

內地環保風暴須以市場機制化解

企業管治



何順文
李元莎

進入二〇〇五年後，內地突然而來的環保意識所攪動的環保風暴，將深刻影響內地環境保護機制和整體社會制度變遷的事件。所謂「環保風暴」事件，是指一月十八日一向弱勢的內地環保的最高行政機關國家環保總局突然發力，召開新聞發布會宣布在建或即將開工的三十個電力項目「違規」——不符合《環境影響評價法》的環境影響評價程式，並要求所有專案無條件停建，此次事件所以被媒體驚呼為「環保風暴」的原因有三：一是這三十個項目中不乏國家發展戰略性項目和地方政府力挺的重點專案；二是涉及的企業多是國有重點企業；三是叫停的原因不是項目造成了實質的環境危害，而只是因為不符合相關的程式性規定。

對於此次「環保風暴」意義的認識，需要回溯內地長期以來的發展脈絡：自世紀七十年代末、八十年代初開始改革開發，內地提倡以「經濟建設為中心」，對於經濟發展的追求成為壓倒一切的任務，標示經濟發展的水準的GDP數字成為衡量社會發展和官員政績的最主要標準，但對任何事物的追求總有一個限度，超越合理邊界的行為就走向了事物的反面；今天內地社會發展的現實就證明，不顧及自然環境的承受能力，片面追求經濟發展將最終喪失經濟發展的本來意義。內地經濟發展所釀成的環保問題，因為長期得不到應有的重視而愈積愈多，於是此次貌似突然的環保力量爆發就順理成章了。

不應依靠行政能力

不過，從現實和長遠的角度來說，這場環保風暴的象徵意義大於實際作用，或者說，這只是內地在解決環保問題上向正確方向邁出的第一步，因為一個無法迴避的事實是：環保作為社會基本公眾利益的體現，不應只由行政機關依其國家權力進行維護，雖然這是一個必需的手段和一個必經的階段。內地社會環保意識覺醒所帶來的，應是社會整體制度優化下的環保利益保障體系的構建。為此，必須從破除此次環保問責濃重的行政色彩入手，尋找新的發展路徑，構建一個市場化和法治化的機制，以超越現有

體制局限，實現社會福利的最大化。

從企業管治的層面來看，把環保引入公司管治的市場進路，需要通過制定體現環保利益取向的產業政策、金融政策、財政政策等宏觀經濟政策，用市場化的制度設計改變企業的外部制約和誘導條件。依靠市場化的利益傳導機制，利用企業作為市場主體的自利性，融合環保價值判斷和追求為企業的自覺行為，把環保需要內化為企業決策的基本內容和公司管治的有機部分。通過這種誘致性的制度變遷，將以環保考量為重要內容的社會責任意識

滲透入企業內部管治的血液中，以從本原上改進企業的管治文化和制度環境。

從社會發展的層面看，用市場方式解決環保的社會責任問題，用市場力量置換行政力量在環保問責制度上的主導地位，將是



內地對環保的重視一直被置於追求經濟增長之下

內地社會發展的必然趨勢；因為市場力量具有行政力量所無法比擬的制度性優勢，可以更有效地配置社會經濟資源，用較小的社會成本避免更多的社會福利損失。市場機制較之在行政力量的滯後性，外部性具有指引性、內生性，能夠事先預防問題的發生，提前在市場內部化解可能的利益衝突。柔性的市場機制，可以避免行政機制剛性造成的巨大社會資源浪費。同時，市場機制具有的自我擴展和自我糾錯功能，也更符合人們在環保問題認識的漸進性和發展性。

法治化是解決問題根本出路

毫無疑問，目前以行政力量為基礎的環保風暴較之以前在環保問題上的無所作為，已經是歷史性的進步，昭示了內地社會環保意識的覺醒。從一定意義上來看，是經過社會意識的長期遏抑和積累，環保利益訴求終於找到了一個合法而強大的表達管道。同樣不可否認的是，單純依靠行政力量的社會平衡機制是脆弱和危險的，與法治社會的基本精神也是背道而馳的，至多只是在一個很低的層次上實現了初步的法治保障。基本的法治精神是以普遍尊重公民私權為基礎的權利保障體系，其核心是公眾廣泛參與機制下的立法活動、獨立而強大的司法體系和完善全面的公民權利救濟體系。

就環保問題的法治化進程而言，在立法層面吸收更多的社會主體參與的需要更為突出，尤其是民間環保組織的意見；在執法的層面強化行政部門的專業獨立性，避免現存的部門衝突。最重要的是，法律要賦予普通民眾的環保訴訟權，並應當考慮實行集體訴訟和辯方舉證等特定的司法程式和證據規則來保障公眾權利的實現，還應把環保事故訴訟納入國家檢察機關的公益公訴範疇。利用多個民間和政府的訴訟權來制約破壞環保的行為。如此，才能真正實現環保責任的內化，並實質上成為內地社會發展的有

效制度約束。

總之，強調環保責任的法治化進路，並不是簡單否定現存的以政府環境保護主管行政機關為基本行動主體的問責行動，而是基於社會法治化發展的根本方向，在此基礎上尋求更為全面和更為合理的公眾參與機制。在社會分化愈來愈嚴重的現實條件下，只有社會各個階層的利益訴求都能得到有效的表達，才能保障社會法治化的基本方向不偏離法治的基本精神和原則，才是真正的法治化。這一思路不僅適用於對環保問題的法治化行為的選擇和評判，也普遍適用於所有有關社會制度變遷的理論思考和制度設計。

何順文 漫會大學工商管理學院院長兼教授
李元莎 漫會大學工商管理學院博士研究生