

编者按

以“面向绿色发展的环境与社会”为主题的中国环境与发展国际合作委员会(以下简称“国合会”)2013年年会日前在北京落下帷幕。作为中国环境与发展领域的高层政策咨询机构,国合会已经走过21年历程。在今天的年会上,与会专家、委员就一系列报告与政策建议进行了讨论,涉及“环境保护与社会发展”、“可持续消费与绿色发展”、“促进中国绿色发展的媒体和公众参与政策”、“绿色发展中的企业社会责任”、“促进城市绿色出行政策”等多个方面,并最终形成给中国政府的政策建议。以下是政策建议摘要。

中国环境保护与社会发展的关系

课题组中方组长:范必 国务院研究室综合研究司副司长、中国国际经济交流中心特邀研究员

课题组外方组长:伊丽莎·多德斯韦尔 加拿大学术委员会主席,原联合国副秘书长、联合国环境署执行主任

生态文明是一项宏伟的愿景。实现这一目标的关键在于通过明确、协调和一致的政策平衡经济增长、环境保护和社会发展的目标。

中国环境与发展国际合作委员会(简称国合会)环境保护和社会发展课题摘要报告分析了中国环境保护与社会发展的关系,提出了指导短期和长期政策实践的初步框架,并为开展后续研究以及制定相关领域的政策提出了建议。经过充分论证,课题组提出以下六个方面的政策建议:

一、制定2050年愿景和阶段性目标

进一步制定指导短、中、长期行动的2050年愿景/2020年行动框架,真正实现中国经济、社会和环境层面的协调。建议按照以下三个维度研究政策框架。第一,环境意识维度。从提升和建立生态文明的主流价值出发提出政策建议。第二,环境行为维度。从公众、企业、社会组织三个行为主体分别提出政策建议。第三,环境公共治理维度。分别从增强法律保障、建立独立的环境政策、提高社会风险控制和提高环境公共服务四个方面提出政策建议。

二、形成生态文明的社会规范和价值观

应当在全社会形成生态文明的社会主流价值,使广大公民认识到,环境权利是公民的基本权利,良好的环境是一项公民的基本福利,而保护环境也是公民的基本义务。政府在促进全社会形成生态文明价值观中负有重要责任。

- 制定教育和培训计划。一是加强干部培训。在各级党校、行政学院和其它培训中心开设环境与社会方面综合课程。二是将环境基础知识和可持续发展理论纳入学历教育,宣传倡导相关规范和行为,突出操作性、趣味性。三是通过职业教育和继续教育系统,对各种新生就业人口和已就业人群给予帮助。
- 支持理论和政策研究。围绕经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”的总体建设目标,进一步丰富与中国传统道德和文化理念相契合的生态文明价值体系,使之成为维护社会公序良俗、推动可持续发展的重要基础。
- 广泛传播生态文明价值观。运用新闻媒体等传播载体,开展形式多样的社会宣传活动;鼓励社会组织开展各种实践活动,褒奖先进人物,建立教育基地,推广各具特色的文艺作品和出版作品。

三、鼓励所有社会主体发挥作用

为适应日益多样化和多元化的社

会需求,强调发挥各个社会行为主体的作用,同时在政府、企业、社会部门和民众之间建立一种合作互动的良性关系。

- 鼓励健康、可持续的生活方式。促进形成适度、公平和以人为本的生活方式,强调物质以及精神和文化层面消费的质量而不是数量。通过宣传和教育,培养公众形成可持续的生活习惯和行为准则。特别是发挥社会组织、企业家以及公众人物引领健康生活方式的示范带头作用。
- 公众参与决策过程。通过公开环境信息、立法保证公众环境权益等手段来保护和强化公众的知情权。中国大规模的城镇化为此提供了独特的机遇。
- 促进企业履行环境社会责任。通过完善和落实环境保护法律法规、标准,健全环境保护的经济政策和激励手段,培养企业环保理念,督促企业履行环保社会责任。推动企业参与超出环保义务之外的活动。对企业环境行为进行评级和信用评价,将企业环境信用评价作为审核企业发债、上市、银行贷款等资格的重要依据。
- 支持环保社会组织的进一步发展。社会组织作为独立的评估者和监督者,有助于保护公民权利、提高环境和社会意识、展开调查研究、促成社区活动、保护生物多样性,并且为政策制定者建言献策。这些社会组织超出了当前中国正式注册的范围。因此,有必要考虑改变社会组织注册相关政策,放松其开展环境、社会领域相关活动的限制。需要创造条件解决公益性环保组织面临的注册难、经费难、社会参与难的问题。

四、加强环境公共治理

实现生态文明愿景的关键是政府制定清晰完善的法律法规体系和采取行之有效的政策行动。中国政府应当同时完善环境政策和环境社会发展政策,并保持其一致性。环境和公共健康领域的国际经验表明,实现这些环境与社会目标需要拥有足够的政治意愿。同时,根据中国复杂的生态和环境问题,有必要建立等同于经济、社会政策强有力的综合环保政策。

- 从“十三五”规划开始,中国政府将每五年的规划改为“国民经济、社会发展与环境保护规划”。在此规划中,环境政策与经济和社会并列成为同等重要的内容。
- 中国各级政府在每年“两会”上提交的“国民经济与社会发展报告”也相应地改为“国民经济、社会发展与环境保护报告”。
- 建立重大政策的环境社会评估机制。建立环评结果的追溯机制和责任制,环评单位和个人要对环评报告负责,加大环评违法的处罚力度。
- 完善政绩考核和政府绩效评价体系。改革政绩考核方法,逐年提高生态环境、社会发展等方面指标在评价体系中的权重,促进地方政府主动在生态环保上加大投入。

五、建立健全环境社会风险评估、沟通、化解机制

凡涉及公民环境权益的重大决策、重大政策、重大项目、重大改革,均纳入环境社会风险评估。政府应该建立一套全面的环境和社会风险评估方法。

- 实行“前置审批”制度。对具有社

推进可持续消费与绿色发展

课题组中方组长:徐庆华 中国环境与发展国际合作委员会(国合会)副秘书长

课题组外方组长:迈克尔·昆特 德国可持续消费与生产合作中

心主任

可持续消费是绿色发展战略的核心组成部分,与中国生态文明建设密切相关,对中国城镇化进程至关重要,应将可持续消费纳入城市发展战略,以确

会影响的重大项目、涉及公众环保权益的政策和改革进行“前置审批”,包括进行程序合法性评估、政策合理性评估、方案可行性评估、诉求可控性评估等。

- 建立征求和吸纳民意的规范程序。在重大项目决策前,通过座谈会、听证会、社会公示等多种形式,邀请人大、政协、行业协会以及社会各界代表对社会风险评估报告进行审评,以获得民众的理解、信任和支持。

- 建立环境社会影响问责制。对履行评估程序不严格、造成“评估失灵”的干部严肃处理,对不重视社会风险评估结果的决策者严格问责。

- 构建突发环境事件的应急机制。制定完备性强、可操作的应急预案,明确各级相应机制的启动条件、启动时间、对应人员及装备等。

- 提高环境信息的公开性和透明度。在应对环境事件过程中,发布及时、准确和实际的信息,以避免误导、失实报道、猜测和谣言。

六、提高环境基本公共服务水平

这里强调环境公共服务是为了体现政府有能力实现改善和保护目标、满足公民健康和福利期望的目标。基本公共服务是由政府主导提供的,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。人类的基本需要包括水源清洁、空气清新、土地肥沃的宜居环境。此外,制度安排、标准和法律等无形服务也应逐渐纳入其中。具体行动如下:

- 制定适当的协调机制,保证环境基本公共服务均等化。合理确定环境基本公共服务的范围和标准,如配备污水处理、垃圾处置等设施;保障公众清洁水权、清洁空气权及宁静权等;环境应急响应机制;环境信息服务,如保障公众环境知情权和环境监督权。
- 通过购买服务提高环境基本公共服务的水平。例如,调动社会组织开展环保监测、评估和提高环保意识的宣教活动。
- 逐步提高环境基本公共服务在财政支出中所占比重。建立多种资金渠道,完善中央转移支付和跨区域转移支付的机制,为各地实现环境与社会政策目标提供资金保障。
- 建立生态补偿机制。加大对重点生态功能区的均衡性转移支付力度,研究设立国家生态补偿专项资金。鼓励、引导和探索下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、生态受益地区对生态保护地区的生态补偿。使保护生态环境也可以增加地方收入,造福当地群众。

课题组开展的是初步的,框架性的研究。建议下一步开展多个有关复杂重点问题的战略研究,重点包括以下三个课题:生活方式和行为、社会发展与环境保护的法律法规基础、环境保护和社会发展相协调所需的资金来源。

中国经济社会发展面临很多重大任务,这既是重大挑战,又是促进环境保护和社会发展相协调的难得机遇。深入研究环境保护与社会发展之间的关系,将有助于制定有效的政策。中国政府在这些方面的成就将吸引许多其它国家和国际组织的关注。

的可持续消费。

一、将可持续消费纳入国家政治与经济社会发展框架

促进和实现战略政治层面的可持续消费将有助于改善公共部门和私营部门以及公民在日常消费选择中的资源利用效率,减少能源消耗,也是确保贫富收入差距与消费水平差距不再进一步扩大进而危及社会稳定的重要途径。

- 在“十三五”规划中着重强调可持续消费。“十三五”规划应重点强调将可持续消费作为国家战略,包括在住房、交通和食品三个关键需求领域推动重点行业可持续消费,针对不同地区制定差别化可持续消费战略。“十三五规划”还应将可持续消费作为重要桥梁,将“到2020年碳强度减排40%~45%”的目标与经济转型过程、促进国内消费的新经济支柱联系起来。

- 将可持续消费纳入现行法律法规。建议对有助于在全国和地方推动可持续消费转型的法律法规进行更新,以约束浪费型消费模式和过度消费支出为主要目标的可持续消费修订内容应尽快纳入立法进程。目前,对可持续消费主流化提供的法律保障非常有限。此外,新修订的《环境保护法》(或与该修订版法律有关的规定)、《消费者权益保护法》和《政府采购法》中均纳入可持续消费概念。从中期来看,建议出台专门的《可持续消费促进法》。

- 调整现有的经济手段和具体政策,促进法律和法规的实施。建议以有利于可持续消费的方式更全面地利用和改现有有定价制度、税收制度和财政激励机制。特别建议完善2012年推出的家庭用电阶梯定价政策。建议扩大消费税范围,改善税款的征收方法。为鼓励节能绿色建筑的建设和使用,建议向此类建筑的购房者提供低利率的信贷或按揭。建立促进生态旅游和有机农业的各种经济机制。设立可持续消费专项基金。对农村地区使用环保认证产品与服务进行价格补贴。

- 将可持续消费纳入中国的低碳城市发展战略。在中国未来经济增长驱动力从投资转向消费的情况下,可持续消费是避免家庭和工业温室气体排放量成倍增长的关键。考虑到中国的低碳城市举措和试点项目,可持续消费战略的实施对于确保城市碳排放减少将至关重要,同时也将有助于改善空气质量。建议评估“五省八市”低碳试点区目前的低碳发展战略,确定可持续消费区域及其减排贡献。

- 制定国家可持续消费路线图与《可持续消费行动计划》。亟须制定可持续消费路线图与行动计划,明确可持续消费、经济发展和社会发展三者

之间的关系。中国可持续消费行动计划旨在通过提高市场的可持续性、限制过度消费,确保全国范围内城乡消费者都能进行可持续消费选择等方式推进可持续消费。中央政府需要为各利益相关方积极参与国家《可持续性消费行动计划》创造机会,建立适用于不同人员的参与机制。

二、推动可持续消费制度与体制创新

创新对于可持续消费的发展至关重要,创新不仅包括技术创新,也包括公共管理与社会层面上的制度创新。对于中国在内的绝大多数国家而言,现有部分管理与社会制度实际上鼓励的是不可持续的消费模式。为在上述两个重要的领域促进可持续消费的创新,特提出以下建议:

- 建立可持续消费与绿色发展部际协调合作机制。针对可持续消费部际合作机制或工作组,由国务院领导部际工作组,由以下部门和机构的代表担任工作组成员:国家发展和改革委员会、农业部、商务部、教育部、财政部、住房和城乡建设部、国土资源部、交通部、科技部、水利部、国家工商行政管理总局、国家林业局及国家税务总局等部门。应尽快建立工作组,使其在将可持续消费纳入“十三五”规划的过程中充分发挥作用。

- 提高中国产品认证体系的公信力与独立性。要促进中国绿色产品认证与国际紧密接轨,对现有产品质量监控机构进行强化。中国环境标志制度应得到进一步强化,并以提高认证产品数量与赢得消费者信赖及认可为目标。中国应加大力度在产品认证和标签领域采纳成功的国际经验。除官方认证机构以外,还应成立独立的消费者信息协会,构建服务于消费者的开放式绿色产品信息平台。

- 开展可持续消费地方试点项目。在建设生态城市方面,中国已经开展了一些试点项目(例如,天津滨海新区),确定了多个低碳试点城市与省区。应针对可持续消费开展小规模社区试点与地方示范,与现有举措形成互补。建筑物倾向于零能耗建筑,鼓励以社区为基础的园艺,城市设计应优先考虑高效交通、自行车和步行方式,开展“生活实验室”试点,与当前的低碳城市建设行动挂钩。此外,地方政府应严格开展可持续公共采购实践。

- 建立并应用可持续消费指标体系。建议中国设计、试验和实施可持续消费指标体系,以追踪可持续消费进展,衡量可持续消费对绿色发展的贡献。除了GDP衡量之外,应将可持续消费指标体系与当前用于衡量低碳城市发展和社会进步的指标系统紧密关联。建议地方政府制定和实施当地指标体系,这些指标可基于诸如OECD可持续消费指数框架等指标来

促进中国绿色发展的媒体与公众参与政策

课题组中方组长:贾峰 环境保护部宣传教育中心主任

课题组外方组长:伊莎贝尔·希尔顿 中外对话执行总裁、总编辑

公众是生态文明和美丽中国建设事业中最广大、最根本的利益主体;也是落后产能淘汰、产业结构升级和经济绿色转型的最直接受益者。只有获得广泛而有效的公众支持,中国的生态文明建设和经济绿色转型事业才能取得广泛而又持久的成果。鉴于此,中国环境与发展国际合作委员会(简称国合会)特立项开展“促进中国绿色发展的媒体与公众参与政策”专题研究项目,并提出六个方面的建议。

一、加强依法、有序的公众参与,使其成为推进生态文明、建设美丽中国和造福中国人民的重要保障

- 各级政府官员应该充分认识到,在早期进行有效的公众参与将有助于促进绿色发展和打造经济升级版,决策质量及其社会接受度也会因此得到提升。政府应积极探索一个更透明的公众参与方式,改善处理公众投诉的机制和流程;在国家和地方的经济发展规划出台、大型建设项目的立项建设,以及与环境相关的法律和政策颁布的过程中,确保公众有充分表达自己意见的机会。如果在项目建设中由于未能充分征询公众意见而造成巨大经济损失和社会风

险,相关的官员和责任人应受到行政处罚或法律制裁。

- 在推进社会可持续发展和生态文明建设过程中,公众可以通过参与环境信息的收集和监督起到主导生态文明建设的作用。政府应该运用高效率、低成本的方法,以改善政策实施效果、提升公众信任、增强社会包容性、促进环境教育、减少虚假信息传播和促进可持续发展。

- 在积极维护公众环境权益的同时,政府应该敦促公众遵纪守法,制止公众利用网络和社交媒体等编造和传播谣言,煽动暴力犯罪及从事其他非法活动。

- 新形势下的环境决策实践已经证明,在决策中需要听到更多元的声音。建议政府在对公众参与的问题上设立一个新的委员会,来促进公众参与和提升环境决策的公众接受度。

二、促进环境信息公开制度的实施和完善,巩固和提升各级政府和企业的信息化管理能力,并推进信息公开立法

- 建议充分落实有关信息公开的现行规定和办法。应该基于2008年“政府信息公开条例”的实施经验,探索制定“信息公开法”。在新法中政府应确保公众及时获取相关信息的权利,并且依靠行政和法律手段约束那些未能及时和准确提供环境信息的官员。

- 建议通过立法或其他方式更加充分地实施“里约宣言”准则,使公众获取环境信息能达到国际通行的标准。
- 建议整合分散于各个机构和部

衡量人们的幸福感和生活满意度,并可跟进检验可持续消费政策的实施是否走上正轨。

三、建立多利益相关方参与的可持续消费伙伴关系

要成功落实上述可持续消费政策,推动企业和社会的可持续消费发展高于政府要求,建立多利益相关方参与的伙伴关系必不可少。以下就如何吸引最具影响力的利益相关方成为推动中国可持续消费的合作伙伴提出具体建议。

- 加强地方政府能力建设,推动可持续消费实践。地方政府可通过可持续采购、建设有助于促进可持续生活方式的基础设施、建立地方意识提高中心等方式实现可持续消费承诺。可持续公共采购不仅刺激了可持续产品和服务市场,也使得对社会行为的可持续规范变得合理合法。

- 充分利用私营部门的力量(特别是零售商和金融机构)。各类企业都有责任将可持续消费纳入行为准则,从而构建可持续消费模式。零售商在供应链中发挥着重要的把关作用,应该支持建立可持续产品市场,另外,包括银行、保险公司、融资机构、投资者等在内的金融机构,应该从根本上为塑造个体消费者和机构客户的可持续消费实践做出贡献,促使基础设施方面的长期投资更具有可持续性。

- 促进民间社会行动和公众参与。鼓励公民社会(特别是环保团体和消费者团体)积极参与国家和地方各级落实可持续消费模式的过程。民间团体在提高公众意识、开展自下而上的可持续消费行动方面发挥着特殊的作用,可以推动社会创新。政府要充分挖掘民间社团促进可持续消费的潜力,一个重要方面就是要完善并放宽对民间社会组织登记和筹款的规定。建议在各地地方成立消费者咨询中心。中心由公民与其他利益相关方合作管理,提供有关产品与可持续生活方式的独立信息,参与意识提高和消费者教育活动。

- 推动可持续消费国际合作。中国不应当只专注于其国内的消费模式和水平,还应当积极参与有关可持续消费主题的国际交流和合作项目,有必要成立负责追踪国际发展动态与可持续消费政策、研究和实践趋势的机构。

此外,建议成立国家可持续消费中心,搭建可持续消费研究和实施平台,推动知识与经验共享。协调中国国内行业、商业协会以及企业的可持续发展行动和活动,紧跟最新国际发展趋势。尤其重要的是,让国内产品采用国际产品标准进行匹配落实。认证程序和产品标准的统一不仅会增强中国产品和服务的国际竞争力,还会促进中国的可持续消费。

门的环境信息和数据,建立国家级的环境信息与数据系统。系统中,数据和信息应满足如下特点:收集一次但可以被共享使用多次;各数据的收集需要落实好源头管理;易于满足数据报送规定;方便用户,包括公众获取信息;且最好支持实时访问;能够实现规模较大的地域比较;也有利于投资者基于通用的环境数据和标准进行环境风险判断和做出正确的投资选择。

- 政府应该建立工业点源和其他排放源的污染物清单,并提高污染数据的监测能力和透明度。污染物清单可借鉴已经在许多国家应用的“污染排放和转移登记”(PRTR)系统。

三、促进社会各界对环境保护与经济发展之间的科学认识,制定前瞻、主动、综合的环境传播战略,加快推进国家环境教育立法

- 要提高公众环保意识,使公众更好地了解环境保护工作,营造良好的环境保护舆论氛围,需制定两种不同的环境传播策略。其一,应制定政府年度或某一时间段内(如某五年计划期间)重点环境工作的国家环境传播战略。其二,准确研判和预测媒体与公众某时间段或未来一段时间内特别关注的环境热点议题,制定前瞻、主动、综合性的环境传播战略,避免政府陷入被动、尴尬的境地。

下转四版