

环境治理与经济发展方式转变相互协调机制研究^{*}

Research on Mutual Coordination Mechanism of Environmental Governance and Transformation of Economic Development Mode

摘要 由于与政府主导的经济发展目标可能产生冲突,环境治理作为一种公共事务,应该采用社会共同治理模式。环境治理与经济发展方式具有内在一致的逻辑性,环境共同治理理念下,政府在经济发展方式转变过程中应大力推行市场类型环境工具,放权给排放主体,实施排放权可交易的环境治理政策,提高环境治理效率的同时实现经济可持续发展。

关键词 环境治理 ;环境共同治理 ;经济发展方式转变 ;协调机制

文/刘海英 修静 张纯洪

引言

我国经济发展即将进入新常态的“十三五”时期,客观上要求我们在经济发展过程中转变增长方式,调整经济结构,实现经济社会可持续发展。然而近年来,我国环境污染日趋严重,尤其是近年来以雾霾为特征的大气污染已经将隐性的环境问题彻底暴露出来。可以预见,在未来经济社会发展过程中,公众对环境质量的需求必将逐年增加,环境治理问题必然会受到关注。同时,政府也将逐渐改变将增长视为第一目标的政绩观,转而更多关注环境质量问题。在这样的背景下,在追求环境质量的同时如何促进经济发展方式转变,实现环境经济可持续发展,显然是一个值得研究的核心问题。

基于此,本文将从环境治理模式选择、环境治理与经济发展方式转变内在逻辑的关联性展开研究,结合我国经济发展方式转变的核心内容,提出与之相匹配的环境治理政策实践定位。

环境治理从政府单向到多方参与模式的必要性

从理论上讲,环境问题的出现源自于其本身具有负外部性,如果不加以政府管制,必然会出现市场失灵问题,这也是环境治理问题必须交由政府解决的制度逻辑。从环境治理的实践来看,环境问题也属于政府负责的一类公共事务。按照公共管理理论,公共事务一定要交由公众代表——政府处理才是高效的。这里环境治理问题交由政府来处理的理论逻辑,只是强调了政府权力干预,并没有考虑到其所匹配的社会管理范式。如果社会管理范式是基于法理权威,以科层制度管理为条件,我们或许不用怀疑政府环境治理效率问题;但是如果社会管理范式是基于权威型大政府的单一权力中心,即政府环境治理问题中起主导作用,那么这种情形下的环境治理效率可能会出现。

按照公共选择理论,作为公共事务,公众将对环境质量的需求委托政府来管理,政府通过环境治理

将高质量生存环境提供给公众。但是应该看到,环境问题只是政府公共事务的目标之一,而且和其他公共事务不同,政府环境治理过程中大都会与其经济发展目标产生矛盾。这是因为,政府主导的环境治理是各经济主体利益博弈的过程。政府通过环境治理改善环境质量,无论是基于惩罚还是奖励手段,其实质都是重新平衡政府、企业和公众等各个经济主体利益的过程,而各个经济主体利益失衡必然会影响经济发展,而经济发展恰恰也是政府所诉求的重要目标,政府所承担的教育、医疗和社会保障等公共事务,其目标实现全部都来源于此。对于发展中国家而言,和环境治理相比,经济发展更是政府优先支持的目标。这样一来,一旦由政府主导的环境治理与经济发展目标出现矛盾,环境治理效率必然会出现问题。在上述理论逻辑下,如果环境治理问题单纯由政府主导,则必然会陷入“两难”境地,即政府为追求增长要么对环境治理问题不作为,要么刻意保护环境

^{*}基金项目:国家社科基金重大项目“十三五”时期环境治理与经济发展方式转变相互协调机制研究(15ZDA015);国家自然科学基金项目(71373101);国家社会科学基金项目(12CJL057);教育部重点研究基地重大项目(13JJD790010);吉林大学青年学术领袖培育计划“排放权可交易环境政策的减排及创新效应研究”(2015FRLX14)

从而漠视经济发展与生产。无论出现哪一种情形，政府公共服务效率问题必然会受到公众质疑。

政府在环境治理过程中出现的“两难”问题，其根本原因在于政府权力和责任的不相匹配。在政府主导的环境治理问题上，政府有权力，同时也承担责任，但是在增长问题上，政府显然并不具有绝对主导权。生产什么，生产多少这类问题更多属于市场主体的经济权力，而非受行政权力所主导，尤其对于市场经济体系而言更是如此。尽管在生产决策问题上没有过多的权力，但是政府却承担了社会保障、教育和就业等公共服务目标并以此作为责任，这种责任通过税收方式与市场主体共享发展成果，政府和市场主体之间的这种“利益一致性”，使得任何限制生产主体的管制都显得“多余”，尤其对于基本公共服务基础较差的经济体而言更是如此。

由于与政府主导的经济发展目标可能产生冲突，环境治理问题作为“特殊”的公共事务，其过程不应仅来自于政府一方参与，还应该引入多个经济主体，特别是企业（排放主体）和公众来参与，使环境治理从权威政府主导过渡到大社会的共同治理。这里的大社会包含了政府、企业、公众、非政府组织、媒体等，这样一来，环境治理将由单一的政府责任转变成为全社会共同的职能。在公众、非政府组织和媒体共同监督下，政府在环境治理政策执行过程中获得了公开证据，即使在环境治理过程中延缓了经济增长，进而影响到了其他公共服务目标，但由于是全社会共同监督的结果，相当于对环境治理的后果存在共同预期，这样一来，政府在社会保障、教育和就业等公共服务效

率方面所出现的“差评”不会对其产生更大的执政压力。当然，在环境共同治理框架下，企业的行为也会发生变化。在政府单向主导环境治理模式下，企业只需单纯采取“逢迎”“贿赂”或者“要挟”政府这些手段即可达到目的，而在公众和其他社会主体共同参与环境治理时，企业将不得不改变以往不顾忌除政府以外的任何社会组织或公众的姿态，转而更积极地提升其内在的减排或治污能力，从这个意义上看，全社会共同治理确实有助于促进企业内产生出自发的绿色技术创新机制。

环境共同治理有效运行的关键逻辑是法治和赋权，在环境法治的基础上，将政府对环境的监督管理权力部分让渡给企业、公众或非政府组织，消除企业和公众等多方参与环境治理的体制性障碍，这样环境共同治理的效率才能彰显出来。

环境治理与经济发展方式转变的一致性逻辑及其协调机制

环境污染源自于经济发展过程中的粗放模式，环境质量改善的根本在于经济发展方式转变。按照十八大提出的理论框架，经济发展方式转变的核心内容可以概括为经济结构优化、创新驱动和发展福利共享。首先，中国经济增长模式粗放，其根源在于经济结构不合理。从环境治理角度，能够提出产业结构和能源结构的调整和优化机制；其次，从环境治理角度也可以推演出中国经济发展中绿色技术创新机制及路径；最后，从环境税和环境污染保险设计角度，可以尝试建立环境治理责任和成本分担机制，改善公众环境福利状态。可以这样认为，经济发展方式转变的具体措施，都可以将环境治理作为突破口或着力

点。从这个意义说，环境治理本身与经济发展方式转变具有内在一致的逻辑，具体包含如下几个方面。

环境治理与经济结构调整优化协调机制

经济发展方式转变的核心内容是经济结构优化，环境污染问题必然通过经济结构优化才能真正获得改善。通过工业结构和能源消费结构调整和优化，使得环境治理与经济发展方式转变相互促进。

首先，建立环境治理与工业结构调整和优化协调机制。中国经济的快速发展是以重化工业投资拉动为主要增长引擎的，其中诸如建筑业（包含房地产）、电力、钢铁、金属冶炼、化工和水泥行业等，大都属于高污染产业，而这些高污染产业生产及消费过程直接与环境污染问题相关。因此，环境治理措施必须能够促进工业内部结构优化，在政策机制选择上寻求建立或完善高污染企业退出机制，落后产能淘汰机制，构建节能型产业体系，减少造成环境污染的工业烟粉尘和废气排放。

其次，建立环境治理与能源消费结构优化机制。我国能源消费目前依旧以煤炭为主，而燃煤也是大气污染产生的主要原因。因此，调整和优化一次能源结构是环境治理最直接的着力点，通过煤炭的清洁利用和替代等环境治理机制，增加清洁能源在能源消费中的比重。

环境共同治理与绿色技术创新驱动的关联机制

技术创新驱动是经济发展方式转变的内在动力，与污染减排关联的技术被称之为“绿色”技术。绿色技术创新既是经济发展方式转变的引擎，也是根治环境污染的根本途径，因此，环境治理必须与绿色技术创新相

关联。

绿色技术创新的主体是微观企业，环境治理只有对微观企业形成事实上的成本压力，才会诱导企业主动进行绿色技术创新。传统政府主导的环境治理模式本身执行成本过高，并不会对企业构成真正的成本压力，而全社会共同参与的环境治理却能够对企业产生成本压力。在环境共同治理过程中，政府的角色定位也发生了改变，从原来同时行使监督和执法两种权力过渡到单一的执法者身份，监督角色更多让位于社会其他参与环境治理的主体。与环境共同治理模式相匹配，政府环境治理过程中应该更多地让渡权力，尽量采用市场激励型环境政策工具，少用行政命令控制型环境政策工具。在可供选择的激励型环境政策工具类型中，政府应该首选总量控制的排污权可交易环境政策，在这种环境政策实施过程中，政府只需维护好排污权可交易的市场秩序即可；除此之外，基于环境治理的视角，也可采用基于价格的税收政策比如碳税等工具，以此促进企业节能减排和绿色技术创新；最后，在环境治理基础上，也可采用财政补贴政策促进绿色技术创新。虽然同属于市场激励型环境政策工具，但是应该注意到，和前两类相比，由政府主导的节能减排财政补贴政策，如果没有更好的监督机制配合，其执行效果极有可能会出现问题。这是因为，从本质上看，政府补贴和其主导的命令控制型环境政策中的惩罚手段，对企业而言，能够用“贿赂”手段逃避环境惩罚，同样也能用其“套取”政策补贴。

环境治理与社会福利优化机制

转变经济发展方式的最终目标是实现社会福利优化，然而社会福利高

低不仅仅取决于人均收入水平，也取决于人类赖以生存的环境质量。在环境治理过程中，可以采取征收环境税的方式进行环境福利调整，建立环保税收和居民健康补贴机制，用以改善环境福利。首先，对排污企业征收环境税，环境税将强化企业环境责任，减少排放。其次，政府所征收的环境税，主要用于支付居民因污染所导致的环境福利损失。这样通过二次分配，使得环境负外部性成本显性化，经济发展的代价也对应了明晰的主体责任，有利于实现资源和环境空间利用中的代际公平，促进合理开发和利用环境资源。

环境共同治理理念在经济发展方式转变机制中的实践定位

中国经济进入新常态发展以后，尤其在即将到来的“十三五”时期，转变经济发展方式成为第一要务，环境治理措施作为转变经济发展方式的必要手段，其治理模式如何构建是关键问题。

前述研究表明，我们应该大力推进环境共同治理模式，使环境治理由单一的政府责任转变成为全社会的共同职能，相应的环境治理政策类型也应该由行政命令控制型向市场激励型转变。在促进经济发展方式转变的各类激励和惩罚型环境治理政策中，应该尽量让社会多方共同参与，政府则应该厘清权力边界，从直接主导环境治理政策中退出来，在环境治理过程中发挥市场配置资源的优势，尤其是让企业参与进来，授权让公众、媒体和非政府组织参与监督和管理。

尽管我国目前征收排污费也属于市场类型的环境治理政策，但是应该看到，这类环境政策主要是通过经济手段调节企业排污行为，而政府实

施该政策的目的，似乎更注重收费而非促进减排，再加上寻租的存在，倚靠征收排污费环境政策的治理成本必然高企，治理效率也相对低下。其中原因在于，政府太多关注收费本身，背离了为公众提供环境福利这一角色定位，而且从超标排放必须缴费这一规定来看，征收排污费实质上和政府直接主导的命令控制型环境治理政策没有太大区别。然而，和征收排污费政策相比，允许排放权可交易则是完全意义上的市场类型环境治理政策，体现了政府从环境直接监管中退出。在这种环境政策实施过程中，政府只确定总量排放额度即可，在此基础上，排放主体在市场上自愿交易排放额度，相当于政府直接放权给市场，排放主体根据自身的减排成本，直接参与到环境治理实践过程中，其结果必然会提高环境治理效率。更重要的是，排放权可交易环境治理政策要求企业进入同时政府退出，这恰恰体现了环境共同治理的理念，而且，由于排放企业是在相对公平的环境下自主决策生产和减排行为，必然会促进节能减排绿色技术创新，进而带动产业结构升级，驱动经济发展方式发生转变。^①

主要参考文献

- [1] 蔡守秋. 善用环境法学实现善治——治理理论的主要概念及其含义[J]. 人民论坛, 2011(5): 62-65.
- [2] 杜辉. 环境治理的制度逻辑与模式转变[D]. 重庆: 重庆大学博士学位论文, 2012.
- [3] 吕忠梅. 环境法新视野[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2007.
- [4] 于建嵘. 抗争性政治: 中国政治社会学基本问题[M]. 北京: 人民出版社, 2010.

(刘海英系吉林大学数量经济研究中心教授；修静、张纯洪，吉林大学商学院)