

绿色目标、治理能力和创新—— “认识并消除差距”

中国环境与发展国际合作委员会 2015 年关注问题报告¹

导言

我们正处于全球环境与发展新一轮务实行动的风口浪尖。新的联合国 2030 年可持续发展议程提出了一系列深具挑战性的目标和指标²。计划于 12 月在巴黎召开的联合国气候变化框架公约大会能否取得满意的成果令人期待。这些呼吁背后的驱动因素是新兴绿色金融行业、清洁技术和能源创新等行业中的领军企业以及发达国家和发展中国家的意愿和需求。中国比以往任何时候都更加积极地扮演着推动本国和国际绿色发展的重要角色，包括对南南合作投入大量资金，以及在中美温室气体减排协议中作出承诺。我们有理由确信，中国领导的新的国际行动从创立之初就坚持了绿色起点，包括总部设立在上海的金砖银行、亚洲基础设施投资银行（AIIB）以及促进丝绸之路海陆沿线贸易和发展的“一带一路”战略。

中国在近期的国内政策声明和行动中已经清楚表明，从“十三五”（2016-2020）开始，将更加着重于采取统筹协调的发展方式，不遗余力地构建生态文明的新型关系。

去年，国合会呼吁要充分认识“转折点”，使中国避免出现诸如空气污染危机等这样的临界点，实现环境与生态条件的改善。现在，中国所面临的主要环境问题已成为威胁社会稳定、人类健康，并最终威胁发展目标实现的政治问题。因此，在目前的发展阶段，中国应比其他一些国家更多地关注环境保护。

2015 年：环保行动“重拳出击”的一年

2015 年是中国环境与发展改革“重拳出击”的一年。修改后的《环境保护法》于 2015 年 1 月 1 日正式生效。《水污染防治行动计划》已经启动，《大气污染防治法》得到了加强并将于 2016 年 1 月生效。过去一年中每个月都能看到环境与发展政策和实践的进展，而这些进展常常与过去几年国合会提供的政策建议有着千丝万缕的联系。《中国环境与发展重要政策进展与国合会政策建议影响（2014-2015）》将会展示这些进展的具体细节。有证据表明，中国的“向污染宣战”行动正在发挥作用，至少对于空气污染而言，已经产生明显的实效。同时，也出现了诸多其他令人鼓舞的转变迹象，其中最重要的是针对覆盖了中国总人口近 10% 的京津冀地区协同发展规划与管理的重大举措³。这将有助于创

¹本报告由国合会中外首席顾问汉森博士和沈国舫院士撰写，首席顾问支持专家组提供技术支持。这是国合会第十四份关注问题报告。

² 2015 年 9 月 25 日联合国大会通过了 17 项目标和 169 项具体行动目标。见：《改变我们的世界——2030 年可持续发展议程》<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

³ *Introducing China's Future Megalopolis: The Jing-Jin-Ji*
<http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2014/04/04/chinas-big-ambitions-for-the-jing-jin-ji/>;

造更宜居的城市，并进一步强化区域大气污染防治。

人们逐渐认识到，加大环境领域投资是与当前经济增速放缓、注重高附加值和效率的“新常态”相适应的。环境问题有待成为未来中国新型高价值经济的主要驱动力之一。新型经济将在绿色技术和完善的跨行业绿色规划与管理基础上展现出创新性的解决方案，并将着重于服务经济。

迈向绿色发展的进程被中国领导人称为“绿色化”。由习近平主席主持的中共中央政治局于 2015 年 3 月 24 日召开的会议出台了环境保护的指导意见，强调了生产方式、经济发展和生活方式绿色化，重点是降低资源消耗，促进绿色产业，提倡低碳、节俭的生活方式⁴。中共中央政治局领导人指出，绿色化将有助于增强“国家软实力”，并提升“国际竞争新优势”。文件发布以后，中国又出台了两个重要文件，为生态文明的改革指明了具体方向。

第一份文件是 2015 年 4 月发布的《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》⁵。随后，中共中央、国务院又于 2015 年 9 月发布了《生态文明体制改革总体方案》，为生态文明建设指明了中期政策方向（约至 2030 年）。这份文件在范围、幅度和行动任务的难度上都相当令人瞩目⁶。它提出了八项制度（见专栏 1）的转变。生态文明制度改革的框架应该是一个潜在的驱动因素，因为它提供了一个长期和综合的方法。如能很好地纳入“十三五”规划，该战略将得以尽快实施。

专栏 1 中国生态文明体制改革的八项制度

2015 年 9 月，《生态文明体制改革总体方案》确定了需要改革和强化的八项制度：

- 健全自然资源资产产权制度；
- 建立国土空间开发保护制度；
- 建立空间规划体系；
- 完善资源总量管理和全面节约制度；
- 健全资源有偿使用和生态补偿制度；
- 建立健全环境治理体系；
- 健全环境治理和生态保护市场体系；
- 完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度。

这八项制度着重于管理改革方面，而不是体制方面，因为在后续的体制改革中仍有很多的探讨和工作要做。

⁴ Chinese leaders push for ‘greenization’. http://news.xinhuanet.com/english/2015-03/24/c_134094125.htm

⁵ Sam Geall. July 2015. *Interpreting Ecological Civilization. Parts 1 (Vision), 2 (Policy) and 3 (Standards, Mechanisms and Assessment)*. <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/8018-Interpreting-ecological-civilisation-part-one->

⁶ 《生态文明体制改革总体方案》全文见：http://english.gov.cn/policies/latest_releases/2015/09/22/content_281475195492066.htm; also see Dimitri de Boer. *China’s ‘Ecological Civilization’ Sets China on a Greener Course*. <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/8229-OPINION-China-s-Ecological-Civilisation-sets-China-on-a-greener-course>

绩效差距

尽管政策在进步，生态环境改善也出现了一些可喜的迹象，但在预期目标和实际绩效之间还存在着重要的差距，而且对于某些问题而言，这种差距正在加大。没有什么事件比 2015 年 8 月发生的天津化学品仓库爆炸更具有现实的悲剧性⁷。爆炸造成了巨大的人员生命和经济损失（以百亿人民币计）。而爆炸所造成的城市空气污染等持续污染的长期成本还会更高⁸。在中国，由于气候变化和不良土地利用活动，土壤和地下水污染等导致的社会成本非常高昂，并且可能会继续增长。人们对环保绩效差距知之甚少且缺乏量化理解，因此，绩效差距所造成的全面影响有可能被低估。

治理能力能否满足环境需求受到体制、财务和人力资源短缺的制约。无论是技术、管理或其他形式的创新努力都必须得到加强。总之，中国不仅需要“认识差距”从而使环境问题的各个领域都同时取得进展，而且也必须努力“消除差距”，使中国能够充分达成绿色发展目标，实现生态文明转型。可喜的是，这种努力是与新的全球目标（如联合国可持续发展 2030 年目标，以及最大温升 2℃ 的目标）完全一致的。

摆在我们面前的道路将依赖于更大规模的环境与发展投资，其中只有一小部分直接来自中央财政收入。因此，必须建立创新性的金融机制。环境领域的法治还有待探索，需要制定一些新的法律，并对现有部门法规进行大幅修改。必须加强执法，建设更具推动力的、基于市场的法律法规。这将是未来十年甚至数十年的长期挑战。总体而言，治理能力还存在很多不足之处。

2015 年国合会主题和活动

“绿色转型的治理能力”是国合会 2015 年年会的主题。绿色治理需要政府、企业和公民社会（社会组织）三者的有机互动，充分认识到各方的职责和参与途径。需要建立保障措施，使上述所有部门和组织充分发挥其作用。

在现实中，三者关系大部分仍处于形成阶段，真正发挥作用的情况还很有限。信息共享仍然相对有限，而且正如以前国合会研究曾经指出的，信息的质量也是一个限制因素。向基于市场的环境监管方式转变还远未能实现，因此市场激励机制仍很薄弱或者管理不善。至于目前的行政命令体系，执行政策才刚刚开始充分发挥作用。绿色治理能力在国家和地方层面仍然有限。因此，国合会设立了一个绿色治理能力课题组，评估当前形势并提出改进建议。事实表明这是一项非常艰巨的任务。

⁷ 国务院天津爆炸事故调查. <http://thediplomat.com/2015/09/chinas-state-council-probes-the-tianjin-explosions/>

⁸ <http://newclimateeconomy.report>; Fei Teng and Frank Jotzo. 2014 *Reaping the Economic Benefits of Decarbonization for China*. https://ccep.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/ccep_crawford_anu_edu_au/2014-08/ccep1413.pdf

结合这项研究，国合会还设立了两个课题组，即绿色金融改革课题组和法治与生态文明建设课题组。绿色金融课题组的设立恰逢其时，因为这一问题在国际上得到了很多的关注⁹，并且相应的工作也扩展到了中国¹⁰。这个课题组在综合现有工作的基础上，结合中国的国情和特点，提出了独到的想法和建议。法治与生态文明建设课题组将在 2015 年年会上提出初步政策建议。由于本项研究是国合会首次全面地审视法治改革，事实证明这项工作十分复杂，因此该课题研究将继续开展工作，最终报告将于 2016 年国合会年会上提交。

此外，国合会还针对当前的形势，开展了三项专题政策研究，即土壤污染管理研究、生态环境风险管理研究，以及应对气候变化与大气污染治理协同控制政策研究。所有这些研究都对治理能力进行了深入的探讨，尤其是对法治课题组的工作提供了必要的补充，因为这些研究提出了加强监管的具体需求。

2015 年 6 月 8-10 日，国合会于北京专门召开了针对“十三五”规划环境与发展相关国际经验交流的咨询会。这次会议邀请了包括几位国合会委员在内的众多中国和国际高层人士参加。国合会主席、国务院副总理张高丽接见了与会代表。

以下将对上面提到的一些问题进行更进一步的阐述，并就九个关注问题进行了特别论述。

绿色治理能力：挑战和进展

挑战

中国的绿色治理挑战为何如此错综复杂难以解决？专栏 2 列举了一些需要改革或正在改革的问题，可以部分回答这个问题。在任何情况下改革都涉及到一整套的治理问题：制度变革、法治、更完善的公共监督，以及效率和效益的问责制，即用于环境与发展领域的大量公共和私人支出的价值体现。

专栏 2 目前中国的环境治理问题示例

- 问题本身的严重性以及因目标冲突和部门间利益争夺使得水和土壤污染防治行动计划实施进展缓慢；
- 环境风险规划和管理明显存在不足；缺乏一致的国家 and 地方体系；
- 环境管理中的腐败现象，例如环境审批和监管不足；
- 公众监督作用受限，特别是由于地方政府信号不一致；在环境问题上，企业和政府的工作关系效率低下；政府部门间职责交叉和模糊不清；
- 中央和下级地方政府之间环境目标的分歧；
- 一些政府部门人员和管理能力不足；
- 依赖行政手段而不是全面推行法治。

⁹ UNEP Inquiry Report. October 2015. *The Financial System We Need. Aligning the Financial System with Sustainable Development*. 84 pp. <http://web.unep.org/inquiry>

¹⁰ See IISD 2015. *Greening China's Financial System*. <https://www.iisd.org/publications/greening-chinas-financial-system>

未来几年里，有很多差距需要加以关注。值得注意的是，虽然环保部等机构难以在不增加人员的情况下圆满完成任务，但是实际的差距并非总是与人员不足有关。尽管环境管理在向更多地依靠市场和自我监管转变，但在国家和地方层面进一步强化治理能力还是十分必要的。

至关重要的一点是，应认识到政府必须与非政府组织、社区和企业、大学以及国际机构开展有效的合作，才能更好地应对环境治理问题。应努力创造条件，以使上述各方能够充分发挥其作用。

总的来说，能力差距主要体现在下列与环境治理相关的领域：

- 沟通交流
- 环境事务中的公信力和诚信感知度
- 机构加强和部门间的协调
- 自身可持续的绿色金融机制
- 适应性规划与管理方面的知识
- 绩效：效率和效果，及时性、综合性

这一清单还可包括其他一些问题，例如加快创新科技顺利市场化的能力、推进可持续消费监管的能力、环境健康风险的监测和控制能力，以及开展区域综合生态、资源和环境管理的能力。最后这个问题对于诸如陆源海洋污染和京津冀城市区域规划等问题来说，具有相当的重要性。

很多缺陷和不足都是源于治理体系以及相应的金融机制和法律框架方面的原因。在完善现有体制安排之外，更重要的是尽可能通过透明和基于市场的手段，制定创新性的业务政策和管理措施。这在中国的经济体制改革中通常都是被认为十分重要的，而这种做法同样也应该被应用于环境与发展领域。

进展

令人鼓舞的是，中国在许多问题方面正在取得进展，使得绿色发展的前景相当乐观。以下几个例子可以让我们期待未来五年中国还将取得更多的进展：

- “向污染宣战”的大量投资
- 对绿色发展、“绿色化”和生态文明的重视程度
- “十三五”规划对环境重点关注以及制定中期战略的意图
- 环境法律法规的完善和执法行动的强化
- 煤炭消耗峰值已经显现，有迹象表明其他化石燃料消耗峰值将可能提前
- 中国在国际合作中对绿色发展的强调

今年中国在环境问题上的行动之所以意义重大，是因为这些都是在经济下行和行政体制改革困难的情况下开展的。应对经济增速放缓、股市波动以及结构调整进程缓慢等挑战并没有使得政府忽视对环境改善的重点关注。

实际上，温和的经济动荡和结构调整可能会带来一定的环境效益。领导层一直强调的进一步刺激服务经济可以降低单位国内生产总值的能耗。对发展质量的关注包括了与环境相关的目标。强化基于市场的决策如果将环境监管纳入考量，则会有助于环境保护工作。此外，技术、制度和管理创新以及经济领域的深化改革将对改善环境管理、提高治理效率产生直接和间接的效益。有证据表明，反腐败行动也对改善环境规划和管理具有重要意义。

消除目标、治理能力和创新之间的差距

愿望和能力

全球对绿色增长和绿色经济的日益重视为绿色创新提供了很多新机遇，这些绿色创新可能会远远超过过去十年中清洁技术和其他重要目标方面的成就。生态文明框架应该是一个有力的驱动因素，因为它提供了一个长期和综合的方式来释放这种潜力。中国可以依靠不断增长的、更加绿色的国内消费市场和不断增加的绿色国际贸易机会两者之间的相辅相成来推动绿色创新。

中国继续设置针对具体问题的目标，但在这个过程中也为总体发展开启了新的经济和社会机会，例如低碳城市化、循环经济、绿色化工产业发展、将环保领域的合作纳入新的贸易和发展计划（如“一带一路”和亚投行）。

这些美好的愿望不断为高层决策者所推动，但是治理能力不足仍然是实际实施过程中的一个主要问题。技术可能会很快地商业化，例如太阳能和风能等可再生能源技术。然而，这些创新遇到了很大的难题，因为相应的智能电网技术实施进展缓慢。从体制上看，出现了供应链运营商拖后腿的情况，它们更喜欢传统能源供应商，尤其是煤炭供应商。从国际上看，中国遭遇了贸易挑战，妨碍了其可再生能源设备在国外市场的销售。因此，尽管多数可再生能源的装机容量大幅提升，其对绿色电网的实际贡献却低于预期水平，使得污染减排和控制温室气体排放的预期大打折扣。随着装机容量的增加，上述差距甚至可能越来越大。

对于普及电动汽车的绿色行动，替换所有政府公用汽车和为私家车主提供补贴的计划也面临严峻挑战。充电站及其网络建设需要仔细的规划以满足用户需求。在车辆的全生命周期环境影响，特别是大量电池组的生产与处置方面还存在着问题。毫无疑问，颠覆性技术可能带来的不可预期的后果以及适当的监管框架问题将日益凸显。中国有机会来研究解决这些问题（即便这些问题的规模是很少有其他国家经历过的），因为中国政府希望尽快地实现转变，一方面是为了保护环境，另一方面也是为了确保中国成为这种全面转型的领导者。

其他例子还包括各种生态补偿规划，保护和改善生态系统服务功能。目前中国有着世界上最大的生态补偿项目承诺。但是目前的体制框架不足以保证实现最佳的效率和效果，特别是在生态服务获益者（例如下游城市）与保护者（如上游的农民）之间缺乏足够的关联。类似的例子也困扰着遍及中国的自然保护区的可持续管理工作。

新的规划也提出了特殊的挑战，例如在全国施行生态功能区划和生态红线。国合会不久前曾针对这个题目开展过研究，这里不再赘述。另一项最新的承诺是在目前示范省试点的基础上，于 2017 年前启动国家碳排放总量限额和交易体系。这一体系可能成为世界上最大的国家碳交易体系。这一体系的管理将是十分复杂的，如果在部门层面不谨慎对待，则有可能被滥用。许多针对中国未来环境与发展关系的规划措施中，都存在着总体治理能力方面以及相应的金融机制和法律框架方面的弱点和差距。因此，有必要尽可能通过透明和基于市场的方法来确定创新性的业务政策和行政措施。

治理能力的原则

治理能力可以通过很多原则进行衡量。在专栏 3 中，这些原则被划分成为可以适用于任何治理能力的“标准原则”和包括更加适用于环境与发展的“绿色备选原则”。这两个列表都是示例性的，而不是完整的清单。最好的办法是将两边的原则相结合，以便加强中国的绿色治理能力。

专栏 3 环境治理问题的标准原则和绿色备选原则

标准原则	绿色备选原则
法律法规和合规性	公众监督
机构设置和明确职责	协同规划与管理
领导者的能力和承诺	零影响开发
能力建设	绿色税收
融资规模和分配效率	可持续消费
其他激励手段	绿色投资
技术修复和创新	综合协调规划
	分享经济

环境治理 2015-2030

图 1 是一个基于上世纪七十年代欧洲以及其他地方的国际经验而得出的简单的环境与发展能力理论框架示意图。早期的重点是关注具体法律法规的合规性，通常是通过行政命令的手段得以实现。这种方法在一定时期是必要的，但是它也会抑制创新，必定会对那些愿意做到比政府规定的更好的对象产生抑制作用。因为这种方法缺乏激励机制，对于那些试图做得更好的对象可能具有市场不确定性甚至是惩罚性。

下一个层次是认识到环境风险管理不仅仅会产生直接效益，而且也是应对环境问题的新手段。因此，“责任关怀计划”如雨后春笋般出现在世界各地企业中。通过拒绝为有损环境的活动提供支持，保险和金融行业在其中起到了重要的推动作用。政府方面，通过适当的环境评估，开发项目的风险可以得到有效的降低，使得投资更加富有成效。

另一方面，保障措施使得新的清洁技术、可再生能源和其他创新解决方案能够以有利于经济发展和环境保护的方式更好地解决环境与发展问题。

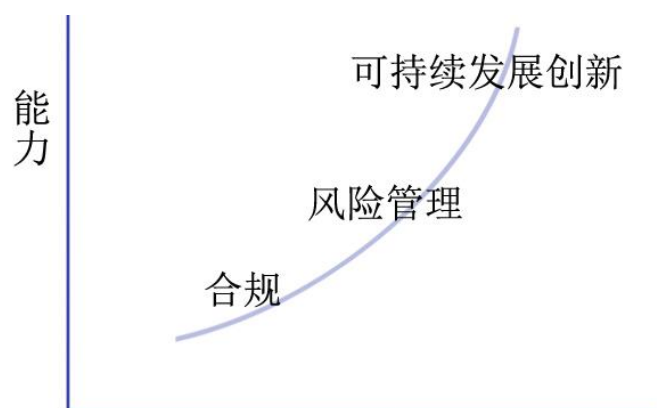


图 1 环境与发展能力水平

目前中国处于三种层次并存的阶段，虽然过去一年中几次化工厂的爆炸事故表明中国至少在一些工业企业的环境风险规划和管理方面的工作还很薄弱。针对突发事件构建环境风险管理体系可能会导致对长期累积性风险的重视持续性不足。而且，可持续科技的创新能力还远远没有充分发挥作用。现有环境法律法规的监督和执行能力还相对薄弱。

因此，如何找到这三个互动的宏观战略之间的平衡是未来几年内中国面临的巨大挑战。预计随着时间的推移，中国在创新领域的重大投资将获得丰厚的回报，因为新的产品和技术将更容易地被成功推向市场。此外，这也意味着政府、企业和社会应当做好准备去实现和超越那些今天看起来似乎很困难、甚至是不可能实现的目标。

研究社会应对不同经济发展阶段环境问题的治理能力的另一个方法是通过环境库兹涅茨曲线（图 2）。这一经常被人诟病的概念工具表明，国民生产总值或其他社会财富衡量指标达到一定程度以上时，就会出现对环境质量的更高需求。显然，中国目前正处于或正接近这一状态。所以，环境恶化的趋势应当开始下降，各种转折点将在未来 5-15 年内到来。因此，有必要研究未来每五年（直至 2030 年）中达到可接受的环境质量目标的速度，以及需要怎样的环境治理手段来加速这一步伐，或者这一步伐是否主要取决于人均收入水平。当然，这种概念方法很可能是相当粗糙的。

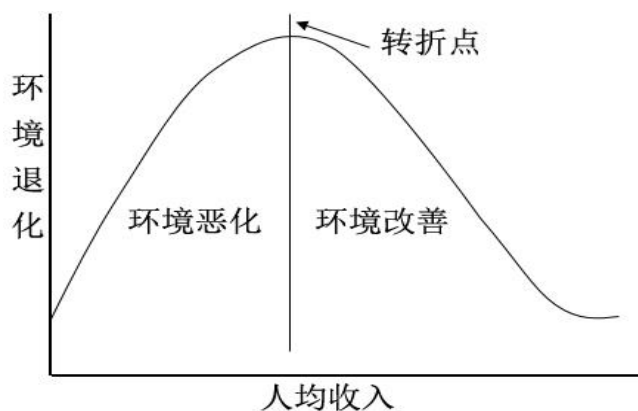


图 2 环境库兹涅茨曲线

“十三五”规划思考

下个五年期间最重要的是如何尽快达到各种环境改善的转折点。这必须通过可信和持久的方式来实现，使公众能够切实感受到环境的改善和生活质量的提升。如何应对在全国范围内开展环境保护行动的巨大需求是一个长期问题。因此，中国需要制定一项中期战略，面向 2015-2030 甚至更长尺度。“十三五”时期的环保工作进展将为这一长期目标的实现奠定良好开局。“十三五”是新中国历史上的一个决定性时刻，是向现代化、更加富裕国家转型以及描绘民心所向之未来的重要时期。到 2020 年，中国将实现全面地小康社会目标。

“十三五”时期，中国人均 GDP 将突破 1 万美元。更高水平的收入将伴随着更趋于平均的分配。不可避免地，人们要将中国同其他国家在经济发展过程中的相同阶段进行比较。但是，中国不应仅仅满足于达到这个收入水平，还需要做的更多，因为中国已经开始脱离担任世界廉价工厂的阶段，特别是沿海相对发达的省份。这些省份（有些污染非常严重）需要加速改善环境质量。

“十三五”为解决过去一段时期发展的遗留问题提供了机遇，包括遗留的污染问题、自然资源的过度开发，以及城市和农村的不可持续发展状况。这将是一个逐步给环境减压的有利时机。目前，中国环境与经济不均衡的状况远比欧洲国家五、六十年代经历的状况还要严峻。“十三五”加快实施环境保护行动能够使得中国比许多经合组织国家在二十世纪工业化时代经济发展的相似阶段更好地改善环境状况。这不是预测，而是一种希望或者期待。

在 2015 年 6 月国合会关于“十三五”规划的咨询会上，与会者提出了广泛的建议，其中一些观点列举如下。会议的讨论充分反映了涉及与中国相关的国际和国内经验。

采取协调和全面的方法

- 需要采取“一体化政府”的方法统筹绿色发展和生态文明。整合跨部门的协调；强化环境事务的纵向联系，确保地方政府有更好的方法成功实施中央政府制定的目标。制定清晰的国家环境与发展目标，而不是依靠单独的各个部门。
- 环境必须成为发展的一个核心支柱及中国未来增长的刺激手段。
- 确保环境问题与总体深化改革的紧密契合。
- 当前应致力于复杂目标的整合，以使重要的发展议程在实施中避免矛盾内耗，而是相辅相成、发挥协同作用。
- 借助创新优势，设置可能超越眼前范围的“阶段性目标”。
- 建立完善的跨地区污染联防联控机制。
- 确保在所有污染防治行动计划中设定约束性指标。总之，为“十三五”规划设定阶段性目标，并展示这种方法如何有益于启动长期行动。
- 应该将空气质量和大气污染防治统筹考虑，以有效地优化结果产出。

加强和理顺体制的作用

- 做到财力与管理需求和活动规模相匹配，但要避免过度投资。在财力范围内开展工作，避免制造过多的债务负担，特别是在需要进行大量环境基础设施建设的地方层面。
- 明确将自然资源保护与开发相分离的机构安排，尤其是对水资源、森林、海洋和沿海地区的问题。加强环境与发展的独立监管。

加快实施步伐和提高效率

- 注重实施效果和效率，包括零污染战略、大幅降低能源和资源使用（如“Factor 10”）、工业绿色底线和绿色市场供应链。
- 加快从“试点项目”到“一般做法”再到“习惯”的转变。
- 在一般做法和创新努力中形成“从学习到引领”的模式。

经济与环境的联系

- 将新常态模式纳入“十三五”规划，并充分考虑环境需求。寻求建立经济与环境相权衡的发展模式。
- 关注就业与环境的联系，将纳税负担从劳动者转移到污染者头上。
- 以“绿色化”为机制转变管理模式。

强化自然资本

- 将自然当作“绿色基础设施”，例如将沿海湿地作为水体净化和抵御风暴的前线设施。
- 提出更好的手段来认识和加强自然资本在发展中的作用。生态红线是一个重要的组成部分，应该包括在计划之中。
- 强化生态文明综合指标，例如与人们感知生活改善有关的“生活指标”。
- 制定计划，使企业、政府和公众更好地认识到人类对自然资本的依赖性。
- 关注生态恢复和自然资源的更新，包括生物多样性。
- 在国家核算体系中强化生态环境核算。

监管手段的多样化

- 制定不易被规避、忽略或否决的规章制度
- 建立法律保障框架，鼓励公民和企业践行可持续实践。加强扩大政府资助机构的绿色采购。支持最佳实践而不是惩处最差实践，推动绿色转型的成功。
- 采取基于市场的手段加强环境监管，包括适当的市场失灵应对机制。在市场监管和激励手段中充分认识到企业（供给）和消费者（需求）的需求。
- 逐步采取污染防治总量限额和交易体系，因为在开始阶段对其制度安排和绩效评估的理解还可能存在不足。
- 继续加强绿色税收行动。碳排放交易不一定与碳税制度相排斥，两种手段可以同时采用。
- 将环境影响评价法扩展至涵盖所有活动，而不仅仅是建设项目。

拓展商业、金融和投资活动

- 强化商业界（无论是生产、金融、建设、旅游或其他领域，如环保科技等）作为政府实施绿色发展的伙伴。
- 拓展 PPP 模式。
- 鼓励新型绿色产品、提高生产效率、消除污染。
- 建立绿色投资论坛，为企业提供安全的平台，形成先进的方法为业界制定“开明利己（enlightened self interests）”准则，提升绿色化能力。可以与 2016 年的 G20 会议相结合。
- 与行业领先企业合作，以改变整个行业。
- 通过大型企业的行动着重关注国有企业的绿色化，中小企业可以通过建立绿色市场供应链而获益。
- 完善将投资从零星试点扩大到全面实施的工作程序以及债务融资机制。
- 继续摆脱高消耗、高污染行业，而不是将这种影响转移到全国其他地区。
- 淘汰落后、鼓励先进，面向更高生产力和生产效率加强助推。
- 投资重点更明确地围绕可持续的绿色增长机遇。

- 寻求能够真正促进绿色跨越的投资和标准，例如 CAFE（企业平均燃油经济性）的标准导致轻型汽车的技术突破。

改善部门行动

- 重点专注三个领域的绿色化：交通、建筑和食品。
- 农业现代化：扩大绿色化学工业的作用，改善加工工艺过程，鼓励诸如老旧农用化学品企业等闲置资产的报废。
- 注重鼓励新兴产业，而不是支持夕阳产业。
- “中国制造 2020”应当设定产品质量和生产改善的绿色目标。需要在绿色认证流程方面作出承诺。
- 需要特别关注的领域包括：水务投资、能效、分布式发电、住房、天然气基础设施和公园。

“走出去并走向绿色”和“行星伙伴关系”

- 金砖银行、亚投行、“一带一路”战略应该制定先进的绿色战略。
- 在伙伴中达成环境共识，如循环经济。
- 开始减小中国的总体生态足迹。
- 创新战略需要更多地利用国际伙伴关系，例如碳捕获和封存即为一例。有时这种伙伴关系可以对南南合作提供借鉴，例如在沙漠化防治方面。
- 在国际合作中应将公众健康与环境作为优先领域。
- 将生态文明与星球伙伴关系相衔接，作为国际合作的框架。
- 考虑 G7 国家“到 21 世纪末完成经济脱碳”的承诺对中国的影响。
- 中国应优先关注 40~50 个谋求工业化的非洲国家，促进绿色工业化。

在 2015 年 6 月 9 日与张高丽副总理会见期间，与会者认识到绿色发展的机遇最终战胜了目前面临的经济困境。因此，“十三五”规划是迈向生态文明转型的关键节点。中国有必要在考虑长期目标的前提下制定阶段性的目标。绿色发展必须被看作是新就业和新经济的重要源泉。治理能力不仅仅只是涉及政府，还包括企业和全社会。中国将把绿色发展纳入亚投行、“一带一路”战略等的国际举措值得赞赏。

张高丽副总理提到“中国绝不向其他国家出口污染”，中国有充分的理由促进绿色投资，例如在未来的城市发展中采取更高标准。张副总理对中国未来的环境与发展充满希望，也对国合会继续为此做出贡献寄予厚望。他肯定了中国在“十三五”及未来的五年规划中坚持绿色发展和低碳增长的承诺——是“实现国家实力并对子孙负责的正确道路”。

九项关注问题

1、在决策过程中需要给予环境与经济、社会问题同等的关注

国合会已经把这一问题纳入过去几年的政策建议当中，并向总理与副总理分别作了汇报。虽然这种观点得到了普遍的接受，很多相关行动已经或计划开始实施，但是信号仍不明朗。例如，将“环境”二字加入五年规划的标题当中（目前是“国民经济和社会发展规划”）将是一个非常强烈的信号。然而，这并不是有助于解决问题的唯一方法，其他的方法还可以包括：

- 修订后的《环境保护法》不是一个基本法，因此，与其他基本法相比（比如关于农业的基本法）还缺乏份量。
- 国家和地方核算体系和指标不够完善。虽然中央政府已考虑将环境和发展指标纳入其核算和决策制定当中，并决定在一定程度上降低国内生产总值在衡量进展和目标实现中的比重，但是到目前为止，绿色发展的评估仍然是零散的，没有形成一个完整的绿色核算和指标体系。
- 环境恶化的影响在决策和开发监管中往往被严重低估，甚至依然不为人所知，因此，与社会、经济和其他发展因素相比，环境影响尚未被给予充分的认识。特别值得关注的是：环境对人类健康的影响，对地下水、土壤污染、跨界影响、生态产品和服务损失的全面了解。
- 没有资金保障的环保责任（例如，土壤污染、地下水枯竭和空气污染、采矿和工业用地遗留场地，以及陆源性海洋污染）在中国是非常普遍的现象。

2、有必要制定一份 2015-2030 年国家环境与发展法制改革方案

中国在法律修订上要想赶上欧盟以及美国、德国和澳大利亚等一些国家在环境与发展法治框架方面所付出的努力，达到令人满意的水平，所需时间远不止十年。同时全球的环境立法还将继续发展，以应对气候变化框架、生物多样性保护、海洋法、贸易与环境，以及在可持续发展中关乎中国利益、且需要对国内法律法规进行调整的很多其他各方面的问题。

尽管中国已经取得了一些重大进步，但是进展依旧缓慢，这是因为涉及整个法律制度的改革，其中包括司法机关以及相应的法治程序。立法机构，如全国人民代表大会在预算和能力配备方面存在不足，难以及时制定完整的改革方案。最近几次法律获得通过都花费了数年的时间。对于每一部新制定或修订的法律，通常都需要许多配套法规来支持以及对其他法律的修订，使其具备可操作性。随着最近对生态文明以及基于市场的改革的重视，将会带来更多的立法和法律修订的需求。因此，有必要制定一份完整的方案，从战略高度来应对法制改革的需求。

法制改革的第二部分是更加独立的司法以及更易为公众所用的操作程序。在过去的两年，在这方面的努力已经取得了进展，包括环保法庭的启动，以及为满足这一需求而专门经过培训的法官。同时，随着环保执法工作的强化，法院很可能会更多地忙于处理与环保相关的案例。

法制改革的第三个部分是为许多新兴的技术和中国现代商业发展的其他方面提供保障条件。这些需求包括与中国正在签署的许多新的投资和贸易协定相关的环境问题、与环保新技术知识产权相关的监管措施，以及在中国和国外发展这些技术的必要法律框架，如正在到来的电动汽车革命。

具体法制问题的一些实例包括：

- 到 2020 年环境与发展基本法成型，包括一部强有力的环境权利法案。

- 在现有的“命令与控制”型法律和以市场为基础的法律法规之间寻求平衡和互补，这将刺激企业、金融部门和其他相关人士更加积极地投身于绿色发展。
- 正在拟议的国家碳排放限额和交易体系就是一个新型环保解决方案的例子，这将需要非常精心的法律调整，并在绩效监督、潜在的欺诈以及其他方面做出一定程度的制度安排。
- 需要大力协调不同行业的法律，如水资源利用和环境法的关系；以及不断变化的国际法律框架（如气候变化）与国家法律法规的协调。
- 至关重要的是，确保那些保护公共利益（如健康和安全）和生态服务功能的主要目标不会在法制改革中被遗漏。这种情况在其他一些国家出现过，往往是由于既得利益集团强大的游说力量。
- 环境法从 20 世纪 70 年代开始在许多经合组织国家蓬勃发展，因为法院认可了环保团体和环保律师的立场。尤其是在美国，这已经成为环境监管体系的一个重要的、甚至是必不可少的一部分。中国将需要建立这样一种法治和公众参与程序，为市民就所关心的环境进展和问题诉诸法庭而做出努力。

3、环境与发展领域仍然缺乏连贯一致的行政管理方式

伴随着生态文明体制改革总体方案的实施，环境与发展方面行政体制改革的步伐也必将加快。但是协调整合专栏 1 中列举的八项制度改革绝非易事，尤其是考虑到许多现有机构会有抵触情绪，它们都在寻求强化自身的地位。行政改革不是简单地整合部门和单位形成更大的机构，或建立大量新的协调机构（如领导小组或委员会）。改革需要根本性的转变，以确保环保监管机构是那些负责发展和开发自然资源的机构分开的。当地人民的监督作用必须作为行政管理体制的一部分加以强化，尤其是在那些生物多样性丰富、环境状况敏感及正在接受大量生态补偿资金的地区。其中最关键的问题包括：

- 需要解决与大多数资源和环境相关的机构的垂直和水平责权分割问题。这完全可能通过挑选和使用现有的行政手段，找到对具体利益最为有利的方法。
- 需要在国家和地方政府层面确保环境保护和开发利用功能的分割。
- 与其他先进国家相比，中国环境保护部的地位还不够强大，人员配置也不足。这一重要的现实问题应尽快得以解决，使其人员配备与职责要求和工作的复杂程度相匹配。如果环保部将承担绿色发展的更多责任，则需要增加更加广泛的专业力量。
- 环境监督职能（如绩效审计、环境影响评价和风险管理、环境健康和安全）分散在整个政府的各个部门，各级政府之间联系有限。当“向污染宣战”和新的生态文明改革方案付诸实施，这个问题将更加凸显。
- 目前政府和企业腐败问题实际上还是与制度相关，这个制度在过去主要依赖行政管理手段，领导者个人具有高度的自由裁量权而又没有充分的问责制度。解决环境问题也是反腐败工作的众多原因之一。腐败行为会加大环境风险，使环境影响评价在决策过程中失去作用，加剧公众的怀

疑态度从而导致社会问题。有时，腐败被认为是“权力和金钱相结合”的结果。良好的行政措施可以打破这种联系，重建对决策过程的信心。

4、理顺“绿色化”进程。

“绿色化”这一独特词汇在中国深具涵义，因为它为所有重要的部门树立了绿色发展的理念，并融入到各级决策当中。它是领导者、企业界、城市和区域规划师以及教育工作者有益的交流工具。问题是关于绿色化如何操作还缺乏标准化的支撑体系。因此，推动绿色化的工作（例如将绿色行动纳入“十三五”规划的实施）可能会非常复杂，甚至相互矛盾（特别是涉及众多部门情况下）。所以，有必要就理顺“绿色化”尽快做出决策，否则绿色发展的声誉就会受到影响。

绿色化可以用来延缓或叫停那些不必要的项目。李克强总理曾在一次政府会议上有过这样的谈话：

“我们需要做环境影响评价（环评）、水影响评价（水评）、能源评估（能评）、安全评价（安评）、交通影响评价（交评）、地质灾害评估（灾评）、地震安全性评价（震评）、文物影响评估（文评）、雷击风险评估（雷评），还有气象评估（气评）……”，李克强总理引用项目负责人的话说：“没有一两年根本下不来”。李克强说，必要的评估评价当然需要，比如环境评估、水评估、安全评估等等。但有些地方政府部门根本没有那么多专业人员，都是外包给中介服务人员，进而从中收取中介费。他说：“有些中介机构，戴着政府的帽子，拿着市场的鞭子，收着企业的票子”。¹¹

这件事给人的感觉是通过各种评估，一些公务人员或干部可以避免承担个人责任，但是会造成决策的拖延。

在各级政府和企业中，存在着一种真正的危险，即，本来应该是一项严肃的改革却有可能沦为公关“漂绿”的过场甚至更糟。因此，“绿色化”应当得到切实监督，具备可操作性，受到持续的关注以确保取得真实的成果。

理顺关系可以包括整合各种风险评估，包括环境影响评价，或者采用简单的筛选工具，而不是进行不必要的全面分析。显然，这些选择需要有力的监督，以避免绿色化在审批过程中成为表面文章。

另一项值得注意的方法是将权力下放原则应用于绿色审批过程。权力下放原则将行动的职责置于最适合的政府（或治理）层级¹²。这种方法在很多情况下都适用，可以根据可能的影响和效益，在最合适的层面开展综合评估。例如一个并非关乎国家重大环境影响的矿山可以在省级甚至更低的层面进行评估。

¹¹ South China Morning Post. 22 April 2015.

<http://www.scmp.com/news/china/economy/article/1773314/chinas-premier-blasts-delays-created-big-projects-risk>.

¹² “权力下放是一项组织原则，即将事务的处理下放到最低、最小或者最下层相关的主管部门。政治决策应该尽可能在地方层面做出，而不是中央层面”（维基百科）。这个概念通常是在欧盟的治理中采用，其中出现了“最合适的水平”的概念。

5、绿色发展可持续融资机制

未来十年，中国将成为在环境改善方面投入最多的国家之一。再加上绿色发展（包括环境基础设施建设和新型城镇化），则投资总数将会是十分巨大的，关于这一点国合会的绿色金融课题组有详细的报告。在如此巨大的投入中，只有一少部分（约 20-30%）直接来自政府。即使是这部份资金，也将来自很多渠道，有些甚至还没有着落。因此，联合私营部门和国有企业共同分担资金投入是至关重要的，包括公私合营（PPP）。

中国从改进后的自然资源定价政策以及各种环保收费中获得收入的总量预计还会增长，虽然增长速度可能不像过去几年那样快。中国通过很多渠道获得税收收入，但是还没有像世界其他一些国家那样通过财产税来支撑当地发展和地方政府运行。

中国虽然在国家层面对绿色税收体系做了很多探索，但是迄今还没有具体的计划。在近期全面实行环境税的可能性似乎也不大。不久前宣布的计划于 2017 年启动的国家碳排放限额与交易体系可能也预示着“广泛征收碳税”设想的终结。

无论怎样，用于环境保护的资金必定还会继续增长，特别是针对某些环境问题尤其如此。“向污染宣战”的目标是通过具体行动实现的，其中大气污染防治行动计划有着充足的资金保障，水污染行动计划似乎也是如此。但是，对于土壤污染行动计划来说，由于尚未发布，因此情况还不十分明朗。从欧洲、北美、日本等其他地方的经验来看，中国的土壤清理可能会位于最昂贵的污染治理行动之列。

预计中国也会同其他国家一样，采用“污染者付费”的原则。在这方面，存在着各种机制，包括矿山审批时要求设立专项基金等。但是，目前的体系还不成熟，仍受到所有权和责任划分等众多因素的制约，例如前些年的渤海石油泄漏事件。一般的原则是设立合理的机制，确保全部的财务责任都由从使用自然资源中获利的一方承担。这显然是合理的，但是要想做到这一点，还需要对现有的机制进行较大的修订和完善。

银行和金融机构被要求对贷款项目开展尽职调查，以保证资金资助的项目不会造成严重的环境破坏。它们还可以做的更多，例如为绿色发展活动提供优惠利率。在新型环保技术和其他创新产品商业化过程中，它们也是重要的资金来源。此外还有包括“天使投资人”在内的国内外其他潜在资金来源。大规模的合资项目已经帮助中国奠定了现代化的工业基础，建设了先进的电厂。外国直接外资也是今天中国众多环保先进企业的重要资金来源。

在不久的将来，中国可能会出现绿色债券、绿色银行和各种支持可持续发展的融资模式。其中一些资金也会支持中国在国际上的项目活动，例如通过亚投行资助的项目。迈向绿色金融机制的转型有可能很快就会出现，并且造成绿

色发展的强劲势头——只要能够保证开放、公平的竞争从而使投资人能够进行明智的投资选择。这些条件将取决于消除腐败、任人唯亲和特殊利益集团的干预，尤其是地方和其他既得利益者。

可持续绿色增长尤其需要对绿色金融有更深刻的理解，以避免大量资金浪费在不成功的活动上。正如风能和太阳能领域由于没有考虑需求方的需求而出现了过度投资一样，其他绿色发展活动的投资步伐应该进行仔细规划，不能仅仅根据供给方，还应考虑实际消化能力和需求。这一点对中国大规模的城市化运动来说尤为重要。

中国需要的是一个绿色发展融资需求和绩效表现的综合评估方法。目前，无论是审计系统、财政和环境保护部等单独的部门，还是国家发改委，都不具备这种能力。部分原因是由于目前的体制是高度部门化的，正如改革国家电网和公交系统所呈现的，试图进行现代化改造和收集真实的用户收费数据都被证明是非常困难的。

当涉及到中国经济的重要支柱——中小企业时，可持续绿色发展的融资问题就变得尤其尖锐。没有耗资不菲的技术援助以及安装、运行污染控制设施的专门资金，小型制造企业很难实现绿色升级。这个问题还没有得到很好的解决，目前的解决之道主要是关停这样的小企业（从而间接使大企业受益），或者促进低污染的服务型经济。

将来应当可以通过募集社区资金资助社会组织和其他方法来推进公众参与环境问题的解决。在很多其他的国家，这种方法被证明是十分有效的。无论是清理一条溪流，还是建立环境知识基地、保护地方环境资源，这些组织都成为国家、省或市级环境治理能力的的重要组成部分。中国有很多民间的环保先行者组织，它们确实需要一定程度的资金支持。目前它们获得的支持远比其他国家类似组织所获得支持少的多。

中国最大的优势是能够为其绿色可持续发展提供资金来源。但是，目前这样的资金分配还没有达到最优化，因此其结果也就不能达到完全的成功。这些问题在下一个五年规划中应当予以高度重视。

6、综合绿色创新

在生态文明建设过程中，中国将推进循环经济、低碳经济和国内的绿色消费，同时也在科技教育和制度建设方面投入了大量的资金以支持创新。这比世界上任何一个国家都令人印象深刻。但是，真正的考验是在未来的十五年中验证这些付出是否能够得到回报。无论是先进的电厂、蓬勃发展的信息技术、绿色汽车，还是先进的污染防治设施、更好的陆域、水域或海域生态管理等等，都需要综合应对整个系统的问题。

综合的绿色创新需要额外的能力，将众多单个问题的新、老解决方案整合成一个有效的综合解决方法。例如可再生能源方案（连同清洁煤和天然气的使用）通过控制柴油发动机和电厂的黑炭和氮氧化物的排放实现大气污染和温室

气体的协同减排。另一个主要的问题是大幅削减农业非点源污染，这将事关“向污染宣战”行动的成败。

第三个例子是应对日益累积的固体废物问题。如何在全国范围内将这些废物变成有用的资源？解决方法是否只限于建设更多的像已经在上海浦东运行（正在扩建中）的那种规模的焚烧厂？

这仅仅是需要综合绿色创新解决方案的几个例子。这与十多年前在中国非常成功的早期循环经济和和其他解决方案遥相呼应，当时那些方法由于人们对铜、纸以及其他物品的需求而改变了整个世界的循环利用产业。

有很多重要的手段都可以推动综合绿色创新。其中一个就是建立更好的机制，缩短绿色创新商业化的周期。这一点很重要，因为综合绿色创新需要所有必要的元素在需要时都随时可用。此外，还需要建立快速的监管和审批程序，避免成为障碍。至关重要的一点是区域绿色创新规划的监管框架，目前还处在零散的试验阶段。可以开展一项大都市（如京津冀地区）综合规划试点。如果成功，那么将对“向污染宣战”、绿色公交、生态服务功能等改善大区域内生活质量的方方面面大有裨益。

7、数据质量和可信度

中国一直受到其数据可靠性以及与国际上数据兼容性差的问题困扰。这个问题涉及各个方面，而不仅仅限于环境和发展领域。由此产生了可信度的问题，重要的决定可能是基于错误或者是不完整的信息做出的。在数据收集、分析、利用过程中，包括地方和更高层级政府对数据的“润色”以及企业在报告环境信息环节的腐败造假问题更是值得关注的问题。此外，在知识共享方面虽然取得了很大的进展，但是还存在着很多限制。科学发展观取决于全面的数据披露以及方法的透明和公开。

这些问题如果得不到妥善解决，将会妨碍生态文明建设的成功、制约绿色发展的努力。更进一步讲，可能强化公众的怀疑态度、增大“邻避效应”发生几率或制约公众监督的效果。

鉴于各省和地方层面都有环境科学、规划和研究单位，因此存在着很多能力建设的机会。环境监测网络也可为最新的环境知识提供数据来源。在未来五年内，这些资源都应被更好地纳入决策，帮助人们拓宽对环境与发展关系的认识和理解。

目前缺乏的是采用综合手段应对本报告所列问题的能力。对于政策制定、进展评估以及重大项目的适应性规划和管理来说，这种分析十分必要。这需要与生态文明范畴相适应的团队合作，也需要技术专家、公众和企业界提供的实际实施经验。

人们常说环保部门需要像科学机构那样思考问题。它们当然需要这样的技能，但是必须同时具备消化吸收科学知识并进一步将其转化成治理工具的能力。

力。在这方面，美国国家环保局和欧洲环保署做得非常好，可以成为中国学习的榜样。

8、探索分享经济的必要性

分享经济可能成为绿色发展的重要元素。目前，由于对基于互联网的创新业务（例如滴滴出行、易到用车和 Uber）展开管治存在困难，分享经济在很多国家备受关注，并有望成为绿色发展的重要元素。据预测，“充分利用资产”的概念，无论是公寓、汽车、拥挤城市中的停车位或其他未被利用的不动产和服务，都有助于减少生态足迹，或者是减少星球资源的消耗。这个概念并不是真正的新概念——也许除了包括微信和百度在内的 IT 界在其中扮演的角色：它们将有特定需求的人与能够满足这种需求的人联系起来（有时大量投资于分享经济公司），这种联系通常是非正式的，有时甚至不用货币交易。

根据针对分享经济的一个研究网络的负责人 Juliet Schor¹³所述，分享经济活动分为四种类型：

“物品的循环利用、提高耐用资产的利用率、交换服务、共享生产性资产.....很多网站标榜自己为绿色，把共享宣传为减少碳足迹的一种方式。针对共享者之间，不言而喻，这种共享比传统的购买物品和服务（如旅馆、出租车、购物商场等）能够减少资源消耗，因为减少了对新的物品和服务的需求。但这些网站实际的环境影响要远远复杂得多.....”

在某种意义上，分享经济概念接近中国长期实行的政治经济模式，即通过农村公社共享土地和其他资源。甚至在城市的胡同里，也存在某种程度的共享。这种概念可能与今天的生态文明和绿色发展的理想以及小康社会相契合。另一个理解分享经济的思路是认识到它能够利用更少的资源做更多的事。

为什么本报告将分享经济列入中国未来发展的重要问题清单？

首先，分享经济的要素以及本身的概念在全世界范围内（包括中国国内）引起了关注。毫无疑问，在未来几年里，关于它的政策争论还将继续发酵，因为它对现有的某些物品和服务治理机制产生了潜在的干扰效应。

第二，还不清楚分享经济对生态足迹的贡献是正面还是负面。正如 Schor 写道：

“共享的生态效益通常被认为是显然的：二手市场减少了对新物品的需求，因此减少了生态足迹。居住在现有房屋里减少了新建旅馆的需求，就像共享工具可以减少新工具的购买一样。但是，尽管人们普遍认为分享经济减少了碳排放，但是却几乎没有人对其影响进行全面的假设.....关于生态影响通常的假设一般是表层可见的行为变化，即购买了使用过的物品而不是新物品，或者住在私人家中而不是旅馆。但是如果我们要评估全面的生态影响，我们还需要考察连锁效应。卖家或房主挣到的钱用来做什么？他/她可能会拿这笔钱购买高生态影响的产品。二手市场的表

¹³ Juliet Schor. 2014. *Debating the Sharing Economy*.

http://www.greattransition.org/images/GTI_publications/Schor_Debating_the_Sharing_Economy.pdf

象是否会导致人们更多的新产品，因为将来他们可以再次出售？如果旅行变得更加便宜，是否人们会增加旅行的次数？所有这些都会增加生态足迹和碳足迹。在分享经济对整个经济层面的生态影响方面也存在疑问。因为它创建了新的市场，扩大了商业规模，也刺激了购买力。

第三，《经济学人》¹⁴杂志提到，“分享经济是互联网对消费者创造价值的最新例子..... 这种新兴的模式是如此强大和具有足够的破坏性，以至于监管机构和企业不得不清醒地对待它。这正是这种模式具有巨大潜力的标志。现在是该关注分享经济的时候了”。文章中用来描述这种模式的词汇是“协作消费”¹⁵。

第四，分享经济是环境、经济和社会发展之间重要的桥梁。它为实现可持续消费提供了另一种方法，同时也建立了社会网络的新模式，包括在陌生人之间建立互信。正如 Schor 所说：“这种新型分享经济的独特性在于它调动了技术、市场以及‘大众智慧’而将陌生人聚集在一起”。从这个角度看，分享经济扩大了社会资本，也有利于环境保护。

9、将生态文明推向世界

过去这些年来中国对待国际倡议的积极主动的姿态为中国创造了史无前例的机会，让中国可以将其构建人与自然相互尊重关系的努力提供给其他国家和国际社会作为借鉴。中国已经为其企业在海外的活动制定了绿色指南¹⁶，尽管其具体实施效果还不得而知。在 2014 年于天津召开的 APEC 领导人会议上，中国关于建立 APEC 绿色供应链合作网络及示范中心的倡议获得一致认可，并已付诸实施。

亚投行、金砖银行、“一带一路”等新的倡议以及中国签署的各种双边、多边贸易协议都需要制定具体的环境操作指南。这些指南的制定应该在适当的情况下植入绿色发展理念，在某些情况下，可以作为开展生态文明倡议活动的基础。遍及全世界的、尤其是那些在发展中国家的中国项目和中国公司，应特别关注培养当地绿色发展的能力。

中国可以帮助实现新的 2030 可持续发展目标，这不仅仅是通过承诺提供资金¹⁷（如最近承诺的 20 亿美元）和免除债务，而且也是通过能力建设和经验分享，例如联合国环境规划署和中国科学院联合开展的“国际生态系统管理伙伴计划”¹⁸。中国还承诺向新设立的气候变化南南合作基金注入 200 亿人民币资金¹⁹。中国在 2015 年 9 月的联合国可持续发展峰会上做出了资金承诺，旨在满足世界上一些最贫穷国家可持续发展的需要。

¹⁴ <http://www.economist.com/news/leaders/21573104-internet-everything-hire-rise-sharing-economy>

¹⁵ Colin Shek. 2014. *No Purchase Necessary*.

<http://english.ckgsb.edu.cn/sites/default/files/CKGSB201412-Online.pdf>

¹⁶ Hu Tao. 2013. *A Look at China's New Environmental Guidelines on Overseas Investments*.

<http://www.wri.org/blog/2013/07/look-chinas-new-environmental-guidelines-overseas-investments>

¹⁷ Reuters, 26 September 2015. *China pledges \$2 billion to help poor states meet U.N. goals*.

<http://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKCN0RQ0HW20150926?sp=true>

¹⁸ <http://www.unep-iemp.org>

¹⁹ Xinhuanet. 15 October 2015. *International Community Lauds China's Climate Fund for South-South Cooperation*. http://news.xinhuanet.com/english/2015-10/15/c_134716775.htm

中国这些倡议受到了很多国家领导人和国际机构的欢迎。它们为建立新型伙伴关系指明了方向，为推广生态文明和绿色发展创造了重大机遇。从某种意义上说，它们对现有的发展援助方式提出了挑战。它们将大量借鉴中国自己在消除贫困、科技、生态环保以及技术创新领域的成果，也将借鉴与国际组织和其他国家合作的成果。

中国在“绿化”重大国际活动方面也有着良好的声誉，包括 2008 年的北京奥运会和 2010 年的上海世博会，以及计划于 2016 年秋季在杭州召开的 G20 峰会。在这次峰会上，理当将促进绿色金融机制作为会议的重要组成部分。2022 年北京冬季奥运会将是另一个展示绿色发展的机会，希望可以集中展示中国大规模实施的生态文明创新成果。

中国已经实施了宏大的绿色发展议程，在未来五年及至下一个十年中，将极大地提升中国在地区和全球的形象。中国已经做好了准备，通过贸易和改善国际关系，实现互惠互利。正如中国必须寻求其资金和技术在国内的有效利用一样，它也必须理解并且遵照世界上其他合作伙伴的需求行事。这并非易事，因为涉及的国家 and 地区是多种多样的，并且各自拥有不同的生态、社会和经济状况。

结论

消除差距

对于那些乘坐地铁或火车的人来说，一定对那充盈耳边的语音提示和随处可见的“小心缝隙”（Mind the gaps，意同“认识差距”）警示牌非常熟悉。如果我们忽视危险，就有可能失去生命或肢体。同样，对于国家和我们的星球来说，如果生态系统达到了临界点或者生活质量开始退化，人类文明和星球边界就会出问题。而这正是今天很多国家甚至整个世界都正在面临的现实。

然而，“认识差距”只是让我们注意到了危险，凭感觉去避免最坏的情况发生。而现在最重要的是要强化能力，全面地解决问题。未来的十年里，无论在中国还是在其他国家，环境与发展需求之间的矛盾不太可能得到全面解决，要实现这一目标还任重道远。这就是我们在这里强调“消除差距”的原因。未来这段时间，我们期望可以看到发展方向的转变和改善，通过最好的创新、金融手段和完善的治理，为未来开创新的机遇。

再过十年，中国应该能够牢固地确定生态文明的发展路径，并且看到这个理念对全球产生的影响，无论外界对这个概念如何称呼。我们必须紧扣诸如联合国 2030 可持续发展倡议中确定的这些最终目标，也必须认识到实现目标还需要我们不懈的努力。如果能成功消除这一差距，最终我们将会消除理想和现实的差距。另一方面，如果目标和现实相距越来越远，那么将会出现更多的临界点，使我们难以实现环境改善的转折点，也将大幅增加我们实现预期转变的边际成本。

三点重要的观察结论

“十三五”规划是 2020 年实现小康社会的最后冲刺。这一点具有重要的象征意义，因为 2021 年将是中国共产党诞生 100 年周年。因此，中国需要大力关注可持续增长、就业和创新以实现全面小康。但是，除非环境问题的解决能够纳入正轨，否则这些努力就不能算是成功。因此，“十三五”规划必须是一个绿色规划，而仅仅把环境保护作为其中的一章是不够的。

中国的长期环境保护、绿色发展和生态文明目标将随着国内和国际外来压力而调整。未来的三个五年规划至关重要，将为中国长期的环境改善奠定基础，包括化石燃料和温室气体排放峰值。中国还需要制定针对经济、社会和环境发展成熟阶段的 2030、2050，或者其他的规划。愿景、目标和实施战略必须是适应性的，充分借助新兴技术以及中国国内和在世界舞台上的优势。在每个发展阶段，中国都应迈出“舒适区”，否则思想和行动就会被局限在仅仅是应付眼前的技术、管理理念和感知需求，而不能着眼于长远的未来。

国际合作将在中国未来的环境与发展领域发挥更大的作用。贸易和投资的绿色化将在中国的双边、地区和多边事务中发挥更大的作用。南北绿色技术和经验共享（如中美、中欧、双边合作、国际企业界合作以及智囊合作）将日益拓展，对经济发展有着重大意义。南南合作将在气候和其他领域开辟创新型国际合作的新途径。全球环境与发展倡议行动将通过联合国机构、发展银行、国际环境组织、跨国企业、科研机构 and 大学而日益壮大。

将环境与发展领域的经验用于其他部门

中国处理复杂的多方利益相关者关系以及应对环境与发展问题挑战的经验可以应用到其他地方、国家甚至区域和全球层面上的治理问题当中。在这个意义上说，如果环境与发展实现了成功的绿色转型，其经验也将惠及其他问题的解决，如卫生系统的发展、就业战略以及向可持续增长的转型。