政策过程视域下环境保护和经济发展的双赢研究

——基于宣威德康生猪养殖案例

毛晨钰 赵艳 孙永雷¹

(云南师范大学, 云南 昆明 650000)

【摘要】: 如今, 面对各种因环境污染带来的生态代价, 我们已改变以前只顾经济高速发展的理念, 而对环境保护有了更多地关注, 那么为了协调多方主体的利益得到平衡, 我们又应如何实现环境保护和经济发展的双赢呢? 基于此, 本文从政策过程视角出发, 以宣威德康生猪养殖为研究案例, 经过研究发现相关政策制定的模糊性、政策执行的困境、政策考核体系的阻力、政策监督的漏洞等方面影响了环保和经济的共同发展。最后结合当前时代发展特征, 提出相关对策建议, 以期推进环境保护和经济共同发展, 为我国实现治理体系和治理能力现代化助力。

【关键词】: 环境保护 经济发展 公共政策治理

【中图分类号】:F2 **【文献标识码】:**A

0 引言

新时代下, 人类社会就是一个相互依存、相互制约的命运共同体, 任何一个由社会、政策等因素引发的事件, 都会导致民生、经济、市场等其他领域发生类似蝴蝶效应的变化, 其因果要素之间呈非线性关系, 这也导致现代公共管理问题更具多元复杂化, 其中环境保护和经济发展之间的矛盾就是现在的重要问题之一。2005年, 时任浙江省委书记习近平提出“绿水青山就是金山银山”的科学论断; 而后在党的十九大报告中再次提出坚持人与自然和谐共生的理念; 2020年4月, 习近平总书记在对浙江余村考察调研后又提到要践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念。随着全球共享生态、可持续发展理念的深入贯彻落实, 环境保护已不再是简单的一句口号, 而是上升到势在必行的国家战略。最近几年, 大众的环保理念不断加深, 企业或个人引发的环境公共安全事件已不再被忽视, 过去我们为了发展经济而忽视环保的发展方式已不能满足我国的发展需要, 对此, 我们应如何协调环保和经济的共同发展呢?

在当前社会发展情况下, 与过去市场自由发展的机制不同, 作为公共政策主体的基层地方政府应该统筹处理好不同政策之间的局部性和系统性、矛盾复杂性等问题, 借助政策的强制性约束特点, 将自由市场和政府介入相结合, 并考虑当前社会发展特征, 共同促进环保和经济的发展。本文就以宣威德康生猪养殖为例, 基于文献调研、访谈等方式分析环境保护和经济发展的现状, 打破我国环境与经济之间共同发展的困境, 为环境保护和经济共同发展提供借鉴意义。

1 案例概况

¹**作者简介:** 毛晨钰(1997-), 女, 汉族, 浙江衢州人, 云南师范大学教育经济与管理专业研究生在读, 研究方向: 公共政策; 赵艳(1990-), 女, 汉族, 云南昭通人, 云南师范大学公共管理专业研究生在读; 孙永雷(1989-), 男, 汉族, 云南文山山人, 云南师范大学公共管理专业研究生在读。

宣威市地处云南省东北部，是云南最大的生猪生产基地和全国生猪调出大市，该市以产业化经营为纽带，集生猪养殖、生产、加工、出口于一体，具备完整的生产线，把生猪养殖建成全市经济发展的重要支柱产业，被誉为“火腿文化之乡”，农业农村部将其规划为全国生猪养殖潜力生产区。

为认真贯彻落实国家有关规模猪场无害化处理补助政策，宣威市结合实际，多措并举，于2017年因地制宜出台了生猪养殖“公司+家庭农场”的实施方案，以产业化经营为纽带，扶持发展生猪养殖家庭农场建设。宣威德康生猪养殖有限公司(以下简称德康公司)秉承国际先进理念，依托科学的养殖技术作支撑，也采用“公司+家庭农场”的生猪养殖模式，对家庭农场提供统一建设标准、猪苗、饲料、药品、技术、销售，在农场建设完成后，经由德康公司、市财政局和市畜牧兽医局检查验收，验收合格后再与德康公司签订代养协议，正式列入家庭农场管理，并兑现建设补助。

因该企业定位与企业利益非常符合宣威市政府确定的发展模式，于2016年，德康公司2500头祖代种猪场带着年产量100万头的生产任务落户宣威，但在两年后，宣威市环保部门对其检查，核定养猪场存在未取得环境影响评价审批手续就擅自开工建设 and 未经验收合格即投入生产的行为，与当地的环保政策背道而驰，于2018年7月2日宣威市环保局责令德康公司养猪场限期整改。

而后德康公司积极配合申请环评手续，但由于其与环保部门在关于禁养区条款上各执一词，环境影响评价审批迟迟没有着落。宣威环保局认定德康公司在禁养区开展生猪养殖不符合相关环保规定，有损公众利益；另一边德康公司根据相关环保条文认定企业是合法经营，既没有污染环境，也没有在禁养区内养殖，不存在损害公共利益的行为。

在双方僵持不下时，由于环保局对德康公司出具的责令整改决定书即将到期，依然不具备环评审批手续的德康公司养猪场将面临被关闭或被拆除的困境，一旦被拆除，将累计造成直接经济损失9600万元，同时也不利于宣威市就业问题的缓解和经济发展，因此德康公司请求政府出面帮助协调解决。

2018年11月6日，宣威市召开宣威德康生猪养殖项目协调会，市国土局、发改局、畜牧局等部门负责人同时参加会议。2019年9月11日，德康公司的2500头祖代种猪场建设项目进行了第一次的环境影响评价公众参与与信息公示，不过虽然当地政府与企业都在竭尽全力解决问题，但最终的结果还是在一年的整改缓冲期后，如果环评手续还不完备，依然要被拆除。

2 环保和经济共同发展的阻碍及对策

2.1 政策制定的模糊性及对策

德康公司养猪场的地理位置是否在禁养区或限养区内，这是本案例的焦点问题。通过查阅宣威市政府文件(宣政发[2018]53号)，在2017年12月由宣威市环境保护局、宣威市农业局、宣威市畜牧兽医局联合制定的《宣威市畜禽养殖禁养区限养区划定方案》第87页明确提出宣威市辖区的珠江源自然保护区畜禽养殖禁养区划为：一类禁养区：珠江源省级自然保护区的核心区和缓冲区，宣威市辖区的面积为61.27km²。不设二类禁养区。而德康公司的养猪场是在珠江源保护区的实验区(自然保护区按功能划分为核心区，缓冲区和实验区，核心区是区内保存完好的天然状态的生态系统及珍稀、濒危动植物的集中分布区；缓冲区只准从事科研活动；实验区是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水域或海域，依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域)。并未明确指出是否划入禁养区，这也给企业和政府带来相互拉扯的空间。

政策制定的模糊性并非个案，可能是很多类似事件的共性问题，而政策制定是政策过程的起始阶段，对后期政策的执行具有重要作用，只有从一开始就杜绝政策盲区，才能使企业没有空子可钻，环保部门的执法也更加有理可依，有据可查，所以我们要促使政策制定精细化、科学化。针对上述情况，相关部门在政策制定时，要确定好生态红线范围，督促基层明确和细化生

态保护区不同功能区的发展要求和禁止项目，避免出现模糊地带。还要把环境保护和经济发展的相关政策进行结合，在经济发展政策中提倡绿色 GDP，而在环境保护政策中要大力提倡科技创新，让科技创新带领环境得到更好的保护，进而实现更多的经济效益，进而也促进科技的发展创新，如此循环往复，最后促进循环生态和循环经济的发展。政策制定还应多听取相关利益主体的意见或建议，提倡多元主体参与，完善沟通交流机制，让各个利益主体平等交流，发挥企业的主体作用和政府为实现环境与经济协调发展中的制度供给作用，激发群众参与热情，把政策变成群众的行动，减少甚至消除利益相关者之间的摩擦与冲突，提升经济生态协同发展的整体性、联动性，促进经济生态高质量发展。

2.2 政策执行的困境及对策

经访谈养殖户得知他们了解的审批相关流程为：首先，养殖场选址要符合法律法规要求：不能位于禁养区范围内，要符合生物安全标准；其次申报过程中各行业主管部门提供“一站式”服务，根据各自行业标准要求给予审批，逐级上报。宣威市委、市政府高度重视生猪生产规模养殖场建设，积极响应国家号召，定期督促乡镇尽快完成规模养殖场选址和生猪养殖申报，并做好职责范围内的审批及服务。除了大型的养殖场以外宣威市还有很多小型养殖户，我们在访谈过程中询问了养殖户朱某：“请问在办理养殖场的过程中，你们有没有经历过环保审批流程这个环节？或者说审批流程复杂吗？”朱某如是说：“现在不是特别了解，因为我们规模不大，所以也不严。”而根据德康公司的养殖模式得知养猪场建好后要经过相关部门的验收，但最后又发现该公司养猪场并未取得环境影响评价，相关部门也认为该养猪场位于禁养区，前后矛盾。从上述材料得知其实审批流程的政策是有的，并且政府也非常支持相关工作的开展，但是往往面对政策的执行时我们更习惯于经济主体和地方政府之间不相信作为竞争对手的其他经济主体和地方政府会严格遵守相关法规，因而也选择不严格遵守，结果大多以不严格执行法律为最佳竞争策略，这种类似的囚徒困境严重阻碍政策的执行。另外在相关考核机制的制约下，相关部门在执行时可能更多地关注于自身的发展，这也严重阻碍了政策的有效执行。

针对上述情况，首先经济主体之间和地方政府之间要形成严格执法的共识，让政府严格执法领导经济主体摆脱囚徒困境，让上级政府的严格督查带领地方政府严格执法，解决政策执行中的困境问题。还有政策执行主体与客体之间信息无法共享传递，部分企业缺乏相关的法律意识，针对上述情况，我们可以利用现代电子政务，有效避免信息传递的缓慢和失真情况，打破跨部门信息共享和业务协同困难的局面，让信息公开、透明、共享；政府部门可以对其提供一定的帮助，在办理养殖场前要对养殖户进行政策告知或者教育，在条件允许的情况下可以对其进行政策内容的相关培训，也可以成立行业协会，让企业间进行沟通交流，互帮互助，把产业化经营做得更好。在相关考核机制的制定上还应实施差异化考核体系，各部门之间要进行积极协调配合，对于保护区的经济指标应该与其他地区加以区分，以民生为要、兼顾经济利益，把经济指标和环保指标加以权衡，在考虑自身绩效的同时，能够顾及其他利益主体的合理诉求，进行联合执法和联合服务，综合长效考核机制，让政策执行更加顺畅。最后不得不提的是政府在执行时要形成良好的公信力，让我们的政策在高度法制的社会中得以推广、普及、落实。

2.3 政策监督的漏洞及对策

回顾案例得知该企业在未取得环境影响评价的情况下依然经营了两年，设想如果这次环保部门依然没有去检查，那么该企业将会继续生产经营下去。通过上述政策执行的问题，我们也不难看出本案例中为什么会存在政策执行效果不如预期的问题，很大一部分原因就是政策监督不到位，所以才让相关主体一直没在意环保的问题，而最后带来的问题是企业应该去向何方？政府又应该怎么做才能权衡经济的发展和环境的保护？所以在类似的事件中，如果后续监督跟不上，将会导致政策执行过程中的异化问题以及政策不能很好的完善等，造成政策发展的恶性循环，这也是影响环保和经济不能共同发展的重要因素。

因此政府要建立有效的监督和问责机制。在政策监督时，可以引入第三方监督，建立严格的企业准入准出政策机制和企业台账，对不能满足环保和经济共同发展要求的企业应该让其及时退出，并对退出企业提供生态补偿；还可以利用政务服务平台促进多方位的政策监督。另一方面是要启用问责机制，监督者要对于政策监督的结果负责任，并且对违反政策的相关主体进行惩罚，提升企业环保主动性和自觉性，避免监管缺位的现象，从而有效避免政策执行偏差带来的相关问题。在评估工作以后，

我们要形成一份有质量的评估报告，真实地反应相关的问题，并且提出相应的对策建议，也可以召集相关利益主体进行商讨，使我们的政策能够更加完善，给出更可行的解决方案，并联动电子政务进行公示，发挥好社会舆论监督的积极作用，让群众更好地了解相关问题，从而参与到此事中来，促进政策的发展，完善相关的政策，让有效的政策来促使环保和经济发展实现双赢。

3 结束语

既要发展好经济，又要兼顾好环境保护，从现代发展史来说这似乎是一个“两难”的伪命题。时至今日，回望历史与现实，我们深刻地认识到环境的可持续发展对于人类社会而言就如皮与毛的依存关系——“皮之不存，毛将焉附？”也正所谓：枪响之后，没有赢家！没有哪个国家、哪个民族、哪个群体、哪个个体能够在环境恶化之后，独善其身。因此，我们要找到最优解，实现社会公共利益的最大化。

我们要树立和坚持新时代创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，从整体性治理角度出发，综合研判、整体施策、统筹安排，健全政策制定体系，提升政策执行能力，完善政策监督制度，旨在确保群众切实利益和公共政策的综合效益。特别是结合中国社会实际，在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中，让传统政务适应信息时代经济社会发展规律，以信息化治理为动力，充分发挥互联网技术和信息化手段对国家治理体系和治理能力建设的积极作用，趋利避害，迎接挑战。

我们要把握时代发展机遇，实现环境保护、经济增长、民生保障协同发展的目标，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，建立现代治理体系和提升现代化治理水平，期待中国社会主义现代化发展进程中经济发展与环境保护能够并驾齐驱，形成合力，共同为社会继续稳步发展助力！

参考文献：

- [1]周洋易, 戴福祥, 晏敬东, 等. 经济发展与环境保护的关系辨析[J]. 现代商贸工业, 2018, (21):94-96.
- [2]刘玉卿, 张华兵. 盐城国家级珍禽自然保护区生态补偿现状及优化对策研究[J]. 盐城师范学院学报(人文社会科学版), 2018, (04):11-14.
- [3]蒋尉. 生态功能区城市如何走出生态环境保护与经济发展相矛盾的困境——基于高原地区天么钦的案例研究[J]. 城市, 2018, (11):62-70.
- [4]于连超, 张卫国, 毕茜, 等. 禁养区政策能实现环境保护和经济发展的双赢吗[J]. 农村经济, 2020, (06):91-98.
- [5]石涛. 黄河流域生态保护与经济高质量发展耦合协调度及空间网络效应[J]. 区域经济评论, 2020, (03):25-34.
- [6]刘太刚. 我国经济发展与环境保护的囚徒困境及脱困之道——兼论需求溢出理论的公共管理学发展观[J]. 天津行政学院学报, 2016, (02):3-8.
- [7]张瑞萍. 环境法视域下生态环境与经济协调发展的优化路径[J]. 兰州财经大学学报, 2017, (03):109-117.