

学校编码：10384
学号：13920091150438

分类号_____密级_____
UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

环境治理中的政府监管责任研究
——以杭州市固废处置监管为例

**The Research on Government Regulatory Responsibility
in Environmental Governance Field: Based on Solid Waste
Disposal Regulatory of Hangzhou City**

纪娟娟

指导教师姓名：陈 振 明 教授
专 业 名 称：公 共 政 策
论文提交日期：2012 年 5 月
论文答辩时间：2012 年 月
学位授予日期：2012 年 月

答辩委员会主席：_____
评 阅 人：_____

2012 年 05 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1.经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2.不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘 要

政府责任是一个民主政治概念，目前学术界并没有形成统一的定义，一般认为政府责任是指政府在社会管理领域的责任，即国家行政机关和其公务人员基于社会管理的需要和自身职能定位，所确定的份内应作的事，以及因为没有做好份内应作之事而承担的不利后果。具体到环境治理领域，政府责任则是指国家行政机关和其公务人员基于环境管理的需要和自身职能定位，所确定的份内应作的事，以及因为没有做好份内应作之事而承担的后果。

政府的监管责任是政府责任的一个重要分支，目前国内外对监管的研究形成了一定的体系和脉络。本文通过分析国内外监管理论的相关文献，提出环境领域的政府监管责任是指政府环境治理的监督、管理和制度落实上应该承担的责任，它包含以下四个方面的内容：国家环保法规的落实责任；管理指标体系的制定责任；对经营主体的规制责任；环境事故的追索责任。

本文结合 2010 年杭州市固废处置监管中心的调研实践，通过分析其监管的历程、模式和特色，探讨了环境治理中的政府监管责任。最后根据目前的问题和不足，提出了政策建议：加大环境执法力度；强化政府责任主导性地位；倡导公民参与以及完善环境监测机制。

关键词：环境治理； 政府责任； 政府监管

Abstract

Government accountability is a concept in democracy field,there is no uniform definition about its meaning and classification in academia. It is generally believed that government accountability means that state administrative organs' and Civil servants' obligation,due to social management's needs and their own functions positioning.And the government accountability also means the consequence because of the dereliction of duty.While, in the environmental governance field, government accountability means that state administrative organs' and Civil servants' obligation,due to environmental management's needs and their own functions positioning.And the government accountability also means the consequence because of the dereliction of duty.

Government regulatory responsibility is an important branch of government accountability.The study of regulation has been becoming system and choroid at home and abroad now.Through analysising the literature about regulation,this paper believes that the government regulatory responsibility in environmental governance field means its accountability in supervising, managing and fulfilling law. It contains: the implement accountability of state environmental regulations; the draft accountability of management index system;the regulation accountability to business entities; the recourse accountability to environmental incidents.

In this paper ,we combine the practice of solid waste disposal regulatory center in hangzhou,in 2010. By analyzing the regulatory's course,mode and characteristic, we investigate the government regulatory responsibility in environmental governance field.Finally, according to the problems and shortcomings at present, this paper raises policy recommendations:increase the intensity of environmental law enforcement; strengthen the dominant position of government accountability; initiate citizen participation and improve the mechanism of environmental monitoring.

Key words: Environmental governance; Government accountability; Government regulation

目 录

一、导 论.....	1
(一) 选题及意义	1
(二) 文献综述	2
(三) 研究内容	5
(四) 研究方法	6
二、环境治理中政府监管责任的理论基础.....	7
(一) 政府责任的一般理论	7
(二) 环境治理中的政府监管责任	9
三、杭州市固废处置监管的案例分析.....	16
(一) 杭州市固废处置监管的实践	16
(二) 案例中的政府监管责任分析	22
四、 强化环境治理中政府监管责任的对策思考.....	27
(一) 从杭州案例看政府监管存在的问题	27
(二) 强化政府监管责任的路径及建议	30
结语.....	33
参考文献.....	34
致谢.....	37

Content

I Introduction	1
i. Subject and its Significance	1
ii. Review of the Literature	2
iii. Research content	5
iv. Research methods	6
II Theoretical Basis of Government Regulatory Responsibility in Environmental Governance Field	7
i. The General Theory of Government Accountability	7
ii. The Government Regulatory Responsibility in Environmental Governance Field	9
III The Case Study of Solid Waste Disposal Regulatory in Hangzhou City	16
i. Practice of Solid Waste Disposal Regulatory in Hangzhou City	16
ii. The Analysis of Government Regulatory Responsibility	23
IV Countermeasure to Strengthen Government Regulatory Responsibility in Environmental Governance Field	26
i. Explore the Existing Problems from Hangzhou practice	26
ii. The Proposal to Strengthen Government Regulatory Responsibility	29
Conclusions	33
References	34
Acknowledgement	37

厦门大学博硕士学位论文摘要库

一、导 论

(一) 选题及意义

党的十七大报告把资源节约与环境保护提到了十分重要的战略位置，对全面推进新形势下环境保护工作作出了重要部署。胡锦涛列举了7个方面存在的问题，涉及资源环境、平衡发展、农业发展和农民增收、民生和社会、思想道德建设、党的执政能力、基层党组织、干部作风与消极腐败现象等。其中，排在第一位的是“经济增长的资源环境代价过大”。党的十七大报告对环保工作的高度强调，以及对于环境保护与经济建设的深刻思考，标志着我们党对环境保护资源保护问题的认识又有了新的突破和发展，为在新的历史起点上开创环境保护工作新局面指明了方向。

环境保护与公民生活息息相关。环保是当今世界的一大话题，也是各国政府共同关心并竭力处理的一件大事。随着经济的日趋繁荣、科学的快速发展，各种污染也随之而来。近年来国内外出现了很多影响比较大的环境事件：美国墨西哥湾原油泄漏、余杭水源污染、“哈药”污染门事件、福建紫金矿业铜酸水泄露事故等，这些事件的发生政府负有不可推卸的责任。

1960年，环境权的概念首先被提出。1969年美国密歇根州立大学一位教授以“公共信托理论”为依据，提出了公民享有环境权的理论。公民环境权的内容主要包括：环境使用权，环境保护相邻权，环境人格权。《联合国人类环境会议宣言》提出：“人人有在尊严和幸福的优良环境里享受自由、平等和适当生活条件的权利。”现在，有的国家已将环境权作为公民享有的一种基本权利写入了宪法。作为公共利益的代表者，政府有责任代表人民保护好、管理好环境，提高环境的质量，保证公民环境权的实现。

我们需要意识到，环境资源属于典型的公共物品，在生产和消费上具有非竞争性和非排他性。环境保护不仅是社会公益性基础工程，也是一项宏大的系统工程，投入高、规模大、周期长，而且具有很强的外部性。因此，在环保领域不能仅依靠市场手段配置社会资源，需要政府伸出“有形之手”来承担起环

环境保护和治理污染的重任。政府在领导、组织、协调环境资源保护工作，建设环境友好社会、资源节约型社会中具有重要的、关键的、不可替代的作用。由于近年环保事件频发和公民环保意识的增强，政府在环境保护领域所承担的责任成为了政府机关、学界等研究的热门话题。

本文研究的目的在于为我国环境治理中政府责任体系的建立提供一定的思路和借鉴，尤其强调环境治理中的政府监管责任，从而转变政府的环境管理观念，提高政府的环境管理水平，更好地解决环境问题。

(二) 文献综述

政府监管是一种非常重要的社会现象，因此备受学者关注。就政府监管的英文名称 Government Regulation 而言，国内有很多不同的译法，有译为政府管制的，有译为政府规制的，还有译为政府调节的，本文认为不同的译法并无本质性区别。本文所研究的“政府监管责任”是政府责任的一个重要分支，尽管责任内涵的复杂性及类型的差异性客观上加大了界定其内涵和外延的难度，但由于政府监管责任的重要性，学界对其的研究依然形成了一定的脉络。正如美国芝加哥大学的埃里克·A·波斯纳曾经指出的：在美国，没有哪一个领域的研究像监管这个专题一样，引起经济学家、法学家、政治学家等如此高度的关注，而且呈现出日益综合的趋势。^①

1. 国外研究现状

政府监管虽然在 19 世纪中后期就已经出现，但对政府监管的理论研究却主要在 20 世纪。社会科学工作者从不同角度对政府监管展开理论研究，恰如史普博描述的那样，“在经济学、法学和政治科学领域，监管受到广泛的研究。”^② 研究最早最深刻的当属经济学领域。早期的经济学文献所涉及的是对特殊产业的监管，大部分政府监管的文献都对公共事业的监管情有独钟。在这些研究成果中，卡恩的研究最为突出。他所强调的领域主要是对垄断的监管，其代表作是《管制经济学：原理与制度》。谢泼德和威尔科克斯关于公共企业的讨论重点放在政策制定者与受监管企业之间的互动关系上。乔斯科和诺尔则全面总结了竞

^① Eric A. Posner, “Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives Introduction”, *The Journal of Legal Studies*, Vol. 29, No. 2, 2000.

^② 丹尼斯·史普博. 管制与市场[M]. 上海: 上海三联书店, 1999: 205.

争与非竞争产业力的价格与进入的监管，对质量(环境、健康、就业安全及产品质量)的监管。政府监管理论的集大成者斯蒂格勒又将监管的范围扩展到所有的公共私人关系中，施蒂格勒开创了经济监管理论。首次运用经济学的基本范畴和需求—供给的标准分析方法来分析监管产生的原因和过程，还对政府监管的成本与收益进行分析，通过比较以确定某一政府监管的必要性。^①

法学领域中，美国的一批学者从政府的性质这样一些基本问题入手，从行政法学的角度开始对政府监管进行研究。Cass、Sunsan、Thomas 探讨了“监管国家”的目的与对象、“健全监管”的基本构成要件、“新公共时代”的含义、“官僚政府”的公共利益等对公共生活与公共秩序具有重要价值的问题。美国哈佛大学教授布雷耶尔的《管制及其改革》，罗伯特·考特的《法和经济学》，法学家理查德·波斯纳的《法律与经济分析》等，是这个领域的重要论著。

美国学者卡恩的《管制经济学》、施蒂格勒的《产业组织与政府管制》、维斯库斯的《反垄断与管制经济学》、史普博的《管制与市场》、日本学者植草益的《微观规制经济学》、意大利政治学家马佐尼的《放松监管还是再监管：欧洲和美国的监管改革》等，对监管制度都有很深入的了解。

对于监管的分类，西方普遍认为政府监管由经济性监管、社会性和行政性监管三部分组成。其中经济性直接干预企业行为与市场运行，比如价格、竞争和市场进出等；社会性监管维护诸如健康、安全、环境、社会凝聚力等社会价值，行政性监管关注政府内部的规程和运行机制。^②弗洛伦斯·A·黑夫兰则提出了另外三种监管：经济性、社会性和辅助性监管，辅助性监管是指与执行各类社会福利计划（如社会保险、公费医疗、药品、食品标签等）有关的监管措施。

西方关于政府监管形成了四种比较经典的理论：政府监管的公共利益理论、政府监管的交易成本理论、政府监管的部门利益理论和政府监管的公共选择理论。^③总之，西方关于政府监管的文献浩如烟海，纷繁复杂，研究也比较成熟。

2. 国内研究现状

我国对政府监管问题的关注和研究起步较晚，大约开始于 20 世纪 90 年代。

^①乔治·斯蒂格勒. 产业组织与政府管制[M]. 上海：上海三联书店，1996：28..

^②OECD. The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, 1997.

^③徐邦友. 自负的制度：政府管制的政治学研究[M]. 北京：学林出版社，2008：26-28..

最初集中于经济学界对管制经济学的研究，涌现出了一批优秀的学者，如张维迎、周其仁、张昕竹、余晖、王俊豪等。随着经济体制改革的不断深化，法学和政治学领域才开始关注监管问题，目前已经成为炙手可热的研究领域。

我国对政府监管的研究比较偏重于从经济学的视角进行研究。从现有的资料看最早介绍到我国的政府管制经济学著作是乔治·斯蒂格勒的《产业组织与政府管制》，随后是日本学者植草益的《微观规制经济学》。余晖等学者还翻译了史普博的《管制与市场》，产生了重要影响。张昕竹等学者运用西方的政府管制理论分析了中国基础设施产业的政府管制，其专著《中国规制与竞争：理论与政策》对具有网络特性的一些产业的政府管制问题进行了较为深入的探讨。王俊豪也是较早研究政府管制问题的中国学者之一，其代表作有《政府管制经济学导论》、《自然垄断产业的政府管制理论》等。肖兴志、宋晶也从经济学视角出发，分析了政府监管的内涵、组织、动机和影响等。^①除了学术专著外，我国学者还发表了大量论文，对政府管制进行了多视角、多层次的理论研究。而从法学的视角来看，罗豪才教授主编的《行政法论丛》收录了一些从行政法的角度研究政府管制的论文。漆多俊教授主编《经济法论丛》也有很多关于政府对自然垄断产业进行管制的理论。苏力主编的《规制与发展：第三部门法律环境》则对第三部门的政府管制的法律环境问题进行了深入、细致的研究。郭志斌博士在《论政府激励性管制》一书中“首次以重构政企关系的行政法视角系统的探讨了政府管制问题。”^②法学者周汉华、董炯、彭冰也分别对政府管制理论予以了关注。

政治与行政学领域，着重从政府管制政策的形成和调整以及行政执行体制的角度研究政府管制。国家行政学院的杜钢建教授主要从政治学和公共行政学的角度探讨了中国政府管制体制改革和管制能力问题。北京大学徐湘林教授着重从行政执行体制的角度研究了中国行政审批制度改革中的体制制约和制度制约问题。中国人民大学的张成福教授发表了《面向 21 世纪的中国政府再造：基本战略的选择》，从政府再造战略的角度研究了政府管制问题。

而关于监管的分类，我国学者与西方不同，认为政府监管仅包括经济性监管和社会性监管两种。本文所探讨的环境治理中的政府监管责任即属于社会性

^① 肖兴志，宋晶. 政府监管理论与政策[M]. 大连：东北财经大学出版社，2006：205.

^② 郭志斌. 论政府的激励性管制[M]. 北京：北京大学出版社，2002：35.

监管责任。

总体上看，我国政府监管责任的研究形成了一定脉络，经历了一个从国外直译到本土化的过程、一个从一般研究到探究体系的过程、一个单一学科向综合性学科发展的过程，对现实具有一定的指导意义。但是也要看到目前政府监管责任研究的不足：一是理论研究尚处于初始阶段，多是对西方政府监管理论的介绍引进，本土化的研究还比较欠缺；二是研究视角侧重于经济学领域和自然垄断领域的经济学监管，如产业进入与进出管制、价格费率管制以及产业灾害管制等，而从法学、政治学和公共管理学等角度展开的研究明显要少；三是对政府监管责任的消极方面没有充分考虑，可能忽视其带来的不利影响，国外有学者对政府监管进行过批判，哈耶克的《通往奴役之路》就对政府监管可能产生的后果提出了警告，国内对其进行的反面思考则比较少，这也为我们以后加强对政府监管的研究指明了方向。

（三）研究内容

本论文的主要研究内容包括以下几个方面：

一、环境治理中政府监管责任的理论研究。环境与人们生活息息相关，公民有在尊严和幸福的优良环境里享受自由、平等和适当生活条件的基本权力，党的各种政策文件也突出强调了建设资源节约型、环境友好型社会的重要性。政府作为公共物品和公共服务的提供者，有责任进行环境治理以保证公民环境权的实现。环境治理中政府责任、政府监管责任各自的含义、具体内容和理论支撑是本部分研究的重点。

二、环境治理中政府监管责任的案例研究。固废处置是环境治理的一个重要环节，也是政府监管的重要领域。2007年杭州市开启了固废处置监管的改革，期望借助市场的力量来治理环境。本文结合2010年杭州调研的实践，将对其监管的历程、效果及特色进行分析，并研究其政府监管责任的履行情况。

三、如何强化环境治理中的政府监管责任。通过分析问题和弊端找到政府监管责任的强化路径是本文的最终目的。在这一部分我们将结合杭州市的实践和国内外环保领域的其他做法，对照凸显出来的问题和不足思考如何强化环境治理中的政府监管责任。

（四）研究方法

在研究方法上本文主要采用了文献研究法、调研访谈法及理论分析法。

1. 文献研究法

笔者通过 CNKI 等文献数据库以及搜索引擎，尽力查阅、收集、整理环保领域政府责任的相关文献资料，对文献进行梳理、分析和系统的研究和整理的基础上，对本领域的研究现状、成果、问题进行了解，为理论分析和文献综述做准备。

2. 调研访谈法

本文采用访谈法、问卷调查法搜集资料，走访杭州市固体废弃物处置处理监管中心、市政公用投资控股集团有限公司等等公共服务相关部门，通过访谈、实地察看等方式对杭州市固废处置监管过程中政府所履行的责任进行调查，为分析提供现实依据。

3. 理论分析法

本文对国内外学术界和理论界相关理论进行梳理，分析了政府责任的一般知识和环境治理领域政府监管责任的相关理论，通过理论分析为后文的案例研究奠定了理论基础。

二、环境治理中政府监管责任的理论基础

（一）政府责任的一般理论

1. 政府责任的内涵

政府监管责任是政府责任的一个重要分支，笔者在阅读文献的基础上，对政府责任作了以下理解。政府一般意义上有广义和狭义之分。广义的政府包括立法、行政和司法机关，是指所有依法行使国家权力机关的总称，而狭义的政府则专指国家行政机关，即执行和贯彻国家法律，负责组织、管理和实施国家事务的机关。本文所指的政府是狭义的政府。从本质上讲，政府也是一个社会组织，代表公众执行一定的权力和职能。政府作为公共权力的行使者，必须追求公共利益，必须对社会公众负责任。

政府最重要的特征在于，它是唯一合法的暴力垄断组织，可以合法地强迫社会成员接受一定的权利义务规范和特定行为的奖惩规则。应当看到，政府在诞生之初是以统治工具的面目出现的，但是同样不容否认的是，为了自身统治地位的延续，政府不得不承担起推动社会生产发展的职责。也就是说，不论其声称的合法性来源于何处，社会生产的发展始终是其合法性的最终来源，而且不同的生产方式还会产生出内容不同的政府职责。^①由此引出了“政府责任”的概念。

所谓政府责任，从宏观上讲，就是保障人民的权利和增进人民的福利。而从现代民主政治的角度出发，有学者认为政府责任应该从以下三个方面来理解：政府与公民的平等交换、平等制约和平等服从。这三个方面建立在社会契约论和人民主权说理论基础之上，指出无论是公共领域还是私人领域，政府都应承担一定的责任，且没有数量上的限制。

笔者认为，政府责任应该从以下三点进行定义：一、政府份内应该做的事，即政府扮演的角色和义务，政府需承担与其角色相应的义务；二、政府对特定事的发生、发展和变化负有积极助长的义务，这也可以认为是积极责任；第三则是消极责任，即政府因为没有做好分内的事，而必须承担的不利后果和强制性义务。综合以上三点，我们认为所谓政府责任，是指政府在社会管理领域的

^①周攀，颜永容．责任政府的内涵及其实现[J]．人民论坛，2010，(14)：78．

责任，即国家行政机关和其公务人员基于社会管理的需要和自身职能定位，所确定的份内应作的事，以及因为没有做好份内应作之事而承担的不利后果。

2.政府责任的分类

关于政府责任，学术界有很多不同的分类方法，总结出了不同的责任形式，包含三类说、四类说、五类说等。而不同的责任形式在主体、理论基础和承担方式等各个方面都有区别。这里我们选取有代表性的几种责任形式进行分析。

第一，政府责任可分为道德责任、政治责任、纪律责任、法律责任。所谓道德责任是指有的政府行为不一定违法，但却是不道德的，那么它就会受到道义的谴责；政治责任把责任上升到了政治文明的高度。举个例子，一个地方政府如果实行“土政策”，推行地方保护主义，放任污染转嫁，它除了承担法律责任外，还必须对国家、社会和人民有个交代，这就是一种政治责任。纪律责任的责任承担主体是直接负责的主管人员和其他责任人员；对这些责任人员的不当行为应予以处分的，由其任免机关或者监察机关依法做出。相比之下，法律责任的范围比较广泛，具体包括违宪责任、行政责任、民事责任、刑事责任甚至国际法责任。”

第二，政府责任可分为中央政府责任和地方政府责任。一般来说，中央政府负有制定大政方针的权力和义务，地方政府则主要负有执行的责任。在政策的制定和执行过程中，中央政府和地方政府基于不同的利益关系，成为博弈者。我们应该贯彻落实科学发展观和正确的政绩观，构建和谐的中央和地方关系。

第三，政府责任可分为主导责任、组织责任、监管责任、规范责任和舆论责任。主导责任是指政府作为社会管理中最重要参与者，扮演着主要责任人的角色；组织责任是指政府应扮演协调各方力量的组织者角色，整合社会管理资源，充分发挥多元主体的协同自治作用；而监管责任是指在发挥市场机制作用的情况下，政府应该起到的监督管理职能，这也是本文所研究的重点——环境治理中的政府监管责任；由于社会管理需要一系列行政法规、行政规章的那个进行制度约束，因而政府也具有规范责任；舆论责任则是基于政府所掌握的重要的舆论资源。

此外，政府责任还可以进行更多的细分，如政治责任、经济责任、社会责任等，所谓“政治责任”，是指执行和体现国家意志的政府，运用包括专政机

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库