进”，往往是谁来得勤、跑得快、叫得响，谁就能得到专项转移支付拨款；其次，审批的不规范性体现在审批部门职能交叉，造成项目设置重复。例如支农资金，农业部有，财政部有，发改委也有，这样的多头审批、多头管理的模式就

³⁰ 参见财政部部长金人庆于2007年6月27日在第十届全国人大常务委员会上所作报告：《关于规范财政转移支付情况的报告》，<http://npc.people.com.cn/GB/28320/86093/86094/5920601.html>。

³¹ 2005年审计结果参见国家审计署官方网站：《42个部门单位2005年度预算执行审计结果公告》，2006年9月11日，http://www.audit.gov.cn/cvsite/docpage/c516/200609/0911_516_17404.htm。

2006年审计结果参见国家审计署署长李金华于2007年6月27日在第十届全国人大常务委员会第二十八次会议上所作的报告：《关于2006年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。

³² 参见经济观察报：《屡审屡犯者，理当引咎辞职——访全国人大常委会委员贺铿》，2007年7月2日。

³³ 李忠强：《现行转移支付制度下地方政府的选择》，清华大学公共管理学院硕士论文，2005年5月，第23页。

使得地方政府在申请项目时有很大的漏洞可钻,往往一个项目能拿到好几个部门的专项资金。根据审计署在《关于 2006 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》(以下简称《审计报告》)中对辽宁、陕西、内蒙古、湖南、贵州 5 省(区)的中央转移支付情况的统计,2005 年中央财政补助 5 省(区)的 190 项专项转移支付中,就有 53 项存在内容交叉重复的问题,涉及资金 56.66 亿元。第三,项目在审批过程中,缺乏对实际情况的考证,使得部分项目计划与实际需要严重脱节。《审计报告》也提到,内蒙古自治区准格尔旗等 4 旗(区)在 2000 年 9 月前已完全禁牧,但 2003 至 2005 年中央财政仍安排 8677 万元转移支付资金用于 4 旗(区)退牧还草围栏建设。

第三,部分转移支付资金拨付晚,影响资金的有效使用。这一方面是由于现行预算制度的设计尚存在一定的不科学性造成的,一般来说,地方预算是在 12 月人大会议上通过,但中央预算在第二年 3 月才会通过,中央没有给出预算计划,地方一般不会把那些专项转移支付列入预算内,即便知道会有一定规模的转移支付,地方政府出于自身利益的考虑,也倾向于将这部分资金尽可能地放在预算外,不受监督。另一方面,拨付的资金在各级存在滞留现象,特别是由于现行转移支付制度下,省级以下的转移支付还缺乏规范的制度约束,使得省级以下的资金滞留现象特别严重。根据《审计报告》的统计,截至 2005 年底,5 省(区)本级尚有 95.28 亿元专项转移支付资金未能下拨,占中央拨付资金总额的 11.6%;抽查的 25 个地(盟、市)和 37 个县(市、旗)滞留资金比例分别达 11.2%和 30.2%。而这种现象与各级政府的责任分配是矛盾的。从支出来看,省级以下政府才是社会公共服务支出主体。在县和乡/镇级政府尤其如此,两级政府共同提供了大部分重要的公共服务,包括 70%的教育预算支出,和 55%-60% 的医疗卫生支出。市/地区和县级市提供 100%的失业保险、社会保障和福利支出³⁴。这就使基层财政的财政处境非常困难,不仅不能有效地提供基本的社会公共服务支出,常常连工资都发不出来。

第四,财政转移支付资金使用监督不力。目前尚没有相关的法律和专门的机构对财政转移支付资金的是否按时按量到位以及是否专款专用进行监督。财政部门只管拨款,不问资金去向的现象较普遍,没有事后的追踪监督。财政部提交全

³⁴ 黄佩华:《中国:国家发展与地方财政》,中信出版社,2003 年,第 72 页。

国人大讨论的 2003 年中央转移支付的八千多亿资金，其中居然有二千三百多亿元专项支付没有说明去向³⁵。

现行转移支付制度中暴露的诸多问题近年来也引起了中央相关部门的高度重视，在财政部提交给全国人大的《转移支付报告》中提到全国人大已将《转移支付法》纳入了立法计划。但由于目前中央地方政府间支出责任的划分尚不清晰，立法还不成熟，该法短期内难以出台。因此，在现行的制度下以及在未来的一段时间之内，依靠转移支付制度并不能有效地解决地方政府收支严重失衡造成的财政压力。

（三）地方财政压力大

预算内收入不能满足地方政府的财政支出需要，使得地方政府常常存在巨大的财政支出缺口，且呈现出从上至下愈发严重的特点，也就是所谓的“中央财政很好过，省级财政也好过，地（市）财政可以过，县乡财政真难过”。

在这种困境下，地方政府有很强的动机积极扩大预算外收入³⁶和制度外收入³⁷。其中，“行政事业性收费”³⁸是主要的收入项目³⁹，而且，收费主要针对“有钱人或机构（deep pockets）”，企业就是主要目标。

以北京市政府从麦当劳餐厅收费为例：1997 年，在北京开业的麦当劳餐厅平均缴纳了 31 种费，其中仅有 14 种是合法的，所有这些费都是在正常纳税的基

³⁵ 钟丹：《论我国实施分税制以来中央与地方关系的改革》，湖南师范大学硕士学位论文，2006 年，第 32 页。

³⁶ 预算外收入，是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能，依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金。其范围主要包括：法律、法规规定的行政事业性收费、政府性基金和附加收入等，国务院或省级人民政府及其财政、计划（物价）部门审批的行政事业性收费，国务院及财政部审批建立的政府性基金、附加收入，以及其他未纳入预算管理的财政性资金。财政部门在银行开设统一的专户，用于预算外资金收入和支出管理。部门和单位的预算外收入必须上缴同级财政专户，支出由同级财政按部门预算或预算外资金收支计划和单位财务收支计划统筹安排，从财政专户中拨付，实行收支两条线管理。

³⁷ 指财政之外政府各部门的收费和集资。这部分严格说是没有经过政府或有关部门批准，有利于财政预算内、外，即制度外的待清理的政府非税收入。它大部分集中在地方政府各部门手中，尤其是集中在县、乡两级政府的手中。因为这部分资金缺乏政策性规定以及自身的隐蔽性较高，财政部门控制起来很难，具体的项目和资金量都难以统计。参见王世利：《政府非税收入研究——以济南为例》，清华大学硕士学位论文，2005 年 6 月，第 41 页。

³⁸ 所谓行政事业性收费，通常是指国家行政机关的收费。在我国，由于一部分事业单位也被赋予了政府行政管理职能，或本来应属政府行政机关的却被定为“事业单位”，因为还包括事业单位以姓氏政府职能作为事由的收费。在我国，行政事业性收费按照收费主体的不同可分为两类：一是行政性收费，即政府行政管理部门在实施行政管理过程中，向特定的受益者收取的费用；二是事业型收费，即政府公共经济部门的事业单位向特定公共服务或公共设施使用者收取的费用。参见项怀诚：《中国财政管理》，北京：中国财政经济出版社，2001 年，第 272 页。

³⁹ 据统计，2003 年的行政事业性收费就占到总预算外收入的 70% 以上。参见中国财政杂志社：《中国财政年鉴（2005）》，中国财政杂志社，2005 年，第 372 页。

础上进一步缴付的。通过支付这些费用，麦当劳餐厅不仅资助了北京市的常规市政服务，而且还赞助了包括修建防空设施、清理河道、在公共节日装饰街道和党的宣传等在内的各种活动。该餐厅甚至为实际上并不存在的保安人员支付工资⁴⁰。

通常认为，财政预算仅仅负担“吃饭财政”⁴¹，所以，为履行日益沉重的支出责任，企业是地方政府非常重要的财政后盾。从企业身上寻求预算外收入的动机使地方政府不得不选择尽可能地提供宽松的环境鼓励企业的发展，包括提供优惠的土地价格，对环境污染的纵容等等。企业发展了，地方的 GDP 能增加，预算外收入也能有保障。从地方政府的角度而言，这又是何乐而不为呢？

⁴⁰ 黄佩华：《中国：国家发展与地方财政》，中信出版社，2003年，第32页。

⁴¹ 黄佩华：《中国：国家发展与地方财政》，中信出版社，2003年，第34页。

第八章 地方政府经济和环境行为

本章从政治激励和财政约束的制度环境分析中国地方政府的处境及在追求政绩最大化目标中的行为取向。从政治激励来看，中国现行的激励体系暗含着“GDP至上”的潜规则，晋升的激励牵引着地方政府官员专注于经济的发展；从财政约束的角度来看，分税制以来地方政府财权事权的不匹配造成的巨大财政压力，为了更好地实现本级政府的各项任务、指标，地方政府也不得不专注于经济发展以提升财政收入。也就是说，不论是出于主动还是出于被动，地方政府的行为选择往往是倾向于经济发展。

在我们所处的工业化时代，一个地区经济发展和政绩目标的实现，依赖于该地区工业企业的发展，而以高消耗和高污染为特征的重（化）工业是最容易吸引投资的企业，这些企业可以为地方发展贡献高产值和高利税。因此，地方政府具有很强意愿的支持和保护污染型企业，而不是对其环境污染进行监管。为保证政绩的提升和财政收入，许多地方政府常常不得不以资源和环境作为代价。

因此，不难理解，为什么中国的环境监管制度在地方政府并不能得到有效地自我实施。图 3.4 表明地方政府受到经济优先的政治激励的驱动以及财政压力的推动。两股力量决定了地方政府基本的经济行为和环境行为。事实上，只要在这两股力量起着关键作用的地方，政府行为就基本上无法避免经济优先，环保松弛的选择。



图 3-4 地方政府的处境和行为取向

一、提升政绩的行动

（一）以重工业主导的工业化模式带动产值和利税增长

新中国成立以来的工业化曲折道路中，重工业的发展一直都占据着重要地位。从五十年代的赶超战略，到改革开放以来的经济发展为纲，再到本世纪的西部大开发战略，重工业都是地方经济赖以成长和发展壮大的重要依托，也是中国在提升产值和利税方面的主要支柱。

由于重工业的发展常常伴随着资源、能源的高消耗和污染的高排放等特征，在中国经济向世界展示着 GDP 高增长率的骄人成绩同时，资源、能源的紧缺和环境污染等问题也逐渐凸显，成为中国经济发展的瓶颈。上世纪九十年代中期起，中央开始转变经济增长思路，并落实到国家发展规划中，在“九五”计划（1996~2000）和“十五”计划（2001~2005）中分别提出：“经济增长方式从粗放型向集约型转变”⁴²和“坚持把结构调整作为主线”⁴³。2002年，中共第十六次全国代表大会进一步明确提出“走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路”的要求⁴⁴，⁴⁵。

然而在以 GDP 为核心的干部绩效考核机制和以生产型增值税为主的税收体制的制度环境下，重工业的发展趋势很难从根本上得以遏制。2002年以来，由于扩大内需和投资拉动的影响，在房地产和汽车的产业发展带动下，重工业的发展又步上了一个新的台阶，年增长率高于轻工业 2 到 4 个百分点。2007 年上半年的重工业增加值同比增长 19.5%，增速比轻工业快 3.1 个百分点。钢铁、有色、电力、石油石化、建材、化工等六大高耗能行业增加值增长 20.1%，增幅同比加快 3.6 个百分点，产业结构趋于重型化的格局仍然没有改变⁴⁶。

⁴² 国家发展与改革委员会官方网站：《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》，http://www.sdpc.gov.cn/fzgh/ghwb/gjih/t20050613_7523.htm。

⁴³ 国家发展与改革委员会官方网站：《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》，http://www.sdpc.gov.cn/fzgh/ghwb/gjih/t20050613_7523.htm。

⁴⁴ 新浪网：《江泽民在党的第十六次全国代表大会上的报告》，2002 年 11 月 17 日，<http://news.sina.com.cn/z/16cpc/>。

⁴⁵ “新型”是相对于“旧型”而言的。所谓旧型的工业化道路，是先行工业化国家在工业化早期走过的道路，它的主要特点是，依靠大量投资实现增长。新型的工业化道路，则是指先行工业化国家在第二次产业革命以来的现代经济增长阶段所走的道路。现代经济增长最重要的特点在于，经济增长主要不是靠资本和其他资源的投入，而是靠人力资本（人的知识和能力）的积累和效率提高实现的。参见吴敬琏：《中国增长模式抉择》，上海：上海远东出版社，2005 年，第 206-207 页。

⁴⁶ 新华网：《当前经济形势评述：节能减排积极推进》，2007 年 7 月 30 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-07/30/content_6453053.htm

表 3-3 1996-2006 年工业增长情况

单位：%

项目/年份	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GDP 增长率	9.7	8.8	7.8	7.1	8.0	7.3	8.0	9.1	9.5	9.9	10.7
工业总产值增长率	12.7	11.1	8.9	8.5	9.9	8.9	10.2	12.6	11.5	11.4	12.5
重工业增长率	12.4	10.5	8.5	9.3	13	11.1	13.1	18.6	18.2	17	17.9
轻工业增长率	13.1	11.7	9.1	8.3	9.5	8.6	12.1	14.6	14.7	15.2	13.8

数据来源：《中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》（1996-2006 年）

（二） 形象工程彰显政绩

由于政治激励机制被扭曲，许多地方政府并不是热衷于真正的地方发展，而是大搞“政绩工程”、“形象工程”，

在经济开发的浪潮中，江苏的沿江城市纷纷提出“以港兴市”的口号，并各自为政，大量扩建和新建大型港口。在南京以下长江河段，各市竞相建成的大量港口，计有南京、镇江、扬州、高港、常州、江阴、张家港、常熟、太仓和南通等十大港口，港口间的平均距离不超过 60 公里。万吨级以上的码头更是多达 100 多个。重复建设导致一些港口的经济效应严重低下。在长三角大规模建设港口的同时，珠江三角洲却在上演机场建设大战。在一个小小的珠江三角洲区域，共建成有广州、深圳、珠海等数个国际机场，加上各地的国内机场，其机场密度已经是举世闻名。无限制的扩张导致巨大的浪费和重复建设。

在 2005 年 7 月 21 日召开的城市总体规划修编工作座谈会上，建设部部长汪光焘就批评了一些城市在定位上的不切实际，在城市化进程中盲目追求高速度和高标准。据相关统计，1995 年全国大约有 50 多座城市提出了要建设“国际化大都市”；1996 年有 75 个城市提出建设“国际化大都市”；而到了 2004 年，则更是高达 183 个城市将“国际化大都市”作为战略目标。其中，除特大城市上海、北京外，几乎包括了所有的省会城市和直辖市，此外，一些次一级规模的城市也积极参与了竞争⁴⁷。这些“政绩工程”的打造，往往是一些地方领导人获取政治资本的手段，而并非实际需要，最后往往造成资金和资源的大量浪费，而无实用价值⁴⁸。

⁴⁷ 新浪网新闻

⁴⁸ 安徽阜阳就是一个例子。20 世纪 90 年代初，原阜阳地委书记王怀忠提出了将阜阳建成淮北大都市的设想，耗资 3.2 亿元建一个国际大机场，政府官员、教师、农民人均被摊派数百元机场建设费。但机场勉强

温家宝总理在 2006 年的政府工作报告中也着重指出了重复建设的问题。温家宝指出，宏观调控的一项重要任务就是坚决遏制部分行业和地区盲目投资、低水平重复建设。产业同构化问题在近年来人们讨论珠三角、长三角、京津冀以及东三省的区域合作问题时不断被涉及。各个地方竞相甚至过度进入同一行业或一拥而上从事每个国家重点项目，从八十年代的轻纺热、九十年代的“开发区热”，到现在各地“造车大跃进”、“机场建设大战”等。这些重复建设的背后都有政府主导或推动的影子，而这些一拥而上、一哄而起的过程中包含着明显的相互攀比和相互较劲的动机。

二、环境行为的响应

（三） 监管动力不足

为保护地方产业发展，地方政府常常利用手中的资源配置权力为企业创造优惠的投资环境。在招商引资活动中，很多地方的土地价格是越来越低，对有些项目，政府甚至在做亏本买卖。一段时间以来，长三角地区以低土地价格吸引投资的竞争越演越烈。2003 年初，苏浙沪三地举行联合招商引资活动让人大跌眼镜。区内城市竞相展开“倾销式”土地价格竞争，套用商家惯用的“跳楼价”来争夺外资。一些地方甚至出现“零地价”或者“土地买一送一”。类似的土地低价竞争并不是“长三角”地区独有，其它地区的不少开发区也用同样的手段在招商引资。在实际运作中，还存在很多企业拖欠土地款的问题，这种半卖半送出让土地的做法，导致了国有资产的大量流失。据统计，2007 年 1-5 月份在全国查处的 20000 多件土地违法案件中，由地方政府主导的就占了 80%⁴⁹。

除在资源配置上提供便利外，地方政府在环境执法上也常常选择放行，具有很强的支持和保护污染企业的动机。《中华人民共和国环境影响评价法》（以下简称《环评法》）于 2003 年 9 月 1 日起开始实施，法律条文中明确规定：“建设项目的环境影响评价文件未经法律规定的审批部门审查或者审查后未予批准的，

运营一年后，就被迫关闭，现在杂草丛生、野兽出没，而地方财政欠了许多债。（参见中国网：《中国政绩工程比比皆是，政府投资浪费达 5000 亿元》，2005 年 9 月 15 日，<http://www.china.com.cn/chinese/jingji/971512.htm>）。

⁴⁹ 新华网：《徐绍史：打一场保护 18 亿亩耕地持久战》，2007 年 7 月 28 日，http://news.xinhuanet.com/2007-07/28/content_6442791.htm。

该项目审批部门不得批准其建设，建设单位不得开工建设。”虽然有法可依，环评法实施的情况并不理想。2004 年国家环保总局就《环境评价法》的执行情况在全国作了专题调研。结果发现，环境影响评价制度的平均执行率只有 50%~60%。2006 年 9 月中旬至 10 月中旬，国家环保总局、发展改革委、监察部、工商总局、司法部、安全监管总局、电监会组成 6 个督查组分赴黑龙江、江西、吉林、浙江、贵州和安徽 6 省，对工业园区的整治情况进行了督查。督查组发现，工业园区环境保护管理问题突出，园区内企业违反“环境影响评价法”和环保“三同时”规定的情况比较普遍。同样的故事在 2007 年环保总局组织的“流域限批”的检查行动中，再次发生。国家环保总局副局长潘岳在接受新闻采访时也痛斥了地方政府对污染企业的“挂牌保护”问题：“五年来，我们执法的时候，见到多少大污染企业不是被当地政府‘挂牌督办’，而是被‘挂牌保护’！在这次‘流域限批’的检查行动中，环保总局检查组在安徽铜陵市经济开发区的金威铜业检查时居然遭到拒绝，在出示了执法证后，企业仍称必须有‘内部人’带领方可入内，检查组最终还是没有进得去！连代表中央政府行使权力的环保总局都进不去，由地方政府管辖的地方环保部门能进去吗？”⁵⁰

（四） 监管能力不足

由于地方政府的财力约束，其在环境监管能力建设上的投入也相当有限，人力、物力和财力严重缺乏的现象普遍存在，在乡镇一级的基层政府更是尤为严重。环境监管能力的不足主要体现在环境污染治理投资⁵¹不足。近年来，伴随着经济增长过快而日益增加的投资需求也更加剧了这个矛盾。

由于我国现行的环境投入体制基本上是延续计划经济体制，环境保护责任及投资基本上由政府承担。投资渠道单一，主要是政府的财政拨款。尽管环保投资每年都有一定幅度的增加，但相对于严峻的环境局面和巨大的资金缺口仍显力不从心。目前已有的其他资金渠道由于受各种管理、体制等原因的困扰，有的已经萎缩，有的已名存实亡，很难发挥应有的作用。尤其对于那些跨区域、流域性的

⁵⁰ 新浪网：《潘岳：有些地方挂牌保护污染大户》，2007 年 7 月 4 日，
<http://news.sina.com.cn/c/2007-07-04/013012139298s.shtml>

⁵¹ 环境污染治理投资是指在工业污染源治理和城市环境基础设施建设的资金投入中，用于形成固定资产的资金。包括工业新老污染源治理工程投资、建设项目“三同时”环保投资，以及城市环境基础设施建设所投入的资金。

大规模环境综合治理项目，在资金的筹措和调度上都面临极其严峻的挑战。资金问题已经普遍成为环境治理的主要瓶颈。

近些年，尽管我们投资总量有所增加，但占GDP的比重仍然很小。“八五”期间国家环境保护投资1102亿元，按1990年的价格计算，占GDP的比重只有0.69%，没有达到“八五”计划规定的0.85%的目标。“九五”期间，虽然这一比重有所提高，接近1%，但远低于发达国家。发达国家环境投资约占GDP的1.5%。“九五”期间，即使在经济财政政策的有利形势下，环保计划投资4500亿元，但留有缺口900亿元。“十五”期间，计划投资7000亿元，实际投资也未能完成目标，“十一五”期间，环保投资预计在13000亿元左右，但缺口接近一半⁵²。根据国外的经验，污染治理投资只有达到1%~1.5%时，环境恶化的趋势才能得到基本控制，达到3.0%才能使环境质量得到明显改善。而中国远没有达到这一要求的最低限，

国家环保总局和国家统计局在绿色国民经济核算中对环境污染实际治理成本、虚拟治理成本和总成本⁵³的核算也很好地反映了中国目前环境保护欠账严重的现状。核算结果表明，2004年，环境污染的实际治理成本为1005.3亿元，仅占总成本的26%，可见环保欠账很大。其中，水污染、大气污染和固体废物污染的实际治理成本分别是344.4亿元、478.2亿元和182.7亿元，分别占水污染总成本、大气污染总成本和固体废物污染总成本的16%，34%和56%。⁵⁴

⁵² 中国环境资源网：《十一五期间环保投资需求13000亿缺口近一半》，2005年4月1日。

⁵³ 实际治理成本是指目前已经发生的治理成本，包括污染治理过程中的固定资产折旧、药剂费、人工费、电费运行费用。虚拟治理成本是指目前排放到环境中的污染物按照现行的治理技术和水平全部治理所需要的支出。实际治理成本和虚拟治理成本之和为总成本。

⁵⁴ 中国环保总局官方网站：《中国绿色国民经济核算研究报告2004》，2006年9月。

<http://www.sepa.gov.cn/plan/index.htm>

第九章 公众压力对地方政府环境行为的影响

一、公众参与的意义

我国环境监管中一个显而易见的缺失是公共参与不足。无论是“圆明园防渗项目”，还是众多由环境问题而引起的群体性事件，究其原因，公众的意见没有得到充分的尊重和考虑⁵⁵（关于圆明园项目的案例详见本研究中蔡甄撰写的分报告）。圆明园遗址是著名的爱国主义教育的基地，也是北京市少有的公共绿地和市生态系统，针对圆明园的任何大型的工程项目，公众均有明确的知情权。更不用说像湖底防渗这类对生态环境可能造成重大影响的工程必须依法进行环境影响评价。然而，圆明园的管理方竟可以无视法律、不顾公众知情权，径自施工建设，即使在国家环保总局的勒令之下，仍傲慢以对，发生了在国家环保总局主持的公众会上主要关系人拂袖而去的场景。当然，该项目事后以限期补办环评作收，这样的结果给环保总局和圆明园管理方留了足够的面子，但公众的意见究竟那些得到了采纳也就不得而知了。浙江东阳市的画水镇有 5.3 万人口。原来这里依山傍水，素有“歌山画水”的美誉，现在却“山不再青，水不再美，农田不可以耕种，庄稼无法良好生长。”因为自 2001 年起，原画溪镇政府以租赁土地的形式，开始建设竹溪工业园区，园区占地约千亩，共有 13 家化工、印染和塑料企业，其中化工企业有 8 家。当地村民反映，“化工厂、农药厂常常排出大量的废气、废水，发出难闻的气味，刺鼻又刺眼。特别在闷热天气，化学气体驱之不散，在严重的时候刺得孩子们睁不开眼睛。”村民多次向上级政府反映，但都没有得到很好的解决。2005 年 3 月 15 日的东阳市政府市长接待日，当地村民前去反映污染问题时，但是未被有关领导接待。3 月 20 日起，村民开始在化工园区邻近各村的出路口搭建了十多个毛竹棚，并由村中老人驻守，堵塞路口，强烈要求化工厂、农药厂搬迁。提出“还我土地，我要生存；还我土地，我要健康；还我土地，我要子孙；还我土地，我要吃饭；还我土地，我要环境”的抗争口号。2005 年 4 月 10 日凌晨，东阳市政府出动百余台车辆和 3000 名警察及政府工作人员，前往画水镇，清除当地农民为抵制污染而搭建多日的占道竹棚，守候竹棚的老农燃放

⁵⁵ 例如浙江省东阳市的，2005 年 3-4 月和 6-7 月的浙江省东阳市画水镇与新昌县农民集体抗议环境污染事件引起社会与政府的广泛关注。

鞭炮示警，四方民众两万多人迅速聚集，将清障人员围堵于当地的一所学校，冲突造成 30 多人受伤，69 辆汽车被毁，学校为此停课。其结果，金华市委宣传部长和市委副书记被免职，东阳市市长辞职。近年来，类似事件层出不穷，《全国环境统计公报》(2005 年)的数据表明，环境投诉以每年 30% 的速度上升，污染纠纷不断增加，2005 年全国发生污染纠纷 5.1 万起，因环境问题引发的群体性事件以年均 29% 的速度递增，严重影响了社会稳定。当然，并非所有环境纠纷都演变为群体性事件，但不幸的是，往往要等到这些纠纷演变为恶性事件之后才得到重视和解决。事实表明，公众的早期参与对于避免由环境污染引起的纠纷具有重要意义。

国家环保总局副局长潘岳在推动公众参与环保事业上不遗余力。他在多个场合明确指出，导致中国环保形势十分严峻重要原因之一是公众参与程度太低。他认为世界环保事业的最初推动力量来自于公众，没有公众参与，环保事业就变成少数人的事而最终一事无成。真正治理好环境污染，不仅要靠政府的高效率，也不要靠国民的高素质，公众参与的民主法制机制更为重要。潘岳认为，公众参与不应该成为一句口号，政府必须出台一系列切实可行的政策法规，保障公众参与环保的积极性，动员全社会各界人士扩大公众参与。

仔细考察我国环境监管中公众参与中存在的问题，既有公众参与程度不足的问题也有参与的有效性的问题。根据中华全国环保联合会统计，2006 年，我国大大小小的环保组织约有上万家，数目不可谓不多。实际上，真正有声音、有影响的寥寥无几。此外，我国各级环保局局设有专门的信访部门，接受群众的来信来访，但这些群众意见能否得到处理就不得而知了。可见，即使有公众的参与，其有效性颇值得关注。一个普遍的问题是，公众参与的早期，意见往往得不到重视和尊重，直到演变为较为激烈的冲突，才惊动上层，使问题得到应有的关注和解决。因此，不仅要使公众参与有法律依据、途径和信息，而且要有整合公众意见的约束机制。

二、公众参与的不足的原因

在我国，公众参与环境保护不足，其原因是多方面的，但关键的指导思想恐怕是最为关键的原因。纵观我国的环境法律法规，不难发现国家对环境保护的认

知始终是：政府对环境质量负责，或者说环境保护是政府的责任。在这思想的指导下，我国的环境法主要是规定政府在环境保护中的责任、义务、何具体作为。如前所述，在 1989 年的环境法中，环境监管实质上就是环境行政。尽管该部法律也明确了一切单位和个人都负有保护环境的责任，但对于有怎样的责任、如何履行这些责任并没有具体的规定。强调政府的环保责任固然反映了党和政府勇于承担责任的负责精神，彰显了我国政府是一个负责任的政府。但在另一方面，这种指导思想不利于把社会是其他方面的力量有机地整合在一起，共同参与环境保护。事实上，世界各国逐渐达成共识，认为环境保护不是单纯的政府的责任，而是整个社会的责任；社会的不同方面，政府、企业、非政府组织和普通公众对环境保护负有共同但有区别的责任。环境保护法应明确规定各自在环境保护上的责任、权力和义务。我国环境法的修订必须树立这种指导思想才能保证公众参与环保。缺乏具体的规定和途径，企业、非政府组织和公民就难于真正参与其中并发挥作用。当然仅仅靠环境的立法是无法充分保证公众的环保参与的。如果没有环保非政府组织等社会团体方面的立法保障，那么，这些组织就无法在法律框架下运行。即使是公民个人在行使其法律权力时，也会有遇到一些不变。董红卫分析了公民在环境诉讼中所遇到的困难，而这些困难有待在立法上加以解决。

信息不足是影响公众参与环保的重要原因。环境污染并非都像地上的垃圾、空气中的尘埃那样显而易见。许多环境问题需要用精密仪器检验和跟踪监测才能得到准确的信息。环境监测是政府的责任，同时政府也有责任使环境监测数据公开，让关注环境问题的公众能够及时、准确地得到这些信息才有可能提高其参与能力。此外，政府有责任通过立法要求污染企业向社会公开其有毒、有害、危险品的数量、存放和保护措施等。信息公开是保证公众参与环境保护的重要基础。

资金短缺也是影响我国公众参与环境保护的重要因素。我国的环保非政府组织一般缺乏固定的筹资渠道以获取资金用于环保参与。欧盟通过立法每年有固定资金资助环保组织使其能够正常运行。随着企业社会责任心的提高，越来越多的企业参与到环境保护中来。例如，有数十名企业家与 2005 年创立的阿拉善生态协会就是企业和企业家资助环境保护的一个典型。自创立以来，该协会已经开展了若干环保项目并连续三年以民间组织的名义奖励环保先进个人和团体。

三、公众参与的有效性问题的有效性问题

相对于参与不足，公众参与的有效性问题的有效性问题在我国的环境监管中可能更加突出。所谓公众参与的有效性问题的有效性问题是指有了参与的过程但达不到参与的目标和效果。这个问题的原因主要在于行政体制。在我国大一统国家、单一制政府和等级递阶的科层结构中，一级政府的主要责任是向上负责，上一级政府对下一级政府的任免起着关键的作用。例如，根据条文规则，县及县级以上地方政府正、副职由人民代表大会选举产生。但在实际操作中，上级党委、政府和本级党委在政府正、副职的产生起关键作用。这种体系使得政府的工作重点偏于保证完成上级政府的要求。而在我国的政府体系中，工作指标几乎总是从上向下分解，上级政府对下级政府一般来说要求很多页很高。假如下级政府不能很好地完成上级的要求，那么，很具享有的绩效考核体系，官员晋升时就会受到影响。

反过来说，公众的压力就不具备这种立竿见影的作用。群众反映问题涉及方方面面，当然也包括环境，政府的理性反应应该是分清轻重缓急，排列优先顺序然后加以处理。轻重缓急的划分标准仍然受到从上到下任务和影响，如果影响到了任务的完成，那就是重要的就要处理。目前，地方政府有些要求叫做“一票否决”，如计划生育、治安等任务都在一票否决的范围内，这些方面的要求没有达到，就会影响到整个工作的绩效评估。当然，近来也把环境纳入到一票否决的范围之中，但环境的数据也是靠地方政府来提供。对于那些群众有反映但至少在近期内不会影响到任务的完成的事项，一个理性的地方政府就可以暂缓处理、或者视而不见。可见，公众的意见要通过政府的过滤材有可能生效，而过滤得标准不是公众的需要，而是上级的要求和晋升的影响。

公众的要求得不到满足会怎样呢？公众的行为选项并不多。例如，北京六里屯的垃圾堆放场问题，长期反映得不到解决。公众的选项包括：1、忍气吞声、听之任之；2、继续努力。如果选择后者，那么仅以确定 2a、信访；2b、通过媒体扩大影响；2c、通过精英制造影响；2d、非理性手段。

一般来讲，向环境保护这样的公共事业，在经过了一、两次努力之后，如果达不到效果，公众选择放弃的可能性很大，如此，公共参与的有效性便不能体现。而继续努力通过信访、媒体和精英呼吁，会增加成功的几率，当然，更大大增加努力的成本。圆明园的案例就是证明。即使如此兴师动众的媒体和政府攻势，业

主（也是政府的一部分）仍是毫发未伤。对如此无奈情势权衡之下，许多人会选择放弃。至于非理性抗争，如前述浙江东阳的案例，则往往是公众本身是直接利益受害方，忍无可忍之下，无可选择，便会不顾后果，铤而走险。这种情况下，即使问题得到解决，其社会成本往往巨大。

我们在此无意推崇西方式的民主，但就事论事，具有选举机制的社会，政府就未必要对上负责，而是就要对选民负责。这样，公众---也是选民---的参与就会对政府产生有效的压力。公众参与生效也就成为题中之义了。