



中国环境与发展国际合作委员会

课题报告

## 国家绿色转型治理能力研究

中国环境与发展国际合作委员会 2015 年年会

2015. 11. 9-11

## 课题组成员

### 中外组长\*

薛澜	清华大学公共管理学院, 教授
彼得·汉尼克	瑞典隆德大学国际工业环境经济研究所, 客座教授; 德国伍珀塔尔研究所前所长; 罗马俱乐部成员

### 中外成员\*

克劳迪亚·本特利	亚洲开发银行, 首席公共管理专家
邓国胜	清华大学公共管理学院, 教授
丽莎·杰克逊	苹果公司全球副总裁, 美国联邦环保局前局长
罗宾·克鲁克	新南威尔士州规划评估委员会委员, 澳大利亚可持续发展、环境、水、人口和社区服务部前秘书长
丹尼尔·马兹曼尼亞	南加州大学公共政策学院, 教授
米兰达·西罗斯	柏林自由大学环境政策研究中心, 主任/教授
王毅	中科院科技政策与管理科学研究所, 所长/研究员
夏光	环保部环境与经济政策研究中心, 主任/研究员
赵昌文	国务院发展研究中心产业经济部, 部长

### 支持专家

克里斯托弗·布施	苹果公司环境, 项目经理
曹巧红	苹果公司, 大中华区环境战略和项目负责人
龙迪	中欧环境治理项目, 负责人
胡颖廉	国家行政学院, 副教授
李万新	香港城市大学, 副教授
李颖明	中科院科技政策与管理科学研究所, 副研究员
罗祎楠	清华大学公共管理学院, 助理教授
菲利普·舍佩尔曼	德国伍珀塔尔, 气候、环境、能源研究所研究员
宋紫峰	国务院发展研究中心, 副研究员
辛华	清华大学公共管理学院 NGO 研究所, 博士后
徐建华	北京大学环境科学与工程学院, 副教授
俞海	环保部环境与经济政策研究中心, 研究员
张从林	中科院科技政策与管理科学研究所, 助理研究员
张永亮	环保部环境与经济政策研究中心, 助理研究员
赵勇	国务院发展研究中心, 副研究员

## 特邀高级顾问

杜丹德

美国环保协会，副总裁

杨大力

芝加哥大学，教授/北京中心主任

郑永年

新加坡国立大学，东亚研究所所长

## 协调员

潘翻番

清华大学公共管理学院博士生，研究助理

王佩珅

环境咨询专家；世界银行前资深环境专家

\* 本课题组中外组长、成员均以其个人身份参加研究工作。

## 主要研究结论

绿色转型旨在创造包容性繁荣的同时维持自然生态系统的可持续性，其实现要求国家经济发展模式、人们生活方式、社会集体观念的根本性转变。与以往局部性、适应性的环境治理不同，绿色转型需要系统性、前瞻性的国家治理体系重构和治理能力提升。习近平总书记曾对国家治理体系和治理能力的内涵进行了全面的阐述：“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面”<sup>1</sup>。

国家治理体系是政府、市场和社会相互配合的共治体系。绿色转型的国家治理能力与这三个主体的能力密切相关，主要包括：（1）政府的绿色政策制定和执行能力，包括科学民主制定政策的能力和有力执行政策能力；（2）市场推动绿色创新的动力与将环境外部性内部化的能力；及（3）公众与社会组织推动绿色创新和参与环境保护的能力。良好的制度环境，合理的激励体系，与责任相匹配的资源保障，个体的能力和环境意识这四个维度的因素是影响上述三类主体发挥作用的关键。课题组通过分析政府、企业、社会在这四个维度的现状来阐释中国绿色转型的国家治理能力不足。下面，课题组进一步对当前这些能力不足的情况进行说明。

**（一）国家行政和立法机构科学民主地制定政策的能力。**其核心包括运用现代科学分析为相关政策制定提供依据的能力，及吸收各利益相关方参与决策过程并达成共识的能力。在制度环境方面目前存在的主要问题是：缺少保障多主体参与政策制定过程的权利、渠道和程序的法律法规，导致一些政策可执行性不强；参与政策制定过程的专家产生、退出机制没有制度化，且参与过程不透明、职责不清；专家往往以个人身份参与到决策咨询过程中，综合性的、负责任的专家委员会机制缺位；在制定政策时，缺少成本效益分析的制度要求。在资源保障方面目前存在主要问题是：人民代表大会作为立法机关缺少专职的决策支持人员；信息收集和共享系统的不完善导致政策制定所需的综合信息不足。从政策制定者自身能力和意识看：政策制定者绿色发展知识储备不足。

**（二）政府行政部门的政策执行能力和司法机关的司法能力。**在制度环境方面目前存在的主要问题是：公职人员权力、责任和能力不匹配影响政府的绿色转型政策执行能力。制度之间不兼容制约着行政部门特别是环保执法部门的执法能力和司法机关的司法能力。在激励体系方面目前存在的主要问题是：在晋升体系中环境绩效考虑不足是政府官员不注重环境保护的原因之一。从资源保障方面

---

<sup>1</sup>习近平，切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来，《求是》，2014年1月。

看,主要问题是:横向政府机构之间既存在资源保障不足也存在资源过剩的现象;纵向各级监管部门事权划分与资源保障不匹配;政策执行所需要的环境信息不足。公职人员自身的能力和环境意识方面存在的问题包括:绿色转型是一项知识密集型事业,而目前主要是“靠腿监管”,行政部门的公职人员和司法机关的司法人员关于绿色转型的认知能力和态度、学习能力和业务工作技能都需要提高。

**(三) 市场推动绿色创新的动力和将环境外部性内部化的能力。**在制度环境方面存在的主要问题是:重要资源性产品价格改革相对滞后;政府通过税收、标准制定等方式约束企业非绿色行为的制度不完善;政府在建设和维护统一开放、公平竞争的绿色市场方面存在着不足。在激励体系方面存在的主要问题包括:企业在环保方面所拥有的声誉、信任等社会资本难以转化为经济收益;环境产业市场尚未成熟,市场对企业绿色创新缺乏正向激励机制。在资源保障方面存在的主要问题是:政府支持企业绿色创新方面的能力不足,导致企业在绿色营运模式创新方面获得的支持不足。在企业自身能力和环境意识方面存在的问题包括:受财务约束、企业间信任、技术知识、环境标准、税收制度等因素的制约,许多中小企业没有参与到绿色供应链体系;企业绿色发展理念滞后,对绿色技术、绿色供应链等的认识存在一定的偏差,对企业在环境领域的社会责任考虑不足。

**(四) 公众和社会组织推动绿色创新与参与环境保护的能力。**在制度环境方面目前存在的主要问题是:公众参与环境保护的法律法规有待进一步完善,原则性的规定无法保证公众的有效参与;促进环保社会组织发展的政策环境尚不健全;环境权利和义务的不明确导致大量行政资源被滥用,公众的环境权利和义务需要进一步明晰。在资源保障方面目前存在的主要问题包括:公众和社会组织参与环境保护缺乏相关的信息和资源;环保部门统筹和推动公众和社会组织参与工作的力度不够。在公众和社会组织自身的能力和意识方面存在的主要问题包括:公众的绿色价值体系并未建立起来,公众参与环境保护的知识、技能不足;环保社会组织的规模小、资金与人才匮乏,创新能力弱。

在上述影响绿色转型的国家治理能力的各种不足之中,有几点需要特别关注:一是政府官员的绿色转型胜任力需要提升,绿色转型政策的制定和执行主要由公职人员完成。二是政府行政部门的权力、责任和能力的匹配问题。绿色转型代表新的发展理念和方式,旧有的权力和责任的划分以及所具备的能力不能满足新的需求。三是信息收集、整合、使用和公开等方面存在很大的不足。信息对于政策的制定和执行都非常重要,信息公开对于多方参与和监督也非常必要。四是绿色转型的社会创新能力、技术创新能力和文化创新能力不足。

## 主要政策建议

绿色转型需要系统性、前瞻性的国家治理体系重构和治理能力提升。2014年中国环境与发展国际合作委员会的课题“生态文明建设背景下的环境保护制度体系创新研究”就环境保护制度体系作了翔实的研究，本课题组聚焦于绿色转型的治理能力，同时也就有助于提升治理能力的治理体系改革方面提出建议。提升绿色转型的国家治理能力旨在“更好发挥政府的主导和监管作用，发挥企业的积极性和自我约束作用，发挥社会组织和公众的参与和监督作用。”

课题组认为良好的制度环境、合理的激励体系、与责任相匹配的资源保障、以及个体的能力和环境意识是影响政府、市场和社会三类治理主体在绿色转型中充分发挥作用的关键因素，并就这几个方面提出了综合性框架来满足未来十五年内（至2030年）中国绿色转型的治理能力需求，最后结合2015年9月发布的《生态文明体制改革总体方案》提出了几点的重要建议。未来5年内通过立法创建绿色转型的制度环境和激励体系；未来10年内通过厘清与绿色转型有关的政府机构的责任和资源需求，配备与责任相匹配的资源；未来15年内通过示范、宣传教育等措施引导全社会绿色价值理念的形成。课题组认为绿色转型事关千家万户，全社会有高度的共识，建议国家将绿色转型治理能力作为国家治理能力综合改革的试验田，明确国家绿色转型治理能力综合改革路线图，整体推动国家绿色转型治理能力的全面提高。课题组的具体建议是：

**（一）提升科学民主地制定政策的能力。**主要包括运用现代科学分析为相关政策制定提供依据的能力，及吸收各利益相关方参与决策过程并达成共识的能力。具体措施包括通过制定规章来推动循证的政策制定模式，加强政策制定过程中的成本-效益分析；规范各类向政府提供决策支持的专业委员会的职能以及专家的产生和退出机制；为全国人民代表大会及其常务委员会配备具有专业能力和职业素养的决策支持人才。此外，应通过完善法律法规来明确立法过程中利益相关方的识别原则及其参与立法的权利、途径和程序，提高决策过程的透明度，进而减少决策过程中受强势利益集团过多影响的可能性。同时，应对政策制定者进行科学决策和政策制定过程的培训，创新和完善全国人大绿色转型立法人才的培养机制。

**（二）提升政府行政部门的政策执行能力和司法机关的司法能力。**首先需要奠定绿色转型发展的法制基础，并在此基础上，加强国家政策之间以及部门之间配套制度的相互协调和互补性。建议由中编办牵头对于绿色转型所涉及国务院各相关部门的职责进行梳理，根据高效行政管理原则对于权责在横向的部门之间和纵向的各级政府部门内部作合理的划分，并对现有行政部门的资源逐步有序调整，实现权力、责任和能力的匹配，将环境指标纳入所有相关部门的考核体系之中，实现环境保护中的权责一致，改变环保工作只考核环保部门的现状。定期评估各级

政府的绿色转型治理能力。增强环保部、公安部、以及司法机关在环境执法和诉讼方面制度的互补性和兼容性，以增强环保执法的能力进而增强环境法律的实际效力。健全公职人员和绿色转型有关的任职、在任、离任和晋升考核、审计机制。加强对各级公职人员进行绿色转型的知识培训。

**（三）提升市场推动绿色创新的动力和将环境外部性内化的能力。**通过改革重要资源性产品的价格机制促进资源的节约利用。通过制定财税政策将生产和消费领域所产生的环境成本显性化。创建有序竞争的绿色产业发展市场环境。推动政府绿色采购帮助发展环保市场，通过税收优惠政策促进领先企业自愿推行绿色供应链管理，促进技术创新、带动行业技术与管理升级。通过企业环境信用评价使企业利益与环境成本形成联动，同时为绿色信贷的实施提供基础信息。推动政府、企业和研究机构联手建立绿色资源和技术共享网络。

**（四）提升公众和社会组织推动绿色创新与参与环境保护的能力。**通过完善法律明晰公众的环境权利和义务，明确公众参与各类环境保护事项的渠道和程序。通过机构改革设置相应的处室突出环保部统筹与推动公众和社会组织参与环境保护的职能。完善政府与社会力量在环保领域合作的体制与机制，建立各级环保部门与从事环保工作的群团组织、社会组织、社会企业、合作社等的沟通协调机制、信息共享机制、项目合作机制等。通过部门规章来加大政府对环保社会组织的监管与支持力度，在资金、人才、信息等方面给予扶持，并降低环保社会组织登记注册的门槛。有关部门创新绿色消费和环境保护宣传教育的方式方法，鼓励公众在环保领域的创新创业。

**（五）除了上述四个方面构成的绿色转型的国家治理能力框架外，课题组重点强调以下建议：**第一，推进全社会绿色价值观的形成，特别是通过培训增强政策制定者和执行者的绿色发展知识和技能。第二，根据行政管理原则分析，识别政府部门责任和资源需求，并通过权力和资源调整来使得政府行政机构责任、权力和能力实现匹配。第三，通过立法推动数据收集和监测体系以及信息使用和公开机制的建设；采取措施确保数据的准确、可靠和可用，鼓励第三方监测数据；对信息收集和管理人员进行培训。第四，尽最大可能推动环保信息公开，包括环境污染的现状以及环境污染对人体危害的相关信息。这样做虽然在短期内有可能会产生较大的社会反响，但从长期来看，信息公开将极大地消除信息不对称，迅速提高全社会的环保意识，大大降低政府推动绿色转型政策的阻力。第五，设置合理的激励机制来鼓励传统产业的绿色化和新型产业的技术创新、政府的绿色管理创新以及全社会的绿色文化创新。

## 项目背景及实施过程简介

改革开放以来中国经济的快速增长带来了人们生活根本改善，也带来了生态的严重破坏、环境的严重污染和资源的严重耗竭。为实现可持续的社会经济发展，中国必须促进国家经济增长方式和人们生活方式的绿色转变。在 2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议（简称十八届三中全会）通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，将深化生态文明体制改革提到新的战略高度。

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称国合会）研究发现，就十八届三中全会以来实施的诸多政策来看，国家治理能力仍然有限，这一严重的问题是绿色转型所面临的严峻挑战。为此，国合会设立“国家绿色转型治理能力研究”课题。课题的目的是以国合会已完成研究及目前正在开展的研究为基础，参考与中国及其他国家相关的环境及发展研究，建立一个稳健的综合性框架来满足未来十五年内（至 2030 年）中国绿色转型的治理能力需求。

课题组集结中外相关领域的专家展开了为期一年的研究，课题组首先通过文献调研和专家讨论界定了绿色转型和国家治理能力的概念，并随着研究的深入对概念不断修正。在课题的初始实施阶段，设定了四项研究任务：总结绿色转型的国家治理能力现状，识别实现绿色转型的国家治理能力不足，实地调研国内、国外绿色转型的治理实践经验，提出为实现绿色转型所需要的治理能力框架以及具体的关于治理能力的短、中、长期提升方面和实现手段。并将任务在课题组成员之间进行了分配。

在课题的推进过程中，中外专家对江苏省镇江市以及欧盟若干典型城市和地区（比利时布鲁塞尔和德国北威州）进行了实地调研。镇江市是首批全国生态文明先行示范区建设地区，也是国家低碳示范城市和江苏省生态文明建设综合改革试点城市。课题组就如下几个方面作了深入了解：生态文明建设和绿色转型发展的战略布局，低碳发展的政策和措施，产业转型升级的实践，污染治理和生态修复的规划和措施，政府的治理体制机制创新，企业和社会组织的参与方式、程度和作用。

在欧盟，课题组就如下几方面做了深入了解：欧盟与其成员国的互动机制以及执行环境政策的约束手段，欧盟与欧盟环境署实现公共治理的机制，欧盟空气质量法律的起草、立法和实施过程。德国北威州政府的低碳发展规划以及环境法律规章的实施，利益相关方参与州气候变化立法起草和低碳经济发展过程的方式，企业通过发展绿色产业而盈利的模式，以及鲁尔地区波特洛普市的城市转型经验。

课题组认为实现绿色转型所需要的国家治理能力包括国家科学民主制定政

策的能力和政府政策执行能力和司法机构的司法能力、市场推动绿色创新的动力与将环境外部性内部化的能力、和公众和社会组织推动绿色创新与参与环境保护的能力，识别了影响这些能力的基本要素，包括制度环境、激励体系，与责任相匹配的资源（人力、财力、物力、技术、信息等）保障、以及个体的能力和环境意识，并以此为基础构建了治理能力框架体系。在识别这些基本要素方面所存在的不足后，从可操作的层面提出政府如何在这些要素方面进行改善进而提高绿色转型的国家治理能力的政策建议。最后经过充分的讨论和咨询，形成报告终稿。

需要特别说明的是在本课题组开展研究期间，中国政府关于生态文明建设出台了一系列的文件。2015年4月，中共中央、国务院发布了《关于加快推进生态文明建设的意见》，对生态文明的内涵作了全面的界定，为绿色转型提供了方向。2015年9月，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，对建立系统完整的生态文明制度体系所包含的内容进行了阐释。本课题组的建议将有助于《生态文明体制改革总体方案》之中提出的关于制度环境改善要求的落实。

**关键词：**绿色转型，治理能力，政府，市场，社会

# 目录

课题组成员 .....	2
主要研究结论 .....	4
主要政策建议 .....	6
项目背景及实施过程简介 .....	8
总论 .....	11
第一章 绿色转型的必要性与挑战 .....	12
一、 绿色转型概念 .....	12
二、 绿色转型的必要性 .....	12
三、 绿色转型的挑战 .....	12
第二章 绿色转型的国家治理能力：概念和框架 .....	14
一、 国家治理能力概念 .....	14
二、 国家治理能力框架 .....	14
第三章 绿色转型的国家治理能力：现状和不足 .....	17
一、 国家科学民主地制定政策的能力 .....	17
二、 政府行政部门的政策执行能力及司法机关的司法能力 .....	19
三、 市场推动绿色创新的动力和将环境外部性内部化的能力 .....	21
四、 公众与社会组织推动绿色创新和参与环境保护的能力 .....	23
第四章 提升国家治理能力的政策建议 .....	26
一、 提升国家科学民主地制定政策的能力 .....	26
二、 提升政府行政部门的政策执行能力及司法机构的司法能力 .....	27
三、 提升市场的绿色创新动力和将环境外部性内部化的能力 .....	30
四、 提升公众与社会组织推动绿色创新和参与环境保护的能力 .....	32
五、 对提升政府、市场、社会治理能力的具有共性的政策建议 .....	34
致谢 .....	35

## 总论

本课题组将“绿色转型”作为研究和建议总的导向。因此，首先对绿色转型的内涵进行说明。绿色转型不仅仅代表一种经济发展方式，它代表了广义的环境保护、经济发展、社会进步之间关系的一种新视角。在这一视角下，环境保护不再被视为单纯的完成行政任务的过程，它更是促进经济发展和社会进步的过程。而经济发展与社会进步又为实现保护环境的目标提供了有利的社会经济条件。最终形成以环境保护促进社会经济发展，以社会经济发展促进环境保护目标实现的良性循环机制，实现“既要金山银山又要绿水青山”。

以保护环境、节约资源为目标而发展的产业形成绿色市场体系。作为市场参与者的企业通过发展绿色产业和科技创新，有机会获得有效而持续的市场回报。绿色市场的发展对国家的经济发展起到有效的促进作用；环境质量的改善有助于实现社会的稳定与和谐。

绿色转型的过程，也是扩大社会参与，凝聚社会共识，建立社会互信，培育社会发展的过程。以环境保护带动社会成员和社会组织、企业对公益价值的理解和实践能力、对公益价值的认同进而促进社会成员与政府间的互信，从而逐步培育一个成熟的社会治理体系。

绿色转型的过程也是行政权力和行政资源重新分配、行政能力重塑的过程。绿色转型是一项知识密集型事业，涉及到诸多的、不同层级的行政部门。绿色转型是对传统的发展思路的转变，实施绿色转型需要优化现有权力和资源分配和重塑政府机构的能力，以保证政策的制定和执行的科学有效性。

绿色转型是政府公职人员在价值与知识体系上的自我转型的过程。绿色转型的实现，不仅仅需要自上而下的政策或者行政激励，更需要作为政策执行者的公职人员实现知识和价值观上的“绿色转型”。需要充分学习绿色转型相关的经济、社会知识，建立成体系的绿色发展知识结构。这样才能充分将宏观发展思路与微观政策结合起来，持续的将绿色转型推广深入。

最后，绿色转型的视野下，环境治理的目标实现不再是政府通过某些行政手段完成某几个政策目标，而是一个成熟的治理体系的必然结果。这体现了一个“大治理”的思路。这样思路的着眼点，是建立政府-社会-市场紧密联系、共同发展、各展所长的治理制度体系。在体系化的视角下，整体推进经济发展方式、社会进步水平和政府职业化程度。

# 第一章 绿色转型的必要性与挑战

## 一、绿色转型概念

绿色转型旨在维持自然生态系统可持续性的同时，创造包容性的繁荣。与绿色转型相近的概念有绿色经济、循环经济、低碳经济。绿色经济更强调资源利用效率的提升；循环经济更强调资源的持续利用；低碳经济更强调能源效率的提升和新能源的发展。绿色转型与绿色经济等概念相比更宽泛，其范围包括但又不局限于经济领域，它是经济、社会、环境、资源领域的整体绿色化过程。

绿色转型的关键指标是在两个方面的脱钩：（1）经济增长与资源利用脱钩，即单位经济产出的资源消耗率降低；（2）经济增长与环境影响脱钩，即经济产出增加的同时环境影响降低。脱钩又分为相对脱钩，即经济增速大于资源利用增速或者环境影响增速，和绝对脱钩，即不论经济状况如何资源的绝对使用量减少。能实现的脱钩程度和社会经济发展水平有关。

## 二、绿色转型的必要性

中国长期以来的经济快速发展带来了巨大的生态环境压力。生态环境承载力已经达到或接近上限。一些累积性的大气、水和土壤环境污染问题已接近恶化的临界点。环境污染对公众健康的影响日益得到关注，社会公众对良好环境的需求和期盼不断提高。

随着经济增速放缓，中国需要在保证宏观经济的稳定安全运行的同时，找到经济增长与环境质量改善的平衡点。伴随着经济增速放缓，中国不仅要促进经济结构调整、推动区域和城乡协调发展，还需要消化长期以来累积的环境污染存量，应对新增环境污染问题，寻求经济持续发展和环境质量改善的平衡。

在经济新常态下，通过透支资源、生态和环境红利获得经济增长的方式已经无法持续，绿色转型是中国在解决环境问题的同时促进经济增长的必然选择。中国需要对产业结构、能源结构等进行重大调整，以绿色转型为保持经济增长、改善环境质量、促进社会包容发展注入动力，推动经济社会的持续发展。

## 三、绿色转型的挑战

中国绿色转型面临多方面的挑战。第一，经济增长存在路径依赖以及经济结构不均衡。虽然中国在产业结构调整方面做了很大的努力，但是重工业特别是资源密集型产业和高能耗产业仍旧在国民经济中占有很大的比重。在短期内实现产业结构的成功调整是非常困难的事情。中国已经成为全球第二大经济体，但是经

济增长质量和效率并不高，面临着诸如资源配置低效、投入产出比低下、区域经济同质化严重、市场创新能力弱等的问题。

第二，绿色创新和应用不足。绿色创新和应用是促进绿色转型的重要外部驱动力，这些创新和应用不仅仅包括对于传统产业的绿色化和新型产业的技术创新，也包括旨在绿色增长的管理创新。然而，中国的绿色技术研发投资仍然不够，在传统产业的清洁生产、新能源技术、以及环保技术的发展方面也和发达国家有一定的差距。比如，在风电产业，重要的技术部件主要依赖进口。

第三，促进绿色转型的制度设计系统存在缺陷。中国尚未建立促进绿色增长的货币和财政政策体系，也未形成有效的资源定价机制。现有政策和措施分散在发展与改革、财政、环保、林业、水利等各个部门。这些部门政策交错、重叠甚至有冲突，没有统一的协调机制也阻碍绿色增长的推进。此外，由于缺乏强有力的制度约束，现有的经济发展占主导地位的官员评估与晋升体系会让很多官员注重追求短期目标，导致地方政府不能很好地执行中央的绿色发展战略和政策。

第四，治理能力不足以承载绿色转型的需求。绿色转型需要全社会的参与，需要政府、市场和社会以互补的方式分工合作。对于绿色转型这一知识密集型事业，政府部门的科学民主制定政策和有效执行政策的能力相对较弱。市场缺少激励绿色创新的信号和机制。社会的参与意愿和能力都不足。更为重要的是，政府决策部门缺少统合政府、市场和社会创造合适的制度和文化环境让其各自发挥其应有的作用的能力。

## 第二章 绿色转型的国家治理能力：概念和框架

### 一、国家治理能力概念

绿色转型需要新的治理思路，需要系统性的国家治理体系改革和治理能力提升。习近平总书记在《求是》杂志发表题为“切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来”的文章，对国家治理体系和治理能力的理论内涵进行了阐述：“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。<sup>2</sup>”

“国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成，有了好的国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”在讨论绿色转型的国家治理能力时，不仅仅需要考虑作为治理体系组成主体的政府、市场和社会应该如何发挥各自作用，而且要考虑如何在三大主体范围内，因地制宜建立紧密配合、互为条件、内生发展的长效制度体系。从而使得体系为政策的有效运行构造良好的制度环境，以制度体系为保证，以政策为推手，持续推动市场、社会与政府职能的进步。

本课题组在讨论绿色转型的国家治理能力时，围绕着三个主体的治理能力展开论述，认为在绿色转型领域中国家治理能力包括：（1）政府的绿色政策制定和执行能力，包括国家科学民主制定政策的能力和政府执行政策能力；（2）市场推动绿色创新的动力与将环境外部性内部化的能力；（3）公众与社会组织推动绿色创新和参与环境保护的能力。

2014年国合会的课题“生态文明建设背景下的环境保护制度体系创新研究”就环境保护制度体系作了翔实的研究，本课题组所提的政策建议主要聚焦于治理能力，同时也在有助于提升治理能力的治理体系改革方面提出建议。此外，2015年9月，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，本课题组在提出政策的过程中也充分考虑如何提升国家治理能力以促进生态文明体制改革的顺利实施。

### 二、国家治理能力框架

学术界在讨论国家治理能力时，多用结果来度量能力，比如用税收汲取能力来测度国家治理能力。本课题的主要目标是提出提升绿色转型的国家治理能力的政策建议，所以选择从影响绿色转型的国家治理能力的关键因素出发来探讨政府、

---

<sup>2</sup>习近平，切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来，《求是》，2014年1月

市场和社会的治理能力问题，针对这些关键因素提出可操作的政策建议。

良好的制度环境，合理的激励体系，与责任相匹配的资源保障，公民个体的能力和环境意识是影响政府、市场、社会在绿色转型中充分发挥作用的关键因素。课题组针对这四个方面的因素提出 2020 年可能取得的成果以及随后两个五年内（截至 2030 年）可能完成的任务（见图 2-1）。当然，这几个方面的因素不是完全割裂的，它们之间也互相影响。

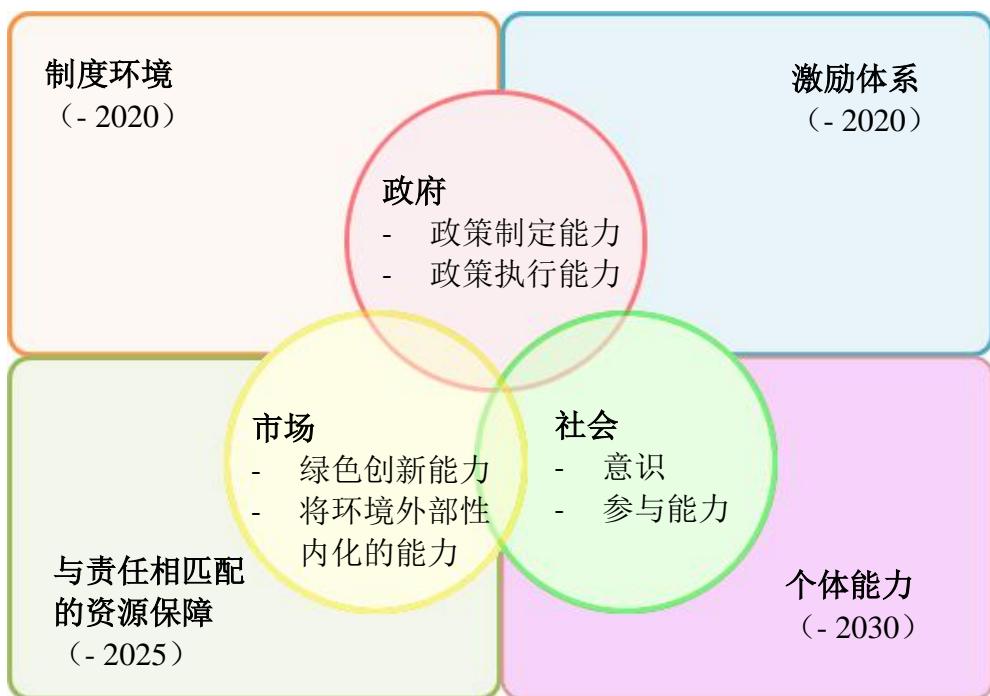


图 2-1 国家治理能力框架

良好的制度环境和合理的激励体系的建立需要通过体制机制改革、法律法规安排来实现，在近期内（2020）年可以取得一定的成效。在生态文明建设的大背景下，中国在快速地推进与之有关的制度建设，2015 年 9 月，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，提出了到 2020 年的改革目标，而这些目标也涵盖了本课题组所提出的制度环境建设内容。

与责任相匹配的资源保障的识别与配备是一个较长时期的过程，特别是对于政府的政策执行能力而言。首先，识别绿色转型的相关行政管理需求就是一项繁杂的任务，而且随着“简政放权”的推行，这些管理需求也在动态变化。其次，将绿色转型的相关行政管理需求和公职人员岗位三定方案进行匹配并进行资源需求的分析也是复杂的工作。最后，在机构间进行权力、责任和资源的调整是一个渐进的耗时的过程。所以，为实现绿色转型而进行的各类资源的调整有望在 2025 年取得一定的成效。

全社会绿色理念和价值的形成需要长期的教育、培训和引导才能完成，需要贯穿整个教育体系，是一项长期的事业。绿色转型中政府官员及社会组织的能力的提升也需要在不断的培训和学习中完成，同样也是一项长期的事业。所以，实现绿色转型的个体能力提升和环境意识的提高是一个长期的过程，有望在 2030 年取得一定成效。

### 第三章 绿色转型的国家治理能力：现状和不足

在国家治理体系中，政府、市场和社会发挥的作用是动态变化的。在计划经济时代，政府发挥绝对主导的作用；在向市场经济转变的过程中，市场在国家治理中发挥着越来越重要的作用；随着公众参与意识的增强，公众和社会组织在国家治理中也发挥着比以往更重要的作用。2015年9月中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》中所阐释的生态文明体制改革的原则之一为“坚持正确改革方向，健全市场机制，更好发挥政府的主导和监管作用，发挥企业的积极性和自我约束作用，发挥社会组织和公众的参与和监督作用”。本章就这几个主体在绿色转型治理能力的现状和不足进行阐释。

#### 一、国家科学民主地制定政策的能力

1972年的联合国人类环境会议推动了中国当代环境保护的起步。在1983年第二次全国环境保护会议上，环境保护政策被列为中国的一项基本国策。此后，国家先后制定了《环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》等法律，并相继发布了《大气污染防治行动计划》、《水污染防治行动计划》、《关于加快推进生态文明建设的意见》等政策性文件，签署了大量的国际环境公约。政府颁布了《规划环境影响评价条例》、《自然保护区条例》等相关行政法规。有关部门制定了近200件部门规章、规范性文件和众多国家环境标准。形成了以基本国策为指导，依靠法律法规、标准以及行政命令来控制污染、保护环境的制度体系，形成了绿色转型的制度基础。

虽然中国在完善制度体系方面做了持续的努力，但是从政策制定者、政策文本、以及政策执行中遇到的问题来看，政府在政策制定能力方面还存在着明显的不足，具体表现为：

##### （一）专业知识和信息缺失阻碍科学化决策

绿色转型的科学合理决策涉及到大量的环境科学与工程、经济学、公共管理等非常复杂的专业化知识。任何涉及绿色转型的公共政策都必须以现代环境科学与工程的分析为依据，以经济学的成本效益分析和公共政策可行性分析为基础。不讲科学、拍脑袋的决策方式不但造成了巨大的公共财政的浪费，而且还往往加剧了环境问题。中国解决经济发展与环境保护的矛盾，推动经济社会发展的绿色转型必须依靠科学；中国绿色转型的立法及政策制定也必须以综合的科学分析为依据。

中国长期以来实行部门立法模式，类似环保等专业性法律首先由政府部门负责起草，然后交由国务院法制办审核并征求其他部门意见，经国务院审议并原则

通过后提交全国人大。全国人大各专门委员会审查后再由人大常委会法制工作委员会进行立法技术处理，最后提交全国人大及其常委会表决。在整个立法过程中，最初起草法律的是政府行政管理部门，而作为立法机构的全国人大及其常委会组成人员主要是原各部和地方的负责同志，其通常不具备相关专业知识。通过检索全国人大环境与资源保护委员会的全部 32 名委员的履历，发现极少有环保领域专业背景或工作经历，当然也难以对专业问题发表意见。

虽然在中国目前的立法和决策机制过程中，科学家往往以个人的身份参与到一些咨询过程中，但并没有一个综合性的、负责任的专家委员会机制，在对相关重大决策和立法进行深入系统的分析后表达专业性并可问责的集体意见，导致立法成为政府部门利益的“传送带”而非综合科学决策的体现。此外，以个人身份参与到咨询过程的专家的遴选和退出机制也不完善甚至很多时候根本不存在。

与此同时，信息收集和共享系统的不完善，导致制度建设和政策制定所需的必要综合信息不足。一方面，生态环境监测网络存在范围和要素覆盖不全，建设规划、标准规范与信息发布不统一，信息化水平和共享程度不高，监测与监管结合不紧密，监测数据质量有待提高等突出问题，难以满足生态文明建设需要，影响了监测的科学性、权威性和政府公信力。另一方面，一些地方政府在经济增长的激励下倾向于隐瞒相关信息，同样影响到政策制定者整合信息的能力。

## （二）原则性规定无法保证多方利益主体的有序参与

多方参与的意义在于把即将进行的决策暴露在公众面前，接受公众对决策科学性、公平性的广泛质疑、讨论和建议，最终获得结论。中国法律法规中不缺少与多方参与有关的条款。比如，《环境保护法》第五条规定，环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。第十四条规定，国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定经济、技术政策，应当充分考虑对环境的影响，听取有关方面和专家的意见。这是中国法律关于环境政策领域多方参与的基本条款。

此外，《环境影响评价法》、《大气污染防治法》等都有类似规定。然而，现有法律法规条文规定都显得原则有余而细致不足，缺少保障多方主体参与制度建设和政策制定过程的具体条款，此外，过多地使用“应当”、“鼓励”等模糊性语言，削减了相关法律条文的权威性和执行效率。例如，建设项目的公众参与由建设单位主导进行，所谓的论证会、听证会都是建设单位的关系人员或者支持者参加的，这些缺乏具体方法和程序的原则性规定使得其意义大打折扣。

## 二、政府行政部门的政策执行能力及司法机关的司法能力

自上世纪七十年代以来，中国逐渐建立了自上而下的自然资源和生态环境保护管理机构。有十大部门具有资源和生态环境保护职能，分别为：发展改革部门、环境保护部门、国土资源部门、农业部门、水利部门、住建部门、交通运输部门、工信部门、林业部门、海洋部门。并经过多次调整形成了趋向于统一监管、分级负责、横向协调的自然资源和生态环境管理机构体系。这一机构体系在执行中国的自然资源利用和生态环境保护政策方面发挥着重要的作用，但是也存在着不足，主要表现在以下几个方面：

### （一）制度内在的张力制约着行政部门特别是环保执法部门的能力的发挥

绿色转型是一个系统工程，要求承担环保职能的多个行政部门以及中央和地方的配合协调。《中华人民共和国环境保护法》第十三条规定：“环境保护规划的内容应当包括生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等，并与主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相衔接。”但是，行政部门条块分割、职能交叉的现状导致环境保护规划以及环保政策法规的制定和执行难以渗透到其它相关部门，使得目前的环保系统无法真正承担起生态环境保护和推动生产生活绿色化的重任。

国家层面的 53 项主要生态环保职能有 21 项在环保部门，32 项分散在除环保部外的其他 9 个部门。在环保部门承担的 21 项主要职责中，近一半都与其他部门有交叉。尽管地方环保局在名义上受上级环保部门指导，但实际上是地方政府的组成部门，主要受当地政府领导。在这样的制度设计下，地方环保局必然与同级的其他政府部门争夺资源。由于地方政府官员把当地经济发展放在工作的首要位置，较少考虑对企业进行环境监管，因此地方环保局就缺乏把监管意愿转变成环保行动的资源，导致环境监管执法举步维艰。

在环保部门内部，执法部门的责任与所拥有的资源不匹配，导致执法人员疲于奔波。例如，在很长一段时间内，国家和省一级环保部门与公安部门之间缺乏联动执法机制，两个职能部门容易出现配合上的“真空地带”。比如，地方公安交管部门往往以上级文件对配合机动车污染防治未明确为由推脱相应职能，而环保部门对机动车污染排放的路检没有独立的执法检查权，导致路检工作无法开展。环保部门作为机动车污染防治的牵头责任单位，其责任与所自身拥有的权限和资源不匹配，妨碍了工作的开展。

相比于行政处罚手段，中国刑事法律很长一段时间内在环境保护方面所发挥的震慑作用还十分有限。尽管一些地方在公安机关内设了环境犯罪侦查机构，但

受制于《刑事诉讼法》所规定的立案条件和标准，在涉嫌环境犯罪案件中缺乏实际可操作性，对涉嫌环境犯罪的侦破和立案造成了不利影响。

## （二）在晋升体系中环境绩效考虑不足影响政府官员对环境保护的重视程度

在生态文明和环境保护的政治激励体系中，负激励为主要手段，正激励方式使用较少。官员问责制度日趋完善，但问责制往往是对未能严格执行相应政策而施加的负激励或惩戒措施，干部考核指标体系中缺乏对于积极履行环境保护职能的干部有利的指标，正激励的缺失直接限制了环保部门官员的流动和升迁机会。<sup>3</sup>尽管中央政府正在不断提升干部考核体系中对环境指标的考核力度，然而短期内难以从根本上改变环境约束性指标与其他经济发展硬指标之间的冲突，地方干部更多地采用抵制或变通策略，而不是忠实有效地执行中央生态环境保护政策。

## （三）各级监管部门事权划分与资源保障不匹配

环境监测是环境监管、防范环境风险、实现绿色转型的基础性工作。在 2003 年之前，环境保护部门在实施环境监测与整治的过程中主要一直实行排放浓度标准。然而，随着国家工业生产规模的大幅度扩大，即使污染源末端排放符合浓度标准，它们也产生了大量的污染物，导致全国环境质量严重退化。自 2003 年起，国家环保总局（环保部的前身）要求地方环保部门计算各自辖区内允许的大气与水污染物排放总量并对各污染源分配限额，以调节它们的污染排放。环保部根据污染源的环境影响、守法的记录，对重要污染源进行每年四次的监督性监测。

由于资源有限，环保部门通常都将重点放在大型污染源上；而对于大部分中小企业、特别是农村地区的中小企业监测覆盖不足、没完全到位，尽管它们的总污染排放量可能非常大。此外，建设环境监测站的固定投资由环保部和地方配套共同完成，运行费用则完全由地方承担，这对于经济欠发达地区而言是一个沉重的负担。尤其是在 2012 年的大气环境质量新标准颁布之后，原有的监测设备不足以满足监测需求，如何配备充分的资源，是建设全国性的大气环境质量监测网络面临的挑战。

## （四）公职人员关于绿色转型的能力和意识都需要提高

绿色转型是一项知识密集型事业，推动绿色转型的政策涉及很多领域，包括经济领域的绿色投资政策、绿色贸易政策、绿色消费政策、绿色财政政策、绿色税收政策、绿色金融政策、绿色产业政策、绿色行业政策，以及社会和环境领域

---

<sup>3</sup> Kostka G. Environmental protection bureau leadership at the provincial level in China: examining diverging career backgrounds and appointment patterns [J]. Journal of Environmental Policy & Planning, 2013, 15(1): 41-63.

的其他引导性和监管性政策<sup>4</sup>，这些都需要公职人员拥有绿色转型的相关知识。此外，绿色转型还包括公职人员对自身的绿色约束<sup>5</sup>，改善服务质量、提高工作效率、降低行政成本、杜绝办公浪费。相应的，公职人员关于绿色转型的认知能力和态度、学习能力和业务工作技能都需要提高。

### 三、市场推动绿色创新的动力和将环境外部性内部化的能力

虽然绿色转型需要全社会的共同努力，但是企业是绿色转型的最主要的承载体。讨论市场的绿色转型治理能力，其实是在讨论作为市场主要参与者的企业绿色行为能力。自由市场参与者的根本目标是要获得经济利益。除非有利益回报或者被规制强制，否则市场参与者不会主动进行绿色创新和降低环境污染。所以，市场发挥作用推动绿色创新以及将环境外部性内部化需要政府和行业协会创造合适的制度环境。换言之，企业的绿色转型，需要企业自身的努力，也要政府的积极作为，提供一个良好市场环境，以及通过财税政策支持、标准制定等多种方式为企业绿色转型提供激励。中国在这些方面还存在很多不足，具体而言：

#### （一）重要资源性产品价格改革相对滞后；资源税费和环境税费政策不完善；规制企业环境行为的制度不完善。

政府干预煤、石油、天然气等关键资源性产品的价格，使得价格不能反映资源的稀缺程度以及对生态环境带来的损害程度，导致资源消费过快和开采过度。资源税偏低，不能反映资源破坏和环境治理的成本。资源开采和利用所造成的生态环境破坏得不到充分的补偿，造成生态环境的破坏。

政府通过财税政策等方式为企业绿色转型提供经济激励的制度不完善。政府财政资金支持技术研发、推广应用的方式有待改进、效率有待提高。一些重点行业领域的污染物排放标准水平依然不高。官产学研有效打通的创新平台、绿色技术、绿色导向商业模式的推广平台建设滞后。

绿色供应链标准不完善和不统一，导致绿色供应链实施成本过高。绿色标准制定以跨国企业为主，政府机构、行业协会、企业联盟以及中小企业在绿色采购、绿色生产、绿色营销等环节标准制定过程中的参与度较低。不同行业及主导公司建立的绿色标准认证缺乏协同性，影响了绿色标准认证体系的完善与统一。

---

<sup>4</sup>俞海，绿色转型新浪潮下的世界与中国. 人民论坛·学术前沿, 2015(01): 第 53-63 页.

<sup>5</sup>胡岳岷与刘甲库，绿色发展转型:文献检视与理论辨析. 当代经济研究, 2013(06): 第 33-42 页.

## （二）企业在环保方面所拥有的声誉、信任等社会资本难以转化为实际经济收益；市场对企业绿色发展缺乏正向激励机制。

绿色消费市场的存在是企业生产和提供绿色产品的前提。中国的绿色消费市场还很落后，需要有合适的机制促进绿色市场的发育，也需要提高全社会使用绿色产品的意识。各种有利于绿色消费的税收和补贴政策不完善，而且促进绿色消费的价格机制也没有建立起来。此外，相应的市场营销和市场流通体系还未成型。导致企业在环保方面拥有的声誉、信任等社会资本难以转化为实际经济收益。

政府在提供和维护一个统一开放、公平竞争、有利于新兴产业发展的市场环境方面还存在能力建设短板。第一，政府对微观经济活动的直接干预依然不同程度地存在；不同所有制性质的企业在一些领域得不到平等对待；行政性垄断问题依然较为突出，企业特别是民营企业在一些关键性领域的准入方面还存在制度性障碍；地方保护问题也不同程度地存在，全国统一市场尚未完全形成；政府现有市场监管方式与一些新模式、新产业的发展要求不相适应。

## （三）企业获得的绿色转型资源支持不足

在过去一些年，政府、行业协会与企业合作共建了多样化的平台网络，初步建立了绿色标准认证和企业环境信息数据库，拓展了各类市场主体参与绿色转型治理的渠道。比如，由美国可持续发展联盟、中环联合（北京）认证中心有限公司、天津市政府共同成立的中国首个绿色供应链管理市场化综合服务平台——天津绿色供应链服务中心，推动了美国绿色供应链管理体系的本土化应用。

然而，绿色平台资源整合共享能力较弱。绿色技术平台、绿色供应链中心、企业环境信息平台分布较为分散，各类平台网络之间的链接性、共享性与开放性不足，限制了绿色资源、绿色技术、绿色产品以及绿色供应链管理服务的整合与共享。企业参与积极性不足以及参与程度的有限，导致企业环境信息不全面、不完善、不透明。

## （四）企业绿色发展理念滞后，对绿色技术、绿色供应链等的认识存在一定的偏差，对企业环境领域的社会责任考虑不足；许多中小企业没有能力参与到绿色供应链体系之中。

不少企业绿色理念落后。目前仍有许多企业，尤其是一些重污染企业，绿色发展理念落后，对绿色技术、绿色供应链等的认识存在一定的偏差，对企业在环境保护中的社会责任考虑不足。例如，紫金矿业公司对绿色发展理念认识的偏差，导致对环境保护的不重视，多次造成重大环境污染事件。

绿色供应链在部分领域得到严格实施。在宜家、沃尔玛、爱普生、苹果等跨国公司的推动下，汽车、电子、化工等领域的代表性企业建立了绿色供应链，并得到严格实施和执行。由政府部门、采购商、消费者和第三方审核机构等共同参与的供应链治理模式日趋完善，并取得了良好的运行效果。比如，应工业与信息化部要求，华为与中国移动、中包精力公司建立三方循环共用模式。2011年，华为绿色包装发货总量达到4.76万件，主设备绿色包装应用比例达到79%，回收率达到86%，约合减少森林木材0.53万立方米，二氧化碳减排量1.3万吨。

在跨国公司的推动下，从2005年开始，宝钢、创维、上海通用等国内代表性企业开始推行绿色供应链。然而，中小企业绿色供应链参与能力较低。受财务约束、企业间信任、技术知识、环境标准、税收制度等因素的制约，许多中小企业没有参与到绿色供应链体系。例如，2010年全球供应链协会共同发布的《中国绿色供应链调查报告》表明，36%的受访企业认为贯彻绿色供应链管理的最大障碍在于成本过高。

## 四、公众与社会组织推动绿色创新和参与环境保护的能力

1994年，国务院发布了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》，提出“实现可持续发展目标，必须依靠公众及社会团体包括工人、农民、妇女、青少年、科技界、教育界等的支持和参与”。这也是中国政府首次在纲领性文件中系统、全面阐明了环境保护公众参与的路线方针。此后，在组织机构建设、法律法规政策制定等方面取得了较大的进展，但是公众与社会组织在参与环境保护方面仍然面临很多挑战，社会治理的能力依然薄弱。具体体现在以下几个方面：

**（一）公众参与环境保护的法律法规不完善，缺少制度化的参与途径；促进环保社会组织发展的政策环境不完善；社会组织登记门槛高。**

为了促进公众和环保社会组织参与环境保护，政府出台了一系列政策。例如，1996年国家环境保护局（现为环保部）、中共中央宣传部、国家教育委员会发布了《全国环境宣传教育行动纲要》；2006年，为推进和规范环境影响评价活动中的公众参与，国家环保局制定了《环境影响评价公众参与暂行办法》；2011年，环境保护部发布了《关于培育引导环保社会组织有序发展的指导意见》；2014年，环境保护部印发了《关于推进环境保护公众参与的指导意见》、《关于加强面向社会环保宣传工作的意见》和《“同呼吸共奋斗”公民行为准则》；2015年开始实施的新《环境保护法》，对公众参与的权利和条件作了进一步的阐释。另外，环保部为了加强公众参与的力度，出台了《环境保护公众参与办法》等。

尽管有关公众参与环境保护的法律法规不少，但现行法律法规对公众参与环境保护的权利与义务缺乏清晰的界定，导致环境执法力量大量被非环境事务滥用。总体而言，现行法律法规比较碎片化，法律层次低，约束力不强。以环保部发布的《关于培育引导环保社会组织有序发展的指导意见》为例。由于《指导意见》只是政府性文件，约束力弱，再加上地方环保部门又没有专门的机构、人员与预算贯彻落实该项政策，该项政策发布以来没有得到很好的贯彻落实。另外，环保社会组织在登记注册、募款资格、环境信息获取、制度化参与环境保护的渠道等方面仍然面临一些瓶颈。国家在环保社会组织培育与监管方面的政策有待进一步完善。

## （二）公众和社会组织参与环境保护缺乏必要的信息；环保部门缺乏专职人员与预算用于公众和社会组织的参与的工作。

环境信息是公众和社会组织参与环境保护的前提基础，然而，目前有关环境保护方面的信息比较分散，缺乏统一的信息披露平台，制约了公众和社会组织的参与。根据刚刚颁布施行的《企业事业单位环境信息公开办法》规定，企业事业单位应当按照强制公开和自愿公开相结合的原则。这种“鼓励自愿”的政策导向型立法方式，既没有规定一般排污企业公开环境信息的义务，也没有规定企业违反公开义务接受的法律制裁，更没有鼓励企业主动提供相关信息的措施。在这种情形下，公众获知企业环境信息相当不易。

为了推动公众参与，环保部宣传教育司增加了一项职能“归口管理社会公众参与方面的环保业务培训，推动社会公众和社会组织参与环境保护”。<sup>6</sup>这意味着政府开始有专门的职能部门负责环境保护中的社会治理工作。虽然环保部明确了宣传教育司承担公众参与方面的职责，但并没有专门的处室负责相关的工作。实际上，环保部在统筹和推动公众和社会组织参与环境保护的力度有限，工作缺乏必要的人力和经费。而地方的环保部门更是缺乏专门的机构、人员与预算用于推动公众和社会组织的参与工作。

## （三）公众的绿色价值体系并未建立起来；公众参与环境保护的知识、技能不足；环保社会组织的规模小，缺乏资金、人才等方面资源；环保领域的创新创业不足。

在过去，环保部门、媒体和各级相关部门在学校、社区、企业加强了环境保护的宣传教育活动，倡导绿色文明，一定程度上提升了公众的环保意识。当前，中国公众参与存在典型的“有环保意识、缺环保行为”的状况。调查表明，1998年中国仅有36%的被调查者赞成发展绿色经济，但到2008年这一比例上升到80%。然而，尽管公众的环保意识不断增强，但一些调查也显示公众的环保行为仍然较

---

<sup>6</sup>参见国家环境保护部网站：<http://xjs.mep.gov.cn/>。

少，尚未形成环保的习惯。只有 26%的公众表示“经常采取环保节能行为”。有 62.6%的公众会偶尔参加保护环境的相关活动，高达 30%的公众表示从来没有参加过与环境保护相关的活动。

尽管国家在环境保护的宣传与教育方面投入了大量的人力、物力，公众的环境意识不断增强，但公众的环境科学知识与环境保护的技能还不高。据上海交通大学的一项调查，2015 年，仅有 43.2%的受访者表示他们了解 PM<sub>2.5</sub>（细颗粒大气污染物），这一比例与两年前基本持平。<sup>7</sup>另一项调查也显示，公众听说过“垃圾分类”的比例为 66.3%，听说过“白色污染”的比例为 56.9%，听说过“环境污染中的三废（废气、废水、固体废弃物）”的比例为 45.5%，听说过“温室效应”的比例为 41.4%，听说过“生物多样性”的比例为 27.8%。<sup>8</sup>可见，公众对环境科学知识的了解程度比较低，更谈不上掌握了科学的环保技能。

另外，中国的环保社会组织起步晚、基础差。第一家环保社会组织“中国环境科学学会”是 1978 年成立的。到目前为止，中国的环保社会组织总数尚不到 8000 家，每万人口的环保社会组织不到 0.06 家。而且，大多数环保社会组织规模小、专业性不强、能力弱。调查显示<sup>9</sup>，2013 年，中国环保社会组织中，有 22% 没有专职人员，59%的专职人员数量在 1-9 人，只有 2.6%的环保社会组织专职人员在 35 人以上。中国环保社会组织资金规模也很小。调查显示，14.5%的机构年收入为 0，50%的机构过去一年的收入在 50 万以下，年收入在 1000 万以上的机构仅占 8.6%。另据中华环保联合会的调查，国内环保社会组织中，拥有实体办公室的仅为 55.2%，只有 55.2%的环保社会组织拥有自办网站或网页，76.8%的环保社会组织拥有专用电子信箱。

从国际的经验与趋势看，除环保社会组织外，社会企业、能源等各类合作社在绿色转型中的作用日益凸显，创新层出不穷。然而，中国的社会企业、能源等各类合作社才刚刚起步。环保领域的社会活力尚未被激发出来，还有巨大的潜力。

---

<sup>7</sup>上海交通大学民意与舆情调查研究中心，2015 中国城市居民环保意识调查，<http://www.aiweibang.com/yuedu/40875259.html>。

<sup>8</sup>王旋，论环境友好型社会构建中的公众参与，中南大学硕士学位论文，2009。

<sup>9</sup>邓国胜、赵锐、赵莹，中国环保社会组织现状调查报告，清华大学公共管理学院 NGO 研究所，2013 年。

## 第四章 提升国家治理能力的政策建议

为了完成绿色转型的目标，中国既需要完善国家治理体系也需要提升国家治理能力。中国政府在《生态文明体制改革总体方案》中对绿色转型所需要的体制改革做了全面的陈述。治理体系的完善和效能的发挥很大程度上依赖于治理能力。绿色转型事关全体百姓，社会上有高度的共识。建议国家将绿色转型治理能力作为国家治理能力综合改革的试验点，制定国家绿色转型治理能力综合改革方案，整体推动国家绿色转型治理能力的全面提高。课题组认为国家治理的主体——政府、市场、社会的能力都需要进一步的提升。具体地说，国家科学民主地制定政策的能力、政府行政部门的政策执行能力及司法机构的司法能力、市场推动绿色创新的动力和将环境外部性内部化的能力、公众与社会组织推动绿色创新和参与环境保护的能力都需要进一步的提升。

### 一、 提升国家科学民主地制定政策的能力

**(一) 通过立法保证法律、法规和政策制定过程中利益相关方的参与权利和途径；规范各类向政府提供决策支持的专业委员会的行为以及专家的产生和退出机制。**

切实改变部门主要政策和规划主要由部门自身设计与决定的做法，有关重大环境问题的决策至少应在更高级别的综合部门，相关部门包括环境保护部门、专家和相关社会群体的共同参与下做出，削弱部门利益的痕迹，避免与其他政策产生新的矛盾和冲突。各方参与立法过程的权利和途径应该制度化。关于利益相关方参与立法过程的机制可以参考德国北威州的做法。

在与绿色转型相关的法律、法规和政策的制定过程中，应明确各类专业委员会的职责、及专家的产生和退出的机制(可以参考美国的《联邦咨询委员会法》)。同时应明确利益相关方的参与权利和途径：一是信息公开，这是利益相关方参与绿色转型的基本前提；二要听取意见，应当不断创新方式，让更多的利益相关方积极表达意见；三要建立受理举报渠道，高度重视，认真受理；四要接受监督，越阳光、越开放、越严格，利益相关方参与的效果才会越好。

**(三) 推动循证的政策制定模式，增加政策制定过程的透明度，以提升决策质量。**

尽管当前绿色转型任务繁重，但有关绿色转型制度建设仍然需要科学论证。建议完善政策论证的相关程序，加强政策制定过程中的成本-效益分析，增加政策制定的透明度。通过公开征集决策议题、直播决策讨论过程和现场对话等方式，推动政府绿色转型政策的制定过程对公众开放，实行公开的、广泛的、民主的政

策制定，构筑“开放式政策制定”的模式。可持续发展原则应成为经济政策、社会政策、技术创新政策、部门政策制定的基本原则，也应当从可持续发展的角度进行评价和调整。

#### **（四）对政策制定者进行科学决策和政策制定培训；创新和完善全国人大绿色转型立法人才的培养机制。**

一是建立健全人才培训机制。可以考虑由全国人大与相关学术机构联合建立立法培训机构，制定系统、周密的常规培训计划，专门从事绿色转型立法知识、能力、方法等方面培训。二是加强立法机构的专业人才配置。适当增加全国人大立法工作人员的名额编制，面向社会招聘急需的绿色转型立法工作专业人才。三是创新人才交流机制。促进全国人大立法专业人员与行政机关、司法机关、律师事务所、高等院校、科研机构等就国家绿色转型治理能力进行经验沟通。四是完善后备人才培养机制。应将立法人才培养列入高校的培养计划，促进高校加快建设高水平的立法学和相关学科点。五是构建配套保障机制。要为全国人大代表和立法人员履职尽责提供一系列保障措施，如，提高基本物质待遇、改善工作条件等。

### **二、提升政府行政部门的政策执行能力及司法机构的司法能力**

#### **（一）奠定绿色转型发展的法制基础。**

建议由中共中央和国务院制定国家层面的“关于促进绿色发展的指导意见”，提出绿色发展和转型的基本内涵，并用绿色发展来统筹低碳发展、循环经济发展等理念，在生态文明建设的框架下，形成统一的、综合性的绿色发展制度体系和激励政策，明确政府、企业及各利益相关方的责任和义务，突出政府在绿色转型发展中的主导地位，同时建立国家绿色发展的综合协调机制。

修改《循环经济促进法》。根据国内外循环经济发展的新趋势和《循环经济促进法》执行中存在的问题，把资源节约、循环利用和综合利用有效衔接起来，设立资源效率和消费总量目标，不断提升资源利用效率和产品价值，构建循环型社会，并探索资源消费总量控制的制度安排。同时，应加快发展循环经济配套法规和标准的制定工作，尽快形成比较完整的促进循环经济发展的法律法规、政策和标准体系。

起草《应对气候变化和低碳发展法》，在2030年或尽早实现碳排放峰值的总体目标下，制定以碳排放总量控制和排放许可为核心的制度体系，建立健全应对气候变化的减缓和适应管理体系；明确碳减排各利益相关方责任，并对碳排放统

计核算与监管、碳排放总量分配与分解、碳资产管理与碳排放权交易、低碳发展和低碳消费激励机制、公众参与、国际合作等做出明确法律规定。

在起草《环境保护税法》时，考虑加入碳税。进一步深化税制改革，在保证税收中性的前提下，推进税制结构的绿色化，并加快环境保护税法的起草咨询进程。根据《立法法》规定的“税收法定”原则，开征环境税需要通过人大立法决定，这意味着要充分利用好立法资源。由于当前建立碳市场的复杂性及缺少碳减排的有效市场化手段，建议在《环境保护税法》中重新考虑纳入碳税机制，并在启动阶段采用低税率，对不同行业采用差别税率，之后再根据进展逐步调整。

## （二）加强国家政策之间以及部门之间配套制度的相互协调。

站在国家可持续发展的高度，对现有的部门政策、宏观经济政策和环境保护政策以及各部门内部的政策进行系统地评估和清理，最大限度地降低政策性内耗，提高政策的整合性，有效发挥政策工具的组合作用和功能。

创新、优化和发展现有的环境政策体系。在消除或降低现有政策手段内部冲突的基础上，修订和弥补现有政策中的不足，积极制定和补充新的环境政策手段，特别是制定和出台消费领域的相关环境政策，鼓励和引导绿色消费。

对已有的法律、法规进行系统的梳理和评估，消除不同法律之间、法律与规章之间的矛盾和冲突，增强法律、规章之间的互补性和协调性，降低成本和提高效率，以改善法律体系的质量和提高法律的适应性。

修订法律条款中不适应的内容，对原则性的法律条款进行细化和补充，以增强法律的可操作性或可执行性。适当增加或补充可持续发展领域相关的法律或法律条款，以消除法律之间或法律与规章之间的空白和断档。

## （三）通过立法和行政体制改革实现政府部门在横向和纵向的权责合理划分以及部门权力、责任与能力的匹配。

构建绿色发展的综合协调机制，建议成立部际绿色发展领导小组。打破现有部门分割、彼此独立的封闭式决策管理模式，其重点任务在于构建和完善三种机制：部门之间分工与合作机制、跨部门协调机制、和环境与发展综合决策机制。

促进“自上而下”的管理模式向“自上而下”与“自下而上”相结合或“上下互动”的治理模式转变。绿色转型受制于地方的发展阶段和社会经济环境条件，自下而上的探索和实践至关重要，需要通过地方试点积累经验并推广。打破政府部门绝对主导、单向推动的管理模式，建立政府、企业和社会公众之间相互学习、

相互监督、相互制衡的交流平台与合作机制。

政府机构调整时，整合绿色转型的相关职能。针对涉及社会经济全过程又彼此相关的能源转型、节能减排、循环经济发展等绿色转型重要职能，统一由一个部门管理，统筹规划、政策、监管等相关工作。同时，为了更好地借鉴发达国家经验，适应负责任大国的地位，建议成立国际开发署，以便将分散在不同政府部门的援助职能统一起来，制定海外援助发展计划，更好地实施绿色的“走出去”和“一带一路”战略。

改革现有环境保护管理体制，理顺中央和地方关系，解决跨行政区环境问题。可以将水利、环保、住建、国土资源中涉及污染控制的相关职能合并在一起，成立包括污染控制和环保监管职能的“大环保部”，并下派区域和流域派出机构，授权负责跨行政区的区域性、流域性环境问题监管；在此基础上，对省、直辖市、自治区以下的环保部门进行垂直管理，取消县以下环保机构设置。

#### （四）建立健全相关考核机制，在问责制度中以是否尽责为准绳。

加快落实和实施《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》，终身追究党政领导干部造成的生态环境损害责任，建立领导和决策“双源头”绿色执政制度。

建议国务院生态环境保护和资源管理部门根据《办法》以及地方实践经验，制定具有可操作性的生态环境损害责任追究实施细则。明确执行追责程序和有关部门的职责，建立党政领导生态环境损害责任追究支撑体系，做到科学追责、公正追责、阳光追责。

建议根据党政同责要求，将《办法》的实施与刚刚发布的《中国共产党巡视工作条例》、领导干部自然资源资产离任审计、《环境保护督察方案》、环境保护督政约谈和问责等制度紧密联系，发挥制度创新的叠加效应。

建议选择目前生态文明建设和环境保护中一些突出问题、大案和要案，开展不同层次、不同对象、不同类型的生态环境损害责任追究，通过积累实践经验进一步完善《办法》。

建议建立生态环境损害责任追责联动机制，进一步发挥司法机关和民间团体的作用，对司法机关在生态环境损害案件处理过程中发现、群众反映特别集中和突出的《办法》规定的追责情形，也应该纳入追责对象和范围。

应该把《办法》的精神和规定融入正在修订的《大气污染防治法》和将要修订的《水污染防治法》中。先从这些具体的法律法规中进行规定，然后再去修改

《环境保护法》等各个法律，这样就把党的政策上升为法律规范。

### （五）加强对各级公职人员进行绿色转型的知识培训。

在党校、行政学院系统内增加绿色转型、生态文明建设、环境保护与可持续发展等主题的课程设置，通过相关的培训增加各级政策执行者对中央政策的解读与认识能力。加强对环境法庭工作人员的专业知识培训工作，培养一批具备足够环境专业技能、能够胜任环境司法审判工作的法制工作人员。

## 三、提升市场的绿色创新动力和将环境外部性内部化的能力

企业的绿色转型，是推动整个国家实现绿色转型的关键所在。要实现企业的绿色转型，必须要不断增强相关制度供给能力建设，通过一系列激励相容的制度安排来引导企业，让企业追逐利润的主动行为服务于国家绿色转型的战略目标。

### （一）建立健全环境产权制度。

按照中央关于“落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制”的要求，完善产权制度。

建立环境资产的产权法律制度。制定环境标准和划出生态红线，确定可用于支撑经济发展的环境承载力规模，明确这些环境承载力的终极产权属于全民所有，其作用是从经济发展中获得最大的经济效益。

建立环境资产产权交易市场，让市场机制发挥配置经济资源的决定性作用，使有限的环境承载力资源经过市场选择而流转到获得更高效益的生产领域。以上思路可以先在局部的区域或流域进行试点。

### （二）改革重要资源性产品的价格机制；通过财税政策将生产和消费领域所产生的环境成本显性化；创建有序竞争的绿色产业发展市场环境。

加快推进煤、油、气等重要资源性产品价格改革。正确的价格信号，是充分发挥市场在资源配置中决定性作用的必要条件。只有在正确价格信号的引导下，企业才有动力更高效利用资源，能效管理服务等节能环保产业才有更广阔发展空间。为此，一要有序放开对重要资源性产品的价格管制，建立主要由市场供求关系决定的价格形成机制。二要不断调整完善资源税政策，通过税率的合理确定来充分反映资源稀缺程度，并将环境损害成本内部化，形成不同资源之间更为合理的比价关系。三要更多推广阶梯水价、电价和气价，促进资源节约。

实施促进提高资源产出率的鼓励措施。用法律法规形式确立对循环利用资源的经济活动给予减税等优惠措施。制定法规和相关政策，对优先采购和使用节能、节水、节材等有利于保护环境的产品、设备和设施等行为，给予奖励。制定法规政策支持清洁能源、节能环保产业发展，包括建立清洁产业技术研发支持基金、风险投资基金、新型节能环保技术推广平台等。建立和完善生态环境损害赔偿和生态补偿等重要制度。

要实现企业的绿色转型，其根本是促进企业不断提高生产效率，归根结底还是要靠有序竞争。为此，一要保护各种所有制经济的产权及合法利益不受侵犯，平等对待各种类型的市场参与主体。二要完善反垄断和反不正当竞争法律法规，不断加大监督和查处力度，切实打破各种行政性垄断，加强对自然垄断的监管能力建设。三要及时废止妨碍全国统一市场的各种规定和做法，切实打破地方保护，加快全国统一市场建设步伐。四要深入推进简政放权、放管结合。加快转变政府职能，严格规范各种行政审批行为，确保政府该放的权利放到位，实质性减少政府对微观经济活动的不当干预。与此同时，着力提升常态化监管能力，不断加强事中事后监管，重点加强在环境保护、消费者保护、知识产权保护等领域的监管队伍建设，积极利用信息化手段提升监管能力。

### （三）通过企业环境信用评级使企业利益与环境成本形成联动。

结合市场主体的环境信用评级，通过差别化定价方式，降低环境外部性影响，促进绿色转型。例如，南通市实施企业环境行为评级制度，通过达标排放、总量控制、环境违法行为、环境污染事故等 16 项指标，对环境污染相对严重的工业企业进行评定。评定结果从优到劣依次以绿、蓝、黄、红、黑 5 种颜色表示。征收污水处理费的政策就是依据环境信用评级来实施的。从 2009 年起，南通市探索实施差别水价政策，对红色企业、黑色企业污水处理费每立方米分别加收 0.3 元、0.5 元。在 2014 年，南通市政府决定进一步提高“红色”、“黑色”企业污水处理费标准，全市 82 家红色企业污水处理费加收标准由每立方米 0.3 元提高到 0.6 元，28 家黑色企业加收标准由每立方米 0.5 元提高到 1 元。差别水价由供水部门统一收取后缴入财政专户，实行专款专用。“红黑”企业次年环境信用等级达黄色及以上后，按正常标准收费。

### （四）促进企业推行绿色供应链管理。

支持引领性的企业实施供应链绿色化，以带动整个行业的供应链绿色化。鼓励金融机构提供绿色金融服务，为实施绿色供应链的企业提供融资支持。通过政府、企业和社会机构共同出资的方式，建立“绿色供应链发展基金”，设立绿色供应链自愿项目，加快在重点领域推行绿色供应链管理。通过与非政府组织、研究机构、国际知名企業合作，在重点领域和重点行业，开展绿色转型企业治理能

力相关法律、知识和技能培训项目，以及绿色供应链最佳实践推广项目。支持推广设立“绿色供应链促进中心”，协同提供认证、绿色供应链规划设计、运营管理以及合同能源管理、平台运营等综合服务。

### （五）通过多种手段激励绿色技术的创新和应用。

政府应利用多种手段，为企业研发、应用绿色技术提供经济激励。一要研究采取与绿色导向商业模式创新要求更相适应的政府监管方式，真正激发企业的创新活力。二要用好政府采购。继续扩大绿色产品采购范围和比重，积极探索利用“标准法”等政府采购方式，将合同能源管理等节能服务也纳入政府采购范围。三要调整财政资金支持方式，体现绿色导向。整合包括节能技改财政奖励基金、淘汰落后产能专项资金等在内的财政性基金，探索建立政府公共引导基金，提高财政资金使用效率。健全包括投资补贴、产出补贴、消费者补贴等多层次的财政补贴体系。四要加强先进标准制定、推广和执行。

### （六）政府、企业和研究机构联手建立绿色资源和技术共享网络。

加强官产学研联动，构建绿色资源技术共享网络。由有关政府部门牵头，联合国内外相关机构、行业领导性企业共建公共性绿色资源技术共享网络平台，建立绿色技术、绿色产品、绿色服务、绿色供应链目录，协同推进绿色标准认证、环境信息数据的完善，适当降低绿色信息、资源、技术获取成本。借鉴澳大利亚和德国绿色发展经验，支持地方政府、研究机构与企业合作共建绿色产业联盟和中小企业网络，加快适宜绿色资源技术的共享与合作。

## 四、提升公众与社会组织推动绿色创新和参与环境保护的能力

### （一）增强环保部统筹与推动公众与社会组织参与的职能。

通过机构改革设置相应的处室突出环保部统筹与推动公众与社会组织参与环境保护的职能。比如，将环保部宣传教育司改名为宣传教育与公众参与司，宣传教育与公众参与司增设公众参与处，有专职人员与预算负责推动公众与社会组织参与的工作。与此同时，环境保护部宣传教育中心也更名为环境保护部宣传教育与公众参与中心，突出其在公众与社会组织参与方面的工作，不断提高公众参与方面政策的执行能力。

### （二）完善政府与社会力量在环保领域合作的体制与机制。

建立各级环保部门与从事环保工作的社会组织、群团组织、社会企业、合作

社等的沟通协调机制、信息共享机制、项目合作机制等。通过完善合作机制建设，整合社会资源，促进公众与社会组织参与程度的不断提高。比如，浙江省通过购买环保社会组织的服务，搭建公众参与环境保护的平台，与环保社会组织的协商对话等方式与社会力量合作来推动环境保护。

### **(三) 加大政府对环保社会组织的支持力度，特别在资金、人才、信息等方面给予扶持，并降低环保社会组织登记的门槛。**

加大政府扶持环保社会组织的力度。当前中国环保社会组织发展面临的主要瓶颈是资金匮乏、人才紧缺、信息数据不足、登记注册难等。政府可以通过购买服务、项目资助、税收优惠等政策加大对环保社会组织的资金扶持力度；通过培训、鼓励在环保领域创新与创业等方式解决环保社会组织人才紧缺、专业化程度低等问题；通过加强环保信息的披露，提高环保社会组织参与环境监督的能力；鼓励地方环保部门作为环保社会组织的业务主管部门或允许环保社会组织直接登记，降低环保社会组织的注册门槛；通过加强环保社会组织的政府监管、第三方评估、行业自律和舆论监督，不断提高环保社会组织的透明度与社会公信度。

积极引导其他群团组织、社会组织参与环境保护。2014 年，中国在民政部门登记注册的社会组织数量已经超过 60 万，而妇联、共青团等群团组织的网络更是遍布全国各地。因此，除环保社会组织外，政府还可以积极引导其他社会组织、群团组织开展环保活动，加大对社会组织、群团组织参与绿色转型的培训与表彰。另外，也可以借鉴国外的经验，大力开展环保领域的社会企业、合作社，充分激发社会活力。

### **(四) 通过现代传播技术鼓励公众参与环境数据的监测和报告。**

鼓励公众使用现代信息技术，降低公众参与绿色转型的门槛。总体而言，当前中国公众参与环境保护的程度还不高，其原因之一在于公众参与的渠道少、参与不便捷。德国波特洛普市公众参与的经验和中国公众环境研究中心污染地图手机 APP 应用的经验表明，通过搭建公众参与的平台，鼓励公众利用移动互联网技术，可以大大降低公众参与的门槛，激发公众参与环境监督的积极性。以增进公众对环境信息的理解，进而有助于他们采取合适的措施，并有助于监督政府和企业的责任履行状况。

只要信息公开、参与门槛低，中国公众参与的热情还是很高。例如，公众环境研究中心开发了污染地图手机应用。由于使用方便，且与每个人的生活息息相关，公众参与环境监督的积极性被充分调动起来。2014 年“污染地图”手机应用一经发布，一年内用户从 5 万激增到 300 万。可见，只要赋予公众参与的能力，公众参与环境保护的积极性和环保行为便会大幅度提升。

## （五）创新绿色消费和环境保护宣传教育的方式方法，促进公民自觉的环保行为，鼓励公众在环保领域的创新创业。

积极引导改变广大居民的行为模式，更多倡导绿色生活，充分释放以绿色需求拉动绿色产业发展的潜力。创新环保宣教方式，提高宣教的效果。中国在环境保护宣传与教育领域开展了大量工作，取得了初步的成效。然而，尽管公众对环境问题的重视程度和价值理念有所提升，但公众的环境科学知识与环保技能还非常薄弱，还需要不断改进宣传教育的方式方法。在这方面，可以借鉴国外的经验，通过公私伙伴关系（PPP模式）、社会影响力债券（又称“为成功付费模式”）等方式，提升宣教工作的绩效，切实提高公众的环境科学知识与环保技能。

推动公民的环保行为。有环保意识、缺环保行为是公众参与绿色转型的难点。在这方面，也可以借鉴国内外的经验，大力开展社区环保志愿者组织、绿色消费合作社或绿色协会等，通过组织化的力量，培养公众自觉自愿、可持续的环保行为，让绿色生活、绿色消费逐步成为一种社会的习惯、文化和时尚。

## 五、对提升政府、市场、社会治理能力的具有共性的政策建议

### （一）推动信息收集、整合、使用、公开制度的建设

整合、优化、和增强现有的关于经济、环境、能源的信息收集和检测体系，并对信息的管理和使用权限和机制通过立法做出合理的界定，让信息为科学的研究和科学决策服务。应尽最大可能推动环保信息公开，包括环境污染的现状以及环境污染对人体危害的相关信息。这样做虽然在短期内有可能会产生较大的社会反响，但从长期来看，信息公开将极大地消除信息不对称，迅速提高全社会的环保意识，大大降低政府推动绿色转型政策的阻力。

当前的环境监管和标准的制定基于地理位置和环境介质考虑和制定的，然而建立环境、健康风险和环境标准之间的联系至关重要。环保部可以考虑加强将环境质量转述为健康影响、活动指南等公众易于理解的信息解读能力。

环境信息公开对于污染者来说有潜在的负面效益，因此污染者不愿意公开信息，公众难以获取到其环境信息，尤其当污染者在地方具备强大的游说能力时，问题更为凸显，并且地方政府会对污染行为睁一只眼闭一只眼。根据中国环境信息公开的法律要求，环保部可以考虑建立污染物排放和转移登记制度，加强对污染行业的环境行为评级的能力，强化使用交互式通信技术推进评级结果的能力，并提高环境执法的有效性。

环境绩效已经被纳入到地方政府官员的考核体系中。环保部可以考虑建立地方政府（市一级、县一级）诊断环境问题和评估当地环境行为的能力。进而环保部可以使用这些信息开发互动性工具，供公民监督其地方政府的环境行为，强化政府的问责制度。

## （二）加强绿色科技的创新能力和绿色文化创新能力

第一，需要对国家创新系统进行重新定向和定位，以便绿化现有的主导技术体系，特别是把具有广泛带动性的、渗透性的、一旦突破对于实现绿色发展具有关键作用的技术群，作为操作的利器。第二，继续加大绿色科技研发的财政投入和政策倾斜力度。采用信贷、税收、补贴等手段，鼓励和吸引企业投资绿色技术和产品的研发和推广，加强绿色技术与设备的引进、消化、吸收、再创新以及节能、节水、节材等方面的技术改造工作。第三，实行促进绿色技术自主创新的政府采购制度，优先购买国内具有自主知识产权的高新技术装备和产品。第四，广泛吸纳社会力量参与绿色科技的研发，促进形成政府、企业、社会多元化、多渠道的绿色科技投入格局。第五，大力推进科技体制改革，促进部门、企业、研发机构、中介和社会的广泛合作；加强宣传、教育和培训，提高政府部门、企业和社会公众的绿色意识，为绿色科技的发展提供良好的社会氛围。第六，加强绿色政策与创新政策的协调，创造有利于绿色科技创新的政策环境，充分发挥绿色政策对绿色科技创新的激励作用等。

文化创新，就是要对传统文化价值观念进行扬弃。协调人与自然关系的一个重要原则是改变人们对自然的态度和行为方式，在科学发展观的指导下逐步建立环境友好的生产方式和消费方式。《我们共同的未来》指出：“人类的生存和富裕依赖于能够成功地将可持续发展提到全球道德的高度。”可持续发展的道德观要求人们具有高度的文化水平和道德水平，明白自身活动对于自然、对于人类社会生存发展的长远影响和后果，认识自己对社会和子孙后代的崇高责任，并能自觉地为社会的长远利益而牺牲一些眼前利益和局部利益。人们应当改变超前消费、炫耀富裕、过分追求物质利益、以牺牲环境来换取高额利润的各种不道德行为，转向适度消费、绿色消费或可持续消费，建立生态文明或绿色文明。

## 致谢

本研究开展的过程中前往江苏省镇江市以及欧盟总部和德国进行了深入调研，受到当地政府、企业和相关机构的大力帮助，使得调研能够顺利进行并且富有成果，在此向江苏省环保厅、镇江市、欧盟环境总署、德国联邦环境保护部、德国国际合作机构表示特别的感谢。

此报告由国家绿色转型治理能力课题组提交