推进中国环境治理体系和治理能力现代化 ——PACE 2019 学术年会会议综述

昌敦虎, 武照亮, 刘子刚, 魏彦庆, 王 华*

(中国人民大学环境学院, 北京 100872)

【摘要】 全球中国环境专家协会 (PACE) 于 2019 年 6 月 27 ~ 29 日在中国人民大学组织召开第四届中国环境治理学术年会, 主题为推进国家环境治理体系和治理能力现代化, 国内外环境公共治理领域顶级专家以及国家和地方相关政府官员出席了会议, 并分理论方法、实践应用、行政执法、社会治理、经济政策以及全球环境治理等专题进行了深入研讨。会议认为, 作为国家治理体系的重要组成部分, 我国环境治理体系, 在生态文明建设框架下, 已取得长足进步, 特别是以目标为导向的治理战略, 已形成鲜明国际特色。中国环境治理模式正从传统的自上而下的政府行政管理转向政府主导、企业主体、社会参与和市场调节相结合并由自下而上机制相补充的多元共治现代公共治理模式, 治理能力近年来显著加强, 但在环境社会治理以及参与全球环境治理等方面仍存在显著薄弱环节, 在政府执法机制以及经济政策使用等方面仍有许多需要改进的地方。

【关键词】 中国环境治理; 治理体系和能力现代化; 全球环境治理

【中图分类号】 X23

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252 (2019) 05-0135-04

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2019.05.135

引言

2019 年 6 月 27 ~ 29 日, “PACE 2019 中国环境治理学术年会暨青年学者论坛” (PACE Conference on Environmental Governance in China and Young Scholars' Forum) 在中国人民大学成功举办。此次会议由中国人民大学环境学院和全球中国环境专家协会 (Professional Association for China's Environment, 简称 PACE) 共同主办, 《中国环境管理》和《环境经济研究》编辑部共同协办。会议主题为“中国环境治理体系和治理能力现代化”, 会议分为主会场主旨发言及嘉宾致辞、分会场专题研讨两大部分, 其中主会场以国内外专家学者发表研究报告为主, 集中探讨环境治理的理论、方法、实践、问题及改进建议; 分会场以不同专题汇报与讨论为主, 包括环境治理理论和方法、中国环境治理机制和执法、全球环境治理、中国环境治理实证研究、环境社会治理创新、生态补偿的市场机制等六大专题。

此次会议聚焦于中国环境治理体系和治理能力现代化, 聚集了来自国内外 32 所高校 (如美国加利福尼亚大学、上海纽约大学、清华大学、北京大学、中国人民大学、南开大学、香港科技大学、香港中文大学、北京师范大学、中国政法大学、中国农业大学、北京林业大学、西北大学等)、27 个政府部门和研究机构 (如生态环境部、国家发展改革委、国务院发展研究中心、世界银行、北京未来创新中心、生态环境部环境规划院、中国环境科学研究院、公众环境研究中心、美国环保协会等) 的 140 余名专家学者与

青年学生。与会人员围绕环境治理理念、体系及方法, 环境治理体系的中国特色, 环境治理研究及实践, 环境治理问题及改进建议等角度展开讨论, 提出观点和见解。

1 中国特色的环境治理体系

1.1 环境治理体系的中国背景

环境治理是我国国家治理的重要方面, 环境治理体系是国家治理体系的重要组成部分。生态环境部副部长赵英民明确指出, 一个有机协调的环境治理体系是环境治理能力现代化的基础和前提, 治理能力现代化是治理体系的目的和结果, 环境治理体系和治理能力落后势必严重影响国家治理体系的完备性、规范性和有效性。

中国特色的环境治理体系是在我国生态文明建设的框架下提出的, 是加快生态文明体制改革、建设美丽中国的重要体现。党的十九大报告明确提出人与自然是生命共同体, 构建中国特色的环境治理体系是着力解决突出环境问题的重要路径, 也是积极参与全球环境治理, 落实减排承诺的基础。赵英民副部长指出, 在大力推进生态文明建设的背景下如何加快推进环境治理创新和转型, 推动国家环境治理体系和治理能力现代化, 是当前面临的一个重大的理论和现实问题。

具有中国特色的环境治理体系是我国环境治理历史发展的必然选择。长期以来, 我国形成了以政府命令—控制型和市场经济型为主的环境管理体制, 而二元结构难以维

作者简介: 昌敦虎 (1977—), 男, 博士, 副教授, 研究方向为环境经济学, E-mail: nicostigerer@163.com。

*** 通讯作者:** 王华 (1962—), 男, 博士生导师, 教授, 研究方向为环境管理学, E-mail: huawang@ruc.edu.cn。

持经济社会持续高效发展,因此,以其他社会主体参与为基础的社会型环境政策作为辅助工具应运而生,使得环境治理体系更具韧性和可行性。中国人民大学王华教授指出,中国环境治理经历了统治、管理和治理的发展阶段,治理体系和治理能力现代化体现为公权力运行的制度化和规范化、公共治理和制度安排的科学化、最高权威的法治化、子系统之间的协调性和社会的稳定有序高效化。

1.2 环境治理体系的中国方案

党的领导是中国环境治理体系的基本特征。赵英民副部长指出,中国环境治理体系是在党的领导下管理生态环境的体制机制及法律法规安排,是一整套紧密联系、相互协调的国家治理体系的一部分,是具有中国特色的国家环境治理体系。同样地,王华教授认为,党在环境治理中具有绝对的领导地位,提高党委重视度是推动环境治理体系和治理能力现代化进程的大前提。

但当前,中国的环境治理体系和治理能力仍处于初级阶段,与生态文明建设目标以及人民群众对美好环境的期盼存在一定差距,需要立足于国情,构建提出环境治理理论体系的中国方案。对此,学者们取得了共识。南开大学徐鹤教授认为,长期以来中国环境治理方式不断发生着转变,从末端治理到过程治理,再到源头治理,不同的社会发展阶段促生了不同的环境治理手段,因此环境治理体系和治理能力现代化需要结合国情讨论。北京大学王奇教授进一步指出,中国生态文明建设的理论和实践尚处于初级阶段,还需要集合力量加强科学研究,构建生态文明的理论体系与生态文明建设的中国方案,推动环境治理体系和治理能力现代化。

构建环境治理体系的中国方案需要建立中国特色的智库支撑。中国人民大学副校长朱信凯教授提出,中国人民大学是中国共产党亲手创办的第一所新型正规大学,在推动生态文明建设和国家治理体系和治理能力现代化进程中责无旁贷;同时,作为一所在人文社会科学领域独树一帜的大学,需要发挥学科综合优势和人才智库优势,加大研究的力度,为推进中国环境治理体系和治理能力现代化做出更大的贡献。

1.3 中国的环境治理融入并引导全球环境治理

全球化促进了全球治理,环境问题的综合性、复杂性、不确定性和全球性也要求世界各国承担共同但有区别的责任,同时还要具备灵活、及时、有力的治理能力。中国作为负责任的大国,正在融入并引导全球环境治理。

上海纽约大学 Dan Guttman 教授从一个“局外人”的视角分析了中国环境治理演变过程及中美环境治理体系的差异,并以气候变化、“一带一路”为例,阐述中国环境治理体系的特色,即中国环境治理体系是以包括计划和目标、行动和实验为核心、以目标为基础的治理模式;相比之下,美国环境治理体系是以法律为中心、以规则为基础的治理模式。

中国生物多样性保护与绿色发展基金会秘书长周晋峰提出,中国参与全球环境治理需要从“积极参与”逐步发展到“深度参与”,充分发挥 NGO 的作用,提升国际话语权,以更加积极、稳健、自信的大国姿态参与全球环境治理机制的发展与变革,构建人类命运共同体。

PACE 理事会主席、世界自然基金会(WWF)中国项目主任胡涛以贸易对中国及全球环境的影响为例,论证了贸易与环境密不可分的关系,提出全球环境治理需要加强经济和环境综合决策。北京师范大学环境学院教授毛显强则针对“一带一路”倡议沿线贸易产生的环境影响展开分析,提出要关注敏感国家和地区,最大化降低贸易发展对周边国家的环境影响。

2 环境治理体系以多元化保证稳定性

环境问题的严峻性促使中国思考和改革环境治理体制,推动环境治理体系和治理能力现代化,其基本理念是环境保护的多元治理,包括主体的多元化、机制的多元化、支撑学科的多元化。

2.1 主体多元化

从政策层面来说,生态文明建设是构建人类命运共同体的重要契机,党的十九大提出要构建“以政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”,这是我国环境治理体系和治理能力现代化的基础。

从理论层面来说,环境治理强调环境保护的主体多元化,即政府、企业、个人、家庭、社区、社会组织、媒体、智库等均是环境治理主体,并在全球层面形成了理论共识。地球宪章国际秘书处的执行理事 Mirian Vilela 强调了理论框架在全球环境治理中的重要指导作用,如《里约环境与发展宣言》强调环境权、环境信息公开、环境公众参与及环境公平公正等;《奥胡斯公约》强调环境治理的多主体参与、关注不同社会主体和政府之间的互动关系、将政府问责和环境保护相结合等。

从实践层面来说,随着环境和社会的协调互动以及可持续发展的不断推进,环境治理主体多元化成为必然趋势。生态环境部环境规划院葛察忠研究员认为,社会型主体在我国环境治理体系中处于缺位状态,环境治理体系和治理能力现代化需要发挥不同主体在现实环境治理中的作用。王华教授则长期致力于推动环境社会治理在中央和地方层面落地,他强调,环境社会治理在国家 and 地方层面的重要性不容忽视,要采取有效手段发挥除政府和企业外的其他社会主体的环境保护作用,全方位调动社会力量、综合运用社会手段做好环境保护工作,积极有效预防和化解社会矛盾。

2.2 机制多元化

部分与会专家认为,环境治理体系的形成和实施是建立在多维度运行机制基础上的,有效的环境治理机制保证

了环境治理体系的高效执行，如多方面的综合性治理机制、第三方治理机制、社会监督机制、信息公开机制、圆桌对话机制等。

美国加利福尼亚大学圣塔芭芭拉分校环境科学与管理学院的奥兰·杨(Oran R Young)教授基于行为机制和适应性理论探讨环境治理问题，认为治理是一种社会功能，核心是指导行动者的行为以实现社会目标，治理体系需要行为机制的指导。他指出，在环境治理体系中，可利用多种行为机制来引导社会成员和其他利益相关者，包括基于规则、原则、目标、承诺、标准的方式以及综合性治理机制。

国家发展改革委相关负责人马维晨指出，环境治理中需要重视社会资本的引入，完善第三方治理机制，并加强企业信用评价、社会诚信机制和社会监督机制建设，建立高效、高质和可持续的第三方治理体系。

生态环境部环境规划院李晓亮研究员则分析了采用现代化手段的环境信息公开在环境治理能力现代化中的作用，提出在未来应开展基于环境监管数据与互联网大数据的企业环境绩效评估，完善信息公开机制。

王华教授以圆桌对话机制为例，为环境治理提供了一种具有有效性和可行性的沟通机制，环境圆桌对话可为某一环境问题的利益相关者、责任相关者及中立的第三方提供平等沟通协商的平台，促进达成多方可接受的协议，是提高环境治理水平、完善环境治理体系的重要补充。

2.3 发挥多学科优势

环境治理是一项体系工程，涉及环境科学与技术、经济与管理、法律、工程与技术等多个领域的复杂性问题，单一的学科范式越来越难以适应环境治理体系与治理能力现代化的需要，因而有必要建立多学科交叉融合机制，发挥学科优势，深化环境治理体系的理论基础。

中国人民大学荣誉一级教授、著名环境经济学家张象枢先生强调，环境问题是具有复杂的体系性系统，因此需要构建完备的环境治理体系，利用多学科优势，积极投入到构建环境治理体系与提高环境治理能力的实践中。

中国政法大学王灿发教授从环境法的角度阐述了对环境治理的理解，特别强调了环境治理的多学科特征，认为法律手段为生态文明建设和环境治理体系形成提供了法制支撑，同时生态文明建设在环境法制更新、发展和完善方面还有更多需求。

3 环境治理体系与治理能力现代化已迈出实质性步伐

在此次年会中，环境执法与司法、绿色消费、金融与贸易、能源转型及区域发展等领域涌现了大量的环境治理实践与案例，丰富并验证了具有中国特色的环境治理理论体系，反映出我国环境治理体系与治理能力现代化的实质性步伐已经迈出。

3.1 环境治理坚持历史坐标下的问题导向与责任导向

我国生态文明建设压力巨大，进入了满足人民日益增长的美好生活环境需要的攻坚期，也到了有条件、有能力突破环境问题的窗口期。赵英民副部长指出，环境治理体系与治理能力现代化涉及谁来治理、如何治理、治理效果怎样三个问题，分别对应多元参与、治理机制和监督考核三大要素。治理体系构建和治理能力建设既要坚持问题导向，解决当前经济发展带来的生态环境问题，又要坚持责任导向，把握生态环境治理的发展方向，适应时代变化；既改革不适应实践发展要求的体制机制与法律法规，又不断构建新的体制机制与法律法规，使各方面的制度更加科学和完善，进而推动环境治理体系和治理能力与基础结构相适应。

当前中国环境治理体系与治理能力现代化具有如下特征：①以党的十九大为历史坐标，党的十九大提出的新目标要求我们必须稳步推进环境治理体系和治理能力现代化改革。②以科学高效与公平公正为检验标准，既实现最好的环保效果，又要充分考虑区域发展需求。③以生态文明建设、依法治国及经济高质量发展为根本基础，需要坚实的政治基础、法律基础及经济基础。④以构建“四梁八柱”为基本保障。其中，“四梁”指确立生态文明思想、生态环境系统机构改革、高质量发展、高水平保护，“八柱”指强化政府领导责任、深化企业绿色生产职责、构建全民行动体系、加强监督机制、壮大市场治理力量、健全环保标准、完善制度政策、开展目标评价考核。

3.2 环境治理体系与治理能力现代化的多维度研究与实践

国务院发展研究中心研究员周宏春认为，从中国环境治理体系的内在逻辑来看，我国的环境治理必须做到顶层设计与基层实践相结合，而不同的研究和实践也为环境治理体系和治理能力现代化提供了现实指导。从本次年会来看，中国环境治理体系与治理能力现代化的着力点体现在以下四个方面。

首先，生态文明法治建设适应环境治理体系，推进环境治理能力提升。王灿发教授认为，法律手段是促进生态文明建设长久落地的重要支撑，应从政治角度提出加强法治建设，保证严格执法和司法。香港中文大学副教授徐袁研究表明环境执法运动可对守法者产生长期的积极影响，并强调环境执法系统和战略应与新的合规监测技术相适应。

其次，经济活动的绿色改进将不断丰富环境治理的外延，也是环境治理体系的活力所在。生态环境部环境发展中心任勇认为，党的十九大报告将推进绿色发展作为建设生态文明的首要任务，提出要“加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向”，然而消费领域的绿色转型较生产领域相对薄弱，对资源环境产生了巨大压力，已成为制约社会经济系统绿色转型的重要问题，建议我国应高度重视并紧紧抓住当前绿色消费转型的窗口机遇期，大力推动绿色消费模式。胡涛博士和毛显强教授则基于贸易的视

角,提出系统性的环境与贸易综合决策也会对国家层面的环境治理体系产生强有力的影响,在国际贸易中关注环境因素也是中国环境治理融入国际环境治理的重要途径。

再者,传统金融手段的绿色化以及绿色金融手段的社会化,夯实了环境治理的资金机制。世界银行高级投融资专家朱达基于绿色金融理念探讨挑战区域和期限的绿色投资问题,其主要以投资人的角度来分析绿色投资的现状,提出当前中国绿色产业市场具有严执法、大需求、高增长的特征;绿色金融资本市场具有债权为主、国际市场化、融入标准化的特征。世界银行国际金融公司高级环境专家石正方发表题为“绿色金融与环境社会风险管理”的报告,论证了金融行业在推进环境与社会风险管理中发挥的作用。他指出金融机构既可以是环境治理的对象,也可以是环境治理的一个主体,企业的环境社会风险会通过不同方式转移给金融机构,金融机构需要建立完善的环境社会风险管理体系,推进银行绿色治理与环境社会风险管理评估。

最后,资源环境要素引入区域性和全局性的经济增长范式中,体现了环境治理的层次性。浙江大学石敏俊教授站在区域发展与水环境要素关系的角度,阐述了当前京津冀地区面临的水资源约束问题及可能的解决措施,并指出,建设京津冀世界级城市群只能走结构优化之路,水资源开源和节流并重。香港科技大学教授、清华大学特聘教授齐晔则从中国能源转型及其治理变革的角度,剖析了能源与中国经济发展的关系,分析了中国能源转型的发展趋势、意义及内在动力,强调科学技术及绿色金融的发展推动了中国能源转型,而政府及政策的作用有待加强。

4 结论

会议认为,坚持党委领导、政府主导是中国环境治理体系和治理能力建设的根本基础,加强政策引导和责任落实成为环境治理体系和治理能力现代化的核心命题,需要从包括参与主体、管理手段、制度安排等不同维度进行完

善和配合。生态环境部法规标准司相关负责人王力也指出,我国环境政策的重要功能就是支撑绿色发展。从环境治理体系与治理能力现代化的需求来看,政策的顶层设计需与基层实践相结合,长期目标与短期目标相结合,环境治理目标与手段相兼容,同时明确责任主体,提高对政策实施效果的评估与反思,及时基于现实需求做出调整。

当前环境治理主体的多元化、能动性及互动性与现代化的环境治理体系和治理能力之间仍存在较大差距,主动参与力度偏低。对此,首先应在国家机构改革的同时加强立法、执法和司法建设,适应环境治理体系和治理能力现代化的需求,使各类主体参与环境治理有法可依、有章可循,完善多元主体的参与路径。其次,加强环境宣传与教育,针对政府、企业、社会组织和公众的不同特征和不同层次分类施策,提高各主体的生态环境保护责任意识和行动意愿,促进环境治理主体间的信息畅通,提升各主体共同参与环境治理的有效性。再者,推进环境治理的市场化进程,建立健全能够充分反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和环境损害成本的资源环境价格机制,加强财政资金引导,构建激励社会资本积极参与环境治理的绿色金融体系。

当前,中国环境治理的实践案例丰富、成果丰硕,但碎片化和分散化问题较为突出,中国特色的环境治理理论发展相对而言也存在一定程度的滞后性。因而,环境治理体系和治理能力要在系统性和完整性上实现进一步突破,应以系统性思维构建环境治理体系,实现环境治理理论和实践的相互促进。环境治理体系的系统性来自环境问题所具有的复杂体系性,全社会应建立以人与自然和谐的共生关系为核心,以时间和空间背景为主场,以主体与客体共生关系的生成与演化过程为主线,以生态功能区生态产品体系全生命周期价值链增殖与减值为主题,以增强生态产品生产能力的目的与路径为主旨的框架结构。

Modernizing the Systems and Capacity of Environmental Governance in China — Summary of PACE2019 Academic Conference

CHANG Dunhu, WU Zhaoliang, LIU Zigang, WEI Yanqing, WANG Hua*

(School of Environment and Natural Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: The Professional Association for China's Environment (PACE) organized its fourth annual academic conference on "Environmental Governance in China" during June 27-29, 2019, in Beijing with support from Renmin University of China. The theme of the conference is about the modernization of the systems and capacity of environmental governance in China. International and domestic scholars and government officials in the area of environmental governance participated in the conference and had in-depth discussions in the following six areas: theory and method, empirical research, monitoring and enforcement, enviro-social governance, economic policies, and global environmental governance. The participants recognized the significant progress that has been made in China with regard to the systems and the capacity of environmental governance, especially with the changes from the top-down government management approach to the horizontal and bottom-up multi-stakeholder strategy. The target-based governance strategy is also unique in the world. Weakness has also been identified, especially in the areas of enviro-social governance and the participation in global environmental governance. Government monitoring and enforcement strategies as well as the use of economic instruments can also be improved.

Keywords: China's environmental governance; modernization of environmental governance system and capacity; global environmental governance