

# 中国政府环境绩效治理体系的理论研究

包国宪,保海旭,张国兴

(兰州大学 管理学院,甘肃 兰州 730000)

**摘要:**我国公众对环境质量的要求与现实的矛盾已成为重要的公共问题,越来越多的公共资源投放在环境指标的控制中,治理绩效却差强人意。本文围绕现有政府环境治理绩效评价是否合理、应如何改进以及在新的绩效治理理论指导下我国政府环境绩效治理体系应如何改进等两个问题展开,利用 PV-GPG 理论分析我国环境治理问题,通过环境社会系统与环境自然系统的划分发现环境问题的本质特征以及我国政府现有环境治理存在制度缺位。最后通过 PV-GPG 理论重塑环境治理绩效观,分析能够反映现有环境治理体系特征的代表性材料,为我国环境治理体系的改进提出建议。

**关键词:**公共价值;环境绩效治理;治理体系构建;PV-GPG

中图分类号:F205 文献标识码:A 文章编号:1005-0566(2018)06-0181-12

## Theoretical Study on China's Environmental Performance Governance Systems

BAO Guo-xian, BAO Hai-xu, ZHANG Guo-xing

(School of Management, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

**Abstract:** In China, the conflict between the public's expectation and the reality of environmental quality has been escalating. More and more public resources are put into the control of environmental indicators, but the governance performance is not satisfactory. This paper aims to address two questions: First, What is the fundamental problem of China's environmental governance system? Second, How to improve environmental governance performance through institutional improvement. Based on public value-based government performance governance (PV-GPG), the dichotomy of social system and environmental system helps explain the essential characteristics of environmental problems, and the absence of a holistic institutional framework in China's environmental governance. This paper uses value conflicts as the analysis unit in order to reshape the governance concept of environmental performance. The proposed systems are based on PV-GPG and offer a breakthrough for the current challenges faced by the governments on environmental governance.

**Key words:** public values; environmental performance governance; construction of governance systems; PV-GPG

### 一、现实背景

#### (一) 现实中的问题

环境问题在不同时期性质和表现形式是不同的。在农业文明以前,人类以渔猎为主,人口数量少、生产力水平极低,基本上与自然环境浑然一

体;从农业文明时代开始,在人口数量不断增加的情况下,主要的环境问题是局部地区出现了因过度放牧和过度毁林开荒引起的水土流失和土地荒漠化。进入工业文明以来,人类在创造了极大丰富的物质财富的同时,也引发出了深重的环境灾

收稿日期:2018-02-05 修回日期:2018-06-08

基金项目:自然科学基金重点项目(71433005)

作者简介:包国宪(1955-),男,甘肃庆阳人,兰州大学管理学院教授,博士生导师,研究方向:政府绩效管理、战略管理。通讯作者:保海旭。

难。20 世纪后,环境问题呈现出地域上扩张和程度上恶化的趋势,逐渐由区域性演变为全球性问题。引起世界关注的南极臭氧空洞、全球气温持续上升、生物多样性减少、酸雨地区扩展等,人们终于不得不对环境问题给予更加深刻的认识和反思。

《寂静的春天》一书 1962 年在美国出版,它对环境问题的分析与呼吁敲响了整个社会关于环境保护的警钟。1969 年,作为美国环境保护里程碑标志的《国家环境政策法》颁布,其立法目的为“宣誓国家政策,以促进人类与环境之丰饶且令人愉悦之和谐;努力防止或减少对环境与天体生命之伤害,并增进人类之健康与福祉”<sup>[1]</sup>。1972 年 6 月在瑞典首都斯德哥尔摩召开了联合国人类环境会议,自此以后各国将环境问题列为政府工作的重要职责,努力完善环境立法、司法,加强管理,并大力发展环境科学技术。然而,各国政府的这些努力并没有减缓环境问题严重性的加剧,其中一个重要的表现是环境问题逐渐进入更为广阔普遍的公共领域,其问题的性质变得更为复杂棘手。日本在上世纪中期工业化过程致使环境问题逐渐严重,并引起社会广泛关注。自 20 世纪 60 年代起,媒体开始大规模报道环境污染事件,民间环境组织的不断产生,各地开始密集出现环境法律诉讼。同时代的美国也面临同样的问题,1970 年 4 月爆发了由两千万民众组成的环保游行,其规模堪称世界之最。

中国对环境问题的关切也与日俱增。美国前任驻华大使骆家辉将北京大使馆测得的 PM 2.5 数据定期公布。其公布的数据与中国政府部门公布数值的差异使得一场由雾霾引发的环境抗争在中国社会逐渐升温。PM 2.5 跃居成为各大门户网站的热门词汇。公众的高度关注迫使政府必须迅速行动,将治理大气污染作为工作重点。2013 年 7 月,环保部出台了全面且强硬的《大气污染防治行动计划(2013-2017)》,提出力争在 2017 年降低空气污染水平,并对 PM 2.5 设置了更严格的限制。各地方政府也在中央政府与公众的双重压力下,采取降温供暖、转移排放等“立竿见影”的环境

指标控制方法,导致其站在了公众的对立面。事实上,在 PM 2.5 事件前,环境事件引发的社会事件就屡见不鲜:2006 年在厦门市一场直指 PX 项目的市民“散步”行动,阻止了临港新城被规划为石化中下游产业区;2011 年大连市再次爆发针对 PX 项目落地的大规模抗议活动;2012 年江苏省启东市爆发了大规模的群体事件,民众占领政府大楼强烈抗议王子造纸厂废水排海项目;2015 年 CCTV 报道了在腾格里沙漠被违规排污 8 万吨的事件,掀起了一场地方政府、企业、周边民众之间多方关注监督下的微妙博弈。

纵观世界各国环境治理的进程,自然环境遇到的问题无论严重程度如何,所面临的困扰往往是能够找到努力方向的技术问题等。而那些因环境引发的社会问题却让人们缺乏努力的方向。在中国,尽管各类环境事件处理均以顺应民众意志为终结,但暴露出当前中国应对环境问题时的策略与措施多以“救急”为主,面对任何一次环境问题的爆发,解决方案多为被动而没有章法的“头疼医头,脚疼医脚”应对之策。

## (二) 实践层面的制度安排

上述问题的出现不禁让人将注意力转向实践层面的制度安排。中国环境治理中政府仍为主导力量。就环境保护与管理的体制而言,中国的体制是由全国人大立法监督、各级政府负责实施、环境保护行政主管部门统一监督管理、各有关部门依照法律规定实施监督管理的体制<sup>[2]</sup>。其中全国人大环境与资源保护委员会是全国人大负责组织并起草环境相关法律草案的专门机构同时还负责监督环境与资源保护方面法律的执行。国家环保部是国务院环境保护行政主管部门,对全国的环境保护工作实施统一监督管理。

从中国法律法规网数据库中能够看到,1978 年到 2013 年在国家层面环境治理相关部门多达 40 多个,仅节能减排的相关的政策法规共有 4142 条,环境保护相关的政策法规数量则更加庞大。美国也经历过类似的过程,以环境危机救援政策为例,在 1979 年联邦应急管理署成立(FEMA)前,美国环境危机的处理方式是遇到一次危机出台一

部法案政策,由一个美国联邦部门负责管理。对于飓风、洪水等自然灾害的救助法案曾经多达 100 余部,各类政策法规的叠加致使环境危机出现后会有上百个机构参与救援管理。

环境问题是公共治理中的典型问题,政府能够通过制度安排等方式实现对整个社会环境治理发展的引导,如法律的修订、机构的变革、各类政策的颁布、环保行动的实施等。十八届三中全会提出推进国家治理体系与治理能力现代化,是“治理”(Governance)理念第一次进入国家战略层面,同时将生态治理与经济、政治、文化、社会治理共同作为国家治理体系的组成部分,从中可见对环境问题的重视程度。至此,本文提出两个问题:一是,越来越多的公共资源投放在环境指标的控制中,治理绩效却差强人意,现有政府环境治理绩效评价是否合理,应如何改进;二是,在新的绩效治理理论指导下,中国政府环境绩效治理体系应如何改进。

## 二、理论背景

### (一) 研究现状

#### 1. 环境治理

环境治理的研究可以从国际化与本地化(Locally)两个尺度进行<sup>[3]</sup>,本地化的研究更加强调整定政治、文化背景下公共政策的设定对环境问题的解决能力<sup>[4]</sup>。环境治理是环境规制在公共行政范式演进背景下的概念更新,环境规制的目标是可持续发展,包括对生态与经济两个方面的关注。在环境规制的概念范式下,生态可持续服务于经济发展,并将其作为经济过程可持续的基础<sup>[5]</sup>。本文所讨论的环境治理是在治理语系下解决环境问题的持续互动过程及其有效性,至少包括如下几个方面的特点:政府—市场—社会共同参与环境问题的解决;网络化、多层次合作解决具体环境问题;以环境绩效改进为目标的持续互动。就环境治理在各个国家发展的现状而言,政府仍然作为环境治理的主导者,政府间的伙伴关系(Intergovernmental partnership)对于具体的环境问

题的改善更具价值<sup>[6]</sup>,但也有相当多的研究能够证明多主体共治是未来环境等公共问题解决的重要方向<sup>[7]</sup>。

#### 2. 环境治理绩效

善治可以定义为引导政治与社会经济关系的过程和结构(good governance is defined as the processes and structures that guide political and socio-economic relationships)<sup>[8]</sup>,可以理解为治理绩效的理想状态。以城市治理为例,UNDP 和 UN's Habitat Global Campaign 认为好的城市治理包括 11 条原则,即 participation, rule of law, rule of law, responsiveness, consensus, orientation equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic vision, subsidiary, and security<sup>[9]</sup>。本文的环境治理研究是本地化治理研究在环境领域的应用,因此上述原则同样可以用于好的环境治理绩效的判断。由此可以将环境治理绩效理解为治理主体通过治理过程对环境问题解决的最终影响,在关注环境状况的同时关注治理结构的状态。这里需要指出的是,此处关于环境治理绩效相关研究的梳理立足于新公共治理的理论范式,与本文后边将要提到的 PV-GPG 理论下的环境治理绩效具有相同内涵,不同外延。而本文提到的环境治理绩效评价也是理论范式变化下,由管理绩效评价向治理绩效评价的演进。

#### 3. 环境绩效治理体系

前文提到本地化的环境治理研究,源于本文关于环境治理体系研究是在中国情境下的探索,需要将其置于两个具体的情景下进行分析,即中国现阶段政治背景与环境治理发展的现实状况。以十八届三中全会为时间节点,能够看到治理体系与治理能力现代化相关研究的论文数量增长十分明显,从 2012-2013 年均 15 万篇到 2014-2015 年均 18 万篇<sup>①</sup>。十八届三中全会所说的“国家治理体系和治理能力”,指的是一个国家的制度体系和制度执行能力<sup>[10]</sup>。国家治理体系与能力现代化,本质上是国家治理体系与其面临的公共问题

① 该数据为 CNKI 2016 年 5 月 20 日检索数据。

之间的不断契合的过程<sup>[11]</sup>。就治理体系而言,现代治理体系的基础是以人为本的现代人文价值观和为捍卫和弘扬这一价值体系而设计建立的制度体系<sup>[12]</sup>。国家治理是一种实现公共事务有效治理的活动与过程,其涉及治理权威、治理形式、治理规则、治理机制和治理水平等内容,而正是与这些内容密切相关的所有主体、资源以及各种正式与非正式的制度关系,构成了国家治理体系<sup>[13]</sup>。从要素划分的角度,国家治理体系可以理解为由政治权力系统、社会组织系统、市场经济系统、宪法法律系统、思想文化系统等构成的有机整体,这一有机整体包括治理理念、治理制度、治理组织和治理方式四个层次<sup>[14]</sup>,当然还可以从公共事务门类的维度进行划分,本文关于环境治理体系的研究就可以理解为国家治理在环境领域的子体系。治理体系建立的最终功能是提升治理绩效,本文认为环境绩效治理体系可以等同于环境治理体系,但区别于环境治理战略。治理战略与治理体系“一动一静”,环境治理战略侧重于较高维度的行动方案,而环境治理体系侧重于静态的顶层制度设计,就概念外延而言,环境治理战略从属于环境治理体系。

## (二) 适用理论及其核心内容

### 1. 环境问题定位与理论选择

环境治理(Governance)是公共行政理论演进背景下对传统环境规制(Regulation)或环境管理的变革与改进,这些从理念到方式的全面更新动力来自于传统范式对现实问题回应性的不足以及人们对环境治理更好绩效水平的追求。Bao G 等<sup>[15]</sup>结合 Grint<sup>[16]</sup>和 Brookes<sup>[17]</sup>的研究将公共部门面临的问题从复杂性与价值冲突两个维度划分为四类,并提出以公共价值为基础的政府绩效治理理论(简称“PV-GPG”)用以解决高复杂性、高价值冲突的公共问题挑战。

从前文列举的问题可以看到,环境问题的复杂性远远不止环境保护与经济发展之间的矛盾,也不能将其视为与社会、经济、政治相平行的问题,就分布而言它镶嵌交融在人类社会活动涉及的所有领域,就问题分析维度而言,其价值冲突与处理的复杂程度已经处于高位,并随着人类社会

的发展而不断攀升。国家治理体系与能力现代化,本质上是国家治理体系与其面临的公共问题之间的不断契合的过程<sup>[18]</sup>。

由此本文引用该理论,将政府面临的环境治理挑战问题定位于“棘手问题”(Wicked Problem)。“棘手问题”多中心外部聚焦以及无限的价值冲突特征,是 PV-GPG 回应现实问题的理论优势所在,在该理论下构建环境绩效治理体系用以解决现实中遇到的问题,是本文研究的目的所在。

### 2. 关键研究内容

在环境治理中已形成的一个基本共识是仅仅通过政府的努力很难取得更好的结果。在环境保护政府单一主体模式下,管理成本居高不下,资源配置效率水平较低,尤其在解决环境问题引发的社会问题时捉襟见肘。环境问题因其特殊的公共属性,并随着公共行政范式的不断演进,从关注政府的投入逐渐过渡为关注政府的产出,从政府内部行政效率的关注逐渐过渡为对环境公共产品的提供,环境问题多元主体共治正在形成共识。然而,新公共治理的思路在处理环境问题,因各国政体背景的不同效果各异,甚至根本无效。

就新公共治理理论本身而言,这里提出两个问题:一是新公共治理基于多元和多元化的概念状态<sup>[19]</sup>是根植于西方国家的公共行政哲学范式,是否能够完全符合各个国家尤其是中国、印度等新兴经济体的政治与社会情境在其理论体系内难以看到有效的回答;二是公共问题表现出越来越高的复杂性与繁复的价值冲突,而新公共治理范式下的价值取向为有限而清晰的价值取向<sup>[19]</sup>,在诸如环境问题等领域面对近乎无限的价值冲突时解释能力有限。面对这两个急需回应的问题,以公共价值为基础的政府绩效治理(简称“PV-GPG”)从理论范式的角度提供了一个可能的路径<sup>[15]</sup>。该理论在 SSCI 重要期刊《Administration and Society》刊出前就引起了学术界的广泛关注,美国著名行政学家 David · H · Rosenbloom 引用 2012 年 9 月在明尼苏达大学召开的 Creating Public Value in a Multi-Sector Shared Power World 会议的观点对该理论体系下公共价值的具体问题进行了回应<sup>[20]</sup>。

PV-GPG 是建立在公共行政哲学范式演进的逻辑之上,对现实问题具有回应性的一种理论,其核心要义是在绩效观演进背景下对政府绩效的内涵进行了重新定义。通过社会价值建构、组织管理与协同领导系统完成绩效生产<sup>①</sup>,用以回应政府在价值冲突与复杂性增加的环境治理中“向何处去”,以及“如何去”的问题<sup>[21]</sup>。该理论是对公共行政应然追求问题的探求,并对政府环境治理绩效的内涵给定了基本结构。治理的目标无一例外的都是提高整个治理体系的绩效水平。本文研究环境绩效治理体制的构建,重要的研究内容包括两个方面:即什么是政府的环境治理绩效,以及围绕更好的“绩效观”如何设计绩效治理体系,以提升环境治理绩效,解决环境治理中的棘手问题。

### 3. 环境治理绩效观重构与绩效分析单元

#### (1) 环境治理绩效观重构

Kooiman<sup>[22]</sup>在其专著 *Governing as Governance* 中论述了治理的层次问题,将其分为三个层次的治理:第一层次的治理是一种日常问题导向型的治理;第二层次的治理关注制度的维护,是在政府、市场、社会的层面讨论治理问题;第三层次的治理即对治理的治理,治理的规范化研究,同时也包括如何评价治理的问题。公共领域的治理概念是相对于管理概念而提出的,与如何评价管理类似,治理绩效的概念提出就是为了通过对治理进行评价以提高治理水平,即 Kooiman 指出的第三个层次的治理。

以公共价值为基础的环境治理体系与传统环境治理体系所追求目标相同都是提高环境治理的绩效水平。不同的是 PV-GPG 理论下的环境治理对“绩效”进行了重新定义,将关注的重点从环境的自然系统转移到环境的社会系统。PV-GPG 理论有两个核心命题,即政府绩效是一种社会价值建构,以公共价值为基础的政府绩效治理产出就是绩效。只有来源于社会的政府绩效才能获得合法性基础,也只有根植于社会的政府绩效才能产生其可持续提升的需要,这是政府绩效管理的

根本动力。只有在政府绩效价值建构基础上的科学管理,才能保证政府产出与社会需求的高度一致,充分体现科学管理的价值<sup>21</sup>。

在环境治理的具体情景中,政府作为环境治理的主要参与者和主导者,要引导其他主体共同进行绩效生产;社会建构为政府环境治理绩效内涵变迁提供历史演化的视角;价值建构是特定历史时期、治理情景形成的绩效内涵与绩效标准的过程;同时,在环境治理的过程中,以公共性为根本依据的公共价值作为治理评价的基础用以设定环境治理绩效生产的范围和标准。

此外,多元主体的参与改变了“下指令—实施”式的线性绩效生产流程,通过各主体合作生产的方式构建互动网络,特别确立了公民作为环境治理绩效“所有者”“生产者”和“评价者”的重要角色,突破了新公共管理下政府绩效生产的管理主义导向,信任、共识、合法性成为环境治理绩效内涵不可或缺的重要内容。同时,由于公共价值本身具有结构性并根植于历史情境,使得公共管理者不得不为环境治理中利益相关者的多目标达成、保持一致性等方面消耗越来越多资源。

#### (2) 绩效分析单元

Bao G<sup>[15]</sup>等结合 Osborne<sup>[23]</sup>的研究将公共行政的哲学范式的显著特点进行了总结,延续奥斯本的分析维度对 PV-GPG 理论的 11 个维度进行了阐释和论述。相对于新公共管理通过结果评价绩效, PV-GPG 理论强调一致性构建、信任和合法性,并用价值冲突作为分析治理绩效的核心内容,即绩效分析单元。就我国政府环境治理实际而言,按照 PV-GPG 理论分析,认为价值冲突与政府绩效呈反向关系,通过观察其在环境治理过程中对价值冲突的治理效果来评价整个治理体系的绩效水平<sup>[15 22]</sup>。环境治理作为典型的多元主体共治的公共问题,在中国当前的情境下已经进入高价值冲突与高复杂性的“棘手问题”区域,通过以价值冲突为分析单元的治理体系构建,实现环境问题引

<sup>①</sup> 包国宪等(2012)认为“政府绩效”是一种“合作生产”,只有来源于社会的政府绩效才能获得合法性基础,也只有根植于社会的政府绩效才能产生其可持续提升的需要。

发价值冲突的管理,对现阶段的中国环境治理而言,将带来理念上的根本更新。

### 三、环境问题理论解析

使用 PV-GPG 理论对环境问题进行分析,是回答本文第二个研究问题的前提。PV-GPG 理论在强调绩效治理时将更多的关注放在了社会领域,在环境问题中关注环境本身的同时,更加关注在环境治理中社会价值建构的机制与相关主体的关系。根据 PV-GPG 的理论关注侧重,可以将环境治理划分为环境的自然系统与环境的社會系統两个场域,这样的划分能够更加清晰的识别环境问题与人类社会的相互影响的过程。环境的社會系統是指政府、社会、市场等一切人类活动的总和,环境的自然系統是指环境各要素及其相互关系的总和。治理体系中三元主体在相互作用的各类活动引发的环境问题,都将最终体现在环境的自然系統各要素及其关系上,如图 1 所示的过程一;环境系統作为社會系統的资源供给方,其自身问题的不断累积终将作用于社會系統,而社會系統也会主动发生变化用以回应环境系統的变化,即图 1 所示的过程二。

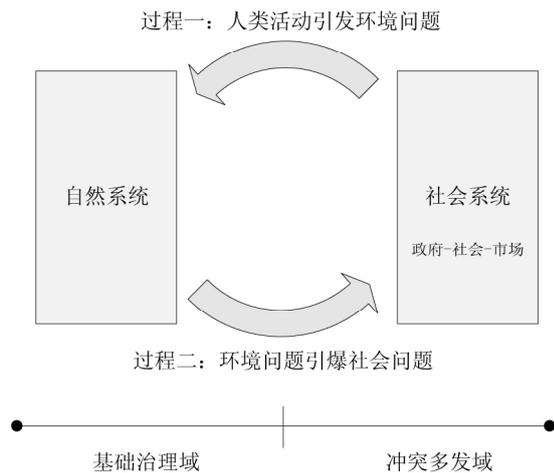


图 1 环境治理发生的场域

在实际情况中,环境问题的特征可以通过环境治理发生的场域进行分析,环境自然系統中能够代表环境状况的指标有很多,对人类影响较为直接的大多在空气、水和土壤等方面。以这些代表性环境指标控制为主要管理对象的法律法规是现有政府主导下的环境治理的主要职责依据。相

对于环境自然系統而言,社會系統表现出的特征更加复杂,不仅已经发生的环境问题能够引发社會系統的变化,而且那些在未来有可能发生的环境问题也都会引发现阶段社會系統问题的爆发,例如“邻避效应”(NIMBY)描述的就是这样的—个现象。此外,还有一些问题同时涉及两个场域。由此,可以将现实中环境所面对的问题划分为三类,如表 1 所示。

第一类是单纯的环境问题。其核心特征在于价值判断的清晰明确。对于该类问题处理方案就是投入资源直接进行环境改善的相关工作。这类问题分布在图 1 的过程一中,由于影响已经形成,并且没有涉及与社會系統的持续互动,易于在治理过程中形成共识。这里需要指出的是单纯的环境问题既有如海啸、地震等非人为因素形成的问题,也有由人类活动引发的环境问题。青藏铁路修建过程中垃圾的处理就是典型的第一类问题,项目所处冻土环境生态脆弱,在当地处理工程垃圾与生活垃圾会造成严重的生态环境破坏。治理该类问题价值判断清晰,只需要将项目产生的垃圾转运至其他地区进行处理即可。治理着力重点在过程一的终端,即环境中的相关问题处理完毕,治理过程随即完成。

第二类是环境自然系統与社會系統交互的环境问题。社會系統经过过程一影响或将要影响环境系統,而这些影响通过过程二又再次引爆了社會系統的问题。这些问题通常都是环境治理过程中的具体问题,能否在现有的制度中找到解决的依据形成共识,取决于环境问题的具体情景。所引发的多为显性的、即时爆发的矛盾。例如 PX 项目的落地问题,对于地方政府而言,项目落地能够促进地方经济发展、创造就业等诸多好处。当地居民也明白 PX 项目的经济价值,但仍不愿意将项目建在“自家门口”。项目落地的决策对环境产生潜在影响,而这些潜在影响又引发社會系統不同层面价值冲突,环境问题在短时间内经历过程一与过程二。从表面上看治理着力的重点在环境的自然系統,只要合理解决决策对环境的影响过程二就不会发生,但要从根本上解决该问题还需要对过程一的起点,即决策生成的环节进行关注。

表 1 环境治理问题的种类与特征

分类	问题	特征	关注过程	问题示例
第一类	单纯环境问题	1. 各种原因形成的环境破坏 2. 直观结果已经形成 3. 价值判断清晰	过程一	青藏铁路修建时的垃圾处理
第二类	环境自然系统与社会系统交互的环境问题	1. 社会系统与环境系统交互 2. 价值判断情境依赖 3. 具体问题 4. 显性矛盾	过程一、 过程二	PX 项目、药厂选址
第三类	社会系统的结构问题	1. 价值冲突相对集中 2. 取决于制度安排 3. 多为隐性矛盾 4. 具有累积效应	过程二	渤海湾排污、雾霾

第三类是社会系统的结构问题。相对于第二类问题,这是更加深层次的问题,由隐性价值冲突经长期累积而形成,爆发前不易察觉且不被社会群体及政府重视,易受特定事件影响而转化为显性矛盾爆发。问题解决既有紧迫性,又有长期性、复杂性,治理难度大,价值冲突相对集中。该问题是治理结构制度安排需要面对的问题,解决的重点在于环境治理过程中的价值判断,其本质是重构环境治理价值的形成机制。例如雾霾的发生是环境污染累积而形成的问题,汽车尾气环保达标、工厂排污环保达标、居民供暖锅炉环保达标,但雾霾仍然严重。问题的症结在于整个环境治理的制度安排中,需要从捋顺治理结构中寻找解决方案。在第二类问题中“关停”等手段难以完全解决此类问题,甚至会引发更多价值冲突与矛盾,“APEC 蓝”的出现就是运用第二类问题的处理方式处理了第三类问题。

可以得到这样的判断,第一类与第二类问题是情景化的具体环境问题,第三类问题是环境治理的根本问题,是存在于治理结构中的价值问题,且第三类问题的累积终将引发前两类问题。对于第一类问题以及部分能够达成共识的第二类问题能够给予操作化的回应,是对制度设计的基础要求。而能够对第三类问题进行很好的解答,才是制度设计应对“棘手”环境问题的核心能力。

#### 四、中国环境治理制度设计实践

##### (一) 两个具有代表性的文本

政府是中国环境治理的主要参与者和主导者,也是整个治理规则的制定者。从中国政府的

执政理念中能够获取制度设计的依据和逻辑,但对于环境治理这样具体的公共事务,想通过宏观的执政理念进行观察就显得无能为力。前文提到从 1978 年起中国政府关于环境的政策法规数量巨大,本节选取了 2015 年 7 月 1 日新华网刊登的“中央全面深化改革领导小组第十四次会议内容摘要”(以下简称“《摘要》”),以及新华社同年 9 月 21 日刊登的《生态文明体制改革总体方案》(以下简称“《方案》”)作为分析未来中国环境治理制度设计的依据,基于以下几个原因:一是本文是面向未来环境治理体制的研究,选取的两个文件都是新近颁布对未来环境治理工作具有重要指导意义的。二是“中央全面深化改革领导小组”由中国国家领导人组成,负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。该领导小组第十四次会议主要内容为环境保护相关制度设计,并审议通过了《环境保护督察方案(试行)》《生态环境监测网络建设方案》《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等。三是在深改组第十四次会议之后两个月颁布的《方案》是中国环境治理顶层设计的重要文献,能够反映中国未来一段时间环境治理的具体思路。四是没有选取包括 2015 年 1 月 1 日正式实施的《中华人民共和国环境保护法》在内的各类与环境相关的法律作为分析对象,源于法律文本中较多的关注环境问题的“行为底线”并不能从整体上反映中国环境治理的制度设计。

##### (二) PV-GPG 理论下样本制度的分析

从词频上看,《摘要》中词频最高的四个词分

别为改革、环境、领导、生态《方案》中词频最高的词为制度 随后是生态、管理、环境等(图 2、图 3 为《摘要》与《方案》文本分析词汇云)。

从内容上看,《方案》共有 10 部分内容,第 1 部分介绍了指导思想、理念、原则,至少包括了三种不同维度的关注,即“经济-政治-文化-社会”、“市场-政府-社会”以及“人口-经济-资源环境”。《方案》其余 9 部分均介绍改革的具体内容,主要介绍政府提供政策的方向、内容等,但对于市场与社会的作用,特别是社会的作用涉及十分有限。尽管在指导思想中多元主体共治的思路已经十分明确,但对于社会主体仅仅从信息公开的角度进行了介绍(第七部分,三十八条),包括“完善公众参与制度,保障人民群众依法有序行使环境监督权”等内容。《摘要》中着重关注干部管理手段、环境监督办法等方面内容。

就两个文本内容而言,作为面向未来的环境治理的重要依据,在总则部分已经明确了多元主体共治的思路,在具体内容部分中却甚少提及其他主体的功能,仅有的部分提及也只停留在简单的工具层面。在 PV-GPG 理论下进行分析,对本文

的研究问题“我国政府环境绩效治理体系应如何改进”尽管可以通过《方案》中的“治理”理念以及《摘要》中干部管理的部分做法予以回应,但由于没有可以操作的制度内容,几乎没有发挥出公共行政更新范式对公共事务治理的优越性。结合图 1 的分析结构,《摘要》与《方案》的着力重点都在环境的自然系统,部分内容涉及社会系统中政府内部的关注。对于整个社会系统中其他主体以及主体之间的关系并没有应有的引导,这与政府在环境治理中对公共资源调配能力明显不匹配。结合表 1 中三类问题的划分,《方案》与《摘要》都没有为实践者提供很好的处理第三类问题的依据。尽管如《方案》第一部分“生态文明体制改革的总体要求”中能够找到概念性的支撑的内容,相应的章节提及了对公民参与环境治理的要求,但对于环境治理实际遇到的各类问题,不足以形成操作化的建议。除《方案》与《摘要》外,中国各类环境治理相关的政策文件中都没有能够处理第三类问题的明确依据,而这些问题正是当今环境治理面对的重要挑战,也是未来我国环境绩效治理体系建设的着力重点。



图 2 《摘要》词汇云



图 3 《方案》词汇云

### 五、讨论

现阶段我国环境治理制度关注重点是环境的自然系统,对于现实中的问题能够对表 1 中第一、第二类问题进行处理;但相对困难的第三类问题在现有制度体系下还缺乏足够借鉴的依据。因此,本文的讨论从两个方面进行:一是对制度设计的一些设想,二是这些设想如何与现有制度进行

衔接。力求能够兼顾图 1 中基础治理域与冲突多发域治理,并能为解决表 1 中提到的第三类问题提供依据。

#### (一) 环境绩效治理体系的功能载体

结合 PV-GPG 理论模型结构与环境治理的现实问题,将政府环境绩效治理体系从价值来源维到价值实现维划分为社会价值建构、政府战略、组

织管理以及协同领导等几个部分。

### 1. 社会价值建构

如何认识绩效是政府环境绩效治理的根本问题,其价值建构是在社会历史演进过程中环境治理相关主体对环境治理绩效内涵达成一致意见的讨价还价中完成,是“政府该做什么”和“怎样做”的根本形成机制。人类社会的发展过程时刻面临着与自然环境资源相互协调的过程,环境对人类的意义随着经济社会发展的阶段不同而不同。社会价值建构过程不仅能够回答政府应该在环境治理过程中提供什么,还能够回答提供这些内容的程序与方式是什么的问题,这些问题都是当代政府在环境治理绩效中必须面对的根本性问题。

环境治理绩效的社会价值建构在实践层面借助政治系统进行实现,社会价值建构帮助政治理念嵌入具体公共事务的治理过程。政府环境治理中公共权力,来自于公民权力的让渡,政府能够垄断性的调配公共资源用于环境治理的相关领域,也是由于政府在与社会、市场互动的过程中形成了其决策的合法性基础。以往行政范式下政府的合法性取决于执政党及其治理理念等被公众接受的程度,而社会价值建构过程,可以将来自于授权环境的合法性更加具体而现实的分布在公共问题治理的各个领域,乃至具体的治理环节之中。

评价与监督是社会价值建构在实践层面的重要功能体现,通过社会价值建构过程中价值选择、价值冲突的观察来评价环境治理的绩效水平,从绩效生成过程中的绩效损失监督政府环境治理的行为及能力。具体而言,政府环境治理工作中也许很难描述理想的结果,但是可以通过对价值冲突的分析实现对绩效损失的研究,从而找到绩效改进的环节。通过政府在治理过程中对公共价值的依赖程度来评价政府的环境治理绩效,用政府环境治理价值约束下的应然结果与实然状况的差距来监督政府,从而帮助政府规范对权力与责任范围的界定。

### 2. 政府战略

环境绩效治理的政府战略在 PV-GPG 理论中

是政治系统和政府执行系统之间的缓冲器,政府战略系统是政府环境治理绩效价值来源维与价值实现维的衔接体系。Moore<sup>[24]</sup>提出公共部门战略三角模型,是最早将公共价值列入政府战略的研究。战略三角中公共价值、授权环境的合法性支持都是关于组织外部的关注,而运作能力维度则是对组织内部工作能力的需求<sup>[25]</sup>。以公共价值为基础的环境绩效治理强调价值建构是组织外部聚焦的体现,后文将要讨论的组织管理是关于组织内部的关注,而政府战略正是衔接、过渡了这两种体现不同侧重的维度。

环境战略规划是政府环境治理战略的核心内容,主要承载环境战略目标设定与战略设计两个功能。环境战略目标的设定在现有环境治理体制下往往会因为触碰相关主体利益而饱受争议,然而在 PV-GPG 理论下环境战略目标的设定在价值建构的过程中就已经完成,是价值选择与价值冲突管理的过程;环境治理战略设计是将环境战略目标实现的制度保障,具体的战略部署从宏观到微观的操作化处理。

环境战略规划的现实载体是围绕战略目标展开的制度设计,现阶段中国环境治理制度设计的挑战是通过制度安排理顺政府、社会、市场三者环境治理中的关系,用以回应前文表 1 中第二、第三类问题。通过制度安排保证公民参与环境治理是 PV-GPG 理论实现的前提条件和基本要求。2014 年修订的《环境保护法》创新性地提出了环境保护公益诉讼制度,在社会的公共环境利益因为环境污染和生态破坏受到损害的时候,授予符合一定条件的社会组织以起诉权,这是社会力量参与国家治理法治化的重大突破<sup>[26]</sup>,也是新的理论体系落地的理论基础和重要渠道。

### 3. 组织管理

组织管理作为 PV-GPG 理论模型的重要维度,就功能而言是政府环境治理的操作化起点,能够在依法捍卫公共行政基本价值的同时实现绩效最大化追求的实现手段,保证了政府绩效的科学生产。其管理过程可以依据功能流程划分为绩效计

划、绩效组织、绩效沟通、绩效激励以及绩效控制五个环节。在环境治理过程中,绩效计划相对于战略目标设定来说更加具体,例如战略目标可以设定为居民环境幸福感指数,而绩效计划则关注如何控制噪声、污染等具体问题,或如何在资源有限情况下确定各种环境问题治理的先后顺序;绩效组织、沟通与激励都是源自组织内部的管理环节,是环境治理过程中行政系统的常规工作环节;绩效控制是环境治理中政府最为重视的环节,控制的对象是政府绩效治理过程中的行为表现,这些行为表现可以通过环境治理的结果进行观察,并将其用于科学管理过程的监督。在实际环境问题的处理中,可以划分为环境问题事前规划、事中监督与事后奖惩,并将价值冲突作为上述行为的分析依据。

组织管理另外一个重要维度是作为功能载体的环境治理部门体系。在环境保护与治理方面,中国实行由全国人大立法监督,各级政府负责实施,环境保护行政主管部门统一监督管理,各有关部门依照法律规定实施监督管理的体制<sup>[27]</sup>。现有政府对环境治理工作内容的分工存在三个突出的特点:一是环境治理工作职能过于分散,在组织管理中,协调各个部门以形成统一目标的努力成本较高,当环境治理出现理念性的变革时,如本文提到的绩效观更新时,则各部门同时推进改革的难度较大;二是政府环境治理工作在结构关注环境系统各类指标,将几乎全部精力置于图 1 中过程一所涉及的问题,缺乏治理转变的支撑性功能结构要素;三是由于各部门在关注政府内部绩效导致的部门行政博弈,导致环境治理绩效大打折扣。因此,在环境治理职能部门的设立时,至少需要注意以下三个方面的内容:一是部门体系的设立需要以提升环境治理绩效为最终导向,清晰界定不同部门在绩效治理与提升中的功能。二是通过公共价值建构及自然系统与社会系统的分析方法,将原本分散的职能体系重新梳理,在环境治理部

门设置中,对社会系统领域的问题要特别关注。三是部门绩效的评价体系与工作重心,需要重点关注对体系目标的贡献,以及与其他部门间的职能冲突与重叠领域的问题。

#### 4. 协同领导

协同领导是政府绩效领导的实现载体,是政府主导下解决环境治理中不同价值选择之间冲突,减少绩效损失的机制。协同领导系统分为价值领导、愿景领导、效率领导。这 3 种领导用以协调环境治理中不同层次的价值冲突<sup>①</sup>。

协同领导是 PV-GPG 理论下绩效生产过程的润滑剂,相对于社会价值建构与组织管理系统,协同领导将拥有更多的自由裁量空间,是对组织刚性结构功能的补位。传统环境治理的制度安排弹性有限,以公地悲剧为例,作为环境治理中常见并且十分具有挑战的问题,现实中解决公地悲剧的问题通常通过三种产权分配来进行,集体财产制度允许全部所有者不加任何限制的使用资源,允许开放式进入(Open-To-Entry Access),通过逐渐衍生的规范在群体中制约使用者,不能面对资源环境非线性、突发变化;私有化能够有效改变使用者动机,但无法阻止拥有者倾尽资源将所得利益投入到更盈利的领域中去;公有制从理念上看可以实现资源环境的有序利用,然而现实中却不能避免官僚机构惰性带来的问题。

通过协同领导可以回应上述传统思路下解决环境问题的不足。第一,绩效领导强调领导力提升,主要用于回应非线性、突发环境问题对现有制度的挑战的,如各类环境突发事件无论制度安排是否全面,都可以通过不同层次的绩效领导实现对不可预测事件的处理。第二,环境治理场域中各个主体价值诉求的多元化尽管为环境治理带来了非常多的困扰,特别是私有化带来的产权变更尽管阻止了公权力对环境资源等内容的直接干预,但价值领导与愿景领导可以通过绩效沟通的方式从不同方面对环境问题加以干预,加之环境

① 将协同领导系统可以划分为价值领导、愿景领导、效率领导,是政府绩效领导的结构要件,相应内容请见参考文献第[22]。

等并非一般商品能够通过产权变更进行排他,例如牧场与林场带来的不仅是经济作物的生长,同时也带来作为舒适物<sup>①</sup>(Amenities)提供的公共产品。绩效领导系统可以通过激励与沟通的手段阻止所有者因产权支配而产生的环境不良后果。第三,机构惰性等问题往往出现在环境治理的执行部门内部,效率领导的使命在于对组织效率的控制。协同领导系统整体作为一个互动网络能够对传统环境治理结构中难以解决的问题进行功能上的弥补。

## (二) 如何与现有制度进行衔接

以公共价值为基础的环境治理体系的建立是对传统环境治理体系的更新,绩效观的变化导致传统环境治理与新的体系对接过程中需要面临两个方面的内容:一是对制度结构的缺位进行补充,二是将现有治理体系中的要素在新的理论框架下进行重新组织。结合中国环境治理体系的现状,可以从四个方面作为改革的起点。

第一,在政府绩效社会价值建构的逻辑基础上重构政府战略设定及其形成的程序过程。政府在环境治理中仍然是最为重要的主体,政府在引导社会与市场主体进行环境治理的过程中,在设定目标调配资源方面有着绝对的优势。政府环境治理战略的设定是政府一般行政过程的重要依据,将更多的注意力转移到社会系统的共识已经形成,只有在战略形成的程序设计中将社会价值建构过程具体化,才能保证政府环境治理战略设定符合公共价值需求。同时能够帮助现有环境治理工作尽快从专注于节能减排的格局中提升到真正意义上的环境保护,并最终实现生态文明。

第二,根据社会价值建构与组织管理要求,重新梳理环境治理权责结构,补充能够保证相关主体价值选择信息交换的机构设置。从公共价值的视角出发,政府逐步在权责设置中调整结构、捋顺关系、完善部门结构,告别“头疼医头,脚疼医脚”的现状。此外,逐步改变现有制度中已经涉及多主体参与环境治理停留在表层和形式的现状,激活公众对环境治理的热情。在机构体系中专设用

于搜集环境治理中各个主体环境公共价值需求信息的部门,将其搜集过程制度化、具体化。此外,引导社会组织成立针对政府部门环境治理公共价值供给情况评价与分析的第三方组织,为公众提供科学全面了解政府环境治理行为的渠道,用以监督政府行为。

第三,在政府环境治理部门功能结构完善的基础上,将协同领导体系中各类公务员工作重心向能力建设归位。环境治理部门与体制功能架构的不完善,致使协同领导系统中高级公务员往往需要将更多的注意力放在为制度“补位”之上,将那些本应该由组织结构保证实现,却因为制度缺失而必须由领导人实现的功能作为职位合法性的来源。就能力建设而言,环境治理中的价值领导需要着重发展绩效沟通、价值引领、发动公众参与环境治理的能力;愿景领导需要着重发展环境治理工作定位、激励办法设计及方式方法创新能力;效率领导需要着重发展环境治理专业技能以及管理工作中的运作能力。

第四,以价值冲突为分析单元,将环境公共价值供给与需求分析作为环境治理绩效评价的常规办法。环境绩效治理体系构建的根本目的是希望通过结构调整强化功能,并最终提升公共绩效。环境治理相对于政府参与的其他领域治理工作有更强的情境依赖性,公众对于环境治理的价值选择也千差万别。价值冲突既可以存在于价值供给与需求之间,也可以存在于价值选择与选择之间,还可以存在于价值供给与供给之间。摆脱环境污染指数对环境治理绩效评价的捆绑,将评价依据回归社会系统,建立绩效评价监控体系用以服务于治理绩效提升的相关工作。

参考文献:

- [1] 赵国清. 外国环境法选编[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001.
- [2] 叶文虎, 张勇. 环境管理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 269.

<sup>①</sup> 与商品的消耗性使用价值不同,舒适物的享用就不要消耗性使用,例如一个人获悉蓝鲸的存在而获得的喜悦并不会影响另一个人从中获得的喜悦。

- [3] ROLEN M, SJOBERG H, SVEDIN U. International Governance on Environmental Issues [M]. London: Kluwer Academic Publishers, 1997.
- [4] Ismar Borges de Lima, Leszek Buszynski. Local environmental governance, public policies and deforestation in Amazonia [J]. Management of Environmental Quality: An International Journal, 2011, 22(3): 292-316.
- [5] SUELI Corrêa de Faria Luiz Fernando Macedo Bessa Helena Corrêa Tonet. A theoretical approach to urban environmental governance in times of change [J]. Management of Environmental Quality: An International Journal, 2009, 20(6): 638-648.
- [6] LAUREN C. Heberle Isabella M. Christensen. US environmental governance and local climate change mitigation policies [J]. Management of Environmental Quality: An International Journal, 2011, 22(3): 317-329.
- [7] LISA Ruhanen Noel Scott Brent Ritchie Aaron Tkaczynski. Governance: A review and synthesis of the literature [J]. Tourism Review, 2010, 65(4): 4-16.
- [8] KHANDAKAR Qudrat-I Elahi. UNDP on good governance [J]. International Journal of Social Economics, 2009, 36(12): 1167-1180.
- [9] United Nations Development Programme, The Urban Governance Initiative. The Urban Governance Initiative (UNDP-TUGI): Institutional Profile [J/OL]. Environment & Urbanization, 2003, 15(1): 159-70. <http://portal.net/library/V/A/1/159.pdf/view>.
- [10] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化 [J]. 前线, 2014(1): 5-8, 13.
- [11] 杨冠琼, 刘雯雯. 公共问题与治理体系: 国家治理体系与能力现代化的问题基础 [J]. 中国行政管理, 2014(2): 15-23.
- [12] 蓝志勇, 魏明. 现代国家治理体系: 顶层设计、实践经验与复杂性 [J]. 公共管理学报, 2014(1): 1-9, 137.
- [13] 薛澜, 张帆, 武沐瑶. 国家治理体系与治理能力研究: 回顾与前瞻 [J]. 公共管理学报, 2015(3): 1-12, 155.
- [14] 许耀桐, 刘祺. 当代中国国家治理体系分析 [J]. 理论探索, 2014(1): 10-14, 19.
- [15] BAO G, WANG X, LARSEN G, et al. Beyond new public governance: A value-based global framework for performance management, governance and leadership [J]. Administration, and Society, 2013, 45(4): 443-467.
- [16] GRINT, KEITH. The Arts of Leadership [M]. Oxford, UK: Oxford University Press, 2000.
- [17] BROOKES, STEPHEN. Responding to the new public leadership challenge [C]// The Herbert Simon Second Annual Conference, 2008.
- [18] 杨冠琼, 刘雯雯. 公共问题与治理体系: 国家治理体系与能力现代化的问题基础 [J]. 中国行政管理, 2014(2): 15-23.
- [19] OSBORNE S P. The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance [M]. London, England: Routledge, 2010.
- [20] 王学军. 基于 PV-GPG 理论的政府绩效价值链构建及其管理研究 [D]. 兰州: 兰州大学, 2014.
- [21] 包国宪, 王学军. 以公共价值为基础的政府绩效治理: 源起、架构与研究问题 [J]. 公共管理学报, 2012(2): 89-97, 126-127.
- [22] KOOIMAN J. Governing as Governance [M]. London: Sage, 2003: 3-46.
- [23] OSBORNE S P. The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance [M]. London, England: Routledge, 2010.
- [24] MOORE M. Creating public value: Strategic management in Government [M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- [25] 包国宪, 保海旭. 以公共价值为基础的政府战略管理 [J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2015(4): 24-30.
- [26] 常纪文. 国家治理体系: 国际概念与中国内涵 [J]. 决策与信息, 2014(9): 36-38.
- [27] 叶文虎, 张勇. 环境管理学 [M] 北京: 高等教育出版社, 2006: 269.
- [28] 包国宪, 曹西安. 地方政府绩效评价中的“三权”问题探析 [J]. 中州学刊, 2006(6): 44-45.

( 本文责编: 海 洋)