



# 中国环境与发展国际合作委员会 环境与发展政策研究报告

## 顾问委员会

李干杰 沈国舫 汉森 (Arthur Hanson, 加拿大)

唐丁丁 徐庆华 任勇

## 编辑委员会

方莉 李永红 李海英 张孟衡

戴格 (Chris Dagg, 加拿大) 戴易春 (加拿大)

韩阳 董琳

中国环境与发展国际合作委员会  
环境与发展政策研究报告

# 面向绿色发展的环境与社会

ENVIRONMENT AND  
SOCIETY FOR  
GREEN DEVELOPMENT

# 2013

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境与发展国际合作委员会年度政策报告.  
2013. 面向绿色发展的环境与社会 / 中国环境与发展国  
际合作委员会秘书处编. — 北京: 中国环境出版社,  
2014. 5

ISBN 978-7-5111-1771-7

I. ①中… II. ①中… III. ①环境保护—研究报告—  
中国—2013 IV. ①X-12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 050407 号

---

出 版 人 王新程  
责任编辑 黄 颖  
责任校对 尹 芳  
装帧设计 金 喆

---

出版发行 中国环境出版社  
(100062 北京市东城区广渠门内大街16号)  
网 址: <http://www.cesp.com.cn>  
电子邮箱: [bjgl@cesp.com.cn](mailto:bjgl@cesp.com.cn)  
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)  
010-67175507 (科技标准图书出版中心)  
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司  
经 销 各地新华书店  
版 次 2014年5月第1版  
印 次 2014年5月第1次印刷  
开 本 787×1092 1 / 16  
印 张 13  
字 数 252千字  
定 价 58.00元

---

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究】  
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

# 出版说明

2013年，是中国环境与发展进程中具有重要意义的一年。中国共产党十八届三中全会召开，站在中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的战略高度，对推进生态文明建设做出全面安排和部署，明确将紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约、生态环境保护的体制机制，并要求改革生态环境保护管理体制，建立统一监管所有污染物排放等一系列环境管理制度。

伴随着巨大的经济进步，中国正在进入环境事故与环境风险的集聚期和高发期，环境污染和生态退化对社会发展的影响也日益凸显。同时，在国家发展转型的关键时期，改善民生、保障社会公众权益、加强社会管理和创新将是未来一段时期的国家战略重点。开展环境保护与社会发展研究，认真审视和认识当前及未来中国环境与社会面临的突出和紧迫问题，为中国经济与社会的转型发展提出前瞻性、战略性和可操作性的政策建议，对于推进生态文明建设、全面建成小康社会、实现社会稳定和国家长治久安具有重大意义。

在这样的背景下，中国环境与发展国际合作委员会(国合会)召开了2013年年会。会议以“面向绿色发展的环境与社会”为主题，听取了“环境保护与社会发展”、“可持续消费与绿色发展”、“促进绿色发展的媒体和公众参与政策”、“中国绿色发展中的企业社会责任”和“促进城市绿色出行政策”五个政策研究项目的成果汇报，举办了以“绿色发展与社会和谐”、“公众参与和绿色发展”和“生态文明建设的实践与创新”为主题的三个主题论坛，广泛听取中外委员和专家意见，形成并通过了本次会议提交给中国政府的政策建议。

国务院总理李克强在会见参加国合会 2013 年年会的外方委员和代表时指出，当前中国到了必须通过转型升级才能实现经济持续健康发展的关键阶段。人民群众对环境质量的要求越来越高，环保已经凸显为重要的民生问题。中国政府高度重视协调好、平衡好发展与环境的关系，在促进经济不断发展中更好地保护环境。人类只有一个地球，我们愿与各国加强国际合作，不仅交流思想，也包括加强技术和产业合作，共同推动生态文明建设。

国务院副总理、国合会主席张高丽在会见参加国合会 2013 年年会的部分外方委员代表时表示，中国作为世界上最大的发展中国家，高度重视环境与发展问题，把节约资源和保护环境作为基本国策，坚持在保护中发展、在发展中保护，不断取得新进展。中国将进一步树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，把生态文明建设融入整个现代化建设之中，努力建设美丽中国。他强调，保护生态环境必须依靠制度。刚刚闭幕的中国共产党十八届三中全会对深化生态文明体制改革作出了明确部署。中国将加快构建系统完整的生态文明制度体系，健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，划定生态保护红线，实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，改革生态环境保护管理体制。这些对于推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局具有重大意义。

国合会委员认为，中国进入新的发展历史时期，既面临着经济转型升级的巨大挑战，又要承受生态环境保护的沉重压力，同时还要面对由于经济发展和生态环境保护冲突引发的社会矛盾，局面极为复杂。中国共产党十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的决定勾画出未来发展的宏伟蓝图，对国际社会也是一种积极信号，不仅有利于加快中国的可持续发展进程，也将对世界环境与发展产生深远影响。

本环境与发展政策研究报告综合了国合会 2013 年政策研究成果、国合会 2013 年年会给中国政府的政策建议、中国环境与发展重要政策进展（2012—2013）与国合会政策建议影响，供国内各级决策者、专家、学者和公众参考。

# 全力落实《大气十条》 让人民群众 享有更多蓝天白云<sup>①</sup>

(代序)

周生贤 环境保护部部长 国合会执行副主席

受到国内外广泛关注的中国共产党十八届三中全会胜利闭幕，会议审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对中国改革进程作出总体部署，提出将全面深化各个领域改革，坚决破除各方面体制机制弊端，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让发展成果更多更公平惠及全体人民。全会立足 2020 年全面建成小康社会、“两个一百年”实现中国梦的奋斗目标，在系统总结我国改革开放以来的历史性成就和宝贵经验基础上，提出了一系列具有深远意义的新思想新举措，包括正确处理政府与市场关系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，坚持和完善社会主义基本经济制度，保障人民群众权益，实现社会公平正义，改革创新体制机制，在重点领域实现突破，等等，为进一步坚持和发展中国特色社会主义事业提供了不竭动力和坚实保障。

全会站在中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的战略高度，对推进生态文明建设做出全面安排和部署，明确将紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约、生态环境保护的体制机制，并要求改革生态环境保护管理体制，建立统一监管所有污染物排放等一系列环境管理制度。

改革生态环境保护管理体制是推进生态文明建设的迫切需要，是促进我国经济转型升级的重要抓手，是加快低碳发展的坚实保障，是解决损害群众健康突出环境问题的有力举措，是转变政府职能的必然要求。改革生态环境保护管理体制，必须以推进生态文明、建设美丽中国为目标指向，坚持新型工业化、城镇化、农业现代

<sup>①</sup> 本文为环境保护部部长周生贤 2013 年 11 月 13 日在中国环境与发展国际合作委员会 2013 年年会开幕式上的讲话摘编。

化、信息化同步，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念，坚持保护优先方针，积极探索环境保护新路，从宏观战略层面切入，从再生产全过程着手，从形成山顶到海洋、天上到地下的一体化污染物统一监管模式着力，主动遵循、准确把握生态环境自身的特点和规律，维护生态环境的系统性、多样性和可持续性，增强环境监管的统一性和有效性。

改革生态环境保护管理体制涉及面广，是一项复杂的系统工程。当前，推进生态环境保护管理体制改革的重点是，建立统一监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法；建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制；健全国有林区经营管理体制，完善集体林权制度改革；及时公布环境信息，健全举报制度，加强社会监督；完善污染物排放许可制，实行企业污染物排放总量控制制度；对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。

今年以来，在中国政府一系列重大决策部署的指导下，通过各方面共同努力，环境保护取得积极进展。

一是扎实推进主要污染物减排。印发“十二五”主要污染物总量减排统计和监测办法。以火电厂、钢铁厂、水泥厂、造纸厂、城镇污水处理厂、畜禽养殖场和机动车等“六厂（场）一车”为重点，强力推进污染减排。今年上半年，化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放量同比分别下降 2.37%、2.15%、2.48%、3.02%。

二是发挥环境保护优化经济发展作用。严格建设项目环评审批，发布《电子玻璃工业大气污染物排放标准》等新的国家环保标准 88 项，对重点控制区的火电、钢铁、石化等六大行业以及燃煤锅炉项目执行大气污染物特别排放限值。

三是深化重点流域领域污染防治。强化饮用水安全保障和地下水污染防治。加大《全国城市饮用水水源地环境保护规划（2008—2020 年）》实施力度，组织开展地级以下城市集中式饮用水水源环境状况评估。发布《华北平原地下水污染防治工作方案》，“十二五”投入 100 多亿元启动一批防治项目。全力实施《重点流域水污染防治规划（2011—2015 年）》。今年 1—9 月，我国地表水国控断面好于Ⅲ类水质断面比例同比提高 2.6 个百分点，劣Ⅴ类水质断面比例同比降低 0.9 个百分点。编制良好湖泊生态环境保护规划和工程技术指南，推进良好湖泊生态保护试点。

四是强化生态保护和农村环境保护。修改完善生态文明建设目标体系工作取得新进展。实施生物多样性保护战略与行动计划，新建国家级自然保护区 21 处。开展农村环境连片整治示范工作督察，推进“以奖促治”。



经中国政府同意，我们确定了今后五年三项重点环保工作：一是以细颗粒物（ $\text{PM}_{2.5}$ ）防控为重点，深化大气污染防治；二是以饮用水安全保障为重点，强化重点流域和地下水污染防治；三是以土壤污染治理为重点，深入推进农村环境连片整治。落实好这三项重点工作，要求分别制订大气污染防治行动计划、清洁水行动计划、土壤环境保护和综合治理行动计划。

今年年初以来，我国出现长时间大范围重污染雾霾天气，严重影响人民群众生产生活和身体健康。当前的重中之重是，以  $\text{PM}_{2.5}$  防控为重点，打赢大气污染防治主动仗。国内外的经验表明，只要措施对路、力度到位， $\text{PM}_{2.5}$  是可治、可控的，能够在推动经济持续健康发展的同时，实现环境质量的好转。“十一五”以来，我国通过大力推进节能减排，二氧化硫累计削减幅度超过 20%，氮氧化物排放量下降出现拐点，这在很大程度上降低了  $\text{PM}_{2.5}$  浓度。如果没有节能减排， $\text{PM}_{2.5}$  的污染会更加严重。

今年 9 月 12 日，中国政府正式发布《大气污染防治行动计划》（以下简称《大气十条》），提出十条 35 项措施。这是我国推进大气污染防治工作的纲领性文件，也是探索环境保护新路的重大举措，扣响了向  $\text{PM}_{2.5}$  污染宣战的“发令枪”，掀起了以防治大气污染为目标的全社会行动。

出台《大气十条》有如下五项总体考虑：

一是坚持环保为民，解决人民群众反映强烈的雾霾污染问题。这既是满足人民群众享有美好环境新期待的重要举措，也是推进生态文明建设的重要突破口。头顶着蓝天白云，是人民群众对生态文明最朴素的理解；呼吸上清洁空气，是人民群众对环境保护最基本的诉求。没有蓝天白云，全面建成小康社会、建设一个生态文明的美丽中国、实现中华民族伟大复兴，就无从谈起。

二是立足国家宏观战略层面，搞好大气污染防治顶层设计。注重改革创新，坚持污染治理旧与控新、能源减煤与增气、政策激励与约束并举，着力建立健全政府统领、企业施治、市场驱动、公众参与的新机制。政府要加强领导，负起责任，统筹全局；企业是治污主体，要担负治理成本，做到达标排放；市场机制要得到充分发挥，畅通多方参与的大气污染防治投融资渠道；全社会要树立“同呼吸、共奋斗”的行为准则，引导广大公众积极参与环境保护。

三是把握“稳、准、狠”的基本原则，实现经济社会环境共赢。“稳”就是稳妥可行，稳中求进；“准”就是抓住重点，找准突破口，实施精确治理；“狠”就是重拳出击，综合施治，让污染降下来，环境好起来。在指标设定上，强调分区施

策、分阶段推进的差别化目标；在实施效果上，注重“一石多鸟”，把调整产业结构、增强科技创新支撑、提高经济增长质量和保障改善民生紧密结合起来，利用环境保护的倒逼机制，努力实现经济效益、社会效益和环境效益相统一。

四是从再生产全过程入手，完善一揽子环境经济与管理政策。综合运用经济、科技、法律和必要的行政手段，尤其是运用市场机制，在完善财税、价格等政策方面有不少创新和突破，涉及多污染物协同控制、调整产业结构、优化能源结构、建立区域协作机制、妥善应对重污染天气等诸多方面。

五是重点突破，突出抓好京津冀、长三角和珠三角等区域的污染治理。京津冀、长三角、珠三角这三大重点区域单位面积大气污染物排放量是其他地区的 5 倍以上，污染最重，是治理重点，主要控制  $PM_{2.5}$ 。其他地区主要控制可吸入颗粒物 ( $PM_{10}$ )。京津冀及周边地区（北京、天津、河北、山西、内蒙古、山东）是重中之重，环境目标更高，治理措施更严。

《大气十条》确定的奋斗目标和具体指标是：经过五年努力，全国空气质量总体改善，重污染天气较大幅度减少；京津冀、长三角、珠三角等区域空气质量明显好转。力争再用 5 年或更长时间，逐步消除重污染天气，全国空气质量明显改善。到 2017 年，全国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度比 2012 年下降 10% 以上，优良天数逐年提高；京津冀、长三角、珠三角等区域细颗粒物浓度分别下降 25%、20%、15% 左右，其中北京市细颗粒物年均浓度控制在  $60\mu g/m^3$  左右。

概括起来，《大气十条》有六个方面的主要举措：

第一，推进产业结构优化升级，压缩过剩产能。严格控制高耗能、高污染行业新增产能，实行钢铁等行业产能总量控制，提前一年完成 21 个重点行业“十二五”淘汰任务。认真清理产能严重过剩行业违规在建项目，尚未开工的，一律不准开工建设；正在建设的，一律停止建设。

第二，加快调整能源结构，控制煤炭消费总量。增加天然气、煤制天然气、煤层气供应，发展核电、水电、风能和生物质能，提高清洁能源比重。强化煤炭消费总量控制，优化天然气使用方式，逐步淘汰分散燃煤锅炉，推进煤炭高效清洁利用。其中，京津冀及周边地区需要削减煤炭 8 300 万 t。

第三，严格治理机动车污染，提升燃油品质。科学调控城市机动车保有量，实施机动车国五标准，加快淘汰黄标车。加快车用燃油低硫化步伐，2017 年底全国供应符合国家第五阶段标准的车用燃油。实施优先发展公共交通战略，加强步行、自行车交通系统建设，缓解城市交通拥堵。

第四，强化综合治理，实施多污染物协同控制。采取燃煤电厂脱硫脱硝除尘、工业锅炉窑炉污染治理、挥发性有机物综合整治、扬尘环境管理、餐饮油烟污染治理、北方采暖季节污染控制等综合措施。

第五，建立监测预警应急体系，妥善应对重污染天气。建立重污染天气监测预警体系，及时发布监测预警信息。制定和完善应急预案并向社会公布。根据预警等级，迅速启动应急预案，采取重污染企业限产限排停产、停止建筑工地土方作业、机动车限行等应对措施。

第六，加强组织领导，切实落实保障措施。运用价格税收杠杆，加大财政资金投入，激励和引导社会资金治理大气污染。修改环境保护法和大气污染防治法，严格监管，严厉打击环境违法行为。定期公布全国地级及以上城市空气质量月度排名，向全社会公布最好的10位和最差的10位，给落后者以压力。建立区域协调机制，落实地方政府责任，未完成年度任务的地区，约谈省级人民政府负责同志，督促整改。

冬季来临，北方地区陆续进入采暖期，落实《大气十条》面临严峻考验。我们将全力做好今冬明春大气污染防治，重点开展以下工作：

一是加强区域污染联防联控。在区域性复合型大气污染面前，任何地区都不可能独善其身，既要强化属地管理，又要实行区域联动。加快完善京津冀、长三角和珠三角区域联防联控机制，着力建立健全信息共享、环评会商、联合执法、应急处理等合作机制，统筹协调政策落实，强化跟踪检查，推动大气污染防治各项措施见到成效，全方位提高重点区域共同应对大气污染的能力和水平。

二是做好监测预警和重污染天气应急。组织地方环保部门，加强空气质量监测，着力构建由城市站、背景站、区域站统一布局的国家环境空气质量监测网络。强化与气象部门的会商研判，加快建设京津冀及周边地区重污染天气预警系统，做好重污染天气过程趋势分析，及时发布空气质量监测预警信息。指导和督促地方政府制定并完善重污染天气应急预案，抓紧印发《关于加强应对重污染天气应急管理工作的指导意见》，强化对全国尤其是京津冀及周边地区重污染天气应急处置工作的指导。

三是加大环境执法监管力度。严格实施《大气污染防治专项检查督查工作方案》，对重点地区开展大气污染防治专项执法检查。对企业环境违法行为，发现一起查处一起，涉嫌环境污染犯罪的，一律移送司法机关追究有关责任人的刑事责任，提高环境执法监管的震慑力。环境保护部将派出督察组，每月对各地落实《大气十条》情况和开展大气污染防治专项检查情况进行督察，对于其中发现的突出问题，督促

地方政府严肃处理，汇总后向国务院报告。

四是完善环境政策法规。抓紧研究起草《大气污染防治法》，重点解决“守法成本高、违法成本低”等突出问题。开展排污许可证管理条例和机动车污染防治条例的前期研究论证工作。加快出台《大气十条》相关配套政策，其中，能源行业加强大气污染防治工作方案、耗煤项目煤炭减量替代管理办法、考核办法等，力争在2013年底前发布实施。

五是强化科技支撑。科学技术是大气污染防治的根本支撑。抓紧实施《清洁空气研究计划》，摸清我国大气污染的时空分布特征及跨界传输规律，重点解决污染物动态排放清单、预警应急、达标策略等关键技术问题，为尽快消除重污染天气，加速重点区域、重点城市空气质量达标和持续改善，维护公众健康和生态安全，提供有力支撑。

当前，中国环境保护既处于任务繁重、压力空前的艰难时期，也处于有所作为、解决新老问题的关键时期。希望第五届国合会围绕生态文明制度建设、环境保护融资、环境与健康等环发领域的重大问题，动脑筋，谋实策，建良言，为社会公众享有更多蓝天白云绿水青山作出更大贡献！

# 目录

## 第一章 环境与社会 1

- 一、引言／ 1
- 二、2013 年的国际形势／ 3
- 三、中国处于一个新的时代，但历史遗留问题仍然存在／ 4
- 四、政策与实施问题／ 13
- 五、结论／ 21

## 第二章 中国环境保护与社会发展 24

- 一、引言／ 24
- 二、中国环境保护与社会发展现状／ 27
- 三、国际实践与理论视角／ 38
- 四、政策行动框架／ 50
- 五、政策建议／ 54

## 第三章 可持续消费与绿色发展 59

- 一、引言／ 59
- 二、可持续消费与生产的基本理念／ 60
- 三、中国可持续消费的政策与趋势／ 62
- 四、可持续消费的国际经验及启示／ 67
- 五、中国可持续消费与绿色发展战略建议／ 74

## 第四章 促进中国绿色发展的媒体与公众参与政策 86

- 一、引言／ 86
- 二、公众参与／ 86
- 三、环境信息公开／ 92
- 四、对环境事件的响应／ 100
- 五、政策建议／ 102

## 第五章 中国绿色发展中的企业社会责任 111

- 一、引言／ 111

- 二、中国企业履行环境社会责任的现状与评估／ 113
- 三、中国政府促进企业履行环境责任的政策法规分析／ 120
- 四、企业社会责任与绿色发展的国际视野／ 125
- 五、绿色发展中的企业环境社会责任框架构建／ 129
- 六、促进企业环境社会责任发展的政策建议／ 131

## 第六章 促进城市绿色出行政策 135

- 一、城市交通拥堵与空气污染的危害与成因／ 135
- 二、促进城市绿色出行——机遇与挑战／ 142
- 三、城市交通发展国际趋势分析／ 147
- 四、促进城市绿色出行——目标与策略／ 150
- 五、促进城市绿色出行——政策措施建议／ 152

## 第七章 中国环境与发展国际合作委员会

### 2013 年年会向中国政府提交的政策建议 159

- 一、加快生态文明制度创新与实践进程，全面构建绿色发展以及更加和谐的环境与社会新型关系／ 160
- 二、转变消费模式，以可持续消费驱动绿色发展／ 165
- 三、明确企业在发展与保护中的主体地位，推动企业履行环境和社会责任／ 166
- 四、发挥媒体与公众参与的积极作用，将社会对环境的关注转化为推动绿色发展的动力／ 167
- 五、高度关注城镇化进程中的资源环境挑战，探索绿色城镇化模式／ 168

## 附件

- 附件 1 中国环境与发展重要政策进展（2012—2013）与国合会政策建议影响／ 171
- 附件 2 第五届（2012—2016）中国环境与发展国际合作委员会组成人员（截至 2014 年 1 月）／ 190

## 致谢 193



# 第一章

## 环境与社会<sup>①</sup>

### 一、引言

2013 年是中国新一届政府的开局之年，正值实施国民经济和社会发展第十二个五年规划过半。各项指标表明，中国可以实现到 2020 年全面建成小康社会的 GDP 目标，届时中国的教育、部分健康和社会发展目标方面将得到较大改善，同时中国还将继续推动高速的城镇化进程。然而，尽管发展规划宏伟，但中国目前正面临着严重的环境挑战，2013 年在中国许多城市出现的雾霾天气就是其中之一。这同时也考验着政府部门的管理能力，不仅涉及中央也涉及地方政府。以灰霾为代表的严重环境污染问题有可能动摇发展规划的实施和成果，削弱公众的信心和对政府的信任，影响人民生活质量，降低社会发展所需的生态服务水平。

虽然中国在环境保护上的投入持续增加<sup>②</sup>，但仍不足以遏制恶化趋势，实现环境质量的持续改善。既有发展模式以及转型时期出现的新问题，也有气候变化和不断增加的国内消费压力等，为人们敲响新的警钟。特别需要注意的是，致力于实现自然环境与人类社会之间可持续关系的制度建设和管理方面的进展尚未跟上经济增长和发展的脚步。

中国在寻求环境和发展问题的解决方案方面已经取得了重要的技术和管理上的进步，其中很多进步对于 2015—2030 年中期发展来说至关重要。但更为重要的是，需要更进一步地识别中国还需要开展哪些工作，才能在中国国内以及在其国际关系中构建自然环境与人类社会之间的和谐关系。

2012 年 11 月召开的中国共产党第十八次全国代表大会上，生态文明被写入大会报告，并写入新修订的党章，同时大会也要求加快环境改善行动的步伐<sup>③</sup>。在 2013 年 3 月全国人大期间政府换届过程中，这些观点得到再次强调。可以说，中国正处于走向可持续发展道路的重要十字路口。

如何才能使中国社会转变成为高度尊重自然和生态系统，并同时满足人类需求

① 本报告为中国环境与发展国际合作委员会自 2002 年起的第十二个关注问题报告。报告由国合会首席顾问亚瑟·汉森博士和沈国舫院士撰写，首席顾问支持专家组成员提供了技术支持。本关注问题报告的观点仅代表作者本人。

② 环保进程的实例详见环保部发布的《2012 中国环境状况公报》和中国环境工作者协会 2012 中国环境年报。

③ 见孟斯 2012. 共产党怎样“说”环保. 中外对话 (<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/5339>) 主要环境与发展词汇的解释，包括生态文明；另见国合会 2008 年关注问题报告《和谐社会的环境与发展》. 第 26 页。

的社会？这是催生生态文明理念的根本性问题。生态文明建设已经与社会建设、经济建设、政治建设和文化建设一道成为中国最重要的政策领域。生态文明建设是中国未来发展前景的重要组成。这一广阔前景就是习近平总书记所倡导的“中国梦”，它是为中国全社会，特别是年青一代确定的、走中国特色社会主义道路的民族复兴之梦。

根据中国问题观察家罗伯特·劳伦斯·库恩（Robert Lawrence Kuhn）的论述，中国梦“有四个部分：强大中国（经济、政治、外交、科学、军事）；文明中国（公平公正、文化繁荣、道德高尚）；和谐中国（不同人群和社会阶层之间的和睦）；美丽中国（健康环境、低污染）”<sup>①</sup>。另一个得到中国明显支持的观点来自非政府组织中美清洁能源合作组织（JUCCE）<sup>②</sup>联合创始人刘佩琪（Peggy Liu），她强调了中国梦的可持续发展特性，她指出：

中国的中产阶级数量有望在2025年从现在的3亿人口增长到8亿人口，中国有可能从“中国制造”转移到“在中国消费”。中国梦走向成功必须选择健康和充实的生活方式——享受更多而不仅仅是拥有更多财富。中国梦倡导可持续的生活方式，而不一定是绿色……对于中国来说，没有时间采取渐进的方式。必须在新兴中产阶级形成西方中产阶级那样不可持续的生活习惯之前引导他们转向更加绿色的生活方式，……中国的情况是独一无二的，因为政府可以通过地方政策推动人们行为的转变。“中国梦”可以为鼓舞全世界的可持续消费主义提供一个新的繁荣模式<sup>③</sup>。

毋庸置疑，随着中国正转型为一个以消费者为主导的城市化社会，不断增加的中产阶级和居民通过社会媒体建立起了紧密的联系网络，新的需求和期望极大地改变了人们的行为习惯和价值观念。这些现象表明，尽管中国的经济正在发生结构性转变，但是社会的变革需要得到更多的关注。

回顾过去二十年国合会对环境 and 经济之间关系的研究，尽管有些课题也提出了与社会相关的政策建议，比如环境决策需要公众参与等，但是我们发现专门针对社会与环境之间的联系进行深入研究尚显不足。因此，国合会适时地针对社会变革会如何影响环境进程，以及环境因素又将以何种方式如何影响社会发展与进步进行针对性的研究。

国合会2013年的课题研究了社会发展将如何促进环境保护、服务绿色发展并

<sup>①</sup> <https://globalbalita.com/2013/06/12/what-exactly-is-the-china-dream/>.

<sup>②</sup> <http://jucce.org/chinadream>.

<sup>③</sup> 刘佩琪（Peggy Liu），英国卫报官网，2012年6月13日。《中国梦：以可持续性为核心的生活方式运动》，<http://www.theguardian.com/sustainable-business/china-dream-sustainable-living-behaviour-change/print>.



推进中国生态文明建设。这些研究也探讨了环境与社会关系的另一面，即：环境与发展关系的改善将会如何强化中国的社会发展以及相关事宜，如法制、人民健康和公民整体生活质量。这些研究包括两个课题组和三个专题政策研究：“环境保护与社会发展”课题组；“可持续消费与绿色发展”课题组；“促进中国绿色发展的媒体与公众参与政策”专题研究；“绿色发展中的企业社会责任”专题研究；“促进城市绿色出行”专题研究。

本关注问题报告紧扣 2013 年国合会年会“环境与社会”这一中心主题。关于这个主题，有众多的研究和著作，也存在很多意见相左的观点，其中包括：马尔萨斯人口增长论、“公地悲剧”、“环境库兹涅茨曲线”以及人类活动对气候变化的影响等观点。环境与社会的关系是很多学科以及跨学科领域的基础，包括环境伦理学、环境健康学、人类生态学、生态人类学、人文地理学等。在这方面有很多很有价值的著作<sup>①</sup>，包括环境历史方面的书籍<sup>②</sup>，其中很多都是关于中国和亚洲其他国家的著作<sup>③</sup>。但是，关于环境与社会的关系尚无统一的理论，也许以后也不会有，因为这一议题所涵盖的内容实在过于宽泛。

## 二、2013 年的国际形势

全球经济仍处于恢复期，对环境目标与承诺的放松与退缩似乎难以避免。但是，中国仍然在持续加大环保投入力度，不仅包括改善水环境和卫生设施，也包括对环境技术创新以及很多其他环境领域的投入。中国期望通过这些投入带动环境与经济的转型，使中国拥有未来竞争的优势地位和更好的环境状况。

尽管如此，自从 2013 年 1 月以来中国很多城市出现了严重的雾霾天气，引起了世界的关注，也引发了公众高度的关注以及中央政府的重视。国务院于 2013 年 9 月发布了针对大气污染防治的十项具体措施<sup>④</sup>。雾霾问题以及关于 PM<sub>2.5</sub> 危害的高度关注意识一定程度上超过了政府与公众之间信任的红线。这一问题成为中国面临

① 见 John Walsh, 2007, *Encyclopedia of Environment and Society*. Sage Publications, 5 Volume Set, 第 2105 页; Paul Robbins、John Hintz 和 Sarah A. Moore, 2010, *Environment and Society: A Critical Introduction*. Wiley-Blackwell, 第 312 页; Stewart Barr, 2008, *Environment and Society: Citizens, Culture and Nature*. Ashgate 关于环境政策与实践的研究。

② Jared Diamond, 2005, *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*. Penguin Books, 第 575 页; A.W. Crosby, 2004, *Ecological Imperialism: The Biological Expansion of Europe, 900-1900* (环境与历史研究), 剑桥大学出版社, 第 390 页; Clive Ponting, 2007, *A New Green History of the World: The Environment and the Collapse of Great Civilizations*. Penguin Books, 第 464 页。

③ R.B. Marks, 2011, *China: Its Environment and History*. Rowman & Littlefield, 第 464 页; Bryan Tilt, 2009, *The Struggle for Sustainability in Rural China: Environmental Values and Civil Society*. 哥伦比亚大学出版社, 第 216 页; Mark Elvin, 2006, *The Retreat of the Elephants: An Environmental History of China*. 耶鲁大学出版社, 第 592 页; 亚洲科学院协会 (AASA), 2011, 《走向可持续发展的亚洲, 文化视角》, Science Press Beijing and Springer, 第 93 页; Ma Jianbo, 2013, 《中国土地发展运动》, Lexington Books, 第 267 页; Michael J. Hathaway, 2013, *Environmental Winds-Making the Global in Southwest China*. 加州大学出版社, 第 272 页。

④ [http://english.mep.gov.cn/News\\_service/infocus/201309/t20130924\\_260707.htm](http://english.mep.gov.cn/News_service/infocus/201309/t20130924_260707.htm)

严重环境挑战的一个典型事例，它正在影响着中国环境与发展事业的国际形象。

即使是在经济动荡的情况下，世界上很多地区仍表现出让人感到乐观的做法。在很多经合组织国家，伴随着新技术的成熟和进入多种行业，一场绿色革命正在悄然进行，涉及包括多种混合动力和电动汽车、海运减排、能接受更多可再生能源的电网、绿色建筑以及更多的生命周期内环境成本较低的消费品等诸多方面。在欧洲<sup>①</sup>和美国<sup>②</sup>，污染减排进程仍在继续。但是也有一些重要的例外。

国际上，温室气体减排仍无望得到突破性进展，采纳碳税和碳排放交易体系进展缓慢，问题重重<sup>③</sup>。经合组织秘书长最近指出，为尽快完成化石燃料零净排放的目标，必须加大力度制定碳定价政策。这一观点的提出与地球还要额外承载20亿~30亿人口和保护全球生态环境直接相关。他还指出这也是各地环境影响的紧迫需求。由气候灾难和其他极端气候事件所造成的保险和社会成本的增加已经在一些国家发出了强烈信号。

从全球来看，联合国后2015年发展议程高级工作小组<sup>④</sup>的报告指出，国际社会在后2015年可持续发展议程的准备中应强调加大扶贫力度和采取包容性的可持续发展方式（特别是针对极度贫困地区），综合考虑环境、经济和社会因素以及可持续的消费和生产方式。这一总体方法也得到了G20优先发展重点的支持。另外，G20相信，气候变化公约缔约方应该在2015年达成一份适用于所有缔约方的“具有法律效力”的协议<sup>⑤</sup>。绿色发展行动联盟已经开始将私营部门投资引入G20的活动<sup>⑥</sup>。政府间气候变化委员会（IPCC）2013年报告更加确定地对不采取足够行动情况下未来的发展路径提出了警告<sup>⑦</sup>。

### 三、中国处于一个新的时代，但历史遗留问题仍然存在

#### （一）生态文明、绿色发展与环境保护

生态文明是一个独具中国特色的理论，自从去年进入主流政策讨论以来，已经吸引了相当多的国际关注。中国国内围绕生态文明这一主题已经进行了广泛的讨论，

① EEA, 2013, *Towards a Green Economy in Europe – EU Environmental Policy Targets and Objectives 2010—2050*. 欧盟环境局 <http://www.eea.europa.eu/publications/towards-a-green-economy-in-europe>.

② <http://science.house.gov/hearing/subcommittee-environment-state-environment-evaluating-progress-and-priorities>.

③ OECD, 2013, *Climate and Carbon: Aligning Prices and Policies*. <http://www.oecd.org/environment/climate-carbon.htm>.

④ 《新型全球伙伴关系：利用可持续发展根除贫困转型经济》，<http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf>.

⑤ 圣彼得堡G20领导人峰会，2013年9月5—6日，<http://climate-1.iisd.org/news/g20-leaders-adopt-declaration-action-plan/>.

⑥ <http://www.weforum.org/reports/green-growth-action-alliance-progress-report-first-year-catalysing-private-investment>.

⑦ IPCC, 2013年9月，《气候变化2013——自然科学基础》。<http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/#.UISVDxaQsqg>.

召开了各种重要的会议<sup>①</sup>，并且开展了相关的研究和示范活动。正如沈国舫院士所指出的<sup>②</sup>，生态文明一词有其“自身丰富和深刻的内涵”，是一个“中国政府真正的创新”，“对生态环境保护如此的高度重视是其他国家前所未有的”。生态文明的确是一个理想目标，但是事实上中国在研究如何实施以及如何衡量生态文明进展方面已经开展了大量的工作。生态文明可以被看做是最高层次的政策目标，而其思想观念和行动可以在社会的各个层面以及国家和地方各级政府中生根和践行。

习近平主席在其讲话中给出了关于生态文明建设的重要论述。其中，最重要的是“经济发展决定人们的生活水平，生态环境决定人们的生存条件”。同时也提出了把握生态文明建设的根本要求<sup>③</sup>：

尊重自然、顺应自然、保护自然。

坚持保护优先方针，在保护中发展、在发展中保护。

要牢固树立生态红线的观念……形成划定并严守生态红线的完整方案，抓好组织实施。

探索环境保护新路……借鉴发达国家治理污染的经验教训……结合我国国情和发展阶段，用新理念新思路新方法来进行综合治理。

着力解决损害群众健康的突出环境问题……取得阶段性成果，逐步改善环境质量……做好打持久战的准备。

再也不能简单以国内生产总值增长率来论英雄……要把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系，增加考核权重。

对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追责。

值得称道的是生态文明理念迅速地进入中国的环境与发展领域。这为强化政策间的协调提供了契机，来自高层的政治关注也促使政府和社会认真对待这一理念。国内外普遍认为，生态文明是中国探索一条具有自己特色发展道路的一个重要机遇。

有两个层面的环境与发展行动将对生态文明目标的实现产生积极的促进作用<sup>④</sup>。一个层面是各种致力于推动中国绿色发展的部门行动和公共治理。这些行动

① 一个突出的例子是 2013 年 7 月在贵阳举行的生态文明贵阳国际论坛年会。结合这次年会，国合会 2013 年圆桌会议同期也在贵阳召开。

② 重视生态文明的英文翻译，国合会中方首席顾问，2012 年 12 月。

③ 环保部部长周生贤发表于环保部网站上的体会。2013 年 9 月 2 日。走向生态文明新时代——学习习近平同志关于生态文明建设的重要论述。http://english.mep.gov.cn/Ministers/Activities/201309/t20130917\_260331.htm

④ 三个层次，生态文明、绿色发展、环境保护，强调了政策和实施行动的不同重点。具体详见 Arthur Hanson 撰写的短报告。2013 年 1 月，《中国与生态文明》，第 7 页，国合会。

与国际上的绿色发展、绿色增长和可持续发展密切相关。这需要中国在未来几十年中在投资方向、城镇化和农村发展方面付出巨大努力和实现根本性的转变。绿色发展是中国环境与发展国际合作委员会（国合会）第五届工作的核心主题。

另一个与生态文明和绿色发展相关的层面是主导环境保护部门和其他政府机构行事日程的核心议题。目前，中国的很多工作需要针对区域大气、江河流域、城市群、产业部门和进一步改善生态服务保护等方面采取更加综合的手段。遏制生态环境的恶化趋势，解决与土壤污染、海洋和海岸带发展相关的历史遗留问题以及其他迫切需要解决的问题是至关重要的。某些问题需要立即采取行动，例如中国多地出现的区域性空气污染问题。中国探索环境保护新道路<sup>①</sup>的转型已经开始，但是在手段、能力以及实现目标所需资金方面仍然存在着不足。各种发展目标的不一致依然阻碍着环境保护工作的进展。

## （二）中国正处于新型环境与社会关系的关键时期

中国社会已经处于能够在 2020 年或者提前实现“小康社会”经济和其他目标的阶段<sup>②</sup>。对于那些经济发展尚未达到这个程度的地区，预计其经济发展规模还将进一步扩大，GDP 增幅还将延续沿海地区 2008 年前那样的高速增长态势。同时，一些生态系统脆弱的地区为迅速恶化的环境影响（如地下水枯竭、草场退化等）问题所困扰。但是，很多地方如贵州、新疆和陕西等省在恢复受损生态系统、通过旅游或其他产业创造新的生计方面开展了大量的工作，并取得了很好效果。

在相对富裕的省份，经济发展速度正在放缓，通常低于 8%，但是其基数较五年或十年前大了很多。从环境的角度看，仅是放慢经济增长速度仍可能无法实现可持续发展，因为环境问题的产生不仅与经济增速、总体规模有关，也与产业结构特别是消费增加和人们生活方式改变有关。所幸的是教育、医疗和其他社会发展方面的显著进步正在帮助改善经济发展的成效。然而，环境质量一直是一个主要问题，有时尽管个别污染物减排目标得以实现，但是由于环境污染形成的复杂性，导致总体上环境质量改善的目标并未实现。

领导层已经发出了明确的政治信号，但是通往成功之路尚待探索，实施环节仍存在不足。应对问题的机制和政策的有效性仍然受到特殊利益诉求、重要机制和政策（如环境税、消除补贴、经济激励体系）的实施缓慢和执法不力以及其他一些问题所掣肘。

在中国的很多地方，社会关系的紧张程度正在增加，部分原因是由于对发展方向的担忧，有时也掺杂着其他因素，如地方腐败和贫富差异等。迅速发展的社会网

<sup>①</sup> [http://www.cciced.net/encciced/event/AGM\\_1/2011agm/speeches2011/201205/P020120524356500627645.pdf](http://www.cciced.net/encciced/event/AGM_1/2011agm/speeches2011/201205/P020120524356500627645.pdf).

<sup>②</sup> 指标描述见许宪春 2009 年《小康社会指标体系：中国发展衡量框架》，第三届 OECD 世界论坛，釜山，第 9 页。<http://www.oecd.org/site/progresskorea/44120516.pdf>

络和先进的电子通信技术会使通常只是局部人群关注的问题得以放大，这已是中国政府高度关注的一个问题。

一方面，政府明确表示希望提高公众参与影响他们生活质量的决策，监督政府管理绩效和参与项目规划。如习近平主席指出：“任何人行使权力都必须为人民服务、对人民负责并自觉接受人民监督。”<sup>①</sup> 另一方面，维护社会稳定仍然是一个主要关注点，例如中国最近对通过网络散布虚假信息的行为进行严惩。

知情权以及建设性地用好知情权与中国致力于不断创建新型基础设施和现代社会这两个目标是相辅相成的。但是目前，中国还在努力地寻找两者之间的最佳平衡点。中国在创建科技领先社会的不断努力为拓宽公众参与决策渠道提供了良好的契机，但是也不要幻想争论会因此而消失。中国迫切需要建立风险评估体系、冲突解决机制和保障环境权益。

伴随着政策转向刺激国内消费的新重点，中国急需在企业社会责任、产品安全与环境标准改进方面立即采取行动，以减少在政府采购、商业和家庭消费中产生过度的、有损于环境的消费。中国在国内和国外获取资源方面已经接近或超过一些重要的生态足迹限值<sup>②</sup>。

可持续消费对于政策制定者，以及中国的商界和消费者来说都是一个新的领域。它与生态文明、绿色发展紧密联系，并为公众、商业和政府的购买决策提供了重要机遇。可持续消费需要重点关注绿色市场供应链，这一点对于中国的贸易和“走出去”战略来说也十分重要，因为从境外采购产品需要更多地关注产品的全生命周期，需要更多地参与各类国际认证和绿色标准体系。可持续消费是实现绿色发展和建设生态文明的重大机遇。

虽然要实现环境质量目标的迅速改善还尚待时日，但是中国急需转变环境保护的工作方式。新近的关注重点仍然也一直是最基本的空气、水和土壤污染的防治问题。虽然在一些问题上取得了进展，但是新的问题仍不断出现，例如地下水污染的程度以及空气污染源的变化和复杂性。中国对相关行动计划提供了前所未有的投入，这为加速迈入环境保护新道路（包括解决下列问题）提供了时间和机遇。新的投资将能被有效地管理以产生最佳的效果吗？能否积极地寻求和优化潜在的协同效应，例如应对温室气体同时确保公众健康的切实改善？长期以来人们翘首以待的更多地利用基于市场机制的手段和绿色税收改革是否能够得到全面实施？

很显然，下列问题需要加以应对，并且可以被看做新一届政府的近期和中期的机遇。

（1）基于减排目标的环境保护方式转向基于科学论证的环境质量、生活质量、

<sup>①</sup> [http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-01/22/c\\_132119843.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-01/22/c_132119843.htm).

<sup>②</sup> [http://www.footprintnetwork.org/images/article\\_uploads/China\\_Ecological\\_Footprint\\_2012.pdf](http://www.footprintnetwork.org/images/article_uploads/China_Ecological_Footprint_2012.pdf).



环境健康和生态系统健康不断改善为准则的环境保护方式。

(2) 另一个转变是从依赖地方的“本地”努力向有利于生态保护的区域性合作转变（特别是空气、水和土壤污染）。

(3) 需要为“公众监督”创造新的机会，这需要更大程度的信息透明、参与手段以及杜绝腐败。

(4) 由于环境破坏已经达到了严重程度，累积生态欠账仍不断增长，要实现绿色发展就必须大幅度增加投资。如果考虑到所有的费用支出以及技术、社会 and 治理的创新与管理，这一数字可能会达到 GDP 的 10% 或更多。

这些问题还将在本报告后面的部分中加以详述。

### （三）社会因素以及环境与发展关系的转型

研究社会因素一般主要取决于下列相关问题和主题：人的价值观、道德规范、权利和义务、不平等、个人和组织行为、脆弱性 / 风险与公众安全、生活质量、环境和战争 / 灾难中的安全、削减贫困、获得生计、获得社会福利、需求和欲望的满足。公共治理取决于社会因素、利益相关者之间的关系、获得服务、决策和绩效透明、诚信水平、政府绩效质量和杜绝腐败。

这一长串令人畏惧的清单充分说明了为什么在对环境与社会关系的认识方面充满了重重困难，同时也说明了不仅在中国，也包括在其他国家，为什么在涉及诸如垃圾焚烧厂选址、担心污染导致环境健康以及自然资源获取问题时，以及涉及规划决策的参与、环境投诉的公平处理和解决时就会产生社会关系的紧张情况。虽然没有一个大家一致认可的单一的理论存在<sup>①</sup>，但是我们仍然可以勾画出环境与社会关系的许多重要因素，并努力研究和识别其实际关联和反馈环节。

#### 1. 中国的社会发展

社会发展是可持续发展的重要组成部分。对此，中国国内已经开展众多的研究，包括 21 世纪议程、中国人类发展系列报告以及一些国内顶尖研究机构和大学的研究报告。专栏 1-1 列举了中国在社会发展领域所取得的重要成就。

<sup>①</sup> 不同作者之中，Amartya Sen 教授提出了也许是最重要的关于社会选择和有关环境和社会等方面的人类发展的理论概念（见 A. Sen. 2009. *The Idea of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press). Partha Dasgupta 教授采用不同的方式开展了相关研究，例如 *Human Well-Being and the Natural Environment*. Oxford University Press, Rev. ed. 2004. Combining theory and experience from various parts of the world, Jeffrey Sachs 综合世界各地理论和经验方面，为千年发展目标的制定发挥了重要作用，并强调了关键的方法，例如他在 2008 年发表的 *Common Wealth: Economics for a Crowded Planet*. Penguin Press.

## 专栏 1-1 中国社会发展取得的关键成就

- 人口出生率下降
- 削减贫困的成功和众多方面的农村发展
- 寿命延长及更好的医疗条件
- 社会保障网络的完善
- 大多数人生活质量和经济条件的改善
- 中国的“开放”政策，放松中国公民出国旅游、商务和学习的限制
- 相对的政治稳定和其他因素使经济得以快速发展
- 针对目前和未来机会的教育和培训
- 创造大量就业岗位，城乡私营企业的发展机会
- 交通基础设施以及国内人口和货物流动性的改善
- 公共环境基础设施，包括水、污水和废物管理
- 相对成功的大规模城市化
- 粮食保障
- 职业安全的改善
- 防灾减灾
- 大范围地加强生态系统服务工作（森林、草原和湿地）以及部分取得的成功，对农村居民的生态补偿

虽然中国过去几十年在社会发展领域取得了相当的成就，但是一些关键的挑战依然存在。这其中包括：

（1）社会管理政策：计划生育政策的调整；城市居住要求（家庭户口登记制度）；土地所有权和资源所有权，特别是关于农村居民和农村向城市的移民；人口老龄化问题。

（2）社会保障体系：社会基本保障体系仍然有限；公众健康和医疗得到改善，但是应对环境健康问题的手段有限，很多问题的监测存在不足；教育和培训；工作保障问题。

（3）信息管理和机构组织自由：国家保密要求；国家宣传机构；关于事故、开发审批程序、环境决策的信息披露；媒体和信息交流；社会媒体发育并广泛用于社会和环境事务；社会组织的监管，慈善组织、地方和全国性社会环保组织活动和作用等。

## 2. 社会因素与环境改善

对于中国环境改善工作中社会因素的理解目前还不很清晰。国际上情况也大致如此。

中国正致力于构建和谐社会，这需要切实地深化公众对环境科学知识的理解，加大决策的透明度和提供环境状况的准确信息。这些是改善公众参与开发监督的前提条件，而且有助于了解公众对未来良好生活质量的需求和愿望。新兴的城市和农村中产阶级十分重要，因为正是这些人对现代甚至后现代中国的消费水平和生活方式起到了决定性的影响作用。

中国面临着转型时期，包括多种转型，例如快速城镇化和新技术的引入。这段转型时期在社会和环境因素方面可能会比较复杂。不平等问题将长期存在，某些方面可能还会加剧。我们不能想当然地认为：仅凭个人和家庭自觉就可以顺利实现可持续消费生活模式的转变。现在已经有很多人，特别是在城市生活的一些人，已经达到了非常高的能源和物质消费水平。在人们关注发展对环境影响的同时，也一定会有强大的利益集团继续影响地方甚至国家的决策向他们的意愿方向倾斜。邻避行动（“不要在我家后院”）会愈来愈频繁，其中有些是因为担心或真或假的风险。此外，还会有一些根本不可能达成环境一致意见的争论，例如关于修建大型水坝的争论。

这些观察结果对环境与社会关系提出了警示，也提出了问题，即在和谐社会中什么程度的分歧和异议是适度的？在很多国家，包括多数西方国家，也包括韩国、印度、南非、哥斯达黎加、巴西和印度尼西亚，社会对于环境保护和发展问题所允许的异议程度都相当高。

国际上针对如何在规划和管理中考虑社会和环境需求，已经存在很多成熟的经验，见专栏 1-2。中国在这些方面均广为尝试，尽管并不一定是以系统和整体的方式。

### 专栏 1-2 环境与社会规划和管理方法

#### 基本机制

- 公众参与决策
- 信息公开
- 利益相关者参与
- 协商过程
- 免受骚扰和报复
- 投诉渠道，法律补救措施



- 社会沟通和媒体

#### 公共治理和管理的共同责任

- 企业社会责任 (CSR)
- 共同管理和以社区为基础的管理
- 基于公民需求的科学和监测
- 非法活动的报告和监控
- 环保志愿行动

#### 规划与评估

- 环境和社会影响评估
- 风险管理和防灾规划
- 综合城乡区域规划
- 区划，包括生态功能区划
- 粮食安全和生态安全红线

#### 可持续消费推广和分析

- 通过激励、法律规定和志愿行动转变消费者行为
- 能源和材料的生命周期分析
- 绿色市场供应链
- 绿色认证

### 3. 协调环境与社会发展的成功与挑战

现在说中国在解决环境与社会发展问题方面已经成功过半恐怕还为时过早。但是，全国各地确实在很多方面、有很多行动取得了良好效果。当然，一些类型的问题由于系统性的原因而难以取得进展。下面列举几个实例。

成功的例子：

(1) 高层领导提供了协调环境与社会关系清晰的理论和方法，包括生态文明、科学发展观、低碳经济。

(2) 循环经济推动了个人、政府部门、社区和企业向资源节约转变，也带动了全球循环回收行动的转变。

(3) 生态建设和植树造林（也包括一定程度的湿地恢复和草原保护）的生态补偿行动。向当地农民和下游居民提供诸如生物多样性保护、上游和流域恢复力改善等社会效益。

(4) 自然灾害防灾规划和早期预警行动，减少极端气候事件（如台风）的人员伤亡。

(5) 在主要城市引入环保设施和其他改善生活质量的设施，如一些城市的绿化带、良好的公共交通、河道整治等。

(6) 农村清洁能源项目、安装沼气灶和其他改善农村家庭室内空气质量的措施。深具挑战性问题的例子：

(1) 导致环境执法行动失败的原因很多，但通常都体现为没有提供足够的激励措施促使企业转变行为。

(2) 不同政策目标的相互冲突，例如刺激购买和使用私家车，但同时又缺少减缓或控制雾霾和其他环境与社会影响的手段。

(3) 一些流域和海域（如渤海）已经制定了环境管理综合行动计划，但是这些计划不仅没能制止不可持续的行为，甚至还出现了大量严重的污染事件（例如沿海地区的赤潮、主要湖泊的绿藻、重要物种的灭绝，如长江的白暨豚）。

(4) 需要采取更有力的措施解决大量与土壤污染相关的全国性问题（全面补偿、及时修复）。

(5) 全国公众面临的长期健康和环境问题迹象的出现。

(6) 未能转变与追求 GDP 增长相关的“先污染、后治理”的态势。

(7) 在为公众提供必要的信息和机会采取志愿行动参与环境改善和可持续消费活动方面成绩有限。

#### 4. 中国面临的机遇

中国在创建新型环境与社会关系方面存在着一系列切实的机遇，见专栏 1-3。

##### 专栏 1-3 抓住机遇、强化中国社会发展与生态文明、绿色发展和环境保护之间的联系并相互促进

- 制定生态文明的总体构想，建立社会发展愿景（“十二五”规划及未来规划所描绘的社会发展愿景）与生态文明的有机关联。

- 将绿色发展目标纳入社会发展领域指标，包括公众健康、中初级教育、就业培训，在重要进程中（特别是城镇化和农村社区搬迁）实现人的观念与行为的转变。

- 中国不断强化在总体发展方向和具体规划 / 项目中公众监督的作用，包括腐败问题、规划不足、项目的环境与社会监督以及项目设计和实施过程的国家和地方官员的不公正行为等。

- 中国进一步扩大听取公众对发展的环境与社会影响意见的渠道，并不断完善听取公众意见的制度安排。同时，社会媒体在环境与发展事务中的作用将愈发

重要。

- 建立一个更加透明的环境与社会信息公开系统。可以借鉴美国 and 很多 OECD 国家的环境和社会信息公开的经验，以研究和确定中国的环境和社会信息公开制度和政策。有必要进一步放宽对媒体报道环境和社会问题的限制，媒体在报道重要环境事件和问题时已经表现出了相当高的水准。

- 可以采取多种形式，对重点关注环境与社会发展问题的中国民间组织更好地扶持，既可以是有具体目标和措施的支持，也可以是一般性的支持。与国际 NGO 和专业机构的联系和合作将有助于这项工作。

- 提升和推进国有和私营企业（包括中小型企业）的企业社会责任，包括无论是在国内运营还是通过海外直接投资和“走出去”战略而在国外经营的企业。这项工作可以通过法律法规和激励措施等保障措施得到加强。但是企业社会责任要求企业和他们的协会在自愿基础上的直接承诺。

- 建立国家认证体系和其他措施，例如产品和生产标准，促进家庭可持续消费，公共机构（医院大学）、政府和企业等各类组织的可持续采购。虽然这些工作在中国都在进行当中，但是仍处于初期阶段，还没有得到政府的有力支持。

- 利用银行和其他信贷机构作为伙伴，来帮助排除那些可能带来不好的环境与社会后果的国内或国外的项目。

- 在削减贫困项目中更多地利用环境改善手段，使这些努力与国际上后 2015 年可持续发展目标（在符合中国利益的情况下）相结合。

## 四、政策与实施问题

### （一）应对日益增高的期望值、环境观念与中国现实环境状况和问题之间的差距问题

即便中国在未来五年内能够显著降低那些看得见的诸如雾霾和水污染等问题的污染程度（应该可以，公众也当然期望能够），但是公众仍旧可能对环境质量和城市宜居性表示不满，还会出现很多“邻避效应”案例，出现针对不可避免的环境事故以及环境状况改变的公众反应。有关公众健康和环境安全的担忧也将一直存在。不论在公众教育和提高意识上投入多大，观念的巨大差异仍将存在。环境意识和观念的差别是人类生存状况的一个正常组成部分，因为人类生存状况是由文化、固有价值观念、历史和经验以及各种其他因素诸如收入水平和对管理体系的看法等决定的。对于很多甚至大多数环境问题，公众一定会有各种意见分歧，从赞成发展，限制和保护性发展，到反对发展。许多国家已经成功地解决了这些分歧。

考虑到中国发展问题的复杂性、发展规模与速度，世界上没有哪个国家可以作为中国今后二十年及以后发展的综合范式。因此，中国在借鉴其他国家经验的基础上探索一个独具特色的方法变得至关重要。生态文明建设为寻求这一全新方法提供了机会，新方法将能够沟通公众对环境与发展问题的理解与支持政策决策的科学、经济和专家观点之间存在的差距。

这一全新方法必须赋予公众更多的时间了解问题的具体细节，鼓励公众更多参与决策过程并跟踪监控。在环境教育上还有很多工作要做，确保公众有能力理解问题和参与决策。但是因为观念问题很大程度上与信任的建立和政府/企业诚信度的提高紧密相关，所以必须能够对有分歧的观点给予相当程度的容忍，并开展对话。多数人都认为开展对话是积极、富有成效的手段。

许多积极的环境措施对健康和生活质量、生态系统和服务的保护都是有益的，是可行的。确定所需投入的大小应该是根据可信的分析得来的，这些分析必须为利益相关方和大多数公众所接受。这是一项艰巨的任务，例如许多其他国家正在尝试应对气候变化问题、城市发展问题，以及平衡共同利益与私人利益冲突（特别是短期冲突）。诸如一些北欧国家已经开发和应用的那些有力且协调一致的方法为此提供了良好的范例，值得借鉴。

## （二）平衡传统中国价值观念、中国当代社会价值观与外界影响，寻求走向生态文明、绿色发展和环境保护之路

像中国这样在过去三十年里发生快速社会变革的社会，需要具备很高水平的适应能力，也应该找到可以满足新老两代人需求的合理平衡。自改革开放以来，中国接受了国外很多对环境损害最为严重的发展方式，包括面向郊区化的交通基础设施建设、倡导过度消费的宣传以及那些有损于自然和人类健康的工业企业。而在另一方面，中国的技术革命前所未有地促进了通讯与其他技术创新。中国也参与了很多环境与发展的国际协议，这有助于制定和实施可持续发展未来的国家行动规划。

从现在到 2020 年、2030 年和 2050 年，这些相互矛盾的利益诉求之间正确的平衡点究竟在哪里？这个问题的答案依旧很零散，而且多数明显倾向于国内外强大的既得利益者，要么是追求现在稳定但是最终导致不可持续发展（比如增加化石燃料的使用），要么是遵循西方发展模式寻求如汽车和其他消费品市场的显著扩张。坦率地讲，其结果就是，到 2030 年，上海的消费者与巴黎、休斯敦或圣保罗的消费者将会有有什么区别呢？

14 包括儒家哲学在内的过去几个世纪的思想无疑对构建一个良好的环境与社会关系是大有裨益的，例如，到 2020 年实现小康社会。然而，起到更主要作用的因素则可能是农村迁入城市、教育和社会服务的获得、生计的转变带来的现代社会价值

观的重塑，以及随着人们生活富裕而四处旅行和增长见识带来的影响。

### （三）更具包容性、效果和效率的环境与发展治理模式

中国的环境危机实际上是治理上的危机，因为它反映出了人民对政府能否真正做出令人满意的环境改善的信任度的下降。当然，治理一词反映的是利益相关方处理问题的相互关系，所以超越单纯的政府行为。因此，治理的改善必须依靠相互信任的建立和公众参与、更大的责任分担（例如政府和企业之间）、环境保护和恢复投资更好的价值体现以及不一定要牺牲发展效率来实现环境改善。这些观点都不是新的，但是它们在问题和应对问题的行动同时增长时显得更具重要意义。

有几个问题需要协同努力才能得到解决。需要更多地注重采取综合的方法来解决跨部门的冲突，优化各种发展目标。要想解决中央和地方在给予环境保护优先于经济发展这一关键问题上的分歧是非常困难，但却是十分关键的。毋庸置疑，涉及腐败和“廉政”的问题对于环境保护来说十分重要。许多问题与城市化进程中的现行土地转让模式相关。区域发展和项目的环境影响评价和其他规划工作必须以更为透明的方式、在真正的公众监督机制下进行。在设计新型绿色发展模式时，需要采用示范的方法以建立信任。示范方法应包括哪些内容需要由利益相关方共同制定。

### （四）将经济与社会结构性转型与环境行动转型联系到一起

中国经济转型重点强调的转向第三产业为主导，推动国内消费，加快城镇化进程的步伐，这些都是非常重要的。但是，它们没有完全与正在进行的环保机制的转型联系起来，某种程度上也很可能没有与绿色发展联系起来。

中国的环境政策体系还主要是基于强政府的特点，对基于市场的政策手段的采纳和实施还远不足以满足需要，且目前命令与控制性措施的执法力度不够，政策实施不到位导致诸多问题，也给经济与社会转型变革带来了困惑。大幅改善环境质量和生活品质的真正进展需要把环境保护与经济和社会结构的变革结合在一起。近年来国合会曾多次提到这一观点，比如在 2011 年进行的绿色经济研究和低碳工业化研究，以及 2012 年的几个研究都有所涉及。

习近平总书记、李克强总理，以及环保部周生贤部长在他的探索中国环保新路的阐述中都已经发出积极的信号。但是，实际工作是复杂和艰巨的，采用综合的方法推进实施存在着困难。关键领域包括：基础性的绿色税收和补贴改革；在工业、能源、金融行业和信息技术行业、矿产开发、旅游和农业经营等行业广泛推行企业社会责任；强力推进绿色市场供应链方法，包括建立信用证体系，确定政府绿色采购的有效方法；以及为环境友好型消费者提供更好的选择方案。其中的一些领域在下面进行了更为详细的论述。



## （五）实施生态文明、绿色发展和环境保护的综合财政与税收改革

尽管国内有很多团体以及世界银行、亚洲开发银行、经合组织等国际组织，还有国会早就提出中国应进行这项改革，但是实施进展十分缓慢。改革的时机看起来总是不对，但现在正是有利时机。部分原因是因为我们对于问题有了更好的理解，同时也认识到采取行动需要鼓励机制。此外，由于不作为而产生的健康和生态服务损失成本得到了更为细致的核算。同时，人们也对那些依赖命令和控制模式的传统管制的效率和效果提出了疑问，尽管这种做法仍然是必需的。

需要强调的一个重要的新观点是，在同一框架下同时支持生态文明建设、绿色发展和环境保护，可以为扩大财政和税收改革效益创造良好的契机，即能产生协同效应，提高效率。例如，如果能改变目前以土地出售和转化收入支撑市政府支出的做法，过度开发的状况就会减少，郊区化扩张也会降低，污染就会随之减少，城市的宜居性就会随之提升。如果税收能影响到消费者的购买决定，那么人们就可能买得少一些，而且买那些更耐用的产品，最终减少他们的生态足迹。财政和税收改革可以同时针对社会发展和环境保护目标，例如那些与公众健康和大气污染削减相关的目标。

财税改革应优先考虑哪些可以量化的环境质量改善目标，包括：财政和税收措施与大气、水和土壤污染直接挂钩；直接使农村人口、当地环境和其他受影响地区受益的综合、长期生态补偿计划；环境税改革制定合适的碳价，并为推进中国碳交易做出更多努力；为生态产品和服务制定更为合理的价格；改革城市税收政策，鼓励取消大规模土地划拨；继续努力建立完全考虑外部成本的制成品和资源结构的价格体系。所有这些措施都需要政府做出进一步的努力，开发一套改进的绿色核算体系，加紧为环境改革制定一个合理的成本 / 效益方法，该方法应考虑到环境健康和生态产品和服务因素。

## （六）利用教育体系和提高公共意识，动员全社会开展促进环境与社会和谐的行动，同时增进社会繁荣

也许可以这样假设，中国在某种程度上具备独特的能力，可以通过更好地利用正规和非正规教育体系以及传统和新型媒体机制，引导社会的可持续消费观念，影响环境与社会关系的其他方面。但是，当今的中国社会完全暴露在各种渠道和类型的商业广告之中，还有很多政策鼓励增加消费，因此在塑造生活方式的过程中会出现很多矛盾。另外，仅仅了解知识并不足以保证可以做出绿色选择。因此，尽管提升意识和教育水平很重要，但是不能认为这仅仅是政府的责任，或者是政府和企业

的责任。在这种情况下，真的需要开展一场“运动”，使公众成为解决问题的重要一环，通过个人生活方式的选择，通过他们的工作场所以及所参与的各种机构得以实现。

到底应该开展多少运动，这个问题可以探讨。最为有趣的例子是“地球日”，特别是早期在1969—1975年的地球日运动。这项运动由大学和少数政客发起，但是很快就吸纳了大众和私立学校，并得到媒体、商业和来自各界的参与<sup>①</sup>。在短短几年内，“地球日”就成为了一项全球性活动。

在中国和其他一些国家，比如英国，近来最重要的相关运动就是把低碳经济作为一种新型综合性方法，解决能源、气候变化、消费与生活方式的问题。这一理念通过由政府、市长、科学家、一些企业、媒体以及“意见领袖”推动的公众意识和教育相结合的方式得以广泛传播。然而在大多数地方，该理念被体制的障碍所阻挠。Andrews-Speed指出：“为加快向低碳经济转型，中国必将对政治、经济和社会进行重大甚至是彻底的体制转变”。<sup>②</sup>也就是说为了让教育和意识引起的运动真正带动现状、行为或许是整个社会价值的实质转变，就必须同时完成体制转变，制定更好的政策并改进协调机制。

社会媒体的兴起和通过互联网实现的全球联系正极大地改变教育活动和意识提升的形势。中国非常积极地发布官方批准的信息来引导公众舆论，非常警惕通过社交媒体“散布谣言”的事件，对信息披露设定严格的限制，例如对环境评价或其他项目及规划文件的信息披露。目前，有很多困难的问题都正在讨论之中，例如关于像有毒废物这样的政府信息的披露和发布；以及如何界定公众在发布意见（在当今这个时代，任何看法都可能在几分钟之内“像病毒一样扩散开来”）时哪些是可以接受的，哪些是不可以接受的。

中国目前拥有全世界最多数量的“网民”以及通讯技术最为复杂的用户群，因此必须制定新的协议，确保这些技术支持不仅满足教育和意识的需求，也同时作为改进各方利益对话的基础。唯有如此才能实现真正的公众参与。如何界定公众、企业和政府的责任和义务，这是一个需要通过各种方法加以检验的问题，在世界其他地方也是如此。如果中国确实能够找到方法，让受到良好教育的公众成为环境与发展进程的最好监督者，那将是非常令人鼓舞的。

## （七）在中国企业中全面推行企业社会责任

包括许多中国企业在内，很多企业已经为实施企业社会责任树立了典型，开展

① Adam Rome. 2013. *The Genius of Earth Day: How a 1970 Teach-In Unexpectedly Made the First Green Generation*. Hill and Wang. p.368

② P. Andrews-Speed. 2012. *China's Long Road to a Low-Carbon Economy - An Institutional Analysis*. Transatlantic Academy Paper Series. p.26. [http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/AndrewsSpeed\\_China'sLongRoad\\_May12\\_web.pdf](http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/AndrewsSpeed_China'sLongRoad_May12_web.pdf)

了各种类型的活动。关于这些典型和活动有着很多的记载，也存在着各种奖项（如企业社会责任“金蜜蜂奖”）和鼓励参与企业社会责任的其他机制<sup>①、②</sup>。

但是与需求相比，推行企业社会责任的进展仍相对缓慢。如发展绿色市场供应链这样的先进做法还远达不到令人满意的程度。但是，企业社会责任很可能成为今后十年中国环境与发展关系的最重要的亮点之一。如果企业社会责任被中国中小企业以及从事海外活动的各种规模的中国公司广泛传播，那么将不仅仅对中国的绿色发展带来效益，也会令其他国家受益。

需要采取哪些必要的措施才能加速企业社会责任被接受的步伐？在美国等国家，企业社会责任由产业协会和公司本身的具体行动所驱动，并与利益相关方的对话和参与方式联系在一起。在中国，政府可能会发挥更为积极的作用，也许会利用法律或其他“强制性”机制。另外，政府还可能利用包括经济激励、教育以及让国有企业参与绿色市场供应链等多种工具，也可以要求在中国的一些跨国公司分享他们的经验。

政府也可以采用针对行业的方式，策略性地与汽车、重化工、农产品等行业一道合作，以提升各种具体的需求，如绿色认证和标准、自然资源开发中的企业社会责任等。政府下属的商会、组织和产业协会在推进企业社会责任上起着重要的作用。

虽然在中国广泛实施企业社会责任是合乎情理的，但是挑战和问题仍旧存在。一个主要问题就是很多企业担心短期效益受到影响。与此相关的是对企业行为所造成的污染和社会问题罚款仍然偏低，其他处罚也较轻。另外一些问题包括金融行业推进环保条款纳入贷款批准条件力度有限，投资者对在中国股市上推行企业社会责任兴趣不大，保险公司较少使用环境风险评估准则。可喜的是情况在这些方面都有所进展。另一个问题是很多企业的运营缺乏透明度，关于污染排放、环境影响评价报告和其他承诺实施的监测数据与资料的公开程度远远不够。还有一个主要问题是地方政府在环境和社会事务中的地方保护主义等。所有这些问题都广为人知，但却难以解决。

## （八）应对农业可持续性的问题及其对绿色发展的影响

粮食安全一直将是中国政府和社会的主要问题，幸运的是，中国在粮食自给方面已经取得了令人瞩目的进展。但是，有几项重要的转变正在进行，将对中国绿色发展具有重大影响。一个是农场的整合，以及围绕土地分配、城乡人口迁徙和农业人口的老龄化的复杂问题。另一组问题与农业生产和加工所带来的大量不断增加的环境影响有关。随着人们的饮食转向动物蛋白，水产养殖和畜牧养殖场不断扩张，

<sup>①</sup> <http://www.csr-china.net/en/second.aspx?nodeid=ddd0b45c-b7c4-4947-b2e3-e20374708733>

<sup>②</sup> Li-Wen Lin. 2010. *Corporate Social Responsibility in China: Window Dressing or Structural Change?* Berkeley J. of International Law. 28(1):64-100. <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1377&context=bjil>



提供草料的农业用地也必须扩大，这些都带来了压力。这个问题延展到了农业用水需求上。农业活动污染土壤、空气和水，而且非点源污染等问题难以控制。另外，农产品加工已经在中国不同地区造成重大污染。

农业可持续发展与中国生物多样性和生态系统的健康有着本质的和错综复杂的联系。草原面临巨大压力，这是畜牧业扩张和土地的交替使用所造成的后果。尽管中国对自然保护区、个别类型的土地、水资源节约与保护有着高度承诺，但是社会用途的管理、感觉上的不平等、非法采伐以及其他问题等都有悖于可持续利用的原则。生态功能区划和生态服务保护红线仍处于实施的初级阶段。沿海地区和河流流域综合管理战略还不尽如人意。

除此之外，近年来的极端天气现象表明，中国无法保证在今后几十年免于气候变化的报复。为了减少中国不同地区因洪水、干旱和冬夏季出现的极端天气的影响，中国需要采纳一系列重要的、代价不菲的适应和减缓措施。中国农村和郊区的适应能力值得称赞，虽然对自然资源的利用强度不断加大，但在防灾规划和管理上还是取得了相当的进展。然而，会有一个重要的临界点存在，特别是在地表水、农业土地毒化以及传粉昆虫这样重要物种的丧失等其他生态问题上。

从社会角度来看，农业传统方式的继续可能会被农村人口向城市迁徙、土地整合和挪作他用所限制。因此，中国将不得不继续进行创新，比如正在引进的生态旅游、葡萄酒生产等新型经济活动，以及在沙漠和半干旱地区种植药用作物。

## （九）新型城镇化面向生态文明愿景和绿色发展的需求

城镇化管理理所当然应该受到前所未有的重视。这是中国在其建设资本中最重要的长期投资，对环境和人民未来的繁荣有着巨大的影响。大规模的城镇化将在未来15—20年达到顶峰。但是，目前建设的基础设施却决定了未来50—100年的发展背景。因此，诸如在城市设计、郊区的增长和扩张、城市间交通模式和环境联系方式等方面错失选择机会的问题是非常重要的。大多数城市居民现在或最终都会感觉自己是中国“中产阶级”的一部分。他们将决定可持续消费、“邻避效应”以及其他环境和绿色发展事宜的步伐。根据麦肯锡公司<sup>①</sup>的估计，在消费者当中最重要的群体是“上层中产阶级”，2012年这个群体包括大约3 600万个城市家庭。到2022年，它们的数量可能会达到1.93亿个城镇居民家庭。这些家庭手中的可支配收入对于决定可持续消费的实现和高品质城市生活需求来说是极其重要的。

“新型城镇化”是在李克强总理主导下正在开展的一项工作，这项工作将把人的城镇化放在核心地位（“以人为本”），但同时也注重城市是经济增长的引擎这一现实，寻求在城市发展布局和运营中实现“质量和效率”的双赢。城镇化不能仅

<sup>①</sup> [http://www.mckinsey.com/insights/consumer\\_and\\_retail/mapping\\_chinas\\_middle\\_class](http://www.mckinsey.com/insights/consumer_and_retail/mapping_chinas_middle_class)

仅关注大城市的改善，也需要更多地关注中小城市，以及新城镇的开发速度。

在过去五年中，当经济刺激资金容易获取时，很多地方迅速建起了少有人入住的“鬼城”<sup>①</sup>。这方面的媒体报道为人们呈现出了一幅关于地方政府不合时宜规划决策的令人不安的画面。高速发展的国家交通网络和城际间交通连接也引发了关于实际需求水平的疑问。对诸如解决供水、远离市场、生态影响等问题的基础设施投资常常让位于地方政府发展经济和体现形象的投资考量。很显然，中国各地所需要的是一个基于现实目标的综合性的基础设施改造和建设方法，正如李克强总理所指出的，一条融合绿色理念和高效增长的道路<sup>②</sup>。

为正确把握新型城镇化，必须将下列议题纳入规划和实施政策：

- (1) 创造就业，重点关注服务业、绿色产业园和制造设施、适于移民的新工作。
- (2) 城市居民的可持续生活方式，使各阶层民众都能享受基本服务，绿色交通，环境友好、安全和清洁的社区，舒适和可持续生活的手段，以及平等享受社会福利。
- (3) 转变收入来源以满足不断扩大的交通、环境和社会发展的需要。特别是地方政府的土地转让过程造成了很多的损害，如鼓励城市扩张。

(4) 改变不公平的户口政策和其他针对新移民及其家庭的歧视性社会和经济政策。很多中国的专家学者一直在呼吁改变或结束这些不平等的做法，但是实际操作起来依然困难重重。

(5) 针对城镇化采取区域性方法，应对环境保护问题和提高基础设施发展效率。目前在应对空气污染、防洪和其他自然灾害、地下水枯竭以及其他环境问题方面的不力表现，在很大程度上是区域发展规划和监测能力薄弱的结果。这些问题将会随着气候变化和快速的粗放式增长模式而不断扩大。中国已经通过生态补偿活动在连接内地和城市环境保护方面取得了良好的进展，但是这些还没有达到最佳的效率。那些享受主要生态效益的城市地区没有为此支付相应的财务成本。

(6) 紧凑型城市设计和生态红线。环路鼓励了城市扩张，高速公路的扩张促进了郊区的开发，并在很多中国城市形成了依赖汽车通勤的生活方式。城市扩张占用了农田，有时也侵入生态敏感地区。这些问题表明我们需要重新考虑城市的设计，使城市更加紧凑和功能完善。一个新的尚未有效推广的理念是生态红线概念，这样能使对于粮食生产、供水、文化或其他用途来说重要的区域得到很好的保护，一旦发现被占用，则施以重罚。这对于如果不加控制，郊区就会无序发展的地方来说十分重要。

(7) 从国内外生态城市、低碳经济以及其他示范活动中吸取经验。在全世界和

<sup>①</sup> 内蒙古鄂尔多斯在经过国际媒体(包括《时代周刊》)的报道后成为鬼城的典型代表。这里以及其他类似地区，闲置的楼房和空荡的街道反映出了快速完工的基础设施与出售和使用之间的时间差。但是问题是更深层次的，包括过高的经济发展预测、不合理的规划、腐败的土地开发做法以及个人和公司购买多处资产导致空置。

<sup>②</sup> <http://english.peopledaily.com.cn/90785/8393033.html>

中国的城市存在着大量的关于城市可持续发展的经验基础。虽然中国学习了很多的经验，但是这些经验和教训还没有完全地被纳入区域规划。一般来说，在目前中国快速的城镇化以及政府各部门职能条块限制的情况下，综合的方法并没能占据一个重要的地位。

虽然上面围绕中国的城镇化列举了一长串但并不完整的问题清单，但是关于中国迄今取得的进展以及地方政府解决问题的动力和意愿方面还是存在很多积极的事例。很多城市已经开始认真考虑绿色发展的挑战，并开展了可持续发展、最终实现生态文明这一新道路的探索试验。很清楚的一点是，在未来的几年中，城镇化的提高是实现更好的环境与社会关系的核心。

## （十）中国环境与发展改革与主要全球环境公约、协议和后 2015 年可持续发展目标相结合

中国参与了很多与环境相关的国际协议，有些协议是联合国全球协议的组成部分，也有些是 G20 或其他论坛上制定的约束力较弱的协议。为了兑现这些承诺，例如气候变化公约的承诺，中国制定了降低温室气体排放强度的明确目标。今后几年还会有其他的履约义务陆续出现。由于探索绿色增长和绿色经济已经取得成效，中国将更有机会与其他国家紧密合作，完成必要的转型。在联合国对新型可持续发展方法的讨论中，中国当然希望发出自己的声音，并与其他国家分享绿色发展的经验。

上述每一个观点都存在许多实际问题。进展成果的监测框架仍然相对薄弱，需要更加重视实际监测工作，确保所收集的信息具有国际可比性。这一点对于诸如温室气体排放报告以及汞削减等协议来说是尤为重要的。对于绿色技术补贴这类事宜，中国需要避免再次出现像风能和太阳能国际贸易上发生的争端。关于后 2015 年可持续发展和减贫目标方面，需要称道的是中国在实施千年发展目标过程中取得了巨大的成功，中国应在此基础上做出更大的成绩，并与其他国家分享经验。

今后的十年，中国应该可以清晰地证明其国内所实施的行动为全球环境与发展的进步作出了贡献。为了可信地证明这一进程，中国需要谨慎地分析与思考如何强化体制并发挥其他优势。从长期角度来看，中国在生态文明建设中所取得的成就应该引起国际社会的相当重视，也值得其他一些国家从中汲取具体经验。到那时，中国必将已经做好充分准备，将其重要的理念融入到“走出去”战略的实践活动当中。

## 五、结论

在中国社会与环境之间复杂的关系中一定存在一个转折点，届时与空气、水和土壤相关的尖锐的环境问题将得以缓解。这个转折点何时到来还不能确定，但是对

于 2020 年实现“小康社会”的目标来说，它已是当务之急。因此，在“十二五”余下的几年特别是“十三五”规划期间，中国必须显著提升其环境保护和绿色发展绩效。所以，环境管理战略从污染物减排向环境质量改善的转变极为重要，因为单靠个别污染物减排目标已经被证明是不足以全面有效地改善环境质量。此外，目前政府和企业的环保投资持续增加，且随着新行动计划的实施，这一趋势仍将继续。因此，有必要对这些环保投资的质量和效果进行审慎评估并总结经验和教训。

显然，中国社会更加关注环境问题，期望环境质量不断改善并降低各类环境风险，包括食品安全等问题。随着收入水平的提高以及公众对“美好生活”的追求，人们对生活质量的期望必然不断提升。同时，随着数以百万计的农村居民进入城市和从事新的职业，随着电子产品、汽车和其他一些改变人们兴趣和行为的现代生活方式的影响，人们逐步失去了与土地和自然的联系。这种快速发展和变化，既是环境与发展问题的挑战，同时，也为社会反思何为重要以及何为适宜的发展模式提供了重要机遇。能否在转型中抓住机遇这是中国政府及社会，事实上即公共治理进程所面临的重要挑战。

公民表达意见的方式有很多种，有时作为“网民”或消费者发表评论，有时会因为对发展决策、腐败、食品安全监管不力和其他问题表达强烈的不满。这种互动提供了一种特定的条件，使得政府可以向民众学习，也如高层领导经常提到的，使得人民得以监督政府的行为。困难和关键之处在于设置足够但又不过分制约的制衡机制。广义来说，这事关权利、责任和义务，也包括完善正规的公众参与决策机制和信息公开的透明度。在正确的情况下，环境改善应该是一个双赢局面：首先环境改善带来切实的人类发展、福利改善和生态效益提高，造福当今和子孙后代；其次，利用有效的促进社会和谐的手段来解决因不同利益诉求而产生的各类冲突与矛盾。

在当前中国转型和改革阶段，我们还不能确定环境与发展议程在长期会获得怎样的成功，包括在集约开发水资源、气候变化的减缓与适应、生物多样性和生态服务功能的保护等方面可以取得何种进展。这些都存在着不确定性并面临严峻挑战，这与中国所面临的各类历史遗留问题以及不断增长的人口和消费需求的解决和转变密切相关，我们必须认识到解决环境与发展问题的长期性和艰巨性。长期问题是其中最重要的，需要通过生态文明建设来解决。同时，解决这些问题必须落实到技术和管理方法，同时也需要更加有效地限制过度消费，即通过环境意识、态度和行为以及价值观的改变来促进问题的解决。社会必须变得更具弹性和适应性，以达到社会与环境的最佳互动关系。这不仅适用于中国，对其他国家和社会也是如此。

22 在过去的二十年中，针对环境改善这一主题中国领导层已经制定了一套渐趋协调一致的理念来指导国家、企业和公民的行动。这些理念融会了本土思想（如生态文明）以及国际上流行的概念，如绿色增长和绿色经济。如今，“美丽中国”的愿

景让我们不仅仅为已经取得的成就感到自豪，同时也要珍视自然恩赐的禀赋，理解我们为什么要在塑造和建设与地球资源限制相适应的新的生活方式和基础设施的同时，更加注重保护和珍惜自然环境、文化和历史的积淀。



## 第二章

# 中国环境保护与社会发展

### 一、引言

国际社会普遍认为，经济、社会和环境是可持续发展三个不可或缺的组成部分。要实现可持续发展，需要系统地协调和平衡三者之间的复杂关系。然而，当今世界上还没有任何国家能够完全做到这一点。

改革开放以来，可持续发展的经济、环境和社会三维支柱中，经济一直是中国最为关注的中心维度，被置于发展战略、规划和政策制定的优先位置。然而，长期以来粗放式经济发展方式也带来了一系列资源环境压力，大气、水和土壤等环境污染、生物多样性破坏、部分资源濒临枯竭、环境事故频发等问题不仅成为制约经济社会进一步发展的瓶颈，也对公众正常的生产、生活和身体健康造成了严重影响，这些影响比气候变化<sup>①</sup>带来的影响更为直接和紧迫。

生态破坏和生物多样性破坏很难直观地感受到，但是无形价值的损失，比如自然景观的消失、标志性物种濒临灭绝（如熊猫和江豚）对中国都有很大的影响。它使我们警醒：只有保护环境和生物物种，才能为建设“美丽中国”带来希望与灵感。

经济迅速发展在带来环境问题的同时，也带来了很多社会问题。严峻的资源环境形势不仅引发了公众对环境健康的严重担忧，还加剧了资源分布不均和贫富差距。农村贫困人口生活的地区大多生态富足但脆弱，依赖环境生存的人们为了获得生产生活资料而不得不破坏环境。贫困人口几乎没有选择在哪里生活的权利，且大多面临着空气和水污染。在城市中，较贫穷和新兴中等收入阶层的生活条件尚未达到富裕水平，而那些高学历和富裕的中等收入群体已经开始对环境状况提出了更高的期望与要求。

以上状况加剧了与环境相关的社会矛盾。土地用途变更、工业项目选址以及突发性环境事件（如化学品污染）或慢性污染问题（如空气质量问题，这些问题对贫困人口造成过多影响，并有可能加剧已经存在的不平等或贫困现象），都有可能引起社会问题。环境问题往往是公众抵制大型项目的核心原因，尤其是该大型项目对社会和环境产生的影响尚未确定之时。通过目前的信息公开制度，人们很难准确、自由地获取环境信息，这为谣言或不准确信息的散播提供了平台，而这会导致矛盾

<sup>①</sup> IPCC 工作小组评估报告，气候变化 2013：物理科学基础认定人类对气候系统的影响很明显，这在全球大多数地区都很明显。

加剧。

改革开放以来，中国逐步意识到环境保护的重要性，环境与经济的关系日益受到重视。1983 年召开的第二次全国环境保护会议将环境保护明确为基本国策，强调经济建设和环境保护必须同步发展。1992 年，中国政府发布的《环境与发展十大对策》，首次提出要将环境保护与经济发展统筹考虑，可持续发展战略开始成为国家战略。进入 21 世纪，中国对环境与经济关系的认识进一步深化，2003 年中国政府提出了“科学发展观”，2005 年发布的《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》明确提出，要加快从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重，从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步推进，从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。尤其是“十一五”以来，中国充分认识到了粗放式的经济发展带来的环境污染问题以及未来经济发展将面临的资源环境约束，通过出台和实施一系列的法律法规、规划、政策加快调整产业结构、推动节能减排，协调环境保护与经济发展的关系，取得了积极成效。然而，相比较对环境与经济关系的认识，中国对于环境保护与社会发展关系的认识和理解仍然较弱，主要存在以下问题：

- （1）环境与社会的关系：主要包括环境与人口、贫穷、公平、健康、社会福利、消费、防灾减灾、基本公共服务等的关系。
- （2）环境与经济的关系：包括环境与经济增长，可持续农业与农村发展，工业发展与环境污染防治，可持续交通，可持续能源生产与消费等。
- （3）资源利用与生态系统关系：包括自然资源保护与可持续利用，空气、水土生态系统保护，生物多样性保护，海洋资源可持续利用，荒漠化控制等。

自可持续发展的理念提出以来，人们对可持续发展中经济、社会和环境三者相互关系的认识和理解不断深化，如图 2-1 所示。事实上，在经济、社会和环境的政策行动中，保持彼此的协调和平衡是十分困难的。2012 年召开的里约可持续发展会议提出，需要制定一套全球目标来推动和实现可持续发展<sup>①</sup>。

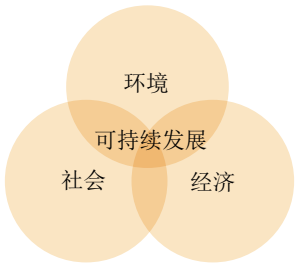


图 2-1 可持续发展环境、经济与社会三个维度的关系示意图

<sup>①</sup> <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1300>

中国于 2007 年首次提出了生态文明的理念，强调建设和谐社会，共享发展成果，维护社会公平和正义<sup>①</sup>。2012 年 11 月召开的中国共产党第十八次全国代表大会，将生态文明建设写入决议，提出将生态文明纳入经济、政治、社会和文化建设“五位一体”总体布局<sup>②</sup>。实现这些目标必须在原有基础上，进一步处理好环境保护与社会发展的关系。

本章内容由中外专家组共同撰写，借鉴了国内外相关经验，提出了促进环境保护与社会协调发展的总体思路、指导原则、阶段目标、行动框架、重点领域和政策建议。需要指出的是，这一研究开辟了新的领域，但相关结论与建议是初步的，需要在下一步的研究中进一步深化和拓展。

课题组工作重心围绕三个问题展开（专栏 2-1）。本章以课题组的成员在总报告<sup>③</sup>中的研究成果，以及中外团队 2012 年 8 月到 2013 年 9 月进行的一系列会议和实地考察得出的结论和经验为基础。其中，尤其关注城镇化问题，因为城镇化问题能够说明经济、社会和环境的可持续发展关系，并且能够强化政策与实践的相互作用。本章中引用的主要观点和结论参见中国环境保护与社会发展课题总报告。

### 专栏 2-1 本报告的研究问题

- 怎样认识当今和未来一段时期中国环境保护与社会发展之间的关系？
- 制定兼顾环境保护与社会发展的政策时，要考虑哪些最为重要的机遇和挑战？
- 当今世界正处于大变革、大调整之中，中国将如何统筹长期愿景、中期目标和短期行动，实现社会公平与可持续发展？

本章其他部分内容如下：二、重点阐述中国环境与社会发展领域取得的成就和面临的挑战，识别当前环境与社会发展领域存在的主要问题，分析当前问题产生的深层次原因；三、梳理发达国家环境与社会发展的历史经验，总结国内外有关环境与社会发展问题的理论研究成果，构建基于环境价值观念、环境行为和环境公共治理的环境与社会发展理论框架；四、提出协调中国环境与社会发展的总体思路，指导原则和 2015 年、2020 年、2030 年、2050 年 4 个阶段的行动目标；五、提出政策建议。本章中使用的术语见专栏 2-2。

① 见国合会 2008 年政策报告《和谐社会的环境与发展》，第 26 页。

② [http://china.org.cn/china/18th\\_cpc\\_congress/2012-11/15/content\\_27118842.htm](http://china.org.cn/china/18th_cpc_congress/2012-11/15/content_27118842.htm)

③ 参见国合会课题组报告：中国环境保护与社会发展研究报告。



### 专栏 2-2 关键术语

• **社会发展**指实现一个社会期望目标的发展过程，也指这些目标最终可实现、可衡量的成果。社会发展可以从三个维度去理解，一是指社会发展，包括教育、科技、文化、卫生等领域；二是指社会组织，包括政府、企业、社会团体、社区、家庭、媒体、个人等社会主体；三是指社会行为，即公民和社会组织的行为方式。社会发展由社会制度及其行为主体共同推动。

• **环境保护**指以保护和谨慎使用人类社会赖以生存和发展的环境资源的活动、策略和政策工具。生态或环境破坏（如经济活动导致的污染或气候变化）可影响现在和将来一段时期内人类生活、健康和幸福。法规、个人和集体道德规范以及教育等因素都能影响环保行为。

• **公共服务**指由政府直接提供，或通过政府融资、社会资本或组织提供的服务，是整个社会不同群体平等获得体面生活所必需的基本服务。不同国家的公共服务内容虽不相同，但大多包括教育、社会保障、国防、环境保护、公共卫生以及其他社会服务。

• **公共产品**指一个人使用或消费后不影响其他人再次使用（非竞争性），但没有人能够独自占有（非排他性）的产品，它们通常都由公共部门提供和维护，污水处理、公园等是较为典型的公共产品。

• **环境公正**强调环境权益和责任的公平分配，以及获得决定和认可社区生活方式和当地知识和文化及能力差异的平等权利。因此，环境公正重在平等。一般认为，大范围的政治或经济不平等可能导致环境不公正，权力更大、更富有的人群往往能够通过使环境恶化的经济活动获得利益，而穷人则需为这种经济活动承受过于沉重的代价。

• **环境权利**指确保人类能够获得生存保障所必需的自然资源，包括土地、住所、食物、水和空气等的权利，以及个人的生存环境不受破坏的权利。环境权利成为人类的基本权利，因为人类生活资料、健康甚至存在都依赖于周围环境的质量以及是否有权使用周围环境。环境权利还包括获得获取环境信息、参与环境管理，获得环境安全和赔偿的权利。

## 二、中国环境保护与社会发展现状

### （一）导语

自 20 世纪 70 年代以来，中国的环境保护工作取得了积极进展。尤其是“十一五”

以来，环境保护在国家宏观决策和公共治理中的地位不断提升，环境保护公共基础设施的投入力度不断加大，相关环境法律法规、标准和政策体系不断完善和丰富，中国在协调环境与社会发展领域也取得了一定的成效，但同时也面临着诸多问题。

20 世纪 80 年代开始，中国逐渐转向资源密集型经济。然而，面对随之而来的环境恶化和污染问题，中国社会并没有做好充足的应对准备。在农村，环境污染对健康和生计的直接影响迅速成为农村人口的主要担忧。经济和工业的大发展，以及铁路、公路和管道等基础设施的修建对环境和社会结构造成了严重影响。当前，随着城市富有中等收入阶层的出现，越来越多的市民开始意识到环境问题的重要性，并积极参与到环保行动当中。预计未来十年，将有上亿人涌向城市，这将大大增加能源和自然资源的使用压力和社会服务需求<sup>①</sup>。

改革开放早期，中国把经济增长放在首位，环境保护与社会发展方面的努力和支出存在不足。“十一五”和“十二五”规划推出后，情况有所改善。这两个五年规划更清晰地将环境与社会目标结合在一起，同时考虑了社会 and 经济发展对环境的影响以及环境保护对可持续均衡发展的贡献。十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，为强化环境和社会发展之间的共生关系带来了新的可能性。

## （二）环境保护与社会发展领域取得的成就

20 世纪 70 年代开始的环境保护工作，开启了中国探索可持续发展的先声。1973 年召开的第一次全国环境保护工作会议，将环境保护工作列入国家重要的议事日程，标志着中国政府环保意识的觉醒。随着推行清洁生产、环境标志认证、企业环境信息公开等政策，中国企业的环保意识有所提升。一些企业开始发布企业社会责任报告（简称 CSR 报告），一些银行和金融机构也将环保标准纳入贷款评估体系。

此外，公众、媒体和社会组织对环境保护的关注程度和影响力也日益提高。媒体近年关于雾霾天气的报道，对于提高公众意识和参与度，推动《空气质量标准》的修订产生重大和深远影响<sup>②</sup>。公众开始越来越多地参与到环境保护法规、政策和标准的制定，参与到环境保护的社会监督和管理中，参与到环境信息的披露和重大项目的环境影响评价过程中。

随着环境恶化带来的直接影响不断增强，公众的环境意识水平不断提高，他们对环境议题的认识、关注度和直接参与度也愈来愈高<sup>③</sup>。

在 1998 年的一份热点问题调查中，环境议题成为第五大公众最关心的问题，位于社会安全、教育、人口和就业之后。在 2008 年的一份民意调查中，环境污染

① 2013 中国人类发展报告，《可持续与宜居城市——迈向生态文明》，北京：中国对外翻译出版有限公司。

② 闫国东，康建成，等：《中国公众环境意识的变化趋势》，《中国人口·资源与环境》，2010（10）。

③ 参见《企业社会责任：认知的力量》，2011 年国际商业报告第 24 页 [http://www.internationalbusinessreport.com/files/IBR\\_2011\\_CSR\\_Report\\_v2.pdf](http://www.internationalbusinessreport.com/files/IBR_2011_CSR_Report_v2.pdf)

上升为第三大公众关注热点<sup>①</sup>。近期，媒体对空气污染的报道也为提升公众意识和鼓励公众支持《环境空气质量标准》的修订发挥了积极的作用。

越来越多的非政府组织也参与到环境保护工作当中。1994年3月，中国第一个民间环保组织“自然之友”成立。此后，一大批民间环保组织陆续成立。截至2012年底，全国在民政部登记的生态环境类民间组织数量达到7928个<sup>①</sup>（图2-2）。

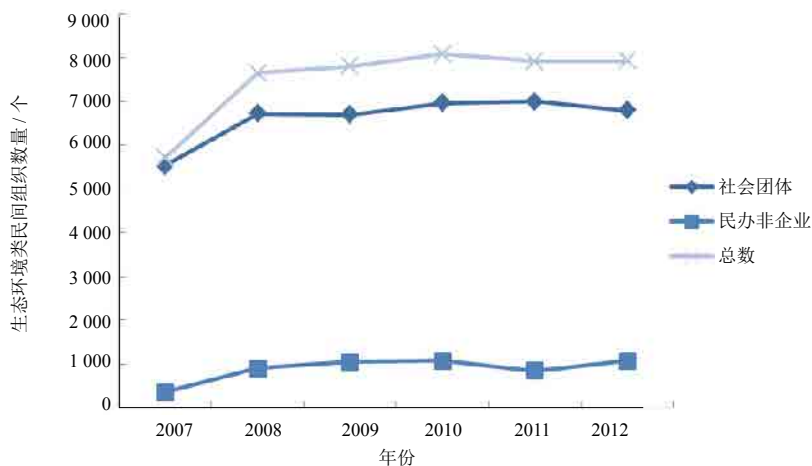


图 2-2 2007—2012 年在民政部登记的生态环境类民间组织数量

## 1. 各类社会主体环境行为不断改善

当前，中国公众和社会组织以及一些大型企业正在积极参与环境保护工作。环境法规、政策、标准、社会监督管理、环境信息披露以及重大项目环境影响评估的发展为这些行为主体的参与提供了便利。公众参与力度也不断加大，2013年关于北京雾霾事件以及昆明的PX项目的社会讨论，充分反映了当前中国公众对自身环境利益的诉求、对环境质量改善的迫切要求，以及对参与国家和地方相关环境决策的强烈要求。

## 2. 企业社会责任逐步增强

随着媒体、公众和政府对环境关注度不断提高，中国企业更加积极地履行各自的企业社会责任。“十二五”规划将改善民生和节能减排设为工作重点，在其影响下，一些企业积极制订了环境管理计划，将战略重点转向可持续发展。根据《2011

<sup>①</sup> 参见《企业社会责任：认知的力量》，2011年国际商业报告，第24页。[http://www.internationalbusinessreport.com/files/IBR\\_2011\\_CSR\\_Report\\_v2.pdf](http://www.internationalbusinessreport.com/files/IBR_2011_CSR_Report_v2.pdf)

年均富国际商业报告》<sup>①</sup>，在舆论、税收和监管政策等外部因素的驱动下，中国大陆企业的社会责任感正在不断增强。对中国规模以上企业的电话调查显示，84%的企业积极关注职工健康和福利；75%的企业为减少对环境和社会造成的负面影响，对其产品或服务作了改善；69%和63%的企业分别在节能和减排方面付出了努力；39%的企业开始计算碳足迹。

本课题组考察了亿利资源集团有限公司。作为一个知名企业集团，亿利资源在中国第七大沙漠区的恢复和可持续发展工作中综合考虑了社会和环境目标，是沙漠绿化企业的典范。该企业在履行社会责任，处理保护生态环境与当地民生的关系方面进行了积极探索，并取得了显著成绩。

### 3. 环境保护法规框架初步建立

长期以来，尤其是“十一五”以来，环境保护在国家宏观决策体系中的地位不断增强。2008年，国家环境保护总局升格为环境保护部，成为国务院的组成部门之一，环境保护工作的综合管理、污染物防控、监察执法体系逐步完善。截至目前，全国人大常委会已经制定了环境保护法等法律10部、资源保护法律20部。刑法规定了“破坏环境资源保护罪”专章，侵权责任法规定了“环境污染责任”专章。地方人大和政府制定了地方性环保法规和规章700余件，国务院有关部门制定的环保规章数百件，其中环保部的部门规章69件。2006年和2007年，原国家环境保护总局相继发布了《环境影响评价公众参与暂行办法》和《环境信息公开办法（试行）》。近年来，中国还开展了环境保护法的修订工作，对环境与社会相关条款进行了修订。2012年2月新《环境空气质量标准》和2013年9月《大气污染防治行动计划》的发布标志着中国将环保工作重点转向环境健康危害。

上述举措为中国公众表达环境诉求提供了更多的保障。此外，全国许多地区还在其他领域实施了多种新举措，如绿色信贷、环境污染责任保险、脱硫电价、燃煤发电技术改进、流域和矿产开发生态补偿和阶梯电价等，还有一些地区正在试行当中。这些举措可能将产生巨大的社会效益，然而，只有在进行了影响评估，并且有效地实施了相应的法律法规后才能看到这些举措的真正效益。

### （三）环境保护与社会发展存在的问题

虽然中国在环境与社会发展领域取得了一定的成就，但依然面临诸多重大挑战。环境问题已经成为影响社会发展与稳定（例如，健康、民生和公平等）的重要因素，还可能对未来经济社会的发展造成不利影响。

<sup>①</sup> 参见《企业社会责任：认知的力量》，2011年国际商业报告第24页。[http://www.internationalbusinessreport.com/files/IBR\\_2011\\_CSR\\_Report\\_v2.pdf](http://www.internationalbusinessreport.com/files/IBR_2011_CSR_Report_v2.pdf)

## 1. 环境污染引发群体性事件增多

自 1996 年以来，环境信访和投诉数量保持年均 29% 的增速（图 2-3），主要反映的是食品与饮用水安全、持续性有机污染、危险化学品、危险废物等问题。1995—2010 年中国共发生突发性水污染、大气污染、固体废物污染、噪声污染及振动危害以及其他类型突发性环境事件（环境事故）21 985 起，自 2005 年以来，环保部直接接报处置的环境事件共 927 起。

2004 年的云南怒江水电建设规划环境影响评价争议案、2007 年的厦门 PX 项目事件<sup>①</sup>和北京六里屯垃圾焚烧厂事件、2009 年的湖南浏阳镉污染事件、2012 年的启东王子造纸大型污水排海工程事件和四川什邡钼铜项目事件<sup>②</sup>等因环境问题导致的争议或群体事件便是其中的典型案例。

上述事件发生后，有的建设项目因民众激烈反对而停建或迁址，一些垃圾焚烧厂之类的政府主导项目因为群众对于污染的强烈担忧而无法按原计划进行，更有一些是由于居民的身体健康受到伤害，继而引发群体性抗议，出现了围堵政府、司法机关、相关公司及打砸行为。这些事件可能是构成社会动乱的诱发因素。另一方面，这些事件也说明了加强对环境问题社会影响的关注和监测、针对有可能引发争议的项目建设建立良好的群众意见反馈机制的必要性。

## 2. 环境恶化造成公共健康危害

环境污染对人类健康的影响是环境与社会发展中不可忽视的重要问题。与发达国家不同，由于中国的工业多集中于人口密集的城市与地区，地表水的污染遍及主要经济发达与人口密集区域，以及采矿业和有色金属冶炼导致的农田污染，导致中国的人群直接暴露于环境污染物，并且这些人群长时间以来对污染物的摄入量和暴露水平要远高于发达国家。环境污染浓度高、暴露人口众多、暴露时间长、暴露途径复杂多样、历史累积污染问题的健康影响难以短期消除、城乡差异显著等特点，导致了传统型的环境健康问题尚未得到解决，各种新型环境污染物的健康危害和风险日趋严重。同时，由于复合型污染重，污染区内的主要污染物、污染源及其健康危害很难确定，加大了人群健康损害效应的调查和干预的难度。

① Wanxin Li, Jieyan Liu, Duoduo Li. Getting their voices heard: three cases of public participation in environmental protection in China. *Journal of Environmental Management*, 2012, 98: 65-72.

② Glibert, N. Green protests on the rise in China. *Nature*, 2012, 488(7411): 261-262.



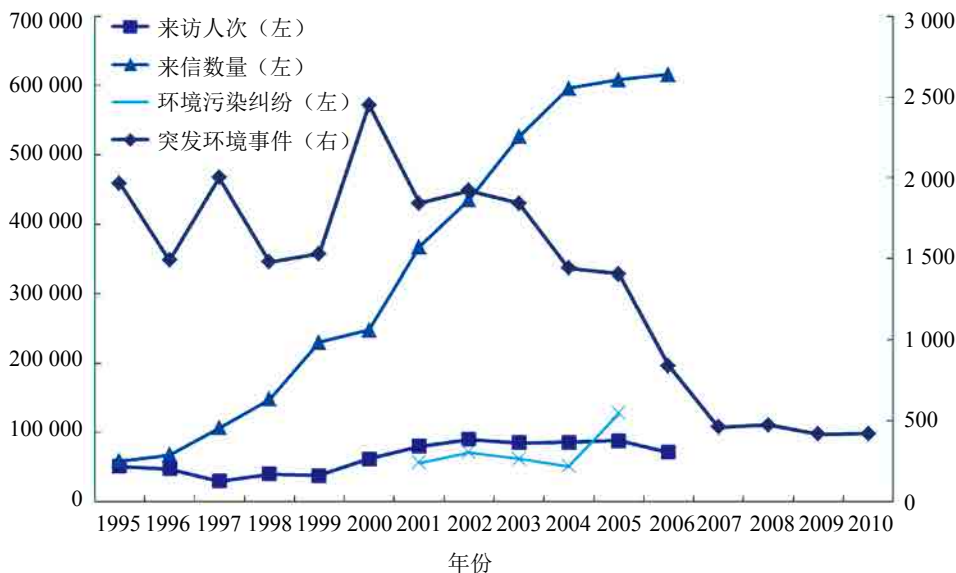


图 2-3 1995—2010 年中国环境信访人数、环境污染纠纷和突发环境事件

资料来源：1995—2011 年《全国环境统计公报》。

世界卫生组织公布的《2010 年全球疾病负担评估》数据显示，中国由于  $PM_{2.5}$  污染导致的中风、心脏病死亡率有所上升，1990—2010 年，由室外空气污染导致的疾病负担增长了 33%，2010 年，中国 20% 的肺癌由  $PM_{2.5}$  引起<sup>①</sup>。相关研究还显示， $PM_{2.5}$  浓度每升高  $100\mu g/m^3$ ，总死亡率、呼吸系统疾病、心血管疾病、冠心病、中风、慢性阻塞性肺病 (COPD) 的死亡率将分别增加 4.08%、8.32%、6.18%、8.32%、5.13%、7.25%<sup>②</sup>。此外，环境内分泌干扰物 (EEDs)、持久性有机污染物 (POPs) 以及新材料和新化学污染物等新型污染物导致的健康损害使问题更加复杂化。

### 3. 环境破坏与贫困形成恶性循环

环境质量的好坏对人们的健康水平、生产力或收入能力、安全、能量供给及生活条件等方面都起到决定性的作用。特别是在农村地区，贫困人口对自然资源依赖性强，而环境退化又使得这种依赖性表现得更加脆弱。在一些地区，环境问题往往与贫困问题并存，环境恶化往往会进一步加剧地区贫困。反之，农村贫困问题可能导致有限资源的过度利用，加速生态恶化，并最终形成恶性循环。但中国的发展政策还没有充分意识到这些影响之间的相互联系。

① 世界卫生组织. 2010 年全球疾病负担评估。

② 赵可，曹军骥，文湘闽. 西安市大气  $PM_{2.5}$  污染与城区居民死亡率的关系 [J]. 预防医学情报杂志, 2011, 27(4): 257-261.



4. 环境问题带来新的社会不公

中国不同地区、城乡、性别和民族之间存在着很多不平等现象，环境与社会发展的不公正问题日益突出。这些不平等体现为收入不平等、获得环境资源和服务的权利不平等、所受环境伤害以及承担的环境压力不平等，以及健康和劳动保障不平等。在资源环境领域，主要体现在不同区域、群体间占有和支配环境资源的显著差异，以及不同区域、群体间享有环境公共服务的显著差异等。在已有主要强调教育与医疗等公共服务均等化的议题中，将推进环境基本公共服务发展纳入政府的社会目标，是发展绿色经济、实现经济结构转型以及向“服务型政府”转变的重要手段。在中国“十二五”规划纲要中，环境保护已经成为基本公共服务均等化的重要领域。固体废物处理及城乡饮用水安全被纳入环境保护工作重点，不同地区、不同群体的公众能否享有公平的环境公共服务，同样是衡量环境公正的重要指标。

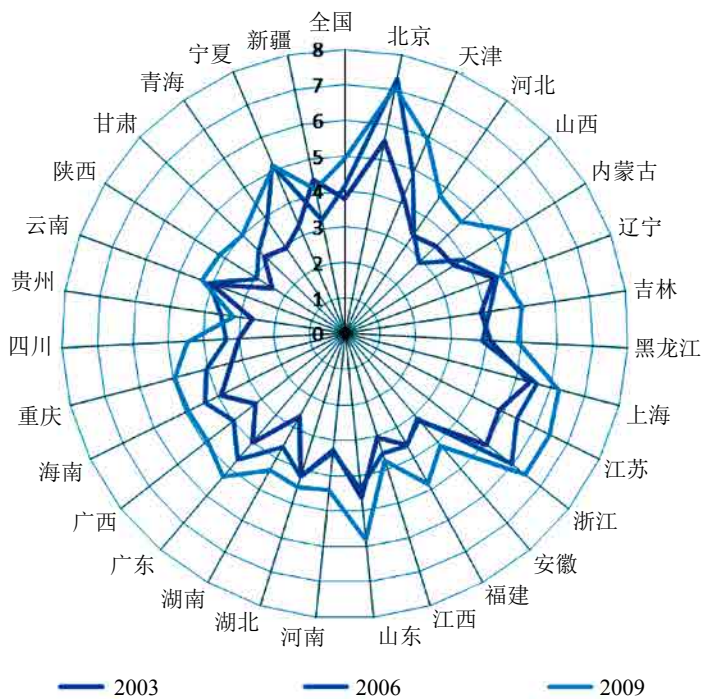


图 2-4 2003—2009 年中国大陆各省份环境基本公共服务评估

资料来源：卢洪友，袁光平，陈思霞，等. 中国环境基本公共服务绩效的数量测度 [J]. 中国人口·资源与环境，2012, 22(10): 48-54.

然而，相关研究显示，中国的环境基本公共服务绩效存在显著的省际差异（图 2-4）。东部地区大部分省份的公共环境服务水平显著高于中部省份和西部省份，经

济发达地区与经济落后地区、城市地区与农村地区的公众所享受的环境基本公共服务明显不均等。很显然，如果在加快落后区域经济发展的过程中，忽视了这些地区环境公共服务水平的提升，将会进一步导致区域、群体间的环境不公正，以及环境与社会关系的进一步恶化。

## 5. 城镇化快速发展使资源环境压力持续增加

全国人口普查数据显示，中国城市人口从1949年的11%<sup>①</sup>升至2000年的30%，现在已超过50%<sup>②</sup>。中国的城镇化率不断加速，每年有超过1 000万人口涌向城市，为地方政府带来了巨大的挑战。根据预计，截至2030年，城镇化率将达到70%，届时3亿左右人口将从农村移居到城市（图2-5）。

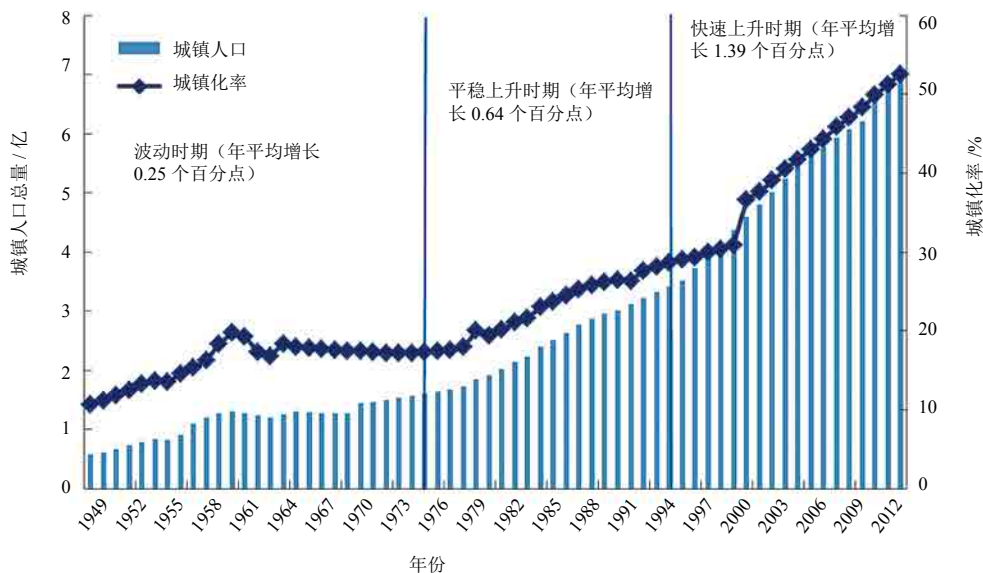


图 2-5 中国城镇化经历的不同阶段

资料来源：中国人类发展报告 2013. 北京：中国对外翻译出版有限公司，2013:14.

中国城镇化面临的主要挑战有：协调资源密集使用和环境承载能力；将城市中心和周边地区的发展与生态保护相结合；协调城乡发展，保证各地区公平享有公共服务等。

2007年和2008年，中国国务院分别批准成立了武汉城市圈和长株潭城市群为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区。不仅这些地区，许多

①1982年第三次全国人口普查，2000年第五次全国人口普查数据。

②国家统计局，中国统计年鉴2012。

地方政府都在探索新的城镇化模式。

然而，中国城镇化土地使用效率不高，城镇空间分布与资源环境承载能力不匹配。2000—2010 年，城市建设用地年平均增长 6.04%，远高于城镇人口 3.85% 的年平均增长速度，城镇空间和建设用地快速扩张导致耕地数量不断减少。650 多座城市中有 400 多个缺水，其中约 200 个城市严重缺水。此外，城市群布局不够合理，城市群内部分工协作、集群效率不高，部分特大城市人口压力偏大。特别是城镇建设过程中忽视了对原有自然生态系统的保护，大部分城镇中原生自然生态系统加速萎缩。城镇环境基础设施成本巨大、环保工作薄弱，导致区域性城市环境问题不断增加<sup>①</sup>。

目前的城镇化模式面临用水保障、城市建设用地保障、能源保障（图 2-6）、生态环境质量等瓶颈。城镇化带来的环境问题日益与社会问题交织，给中国的可持续发展带来巨大挑战。相关测算表明，未来城镇化进程对能源的需求将净增 1.89 倍，对水的需求将净增加 0.88 倍，对建设用地的需求将净增加 2.45 倍，对生态环境超载的压力将净增加 1.42 倍<sup>②③</sup>。

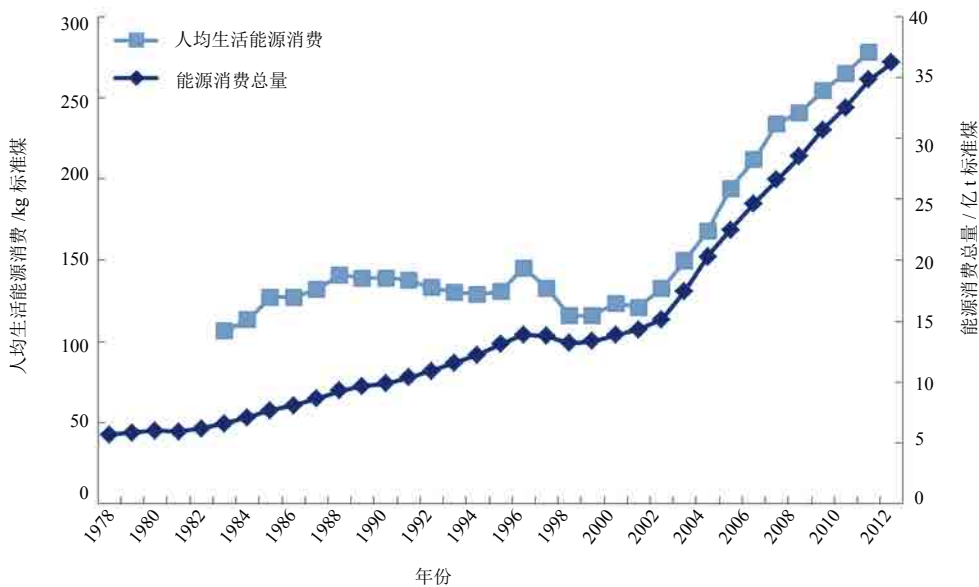


图 2-6 中国快速城镇化过程中的能源消费（1978—2012 年）

资料来源：《中国统计年鉴 2012》。

① 参见国会课题报告：中国环境保护与社会发展研究报告，218-243。  
② 方创琳，方嘉雯．解析城镇化进程中的资源环境瓶颈[J]．中国国情国力，2013，4：33-34。  
③ 方创琳，王德利．中国城市化发展质量的综合测度与提升路径[J]．地理研究，2011，30(11)：1931-1946。

## （四）环境保护与社会发展面临的障碍

要解决上述环境与社会发展中面临的问题，需要关注一系列主要障碍。我们认为，当前环境与社会协调发展主要面临三大瓶颈，即：对环境与社会发展问题认识不足；行动主体的角色不明确，行动责任履行不到位；治理体系不完善。

### 1. 环境意识与环境信息缺乏

当前，中国对环境与社会之间内在联系的认识还远远不够。因此，环境保护与社会发展尚未成为中国政府关注的政策重点。各级政府仍把经济增长放在首位，要设计一条能同时满足社会与环境目标的发展之路依然十分困难。

很多环境问题已经严重影响中国公众的日常生活，再加上他们掌握的信息或赔偿渠道不足，导致抗议活动增加。如果政府继续忽视这些问题，在组织经济活动和进行城市规划时，就会加剧与公众的矛盾，甚至引发群体性事件。

除此之外，公众对政府和厂商的信任缺失也对环境与社会相协调提出了严峻挑战。当前中国的环境群体性事件多发，即反映出社会出现了“共识断裂”，大多数人对重大问题的观点不一致、甚至尖锐对立，严重影响了社会稳定。因此，要在环境保护和社会发展的政策措施上达成一致意见，或让公众接受环境保护和社会发展的政策将变得愈加困难，尤其是当这个过程需要进行妥协或谈判时。

### 2. 社会主体的行动责任履行不到位

可持续发展要求所有行为主体履行其各自的责任和义务。当前，企业、公众和社会组织都还没有充分履行环境与社会协调发展的责任。提高个人和组织践行绿色生活方式的决心，让所有社会主体共同支持可持续发展是一大难题。

中国政府已经意识到，要推动生态文明建设的发展，就要让群众积极参与进来，共同制定和落实可持续发展政策。然而，实际运作机制还很缺乏。目前，对社会与环境相互影响及变化还缺少系统的调查研究，相关民间团体难以发挥应有的作用。同样，企业履行社会责任在中国还处于起步阶段。

### 3. 公共治理体系存在不足

中国现行的财税体制、法律法规、政策制定不利于实现环境保护与社会发展相协调的目标。例如，虽然近年来环境保护的投入有所增加，但由于中央与地方财权与事权不一致，一些地方政府的资金依然不足，政府提供的环境和社会公共服务在各地很不均衡。

在环境法规领域，环境与社会的相关法治建设仍不完善，实施力度不够，覆盖

面不足。群众环境维权意识增强、跨界损害事件增多与环境民事赔偿法律制度不健全、环境民事赔偿和调处能力滞后的矛盾日益凸显。环境违法现象普遍、环境纠纷群体性事件增多与环保法规操作性不强、执法不力的矛盾日益加剧。群众环境信访案件走向复议、复议案件走向诉讼的快速变化趋势与环保部门行政复议工作重视不够、国家环境司法诉讼渠道不畅通的矛盾日益明显。

在政策领域，当前社会发展与环境保护的政策和行动，以及相关的经济政策，往往是分开制定、独立实施。这种分离弱化了这些政策在社会发展与环境保护之间建立关系的能力，降低了通过实施这些政策避免社会冲突演变为重大问题，或避免冲突的可能性。在政策设计、制定、实施及评估中，缺乏公众以及其他利益相关方的参与。

最后，中国不同的区域之间、城乡之间、不同性别之间以及不同民族之间存在着不平等现象，主要表现在收入、环境资源和服务分配、环境危害程度、健康威胁和社会保障等多个方面。要想消除不平等现象，造福当代和后代人，就要在充分认识环境与社会之间关系的基础上落实相关政策和行动。

## （五）国际上对中国环境保护与社会发展的研究

经合组织、世界银行、联合国开发计划署三个大型国际多边机构对中国环境、经济与社会发展三者之间的关系及政策协调的必要性进行了研究。专栏 2-3 对这些研究报告作了简要介绍。值得关注的是，经济合作与发展组织在两个规划周期以前提出的建议在今天依然适用，而且这些建议的实施变得更加紧迫。

### 专栏 2-3 国际上关于中国环境与社会发展问题的研究

1. 经合组织的《中国环境绩效评估研究报告》（2006 年）<sup>①</sup>指出，为改善环境与社会发展的协调性，中国需要从六个方面进行改进：一是提升获得良好环境服务的人口比例（包括安全饮用水、基本的卫生和电力设施等）；二是加强对环境健康和风险信息的搜集；三是提高环境健康风险信息披露的质量、频率和范围；四是健全公众获取一般环境信息的渠道；五是进一步加强环境教育和宣传；六是政府需要加强与公众、非政府组织的合作和伙伴关系，推动企业履行社会责任。

2. 世界银行的《中国 2030 年发展研究报告》<sup>②</sup>指出，到 2030 年，中国有潜力成为现代、和谐、有创造力的高收入社会，实现该目标需要实施新的发展战略。主要包括：推进结构性改革以增强市场经济的基础，加快创新步伐和高效创新型体系建设，通过市场激励、监管、公共投资、产业政策和制度建设等措施，抓住



“绿色”机遇，在就业、融资、高质量社会服务和可转移的社会保障等领域提供相同的可及性，从而使所有人享有均等机会和社会保障，确保地方政府有充足财力履行责任等。

3. 联合国开发计划署的《2013 年中国人类发展报告》<sup>③</sup>从人类发展和长期可持续发展的角度对中国的城镇化进程进行了深入研究。该研究认为，在城镇化过程中，要把人的发展作为落脚点和出发点，加强社会领域的治理将是未来成功的关键，如果没有强有力的治理结构和机制，中国将难以面对未来城镇化的巨大挑战。

注：① 经济合作与发展组织，2006 年，《中国环境绩效评估报告》。

② 世界银行，2012 年，《2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会》。

③ 联合国开发计划署，2013 年，人类发展报告，《可持续与宜居城市——迈向生态文明》。

## 三、国际实践与理论视角

### （一）导语

本节我们将从三个方面阐述环境与社会问题的国际实践和理论视角。第一，工业革命以来环境与社会的相关和互动发展情况。第二，国际上关于环境与社会关系的理论研究，包括一些替代性的研究方法和观点。第三，用可持续发展的理念构建环境与社会的一体化政策框架。

### （二）工业革命以来环境与社会的互动发展

纵观人类发展的历史，现代的生产和生活方式是在工业革命之后逐步形成的。与之相伴的是人类与自然环境之间的关系发生了深刻变化。人类从完全依赖水、土地和生物多样性的农业社会过渡到城市和后工业社会。在这个进程中，人们有时会忘记人类的生产和健康仍然必须完全依赖于自然环境，甚至认为人类可以控制和取代来自于自然环境中的物品和服务。但是，自然环境正在给我们敲响警钟，甚至爆发了诸多“自然灾害”，而这些也正是人类行为带来的后果<sup>①</sup>。

#### 1. 历史回顾

专栏 2-4 用简要的办法，回顾和阐述了工业革命之后环境、社会 and 经济发展过程中的重要历史事件。其中最突出的变化是人口由农村大量流向城市，大规模地改变了人类的生产和消费方式；同时，工业化的发展增强了人类利用和改造自然环境

<sup>①</sup> 一些科学家认为人类对环境的影响太大，我们已经进入“人类世”的时期。<http://www.anthropocene.info/en/home>.



的能力，各种工业活动大规模地改变了环境，导致人类所依赖的生态环境开始恶化。人们在尽情享受工业化生产和城镇化生活带来的发展成果时，各种环境问题也从天而降，给人们的日常生活甚至生存带来了巨大威胁，引发了各种社会问题。环境与社会问题的关系越来越密切，已成为现代社会的重要特征<sup>①②</sup>。

专栏 2-4 影响环境与社会的主要事件和行动时间表

时间	主要事件和行动
18 世纪 60 年代	第一次科技革命，蒸汽机作为动力机并被广泛使用，社会财富随着生产工具的机器化暴增，社会发展进入大工业经济时代。 人口大量流向城市和工业城镇，导致生活环境变差并造成局部污染。 自然资源，特别是发展中国家的自然资源，被大规模地开发和利用。
19 世纪 20 年代	全球人口、人类活动和环境压力急剧增长。 欧洲人口快速增长，大量人口移民到美洲、大洋洲和非洲，全球人口分布发生变化 <sup>①</sup> 。
1870—1900 年	第二次科技革命，以电力的广泛应用、内燃机和新交通工具的使用、新通讯手段的发明和化学工业的建立为标志，世界进入“电气时代”，石油成为主要能源。 西方国家采取了大量措施，颁布了一系列污染防治法规，如英国《碱业法》和《河流防污法》；日本大阪府《工厂管理条例》。美国、法国等国也陆续颁布了防治污染的法规。建立国家公园等对生态环境进行保护的措施越来越多。 城市规划进入了新时期，重点关注水供应和公共卫生。
1900—1920 年	地方性的社会组织积极参与自然和景观保护，努力获得自然和文化遗产的长期所有权。 在城市规划中，通过改善室内外生活环境，将公益住房的推广与环境、社会发展目标联系起来。
1920—1950 年	工业化国家煤炭、冶金、化学等重工业以及战时工业大规模地建立和发展，由于缺少针对性的污染防治措施以及对生态效益的忽视，大气、土壤和水域遭受持续不断的污染；战后城市化也带动了郊区得到发展。 人类历史上第一次环境问题爆发高潮，包括日本足尾铜矿区废水污染农田事件；比利时马斯河谷工业区大气污染事件；美国洛杉矶光化学烟雾事件和多诺拉烟雾事件等。
1950—1970 年	第三次科技革命爆发，原子能、电子计算机、宇航工程、生物工程等领域出现了重大发明和突破。 “二战”后西方大国竞相发展，工业化、城市化进程加快。工业活动和私人汽车快速增长，健康问题随之急剧增加。各种大气、土壤和食品污染公害事件加剧，包括 1953—1965 年的日本水俣病事件；1955—1972 年日本富山县的骨痛病事件以及 1968 年在日本九州爱知县等 23 个县府发生的米糠油事件等。 1969 年美国制定国家环境政策法令之后，西方国家相继成立环境保护专门机构，并颁布和制定了一些环境保护的法规和标准，以加强法治。国际层面对环境变化（跨境空气污染和水污染；区域和全球问题）的意识得到提升，比如加拿大和美国共同建立的国际联合委员会。

① 20 世纪 60 年代早期到 2012 年间更详细的关键环境事件和行动可向可持续发展国际研究所（IISD）咨询。  
[http://www.iisd.org/pdf/2012/sd\\_timeline\\_2012.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2012/sd_timeline_2012.pdf)  
② 世界范围内地区差异评估（考虑环境和社会问题之间的时间轴和关系）见 [www.unep.org/GEO](http://www.unep.org/GEO) <<http://www.unep.org/GEO>> 和 Kok, M, 等人：发展环境——从全球环境评估中的政策教训。荷兰环境评估局。荷兰：Bilthoven；2009-[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl) <<http://www.pbl.nl>>

时间	主要事件和行动
1970—1990年	<p>非法采伐和开荒、过度捕捞、平流层臭氧耗竭、化学污染、气候变化等一系列问题逐渐被公众所了解并要求采取相应的行动。工业化国家重要流域逐渐得到修复，城市空气污染也得到控制。环保部门以及非政府部门开始用专业化、集成化和系统化的手段解决公共卫生、自然景观和资源等领域的问题。</p> <p>重大工业事故频发，导致了法律法规的强化以及社会自发志愿行动的增加，比如针对化工企业的企业责任等。1970年，上千个组织参与了第一个地球环境日活动。</p> <p>1972年斯德哥尔摩召开联合国人类环境会议。全球环境变化的人文因素计划得以建立。世界自然保护联盟提出“可持续发展”，1987年联合国环境与发展世界委员会对此再次进行重申，可持续发展逐渐被世界各国人民所接受。</p> <p>联合国环境规划署建立，通过联合国及其机构发挥协调和促进的作用。</p> <p>20世纪70年代早期，人们发现并开始关注全球性的环境变化问题。国际非政府组织（如罗马俱乐部）联合国际的、国家的和当地的公民社会组织参与环境行动。</p> <p>形成了一些区域性多边环境保护协议，如欧洲《远距离越境空气污染公约》，以及一些针对荒漠化和化学物质的协议。</p>
1990—2010年	<p>人类进入全球化时代，计算机网络技术、信息技术、生物技术、基因工程技术、微电子集成技术等学科高度融合并产业化。</p> <p>1991年，环境与发展部长级会议在中国召开，通过并发表了《北京宣言》。次年，中国环境与发展国际合作委员会在北京成立。</p> <p>1992年在巴西里约热内卢召开联合国环境与发展大会。会议通过了《里约热内卢宣言》和《21世纪议程》两个纲领性文件，标志可持续发展被全球持不同发展理念的国家普遍认同。</p> <p>2002年，联合国可持续发展世界首脑会议在约翰内斯堡举行，将注意力转到消除贫穷和环境可持续发展上，形成千年发展目标。联合国开发计划署、联合国环境规划署、世界卫生组织和经济合作与发展组织等对国家、地区、全球生态进行系统、综合的评估和展望。</p> <p>通过互联网等各类社会媒体，环境和社会相关问题的传播范围和关注度明显扩大。</p> <p>形成一些国际环保公约，如《维也纳公约》、《蒙特利尔议定书》，达成了一些环境全球治理的共识和原则，如“共同但有区别的责任”等。</p> <p>2009年在哥本哈根召开世界气候大会，商讨至2020年的全球减排协议。</p>
2010年至今	<p>2012年联合国可持续发展大会——里约峰会（Rio+20），集中讨论两个主题：①绿色经济在可持续发展和消除贫困方面作用；②可持续发展体制框架（包括其确立可持续发展目标）。</p>

注：①Vries, Bert JM de: 可持续性科学。剑桥大学出版社，2013年。编入全球环境历史数据库中的数据  
<http://themasites.pbl.nl/tridion/en/themasites/hyde/>

从以上历史回顾看出，工业社会以来环境与社会问题的关系变得越来越复杂，两者相互依赖、相互作用。环境政策及措施的制定越来越多地受到社会问题的影响和制约。下面列举了若干体现两者复杂关系的国际实例。

关于经济和社会的发展关系：在2002年约翰内斯堡可持续发展声明中提出，可持续发展的首要目标和基本要求是消除贫穷、改变消费和生产模式、保护管理经

济社会发展的自然资源基础，这已经达成共识<sup>①</sup>。”

关于绿色就业：在里约 2012 期简报中提出，为实现一系列可持续发展目标，全球共同行动，投资大约 1.8 万亿美元，到 2050 年，每年将产生 1 300 万个新绿色职位。因为能源供给方面成本较高，通过降低消费，可替代其他一些工作，所以，全球提供的就业机会有所减少，到 2050 年，每年将产生 6 300 万个体面的新工作，绿色职位将成为解决全球就业问题的方法之一<sup>②</sup>。

关于可持续与宜居城市：在 2013 年中国国家人类发展报告提出，在短期和长期能够满足人们的基本需求和城市的舒适性要求的城市地区。指标包括：完善的城市规划和设计，城市形态、公共场所维护良好、服务充分，覆盖面积广、文化和传统保存良好、鼓励文化服务、基础设施及文化产业、天空晴朗、水干净以及自然资源的有效利用<sup>③</sup>。

## 2. 经验和启示

以上，我们对工业革命以来环境与社会的主要事件进行了回顾（专栏 2-4），这些事件说明，经济快速发展对环境保护和社会发展的影响有利有弊，并加深了环境与社会之间复杂性和相互依赖性。与此同时，科技创新和革命性技术的产生，也带来了两面性的影响，一方面对旧的问题提供了新的解决办法，另一方面也带来了新的问题。通过专栏 2-4，我们不难发现，一是城市在现代发展中发挥了重要作用，二是统筹经济、社会和环境协调发展的重要性和迫切性。

通过对这些全球重要事件的总体回顾，我们可以得出一些对中国制定未来可持续发展方案及决策有重要参考的结论：

（1）以煤炭为主的资源依赖型工业加速了工业化和城市化进程，但同时也刺激了不可持续的生活方式和消费模式上升，导致了严重的环境问题和社会问题。

（2）对处于工业化过程中的国家而言，早在 19 世纪末期和 20 世纪 30 年代之前，一些政府便开始采取措施解决环境问题和社会问题。促使这些行动的主要原因包括：工业化对人类健康产生的直接影响，保护生态系统的需要，以及公众和社会卫生运动使得人们对贫穷、疾病和环境之间的关系有了更加深入的认识。美国和日本采取了很多相应措施，如清理公共水道、制定工厂管理法规、实施公共卫生控制措施和社会政策项目、增加对基本公共服务的投资等。然而，由于缺乏解决新出现问题的有效政策手段，这些行动受到了很大限制。

（3）随着科技水平的提高，公众越来越认识到环境污染与人类健康之间的紧密

① 2002 年约翰内斯堡可持续发展声明。 <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm>

② 里约 2012 期简报：绿色职业和社会包容。 <http://www.uncsd2012.org/content/documents/224Rio2012%20Issues%20Brief%207%20Green%20jobs%20and%20social%20inclusion.pdf>

③ UNDP 中国办事处。2013 年中国国家人类发展报告。可持续的和宜居城市：建设生态文明。 [http://www.undp.org/content/china/en/home/library/human\\_development/china-human-development-report-2013/](http://www.undp.org/content/china/en/home/library/human_development/china-human-development-report-2013/)

联系，促使人们对环保问题更加关注。20 世纪下半叶出现了更为复杂的公共应对政策，以及各类污染治理和环境保护法规。从 20 世纪 50 年代开始，已实现工业化的国家大力开展受污染水道清理和烟雾减排工作，他们制定了新的环境法律并建立起许多环境保护机构，政府用于环境保护的开支也不断增加，如美国、日本环保支出占国民生产总值的 1% ~ 2%。20 世纪 60 年代末期出现了环保运动，环境问题逐渐成为全球关注的焦点，1972 年，联合国在瑞典首都斯德哥尔摩召开了人类环境会议。

(4) 许多传统的区域性、地方性环境问题演变成成为全球性问题，如非法采伐、空气污染、气候变化、过度消费等，开展环境讨论的国际背景发生了巨大的变化。值得注意的是，发达国家的科技进步，以及在环境保护方面所形成的制度框架、治理机制和社会运动并没有减轻对发展中国家的影响程度，而对于经济发展、人类福祉与环境权利的讨论在发展中国家变得越来越激烈。

(5) 人们越来越广泛地认识到长期的人类活动所产生的问题，如污染物排放、自然资源过度使用，以及生物多样性和栖息地的消失等，都是不可逆的。科学研究表明，全球人类活动对环境产生的影响已经超出了生态系统所能承受的极限。因此，我们要转变风险分析方法，将更多的注意力放在预防措施上。

(6) 保护环境的行动与其他各种政治、经济和社会事件相互交织。例如，20 世纪 20 年代欧洲的工人解放运动；20 世纪 60—70 年代越战时期西方国家的反战运动；20 世纪 80 年代苏联、东欧等中央计划经济国家的动荡；20 世纪 90 年代以来，土耳其大型水源和采矿项目中的库尔德民族问题。

(7) 过去四十年中，社会组织和非政府组织在环境保护政策的制定和行动上，以及其他社会问题上发挥了重要作用。目前，发达国家、发展中国家和国际社会都出现大量的公众运动。跨国组织在制定策略行动方面发挥了重要作用，并常常在社会和环境问题研究上位于前沿。

(8) 在一些发展中国家，如中国，受过良好教育、有钱有知识的中等收入阶层具有更高的环保意识，因此对政府提出了全新的要求。这些要求超出了简单的健康、生计和从眼前利益出发的环境问题的范畴，还提出了一些更高的诉求，包括参与决策、将治理过程透明化、拥有信息知情权以及要求政府重视环保问题等。因此，经济富足和期望值的不断增加也可能使环境问题更加复杂，因为这些因素导致人们对污染产品和不可持续消费提出了新的要求。同时，在信息传播速度越来越快和越来越透明的情况下，不同社会利益群体（社会组织、企业和政府）之间的紧张关系更容易引发公众群体性事件。

(9) 推动绿色经济转型、建立国际合作关系成为国际潮流。短期看，在促进经济增长和就业方面，绿色经济与传统经济平分秋色，但从长期看，重新分配投资比



例可以加强社会和环保效益。根据联合国环境规划署发布的《绿色经济报告》<sup>①</sup>，从现在起至 2050 年，每年将全球国内生产总值的 2% 投资于 10 个主要经济部门，便可推动全球向低碳绿色经济转型。根据目前的数据，2% 的全球国内生产总值约为 1.3 万亿美元。在各国国内和国际上采取的绿色经济政策的引导下，这笔资金将投资于农业、建筑、能源、渔业、林业、制造业、旅游业、交通等 10 个经济部门。这样，制定相应的“绿色发展”战略不仅能促进经济增长，催生大量就业机会，还可减轻对水资源及其他关键资源的压力而且有助于消除极端贫困和调节气候变化。

(10) 当前的全球生态危机和环境保护危机使人们重新思考如何协调环境、社会和经济政策，以便在 21 世纪探索出一条不同的发展道路。世界各国普遍认识到，全球生态环境是关系到所有人的共同问题。人口增长和人均消费的增加使人们开始关注气候变化和地球承载能力等<sup>②</sup>。根据过去二十年举行的联合国地球高峰会议和对可持续发展目标的探讨，探寻可持续发展道路成为国际社会的首要任务。然而，由于以经济增长为中心的总体格局和对责任分工的争执，很多政策措施事实上无法实施，也使得可持续发展面临严峻挑战。

### (三) 环境保护与社会发展关系的理论及其实践

从目前国内外的研究看，还没有形成用某一个独立的理论或模型能够说明或解释环境与社会问题的复杂和多元关系，以及产生环境和社会问题矛盾的机理，因此很难制定一个能够平衡各不同因素的“综合性”框架目标。本课题组试图制定出一个相对完整的综合性框架，在平衡环境保护和社会发展需求时，可以帮助确定需要优先考虑的重要因素，最终为决策者提供参考和辅助。框架见下文。

#### 1. 重点政策问题和研究领域

我们认为，任何团体或组织在其转型的过程中，都无法回避一些基本的矛盾和问题，如经济、环境与社会目标的设定、资源的再分配或使用、既得利益格局的打破等。这使得各种社会主体和团体之间的矛盾会不断上升，加之一些长期存在的不公平和不确定因素，有时甚至会使这些矛盾愈演愈烈。所以，在制定公共政策和管理机制以及机构设置中，必须考虑如何去解决这些矛盾和冲突。

以下是研究环境和社会关系需要重点关注的领域：

(1) **环境与贫困问题。**环境恶化、水短缺和气候变化的压力通过一系列机制传导至社会弱势群体，并加重社会分化。农村贫困人口通常被视为他们赖以生存的自然资源的管理者，但因为缺乏替代性生活资料，不得不破坏环境，反而成为环境的

<sup>①</sup> <http://www.unep.org/greeneconomy/greeneconomyreport/tabid/29846/default.aspx>

<sup>②</sup> 政府间气候变化专门委员会 (IPPC)、斯德哥尔摩应变中心 (Stockholm Resilience Centre) 和世界野生动物基金 (WWF) 已经制定了这些方面的近期报告。

破坏者。城市贫困人口则更可能受到来自其生活和工作环境的危害。与此同时，贫困人口可能因为居住位置或应对能力所限，更容易面临自然灾害的威胁。

(2) **环境与人口问题。**由于技术进步，世界许多地区在减少污染、降低环境恶化和提高资源利用效率方面取得了重要进展。人们对全球人口急剧增长的早期担忧由于人口增长率的下降而逐渐减弱。然而，仅仅通过技术进步，是否能在有限环境资源范围内满足日益增长的人口需求，或是否需要更深入地改变消费和生活方式方面仍然存在争议。许多国家，包括中国正在经历人口的老龄化。这增加了政府预算和社会政策压力，护理成本高昂并不断上升。老年人更易受环境问题（如城市空气污染）的影响，环境问题导致的死亡率和发病率（及相关费用）随着人口年龄的增加而上涨。大城市人口高度聚集、人口老龄化已经引起世界卫生组织（WHO）、世界气象组织（WMO）和政府间气候变化专门委员会（IPCC）的注意。

(3) **环境、移民和城市化问题。**人口流向城市和城市近郊地区时，一般都会引发很多问题。未来的20—30年里，移民对整个世界都非常重要，尤其是亚洲和非洲<sup>①</sup>。但是，中国还缺少与城镇化规模相配套的措施。因此，城镇化已成为中国领导人需要密切关注的问题<sup>②</sup>。

(4) **环境与健康问题。**环境与健康的关系推动了主要公共卫生和环境治理活动，一方面，环境条件的恶化逐渐破坏了人们的健康和处理灾难或冲击的能力，反过来，疾病也使人们更易受到环境危害的影响。与环境有关的公共基础设施和服务，如水和公共卫生、固体废弃物管理等是提高公共卫生的关键因素，一般由国家通过公共卫生程序提供。

(5) **环境与就业问题。**提高就业率是解决生计和贫困问题的重要途径，但是为此也需要提高工作场所的安全性，并改善工作环境。因此，当前普遍要求创造“绿色”就业，为能够推动可持续经济的部门提供技能培训，这将有益于获得社会和环境收益。同时，生态效益增加和越来越多的创新能帮助实现工作场所的环保目标，并且提高企业的竞争力和盈利能力。

(6) **环境与社会公平问题。**在收入较低地区，环境和社会的紧张关系主要指为实现基本生计和福祉，在利用资源（矿产、土地、水）、森林、草地及其他生态系统时引发的冲突。贫困人口的健康更易受到危害，且更容易受到工业及工作场所产生污染的影响。然而，对富裕人口和生活在较发达地区的人们而言，环境问题可能更多地与生活质量或消费与行为模式、对生活方式的期待、对信息的需求等方面有关。

① 联合国人居署估计世界城市人口比例到2050年有可能从50%增加到70%。<http://www.unhabitat.org/documents/GRHS09/FS1.pdf>

② 李克强总理主张新型城镇化：即“人的城镇化”，应以人为中心，确保民族繁荣和促进中国经济增长。[http://www.chinadaily.com.cn/china/2013npc/2013-03/18/content\\_16314958.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2013npc/2013-03/18/content_16314958.htm)



(7) 环境和可持续消费问题。自 20 世纪 90 年代起, 该问题成为一个重要的议题。可持续消费包括价值观和行为方式的双重改变, 采取的措施有生产绿色消费品、提供绿色市场供应链、形成绿色政府和施行工业“绿色采购”等。可持续消费还需要考虑日益增多的环境足迹, 有时还需考虑贸易惯例。对快速发展的国家, 如中国, 还需要供应足够的资源、增加工业经营和能源利用方面的生态效益。

## 2. 理论视角和政策关系

从新古典经济学的观点看, 环境和社会问题从属于经济问题。目前, 关于环境与社会关系的普遍观点认为, 当社会总财富达到一定水平后, 就会具有一定的经济手段、成熟的政治体系和制度以及技术能力来应对环境挑战, 正如“环境库兹涅茨曲线”<sup>①</sup>中描绘的。这种观点有两个假设: ①经济增长可以增加收入、消除贫困, 从而改善环境和社会; ②市场机制是可持续发展的最佳催化剂。但这两种假设往往会导致一些错误的诠释和结论。事实上, 虽然比较富裕的国家在污染环境问题上具有更多的经验, 但没有证据可以表明收入与环境保护之间存在必然的联系。

然而, 即使在主流经济学中, 人们对市场的局限性也是公认的。市场存在某些缺陷, 有时还会失灵。这些局限性适用于以下多种情况: 如环境服务和公共资源等“非市场”商品和服务; 大气污染等外部效应或公有物(或公害); 污水系统、排水系统、公共卫生、公共交通或能源供应等自然垄断产品和服务。碳排放总量控制和交易体系试图用市场的手段解决环境问题, 但这种做法的结果好坏参半。同时, 在环境服务中引入定价等市场机制的做法, 往往会形成新的不公平。

制度经济学和生态经济学以及其他社会科学(如政治经济学和政治生态学), 从不同的研究视角提供了大量的替代性方法。这些方法对经济、环境与社会问题之间更为复杂的关系进行了分析——包括市场嵌入社会的方法, 这反映了更广泛的制度安排、社会和权力关系以及不同的价值观和优先级别。例如, 制度经济学家阐述了与公共财产资源相关的集体行为问题; 政治生态学家则关注环境如何影响或限制经济发展及造成环境退化的结构性(如性别)不平等问题。其他社会学科从社会、伦理、文化和哲学观点出发, 对自然和环境赋予了不同的价值认识, 并且对风险的认知和对合理性的解释也各不相同。这些多样化观点为认识并解决各种环境与社会相关的分歧和潜在冲突提供了更多思路, 也有助于建立一个联系社会科学、自然科学与政策制定的一体化框架。

<sup>①</sup> Selden T M, Song D. Environmental quality and development: is there a Kuznets curve for air pollution emissions?. *Journal of Environmental Economics and Management*, 1994, 27(2): 147-162.

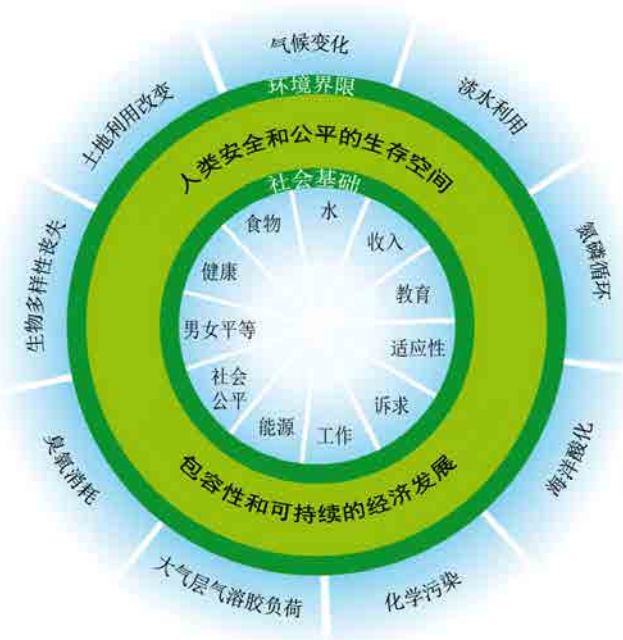


图 2-7 地球承受极限和社会资源利用及环境影响最小化之间的平衡关系

资料来源：乐施会圆环图。http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-en.pdf

当今世界各国正在努力建立全球共识，为国际政策和实践建立一个主要框架，即可持续发展框架。1987 年发布《布伦特兰报告》后，可持续发展的主要观点便是经济、社会和环境协同发展，实现“三赢”。在环境限度内为个人和社会创造利益，并保证现在和未来都拥有充足的环境资源和服务。事实上，到目前为止，经济、社会和环境领域仍未得到平等的对待，即便是当前流行的“绿色经济”理念，也主要是强调环境和经济的关系，在社会方面仍然相对较弱。各方面的批评促使人们不断努力重新构筑三者之间的关系。其中一种方法是一种内嵌式的方法，即经济是社会的一部分，而社会和经济都在环境承载力和生态系统功能范围内。这种观念表述见图 2-7。

虽然存在理论和概念上的辩论和挑战，但在人们的共同努力下，仍然形成了大量的分析工具和政策创新，旨在更加系统地解决被忽略的环境和社会关系。如以下三个实例：

(1) 资本：世界银行环保工作人员提出一种方法，即通过扩张和收缩资本存量（自然、社会、人力、建造或制造的资本，有些还包括金融资本）来验证经济、社会与环境之间的关系<sup>①</sup>。此方法证明不同类型的资本可相互影响，例如，自然资源

<sup>①</sup> http://www.forumforthefuture.org/project/five-capitals/overview

可用于投资教育和医疗保障，因此增加了人力资本，而有些人力资本可能会流向公共机构，进而增强社会资本。资本方法论有助于确定以生态产品和服务形式而呈现的必要自然资本、城市绿地的必须开放水平，以及可再生资源的水平，从而为当代人和后代人提供物质需求。

(2) 风险评估、环境影响评估(EIA)和社会影响评估(SIA)：它是决定项目和政策存在的环境和社会问题的重要工具。但是这些工具多为单独使用；最常使用的是EIA。EIA和SIA一起考虑能更透彻地了解环境保护和社会发展间的关系，并减少结果的不一致性。风险评估能为社会和环境问题提供更细致的定量评估。但是，客观地检测问题存在的风险和概率以及可能产生的影响，需要由独立机构根据完善的科学知识、实际行动和有效监督进行透明的评估。还需要公开信息，确保信息、检测机构和公众传播的可信度。有必要使所有受到结果或可能受到结果影响的人都参与到决策制定过程。

(3) 环境和区域或城市发展规划：这是一体化解决发展规划中各种社会和环境需求的重要方法。该规划必须综合各种信息，进行大量复杂的分析，解决各种关键问题，比如建立绿色运输系统、绿色停车场和其他开放空间以及解决自然灾害风险并将加剧环境和社会问题的土地利用冲突降到最低限度。

可持续发展的研究方法能够综合反映出各种观念、假设之间的差异，还反映出基本价值观或传统观念的变更，其中包括市场和国家的相对作用；效率与公平的相对权重；多种物质和非物质资源（如环境或文化）的评价方法；当代和下一代福祉的平衡；“弱永续性”和“强永续性”的不同路径选择等。中国目前注重生态文明，这正反映出思想重点从收入和GDP的增长开始转向非物质的商品和服务。在全世界范围内，尤其是2012年召开的联合国可持续发展大会情况看，围绕绿色经济的争论也发生了类似的变化。

关于环境与社会的政策框架和重点领域随着时间和空间变化也在发生改变。从时间上看，我们看到工作重点从20世纪60年代到80年代早期（绿色革命时）的技术方法，转到20世纪70年代到90年代盛行的以社区为基础的资源管理方法，再转变到近期的绿色经济方法。最新的方法则是融入环境保护和食品安全因素的综合方法。从空间上看，分清不同地方或不同层级在环境与社会发展上的责权是十分困难的，特别是在一些跨界问题上，这使得应对措施变得更加复杂。

### 3. 机遇和挑战

尽管在现实中还存在种种挑战，但世界各国用来系统解决环境和社会发展问题的政策创新仍不断涌现。这些政策有可能增加社会公平、降低风险、更有效地实现环境目标。例如，将环境和社会目标纳入长期发展规划和影响评估中，按照目前流

域保护中采用的生态补偿方法，建立以环保为目标的社会政策，制定促进教育与培训和绿色就业的政策，以及增强向公众发布环境信息措施，促进公众参与到环境评估中并提高监督等。

当前，世界各国的决策者们越来越意识到，他们对环境与社会关系的重要性理解不到位，对于社会政策在实现环境目标，并将其转为政策和实践的潜力方面的理解也很有限。这种状况亟须转变。目前，最主要的问题包括：环境变化或恶化对人、社区和社会群体健康的影响；人类行为对环境的影响；经济增长、各种不公平现象和资源分配对环境和社会的影响；制定缓解紧张关系和控制潜在风险的各种机制。

人们对社会政策在实现环境目标方面的潜力的认识还不够深刻。社会政策中包括许多公共行动，可以控制生活资料风险、保护人们不受意外事故的伤害（如疾病和收入损失）。人们意识的提高以及公众的参与同样非常重要。社会政策在满足可持续发展要求而进行的各种转变中发挥着重要的作用，如减少由资源获取不公平引起的福利赤字；促进绿色就业和技术转变；创造激励机制，改变消费者行为；促进机构间的社会包容、合作和信任，反过来可降低社会紧张关系和冲突。

所有的变革过程都不可避免地会产生一些新问题，比如收益不平衡、新资源冲突、社会骚乱等，而且没有一蹴而就的解决方案。环境与发展之间的矛盾不会自然化解，也不会通过技术手段和市场得到解决；相反，市场往往会加剧已有的不公平分配现象或权力关系，而技术解决方案对社会和分配问题又不敏感。国际实践和理论清楚地告诉我们：对环境影响意识和担心增加而产生的社会矛盾不会自动消失——尤其是在资源利用压力加剧和城镇化过程中。如果环境保护方面的进展没有跟上这个步伐，人们对解决方案的关注和压力将演变成大的政治和社会问题。

换言之，要解决环境变化的社会问题，国家需要采取一致行动，降低环境对部分群体的负面影响，并形成适当的社会管理制度和公众参与机制。此外，还需要对污染型企业等行为主体采取强有力的治理措施。在中国，各级政府需要提高管理创新能力，为公众社会群体和公民行动提供更广大的空间，明确各种环境与社会权利和责任等。

#### （四）环境保护与社会发展相协调的理论框架

我们面临的重要挑战是将研究重心从只针对某个部门的理论与实践视角，转移到创造统一政策的框架上。目前，世界各国正在努力就一系列国际政策与实践达成共识，该政策与实践为可持续发展提供了更加强有力的框架<sup>①</sup>。但是，上述框架应以在中国复杂的国情下发展各种机制为基础。

本课题组研究出一些模式，用于展示人类社会、自然环境、环境行为与环境治

<sup>①</sup> 2015年以后全球为实现可持续发展目标以及在全球范围内建立绿色经济与绿色经济发展所做的努力（UNEP、OECD等）。

理四个关键因素之间的关系与相互影响。

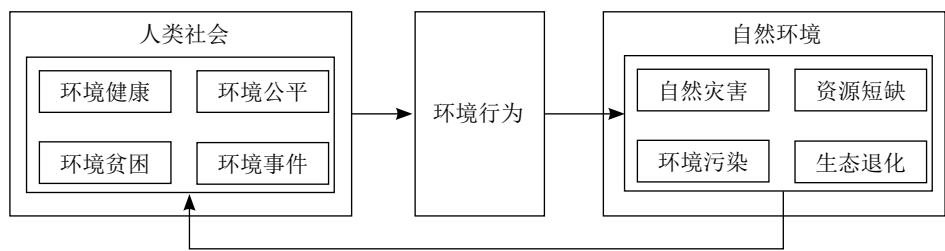


图 2-8 环境行为对环境和社会的影响模式

图 2-8 模式的依据是：假设适宜的生产和生活行为有利于维持自然环境质量，就能够帮助找到解决环境问题与社会进步的方法，使得环境保护与社会发展更加协调。这里所描述的是一个理想的状态，事实上，无论是政府、企业还是个人，所谓行为主体都存在一些不文明或不合理的环境行为，这也说明在现实生活中，环境与社会的紧张局势虽然是局部的，但问题还是普遍存在的。

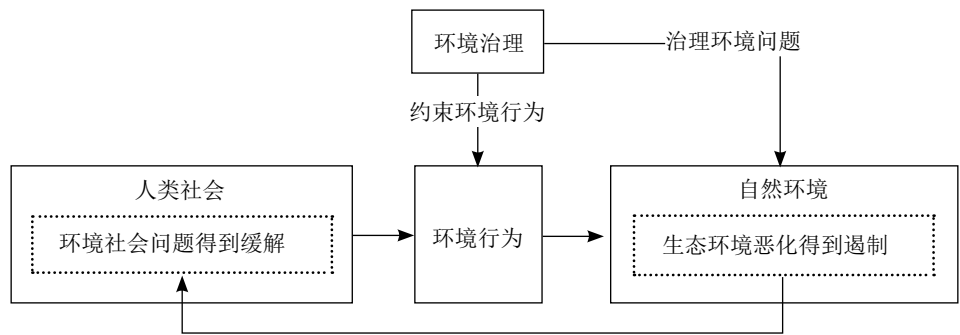


图 2-9 环境行为、环境治理对环境和社会的影响模式

环境治理是影响环境与社会发展关系又一重要变量。一方面，针对不同的环境行为可以采取有针对性的治理模式和制度政策进行调节；另一方面，通过先进的技术手段可以对出现的环境问题进行治理，遏制环境恶化的趋势，改善环境质量。20 世纪中期之后，随着人类环境意识的觉醒，世界各国开始采取措施对环境问题进行治理，环境行为和环境治理开始成为影响环境与社会关系的双重变量，如图 2-9 所示。



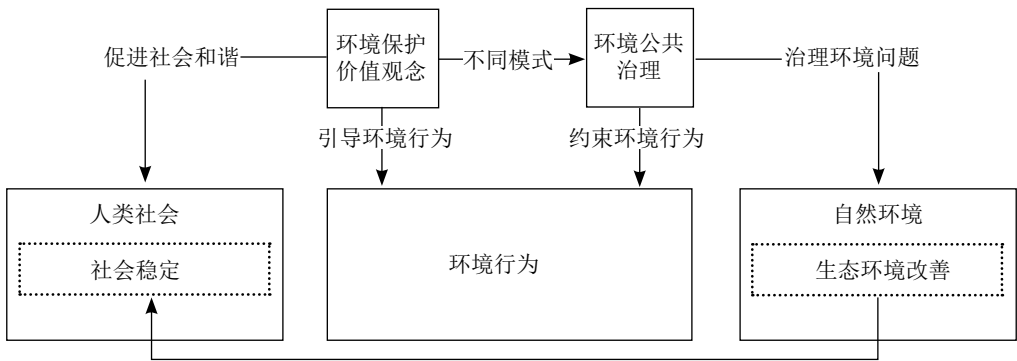


图 2-10 考虑环境行为、公共环境治理与环境价值的模式

20 世纪 80 年代至今，世界各国逐渐形成了生态环境保护的环境价值观念，环境保护和可持续发展也逐步融入了各国政府的发展理念，人类开始从根本上转变经济社会发展模式，探索经济、社会和环境相协调的发展道路。这种理念在中国主要体现为科学发展观和生态文明的理念。在这种理念下，通过进一步创新环境公共治理模式，可以从根本上改善环境质量、促进社会和谐稳定，实现经济、社会 and 环境的可持续发展。环境行为、环境治理和环境价值观念三个维度相互作用，共同构成了环境与社会最新理论关系框架，如图 2-10 所示。

## 四、政策行动框架

为实现生态文明建设的长期愿景和目标，课题组提出了以下政策行动框架，建议有关部门通过实施这一框架，将社会发展和环境保护有机结合起来，使环境得到进一步改善、社会发展更加和谐，全面建设“美丽中国”。

### （一）基本原则

为制定将环境保护和社会发展联系起来的政策，课题组确定了五条指导原则。

（1）多方参与性原则。实现可持续发展人人有责。经验表明，中国政府在过去的三十年来专注于经济发展，造成许多环境问题和社会问题。环境群体性事件呈现高发态势，有些甚至损害了政府的公信力。这其中的重要原因是没有为利益相关者和其他社会群体提供足够的参与机会。因此，应当明确不同参与者的作用和责任，进一步转变政府职能，建立能够使个人、企业等发挥积极作用的参与机制，以更好地促进经济、社会和环境协调发展。

（2）长期与短期目标相结合的原则。课题组强调，环境保护和社会发展不但需要立即采取实际行动，还需要制定长期目标和计划，为子孙后代提供保障，建设“美



丽中国”。因此，在政策制定过程中，不但要对长期目标进行清晰描述，还要制定短期目标，并设定相应的任务。

(3) **政策目标一致性原则**。经济、社会、环境政策应相互依存、相互促进，而不应相互矛盾，在确定政策共同目标以及其各自目标时更是如此。

(4) **以法制为保障的原则**。课题组强调法律法规的重要性。法律法规的设立是为了对经济、社会和环境目标以及要求提供支持，而不是为了满足既得利益群体、企业或个人的某些偏好和主张，这是保持社会长期稳定的重要保障。

(5) **公平正义原则**。环境权益和责任应是公平分配和平等的，不同区域、群体都应拥有平等地享受良好环境的权利，同样，每个社会主体都应当履行保护环境的责任和义务。因此，在制定相应的政策时（例如绿色采购政策、可持续消费政策），不仅要考虑能够保证环境权益在不同群体间的公平分配，还要能够推动各个社会主体积极参与环境保护，履行环境义务。

## （二）2050 年目标 /2020 年行动

课题组提出了环境保护与社会发展的 2050 年目标和 2020 年行动框架。考虑到基础设施建设、空间格局调整以及融资所需的时间，应当立即采取行动，以逐步实现 2030 年和 2050 年的目标<sup>①②③</sup>。基于对目标完成进度的倒推，不难看出某些政策应当尽快出台，尤其是在“十三五”规划之前，这样才能确保该目标有机会实现。第五章将对需要采取的行动给出具体建议。初步研究之后，还会进行多项有针对性的、以政策为导向的研究。以下是课题组提出的中国环境保护与社会发展的阶段性目标（图 2-11）。

(1) **到 2015 年，确保实现“十二五”规划中的生态、环境和社会目标**。人民生活持续改善，初步形成环境保护的主流价值观念和有利于环境保护的生产、生活方式，促进环境与社会协调发展的法治体系更加健全，管理制度和政策体系趋于完善，环境与社会发展的矛盾和突出问题得到初步解决。

(2) **到 2020 年，全面建成小康社会**。国土空间格局和环境功能区划基本形成并发挥作用，资源节约型和环境友好型经济结构和体系基本建立，资源利用效率接近世界先进水平，单位 GDP 能耗大幅降低。随着主要污染物排放量的显著减少，整体环境质量得到明显提升。生态文明观念在整个社会的牢固树立，有利于环境与社会协调发展的法治体系、政策体系、社会风险防控体系和环境保护公共管理服务体系初步完善。

① WBCSD (2010)，2050 年愿景，企业新议程，世界可持续发展工商理事会，日内瓦。

② PBL (2009)，进入迈向 2050 年的正轨。欧盟辩论引文。PBL 荷兰环境评估局和斯德哥尔摩应变中心。PBL, Bilthoven, 荷兰。

③ TIAS (2010)，展望——回溯方法的对比研究，综合评估社会，<http://www.tias.uni-osnabrueck.de/backcasting/>

(3) 到 2030 年，更多环境污染问题得到解决。环境质量全面达到目标要求，群众健康需要得到满足。生态系统稳定健康并能提供稳定的服务功能，生物多样性得到有效保护。科学合理完整的国土空间布局和环境功能区划形成，经济和产业结构达到生态文明建设的要求。资源利用率达到世界先进水平。生态文明理念进一步普及，形成保护环境的主流价值观和低碳环保的生产方式、生活方式，科学完善的环境公共治理体系基本形成，绿色繁荣的和谐社会初步建立，美丽中国初步呈现。

(4) 到 2050 年，环境保护和经济社会发展相协调将成为一条准则，人与自然的和谐相处将会达到一个更加合理的水平。将建成生态文明良好的“美丽中国”。大多数人将住在宜居的城市中，大部分生态恶化景观都得到恢复。为减轻气候变化的影响，适应和缓解气候变化的措施得到有力实施。能源利用模式将彻底改变，通过采用高效节能的工业运输系统和实践，对矿物燃料的依赖大大降低。

### (三) 政策领域和行动

为应对现在和将来的各种挑战，寻找社会发展和环境政策之间的平衡至关重要。这需要中国社会不同行动主体的参与来完成，如下所述：

在环境意识维度，要在主流价值观念领域采取政策行动，努力建立与生态文明相符的价值观和行为准则。通过完善法律法规、开展宣传教育、制定和实施政策措施，将环境权利明确为公民的基本权利，使环境保护成为全社会的主流价值观念，让保护环境成为全社会的共同责任和基本义务。



图 2-11 环境保护与社会发展的 2050 年目标 /2020 年行动框架

在环境行为维度，要在公众、企业和社会组织三个领域采取政策行动。要采取激励政策鼓励公众积极参与环境保护，通过宣传和教育手段培养公众形成环境保护的生活习惯和行为准则，在全社会建立绿色和可持续的消费模式；通过进一步完善和落实环境保护法律法规、标准，健全环境保护的经济政策和激励手段，培养企业的环保理念，推动企业履行环保社会责任；通过引导性政策，促进公益性环保组织发展，充分发挥行业协会、社区的参与作用，形成环保公益组织广泛参与环境保护的局面。

在环境公共治理维度，应着力于改善立法、社会和环境风险控制，并扩大环境公共服务的分布范围和覆盖面。在法律领域，要立法保护公众对环境保护的知情权、参与权和监督权，进一步完善信息公开、环境听证、环境公益诉讼、环境损害赔偿等制度，严格环境执法，建立独立的环境仲裁和专业审判机构，推动形成较为完善的环境保护法律法规体系和执法体系；在政策领域，要把环境保护放在与经济、社会发展同等重要的位置，加快研究制定环境保护的社会政策，建立健全重大政策的环境社会评估机制和独立的环境政策评价机制，形成环境保护与经济社会发展相协调的政策体系；在社会风险控制领域，要探索重大项目环保社会风险评估机制，健全环保社会风险民意沟通和利益诉求机制，强化社会风险化解工作机制，构建突发环境事件的应急处置机制，探索建立政府、企业和公众定期沟通、平等对话、协商解决的机制；在环境公共服务领域，要建立环境基本公共服务投入的长效机制，积极引导社会资本进入环境公共服务领域，不断提升政府环境信息的公开性和透明度，创新环境保护的社会管理机制。

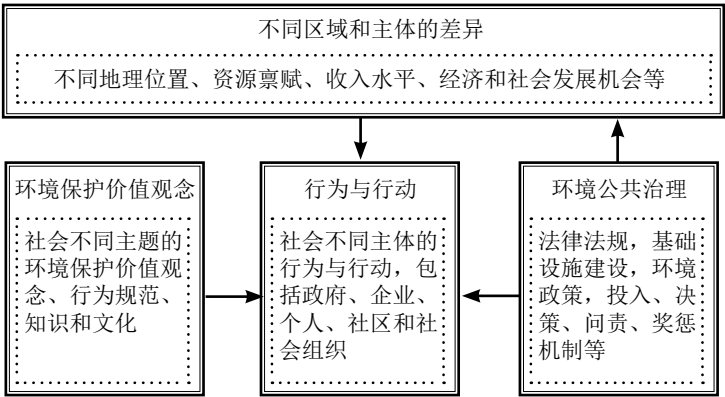


图 2-12 各维度在协调环境与社会关系中的作用

图 2-11 也概括了未来 35 年内各方参与者在 8 项政策领域内所采取的关键行动。第一阶段是从现在到“十二五”规划期结束。在这期间，重点是建设基础设施和支

持体系。此阶段的主要工作是对主要的环境和社会问题进行充分调查，健全法制，并在有条件的地区和领域进行环境和社会政策的试点。第二阶段是到 2020 年，即整个“十三五”规划期间，重点是完善制度。这个阶段的主要任务是在确保经济、社会和环境三个领域发展强度下，实现三个领域的平行、协调发展。第三阶段是到 2030 年。此阶段主要着力于完成中期目标，即环境污染得到全面解决，环境质量基本满足群众身体健康需要，生态系统稳定健康，其服务功能得到明显恢复。第四阶段是到 2050 年。这个阶段主要着力于远景目标，即实现环境保护与经济、社会发展相协调，人与自然相和谐，全面进入生态文明时代，建成美丽中国。

## 五、政策建议

### （一）导语

生态文明是一项宏伟的愿景。实现该目标的关键在于通过明确、协调和一致的政策平衡经济增长、环境保护和社会发展的目标。到目前为止，中国和其他国家对环境保护和社会发展的关系关注较少。本报告中的 2050 年愿景 /2020 年行动框架提出了解决这一问题的路线图。该框架将 21 世纪中期生态文明和美丽中国的长远愿景，与近期需要施行的政策和采取的行动有机地结合起来。

考虑到当前面临的突出问题，课题组在若干关键事项上提出了一些政策建议。这些建议仅仅是给出了政策的方向，还需要进行具体的政策设计和制定实施细则。所有任何近期的行动都应作为战略转型的一部分，且应与整体愿景保持一致。例如，环保措施应考虑其社会影响，而社会发展举措应确定并解决其对环境的影响。

课题组注意到，本章中有一些政策和实践方法已在之前的报告中提出过，但有些内容重复提出是因为需要对其格外关注，并加大其实施的力度。

### （二）建议

经过充分论证，课题组提出以下六个方面的政策建议：

#### 1. 制定 2050 年愿景和阶段性目标

课题组的首要建议是，进一步制定指导短、中、长期行动的 2050 年愿景 /2020 年行动框架，真正实现中国经济、社会和环境层面的协调。（图 2-11）课题组建议按照以下三个维度研究政策框架。第一，环境意识维度。从提升和建立生态文明的主流价值出发提出政策建议。第二，环境行为维度。从公众、企业、社会组织三个行为主体分别提出政策建议。第三，环境公共治理维度。分别从增强法律保障、建立独立的环境政策、提高社会风险控制和提高环境公共服务四个方面提出政策建议。

## 2. 形成生态文明的社会规范和价值观

社会政策的制定以价值观和社会规范为基础。课题组认为，与中国生态文明有关的社会价值和规范，是制定未来环境保护和社会发展政策和开展实践活动的基础。因此，应当在全社会形成生态文明的社会主流价值，使广大公民认识到，环境权利是公民的基本权利，良好的环境是一项公民的基本福利，而保护环境也是公民的基本义务。政府在促进全社会形成生态文明价值观中负有重要责任。建议采取如下政策措施：

(1) **制定教育和培训计划。**一是加强干部培训。在各级党校、行政学院和其他培训中心开设环境与社会方面综合课程。二是将环境基础知识和可持续发展理论纳入学历教育，包括九年制义务教育和大学本科教育，宣传倡导相关规范和行为，突出操作性、趣味性。三是通过职业教育和继续教育系统，对各种新生就业人口和已就业人群给予帮助，如为涌向城市的农民工提供培训。

(2) **支持理论和政策研究。**围绕经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”的总体建设目标，进一步丰富与中国传统道德和文化理念相契合的生态文明价值体系，使之成为维护社会公序良俗、推动可持续发展的重要基础。

(3) **广泛传播生态文明价值观。**运用新闻媒体、互联网等传播载体，开展形式多样的社会宣传活动；鼓励社会组织开展各种实践活动，褒奖先进人物，建立教育基地，推广各具特色的文艺作品和出版作品。

## 3. 鼓励所有社会主体发挥作用

为适应日益多样化和多元化的社会需求，我们强调发挥各个社会行为主体的作用，同时在政府、企业、社会部门和民众之间建立一种合作互动的良性关系。建议采取如下政策措施：

(1) **鼓励健康、可持续的生活方式。**促进形成适度、公平和以人为本的生活方式，强调物质以及精神和文化层面消费的质量而不是数量。通过宣传和教育，培养公众形成可持续的生活习惯和行为准则。特别是发挥社会组织、企业家以及公众人物在引领健康生活方式的示范带头作用。

(2) **公众参与决策过程。**通过公开环境信息、立法保证公众环境权益等手段(如第三章所述)来保护和强化公众的知情权。中国大规模的城镇化为此提供了独特的机遇，例如可以尝试创新型、参与式的城市规划方法。

(3) **促进企业履行环境社会责任。**通过进一步完善和落实环境保护法律法规、标准，健全环境保护的经济政策和激励手段，培养企业的环保理念，推动企业履行环保社会责任。推动企业参与超出环保义务之外的活动，如通过开展公益事业与社



区共同建设环保设施。通过独立监管和公众参与，对企业环境行为进行评级和信用评价，将企业环境信用评价作为审核企业发债、上市、银行贷款等资格的重要依据<sup>①</sup>。

(4) 支持环保社会组织的进一步发展。社会组织作为独立的评估者和监察者，有助于保护公民权利、提高环境和社会意识、展开调查研究、促成社区活动、保护生物多样性，并且为政策制定者建言献策。这些社会组织超出了当前中国正式注册的范围。因此，有必要考虑改变社会组织注册相关政策，放松其开展环境、社会领域相关活动的限制。很明显，促进发挥公益性环保组织的作用，需要创造条件解决他们面临的注册难、经费难、社会参与难的问题。具体措施包括：一是积极鼓励和引导城乡社区参与环境保护，例如，发挥他们在宣传动员等方面的作用；二是鼓励社会组织广泛参与重大项目的环境影响评估、社会风险评估，推进重大项目立项做到公平、公正、透明；三是鼓励、引导社会组织有序参与提供公共服务。政府购买公共服务中，将环保组织纳入招标范围，这将有利于密切政府和社会组织的关系，弥补政府提供公共服务的不足。

#### 4. 加强环境公共治理

实现生态文明愿景的关键是政府制定清晰完善的法律法规体系和采取行之有效的政策行动。中国政府应当同时完善环境政策和环境社会发展政策，并保持其一致性。环境和公共健康领域的国际经验表明，实现这些环境与社会目标需要拥有足够的政治意愿<sup>②</sup>。同时，根据中国复杂的生态和环境问题，有必要建立等同于经济、社会政策强有力的综合环保政策。建议采取如下政策措施：

(1) 从“十三五”规划开始，中国政府将每五年的规划改为“国民经济、社会发展与环境保护规划”。在此规划中，环境政策与经济和社会并列成为同等重要的内容。

(2) 中国各级政府每年“两会”上所提交的“国民经济与社会发展报告”也相应地改为“国民经济、社会发展与环境保护报告”。

(3) 建立重大政策的环境社会评估机制。建立环评结果的追溯机制和责任制，环评单位和个人要对环评报告负责，加大环评违法的处罚力度。譬如，欧盟委员会的事前政策影响评估是实现政策一致性的重要手段，可以作为参考借鉴。

① 课题组欧洲考察期间讨论的见解。见 Schijf, B. 和 Boven, van.: G. 发展实践中的战略环境评估。近期实践回顾。2012. OECD/DAC 报告 9789264166745 (PDF)；9789264166738 (印刷体) DOI:10.1787/9789264166745-en. OECD, 巴黎。也见“观点与经验 nr 11, 2012, 荷兰环境评估委员会”，下载自 <http://www.eia.nl/en/publications>。

② 尤其，世界卫生组织在全球案例的基础上，指出实现有效合作通常需要国家上层领导人的强烈支持，同时暗示，中国环境和环境相关问题引起的担忧正好为制定相关政策策略提供了一个千载难逢的机会。很明显，总理为代表的责任制应落实到各级政府。社会事务和卫生部出版物 2013:9. ISBN 978-952-00-3406-1 (印刷) ISBN 978-952-00-3407-8 (在线发布) URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3406-1>



(4) 完善政绩考核和政府绩效评价体系。改革政绩考核方法，逐年提高生态环境、社会发展等方面指标在评价体系中的权重，促进地方政府主动在生态环保上加大投入。

## 5. 建立健全环境社会风险评估、沟通、化解机制

课题组建议，凡涉及公民环境权益的重大决策、重大政策、重大项目、重大改革，均纳入环境社会风险评估。政府应该建立一套全面的环境和社会风险评估方法。建议采取如下政策措施：

(1) 实行“前置审批”制度。对具有社会影响的重大项目、涉及公众环保权益的政策和改革进行“前置审批”，包括进行程序合法性评估、政策合理性评估、方案可行性评估、诉求可控性评估等。

(2) 建立征求和吸纳民意的规范程序。在重大项目决策前，通过座谈会、听证会、社会公示等多种形式，邀请人大、政协、行业协会以及社会各界代表对社会风险评估报告进行审评，以获得民众的理解、信任和支持。

(3) 建立环境社会影响问责制。对履行评估程序不严格、造成“评估失灵”的干部严肃处理，对不重视社会风险评估结果的决策者严格问责。

(4) 构建突发环境事件的应急机制。制定完备性强、可操作的应急预案，明确各级相应机制的启动条件、启动时间、对应人员及装备等。

(5) 提高环境信息的公开性和透明度。在应对环境事件过程中，发布及时、准确和实际的信息，以避免误导、失实报道、猜测和谣言。应该充分利用新媒体平台，例如网络、微博等。

## 6. 提高环境基本公共服务水平

这里强调环境公共服务是为了体现政府有能力实现改善和保护环境、满足公民健康和福利期望的目标。在需要基础设施规划和决策的城乡层面快速城镇化和显著变革的环境下，强调环境公共服务的政策一致性显得尤为重要<sup>①</sup>。基本公共服务是由政府主导提供的，旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。人类的基本需要包括水源清洁、空气清新、土地肥沃的宜居环境。此外，制度安排、标准和法律等无形服务也逐渐纳入其中<sup>②</sup>。具体行动如下：

(1) 制定适当的协调机制，保证环境基本公共服务均等化。合理确定环境基本公共服务的范围和标准，如配备污水处理、垃圾处置等设施；保障公众清洁水权、清洁空气权及宁静权等；环境应急响应机制；环境信息服务，如保障公众环境知情

① 参见国合会课题组报告：中国环境保护与社会发展研究报告，127-134页，218-243页。

② 世界银行（2012年）中国2030年：构建现代、和谐和创新的高收入社会。会议版。世界银行和中国国务院开发研究中心。世界银行，华盛顿。

权和环境监督权。

(2) 通过购买服务提高环境基本公共服务的水平。例如，调动社会组织开展环保监测、评估和提高环保意识的宣教活动。

(3) 逐步提高环境基本公共服务在财政支出中所占比重。建立多种资金渠道，完善中央转移支付和跨区域转移支付的机制，为各地实现环境与社会政策目标提供资金保障。

(4) 建立生态补偿机制。加大对重点生态功能区的均衡性转移支付力度，研究设立国家生态补偿专项资金。鼓励、引导和探索下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、生态受益地区对生态保护地区的生态补偿。使保护生态环境也可以增加地方收入，造福当地群众。

### (三) 需要进一步研究的问题

课题组开展的是初步的、框架性的研究。我们建议下一步开展多个有关复杂重点问题的战略研究，重点包括以下三个课题：

(1) 生活方式和行为。国外经验表明，促进生活和行为方式的改变是一项艰巨的长期目标。目前，中国政府在影响生活方式和行为上的直接作用较小，而社会组织和企业家等组织在引领趋势方面更富影响力。因此，应重点考虑设计最有效的举措，避免各种负面影响。

(2) 社会发展和环境保护的法律基础。急需探索如何解决与环境有关的社会问题，例如，由污染引起的抗议或“群体性事件”，部分原因是由于在缺乏司法渠道或者司法系统不适于解决这类问题的情况下，公众缺乏表达诉求的其他渠道。有效的法律机制应具备诚信、权威和长期一致性的特征。为此，需要评估的关键方面包括：表达诉求的司法与行政渠道的平衡；实际法律修订过程中的参与制度，包括预期变化的公众通告制度、舆论处理和回应制度以及法律听证制度，等等。

(3) 环境保护和社会发展相协调所需的资金来源。中国高度集中的财政体系为建立和优化环境保护和社会发展的积极关系带来了机遇和挑战。即使有强制的政策，往往也无法及时为各级政府落实相关工作提供适当的资金。因此，建议对如何落实政府愿景所需的资金展开研究。

中国经济社会发展面临很多重大任务，如经济结构调整、公共治理创新，这既是重大的挑战，又是促进环境保护和社会发展相协调的难得机遇。深入研究环境保护与社会发展之间的关系，将有助于制定有效的政策。中国政府在这些方面的成就将吸引许多其他国家和国际组织的关注。

## 第三章

# 可持续消费与绿色发展

### 一、引言

随着中国城镇化进程与经济结构调整的不断深入，预计在可预见的未来，中国还将保持高速经济增长。中国以出口和投资为基础的传统经济发展模式正在转型，经济结构逐渐转向国内消费。这一调整对进一步提高中国资源和能源利用效率是重要机遇。刺激国内消费有助于进一步提高人们的生活质量、建立社会公正和政治稳定的“美丽中国”，促进实现小康社会。

有令人鼓舞的迹象表明，中国正在深化经济和社会发展的改革进程，并迈向可持续城镇化之路。中国共产党第十八次全国代表大会将生态文明的概念加入了中国共产党章程。这项创举已经催化出多项国家政策，以促进绿色、低碳、循环发展，推动对低碳技术与低碳城市的规划。中国城市化的进程也体现在联合国开发计划署（UNDP）的《2013 中国人类发展报告》中：中国正在修改城市规划政策和实施新的重要举措，以在经济扩张中将其更多集中在可持续发展领域……资源消耗、能源安全和关键的环境问题越来越多地融会体现在城市规划中<sup>①</sup>。

然而，可持续城镇化和绿色发展不能仅通过技术层面的解决方案，还需要尽量避免不可持续的消费模式。中国最近日益恶化的城市空气污染和许多大城市中日益增加的城市垃圾，在很大程度上是不可持续消费模式造成的直接结果，即私家车泛滥、建筑领域能源消耗快速增长、家庭没有实行垃圾分类等。鉴于中国新兴城市中产阶级将成为中国未来经济增长的主要驱动引擎，需要将促进可持续消费纳入城镇化进程。这将避免消费者扩大购买社会效益较低的资源 and 能源密集型产品和服务，而是选择环境影响较低的高品质绿色商品和服务。另一项挑战是关于中国的农村居民，他们需要通过提升消费水平，并从中国持续的经济增长中不断获益。

尽早创造条件建立可持续消费模式并与城镇化结合，将对中国的绿色转型产生重要促进作用：除了能解决当前中国公民的环境和健康问题，可持续消费也将是创新和试验的驱动引擎。它将促进教育和卫生服务水平的提升，并创造巨大的经济和贸易利益。中国转向可持续绿色产品将为出口经济带来创新优势，同时也将减轻中国对国外资源进口的依赖度。

① UNDP（中国）. 2013. 2013 中国人类发展报告 . 可持续与宜居城市：迈向生态文明 . UNDP：北京 .

本章介绍并讨论了可持续消费的概念和实践方法、其与绿色发展的关系、可持续城镇化和由此对中国产生的影响。第二节介绍了可持续消费与绿色发展的原则和定义,以及中国面临的消费挑战。第三节论述了中国可持续消费政策现状,现有差距、挑战和机遇。第四节总结了可持续消费领域最具相关性的国际经验,包括政策工具和最佳实践案例。第五节为中国政府提供了一系列具体建议,帮助中国政府能够在国内新兴消费者锁定不可持续消费模式前成功地实施可持续消费策略。

## 二、可持续消费与生产的基本理念

### (一) 可持续消费定义

可持续消费最初在 1992 年 6 月里约热内卢联合国环境与发展会议 (UNCED) 上提出,并在之后的 20 余年中不断修订。许多国家(尤其是在欧洲)已经制定了可持续消费行动计划,并确定了宏观经济政策和家庭层面的干预措施。各国政府积极推动可持续消费主要出于以下动机:减少温室气体排放、限制对资源密集型产品和服务的依赖以提升产业竞争力、打破消费主义和福利观念之间的联系以提高生活质量。此外,联合国环境规划署 (UNEP) 于 2013 年推出了《可持续消费和生产十年行动框架》,各区域国家集团一直在努力谋划适合本地区的可持续消费战略<sup>①</sup>。

这些国家、区域和国际层面的行动是关注可持续消费的实例,也激发了可持续消费的各种不同定义和概念设想。其中特别值得注意的是《联合国保护消费者准则 (2003)》中提出的概念:

可持续消费包括以经济、社会和环境可持续的方式满足今世后代对商品和服务的需求。……政府应制定和执行可持续消费政策,以及将这些政策同其他公共政策相结合。……政府应与工商界和民间社会有关组织合作,拟订和执行一套综合政策和促进可持续消费战略,包括法规、经济和社会手段;取消那些助长不可持续消费和生产模式的补贴。

促进可持续消费与绿色发展的理念紧密相连。早在 2002 年,UNDP 中国<sup>②</sup>就对中国的绿色发展定义提出了宝贵见解。相关报告建议,绿色发展强调经济与环境的统一与和谐发展,是以人为本的可持续发展的积极路径。这使得绿色发展与可持续消费形成了密切联系。

<sup>①</sup> 其中较突出的是可持续消费和生产亚太圆桌会议。见 <http://www.aprscp.net>。

<sup>②</sup> UNDP 中国. 2002. 走向绿色发展之路: 2002 中国人类发展报告. 详见: [http://hdr.undp.org/en/reports/national/asiathepacific/china/name\\_2761\\_en.html](http://hdr.undp.org/en/reports/national/asiathepacific/china/name_2761_en.html)

## （二）中国面临的消费挑战

将可持续消费与绿色发展联系在一起，为解决中国持续增长的能源和原材料需求提供了有益解决方法；也为减轻全球资源压力提供了途径，这与中国关注的可持续消费优先领域相同。

第一，在住房这一需求领域开展可持续消费，可以减少中国城市建设领域对初级金属、钢材、木材和混凝土需求增长。可持续消费原则应用于建筑领域，以降低能耗，从而进一步降低中国的煤炭和电力消耗量。

第二，将可持续消费模式应用于交通领域，可以有效减少油耗。中国的石油消费量自 1990 年以来已成倍上升，目前每天超过 1 000 万桶（预计到 2030 年会再增加 50%）<sup>①</sup>。

第三，中国重视家庭用品和其能源与材料使用效率。在食品领域建立可持续消费模式，不仅有利于粮食安全与食品安全，还有助于降低对自然环境的消耗，包括生态用地、空气、水和土壤。中国在小麦和大米的消费方面已经排名世界前列，对膳食牛肉和猪肉愈加依赖是中国食品消费的另一个趋势。

总体而言，中国的人均自然资源使用率正在迅速增加。尽管还没有达到美国、欧洲和其他工业化国家的人均水平，但其不断向上发展的趋势无疑应该得到我们的关注。这种向上的趋势表现在中国迅速攀高的人均生态足迹<sup>②</sup>。此外，在一些城市中，人口因素维持着较高的消费水平。

当前调整中国经济结构的持续努力更增强了可持续消费的紧迫性。中国的经济转型，就是减少对公共基础设施投资和出口生产的依赖，并相应增加国内消费，迫切需要建立并实施可持续的消费方式。

据预测，到 2030 年中国将成为世界最大消费国，其城市中产阶级超过 5 亿人<sup>③</sup>。虽然这种转变可能会平衡国民经济的组成部分，其所带来的彻底改变将会创造新的，也许甚至是前所未有的资源需求，尤其是家庭能源需求的变化、交通方式的变化以及食品消费的变化等。在这种预期下，政府已经制定了雄心勃勃的目标以提高效率。然而，这些改进的步伐将不足以抵消总消费量的预期适量增加。

在未来几十年，资源消耗量将继续保持上涨态势。提高效率以降低资源投入价格，可能会刺激更多的消费，使得资源环境问题进一步恶化。但中国正致力于减少其对基础设施建设和对劳动密集型制造业的经济依赖，取而代之以多样化的干预措施来遏制这种转型的潜在不利后果。

中国在社会保障体系建设方面还不完善，缺乏完善的退休养老金、医疗保险 61

① BP. 2013. BP2030 能源展望. 详见：[www.bp.com/statisticalreview](http://www.bp.com/statisticalreview).

② 世界自然基金会（WWF）中国. 2012. 中国生态足迹报告 2012. 北京：WWF 中国.

③ 例如见 J. Woetzel, X. Li, & W. Cheng. 2012. 中国的下一步是什么？上海：麦肯锡公司.



和公共教育系统，导致居民储蓄水平偏高。在全国的许多地方，该水平估计超过35%。中国人对于收入的储蓄偏好以及中国公共投资和出口生产的超高利率，导致许多经济学家认为“消费不足”是中国经济发展中不可忽视的重要问题。

当下，中国正通过加强基本养老保险、获得医疗保健和良好的教育、同时鼓励家庭消费其他商品和服务，确立城市中产阶级的生活方式。这有利于促进终端消费，帮助中国利用国内新兴消费者部分取代对海外需求的依赖。由于补偿政策的缺失，私家车、越来越广泛滥用的空调以及更多物质的生活方式等对社会和环境的影响比较深远。为此，中国亟须制定一个可持续消费的政策方案，以在短期内鼓励消费者优先考虑节能产品，减少资源密集型产品消费；在中长期，使消费者有意识地选择可持续消费服务。

### 三、中国可持续消费的政策与趋势

中华民族的文化自古以来以节俭和质朴为美德。这体现在整个国家的储蓄方面，促使中国成为世界上储蓄率最高的国家之一。当前，中国进入发展新阶段，随着庞大的人口和财富的迅速增长，对能源和原材料的消费将达到一个新的高度。随着私人家庭消费模式发生深刻变化，城乡居民（尤其是城市中产阶级）的消费需求也不断升级，这个趋势不仅将影响中国的经济、社会、资源和环境，而且也将对世界的消费和生产带来深远影响。因此，从一开始就建立可持续性的消费战略和框架，将有助于中国经济改革的成功。本研究将介绍可持续性消费政策的现状，可持续性消费政策存在的缺失与差距，以及在中国发展可持续性消费所面临的挑战和机遇。

#### （一）相关可持续消费政策

可持续性消费的概念已体现在中国的一些可持续性发展政策中，基本情况如下：

1994年4月中国政府发布《中国21世纪议程》，明确提出中国“建立可持续消费模式”。该《议程》是联合国《21世纪议程》发表后，全球第一个国家级21世纪议程，中国与UNEP同步推进可持续消费，也是全球最先提出建立可持续消费模式的国家。在1996年第四次全国环境保护会议上，时任国家主席的江泽民发表讲话，强调可持续发展必须做好“两个坚持”：一是“坚持节水、节地、节能、节材、节粮以及节约其他各种资源”，二是“坚持以生态环境良性循环为基础”，“两个坚持”成为中国推动可持续消费的思想指南。

2005年，国务院发表“贯彻落实科学发展观和加强环境保护的决议”，该决议指出，在消费方面，政府应当大力倡导环保消费模式，并实施环境标志，环境认证和政府绿色采购制度。2007年6月，国家发改委制定了“应对气候变化的国家行动



计划”。该文件旨在提升全社会关注节能环保，加快建设资源节约型社会并减缓温室气体排放。

2007 年，中国共产党第十七次全国代表大会制定了创建小康社会的发展目标，包括建立一个有生态意识的文化系统并制定新的消费模式。中国“十一五”规划中指出，政府应当提升节约意识，鼓励生产和使用节能高效汽车和多样节能、节水产品，开发节约能源和省地型建筑物，并建立节约型的消费模式。

2012 年中国共产党十八大报告中强调中国“更多依靠消费需求拉动经济增长”，将消费置于经济增长的“三驾马车”之列；并提出“形成节约资源和保护环境的生活方式”，“提高居民消费率”、“增加城乡居民收入”、“释放居民消费潜力”。在第十二个五年计划中，中国政府进一步提出“绿色消费是促进绿色发展的一种方式”。综上所述，“可持续性消费”已经进入中国可持续性发展议程中，但尚未形成一个全面、综合和一致的发展方式。

除了出台宏观指导方针外，国务院的相关执行部门近年来制定了一些促进可持续消费发展方面的政策，如：制定利于新能源发展的财政补贴政策，节能服务行业的投资政策，建立可再生能源的发展基金，对于替代燃料汽车（主要是电力方面）的补贴政策，以及对乘用车税税率结构的调整。具体如表 3-1 所示。

表 3-1 有利于可持续消费的相关政策

政策文件名称	发文部门	时间
关于低污染排放小汽车减征消费税问题的通知	财政部	2003
关于鼓励发展节能环保型小排量汽车意见的通知	[ 国 ] 办公厅	2005
家电下乡试点工作实施方案	财政部、商务部	2007
关于开展私人购买新能源汽车补贴试点的通知	财政部	2010
国家税务总局关于调整和完善消费税政策的通知	税务总局	2006
关于下达财政补贴高效照明产品推广任务（第一批）的通知	发改委	2008
关于开展“节能产品惠民工程”的通知	财政部、发改委	2009
关于调整高效节能空调推广财政补贴政策的通知	财政部	2009
关于调整高效节能空调推广财政补贴政策的通知	财政部	2010
关于进一步做好节能与新能源汽车示范推广试点工作通知	财政部	2011
节能产品惠民工程高效节能平板电视推广实施细则	财政部	2012
节能产品惠民工程高效节能家用电冰箱推广实施细则	财政部	2012
节能产品惠民工程高效节能电动洗衣机推广实施细则	财政部	2012
节能产品惠民工程高效节能家用热水器推广实施细则	财政部	2012

这些政策表明，中国政府主要采用财政措施鼓励人们消费更节能的产品。例如，财政部和商务部出台的“家电下乡试点工作实施方案”规定了相关家电的财政补贴为商品价格的 13%，其中 80% 来自于中央政府预算，而其余 20% 来自地方政府预算。具体情况如表 3-2 所示。

表 3-2 2007—2013 年各类家电补贴政策与效果 \*

项目	家电下乡	以旧换新	节能惠民
时间	2007.12. 开始 2013.1. 结束	2009.6. 开始 2011.12. 结束	2012.6. 开始 2013.5. 截止
补贴品种	电视机、电冰箱、洗衣机、空调机、手机、电脑等	彩电、电冰箱、洗衣机、空调机等	平板电视、电冰箱、洗衣机、空调机等
补贴额度	13%（有上限）	10%（有上限）	单台 70—600 元
实施效果	累积销售家电下乡产品 2.98 亿台，计 7 204 亿元	共计销售家电产品 9 248 万台，3 420 亿元	拉动家电销售 2 500 亿元 节能家电

另一个重要立法是 2003 年颁布的《政府采购法》，确立了政府绿色采购的法律制度。至 2012 年，中国已分别发布 12 期节能产品政府采购清单和 12 期环境标志产品政府采购清单，一些中央和地方政府已经逐步开展绿色采购措施，并不断扩展绿色采购规模。该政策对公共机关的消费行为有一定的影响，但在各部门和各级单位还未形成持续的绿色采购行为。

据政府统计，“十一五”时期中央和地方政府采购节能环保产品的金额达 2 726 亿元，占政府采购产品金额的 65% 左右。许多地方政府定期对企业开展政策宣传及业务培训，建立绿色供应商名单库，对企业参与政府绿色采购活动进行评估，引导和鼓励企业生产和销售更多的绿色产品，促进企业绿色产品供应不断走向规范化。

专栏 3-1 天津市政府的绿色采购和绿色供应链

天津市政府采购中心严格依据相关规定，对《节能产品政府采购清单》和《环境标志产品政府采购清单》内产品实施强制采购或优先采购，此外，政府积极与利益相关者（例如中国企业和当地的采购中心）合作制定并实施一套成熟且完备可行的绿色公共采购标准和系统。此外，“天津国际绿色产品交易中心”也正在筹建中。

（二）中国可持续消费政策的缺失和差距

尽管中国已提出建立可持续消费模式近 20 年，然而，作为一个可持续发展的战略，可持续消费战略仍未纳入国家发展计划和重要法律中，也未能系统地列入国家政策框架内。尽管“可持续消费”已经成为行业改革和创新政策的重要组成部分，但和控制污染与节能技术措施相比，可持续消费措施所发挥的作用还比较有限。因此，“可持续消费”在现阶段尚不能有效地鼓励企业提供绿色产品，也不能作为一项重要措施来规范公众的消费行为。

此外，目前与可持续消费相关的政策并没有充分考虑中国区域经济发展的差异，最明显的就是发展不平衡：西部消费水平较低，而东部消费水平较高。与消费有关的政策不能平衡兼顾农村贫困居民的需求或调节富裕的城市居民的消费影响力。

至今仍不能有效地促进可持续消费的一个原因是，重要的法律中没有体现不同消费水平的需求，如：当前的环保法没有提及可持续消费的概念以及可持续消费政策如何能有效地减少工业污染和保护自然资源。此外，《消费者权益法》也不包括促进消费者使用绿色产品的权利以及关于如何指导消费者进行消费的方针政策。

可持续消费政策也缺乏有效的落实体制，例如，自 2003 年以来，《政府采购法》未能有效地落实可持续性公共采购措施。产品选择标准和采购方法的发展也比较落后。此外，绿色公共采购只限于自愿参与的地方政府，虽然经过过去十年的发展，中国制定了强制性的产品标准。然而，这些标准却缺乏有效的实施。尽管食品立法和食品安全标准已经实施多年，食品安全问题却成为中国“热点”。中国尚未建立完备的系统以确保透明且可信任的产品信息和认证。

为了确保中国能实现可持续消费，需要合理的体制和结构，以及国家政府对可持续消费的各种利益相关者的责任分配，包括：当地政府机构、企业、行业、非政府机构、研究机构和公众。中国监管和政策体系中仍缺乏公众（包括年轻消费者）可持续消费意识和开展公共教育的内容。消费者协会则缺乏可持续消费社会引导能力。

（三）中国可持续消费面临的挑战

目前，中国的人均消费水平在几个经济大国中是最低的。中国的消费支出只占国内生产总值（GDP）的 36%，相当于美国消费水平的一半，日本和欧盟消费水平的三分之二。从国内情况看，近 10 年居民消费率频频触底。在 2000—2011 年，城乡居民消费率从 46.4% 下滑至 34.4%，降幅 11.6 个百分点。具体见表 3-3。消费率下降不仅由于绝对消费量的减少，而是由于投资增长率过高，远远超出国内的消费水平。因此，作为可持续的经济增长战略，发展可持续消费需要应对挑战，遏制不可持续的投资项目。

表 3-3 2000—2011 年中国城乡居民消费率变化

[ 消费支出占国内生产总值（GDP）的比重 ]

年份	城乡居民消费率 /%	城镇居民消费率 /%	农村居民消费率 /%
2000	46.4	31.3	15.3
2001	45.2	30.7	14.5
2003	41.7	29.7	12.0
2005	37.7	27.6	10.2
2007	35.6	26.5	9.1
2009	33.9	27.7	8.5
2011	34.4	27.0	8.0

资料来源：2012 年《中国统计年鉴》。

与此同时，城乡居民消费能力逐步增强，据统计，2006—2011 年城镇居民人均可支配收入从 11 760 元增加到 21 810 元，增长 115%；农村居民人均纯收入从 3 587 元增加到 6 977 元，增长 105%<sup>①</sup>。尽管有这些明显的改善，城乡消费水平的差距依然很大。因此，政策方面的挑战是，一方面需要根据可持续消费的原则，继续提高农村人口的消费水平和生活水平，另一方面需要通过转变城镇消费者的消费模式，降低他们的生态足迹指数。

发展可持续消费需要调动多方利益相关者的积极性，因为这需要政府、企业、学术界、民间社团、社区、家庭和个人消费者的共同参与。动员不同的利益相关方是一大挑战。在中国，虽然社区和消费者在促进可持续消费的过程中所发挥的作用很小，但他们的参与对于国家迈向可持续消费之路是必不可少的。如今，消费者越来越关注环境、社会和经济问题，并越来越愿意为此采取行动。然而，由于实用性、支付能力、方便性、产品性能和消费习惯方面的障碍，中国消费者部分固有的消费习惯仍存在不可持续性<sup>②</sup>。

此外，企业需要定义可持续的产品和生活方式，并制定可行的方案。虽然目前尚未建立可持续消费平台，一些领先行业（例如：食品和建筑业）有能力发展可持续消费，提供安全的生态型食品和节能建筑。但企业需要实施更加严格的产品标准和法规，以消除那些不可持续和不安全的产品。同时，企业也需要遵循有效的市场机制和自愿原则，为消费者提供绿色环保的商品和服务。

#### （四）中国可持续消费发展的机遇

推动中国可持续消费发展面临以下机遇：

（1）通过缩小城乡生活方式差距，缩减社会贫富差距，进而促进社会平等，并推动中国实现和谐社会；为中国新兴城镇消费者和农村居民提供绿色安全产品（见专栏 3-2），提升社会满意度。

（2）可持续的公共采购实践将成为消费实践升级的重要推动力，并将大幅提升绿色产品的市场份额。中国政府机构可持续公共采购基础已经建立，且已有最佳实践范例，目前需要进一步扩展可持续产品采购规模。

（3）可持续消费应与中国城镇化发展接轨，建设低碳城市化将使中国城市居民开始践行可持续消费。通过政策干预，将可持续消费与低碳城市化进一步融合，将有效解决交通基础设施与住宅能耗问题。可持续消费还将促进城市创新性低碳设计、新型通讯工具及人员流动。可持续消费可以有效减少城市垃圾，推动可持续食品消费（在中国多座城市，50%～70%的城市垃圾流均源自食品废物），收集厨余垃圾

① 数据来源：2012 年《中国统计年鉴》。

② 世界可持续发展工商理事会，2008. 可持续消费事实与趋势：商界视角，日内瓦。

以进行堆肥，将有效减少垃圾填埋场及焚化炉的新增需求<sup>①</sup>。

(4) 在原料使用与能源效率上开发绿色标准，研发可靠的绿色产品鉴定系统，确保产品质量，提升中国产品在国际市场竞争力，并改善中国消费者的生活水平。这些措施也将会增强政府公信力，并将有效促进公众参与。

(5) 开拓绿色产品市场将带来新的经济增长机遇，并将在 GDP 中增加绿色消费占比。此外，可持续消费将创新经济模式，这种模式将会提高资源利用率，并可提供优化选择引领市场消费行为，增加绿色就业机会。可持续消费模式将有利于产业升级，不仅有利于中国国内经济转型，更有利于中国“走出去”战略的实施。

(6) 可持续消费有助于提升中国国际形象。发展可持续消费将有助于促使中国成为全球和区域贸易及投资问题上拥有主动权，为绿色发展、生态文明及世界可持续发展贡献潜在力量。

### 专栏 3-2 四川农村以社区为基础的有机农业和生态旅游

安龙村是一个农业社区，位于成都以西约 30 公里处。自 2005 年以来，农民就已经成功开始了向“生态食品生产”的过渡。其实践与有机农业基本相同，但目前来说，有机农业对安龙的小户农民来说成本还是过高。他们引进了一种机制，对包括人体排泄物在内的资源尽可能多地循环利用，建立起了 160 个堆肥厕所以及 160 个家用生物沼气池。此外，普通花园区建立起来，成都市民可以带着家人到花园，在当地农民的帮助下种植和养护自家的有机蔬菜，满足了成都市民对有机食品及亲近自然娱乐形式的需求，同时茶馆、小餐馆和家庭旅馆也建了起来。本地食品加工业对当地生产的“生态食品”表现出了浓厚的兴趣。

## 四、可持续消费的国际经验及启示

本部分论述了可持续消费国际经验及最佳实践，对不同消费模式及其环境影响进行了概述与对比。在进行了技术方面的介绍后，本部分总结了多项可持续消费的国际进展情况与实用政策工具，而后概况包括欧洲、日本、北美及拉丁美洲在内的几大区域内的实践经验，并对与中国相关性最高的重要措施进行了综述。

### (一) 全球消费模式

消费产生的相关经济、环境与社会影响会继续增强。本报告中，我们选择了人均生态足迹、人均生态承载力<sup>②</sup>及人均二氧化碳(CO<sub>2</sub>)排放量三项指标消费模式

<sup>①</sup> Tai, J., W. Zhang, Y. Che, and D. Feng. 比较分析：中国城市固态垃圾的分类收集、垃圾管理，2011,31(8):1673.

<sup>②</sup> 见世界自然基金会，2012 年，生态足迹报告——生物多样性、生物容量及更佳选择，瑞士。



的影响。2008 年，全球人均生态足迹<sup>①</sup>为 2.70 全球公顷（gha），然而全球人均生态承载力已经降至 1.78 全球公顷（gha）。各国的人均生态足迹相差很大，例如，美国人均生态足迹为 7.19gha，德国为 4.57gha，日本为 4.17gha，巴西为 2.93gha，中国为 2.13gha。生态足迹在承载能力范围内的国家，如尼泊尔（0.76）或肯尼亚（0.95）还在努力满足其国民的基本需求。同样，世界人均 CO<sub>2</sub> 排放量在 2010 年保持在 4.44 吨，但却分布不均：美国人均排放量为 17.3 吨，加拿大为 15.7 吨，德国为 9.3 吨，日本为 9 吨，中国为 5.4 吨，巴西为 2 吨，尼泊尔为 0.1 吨，肯尼亚为 0.2 吨。中国的人均 CO<sub>2</sub> 排放量与美国及加拿大相比虽然较低，但已与欧洲国家如瑞典（5 吨）或荷兰（5.6 吨）达到同等水平。

基于这些指标，可将消费模式分为四种类型：极高消费模式、高消费模式、中等消费模式（仍高于地球的承载能力）及低消费模式。美国、德国及日本等国家的高消费模式，生态足迹高，不具有可持续性，必须显著减少消费已达到可持续的水平。中国的指标数值较低，说明很大一部分人口还处在“消费不足”的水平。对于中国和巴西这样的新兴经济体，还需要注意一个重要问题，即城市消费者的消费水平已经与工业化国家持平。举例来说，北京和上海的人均生态足迹在 2008 年已接近 4 公顷，这意味着北京和上海居民的消费模式已经达到了德国与日本居民的相似水平。与此相反，在甘肃、贵州、云南等西部省份居民的生态足迹仅介于 1 公顷和 1.5 公顷之间，东西部差距较大。

表 3-4 案例国家消费模式及指标数值比较

	极高消费 美国和加拿大	高消费 德国和日本	中等消费至低消费 中国和巴西	极低消费
全球人均生态足迹（2008）	2.70 （gha）			
各类消费模式人均生态足迹（2008）	美国 7.19 加拿大 6.43	德国 4.57 日本 4.17	中国 2.13 巴西 2.93	尼泊尔 0.76 肯尼亚 0.95
全球人均生态承载力（2008）	1.78 （gha）			
人均生态承载力（2008）	美国 3.86 加拿大 14.92	德国 1.95 日本 0.59	中国 0.87 巴西 9.63	尼泊尔 0.53 肯尼亚 0.53
全球人均燃料燃烧二氧化碳排放 （2010）	4.44 （吨二氧化碳 / 人）			
人均燃料燃烧二氧化碳排放（2010）	美国 17.31 加拿大 15.73	德国 9.32 日本 8.97	中国 5.40 巴西 1.99	尼泊尔 0.12 肯尼亚 0.27

资料来源：根据世界自然基金会 2012 年生态足迹报告及国际能源署 2012 版矿物燃料燃烧二氧化碳排放数据制表。

68 高生态足迹、高收入和高消费模式之间的关系是显而易见的。在工业化国家，

① 生态足迹是衡量人类对地球生态系统需求的一项指标，是对自然资本需求的标准衡量，可与地球生态再生能力进行对比。它表示陆地与海洋的提供一名人类消费的资源并同化响应废物所需的生物产量。更多生态足迹相关信息请参考：关于中国环境与发展国际合作委员会可持续消费及绿色发展特别小组的长篇技术报告。



人均国民总收入高，消费者具有强大的消费能力。2011 年，人均国民总收入的全球平均水平为 9 491 美元，而美国、德国和日本的国民总收入分别达到了 48 450 美元、43 980 美元和 45 180 美元。相比之下，2011 年中等收入国家的平均国民总收入为 3 631 美元，低收入国家仅有 567 美元<sup>①</sup>。此外，相对完善的社会福利制度和信贷可用性让富裕国家的消费者感觉到社会安定、财产安全，反而鼓励了消费者支出，有时甚至让消费达到了不可持续的水平。

从消费或需求方的角度来看这些问题，有三大消费领域产生的影响最大，即住房、交通和食品领域。例如，在欧盟 27 国中，个人消费是公共消费的 2 ~ 3 倍，其中食品、交通和住房成为个人消费对环境产生影响最大的三个领域，共产生了 74% 的温室气体排放量，74% 的酸性物质排放量，72% 的消耗臭氧层物质，以及 70% 直接和间接的原材料投入<sup>②</sup>。

## （二）可持续消费政策框架与工具

近二十年来，人们对可持续消费的理解不断加深，可持续消费引起了越来越多决策者的关注。在全球、区域、国家和地方各个层面已经进行了大量研究，并形成了各种政策举措。在全球层面，1992 年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会（地球峰会）和 2002 年在约翰内斯堡举行的世界可持续发展峰会为在地区和国家层面推动可持续消费与生产奠定了国际基础。在 2002 年世界可持续发展首脑会议上，人们呼吁制定一项有关可持续消费和生产的十年期计划框架，从而促成了马拉喀什进程这一多边对话与合作平台的建立。马拉喀什进程已在 2012 年召开的里约 +20 峰会上正式通过。为落实这些宏观层面的政治协定，决策者有多种能够促进可持续消费的政策和工具可以选择。报告根据各类政策工具所采用的方法对其进行了分类，并在专栏 3-3 中进行了简要描述。

### 专栏 3-3 可持续消费常用政策工具

战略及行动方案为公共团体或政府机关制定行动，以落实由国家或地方政府制定的各种目标。例如，全球范围内，很多国家政府已经制定了地方层面的城市垃圾管理战略和可持续消费与生产行动计划。

监管手段是各国政府长期使用的工具，在全球范围内都是有效制定环境政策的基础。在促进可持续消费发展方面，可以通过监管措施授权或禁止某些特定的消费行为、对某些产品的使用。与可持续消费相关的监管措施则可以分为以下三大类：环境质量标准、技术 / 排放标准、限制和禁令。

① 世界银行的 WDI 数据库中的数据和来自国际统计年鉴 2013 中的数据。

② 欧洲环境局（2012）消费与环境——2012 年更新。哥本哈根：欧洲环境局。参见：<http://www.eea.europa.eu/publications/consumption-and-the-environment-2012>

经济工具促进了环境决策效率和效果的提高。目前市场对产品或服务的定价并不能恰当反映其环境和社会影响，反而促进了自然资源消耗。

信息化政策工具在近年来变得更为普及，这在一定程度上是因为信息技术革命减少了信息收集、分析和传播的成本。信息提供与意识提升工具旨在向消费者提供有关产品或服务的信息（如产品质量、认证情况、使用说明等），希望通过让消费者获知或提高对某种产品特性的认识影响消费行为。目前，能促进可持续消费的最重要的信息化措施是经第三方认证程序通过获得的产品标识。

自愿协议指政府机构与一个或多个私营机构就实现环境目标或改善环境绩效而签订的协议，这些协议已经超出了监管义务的范畴。自愿协议可以包括奖励和（或）处罚或制裁。因为有协商这一因素存在，此类政策措施与典型的自上而下式监管方式有所不同。

### （三）可持续消费以及可持续消费和生产政策措施的国际经验

（1）欧盟：欧盟层面的很多政策战略都把可持续消费和生产（SCP）作为优先关注领域，例如里斯本战略<sup>①</sup>、第六个环境行动计划（2002—2012年）等。可持续消费和生产既是共同体里斯本计划（2008—2010年）十大关键目标之一，又是欧盟可持续发展战略需要解决的七大挑战之一。2008年，欧盟制定并颁布了“可持续消费、生产和产业行动计划”<sup>②</sup>，重点关注改善产品的环境绩效以及增加对可持续产品的需求。该行动计划主要包括8个关键方面：①对更多产品提出生态化设计要求；②强化能源和环境标签体系；③对高能效产品进行奖励并实施政府采购；④实施绿色公共采购；⑤产品数据和方法的一致性；⑥与零售商和消费者合作；⑦支持产业部门提高能源效率、生态创新和环境潜力；⑧在国际范围内促进可持续消费和生产。

欧盟在促进更可持续消费模式方面已经有所进步。例如，有机产品市场在欧洲迅速增长，已经占到全球有机产品市场在2007年的总收入的50%以上，但仍然没有达到欧洲食品消费总支出的2%。在欧洲，家庭能源和水的消耗正在减少，由于引进了有效的回收系统，家庭垃圾产生量已经成功降低。对人类健康和环境有害的产品逐渐被淘汰。在整个欧洲逐步淘汰白炽灯泡就是一个成功案例。不同成员国使用的策略由相似类型的工具或活动构成，包括生态标签、绿色公共采购（GPP）、为消费者提供有关环境、污染与垃圾的信息和教育。在欧洲，自愿性信息工具已被广泛使用，包括产品的生态标志（ISO I级）、环境产品声明（EPD，ISO III类）、

① 促进增长和就业的里斯本战略，由欧洲理事会于2000年发起，是欧盟共同应对全球化、人口结构变化和知识社会的表现。它旨在促进欧洲的活力和竞争力，为所有公民建立一个繁荣、公平和环境可持续发展的未来。更多信息在：[http://ec.europa.eu/education/focus/focus479\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/focus/focus479_en.htm)

② 欧洲委员会（2008）可持续生产和消费和可持续工业政策行动计划 [http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/com\\_2008\\_397.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/com_2008_397.pdf)

有机食品标签、提供给消费者的建议和教育材料。值得注意的是，欧盟生态标签（用来鼓励卓越的环境绩效）是整个欧洲都认可的自愿性标签。该标准由科学家、非政府组织和利益相关者协商制定，旨在建立可信、可靠的方式做出对环境负责的选择。尽管属于自愿性协议，由于欧盟生态标签的竞争力和对环境的承诺，欧洲数以百计的公司都已加入。

### 专栏 3-4 德国可持续消费措施

尽管没有总体政策框架，德国采取了各种有效措施以促进可持续消费：

1994 年，世界上第一部循环经济和废物处置法在德国发布，回收利用的概念和做法已融入生产者和消费者的思维，引导各行业的生产过程和家庭消费行为。

“蓝色天使”生态标签是世界上第一个，也是历史最悠久的产品和服务环境标签，1978 年根据德国联邦内务部长的倡议建立，经联邦政府环境部长和各联邦州批准实施。现在，大约 125 个产品类别的 11 700 种产品都带有“蓝色天使”生态标签。

德国各地都设有本地消费信息和咨询中心。这些中心接受公众捐款，以确保其不受商业利益影响。这些中心减少了消费者和企业之间的信息不对称，提高了消费者对绿色产品和消费政策的信任度。

此外，早在 1964 年，独立的产品对比测试系统（Stiftung Warentest）已经建立。该组织提供和发布独立的产品比较测试结果，对消费者的知识增加产生了重大的影响，影响了产品选择并改善了许多产品的产品性能。

为了促进高效节能房屋的使用，德国复兴信贷银行为高效节能公寓和住宅的购买者和既有建筑改造者提供低息贷款（年利率 1.41%）。有了资金支持，2010—2012 年这三年期间，德国建成了超过 150 万套高效节能住宅，其承诺购买量超过 250 亿欧元。

（2）日本：日本可持续消费具有下列特色：①实施严格的绿色采购制度。日本《绿色采购法》指定了采购项目以及每一项目的环境选择标准。②2000 年颁布的《循环型社会形成推进基本计划》旨在降低自然资源的消耗，将环境负担减到最小。③日本于 2008 年宣布了其建设低碳社会的愿景，并就此实施了 12 项重大措施。

### 专栏 3-5 日本建设低碳社会实施 12 项重大行动

1. 构建绿色舒适的环境建筑
2. 随时随地使用节能装置
3. 促进当地季节性食品供应
4. 使用可持续节能型建筑材料
5. 增加环境友好型企业数量
6. 提供快捷供应的网络系统
7. 建设低碳城市
8. 开发利用高效率低碳产品
9. 开发和提供可再生能源
10. 开发新一代新型低碳燃料
11. 实施低碳标签进行商品和服务选择
12. 加强低碳社会建设的组织与领导

(3) 北美：美国联邦政府和州政府很少发布可持续消费政策对消费行为加以约束。作为马拉喀什进程的一部分，美国和加拿大共同构成了北美区域。自 2002 年以来，两国为支持该进程实施已经召开了 2 次会议。但是在美国，可持续消费取得的成效甚微，鲜有地区层面和国家层面的项目用该等条款约束自身。美国决策者仍然只从效率标准、信息传播和公共教育角度来解决现有资源使用造成的不利影响。目前，美国已采取一些与可持续消费相关的政策和措施，如刺激经济合理增长，实施多种土地使用计划以促进城市和郊区的全面发展，在某种程度上鼓励人们选择非机动车出行，实施社区农业种植计划等。

美国可持续消费的核心领域包括粮食种植和分配的替代系统，从农贸市场到社区支持农业（CSA）计划，再到自家花园和实物交换网络，相关活动有助于形成小型网络，开展创新型安排，可以超越传统型农产品供应链。现在，某些地区开始采用相似的安排，以支持服装、儿童玩具、工具及其他家庭用品的再利用和共享。这些相关行动被称为“协同消费”。美国 2008 年颁布了促进可持续消费和绿色建筑的资产评估清洁能源（PACE）融资计划，鼓励在建筑物屋顶安装太阳能光伏系统。城市政府以及其他相关政府机构向投资者发行收益更高的债券，鼓励投资者解决购买和安装屋顶光伏系统成本过高的问题。

(4) 拉丁美洲：拉丁美洲（LA）地区已经与国际社会一同承诺要努力建立更多可持续生产和消费模式。2003 年，该地区最先举办了关于“可持续消费和生产的马拉喀什进程”的区域协商会议。会议还制定了区域可持续消费和生产战略，确定

了优先事项、具体行动和试点项目。战略强调加强政府机构能力的重要性，以及在生产和财政部门实施可持续消费和生产相关政策和行动的重要性。2003 年成立了政府可持续消费和生产专家区域委员会，以支持可持续消费和生产区域战略的实施。

巴西根据其他国家的政策和多方利益相关者的参与过程，制定了《可持续消费和生产国家行动计划（2010—2013 年）》。该国家行动计划建立了与其他战略计划的联系，如应对气候变化国家方案和应对固体废物国家方案。计划于 2011—2013 年实施，确定了六大优先项目：可持续消费教育；可持续建筑；可持续零售；绿色政府调配；在公共管理方面实施环境议程；增加固体废物重复利用。

#### （四）国际可持续消费与绿色发展经验对中国的启示

尽管在国际上，建立可持续消费模式方面的挑战尚未解决，但已经有了许多成功的经验。虽然这些经验不能照本宣科地搬到中国，下列经验仍能为中国走向可持续消费和绿色发展提供启示。

可持续消费和生产行动计划从宏观上为可持续消费设定了框架。欧盟可持续消费和生产行动计划、巴西可持续消费和生产行动计划显示，制定这样的计划能成功将可持续消费和生产纳入政策制定者的议程。为落实并达到相关目标制定路线图、设定具体目标、制定具体政策。此类行动计划可以帮助并指导用于地方和部门之间使用的具体政策工具的设计。

**建立健全可持续消费的法制保障。**制定并完善可持续消费法律法规和政策机制，可以确保影响私人消费行为和政府消费行为使其向可持续消费转变，并促进企业提供可持续消费品和消费服务。

**发布产品标签和独立的产品信息。**最重要的工具是消费者信赖、可靠透明的产品信息系统。在许多国家，这种系统已经在改进绿色产品品质和增加市场上的绿色产品数量方面发挥了积极作用。例如，丹麦有机食品标签已经形成了牢固的基础，受到了 93% 消费者的认可。严格的产品标准已使得丹麦乳制品成为重要的出口项目。德国的“蓝色天使”生态标签是出现最早、历史最长的环境标签，深受消费者的信任。

**制定可持续消费指标。**研究表明，需要制定指标测量实现所设定目标的进展情况。这些指标不是单纯地衡量 GDP 数值，而是将幸福感和社会进步也包括在内。对替代指标系统的试验始于美国社区，欧洲环境署已经制定出一套复杂的可持续消费和生产指标。

**开展可持续消费试点项目。**许多地方社区行动通过各类方法促进可持续消费。例如社区园圃、无车街道或可持续住宅。成功的案例包括英国的“一个地球社区”，以及德国弗莱堡市沃邦区的可持续交通和节能住房。

**促进私营部门通过自愿协议参与。**研究表明，这种方式能成功促进可持续消费，



增加市场上的绿色产品质量和可获得性。例如欧洲零售论坛使零售商能够帮助顾客进行可持续选择，并影响供应商通过减少其产品使用期内产生的环境影响来提高产品质量。欧盟食物圆桌会议在许多欧洲国家成功地促进了健康生态食物消费习惯的养成。

**提高可持续消费和生活方式意识。**工业化国家消费者对可持续消费和可用的产品和服务需求意识相对较高。然而，在许多情况下这种意识尚未转为实际行动，因此需要强化行动意识。

**政府引领与社会推动发挥协同作用。**工业化国家经验表明，企业 and 非政府组织倡议对政府消费政策起到补充、完善和促进作用，在保证公共政策的实施方面显示出有效作用。但这些倡议终究是补充性的，推进可持续消费依然需有政府政策的引领和推动。欧盟、北美以及拉丁美洲的经验表明，倡导可持续消费和绿色发展，需要与众多利益相关方建立同盟关系，需要开放渠道以便多方利益相关方进行参与。公民社会组织(CSO)的角色已逐渐转变——以前是扮演监管者的角色，即在其他“角色”采取不可持续行为时进行监管，而现在，其已成为管理社会挑战的重要合作者。在这一方面，民间团体组织的作用是保证其他利益相关方遵循责任性、透明度、参与性、机会和平等这些原则。

**加强城市垃圾管理。**在市政府约束消费者进行垃圾分类方面，有许多成功的国际经验，例如德国的“绿色输出”垃圾分类和重复利用系统。而在巴西隆德里纳市，垃圾分类和管理系统 100% 覆盖了城市住户，超过 80% 的住户遵循垃圾分类规定。

**经济激励措施，例如拥堵费或生态税，都是可行的措施。**瑞典和英国在可持续交通领域采取的经济措施有效改变了公民的驾驶习惯。斯德哥尔摩和伦敦采取了交通拥挤收费系统，以有效减少交通高峰的交通阻塞和高度空气污染(包括PM<sub>2.5</sub>浓度)。尽管这些措施开始时遭到了种种质疑，但现在已被市民广泛接受。

## 五、中国可持续消费与绿色发展战略建议

在本节第一部分至第三部分研究发现基础上，课题组提出了三项主要政策建议，以推动和促进中国的可持续消费。图 3-1 对政策建议及其相互关系进行了总结，本部分其余篇幅对相关建议进行了详细解释。



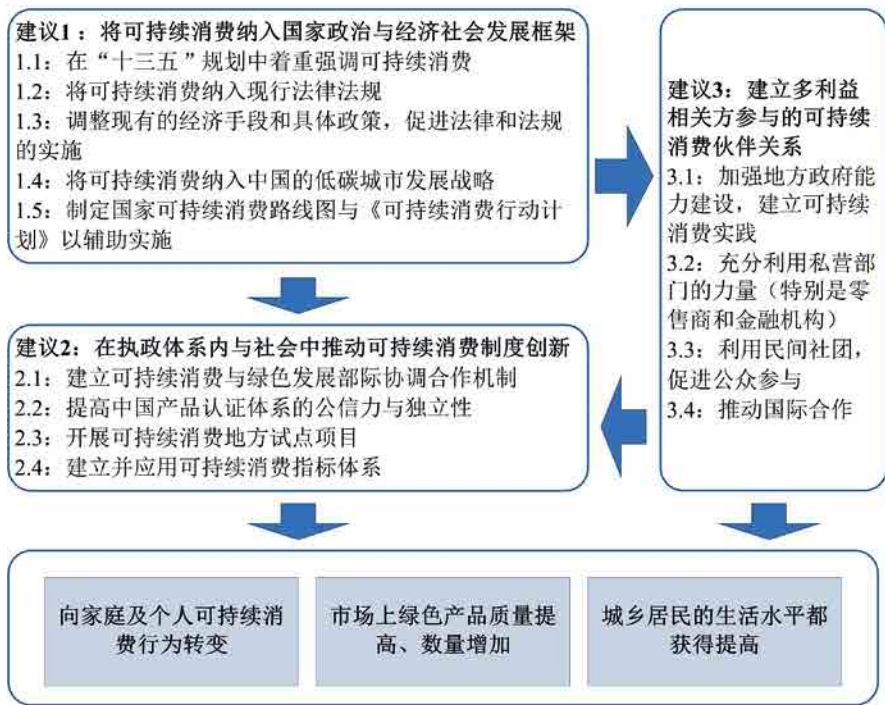


图 3-1 在中国推进可持续消费和绿色发展的政策建议和预期结果

### （一）建议 1：将可持续消费纳入国家政治与经济社会发展框架

考虑到生态文明这一重要概念，建立可持续消费模式对中国建设生态文明至关重要。促进和实现战略政治层面的可持续消费将有助于改善公共部门和私营部门以及公民在日常消费选择中的资源利用效率，减少能源消耗。可持续消费也是确保贫富收入差距与消费水平差距不再进一步扩大进而危及社会稳定的重要途径。

第一组建议包括将可持续消费纳入到下一个五年计划，同时纳入到目前正在修订的相关法律法规中，以强调消费者权益保护、食品安全、环境保护和可持续消费之间的关系。加大力度推动可持续公共采购，将其作为在全社会推广可持续消费的工具。利用包括定价机制、税收和补贴方案在内的各种政策有效实施这些法律。可持续消费也应作为促进可持续城镇化和完成中国低碳城市试点建设的战略路径。此外，还应设计可持续消费路线图和行动计划，为今后十年推动可持续消费进程提供指导。

#### 1. 建议 1.1：在“十三五”规划中着重强调可持续消费

针对“十三五”规划，建议突出可持续消费与到 2020 年全面建成小康社会这一目标之间的联系。“十二五”规划业已提出绿色消费概念，而“十三五”规划应

更加重视可持续消费。应重点强调将可持续消费作为国家战略，包括在住房、交通和食品三个关键需求领域推动重点行业可持续消费，针对不同地区制定差异化可持续消费战略。“十三五”规划应将可持续消费作为重要桥梁，将“到2020年碳强度减排40%~45%”的目标与经济转型过程、促进国内消费的新经济支柱联系起来。

## 2. 建议 1.2：将可持续消费纳入现行法律法规

课题组建议对有助于在全国和地方推动可持续消费转型的法律法规进行更新。由于修订生效往往需要几年时间，以约束浪费型消费模式和过度消费支出为主要目标的可持续消费修订内容应尽快纳入立法进程。目前，对可持续消费主流化提供的法律保障非常有限。此外，新修订的《环境保护法》（或与该修订版法律有关的规定）、《消费者权益保护法》和《政府采购法》中均应纳入可持续消费概念。

新版《环境保护法》应有具体条款遏制工业、家庭和公共部门不具有环境可持续性的消费行为。此外，还应有具体条款鼓励具有环境可持续性的消费行为和生活方式，将其作为环境保护的重要组成部分。特别值得注意的是，可持续消费可有效解决城市生活垃圾的问题，减少废物产生量，鼓励公民进行垃圾分类，进一步强调资源再利用和再循环。

修订《政府采购法》，纳入更多可持续消费行为，加大力度促进政府绿色采购。包括在国家和地方层面上限制政府机构的过度消费行为。近年来，虽然已通过一些重要的补充规定，但可持续采购的执行力度还不够。政府采购的法律体系仍需完善；需要对环境目标进行明确定义。因此，课题组建议在《政府采购法》中为地方政府购买绿色产品和服务设置强制性配额，需颁布额外法规，提供支持、实施简化措施。课题组认为，有必要对现有的节能产品采购清单和环境标志清单进行修订，这就需要提高清单的绿色采购标准，增加新的可持续产品种类，删除旧的低性能产品；应减少政府部门出差次数，并尽可能以虚拟会议代替出差；应尽可能选择可持续交通工具；此外，政府采购标准中应纳入针对公务旅行和会议接待酒店的绿色标准；需对招标系统进行修改，将新能源、低排放汽车纳入政府采购清单。最后，还需实施额外措施，例如帮助地方采购人员提高能力，学习生命周期成本计算方法。绿色供应链应成为法定采购标准的一部分，例如天津正以试点形式推行这一措施。

《消费者权益保护法》应对可持续消费做出具体规定，并将其作为保证产品安全和保护消费者权益的重要途径。所有对可持续消费模式有促进作用的手段也加强了对消费者权益的保护。可持续消费变化应以减少负面社会和环境的影响、强化消费者权益为目标。修订后的《消费者权益保护法》应确保消费者具有选择优质绿色环保产品和可持续生活方式的权利。此外，可持续消费相关修订内容应强调消费者的责任，重点改变住房、交通出行和食品这三个消费领域内不可持续的消费习惯。

从中期来看，建议出台专门的《可持续消费促进法》，该法应包括特定消费领域和消费水平的目标，例如资源、粮食、能源和水的人均消费水平目标值。这些目标应与其他法规和计划（例如，中国的温室气体减排计划）设定的目标密切相关。《可持续消费促进法》的两个主要目标为：遏制城市地区不可持续的过度消费，通过增加收入、获取负担得起的绿色产品等方式减少农村地区贫困。此外，《可持续消费促进法》应针对特定行业，如农业以及如铁、钢、水泥等产业，促进绿色供应链发展；关注城市的资源消费水平，以影响家庭消费水平。《可持续消费促进法》还应针对负面环境影响大的特定产品类别，例如大排量汽车、超大家电等。这项拟议促进法的前期准备工作可以在“十三五”期间启动，并与利益相关方和其他各方进行设计磋商，保证该法的广泛认可性和可操作性。

### 3. 建议 1.3：调整现有的经济手段和具体政策，促进法律和法规的实施

促进上述法律有效和高效实施的政策框架应得到一揽子政策的支持。在这一揽子政策中，各类政策工具（强制性、经济性和信息性）相互结合，协同增效。有大量具体的可持续消费方法支持相关法律法规的实施。课题组建议以有利于可持续消费的方式更全面地利用和改善现有定价制度、税收制度和财政激励机制。此外，提高建筑物能源利用效率、鼓励家庭节能、支持绿色产品使用等各类机制尤为重要。

使用最高标准的高效节能家电并逐步淘汰目前使用的低效率家电应是当务之急。从以往“家电下乡政策”和“以旧换新政策”的推行经历可以得出正反两方面的经验教训。但是，需对补贴方案进行设计，使这些补贴只用于购买最高效的家电，且还能保证经济条件较差的家庭在购买家电时获得帮助。建议补贴只用于前百分之十最佳性能的产品。这项补贴方案要针对因经济原因无法负担高效家电的低收入和中等收入家庭。补贴应优先考虑低收入家庭和家电的首次购买者（如年轻夫妻家庭），以便从一开始就引入可持续消费这个概念。

以空调为例，大多数小企业（如小餐馆、商店等）和小服务商的办公室目前安装的都是效率极低的空调器。应颁布具体补贴政策，鼓励小企业更换空调。这不仅将鼓励高效节能家电的采用，还将鼓励制造商提高其产品标准。此外，回收方案要防止所谓的反弹效应——购买的新电器型号更大、效率更高，但整体能源消耗却增加了。应从补贴清单中排除超大型电器和奢侈消费电子产品如大屏幕电视等。

此外，定价政策对于推广可持续消费也非常重要。特别建议完善 2012 年推出的家庭用电阶梯定价政策。总体来看，阶梯定价目前针对高耗电用户的电价只比普通消费者的电价高出约 0.3 元 / 千瓦时，并不足以抑制浪费性消费行为。此外，为了不得其反，定价政策需要考虑对低收入家庭的补贴。

消费税在减少总体资源消耗方面，特别是在向低能耗或少污染产品转变方面发

挥了至关重要的作用。课题组建议扩大消费税范围，改善税款的征收方法。对目前未被消费税覆盖的资源密集型或排放密集型消费品征税，并在这些产品的定价因素中加入其环境影响和社会影响。生命周期评估应成为确定这类产品的基础。

消费税范围增加应该可在“十二五”期间得到实施。除了对高影响产品，如高油耗汽车、超大型家电、热带木材制造而成的家具和木制品或在过度捕捞海洋区域出产的海鲜等征收的消费税，建议将家庭税收减免与可持续消费挂钩。例如，要鼓励回收利用，可向回收利用率高或只制造少量生活垃圾的家庭提供减税优惠。

为鼓励节能绿色住宅建筑的建设和使用，建议向此类建筑的购房者提供低利率的信贷或按揭。政府补贴应辅以金融机构的绿色信贷系统。这种低息按揭计划的实施需要辅以独立的认证体系（证明相关建筑的确属于低能耗建筑）。此外，低息信贷可以扩展到太阳能技术，尤其是屋顶太阳能光伏发电（PV）和太阳能热水器，热泵系统，家用生物质发电技术和新能源汽车。特别是对于太阳能光伏产品，为了鼓励国内对太阳能技术的使用，应向终端用户提供信贷，取代目前提供给光伏厂商的补贴。

此外，为同时确保绿色产品使用与农村人口收入增加，建议建立促进生态旅游和有机农业的各种经济机制。为鼓励这些新的农村商业模式，可以设立可持续消费专项基金，对农村地区使用环保认证产品与服务进行价格补贴。

#### 4. 建议 1.4：将可持续消费纳入中国的低碳城市发展战略

在中国未来经济增长驱动力从投资转向消费的情况下，可持续消费是避免家庭和工业温室气体排放量成倍增长的关键。考虑到中国的低碳城市举措和试点项目，可持续消费战略的实施对于确保城市碳排放减少将至关重要，同时也有助于改善空气质量。

建议评估“五省八市”低碳试点区目前的低碳发展战略，确定可持续消费区域及其减排贡献。此外，在治理城市空气污染、重点消除  $PM_{2.5}$  的行动中，北京、河北和山东地区在未来 5 年内需减少 10% 的煤炭消费量。虽然通过提高效率可以部分实现这一目标，但是利用可持续消费减少电力需求对于实现这一目标也是必不可少的。建议从战略和行动计划层面将可持续消费纳入到这三个地区的空气污染减排计划中。

#### 5. 建议 1.5：制定国家可持续消费路线图与《可持续消费行动计划》

目前尚无国家级可持续消费行动计划，也缺少综合性的路线图来为此类计划提供指导。亟须制定可持续消费路线图与行动计划，明确可持续消费、经济发展和社会发展三者之间的关系。中国可持续消费行动计划旨在通过提高市场的可持续性、



限制过度消费、确保全国范围内城乡消费者都能进行可持续消费选择等方式推进可持续消费。为了确保可操作性，国家可持续消费行动计划应聚焦环境影响最大的消费领域。实施优先领域包括：住房（包括能源消费）、家电（包括各种电子设备）、出行选择和食品。

中央政府需要为各利益相关方积极参与国家《可持续性消费行动计划》创造机会，建立适用于不同人员的参与机制。根据国际经验，例如欧盟和巴西的经验，中国的《可持续性消费行动计划》应遵循以下原则。

（1）采用综合性生命周期视角，考虑到从资源开采、生产、运输、零售、消费到寿命终期处理各个环节的全部影响。只有采用这种方式，才能避免环境影响从一阶段转移至另一阶段。

（2）促进利益相关方参与，包括生产者、政府、消费者、民间团体组织及学术界。更多利益相关方，包括零售业、广告业和金融业代表，能够为中国的可持续消费与绿色发展创造条件和可能性，发挥重要的作用。

（3）确认并利用中国可持续发展现有措施的协同作用，尤其是低碳和循环经济方法。促进就业和特定可持续消费政策工具（例如，产品标签）或政府倡议（例如，低碳城市、可持续政府采购）的可接受性。

实施中国的《可持续性消费行动计划》，需要遵循可持续消费路线图。路线图可以分为三个阶段，包括：

**第一阶段（至 2015 年，改进期）：**将可持续消费纳入“十三五”规划，发展并确立可持续消费的制度基础，修订现有法律政策框架，纳入可持续消费。优先在住房（包括家电）、交通、食品和服装四个领域进行重点实施。这一阶段囊括了绿色产品数量增加及质量提高、非物质消费和服务改善、农村“低消费者”消费力增强。第一阶段末期，可持续消费在能源节约和气候保护方面的潜在在四个优先领域内得到初步发掘。

**第二阶段（2015—2020 年，巩固期）：**改善和扩大法律政策框架，在中国新兴城市中产阶级中积极推广可持续消费模式。根据当地具体情况，为利益相关方调整和定制一揽子计划。到 2020 年，中国消费者和企业应为政策干预的实施提供广泛支持，并积极参与，促进可持续消费的发展。

**第三阶段（2020 年后，持续提高期）：**在整个社会范围内持续提高可持续消费的能力和水平。目标是使可持续消费在住房、出行、食品和服装领域的影响水平达到最高。总体人均消费影响下降，城乡收入与消费水平之间的差距缩小。中国的可持续消费战略与其他地区达到相同的水平，如欧盟、日本和巴西等。中国整体上已趋向可持续消费和生产体系的实施。



## （二）建议 2：推动可持续消费制度与体制创新

创新对于可持续消费的发展至关重要，创新不仅包括技术创新，也包括公共管理与社会层面上的制度创新。对于包括中国在内的大多数国家而言，现有部分管理与社会制度实际上鼓励的是不可持续的消费模式。为在上述两个重要的领域促进可持续消费的创新，特提出以下建议。

### 1. 建议 2.1：建立可持续消费与绿色发展部际协调合作机制

课题组建议针对可持续消费设立部际合作机制或工作组。由于消费相关政策具有交叉性，往往涉及多个部门管辖的领域，所以有必要针对可持续消费政策，尤其是与财政激励或定价机制、城镇化及建设、标准与教育监督有关的政策，展开协调合作。课题组建议，应由国务院领导部际工作组，由以下部门和机构的代表担任工作组成员：国家发展和改革委员会与环境保护部（牵头单位）、农业部、商务部、教育部、财政部、住房和城乡建设部、国土资源部、交通部、科技部、水利部、国家工商行政管理总局、国家林业局及国家税务总局等部门。

应尽快建立工作组，使其在将可持续消费纳入“十三五”规划的过程中充分发挥作用。工作组应直接向国务院汇报，负责制定《可持续消费路线图》和《可持续消费行动计划》。此外，还应评估现有可持续消费促进政策工具的可行性与效率，并设计新政策工具。工作组还应与现有的气候变化领导小组与其他经济和环境方面的领导小组进行密切协调与合作。

### 2. 建议 2.2：提高中国产品认证体系的公信力与独立性

课题组强烈建议，有必要促进中国绿色产品认证与国际紧密接轨，使其更具公信力。为解决不可靠、不透明的产品信息在消费者心中缺乏公信力的问题，必须对现有产品质量监控机构进行强化，例如加强中国质量认证中心建设。中国环境标志制度应得到进一步强化，并以提高认证产品数量与赢得消费者信赖与认可为目标。

中国应加大力度在产品认证和标签领域采纳成功的国际经验。除官方认证机构以外，还应成立独立的消费者信息协会。消费者信息协会有权开展独立的产品对比测试，并向消费者提供信息。此类独立产品测试将提高消费者对产品信息的信任度，并最终提高产品与服务的销量。

此外，应支持成立独立的消费者协会与消费者咨询委员会，这些机构可以为消费者提供可持续消费建议以及来自测试机构的信息。另外，还应构建服务于消费者的开放式绿色产品信息平台。建立国家数据库，由独立的第三方管理运行，收集发布绿色产品信息。相关部门应加大工作力度，确保制造商与消费者可以广泛获取产

品生命周期信息。

### 3. 建议 2.3: 开展可持续消费地方试点项目

在建设生态城市方面，中国已经开展了一些试点项目（例如，天津滨海新区），确定了多个低碳试点城市与省区。应针对可持续消费开展小规模社区试点与地方示范，与现有举措形成互补。理想情况下，试点社区应具有一定的基础，已将可持续消费纳入其转型过程。试点项目应结合地方知识与国际最佳实践。例如，中国可建立一个或多个“生活在同一个地球”社区，引导社区居民选择在地球承载力范围内的生活方式。

建筑物倾向于零能耗建筑（配备太阳能光伏、热泵，并遵循最高能效标准），并应配备无水厕所、灰水回收系统，且尽可能采用本地可再生建筑材料建造。新建筑物的设计应支持屋顶耕作。应鼓励以社区为基础的园艺，结合当地粮食生产，辅以食物垃圾回收、堆肥系统和沼气发电。在交通出行方面，城市设计应优先考虑高效交通、自行车和步行方式。

此外，可以开展“生活实验室”试点，由其开展可持续消费试点，如试验电动汽车共享系统。每个试点项目都应成立访客和培训中心，向有兴趣的公众和其他外部利益相关方展示该社区如何运作、实践中的可持续生活方式是什么样子。可持续消费试点社区还应与当前的低碳城市建设行动挂钩。

地方政府应严格开展可持续公共采购实践。试点项目的进展应使用可持续消费指标体系进行衡量。本条建议的基础是“生活在同一个地球”的成功模式，这种模式又以可持续生活的十大原则为基础<sup>①</sup>。

### 4. 建议 2.4: 建立并应用可持续消费指标体系

建议中国设计、试验和实施可持续消费指标体系，以追踪可持续消费进展，衡量可持续消费对绿色发展的贡献。除了 GDP 衡量之外，建议将可持续消费指标体系与当前用于衡量低碳城市发展和进步的指标系统紧密关联。这些指标体系对于生态文明建设具有重要意义，现已开始实施。

建议地方政府除了使用传统的 GDP 指标外，还应制定和实施当地指标体系。这些指标可基于诸如 OECD 可持续消费指数框架等指标来衡量人们的幸福感和生活满意度，并可跟进检验可持续消费政策的实施是否走上正轨。此外，欧洲环境署已制定了一套高度复杂的可持续消费指标体系，应作为参考使用<sup>②</sup>。为了加强对可持

① 这些原则由伦敦 BedZED 生态村提出。2012 年，该生态村被美国建筑师评选为世界第四大最具影响力的建筑区。目前，国际上已建设了一些类似项目。中国可以建设更多这样的社区，然后扩大规模，并推广到其他城市。

② 欧洲环境署（2010 年）关于欧洲环境署报告可持续消费和生产（SCP）的系列指标。Available at: [http://scpeionet.europa.eu/publications/SCP\\_Indicator\\_frame](http://scpeionet.europa.eu/publications/SCP_Indicator_frame)

续消费指标的理解，建议国合会成立专门的课题组开展相关研究。

### （三）建议 3：建立多利益相关方参与的可持续消费伙伴关系

要成功落实上述可持续消费政策，推动企业和社会的可持续消费发展高于政府要求，建立多利益相关方参与的伙伴关系必不可少。下面就如何吸引最具影响力的利益相关方成为推动中国可持续消费的合作伙伴提出具体建议。

#### 1. 建议 3.1：加强地方政府能力建设，推动可持续消费实践

地方政府应确保实施可持续消费战略和实践。地方政府可通过可持续采购、建设有助于促进可持续生活方式的基础设施、建立地方意识提高中心等方式实现可持续消费承诺。可持续公共采购不仅刺激了可持续产品和服务市场，也使得对社会行为的可持续规范变得合理合法。进行生命周期评估等方法领域的能力建设非常必要。地方政府将肩负着根据国家政府规定的标准，确保绿色产品的质量和安全的任务。增加当地质监部门的工作人员数量也有其必要性。

#### 2. 建议 3.2：充分利用私营部门的力量（特别是零售商和金融机构）

各类企业都有责任将可持续消费纳入行为准则，从而构建可持续消费模式。零售商在供应链中发挥着重要的把关作用，因为其在市场供应链中行使权力时将影响其他参与者，并且控制消费者和生产者之间的产品与信息流。零售商应该采用如下方法支持建立可持续产品市场：

- （1）要求并鼓励生产者制造和提供可持续产品和服务；
- （2）在零售店铺中选择并提供可持续产品；
- （3）在店铺内为消费者提供关于食品安全、质量和营养价值，以及产品环境、社会特征的相关信息。除此之外，还需鼓励并支持消费者以可持续的方式选择和使用产品和服务。

为了能够轻松获得其销售点和其他地区的可持续消费产品和服务的可靠信息，零售商必须采用以信息和通信技术为支持平台的设备和创新性技术，如射频识别（RFID）标签、条形码和快速响应码智能手机扫描器。而且，为了协助建立可持续市场，零售商应支持独立可靠的产品和服务第三方认证方案，以增加人们对环境和道德产品的信任程度。零售商必须开展可持续消费产品和服务的市场营销和广告活动，并为员工提供适当的客户支持培训。

82 为了完成这一系列任务，零售商需接受相关教育培训。政府应通过组织各级政府开展可持续消费利益相关方论坛、加强零售商能力建设、促进对可持续消费的需求等方式，支持零售业的可持续消费行动。此外，国家和地方各级政府可促进零售商

与消费者组织形成联盟，在供应链中增强透明度，培育环境和社会质量保证。为提高消费者对可持续产品和服务的信任度，这些步骤必不可少。

将可持续消费目标纳入核心业务，包括银行、保险公司、融资机构、投资者等在内的金融机构，应该从根本上为塑造个体消费者和机构客户的可持续消费实践作出贡献，促使基础设施方面的长期投资更具有可持续性。在推动可持续消费在社会各阶层、不同利益相关方中的主流化方面，金融机构将发挥催化作用。

具体而言，金融机构应仅针对节能型建筑提供按揭和贷款服务，以确保长期可持续性。金融机构应发挥带头作用，鼓励投资流向能够促进可持续生活方式的基础设施建设，例如“10分钟街区”（步行10分钟以内即可享受任何必要的服务），综合交通体系（可以促进公共交通的使用，减少私家车出行）。此外，金融机构还应设计创新性金融产品，鼓励可持续消费和生活方式方面的创业。

政府必须为金融业创造一个有利的环境，使其发挥作用，在社会各层面促进可持续消费。具体而言，政府须鼓励、促进、确保金融机构为那些在业务活动和实践中开展可持续消费的企业与市场竞争者提供投资。政府应与金融部门开展密切合作，为能够促进可持续消费模式与水平、支持和帮助消费者实现可持续生活方式的长期、可持续贷款、投资和保险产品以及服务建立市场。

政府还应通过组织多方利益相关方高层论坛、探讨金融业面临的可持续消费挑战和解决方案，为可持续消费目标纳入金融机构的投资组合提供支持。这项工作应在国家层面和地方各级（包括城市）同时开展。此外，政府应协助金融机构进行可持续消费能力建设，并通过加入联合国环境署金融行动这一国际最佳实践与创新金融产品的交流平台，实现可持续发展。

### 3. 建议 3.3：促进民间社会行动和公众参与

鼓励公民社会（特别是环保团体和消费者团体）积极参与国家和地方各级落实可持续消费模式的过程。在针对不同地区、不同利益相关方具体实施可持续消费战略的过程中，邀请民间社团组织和消费者团体参与。民间团体在提高公众意识、开展自下而上的可持续消费行动方面发挥着特殊的作用，可以推动社会创新。消费者民间组织可以通过采用适合当地消费者喜好的结构化方法帮助改变不可持续消费实践和习惯。然而，民间社会组织提出创新方法的现有潜力在很多情况下都受到限制。要充分挖掘民间社团促进可持续消费的潜力，一个重要方面就是要完善并放宽对民间社会组织登记和筹款的规定。

课题组建议在各地地方成立消费者咨询中心。中心由公民与其他利益相关方合作管理，提供有关产品与可持续生活方式的独立信息，参与意识提高和消费者教育活动。为确保不受商业利益影响，地方政府应提供资金支持中心运行，且不过度干涉

中心事务。消费者咨询中心可以针对消费者能够在商店、当地市场和其他分销渠道购买的产品和服务，提供相应的环境和社会特征等信息。消费者咨询中心也与提供产品维修服务的部门建立联系；也可为市民、社会企业家、当地企业和地方政府提供对话平台，就可持续生活方式、生活质量和幸福感等话题开展讨论。

应鼓励开展以互联网为基础、能够激励企业家和消费者改变消费模式的行动。一些国际行动以“分享经济和协作消费”为基础，参与行动的个人会与其他人分享使用他们的产品，如汽车、园艺设备、休闲体育用品或者电子产品。这为社会企业家提供了机会，使其可以通过提供共享服务进行参与，并为交换服务提供电子平台。

最后，为了完善针对目前中国消费者开展的信息行动，还应在校内积极推动可持续消费的宣传，从而提升下一代消费者的消费意识，因为这一代非常容易吸收有关生活方式和消费方式的相关信息。学校是建立有关可持续消费的新社会规范的源头。在学校内开展的具体行动应将重点放在回收、产品共享、节水节能以及健康食品等方面。在城市的学校中开展可持续消费活动能够产生巨大作用，能积极帮助学生们培养食品和营养观念，了解生态过程。政府可提供帮助，在全国和地方范围内将可持续消费纳入学校课程开发计划。

#### 4. 建议 3.4：推动可持续消费国际合作

由于拥有巨大的可持续消费潜力，中国不应当只专注于其国内的消费模式和水平，还应当积极参与有关可持续消费主题的国际交流和合作项目中。在国际和区域层面，中国应积极参与有关可持续消费的多边政策框架谈判。最重要的一个措施是，参与联合国环境规划署的“联合国可持续消费和生产十年框架计划”，从全球视野看待可持续消费问题，并在全球层面推动可持续消费。此外，在世贸组织政府采购协定的谈判过程中，应更多地关注可持续消费部分。

有必要成立负责追踪国际发展动态与可持续消费政策、研究和实践趋势的机构。课题组建议成立一个国际性的可持续消费研究平台和知识中心，以促进中国专家和国际专家间的长期合作。具体合作内容可能包括与联合国环境规划署正在合作进行的倡议项目，以及欧洲产品足迹计划。此外，建议成立国家可持续消费中心，该中心可领导中国的国家可持续消费研究和咨询工作，开展可持续消费技术支持工作，并成为可持续消费课题的国际研究协调中心，搭建可持续消费研究和实施平台，推动知识与经验共享。

84 协调中国国内行业、商业协会以及企业的可持续发展行动和活动，紧跟最新国际发展趋势。尤其重要的是，让国内产品采用国际产品标准进行匹配落实。中国产



品认证机构应加强与国际标准化组织（ISO）、森林管理委员会（FSC）、海洋管理理事会（MSC）等知名国际机构以及其他国家认证机构的合作。认证程序和产品标准的统一不仅会增强中国产品和服务的国际竞争力，还会促进中国的可持续消费。

## 第四章

# 促进中国绿色发展的媒体与公众参与政策

### 一、引言

伴随着巨大的经济进步，中国社会正在经历快速转型，以及初步迈入城市化社会。但同时，经济和社会快速且不平衡的发展也带来了巨大的社会和环境压力。中国长期面对着严重环境问题，加剧了公众对于大气、水和土壤污染的不安，降低了公众对政府的信任度，提升了对依法、公开、有序地参与环境决策的需求。中国正步入一个重要的发展阶段，解决这些问题也因而变得非常重要。如果失败的话，则意味着政策失效和社会危机加剧。

在2013年9月，李克强总理在国务院常务会议上指出政府应依法公开政务信息，此举除了让政府和民众保持紧密联系以外，也表明了对民众的知情权、表达权、参与权和监督权的支持，亦有助于政府官员改变作风，从而增加政府的公信力。时任副总理李克强在2012年召开的第七次全国环境保护大会上发表讲话时也指出，“要畅通公众参与环境保护的渠道，对涉及群众利益的环保规划、决策和项目，充分听取群众意见，鼓励检举、揭发环境违法行为，自觉接受社会监督”。现今，绿色发展时期的公众参与比以往更加依赖于更好的沟通和信息公开。如果信息被限制或者被证明不可靠，或者信息公开被无理由地延迟，那么在公信力降低的同时，谣言也会泛滥，社会冲突的风险也会增加。如果没有更加透明的信息公开和更广泛有效的公众参与，构建绿色发展和生态文明的目标就很难达成。如果有意义的公众参与无法有效落实，民众的失望情绪就会通过其他非理性方式来表达，从而加剧社会的冲突和不稳定。

本研究旨在识别如果中国想要建立完善的公众参与以及信息获取制度所存在的障碍，并呈现为了构建绿色发展和建设生态文明所需的公众参与和公开信息两方面的最佳实例，同时为推动政策的效果和实施提供建议。

### 二、公众参与

#### （一）公众参与概述

在中国绿色发展时期的公众参与主要涉及三个方面：信息公开、公众参与和沟

通。公众充分地参与环境保护应该是政府与利益相关方进行合作，对信息进行公开，并接受公众质询。公众不仅应该有权反对某项决策，也应该有权在决策初期就参与其中。换句话说，公众应该参与到决策的全过程，以决定什么样的环境才是自己想要的。

环境教育是公众参与的一个重要方面。政府有义务应该给予民众学习公众参与的机会并提升他们的参与能力。同样地，受过良好环境教育的公众能被预期会做更有利于环境保护的消费选择，也能更有效地参与环境决策。国际经验表明，公众对环境的兴趣是与他们理解和运用相关环境信息的能力密切相关的。公众愿意在协商的前提下做一些相关的事情——如果公众觉得自己有能力改变或者能够参与一项重要的规划时，他们将以一种积极的方式参与信息的生产和传播。如果他们没有这个权利，他们会更多地表现为冷漠、漠不关心甚至敌视，这可能导致公众抗议。

本政策研究认为环境事件分为两种，一种是由危险化学品等污染物泄漏引发的突发环境事故，另一种是由规划和建设项目决策引发的环境群体事件。如果突发环境事故和环境群体事件处理不当，可能持久的损害公众对政府的信任，并且制约中国绿色转型的进展。所以政府需要从提高透明度，以及及时、负责和有效的沟通方面努力。表 4-1 所示是近年来在中国有代表性以拟建项目为诱因引起的群体事件：

表 4-1 近年来中国所发生的环境群体事件

年份	地点	抗议焦点
2007	江苏无锡	太湖蓝藻
2007	福建厦门	PX 项目
2007	上海	磁悬浮列车线路
2007	山东烟台	海阳核电站
2007	北京	六里屯垃圾焚烧站
2008	四川成都	彭州石化项目
2008	广东广州	南沙石化项目
2008	江苏南京	PX 项目
2009	广东广州	垃圾焚烧
2012	四川什邡	钼铜项目
2012	江苏启东	王子造纸废水排海工程
2012	浙江宁波	镇海 PX 项目
2013	云南昆明	PX 项目

当公众参与环境决策不足或者根本就没有机会参与时，公众会对建设项目等决策高度质疑；相应地，其对政府和项目的信任度和接受度也会随之降低。当公众缺乏有效参与环境决策的渠道时，环境事故一旦发生，公众就会以此为发泄途径，表达不满和抗议。改革开放以来，由环境问题引发的群体事件，每年以接近 30% 的速度在增长。这种情况，不仅破坏了社会的凝聚力，同时也表明不可持续的决策，对

绿色发展转型和打造经济升级版也具有潜在威胁。因此，中国已经达到了一个极其关键的绿色转型的临界点。

在规划中，依法给予公众更多有序参与环保、社会和政治决策的机会，将提升决策的公众接受度，政府也更容易受到公众的支持。虽然公众参与有可能造成规划时间延长，但国际经验表明，这样能产生出更优的决策，决策的实施也将更加顺利，从而能有效保障投资者的法定权益并确保社会和谐。从这个角度说，进行公众参与而延期所付出的成本，会远远低于在规划后期取消项目所造成的损失。而这种情形，在今天的中国是屡屡发生。政府应在决策前就告知公众参与的过程和范围，而不是在项目建设者提交建设方案后征求公众参与的范围。这在国际上也被证明是非常可持续的决策过程，因为它有助于公众帮助政府改进决策或者提出其他可选方案。公众早期参与决策能把公众对决策潜在的敌意和反对转化为理解和支持；这种参与也给决策当局一个很好的、不一样的评估视角，那就是，对于所有的决策，不能仅仅评估其是不是最好的方案，还要评估其是不是能获得最大限度的公众接受和支持的方案。

在中国，提供一个结构化的公众依法、有序参与决策的机制，将有助于增加社会的和谐与公平，提高政策的成果和实施，解决高度不均匀性，并提升政府的公信力，重建官民互信。

#### 专栏 4-1 斯图加特 21

斯图加特 21 是德国斯图加特市的铁路和城市发展项目。在 20 世纪 90 年代初，不同层级的政府和行业利益相关者就建造成本的分摊进行谈判。虽然整个项目没有触犯法律，但是在项目的规划中，没有尽最大努力确保公众参与。2009 年，当时毫不知情的居民们惊讶地看到施工队到达现场，树木被砍伐，心中极度不满，从而爆发了抗议活动。次年，当地警方动用胡椒喷雾水炮和警棍对付反对工程的示威者，数百示威者受伤。警方的过度反应激怒了公众，导致了次日 50 000 人的抗议，随后绿党通过组织社交媒体，在该州选举中获得了胜利。

因此，斯图加特市中心当局被迫改变策略，邀请网络技术人员开发创建了一个网络论坛，征求项目的反对意见，收集和项目相关的重要问题进行回答。并在每天的收集信息的基础上开发了公众网上投票机制。斯图加特 21 项目有限的公众参与程序是不够了解民心。围绕一个有争议的规划决策，为了获得公众的接受，在项目初期，和公众更多的合作是必要的，可以避免社会冲突。

## （二）绿色发展时期的公众参与

公众参与环境保护决策的精髓是 1992 年底在里约热内卢举行联合国环境与发

展大会（“地球首脑会议”）的“里约宣言”的第10条公众参与原则：

“环境问题最好在每一个层级的所有利益相关者的参与下加以处理。在国家一级，每个人应有适当的途径获得有关公共机构掌握的环境问题的信息，其中包括关于他们的社区内有害物质和活动的信息，而且每个人应有机会参加决策过程。各国应广泛地提供信息，从而促进和鼓励公众的了解和参与。应提供采用司法和行政程序的有效途径，其中包括赔偿和补救措施。”

“里约宣言”确定了公众参与环境保护决策、获得信息、诉诸法律的基本原则。基本的指导原则就是第10条所规定的内容，公众参与和诉诸法律的环境问题（巴厘准则），同意由联合国环境署在2010年制定国家立法的准则，该文件的签署国家中就包括中国。当然这些准则并非法律，而是代表公众参与在环境问题上的国际共识，并且说明了环境信息披露作为公众参与环境决策的基础的重要性，也为落实“里约宣言”提供了一个可以评估的依据。至今已有超过90个国家通过了相关信息公开的法律、法规，其中包括中国、印度尼西亚、尼日利亚、利比里亚、蒙古和巴西。

#### 专栏 4-2 “巴厘准则”中有关信息公开和公众参与规定

准则1：任何自然人或法人应该被给予及时有效地获得环境信息的权利，公共当局应按其要求予以答复（例外情形见准则3），而不必提供该要求的法律依据或其他权益。

准则2：在公共领域，除影响公众自身的环境信息外，还应包括环境质量和其他环境因素对其健康造成的影响。除了有关立法和政策的信息，还应包括如何获取这些信息等内容。

准则3：各国应在其法律中明确规定哪些环境信息的披露要求是可以被拒绝的，并告知被拒绝的具体理由，如果拒绝的理由是狭隘的，那应优先考虑公众利益而公开。

准则4：各国应确保其政府公共主管部门定期收集和更新相关的环境信息，包括经营者有可能影响环境的活动和遵守保护的情况。因此，各国应建立相关制度，以确保有能力收集可能会对现有环境造成影响的活动信息。

准则5：各国应当定期分享和传播最新的环境信息，包括环境质量和环境压力的信息。

准则6：在一个严重威胁公众健康或危害环境的事件发生时，各国应确保所有的信息立即发布，以便让公众采取措施对此类伤害进行预防。

准则7：各国应提供支持，加强政府和公众多方的信息传播的能力建设，以



方便公众有效地获取环境信息。

准则 8: 各国应确保公众及时有效地参与有关环境保护政策的决策。因此, 应该使公众了解他们有机会在决策初期参与环境保护工作。

准则 9: 各国应尽可能积极努力寻求一个公众透明和协商的参与方式, 并确保给予有关公众充分表达自己意见的机会。

准则 10: 各国政府应以一种客观、及时和有效的方式回应公众关注。确保所有相关环境决策的信息的可获取性。

准则 11: 各国应确保在决策过程适当考虑公众的意见, 并将决定公之于众。

准则 12: 各国应确保在审查过程中, 当有以前未被发现的环保重大问题或情况出现时, 在情况允许的范围内, 公众能够参加任何这样的审查过程。

准则 13: 各国应考虑采取合适的方式, 在适当的时候, 在环境政策、法律以及其他可能对环境造成重大影响的决策做出前, 公众的意见被充分吸取。

准则 14: 各国应提供多种方式加强能力建设, 包括加强环境教育和提高环境意识, 以促进公众参与环境有关决策。

### (三) 中国有关公众参与的法律、法规

在中国, 规定新建项目中公众参与的主要的法律是《环境影响评价法(EIA)》(2002年), 《行政许可法》(2003年)和《环境影响评价公众参与暂行办法》(2006年)。《环境影响评价法(EIA)》第5条规定: “国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价。”然而划定的范围是在项目设计定稿, 环评通过之前提交, 虽然规定的参与时间早于项目被正式批准前, 但是此时再征求民意已经为时已晚。《环境影响评价公众参与暂行办法》第17条指出: 建设单位或者其委托的环境影响评价机构, 应当认真考虑公众意见, 并在环境影响报告书中附具对公众意见采纳或者不采纳的说明。

在中国, 公众参与的主要方法和所采用的普遍措施包括听证会、问卷调查, 专家咨询和讲座。听证会还可以在其他情形下得到应用, 包括: 在新的环境立法时、制定环境影响评估报告过程中、发放拟建设项目的许可证以及发生的一些环境违法行为的行政处罚时。目前, 中国还没有详细的、标准化的规定要求进行听证会。听证会一般是由专家学者组成的, 如何选择公众代表参加, 也无具体规定。在环境决策方面, 中国地方政府也通过政府和非政府的民意调查机构进行投票。到2009年年底, 23个省级政府建立了投票站。

## 专栏 4-3 12369 热线

中国环境保护部运行的 12369 热线，公众可以通过电话举报污染事件，并监督环保法规的执行。然而，许多人并不知道 12369 热线。在 2005 年进行的一项调查显示，只有不到 20% 的受访者知道它的存在。2013 年 6 月，该热线共收到来自公众的 149 宗投诉，这表明热线举报意识仍然偏低。

## （四）公众参与的实践

“巴厘准则”中指出，应告知相关公众在决策制定初期，就有机会对他们关注的事件进行参与。“相关公众”被定义为环境决策里“受影响或可能受影响的”，或有兴趣的市民以及推动环保的非政府组织（NGO）（符合国家法律的任何规定）也被视为拥有权益。在中国的当下社会环境中，确定公众关注的过程中，NGO 通常不会有机会从事合法、有序的公众参与过程，而在公众参与过程的有效性很缺乏的情况下，公众接受决策的可能性会降低，社会动荡和公众抗议的可能性也相应的增加。但是在德国，有资质的 NGO 组织（在整个国家的运作和服务的共同利益上，它是非营利的）可以注册获得合法地位，在法庭上，它们有权咨询政府环境问题和质疑政府的决定。

美国环保署指出，公众参与是识别感兴趣的和受影响的公众的彻底过程的“基石”。建议环保官员通过如下方法确定公众：

（1）研究：进社区研究其历史上群体事件和以往损害环境的决定，包括通过使用实地调查、问卷调查和科学的抽样的方式，以识别那些可能受该问题影响的公众；

（2）交流：与社区团体和领袖、个人的利益相关者、专家、地方官员和环保组织，以及其他环保官员沟通交流；

（3）宣传：关于明确公众参与的原因，强调放在社区参与价值，使用不同来源的媒体，包括电子邮件、打印传单、信函、会议、挨家挨户的接触、广播或报纸上的广告。

国际经验表明，以关注确定公众参与的范围需要综合采取多种方式，这样才能真正地识别出所有有参与意愿的公众，这样也能避免将来在法庭上被公众质疑政府确定的参与范围不合理。政府应采用多种方法，授权和动员市民，以促进一个积极的动态互动关系，致力于加强公众和政府之间的合作。表 4-2 是本研究根据国际学术研究和进行调查所识别出来的在公众参与过程中所使用的方法的简要概述。

表 4-2 公众参与方式的概述

目的	参与方式
信息发布	新闻发布会；印刷媒体（如传单）；网站和在线通知；政务微博；工作简报；展览；公共展示
信息收集	公民陪审团；圆桌会议；焦点小组；民意调查；在线调查；众包；网上论坛；社交媒体分析；公民小组；公投
公民的监测和评价	设计对白；公民科学；网上制图；社会需求分析；优先搜索；公众监督；社区考核；社区调查；社会指标
通过聚集利益相关者（包括政府）拓宽公众的接受程度，减少社会矛盾	公开听证会；建立共识；未来展望；远景规划；圆桌会议；网上论坛

专栏 4-4 布特许尔市

在城市规划中的公众参与“设计对话”的方法已成功地在瑞典布特许尔市演示。在一段两个月左右的系列结构化研讨会中，来自不同的社会成员，包括适龄儿童，被邀请并分享他们的知识和他们的社区感受，评估不同的发展方案，并计划在发展上达成共识。通过游戏和讲故事的方式，利用摄影作品和可视化技术、会话的辅助工具以及展览促进对话，抹平受教育水平的差异。因此，市政府与建筑设计公司的奈伦建筑师总务委员会紧密合作，提出了一项长期的城市再开发计划，其实已打开了一个与社会分裂且相对贫困和边缘的社区，成为一个社会和生态可持续发展社区。

三、环境信息公开

（一）环境信息公开概述

环境信息的公开透明不仅是自身合意的需求，也会促成更好的政策结果，并提高公众满意度。这样的政策产出从环境、社会和政治层面来看都更可持续。

各国的政府信息战略都服务于多种用途，而政府通常的关注点在于：为公众和社会团体提供关于环境问题预警的知识和手段，助其尽早采取行动预防对自身的伤害和对社会秩序的影响；提高公众的环境意识，并向其告知政府在紧急和突发状况下或将采取行动的明确信息，使公众在当前已经发生和可能发生的环境问题或突发事件（如污染或洪灾）下更好地进行自我保护；进一步理解公众和利益相关方的担忧情绪，以及环境问题所属优先级；或是围绕公众和利益相关者的看法制定相关政策。

公众和社会组织对所需信息的用途各异。他们重点关注：确保决策者以适当方式告知公众和利益相关者环境决策的背景和相关领域，包括其他所被关注的信息，使其就此对切身相关的环境决策进行反馈；通过获取可靠的相关信息，在日常生活中进行绿色消费或其他绿色选择。比如，通过使用指导标签和评级体系，帮助公众进行绿色选择，消费者还可根据制造商的环境绩效信息来自主选择品牌。只有识别并适应了信息使用者的优先级，并服从于信息提供机构的目标，政府部门的信息披露途径才是最有效的。

## 新媒体语境

随着信息化和传播技术发展，过去十年间全球信息共享与扩散发生了翻天覆地的变化。互联网的发展让信息提供者通过一种全新的形式进行海量信息共享，而信息使用者则可以通过各种官方或非官方渠道更容易地获取广泛信息。近年来，在线社交网络和微博的使用和发展极大地促进了各种或私密或开放的用户群体间的信息高速分享和传播速度。这些沟通交流类应用程序与音频、图像和视频等多媒体的结合极大地丰富了共享的内容。而激增的移动电话和新近兴起的智能手机使广大受众能随时随地接触到互联网和社交程序，加强在线活动。

根据中国互联网信息中心发布的报告，中国共拥有 5.91 亿名网民和超过 4.6 亿名的手机互联网用户。中国互联网经历了 3 次主要的发展阶段，从 2003 年的大型门户网站时代到 2008 年搜索引擎和电子布告栏系统（BBS）的兴起，到 2010 年微博的风生水起。新浪微博，这个目前中国最大的微博运营服务商已经拥有了超过 5 亿名注册用户。而 QQ 这款即时聊天工具在 2012 年底就已拥有了 7.982 亿注册用户。现如今，市民用户可通过一系列新媒体平台，如 BBS 和 QQ 群，组织和发起对污染排放、废弃物燃烧和基础工程建设等环境问题的声讨和抗议。新媒体的出现带来了和传统媒体时代不一样的光景，公众间意见交流变得更简单，新型意见领袖和市民记者拥有了全新的意见表达平台，公众领域的某些讨论得以在更大范围内进行。

新媒体和传统媒体在信息发布方式和传播效率方面存在显著区别。传统媒体的环境信息传播机制，通常是基于等级制的纸媒、广播和传统讨论会。政策制定者可借由传统媒体向公众和社区发布消息，但几乎没有提供任何互动交流的空间。而新媒体，尤其是在线社交网络和微博等社交媒体，都是互动性极强的交流平台，用户可通过各种多媒体形式的自由交流和意见发表，进行即时讨论，拉近了信息与公众的距离。

这对那些需要适应这种新信息渠道发展的政策制定者和官员有两个重要意义。第一，在新媒体时代下管理环境事件信息流变得更加困难，尤其是那些有显著地区影响的环境事件。政策制定者希望关于这些环境事件的信息和意见都能通过社交媒

体广泛传播以影响民意，但并非所有信息都准确无误，一些信息甚至是蓄意的、片面的或只是误传。对政府机构来说，确保公众讨论能在信息全面、减少谣言干扰的情况下进行，最好的方式是由政策制定者和官员提供确切、全面、可靠和及时的信息，保持信息的完整性才有可能被目标受众信赖和接受。第二，社交媒体应辅以传统媒体，二者紧密结合，共同进行环境信息发布。随着社交媒体的影响力日益增强，将其纳入信息传播策略就显得十分重要。虽然不同的社交媒体各具特色，但都能以不同方式进行整合。将社交网络视为一种自上而下的信息管理渠道的战略显然是行不通的，真正有效的战略通常是在充分理解和利用网络用户 / 社区所结成的横向社交网络的价值下制定的。

信息披露应致力于保障可持续的政策产出，并增进公众对环境政策与决策的支持。这些目标都与公众参与紧密相连。公众对所发布信息的信任极其重要。这事关公众对信息源的信任，对信息可靠性的感知，以及和用户自身相关性。正如以下将要论述的环境事件案例研究，那些不可靠、不准确或时效性较差的信息将有损公众对未来要发布信息的信任，并使谣言和其他信息替代来源滋生。

例如，中国政府当局在审查和管理环境群体性事件的相关网络媒体报道方面的尝试几乎都遭到了反弹，激起新一波更强的对抗，加剧了公众对于抗议者的同情，更别提相互间信任受损。显然，如果政府部门在意谣言的传播和扩散，最有效和可持续的策略是提高信息透明度，及时发布准确信息进行相关应对。

#### 专栏 4-5 重庆市环保局

在新媒体语境下，为创建一个政府与公众间的有效沟通交流平台，重庆市环保局注册并启用了一系列搜狐、腾讯和新浪微博账户，以提高信息透明度，更高效地传递信息，并对公众舆论、市民投诉作出快速响应。约有 30 万名粉丝关注了这些账户，而且重庆市的 40 个区县还建立了各自的子账户。环保局的工作人员都就如何有效运营和使用微博进行过专门培训。培训的几大原则包括营造广纳谏言的开放氛围，发生错误时及时承认，以增进公众信任等。微博账户还用于发布空气质量信息和提供有助于公众作出负责任环保行为和绿色选择的实用建议。环境事件突然发生的时候，这些微博会比传统媒体更快向公众发布相关危害及风险的准确信息，迅速将谣言粉碎在摇篮里。新华社还曾将此作为有效规避社会冲突和群体性事件的典型案例进行过报道。

## （二）信息公开相关法律法规及实施

虽然关于信息公开的国际协议在中国尚不具有法律效力，但基础文件是在联合



国框架下通过广泛讨论出台，为欧盟成员国以及中国的立法与执行提供了一个很好的出发点。巴厘准则（Bali Guidelines）中要求各国政府当局应按需向公众和社会组织提供“及时有效且可负担的环境信息”，包括“环境质量、环境对健康的影响及其他影响因素信息……与立法和政策相关的信息，以及如何获取这些信息的方法”。政府希望建立一个“可能对环境造成重大影响的项目提议或活动”信息的定期收集和发布流程，并对政府当局和公众的信息访问进行能力建设。

## 1. 欧洲的信息公开法律法规

信息透明这一原则可追溯到 1992 年里约峰会上对相关环保参与方式（尤其是信息透明）的支持，之后欧洲大多数地区的政府和区域性组织都接受并采纳了这一原则。在欧洲有两个主要体系：联合国欧洲经济委员会（UNECE）设立的奥胡斯公约，其会员包括北美和中亚的部分地区，以及欧洲环境署（EEA）。

### （1）奥胡斯公约

1998 年由联合国欧洲经济委员会（UNECE）成员国讨论通过的《公众在环境事务中获得信息、参与决策和诉诸司法权利的奥胡斯公约》（“*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*”，简称奥胡斯公约），是一部有关决策制定过程中的信息获取、公众参与，以实现环境正义的协议。公约对多种信息渠道，以及个人、组织、企业、NGO 或其他公民社会团体在环境相关事务中的参与权利进行了保障。其中对信息公开范围做了大致界定。

奥胡斯公约要求政府向公众发布一般环境信息，以及与特定个人或团体相关的重要环境信息。公约声明，公众应在“环境决策流程的初期通过充分、及时和有效的方式”了解会对其产生影响的特定环境事件，获知用于进一步理解和分析的相关信息，并获得反馈意见的渠道。

除了鼓励环境信息的发布，奥胡斯公约还授予个人或组织获取未公开发布信息的权利。公约中规定，任何个人或组织都能从任何国家或地方政府部门、公共机构和提供公共服务的私营企业要求和获取一切“环境相关的”信息。申请者不需要对其诉求提供任何理由。还有一些与信息披露相关的假定，就是公共机构必须在规定时间内提供公众所需的信息，除非具有某些不适合公布的特殊原因。所公布的信息不只局限于数据和最终政策文件，还包括与决策制定过程相关的一系列材料。

#### 专栏 4-6 污染物排放与转移登记制度 (PRTR)

奥胡斯公约在 2003 年的一项草案中建立了污染物排放与转移登记制度 (PRTR)，旨在建立一个在排放或处理过程中转移到水、土壤和大气中的潜在有毒有害物质的全国数据库。那些对污染物排放负有一定责任的民营和国有企业要定期发布其所排放或转移的污染物数量。政府和其他利益相关方可利用已发布的数据对企业的环保绩效进行监管，控制污染账户，并采取必要的执行措施。公开报道的要求倾向于鼓励企业减少污染物排放，并且在某些情况下，对废弃材料循环再利用。欧盟指令要求成员国在各自的国家立法层面执行奥胡斯公约，其中就包括 PRTR 这项制度。

#### (2) 欧洲环境署 (EEA)

欧洲环境署 (EEA) 是欧盟的一个下设机构，但也有少数非欧盟国家参与该机构的工作。其角色和作用被定义为：“通过向决策机构和公众提供及时、定向、相关和可靠的信息，支持其可持续发展，并帮助欧盟实现环境方面的重大改进。”

欧洲环境署将收集与整理环境事件相关的包括实时数据在内的所有可得数据集；发布环境综合评价和专项分析；对环境政策的有效性进行监管；对可能发生的事件进行预先信息收集以备决策者之需。在 2013 年，欧洲环境署就准备和发布了 35 份左右的年度报告和针对欧洲主要环境事件的分析报告。

欧洲环境信息和观测网络 (Eionet) 是欧洲环境署及其成员国建立的一个覆盖了约 1 500 个联络点、研究机构和主要信息提供者的观测网络。Eionet 在对传播数据进行核实和共享的基础上，发布主题性综合评价报告和国家环境现状报告。当前研究主要围绕六个方面：空气污染和减缓气候变化，气候变化的影响、隐患及适应，生物多样性，内陆、沿海与海洋水资源，空间信息分析和可持续生产与消费。

欧洲环境署开发了一套环境信息共享系统 (SEIS)，将各成员国的信息系统网络化，是以“创建一个覆盖全欧洲的、有网络功能的综合环境信息系统”。这代表了环境信息发布方式的整体转变——“从单一国家和地区的信息报道，到由特定的国际机构创建的针对不同用户（无论是人或机器）的一套信息获取在线服务系统”。

环境信息共享系统这一原则在 2013 年都柏林声明发布的重要文件——《关注地球网络》(Eye on Earth Network) 中进行了细化，其中对数据和信息的要求包括：一次收集而后服务于多种目的；负责任的源头管理；随时可以轻松履行报道义务；用户容易获取，使用本土语言；允许在适当的地理范围内进行比较，支持公众参与；通过投资对共同的标准和协作系统进行支持。

欧洲环境署高质量、低成本的信息收集方式，支持了公民科学方案，同时也极大地促进了公众参与和政策实施的效果。

#### 专栏 4-7 变化地图绘制（MAPPING FOR CHANGE）

“变化地图绘制”（MAPPING FOR CHANGE）是一家位于伦敦的社会型企业，由地理信息科学教授 Muki Haklay 和经验丰富的环境运动家 Chris Church 共同创立，通过熟练使用在线地图开展可持续发展领域的公众参与。比如，当德特福德市佩皮斯住宅区（伦敦南部一个贫困地区）的居民想借助“变化地图绘制”，通过发起运动的方式抗议当地一个不受欢迎的废品堆放场，该组织便会开发一种方法，使居民能通过一种便宜的手持设备收集噪声测定数据，然后创建一个该地区的噪声污染地图。这是该社区首次通过一种视觉呈现的方式来展示他们抗争和申述了 8 年之久的问题。而后在公开会议上，社区向政府当局提交了相关证据。地方当局和环境机构发现其中存在的问题，随后由专业的声学工作者们进行验证，最终这家废品堆放场的资格证书被环境机构吊销。这一案例说明了公民科学（citizen science）在公众监督领域和改善环境教育、提高社会凝聚力等方面发挥的作用和价值。其中有篇报道，关于一位来自德特福德社区没有接受过正式高等教育的妇女，通过参与项目受到激励而继续学习，最终取得了工作相关资格证书。

## 2. 信息公开法律法规的实施

适当的法律体制对有效的环境信息披露至关重要。然而光凭体制本身，并不足以确保信息披露被纳入环境治理的有效组成部分。欧洲经验从以下三个方面给予了启示：

（1）政府机构及官员需确保立法得到有效执行。这需要培养和提高整个政府层面的意识。

（2）那些对环境影响行为负有责任的企业和组织需切实履行信息披露流程，并主动和快速响应信息公开需求。欧盟经验，尤其是污染物排放与转移登记制度（PRTR）指出，随着企业更加注重自身的环境影响，以及污染减少带来的潜在成本节约，此举实可显著增加其竞争优势。

（3）应当针对不同受众群体采取适当的信息披露方式，以此重建公众信任。通过公开方式向非专业的受众提供易于理解的相关信息，并认识到从受影响人群中得到的反馈的价值。

在欧洲和其他地方，环境信息披露的总体目标是通过有效执行信息披露的法律

法规，建立一种良好的文化氛围和道德风尚。在这样一种氛围下，除非有特殊的原因和理由，否则所有信息都该披露。为达到这一目标，在立法者和官员的指导手册中对环境信息公开的范围进行清晰界定就显得十分重要。

事实证明，在决定企业和其他机构的发展建议是否合理时，环境影响评价（EIA）是个关键因素。而在欧洲致力于广纳民意和确保环境可持续发展的进程中，环境影响评价全本的公布和出版显得尤为重要。

### 3. 信息公开法律法规及其在中国的实施

1999年，中国社会科学院创立了一个政府信息公开法律特别研究机构。2006年，这一机构向国务院提交了中国第一份政府信息公开法规草案。2008年5月，《中华人民共和国政府信息公开条例》（OGIR）正式出台，而基于OGIR出台的《环境信息公开办法》（下简称“办法”）也在同一时间开始生效。

办法要求环保部门和企业都应进行环境信息披露，主动回应公众对于信息公开的需求。在办法中，“政府环境信息”特指那些由环境机构在开展环保工作过程中获取和发布的信息；而“企业环境信息”则指的是企业在运营过程中产生的相关环境影响。

办法规定了环保部门应当主动披露政府环境信息，“通过政府官方网站、政府公报、新闻发布会、报纸及其他出版物、无线广播、电视或其他手段让公众更容易获知相关信息”。此外，企业也被鼓励主动发布环境信息。政府还会授权企业对某类信息进行披露，包括突发环境污染事故的应急预案和污染物超标排放信息等。办法同时还详细规定，政府在20个工作日内必须向公众披露环境信息，在15个工作日内对公众的信息需求进行答复，在30日内披露和报道主要污染物的排放数据。

独立研究对这些规章制度的实施效果的评估结果一致显示，虽然在实施了这些措施和办法后许多环保部门都加大了在环境信息披露方面的努力，但是进展和成效大有不同，不足之处还很多。地方当局对公众进行环境信息披露的方式和程度各异。其中一个积极的例子是2012年北京在发布空气质量相关信息方面的主动性和透明度都有所提高。

#### 专栏 4-8 PM<sub>2.5</sub>

2011年末，北京遭受了严重的空气污染，而官方监测数据仅显示“轻度污染”，这引发了公众的强烈不满。最后关注点聚焦到一个小颗粒物——PM<sub>2.5</sub>，PM<sub>2.5</sub>数据进行过收集但并未在环境空气质量标准中进行报道，导致在官方数据与公众感知间出现重大差距。公民科学（Citizen Science）和独立的大气质量监测，包括发布在社交媒体上的美国大使馆的监测数据都证实了高浓度的PM<sub>2.5</sub>及其在社交

媒体上引发的广泛关注和讨论，吸引了中国决策者的关注。2012 年 11 月 15 日，时任总理温家宝指出，环境质量的监测标准应该逐步提高并与国际标准接轨。在第十七届全国环境保护大会上，时任副总理李克强也要求空气质量标准应该尽快修改和发布。如今在中国许多城市，包括北京，PM<sub>2.5</sub> 已被纳入实时污染指标中。

很多污染严重的地区并未有效执行这些规定。最令人关注的是，公众对其所关注的环境风险的信息公开请求总是被例行公事般地以伪造的数据敷衍或以非法为由驳回，或简单以一句“不便透露”应付。专家学者们指出，这通常是由于缺乏培训和应对能力、对规章的细化不足和地方盛行的保密官僚主义风化造成的。虽然环境影响评价在中国法律中有所规定和要求，但公众对 EIA 的信息需求时常遭到拒绝，而且即使公开通常也不会进行全本公布。对于重金属和二噁英等危险污染物信息获取常常受阻。污染企业对信息公开办法的漠视态度被纵容和默许，而这将深深伤害公众与政府间的互信。表 4-3 展示了中国现有状态与巴厘准则的差别。

表 4-3 中国环境信息公开与巴厘准则的差距

巴厘准则中有关环境信息和公众参与的条款	中国现有法律政策中关于环境信息公开的内容（分数解释参见图例）
1. 依据申请，所有的自然人或法人，均可以支付得起的方式有效、及时地获取到公共机构的环境信息（准则 3），并且无须提供法律依据或者其他利益关系	需要改善 中国的《环境信息公开办法（2008）》规定：公民和法人以及其他组织可通过向环保部门申请获得政府环境信息。在实践中，许多人的申请被拒绝或拖延
2. 公共领域的环境信息应该包括但不限于：环境质量信息，对健康的环境影响以及影响它们的因子，立法和政策的信息，以及如何获得这些信息的说明	需要改善 “办法”定义：“政府环境信息”是指“环保部门在履行它们的环境保护职责过程中所做出或获取的以一定形式记录和存储的信息”。在实践中，许多种类的环境信息，比如有关环评的信息或危险废物的信息，都很难获取
3. 各国应该在法律中清晰的定义环境信息公开申请可以被拒绝的例外情形。这些例外情形不应该被扩大化解释，应该考虑公开所服务的公共利益	失效 “办法”指出，所申请的信息如果涉及“危害国家安全、公共安全、经济安全以及社会稳定”，则该信息不能公开。这种例外情形规定不具体。在实践中，许多申请拒绝没有引用这一条，说明它被扩大化解释
4. 各国应该确保他们的公共机构定期收集和更新相关的环境信息，包括各种潜在影响环境的活动的的环境表现、经营者是否合规守法的信息。最后，各国应该建立相关的系统，确保提议的和已存在的活动的环境影响信息的畅通无阻。	失效 在中国，环境信息的流通低效且不透明。企业环境信息尤其存在问题，很少有企业强制报送信息，企业主动守法的自愿报送也很少
5. 各国应该定期准备和发布国家最新环境状况，包括环境质量以及环境压力等	需要改善 政府部门发布环境状况年度报告，但是这些报告往往不完整，指标和目标模糊，很难进行时间尺度的比较



6. 在遇到影响公众健康和环境的突发事件时，各国应该确保所有的有助于公众采取行动避免自己受到伤害的信息，在第一时间发出	失效	在遇到环境紧急事件时，信息的获取一般而言很难	
7. 各国应该提供各种办法以及鼓励有效的能力建设，帮助公共机构及公众有效地获取环境信息	失效	公众和政府机构的监管能力，以及现有法律的执行，是主要的问题。然而，这些缺陷并没有被充分的承认，也少有措施来弥补这些执行鸿沟	
图例：评级是基于研究中发布的长短报告，以及第二手的文献	× 失效：中国没有相关的政策规定，或者没有按照准备的要求执行这些规定	≈需要改善：中国的政策有部分或者偶尔地满足准则的规定	✓有效：中国在此方面有足够的规定或政策，且得到很好的执行

## 四、对环境事件的响应

### （一）环境事件概述

对于环境问题以及突发事件的应急响应强调了对于透明度以及公众参与的需要。环境危机发生时，事件通常充斥了民众的情绪，并受到广大民众和媒体的监督。所以如何应急响应对民众对于政府行为的认知起着巨大的影响，并塑造着对于政府能力和透明度的持久性观点。

因此在环境突发事件时环保部门阻止公众沟通的做法是错误的。不能针对环境问题进行沟通与交流对于事件本身具有长期负面影响，应该避免这样的失败做法。在一个媒体力量广泛分布的时代，想要通过部分或者不完全或者具有误导性的信息来掌控民众的观点是注定会失败的。更糟的情况是，这种举措会点燃公众的愤怒并要求更好的信息。

官方的信息误导或缺失通常在已经对公信力造成影响后被改变或纠正。根据以下案例可知，政府应该及时公布所有准确的信息。类似地，过快发布虚假乐观信息或者暂时拒绝发布关键信息都会降低公众对于政府能力和可信度的信任。在这样一个公民科学和社交媒体等其他信息源都可能曝光政府的错误信息并降低政府公信力的时代，政府最需要民众的信任。

#### 专栏 4-9 2010 年墨西哥湾漏油事件

2010 年 4 月 20 日，BP 公司的马康多油井爆裂导致墨西哥湾漏油事件。原油从墨西哥湾海底迸出达 87 天。这次灾害是一次巨大的环境灾难——历史上最大的近海漏油事件——但由于处理者尝试掩盖泄漏，糟糕的景象导致了民众对于工业操作和政府监管的失信。

这次公众信任的丧失也源于联邦政府在沟通交流上的失误。联邦的现场协调

员一度轻视漏油面积，官方估计逐步上升到初次预估的十倍左右。总的来算，在7月15日封井前，约490万桶原油从海底溢出。一些科学家，通过少量可获取的公开流量数据，计算出与官方数据有出入的更加精确结果。这些非官方估计通过传统媒体和社交媒体广泛流传，但BP公司尝试对此不予理睬。不精确的官方估计和对于民众相信的第三方估计的不不理睬态度相结合造成了公众信任的崩溃。

撇开这些错误不论，处理者仍在沟通方面做出了一些有效的工作。他们设计了“通用共享态势图”(COP)。该数字化工具通过上千层的数据层来追踪响应的各个方面，并在网站(GeoPlatform.gov)上展示，从而给予民众直接了解响应状态信息的途径。但是，这些有效措施的效果被之前提到的那些错误抵消了。政府的公信力还是伴随着事件处理中的关键失误被损毁了。从这起事件中我们能学到的一个教训便是政府不应当像美国海岸警卫队一样独断地隐瞒信息并发布虚假的乐观信息，从而避免降低民众对于政府可信度和能力的信任。

## (二) 环境举报

对于环境争议，特别是当存在信息管理系统失效的情况时，不可避免有自称揭露者的人不时出现并声称有关于环境危害或者公私不正当行为的相关信息。因为一开始很难判断这些信息是对真实的不当行为的揭露，还是恶意的误导，因此首先应该保证揭露者其不受到官方或非官方的报复，并对其声称的事实进行详细的调查和判断。

### 专栏 4-10 MILLSTONE 2 号核电站

在20世纪90年代中期，在美国康涅狄格州的Millstone 2号核电站工作的一名工程师受到他认为是不安全的工厂维护措施的困扰。这名叫George Galatis的工程师注意到从反应堆芯中取出的乏燃料棒被无限期地储存在安全壳外的乏燃料冷却池中，而这违反了美国核管理委员会的规定。如果冷却池由于地震或故障等被排干，根据Galatis的计算，安全壳外的放射性蒸汽的危险泄漏将引起非常巨大的后果。

Galatis将其担心告诉管理者，但被以夸大风险为由回绝。Galatis又上报美国核管理委员会，却再次被Galatis认为和核电站关系很紧密的检察员回绝。最后，Galatis向美国政府章程下的正式告密保护机构寻求帮助，并联系相关科学家，还通过一家NGO将其担忧进行报道。本政策研究团队Eric Pooley先生当时是《时代周刊》的一名记者。他调查了Galatis所声称的事实并撰写了1996年《时代周刊》的封面故事。也就是这个封面故事促使美国核管理委员会调查并揭露了多起安全

违规行为，并最终永久关闭了 Millstone 2 号电厂。从那以后，美国联邦对于揭密的保护工作得到了加强。今天，像 Galatis 这样的声称，可能会在成为传统新闻的素材前就通过社交媒体被广泛传播，从而也促使官方对揭露者实施保护并更好地调查揭露者揭露的问题。

根据发达国家的经验，政府和企业容易仇视揭露者，但揭露者的存在却通常有利于社会福利的提升。因此，官方程序应该保护揭露者不受到报复并保证其行为的受益。比如在瑞典，对于揭露者的保护已经成为环境决策过程重要的一部分。“瑞典公众获取信息和保密法”便允许政府官员对于秘密信息的泄露。除了一些例如个人隐私或国家安全的特殊情况外，该法令允许政府官员在以发布信息为目的的前提下向其他人宣读机密文件。记者无权揭露匿名信息的来源。只有揭露者或者法庭有权撤销媒体和消息来源间的机密性。

#### 专栏 4-11 渤海湾漏油事件

2011 年 6 月 21 日，新浪微博用户都能阅读到这样一条消息：“渤海油田有两个油井发生漏油事故已经两天了，希望能控制，不要污染”。之后便被作为谣言对待。但后来证实该微博所述内容真实，而且很可能是由一名来自于中国海洋石油公司（该国有企业与康菲石油公司在中国东北海岸线外渤海海域的蓬莱 19-3 油田进行共同投资）的揭露者所写。最后，石油泄漏量经官方证实达到 2 500 桶，污染了约 4 250 平方千米的海域。但是，尽管此次事件在网上和传统媒体上得到不断报道，国家海洋局在事发后整整一个月才官方确认此次漏油事件——一次导致民众信任丧失的秘密回应。

但政策制定者也从其最初的回应中吸取到了教训。7 月 12 日，渤海湾的另一处中海油油田发生小规模漏油事件。国家海洋局在 12 小时内发布了消息。更值得注意的是，7 月 13 日，国家海洋局勒令该油田停止操作并要求公开漏油信息：这是第一次政府机构要求排污企业披露该类事件的信息。这也是一次在透明度方面的突破并且受到了广泛的赞扬。

## 五、政策建议

### （一）加强依法、有序的公众参与，使其成为推进生态文明、建设美丽中国和造福中国人民的重要保障

依法有序的公众参与有助于提高决策的质量与持续性，特别是对可能会引起争

议的规划和决策，它可以在一定程度上增进公民与政府之间的信任，并最终提高绿色发展和生态文明建设的水平。

及时准确地获取信息是公众有效参与环境保护的重要基础。当今社会，由于公民对环境保护的关注度持续上升，环境问题本身的复杂多样，以及数字信息源的快速更新，致使创造一个可持续发展的环境信息公开战略成为一项复杂的任务。如果涵盖了社交媒体概念的众包、公民科学等工具能在公众与政府的沟通中起到积极作用，这将是一项极为成功的事业，并会大幅提高中国的可持续发展潜力。基于此，本研究提出如下建议：

（1）各级政府官员应该充分认识到，在早期进行有效的公众参与将有助于促进绿色发展和打造经济升级版，决策质量及其社会接受度也会因此得到提升。政府应积极探索一个更透明的公众参与方式，改善处理公众投诉的机制和流程；在国家 and 地方的经济发展规划出台、大型建设项目的立项建设，以及与环境相关的法律和政策颁布的过程中，确保公众有充分表达自己意见的机会。

公众参与方式可包括公众听证会、公民陪审团、小组讨论、开展展览和民意调查等。政府应该充分认识到，公众越早有效参与决策过程，越有利于提高环境决策的效率和减少与之相关的社会冲突。而且，相比在项目后期设计阶段停止、重新设计或重新选址，这种做法的成本要低得多。为了有效实现上述目标，各级政府官员应当转变过时的观念和处理问题的固有方式，充分尊重公众的参与权和监督权。如果在项目建设中由于未能充分征询公众意见而造成巨大经济损失和社会风险，相关的官员和责任人应受到行政处罚或法律制裁。

（2）在推进社会可持续发展和生态文明建设过程中，公众可以通过参与环境信息的收集和监督起到主导生态文明建设的作用。政府应该运用公民科学和众包等方式，作为高效率、低成本的方法，以改善政策实施效果、提升公众信任、增强社会包容性、促进环境教育、减少虚假信息传播和促进可持续发展。在信息快速传播与计算机技术日新月异的时代，公众不再满足于简单接收和消费专家的信息，还有强烈地参与到信息的生产过程中的意愿。在政府和非政府组织合作试点方案的基础上，应大力推进在固体废料管理和处置领域，积极发挥公众参与的力量，比如支持公众通过网站和智能手机提交有关固体废料的数据和信息，通过整合与编译，形成开放式的在线固体废物电子地图及其他数字跟踪工具，使更好的公众参与和监督成为可能。

（3）深化对公众参与的全面理解，树立公众参与是权利和义务统一体的观念。在积极维护公众环境权益的同时，政府应该敦促公众遵纪守法，制止公众利用网络和社交媒体等编造和传播谣言，煽动暴力犯罪及从事其他非法活动。此外，对于深化公众参与的全面理解还应当包括丰富和创新公众参与形式，运用多种途径引导公

众通过绿色消费、绿色出行和转变生活方式等途径，主动参与环境保护，促进绿色转型，带动全社会形成共同履行环境责任和义务的良好局面。只有这样，才能保证公众的环境权利和义务相统一，共同促进环境改善。

（4）为了实施可持续发展战略，加强科学技术在环保领域的关键作用，并提高环境决策科学化水平，环境保护部成立了国家环境咨询委员会和环保部科技委员会。这两个组织的成员主要是杰出的科学家和高级官员。然而，新形势下的环境决策实践已经证明，在决策中需要听到更多元的声音。我们建议政府在对待公众参与的问题上设立一个新的委员会，（例如：环境战略传播与公共参与委员会）来促进公众参与和提升环境决策的公众接受度。该委员会的成员应包括但不限于科学、媒体、教育、非政府组织、意见领袖和普通公众代表。它将作为一个独立的角色，进行公众意见收集并对政府行为进行监督。委员会成员的选择，特别是对公众代表的选择，应根据公正、公平、公开的原则，其成员应有一定的流动性，并符合利益相关人参与的原则。

## （二）促进环境信息公开制度的实施和完善，巩固和提升各级政府和企业的信息化管理能力，并推进信息公开立法

公开、广泛、详细而又准确的环境信息是公众有效参与和可持续发展政策出台的必要前提。自 2008 年以来，中国政府在信息公开方面已经取得了巨大的进步，但是相关的政策和规定并没有在各省、自治区、直辖市以及中央政府的各个部委得到等同而有效的执行。尽管有了规定，但是许多企业和地方政府部门依然没有意识到公众知情权的重要性。在那些信息被封锁、弄虚作假，以及被故意延期公布的地方，政府公信力总是受到损害，谣言蔓延，社会冲突爆发的风险增加，公众在建设生态文明中的重要地位也受到破坏。在 1992 年联合国环境与发展大会上获通过、并于 2010 年巴厘会议得到具体阐述的“巴厘准则”，代表了国际上就“公众参与环境相关事务以及信息公开是公众参与的重要基础”这一议题所达成的共识。发起于欧盟环境署地球之眼的“2013 都柏林宣言”，代表了当今世界各国专家有关信息公开和公民科学的前沿观点，这些中国都可以直接应用于自身的生态文明建设之中。考虑到以上这些，本研究提出以下建议：

（1）建议充分落实的有关信息公开的现行规定和办法，如《中华人民共和国政府信息公开条例（2008 年）》和《环境信息公开办法（试行）（2008 年）》。上述办法同时对需要主动公开的环境信息和依据公众申请公开的环境信息做了规定。经过 5 年时间的实施，积累了大量信息公开的经验和教训，信息传播技术和方式也发生了巨大的变化。应该基于 2008 年的“政府信息公开条例”的实施经验，探索制定“信息公开法”。在新法中政府应确保公众及时获取相关信息的权利。这就要求政府推



行一种全新的透明文化，并且依靠行政和法律手段约束那些未能及时和准确提供环境信息的官员。为了帮助公众实现这种监督作用，政府应该确保，当任何公民关于环境信息公开的申请遭无端拒绝，或者以任何其他方式受到不公正对待时，公民可以通过法院诉讼程序或其他独立机构进行维权。

(2) 建议通过立法或其他方式更加充分地实施“里约宣言”准则，使公众获取环境信息能达到国际通行的标准。政府应充分认识到，提供及时可靠的信息会产生更好的政策成果，能提高公众对政府决策的支持度。未来的信息公开应该充分考虑上述联合国协定的准则，将其作为环境信息公开的重要参考。

(3) 建议整合分散于各个机构和部门的环境信息和数据，建立国家级的环境信息与数据系统。该系统中，数据和信息应满足如下特点：收集一次但可以被共享使用多次；各数据的收集需要落实好源头管理；易于满足数据报送规定；方便用户，包括公众获取信息，并且最好支持实时访问；能够实现规模较大的地域比较；也有利于投资者基于通用的环境数据和标准进行环境风险判断和做出正确的投资选择。

企业、部门、机关以及试点公民科学计划等机构和组织，从公众收集的环境信息应该报送到上述环境信息与数据系统，这个系统的信息和数据再用于建立污染名录（见下条），这个名录可用于国家环境状况的评估，国家或地方环境管理的实施和监督。这种做法不仅有助于提高所有中央和地方环境相关机构的信息服务质量，包括国家统计局、环境保护部、水利部等现有的信息服务，而且对于官员和公众也具有积极的教育意义。

(4) 政府应该建立工业点源和其他排放源的污染物清单，并提高污染数据的监测能力和透明度。该污染物清单可借鉴已经在许多国家应用的“污染排放和转移登记”（PRTR）系统（详见 [www.prtr.net](http://www.prtr.net)）。该系统基于结构化、在线和公开访问的数据库基础上，通过标准化的报送制度，编制建立全国性的污染清点系统，具有很强的连贯性和统一性。我们注意到，国家环保部已经在 2013 年 3 月实施的《危险化学品环境管理登记办法（试行）》中引入了 PRTR 系统，但是尚未公布受控的危险化学品名录，也还没有建立统一的公开平台，以便公众更好地监督排放危险化学品的企业。建议政府在完善危险化学品登记管理和相关信息公开的同时，也将其他污染物纳入到统一的管理中来。欧洲的实践证明，通过 PRTR 模型公布的排污年度报告，不仅降低了污染排放，还使企业赢得公众信任并提高了效率。建议政府建立类似制度，并完成有效的、形成独立的年度报告。该制度应首先在化工行业试行，因为公众对于化工业的焦虑特别高，导致了多起群体事件。采纳 PRTR 系统管理污染物排放，也将有助于企业改善其在环境保护方面的表现，从而有助于消除公众对污染产生的恐慌，重建信任，促进可持续发展。

### （三）促进社会各界对环境保护与经济发展之间的科学认识，制定前瞻、主动、综合的环境传播战略，加快推进国家环境教育立法

准确、有效和负责任的政府信息传播是可持续发展的环境决策的一个必要环节，但目前政府缺乏主动、前瞻的国家环境传播战略。这种缺失容易导致中央和地方政府在应对舆论时遭遇尴尬和被动，并不可避免地破坏民众和政府之间的信任。何况公众环境意识和环境科学素养的高低，对民众参与环境保护有很大的影响。要改变政府目前在环境沟通方面的被动局面，促进公众更有效地参与环境保护，本政策研究建议：

（1）要提高公众环保意识，使公众更好地了解环境保护工作，营造良好的环境保护舆论氛围，需制定两种不同的环境传播策略。其一，应制定政府年度或某一段时间内（如某五年计划期间）重点环境工作的国家环境传播战略。这些重点环境工作由政府推动并实施，包括大气污染控制，水污染控制，土壤污染控制等。其二，准确研判和预测媒体与公众某时间段或未来一段时间内特别关注的环境热点议题，如最近的雾霾污染，地下水污染，未来可能大力推进的核能源发展规划等，对这些可能形成舆论焦点的议题应该制定前瞻、主动、综合性的环境传播战略，避免政府陷入被动、尴尬的境地。在上述战略中，都应该鼓励公众参与，为公众创造更好的信息获取渠道，建立公众和政府之间的互信。

（2）开展进一步的环境教育立法的国际经验研究，包括但不限于美国、日本、巴西、韩国和中国台湾地区。例如，中国台湾的“环境教育法”就要求高校师生，政府各级部门工作人员，包括政府最高层领导和企业管理者，每年需要接受至少四小时的环境教育课程培训。国内在环境教育立法方面也已经积累了不少有益的经验，例如在宁夏回族自治区和天津市已经制定了环境教育条例。基于上述国际、国内经验，国务院法制办应该加快环境教育立法进程，以法律形式保障包括城乡居民、各级政府官员、私营和国有企业在内的各阶层的环境教育机会。此外，环境教育还应该与先进的企业社会责任相挂钩。

（3）目前与环境公众参与、环境舆情应对、环境宣传教育相关的资源严重不足且效率亟待提高。与公众知情权、表达权、参与权和监督权相关的政府职能也分散在不同的机构和部门，政府为公众参与服务的能力亟待加强。因此，政府应该优化和整合这些资源和机构，组建成一个统一、高效的专门机构，以提升环境战略传播、

106 环境舆情应对、环境宣传教育和公众参与的能力。

（4）除了正规教育系统，环境教育还应该充分运用新媒体和传统媒体，建立群众和社区的沟通渠道，将那些生活在知识水平较低社区的居民也包含在内。环境教

育应该在支持消费者做出负责的、明智的、可持续的消费选择方面加大力度。推进城乡居民通过负责任的环境行为监督环保工作和建设生态文明；企业追求绿色发展；各级官员，特别是县市一级官员，做出更好的、更可持续的发展决策，鼓励和支持公众参与构建生态文明，都是未来环境教育和环境传播应该考虑的议题。

#### （四）加强现有的公众参与相关法律、法规 and 政策的实施力度；必要时修正或制定新的法律、法规和准则，以改善公众参与环境决策

建设生态文明，需要严格执行现有法律、法规，并在必要的情况下，对公众参与环境决策的相关法律进行改革。为了提高决策质量和执行效率，重新建立官民互信，并避免更深层次的社会危机，本研究提出如下政策建议：

（1）颁布于 2002 年的《环境影响评价法》只要求公开环评报告简本。政府应该改革环境影响评价制度，强制充分公开披露环境影响评价报告信息。随着城市化的快速发展，市民对自身健康和环境状况的关注日益增强，市民获取信息的途径和方式也越来越多，因此迫切需要改革决策机制，以加强和扩大依法、有序的公众参与，以提升公众对环境影响评价可信度和质量的信心。总体而言，除了少数受商业机密条款限制的情形，公开披露环评报告全本是欧洲和美国的惯例。这种全面公开的做法，能使公众对建设项目和发展规划进行公开讨论和辩论，既能确保公众对新发展规划或建设项目的信任，也有助于提高工程设计的质量和环境影响评价本身的可信度。除了环境影响评价制度外，与项目可行性研究、社会稳定风险评估、项目或规划审批相关的信息也应通过相关的立法改革进行充分的信息披露。

（2）改革环境影响评价制度，强制利益相关者早日全面参与环境影响评价全过程。《环境影响评价法》（2002 年），《行政许可法》（2003 年）和前国家环保总局（现环保部）颁布的《环境影响评价公众参与暂行办法》（2006 年）为公众参与新建设项目以及发展规划的环评提供了法律依据。参与的方式包括听证会、问卷调查、专家咨询和座谈会等。然而，目前的通行做法是等到环评的最后阶段才向公众征求意见，无法全面收集利益相关者对建设项目的意见，以及对于提升项目设计的建议。虽然公众意见的提出在环评报告正式批准之前，但这对于有效的公众参与而言已经为时已晚，极有可能引发公众与项目建设方的冲突，并加大项目失败的风险。为了提升建设项目设计质量、公众对项目的接受度以及可持续发展决策的效率，政府应该建立一种利益相关者参与和公众咨询的决策机制，在发展规划、建设项目、公共基础设施的规划和概念设计阶段就加以考虑。这会大大提高项目的质量和决策的合法性，并减少利益冲突，促进社会和谐。政府应提高在公众参与过程中的透明度，并提供一个明确、有力而又独立的受法律支持的诉讼机制，以保证受影响的公民能

有效获得法律的救济。

(3) 政府应改革或制定相关的法律、法规及政策，以确保非政府组织（NGOs）和非企业社会团体（NPOs）依法、有序参与环境决策。具体操作层面，可以从以下几个方面着手：首先，正确认识非政府组织和非企业社会团体在促进公众参与、提高官民互信、减少社会冲突等方面的积极作用；其次，政府应简化非政府组织和非企业社会团体的登记注册程序，并鼓励其发展壮大；最后，政府应采用多种手段和措施，比如购买其社会服务的方式，支持环保非政府组织、非企业社会团体以及民间智库的发展。

### （五）理解并接受新媒体，采用适合于新媒体语境的信息传播方式；建设有助于应对绿色发展挑战的开放式媒体系统，增进官民互信

新媒体已成为公众获取环境信息、表达自身意愿、参与环境保护和监督环境管理的主要渠道之一，应充分了解新媒体在环境信息披露和环境传播中的重要作用。信息时代里见多识广的公众被互联网联结起来之后，越来越频繁地挑战过去那种仅由专家提供支持，再由政府单独做出决定的封闭决策模型。当前，如果一个建设项目要想获得公众的接受，政府和项目建设方必须提前与公众沟通，并清晰地展示公民是如何积极地参与决策过程的。各级政府机构更要注意发挥不同媒体——主流媒体和新媒体、在线媒体和离线媒体的作用，以便更有效地传播环境信息。特别需要提及的是，在今天的中国，微博、微信等社交媒体对于信息收集和发布尤其重要。本研究建议政府充分利用新媒体与公众进行双向沟通，并采取以下措施：

(1) 政府应该制定旨在加强新媒体运用的规划方案，内容包括利用社交媒体进行更有效的公众沟通、传播环境信息、收集公众意见、促进公众参与环境决策等。方案应该建立在国际经验和中国媒体的具体特点基础上。必须承认，今天多元化的信息文化和日新月异的信息传播技术，让固有的信息传播模式难以适应现实的需要，当通过互联网和社交媒体生产的信息在网络上被广泛共享，由政府机构单向发布信息的模式已不再有效和被认可。尤其对于有争议的建设项目、规划、政策的出台，加强新媒体运用尤为重要。不仅需要利用新媒体公开相关环境信息，还要利用新媒体收集民意，通过公众反馈系统分析民众的诉求和意愿，从而提高公众对此类决策的参与程度，缓解公众由于不知情而引发的对决策的抵抗情绪。

(2) 政府不仅应该将微博、微信等新媒体技术充分运用到开放、详细、准确和实时的环境信息披露中去，也应该认识到新媒体是收集公众对于环境决策的意见的重要平台。政府应鼓励市民使用新媒体手段，使其在收集、监测、报告和依法监督环境信息方面发挥重要的作用。



(3) 在信息公开和公众参与的过程中,政府也应敦促媒体(尤其是社交媒体)遵守法律、法规,恪守客观底线,强化媒体的社会责任,确保其信息是真实、准确的,确保其不威胁国家和社会稳定。

## (六) 建立完善的环境突发事件与环境群体事件应急响应机制

环境突发事件是指引发或可能引发环境污染的突发环境事故(如化工厂爆炸、油气管道泄漏等)或因为拟建项目的环境信息透明度不够,缺乏意见表达渠道导致公众不满而引发的群体性事件。环境突发事件处置不当,或者直接造成公众健康的损害和生态系统的破坏或者削弱政府公信力,引发社会动荡,制约中国的绿色发展和打造“中国经济升级版”。我们认为,应对环境突发事件首先要做到信息公开和透明,其次要为群众意见表达提供合理的途径与渠道,最后要建立政府、企业和公众的沟通机制。基于此,我们提出如下政策建议:

(1) 当公众关注的环境事故或紧急事件已经发生时,政府应该快速建立统一信息发布平台。这个平台必须包括:提供给传统媒体和新媒体的信息,包括发表在网络上的定期新闻发布会和每日事件报告,为群众提供一套标准的、可跟踪的在线数据发布工具,并告知群众各方面的危险及其响应指南。政府应该真诚地与群众接洽,并促进其程序的透明度,向群众披露所有相关的风险信息。同时,在整个事件中,政府应该将想法简要地告知意见领袖和值得信赖的第三方机构,包括非政府组织和其他利益相关者、主流媒体和新媒体,可能包括有影响力的博客,以求得必要的持续支持。

(2) 政府应该不仅把社会媒体渠道作为环境危机中传播已知事实的工具,同时也作为公民接收政府部门有关紧急通知的工具。政府应该认识到参与积极性高、警惕性强的群众,可以自下而上地通过网络社交媒体,积极参与和提高环境事件应急反应的效率。

(3) 政府应当为各级的政府官员、利益相关者、媒体和社区建立一系列危机公关手册,帮助他们认识和应对各种危机,包括特定的环境事件,例如核泄漏、沿海漏油、重金属土壤、水体污染、大气污染等环境事故和环境群体事件。在传统和新媒体背景下,政府应该提供正规的信息发布渠道;鼓励媒体为突发事件提出最佳解决方案;与利益相关者开展有效沟通,并提供负责任的建议;教育社会各界提高环保意识,明确群众的知情是有助于保护环境,并有助于确保群众的环境权利的。

(4) 政府应该出台相关法律法规,以鼓励和保护举报人,确保环境问题、事故和紧急情况在事件初期得到报告。类似法律规定的出台,对减少环境事件对群众的损害,加强环境监测和突发环境事件的响应是很有必要的。这些法规不会取代现有的法律对欺诈性索赔,虚假信息或泄露国家机密等行为的约束,但应为真正的举



报者提供强有力的保护，保护其对抗特殊的利益相关方的报复。

（5）与环境突发事件的应急机制相似，全面的信息公开、有效的公众参与，以及全面的政府与公众双向互动交流有利于提高公众对有争议的建设项目的理解和接受度。如果处置不善，这种对争议项目的反对会演变成局面失控的环境群体事件。然而，环境事故与环境群体事件的应对又有所不同。前者侧重于真实的环境污染的处置，而后者则侧重于社会稳定风险的预防。为了防止这种失控的多输局面的出现，我们建议，在新（扩）建项目，尤其是容易引起公众关注和恐慌的重化工（PX）或核电站建设项目的社会风险评估、可行性研究、环境影响评价以及项目审批、验收阶段，应尽快制定环境影响评价信息公开指南，做到项目评价、受理、审批和验收的全过程公开。其次，完善与细化公众参与的范围、内容和程序，确保公众意见得以充分表达和被尊重。

## 第五章

# 中国绿色发展中的企业社会责任

### 一、引言

本章研究的背景是中国过去三十多年史无前例的快速增长所带来的环境挑战，以及中国面临的前所未有的绿色发展机遇。研究的核心是企业的社会责任和绿色发展，重点在于剖析企业如何实现人、地球和利益三方面的平衡。在分析企业可持续发展和绿色发展的驱动力的基础上，提出推动中国企业走绿色发展之路的切实措施。

目前我们正面临着这样一个历史机遇，即通过构建企业履行环境社会责任的机制来遏制环境恶化的趋势，进而使中国走向绿色发展之路。为此，本章研究的目的包括：评估企业环境社会责任的状况；综述国家促进企业环境社会责任的政策和制度；分析绿色发展与企业社会责任的国际趋势和发展方向；构建绿色发展中的企业社会责任总体框架；提出在绿色经济背景下全面促进企业环境社会责任的制度体系和政策建议。

#### （一）研究背景

环境约束，如空气污染和水资源匮乏，对中国的可持续发展和稳定造成严重威胁。这种挑战将中国置于通向可持续发展的十字路口，是走可持续发展之路，还是继续“先污染，后治理”的传统经济增长方式。后者在过去三十年的经济飞速发展中占据主要地位，并越来越成为当前经济发展的束缚。因为中国的发展对于全球稳定至关重要，中国发展道路的选择无疑具有更加深远的意义。在这一背景下，近年来，政府、社会及研究机构更加重视环境问题，努力探索一条更可持续的发展道路。

中国史无前例的快速经济发展和现代化进程，难以从其他国家获得成熟的经验与现成的模式。实施绿色发展和建立“生态文明”在中国面临着巨大挑战，需要对法律、政策和活动进行综合规划，这不仅极为复杂，还需要在战略上认真思考，周密规划和审慎实施。尽管近年来，中国社会各方面对此认识不断增强，但是当前仍然需要在经济、社会和环境可持续性的背景下为实现绿色发展做出战略抉择。

企业社会责任在中国乃至全球日益主流化，同时企业社会责任对环境问题的关注推动了一种共识，即环境保护是企业可持续发展应采取的必要措施。这种共识有助于促进企业更加主动地参与环境发展和保护。近年来政府和企业都已认识到环境

保护和经济增长并不总是存在矛盾，企业也开始认识到履行社会责任也可能成为企业发展的一种契机。

企业社会责任在中国的实践已经逐步显现出中国的特色。在中国，企业社会责任是对“不惜一切代价保增长”发展思路的摒弃，转而寻求一种均衡增长和社会和谐的可持续发展模式，这是“十二五”规划的核心思想之一。这是一个在过去十年始终浮现在中国最高领导人的思想和政策中的主题，并被提炼成概念和政策框架，如：“和谐社会”、“科学发展观”、“循环经济”、“低碳经济”和“绿色GDP”，在习近平主席的“中国梦”和“中华民族的伟大复兴”中继续得以阐释。

企业社会责任不再局限于企业这一单一主体。主要利益相关者，如政府、公众和民间团体认识到全社会应当共同推动企业界采取更主动的措施，积极作出社会贡献，降低环境影响。企业社会责任应当超越公司范围成为多方利益相关者行动框架，使政府和民间团体能够与企业通过公私合作模式（PPP）和其他机制积极地接洽和合作，为可持续发展、社会创新和绿色经济共同努力。

## （二）企业社会责任与绿色发展

“企业社会责任”概念的提出隐含着思想观念上的一个基本认识或基本假定：企业对社会负有责任。这个认识与“企业公民”的概念是完全一致的——正如一个公民对社会负有责任，一个企业对社会也负有不可推卸的责任。

世界范围内，企业社会责任的实践发生了较大变化。早期的企业社会责任也可以看做是企业主的慈善。这是企业社会责任发展的第一阶段。

由于企业经营活动可能对环境造成负面影响，进而对生活于其中的人群带来危害。随着企业规模增大，负外部性不能忽略时，企业就需要为此负责。一般而言，企业不会主动支付其成本，往往需要政府规制，迫使企业将外部成本内部化。遵守政府规制是企业承担社会责任的重要体现。这是企业社会责任发展的第二阶段。

随着全球环境变化的制约，在绿色发展和孕育新的产业革命的新背景下，一些企业认识到自身的盈利目标与环境保护可以统一。甚至，绿色发展的模式有可能帮助提高企业的利润。通过有利于环境和社会的经营模式实现企业目标，那么企业社会责任不再成为负担，不再是外在的、强加的，而成为内在的、自觉的、主动的行为。这是企业社会责任发展的新阶段。

企业社会责任是一个现代概念。它是随着现代企业制度的建立而出现的。没有现代意义上的企业概念，企业社会责任也就无从谈起。现代企业和企业制度发源于西方，中国的现代企业制度建立较晚，在这个意义上而言，中国企业社会责任的发展仍处在初期。

企业是现代经济体系的核心组成单元，在环境治理中企业具有如下特征：在许

多情形下,企业是社会必需产品和服务的生产者,是就业、税收的创造者,同时也是污染者和资源消耗者。

面向未来,企业是绿色经济发展的主角。因此,无论在经济发展,还是在环境保护,乃至绿色创新中,企业应该发挥核心作用。这个核心作用发挥得好,社会和自然将向和谐的方向发展,反之,社会和自然将被迫承担更大的实际损失和机会成本。

### (三) 企业履行环境社会责任的层次

绿色发展中企业社会责任的一个重要内容体现为企业环境社会责任,主要表现为三个层次:

**基础层次: 遵规守法者。**企业的环境社会责任首先在于遵规守法。企业的经济活动必须符合国家法律,遵守环境标准,满足规制要求。遵规守法首先是企业的法律义务,也是企业社会责任的最低标准。目前,在我国仍存在大量不遵守环境法律、法规、制度和标准的企业,实际是沦为基础层次之下的。这些企业必须承担其相应的法律责任。

**中间层次: 超越合规,为积极合作者。**作为企业公民,企业应主动承担环境社会责任,促进经济、环境和社会的可持续发展。具有社会责任感的现代企业应具备良好的可持续发展观念,对自身的环境影响和社会影响敏感。积极响应国家要求和社会期望,在环境保护与可持续发展方面积极努力。

**引领层次: 将社会责任与企业发展战略融合,是未来领导者。**在全球绿色经济转型的背景下,企业要面向未来、抓住机遇、主动适应、积极引领经济转型。

针对不同层次的企业,政府应制定相应的策略和政策调节,其目标是严惩基础层次之下的企业,在保证基础层次的企业社会责任的基础上,推动企业社会责任向中间和引领层次发展。

## 二、中国企业履行环境社会责任的现状与评估

改革开放 35 年以来,中国经济保持平稳较快增长。2003—2011 年,中国经济年均增长 10.7%,经济总量占世界比重也由 4.4% 提高到 10% 左右<sup>①</sup>。目前,中国国内生产总值(GDP)超过日本居美国之后排名世界第二<sup>②</sup>。

但经济高速增长的另一面则是:中国高消耗、高排放和高污染的粗放工业模式尚未根本改变。2011 年,GDP 占世界 1/10 的中国消耗了世界近 60% 的水泥,49%

① 国家统计局. 2012-08-15. 从十六大到十八大经济社会发展成就系列报告之一. [http://www.stats.gov.cn/tjfx/ztfx/sbdcj/t20120815\\_402827873.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/ztfx/sbdcj/t20120815_402827873.htm)

② 新华社. 2011-12-29. 新华社评出 2011 年国际十大新闻. [http://news.xinhuanet.com/newmedia/2011-12/29/c\\_122502425.htm](http://news.xinhuanet.com/newmedia/2011-12/29/c_122502425.htm)

的钢铁和 20.3% 的能源；碳排放总量世界第一；30% 的河流水质属于 IV ~ V 类和劣 V 类，76% 的重点监控城市空气质量不达标<sup>①</sup>。

严重的环境污染产生的高额治理费用直接制约了中国经济的发展；此外，还引发了民众情绪对立和群体事件等社会问题。作为经济发展的主要载体，企业的发展既带来了中国经济的腾飞，也成为当前环境问题的主要制造者。如何协调自身发展与环境保护，走一条绿色和可持续的道路，已成为所有中国企业面临的一个巨大挑战。

## （一）中国企业环境社会责任现状梳理

应对挑战的策略应建立在当前中国企业环境社会责任现状的客观梳理之上。参考 ISO26000：2010《社会责任指南》，本报告对环境社会的核心主题（污染防治、资源可持续利用、气候变化等）和普遍原则（承担责任、遵守法律、运营透明、尊重利益相关方等）进行了定量和定性的梳理。

### 1. 污染防治

近年来，中国企业在防治污染方面付出了很大努力，并取得了一定成绩，就像《中国环境状况公报》和其他政府报告中所说的——“污染虽仍在继续，但情况在好转中”。

“十一五”以来，工业企业的废水、COD（化学需氧量）、氨氮、重金属及其他有毒有害污染物的排放量，及占总排放量的比重均呈总体稳步下降趋势，企业控制废水排放的力度不断加强；工业企业废气中二氧化硫、烟（粉）尘排放量均呈现逐年下降趋势，但氮氧化物有小幅增加（2006 年开始统计的新指标）；随着经济的发展，尽管全国工业企业固体废物产生量一直呈上升趋势，但工业固体废物排放量呈现逐年下降的趋势，此外固废综合利用量和处置量也相应大幅提高。工业污染治理投资及达标情况：2011 年，工业污染源治理投资 444.4 亿元，比上年增长 11.9%。近年来，工业污染源治理的总投资额度，以及废水、废气、固废、噪声和其他污染要素治理投资，都呈增长态势。其中，废水和废气仍是工业污染治理的重点。2010 年，全国工业废水、二氧化硫、烟粉尘、氮氧化物、固体废物的达标率较上一年度均有小幅提升或基本持平，工业企业噪声排放基本达标<sup>②</sup>。

近几年来企业重大环境事故频发，说明企业在污染防治方面还存在很大问题。通过梳理近五年来企业污染引发的重大环境事件发现，水、气、固废和危险化学品污染均有发生，如广西龙江镉污染、哈药总厂废水、废气和废渣污染门、云南曲靖铬渣事件等。涉事企业既有众多不知名的中小企业也有知名国企和跨国公司；一些是突发事件，有些污染问题是长期存在的。上述事件中几乎都存在企业瞒报和政府

<sup>①</sup> 国家环境保护部，2012 年中国环境状况公报。

<sup>②</sup> 国家环境保护部，2011 年环境统计年报。



袒护等现象。除此之外，未引发关注的污染事故亦大量存在，一些地区的污染甚至呈常态化，央视对四川醴江沿岸的污染披露即属于此种情况。

## 2. 资源利用情况

“十一五”期间，能源消费增长（7%）低于经济增长速度（10%）。我国通过节能、提高能效减少能源消耗 6.3 亿吨标准煤，全国单位 GDP 能耗下降约 19.10%，基本完成或超额完成“十一五”规划纲要确定的目标<sup>①</sup>。中国企业积极投资新能源和可再生能源领域，如：风电、光伏、生物质发电。新能源和可再生能源的发展速度远高于中国政府的五年规划。

但是，在能源效率和材料利用率方面，中国企业目前还未摆脱高能耗、低效率、粗放经营的困境。能耗总量仍然显著增加，能源效率提高不大。2011 年中国能源消耗总量比 2010 年增长 7%（34.8 亿吨标准煤），煤炭、原油、天然气、电力消费量均在增加。单位工业增加值的平均能耗下降幅度只有 2.01%，与“十二五”规划制订的 4.5% 节能目标相差甚远。部分行业（电力、钢铁、建材等）单位工业增加值的能源消耗不降反升。考虑到中国工业化改造还远未完成，在保持经济以较快速度增长的情况下，能耗、原材料消耗增长趋势还将持续。

## 3. 应对气候变化

中国企业应对气候变化方面承担的责任是融入到其节能减排活动中的。“十一五”期间，中国通过节能减排活动，减少了 14.6 亿吨的二氧化碳排放。许多传统的重点耗能行业节能减排成果显著，如电力、煤炭行业。以神华公司为例：公司制定了“绿色清洁发展战略”，加强节能减排统计、监测和考核三大体系的能力建设；2012 年，公司吨原煤生产能耗降到 2.65 千克标准煤/吨，引入碳交易机制——清洁发展机制（CDM）获得签发减排总量 211.75 万吨 CO<sub>2</sub>，建设了我国首套二氧化碳捕集与封存（CCS）工业示范项目。政府主导的一些行动取得较显著的成效，如：“十一五”的“千家企业节能行动”如今扩大到了万家。企业的节能减排强度由低到高可分为适应性的、主动性的和战略性的三个层次（见图 5-1）。



图 5-1 企业节能减排活动的三个层次

<sup>①</sup> 国家发展和改革委员会能源研究所，中国能源发展报告 2013。

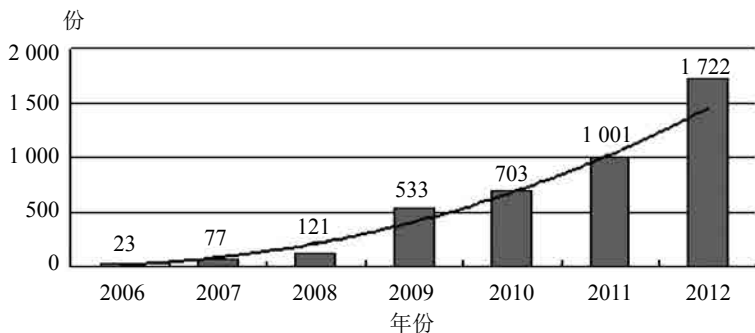


图 5-2 可持续发展报告增长趋势

中国企业的节能减排活动为减缓气候变化作出了直接贡献，但还很少有企业从应对与适应气候变化两个方面来审视其节能减排活动，而针对气候变化的专门措施则更少采用。因此，在应对和适应气候变化这一领域，中国企业还存在：缺乏总体思路、与战略融入的认知和意识、能源使用的监管、碳排放的计算及温室气体排放的披露等一系列问题。

#### 4. 企业环境社会责任信息披露

就企业的环境信息披露方面，其主要渠道是企业非财务报告（社会责任报告、可持续发展报告、环境报告）和公司网站。2006—2011 年，企业的可持续发展报告增长迅速（见图 5-2）。

在发布可持续发展报告的企业中，国企和央企占据了大半壁江山，是因为国企和央企受政府政策影响，为了满足政策合规要求，营造良好的企业—政府关系，而积极发布可持续发展报告。

在可持续发展报告中，环境相关信息均有涉及，但作为公司环境履责乃至整体运营情况重要依据的定量数据（如：温室气体排放量、能源消耗量、耗水量、废气排放量、污水排放量、固废总量等）披露明显不足。比如：在研究的 574 份可持续发展报告中：有接近 1/3 的企业给出了“温室气体排放数据”，但仅极少数能披露公司层面的 CO<sub>2</sub> 排放当量。

此外，报告中的定量信息亟待规范，数据披露随意性强，单位和口径不统一，数据整体缺乏可比性，即使在同一行业中也无法比较。而通过网站披露环境信息也整体表现不佳：信息量少、过于简单，仅是最低限度地满足相关规定，并未形成通过网站披露环境信息的自主和常态意识。无论是报告还是网站，均极少披露企业的环境违法等负面信息（如：企业日常超标、违规、事故记录）。而面对突发环境事件，企业在环境信息公开方面做得则是非常差，甚至存在事故迟报和瞒报情况（如：蓬莱溢油事件、紫金矿业泄漏事件），即便公开的信息也可以总结为：不及时、不

完整和不真实。

总的来说，企业的环境信息公开尚处于起步阶段，众多企业尝试披露一些常规的环境信息。企业环境信息披露存在的问题与当前国家立法规定不足有关。

## （二）企业环境社会责任分析

### 1. 企业环境社会责任意识

这里需要区分两个概念“企业的环境意识”与“企业的环境社会责任意识”。前者是指企业对环境污染现状以及污染造成的危害的认知。事实上，企业从不缺乏环境意识，他们清晰地认识到自己是污染的制造者，同时也在抱怨深受环境污染之害。甚至一些企业在偷偷排放污染的同时，还会参与一些环境保护的公益项目。而企业真正缺乏的是在经济利益驱动之下，对污染防治和环境保护采取行动的自觉——环境社会责任意识。这种行动包括企业应对环境问题的自身努力——减少排放、资源可持续利用、应对和适应气候变化等，同时还包含为满足各利益相关方期望所采取的措施以及与他们沟通。

### 2. 企业环境社会责任履行能力

当前，企业除了缺乏环境社会责任意识之外，还在如何管控企业自身环境影响，如何承担环境社会责任方面缺乏相应能力。我国中小企业占全国企业总数的 99%，他们生产技术水平低、管理方式粗放，是一种低水平的生存经济，无法或者很难去考虑对环境的负面影响。显然，中小企业亟待技术和管理创新，转变发展方式，增强他们的履责能力。对于已经有环境责任意识的国企和大型民营企业，仍然需要进行相关的能力建设，如提升企业环境信息收集能力，企业环境影响管控能力以及企业环境技术创新能力。

### 3. 企业履行环境社会责任的制度性障碍

当前，企业履行环境社会责任的约束机制主要来自政府层面和执法机构。但是对于以 GDP 为核心政绩、以财政收入为导向的地方政府，其利益是与企业发展绑在一起的，很难真正监管企业。在紫金矿业的案例中，企业对上杭县的财政贡献率近 60%。紫金矿业在一系列污染事故发生的当年还获得了“诚信企业”的称号。正如媒体评论的：“上杭就是紫金，紫金就是上杭”。以 GDP 考核为中心的政绩观、碎片化的体制下，政府在面对这些重大污染事件时，从某种意义上说，已不仅是监

管失灵了，而是袒护和纵容。

另外，对企业缺乏环境社会责任约束还有中央—地方政府环保责任不明晰的原

因。其中，大型国有企业或者中央企业不受所在地基层政府约束最为典型。比如，2013年6月，中石化下属公司安庆石化因大气排放超标，建厂40年来第一次收到当地环保局开出的罚单，凸显出全国众多大型国企驻地“强企业、弱政府”的现象，说明地方政府还未真正负起环境保护主体的责任。

#### 4. 企业履行环境社会责任面临的外部压力

企业缺乏外部压力团体监督其履行环境社会责任。在国外，企业运营过程中的压力团体包括政府、媒体、环保组织、当地民众以及消费者。而在国内，企业的环保压力主要来自政府环保部门和媒体。但如前所述，在大力促进经济发展的导向下，环保执法力度和媒体监督都遭到了弱化，他们往往顶不住来自行政层面的压力。而环保组织在中国，相对于国外，数量较少、发展较慢、能力较弱。

#### 5. 关注中小企业及海外企业的环境社会责任

中小企业的环境社会责任需要予以特别的关注。不仅因为中小企业的数量多，经济贡献大——中小企业占全国企业总户数的99.6%（4 153.1万户，2009年）。他们创造了60%的国内生产总值，50%的税收，75%以上的就业机会，但数量庞大、经营水平参差不齐的中小企业也是环境污染的主要制造者。多数中小企业面临的还是生存问题，因此对环境成本非常敏感，他们缺乏污染防治的能力与志愿减排的动力。中小企业体积小，经营分散，不容易进入政府、媒体和环保组织的视野，因此不易监管或者监管的效率较低。

关注海外中资企业的环境社会责任。随着海外投资企业的数量、规模和投资领域大幅增加，他们的环境社会责任问题需要引起特别关注。部分中资企业在一些生态环境敏感的区域投资，确实由于经验缺乏出现了一些问题。此外，加上西方媒体的关注，容易被贴上“中国环境威胁论”、“生态倾销”等标签。这对我国国际形象，进一步的海外投资带来了不利影响。中资企业需要加以引导，强化环境社会责任实践，并积极与当地利益相关方沟通。

### （三）从多方利益相关者视角看待环境问题

#### 1. 政府

政府是企业最重要的利益相关方之一。中国政府在推动企业环境社会责任方面非常积极，但也因为法律体系不完善而存在监管不力。政府在企业履行环境社会责任方面应发挥四个方面的作用：规制（法律法规和标准的出台、过程监督和结果的惩戒），激励（经济刺激、认可与奖励），引导（规划、指南发布、信息公开、标识、

研究资助）及合作（与其他利益相关方如媒体、环保组织共同推动企业环境社会责任）。

## 2. 媒体

媒体也是企业环境社会责任的重要推手。大众传媒对企业的环境绩效和决策都产生重要的监督与约束作用。媒体的曝光树立了污染企业“反面典型”，促使中央和地方政府集中力量解决了因多方利益长期纠结而产生的“老大难”问题。当前自媒体兴起，企业环境污染问题披露速度更加迅捷，议题更加广泛，分析更加深入，批评也更加犀利。

## 3. 投资者

投资者逐渐将企业环境议题纳入到投资风险中予以评估，负责任的投资理念已经部分付诸行动，如将环境污染作为投资决策的否定因素，一些绿色项目更加受到青睐。未来，在全球责任投资和绿色投资的影响下，中国投资市场势必会加大责任投资比例。

## 4. 行业协会

行业协会通过制定标准、提升意识等方式对行业内企业履行环境社会责任提供指引，为企业社会责任报告的发展产生促进作用。比如：中国企业联合会积极推进联合国“全球契约”行动，纺织协会制定的 CSC9000T 行业企业社会责任标准等。

## 5. 环保组织

环保组织是企业环境社会责任的重要推动者。他们通过环境教育、宣传、倡导活动，努力倡导企业的环境社会责任意识。一些环保组织逐渐转向对污染企业采取积极行动，施加压力，以促使企业正视自己的污染问题并承担其环境社会责任。还有些环保组织向污染企业发起了环境公益诉讼。同时，国内的环保组织采用了非对抗工作方式，展现出了温和与合作的精神，可以成为政府的合作伙伴或者作为政府与企业之间的中间层，积极推动企业环境社会责任。

## 6. 学术机构

学术机构和民间智库对企业环境社会责任关注度逐年上升。领域内的相关研究数量节节攀升，一系列研究报告有较大影响力，如《环境绿皮书》、《气候变化与 119 中国企业》、《绿色发展指数年度报告》、《中国低碳发展报告》等。



## 7. 民众

随着环境意识的提高，民众对企业污染的关注度也不断加大。但由于企业对此认识不足，因而经常会导致环境污染群体事件的发生。另外当前普通民众对企业环境社会责任的关注，具有明显的污染驱动特征，抗争活动中出现“邻避政治”和“补偿政治”两种模式，还需要进一步“有序参与社会事务”，才能最终形成企业环境社会责任的外部监督力量。

### （四）企业履行环境社会责任从法律遵循到获取竞争优势

环境问题日益成为整个社会的关注点。企业作为环境社会责任的主体，承受着越来越大的社会压力，必须首先做出改变。新一届政府已出台强硬的政策，比如《关于实行最严格水资源管理制度的意见》，释放出了非常明确的信号；公众再也不会对身边的水污染忍气吞声，将有更多的人会在污染企业周边“散步”；环保组织正在积极地投入到环境诉讼，更加专业地对企业排污进行监控；媒体加大对污染企业的曝光力度，出现了更多和更有深度的报道；无论是出于风险规避还是道义考量，投资者将会越来越多地把资金投入绿色项目。

当整个社会行动起来时，企业经营的外部环境就发生了巨大的改变：对于企业而言，伴随着环境危机接踵而来的一定是更加高昂的环境成本、更加严格的排污约束条件和更沉重的社会压力。企业初始的经营方式必须改变：严格遵守法规避免风险，采用节水、减排和治污新技术降低成本。从这个角度来说，企业需要将环境保护的责任主动融入到企业发展战略中，将履行环境责任的压力转化为绿色技术创新的动力，在此过程中实现创新驱动、产业升级，带动社会整体绿色发展，以获得未来的竞争优势。

## 三、中国政府促进企业履行环境责任的政策法规分析

企业社会责任在中国是一个舶来品，是随着中国改革开放浪潮，由跨国公司逐渐引入的概念。在西方市场经济比较发达的国家里，由于法治基础比较完善，企业社会责任是建立在企业守法基础上的企业自律和政府适度干预的产物，也是企业、政府和社会各个主体之间产生良性互动的结果。因此，政府在企业社会责任发展中的路径是由企业自主逐渐过渡到政府适当干预，甚至成为国家治理体系的有效组成部分，如欧盟很多国家，在此过程中，政府与企业在企业社会责任的议题上形成了社会合作关系。

相反，中国是一个由计划经济转型到市场经济的国家，法治基础不够完善，政

府的领导和管理对社会经济发挥很大影响，相应地，现阶段中国政府就如何促进企业履行社会责任而言，将不同于西方发达国家。尤其是在面对企业守法经营程度较低的状况下，中国政府首当其冲的是构建企业社会责任法律体系，因此，中国政府促进企业履行社会责任的路径最终形成一种完善相关法律体系的倒逼机制。

面对日益严峻的环境问题，以及自下而上的民众环境诉求，中国政府必须承担相应的环境治理责任，并致力于统筹规划、协调各方，提供有效的制度安排和政策安排，为其他主体履行环境社会责任创造良好的制度环境。这就要求政府在促进企业履行环境社会责任过程中，不仅要考虑对企业的有效倡导和规制，架构政府—企业的双边关系；还要在政府—企业—其他社会主体的多元关系之中思考和创新推动企业履行环境社会责任的机制和方式。

## （一）中央政府推进企业履行环境责任政策分析

### 1. 中央政府推进企业履行环境社会责任制度的路径分析

中央政府推动企业履行环境责任最初以单一的行政规制为起点，试图以垂直的法律体系和行政系统来解决企业环境违法；之后逐渐加重经济政策比例，强化企业环境责任；同时以信息公开和社会监督为契机，鼓励社会力量参与环境保护，营造科学环境决策的公共空间；最后通过最根本的立法改革，开启了近年来环境立法和环境公益诉讼之路。

#### （1）规制对象“抓大放小”

中央政府对企业环境社会责任的行政规制是有重点地抓大放小，强调对央企、上市公司以及“走出去”中企的监管。国资委 2008 年发布《关于中央企业履行社会责任的指导意见》，要求央企履行环境社会责任并发布社会责任报告；2007 年深圳证券交易所发布《深圳证券交易所上市公司社会责任指引》，2008 年 5 月，上交所发布《上海证券交易所上市公司环境信息披露指引》，分别要求上市公司披露相关环境信息、环保投资和环境技术开发情况。针对中国企业的国际环境社会责任，2013 年年初，商务部、环境保护部联合发布《对外投资合作环境保护指南》，倡导企业履行环境保护社会责任；要求企业遵守东道国环境保护法律法规。与此相对应的是，针对中小企业的监管手段单一，缺乏相关指南，导致其能力建设被忽视，使得中小企业履责困难。

#### （2）多元化的经济政策激励

随着中国环境问题的日益突出，单一行政监管越来越难以遏制企业环境违法行为，加之行政监管成本较大，进入 20 世纪 90 年代后，政府逐步采取了一系列经济政策以激励企业消除外部性，承担环境社会责任，包括：节能减排政策，清洁生产

政策，绿色信贷，环境污染强制险，培育和发展战略新兴产业等。2012年2月，中国银监会发布《绿色信贷指引》，加强绿色信贷的组织管理，有效控制环境和社会风险，支持绿色经济、低碳经济和循环经济。使中国在全球范围内一跃成为首先在银行部门施行环境标准及准则的国家。

### （3）逐步开放社会参与

政府通过颁布《环境影响评价公众参与暂行办法》和《环境信息公开办法（试行）》，营造社会合作氛围，鼓励公众、媒体、民间环保组织、研究机构、行业协会等各利益相关群体积极参与监督企业环境行为，推动企业履行社会责任，同时为政府科学环境管理与决策提供多方视角。

### （4）立法改革的倒逼机制

中国的环境立法自20世纪80年代经历了三个阶段，即恢复立法、健全立法至完善立法，目前具有中国特色的环境与资源保护法律体系已基本形成。为适应环境保护形势需要，《水污染防治法》、《大气污染防治法》等有关环境保护单项法律不断修改，《环境保护法》的修改议程已列入了十一届全国人大常委会2011年立法计划，以推进环保法律、政策制度和标准建设。伴随着公民意识的觉醒，加之环境侵害事件频发，明确和扩大环境公益诉讼主体的呼声日益高涨，多地成立了环保法庭，环境诉讼案件逐年上升。

## 2. 中央政府推动企业履行环境社会责任的机制分析

政府作为企业的最重要的利益相关方，在推动企业环境社会责任方面扮演着极其重要的角色。2005年的诺贝尔经济学奖得主之一托马斯·谢林（Thomas Schelling）提出的“冰球运动员”理论诠释了政府推动企业共同承担社会责任的重要性：在冰球运动的发展过程中，运动员虽然意识到头盔会有助于安全，但最初几乎没有人愿意使用它，因为使用头盔会影响运动员的灵活性。所以单个运动员和运动队都无法以失去竞争力为代价而做出这种变革，这种情况一直持续到冰球大联盟组织做出规定——所有冰球运动员都必须佩戴头盔参与比赛。从某种意义上说，重视环境社会责任的公司就是戴着头盔的冰球运动员。在竞争的环境中，只有政府能扮演冰球大联盟组织的角色，它有义务制定一些规则、要求来规范所有的企业，从而使他们能够共同承担环境保护责任。

根据世界银行学者福克斯等（2002）所建立的“角色—企业社会责任主题”模型，政府在推动企业环境社会责任方面可以承担规制、激励、引导和合作四种角色。

表 5-1 “政府角色企业社会责任主题”象限图

规制 (法律法规、标准的出台、过程监督和结果的惩戒)	激励 (经济刺激、认可与奖励)
引导 (规划、指南发布、信息公开、标识、研究资助)	合作 (与其他利益相关方如媒体、环保组织的共同推动企业环境社会责任)

根据以上四种角色区分，中国中央政府在推动企业履行环境社会责任的已有工作基础和发展状况可以用表 5-2 来总结：

表 5-2 中央政府推动企业环境社会责任的现状分析

政府角色	内容描述	现有基础	发展状况
政府规制企业履行环境责任	环境社会责任法律	已建立法律法规体系，环境保护已经成为基本国策	“不惜一切代价保增长”的发展方式未得到根本改变
	正式批准国际法、公约	政府积极履行相关国际法及国际公约，并在国家和地方层面均有相应机构推进履约等工作	在推行国际法和国际公约开展方面已经建立了一套有效机制，并效果良好
	强制性环境评估	建设项目环境影响评价及“三同时”工作成为企业立项重要内容	存在大量不经环境评估的项目，且对企业环境行为缺乏持续性评估
	环境“举报”者的法律保护	建立了相应的环境举报制度，且近年来环境举报和诉讼案例不断增加	环境公益诉讼不完善，举报者举证限制了环境违法行为的查处，事前法律保护空白，缺乏保护举报人立法
	养老金的环境社会责任投资的强制性报告	尚无养老金环境社会责任投资强制性报告	《社会保险法》中规定了养老金可以投资运营。我国“十二五”规划纲要也对养老金的投资运营、保值增值提出了明确要求
	将环境保护纳入企业治理和行为准则之中	央企、上市公司必须报告环境影响	环境保护在企业决策中地位不高，主动开展环境保护的意识不足，中小企业环境保护工作缺失情况普遍
政府激励企业履行社会责任	减免税收	建立了企业排污收费制度	企业排污收费返还等降低了这一制度的激励效果，除排污外缺乏对企业其他环境社会行为在税收方面的激励
	贷款优惠	颁布了《关于落实环境保护政策法规防范信贷风险的意见》、《绿色信贷指引》	绿色信贷及绿色金融在我国才刚刚起步，且执行的范围和力度有限
	环境社会责任奖项	针对企业环境行为，有国家、地方政府等设置的不同奖项	相关奖项设置涵盖面不足，且企业参与的积极性有限
	政府优先公共采购	《政府采购法》对绿色采购具有原则性规定，并初步形成了中国绿色产品标准体系和技术规范，并定期发布环境标识认证产品	缺乏专门法律法规体系，缺少完善的采购清单，采购主体的绿色采购意识不强，绿色产品市场不成熟，信息沟通不畅

政府角色	内容描述	现有基础	发展状况
	减少或免于政府检查	不同政府部门对企业检查频繁	缺少相关政策，且常常出现企业环境行为越好，检查越多的情况
	对企业环境社会责任研究项目的资助	已建立针对企业污染治理、节能、清洁生产等方面的资助机制	缺少针对企业环境社会责任其他方面的研究项目资助
	资助企业环境社会责任相关课程	对企业的环境管理、节能降耗等方面开展培训	尚未系统针对企业环境社会责任的相关课程
政府引导企业履行环境社会责任	发布环境保护规划	国家环境保护“十二五”规划	环境保护规划工作得到重视，且环境相关指标已作为国家规划中的约束性指标
	鼓励媒体和民众监督	公众对环境问题关注度提高，新闻媒体和 NGOs 已经成为公众监督环境的重要渠道	有关环境公益诉讼和环境赔偿等尚未在法律中予以明确和规定
	企业环境社会责任信息公开	《环境信息公开办法（试行）》	目前该项工作尚处于推进过程中，部分地区已经开始发布企业环境行为，但在总体上企业信息公开程度较低
	企业履行环境责任指南	仅限于上市公司、国有企业	对大量中小企业无约束力，缺乏中小企业 CSR 指南
	国际标准本土化、能力建设与咨询	已形成环境标准体系，涵盖企业的排污、清洁生产等方面内容	就企业社会责任方面尚无相关的标准和内容，能力建设有待提高
	环境标识	1994 年成立环境标识产品认证委员会，建立了认证程序，作为政府绿色采购的重要指标	尚缺乏直接规制环境标志的法律或法规；缺乏程序方面的法律规定，在管理中存在一定的问题
	政府推广良好实践	针对企业在环境方面的行为，陆续开展了“百佳工程”“环境友好工程”等工作	针对企业履行环境社会责任效果评估、推广方面缺乏系统和有针对性的工作，所开展的工作对企业的示范作用有限。
政府推动企业环境责任合作	利用私营咨询机构、学术界和非政府组织的专业知识	政府利用相关专业知识的主动性较低	随着“科学决策”战略实施，政府决策中越来越注重纳入其他方面的意见和知识
	多方利益相关者参与制定规范和准则	规范和准则的制定过程透明度较差，大多参与多流于形式而难以真正深入参与	在制定相关规范和标准过程中，广泛征求不同机构的意见
	建立企业环境社会责任网络	行业协会等为企业交流与合作搭建了平台和网络	尚无针对企业环境社会责任的中心网络
	与国际组织展开对话	与国际组织交流与合作越来越多	与企业社会责任相关的国际组织在中国尚影响力有限，缺少与政府沟通
	推动和促进多方利益相关者会议	个别案例中（如昆明石化项目），政府推进了政府—企业—利益相关者之间的对话	典型案例很少，多方利益相关者参与大多流于形式且有效性不足

从中国政府的情况来看，目前在四方面均存在不同程度的问题。因此，政府在推进企业环境社会责任过程中，应针对不同层级的企业，从四个方面各有侧重地予以加强和完善，从而使得政策更加有针对性，例如对丧失底线的企业以规制为主，



并辅以激励、引导和合作；对法律遵从层次的企业，应逐步扩大激励等手段的作用；对志愿行动的企业除了激励以外，还应通过引导和合作，提升企业履责能力；对战略融入层次的企业则主要以合作形式，共同探索企业环境社会责任的实践，并促进其经验在整个社会的推广和示范。

## （二）地方政府的角色和建议

中国环境保护“十二五”规划，明确地方政府是环保规划实施的责任主体，明确了“部门协同推进环境保护”的原则。在2013年和2015年年底，中央政府分别对地方规划执行情况进行中期评估和终期考核，作为对地方政府政绩考核的重要内容，因此，企业环境责任将成为地方政府环境治理工作的重要组成部分。

就如何促进企业履行环境社会责任而言，虽然地方保护主义普遍存在，但也不乏良好实践，尤其是上海浦东、山东烟台、江苏常州等地的政府，综合运用执法监督、政策促进、能力建设等活动，将地区的环境责任竞争力纳入到政府有效的治理体系之中，体现了有力的引领作用。

未来地方政府需要加强环境法律法规的执行力度，重视政府企业环境责任工作的总体协调机制，建设政府企业环境责任工作的长效机制。将政府职能从主要是监控和检查转变为更为服务型的模式，建立持续监测和评估流程，协助评估相关政策措施的影响，否则会影响到地方公共政策的有效性，以及推进企业环境社会责任方式的创新性。

## 四、企业社会责任与绿色发展的国际视野

企业社会责任和绿色发展不仅仅在商业领域得到重视，而且也成为政府追求地区、国家乃至全球可持续发展目标核心理念。这两个理念作为可持续发展的基石，在当今世界已经深入到了经济学家、政治家、企业家、社会活动家、环保主义者、以及普罗大众的头脑中，并日益成为商业管理和公共治理的主流化战略。

### （一）企业社会责任的国际化与本土化

在全球领域，企业社会责任被描述为欧美、西方发达国家的想法。这不仅是因为大量的学术文献源于此，同时也是因为这些地区有着成熟经验。国际组织在构建企业社会责任框架方面扮演了重要的角色。跨国公司会参考或遵循这些机构制定的指南或者原则。比如：经济合作与发展组织制定的跨国企业指南、联合国契约十项原则、国际标准化组织的ISO26000《社会责任指南》、全球报告倡议组织的《可持续发展指南》等。所有这些指南或原则都明确阐释了企业在防治污染、资源可持续

利用、应对气候变化等方面的责任。

同时，企业社会责任也深深根植于本土知识与文化背景之中，例如，日本文化中的“三方皆好”（Sanpo Yoshi，包含了人、企业、社会三方互益），南非的“乌邦图”（Ubuntu，提倡相互依赖、共荣、和谐、尊重的社区文化），中东伊斯兰教文化的“施天课”（Zakat，以慈善为核心内容）以及中国的“和谐社会”都对本土的企业社会责任思想产生了影响。

## 1. 全球企业社会责任的区域视角

企业社会责任不仅是理论，也包含着一系列具体的方法和实践，大致可根据不同区域划分为以下两类：发达国家的企业社会责任与发展中国家的企业社会责任。

以美国为例的商业体系和社会制度崇尚对个人自由和权利的最大认可。因此，许多社会问题，例如教育、医疗保障和社区投资等，自然就成为企业社会责任的核心。另外，慈善也是美国企业社会责任的重要组成部分之一。而欧洲的情况与美国不同，在欧洲，政府一直承担着提供医疗保障、应对气候变化和其他社会问题的职责和功能，因此“企业社会责任”的概念引入欧洲之后，更强调环境议题。在亚洲的发达国家，如日本和韩国，企业社会责任通常与欧洲类似，也非常强调环境方面的议题。在全球化的背景下，来自西方的跨国企业把企业社会责任的理念和方法推向世界，成为企业社会责任全球化最重要的驱动力。

在发展中国家，企业履行社会责任还存在巨大的努力空间。例如，极低的劳工条件、缺失的环境保护措施、腐败、极差的医疗保障和教育水平等方方面面。这些国家围绕企业社会责任的对话从“一种援助和慈善”转向了“负责任的行为与发展”。近年来，发展中国家越来越关注企业社会责任，将其视为可持续发展的重要策略、提高国家竞争力的关键决策和海外战略的重要组成部分。

## 2. 企业社会责任的区域比较

企业社会责任是全球化思维与本土化实践的结合，具体地区和国家的企业社会责任都根源于本土的经济社会发展状况。

在北美，企业社会责任是企业展示自身社会责任的工具，也是多方利益相关者推动企业实现核心价值的常用方式。为了构建良好形象，企业通过慈善和志愿者服务来向社区输送资源。企业总是强调他们超越生产促销之上的社会责任。北美企业社会责任的主要关注点是社区福利、教育、生活质量、文化与环保议题，如全球变暖

和气候变化。在很多欧洲国家，都有企业在法律合规之外服务于社会福祉的传统。欧洲企业社会责任是商业创新、政府机构规制，以及投资者和公民社会多方利益相关者共同

努力的产物。虽然欧洲企业社会责任运动是由大企业发起的，但是欧洲 99% 的企业是中小企业。伴随着企业社会责任创新的商业机会，以及企业面临的欧洲内外的多方利益相关者的期望，是推动企业社会责任向前发展的动力。欧洲企业社会责任的优先事项反映了欧洲社会面临的经济、社会和环境挑战。

亚洲社会的多样性注定了亚洲企业社会责任不存在某种单一方式。亚洲有悠久的慈善传统，而且已经根植于亚洲商业实践和制度框架之中。亚洲企业社会责任的驱动力有如下方面：社会中的宗教传统、信托理念、家庭慈善，企业对社会规制的响应，NGO 与公民社会压力，全球化背景下的国际国内商业伙伴诉求等。在以上驱动力促使下，亚洲企业社会责任对内表现为员工福利和工作场所条件，对外表现为环境保护和社区教育健康议题，其中，环保逐渐成为优先考虑的议题。

### 3. 企业社会责任政策——以欧盟为例

欧盟委员会于 2001 年呼吁企业“在自愿的基础上，在商业运营中及与利益相关方的互动中融入社会与环境诉求”。2011 年 10 月，欧盟委员会颁布了一项企业社会责任的新政策，新政策将企业社会责任定义为“企业对社会造成影响所负的责任”。为了履行社会责任，企业“应该在商业运营和核心策略中，与其他利益相关方通力合作，整合社会、环境、人权和消费者权益等多方面的要素”。

新政策将企业社会责任的目标定义为“将企业主、股东、其他利益相关方和整个社会的价值最大化”。新政策还强调法律法规，欧盟将出台一系列配套的法律法规配合新政策的执行。在承认企业是履行社会责任主体的前提下，新政策强调政府规制的重要性，提出“为负责任的商业行为创造透明性和市场激励机制，确保企业履行社会责任。”在国家层面上，新政策要求每一个欧盟成员国必须在 2012 年前制定配套的实施计划，鼓励各国按照欧盟的模板，结合各国实际，制定切实可行的实施计划。

欧盟委员会颁布了 2011—2014 年的企业社会责任行动计划，包括：提高企业社会责任的可见度，推广优秀做法；提高企业信任水平；促进自我和共同规制；提高企业社会责任的市场回报；鼓励社会环境信息披露；将企业社会责任与教育、培训和研究进行深度整合；强调国家和地区层面企业社会责任策略的重要性；欧盟委员会邀请成员国于 2012 年上半年底，陈述、更新各自的企业社会责任规划；优化欧盟和全球企业社会责任战略等八项内容。

2011 年，欧盟委员会在修订企业社会责任战略时也强调，各成员国政府应该“推动立法，在中学和大学的现有课程中融入企业社会责任、可持续发展和负责的公民的相关内容。鼓励欧洲商学院签署《责任管理教育准则》的承诺”（EC，2011：12）。

## （二）案例概要：世界各国的绿色发展公共政策

在全球化背景下，绿色发展逐渐成为一种重要的经济增长模式，许多推行绿色发展的国家都找到了快速发展的新途径，例如通过低碳技术的商业化实现增长。低碳发展正在成为一种最受欢迎的增长方式。目前，推行绿色发展的国家已经在经济、社会各个领域实施了最严格的环境标准。这些国家的目标是在采购、消费和再生产的整个链条中，实现资源使用的效益最大化。

德国“新能源计划”：2011年5月，德国决定于2022年之前关闭所有的核电站，旨在通过增加可再生能源、提高能源使用效率，从而实现向清洁能源转型。为了填补停用核电站之后的能源空缺，德国计划大力开发风能、太阳能和生物能源；制定建筑物热效率的新标准；建立洲际超级智能电网（包括从太阳能丰富的北非输入电能）。

韩国是实施绿色发展的首个亚洲国家：2008年全球金融危机之后，韩国开始向绿色发展转型，致力于实现以下三个目标：①绿色发展应对经济危机；②减少能源依赖；③从长远来看，以绿色产业平衡其整体经济发展。韩国96%的能源依靠进口，占进口总额的三分之二。为了改变这一局势，韩国计划在2030年前降低46%的能源强度，增加可再生能源的份额。最近的五年计划将依赖十条绿色增长措施实现2%的GDP增长，每条措施都包括定量目标和周密计划。韩国的目标是将其绿色技术出口的全球市场份额从2009年的2%增长到2020年的10%。

日本的能源效率计划：1980—2009年，日本的能源强度下降了26%，成为世界上能源效率最高的国家之一。2006年，日本进一步制定了“能源保护法”，承诺在2030年前，能源效率比2006年再提高30%。项目的实施策略是鼓励节能科技的发展，并开发了基准参照方法，评估节能情况。除了在能源领域推动高科技以外，项目还计划于2020年前，在所有建筑中引入综合能源消耗标准和净能零耗建筑（2030年，标准在全国推广）。日本的“领跑者计划”测试了21种电器来识别最节能的方式，并将此方式设为节能的新标准，制造商必须在4~8年达到此标准。最近的“智能社区”概念，依赖超级智能电网实现可再生能源最大化利用。

在全球化的背景下，在环境退化、资源枯竭等人类面临的共同问题之下，越来越多的国家已经摒弃了单纯追求经济增长的发展模式。绿色发展议题下的企业社会责任已经成为全球发展的最新议题，各国都在纷纷探索适合自己的发展路径与模式，在这样的国际背景下，中国应该积极吸取其他国家的经验，创造有中国特色的新模式。

## 五、绿色发展中的企业环境社会责任框架构建

### （一）企业环境社会责任层次框架

根据本节的定义，企业环境社会责任可以分为三个层级：以守法为特征的基本层次、以志愿行动为特征的中间层次和融入战略的引领层次。其中，“法规遵从”是最基本的环境社会责任，即要求企业应恪守环境法规，运营过程满足基本的行为规范和环境标准。在法律遵从之上的责任是“志愿行动”，这一层级要求企业能在更高水平上主动采取措施，如：更严格的污染排放标准，采用更高的技术水平合理利用资源，以及更加清洁的方式组织生产。环境社会责任的“战略融入”，则是要求企业将环境问题融入到企业的发展战略中去，构建企业绿色发展文化，走低碳和循环经济发展之路，担任社会发展的绿色先锋。

中国众多企业还处在最基本层级之下——无法遵守基本的环境法规、成为底线丧失者，这些企业为了追求经济利益，肆意排污，如蓄电池厂造成儿童血铅超标等。当然在中国也存在一些良好的企业实践，如中国移动、国家电网等企业的社会责任实践案例入选哈佛商学院、剑桥大学的教材案例，中国移动连续四年入选道琼斯可持续发展指数（DJSI），中国五矿获得联合国全球契约组织环境先锋企业荣誉。这种多层级企业同时存在表现出中国企业环境社会责任的复杂性和艰巨性。

从所处责任层级的企业数量上来说，理想情况应是一个纺锤形，即：丧失责任底线的企业和能做到战略融入的先锋企业都应较少，而能做到法律遵从和自愿采取环保行动的企业数量最大。但就中国当前环境形势来看，该形状为花瓶状，即：底线丧失和在法律遵从线上挣扎的企业数量多，其他两个层次的企业少。因此，在中国，一方面需要政府完善企业环境社会责任的法律体系，构建良好的制度环境，促使法律遵从线下的企业做到合规经营；另一方面需要政府大力倡导绿色发展理念，创新绿色发展的政策激励机制，让一部分中国企业发挥绿色先锋的作用，成为中国绿色经济体的引领者。

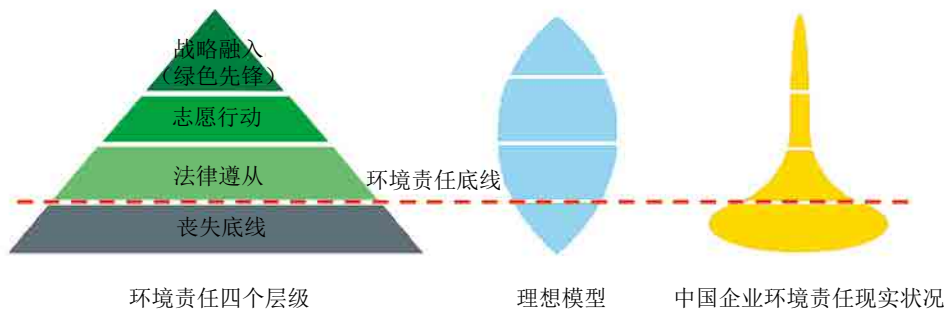


图 5-3 企业环境社会责任层级的概念框架



## （二）绿色发展下企业履行环境社会责任的框架

融入企业战略的环境社会责任观是企业绿色发展（或者可持续发展）的核心。只有当企业的环境社会责任与发展目标一致的时候，履行环境社会责任才会不再是被动的、附加的和成本消耗的因素，而成为主动的、内生的和带来竞争优势的驱动力。围绕这个融入了环境社会责任的企业发展战略，企业需要构建正确的环境社会责任理念（认知和学习），并建立相应的责任管理体系（如同质量管理一样），在科学系统的管理体系指导下积极履行环境社会责任，同时很重要的一点是在履行责任的过程中要有透明度和注重与各利益相关方的沟通。

此外，企业环境社会责任的履行不仅仅是企业内部的问题，也是全社会的共识。在企业的外部，社会需要构建一种促进企业履行责任的外部环境。社会的其他组成部分（企业的利益相关方：政府、社会团体、社区民众、媒体等），应该通过引导、激励或者施予压力的方式促使企业主动承担起相应的责任。

基于社会责任战略理论和利益相关方理论，本报告构建了一个“企业环境社会责任三圆环框架”<sup>①</sup>。

该框架由三个同心圆组成（如图 5-4）。其核心层是融入了环境社会责任 / 绿色发展理念的企业战略：企业的环境社会责任与企业经营有机结合起来。



图 5-4 企业环境社会责任三圆环框架

<sup>①</sup> 谢坚，蒋楚麟，2009. 资源型企业社会责任研究（贵州省科技厅软科学课题）。

第二层由四个部分组成：①企业对环境社会责任的认知，包含：对环境社会责任的理念认知、相关信息收集、特色的责任观、优先领域等；②责任管理，这里提出了责任管理概念，即环境社会责任的实施需要系统性地推进，它包括：管理体系、组织构架、制度（或行为准则）、考核体系；③具体的环境社会责任实践，如：污染防治、应对气候变化、生物多样性等；④透明度与利益相关方沟通，即：环境信息的透明，就环境议题建立起的与相关方沟通的渠道和报告制度。虽然对企业环境社会责任做了四部分的划分，但部分与部分之间的边界并非如线条般的明显，其内容会有很多的交叉和渗透，如每部分都存在着相应的认知。

以上两层是企业内部的环境社会责任推进机制，或者说是企业履行环境社会责任的内部环境。最外层则是企业承担责任的外部环境，即各利益相关方与企业就环境社会责任议题的相互作用，这些利益相关方包括：政府、环保组织、媒体、普通民众、行业协会、研究机构和智库、同行企业、消费者等。而这种互动的作用在于对企业履行社会责任进行约束与引导。

从这样一个框架可以看出，企业在感知外部支持和约束的情况下，通过提升认知，实施管理进而开展实践，并利用利益相关方的反馈不断提升，最终形成企业战略，实现对外部压力的响应。这个框架为政策建议提供了切入点，即衡量相关政策的效果要看其是否能够提升企业在认知、管理、实践及外部沟通方面的能力。

## 六、促进企业环境社会责任发展的政策建议

现代国家提供社会服务是各方主体博弈的基础，因此，国家制度和政府政策是企业履行环境社会责任的环境和前提。但是，企业社会责任的主体依然是企业，而非政府，政府是在推动企业社会责任的机制中起主导作用，但并不必要也不能完全控制企业。企业社会责任需要企业自治与政府干预的有效结合。为此，中国政府除了需要颁布法律法规和制定公共政策明确要求企业履行法定环境责任之外，还应该通过引导、激励、合作等多种方式为企业营造良好的制度环境，特从以下方面提出政策建议。

### （一）尽快制定国家层面的企业环境社会责任战略和行动方案

将企业环境社会责任提升为国家战略的意义重大。此举一方面明确国家需要承担企业环境社会责任领域的规则制定者责任，在企业环境社会责任方面发挥领导、主管、协调和表率作用；另一方面可以提升企业环境社会责任在公众心目中的认知程度，明确企业社会责任的含义和目标，加强企业社会责任的宣传和推广。此外，尽快形成有中国特色的企业社会责任战略，有助于为实现全球化背景下生态环境保

护与经济社会的协调发展作出贡献。中国是发展中大国，中国企业积极承担环境社会责任不仅有助于企业在国际竞争中立于不败之地，也是提升中国“负责任大国”形象的重要策略。

1. 制定《国家企业环境社会责任发展战略和行动计划》。立足于政府、企业和社会三位一体的总体布局，确定国家总体目标，明确重点任务、保障措施、能力建设等内容，给予一定资金支持，建立相应的监督跟踪与评价机制，以保障行动效果。

2. 完善企业环境社会责任的法律体系，构建良好的制度环境，促使法律遵从线下的企业做到合规经营，尤其需要重视环境公益诉讼的作用，充分发挥司法体系如地方环保法庭的执法效力。

3. 制定国家推行企业环境社会责任的路线图，如在政府相关部门发起“企业环境社会责任行动倡议”，提升部门和工作人员的企业环境社会责任意识；在中央政府层面甄别企业环境社会责任优先事项，优先考虑针对中小企业的相关公共政策，为中小企业履行环境责任提供有利环境；重视中国海外企业的环境责任建设，增强企业的国际竞争力。

## （二）积极推动企业环境社会责任工作中的政府协调和社会合作

由于企业环境社会责任涉及环境保护、劳动关系、产品质量和安全、商业道德和慈善等多个领域，涉及多个政府部门，因此政府部门之间的协调十分必要。各部门设计方案要形成良好的协调和沟通机制，避免重复和重叠现象，以节约时间和资源，使企业更加明晰所在行业和企业对应的政府规制和行为准则，从而专注于经营活动。除了要加强政府部门横向和纵向之间的协调之外，政府部门还需要加强和其他利益相关方的合作，发挥他们的社会监督功能，有利于科学决策和相关法规的落实。

1. 为了成功制定企业环境社会责任政策和推动政策实施，建议成立“企业环境社会责任协调委员会”。该机构的职责主要是在国内以及全球范围内推进企业环境社会责任，制定国家层面的战略，组织、协调、监督相关战略和政策的实施，协调各政府部门之间的沟通，以及向国家决策层提供多方面的建议。

2. 搭建多方利益相关者参与平台，使各利益相关方充分交流、共同提高。充分发挥行业协会、社会团体、新闻媒体、网络平台在绩效评价、信息公开、行为监督和社会反馈方面的作用，扩大社会参与，在建设性对话的基础上加强社会合作。

3. 在企业环境社会责任领域加强与国际社会的合作，积极参与国际企业社会责任治理，引入重要的国际标准，学习优秀国际案例；另一方面，分享中国企业国际扶贫中的环境保护经验，彰显发展中大国的国际责任，争做发展中国家的国际典范。

### （三）加强能力建设为推进企业环境社会责任提供服务和支持

针对我国目前经济转型和政府职能转变的大背景，以及企业履责能力程度不一，总体履责水平低的现实，要解决企业“无压力、无动力、无能力”的履责难题，需要推动针对政府、企业和利益相关者的能力建设；需要营造支持性环境，提升企业履责的专业能力，包括环境管理能力、多方利益相关者的沟通能力和企业环境影响信息收集能力等；此外，还应加大对企业社会责任教育和研究的投入，重视学术机构的创新能力和牵头作用，发挥政府、企业和大学的协同创新优势，从人力资源的源头上强化企业社会责任能力建设。

1. 基于国内发展实际，借鉴国际成熟经验，建立“企业环境社会责任评价体系”。将企业环境社会责任作为一个制度化和规范化的管理体系，设置专门的负责部门，进行标准制定和推广工作。

2. 支持社会组织的广泛参与，对其相关研究和培训成果予以奖励，增强知识创新及管理创新的活力。例如，英国政府正是认识到处于政府机构和企业之间的独立机构的重要性，充分调动他们沟通、对话、提议和传播良好实践的作用，以确认问题、提出议案、发布政策、实施政策和评估效用。

3. 鼓励教学科研机构发挥人才培养、基础研究和政策咨询方面的作用，建立以大学为依托的专业学术研究机构，为国家提供企业环境社会责任方面的智力支持。例如荷兰政府开展了一项关于企业社会责任的大学研究计划，由大学组织各相关研究机构，从而保持政府政策与企业实践的良性互动。我国也应鼓励在大学成立企业社会责任机构，开展科学研究、人才培养和技能培训等，为政府、企业和各利益相关方提供服务和支持。

### （四）在强制企业合规的基础上创新企业履责的激励与约束机制

通过法律制度推进企业社会责任运动是政府采用的通用手段。例如法国政府在2001年颁布了《新经济规制法》，要求所有上市企业必须将其社会环境影响信息纳入可持续发展报告中。鉴于我国目前企业环境社会责任的重点是法律责任的遵从，必须有效实施企业社会责任立法和司法监管。另外，政府还需建立和完善企业环境社会责任的激励机制，运用政策和经济杠杆，从投资、信贷、税收、土地、市场准入、政府采购等方面入手，制定一系列的激励性政策措施，营造企业环境社会责任的良好发展环境。

1. 加强公司法、环境保护法、消费者权益保护法以及劳动法等多种法律机制间的兼容性、实用性、针对性和创新性，同时加大对违规企业的惩戒力度。

2. 积极构建促进企业履责的金融投资环境，推进责任投资和责任信贷，鼓励环

境社会责任投资基金对环境社会责任绩效良好的企业给予贴息和补助，运用绿色评级实现税收、信贷、价格方面的差异化管理。例如，《英国养老金法修正案》中要求退休金托管机构在投资时必须考虑社会和环境的影响，此举拉动了社会责任投资资本市场的蓬勃发展，成为很多国家效仿的榜样。

3. 建立企业环境社会责任标识，促进责任消费，推行绿色公共采购，鼓励消费者和政府部门优先采购社会责任绩效良好的企业产品，切实发挥政府的社会责任示范引领作用。例如，瑞典政府实行环保标签、“绿色”公共采购评估、投资环保技术中心等多种手段促使企业在国际和国内履行环境社会责任。

### （五）完善企业环境社会责任信息披露制度，提高透明度

企业环境信息公开不仅是公众参与环境保护的前提和基础，也是促进企业完善社会责任制度的有力手段。只有企业环境影响信息透明化，公众才能更有效地行使监督权，政府部门才能在污染治理中有的放矢，投资者才能全面了解企业环境绩效。目前，我国企业社会责任信息披露机制还很不健全。企业社会环境责任信息披露质量低，政府和公众对信息披露的监管途径少。企业往往为了满足政府强制性披露要求，重形式，轻质量，未能将信息披露的价值内化到企业运营中。

1. 进一步修订《环境信息公开办法》和加大执行力度。修改《办法》中不适合条文，扩大信息获取渠道；对企业环境信息披露进行监管，加强企业信息公开的奖惩措施。

2. 强调企业社会环境责任报告的标准及认证。根据不同行业特征，制定相应的行业报告规范，同时鼓励专业机构开展审计和认证业务，让企业明晰报告标准，确保社会公众获取真实的企业环境信息。

3. 重视环境信息的储备、整理和分析基础工作，建立“国家企业环境社会责任信息中心”，鼓励专门成立以中小企业为重点的企业环境社会责任信息中心。例如，奥地利的企业社会责任协会是由企业倡导、政府出资建立的交流平台，聚集了所有利益相关方的知识、信息和案例，推动了信息公开与传播，提升了企业环境社会责任信息透明度。



## 第六章

# 促进城市绿色出行政策

### 一、城市交通拥堵与空气污染的危害与成因

快速城镇化、机动化激发了中国城市的经济活力，传播了科学文明，同时也带来了交通拥堵、空气污染这一“城市病”。北京、上海、深圳、广州等一线城市早晚高峰经常出现大范围的交通拥堵，城市雾霾天气增多，空气污染日益加重；重庆、长沙等二线城市甚至部分地市级城市的中心城区也开始出现交通拥堵。中国城镇化、机动化进程仍处在加速阶段，这预示着如不采取强有力的措施，交通拥堵和空气污染还将向中小城市蔓延。

#### （一）城市交通拥堵与空气污染的危害严重

交通拥堵与空气污染影响城市居民的基本出行与生活质量，对民众身体健康、城市经济运行以及国家能源安全等均造成威胁。具体体现为：

1. 影响居民基本出行、威胁民众安全健康。首先，低收入群体主要依赖公共交通和非机动化出行，而交通拥堵导致公交出行时间过长，低收入人群因此更多乘坐过度拥挤的公交出行。其次，机动车尾气污染是我国城市空气污染的主要来源，是造成雾霾污染的关键原因，严重的交通拥堵加剧了尾气污染物的排放。据北京、上海环境保护监测部门提供的监测数据，城市  $PM_{2.5}$ （2.5 微米以下的可入肺颗粒物）的来源中，机动车分别占到 22% 和 25%。2013 年 1 月，我国中东部区域出现大面积雾霾天气，污染带斜穿约 1/3 的国土，空气污染指数频频“爆表”（ $PM_{2.5}$  值逼近 1 000），74 个重点监测城市近半数达到严重污染以上。空气污染的危害已严重影响到北京市民的健康安全，而城市空气污染对以低收入者为主体的非机动化出行人群伤害更大<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> [http://www.news365.com.cn/xwzx/qc/201301/t20130116\\_900096.html](http://www.news365.com.cn/xwzx/qc/201301/t20130116_900096.html)

### 专栏 6-1 空气污染的危害已严重影响到北京市民的健康安全

2013 年 1 月 12 日,中央电视台罕见地用 8 分钟时长来报道这次大规模空气污染,北京更是发布了气象史上首个霾橙色预警,并启动了空气极重污染日应急方案,要求按比例停驶公车。此次连日的雾霾导致各大医院呼吸道与心血管疾病(例如哮喘、气管炎)的患者明显增多。

十年前,道路交通事故就已经成为中国 45 岁以下人群死亡的主要原因<sup>①</sup>。据中国警方统计,2010 年全国共发生道路交通事故 219 521 起,死亡人数达到 65 225 人,道路万车死亡人数达 3.2 人。造成的直接财产损失达到 92 633.5 万元,其中 36 个中心城市道路交通事故造成的直接财产损失为 22 468.8 万元,约占全国道路交通事故直接经济损失的 25.3%。其中,步行或自行车出行的交通事故死亡人数占交通事故总死亡人数的 35%<sup>②</sup>。世界卫生组织的最近研究将中国警方报告的交通事故死亡人数与中国官方死亡注册的数据进行了对比,结果发现后者记录的因步行或自行车出行交通事故死亡的人数可能是警方记录的 2 倍。由此推测,有很大数量的儿童和自行车人群交通事故死亡事件未向中国警方报告<sup>③</sup>。中国步行、自行车出行群体交通事故死亡率偏高,不仅给这些群体造成身体、心理的创伤以及经济损失,也反映了城市交通系统对步行、自行车群体的社会权益没有得到更好的保障。

2. 降低城市运行效率、造成社会经济损失。据调查,北京每天堵车时间已由 2008 年的 3.5 小时增至 2010 年的 5 小时,严重影响了城市运行效率<sup>④</sup>。拥堵导致交通系统日益脆弱,异常天气、交通事故等常常造成大范围交通拥堵甚至全城交通系统瘫痪。2010 年 9 月 17 日北京中秋节前 5 天,受降雨影响,当天晚高峰拥堵路段峰值达 143 条,造成堵塞接近 9 个小时<sup>⑤</sup>;国务院参事、首席科学家牛文元最新研究得出:因为交通拥堵和管理问题,中国 15 座城市每天损失近 10 亿元财富。如图 6-1 所示,北、上、广等交通拥堵严重的一线城市,拥堵经济成本明显高于成都、西安等二线城市。

① 《1951—1999 年中华人民共和国道路交通碰撞和道路交通伤亡的发展趋势》10.1076/icsp.10.1.83.14105.

② 公安部交通管理局《2010 年度中国道路交通事故年度统计报告》。

③ 世界卫生组织《中国警方报告数据和死亡登记数据得出的道路交通死亡率比较》<http://www.who.int/bulletin/volumes/89/1/10-080317/en/>。

④ 中国科学院《2010 年中国新型城市化报告》。

⑤ <http://city.ifeng.com/cshz/bj/20110121/34217.shtml>。

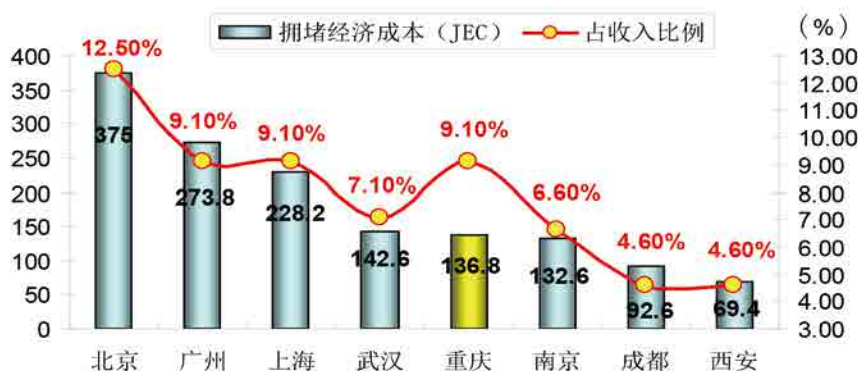


图 6-1 中国典型城市拥堵成本情况

资料来源：《2009 福田指数——中国居民机动性指数报告》。

3. 加大交通能源消耗、加剧国家能源紧缺。近年来，交通在整个国民经济中的耗能增长明显加快，道路交通油耗为 4 000 万~5 000 万吨，约占全国总油耗的 1/3，而交通拥堵是造成交通能源激增的重要原因之一。交通、工业和建筑是三大耗能部门。据预测，工业占能源总需求的比例将从 2000 年的 72.7% 逐步下降到 2020 年的 56.7%~58.7%，而交通用能所占比例将从 2000 年的 11.1% 提高到 2020 年的 16.3%~17.1%，到 2020 年，交通部门将成为中国最大的石油消耗部门，约占石油消耗量的 55%~60%<sup>①</sup>。

## （二）综合因素造成城市交通拥堵与空气污染

中国特大、大城市出现的交通拥堵与空气污染，主要是由以下因素造成的：

1. 快速、粗放式的城镇化使得出行需求大幅增加。“十六大”以来，我国城镇化发展迅速，2002—2011 年，我国城镇化率以平均每年 1.35 个百分点的速度发展，城镇人口平均每年增长 2 096 万人<sup>②</sup>（见图 6-2）。截至 2012 年底，中国城镇化率达到 52.1%，开始超过世界平均水平。快速城镇化使城市人口迅速增加，出行需求成倍加大，而粗放式的快速城市化（见图 6-3），造成新居民职住分离、生活区与商业区不配套等现象严重，导致出行频度加大、距离变远。

<sup>①</sup> 数据来源：国务院发展研究中心公布的数据。

<sup>②</sup> 数据来源：国家统计局发布数据。

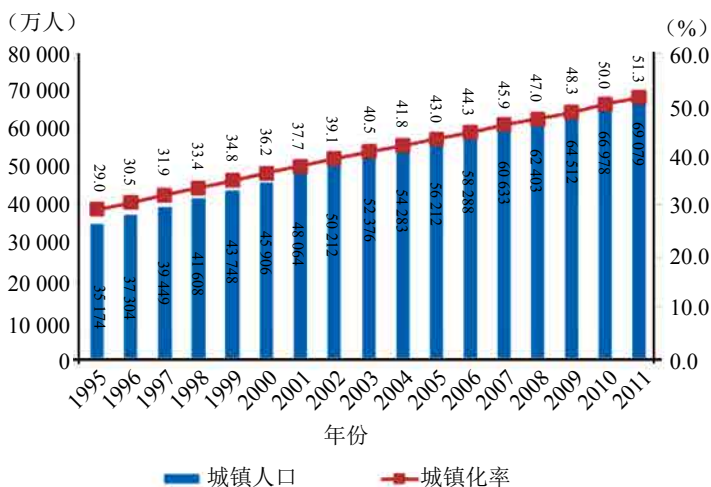


图 6-2 1995—2011 年中国城镇化进程

资料来源：中国统计年鉴 2012。

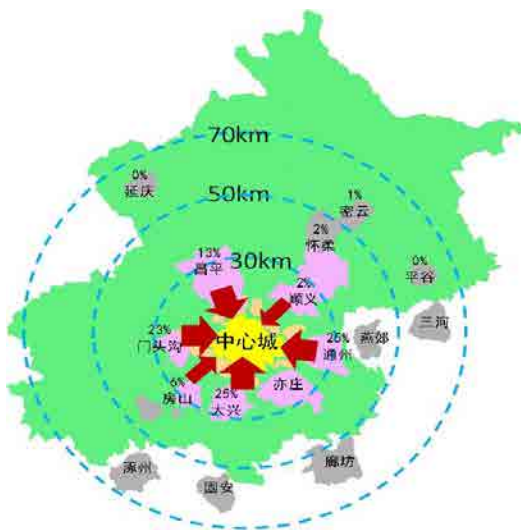


图 6-3 北京——摊大饼式城市空间布局

资料来源：北京市交通委员会。

2. 公共交通供给与服务水平不高，小汽车消费政策缺失、小汽车消费习惯缺乏正确引导等，刺激小汽车“高速度增长、高强度使用、高密度聚集”式使用。在过去五年里，中国机动化率以世界前所未有的速度在增长，每年增长率高达 20%～30%（如图 6-4 所示）。由于公共交通供给与服务水平不高，小汽车使用成本低，未能体现资源占用、环境污染等外部成本，城市居民对小汽车的依赖不断增

加，导致小汽车“三高现象”（如图 6-5 所示），不仅造成了城市交通拥堵，激化了交通供需矛盾，给城市道路系统带来巨大压力，使有限的城市道路资源无法承载，同时也是城市空气污染日益严重的重要原因之一。小汽车如继续以这样的保有与使用模式发展下去，交通基础设施建设将永远追赶不上小汽车交通的需求。

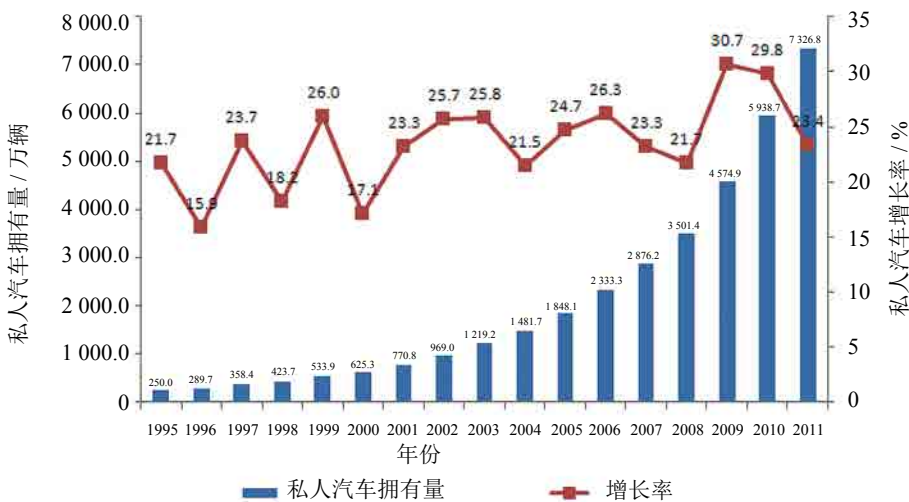


图 6-4 1995—2011 年全国私人汽车拥有量及其增长率变化图

资料来源：历年中国统计年鉴。

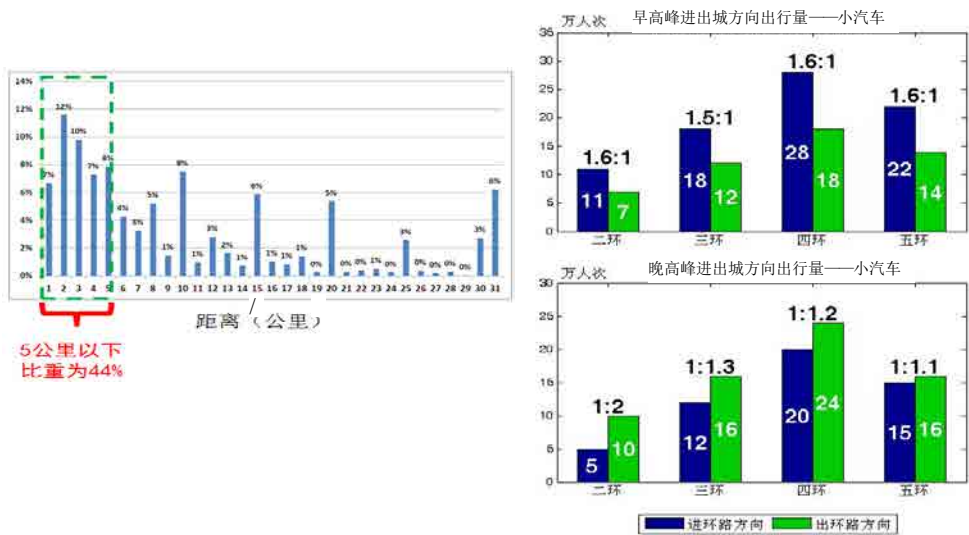


图 6-5 北京小汽车高强度使用、中心区聚集的特征

数据来源：《国会会促进绿色出行调查报告》。



3. 非机动化出行环境恶化，非机动化出行人群转向小汽车或公交出行，加剧城市道路资源压力与公交供需不平衡。国合会促进绿色出行调查报告中国城市居民步行环境满意度调查数据显示：调查对象中有 82% 以上对城市步行环境不满意，集中在反映在车辆或其他设施侵占步道、机动车不礼让步道或斑马线上的行人等。如表 6-1 所示。

表 6-1 调查对象对步行环境不满意原因

原因	人数	占比	
车辆或其他设施侵占步道	2 567	32.92%	
机动车不礼让步道或斑马线上的行人	2 120	27.19%	
路面条件太差（不平整、有障碍物）	1 285	16.48%	
步道太窄	1 157	14.84%	
基本满意	668	8.57%	

资料来源：《国合会促进绿色出行调查报告》。

相对于步行环境条件，对自行车出行满意的调查对象则更少，仅有 14.95%。对自行车出行环境条件不满意的原因主要表现在与机动车的冲突方面，如无隔离设施、机动车不礼让非机动车等。自行车出行环境满意情况如表 6-2 所示。

表 6-2 自行车出行环境人数数量及构成百分比

原因	人数	占比	
没有与机动车道的隔离设施，不安全	2 285	33.01%	
机动车不礼让自行车道的骑车人	2 250	32.51%	
自行车道太窄	1 806	26.09%	
基本满意	581	8.39%	

资料来源：《国合会促进绿色出行调查报告》。

4. 公务用车超标配置、过度使用。公务车使用强度大、排量大，对经济手段调节手段不敏感，是造成城市交通拥堵、交通污染排放增加的重要原因之一。北京市公务车工作日的平均出行次数是 2.75 次，是私车平均出行次数 2.5 次的 1.1 倍；公务车休息日的平均出行次数达到 1.97 次，多数休息日的公车出行是出于私人目的。

### （三）中国城市交通发展中存在的关键问题

中国城市交通发展中存在的一些深层次问题是造成交通拥堵与空气污染日益严重的深层次原因。突出表现在：

1. 城市交通发展的顶层设计缺失。尽管中国城市普遍具有很高的绿色出行比例，但并未系统构建现代化的城市绿色交通愿景。城市交通发展缺乏国家法律法规、战略规划层面的顶层设计，城市交通在城市发展中的功能定位不明确，城市交通发展目标与环境保护、土地高效利用脱节，使得城市交通被动适应城市发展的需要，导致“以车为本”理念盛行，城市道路资源优先分配权明显向机动车倾斜，导致慢行交通道路资源不断侵蚀，城市陷入道路越修交通越堵的恶性循环。

2. 城市政府对交通需求管理重视不够。中国机动化增长的速度在世界上是空前的，近五年增长速度超过 20%（见图 6-5）。受到机动车快速增长的巨大压力，中国北、上、广、深等一线城市普遍实施了差别化停车收费、机动车摇号、车牌额度拍卖、机动车尾号限行、错时上下班等交通需求管理措施，取得了较好效果。但是，许多二线城市的政府对交通需求管理的重要性还认识不够，认为城市没有发生拥堵就不需要实施交通需求管理，一些城市则迫于社会压力不敢采取必要的交通需求管理措施。除此之外，国家层面交通需求管理相关法律法规缺失，中央政府对以促进绿色出行、合理控制小汽车使用为目的的交通收费标准及征收费用的使用、监管也缺少政策指导，也在一定程度上影响了交通需求管理政策实施。

3. 各级政府财税政策支持力度不够。具体体现在：一是与促进绿色出行的国家职能要求相比，国家对绿色出行财税政策支持力度相对较弱，中央公共交通财政投入总量不足。二是交通财政投入结构不合理。相对公路基础设施建设，城市公共交通投入不足。而现有中央财政对于城市公交的燃油补贴高达数百亿元，没有很好地体现中央资金的导向性作用，三是城市公共交通财政性投入缺乏稳定的增长机制。主要是由于各级财政公共交通发展资金来源单一，受财政预算的约束很大，不能满足城市公共交通快速发展的需要。四是缺乏规范的城市公共交通票价定价及补贴机制。部分城市没有建立科学的成本—票价—补贴—服务质量—运营效率联动机制，过度追求低票价，而城市政府财政能力有限，使公共交通企业普遍存在政策性亏损又不能得到及时、足额的补贴，影响了公交服务质量。

4. 地方政府行政能力不足、绩效考核制度不完善。中央政府有关部门很早就提出优先发展城市公共交通的指导意见，但是在快速城市化、机动化过程中，许多城市交通发展还是出现方向性的错误。造成失误的主要原因是城市政府决策管理水平不高、跨部门协调机制不健全、政策执行缺乏严格的绩效考核与公众参与等。具体体现在：以公共交通为导向的城市发展和土地配置模式在绝大多数城市仍停留在概

念和口号阶段；交通运输规划仍停留在“以供给为导向”的层面，未与环境保护、土地利用相协调；公共交通优先发展的财政支持、道路优先、用地优先等政策在大多数二线城市未得到实施；交通运输部门的管理职能单一，跨部门协调的机制与动力不足。在绩效考核制度建设方面，《国务院优先发展城市公共交通的指导意见》（国发[2012]64号）虽已明确提出要“实施城市公共交通发展水平绩效评价制度”，但由于公共交通发展等涉及多个部门的职责，而中央层面缺少一个促进绿色出行、优先发展公共交通的议事协调机制，使得绩效评价制度落实存在困难。

## 二、促进城市绿色出行——机遇与挑战

### （一）促进城市绿色出行中国具有良好的基础条件

1. 中国仍然是机动化程度较低的国家。图 6-6 对比了中国与其他国家机动化进程，2010 年，每千人拥有汽车数量美国为 773 辆高居榜首，法国、日本分别以 599 辆、592 辆居 2 位、3 位，中国仅为 59 辆。相比之下，中国的小汽车相对数量非常低。

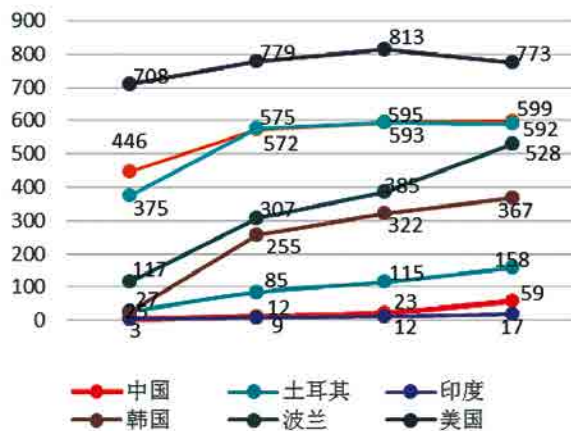


图 6-6 中外国国家机动化进程对比

数据来源：各国的官方网站。

2. 中国城市绿色出行分担率相对发达国家非常高。中国城市绿色出行有着良好的基础与传统。非机动化出行方式在中国城市特别是中小城市仍占主流地位（郑州、合肥等 300 万～1 000 万人口城市，非机动化出行比例达到 60% 以上，超过 1000 万人口的上海非机动化比例也达到 25% 以上，中小城市非机动化出行比例更高），非机动化出行比例远高于发达国家（见图 6-7）。

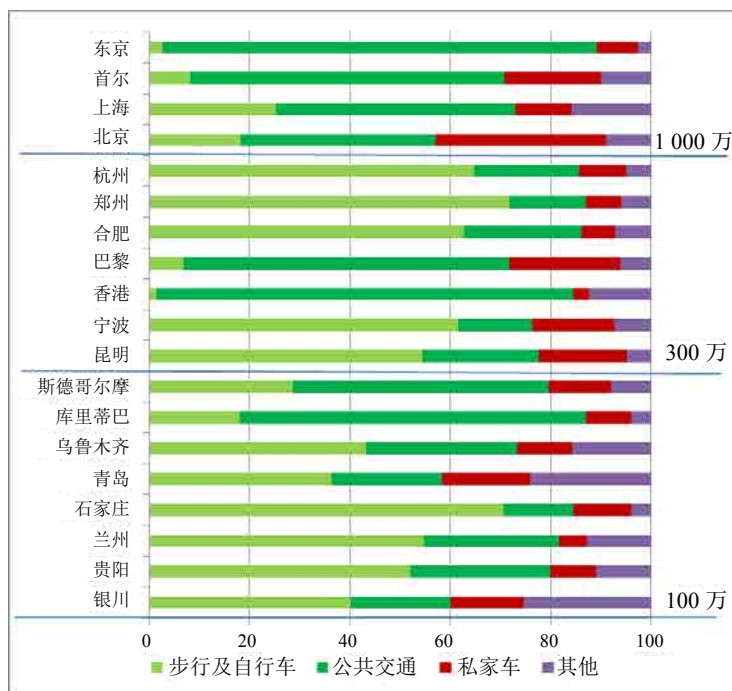


图 6-7 中外不同人口规模城市的绿色出行分担率对比

资料来源：中国城市数据来源于交通运输部公交都市示范工程材料及城市交通运输主管部门提供的材料，国外城市数据来源于网站或出国考察时国外城市官方提供的介绍材料等。

## （二）促进绿色出行中国面临千载难逢的机会

1. 中国促进城市绿色出行与国家生态文明、新型城镇化、维护社会公平正义等理念与目标完全契合，也是实现城市与交通可持续发展的必然选择。中国政府把生态文明建设放在突出位置，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成有利于节约环保的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，同时出台了一系列重大举措，将为促进绿色出行、改善空气质量、法规制度建设和资金保障等提供强有力的支撑。

2. 国家以综合运输体系建设为核心，实现运输结构的调整和优化，将为促进绿色出行提供重要支持保障能力。国家着力构建安全便捷经济高效绿色的综合运输体系，推进基础设施畅通成网、配套衔接，运输装备先进适用、节能环保，运输组织集约高效、经济便捷，运输服务快捷便民、公平优质，全力提高运输服务水平，更加注重改善民生，为民众提供多样化的运输选择和高质量的运输服务，增强促进绿色出行支持保障能力。

3. 以信息技术为主的先进适用技术的推广应用，将为促进绿色出行提供有力的技术支撑。以信息技术为主体的科学技术，已广泛渗透到交通运输的规划、勘测、

设计、施工、运营和管理等各领域，交通运输先进适用技术与产品的推广应用，推进传统产业技术改造，推进交通运输信息化和智能化建设，将全面提升交通运输产业技术水平和综合竞争力，为促进绿色出行提供坚强的科技支撑。

4. 社会和民众素质的提升及观念的转变，将极大促进绿色出行行动的实施。社会、民众、媒体做绿色低碳出行的倡导者、宣传者、践行者的各种活动，以及人人践行低碳生活理念、选择绿色出行方式的自觉行动，对促进绿色出行观念的更新以及行动的实施营造了良好社会环境。

### （三）促进城市绿色出行是对中国各级政府执政能力的严峻考验

1. 快速城镇化带来的交通需求增长与公共交通供给不足的矛盾短期内破解困难。中国正在以世界空前的速度实现城镇化，伴随中国快速城镇化进程，城市交通出行需求出现井喷式增长，并表现出出行总量剧增、出行频度加大、出行距离变远、出行需求更加多样化等特点。中国传统的城市交通系统习惯于被动适应城市发展需要的角色定位，没有做好主动应对快速城镇化的交通需求分析与服务供给准备，导致快速城镇化带来的刚性出行需求增长与城市公共交通供给能力增长速度不匹配，公共交通供给总量不足，公交区域与时间的覆盖率难以达到基本公共服务均等化要求，公共交通服务水平对小汽车出行者缺乏吸引力等，制约了绿色出行方式的普及。来自全国 31 个省（自治区、直辖市）的近 4 000 名受访者接受了“公交是否能够满足通勤要求”、“城市出行小汽车快还是公交快”以及“您购车的原因是什么”等调查。有 24.31% 的调查对象认为公交出行方式不能满足其通勤出行需求，有 11.24% 调查对象需要 2 次换乘才能到达上班地点（见图 6-8）。

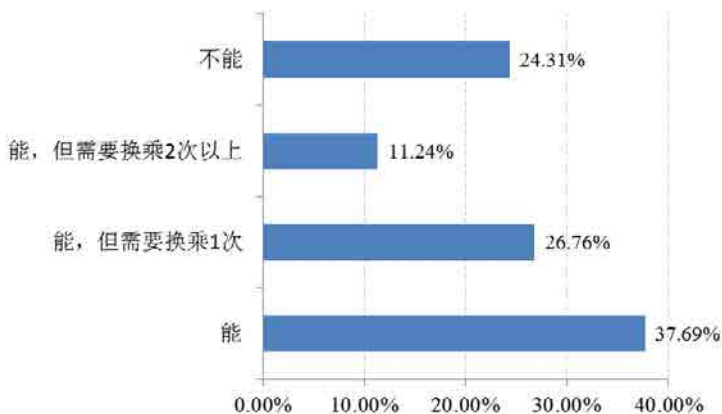


图 6-8 通勤公交出行满意程度

资料来源：《国合会促进绿色出行调查报告》。



2. 小汽车消费需求的快速增长与倡导绿色出行的理念冲突的矛盾将长期存在。当前,中国城市小汽车“高速度增长、高强度使用、高密度聚集”现象严重影响绿色出行行动。中国的绿色出行行动,其本质是一场绿色出行服务水平提升与私人小汽车消费增长的赛跑,是一场绿色出行方式与私人小汽车出行方式吸引力的大PK。在中国大多数城市,一些有小汽车购买力的民众正处于交通出行方式选择的犹豫观望时期。在目前中国城市小汽车交通还没有成为城市出行主要方式之前,需要紧紧抓住调控的主动权和治理的最佳时机。如果中国城市绿色出行环境不能持续、显著改善,不能尽快给潜在的小汽车消费群体提供一个有足够吸引力的绿色出行服务系统,并采取足够影响小汽车消费的果断、有效地引导与控制政策,既保护民众平等拥有小汽车的愿望,又有效抑制小汽车“三高”态势,强化特大、大城市与中小城市小汽车合理使用的分类指导,小汽车分担率上升的趋势将难以遏制,中国城市也将错过培育绿色出行主流方式的最佳时机。来自全国31个省(自治区、直辖市)的近4000名受访者接受了“城市出行小汽车快还是公交快”以及“您购车的原因是什么”等调查。有61.7%的人认为城市交通出行小汽车比公交快(见图6-9);有46.6%的受访者回答公共交通难以满足家庭的特殊要求是选择购买私家车的首要原因,有35.2%的受访者回答公交出行时间过长是其选择购买私家车的首要原因(见图6-10)。

认为城市交通出行总是小汽车快的比例达到 61.7%

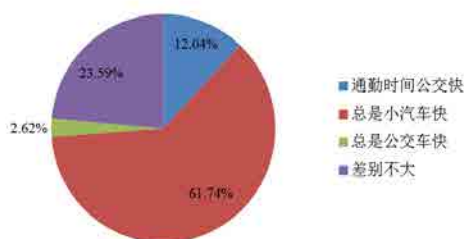


图 6-9 公交与小汽车运行效率对比调查结果

资料来源:《国会会绿色出行调查报告》。

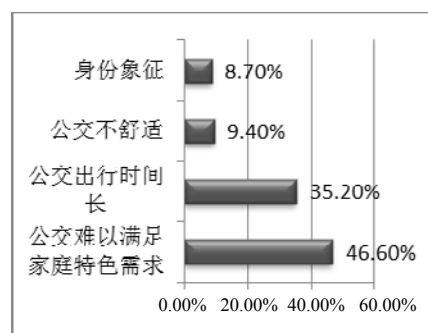


图 6-10 民众购车原因调查结果

资料来源:《国会会绿色出行调查报告》。

3. 倡导非机动车化出行、遏制非机动车分担率快速下降的任务非常艰巨。非机动车化出行方式在中国城市中仍占主流地位,但在小汽车消费的冲击下,非机动车分担率在中国城市下降速度较快,十年间,北京、合肥、长沙等非机动车化出行比例均下降10%以上(图6-11为北京市自行车分担率变化趋势,从1996年的62.7%下降到2010年的16.7%)。应对非机动车化出行分担率下降,中国城市面临着非机动车化出行环境日益恶化且难以短期改善、职住分离日益严重不利于非机动车化通勤方式推广、

中等城市政府对非机动车出行重视不够等因素制约。

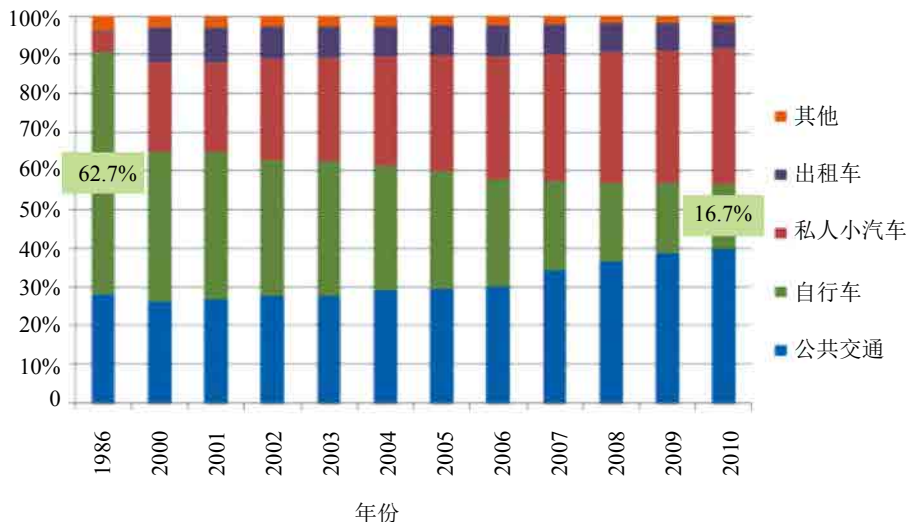


图 6-11 北京自行车分担率变化趋势

资料来源：北京市交通委员会。

4. 各级政府对绿色交通基础设施建设与运营的财政支持保障压力巨大。促进绿色出行，需要各级政府在基础设施建设资金与公共交通服务运营补贴上给予大力支持。但中国仍是发展中国家，公共支出的资金总量不足，尤其是中西部地区城市，地方一般性财政收入不足，而中国城市政府需要在公共教育、社会服务、社会保障、医疗卫生、人口计生、住房保障、公共文化、基础设施、环境保护等九个领域提供基本公共服务，很难足额保证建设绿色交通系统所需的基础设施建设与运营资金。

5. 现行体制机制与城市政府决策、执行能力难以适应政府相关部门整合式推进中国城市绿色出行的迫切需要。促进绿色出行、优先发展城市公共交通是一项复杂的社会系统工程。中央政府有关部门很早就提出优先发展城市公共交通的指导意见，但是在中国城市化、机动化发展过程中，许多城市还是出现方向性的错误。如城市空间结构及产业布局规划与交通发展规划脱节、将“以车为本”作为城市交通管理目标、公共交通发展模式与城市定位不协调等，这些失误均与部门职能划分不合理、跨部门协调机制不健全、地方政府决策管理水平不高、政策执行缺乏严格的绩效考核与公众参与等有关。当前，我国各个领域的体制机制改革均已进入深水区，每项改革都将面临很大阻力，而政府行政能力提升、绩效考核与公众参与机制建设也需要一个循序渐进的过程，这些不利因素，均将对城市政府落实优先发展公共交通基本国策、促进绿色出行的政策制定与实施产生极其不良影响。

### 三、城市交通发展国际趋势分析

#### （一）“交通引导城市发展”的理念达成广泛共识

在能源、土地资源紧缺与城市空气质量、生态环境不断恶化的多重压力下，高效土地利用与生态宜居的城市布局成为国际推崇的可持续城市发展模式，强化交通与城市空间布局、环境保护、土地高效利用的整合，继而实现“交通引导城市发展”已成为国际趋势。欧盟以及许多欧美国家政府通常通过规划、土地利用和污染治理等方面的法规和指南，来鼓励和促使地方政府采取行动。欧盟发布《“可持续城市移动性计划”制定与实施指南》（*Guidelines on Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*），指导欧盟国家制订与可持续城市发展目标相一致的区域综合交通规划。“可持续城市移动性计划”是一个战略规划，它将“确保面向所有人和物的交通可达性；提高安全；降低空气污染、碳排放和能源消耗；提高人和物的运输效率、提高城市环境和城市设计的质量和吸引力”作为规划目标，使得城市综合交通规划特别是大容量公交走廊规划在都市圈与城市总体规划中逐步建立起引导地位。

#### （二）“公共交通 + 自行车 + 步行”成为全球公认的未来城市交通发展的主流模式

“公共交通 + 自行车 + 步行”构成的绿色交通系统在改善空气质量、缓解交通拥堵、建设可持续城市方面正发挥着愈来愈积极的作用，因而成为全球公认的未来城市交通发展主流模式。欧盟通过“空气质量行动计划”来监督、引导建立“公共交通 + 自行车 + 步行”的城市绿色交通系统，法国的《大气保护与节能法》制定了大都市区或城市交通规划编制的6条要求，位列第1位和第2位的分别是“降低小汽车交通出行量”和“发展公共交通等低污染的节能型交通方式特别是步行和自行车”。法国、瑞典、英国等欧盟国家一直具有世界一流的城市公共交通系统。在欧盟政策与国家交通发展战略引导下，欧盟国家在继续坚持优先发展公共交通、不断改善公共交通系统服务品质的同时，更多地致力于建设由“公共交通 + 自行车 + 步行”构成的绿色交通系统。巴黎、伦敦等城市在街道狭窄的老城区，也尽可能加宽步道，设置自行车专用道，引导市民选择步行与自行车出行。除此之外，欧美城市还将公交换乘、多种交通运输方式的无缝衔接及一体化发展纳入规划、体制机制设计与运输组织管理中，以提高城市综合交通系统的运行效率，进一步减少交通污染排放与能源消耗。

### （三）“中央引导、大区主导、城市主责”的财税支持体系逐步形成

公共交通票价收入不可能也不应当涵盖公交基础设施、装备的投资、维护以及公交企业运营等所有费用。因此，为了建立公共交通基础设施建设与运输装备购置、更新等稳定的资金来源，为公交企业提供可持续的运营资金补贴以保障高品质的公交服务，世界上很多国家（地区）通过国家法律明确城市交通发展的资金来源，并建立了合理的政府间财政资金保障机制。尽管各国的资金来源不尽相同，但主要包括地方所得税、销售税、与土地升值有关的税费、停车费、车牌拍卖费以及拥堵收费、低排放区收费、道路使用者费、城市维护建设费等。巴黎市设立公共交通税，收入用于弥补公共交通企业运营亏损；伦敦、斯德哥尔摩等城市实施交通拥堵费、差异化停车收费等，部分收入用于改善公共交通基础设施。许多国家建立了合理的票价调节机制，新加坡、柏林、纽约等城市均将票价水平与经济发展、社会平均工资等增长挂钩。进入 21 世纪，欧美国家倾向于把城市交通投融资权力下放给地方，中央政府主要提供一定比例的资金，用于引导地方政府的投资行为，投资范围主要包括大型公共交通基础设施建设及节能环保型运输装备的购置与更新等，但资金的使用必须符合规定的要求。如美国的《清洁空气法案》（*The Clean Air Act*）规定了交通发展与空气质量目标一致性的规则，要求保证美国交通运输部公共管理局（FTA）批准和提供资金的公共交通建设项目与运营活动必须符合改善空气质量的目标。

地方政府则普遍采取“合同 + 绩效考核”的公共交通企业运营监管模式，即与公交企业签订购买服务或特许经营合同，通过服务质量绩效考核决定对公交企业的运营补贴与绩效奖罚额度，以保障公交企业能够提供稳定的、符合合同规定的质量要求的公共交通服务。

### （四）交通需求管理成为促进城市交通绿色发展的重要手段

国际上普遍认同：市民具有平等使用城市不同交通模式的权利，包括小汽车拥有和使用。但当城市拥堵和污染时，应把优先权给予高效、低污染的绿色出行方式。在这种情况下，在一些特定区域和时间，在相对公平的基础上，小汽车拥有和使用需要被限制。因此，通过经济手段调节控制小汽车的保有与使用以达到缓解城市交通拥堵、降低交通污染排放的目的，已经成为欧盟可持续城市交通发展的重要政策，并具有与优先发展公共交通与慢行交通政策同等的地位。一些欧盟国家还规定，将交通需求管理作为区域或城市交通规划必须涵盖的内容，瑞典等国家还从法规层面确立了拥堵收费的合法性以及拥堵收费所得的用途。差异化停车政策、低排放区设

立、拥堵区域收费等措施在欧盟很多国家城市都得到有效实施并取得很好效果，未来各种交通需求管理措施将在世界范围得到更广泛的实施。

### （五）城市单一运输管理体制逐步被综合交通管理体制替代

为适应交通引导城市发展、城市居民出行基本服务均等化、优先发展“公共交通+步行+自行车”绿色交通、缓解城市交通拥堵、降低城市交通污染排放等日益多元化的目标与任务要求，许多国家的交通管理体制、机制与职能重点都在从单一运输方式的管理，向强化综合管理与区域协调方向转变。突出表现在大都市圈（市镇群）等区域性交通管理机构与协会组织在区域交通规划编制、交通基础设施与装备的投融资、交通运营管理与维护监管等方面的作用得到加强，交通运输方式的衔接、交通领域的节能环保、交通信息的整合利用、与公安部门联合处置交通事故与应急事件等综合管理内容逐步成为交通运输部门的管理重点。法国交通运输部均成立了ITS工作组，参与“生态税”、“公交优先”、“智慧出行”、“空气质量计划”等国家级项目实施，伦敦交通局成立了地面运输与交通运营中心（Surface Transport and Traffic Operations Centre, STTOC），值得一提的是，STTOC创新性地将伦敦警察局负责交通事故应急与处理的机构、职能及人员融入该中心中，实现了交通部门与公安部门从协同机制到协同工作的质的飞跃。除此之外，各种性质与功能定位的协会机构也在综合交通规划编制、运营组织、区域交通发展协调等方面发挥了重要作用。法国由各相关市镇议员组成的“城市交通管理委员会”（AOTU），从各市镇政府中分离出来对城市公共交通网络的建设与管理实务实施统一管理。德国的区域（州级或城市级）交通运输协会（Regional Transport Alliances, RTA）在制订可持续交通规划、协调区域能力建设和服务质量方面扮演重要的角色。

### （六）社会公众城市交通规划与政策制订的参与度不断加强

城市交通服务的广泛性，决定了城市交通发展目标必须得到城市中大多数居民的支持才能够得以实现。因此，欧盟的交通政策将公众参与的重要性放到前所未有的高度。2006年斯德哥尔摩在中心城区交通拥堵试点区收费一年后，采取了全民公投的方式，由市民自主决定是否继续实施交通拥堵区收费，后以52%的支持率使得该项政策得以继续实施，巴黎《城市交通规划》（PDU）<sup>①</sup>的编制，主要遵循9条准则，其中一条即“激发巴黎市民参与公共交通规划决策的责任感”，公众参与决策的成功案例使得地方政府认识到，邀请公众参与公共交通规划以及交通需求管理政策制订，不仅减轻了政府决策制订与实施的压力，还能激发城市居民对城市交通发展的理性思考，增加城市居民绿色出行的自觉性与积极性，这使得各国与城市政府在规

<sup>①</sup> 法国《城市交通规划》。



划与政策制订的过程中，愈来愈多地鼓励公众参与。

## （七）信息技术在城市交通发展方式向绿色转型中发挥越来越重要的作用

发达国家的城市交通已经进入精细化管理阶段，信息化在推进城市交通精细化管理中正在扮演愈来愈重要的角色。在欧美国家，无论是城市交通规划编制、交通政策制订、公交运营与监管管理、停车管理、拥堵收费、低排放区收费、交通信息服务等，无不依赖不断完善的城市交通、环境模型以及各种新的信息产品、软件技术的支撑。各级政府愈来愈认识到信息化对城市交通的重要作用，在信息资源采集与共享机制建设，以及信息化机构设置、人员配置方面都给予了极大的支持。可以预见，未来信息技术在城市交通领域的应用将更加深入与广泛。

## 四、促进城市绿色出行——目标与策略

### （一）中国城市绿色出行的目标设定要求

实现全面建成小康社会的目标，要求交通发展的成果惠及全体人民，加强和改善公共交通服务，首先要体现社会公平，保障所有群体的出行基本需求，同时尽可能满足民众优质出行服务需求：兼顾个性化的更高层次的出行服务需求。让处于温饱阶段的人群：走得了、走得安全；让小康阶段的人群：走得好、走得快、走得舒适；让富裕阶段的人群：以选择绿色出行为时尚，愿意放弃小汽车。

随着中国快速城镇化和机动化，交通拥堵、环境污染、能源紧缺等问题也日益突出，快速发展的新型城镇化，必须以提高民众的生活便利与舒适度为出发点和落脚点，坚持“集约、智能、绿色、低碳”方针，提高质量，趋利避害，遏制以交通拥堵和环境污染为特征的“城市病”的不断蔓延，建设经济、社会和环境协调发展的绿色宜居城市，创造人与自然和谐共存的环境。

### （二）中国促进城市绿色出行的愿景

中国政府明确提出未来要走“集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”。新型城镇化是建设生态文明、实现社会公平目标的重要平台。而现代化的城市绿色交通系统有助于城市经济发展和社会公平，对环境影响小，可以将交通事故率，特别是危及行人的事故率降到最低。这样一个城市交通系统将具有：绿色出行高吸引力——银行家、政府高官和清洁工都将愿意乘坐地铁、快速公交或公共汽车，以及步行和自行车出行；小汽车低使用率——公车规模和私家车用于通勤、购物等出行的需求最大限度减少，小汽车使用得到有效抑制。这就是中国城市绿色出行的愿景。

### （三）综合施策促进中国城市绿色出行

促进城市绿色出行，中国必须按照“公交引导城市发展、加大绿色出行供给、强化交通需求管理”三大原则，实施“避免、转移、改善、提高”的策略，并根据中国城市规模与城市交通发展阶段特点，对中国城市促进绿色出行按四类实施分类指导。

#### 1. 避免、转移、改善、提高

促进中国城市绿色出行、改善空气质量的策略可以概括为：“避免、转移、改善、提高”。

“避免”是指：对出行的基本需求实行有效调节，尽量减少出行的产生，消除或减少非必要的出行需求，减少刚性出行量。

“转移”是指：一是形成覆盖更广泛、衔接更顺畅、安全更可靠、服务更优质的城市公共交通系统，满足民众多样化的出行需求，促使民众在出行方式选择阶段，转移到优先选择公交、自行车/步行等绿色的出行方式上来；二是按照每位交通工具的使用者都应为其所产生的环境污染及经济消费支付相应费用的原则，使小汽车出行承担必需的高资源占用、高能耗、高排放外部成本，促使小汽车出行向绿色出行转移；三是使用行政、技术手段，影响交通参与者对交通方式、时间、地点、路线的选择，最大限度削减高峰流量，实现出行需求时间、空间的转移，促使供需平衡。

“改善”是指：一是改善公共交通服务能力、装备水平、智能化管理水平和服务质量，使“行车慢、候时长、乘车挤、信息差”等问题明显缓解，公共交通吸引力明显提升，让居民愿意乘公交、更多乘公交；二是改善自行车/步行等慢行交通的出行环境，保障自行车/步行的基本路权，推进慢行出行系统的发展；三是改善出租汽车信息化服务水平，改变以巡游为主的营运方式，提高出租车里程利用率，促进节能减排；四是改善城市公众出行信息服务，逐步整合公共交通、民航、铁路、公路等各种交通运输方式的信息资源，基本实现向社会提供全方位、跨方式、跨地区的一站式信息查询服务；五是控制交通工具的燃料限值和尾气排放标准，采用清洁能源车辆，从源头上减少机动车尾气排放水平。

“提高”是指：一是提高全社会公众对绿色出行的认识，加强促进绿色出行的社会公众参与力度，营造绿色出行的文化氛围；二是提高交通行业从业人员业务能力、责任心和文明建设水平，为绿色出行提供强有力的保障。

#### 2. 实施分类指导

根据中国不同城市的规模、经济社会发展水平、城市交通系统运行现状、空气

质量现状、地理及气候特点等，对地方政府促进绿色出行行动实施分类指导。分类指导的主要内容包括：①因地制宜构建与城市发展目标相协调的绿色交通模式；②对于特大型城市或有条件的大城市，重点发展大容量公共交通；③鼓励城市根据自身特点发展个性化的公共交通服务（定制公交、商务公交等）；④根据城市特点明确步行及自行车出行在城市绿色交通系统中的功能定位，持续改善慢行交通出行环境，增强非机动车出行与公共交通出行间的换乘便捷性；⑤根据城市特点实施相应的小汽车购买与使用政策；⑥根据城市需求设立拥堵及空气质量管控区等。

## 五、促进城市绿色出行——政策措施建议

中国政府明确提出未来要走“集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”。促进城市绿色出行将成为中国城市走新型城镇化道路的重要抓手。尽管中国城市还普遍具有很高的绿色出行比例，但并未建立起现代化的城市绿色交通系统。这并不是中国政府缺少发展城市绿色交通的意识，更深层的原因是中国的城市与交通缺少协同发展机制，中央缺乏引导资金、地方公共交通的财政保障相对不足，行政执行力不强等。中国政府应按照“公交引导城市发展、加大绿色出行供给、强化交通需求管理”三项原则，实施“避免、转移、改善、提高”策略。为此，中央政府需要认真审视促进城市绿色出行在中国发展战略绿色转型中的定位、政策与工作重点，高度重视政府跨部门职能与目标的协调与配合，通过财政杠杆加强中央对地方促进城市绿色出行的影响力，对中国城市促进绿色出行实施分类指导，强化对地方政府城市交通系统建设的监督、考核。具体建议如下。

### （一）国务院在建设生态文明与走新型城镇化道路的国家战略框架下，出台《中国城市绿色出行实施纲要》，指导地方政府加强城市规划与交通、环境、土地利用规划的协调，加快建立现代城市绿色交通系统

中国特大城市和大城市在机动化程度相对较低的阶段就出现较为严重的交通拥堵与空气污染，很大原因是由于城市总体规划与交通、环境、土地利用等脱节。

建议国务院出台《中国城市绿色出行实施纲要》，指导城市建立现代化的绿色交通系统。现代化的绿色交通系统具有四个特征：①对不同社会阶层群体均具有吸引力的、低排放的、高运营效率的公共交通系统；②对城市普通居民与特殊群体（残疾人、老年人、儿童等）均适宜的步行与自行车出行环境及无缝换乘的便利条件；③与城市发展相适应的小汽车使用管理措施；④高效土地利用的、生态宜居的城市发展布局，便利的工作与生活服务条件，较低的时间与经济成本。

表 6-3 传统城市综合交通规划与城市绿色出行规划的理念、目标、方法等比较

传统城市综合交通规划	↔	城市绿色出行规划
理念：关注运输的供给	↔	理念：关注人的出行需求
目标：交通流量、容量和速度	↔	目标：可达性和生活质量
方法：政府授权专家编制规划	↔	方法：重要利益相关者有效介入共同编制规划
技术应用：主要在交通领域	↔	技术应用：跨部门、跨学科应用
内容：基础设施是主要规划内容	↔	内容：综合规划基础设施、市场、服务、机械、信息等，软硬件的协调配合
关注规模大、成本高的项目	↔	关注成本效益，逐步提升效率和优化
有限的影响评估	↔	强化评价的影响并适时修正

(二) 中央政府需确保地方城市能够筹集足够的、可持续的地方资金，使得城市公共交通企业有足够的资金支持，并针对某些项目提供专项资金

中国城市的绿色出行基础设施建设投入严重不足，中国很多城市实施低于成本的票价政策，但政府补贴又不能及时到位，公交企业无法得到足够的资金支持，难以持续保持高品质的、稳定的公共交通服务。

1. 建议增加地方公共交通发展资金来源，并将其作为一种常态化的财政保障工具。资金来源包括地方所得税、销售税、与土地升值有关的税费、停车费、车牌拍卖费以及未来可能征收的相关费用（如拥堵收费等），道路使用者费、城市维护建设费等。

专栏 6-2 国际案例——公众参与交通拥堵政策实施决策

瑞典从 20 世纪 90 年代开始提出在斯德哥尔摩交通拥堵严重的中心城区收取拥堵费的设想，2006 年斯德哥尔摩市开始试行拥堵收费，市中心交通拥堵情况得到有效缓解。试点一年后，斯德哥尔摩市采取全民公投的方式，决定是否继续实施拥堵收费政策。公投结果，52% 的市民同意继续实施拥堵收费政策。从 2007 年起，瑞典通过立法允许地方政府根据城市需要收取拥堵税，目前，斯德哥尔摩市赞成拥堵收费的市民比例约为 60% ~ 70%，瑞典其他拥堵较为严重的城市也在酝酿通过全民公投方式实施拥堵收费政策。

2. 建议中央政府明确对地方政府财政支持的引导性资金来源。一是中央对地方均衡性转移。即：在财政部每年度的“中央对地方均衡性转移支付办法”中增加“公共交通标准财政支出项”；二是建议国家设立“城市促进绿色出行引导性专项资金”。资金来源可考虑实施成品油税费改革形成的财政收入、车购税基期年以后的增量部分、国家拟加大排污费征收力度取得的增量资金等；三是从城市公共交通燃油补贴自 2009 年以后的增量部分中提取一定比例，用于奖励公共交通发展效果好的城市；四是改燃油税从量计征为从价计征，增加燃油税收入，并优化“增长性补助转移支付”资金分配公式。中央资金重点支持以下领域：大容量公共交通、慢行交通、综合客运枢纽等基础设施建设，节能型运输装备购置与更新，智能公交建设等领域。

3. 建议发改委、交通运输部、财政部加强对中国不同类型城市的公共交通成本核算与票制票价形成机制的分类指导，扭转过度追求低票价造成的城市公交企业严重亏损状况。通过将公共交通列入《国家计委和国务院有关部门定价目录》，将公共交通纳入全国政府定价行业成本监审体系，研究制定公共交通运价调价办法，指导地方政府与公交企业签订购买服务或特许经营合同，保证公交企业按合同要求提供稳定的、高品质的公共交通服务；指导地方政府建立科学的成本—票价—补贴—服务质量联动机制，以确保地方政府部门能够根据企业服务质量及企业经营收益变化对票价或政府补贴资金进行及时、合理的调整。

4. 建议财政部建立促进绿色出行中央财政资金使用管理制度，加强资金使用的监管与绩效考核。确保该专项资金的申请与使用以提高城市绿色出行分担率为目标，与绿色出行相关规划进行捆绑，要求申请该资金的大型公共交通基础设施建设项目必须进行成本效益分析和考虑替代方案。

### 专栏 6-3 国际案例——美国联邦政府公共交通资金来源

美国联邦政府 1956 年设立“公路信托基金”，1982 年在该基金下设立了公共交通账户，把联邦燃油税从每加仑 4 美分提高到 9 美分，并规定把其中的 1 美分存入新设立的“公共交通账户”，该账户资金可支持公共交通基础设施建设所需资金的 50% 以上，其余部分由州、城市二级政府承担。

## （三）国务院制定《关于小汽车和道路空间合理使用的指导意见》，指导不同类型城市综合运用各种政策工具，正确引导和调控小汽车的公平拥有与使用

中国许多城市的私人小汽车占用了更多的道路资源而在使用时的费用非常低，导致小汽车的高强度使用，造成交通拥堵与交通空气污染，降低了绿色出行方式的



吸引力。

建议国务院制定《关于小汽车和道路空间合理使用的指导意见》。核心内容包括：一是保证道路资源的公平分配和使用；二是改革公车制度，将公车的范围从行政机关扩大到事业单位、国有或国有控股企业的小轿车。严格控制公车的数量，加大公车使用的限制范围，在城市空气污染严重的情况下，实施公务车限行措施；三是采取差别化停车收费，对政府机关，企、事业单位及社会团体，取消内部的免费停车位，并按社会化停车收费标准进行收费；四是在特大、大城市积极推进拥堵区域、拥堵时段的小汽车使用收费，并根据城市需要实施合理的限购限行措施；五是指导不同类型城市因地制宜，选择与城市特点与交通发展阶段相适应的政策组合工具。

专栏 6-4 政策实施预期效果评估

针对在拥堵区域实施提高停车费政策所做的预期调研显示，93% 以上的受访者认为拥堵区域停车费用增加会对小汽车出行产生影响。说明实施差异化停车政策对抑制拥堵区域小汽车出行会有明显效果（见图 6-12）。

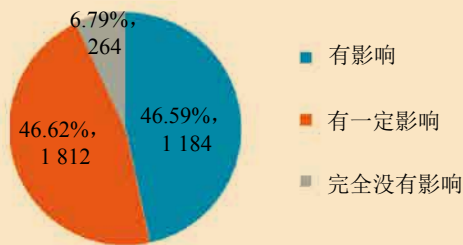


图 6-12 提高停车费政策效果模拟评估

资料来源：《国会会绿色出行调查报告》。

针对实施限号限购政策所做的调研显示，有约 80% 的受访者认为限号限购政策会对小汽车增长产生影响。其中，认为限号会抑制小汽车增长的比例约为 25%，认为限号会促使人们买第二辆车的比例为 32%，提示政府要慎重实施限号政策（见表 6-4）。

表 6-4 限号限购的政策实施效果模拟评估

影响情况	人数	占比
限号有一定影响，有人会考虑买第二辆	1 245	32.03%
限号有一定影响，有人会选择不买车	963	24.77%
限购有影响	899	23.13%
限号没有影响	539	13.87%
限购没有影响	241	6.20%

资料来源：《国会会绿色出行调查报告》。

## （四）健全机构，强化协调、绩效考核与问责机制，鼓励公众参与

中国各级政府无论中央还是地方，均缺乏促进绿色出行相关部门间的协调机制，同时，城市客运机构管理力量薄弱，以及缺乏监督、绩效考核与问责制度，导致城市规划与交通发展、环境保护以及土地利用等政策缺乏一致性与连续性。

1. 建议设立由副总理级领导牵头的促进城市绿色出行协调机制。负责全国城市（区域）绿色出行的战略、规划和制度的顶层设计以及缓解交通拥堵、改善全国空气质量等重大实践活动的组织协调，确保城市交通发展与土地利用、环境保护目标的一致性；强化经济区（长三角、珠三角、京津冀等）、城市群、都市圈等区域交通一体化规划与交通需求管理政策协调职能。

2. 建议交通运输部组建城市客运管理局。该机构可作为国家促进城市绿色出行协调机制的办事机构。以加强区域交通规划与环境保护、土地利用的协调，强化交通拥堵与交通空气污染治理、智能公交等综合性职能。加强经济区与中心城市公共交通发展水平指标数据的监测与评价，公平、有效地制定或调整国家对地方公共交通发展的指导性政策与措施。

### 专栏 6-5 国际案例——公共交通管理体制与改革

美国：联邦公共交通管理局（FTA）是美国运输部下属的 13 个职能机构之一，由约 500 人组成。FTA 的愿景是通过领导工作、技术援助和财政资源，“引导美国实现高品质的公共交通，确保个人的机动性和社区的可居住性”。其管理职能不仅是指导公共交通系统自身建设与运营，还强化了交通需求管理，并确保公共交通发展与空气质量目标的一致性。

欧盟委员会：重组成立流动与交通（Mobility and Transport）总司，从平衡社会公平，环境质量和经济发展目标的角度履行职能。

3. 建议地方相应成立区域或城市促进绿色出行协调机制。在中央政府指导下，按照精简、统一、效能的原则，借鉴深圳、珠海<sup>①</sup>经验，调整优化本辖区交通运输管理体制机制，推进有利于促进城市绿色出行的城市综合交通运输管理体制，强化拥堵与交通污染治理、交通信息整合利用、教育与推广活动、交通事故与交通应急事件处置、交通投融资及公交企业运营监管等综合与协调职能。

<sup>①</sup> [http://epaper.oeeee.com/N/html/2013-06/19/content\\_1877774.htm](http://epaper.oeeee.com/N/html/2013-06/19/content_1877774.htm).

### 专栏 6-6 我国地方交通管理体制改案例

珠海交通“大动作”：2013年3月，珠海市决定进行大改革，成立“市交通运输委员会”作为议事协调机构，召集人是分管交通的市领导，交委的委员分别由市交通运输局、港口管理局、公路局、发改局、财政局、人力资源和社会保障局、国土资源局、住规建局、海洋农渔和水务局等十多个部门共23人担任。

4. 建议强化绩效考核与问责机制，鼓励公众参与。国务院委托交通运输部建立国家中心城市绿色出行指数监测与发布机制，省级政府指导城市建立绿色出行指数监测与发布机制；组织相关部门开展中心城市公共交通发展水平绩效评价；将绿色出行水平评价结果作为政府官员绩效考核与升迁考评的依据。指导地方政府建立城市交通规划编制、交通需求管理政策制订（包括限行、限购、拥堵收费、设置低排放区等）的公众参与决策机制。

### （五）国家层面加快《城市公共交通条例》、《大气污染防治法》等相关法律法规制修订工作，为各级政府依法履行促进绿色出行相关职责提供权威依据

中国一直缺乏城市公共交通领域的行业法规，导致城市发展与交通发展、环境保护脱节，中央和地方的交通与环保部门各自开展工作，缺少联动机制。《城市公共交通条例》、《大气污染防治法》已经列入国务院立法工作计划。这是解决上述问题的一个很好机会。

1. 建议加快出台《城市公共交通条例》。在条例中强化城市总体规划、控制性详细规划与城市公共交通规划的衔接；强制要求开展交通影响评价，并建立相应的惩罚机制；将交通需求管理及交通安全作为城市公共交通规划内容之一。

2. 建议在正在修订的《大气污染防治法》相关条款中强化对城市交通污染排放的控制要求。在城市交通规划中明确城市交通污染排放物的控制目标；建立城市交通污染监测体系；要求中央财政资金使用必须与城市交通污染排放控制目标实现情况挂钩，确保交通发展和环境空气质量目标保持一致等。允许地方政府实施拥堵收费、低排放区收费政策，收取费用用于步行、自行车或公共交通发展。

### 专栏 6-7 国际案例——促进绿色出行相关法规

《联邦资助公路法》规定了交通规划的程序和组织安排，指定了大都市区域规划组织（MPO）的成员构成，并要求 MPO 秉承综合性、合作性和连续性（comprehensive, cooperative & continuing, 3C）的规划原则，制订长期的区域性交通规划（MTP）、中期的大都市交通改进计划（MTIP）和年度的统一规划执行方案（UPWP），并将其作为获得联邦援助资金的前提条件。

## （六）中央组织实施《城市促进绿色出行示范工程》，选择不同类型城市开展实践活动，总结经验，指导城市建立现代绿色交通系统

中国城市在城镇化和机动化快速发展的过程中，缺少绿色出行的成功实践以指导城市建设现代化的绿色交通系统。

建议中央政府将国际经验与中国城市促进绿色出行实践相结合，组织实施城市绿色出行新方法、新途径的示范项目。国务院责成交通运输部牵头，组织相关部门选择典型城市开展以下试点实践活动：一是开展“城市道路资源优化配置”示范。选择典型城市新城区建设与老城区改造项目，对步行、自行车、公交与小汽车实施道路资源合理配置，让选择步行、自行车的人群出行更安全、舒适；二是实施“公交不堵”工程。优先保障公交路权，实现公交畅通。提高公共交通供给能力，建立差异化公共交通服务。让不同社会阶层的群体愿意乘坐公交车；三是设立“拥堵污染控制区”。在北京、上海等特大城市设立试点“拥堵污染控制区”，探索“拥堵污染控制区”的设立范围、收费标准等，编制《城市中心区拥堵污染限行区设立条件》等国家标准；四是试点建立“交通污染监测与发布机制”。选择京津冀、长三角地区及典型城市进行试点。

### 专栏 6-8 国际案例——欧盟 civitas 示范项目

欧盟组织并资助了 civitas 示范项目，旨在重新制定交通政策措施以实现城市交通运输的更好更清洁发展。目前 civitas 已经帮助 60 余个欧洲试点城市引进先进的环境友好型交通发展措施。超过 2 亿欧元的资金来源于欧盟的支持。英国、德国以及瑞典斯德哥尔摩、意大利米兰等城市分别实施了“街道空间重新分配”、设置“拥堵收费区”和“低排放区”等政策措施，对促进绿色出行、治理交通拥堵与空气污染取得很好效果。目前德国已有 54 个城市设置了“低排放区”，区域总面积达到 850 平方千米。

## 第七章

# 中国环境与发展国际合作委员会

## 2013 年年会向中国政府提交的政策建议

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称国合会）2013 年年会（第五届二次年会）于 11 月 13 日至 15 日在北京举行，会议主题是“面向绿色发展的环境与社会”。

国合会委员深切地感受到中国新一届政府的绿色战略思维和重大举措：“十二五”规划中的绿色发展任务在扎实推进，对生态文明建设的认识在不断深化和具体化，实践内容在不断丰富，美丽中国愿景下的“中国梦”正在激励着中国人民的绿色繁荣行动。委员们认为，在全球经济深度调整背景下，中国坚定不移地继续深化改革，打造中国经济“升级版”，为环境改善提供了重要机遇。新颁布的《大气污染防治行动计划》彰显了中国政府保护环境的决心和承诺。

委员们特别高兴地注意到，2013 年国合会年会恰逢中国共产党十八届三中全会刚刚闭幕，具有特殊意义。三中全会以更大的政治勇气和智慧，为中国的经济、政治、文化、社会和生态文明建设等诸多重要领域制定了全面深化改革的目标、方法、时间表和路线图，意味着中国在追求更高的发展目标——富强民主与文明和谐。委员们赞赏 2013 年联合国环境署第 27 届理事会将中国的生态文明理念写入决议案文，期待未来能够证明，生态文明理论及实践能为全球可持续发展提供独特的贡献和启发。

国合会委员感受到中国面临环境与发展的巨大挑战，既有影响全球的气候变化问题，也有影响当地和区域的空气污染等问题。中国政府尽管为环境保护付出了很大努力，转变发展方式也成为主流政策，但是历史累积的遗留问题与新环境问题相互交织并区域性蔓延、转变发展方式的艰巨性和长期性，以及一些环保政策执行困难等因素，使得中国目前的生态环境形势更加复杂和严峻，保护生态环境的任务更加艰巨和繁重。认真审视公众对灰霾天气的反应、对身边建设项目和环境污染的关切，以及近年来发生的环境群体性事件等，可以看出中国的环境与社会关系发生了显著变化，具有鲜明的转型特征。

一方面，环境问题对公众生活质量、公平、权益产生了较大影响，例如，环境污染对人体健康和正常生活秩序的危害，破坏环境的经济补偿与赔偿、环境受害者的权益维护、环境公共服务均等化问题等；另一方面，公众对环境问题反应的程度、



方式、效果也今非昔比。公众对环境信息公开的诉求、对环境污染和生态破坏行为的举报和监督，以及对政府的督促行为是有益的。但如其他国家一样，中国需要针对“邻避行为”以及公众对拟建项目的反应（甚至反对）制定规则。

目前，中国的环境与社会关系存在紧张和不协调的方面，环境污染和生态退化问题有时会成为导致和加剧社会矛盾的重要因素。中国对环境与经济关系问题的研究和认识比较深入。相比较，关于中国环境与社会关系问题的研究还没有系统开展，具体的对策措施不够清晰。环境问题对社会发展的影响可能会比对经济发展的影响更直接。

国合会委员认为，当前中国环境与社会关系的转型孕育着重大机遇，如将可持续消费作为推动国内消费的抓手。中国政府着手全面建立绿色协调的环境、社会与经济发展互动关系的条件也基本具备。中国公众的环境意识已普遍提升，对自身合理环境权益的诉求和由此产生的合理环境行为可以形成推动保护环境动力。中国政府对环境与社会关系的认识也正在发生积极变化，“良好生态环境是最公平的公共产品、是最普惠的民生福祉”，就是中国领导人对这一问题的深刻认识。正在修订的《环境保护法》对环境公益诉讼、环境信息公开等相关制度也给予了更多关注，这些对于改善公众参与是至关重要的。当然，中国在这方面还需要做更多的努力。

为此，国合会就中国环境与社会关系问题的一些重要领域开展了专题研究。基于研究成果，并结合年会期间的讨论，国合会向中国政府提出如下政策建议。

## 一、加快生态文明制度创新与实践进程，全面构建绿色发展以及更加和谐的环境与社会新型关系

中国生态文明建设的战略思想和总体部署已经明确，但相应的制度建设相对滞后，制度缺位和制度创新不足同时存在；地方实践的领域不广泛，内容不深入，效果待提升。中国政府需要尽快完善顶层设计，加快制度建设，构建协调一致的方法推动生态文明建设实践。

在着力转变经济发展方式、推动绿色发展的同时，从生态文明建设的大局以及其与经济、政治、文化、社会建设“五位一体”的总体布局出发，全面着手处理好环境与社会的关系。建立健全相关制度，使决策从部门各自为政的方式转向政府各部门综合决策的方式，使环境保护成为公众最普惠的福祉，保障生态服务功能，使公众的环境行为成为保护环境的正能量。无论是推动生态文明建设，还是建立绿色和谐环境与社会发展关系，中国政府必须下更大力气解决好影响公众健康和生活的突出问题，包括大气、水、土壤污染、生态服务功能下降等。

为此，建议：

## （一）加快完善顶层设计，全面推动生态文明建设实践

1. 加快顶层设计进程。抓紧制定加强生态文明建设的指导意见，编制生态文明建设中长期（2015—2030 年以及 2050 年）规划。建立生态文明建设的目标体系、统计体系与核算制度。成立生态文明建设高层领导和协调机制，统筹协调各方力量 and 实践活动，明确中央与地方、部门之间生态文明建设事权。

2. 以抓紧落实十八届三中全会提出的相关制度改革为重点，推动生态文明制度体系建设。对于十八届三中全会提出的生态文明建设制度改革要求，中国政府应制定具体的落实计划，明确改革的责任部门和任务，加快改革进程。生态文明建设的制度改革要广泛吸收公众参与，听取专家意见。

加快修订《环境保护法》，使之适应生态文明建设要求，成为中国环境保护的基本法，并建立和修改相配套的专项法律。对经济社会领域的相关法律法规进行生态化改造，使之适应生态文明建设的要求。围绕重要和脆弱的生态系统、环境质量和风险防控、对生态环境影响严重的资源能源消耗等方面，设立生态红线加以管控，制定最严格的生态环境管理措施。在法律上明确各类自然资源资产归属和使用权限，完善用途管控体制和机制。建立资源环境破坏的责任追究和赔偿制度、资源环境有偿使用制度，加大生态补偿制度的实施范围和力度，平衡与协调资源环境利益的公平分配。

加快生态环境保护管理体制改革进程，建立统一监管所有污染物、所有排放源、所有环境介质、所有生态系统的环境管理体制，建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。增强环境监管执法的独立性，改变分散的监管方式，采取强有力措施防止对环境执法的不当干预。

3. 尽快完善生态文明建设的评价考核奖惩机制。组织开展绿色国民经济核算研究工作，逐步建立将资源消耗、环境损害和保护效益纳入国民经济评价体系的方法。将生态文明作为重要指标纳入地方领导干部政绩评价考核体系，建立充分体现节能环保绩效、地区差异、行业和部门特色、广大公众意愿的评价考核机制。探索推行地方领导干部生态审计及其责任追究制度。

4. 开展生态文明建设示范区创建。中央政府采取经济激励措施，鼓励地方广泛开展生态文明建设示范区创建，逐步形成因地制宜的生态文明建设大格局。研究提出和实施与生态文明建设相适宜的新的生态系统保护与修复重大工程。

5. 着手研究“十三五”规划期间重大环境与发展问题。目前已处于“十二五”的中后期，中国政府应着手研判“十三五”时期经济、社会与资源环境形势，研究未来 5～10 年绿色发展、环境保护、节能减排、应对气候变化的中长期目标和对策措施。重视发展节能环保产业，将其作为绿色发展的支柱产业和提高环境治理技

术装备水平的重要举措。特别要重点研究以改善环境质量和防控环境健康风险为目标的配套管理体制、机制和政策改革问题，以期“十三五”全面实现面向绿色发展和小康社会建设的环境管理模式改革与转型。

## （二）集中力量切实解决大气、水和土壤污染等突出环境问题，全面满足公众对良好环境质量的基本需求

全面满足公众对良好环境质量的基本需求是缓解环境与社会关系压力的根本途径。中国政府应通过宣传，使地方政府、企业和社会公众普遍树立信心，增进理解，形成合力。以发布实施《大气污染防治行动计划》为良好开端，中国政府应进一步就其他严重影响公众健康生活的水污染、土壤污染和农村环境问题尽快制定专项行动计划。

在实施大气行动计划过程中，中央政府应重点监督和协调好三个方面的落实工作：一是地方政府全面落实行动措施的情况，加大考核问责力度；二是中央相关部门落实自身职责的情况，特别是投资、财政、税收、金融、价格、贸易、科技等配套政策的到位情况；三是区域内各地方政府联合行动的情况。企业的落实情况应主要由地方政府和环境保护部门负责。同时，充分利用公众和社会组织的力量监督行动计划的执行。

解决目前大气污染等突出环境问题，根本之策是加大转变经济增长方式和调整能源结构的力度，严格控制煤炭消费总量，提高汽柴油质量，推进城市绿色出行。注意统筹节能、减排，以及应对气候变化的计划和对策措施的协同增效。建立包括价格、税收、排放交易等以市场机制为基础的长效机制，大力创新和开拓环境保护投融资机制和渠道，动员各方面的财政、金融和市场资源，切实加大对环境保护的投资和投入。

## （三）抓住影响环境与社会协调发展的重要领域，明确相应政策的发展方向

以下七个领域尤其需要关注：

1. 在环境与健康领域，研究建立环境与健康、风险预防和权益保障体系和制度。
2. 在环境与社会风险领域，研究建立重大项目（工程）社会风险评估机制，健全社会风险民意沟通和利益诉求机制，强化社会风险化解工作机制。
3. 在环境与公平领域，加快建设环境公共服务均等化体系，在生态系统服务价值核算的基础上，全面建立生态补偿和污染损害赔偿等机制。
4. 在环境与贫困领域，研究建立益贫性环保战略思路、政策工具和机制，完善

扶贫项目与规划的环境影响评价和后评估制度，建立生态环境友好的扶贫政策和机制。

5. 在环境与就业领域，制定推动绿色就业发展的法律和政策，制订绿色技能开发计划，保障绿色就业领域劳动者的权益等。

6. 在环境与可持续消费领域，将建立可持续消费模式作为生态文明建设的有机组成部分，制定相应的国家战略和经济政策，建立基于市场机制的技术服务体系。

7. 针对环境“邻避效应”问题和环境群体事件，探索建立政府与社会公众良好的互动（包括冲突解决）与应急响应机制。

#### （四）改善环境公共治理结构，建立政府—公众—企业绿色合作伙伴关系

建立良好的环境公共治理结构，核心是处理好政府与市场、政府与社会这两大关系。改善国家环境公共治理首先要明确政府、企业和公众等在生态文明建设、绿色发展和环境保护中的主体责任，界定各主体的行动范围，形成权利义务对等的良性合作关系。为此，建议：

1. 政府的责任和作用：加快转变职能，通过制定必要的法规、政策和制度、规范各行动者包括自身的行为，协调和引导各行动者之间的合作，实施环境治理提出的各种措施和手段并进行自我监督和评价，建立政府、企业和公众之间在环境和绿色发展事务中的互信。提高企业和公众的环境意识和能力，充分重视和发挥社会组织在环境与发展中的作用，充分重视市场机制的长效作用，不断丰富环境保护的市场手段。切实合理解决地区、城乡、不同社会群体之间环境利益和负担分配的不平衡和不公平的问题，塑造环境与社会公平，从而维护社会结构和秩序的良性发展。

2. 企业的责任和作用：严格遵守国家环境法规和强制性标准，履行环境法律责任；根据行业/企业准则、指南或经济激励手段，自愿履行环境社会责任；联合其他利益相关方如媒体、环保组织，共同强化环境责任。

3. 公众和社会组织的责任和作用：通过法律将环境权利明确为公民的基本权利，同时确定公民对等的环境责任和义务。创新环境保护的社会管理机制，通过社会组织整合各类社会资源和力量，建立与政府之间更加畅通有效的沟通机制和渠道，推动各相关方有序有效地交流、表达诉求、参与环境公共决策，对政府和公共部门的环境管理过程和绩效进行监督和评价，开展自我参与式的教育和环境意识的提高等。同时，扩大民事环境公益诉讼有关社会组织的主体范围，将维护公民环境权益落实到诉讼、赔偿等具体制度上。

## （五）系统改革环境影响评价和社会影响评价机制

完善对重要政策进行环境和社会影响评价的机制。这种机制的建立需要遵循公开、透明和公众知情的原则。具体措施包括：

1. 对具有环境和社会影响的重大项目进行“前置审批”。制定相关政策保障公众的环境权益。
2. 制定明确的问责制度，对履行评估程序不严格、造成“评估失灵”的干部严格问责。
3. 制定系统的、预见性的应急预案，明确各级响应机制的启动条件、启动时间、对应人员及装备等。
4. 在应对环境事件过程中，发布及时、准确和有效的信息。应该充分利用新媒体平台及时准确地发布事件的信息。

## （六）重塑全社会基于生态文明理念的环境道德和价值观，形成绿色和谐的文化基础

中国需要从源头上塑造环境友好的社会价值观、伦理道德和文化，建立激励人与自然和谐的新型制度框架和行为模式，引导全社会朝着绿色与和谐的方向转型。建议：

建立和完善与中国传统道德和文化理念相契合的生态文明价值体系。制定相关战略和法规制度，将生态文明价值观等相关内容纳入各类教育体系（尤其是环境教育体系）、干部培训体系、企业文化建设和社区文化建设体系等，广泛宣传和传播生态文明价值观。将尊重自然的中国传统文化和现代生态文明理念、知识和基本技能的教育和宣传作为中国文化建设的有机组成部分。

## （七）在实践层面，将生态环境保护提升到与经济、社会发展并列的高度

1. 从“十三五”规划开始，中国政府每五年的规划改为“国民经济、社会与环境发展规划”，从而使环境政策与规划真正成为与经济和社会并列的重要内容。同时，中国各级政府在每年的两会上所提交的“国民经济与社会发展报告”，也相应地改为“国民经济、社会与环境发展报告”。

2. 政府每年向同级人大提交的报告，应将环境与经济、社会置于同等重要的地位。

164 报告对照设定目标清晰地列出政府在为人民群众发展国民经济、保护环境和促进社会发展等三个方面取得的成就，表明政府对环境保护负责，并通过报告阐明环境保护与社会发展的关系。报告应该根据设定的目标，采用定量和定性指标评估过去一



年取得的成绩，并阐述未来的前景。

## 二、转变消费模式，以可持续消费驱动绿色发展

出口、投资和消费对中国经济增长的驱动作用正在发生结构性调整，消费贡献比例逐渐加大。居民消费升级趋势强劲，消费总量和消费结构明显变化。为避免这些调整和变化带来更大的资源与环境压力，需要建立可持续的消费模式，促进中国提高资源和能源利用效率。为此，建议：

### （一）将可持续消费作为生态文明建设的重要组成部分

制定并实施与生态文明和绿色发展相适应的国家可持续消费战略和行动计划，制定可持续消费实施路线图。

国家可持续消费行动计划应关注：近期，以住房、家电、出行选择和食品等对资源环境影响最大的消费领域为优先重点，尤其是绿色建筑规范和激励机制。将可持续消费理念纳入“十三五”规划，确立可持续消费制度基础；中期（至 2030 年），建立完善有利于可持续消费的法律政策框架，在新兴城市中积极推广可持续消费模式；长期（至 2050 年），要在整个社会范围内持续提高可持续消费的能力和水平。针对不同地区、城市和消费群体制定差异化可持续消费战略。

1. 完善促进可持续消费的法律法规。将可持续消费理念纳入正在修订的《环境保护法》和《政府采购法》；远期可考虑出台专门的《可持续消费促进法》，统筹消费者权益保护、食品安全、环境保护与可持续消费的关系。

2. 改革完善有利于可持续消费的定价制度、税收制度和财政激励机制。加强公共交通系统的财政保障，增加地方公共交通发展资金来源。结合“家电下乡政策”和“以旧换新政策”经验，重新设计政府补贴方案，主要补贴前百分之十最佳性能的产品；对资源密集型或排放密集型消费品征收环境税；将家庭税收减免与可持续消费挂钩，鼓励产品与废旧资源回收利用，向购买绿色建筑的消费者提供低利率信贷。

3. 加大绿色公共采购力度，向绿色供应链生产的产品倾斜。修订现有节能产品采购清单和环境标志清单，为政府购买绿色产品和服务设置强制性配额。政府采购标准中应纳入针对公务旅行和会议接待酒店的绿色标准；修改政府采购招标系统，将新能源、低排放汽车纳入政府采购清单，促使成为法定采购标准的重要考核指标。

### （二）推动可持续消费制度与体制创新

1. 提高中国绿色产品认证体系的公信力与独立性，强化中国环境标志制度。促

进中国绿色产品认证与国际接轨。成立独立的消费者协会与消费者咨询委员会；建立由独立第三方管理运行的绿色产品国家数据库，收集发布产品信息。

2. 建立国家、区域和地方可持续消费评价指标体系，开展可持续消费试点示范。将可持续消费内容纳入生态文明建设试点示范和低碳试点示范等相关的方案和计划中。开展小规模的可可持续消费社区试点与地方示范、城市绿色出行示范、城市道路资源优化配置示范。

### （三）构建利益相关方参与的可持续消费伙伴关系

1. 充分发挥私营部门力量，将可持续消费纳入市场行为准则。充分发挥零售商和金融机构等部门在可持续消费中的作用。鼓励建设绿色供应链管理体系，鼓励将可持续消费目标纳入金融机构核心业务。

2. 鼓励社会团体、消费者团体积极参与国家和地方可持续消费政策框架制订。在城市设立消费者咨询中心，为市民、企业家、地方政府提供对话平台，在回收、产品共享、节水节能以及食品安全等重点领域提供咨询服务，提升下一代消费者的消费意识。在全国和地方范围内将可持续消费内容纳入学校课程发展计划。

3. 推动可持续消费国际合作。积极参与有关可持续消费多边政策框架谈判，参与“联合国可持续消费和生产十年框架计划”。在世贸组织政府采购协定谈判进程中，关注可持续消费议题。

## 三、明确企业在发展与保护中的主体地位，推动企业履行环境和社会责任

构建中国企业环境与社会责任的履行机制，统筹企业发展与环境保护，实现企业可持续发展。政府应制定相应策略和政策，严惩环境违法企业，激励合规守法企业积极自愿履行环境与社会责任的，推动企业向引领绿色发展的高层次发展。为此，建议：

### （一）制定国家推动企业履行社会和环境责任的战略和行动计划

针对国有企业与中小企业的不同需求，制定国家推动企业履行社会和环境责任的战略和行动计划；确立政府、企业和社会合作关系，明确政府相关部门的职责。在推动企业履行社会和环境责任中，坚持污染者付费原则。

## （二）建立以社会组织和行业协会为推动力的促进企业履行环境责任的工作机制

充分发挥行业协会的规范、引导和自律作用，鼓励和支持企业履行社会和环境责任。

发起企业环境责任行动倡议，鼓励社会监督和积极参与。充分发挥社会团体、新闻媒体、网络平台等在企业绩效评价、信息公开、行为监督和社会反馈方面的作用。加强国际合作，学习优秀国际案例。

## （三）在企业守法的基础上强化企业履行社会与环境责任的激励机制

加强企业履行环境和社会责任的配套法律法规。加强公司法、环境保护法、消费者权益保护法以及劳动法等多种法律间的配合，加大对违规企业的惩戒力度；推动地方环保法庭建设，完善相关司法实践；支持环境公益诉讼，发挥社会环保团体的监督作用。

积极构建促进企业履责的金融投资环境。推进绿色投资和绿色信贷，如通过建立投资基金，对履行环境与社会责任的绩效良好的企业给予贴息和补助，政府给予优先采购支持。

政府需优先考虑制定针对中小企业履行环境责任的相关公共政策。此外，政府需要重视中国海外企业履行环境与社会责任的制度与能力建设，尤其是要特别重视文化差异，重视当地居民对企业履行社会责任的期望。通过颁布相关的技术指南，为海外投资企业履行环境责任提供规范指导。

## （四）完善企业社会与环境责任信息披露制度，提高透明度

加大企业环境信息公开力度。建立企业社会环境信息的追踪体系，重视环境信息的储备、整理和分析基础工作，监督企业环境信息披露，加强企业信息公开的奖惩措施。根据不同行业特征，制定相应的行业报告规范。推动行业协会建立中国企业环境与社会责任信息平台。

# 四、发挥媒体与公众参与的积极作用，将社会对环境的关注转化为推动绿色发展的动力

政府管理部门急需在环境教育、环境知识传播、环境信息公开与环境应急响应等方面加强服务职能转变与能力建设，发挥媒体特别是新媒体的作用，提高信息公

开、舆论监督和公众参与决策的整体水平。为此，建议：

### （一）完善制度与机制，促进依法有序、科学理性的公众参与

1. 建立规划和决策早期参与和透明有效参与的方式和机制。建立利益相关者参与和公众咨询的决策机制，确保公众的表达权、参与权和监督权。提高公众参与透明度，改善公众投诉处理机制和流程，并建立和完善公益诉讼机制。

2. 建立更加完善的环境突发事故和环境群体事件应急响应机制。建立统一信息发布平台，为媒体和公众提供公开透明、快速准确更新的信息（包括风险信息）与应急响应指南；建立有效、互信的政府、企业和公众沟通机制。

3. 支持环境保护非政府组织发展。简化非政府组织和非企业社会团体的登记注册程序；积极引导和规范发展各类公益性环保组织，发挥行业协会在环境保护中的职能作用，积极鼓励和引导环保组织和城乡社区参与环境保护。

### （二）促进环境信息公开制度的实施和完善

1. 进一步完善和落实环境信息公开制度。整合目前分散于各个机构和部门的环境信息和数据，建立公开的国家级环境信息与数据系统。基于 2008 年的《政府信息公开条例》的实施经验，探索制定信息公开法，使公众获取达到国际通行标准的环境信息。

2. 建立工业点源和其他排放源的污染物清单，提高污染数据的监测能力和透明度。借鉴“污染排放和转移登记”系统，并在化工行业试行。

### （三）发挥媒体的积极作用，构建有利于绿色发展的宣传教育体系

1. 发挥新媒体的平台与宣传作用。将新媒体技术充分运用到环境信息披露体系中，建设环境决策民意平台。强化媒体的社会责任，确保其信息真实性和准确性。

2. 加强环境和绿色发展宣传与教育体系建设。建立环境战略传播与公共参与机构和机制，运用多种途径引导公众主动参与到环境保护中。

## 五、高度关注城镇化进程中的资源环境挑战，探索绿色城镇化模式

预计未来 20 年，中国城镇常住人口将达 10 亿，城镇化率可达到 70% 左右。中国城镇化的空间分布与资源环境承载力不匹配、资源环境刚性约束等问题将更加突出，生态足迹快速增长。因此，中国政府必须高度重视新一轮城镇化进程中的环境

风险，探索新型绿色城镇化道路。为此，建议：

## （一）建立与资源环境承载力相适应的城镇化体系和布局

在《全国主体功能区划规划》确定的城镇化地区，严格控制大城市规模，优化城镇化发展格局，促进大中小城市和小城镇协调发展，重视西部地区城镇化的质量。维护和预留足够的城镇生态空间，处理好城镇化、新农村建设与人居环境生态化的关系，鼓励采取“紧凑型、多中心”的城镇功能格局。

## （二）加快推行城市环境总体规划制度

在城市环境总体规划编制试点工作的基础上，进一步扩大试点范围，建立健全城市环境总体规划的标准、规范和制度体系。

## （三）提高城镇资源能源利用水平

促进可持续生产与消费，积极推广绿色建筑标准、绿色建筑设计和绿色社区建设，大力发展绿色交通，实施城市用能用水节约管理，尽可能使用可再生能源，减轻环境影响。

## （四）同步建设城镇环境基础设施

根据城镇人口规模、功能布局等，同步配套建设污水和垃圾分类收集处理、危险废物处置等环保设施，加强城镇环境基础设施运营管理。

## （五）鼓励和推动城市绿色出行

中国许多城市正朝着过度依赖小汽车的不健康交通模式发展。需要认真审视促进城市绿色出行在中国发展战略绿色转型中的定位、政策与工作重点，推动城市建立现代化、低排放、高运营效率的绿色交通系统，保证公共交通、步行和自行车在道路资源分配中的优先权。

1. 制定《中国城市绿色出行实施纲要》。加快《城市公共交通条例》、《大气污染防治法》等相关法律法规的制、修订工作，并开展城市促进绿色出行示范工程，构建中国特色的现代化城市绿色交通系统。

2. 制定《关于小汽车和道路空间合理使用的指导意见》，正确引导和调控小汽车的公平拥有与使用，减少交通拥堵、改善空气质量。在特大、大城市积极推进拥堵区域、拥堵时段的小汽车使用收费，并根据城市需要实施合理的限购限行措施。

3. 支持城市绿色交通投资，为公共交通体系提供可持续资金来源保障。建立促



进绿色交通中央财政资金使用管理制度，如改燃油税从量计征为从价计征，增加燃油税收入并向公共交通倾斜。

4. 健全机构，强化协调、绩效考核与问责机制，鼓励公众参与。建立促进绿色出行协调机制。

# 附件

## 附件 1

### 中国环境与发展重要政策进展（2012—2013）与 国合会政策建议影响

#### 前 言

中国环境与发展国际合作委员会（简称国合会）作为中国政府批准成立的高层政策咨询机构，主要任务是就环境与发展领域的重要问题提出政策建议，供决策者参考和采纳。每年召开的国合会年会上，中外委员在国合会政策研究工作基础上，就有关政策问题进行讨论，形成国合会年会的政策建议，提交中国国务院及中央政府有关部门。自 2008 年开始，国合会中外首席顾问专家支持组受国合会秘书处委托，负责起草“中国环境与发展重要政策进展与国合会政策建议影响”报告。报告的主要内容是，回顾一年来中国环境与发展领域的重大政策进展，追踪国合会重要政策建议所涉及问题的最新演变以及相关政策建议被中国政府有关部门的采纳情况。报告旨在通过总结和梳理这些信息，加强国合会委员对中国环境与发展政策进展的了解和把握，协助委员履行咨询职责，向中国政府提出更具体、更具针对性的政策建议。

报告有两条主线。一是回顾中国过去一年中出台的重大环境与发展政策，向国合会中外委员提供一幅展示中国在环境与发展领域最新进程的全面图景，以便于加强国合会委员对中国政策进展的认识和理解；二是将国合会近几年特别是过去一年中重点关注的问题和主要政策建议与中国环境与发展政策进程进行对照，梳理出国合会政策建议和关注问题的最新进展，帮助委员们了解政策建议的采纳情况。

在中国，环境与发展已经成为一个政府和民众关注的热点，也是学术与政策研究的焦点。该领域机构众多，专家云集，各种观点也层出不穷，已经形成了百家争鸣的局面。国合会在过去的二十多年里为中国政府提出了有很多独到、前瞻性的观点，并且也有大量的建议为中国政府所采纳，但同时我们也承认，国合会与众多的研究机构分享其中很多共同的主张。本报告对中国政府政策的制定与实施的梳理与

总结，并无将其单独归功于国合会之意。任何一项政策都是会涉及利益的分配，政策的出台往往是各种利益激辩、平衡、协调的结果，这个过程需要有不同的声音。国合会是环境与发展研究领域中的重要但不是唯一成员，因此，我们在承认国合会的贡献的同时，也赞赏那些为中国环境与发展政策提出与我们相同或不同观点的主张。

本报告不是国合会的影响力评估报告。报告将中国的政策实践与国合会的政策建议进行梳理和对照，目的仅在于显示国合会政策研究主题的选择、建议的内容与政策进展的相关性，为国合会委员提供参考。对于有意了解国合会影响力的读者，本报告仅作为一个参考性文件，结论性观点可由读者自己做出。

本报告是首席顾问专家支持组提供的第六份报告。报告主要梳理了 2012 年 11 月至 2013 年 10 月期间中国环境与发展领域的重要事件和政策进展，并就国合会 2012 年政策建议涉及的政策实践做简要分析。

## 一、环境与发展总体情况

2012 年，中国共产党召开了举世瞩目的十八大，顺利完成了领导层变更。十八大报告首次把生态文明建设提升至与经济、政治、文化、社会四大建设并列的高度，列为建设中国特色社会主义的“五位一体”的总布局之一，并首次提出“努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展”。一年来，中国各级政府部门以生态文明为指导，努力建设美丽中国，使中国的环境保护事业进入一个崭新的发展阶段。

### （一）2012 年环境与发展取得新的进展

#### 1. 经济社会发展取得显著成果

2012 年，面对复杂严峻的国际经济形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，中国坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，按照稳中求进的工作总基调，认真贯彻落实加强和改善宏观调控的各项政策措施，国民经济运行总体平稳，各项社会事业取得新的进步，为全面建成小康社会奠定了良好基础。全年国内生产总值 519 322 亿元，比上年增长 7.8%。其中，第一产业增加值 52 377 亿元，增长 4.5%；第二产业增加值 235 319 亿元，增长 8.1%；第三产业增加值 231 626 亿元，增长 8.1%。第一产业增加值占国内生产总值的比重为 10.1%，第二产业增加值比重为 45.3%，第三产业增加值比重为 44.6%。年末国家外汇储备 33 116 亿美元，比上年末增加 1 304 亿美元。年末人民币汇率为 1 美元兑 6.2855 元人民币，比上年末升值 0.25%。全年全国公共财政收入 117 210 亿元，比上年增加 13 335 亿元，增长 12.8%；其中税收收入 100 601 亿元，增加 10 862 亿元，增长 12.1%。全年货物

进出口总额 38 668 亿美元，比上年增长 6.2%<sup>①</sup>。

## 2. 节能减排年度任务全面完成

2012 年，主要污染物总量减排目标为：与 2011 年相比，化学需氧量、二氧化硫排放量均下降 2%，氨氮排放量下降 1.5%，氮氧化物排放量实现零增长。2012 年，全国化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放总量分别比上年减少 3.05%、4.52%、2.62%、2.77%<sup>②</sup>。另据国家统计局《2012 年国民经济和社会发展统计公报》显示，2012 年全国万元国内生产总值能耗下降 3.6%<sup>③</sup>。温室气体减排目标也超额完成，与 2011 年相比，单位国内生产总值二氧化碳排放下降 3.5%<sup>④</sup>。

从 2008—2012 年，全国万元国内生产总值能耗下降 17.2%，化学需氧量、二氧化硫排放总量分别下降 15.7% 和 17.5%<sup>⑤</sup>。

## 3. 整治突出环境问题取得新成效

大气污染防治领域，根据 2012 年新修订的《环境空气质量标准》和《环境空气质量指数（AQI）技术规定（试行）》，环境保护部出台了《空气质量新标准第一阶段监测实施方案》和《关于加强环境空气质量监测能力建设的意见》，明确开展第一阶段监测的范围、内容和要求，并积极协调财政部等相关部委，争取专项资金。2012 年中央下拨地方补助资金 5.19 亿元，地方共投资约 4.3 亿元。京津冀、长三角、珠三角等重点区域以及直辖市和省会城市共 74 个城市 496 个监测点位已按新标准开展监测，并于 2013 年 1 月 1 日正式对外发布监测数据。国务院批复《重点区域大气污染防治“十二五”规划》，要求采取综合治理、协同控制、联防联控等措施。“十二五”以来，北京市累计淘汰老旧机动车 55 万多辆，提前三年完成 40 万辆的淘汰任务。山西省实施空气质量改善攻坚行动，11 个设区市城区减少原煤消耗 674 万吨<sup>⑥</sup>。

水污染防治领域，2012 年，国务院批复《全国农村饮水安全工程“十二五”规划》，环境保护部组织全国地级以上城市集中式饮用水水源环境状况评估，基本摸清 321 个城市 833 个水源地的基本情况。环境保护部积极落实《全国地下水污染防

① 国家统计局：《中华人民共和国 2012 年国民经济和社会发展统计公报》，载中华人民共和国中央人民政府网，[http://www.gov.cn/gzdt/2013-02/22/content\\_2338098.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2013-02/22/content_2338098.htm)，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

② 环境保护部：《2012 年中国环境状况公报》，“主要污染物总量减排”，载环境保护部网，[http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2012zkqb/201306/t20130606\\_253420.htm](http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2012zkqb/201306/t20130606_253420.htm)，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

③ 国家统计局：《中华人民共和国 2012 年国民经济和社会发展统计公报》，载中华人民共和国中央人民政府网，[http://www.gov.cn/gzdt/2013-02/22/content\\_2338098.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2013-02/22/content_2338098.htm)，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

④ <http://blogs.reuters.com/fulldisclosure/2010/09/27/toward-a-more-thoughtful-conversation-on-stories/>

⑤ 温家宝：《2013 年国务院政府工作报告》，载中华人民共和国中央人民政府网，[http://www.gov.cn/test/2013-03/19/content\\_2357136.htm](http://www.gov.cn/test/2013-03/19/content_2357136.htm)，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

⑥ 顾瑞珍：“生态文明建设描绘‘美丽中国’新图景”，载新华网，[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/25/c\\_114504988.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/25/c_114504988.htm)，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

治规划》，编制了华北平原地下水污染防治工作方案。国务院批复《重点流域水污染防治规划（2011—2015 年）》，完善重点流域水污染防治专项规划实施情况考核指标体系，开展长江中下游流域规划实施情况考核。经过多年努力，太湖等重点湖泊流域水质初步改善<sup>①</sup>。

重金属、危险废物污染防治领域，2012 年，中央安排专项资金 54 亿元治理重金属污染，开展《重金属污染防治“十二五”规划》实施情况考核。全国治理历史遗留铬渣 230 万吨，是前 6 年年均处置量的 3 倍，堆存长达数十年甚至半个世纪的 670 万吨铬渣基本处置完毕<sup>②</sup>。

#### 4. 生态保护和农村环境保护不断强化

2012 年，生物多样性保护上升为国家战略。时任国务院副总理李克强主持召开中国生物多样性保护国家委员会第一次会议，审议通过《联合国生物多样性十年中国行动方案》。重点生态功能区生态补偿机制的建立与实施取得较好效果。自 2008 年起，中央财政对国家重点生态功能区范围内的部分县（市、区）实施资金转移支付，涉及 20 多个省（区、市）。5 年支持资金总额达 1 100 亿元，年度资金由 2008 年的 60.5 亿元，增加到 2012 年的 371 亿元，支持的县（市、区）由 221 个增加到 466 个。对其中 452 个县域生态环境质量全面监测与评估结果显示，2009—2011 年 58 个县域生态环境质量得到改善，占 12.8%；380 个县域保持基本稳定，占 84.1%。

农村“以奖促治”增资扩面。中央财政安排 55 亿元农村环保专项资金，支持各地开展农村环境综合整治。截至 2012 年底，全国共有 23 个省（区、市）纳入连片整治示范范围，中央财政累计投入 135 亿元，2.6 万个村庄、5 700 多万农村人口受益<sup>③</sup>。

#### 5. 清洁能源取得重大进展

截至 2012 年底，中国水电装机达到 2.49 亿千瓦，居世界第一位。风电装机达 6300 万千瓦，成为世界第一风电大国，年发电量超过 1000 亿千瓦时。光伏发电装机达 700 万千瓦。核电在建机组 30 台、3273 万千瓦，在建规模居世界第一位，在役机组保持安全稳定运行。2012 年在中国的能源消费中，天然气、水电、风电、核电四种能源方式加在一起，占全部能源消费的比重是 14.5%，比 2011 年提高了 1.5 个百分点<sup>④</sup>。

① 周生贤：“深入贯彻党的十八大精神 大力推进生态文明建设 努力开创环保工作新局面——在 2013 年全国环境保护工作会议上的讲话”，载环境保护部网，[http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201302/t20130204\\_245877.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201302/t20130204_245877.htm)，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

② 环境保护部：《2012 年中国环境状况公报》，“综述”，载环境保护部网，[http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2012zkgb/201306/t20130606\\_253420.htm](http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2012zkgb/201306/t20130606_253420.htm)，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

③ 国家能源局：“认真学习贯彻党的十八大精神 扎实做好 2013 年能源发展改革工作”，载国家能源局网，[http://www.nea.gov.cn/2013-01/08/c\\_132089068.htm](http://www.nea.gov.cn/2013-01/08/c_132089068.htm)，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。



## 6. 低碳、绿色经济持续推进

发展绿色、低碳、节能环保产业和循环经济是促进产业结构战略转型的必经之路。中国政府通过出台一系列政策持续推动绿色经济发展。

出台了《循环经济发展战略及近期行动计划》推进循环经济发展，从源头减少能源资源消耗和废弃物排放，实现资源高效利用和循环利用。循环经济发展的中长期目标是：循环型生产方式广泛推行，绿色消费模式普及推广，覆盖全社会的资源循环利用体系初步建立，资源产出率大幅提高，可持续发展能力显著增强。到“十二五”末的目标（近期目标）是：主要资源产出率比“十一五”末提高 15%，资源循环利用产业总产值达到 1.8 万亿元。到 2015 年，单位工业增加值能耗、用水量分别比 2010 年降低 21%、30%，工业固体废物综合利用率达到 72%，50% 以上的国家级园区和 30% 以上的省级园区实施了循环化改造。到 2015 年，农业灌溉用水有效利用系数达到 0.53，秸秆综合利用率提高到 80%，设施渔业养殖废水处理与综合利用率达 80% 以上，林业“三剩物”综合利用率达 80% 以上。到 2015 年，构建起先进完整的再生资源回收体系，垃圾分类工作取得明显进展，主要品种再生资源回收率达到 70%。

《半导体照明节能产业规划》出台。到 2015 年，60W 以上普通照明用白炽灯全部淘汰，市场占有率将降到 10% 以下；节能灯等传统高效照明产品市场占有率稳定在 70% 左右；LED 功能性照明产品市场占有率达 20% 以上。此外，LED 液晶背光源、景观照明市场占有率分别达 70% 和 80% 以上。与传统照明产品相比，LED 道路照明节电 30% 以上，室内照明节电 60% 以上，背光应用节电 50% 以上，景观照明节电 80% 以上，实现年节电 600 亿千瓦时，相当于节约标准煤 2 100 万吨，减少二氧化碳排放近 6 000 万吨。

《关于开展工业产品生态设计的指导意见》提出，到 2015 年，中国将初步建立政策引导与市场推动相结合的工业产品生态设计推进机制。生态设计推进工作有序展开，制定一批产品生态设计标准；初步建立生态设计产品评价和监督管理机制；开展产品生态设计试点，发布生态设计产品评价结果清单；开发、应用和推广一批无毒无害或低毒低害原材料（产品）以及清洁生产工艺技术。

科学技术部发布了《“十二五”国家碳捕集利用与封存科技发展专项规划》。《规划》的总体目标是：到“十二五”末，突破一批 CCUS 关键基础理论和技术，实现成本和能耗显著降低，形成百万吨级 CCUS 系统的设计与集成能力，构建 CCUS 系统的研发平台与创新基地，建成 30 万～50 万吨/年规模二氧化碳捕集、利用与封存全流程集成示范系统。

工信部发布了《2013年工业节能与绿色发展专项行动实施方案》，针对我国电机系统的运行效率比国外先进水平低十余个百分点以及近年来铅酸蓄电池、再生铅等行业铅污染事件频发的背景，提出两项目标：①力争推广、淘汰和节能改造电机及电机系统1亿千瓦，扩大高效电机市场份额，促进电机产品升级换代和产业升级，提高电机能效水平，实现全国工业用电节约1%（300亿度左右）。②通过加强行业准入管理，扭转行业分散、混乱局面，提高原生铅冶炼、铅酸蓄电池生产和再生铅产业集中度，促进产业组织结构优化调整，加快实现铅酸蓄电池规范生产、有序回收、合理再生利用；探索铅酸蓄电池生产者责任延伸制度实施机制，建设一批铅再生循环利用示范工程，铅再生循环利用比重提高到40%，加快形成全国铅资源循环利用体系。

住房和城乡建设部发布了《“十二五”绿色建筑和绿色生态城区发展规划》，规划的目标是到“十二五”期末，绿色发展的理念为社会普遍接受，推动绿色建筑和绿色生态城区发展的经济激励机制基本形成，技术标准体系逐步完善，创新研发能力不断提高，产业规模初步形成，示范带动作用明显，基本实现城乡建设模式的科学转型。新建绿色建筑10亿平方米，建设一批绿色生态城区、绿色农房，引导农村建筑按绿色建筑的原则进行设计和建造。

《关于加快发展节能环保产业的意见》发布，指出发展节能环保产业的目标之一是节能环保产业产值年均增速在15%以上，到2015年，总产值达到4.5万亿元，成为国民经济新的支柱产业。

## （二）新一届领导深化生态文明建设

2007年，十七大报告首次提出“建设生态文明”，十八大报告首次将“大力推进生态文明建设”独立成篇，并将其提升到更高的战略层面。由此，中国特色社会主义事业总体布局由经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”拓展为包括生态文明建设的“五位一体”。

为贯彻党的十八大关于生态文明建设的精神，新一届中央领导站在战略和全局的高度，先后在不同场合提出一系列新思想新论断新要求，这为未来中国生态文明建设和生态环境保护指明了方向和前进的道路。中共中央政治局2013年5月24日就大力推进生态文明建设组织集体学习。在主持学习的讲话中，习近平总书记集中阐述了建设生态文明的重要意义和未来的主要举措。综合习近平总书记的讲话和其他中央领导在不同场合的指示，中央对于生态文明建设的意志、方向和措施上传达

176 出以下信息：

第一，表达建设生态文明的坚定意志和坚强决心。走向生态文明新时代，建设美丽中国，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。生态环境保护是功在当

代、利在千秋的事业。要以对人民群众、对子孙后代高度负责的态度和责任，真正下决心把环境污染治理好，把生态环境建设好。

第二，生态文明建设是党的执政能力的重要体现。必须把生态文明建设作为增强党的执政能力、巩固党的执政基础的一项战略任务，持之以恒加以推进，不断抓出成效。

第三，正确处理经济发展与环境保护关系。习近平同志提出“保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力”的理念，明确了保护优先方针，要在“保护中发展、在发展中保护”<sup>①</sup>。

第四，树立生态红线观念。习近平同志强调，要牢固树立生态红线的观念，划定并严守生态红线，构建科学合理的城镇化推进格局、农业发展格局、生态安全格局，保障国家和区域生态安全，提高生态服务功能。在生态环境保护问题上，不能越雷池一步，否则就应该受到惩罚。

第五，走节约资源的生态环境保护道路。要大力节约集约利用资源，推动资源利用方式根本转变，加强全过程节约管理，大幅降低能源、水、土地消耗强度，大力发展循环经济，促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化。

第六，着力解决损害群众健康的突出环境问题。良好生态环境是人和社持续发展的根本基础。人民群众对环境问题高度关注。环境保护和治理要以解决损害群众健康突出环境问题为重点，坚持预防为主、综合治理，强化水、大气、土壤等污染防治，着力推进重点流域和区域水污染防治，着力推进重点行业 and 重点区域大气污染治理。

完善生态文明建设制度体系。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。最重要的是要完善经济社会发展考核评价体系，把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系，使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束。要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。要加强生态文明宣传教育，增强全民节约意识、环保意识、生态意识，营造爱护生态环境的良好风气。

<sup>①</sup> 周生贤部长在 2013 年全国环保厅局长会议上的讲话。[http://www.mep.gov.cn/zhxx/hjyw/201308/t20130819\\_257633.htm](http://www.mep.gov.cn/zhxx/hjyw/201308/t20130819_257633.htm)。

## 附专栏 1 十八大报告关于生态文明建设的论述

### 一、过去五年的工作和十年的基本总结

……必须更加自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求，全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局，促进现代化建设各方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调，不断开拓生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。……

### 二、夺取中国特色社会主义新胜利

……必须坚持解放和发展社会生产力。解放和发展社会生产力是中国特色社会主义的根本任务。要坚持以经济建设为中心，以科学发展为主题，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，实现以人为本、全面协调可持续发展的科学发展。……

### 三、全面建成小康社会和全面深化改革开放的目标

……加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。……

### 八、大力推进生态文明建设

建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。

坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献。

（一）优化国土空间开发格局。国土是生态文明建设的空间载体，必须珍惜每一寸国土。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，控制开发强度，调整空间结构，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。加快实施主体功能区战略，推动各地区严格按照主体功能定位发展，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国。

(二) 全面促进资源节约。节约资源是保护生态环境的根本之策。要节约集约利用资源,推动资源利用方式根本转变,加强全过程节约管理,大幅降低能源、水、土地消耗强度,提高利用效率和效益。推动能源生产和消费革命,控制能源消费总量,加强节能降耗,支持节能低碳产业和新能源、可再生能源发展,确保国家能源安全。加强水源地保护和用水总量管理,推进水循环利用,建设节水型社会。严守耕地保护红线,严格土地用途管制。加强矿产资源勘查、保护、合理开发。发展循环经济,促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化。

(三) 加大自然生态系统和环境保护力度。良好生态环境是人和社 会持续发展的根本基础。要实施重大生态修复工程,增强生态产品生产能力,推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理,扩大森林、湖泊、湿地面积,保护生物多样性。加快水利建设,增强城乡防洪抗旱排涝能力。加强防灾减灾体系建设,提高气象、地质、地震灾害防御能力。坚持预防为主、综合治理,以解决损害群众健康突出环境问题为重点,强化水、大气、土壤等污染防治。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则,同国际社会一道积极应对全球气候变化。

(四) 加强生态文明制度建设。保护生态环境必须依靠制度。要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。建立国土空间开发保护制度,完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度。深化资源性产品价格和税费改革,建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。积极开展节约能量、碳排放权、排污权、水权交易试点。加强环境监管,健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。加强生态文明宣传教育,增强全民节约意识、环保意识、生态意识,形成合理消费的社会风尚,营造爱护生态环境的良好风气。

我们一定要更加自觉地珍爱自然,更加积极地保护生态,努力走向社会主义生态文明新时代。

新一届政府(2013—2018)明确了环境保护工作三项重点:第一,以PM<sub>2.5</sub>为主的大气污染防治治理问题;第二,以清洁水为重点的水污染防治治理问题;第三,以农村环保和土壤污染为主的专项行动。为此,国务院将专门制定《大气污染防治行动计划》、《清洁水行动计划》和《农村生态环境保护行动计划》。2013年6月,国务院常务会议专门讨论部署大气污染防治十条措施。目前《大气污染防治行动计划》已经正式发布。《清洁水行动计划》和《农村生态环境保护行动计划》正在加紧制定中。



### （三）中国面临的环境问题以及 2013 年环境与发展工作重点

尽管中国环境保护取得了重大成就，但目前的环境形势依然十分严峻。一是主要污染物排放总量大，减排任务艰巨。“两高一资”行业投资增幅虽有下降，但现有产能释放带来的污染物增量压力仍很大。机动车每年增长 1 500 万辆左右，机动车氮氧化物排放量仍呈增长趋势。二是环境污染仍然十分严重。70% 左右的城市不能达到新的环境空气质量标准。20% 左右的国控断面水质依然为劣 V 类，基本丧失水体功能。一半城市市区地下水污染严重，57% 的地下水监测点位水质较差甚至极差。三是环境风险继续增加，损害群众健康的环境问题比较突出。中国正处于社会转型和环境敏感、环境风险高发与环境意识升级共存叠加的时期，长期积累的环境矛盾正集中显现，PM<sub>2.5</sub>、饮用水安全、血铅事件和化学品污染问题，引起群众广泛关注。四是环境管理体制不顺，生态环境保护职能分散交叉现象依然存在。能力建设滞后，监管力度不够，人才队伍建设亟待加强。五是环保部门工作作风亟待进一步转变，服务能力有待继续提高<sup>①</sup>。

未来十多年，中国将进入加速城镇化的进程，到 2030 年将再有 3 亿人进入城市，城镇化率也将达到 70%。城镇是中国实现现代化的组成部分，是保障中国经济持续发展、释放内需推动未来中国经济发展的一个重要途径。在加速城镇化的过程中，如何解决一系列的环境问题，实现可持续城镇化是中国目前面临的巨大挑战。由联合国开发计划署和中国社会科学院联合完成的《2013 中国人类发展报告》以“可持续与宜居城市——迈向生态文明”为主题指出，中国城镇化进程到了关键时刻，城镇化进程中，中国同时面临着日益增长的多重压力，包括提高能源和其他自然资源的使用效率，完善城市治理体系，就业，交通，住房以及基本社会公共服务的可获得性，安全，农民工生计，人口老龄化，经济结构转型及空气与水的污染等。中国如何继续完成其城镇化进程，将决定这些问题的最终解决结果。

为了解决上述问题，既要有打攻坚战의紧迫意识，又要有打持久战的思想准备。必须标本兼治，扎扎实实做好每一年的环境保护工作。

2012 年 12 月召开的中央经济工作会议和 2013 年 3 月时任国务院总理温家宝在全国人民代表大会上所作的《政府工作报告》基本确立了 2013 年环境与发展工作的重点。2013 年，环境与发展工作的重点是深化产业结构战略性调整，实现经济持续健康发展和社会和谐稳定。

温家宝在《政府工作报告》中指出，2013 年，政府在环境与发展领域的主要工作包括：①宏观层面，加快转变经济发展方式，促进经济持续健康发展。顺应人民

<sup>①</sup> 周生贤：“深入贯彻党的十八大精神 大力推进生态文明建设 努力开创环保工作新局面——在 2013 年全国环境保护工作会议上的讲话”，载环境保护部网，[http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201302/t20130204\\_245877.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201302/t20130204_245877.htm)，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

群众对美好生活环境的期待，大力加强生态文明建设和环境保护。要坚持节约资源和保护环境的基本国策，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。②节能减排方面，大力推进能源资源节约和循环利用，重点抓好工业、交通、建筑、公共机构等领域节能，控制能源消费总量，降低能耗、物耗和二氧化碳排放强度。③污染防治方面，要加快调整经济结构和布局，抓紧完善标准、制度和法规体系，采取切实的防治污染措施，促进生产方式和生活方式的转变，下决心解决好关系群众切身利益的大气、水、土壤等突出环境污染问题，改善环境质量，维护人民健康，用实际行动和成效让人民看到希望。④生态保护方面，优化国土空间开发格局，合理控制开发强度，调整空间结构。加强海洋综合管理，发展海洋经济，提高海洋资源开发能力，保护海洋生态环境，维护国家海洋权益。

根据 2013 年全国环境保护工作会议上的部署，2013 年环境保护的重点工作主要包括：①全力完成节能减排任务。2013 年确定的减排任务是：与 2012 年相比，化学需氧量、二氧化硫排放量分别减少 2%，氨氮排放量减少 2.5%，氮氧化物排放量减少 3%。②充分发挥环境保护优化经济发展的作用。加快编制环境功能区划。继续强化和完善建设项目环评。从严从紧控制“两高一资”、低水平重复建设和产能过剩项目建设，加快淘汰落后产能，支持战略性新兴产业、基础设施和民生工程建设。对化工石化、涉重金属、钢铁、交通基础设施等项目，落实好环评管理要求。组织开展重大项目后评价。③加强 PM<sub>2.5</sub> 监测、信息发布与综合治理。进一步推动京津冀、长三角、珠三角等重点区域空气质量联动监测。采取综合措施治理 PM<sub>2.5</sub>，确保 2015 年重点区域空气中 PM<sub>2.5</sub> 年均浓度下降 5%，京津冀、珠三角、长三角区域年均浓度下降 6%<sup>①</sup>。

## 二、国合会政策建议相关的重要环境与发展政策进展

在 2012 年给中国政府的报告中，国合会指出中国战略转型的方向是绿色转型。十八大报告将建设生态文明阐述为中国现代建设的五个重要组成部分之一，这为中国实施绿色转型吹响了号角。“十二五”规划是一部绿色发展的五年规划，是中国探索环境保护新道路的标志。中国实施绿色转型不仅对中国至关重要，对世界的绿色发展也意义非凡。

但是，国合会同时指出，中国的绿色转型正处于攻坚期，要实现 2020 年战略目标，实现绿色发展，中国面临着空前的挑战和压力。中国发展自身面临的不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出。为此，2012 年国合会以“区域平衡与绿色发展”为主题，

① 周生贤：“深入贯彻党的十八大精神 大力推进生态文明建设 努力开创环保工作新局面——在 2013 年全国环境保护工作会议上的讲话”，载环境保护部网，[http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201302/t20130204\\_245877.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201302/t20130204_245877.htm)，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

设立了西部环境与发展战略及政策研究、中国“十二五”环境目标实现机制与政策两个课题组，东部发展转型中的环境战略与对策、区域空气质量综合控制体系以及中国海洋环境管理机制等 3 个专题政策研究项目组，为中国推动区域平衡与绿色发展提供决策支持。

2013 年中国在环境与发展领域取得了一系列的重大进展。国合会的很多政策建议已经变成了现实。例如，国合会 2012 年提出的“中央层面要做好生态文明建设的顶层设计，确保生态文明建设真正融入和贯穿到经济、政治、文化和社会建设中”，“建立有利于生态文明建设的政府绩效评估、考核和问责的机制”，“加强大气污染防治联防联控，改善区域大气环境质量”，“构建国家区域平衡发展的总体思路 and 战略，形成区域绿色发展大格局”，“加强海洋区域环境保护，建设海洋强国”等政策建议（附专栏 2）。另外，针对严峻的空气污染形势，国合会关于空气污染治理的建议已经在《大气污染防治行动计划》中得到具体体现（附专栏 3）。经济发展与环境是战略转型要处理的一对重要关系，国家领导人对于经济转型的承诺坚定了绿色转型的方向。2013 年 9 月，习近平主席在二十国集团领导人第八次峰会上发表讲话指出，中国坚定推动经济结构改革，宁可增长速度降下来一些。在 2013 年 10 月的亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲中，习近平主席再次强调了中国经济转型，指出“不再简单以国内生产总值增长率论英雄，而是强调以提高经济增长质量和效益为立足点。”

国合会的政策建设的成果不仅仅体现在 2012 年的政策建议中。国合会多年来大声呼吁的很多政策建议，经历多年的政策辩论和实践，有一些也在 2013 年取得了新的进展。例如促进经济发展绿色转型、加强生态保护和生态补偿力度、推进公众参与和信息公开、建立碳排放交易平台、积极参与国际环境合作等。

附专栏 2 近年国合会主要政策建议与 2013 年政策进展

年份	国合会政策建议	政策进展
2008 年	政府要以公众易于获得和理解的形式在政府网站及各种新闻媒体中及时发布公众关注的环境与健康信息	2012 年 10 月，环保部办公厅发布了《关于进一步加强环境保护信息公开工作的通知》，要求各级环保部门加强环境核查与审批信息公开；加强环境监测信息公开，全面推进涉及民生、社会关注度高的环境保护信息公开；加强重特大突发环境事件信息公开，及时公布处置情况 2013 年 5 月，环境保护部就《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》和《国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法（试行）》草案公开征求意见 2013 年 7 月，环保部发布了《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》，要求各级环保部门主动公开污染源环境监管信息

年份	国会政策建议	政策进展
2009 年	加大推动循环经济发展的力度，提高经济发展的资源环境效率	2013 年 1 月，国务院发布了《循环经济发展战略及近期行动计划》，指出循环经济发展的中长期目标是：循环型生产方式广泛推行，绿色消费模式普及推广，覆盖全社会的资源循环利用体系初步建立，资源产出率大幅提高，可持续发展能力显著增强
2010 年	加快生态补偿的立法进程，健全相关政策和机制	2013 年 4 月，国家发改委主任徐绍史代表国务院向全国人大常委会作了《国务院关于生态补偿机制建设工作情况的报告》，这是国务院首次向全国人大常委会专门汇报生态补偿制度的建设情况。报告指出下一步的工作重点是：切实加大生态补偿投入力度；进一步明确受益者和保护者的权责；积极开展多元化补偿方式探索和试点工作；健全配套制度体系；加快出台生态补偿政策法规；加强组织领导和监督检查；提升全社会生态补偿意识
2011 年	加大对节能减排监测、指标和考核体系建设，强化节能目标责任考核，健全奖惩制度	2013 年 1 月，经国务院同意，环境保护部、国家统计局、国家发改委、监察部联合发布了《“十二五”主要污染物总量减排统计办法》和《“十二五”主要污染物总量减排监测办法》 2013 年 5 月，环境保护部公布了《“十二五”主要污染物总量减排目标责任书》 2013 年 8 月，环境保护部宣布，由于中石油、中石化未完成 2012 年度污染物减排任务，环境保护部决定对两家集团公司炼化行业新改扩建项目实行环评限批
2011 年	建立碳排放交易平台	2013 年，北京、上海、天津、重庆、湖北、广东、深圳 7 个省市启动碳交易试点。 2013 年 6 月 16 日，深圳碳交易平台正式挂牌，并将于 6 月 18 日正式上线交易
2012 年	中央层面要做好生态文明建设顶层设计，确保生态文明建设真正融入和贯穿到经济、政治、文化和社会建设中	2013 年 5 月，习近平总书记在中共中央政治局就大力推进生态文明建设进行第六次集体学习指出，要正确处理好经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念
2012 年	在政治领域，以建立有利于生态文明建设的政府绩效评估、考核和问责的机制为杠杆，确保各级政府建设生态文明的决策意愿和治理结构。	2013 年 5 月，习近平在中共中央政治局就大力推进生态文明建设进行的第六次集体学习中指出，要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究 目前，中纪委监察部已经就环保责任追究制度启动调研 2013 年全国人大常委会公布的《环境保护法》（草案二次审议稿）第 19 条规定：“国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。国务院和地方人民政府将环境保护目标完成情况作为对本级人民政府环境保护行政主管部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容。考核结果应当向社会公开。”
2012 年	研究并适时推广总量预算管理、总量刷卡管理等量化管理方式	中国多个省级政府正在试点推行主要污染物总量指标预算管理制度，严控污染物新增量。2013 年，河南、贵州等省已经开始实施该制度，江苏、浙江、天津、湖南、湖北、内蒙古、山西、河北、陕西、重庆经省级政府批准并报环保部同意，将于 2014 年 1 月起实施该制度。其余省份争取在“十三五”开局之年实施该制度

年份	国会合政策建议	政策进展
2012 年	加强大气污染联防联控，改善区域大气环境质量	2012 年 10 月，环境保护部、国家发改委、财政部联合发布了《重点区域大气污染防治“十二五”规划》 2013 年 2 月，环境保护部发布了《关于执行大气污染物特别排放限值的公告》，在重点控制区的火电、钢铁、石化、水泥、有色、化工等六大行业以及燃煤锅炉项目执行大气污染物特别排放限值 2013 年 6 月，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，部署大气污染防治十条措施 2013 年 9 月，国务院出台了《大气污染防治行动计划》。环境保护部、发展改革委等 6 部门联合印发《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》
2012 年	应当构建国家区域平衡发展的总体思路 and 战略，形成区域绿色发展大格局。在目前的主体功能区划的基础上，将不同的发展目标、产业发展方向和空间布局细化落实到具体的行政管理区域上，增强可操作性。各区域之间，应通过产业、市场、资源、基础设施和发展潜力优势互补、协同推动地区间的均衡发展	2013 年 6 月，国家发改委发布了《贯彻落实主体功能区战略推进主体功能区建设若干政策的意见》，提出着力构建科学合理的城市化格局、农业发展格局和生态安全格局，促进城乡、区域以及人口、经济、资源环境协调发展
2012 年	加强海洋区域环境保护，建设海洋强国	2013 年 7 月，中共中央政治局就建设海洋强国研究进行第八次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，建设海洋强国是中国特色社会主义事业的重要组成部分。要保护海洋生态环境，着力推动海洋开发方式向循环利用型转变。要下决心采取措施，全力遏制海洋生态环境不断恶化趋势，让我国海洋生态环境有一个明显改观。要把海洋生态文明建设纳入海洋开发总布局之中，坚持开发和保护并重、污染防治和生态修复并举
2012 年	尽快制定国家海洋开发与环境保护总体规划，提出海洋开发与海洋环境保护关系的基本政策和策略，为海洋环境管理提供指导方针和依据	2013 年 1 月，国务院批准了《国家海洋事业发展“十二五”规划》 2013 年 1 月，国务院公布了《全国海洋经济发展“十二五”规划》，作为“十二五”时期我国海洋经济发展的行动纲领
2010 年	健全海洋生态系统管理，促进海洋可持续发展，建立陆海统筹的海洋生态环境管理协调机制	2013 年 3 月，全国人大批准了新一轮的国务院机构改革方案，重新组建国家海洋局，推进海上统一执法。改革的方案是将现国家海洋局及其中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的队伍和职责整合，重新组建国家海洋局，由国土资源部管理
2012 年	建立健全海洋环境管理立法、执法与管理体制，加强国家海洋主管部门海洋环境保护执法监督管理能力，组建统一的国家海上执法队伍，建立中国海洋环境行政督察制度和执法体系	



附专栏 3 2012 年国会政策建议与《大气污染防治行动计划》的比较

《大气污染防治行动计划》	2012 年国会建议
<p>加快重点行业脱硫、脱硝、除尘改造工程建设。</p> <p>推进挥发性有机物污染治理。在石化、有机化工、表面涂装、包装印刷等行业实施挥发性有机物综合整治，在石化行业开展“泄漏检测与修复”技术改造。</p> <p>加强城市交通管理。根据城市发展规划，合理控制机动车保有量，北京、上海、广州等特大城市要严格控制机动车保有量。通过鼓励绿色出行、增加使用成本等措施，降低机动车使用强度。</p> <p>提升燃油品质，加快石油炼制企业升级改造。</p> <p>加快淘汰黄标车和老旧车辆。采取划定禁行区域、经济补偿等方式，逐步淘汰黄标车和老旧车辆</p>	<p>围绕当前突出的光化学烟雾、灰霾等污染问题，根据总量减排与质量改善之间的响应关系，建立以空气质量改善为核心的总量控制方法，实施二氧化硫、氮氧化物、颗粒物、挥发性有机物等多污染物协同减排。</p> <p>深化工业污染防治，全面推进二氧化硫减排，建立以电力、水泥为重点的工业氮氧化物防治体系，深化工业烟粉尘污染防治，加强典型行业挥发性有机化合物污染防治。</p> <p>全面强化移动源污染控制，适时实施新车排放标准，降低机动车排放强度，在机动车污染严重的城市试行机动车总量控制，建立全新的城市可持续交通体系，在大气污染控制重点区域城市划定低排放区、零排放区并制定相应的管理措施</p>
<p>加强灰霾、臭氧的形成机理、来源解析、迁移规律和监测预警等研究，为污染治理提供科学支撑。加强大气污染与人群健康关系的研究。</p> <p>加强脱硫、脱硝、高效除尘、挥发性有机物控制、柴油机（车）排放净化、环境监测，以及新能源汽车、智能电网等方面的技术研发，推进技术成果转化应用</p>	<p>在科学技术方面，应尽快开展专项研究，在我国不同区域大气污染的产生机理、来源解析、防治路径等重大科学问题上取得突破</p>
<p>全面整治燃煤小锅炉。加快推进集中供热、“煤改气”、“煤改电”工程建设。在供热供气管网不能覆盖的地区，改用电、新能源或洁净煤，推广应用高效节能环保型锅炉。在化工、造纸、印染、制革、制药等产业集聚区，通过集中建设热电联产机组逐步淘汰分散燃煤锅炉</p>	<p>大力推行天然气、低硫柴油、液化石油气、电等优质能源替代煤，实现优质能源供应和消费多元化。严格控制区域煤炭消费增长幅度，强化高污染燃料禁燃区划定工作，不断加大建成区中高污染燃料禁燃区所占的比重</p>
<p>完善绿色信贷和绿色证券政策，将企业环境信息纳入征信系统。严格限制环境违法企业贷款和上市融资。推进排污权有偿使用和交易试点。</p> <p>建立企业“领跑者”制度，对能效、排污强度达到更高标准的先进企业给予鼓励。</p> <p>深化节能环保投融资体制改革，鼓励民间资本和社会资本进入大气污染防治领域。引导银行业金融机构加大对大气污染防治项目的信贷支持。探索排污权抵押融资模式，拓展节能环保设施融资、租赁业务。</p> <p>在环境执法到位、价格机制理顺的基础上，中央财政统筹整合主要污染物减排等专项，设立大气污染防治专项资金，对重点区域按治理成效实施“以奖代补”；中央基本建设投资也要加大对重点区域大气污染防治的支持力度</p>	<p>积极推进主要大气污染物排放指标有偿使用和排污权交易等有利于区域空气质量改善的机制。</p> <p>设立大气污染防治中央专项资金，增强大气污染防治科技支撑，尽快开展和实施国家清洁空气行动计划。建立投资主体多元化和投资方式多样化的投入机制，引导和鼓励地方政府与企业主动投资治理大气污染</p>

《大气污染防治行动计划》	2012 年国会会建议
<p>加快大气污染防治法修订步伐，重点健全总量控制、排污许可、应急预案、法律责任等方面的制度，研究增加对恶意排污、造成重大污染危害的企业及其相关负责人追究刑事责任的内容，加大对违法行为的处罚力度。建立健全环境公益诉讼制度。研究起草环境税法草案，加快修改环境保护法，尽快出台机动车污染防治条例和排污许可证管理条例。各地区可结合实际，出台地方性大气污染防治法规、规章。</p> <p>加快制（修）订重点行业排放标准以及汽车燃料消耗量标准、油品标准、供热计量标准等，完善行业污染防治技术政策和清洁生产评价指标体系</p>	<p>修订相关法律，为区域大气污染防治提供法律保障。</p> <p>目前实施的《大气污染防治法》已不能适应新形势下的大气污染防治要求，需要进行修订，以对应的政策措施提供法律支持。一是把对人体健康有重要影响的PM<sub>2.5</sub>和O<sub>3</sub>作为中国大气污染防治的核心内容，在继续深化工业污染治理的同时，突出抓好中小锅炉、扬尘、餐饮油烟、装修喷涂等面源污染，以及机动车等移动源污染防治工作。二是把空气质量改善作为大气环境管理的核心内容，进一步明确城市政府在其辖区空气质量达标管理中的责任和义务。三是完善区域空气污染联防联控机制，解决大气污染物跨行政边界传输的问题。四是进一步强化对违法行为的处罚，提高大气环境违法成本。五是重视非道路移动源的排放控制。将船舶、飞机、火车以及非道路用机械的废气排放纳入大气的管辖范围，明确管理职责</p>
<p>建立京津冀、长三角区域大气污染防治协作机制，由区域内省级人民政府和国务院有关部门参加，协调解决区域突出环境问题，组织实施环评会商、联合执法、信息共享、预警应急等大气污染防治措施，通报区域大气污染防治工作进展，研究确定阶段性工作要求、工作重点和主要任务。</p> <p>国务院与各省（区、市）人民政府签订大气污染防治目标责任书，将目标任务分解落实到地方人民政府和企业。将重点区域的细颗粒物指标、非重点地区的可吸入颗粒物指标作为经济社会发展的约束性指标，构建以环境质量改善为核心的目标责任考核体系。</p> <p>国务院制定考核办法，每年初对各省（区、市）上年度治理任务完成情况进行考核；2015 年进行中期评估，并依据评估情况调整治理任务；2017 年对行动计划实施情况进行终期考核。</p> <p>环保部门要加强与气象部门的合作，建立重污染天气监测预警体系。到 2014 年，京津冀、长三角、珠三角区域要完成区域、省、市级重污染天气监测预警系统建设；其他省（区、市）、副省级市、省会城市于 2015 年底前完成。要做好重污染天气过程的趋势分析，完善会商研判机制，提高监测预警的准确度，及时发布监测预警信息。</p> <p>京津冀、长三角、珠三角等区域要建立健全区域、省、市联动的重污染天气应急响应体系</p>	<p>根据区域内城市间污染传输关系、不同城市大气环境质量现状、环境承载力等因素，划分出对区域空气质量有重大影响的核心控制区，如京津冀、长三角、珠三角等区域型复合大气污染严重地区，严格落实分类管理政策，促进区域产业、能源与区域大气环境功能区划相协调。</p> <p>建立区域大气污染联防联控协调的联席会议制度、健全会商机制和通报制度。严格落实各城市治污责任，强化动态评估考核，对未按时完成规划任务且空气质量状况严重恶化的城市，严格控制新增大气污染物排放的建设项目</p> <p>完善促进区域大气污染防治一体化的政策措施，实施重大项目联合审批制度，建立区域性污染应急处理机制和跨界污染防治协调处理机制</p>
	<p>加强重点区域空气质量监测，建立区域环境信息共享平台。</p>

三、结语

2012 年，国际金融危机深层次影响持续显现，世界经济复苏充满不确定性、不稳定性，国内经济形势也面临着严峻的考验。在这种艰难的背景下，中国政府因势利导，充分利用国际金融危机形成的倒逼机制，加快淘汰落后产能，顺利完成了

2012年的节能减排指标，显示了中国政府深化产业结构战略转型的坚定决心。

十八大报告系统阐述了生态文明建设的重要意义，标志着中国的环境保护事业迈入一个新的、更高的阶段。“美丽中国”成为中国梦的重要组成部分。各级政府部门显著加强了环境保护的力度，公众对于“美丽中国”有了更多的憧憬，在实践中也越来越积极地为保护自身的环境权益而斗争。政府和公众在建设生态文明、实现美丽中国的问题上有了更多的共识和良性互动。

回顾过去一年中国政府的环境与发展政策，我们需要特别重视一些重要的政策发展迹象：

第一，中国最高领导层对生态文明的认识提升到全新的高度。习近平总书记提出的“保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力”的理念，标志着中国最高领导层对环境保护和经济发展之间的辩证关系有了全新的把握。20多年前，邓小平曾经提出过“科学技术是第一生产力”的观点，促成了中国科学技术水平和经济的快速发展。有理由相信，习近平总书记提出的“保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力”的观点，也必将推动中国的生态文明建设取得丰硕的成果。

第二，环境管理思路战略转变面临着多重压力和困境。在2012年的政策建议中，国合会提出环境管理要实施从总量控制转向以总量控制、环境质量改善和环境风险防控为综合性目标的战略转型。“十一五”节能减排高歌猛进，成果显著，但是在肯定污染减排成果的同时环境质量却没有得到实质性的改善，老百姓对于环境管理的工作成效产生了质疑。转变环境管理思路时不我待，未来需要以环境质量为导向制定环境政策，以环境改善的结果为环境工作成效的判断标准。2013年，环境保护部已经提出要以环境质量改善为目标导向，实施更加严格的环境质量标准，使环境管理从被动应对向主动防控转变，从控制局地污染向区域联防联控转变，从单纯防治一次污染物向既防治一次污染物又防治二次污染物转变，从单独控制个别污染物向多种污染物协同控制转变，全面提升环保工作的精细化、信息化和专业化水平。但是这个转变过程面临着很多制度、标准、管理乃至思想上的困境。推动以环境质量作为一项公共服务实现区域之间的均等化，更新以生态和健康为基础而不是以经济发展为基础的环境标准，在管理上如何将质量指标分配给地方以便继续采用环境目标责任制来推进目标的实现，如何将环境质量的改善成效与环保部门和环保工作人员的激励相结合等，都是需要管理思路转变解决的一系列相关问题。

第三，重拳治污需要配合法制建设。新一届中央领导和新一届政府在不到一年的时间里已经表明生态文明建设，保护环境和节约资源的基本立场和态度，红线概念、硬约束的管理思路非常清晰，对于环境违法和行政不作为行为采取低容忍和零容忍。以司法手段打击违法犯罪，加强纪检监察的对官员的行政问责，已经付诸行

动，并彰显出强烈的决心。这些于相关的生态环境管理部门和相关政府官员、执法者来说，具有双重意义。这不仅仅可以为环境管理提供司法和制度保障，还是对环保部门和环保人员的约束，急需加强自己的业务素质改进工作作风，做到依法行政，廉洁行政，高效执法。

第四，环保责任终身追究制需要具体的操作规范。长期以来，中国环境法治的主要弱点在于，无论是对企业还是对政府工作人员，法律规定的法律责任都太轻，而且在实践中还往往难以落实，更不可能“终身追究”。习近平总书记提出的“对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究”的理念，极大地完善了目前中国的环境保护法律责任体系。当然，“终身追究制”要落到实处，还需要相关立法的进一步完善，但这种观点的提出再次显示了中国最高领导层对于强化环境保护政府责任的决心，非常有利于促进各级政府部门工作人员尤其是领导人在做出环境决策时更加慎重。

第五，信息公开和公众参与的力度进一步增强。经过近几年因为环保问题而引发的群体性事件，中国政府越来越意识到，更加充分的信息公开和公众参与不但能最大限度地避免经济受损和社会动荡，而且能够显著提升政治合法性。在中共领导层重新强调“群众路线”的背景下，一方面，环保部门提出开展环保工作的好办法，归根结底来自人民群众的丰富实践。要善于“接地气”，学会与人民群众打交道，认真回应人民群众的关切和期待，走群策群力、群防群控的群众路线。眼往下看，脚往下走，到人民群众对生态环境质量意见多的地方去，到环境保护工作难开展的地方去，把问题解决在基层一线，解决在萌芽状态。要强化信息公开，保障公众的知情权和监督权。另一方面，越来越多的普通公民为了自身或公共的环境利益，申请政府公开与自身生活密切相关的环境信息，例如土壤污染信息、地下水污染信息等，迫使政府作出积极的回应。这种自上而下和自下而上的理念和实践相互结合，必将推动中国环境领域的信息公开和公众参与走向深入。

第六，生态文明建设需要加强环保部门自身建设，维护环保部门声誉。长期以来，环保部门职能不清、多头管理、重复检查给企业的日常生产经营带来很多额外成本，环保部门在排污收费过程中，一些官员与企业私下交易的行为也影响了执法者的形象。2013年7月底，中纪委首批公布的8起违反中央八项规定精神的典型案例中，就有一起是环保部门（上海市宝山区环保局环境监察支队支队长等违规接受宴请和收受礼金）。这也显露出来环保部门管理和人员素质的一些问题。未来一段时间，改进工作作风、密切联系群众和贯彻实施中央八项规定和六项禁令将成为推动环保部门形象建设的一个重要契机。“打铁还需自身硬”，在环境状况异常严峻、公众权利意识日渐高涨的时代，各级环保部门加强廉政作风建设，对于加强生态文明建设无疑是十分必要的。

2013年是全面贯彻落实十八大精神的开局之年，是实施“十二五”规划承前启后的关键一年，是为全面建成小康社会奠定坚实基础的重要一年。建设生态文明和美丽中国的理想在政府和民间形成了高度共识。中国政府充分利用国内外的有利形势，坚定不移地推动经济结构的战略性转型，推动环保事业的发展。美丽中国，正在一步步从理想照进现实。



# 附件

## 附件 2

### 第五届 (2012–2016) 中国环境与发展国际合作委员会组成人员 (截至 2014 年 1 月)

张高丽	国务院副总理	主席
周生贤	环境保护部部长	执行副主席
肯 特	加拿大国会议员，环境部前部长	执行副主席
解振华	国家发展和改革委员会副主任	副主席
施泰纳	联合国副秘书长，联合国环境规划署执行主任	副主席
李干杰	环境保护部副部长	秘书长
唐丁丁	环境保护部国际合作司司长	副秘书长
徐庆华	环境保护部前核安全总工程师	副秘书长
蔡 昉	中国社会科学院学部委员，人口与劳动经济所所长	
丁一汇	中国气象局气候变化特别顾问	
	国家气候变化专家委员会副主任	
	中国工程院院士	
丁仲礼	中国科学院副院长，中国科学院院士	
冯 飞	国务院发展研究中心产业经济部部长，研究员	
郝吉明	清华大学环境学院教授	
	中国工程院院士	
何建坤	清华大学低碳经济研究院院长，清华大学前副校长	
胡鞍钢	清华大学国情研究院教授，博士生导师	
廖秀冬（女）	香港大学校长，可持续发展资深顾问	
	香港特别行政区政府环境运输及工务局前局长	
李保东	外交部副部长	
李晓江	中国城市规划设计研究院院长	

李晓西	北京师范大学学术委员会副主任，教授
刘 昆	财政部副部长
刘 旭	中国农业科学院副院长 中国工程院院士
马 中	中国人民大学环境学院院长，教授
孟 伟	中国环境科学研究院院长 中国工程院院士
宁吉喆	国务院研究室主任
沈国舫	中国工程院院士，前副院长 国合会中方首席顾问
苏纪兰	国家海洋局第二海洋研究所名誉所长 中国科学院院士
汤 敏	国务院参事，友成企业家扶贫基金会常务副理事长
王 浩	中国水利水电科学院水资源所所长 中国工程院院士
王受文	商务部部长助理
汪 劲	北京大学法学院资源、能源与环境法研究中心主任，教授
徐东群（女）	中国疾控中心环境与健康相关产品安全所副所长，研究员
张洪涛	国务院参事，国土资源部前总工程师，研究员
张守攻	中国林业科学研究院院长，研究员
张玉卓	中国神华集团总经理，中国工程院院士
周大地	国家发展和改革委员会能源研究所前所长，研究员
周 伟	交通运输部公路科学研究院院长，教授
贝德凯	世界可持续发展工商理事会会长
比 尔	澳大利亚环境与遗产部前副部长
克里尼	意大利环境、领土与海洋部可持续发展、气候变化和能源司司长
杜丹德	美国环保协会副总裁
福格齐	英国森林再保险公司董事会主席
格奥尔吉埃娃（女）	欧盟国际合作、人道救援与危机处理委员
汉密尔顿	加拿大环境部副部长
汉 森	加拿大国际可持续发展研究院高级顾问，前院长 国合会外方首席顾问
杰克逊（女）	苹果公司环境事务副总裁，美国环保局前局长
科斯拉	新型发展集团主席 国际资源专家委员会联合主席 世界自然保护联盟前主席

里 普	世界自然基金会总干事
林浩光	英国天然气集团独立董事 原壳牌石油中国集团主席
里杰兰德	瑞典环境战略研究基金会执行董事，瑞典环保局前局长
李 勇	联合国工业发展组织总干事
罗哈尼	亚洲开发银行副行长
梅森纳	德国可持续发展研究院院长
里兹拉	荷兰基础设施与环境部秘书长
斯蒂尔	世界资源研究所总裁
斯特恩	英国科学院院长 伦敦政治经济学院教授 前世界银行首席经济学家
特鲁特涅夫	俄罗斯总统远东联邦区全权代表兼副总理 自然资源与生态部前部长
谢孝旌	非洲开发银行加拿大、中国、韩国、科威特选区执行董事
图比亚娜（女）	法国可持续发展与国际关系研究院院长
厄普顿	经济合作与发展组织环境司司长
温蒂维尔德（女）	联合国开发计划署能源与环境研究组主任
薇特欧拉（女）	印度尼西亚区域发展与人局前部长 印度尼西亚生物多样性基金会创始人
云盖拉	联合国秘书长特别代表 “人人享有可持续能源行动计划”执行总裁
	联合国工发组织前总干事
章新胜	世界自然保护联盟主席

# 致 谢

中国环境与发展国际合作委员会（简称国合会）在 2013 年开展了“环境保护与社会发展”、“可持续消费与绿色发展”、“促进绿色发展的媒体和公众参与政策”、“中国绿色发展中的企业社会责任”和“促进城市绿色出行政策”等研究，得到了中外相关专家（包括国合会中外委员）和各合作伙伴的大力支持。《国合会 2013 年度政策报告》以 2013 年政策研究成果为基础编辑而成。在此，特别感谢参与这些研究工作的中外专家以及为研究作出贡献的有关工作人员，他们是：

第一章 / Arthur Hanson, 沈国舫, 任勇, 周国梅, 张建宇, 张世秋, Knut Alfsen, 俞海, 陈刚, 秦虎, 李霞。

第二章 / 宁吉喆, 李干杰, 范必, Elizabeth Dowdeswell, 韩文科, 刘应杰, 夏光, 王敏, 黄浩明, Sarah Cook, Jan Bakkes, Andrea Westall, 王飞, Gørild Heggelund, 王佩琄, 陈祖新, 孙国君, 俞海, 郭立仕, 王卓明, 张永亮, 芦丽莎。

第三章 / 徐庆华, Michael Kuhndt, 彭近新, 张燕生, 郭敬, 原庆丹, 赵萍, Hans van der Vlist, Oksana Mont, Helio Mattar, Maurie J. Cohen, 张建平, 沈晓悦, 张小丹, 刘尊文, 毛军, 彭宁, 蓝艳, 施龙, 沈国舫, 汉森, 汤敏, 郝吉明, 张向晨, 马欣, 唐丁丁, 任勇, 潘家华, 李霞, 王川蓉。

第四章 / 贾峰, Isabel Hilton, 董关鹏, 曾繁旭, 黄河, Eric Pooley, David Souter, Yuezhi Zhao, 程曼丽, 陈昌凤, 胡百精, 杜少中, 单学刚, 章文舟, 周文颖, 刘茜, 刘晓哲, 谢石, 李润达, 刘琳琳, 王宇琦, 朱莉萌, 阳平坚, Sam Geall。

第五章 / 郝芳华, William Valentino, 李海生, 彭华岗, 钟宏武, 任洪岩, Rolf Dietmar, Peter S. Hofman, 胡涛, 齐晔, 张秀兰, 程红光, 张强, 陈峰, 张蕙, 张信芳, 赵立建, 杨洪斌, 于晓东, 陈程, 张小丹, 刘清芝, 薛靖华, 杨力超, 谢坚, 李远香, 欧阳威, 张璇, 李元实, 张蕾, 王冰妍。

第六章 / 周伟, Mark Major, 江玉林, Måns Lönnroth, 陈锁祥, 贺克斌, 赵全厚, Peter Jones, Michael Replogle, Jonas Eliasson, 钟朝晖, 虞明远, 张立承, 张灵鸽, 李振宇, 许飒, 刘向龙, 江天, 彭晔, 刘蕾蕾, Henrik Tornblad。

第七章 / 任勇，周国梅，俞海，张建宇，陈刚，秦虎，李霞，沈国舫，Arthur Hanson，Knut Alfsen。

与此同时，我们还要特别感谢国合会的捐助方及合作伙伴们，包括加拿大、挪威、瑞典、德国、荷兰、意大利、澳大利亚等国家政府；欧盟、联合国发展计划署、世界自然基金会、美国环保协会、美国能源基金会、加拿大国际可持续发展研究院、世界资源研究所等国际组织及壳牌公司、香港大学等，他们提供的资金及其他方式的支持是政策研究工作顺利开展的坚实基础。

另外，我们还要感谢以下及其他未列出名字但作出贡献的人员，包括周雨宝、柴琰、黄颖等，他们都为本报告的编辑和最终出版付出了大量辛劳。