

★ 环保公益性行业科研专项经费项目系列丛书 ★

寻找出路

Seeking the Way

胡仙芝 张璞 / 主编

公共政策视野下的
经济发展与环境保护



群言出版社

Qunyan Press

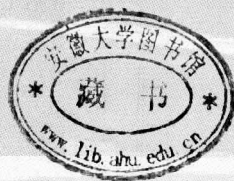
★ 环保公益性行业科研专项经费项目系列丛书 ★

寻找出路

Seeking the Way

胡仙芝 张璞 / 主编

公共政策视野下
经济发展与环境保护



群言出版社
Qunyan Press

图书在版编目(CIP)数据


寻找出路:公共政策视野下的经济发展与环境保护/
胡仙芝,张璞主编. —北京:群言出版社,2012. 11

ISBN 978 - 7 - 80256 - 337 - 7

I. ①公… II. ①胡… ②张… III. ①中国经济—经济
发展—文集②环境保护—中国—文集 IV. ①F124 - 53②X - 12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 092932 号

出版人	范芳
责任编辑	陈佳
助理编辑	孙平平
装帧设计	美信书籍设计工作室
出版发行	群言出版社(Qunyan Press)
地 址	北京东城区东厂胡同北巷1号
邮政编码	100006
网 站	www.qypublish.com
电子信箱	qunyanCBS@126.com
总 编 办	010 - 65265404 65138815
编 辑 部	010 - 65276609 65262436
发 行 部	010 - 65263345 65220236
经 销	全国新华书店
读者服务	010 - 65220236 65265404 65263345
印 刷	北京画中画印刷有限公司
版 次	2012年11月第1版 2012年11月第1次印刷
开 本	787 × 1092mm 1/16
印 张	34.5
字 数	580千字
书 号	ISBN 978 - 7 - 80256 - 337 - 7
定 价	78.00元

 [版权所有,侵权必究]

总 序

中国作为一个发展中的人口大国，资源环境问题是长期制约经济社会可持续发展的重大问题。党中央、国务院高度重视环境保护工作，提出了建设生态文明，建设资源节约型与环境友好型社会，推进环境保护历史性转变，让江河湖泊休养生息，节能减排是转方式调结构的重要抓手，环境保护是重大民生问题，要不断探索中国环保新道路等一系列新理念新举措。在科学发展观的指导下，“十一五”环境保护工作成效显著，在经济增长超过预期的情况下，主要污染物减排任务超额完成，环境质量持续改善。

随着当前经济的高速增长，资源环境约束进一步强化，环境保护正处于负重爬坡的艰难阶段。治污减排的压力有增无减，环境质量改善的压力不断加大，防范环境风险的压力持续增加，确保核与辐射安全的压力继续加大，应对全球环境问题的压力急剧加大。要破解发展经济与保护环境的难点，解决影响可持续发展和群众健康的突出环境问题，确保环保工作不断上台阶出亮点，必须充分依靠科技创新和科技进步，构建强大坚实的科技支撑体系。

2006年，中国发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》（以下简称《规划纲要》），提出了建设创新型国家战略，科技事业进入了发展的快车道，环保科技也迎来了蓬勃发展的春天。为适应环境保护历史性转变和创新型国家建设的要求，原国家环境保护总局于2006年召开了第一次全国环保科技大会，出台了《关于增强环境科技创新能力的若干意见》，确立了科技兴环保战略，建设了环境科技创新体系、环境标准体系、环境技术管理体系三大工程。五年来，在广大环境科技工作者的努力下，水体污染控制与治理科技重大专项启动实施，科技投入持续增加，科技创新能力显著增强；

发布了502项新标准，现行国家标准达1263项，环境标准体系建设实现了跨越式发展；完成了100余项环保技术文件的制订和修订工作，初步建成以重点行业污染防治技术政策、技术指南和工程技术规范为主要内容的国家环境技术管理体系。环境科技为全面完成“十一五”环保规划的各项任务起到了重要的引领和支撑作用。

为优化中央财政科技投入结构，支持针对市场机制不能有效配置资源而进行的社会公益研究活动，“十一五”期间国家设立了公益性行业科研专项经费。根据财政部、科技部的总体部署，环保公益性行业科研专项紧密围绕《规划纲要》和《国家环境保护“十一五”科技发展规划》确定的重点领域和优先主题，立足环境管理中的科技需求，积极开展应急性、培育性、基础性科学研究。“十一五”期间，环境保护部组织实施了公益性行业科研专项项目234项，涉及大气、水、生态、土壤、固废、核与辐射等领域，共有包括中央级科研院所、高等院校、地方环保科研单位和企业等几百家单位参与，逐步形成了优势互补、团结协作、良性竞争、共同发展的环保科技“统一战线”。目前，专项取得了重要研究成果，提出了一系列控制污染和改善环境质量技术方案，形成一批环境监测预警和监督管理技术体系，研发出一批与生态环境保护、国际履约、核与辐射安全相关的关键技术，提出了一系列环境标准、指南和技术规范建议，为解决中国环境保护和环境管理中急需的成套技术和政策制定提供了重要的科技支撑。

为广泛共享“十一五”期间环保公益性行业科研专项项目研究成果，及时总结项目组织管理经验，环境保护部科技标准司组织出版了“十一五”环保公益性行业科研专项经费系列丛书。该丛书汇集了一批专项研究的代表性成果，具有较强的学术性和实用性，可以说是环境领域不可多得资料文献。丛书的组织出版，在科技管理上也是一次很好的尝试，我们希望通过这一尝试，能够进一步活跃环保科技的学术氛围，促进科技成果的转化与应用，为探索中国环保新道路提供有力的科技支撑。

中华人民共和国环境保护部副部长

吴晓青

2011年10月

目 录

序言与导论

研究环境保护基本国策 实现绿色环保政策创新	高小平 3
环境治理呼唤制度顶层设计	朱维究 6
保护与开发——资源环境面对的两难选择	许耀桐 9
专访：统筹兼顾是处理经济发展和环境保护关系的基本原则	许耀桐 王红茹 朱 杉 11
“十二五”期间我国环保形势及环保的科技需求	刘海波 14
环境保护、科学发展与法治可能	何 兵 16
转变经济发展方式，加强环境资源保护，积极探索有效环境政策
.....	胡仙芝 余 茜 李小方 18
附：倡议书：从我做起，从现在做起，保护美好生态环境，促进经济可持 续发展	26

环保理论与政策设计

我国传统环保管理体制面临的挑战及其解决途径——以水资源管理为例	胡仙芝 喻 云 何深思 31
当代中国环境政策利益调控的创新	朱广忠 39
气候变化、低碳经济与产业转型	王 军 44
技术创新决策管理体系初探	王旭东 63

寻找出路

公共政策视野下的经济发展与环境保护

县政府环保责任缺失与弥补研究	史 策	74
论人民政府及其环保行政主管部门的职能与责任	王雅琴	84
关于我国环境管理体制改革的思考	屈振辉	95
基于网络治理理论的环境保护模式研究	张礼祥 姜文龙	101
理想与现实的纠葛：政府环境信息主动公开机制的实践检讨	李永林	108
地方政府与企业在节能减排政策执行中的博弈分析	罗 立	118
技术理性批判与当代生态文明建设	于海量	126
政府对环境群体性事件中的角色和职能定位偏差及其矫正	余 茜	133

环境保护与经济增长

经济结构、经济发展与污染物排放之间关系的实证研究	牛海鹏 朱 松	143
污染排放与经济的双向影响研究	朱 松 张平淡 蒋洪强	153
中国区域能源效率评价与分类研究	王治平	167
基于文献计量的环境库兹涅茨曲线研究评析	朱艳春 王海燕	175
民间资本与经济增长方式“颜色转变”关系探究	陆华梁	187
环保投资的溢出效应检验——基于内生增长模型	林群慧 陈冠益 杜雯翠 牛海鹏	196

环境政策工具

政策环评指标体系建构——基于结果—价值综合评估的视角	邓剑伟	213
公民参与、环境治理模式转型与环境保护绩效改善——基于山西省环境保护实践的思考	李杏果	223
环境监管、环境执法与环境绩效——山西环保新政的解释框架	杨志云	239
两型社会建设中地方政府环境政策工具的选择	肖建华	258
自然资源特许经营权流转的法理基础与制度构建	闫 海 李 丹	269
促进低碳经济发展的财税政策与金融支持的协同研究	任 勤	277
环境审计的新领域——采掘业审计	陈 希 杨 晖 柳青青	288
我国可持续能源审计的实施框架研究	陈希晖 张 卓	299

排污费征收制度的政策作用及改进	王天兰	310
政策群理论及其应用——以“十一五”期间成功关停小火电为例	薛立强 杨书文	317

环保产业与农业政策

我国节能环保产业发展现状及对策研究——以战略性新兴产业发展为视角	胡仙芝 魏海涵 刘 杰 马敬萱 刘婧宇	331
战略性新兴产业的发展与中原经济区建设契合性的思考	徐本华	341
工业园区生态化政策设计相关问题研究	杨钟红 闫笑非 周燕芳	351
农业污染排放与农业经济关系研究	黎 霆 杨良敏	365
农村环境危机与我国城市化的政策选择	楚德江	374
农村水环境治理：微观透视与宏观思考——以粤东地区刘厝寨村为个案	侯保疆 刘晓宁	382
现代农业要求下农业环境保护路径选择	何传新	390
我国流域治理机制创新的目标模式与政策含义——以闽江流域为例	胡 熠	397
农业温室气体排放现状及低碳农业发展模式研究	姚延婷 陈万明	407

地方环保实践与创新

能源供需视角下的内蒙古经济增长及政策分析	张 璞 张 北	419
辽宁省能源消耗与经济增长的时间序列分析 ...	杨景海 徐大伟 殷珊珊	428
珠三角城市间环境合作治理机制研究	王玉明 刘湘云	437
“十一五”时期深圳经济发展与环境保护良性互动的调研报告	李永清	450
西藏环境质量动态评价及环境政策市场化工具选择	王大海	459
从包钢治污减排的实践看我国相关政策	王梦婕 潘桂英	471
鄂西生态文化旅游圈农村水资源可持续发展探析	林 畅 徐志高 周 恒	480
公众环保意识影响地方政府环保决策的范例——对广东番禺垃圾 焚烧厂选址事件的分析	张 青	487

寻找出路

公共政策视野下的经济发展与环境保护

大运河治理与文化遗产之杭州方略

.....	刘 杨 卫美华 李 冲 唐 丹	497
汾渭流域生态环境的现状 & 保护策略	陈荣清	502
关于南京市“绿评”政策的评析	杨绍陇 庄国波	508
内蒙古“呼伦湖”地区生态调研报告	胡仙芝	519

他山之石

加拿大环境治理中的跨部门合作及其借鉴	王玉明 邓卫文	533
“无公害日本”建设的经验和启示	黄 华	540
后记		543

序言与导论



研究环境保护基本国策 实现绿色环保政策创新^①

高小平

在全国上下认真学习贯彻胡锦涛总书记“七一”重要讲话之际，举行“公共政策视野下的经济发展与环境保护”研讨会，很有意义。

经济发展与环境保护之间的关系，是贯彻落实科学发展观、实现可持续发展需要解决的关键性问题。处理好经济发展与环境保护之间的关系，既要靠体制机制方面的作用，要靠深化改革开放，要靠综合运用经济手段、法律手段和行政手段，这些都是必需的。而公共政策有着特殊的作用，在现实针对性、应用广泛性和措施灵活性上具有更加直接的作用和相当明显的优势。

中国作为一个发展中大国，面临着发展经济和保护环境的双重挑战。环境保护既是转变发展方式的需要，又是改善和保障民生的需要，也是政府公共服务的基本领域。目前，从根本上看，中国还没有完全转变高投入、高消耗、高排放、不协调、难循环、低效率的粗放式经济增长方式。国际金融危机更加凸显了加快转变经济发展方式的重要性和紧迫性。环境资源与经济矛盾的矛盾还没有破解。“十二五”时期，中国要继续深入贯彻节约资源和保护环境基本国策，充分发挥环保在经济社会发展中的作用，尤其是在转方式调结构中的作用，关键要将环境保护的倒逼机制传导到结构调整和经济转型上来，积极推进财税、金融、资源性行业等领域的改革，更加注重认识和把握实践发展规律，

^① 本文系选自作者在2011年8月13日“公共政策视野下的经济发展与环境保护”研讨会（内蒙古包头）上的致辞，有删节。

推动环境保护实现历史性转变，更加突出经济效益与生态效益的统筹兼顾，努力形成科学发展的体制机制和持久动力。

要实现绿色环保政策创新，需要立足公共政策建设，构建高效的政策体系，这既符合中国加强环境保护服务、经济社会发展的国情，又是一条重要的国际经验。政策框架对绿色发展和发展方式转变有着重大影响。要从提高经济效率和发展效益的角度创新政策，将保护自然环境、维护生态安全视为发展的基本理念，将绿色发展视为发展的基本取向，并体现在政策安排中。更加注重推动经济结构调整，更加注重推进自主创新、增强经济增长活力和动力，更加注重提高经济增长质量和效益，将保护环境的理念体现在工业、农业、交通运输、建筑和服务等各个领域，将环境保护的政策落实到生产、流通、分配和消费的各个环节，从再生产全过程建立起全面覆盖经济社会发展的环境保护政策体系。要加强政策建设，加快推动规划环评条例的出台，有序推进环境政策向立法的提升。

为了促进生态环境政策的创新，需要着力做好以下方面：

一是更加重视加快政府职能转变。推动绿色发展及转变发展方式，行政管理方式转变要先行。当前发展方式转变的严峻挑战并不在经济本身，而在政府角色定位和职能转变上。政府作为公共权力行使者、政策措施制定者、经济活动管理者的特殊角色，决定了它是完善市场体系、规范市场行为、克服市场缺陷、保证市场有序竞争的中坚力量，对绿色发展和转变发展方式具有巨大的导向作用和广泛的重要影响。适应推进绿色发展和转变发展方式的要求，要创新行政管理体制机制，把更多精力从主导经济增长，转向提供基本公共服务和创造良好的经济发展环境，更好地发挥市场配置资源的作用，变主动干预为主动服务。同时，自觉遵循市场经济的运行规律，提高宏观调控的科学性和预见性，实施人与自然和谐、生态与经济协调的绿色管理，构建绿色环保管理新机制，按照自然规律对稀缺生态资源进行优化配置和科学利用，从而推动发展方式转变，而不是阻碍这一转变。

二是更加重视发挥市场机制作用。发展方式转变最终是由市场规律决定的，只有市场机制才能将绿色发展的各种利益主体联系起来。市场机制是价格、供求、竞争等相互作用、相互影响的结果，可引导资源由低效益向高效益、由供给过剩向供给不足的部门或领域流动。作为市场手段价格和税收是解决资源环境问题的有效手段，应充分体现环境倒逼理念，加强重点流域、区

域、行业污染治理，建立健全生态补偿机制，从根本上扭转资源利用中的低效和浪费现象。推进绿色发展和转变发展方式，要用好市场的力量，进一步发挥市场作用，健全激励和约束机制，增强企业和全社会节能减排内生动力。

三是更加重视发挥自主创新作用。着力提高自主创新能力，是增强企业核心竞争力和发展后劲的关键所在，也是转变经济发展方式的根本出路和突破口。中国传统产业大多能源和资源消耗高、环境污染重，利用高新技术加以改造，可以大大提高资源和能源的使用效益，减少污染排放，提高产品质量和经济效益，甚至可以将其中的夕阳产业脱胎换骨为朝阳产业。中国的人口规模、资源环境禀赋和经济技术发展阶段，决定了中国实现绿色发展较发达国家面临更大的挑战，经济社会的快速发展与资源环境承载能力的矛盾更为突出，需要把自主创新作为转变发展方式的突破口，把增强自主创新能力作为战略基点，走中国特色自主创新道路，带动产业转型和技术升级。立足于绿色技术为核心的科技创新，既可对发展方式转变起到重要的支撑作用，更可引领绿色发展的方向。要加强重点节能工程建设，大力发展循环经济和环保产业，加快低碳技术研发应用。

四是更加重视发挥政绩考核作用。要树立绿色政绩观，完善中国特色的绿色发展绩效考核体系。在考核操作上，从注重过程规范向注重结果运用转变；在考核指标上，“十二五”期间可将绿色经济占整个经济的比重，万元 GDP 物质投入、万元 GDP 能耗、万元 GDP 水耗、万元 GDP 土地消耗，自然灾害直接经济损失减少，环境污染治理总投资占 GDP 比重等纳入绩效考核指标，把资源消耗、环境污染、环保投资增长和节能降耗减排等软硬指标均列入考核范围，推行绿色 GDP 的核算体系，淡化规模总量指标，突出结构效益指标，突出社会民生指标，突出节能环保指标，从注重经济增长指标向注重综合性指标转变；在考核方式上，综合运用经济、法律和行政手段，从以内部考核为主向以第三方考核为主转变，强化目标责任评价考核；在考核制度上，从注重政府保障向注重法律保障转变。发挥好绿色政绩考核导向之手的引领性作用，引导各方面切实把工作着力点放到加快绿色发展和转变发展方式上来，构建科学发展的长效机制。

（作者系中国行政管理学会执行副会长兼秘书长，研究员）

环境治理呼唤制度顶层设计

朱维究

我们已经走过了初期的社会经济发展道路，到了综合来解决经济社会发展深层次的矛盾和问题的时候了。搞自然科学的人也意识到仅仅靠自然科学不能解决我们发展中遇到的所有问题，必须和社会科学结合起来共同探讨，解决深层次发展的各种经济矛盾、社会矛盾以及政治上的一些问题。我觉得这个现象本身就是一个很好的启示。下面，我就结合个人的学科方向和历程，就环境治理公共政策问题谈几点自己的感受。

首先，“公共政策视野下的经济发展与环境保护”标题非常好。实际上公共政策在中国是由执政党提出来，提出各种各样的建议，要按照咱们的宪法规定、法定程序的话，所有的公共政策都是由各级的执政党提出、人大通过、政府去执行的。但是现在我们在公共政策的制定和执行的过程当中，实际上初期是分阶段进行的。比如说，早期首先从经济的发展入手，这也是客观的、可取的，但是仅仅从经济角度考虑整个的发展，是远远不够的，甚至会带来一系列我们现在已经感觉到的问题，有些甚至是非常严重的问题。比如，处理发展和环境的关系已经成为非常尖锐的、我们没有解决好的问题，能不能在这之前先考虑一点呢？不是不可能，尤其在后发的这些地区，更可以在发展的早期就注意人和环境的关系，发展和后续力的保存问题，这也是后发地区的优势。

其次，现在按照中央的文件来看，经济发展、社会发展和环境之间的关系怎么处理？当然还有政治建设。经济建设、环境保护建设、社会建设和政治建设四个建设要协调发展。尽管在发展阶段上可以有所偏重，但是科学的发展必须是四项发展共同来考虑，统筹安排。

从公共管理的理论来看，我觉得我们到了要把各种各样的社会现象、社会复杂矛盾、问题进行理性思考，提高到一定理论程度来分析和认识的时候。同时，“十二五”期间，无论是胡总书记还是温总理，都特别强调要做综合的思考、分析，并且做“顶层设计”。各种各样的制度和公共政策要进行顶层设计，这也是给我们搞理论研究的人提出的一个重大课题。比如到底该不该用法律，到底什么时候用法律；法律比较弱，是不是就靠政治或行政手段就把这些问题都解决了？法律在中国需不需要，能不能运用法律，这也是值得我们思考和研究的话题。

我感觉在“顶层设计”当中关键的是制度设计，而制度设计当中最高层次的、代表国家要执行的一些制度就是法律。尤其是对于环境和经济发展这种利益冲突比较鲜明的，各种分配当中的利益冲突比较鲜明的，一定要有制度。而有些制度必须是作为国家的意志，用法律手段来保证才能够实施，才能够让大家信服，才有威慑力，才能够真正起作用。也就是我们常说的，为什么落不实，就是因为责任不落实。政策的治理肯定是不容易落实的，而法律的治理往往是必须明确责任，必须追究责任。所以在解决经济发展和环境保护这对矛盾当中，恐怕法律手段是必须要学会的，必须要运用的。

在整个的制度设计当中，法律是顶层设计的最高层次的制定，在这方面需要大家在综合各个学科研究的基础上，解决如何制定各项规则的问题，我个人觉得至少应包括三类规则：第一类是各种各样的技术标准和技术规程——科学测定的、科学研究具体要求的技术规程；第二类就是执行具体的公共政策时所应采取的措施和制度保障；更高一个层次的应当是法律制度。目前，这些制度的建设，已经有了大体框架，但是还缺少一些支柱性的法律，如解决人和环境的这些法律的落实，还有解决人和人利益分配的大的制度，公共财政体系，公共财政方面的法律制度，税法的进一步完善……这些方面都需要我们做深入研究。

有学者提到用倒逼的方式解决环境和社会发展的矛盾，这个时候法律手段就必须提上日程。我感觉，在中国，运用政策来解决经济社会发展中的问题我们是行家里手，但是运用法律手段更高层次地解决一些根本性的问题，尤其是涉外的，包括一国两制的，这方面的需要就更紧迫。

在公共管理的理论中，还要提倡“治理”的理念，从管理到治理，治理的手段要发展、丰富。学会在政治手段运用的同时，学会运用经济手段、行政

寻找出路

公共政策视野下的经济发展与环境保护

手段、法律手段之间的统一使用，交替使用，综合运用。要学会综合运用各种手段解决我们社会中遇到的一些问题，这也是我们执政能力水平提升的表现，从一般的社会管理提升到全球化治理，既向先进的发达国家学习，同时也要赶上他们，来解决全球治理的一些问题。

提到全球治理和公共政策的实施，要高度重视全球化的背景。因此在全球治理的要求之下，治理应当把常态的治理和风险的治理同时考虑。在公共政策的制定和考虑的同时，必须把风险治理和常态治理作为同样的制度设计一并考虑，各种手段在什么时候运用，如何运用，也应该考虑。这个时候我们的治理才是符合全球化的。

我们必须要有全球风险治理的观念，刚才和各位专家探讨碳交易的问题，实际上我们很可能陷入发达国家富国俱乐部给我们设的另外一个圈套。当然西方国家制定的一些规则是人类制度文明的体现，制度文明是最高级的文明。但是，制度永远有缺陷，西方国家根据他们的利益制定的法律、公约、条约，我们有时候必须要参加。我们既要学会使用法律手段，同时也要在掌握的话语权之后，参与修改这些法律和条约、公约。因此，法律手段在治理中不仅在国内不可缺少，法律必须在全球治理中也提上日程。

（作者系国务院参事、中国行政管理学院副会长、中国政法大学教授、博士生导师）