

环境政策评估及对中国环境保护的意义

Environmental Policy Assessment and Its Significance on Environmental Protection in China

宋国君 马 中 姜 妮 (中国人民大学环境学院, 北京 100872)

摘 要 环境政策评估是完善环境政策的重要手段。通过科学的政策评估, 判断政策的价值, 决定政策的延续、完善或终结。通过政策评估, 可以使政策的利益相关者和公众全面了解政策的实施状况。本文从环境保护公共政策概念出发, 运用公共政策评估理论, 介绍了环境政策评估的目的、意义和作用, 环境政策评估的基本内容, 环境政策评估中可能遇到的一般问题, 同时指出中国目前环境政策评估的现状以及存在的问题, 并提出了相应的建议。

关键词 公共政策 环境政策 政策评估 评估规范 评估测度 评估分析

1 概 述

1.1 概 念

公共政策是由政府或其他权威人士所制定的计划、规划或所采取的行动^[1]; 公共政策不只是一种孤立的决定, 而且是由一系列的活动所构成的过程; 公共政策具有明确的目的、目标或方向, 并以一定的价值观作为基础; 公共政策是对全社会的有价值之物所作的权威性分配, 即涉及人们的利益关系。公共政策具有四个基本特征: 由特定的主体, 即由国家或政府、执政党及其他政治团体所制定及执行; 具有特定的价值取向, 要实现特定目标或目的, 政策主体尤其是执政党和政府总是试图通过制定和执行政策来实现自己的价值目标; 更具体地说, 公共政策是政府为解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的政治活动, 是与谋略、法令、措施、办法、规定等密切相关的政治行为; 公共政策是一种行为准则或行为规范, 有具体的作用对象, 规定目标团体应该做什么不应该做什么, 鼓励或限制这些团体去做某事。

环境政策是环境保护公共政策的简称。从内容上看, 环境政策是指最终目的是保护环境的, 包括国家颁布的法律、条例, 中央政府各部门发布的办法、解释、通知等和省级人民政府颁布的条例、办法等的总称; 从范围上看, 环境政策包括污染控制政策、生态保护政策和国际环境政策。环境政策的主体是指直接或者间接参与环境政策制定、执行、评估和监控的个人、团体或者组织, 具体来讲, 环境政策主体应该包括政策制定者、政策执行者、受控者、政策研究人员

和其他利益相关者。

政策评估依赖于对数据信息的收集、通过评估人员对数据信息的分析、对政策的各个方面进行评价、得出评估结论、给出有助于公共政策更好执行的建议。我们把环境政策评估定义为: 评估人员利用各种社会研究方法和技术, 有系统地收集与环境政策的制定、执行、监测等相关的信息, 依据既定的标准, 按照一定的程序, 对这些信息进行分析, 对政策过程的效益、效率、社会公平性及公众回应程度进行评估, 加以判断, 并根据评估结果给出有价值的政策建议, 从而促进环境政策更有效地发挥预期的作用。本文所说的环境政策评估大多是由专业的、独立的外部评估人员做的正式的执行评估或者事后评估。

1.2 环境政策评估的作用和意义

对一项环境政策进行评估除了要确定政策执行的真实绩效, 判断政策的执行价值, 还要分析政策执行结果好或者坏的原因, 找出影响政策执行结果的因素, 作为以后制定另外的环境政策的有用借鉴, 从而提高将来政策的执行效果。

(1) 政策评估是检验政策的效果、效益和效率的基本途径。一项环境政策有没有达到政策目标, 有没有实现改善环境、保护自然资源的目的, 有没有有效治理污染; 即使是达到了政策目标, 执行手段是否有效率等等。这些需要确定的内容都可以通过对环境政策的具体评估得出结论。

(2) 政策评估可以在一定程度上决定政策的去向。一般情况下, 完全合理的环境政策是不存在的, 在环境政策的制定和执行中都会存在或多或少的问题, 因

此,为了提高政策执行的效果,政策决策者都会在政策执行过程中,根据实际的执行情况,对政策进行相应的调整或者修订。此时,政策评估结果就成了政策决策者进行这项工作的实际依据。

(3) 政策评估有利于实现政策资源的有效配置。任何政策的制定和实施都需要有人力、物力和财力的投入,在资源有限的情况下,对政策资源进行有效率的使用是非常必要的。而在政策评估的过程中,可以利用已经投入的政策资源的数据信息,以及有关政策产出的数据信息,进行效率分析,为以后的政策执行提出有效建议。

(4) 政策评估有利于提高政策决策的科学化和民主化水平。为了更好地解决经济发展与环境保护之间的矛盾,政策决策的科学化水平必须提高;同时,在人们追求民主、公平的社会环境中,环境政策的决策也同样面临着民主、公平的挑战。环境政策评估可以为解决这些问题提供一些启示。

2 环境政策评估的基本内容

2.1 评估规范

评估规范的任务是建立政策评估的标准和程序,这是整个评估活动的前提。评估的标准,是指进行政策分析时应坚持和遵循的客观尺度和水准,强调了政策评估中事实分析的客观性,即要求在评估过程中要更少地受到分析人员的主观影响^[2]。评估标准直接决定评估的方向和结果是否正确、是否科学、是否符合实际。对于政策评估标准,不同学者有不同的观点,在此我们把政策评估的标准归纳为:效益标准、效率标准、社会公平性标准以及政策回应度标准。

2.1.1 效益标准

政策效益标准指衡量政策实际执行情况达到政策预期目标的程度。这个标准关注政策的实际效果是否与理想目标相符,在多大程度上相符,还有什么距离和偏差^[3]。

2.1.2 效率标准

效率标准是指某项政策在执行中取得某种或某些政策效果所消耗的政策资源数量,即政策实施的成本—效益问题^[4]。政策效率的高低,既可以反映某项政策本身的优劣,也能体现政策执行机构的综合能力和管理水平。确定政策效率标准的目的是要衡量一项政策要达到某种水平的产出所需的资源投入量或是一定量的政策投入所能达到的最大价值,表现为政策效益与投入量之间的关系和比例。政策效率标准经常以单

位成本所能产生的最大价值或单位价值所需要的最小成本为评估的基本形式。

2.1.3 社会公平性标准

社会公平性标准是指在政策执行后导致与该政策有关的社会资源、利益及成本公平分配的程度,一项好的政策应该是努力公平合理分配的政策^[5]。就某项政策来说,它也许符合了上面所讲的效益、效率等标准,但是却造成了不公平的利益分配,那么这项政策就不能称之为成功的政策。

2.1.4 政策回应度标准

一项政策不论关系到全体公民还是关系到一部分公民,只要政策对象认为满足了自己的利益,焕发出较高的热情和积极性来促使社会进步,就可以说政策的回应度高;反之,政策的回应度就低。研究政策回应度的重点,不在于政策制定和执行的形式,而在于政策的内容和实际结果。

2.2 评估测度

评估测度环节的任务是收集评估对象的各方面信息,这是评估活动的基础。通常情况下,环境政策评估在该环节运用的基本评估战略包括对已有有效数据运用、抽样调查以及访谈,这里所说的评估战略我们定义为寻找评估问题答案的一种手段。

2.2.1 运用已有的有效数据

这一类的数据包括从政策制定者那里获得的关于政策制定背景、制定中的物资投入、制定中遇到的困难等各方面的信息和资料;也包括从政策执行者那里获得的关于政策执行成本、政策执行进程、政策执行已经获得的绩效等方面的数据信息。一般情况下,这些数据在有关部门都会有统计,评估者要做的工作就是从各个部门收集这些数据,然后分析、筛选这些数据,找出其中有效的、可用的数据,作为评估中的一些基础资料。

2.2.2 抽样调查

在抽样调查中,数据从抽样人群中收集,来了解评估政策的内部相关性。抽样调查战略过于关注收集信息,以得出关于抽样人群与非抽样人群方面的结论。此战略的一个特征就是采用或然性抽样,对抽样人群地发现要具有一般性。对抽样调查所得出的结论,在统计误差限度内,可适用于所有人群,调查信息通常通过调查问卷获得。抽样调查中最重要工作就是调查问卷的设计。所设计的问题要尽可能包括需要的全部信息,但是问题的设计又必须考虑到调查者的实际情况,使他们可以比较清楚地认识到所问的内容,给

出清晰的答案。

2.2.3 访谈

跟抽样调查相比,访谈可以更直接地获得政策有关方面的信息。访谈对象通常包括政策制定参与者、政策执行参与者、受控者。不同访谈对象对评估对象了解的内容不同,评估者可以从访谈中获得比较全面的信息;不同的访谈对象对相同问题的回答也可能会有区别,评估者可以从这些区别中寻找问题;评估者也可以针对评估对象提出问题,询问被访者自己的意见,为以后的评估建议提供一定的信息。

2.3 评估分析

评估分析环节的任务是运用已收集的信息,对政策实施结果进行评定,这是评估活动中关键的一步。需要分析的内容包括:

2.3.1 政策本身是否构成了一个完整的体系

对任何一项环境政策进行评估,首先必须要做的就是确定这项政策本身是科学的、完整的,也就是说,所评估的政策必须是一项规定完善的、具有了各种要素的完整体系,例如这项政策必须有明确的目标、确定的执法机构、具体的执行手段、详细的实施范围、确定的执行成本,等等。

2.3.2 政策目标科学化评估

环境政策的目标是与社会可持续发展的战略目标相耦合的,最终的目的都是实现社会、经济、资源和环境的持续发展。在制定公共政策目标时,需要确定的是该项政策的制定是否具有价值,目标的制定是否科学化、客观化。对于这种科学化,描述性的解释就是在于确定某种政策目标是否值得为之争取,改进系统的结果是否“良好”,需要回答的问题往往是:因为什么?为了什么?为了谁?许诺什么?多大风险?应优先考虑什么?等等。

2.3.3 政策手段合理化评估

政策的执行是通过各种手段来进行的,所选择的政策手段是否合理在一定程度上决定了政策是否可以成功执行,因此政策制定者在制定政策的时候会根据政策的特点、政策的实施时间、实施范围、政策受控对象的特征等等,决定合理的政策手段。

2.3.4 执行机构合适性评估

政策制定出来以后,即使这项政策目标的制定是科学的,手段的选择是合理的,也不能说这项政策的制定是完美的,因为政策的最后执行结果还与政策的实施机构、政策的执行者有很大的关系。因此对环境政策执行机构的评估就非常必要,需要评价某一项政

策在执行过程中是否可以充分发挥执行机构的优越性,是否可以以较低的成本实现政策的执行。

2.3.5 政策目标的完成程度评估

对政策目标完成程度的评估实际上就是看政策目标的实际状态在多大程度上接近政策的预期目标。但是,环境政策本身的错综复杂性和种种主客观条件对政策执行的影响,使预期的政策目标和预期目标的实际状态都难以完全明确甚至很不明确。这种政策目标的不确定性,给政策评估工作带来了实质性的困难。因此评估者必须明确这种不确定性,认识不确定性产生的原因,以便在评估过程中可以做到全面的考虑。

2.3.6 政策的费用效益分析

政策的费用效益分析在很大程度上表现为对政策执行效率的评估,看一项政策是否能以给定的政策投入,也就是费用,获得尽可能大的政策产出,也就是效益;或者以最小的费用获得既定的效益目标。

2.3.7 政策的公平性评估

环境政策的执行在追求高效率的同时,当然也不能忘记了社会公平,只有考虑到社会公平的政策在其执行过程中才会得到社会的支持,才会得到良好的执行效果。对政策公平性的评估必须与政策效率的评估结合,只有兼顾公平和效率的政策才可能是效果良好的政策。

2.3.8 政策的执行风险评估

需要进行风险评估的政策大多是那些处于试点阶段或者还没有大范围实施的环境政策,政策评估者要做的工作就是要对政策执行过程中的风险做评估和预测,并提出避免这种风险的措施和管理这种风险的手段,为今后政策更好地执行提供有用的建议。

2.4 评估建议

评估建议环节的任务是对政策的变迁提出建议,这是评估的完成。该环节的工作实际上是对整个评估过程的总结,是对所有评估内容的综合。要使给出的评估建议得到政策决策者的重视,或者使评估结论具有足够的权威性,评估者必须慎重而且依据充分地给出评估建议,使得评估工作实现预期的价值。

3 中国环境政策评估现状和建议

3.1 中国环境政策评估现状

虽然环境政策体系不断获得完善,政策执行的效果也在提高过程中,但是环境政策评估作为政策执行周期中的一个重要环节,仍然没有得到足够的重视,环境政策在实施过程中普遍缺乏评估阶段。

究其原因,一方面是环境政策的各种主体没有充分认识到政策评估的重要性;一方面中国的政策评估体系本身存在一些问题,例如政策评估缺乏法制上的规定,政策评估过程受到政府的干预,影响了评估结果,从不同侧面打击了政策评估的积极性;另外,环境政策评估资源不足、专业评估人员的缺乏也是一个比较重要的原因。

3.2 政策评估过程中可能遇到的障碍

3.2.1 环境政策体制的约束

由于环境政策的实施效果不能立竿见影,不能立刻显示出政府或者机构的工作成绩,因此国家,尤其是地方政府基本都把环境问题作为最后要考虑的,所以,从环境政策的制定到执行、监督,缺乏一套完整的、健全的实施机制,尤其是缺乏一套严格的监督机制。这样的缺陷对政策评估者来说,增加了信息获得的困难程度。

3.2.2 政策目标不清晰,缺乏量化指标

环境政策评估的首要问题就是确定政策目标的实现程度,但是在我国,所制定的环境政策错综复杂,而且对政策目标的描述不清晰,缺乏可以将政策目标进行量化的指标,所以政策的预期目标和实际的目标实现情况都非常不明确,给评估者带来了实质性的困难。例如,国家淮河流域“九五”计划中水污染防治目标表述为:到2000年,使淮河水体变清。“水体变清”作为对政策目标的表述就不清晰,我们找不到一个具体的或者是可以比较的标准来评价政策目标的实际情况与预期的差距。

3.2.3 政策影响不明确,政策产出复杂多样

一项环境政策实施后所产生的影响是不确定的,既有预期影响又可能出现非预期影响,既有有形影响又有无形影响,既有正面影响又有负面影响。评估过程中,首先要明确产生了什么样的影响,确定影响的程度,然后才能确定政策产出,而政策影响的多面性、政策产出的多样性就造成了评估政策效益的困难。另外,环境政策执行效益的出现通常要经过很长时间,所以评估者对于政策产出的判断往往会不全面或者会忽略掉可能出现的政策效益,而影响评估结果的质量。

3.2.4 政策投入混合交叉,政策资源不稳定

某些情况下,一项环境政策的资源投入是与其他政策投入交叉混合的,很难分辨出所评估的政策的实际投入。一项环境政策的执行时间通常会比较长,这段时间内,作为政策投入资源的人员、物品都可能会发生变化,例如执行部门人员的调动、工作物资的增

加等。在评估过程中,要准确计量政策执行的成本,就必须清楚地知道人员物资的变动时间、变动数量,这在实际的机构管理中非常困难,尤其是为了某一项特殊的环境政策的执行而临时设立的执行小组,其管理中会发生的变动比较多,存在的问题也会更多,关于政策资源的投入很难有个比较清楚的统计或者记录。

3.2.5 评估信息短缺,数据质量差

信息短缺其实是一个很平常的问题,要将评估工作做到一定的水平,所需要的信息量非常大,一般情况下,都会存在信息不足的情况;而所收集到的数据信息的质量问题是评估工作中的一大障碍。首先,面临数据的真实性问题,我们定义真实性为:从不同利益相关者那里获得的数据和信息具有一致性,不存在差异或者差异性小。但是环境政策相关者都有各自的利益,而且对于环境问题的看法也各有不同,所以对于同一个问题,不同利益相关者的答案可能会存在很大的差别。其次,还要强调数据信息的可靠性,可靠性是用来表示数据真实性的一个尺度,看数据在多大程度上反映了真实的情况。在评估过程中,对数据可靠性的判断也是很困难的,除了要进行科学上的判断外,还必须考虑到作为数据来源的利益相关者的利益倾向,而环境政策的利益相关者利益差别很大,影响了数据的可靠性。

3.2.6 评估资源的限制

评估工作需要大量的人力、物力、财力和时间的投入。如果是内部人员进行的评估,不仅要评估人员进行专业培训,而且还要大量的信息收集、分析的花费;如果是外部人员进行的评估,委托单位也要支付大量的费用作为佣金。这样庞大的费用支出,使得有关的政策机构不愿意支付,造成了评估资源的短缺,给评估工作带了实际的困难。

3.2.7 有关人员的主观抵制

不管是什么样的评估,都是对政策制定者和执行者的成绩做出评价,这就涉及到了一部分人的利益问题,评估工作必定会受到一些利益相关者的阻碍,他们有可能采取不合作的态度进行抵制,造成评估中的困难,环境政策评估当然也不例外。

3.2.8 评估结果被忽略,挫伤了评估者的积极性

评估工作的最终结果是要得到有关机构的重视,从而为以后的政策制定工作提供有益的借鉴,但是有些情况下,某些机构对评估结果一点也不重视,将评估者的工作成果不当一回事,这样就严重挫伤了评估者以及环境保护者的积极性,当然也(下转第57页)

开发利用资源,防止污染,保护生态平衡。

产品服务系统的引入和应用是适应我国经济发展和环境保护现状的。产品服务系统使满足用户需求所需的物质成分显著减少,从而在保证经济增长的同时,消除经济增长对环保努力的弹性效应。

对于政府来说,产品服务系统能帮助政府制定一种以更小的环境代价达到经济增长目的的政策,建立一套可持续生产与消费的经济发展模式。对于公司来说,由于产品和服务的有效结合通常会降低生产成本,所以产品服务系统能帮助公司在业务增长、更新业务、改革和多元化中找到其战略发展方向,找到新的商业机会和利润增长点,提升其核心竞争力,并且由于提供了更多的服务,使得公司与客户之间的关系更加紧密;此外,产品服务系统还有利于公司降低环境成本。对于消费者来说,产品服务系统能够使他们花相对小的支出,享受到单一产品所赋予的同样功能,甚至是更好的功能,因而产品服务系统能制造出灵巧或独特的功能组合,更好地满足消费者的需要。

具体到产品服务系统在我国的应用,企业是关键。企业发展产品服务系统是一项非常复杂的工作。首先,应该根据企业的特性考虑产品服务系统的设计,包括企业所经营的业务、相关环境因素的影响力、核心管理问题等。第二步,对顾客的需求进行分析,帮助企业

业更好设计产品服务系统,以求最大限度地提高顾客的满意程度。第三步,根据经济效应、环境效应、企业特性以及顾客接受度四个方面,分析选择最可行的产品服务系统引进模式。最后,在产品服务系统的实行过程中,根据经济、环境以及社会变化,不断地对产品服务系统进行调整,逐步完善产品服务系统。

7 结束语

通过对产品服务系统的介绍以及其经济、环境影响的分析,表明产品服务系统是一种实现经济可持续发展的方法,只要将产品服务系统和可持续消费有机结合在一起,就能实现在保持经济增长的同时,减少总的环境负荷的增加,其具有经济和生态双重意义。

参考文献

- 1 Introducing and developing a Product Service System concept in Sweden, by Oksana Mont
- 2 Product Service system, Ecological and Economic Basics, by Mark J. Goedkoop MSc, Cees J.G. van Halen MSc, Harry R. M. te Riele MSc. and Peter J.M. Rommens MSc.
- 3 Reducing environmental pressure by dematerialisation, by Mark Goedkoop, Renilde Spriensma and Suzanne Efting
- 4 国家环保总局译.21 世纪议程.北京:中国环境科学出版社,1993
- 5 张坤民.可持续发展论.北京:中国环境科学出版社,1997 □

(上接第 37 页)就阻碍了评估工作的进展。

3.3 开展中国环境政策评估的建议

中国政策评估工作比较缺乏,这样的背景下要开展中国的环境政策评估,就必须首先从大的方面入手,从政府、法律等方面为环境政策评估提出一些要求或者提供一些条件:

3.3.1 从立法入手

政府可以以法律、法规的形式对环境政策的评估做出要求,例如:要求环境保护部门在制定环境政策的同时就要求对该项政策进行必要的评估;要求有关部门建立独立的政策评估机构,培养专业的政策评估人员,专门从事对政策的评估工作;要求政策制定部门在决定某项环境政策的终结或者调整时必须要有必要的评估报告作为依据。在中国这样一个法制社会,从立法入手应该还是比较可行的方法。

3.3.2 设立环境政策评估基金

环境政策缺乏评估环节,一个比较重要的原因就是国家政策资源不是很足,而且环境问题也不被各级

政府作为首要问题,所以环境政策的评估更是缺少必要的资金。建立环境政策评估基金,由环境政策的所有利益相关者通过不同的途径提供资金,至少会在一定程度上增加环境政策评估工作的进展。

3.3.3 制定环境政策评估计划

从一项环境政策的实施周期考虑,从一开始就把评估作为政策实施周期的一个阶段,制定政策评估的工作计划。从政策制定开始,到政策的执行,政策执行过程中的调整,政策的终结,都要考虑到制定好的评估工作计划,为评估工作提供各种信息或者条件,减少实际评估中的工作困难,同时提高评估结论的权威性。

参考文献

- 1 朱崇实,陈振明.公共政策.北京:中国人民大学出版社,1999.2
- 2 王永生.试析公共政策评估及其规范.理论探讨,2000.3
- 3 陈振明.政策科学.北京:中国人民大学出版社,1998.348
- 4 李康.环境政策学.北京:清华大学出版社,2000.168
- 5 陈振明.政策科学.北京:中国人民大学出版社,1998.350 □