發佈：2019-04-02, 週二 12:01
點擊數：16224

當中國經濟快速成長的同時，經濟發展所帶來的環境污染也在中國形成重大危機。根據香港中文大學的最新估算，

中國的空氣污染已造成每年平均一百

多萬人早死，每年平均2760億人民幣的經濟損失[1]。2013年1

月，北京經歷了嚴重的「空氣末日」（airpocalypse），北京一些地區的PM2.5

的濃度曾一度突破900微克/

立方公尺，創下歷史紀錄

Phoca PDF

。此危機強化了習近平當局對抗霧霾的決心，2013年11月12

日，中共第十八屆中央委員會第三次全體會議通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，會議決定「必須建立系統完整的生態文明制度體系，實行最嚴格的源頭保護制度、損害賠償制度、

責任追究制度，完善環

境治理和生態修覆制度，用制度保護生態環境

」。2014年，中國總理李克強更強調將「鐵腕治污」，公開向霧霾宣戰。

在習近平當權的時代，中國的環境治理體系出現更強的中央集權化趨勢，環境法規的制定及執行都變得更加嚴格。近年來學界開始出現威權環保主義（authoritarian

environmentalism

）的概念，一些學者認為威權體制是能夠在限制個人自由及公民社會參與的情況下，透過國家由上而下的動員，在短期內實行環保政策(Beeson,

2010)

，而中國常被視作威權環保主義的代表例子。然而，目前更加集權化的中國環境治理體系，是否真的帶來較佳的環境品質呢？中國的威權環保主義，真的能夠有效地解決環境危機嗎？本文以下將回顧既有學術成果來初探此一問題。

從地方分權到中央集權

自改革開放以來，中共的中央政府為了促進經濟發展，下放了許多權力給地方政府，並且利用績效考核的制度，來建立地方官員推動經濟發展的積極誘因。地方官員若能在轄區內創造越高的經

Phoca PDF

濟成長或稅收，便越有機會在官僚體系中得到晉升。然而，許多研究都指出，這套分權式的治理結構並不利於環境保護，地方政府往往為了追求經濟成長和稅收，因而選擇保護地方廠商的利益，犧牲環境保護的目標，不有效地執行環境法規及管制，形成一種「地方保護主義」(He, Lu, Mol, & Beckers, 2012; Kostka & Mol, 2013; Qi, Ma, Zhang, & Li, 2008; Qi & Zhang, 2014; Ran, 2013)。

在過去幾十年間，中國政府為了改善環境治理，已試圖推動許多改革來弱化地方保護主義。首先，中國政府推動了環境法規的修法

，加重了對污染的行政處罰

，也試圖透過環保稅來提供

地方政府及企業減少污染的誘因。例如自2000

年的《大

氣污染防治法》修

訂後，所有與污染相關的法規都引入

了最低罰款的規定。在2014

年修訂通過的《環境保護法》中，加入了對污染企業按日連續處罰，以及罰款數額無上限等規定，地方官員若包庇污染企業，也將會被追究刑事責任。在過去，中國的地方環保局可向污染企業徵收排污費，然而

排污費制度容易受到地方保護主義的

影響，造成執行不力。2018年1

月，中國政府開始實行新的《環境保護稅法》，停徵排污費，改徵環保稅，環保稅改由稅務機關徵收，將可提高執行的強度，減少地方政府的干預。且環保稅的稅收將全歸地方政府，此設計可

Phoca PDF

提高地方政府徵收環保稅的誘因。

其次

，中國政

府也常由中央發起

運動，用較戲劇化的方式來加強環境

法規的執行情形。例如2010

年，中央政府要求地方

政府於一定期限內關閉設備老舊的污染工廠，

或是2013年發起大氣污染防治行動計劃，2017

年秋季在部分地區對大批排污企業採取關停、限產措施，這類的運動都試圖在短期內快速地達成

特定環保目標。自2016

年起，中央政府借鑒了中央紀律巡視工作模式，成立了中央環境保護督查委員會，即中央環保督

察組，成員包括了中紀委、中組部相關人員。至2018

年底，中央環保督察組共對20

個省份進行查處整治，受理六萬多筆群眾舉報案件，問責超過八千多人，向地方發揮震懾效果。

再者，中央政府也試

圖透過政府組織的改造，來強化中央的權

力。例如，自2006

年起，國家環保部先後建立了六大跨區域和流域的環境保護督導中心，每個中心各自負責多個省

份，目的在於強化跨區域的環境執法。2017

Phoca PDF

年後，環境保護督導中心更名為環保督察局，正式從事業單位轉為環保部派出的行政機構，人員編制也有所擴充。

2018年3

月，第十三屆人民代表大會進一步批准《國務院機構改革方案》，將原有的環境保護部改造為生態環境部，其職能有所擴大，整合了一些原本屬於國家發展和改革委員會、國土資源部、水利部、農業部、國務院南水北調工程建設委員會辦公室，以及國家海洋局的任務，試圖克服原本在官僚體系中的多頭馬車問題。

另外一個集權化的

政府體制改革，則是環保監測監察執

法垂直管理制度的建立。2016年9

月，中央辦公廳和國務院發布了《關於省以下環保機構監測監察執法垂直管理制度改革試點工作的指導意見》（後簡稱《意見》）。根據《意見》，現有市級環境監測機構調整為省級環保部門駐市環境監測機構，由省級環保部門直接管理其人事及經費；現有縣級環境監測機構主要職能，則隨縣級環保局一並上收到市級。此改革方案將使過去屬於縣市的環境監測的權力上移至省，縣市的環境監測站的人財物將由省的環保廳統一管理。在過去，縣市地方官員仍有權力可以影響地方的環境監測站，並透過行政干預來保護特定的地方廠商。而《意見》則是試圖讓省級機構集中權力，以期削弱地方保護主義，減少縣市地方官員對地方環境監測站的行政干預。

為了加強對地方政府的控制，中央政府也試著透過推動政府資訊透明化，來獲取更多的地方環境資訊。例如在2007

Phoca PDF

年，國務院頒布了《政府信息公開條例》，環保部也陸續發佈了《環境信息公開辦法（試行）》、《國家重點監控企業自行監測及信息公開辦法》、《國家重點監控企業汙染源監督性監測及信息公開辦法》，以及《企業事業單位環境信息公開辦法》。為了解決地方上報造假數據的問題，環境保護部在2007

年則建立了中央集中式減排核查機制，六大跨區域和流域的環境保護督導中心，會組織專家學者，定期書面審查地方環保局上報的資料，並且到各地方進行定期或突襲的實地檢查，許多企業約三到五天就會受到環保當局檢查一次(Zhang, 2017)。

中央政府還試圖透過改變績效考核制度，來增加地方官員保護環境的誘因。在第十一個五年規劃中，中央政府開始設立溫室氣體排放量的硬性目標。到了第十二個五年規劃，中央政府也開始建立綠色指標發展指標，並計劃將綠色指標納入地方官員的政績考核中。

2016年12

月，中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發《生態文明建設目標評價考核辦法》。國家統計局、中央組織部等四部門緊接著發布了《綠色發展指標體系》和《生態文明建設考核目標體系》，將生態環境指標的權重

提高，相關部門更將依此對地方進行

年度評價及五年考核。2017年12月26日，國家統計局網站發布《2016

年生態文明建設年度評價結果公報》，首次發布各省份綠色發展指數。目前許多跡象都顯示環境表現已經開始被一些地方政

府納入官員績效考核的硬性指標，例如，

海南省委省政府印發了新的市縣發展

綜合考核評價辦法，對12個市縣取消GDP

Phoca PDF

、工業、固定資產投資的考核，並把生態環境保護列為負面扣分和一票否決事項[2]。

最後，在習近平的時代，非政府

的環境組織在發展上受到限制。2017年1月1

日，中國政府開始實行《境外非政府組織（NGO

）境內活動管理法》，外國非政府組織在中國取得註冊變得更加困難。而對於中國國內的非政府環境組織來說，在新的嚴格規定下，過去可獲得的外國資金援助可能將因受限而減少。

中央集權的成效

由上述可知，中國政府在過去十幾年間，持續試著透過中央集權來改善地方的環境治理。然而，這樣的改革方向是否有效呢？從目前的資料來看，中央集權的趨勢確實有提高環境法規在地方上的執行程度。學者Benjamin van

Rooij等人（2017）搜集了環境法規於1999年到2013

年間在各省的執行情況，他們的數據顯示，針對污染的行政處罰的數量有呈現上升趨勢，意味著政策的執行程度有所增加。在新的《環境保護法》通過後，環保部便全力推展《環境保護法》的落實。根據生態環境部的數據，

2015年至2017年，全國立案查處環境違法案件數分別為9.7萬、13.78萬和23.3

萬件，呈現逐年上升趨勢，而處罰金額也由2015年的42.5億元增長到2017年115.8億元人民幣。

然而，加強執行環境法規是否能夠降低中國的環境污染呢？學者Benjamin van

Rooij

Phoca PDF

等人透過統計模型發現，行政處罰的數量越多的地方，該地的環境污染確實會減輕，但此效果並不強。影響環境污染的主要因素，還是各省的產業結構。工業比例越高的省份，環境污染程度就會越高

。此外，學者還發現，環境法規的執行強度並非各省一致，城市地區和沿海省份的環境法規執行強度較高，但內陸及工業比重高的省份，其環境法規的執行程度較低，這個發現透露了只有當環境法規的執行，不會影響本地的經濟及主要產業時，環境法規才會被嚴加執行。這些研究發現，都意味著中央集權的趨勢，還不足以完全消除既有的地方保護主義，也還無法大幅地改善環境污染的情況。

針對中央集中式減排核查機制，學者透過田野訪談發現，在此機制中，中央的調查小組對於地方上報的數據拒絕率很高，拒絕率在50-70%

，反應了中央調查小組並不信任地方上報的資料，而高拒絕率能在一定程度上抑制地方虛報的減排數據，但地方還是能逐漸地發展出因應策略，設法製造出上級想要看到的數據，因此核查機制終究還是變成數字遊戲，數據造假的問題仍然存在，數據的品質未必得到改善(Zhang, 2017)。

Deborah

Seligsohn等人蒐集2007到2011年間污染源監管信息公開指數 (PITI)

，並透過統計模型來檢驗，信息公開指數愈高是否能降低中國城市空氣污染及水污染的程度，結果顯示環境資訊透明化的程度，與中國地方環境的表現，並無顯著的相關性(Seligsohn, Liu, &

Phoca PDF

Zhang,

2018)

。他們的研究顯示，中國政府資訊透明化的改革，並無法直接改善中國的環境品質。中國政府雖然嘗試推動政府資訊透明化，但環境數據仍受到地方官員操弄，且《政府信息公開條例》本身仍存在模糊條款，行政機關可以危及國家安全、公共安全、經濟安全和社會穩定為由，拒絕公開資訊。

如前文所述，中國政府試圖透過在績效考核制度中增加環境指標，來提昇地方官員保護環境的誘因。此變革有效嗎？有一些證據顯示，環保績效確實開始會影響地方官員的晉升，但也有研究發現，一些地方官員仍然認為提升GDP、地方稅收、固定資產投資才是決定晉升的關鍵指標(Zhang, 2017)，省委書記因環境表現過差而被懲罰的例子也非常少(Ran, 2017)。學者 Ran Ran

(2017)

還發現，地方官員可以將環境污染的責任，推卸給層級較低的官員。例如省委書記是在地方政治中權力最大的角色，他們可以將污染的責任，推卸給較無權力的地方環保局。換言之，若地方官員可以將責任推卸給其他單位，績效考核制度的改革，可能將不足以讓地方官員更願意去保護環境。此外，中國目前的績效制度會鼓勵地方官員專注在一些短期內可取得量化成效的環保政策（如城市種樹），但對於一些需要長期規劃且複雜度較高的政策（如提升能源效率，或引入再生能源的技術），地方官員則會缺乏誘因去創新或執行(Shin, 2018)。

除了上述所提

及的問題之外，研究還發現

，國有企業常常是阻礙中國環境治理進步的關鍵角色。

Phoca PDF

國有企業的領導者在中共官僚體系中的層級，常常比地方環保局官員更高。有些國有企業的幹部也是退休後的黨政官員。這都讓國有企業有很大的政治影響力，可以要求地方政府保護國有企業的利益。有研究發現，在擁有越多大型企業（通常是國有企業）的城市，其環境資訊透明度便越低(Lorentzen, Landry, & Yasuda,

2014)

。這顯示中央集權化的環境改革並無法在所有地方取得成功，地方的國有企業仍有能力影響中央改革在地方上的執行成果。

在國有企業中，央企更是

造成環境污染的重要源頭之一。研究顯示，在2004年到2016

年期間，央企違反環境法規的事件共計有2370

起，違反類型以空氣污染（60%）和水污染（26%

）最多，空間分佈上以山東省（225起）、新疆（173起），以及江蘇省（160

起）的違反事件最多，而在所有行業中，以

電子業（45%）、石油及天然氣業（17%），以及鋼鐵業（8%）的違反次數最多(Eaton &

Kostka,

2017)

。透過田野研究，學者進一步發現，央企的主要幹部大多行政級別很高，因此權力很大，增加管制難度。而且不僅是地方政府，連中央政府中的國有資產監督管理委員會都在保護這些央企，要求央企做大做強，默許央企以追求利潤和執行國家的產業政策為主要目標，環境保護對企業幹部晉升的重要性則被貶低(Eaton & Kostka,

2017)

Phoca PDF

。固然，研究者仍然發現有地方環保局，透過向省級單位以及法院尋求支持，最後成功制止央企的污染行為，但這樣的案例仍然屬於少數。

耶魯大學及哥倫比亞大學研發的環境績效指數（Environmental Performance Index），也能為我們提供一些評估中國整體環境品質的資訊。從歷年趨勢來看，中國的環境績效指數在2008年為65.1，2010年為49，2014年為43，2016年為65.1，2018年為50.47。在180個國家中，中國於2018年排名為120名（台灣為第23名）。其中，2018年中國在空氣品質的排名是全球的177名（台灣為第86名），僅優於印度、孟加拉，以及尼泊爾。由於環境績效指數的計算方法歷年都有些不同，因此進行跨年比較的意義較有限。不過，此資料庫在各國的檔案中有提供由各國自身歷史數據所得出基準點，可以此來進行比較。從這個角度來看，中國在全球的整體排名上，有從基準點的136名，上升至120名（台灣從第37名上升至第23名）。但如果從細項來看，中國主要在氣候及能源這塊取得大幅進步，但在空氣品質這塊卻沒有進步。

最後，從生態環境部公佈的中國最新官方數據來看，在2018年1月到12月期間，中國338個地級及以上城市平均優良天數比例為79.3%，同比上升1.3個百分點；PM2.5濃度為39微克/

Phoca PDF

立方公尺，同比下降9.3%。然而，就PM2.5來看，中國的國家標準是35微克/

立方公尺，目前仍有262

個城市未達國家標準。官方數據顯示，中國的空氣品質有在進步，但仍然需要時間，才有機會達到國家標準。

結論

綜合上述，從目前一些學術研究的成果來看[3]，

中央集權化的環境治理體系，尚未能有效地解決中國目前面對的環境危機。中央集權化的環境治理體系固然可以在一定程度上提升環境政策的執行強度，也能抑制一部分的環境污染，但至今為止仍無法大幅地改善中國

的環境品質。即便根據官方公佈的數據來看，

中國的環境品質在某些方面雖逐年有小幅進步，但從跨國比較而言，中國的環境品質仍然不佳，環境的危機並未解除。主張威權環境主義能夠更有效解決環境問題的觀點，顯然過於樂觀。中國政府由上而下的環境改革，雖然推動了部分法規及政府組織的變動，但卻尚未能扭轉中國舊有的發展模式，許多企業及官員，仍然走在以犧牲環境來發展經濟的道路上。

參考文獻

Beeson, M. (2010). The coming of environmental authoritarianism. Environmental Politics, 19(2), 276–294. https://doi.org/10.1080/09644010903576918

Phoca PDF

Eaton, S., & Kostka, G. (2017). Central Protectionism in China: The “Central SOE Problem” in Environmental Governance. The China Quarterly, 231, 685–704. https://doi.org/10.1017/S0305741017000881

He, G., Lu, Y., Mol, A. P. J., & Beckers, T. (2012). Changes and challenges: China’s environmental management in transition. Environmental Development, 3, 25–38. https://doi.org/10.1016/j.envdev.2012.05.005

Kostka, G., & Mol, A. P. J. (2013). Implementation and Participation in China’s Local Environmental Politics: Challenges and Innovations. Journal of Environmental Policy & Planning, 15(1), 3–16. https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.763629

Lorentzen, P., Landry, P., & Yasuda, J. (2014). Undermining Authoritarian Innovation: The Power of China’s Industrial Giants. The Journal of Politics, 76(1), 182–194. https://doi.org/10.1017/S0022381613001114

Qi, Y., Ma, L., Zhang, H., & Li, H. (2008). Translating a Global Issue Into Local Priority: China’s Local Government Response to Climate Change. The Journal of Environment & Development, 17(4), 379–400. https://doi.org/10.1177/1070496508326123

Qi, Y., & Zhang, L. (2014). Local Environmental Enforcement Constrained by Central–Local Relations in China. Environmental Policy and Governance, 24(3), 216–232.

https://doi.org/10.1002/eet.1640

Ran, R. (2013). Perverse Incentive Structure and Policy Implementation Gap in China's Local Environmental Politics. Journal of Environmental Policy & Planning, 15(1), 17–39. https://doi.org/10.1080/1523908X.2012.752186

Ran, R. (2017). Understanding Blame Politics in China's Decentralized System of Environmental Governance: Actors, Strategies and Context. The China Quarterly, 231, 634–661. https://doi.org/10.1017/S0305741017000911

Seligsohn, D., Liu, M., & Zhang, B. (2018). The sound of one hand clapping: transparency without accountability. Environmental Politics, 27(5), 804–829. https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1452522

Shin, K. (2018). Environmental policy innovations in China: a critical analysis from a low-carbon city. Environmental Politics, 27(5), 830–851. https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1449573

Zhang, X. (2017). Implementation of Pollution Control Targets in China: Has a Centralized Enforcement Approach Worked? The China Quarterly, 231, 749–774. https://doi.org/10.1017/S0305741017000959

Phoca PDF

發佈：2019-04-02, 週二 12:01
點擊數：16224

[1]https://www.scmp.com/news/china/science/article/2166542/air-pollution-killing-1-million-people-and-costing-chinese

[2]http://epaper.21jingji.com/html/2017-12/27/content_77344.htm

[3]
必須承認的是，現有學術研究所使用的數據品質並不完美，在數據存在造假的風險下，既有學術研究有可能還高估了部分改革成效。

作者 林竣達　為　馬里蘭大學政府及政治系博士候選人

Phoca PDF