

### 生态环境保护中创新与监管的辩证关系

创新与监管是经济社会发展中的两大永恒主题，也是生态环境保护工作中的两大命题，两者相互依存、相互制约，又相互促进、相互排斥。正确处理生态环境保护工作中创新与监管的关系，不仅关系到生态环境保护工作的效率，还关乎环境风险，更事关工作的内生动力，也与外在环境紧密相关。

第一，创新与监管两者的出发点具有一致性。“良好的生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。”创新和监管的强大动力都是推动生态环境质量持续改善，让人民享受到良好的生态环境。从创新的目的和趋势可以看出，创新为生态环境保护工作提供了更多的工具和生态产品，极大地提高了生态产品供给的多样性。然而，创新不是目的，只是手段，或者说是实现目标的手段和过程。在实现目标的过程中，监管能够有效保障创新的效率，控制创新的风险，维持工作的稳定性。创新和监管的出发点都是为了生态环境保护工作的健康发展，这就决定了创新与监管并不对立。

第二，创新与监管两者之间互为因果。监管是创新的诱因，创新是监管的驱动。监管不是束缚创新，而是为创新提供土壤和环境，为创新提供内在驱动。创新一般先于监管，监管落后于创新，监管规制的建立落后于创新的步伐。过去，人们时常用“猫鼠”来形容监管与创新，认为被监管者基于利益驱动，总是尝试规避现行的监管规制，通过创新行为获取超额收益。而监管者的职责就是及时检测这些创新行为，研判其合规性和风险性，适时采取有针对性的监管措施，弥补环境规制的缺陷和漏洞。其最终结果是：监管会追逐创新、抑制创新。随着生态环境保护工作由环境管理向环境治理的逐渐过渡，监管与创新的这种“猫鼠”关系已不合时宜。真正有效的监管不是追逐创新的监管，而应当是合力监管，是创新与监管之间形成的良性互动关系。

第三，创新与监管在相互博弈中共同发展。以华尔街为例，美国华尔街金融市场二百多年的发展历史，就是一部创新和监管既相互对抗又相辅相成之历史。2008年，华尔街爆发金融海啸，美国国会设立专门委员会检讨金融海啸之原因，经过长达3年时间的反复调查研究后得出关键结论，认为监管缺失或监管不力是导致2008年金融海啸的核心原因。由此，“沃尔克法则”应运而生，《多德—弗兰克法案》应运而生，《巴塞尔协议III》应运而生。可见，“……创新—监管—再创新—再监管……”，正是这样的循环往复，推动了金融市场的不断向前发展。这个规律在生态环境保护领域同样适用。监管与创新的动态博弈使得环境规制和政策得以调整和变革，这种相互影响、相互作用、相互制约的结果构成了创新与监管的辩证关系。

不可否认，我们的监管总是滞后于创新的步伐，这既是逻辑也是现实。在“法无禁止则可为”理念的支撑下，监管者对待创新的态度应该是善待与包容。在对创新行为特征、合规性、风险性等尚未看清、摸透的情况下，“让子弹再飞一会儿”往往成为监管者的基本取向和理性选择。但是，包容不等于纵容。作为监管者，应当从创新的起因、表现与效应中，寻找现有监管规制的短板与漏洞，及时补齐短板、完善规制，及时发出监管的声音，引领创新走向健康的航道。只有这样，才能走出“一放就乱、一抓就死”的旧有监管范式。

如果说创新是发展的灵魂，那么监管则是守护创新的使者。没有创新的生态环境保护工作缺乏活力，没有监管的创新则容易走火入魔。监管与创新既对立又统一，共同推动生态文明建设，这是一个哲学命题，也是理解生态环境保护工作中监管与创新的基础。