

吴敬琏 主 编

比
Comparative

较
33
Studies

世界银行东亚和太平洋地区可持续发展局
中国突发水污染事件的预防和应对

普拉纳布·巴丹
中印：觉醒的“泥足巨人”

埃里克·马斯金
为什么我们总是拖延

D·诺斯、J·瓦利斯、S·韦伯、B·温加斯特
发展中国家的新发展思路

丹尼·罗德里克
增长诊断法

阿萨尔·林德贝克
中国转型期间的经济社会互动

延斯·福斯贝克 拉尔斯·奥克塞尔赫姆
向市场型货币政策的转变

亨利·奥尔松 耶斯佩·罗伊内 丹尼尔·瓦尔登斯特伦
财富集中度的跨国比较

罗伯特·奥德
证券化的经济学分析及美国的经验教训

豪威尔·杰克逊 斯塔夫罗斯·康梯尼斯
市场作为监管者

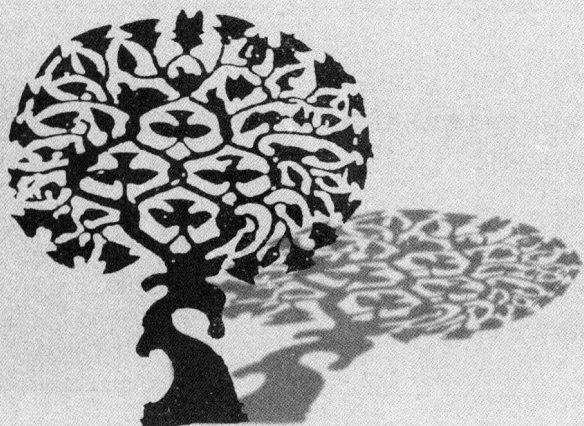


中信出版社
CHINA CITIC PRESS

比
Comparative

较
33
Studies

吴敬琏 主 编



中信出版社
CHINA CITIC PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

比较. 第33辑/吴敬琏主编. —北京: 中信出版社, 2007. 11

ISBN 978-7-5086-1020-7

I. 比… II. 吴… III. 比较经济学 IV. F064.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 166490 号

比较·第三十三辑

主 编: 吴敬琏

策 划 者: 《比较》编辑室

出 版 者: 中信出版社 (北京市朝阳区东外大街亮马河南路 14 号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者: 中信联合发行有限责任公司

承 印 者: 中国农业出版社印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印 张: 13.5 字 数: 200 千字

版 次: 2007 年 11 月第 1 版 印 次: 2007 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5086-1020-7/F · 1236

定 价: 20.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线: 010-85322521

<http://www.publish.citic.com>

010-85322522

E-mail: sales@citicpub.com

author@citicpub.com

卷首语

本辑《比较》发稿之际，正值十七大召开。我们欣然看到，会议充分肯定了改革开放的重大意义，“改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路”；重申了坚持改革开放的决心，“改革开放符合党心民心、顺应时代潮流，方向和道路是完全正确的，成效和功绩不容否定，停顿和倒退没有出路”；强调要在改革开放的基础上把“发展”作为“第一要务”、要“一心一意谋发展”。同时，针对我国进入新的发展阶段后面临的一系列问题，最为突出的是日益严重的环境污染和不断拉大的收入分配差距，会议还提出了转变经济发展模式，实现经济、社会和环境协调发展的“科学发展观”。在落实科学发展观的时候，对于发展本身，应该有什么样的视野？对于面临的各种问题，从理论和实践上应该如何看待？从政策和制度的角度，应该如何设计？从短期来看，有什么样的过渡机制和政策可以缓解这一发展必然要经历的阶段性矛盾，从而使我们能够迈向一个现代国家？从长期来看，又应该建设什么样的制度来有效地预防和应对？这些都是我们继《比较》第32辑后希望和读者共同探讨的话题。

开篇《中国突发水污染事件的预防和应对》是世界银行针对当前国内接连发生的几起重大的突发性水污染事件而做的课题报告。2005年中国七大河流约59%属于四类、五类或劣五类水质量，除了像松花江事件和太湖蓝藻这样的重大污染事件外，还有许多大小不一的水污染事件，以2004年为例，全国发生的1441起环境污染与破坏事故中，有一半与水污染有关，由此导致的经济损失达2.54亿元。日趋严重的水污染及频繁发生的水污染事件成为中国最突出的环境问题。报告对中国现行的预防和应急体制与国际经验进行了比较分析，认为意识淡薄、缺乏激励机制、制度安排不当、应急准备或应急预案不充分、事故现场缺乏协调以及监测和信息上报不力等因素导致了我国预防和应急体制的薄弱。针对这些原因，报告从最值得政策面的人士领会的，也是

此报告最具特色的是，它针对全面的体制改革、风险管理与预防、应急处理与减轻突发事件的影响三个方面，提出了十条具体的政策建议。

《觉醒的“泥足巨人”：中印比较》一文是伯克利加州大学教授普拉纳布·巴丹提交给2007年7月10~11日国际经济学会（IEA）“可持续发展的政治学”圆桌会议的论文。巴丹在文中回顾了中印两国近一百年来的经济发展，充分肯定了两国近期在经济增长、减贫、人民生活水平提高等方面取得的成就；还对两国未来经济发展的有利条件进行了比较分析。但是他也特别强调了两个国家面临的各种问题，如伴随中国高速发展而来的环境污染、地方卫生服务和教育状况的严重恶化、缺乏社会冲突的政治解决机制等；而印度则面临着贫困问题、落后的教育和卫生、僵化的劳动力市场，以及过分注重短期利益的政治治理制度等问题。也正是基于这些深层次的问题，巴丹教授把中印两国称为“觉醒的泥足巨人”。他的拷问和分析，对正处于全球聚光灯之下，沉浸在崛起的欣喜之中的中印两国来说，具有特别重要的警示意义。

11月8日，2007年诺贝尔经济学奖得主埃里克·马斯金在接受清华大学的名誉教授聘书时，发表了题为“为什么我们总是拖延”的演讲。为了在第一时间把马斯金教授的演讲内容提供给读者，我们特意延期出版本辑《比较》。在演讲中，马斯金教授探讨了一个非常普遍的人类行为，即人们总喜欢把今天该做的事情拖到明天才做，用经济学的术语来说，就是随着时间的流逝，人们看待未来的痛苦时所用的折现率越来越高，他把这称之为“双曲线折现率”。对此，马斯金教授给出了两个解释：首先，我们生活的世界充满不确定性。人们不清楚未来有什么事情发生，因此在选择今天和明天的两份同样的回报时，都会愿意立即兑现。其次，等待是需要支付成本的。包括生理上的成本，在等待过程中，你要消耗更多的热量。还有经济上的成本，坐等未来的收益可能会让你失去做其他事情的机会，也就是机会成本。正是这种双曲线折现率现象为人们采取某种制度约束自己的行为提供了理论依据，如强制性的社会保障计划和美国人的“圣诞账户”。根据演讲所表达的意思，我们把文章标题改为《最后一刻的道理》。

“前沿”栏目提供的两篇文章分别从制度和政策设计的角度来思考发展问题，给我们开辟了观察发展问题的另一番视野。道格拉斯·诺斯等人的《有限准入秩序：发展中国家的新发展思路》可谓是《比较》第30辑发表的《诠释人力历史的一个概念性框架》的姊妹篇。作者试图应用上一篇文章中提出的“社会秩序”概念，以及两类主要的社会秩序——有限准入秩序和开放准入秩序，来探讨发展中国家的发展思路。他们认为，制度的运转依赖于更广泛的社会秩序。当前国际社会根据发达国家的经验在发展中国家推行的种种发展

政策往往事与愿违，一个根本的原因是，这些政策忽视了社会的实际运转，企图把发达国家开放准入秩序的元素，如竞争、市场和民主等，直接移植到发展中国家的有限准入社会中去，没有考虑这些因素可能会在有限准入社会引起潜在的冲突。为此，文章着重分析了不同类型的有限准入秩序，探讨了影响有限准入秩序向开放准入秩序转型的各种外部力量，包括开放社会提供的制度模式的参考、世界政治秩序、技术和跨国公司。从研究的角度来看，作者认为，主要关注经济问题、强调市场导向改革的发展思路，其“未来的改进方向可能是与政治体制有关的研究”。

哈佛大学教授丹尼·罗德里克教授一向对发展问题有着独到的见解。在这篇《诊断法：构建增长战略的一种可行方法》中，一开头就主题鲜明地指出，虽然发展一直在进行，但是关于发展的政策却停滞不前。被跨国机构、援助组织、北美学术机构和这些机构培养的专家所认同和推崇的标准发展政策并没有带来经济的发展，一个显而易见的例子是拉美和非洲，与之相反，采用非标准政策的亚洲国家却取得了令人瞩目的经济发展，尤其是中国和印度。为什么会出现这样的反差呢？是因为标准的发展政策断定同样的政策适用于所有国家，没有致力于解决那些可能是最关键的、制约经济增长的因素。作者认为，一个更可行的、同时又能避免政策虚无主义的发展战略应该是“增长诊断法”。它包含三个基本的要素：首先，通过诊断性分析找出经济增长最重要的制约因素。其次，用富有创造性和想象力的政策设计，来恰当地解决已经找到的制约因素。第三，将诊断分析的过程和政策反馈制度化，保证经济的活力和持续的增长。他还认为，这种诊断方法有利于经济学家恰当地发挥自己的能力，即经济学家应该是政策的得失权衡者而不是鼓吹者。

经过近30年的改革开放和快速增长，中国正在从一个以经济发展为主向经济和社会互动转变的阶段。著名经济学家林德贝克的《转型期中国的经济社会互动关系》对中国的经济和社会变化进行了全景式的回顾和展望。他首先度量了中国经济体制在多个维度的转型程度，认为其现状属于某种形式的“混合经济”，劳动力市场和产品市场出现了繁荣，人们的自由选择大大丰富，但要素市场发育落后，关系网的作用依旧重要。随后，文章分析了现在面临的几个重要的社会问题：贫富差距拉大，“相对贫困”现象增长；原有的社会保障体制解体，政府对社保、教育、医疗等服务的投入严重不足；以及老龄化和城市化等结构变化带来的新问题。作者最后指出，中国政府未来的社会政策选择主要有如下三个方面的任务，其中的许多具体课题尚待深入探讨：（1）提高和稳定要素收入，特别是保证低收入群体的利益；（2）通过税收和转移支付来稳定和调整可支配收入；（3）普及和改进社会服务。林德贝克的

论述从另一个侧面论证了大野健一关于威权模式和民主模式的理论分析。

中国的货币政策从来没有像今年这样备受关注。外汇储备激增、流动性过剩、楼市股市暴涨、通货膨胀势头渐显,所有这些都将货币政策推到了政策决策的前台。而学界和市场人士对央行采取的货币政策操作手段及其效果也颇多争议。延斯·福斯贝克和拉尔斯·奥克塞尔赫姆的《向市场型货币政策转变:欧洲经验给中国的启示》一文也许能给我们思考货币政策提供更多的视角。两位作者对欧洲小型开放国家和中国最近几年的货币市场发展及货币政策改革进行了比较分析。作者认为,中国多元化的货币政策目标充满了内在的矛盾和利益冲突,不仅导致政策领域之间的溢出效应,还导致很大程度的相机抉择和临时性的政策措施;刚性的汇率制度不仅打击了旨在提高金融市场宽度与深度的努力,破坏了正在形成之中的货币市场,而且直接导致中国人民银行的市場操作无法达到预期目标。同时,中央银行本身和银行体系缺乏经济独立性、货币市场不发达,致使中央银行无法按照市场标准行事。所有这些都会影响货币政策的有效性。作者进一步指出,中国要想形成货币政策操作的平台,有效发挥货币政策的作用,就需要有广泛深入的制度改革,“如果不更加坚定、更加无条件地遵循市场原则,各种失衡仍将持续”。

2007年8月8日亚洲开发银行发布了《亚洲的分配不均》研究报告。报告称,在22个纳入亚行研究范围的国家中,中国位居首位。在衡量分配不平等的两个常见指标中,收入最高的20%人口的平均收入与收入最低的20%人口的平均收入的比率高达11倍,位于亚洲之首;2004年的基尼系数高达0.4725,仅次于尼泊尔。这份报告再次激起了国人对收入差距问题的关注和争论。“比较之窗”给读者提供了三位瑞典学者亨利·奥尔松、耶斯佩·罗伊内和丹尼尔瓦尔登斯特伦的《财富集中度的长期变化:对近期研究结果的综述》。作者综合利用已有的文献,从历史的视角对法国、瑞士、英国、美国、丹麦、挪威和瑞典七个工业化国家的财富集中度进行比较分析,给出了详细的数据和图表。作者认为:“经济发展会明显降低财富集中度程度。对于一国发展过程中财富分配不均现象的更好概括应该是,它遵循倒J型发展路径,现阶段的财富分配要比工业化开始时公平得多。”这种纵向和横向的历史比较分析,可以让我们对收入不平等问题有一个更加客观、冷静的认识。

次级债风波似乎还没有过去,它对金融市场和全球经济的影响仍有待观察。密歇根大学罗斯商学院范奥德教授的《证券化的经济学分析及美国的经验教训》一文揭开了次级债风波背后的证券化机制。作者介绍了美国三大政府关联机构——房利美、房地美和吉利美——在住房抵押贷款证券化中的作用,从经济学的角度对美国住房抵押贷款的证券化进行了分析,不仅探讨了

两种基本的证券化模式，还讨论了其中涉及的委托代理、利率风险等问题。同时还就如何控制证券化的风险和如何合理发挥证券化的功能，得出了一些经验教训。

20世纪90年代中后期以来，全球经济失衡的程度和范围不断扩大，而且日渐向东亚，更主要的是中国集中，这与要求中国重估汇率的国际呼声相结合，导致中国是否会成为这次失衡的下一个日本，成为各方争论的焦点。国务院发展研究中心祝丹涛博士的《国际货币体系和全球经济失衡》一文跳出了传统的投资、储蓄、汇率、进出口等思路，选取了不对称的国际货币体系这一更深层的视角来阐释失衡背后的制度性原因。文章从二战后的三次周期性失衡出发分析了国际货币体系中的“特里芬难题”，认为全球经济失衡正是缘于这一难题。文章还对当前国际货币体系下如何应对失衡给中国经济带来的各种潜在威胁提供了政策建议。

“法和经济学”栏目是哈佛大学法学院教授豪威尔·杰克逊和博士生斯塔夫罗斯·康第梯尼斯接着第32辑《市场作为监管者：一项调查》一文的附录A部分。两位作者对法国、日本、德国、英国、澳大利亚、中国香港、美国和加拿大的监管结构进行了调查，根据调查结果详细地描述了监管权力在中央政府、行政机构和市场基础性组织之间的分配情况，以及各监管机构在执行监管权力时的相互关系。为了便于作者进一步了解这些国家和地区的监管结构，作者还以脚注的形式提供了大量参考资料。

目 录

Contents

第三十三辑

1 中国突发水污染事件的预防和应对

世界银行东亚和太平洋地区可持续发展局

Water Pollution Emergencies in China: Prevention and Response

by Sustainable Development Unit,

East Asia and Pacific Region, The World Bank

24 觉醒的“泥足巨人”：中印比较

普拉纳布·巴丹

Awakening Giants, Feet of Clay: A China-India Comparison

by Pranab Bardhan

特稿

Special Feature

37 最后一刻的道理

埃里克·马斯金

Why We Procrastinate

by Eric Maskin

前沿

Guide

43 有限准入秩序：发展中国家的新发展思路

道格拉斯·诺斯 约翰·瓦利斯 斯蒂芬·韦伯 巴里·温加斯特

Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to
the Problems of Development *by Douglass C. North*

John Joseph Wallis, Steven B. Webb and Barry R. Weingast

65 诊断法：构建增长战略的一种可行方法

丹尼·罗德里克

Diagnostics: A Practical Approach to Formulating Growth Strategies

by Dani Rodrik

改革论坛

Reform Forum

75 转型期中国的经济社会互动关系

阿萨尔·林德贝克

Economic-Social Interaction during China's Transition

by Assar Lindbeck

94 向市场型货币政策的转变：欧洲经验给中国的启示

延斯·福斯贝克 拉尔斯·奥克塞尔赫姆

The Transition to Market-Based Monetary Policy: What Can China
Learn from the European Experience?

by Jens Forssbäck and Lars Oxelheim

比较之窗

Comparative Studies

117 财富集中度的长期变化：对近期研究结果的综述

亨利·奥尔松 耶斯佩·罗伊内 丹尼尔·瓦尔登斯特伦

Long-Run Changes in the Concentration of Wealth: An Overview of
Recent Findings

by Henry Ohlsson, Jesper Roine and Daniel Waldenström

金融评论

Financial Review

- 139 证券化的经济学分析及美国的经验教训 罗伯特·范奥德
On the Economics of Securitization: A Framework and Some Lessons
from U.S. Experience *by Robert van Order*
- 158 国际货币体系和全球经济失衡 祝丹涛
Understanding Global Imbalance from the Perspective of International
Monetary System *by Zhu Dantao*

法和经济学

Law and Economics

- 167 市场作为监管者：一项调查（下）
豪威尔·杰克逊 斯塔夫罗斯·康梯尼斯
Markets as Regulators: A Survey
by Howell E. Jackson and Stavros Gkantinis

中国突发水污染事件的 预防 and 应对

世界银行东亚和太平洋地区可持续发展局

1. 引言

经历 20 多年的经济快速增长，中国正面临着严峻的环境问题，水污染便是其中之一。近两年接连发生的严重水污染事件，是水污染问题的一个突出表现。

突发水污染事件可分为两类：一类是因偶然原因导致污染物在短期内大量排放造成水污染，如发生在 2005 年 11 月的松花江有毒化学品污染事件（见专栏 1）；另一类则是污染物长期排放产生累积效应，最终在某个时间骤然造成水体严重污染，产生重大影响，2007 年 5 月太湖蓝藻爆发导致无锡市饮用水源被污染就是一个典型的例子。无论是哪一类水污染事件，一旦发生，都会在短期内对当地的生产和居民的生活、健康以及水生态系统构成严重威胁，若处置措施不当，还可能产生跨界影响。因此，避免水污染事件的发生，以及在发生水污染事件之后采取适当的应对措施，尽可能减轻其影响，是中国政府面临的一项紧迫任务。

由于引起两类突发水污染事件的直接原因不同，因而其预防和应对措施也不尽相同。但是，两类突发事件都可以通过加强正常状态下的管理进行有效预防，也可以通过强化训练提高应急处理的效果，减轻其影响。即使是偶然性原因导致的事故性排放造成的水污染，通过改进日常管理，也可以最大限度地降低其发生的可能性，控制其影响。

本报告主要关注的是像松花江有毒化学物污染事件那样因偶然原因导致

的水污染事件的预防与应对。松花江水污染事件是一个与工业企业有关的环境风险的例子,这样的工业企业不仅对所在地,而且对跨界的自然环境和公众健康都构成了严重威胁。不过,此类污染事件的发生和处置有助于提高政府和公众对突发环境事件的预防和应对意识,为体制改革创造了难得的机会。

松花江污染事件发生后,中国政府采取了紧急行动,以加强国家对突发环境事件的预防和应对能力。国务院在2005年12月发布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,强调在重点流域加强饮水安全和污染控制,并把水污染事件预防和应对作为需要优先解决的问题。《国家突发环境事件应急预案》于2006年1月开始实施。2006年初,国家环保总局对9省11家布设在江河边的高污染企业实施挂牌督办,对127家总投资达4500亿元的重点化工类项目进行了环境风险排查^①。各省市大多成立了应急中心,制定了相应预案,并对辖区内的重大风险源进行了排查。

尽管迅速采取了上述行动,中国仍然需要继续对现有突发环境污染事件的预防和应急体制进行改革。这要求中国进一步在法律框架、机构设置、化学品管理、应急预案、资金和激励机制、监测和上报、信息公开、公众参与、补救措施及评价等方面采取行动。本报告的目的是提供政策建议,以帮助中国政府提高对高风险行业的突发环境事件的预防和应急能力。本报告是在综合了中国和国际专家对中国水污染现状、松花江事件和突发环境事件预防与应对以及有毒化学品管理方面的国际经验的研究基础上形成的。报告的第二部分描述了中国的水污染事件及其影响,第三部分分析了中国突发环境事件预防和应对的现状和问题,第四部分概述了相关国际经验,第五部分提出了政策建议。

专栏1 松花江水污染事件

松花江是中国东北的一条主要河流。它流经中国东北的诸多城市,之后汇入黑龙江(阿穆尔河)进入俄罗斯境内。它是所流经城市和乡村的主要水源,包括拥有350万人口的黑龙省省会哈尔滨市。沿松花江地区,有中国东北老工业基地,包括化工行业在内的许多工业企业都是沿河而建的。

^① 国家环境保护总局,环保总局全面排查石化新建项目,国家环境保护总局网站,2006年2月7日, http://www.sepa.gov.cn/xcyj/zwhb/200602/t20060207_73762.htm。

2005 年 11 月 13 日, 位于吉林市的中石油吉林石化分公司双苯厂一名工人试图清理硝基苯精馏塔时引发了爆炸, 而吉林市就在哈尔滨上游的 380 公里处。大爆炸造成了人员伤亡和环境破坏。5 人被确认死亡, 将近 70 人受伤。超过 1 万名居民被撤离以防工厂再次发生爆炸和严重污染。

因处置措施不当, 爆炸导致 100 吨苯化合物为主的化学品泄漏, 并流进了松花江。在 11 月 23 日 (星期四), 也就是爆炸发生的 10 天后, 一条长达 80 公里的污染带流到哈尔滨, 并在 40 小时后才完全通过。中国国家环境保护总局当天公开说明, 在 11 月 13 日上游爆炸后, 松花江遭遇了“重大水污染”。哈尔滨市政府只好临时停止供水, 约 350 万居民无法使用自来水, 只能使用政府提供的瓶装水。该事件给沿河地区带来了一次严重的水危机。

来源: UNEP; www.unep.org, 2006 年 1 月。

2. 中国的水污染事件

尽管中国政府采取了多种政策措施加强污染防治, 但是, 水污染在总体上并没有得到有效遏制, 水污染问题依然相当严重。2005 年, 中国七大河流约 59% 属 IV 类、V 类或劣 V 类水质^①。日趋严重的水污染及频繁发生的水污染事件已经成为中国最突出的环境问题。

国家环境保护总局的绿色国民经济核算研究表明, 2004 年因环境污染造成的经济损失为 5 118 亿元 (折合 620 亿美元), 占当年 GDP 的 3.05% (根据人力资本法计算)^②。如果使用支付意愿法算得的统计生命价值 (VSL) 计算, 损失估计值几乎要翻一番。因而, 世界银行资助的中国环境成本建模研究估算得出, 2003 年中国的大气和水污染损失占 GDP 的 5.78%^③。在 2004 年的环境损失中, 56% 是水污染造成的, 其中包括由于污染引起缺水的经济损失、污染治理成本、农业损失、人体健康影响和饮用水源地保护的成本。

2004 年, 全国共发生环境污染与破坏事故 1 441 起^④, 其中一半与水污染

① 国家环境保护总局, 《中国环境状况公报 2005 年》, 2006 年, 北京。

② 国家环境保护总局和国家统计局, 《中国绿色国民经济核算研究报告 2004》, 2006 年 9 月 7 日。

③ 世界银行, 《中国污染损失——有形损失的经济估算, 2007》, 美国华盛顿。

④ 《中国环境统计年鉴》2004 年、2005 年、2006 年分册, 中国统计出版社, 北京。

有关。此数目很可能还偏低,因为污染者和一些地方官员可能隐瞒环境事故。在2004年,水污染事故的总损失达到2.54亿元,是2003年主要水污染事故损失的10倍^①。然而,这一数字仍然低估了水污染造成的经济损失。2004年,常规和突发性排放产生的水污染所导致的渔业损失估计为10.8亿元^②。2005年发生的环境事故中,有97.1%属于污染事故,其中水污染事故占50.6%。仅在松花江水污染事件发生之后至2006年4月中旬的这段时间里,全国发生的各类突发环境事件就达到76起,平均每两天发生一起^③。其中包括发生在2005年12月的珠江支流北江有毒冶炼废物排放事件;2006年1月发生的长江支流湘江含镉废水污染事件以及黄河柴油泄漏事件。

中国的七大流域全部都跨省界,总面积达437万平方公里,覆盖了44%的领土,涉及29个省(市和自治区)。全国88%的人口、80%的耕地都位于这些地区。控制这些流域的水污染、防止污染事故的发生以及在污染事故发生后尽可能减轻其影响,对于保障人民的身体健康、促进经济和社会发展极其重要。

3. 中国突发水污染事件的预防和应对:现状与问题

中国近期发生的水污染事件及其造成的损失反映了其突发环境事件预防和应对体系的薄弱。本部分的分析进一步说明造成此问题的诸多因素,包括意识淡薄,缺乏激励机制,制度安排不当,化学品管理制度不健全,应急准备和应急预案不充分,事故现场协调、监测和信息上报不力等。这些都是中国突发环境事件预防和应急体系中需要改进的方面。尽管以下分析侧重于中国现行体系的薄弱环节,但是有必要指出,中国在突发环境事件的应对方面也有成功的经验,比如,2005年12月成功处理了发生在江苏省江都市一家化工厂的爆炸和化学品泄漏事件。

意识。中国在1987年便颁布实施了《报告环境污染与破坏事故的暂行办法》,但直到松花江有毒物质泄漏事件发生之后,突发性水污染事件才引起地

① 《中国环境统计年鉴》2004年、2005年、2006年分册,中国统计出版社,北京。

② 《中国环境统计年鉴》2004年、2005年、2006年分册,中国统计出版社,北京。

③ 周生贤,《加快推进历史性转变,努力开创环境保护工作新局面——在2006年全国环保厅局长会议上的讲话》,2006年4月18日。

方政府的真正重视。地方政府之所以对突发环境事件的意识薄弱，原因之一是长期以来对地方政府和官员的政绩考核只关注 GDP 增长，很少涉及环境指标。尽管国家环境保护总局已经在研究并推动绿色国民经济核算和其他环境核算指标，但是环保政绩考核制度离现实可操作还有很长的路要走。没有正确的激励引导可持续发展，地方政府不太可能保持持续的努力来加强突发环境事件的预防和应对。

法律框架。中国在立法上已经采取了行动，一些法律中包含了突发污染事件预防和应对的内容。比如，《水污染防治法》（修订）第 28 条，其中有一个条款规定了污染者对突发事件应急处理、公开信息和上报的责任。在《海洋环境保护法》和《放射性污染防治法》中，不仅对污染者，还对环境保护局和当地政府都规定了相应的责任。同时，还提到了对应急预案和应急计划的要求，以及污染事件的法律責任。就在松花江事件后，国务院在 2006 年 1 月 8 日发布了《国家突发环境事件应急预案》，将引起环境污染和生态破坏的事件列入了预案范围。

尽管做出了这些努力，中国还没有就突发事件预防和应对构建完整的法律或制度框架。上述法律中的有关条款往往比较笼统和简略，只提供了原则但没有实施细则。此外，这些法律也没有得到严格的执行和遵守。

机构设置。污染事件牵涉政府、企业和公众，还往往跨越行政辖区的边界。在中国，与突发水污染事件预防和应急有关的机构包括公安部、国家安全生产监督管理总局、水利部、国家环境保护总局、国家质量监督检验检疫总局，地方公安、消防、环保、交通、供水、城市建设和规划部门，还有流域水利委员会。由于不同层级的政府之间、不同部门之间职能划分不明、沟通协调不足，在应对突发环境事件时，往往出现信息传递失效，因而无法做出及时而协调一致的反应。

在实施《国家突发环境事件应急预案》之前，不存在任何专门的国家机构协调和领导突发环境污染事件的预防和应急行动。《国家突发环境事件应急预案》要求在国务院领导下，建立“环境保护部际联席会议”制度，负责协调突发环境事件和信息共享，还要求相关部委和地方政府按照各自职责做好突发环境事件的应急工作。根据《国家突发环境事件应急预案》，国家环境保护总局和地方环保局迅速建立了自己的环境突发事件应急中心（EERC）。然而，这些中心建在环境保护局内部，与其他部门协调的职权有限。而“环境保护部际联席会议”能否对重大污染事故做出迅速而有效的协调还有待检验。

在现行体制下,水污染控制是地方政府的责任,但是跨界流域管理的责任并不明晰。中国在七大河流分别建立了流域管理委员会,作为水利部的下属机构。这些委员会只有监测水质的职权,没有管理污染源的权力,如何更好地与负责污染控制的环保部门进行协调,加强流域水质的管理,是个有待解决的问题。另外,这些委员会没有来自相关省或市政府的代表,不代表这些省市的利益。由它们来协调相关省市,解决流域管理问题存在一定的困难。

在化学品管理方面,不同部门负责化学品的生产、经营、储运和使用,没有统一的管理制度和有效的协调机制。此外,目前地方环保局归地方政府直接领导,国家环境保护总局只负责对其开展业务指导。在这种管理体制下,地方环保局能否客观独立地处理当地污染事件存在疑问。

工业污染管理与预防措施。中国自20世纪80年代开始实施环境影响评价制度。对诸如化工这样的污染行业的新建项目,要求实行环境影响评价和签订安全生产责任书,才可以建设和生产。对于具有风险的项目,在进行环境影响评价的同时,还要开展安全评估,环评报告必须有环境风险分析的章节。根据项目的规模不同,环境影响评价由不同级别的环保局或国家环境保护总局审批。然而,由于多种原因,不少环境影响评价报告的审查并不严格,有关项目所必需的风险防范措施得不到真正落实。在实施环境影响评价制度之前建设的老企业,可能从来没有正式评估过其潜在的环境风险和最大限度地减轻风险的措施。另外,尽管国家质检总局的有关文件规定对企业的生产许可证每三年审查一次,但很多时候,在这种定期审查中,对环境风险的评价和公司管理措施的审查也不严格,难以保证生产许可证仍然适用并能得到及时更新。

由于过去对环境问题认识不足,许多重污染或有毒危险的老工业企业建在了人口密集的地区和河流沿岸。国家环境保护总局的调查显示,在7555个化工或石油企业中,81%都位于环境敏感区,如水网或人口密集地带^①。在空间规划中的功能分区和选址方面即使存在环境指导,其力度也比较有限。自2003年起,中国的《环境影响评价法》要求空间规划做战略环境影响评价,但实施情况并不尽如人意。

^① 《中国一半的石化企业威胁环境状况》,新华社,2006年7月11日, http://news.xinhuanet.com/english/2006-07/11/content_4818672.htm。