

# 环保“土政策”:环境法失灵的一个解释

耿言虎<sup>1</sup>,陈涛<sup>2</sup>

(1. 河海大学社会学系,江苏南京 210098; 2. 中国海洋大学法政学院,山东青岛 266100)

**摘要:**环保“土政策”是我国环境法律失灵的重要原因。按照类型可以分为象征性环保“土政策”、选择性环保“土政策”、替换性环保“土政策”、附加性环保“土政策”。环保“土政策”产生了严重的非预期后果。环保“土政策”表现出隐蔽化、“合法化”、补丁化的演变特征。完善政府环境问责制、建立环境保护“倒逼机制”、推进环境公众参与是治理环保“土政策”的有效策略。

**关键词:**环境法律失灵;环保“土政策”;非预期后果;次生焦虑

中图分类号:C921.81

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2013)01-0034-05

## 一、问题的提出

我国环境立法面临着希腊神话“西西弗斯推巨石”般的困境:法律失灵现象突出,不断加大立法力度却收效甚微。环境社会学家陈阿江发现“但凡重大水污染事件背后,都存在着严重的违规现象,在水污染事件的发生、处理过程中,现行的法律规章也常被虚置”<sup>[1]</sup>。法学界对以“有法不依”、“执法不严”、“违法不究”为代表的法律失灵现象有过专门的研究。陈阿江从社会学的角度进行了探讨,他结合经验研究提出“文本规范”、“实践规范”等一套概念工具解释环境违法现象,进而指出“文本规范”和“实践规范”的分离是水污染问题的主要症结<sup>[2]</sup><sup>163-173</sup>。美国法理学家博登海默认为对法律有效性问题的研究应该从规范性“应然”中切割出来,并且应扎根于人的态度和精神体验的经验性的“实然”土壤中<sup>[3]</sup>。探讨经验性的“实然”因素对理解地方环保“土政策”具有重要意义。在中国,政府部门总是在环境保护和环境改良中发挥着最重要的作用<sup>[4]</sup>,地方环保部门作为环境法律执行主体,其自身的违法违规行为造成的后果是难以估量的。从政策执行的角度来说,中央高层的环境法律法规具有原则性、方针性的特点,在地方的执行需要具体化、操作化,在“由粗到细”的过程中,很多环保“土政

策”便结合地方利益应运而生。本研究试图以环保“土政策”<sup>①</sup>为切入点,分析以地方政府、环保部门为主体的政府机构的环境违法违规问题。

## 二、环保“土政策”的若干类型与非预期后果

### 1. 环保“土政策”的若干类型

本文所指环保“土政策”既包括一些地方政府公开的红头文件、规章制度,也包括地方领导的口头表态、指示,或者心照不宣的实践规则。环保“土政策”纷繁复杂,形式多样,可以总结为“四个三”:①“三零(宁)”:宁静日、零收费、零处罚。②“三制”:检查准入制、处罚核准制、收费审批制。③“三免”:免缴排污费、免办环评手续、免建环保设施。④“三个隐形”:某些政府或者部门的挂牌保护;政府领导挂点、蹲点企业;有意延长限期治理时间和长期以“试生产”名义开展生产不执行环保“三同时”<sup>[5]</sup>。刘伟忠认为政策执行主体的偏差性行为可以分为如下三种形式:局部性执行行为、表面性执行行为、替换性执行行为<sup>[6]</sup>。如果按照性质和主要特点概括,环保“土政策”主要有四种“理想类型”:

#### (1) 象征性环保“土政策”

环境法规政策是象征性的口号,实际执行时却“说一套,做一套”。地方环保部门象征性地执行国

收稿日期:2012-06-17

基金项目:山东省艺术科学重点课题项目(2012117);江苏省普通高校研究生科研创新计划项目(CXZZ12\_0220)

作者简介:耿言虎(1986—),男,安徽长丰人,博士研究生,从事环境社会学研究。

①按照翟学伟的观点,“土政策”可以分为三类:①基本贯彻型;②混合型;③自得利益型。前两种类型“普遍主义”较强,可以看作是政策结合地方实际“地方化”和“操作化”的结果。但“自得利益型”由于其较强的“特殊主义”成分,有较大的危害性。本文研究的环保“土政策”即属于自得利益型。

家环保政策,看似“依法办事”、“公正执法”,实则保护了企业的违法行为。地方环保部门奉行象征性环保“土政策”既能对上级交代过关,也能符合自己的地方利益。有些地方环保部门对污染企业的罚款,不论污染程度如何,执行的都是下限的罚款标准。罚款犹如“隔靴搔痒”,并不能有效地制止环境违法行为。有的地方甚至采取“零罚款”政策,代之以批评教育,效果可想而知。

### (2) 选择性环保“土政策”

地方环保部门对国家的环保法规政策有选择地执行。对自身有利、容易操作的政策就执行,无利、难操作的就不执行。对执法对象也进行一定程度的选择,甚至会选择性的“失聪”、“失明”,对污染企业“睁一只眼,闭一只眼”。地方环保部门奉行“三不查”原则:老百姓不上访不查,媒体不揭露不查,高层领导不批示不查。“三不查”造成了环境执法中企业的“三不怕”:不怕环境监察、不怕环境处罚、不怕给老百姓造成损害<sup>[7]</sup>。

### (3) 替换性环保“土政策”

“上有政策,下有对策”,地方环境执法部门表面上执行国家政策,实则下发“红头文件”、口头指示等形式,另有自己的一套“特殊政策”,“土政策”堂而皇之的替代了正式的环保政策。安徽省某县就在其官方网站上“公然”开出了企业入驻的“8项承诺”,其中明确规定:“进区企业一经确定,其一切行政审批手续及生产经营中需要地方政府解决的问题,由地方派专人帮助、协调、办理。固定资产投入1000万元以上的,由县委书记或县长做帮办;固定资产投入500~1000万元的,由县级领导班子一名成员做帮办”。

### (4) 附加性环保“土政策”

附加性环保“土政策”主要通过对环保执法设置若干附加条款,改变“元政策”的对象、目标、力度,为环保政策法规套上“紧箍咒”,实现其自身的目的。例如通过限定环保部门的检查次数、规定检查时间、甚至是限制环保部门进入等措施削弱环境执法的力度,为环保部门环境执法设置门槛。附加性环保“土政策”隐蔽性较强,不易察觉。

## 2. 环保“土政策”的非预期后果

地方政府实行环保“土政策”有其明显的预期目标:招商引资任务、地方财政收入、官员晋升政绩等。环保“土政策”“显性功能”得以实现,然而却产生了严重的“非预期后果”。默顿提倡社会学应对“显性功能”以外的“隐性功能”加以研究,他指出“隐性功能不属于常识的范围,因为这些不是行动者所预期的,而且是未被发觉的社会和心理的后果

……隐性功能的研究经常会产生‘荒谬的’结果”<sup>[8]</sup>。“非预期性后果”即默顿所说的“隐性功能”,环保“土政策”产生了哪些“荒谬的”结果呢?

### (1) 环保部门的环境执法权力被“虚置”

环保部门在进行环境执法时总是“束手束脚”、“有心无力”。环保部门尴尬的“虚置”处境和式微状态被称为“稻草人现象”、“稻草人化”。陈涛认为,从外往内看,地方环保部门对其在环境保护方面的“不得力”甚至“不作为”难辞其咎,受到社会公众和学者的批评理所应当。而从内往外看,地方环保部门环保职能“异化”,不能有效发挥环境保护的本质职能,更多的是被动层面的“稻草人化”,即地方环保部门在现行的制度框架下,面对违法排污和环境污染事件,并不具有真正的“一票否决”权,其环境监督的职权被架空,处于摆设地位<sup>[9]</sup>。

### (2) 环境危害和生态灾难

环保“土政策”成了污染企业保护伞。在环保“土政策”的保护下,污染企业可以“落地生根”、“宁静生产”、“拒绝处罚”,一系列环节的放纵,导致了严重的环境危害和生态灾难。据报道湖北省工业园区基本上是环境监管的“盲区”,环境违法现象比较普遍。湖北省环保部门2006年检查的74个工业园区中,只有12个建有污水集中处理设施。大多数园区没有开展规划环评工作,执行率只有23%,有的开发区管委会甚至连何为规划环评都不清楚<sup>[10]</sup>。

### (3) 居民健康风险、贫困风险、环境抗争与冲突等社会问题

陈阿江将因污染引发的环境衰退、疾病、贫困等一系列社会后果的类型称为“人水不谐”,简称DDP型(Degradation, Disease, Poverty)<sup>[11]</sup>。污染导致的癌症村、污染与人类健康等问题通过新闻媒体报道,引起社会广泛关注。污染导致居民正常生产生活无法维系,因污致贫、因病致贫等问题逐渐凸现。污染受害者、环保斗士、环保NGO与污染企业、地方政府的各种形式的抗争与冲突不断见诸媒体和相关学者的研究中,抗争规模的扩大、斗争手段的升级会导致更大范围和更深层次的冲突,影响社会的和谐与稳定。

## 三、环保“土政策”何以可能?

### 1. “两头小,中间大”的政治格局是环保“土政策”产生的政治基础

翟学伟指出在我国由计划经济向市场经济的转型时期,中国人实际生活于“两头小,中间大”的政治格局之中,国家和个人小,地方和基层组织大。与之相对应的是计划经济时期的“一头大,两边小”,

和完全市场化社会格局下的“两头大,中间小”的政治格局<sup>[12]</sup>(见表1)。

表1 不同类型的社会格局与相对应的政治格局

社会阶段	政治格局	具体特征
计划经济	一头大,两边小	国家大,地方、基层组织和个人小
转型期	两头小,中间大	国家和个人小,地方、基层组织大
成熟的市场经济	两头大,中间小	国家和个人大,地方、基层组织小

“两头小,中间大”的政治格局使得:①国家的法律、政策、方针并不能完全成为个人在实践中的行为准则,国家法律总是“天高皇帝远”。②人们的切身利益与地方或集体的决策与执行关系密切,“县官不如现管”。就法律与政策在地方“场域”的“实践”而言,地方作为“上传下达”的中枢,在国家—地方—个人三者关系中,重要性不言而喻。有学者指出,在行政管理对社会发生效力的文件中,85%是各级政府制定的红头文件<sup>[13]</sup>。“两头小,中间大”的政治格局与我国转型期的社会特点密切相关。首先,在由完全计划经济向市场经济转型中,与计划经济时期相比,国家采取“抓大放小”的方针,适当地下放了一部分权力,以增强地方的能动性和自主性。地方的权力急剧扩张,除了以往的执行法律与政策权力以外,还拥有相当的自主决策权,具备了出台环保“土政策”的权力。其次,我国转型期的政治体系建设有待完善,监督机制尚不健全,政治制度化水平较低,一定程度上制造了环保“土政策”滋生的土壤。所以,“两头小,中间大”政治格局成为环保“土政策”产生的政治基础。

2. 环境管理体制缺陷是环保“土政策”产生的制度根源

我国环境管理体系表现为“条”、“块”分割的管理制度。以基层环保部门为例,其受上级环保部门和地方政府的“双重领导”。双重领导目标和职责的不同,造成了地方环保部门的尴尬处境和自身“行为分裂”状态,致使其“角色偏差”的形成。环保部门的“角色偏差”表现为两种形态:①“稻草人化”格局。地方环保部门环境执法权力受到悬置和架空,只能成为作为摆设的“稻草人”,无法发挥实际的效力。②“猫鼠同吃一锅粥”。地方环保部门或是财政预算“黑户”,或是财政拨款严重不足,主要靠“自收自支”生存。为了生存,环保部门与排污企业本应是对立面的“猫鼠”关系,却变成了互帮互助的“猫鼠同吃一锅粥”的亲密关系。无论是“稻草人化”,还是“猫鼠同吃一锅粥”,环保部门都难以对地方政府的环保“土政策”行使否决权,“一票否决”成

为空谈。环保部门甚至沦为地方经济发展的附庸,这是环保“土政策”泛滥的体制根源。

3. 地方本位主义是环保“土政策”产生的利益根源

吴思通过对清代“北京话”代表的“官话”和“宁波话”代表的“土政策”之间转换的案例研究指出“话语之争,其实是规则体系的选择之争。而规则之争,说到底又是利益之争”<sup>[14]</sup>。作为另一套话语体系的环保“土政策”与环保“元政策”之争,根源也在于利益之争。张义忠指出由地方本位主义引致的地方保护主义已成为我国法律统一严格实施的最主要障碍<sup>[15]</sup>。1978年以后,随着中国的农业非集体化和财政制度改革,尤其是“财政包干”与“分灶吃饭”政策,地方政府获得了发展地方经济的动力。环保“土政策”的制定是地方政府“谋利”的表现。地方政府千方百计保护当地企业,其根本原因就在于企业能给当地政府带来实实在在的利益。环境社会学中的政治经济学派——生产的跑步机理论认为,企业/公司是嵌入社会中的,企业/公司与其他部门的关系密不可分,这些部门包括原材料、劳动力、消费市场、资本市场等<sup>[16]</sup>。企业必定与其嵌入的社会发生多种物质和经济的交换与联系。首先,企业为当地政府提供了大量的税收,是当地政府的“衣食父母”;其次,企业从当地招收员工,可以解决就业问题,提高居民收入水平;第三,企业生产的产品、相关产业链的形成会拉动当地经济发展;第四,企业的经济社会效益会成为地方领导的政绩和晋升的“政治资本”。所以,环保“土政策”的经济根源还在“地方本位”和“国家本位”的利益之争。

4. “次生焦虑”是环保“土政策”产生的文化心理

我国处于后发展国家,现代化进程面临着美国学者格申克龙所谓的“迟发展效应”<sup>[17]</sup>:一方面,这种现代化进程是一种有目的、有计划、赶超型的现代化进程,存在着借鉴和模仿的可能。另一方面,发达国家的示范效应会形成巨大的社会压力和急迫心理,导致后发展国家和政府采取急功近利的策略。后发展国家的政府、社会处于一种“焦虑”状态,陈阿江将这种追赶现代化过程中的社会性焦虑称为“次生焦虑”<sup>[2]186-187</sup>。“次生焦虑”是我国环境等社会问题产生的社会历史根源。处于“次生焦虑”下的各级政府都有一种急迫发展的愿望,不惜以牺牲环境为代价,肆意消耗有限的资源,加快经济发展。为了招商引资,地方政府制定了形式多样的“动员机制”与“奖惩机制”,对各部门分配招商引资的任务额,层层分解、施压,奖惩分明,形成了一套明确的“目标管理责任制”<sup>[18]</sup>。环保局局长甚至“变身”招

商局局长,只要是能吸引投资,则“来者不拒”。同时,以GDP为核心考察指标的“政绩评价体系”则将政府、官员的发展目标和任务紧紧锁定在经济目标上,稍有不慎,则“乌纱帽”难保。环保法规政策常常成为招商引资、经济发展的“拦路虎”。这种情况下地方形式多样的环保“土政策”便“新鲜出炉”,以达到“弱化”、“虚置”环保法律法规和环保执法,“全心全意”发展经济的目的。

#### 四、环保“土政策”的演变及其治理

实际上,随着环保法律法规宣传力度的加大、居民的环保意识和法律意识的提高、多元媒体舆论监督职能的加强,加之上级环保部门对地方各种环保“土政策”的打击力度不断加大,环保“土政策”泛滥趋势已得到一定程度的遏制。但社会环境的变化也促使地方环保“土政策”自身发生某些演变,演变表现出如下三种趋势:

首先,隐蔽化。早期众多环保“土政策”以政策文本的形式呈现,但是随着国家对环保“土政策”的打击力度不断加大,许多地方的环保“土政策”由“文本”逐渐变为口头话语、指示或者是心照不宣的实践规则,由“台前”走到“幕后”,成为真正的“潜规则”。环保“土政策”暗箱操作,由于没有确凿的“证据”,增加了治理难度。

其次,“合法化”。环保“土政策”往往披上“合法”的外衣,让人难以察觉。地方政府绞尽脑汁,巧立名目,以“试生产”、“宁静日”等“土政策”保护污染企业的案例不胜枚举。更有甚者,有的环保“土政策”以“暂行规定”示人,结果却“暂行”数十年。又如一个县政府文件中明确规定:“坚决制止乱收费、乱摊派、乱罚款,任何部门和单位不得以任何理由干扰重大项目和企业的正常建设和生产经营。”看似是治理“三乱”收费行为,理由冠冕堂皇,实质在变相保护污染企业。

再次,“补丁化”。环保“土政策”与“元政策”两套政策体系公开的对立冲突明显减少,即替代性环保“土政策”逐渐减少。环保“土政策”表现出类似于“补丁”的形式,附着于“元政策”之上,以各种形式干扰“元政策”的执行效果,近年来附加性环保“土政策”有逐渐增加的趋势。其通常的表现形式有限制环保部门执法次数、规定执法时间、设立保护区等。

环保“土政策”表现出“与时俱进”的特征,通过一套技巧和策略的运用达到了隐蔽化、“合法化”、补丁化的效果。表面上看似环保“土政策”减少了、变弱了,实则更加具有潜伏性和危害性。环保“土

政策”造成了众多的“环保真空”、“环保飞地”,隐藏了巨大的环境健康风险,需要行之有效的策略加以治理。

第一,完善政府环境问责制。为了控制环境污染事件的发生,遏制一些地方政府部门在环境保护方面不作为、乱作为和私立“土政策”,2006年我国第一部环境问责专门规章——《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》就已公布实施。但是由于政府环保问责制自身存在问责主体范围狭窄、问责力度弱、问责程序不健全等缺陷<sup>[19]</sup>,实施效果并不理想。针对政府环境问责制存在的问题,我们建议延伸问责主体、加强问责力度、完备问责程序,把政府环境问责制度落到实处。

第二,建立环境保护“倒逼机制”。环境与发展密不可分,互为变量。要在发展中保护生态环境,需要建立环境保护“倒逼机制”:即地区通过制定严格的环境保护和节能减排目标,“反向施压”地区环保工作和进度安排,迫使经济发展方式的转变。通过环境“倒逼机制”引导经济发展方式的转型,改变“先污染后治理”和“末端治理”的粗放型发展方式。同时,倒逼政府绩效考核机制改革,需要在考核指标中纳入环保指标与变量,将“绿色GDP”纳入绩效考核机制。

第三,推进环境公众参与。相关研究表明,中国民间社会力量对地方政府的权力行使有非正式的约束作用<sup>[20]</sup>。增强民间社会的制约力,形成可以与地方政府相制衡的社会力量。这不但需要公民、NGO团体、媒体等参与到对政府政策制定和权力行使的监督中,进而约束地方政府的环保“土政策”行为,也需要推进环境公众参与制度建设,拓宽社会知情渠道,确保公民的环境知情权、举报权。

#### 参考文献:

- [1] 陈阿江. 文本规范与实践规范的分离:太湖流域工业污染的一个解释框架[J]. 学海, 2008(4):52-59.
- [2] 陈阿江. 次生焦虑[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2010.
- [3] 博登海默. 法理学:法律哲学和法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京:中国政法大学出版社,1999:334.
- [4] MOL A P J. Environmental reform in modernizing China [C]//REDCLIFT M R. The international handbook of environmental sociology. London: Edward Elgar Publishing, 2010:382.
- [5] 李德超. 击碎环保土政策[J]. 记者观察:下半月, 2007(16):10-17.
- [6] 刘伟忠. 政策失败的执行主体因素考量[J]. 社会科学家, 2006(5):81-84.

- [ 7 ] 人民网环保频道. 企业三不怕、政府三不查, 中国环境整治赶不上污染速度[EB/OL]. [2011-07-19]. <http://env.people.com.cn/GB/5952294.html>.
- [ 8 ] 罗伯特·金·默顿. 论理论社会学[M]. 何凡兴, 译. 北京: 华夏出版社, 1990: 160.
- [ 9 ] 陈涛, 左茜. “稻草人化”与“去稻草人化”: 中国地方环保部门角色式微及其矫正策略[J]. 中州学刊, 2010(4): 110-114.
- [ 10 ] 郗建荣. 国家政策抵不过“土政策”, 县以下环评执行率仅 30% 至 40% [N]. 法制日报, 2006-05-29(006).
- [ 11 ] 陈阿江. 论人水和谐[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2008, 10(4): 19-24.
- [ 12 ] 翟学伟. “土政策”的功能分析: 从普遍主义到特殊主义[J]. 社会学研究, 1997(3): 88-95.
- [ 13 ] 李松. 红头文件“脱缰”之患[J]. 瞭望, 2011(1): 9-10.
- [ 14 ] 吴思. 血酬定律[M]. 北京: 中国工人出版社, 2003: 41-42.
- [ 15 ] 张义忠. 防止和克服执法中保护主义的思考[J]. 社会科学家, 2003(5): 65-69.
- [ 16 ] SCHNAIBERG. The environment: from surplus to scarcity [M]. New York: Oxford University Press, 1980: 205-230.
- [ 17 ] 郑杭生. 社会学概论新修[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1993: 402-406.
- [ 18 ] 王汉生, 王一鸽. 目标责任管理制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009(2): 61-92.
- [ 19 ] 康建辉, 李秦蕾. 论我国政府环境问责制的完善[J]. 环境与可持续发展, 2010(4): 62-65.
- [ 20 ] 曹正汉, 史晋川. 中国民间社会的理: 对政府的非正式约束[J]. 社会学研究, 2008(3): 118-119.

## 《河海大学学报(哲学社会科学版)》征订启事

(CN32-1521/C, ISSN1671-4970, 季刊, 自办发行)

《河海大学学报(哲学社会科学版)》以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导, 认真贯彻落实科学发展观, 坚持实事求是的思想路线, 贯彻“双百”方针, 弘扬时代主旋律, 理论联系实际, 为社会主义物质文明与精神文明建设服务。

《河海大学学报(哲学社会科学版)》为哲学与社会科学类学术期刊, 主要刊登马克思主义理论、哲学、社会学、法学、经济学、管理学、文学等社会科学方面的学术性文章, 可供上述有关专业的研究人员、管理人员和大专院校师生阅读与参考。《河海大学学报(哲学社会科学版)》为中国学术期刊(光盘版)入编期刊与中国学术期刊网入编期刊, 2012 年入选 CSCI 扩展版来源期刊。

《河海大学学报(哲学社会科学版)》由河海大学主办, 每季末出版, 国内外公开发行。2013 年每本定价 10 元, 每本邮费 1 元, 全年订费 44 元, 欢迎广大读者直接向编辑部订阅。

联系地址: 南京市西康路 1 号《河海大学学报(哲学社会科学版)》编辑部

邮政编码: 210098

电话/传真: 025-83786376

E-mail: sk1999@vip.163.com

网址: kkb.hhu.edu.cn/sxb/index\_sxb.htm