

中國環保為甚麼困難重重？

招鵬

中國生態環境日趨惡化，這是為甚麼？本文試圖通過對中國環保制度和政策存在的問題進行分析，認為當前中國環境治理的困難主要表現在生產技術落後、政府環保部門職權不統一、不獨立和缺乏公眾參與這三個方面。

環保出問題，是因為中央領導不重視嗎？ 是因為政策法律不夠多嗎？

在一個集權國家，當政府治理出了問題，人們習慣的反應就是：上頭不重視。中國環保問題解決不好，人們感覺上就會認為，大概這是由於中央領導不重視環保。但從有關資料看，似乎不是這樣，因為改革以來歷屆中央領導都在強調要搞好環保工作。例如，早在1978年12月13日，鄧小平在〈解放思想，實事求是，團結一致向前看〉的講話中就提到：「應該集中力量制定刑法、民法、訴訟法和其他各種必要的法律，例如工廠法、人民公社法、森林法、草原法、環境保護法、勞動法、外國人投資法等等，……並且加強檢察機關和司法機關，做到有法可依，有法必依，執法必嚴，違法必究。」1995年9月，江澤民強調「必須切實保護資源和環境，不僅要安排好當前的發展，還要為子孫後代着想，決不能吃祖宗飯，斷子孫路，走浪費資源和先污染、後治理的路子」，「要根據我國國情，選擇有利於節約資源和保護環境的產業結構和消費方式」。

1999年，溫家寶在第九屆全國政協委員會上報告，承認「環境污染蔓延的趨勢沒有得到有效遏制」，「生態環境破壞的程度還在加劇」，強調「實施可持續發展戰略，是經濟規律和自然規律的內在要求，……是唯一正確的戰略選擇」，提出「誰開發誰保護，誰破壞誰恢復，誰利用誰補償，誰污染誰治理」的原則，要求「嚴格執行環境保護和生態建設責任制」。2003年3月，胡錦濤在人口資源環境座談會上提到「實現全面建設小康社會的宏偉目標，必須使可持續發展能力不斷增強，生態環境得到改善，資源利用率顯著提高，促進人與自然的和諧」，「要

中國環保問題解決不好，人們感覺上會認為，大概是由於中央領導不重視環保。但改革以來歷屆中央領導都強調要搞好環保工作。1995年江澤民在講話中強調「決不能吃祖宗飯，斷子孫路，走浪費資源和先污染、後治理的路子」。1999年，溫家寶提出「誰開發誰保護，誰破壞誰恢復，誰利用誰補償，誰污染誰治理」的原則。

加快轉變經濟增長方式，將循環經濟的發展理念貫穿到區域經濟發展、城鄉建設和產品生產中，使資源得到最有效的利用。最大限度地減少廢棄物排放，逐步使生態步入良性循環，努力建設環境保護模範城市、生態示範區、生態省」。

我不厭其煩地引用歷屆領導關於環保的講話是想證明，改革開放二十多年來，中央領導十分重視環保問題：中央領導早在1983年已強調環保為「基本國策」，這說法沿用至今；在1994年又將「可持續發展」確立為國家戰略，從這樣高的提法看來，不可謂不重視。然而，中央領導重視環保，但環保問題仍然不斷，是不是由於政策和法律不夠呢？

1989年，全國人大常委會通過了《環境保護法》。1994年國務院「把可持續發展的原則納入經濟發展、人口、產業、社會保障等立法中」。1999年修訂《憲法》中規定：「國家保護和改善生活環境和生態環境，防治污染和其他公害。」十六大通過的新黨章，也增加了實施可持續發展戰略的內容。迄今，中國已制定了環保法律二十八項，環保政策和法律規定不可謂不多。

不是的：中國法律和政策從來都是中央領導觀點和意志的延伸，領導的講話精神一定會變成政策或法律。以下一些資料可以證明。1978年10月，國務院環境保護領導小組辦公室通過《環境保護工作匯報要點》，提出了「下決心在1980年底控制住污染，到1985年基本解決污染問題」的目標；同年12月，中共中央下發通知，同意《要點》中提出的「目標」，要求各地各有關部門貫徹執行。1979年9月全國人大常委通過《中華人民共和國環境保護法（試行）》，其後在1982-88年間相繼制定《海洋環境保護法》、《水污染防治法》、《大氣污染防治法》、《森林法》、《草原法》、《漁業法》、《礦產資源法》、《土地管理法》、《水法》、《野生動物保護法》等十種法規；1989年12月又通過了永久性的《環境保護法》。

1994年3月國務院討論通過有關中國二十一世紀人口、環境與發展的《白皮書》，規定「把可持續發展的原則納入經濟發展、人口、產業、社會保障等立法中」，「建立綜合的經濟與資源環境核算體系，在國民經濟核算體系中考慮和體現資源環境的因素」。1997年3月全國人大通過修訂《刑法》，增加「破壞環境資源罪」，共九條內容；兩年後又通過修訂《憲法》，在其中第二十六條規定：「國家保護和改善生活環境和生態環境，防治污染和其他公害。」2002年11月的十六大報告強調，全面建設小康社會的一個重要目標是「可持續發展能力不斷增強，生態環境得到改善，資源利用效率顯著提高，促進人與自然的和諧」；該次大會通過的新黨章，也增加了可持續發展戰略的內容。

迄今為止，中國已經為環境保護而制定了二十八項法律、四十九項行政法規；170件規章和規範性文件、十餘件軍隊法規和規章、546項國家標準；又批准和簽署四十八項多邊國際環境條約。環保的政策和法律規定不可謂不多。但是，有領導的講話，有繁多法律和政策規定，為甚麼環保仍然步履維艱，未見好轉呢？

中國環保困境的三大原因

1、現代化進程中的技術與資源結構問題

人類文明很大程度上是以技術變革來回應資源壓力。從游牧漁獵轉向農耕，然後再轉向近現代工商業社會，這裏面有一條清晰的線索：生產技術與資源使用

效率日趨提高，新資源不斷被開發出來供人消費。文明的階段性變化，其基礎就是「技術—資源」的變化，人與環境的關係，是由「技術—資源」決定的。

但人對自然的控制和開發，破壞了自然系統本身，這反過來可能將人類毀滅。按這樣的邏輯，人性中本身就有自我膨脹並最終毀滅的程序。人類從史前黑暗中進入歷史，就已經會冶煉青銅了；到鐵器時代，人類的工具能力強化，人口隨之膨脹，自然資源隨之被毀壞。技術是人創造的，其本身是自然所沒有的，非自然的。非自然的東西切入大自然，這是一切環境問題的根源。其實，人性也許在本質上就是非自然的，就是以異類的方式切入大自然。世界所有宗教都認為，人是超自然的：道教追求的成仙、佛教追求的成佛、基督教追求的進入永生的天國，可不都是超自然的嗎？而技術，正是人類本性超自然的最具體表現。我們只能從人性的超自然本質這個基礎，去看待人類的技術問題。

人性是超自然的，人的技術是超自然的。但是，超自然就一定是反自然的嗎？從人類過去表現來看，人類的技術系統表現出了反自然的特徵，這種反自然特徵在傳統農耕社會也一樣存在。中國的黃土高原幾千年前森林密布，水草肥美，而現在是一片荒涼，河乾泉枯，原因就是幾千年小農經濟的耕耘。近代科技革命後，人的技術能力大大強化，人類不僅可以掃平地面上的資源，還可以深度挖掘大地深處的資源，人類技術系統的反自然特徵更為明顯。英國在十七世紀成了以海洋控制為核心的世界性霸權，其技術基礎是礦業和紡織業。礦業建立在稀缺的不可再生資源的基礎上，紡織業則建立在稀缺的人工可再生資源的基礎上——羊毛、棉花，但最終也依靠有限的土地資源。稀缺與高欲望的衝突，導致競爭或戰爭。環境研究人員有一個判斷，凡稀缺資源，一定是污染性資源，一定是反自然的。上帝讓這樣的資源成為稀缺性的，就是不想讓人類使用它。例如化石燃料就屬於稀缺性污染資源。但是，由於路徑依賴，英國的技術模式為後來的國家所遵循。能源的主體雖然不斷發生變化，從十九世紀中葉開始的煤炭，到二十世紀中葉開始的石油和天然氣，但都指向稀缺性的不可再生資源。

但是，人類有沒有可能將整個技術系統自然化呢？將「超自然—反自然」的技術系統改變為「超自然—順自然」的技術系統呢？在環境危機面前，多數人沉浸於對未來的悲觀看法中，但卻忽視了無數新的技術變革。

今天，面對嚴重環境資源問題，愈來愈多的人開始尋求「技術—資源」變革。清潔生產、循環經濟、節能技術、新能源新材料開發這些技術上的突破，已為人類文明轉型帶來了福音。太陽能汽車、氫能汽車、風力發電這些技術創造，表現出了與傳統反自然的技術系統全然不同的哲學。這些技術當然是超自然的，但卻不是反自然的，它在給人類帶來福利的同時，並不以破壞大自然系統為代價。人們習慣說，環境問題是由技術造成，又要依賴技術來解決，這就是人類的困境。其實，這說法忘了不同技術系統在人與自然關係上，可能有本質上的差別。上帝讓風力、太陽能成為豐裕資源，開發和利用這樣的資源，是順應大自然系統的。

也就是說，當技術系統指向稀缺的污染性的資源，它是反自然的；當它轉向豐裕的清潔的資源，就是與自然和諧的，而這樣的轉型，正在開始發生。在

今天，面對嚴重環境資源問題，愈來愈多的人開始尋求「技術—資源」變革。人類文明很大程度上是以技術變革來回應資源壓力。文明的階段性變化，其基礎就是「技術—資源」的變化。技術是人創造的，其本身是非自然的。非自然的東西切入大自然，這是一切環境問題的根源。而技術，正是人類本性超自然的最具體表現。

這樣的新技術革命普及之前，解決污染問題是困難的。在人口不可減少、物欲不可控制、當前所需的自然資源儲備難以增加、環境容量無法擴展的這些硬約束下，人們在短期內所能着眼的唯有「生產方式」的轉變。

中國當前的情況是：人均資源少，人均環境容量小，生產技術系統的環境破壞性大，社會環境管理不到位，這些複合因素造成了當前的環境困境。中國再沒有條件走西方以稀缺性污染資源(如化石能源)為基礎的路，只能在豐裕的清潔能源基礎上走自己的新現代化之路。國家科委主任宋健已注意到生產方式的轉變問題，他在1993年10月第二次全國工業污染防治工作會議上提出要「創建現代工業新文明」，強調「清潔生產是實現可持續發展的要求，是中華民族生存和發展的必需」，「我們可以把『清潔生產』概括為『清潔的原料、清潔的生產過程和清潔的產品』。它體現了現代工業發展的基本模式，既能提高經濟效益，又有良好的環境效益」；2002年6月，全國人大常委通過了《中華人民共和國清潔生產促進法》。

但是，能源基礎的轉換，清潔生產的推進，環保的強化，在現階段都意味着成本上升，亦即市場競爭落敗，而各級政府要稅收，企業要利潤，職工要就業，發展高於一切。所以，環境污染、生態破壞就成了發展不得不承受的成本。

最近，發改委已強調在今後的經濟規劃和產業政策中，要將力量集中到新能源科技和循環經濟等領域上來。其實，這不過意味着公共財政有一部分資源會流向新能源和循環經濟，亦即部分科研機構和少數企業能得到少量資金支持，但這對整個中國經濟沒有多少實際的作用。新能源和循環經濟在世界各國都是剛剛起步，處於前期探索階段，整個世界經濟仍然是以化石燃料為基礎。在新能源科技(如氫能、太陽能等)還沒有重大突破和普及之前，世界性的環境污染仍然難以得到控制。世界環保如此，中國技術基礎落後，環保之路就更艱難了。

除去人口這個核心因素外，近代工業文明的「技術—資源」的反自然性是環境問題產生的根本原因。世界如此，中國也如此。人類的希望正在於「技術—資源」這個生產方式基礎的轉換，由反自然的生產方式轉為與自然和諧的生產方式。

2、政府環保職權配置問題

環保職權不統一、不獨立，是中國環保上另一個大問題。所謂職權不統一，指其職權被分割到完全不同的部門。例如，森林和生物多樣性保護由林業部門分管；農村生態保護由農業部門分管；水環境由水利部門分管；城市環境由城建部門分管；交通環保由交通部門分管。即以汽車尾氣治理為例，這就涉及技術監督部門(排氣處理裝置)、交通部門、交警部門、環保部門等諸多機構。有好處時它們一窩蜂上，爭權奪利，有麻煩要承擔責任時就作鳥獸散。以淮河治理為例，1994年7月淮河下游發生震動全國的特大污染事故；1995年8月國務院發布《淮河流域水污染防治暫行條例》，規定在1997年實現全流域工業污染源達標排放，到1997年12月國務院環委會得出結論：基本實現治淮第一階段目標。但是，到2004年4月，「投入600億元，十年淮河治理無效」的報導卻充斥各大媒體。淮河污染久治不下，環保職權不統一是原因之一，而治淮《暫行條例》這個

清潔生產、循環經濟、節能技術、新能源新材料開發這些技術上的突破，已為人類文明轉型帶來了福音。這些技術是超自然的，但卻不是反自然的，它在給人類帶來福利的同時，並不以破壞大自然系統為代價。但是，在中國推行這類技術在現階段都意味成本上升，亦即市場競爭落敗，中國技術基礎落後，環保之路就更艱難了。

大綱之不完善，是淮河污染屢治不絕問題的根源。最明顯的缺陷表現在職權多元化和責任分散化：該條例中，淮河治污的職權主體有以下多個：淮河流域水資源保護領導小組、河南、安徽、江蘇、山東四省政府、國務院計劃部門、水行政主管部門、有關行業管理部門、縣級以上人民政府、各級環保部門；同樣，可受處罰的主體也是多元的，包括縣級以上地方政府、水行政主管部門、省市縣環保部門。這造成職權多元化，家家爭權而又家家不負責。這個問題不僅存在於淮河污染治理上，也存在於一切環保法律法規上。一件事，應該只有一個職權主體，這樣責任追究才能明確起來。但在中國，政府各部門的權力爭奪，往往使同一領域的管理職權被段段分割，難以形成綜合整體的管理力量。

所謂環保職權的不獨立，指環保部門只是行政系統的一個部門而已，不具備超越地方黨政領導的地位和權力。《環境保護法》將環保權力和責任主體規定為「地方政府」，這就使得環保機構失去了獨立的權威性。環保機構領導的任命由地方黨政領導決定，這樣監督地方黨政領導就成了一句空話。許多污染企業是地方利稅大戶，官員靠它們養，職工靠它們就業，環保部門得罪不起。面對「你是要環保法還是要烏紗帽」的選擇，很少環保部門領導是選擇環保法的。基層環保部門都有苦難言，它們希望環保部門成為一個從中央到地方的垂直管理和獨立執法部門，其監督對象不僅包括企業，也要包括政府各行業部門、地方政府。這樣環保部門不用管污水處理廠建設（這是地方政府的責任），不用管企業技術結構調整（這是行業主管部門和企業的事），不用管農業上使用化肥農藥之事（這是農業部門和地方政府之事），只是監督執法，只管依法依標準處罰（處罰對象包括地方政府、行業主管部門和企業等）。但是，這涉及到諸多部門職權的重新調整，因此環保獨立垂直管理的提法喊了多年，迄今仍沒有動靜。

政府中人都清楚，環保職權配置有問題，不利於環保事業發展，但這問題長期得不到解決，真正原因是甚麼呢？雖然中央領導在嘴上一直強調環保，雖然政府下發了多如牛毛的法律、法規和文件，但從根本上說，整個政權體系從來沒有感到環保問題的壓力，因此在環保問題上很少「動真格」。這就引出了下面的問題，民主與環保的問題。

3、環保公眾參與問題

從世界環境保護的發展來看，其最初的推動力量就來自公眾，政府和企業不過是被動地適應要求。1962年美國海洋生物學家卡遜 (Rachel Carson) 發表了著名的《寂靜的春天》(Silent Spring)，指出過量使用農藥對環境和生物具有巨大破壞作用，這是現代環境保護思想的開端。1970年4月22日美國爆發了有二千萬人參加的群眾環保遊行，「地球日」即由此而來，這是人類現代環保運動的開端。無論《寂靜的春天》或1970年的大遊行都是公眾自發參與的結果。正是在這樣的群眾運動影響下，政治家為了選票，企業為了公眾形象和市場，才開始順應環保的要求。所以說，沒有民主政治下的公眾參與，就沒有真正的環境保護運動。公眾參與從來是環境保護最重要的力量，而民主政治則是環保得以展開

環保職權不統一、不獨立，是中國環保上一個重大問題。1994年7月淮河下游發生震動全國的特大污染事故。事故後國務院規定在1997年實現全流域工業污染源達標排放。但是，到2004年4月，「投入600億元，十年淮河治理無效」的報導卻充斥各大媒體。《淮河流域水污染防治暫行條例》的不完善，是問題的根源，最明顯的缺陷表現在職權多元化和責任分散化。

的基本條件。中國環保步履艱難，原因不是別的，就是公眾參與的民主約束機制不足。沒有民主參與，權力就不受約束；而不受約束的權力必然腐敗，環境保護如此，其他社會公共服務也是如此。這說明，沒有民主政治的發展，沒有百姓對公眾事務的參與和監督權利，中央領導的看法再高明，國家頒布的法律再嚴格，政府部門下發的文件再急，也還是沒有多少作用的。我們鄰國日本的環境保護歷史，充分說明了這一點。

日本工業發達，也是世界上環境保護極好的國家。但她在工業化進程中，也曾經歷嚴重污染問題。50、60年代，日本因工業污染而先後發生了熊本水俣病、富山縣痛痛病、鎘慢性中毒、亞砷酸中毒、哮喘病等具有代表性的環境公害事件。1970年，日本國會專門討論環境公害問題，因此被稱為「公害國會」。在其後十年間，日本創造了一個奇蹟——成功防治了環境污染。為甚麼他們能夠成功呢？是國民的高質素？是政府的高效率？這些很可能都是原因，但最重要的，還是日本的公眾參與和民主約束起了作用。

中國環保步履艱難，就是公眾參與的民主約束機制不足。日本創造了成功防治環境污染的奇蹟，最重要的是日本的公眾參與和民主約束。從日本的環保經驗看，如果沒有政治力量利用環保來制約或反對執政政治力量，那麼執政力量不會關注那些對自己安危關係不大的事情。對今天的中國來說，專制制度正是環保困境的根源。

從60年代起，環境污染受害者和許多市民進行了大規模的請願、示威和法律訴訟運動，媒體也參加進來，追蹤和報導有關污染事故和反公害社會活動。60年代到70年代初，日本許多地區出現了反對環境污染的民間社會組織，它們組織市民，與污染企業展開鬥爭。在1970年的社會調查中，反對只發展經濟不考慮環境保護的市民人數第一次以45%對33%的比例超過支持派。同時，自民黨贏得的選票從1960年的58%下降至1969年的48%，反對黨的市長人數從1947年的20人增加到1973年的138人，這樣，環境保護運動開始改變日本地方政權的結構。在這壓力之下，由自民黨執政的政府不得不認真對待環保問題。1967年日本頒布《公害對策基本法》，1974年頒布《公害健康賠償法》，以後陸續頒布系列環保法規，在解決問題的過程中逐步完成了日本環境保護法律的建設，使日本成為環境保護先進國家。從日本的環保經驗看，如果沒有政治力量利用環保來制約或反對執政政治力量，那麼執政力量不會關注那些對自己安危關係不大的事情。我們可以想像，如果政府拿出對付法輪功的百分之幾的力量，就足以使環保法律和政策徹底落實下來。對比日本，中國環保之所以總是存在有法不依、執法不嚴的情況，原因是整個政權沒有因為環保瀆職而受到真正壓力。中央領導的講話，堆積如山的法律和文件，並不能說明整個政權體系真正重視環保。說到底，沒有民主，環保瀆職就不會受到追究，政權也不會為了環保而堅決行動。

認識到中國環境保護的困境，並不需要深刻的智慧，凡有一點社會和環境常識的人都很容易找出幾條。問題明擺着，不是經濟系統中的問題就是政府管理中的問題，解決問題的方向也是清楚的，集中國家和社會力量實現技術系統的轉型、強化環保法律的實施、改革政府的環保管理體制。但是，困難就在於靠甚麼樣的力量來把社會引到這個方向。我認為，唯有民主制度，才能真正把這樣的力量釋放出來。所以說到底，對今天的中國來說，專制制度正是環保困境的根源。