PACE 2016 中国环境治理国际研讨会综述

谢慧明[1,2]，沈满洪[2,3]*

（1. 浙江理工大学经济管理学院，杭州 310018；2. 浙江省生态文明研究中心，杭州 310018；3. 宁波大学商学院，宁波 315211）

摘　要　PACE2016中国环境治理国际研讨会就中国环境政府治理、环境市场治理、环境社会治理以及环境治理结构展开了深入研讨并达成以下共识：大国模式下的环境政府治理面临着突出的“污染避难所效应”、“公平与效率的两难”和“多层次治理体系”等问题；不成熟市场经济条件下环境市场治理必然面临“要不要走环境治理市场化之路”的疑虑，相关研究表明市场手段作为有效的环境治理方式正在逐渐地打消此等疑虑；中国环境治理最主要的短板在于社会治理，提高公众参与度的主要挑战在于改变地方政府的态度，然而社会企业家是环境社会治理的希望；多元环境治理结构是中国环境治理的必然选择，政府引领、企业自觉、公众参与的制衡机制是关键。

关键词：环境治理；政府治理；市场治理；社会治理；治理结构

中图分类号：X22　　**文章编号**：1674-6252（2016）06-0104-03

文献标识码：A　　DOI：10.16868/j.cnki.1674-6252.2016.06.104

Summary of PACE 2016 International Conference on Chinese Environmental Governance

Huiming Xie[1,2], Manhong Shen[2,3]

(1. School of Economics and Management, Zhejiang Sci-tech University, Hangzhou 310018;
2. Center for Ecological Civilization of Zhejiang Province, Hangzhou 310018;
3. School of Business, Ningbo University, Ningbo 315211)

Abstract: The international conference on Chinese environmental governance hosted by the Professional Association for China's Environment (PACE) in 2016 focused on the following four aspects: government-oriented governance, market-oriented governance, social governance and its structure. Several common views could be concluded as follows. First, China encounters such big issues of big country as the pollution haven, the equity and efficiency of environmental governance and the multi-level systems when the government-oriented mode applies. Second, China faces whether it should take the market-oriented environmental governance instrument under such immature market conditions, while more evidences are emerging and demonstrate that the market-oriented ways are more effective. Third, social governance is the great weakness of Chinese environmental governance, local government's attitude is the major factor for promoting public participation while the social entrepreneurs are the hope of the future. Last but not least, combined environmental governance mode is the inevitable choice of China, and its key issue lies in the checks and balances of the government, the enterprise and the public.

Keywords: environmental governance; government-oriented governance; market-oriented governance; social governance; governance structure

引言

由环球中国环境专家协会（Professional Association for China's Environment, 简称PACE）主办，浙江省高校人文社科重点研究基地——应用经济学（浙江理工大学）和浙江省哲学社会科学重点研究基地——浙江省生态文明研究中心承办的“PACE2016中国环境治理国际研讨会”于2016年6月13—14日在宁波隆重举行。本次会议聚焦中国环境治理，吸引了来自世界自然基金会、世界银行、耶鲁大学、斯坦福大学、香港中文大学、香港城市大学、北京大学、清华大学和中国人民大学等国（境）内外100余名专家学者与会，收到中英文论文100余篇。学者们分别从政府治理、市场治理、公众治理和治理结构四个维度对大气和水环境治理、生态环境整治和突发环境事

基金项目：浙江省优势学科社科基金重大招标项目“生态文明制度建设研究”（编号：14YSXK03ZD）。

作者简介：谢慧明（1983—），男，浙江临海人，副教授，硕士生导师，经济学博士，研究方向：资源与环境经济学、旅游经济学，E-mail: xhmdyx@163.com。

* 责任作者：沈满洪（1963—），男，浙江东阳人，教授，博士生导师，经济学博士，研究方向：资源与环境经济学、生态经济理论与政策，E-mail: smh@nbu.edu.cn。

件处置等提出了真知灼见，现将主要观点分类综述如下。

一、环境政府治理

政府治理是中国环境治理的主导模式。环境政府治理是指政府作为环境治理的主体通过法律手段、行政手段或政治手段对环境保护行为进行鼓励和奖励，对环境污染进行限制和处罚。中国环境治理过程中政府的鼓励行为如“美丽中国”、“环境友好型社会”、“资源节约型社会”等构建，限制行为如“节能减排”、“生态红线”、“主体功能区”等规划。大国模式下的环境政府治理面临着突出的“污染避难所效应”、“公平与效率的两难”和“多层次治理体系”等问题。

中国人民大学石敏俊教授的研究表明中国劳动密集型产业向中部转移，能源密集型产业向西部转移，污染密集型产业向中西部地区转移，而此时环境负荷也在西移。环境规制的区域差异是促使部分污染型企业从沿海地区向中西部地区转移的重要原因，能源运输约束和环境容量约束也会对中国区域产业结构或产业的区域集聚现象产生一定的冲击。资源环境约束下中国经济空间布局的重塑方向应该是：在宏观尺度上适度分散，在区域尺度上相对集中，即“大分散、小集中”。

世界自然基金会胡涛博士在阐述流域管理体制问题时从制度经济学视角指出环境治理的市场机制会失灵，而市场失灵主要是由于产权不清、交易成本太高以及交易价格难以确定等因素导致。为了解决这一问题，环境政府治理中的政府应明晰环境权益、减小交易成本、确定交易价格。以流域生态补偿为例，流域上下游间应建立两级补偿 / 赔偿机制。一级补偿是指在做整个流域规划时，高水质与低水质标准地区应该基于一致标准原则实现整个流域的统筹补偿或赔偿。二级补偿是指在流域规划实施时，对超过预期实施力度或没有遵守规划的违规行为进行补偿或赔偿。在多层次流域生态补偿分析框架下，中央政府的职责在于明确界定责任与强化赔偿机制；省级政府应对中央政府负责、对输出的污染物负全责并监管省内下一级政府以实现分层控制；以此可以类推至基层地方政府和污染企业。

美利坚大学 Judith Shapiro 教授指出环境治理中政府最重要的工作是做好环境信息公开，包括政府环境信息公开和企业环境信息公开。加州大学圣迭戈分校 Deborah Seligsohn 教授则认为环境信息公开制度下自下而上的机制可能会被割断，环境信息公开不能完全代表透明度；通过对中国 110 个重点环保城市 2007—2011 年数据的实证研究并没有发现提高透明度能改变环境表现，因此透明度并不是对民主问责制的替代。霍巴特和威廉史密斯学院的 Darrin Magee 教授以水电开发为例指出，虽然水力发电在生物物理、地缘政治以及社会经济方面确实存在负面效应，但是此类负面影响是地区性的或相对集中的，其正面效应的范围更广且大。因此，环境治理中的政府定位有待进一步明确，政府的环境治理绩效需要细致甄别，环境政府治理的成本收益分析应成为下一阶段政府决策的重要依据。

二、环境市场治理

市场治理是中国环境治理的衍生模式。在政府治理主导下，中国环境治理的实践派生出了诸如排污权交易、水权交易、碳权交易等环境市场治理方式。与市场经济发达的国家相比，中国环境治理的市场模式与政府模式的关系更为密切。以排污权交易为例，各类污染物是基于减排总量的核定交易，它与总量政策中的政府行为密切相关。不成熟市场经济条件下的中国环境市场治理必然面临“要不要走环境治理市场化之路”的疑虑。

欧盟排放交易体系（EU-ETS）是世界上最大的碳排放交易体系，该体系发展至今已产生显著成效且能为中国等发展中国家实现二氧化碳的市场化减排提供经验参考。瑞典乌普萨拉大学李传忠教授对欧盟排放交易体系能否促进绿色创新进行研究后发现，欧盟排放交易体系总体上似乎没有提高绿色创新效率。但在考虑国家间截面相关后欧盟排放交易体系促进了绿色创新，即便该促进作用并不比欧盟以外国家的此种促进作用更显著。

虚拟水贸易是一项传统的但往往被人们忽略的节水型市场化地区战略。香港中文大学陈永勤教授基于虚拟水研究了中国能源行业的用水特征。他发现，东部和南部沿海地区的能源行业取水量最大；华北的能源行业耗水量最大；能源贸易带来的虚拟水流动占实际用水量的 20%，但经济发达且水资源丰富地区的能源生产实际上依赖于经济欠发达且水资源缺乏地区，这种虚拟水流动格局与虚拟水战略相悖。要改变这种贸易格局与优化水资源的配置和利用就要求国家以及地区在制定能源行业发展战略和管理政策时将水资源考虑在内。

排污权有偿使用和交易制度在中国的实践已有 10 多年。南京大学张炳教授团队基于中国 1233 家电厂数据从技术锁定视角分析了实施 NO_X 排污交易政策对企业污染减排技术和减排成本的影响。他们的研究发现，之前没有安装脱硫设施的企业会倾向于安装一体化脱硫脱硝技术；对于已经安装脱硫设施的企业而言排污交易可以节约 10% 的总减排成本，而对于没有安装脱硫设施的企业而言排污交易可以节约 15% 的总减排成本。浙江理工大学马永喜博士构建了水资源跨地区转移过程中的价值增值测算框架，他指出价值增值的原因在于区域间水资源使用效率和使用比例的差异。总之，中国已经开始探索环境治理的市场化之路，不同阶段不同区域环境市场治理模式的实证检验也表明市场手段是环境治理的有效方式，故中国应该坚定不移地推进环境治理模式的市场化改革。

三、环境社会治理

当一部分学者还在思考中国绿色发展道路应该靠市

场还是靠政府的时候，世界银行王华博士等一批学者早已提出环境社会治理理念。王华博士认为中国环境治理最主要的短板在于社会治理，公众对环境治理的参与度不高。提高公众参与度的主要挑战在于改变地方政府的态度，而社会企业家是环境社会治理的希望。社会企业家包括环保组织、环境学会、环保基金会、自然之友等社会组织。它们的影响越大、声音越高，公众参与到环境治理的可能就越高。美利坚大学 Judith Shapiro 教授也指出社会组织和媒体在提高公众参与环境治理中发挥着重要作用。纽约大学 Dan Guttman 教授从法律视角指出政府实行环境公共利益相关法律同样需要公众的共同参与。

环境价值评价的一系列实证结果验证了居民对良好环境有着强烈的渴望，对参与环境治理有着强大的意愿。格罗宁根大学 Henk Folmer 教授以金川矿区严重的空气污染为例应用结构方程模型研究了当地居民面对严重空气污染时的不同心理以及行为反应，他指出政府应该发布实时的污染信息并帮助居民更好地采取防护措施来减少空气污染对当地居民健康的损害。谢布鲁克大学何洁教授研究了心理因素对空气质量支付意愿的影响，她指出计划变更、适应能力、生活习惯以及预期与实际的偏差等均会对支付意愿产生影响；此外，峰－终定律、媒体以及特殊事件也会对支付意愿产生显著影响。

然而，环境社会治理在中国刚刚起步，依然面临着诸多突出问题。Dan Guttman 教授在对比中美环境非政府组织（ENGO）的特征后进一步指出中国实行环境公共利益相关法律所面临的挑战主要是缺乏 ENGO 专家、多政府问题以及大规模环境问题等。最后，他还指出提供有中国特色的、可供公民和 ENGO 了解和使用环境法律的在线平台可能是解决此类问题的一种尝试。《自然之友》王慧诗涵指出环境公益诉讼是环保社会组织参与环境社会治理的重要方式，但当前我国环保社会组织提起环境公益诉讼存在自身能力欠缺以及往往秉持主观意愿谨慎观望的态度等问题，同时相应资金短缺问题也十分突出。

四、环境治理结构

环境治理按照治理主体可分为政府治理、市场治理和社会治理，但三者之间关系如何且在进行环境治理时应如何选择？多元共治是基础。武汉大学秦天宝教授认为环境多元共治不仅有自生秩序理论和公众参与原则分别提供的法理视角和正当性基础，而且也是我国通过环境治理关系与治理机制的重构来建设现代化环境治理体系和治理能力的必然选择。与此同时，他还指出多元共治应从分析和管理机制、主体价值定位、保障机制三方面来具体构建。香港城市大学李万新博士构建了四位一体的环境治理体系，包括政府、个人和家庭、城市社会组织与商业机构，并从功利主义、报应性司法、修复式正义和分配公正四个维度探讨了环境治理的趋势以及公平与正义问题。中南大学陈海嵩教授则以国内 PX 事件为例指出多元共治框架下中国政府权利运作存在短期性与随意性，消除该治理困境关键在于实现政府决策模式的转型，改变策略思维和实用思维支配下的“嵌入式决策”，在综合评价和风险沟通的基础上实现环境公共问题的“善治”。

宁波大学沈满洪教授以“五水共治”为载体回答了环境治理结构的问题。“五水共治”（治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水）是浙江治水的重大战略举措。五个客体“共”治的合理性体现为“五水”之间高度关联，片面治水、局部治水、单一治水的做法都是低效的。他认为，“五水共治”应由政府、市场、社会三方主体共同参与，做到政府引领治水、企业自觉治水、公众参与治水，形成三方主体相互制衡的机制，避免“运动员”与“裁判员”合一的情况发生。与此同时，他还指出“五水共治”的相关制度在时间截面上应相互配合，做到以管制性制度为前提、以选择性制度为重心、以引导性制度为辅助，在时间隧道上应由硬及软，即由管制性制度为主向由选择性、引导性制度为主进行调整。

最后，专家学者们在圆桌会议上再次表达了对改进中国环境治理的看法。政府治理、市场治理和社会治理三位一体的环境治理结构是中国环境治理的基本分析框架。中国环境治理结构的构建与完善离不开每一治理维度的具体战略与举措。在政府治理方面，政府应明确立法，严于执法，公正司法，注重监督；加强政府考核，调整现行各级地方政府的考核标准；增强环境透明度，做好环境数据的公开等。在市场治理方面，要积极推动交易，研究 EU-ETS 等已有交易体系，建立符合中国国情的交易体系；鼓励企业积极参与环境治理。在社会治理方面，提高社会组织、媒体以及个人等主体对环境治理的参与度；构建居民幸福感评价指标并建立环境污染与居民幸福感之间的反馈机制，进而明确中国环境治理目标。

五、结论和展望

在绿色发展理念的指引下，中国环境治理正在迈向“深水区”。PACE2016 中国环境治理国际研讨会从方式与结构视角尝试为“深水区”中的中国环境治理把脉并提供学界思考。研讨结果表明，中国环境治理离不开政府的作用，环境公共政策依然是当下中国环境治理最重要的手段；市场化治理手段的改革方向日益明确，改革思路逐渐明晰，其环境、经济与社会效应在局部领域和地区业已突显；面对复杂的环境治理形势，中国环境治理应充分发挥公众参与和监督作用，进而弥补“政府—企业—公众”三足鼎立治理框架的短板，并为“政府—市场”相耦合的治理方式运作提供群众基础与社会环境。与此同时，环境公共政策的绩效评价、企业参与环境治理的激励机制设计、以及公众参与环境治理的方式与路径探索等是下一阶段中国环境治理研究和实践的重要议题。