



改善中国环境治理体系

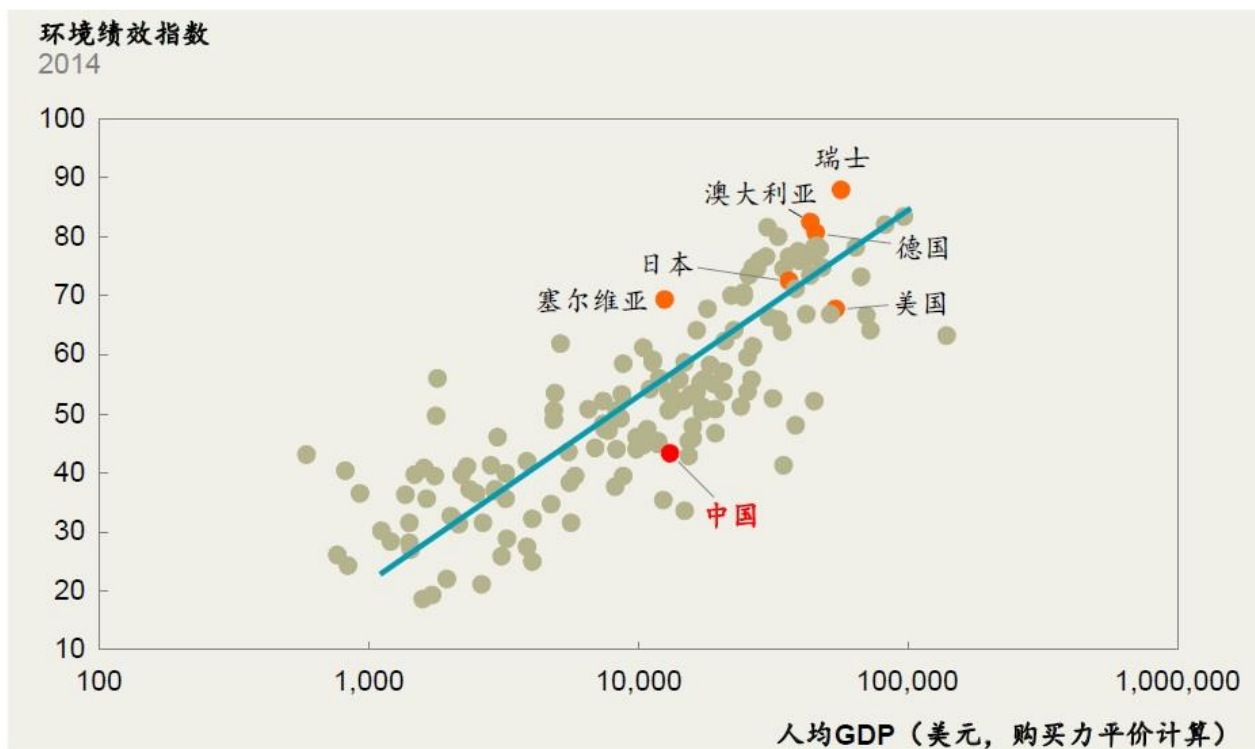


Dominic Barton

中国正处于环保工作的关键时期，环保机构应将自己的角色从单纯的“约束者”向“引导者”转变，使环境保护成为经济发展和产业转型的伙伴与推手。而新的治理模式将是实现这一转变的关键。

我们认为，随着中国经济从资源导向型向更为均衡的创新驱动型过渡，经济增长与环境保护的双重使命可以同时实现（见图 1）。并且，未来几年中国环保产业有望逐步成为中国经济新的增长点。同时，我们对全球各国经济发展与环境绩效水平间的相关性分析也表明，经济增长与环境保护可以携手共进。中国正处于环保工作的关键时期，环保机构应将自己的角色从单纯的“约束者”向“引导者”转变，使环境保护成为经济发展和产业转型的伙伴与推手。而新的治理模式将是实现这一转变的关键。

图1 经济增长与环境保护的双重使命可以同时实现



本文将围绕下一阶段环保工作的主要任务，改善环境治理体系的关键原则，以及实现这一改革的重要举措等三方面进行讨论。

下一阶段环保三大要务

《国家环境保护“十三五”规划基本思路》指出，环境质量改善要成为未来工作的核心目标。我们认为，实现这一目标需要完成三个方面的重要任务。

首先，必须考虑将更多污染物纳入防治。中国对主要的急性污染物，如污水中有机物、重金属，废气中二氧化硫和氮氧化物等的治理，已经取得了阶段性成果。然而，很多产生长期影响的污染物尚未得到充分关注，如温室气体、挥发性有机物、土壤污染等也必须被纳入环保治理的范畴。

其次，必须加强广大农村地区的环保建设。农村地区的环境恶化日益严重，已然成为全国范围内的重要问题。近年来，农村地区的污水和固体废物排放量占到全国总量的 67%和 41%，而仅有 8%的生活污水和 37%的固体废物得到了处理。未来亟须从环保基础设施、人员能力培养和公众教育入手，加强农村地区的环保建设。

第三，必须进一步完善总量控制。中国污染排放总量太大，降低污染排放总量是环境质量改善的重要前提。“十二五”期间，中国在总量控制上取得了良好的效果，同时也暴露出了一些问题。比如，排放目标与地方情况不匹配，排放数据不够全面准确，总量控制与其他环境政策工具缺乏制度合力等。因此，未来亟须进一步完善总量控制，加大总量控制对环境质量改善的贡献。

改善环境治理体系的五大原则

一个设计合理、运行高效的环境治理体系对完成以上的环保要务至关重要。当前中国正处于环保工作的关键时期，环保治理在战略上需要从“单纯管控”转为“管控与引导双轮驱动”。环保治理部门也应将自己的角色从单纯的“约束者”向“引导者”转换。在严格执行环保政策和标准的基础上，引导其他部委、地方政府、企业和公众向可持续发展模式过渡。我们认为，中国环境治理体系的改善应遵循以下五大原则：市场导向、协调合作、统一整合、公开透明和前瞻决策。

原则一：市场导向。要让市场发挥更充分的作用。在政策制定上，要

尊重、利用市场规律，健全环保市场机制。在政策执行上，要积极运用市场工具，一方面激励企业降低排放，另一方面吸引企业参与到环保建设中来。

原则二：协调合作。通过理顺各部权责、提高合作能力，解决目前各部委在生态环保工作上多头执法、各自为政的问题，达到权责统一、协同高效的目标。

美国、日本、德国分别形成了独特的权责划分和协同合作机制

由于国情不同，各国环境部门的权责范围也不尽相同。美国国家环保局主要负责污染防治相关工作，与资源和生态相关的工作由内政部和农业部负责。日本环保部整合了管理污染防治和生态保护的职责，资源管理相关的工作由农林、海洋等其他机构管理。德国把污染防治、生态保护和资源管理工作都整合到环境、自然保护与核安全部。美、日、德三国环保部门的权利范围体现了从专一聚焦到综合治理的三种典型职能配置模式。在协同合作方面，各国有相似的协调机制。美国成立了环境质量委员会，隶属于白宫，协调各部委与白宫各办公室在环境方面的工作。与美国类似，日本成立了中央环境审议会，德国成立了国家可持续发展部长委员会，承担环境方面的协调职责。以上三种模式都对环境治理体系作了清晰的权责划分，同一工作的各项职能也相对集中。并且，在此基础之上，较强的合作能力和完善的法律能够有效保障跨部门合作。

原则三：统一整合。环境治理部门应当加强同地方政府和环保部门的

协同共治。一方面，中国环境治理体系应该进一步推行垂直管理，整合部分机构，统一政策实施标准；另一方面，在更为科学的环保政绩考核标准之上，环保部应与省一级政府建立更为密切的合作关系，真正实现“管控与引导双轮驱动”。

原则四：公开透明。要在环境信息收集、发布，公众环保价值观和公众参与机制的建立等方面开展工作，并通过不断完善法律法规体系，确保信息公开和公众参与的效果。

原则五：前瞻决策。要把环保作为经济发展的前置条件。根据地方的环境容量和资源特点，确定城市发展空间布局和产业规划，在决策的源头就将环保需求和发展需求紧密结合。

改善环境治理体系的九大举措

基于上述五大原则，我们提出改善环境治理体系的九大举措（见图 2）。

图2 改善中国环境治理体系的五大原则和九大举措

五大原则	九大举措
市场导向	举措1: 设立环保公私合作模式 (PPP) 工作小组, 推进环保PPP机制的完善和工作的开展
	举措2: 遵循市场规律和科学原则, 完善环保制定的方法论
	举措3: 引入污染物市场定价机制减少污染排放
	举措4: 支持环保投资体系建设, 出台配套政策并倡导发展绿色金融服务
协调合作	举措5: 启动“环保合作能力建设工程”
统一整合	举措6: 有效推行垂直管理改革, 细化垂直管理制度设计
	举措7: 以更科学的方法将环境指标纳入地方政府绩效考核, 并形成环保部与省级政府间的合作伙伴关系
公开透明	举措8: 完善环境信息收集系统, 加强环保信息发布平台, 教育引导公众履行公民责任, 形成建设性的参与态度, 同时完善公众参与机制
前瞻决策	举措9: 提高环保工作的前瞻性

在市场导向原则的指导下, 我们建议: ①环保部增设环保 PPP 工作小组或 PPP 司, 推进环保 PPP 机制的完善和工作的开展; ②遵循市场规律和科学原则, 完善环保标准制定的方法论; ③引入污染物市场定价机制减少污染排放; ④政府支持环保投资体系建设, 出台配套政策并倡导发展绿色

八五五五

预览已结束, 完整报告链接和二维码如下:

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_34001

