

多源流理论下解决跨省危废物 倾倒问题的路径分析

——以 A 省为例

区小兰

(南宁师范大学 经济与管理学院, 南宁 530299)

摘要:在多源流理论指导下,以 A 省为例,分析了导致跨省危废物倾倒事件频发的原因,主要涉及体制分割和条块治理并行、相关机制缺失、政府监管“失灵”、利益链的存在、部分群众环保意识薄弱、企业缺乏社会责任、地方本位主义凸显等因素,在此基础上对政府、企业、公众提出了责任要求,从而形成“三方共治”的治理模式,共同解决跨省危废物倾倒问题。

关键词:多源流理论;跨省危废物倾倒问题;政府;企业;公众

中图分类号:D63-3;X32 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2019)04-0099-05

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2019.04.017

Path Analysis of Trans-provincial Dumping of Hazardous Waste Based on Multiple Stream Theory: A Case Study of Province A

OU Xiao-lan

(School of Economics and Management, Nanning Normal University, Nanning 530299, China)

Abstract: Guided by Multiple Stream Theory and based on Province A, this paper analyses the causes of frequent incidents about trans-provincial dumping of hazardous waste, which mainly involve such factors as system segmentation and block management, lack of relevant mechanisms, failure of government supervision, interest chain, weak environmental protection awareness of some people, lack of social responsibility of enterprises, prominence of local departmentalism and so on. As a result, responsibility requirements are proposed to the government, the enterprises and the public, so as to form a “three-party cooperation” governance model to jointly solve the problem of trans-provincial dumping of hazardous waste.

Key Words: Multiple Stream Theory; trans-provincial dumping of hazardous waste; government; enterprises; the public

一、问题提出

生态保护和安全的国家及人民关注的热点问题,十九大报告更是将生态文明提升为千年

大计。习近平总书记也多次强调要“像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”。尽管生态保护和环境治理是党和政

基金项目:国家社科基金项目(18BMZ141);2017 年广西哲学社会科学规划研究课题(17BMZ004)

作者简介:区小兰(1994—),女,广西玉林人,硕士研究生,主要从事民族地区社会治理研究。

府一直常抓不懈的大事,但近年来跨省危废物倾倒事件却屡禁不止。据《经济参考报》报道,2016至2018年,A省已发现16起不法分子跨省转移、倾倒危废物或生活垃圾案件,有10起以上为非法倾倒危险废物案件,总量高达2.3万吨,造成直接经济损失超1亿元,A省成为跨省危废物倾倒的重灾区。A省境内跨省危废物倾倒事件严重违反了《固体废物污染环境防治法》,影响了人民群众的生命健康,给A省生态环境造成了极大的损害、增加了环境治理压力。

从A省频发跨省非法倾倒危废物事件来看,从较发达地区向周边相对欠发达地区倾倒危废物是此类事件的一个明显特征。受多种因素的影响,经济欠发达地区多表现为环保意识不高、环保工作滞后、执法力度不强的状况,这给了经济较发达地区转移、倾倒危废物可乘之机。A省跨省危废物倾倒事件危害范围波及本省多个地区,涉及涉案地区政府及其相关执法部门、非法企业、非法倾倒中间人、环保意识薄弱群众及当地居民等多个部门、多个主体,需要一一厘清相关责任。基于此,本文运用多源流理论,按照问题流、政策流、政治流对跨省危废物倾倒事件进行归类梳理、探究其频发原因,并尝试提出解决该问题的路径。

二、分析框架:多源流理论

多源流理论由约翰·W·金登提出,并在此基础上构建了多源流分析模型,该模型建立在问题流、政策流、政治流三种信息流基础上^[1]。问题流关乎社会事件如何被定义为公共问题和被社会认知;政策流与解决问题的技术可行性、解决方案的公众接受度有关;政治流涉及政治现状对问题解决的影响,比如利益集团、公众舆论、组织结构变化等对问题解决有影响。在触发机制的作用下问题流、政策流、政治流发生汇合,“政策之窗”由此打开,该社会问题就会引起社会关注,并逐步走向政策议程。

A省境内跨省危废物倾倒事件是一个公共政策问题,可引用多源流理论来剖析该事件,从而准确把握此类事件的政策议程形成情况,这对于问题的解决和路径的提出尤为重要。根

据多源流理论,问题流为A省境内跨省危废物倾倒事件;政治流为公众舆论、组织结构变动、法律权威等;政策流为联防联控机制、联动办案机制、行政管制等。在干涉变量如地下黑市、利益链、非法企业等外溢现象的作用下,事件发展达到高潮。在某一触发机制作用下,三种“流”在某一时刻发生汇合,此时政策窗口打开,A省境内跨省危废物倾倒事件即可进入政策议程建立流程(见图1)。

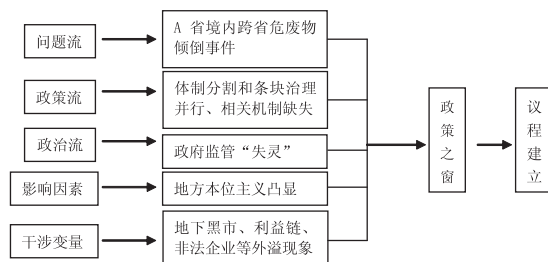


图1 A省境内跨省危废物倾倒事件多源流模型分析框架

三、A省境内跨省危废物倾倒事件的多源流分析

(一)政策流方面

1. 体制分割和条块治理并行

目前,体制分割和条块治理并行演变成了跨界生态治理的难点所在。从“条”上来看,跨界生态治理权限被分割给不同部门,各个部门间权力重叠;从“块”上来看,整体的区域性环境治理由于行政区划被分散给不同行政区域的不同地方政府^[2]。跨界生态污染治理涉及多个地区和部门,条块分割造成“多头治理”“政出多门”的体制性问题,因此权责不清、权力分散助长了一些企业大肆转移、倾倒危废物的嚣张气焰,导致跨省危废物倾倒事件势头凶猛、频频发生。

首先,跨省危废物倾倒事件涵盖了A省、B省及周边其他省份,每个省份都按照各自的标准进行治理,都难以打破区域界限、隔阂,无法协调好行政区域之间的治理资源^[3]。各区域环保局与当地政府环保部门之间缺乏明确的法律界定,导致区域规划和实际跨省生态治理综合规划不能接轨,规划冲突现象时常出现。其次,跨省危废物倾倒事件在监管和治理中存在部门

“间隔”。比如当地污染治理部门主要职责是监督管理大气、水体、土壤、固体废物、持久性污染物等污染,并进行环境综合整治、规定污染源限期治理等,但由于跨省危废物倾倒属于跨界问题,不在其职责范围内,所以无法进行监管;当地环境监测部门负责环境质量状况调查、监测工作,却因缺少生态治理权限,而无法越权管理。而且,在治理跨界生态问题的实际行动上,相关部门之间的处理方式、手段及治理标准往往不一致。因此,在区域隔阂和部门“间隔”交互作用下,增加了跨省危废物倾倒监管和治理难度。

2. 相关机制的缺失

跨省危废物倾倒事件之所以频发,原因是多方面的。其中,一些企业受利益驱动,对生态有害物的处理以牺牲生态环境为代价是最大的原因。另外,各区域、各部门各自为政、各行其是,按照自己的标准制定本地区的生态治理机制,进而导致“机制打架”的不利局面,而且在实际执法和监管工作中难以形成一致的跨省联合办案机制、联动协调机制等协同共治机制,因此,生态治理机制上的问题也是造成此类事件发生的重要原因。

(二)政治流方面

由于机制、监管能力、环保意识等原因,使本该政府介入的生态问题却没有或没有完全介入,出现了监管效果难以到位的监管“失灵”现象。与此同时,在跨省危废物倾倒事件上各区域政府或部门职责划分不尽合理、任务分配重叠,相应地加大了生态治理难度。也有部分原因是忽视监管的问责,致使政府监管部门及人员的行为缺乏约束,而缺乏约束有可能造成监管人员要么面对复杂的“钱”“权”“利”抵制不住诱惑,要么直接参与非法经营活动,结果政府监管一直难以达到预期效果,而跨省危废物倾倒事件频发的结果就表明了监管的“失灵”。除了政府监管缺乏问责之外,还有更深层次的政府监管不力的原因,即监管权的“分散化”导致监管“失灵”。由于问题的跨界性及跨部门性引起监管的分散,导致了监管权的不完整,进而造成

行政命令形同虚设,失去强制力和约束力。

上述种种原因导致的监管“失灵”增加了企业非法倾倒的可乘之机,助长了企业大肆转移、倾倒危废物的嚣张气焰。非法倾倒企业的猖獗行为,导致跨省危废物倾倒事件屡禁不止,最终“违法分子获利、人民群众深受其害、地方政府为此买单”。从事件反映的情况看,正是由于监管“失灵”,为非法倾倒企业打开了方便之门。

(三)干预变量方面

1. 利益链的存在

一方面,由于在经济较发达地区危废物处理成本高,而经济欠发达地区处理成本相对较低,这其中存在着巨大的成本差,而且经济欠发达地区具有危废物处理的市场需求,使一些企业冒着法律风险打“擦边球”,心存侥幸地把危废物异地转移,因此滋生了利益链条;另一方面,倾倒地部分群众是“理性的经济人”,他们由于受经济利益驱使,与外地人相互勾结、串通,形成罪恶的利益链条。

2. 部分群众环保意识薄弱

地下黑市及其相关产业链可以通过法律惩处进行打击、震慑,但是最让人担忧的是存在环保意识薄弱的群众,他们容易与不法分子相互串通,形成利益链条。为了降低危废物的处置难度,一些中间人就利用部分环保意识薄弱的群众想“挣大钱”的心理,合伙将危废物从其他地区运输到本地区内进行倾倒、填埋。就目前而言,源头监管不力和政府职能“失灵”是致使利益链条难以斩断的重要原因,而存在环保意识薄弱的群众是利益链条难以斩断的根本原因。

3. 企业缺乏社会责任

当前,企业除了关心利益的最大化,还需承担某些道德方面的社会责任,也就是说,企业在获取合理利益的同时也应具有相应的“道德人格”。企业社会责任意识淡薄是企业环境违法行为难以得到根治的重要因素。少数企业受利益驱使,逃避环境监管,非法转移、倾倒危废物,这既是对环境的漠视,也是对国家环境法律法规的藐视。这些企业只注重物质利益,唯利是

图,将狭隘的个人利益建立在破坏环境、污染环境和危害人民群众整体利益之上,这些行为不仅是企业社会责任缺失的问题,而且更是企业道德伦理丧失的问题。近年来不断增多的跨省危废物倾倒事件表明了企业社会责任缺失的严重性。

(四)影响因素方面

跨省危废物倾倒行为既凸显了违法企业对环境安全的漠视,也是部分地方政府地方本位主义的体现。当面临经济发展与环境保护的矛盾和压力时,一些地方政府只顾维护自己本地区的利益,不顾社会和国家的整体利益,对本地区企业跨省非法转移、倾倒危废物置若罔闻,明显是地方本位主义在作祟,不但损害了本地形象,而且威胁着倾倒地的环境安全。从另一方面来看,地方本位主义也是地方保护主义。通俗来讲,就是为了维护本地区的金山银山不倒和保护本地区的绿水青山长存,不惜损害别地的青山绿水。当前,地方保护主义已经成为一些地区自我保护的壁垒,它们为了保护本地区生态环境,便将危废物转移到别地,这种将维护本地利益建立在损害其他地区利益基础上的行为不值得提倡。要解决 A 省境内跨省非法转移倾倒危废物事件,地方本位主义首先要根除。在整个国家大格局中,地方自利行为不提倡,地方本位主义更是要不得,应在兼顾整体利益的基础上,保护局部利益。

四、解决跨省危废物倾倒事件的路径分析

解决跨省危废物倾倒事件应该秉承政府主导、企业负责、公众参与的理念,形成有为政府、现代企业和成熟公民协同治理的格局。其中,政府起主导作用,企业承担社会责任和环保责任,公众主动参与,以政府、企业、公众这三者的责任奠定解决跨省危废物倾倒事件的基础,形成共同为生态环境保护和可持续发展发力的“三方共治”模式。

(一)政府模式:从单一治理到协同治理
一方面,实现政府之间的协同治理,避免地

方本位主义带来的弊端。为了使区域间跨省危废物倾倒问题得到有效解决,必须在地方政府之间实现协同治理,打破行政区划界限,从“碎片化”治理过渡到整体性协同治理,避免政府“失灵”。通过强化区域协同治理理念,加强政府间的协同治理认同感,从而提高实际环境治理的工作绩效。厘清政府间的工作职责,完善各政府职能,确保在实际执法和监管工作中无“多头领导”及“指挥冲突”的情况出现。另一方面,实现部门之间的协同治理。部门之间的协同是政府之间协同治理的有效方式,旨在促进部门之间的协作,从而实现共同的管理目标^[4]。随着环境问题的日益复杂化、多元化,跨部门协同的重要性逐步提高。部门间的协同,不仅包括工作方面的协同,还包括组织关系方面的协同。在工作方面,各部门在执法和监督工作中形成合力,发挥各自的部门优势,通力合作,群策群力,从而打破部门间无形的“部门间隔”;同时明确各部门职责权限和管理范围,在各司其职基础上,相互协作。在组织关系方面,注重部门协同的组织关系网络的培育,促进部门间关系和谐、融洽,为实际执法和监管工作奠定合作基础。

(二)企业模式:从逃避责任到主动承担责任

企业是环境行为的具体组织实施者,按照“谁污染谁治理”的要求,理应承担环境治理的主体责任,理应成为贯彻落实习近平总书记生态文明思想的“践行者”“担当者”和“急先锋”。《环境保护法》等法律法规明确规定了企业环境保护的责任,这是从法律层面给企业划出了生存发展的底线,同时也设定了一条红线。因此,企业要积极履行污染治理主体责任,形成环境保护责任落实体系,确保环境保护责任在企业内部从上到下层层落实,由此表现出应有的社会责任和担当。一方面,企业要提高环境意识,积极树立法律观念,增强法律意识;而且要根据相关法律、法规、技术规范开展自查,针对自查中发现问题进行整改,切实提高危废物规范化处理水平。另一方面,企业要转变生产管理

方式,要促进生产方式转型升级,促进生产技术更新换代,进而推进绿色生产和发展循环经济,走可持续发展之路,实现经济效益、生态效益和社会效益的有机统一。

(三)公众模式:从被动参与到主动参与
现实中,公众参与环境保护仍然是一种“自上而下”的被动参与。环境保护不应该被看成是仅与政府和他人有关的事情,而应该是公民“自己的”事情。因此,公众环境保护的参与态度要从被动转变成主动,树立“绿水青山就是金山银山”的理念。首先,公众应成为环境保护的关注者:积极关注生态环境政策和关心环保事业,为政府建言献策,贡献智慧。其次,公众应成为环境保护的践行者:积极传播生态环境保护知识和生态文明理念,参与环保公益活动和志愿服务,传递环保正能量,使生态文明和生态文化得到弘扬;从简约适度、绿色低碳生活方式做起,积极参与生态环境事务,坚决打好环境治理攻坚战。再次,公众应成为环境保护的监督者:发现跨省危废物倾倒地现象要及时劝阻、制止,或向当地环境保护主管部门举报。

(四)三方模式:从“三方分散”到“三方共治”

彻底杜绝跨省危废物倾倒地事件的发生,需要政府、企业、公众三方协同治理。首先,国家应从源头严厉打击危废物跨省倾倒地行为,依法追究相关企业责任和企业所在地的政府责任,斩断利益链产生的源头;应提高危废物处理及堆放标准,各地方政府也要为此制定严格的危废物处理实施办法,通过法律手段对企业环保责任的目标、行为进行规范管理;应从政策层面对企业进行行为引导,鼓励企业在生产源头将产品回收成本列入整体成本中,以促使企业在把产品投入到市场前就承担应有的回收成本,从而将环保生产理念深入到企业生产前端,减少危废物的产生。其次,企业需要严格遵守《环

境保护法》《固体废物污染环境防治法》等法律制度,切实履行环境保护的法律义务,为创造良好的生产环境而努力。最后,除了监管部门和政府要加大监督力度外,还需要拓宽监督渠道,让社会各方力量参与环境监督,让群众充分发挥举报环境违法行为的积极性;新闻媒体也要积极发挥舆论监督的作用,对环境违法现象进行曝光,以遏制环境违法事件频发势头。

建立“三方”联动协调机制,共同加强监管和治理工作,形成合力。首先,成立工作协调部门,协调“三方”在执法和监管期间存在的利益冲突,适时调整工作范围,从而使“三方”工作更好地衔接配合。其次,落实协商制度,以便及时沟通和协商跨省危废物倾倒地事件的执法和监管工作,并对下一步工作计划进行讨论,制定行动方案。再次,实施信息共享制度,打破阻碍信息交流的壁垒,使“三方”能够通过信息共享实现工作计划、行动方案、监督工作完成情况以及执法和监管工作记录等信息的相互传递,从而实现“三方”的具体行动协调一致,提高监管效率和治理效益。最后,针对跨省危废物倾倒地事件,建立政府、企业、公众的三方沟通协调机制,在治理中充分发挥各方优势,合理利用资源,保证跨省危废物倾倒地事件的顺利解决。

参考文献:

- [1] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京:北京大学出版社,2011:117.
- [2] 胡佳. 跨行政区环境治理中的地方政府协作研究[D]. 上海:复旦大学,2011.
- [3] 王库. 中国政府生态治理模式研究[D]. 长春:吉林大学,2009.
- [4] 徐娜,李雪萍. 治理体系现代化背景下跨部门协同治理的整合困境研究[J]. 云南社会科学,2016(4):145-150.

(责任编辑:李秀荣)