

浅析地方政府行政行为的失范

——以污染型企业的治理为例

吴子玲

(陕西师范大学 政治经济学院,陕西 西安 710062)

【摘要】地方政府的行政行为是否规范关系到中国的改革开放能否向纵深发展。本文针对目前我国地方政府在对污染型企业治理中存在的失范现象,全面分析了产生这些失范行为的主要原因,并相应的提出了规范地方政府失范行为的基本途径。

【关键词】地方政府;失范行为;污染型企业

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2010)01-0096-03

改革开放以来,国内生产总值迅速增长,但伴随着经济的增长,污染型企业的违法排污行为对环境和社会经济的发展造成的负面影响也越来越严重。尽管我国环保法规定地方政府有责任对其辖区内的环境质量负责,然而有些地方为了追求短期利益,实现地方财政收入最大化,对污染型企业的违法行为姑息纵容,甚至有意回避对其监督和整顿,从而使这类企业的污染行为更加严重。地方政府的这种失范行政行为不但与中央政府提出的科学发展观相违背,严重制约了国民经济的持续发展,而且引发了众多的社会、经济、环境问题,对社会的和谐稳定构成了极大的威胁。并进一步影响了地区长远利益的实现。

一 地方政府在治理污染型企业中失范行为的表现

地方政府作为中央政府在地方的代理人,具有保护本地环境,维持生态平衡,维护本地居民利益,增进社会福利,促进本地经济发展和维护社会稳定的各项职能。因此,如何协调环境保护与经济发展之间的关系,以保证实现社会可持续发展的目标成为地方政府首先要解决的问题,如果处理不当势必会影响地区的稳定和谐,在对污染型企业治理中它所表现出来的失范行为主要有以下几个方面:

(一) 地方政府的职能角色“缺位”

所谓地方政府职能角色的“缺位”,是指地方政府在行政过程中,未能扮演好自己应有的管理者角色,未能履行好自己应尽的职责。首先,地方政府的“市场准入”把关不严。地方政府无视环境保护法中的有关规定,在外招商引资时不考虑环境因素,多以能源消耗型产业为主。同时对企业的排污许可制度等贯彻执行力度不够,导致大量污染严

重的违规企业仍在运营。其次,地方政府对污染型企业的监督力度不够。污染型企业往往对地方政府的财政收入有重大贡献。因此,不少地方政府为了追求自己利益的最大化,往往对在当地经济中起支柱的污染型企业的违法排污行为采取宽容的态度,对环境职能部门的监督检查工作拒不合作,甚至百般阻挠,导致企业多次超标排放污水,使环境污染越来越严重,甚至危及居民的身体健康和生命安全。再次,地方政府的治理措施不完善。地方政府仍没有摆脱过去“先污染,后治理”的传统观念的影响,不仅环保知识的宣传教育不到位,污染的处理技术手段相对落后,而且对污染治理的资金投入不足。

(二) 地方政府的保护主义盛行

在由计划经济体制向市场经济体制的转化过程中,行政权力也发生了很大的变化,由以前的中央政府独揽全部大权到现在的权利逐渐下放到地方政府。这使地方政府不仅仅是中央政府在地方的代理人而是成了一个具有自己地方利益的代理人。特别是1994年实行分税制度改革以来,强化了地方政府财税收入的独立性,增强了地方政府最大化自身财税收入动机。这就使地方政府在发展经济过程中更青睐于高投资,高利润的企业而这些企业同时也是高污染,高消耗的企业。有些地方政府为了搞政绩工程,不认真执行环境影响评价制度,将大项目分成小项目报批,中央政府的监督检查时地方政府往往玩“捉迷藏”,大做表面文章,敷衍应付,消极对待。对排污企业的政策,法律法规执行不力,在关闭,取缔和淘汰污染严重的工作上执行不力。

(三) 地方政府的权利寻租行为

收稿日期:2009-12-07

作者简介:吴子玲(1984—),女,山东沂水人,硕士研究生,研究方向:政府绩效评价和电子政务。

寻租是指政府运用行政权利或者法律手段对企业或个人的经济活动进行干预和管制,阻碍生产要素在不同产业之间自由流动和自由竞争从而使少数有特权者取得了超额收入的机会,以此来维护既得利益或获取利益的行为。中央政府把行政权力逐级下放之后,行政权力的实权就掌握在了不同的官员手里,地方政府有自己的利益,同时政府官员也有自己的利益。有些行政官员就利用自己手中的特权收取企业的贿赂,为企业开绿灯,在企业的市场准入上把关不严,在企业的检查上也是放宽政策,对企业的污染违法行为睁一只眼闭一只眼。同时由于我国地方政府机构庸肿、人员严重超标,为了解决本部门工作人员的工资、福利问题有些地方政府的领导甚至还纵容企业非法排污,以取得罚款为政府部门寻租。

二 地方政府在治理污染型企业中行为失范的原因分析

目前我国的环境污染越来越严重,而大部分是因一些企业违法排放污水,污气所致。虽然中央政府不断的出台环保法律法规和政策,也加强了对污染违法企业的监督检查力度,但有些地方政府对这些违法排污企业却是不作为,不当作为,为何会出现这种情况呢?本文认为原因主要有以下三个方面。

(一) 地方利益的客观存在和分权的财政体制

公共选择理论认为,政府是由政府中的政治家和官员组成。政治家和官员具有“经济人”最基本的特征:利己性。他们一方面作为地方政府的代表,谋求地方利益的最大化;另一方面,他们作为“经济人”,要谋求自身利益最大化。而地方政府又是由许许多多的官员组成的,因此作为整体的地方政府也具有“经济人”的特点。在计划经济时期,国家的利益高度强化在中央政府手里,各个地方政府没有自己独立的利益。而在实行财政包干制的转轨时期,地方利益得到了承认和强化。1994年的分税制改革,地方政府的利益主体身份被确立了下来,地方利益的存在是其行为的最基本动机。而地方经济利益又是最根本的利益,也是最重要的利益。一方面,违法排污的企业大都与地方政府经济利益息息相关,这些企业能吸收大量的剩余劳动力而缓解社会就业压力、通过企业缴税可以增加政府创收、企业的蓬勃发展可以提升地方政府的政绩。另一方面,这次改革在上收地方政府财权的同时并没有相应的上调地方政府的事权,因此给地方政府带来了沉重的财政压力,全国许多地方政府陷入了

财政困境,对公共产品和公共服务的提供严重不足,对环境保护更是无力投入,由于财力的有限,使中央政府制定的许多治污项目投资计划没有落实。

(二) 监督机制不健全

首先,地方环保部门的监督职能弱。我国没有建立垂直管理的环境管理体制,地方各级环保部门是地方政府的环境管理职能部门,是地方政府的一个职能部门,而不是环境保护的监督执法部门,地方环保部门的人,财,物直接依赖于地方政府,没有自己的独立性。环保部门一方面要依法履行自己的环境保护职能保护地方环境。另一方面,又要听从地方政府的领导,服务于地方发展经济的目的。环保部门与地方政府的隶属关系使环保部门无法解决由地方政府干预的一些企业的违法排污行为。其次,公民参与机制的缺失。国家的权利来源于人民,在我国,国家权力分别由立法机关,行政机关和司法机关代表人民来行使,人民对这三大机关具有监督权。但是在长期的计划经济时代,政府成为掌管一切社会事务的全能型政府。环境政策的制定,实施和监督基本上都是由政府直接操作,社会力量发挥作用的空间相当有限,即使现在有些地方政府在污染型企业的市场准入以及治理方面引入了公民听证制度、新闻发布会等监督制度。但目前我国的公民参与方式主要是政府主导下的“自上而下”的方式,这种公民参与方式在很大程度上受地方政府的态度影响,并不能起到很大的监督作用。再次,委托—代理机制的缺陷带来的中央政府对地方政府的监督缺陷。委托代理机制认为委托人和代理人之间存在着明显的信息不对称,代理人就会利用信息优势来追求效用的最大化,根据我国的行政管理体制,我国各级地方政府是中央政府在地方的代理人,代表中央政府对地方环境进行保护,但是基于污染型企业对地方财税的贡献,许多地方政府变成了这类企业的“保护伞”,与中央政府的监督检查打“游击战”中央政府检查时地方政府就应付,不查时地方政府就对付,致使企业污染肆虐。

(三) 现有官员政绩考评指标的滞后性

计划经济体制下,中央政府为了推动经济增长,对各级政府官员的考评是以经济GDP为核心的。目前,在我国市场经济尚不完善的情况下,仍然采用这种考评体系,在一定程度上调动了地方官员的积极性,对当地经济的快速增长起了一定的作用,但这种政绩考评体系的实质是对地方政府的绩效的度量,由于衡量地方政府的收入和产出异常困

难,度量成本非常高,因此根据地方政府的政绩排序来度量产出就成为了一种相对可行的方式,这种政绩考核的是各个地区有关指标的相对水平,这些指标集中在经济GDP总量,吸引的外商直接投资额,上缴多少税收等方面。这种特定的政绩考评体系产生了特定的地方政府行为。各地区地方政府将全部精力放在了这些考评指标的增长上,对于那些不属于考评范围内的指标漠不关心,因此在涉及经济增长与环境保护的关系时,地方政府往往会倾向于经济增长。于是公开为污染企业辩护,对污染企业的违法排污行为网开一面。

三 规范地方政府治理污染型企业失范行为的具体措施

针对我国地方政府在污染型企业的治理中存在的问题,本文认为应该采取以下措施来规范其行为:

(一) 建立环境财政制度,增加环境财政投入

针对我国目前各级政府在环境财政上的困境,应该建立环境财政制度,从制度上明确各级政府尤其是中央政府在环境上的财政职能。中央政府应该加强对地方环境保护尤其是违法排污企业的财政支持力度。提高其占中央财政预算的比例,平衡地方政府治污的成本,提高地方政府治污的积极性使环保型企业的财政收入更多的留在地方政府的手中,增加地方政府的财政收入,同时也激励地方政府更多的引进、培育和发展环保型企业,地方政府应培育和促进环保市场的发展,鼓励环保投入多元化,以增加环保领域的资金投入,地方政府还应加快推进清洁生产技术,大力发展低污染和无污染的经济产业使其成为新的经济增长点,减少对污染型企业的依赖,使环境保护和经济增长协调发展。

(二) 建立更加完善的监督机制

首先,建立垂直领导的环保部门体制。建立跨省区的统一的环保监管机构,对各地的环保部门实行垂直管理,这样既可以使地方环保部门摆脱当地

行政主管的干预,也可以实现对跨省区环境问题的有效监管,更为统一监管污染型企业提供了有利条件。其次,建立和完善公民参与机制。应通过立法明确保障公民的环境知情权和参与权,尽快建立我国有关政务公开的制度,加强政府政务公开力度,强调地方政府行政透明,进一步扩大公民的知情权,增强公民的监督力度,充分利用信息技术,开辟政府政务工作的新途径。同时设立专门的部门听取居民的环保要求,及时做出反映。进一步加强新闻媒体的力量,不断提高媒体人员的政治素质,业务素质及其社会责任感,使媒体监督能真正站在当地居民的立场上成为制衡地方政府的行政不作为的力量。再次,建立和完善行政责任制。“当一项决策对发展经济和改善环境产生积极作用时,应将其作为提拔、任用干部的一项重要指标;若决策失误,造成了环境破坏或资源浪费,即使促进了经济增长,也应追究决策者的责任,并应视情节轻重给予处分,造成重大后果的,还要追究其刑事责任”。

(三) 构建合理的政绩考评指标体系

我国各级地方政府必须树立科学的政绩观和建立更加完善的考评指标体系,切实将提高环境保护,增加居民收入等政府基本职能纳入考评指标体系中,加强环保效益方面的考核,要转变地方政府一味追求总量粗放式增长,凸现个别指标的政绩考评体系,倡导追求绿色GDP的增长,让经济与环境、人与自然和谐共荣。同时要加大环保宣传的力度。随着世界各国环境保护和可持续发展意识的提高,我国正大力宣传环保知识,然而在国内的许多地区,地方政府还没有意识到环保产业的重要性。很多地方政府的领导还没有树立科学的经济发展观,要通过宣传教育使地方政府树立可持续发展的观念,意识到如果不控制企业污染给政府带来收益的同时也付出了环境成本。使地区总收益减少,同时还严重损害了当地居民的利益。

注释及参考文献:

①李金龙,游高.地方政府环境治理能力提升的路径依赖与创新[J].求实,2009,3.
 [1]刘红生,常艳平.论地方政府行政行为的失范与规范[J].法制与社会,2008,29.
 [2]许庆明.试析环境问题上的政府失灵[J].管理世界,2001,5.
 [3]陈荣富.公共管理学前沿问题研究[M].黑龙江人民出版社,2002.
 [4]杨龙,王骥.公共经济学案例分析[M].南开大学出版社,2003.
 [5]高军,杜学文.宪政视野中的当代中国环境危机[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2008,2.
 [6]李艳芳.美国的公民诉讼制度及其启示——关于建立我国公益诉讼制度的借鉴性思考[J].中国人民大学学报,2003,2.
 [7]张国庆.行政管理学概论[M].北京大学出版社,2000.

Abstract: Under the specific conditions in the new era, China's regional development policy has a new breakthrough. The proposal of main functional areas in the Eleventh Five-year Plan has been a great innovation which provides a new idea to promote balanced regional development. At present, we must strengthen three kinds of consciousness and three pieces of work to promote the construction of main functional areas and the balanced regional development.

Key words: Regional Policy; Main Functional Areas; Cognition; Thinking

(责任编辑:李 进)

(上接95页)

An Analysis on Present Countryside Specialized Cooperative Organization's Formation, Operation and the Cause

—A Case Study of Qunguang Village and Minzhu Village in Sichuan province

RU Jing

(*Institute of Political Science, West China Normal University, Nanchong, Sichuan 637002*)

Abstract: The formation of professional cooperative organizations in rural areas depend on the influence of demanding factors, the interests factors and the systematic factors. Although some successes of professional associations in rural areas have been made. On the whole, they are indeed some loose and non-governmental organizations, and therefore it is necessary to establish a complete management system and operation-mechanism to increase the peasants' supporting efforts as well as to establish a guiding image, which will enhance their cooperation and participation awareness.

Key words: Professional Cooperative Organizations in Rural Areas; Peasant; Co-operation

(责任编辑:李 进)

(上接98页)

Analysing Abnormality of Local Governments' Administrative Acts

—Taking Governance of the Pollution-Based Corporations as Example

WU Zi-ling

(*Politics and Economics, Department, Shanxi Normal University, Xi'an, Shanxi 710062*)

Abstract: Whether the local government administrative acts are normal or not relates to the development depth of China's reforming and opening. This paper analyzes comprehensively the main reasons of the abnormal behaviors which exist in governing the pollution-based corporations by local governments at present and puts forward some basic ways to normalize the abnormal behaviors.

Key words: Local Government; Abnormal Behaviors; Polluting Enterprises

(责任编辑:李 进)