

市场转型中国有企业与环境监管中立性^{*}

——以大型国有石油石化企业为例

黄冬娅 杨大利

提 要: 在市场转型和监管国家建设的过程中, 计划经济体制下国家与国企互为垄断和依赖的父爱主义传统发生了深刻的改变, 国家的监管目标与企业的利润导向发生了重要的分歧。聚焦于石油石化产业的环境监管, 本文力图揭示中国监管国家面对的独特挑战以及国有企业影响监管中立性的机制。在对国有石油石化企业的环保监管中, 与西方的监管捕获以及非公企业依靠非正式关系和财税依赖来获取影响力不同, 国有企业作为国家内部人可以利用其体制内的地位直接主导标准制定、适用法外之规则、以专业人员内部人圈子影响环评, 并且相对于非公企业与地方政府的关系, 它与地方政府的博弈更加政治化。进而, 国企的影响力并不意味着它们能以其体制资源支配国家, 恰恰相反, 它意味着政治权力和权威仍最具支配性。不断弱化国有企业的政治身份, 不断推动基于普遍主义和法治的监管理性化才将有助于中国监管国家中立性的发展。

关键词: 环境监管 监管中立 国有企业 监管捕获 政企关系

对于中国环保监管问题, 已有研究特别关注两种力量的影响。一种力量是环保监管部门本身。研究者认为, 虽然中国的环保监管不断完善, 地方环保监管不断强化, 许多地区的环境已不断改善。但是, 环保监管仍存在相当多不足。比如, 监管法规不完善, 监管机构权力受限、资金短缺、设备落后、专家和人力配备不足等 (Sinkule, 1995; Ma & Ortolano, 2000; Andersson, 2006; Tilt, 2007; Lo et al., 2009); 监管机构内部仍存在代理人监控问题, 充满了讨价还价和博弈 (周雪光、练宏, 2011, 2012); 监管执行具有相当的选择性, 环保监管机构的自由裁量权相

^{*} 本文受广东省青年珠江学者计划、中山大学 2017 年度高校基本科研业务费青年教师重点培育项目资助 (主持人: 黄冬娅, 项目编号: 17WKZD23), 同时是教育部人文社科重点研究基地重大项目 (主持人: 黄冬娅, 项目编号: 16JJD630010)。

当大 (Hung et al., 2000; McAllister, 2010; Zhang et al., 2010); 此外, 地方政府对经济增长的追求与环境保护的目标也存在相当的张力, 污染企业在地方经济中越具支配性, 地方的环保监管透明指数越低 (Gu & Sheate, 2005; Lorentzen et al., 2014)。另外一种力量是来自于社会行动者。相对于其他政策领域而言, 环保领域中的公民行动对于政策过程的影响更为显著, 甚至有研究者认为, 环境保护中的公民行动挑战了国家权力, 打破了封闭的精英决策, 推动了政策过程的多元化, 构成了所谓的“没有民主的政治多元化” (Mertha, 2008, 2009; Stern, 2011)。但是, 更悲观的研究认为, 这种影响往往是例外而非常态, 公民行动对于环保政策过程的影响仍然非常有限, 难以构成推动环境监管以及政治发展的重要力量 (Stalley & Yang, 2006; Lee, 2007; Li, 2012)。

在这两者之外, 企业对中国环境监管的影响亟待进一步地考察。在监管国家形成的过程中, 监管机构相对于监管对象的中立性一直是核心问题, 不管是经济监管中防止利益集团捕获监管机构以谋求其特殊利益, 还是社会监管中防止利益集团将成本社会化, 都需要监管机构在一定程度上隔绝或者说独立于监管对象。反而言之, 不管是何种监管, 利益集团都试图通过各种方式寻求对于监管过程的影响, 甚至捕获了监管机构。在中国, 经济监管和社会监管体系都处于形成和完善阶段, 经济发展的热忱仍然持续和高涨, 这些都意味着中国在监管国家中立性方面与其他国家具有相当的相似性。然而, 与成熟市场经济和发展型国家不同, 中国监管国家的一个重要特征即在于庞大的国有企业的存在。无疑, 中国的国有企业与非公企业面对着相似的环境监管困境与问题, 并且有观点也认为环保监管没有所有制的区别, 也没有专门为国企特设的法律, 甚而国企由于其技术先进和管理规范, 环境保护比民企的整体状况好, 代表着我国环境管理的最高水平 (王平, 2013)。基于此, 本文将聚焦于中国国有企业的社会监管, 以国有石油石化企业的环保监管为案例, 试图回答以下两个具体问题: 第一, 市场经济下国有企业是否影响环保监管的中立性? 第二, 国有企业如何对环保监管施加影响力? 由此, 本文旨在从一个侧面揭示中国监管国家发展的内在机制和独特轨迹。

一、“监管捕获”与“父爱主义”

在西方市场经济中, 独立的监管机构由立法机构授权独立性来行使其监管职能,

本应中立地制定和执行监管规则而不受任何利益集团所左右。但是，研究者却发现，监管机构并不是天然的“公共利益”代表者，相反，如伯恩斯坦（Bernstein，1985）所言，监管是相关利益集团试图夺取利益的政治过程。在这个过程中，每一个利益集团都试图将其利益通过监管立法确立，从而往往导致不断地将被监管者的偏好制度化，监管机构沦为了既得利益的保护者，它们擅用公共权力来谋求被监管者的利益。按照斯蒂格勒（Stigler，1971）的划分，经济监管中的捕获所获取的利益有四种形式，即直接的金钱补贴、控制准入、对于替代和补充的规制以及定价。而对于社会监管而言，“监管捕获”的形式主要是外部性的最大化，如环境污染成本的社会化（Reagan，1983）。

在“监管捕获”的研究者看来，监管机构中立性的丧失不可避免，因为不同利益群体的规模使得他们的政策影响力存在巨大的差别（Olson，1967）。对于被监管者而言，他们往往有足够的激励和能力去游说和影响监管机构而谋取自身的利益。一是游说成本。正如斯蒂格勒提出的经济监管中的“规模递增而收益递减”定律所发现的，利益群体的规模不同，从而信息成本和组织成本也不同。大众获取信息的高额成本往往抵消了他们可能的收益，组织的成本则随着集团规模的扩大而迅速上升，这两者使得游说的成本往往快于规模的扩大（Stigler，1971；Peltzman，1984）。二是收益分布。监管对象的成本和收益都更为集中，而公众则由于收益太过分散而往往缺乏政策游说的激励，如果没有公共利益团体代表公众，那么，监管往往就会为特殊利益集团所捕获（Schuck & Wilson，1981）。在这样的情况下，立法机构和监管机构往往缺乏足够持久的公众利益联盟支持，在各种利益的支配下而向利益集团妥协。石油进口配额、农业补贴、机场补贴等经济监管就会随之产生（Stigler，1971；Peltzman，1984）。对于“监管捕获”的观点，研究者进行了多方面的反思，比如，它被认为忽视了监管过程中的信息不对称问题以及政治系统本身的黑匣子，从而夸大了利益集团对于监管的支配和权力（Levine et al.，2014；Laffont & Tirole，1991）。并且，经济学的解释假设利益集团利益最大化、政治家选票最大化、官僚收入最大化，但是政治生活与经济生活实际上存在很大的差异。比如，第一，政治关切的偏好往往不是金钱可以衡量的。第二，政治行为做出的决策对于每个人都是有约束力的，不管他是否支持这个决策。第三，经济学假设每个人的偏好是既定的，而政治学则关心如何改变偏好（Schuck & Wilson，1981）。因此，对于“监管捕获”的反思认为，在传统的经济监管中，还有多种力量形成了与利益集团的竞争。比如，

公众影响 (Becker, 1986) 和政治影响 (Gormley, 1979; Cohen, 1986; Sanders, 1981; Spiller, 1990; Salant, 1995)。

这些研究对于监管中立性的讨论仍然集中在成熟的市场经济中的经济监管领域, 而社会监管的出现和转型经济则使得监管中立性的问题更加复杂。许多研究者反对对于价格和准入的监管, 却更愿意支持旨在克服外部性的“新社会监管”(Salant, 1995)。对于传统的监管而言, 当监管的收益集中于某一特定群体而公众承担的成本却是分散的时候, 这会造成监管捕获。而与传统监管不同, 新监管是把监管的成本集中于某一特定群体, 而收益却是分散的。传统监管处理的是价格、产出、竞争性、准入和退出, 而新监管处理的是外部性和经济行动的社会影响。但是美国在 20 世纪 70 年代社会监管大量成立之后, 人们却越来越认为, 社会监管与经济监管一样可能也会存在中立性问题。第一种观点认为社会监管中的被监管者基本上对于监管影响甚小, 社会监管一般是由政治人物发动潜在的社会支持, 强调市场失败的极端危险, 这些往往造成对被监管者的严厉监管和高额成本; 第二种观点认为被监管者可以成功地阻碍社会监管的实施和执行。资本的可流动性使得被监管者可以影响州层面的管辖权, 让州政府提供最好的营商环境; 第三种观点认为被监管的产业将成本强加于公众, 进而利用监管来降低他们生产的成本。在那些重污染产业主导的州, 往往对于环境污染的私人支出很少, 而公共支出很大, 这是监管成本的社会化。就有研究者用对于废水治理的数据发现, 污染产业往往能有效地逃避废水处理的开支, 这些开支往往并不是由污染企业承担, 而是由公共开支承担 (Williams & Matheny, 1984)。对于社会监管捕获同样的担忧在相当大程度上解释了美国在社会监管领域仍然推行了所谓的“成本—收益分析”, 而非欧洲的社会监管的“预防准则”(Sunstein, 2005)。与预防准则强调现有知识的局限性和防范民众受到未知的伤害不同, “成本—收益”分析对于社会监管有更高的警惕性 (Bardach et al., 1982)。从 20 世纪 70 年代开始, 美国国会对监管机构的自由裁量权进行了更严格的控制, 并且不断扩大公众的参与。比如, 美国国会可以绕过环境监管机构, 通过公民诉讼直接对于违反环境监管的企业提起司法诉讼, 以克服社会监管的捕获 (Zinn, 2002)。

具体而言, 不管是经济监管还是社会监管, 在市场经济和西方民主体制下, 被监管者影响或者说捕获监管机构的方式主要有以下几种。第一种是正面激励, 最重要的手段是金钱、选票和职位: 其一, 金钱的形式主要是竞选中的资金资助和组织募捐; 其二, 选票包括聚集选票和分散反对党选票; 其三, 人事旋转门有两种形式,

监管者有可能来自于产业，也可能最终在产业任职，比如，军火采购的监管者最终进入军火产业，政府医疗政策制定者可能最终在私人医疗公司任职，税务官可能最终成为公司的税务顾问，这两种形式——来自产业或在产业任职——都被认为会导致监管者制定有利于产业利益的决策。对于“转入”监管机构而言，这主要是由于决策者已经在被监管的产业环境中社会化了，与被监管者共享基本的立场和观点；对于“转出”监管机构而言，它更像是潜在的贿赂，监管者决策的偏向是为了加强他们离任后在产业获得职位的可能性。第二种是负面激励，包括对抗、谣言、威胁等。特别是在大众参与度不高以及大众支持不显著的情况下，负面激励对于监管者的影响同样巨大（Stigler, 1971）。

同时，值得注意的是，对于美国监管部门的一项最新研究聚焦于监管机构的监管对象是公共部门的特殊情况（Konisky & Teodoro, 2016）。该研究认为，公共部门和私营部门在监管领域面临不同的激励和限制。与利润最大化的公司不同，公共部门面临着有争议而模糊的任务，且公共部门不存在来自其他公司的直接竞争，很少遭到淘汰，并可能拥有同情的政治盟友。因此，当监管对象是私营部门时，通常监管机构的执法手段（例如罚款、费用和执照）足以达到其监管效果；但当受监管对象是公共部门时，其效力较低，它们比利润最大化的公司有更大的激励机制来推卸监管和/或通过政治渠道寻求监管救济。也就是说，公共部门比类似的私人部门更不可能遵守法规。

以此为参照，如果说市场经济下利益集团通过选票、金钱和职位捕获了监管机构，政府机构作为被监管对象更有可能利用其政治资源而不遵守法规。那么，在中国，庞大的国有企业本身就与国家融为一体，它对监管国家的影响值得我们深入考察。裴松梅（Margaret Pearson）就认为，中国监管国家有四大特征，即国有经济、从计划经济延续而来的综合性监督机构、从官僚体制中产生的监管机构和人员、监管机构的碎片化及其权威的模糊化（Pearson, 2005）。其中，对于国有经济而言，她认为，与其说国有企业在捕获监管国家，不如说监管国家在保护国有企业，就如父母保护子女一样（Pearson, 2007）。甘思德（Scott Kennedy）也发现，国有企业拥有较之于其他所有制企业更大的政策影响力，它们政策游说的方式主要是“直接接触”。并且，这种政策游说并非多元主义，也非庇护主义，企业领导和政府的关系主要是由他们在体制中的位置所决定（Kennedy, 2005）。同时，他还认为，大型钢铁公司这样的国企并没有太多卷入环保监管规则的制定中，是由于主管工业部委代表了其利益去与在官僚系统中相对弱势的环保部门讨价还价（Kennedy, 2005）。

这里，裴松梅与甘思德的研究都指出了国家对于国有企业的“父爱主义”传统。也就是说，这种“父爱主义”传统不仅仅表现在计划经济下国家对于国有企业的软预算约束上（科尔内，1986），而且，在监管国家的建立过程中，这种“父爱主义”传统可能会使得监管机构在“保护”而非“监管”国有企业。在“监管捕获”中，以企业为核心的利益集团外在于监管机构，它们从外部游说和捕获监管机构以实现其利益目标；而在“父爱主义”传统下，国有企业内在于国家，它们与国家处于同样的制度体系之中，国家本身的制度安排和政策制定都会不断地将其利益和偏好制度化。这种父爱主义传统被认为是中国监管国家建设的一大挑战（OECD，2002）。

虽然“父爱主义”的概念可以为我们洞察中国的监管中立性问题提供极具洞察力的视角。然而，在市场转型和监管国家建设过程中，这种“父爱主义”传统在实际运作中并非没有遇到挑战。一方面，国家本身监管目标和攫取经济利益目标之间的冲突不断增强和放大，使得国有企业不得不面对双重目标的压力^①。另一方面，市场转型也不断激励和放大了国有企业与国家背道而驰的企业利益和个人利益，对于国有石油石化企业海外投资的案例研究已经揭示它们的行为并非就代表了国家战略目标和利益，相反，很多时候它们是由自身利润扩张所驱动的（Liou，2009）。那么，在监管目标和企业利益目标的角力中，政府对于国有企业的“父爱主义”传统是否会受到冲击？在中国的监管国家建设过程中，国有企业作为国家内部人如何能够对监管施加影响？这需要我们考察国有企业影响监管的具体形式和机制，充分地发掘国有经济下监管中立性所面对的张力以及它与私营经济下监管捕获内在机制的差异性，从而揭示中国监管国家建构中面对的困境和挑战。

二、石油石化领域环保监管中立性的发展

在对国有石油石化企业的环保监管中，一方面，政企分开和环保监管的强化两者共同奠定了国有油企环保监管的基础。政企分开使得国有石油石化企业原本承担的政府管理职能剥离出去，从而让国有企业与国家相对彼此独立成为可能；环保监

^① 国资委首任主任李荣融不断强调，央企不在本行业中占据前三位，央企领导就调整，央企面对很大的工作实绩压力（康怡，2009）。

管的逐步理性化，进一步完善了监管规则和强化了监管权力，为环保监管的中立性创造了条件。另一方面，国有油企依然延续了原有的政治和经济资本，它在政党国家中仍然享有在政党国家中的政治身份。这两方面的要素为国企环保监管中的利益博弈构建了制度框架。^①

（一）政企分开

中石油、中石化和中海油的前身是三大石油石化总公司。在市场转型中，三大国有油企面临了两次重大的转折。其一是1998年政府机构改革；其二是旗下各股份有限公司相继上市。在这个过程中，国有油企与各级政府在机构和职能上逐步分离开来，从而使得将其作为独立的市场主体进行监管成为可能。

第一，在相当长的时期内，中国石油石化行业的政府管理职能与企业经营合为一体。新中国成立以来，主管部门经历过多次更替（见表1）。1988年，石油工业部撤销，新成立了主管石油化工、煤炭和电力等的能源综合管理部门能源部。在政企不分的情况下，能源部内部面对着协调处理煤炭、石油石化和电力等不同产业的问题，它成立不到四年就被撤销了。此后，从1993年到1998年间，中国的石油行业管理职能由中石油、中石化和中海油承担。

表1 石油石化主管政府部门

年份	主管部委
1955—1970	石油工业部
1970—1975	燃料化学工业部
1975—1978	石油化学工业部
1978—1988	石油工业部
1988—1993	能源部
1993—1998	1993年能源部撤销，石油、石化和中海油三大总公司承担政府管理职能
1998—2001	三大总公司承担的管理职能划转隶属国家经贸委的国家石油和化学工业局
2001—2003	2001年撤销国家石油和化学工业局，原国家经贸委、原国家计委、国土资源部分散管理
2003—2008	2003年原国家经贸委撤销，管理职能划归了新成立的国家发改委能源局、商务部和国资委
2008—至今	国家能源局（隶属国家发改委，2008年成立）、商务部和国资委

资料来源：作者整理。

^① 本文所涉及到的环境监管，主要包括环境保护机构所承担的环境污染物排放检测和总量减排、环境评价、环境污染处罚，以及目前由国家标准委承担的相关产品环境污染物排放标准制定。

第二，国有油企政企不分的问题直到1998年才得以初步解决。在1998年的政府机构改革中，中石油和中石化两大集团公司得以成立，第一次移交了各自承担的政府管理职能。同时，1998年，国务院决定实施石油石化战略大重组，通过行政性资产划拨和互换的形式，将原中国石油和中国石化按南北区域划分、改组为两个特大型石油石化集团公司。2000年到2001年间，两大集团公司和中国海油分别以母公司身份，就其核心业务发起成立了中国石油天然气股份有限公司、中国石油化工股份有限公司和中国海洋石油股份有限公司，分别相继在海外上市（邱宝林、陈新华，2008）。在上市的过程中，三大国有油企又继续剥离了其遗存的政府管理和社会职能。

第三，机构改革和公司上市推动了地方石油石化企业的政企分开。在相当长的时期内，国有石油石化企业下属的石油管理局都与地方政府两块牌子一套班子。比如，因油而生的大庆就先有企业，后有地方政府。1980年，在大庆市委和市政府成立的同时，建立了中共大庆石油管理局委员会和大庆石油管理局。实行一套班子、两个牌子的政企合一体制。1984年1月1日大庆实行了政企分开。大庆市人民政府负责市政工作，属黑龙江省政府领导；石油管理局负责石油生产建设，属石油工业部领导；石油化工总厂则在1983年9月归中国石油化工总公司管理。然而，“政企分开”后的大庆仍实行“三位一体”的领导体制，主要领导交叉任职，市委书记兼任大庆石油管理局党委书记，市长兼任大庆石油管理局局长，市委副书记或常委兼任大庆石油化工总厂党委书记（杜显斌，1996）。同时，大庆石油管理局是省级单位，而大庆市政府只是个地级市。石油管理局不仅承担了教育医疗养老等社会职能，还承担了包括环保、市场监管和公检法等众多职能，这种情况持续到1998年政企分开的机构改革和石油公司上市（国办发〔2004〕22号）。

（二）环保监管的强化

对于国有油企而言，环保监管的强化来源于两个方面，即环保监管体系与政党国家内部的激励处罚体系。这两方面意在相互补充，得以形成更有力的环保监管，在环保监管法律法规不够完善和处罚力度不够的情况下，通过政党国家内部的激励处罚体系，将环境保护的监管与中央企业负责人的任职和晋升等政治目标结合起来，从而强化国有企业的环境保护力度。

1998年机构改革中，国家环境保护局升级为国家环境保护总局，2008年升级为

环保部。同时，国家不断试图强化对包括国有油企在内的中央企业的环保监管。从2007年到2009年第二任期开始，国资委将节能减排作为央企负责人任期经营业绩考核的重要内容。2010年国资委进一步颁布了《中央企业节能减排监督管理暂行办法》，国资委对中央企业节能减排实行分类监督管理。按照企业能源消耗及主要污染物排放情况，石油石化企业属于重点类企业。国资委将在负责人任期经营业绩考核期末，将央企节能减排考核情况与企业负责人经营业绩考核结果一并对外公布。在这个管理暂行办法中，国资委对于环境污染做出了细致的奖惩规定。比如，对于节能减排数据严重不实、弄虚作假的，发生重大（含重大）以上环境责任事故、造成重大社会影响的，以及发生节能减排重大违法违规事件、造成恶劣影响的中央企业负责人经营业绩考核结果予以降级处理。再比如，对未完成任期节能减排考核目标的、发生较大和一般环境责任事故的以及被国家节能减排主管部门通报，对造成较大负面影响的中央企业负责人经营业绩考核结果给予扣分处理。而对节能减排成效突出的中央企业，国资委授予“节能减排优秀企业奖”，并给予适当奖励（中国政府网，2011）。

（三）政治身份

在中国，与其他央企一样，国有油企具有体制内的政治身份。目前，在国资委管理的100多家央企中，副部级的央企有54家。中石油、中石化和中海油都属于副部级央企，集团公司的董事长相应地属于副部级。此外，时任中石化总经理和党组书记的李毅中以及时任中石油董事长和党组书记的蒋洁敏都曾任中央委员会委员。2002年的十六大上，李毅中当选中央委员；2012年的十八大上，蒋洁敏当选中央委员。同时，与西方监管国家的人事旋转门相对比，虽然环保部门与国有油企的人事旋转基本上不存在，不过，国有油企负责人与许多政府职能部门以及党、人大和政协等都存在职位流动。

在担任国有油企“一把手”之前，六任中石油“一把手”中四任曾在石油工业部等政府机构任职；六任中石化“一把手”中也有四任曾在化工部等政府机构任职。中石油总公司的第一任总经理王涛曾任石油工业部部长，第四任总经理陈耕曾任石油工业部劳资司副司长，蒋洁敏曾任青海省副书记副省长。在担任中石油“一把手”之前，中石化第一任总经理陈锦华曾任纺织工业部副主任、轻工业部计划组负责人，第二任总经理盛华仁在化

工部、燃料化学工业部、石油化学工业部以及化学工业部都曾任职，第四任总经理陈同海曾任国家计划委员会副主任，第五任苏树林曾任辽宁省组织部部长。中海油的第一任总经理秦文彩也曾任职燃料化学工业部石油勘探开发组组长和石油工业部副部长。

在离任国有油企“一把手”之后，中石油中石化各六任“一把手”中都有五人转入政府部门或者地方政府任职。第一任中石油总经理王涛任第九届全国人大常委、全国人大环保委员会副主任委员；2004年因重庆开县井喷事件而引咎辞职的第三任总经理马富才，此后仍然担任了国家能源领导小组办公室副主任（副部级），后来官至第十六届中央候补委员，最后任第十一届全国政协人口资源环境委员会委员；第五任“一把手”蒋洁敏在因腐败落马之前任国资委主任。在中石化，第一任总经理陈锦华后来担任国家经济体制改革委员会主任、国家计委主任、全国政协副主席；第二任总经理盛华仁后来担任国家经贸委主任，全国人大常委会秘书长；第三任“一把手”李毅中则任国资委党委书记、副主任，国家安全生产监督管理总局局长、党组书记，工业与信息部部长、党组书记，以及第十六届和十七届中央委员会委员。第五任“一把手”苏树林任福建省省长。中海油的第四任总公司总经理卫留成后来也担任了海南省省长、省委书记，全国人大财经委副主任委员，中共十六届中央委员会候补委员。

三、国有油企对环保监管中立性的影响

国有油企对于环保监管的影响与非公企业有显著的差异。与非公企业主要通过非正式关系网络和财税贡献等来规避环保监管不同，国有企业可以利用其体制内的地位，直接主导标准制定、以党纪行政处罚规避法律法规、以专业人员内部人圈子影响环评，并且，相对于非公企业与地方政府的的关系，它与地方政府的博弈更加政治化。

（一）规则制定：排放标准的制定权

监管捕获核心的问题在于利益集团对于监管规则制定的影响。在我国较为封闭的精英决策之下，社会利益的表达和博弈往往发生在政策执行阶段，通过规避、变

通和扭曲政策执行来实现自身的利益诉求。虽然民营企业已经开始逐步提升其对于规则制定的影响，但是它们也必须通过嵌入体制之中，在体制之中进行游说 (Huang & Chen, 2017)。而与它们不同，国有企业本身就处于体制之中，由于国有油企在计划经济时期一直承担了行业标准制定职能，包括国外标准的中国化，每个油企也都有其隶属的石油石化研究院。在市场化改革之后，政府对石油工业的行业管理职能则从三大总公司部分剥离出来，但是原来的专业管理力量却全部或大部分留在各公司内。在这种情况下，国家标准委都不得不依靠它们来制定行业的技术和标准，其中就包括行业的环境排放标准。中国的油品标准过低导致成品油含硫量大大高于国际通行标准，在汽车保有量迅猛增加的情况下，高硫含量的燃油导致大气中氮氧化物和细颗粒污染物增多，使得机动车尾气排放成为空气污染重要的污染源。油品标准的制定牵涉很多问题，包括轻石脑油产量很低以及民营炼油厂技术水准偏低且难以承受油品质量提升的成本等，但国有油企在油品标准制定中的决定性作用也是其中核心的问题。2005 年国家标准委成立了第一届全国石油产品和润滑剂标准化技术委员会，2007 年成立了石油燃料和润滑剂分技术委员会。全国石油产品和润滑剂标准化技术委员会共计 43 名委员中的三大石油公司代表达到近 40 名，占到全部委员的 90% 左右，并且，该委员会的秘书处就设在中国石化的石油化工科学研究院，而全国石油产品和润滑剂标准化技术委员会秘书长，正是中石化科技开发部副主任徐惠 (刘伊曼, 2013)。而在石油燃料和润滑剂分技术委员会共计 57 名委员中，我们根据名单统计发现，质检系统代表有 6 名、汽车行业代表 3 名、研究机构代表 3 名、出入境机构代表 1 名、解放军代表 2 名。此外，环保总局代表只有 1 名、中石化代表有 22 名、中石油代表有 16 名、中海油代表有 3 名，三大石油石化企业共计 41 名，占到 70% 以上。其主任委员也是中石化的石油化工科学研究院的院长，而三名副主任委员分别由中石化、中石油和中海油下属相关部门负责人担任，秘书长由中石化的润滑油评定中心人员担任。事实上，油品国 IV 标准的实际起草部门即是中石化的石油化工科学研究院、中石油的石油化工研究院和中国汽车技术研究中心。在社会舆论的广泛压力下，油品国标 V 出台。但同时，此次油品标准制定调低了成品油标号，将标号下调至 89 号、92 号、95 号。对于油企而言，维持高标号油品会导致炼油成本上升，但是取消高标号油品却会导致油耗加大、排放增多。与此形成对比的是，2013 年广东省通过粤 V 标准，与国标 V 不同，它保持标号不变，为此，石油炼化企业需要投入较大的资金建设烷基化设施。可以看到，这个标准由广

东省环保厅、环境科学研究院、监测中心等起草，没有国有油企参与（龚君楠、赵盼盼，2013）。

虽然国家近年来在不断修改行业性环境排放标准制定的规范，强化向社会征求意见、向行业征求意见、多数投票以及标准制定程序等规则，但是在国有企业仍然在行业性的标准制定分委会中占据多数的情况下，以及在相关标准分委会缺乏环保部门代表以及专家委员会相对于企业难以自主的情况下，环境排放标准制定过程中的监管中立性很难得到保障。

（二）污染事故处理：两套规则系统

监管中立性不仅意味着监管机构在规则制定中享有相对于被监管对象的自主性和独立性，还要求监管规则的适用具有普遍性，没有被监管对象能超越规则之外。在环境监管中，除了监管法律法规的完善之外，国家还在不断强化环保领域基于“考核”的目标责任制。这两套体系本可相互强化。但是，在实际的执行中，考核的规则却在一定程度上侵蚀了基于法律的监管规则，强化了大型国有石油石化企业的政治身份。在重大的环境污染事故中，对于国有石油石化企业往往适用党纪和政纪处罚，赔偿也往往由政府兜底。

国有油企生产事故常常造成重大的环境污染事故，不合理的选址布局进一步加剧了环境污染的风险。比如，2003年5月，处在黄河上游的中石油下属公司兰州石化的原料动力厂污水处理装置停工改造，致使约有1吨油污排入黄河兰州段；2005年1月，兰州石化铁路货运公司油罐阀门漏油，造成黄河兰州段污染事故；2014年又因管道石油泄漏导致兰州市自来水苯超标。2011年6月，中海油最大国内合作油气田蓬莱19-3油田漏油事故发生后，截至7月11日，除造成840平方公里的劣四类严重污染海水面积外，还导致周边约3400平方公里海域由第一类水质下降为第三、四类水质（王茜，2011）。中石油大连石化公司2010年到2013年总共发生了6起严重的生产事故。对于环境污染最严重的是2010年7月16日的事故。据官方数据显示，至少1500吨原油流入海洋，截至7月19日，受污染海域约430平方千米，其中重度污染海域约为12平方千米，一般污染海域约为52平方千米，它对大连海洋生态的影响是“长期的、不可低估”（高重密，2011）。

虽然国有油企造成了重大污染事故，然而它们却往往并没有承担理应承担的重大环境污染事故的成本，对于国有石油石化企业的处罚大多是降级、记过、严重警

告。与此同时，在重大环境污染事故中，从环境污染赔偿到环境治理，这些依据相关环境监管法规本应由企业承担的污染成本往往都由政府兜底，而不可能依据法律对企业责令关闭、停产整顿，抑或承担所有的环境污染赔偿和环境治理成本。2010年中石油大连石化“7·16”污染后，中石油基本上没有承担环境污染的成本。责令关闭显然不可能适用于中石油这样的大型国企，但是污染清洁成本巨大，给渔业以及环境长久的损失不可估量，最终地方政府承担了巨额的支出。据称大连市政府出面组织了超过3000艘渔船参与，费用合计超过5亿元（童大焕，2010）。类似的，在2005年中石油松花江污染中，据环保部有关领导对媒体称，在此次污染治理资金中，国家而非中石油累计投入治污资金78.4亿元。在2013年中石化青岛输油管爆燃事故发生后，虽然当时青岛已经在试点推广环境污染责任险，但是由于中石化并未购买环境污染责任保险（以下简称“环污险”），在企业自身逃避赔偿的情况下，商业赔偿的缺失导致在此次事故中受到环境污染的受害者无法得到有效赔偿（冷翠华，2013）。2005年松花江污染事故中，事故的责任方中石油只被罚款100万元。事后，中石油同样未提赔偿，而是以“捐赠”的名义给了吉林市500万元用于治理污染。类似的，“7·16”事故，中石油只是以投资代替经济和生态赔偿，它在大连投资2000万吨/年炼油、100万吨/年乙烯项目，据称上述项目上马后中石油在当地炼油能力将达5050万吨/年，其产值预计将占大连GDP的1/3（张超，2011）。而形成对照的是，2005年4月7日，葡萄牙籍“阿提哥”号油轮在大连发生原油泄漏，大连市政府在第一时间帮助渔民取证，法院共立案117件，总标的额达11.6亿元。其后，大连市海洋与渔业局代表国家向“阿提哥”号提起海洋生态损失赔偿诉讼（张晓琦，2010）。

（三）环境评价：专业内部人圈子

环评是环境监管重要的环节，它无疑需要保证相对于环评对象的中立性。根据《环境保护法》，建设项目的环境影响报告书经批准后，计划部门方可批准建设项目设计书。此外，2003年，国家环保总局印发《关于对申请上市的企业和申请再融资的上市企业进行环境保护核查的规定》，化工、石化等重污染行业的申请上市和再融资均须进行环保核查。不过，可以看到，从计划经济以来，石油石化部门和企业就自成系统，不管是三大油企直接隶属的研究院，还是石油石化相关协会隶属的研究院抑或石油大学等研究机构，都有大量的石油石化领域的专家学者，拥有国内最

权威的技术知识。因此，参与石油石化项目的环评专家往往要么本身就是来自于石油石化系统内部，要么也跟石油石化系统有长期的联系和合作关系。在云南安宁石化项目环评中，项目环评方来自中石油下属的环评公司。环保组织为了论证云南炼化项目环评报告是否有问题，曾找过十多位专家，但最终大多数仍是石油系统内部人士，即使退休，他们也不愿意在结论上署名（吕明合，2013）。

在这种情况下，环评过程的不透明进一步强化了国有油企的影响力。虽然环保部近年来开始推动环评受理、审批和验收全过程“三公开”，但是环评的公共参与范围和程度仍然非常有限，这为有巨大利益的大型油企主导环评提供了空间。2010年，中石化即发生了所谓的“环评门”。当时中石化计划以可转债方式再融资230亿元。中石化的上市环保核查情况公示之后，三家环保NGO联合上书环保部，指出环保核查报告不实。此外，环保组织还指出核查范围之外有11家下属企业存在环保违规记录，建议环保部慎重考虑中石化的再融资环保核查。11月中旬，中石化称环保组织掌握的数据有误，环保违规并不存在，环保部则表示将会对此进行调查（王康鹏，2010）。然而，环保组织的抗议并未发生影响，2011年中石化230亿元可转债仍如期发售。2004年，茂名石化乙烯项目在尚未通过环评的情况下开工建设，并于2006年开始试运行。但是，直到2008年，项目的环评才通过环保部的审批。2009年，广东省环保局违规审批了茂名石化的油品质量升级改造工程。2010年，国家环保部依法撤销了广东省环保局的环境影响评价批文，要求重新对项目进行环评（刘伊曼，2013）。

（四）日常监管力度：体制内的博弈

地方政府是否强化对于国有油企的监管执行力度并不仅仅是取决于企业的关系或财税贡献。所有制本身仍然是重要因素。在监管执行过程中，较之于非公企业，国有企业因其处于国家内部，它们与地方政府及其环保监管部门的关系受体制内各种的因素影响，也即是说，对国有油企的监管与其在体制内的地位密切相关。一方面，地方的监管可能因国有油企的国家内部人身份而另眼对待；另一方面，地方也会因国有油企在体制内遇到的问题而强化其监管力度。

第一，在日常环保监管执行中，国有油企的环境污染状况并未得到广泛的披露，虽然有民间的抗议和环保公益组织的诉讼，但是，并未见到环保监管部门进行严厉的制裁。但是，一个显著的转变发生在石油石化系统的反腐风潮之后，环保部首次

广泛披露了国有油企的环境污染状况，随后，各级环保部门都相继对国有油企环境污染执行了处罚。虽然中石油曾以排名第一的成绩被国务院国有资产监督管理委员会授予“‘十一五’中央企业节能减排优秀企业”称号（国资发综合〔2011〕65号）。但是，在公布2012年度全国主要污染物总量减排核查处罚情况中，环保部第一次披露了中石油和中石化在环境保护上存在的严重问题。在此基础之上，环境保护部决定对两家集团公司炼化行业新改扩建项目实行环评限批（武卫政、孙秀艳，2013）。这直接导致了中石化计划在河北省曹妃甸投资285亿元建设的1200万吨炼油项目遭遇卡壳：在2013年1月，国家环保部已经公告受理了曹妃甸炼油项目的环境影响报告书等环评文件。但是，在2013年中环保部宣布环评限批后，该项目报告就一直未被环保部审查通过。而按照政策规定，只有通过环保部审批，国家发改委才能最终核准新建项目（张倩怡、骆倩雯，2013）。同时，地方环保部门也相继跟进。在安庆，在安庆石化总经理兼任安庆市委常委的情况下，安庆市环保局向中石化安庆分公司开出近40年来对其的第一张罚单。同时，2013年5月，江苏省南京市环保局发布了第一季度国家重点监控污染企业监督性检测结果，中石化南京化学工业公司位于此黑名单之中。中石油吉林油田分公司松原采气厂采油污水未经处理直排水坑被列为环保部2013年第四季度重点环境案件（李春莲，2014）。2014年，中石化旗下广州石化、茂名石化、金陵石化以及中石油旗下大连石化、乌鲁木齐石化、宁夏石化等也多次被当地环保部门通报及予以处罚。石油石化系统的反腐风潮直接推动了企业的环保整治以及环保部对油企的数据监控。2013年7月，中石化集团宣布三年228.7亿元人民币的“碧水蓝天”的环保计划，拟在2013—2015年实施803个环保整治项目。

第二，与石化项目不同，地方政府与国有油企在石油开采项目上往往产生巨大的利益冲突，因为对资源的开发和攫取对于地方生态环境而言是不可修复的损害，而地方政府也难获得显著经济效益。在这样的情况下，地方政府不断寻求通过强化生态补偿机制来分享利益。在双方的利益博弈中，让国有油企从原有的强硬立场做出让步的是政治环境的变化。由于《水土保持法实施条例》和《水土保持法》都没有规定相关水土保持和防治费用的收取标准和使用管理办法，而规定由财政部门、价格主管部门会同水行政主管部门制定。在矿产土地资源国有的情况下，各省份制定的水土保持相关补偿费用往往按照面积计算，且长期标准相当低。2008年11月，陕西省出台《陕西省煤炭石油天然气资源开采水土流失补偿费征收使用管理办法》，

水土保持收费项目达到三项，不仅保留了水土保持设施补偿费和水土流失防治费，还增加水土流失补偿费；同时，由过去按面积计征调整为按产品产量计征，并大幅度提高水土流失补偿费征收标准（武盾，2014）。然而，陕西水土保持补偿费征收却遇到强大的利益阻碍，中石油长庆油田分公司一直以种种理由拒绝缴纳。按照陕西原油 30 元每吨的征收标准，仅在榆林的长庆油田每年需缴纳的水土流失费就在 3 亿元左右。2009 年 9 月，榆林市水土保持监督总站依法对中石油长庆油田分公司下达了行政处理决定书，要求按期交纳 2009 年上半年欠交的 1.29 亿元。经过行政复议程序后，中石油长庆油田分公司曾多次向国务院法制办、国务院纠风办、国家发改委、财政部、水利部、国资委等有关部委反映情况，2009 年 12 月，长庆油田分公司向榆阳区人民法院提起行政诉讼，结果二审均败诉。此后，当地人民法院冻结了中石油长庆油田分公司的当地账户，并强制划拨了欠交的 1.29 亿元（西部网，2011）。紧接着从 2009 年下半年开始，长庆油田仍然继续拒绝缴纳水土保持相关补偿费。2013 年，榆林市要求长庆油田缴纳 2009 年 7 月至 2012 年 3 月期间在陕西榆林境内开采石油、天然气水土流失补偿费 7.4 亿元，以及 1.1 亿元的罚款，并且冻结了长庆油田 23 个银行账户（中国广播网，2013）。长庆油田又把榆林市水土保持监督总站告上了法庭，认为水保站无收费资格，且未经财政部和发改委审批和备案。此后，中石油长庆油田公司一直拒绝缴纳拖欠的补偿费。在与地方政府的博弈中，最终让国有油企做出妥协的是政治性因素。2013 年，包括中石油副总裁兼长庆油田总经理冉新权在内的多位中石油高管正在接受组织调查。2013 年 10 月，中石油董事长周吉平、总经理廖永远致函陕西省省委书记赵正永、省长娄勤俭，之后长庆油田公司和榆林市进行了座谈，形成了书面性的会议纪要，长庆石油做出了一些加大对地方支持的承诺。最终中石油和陕西省政府合作中“统筹解决”水土流失补偿费的问题（严定非，2013）。

四、讨 论

监管中立性是监管的核心问题。与西方市场经济国家和发展型国家不同，中国的监管国家还面对来自对国有企业的父爱主义传统的挑战。在父爱主义传统中，国家的目标与企业的目标具有高度的一致性，政府与企业互为依赖和垄断，政府给予

企业税收、信贷和补贴等各种经济保护，而企业需要实现国家的政治目标以及养老、医疗和完全就业等社会目标。但是，在市场转型和监管国家建设的过程中，特别是在社会监管建立和发展的过程中，国家的目标与企业的目标发生了重要的分歧。如果说在计划经济条件下，国有企业内在于国家意味着国家的政治目标和社会目标可以主导和支配国有企业、国有企业服从于国家的政治目标和社会目标，甚至以牺牲经济利益寻求政治和社会目标的实现，那么在市场化的背景下，国有企业的经济目标往往反过来有可能替代国家的社会目标，国有企业利用自身的政治地位谋求企业的经济利益制度化。也就是说，同样是国有企业内在于国家，在计划经济体制的父爱主义传统中，它导致的是国有企业服从于国家的社会目标，而在市场化的过程中，它却导致的是国有企业利用其体制资本追求其经济目标。

在国有油企环境监管的案例中可以看到，在过去几十年间，两种不同的力量形成了巨大的张力。第一，国有油企环境监管的推动力量，主要有两方面的要素：一方面是制度变革，它包括政企分开的改革和环境监管理性化的过程，比如松花江污染事件后开始对于环评的真正重视、环评机构与环保部门的分离与透明化、加强对于国有油企环保数据的收集和核实，以及即将实施的新环保法，它们都推进了国家内部的理性化改革，这使得对国有油企的环保监管成为可能，使得监管机构和社会行动者可以利用可能的制度空间去遏制环境污染；另一方面是社会行动者的利益博弈，这包括公众和媒体对因油品标准而恶化大气污染形成的舆论压力、环保组织对于环评真实性的揭露和上书、律师和环境污染受害者对于环境污染事故的诉讼和抗议以及邻避运动中居民对于PX项目的广泛反对等，都对环保监管提供了压力和动力。第二，国有油企环境监管的消解力量。在政治上，国有油企在体制内仍然享有政治身份和权力；在经济上，它们拥有市场垄断和经济实力；在专业上，它们具有标准制定和环评的技术知识和专家。国有油企可以利用标准制定权在油品标准制定中将环保部门边缘化，可以利用市场垄断来推延国标油品的供应，可以在环境影响评价中由内部圈内人担任环评专家，可以在环境污染事故中以党纪政纪处罚代替相关法规的处罚，可以在与地方政府的利益冲突中保持强势的姿态，与地方政府的博弈也深受政治性因素的影响。

可以看到，国有油企对于环保监管的影响力仍在相当程度上来自其作为国家内部人的体制性遗产。第一，与西方监管国家和发展型国家不同，国有油企并非主要通过选票和资金赞助方式来捕获监管机构。同样是人事旋转门，其影响机制也存

在差异。在西方监管国家中，私营企业可以通过提供监管者离职后的职位来换取有利于其利益的监管，而从企业旋转入监管机构则可以使得监管者共享产业和企业的立场。而对于国有油企而言，人事旋转并非企业可以决定并用以直接交换利益，企业在人事旋转中往往处于被动的地位，也基本上不存在环保机构与国有油企直接的人事流动，但是，国有油企与其他部门的人事旋转可以构建庞大的“社会网络”，这为它们带来了在官僚体系中讨价还价的能力。第二，与非公企业不同，国有油企在体制内的政治资源是其影响力的重要来源。比较而言，中国的民营企业主要依靠非正式关系来获取政策影响力（Wank, 1995a, 1995b; Yang, 2002; Boisot & Child, 1996），外资企业更倾向于同时依靠非正式关系和商会游说来实现其政策影响的目标（Deng & Kennedy, 2010; Gao, 2006; Gao & Tian, 2006）。同时，地方政府以及地方官员对于企业的财税和政绩依赖也是企业影响力的重要来源（周黎安, 2007; 黄冬娅, 2013）。形成对比的是，对于国有油企而言，非正式关系及其可能蕴含的利益纠葛以及发展型地方政府等都是其获取影响力的重要方式。然而，在很多情况下，国有油企的政策影响力是由其在体制内的位置所决定的，包括其拥有的本行业标准制定的权力、超越于法外的规则之适用等。特别显著的是，在企业与地方政府发生利益冲突的情况下，与民营企业在地方政府的打击下往往不堪一击不同，国有油企与地方政府的博弈能力也在相当大程度上取决于其各自在体制内的政治资源。正如陕西榆林与长庆油田在水土保持赔偿费上冲突所揭示的，国有油企往往能够因其政治地位而在地方政府的博弈中拥有强势的姿态和影响力。

进而，正如国有油企环保监管案例所揭示，当前我国仍需继续推动监管中立性的建设，并且，国有企业对监管中立性的影响及其形式与西方的监管捕获和计划经济的父爱主义传统存在相当的差异。但是，这并不意味着国有企业可以以其体制资源完全支配国家，恰恰相反，它意味着政治权力和政治权威仍然最具支配性。一方面，当有更高的政治权威和政治目标时，国有油企仍然不得不服从于政治权威。不管是反腐浪潮推动了陕西榆林纷争中国有油气的让步以及环保监管执行的强化，还是政治权力主导彭州石化环评和选址，都是体制内的因素在最终产生影响。另一方面，国有油企强大的影响力正是在于它利用了这种体制地位，而使得社会力量难以与之抗衡。因此，在中国监管国家建设的过程中，试图通过强化国有企业体制身份的努力都会在事实上侵蚀基于法治的监管，因为它既侵蚀普遍主义的监管规则，还强化了国有企业可资利用的政治资本。因此，不断弱化国有企业的体制身份，不断

推动基于普遍主义和法治的监管理性化，吸纳公民和社会组织的参与才将有助于中国监管国家中立性的发展。

参考文献:

- 杜显斌, 1996, 《大庆政企合一与政企分开体制改革的演变及其作用》, 《龙江党史》, 第 Z1 期。
- 黄冬娅, 2013, 《企业家如何影响地方政策过程: 基于国家中心的案例分析和类型建构》, 《社会学研究》第 5 期。
- 高重密, 2011, 《中石油大连安全事故一年盘点》, 《中国化工报》, 9 月 5 日。
- 龚君楠、赵盼盼, 2013, 《中石化油品升级新算盘雾霾锁中国地标逼国标》, 《南方周末》, 9 月 12 日。
- 康怡, 2009, 《隐形影响力 “国企教父” 李荣融》, 中国经济网, 12 月 11 日 (http://www.ce.cn/cysc/newmain/jdpd/hglc/200912/10/t20091210_19942113.shtml)。
- 科尔内·亚诺什, 1986, 《短缺经济学》, 张晓光、李振宁、黄卫平译, 北京: 经济科学出版社。
- 冷翠华, 2013, 《中国太保证实未承保中国化排污险》, 《证券日报》, 11 月 28 日。
- 李春莲, 2014, 《中石油再上环保部黑名单被罚款 50 万元》, 《京华时报》, 2 月 14 日。
- 刘伊曼, 2013, 《油品“国标”的环保尴尬》, 《瞭望东方周刊》, 10 月 29 日。
- 刘伊曼、王智亮、黄柯杰, 2013, 《环保部门官员: 中石油中石化边砸钱搞环保边挥霍浪费资源》, 《瞭望东方周刊》, 9 月 10 日。
- 吕明合、袁端端、冯洁, 2013, 《石油系“反绿”》, 《南方周末》, 9 月 12 日。
- 邱宝林、陈新华, 2008, 《石油强国之路: 石油和石化工业改革开放三十年综述》, 《中国石油报》, 12 月 24 日。
- 童大焕, 2010, 《大连漏油事故两月后无赔偿媒体称经济力量胜出》, 《新京报》, 9 月 15 日。
- 王康鹏, 2010, 《中石化及下属企业被指环保违规环保部介入调查》, 《财经国家周刊》, 12 月 7 日。
- 王平, 2013, 《国企环保监管: 不可能任务》, 《国企》第 5 期。
- 王茜, 2011, 《中海油安全事故频发规模急扩被质疑冒进》, 凤凰网, 7 月 15 日 (<http://finance.ifeng.com/news/special/zhybhwy/20110715/4271492.shtml>)。
- 武盾, 2014, 《陕西省“煤气油开采生态补偿机制”见成效》, 《陕西日报》, 1 月 7 日。
- 武卫政、孙秀艳, 2013, 《未完成 2012 年减排任务“两桶油”遭环保部项目限批》, 《人民日报》, 8 月 29 日。
- 西部网, 2011, 《陕西省征收中石油长庆油田分公司水土流失补偿费取得重大突破》, 8 月 18 日 (<http://www.hhsb.gov.cn/News/7631>)。
- 严定非, 2013, 《中石油鏖战地方, 谁是受害者? 水土扰榆林补偿费难缴》, 《南方周末》, 9 月 12 日。
- 张超, 2011, 《大连新港漏油事件追责承包商中石油投资换赔偿》, 《财经国家周刊》, 1 月 4 日。
- 张倩怡、骆倩雯, 2013, 《环保部暂停中石油中石化环评申请》, 《北京日报》, 8 月 30 日。
- 张晓琦, 2010, 《大连油管爆炸索赔无门续当地律师不敢接案》, 《中国经营报》, 9 月 26 日。
- 中国广播网, 2013, 《中石油欠缴 7.4 亿元水土流失费巨额缴费单合理性存疑》, 11 月 18 日 (<http://>

www.chinairn.com)。

中国政府网, 2010, 《中央企业节能减排监督管理暂行办法》, 3月26日 (http://www.gov.cn/flfg/2010-04/12/content_1578699.htm)。

周黎安, 2007, 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》, 《经济研究》第7期。

周雪光、练宏, 2011, 《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》, 《中国社会科学》第5期。

周雪光、练宏, 2012, 《中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论》, 《社会学研究》第5期。

Andersson Lina 2006 “China’s Environmental Policy Process”, student paper of Department of Political Science, Lund University.

Bardach Eugene, Kagan, A. Robert & Bacow, S. Lawrence 1982, *Social Regulation: Strategies for Reform*, Transaction Publishers.

Becker Gillbert 1986 “The Public Interest Hypothesis Revisited: A New Test of Peltzman’s theory of regulation”, *Public Choice* 49 (3).

Bernstein, H. Marver 1955, *Regulating Business by Independent Commission*, Westport: Greenwood Press.

Berry, D. William 1984, “An Alternative to the Capture Theory of Regulation: The Case of State Public Utility Commissions”, *American Journal of Political Science* 28 (3).

Boisot, Max & John Child 1996 “From Fiefs to Clans and Network Capitalism: Explaining China’s Emerging Economic Order”, *Administrative Science Quarterly* 41 (4).

Cohen, E. Jeffrey 1986 “The Dynamics of the ‘Revolving Door’ on the FCC”, *American Journal of Political Science* 30 (4).

Deng, Guosheng & Scott Kennedy 2010, “Big Business and Industry Association Lobbying in China: The Paradox of Contrasting Styles”, *The China Journal* 63.

Gao, Yongqiang 2006, “Corporate Political Action in China and America: A Comparative Perspective”, *Journal of Public Affairs* 6.

Gao, Yongqiang & Tian Zhilong 2006, “How Firms Influence the Government Policy Decision-making in China”, *Singapore Management Review* 28.

Gormley, T. William 1979, “A Test of the Revolving Door Hypothesis at the FCC”, *American Journal of Political Science* 23 (4).

Gu Lixin & Sheate, R. William 2005, “Institutional Challenges for EIA Implementation in China: A Case Study of Development Versus Environmental Protection”, *Environmental Management* 36 (1).

Huang Dongya & Minglu Chen 2017, “From State Control to Business Lobby: The Institutional Origin of Private Entrepreneurs’ Policy Influence in China”, prefaced by Prof. Thomas Heberer, working paper, No. 118. Institute of East Asian Studies, Duisburg-Essen University, German.

Kennedy Scott 2005, *The Business of Lobbying in China*, California: Harvard University Press.

- Konisky, D. M. , & Teodoro, M. P. 2016 “When Governments Regulate Governments”, *American Journal of Political Science* 60.
- Laffont Jeanjacques & Jean Tirole 1991, “The Politics of Government Decision-Making: a Theory of Regulatory Capture”, *The Quarterly Journal of Economics* 106 (4) .
- Lee Seunggho 2007, “Environmental movements and social organizations in Shanghai”, *China Information* 21 (2) .
- Levine, E. Michael & Forrence, L. Jennifer 1990, “Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis”, *Journal of Law Economics & Organization* 6.
- Li Wanxin 2012, “Advocating Environmental Interests in China”, *Administration & Society* 44.
- Liou Chihshian 2009, “Bureaucratic Politics and Overseas Investment by Chinese State-owned Oil Companies: Illusory Champions”, *Asian Survey* 49 (4) .
- Lo, W. H. Carlos, Fryxell, E. Gerald & Van Rooij Benjamin 2009, “Changes in Enforcement Styles among Environmental Enforcement Officials in China”, *Environment and Planning* 41 (11) .
- Lo, W. H. Carlos, Yip, K. Plato & Cheung, K. Chee 2000, “The Regulatory Style of Environmental Governance in China: the Case of EIA Regulation in Shanghai”, *Public Administration and Development* 20 (4) .
- Lorentzen, L. Peter, Landry F. Pierre & Yasuda K. John 2014, “Undermining Authoritarian innovation: The power of China’ s industrial giants”, *The Journal of Politics* 76 (1) .
- Ma Xiaoying & Leonard Ortolano 2000, *Environmental Regulation in China: Institutions, Enforcement and Compliance*, Rowman & Littlefield Publishers.
- McAllister, K. Lesley 2010, “Dimensions of Enforcement Style: Factoring in Regulatory Autonomy and Capacity”, *Law & Policy* 32 (1) .
- Mertha Andrew 2008, *China’ s Water Warriors, Citizen Action and Policy Change*, Cornell University Press.
- 2009, “Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process”, *The China Quarterly* 200.
- OECD 2002, *China in the World Economy: Domestic Policy Challenges*, Synthesis Report.
- Olson Mancur 1967, “The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Group”, *Political Science Quarterly* 82 (1) .
- Pearson, M. Margaret 2005, “The Business of Governing Business in China”, *World Politics* 57 (2) .
- 2007, “Governing the Chinese Economy: Regulatory Reform in the Service of the State”, *Public Administration Review* 67 (4) .
- Peltzman Sam 1984, “Constituent Interest and Congressional Voting”, *The Journal of Law and Economics* 27 (1) .
- Reagan, D. Michael 1983, “The Politics of Regulatory Reform”, *The Political Research Quarterly* 36 (1) .
- Salant David 1995, “Behind the Revolving Door: A New View of Public Utility Regulation”, *The Rand journal of economics* 26 (3) .
- Sanders, M. Elizabeth 1981, *The Regulation of Natural Gas: Policy and Politics, 1938 – 1978*, Philadelphia: Temple

University Press.

- Schuck, H. Peter & Wilson, Q. James 1981, “The Politics of Regulation”, *Yale Law Journal* 90 (3).
- Sinkule, J. Barbara 1995, *Implementing Environmental Policy in China*, Greenwood Publishing Group.
- Spiller Pablo T. 1990, “Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-principals Agency Theory of Regulation, or ‘Let Them be Bribe’”, *The Journal of Law and Economics* 33 (1).
- Stalley Phillip & Dongning Yang 2006, “An Emerging Environmental Movement in China”, *The China Quarterly* 186.
- Stern, E. Rachel 2011, “From Dispute to Decision: Suing Polluters in China”, *The China Quarterly* 206.
- Stigler, J. George 1971, “The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1).
- Sunstein, R. Cass 2005, “Cost-Benefit Analysis and the Environment”, *Ethics*, 115 (2).
- Tilt Bryan 2007, “The Political Ecology of Pollution Enforcement in China: A Case from Sichuan’s Rural Industrial Sector”, *The China Quarterly* 192.
- Wank, David L., 1995a. “Private Business, Bureaucracy, and Political Alliance in a Chinese City”, *The Australian Journal of Chinese Affairs* 33.
- 1995b, “Bureaucratic Patronage and Private Business: Changing Networks of Power in Urban China”, in Andrew G. Walder ed., *The Waning of the Communist State: Economic Origin of Political Decline in China and Hungary*. Berkeley: University of California Press.
- Williams, A. Bruce & Albert, R. Matheny 1984, “Testing Theories of Social Regulation: Hazardous Waste Regulation in the American States”, *The Journal of Politics* 46 (2).
- Yang, Mayfair Mei-hui 2002, “The Resilience of Guanxi and Its New Deployments: A Critique of Some New Guanxi Scholarship”, *The China Quarterly* 170.
- Zhang Xuehua, Ortolano Leonard & Zhongmei Lu 2010, “Agency Empowerment through the Administrative Litigation Law: Court Enforcement of Pollution Levies in Hubei Province”, *The China Quarterly* 202.
- Zinn, D. Matthew 2002, “Policing Environmental Regulatory Enforcement: Cooperation, Capture, and Citizen Suits”, *Stanford Environment Law Journal* 21 (81).

作者单位：中山大学政治与公共事务管理学院（黄冬娅）

山东大学公共治理研究院、芝加哥大学（杨大利）

责任编辑：罗婧

ensures the self-organizing communities by the contract mechanism, the sensible mechanism, the reciprocal mechanism and the administrative contracting mechanism. However, the underdevelopment of legalization limits the functional ability of communities. It is worthy to strengthen the autonomy function of the community, promote the participation of the masses, and establish a norm system of social governance. This paper argues that the application of “governance theory” in China needs to adhere to the Marxist state concept while attach importance to the construction of the local government’ s power and the infrastructure of the grassroots community.

State-Owned Enterprises and the Autonomy of Environmental Regulation in China: A Case Study of the State-Owned Petroleum Enterprises in China *Huang Dongya & Yang Dali* 47

Abstract: In the process of market transformation and regulatory state formation, the patriarchal relationship between the state and state-owned enterprises (SOEs) has profoundly changed. Focusing on the environmental regulation of the petroleum and petrochemical industry, this paper attempts to reveal the unique challenges faced by China’ s regulatory state and the influential mechanisms of SOEs on regulatory autonomy. SOEs can directly make standards, circumvent legal rules, and influence the environmental impact assessment. Compared with private enterprises, the state-owned enterprises have a more politicized relationship with local governments. Weakening the political identity of SOEs and continuously promoting the rationalization of regulation based on universalism and legalization would benefit the autonomy of the regulatory state in China.

The Administrative Construction of Farmland Property Rights: A Case study of Nanxian Land Reform *He Yanling & Cheng Yu* 69

Abstract: The farmland collective ownership in China makes it insignificant that who holds the property right. It is important who are entitled as the members of village collective organizations. The history of land reform in Nanxian (county) over the past 20 years shows both social and administrative construction. The process of Nanxian land reform is the result of mutual games among members of collective organizations, dominated by administrative force. By integrating and coordinating the interests of multi-players, the local government dissects the property rights of the farmland, defines and makes the connotation of it, and further clarifies the ambiguous collective property rights as the substantive rights, such as management rights, income rights and distribution rights.