

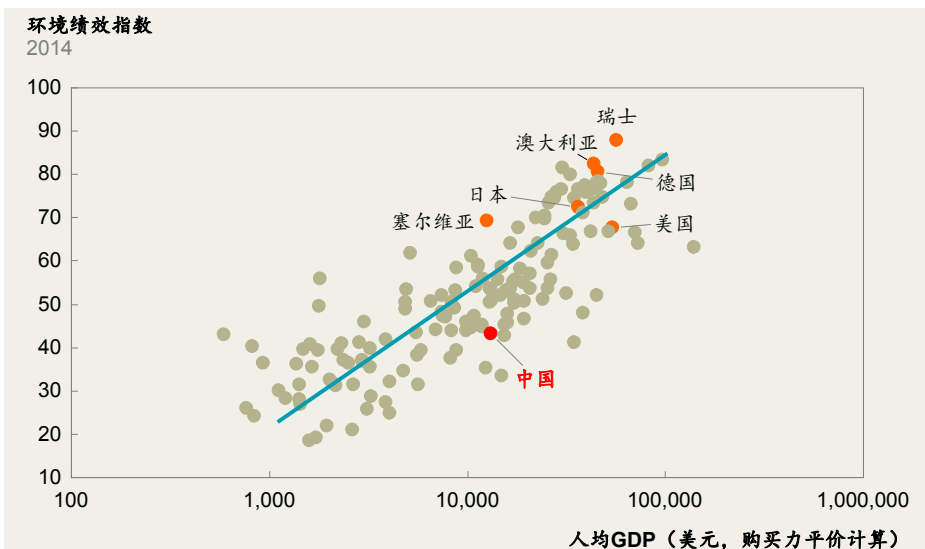
改善中国环境治理体系

Dominic Barton

中国正处于环保工作的关键时期，环保机构应将自己的角色从单纯的“约束者”向“引导者”转变，使环境保护成为经济发展和产业转型的伙伴与推手。而新的治理模式将是实现这一转变的关键。

我们认为，随着中国经济从资源导向型向更为均衡的创新驱动型过渡，经济增长与环境保护的双重使命可以同时实现（见图1）。并且，未来几年中国环保产业有望逐步成为中国经济新的增长点。同时，我们对全球各国经济发展与环境绩效水平间的相关性分析也表明，经济增长与环境保护可以携手共进。中国正处于环保工作的关键时期，环保机构应将自己的角色从单纯的“约束者”向“引导者”转变，使环境保护成为经济发展和产业转型的伙伴与推手。而新的治理模式将是实现这一转变的关键。

图1 经济增长与环境保护的双重使命可以同时实现



本文将围绕下一阶段环保工作的主要任务，改善环境治理体系的关键原则，以及实现这一改革的重要举措等三方面进行讨论。

下一阶段环保三大要务

《国家环境保护“十三五”规划基本思路》指出，环境质量改善要成为未来工作的核心目标。我们认为，实现这一目标需要完成三个方面的重要任务。

首先，必须考虑将更多污染物纳入防治。中国对主要的急性污染物，如污水中有机物、重金属，废气中二氧化硫和氮氧化物等的治理，已经取得了阶段性成果。然而，很多产生长期影响的污染物尚未得到充分关注，如温室气体、挥发性有机物、土壤污染等也必须被纳入环保治理的范畴。

其次，必须加强广大农村地区的环保建设。农村地区的环境恶化日益严重，已然成为全国范围内的重要问题。近年来，农村地区的污水和固体废物排放量占到全国总量的67%和41%，而仅有8%的生活污水和37%的固体废物得到了处理。未来亟须从环保基础设施、人员能力培养和公众教育入手，加强农村地区的环保建设。

第三，必须进一步完善总量控制。中国污染排放总量太大，降低污染排放总量是环境质量改善的重要前提。“十二五”期间，中国在总量控制上取得了良好的效果，同时也暴露出了一些问题。比如，排放目标与地方情况不匹配，排放数据不够全面准确，总量控制与其他环境政策工具缺乏制度合力等。因此，未来亟须进一步完善总量控制，加大总量控制对环境质量改善的贡献。

改善环境治理体系的五大原则

一个设计合理、运行高效的环境治理体系对完成以上的环保要务至关重要。当前中国正处于环保工作的关键时期，环保治理在战略上需要从“单纯管控”转为“管控与引导双轮驱动”。环保治理部门也应将自己的角色从单纯的“约束者”向“引导者”转换。在严格执行环保政策和标准的基础上，引导其他部委、地方政府、企业和公众向可持续发展模式过渡。我们认为，中国环境治理体系的改善应遵循以下五大原则：市场导向、协调合作、统一整合、公开

透明和前瞻决策。

原则一：市场导向。要让市场发挥更充分的作用。在政策制定上，要尊重、利用市场规律，健全环保市场机制。在政策执行上，要积极运用市场工具，一方面激励企业降低排放，另一方面吸引企业参与到环保建设中来。

原则二：协调合作。通过理顺各部权责、提高合作能力，解决目前各部委在生态环保工作上多头执法、各自为政的问题，达到权责统一、协同高效的目标。

美国、日本、德国分别形成了独特的权责划分和协同合作机制

由于国情不同，各国环境部门的权责范围也不尽相同。美国国家环保局主要负责污染防治相关工作，与资源和生态相关的工作由内政部和农业部负责。日本环保部整合了管理污染防治和生态保护的职责，资源管理相关的工作由农林、海洋等其他机构管理。德国把污染防治、生态保护和资源管理工作都整合到环境、自然保护与核安全部。美、日、德三国环保部门的权利范围体现了从专一聚焦到综合治理的三种典型职能配置模式。

在协同合作方面，各国有相似的协调机制。美国成立了环境质量委员会，隶属于白宫，协调各部委与白宫各办公室在环境方面的工作。与美国类似，日本成立了中央环境审议会，德国成立了国家可持续发展部长委员会，承担环境方面的协调职责。

以上三种模式都对环境治理体系作了清晰的权责划分，同一工作的各项职能也相对集中。并且，在此基础上，较强的合作能力和完善的法律能够有效保障跨部门合作。

原则三：统一整合。环境治理部门应当加强同地方政府和环保部门的协同共治。一方面，中国环境治理体系应该进一步推行垂直管理，整合部分机构，统一政策实施标准；另一方面，在更为科学的环保政绩考核标准之上，环保部应与省一级政府建立更为密切的合作关系，真正实现“管控与引导双轮驱动”。

原则四：公开透明。要在环境信息收集、发布，公众环保价值观和公众参与机制的建立等方面开展工作，并通过不断完善法律法规体系，确保信息公开和公众参与的效果。

原则五：前瞻决策。要把环保作为经济发展的前置条件。根据地方的环境容量和资源特点，确定城市发展空间布局和产业规划，在决策的源头就将环保需求和发展需求紧密结合。

改善环境治理体系的九大举措

基于上述五大原则，我们提出改善环境治理体系的九大举措（见图2）。

图2 改善中国环境治理体系的五大原则和九大举措

五大原则	九大举措
市场导向	举措1：设立环保公私合作模式 (PPP) 工作小组，推进环保PPP机制的完善和工作的开展
	举措2：遵循市场规律和科学原则，完善环保制定的方法论
	举措3：引入污染物市场定价机制减少污染排放
	举措4：支持环保投资体系建设，出台配套政策并倡导发展绿色金融服务
协调合作	举措5：启动“环保合作能力建设工程”
统一整合	举措6：有效推行垂直管理改革，细化垂直管理制度设计
	举措7：以更科学的方法将环境指标纳入地方政府绩效考核，并形成环保部与省级政府间的合作伙伴关系
公开透明	举措8：完善环境信息收集系统，加强环保信息发布平台，教育引导公众履行公民责任，形成建设性的参与态度，同时完善公众参与机制
前瞻决策	举措9：提高环保工作的前瞻性

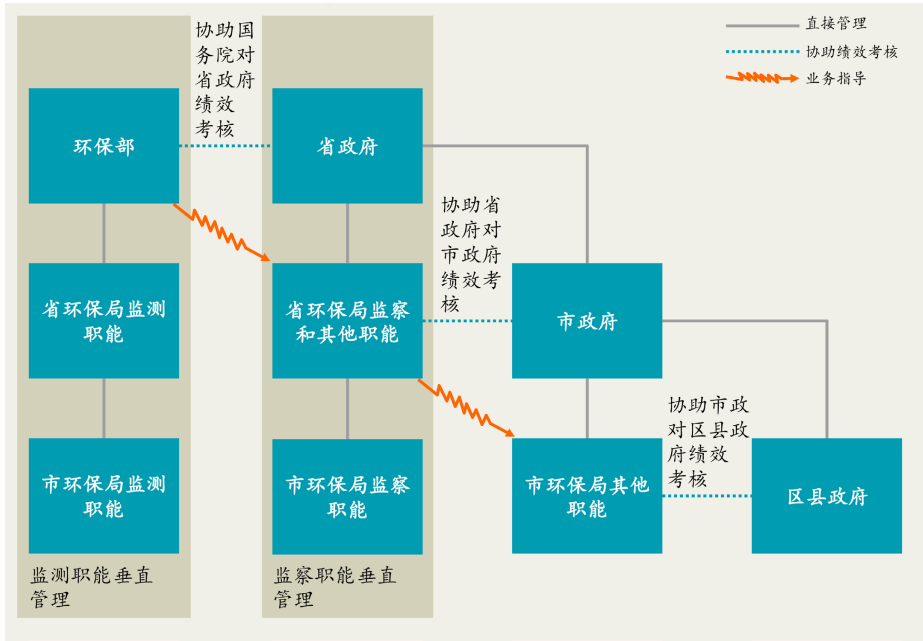
在市场导向原则的指导下，我们建议：①环保部增设环保PPP工作小组或PPP司，推进环保PPP机制的完善和工作的开展；②遵循市场规律和科学原则，完善环保标准制定的方法论；③引入污染物市场定价机制减少污染排放；④政府支持环保投资体系建设，出台配套政策并倡导发展绿色金融服务。

在协调合作原则的指导下，我们建议⑤由环保部带头，启动“环保合作能力建设工程”，通过该项目增强环保部与各部委在环保议题上的合作能力，加强换位思考，提高议事效率，最终实现多部门共赢。

在统一整合原则的指导下，我们建议⑥进一步推行垂直管理改革，细化垂

直管理制度设计，并形成环保部与省级政府间的合作伙伴关系；⑦以更科学的方法将环境指标纳入地方政府绩效考核（见图3）。

图3 垂直管理改革后的环境管理体系



在公开透明原则的指导下，我们建议⑧建立准确而全面的环境信息收集系统，加强环保信息公开平台的建设。同时对各类人群开展环保宣传和公民责任教育，完善公众参与机制，引导公众更积极、更有建设性地参与环保。

在前瞻决策原则的指导下，我们建议⑨推动环评前置，通过准确分析区域环境容量，建立空间及产业规划的“环境负面清单”等方式，使得环境评估成为发展规划的前提和边界。

在以北京为案例的分析中，我们运用以上五大原则，提出了设立区域联防联控专门常设机构、鼓励发展共享经济、增强与第三方平台信息公开合作等举措建议。



我们相信，凭借着强大的经济实力和全新的可持续发展理念，中国现阶段突出的环境问题必将得到有效解决，而改善环境治理体系是环保工作取得成功的有力保障。一个经济繁荣且环境优美的“绿色中国”将会成为可持续发展的国际范例。④

本文改编自Dominic Barton（鲍达民）为中国发展高层论坛2016年提交的同名报告。鲍达民为麦肯锡公司董事长兼全球总裁。

诚挚感谢国务院发展研究中心和中国发展研究基金会给予麦肯锡公司为中国环境治理体系建言献策的难得机会。在本次研究开展期间，研究团队共计进行了30余次访谈，与来自国内外的政府机构、学术机构、企业界和社会组织的多名专家进行了充分交流，并汲取了麦肯锡在全球环境保护、公共事务、基础建设、经济发展等多个领域的专家建议。同时，我们也对诸多国内外环境治理体系的成功案例进行了深入研究，并就我们在相关领域积累的咨询经验进行了归纳总结。希望在这一议题上与各方广泛交流意见，展开更深层次的讨论，共同为推进中国环境治理体系的改善做出贡献。

本报告的研究和撰写承蒙麦肯锡全球各地的同事慷慨贡献时间与不吝分享专业洞见：Jonathan Woetzel、王平、乔鲁诺、吴昕、田勤政、刘寒、赵赫、Martin Stuchtey、Jeremy Oppenheim、Diaan-Yi Lin、吴浩、Glenn Leibowitz、林琳、Peter Gumbel、Janet Bush和叶梅。

在此还要感谢多位国内外的政府官员、企业领袖、社会活动家、学者和投资家分享他们的深刻见解。我谨在此一并致以诚挚感谢：常杪、Elliott Donnelley、方晋、刘小钢、李昕、林玉、卢迈、Ashby Monk、聂鑫、Janez Potocnik、孙扬、涂瑞和、王凤春、王佳伟、温刚、伍迪、解洪兴、谢荣军、徐瑾瑾、姚丰、余建拖和张伯驹。

麦肯锡公司版权所有©2016年。未经许可，不得做任何形式的转载和出版。本文经麦肯锡中国公司授权出版。