

法治视野下的生态治理能力 ——从雾霾治理切入

The Ecological Governance Ability from the Perspective
of Rule of Law: From the Haze Governance

张学博

ZHANG Xuebo

【摘要】 雾霾是中国现代化过程中高能耗高污染的粗放式发展的产物。解决雾霾的过程，并非一个雾霾原因调查然后关闭工厂这么简单的问题，其实质是生态治理能力现代化不足的问题。以雾霾治理问题来看，至少涉及多个制度，比如地方政府之间的关系、央地关系问题、就业问题和环境治理问题、中产阶级与工人农民的利益冲突等。从历史经验来看，通过行政的方式（朝令夕改的政策）无法解决雾霾问题，必须通过立法（广义的立法，包括法律法规、高层级的行政规范性文件），统筹考虑各个地区、各个阶层的利益，才能找到长治久安之道。

【关键词】 生态治理能力 雾霾 政府间关系 政府与民众关系 环境税

【中图分类号】 DF46 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-9206(2018)03-0061-10

Abstract: Haze is the product of the extensive development of high energy consumption and pollution in process of China's modernization. The process of solve the haze is not just an investigation into the cause of the haze and then shut down the factory, its essence is a process of ecological governance capacity modernization. Behind the plight of ecological governance, the essence is the lack of national governance capacity. In the haze of governance problems, at least involves a number of political issues, such as local government relations, relationship between the central government and the local government, employment and environmental governance issues, the middle class and the workers' and peasants' interests conflict. So, through the administrative way (the policy can not solve the inconstant in policy) haze problem, must pass legislation (generalized legislation, including laws and regulations, administrative normative documents of high level), and consider all levels of various regions and interests, in order to find satisfactory to all parties, and follow the common solution.

Key words: Ecological governance Haze Intergovernmental relations Government and civil relations Enviroment tax

【收稿日期】 2017-08-28

【作者简介】 张学博，男，1981年9月生，中共中央党校政法部副教授，法学博士，研究方向为经济法学、环境法学。

【基金项目】 国家社会科学基金青年项目“税收立法模式实证研究（1977—2015）”（15CFX050）；中央党校2017年度创新工程项目“生态治理法治化研究”。

一、雾霾治理之困境

根据中国社会科学院和气象局联合发布的《气候变化绿皮书》可知,我国60%的雾霾来源于燃煤和燃油“钢铁、汽车和石化产业是我国城市化的支柱产业,在城市化过程中……人民注重生活质量,也促使环境治理成本不断攀升。”〔1〕按照2013年“大气十条”提出的治理目标,到2017年,全国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度比2012年下降10%以上,优良天数逐年提高;京津冀、长三角、珠三角等区域细颗粒物浓度分别下降25%、20%、15%左右,其中北京市细颗粒物年均浓度控制在60微克/立方米左右。〔2〕现在看来,2013年的计划没有实现。要彻底解决雾霾问题,必须弄清楚这场生态治理攻坚战中,困境究竟在哪?单纯从技术层面的分析是不够的,必须从制度层面来进行更广泛的思考,文章以下部分试图进行一些尝试。

(一) 地方政府区际协同问题

北京的雾霾治理问题并非北京一个城市所能解决。如果用更大的视野来看,几个大的城市群都面临类似的问题。京津冀、长三角、珠三角都是同样的情况,只不过京津冀地区地位更加显赫,更容易引人注目。主要又表现为几个方面。

首先,地方政府之间缺乏信任关系。从协同治理的主体上看,良好的信任关系是实现府际合作的基础。然而当前府际合作的信任关系缺失促使地方政府自利性膨胀,“公地悲剧”时常发生。〔3〕基于多种原因,不同地方政府追求的目标不同,而且基于历史的原因,地方政府之间的协同往往很难展开。典型的案例就是京津冀区域协同治理。实际上,关于京津冀一体化的提法最早在20世纪80年代就已经提出。这些年京津冀一体化虽然也取得一些进展,但是体制和经济发展水平让这一进展十分缓慢。于河北而言,京津冀一体化一方面为北京提供了更多的堆置工业废物和生活垃圾的城外空间的同时,也为其提供了更多的人才、技术等高端资源。

其次,地方政府之间协同缺乏法律依据。中国的《宪法》和《地方政府组织法》都只规定了地方政府的职能,而对于跨政府的公共职能没有明确的规定,这使得地方政府区际协同治理缺乏法律上的依据。另一方面,我国地方政府的运行机制是垂直进行的,对于官员来说只接受来自上级的指令,对于同级或下级政府的协同积极性不高。长期以来的行政规则和习惯使得政府官员对于同级政府之间的协调只是限于应付。

最后,最大的问题在于地方政府经济社会发展水平的差异(参见表1和图1)导致各个政府的关注度完全不同,导致区际协调治理困难。以京津冀为例,北京从人口、财富、产业结构等方面都已经向世界级大都市迈进,天津则是二线城市中的龙头、工业发达的区域中心城市,但是河北则大部分地区处于刚温饱状态,大量地区和人口还是精准扶贫的对象。三者在经济社会人口发展水平上的巨大差异,使得各个政府的关注点完全不同。北京市的第三产业比重已经占到一半以上,市民更加关注生活质量,所以对于生

〔1〕 李永亮:“‘新常态’视阈下府际协同治理雾霾的困境与出路”,《中国行政管理》2015年第9期,第32页。

〔2〕 参见国发〔2013〕37号《大气污染防治行动计划》。

〔3〕 参见前注〔1〕,李永亮文,第33页。

态环境治理非常敏感。而就在咫尺之遥的河北，比如笔者曾经挂职的市县〔4〕（河北武邑），还存在大量贫困人口。包括老百姓和政府在内的整个社会氛围还是搞经济发展，认为环境生态治理还是经济发展到一定程度的事情。如果让他们关闭工厂，对于经济增长就可能产生大的负面影响。

表 1 2017 年上半年京津冀三大产业 GDP 占比

	北京	天津	河北
第一产业	0.40%	0.98%	8.76%
第二产业	17.40%	44.92%	49.54%
第三产业	82.20%	54.10%	41.71%

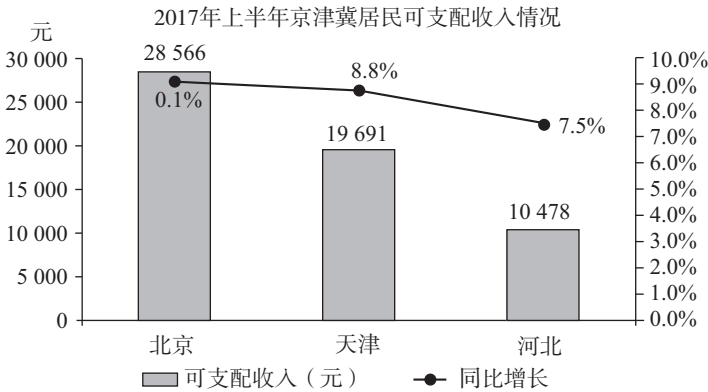


图 1 2017 年上半年京津冀居民可支配收入〔5〕

（二）央地关系博弈

生态治理问题陷入困境的第二个原因，就是中央与地方的博弈。以雾霾问题为例，中央政府和地方政府的利益追求是不一致的。中央政府考虑的是整个国家的生态环境问题，而地方政府（集中体现为政府官员）更多考虑的是地方经济发展和个人升迁。由于中央政府与地方政府之间的信息不对称，地方政府在执行中央政府的政策时，会选择对自己有利的政策去执行。“我们在河北省县乡村各级政府部门的大量调研发现，中共十八大以来，全面深化改革小组几乎每一两个月都有新的文件和政策出台，但是真正落地到县乡政府的很少。……政策文件精神，真正实施法律规则和政策文件的是县乡政府和村委会。”〔6〕实际上由于生态治理问题是一个事关全国的问题，在这个问题上只有中央政府才可能加以协调解决，所以中央政府在生态治理问题的解决上，也是不断在试图提升中央政府的权力。然而，在一个中央政府之下，各个地方政府则会追求自己的利益最大化。“在生态治理中，拥有相对独立利益结构的地方政府与中央政府之间呈现出深刻

〔4〕 笔者受组织委派，于2016.3—2017.5挂任中共河北省衡水市武邑县委常委，负责精准扶贫相关工作。

〔5〕 表1和图1数据来源：中商产业研究院整理。参见 <http://master.10jqka.com.cn/20170804/c5994388939.shtml>，最后访问时间：2017年10月19日。

〔6〕 张学博：“税收法定原则新论：从绝对主义到相对主义”，《上海财经大学学报》2016年第4期，第110页。

的利益冲突。……地方政府官员个人晋升微观政治利益和体制内软约束有关，还与地方政府行为短期化与届别机会主义倾向的经济行为有关。”〔7〕以京津冀为例，北京在生态治理问题上把自己的利益追求放在核心的位置，所以把首钢搬到了曹妃甸，并且逐步把高污染产业都转移到河北和天津。但是一旦涉及自己的核心利益，北京市则很难行动。比如建筑产业污染、机动车尾气污染是造成雾霾的一个重要因素，但由于涉及北京市的重大经济利益，北京市对此的控制并不积极。

（三）经济发展和生态治理之间的矛盾

中国是一个政治经济发展不平衡的大国。〔8〕毛泽东同志在80年前讨论中国革命中的基本国情时的这一论断仍未过时，尽管其主语（半殖民地国家）早已经结束。东中西部地区的经济社会发展水平差异极大，即便是同一省份内各个地市县之间的差异也很大。尤其是当多数省份都还存在大量的市县停留在温饱层面，此时生态治理和就业问题之间就存在一定的冲突。比较典型的案例还是京津冀的雾霾问题。河北的钢铁产业是造成城市雾霾的重要原因，但从经济发展和创造就业的角度看，钢铁产业的进驻和发展目前是河北短期内无法摆脱的。首钢被搬到曹妃甸后，河北的钢铁产业成了全国首屈一指的产业，推动了GDP的提升。与此同时，京津冀一体化进程中，本地的高新技术人才大量往北京、天津流动，留下了文化程度较低的农民工，而同时引进的高耗能传统产业恰好为这些只能依靠付出初级劳动力来养家糊口的工人提供了相匹配的就业岗位。进行产业结构调整是生态环境治理的必要步骤，产业结构调整就必然带来传统产业工人的大批下岗，若政府无法使这批失业人群尽快再就业，就会带来巨大的社会问题。

其次，笔者挂职的衡水地区也存在类似的困境。即便是在知晓化工产业对环境和人身会带来巨大污染和伤害的情况下，出于生计所需，当地相当部分居民仍然争先恐后地前往化工企业工作〔9〕。同样的问题在珠三角地区也存在。传统行业对于劳动力文化程度要求不高，虽然会破坏环境，但可以解决大量就业问题。所以，中国的产业转型升级难的一个重要原因就是现阶段的劳动力结构中存在大量的较低文化素质的农民工群体。不解决其就业问题则会产生社会稳定问题，但要解决其就业问题，往往依赖一些传统高污染行业。这也是为什么网约车新规会导致公众舆论如此之大的反应的原因。〔10〕

（四）社会阶层之间的矛盾

改革开放39年了，我们已经远离了“阶级斗争为纲”的时代，但是不可否认，随着经济社会的发展，社会还是分层了。而且这些年，这种分层呈现出愈演愈烈的趋势。

〔7〕 余敏江：“论生态治理中的中央与地方政府间利益协调”，《社会科学》2011年第9期，第23页。

〔8〕 毛泽东：《毛泽东选集》，人民出版社1991年第2版第1卷，第188页。

〔9〕 据笔者调研发现，在冀衡化工工作超过一年的妇女会导致不孕，但因为冀衡公司的薪酬要比衡水市普通企业平均工资高50%以上，还是很多人愿意去干。这种情况在河北很多地市都存在。笔者在邯郸地区调研时也碰到类似情况。传统化工企业对于环境和人生理上都会造成巨大伤害，包括癌症等疾病，但是对于这些地区而言，解决生计问题仍然是首要问题。

〔10〕 因为目前很多因产业转型升级或者企业破产导致失业的工人都转向了滴滴司机或者快递行业。根据笔者调研发现，在北京开滴滴快车的司机（尤其是晚上）都是来自河北、东北的外地人。外地人为主体的网约车司机对于大城市的监管也会产生不少问题，所以这次几大城市网约车新规实际上也是多种矛盾的表现。对于本地人来说，确实有加强网约车监管之必要，因为安全保障等因素。但对于整个社会而言，只有大城市才需要这么多的网约车司机，才能创造这么多的就业岗位。

一个极端的比喻就是如郝景芳把北京分成三个空间^[11]，每个空间的人拥有不同的时间。本来大家都是平行线，互不干扰。但是当出现了雾霾这种需要三个空间共同面对的问题时，就会产生冲突。极少数人（上层空间）他们在房子里和车里都装上最先进的空气净化器，甚至在雾霾时离开雾霾的城市。属于社会中产阶级的干部和工人（工薪阶层）是对雾霾最敏感的人群。他们处于已经摆脱了温饱、接近追求小康的阶段，他们追求生活的品质，从事体面的职业，希望在优美的环境中工作。但当城市出现雾霾时，作为工薪阶层他们又无法象少数人那样摆脱这个城市，所以他们急切希望改变这个环境。当雾霾的真实原因一直没有一个权威机构给出一个令所有人信服结论时，中产阶级往往把矛头指向围绕在北京周边的钢铁等传统行业的污染物排放。而对于与自身利益紧密相关的机动车污染排放则视而不见，反而对北京市等大城市实施限购进行强烈批判。一些专家也发表观点认为限购是侵犯了民众的财产权和平等权。^[12]但反过来说，拥有机动车的人对空气排放污染物是否也侵犯了其他没车的人的环境权和平等权呢？

以上，仅仅是笔者对于以雾霾为代表的环境问题进行生态治理所面临的制度困境的一种展开，真实的问题并不局限于这四个维度。但即便这四个维度也足以表达生态治理的复杂性。而要解决环境问题的生态治理的过程，实际上也就是一个生态治理能力现代化的过程。

二、生态治理之现代化不足的具体分析

四个维度的生态治理问题，实际上从某种意义上印证了雾霾问题为代表的生态治理的复杂性。雾霾问题的难以治理也暴露了中国生态治理能力的前现代问题。这实质上是一个制度问题，即政府与政府之间的关系、政府与民众的关系、民众与民众的关系问题。所以，生态治理的现代化实质上是要求整个制度的现代化。从历史视野来看，伦敦雾霾的解决也是伴随着国家的现代化和法治的基本完成而解决的。^[13]从伦敦雾霾的解决就可以发现，现代化的过程的实质就是一个大规模立法和法治的过程。

（一）政府内部的现代化与法治

政府之间的关系缺乏法律规则。具体说，又表现为纵向和横向两个方面。纵向的政府之间的关系就是中央与地方的关系。横向政府的关系则是各个地方政府（比如省级政府、市级政府）的关系。由于中国是一个政治、经济发展不平衡的大国，所以多级政府是一个必然的问题。无论采取何种形式，只要不是极小的城邦，历史上任何国家都必定存在某种形式的纵向分权，即在不同层级的政府之间配置不同的治理权力。^[14]历来中

[11] 《北京折叠》是科幻作家郝景芳创作的中短篇小说。该小说创造了一个更极端的类似情景，书里的北京不知年月，大概在22世纪，空间分为三层，不同的人占据了不同的空间，也按照不同的比例，分配着每个48小时周期。2016年8月21日，《北京折叠》获得第74届雨果奖最佳中短篇小说奖。

[12] 所以，权利的背后实际上是利益问题。中产阶级认为限购侵犯了自己的财产权，但对于机动车排污导致空气质量降低环境破坏是否侵犯其他人的环境权却视而不见。

[13] 参见左长安、邢丛丛、董睿、康翠霞：“伦敦雾霾控制历程中的城市规划与环境立法”，《国外规范研究》2014年第9期，第54页。

[14] 参见苏力：“当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东《论十大关系》第五节”，《中国社会科学》2014年第2期，第42页。

国社会都有一个“天下大势，分久必合，合久必分”^{〔15〕}的传统。贯穿中国几千年的历史就是中央与地方之间博弈的历史。直到今天，中央与地方的关系仍然没有到非常稳固的地步^{〔16〕}，这也使得中央在对央地关系的法治化上非常慎重。像中国这样的复杂政府层级在全世界是比较罕见的。虽然宪法规定了五级政府，但是有很多例外情况。比如直辖市就只有三级政府。即便在同一个直辖市内部，还存在区县的差别。区县下面又分为街道办事处和乡镇。街道办事处并非一级政府，而乡镇则是一级政府。^{〔17〕}所以以北京市为例，东城西城几乎是二级政府，而朝阳、平谷等区则包括乡镇，实际上是三级政府。

另外一个问题就是横向政府的关系问题。过去几十年学术界过度关注立法权、行政区和司法权之间的关系，而对横向政府的关系问题关注不足。但横向的政府关系在生态治理问题中表现得非常突出。横向的政府关系，不仅包括同级的省级政府之间关系，同级的市级政府之间关系，同级的县级政府之间关系，还包括普通省级政府与直辖市政府的关系。另外，中国的政府横向关系的背后还存在一个行政层级关系。还以京津冀雾霾治理为例，河北是面积最大的一方，但其是议价能力最小的一方，因为他的行政层级最低，而北京、天津都是直辖市，直辖市的一把手则是政治局委员，所以河北在与北京、天津的博弈中处于非常弱势的一方。天津、北京都是直辖市，但是北京是首都，所以天津尽管也是直辖市，但在与北京博弈过程中始终处于下方。虽然在宪法和法律上都是省级政府，但地区的一把手的级别会决定各个地方在各种博弈中的地位高低。这还是形式意义上的，更实质的问题则是横向的政府之间关注平台形式，但对于平台能否取得实质性合作成果并不十分关心，即缺乏实效。^{〔18〕}以京津冀一体化为例，新闻报道成立的协调平台不论从规格到形式都很多，但自中央提出三地一体化之后，三方的实质性进展并不很大。这里面有多个原因，其中，一个是地方保护主义，一个则是地方官员更重视平台和新闻效应，而对于平台之后究竟产生多少实效并不是非常在意。

（二）政府与民众之间的关系

政府与民众之间利益的平衡实际上是一个国家制度中最核心的问题之一。虽然我国宪法规定了大量民众权利，但民众维护自身权利的主要途径主要不是通过法律规则。近年来，因为环境生态问题产生的群体性事件，基本上不是通过法律来解决。民众主要通过群体性事件或者网络舆论来表达，而政府则以各种行政手段或宣传手段来解决。典型案例就是厦门PX事件。市民采取散步的群体性事件来表达自己的意见，最终政府因为民众反对而将该项目移到漳州。之后又相继爆发了宁波PX事件，茂名PX事件。不断爆发的生态群体性事件暴露出政府与公众在表达自己意愿和处理两者之间关系时仍然缺乏理性和规则意识，仍然没有找到一条现代化的道路来处理公共事件。

（三）民众之间的关系危机

第三个问题就是民众之间的利益冲突。前文已经分析，随着市场经济的发展，整个

〔15〕 罗贯中：《三国演义》，时代文艺出版社2003年第2版，第1页。

〔16〕 因为中国的领土问题还没有完全解决，比如台湾问题，藏独问题，新疆问题，香港占中问题。巩固中央权威仍然还有十分重要的意义。十九大报告再次强调要加强党中央权威和集中统一领导。

〔17〕 参见胡鞍钢、魏星：“城乡分制、政府层级与地区发展差距”，《南京大学学报（哲学社会科学版）》2010年第1期，第38~39页。

〔18〕 参见战丽娜：“区域视角下地方政府间横向关系调适”，《社会科学辑刊》2016年第14期，第39页。

社会的财富总量巨大，但社会利益却高度分层了。即各个社会阶层在面临社会问题时利益已经高度不一致了。比如延迟退休的问题，公务员和知识分子就可能比较支持延迟退休，而工人群体则会反对延迟退休。但是制定政策的是公务员和知识分子。西方社会蓝领工人的比例较低，中国社会中蓝领工人比重高达60%以上，所以延迟退休所产生的社会问题是不同的。

雾霾问题也是如此。大城市的中产阶级倾向于支持关闭所有的高能耗企业，但对河北地区的产业工人而言，在生存和温饱尚且无法保障的情况下，空气质量问题就不是那么重要和迫切了。甚至很多产业工人本身所处的环境就很恶劣，所谓雾霾相比他们所处的环境而言，就不算什么了。转基因问题也是如此，专业人士与非专业人士之间的分歧巨大，但是似乎谁也无法说服谁。如果更深入一步探讨，则是社会的断裂问题。既包括城乡二元社会断裂问题，也包括城市市民内部的分层问题。即城市和农民之间有一条巨大的裂痕，而在城市内部则存在多种分层和利益博弈。^[19]越是大的城市，就越是外来移民占主导的一个城市，所以本地人与外地人不可避免存在各种各样的利益冲突。以北京为例，围绕教育、环境、交通等资源，本地户籍人员与外地人之间存在冲突，而在北京户籍人口内部，也存在一代、二代、三代问题。比如在子弟幼儿园中，不同的北京户籍人口所享有的资源是不同的。而在幼儿园、小学到中学的系列教育资源竞争中，户籍、房产甚至集体还是个人户等都会成为享有资源的变量。学区房就是一个典型案例。由于存在按照学区房派位问题，北京的学区房价格不断疯长。^[20]到目前为止，民众之间对重大社会问题（包括生态问题）存在分歧时，还没有一条有效途径来获得有效共识。

三、法治视野下中国生态治理现代化之现实路径

从京津冀雾霾问题入手，我们管中窥豹，可以得出一个基本结论：中国的生态治理问题从表面上看是经济社会发展所引发的人与自然之间的冲突，但实质上还是生态治理失范的结果，其根源是一系列内在的制度问题，具体又包括政府内部关系问题、政府与民众利益平衡机制、民众之间利益冲突纠纷解决问题三个大的方面。从历史视野中国西方国家解决生态问题的经验来看，如果要真正取得长久之治，要从法治入手，统筹考虑社会各阶层利益，才可能较好解决诸如雾霾、工业污染、水污染、打车难等单独看起来并不大却牵一发而动全身的生态治理问题。

（一）通过政府组织法及行政程序法来实现政府关系的现代化

目前政府关系的现代化集中体现为要走向法治化，也就是要科学立法和依法行政。随着现代科技的发展和风险社会的到来，行政权力的扩展成为不可阻挡的趋势。当面临类似雾霾这样全球性的生态治理问题时，政府之间的协调不可避免。而对于中国而言，内部地方政府的的关系急需宪法性法律来规范。现行《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法》（以下简称地方政府组织法）第55条规定：“地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作。县级以上的地方各级人

^[19] 参见孙立平：《博弈——断裂社会的利益冲突与和谐》，中国社会科学文献出版社2006年第1版，第19页。

^[20] 这产生一个很有意思的现象，就是很多名校毕业的高学历人才，在北京工作之后，由于买不起学区房，导致下一代所享有的教育资源可能还不如自己在家乡所就读的幼儿园、小学资源。

民政府在本级人民代表大会闭会期间,对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。”也就是说现行地方政府组织法只规定了一般情形下地方政府与上级政府之间的关系,而对于同级政府之间的关系如何处理则无相关规定。这样造成的结果是,两个同级地方政府如果要协调应对一个问题,则需要更高级的共同上级政府来协调。唯一的例外是《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称突发事件应对法)对突发事件的政府关系进行了规定。突发事件应对法第7条规定:“县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责;涉及两个以上行政区域的,由有关行政区域共同的上一级人民政府负责,或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责。”如此,如果是突发性生态事件,则可以此两部法律为依据协调。但是突发事件处理时的政府关系协调是否可以移植到类似生态治理等常态治理政府行为中来,则需要相关法律予以明确。政府关系的现代化,除了纵向政府关系和横向政府关系的规范外,还要有一部《行政程序法》对于行政行为的程序性一般规则进行规定。

在理顺政府之间的关系时候,通过财政制度的法治化是一个有效的切入点。首先,理顺中央政府与地方政府职责关系,明确区分中央事权、中央和地方共同事权,特别要注意加强中央宏观调控方面的职责。^[21]在此基础上,对于政府之间的财政转移支付要予以法治化,为政府之间的协调(包括纵向和横向的协调)提供制度保障。

(二) 通过社会治理法治化来构建政府与民众利益平衡机制

现行机制下,政府与民众利益的平衡是以一种非常态的博弈的方式在进行。比如厦门、宁波、茂名等地爆发的PX项目事件,就是典型的案例。民众动辄以围攻政府的方式表达自己的意愿。信访成为极具中国特色的民众表达自己意志的渠道。信访工作是党和政府密切联系群众、了解社情民意的重要渠道,人民群众通过信访渠道反映问题、提出意见,也寄托着对党和政府的信任和期望。^[22]但另一方面,老百姓普遍采取信访方式而非法律渠道解决自身利益问题,也使得法律被空转。长时间下去,政府与老百姓之间的利益机制始终处于博弈之中。典型的如拆迁问题,或者生态补偿问题等等,老百姓发现钉子户总是最大的获利者之后,很多人就会群起仿效,对于自身利益有无穷期待,使得问题越来越大。只有通过比较刚性的法律规则对政府与民众之间的利益平衡问题进行一个相对稳定的规制,并且严格遵守法律规则来一碗水端平,才能使得政府在应对生态治理问题时,能够高效、长久。

信访制度本身具有人治色彩,而社会治理本质上是以法治为导向,通过法治实现社会治理的规则设置,所以社会治理体系最终是以法治化的形态呈现出来。^[23]现实中的信访制度已经严重异化为一种分利机制。多种利益群体通过信访制度来实现其非正常的利益诉求。所以对于信访制度的定位应该是一种补充性反映社情民意的渠道,应该逐步剥离其权利救济的职能,将权利救济的渠道回归司法途径。应该将《信访条例》进行大幅度修改基础上升级为法律,并且在条文中明确其职能并非权利救济,将其功能更多定

[21] 参见于健慧:“中央与地方政府关系的现实模式及其发展路径”,《中国行政管理》2015年第12期,第44页。

[22] 中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发的《信访工作责任制实施办法》,首次对信访工作各责任主体的责任内容进行了明确规定,厘清了许多实践中理解不一、难以界定或把握不准的问题。参见张穗:“在信访之初就把责任压实”,载《人民日报》2016年10月27日。

[23] 参见张红、王世柱:“社会治理转型与信访法治化改革”,《法学》2016年第9期,第39页。

位于反映社情民意、参政议政、权力监督等。^[24]通过《信访法》的出台,引导群众逐步摆脱通过信访维权的方式,逐步转向司法途径。通时也要通过司法体制改革,增强群众对于公正司法的信心。

党的十九大报告明确提出:打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理机制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。加强预防和化解社会矛盾机制建设,正确处理人民内部矛盾。^[25]通过制度,尤其是法治的方式,对于社会治理才能建立长效机制。

(三) 通过人大主导立法来实现企业、民众之间的关系平衡

最后一个问题就是民众之间的关系问题。随着经济社会的快速发展,社会分层问题成为一个非常现实的问题。整个社会可以区分为很多阶层,典型的如农民、农民工、工人、私有企业主、知识分子、官员、自由职业群体等等。^[26]而在每个大类里面,又可以具体分类很多小层。比如官员又可以分为高级干部、中级干部、普通干部,企业主可以分为大企业主、中型企业主和小企业主。依据农户与土地的关系,可以将农村作如下阶层划分:脱离土地的农民阶层、半工半农阶层、在乡兼业农民阶层、普通农业经营者阶层、农村贫弱阶层。不同阶层的农民对土地收入依赖程度、对土地流转的态度、对待乡村秩序的态度也不尽相同。^[27]对于发展经济和环保问题,不同社会阶层的人的态度就会完全不同,因为一旦为了环保把工厂拆了,它很难转移到其他地方。如果发展新的产业,很可能不会再雇用企业原来的工人,这也是一个很大的问题,甚至有可能变成一个相当尖锐的问题。^[28]这就使得问题变得非常复杂。首先,中产阶级会坚定地支持环境保护,加强环保执法力度,开征环境税,并且提高环境税率,关闭高能耗的产业。相反地,在企业打工的农民阶层则会首先考虑自己的生计问题,支持能够解决自己就业问题的企业,比如河北的钢铁企业。即使在农民内部,各个阶层的利益和态度也不完全一致。那些掌握熟练技术的工人或者容易迅速转行的农民则对企业关闭持中立或支持态度,但是那些只能出卖自己体力的农民则会强烈反对唯一可能给自己提供就业机会的高能耗企业。此时,作为执政的党和政府就需有一套成熟机制应对,能够较好地平衡各个社会阶层的利益。那么最后的方式就是立法。^[29]

通过一套有效机制或规程来解决全社会遇到的生态治理问题,就是法治,就是生态治理能力的现代化。具体说来,目前比较现实的路径就是落实人大主导立法权及其配套制度建设。逐步改变目前由国务院各部委主导立法的现状,由全国人大各专业委员会来主导立法。即在多数立法中,应由全国人大相关专业委员会来牵头并主导,由相关部委和科研机构及专家来配合。要实现这种全国人大主导立法的目标,则需要逐步实现全国人大常委会的相关委员会的专业化,并增强其人员配备。除此之外,还应逐步实现公开立法,广泛向社会征求意见,实现程序上的公正和民主。

[24] 参见唐淑凤:“从经验到原则:解读信访工作新理念”,《社会科学集刊》2012年第4期,第37页。

[25] 参见十九大报告第九章(2017年10月18日)。

[26] 参见杨继绳:《中国当代社会阶层分析》,江西高校出版社2013年版,第3~4页。

[27] 参见贺雪峰:“取消农业税后农村的阶层及其分析”,《社会科学》2011年第3期,第70页。

[28] 参见苏力:“社会转型与中国法治”,《经济导刊》2015年第5期,第47页。

[29] 这里的立法是广义的立法,不仅局限于法律法规,也包括确立规程和规矩。比如,兰州大气污染的治理过程中,大量的工作规程,也可以被视为广义的立法。

(四) 环境权平台体系的构建

民众之间关系平衡问题实质上就是各种民众的权利之间方式冲突的问题。在生态治理领域,其核心问题就是环境权问题。通常认为环境权是由人格权、财产权、相邻权等权利救济之局限而演变出来的一种新型权利,其权能包括“环境享受权能、环境使用权能、环境收益权能、环境处理权能”。〔30〕而某种意义上,环境权也是一种财产权。部分中产阶级以上的社会阶层更加注重自身的环境权,而社会底层和那些还未转型升级的企业则更加关注自己的环境生存权。单纯地从道义要求后者做出牺牲是不合理的。

实际上,世界上没有免费午餐。当不同民众群体的权利诉求不同时,可以考虑由政府通过法治的方式提供一个权利交易平台。如果将环境权也视为一种可以交易的财产权的话,那么是否可以考虑通过建立一种交易平台来解决这种不同社会阶层的财产权冲突。比如,在京津冀鲁建立统一的碳排放交易平台(或者钢铁生产量),如果中产阶级希望钢铁企业减产,可以通过在交易平台上购买钢铁生产指标的方式来实现自身的环境权,〔31〕而钢铁企业可以通过出售钢铁生产指标来完成职工安置,并逐步实现技术升级和转型升级。

通过交易平台来实现不同利益群体的权利转换是一种思路,而另外一种思路就是采取环境税的方式来实现这种转换。现有的环境保护税仅仅是对排污费的一种升级,而真正意义上的环境税则是更广义的针对一切损害环境的行为进行课税。通过税收的方式对损害环境的行为进行抑制,并将由此而获得的环境税用于改善环境和提高普通工人的社会保障水平,也是一种比较现实的解决生态治理问题的思路。

参考文献

- [1] 李永亮.“新常态”视阈下府际协同治理雾霾的困境与出路[J].中国行政管理,2015(9).
- [2] 张学博.税收法定原则新论:从绝对主义到相对主义[J].上海财经大学学报,2016(4).
- [3] 余敏江.论生态治理中的中央与地方政府间利益协调[J].社会科学,2011(9).
- [4] 毛泽东.毛泽东选集[M].北京:人民出版社,1991.
- [5] 左长安,邢丛丛,董睿,康翠霞.伦敦雾霾控制历程中的城市规划与环境立法[J].国外规范研究,2014(9).
- [6] 苏力.当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东〈论十大关系〉第五节[J].中国社会科学,2014(2).
- [7] 罗贯中.三国演义[M].北京:时代文艺出版社,2003.
- [8] 胡鞍钢,魏星.城乡分制、政府层级与地区发展差距[J].南京大学学报(哲学社会科学版),2010(1).
- [9] 战丽娜.区域视角下地方政府间横向关系调适[J].社会科学辑刊,2016(14).
- [10] 孙立平.博弈——断裂社会的利益冲突与和谐[M].北京:中国社会科学文献出版社,2006.
- [11] 于健慧.中央与地方政府关系的现实模式及其发展路径[J].中国行政管理,2015(12).
- [12] 张红,王世柱.社会治理转型与信访法治化改革[J].法学,2016(9).
- [13] 唐淑凤.从经验到原则:解读信访工作新理念[J].社会科学集刊,2012(4).
- [14] 杨继绳.中国当代社会阶层分析[M].南昌:江西高校出版社,2013.
- [15] 贺雪峰.取消农业税后农村的阶层及其分析[J].社会科学,2011(3).
- [16] 苏力.社会转型与中国法治[J].经济导刊,2015(5).
- [17] 蔡守秋.环境权[J].金陵法律评论:春季卷,2002(1).

(责任编辑:于文豪 张安平)

〔30〕 参见蔡守秋:“环境权”,《金陵法律评论:春季卷》2002年第1期,第113页。

〔31〕 当然这里有一个前提,就是钢铁生产是产生环境破坏(雾霾)的主要原因。如果有其他原因,可以采取类似的交易平台方式。