

环境管制政策的实施效果评价 ——以九龙江流域“限猪令”为例

刘 青

(厦门大学财政系 福建 厦门 361005)

摘 要 环境管制一直是我国环境污染治理所采取的主要政策之一,对我国的环境保护起到了一定的积极作用,同时也存在一些弊端,致使其成效不甚显著甚至背离初始目标。在此情况下,如何评价环境管制政策绩效具有重要的理论和实际意义。本文以九龙江流域“限猪令”政策为例,选取政策目标实现度、主要环保指标实现、环保投入效益、公众参与及满意度四个方面,综合评价其绩效,期望能为促进九龙江管制政策体系的构建作出贡献。

关键词 环境管制政策;实施效果;综合评价体系;限猪令

[中图分类号]DF46 [文献标识码]B [文章编号]1002-2651(2011)01-0021-05

Assessment on the Implementation Effect of the Environment Regulations Taking the Policy of Limit on the Pig Farming in the Jiulongjiang River Watershed as Example

Liu Qing & Wang Yiming

(Department of Public Finance, Xiamen University, Xiamen 3610005)

Abstract Environment regulation is always one of the main policies in China for environment pollution management with the positive functions to the environment protection in China. However, it also has some shortages that result in the deviation of the original target. Since that, it is very important to assess the performance of the environment regulations. Taking the policy of limit on the pig farming in the Jiulongjiang River watershed as the example, the essay made the comprehensive assessment on the performance of this regulation on the aspects of policy target realization degree, realization of main environment protection indicators, environment protection input benefit and the public participation and satisfaction degree, in order to make the contribution on the promotion of the construction of the Jiulongjiang regulation policy system.

Key words environment regulation policy, implementation effect, comprehensive assessment system, policy of limit on the pig farming in the Jiulongjiang river watershed

1 环境管制政策与实施效果评价的意义及研究背景

环境资源具有典型的公共产品性质,市场机制在配置此类公共产品时存在着严重的外部性,外部性使

环境的质量无法达到最优水平,当环境质量偏离最优水平时,需要借助于环境管制政策来约束和改善人们的生产和生活方式。环境管制是社会管制的一项重要内容,目的在于达到保持环境和经济发展的相互协

收稿日期:2010-10-9 修回日期:2011-1-24

作者简介:刘青(1991-),女,河北省唐山市人,厦门大学经济学院财政系税务专业08级本科生。

调。到目前为止,我国的环境管制主要体现为命令控制政策和排污收费制度。环境管制政策的设计是否有效和政策的综合效益高度相关,政策绩效评价是检验政策效果、效益、效率的基本途径,也是唤起公众环保意识、推动公众参与、提升公共决策水平、增强政策透明度的有力杠杆。因此,如何评价一项环境政策的绩效,成为近年来研究的热点。

环境政策是一种特殊的公共政策,其绩效往往是不可度量和交易的公共产品,其绩效评价在我国刚刚起步。早期的政策评估仅根据效果、效率、效能和充分性为标准测量、判断政策的成败,而不探索其原因;后来,学者们认为应当对执行过程进行评估,这样才能从执行过程上分析政策成败的原因,并通过执行过程的评定和控制,使政策产生理想的预期效果。Ernest R. House(1982)^[1]提出“评估不应该只是真实的,更应该是正义的,正义本身就应该是政策评估予以考虑的一项重要标准,因此适当性、公平性和反应度等社会衡量标准也被纳入评估范畴。李康(1997)^[2]认为环境政策评估标准有四个:效益标准、效率标准、回应程度、政策执行的创造性。威廉·N·邓恩(2002)^[3]将政策评估标准归纳为六项:效益、效率、充足性、公平性、回应性、适宜性。缪光平(2004)^[4]通过构建指标体系,对我国的天然林资源保护政策进行了综合评价。姜林(2006)^[5]研究和建立了一套以可计算的均衡理论模型(CGE)为核心,同时与大气环境质量模型和健康影响模型(暴露—反应模型)连接,组成了环境政策综合评价模型。综合以上关于环境政策评价标准的研究,环境政策着重于环境质量的改善,同时也需考虑经济、技术及社会发展水平的可行性以及政策实行对象的回应度和满意度问题。在环境管制政策的改进方面,现有的研究方向有很多,例如,马小明等^[6](2005)认为,应该促使环境管制政策由控制型向激励性转变;唐钧等^[7]认为(2007)应该由单一视角转变为战略管理、由附属地位转变为主导地位、由暗箱操作转变为公开透明等。

本文将结合评价体系的现有研究成果以及九龙江流域“限猪令”政策的特点,选择政策目标实现度、主要环保指标实现、环保投入效益、公众参与及满意度四个方面,对这一环境管制政策的绩效进行综合评价。同时,还将从九龙江流域的特点出发,结合前人的经验,提出适当的可行性建议。

2 研究案例:九龙江流域限猪令政策

九龙江作为福建省第二大河,同时作为漳州、龙

岩、厦门的母亲河,对这3个城市的经济发展,以及对海西的建设都有着至关重要的作用。近年来,养殖造成的COD和氨氮污染负荷,已占全省养殖、生活、工业三大污染总和的60%以上。近年,九龙江沿岸生猪养殖业的迅速发展严重影响了流域的环境,部分养殖重点区域盲目发展,废水超标排放甚至直排,养猪污染成为九龙江最主要的污染源。为此,从1999年以来,福建省全面开展该流域的环境综合整治,取得了一定的成效。在治理政策中,以政府为主导的流域污染综合治理成为了流域综合治理的主要方式。2007~2008年生猪市场价格回升,加上中央财政补贴政策,激发了九龙江沿江两岸农户发展生猪养殖的积极性。据2009年省人大代表调研组《关于九龙江流域水环境保护情况专题调研报告》显示,龙岩、漳州两市沿江县、镇、村生猪存栏数近500万头,而且大部分属于无序发展、无组织排放,对九龙江饮水安全造成严重危害。因此,制定有针对性的环境治理政策,成为当务之急。

2009年1月,九龙江北溪出现大规模的“水华”现象,河流水质变差,水体呈褐色,不仅影响流域水生生态的健康,也严重威胁厦、漳两地饮用水安全。这一事件引起了省政府高度重视,省领导及有关部门人员亲临现场指导,流域三市积极开展工作。随后,省政府及时修订了《福建省人民政府关于加强重点流域水环境综合整治的工作意见》,文件中针对养殖业这一重要污染源下达了“禁养令”:干流两岸1km和支流两岸500m内的养殖场全部拆迁,禁止在干流两岸5km、支流两岸1km内新、扩建养殖场,禁建区外养殖场要达标排放,否则一律关闭。龙岩市政府相应下达了《龙岩市关于开展九龙江流域水环境综合治理的通告》,漳州市政府相应出台并实施《关于开展九龙江流域水环境综合整治的通告》,两市分别规定了禁养区、禁建区的范围以及拆迁、补贴额度。相应政策制定后,龙岩、漳州两市开展了空前的生猪养殖污染综合治理工作,目前从整个流域来看,畜禽养殖污染对水环境的压力依然巨大,整治任务依然艰巨。

“限猪令”是一项以禁止流域附近生猪养殖、严格规定可养范围和技术、从源头上清除畜禽污染、综合改善九龙江水环境为目标的限制性政策。从政策手段上看,在规定时间内对于划定禁养区内的养殖场一律关闭,禁建区内一律禁止新建、扩建,属于强制命令手段。基于其政策的目标和手段,以及“限猪令”实施区域广泛、规模宏大的特点,可以作为环境管制政策

在畜禽污染治理中的一项应用,同时,选取“限猪令”进行环境管制政策的评价及研究具有一定的代表性和典型性。

3 环境管制政策实施效果评价的方法

3.1 评价标准

在评价标准的选择时,笔者结合评价标准的研究成果,从环境质量的改善、经济、技术及社会发展水平的可行性以及政策施行对象的回应度和满意度问题多角度出发,认为适合环境管制政策的评价标准可以总结为:

3.1.1 效能标准 效能标准是指环境政策目标的实现程度,这是评估一项政策所必须采用的标准。一种环境问题之所以能上升为政策问题,必定是由于其影响或严重程度已经成为社会发展的主要障碍,在社会矛盾中处于主要地位,此时就成为政策着重解决的问题;而政策实施后环境问题能够得到一定程度的缓解,在各社会矛盾中逐渐降低到次要地位,此时,政策资源就会转向其他后果严重的环境政策问题,该项环境政策的使命就此完成。

3.1.2 效率标准 效率标准指环境政策的成本和收益的比率。确定这项标准时应参考以往取得成功的同类环境政策的成本—收益比率水平,还应参考国际上取得成功的同类政策的成本—收益比率水平,根据环境政策投入的技术、资金、设备、人员素质实事求是地制定该项标准。

3.1.3 公平性标准 公平性标准指一项政策的成本和收益在相关利益群体中分配的公平程度。世界银行的《2006年世界发展报告》指出“在公平和效率之间,在政策层面可能存在各种短期的取舍。”政策制定者在评估各种政策的优劣时,所使用的成本效益计算模式(往往是不自觉的计算模式),往往会忽视增进公平所带来的长期效益(此类效益虽然难以衡量,但确实存在)。因此,考虑环境政策公平问题也是为了长远的环境目标的实现和保持。

3.1.4 公众参与度标准 在环境政策制定、执行过程中利益相关者的参与程度,尤其要尊重弱势群体的参与权和话语权。这是因为其知识背景、社会关系网络等资源在承受环境问题影响的能力上具有更显著的脆弱性。

3.2 具体指标

3.2.1 政策目标实现度评价将采用以下几个指标来衡量:养殖场目标拆除数与实际拆除数、拆迁猪舍面积目标与实际数、清栏生猪目标与实际数、补贴额与

实际补贴额、目标完成进度与实际完成进度、目标养殖技术改善与实际改善度等。

3.2.2 主要环保指标的实现评价中环保指标的选择参照《福建省重点流域水环境综合整治考核评分细则》,选取:交接断面水质、干支流断面水质、饮用水源水质、COD减排完成情况、氨氮总磷排放情况、沿岸植被覆盖率情况等。

3.2.3 环保投入效益主要采用定量分析法,通过计算政策的直接成本和直接收益,估计其潜在成本和收益,定量分析其可能的成本损耗和收益效率不足问题。

3.2.4 公众参与及满意度评价选取公众参与度和满意度两个指标,运用层次分析法,根据已知数据进行总体评价。

4 对“限猪令”实施效果的评价与分析

4.1 效能标准——政策目标实现度评价

依据龙岩市、漳州市九龙江流域环境整治工作综合方案的内容,龙岩市“限猪令”政策目标为:关闭和拆除生猪养殖场9831户、猪舍面积165.5万 m^2 ,清栏生猪75.84万头;新罗区和漳平市新建沼气池3500 m^3 、生化塘1.5万 m^2 、专业化猪场生态养殖模式2000多户。漳州市“限猪令”政策目标为:关闭和拆除生猪养殖场12357家,清栏生猪70.44万头,治理禁建区外养殖场24598家。截至2009年7月底,漳州市九龙江流域7个县(市、区)共投入禁养区养殖场拆迁补偿资金7023.23万元,关闭和拆除生猪养殖场13594户,完成110%;猪舍面积222.94万 m^2 ,清栏生猪71.97万头,完成102.1%,达到省政府和市政府规定的任务。龙岩方面,截止2009年5月29日,新罗区、漳平市已关闭或拆除生猪养殖场9112户,占应关闭或拆除数8691户的104.8%;生猪清栏69.58万头,占应清栏数65.87万头的105.6%,完成龙岩市规定的整治任务。同时,流域造林取得一定进展,漳州市2009年计划补植3666.67 hm^2 ,截至2009年底已完成造林补植3305.93 hm^2 ,完成年度任务的90.16%。龙岩市2009年完成流域内造林5400 hm^2 ,占年度任务计划的91%。

经过政府的努力,由大量养猪带来的污染严重问题得到了基本遏制,但是由此派生的诸多矛盾也应声而起(下文还将具体说明),由此我们可以判定,本次限猪令的效能度还不是十分理想。

4.2 效率标准——环保投入与主要环保指标改善度的评价

我们在调查中了解到,“限猪令”政策所引致的成本包括:①直接补贴成本。漳州市依据拆迁 50 元/m²、改作他用 20 元/m² 的补贴标准,共投入禁养区养殖场拆迁补偿资金 7 023.23 万元。龙岩市依据拆迁 80 元/m² 的补贴标准以及“以奖促制”的方法,共投入禁养区养殖场拆迁补偿资金约 1.5 亿元。②直接治污成本。厦门市 2009 年向省相关部门缴纳支援龙岩、漳州整治资金约 9 000 多万元,本市用于环保设施建设以及流域治理项目共 2 000 万元左右。漳州市 2009 年共投入禁养区外养殖场治理资金 1.09 亿元,完成 17 047 家养殖场的治理,同时新建污水沉淀池 1.09 万口 24.4 万 m³,新建沼气池 10 492 口 16.9 万 m³,新建氧化池 7 876 万 m²,新建病死畜禽无害化处理池 292 口 1.43 万 m³,总体投入 1 亿左右。同时根据龙岩市环保局《关于九龙江流域(龙岩段)水环境保护情况专题调研报告》显示,龙岩市 2009 年新建沼气池 3 500 m³、生化塘 1.5 万 m² 种植牧草、果树 66.67 hm²、新装固液分离机 30 台、实施生物发酵床“零排放”试点 200 家,采用“科佳”治理模式养猪场 136 家,专业化猪场养殖模式 2 000 家,市政府先后投入 2 亿多元。

限猪令的实施随着政府的巨额投入,带来了九龙江区域水环境不同程度的改变。

我们先来看看漳州、龙岩断面水质指标的变化情况 2009 年 1 月水华事件发生后,北溪漳州段水质明显下降,水域功能达标率下降 14.3 个百分点,北溪龙岩段雁石桥断面氨氮、五日生化需氧量、总磷等项目超过三类标准,水质为劣五类;龙岩与漳州交界的北溪华安西坡断面氨氮、五日生化需氧量超过三类标准,水质为四类,整个流域水质问题严重。省政府 2009 年 5 月底的专题会议提出,从 2009 年起九龙江流域省控检测断面和交界断面水域功能达标率分别达 90% 以上,主要支流与干流汇入口达 70% 以上,内河水水质达标率 60% 以上,2009、2010 年漳州、龙岩市氨氮、总磷排放量每年各削减 10% 的整治目标。据福建省环保局检测通报 2009 年北溪漳州境内的 9 个干流检测断面、11 个支流检测断面水质全部达标,西溪 6 个检测断面水质也全部达标。龙岩方面 2009 年九龙江流域省控断面水质达标率 83.3%,I~III 类水质比例为 80%,但新罗区龙津河段水质整体仍然较差,水质功能区达标率仅为 16.7%。

我们再来看看近年来厦门饮用水水质指标的变化情况(资料来源:厦门市水务集团)。图 1 是厦门饮

用水氮磷以及 COD 含量数据,可直观地表示厦门水质的变化情况。

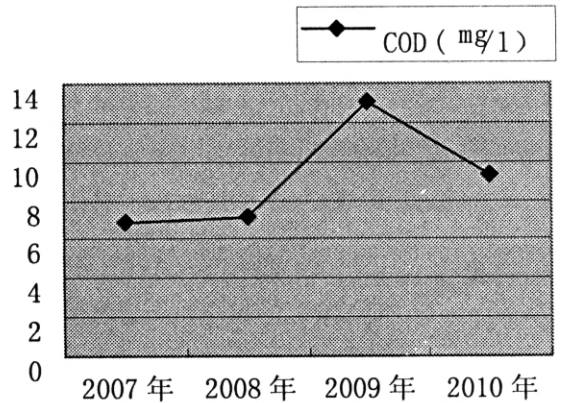


图 1 厦门饮用水水质 COD 变化曲线图

图中数据显示,厦门水质在水华事件发生后有明显恶化,通过治理后有所恢复,但未达到污染前水平。

同时,在污水处理指标方面,漳州有 5 座污水处理厂建成,市区生活污水集中处理率达到 73.46%;龙岩市也加大了污水处理的力度,积极完善中心城市污水管网,中心城市污水处理率达 83%。从 2008、2009 年猪瘟疫病发病数据来看,2009 年也有大比例的下降,表示居民健康状况也有一定的改善。

综合以上环保指标可以看出,政府大量的资金投入确实不同程度地改善了九龙江流域的水资源状况,但由于限猪令政策实施过程中的执法低效以及随之产生的外界阻力影响了政策实施的收益——九龙江流域水资源指标还未能得到全面恢复,从而直接导致限猪令政策的效率标准。

4.3 公平性标准——各方利益分配的评价

通过调查中我们实际了解到的情况和相关数据的分析,我们可以明确——“限猪令”政策对改进九龙江流域的水质、改善沿江及周边植被生长、优化沿江环境、提高沿江流域人们的身体素质等诸方面起到了积极的推动作用。

然而,据猪户问卷调查反映,成品猪原来正常在 12.6 元/kg,而实际收购价在 10 元/kg,平均价格损失达 2~3 元/kg,一头生猪差价为 200 元。据此估计,漳州市总清栏数 71.97 万头,损失约为 1.44 亿元,龙岩市总清栏数 69.58 万头,损失约为 1.39 亿元。由之派生出的“养猪户失业造成失去生活来源”、“养殖户收益无法得到保障”、“生猪存栏数的锐减导致市场猪肉价格的攀升”以及由之引起的“社会群体的不满甚至是抵抗”等自然引发政策的执行度和执行效果。

另外,生猪养殖业发展受限会直接影响到产业链中相关产业的发展,如榕树苗的种植需要猪粪肥料,养猪业的限制使得榕树苗种植业大受影响。

公众对“限猪令”的满意程度,我们应用问卷走访的形式,对漳州6个镇、龙岩4个镇的代表村落进行了广泛的实地调查。其结果为物质生活满意程度为35.6%;环境质量满意度为85.2%;对政策的信任度为73%。

这样的政策实施显然有些失之公平,政府的公信力和人民对政府的信任度也在本政策的实施中打了些折扣。

如果限猪令政策在制定、实施过程中能更全面地考虑各方(特别是弱势群体养猪户的利益,采用“堵”与“疏”相结合的方式,采取诸如政府投资在远离沿江流域建设一大批猪舍、采用补贴的方式鼓励养猪户到远离沿江流域自建猪舍、提前组织养猪户异地变卖等间接激励的方式,与目前的限制养猪有效结合,应该会更显公平,更能提高政策实施效果。

4.4 公众参与度标准—猪户了解度配合度评价

公众参与度是指在一项政策的制定实施过程中,公众的了解认识及配合程度。为了弄清这个问题,我们又对漳州6个镇、龙岩4个镇的代表村落进行了问卷调查,根据对问卷统计结果显示,“限猪令”政策的公众参与程度(认识、了解及配合情况)为36.5%。

基于这种调查难以精确量化的特点,应该肯定地说问卷的统计结果并不能完全代表“限猪令”政策的全部真实情况。然而从定性的角度来看,也能“窥一斑而知全豹”。

公众参与度的低下,是很难保证限猪令政策实施有非常理想效果的。

假如说,政策在实施过程中能保证全体沿江流域养猪户的知情权,假如能在政策实施前期进行必要的科学指导(干室养猪、生物分解等),假如能赢得他们更多的理解与支持及配合,那么很可能政策制定得就会更精准,政策的效能也会更高。

5 对环境管制政策的几点思考

笔者认为,环境管制政策在一定时期内是必须的,但至少可以从以下几个方面加以完善:

5.1 环境管制制度的制定一定要经过周密细致的调研与分析,确保环境管制政策目标的全面、精准、符合实际,从基础上保证政策高效能标准。

5.2 要实现环境管制制度效益的最大化,不仅要合理计划投入,更应考虑政策实施过程中政策的成本和收益在相关利益群体中分配的公平程度,特别要考虑广大政策受众的切身利益,最好适当转换角色,设身处地地解决好“堵”与“疏”的关系——最好“先安置,后实施”,力争使国家利益和群众利益的最大化。

5.3 要广泛尊重政策受众的知情权,并通过及时广泛的反馈搜集、整理出“民意所向”,只有这样,才能得到他们的理解、支持和广泛正面参与,确保环境管制政策正向效果的最大化。

5.4 加强监测。在政策实施过程中及时监测各种指标数据,必要时及时纠正误差,避免逆向效果的扩大。

5.5 坚持依法办事,对故意造成环境污染的企业或个人采用经济杠杆加大其违法成本或者依法强制制止污染环境的行为。

5.6 多部门协调联动。在更多的时候,环境管制政策的实施仅靠环保部门“单兵作战”是不可能求得最大效果的,需要相关部门协调联动,齐抓共管。

参考文献

- [1] Ernest R. House. Evaluating with Validity Educational Evaluation and Policy Analysis [M]. 1982: 219~223
- [2] 李康. <环境保护技术政策要点>的实施评估分析[J]. 环境科学研究, 1997(6): 15~17
- [3] 威廉. N. 邓恩. 公共政策分析导论[M]. 中国人民大学出版社, 2002: 437
- [4] 缪光平. 天然林资源保护政策问题分析及建议[J]. 绿色中国 A 版, 2004(10): 23~24
- [5] 姜林. 环境政策的综合影响评价模型系统及应用[J]. 环境科学, 2004(5): 34~35
- [6] 马小明, 赵月炜. 环境管制政策的局限性与变革[J]. 中国人口、环境与经济, 2006(6): 18~19
- [7] 唐灼, 谢一帆. 我国环境政策的困境分析与转型预测[J]. 探索, 2007(2): 26~28