

栏目主持人:

黄锡生教授,中国社科院法学研究所博士后,重庆大学法学院副院长、博士生导师,环境与资源保护法学科负责人,重庆市人文社会科学重点研究基地——西部环境资源法制建设研究中心主任。中国法学会环境与资源法学研究会常务理事,西部开发法律研究专业委员会秘书长,重庆市法学会常务理事、学术委员会副主任,美国波士顿大学法学院高级访问学者,教育部“新世纪优秀人才支持计划”入选者,“宝钢教育基金优秀教师奖”获得者。主要从事环境与资源保护法学的教学与研究,已公开发表论文80余篇,出版学术专著7部,主编、参编法学教材20余部,主持、参加国家社科基金和省部级课题10余项,获省部级优秀成果二等奖1项。

主持人语录:

环境和资源问题已成为当代人类社会的重大课题,受到各国政府及学界的高度重视。资源节约型环境友好型社会作为一种社会发展价值取向的系统理念,已得到国际社会的普遍认可。党的十六届五中全会明确提出中国要建设资源节约型环境友好型社会的目标,并首次把建设资源节约型和环境友好型社会确定为国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务。建设资源节约型环境友好型社会是一个复杂的系统工程,而法制是建设资源节约型环境友好型社会的有力保障。近年来国内不少学者从不同学科视角对此进行了较为深入的研究并取得了一些成果,本专栏特别推荐几篇最新成果,以飨读者。

建设资源节约型环境友好型社会中政府行为的规制研究

黄锡生,张 雪

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

摘要: 政府作为社会公共事务的管理者以及社会公共资源的消费者,在不同身份角色下实施的政策制定行为、具体决策行为、环境监管行为及消费行为的失范,都对环境资源造成负面影响,成为中国建设资源节约型环境友好型社会的阻碍。对政府失范行为的表现及原因进行分析,对规范政府行为的制度进行设计完善,是中国建设资源节约型环境友好型社会不容忽视的重要内容。

关键词: 资源节约;环境友好;政府行为;失范;规制

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

文章编号: 1008-5831(2007)01-0091-06

伴随全球经济的不断发展,人类正面临日益严重的环境及资源危机。环境问题已逐渐演变成为当代人类社会的重大课题,受到各国政府及学界的重视。资源节约型环境友好型社会,作为一种关于社会发展形态取向的系统理念,已逐

收稿日期: 2006-12-20

基金项目: 中国法学会 2006 重点课题“建设环境友好型资源节约型社会法律保障研究”[CLS(2006)ZD08]

作者简介: 黄锡生(1964-),男,江西石城人,法学博士,重庆大学法学院副院长,教授、博士生导师,主要从事环境资源法研究。

步在国际社会得到了普遍认可。结合中国环境资源问题及形势的特点,党的十六届五中全会首次提出了建设资源节约型环境友好型社会的目标,并首次把建设“资源节约型和环境友好型社会”确定为国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务。实现这一战略部署,必须是政府、企业和个人三大社会发展主体三方合力方可达到的结果。相对于企业和个人这两大社会主体而言,政府因其主体属性的特殊性,在建设资源节约型环境友好型社会的过程中所处的地位和所起的作用也更为特殊。政府主体在社会发展中的核心性、关键性的地位和根本性的主导作用,在于政府主体具有公共性和强制性的特征:它或多或少总要集中反映和代表整个社会成员的利益和意志;凭借公权力而进行一种强制性的管理活动。因此,政府是社会发展的最重要承担主体,是社会发展的具体发起者、组织者。在资源节约型环境友好型社会的建设中,政府指导、组织、管理着其它发展主体的环境资源相关活动,居于主导地位,发挥着关键作用。这种特殊地位和作用的重要性,不仅表现在积极得当的政府行为对建设资源节约型环境友好型社会产生的强大推动力方面,同样也表现在失范的不当的政府行为本身对资源节约型环境友好型社会的建设构成严重阻碍方面。实际上,政府无论是作为社会公共事务的管理者还是社会公共资源的消费者,其行为本身就可能是环境不友好、资源不节约的,这些不良行为不仅导致环境资源的破坏、浪费、损害、流失,还对企业行为、公众行为产生着严重的误导作用,危害甚大。然而也是由于政府身份的复杂性、地位的特殊性,政府行为往往没有得到足够有效的约束和规制。对政府失范行为表现进行分析,针对政府行为失范的原因,对政府行为的规制进行探索,是中国建设资源节约型环境友好型社会不容忽视的重要内容。

一、建设资源节约型环境友好型社会中的政府失范行为表现

政府作为一种社会主体,有广义和狭义之分。广义上的政府就是指某一特定的政治体系内实施一切公共权力的机构,包括一国的立法、司法、行政等所有承担社会公共权力的组织与机构;狭义的政府就只包括国家的行政机关。本文采用的是狭义的政府概念,指依法行使国家行政权,管理国家行政事务的国家机关,^[1]在中国即指中央及地方各级政府及其所属机关和一些依法享有公共管理职能的组织,与行政法通常所称的行政主体相似。关于政府行为,有学者从可持续发展的角度将其定义为:“政府在组织和管理国家行政事务的过程中对可持续发展可能产生影响的各种行为的总和。”^[2]而我们认为,不应该桎梏于行政法理论对政府概念的界定而将政府行为的概念局限化。本文讨论的“政府行为”,则是泛指各级政府及其所属机关以其公法人名义实施的各种活动,它不仅包括其作为行政管理主体实施的国家行政事务管理行为,还包括其作为社会发展主体对社会资源进行的消费行为。这是由政府的社会公共事务管理者和社会公共资源消费者的双重身份决定的。政府行为并非是绝对无误和有效的,而政府行为的失范或不规范往往会造成严重后果。依照德国著名社会学家马克斯·韦伯(Max Weber)的观点,政府不规范行为指政府行为

没有持续的、不受规则约束的、不按章办事的运作。^[3]在本文中我们所讨论的政府行为失范,指的是政府由于体制上的弊端、自身利益的膨胀等原因实施的失误的、不当的、不合法的行为,对环境资源可能产生不良后果的总和;换言之,就是政府的环境不友好、资源不节约行为对我国建设资源节约型环境友好型社会造成的消极负面后果的总和。政府行为并不必然都与环境资源相关,然而政府在不同身份角色下实施的环境不友好资源不节约行为(失范行为),对我们建设资源节约型环境友好型社会会产生负面影响,主要但不限于表现在以下几方面。

(一) 政府在社会公共事务管理者角色下的管理行为失范

政府以政策为主要手段对社会公共事务进行管理,政府的行政行为建立在政策的基础之上,实际上就是不断的决策制定和实施过程。

1 政府制定政策行为的失范

政府作为社会公共事务的管理者的行为失范,首先表现在政策制定方面。政府制定政策行为,指的是政府及其部门制定带有普遍约束力的规范性文件的的行为,它属于行政法理论中的“抽象行政行为”范畴,具体包括了中央政府制定行政法规,中央政府各部门和一定级别的地方政府制定行政规章(根据宪法第90条和《国务院组织法》第10条的规定,国务院各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限内,发表命令、指示和规章。《立法法》第63条规定,省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府,可以根据法律和国务院的行政法规,以及地方人民代表大会及其常委会的地方性法规,制定规章),以及各级人民政府及其工作部门制定其他规范性文件的的行为。而政府作为政策制定者的行为失范,指的就是政府制定的政策不利于环境保护和资源节约的情形。不论政府制定的政策以行政法规、行政规章或是其他规范性文件的形式表现,政府在多个领域制定的公共政策都可能对环境资源造成或直接或间接、或多或少、或正面或负面的影响。我们把这些会对环境资源造成影响的政策与本身就对环境资源为调整对象的政策统称为政府环境政策。政府制定的环境政策体系包括了综合性环境政策、环境经济政策、环境管理政策、环境技术政策、环境产业政策、环境贸易政策等方面的内容。政府制定环境政策行为的失范,一般表现在与国家的宪法和法律、与上一级政府的政策相抵触、相冲突;政策本身不绿色,与环境友好资源节约目标模式背道而驰;对环境友好资源节约行为的鼓励激励政策缺乏;经济、技术政策偏少,政策实用性差,政策间缺乏协调等方面。由于政府制定政策行为具有抽象行政行为的普遍约束力和反复适用性的特征,因此政府制定政策行为失范给环境资源带来的负面影响相当深远。

例如,风电企业作为有效利用再生资源的典范,理应得到政策的大力支持。广东省早在2002年就曾出台《促进我省风电发展的意见》制定了包括就近上网、全额收购、税收优惠等激励政策。但这些政策设计本身存在着问题。比如对于风电企业实行增值税减半政策,税率可降至8.5%,但由于风电企业不采购任何原材料,日常消耗少,根本没有进项抵扣,而其他能源企业的日常成本高,抵扣后的增值税最终税率往

往在 4% 左右,风电企业实际上执行的税率比普通能源企业还高。^[4]另外由于价格等配套政策的不完善,政府对风电这种既能节约资源又有利于环保的行业没起到事实上的政策支持和激励作用。又比如政府限制小排量汽车上路问题。小排量微型车省油、低排放、节约路面资源,国家有关部门多次发文鼓励发展小排量汽车,要求取消各种不合理的限制。然而,目前全国依然还有多个城市的地方政府,以“有损城市形象”、“造成交通拥堵”等理由直接推行或变相实行“限小”政策:南京客管处对出租车的要求为:发动机最大功率不低于 70KW,轴距不小于 2 650mm,汽车排量限定在 1.6L 以上,从而将小排量车拒之门外;广州、杭州等大城市,皆以经济型车不方便乘客乘坐、影响城市形象等为由,禁止小排量车作为出租车上路运营。这些地方政府部门制定的“土政策”,已经“架空”了国家鼓励发展小排量汽车的产业政策,直接影响到该区域的空气质量和对油气资源的消耗,不利于资源节约型环境友好型社会的建设。

2 政府具体决策行为的失范

政府具体决策行为,指的是政府在行使社会公共事务管理职能的过程中,就某一具体的社会事项做出的具体的有针对性的决策行为,比如,虽然从公共管理学的角度看,政府具体决策行为与政府制定政策的行为都属于广义的“决策”行为,但我们在这里依然引入行政法学理论,将二者做出区分:不同于政府制定政策的行为,政府具体决策行为属于行政法上的“具体行政行为”的范畴,决策对象的特定性和具体化是其突出的特点。政府具体决策行为是政府实施的具体行政行为中环境资源效应最大的行为方式之一,所以我们有必要对其进行单独的分析。政府某一决策的成功和失败往往对环境保护起着决定作用,如果政府在决策时没有充分考虑对环境资源的影响,可能会给资源、环境带来不可逆转的变化。主要表现在:(1) 失误性的决策行为。比如,不合理的城市规划。城市区域规划功能混乱,工业布局分散、凌乱,工业区与居住区之间没有缓冲区,工业区中安插居民楼,居住区中开办有污染的工业企业或饮食娱乐服务企业,在交通干线两侧建造居住楼、商住楼或学校等,这样往往造成企业虽经规划部门批准且达标排放,但周边群众环境质量却无法得到保障,容易产生环境污染纠纷;规划缺乏专项的生态保护内容,缺乏综合考虑人口容积率和环境的承载能力,建筑密度过大,重复建设现象突出,大量的土地被无节制地开发,甚至河流被随意填埋,且生活防污等环境基础设施落后。再比如,曾经一度大行其道的“大矿大开、小矿小开”、“有水快流”的资源开发政策,导致乱采滥挖之风到处蔓延,在大量浪费资源的同时,也严重地破坏了生态环境。(2) 短期片面的决策行为。在现实中,一些政府官员为了追求自己任期内的所谓“政绩”,往往不考虑长远的收益,不择手段地搞些急功近利的经济行为。中国官员追求政绩的行为,往往造成“官换面貌换”的现象,即某地区新的领导到任,为了政绩,必须对有限的资源和面貌进行改造、改换和更新等行为。这些不切实际的长官政绩工程不仅浪费和消耗着宝贵的经济资源,而且加剧了生态的破坏和环境的污染。有些地方盲目圈地搞开发园区就是这种决策行为的典型表现。许多地方的领导为了追求政绩,盲目圈地搞开发园区,大量违规乱占耕地,低水平、重复建设,有

的市、县甚至“镇镇建区、乡乡办园”。在缺乏发展资金和产业发展滞后的情况下,有的高新开发区成了纯粹的住宅和写字楼区。各地在建设开发区的过程中严重偏离中央当初铺设的轨道,造成了土地资源浪费,国有资产大量流失,巨额资金积压等严重后果。另外,政府对经济利益的片面追求分散了政府机构对自己本应承担职能的关注,保护生态和自然环境是政府的重要职责,但各级政府一味追求经济增长,许多破坏环境、污染严重的项目就是各级政府立项承办的,结果生态环境的破坏就必然日趋严重。

3 政府环境监管行为的失范

政府的环境监管行为,是政府作为社会公共事务的管理者,对其他社会主体的环境资源相关行为实施的监督与管理行为。环境不友好资源不节约行为,是对社会公共的环境资源利益的侵害。作为社会管理者的政府,有为维护社会公共利益而对其进行管理的义务。政府作为管理者和政策的执行者,主要是通过一系列的行政许可、行政处罚、行政强制执行、行政监督等具体行政行为来履行其职责的;其行为的失范主要表现为环境管理上的失职和环境执法方面的不力。政府作为管理者的行为失范,往往使企业及公众实施的环境不友好资源不节约行为得不到及时有效的遏止和纠正,通过影响企业行为和公众行为而间接对环境资源造成污染和破坏。

政府环境管理不力的表现,主要是政府片面追求经济发展,违规审批,导致资源浪费和环境污染。近年来,各地大力兴建开发区、招商引资,但有些地方不按规定程序审批建设项目,往往导致新污染源的产生。这些地方政府和有关部门置国家环境法律、法规于不顾,对建设项目不论有无污染、国家是否禁止、环保部门是否批准,都来者不拒。纵然环保部门据理力争,也阻挡不了污染项目在当地政府的庇护下纷纷出笼,为日后污染纠纷的产生埋下了隐患。土地资源浪费严重也与政府的违规审批行为直接相关。国家对开发区建设历来有严格的规定,但全国 6 000 多个开发区有一半多是违反规定越权审批的。^[5]另外,地方保护主义下的环境执法不力,使一些环境污染纠纷久拖不决。许多环境污染纠纷迟迟得不到解决,就是与有关部门监督不力、执法不严直接相关。对于建设项目违反“三同时”而引起的污染问题,环保部门有时没有按规定及时做出责令停产等处理;对于老企业严重的污染问题,当地政府又往往不依法做出限期治理或关停决定。以淮河治污事件为例:淮河治理水污染十年成效甚微,就是当地领导干部的决策问题和职能部门的管理问题。据媒体报道,沿淮几省基层环保部门的执法行动普遍受到地方行政领导的干涉,有的地方官员成了超标排污企业的保护伞,因为那些企业是当地的纳税大户。有关专家指出,从不断发生的环境违法案件来看,有些地方不但没有履行法定“监护”职责,相反还频频充当违法企业的保护人。^[6]

(二) 政府在社会公共资源消费者角色下的消费行为失范

政府作为社会主体之一,不仅履行着社会公共事务管理者的职能,同时还充当着社会资源消费者的重要角色。政府本身也是社会资源的一大消费者,主要表现在:(1) 为维系管理职能的正常运转,政府必须拥有建筑物、办公用设备以及其它所需的产品或服务;(2) 为维系国家安全以及社会治安,政府所产生的设

施与装备需求;(3)政府建设与管理的为公众服务的公用基础设施需求;(4)政府对外交往行为以及对外援助所产生的需求等。因此,政府购买本身就形成了一个庞大的市场。政府采购实际上就是政府使用国家财政资金以满足自身正常工作运转需要的消费行为。抛开“政府”这一行为主体的特殊性,它与普通市场消费行为并无本质区别,其实质是政府花钱。政府消费行为失范最突出的表现,莫过于财政资金使用效益的低下体现出来的政府采购的低成效。政府采购行为的不绿色不环保,本身就会造成对环境资源的极大破坏或浪费。而当前政府机构在自身运行中,资源效率也是相当低下的,资源浪费现象非常严重。根据2005年北京市的一项调查显示,有的政府公务人员1天的耗电量够一个普通老百姓19天的生活用电;权威部门测算,中国政府机构(包括教育等公共部门)的能源消费约占全国能源消费总量的5%,节能潜力为15%至20%,能源费用超过800亿元,单位建筑面积能耗超过世界头号耗能大国——美国政府机关1999年平均水平的33%。^[7]国外的多类、多项研究报告及国内学者的文章早已毫不忌讳地指出,中国是世界上行政成本最高的少数国家之一。我国的资源目前在相当程度上仍然被一个庞大的政府消耗着,中国政府仍然是这一时期社会资源最大的消费者!中国的政府机构已成为与大型公共建筑、高耗能企业并列的资源消耗大户,政府的高消耗必定带来高污染和高环境破坏。

二、建设资源节约型环境友好型社会中政府行为失范的原因分析

西方经济学家斯德恩(Stem)认为:“不同的环境相关行为有不同的产生原因,这些重要原因在个体与行为间有很大不同,因此,对每种行为进行研究时都应该分别独立加以理论化。”^[8]政府是由政治家、官员以及他们控制的机构组成的系统,政府行为可归结为一定程序下个人和群体对不同行动方案的选择过程。建设环境友好型资源节约型社会过程中政府行为的失范,即为政府在不同身份角色下做出了环境不友好资源不节约的方案选择。总之,导致这些失范的政府行为的形成原因包括内在和外在两方面因素。

(一) 内因分析:理念偏差和利益驱使

1 政府层面科学发展观及环境资源意识的匮乏

建设资源节约型环境友好型社会,产生于人们对环境资源问题解决途径的探索。而人为的环境资源问题产生的最终根源是人的思想观念。对环境资源产生影响的人类社会的基本观念,主要包括发展观、伦理道德观、价值观和消费观等等。^[9]这些基本观念不仅直接支配着包括政府在内的社会主体的行为,还影响着包括政府在内的人类社会基本组织结构的运行机制。其中,政治领域的科学发展观未得到真正落实,是导致政府社会公共事务管理行为失范的主要原因。政府的环境资源责任问题,归根结底,是政治领域的发展观问题。环境资源问题的解决,有赖于发展方式和道路的转变,有赖于人们尤其是对人类社会行为起着主导作用的决策者、领导者的发展观的转变和具体的发展行为的转变。多年来,中国采取的是以经济发展替代政治发展、以环境资源的过度损耗来换取经济快速增长的做法,是极其不科学的庸俗的发展观的体现。建立环境友好型资源节约型社会,是贯彻和落实科学发展观的重大决策,但中国目前处于社

会转型时期,科学发展观、绿色文明价值观尚未真正地内化到政府执政理念和执政纲要之中。另外,政府机构成员个体环境资源意识淡漠,则是造成政府整体消费行为异化的主要原因。现实生活中,一些政府部门的高耗能、高污染现象,其根源就在于政府公务人员节约意识和环保意识的缺乏。

1 政府利益的存在和扩张

政府行为之所以会偏离正确的轨道,对环境资源造成负面影响,还在于政府自身不当利益的扩张。长期以来,人们普遍把无私地追求社会公共利益看作是政府绝对的职能,“把社会公共利益的最大化视为行政行为和政府制度的最终目标”。^[10]但是,历史和现实证明,政府除了公利性、利他性以外,它还有其自身的利益;没有任何一个社会,能够完全保证公共权力的公共性,能够完全维护公共利益不被侵蚀。在很多情况下,政府表现为一个独立的利益实体,有着自己的利益追求和政治愿望,成为与社会相对应的存在物。^[11]当政府利益与包括环境资源保护在内的公共利益内容相悖或者冲突时,政府就可能为谋求其自身利益而忽略甚至侵犯公共利益,背离政府行为的最初目标。

“政府本身有其自身的利益,政府各部门也有其利益,而且中央政府与地方政府也有很大的区别,政府行为和国家公务员的行为与其自身的利益有密切关系。”^[12]从大的方面而言,政府利益的结构由政府整体的特殊利益和政府成员的个人利益构成。一方面,政府组织作为一个利益整体,具有自我膨胀倾向,这是造成政府行为异化的一个重要原因。首先,根据“帕金森定律”(指福利经济学中的“Parkinson's law”,无论政府机构的工作量是增加了还是减少了,政府机构的规模和人数总是按同样的速度递增),政府总是追求机构规模和人数的最大化。行政机关追求机构规模和人数的最大化,必然会增加对环境资源的消耗,从而引发环境资源问题。另外,政绩和财政收入作为政府整体的政治利益、经济利益最为直接的体现,往往成为政府单一的追逐目标,导致其行为的失范。另一方面,政府各个成员对自身个人利益的追求而实施的环境资源不利行为,其总和也可以构成政府行为的失范。作为一个社会的人,政府官员与社会经济生活紧密联系在一起,他们也具有自身的利益取向。如个人价值的实现、职位的升迁、个人经济利益的增进、对舒适生活的追求等等。“人们要是其权力足以攫取私利,往往就不惜违反正义。”^[13]政府成员既是政策的制定者,又是政策的执行者和操作者的特殊身份,使他们有条件为谋取自身的政治、经济利益而不惜牺牲社会公共利益。

(二) 外因分析:制度的弊端及缺失

制度本身的弊端和缺失,没对科学发展观在政府机构中的树立起到正确积极的推动作用,同时也不能有效地控制和约束政府自身利益的膨胀和扩张,导致政府行为的失范。

制度本身不绿色不环保的弊端,使制度的导向作用以一种负面的形式体现出来,阻碍了先进的政府执政理念的形成,并间接导致了政府行为的失范。这主要体现在一些本身设计不科学的制度对政府决策管理行为的误导方面。比如:决策机制的弊端。政府部门的一项决策,从决定、施行到评价往往比较匆忙,缺乏科学、周密的论证、听政和反馈程序,难免助长长官

意志和决策失误。单一、单向的政府计划、政府行为导致和加剧了政府“实绩主导”和“办公室预案”的倾向和后果。失误的政府决策行为,矫正起来成本与代价很高,其导致的环境资源负效应往往是不可逆的,无法挽救和补救,造成的环境损害和资源损耗也比较大。再如,GDP核算制度的不科学。作为评价国民经济生产活动最终成果的GDP,未考虑环境破坏对生活质量的负面影响,GDP反映不出自然资源和生态环境破坏的程度。凡是那些GDP增长快的地区,往往都是生态环境破坏严重、自然资源消耗严重的地区。^[14]从客观上说,现存的GDP核算方式在一定程度上助长了政府盲目追逐经济增长而忽略环境资源保护的行为,结果就是造成环境污染、生态破坏、资源枯竭。另外,官员政绩考核制度的不完善使一些政府官员往往为谋求自身政治利益的最大化,而热衷于一些提升自身形象的政绩工程的建造及相关政策的制定和实施,不惜支持、纵容、参与掠夺开发已经濒临危机的资源。相反,环保需要大量投入且见效缓慢,于是得不到应有的重视,环境资源相关政策则暂缓执行或变通执行。可以说,许多政府行为的失范,都是相关制度本身的弊端惹的祸,另外,我国现行的多项政策和法律,都少有将政府行为直接作为调整对象,对政府环境资源相关的失范行为缺乏必要的监督、控制和约束机制。如果不存在有效的制约机制或者约束机制软化,政府的自身利益就会不断膨胀扩张,导致利益驱动下的一系列政府行为的失范。当前我国对政府行为约束机制的缺失突出体现在对政府消费行为的规制不足方面。经济学开山大师亚当·斯密(Adam Smith)曾说:“地大物博的国家,固然不会因私人奢侈妄为而贫穷,但政府的奢侈妄为,却有时可能把它弄得贫穷。”^[15]在中国,政府机构与大型公共建筑、高耗能企业属于资源消耗的三大重点领域,却长期以来一直都没有资源使用方面的定额限制和定额管理制度对政府的消费行为加以约束,成为节能监督工作的“盲区”。

三、建设资源节约型环境友好型社会中规制政府行为的制度设计

在建设资源节约型环境友好型社会的过程中,必须要解决政府干预不适当、干预失灵及政府自身对资源环境不合理消耗的问题。科学合理的制度设计,本身就是环境友好资源节约科学理念内化成政府执政理念的过程,同时也是把政府利益控制约束在合理、合法的范围内的根本途径;一方面对政府的执政理念和行为起到正面引导和激发的作用,同时也能对不科学的政府执政理念和失范的政府行为起到矫正和防范的作用。我们认为,对规范政府行为相关制度的完善和重新设计,是我们建设资源节约型环境友好型社会的当务之急,主要可以考虑从以下几方面进行。

(一)改进和完善政府决策机制

要建立和完善环境与发展综合决策制度,实现政府决策的科学化、规范化、民主化。首先,对政府和部门的重大决策,应进行专家论证、技术咨询、效益评估,以实现决策的科学化,避免政府部门因决策失误引起的错误导向;其次,要极力规范政府对重大经济社会问题的决策程序,尤其是“三不决策”制度,^[16]即没有经过充分的调研论证不决策,没有两个以上的比较方案不决策,没有经过专家学者的论证不决策;另外,要大力推进公众参与决策制度的落实,制定重大

事项社会公示、社会听证、民主评议、行政公开等制度的具体实施方案,这些直接性或半直接性政治参与制度和渠道的建立和完善,能极大提高公民参与政府决策的广度和深度,有利于提高政府决策管理水平,有利于不断推进资源节约型环境友好型社会的建设步伐。

(二)健全政府及领导干部的环保政绩考核制度

在考核领导干部的政绩时,不能只看GDP,不能只看“政绩指标”,还要看“绿色指标”,实施绿色政绩考核指标。这就是说,在对一个地区发展情况和领导干部的政绩进行考察时,必须把资源消耗和环境影响状况纳入其中,将贯彻落实国家环保法律法规情况、环境质量变化、环境保护工作进展、污染物排放强度、节约资源、节约开支、群众满意程度等也列入政绩考核,并实行领导干部环保离任审计制度。这样才能扭转一些地方和行业不惜以牺牲资源和环境为代价换取GDP增长的错误做法,才能遏制政府机构的浪费现象,才能促进经济增长方式由粗放型向集约型转变,使经济发展走上健康的轨道。

(三)建立和完善绿色国民经济核算制度

改变传统国内生产总值(GDP)的核算方法,推行绿色GDP制度,即在国民经济核算体系中纳入自然资源和生态环境因素,反映出扣除经济活动中资源耗减成本和环境损失后的国内生产总值。我国绿色GDP核算体系框架已初步建立,它建立了环境实物量核算、环境价值量核算、环境保护投入产出核算,以及经环境调整的绿色GDP核算四个具体的表式核算框架。^[17]但是目前绿色GDP还未上升到法律高度,还没有实现合法、有序、广泛的执行,我国的绿色GDP核算制度法制建设仍属空白。因此,随着绿色GDP的推行以及核算技术和方法的不断完善,还必须制定和完善相关的法律、法规,以实现绿色GDP核算的法制化。比如在时机成熟时制定《绿色GDP核算法》确定绿色GDP的核算方法,规定核算的内容和范围等,从而建立起中国的绿色GDP核算制度。

(四)完善战略环境影响评价制度

政府行为的环境友好资源节约评价制度,是保证政府行为的环境友好资源节约的核心制度。我们应该在做好建设项目环境影响评价和发展规划环境影响评价的基础上,建立和完善战略环境影响评价制度,对政策、法规、规划、计划中的资源环境承载能力进行深入分析预测和科学评价,从源头和过程控制大面积环境污染和生态破坏的发生。具体包括:(1)环境友好资源节约的事前评价制度:在政府行为的策划、设计阶段,对其进行环境友好资源节约评价,对不符合环境友好资源节约标准的政府行为,事前予以制止。(2)环境友好资源节约的事中评价制度:政府行为实施过程中的环境友好资源节约评价,避免政府行为实施中的歪曲,保证政府行为实施中的环境友好资源节约。

(五)完善环境责任追究制度

首先是对追究方式的明确:实行重大决策终身负责制,对于每一项重大决策,都要建立档案,要求决策的领导者对自己的决策终身负责。对于领导干部在决策中存在的严重失误、失职行为,不论存在的问题和造成的后果在什么时候暴露出来,也不论这个领导干部的职务和岗位发生了什么变化,都必须依法追究其领导责任。其次是对责任主体范围的明确:不仅

是政策的直接制定者、参与制定者,对失误的重大决策负有直接责任的主管人员、负有领导责任的人员,还包括对包庇、纵容、放任环境违法行为导致辖区环境恶化的地方政府领导,对不履行环保职责的有关部门负责人,对不作为和乱作为的环保执法人员,如何追究其责任都应做出具体的规定。最后是责任形式的明确:要把政府对环境质量负责的政治责任转化为实质上的更为完善的法律责任,即包括政府及其责任人员的行政责任、对社会成员的民事责任和政府责任人员的刑事责任三方面的责任承担。

(六)建立政府可持续消费制度

政府通过自身的环境友好和资源节约来为社会提供模型和范例,以此发挥其在建设环境友好型资源节约型社会过程中的示范和引导作用,绿色的节约的消费行为是其中重要的内容,必须通过可持续消费制度的建立来引导。可持续消费是建设环境友好型资源节约型社会的可行的消费制度。政府可持续消费制度侧重于政府消费过程的节约性、消费理性和消费持续性。具体包括:推行绿色政府采购制度,尽量采购环保产品,并对采购规模、使用、报废等环节密切进行监督和约束,控制政府自身运行成本;实行对政府机构资源使用的定额限制和定额管理制度;设计一套硬性的利益约束机制,把降低能耗、节约开支与公务员切身利益挂钩,靠制度约束公务员的能源浪费行为。由于政府各机关各部门是财政补贴的对象,因此在节约利用资源方面负有表率职责,可考虑制定《国家机关与公共机构资源节约法》^[18]或者制定一部以约束政府及其官员的消费行为为目的的《政府消费法》上升到法律层面来保证政府的可持续消费制度的落实。

(七)完善民主监督制度体系

政府行为是否实现环境友好资源节约,必须以有效的监督为保障。建立和完善环境友好资源节约的监督制度,就是充分发挥社会各种力量的督促作用,对政府的决策管理以及消费行为是否环境友好资源节约均做监督,及时纠正政府的环境不友好资源不节约行为。应该从以下几方面完善政府行为的民主监督制度体系:建立对行政权力的制约和监督机制,充分发挥行政系统内部监督、媒体舆论监督和社会监督的作用;强化人大监督,完善重大事项报告制度、质询

制度、民主评议制度和政府规章备案审查制度,及时纠正违法或不适当的决策;完善行政、司法监督制度,做到有权必有责,用权受监督。

参考文献:

- [1]李希昆,陆志明.行政法与行政诉讼法学[M].重庆:重庆大学出版社,2003:33
- [2]邱耕田.政府行为与可持续发展战略[J].浙江社会科学,1998(5):70
- [3]马克斯·韦伯.经济与社会[M].北京:商务印书馆,1997:243-244.
- [4]张翼鹏.补贴少税率高 广东风电面临“政策饥渴”[N].人民日报,2006-02-24.
- [5]孙长学.政府作为与资源环境可持续发展[J].经济体制改革,2006(1):32
- [6]鄯建荣.谁来追究地方政府环境责任[N].法制日报,2006-09-15
- [7]陈耀文.建设节约型社会应先打造节约型政府[N].第一财经日报,2005-07-06
- [8]斯德恩.建构环境保护行为的连续性理论[J].社会问题,2000(3):408
- [9]叶文虎,韩凌.对深入进行环境教育的再思考[N].环境科学学报,1998(6):668-669
- [10]布坎南.自由、市场和国家[M].北京:经济学院出版社,1989:35
- [11]张康之.限制政府规模的理念[J].行政论坛,2000(4):7
- [12]李学.公共政策中的政府利益分析[J].行政论坛,2002(2):9-10
- [13]亚里士多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1965:316
- [14]仲大军.我国社会各领域的科学发展观及量化指标[J].江西社会科学,2004(8):32
- [15]黄铁苗.节约经济学[M].北京:中国金融出版社,1990:434
- [16]刘平.转变政府职能 建设资源节约型社会[N].经济参考报,2004-07-14
- [17]李俊然.论循环经济的法制障碍与制度创新[J].河北法学,2005(10):68
- [18]常纪文.建设环境友好型社会的法学思考[N].中国环境报,2005-11-15

Research on Regularization of Government's Behavior in the Resources-saving and Environmental-friendly Society Construction

HUANG Xi-sheng ZHANG Xue

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract Government takes behavior of making abstract policy, making concrete policy, administration and consumption as different dignity of public affairs director and common resource consumer. If these behaviors are irregular, they all can cause negative effects on environment resource, and block the construction of resources-saving environmental-friendly society. Analysis on the government's behaviors and design system to normalize government's behaviors are important contents in the construction of resources-saving environmental-friendly society.

Key words resources saving environmental-friendly government's behaviors irregular regularization