

管理、治理与公众参与

——“限塑令”实施一周年案例分析

蒋文能, 刘典文

[摘要] “白色污染”是一种与广大公众生活习性息息相关的饱含公众性、意识性、导向性的特殊环境污染问题,因而作为治理“白色污染”的“限塑令”也是一项特殊的公共政策。从政策形式看,“限塑令”是契合时宜的;但从政策制定、内容和执行看,它又是不合时宜的,其根源在于政策定位不当,“限塑令”定位于管理而不是治理,合法性不足,公众的支持度、参与度不够,各主体间的合作互动缺失,其效果不彰自在情理之中。

[关键词] 限塑令; 管理; 治理; 公众参与

[作者简介] 蒋文能, 厦门大学公共事务学院行政管理专业博士生, 福建 厦门 361005; 中共广西区委党校讲师, 广西 南宁 530021; 刘典文, 厦门大学公共事务学院行政管理专业博士生, 福建 厦门 361005

[中图分类号] C931 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4434(2010)06-0078-06

旨在治理“白色污染”的“限塑令”是一项特殊的公共政策,其特殊之处在于治理对象的特殊性。“白色污染”是由广大公众的以“便捷”为突出特征的生活习惯引致的,其特殊性在于:一是污染源的广泛分散性,任何人都是“白色污染”的制造者;二是“元凶”的意识性、刚性,生活习性虽导源于物质、技术,但又不为它们所完全解释,因为生活习性在经历有意识——潜意识——无意识(并非所有人会达此境界)长期形塑过程之后,已经显示出无比的刚性,远非一朝一夕可改变的;三是“便捷”的价值导向具有恒久性,在未来的很长一段时间内,“便捷”仍将是广大公众追求生活的重要价值导向。概而言之,“限塑令”所要处理的问题是一个饱含公众性、意识性、导向性的环境污染问题。显然,仅从经济、技术层面来制定或解读“限塑令”(尽管这两个视角也是至关重要的),不仅失之偏颇,而且也难以揭示出问题的关键所在。本文将“限塑令”置于治理的框架内,不仅要从经济、技术的层面,而且更要从政治、管理乃至文化观念的维度来进行解读。

一、事件回放:“限塑令”的出台契合时宜吗?

2007年12月31日,中华人民共和国国务院

办公厅下发了《国务院办公厅关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》(俗称“限塑令”),规定从2008年6月1日起,在全国范围内禁止生产、销售、使用厚度小于0.025毫米的塑料购物袋,在所有超市、商场、集贸市场等商品零售场所实行塑料购物袋有偿使用制度,一律不得免费提供塑料购物袋。“限塑令”的目标是:落实科学发展观,建设资源节约型和环境友好型社会,从源头上采取有力措施,督促企业生产耐用、易于回收的塑料购物袋,引导、鼓励群众合理使用塑料购物袋,促进资源综合利用,保护生态环境,进一步推进节能减排工作。2008年7月4日商务部、国家发展改革委和工商总局公布了《商品零售场所塑料购物袋有偿使用管理办法》相关补充意见,明确将餐饮店等零售服务场所纳入“限塑令”适用范围。补充意见还规定,从10月1日开始,超市内使用的连卷手撕塑料袋表面不能再是空白,必须印上“食品用”、“QS”等字样。

那么,“限塑令”的出台是否契合时宜呢?笔者认为,这个问题必须剥离为两个问题才能作出科学而满意的回答。其一是形式问题,即当下形势是否到了政府必须作出如同“限塑令”此类决策的时候;其二是内容问题,即限塑令的具体内容是否契合当下的形势。就目前各种民意调查、论文议题而

言,这两个问题都没有剥离出来并加以厘清,只是作一些笼统的调查和论证,再加之意识形态的作用,以至于得出了“成绩是主要的,问题是次要的”这样老掉牙的惯性思维的结论。本文这一部分就其形式问题对限塑令的出台是否契合时宜进行分析,其内容问题将放到第三、四部分加以论述,届时将会奇怪地发现:二者的结论完全相反。

第一,这是贯彻科学发展观,建设资源节约型和环境友好型社会战略方针的必然要求。科学发展观是反思我国以前经济社会发展的粗放型模式的结果,也是经济社会发展到一定程度以后,“量”让位于“质”的必然要求。科学发展观是一个很“实”的东西,是可以具体化、可操作化的,不再是一个虚无缥缈、可望不可及的“虚”然的东西。这个“实”,从民生上说,就是老百姓要得到实实在在的实惠,扯远了就闹笑话;从经济发展看,就是要讲成本,节约资源;依生态而言,就是要保护好环境,建设环境友好型社会;从社会视角看,就是安定有序,人们在享受社会,而不是社会在“享受”(或曰“折磨”)人们。为此,我国作了具体的战略部署,建设资源节约型和环境友好型社会就是科学发展观的一阶具体化,同时对节能减排指标要求、环境污染指数等都有具体的时间表。而针对塑料袋造成严重的“白色污染”的“限塑令”政策的出台就是政府根据上述时间表作出的重大决策。

第二,我国塑料袋消耗量大,对资源环境危害严重。据中国塑协塑料再生利用专业委员会统计,我国每天对塑料袋的使用量高达30亿个,其中仅用于买菜的塑料袋就达10亿个。

国家发展和改革委员会资源节约和环境保护司副司长李静接受记者专访时说,据专家测算,我国超市、百货商店、菜场等商品零售场所每天使用大量的塑料购物袋,而生产这些塑料袋至少需要13000多吨石油。根据中国连锁经营协会发布的超市节能情况报告,每年我国超市塑料袋用量达40万吨。仅生产超市塑料袋一项,全国每天要消耗3000多吨石油。中国塑料加工协会对超市以外的百货商店、菜场、水果摊的统计也显示,这些销售场所塑料袋用量大概是超市的3倍。李静说,我国每年超市、百货商店、菜场、水果摊使用的塑料袋累计需要160万吨塑料。按照生产1吨塑料需要消耗3吨以上的石油计算,全国每年生产塑料袋需消耗480多万吨石油^[1]。使用量巨大的塑料袋不仅消耗了大量的资源,而且更严重的是危害了环境。塑料袋易受风力作用而到处飞扬,从而破坏自然景

观,给人的视角以强烈的刺激,形成“视觉污染”,严重的还会影响到人的心理机能。更严重的是,据专家估计,短时间内塑料袋不能通过微生物的作用而自然降解,起码要在地下深埋200年以上才会逐渐腐烂降解,而这样就会破坏土壤的通透性,污染地下水源,影响植物的生长。对塑料袋采取焚烧或再加工的传统办法,虽可使废弃塑料得到再生利用,达到了节约资源的目的,但会产生对人体有害的气体,污染环境,况且现有价格机制作用下的废弃塑料袋的回收利用还不够现实。

第三,公众资源环境意识增强,对治理“白色污染”有较大支持度。自北京为获得2008年奥运会举办权而提出“绿色奥运”理念以来,特别是在2005年“两会”上,全国政协委员、国务院参事任玉岭以确凿的数据证实了我国政府的高额成本以来,资源环境问题就成为了人们的热门话题。“限塑令”的出台激发了民众的资源环境意识,对治理“白色污染”自然是支持有加。徐娜等人对湖北省武汉地区的限塑令实行情况调查显示,当问:“您是否赞同‘限塑令’的实施?”有75%的人表示“赞成,支持环保。”^[2]2009年6月4日,新华网发展论坛推出“限塑一周年调查”,在参与调查的网友中,有86.71%赞成实施“限塑令”,仅有9.44%表示反对^[3]。2008年4月前,肖庆聪、张弘通过在徐州地区的问卷调查结果显示:在对“禁止免费提供购物塑料袋”的看法这一问题上,有52.4%的群众表示支持,44.6%的群众反对,还有3%的群众表示“说不好,要看实际情况”^[4]。东北农业大学生命科学学院学生会于2008年10月对哈尔滨市的“限塑令”实施情况作问卷调查,得出结论之一:“绝大部分人都知道塑料袋对环境的破坏有多么严重,但只有少部分人真正用实际行动支持了限塑令的实施。”^[5](说明:笔者认为这些持赞成态度的人中有相当部分人的真实意思是支持环保而不支持“限塑令”,因为“限塑令”不能直接与环保划等号。其意在说明公众在赞成“限塑令”的形式与内容上有差别,这也是本文论述的宗旨所在。但无论怎样,多数人赞成“限塑令”的形式即可达到此处论述之目的)

二、“限塑令”施行一周年:成效初现?

2009年8月26日国家发展和改革委员会发布权威报告:“限塑令”实施一年多来,全社会环保意识、节约意识明显增强,出现了重拎布袋子、重提菜篮子、重复使用耐用型塑料袋的可喜现象,大中

城市的超市、商场等商品零售场所塑料袋用量锐减。统计表明,与“限塑令”实施前相比,全国超市塑料袋使用量减少了 2/3,减少塑料消耗约 27万吨,加上其他商品零售场所可减少塑料消耗 40万吨至 50万吨,每年可节约石油 240万吨至 300万吨,减少二氧化碳排放量 760万吨至 960万吨^[6]。

“限塑令”实施一周年的成效果真如此吗?果真是成效初步显现吗?

根据前文内容得知,我国每天用来生产超市、百货商店、菜场等商品零售场所使用的塑料购物袋的石油是 13000多吨,塑料是 160万吨,按照生产 1吨塑料需要消耗 3吨以上的石油计算,全国每年生产塑料袋需消耗 480多万吨石油。仅生产超市塑料袋一项,全国每天要消耗 3000多吨石油,超市以外的百货商店、菜场、水果摊等销售场所的塑料袋用量大概是超市的 3倍。用 160万吨塑料减去已经减少的 40万~50万吨塑料,可以得到 110万~120万吨未减少的塑料,然后用 1吨塑料:3吨石油的比例换算成石油,是 330万~360万吨石油,再加上国家发改委发布的每年可节约的 240万吨至 300万吨石油,最后可以得到每年用于生产塑料袋的石油是 570万~600万/630万~660万吨石油。很明显,这个数据与 480万吨石油相差太大,差距至少在 90万吨石油以上。对此可作三种解释:其一,若 160万吨塑料为真(把 480万吨石油按 1吨塑料:3吨石油的比例或者 13000多吨石油/天换算即可得到此数据),则实际减少的应该是:(40万~50万吨塑料)÷3=10万~20万吨塑料。其二,若 160万吨塑料为假,则我国每年至少消耗塑料为 190万吨(570万吨石油÷3),那么还没有减少的塑料至少应该是 140万~150万吨/150万~160万吨(190万吨-40万~50万吨),减少比率最多为 26.3%。其三,塑料与石油的换算比例不同,国家发改委此次发布数据的换算比例是 1吨塑料:6吨石油(40万~50万吨÷240万吨~300万吨),国家发展和改革委员会资源节约和环境保护司副司长李静引用专家测算的比例为 1吨塑料:3吨石油。第一、二种解释表明,限塑令实施效果不佳;第三种解释表明,官方的换算比例与专家测算的换算比例相差太大,达两倍之多。无论哪一种解释似乎都在向我们传达这样一个信号:发改委发布的数据可信度不高。

另外要特别注意的是,在没有补充对策措施的情况下,第一年的效果与往后年份的效果不具有可

比性,因为实情告诉我们,“限塑令”实施的最初两个月效果比较明显,此后则逐渐萎缩,这就是不少人抱怨的边际效应递减现象。

由环境友好公益协会等民间环保组织成员和北京师范大学等高校的环境问题研究者成立的“民间限塑政策研究小组”的调查发现,从 2008年6月中到 10月底,商品零售场所对“有偿使用”制度的整体执行度在下降:农贸市场不执行的比率达到 71%,比“限塑令”实施首月上升了 17%;各类小商铺不执行的比率达到 65%,比 6月份上升了 21%。专门商品的零售店(如服装店、蔬果商店、复印店、书店和文具店)的执行率持续走低,从一开始的 3~4成下降到不足 1/4。而在个体商店和集贸市场,“限塑令”基本无效。该小组的判断是,相比政策颁布和实施之初,“限塑令”效果随时间推移而趋于弱化^[7]。北京地球村等多家 NGO 组织的联合调查数据显示,2600多名被调查者中的 95.7%声称,他们经常去的农贸市场都在免费提供超薄塑料袋^[8]。在著名民间环保组织“自然之友”编写的《中国环境发展报告(2009)》绿皮书中,对“限塑”问题下的结论是:远未完成的任务^[9]。

三、“限塑令”执行受阻:监管不力?

笔者认为,“限塑令”实施效果不彰的根源在于其政策定位不当,即定位于管理而不是治理。这种定位不当不仅存在于“限塑令”政策执行过程中,也指导了“限塑令”的制定。本文这一部分将分析“限塑令”执行中的政策定位不当,下一部分将讨论“限塑令”制定中的政策定位不当。

治理(governance)与管理(government)与现代语境下的统治相当,故亦有人译为统治)有着很大的区别,研究治理理论的法国著名专家让-彼埃尔·戈丹(Jean-Pierre Gaudin)指出:“治理从头起便须区别于传统的政府统治概念。”^[10]对二者的区别,我国著名学者俞可平作了高度的概括,首先,治理与统治的权威主体不同,统治的权威则必定是政府,是社会的公共机构;而治理的主体既可以是公共机构,也可以是私人机构,还可以是公共机构和私人机构的合作。其次,管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的,通过发号施令、制定政策和实施政策,对社会公共事务实行单一向度的管理。治理则是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理^[11]。一言以蔽之,各治理主体之间的合

作互动是治理的精髓所在。

治理理论在应对一些公共问题上具有管理理论不可比拟的优势,特别适于解决涉及众多行为主体而政府独自难以担当责任的公共问题。治理“白色污染”问题就是此类问题。解决此类问题必须定位于治理而不是管理,建立起政府部门、公众、私营部门、民间组织等主体间的良性合作互动机制。

然而,遗憾的是,“限塑令”的内容(国家没有出台“限塑令”的具体实施细则)告诉我们,它定位于管理而不是治理。这主要表现在两个方面:第一,六条内容都只规定了相关政府部门的单向行为责任,而没有就政府部门与其他行为主体间的合作互动作出规范。第一条内容是禁止生产、销售、使用超薄塑料购物袋,其责任部门是发展改革委和质检总局;第二条内容是实行塑料购物袋有偿使用制度,其责任部门是商务部、发展改革委;第三条内容是加强对限产限售限用塑料购物袋的监督检查,其责任部门是质检部门、工商部门以及铁道、交通、民航、旅游等主管部门;第四条内容是提高废塑料的回收利用水平,其责任部门是环卫部门、环保部门、科技部门、财政、税务部门;第五条内容是大力营造限产限售限用塑料购物袋的良好氛围,其责任部门没有明确,宣传部门以及各公共机构自然会有所行动;第六条内容是强化地方人民政府和国务院有关部门(发展改革、商务、质检、工商等部门)的责任。

第二,除了行政和经济手段外(宣传手段也是虎头蛇尾),没有旨在发动广大公众、民间组织等主体积极参与,进而与政府部门进行良性合作互动的政策工具;即便是行政和经济手段,也因合理性不足而提不起公众参与的兴趣,作用大打折扣。行政手段是管理的主导工具,其最大特点是刚性,目标群体的作用往往被忽略,处于消极被动状态;其最大的缺点就是一旦失败,强烈的刚性就会带来巨大的反弹。这一点在“限塑令”的实施过程中得到了很好的印证。所以,在现代社会,行政手段的适用范围已经愈来愈被局限于政府有信心解决且已经掌握足够信息、目标群体的意见作用不大的事务以及紧急情况等。因而,治理理论没有赋予行政手段太高的地位和作用。经济杠杆是“限塑令”的主要政策工具,其意图在于通过惩罚和让消费者承担治理“白色污染”责任来减少塑料袋的使用量,同时间接地培养消费者的环保意识,换言之,就是力图求得公众的配合、参与。但“限塑令”在运用经济杠杆上是不成功的,显失公平,表现在:它撇开了

激励,一味地惩罚;不恰当地让商家从“限塑令”实施中获取了利润,从而免除了其承担治理“白色污染”的责任;让消费者独自承担了治理“白色污染”的责任。对此,广大观众一直耿耿于怀,怨气重重,其参与的主动性自然大打折扣。很明显,这种经济杠杆的运用是政府施惩罚于消费者的单向度的运作,而非政府与公众之间合作互动的双向运作,而是在管理而非治理范围内运作的。

据中国环境文化促进会 2009 年对 31 个省市区 9011 名 18 到 65 岁的城市和农村居民的调查显示,尽管环境污染问题在人们最关心的 9 个问题中排名第二,66.9% 的人认为是中国面临严重的环境问题,但只有 13.7% 的人认为自己在环保中有重要作用,近一半的人认为自己的角色不重要。这表明我国公众的环保意识还比较缺失,我国的环境教育起步较晚,公众的环保参与度不高^[12]。公众参与度不够,不仅使政府与这些行动主体之间的合作互动难以开展,而且也会给各个政府部门之间的配合行动增加困难。表面上看,众多政府部门都调动起来了,皆落实了责任,实则是群龙无首,没有配合互动机制,力量难以整合,在公众对塑料袋的刚性需求作用下尤甚。宣传部门倡导的重拎菜篮子、环保购物袋与“便捷”的塑料袋相比,没有可比优势,违背现代社会公众的主流价值追求——便捷,公众对塑料袋的需求——特别是在环保意识不强、短视效应以及经济杠杆作用有限的作用下——自然难以消减;科技部门难以在短时间内研制出比塑料袋更便捷的替代品;质检部门面对回应公众的刚性需求的作坊式或地下式的众多塑料袋生产企业也是满脸愁容,加之地方保护主义,更是一筹莫展;而作为监管末端——消费——的工商部门面对偌大、复杂而分散的市场(超市因封闭性、竞争非直接分散性、利益直接驱动性而有较佳效果,工商部门操心不多),也只有睁一只眼,闭一只眼的份了。由此,有学者得出“限塑令”实施效果不佳的主要原因是政府部门监管不力的结论^[13]。其实,根源不在于此,而在于政策定位不当,在于广大公众没有被动员起来,积极主动参与到“限塑令”实施过程中去。事实上,超市的“限塑令”实施效果一定程度上是得益于消费者的“理性经济人”作用以及政府威严的威慑作用,而非内心深处的环保意识使然。不客气地说,撇开广大公众的积极参与,“限塑令”实际上玩的是“猫和老鼠”的游戏。

四、“限塑令”制定:合法性缺失?

通过仔细分析“限塑令”的出台过程,我们将会发现,其间缺乏政府与公众之间的深入合作互动,其管理性政策定位十分明显。

首先,从政策议程的设定来看,它介于外部推动模式与动员模式之间。政策议程可以分为两种:一种是系统议程(亦叫公共议程),科布和埃尔德认为,“系统议程包括所有政治社区成员共同持有的所有议案,这些议案是值得公众关注的议案,也是现存政府当局合法管辖范围之内涉及的事件”^{[14](P193)}。二是制度议程(亦叫正式议程或政府议程),是指那些被政府采纳并给予高度关注,且需要对其做些什么的系统议程^{[14](P193)}。根据这两个议程及其关系,科布和埃尔德将政策议程的设定分为三种模式。第一种是外部推动模式,“在这种模式中,问题由非政府组织提出,接着充分扩展,首先成为公共系统性议程,最终进入制度性议程”^{[14](P194)}。第二种是动员模式,“这种模式描述的是‘决策者努力将某个议案从正式议程提升到公共议程’。在动员模式中,政府直接将议案置于正式议程之中,不必经过由公众普遍意识到不满然后逐步扩展的过程”^{[14](P194)}。第三种是内部推动模式,“在内部推动模式下,有影响力的团体拥有影响决策的专门通道,政策最初是由他们提出的,并且不需要在公众中寻求支持及与其他的议案竞争”^{[14](P195)}。简而言之,第一种模式是从系统议程到制度议程,第二种模式是从制度议程到系统议程,而第三种模式则舍弃了系统议程,只有制度议程。

从“限塑令”政策议程设定来看,它介于第一种模式与第二种模式之间,而且偏向于第二种模式,可以抽象化为:从极不充分的系统议程到制度议程,再到不充分的系统议程。有三个理由:其一,在2007年12月31日国务院办公厅下发“限塑令”之前,很少有媒体、公众热议限制使用塑料袋的事情,这难道是出于策略上的考虑?其二,“限塑令”的内容反映出,它并没有认真总结我国早在1999年10多个省市陆续对限制使用超薄塑料袋“试水”的经验教训,对国外禁止使用塑料购物袋的做法也只是吸收了“收费”这一简单做法,而抛弃了诸如奖励、设立环保基金等有效做法。2009年6月3日《中国青年报》一篇题为《谁为免费塑料袋的死灰复燃负责?》调查文章写道:“环保NGO们(由北京地球村等多家NGO组织组成)担心的是,

其实,早在上个世纪90年代,北京、上海、天津、武汉、成都等城市就曾颁布过限塑令,每一轮的限塑,几乎都不了了之,这一波的限塑会不会又重蹈覆辙?”^[15]其三,更重要的是,制度议程之前的系统议程是环保问题?“白色污染”问题?还是“试水”省市的限制使用超薄塑料袋问题?这三个问题是不同的系统议程,它们与“限塑令”的密切程度依次递增。没有资料显示国家发改委、科技部等12个部门在系统议程阶段作了哪些调查研究,根据其他众多调查问卷反馈内容看,大都混淆这三个系统议程,而且往往突出环保议程,其后果就是支持环保的人(姑且不论口头环保主义者)并不都支持“限塑令”,更不都参与“限塑令”的实施过程。

其次,从“限塑令”发布到正式实施的征求意见阶段,政府没有真正征求和吸收公众的意见。官方报道,国家发改委会同科技部等12个部门在广泛听取意见的基础上,总结以往部分地区、行业治理“白色污染”的经验教训,借鉴国际经验,研究起草了《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》。2008年2月10日,国家标准委和中国轻工业联合会完成《塑料购物袋的环境、安全和标识通用技术要求》《塑料购物袋》《塑料购物袋的快速检测方法》三项国家标准的征求意见稿,并将此意见稿与意见反馈表以及联系人方式放在了官方网站上,面向全社会征求意见,征求意见于2008年3月4日截止。2008年4月7日,商务部在其官方网站上发布了《商品零售场所塑料购物袋有偿使用管理办法(草案)》(征求意见稿),并向社会公开征求意见,截止日期为4月14日。5月1日,三项塑料购物袋国家标准正式向社会公布。6月1日,“限塑令”正式实施^[16]。

这个过程可以提供两个理由:第一,时间短。国家标准委和中国轻工业联合会制定的三项国家标准征求意见稿的征求时间不到一个月。商务部的征求意见稿的征求意见时间更短,只有7天。如此短的时间不可能征求到大量、成熟的意见。第二,征求意见方式欠科学,获得的信息可信度不高。经验告诉我们,塑料袋的最大消费群体并不是网民,而是那些经常买菜,从事家务活动的人(前文有数据显示:我国每天对塑料袋的使用量高达30亿个,其中仅用于买菜的塑料袋就达10亿个),而网民多为青少年,一般不从事家务活动。虽然我国网民很多,但相对于13亿多人口来讲,样本量太小,况且大量的塑料袋被消耗在县城及广大农村,这些地区的网络毕竟还不够发达。即便是一些塑

料袋消耗量大的网民由于不能进行长时间的思想交锋,对一些相关概念的理解也是有所不同的,比如前文多次提到的,环保、治理“白色污染”、“限塑令”三者能直接绝对划等号吗?笔者看不能,支持“限塑令”的肯定会支持治理“白色污染”和环保,但反过来就行不通了。另外,如今“环保”这个词已经意识形态化了,谁也不想被扣上一顶不支持环保的帽子,这在公共场合尤甚。当调查者模糊了“环保”与“限塑令”这两个词时,得到的数据信息的可信度就会大大降低,这就是为什么当调查者问“您支持‘限塑令’吗?”时,得到的答案多是“支持,为了环保。”(实际上,被调查者的本意或强调的重点是后者)的原因所在。

因此,可以肯定地说,在“限塑令”制定上,政府就已经把政策定位在管理而不是治理上了,没有采取一些有效措施如听证会等来与广大公众进行深入的沟通、协调、互动、合作,其合法性自然大大降低了。据新华网调查显示,86.63%的网民认为限塑令推行起来有点难度或者难度很大。至于执行困难的原因,68.47%的网民认为是替代品不充足、配套措施不到位,22.27%的网民认为是民众不习惯,9.26%的网民认为是商家不支持^[17]。

五、政策建议:向公众看齐

通过前面大量篇幅的分析,可以得出结论:从“限塑令”作为一种治理“白色污染”的政策形式看,它是契合时宜的;但从它的执行、出台过程及其内容看,又是不合时宜的,其根源在于政策定位不当,对于治理与广大公众生活习性息息相关的饱含公众性、意识性、导向性的环境污染问题,若定位于管理而不是治理,肯定是难以调动公众、民间组织、自治组织等的积极主动性的,其合法性的降低自不待言。

如何通过追踪决策来完善“限塑令”是当务之急。笔者认为,关键在于:立足于治理,向公众看齐。

第一,从策略看,不搞“一刀切”,逐步推行禁止生产、销售、使用超薄塑料袋,给民众一个缓冲期。先城市,后农村;先超市,后农贸市场、菜市场;先塑料袋包装可有可无的东西,后非塑料袋包装不可的东西如生鲜熟食物;等等。

第二,从经济、技术角度看,剥离塑料袋收费与商家利润,建立环保基金,让环保责任公平分担;与公众互动,共同制定合理的收费价格,消费塑料袋付钱,自带购物袋奖励;财政补贴;增加科研投入,

尽快研制出更“便捷”的替代品;等等。

第三,从政策制定和执行看,充分调动广大公众、民间组织、村委社区自治组织等的积极主动性,开展政府部门与它们的良性合作互动,共同治理“白色污染”。

第四,从文化价值观念看,环保教育要长期抓,要进学校,进课堂;领导干部和政府部门要率先垂范,大力倡导环保的生活习性。

[参考文献]

- [1] 中国节能协会 http://www.cecaweb.org.cn/CN/News/2008-06/EnableSite_ReadNews8501811213718400.html
- [2] 徐娜,方圆,郭燕妮,梁树富,胡林. 限制使用塑料袋所产生的经济效益——以湖北省武汉地区为例[J]. 经贸观察, 2009, (2).
- [3] <http://gongyi.people.com.cn/GB/151650/152511/9412044.html>
- [4] 肖庆聪,张弘. 有关如何保障中国“限塑令”政策顺利实施的研究[J]. 环境科学与管理, 2008, (9).
- [5] <http://blog.163.com/shengningqijian/blog/static/723985382008103085036287/>.
- [6] 经济日报(2009-8-27) http://www.ndrc.gov.cn/xwfb/20090826_297992.htm(发改委网站).
- [7] <http://www.gaoyaoeph.gov.cn/open.asp?id=1460&bkid=1>.
- [8] 谁为免费塑料袋的死灰复燃负责?[EB/OL] <http://env.people.com.cn/GB/106985/9403577.html>
- [9] <http://www.gaoyaoeph.gov.cn/open.asp?id=1460&bkid=1>.
- [10] [法]让-彼埃尔·戈丹. 现代的治理,昨天和今天:借重法国政府政策得以明确的几点认识[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1999, (1).
- [11] 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1999, (5).
- [12] 邢秀凤,王琦,陶国栋. 对“限塑令”政策效应的分析与延伸思考[J]. 生态经济, 2009, (3).
- [13] 唐银亮. 限塑令的“喜”与“忧”[EB/OL]. http://www.lm.cn/zjtg/societyDiscussion/200906/20090605_374892.htm.
- [14] 迈克尔·豪利特, M·拉米什. 公共政策研究:政策循环与政策子系统[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2006.
- [15] <http://env.people.com.cn/GB/106985/9403577.html>
- [16] <http://it.sohu.com/20080530/n257183996.shtml>
- [17] 凌军辉,姚玉洁. 收费版“限塑令”能否限住白色污染?[EB/OL] 新华网. http://news.xinhuanet.com/focus/2008-01/16/content_7425337_2.htm. 2008-01-16

[责任编辑:舒生]