

第 17 章 中国的环境与治理

主题摘要

保持经济高速增长，提高国民收入，延长人口预期寿命：中国取得了令人瞩目的成绩。可是，环境却无力持续承载如此经济增长、快速工业化和城市化的模式。这些发展进程对环境中的地表水源、地下水源、城市空气、土地等自然资源造成了巨大压力，进而对人类健康和自然资源再生造成不利影响。倘若环境状况持续恶化，问题将进一步加剧，经济持续增长的希望将化为泡影。

近数十年来，中国环境保护政策和环保机构设置经历了数度转型。90 年代末到新世纪初，中国环保系统改革步伐加快，建设了综合监管制度框架，更多的公众参与到环境政策制订中来。事实表明这些政策已取得了一些成效，但参考国际经验可知，深化良好的环境政府治理还有相当长的路要走。

- 目前环境规划阐述缺少实际意义，应更有针对性。换言之，应着力建立清晰明了且切实可行的目标，评估目标实施的绩效，向政策制订者反馈，并根据“实地情况”和经验教训调整工作重点。这就要求包括广大公众在内的利益相关方的共同参与。对达成环境目标进行成本分析，结合对资金来源的各种可能性加以积极充

分的研究，可协助环保权威部门同相关环境机构为环境整治就储备力量等措施进行探讨。

- 由于大多数焦点问题涉及自然资源可持续性使用和跨部门环境管理，需以有效手段协调不同部门单位工作以减少工作重叠和矛盾冲突，优化资源配置，调整问题。国家环境最高政府部门、国家环境保护总局升为正部级单位并成为国务院直属机关当是关键的一步。伴随着高层次协调工作和沟通机制的产生，国家环境保护总局将全方位加入到政府所有涉及环境问题的决策过程中来。
- 由于中国幅员广阔，情况复杂，对“环境联邦分权制度”的详细研究能帮助确立方法，对系统进行更好的纵横双向整合。它包括将除针对小型工业企业以外的更多监管权力从县级收回至省市一级以及通过业绩审计和公共报告加强上级对下级的监督。同时还需提高环境部门工作人员的素质并建立资金使用责任制。国家环境保护总局和各环境保护局应将工作重点放在“核心”公共职能、个别首要迫切的焦点及有望解决的问题上。
- 环境法律法规的制订应减少冲突、增加透明度、消除歧视与偏见。中国权威部门应通盘检视环境立法，消除基本法条和执法规范中严重的冲突和脱节。为在监管机构、被监管者和公众间建立融洽的关系，立法和规章制定的程序应更加透明。经合组织部分成员

国实施的《市场监管影响评估》可改善立法质量，通过减少不同法规间的冲突而事半功倍。

- 国家和地方环境管理部门的另一个重要目标是继续推动公众参与环境决策。通过加强环境保护意识，鼓励成立环境保护协会，提供培训等措施动员公众积极献策，协助实施。政府应考虑如何扫除非政府环境保护组织发展途中的障碍。通过研究经合组织成员国的公众参与机制，可帮助寻找适合中国国情的最佳方法和途径。