

· 人口 · 资源 · 环境 ·

环境治理范式的演进与环境自觉行动^{*}

朱红伟

(河南大学 经济学院, 河南 开封 475001)

摘要:可持续发展思想的提出及其内涵的不断深化,促使环境治理原则和范式不断演进。传统的“命令—控制”型环境治理范式具有缺陷;而目前来看,新的环境治理范式“环境自觉行动”,由于行为的实施依靠的是企业的自觉性,不受法律法规的约束而缺乏强制性,也有局限性。环境治理成就突出的加拿大,在推动和实施环境自觉行动中也面临着很多的问题和障碍。环境自觉行动并不意味着免除企业遵守环境法规的义务,而应是使企业基于现有政策和法律、法规,在环境治理创新方面有足够的灵活性和独创性,即希望企业的环境行为能够比法律规定的更好。

关键词:环境治理范式;命令—控制;基于市场的环境经济政策;环境自觉行动

中图分类号: F062.2; X32

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 6439(2008)01 - 0064 - 05

The evolution of the paradigm of environmental governance and the environment voluntary initiatives

ZHU Hong - wei

(School of Economics, Henan University, Henan Kaifeng 475001, China)

Abstract The creation and continuous deepening of sustainable development thought makes the principle and paradigm of environmental governance continuous evolution. Traditional order - control style environmental governance paradigm has defects, however, currently, new environmental government paradigm, as environmental voluntary initiatives, also has its limitation because the implementation of the environmental governance depends on the voluntary behaviors of an enterprise and is not restricted by laws and is short of enforceability. The model country, Canada, which has made great progress in environmental governance, also has many problems and barriers in the process of the implementation of environmental voluntary initiatives. Environmental voluntary initiatives do not mean that the obligation of the enterprises to follow the environmental laws should be remitted, but that the enterprises should have agile and original methods based on current laws and regulations in environmental protection innovation, i. e., the environmental behaviors of an enterprise are expected to be better than the requirement of the laws and regulations.

Key words paradigm of environmental governance; order - control; environmental economic policy based on market; environment voluntary initiatives

一、环境治理范式的演进

随着社会的发展,在对环境问题认识不断加深的同时,环境治理范式也在处于不断的改进和完善之中。目前,在一些发达国家已经基本形成了由以

下三个部分构成的相对完善的环境治理范式的制度框架:(1)“命令—控制”型的环境法规;(2)基于市场的环境经济政策;(3)自觉性的环境行动。其中,“命令—强制性”的法律法规是发达国家 20 世

* 收稿日期:

作者简介:朱红伟(1970—),男,河南平顶山人,河南大学经济学院,副教授,博士,从事环境与资源经济学、循环经济理论研究。

纪 70 年代和 80 年代主要采取的环境治理范式;到了 80 年代末,基于市场机制的环境经济政策得到广泛的采纳;而自觉性环境行动是在 90 年代逐渐兴起并受到重视的。

环境治理范式的演进是在生态环境不断恶化,环境影响的广度和深度不断扩大,而单一性的治理手段已经不能满足现实需要的背景下产生和发展的。传统的“命令—控制”型环境治理范式,由于仅仅依靠指令和干预的方式,缺乏足够的灵活性和激励性,已经越来越不能适应社会可持续发展的要求。它不仅对企业的环境行为在时间和指标上做出具体的规定,而且对企业所采用的技术或手段进行干预,甚至往往不加选择地要求企业采用最先进的技术。这意味着对低成本治理污染途径的忽视,也没有把注意力放在利用经济杠杆和激励措施促进企业的环境自觉性上来。这样的结果往往导致企业与政府环境问题上的非合作性,使企业缺乏改进自身环境行为的主动性,而只满足于对法律、标准做出被动的反应。对政府而言,不仅不可能做到对企业的行为进行全面有效的监督,而且监督的成本也是极大的。

另外,由于“命令—控制”型环境治理范式,往往针对的是那些具体性的、可以用指标量化的环境问题,例如,大气污染指数的下降、水质大幅度的提高、污染物排放量相对减少等。如果单从这些看得见的、具体性的环境指标而言,应该承认,在减少工业污染方面一些发达国家确实取得了很大的改观。但剩下的问题,如对动物栖息地的保护、保持生物多样性、防止全球气候变暖、开发和采用更为清洁的生产技术、对生产和消费过程中产生的废弃物进

行资源化利用等问题,则具有不同的性质,更为错综复杂。众所周知,人类赖以生存的自然生态环境是一个极其精密而又高度复杂的系统,至少从目前来看,我们还不能全面认识和评价人类活动对生态环境的影响程度和后果的大小,更不用说对这些影响进行详细的测度和量化了。因此,如果在环境保护和可持续发展方面,企业只是作为一个被动式的规制对象,而不是作为一个积极行动的行为主体,环境法规的大量出现只能是在不断提高环境管理的成本的同时越来越限制企业的活力。特别是随着环境治理的重点从相对容易的事务——对那些显而易见的、可以给予量化的环境问题的治理和控制,向更为复杂化的、更为艰巨的任务转变——从根本上改变人们的环境观念和行方式(如自觉采用清洁生产技术、预防非定点污染问题以及绿色消费等)，“命令—控制”型的环境管理手段的局限性越来越突出。

可持续发展思想的提出及其内涵的不断深化,极大地促进了环境治理原则和范式的重大转变。表 1 是对这一转变的简要总结。可持续发展不仅标志着人们对环境问题认识的一次飞跃,并且激发了人们对各种形式的环境治理范式的积极探索和尝试,例如清洁生产、环境管理体系(EMS)、环境生命周期评估(LCA)、环境审计(Environment audit)、绿色供应链(Green supply chains)、绿色环境标签(Ecological label)等。这些环境行动最大的一个特征就是:在强调广泛的社会参与性的基础上,重视组织和个人在环境行为方面创新性、主动性、自觉性的发挥。因此,这类行动通常被称为“环境自觉行动”(Voluntary environment initiatives)。

表 1 新旧环境治理范式对比表

旧	新
认为环境保护与经济增长相互矛盾	以可持续发展为核心的经济发展和环境保护的“双赢”思想
关注当地问题	关注地区、全球问题
环境方案的国内推动	改善国际贸易和投资环境推动下的环境方案
公众指望政府安排和寻求解决的办法	公众共同参与发现问题和寻求解决办法
管辖的分散导致重复和遗漏	合作管理消除重复和遗漏
反应和整治的态度	预见和预防的态度
“命令—强制”型的管理手段	管理手段多样化,包括运用自觉行动和经济手段等
针对大的显见性的和容易管理的污染问题	针对分散化和难于管理的非定点污染因素
政策、法律、法规规定治理的技术和手段,阻碍创新	制定行为标准,给予行业灵活性,鼓励创新

二、环境自觉行动——一种新的环境治理范式

为了适应可持续发展的要求,创新被认为是经济增长和振兴的关键,而对于政策制定者而言,面临的问题就是如何在创新方面提供足够的灵活性的同时,又提供一个推动环境持续改进的政策、法规的宽松环境。根据国内外的经验,在大多数情况下,答案就是推动环境自觉行动的开展。

尽管在目前的情况下,环境自觉行动还不能作为一个主要的实施机制来取代现有的环境治理范式,但作为一种有益的补充越来越受到社会的重视,其根本原因在于:环境自觉行动承认企业的主动性和创新精神在环境保护和人类可持续发展方面的重要地位,但并不是单纯地把企业环境行为的改进寄希望于企业伦理和道德的提升的基础上,而是在承认企业具有追求自身利益的合理性的基础上,通过逐步营造和改变企业运作的经济、技术和制度环境,引导企业从自身利益发展的长远战略出发,积极主动地改变自身的行为模式,从而有助于促进社会利益和企业利益之间的相互协调和双赢发展。正如保罗·霍肯在《商业生态学——可持续发展宣言》这本关于企业如何应对可持续发展挑战的书中指出的那样:“环境保护不应该是迫于慈善、利他主义或法律规定。只要企业仍是这样的话,它将永远都是钞票、增长和技术的规规矩矩的臣仆。”而在“新的经济的前景中(即哈肯所谓的‘恢复性经济型’),恢复环境的生机与活力与赚钱将成为同一过程。”

所以,环境自觉行动是基于现有政策和法律、法规的基础上,使企业在环境创新方面有足够的灵活性和独创性。针对来自社会各方面的压力和政策环境,为了自身的长远利益,使企业能够根据自身的实际选择最为节省而有效的途径来应对复杂的环境问题,也有能力在投资运作方面在环境与经济之间做出适当的权衡,从而走上一条经济发展与环境持续改进相协调的发展之路。

联合国环境规划署对“环境自觉行动”(Voluntary environment initiatives)的定义是:“包括一切自觉性的、并非法律或法规所强制要求的环境行动;包括制定环境行为准则、方针,建立能够促进组织在环境方面持续改进的环境管理体系,环境承诺,开展环境审计,编制环境报告,第三方认证以及同政府订立旨在改进环境行为的协议等具有广泛内容的途径和方法”。

其中,环境自觉行为准则(Voluntary codes of

conduct for the environment,简称 Voluntary code)由于能够为实现《二十一世纪议程》中第30章的“要鼓励商业和工业部门,包括跨国公司引入并履行能够推动最佳环境行动的行为准则,例如,国际商会的《可持续发展章程》和化工行业《责任的关注行动》提供总体性的环境指导方针,而被联合国环境规划署称之为“可能是最核心(essential)的一项环境行动”。

自觉性原则也是ISO14001环境管理体系(EMS)的一个基本原则。这种自觉性原则,一方面体现在EMS的自觉引入和自觉认证的原则上。EMS不是要求每个企业或组织都要严格遵循和强制认证的标准体系,相反,它鼓励组织根据自身实际,制定适合于自身情况的环境目标和指标体系;选择适合组织自身条件的环境管理体系,并追求EMS组织同现有管理体系的有效整合,从而使企业有更多的选择余地来发挥其创造性和积极性。另一体现自觉性原则的方面,是EMS的灵活性原则。由于不同的组织所处的经济和自然条件具有很大的差异性,作为一个力求在世界范围内通用性的标准,具有足够的灵活性是其必要的特征之一。它允许组织和各个国家制定适合于自身需要和条件的环境指标和目标体系。尽管如此,ISO14001的灵活性并不意味着对组织环境目标和指标的放任,它不仅要求在组织的环境方针中体现组织的环境目标和指标,而且要求组织的环境目标和指标在符合现有的环境政策和法规要求的基础上能够体现持续改进的原则。总而言之,作为一个不具备强制性的环境质量认证体系,ISO14000系列的出台本身就意味着对传统环境治理范式的一次重大改进。对于那些主动地要求进行认证的企业来说,不论其背后的目的如何,至少它表明了一种行为上的庄重承诺。

三、加拿大在环境自觉行动方面的情况

众所周知,加拿大对环境问题的重视程度以及在环境治理方面的经验和成就,都是十分突出的。例如,ISO14000系列就是主要在加拿大环境管理体系的基础上制定的。在加拿大,环境自觉行动的内容相当广泛,但大多数自觉行动不外乎以下四种类型中的一类:

第一类环境自觉行动是签订行业环境行动理解备忘录(Memorandum of understandings, MOU)。其中一个例子是加拿大汽车制造商协会、克莱斯勒、福特、通用等公司同加拿大环境部所签订的减少永久性有毒物质以及其他环境污染物的理解备

忘录。其他已经签署了类似 MOU 的行业有加拿大金属精加工商协会、加拿大汽车零部件制造商协会、奥兰多纺织协会等。

第二种环境自觉行动是由行业协会组织制定本行业的环境行为标准,促使其会员改进和提高各自的环境表现。例如,加拿大化学工业协会的《负责任关注方案》(the Responsible Care Program)和加拿大农作物保护学会编纂的《仓储标准》(the Warehousing Standards)。

第三种是公司主动改进环境表现的自觉行动。为了更加有效地利用资源,尽可能减少废物排放所造成的污染和环境事故的发生以及由此带来的法律责任和公众形象的损失,提高相关方对企业的信心,使企业能够在内外协调的环境中持续稳定地发展,环境问题受到越来越多的公司的重视。实践证明,通过考虑自身的利益激发企业改进自身环境表现的举措,能够使得环境和经济都受益。

第四种环境自觉行动就是 ISO14001 环境管理体系(EMS)的实施和认证。企业实施 ISO14001 的原因是多方面的。第一,克服绿色贸易壁垒。尽管大多数的贸易壁垒在最近几年已经逐渐消失,但在实践中由于各个国家或地区在环境方面的法规、标准的不同,在一定程度上正在形成新的非关税性绿色贸易壁垒。ISO14000 作为实现污染预防、环境保护和可持续发展的一个有力工具和手段,已为多数国家所接受。为了避免国际贸易中的绿色壁垒,促进国际贸易的发展,那些希望在当今世界市场竞争的公司不得不慎重考虑按照 ISO14001 的要求建立环境管理体系。第二,提升企业形象。一个企业或组织可以通过对该标准的成功实施,使相关方特别是客户确信它已建立了妥善的环境管理体系,从而提高企业的公众形象和增强员工以及客户对企业的忠诚度。一般更为常见的是客户或顾客要求或期望他们的供应商或承包商做出有利于环境的举措。

此外,从 20 世纪 90 年代开始,加拿大政府在寻求改变传统的规制型的环境管理措施方面也进行了一系列尝试。其中一个比较成功的项目是《加速消减消除有毒物质计划》(the Accelerated Reduction/Elimination of Toxics (ARET) program)。该计划尽管不是加拿大第一个自愿行动计划,但是它代表了第一个由政府出面组织的、正式的环境自愿行动。该计划的目标主要是有效地消除 30 种具有持久性和生物累积性的有毒物质的排放以及将

另外 87 种有毒物质的排放减少到无害的水平。在刚开始的时候,该计划虽然受到企业界的欢迎,但并没有得到环境非政府组织的支持,后者更希望政府进一步加强对企业的行为的管束。该项目吸引了来自 9 个工业部门的参与者,这些参与者中的大多数都是上述物质的排放大户,因此也易于受到政府环境法规变动的影响。截至 2000 年,已经有来自 171 家公司的 318 处设施加入到了 ARET 计划中去,并且总共减少了 75% 的 ARET 物质排放。尽管存在着不足之处和不确定性影响,总体而言,在促进政府与企业之间的沟通、帮助企业减少或消除有毒物质排放方面,ARET 计划应该说是一次成功的尝试。

另一个非规制性的环境政策尝试是 1997 年加拿大环保局(Environment Canada)和安大略省环保局与一家名为 Dofasco 的钢铁公司所议定的一个为期 5 年的环境管理协议(Environmental Management Agreement, EMA)。尽管在此之前加拿大联邦政府或州政府已经与几个产业部门议定了一些以部门为基础的环境管理或环境行为协议,但他们还没有单独同一家单独的公司签订类似的协议。这个 EMA 不仅代表了企业改善自身环境行为的承诺,而且为加强政府部门与钢铁企业的关系设定了标准。它所设定的企业环境行为目标不仅超出了现有的法规要求,并且把联邦和地方政府的目标置于一个综合性的协议之中。该协议还提供了一个企业与政府部门进行谈判的机制。这个协议设计了范围广泛的环境问题,其中包括了空气质量、能量利用、水质量和废物管理等。值得注意的是,EMA 协议中一般都规定,在企业不能达到其承诺时,允许政府撤销协议而代之以适当的规制措施。这一方面使政府在必要时刻能对企业行使权力和控制,另一方面也使企业清楚协议并不能使它逃避相关的法律责任。无论对于企业还是政府来说,EMA 具有相对小的制定和实施成本。自从签订了 EMA 之后,Dofasco 公司环境绩效取得了很大的进步。

实际上,在推动和实施环境自觉行动的方面,加拿大也面临着很多的问题和障碍。其中一个明显的障碍来自一些相关方对自觉行动所持的消极态度,尤其是对环境自觉行动所带来的环境改进的怀疑。尽管如此,环境自觉行动还是在促进企业、政府和公众通力合作来发现和解决重大环境问题方面起到了很大的作用。为了得到和提高来自各方面对自觉行动的支持和信心,需要解决的问题包

括行动的落实、行动结果的报告以及尽力减少“搭便车”情况的发生等。可以相信,随着环境自觉行动的广泛开展,政府和企业共同寻求改善环境表现的伙伴关系的形成将成为可能。加拿大企业界则认为,更加节约的运作、更热情的服务以及更加负责任的环境表现将促进他们全球贸易的开展,并且在很大程度上提高企业的全球竞争能力。

四、讨论

在保护环境、促进社会的可持续发展的过程中,需要建立一整套完善的经济的、法律的和社会的制度框架,政府在其中发挥着决定性的作用。但是由于环境问题的复杂性、动态性、广泛性等,仅靠政府制定一些有关环境方面的政策、法律和法规,不仅不能反映和适应复杂多变的社会生产生活的实际要求,也不能保证这些政策规定在各方面真正得到贯彻落实。面对严重的环境现实和可持续发展的挑战,需要发挥社会各个方面的积极性、自觉性和创造性。同时也应看到,由于我们面临的多数环境问题已经非常严重,迫在眉睫,而社会对环境问题的认识和觉悟需要一个过程,同政府的政策法规一样,环境自觉行动至少在目前来说,有其局限性,只能作为一种良好的趋势加以引导、培养和鼓励,还不能在当前的环境工作中发挥举足轻重的作用。这是因为:

(1)由于环境自觉行动一般都是自发性的以自律为主的行动措施,没有普遍的强制性要求,在市场经济的条件下,就有可能出现“搭便车”现象(free riders)——自己不付出而获得集体行动的利益。这种行为有时会使集体的努力毁于一旦。由于不在法律的约束之下,最多受到谴责而已。这种现象在环境法律、法规执行不力的条件下也会出现,严重损害了社会公平性和积极性。

(2)由于环境问题的复杂性,目前在许多方面,对环境因素的确定及其影响的评价和认识上,仍存在诸多的分歧,在一定程度上也影响到全球环境工作的开展。在重大的环境影响方面,如果仅靠社会的自觉性难以达到满意的效果,也有失社会公平。所以,在一些重要方面,必须由政府制定广泛遵守的环境行为准则、质量标准以及禁止性规定,并确保其得到有效的执行。

(3)由于自觉性行动一般都是根据地方的文化、社会经济和环境条件出发采取的行动和措施,这就会出现在不同的地域有不同的行为标准。这不仅会影响到一个行业的整体形象和环境行为的

可信性,也不利于整体的协调和公平合理的竞争。

(4)由行业或单个组织发起的环境自觉行动,虽然对本行业或本组织的环境行为的改善有积极作用,但是可持续发展涉及社会的方方面面(例如,可持续的消费范式的形成、社会教育问题、贫困问题等),需要更为全面系统的解决途径和方法。

自觉性原则是环境自觉行动的主要特征,行为的实施依靠的是企业的自觉性,不受法律法规的约束而缺乏强制性,所以该原则同时也是一个最具有争议的原则。对于那些支持环境自觉行动计划的人来说这是它最大的优点,他们认为这能够使企业或行业组织根据自身的特点制定环境行为规则,发挥社会的主动性和创造性,减少环境治理的社会成本,从而有利于实现环境与经济的协调发展;而批评者则对此持有很大的怀疑,他们的理由是:虽然某些企业或行业组织能够使其制定的环境准则对其成员有约束性,由于不具法律的强制性,很难保证其得到严格遵守,另外它也不能对其他的行业或协会起作用,在以“成本—收益”为主要内容和目标的竞争性市场环境下很难得到切实执行。实际上,尽管批评者的担心不无道理,但这种担心是不必要的。正如上面所述的那样,环境自觉行动并不是完全建立在企业的“善举”或者说“利他主义”的基础上的,而是企业根据不断变化的自然和社会形势在对自身利益仔细权衡基础上做出的战略选择。另外,从加拿大政府与企业所签订的 EMA 协议的例子中可以看出,环境自觉行动并不意味着免除企业遵守环境法规的义务和对企业行为的放任自流,而是希望企业的环境行为能够比法律规定的更好。

参考文献:

- [1] 明正东,等. 西方国家的一种新环境政策——自觉性环境协议及其思考[J]. 中国环境管理杂志, 2001(4).
- [2] 保罗·霍肯. 商业生态学——可持续发展宣言. 戴星翼,等,译. 上海:上海译文出版社, 2001.
- [3] Stem Andreas, Upasena Suj. ISO14001: Implementing an environmental management system [EB/OL]. <http://www.ellipson.com/download/ebooks/ebooks/ISO14000.pdf>, 1998.
- [4] UNEP. Voluntary industry codes of conduct for the environment[R]. 1998.
- [5] OECD. Voluntary Approaches: Two Canadian Cases[R/OL]. <http://www.oecd.org/env/va>

(责任编辑:夏冬)