

# 环保政策从制定到实施，“差异化”还是“一刀切”？

文/本刊记者 何中花



包存宽

包存宽，复旦大学环境科学与工程系教授、博士生导师。

2018年3月17日，十三届全国人大一次会议新闻中心在梅地亚中心多功能厅举行记者会，邀请国家环保部部长李干杰就“打好污染防治攻坚战”相关问题回答中外记者提问。李干杰部长在发言中，明确表示“环保督查不许一刀切、乱作为，坚决反对不分青红皂白一律关停，扰乱环保督查大局”。

环保“一刀切”虽被国家明令禁止，但多地仍屡屡被曝出“一刀切”式乱关停行为，对于这一现象我们应如何冷静而客观地看待？这一现象背后存在哪些深层次原因？对此，本期杂志专访复旦大学环境科学与工程系教授包存宽，请他谈一谈自己的见解与看法。

## 没有差异就没有政策

记者：自1973年出台中国第一个环境保护文件《关于保护和改善环境的若干规定》以来，中国的环保之路已经走了40几年。40年来，中国的环保政策发生了什么样的变化？您如何看待？

包存宽：中国的环保政策有广义和狭义之分。狭义的环保政策则有其特定的含义，但其核心在于区别性和差异化，甚至可以说没有差异就没有政策；广义

的环保政策除狭义的之外，还有法律法规，法律法规强调了公平性和普遍性，即我们通常所说的“法律面前人人平等”，环保法律法规应该成为所有涉污企业共同、普遍遵循的规章制度。

无论广义或狭义，我国的环保政策长期以来是由政府主导、自上而下层层传递实施的。从1973年-1978年，我国实行的多是狭义的环保政策，目的是为了解决局部地区和个别突出的污染问题；1979年，我国“试行”了第一部环境保护法，之后国家开始逐步着手关于环境保护的法制建设；1980年以后，出台了《水污染防治法》、《海洋环境保护法》；1989年正式制定了环境保护法；1990年后，陆续修订了一系列环保法律；到20世纪末，中国环保法律体系基本建成……

十八届三中全会公报指出：建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境。40多年来，我国出台了一系列环保法律甚至基本构建成了较为完善的法律体系，但总体仍过于依赖狭义的政策而缺乏普遍性、稳定性的守法。2015年，当时我国环保部部长陈吉宁召开了一次媒体座谈会，提到“要让环境守法成常态”，这实际上从侧面反映出过去多年来我们并未做到“让污染者环保守法”，反而“违法”是常态。

我认为污染者无论是企业、政府还是公众，都应先普遍遵循环保法律，在此基础上环境质量若还不达标、环境目标还无法实现，那么再去实施差异化的环保政策，对症下药。长期以来，我国环保法律执行力度太弱，过多地依赖狭义的政策甚至依赖“人治”，过度迷信“工程技术”，在环保工作过程中忽略了随着社会经济发展人们群众对环境质量的需求升级，而是边治理边污



我认为污染者无论是企业、政府还是公众，都应先普遍遵循环保法律，在此基础上环境质量若还不达标、环境目标还无法实现，那么再去实施差异化的环保政策，对症下药。



染、边修复边破坏，甚至试图以“带病的环保制度”解决“带病的生态环境”。另外，我国环保长期以来形成了“运动式”治理的路径依赖，缺乏一个长效机制，而环保的长效机制需要依靠法律建立。

**记者：一直以来，我国环保政策的执行效果如何？**

**包存宽：**2013年11月，复旦大学举办了一场中国环境规划40年的学术论坛，当时中国的灰霾污染十分严重。在论坛上，与会者不约而同地有这样一个疑问——中国的环保工作做了几十年，成效在哪？有些环保工作者甚至不愿意告知别人自己是做环保的。尤其在北京，如果你跟北京的出租车司机说自己是做环保的，那么司机肯定会给你好好上“一堂课”。当我们在会上回顾中国几十年来的环保成效时，这样总结道：“如果没有环境保护，中国的环境质量可能更加糟糕。”这一总结实则尴尬了中国的整个环保界。

环保有一个重要原则——“预防为主”，当环境问题尤其是灰霾铺天盖地、大范围爆发时再来治理为时已晚。过去，我国环保政策自上而下、由中央

到地方层层传递，越往下越容易失效、失灵，导致基层环境治理有效性差甚至长期性、普遍性地沦为“污染者天堂”。实施中央环保督查以后，自上而下的层层传递由层层打折变成了层层加码，环保治理要求从中央到地方逐步提高，基层则成为了环保压力的集聚地（最终承受者）。然而，基层的环境治理能力与治理要求不相匹配，于是在国家的环保压力下，不得不进行环保“一刀切”式执法和野蛮执法。

**记者：**近年来出现了诸多“一刀切”、乱关停的环保行为，污染企业被关停，也造成了一些职工失业、地区经济受损的后果，对此您有什么看法？

**包存宽：**实现国家环境质量的改善，这是大势所趋，也是国家发展和人民生活的需要。按照马斯洛的需求模型，国家在发展，社会在进步，人民的需求也在不断提高。过去，我国面临的主要矛盾是落后的生产力与人民物质文化生活不断提高之间的矛盾；现在，变成了发展的不平衡不充分和人民对美好生活多样性的需要之间的矛盾。这个“多样性”就包含对美好环境的需要。生态环境资源是经济发展的基础，经济发展的目的是为了满足人民需要，而生态环境质量又包含在人民需要当中。因此，今后的经济发展应该是高质量的发展，再也不能以牺牲环境为代价获取所谓的“发展”成果。

在北京奥运会、APEC会议、G20峰会以及2018年上海进博会等大型活动期间，国家采取了一系列措施去实现局部地区空气环境质量的改善，这说明短时间内局部地区环境质量的改善是能做到的。但是我国的环保治理并不单指特



定阶段、特定地区、特定要素环境问题的解决，而是指环境质量的全局性、根本化和常态化的改善。不计成本或代价去实现这一目标，“一刀切”式甚至野蛮式的环保执法并不可行，这不是科学决策。如果以这种方式去实现“蓝天”和“绿水”，就不是“高质量发展”、“在发展中实现环境质量的改善”了。

### 环保“一刀切”：能力与任务错位

**记者：**为什么在国家明令禁止“一刀切”的前提下，各类“一刀切”现象仍屡屡发生？在此过程中，地方政府的执行力度与环保政策“脱节”的原因是什么？

**包存宽：**“一刀切”的出现实则反映了我国基层环境治理能力与治理任务的不匹配。地方的环境治理能力体现在对国家环保政策的理解与执行，以及是否具备实现环保治理目标的技术与资源上，而这些技术与资源，自上而下、从中央到地方的配置是错位的。总结来

说就是地方环保责任大，却没有足够的能力。

污染型企业习惯了过去传统生产模式，突然让其去适应新的环保治理要求，这需要时间，同时亦需要政府为企业提供高效率的治污技术，降低企业环境守法成本，比如实行环保托管——由专业的公司为企业污染治理提供服务，让企业更安心地进行生产。本质上讲，企业应该没有“破坏环境”的主观故意，那么为何会出现大量偷偷排放污染物这类污染环境的行为呢？原因在于，一方面，环境违规被处理和偷偷排污不被发现，以及即使被发现后所受到的处罚代价过小即所谓的违法成本低；而另一方面，企业治理污染的成本高或者说企业环保守法所付出的代价大。因此，从根本上治理污染企业须双向发力，政府除要加大违法企业查处并加大企业违法成本以“震慑”，更要服务好企业以降低企业环保守法成本以“利诱”。

**记者：**被“一刀切”、乱关停的主体多是传统型、高污染的中小企

业，他们一旦被要求强制关停，便毫无反击之力，为什么会出现这一情况？

**包存宽：**传统型、高污染企业从建立之初到现在，他们的环境违法行为或许一直存在着。现如今，国家开始加大对环境违法的处罚，由于这类企业长期以来已形成对边污染边发展路径的依赖，因此地方尤其是基层政府对于其环境治理缺乏服务企业的理念、更没有更多的可行方法，只能强制关停。从另一个角度来看，这对大型、规范化的企业来说是一个转型的契机，以去实现高质量的运行和发展。

**记者：**企业要生存，国家要发展。在面临环境污染问题时，若想制止“一刀切”行为，必须要充分发挥环保产业的作用，提高环保技术。您认为，目前我国环保产业发展水平如何？在哪些方面仍有待改进？

**包存宽：**环保产业是一个政策导向性较强的产业，我国环保产业整体水平不高。宏碁集团创办人施振荣先生1992年提出了“微笑曲线”理论，指出在附加价值的观念指导下，企业体只有不断往附加价值高的区块移动与定位才能持续发展。我国是制造大国而不是制造强国，我们应向两端——研发与服务拓展，以争取更多的“优质”利润。我国环保产业亦面临着同样的问题，我国环保产业最初只是简单的机械加工和药剂生产业，由于人们对美好环境的需求日益上升，因此需要加大对环境污染治理的力度，在环保督查、严格执法的压力下，企业对于污染治理的需求大量增加，这对环保产业来说是一个发展的良机。

## 绿色发展时代，环保不能“唱独角戏”

**记者：**目前，我国正迎来绿色发展的时代，您认为环境保护与经济发展之间是一种什么样的关系？

**包存宽：**生态环境是经济发展的基础，满足人们对包括美好环境在内的美好生活的需要也是经济发展的目的。可以从环境与经济发展越来越密切的关系来看我国的环境问题，新中国成立之初也存在环境问题，当时没有污水、废气等处理设施，因此更多的是由于基础设施落后带来的环境污染。另外，因为贫穷，大家对自然条件的依赖性较强，靠山吃山、靠海吃海，对自然生态造成破坏。现如今，随着城镇化的发展，越来越多的能源被消耗，越来越多的废弃物被排放，环境问题日益严重甚至威胁到人类日常工作与生活。而未来，人们对美好环境、对优质生态产品生态服务的需要将持续、普遍提高，这无疑将激发更大、更高品质要求的环保产业发展和环境技术创新。

**记者：**过去几年，中国使用了约谈、督查等手段解决了长期以来欠下的环境旧账，那么接下来应如何解决环保背后的深层次问题呢？

**包存宽：**在现如今广大人民群众不断提高的对美好环境的需要、党和政府持续加大的环保压力下，企业的环境治理需求被大量激发。社会需要是我国环保行业源源不断发展的动力，环保行业也应该更接地气，为企业提供更好的服务，政府则需要更明确作为环境质量这一公共物品的供给责任者，担负制定好规则、监督好企业、引导好公众的责

任。在环保过程中，可能会存在一种偏见——过于强调技术的先进性。不否认先进的技术能够提高环保治理效率，但我认为更应该强调技术的可靠性和稳定性，择优选择真正适用的技术，而不是唯“先进”是从，不能唯“工程技术主义”。

**记者：**我国的环保之路要想从政策制定到实施再到执行不“错位”，不再出现“一刀切”、乱关停现象，而是走可持续的科学环保之路，那么您认为政府、企业以及个人应该怎么做？

**包存宽：**环保涉及到用于环境质量改善的公共物品的供给，政府在公共物品的供给上发挥着主导作用，但这个主导作用并不意味着政府唱“独角戏”，而是需要社会公众的广泛参与，包括对政府履责行为的监督、对污染企业的监督和举报等。同时，社会公众要履行保护环境的自身义务，如自觉进行垃圾分类、绿色出行、减少浪费等，去引领企业生产对环境更友好的产品。企业则要接受政府和人民群众的监督和监管，履行作为生产者的社会和环境责任，信息公开、严格遵守国家法律法规、绿色生产。这样，三者之间才能达到环境的共建、共治和共享。

**记者：**以美国大气治理为例，据统计，从1970年~1990年，美国《清洁空气法》实施后，美国所获得的总收益从5.6万亿美元上升到49.4万亿美元，而花费的总成本仅为5230亿美元。与美国相比，我国在环保政策及执行方面有哪些不足？可以借鉴的有哪些？

**包存宽：**首先，美国作为法治国家和法治社会，更强调“法”的重要性，在美国守法是最基本的。法律或制度的实施需要成本和代价，即实施一个新的法律或制度，需要资金、人力等资源的配置与保障。美国的每项法律或制度出台前，都会进行成本效益评估。就环保法律或政策来说，我国不够重视其制定与执行成本，因此极易导致法律出台后没人执行，“有法不依”，一旦出现突出环境问题或较大的环保压力，又会不惜一切代价去进行环保。其次，美国的法律和制度更看重“生命力”，讲究及时性，不一定尽善尽美，但在实践过程中不断改进。而中国，一方面在出台制度时缺乏必要的充分论证；另一方面，执行时也是选择性地执行而不是持续性、普遍性地执行，同时在执行过程中也缺乏根据实际情况不断更新与完善的机制。