

公众信任视角下环境污染第三方治理的逻辑及实现

韩佳宜

西南石油大学, 中国·四川 成都 610500

【摘要】作为应对环境污染治理的机制创新, 第三方治理的引入意味着我国治理实践已经从单一监管模式转至公私协作互补的善治轨道, 具有良性制度演变的积极意义。然而, 环境污染第三方治理中民众在监管部门、专家群体、市场主体之间发生信任断裂, 其深层次因素既关涉监管体制机制不畅致公信力不足, 又关涉专家群体无法塑造科学权威, 同时也关涉公众环境治理参与机制缺失, 进而导致环境污染第三方治理在政府监管、知识治理、公众参与等维度遭遇失灵。信任是联合多元力量、凝聚共识、缓和冲突的桥梁。因此, 塑造环境污染第三方治理信任机制应“以人民为中心”, 将“民主、科学、价值、专家智识”融入共治话语, 将环境污染第三方治理的技术决策诉诸于最广义的民主过程, 通过对我国环境污染第三方治理公众信任断裂进行逻辑分析, 从治理主体、方式、程序和责任四个维度, 在一定程度上稳定社会预期, 重塑环境污染第三方治理的信任纽带。

【关键词】环境污染治理; 第三方治理; 公众信任

【基金项目】

本文系四川省社科规划项目“能源安全合作监管的行政法研究”(项目编号: SC17C066); 西南石油大学人文社会科学科研专项基金项目: “石油天然气行业合作监管的行政法研究”(项目编号: 2017RW009); 西南石油大学青年教师过学术关阶段性成果。

1 问题的提出: 为何产生环境污染第三方治理?

在日益严峻的环境问题与环境治理成为政治任务的背景下, 传统污染防治制度折射出以管制为核心的污染防治机制弊病丛生, 多主体协同治理模式的环境污染第三方治理必然成为适时之选。第一, 环境污染第三方治理是实现国家治理体现现代化的必然要求。环境污染治理是我国国家治理体系的重要组成部分,^[1]在推进国家治理体系和治理能力现代化的总要求下, 习近平提出, 推动我国生态文明体制改革需要“坚持全民共治, 源头治理, 建立政府为主导, 企业为主体, 社会组织和公众共同参与的环境治理体系。”^[2]可见, 以企业为主体的第三方治理是环境治理体系的发展趋势。第二, 环境污染第三方治理是生态文明建设的需要。《生态文明体制改革总体方案》也明确指出, 要加大对第三方治理环境污染的支持力度。第三, 环境污染第三方治理是我国环境治理理念与路径转换的需要。2013年, 中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出了“第三方治理”这一史无前例的“环境污染治理”的理念, 并指出第三方治理是一种涉及到多方主体、多方利益和多种途径的新型的环境治理创新模式, 体现了当前我国环境治理的发展方向

和特征。2014年, 国务院常务会议明确提出推进“以政府向社会购买监测服务”为方式的环境污染第三方治理, 这表明环境污染第三方治理获得中央政府的肯定。2015年, 国务院办公厅印发的《关于推行环境污染第三方治理的意见》, 对实施环境污染第三方治理进行了指导, 为我国环境污染第三方治理提供了政策依据, 实质上也是现行的环境污染防治从管制向合作治理的跨越的制度需求。2016年, 发改委发布《环境污染第三方治理合同(示范文本)》, 作为我国开展环境污染第三方治理项目的合同参照范本。2017年, 环境保护部出台《关于推进环境污染第三方治理的实施意见》, 明确的政策导向和操作规程为环境污染第三方治理工作的开展提供了有力的保障。

所谓环境污染第三方治理, 是指排污单位有偿委托第三方专业服务公司进行污染治理的一种全新的模式。在理论上, 通过引入第三方力量, 可以有效克服一元性和单向性的环境污染管制模式的不足, 进而提升政府的执行力和公信力, 保障治理成效, 赢得公众信任。然而, 在实践中, 尽管已经推行环境污染第三方治理, 但实践中政府、企业、公众依旧各自为政。环境污染第三方治理却面临难以回避的困境, 致使环境污染治理作用尚未充分发挥。上

述这些与日俱增的环境问题及环境抗争行动,表面上看是环境污染受害群体对自身受到环境伤害质疑、不满的外显行为,实质上却蕴含着公众对环境污染第三方治理的不认同,导致公众信任断裂。

为打破环境污染第三方治理困局,重塑我国环境污染规制的合法性,应增强民众对环境污染第三方治理的信任。因此,本文尝试在以人民为中心的发展理念下,从环境污染治理主体的角色和功能出发,试图通过公众与环境污染第三方治理主体之间信任机制的建立与完善,实现环境污染治理科学性的提升,环境污染规制民主性的增强。尽可能消弭公众对现行污染治理机制的信任危机,真正实现环境污染良性治理的目标。

2 环境污染第三方治理的公众信任机制——一个经验(理论)框架

环境污染第三方治理,究其实质,在于借“第三方”之力达“治理”之效,那么,究竟以何种深层次因素促进各方主体协同治理,以实现环境治理模式转型呢?

2.1 以信任为纽带的第三方治理之道

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中也提到“环境污染第三方治理运作机理是通过引入市场机制,将污染排放者的直接环境责任转化为间接经济责任,由具体承担污染治理任务的第三方集中投入资金,建立污染经营实体,实行社会化有偿服务和管理,实现污染治理的规模化、专业化、高效化。”^[3]在对第三方治理的认识上,可从多元共治为导向、互通合作为核心、利益均衡为保障三个层面进行理解。理论上,通过引入第三方力量,可以克服当前环境污染治理行政管制模式单向性与一元性的问题,有助于提升政府的执行力与公信力,保障环境污染治理的成效^[4]。

环境污染第三方治理拓展了治污主体的范围,监管部门、专家群体、市场主体在环境污染治理中的角色会发生重组,彼此间的监督与合作增强,有利于环境污染治理取得实效。就其运行机制而言,它所能聚合各方的制度纽带,就在于信任。“如果没有广泛的人际信任,社会就会解体,因为鲜有关系建立在对他人行动全面知悉的基础上。”^[5]不难发现,所有的社会协作活动都有一个基本的前提:社会

主体之间能够实现彼此期望的行为选择预期,并在信息不对称的社会约束条件下,建构对彼此行为恒定的认知,这样才能在人际间形成信任。从而形成人际信任。舍此,那就不可能有合作。

因为信任的指向性是由信息所决定的,从本质上讲,信任是一种应对因信息不对称所导致的不确定性的机制——在相对方的详细行动选择无法被确定时,仍会对其保持稳定的预期,并相信其仍会选择信任者所期望的行为。那么,如果一方处于信息不对称状态,那么双方之间的信任关系就会由信息弱势方指向信息优势方,是前者对于后者在交流中所期望的稳定性。^[6]本质上讲,环境污染第三方治理需要以信任作为基石,通过信任机制将本来分散的各方主体有效聚合起来。具体而言,从目前的实际操作来看,环境污染第三方治理主要涉及知识治理、公权力执法、市场机制三种。与此相匹配,大部分的社会互动是在监管部门、市场主体、专家群体与社会公众之间展开。

2.2 环境污染第三方治理模式下开展信任

在环境污染第三方治理框架下,多元主体其角色不同。我们可以认为,政府是环境治理的监管者、行业协会是环境污染治理的专业知识提供者、企业是环境污染治理的主导者,其信任机制展开的逻辑如下:

一是社会公众和环境监管部门的信任问题。环境污染治理在国家治理系统中占有举足轻重的位置,这决定了监管部门要将其纳入社会治理优先战略规划目标加以落实。环境监管部门作为环境污染第三方治理的监管者,其具有承载国家公共意志的理性,激励的监管方式使环境污染第三方治理信息流通,商谈性的环境污染第三方治理程序使民众广泛参与,环境污染第三方治理监管责任的明确使民众认为监管主体是负责任的。由此增强民众对第三方治理的稳定预期,使民众对环境污染第三方治理监管部门产生信任;反过来又促进民众对环境污染第三方治理主体的信任,使其能够更好地接受环境污染治理方案,增强监管部门的权威性,从而推进环境治理目标更好地实现。

二是与社会公众和环境专家群体的信任问题。从认知维度看,以环境专业技术机构、环境行业协会为代表的专家群体应当站在公共立场应对部门私益,以知识理

性沟通大众，是连通环境监管决策与公众意志的“平衡器”。环境专业机构具有科学顾问的角色，理运用其专业知识、技术和经验，全方位、多层次、无偏私地判断评估环境污染情况，利用其专业性获得群众信任。与此同时，获得民众信任的专家群体，也会增强环境污染第三方治理的科学性。

三是社会公众和市场主体之间的信任问题。在环境污染第三方治理中，市场主体主要限于排污治污企业和环境服务公司范围。对于环境污染治理的企业而言，健全的企业治理机制、运转良好的信用机制以及健全的责任承担机制能够引导公众以市场评价惩罚违法违规的环境治理相对方，继而使民众对其产生信任。

可见，就环境污染第三方治理的信任机制而言，其主要体现在三个维度上，即由普通公众分别指向监管部门、专家群体、市场主体^[7]。因此，与环境污染第三方治理关系结构和信息分布状态相适应，理想状态下，所谓的环境污染第三方信任机制主要讨论普通公众指向环境监管部门、市场主体、专家群体的三类制度信任。

3 我国环境污染第三方治理公众信任断裂的逻辑分析

如上文所述，理想模式下，信任能够使环境污染第三方治理得以良好运行。然而实践中，缘由既关涉单一主体执法代替多元主体的民主性，也涉及专家群体未有效树立知识权威，同时也与公众风险感知的价值认同密切相关，发生断裂的表现与原因可归纳如下：

3.1 环境监管部门治理体制机制之缺

公众对于信任的认知基础在于确定性。从公权力行使而言，唯有多主体监管，深入实施规则化的治理逻辑，公众原本的合理预期才能达成，进而形成稳固的信任认知。然而悖谬的是，在严峻的环境污染治理现状面前，第三方治理中社会主体、企业主体参与远远不够，单一的监管机构偏离公共性。显然，公众对监管部门的环境污染治理无法产生应有的稳定预期。而产生上述问题的主要原因在于：

一方面，环境污染第三方治理中监管部门治理体制不健全，职能范围不清晰。提供良好的环境公共物品是国家职能的题中应有之义，树立稳定的预期是公众与监管部门之间产生信任的前提：在信息存在不对称的情况下，基于公

权力，公众可以产生有关环境污染治理的基本内心确信^[8]。

另一方面，环境污染第三方治理的运作机制不畅。一般而言，环境污染案第三方治理中来说，环境污染运动式的执法模式、单向流动的程序机制、模糊的责任机制，导致运行机制不畅。其一，就环境污染监管方式而言，如《大气污染防治法》在第21条中对总量控制作了规定，第27条规定的淘汰制度、第28条规定的评估制度、第30条规定的采取查封、扣押等方式，然而，这些规范层面的监管方式在环境污染第三方治理实践中运行不畅。其二，就环境污染监管程序而言，高污染项目启动的听证程序、污染损害结果产生后的危机性风险信息公开是抵制谣言、防止不安全感知放大的程序机制。然而，当下听证程序、信息公开程序机制呈现自上而下的信息单向流动特点，既缺少普通公众对环境污染第三方治理的反馈、释疑，也缺乏对谣言和误解进行的心理疏导和认识引导。其三，就环境污染治理的责任机制而言，当下的环境污染第三方治理责任归属不清，民众难以形成稳定的信任预期。

3.2 环境专家群体治理技术理性异化

贯穿于环境污染第三方治理体制机制过程之中的专家群体是决不能忽视的群体，其以系统性的专业知识进行划分，特点是以专业立场就环境评估、污染治理等特定论点发表专业判断，其结论不因专业认知的差别而受追责。然而遗憾的是，在实践中专家群体的参与效果依旧不理想：一方面，环境污染第三方治理方式规范性不足，严重影响实际的激励效果；另一方面，促进专家群体与公众参与治理的平等合作的程序机制尚未建立。可见，在当前环境污染治理中，由于信息不对称，导致群众与专家群体的不信任度不断上升。如果不能运用科层问责，在缺少严格的事先筛选与事后披露等措施的情况下，由于缺少诚信保障的制度，社会对专家团体的公信力将会进一步下降。其一，我国环保领域的专家队伍还存在着以事前遴选和事后监管为基础的约束体系。在对专业技术型专家团体的事先甄别上，往往采取粗疏模式，没有形成应有的知识权威。其二，环境污染第三方治理同行评议机制不健全。在行政主导背景下，环境行业协会更多地关注于上级的意愿，而忽视了“同行监督”原则对自身知识、经验和技术的又是予以

平衡约束。

3.3 社会公众风险规避过度

一般来说,对环境污染第三方治理的信任评价皆由社会公众来感知与评估。公众对风险感知最为直观的表现在于对市场主体的不信任,而环境污染风险不仅具有精确意义上的客观性,而且具有感知意义上的主观性^[9]。而在环境污染第三方治理过程中信息规制、信用规制、行政奖励等激励性监管方式的有效运转皆需要建立在市场分离均衡的基础之上。因而要结合公众对于风险认知和判断中的社会性和自然性两个层面,最大化地降低其风险焦虑和不安。否则公众自然难以形成稳定的预期。

易言之,公众对于市场主体的不信任,主要是因为市场主体缺乏环境污染治理的能力、不愿意承担环境污染第三方治理的责任。其一,企业治理机制不健全。目前,环境污染第三方污染治理企业内部治理机制不健全。其二,信用评价体系缺失。环境污染第三方污染治理企业尚未建立良好的信用评价机制。其三,责任承担机制不完善。因而就市场维度而言,企业逐利的取向,缺乏环境责任意识,民众对市场主体难以形成信任。在以上多重感知的共同作用下,社会公众对风险概率的认知会不断增大,当不确定感知达到临界值是,本来对环境污染治理已有基本确信的公众很可能表现出过度的风险规避偏好。

4 我国环境污染第三方治理公众信任的重塑

公众对监管部门、专家群体和市场主体等多维的“信任”均出现了“断裂”现象,表明该模型存在结构支持要素的缺失。因此,应建立多元主体监管机制,转变监管部门的治理方式,健全监管程序机制,完善责任承担机制,重塑环境污染第三方治理的信任纽带,增强多元主体治理的信任基础。

4.1 建立多元主体监管机制

环境污染第三方治理需要国家、市场、社会维度下组成的一个多层次复合的体系。污染治理过程中理性与感情和科学与民主之间的动态平衡是环境污染第三方治理的核心动力,也只有达到这种平衡才能有效扩大公众参与,获得公众认同,从本源上化解信任危机。因而,第三方治理目标的实现需要明确其“主角”地位,促进各方主体良性

互动、平等合作,进而推动形成多元主体合作治理的体系,同时注重提升针对公众自身的科学认知与教育,从源头上降低公众的不信任。一方面,建立环境监管部门、企业主体、社会自治组织等多元主体监管机制。在该模式中,代表科学性的环境监管机构与协会,代表民主性的环境第三方治理企业、普通公众,参与环境监管,则进一步增加环境污染治理的理性与民主性。因此,应加强环境污染第三方治理的监管组织建设。另一方面,针对公众自身而言,应以可得性和可理解性为目标,强化公众科学认知教育制度,以提高公民对风险信息能力。社会公众对第三方治理机构的信任既依赖于客观的治理效果,又受其主观价值判断的影响,实质上也是对环境污染第三方治理价值的认知。

4.2 改善监管部门的治理方式

公众通过感官感知周边环境污染,这意味着信息互通是治理过程中获得公众信任的坚实基础。信息非对称严重制约执法绩效,迫切需要优化信息能力。不论什么治理行动,在治理主体与治理目标之间如果没有构建起稳定可靠的信息流,那么信息不对称造成的弊端会极大限制政府治理能力,从而造成“运动式执法”,极大降低公众的信任预期。^[10]在环境污染第三方治理过程中,加强信息监管、信用监管,健全行政奖励等激励性监管方式促进信息流通,以便稳定公众的信任预期。首先,加强信息监管。任何与环境污染第三方治理公款、公共服务、政府采购等相关领域的活动,都应该将其列入主动公开的范畴,不能因为其名称上或习惯上的称呼就直接否定其公共服务的本质。唯有如此,才能从信息公开的源流中稳定公众的安全预期。其次,健全信用监管。环境污染第三方治理信用监管,是将每个环境恢复方案编制、治理价款、资源补偿费、环境恢复的期限、开发利用方案执行情况、环境情况等,通过资料审查、税费收缴、日常巡查方式,定期收集有关环境治理的各种资料,按实际执行情况录入系统,由监管系统对企业的环境信用进行自动识别和评级。最后,充分发挥行政奖励监管的作用。行政奖励囊括财政奖励、税收奖励、纳入政府政绩考核相结合的奖励政策等。

4.3 健全监管程序机制

健全的程序机制,可以使民众的焦虑情绪得到充分的宣泄和科学的引导,能够获得公众的体谅,从而使环境污染第三方治理赢得更高的社会认可。首先,大力推行环境治理信息收集,设立公示释明制度,以公开化的程序推动治理机制的优化。其次,健全听证程序制度,优化知识治理的平衡制约机制。对于环境污染第三方治理,需要建立听证程序制度,让民众充分参与其中,表达自己的诉求,在开放、平等的科学交往领域中集成智识,将决策不确定因素将至最低,在全面的对话后制定出切实可行的方案,给予公众较为满意的回应。如此增强公众对环境污染第三方治理信任感,防止出现民众诉求表达的程序机制不畅而演化为民众对环境污染第三方治理的集体抗争。最后,建立利益隔离机制,确保专家群体公平参与。专家群体的知识比较优势无法确保其完全得到社会信任,如果缺少替代性约束机制,反而可能存在信息层面的机会主义行为危机。在环境决策制定过程中行业协会类的专家群体需要做到不偏不倚、客观公正,由于其可能在服务、咨询、协调、沟通等职能方面与企业等利益团体产生各种勾连,因此需建立利益隔离机制。

4.4 健全责任承担机制

要获得民众信任,就意味着在环境污染第三方治理中,参与环境治理的企业、协会等各类主体在整个过程中都应当承担相应的责任,而且这种责任分担机制应当贯穿于环境污染治理始终。即在污染防治中重视各方主体责任承担的方式,由此逆向激发他们的积极性,广泛吸纳社会群体积极参与污染防治。在此背景下,以私人利益为核心的利害关系者与以公共利益为中心的政府机构在实施环境污染的第三方管理中负有连带责任。

同时,在明确各环境污染第三方治理主体责任的前提下,也应当追究违反责任的主体责任,就算无法对合作中各方主体的责任进行明确界定,也应该有相应的规范和准则,以解决在没有按照功能分工进行认定的情形下,由谁来负责的问题^[11]。具体而言,一方面,如果在环境监管决策制定过程中,环境监管机构及其工作人员存在滥用权力、不作为或违法等行为,则由上级监管机

关和人民法院对相关机构和工作人员在其应当承担责任的范围内追究相应法律责任。另一方面,倘若在环境污染第三方治理中,第三方治理企业、协会等机构如有提供虚假信息,相互勾结、不按规定参与协商等情形的,将承担名誉、资格和财产方面的带来的不利影响。唯有明确责任承担机制,才能稳定公众风险预期,科学降低其基于环境污染所招致的不安与焦虑,继而有效重塑环境污染第三方治理的公众信任。

参考文献:

- [1] 王树义:《环境治理是国家治理的重要内容[J].法制与社会发展》,2014年第5期.
- [2] 《习近平指出,加快生态文明体制改革,建设美丽中国》,新华网:2017-10-18.
- [3] 李一丁,《第三方治理二次环境污染责任的认定》,武汉大学环境法研究所.
- [4] 任卓冉:《环境污染第三方治理的困境及法制完善》,《中州学刊》,2016年第12期.
- [5] 邱建新:《信任文化的断裂》,社会科学文献出版社,2005年出版.
- [6] 吴元元:《食品安全共治中的信任断裂与制度因应》,《现代法学》,2016年第4期.
- [7] 伊丽莎白·费雪,沈焱:《风险规制与行政宪政主义》,法律出版社,2012年出版.
- [8] 《检察机关公益诉讼典型案例》,人民法院报:018-03-03.
- [9] 戚建刚:《食品安全风险属性的双重性及对监管法制改革之寓意》,《中外法学》,2014年第1期.
- [10] 欧树军:《权利的另一个成本:国家认证及其西方经验》,《法学家》,2012年第4期.
- [11] 操小娟:《合作治理的法律困境和出路》,《武汉大学学报哲学社会科学版》,2008年第2期.

作者简介:

韩佳宜(1998.8-),女,汉族,四川遂宁人,研究生,研究方向:行政法、环境法。