



环境治理需善治，也需善政

中国环境治理体系和能力现代化的实现路径

以国际经验为中心

Paths for enhancing China's environmental governance system and realizing capacity modernization

Focusing on International Experiences

王志芳◎著



时事出版社



环境治理需善治，也需善政

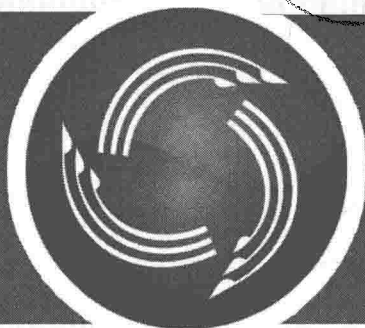
中国环境治理体系和能力现代化的实现路径

以国际经验为中心

Paths for enhancing China's environmental governance system and realizing capacity modernization

Focusing on International Experiences

王志芳◎著



时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境治理体系和能力现代化的实现路径：以国际经验为中心/王志芳著. —北京：时事出版社，2017. 7

ISBN 978-7-5195-0109-9

I. ①中… II. ①王… III. ①环境综合整治—研究—中国
IV. ①X322

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 081867 号

出版发行：时事出版社

地 址：北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编：100081

发行热线：(010) 88547590 88547591

读者服务部：(010) 88547595

传 真：(010) 88547592

电子邮箱：shishichubanshe@sina.com

网 址：www.shishishe.com

印 刷：北京市昌平百善印刷厂

开本：787×1092 1/16 印张：16.25 字数：235 千字

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

定价：80.00 元

(如有印装质量问题，请与本社发行部联系调换)

本书受“十二五”国家科技支撑计划项目
“气候变化与国家安全战略的关键技术研究”
(课题编号: 2012BAC20B06) 的资助

序

得到志芳博士的大作即将付梓的消息，我特别为她感到高兴。她邀请我写几句话，我欣然同意。在我看来，该书的价值主要体现在两个方面：

其一，该书紧扣当今世界和中国的发展主题——可持续发展，集中研究中国环境治理体系和能力的现代化问题，选题和视角具有前瞻性、全局性和战略性。

远观世界，关心可持续发展事业的人都知道，在世界可持续发展的进程中，2015年是一个具有分水岭意义的年份。这一年，具有重要历史意义的《巴黎协定》和《2030可持续发展议程》两份重要国际文件先后获得通过，使可持续发展成为未来全球发展的时代主题；近看中国，在承受了多年来快速经济发展所付出的巨大环境代价之后，中国政府和社会已深刻认识到加强环境治理，实现可持续发展的极端重要性，“美丽中国”“生态文明”“绿色低碳发展”等已成为“中国梦”的核心内容。李克强总理在2017年全国两会上所作的政府工作报告中特别强调：“加快改善生态环境特别是空气质量，是人民群众的迫切愿望，是可持续发展的内在要求”，要“坚决打好蓝天保卫战”。由此可见，中国的国家发展方向与全球可持续发展的大趋势日益融合。可以说，由于可持续发展的成败事关人类的存亡，中国如果能够成功地实现可持续发展，那将是中国对世界的最大贡献。而中国要实现可持续发展，就必须解决好环境问题；中国要解决好环境问题，则必须解决好环境治理体系和能力的现代化

问题。这是近年来我们对环境保护问题的最新认识。令人遗憾的是，目前我们从技术、法律和政策等方面展开的相关研究很多，但从治理体系和能力的视角开展的研究还很少，严重滞后于我国改善环境、实现可持续发展的实际需要。正是在这个意义上，该书值得一读。

其二，该书采用比较和案例研究的方法，对美国、德国、日本和韩国等典型国家环境治理的经验和教训进行系统分析，借鉴国际经验，为中国如何实现环境治理体系和能力现代化提出了一些有启发性的观点。

总之，该书展现了作者对中国环境治理体系和能力现代化问题的严肃思考和积极探索。

当然，毋庸讳言，该书也存在一些不足，比如，在国际经验与中国国情的有机结合方面还有改进的空间。

这些年来，志芳博士对环境研究的强烈兴趣给我留下深刻印象。众所周知，综合性是环境问题的一个主要特征。要深入研究环境治理问题，应具备复合型的知识结构。志芳博士多年来一直在朝这个方向不懈努力。她在对外经贸大学攻读硕士和博士学位期间，专攻国际经济与贸易，毕业后进入环保部从事环境保护的工作，后又进入北京大学国际关系学院博士后工作站重点研究国际关系和全球治理问题，一步一步坚持完善自己的知识结构，为今后更深入的研究打下了良好基础。我期待并相信志芳博士将来会有更多更好的作品问世。

是为序。

张海滨

北京大学国际组织研究中心主任、教授

2017年3月8日写于从伦敦到北京的中国国航航班上

目 录

绪论	(1)
第一章 中国环境治理体系和治理能力现代化的内涵	(4)
第一节 治理理论与实践的演进	(4)
一、全球治理的兴起和发展	(4)
二、全球环境治理内涵的演变	(9)
第二节 中国环境治理体系和能力现代化的内涵	(12)
一、国家治理现代化	(12)
二、生态环境治理现代化	(14)
第二章 中国推进环境治理能力和体系现代化的背景	(25)
第一节 中国发展面临严峻的环境挑战	(25)
一、中国面临的国内环境压力	(25)
二、中国面临的国际环境压力	(31)
第二节 环境治理体系和能力现代化是中国治理 现代化的关键一环	(34)
一、环境问题在中国国家议程上的重要性日益凸显	(34)
二、中国环境治理具有重要的示范作用	(40)
第三节 中国具备推进环境治理体系和能力现代化的 基本条件	(43)
一、中国环境观念的变迁	(43)

二、中国环境政策的演变	(48)
三、中国环境立法的演变	(62)
四、中国环境治理能力的进展	(68)

第三章 推进中国环境治理体系和能力现代化的

挑战及国际启示	(76)
---------------	------

第一节 中国环境治理现状:问题与挑战	(76)
--------------------------	------

一、存在的问题	(76)
二、面临的挑战	(84)

第二节 全球环境治理经验	(86)
--------------------	------

一、全球环境治理的特点及对中国的启示	(86)
二、中国参与全球环境治理面临的机遇与挑战	(98)
三、中国参与全球环境治理的对策	(104)
四、中国实现生态环境治理现代化的启示	(108)

第四章 典型国家的环境治理经验及对中国的启示

第一节 美国	(111)
--------------	-------

一、法律制度	(112)
二、管理机制	(116)
三、环境政策	(119)
四、经验总结	(137)

第二节 德国	(152)
--------------	-------

一、法律制度	(154)
二、管理机制	(157)
三、环境政策	(158)
四、经验总结	(172)

第三节 日本	(183)
--------------	-------

一、法律制度	(185)
二、管理机制	(189)

三、环境政策	(191)
四、经验总结	(206)
第四节 韩国	(215)
一、法律制度	(216)
二、管理机制	(218)
三、环境政策	(219)
四、经验总结	(227)
第五节 国际环境治理经验小结	(235)
一、可持续发展成为环保核心价值观	(236)
二、环境政策促进经济发展与环境保护互动共赢	(237)
三、民众的参与是环境治理成效的关键	(237)
四、产业政策是环保产业成为国民经济发展支柱的 关键因素	(238)
五、环境外交是经济绿色转型的重要平台	(240)
第六节 推进中国环境治理体系与能力现代化的路径	(241)
一、坚持以生态文明为核心价值观,践行可持续发展	(242)
二、坚持不断完善生态环境治理制度体系,保障治理 效率的逐渐提升	(243)
三、提高公众的参与和监督能力	(244)
四、加强司法机关的司法能力	(246)
五、提高职能部门的政策执行能力	(247)
六、深化环境经济手段对环境治理的促进作用	(247)
七、重视利用环境外交,推动国内环境治理和经济转型 ...	(249)
后记	(250)

绪 论

中国的环境治理问题得到广泛的关注，是从 2013 年冬季全国大范围出现雾霾天气开始。原以为跟环境污染较为遥远的南北方旅游景区，也出现了久积不散的雾霾，更使得民众警觉并且人人自危。那一年，中国的环境问题成为民生重大问题。这也表明以雾霾为首的一些环境问题的累积已接近临界状态，一旦爆发危害极大。与此同时，水和土壤污染、生态服务功能损害等也有类似趋势。但环境问题累积到现在，其解决已经难以单纯地就环境论环境，环境与发展的必须综合考虑，国内发展和全球变化需要统筹分析。

从国际环境与发展形势看，世界经济复苏乏力，国际政治新秩序尚在孕育、需要重构，实现 2015 年后发展议程和可持续发展目标困难重重。从国内形势看，中国正处于一个艰难的攻坚时期，集中了增长速度换挡、结构调整、消化前期刺激政策、社会矛盾凸显、资源环境约束趋紧等多重矛盾和挑战。上述问题交织叠加，构成了中国环境发展的新常态。

随着工业化、城市化的迅猛推进，人口多、资源缺、环境承载力有限这一基本国情的约束性日益显现。在环境发展的所有社会矛盾中，“日益增加的经济发展对资源环境的压力与我国有限和脆弱的生态环境承载力之间的矛盾”成为中国社会主要矛盾。社会矛盾起源于中国的社会建设滞后于经济发展，突出表现在民生问题没有得到应有的改善。环境问题的解决对于民众生活质量的提高起关键作用。近年来民生问题被放到了前所未有的高度，受到政府的重视。习近平指出：“我们的人民热爱

生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境……”“环境污染是民生之患、民心之痛，要铁腕治理”。李克强说，“我们一定要严格环境执法，对偷排偷放者出重拳，让其付出沉重的代价；对姑息纵容者严问责，使其受到应有的处罚。”

与此同时，中国对环境的认识在逐步提升。这一点从主管部门级别的不断提升中可以得到直接印证。但部门级别的提升与环境改善的成效，并非总是成正比。国家财政对环境治理的支持力度虽然加大，但百姓可见可知的环境问题却并没有多大改观。而对于管理部门来说环境保护既是考验也是巨大压力。尤其以往应急性的环境管理方式，显然已难以维系现有环境状况的管理。

尽管中国财政对环保的支持力度不断加大，但中国环境保护的成效一直被国际社会拿来揶揄。2013 年大范围出现的雾霾天气不但使国内民众大为失望，也引得国际社会对中国的经济与民生问题大加讨论。颇具戏剧性的是，2014 年北京的天气在短期内能够冲破重重雾霾，出现万里晴空，很好地配合了在京举行的亚太经合组织（APEC）会议，证明了政府对环境的强制管理能力，使得人们不得不惊叹中国政府对环境恶化的短期治理力度和成效。而 APEC 后雾霾的重现，又证明了传统的环境治理方式存在不可持续的硬缺陷，必须在原有的治理理念和方式上有所突破才可彻底改变现状。因此环境治理现代化如何实现，考验着当今学者和管理者的智慧和眼界。

发达国家较早地经历人为导致的环境恶化问题，经过几十年的探索，已有相对成熟的理念和方法应对环境问题。环境治理作为各国较为认同的环境综合管理理念，包含了政府和公民社会的共同参与，是较之传统的环境保护最大不同之处。中国在以往的管理中，也发现民众的参与和监督对环境治理体系良性运作可发挥的重要作用，因此对多元主体参与的环境治理在中国的适用有较大的兴趣。目前，环境治理的理念正在中国提出，政府也正基于各界不同角度

的阐释，努力探索适合本国的治理之路。本书拟通过总结和展现中国环保的理念、体制等的发展历程，以及典型发达国家和新兴国家环境治理的先进经验，提出中国环境治理的基本路径。

第一章 中国环境治理体系和治理能力现代化的内涵

第一节 治理理论与实践的演进

一、全球治理的兴起和发展

(一) 治理

“治理”(governance)一词在政治领域最早出现,由全球化浪潮引发,是世界民主潮流的产物。全球化使传统资源配置方式的弊端更加明显的显现:国家政权对资源配置的低效和市场机制在资源配置中带来的不公平,导致国家间的冲突与矛盾、国家内部的社会不稳定,需要超越传统社会管理的理念出现。治理正是针对这一社会需求而出现。“全球化的到来,人类的政治生活发生重大变革:政治过程的重心从统治走向治理,从善政走向善治,从政府统治走向没有政府的治理。”^①自从世界银行1989年在世界发展报告中首次使用“治理危机”之后,许多国际组织和机构开始频频使用“治理”。1992年世界银行年度报告采用“治理与发展”的主题,1996年联合国开发计划署则以“人类可持续发展的治理、管理的发展和治理分工”为题作为其年度报告,1997年联合国教科文组织提出名为《治理与联合国教科文组织》的报告,而“全球环境治理委员会”建立后还出版了

^① 俞可平:《全球化:全球治理》,社会科学文献出版社,2003年版,第2页。

《全球治理》的杂志。但对于“治理”的涵义，学者们从不同的角度出发，提法各有不同。

詹姆斯·罗西瑙通过对比统治与治理的不同引出治理的涵义：在《没有政府统治的治理》和《21 世纪的治理》等文章中明确指出，治理与政府统治有重大区别，是指一系列活动领域里的管理机制，它们虽未得到正式授权，却能有效地发挥作用。与统治不同，治理指的是一种由共同目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无需依靠国家的强制力量来实现。换句话说，与政府统治相比，治理的内涵更加丰富。它既包括政府机制，同时也包括非正式的、非政府的机制。^①

罗伯特·罗茨提出，治理意味着“统治的涵义有了变化，意味着有序统治的条件已经不同于以前，意味着一种新的统治过程，或是以新的方法来统治社会”。在他看来，治理用于不同的主体，其内涵各有不同：“（1）作为最小国家的管理活动的统治，它指的是国家削减公共开支，以最小的成本取得最大的效益；（2）作为公司管理的统治，它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制；（3）作为新公共管理的治理，它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务；（4）作为善治的治理，它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系；（5）作为社会—控制体系的治理，它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动；（6）作为自组织网络的治理，它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。”^②

库伊曼和范·弗里埃特则从治理主体间的关系，定义其涵义：“治理所要创造的结构或结构和秩序不能由外部强加；它之发挥作

① James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992, p. 5; Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century”, *Gloval Governance*, Vol. 1, No. 1, 1995.

② [英] 罗伯特·罗茨著，木易编译：《新的治理》，《马克思主义与现实》，1999 年第 5 期，第 42—48 页。

用,是要依靠多种进行统治的以及相互发生影响的行为者的互动。”^①

格里·斯托克则通过对前人研究的总结,归纳出五种观点:(1)治理系指涉及一组来自政府,但又不同于政府的机构和行动者,他对传统的宪政体制和正式规范的政府权威提出质疑,亦即政府并不是国家唯一的权力中心,实际上隐含着以地方、地区、国家和超国家为中心多元权力的联结。值得关注的是私人和自愿团体在提供公共服务和决策上的能力,这些团体在许多国家签约外包和公私合作的方式,已经成为公共服务和决策的重要部分。(2)治理在寻求解决社会和经济问题方案的过程中,确实存在着界限和责任方面的模糊性。除了关注政府体制变得越来越复杂之外,也必须关注其责任的转移。为了在国家和公民社会之间寻求长期的平衡点,国家把原先由它独自承担的责任转移给私人部门、自愿团体和公民社会。但也因此,国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任就会日益模糊不清。(3)治理在涉及集体行为的社会公共机构之间,确实存在着权力相互依赖的关系。这种关系显示,集体行动的组织必须依靠其他组织。为达到各自的目的,各个组织必须相互交换资源、协商共同的目标。交换的结果不仅由各参与者的资源来决定,而且也由游戏规则以及进行交换的环境所决定。(4)治理指行为者所形成的具有自主性的自我组织网络。此网络涉及决策群体和其他组织的形式以及政策议题。显示了公共部门与私人部门组成的政治体制在特定的领域中进行合作,分担政府的行政管理责任。(5)治理意味着不一定使用政府的权力,也不一定要由政府来发动或运用权威就可以做成事情的能力;意味着政府是否能运用其他的管理方法和技术,对公共事务进行更好的操控和引导。^②

以上有关治理的不同定义,从不同的角度阐释作者的理解,但其中都包含有主体多元性、形式多样性的涵义。全球治理委员会对

① 俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2009年版,第3页。

② Gerry Stoker, "Governance as Theory: Five Proposition", *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 1, pp. 17-28.

治理的定义中包含了以上各种观点的元素，是目前公认的比较权威的定义。在《我们的全球之家》的研究报告中，全球治理委员会对治理做了如下定义：治理是各种公共的或私人的机构和个人管理其共同事物的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也涉及私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。^①

按照以上定义，治理不是否定市场配置资源的作用，也不排斥国家行使强制权力，它是在市场和政府作用之上，增加了对各类主体关系的协调，是通过调动社会力量参与其中，防止市场配置的过度趋利，也避免政府管理的效率低下。与统治不同，它使民间社会参与到国家管理之中，赋予民间社会管理的权利，不再是自上而下的命令和强制的社会管理状态，而是自上而下与自下而上并存的管理模式。因此，治理除了国家治理、市场治理，还应包括社会治理。

（二）善治

治理要解决五个问题：为什么治理？如何治理？谁治理？治理什么？治理得怎样？^② 对于为什么治理、谁治理以及治理什么，现在已经有了很好的答案。而如何治理和治理得怎样，目前都需要在实践中不断填充其内涵，而二者目前也是治理的最关键内容。尤其治理得怎样，是指治理要达到的最终目标，即取得的成效。只有确定了清晰的治理目标及成效，治理机制的构建才可能落地有声。对大多数主权国家来说，治理的出现基于一定的社会现实：国家政权统

① 全球治理委员会：《我们的全球之家》（Our Global Neighborhood），牛津大学出版社，1995年版，第2—3页。

② 俞可平：《论国家治理的现代化》，社会科学文献出版社，2014年版，第3页。

治既当“运动员”，又当“裁判员”，使得管理难以在客观的角度开展并达到理想效果。纳入了第三方的管理权力以后，治理在逻辑上可以弥补政权统治的弊端。然而治理过程中如不能很好地平衡参与方的权利与义务，并且过分地强调第三方参与治理的作用、弱化政治强制力的作用，就会导致“矫正过枉”，为国家秩序带来混乱，背离最初的目标。因此，就治理成效而言，也会有正负效应之分。而由此引出治理的理想状态，也被称为善治。

善治是对整个社会的要求，是公共利益最大化的社会治理过程，是政府与公民对社会事务的协同治理。善治的实质就是国家权力向社会的回归，其实现过程就是还政于民。因此，与纯粹的政权管理相比，善治的基础在于公民社会。善治的实现依赖于一个健全发达的公民社会。这需要公民有足够的政治权力参与选举、决策、管理和监督。^①这意味着社会有充分的民主空间。20世纪90年代以来，善治理论与实践之所以得以产生和发展，一个重要的原因是公民社会的发展壮大。公民社会（联合国也称之为“民间社会”）是指国家或政府以外的所有民间组织和主体的总和，包括非政府组织、社区组织、利益团体、公民自发组织的运动。一个能够达到善治的社会，能在保证公民社会参与政治管理权利的前提下，促进公民社会与政府之间能够展开积极有效的合作。

与善治相近的概念是“善政”，对二者不同的识别可以更清晰地了解善治的内涵。善政的概念在中国自古就有，虽然同样与管理有关，但善政主要针对政府管理的良好效果而言。关于善政，俞可平教授认为其主要包括以下几个要素：严明的法度、清廉的官员、很高的行政效率、良好的行政服务。^②因此，一个做到善政的政府，一定是在完善的法治下，充分履行职能的政府。而善治与善政相比，内涵更加广泛，不但有政府称职的行为，还需要有非政府主体的充

① 俞可平：《论国家治理的现代化》，社会科学文献出版社，2014年版，第43页。

② 俞可平：《全球化：全球治理》，社会科学文献出版社，2003年版，第10页。