

“运动式”市容环境治理的法治化转型研究

颜志君¹ 段鹿杰² (通讯作者)

(1. 山东科技大学 山东 青岛 266590;

2. 山东科技大学图书馆 山东 青岛 266590)

[摘要]随着时代的发展与进步,我国逐渐意识到了市容环境治理工作的重要性,而分析我国市容环境治理的应用情况,不难发现中国市容环境治理模式具有典型的“运动式”治理特点。“运动式”治理模式使得我国很多作为责任主体的地方政策都处于一种目标冲突的尴尬境地,多级科层都出现了执行、监管两难的问题,无法提升国家市容环境治理工作的质量与效率,因此“运动式”治理模式虽然具有较为显著的短期治理效果,长远来看却隐藏着较大的弊端与隐患。随着社会经济的持续发展,我国在构建“法治社会”方面花费了大量的时间、精力及资源,因此市容环境治理模式走向法治也成为了必然趋势。对市容环境治理模式进行法治转型,将有望改善、解决“运动式”治理模式的应用弊端。

[关键词]“运动式”;市容环境;法治化;转型研究

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.10.2067

自上世纪60年代起,全球的生态环境都出现了恶化迹象,环境污染及生态破坏等情况逐渐成为了全人类都需要正视并积极处理的问题之一。而对于各个国家来说,市容环境治理一直以来都是国家治理工作中的重要环节,受到了多个国家的关注与重视。我国市容环境治理的推进工作几乎与全球市容环境治理的推进工作同步并行,但是从治理情况来看,中国市容环境治理问题似乎要更加严重,很多地区都未能找到科学、系统的治理模式,当地生态环境仍旧深受恶化影响。从专业角度分析,市容环境治理本身就具备了全局性、战略性等特点,可以说是市容环境治理体系及能力的载体与体现,因此研究市容环境治理模式的特点与效应,是推动市容环境治理成效的关键要点,同时也是研究领域必须给予充分重视的课题^[1-2]。

一、关于中国境内较为流行的市容环境治理路径及模式

分析多国市容环境治理的主要路径及模式可知,单从路径选择上来看,全球很多国家先后都经历了政府管制型、市场调控型企业自愿型等三种完全不同的模式,而从模式的应用情况来看,这三种模式各有各的优缺点,但它们的共性也比较显著,即:都不是单一主体背景下的治理路径,它们在实施过程中都存在着各式各样的操作困难。然而,我国在很长一段时期内推行的都是中央政府管制型的运动式治理模式,而这种模式显然与以上三种模式有着截然不同的特征。

首先,“政府管制型治理”模式最大的亮点在于,政府是市容环境治理工作中的主体,同时也负责实施治理工作的“第一责任人”。从应用情况来看,“政府管制型治理”模式最大的特征在于:几乎所有市容环境治理的政策与策略都是由政府主导推行及执行的,与此同时,当地生态市容环境治理的情况及结果也会成为各级政府政绩考核的主要指标之一。在该治理模式下,“谁来负责、谁来担责”被划分的十分明确,可以直接将政府作为市容环境治理的责任主体。而且,目前这种由政府主导的治理模式及责任考核机制都受法律法规制约,有了法律法规的明确要求,地方政府就必须对当地的生态环境问题进行管控,且最终的治理考核结果还要向民众公开,不得出现任何瞒报、谎报等情况^[3]。

其次,西方国家跟我国市容环境治理模式有着明显不同,简单来说就是中央政府拥有更大的权威。自上世纪70年代起,我国中央政府就主导着市容环境治理工作的开始阶段,当时即由国务院牵头召开相关的全国环境保护会议,同

时建立了国务院环境保护领导小组,该小组具有十分典型的“权威治理体制”。之所以要推行这种治理模式,其底层逻辑是要以中央权威为核心,给地方政府制定相应的市容环境治理任务,同时也给予了地方政府一定的权力,使其可以根据当地的具体生态环境情况,来灵活变通的开展市容环境治理工作。不过因为政治体制方面的差异,与很多西方国家相比,我国的中央政府仍旧具备更高的权威性。显而易见,中央政府在市容环境治理工作中展示了绝对的主导地位,地方政府往往只是治理过程中的辅助者,地方政府最大的作用就是为中央政府制定的治理方案提供相应的协助,在这种背景下,“危机应对”、“政府直控”是该治理模式的核心特点。

我国《环境保护法》明确要求中央政府与地方政府之间必须进行“责任下沉”,确保市容环境治理能够取得最大成效;中央政府与地方政府之间的分工十分明确,比如中央政府的主要责任就是实施监督与管理,制定市容环境治理工作的宏观计划,将治理要求、标准等都明确下来以及做好跨区域联合防治协调等,而更为细致的责任及考核规定都需要由地方政府来承担^[5]。

二、关于开展中央政府管制型运动式治理时所遇到的主要问题

虽然,中国政府在市容环境治理方面从未落后于人,但必须承认的是,因为受到了诸多客观因素的影响以及改革开放初期较大的经济压力,市容环境治理并没有如人们预期的那样收获理想成效,时至今日,中国的生态环境问题仍是一块“难啃的骨头”。而“中央政府管制型运动式治理”模式下的市容环境治理又面临着那些困境呢?笔者认为,主要困境有以下两点:

(一) 责任主体难以发挥相应职能

几乎所有地方政府在市容环境治理中都承担了“管控者”与“监管者”的作用,而正因如此才导致地方政府陷入了目标冲突的尴尬泥淖中。作为地方政府,发展该地经济、推动消费刚需无疑是他们作为“在位者”的核心目标,但是市容环境治理工作很有可能会伤及这一核心目标,甚至很多地方政府不具备“自我拯救”的力量,对于他们来说,一面强调治理当地生态环境,一面刺激、推动当地经济发展,本身就是一件极为艰巨的任务,环境与经济形如水火,二者很难实现发展平衡。当然,发展经济不一定就必须牺牲

牲一个地方的生态环境,但从实际情况来看,经济发展与市容环境治理之间确实存在明显的矛盾,让既得利益者来制定、执行可能会损害其利益的治理方针显然不够科学、谨慎^[6]。

(二) 执行与监管工作都面临问题

从政策结构分析,我国是典型的单一制国家,其权力架构以自上而下、多层级等为主,这种权力架构就导致政策的执行与监管双双面临问题。比如在市容环境治理中,都是由中央政府、上级政府直接向下级政府、地方政府下达相应的市容环境治理指标,然后下级政府、地方政府再将任务进行分解。这种执行模式乍看之下,似乎条理清晰、逻辑明确,但是针对中国这样一个幅员辽阔、基层政府数量极多的国家来说,很容易出现“上意”无法“下达”的问题,换言之,就是中央政府与地方政府之间极有可能出现信息断层或不对称的情况,长此以往,地方政府会逐渐对市容环境治理工作产生敷衍心态,对中央政府虚与委蛇。

三、运动式市容环境法治方向的转型策略

(一) 市容环境管理工作的策略

针对市容环境治理工作,首先要开展专项调查研究,比如可以在全市范围内组织并开展“进一步加大城市建设管理力度”的专项调研,可以先针对城市的建设管理问题进行广泛的调查研究,对城市的建设管理发展现状进行研究,主动出击发现城市建设管理工作中的问题,对城市建设管理工作的发展趋势及主要特点进行分析,从而更好地制定出城市建设管理的对策与建议,并将调研结果进行整理与收集。

其次,在完成了相应的专项调查工作后,则可以充分借鉴国内外各大城市的建设管理经验,对行政、市场、社会及法律等手段进行充分的应用,提出更契合本地城市发展特色的、具有可行性及影响力的创新策略,并将其对策呈报给市委、市政府的主要领导来进行审批,坚持进行问题导向。

(二) 建立更为科学的领导体制及组织结构

为了能够更好地加强城市建设管理工作上的统一性,促使其建设管理工作实现综合协调性。在这方面,市政府办公厅要根据市委、市政府《关于加强城市建设与管理的意见》中所提及的要求,成立相关的城市建设管理领导小组。领导小组主要的任务要是定期听取城市建设管理工作的进度,并对城市建设管理工作中出现的问题进行协调与解决,针对考核过程中出现的重大问题都要进行处理。

(三) 构建足够高效的工作运行机制

为了能够构建足够高效的工作运行机制,首先需要通过网络化管理进行强化,由属地单位对出现的违规问题进行了解、政策宣传及帮扶宣传,做到针对不同问题、不同人员,采取对应策略,比如可以在建设管理工作中成立“7324”巡查机制。”7+X“整治方案以及“五四三”工作体系,通过各种各样的策略与整理制度,不断对建设管理工作中出现的问题及矛盾进行化解;第二,则是要充分联合市区及部门的力量,对市容环境建设管理工作中出现的治理难度较大、集中连片及社会背景复杂等极其困难的建设违规问题进行综合整理。

中国市容环境治理工作发展至今,其治理模式必然受历史传承、文化传承及社会发展等多方面影响,“管制型运动式治理”模式虽然具有局限性,但是它的出现是具有时代印迹的,甚至可以说具有必然性。然而,随着时代的发展与进

步,当客观环境已经出现了变化后,仍旧坚持应用老一套治理模式很难在治理工作中取得突破性成效。

从法理角度来说,市容环境治理的法制路径还是可以保留“管制型运动式治理”的优势的,只是在保留其优势的情况下,还要思考如何摒弃弊端,制定出最符合我国国情的市容环境治理路径。与西方国家不同,中国特色社会主义法治道路是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现,坚持党的领导,并将其视为中国特色社会主义的法治之魂,是我国与西方资本主义法治体系之间的最大区别,也只有这样才可以确保“管制型运动式治理”模式发挥出最大的优势来——集中、高效、有力。

在当今社会中,国家治理问题已经不再仅是政府的事情了,尤其是在法治的大背景下更要强调治理主体的多样性及互动性,政府与社会、公共机构与个人机构及强制与资源之间都需要开展合作。对于民众而言,生态环境、市容环境等都属于公共物品,且为全体人民、全人类所共有。市容环境的治理工作不能脱离了群体的参与,且是恶果共担、成果共享的综合性工程,因此想要促使“运动式市容环境治理”模式的转型,就必须呼吁所有的参与主体做到各负其责,并勇于承担相应的责任,树立法治路径下多方共治的创新模式^[7]。

四、结束语

综上所述,想要运动式市容环境治理实现法治化转型,地方各级政府都要肩负起环境保护的重任,并严格执行相应的政策,遵从国家出台的法律法规,在体制内实行行政责任监督,通过责任清单的形式来实行政治问责;除此之外,相关部门还需要对市容环境治理工作中出现的权力滥用、行政不作为等违纪违法行为进行纪律问责。总而言之,市容环境治理工作必须在严密的法治监督体系下推行,只有这样才能促进中国市容环境治理工作的发展与进步。

参考文献

- [1] 向淼, 郁建兴. 运动式治理的法治化——基于领导小组执法行为变迁的个案分析[J]. 东南学术, 2020(2): 12.
- [2] 潘泽泉, 任杰. 从运动式治理到常态治理: 基层社会治理转型的中国实践[J]. 湖南大学学报: 社会科学版, 2020, 34(3): 7.
- [3] 赵聚军, 王智睿. 职责同构视角下运动式市容环境治理常规化的形成与转型——以S市大气污染防治为案例[J]. 经济社会体制比较, 2020(1): 8.
- [4] 左官春, 刘魁. 社会动员与国家常态治理的互动机制研究[J]. 海南大学学报: 人文社会科学版, 2021, 39(6): 12.
- [5] 苑春荟, 燕阳. 中央环保督察: 压力型市容环境治理模式的自我调适——一项基于内容分析法的案例研究[J]. 治理研究, 2020, 36(1): 12.
- [6] 赵文泽. 以大连市容环境专项整治为例探析“运动式治理”法治化转型[D]. 大连理工大学, 2019.
- [7] 孙成. 环境保护运动式治理法治化问题研究——以山东省临清市为例[D]. 山东农业大学, 2019.

作者简介:

段鹿杰(1989-), 女, 博士, 讲师三级, 从事图书馆工作。