



中国环境与发展国际合作委员会
2013 年国合会关注问题报告

环境与社会

中国环境与发展国际合作委员会 2013 年年会

2013.11.13-15

目 录

简介.....	3
2013 年的国际形势.....	5
中国处于一个新的时代，但历史遗留问题仍然存在	7
生态文明、绿色发展与环境保护.....	7
中国正处于新型环境与社会关系的关键时期.....	8
社会因素以及环境与发展关系的转型.....	11
政策与实施问题	15
结论.....	24

简介

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，不仅涉及到中央也涉及到地方政府。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¹，但仍不足以遏止恶化趋势，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 年至 2030 年中期发展来说至关重要。但是更为重要的是，需要更进一步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²。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”，

¹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

²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》.26 pp.

它是为中国全社会、特别是年轻一代确定的、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）”³。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）⁴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了一个新的繁荣模式。⁵

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交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和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

³<https://globalbalita.com/2013/06/12/what-exactly-is-the-china-dream/>

⁴<http://jucce.org/chinadream>

⁵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>

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⁶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”、“环境库茨涅茨曲线”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、人文地理学等等。在这方面有很多很有价值的著作⁷，包括环境历史方面的书籍⁸，其中很多都是关于中国和亚洲其他国家的著作⁹。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。

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

⁶年度政策报告由国合会首席顾问亚瑟汉森博士和沈国航院士共同编写，编写工作得到了首席顾问小组和其他专家的投入和支持。

⁷见John Walsh, 2007年, *Encyclopedia of Environment and Society*. Sage Publications, 5 Volume Set, 第2105 页; Paul Robbins、John Hintz和Sarah A. Moore。2010年, *Environment and Society: A Critical Introduction*.Wiley-Blackwell, 第 312 页; Stewart Barr, 2008年, *Environment and Society: Citizens, Culture and Nature*.Ashgate关于环境政策与实践的研究。

⁸ 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。

⁹R.B. Marks, 2011年, *China: Its Environment and History*.Rowman& Littlefield, 第 464 页; Bryan Tilt, 2009年, *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年, *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年, 《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年, 《中国土地发展运动》, Lexington Books, 第267页; Michael J. Hathaway, 2013年, *Environmental Winds - Making the Global in Southwest China*.加州大学出版社, 第272页。

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¹⁰。雾霾问题以及关于 PM2.5 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，涉及到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¹¹和美国¹²，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¹³。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 至 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。

全球来看，联合国后 2015 发展议程高级工作小组¹⁴的报告指出，国际社会在后 2015 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¹⁵。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¹⁶。

¹⁰http://english.mep.gov.cn/News_service/infocus/201309/t20130924_260707.htm

¹¹ EEA, 2013 年, *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>

¹²<http://science.house.gov/hearing/subcommittee-environment-state-environment-evaluating-progress-and-priorities>

¹³ OECD, 2013 年, *Climate and Carbon: Aligning Prices and Policies*. <http://www.oecd.org/environment/climate-carbon.htm>

¹⁴ 《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>

¹⁵ 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/>

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。¹⁷

中国处于一个新的时代，但历史遗留问题仍然存在

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，召开了各种重要的会议¹⁸，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¹⁹，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。生态文明可以被看作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²⁰

- 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。

¹⁶<http://www.weforum.org/reports/green-growth-action-alliance-progress-report-first-year-catalysing-private-investment>

¹⁷ IPCC，2013 年 9 月，《气候变化 2013——自然科学基础》。

<http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/#.UISVDxaQsqg>

¹⁸ 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。

¹⁹ 重视生态文明的英文翻译. 国合会中方首席顾问，2012 年 12 月。

²⁰ 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

- 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²¹。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。遏止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²²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。

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²³。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

²¹三个层次，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》. 7 pp. 国合会。

²²http://www.cciced.net/encciced/event/AGM_1/2011agm/speeches2011/201205/P020120524356500627645.pdf

²³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 9 pp.<http://www.oecd.org/site/progresskorea/44120516.pdf>

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等。迅速发展的社会网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”²⁴。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

²⁴http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-01/22/c_132119843.htm

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²⁵。

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，并且可以被看作新一届政府的近期和中期的机遇。

- 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、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。
- 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）。
- 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、参与式手段以及杜绝腐败。
- 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、社会和治理的创新与管理，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。

²⁵http://www.footprintnetwork.org/images/article_uploads/China_Ecological_Footprint_2012.pdf

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，为什么在涉及到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²⁶，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。

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 列举了中国在社会发展领域所取得的重要成就：

专栏 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
- 不同相寿成功的、大规模城市化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
- 粮食保障
- 职业安全的改善
- 防灾减灾
- 本范围的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：

- **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
- **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
- **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
 - 社交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

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、巴西和印尼，社会对于环境保护和发展问题所容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 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 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

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：

- 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
- 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。
- 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。
- 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。
- 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、河道整治等等。
- 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：

- 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。
- 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。
- 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，如长江的白鳍豚）。
- 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）。
- 全国公众面临的长期健康和环境问题迹象的出现。
- 未能转变与追求 GDP 增长相关的“先污染、后治理”的态势。
- 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。

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 3。

专栏 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 and 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，社交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导环境和社会问题的限制，媒体在报导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，既可以是具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 可持续发展目标（在符合中国利益的情况下）相结合。

政策与实施问题

1. 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，还会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它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，中国在借鉴其它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有力且协调一致的方法为此提供了良好的范例，值得借鉴。

2. 平衡传统中国价值观念、中国当代社会价值观念与外界影响，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它技术创新。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 年期间，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它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？

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。

3. 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它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。

4. 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，政策实施不到位引致诸多问题，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。

5. 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，还有国合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那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、当地环境和其它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。

6. 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它方面。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年到1975年间的地球日运动。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²⁷。在短短几年内，“地球日”就成为了一项全球性活动。

在中国和其它一些国家，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”²⁸。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。

²⁷ Adam Rome. 2013. *The Genius of Earth Day: How a 1970 Teach-In Unexpectedly Made the First Green Generation*. Hill and Wang. 368 pp.

²⁸ P. Andrews-Speed. 2012. *China's Long Road to a Low-Carbon Economy - An Institutional Analysis*. Transatlantic Academy Paper Series. 26 pp.

http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/AndrewsSpeed_China'sLongRoad_May12_web.pdf

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，在世界其它地方亦是如此。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。

7. 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它机制。^{29,30}

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，也会令其它国家受益。

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它“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的等多种工具，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，其它处罚也较轻。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

²⁹<http://www.csr-china.net/en/second.aspx?nodeid=ddd0b45c-b7c4-4947-b2e3-e20374708733>

³⁰ 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>

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它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。

8. 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，将对绿色中国发展具有重大影响。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，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非常难以控制。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、非法采伐以及其它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它生态问题上。

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、土地整合和转作它用所限制。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。

9、新型城镇化面向生态文明愿景和绿色发展的需求。城镇化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 至 20 年达到顶峰。但是，目前建设的基础设施却决定了未来 50 至 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³¹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 3600 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”³²。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³³。

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：

- **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。
- **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。
- **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。
- **改变不公平的户口政策和其它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。

³¹http://www.mckinsey.com/insights/consumer_and_retail/mapping_chinas_middle_class

³²位于内蒙古的鄂尔多斯在经过国际媒体（包括时代周刊）的报导后成为鬼城的典型代表。这里以及其它类似地区，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。

³³<http://english.peopledaily.com.cn/90785/8393033.html>

- **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。
- **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以很好的保护，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。
- **从国内外生态城市、低碳经济以及其它示范活动中吸取经验。**在全世界和中国的城市中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。

10. 中国环境与发展改革与主要全球环境公约、协议和后 2015 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 或其它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。今后几年还会有其它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它国家紧密合作，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，并与其它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 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，并与其它国家分享经验。

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它优势。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，也值得其它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。

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，对其他国家和社会亦是如此。

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。这些理念融汇了本土思想（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。