



产业发展与环境治理研究中心
Center for Industrial Development
and Environmental Governance

CIDEG 研究通讯

第 12 期

(环境治理研究专题)

清华大学产业发展与环境治理研究中心编

2017 年 11 月

本期目录

【学术活动】

- CIDEG 举办“利益相关者圆桌对话及其在化解我国环境矛盾中的应用”专题讲座 3
- 中美环境治理国际研讨会在芝加哥举行..... 4
- “通往清洁环境之路——中美环境法、执法与公众态度之比较”国际研讨会在北京举行 5
- “三‘个’中国人的环境行为及影响因素”学术沙龙在 CIDEG 召开..... 6
- CIDEG 举办“中国环境信息公开的政策创新及其对于 SDGs 执行的启示”学术沙龙..... 7

【研究项目】

- 杨大利 薛澜：中美环境治理体系和治理能力比较研究..... 8
- 徐建华：中国环境政策制定与执行研究：以大气污染防治政策为例..... 13
- 王华：环境圆桌对话：探索和实践..... 15

【媒体声音】

- 《BBC》：专访薛澜教授：全球气候治理与中国领导力..... 16

【编者按】从党的“十八大”将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总体布局，提出推进生态文明建设的目标任务，到十八届三中全会提出生态文明体制改革的主要任务，再到四中全会明确提出了生态文明的建设任务、改革任务、法律任务。这充分表明，党和国家将推进生态文明建设和加强环境保护提到了新的高度。党的“十九大”更是提出人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然的执政理念。习近平提出，我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。环境治理和环境保护已成为中国社会发展的关键点。

“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规的安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度”，作为国家治理体系的重要组成部分，环境治理体系的优化也同样涉及价值理念、法律规制、组织结构等方方面面的问题：如何用生态文明理念统筹谋划解决环境与发展问题、推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局；如何从生产、流通、分配、消费的再生产全过程入手，制定和完善环境经济政策，形成激励与约束并举的环境保护长效机制、探索环境保护新路；如何依靠制度、依靠法治，深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制等等，都要求我们摆脱既定思维模式的束缚，以新的角度思考、探索、实践环境治理体系，从而真正推进生态文明建设。

由芝加哥大学政治学系杨大利教授和清华大学公共管理学院院长薛澜教授共同负责的 CIDEG 重大研究课题《中美环境治理体系和治理能力比较研究》对中美环境治理体系中的法律体系、组织机构、央地关系（联邦—州政府间关系）、监管能力和监管执行的进行比较，报告分析了中美环境治理体系的演进过程，并重点探讨了美国的经验教训、中国的问题和挑战，为进一步完善中国环境治理体系、提高环境治理能力提出了建议。由北京大学环境科学与工程学院徐建华副教授承担的课题《中国环境政策制定与执行研究：以大气污染防治政策为例》梳理中国大气污染防治政策的变迁，考察了污染防治政策的制定过程、并通过中美比较案例识别了影响环境标准制定的影响因素；聚焦地方环境管理部门的执行行为与策略、大气污染防治政策的执行偏差、以及大气污染防治

政策执行效果的影响因素，并对环境影响评价制度和排污权交易制度的执行及其影响因素进行了分析。由环境保护部环境与经济政策研究中心首席专家王华博士承担的《环境圆桌对话：探索和实践》课题系统地总结了环境圆桌对话在我国的探索实践和研究情况，介绍了我国开展利益相关者圆桌对话的背景、组织及操作模式设计、地方应用状况及案例。研究针对社区环境圆桌对话开展的社会调查结果，以及对利益相关者圆桌对话形式在我国社会治理，特别是环境社会治理中的应用等方面展开了论述，并从对我国环境、社会、政治、法治、文化等方面的影响进行了讨论。

环境治理是清华大学产业发展与环境治理研究中心（CIDEG）一直以来的重要研究方向，本期《研究通讯》将 CIDEG 近期有关环境治理领域的相关研究成果、学术讲座活动及相关的媒体报道摘编如下，供各位专家学者参考。

学术活动

CIDEG 举办“利益相关者圆桌对话及其在化解我国环境矛盾中的应用”专题讲座

2014 年 12 月 26 日，环境保护部环境与经济政策研究中心研究员、首席专家王华博士亲临清华 CIDEG 举办“利益相关者圆桌对话及其在化解我国环境矛盾中的应用”专题讲座。清华经管学院院长、清华 CIDEG 主任薛澜教授担任讲座主持，北京大学环境科学与工程学院副教授徐建华担任评论嘉宾。清华经管学院刘求实副教授，清华 CIDEG 副主任陈玲副教授参加了讲座。

王华博士首先介绍了圆桌对话机制的概念和应用，他指出圆桌对话机制在环境领域用的比较多，但是其机制设计是可以在公共管理等其他所有领域运用。他介绍了中国对圆桌对话机制的应用和试点始于 2000 年，先后在江苏、天津、贵州的九个乡镇进行试点，他具体列举了“重庆万盛东林街道圆桌对话”的案例，实际经验证明圆桌对话机制是可行、有效、低成本的一种方式，关键在于如何进行制度推广。王华博士最后谈到圆桌对话机制能够捕捉信号，尽早进行及时的反馈和预测，从而平衡利益关系，建立一种透明、协商、参与机制。同时圆桌对话也是一种新的公共管理手段，是促进环境管理的经济效益最优的手段，通过对话达到收益与成本的最优点，在不同层次上促进社会和谐稳定。

北京大学环境科学与工程学院副教授徐建华随后对王华老师介绍的内容做了现场点评，她肯定了圆桌对话机制作为基层社会治理的一种机制和手段的积极作用，但徐老师建议应该注意到公众参与会受到更多因素的影响，包括社会文化、社会距离、社会压力等等。不同的因素将会影响选谁来参与以及组织讨论的方式，处于不利对话位置的利益相关者将可能丧失真正利益表达的机会，因此圆桌对话制度需要周全的考虑和更好的设计。

讲座最后参与的老师 and 同学们与王华博士就圆桌对话机制的实际应用和案例进行了热烈的讨论。圆桌对话机制的应用为环境矛盾的解决和公共管理方式提供了制度性的解决方案。

中美环境治理国际研讨会在芝加哥举行

2016年3月4日，CIDEG重大课题“中美环境治理体制研究”的第一次国际研讨会在芝加哥大学举行，芝加哥大学东亚研究中心、芝加哥大学法学院Abrams环境法诊所（the Abrams Environmental Law Clinic at the University of Chicago Law School）、芝加哥环境政策研究所（the Energy Policy Institute at Chicago, EPIC）和保尔森基金会（the Paulson Institute）和CIDEG共同主办了此次会议。

会议由芝加哥大学东亚研究中心主任杨大力教授主持。CIDEG主任薛澜教授在会上致欢迎词。他表示，环境治理是CIDEG成立之初就确定的研究主题，现在看来问题更为迫切。此次研究得到众多环境法学和环境经济学界的中美学者的支持，大大拓展了研究视野和深度，希望能够碰撞出更多有益的见解。Abrams环境法诊所主任Mark Templeton博士和保尔森基金会执行董事Cynthia Zeltwanger女士也发表了致辞。EPIC的著名学者Michael Greenstone教授作了精彩的午餐演讲。Greenstone教授曾任美国奥巴马总统经济顾问委员会的首席经济学家，现为总统能源顾问委员会成员。

随着环境治理体制建设的深入，法律监管、政策评估和体制机制等三方面的融合显得越发重要。研究团队充分体现了法学、经济学和公共管理领域的跨领域合作。参加会议的环境法学者众多，包括加州伯克利大学的Daniel Farber、马里兰大学的Robert Percival、佛罗里达州立大学的Erin Ryan，芝加哥大学的Mark Templeton和Daniel Hemmel，以及北京大学法学院陈若英、上海交通大学法学院赵慧宇等。

此外，EPIC的Michael Greenstone和芝加哥大学公共政策学院的Koichiro ITO对环境和能源政策进行了经济学分析。来自清华大学公共管理学院的朱旭峰教授和陈玲博士，美国环保协会（EDF）的秦虎博士、芝加哥大学博士后研究员张帆博士等介绍了中国环境治理的决策体制、官僚体系和治理绩效。

课题组计划于2016年6月在北京召开第二次国际研讨会，届时将邀请更多实务领域的专家参会，并提出富有建设性的研究报告和政策建议。

CIDEG 举办“通往清洁环境之路——中美环境法、执法与公众态度之比较”国际研讨会

2016年6月14日至15日，“通往清洁环境之路——中美环境法、执法与公众态度之比较”国际研讨会在芝加哥大学北京中心举行。会议由芝加哥大学与清华大学共同主办，由芝加哥大学法学院 Abrams 环境法所、清华大学产业发展与环境治理研究中心、美国环保协会和芝加哥大学北京中心共同协办。

芝加哥大学东亚研究中心主任杨大力教授和清华大学公共管理学院院长、CIDEG 主任薛澜教授致欢迎辞。杨大力教授表示，3月份在芝加哥大学举行过“中美环境治理体制研究”国际研讨会，本次会议是3月份会议的延续和深化；芝加哥大学和中国有很深的历史渊源，2010年成立芝加哥大学北京中心，就是为了更好地促进芝加哥大学和中国大学间的合作交流。薛澜教授表示，早在 CIDEG 成立之初，就把环境治理作为一个重点关注的研究问题，这次会议有幸和美国同行一起讨论，希望能为解决中国的环境问题寻求科学有效的方法。

会议共分3场主旨发言和5场分论坛。6月14日下午，国务院发展研究中心资源与环境政策研究所所长高世楫先生、山东省环境保护厅厅长张波先生分别发表了题为“提高政府环境监管能力是改善中国环境治理的关键”、“发展中地区环境保护的路径：思考与实践”的主旨发言。随后举行第一场“环境立法、制度建设、政府间关系及能力发展”分论坛，由薛澜教授主持，来自佛罗里达州立大学法学院的 Erin Ryan 教授、芝加哥大学的杨大力教授和张帆博士、马里兰大学法学院的 Robert Percival 教授和上海交通大学凯原法学院的赵绘宇副教授分别就“美国多级环境治理：环境联邦制度的内部竞争”、“应对中国的环境灾害：环境官僚体系的结构挑战与适应”、“中美环境治理比较：全球化时代下的联邦制度”等主题进行发言。

6月15日，环境保护部环境发展中心主任任勇先生发表了题为“中国生态文明建设和体制改革进程”的主旨发言。随后先后举行了以“实施、调控、执行之政治制度”、“事后监管——诉讼”、“企业及环境监管”和“公正参与”为主题的4场分论坛，分别由芝加哥大学的 Mark N. Templeton 副教授、杨大力教授、EDF 的秦虎博士和马里兰大学的 Robert Percival 教授主持。来自盖德环境集团的 Mary Gade 女士、加州大学伯克利分校的 Daniel

Farber 教授、清华大学公共管理学院的朱旭峰教授和中国政法大学的王灿发教授就环境治理制度方面进行了发言。芝加哥大学法学院副院长 Tom Ginsburg、Mark N. Templeton、北京大学法学院陈若英副教授、中国生物多样性保护与绿色发展基金会马勇先生就中美两国的环境诉讼问题作了介绍。对企业及环境监管问题，芝加哥大学法学院 Daniel Hemel 助理教授、商道纵横总经理郭沛源先生和杨大力教授也发表了自己的观点。另外，就环境治理的公众参与议题，Mark N. Templeton 和清华大学公共管理学院陈玲副教授作了相关报告。

“三‘个’中国人的环境行为及影响因素”学术沙龙在 CIDEG 召开

2017 年 3 月 17 日下午，“CIDEG 学术沙龙第 142 期”在清华大学公共管理学院 302 举行，北京大学环境科学与工程学院环境管理系副教授徐建华做了题为“三‘个’中国人的环境行为及影响因素”的主题报告。清华大学公共管理学院副教授、CIDEG 副主任陈玲主持了本场沙龙，清华大学公共管理学院刘求实副教授，北京林业大学经管学院于畅老师及多位学者、师生参加了此次讲座。

本次讲座，徐建华老师主要介绍了题为“三‘个’中国人的环境行为及影响因素”的研究论文，从研究背景、研究方法和研究结论等方面做了深入浅出的介绍，随后又补充讲解了另一篇相关论文，深化了在场师生对公共政策领域公众态度行为研究的理解。

讲座伊始，徐建华老师介绍了这个研究领域的大背景和必要性。很多社会问题与个体行为态度紧密相连，如何去影响个体的态度和行为，引导其向积极的方向发展，在公共政策研究中的地位日渐凸显。对于个人行为的政策规定，规制性政策的空间有限，成本很高，规范性和文化认知类机制需要得到重视，通过心理、文化和社会规范等方式影响个人态度和行为具有很大的研究价值。从研究的具体背景来讲，在不少强制性政策措施已经实施的情况下，北京大气污染问题形势依然严峻，迫使我们反思政策制定过程，寻求非正式制度的引导渠道。

结合市场营销的分段分析法，该研究创新型地尝试将研究对象分为不同群体，这种精准定位突破了人口统计学限制，可以提高沟通和影响的效率，对于公共政策的研究和制定都有很大的启示意义。徐老师首先解释了研究的主要问题：从个体对于大气污染的态度和行为上看，是否可以分为几大群体，哪些因素可以显著地影响他们。该研究主要

通过问卷调查对核心变量进行测量，回收了北京四城区共 979 份有效问卷，调查个体对于降低大气污染举措的意愿和行为。徐老师介绍了另类行为，一是适应性行为，个体采取措施保护自己的健康，如养成戴口罩的习惯；二是减排行为，个体采取措施减少污染，如减少开车的频率。根据个体态度和行为的不同表现，进行统计分析，划分为不同的群体，并分析归因（大气污染问题的造成是否与自己有关）和风险认知（对大气污染带来的风险程度的认知）这两个自变量的显著性。

在本场讲座上，徐建华老师还介绍了她承担的 CIDEG 研究项目《中国环境政策制定与执行研究：以大气污染防治政策为例》的相关内容，引起了在场师生的广泛关注和讨论。

CIDEG 举办“中国环境信息公开的政策创新及其对于 SDGs 执行的启示”学术沙龙

2017 年 11 月 15 日下午，“CIDEG 学术沙龙第 149 期”清华公管学院 302 举行。本次沙龙邀请了 CIDEG 博士后关婷做题为“中国环境信息公开的政策创新及其对于 SDGs 执行的启示”的主题演讲。中国人民大学环境学院院长王华教授、清华大学国情研究院助理研究员唐啸博士担任点评嘉宾。CIDEG 助理研究员赵静博士主持了本场沙龙。清华公管学院副院长朱旭峰教授，清华公管学院副教授、CIDEG 副主任陈玲，中国公众环境研究中心项目负责代表及来自清华、人大等学校的 20 多名老师和同学共同参与了沙龙。

讲座伊始，关婷博士介绍了中国环境信息公开的政策创新研究的研究背景，2015 年联合国发布的 17 项可持续发展目标(SDGs)，其中包括经济发展、社会公平和环境保护三大方面。关婷指出中国在前两个方面都以自身发展对世界做出了很大贡献，但是在环境保护方面还缺乏实践。中国现有的环境保护政策工具主要有行政命令型和市场型两种，而信息公开作为第三种规制型的政策工具，能够对环境治理形成更有力的支持补充。

结合已有研究，关婷介绍了环境信息公开（EID）的定义，并指出作为一种环境规制的信息手段，对减少污染有着积极影响。由于政策创新的产生和扩散过程是非线性的，她的研究重点是关注不同利益相关者在政策创新过程中的互动。通过大量的深度访谈和文献资料查阅，关婷完整梳理出了环境信息公开政策在中国落地推行的历程故事。在

NGO 的发展、作用及其与政府的互动方面，关婷发现 1994-2002 年期间只有少数 NGO 将环境信息公开作为阻止环境污染的工具。最后，关婷博士也分享了此研究的几点发现：

- 1、政府和 NGO 在创新过程中是互动的；
- 2、必须二者都有共同目标和能力，才能实现政府-社会合作的创新；
- 3、实现创新还有重要的三个条件：政策企业家的拥护、推动立法、信息手段。

中国人民大学环境学院院长王华教授作为点评嘉宾之一，首先肯定了关婷博士精彩的分享，并认为环境信息公开方面政府和非政府组织的互动非常重要，而互动也可以扩展到其他的行为者。

清华大学国情研究院的唐啸助理研究员认为关婷博士提供了一个很新的研究视角。过去很多是关注政府内部不同层级或不同部门之间的互动，而关婷分析了政府和非政府组织的互动。另外，他建议研究中可纳入不同地方政府信息公开程度不同等相关背景的讨论。

最后，清华公管副院长朱旭峰教授结合王华教授的分享，从政策过程中政府逻辑以及政策企业家策略、政策扩散中不同地方的实践差异以及政策效果的评估等三个方向对关婷博士提出了进一步的建议。

研究项目

杨大利 薛澜：中美环境治理体系和治理能力比较研究

《中美环境治理体系和治理能力比较研究》是由芝加哥大学政治学系杨大利教授和清华大学公共管理学院薛澜教授共同负责的 2015 年度 CIDEG 重大研究课题。该课题通过对中美环境治理体系和治理能力的几个重要方面——法律体系、组织机构、央地关系（联邦—州政府间关系）、监管能力和监管执行的深入比较，系统梳理了中美环境治理体系的演进过程，全面分析了当前美国环境治理体系的主要特点及在实际运行中的经验教训，重点探讨了新《环保法》实施及环境监管体制改革深化背景下中国在环境治理领域依然存在的问题及面临的挑战，为进一步完善中国环境治理体系、提高环境治理能

力提出了改革思路。

【主要研究框架】

本研究借鉴了“政治—科学—法律”这一分析框架来探讨中美环境治理。

首先，政治、科学和法律是环境治理体系形成与发展的三大支柱，缺一不可。政治即利益（和价值）聚合的过程，大多数情况下与立法活动相关联。科学是基于事实、科学程序和专业技术的领域，其主要特征是“理性”“客观”和“专业性”。法律领域往往与独立自主的司法体系相联系，强调公正的裁决和有理有据的司法解释。

其次，在环境治理体系演进的不同阶段以及环境监管实施的不同领域和层级，政治、科学和法律的地位与作用应有所区别。美国学者认为，20世纪60~80年代的一系列政治活动构建了当代美国环境治理的基本框架，而当新体系趋于成熟稳定，政治力量逐渐收缩，法律和科学成为体系运转的基石。目前，虽然政治领域的影响力依然存在，但贯穿美国环境治理三个关键环节——标准制定、颁发许可和监管执法的决定性因素是科学和法律。

然而，对中国而言，政治、科学和法律的理想关系格局究竟怎样？且应如何实现？鉴于中美两国在政治文化传统和经济社会发展阶段方面的显著差异，美国学者所提出的“少一点政治，多一些科学和法律”，是否也是中国环境治理体系转型的理想方向？对中国环境治理而言，政治力量应在何时、以何种形式收缩？或者，并不存在政治力量的全面收缩？美国环境治理目前所遇到的很多问题，其解决是否不仅有赖于科学和法律手段的提升，也有赖于美国政治的进一步发展？本研究聚焦环境治理的不同领域，对上述问题进行了具体分析。

【主要研究内容】

本报告对中美环境治理体系和治理能力的比较主要涉及5个专题：

专题一“中美环境治理法律体系比较”回顾了中美环保法律体系的发展过程，梳理了两国与环境治理相关的重要法律，并分析了中美环保法律体系存在的突出问题。就美国而言，其法律条文设计的缺陷主要表现在三个方面：第一，由高涨的环保运动所推动的环境立法，为了充分回应公众诉求而设置了过高的环保目标，这些目标至今仍难以实

现。第二，随着时间推移，共和党和民主党在环境监管问题上的政治分歧日趋严重。政治共识的缺乏，阻碍了立法活动。新的法律难以出台，环境部门只能不断以现有条文勉强应对新的挑战，导致问题丛生。第三，美国环境监管体系建立在所谓的“合作联邦主义（cooperative federalism）”基础之上，因此环境法总是成为多层级政府之间的矛盾来源。现实中，各州对联邦法律的支持程度并不一致，最高法院对环境案例的判决总是举棋不定，不知该倾向地方还是倾向联邦。近年来，由于政治分化（political polarization），地方的反弹（pushback）趋势也更加明显。就中国而言，史上最严《环保法》仍有许多不足。且根据美国环境立法的经验和教训，完善中国环保法律体系应避免设置过高目标，使法律条文与法律实践相脱节，还应使法律规定对企业形成正向激励，令其自觉履行控污责任，并积极致力于环保技术创新。

专题二“中美环境治理组织机构比较”勾勒了中美环境治理组织体系的全景，描述了各层级主要环境部门的权责划分与相互关系，并从“九龙治水”“迟来者 MEP”“条块分割”三个角度分析了目前中国环境治理机构设置存在的问题。首先，环境保护主管部门与其他相关部门的权责界定不合理，各部门在履职过程中缺乏有效协调机制。其次，作为一名“迟来者”，环保部所拥有的政治资源和行政资源相当有限，并不真正拥有统合相关部门的权力。再次，环境部门与中国其他政府机构一样嵌入在“中央—地方”的“条块”关系之中，存在超长的组织链条是环境治理机构设置的显著特点。“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度”旨在缩短环境监测监察这一职能相对独立的领域中的管理链条，强化上级政府对基层政府的系统监控，其有效性还有待时间检验。

专题三“中美中央（联邦）—地方（州/地方）政府间关系比较”在回顾美国环境治理体系从“由州驱动”到“联邦驱动”再到“非集权化”的发展历程的基础上，分析了各阶段推动联邦和州环境治理权责变化的动因，同时，在分析中国“地方化”环境治理体系的成因及主要特点的基础上，探讨了当前环境监管体制改革“强化中央控制”的具体举措与现实挑战。综合考虑制度成本、信息成本和政府监管的整体收益，中国环境监管体制实行“属地管理”似乎是更优的选择。然而，分权程度越高，就越需要强化中央对地方的有效控制。首先，缩短管理链条，最大限度减少信息成本。“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度”等一系列改革对部门间的权责划分及分工协作提出了更高要求，而各基层部门在履职过程中能否真正实现良性合作与互动，还有待时间检

验。其次，探索建立跨区域环保机构，尝试以较小的制度成本解决环境治理体系中普遍存在的职能分散、管理分散以及协作困难等问题。然而，如何以联合执法等切实有效的行动机制替代召开会议等传统合作形式，仍有待进一步探索。再次，确保中央与地方在环境保护方面的激励相容，进而保证“经济社会发展与环境保护相协调”的国家意志得以有效实现。过去几十年中央政府在政治和经济领域对地方政府的大量放权，已使人事控制权成为中央约束地方的最后一张王牌，因此，如何打好这张牌，对引导地方政府的行为转变十分关键。

专题四“中美环境部门监管能力比较”着重对中美环境治理的经费及人员总量、结构和变化趋势进行了对比分析。在环保经费方面，近些年，美国用于环境保护的费用大约始终保持在 GDP 的 2% 左右。但是，就政府支出而言，联邦和州环保机构同时面临着经费缩减的挑战。不断增加的监管职能和不断缩减的监管资源，在一定程度上损害了 EPA 的执行能力，也影响到了联邦政府对各州环境项目的资助。而在联邦削减拨款的同时，很多州也在削减自身的机构和项目支出，这些州的环保经费由此更为紧张。面对经费缩减的压力，各州采取了不同的应对措施。就中国而言，如果按照美国及 OECD 的 PAC (Pollution Abatement and Control expenditures) 统计口径计算，目前中国还没有达到上世纪末 OECD 国家环保投入的一般水平。就政府支出而言，近些年，中国环境保护财政支出稳步增长，但依然存在地方政府的节能环保支出过于依赖中央转移支付，节能环保中央财政支出结构不合理，环保部部门支出规模不合理等问题。在环境公务人员方面，与美国相比，中国环境公务人员规模偏小且结构失衡。同时，僵化的人力资源配置机制在一定程度上使人手不足问题更为恶化。因此，与经费问题相比，目前中国环境治理所面临的人力资源问题可能更为严重。

专题五“中美环境监管执行比较”总结了美国环境治理在监管执行中的经验与教训，分析了中国环境治理在监管执行中的主要问题及成因，并着重讨论了随着环境治理形势变化，中美在应对“环境竞次”“监管俘获”“小型分散污染源”这三个监管难题时所采取的举措与所进行的创新。在美国的环境监管执行中，环保法律条文与法律实践之间的脱节有“消极 (negative slippage)”和“积极 (positive slippage)”之分。两者的区别在于，前者是对法律政策目标的偏离，而后者是通过采取立法者意料之外的方式来实现目标，因而可称作“创意执行 (creative implementation)”，其达到的效果也可称作“创

意合规（creative compliance）”。这种创意执行既体现在 EPA 的标准制定过程中，也体现在各级环保机构的监管执法过程中。就中国而言，如何获取监管者本身对于法令和规则的服从，是一个更为巨大的挑战。而长期以来监管者未能有效执行法令的原因则包括环境部门的能力有限，监管部门具有多重目标，监管执法面对着严重的代理人监控问题等。

【主要政策建议】

本课题的研究成果包括项目总报告和英文论文集两部分。通过上述研究，项目组就如何借鉴美国经验，进一步完善中国环境治理体系提出如下建议：

第一，健全环境监管体制，增强环境监管工作的透明性。透明性是美国环境治理的首要特征。美国环境部门在标准制定过程中的所有文件和信息、所有相关科学和工程研究都需向社会公开；任一许可证的申请需全程公开，且申请者的所有相关信息应有据可查；经法官或听证官员许可，公众可查询任一监管执法的具体情况；所有环境案件的审判工作需向社会公开。同样地，对中国而言，加强环境监管工作的透明性不仅仅是使公众更容易获取环境信息，更重要的是实现整个监管流程的公开、透明。

第二，完善环境信息系统，提高全国污染源信息的准确性与完整性。随着监管职能的增加和监管范围的扩大，传统手段已越来越无法满足环境部门的履职需要。由此，EPA 制定了“下一代合规”战略，希望通过采用更先进的污染物排放监测技术与更完备的环境信息系统，进一步提高整个国家的环境法合规率。就中国而言，要使污染物总量控制等一系列监管机制得以有效运行，需进一步完善环境信息系统，尽快获得完整、可靠的基础环境数据。目前，做好第二次全国污染源普查工作是重中之重。这次普查应明确目标，优化方案，确保获得的数据能为排放量核定、减排考核以及排污收费等一系列工作提供充分的信息支持。

第三，赋予环保部统筹中央环保专项资金的权力，以此强化环保部在全国环境事务管理中的权威性。专项资金在环保投入中占有重要地位。我国中央财政环境保护专项资金是中央政府环境保护投入的主要渠道。目前，我国与环保相关的财政专项资金名目繁多，涉及的管理部门包括财政部、发改委、环保部和住建部等。各种资金缺乏有效整合，难以形成合力，同时缺乏科学监督，难以保证投资实效。由美国经验可知，EPA “代管”

着联邦政府对州和地方环保机构的大部分项目拨款。而对这部分项目资金的管理，无疑增加了 EPA 在全国环境事务管理中的权威性。因此，建议整合现有专项资金，将其纳入由环保部建立的“中央环境保护专项资金”账户。具体而言，环保部按环保项目需求向财政部提出年度预算建议，财政部按预算程序将资金拨入环保部“中央环境保护专项资金”账户，由环保部负责资金的管理、下达以及对资金使用情况的监督，对于未能完成环保目标的地区或单位，环保部有权收回或暂停下一年度的专项资金。



研究报告全文请点击以下链接：

<http://www.cideg.tsinghua.edu.cn/info/zxyjbg /2542>

徐建华：中国环境政策制定与执行研究：以大气污染防治政策为例

随着大范围雾霾天的频发，大气污染作为一个重要的问题进入公众的视野，也进入高层决策者的注意力范围。应对大气污染成了全社会共同关注的议题。其实大气污染并不是一个新的问题，它伴随着人类社会的发展，当人们聚居开始使用燃料如木材、煤等取暖煮饭的时候就开始了，并且随着人口的膨胀、工业化进程的推进越来越凸显出来。因为人口的膨胀和工业化进程的快速推进，导致人们利用能源的规模急速增加。

当中国全社会达成共识需要解决环境问题特别是大气污染问题的时候，政府为了解决这一问题出台很多政策。仅仅是最近几年就有国务院颁发的《大气污染防治行动计划》（俗称大气“国十条”），全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国大气污染防治法》修订版。现在没有人会质疑防治大气污染的必要性，而且对于大气污染的来源的科学分析亦是非常清楚，关键在于合理制定政策和有效执行政策来控制污染物的排放，而在这个方面的研究却是非常的不足。本研究旨在探索性地理解大气污染防治政策制定和执行状况以及可能影响因素。

研究报告分为六个章节进行介绍。第一章介绍中国大气污染的历史和现状，并对主要的污染来源状况（即能源的利用和机动车的发展）做了梳理，对污染物排放的历史进行了介绍，对污染物以及污染特征随时间的变化进行了整理。第二章介绍中国大气污染

防控政策的变迁，主要介绍从上世纪七十年代起，中国防治大气污染的法律、法规、规章都有那些，在内容上经历了怎样的变迁。第三章介绍中国大气污染防治政策的制定过程，并以PM2.5制定的标准为例通过中美比较案例分析识别了影响标准制定的影响因素。第四章勾勒中国大气污染防治政策执行体系，主要就执行部门、机构能力、执行手段和执行监管进行了综述。第五章比较总括地介绍了中国大气污染防治政策的执行状况以及影响因素，聚焦在地方环境管理部门的执行行为与策略、大气污染防治政策的执行偏差、以及大气污染防治政策执行效果的影响因素等三个方面。第六章对两项具体的制度的执行及其影响因素进行了分析，这两项制度为：环境影响评价制度和排污权交易制度。主要从制度互补的角度分析影响这两项制度的执行的因素。

项目负责人特别提到：“关于制度互补的思路部分地得益于青木教授在研究公司治理时提到的“complementarity”的思路，我们以此章向青木教授致敬。”



研究报告全文请点击以下链接：

http://www.cideg.tsinghua.edu.cn/info/zxyjbg_/2194

王华：环境圆桌对话：探索和实践

【研究摘要】

近年来，我国面临严峻的环境和社会问题，单一的政府主导型治理体制需要系统性变革，利益相关者圆桌对话作为一种有效的社会治理机制，应该能够很好地解决或部分解决这些问题。圆桌对话已经在国内外多个领域进行了实践，在中国的全面推广和应用具有良好的理论支撑和实践背景。本研究系统地总结了环境圆桌对话在我国的探索实践和研究情况，介绍了我国开展利益相关者圆桌对话的背景、组织及操作模式设计、地方应用状况及案例。研究针对社区环境圆桌对话开展的社会调查结果，以及对利益相关者圆桌对话形式在我国社会治理，特别是环境社会治理中的应用等方面展开了论述，并从对我国环境、社会、政治、法治、文化等方面的影响进行了讨论。

【研究内容】

圆桌对话机制的设计

利益相关者圆桌对话是利益相关者和责任相关者，以圆桌会议形式，就某一议题，进行定期沟通协商的一个机制和平台。现在越来越多的国家和地区使用这种公众参与的方式来加强社会各方的交流，寻找相关责任和利益方共同的关注点和利益点，促进利益平衡，制定有效决策。在我国社区层面上，经过 10 多年的探索和实践，利益相关者环境圆桌对话机制已经成形。

圆桌对话实践

社区环境圆桌对话的设计和 implementation 始于作者领导的 2000 年世界银行关于中国乡镇企业工业污染控制的一项政策研究项目。那时中国所实施的工业污染控制政策大多只针对城市和国有工业企业而设计，位于农村地区的数百万相对较小的非国有企业一直成功逃避了环境监管体系的审查。这些所谓的乡镇工业企业造成了大量污染，带来了巨大的经济损失和社会矛盾。为了帮助我国解决由乡镇企业污染造成的环境和社会问题，作者在世界银行于 2000 年设立了一个政策研究项目，项目的一个活动，就是测试利益相关者环境圆桌对话机制建立的可行性和有效性。自那时以来，符合中国国情的社区环境圆桌对话机制得以持续发展和完善。

圆桌对话典型案例分析

截至 2015 年 12 月，我国已有 10 多个省份的 30 多个城市实践了圆桌对话机制，对话范围覆盖社区、街道、乡镇等不同的层面，对话议题涉及环境污染、社区管理、农村建设等多个方面。本章选取不同领域的多个案例进行具体介绍。

效果评估问卷调查

为了评估圆桌对话所产生的影响，改进对话机制的设计和 implementation，2007 年 12 月，作者本人及项目团队针对参与圆桌对话的 192 位人员进行了问卷调查。经过详细咨询多位对话参与者，作者制定了调查方案，设计了调查问卷，选择四个开展过圆桌对话工作的

城市（重庆、天津、赤峰和沈阳）。在社区工作者的协助下，项目团队向四个地区所有参加过圆桌对话的约 200 人分发了调查问卷，填写完成的调查问卷通过已经预付邮资的信封以匿名的形式寄回。调查问卷采用简单的多项选择题，以避免受访者在完成问卷时可能存在的困难，详细问卷见附件。

讨论和总结

圆桌对话是存在利益关联的多方之间为增进共同利益、解决矛盾冲突而采取的一种特殊的会议形式。这种方式充分体现了平等、理性、公开、公正的时代精神，在中国具有可行性，并会对中国长远的经济、政治、文化、社会和生态文明建设起到积极的作用。



研究报告全文请点击以下链接：

<http://www.cideg.tsinghua.edu.cn/info/zxyjbg/2544>

媒体声音

【BBC】专访薛澜教授：全球气候治理与中国领导力

BBC：特朗普上台后，他明确表示美国要退出《巴黎协定》。这让人们关注中国在气候变化问题上的领导力角色。近年来中国越来越主动参与全球气候治理，如何看待这种从相对被动到积极主动的态度变化？

薛澜教授：这其中有多方面的原因，最重要的是这几年中国的环境问题更加突出，公众对环境问题也更加关心，因此政府对百姓的关切做出了回应。大面积雾霾引发的公众焦虑，对政府的影响很大。

在领导力问题上，东方与西方对“领导力”的理解各有不同。中国目前领导力的发挥方式，和西方的理解也不完全相同。中国在过去这些年应对气候变化方面，已经在发

挥重要和积极的作用。这其中最典型和突出的便是与美国在巴黎气候峰会前达成的二氧化碳减排的协议。

世界上两大排放大国达成这样的协议，标志性很强，虽然中国要达到目标在经济上会有一些的牺牲。但中国认为这是作为一个大国应当承担的国际责任，也是中国自身发展需要做的。这个行动就是以身作则，通过示范来发挥领导力。

第二点，中国在推动全球减排机制的建立上也十分积极。比如在政府间气候变化专门委员会（IPCC）和联合国框架下的机制里，中国的专家也积极参与。我们希望通过这种机制的推动和实施，来更好地推进全球减排。

当然我们也要强调，发达国家和发展中国家应当承担不同的责任，也就是共同但有区别的责任。现在很多发达国家把这些原则放在一边不顾。当然，中国也并没有把发达国家重归这些原则作为前提，而是寻找不同的途径求同存异，合作推进。

BBC: 在哥本哈根气候峰会上我们也看到，中国与发展中国家紧紧团结在一起。现在在中国被推到了台前，怎样去说服其他发展中国家，让他们履行应对气候变化的责任？

薛澜教授: 对中国来说，最好的说服方法是请他们来看中国的发展过程—中国高速发展是有很大大代价的。中国政府现在要花很大的力气和很高的投入，来解决环保的问题。这个投入是巨大的。我们现在深深体会到，“先污染后治理”的成本是非常高的。

所以中国这样的教训，或许对发展中国家是最有示范意义的。当然，中国不会通过国际的法律等强制手段去要求其它发展中国家必须怎么做。这是中国历来反对的。

BBC: 所以中国不愿提及在气候变化等议题上发挥“领导力”及扮演“领导”角色？

薛澜教授: 关键是看谁定义的“领导力”，这是核心。我们认为，中国通过自身的榜样，通过与美国的合作在发挥积极的带动作用，通过设立减排基金等方式已经在发挥积极的“领导力”。

换言之，中国发挥了“领导力”（leadership）的作用，但并不是要在这个议题上通过发号施令去当“领导”（leader）。

BBC: 从更大的层面上，现在中国学界一直关注“治理”（governance）。如今在特朗普“美国优先”的背景下，中国会在全球治理上扮演什么样的角色？

薛澜教授: 中国毫无疑问地会在全球治理上扮演更加活跃和积极的角色。首先是推动现有的国际政治经济秩序，中国想成为改革的推动者，但并不想要颠覆现有的秩序。

目前世界政治经济格局正在发生变化，二战之后形成的治理格局已经不能适应现实。因此，中国希望推动改革，合理反映当前的现实。

BBC: 既然中国要对二战后形成的自由主义世界秩序进行改革，那其改革愿景又是什么呢？怎么来描述改革后的这套体系？

薛澜教授: 我觉得在现有的国际政治经济秩序中，我们没有否定基本框架，也没有否定国际市场开放的作用。但若按照二战之后的形成的决策规则办事显然已经落后于时代了。

现在情况已经发生了巨大的变化，新的规则应当反映当下。比如在国际货币基金组织（IMF）投票权的改革上，若让中国和印度等发展中国家扮演相应的角色，那这套规则的变化就会得到反映，这是一个渐进的过程。但若不改，到某个节点，就难免会使得一些国家另起炉灶，用另一套规则，那样的情况是大家都不希望看到的。

BBC: 特朗普上台后给中美关系带来了很大的不确定性，比如他曾威胁放弃“一个中国”原则等。您认为中美关系在未来两、三年的走势会怎样？

薛澜教授: 若你看过去，不管是哪一届大选，新总统上台后中美关系肯定会有跌宕。这一次也不例外。而且恰恰是由于之前各界的预测，使得这样的跌宕被推迟了。从特朗普的角度来说，他虽然一开始说很多的“猛话”，但他的政策还是相对比较谨慎的。他原来说的几件事情，看起来更像是一些试探，没有轻易地去推行。但这并不能说他完全

改变了自己的观点。所以（中美关系）跌宕还是会有的，这个要做好思想准备，中美关系短期一两年内的波动会很正常。

BBC: 特朗普看似十分反对自由贸易，他刚上台就退出了跨太平洋伙伴关系协定（TPP）。那中美正在谈判的双边投资协定（BIT）会出现变数吗？

薛澜教授: 我觉得并不是双方原来所有的合作都会被取消，BIT 说不定是有机会的。说到底，两国都希望双方共赢。从特朗普的大政来说，BIT 对他国内的增加就业等都是好事情，对保护美国在中国的投资也是好事情。



欢迎关注 CIDEG 官方微信平台

清华大学产业发展与环境治理研究中心 编印

责任编辑：潘莎莉 周静

审校：陈玲 赵静

签发：薛澜

电话：010-62772497

电子邮箱：cideg@mail.tsinghua.edu.cn

传真：010-62772497

网址：<http://www.cideg.tsinghua.edu.cn/>