



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Xīnxīng gōngyèhuà zhōngděng shōurù guójiā de huánjìng zhífǎ chuàngxīn

van Rooij, B.; McAllister, L.K.

Publication date

2013

Document Version

Final published version

Published in

Zhongguo Dizhi Daxue Xuebao. Shehui Kexue Ban

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Rooij, B., & McAllister, L. K. (2013). Xīnxīng gōngyèhuà zhōngděng shōurù guójiā de huánjìng zhífǎ chuàngxīn. *Zhongguo Dizhi Daxue Xuebao. Shehui Kexue Ban*, 13(5), 1-11.

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.

新兴工业化中等收入国家的环境执法创新

[荷] 刘本, [美] 莱斯利·K. 麦卡利斯特 著, 杨帆 译

摘要: 本文考察了中国、巴西、印尼和墨西哥这几个新兴工业化中等收入国家为了改善环境法律执行状况而在近期采用的五种创新手段。在这五个案例中, 当环境执法机关与其他国家机关、民间主体或市场主体联合起来形成执法联盟时, 执法机关的监管能力得以扩大。此外, 不同类型的主体参与环境执法对于执法的持续性效果具有一定的影响。更重要的是, 当被监管企业通过自我检查、自我报告以及标签分类方案而参与环境监管时, 监管机关对被监管企业遵守法律的设计方案与守法决心更具有依赖性。研究发现, 由于中等收入国家的环境违法行为较为普遍, 加上公众和市场对企业和产品的标签分类方案响应能力不足, 所以, 以降低监管自主性为特点的执法创新在中等收入国家的应用具有更大的风险。

关键词: 新兴工业化中等收入国家; 执法创新; 监管; 守法

作者、译者简介: 刘本 (Benjamin Van Rooij), 男, 荷兰阿姆斯特丹大学法学院教授; 莱斯利·K. 麦卡利斯特 (Lesley K. McAllister), 男, 美国圣地亚哥大学法学院环境法 Stanley Legro 讲席教授; 杨帆, 男, 法学博士, 中南民族大学法学院讲师 (湖北 武汉 430074)

中图分类号: D912.604 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2013)05-0001-11

一、引言

与在高收入国家或低收入国家实施环境污染监管相比, 在新兴工业化中等收入国家实施环境污染监管更具有挑战性。一般而言, 由于工业化水平有限, 加之工业污染问题相对较少, 低收入国家监管措施较少, 监管能力较弱。相反, 由于得到公众环保意识的广泛支持, 高收入国家监管能力往往较强。在许多高收入国家, 多年以来逐渐形成的来自于社会和国家的双重压力早已使污染防治成本内化于产品的市场价格之中^[1]。

在中等收入国家, 重大工业污染问题的出现通常都伴随着低水平的环境监管能力和环境保护意识。伴随着国民经济的工业化, 经济利益大大压倒环境利益, 进而逐渐侵蚀并破坏了治理污染企业的或法律、政治以及社会行动。薄弱的环境执法与普遍的违法行为作用在一起, 产生了一种不利于减缓和控制环境污染的恶性循环。违法行为的盛行使违反排污标准成为一种普遍情形, 污染的成本并未被内化于产品的市场价格。

在由社会监管力量、市场监管力量以及国家监管力量所组成的旨在缓解环境污染的链条中, “执

法”是一个关键的薄弱环节, 这主要是因为行政执法机关的监管能力和监管自主性有限。这些监管机关被授予重要的执法责任, 却缺乏相应的人力资源、内部管理结构以及有效的领导来成功地实施监管。此外, 国家与私人企业之间业已形成的牢固的结构关系和人际关系使监管者更容易受到商业政治和腐败的影响。重要的是, 监管能力的不足和监管自主性的缺失会在相互作用下逐渐加强, 因为监管能力的有限将使监管机关更加依赖其他外部主体作为收入、信息及政治支持的来源。这将导致监管机关的目标出现错位, 即监管机关的环境执法将从属于组织的生存。

本文描述并分析了中国、巴西、印尼和墨西哥这四个新兴工业化中等收入国家近期采用的强化环境执法的五种创新手段。这些创新手段都旨在通过其他主体(包括其他政府部门、民众或民间团体, 或者被监管实体本身)的配合参与下, 提高环境监管核心部门的监管能力。不同的主体实施环境监管会带来不同的优点和不足。最有趣的是, 本文发现, 在文章提及的某些案例中, 环境监管的创新手段不仅提高了监管能力, 而且还有助于提升监管自主性, 这对于在中等收入国家实施环境执法具有深层次的积极意义。总体而言, 这些创新手段为我们

提供了某种希望,即涵括了政府主体、社会主体以及市场主体的监管创新能够有效地运行并克服在中等收入国家进行环境执法的结构性障碍。

除引言外,本文共七个部分。前五部分讨论了中国、巴西、印尼和墨西哥实施的环境执法创新手段。第六部分则探讨中等收入国家的执法能力如何通过涵括多种主体的执法联盟得以提升。结论部分则试图得到一些具有比较性意义的经验和教训。

二、案例一:中国的环境执法运动

1996年,中国突然关停了6万余家存在污染问题的企业。2000年12月,中国媒体宣布,国内最大的排污企业几乎百分之百达到排污标准^①。这些改变并非常规执法的结果,而是因为国务院当时新发布的一项全国性政策。就在第四届环境保护法会议召开几个月后不久,为了配合1996年发布的第九个五年计划以及中国环境保护长期规划,国务院发布了加强环境保护执法的决定^②。这一决定给中国的环境保护执法带来了里程碑意义的改变,尤其是对污染企业施以最严厉的行政处罚,比如设置排污达标的最后期限,否则就对污染企业强制关停。

实际上,环境执法运动是在无法通过监管执法来控制污染水平的政治关切中启动的。1996年执法运动的主要动因就是1994年媒体对于淮河流域严重污染的大规模报道。每一次环境执法运动都由国务院在中央层面上发起,并由中央的环境监管部门——国家环保总局(2008年升级为环境保护部)——牵头实施。

环境执法运动通过中央层面的讲话和会议启动。之后,这些讲话和会议会被地方各级政府和部门印发和学习。国务院、中央环境监管部门、行政监督部门、司法部门,有时还包括特定的负责卫生、水资源、城乡建设等部门组成一个中央层面的临时性的联合办公组来负责实施环境执法运动。在各级地方,联合办公组的组成范围进一步扩展。一般来说,除了包括各级地方的上述部门,如当地政府、环保局、司法局、监督局,还包括当地由专门机关形成的领导小组。这些部门联合起来,学习中央的讲话精神,制定地方环保目标和工作方案,确保实现中央下达的目标及最后期限。地方政府还要对环境执法状况做出报告,并接受上级小组的检查,同时,还要通过热线和听证等形式向社会进行信息公开,接受社会监督。

环境执法运动产生了一种具有针对性的、合作性的并且更加严格的短期执法工作。在这样的短期性执法中,地方环保局不仅能够得到当地政府部门的支持,以对监管目标企业实施额外的、集中式的(包括夜间的)监管,而且还能向监管企业做出比日常监管更严厉的行政处罚。从效果方面看,环境执法运动好坏参半。一方面,执法运动有明显的短期效果,每一次执法运动都会导致更多的检查,大量的处罚,甚至是对主要的污染企业实施关停。换言之,环境执法运动可以实现环保局在日常执法中仅凭自身之力无法实现的目标。

不过,一旦执法运动结束,短期成果便难以维持。因此,又要再组织许多后续的环境执法运动来处理环境违法行为^{[2](P345-351,355-356)}。运动式执法无法对日常监管者监管能力和监管自主性的缺失提供结构性的解决方案。另一方面,我们还能得出以下结论:

第一,执法运动可以被看成是一种实用主义的手段,是对最恶劣的违法者所能采取的唯一的有效的方法,即便这种执法运动是临时性的。

第二,执法运动具有一种传播效果,因为执法运动将环境执法问题展现在公众面前,并且能增强公众对环境执法的参与和意识,甚至是对环境执法的支持。

最后,环境执法还有一定的政治功能^[3]。中央政府不仅能够通过执法运动发出关于环境保护的信号,而且还能够通过要求地方政府实施国家环境法律从而加强对地方的垂直管理。

三、案例二:中国的民众代表和执法支持者

运动式执法并非中国唯一的环境执法创新手段。中国的环境监管者也开始试验将公众吸纳到环境执法中的新途径。某些地方环境监管部门寻求让民众参与环境执法的第一种途径就是培养具有环境意识的公共社区,这不仅能为环境执法工作提供额外的支持,还能对不支持环境执法活动的地方政府起到制约作用。有记载的最好示例发生在广州。卢

^① See *China Environmental Newspaper* (Internet Edition), December 30, 2000.

^② 国务院:《国务院关于环境保护若干问题的决定》,1996年8月颁布,参见《环境工作通讯》第10期。

水鸿和梁世荣 (Lo and Leung) 对广州案例进行过深入的研究^[4]。

从上世纪 80 年代开始直至整个 90 年代, 广州环保局都在努力寻求增加公众在环境保护方面的参与以及提高公众对于本地环境治理的了解。正如卢水鸿和梁世荣所总结的, 环保局的目标就是“培育公众意见, 支持当地政府实施有利于环境保护的绿色政策, 并执行环境规章制度”^{[4](P691-692)}。在建立广州市环境教育公共中心后, 环保局通过发行环保报刊、公开环境信息、促进环境保护教育以及提供环境保护培训等手段大大提高了公众的环境保护意识。卢水鸿和梁世荣认为, 广州的做法建立了一种与毛泽东发展出来的群众运动十分相似的机制, 从而使环境保护活动能够尽可能地扩展到最大的范围。

广州将执法活动与环境保护公共教育及公共宣传相结合的方式, 现在已经成为中国绝大多数环保局的工作内容。刘本于 2000—2006 年在中国西南欠发达地区做过调研, 发现当地的环保局都采用了广州的这种工作方法^[2]。这种方法有很大的吸引力。如果当地环保局确实想执行环境法, 但在实践中常常受制于控制其领导任命和财政资金的当地政府, 那么, 何不试着将这种创造更好的环境以及环境执法的压力施加给政府呢? 这种方法可以解决监管机关监管能力与监管自主性的不足。

监管者寻求获得公众支持的第二种途径是激励公民报告环境污染事件和各种违反环境法律法规的行为。在这方面, 广州又一次走在了前面。广州环保局设立了一条专门的电话热线, 并成立了专门的信访部门。2000 年之后, 江苏、浙江和上海等地的环保局都纷纷开始这种尝试, 并对提供真实违法排污信息的举报者给予最高 5 000 元的现金奖励^{[2](P341)}。这样一来, 环保局通过与当地的民间业余检查人员建立联系从而进一步增强了自身的检查能力。在某些地方, 当地民众在夜间骑着摩托车游荡在工厂周围, 期望能够得到企业违法排放的证据并获得奖金。后来, 这些地方性的试验——热线、公共参与以及举报奖励——都成为中央环境执法运动的组成部分并逐渐扩展到全国。

与环境执法运动一样, 促进公众支持的执法创新在中国的出现源于行政执法的困境。不同之处在于, 这种执法创新手段出现在地方行政管理部门, 它们将其视为通过引入公众压力从而增加政府支持以及通过激励民众发现环境违法行为从而提高环境

检查能力的途径。这种做法通过地方政府的相互借鉴以及运动式执法等途径被推广到全国各地。

还有一个与执法部门及政府无关的因素也促成了这种执法创新, 即民间团体的兴起和社会不稳定现象的出现。从上世纪 90 年代末开始, 中国见证了民间绿色组织的快速兴起, 也见证了民众抱怨环境污染以及与污染有关的社会不稳定状况的急速上升。与环境污染相关的社会不稳定已经成为中国社会发展以及社会整体不稳定的一部分, 这将促使政府把两种目标结合起来, 这两种目标一个是政府对民怨更强的回应能力, 另一个是以控制民众投诉和消除不稳定事件为评价指标的公务员激励机制^[5]。

环境污染投诉在全国范围内都在增加^{[6](P14-37)}。同样, 各省的统计资料也表明环境投诉与行政处罚以及案件的平均罚款金额存在着显著相关^{[6](P14-37)}。从这个发现中可以推断, 民众的投诉十分重要。不过, 考虑到政府数据的性质以及我们只能通过计算发现两者的相关性而非因果关系, 所以, 这个结论的使用需要慎重。

调查数据以及定性数据都显现出一个更加绚丽但更加复杂的图景。中国南部和西南地区环保局的一线执法人员将民众投诉作为发现环境违法事件的主要方式。这对于那些缺乏资源并且无法形成前摄性监测模式的地方环保局而言, 更是如此。此外, 执法部门主要依靠民众投诉作为监测手段将会十分危险, 因为这样一来, 影响富人的污染事件和那些更容易被民众发觉的污染事件会被首先举报^[7]。对于已经转为前摄性监测模式的环保局而言, 被迫对民众投诉进行回应将破坏其已经确定的执法优先化策略, 并使环保部门无暇顾及那些最严重的污染者或违法者。

各地环保局获得公众支持的策略取得了不同的结果。卢水鸿和他的同事所做的调查显示, 公众支持对于环境执法的影响也是有差异的。虽然成都的公众支持对环境执法有少许的积极作用, 但在大连和广州, 这种作用却是消极的^[8]。在另外两个也是在广州进行的调研中, 卢水鸿和他的同事则试图弄清公众支持与政府支持在影响环境执法方面的变化^[9]。数据显示, 在 2000 年, 高水平的政府支持与高水平的公众支持相配合, 提高了 (自我报告^①) 环境执法的效果; 不过, 高水平的公众支持和低水平的政府支持却对环境执法的效果有消极的

① 执法成效的评价方式是由执法人员汇报各自的工作进展。

影响。到了 2006 年, 这种情况基本上颠倒过来。当政府支持水平较低时, 高水平的公众支持也会增强环境执法效果, 不过, 当政府支持水平较高时, 高水平的公众支持却对环境执法有消极作用^①。

因此, 在一个相对较短的时间内, 公众支持的力量已经逐渐成长起来, 从而形成了一种防备政府支持不足的平衡因素。不过, 与此同时, 当政府本身已经支持环境执法时, 公众支持没有被执法人员认为是一种额外的激励。最有可能的是, 考虑到执法人员在监管能力和自主性方面存在已久的限制, 来自于政府和社会的双重支持形成了一种无法交汇的双重压力。

四、案例三: 巴西检察官成为环境执法的催化剂

从上世纪 80 年代开始, 巴西各州和联邦层面的检察官在环境执法中变得活跃起来^[10]。从传统上看, 巴西检察院参与最多的是刑事案件。不过, 巴西于 1985 年通过了《民事公益诉讼法》, 这部法律创设了一种新的民事诉讼形式, 即对环境损害施加法律责任。在这部法律的起草和通过过程中, 巴西圣保罗州的检察官发挥了重要作用。这部法律还给予环境保护团体和其他各个政府机关提起环境公益诉讼的权利。1986 年, 圣保罗州的检察院和一个环境保护团体提起了第一宗环境公益诉讼。这起案件引起了巴西全国乃至全世界的关注, 因为案件的被告包括 24 家石油化工公司及钢铁公司, 这些公司都聚集在巴西最重要的工业区库巴唐^②。

巴西的检察院在许多方面为各州环境监管机关的传统执法工作提供了补充。比如, 从 1990 年到 2003 年, 圣保罗州的环境监管机关 (CETESB) 对环境违法行为共做出了 68 000 次警告和 38 000 次罚款^{[10](P49)}。同一时间, 圣保罗州检察院针对可能违反环境保护法律的行为以及环境损害事件进行了 31 000 次司法调查并提起了 3 400 宗公益诉讼^{[10](P99)}。重要的是, 检察官的介入使环境监管机关变得更加勤勉和负责。检察官可以使用各种调查手段对某一特定环境案件中监管机关做出的决定和行为进行合法性监督, 发现事实并收集证据。如果检察官掌握了相关证据, 他们甚至还可以通过民事或刑事程序对环境监管机关及其官员的违法行为提起法律诉讼。

检察院的执法工作还经常得到民间团体组织的支持^{[11](P34-54)}。绝大多数环境调查的开展是基于公众投诉或者其他政府机构对已经发生的或可能发生的环境侵害事件发布的告示^{[10](P155-156)}。虽然也有民众向环境监管部门进行投诉, 但民间环境保护组织认为, 相比环境监管部门而言, 检察院对民众投诉更有响应能力。正如一位环保积极分子所言: “如果没有检察院, 我们在环境保护上所取得的成绩不会有现在的三分之一, ……我们给检察院施加压力, 检察院对环境监管部门施加压力, 或者检察院自己去解决问题, 这就是解决问题的方法。”^③在有些案件中, 民间团体组织还是公益民事诉讼的共同原告。

检察院的环境执法工作有助于改变巴西长久盛行的违法行为免于处罚的状况。检察执法是执行环境保护法律的一种特别的交互式方法。“检察”是一种公共性的行为, “是一种宣布法律执行情况以及公共利益保护状况的正式的且有报道价值的手段”^[12]。检察官使用严厉的民事或刑事制裁措施来处理各种不同的环境问题。此外, 他们还要挑战其他多个主体, 包括强大的经济主体和政治主体。

不过, 检察官如此广泛地介入环境执法也会存在一些弊端以及由此引起的负面后果。由于检察官查处环境违法的行为都是以个案为基础的, 这样就导致环境执法活动之间没有合作性和次序性。此外, 在提起公益诉讼以后, 检察官也必须等待不堪重负的法院做出最终的判决结果。最后, 检察官的责任心问题也已浮现。在巴西, 检察官享有终身职位。巴西宪法赋予检察官以及作为公共机关的检察院高度的独立性。环境监管部门的官员有时指责检察官越权干涉其属于监管部门自由裁量范围的执法决定。

五、案例四: 印尼通过公开披露促进守法

1995 年, 印尼的全国性环境污染监管机关

① 作者解释了这一点, 到 2006 年止, 当地政府和民众对当地环境监管部门施加了不合理的巨大压力, 从而对监管部门的执法工作造成了消极影响。

② 该城市还有“死亡谷”的恶名。因为该城市的市区是世界上空气污染程度最严重的城市, 使出生的孩子具有先天性器官缺陷。译者注。

③ 来自于作者 Lesley K. McAllister 于 2002 年在巴西圣保罗所做的调查访谈。

——环境影响管理局 (Bapedal) 实施了一个创新项目: 污染控制评估评级项目 (PROPER)。项目的第一阶段 (截至 1998 年) 建立了一套评级系统, 对印尼 Sumatra、Java 和 Kalimantan 三个地区的 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, 当时总计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)。

第一阶段于 1998 年在苏哈托政府的倒台中结束了。项目的第二阶段从 2002 年开始。在第二阶段, 项目重新启动并且从 2002 年的 85 家企业扩展到 2009 年的 627 家企业^[13]。在最初等级分类的基础上, 评价系统又增加了两种新的颜色: “蓝色⁻”和“红色⁻”, 这两种颜色的引入是为了对那些已经投资节能减排但尚未完全达到排污标准的企业提供积极的激励。另外, 第二阶段的 PROPER 项目比第一阶段更加雄心勃勃, 第二阶段不仅对企业遵守环境保护法律的情况进行评级和披露, 而且还公开披露企业污染物排放的情况以及环境影响评价的执行情况。可以看出, 新项目不再仅仅寻求促进企业的守法行为, 而是对企业提出了更高的要求。

其实, PROPER 项目也是在行政执法不力和违法行为盛行的背景下启动的。苏哈托政府倒台后, 印尼的监管能力逐步下降。PROPER 项目的第二阶段旨在寻求通过一种创新手段来解决该问题。执法创新是一柄双刃剑。首先, 关于各个企业守法状况的数据来源于检查监督和企业的自我报告。其次, 企业的守法情况通过一种简单的方式向社会公开, 很容易被民间组织、消费者以及投资者获得。虽然公开企业的守法情况及相关数据增加了能够对违法者施加处罚的主体的数量, 不过, 检查监督以及企业的自我报告却有可能减少监管机关的检查负担, 进而降低行政机关的监管能力。这个项目不仅对于看到其积极结果的政府和监管者而言具有吸引力, 而且对于像世界银行^[14]这样全球性的国际组织, 甚至是参与这个项目的众多企业而言也非常有吸引力, 因为这些企业从这个项目中学到了

如何进行环境管理^{[13](P317)}。

不过, 关于 PROPER 项目的成效仍有一些争论。根据 PROPER 主管机关发布的数据, 项目对于加强排污企业的守法行为具有积极作用。项目第一阶段的官方数据显示, 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, 排污企业遵守污染物排放规定的比例提高了 53%。同时, 取得这些成绩的成本也不大。实施 PROPER 项目 18 个月以来, 总共花费仅 30 万美元。项目第二阶段的官方数据显示, 第二阶段初期的企业守法情况略有下降, 从 2002 年的 69% 下降到 2005 年的 52%, 到 2006—2007 年, 依法排放污染物的比例上升到 76%, 不过, 这一数字在 2007—2008 年又回落到 70%^{[13](P310)}。

不过, 我们可以提出质疑, 即这个项目是否像其描述的那样成功。最重要的, 也是最难核实的是项目中用来衡量企业是否守法的数据是否可信, 尤其是当这些数据是企业监管能力有限的情形下自我申报的。在关于 PROPER 项目第二阶段的研究中, Lee 得出结论并认为, 2006 年项目引入新的颜色 (上文提及的蓝色⁻和红色⁻) 使这个项目的成功变得混沌起来^{[13](P311)}。他指出, 如果环境影响管理局没有在第二阶段中新增“蓝色⁻”企业这一类别, 那么, 第二阶段企业守法率的增长情况将不复存在^{[13](P312-313)}。此外, Lee 还收集并研究了两类重要的利益相关人: 一类是 PROPER 项目的参与者, 另一类是 NGO 组织。研究数据显示, 两个群体对项目的看法存在巨大的分歧。参与项目的企业认为这个项目十分高效, 而 NGO 组织却认为这个项目没有产生作用。不过, 这两个群体都认为, PROPER 项目并没有能够激励市场力量和民间团体对项目参与企业施加额外的压力, 而这却是项目最初的目标。不过, 参与项目的企业强调, 它们通过这个项目提高了内部学习能力^{[13](P314)}。

六、案例五: 与市场接轨, 墨西哥 授权专任审计进行环境检查

上世纪 90 年代初期, 墨西哥联邦政府在执行领域进行了革新, 以回应来自内部和外部的双重压力。反对北美自由贸易协定 (NAFTA) 的环保主义者认为, 利用本国法律执行松懈作为吸引投资的优势, 墨西哥将成为一个“污染庇护所”。加上 1992 年墨西哥西部城市瓜达拉哈拉下水道发生

爆炸^①, 导致一千多人死伤, 激发了墨西哥全国民众要求环境保护的强烈抗议。

作为回应, 墨西哥政府创立了一个专门从事环境执法的机关——联邦环境保护司法办公室 (Pro-fepa)。司法办公室立即对工业企业发起了猛烈的环境执法运动, 很多工业设施被关停或者被处以罚款。司法办公室还发起了一个自愿性的守法项目——全国环境审计项目。只要公司选择进行环境审计从而明确和调整自身的环境风险, 就可以选择退出监管机关实施的传统的以检查或处罚为主要形式的传统执法。

这一审计项目在随后 20 年间得以维持并逐渐扩大, 吸引了相当多企业的参与。截至 2000 年, 审计项目已经涵括了墨西哥全国绝大部分大型工业设施^②。21 世纪的最初 10 年, 这一项目仍然在继续扩大。截至 2010 年, 已经有超过 9 000 家工厂注册并参与这一项目^{[15](P106)}。不过, 重要的是, 并非所有的工厂都达到了认证标准。多年来, 已有超过 2 500 家企业在达到认证标准之前就退出了这个项目。

环境审计项目的运作方式如下^{[16](P183-184)}: 一旦某个企业注册参加审计项目, 就要选择一名由司法办公室授权的审计员对其实施全面的且与授权调查范围和调查方式相符的环境审计^{[17](P63)}。在审计完成之后, 审计员以审计结果为基础提出一个行动计划。计划中列出了企业为实现合法排放而必须采取的行动, 从而实现这一项目的预期目标。之后, 监管机关和企业就达成书面协议进行协商。根据书面协议, 企业必须在约定的期限内完成行动计划中列举的各项行为, 并向监管机关提交进展报告。当企业完成了协议中所要求的行为时, 企业将获得监管机关颁发的环境认证。

除了最终的环境认证, 监管机关还提供了其他的激励措施诱使企业加入这个审计项目。首先, 监管机关保证不会对企业实施但已经在审计报告中列明的违法行为进行处罚。其次, 只要企业勤勉地履行协议条款, 监管机关就同意不对企业实施日常执法检查^{[17](P65)}。最后, 司法办公室同意: 除非收到关于企业的公众投诉或者发生环境污染事故, 在企业获得环境认证之后的两年内将不对企业实施检查^{[16](P184)}。

这个项目所授予的环境认证类型随着项目的进展而不断增加。起初项目主要关注那些容易产生巨大工业事故的污染源。完成审计项目的企业可以

获得“清洁工业”认证。上世纪 90 年代后期, 这一项目逐渐扩大, 涵盖了许多中等规模的工业企业。进入 21 世纪, 项目规模再一次扩大, 许多商业或服务领域的非工业企业也加入这个项目, 并且出现了两种新的认证: “环境质量”认证与“旅游环境质量”认证。

学术界已经开始对墨西哥审计项目的结果进行评估。某项研究在分析了这一项目 2000 年之后的数据认为, 相对于那些已经比较环保并且比较容易达到项目要求的企业而言, 这个项目在吸引那些污染较为严重的企业上是成功的^{[16](P183)}。这项研究还发现, 墨西哥的国有企业和从事货物进出口业务的企业更愿意参与到环境审计项目中来^{[16](P188)}。此外, 企业的销售规模或资本规模越大, 参加这个项目的意愿就越强。

另一项研究则讨论了参与审计项目的企业在环境改善方面的投资^{[18](P66-74)}。研究发现, 从 1993 年到 2003 年, 参与审计项目的公司承诺投资约 21.5 亿美元, 用以改善排污状况并获得认证。这些承诺的投资的绝大部分并没有得到核实。不过, 研究者根据推断认为, 参加这个项目的企业所实施的与环境相关的投资实际上已经超过了 33.2 亿美元。

2010 年, 司法办公室要求通过认证的 1 250 余家公司提供自身关于环境改善方面的数据信息。通过统计发现, 这些企业一共减少了 3.33 亿立方米用水量, 1 300 万吨二氧化碳排放量, 8 905 千瓦时耗电量以及 500 万吨废物产生量。虽然数据并未得到最终的核实, 但这些数据确实表明审计项目已经激发企业改善环境的积极性。

最后, 值得一提的是, 环境审计项目通过多种途径扩大了司法办公室的司法管辖范围^[19]。比如, 司法办公室并不正式享有实施水污染防治法的权力, 但是, 参与审计项目的各企业必须遵守水污染

① 1992 年 4 月 22 日, 在墨西哥瓜达拉哈拉市发生了一系列可燃气体大爆炸。在 4 小时之内, 市中心安那可地区的下水道发生多起汽油爆炸, 摧毁了 8 公里的街道路面。依据劳合社的统计, 死亡 252 人, 伤者超过 500 人, 无家可归者更高达 15 000 人, 估计财务损失为 3 亿至 10 亿美元。最后的调查结果是墨西哥国营炼油厂的汽油因管路腐蚀导致燃油往下水道泄漏, 高温天气或是下水道修理人员敲击水井盖发出的火花引燃燃油, 随后的爆炸使得该市的多个路段被炸飞。译者注。

② 到 2000 年年底, 加入这个项目的工业设施的总数达到 1 749 个。Profepa. *Informe Anual 2002*. Mexico: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2003, p. 59.

防治法。同样，审计项目要求参与企业遵守国家和地方的环境保护法律，企业在获得环境认证之前，必须纠正其违法行为。最后，司法办公室利用这个项目来鼓励企业提高对自身的要求而不仅仅局限于法律规定的最低要求，比如采用环境管理系统或者使用生命周期分析^①。

不过，仍有诸多因素限制了审计项目的效果。我们难以判断参与项目的企业是否比那些没有参与项目的企业能够更迅速地遵守环境保护法律，同样，判断参与企业在参与项目后是否持续地遵守法律也十分困难。对于后一个问题，一项实证研究发现，获得环境认证的企业事后被检查时，对比那些没有参加审计项目的企业而言，它们被处以的罚金并没有实质性的减少^{[16](P183)}。这个发现意味着，这个项目“对企业的环保成效并没有大的持续性的影响和作用”^{[16](P183)}。同样，墨西哥环境审计项目用私人性的第三方审计员来替代政府检查人员，这也存在问题^{[20](P1)}。审计报告乃至整个审计项目的质量都主要依赖于审计员的素质与独立性^{[21](P 308-309)}。

七、比较性结论：通过不同的途径提升执法能力

上述五个有关监管创新的案例揭示了一个重要的问题：为什么这些创新性的尝试出现了不同的结果。中国、巴西、印尼和墨西哥的创新手段都有一个共同的基本目标，即提高或增强监管能力，尤其是地方污染监管机关的监控能力和对违法行为的响应能力。在中等收入国家，监管机关的主要职责就是执行环境保护法律。不过，监管机关往往缺乏进行环境保护检查和实施违法行为查处的人力和资源。本文所讨论的创新手段都可以被视为应对这些问题的解决途径，具体而言就是在检查环境违法行为和创造更多的激励手段改善环境方面投入更多的人力和资源。

如表 1 所示，根据上文论述的案例，三种不同类型的主体可以被纳入环境监管执法过程，从而增强监督和反应能力。首先，环境执法创新可以吸纳环境执法部门之外的其他政府部门。在中国的环境执法运动中，来自其他政府部门的地方官员和更高级别的官员也加入执法运动，从而增强了检查能力。在巴西的案例中，州检察官也加入了州环境监管部门的执法活动。

其次，创新手段可以直接将关注本社区内环境污染的民众和民间团体组织吸纳进来。在案例二中，环保局通过各种手段鼓励民众举报环境违法行为，有利于监管机关的执法工作。在巴西的案例中，检察院的检察官经常收到来自于民众和环境保护团体的有关违法排污的信息或举报。检察官有时还和环境保护团体合作，联合提起环境公益诉讼。

最后，执法创新还可以吸纳排污者参加违法行为检查。印尼和墨西哥采取的报告与标签分类方案就采用了这种方法。在印尼，PROPER 项目为参加项目的企业引进了环境自我报告机制，并且还实施了企业标签分类方案，即通过提高环境保护意识及其对企业声誉和消费者选择的影响来激励企业提高环境保护绩效。在墨西哥，企业要与独立的第三方审计员签署协议来监督违法排放行为，并要提交一份实现达标排放的计划书。此外，墨西哥也采用了与印尼相似的企业标签分类方案（表 1 所示）。

表 1 提高监管能力的来源与途径

国家	提高监管能力的来源	提高监管能力的途径
案例一 中国	政府：上级政府和 本级政府其他部门 的参与	更多有针对性的监督检查； 更多的公共宣传； 更严厉的处罚； 不断提高的公众意识与支持。
案例二 中国	民众：民众投诉	民众投诉的增加； 更多的公众参与； 更多的处罚。
案例三 巴西	政府：检察机关 民间团体：环境保 护 NGO 组织	检察机关调查的增加； 民事诉讼数量的增加； 不断提高的公众意识与参与。
案例四 印尼	被监管企业：自我 报告及企业标签分 类方案	提供更多的关于守法的信息； 守法情况改善方面的证据，尤其是通过更好的环境教育和环境意识。
案例五 墨西哥	被监管企业：企业 雇佣第三方审计员 进行监督检查；此 法计划书；第三， 吸引污染企业参加并提高 企业标签分类方案。	提供更多的关于守法的信息； 联邦监管机关的管辖范围 扩大； 吸引污染企业参加并提高 其守法状况。

表 1 的最后一列反映的是每个案例中提升监管能力的途径。在这几个案例中，实施执法创新的目的

^① 来自于作者 Lesley K. McAllister 于 2008 年在墨西哥城所做的调研访谈。

的是为了补充或者增强监管机关对环境违法行为进行监督检查的能力。有时这是通过更好地优化利用现有资源实现的 (中国案例一), 有时候是在民众投诉的帮助下实现的 (中国案例一和案例二以及巴西)。随后的两个案例则是依靠企业的自我报告来促进环境监督检查, 不过两个案例中自我报告的复核单位不一样, 印尼主要由行政执法人员复核, 而墨西哥则主要由私人公司 (第三方审计员) 核实。

此外, 在一些案例中, 监管机关对违法行为的回应能力得以提高, 对违法行为实施有效处罚的可能性大大提高, 不过实现这种提高的方式却并非一致: 案例一是通过额外的垂直型压力, 案例二和案例三是通过社区参与, 案例三还包括通过民间调查以及检察官提起诉讼。在案例一、二和三中, 处罚促进了公共环境意识的提高, 而在案例四和五中, 处罚手段可能并没有更多地帮助提高环境意识, 但执法创新手段帮助企业认识到环境风险及其控制。这些都是非常重要并且引人关注的成就。这些成绩表明, 在本文研究的四个中等收入国家的多元化环境中, 即便存在结构性挑战, 不同的执法创新手段都能够创造积极的结果。这说明, 不同的治理形式创新有助于缓解目前的环境执法不力与环境守法不强的现状。

所有的创新手段从某种程度上而言都提高了环境监管能力, 不过, 这些创新手段的其他作用则在很多方面依赖于参与执法过程的主体的类型。参与主体的不同会导致不同的优势和弊端。表 2 对此进行了总结。

在中国 (案例一) 和巴西 (案例三), 地方环境执法部门以外的其他政府机关也参与到环境监管中来。这种创新型执法有两个明显的优势。首先, 这种参与使执法机关更加独立于被监管主体。换言之, 这种执法创新不仅提高了执法能力, 还加强了执法的自主性。所谓执法自主性, 是指监管机关规划和实施其执法目标的程度, 这种目标可能与被监管实体的利益相悖^{[22](P61)}。在中国的环境执法运动中, 执法机关可以在执法时更加独立于当地政府, 而当地政府往往代表了地方工业界的利益。在巴西, 检察官参与环境执法往往迫使执法机关在执法行动中采取更加严厉的执法行为。检察官实际上已经成为一种监管者, 使环境监管机关更加小心翼翼地处理环境违法行为。

第二, 这两个案例中, 其他政府部门的参与推动了环境保护的公共意识和公众参与。中国的环境

执法运动尝试性地将公众参与也囊括进来, 从而确保获得地方环境问题的真实数据并切实解决地方环境问题。在巴西, 检察官对违法排污企业实施的调查以及提起的诉讼经常被媒体大肆宣传。它们向大众传达了一个理念, 即环境法十分重要, 并且国家正在实施环境法。同样, 巴西的检察官对公众投诉是开放的, 并且成为民众向政府传达环境保护关切的重要渠道。

表 2 各种环境执法参与主体的优势和弊端

监管能力的来源	优势	弊端
政府	执法机关更强的监管能力和更大监管自主性; 伴生着更高的公共意识和更广泛的公众参与。	监管能力的提升可能是暂时的, 除非其他机关从监管结构上介入 (非临时性的介入); 如果监管能力的提升是持久性的, 则会出现其他问题, 比如: 新的监管机关和环境执法机关的合作问题以及潜在的冲突; 新加入的执法机关的责任心问题。
民众	增强执法机关的自主性; 对抗来自于政府内部的对污染企业手下留情的压力; 更高的公共意识和更广泛的公众参与。	对组织能力有要求, 需扩展至资源有限的没有环境意识的主体; 难以维持; 在举报和环境执法上导致偏好; 本质上还是需要依赖资源有限的执法机关进行后续行动, 并且会产生不切实际的公众预期。
被监管企业	促使企业进行环境保护学习; 在环境保护绩效数据的收集上更有效率; 通过企业声誉和消费者选择对企业施加压力, 从而减少环境污染。	会侵害监管机关对于被监管企业的监管自主性; 企业提供的信息可能并不可靠; 缺乏公众参与 (信心); 审计质量取决于审计人员的素质和独立性; 只有当企业关注自己的声誉并且消费者具有环境保护的偏好时, 对企业的标签分类才能发生作用。

另一方面, 我们也可以看到, 环境执法部门之外的其他政府机关参与到环境执法中可能产生弊端。比如, 在中国, 这种参与在很多情况下可能是一种短期行为。从本质上看, 执法运动是一种临时性执法, 是一种具有试验性质的治理模式。执法运动不可能改变中国权力关系的本质特征。同样, 在绝大多数情况下, 执法人员仍然依附于当地政府。此外, 环境执法运动也无法克服执法能力的结构性

短缺。反观巴西, 由于制度的权威和使命出现了结构性的法律变化, 检察官对环境执法的参与已经持续了很长的时间。不过, 当另一个政府部门以这种方式从治理结构上参与环境执法时, 又会出现一系列不同的新问题: 如何对不同政府部门的工作进行定位从而避免发生矛盾? 在巴西, 检察官的工作有时与执法部门发生冲突。从整体上看, 两种制度缺乏相互交流和调整的机制。此外, 虽然检察官的参与能够增强监管部门的责任心, 但检察官本身有时也缺乏责任心。

第二类能被吸收并参与环境执法的主体是民众。最有代表性的例子是发生在中国的案例二。在这个案例中, 执法机关试图使民众广泛地参与环境违法事件举报。同理, 这种执法创新有一个重要的优势, 即提高监管机关的自主性。只要民众和民间团体对监管机关施加压力, 监管机关就不再能像以前那样为了满足被监管者的要求而施加较少的监管和处罚。而且, 这种参与还具有一个重要的优势, 即直接提高公共意识和公众参与。

不过, 让民众参与环境监督来加强环境执法的手段也有其不足。首先, 这需要公共推广和公众教育, 而这对于监管机关而言十分昂贵。其次, 如果监管机关过于依赖民众对违法事件进行检查, 违法举报和环境执法就会出现偏差, 因为这样一来, 最容易被监管机关知晓从而实施监管的违法行为主要是两类: 一类是民众最容易发现的环境污染事件, 另一类则是对那些掌握着资源或者检查权力的人或组织而言十分麻烦的违法行为。不过, 这两类违法行为往往不是最严重的违法行为或是对环境或公众健康最重要的违法行为。最后, 比如在中国, 大量的民众投诉可能使监管机关不堪重负。虽然创新手段有助于监管机关对违法事件进行检查, 但是却不利于提高监管机关的回应能力。

参与环境执法的第三类主体是被监管的企业自身。印尼和墨西哥都提供了这种执法创新模式的范例。在印尼的案例中, 公司被要求实施自我监控与自我报告。在墨西哥的案例中, 排污企业代表自己与独立的第三方审计人员签订协议, 检查并报告违法行为。除了对违法行为实施额外的检查, 这种创新的另一个主要优势就是促进了被监管企业的内部学习。随着企业将注意力和资源投入到环境污染的检查和节能减排, 企业会面对诸多的学习机会, 这对于企业守法有持续性影响。

不过, 这种方法也存在一些不足。虽然印尼和

墨西哥创新模式的设计理念是向民众和消费者告知企业的守法状况, 并通过企业声誉和消费者选择来对企业施加压力, 促使企业守法。但证据显示, 这种压力并非总是能够出现。Lee 的研究发现, 在印尼, PROPER 项目并未引发以环境保护为目标的市场力量或社区^{[13](P314-317)}。另一个类似的研究并未对墨西哥的审计项目进行统计, 访谈数据显示, 参与项目的公司更多地是为了减轻所受到的监管, 而并非是被公司标签分类的声誉价值或市场价值所驱动。向墨西哥政府或海外出售商品的企业最容易受到企业标记分类的压力。Blackman 等学者发现, 这些企业明显更愿意参加环境审计项目, 表明购买者认可这种标签分类, 甚至可能要求来自于墨西哥的供货商获得这种标签认证。

将被监管主体纳入环境监管以提高监管能力的另一个不足之处在于, 监管机关逐渐更加依赖于排污企业及其代理人来获取企业遵守法律的相关信息, 这种情况并不会提高监管机关的监管自主性, 相反有可能对自主性不利。这种类型的项目往往被监管机关视为与企业某种形式的“合伙”。对信息如何转达到监管机关以及如何对大众公开有很大的影响。在印尼, 民间组织的领导人将 PROPER 项目视为企业用来“漂绿”自己的方式之一, 并抱怨这个项目已经被用来作为对抗真正执法措施的保护伞^{[13](P313)}。墨西哥一著名环境保护团体的领导人对环境审计项目也有相似的看法, 并且对这个项目有助于促使企业守法持怀疑态度。^① 尤其值得一提的是, 参与这个项目的公司可以在报告提交到监管机关之前查阅报告并提出修改建议。此外, 审计报告被认为是保密信息而不对公众公开。

八、结 论

处于工业化进程的中等收入国家是监管理论与监管实务的重要研究对象。由于国家和企业之间的关系密切, 违法现象盛行以及执法的结构性薄弱等因素, 经济增长和工业化进程在这些国家中引起了不利于监管的各种风险。通过前文五个案例中所使用的试验性的治理手段, 提高执法能力的目标得到了部分的实现。我们可以发现, 在每个案例中, 当现有的以及新的执法主体与来自民众的、市场的以

^① 来自于作者 Lesley K. McAllister 于 2008 年在墨西哥城所做的调研访谈。

及国家的监管主体结合成联盟时,环境执法能力得到扩充。这表明,和高收入国家一样,中等收入国家也需要一套多层次的系统性的监管手段,从而使监管的执行不再是某一个特定行政部门的事情,而是政府力量、社会力量和市场力量在更大范围的结合。

Julia Black 使用“去中心化监管”这个词来总结这些创新式手段。不过,中等收入国家去中心化监管的本质与高收入国家的去中心化监管并不一样。在高收入国家,监管及其实施不局限于某一特定的行政机关主要是源于对过度监管所产生的成本及效率低下不满。去中心化主要是为了减轻商业运作的监管负担,从而通过联合国家主体和市场主体创设一个灵活高效的体系。而中等收入国家则相反,监管的去中心化是为了回应对监管执法效果的不满,这种不满很大程度上是由监管能力和监管自主性的不足造成的。

本文对五个案例的比较研究表明,在中等收入国家,参与监管执法过程的主体的类型十分重要。虽然每一类主体参与执法都有其积极和消极的方面,不过,被监管的企业本身也参与到监管执法中是值得特别关注的。在高收入国家,将企业从单纯的被监管者转变为监管者的自我监管或联合监管模式,已经成为去中心化监管的核心要素,这种方式有助于提高效率和合理性,有助于平衡行政执法低效运行机制的负面效应。在中等收入国家,最

重要的核心问题之一就是执法机关对于被监管企业的执法缺乏自主性,并且执法能力十分有限,从而无法发挥自我监管的回落机制。因此,在中等收入国家,从重要性上排序,去中心化监管应该在不降低监管自主性的基础上,尽可能地处理好监管执法能力的问题。第一步应该是通过将国家主体与社会主体联合起来提高监管能力和监管自主性。只有当环境检查和处罚的质量达到了基本水平,才能尝试让被监管的企业本身参与到环境执法工作中来,这是后续工作。

总而言之,对中等收入国家的社会背景和基本情况进行更深入的了解有助于对监管和执法的研究。中等收入国家的环境风险是十分巨大的,因此需要有效的监管。不过,与高收入国家相比,中等收入国家的监管和治理是在一个相当不同的社会经济、政治与法律环境中进行的。对中等收入国家的监管施加更大的关注可能会对我们如何认识和解释什么是有效的监管执法具有重大的影响。比如,中等收入国家的回应性监管可能意味着执法机关对企业的回应比高收入国家对企业的回应要少,不过,它们对遭受工业污染风险的民众以及能够成为监管合作伙伴的主体却会有更多的回应。中等收入国家中的学者和从业者能够从高收入国家已经形成的完备的知识体系中学习到相关的经验,不过,他们需要对理论和实务进行调整,从而适应中等收入国家的具体国情。

参考文献:

- [1] Gunningham, N., R. A. Kagan, D. Thornton. *Shades of Green, Business Regulation and Environment*[M]. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- [2] Van Rooij, B. *Regulating Land and Pollution in China, Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases* [M]. Leiden: Leiden University Press, 2006.
- [3] Edelman, M. *The Symbolic Uses of Politics*[M]. Urbana: University of Illinois Press, 1967.
- [4] Lo, C. W. H., S. W. Leung. Environmental agency and public opinion in Guangzhou: The limits of a popular approach to environmental governance[J]. *China Quarterly*, 2000, (163).
- [5] Van Rooij, B. The people's regulation, citizens and implementation of law in China[J]. *Columbia Journal of Asian Law*, 2012, 25(2).
- [6] Van Rooij, B., C. H. W. Lo. A fragile convergence, understanding variation in the enforcement of China's industrial pollution law[J]. *Law & Policy*, 2010, 32 (1).
- [7] Van Rooij, B. The people Vs. pollution: Understanding citizen action against pollution in China[J]. *The Journal of Contemporary China*, 2010, 19 (63).
- [8] Lo, C. W. H., G. E. Fryxell, W. W. H. Wong. Effective regulations with little effect? The antecedents of the perceptions of environmental officials on enforcement effectiveness in China[J]. *Environmental Management*, 2006, 38(3).
- [9] Van Rooij, B., G. E. Fryxell, C. W. H. Lo, W. Wang. *Decentered Authoritarian Regulation in China: Changes in Social and Political Influences on the Effectiveness of Environmental Law Enforcement in Guangzhou City*[EB/OL]. <http://ssrn.com/abstract=2111965>, 2013-8-30.

- [10] McAllister, L. K. *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*[M]. Stanford: Stanford University Press, 2008.
- [11] Cavalcanti, R. B. The effectiveness of law: Civil society and the public prosecution[A]. In E. Peruzzoti, C. Smulovitz (eds.), *Brazil Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*[C]. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.
- [12] Hawkins, K. *Law as Last Resort: Prosecution Decision-Making in a Regulatory Agency*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- [13] Lee, K. Information disclosure and environmental regulation: Green lights and gray areas[J]. *Regulation & Governance*, 2010, (4).
- [14] World Bank. *Greening Industry, New Roles for Communities, Markets and Governments*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- [15] Profepa. *Informe Anual 2010*[M]. Mexico: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2011.
- [16] Blackman, A., B. Lahiri, W. Pizer, et al. Voluntary environmental regulation in developing countries: Mexico's clean industry program[J]. *Journal of Environmental Economics and Management*, 2010, (60).
- [17] Profepa. *Informe 1995—2000*[M]. Mexico: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2000.
- [18] Alvarez-Larrauri, R., I. Fogel. Environmental audits as a policy of state: 10 Years of experience in Mexico[J]. *Journal of Cleaner Production*, 2008, (16).
- [19] McAllister, L. K. Co-regulation in Mexican environmental law[J]. *Utah Environmental Law Review*, 2012, 32 (2).
- [20] McAllister, L. K. Regulation by third-party verification[J]. *Boston College Law Review*, 2012, (53).
- [21] Houghton, K. A., C. A. Jubb. The market for financial report audits: Regulation of and competition for auditor independence[J]. *Law & Policy*, 2003, 25(3).
- [22] McAllister, L. K. Dimensions of enforcement style: Factoring in regulatory capacity and autonomy[J]. *Law & Policy*, 2010, (32).

(责任编辑 周振新)