

【社会现象与社会问题研究】

“稻草人化”与“去稻草人化”*

——中国地方环保部门角色式微及其矫正策略

陈涛^{1,2} 左茜¹

(1. 河海大学社会学系, 江苏 南京 210098; 2. 加州大学圣巴巴拉分校环境研究系, 美国 加州 93117)

摘要: 当前, 本应发挥重要环保功能的地方环保部门却扮演着“稻草人”的式微角色, 遭遇“稻草人化”的社会困境。体制缺陷只是这一社会现象的表层原因, 深层原因则是“生产的跑步机”机制使然。“去稻草人化”机制的完善需要环保从紧策略和相应的制度与政策安排、生态现代化战略的实施、环境非政府组织的发展等外部机制条件以及环保部门自身的内部机制建设, 而根本路径取决于能否走出“生产的跑步机”困境。

关键词: 环保部门; 稻草人化; 去稻草人化; 角色式微 “生产的跑步机”

中图分类号: C913.9

文献标识码: A

文章编号: 1003—0751(2010)04—0110—05

一、问题的提出

我国的环境保护具有明显的自上而下属性。自20世纪70年代中后期以来, 随着资源破坏、生态退化和环境污染问题的日益突出, 环境保护逐步进入国家的核心议题。我国加快了环保法制化的进程, 这主要体现在立法上, 即我国颁布了一系列的法律法规和相应的制度规范。与此同时, 相应的环保部门应运而生, 环境保护成为我国的基本国策。但是, 在目前的环保实践中, 一方面, 环境保护尚未取得如法律文本所设想的成就。也即是说, “有法可依”和“有法必依”之间存在严重脱节, 更不用说“执法必严”、“违法必究”。环境保护法规在很大程度上只是环境管理行政部门工作的依据, 而不是真正由司法机关组织贯彻执行^①, 存在文本规范与实践规范

的分离^②。另一方面, 环保部门的环保职能在某种程度上已被“异化”。地方环保部门在环境执法过程中处境尴尬, 似乎仅是吓唬“麻雀”(违法排污企业等环境破坏者)的“稻草人”。在环境保护中, 普遍存在生产企业胆子越来越大甚至肆无忌惮、环境保护部门胆子越来越小甚至无所作为、地方党政领导不断干预环境执法的现象。这种现象被马传松称之为“稻草人现象”^③。

本研究着重考察作为环境保护官方单位的地方环保部门及其环保角色的扮演问题。我国的环境保护官方单位主要由国家环保部^④和地方环保部门构成。其中因为具体管辖区域的关系, 地方环保部门在环境保护中意义重大。然而, 正如前面所述, 当前地方环保部门在环境执法和环保实践中扮演着“稻草人”角色, 处于“稻草人化”的尴尬境地。用国内

收稿日期: 2010—03—15

* 基金项目: 国家社会科学基金项目《“人一水”和谐机制研究》(07BSH036)、国家留学基金委公派项目《生态现代化的发展战略研究》(2009671034)、江苏省研究生科研创新计划项目《生态现代化视角下的协调发展机制研究》(CX08B_006R)。

作者简介: 陈涛, 男, 河海大学社会学系博士生, 美国加州大学圣巴巴拉分校(UC, Santa Barbara)环境研究系访问博士生。
左茜, 女, 河海大学社会学系硕士生。

外环境分析家的评价来说,中国地方环保部门在环保方面的能力较差,较多依赖上级环保部门,缺乏对环保改革的兴趣,过多依赖为地方环保部门提供财政支持的地方政府,环保信息严重不足,对地方政府考核的环境标准不被重视等等。^[1]偶正涛在《暗访淮河》中也对淮河流域地方环保部门的角色进行了形象的比喻,把环保部门形容成政府“秃子头上的假发”^⑤——仅只是个摆设而已。这种“秃子头上的假发”和笔者所谓的“稻草人”角色在根本意义上是一致的。地方环保部门为什么成为“秃子头上的假发”和“稻草人”?为什么不能有效地管理污染?对此问题可以从两个方面进行分析。从外往内看,地方环保部门对其在环境保护方面的“不得力”甚至“不作为”难辞其咎,受到社会公众和学者的批评理所应当。而从内往外看,地方环保部门环保职能“异化”,不能有效发挥环境保护的本质职能,往往也有一些苦衷。不了解这一点而一味对地方环保部门进行批评,是不能从根本上解决问题的。特别是,地方环保部门环保职能“异化”具有十分重要的社会性逻辑机制。

笔者希望对地方环保部门不能有效发挥环境保护基本职能的深层社会机制进行剖析,同时在对地方环保部门“稻草人”角色和“稻草人化”问题深入研究的基础上,探究地方环保部门“去稻草人化”的机制建设。

二、地方环保部门“稻草人”角色与“稻草人化”的社会困境

1. 地方环保部门的“稻草人”角色

在西方工业社会,20世纪70年代是其环境保护主义的盛行时期。其最重要之处就在于大多数工业社会国家成立环境保护的政府部门,进行环境立法并推动非政府组织的快速发展。^[2]相比较而言,自20世纪70年代以来,中国有关环境保护的法律法规发布数量并不少见,而非政府组织因为社会发育问题一直发展不甚理想。唯有政府环保部门,除了中央环保部门之外,地方环保部门主要包括省(自治区、直辖市)、市、县三级环保局致力于环境保护工作^⑥。政府环境保护部门在环保实践中应发挥积极功能,但是实际情况并非如此,地方环保部门“应然”功能与“实然”表现大相径庭,成为表面上令人畏惧、实则无足轻重的“稻草人”。

所谓“稻草人”,其原型来源于中国农业社会的生产实践,是农民为保护庄稼不被麻雀等鸟类偷吃,而在庄稼地放置的扎成人形的稻草。“稻草人”经历了从对麻雀具有恐吓和威慑作用到形同虚设的式微过程。当前我国地方环境保护部门的环保角色也经历了这种“稻草人”的式微过程:起初,每当有关环境保护的新的法律法规和政策出台,或是环境检查的时候,企业都会比较重视,至少一些暗地里偷偷排污的企业会收敛许多。但到后来,一些企业发现违法排污被抓的概率很小,即使因违法排污被抓也仅是罚款而已,处罚力度绵软无力,因此,这些企业主对地方环保部门的监管不再惧怕,地方环保部门在企业的违法排污行为面前就像农民田地里的“稻草人”一样,失去应有的威慑作用。

不仅如此,一些排污企业倚仗所谓对地方GDP的“贡献”以及“法不责众”的信条而公然排污,更有甚者,一些地方环保局长还几乎成为地方政府环评审批的“公关经理”。一些地方环保局长只能以写匿名信的方式举报当地的污染^⑦。一篇题为《一位县环保局长的困惑》^⑧的文章生动再现了地方环保局长“稻草人化”的尴尬处境。

中国县这一级的环保局长最难干。虽然业务上受上级环保部门主管,但领导职务是县委和县政府任命的。这样,在工作中就必须按照地方领导的意志办事;领导虽然也要环境,但是他们更想要的是GDP、是钞票、是政绩。企业是钞票的主要来源,国家不再向农民征收任何费用,企业税收就更重要了。没有钱,地方干部和教师就发不出工资。因此,在县领导眼里,税收才是硬道理……招商引资是县这一级政府的头等大事,因为他们要税收。污染企业是以“救世主”身份出现在贫困县领导面前的。它们根本不会把环保局长放在眼里。在政府领导那里,环保局就是为污染企业“保驾护航”的,要一路开绿灯。最不能令人理解的是,有次地方领导为引进某企业,要环保局24小时内拿下环评报告。这样的报告有没有环境影响评价的内容就很难说了。

在2007年太湖蓝藻事件中,地方环保部门的“稻草人”角色也被演绎得淋漓尽致。在无锡市有百万居民家中自来水不能饮用的情况下,还有企业“顶风”直接将污水排入太湖。在如此严重的水危

机面前,违法企业竟敢公然排污,当地环保部门的权威以及平时的监管力度可想而知。如果不从根本上扭转“稻草人”角色,地方环保部门的“稻草人化”将成不可逆转之势。

2. 地方环保部门“稻草人化”的深层机制

就“稻草人化”的内涵而言,包括主动层面和被动层面两层含义。主动层面的“稻草人化”是指企业通过政府施压等方式使地方环保部门在违法排污面前无能为力,使之“稻草人化”。被动层面的“稻草人化”是指地方环保部门在现行的制度框架下,面对违法排污和环境污染事件,并不具有真正的“一票否决”权,其环境监督的职权被架空,处于摆设地位,故而是被“稻草人化”^⑨。地方环保部门“稻草人化”有着深层的社会性机制。

(1) 体制缺陷是地方环保部门“稻草人化”的表面原因。第一,我国环境保护走的是一条以加强环境管理为主的道路,政府本身并没有投入太多的钱。除了环保部门的基本开办费外,环保部门很难从政府财政得到其他资金。在很长一段时期,环保部门在很大程度上甚至被迫自谋生存^⑩。第二,现行体制不利于环保职能的发挥。地方环保部门接受的是上级环保部门和地方政府的双重领导,实际上主要还是接受地方政府的领导,因而地方环保部门往往处于“两难”境地。正如李春成所说的那样,“责大权轻:责任重大但即使是职责范围内的事情却时常做不了主”^⑪、“双重领导体制可能致使地方环保部门左右为难”^⑫、“社会力量格局失衡:社会大众的支持力看似强大却少有实际行动参与,污染制造者却有极为强烈的动机和相对强大的能力抵制环保检查和执法”^⑬。因此,相对于政府其他部门,环保部门往往是弱势部门,环境执法自然处于弱势地位。第三,在环保实践中,地方政府奉行的“三不查”原则造成了污染企业的“三不怕”。所谓“三不查”,即老百姓不上访不查,媒体不揭露不查,高层领导不批示不查。所谓“三不怕”,即不怕环境监察;不怕行政处罚;即使遭到投诉地方也不处理,所以不怕给老百姓造成损害。^⑭之所以“三不查”,其根本原因在于短期 GDP 指标作祟以及发展的短视,而其背后则是政绩考核指标的现行体制问题。一些污染企业之所以“三不怕”,是因为它有一些地方政府的保护伞,在面临环保检查时,往往能提前得知信息并在检查期内“达标排放”,即使违法排污被抓“现行”,其

成本也并不高。因此,在“稻草人化”的困境下,通过地方环保部门进行环境执法自然也就变成了“稻草人式”的监管。这只是问题的表象。

(2) “生产的跑步机”(the treadmill of production) 机制是地方环保部门“稻草人化”的根本原因。“跑步机”理论^⑮是美国环境社会学家 Schnaiberg 在研究资本主义环境问题时提出的^[B],后经社会学家 Gould 等人的发展而成为环境社会学中的重要理论范式。他们认为,跑步机有两个,一是“生产的跑步机”,二是“消费的跑步机”(treadmill of consumption)。现代经济就如同一个跑步机,处于不断生产和消费之中,资本主义为生产而生产以及“大量生产—大量浪费—大量废弃”必然导致环境问题的日趋恶化。^[4]现代特别是资本主义的经济发展与环境可持续之间存在着“持续的冲突”(enduring conflict)。^[5]虽然这一理论最初描述的是资本主义的情况,但适用于一切现代社会。他们也认为,第三世界的“生产的跑步机”状况更为严重。可以说,当前几乎所有国家都处于追求经济发展的“跑步机”上,而且这种惯性还没有停下来的趋势。中国也已处于“生产的跑步机”上。第一,经济发展涉及就业等诸多社会问题,招商引资成为地方政府的重要工作。很多地方的环保局长被要求去招商引资,每年还有固定的任务量。在这种机制下,地方环保部门的“稻草人化”已经不是其自身问题。第二,经济发展和官员政绩紧密挂钩。经济发展给一些地方政府官员带来巨大现实压力。由此,重化工等大型企业作为地方政府的纳税大户,在地方发展中举足轻重,是地方政府的“掌上明珠”。在这种背景下,地方环保部门难有作为的空间,只能趋于“稻草人化”。

三、地方环保部门“去稻草人化”的机制框架

1. “现代稻草人”的启示

“现代稻草人”为地方环保部门“去稻草人化”提供了思维空间。所谓“现代稻草人”指的是栩栩如生的猫头鹰模型。在现代社会,农民将野鸟的天敌——猫头鹰做成栩栩如生的模型来代替传统的稻草人,放在田间地头来吓唬鸟类,结果有效地保护了庄稼。鸟类之所以惧怕猫头鹰这一“现代稻草人”是因为其具有置鸟类于死地的力量,以至于鸟类一见到天敌的模型,就顾不上辨别真伪而逃之夭夭。^⑯

鸟类不怕传统的稻草人,却惧怕“现代稻草

人”。这给我们重要的启示,即环境保护必须从紧从严。地方环保部门必须持有真正的“尚方宝剑”,这是“铁腕治污”的制度保障。这个制度保障主要是强调其执行的强制力以及惩处的力度。我国的环境保护早已不是资金和技术等方面的问题,而是制度变革的问题。因此,必须加强环境执法力度,在诸多层面加大惩处力度。如果企业违法排污就面临环保部门“关停并转”等灭顶之灾的话,企业自然会“老老实实地守规矩”而不敢再“越雷池半步”。事实上,实施环保从紧,不仅能够更好地保护环境,而且传统企业也能够实现顺利转型。陈阿江对大华工业转型的研究就清楚地说明了这一点,即工业污染治理远没有像我们预想的那么困难。一是污染处理没有我们想象的那么困难;二是在多数情况下,污染处理技术是成熟的;三是污染处理成本实际上没有像想象的那么高;四是企业实际的转型能力比我们预想的也要强。所以,工业污染治理的关键是企业想不想做、肯不肯动脑筋做的问题,是地方政府想“从紧”还是想“宽松”的问题。^{①7}只有像重视经济发展那样重视环境保护,地方环保部门的环保功能才能得到正常发挥。“现代稻草人”的作用还说明,制度必须从紧。制度从紧有助于企业将环境保护内化为企业的行为准则。而实施环保从紧,也需要相应的制度和政策支撑。这里需要一个前提条件,即只有经济发展走出“生产的跑步机”困境,环境保护才有可能得到与经济发展同样的重视。

2. 发达国家的实践启示

发达国家在工业化过程中曾经遭遇严峻的环境问题,从而在现代化过程中普遍走的是“先污染后治理”的道路。如英国的泰晤士河就是工业发展的牺牲品,前后用了大约150年的时间才被治理好。正是在严峻的环境危机背景下,发达国家才开始转变发展理念,改变传统的发展模式和发展战略,逐步改善生态环境。笔者认为,欧洲的生态现代化理论与实践和西方发达国家社会组织的发展对中国的环保实践具有重要的借鉴价值,也为中国地方环保部门走出角色困境提供了一些策略上的应对思路。

欧洲的生态现代化实践来源于生态现代化理论(Ecological Modernization Theory,简称EMT)。该理论诞生于20世纪80年代的欧洲社会,由德国学者胡伯(Joseph Huber)首先提出。1992年,首篇以英语撰写的生态现代化文献诞生。随后,西方政治学、

社会学等社会科学对这一领域进行了广泛的研究。目前,生态现代化理论已经发展成为环境社会学的重要理论之一。在生态现代化理论研究中,荷兰学者莫尔的著述最为丰富,研究相对系统,被公认为是这一领域最主要的学者。他认为,生态现代化指的是现代制度的重建,从而符合环境保护的利益、视角和原则。欧洲(尤其是但并不局限于)工业化国家的环境保护制度化已经成为社会科学家进行“生态现代化”研究的目标。“如果我们想让经济进步不断地持续下去的话,我们就只有重新来架构我们的全球经济,使之成为一种能维系环境永续不衰的经济。”^{①8}西欧国家的生态现代化实践说明环境保护和经济发展的互利共生是完全可能的。在当代中国的环境保护事业中,如果单纯要求企业按照绿色标准生产、规范排污,往往很难奏效。即使能够产生一定的环保成效,往往也是短期行为而难以持久。这是因为这样的做法缺乏源动力。在经济欠发达地区,环保从紧策略很难得到实施。比如淮河流经之地基本上是沿淮四省经济最为贫穷的地方,地方领导为了经济发展和政绩目标,往往会为违法排污企业提供“保护伞”,“铁腕治污”因此搁浅。当前,我国需要环保从紧策略,但环保从紧并不意味着单纯的环境保护,而是要实现经济发展和环境保护的协调共生。生态现代化理论为此提供了新的视野和思路。生态现代化可以作为一种新的发展战略予以实施。我国生态现代化的国家目标是2050年前后达到世界中等发达国家水平,在21世纪末达到世界先进水平。^{①9}但国内现有的研究只是关于生态现代化理论的宏观论述,尚缺乏具体可操作的方案,需要进一步讨论并予以调整和完善。对这些问题的深入研究将不但有助于破解地方环保部门的“稻草人”角色困境,也将有助于中国经济与环境的互利共生。

西方发达国家的环保实践充分说明了民间环保组织的重要作用。自下而上的民间环保组织在美国等西方发达国家的环保实践中一直扮演重要的角色。在生态现代化的理论视野里,政府和民族国家在环境改善中的传统中心角色发生了转变。一方面,出现了更加去中心化的、灵活和协商的国家管理模式,不再是自上而下的科层式的“命令—控制”管理;另一方面,为非政府组织承当民族国家的传统任务提供了更多的机会。^{①6}由于特定的历史和文化和社会发育情况,中国的环境运动基本上都是由政府自上

而下进行引导的。如果没有政府的动员和引导,纯粹民间的环保运动往往缺乏合法性。这迥异于西方自下而上的草根特征。中国目前有限的民间 NGO 主要存在于大城市及发达地区,普通农村地区十分缺乏民间环保组织。因此,加强环保组织创新,发展环境非政府组织已经是摆在我们面前的十分迫切的重要任务。

3. 地方环保部门“去稻草人化”函数式

地方环保部门“去稻草人化”是一项系统工程,涉及多个层面指标。上述是从外部环境入手研究“去稻草人化”机制的组织制度、发展战略以及实施策略的条件和机制的。此外,还需加强地方环保部门的内部建设,包括硬件和软件两个层面。作为环境保护的关键一环,地方环保部门人员的法律素养和道德素质以及地方环保部门在环境执法方面的技术水平和监测设施等对环境保护都具有直接影响。

作为函数式的表达和建构,这里主要考虑外部和内部机制等核心指标的设置,而不考虑这些条件和机制的具体指标。在此,如果用 Y 表示地方环保部门“去稻草人化”程度, F 表示函数, T 表示走出“生产的跑步机”困境, H 表示环境保护从紧策略, S 表示相应的制度和政策安排, E 表示生态现代化战略, N 表示环境非政府组织建设, I 表示地方环保部门的内部机制建设,那么地方环保部门“去稻草人化”的函数式可以表示为: $Y = F(T, H, S, E, N, I)$ 。

四、结论与讨论

综上所述,我们的结论是,不能简单地将环境保护不得力归咎于环境保护部门的“不作为”,而应该从更深的社会机制层面进行深入思考和研究。只有环境保护机制有助于地方环保部门进行环境保护,它才可能名副其实地发挥保护环境的本质职能。

地方环保部门不是稻草人,更不能被“稻草人化”。笔者所提出的“去稻草人化”是通过一定的制度创新和制度安排,使地方环保部门能够真正执行“一票否决”权,真正发挥环境保护的本职职能。当然,“去稻草人化”机制建设涉及诸多层面的内容。本文提供的是一种思路和视角分析,具体的机制建设还需要在环境保护的实践中不断进行完善。

注释

- ①⑩洪大用《社会变迁与环境问题》,首都师范大学出版社,2001年,第261、251页。②陈阿江《文本规范与实践规范的分离》,《学海》2008年第4期。③马传松《困境与出路:对我国环境保护中“稻草人现象”的社会学透视》,《四川环境》2007年第2期。④20世纪70年代,我国开始设置环境保护部门。1988年,国家环境保护局组建成立。1998年,国家环境保护局升格为国家环保总局。2008年3月11日,新一轮国务院机构改革方案出笼,国家环保总局升格为环境保护部。从1988年到2008年,国家一级的环境保护部门每10年升级1次。⑤偶正涛《暗访淮河》,新华出版社,2005年,第161页。⑥我国有些乡镇也设有环境保护站。但是,县级以下设有环境保护站的地方并不多。本文所指的地方环保部门主要是指省(自治区、直辖市)、市、县三级环保部门。⑦王恒涛《环保制度体系亟待创新》,《瞭望》2007年第48期。⑧蒋高明《一位县环保局长的困惑》,《科学时报》2007年11月16日。⑨环保部门也有自身不作为等情况。但是,整体而言,更多的是无能为力。从理性人的角度出发,他们也希望自己能有所作为,至少将环境保护好,也是其政绩的体现。⑩⑪⑫李春成《地方环保部门职责履行中的两难》,《学海》2008年第4期。⑬孙瑞灼《政府“三不查”企业“三不怕”》,《中国化工报》2008年10月10日。⑭关于这一理论,国内的翻译有“生产的转动机制”与“苦役塌车”等版本,陈阿江教授主张将之直译为“跑步机理论”,认为这样更能体现理论的本来内涵。笔者也曾专门写信给该理论的主要代表 Kenneth A. Gould 教授(该理论的提出者 Schnaiberg 教授已于2009年6月辞世),咨询理论内涵与翻译问题。他认为,该理论在英文版本中的本原意义就是运动器材的“跑步机”,按照“跑步机”的翻译是合适的。⑮张自廉《“现代稻草人”的感悟》,《国防》2005年第2期。⑯陈阿江《论人水和谐》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2008年第4期。⑰莱斯特·布朗《生态经济》林自新等译,东方出版社,2002年,第88页。⑱中国现代化战略研究课题组、中国科学院中国现代化研究中心《中国现代化报告2007——生态现代化研究》,北京大学出版社,2007年,第183页。

参考文献

- [1] Mol, A. P. J. Environment and modernity in transitional China: frontiers of ecological modernization [J]. Development and Change, 2006, (1).
- [2] Mol, A. P. J. Ecological modernization [C] // Redclift, M. & Woodgate, G. (eds). The international handbook of the environmental sociology. London: Edward Elgar Publishing, 1997.
- [3] Schnaiberg, A. The environment: from surplus to scarcity [M]. New York: Oxford University Press, 1980.
- [4] Gould, K. A., Schnaiberg, A., & Weinberg, S. Local environmental struggles: citizen activism in the treadmill of production [M]. New York: Cambridge University Press, 1996.
- [5] Schnaiberg, A., & Gould, K. A. Environment and society: the enduring conflict [M]. New York: St. Martin's, 1994.
- [6] Mol, A. P. J. The environmental movement in an era of ecological modernization [J]. Geoforum, 2000, (1).

责任编辑:海玉