

专栏导语

叶林*

中国在过去四十年经历了人类历史上最快速和最复杂的城市化进程，经济快速繁荣，社会高速发展，但是同时也给自然环境带来了巨大的挑战，威胁着城市的健康发展、居民的生存环境和社会的和谐进步（叶林，2014）。在快车道上驰骋了几十年的中国经济社会列车，相伴而来的还有雾霾频发、城市拥堵、河流污染、湖泊萎缩、生态脆弱等危机。如果不能引起足够重视，这些危机将越来越成为制约发展质量提升、实现可持续发展的瓶颈（南方日报，2015）。

十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念，强调了绿色发展是实现生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路的关键。环境治理问题已经成为了我国乃至全世界公共管理研究的热点问题，也是我国国家治理体系和治理能力现代化的重要议题。本专栏的六篇文章正是围绕环境管制、经济发展与国家治理中的重要议题，展开了广泛的讨论。

在我国，改革开放以来对经济增长的过分强调导致一切为经济建设让路的现象，环境保护与经济发展相比，在一定程度上仍然处于被动和从属的不平等地位。本专栏中臧晓霞和吕建华两位作者提出，在倡导国家治理能力和治理体系现代化建设的今天，研究国家的政治体制、权力关系、治理逻辑等政治要素对环境治理绩效的显著影响也日益成为环境科学领域一个新的学术努力重点。正如十八届五中全会提出的“五位一体”的整体布局出发，把绿色发展理念摆在突出位置，对纠正“唯GDP”式粗放型发展具有重大作用。

如何协调环境保护与经济的关系、实现环境质量改善和经济可持续发展的双赢，是摆在我国政府面前的重要课题。陈玉龙和石慧两位作者在其文章《环境规制如何影响工业经济发展质量？——基于中国2004-2013年省际面板数据的强波特假说检验》中分析了投资型环境规制和费用型环境规制对工业经济发展质量的影响，检验了强波特假说在中国的适用性，环境规制类型不同，对工业绿色全要素生产率的影响也不同。在当前中国的地方政府层面，费用型

* 叶林，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授。

环境规制比投资型环境规制更具正向经济激励效应，更能促进地方工业绿色全要素生产率的增长。同时，环境规制强度对绿色全要素生产率的影响存在拐点。因此，环境规制的设计与选择，以及环境规制的分类实施与强度控制都显得尤为关键。

何彬和潘新美两位作者的文章《环境监管对污染物排放的影响：基于中国省级面板数据的实证分析》进一步阐述了将命令型和市场型两种工具的区别性组合使用或许可以在我国取得更好的环境治理效果。命令型工具主要表现为制定环境保护法律、法规和建立健全强制禁止或许可制度两个维度。与市场型工具不同的是，市场型工具更加强调市场经济激励对于企业排污行为的影响，排污费制度、排污权交易制度、环境税、生态补偿等一系列政策可能在促进企业采用清洁技术、增加治污投资、降低污染物排放等方面有显著的积极作用，但这种政策效果实际取决于环境监管政策的执行情况。我国长期实行的以加大对环境污染行为的惩罚力度为主的“重典治污”政策并不总能起到良好的政策效果，而以改革环保机构、提高行政效率为主要内容的提高排污行为的惩罚概率等措施却能收到意外的政策效果。伴随着国家治理能力和国家治理体系现代化改革进程加快，为寻求有效的环境治理，建立和健全完整的环境治理体系需要从提高环境污染行为的惩罚概率和惩罚力度两个方面同步进行。

在改革开放的早期，中国官员晋升制度研究多集中于经济或 GDP 对政绩的影响。随着环境问题的日益严峻，环境污染对于衡量地方政府绩效的影响值得重视。张鹏、张靳雪和崔峰的文章《工业化进程中环境污染、能源耗费与官员晋升》通过分析不同时段和不同污染程度省际之间环境污染、能源耗费对省级官员晋升的差异化影响发现，在中国工业化进程中经济增长相伴而生的环境污染下，地方官员晋升与区域环境恶化往往同时发生，但排污强度改善有利于地方官员获得更高的晋升概率；随着中央政府对地方官员环境治理要求的提高，环境绩效对地方官员晋升的影响程度也显著提升；环境污染较严重的省（自治区），辖区环境污染改善对于官员的晋升影响程度远高于污染程度较低的省（自治区）。因此，把环境污染纳入地方官员考核与晋升机制，对提升地方政府环境治理与节能减排的积极性有重要作用。

在环境治理中越来越重要的是公众的参与。唤醒公众意识，推动社会行为，只有当公众的力量形成合力，才能达到对环境治理本质的推动作用，促进全面立法、统一政策和根本执行（叶林，2014）。然而，为什么有些公众不参与而有些公众参与公共环保活动？本专栏中卢少云的文章《公民自愿主义、大众传媒与公共环保行为——基于中国 CGSS2013 数据的实证分析》从公民自愿主义和大众传媒视角，利用中国综合社会调查 2013 年数据，分析了客观资源条件、主观

心理愿意、社会网络动员、大众传媒等因素对公共环保行为的影响。其中，公民自愿主义、大众传媒对公共环保行为具有更强的解释力。客观资源条件中的受教育年限，主观心理愿意中的环境关心、环保责任感，社会网络动员中的就业状况、政治身份、社会互动，显著正向影响公共环保行为。相反，语言表达能力、环境污染关注显著负向影响公共环保行为。大众传媒中的电视传媒显著负向影响公共环保行为，非电视传媒显著正向影响公共环保行为。为激励公众环保行为，政府需要通过促进公共环保参与提供政策启示、发挥大众传媒对提升公众公共环保行为的促进作用等途径提高公众公共环保参与度。

更进一步，张海柱在其文章《科技论争与公众参与：环境风险研究中的公民身份议题》中指出，现代环境风险大多源自发达的科学技术及其应用，其本质是知识的不确定性所引发的科技风险作用于环境领域的结果（李瑞昌，2006）。在对环境风险生成与治理困境的反思中，形成了环境风险“公民身份”的“消极”与“积极”两种不同的观念。消极公民身份强调科学知识的有效性，公众主要是科学知识的“接受者”与“选择者”。积极公民身份则强调公众常识的认识论价值，公众成为风险知识的“合作生产者”与科技决策的“议程设定者”。因此，环保专家与公众的关系需要由科层式的、自上而下的关系模式改变为互动式的、合作生产的关系模式，创新体制，保障公众的实质性参与。

正如臧晓霞和吕建华两位作者在其文章《国家治理逻辑演变下中国环境管制取向：由“控制”走向“激励”》得出的结论，中国环境管制模式内部存在一条自我发展的运动轨迹，存在从以“控制”为取向向以“激励”为取向的“自我进阶”，现阶段正处于“激励”的“进行式”，且尚未完成。虽然目前已有某些“激励”特征并产生积极功效，下一步仍然需要采取措施促成“激励”的完全进阶，以更好发挥激励效果，提升环境治理绩效。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，我们必须正确处理好经济发展同生态环境保护的关系，真正努力把环境污染治理好、把生态环境建设好，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。从生态文明建设到绿色发展理念，既是对人类文明发展经验教训的历史总结，也是引领中国长远发展的执政理念和战略谋划。

参考文献

- 李瑞昌(2006). 风险、知识与公共决策. 天津: 天津人民出版社.
- 南方日报(2015). 论五大发展理念. 人民网: <http://politics.people.com.cn/n/2015/1105/e1001-27781531.html>. 2017年10月12日访问.
- 叶林(2014). 城市空气污染治理的国际经验. 北京: 中央编译出版社.