

“十三五”环保应关注什么？ ——基于“十八届五中全会公报”的思考

王珏, 包存宽

复旦大学环境科学与工程系, 上海 200433

摘要 十八届五中全会审议通过了“十三五”规划建议。无论是五位一体战略布局中的生态文明建设, 还是五大发展理念中的绿色发展, 都把生态环境保护提升到了国家战略层面, 成为国家发展的重要价值取向。“十三五”是深化绿色发展的重要阶段, 期间环境保护应重点关注参与性、科学性、协调性、可持续性、全球性5个维度, 同时要应对管理体制变革带来的新挑战。

关键词 “十三五”规划; 环境保护; 体制改革

党的十八大报告中把生态文明上升到五位一体总体布局的战略高度。十八届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(以下简称“十三五规划建议”), 明确提出绿色发展理念。在中国经济进入“新常态”这一关键阶段, 未来采取什么样的发展模式, 尤其是如何处理好经济发展与环境保护的关系, 将会对经济生产和社会生活产生极为深远的影响。中国自20世纪70年代开展环保工作以来, 40年的环保实践取得了一定成就, 但总体上仍然面临生态环境持续恶化的局面。其中的原因是多方面的, 但主要是发展方式和发展目标的问题, 以牺牲环境为代价的投资驱动型经济发展方式没有根本扭转, “唯GDP论”占据主流。实施生态文明建设和绿色发展就是要从根本上改变这一局面, 追求一条协调的发展道路。

1 “十三五”环保重点关注的维度

1.1 参与性

“十三五”规划建议提到, 要坚持

“人民主体地位”。人民是推动发展的根本力量, 实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是发展的根本目的。环境问题是与人民日常生活密切相关的问题, 是生存的问题, 是重要的民生问题。环境目标的设置应体现人民群众的意愿、反映人民群众的诉求, 环境保护应吸纳人民群众参与、人民群众出智出力, 最终实现环境质量的改善。

治理理论认为, 政府在当代社会中与其他社会组织一样, 发挥着重要功能, 但政府不能成为全能政府, 政府必须进行改革, 成为“有效政府”。从这个角度看, 环境保护的首要问题是要完成从环境管理(management)向环境治理(governance)的转型, 充分调动公众参与到环境保护中。

应该说, 中国40多年的环境保护研究及实践中, 政府部门及学界对公众参与的作用和重要意义基本形成共识, 并进行了制度安排。环境保护部在2006年制定了有关环境影响评价公众参与的规章——《环境影响评价公众参与暂行规定》, 对公众参与环评作出了操作性安排。2015年, 环境保护部出

台《环境保护公众参与办法》, 对环保领域公众参与的范围、原则、方式、途径等进行了详细规定, 比起2006年的规定更加全面, 操作性也更强。

但毋庸讳言, 在环保实践中, 公众参与仍未能完成从象征主义向实质性参与的跨越。由于对公众参与基本原理研究不足, 对公众参与的理解还停留在“信息公开和告知、在场与声音、咨询”3个层次上, 缺少对更高层次的要求。在实践中, 公众参与往往是例行程序, 并未能对决策的结果产生实质性影响, 公众的参与热情并未被有效调动, 公众的真实需求并未有效表达。

与此同时, 近年来, 中国环境群体性事件频发, 环境问题上升到政治问题, 一方面是公民维权, 另一方面政府“维稳”, 这两者之间产生的张力, 核心问题是公众参与机制的失效。

有效的公众参与机制必须首先考虑空间尺度与行政层级是否适宜。对于政府或行政决策而言, 在推动公众参与的过程中要满足2个条件: 有利益调整空间、贴近公众直接利益。如果以很小的参与尺度开展参与, 则决策将可能

收稿日期: 2016-02-18

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(13&ZD176); 国家自然科学基金项目(41271508)

作者简介: 王珏, 博士研究生, 研究方向为环境影响评价、环境管理, 电子邮箱: wangjue1985@fudan.edu.cn; 包存宽(通信作者), 教授, 研究方向为战略环境影响评价、环境规划与管理, 电子邮箱: baoock@fudan.edu.cn

引文格式: 王珏, 包存宽. “十三五”环保应关注什么? ——基于“十八届五中全会公报”的思考[J]. 科技导报, 2016, 34(4): 66-69. doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.2016.04.011

受到强烈的反对意愿,而此时已没有调整空间;如果在很大的参与尺度开展,则距离公众直接利益太远,公众没有参与动力;如果在适宜的空间尺度和行政层级进行公众参与,因设施的公共服务功能和必需品特性,规划决策容易得到整体赞成。

其次要考虑公众参与的组织化程度及形式。要提高公众参与的效果或公众意见在决策中的作用,又降低公众参与的信息交易成本。从决策参与过程看,公众参与的对话过程如果缺少一致性的利益诉求,无疑会增加对话的时间和难度,降低效率的同时也对达成决策共识形成了阻碍。个体行动参与规划决策时,不同个体利益诉求的不同会增大参与过程中协调交流的成本和讨论议题建立的难度,因参与方意见分散导致参与缺少集中的利益诉求,难以实现最终的决策共识。

因此,应推动以社区为单元的公众参与机制。社区公众参与,可以降低个体的参与成本,达成参与的议题基础,提升参与效率(内部一致意见),提升群体组织能力建设,此外还利于社区认同度和自豪感以及社区公共物品精神培养。中国一直实行基层群众自治制度。《中华人民共和国居委会组织法》、《中华人民共和国村民委员会组织法》分别于1989年、1998年由全国人大常委会通过,并分别于2006年、2010年修订。这两部法律都明确了基层组织向人民政府反映民意的功能,明确要营造一种积极的社区文化。但在实践中,社区的自治功能并未成长起来,居委会很大一部分精力在完成上级交办的任务,没有太多精力做社区工作,社区居民对居委会实际上缺乏归属感。为此,应深入探讨以社区为单位的家园保护机制^[1],引入社区研究的专业方法,为公众提供实质性参与的平台,可以有效化解环境社会风险,解决基层面源污染问题。

1.2 科学性

“十三五”期间的环保应体现科学性,加强数目字管理,考虑经济可行性。一是对环境质量状况和污染形势

的准确把握,摸清底数;二是对人民群众改善环境质量的诉求的清晰认识;三是环境质量改善成果可核实、可比较、可感受;四是实现环境质量改善目标的经济成本可控、可承受,环保投资相对环境效果的改善的高效。而要确保环保的科学性,须重在“智慧化”和“制度化”。

1) 环保的科学性首先体现在智慧化。环境管理作为社会治理的重要方面,正面临管理模式和管理理念的创新。在智慧城市及“互联网+”的时代背景下,环保领域作为人民群众日益关心的领域,也必须顺势而为,紧跟时代的潮流,以信息化、智能化、便捷化为目标,推动“互联网+环保”、“智慧环保”发展。例如,通过新媒体手段,可以有效解决政府、企业、居民之间的信息不对称问题,推动环境信息公开以及公众环境监督。

2) 环保的科学性还体现在制度化。必须通过有效的制度将生态文明的理念融入国家发展的重大决策中。在中国现行体制下,规划是政府管理国家的重要手段。规划环评是一个重要抓手。十八届三中全会的公告给出了解决问题的关键思路:建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。生态文明要求从源头上解决发展方式的问题,实现发展方式的根本转变。要解决发展方式的问题,必须从处于基础性、统领性地位的国家决策入手,将生态文明的理念融入国家经济社会发展全过程,与社会、经济、政治、文化建设通盘考虑。从这个角度讲,国民经济与社会发展规划正是一个有力的抓手,是建设生态文明的有效载体。国家应尽快将国民经济与社会发展规划列入规划环评的范围,可以从地级市发展规划着手,开展编制工作。

1.3 可持续性

1) 体现可持续性,首先要坚持科学发展观,坚决摒弃“唯GDP论”,实现严格的环保制度。当前,全球性金融危机的影响仍未消除,经济下行压力较大,有学者认为在经济下行过程中,环

境应该让步于经济发展,环境保护可以松一点。这种观点不符合科学发展观的总体要求。必须清醒地认识到,一些环境问题已经不仅是增量的问题,而且是存量的问题。以雾霾为例,即便碳排放不再增长,啃掉目前碳排放的存量也是项长期的艰巨任务。解决这类问题没有捷径,必须抓铁留痕,排除万难,坚持到底。稍一松懈,则前功尽弃。“十三五”是环境治理的关键时期,必须顶住经济下行的压力,以严格的制度倒逼经济发展方式的转型。必须坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持可持续发展,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,加快建设资源节约型、环境友好型社会。

2) 体现可持续性,要重点防止一种倾向,以环境保护为名行破坏环境之实。在生态保护中,要尽量减少人为干扰,包括所谓的生态修复、生态建设,要防止“好心办坏事”,更要防止打着生态保护或生态建设的旗号破坏着生态。要谨防运动式的推进,造成重种植、轻养护,尤其是忽视建立长效机制。

3) 体现可持续性,还要谨防“伪绿色”的倾向。绿色发展是长期的发展理念,不可能一夜之间将所有产业“变绿”。一些地方不考虑市场因素,盲目发展所谓“绿色经济”,结果根本不能持续,造成大量的闲置和浪费,造成更大的污染。要结合地方实际,探讨适合当地发展的绿色之路。

1.4 协调性

“十三五”规划建议提出,要“形成政府、企业、公众共治的环境治理体系”。

1) 首先要理顺政府内部的关系。环境问题的跨度大、涉及面广,是典型的多层级复杂治理问题。各级政府之间必须形成有效的管理互动,厘清权责,相关配合。具体来说,有3个关系需要进一步理顺。

一是中央政府与地方政府。国外学者对此有大量的研究。奥兰·扬在《直面环境挑战:治理的作用》一书中,认为解决多层次的环境治理,可以采用4个原则:(1) 采纳权力下放原则;(2)

建立跨级引导机制；(3) 诉诸法律判决解决纠纷；(4) 以法律形式、在极端情况下甚至修订宪法来解决^[2]。国外相关研究大多认为，不同层级的政府若对权力的分配争执不下，尽量将权力指派给有能力解决问题的最基层政府。国内学者也进行了相关研究。李瑞昌认为中国目前处于环保部集权、地方环保局窒息^[3]，胡佳认为中央政府和地方政府的信息不对称，中央政府治理区域事务的效率低，应将更多权力下放到基层政府^[4]。国内相关研究大多认为，中央政府应将更多的权力和资源下放到省级政府，由省级政府来具体执行，中央政府对省级政府的环保绩效进行监控。

二是地方政府之间。蔡英辉认为，目前政府存在无序竞争，主要表现为地区间的恶性竞争、行政部门间的争议、跨区域跨部门的冲突、城乡二元鸿沟4个方面^[5]。地方政府之间应继续加强区域化合作。尤其在大气治理、流域治理等问题上，必须打破碎片化的管理模式，建立一体化协调机制。

三是政府不同部门之间。李瑞昌指出，中国管理环境污染问题涉及15个部门，其中环保部和发改委保护环境的积极性比较高^[6]。但负责环境治理的环保部门对合作采取防御性态度，与相关部委的职能存在内在冲突，不易协调。各部门往往倾向于选择获利的审批权，放弃监控性职能。要进一步厘清部门职责，从提高环保工作效率的角度进行职能的整合与协作。

2) 要理顺政府和市场的关系。过去40年的环境保护实践中，政府大包大揽，越俎代庖，扮演了市场应该扮演的角色。应该充分发挥市场杠杆，通过明晰环境产权，将环境价值纳入市场交易体系，“建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度，大力推动排污权交易，碳排放交易。”要加强政府与第三方部门对公共生活的合作管理，推动环境领域的PPP合作，将社会资本引入环境保护领域。

3) 要理顺政府和社会的关系。环

境问题也是社会问题，其来源于各社会主体环境行为的叠加，其根本解决离不开各社会主体的共同努力。十八届三中全会提出“社会治理”的概念。在环境治理中，应该要积极开展环境社会治理^[6]，综合运用个人、家庭、社区、各类社会组织、智库、媒体等的力量进行环境保护。

1.5 全球性

环境问题是全世界高度关注的问题，也是国家之间博弈的重要领域。伴随中国国际地位提升，国际社会对中国在国际环境事务中承担大国责任的预期不断上升。解决环境问题必须统筹国内、国际两个大局，使国内的环境保护工作，与国际政治、国家贸易形成良性互动。

1) 要切实履行减排承诺。人民群众对国内环境质量改善的诉求与国际社会对中国碳减排等应对全球环境问题的期待高度契合，应把国际社会的期待与压力转化为国内产业升级的动力。在强调“共同但有区别的责任”同时，积极推进节能减排和坚持低碳经济，争取国际支持。

2) 要注重国际贸易中的环境标准制定。环境标准的制定本身体现了负责任大国形象。不断提升产品的环境标准，有利于倒逼国内产业升级转型。目前，环境标准成为西方国家制约中国的一个重要手段。在进行外交斗争的同时，必须切实提升环境标准。在推进“一带一路”建设中，也不应忽视环境标准的建立，要推动发展中国家提升环境质量。

3) 要学习发达国家在相同或相似历史阶段实现环境质量改善的经验与教训，引入先进的管理理念和管理技术。要利用国外资金、技术等资本、资源投入中国环境保护事业。

4) 要积极参与全球环境治理。参与甚至主导国际规则的制定，国际性议题的设置，重点是“积极参与应对全球气候变化谈判，主动参与2030年可持续发展议程”。

2 “十三五”环保的挑战

“十三五”期间，环保领域一项最重要的改革是实行省级以下环保机构垂直管理。这一举措一是强调了地方政府(省级及以下)环境保护的职能；二是强调了监测、监察和执法功能的垂直。目前来看，中国大中城市的环境治理有较大改善，县域和乡镇层面的环境问题变得日益突出，广大农村地区的面源污染问题非常严峻。在中国的政治体制中，县域是最重要的经济发展单位。应将环境保护的重心向县一级下移，实现县一级环保机构的垂直管理。

实行垂直管理是“十三五”环保值得期待的改革举措，面临的挑战也是巨大的。由于环保的专业性与环境问题的空间性特征，尤其是基层环保能力(行政能力、研究能力、监测与执法能力等)不足，须警惕权力与责任下放基层后出现的新问题。至少在中央与地方各级政府之间，要厘清环境责任与权力边界，弄清环境问题的空间特征之间，一味地下放权力仍有极大的“风险”。对于基层环保，必须进行重点投入，提升队伍素质和管理能力，否则会造成环保缺位，酿成严重的后果。对此，“十三五”期间必须加以高度警惕。

3 结论

从环境治理角度看，“十三五”环保规划应重点关注以下几个方面：一是以往的环境保护没有充分调动起社会公众的积极性，政府大包大揽，导致行政成本巨大，效果却不容客观；二是环境管理体系还没有理顺，各治理主体之间未能有效协调，形成合力；三是环境治理的科学化和制度化有待提升，在信息化时代背景下，环境治理的步伐并未紧紧跟上，制度化程度仍有待提高。

“十三五”是深化绿色发展的重要阶段，期间环境保护应重点关注参与性、科学性、协调性、可持续性、全球性5个维度，同时要应对管理体制改革的带来的新挑战。

参考文献 (References)

- [1] 戴星翼, 董骁. “五位一体”推进生态文明建设[M]. 上海: 上海人民出版社, 2014.
- [2] 奥兰杨 著. 直面环境挑战: 治理的作用[M]. 赵小凡 译. 北京: 经济科学出版社, 2014.
- [3] 李瑞昌. 理顺我国环境治理网络的府际关系[J]. 广东行政学院学报, 2008, 20(6): 28-32.
- [4] 胡佳. 区域环境治理中地方政府协作的碎片化困境与整体性策略[J]. 广西社会科学, 2015(5): 134-138.
- [5] 蔡英辉. 政府间伙伴关系: 合作治理之路[J]. 经济体制改革, 2013(5): 20-24.
- [6] 王华, 郭红燕. 环境社会治理: 从理念到实践[M]. 北京: 中国环境出版社, 2015.

(责任编辑 陈广仁)