

海洋环境管制问题的思考

王 琪 陈慧玲

摘 要 在对我国海洋环境管制必要性进行论证的基础上,文章重点分析了海洋环境管制的现状和问题,并结合我国海洋环境管制的现实,提出了加强和变革海洋环境管制的几点思考意见。

关键词 政府管制;海洋环境管制;思路

管制作为政府特有的治理工具,在经济、社会领域中发挥着重要作用。由于管制客体的属性不同,因而以解决公域问题为重点的社会性管制和以解决私域问题为重点的经济性管制具有不同的作用方式和作用力度。海洋环境作为一种公共物品,显然具有不同于一般私人物品的供应方式和管制形式,属于社会性管制范畴。今天在放松经济性管制呼声高涨的背景下,面对日益严重的海洋环境问题,海洋环境管制不仅不应放松,而且应当加强,但管制的方式方法应有所创新和发展。

一、海洋环境管制的必要性

管制,特指政府管制,是指“具有法律地位的,相对独立的政府(或机构)管制者,依照一定的法规,对被管制者(主要是企业)所采取的一系列行政管理与监督行为”。政府管制的主体是政府行政机关,即通过立法或其他形式被授予管制权的机构,管制的客体是各种经济主体,主要是企业。政府管制的主要手段和依据是各种规则或制度。所以,政府管制具有垄断性,只能由政府独家提供。同时,受到价值观、意识形态和政治制度等因素的影响,政府管制具有一定的“地域专用性”,即不同的国家、地区,不同的利益诉求,政府管制的作用及产生的影响都会不同。政府管制可大致分为两类:经济性管制和社会性管制。经济性管制主要针对自然垄断领域,如有线通信、电力、铁路、管道燃气、自来水等和存在严重信息不对称的行业,如金融业和保险业。社会性管制针对的是公共健康、安全和环境保护。

显然,海洋环境属于政府社会性管制的范畴。“社会

性管制是指以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生、环境保护、防止灾害为目的,对产品和服务的质量以及伴随着提供它们而产生的各种活动制定一定的标准,并禁止、限制特定行为的管制”。与之相应,海洋环境管制作为政府对海洋环境管理的一种重要工具,是指政府以保障海洋环境的可持续发展为目的,对涉海的产品和服务的质量以及伴随着提供它们而产生的各种活动制定一定的标准,并禁止、限制特定行为的管理活动。

今天,海洋对人类发展的重要性是不言而喻的。伴随着陆地资源的日益短缺,人类把目光转向了海洋。但与各国开发和利用海洋同步的是,涉海活动中人与自然、人与人以及国与国之间的矛盾日益尖锐,海洋污染、行业冲突、海洋开发争议等问题日益严重。这些问题的存在,对以政府为主体的海洋环境管理提出了严峻的挑战,并增强了海洋环境管制的必要性。

1. 海洋环境的公共物品属性需要政府管制

海洋环境是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的海洋自然因素的总和,包括海洋水体环境、海洋上方的大气环境和海底环境,以及生活于海洋中的生物环境等。显然,海洋环境就其自然属性来说具有非排他性和非竞争性的特征,属于公共物品。值得进一步指出的是,这里海洋环境的公共物品属性包含两层含义:其一是指海洋环境所提供给人们的服务,如令人舒适的自然景色、海洋环境质量、海洋物种的多样性,也包含被污染的海洋环境等,具有不可分性、非竞争性和非排他性,是纯粹的公共物品,任何人都可以自由地享用海洋所带给我们的自然环境,而不需要承担生产成

本。由于海洋环境这一公共物品的产权难以界定清楚,很多情况下任何人都可以免费自由使用,因而,为追逐个人利润的最大化,每个使用者都会最大限度地使用无需支付费用的海洋资源,其结果经常导致海洋公共财产被过度使用,出现所谓的“公地的悲剧”现象。其二是指海洋环境中的海洋资源、被使用的海域等,是作为准公共物品而存在,即海洋环境资源是共有的,具有非排他性、非竞争性特征,但是,海洋环境这种非排他性和非竞争性的特点到一定程度就会消失,出现排他性和竞争性的问题。海洋环境资源的总量是有限的,超过一定人数的使用,便产生拥挤现象,出现竞争性特点,一个人用的资源愈多,就意味着留给其他人的资源愈少,每一个资源使用者的加入都给其他使用者带来了外部成本。因而,使用者相互竞争最终影响到可用资源的数量和质量,海洋环境资源由一种“取之不尽、用之不竭”的公共物品,变成稀缺资源。海洋环境的这些特性使其在开发利用中存在着不可避免的外部性和市场的失灵。近年来,人类加大了对海洋的开发和利用,在取得巨大的经济效益的同时,人类直接或间接排放入海的物质和能量也急剧增长,超过了其自净能力,带来海洋环境污染及海洋生态环境的破坏,从而降低了海洋环境质量,这对人类的生存和发展,生态系统和财产等造成多种不利的影响。这种负外部效应正是由于海洋环境的公共性造成的。海洋环境的公共物品性质使其产权难以确定,因而市场无力将其外部性内部化,导致市场对此类公共物品的无效配置。为了解决海洋环境恶化这种外部性问题及其市场失灵,客观上就要求政府加强对海洋环境的管制。

2. 海洋环境问题的严峻现实需要政府管制

当前正是中国经济建设与发展的关键时期。经济的迅速发展往往会导致环境破坏的加重,因而在今后相当长的一段时期,我国将处于环境污染的“高发期”,而我国海洋环境也将面临更加严峻的形势;海洋资源的进一步开发和利用、海上航运、海盐和盐化工业、石油开发、海洋捕捞、海岸工程、海洋旅游业等海洋产业将处于大规模发展时期,这使海洋环境尤其是近岸海域必然要承受更大的压力。海洋经济的发展,沿海地区固体废弃物的岸边堆放和排海污水总量继续增加,近海污染程度将日趋加重;随着沿海地区经济“热点”不断涌现,海洋污染范围将日益扩大;海洋开发强度加大,污损事件发生的机率也在增加,人为带来的海洋环境灾害将更加严重;沿海地区经济结构和产业结构的改变,入海污染物种类将有所变化;海岸带开发不合理,生态破坏进一步加剧。以渤海环境状况为例,作为我国海洋开发利用最早的海区,渤海区域近年来,“总体环境质量状况日趋恶

化,沿岸海域污染十分严重,污染范围持续扩大,赤潮频发,溢油事件不断出现,局部生态系统遭到破坏,海域功能加速丧失;主要经济鱼类已不成汛,资源锐减,海岸环境损害严重;开发利用长期处于无序、无度状态,渤海已经出现‘先污染待治理、先损害待恢复’状态,正在走向‘荒漠化’,严重制约了沿海地区的可持续发展”。国家海洋局在发布的《20世纪末中国海洋环境质量公报》中指出:“我国海洋环境日益恶化”。《公报》基于迄今国内最大规模的基础性海洋污染调查,结果表明,我国海洋污染快速蔓延的势头得到一定程度的减缓,但海洋环境质量恶化的总趋势仍未得到有效遏制。可见,我国的海洋环境已经到了十分严峻的地步,海洋环境问题的存在,正在对我国经济、社会发展产生越来越严重的影响。这一切必然决定了我国对海洋环境污染及资源开发的政策管制需求是特别强烈的。

总之,无论从理论还是从实践来讲,海洋环境的政府管制都是必须的。

二、海洋环境管制的问题分析

政府作为海洋环境治理的主体,以法律或政策的权威性为作用工具,强制性地要求企业遵守环境治理的规章制度,如环境质量标准、排污许可证、区划、配额、使用限制等。这些手段都是直接管制的措施,即通过管理生产过程或产品使用和限制特定污染物的排放,来达到环境治理的目的。我国自1974年10月30日经国务院批准发布了《中华人民共和国防止沿海水域污染暂行条例》,1983年3月1日起施行的《海洋环境保护法》,是我国第一部保护海洋环境的单行法律。为实施《海洋环境保护法》,由国务院颁布了《防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》、《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》、《防止拆船污染环境管理条例》等三项行政法规。国家环境保护局还批准发布了《渔业水质标准》、《海水水质标准》、《污水综合排放标准》、《船舶污染物排放标准》、《船舶工业污染物排放标准》和《海洋石油开发工业含油污水排放标准》。为了防治陆源污染物污染海洋,沿海各省、自治区、直辖市也分别制定了一批地方性海洋环境保护法规、规章和标准。1999年对《海洋环境保护法》保护法进行了修订,新的《海洋环境保护法》引入总量控制制度。将按照国务院的规定环境保护部门在陆域已经开展的总量控制制度引入海洋环境管理,明确“国家建立并实施重点海域排污总量控制制度”,这个制度的建立将使海洋污染防治工作上一个新台阶。专设“海洋生态保护”一章,充分体现了环境保护、污染防治与生态保护“并重”的方针,对保护海洋珍稀物种、海洋生物多样性和防止海洋

生态系统破坏具有重要意义。增加了“海洋环境监督管理”一章,在这一章中规定了国家要制定海洋环境保护规划和海洋环境质量标准。新的《海洋环境保护法》中还规定了排污收费、限期治理、淘汰落后设备工艺等制度。2003年3月1日起施行《海洋行政处罚实施办法》,就是用罚款等海洋行政处罚方式,通过对海洋行政相对人一定经济利益的剥夺,来规范其海洋经济活动。从中国目前的现状来看,管制手段仍然是最有效的方式之一,它可以凭借其惩罚的威慑力量,强制性地约束经济主体的行为,起到立竿见影的功效。尤其是针对海洋环境管理而言,命令-控制型环境管制更具有特殊的意义。

“但是,遵循集中控制的建议所实现的最优均衡,是建立在信息准确、监督能力强、制裁可靠有效以及行政费用为零这些假定的基础上的。没有准确可靠的信息,中央机构可能犯各种各样的错误,其中包括主观确定资源负载能力,罚金太高或太低,制裁了合作的牧人或放过了背叛者。可见,政府管制手段并不是万能的,也存在亟待改进的现实需求。

1. 企业对管制政策的消极执行或采取阳奉阴违的做法

这是由于管制政策往往会因为过分强调环境效果而忽视了经济效率和社会公平。我国地域辽阔,自然条件复杂,各地区经济发展水平不尽相同,政府又不可能获取各企业生产技术的完全或充分信息。一般来说,直接管制是对生产和消费过程中所涉及的污染活动的直接干预,倾向于迫使每个厂商承担同样份额的污染控制负担,而不考虑相应的成本差异问题。尽管政府制定的各种环境标准可能会有效地限制污染物排放,但企业在采取规定的污染控制措施过程中,有可能因设备更新和技术改造带来巨额成本支出。因为厂商之间的污染控制成本千差万别,即使在同一企业里,在某一情况下适宜的技术,换到另一情况下就不一定适用。因此,污染控制成本会由于厂商的产品设计、物理构造、资产新旧状况及其他一些因素的影响而存在巨大差别。对不同性质、不同规模、不同区域的企业采取完全划一的标准,管制过程中出现“不惜一切代价”的做法,只能导致企业的消极执行。

2. 排污企业不愿积极主动地进行减少污染的行为

这是由于管制手段缺乏对企业的有效激励。环境管制政策通常是通过法律程序确定的,即使在执行过程中发现问题,也不得随意改变。这些直接干预都带有法定性质,一旦不遵守,就会有严重的法律和经济后果,所承担的责任风险远远高于控制成本或边际收益;这种不考虑企业实际利益的做法实际上限制了减少污染的边际成本最低的企业做出更大的努力,趋向于阻

碍污染控制技术的发展,因而企业在履行环境法规时,不是基于前瞻性的思路考虑,而是尽力采取防御性的短期对策,其结果将窒息企业环境保护的技术革新。如现行的排污收费制度,由于费率太低,对污染者的刺激作用很小,也就是说排污收费制度在事前防范意义上对于厂商控制污染产生的激励程度太低,使得厂商几乎没有动力去采取措施(新的技术、设备等)控制污染,而是在缴纳远远低于边际治理成本的排污费的条件下排污。这使得排污收费制度作为环境管制手段来说,并未发挥通过市场的手段来控制污染的作用,而是在事后弥补意义上一定程度地保护了环境。相对于环境管制目标来说,排污收费制度的实际使用效果大打折扣,既没有将环境污染水平控制在一定范围内,同时也扭曲了资源配置,使得环境被过度利用。单方面地强调政府行政干预,把企业置于被动、服从的地位,政府与企业处于地位不对等的对立两极,缺乏激励性而使企业缺少从事环境保护的动力。

3. 存在厂商俘虏监管者的寻租行为

管制的过程是政府和企业博弈的过程,其间企业作为一种利益集团,为追求自身利益的最大化,必然想方设法游说政府,以促使政府利用权力资源采取有利于游说企业的政策,而政府管制者既然可以通过管制活动与被管制者分享利益,因此往往会被受管制企业所“俘虏”。尤其是环境管制政策中的一些惩罚标准往往上下限浮动较大,政府部门有着较大的自由裁量权,而且相对于“税”而言,排污收费的“费”的征收具有一定随意性,这就给排污企业寻租提供了机会,为厂商俘虏监管者提供了更大的可能性。其结果一些污染大户往往因与政府有着千丝万缕的关系而逃避或减少交费,从而导致管制执行不严、执行不利、催生腐败等恶果,致使整个社会为此付出环境、经济和政治代价。

4. 管制成本过高

直接管制虽然以严格的约束性来维护了政策的严肃性,能够起到立竿见影的功效,但同时因执行过程中需设置大量的机构、投入大量的资金和人力而导致管理成本太高,难以承受。

由上述分析可以看到,海洋环境的政府管制具有双重效应,既可以促进海洋环境的保护,也可能影响海洋环境的保护。但无论从西方国家的环境管理实践看,还是从中国环境管理的现实需要出发,海洋环境管制仍是解决海洋环境问题的一个重要方式。

三、海洋环境管制的新思路

从20世纪90年代开始,环境管制进入新的发展阶段。一方面进一步使用更集中和综合的措施提升现有环

境管制的质量,简化管制程序,减少管制成本;另一方面则是寻求更好的政策工具,将法律法规、经济激励和自愿型措施结合起来。我国海洋环境管理的现状也迫切需要政府管制要有新思路。

1. 调整认知,转变“管制就是控制和命令”的传统观念

对我国来说,海洋环境管制需要加强而非削弱,但是同时需要转变观念,不能再简单地认为管制就是控制和命令。事实上,以往在对待环境管制问题上,政府与企业都存在着认识误区。企业认为政府实行环境管制就是要监督控制企业的行为,而企业治污必然会提高企业的成本,即包括需要新增投入用于污染的治理与预防,或是调整生产,将生产要素从现有盈利性用途中转移出来而导致的成本提高等,从而减少企业的盈利空间,增加企业负担,削弱其竞争力;而政府则假定企业总是具有以牺牲环境为代价谋取自身利益的动机。相应地,政府的环境管制及其实施机制也多建立在这种对立关系基础上,因而必然受到以逐利为主要目标的企业的抵制。环境管理成为政府与企业之间的角力战,企业想尽各种办法规避政府管理,与执法者捉迷藏,导致污染问题屡禁不止;而政府尽管投入大量资源对企业的排污行为进行监管,但却往往事倍功半。正是由于政府和企业对环境管制问题上的认知偏差,导致现实中政府与企业的对立倾向。那么,环境管制是否一定会束缚企业发展、提高企业成本呢?美国哈佛大学著名战略管理学家迈克尔·波特教授于1991年在阐述环境管制和产业竞争力的关系时,提出的“波特假说”,则给人们以新的启示。波特假说是指“适当的环境管制将刺激技术革新,从而减少费用,提高产品质量,这样有可能使国内企业在国际市场上获得竞争优势,同时,有可能提高产业生产率”。波特假说隐含的实践路径与逻辑思路是,在社会环境意识日益提高及有效的环境管制制度下,企业通过率先采取环境友好的措施,如改进生产过程与产品的环境性能,可以优先于其竞争者在市场中获得更多的“货币投票”,波特将其称为“先动优势”;此外,企业通过积极的环境管理有助于实现产品或工艺创新,而创新所带来的收益不仅可以弥补企业的管制遵循成本,甚至可以为企业带来净收益,从而获得“创新补偿”。在环境管制约束下,企业通过“先动优势”与“创新补偿”可以赢得相对竞争优势,提高竞争力。因此,如果政府和企业认知正确、态度端正,环境管制不但不会造成政府与企业的对立冲突,反而会成为政府与企业合作的现实通道,在各得其所中实现双赢。

2. 变革管制方式,善于利用市场优势解决问题

实践证明,在产权界定明确的基础上,市场机制可

以发挥良好配置资源的作用,其效果优于单纯的行政的和法律的管制手段,因而成为目前环境管制方法发展的新趋势。目前在各国,尤其是发达国家的环境管制实践中市场机制已有较为广泛的应用,成为落实双赢理念的有效环境管理手段。在我国随着市场经济的不断发育和完善,经济刺激手段在环境保护中的作用也越来越明显,它既可以显著降低环境保护的成本,又能提高环境政策手段的社会可接受性和费用有效性。例如在我国也有试点的排污权交易制度,即通过建立排污许可证的交易市场,允许污染源及非排污者在市场上自由买卖许可证。目前,根据污染造成的损失对污染者征税或收费是多数国家使用的污染控制方法。但由政府征收排污费的制度安排是一种非市场化的配额交易;政府始终处于主动地位,制定排放标准,并强制征收排污费,但它却不是排污和治污的主体;企业虽是排污和治污的主体,但却处于被动的地位,只要达到政府规定的污染排放标准,这种制度安排就不再具有进一步治理污染、减少污染物排放的激励作用。与政府征收排污费不同,排污权交易制度可使企业真正成为排污和治污的主体,并对自己的污染排放行为作出选择。因为在这种制度安排下,政府不仅放弃了一些配额交易的权利,部分地退出了交易过程,而且也放弃了借此获得的交易利益。与此同时,企业取得了排污权交易的利益,就有了积极参与污染治理和排污权交易的巨大激励。治理污染交易就由政府间交易变成一种真正的市场交易。

3. 增强协作精神,以合作求共赢

现代博弈论揭示出社会中的人们只有相互合作,才能达到对社会及人人都有益的结果。因而政府需要转变观念,从高高在上、忽视企业和公民利益的统治者地位上走下来,通过平等协商,在充分反映参与各方的要求与维护公共利益之间寻求平衡,实现问题的最优解决。

(1) 要重视企业在海洋环境保护中的作用

作为污染制造者,企业是政府管制的对象;作为环境保护者,企业又是政府依靠的力量。企业早已成为海洋环境管制政策的一个组成部分。伴随着海洋经济的快速发展,政府尤其要重视海洋环保产业的发展,促进涉海企业的环保科技进步。当然,企业的发展还是政府海洋环境管制的重要资金来源。因而离开了企业的配合与协作,海洋环境管制就是一纸空文,不会有任何实际效果。同时应及时鼓励和支持企业及企业间为海洋环境保护自愿作出的技术性的或组织上的创造性实践。

(2) 要重视公众及社会团体的力量

政府管制的有限性决定了政府要在信息收集与反馈等环节建立有效的激励机制,鼓励公众的广泛参与,以尽可能地缓解信息的不对称。同时,为了避免政府决策

上的失误,或者地方政府在环境管理上失职或环境管理不力,对政府行为的限制、监督也就非常必要。因而,管制过程应同时成为公众积极参与的过程,政府要在管制政策的制定、执行与监督中建立公众参与的机制,提高管制政策的效力。

就我国目前的情况来说,公众参与存在过于简单化的倾向,以为公众参与就是加入环境保护活动,从事海洋环境保护宣传,对破坏海洋环境行为进行监督等。但实现公众参与并不是一个简单的过程,而是需要参与具备一定的技术和能力,具有一定的组织和制度安排。因而,除了全民教育提高公众的海洋环境意识之外,最为重要的是通过政府的努力,实现公众参与的制度化。现行海洋环境保护法律制度对公众参与的方式、阶段、参与效果都没有规定,虽然有的法律提及,但仅仅是原则性的,可操作性差,公众根本无法真正参与到环境保护中来。要保证公民参与的长期成效,关键在于建立公众参与的长效机制。如开放政府,最基本的就是政府信息公开,并用法律形式确定下来,这有助于改变政府与公民之间信息不对称的状况。政府可以通过网络等现代化的手段,公布事关公民切身利益的环境决策,接受询问和监督,建立海洋环境听证制度等,关键是要从法律制度上给与保障,才能使公众及社会团体的作用真正

得以发挥。

总之,海洋环境问题的特殊性和当前面临的严峻现实告诉我们:管制作为政府特有的治理工具,在海洋环境管理中仍将发挥重要的作用。政府不但不应退出海洋环境管制领域,反而应当积极干预。只是,政府的积极干预应建立在管制内容和方式不断变革的基础之上。只有根据时代发展的需要,转变管制观念,变革管制方式,海洋环境管制才能在实践中发挥出应有的成效。

参考文献

- 1 王俊豪. 政府管制经济学导论——基本理论及其在政府管制实践中的应用[M]. 北京:商务印书馆,2001
- 2 [日]植草益. 微观规制经济[M]. 北京:中国发展出版社,1992
- 3 王志远. 蒋铁民主编. 渤海区域海洋管理[M]. 北京:海洋出版社,2003
- 4 [美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 上海:上海三联书店,2000
- 5 鹿守本. 海洋管理通论[M]. 北京:海洋出版社,1997

(作者单位 中国海洋大学法学院政治学与行政学系)

