

从“管理”到“治理”：政府环境责任的新趋势

李妍辉

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

摘要: 当下资源和环境问题日益成为制约一国经济发展的重要因素,环境保护越来越普遍地被认为是现代政府必须履行的几项最基本职能之一。政府和市场管理的失灵,使得选择多种组织形式提供环境这种特殊公共物品和服务成为一种必然。环境治理理论正是基于政府失灵等情况,在寻求政府、市场和社会的有效合作过程中发现的“第三项”,以管理为主导的政府垄断模式向多元主体共同参与的治理模式的战略转变是我国政府环境责任发展的新趋势。

关键词: 环境友好 行政管理 环境治理 善治

中图分类号: C913.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-3240(2011)10-0051-04

以美国为代表的英美法系国家的环境管理多是从对环境要素的公共行政行为入手,注重对政府行政权力的限制和对公民环境权的保护,其环境管理与公众共同治理基本上是同步的,多表现出以问题为导向更为务实的趋向;以德国为代表的大陆法系国家的环境管理则更多的是从传统部门法中寻求应对环境问题的应对方式。注重对传统法学理论的研究,力图探究原则制度背后蕴涵的背景及其深刻的理论支持。相比西方国家,我国环境法的发展,走的是自上而下的“政府推进型”路线,无论是环境立法、环境司法还是环境行政权的配置与使用,都不是发端于市民社会或者经济主体,而是一种由中央政府、全国人大推动,地方政府实施的政府主导制。这一点也可以从我国环境政策的全面以及环境管理机构的庞杂中得以体现。

一、环境管理的失灵

在我国,对环境问题的研究,既有根植于大陆法传统形成的对环境法律体系形式完整性和逻辑自足性的追求,也带有一定程度以问题为导向突发奇想的理论创新,这可以说是对两大法系思维方式和研究路径的融汇,同时又在两方面都有着先天不足,因而很难将二者的精髓和优势贯通。在我国国家和政府不可避免成为环境立法的主要推动者和决定力量,带有浓厚的行政色彩。根据《中华人民共和国环境保护法》规

定,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。环境管理主要是指国家环境保护行政主管部门运用计划、组织、协调、控制、监督等手段,为达到预期环境目标而进行的一项综合性活动。在对环境进行管理的方法上较多采用了行政性手段,在尊重市场规律,发挥市场和社会的调整机制方面做得不够。特别是社会公众在环境管理及相关事务中进行参与和决策,并据此享有和承担的法律权利和义务的途径过窄,有时甚至形同虚设。

由于政府垄断性的存在、环境要素的不确定性与信息的不完全、不对称等制约,政府在提供公共产品的过程中其能力要么过剩要么不足,看似强大但在解决实际问题上又非常脆弱。在中国尤为如此,政府并不能通过“有形的手”将资源的配置达到最优,环境问题的外部性和自然资源的复杂性,使得某些环境要素难以进入市场或者说这个市场根本不存在,不能通过市场配置进行交易,即使进入市场后,由于产权不明确,交易成本过大等问题也使得单纯的市场调节同样面临失灵的困局。

二者的失灵主要表现为对环境负外部性的漠视,以“经济人”理性为前提的利益最大化导致“公地的悲剧”,政府对环境这种特殊公共产品的供给不足或提供过度而造成的分配不合理,环境信息公开程度不够,公众参与环境决策程度较低等等。在实行“国家干预”(国家环境法律、法规、政策调控)和“市场刺激”

(环境费、税、信贷调整等)的同时,需要社会公民的主动参与,需要公民社会内部的合作与协调,需要在政府与非政府组织、企业之间进行协调合作,从而实现有效的国内治理并在此基础上进一步形成人类共同关切的全球环境治理。对此,选择多种组织形式应对和解决环境问题已成为一种必然。

二、环境治理的演进

治理理论是人们基于政府失灵和市场失灵,在寻求政府、市场和社会的有效合作过程中发现的“第三项”。中国的环境友好型社会建设,在确立政府主导型战略的同时还应主动寻求企业、非政府组织、公民的支持,与社会各界建立合作型的伙伴关系,建立容纳多主体的政策制定和执行框架,引入市场机制和多元化的服务供给主体,形成共同分担环境责任使之社会化的机制。

治理理论发端于上世纪九十年代初期的欧洲。经过近二十年的发展和论证,现已逐步成为社会发展包括对环境事务的处理中的一个重要理念和价值取向。许多机构或学者都尝试作出关于治理的定义,其中具有较高代表性的是全球治理委员会在《我们的全球之家》的研究报告中对治理的定义:“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和,是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程,既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。”

环境治理可以概括为它不是一套规则,也不是一种活动,而是一个过程,治理过程的基础不是控制,而是协调,治理既涉及公共部门,也包括私人部门;不是一种正式的制度,而是持续的互动。^[1]这些特征体现为环境治理的综合性、动态性与区域性,因而更加需要全面的规划、合理的布局以及多元参与。

基于以上对于治理的认识,并结合环境属性的公共性与公益性,环境治理之所以在国际社会的呼声俞发高涨是因为它具有极大的涵盖面和有效的协调性,能够为解决环境问题提供一种有效的框架或手段。环境治理的发展,让人们进一步思考及重新界定政府、市场与公民社会间在环境领域的相互关系,对于我国当前提倡政府能力建设、构建环境友好型社会战略构想具有重要的现实意义。

三、治理与管理的区别

治理是社会系统要素之间的协调,对话和谈判要求广泛的共识和参与,其涉及的主体之间的互动是非常广泛的。治理要讨论的“关于规则本身的游戏”,管

理涉及的是“如何遵守规则的游戏”。二者的主要区别表现在以下几个方面:

首先,表现为治理的多元化。治理理论扬弃了垄断式行政管理一条腿的走路方式,将市场和政府以及第三主体(其他机构和组织)纳入其中,形成多元化多层次的环境调整体系。在对生态环境的治理上,市场与政府的力量始终无法从根本上解决环境恶化、资源耗损的问题。而环境治理则是采用合作、对话和谈判的方式,使各类主体共同参与决策过程,以期达到对环境决策结论的共识。只有通过有效的环境治理,使政府、市场与公民的共同努力,并且制定实施以市场机制为基础的政策措施,才能使环境保护真正发挥出多元化的社会自主力量,从而确保环境保护法律制度趋于成熟,实现环境、经济与社会的可持续发展目标。

其次,表现为治理的战略导向。治理是一个外部性开放的系统,管理是一个内部化封闭的系统,治理是决定到哪儿去(Where to go),而管理是决定怎样到哪儿去(How to go),也就是说,治理是战略导向的,管理是任务导向的。“治理被看作机构的内在性质、社会经济和文化背景、外部性和组成要素的监督有关。而管理是采取或监督采取明智的手段完成某些目标的行动。管理阶层主要关心在以具体的时间和既定的组织具体的目标的实现。所有与管理从而与控制的分离是治理问题产生的根源。”^[2]

再次,表现为治理的反思机制。管理的内在机制不能容纳代表和参与的价值,而治理是以“反思的理性”^[3]为基础的。治理实现的机制包括广泛的参与,通过参与、谈判和对话形成共识,使得各类主体之间能够相互协调从而提高效率。而管理的核心则是在于通过对绩效的测量和控制,期待获得最佳的管理过程和管理结果,^[4]这种绩效控制的思路使得环境管理更多体现的是行政权力对公共利益的支配而不是共治。而环境治理更多体现的是社会主体对公共利益的共享和参与,公众参与程度越高的环境活动,其所造成的环境影响越能符合公共利益的实质,从而促使政府反思环境管理中存在的问题,实现环境利益的公平与正义。

四、治理对管理的超越

法治社会中的法律是一种永恒的理性对话过程。这种对话是由社会各阶层为了公共利益而广泛参与的辩论和说理,且各种不同意见在自由、公开与平等的对话中获得充分尊重。^[5]环境治理的最终目的在于促进公共环境利益,将对环境的管理权限从传统的政府垄断中解放出来,形成一种社会各个阶层各个群体(政府、市民社会组织、企业和个人乃至国际社会等)共治的局面,政府“垄断”环境公共事务是不可能的,也是不现实的,环境治理促使我们对“管理”进行再认

识。这种根据环境与生态的性质来探讨环保方式的多样性的对话理性使得治理明显优于管理。

首先,治理规则具有多元性。环境治理的过程实质上是一个多元参与的过程,参与的主体,参与的范围以及参与的方式都具有多样性,而传统的管理则是模式单一、主体相对固定且范围极其有限的。治理的多元性决定了各种力量的汇合和相互作用,通过衡量政府、市场、第三主体等不同协调形式的优缺点,以及形式多样的操作手段和以问题为导向的多种规则的协调,使得各类环境要素的市场化程度更高,政府责任随之从无所不包的管理者转化成权能有限的服务者,从而达到公共环境事务处理的最佳状态。

其次,治理规则具有多层次性。治理的多层次性是建立在治理规则多元化基础之上的,由于参与主体的增多以及参与范围的扩大,治理需要建立多层次的组织结构,从而实现其组织协调的功能。这种协调不仅体现在人际层次、组织际层次,甚至还作用于生态系统与人类社会之间的系统际层间上。不同的层次需要不同的操作规则和方法。从而有别于传统管理的单一结构,避免了传统管理模式中的决策片面、主观和信息单一等劣势。治理的多层次性决定了它可以通过直接的人际传达或者各组织间的谈判和协商等方式,确定具有明确任务的战略联盟,形成一个用以维护公共环境利益的共同行动纲领。^[6]

再次,治理规则具有动态性。治理的动态性表现为治理是随时间、空间等因素的变化而自动调整的。因为治理的组织结构是网状化的,可以充分应对各种条件的变化,发挥其组织最优性。而在传统的公共行政与管理中,其操作规则和手段是相对固定的、静态的。治理规则融合借鉴了诸多学科的优势,如学科系统化的理论、控制论、信息论、自组织论和环境协同论等自然科学常用到的研究方法,还融合了政治经济学、环境经济学、公共管理学以及环境行政学等社会科学的最新的研究成果。这种优势组合最大限度的整合了环境治理的结构和作用力,从而形成一系列的可操作的动态治理规则。^[7]

五、环境治理的完善

“法律所处理的并不是冷冰冰的外在客观世界,而是活生生的人,并且必须被设计来满足他们的内在需要”。在贝卡利亚那里“仁慈是立法者的美德”,制定良好的法律才有可能实现良法之治。环境治理与行政管理的一个重大差别也在于二者对法情感的态度不同。行政管理更多强调效率和力量的逻辑,而环境治理需要的是公众主动参与融入而不是形式上的消极参与,“生态人”与“责任政府”是实现环境治理并最终达到善治的重要当事人。只有当他们对法律对环

境保护能生成一种特别的信仰和依赖时,这种依赖的产生、信仰的存在比生硬的法条更能提高公众的环保意识,从而降低环境执法成本。

1.“生态人”假设

人性假设是组织和行为分析的起点,在经济学中有经济人假设,制度人假设。在私法学范畴,卢梭的社会契约论语境下的人通常也是这种理性的、合理追求自己利益的“经济人”。一切权利的基本单位就是个人,市场、政府等等都可以还原成人与人之间的合同关系。目前全球正面临着从现代性社会向生态文明社会的转型,不同法律部门中的人都是多重性的,环境法语境下的人性假设则是“生态人”。

人的本性是自私的,但是人的本性实际上又不仅仅是自私的,这也是生态人假说得以存在的理论空间。人类的共生性决定了在面对环境问题时,人与人,国与国,人类与非人生命体之间的关联不仅仅是对抗式的,更多情况下共生共赢才是维持平衡的最优选择。“将法律从道德的神秘统治之下解放出来的”,生态人假设的目的不是要把法律与道德混为一谈,“生态人的本质是人与人的关系和人与自然的关系即人的社会性和自然性的统一。具有生态意识和环境法治观念,会计算环境利益,寻求经济效益、社会效益和环境效益的最佳化、最大化的人。从战胜自然、天人相分的现代工业文明回归到天人合一、人与自然和谐相处的生态文明。”^[8]

对环境治理而言,经济人的局限性非常明显,环境及环境上之利益这种“最多数人的公共事务”在经济人那里往往成为“最少受人照顾的事物”,个体的理性行动最终导致的是集体的非理性结果。工业文明是建立在征服自然、无限资源、利益递增的基础上的,这种无极限的增长给人类带来巨大物质利益的同时还造就了一个“破损的世界”,^[9]“由于人类的破坏,牛羊鸡犬纷纷死去,鸟儿也没有了,到了春天只有可怕的寂静。”^[10]

从这个意义上说,生态人的目的不是替代经济人的工具理性,它是对经济人的超越,使工具理性具有更为长远的价值。环境治理在伦理意义上更多体现的应当是人性的亮点而非暗面。

2.亟需制度供给、实施到位的责任政府

在环境治理中,政府的治理理念又决定着政府采取什么样的模式来处理环境与社会、经济的相互关系。环境治理需要政府具有高超的治理能力,在环境治理中,更多强调的是第三主体参与环境管理,而非取代政府,形成“无政府”的局面。“环境灾难的真正原因深深扎根于人类事务的政治之中,化解之道自然也存乎其中。通过确立生态责任、参与型民主、环境正义、社区行动等价值观,生态型政治战略是可以行之有效的”。^[11]

首先,从政府的宏观调控能力上看,相对于传统发展模式,可持续发展在发展目标与内容上更具有公共性和长期性的取向,因而政府对环境信息的掌握更有利于制定长远宏观的环境战略。但这也使得政府能力将面临着更大的挑战,我国现阶段大力推行的以生态文明观为指导的环境友好型社会建设在一定程度上也就是这种“生态型政治战略”的体现。1972年联合国人类环境大会在瑞典斯得哥尔摩召开之后,中国才于20世纪70年代中期开始建立环境管理的机构。经过了30年的不懈努力,中国的环境状况依然令人忧虑,政府要实现有效的环境治理仍然困难重重。

其次,从我国宪法规定来看,政府在环保方面扮演的角色相当重要。中国的环境治理是一个网状化的结构。从中央层面来看,我国的最高权力机关是全国人民代表大会,国务院及其相关部委有一定的环境立法权和政策制定权;从地方层面来看,只要与国家的相关规定一致,地方人大和地方政府可以根据国家的相关规定,在遵照上位法的基础上制定政府规章或者发布行政命令。中央政府与地方各级政府促进政治、经济、社会、环境等因素的良性循环和可持续发展,是宪法中关于政府环境责任的总体目标。

再次,从制度供给层面来看,目前我国环境法的现状存在着“立法虽多但管用的不多”的怪像;在法的实施层面,迄今为止许多环境与资源保护部门没有被法律赋予法律法规强制执行权力,环境行政机构内部监督机制缺乏,环境行政公开制度不够健全,执行力也不够,导致“治理速度远远赶不上污染速度”。政府环境治理能力的核心是制度供给能力以及制度实施能力。政府不履行环境责任以及履行环境责任不到位,已成为制约我国环境保护事业发展的严重障碍。

3. 推崇善治

善治实际上是实现权力在国家与社会之间的一种平衡,使过于集中的国家权力向社会进行一部分理性有序的回归。这个过程也可以形象地表述为“还政于民”。它是政府与公民对公共生活管理上的一种合作,在合作的基础上实现政治国家与市民社会的良性

互动。

亚洲开发银行提出了善治的四个基本要素:即“问责、参与、可预测性和透明”。联合国亚太经济和社会委员会概括了善治的八个特征,即“参与、法治、透明、回应性、以达成一致为导向、公平与包容、有效性与效率、问责”。这些都代表了治理理念的核心要求。

环境这种特殊的公益也不再只属于国家的管辖范畴。随着全球化和国际化步伐的加速、信息技术和知识经济的兴起、后现代化思潮的不断扩散、市民社会的逐步崛起以及现代民主化的进程在我国的推进,环境权理论、公共信托理论、合作主义理论、多中心理论、第三部门理论以及社群主义理论等思想的出现都对传统行政垄断式的直线管理方式提出了挑战。

环境治理强调的环境公益本质上是一个多方参与、协调合作的涵盖民众观点多元性和身份复杂性的新型公共服务体系。环境治理最终要达到的目的是实现社会、经济、环境的可持续发展和人与自然的和谐,即实现善治(good governance)。

环境治理的演进与发展,受市民社会自主化、经济改革市场化程度、政府权利配置的合理化以及宪政制度、特定社会的传统与文化等多种因素的影响与制约。就中国而言,环境公共事务的多中心合作治理模式只是发展的方向和目标,现阶段的环境治理仍然面临着“温和的治理无法代替严厉的政府”的尴尬,其过程的艰巨性和长期性由此可见。资源和环境问题越来越成为制约一国经济发展、社会稳定的重要因素,环境治理日益成为全球关注的焦点。

通过环境治理将行政调整、市场调整、社会调整这三种调整机制相结合,对政府进行“重塑”,调整自身的组织结构,对政府的管理价值、原则、机制的重新审视,强调政治过程的民主化,提高公众对政府的认同度和对权威的认可,注重公众参与,强化政府与公民的互动,强化公民对公共管理的监督。建立责任政府势在必行,构建两型社会的新格局是摆在政策制定者和学者面前的一项重大课题。

参考文献:

- [1] 任志宏,赵细康.公共治理新模式与环境治理方式的创新[J].学术研究,2006,(9):67.
- [2] 范黎波.企业理论与公司治理[M].对外经济贸易大学出版社,2000.77-90.
- [3] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.56-89.
- [4] POLITE CHRISTOPHER. Managerialism and the Public Services: The Anglo- American Experience [M]. Oxford Basil Blackwell.
- [5] 张千帆.法律是一种理性对话——兼论司法判例制度的合理性[M].北大法律评论,2002.157.
- [6] (英)鲍勃·杰索普.治理的兴起及其失败的风险:以经济发

- 展为例的论述[J].国际社会科学(中文版),1999,(2):24.
- [7] 余晖.寻找自我:转型期自治性行业组织的生发机制[EB/OL]. <http://www.unirule.org.cn>.
- [8] 蔡守秋.生态文明与环境法制建设”笔谈(三篇)[J].法学研究,2008,(2):25.
- [9] 秦麟征.破损的世界——现代文明的阴影[M].东北林业大学出版社,1996,(12):23-92.
- [10] (美)蕾切尔·卡逊,吕瑞兰,李长生.寂静的春天[M].吉林人民出版社,1997,(1):45-89.
- [11] (美)丹尼尔·A·科尔曼.生态政治:建设一个绿色社会[M].机械工业出版社,2006,(8):78-123.