

## 中国环境管理制度变革：应对环境退化的健康影响

张世秋

北京大学环境科学与工程学院

北京大学环境与经济研究所

中国经历了近 30 年的快速经济增长，不仅极大地改进了民众的福利水平，同时也造成了严重的环境污染和损害，特别是对民众的身体健康、社会的劳动生产率产生了重大影响。中国近三十年来的经济快速增长都是建立在粗放型发展的基础之上的，这不仅消耗了大量的资源，使环境付出了沉重的代价，同时也削弱了经济进一步增长的后劲，使中国经济的增长质量始终处于一个较低的水平之上，难以形成核心竞争力，不利于生产力的持续发展。特别是，由于环境问题的累积性特征，使得中国环境变迁导致的健康影响问题凸显。

尽管过去二十多年，中国政府在环境保护方面进行了巨大的努力，但因为环境污染的累积性特征，以及中国经济发展过程存量环境问题没有解决，增量环境问题不断出现，使得在当前和今后一个时期，环境形势会相当严峻，环境污染的损害特别是人体健康风险突显、突发性环境事件频发，并进而体现为利益冲突。具体表现为“生存性环境权益”和“生产性环境权益”以及“发展性环境权益”之间的冲突。这种冲突已经广泛地存在于我们的日常生活中，并且，随着中国社会各阶层的分化，具有愈演愈烈的趋势。在缺乏有效干预的情况下，社会强势集团有可能以其手中掌握的资源（包括经济资源、政治资源等），占有比其他团体更多的低价的环境资源并攫取了更大的超额利润，导致环境资源占有和使用的不公平现象，这种不公平现象会进而体现在社会利益分配的最终结果上。而现行环境管理制度安排的边缘化特征，难以应对这些问题，导致在环境与发展关系的处理上，缺乏对短期和长期效益的比较与权衡，缺乏对局部利益与全民利益的比较和权衡；由于缺乏适宜的渠道，众多的、分散的利益集团的权益诉求难以得到保障；也无法保障以环境资源质和量表征的自然资本的增值，甚至，使得该资本处在不断消耗的趋势。

中国正处于急速的制度变迁时代，市场力量已经在社会经济生活中发挥越来越重要的作用，与此同时，公民社会的发展以及全球环境问题和国内环境问题的压力，对环境管理制度变革，提出了相应的要求。在这种背景下，如何把与环境问题相关的健康问题纳入到决策过程，特别是环境管理战略以及政策中，是中国环境管理制度变革所面临的一个重要的问题，也是对环境-发展、环境-健康、人-自然进行综合权衡并决策的重要时机。