



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Zhifa qeshi kunjingzhong de lvse gongye, dui Shijie Yinhang de fazhanzhongguojia wuran jianguan moshi zhi pingqian

Liu, B.

Publication date

2012

Document Version

Final published version

Published in

Dongfang Faxue

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Liu, B. (2012). Zhifa qeshi kunjingzhong de lvse gongye, dui Shijie Yinhang de fazhanzhongguojia wuran jianguan moshi zhi pingqian. *Dongfang Faxue*, 4, 134-149.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

执法缺失困境中的绿色工业

——对世界银行的发展中国家污染监管模式之评鉴

[荷]鲁本*
杨帆**译

内容摘要：目前关于发展中国家环境污染监管最全面的比较式研究是世界银行于2000年发布的题为《绿色工业》的政策研究报告。世界银行发现，在中低收入国家中有一种替代“传统的”命令—控制型监管模式的污染监管新模式。新模式强调灵活性的规范以及社区和市场对被监管企业施加的非国家型压力。通过对世界银行提出的新模式进行调查研究后发现，法律执行环节薄弱的普遍状况会逐渐破坏新模式在发展中国家控制污染的潜力。社会压力和市场压力只能在某些特定环境中产生，而这些环境在中低收入国家中往往并不具备。因此，发展中国家需要将各种不同的环境污染监管手段进行巧妙的融合，而不是将国家与非国家监管手段对立起来。

关键词 环境污染 污染监管模式 法律执行 世界银行 绿色工业

一、导 言

目前，在环境污染监管与执法方面已经有大量跨学科的实证与理论研究成果。这些学术成果已经形成了一个相对连贯的体系，并且其研究对象主要是西方先进的工业化国家。但到目前为止，对中低收入水平的新兴工业化国家的环境污染监管研究尚未形成一个较为完整的体系。这类研究往往采用政策报告的形式，且大部分是个案研究，从而缺乏对发展中国家在工业化进程中的环境污染监管的执行和实施情况进行概括性的整体研究。此外，这些政策报告或个案研究往往并未参考基于发达国家工业化经验而形成的现有知识体系。鉴于在新兴工业化国家实施环境污染控制的重要性，我们有必要进一步全面了解和比较各国环境污染监管与执法情况。

目前，有关发展中国家环境污染监管的最全面的比较型研究是世界银行以若干新兴工业化国家的经济研究为基础而形成的政策研究报告。该报告于2000年发布，题目是《绿色工业（世界银行2000）》。^[1]报告指出，传统的污染监管方式对许多发展中国家并不合适，这一观点目前已经被广泛接

*鲁本(Benjamin van Rooij),荷兰阿姆斯特丹大学法学院教授。

**华中科技大学法学院博士研究生,美国哥伦比亚大学法学院访问学者,《私法》编辑部编辑。

本文原载《法律与政策》(Law & Policy)2010年总第32卷。感谢鲁本教授授权翻译此文。

[1] World Bank, *Greening Industry, New Roles for Communities, Markets and Governments*, Oxford University Press.

受,而且监管机构常常在工厂这一层面上都无法执行规定的排放标准。不过与此同时,报告指出,与十年前相比,许多贫困国家工厂的生产过程越来越清洁环保,并且在工业迅速发展的某些地区,污染物的排放总量的确在下降。

世界银行将污染物排放量的减少归结为发展中国家采用的新型监管模式。这种模式与“传统的污染监管模式”迥然不同,与以设定和执行污染物排放标准为中心的“命令—控制”型监管方式也不一样。世界银行认为,这些排放标准太过僵硬以致无法实现成本效益,而且监管机构也没有足够的能力执行这些标准。在世界银行提出的新模式中,环境污染监管变得更加灵活,并且更加关注社区和市场对排污企业施加的迫使其减少污染物排放的压力。在世界银行推崇的新模式中,环境污染监管手段包括排污费、公开披露、公共教育以及环境管理系统。^[2]在这一体系中,政府监管机构在负责法律执行与实施的同时,也必须致力于向各方提供相关信息,从而发挥社区和市场向工厂施加压力的功能。用世界银行的话来说,监管者应该从“命令者”向“调解者”转变。

鉴于在尚不成熟的法律体系和政府系统中提高执法能力的困难,通过以社区或市场为基础的监管手段来降低污染的观念的确非常具有吸引力。不过,如果我们对世界银行提出的发展中国家污染监管新模式进行更加精细深入的质疑,就会对这种模式在发展中国家应用之后取得的这些“成功”经验产生一些疑虑。这里,最主要的问题是监管者在执法能力薄弱并且经常缺乏有关污染行为有效信息的情况下如何帮助社区和市场发挥减少污染的功能。另一个相关问题是,在世界银行提出的新模式中,监控和检查活动是非常重要的,但这种新的污染监管模式能为监控和检查能力的提高作出什么贡献?

笔者对世界银行推崇的环境污染监管方法进行批判性分析后认为,发展中国家执法不严的普遍局面将逐渐破坏世界银行新模式控制污染的潜能。

二、世界银行模式

与过度依赖国家规定并实施相应规范及标准的传统污染治理手段不同,世界银行提出一种多层次的监管方法。在新模式中,世界银行特别强调社区或市场等非国家监管者的重要性。此外,世界银行还强调使用各种灵活的监管工具从而给予被监管产业更多的选择自由,使其根据各种经济激励因素或抑制因素作出是否以及如何降低污染的决策。另外,世界银行还着重强调使用自主或半自主的手段以刺激被监管产业实施节能减排,即向被监管企业展示节能减排符合企业自身利益并且允许被监管产业实施一定程度的自我监管。最后,世界银行还提出对国家主导型监管模式的改革,建议将关注重点转移到如何提高效率和扩大政治支持上来。世界银行提出的污染监管方法及具体建议措施详见表1。

表1 世界银行提出的在发展中国家进一步提高污染监管水平的各项措施
(根据污染控制模式划分)

控制模式	世界银行建议的污染控制措施		
市场模式	排污费	股票市场压力	公开披露
社会模式	社会压力	公开披露	公共教育
自主模式	环境管理体系	劝告	
国家模式	针对性执法	技术创新	政治支持

[2]世界银行在研究中还提到了更为宏观层面上的措施,比如贸易改革和投入品价格,但这些措施不在本文的讨论范围之内。

世界银行模式由此可以被划分为四个污染控制基本模式:市场模式、社会模式、自主模式和国家模式。世界银行的报告以新型污染监管模式为基础在每个子模式中都提出了两至三种改革措施或建议。虽然不同污染控制模式之间的区别看起来十分清楚,但实际上,不同的模式因为彼此之间相互依赖也会有很多重合。正如下文将详细讨论的,自主模式、市场模式和社会模式都依赖于国家的污染控制措施,而国家模式只有在得到非国家模式有效配合的情况下才能更好地发挥污染控制功能。^[3]所以,污染控制措施常常是不同控制模式的综合体。^[4]笔者将在后文逐一讨论这些污染控制措施和建议,并以此为基础对世界银行提出的新型污染监管模式进行分析和评论。

三、市场控制模式

(一)排污费

世界银行监管新模式中提出的以市场为基础的最重要的污染控制措施就是排污费。与传统的污染物排放标准相比,排污费制度因为能够允许工厂在节能减排方式和程度的选择上享有更大的灵活性而在污染控制上更有成效。传统的污染物排放标准对工厂被允许排放的污染物数量施加了严格的限制,从而常常导致工厂使用某些特定的减排方法。世界银行考察了排污费制度在哥伦比亚、菲律宾和中国的应用情况后认为,排污费制度可以替代传统的“命令—控制”型监管模式。

第一个案例与哥伦比亚尼格罗河的污染有关。世界银行在报告中说,来自社区要求净化河流的压力促成世界上最具创造性的污染控制计划的产生。排污费模式以哥伦比亚Oriente Atioquendo地区环境监管机构CORNARE开展的一个试点项目为基础发展而来。CORNARE与当地经济组织和社区都保持着良好的关系,并且与几家大型工厂开展合作,为它们安装了更有益于节能减排的清洁生产设备。在向工厂经理和社区征得咨询意见后,CORNARE设定的最初目标是尼格罗河的有机物质排放量下降50%。虽然遭到抗议,不过,项目实施以后,尼格罗河的生物需氧量(BOD)总量下降了52%,且另一种空气污染监测指标——总悬浮固体(TSS)总量也下降了16%。但世界银行的报告也提到,当地工厂对这一试点项目的反应各不相同。总计55家被监管的排放企业中只有7家降低了BOD排放,8家减少了TSS排放。最终,排污费制度在哥伦比亚人口最多的七个地区得到实施。

由此,排污费制度在哥伦比亚的实施成效被世界银行用来作为证明这种替代性监管手段降低污染物排放的例证。不过,哥伦比亚的排污费案例仍然存在一些问题。第一,根据Blackman的观点,^[5]可以认为排污费模式的成功是因为随着CORNARE排污收费制度的开展会有越来越多的来自监管机构的检查,这样企业会受到更大的执法压力。因此,很难判断执法压力或排污费制度各自究竟在多大程度上导致污染物排放的减少。第二,参与此项目的工厂数量十分有限,绝大部分工厂并未受到项目的影响。这一小部分工厂参加试点项目之后当地的污染物排放总量便大幅减少,这似乎暗示着参与排污费项目的工厂的规模都非常庞大。虽然这些大型工厂一直被鼓励在环境污染控制上进行投资,但这一项目并未对小型工厂提供足够的动机,因为小型工厂进行节能减排的成本更高,于是从环境污染治理中获得声誉利益的动机并不强烈(可能是因为这些小型工厂并没有被广泛认可的品牌或是因为它们并非处于对声誉效应更加敏感的跨国公司供应链中)。

[3]Neil Gunningham, Peter Grabosky and Darren Sinclair, *Smart Regulation, Designing Environmental Policy*, Oxford University Press, 1998.

[4]cf. Andrew Murray and Colin Scott, "Controlling the New Media: Hybrid Responses to New Forms of Power", *Modern Law Review* 2002 (65), pp.491—516.

[5]Allen Blackman, "Economic Incentives to Control Water Pollution in Developing Countries: How Well has Colombia's Wastewater Discharge Fee Program Worked and Why?", *Resources* N161, Spring: 21—23, 2006.

第二起通过排污费来控制污染的案例发生在菲律宾的拉古娜湖,拉古娜湖是东南亚最大的内陆水体。1994年,1481家工厂占据了拉古娜湖周围地区30%的土地,这些企业把生产过程中产生的废物直接排向湖泊和河流,导致严重的水体污染。由于监管工作不力,1994年当地只有8%的生产设备符合监管部门的环保要求。

1997年,拉古娜湖发展局(LLDA)开始实施一项新计划,即通过引入环境使用费制度以缓解环境污染。世界银行研究了LLDA对21家工厂实施的排污费试点项目以观察排污费制度是否比传统监管手段更加有效。世界银行认为LLDA的试点项目是成功的,因为这一项目导致21家工厂的BOD下降了88%。世界银行在报告中指出,排污费制度相比传统的监管手段而言在控制污染上更加成功,因为排污费给排污者带来了持续的成本,而非偶尔面临法律诉讼的低风险。

如同我们对哥伦比亚CORNARE提出的诸多质疑一样:第一,控制污染的成功到底应归因于排污费制度还是为了实施排污费制度而组织的额外监督检查措施?第二,目标企业的选择是否具有影响力?被选择的企业是否主要是那些容易受到排污费影响,具有监控废水排放的技术能力并有能力承担节能减排成本的企业?第三,考虑到LLDA开展检查工作的能力有限,我们可以质疑,如果这一项目并非仅仅以21家工厂作为目标而是将其扩展至拉古娜湖周围的1481家工厂,最后的结果将会是怎样?

世界银行采用的第三个关于排污费制度在发展中国家取得成功的例子来自中国。1979年,中国启动了一项全国性的制度,对污染物排放超过规定标准的工厂征收一定的费用。最近,这一制度发生了一些变化,即对所有的污染物排放都要征收费用,无论是否超过规定标准。在对中国官方发布的污染数据和排污费征收数据进行计量统计学分析之后,世界银行研究员得出结论,排污费制度对控制中国的环境污染是有效的。^[6]研究发现,征收费用每上升1%,BOD工业污染水平将下降0.8%,大气悬浮微粒强度将下降0.4%。这些发现非常值得注意,因为这些研究结果似乎与2000年世界银行报告发布以来十余年间中国持续面临的环境污染现实并不一致。长期以来,中国一直未能有效地控制严重的水流域污染,比如从1994年开始狠抓淮河流域的污染治理,但十年之后仍然收效甚微。^[7]

此外,对中国排污费制度的诸多研究都发现这一制度在很多方面存在问题。首先,有学者认为世界银行所研究的中国排污费制度本身就存在缺陷,因为这一制度是建立在浓缩型污染物(即污染物密度)而非污染物排放总量的基础上,这样一来,企业可以通过稀释污染物的方法来回避排污收费。^[8]此外,还有学者认为,世界银行提出的制度设计缺乏威慑效应,因为排污费的价格被设置得比降低污染的成本还要低。导致这一现状的原因有两个,一是工业利益相关者具备强大的游说能力,二是最低标准必须应用于全国,包括比较贫困的地区。^[9]对中国排污收费制度的另一种批评意见认为,排污费制度使执法部门对环境污染产生了经济依赖,因为环境污染监管的经费预算主要来源于排污费收入。^[10]在一起案件中,环保局甚至因为担心当地一家企业可能实现达标排放而停止使用监测设备,因为一旦企业达标排放,环保局的经费预算就会减少。^[11]第三个问题在于排污费制度的实施过程。相关案例研究发现,企业可以通过很多途径给排污费制度实施过程中的监控和检查活动施加障碍,比如偷偷在夜

[6]Hua Wang and David Wheeler, *Pricing Industrial Pollution in China: An Econometric Analysis of the Levy System*, World Bank Policy Research Working Paper, No.1644, 1996.

[7]Yi Zhang, "10 Years Later Walking Along the Huai River Still Very Much Afraid", *Southern Weekend*, 27 May, 2004.

[8]Xiaoying Ma and Leonardo Ortolano, *Environmental Regulation in China*, Rowman and Littlefield Publishing Group, 2000.

[9]A. R. Jahiel, "The Organization of Environmental Protection in China", *China Quarterly* 1998 (156), pp.757—87; Barbara J. Sinkule and Leonardo Ortolano, *Implementing Environmental Policy in China*, Praeger, 1995; Hua Wang, *Pollution Charge, Community Pressure and Abatement Cost: An Analysis of Chinese Industries*, World Bank Policy Research Working Paper, No.2337, 2000; Benjamin van Rooij, "The Enforceability of Chinese Water Pollution Regulations: What Room for Improvement?", *China Perspectives* 2002 (43), pp.40—53.

[10]Gunningham等学者甚至指出,环顾全球,许多已经实施的税收和收费方案实际上只是提高预算的工具,而非严格的环境政策工具。参见前引[3],Neil Gunningham等书,第76页。

[11]参见前引[8],Xiaoying Ma等书。

间排放或者在监测设备上做手脚。^[12]

对世界银行在研究报告中呈现的数据与中国目前持续性污染现状之间的差异,以及中国排污费制度实施过程中出现的问题有两种解释路径。第一种解释路径认为,对污染物排放收费制度的负面性研究发现都建立在极端案件中的个别失实证据基础上。^[13]第二种解释是世界银行研究所用的数据是不精确的或不公正的,因为数据主要来源于中国政府发布的报告(而政府常常希望能够在报告中体现出本国环境保护所取得的成就)以及不准确的监测数据(这主要是因为工厂采用很多方式来阻碍监管部门的监控、检测活动和环境执法部门有限的检查能力)。

我们可以将排污费制度视为允许工厂通过灵活的方法来污染排放的工具。^[14]在世界银行引用的这些案例中,排污费似乎发挥了作用。但产生这种作用的原因却可能是更有针对性的排污费实施过程或不准确的数据。重要的是,虽然排污费制度可能会替代传统的以排污标准为中心的污染监管,但监管机构必须在项目管理、确认以及实施的过程中具备足够的能力从而对污染物排放进行有效的监管并对违反者进行处罚。按照Blackman和Harrington^[15]以及Huppess和Kagan^[16]的论证思路,我们甚至可以怀疑排污费制度的适用与传统的环境污染监管手段相比是否并未要求更多的监管能力。^[17]此外,在世界银行推崇的新型污染监管模式中,排污费制度可能会导致出现其他问题,因为在还没有完全弄清多大程度的污染是合法的或是可以被接受的情况下实施排污费制度可能会逐渐破坏来自社区的污染监管压力。^[18]

在对排污费制度的介绍中,世界银行未对国家监管能力不强的老问题进行全面的解释,而是毫不迟疑地批评传统污染控制手段在执行和实施能力上的匮乏。世界银行认为,监管者不得不对每个工厂的污染物排放情况进行监控和分析,以判定工厂是否违反了相关规定,并对违法排放行为十分明显的案件启动法律处理程序。但实施以上步骤的成本并不便宜,很多发展中国家无力承担这些费用。

不过,世界银行在报告中将排污费视为一种更便宜以及更容易操作的替代性监管方案时,对这一制度缺陷的介绍十分简洁:应用传统的监管手段对排污收费进行监测检查可能十分昂贵而且耗费时间。于是,世界银行将灵活性与可行性合二为一,排污费制度的优势在于其灵活性而不在于因发展中国家执法不力而欠缺的可行性。

(二)股票市场压力

世界银行推崇的污染监管新模式还强调了另一种以市场为基础的监管手段的重要性,即股票市场给排污企业施加的压力。世界银行以三位学者对环境污染事件如何影响阿根廷、智利、菲律宾、墨西哥四国股票价值的研究为基础得出这一结论。^[19]世界银行研究发现,工业企业在环境保护上的良

[12] Benjamin van Rooij, *Regulating Land and Pollution in China, Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases*, Leiden University Press, 2006.

[13] Hua Wang and David Wheeler, *Endogenous Enforcement and Effectiveness of China's Pollution Levy System*, World Bank Policy Research Working Paper, No.2336, 2000. 另参见前引[6], Hua Wang等文。

[14] 对这一点甚至还有质疑:第一,由于排污者面对的成本与选择的复杂性,设定正确的收费水平十分困难;第二,对某些不可替代商品的排污收费可能被转嫁至消费者;第三,工厂企业对价格信号的反应可能并不理智,并可能忽视成本;第四,排污费可能变成环境恶化合法化的信号。参见前引[3], Neil Gunningham等书。

[15] Allen Blackman and Winston Harrington, "The Use of Economic Incentives in Developing Countries: Lessons from International Experience with Industrial Air Pollution", *Journal of Environment and Development* 2000 (9), pp.5—44.

[16] Gjal Huppess and Robert A. Kagan, "Market-Oriented Regulation of Environmental Problems in the Netherlands", *Law & Policy* 1989 (11), pp.215—239.

[17] 关于类似的观点,参见前引[3], Neil Gunningham等书。另一种经常被引用的替换性工具——排污权交易——在发展中国具有相同的价值并面临类似的挑战。这一制度在名义上是一种灵活的工具,因为它在保证某一特定地区整体环境质量的前提下给予被监管企业决定采用最符合成本利益的污染控制方法的自由。不过,排污费和排污权交易制度都要求高效的企业排放监管系统以及对超标排放企业的处罚制度。参见前引[16], Allen Blackman等文。

[18] 参见前引[3], Neil Gunningham等书。

[19] Susmita Dasgupta, Hemamala Hettige and David Wheeler, *What Improves Environmental Performance? Evidence from Mexican Industry*, World Bank Policy Research Working Paper, No.1877, 1997.

好表现是一种利好消息,将导致其股票市场价值的上涨。

比如在菲律宾,当地监管机构对San Miguel公司安装节能减排设备用于环境保护行为的认可和褒扬使该公司的股票价格大幅上升。研究还发现,如果某公司的污染物排放引发民众抗议或其他的负面公众关注,该公司股票的市场价值将相应地下降。^[20]于是,世界银行认为,各地资本市场都在把企业的环保成效纳入考量范围,而且各公司也通过不断提高节能减排水平来回应资本市场的要求。三位学者认为,应该将更少的资源投入执法活动,而将更多的资源投入到信息传播中,因为这能使利益关系人作出知情决策。^[21]这些来自发展中国家的研究发现与许多(但并非全部)以美国和加拿大为研究对象的研究结果相呼应。^[22]

这些研究结果给遭受工业污染、缺乏有效国家监管的发展中国家带来了希望。然而,虽然这些研究有一定的合理性,但目前学界对这些研究结果的普遍适用性以及股票市场能够切实发挥协助污染监管功能的具体条件仍然存有疑问。此外,我们还可以质疑,这种监管方式到底是“命令—控制”型监管的替代方式抑或仅仅是对传统监管模式的补充。

第一个问题是股票市场是否能够对所有类型企业的环保绩效信息作出反应。我们可以想象,比起那些并不直接为客户服务的企业而言,直接面向消费者因而十分重视公众声誉的企业更容易受到这种效应的影响。第二,总体而言,发展中国家的股票市场对污染工业究竟有多大程度的影响?很多污染企业是那些并不会在股票市场进行交易的小型企业或国有企业。第三,当面对企业经济业绩的负面消息时,市场和股东可能会受到完全相反的影响。这种消息可能会导致股票价值的下跌,公司由此产生降低成本的压力,甚至会以压低节能减排的成本为代价。第四,研究发现,利差消息的来源主要是民众投诉。这样就出现了一个上文已经讨论过的问题,即民众行为的产生需要一定的条件,包括对排污企业有限的经济依赖、合理的收入以及较高的教育水平。如果缺少这些条件(很多国家都缺少这些条件),信息披露将会受到限制。这样一来,穷人得到的保护会更少,甚至还会引发环境正义问题。

目前发展中国家执法不力的持续状况将会导致其他一系列问题的产生。我们可以质疑:发展中国家的企业环保绩效信息是否足够可信,是否能够准确地反映某一企业实际的环保水平和成效。在监控和检查能力较差的背景下,这一问题显得格外重要。如果企业环保绩效信息的主要来源是政府监控,那么,以此类信息为基础而形成的来自股票市场的压力就应该被视为“命令—控制”型监管模式的补充,而非替代模式。最后,如果利差消息对企业盈利能力存在负面影响,那么股票市场会对负面的环保信息作出消极反应。但正如世界银行认识到的,要维持这种负面影响,潜在的处罚措施以及健全的执法体系是必不可少的。因此,与社区压力一样,薄弱的法律执行环节也会逐渐破坏股票市场向污染企业施加压力的能力。

四、社会控制模式

(一)社区压力

[20]参见前引[1],World Bank书。

[21]Susmita Dasgupta, Benoit Laplante and Mamingi Nlandu, *Capital Market Responses to Environmental Performance in Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper, No.1909, 1997.

[22]Michael I. Muoghalu, H. David Robison and John L. Glascock, Hazardous Waste Lawsuits, Stockholder Returns, and Deterrence, *Southern Economic Journal* 1990, pp.357—370; Paul Lanoie and Benoit Laplant, *Can Capital Markets Create Incentives for Pollution Control?*, World Bank Policy Research Working Paper, No.1753, 1994; Robert D. Klassen and Curtis P. McLaughlin, “The Impact of Environmental Management on Firm Performance”, *Management Science* 1996 (42), pp.1199—1214; James T. Hamilton, “Pollution as News: Media and Stock Market Reactions to the Toxic Release Inventory Data”, *Journal of Environmental Economics and Management* 1995 (28), pp.98—103; Benoit Laplante, Paul Lanoie and M. Roy, “The Market Response to Environmental Incidents in Canada: A Theoretical and Empirical Analysis”, *Southern Economic Journal* 1997 (60), pp.657—672.

除了由市场引导的污染监管模式之外,世界银行新模式还强调使用以社会为基础的监管手段。以社会为基础的污染监管模式意味着社会团体——不论是当地社区还是非政府组织(NGOs)——都会对排污企业施加压力促使其节能环保。世界银行报告中援引的诸多研究都认为,社区在向工厂施加压力促使其节能减排的过程中发挥着重要的作用,这一观点也被西方国家学者〔23〕和非西方国家学者〔24〕的研究所支持。

不过,世界银行较少强调的一点是,社会压力也有助于法律得到更好的执行。在墨西哥的Juárez地区,若干非政府组织发起的集体诉讼以及新市长的上任逐渐改变了当地执法不力的局面,各方开始努力促使法律得到更好的执行。〔25〕同样,在巴西的Cubatão,当地社区向监管部门施加压力,要求对本地能源工业开始更为严格的环境执法。〔26〕与此同时,印度的社会团体通过诉诸法律来推动环保法律的执行。〔27〕同样,印尼的非政府组织也试图以执法不严为由起诉政府官员,虽然最终败诉,但法院接受了NGO这种类型的社会组织针对污染企业提起公共利益诉讼的主体资格。〔28〕

不过,社会压力并非在任何情况下都能产生。某些国家的民众对企业违法排放之后出现环境污染后果的反应意识较差,以至于当地民众往往是在企业违规排放导致非常严重的污染损害后果后才提起诉讼。比如在肯尼亚,当地民众一般只会在环境污染对个人健康和经济福利已经造成明显的影响以及化学工厂的污染物排放已经导致当地居民家中的铁皮开始生锈腐烂的情况下才开始对工业污染进行抵抗。〔29〕

利用社区压力进行环境污染监管的另一个障碍就是民众对污染企业的经济依赖。在中国,一些偏远地区民众的主要收入来源就是当地的污染企业,这样一来,即便企业排放的污染物已经严重影响当地民众的生活和健康,他们仍然不会对企业施加压力要求企业减少排放。不过,对同一地区但相对更靠近市中心区域的民众而言,他们有其他收入来源,这样,即便企业排放的污染物对他们造成的影响比之前所述的情形要小得多,他们仍然会对企业施加强烈的压力。〔30〕同样,来自孟加拉国的一份研究报告指出,当地社区只能在那些自身收入并不依赖工厂的污染案件中要求化肥厂对清洁产品的开发进行投资。〔31〕而在世界银行研究的一个案例中,某条河流的下游村庄明确指出上游工厂的污染物排放是当地鱼类死亡、稻田减产和村民健康威胁的罪魁祸首。但是力图改变这一现状的社区

〔23〕Noga Morag Levine, "Between Choice and Sacrifice: Constructions of Community Consent in Reactive Air Pollution Regulation", *Law & Society Review* 1994 (28), pp.1035—1077; Robert A. Kagan, Neil Gunningham and Dorothy Thornton, "Explaining Corporate Environmental Performance: How Does Regulation Matter?", *Law and Society Review* 2003 (37), pp.51—90.

〔24〕David A. Sonnenfeld, "Social Movements, Environment, and Technology in Indonesia's Pulp and Paper Industry", *Asia Pacific Viewpoint* 1998 (39), pp.95—110; David A. Sonnenfeld, "Social Movements and Ecological Modernization: The Transformation of Pulp and Paper Manufacturing", *Development and Change* 2002 (33), pp.1—27; Robert Cribb, "The Politics of Pollution Control in Indonesia", *Asian Survey* 1990 (30), pp.1123—1135; Mainul Huq and David Wheeler, *Pollution Reduction Without Formal Regulation: Evidence from Bangladesh*, World Bank Policy Research Working Paper, No.1993—39, 1993; de Mello Lemos M.C., "The Politics of Pollution Control in Brazil: State Actors and Social Movements Cleaning up Cubatao", *World Development* 1998 (26), pp.75—87; Evanson Chege Kamau, "Environmental Law and Self-Management by Industries in Kenya", *Journal of Environmental Law* 2005 (17), pp.229—244.

〔25〕Allen Blackman and Geoffrey J. Bannister, *Community Pressure and Clean Technology in the Informal Sector: An Econometric Analysis of the Adoption of Propane by Traditional Mexican Brick makers*, Resources for the Future Discussion Paper 97—16—REV, 1998; Allen Blackman and Geoffrey J. Bannister, *Pollution Control in the Informal Sector: The Ciudad Juarez Brick makers' Project*, Resources for the Future Discussion Paper 98—15, 1998.

〔26〕参见前引〔24〕de Mello Lemos M.C.文,第75—87页。

〔27〕David Stuligross, *The Political Economy of Environmental Regulation in India*, *Pacific Affairs* 1999 (72), pp.392—406.

〔28〕参见前引〔24〕David A. Sonnenfeld文,第95—110页以及Robert Cribb文,第1123—1135页。

〔29〕参见前引〔24〕Evanson Chege Kamau文,第229—244页。

〔30〕参见前引〔12〕Benjamin van Rooij书。

〔31〕参见前引〔24〕Mainul Huq等文。

压力也并不强大,因为这一地区是传统的非工业区并且无法向当地民众提供污染企业工作岗位之外的更多的工作机会。因此,如果被监管的主体是当地最重要的雇主,那么相比之下,社区就不会有那么强大的意愿和动力来对抗被监管主体的违法排污行为。这一观点得到了西方国家学者研究的支持。^[32]

此外,某些群体比其他群体在诸多方面拥有更多的成功。群体的收入水平和受教育水平十分重要。对美国和印尼两国的非正式监管的研究发现,经济实力较强的社区在影响被监管主体上更有成效。^[33]另外一个由Pargal和Wheeler主导的对若干发展中国家非正式监管的相关研究也发现,在贫穷以及教育程度较低的地区,水污染强度是较为富裕且受教育程度较高地区的15.4倍。^[34]

社会压力常常依赖于有效的法律制度。法律规则、法律程序以及官方调查为民间抗议和民众动员提供了参考标准和启动契机。^[35]研究发现,甚至在经济发达国家,如果没有明确有效的法律规定将公众的注意力转移并集中到那些隐蔽性较强但却具有危害性的污染物上,社会对小企业施加的压力也是微不足道的。^[36]

世界银行的报告在某种程度上已经承认了社会压力的局限性。报告特别注意到这样一个事实,即社区的经济实力越雄厚,它们向工厂施加压力促使其加强节能环保的工作成效就越大。报告指出,对雇佣机会的迫切关注将导致贫穷社区对工业活动持欢迎态度,但是这种社区却可能缺乏通过谈判与污染工业达成污染控制协议的政治影响力以及所需的相关环境信息。世界银行建议监管者通过对社区进行环境教育(告知他们所面临的污染风险)来克服这种局限性。虽然环境意识的匮乏将导致社区活动十分有限(正如上文提及的肯尼亚案例),但在诸多其他案例中(如上文提及的发生在中国和孟加拉国的案例),社区对污染给其生活带来的影响十分清楚,但却仍旧无法将这种知识转化成行动,这主要是由这些社会团体的经济依赖性决定的。

在这些案件中,国家法律的有效执行显得至关重要。不过,这里有必要特别提及的是,这种环境中的执法活动是最富挑战性的,因为经济实力较差的社区可能没有能力或者不愿意协助监管机构进行这种检查或执法过程。在这种情况下,NGO的作用就变得至关重要,因为NGO所扮演的角色就是代表弱势群体的利益并且发起联合行动,而非仅仅狭隘地关注自家后院的私人利益。此外,只有当环境监管机构有足够的力量实施社区最初所寻求的执法活动时,社区对执法机构施加的压力才能真正发挥作用。^[37]

(二) 公开披露

世界银行在污染监管新模式中强调了来自社区和市场的压力对工业企业的环保绩效具有积极影响。以此为基础,世界银行认为,环境污染监管者应该接受自身的角色转化,即监管者的职责不再仅仅是执行法律,而且还应该作为调解者帮助社区和市场对工业企业施与尽可能多的压力。实现这一目标的途径之一就是建立在美国被首次采用的公开披露制度。^[38]世界银行强烈主张建立公开披露制度,其主要依据是印尼的污染控制评估评级项目(PROPER)。

[32]参见前引[23],Robert A. Kagan等文,第51—90页。

[33]Sheoli Pargal, Hemamala Hettige, Manjula Singh, and David Wheeler, "Formal and Informal Regulation of Industrial Pollution: Comparative Evidence from Indonesia and the United States", *The World Bank Economic Review* 1997 (11), pp.433—450.

[34]Sheoli Pargal and David Wheeler, "Informal Regulation of Industrial Pollution in Developing Countries: Evidence from Indonesia", *The Journal of Political Economy* 1996 (104), pp.1314—1327.

[35]参见前引[23],Robert A. Kagan等文,第51—90页。

[36]Dorothy Thornton, Robert A. Kagan and Neil Gunningham, "When Social Norms and Pressures are Not Enough: Environmental Performance in the Trucking Industry", *Law & Society Review* 2009 (43), pp.405—435.

[37]Dara O'Rourke, *Community-Driven Regulation, Balancing Development and the Environment in Vietnam*, MIT Press, 2004.

[38]Tom Tietenberg, "Disclosure Strategies for Pollution Control", *Environmental and Resource Economics* 1998 (11), pp.597—602; Shameek Konar and Mark A. Cohen, "Information as Regulation: The Effect of Community Right to Know Laws on Toxic Emissions", *Journal of Environmental Economics and Management* 1997 (32), pp.109—124. 另参见前引[23], James T. Hamilton文。

在PROPER项目中,印尼的全国性污染监管机构——环境影响管理局(Bapedal)——建立了一套评级系统,对印尼Sumatra、Java和Kalimantan等3个地区的187家中等规模和大型工业污染排放企业的水污染状况进行评级。根据管理局的统计数据,当时有三分之二的工厂没有按照相关规定进行排放。评级系统采用五个等级来评定各家企业的环保绩效,每一等级分别用一种颜色表示:黑色(表示企业没有采取污染控制措施并造成严重的污染)、红色(表示企业实施了控制污染的举措但没有达到排放标准)、蓝色(表示企业控制污染的成效符合标准)、绿色(表示超额达标并得到良好的维持)和金色(表示企业采用了净化科技,实现浪费最小化并积极预防污染的发生)。^[39]

根据以上分类标准,187家企业中没有一家达到金色标准,只有5家达到绿色标准。绝大部分是蓝色和红色,有6家被认定为黑色。管理局公开奖励了5家绿色企业的环保工作,并且在对公众曝光披露之前给予红色和黑色企业6个月的污染治理期。一年以后,黑色企业数量下降了83%,24%的红色企业由于在环境保护上的成效被升级为蓝色企业,^[40]排污企业遵守污染物排放规定的比例提高了53%。另一方面,取得这些成果的成本也很小:实施PROPER项目18个月以来,总花费只有30万美元。^[41]根据世界银行的报告,巴西、菲律宾、墨西哥和哥伦比亚都已经开始试行这种公开披露制度。

PROPER项目的实施结果让人充满信心和期待,并且也值得我们对此进行深入研究,尤其是这种制度在更广阔的背景和环境中的有效性。不过,这里仍然需要提出几个有待回答的问题。第一,由于管理局选择进入评级系统的企业数量较少,我们可以质疑,公开披露或者这种针对性的方式在何种程度上能够有助于减少污染。把一部分企业从数量庞大的企业群体中区分出来确实能够使监管机构集中注意力,并对这些企业施加监管压力。但这里会出现一个上文已经提及的问题,正如哥伦比亚和菲律宾的排污费案例一样,我们很难把这种提高的监管注意力与实际的监管机制区分开来。

此外,印尼是否能够在不花费更多投资以增强监管能力的前提下在更大范围的企业中推广和实施这种制度?^[42]这样就出现了一个与之相关的问题:将更大范围的企业纳入这类项目的政治意愿。有人批评印尼在企业选择上的做法,认为印尼并没有将那些与政治紧密联系的高度污染企业纳入这一项目。^[43]还有一些人则质疑PROPER项目中没有一家工厂被评定为“黑色”等级,所以没有一家工厂因为违反法律规定而被罚款或起诉。^[44]虽然有人认为社区或者市场可以根据公开的数据来关注这些排污企业,但也有人对社区或者市场所收到的信号表示疑惑,尤其是当超标排污者或者违法者仅仅受到名誉上的损害时。

这里还有一个问题,公共披露是否能够影响到所有种类的污染排放企业。和上文讨论的市场压力类似的是:与小型企业或者国有企业相比,规模更大的、更加以消费者为导向的、私人所有的工厂可能更容易受到不良信息公开的影响,这种情形在发展中国家十分普遍。还有证据显示,公开披露只能对那些具有较高社会回应能力的企业产生作用,^[45]而这种企业的所在地往往也是社区能够并且愿意施加压力的地区。

还有一个更为本质的问题,即用来评估企业是否遵守排污标准的数据的可信性,这个问题从根

[39] Shakeb Afsah, Benoit Laplante and David Wheeler, "Regulation in The Information Age: Indonesian Public Information Program for Environmental Management", Available at <http://web.worldbank.org/servlets/ECR?contentMDK=20798617&sitePK=1909405>, 1997.

[40][41][43][44] 参见 Shakeb Afsah, Allen Blackman and Damayanti Ratunanda, *How Do Public Disclosure Pollution Control Programs Work? Evidence from Indonesia*, Resources for the Future Discussion Paper 00—44, 2000; Shakeb Afsah, Benoit Laplante and David Wheeler, *Controlling Industrial Pollution: A New Paradigm*, World Bank Policy Research Working Paper No.1672, 1996. 另参见前引[40] Shakeb Afsah等文,以及前引[1], World Bank书。

[42] Anton Lucas and Arief Djati, *The Dog Is Dead so Throw It in the River: Environmental Politics and Water Pollution in Indonesia*, Monash Asia Institute, 2000.

[45] G. Henk Van de Bunt, *Organisatiecriminaliteit (Organizational Crime)*, Gouda Quint, 1992; John Braithwaite, *Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge University Press, 1989.

本上决定了这一制度是否有效。公开披露制度实施的前提就是掌握有关企业排污活动的真实数据,这并不仅仅是因为这些数据可以被用来对那些污染严重的企业施加压力,而且还因为如果公开披露是在没有足够证据的情况下进行的,被评为较低等级的企业有可能会以诽谤为诉因起诉监管机构。巴西的一家企业就成功地以诽谤为理由起诉了当地的监管者,因为监管者无法向法院提交支持评级系统运作的数据。印尼PROPER项目中的数据由监管机构的监测数据和行业报告数据共同组成,^[46]世界银行的研究报告对这些数据的有效性表示了怀疑。报告指出,环境影响管理局在收到邻近社区关于某家企业在深夜私自排污的投诉之后,这家企业的评级从原先表现优异的绿色等级骤降至黑色等级。那么,这187家企业中每一家企业的周围是否都有这种警惕的社区愿意将此类信息报告给政府部门呢?更遑论从1998年以来新加入PROPER项目的另外2000家企业了。Lucas和Djati的一项研究对行业自我报告数据的可信性甚至是由监管者收集得到的监测数据的可信性表示出更多的怀疑。^[47]他们发现,政府官员篡改了环境污染数据以期反映印尼污染治理项目的成功。研究认为,一些政府官员与工厂相互勾结。所以,公开披露制度的弱点之一就是其所依赖的数据的可靠性。收集有效的数据要求一个完备的监测体系以及来自社区的足够压力,而这两个条件的实现在很多发展中国家都极富挑战性。^[48]

不过,世界银行在其报告中又一次进行了自相矛盾的分析。一方面,世界银行推崇将公开披露作为一种替代性的方法来帮助发展中国家的社区或市场对排污企业施加压力,因为发展中国家通过执法手段进行传统监管的力度不够。本地社区、市场代理人和监管者开始在那些传统监管方式宣告失败的国家进行世界上最具创造性的环境政策试验。这些创造性项目充分利用公共信息的力量使社区和市场对污染者施加最大程度的压力。另一方面,世界银行也承认,监管的有效执行仍然非常重要,因为潜在的处罚措施为资本市场提供了对违法行为公开披露作出反应的动力。于是,问题在于当政府的执法行为——不论是监测行为还是对违法者的处罚行为——在发展中国家仍然面临很大困难的时候,公开披露究竟能在多大程度上发挥作用。

五、自主控制模式

(一)劝告与公共教育

世界银行认为,一旦企业意识到其污染物排放所造成的严重后果并且获得节能减排的技术建议后,排污企业会确信应在节能减排上进行投资。此外,如果公众更多地知晓污染危害,社会压力对企业排污的监管会更加有效。因此,公共教育和劝告都属于由社会引导的自主控制方式。

世界银行借鉴了墨西哥Juárez地区砖窑企业的案例来证明上述观点。多年来,墨西哥Juárez地区有大量的小型砖窑采用焚烧废弃垃圾的方式烧砖,导致了严重的环境污染。由于这些砖窑提供了大量的工作岗位,许多政界人士都对其表示支持,因而受到较少的监管。不过,1991年当地一位新市长上任,他禁止通过焚烧垃圾的方式烧砖并且对违反规定者处以罚款甚至判刑。^[49]此外,还有来自于当地和全国的非政府组织支持降低砖窑企业污染物排放的行动,这些非政府组织是由墨西哥私人社区健康发展联合会(FEMAP)领导的,FEMAP在开展环保公众教育以及劝告小型企业开展节能减排的工作中发挥了非常重要的作用。FEMAP与当地政府合作发起了一项雄心勃勃的公众计

[46]G.Henk Van de Bunt, *Organisatiecriminaliteit (Organizational Crime)*, Gouda Quint, 1992; John Braithwaite, *Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge University Press, 1989.

[47]参见前引[40], Shakeb Afsah等文。

[48]参见前引[43], Anton Lucas等文。

[49]关于印尼对污染企业的监控仍然存在问题的案例,参见Moch N. Kurniawan, "Government Lacks Will to Reduce Pollution", *The Jakarta Post*, June 27, 2003.

划,该计划旨在对砖窑企业及其他类似企业进行公众教育,普及有关焚烧垃圾导致的健康危害等知识。

面对这些压力,砖窑企业被说服考虑使用丙烷作为燃料。在当地丙烷供应商向砖窑企业免费提供丙烷使用设备后,许多砖窑都开始转而使用丙烷。当地大学也为这些小企业提供技术支持。由于各方努力,1991年至1993年间,Juárez的环境状况开始逐渐好转。不过,由于后来国家取消了丙烷销售补贴,丙烷价格开始上涨,许多砖窑又重新开始焚烧垃圾。根据世界银行的报告,由于焚烧垃圾烧砖的成本远远低于采用丙烷等清洁能源的成本,破产和失业的情形层出不穷,这种沉重的打击破坏了支持使用丙烷的民间共识。后来,绝大部分采用清洁能源的砖窑纷纷重蹈覆辙,弃用丙烷而重拾焚烧垃圾的老办法。不过值得庆幸的是,由于一直推行的环境保护公共教育运动,砖窑企业已经开始注意到焚烧对象的选择,尽可能地选择较为环保的物质,而减少焚烧诸如轮胎、废旧电池和车用机油等容易产生严重污染的废弃物。

在Juárez发生的这一案例十分有趣,也给我们提供了一些经验教训。倡导环保的政治家、非政府组织及技术专家开展的公众教育与劝告活动可以改变那些长期以来形成的生产习惯并减少污染。^[50]然而,Juárez的成果并没有得以维持。当使用清洁环保的能源提高了生产成本时,这些企业会重新走向以前的老路。即便在当时声势浩大的执法检查及公共教育运动的背景下,仍然有至少30%的企业从未采用过丙烷技术。^[51]当丙烷的价格上涨时,他们比采用清洁烧砖技术的企业更具竞争优势。

从这一案例中我们可以发现,公共教育和劝告需要与执法活动结合起来,尤其是对那些拒绝接受公众教育与劝告并且继续污染环境的害群之马而言更是如此。此外,我们还发现,对这些害群之马施加足够的压力并非容易的事情,有时甚至连严厉的执法活动也无法威慑它们。另一条经验则关于在发展中国的经济环境中业已实现的成功的不稳定性。正如Blackman和Bannister所说,我们从丙烷终止使用事件中得到的经验是很宝贵的,在不稳定的并且还处于发展阶段的经济环境中,在非正式企业中实施以自主行动为基础的环境保护活动必然是非常脆弱的,即便这种活动有良好的设计和实施。^[52]

(二)环境管理体系

除了直接的劝告,世界银行还建议采用另一种自主监管形式,即环境管理体系(EMS)。这种体系实际上也是自我监管的形式之一,被监管主体在认证体系的支持下控制和管理自己的污染排放。

ISO14001就是一种典型的环境管理体系。企业必须在完成以下步骤之后才能获得ISO14001的认证:对主要环境保护事项进行前期评审,确定各种活动的优先次序;发表由公司CEO签署的环境政策声明;以环境政策声明为依据制定和完善环境保护绩效目标;根据确定的程序和责任实施EMS相关政策;评估绩效以及实施经营审计。^[53]世界银行对EMS的推崇建立在对墨西哥相关企业调查研究的基础上,研究发现,采用EMS(如ISO14001这种内部管理程序)的企业比没有采用EMS的企业在环境保护方面表现得更好。来自发达国家的关于ISO14001实施成效的一些研究(并非全部研究)还发现,这种体系是提高企业环境保护绩效的重要工具。^[54]

于是世界银行建议,不仅应该在大型企业中推广这种环境管理体系,还应在中小型企业中推广,虽然中小型企业往往被认为缺乏建立和实施这种体系的能力。世界银行列举了墨西哥

[50]参见前引[25],Allen Blackman等文。

[51]对比前引[15],Allen Blackman等文。

[52]参见前引[25],Allen Blackman等文。

[53]同上文,第23页。

[54]参见前引[19],Susmita Dasgupta等文。

Guadalajara当地11家大型企业帮助22家规模较小的企业采用EMS的例子。经过11个月的培训、实施和检查,15家中小型企业引进了基本的EMS系统后,污染物排放量降低了80%,企业在遵守环保法规和废物处理的水平上提高了50%。此外,许多企业在建立EMS体系之后经济效益也得到提高。^[55]基于Guadalajara的试点经验,世界银行认为帮助中小型企业引入EMS系统比传统监管手段更加有效。

虽然世界银行的这些发现又一次为我们点亮了希望,但EMS和ISO14001体系的效果仍然是有限的,在发展中国家中尤其如此。首先,目前已经有学者对EMS和ISO14001系统进行了批评,因为这些系统无法衡量企业的真实环保绩效。^[56]EMS可以帮助企业界定问题区域并找到最符合成本效益的节能减排方法,所以EMS作为传统污染监管执法的补充手段可以发挥很大的作用。对一家企业而言,如果环保绩效的提高与节约成本这两个目标能够同时实现,那么这种节能减排的方法就是有前景的。然而,当节能减排并不符合成本收益并且企业并没有意愿改进其污染控制能力时,法律执行对企业的切实威胁仍然是必要的。

其次,如果要检验EMS自我报告体系,真实可靠的数据必不可少。为了收集数据,EMS体系常常接受被授权的私有监管组织提供的数据,ISO14001就是如此。不过,如Metzenbaum所言^[57]西方国家在讨论EMS时认为,自我检查体系和代理检查体系只有在一定前提下才能发挥作用,即已经有人对检验人员进行了事前检查并对那些不负责任的评审人和自我报告人进行处罚,从而要求相关人员具有足够的诚信与能力。在执法能力有限的发展中国家,将EMS视为传统监管模式的替代手段而非补充手段的观念其实冒着很大的风险,因为这样一来,最后的结果往往是建立了一个表面上看起来有效但实际上收效甚微的制度。在世界银行引用的墨西哥Guadalajara当地小型企业采用EMS体系后提高环境保护水平的案例中,这些企业看起来都完成了自我报告,并且也没有任何外部验证的迹象。^[58]

最后,正如在上文提及许多新型监管手段时列举的绝大多数案例,我们也可以在这个案例中作出如下质疑,这种成功究竟应该被归因于EMS体系还是应该归结于这一小部分企业已经成为世界银行所支持的试点项目的针对性目标。

六、国家控制模式

(一)针对性执法

世界银行报告和其他有关发展中国家污染监管的研究都发现了一个核心问题,即由于预算受到限制,法律的执行状况堪忧。^[59]政治家们通常没有为执法部门提供足够的预算经费与人员配备。在分散监管责任的过程中,预算限制的状况可能会更加恶化,地方政府可能在财政能力上更加有

[55]Matthew Potoski and Aseem Prakash, "Green Clubs and Voluntary Governance: ISO 14001 and Firms' Regulatory Compliance", *American Journal of Political Science* 2005 (49), pp.235—248; Dennis Rondinelli and Gyula Vastag, "Panacea, Common Sense, or Just a Label? The Value of ISO 14001 Environmental Management Systems", *European Management Journal* 2000 (18), pp. 499—510; Cary Coglianese and Jennifer Nash, *Regulating from the Inside, Can Environmental Management Systems Achieve Policy Goals?*, Resources for the Future, 2001.

[56]World Bank, *Mexico: The Guadalajara Environmental Management Project*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 18071-ME, 1998.

[57]参见前引[54],Dennis Rondinelli等文。

[58]Shelley H. Metzenbaum, "Information, Environmental Performance, and Environmental Management Systems", *In Regulating from the Inside: Can Environmental Management Systems Achieve Policy Goals?*, edited by Cary Coglianese and Jennifer Nash. Resources for the Future, 2001, p.171.

[59]参见前引[55],World Bank文。

限。^[60]比如印度德里污染控制委员会的运作资金来自于德里市的预算,每年的预算额度是45万美元。委员会只能用这笔钱聘请3名高级环境工程师、25名初级环境工程师及12名助理环境工程师。正如Tang Prakesh和Tang在研究中指出的,鉴于德里市污染活动的严重程度,这种人力资源的配备远远无法满足有效执法的需求。^[61]在肯尼亚,Chege-Kamau记录了环境污染监测设备极度匮乏的情况,他这样描述肯尼亚一家企业的污染监管工作:“公司管理人员从来没有看见过监管人员携带任何监测设备到企业来,他们只是在公司随便转转,写完报告之后就离开了。”^[62]

世界银行对预算紧缩问题给出的解决办法之一是针对性执法。实现这种针对性的方式之一,就是建立投诉驱动型的执法机制。在许多发展中国家,人员和设备的匮乏常常迫使监管部门只能对遭受众多投诉或引发公众强烈抗议的案件实施执法活动。这种优先化执法带来的风险就是执法行为可能变得有失公正,因为在这种情况下,那些更具影响力和经济实力的投诉人投诉的污染事件往往更容易受到执法部门的重视,即便这种污染从表面上看已经非常明显,但实际情形却并不严重。因此,世界银行提出一种完全不同的更富前瞻性的针对性执法策略,即监管者自己决定关注哪种类型的企业。这一设想来源于学者们对西方国家类似问题的研究结果。这些研究认为,结合了风险分析的优先化执法能够成为提升执法能力的有效工具。^[63]世界银行以巴西里约热内卢的环保机构(FEEMA)为例来说明发展中国家的情况。20世纪90年代,FEEMA发展并形成了一套针对性执法体系,在这个体系中,每个排污企业都被分配一个字母(A、B或C)以代表其污染的严重程度。FEEMA进行企业分类的依据是一份研究报告。该研究报告指出,可以通过对当地50家A型企业的排污进行控制进而控制当地污染总量的60%,还有20%的污染来源于150家B型企业,剩余的几千家C型企业则排放了余下20%的污染物。这种优先次序策略允许执法部门对污染情况最为严重的企业优先使用有限的行政资源。世界银行不仅将这种方法看成解决行政资源匮乏的手段,而且还将其视为灵活的执法方式,因为它允许

[60] Nune Darbinyan and Hrach Ashikyan, "The Role of Environmental Enforcement in the Republic of Armenia: Steps Toward Sustainable Development", In *Sixth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*, INECE, 2002; Florabelle Grenade-Nurse, "Decentralized Agencies with Overlapping Jurisdictions—A Problem for Enforcement", In *Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*. Monterey, INECE, 1998; Victoria Ter-Nikoghosyan and Narine Karamian, "Armenian Bottleneck: Building Authorities and Public Groups Capacities for Environmental Enforcement", In *Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*. Monterey, INECE, 1998; Wilson M. K. Masingi, "Social-Economic Problems Experienced in Compliance and Enforcement in Tanzania", In *INECE Fourth International Conference on Environmental Enforcement*, edited by INECE, 1996; Ranjan K. Agarwal, "The Barefoot Lawyers: Prosecuting Child Labour in the Supreme Court of India", *Arizona Journal of International and Comparative Law* 2004 (21), pp.663—713; Michael Joseph McGuinness, "The Politics of Labor Regulation in North America: A Reconsideration of Labor Law Enforcement in Mexico", *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 2000 (1), pp.1—40; Nchunu Justice Sama, "Criminal Law and Environment, Prosecutors, Inspectors and NGOs in Cameroon", In *INECE Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*, edited by INECE, 2005; Silvia C. Nonna, "The Environment and Its Regulation in Argentina", In *Sixth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*, INECE, 2002; Gil Nolet, "Environmental Enforcement in Latin America and the Caribbean", In *Fifth Conference on Environmental Compliance and Enforcement*, edited by INECE, 1998. 另参见前引[1], World Bank书以及前引[28], David Stuligross文。

[61] 参见前引[60], Florabelle Grenade-Nurse文以及Gil Nolet文。McCarthy和Zen进一步阐述认为,印尼的这种分散化带来了其他的执法问题,包括执法人员的地位逐渐降低,执法权限不明、招聘执法人员十分困难等。参见John McCarthy and Zahari Zen, "Environmental Regulation in an Age of Regional Autonomy: Managing Industrial Pollution in the Plantation Sector in North-Sumatra", Unpublished paper, 2003. 对这种分散化趋势造成的影响的全面概述及评论,参见Philip Oxhorn, "Unraveling the Puzzle of Decentralization", In *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective*, edited by P. Oxhorn, J. S. Tulchin & A. D. Selee, Woodrow Wilson Center Press, 2004.

[62] Shui-Yan Tang, Vandana Prakesh and Ching-ping Tang, "Local Enforcement of Pollution Control in Developing Countries: A Comparison of Guangzhou, Delhi and Taipei", *Journal of Public Policy* 1998 (18), p.273.

[63] 参见前引[24], Evanson Chege Kamau文,第233页。

监管部门将监管重心置于那些节能减排更具成本效益的大型工厂。

的确,执法工作的优先化对于改善发展中国家执法不力的现状是非常重要的一项举措。事实上,哥伦比亚、菲律宾、印尼、中国和墨西哥在排污费、公开披露以及EMS上获得的若干成功在某种程度上可能应该被归因于一种更具针对性的监管方式。不过,针对性执法并非看起来那么简单。May和Winter认为,^[64]事先设定正确的优先次序是很困难的。在监管者往往缺乏工厂污染物排放准确信息的情况下,这种针对性执法在发展中国家的效果往往会被破坏。中国西部一家大型化肥厂就是一个很好的例子。当地的省级环境保护部门建立了优先监测体系,重点监测无法达到污染物排放标准的工厂,每三个月进行一次检查。这家大型化肥厂被列入依法遵守排污标准的企业名单。如此一来,监管部门就对其放松了监管。然而,事实上这家工厂是以欺骗的方式骗得了监管部门的信任,因为前往工厂的公路在夜间非常危险,而且当地民众的收入与这家工厂的经营息息相关,所以工厂在夜间偷偷排放的行为并未被环境保护部门监测到。^[65]

针对性执法面临的另一个困难是:当监管人员面对的污染是由大量的小型非正规企业造成的(这种情况在发展中国家非常普遍),如何使针对性执法变得更加有效。Blackman对墨西哥小型企业污染监管开展的研究认为,以社区为基础的监测也许可以成功地解决众多小型企业的污染问题,尤其当小型企业的污染物排放已经十分明显时。因为在社区监测体系中,其他没有超标排污的小企业或者社区成员有足够的动机确保他们的同行不会通过违反法律而获得额外的利益或优势。^[66]中国已经开始尝试将本地社区引入当地的污染排放监控。中国东部地区——尤其是江苏、浙江和上海等地——已经开展大规模试验来吸纳民众参与监控企业的违法排污行为。当地监管者对真实可靠的违法行为举报者给予奖金。这样,人力资源紧张的监管者可以充分利用数量庞大的本地业余监测人员。某些案件中,当地居民在夜间骑着摩托车在工厂周围游荡,希望能发现工厂违规排放的情况并以此获得奖金。^[67]

(二)执法技术与监测技术的创新

除了针对性执法,世界银行还推崇通过技术创新,尤其是通过使用信息技术系统来解决执法能力不足的问题。为了说明这个问题,世界银行又引用了巴西FEEMA的例子。1996年,FEEMA升级了其计算机系统并且安装了新的网络系统,从而使FEEMA员工能够实现信息共享与协同工作。新的系统使FEEMA员工更直观清楚地了解到污染是如何产生的、污染物排放的趋势是什么,污染物排放与民众投诉之间有何关系。这样一来,FEEMA员工就可以将其工作重心置于污染物排放最严重的企业并且进一步优化针对性执法体系。

这种信息系统的核心要素就是持续性排放监控器(CEM)的应用。这种监控器被安装于各个工厂,并且不间断地为监管者提供被监管工厂的污染物排放信息。世界银行认为这种监控器能够使监管者建立高效的监测体系,并以此形成传统监管手段以及上文提及的其他监管方式的基础。在许多发展中国家,这种监测装置还没有到位。原因很简单,这些装置过于昂贵。^[68]此外,比如在中国,即便工厂安装了监测装置,它们也知道如何在不被监管人员发现的前提下改动这些监测装置,安装新的排污管道以绕开监管设备的检测。^[69]

[64] Peter J. May and Sören Winter, *Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro-Environmental Policy*, *Journal of Policy Analysis and Management* 1999 (18), pp.625—651; Eugene Bardach and Robert A. Kagan, *Going by the Book, The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Temple University Press, 1982; Eric Helland, *The Enforcement of Pollution Control Laws: Inspections, Violations and Self-reporting*, *Review of Economics and Statistics* 1998 (80), pp.141—153.

[65] 参见前引[64], Peter J. May等文。

[66] 参见前引[12], Benjamin van Rooij书。

[67] Allen Blackman, “Informal Sector Pollution Control: What Policy Options Do We Have?”, *World Development* 2000 (28), pp. 2067—2082.

[68] 资料来源于2002年5月30日与中国国家环保局官员的访谈。

[69] 参见前引[16], Allen Blackman等文。

(三)加强政治支持

最后,世界银行试图解决的问题是监管者如何确保预算以及如何维持现有的甚至获得更多的政治支持。确保本地污染监管预算经费的途径之一就是排污费转移至监管机构,这样监管机构就可以使用部分排污费为员工提供相关经费。世界银行支持这种方式,虽然传统的公共财政理论认为这些费用应该被转移至政府并根据最高的成本收益率用于资助各种不同类型的项目。在这里,世界银行援引了哥伦比亚将排污费用于资助监管部门的案例。排污收费反映了哥伦比亚在监管效率上的快速发展,本地型的筹资模式保证监管手段的长期稳定性和高效性。虽然中国绝大部分环境监管部门的经济状况在很大程度上都依赖于排污费,但中国的现实状况意味着这种方式可能也存在问题,因为监管者开始逐渐依靠污染而非依靠清洁产品获得利益。^[70]

世界银行还建议监管者应当通过增强透明度、开展公众教育、寻求民间参与以及增加与卓越商业领袖的联系等方式来提高自己的信誉,进而为自己的工作寻求更多的政治支持。虽然在环境污染监管上加强政治支持是非常重要的,但世界银行在这一部分所提的建议却不够充分。的确,在发展中国家通过公共教育和民众参与获取政治支持的可能性很大,但是其中也有值得关注的局限性。第一,本地社区有可能在经济上极度依赖当地的污染排放企业,因而在取得民间支持进而与污染企业对抗的问题上,公众教育发挥作用的空間很小,更不用说从他们那里得到加强执法活动的更加广泛的支持。第二,在权力主义至上的发展中国家,整个国家的政治体系可能会妨碍本地社区对政治领导人施加影响。第三,监管机构的公信力问题比世界银行研究报告中的描述要严重得多。环境污染监管极易滋生腐败,因为污染者可能会因为环境污染监管而丧失巨大的经济利益,但监管者获得的报酬往往却很低。这样一来,环境污染监管的过程中会出现许多利益制衡。此外,在腐败和包庇价值观念盛行的环境中,监管官员参与腐败活动的可能性更大。虽然增加透明度可能会有所帮助,但是在这种社会中完全摆脱腐败在目前看来还是一个不可能的任务。

七、结 论

世界银行认为,在污染监管新模式中,社区和市场应该发挥更大的作用,并且应该给予被监管企业在寻找最符合成本收益的节能减排方法时更多的灵活性。世界银行在新型监管模式中推崇的观念大部分是在西方国家形成并发展起来的。这些观点都非常具有应用前景,而且对发展中国家如何通过创新来整合国家、社会和市场三种污染监管模式提供了借鉴。

在认识到这些措施的重要性和价值后,世界银行的报告作出总结:第一个结论是,发展中国家法律执行不力的普遍状况将逐渐破坏世界银行新模式控制污染的潜力。首先,报告里推崇的所有监管手段都要求获得企业污染物排放的精确有效的数据,但这在执法薄弱的条件下是很难实现的。其次,在缺乏这些信息的条件下,我们很难确认世界银行在报告中讨论的那些试验性计划(比如印尼的PROPER项目)是否如自己所宣称的那样成功。再者,某些制度,比如排污费、市场压力和排污权交易制度都要求对违法者进行处罚,而这恰恰是执法不力的监管者常常无法做到的。

第二个结论是,来自社区与市场的压力只能在某些特定环境中产生,公开披露与公共教育并非在所有情况下都能发挥作用。这些手段只能在积极的民间社会环境中,或者在企业能够公开面对外界压力,有能力且愿意投资于节能减排的条件下发挥作用。尤其在面对当地最重要的就业机会提供者(大型国有企业和大量的小型企业)时,来自社区和市场的压力就鲜有出现,这种情形在发展中国家十分普遍。的确,在发展中国家的经济环境中,市场和社区更有可能反对和破坏国家的污染监管。而另外一个问题是

[70]资料来源于2002年夏天以及2004年夏天和秋天在中国的调研。

世界银行所讨论的监管模式是否是可持续性的,是否能在世界银行支持的试点项目以外成功地实施。

社区、市场、自主监管形成了世界银行污染监管新模式的核心。虽然世界银行推崇这种新模式的意图是使其取代传统的“命令—控制”型监管方式,但世界银行偶尔也承认国家执法的重要性。因此,世界银行在讨论针对性执法、信息技术的使用以及加强政治支持的同时对如何加强执法的问题也给予了关注。不过,世界银行并未充分论述这一核心问题。如果这一问题没有得到适当的解决,执法不力的问题不仅会逐渐破坏传统的“命令—控制”型监管模式,而且还会破坏世界银行所推崇的替代式监管手段。

虽然世界银行的新观念与传统的“命令—控制”型监管方式有许多交汇重合之处,但两者之间仍有很大的不同。^[71]将两种监管理念进行对比是非常危险的,因为这可能会造成一种错误的假象,即在执法问题上投入更多的精力是过时的观念,是不必要的。而这种观念对很多人而言极具吸引力,其中就包括发展中国家的监管机构、污染企业、本地的非政府组织、国家政府以及像世界银行这样的国际捐赠团体。当然,它们欢迎这种观念的目的却各不相同:监管机构是为了减少自身压力;污染企业更欢迎非国家型的或自我监管的污染监管形式,因为这些监管形式对他们而言都是“纸老虎”,并非真正的威胁;本地的非政府组织能够以此在污染监管中发挥更大的作用;国家政府希望能减轻自己的责任,而国际捐赠团体则可以继续推行其新自由主义思想。

世界银行提出的发展中国家污染监管模式是以“工业绿色化”、“工业生态”、“可持续工业”等理念为基础的,这些理念都认为减少污染有利于工业的发展。^[72]另外,世界银行还强调了市场调控的优势以及“命令—控制”型监管模式的过时。^[73]这些观念都是西方国家在特定历史时期形成并发展的,具体而言就是20世纪70年代的过度监管和不合理监管受到80—90年代新自由主义政府以及学者的猛烈攻击。不过,从20世纪90年代下半叶开始,学者们提出了更加综合性的监管方法,新方法强调“命令—控制”型监管与自我监管两者并不冲突,而且互为补充。此外,学术界对不同类型的自我监管和其他灵活性的监管方法的局限性以及这些监管方式的适用情境有很多研究。^[74]不过可惜的是,这些研究成果都没有被世界银行吸收并纳入其推崇的新型监管模式。新的监管模式尚未考虑如何能有效地应用于充斥着权力主义、贫困、藐视法律、腐败、法律制度不健全等情形的国家。

如Gunningham, Grabosky和Sinclair所言,发展中国家应该对这些寻求双赢局面以及适当利益相关人的监管手段进行巧妙的融合。^[75]污染企业服从污染监管需要来自社区、市场、国家的多重的并且相互作用的压力。^[76]现在的问题是:在发展中国家特定的以及不同的环境中,如何实现各种监管工具的巧妙结合。这里的中心问题、同时也是世界银行新模式中基本没有回应的问题是:执法手段与非国家型监管手段两者之间有何关联,以及应该如何对其进行改进从而巩固并加强这两种监管手段。虽然我们一直在探讨新的监管战略,但我们仍然应该将注意力放在发展型污染监管模式最薄弱的环节上:国家法律的执行。对发展中国家污染监管法律执行方式的深入研究仍然是非常必要的。虽然目前对此已经有许多工作和研究,但这些研究要么是由监管者实施的从而缺乏独立性和分析深度,要么往往太过于个案研究。现在的任务是整合和深化这些研究成果,并且将其与本文讨论的世界银行新理念和西方国家现有的研究成果结合起来。

[71]参见前引[8],Xiaoying Ma等书。

[72]Darren Sinclair, “Self-regulation versus Command and Control? Beyond False Dichotomies”, *Law & Policy* 1997 (19), pp.529—559.

[73]将其与Andrews的观点进行比较。Richard N. L. Andrews, “Environmental Regulation and Business ‘Self-Regulation’”, *Policy Sciences* 1998 (31), pp.177—197.

[74]将其与Sinclair和Andrews的观点进行比较。参见前引[73],Darren Sinclair文以及前引[74]Richard N. L. Andrews文。

[75]参见前引[3],Neil Gunningham等书,前引[73],Darren Sinclair文以及前引[74]Richard N. L. Andrews文。

[76]参见前引[3],Neil Gunningham等书以及前引[5],Allen Blackman文。

[77]参见前引[24],Robert A. Kagan等文。