

Marek ŚWISTAK

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0001-6346-672X

Implementacja polityki ochrony środowiska w Chinach a wzorce zarządzania publicznego

Streszczenie: Artykuł odnosi się do implementacji polityki ochrony środowiska w Chinach w kontekście polityki publicznej. Założono, iż celem badań nad implementacją polityki ekologicznej Chin jest rozpoznanie i zrozumienie mechanizmów rządzących tą polityką publiczną. Jest to istotne, ponieważ chińskiej polityce ekologicznej formułowanej na poziomie centralnym, zarzuca się deficyt implementacji na poziomie lokalnym. Celem artykułu jest identyfikacja kluczowych problemów (mechanizmów) implementacji polityki ekologicznej ChRL w świetle światowych doświadczeń. W artykule podejmuje się weryfikację hipotezy, iż implementacja polityki ochrony środowiska naturalnego w Chinach jest wypadkową wielu czynników, za kluczowy z nich uznaje się dominujący model zarządzania publicznego w kraju. Zidentyfikowano, iż mamy do czynienia z nakazowym modelem implementacji działań pro środowiskowych. Zidentyfikowano główne mechanizmy oraz podmioty odpowiedzialne za występowanie tzw. luki implementacyjnej.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, modele rządzenia, implementacja, polityka ochrony środowiska, Chiny

Implementacja jest jednym z kluczowych stadiów procesu kształtowania polityki publicznej. Na tym etapie mamy bowiem do czynienia z przekładaniem propozycji w zakresie rozwiązywania problemów publicznych na konkretne efekty. W przypadku polityki ochrony środowiska to wdrażanie, realizowanie, czy też przystosowywanie rzeczywistości do określonych wymogów. Materia która podlega wdrażaniu, realizowaniu, przystosowaniu to działania na rzecz ochrony i poprawy środowiska naturalnego. Doświadczenia wdrażania polityki ochrony środowiska wskazują na istotne wyzwania jakie pojawiają się na tym etapie kształtowania polityki. W odniesieniu do Chin jesteśmy bombardowani licznymi doniesieniami o katastrofie ekologicznej Państwa Środka w wielu dziedzinach i obszarach geograficznych. Wynika ono z gwałtownego rozwoju gospodarczego ChRL, której jedną z konsekwencji i kosztów zarazem jest degradacja środowiska (Haan, 2011, s. 881–908, Świstak, Tkaczyński, 2019, s. 199–208). Liczne zagrożenia wynikające z prowadzenia nieskutecznej polityki ochrony środowiska są bardzo widoczne, kiedy dla przykładu wskazać na zdrowie obywateli, czy chociażby mocno zanieczyszczające środowisko gałęzie przemysłu ciężkiego.

Niniejszy tekst skupia się na implementacji polityki ochrony środowiska w perspektywie polityki publicznej w ChRL. Zakłada się, iż celem badań nad implementacją polityki ekologicznej w Państwie Środka jest rozpoznanie i zrozumienie mechanizmów rządzących wdrażaniem danej polityki publicznej. Celem artykułu jest identyfikacja kluczowych problemów implementacji polityki ekologicznej ChRL w świetle światowych w tym europejskich doświadczeń. W artykule podejmuje się weryfikację hipotezy,

iz implementacja polityki ochrony środowiska naturalnego w Chinach jest wypadkową wielu czynników, za kluczowy z nich uznaje się dominujący wzorzec/model zarządzania publicznego w Państwie Środka.

Model zarządzania publicznego postrzega się tutaj jako zbiór metod, którymi rządzi się społeczeństwem, lub jak twierdzi Gerry Stoker (2016, s. 45) tworzy się warunki dla sprawowania rządów i wspólnego działania. Wzorzec zarządzania to także sposoby rozwiązywania zbiorowych problemów, które są zbyt złożone aby mogły być rozwiązane przez jednostki, podobnie myślące grupy osób lub podmioty niepaństwowe (np. przedsiębiorstwa). Stąd też interesującym z punktu widzenia niniejszego tekstu jest zarządzanie publiczne koncentrujące się na procesach, które społeczeństwa rozwijają i wykorzystują do rozwiązywania swoich problemów takich jak na przykład zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego. To także analiza warunków, które określają, czy procesy te przynoszą sukcesy, czy też porażki w rozwiązywaniu konkretnych problemów oraz analizowanie wydajności procesów zarządzania publicznego (Young i in., 2015, s. 164).

Implementacja polityki ochrony środowiska z uwagi na złożoność problematyki odwołuje się do wielu elementów. Jednym z najważniejszych jest interpretacja języka ustawowego odnoszącego się do ochrony środowiska. Jest to także organizacja struktur biurokratycznych i ich funkcjonowanie. Zarówno struktury biurokratyczne jak również programy odnoszące się do ochrony środowiska naturalnego wymagają dostarczenia odpowiednich zasobów. Najczęściej odwołuje się tutaj do środków finansowych, ale także jakości kadr administracyjnych czy ekspertów. Wdrażanie to także po prostu implementacja regulacji odnoszących się do ochrony środowiska, dostarczanie świadczeń, monitorowanie zgodności działań z literą prawa (Kraft, 2015, s. 82). W przypadku ChRL, kraju o tak wielkim obszarze oraz dużej liczbie mieszkańców te procesy muszą zachodzić na poziomie krajowym, regionalnym, jak również lokalnym.

Wzorce zarządzania publicznego z perspektywy polityki publicznej

Najogólniej rzecz ujmując, implementacja to etap kształtowania polityki publicznej, w którym następuje przekładanie polityki na konkretne działania (Barrett, 2004, s. 249–262). W procesie kształtowania polityki publicznej implementacja polityki ochrony środowiska nie jest procesem automatycznym, mimo, iż zawiera w sobie techniczne i prawne decyzje administracji publicznej, której sprawy te powierzono. Wdrażanie polityki ekologicznej jest także pokłosiem rozstrzygnięć natury politycznej znajdujących swoje odzwierciedlenie w ustawodawstwie, priorytetach działań, zapewnieniu zasobów, selekcji instrumentów wdrażania, czy też nakładania grzywien i innych kar. Implementacja to także proces, który jest wdrażaniem polityki w kontekście reakcji grup interesu, a także społeczeństwa (Kraft, 2015, s. 10–12). Wdrożenie polityki ekologicznej zatem nawet jeśli w większości państw stanowi dominację administracji, nie może być przyjmowane za pewnik jako sprawę z pozoru tylko o technicznym charakterze (Hupe, Hill, 2016, s. 103).

Wdrażanie polityki publicznej można traktować także jako wprowadzanie zmiany (Jenkins, 1978, s. 203), co zwraca uwagę na podmiot bądź podmioty wprowadzające

modyfikacje, przedmiot modyfikacji (materię polityki) oraz ich efekty. Powyższy kontekst każe zwrócić uwagę, iż przy takim pojmowaniu implementacji poza warstwą poznawczą bardzo mocno obecna jest warstwa normatywna. Chodzi więc nie tylko o to jak wdrażana jest dana polityka i jakie są jej prawidłowości, ale do czego dąży i czy jej implementacja odzwierciedla oczekiwania stawiane przed danym publicznym działaniem (Zawicki, 2016, s. 75). Innymi słowy badania nad wdrażaniem polityki zwracają uwagę na przenikanie się w ich ramach obu perspektyw poznawczych tj. nienormatywnej i normatywnej. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z wiedzą, która ma charakter neutralny tj. nie odnosi się do oceniania, ani zalecania jak powinno być, ale do ustaleń faktycznych. W drugim zaś ogniskuje się na podejściu określającym jak powinno być, najczęściej uwzględniając przyjęte wcześniej kryteria oceny (Johnson, Reynolds, Mycoff, 2010, s. 45–46).

Wdrażanie polityki ochrony środowiska można postrzegać w świetle *governance* (zarządzania publicznego) jako siłę sprawczą władzy kreującej działania prośrodowiskowe. Francis Fukuyama stoi na stanowisku, iż *governance* przejawia się w zdolności rządu do ustalania i egzekwowania reguł oraz świadczenia usług niezależnie od tego, czy władza ma charakter demokratyczny, czy też nie. Powyższe spojrzenie powoduje, wyłączenie demokratycznej odpowiedzialności (*democratic accountability*) z pojęcia *governance*, a tym samym poszerza stosowanie tej kategorii analitycznej na kraje spoza reżimu demokratycznego. Powodem takiego podejścia Fukuyamy (2013, s. 350) jest, jego zdaniem, brak dostatecznego potwierdzenia empirycznego, że demokracja i dobre rządzenie (*good governance*) wzmacniają się wzajemnie. Sceptycyzm w tym zakresie skłania przywołanego autora do konstatacji, iż jest to raczej teoria wymagająca dalszych badań.

Z punktu widzenia niniejszego wywodu ma to istotne znaczenie ponieważ chińskiego systemu politycznego nie można uznać za demokratyczny, co nie umniejsza wysiłków badaczy do oceny efektywności zarządzania publicznego w Państwie Środka. Według Fukuyamy (2013, s. 350) jakość rządzenia różni się od efektów, które *governance* ma spełniać. Zarządzanie publiczne dotyczy wydajności działania administracji (agentów) w realizacji życzeń zlecniodawców, a nie samych celów wyznaczonych przez wspomnianych zlecniodawców. Zatem bez względu na charakter reżimu politycznego rząd jest organizacją, która może wykonywać swoje funkcje lepiej lub gorzej. I tak reżim autorytarny może być dobrze rządzony, podobnie jak demokracja może być niewłaściwie administrowana. Oddzielenie zarządzania publicznego od jego wymiaru normatywnego sprowadzającego się do tego czemu ma służyć, nie jest łatwe. Nie jest przykładowo jasne czy dobrze rządzonym jest państwo, które podnosi poziom ogólnego dobrobytu mieszkańców wysokim kosztem najniższych warstw społecznych, czy takie, które utrzymuje spokój społeczny przy pomocy wojska, czy też pozwala na dewastację środowiska, w którym żyją jego mieszkańcy. W podobnym duchu wypowiada się Rothstein (2011, s. 34–39), który stwierdza, iż istniejące wskaźniki dobrego rządzenia również nie są wolne od podejścia normatywnego (np. mniej aniżeli więcej regulacji), które na końcu procesu oceny jakości rządzenia nieco koloryzują otrzymane wyniki.

Pozostawiając do pewnego stopnia kwestie normatywne na boku, na gruncie polityki ochrony środowiska naturalnego przyjmuje się, iż wzorce zarządzania publicznego

mają swoje odzwierciedlenie w procesie formułowania i wykonywania tego działania publicznego (Zybała, 2013, s. 39). Odnosnie Chin, kraju o dużym obszarze i liczbie ludności należy uwzględnić dezagregację władztwa publicznego. Przywołany już wcześniej Fukuyama (2013, s. 344, 364) w tym zakresie proponuje podział ze względu na funkcję, region, poziom rządzenia. Uzasadnienie stanowi fakt, iż nie można patrzeć na problemy związane z zarządzaniem tylko na jednym poziomie. Wiele z nich wynika z interakcji między różnymi poziomami władzy. Słaby rząd krajowy może zmniejszyć wydajność władzy lokalnej i odwrotnie. Na przykład w odniesieniu do Chin powszechnie uważa się, że władze lokalne są znacznie bardziej skorumpowane niż władza wyższego szczebla. W rzeczywistości nie wiemy, czy to prawda, czy też nie. Poziom korupcji różni się nie tylko w zależności od szczebla władzy, ale także regionu i funkcji, czy nawet dziedziny życia społecznego (w tym przypadku konkretnej polityki).

Powyższe rozważania na temat roli *governance* w polityce ochrony środowiska naturalnego wskazują na konieczność identyfikacji modeli zarządzania publicznego, którą proponuje Jessop. Rozpoznaje on cztery główne style zarządzania publicznego, w ramach których zakłada się stosowanie zestawu odmiennych narzędzi działania w politykach publicznych tj. wymienny, nakazowy, dialogowy i solidarnościowy. W ramach poszczególnych modeli przyjmuje się stosowanie innych form kontroli działań zbiorowych, w odmienny sposób dokonuje się wyznaczanie celów inne są także mechanizmy ich realizacji, jak również odmiennie kształtują się relacje władzy z interesariuszami polityk publicznych (Zybała, 2013, s. 40–41). Jessop zwraca uwagę, iż władzy nie można tylko ograniczać do imperatywnej koordynacji, czyli scentralizowanego planowania lub interwencji odgórnej. Polityki publiczne mogą być wykonywane nie tylko przez przymus, dowodzenie, planowanie, biurokrację, ale także poprzez sieci, czy partnerstwa. Rola państwa we wdrażaniu polityk publicznych polega zatem na zapewnieniu swego rodzaju matrycy instytucjonalnej dla politycznej aktywności różnorodnych aktorów w zakresie rozwiązywania konkretnych problemów (Jessop, 2016, s. 167). Podejście Jessopa uwzględnia występujący we współczesnych państwach problem kompleksowości problemów, na jakie odpowiada polityka publiczna.

Tabela 1

Modele zarządzania publicznego

	Wymienny	Nakazowy	Dialogowy	Solidarnościowy
Forma racjonalizacji	Formalna Proceduralna	Podmiotowa zorientowana na cele	Refleksyjna i proceduralna	Nierefleksyjna zorientowana na wartości
Kryterium sukcesu	Efektywna alokacja zasobów	Skuteczne osiągnięcie celów	Wynegocjowane porozumienie	Odwzajemnione zaangażowanie
Typowy przykład	Rynek	Państwo	Sieć	Miłość
Horyzont czasoprzestrzenny	Rynek światowy	Przestrzeń organizacyjna, planowanie	Przeskalowanie (zmiana skali) kształtowanie „ścieżki”	Kiedykolwiek gdziekolwiek
Pierwszorzędne kryterium porażki	Nieefektywność ekonomiczna	Nieefektywność organizacyjna	Szum, niekończące się spory (gadatliwość)	Zdrada, nieufność
Drugorzędne kryterium porażki	Niedoskonałość rynkowa	Biurokratyzm, biurokracja	Tajemnica, zniekształcona komunikacja	Asymetria współzależności

Źródło: Jessop, 2016, s. 168.

Przedstawione przez Jessopa modele stanowią punkt wyjścia do dalszej analizy chińskiego systemu implementacji polityki ochrony środowiska naturalnego. Pierwszy z wyróżnionych modeli tj. wymienny opiera się na podejściu rynkowym i obejmuje koordynację działań na podstawie formalnej, proceduralnej racjonalności zorientowanej na efektywną alokację ograniczonych zasobów na konkurencyjne cele. Oparciu modelu wymiennego na mechanizmach rynkowych musi towarzyszyć refleksja na temat zawodności rynku, a zatem nieefektywnej alokacji zasobów na oczekiwanych celach (Stiglitz, 2013, s. 7–10). To, co z punktu widzenia czystej kalkulacji ekonomicznej jest efektywne (np. efektywność kosztowa), może stanowić zaprzeczenie poczucia sprawiedliwości społecznej. W perspektywie efektywności ekonomicznej wszystko sprowadza się zatem do postrzegania towaru jako przedmiotu oddziaływania sił rynkowych podaży i popytu. Jednak rabunkowa eksploatacja środowiska, zmusza do zadania pytania, czy można i należy traktować przyrodę, czy też istoty ludzkie jak towar?

Model nakazowy obejmuje bezwzględną koordynację *ex ante* w dążeniu do osiągnięcia wspólnych celów określanych odgórnie. Hierarchiczność, która staje się główną cechą tego modelu, sprawia, iż priorytetem staje się skuteczne dążenie do realizacji kolejnych celów polityki. Obok problemów związanych z tworzeniem i utrzymaniem odpowiednich zdolności organizacyjnych, działania w takim układzie wymagają utrzymywania wysokich zdolności poznawczych. Podobnie jak oparcie władzy na mechanizmach rynkowych tak i nakazowy styl uzależniony jest od pokonywania problemów związanych z ograniczoną racjonalnością, oportunistycznym, czy jakością dostępnych aktywów (Coulson, 1997, s. 109–113). Stanowi to cechy, które dotyczą nie tylko transakcji dokonywanych za pośrednictwem rynku, ale także wielu innych aspektów życia społecznego.

Dialogowy model zarządzania zasadza się na ciągłej refleksyjnej samoorganizacji opartej na sieciach, negocjacjach i naradach, który jest ukierunkowany na redefiniowanie celów w świetle zmieniających się okoliczności. Negatywna koordynacja odnosi się do milczącej lub wyraźnej umowy, która ma na celu uniknięcie problemów powodowanych przez innych partnerów lub interesariuszy podczas określania własnego sposobu działania. Pozytywna koordynacja dotyczy aktywnej współpracy w dążeniu do wspólnych celów. Ten sposób rządzenia prezentuje merytoryczną, proceduralną racjonalność, która jest raczej dialogiczna niż monologiczna, pluralistyczna aniżeli monolityczna, heterarchiczna raczej niż hierarchiczna lub anarchiczna. Ma ona na celu rozwiązywanie konkretnych problemów z koordynacją za pomocą ciągłego dialogu w celu ustalenia podstaw wynegocjowanej zgody, podziału zasobów i wspólnych działań we wspólnych, korzystnych dla obu stron projektach (Jessop, 2016, s. 167).

Solidarnościowy styl zarządzania w ujęciu Jessopa obejmuje bezwarunkowe zaangażowanie, w najwyższej postaci występuje na ogół w małych jednostkach typu rodzina, czy przykładowo zwarte społeczności lokalne. Opiera się na wspólnych uczuciach i wartościach, wzajemnym wsparciu, poparciu dla charyzmatycznego przywódcy. Im większa jednostka, tym mniej intensywna jest solidarność (np. wyobrażone wspólnoty narodowe, czy ludzkość jako taka). W tym modelu rządzenia solidarność zmienia się w bardziej jednostkowe formy zaufania (Herbst, 2007, s. 14) do wiedzy wykwalifikowanych praktyków, dostarczających towary i usługi, których ich klienci nie mogą sami zdobyć (Jessop, 2016, s. 169).

Nakazowy model zarządzania w odniesieniu do chińskich realiów zarządzania można uznać za dobry instrument analizy, ponieważ trafnie odzwierciedla istniejące wzorce w zakresie stosowania określonych instrumentów w procesie implementacji polityki ekologicznej w Państwie Środka. Chińska władza wdrażając polityki publiczne odwołuje się głównie do wyznaczanych na najwyższym poziomie władzy celów ekologicznych. Wdrażanie polityki środowiskowej to także szeroko zakrojone działania związane z hierarchicznym centralnym planowaniem, temu procesowi towarzyszą szeroko zakrojone działania legislacyjne. Centralne planowanie odbywa się w głównej mierze w ramach planów pięcioletnich. Do tego dodać należy złożony aparat administracyjny na niższych poziomach władzy (np. regionalny, lokalny). Wśród nakazowych mechanizmów implementacji należy wymienić przymus administracyjny, czy też groźbę ukarania, bądź usunięcia z urzędu w przypadku braku zadowalających postępów w implementacji (Yang, 2003, s. 130). Wdrażanie polityki ekologicznej to także działania często doraźne w reakcji na sytuacje kryzysowe wykonywane poza planami pięcioletnimi (Young i in., 2015, s. 165). Powyższa systematyka wskazuje także na podejmowanie działań w sytuacji niewydolności (nieskuteczności) chińskiego systemu zarządzania, które określa się jako metazarządzanie.

Nakazowy model zarządzania polityką ochrony środowiska w Chinach

Nakazowy model zarządzania publicznego Jessopa bardzo dobrze obrazuje specyfikę chińskiego sposobu wdrażania polityki ochrony środowiska naturalnego. Wymaga to jednak skupienia się na jego właściwościach także w perspektywie instytucjonalnej tj. interakcji poszczególnych instytucji z ich otoczeniem (m.in. ustawodawców, administracji, przedsiębiorstw, obywateli i organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska). Mowa tutaj także o relacjach, o których wspomina przywołany wyżej Fukuyama tj. dezagregacji ze względu na poziom rządzenia, funkcję, czy też region. I tak głównym, aczkolwiek nie jedynym instrumentem (Meihua, Shi-jun, 2006) nakazowego modelu implementacji chińskiej polityki w zakresie ochrony środowiska są środki prawne, za pomocą których władze wymagają lub określają jako powinno zachowanie przedsiębiorstw, osób lub instytucji publicznych (Howlett, 2011, s. 84) w odniesieniu do środowiska. Postęp w zakresie ustanawiania standardów ochrony środowiska można oceniać pozytywnie. Ewolucja chińskiego prawodawstwa zmierza, najogólniej rzecz ujmując, w kierunku przyjmowania międzynarodowych standardów ochrony, niemalże każdorazowo uwzględniając chińską specyfikę (Wang, 2017, s. 146). Stąd na przestrzeni ostatnich dekad tak wiele modyfikacji różnych przepisów w kwestiach szczegółowych ochrony środowiska, czy udziału społeczeństwa w tym procesie. Wszystkie one prowadzą, przynajmniej w warstwie deklaratywnej, do podniesienia standardów ekologicznych i objęcia swoim zakresem stosowania coraz to nowych dziedzin życia oddziaływujących na środowisko. Jest to o tyle istotne, o ile uwzględnić, że w kraju, w którym nie zdołano – jak dotąd – wykształcić szerokich postaw proekologicznych, trudno mówić o odpowiednim postępie bez stosownego oprzyrządowania formalno-prawnego. Tym niemniej rozstrzygnięcia formalno-praw-

ne, aczkolwiek stanowią istotną treść polityki ekologicznej, nie mogą być z nią ani w pełni utożsamiane, ani, tym bardziej, jej zastępować. Kluczem staje się raczej brak określonych standardów (przepisów), a egzekwowanie prawa przez władze regionalne, lokalne, którym powierzono takie zadanie. Ewolucja praktyki implementacji prawa stanowionego centralnie na poziomie lokalnym wskazuje na rutynowe jego naruszanie także przez same władze miejscowe. Wynika to z nieprzywiązywania dużego znaczenia do rządów prawa, a także słabego monitoringu jego przestrzegania przez władze wyższego szczebla (Yang, 2003, s. 139). W sprawach środowiskowych zwrócić należy uwagę na: niskiej jakości zasoby ludzkie, nieprzejrzysty proces i pomiar danych środowiskowych, niedoskonały system nadzoru i odpowiedzialności prawnej (Wang, 2003).

Przestrzeń organizacyjna ochrony środowiska, jaka wyłania się na podstawie jednego z głównych aktów prawnych dot. środowiska tj. *Environmental Protection Law of the People's Republic of China*, wskazuje charakter hierarchiczny, mimo, iż w ustawie można dostrzec także uregulowania sprzyjające sieciowemu zarządzaniu omawianą polityką. W rozdziale II. „Nadzór i zarządzanie środowiskiem”, ustawodawca nie pozostawia wątpliwości, iż normy środowiskowe ustala właściwe ministerstwo ds. ochrony środowiska naturalnego. Stąd władze prowincji, regionów autonomicznych i gmin mogą ustalać własne normy, ale tylko w odniesieniu do takich zasobów środowiska, dla jakich rząd centralny nie ustanowił norm. Analogicznie jest z odprowadzaniem zanieczyszczeń (art. 10) lub systemem monitorowania (art. 11). Stąd zadaniem jednostek administracyjnych na poziomie *counties* lub powyżej tego szczebla jest przeprowadzanie wspólnie z odpowiednimi służbami kontroli i oceny sytuacji środowiskowej na obszarach podlegających ich kompetencji. Co więcej, w ich gestii leży opracowywanie planów ochrony środowiska, które przed ich wdrożeniem podlegają zatwierdzeniu przez władze odpowiedniego szczebla.

System zarządzania polityką ochrony środowiska ChRL ma charakter poziomodzielnicowy. Na każdym szczeblu tego wielopoziomowego systemu zarządzania polityką tworzone są instytucje wyspecjalizowane w ochronie środowiska naturalnego. Należy zaznaczyć, iż poza tymi instytucjami sprawami ochrony środowiska zajmują się także odpowiednie komórki organizacyjne władz danego szczebla, w zależności od właściwości kompetencyjnej i materii wchodzącej w zakres polityki ekologicznej. Chińska polityka ochrony środowiska kształtowana jest w wymiarze centralnym (rząd, ministerstwa), regionalnym (prowincje) i lokalnym. Poziom centralny to odpowiednie ministerstwa, od 2018 roku na czele z Ministerstwem Ekologii i Środowiska (MEiŚ) (wcześniej od 2008 roku Ministerstwa Ochrony Środowiska). Na poziomie regionalnym są to prowincjonalne biura ochrony środowiska oraz inne biura właściwe ze względu na dziedzinę ochrony środowiska, a posiadające jurysdykcję na poziomie regionalnym. Poziom lokalny zaś to lokalne biura ochrony środowiska oraz pozostałe biura lokalne właściwe ze względu na omawianą tutaj problematykę, których jurysdykcja odnosi się do właściwego im poziomu administracyjnego. Ostatni wymiar implementacji polityki ochrony środowiska, jaki można wyróżnić, to poziom indywidualny (adresaci polityki) odnoszący się do poszczególnych podmiotów ingerujących w środowisko naturalne, a więc przykładowo przedsiębiorców bądź mieszkańców (Weggel, 2003, s. 173).

Wymiary (nie)efektywności organizacyjnej w polityce ochrony środowiska Państwa Środka

Na poziomie centralnym władzę sprawuje Rada Państwowa (Kun, 2017, s. 39–45) szczególnie dedykowaną instytucją w sprawach związanych z ochroną przyrody jest MEiŚ. Z jednej strony, nadanie w 2008 roku statusu ministerstwa państwowej administracji ds. środowiska można rozpatrywać jako polityczne docenienie spraw środowiskowych, gdyż wcześniej była to jedynie państwowa administracja ochrony środowiska. Z drugiej strony, zbiegło się to z osłabieniem personalnym tego podmiotu tj. zmniejszeniem personelu z 600 osób do zaledwie 300. W kraju wielkości i złożoności Chin nawet 600 pracowników wydaje się zdecydowanie za mało w porównaniu, powiedzmy, z 6000 pracowników w amerykańskiej Agencji Ochrony Środowiska. Sprawami ochrony środowiska na poziomie centralnym łącznie trudni się około 30 ministerstw, bądź instytucji analogicznego szczebla. Zwraca uwagę zwłaszcza pozycja innych ciał ministerialnych takich jak np. Krajowej Komisji Rozwoju i Reform, co nie sprzyja wdrażaniu działań *stricte* prośrodowiskowych. Koordynacyjna rola MEiŚ jest więc bardzo trudna w środowisku ministerstw konkurujących o prerogatywy w kwestiach szczegółowych odnoszących się do ochrony środowiska. Brak mocnego koordynatora na poziomie centralnym skutkuje nie tylko opóźnieniami w przyjmowaniu przepisów prawa oraz innych regulacji dotyczących środowiska, ale także ich niezrozumieniem i nieprzestrzeganiem na poziomie wykonawczym (najczęściej lokalnym). Wraz ze wzrostem kompetencji ministerstwa właściwego ds. ochrony środowiska pozostałe ministerstwa także zwiększały swoje kompetencje w szczegółowych kwestiach środowiskowych. Wspomniane ministerstwo zostało więc częściowo oskrzydłone i ominięte przez inne resorty i agencje państwowe (MacBean, 2007, s. 300–301).

Biorąc pod uwagę specyfikę i rozległość Państwa Środka na poziomie lokalnym, miejscowe Biura Ochrony Środowiska (BOŚ) są umiarkowanie rozbudowane. Jest tak ponieważ zatrudniają ok. 60 tys. pracowników w 2,5 tys. biurach rozlokowanych w całym Chinach. Jeśli uwzględnić agencje miejskie i wiejskie liczba ta wzrośnie do 11 tys. agencji i 142 tys. pracowników. Oficjalnie urzędnicy ci są odpowiedzialni zarówno przed ministerstwem ds. środowiska, jak i władzami lokalnymi, podlegają oni tym ostatnim w zakresie niemalże wszystkich zasobów (np. biur, środków lokomocji, mieszkań pracowniczych), a także rozwoju kariery (MacBean, 2007, s. 301). To powoduje, iż są skłonni odpowiadać w większym stopniu na wymagania władz lokalnych, aniżeli rządu centralnego. Mowa tutaj o głównej prerogatywie biur tj. ścisłej interpretacji zasad, standardów ochrony środowiska ustalanych na poziomie centralnym. Również ich urzędnicy są często słabo wykształceni w zakresie zasad i metod ochrony środowiska, a ich kompetencje pozostają często ograniczone. Ostatniego dowodzi fakt, iż do końca 2014 roku lokalne BOŚ nie miały podstawy do egzekwowania prawa w odniesieniu do państwowych przedsiębiorstw, które naruszały przypisy ochrony środowiska. Aktywność BOŚ w sposób ograniczony przyczynia się także do realizacji wymiaru prewencyjnego ochrony środowiska. Takim instrumentem są chociażby oceny oddziaływania na środowisko projektów wymagane prawem w sytuacji negatywnego wpływu danej inwestycji na środowisko. Badania dotyczące problemów egzekwowania prawa w odniesieniu do ocen oddziaływania na środowisko wskazują iż ok. 40% pracowników BOŚ (na 2007

rok) było zdania, iż ponad 40% firm rozpoczynało budowę bez przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko. W innych prowincjach takich jak Syczuan wskaźnik naruszeń wynosił co najmniej 50%, a na niektórych obszarach sięgało to prawie 100% (Jin, 2017, s. 71–72).

Lokalnym strukturom ochrony środowiska pozostawiono duży margines interpretacji na poziomie lokalnym w różnych sytuacjach. Objawia się to zwłaszcza w sytuacjach bliskich powiązań (głównie personalnych) organów władz lokalnych, lokalnych biur ochrony środowiska z naruszającymi przepisy przedsiębiorstwami. Większość urzędników twierdzi, iż przeprowadza niespodziewane wizyty w lokalnych firmach, tymczasem np. w Kantonie urzędnicy przyznali, że powiadamiali przedsiębiorstwa przed wizytą. Z kolei opłaty pobierane od firm za nieprzestrzeganie norm są niskie w stosunku do obrotu i często podlegają negocjacom, opóźnieniom w przekazywaniu, czy też są po prostu niewpłacane. Zwłaszcza firmom państwowym i mniejszym przypisuje się większe możliwości negocjacyjne w zakresie wysokości ustalanych kar, aniżeli firmom, których zanieczyszczenia są przedmiotem społecznej kontestacji (np. skarg). Okazuje się, iż po zapłaceniu kar, ok. 80% opłat jest zwracana firmie jako pomoc w pokryciu kosztów zapobiegania dalszym naruszeniom norm emisji zanieczyszczeń z tym, że środki te mają także zupełnie inne przeznaczenie. Istotną rolę odgrywają względy społeczne, polityczne i gospodarcze, a wysokość pobieranych opłat jest związana z bliskością powiązań podmiotu gospodarczego z władzami lokalnymi oraz interesami gospodarczymi przedsiębiorstwa (Economy, 2010, s. 110).

Powyższy mechanizm wskazuje, iż implementacja polityki ochrony środowiska na poziomie lokalnym natrafia na miejscowy protekcjonizm praktykowany przez władze lokalne w odniesieniu do zanieczyszczających firm, czy też innych podmiotów. Proceder ten trwa od lat. Powszechnie większe znaczenie polityczne przypisuje się celom i działaniom w zakresie wspierania wzrostu gospodarczego tj. inwestycji, tworzeniu miejsc pracy, aniżeli dbaniu o stan przyrody. Dbanie o przychody podatkowe, które zasilają finanse publiczne i wspieranie zatrudnienia mają pierwszeństwo przed działaniem na rzecz przyrody. Jest to szerszy problem braku zakorzenienia się przekonania, iż trwałe wzrost rozumiany jako proces długotrwały wymaga zachowania zdolności gospodarki i środowiska do zapewnienia warunków życia obecnym młodym i kolejnym pokoleniom w przyszłości (MacBean, 2007, s. 300). Jin Wang (2017, s. 17–46) w krytyce ewolucji polityki ochrony przyrody w Chinach posuwa się znacznie dalej. Stwierdza mianowicie, iż pomimo zmiany podejścia na poziomie centralnym w ciągu kilku ostatnich dekad w kierunku priorytetowego traktowania ochrony środowiska, zdawkowa, wybiórcza ochrona na poziomie lokalnym nie pozwala na stwierdzenie, iż takie zamierzenia zostały przekształcone w realne działania.

Administracja wypełnia założone cele i jest oceniana na podstawie wyżej przydzielonych zadań, co decyduje o awansie konkretnego urzędnika bądź jego braku. Początkowo system oceny kadrowej był stosowany przy ocenie pracy urzędników w takich obszarach jak wzrost gospodarczy, czy kontrola urodzeń (Li, 2015, s. 191–208). To powodowało, że na poziomie lokalnym cele środowiskowe miały charakter drugorzędny w stosunku do celów związanych z rozwojem gospodarczym bądź stabilnością społeczną (Wang, 2015, s. 15–52). Pewne osiągnięcia w zakresie ochrony środowiska naturalnego, począwszy od XI Planu Pięcioletniego 2006–2011, przypisuje się właśnie wprowadzonemu wówczas

systemowi odgórnych ocen administracji lokalnej. W ramach oceny ustalono priorytety i ilościowe cele ochrony środowiska naturalnego mające na celu zmobilizowanie gubernatorów, burmistrzów i dyrektorów przedsiębiorstw państwowych. Przełożyło się to na podjęcie wielu istotnych działań w zakresie ochrony środowiska, przede wszystkim inwestycji w infrastrukturę oraz kontroli stopnia zanieczyszczenia, co doprowadziło do zamknięcia tysięcy przestarzałych obiektów i linii produkcyjnych (Wang, 2013, s. 374, 412–417).

Tymczasem „standardowe” funkcjonowanie zarówno prowincjonalnych, jak i lokalnych biur ochrony środowiska charakteryzuje się pewnym poziomem niezależności organizacyjnej i nie przynosi odpowiednich rezultatów. Głównie dlatego, że biura te z powodu ograniczeń finansowych i kadrowych powiązań lokalnych charakteryzują się ograniczoną zdolnością do niezbędnych działań takich jak monitorowanie i egzekwowanie (w tym kontrola) stanu ochrony środowiska naturalnego (Jin, 2016, s. 6). Jeśli działania na rzecz ochrony środowiska mierzone są w sposób, który nie pozwala na łatwe ich obejście w drodze fabrykowania danych bądź manipulacji nimi (Chen, Jin, Kumar, Shi, 2012, s. 6–11, 35), to lokalni urzędnicy są zobligowani do faktycznej implementacji przepisów ochrony środowiska naturalnego. Oprócz obawy o własną karierę, nie bez znaczenia pozostaje bowiem silna presja polityczna ze strony rządu centralnego. Lokalna praktyka wdrażania omawianej tutaj polityki wskazuje jednak, iż miejscowe kadry urzędnicze nader często fałszują informacje i nierzadko unieruchamiają aparaturę pomiarową mającą kontrolować stopień zanieczyszczenia. Co więcej, zamykane fabryki niespełniające wymogów środowiskowych są w późniejszym terminie potajemnie uruchamiane (głównym źródłem zanieczyszczenia środowiska wśród podmiotów gospodarczych są przedsiębiorstwa państwowe (Wang, 2015, s. 7–11).

Recentralizacja polityki ekologicznej jako sposób na zwiększenie jej efektywności

W sytuacji niskiej skuteczności działań lokalnych struktur administracyjnych należy uznać te reformy zarządzania, które prowadzą do wzmocnienia nadzoru publicznego w dziedzinie przestrzegania standardów ekologicznych, za szczególnie ważne. Wszystkie one przyczyniają się bowiem do rozwiązywania patologii instytucjonalnych, które ograniczają skuteczność podejmowanych wysiłków na rzecz ochrony środowiska (Wang, 2013, s. 11–13). Patologii, dodajmy, których motto stanowią dwa chińskie powiedzenia: „niebo jest wysoko, a cesarz daleko” oraz „centrum ma środki, a poniżej są środki zaradcze”. Owe „środki zaradcze” wyjaśniają przy tym nie tyle zbyt niski stopień przestrzegania norm ochrony środowiska w chińskiej praktyce ekologicznej, ile należą do najpoważniejszych przeszkód w implementacji omawianej tutaj polityki na poziomie lokalnym.

Powyższe uwagi sprowadzają myślenie o implementacji polityki ekologicznej do jeszcze większej centralizacji działań. Istotnie w ostatnich latach można odnotować trend w kierunku wzmocnienia nadzoru centralnego nad implementacją omawianej tutaj polityki. Należy jednak zauważyć, iż władze lokalne mimo polityki recentralizacji nadal pozostają heterogeniczne, jeśli chodzi o motywację, czy zdolności przymusu w ochronie środowiska. Owe różnice odnotować można w zależności od szczebla terytorial-

nych struktur politycznych, czy też konkretnych obszarów w wymiarze przestrzennym (np. bogate, biedne jednostki podziału terytorialnego). W przypadku konfliktu interesów ekonomicznych i środowiskowych nie zawsze w egzekwowaniu prawa zyskują te ostatnie. W relatywnie mniej zamożnych strukturach terytorialnych przeważają interesy gospodarcze nad troską o stan środowiska naturalnego. Działania recentralizacyjne władz krajowych mają swoje ograniczenia, zwłaszcza w jednostkach, w których brak jest lokalnych zasobów finansowych. Jest to istotny powód ograniczania lokalnych interesów w sensie ekonomicznym, a zarazem stanowi wyzwanie dla egzekwowania prawa na poziomie lokalnym (Kostka, Nahm, 2017, s. 570–571).

Pojawiająca się centralna presja na faktyczne wdrażanie ochrony środowiska powoduje na poziomie lokalnym poszukiwanie winnego. Stąd przykładowo lokalni urzędnicy zwracają uwagę na działania lokalnych organizacji partyjnych (KPCh). Te z kolei próbują przypisać winę za nieosiągnięcie celów środowiskowych lokalnym strukturom administracyjnym. Najczęściej jako winnych wskazuje się lokalne biura ochrony środowiska, które jak już zostało wspomniane wyżej, w stosunku do zadań mają ograniczone uprawnienia i zasoby finansowe, a zatem stają się łatwym celem w ustalaniu „winnych” (Ran, 2017, s. 637). Wydaje się, że problem nie polega jedynie na skutecznym wskazaniu konkretnego „winnego”, a na takim ukształtowaniu kompetencji (w układzie władza centralna–lokalna), które będzie optymalne z punktu widzenia skali zadań, specyfiki problemu środowiskowego. Jest tak, ponieważ nie wszystkie dziedziny ochrony środowiska powinny być realizowane na poziomie lokalnym. Kluczem do przypisania danego zagadnienia do odpowiedniego szczebla władzy powinna być łatwość identyfikacji źródła zanieczyszczenia (np. lokalnie, ogólnokrajowo). Tym sposobem jako szczególnie uzasadnione na poziomie krajowym można wskazać politykę klimatyczną, czy zanieczyszczenie powietrza, a na poziomie lokalnym przykładowo ścieki, zanieczyszczenie, czy zarządzanie ochroną gruntów (Balme, Ye, 2014, s. 147–154).

W kraju tak wielkim terytorialnie i licznym ludnościowo, trudno mówić o ściśle centralistycznym modelu wdrażania polityk publicznych. Nie ma bowiem możliwości rozwiązywania rozlicznych problemów publicznych z poziomu wyłącznie Pekinu. Stąd przy tradycyjnie obecnym chińskim centralizmie można mówić raczej o większym lub mniejszym nasyceniu zarządzania daną dziedziną spraw publicznych przez rozwiązania centralizacyjne oraz decentralizacyjne. W ochronie środowiska naturalnego w Chinach ta perspektywa jest ciągle obecna. Jednak charakter działań centralizacyjnych, czy też decentralizacyjnych determinowany jest przez model zarządzania publicznego. W ramach przeprowadzonej analizy potwierdza się, iż wśród wielu czynników wpływających na efekty wdrażania polityki ekologicznej duże znaczenie ma dominujący model zarządzania publicznego. Nakazowy model zarządzania publicznego w Chinach dobrze obrazuje specyfikę rozwiązywania problemów publicznych w Państwie Środka. Zauważyć należy, iż ów model nie jest rozwiązaniem ostatecznym, a raczej zbiorem działań i instrumentów, w którym uwzględnia się skalę i charakter problemów, z którymi mierzy się państwo w kontekście zanieczyszczenia środowiska. Dominujący wymiar dyskusji nad sposobem implementacji ochrony środowiska, a odnoszący się do dylematu centralizacja – decentralizacja również odzwierciedla szersze ramy zarządzania publicznego.

W artykule zidentyfikowano przestrzeń organizacyjną jako kluczową z punktu widzenia implementacji polityki. Przestrzeń ta zdominowana jest przez działanie państwa

i jego instytucji. Mamy tutaj do czynienia z dużym rozdzwieniem między centralnie planowaną a lokalnie wdrażaną polityką (tzw. luka implementacyjna). Wśród działań na poziomie centralnym można wymienić doktrynę ekologiczną oraz transformację prawa w kierunku większego poziomu ochrony. Słabości implementacji wynikają m.in. z nie do końca adekwatnego zarządzania szczegółowymi zagadnieniami polityki ochrony środowiska z perspektywy centralizacji i decentralizacji. Wskazano, iż zachęty ustalone przez władze centralne w celu minimalizacji luki implementacyjnej na poziomie lokalnym wykazują istotne niedoskonałości. Powoduje to paradoksalnie sytuację odwrotną od zamierzonej przy braku odpowiednich zachęt politycznych (system awansu zawodowego), finansowych (gratyfikacja finansowa), a nawet moralnych wśród urzędników lokalnych (Ran, 2013, s. 17–39).

Luka implementacyjna prawa ochrony środowiska, wynika głównie z pozycji ekonomicznej danego układu terytorialnego. Im słabiej rozwinięta gospodarczo jednostka podziału terytorialnego, tym większa skłonność do pomijania kwestii środowiskowych na rzecz rozwoju ekonomicznego w wymiarze lokalnym. Jedną z kluczowych instytucji, w odniesieniu do której można sformułować zarzut o nienależyte nadzorowanie ochrony środowiska, są lokalne biura ochrony środowiska. Jednak na poziomie lokalnym można wskazać także na miejscowe struktury partyjne, czy też pozostałą administrację tego szczebla. Kształt modelu zarządzania publicznego Chin w ochronie środowiska nadal nie jest ostatecznie rozstrzygnięty. Nie mniej jednak silna pozycja państwa w tej polityce nie budzi wątpliwości.

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Marek Świstak

Data curation (Zestawienie danych): Marek Świstak

Formal analysis (Analiza formalna): Marek Świstak

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Marek Świstak

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Marek Świstak

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist
(**Sprzeczne interesy:** Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

Bibliografia

- Balme R., Ye Q. (2014), *Multi-level governance and the environment: intergovernmental relations and innovation in environmental policy*, "Environmental Policy and Governance", vol. 24, nr 3.
- Barrett S. (2004), *Implementation Studies. Time fore a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies*, „Public Administration”, vol. 82, nr 2.
- Chen Y., Jin G. Z., Kumar N., Shi G. (2012), *Gaming in Air Pollution Data? Lessons from China*, "The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy", vol. 3, nr 3.
- Coulson A. (1997), *Transaction cost economics and its implications for local governance*, "Local Government Studies", vol. 23, nr 1.
- Economy E. (2010), *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*, Cornell University Press, New York.

- Fukuyama F. (2013), *What is governance*”, *Governance*, “Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions”, vol. 26, nr 3.
- Haan A. (2011), *Will China change international development as we know it?*, “Journal of International Development”, vol. 23, nr 7.
- Herbst M. (2007), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Scholar, Warszawa.
- Howlett M. (2011), *Designing Public policies. Principles and instruments*, Routledge, New York.
- Hupe P. L., Hill M. J. (2016), *‘And the rest is implementation.’ Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations*, “Public Policy and Administration”, vol. 31, nr 2.
- Jenkins W. I. (1978), *Policy Analysis. A Political and Organisational Perspective*, Martin Robertson, London.
- Jessop B. (2016), *The State Past, Present, Future*, John Wiley & Sons, Cambridge–Malden.
- Jin Y., Andersson H., Zhang S. (2016), *Air Pollution Control Policies in China: A Retrospective and Prospects*, “International Journal Environmental Research and Public Health”, vol. 13, nr December.
- Jin Z. (2017), *Environmental Management System in China: The Target Achieving Process*, w: *Environmental Policy and Governance in China*, red. H. Kitagawa, Springer, Tokyo.
- Johnson Buttolph J., Reynolds H. T., Mycoff J. D. (2010), *Metody badawcze w naukach politycznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kostka G., Nahm J. (2017), *Central-Local Relations: Recentralization and Environmental Governance in China*, “The China Quarterly”, vol. 231, nr September.
- Kraft M. E. (2015), *Environmental policy and politics*, Pearson, New Jersey.
- Kun L. (2017), *Environmental Law in China*, Wolters Kluwer Law & Business, Sussex.
- Li M. (2015), *The Reform of Public Service Units in China: A Decentralization Approach*, w: *Governance in South, Southeast, and East Asia Trends, Issues and Challenges*, red. I. Jamil, S. M. Aminuzzaman, S. Tawfique, M. Haque, Springer, Heidelberg–New York–Dordrecht–London.
- MacBean A. (2007), *China’s Environment: Problems and Policies*, “The World Economy”, vol. 30, nr 2.
- Meihua S., Shi-jun Z. (2006), *A Discussion to the Framework of the New System of Investment and Financing on Environmental Protection of Our Country*, “Contemporary Manager”, vol. 10.
- Ministry of Ecology and Environment of the People’s Republic of China, *Mandates*, http://english.mee.gov.cn/About_MEE/Mandates/, 19.08.2019.
- Ran R. (2013), *Perverse Incentive Structure and Policy Implementation Gap in China’s Local Environmental Politics*, “Journal of Environmental Policy & Planning”, vol. 15, nr 1.
- Ran R. (2017), *Understanding blame politics in China’s decentralized system of environmental governance: actors, strategies and context*, “The China Quarterly”, vol. 231, nr September.
- Rothstein B. (2011), *The Quality of Government Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, University of Chicago Press, Chicago–London.
- Stiglitz J. E. (2013), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stoker G. (2016), *Współzarządzanie jako teoria: pięć tez*, w: *Governance, wybór tekstów klasycznych*, red. J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur, Scholar, Warszawa.
- Świsłak M., Tkaczyński J. W. (2019), *Ochrona środowiska naturalnego w Chinach jako nowy element modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Państwa Środka*, w: *Azjatycki model rozwoju społeczno-gospodarczego. Wybrane aspekty w świetle standardów i doświadczeń Unii Europejskiej*, red. M. Świsłak, J. W. Tkaczyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

- Wang A. (2013), *The Search for Sustainable Legitimacy: Environmental Law and Bureaucracy in China*, "Harvard Environmental Law Review", vol. 365, nr 35.
- Wang A. (2015), *Chinese State Capitalism and the Environment, w: Regulating the Visible Hand? The Institutional Implications of Chinese State Capitalism*, red. C. Milhaupt, B. Liebman, Oxford University Press, Oxford.
- Wang J. (2017), *Evolution of Environmental Thought and Enforcement of Environmental Protection Legislation in China: The Status Quo*, w: *Environmental Policy and Governance in China*, red. H. Kitagawa, Springer, Tokyo.
- Wang S. (2017), *Review of the Legislation on Public Participation in EIA in China: From Disorder to Normalization*, w: *Environmental Policy and Governance in China*, red. H. Kitagawa, Springer, Tokyo.
- Wang X., Qin T. (2003), *Implementation of Pollution Control Law in 10 years after Rio*, "Ryukoku Law Review", December.
- Weggel O. (2006), *Chiny*, Cyklady, Warszawa.
- Yang Z. (2003), *Local Government and Politics in China: Challenges From Below*, Routledge, London–New York.
- Young O., Guttman D., Qi Y., Bachus K., Belis D., Cheng H., Lin A., Schreifels J., Eynde S., Wang Y., Wu L., Yan A., Zaelke D., Zhang B., Zhang S., Zhao X., Zhu X. (2015), *Institutionalized governance processes: Comparing environmental problem solving in China and the United States*, "Global Environmental Change", vol. 31, nr March.
- Zawicki M. (2016), *Koncepcje teoretyczne implementacji polityki publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- Zybała A. (2013), *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa.

Implementation of China's environmental policy and modes of governance

Summary

The article refers to the implementation of environmental policy in China in the context of public policy. It was assumed that the goal of research into the implementation of China's environmental policy is to recognize and understand the mechanisms governing this public policy. This is important because Chinese environmental policy formulated at the central level is accused of an implementation deficit at the local level. The purpose of the article is to identify key problems (mechanisms) for the implementation of the PRC's ecological policy in the light of global experience. The article attempts to verify the hypothesis that the implementation of environmental policy in China is the result of many factors, the dominant mode of governance in the country is considered to be the key one. It has been identified that we are dealing with a command model for implementing environmental activities. The main mechanisms and entities responsible for the occurrence of the so-called implementation gap has been identified.

Key words: public policy, modes of governance, implementation, environment policy, China