

多元共治助推环境治理体系现代化

Diversified-governance boosts modernization of environmental governance system

■文/秦天宝¹ 段帷帷²

2016年3月17日,《中国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》颁布,我国环境治理工作也迎来了新的发展契机,而《纲要》中明确的“形成政府、企业、公众共治的环境治理体系”要求体现了我国环境治理体系由政府单维管制模式向社会多主体共治模式发展的趋势,为我国新时期建设现代化的环境治理体系提供了现实路径。

一、新时期我国环境治理体系面临转型升级

随着我国经济发展进入“新常态”、“绿色化”促成“五位一体”经济发展新格局以及绿色发展理念的提出,我国生态文明建设进入了一个新的历史时期。在此背景下,我国当前政府单维管制的环境治理体系也在时代发展要求下面临着转型升级。

(一)国家政策的顶层设计

党的十八大提出“改革生态环境管理体制”,确认了今后我国生态环境领域包括自然资源治理领域的监督管理体制应当根据时代的发展需要而进行变革;党的十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的“创新社会治理体制”,强调了社会力量在国家和社会事务中的地位和作用,我国开始由“社会管理”阶段向“社会治理”阶段发展,这也意味着各类社会组织也将在国家公共事务包括环境治理中获得更多参与机会;国务院印发《2015年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》,要求按照简政放权、依法监管、公正透明、权责一致、社会共治原则,转变监管理念并创新监管方式。而最近颁布的《中国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》更是明确提出了“形成政府、企业、公众共治的环境治理体系”的要求,进一步为我国环境治理体系向多元共治模式发展提供了政策依据。

(二)环境法治发展要求

随着我国环境法治的发展,公众参与环境治理也获得了更为坚实的保障。新《环境保护法》首次明确了公众参与原则,并且以专章的形式规定了信息公开和公众参与的内容。在此之前我国颁布的《环境信息公开办法(试行)》、《企业事业单位环境信息公开办法》等法律文件也从信息公开的角度对公众参与原则进行了规定。在2015年9月实施的《环境保护公众参与办法》更是全面具体地对公众参与环境治理的途径、程序、保障进行了规定,并且明确了政府在其中的协助和指导责任,我国环境法治也开始从程序权益角度保障公众的环境权益。由此可见,公众参与环境治理不仅在国家政策层面有着坚实的政策支撑,而且也是新时期我国环境法治发展的必然要求。

(三)现有环境治理体系面临诸多困境

在目前以政府为主导的管制型环境治理体系中,它强调政府通过行政管制手段对相关主体的环境行为进行严格规制。在此种环境治理模式下,包括企业、公众等主体在环境治理体系中一直处于被动地位难以在该体系中发挥应有作用,并且容易产生一定的抵触情绪,影响环境治理相关政策和制度的实施效果。此外,由于政府作为环境治理的唯一主体,它不仅要履行宏观层面的环境管理职责,如决策制定、制度建设、信息公开等,而且还要承担微观层面的环境治理工作,造成原本就缺乏充分治理资源和条件的相关环境监管部门难以完成环境治理任务,进而影响了环境治理效果。

二、多元共治是建设现代化环境治理体系的必然选择

党的十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的发展目标,环境治理多

元共治体系的多重优势决定了它将是我国建设现代化环境治理体系的必然选择。

（一）现代化的体系架构

环境治理多元共治体系作为现代化治理体系，它的价值主要体现在三个方面：第一，它是服务型组织体系，以保护生态系统这一公共服务为目的；第二，它是以问题为导向，是解决风险时代背景下各种复杂环境风险问题的组织体系；第三，它是以现代技术和手段为基础的，能充分利用当下先进治理理念和手段实现环境治理效果的最优化。

（二）良好的治理效果

环境治理多元共治体系以治理主体为中心，实现各环境治理主体价值的最大发挥。该体系是在兼顾社会各方环境治理诉求的基础上，寻求环境治理的最大公共利益，并且在此过程中强调发挥各方合力的重要性。在该体系中，政府的环境治理权力被下放给公众和其他主体，公众和企业的环境治理主体性获得强化，参与环境治理的积极性也大为增加。政府的治理压力在很大程度上予以减缓，更有利发挥在宏观环境管理层面的积极作用。此外，该体系更具强调政府、企业、公众的有效互动，并且在此基础上采用包括行政指导和经济激励的手段增强各主体间的交流与合作，在此过程中各主体的利益获得了有效的协调，实现了利益的最大化，进而提升了环境治理效果。

（三）完善的保障机制

环境治理多元共治体系在主体权责、具体运行和权益救济等环境治理的多个环境形成了一套统一协调的制度体系，实现了国家“用严格的制度体系保护生态环境”的要求。同时，完善的制度体系不仅是各参与主体在该体系中寻求自身准确价值定位的有效依据，而且也是各主体在该体系中环境权益的坚实保障。此外，在该体系实现利益协调的同时，环境治理多元共治体系从行政管制、行政指导、经济刺激和合作参与四个方面形成了保障机制，不仅利用现代化治理手段激发了各治理主体的积极性和主动性，而且为各主体在环境治理中的利益救济提供了有效保障。

三、构建环境治理多元共治体系的具体路径

在“十三五”规划明确提出构建“政府、企业、公众共治的环境治理体系”要求以后，我国环境治理工作也迎来了新的发展机遇和契机，在此背景下应当转变

当前政府单维管制的环境治理理念和体系，从主体价值定位和治理手段两个主要方面对环境治理多元共治体系展开具体构建。

（一）明确环境治理主体的价值定位

一方面，确立政府的主导性定位。环境治理多元共治的一个主要标志就是各主体共享环境治理的裁量权，它能够增强政府完成公共任务的能力，也能够增加要完成任务的灵活性。然而，在各主体的治理职权、治理能力、治理资源各不相同的前提下共享裁量权也容易产生行政权威降低，决策难度增加以及问责制度难以落实的困境。而作为拥有优越的环境治理职权和资源的政府，不仅可以在宏观层面展开环境决策、环境制度制定等工作，而且也可以运用多种手段协调引导其他主体的环境治理行为。所以，虽然“十三五”规划明确了构建政府、企业、公众共治的环境治理体系目标，但是在多元共治体系下政府仍然应当是环境治理工作的主导者。

另一方面，明确企业、公众的环境治理主体性和参与性定位。企业在多元共治体系中，不仅环境治理的主体性应当获得明确，而且企业也应在履行环境治理的责任主体职责同时，获得来自公众和政府的支持与协助，进而提升参与环境治理工作的积极性。而公众作为环境治理主体，不仅要依据相关法律行使参与环境治理工作的权利，而且也可以结合自身的技术和知识优势，为企业生产提供有益的建议和帮助，进而实现公众与企业之间的良性互动。

（二）综合运用多种治理手段

与行政强制作为主要手段的政府单维管制型环境治理体系不同，环境治理多元共治体系的顺畅运行需要综合利用多种治理手段才能实现各主体利益的最大化和治理效果的最优化。在今后环境治理多元共治体系运行中，应当坚持行政强制手段的基础性地位，综合运用行政强制、经济激励等手段对各主体环境治理行为进行协调和引导，促成环境治理的合力。此外，为全面贯彻公众参与原则，多元共治体系也应当对公众环境权益救济提供多元化的渠道，如协调保障环境公益与环境私益，通过构建非诉调解机制降低公众的环境权益救济成本等。

作者单位：1. 武汉大学环境法研究所所长，教授、博导 2. 武汉大学环境法研究所博士生