

地方政府环境规制悖论的成因及其治理

◎王海峰 (厦门大学公共事务学院 福建 厦门 361005)

摘要 改革开放以来,我国的经济增长带来了诸多环境问题,环境规制作为社会性规制的主要内容日益受到学界和政府部门的关注。地方政府环境规制悖论意指地方政府面临发展经济和环境规制之间的目标冲突和行为困境,它不同于规制俘获理论中的规制者被俘获,是规制者在更为严重意义上的主动就范。地方政府环境规制悖论的外在表现为:环境问题引发的突发事件增多,地方政府间环境规制“竞争到底”现象,“环境保护”异化为“污染保护”。而形成地方政府环境规制悖论的内在成因是:地方政府经济增长目标的凸显,环境规制机构职能的混杂,环境问题的隐性外部性。治理地方政府环境规制悖论的机制是:优化地方政府目标转化的制度环境,完善地方政府环境规制的法律法规,多样化环境规制政策的综合实施,明晰地方环境规制机构的职能边界,强化地方政府环境规制的协同治理。

关键词 公共管理 地方政府 环境规制 协同治理

中图分类号:X321;D693.62 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2016)01-0072-06

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2016.01.014

一、问题的提出与文献回顾

20世纪70年代以来,政府规制理论的发展进入了新的阶段,经济性规制的弱化使社会性规制被重视,“西方国家相继出现了以放松规制为特征的经济性规制改革和将政府规制的重点转向健康、安全、环境、教育、文化、福利等社会性领域的运动”^[1]。社会性规制是“以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生、环境保护、防止灾害为目的,对物品和服务的质量以及伴随着提供它们而产生的各种活动制定一定的标准,并禁止、限制特定行为的规制”^[2]。因此,环境规制成为社会性规制的重要内容得以实践和发展,环境问题的凸显、污染的外部性特征、信息不对称使得政府环境规制职能的发挥成为必要。

改革开放以来,我国经济在迅猛发展的同时也付出了惨重的资源和环境代价,“我国单位GDP污染物排放量是发达国家平均水平的10倍以上,其中,主要污染物排放量已严重超过了环境承载能力”^[3]。当前,在放缓经济增速的同时,也对政府的环境规制能力提出了更高的要求。我国的地方政府既是地方经济增长的推动者,又是地方环境规制的规制者,处于经济增长与环境保护的“困境”中。近年来,各地PX事件的连续上演、大范围的水体

污染事件等突出反映了地方政府在该困境中的“艰难抉择”。地方政府环境规制悖论意指地方政府面临发展经济和环境规制之间的目标冲突和行为困境,不同于规制俘获理论中的规制者被俘获,而是规制者在更为严重意义上的主动就范。因此,从地方政府的主体性角色出发,探究环境规制悖论的表现、成因与治理机制十分必要。

关于(我国地方政府)环境规制的既有研究主要集中在三个方面:一是探讨环境规制对外商直接投资(FDI)的影响,大多学者认为环境规制强度对FDI的流入会产生抑制作用。有学者通过省级面板数据分析得出经济发展落后地区更倾向于牺牲环境代价吸引更多的FDI^[4],也有学者论证了环境规制强度与FDI流入的负相关关系^[5],有学者在此基础上论证了地方政府通过放松环境规制来吸引FDI流入而使中国成为跨国污染企业的“污染避难所”^[6]。朱平芳等人进一步研究得出“环境规制对引进FDI的‘逐底效应’只在FDI中高水平的某一区间上显著存在,而在其他区间并不显著”^[7]。蓝庆新等人的研究则表明FDI、经济发展水平与我国的环境污染水平显著正相关,而环境规制与环境污染却呈现出并不十分相关的负相关关系^[8],这也反映出环境规制失灵及我国沦为“污染避难所”的重要原因。但也有学者的研究表明,我国污染密集型行业并

收稿日期 2015-12-09

基金项目 国家自然科学基金面上项目“作为一种国家治理新方式的合约制 机制设计与有效性检验”(71473210)

作者简介 王海峰(1983—),男,藏族,甘肃甘南人,行政管理专业博士研究生,从事地方政府改革与治理研究。

不具有绝对的优势,因而我国并不是发达国家的“污染避难所”^[9]。二是探讨环境规制对被规制企业的影响,此类研究始于“波特假说”^①。有学者认为环境规制能激发企业创新并用海尔集团的案例加以印证^[10],也有学者分析指出“波特假说”在我国较发达的东部和中部地区得以印证,而在西部地区尚未得到支持^[11],有学者从基础设施、资本投入、人力资本、技术水平等方面进一步揭示了环境规制对技术创新能力存在区域差异的原因^[12],还有学者对环境规制与行业的效率关系做了更深入的探讨^[13]。三是探讨地方政府的环境规制效果,有学者分析了省际环境规制强度竞争形态的趋优转变及对环境规制的分权结构设计经验事实支持^[14],有学者就环境规制绩效及其影响因素做了实证分析,得出经济发展水平与受教育程度对环境规制的正向影响,经济开放度对环境规制绩效的负向影响,并进一步证实“污染避难所”的假说^[15]。

上述研究基于经济学的视角探讨了环境规制与吸引FDI、被规制企业技术创新、区域经济增长等方面的关系,论证了环境规制在经济学意义上的必要性和有效性,但鲜有对地方政府的环境规制行为从政治与行政角度的思考。近年来,也有学者从公共选择理论的视角进行分析,认为地方政府的经济理性使其易与污染企业合谋,造成规制失灵^[16]。公共选择理论衍生出规制理论中的利益集团理论,虽然在阐述地方政府环境规制行为时具有一定的解释力,但就我国目前地方政府环境规制的复杂行为而言仍有失偏颇,地方政府自身的经济理性只是其行为逻辑的一个方面,环境规制悖论中的焦点问题不仅包括地方政府与上级政府的博弈及与污染企业的合谋,还包括社会公众的非正式参与对其规制行为的错综影响,等等。因此,本文结合环境规制理论,探讨地方政府在环境规制中的行为悖论,试图弥补相关既有研究的不足,以期行政学和经济学的视角相结合,更全面地解释地方政府环境规制的行为逻辑,探析地方政府环境规制悖论的内因及治理机制。

二、地方政府环境规制悖论的外在表现

经济学中的稀缺性主要针对劳动力、土地、自然资源等三大传统生产要素,而环境作为一种资源在供给的绝对量、污染吸纳能力等方面的有限性使其稀缺性日益凸显。环境作为稀缺性资源的同时具有公共物品的属性,必然引发外部效应(特别是环境污染的负外部性)和搭便车行为,且公众与排污主体之间的信息不对称及公众自发抵制排污行为的困难都使得市场解决方式下的交易费用

①波特假说由哈佛大学迈克尔·波特提出,认为有效的环境规制将刺激通过创新补偿(innovation offsets)和先动优势(first-mover advantage)等途径为企业创收、技术革新、产品质量提高等措施带来的收益会弥补企业遵循环境规制的成本,因此,波特假说也被称为环境规制与企业竞争力的“双赢理念”。最早见于Porter, M.E. America's green strategy[J]. Scientific American, 1991, (4): 168.

极其昂贵,故政府干预成为必然,政府实施环境规制的目标指向环境与经济发展的协调性。地方政府的环境规制职能是指在地方经济发展中有效保护辖区的环境资源,制约由于环境污染的外部负效应而使辖区公众利益受损的职能。

环境规制的正当性取决于其公共利益理论的基础假设,而实践层面却存在地方政府对环境规制职能的弱化或漠视,形成“地方政府环境规制悖论”,集中表现在如下方面:

1. 环境问题引发的突发事件增多

地方政府作为环境规制者,因缺乏“关于污染的损失以及消除污染的成本的可靠数据,因此他们不可能设计出既有效率又不失公平的政策”^[17]^[14],环境规制失灵使环境问题多发。地方政府环境规制悖论则在引发环境问题的基础上引发诸多突发事件。环境问题引发的突发事件主要体现在两个层面:一是突发性环境事件的次数和带来的损失增多;二是突发环境事件导致社会公众“非正式参与”而引发的群体性事件增多。

首先,在我国经济总量与增速攀升的同时,国内突发性环境事件也愈演愈烈,如表1所示,从2005年之后政府的环境规制行为增多,致使突发性环境事件的发生率有所下降并相对趋于稳定,但环境突发事件导致的直接经济损失却不断攀升,且由此导致的间接经济损失和其他方面隐性成本远远不可预期。这既体现了关于环境问题政府规制的必要性,也反映了当前政府环境规制效能的不足。其次,突发性环境事件引发当地居民对地方政府环境规制行为的质疑,认为地方政府追求经济效益的狭隘目标侵蚀了其应有的环境规制职能。这种不满情绪经常通过居民自发组织与政府或排污者进行沟通,若协调未果则往往以游行、集体上访甚至暴力泄愤等“非正式参与”形式试图阻止排污者的污染行为,最终酿成群体性事件。“在近几年来发生的各种群体性事件中,因环境问题引发的群体性事件数量是上升最快的”^[18],致使地方政府只能被动采取相关补救措施,近年来各地PX事件的始末便是例证。

2. 地方政府间环境规制“竞争到底”现象

钱颖一和许成钢指出,中国政治和经济的M型层级结构是按地域原则组建的多层次、多地区的结构,特征在于地区之间及地方政府之间横向的、潜在竞争性的联系^[19];林毅夫等人进一步论证了我国财政分权的结构与经济增长的密切关系^[20]。在我国财政分权的结构体制之下,为实现经济增长目标和自身财政收入的最大化,地方政府“往往会利用制度漏洞大量挤占现行制度安排中产权界

表 1 2006—2014 年我国突发环境事件概况

年份	2006	2007	2008	2009	2010		2011	2012	2013	2014
突发环境事件(次)	842	462	474	418	420		542	542	712	471
水污染(次)	482	178	198	116	135	特大	0	0	0	0
大气污染(次)	232	134	141	130	157	重大	12	5	3	3
海洋污染(次)	10	4	3	2	3	较大	12	5	12	16
固废污染(次)	45	58	45	55	35	一般	518	532	697	452
直接经济损失(万元)	13 471.1	3 016	18 185.6	43 354.4	2 256.9					

注:2010年之后统计口径有变

资料来源:由环保部历年《全国环境统计公报》相关数据整理所得

定模糊和预算“软约束”领域的“公地”资源”^[21]。环境特殊的公共物品属性使其成为地方政府竞相发展经济的首要牺牲品。同时,我国地方官员的晋升锦标赛模式“在地方政府之间引入了竞争机制,这种竞争机制随着各种生产要素(尤其是资本)的流动性日益增大而加剧”^[22]。在压力型考核体制下,地方政府官员的显性政绩(辖区的GDP增幅)成为获得晋升的主要砝码。当环境成本未纳入GDP核算时,牺牲环境来获取GDP增长便成为地方政府的惯常行为。

政治结构、经济结构和官员考核模式等方面的因素促成了地方政府层面以经济增长为目标的府际竞争,当技术、人力资本等方面缺乏明显比较优势时,资源和环境就成为经济增长竞争中的牺牲品。地方政府经济增长目标超越环境规制的目标而形成地方政府环境规制悖论,外化表现为在招商引资(特别是吸引FDI)方面资源环境标准的门槛越来越低,府际竞争的恶性循环导致环境不断恶化。学界称其为关于环境规制的“竞争到底”现象(Race to the bottom),在经济欠发达地区发展经济的进程中表现尤为突出。“竞争到底”现象最终使得各地区竞相成为FDI或其他产业投资的“污染避难所”,进而致使地方可持续发展的机会和能力降低。

3. “环境保护”异化为“污染保护”

从被规制者的角度讲,环境规制的目标在于使辖区内的经济主体在生产和消费过程中将环境的外部成本考虑在内,将对环境的负外部效应约束在一定的范围之内,努力将经济主体的行为调节到社会最优化的生产和消费组合^[23];从全社会公益目标的角度讲,环境规制是为了达到社会最佳污染程度,此时消除污染的边际社会成本相当于边际社会收益,并符合政策制定者认为恰当的分配考量^[24]。可见,环境保护既是环境规制的初衷和出发点,也是政府环境规制行为的目标指向。

实践中的环境规制悖论使得地方政府短期政绩的考量和被规制企业的利润目标相结合,“形成一种‘政治经济一体化开发机制’,使环境保护这一基本国策在具体的实践中常常异化为‘污染保护’”^[25],以“污染保护”来换取地方政府短期利益诉求的满足。特别是,当被规制者在当地经济格局中地位突出时就更容易得到“污染保护”。

同时,地方政府的短期经济目标通常形成严重的地方保护主义,有意偏袒被规制者而不与环境行政机关合作。有些地方政府甚至知法犯法,“为了追求地方经济总量和发展速度而千方百计阻碍环境主管部门的行政执法,甘愿充当污染企业的‘保护伞’”^[26]。在地方政府层面,环境规制机构隶属于地方政府的领导,地方政府“污染保护”的行为使得地方环境规制机构处

境尴尬,在服务地方经济发展大局的情况下,其应有的环境规制职能缺位甚至异化。

三、地方政府环境规制悖论的内在成因

地方政府环境规制悖论的形成有深刻的内在原因,地方政府目标函数的异化是关键因素;我国行政体系中环境规制机构的设置状况产生了职能上的混乱,同时,与地方经济增长的显性目标相比,环境规制的隐性成本和结构复杂的隐性外部性也加剧了地方政府环境规制悖论的内在张力。

1. 地方政府经济增长目标的凸显

地方政府的目標函数中最为凸显的是政治目标和经济目标,分别包含着地方政府作为公共利益代表的公益目标和作为“理性经济人”的私利目标。地方政府的逻辑往往是在公益目标的形式下最大化自身的私利目标,特别是在履行经济职能的过程中强化经济增长目标。基于政绩考核压力和届别机会主义的倾向,地方政府的经济增长目标有短期化和粗放式发展的偏好,特别是在“诸侯经济”与政治“晋升锦标赛”格局下,地方政府的经济增长目标尤为突出,GDP诉求置资源和环境成本于不顾,其经济增长方式的可持续性、与社会全面发展的协调性广受诟病。“地方政府往往有着维护和扩大其财政收入的自利倾向和扩大其可支配预算的偏好”^[27],分税制改革以来的经济分权结构使这种偏好更加凸显,进一步激发了其经济增长的目标诉求。

地方政府经济增长目标的过度凸显使其应有的环境规制职能沦为服务于经济职能的牺牲品,形成地方政府环境规制悖论。与GDP增长量化、显性的特征相比,隐性的环境成本经常被忽视,经济增长的“繁荣景象”掩盖了地方政府自身的职能冲突,进一步遮蔽了地方政府环境规制悖论的内在张力,结局是长远意义上经济发展对环境成本得不偿失,因为“生态系统‘修复’和自然资源‘替代’的成本大大高于保护的成木,且在有些情况下,破坏是不可逆转的”^{[17]22}。

2. 环境规制机构职能的混杂

从中央到地方,我国目前尚无独立的环境规制机构体系,除了环境保护机构,发改委、财政、气象、林业、建

设、海洋、水利、农业、国土资源等部门也承担着与环境规制相关的职能,致使各部门之间权力冲突、职能混杂,导致环境管理部门间的“碎片化”。在地方政府层面,环境规制“九龙治水”的局面更加严重,环保总局、地方环保机构、地方政府之间的职能关系异常复杂,地方环保机构受环保总局和地方政府的双重领导,更为直接地“隶属于地方政府、服从服务于‘地方经济发展大局’”^[28]。

环境规制机构独立性的缺乏造成地方环境规制机构职能边界的萎缩和规制能力的弱化,使其难以左右地方政府主导的经济增长行为。部门之间环境规制职能的混杂引发相互推诿、扯皮现象,各部门均倾向于在职能模糊区域避重就轻,导致地方层面环境规制职能的整体弱化甚至虚置。同时,缺乏对多部门交叉行使规制职能的有效监督,使得惯用命令与控制政策且规制标准偏低,导致企业污染成本低于守法成本的现象仍普遍存在,环境规制并未对环境质量的改善起到应有的作用。

环境规制部门机构设置上的混杂导致环境规制职能的交叉、重置,地方环境规制机构与地方政府的隶属关系导致对地方政府的经济行为难以实施有效的规制,传统规制政策及偏低的规制标准进一步弱化了环境规制效能,最终导致地方层面环境规制机构职能的缺失,甚至变相地服从、服务于地方政府的经济行为,形成地方政府环境规制悖论。

3. 环境问题的隐性外部性

自然环境作为一种特殊的公共物品,除了具有非竞争性而非排他性,在外部效应方面还具有自身的特殊性。“就环境污染的本质而言,它是一种典型的负外部性问题,排污者所造成的社会成本往往高于其私人成本,导致很大的外部成本”^[29]。这种外部成本在更为隐蔽的层面表现为代际外部性和区间外部性。

环境质量是一个典型的代际公共品,代际的时间跨度具有不确定性。“环境规制的成本与收益是跨时期的,它反映了代际间的私人成本与社会成本的背离”^[30],环境规制的代际外部性既可能是正的也可能是负的,体现在当前的环境规制对后代的环境资源是能量积蓄还是透支消费。由于未来的不确定性和后代人代理人的缺位,地方政府的环境规制行为更倾向于照顾当代人而忽视后代人的利益诉求,很多地方政府粗放式、资源与环境透支型的发展方式便是例证。

环境规制同时具有特殊的区间外部性,诸如空气质量、水系污染等环境问题反映了明显的区间外部性,而“地方政府在进行规制决策的过程中将本能地表现出一种忽视邻近地区福利的倾向”^[31],表现在地方政府将环境规制的收益集中于本地区而将规制成本向其他区域转移。区域之间环境规制缺乏协调机制,突出表现为区域之间环境资源“竞争到底”的恶性角逐,近期多次曝光的西

部地区腾格里沙漠污染事件就是例证。

环境规制的代际外部性和区间外部性使得地方政府进一步将环境规制目标短期化、当地化,缺乏跨时间、跨空间的规制目标取向,致使地方政府环境规制悖论加剧,后代人与邻近区域的利益被忽视甚至被侵蚀,隐性的代际与区间的外部负效应远远超出显性的地区发展收益。

四、地方政府环境规制悖论的治理机制

前述地方政府环境规制悖论的外在表现和内在成因揭示了地方政府作为环境规制主体的角色冲突和行为困境,提升其环境规制能力的关键在于探索消解该悖论的治理机制。“制度就是治理的机制”^[32],从制度方面寻求消解地方政府环境规制悖论的途径成为根本的解决措施。

1. 优化地方政府目标转化的制度环境

地方政府环境规制悖论源自地方政府行为的目标选择,其目标函数受诸多变量的制约,如上级政府的政绩考核方式、同级政府的竞争压力、辖区民众的利益诉求、地方政府官员自身的晋升逻辑等。因此,转变地方政府单纯追求经济增长的目标函数必须从优化其所处的制度环境做起。

首先,从制度方面完善行政层级上对地方政府的考核方式。改变以GDP论成败的传统考核制度,完善绿色GDP的评价机制,将环境保护参数重点纳入考核指标范畴,引入地方政府环境规制的问责制,从制度框架上矫正地方政府的目标函数。其次,从制度方面完善公民参与的保障机制。完善公民参与的制度保障要求地方政府在环境规制中要有及时、准确的信息公开制度,项目引进、审批中要有严格、有效的公民参与程序,地方政府要建立与社会公众沟通、协调、反馈的常态化互动机制。从而用社会公众、行业协会、NGO组织、媒体、专家学者等多元主体的合力矫正地方政府的行为逻辑,消解地方政府环境规制悖论,提升地方政府的环境规制能力。

2. 完善地方政府环境规制的法律法规

目前,我国地方政府环境规制中依据的主体法律是1989年颁布实施的《中华人民共和国环境保护法》(2014年修订、2015年施行),在具体的污染类别下面有《中华人民共和国环境噪声污染防治法》(1996)、《中华人民共和国海洋环境保护法》(1999)、《中华人民共和国大气污染防治法》(2000)、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(2004)、《中华人民共和国水污染防治法》(2008)等,另有若干环境保护的法规条例。综合表现出主体法律陈旧,分门别类法律不断细化却与社会需求之间存在时滞,宏观指导方面的法规条例普遍但具体针对性不高等特征。同时,“我国法律过分强调了立法的原则性而淡化了法律的适用依据,使人民参与社会规制政策制定和监督社会规制政策执行缺乏制度和程序基础”^[33]。因

此,消解地方政府环境规制悖论必须进一步完善相关的法律法规。

应着眼于增强环境规制法律法规的可执行性,避免法律法规流于条文形式。在宏观指导法律的框架下完善地方层面的实施细则,结合地方实际情况增强法律法规应对实际问题的能力。在环境规制法律法规的制定、试用、实施过程中,应广集民意、透明公开,完善政府信息公开制度和听证制度,在社会公众的监督、互动中,不断修订完善。通过对环境规制相关法律法规的优化加强对地方政府环境规制行为的刚性约束,遏制地方政府环境规制悖论产生、发展的可能性,规范和优化地方政府应有的环境规制职能。值得一提的是新修订的《环境保护法》已于2015年1月1日开始实施、国务院于2015年4月发布《水污染防治行动计划》(简称“水十条”),这些法律法规在执行过程中如何避免沦为“纸老虎”仍有待时间和实践的检验。

3. 多样化环境规制政策的综合实施

传统的环境规制政策包括命令控制型(CAC)和以市场为基础的激励型(MBI)两类,随着经济发展和环境问题的复杂化,世界各国的环境规制政策不断创新,诸如信息披露政策和自愿性规制政策等。目前,我国地方政府环境规制中大多依靠命令控制型政策,如污染排放标准控制、环境影响报告制度、限期治理政策、“三同时”制度等。命令控制型政策侧重技术标准而非绩效标准的特点不利于降低规制成本和促进技术进步,往往加剧了规制者、被规制者、社会公众之间的信息不对称程度,不能有效整合各方的利益诉求,在地方政府的角度则酿成其环境规制悖论。因此,借鉴西方政府环境规制领域的政策创新,综合实施多样化的规制政策有助于地方政府环境规制悖论的消解。

首先,在命令控制型政策的实施中,应提高环境规制标准,加大对被规制者的惩处力度,使其污染成本高于守法成本,有效控制被规制者的投机行为;其次,通过市场机制的完善扩大市场化激励性规制政策的实施,应收缩政府机构直接干预的程度,发挥市场对企业污染控制的激励和引导作用;再次,进一步规范信息披露政策,环境规制机构应通过对被规制者相关信息的公开发布和强制信息披露来矫正信息不对称造成的损失,强化公民的环境知情权,防止因信息沟通不畅而导致相关群体性事件;最后,鼓励自愿性规制政策的实施,通过资源环境协议、环境标签和环境认证等新型环境规制政策激发被规制者减少污染、进行技术创新的积极性,使其知名度和竞争力得以提升,同时也缓解政府机构的规制压力,防止地方政府环境规制悖论的产生和延伸。

4. 明晰地方环境规制机构的职能边界

我国地方政府层面的环境规制职能散落于不同部门

之间,因多部门职能交叉而难以确定规制主体进而导致规制职能缺失的现象十分普遍。“政府规制机构想要真正成为各方利益的协调者,就必须超脱于具体的利益纠纷之外,具有较大的独立性”^[34],因此,地方政府环境规制悖论的消解需要设置独立的环境规制机构、合理界定相关部门之间的职能边界、对各职能部门的权责利有清晰的划分。

纵向环境规制机构应形成统一的独立体系,国家环保总局与地方环保机构要有纵向一体化的运行体系,相关环保法规条文的制定要体现环保总局的宏观规划与地方环保机构的实际情况,强化地方环保机构的环境规制能力。应改变地方环保机构对地方政府的隶属关系,强化地方环保机构对地方政府行为的监督和约束,从职能上消除产生地方政府环境规制悖论的温床。应建立对环境规制机构的问责机制,加强对规制者的规制。通过对规制部门的绩效考评、信息公开、公民参与等途径强化对规制主体规制行为的监督,防止规制者被产业俘获或被地方政府俘获。

5. 强化地方政府环境规制的协同治理

环境问题特殊的代际外部性和区间外部性更需要环境规制秉持长远的利益目标和协同治理的理念。环境问题的区间外部性要求在环境规制中强化不同区域规制机构的协同治理,地域邻近的地方政府环境规制部门之间的协同治理对跨区域环境问题尤为重要。区域间的协同治理包括信息共享、联合执法、责任划分等诸多方面,协同治理除了发挥地方环境规制机构之间的积极性,还要求共同的上级环境规制机构做出更多的协调安排。环境问题的复杂性要求同一地区的不同部门之间强化协同治理,即环境保护部门与交通、国土资源、气象、水利、卫生等部门间的合作与协调,地方政府应在各部门之间发挥主动协调的作用。这种协调作用并不是地方政府主导环境规制行为而致使地方政府环境规制悖论,相反,各部门之间协同治理的目标在于有效化解地方政府环境规制悖论,促成地方层面环境规制能力的整体提升。

结语

地方政府经济增长目标的凸显、环境规制机构职能的混杂、环境问题的隐性外部性特征使得地方政府处于发展经济和环境规制的目标冲突和行为困境之中,形成地方政府环境规制悖论,引发一系列环境问题和社会问题。本文在此基础上试图探索有效化解该悖论的治理机制,优化地方政府目标函数的制度环境成为消解悖论的制度基础;与环境规制相关的法律法规的完善成为消解悖论的刚性约束基础;多样化环境规制政策的综合实施成为消解悖论的政策保障;明晰地方环境规制机构的职能边界、保障环境规制机构的独立性成为悖论消解的组

织保障；强化地方政府环境规制的协同治理能力则是应对环境问题隐性外部性并消解悖论的有效途径。

环境规制的统筹安排在中层层面，而环境规制的实施则取决于地方层面的具体规制行为，因而探究地方政府环境规制悖论及其治理机制是解决环境问题的基础性环节，同时，从环境规制角度分析地方政府行为逻辑也是规范地方政府行为选择的另一个主要侧面。

参考文献：

- [1] 黄新华. 论政府社会性规制职能的完善[J]. 政治学研究, 2007 (2): 60-70.
- [2] 植草益. 微观规制经济学[M]. 朱绍文, 胡欣欣, 等, 译. 北京: 中国发展出版社, 1992: 22.
- [3] 李永友, 沈坤荣. 我国污染控制政策的减排效果——基于省际工业污染数据的实证分析[J]. 管理世界, 2008 (7): 7-17.
- [4] LJUNGWALL C, LINDE-RAHR M. Environmental Policy and the Location of Foreign Direct Investment in China [R]. CCIER Working Paper Series. No. E2005009, 2005: 1-25.
- [5] JING ZHANG. Environmental Regulation and Foreign Direct Investment: Provincial Evidence from China. Economic Department [D]. England: University of Birmingham, 2005: 136-140.
- [6] 陈刚. FDI 竞争、环境规制与污染避难所——对中国式分权的反思[J]. 世界经济研究, 2009 (6): 3-7.
- [7] 朱平芳, 张征宇, 姜国麟. FDI 与环境规制: 基于地方分权视角的实证研究[J]. 经济研究, 2011 (6): 133-145.
- [8] 蓝庆新, 韩晶. 中国经济发展的环境效应分析——基于省际面板数据的实证分析[J]. 北京师范大学学报: 社会科学版, 2011 (6): 130-137.
- [9] 傅京燕, 李丽莎. 环境规制、要素禀赋与产业国际竞争力的实证研究——基于中国制造业的面板数据[J]. 管理世界, 2010 (10): 87-98.
- [10] 黄德春, 刘志彪. 环境规制与企业自主创新——基于波特假说的企业竞争优势建构[J]. 中国工业经济, 2006 (3): 100-106.
- [11] 张成, 陆旸, 郭路, 于同申. 环境规制强度和生产技术进步[J]. 经济研究, 2011 (2): 113-124.
- [12] 江珂, 卢现祥. 环境规制与技术创新——基于中国 1997—2007 年省际面板数据分析[J]. 科研管理, 2011, (7): 60-66.
- [13] 张各兴, 夏大慰. 所有权结构、环境规制与中国发电行业的效率——基于 2003—2009 年 30 个省级面板数据的分析[J]. 中国工业经济, 2011 (6): 130-140.
- [14] 张文彬, 张理芃, 张可云. 中国环境规制强度省际竞争形态及其演变——基于两区制空间 Durbin 固定效应模型的分析[J]. 管理世界, 2010 (12): 34-44.
- [15] 李真, 张红凤. 中国社会性规制绩效及其影响因素的实证分析[J]. 经济学家, 2012 (10): 48-57.
- [16] 孙晓伟. 从污染事故频发透视地方政府环境规制行为——基于公共选择理论视角的分析[J]. 长白学刊, 2011 (4): 81-86.
- [17] 托马斯·思德纳. 环境与自然资源管理的政策工具[M]. 张蔚文, 黄祖辉, 译. 上海: 上海人民出版社, 2005.
- [18] 汝信, 等. 2012 中国社会形势分析与预测[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 11.
- [19] 钱颖一, 许成钢. 中国的经济改革为什么与众不同——M 型的层级制和非国有部门的进入与扩张[J]. 经济社会体制比较, 1993 (1): 29-40.
- [20] 林毅夫, 刘志强. 中国的财政分权与经济增长[J]. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 2000 (4): 5-17.
- [21] 王振亚, 王海峰. 利益视角下的乡镇政府行为逻辑分析[J]. 西北大学学报: 哲学社会科学版, 2011 (5): 109-116.
- [22] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007 (7): 36-50.
- [23] 傅京燕. 环境规制与产业国际竞争力[M]. 北京: 经济科学出版社, 2006: 52.
- [24] 安东尼·奥格斯. 规制: 法律形式与经济学理论[M]. 骆梅英, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 209.
- [25] 朱力, 龙永红. 中国环境正义问题的凸显与调控[J]. 南京大学学报: 哲学、人文科学、社会科学版, 2012 (1): 48-54.
- [26] 张红凤, 张细松. 环境规制理论研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012: 144.
- [27] 冯兴元. 地方政府竞争: 理论范式、分析框架与实证研究[M]. 南京: 译林出版社, 2010: 129.
- [28] 谢东鹰. 利益冲突与衡平: 和谐社会视域下的环境法律规制[J]. 社会科学辑刊, 2007 (5): 80-85.
- [29] 王俊豪. 政府管制经济学导论: 基本理论及其在政府管制实践中的应用[M]. 北京: 商务印书馆, 2001: 369.
- [30] 孙海婧. 地方环境规制中的代际公平问题研究[J]. 生态经济, 2012 (5): 83-87.
- [31] 李郁芳, 李项峰. 地方政府环境规制的外部性分析——基于公共选择视角[J]. 财贸经济, 2007 (3): 54-59.
- [32] 奥利弗·E. 威廉森. 治理机制[M]. 王健, 方世建, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2001: 4.
- [33] 王健. 中国政府规制理论与政策[M]. 北京: 经济科学出版社, 2008: 240.
- [34] 胡税根, 黄天柱. 政府规制失灵与对策研究[J]. 政治学研究, 2004 (2): 114-124.

(责任编辑: 于健慧)