

中国环境与发展国际合作委员会



国合会专题政策研究项目 2035 环境质量改善目标与路径

2018 年政策建议报告 (讨论稿)

2018 年 10 月

北京

声明：本研究由国合会资助，但其中观点不代表国合会立场。

课题组/项目组成员

(中外组长、成员、支持专家及协调员姓名、单位、职务/职称)

中外组长*:

胡保林 原国务院三峡工程建设委员会办公室副主任

Maria Krautzberger 德国联邦环保署署长

中外成员*:

孙佑海 天津大学法学院院长、教授

吴舜泽 生态环境部环境与经济政策研究中心主任

王毅 中国科学院科技战略咨询研究院副院长

祝宝良 国家信息中心经济预测部主任

南川秀树 日本环境卫生中心理事长，环境省原事务次官

Wolfgang Seidel 项目外方副组长，德国联邦环保署署长办公室主任。

Brendan Gillespie 绿色解决网络组织合伙人、顾问，原 OECD 部门主任。

Robyn Kruk 澳大利亚心理健康委员会理事

支持专家:

王凤春 全国人大环境与资源保护委员会法案室副主任、教授

陆冬森 国家发改委环资司循环经济处处长

於方 环境规划院环境风险与损害鉴定评估研究中心主任、研究员

俞海 生态环境部环境与经济政策研究中心环境战略与理论研究部部主任

郭红燕 生态环境部环境与经济政策研究中心环境社会治理研究中心主任

陈劲锋 中国科学院科技战略咨询研究所研究员

邹乐乐 中国科学院科技政策与管理科学研究所副研究员

李继锋 国家信息中心经济预测部主任经济模型室主任

魏琪嘉 国家信息中心经济预测部产业经济研究室副主任

谈珊 天津大学讲师

协调员:

施琨 天津大学讲师

Anna Rosenbaum, 德国联邦环保署署长办公室国际事务官员

* 本课题/专题政策研究项目组中外组长、成员以其个人身份参加研究工作

中国生态文明建设和生态环境保护进入了新时代。随着中国共产党第十九次全国代表大会和全国生态环境保护大会的召开，中国政府提出了生态文明建设领域国家中长期战略发展目标，继 2020 年打赢污染防治攻坚战后，到 2035 年，生态环境质量要实现根本好转，美丽中国目标基本实现。

总体来看，目前中国生态环境治理体系与治理能力仍较为薄弱，存在不少短板与不足。因此，2035 目标要求难度与挑战更大，在完成污染防治攻坚期后需进一步按照不同要素递进方式加快治理进程，才能最终实现生态环境质量全面性、稳定性、均衡性“三方面”好转。全面性，即生态环境质量改善要覆盖地区全面和覆盖要素全面；稳定性，即生态环境质量变化波动变小、实现稳定达标；均衡性，即生态环境与经济发展实现脱钩，形成协调发展局面。为实现这一目标，现针对生态环境质量根本好转战略路径和改善目标实现的法治保障提出以下政策建议：

一、关于“2035 年生态环境质量根本好转战略路径研究”的政策建议

（一）将 2035 生态环境质量根本好转的制度研究纳入国家宏观战略研究计划

基于中国生态环境治理的制度优势和后发优势，从中长期来看，到 2035 年，中国生态环境质量或将达到西方发达国家和地区当前水平。当然，不同经济发展水平和不同自然资源禀赋水平的地区实现目标的节点将存在小范围差

异，如珠三角地区或将提前到 2030 年完成目标，中西部地区则会适当延后。围绕 2035 这一总体目标的实现，从国家宏观战略层面，要增强对其研究和规划的重视程度，整合科研资源，进一步细化政策优化路径，提前设计并部署攻坚期后生态环境质量根本好转的具体行动计划。

（二）生态环境治理力度由末端治理向源头管控转变

2020-2035 年，中国生态环境治理进程仍将呈现与工业化、城镇化、农业现代化进程同步推进的局面。因此，要转变以末端治理为主的生态环境治理思路，让治理制度建设、政策设计、人员力量均向源头管控倾斜，才能实现治理成效可持续化，从而达到生态环境质量根本好转目标。

1、在生态保护红线全面划定的基础上，进一步完善和强化生态空间分区管控工作，建立中央、省级、市级等不同层级的监督管理制度体系，保障管控成效。后期，可根据生态环境质量改善进度，进行一次分划标准的调整，并同步调整生态空间划定，以适应经济与生态环境的协调发展。

2、延续供给侧改革在生态环境治理中的重要地位，从生产端入手，进一步加强产业结构、能源结构、投资结构的调整力度。加大新兴产业特别是环保产业占比，对环境友好型产业的补贴政策由扶持行业向激励绿色生产行为转变。构建以煤炭清洁高效集中利用、天然气利用、可再生能源开发利用（特别是生物质能、太阳能和风能）为主要组成的能源利用体系。

3、增加需求侧在生态环境治理中的关注力度，从消费端入手，进一步调整贸易结构，完善城市、社区层面的基础设施外部条件（如建立完善的绿色公共交通供给体系等），实现绿色消费外部条件与绿色消费理念相匹配。

（三）2020-2035 生态系统与环境保护需要关注的阶段性重点问题

基于生态环境的要素角度，通过提出 2020-2035 期间生态环境质量改善的阶段性重点任务，为政策调整与优化提供方向。

1、全国空气质量实现稳定达标。以北京、上海、广州为核心的大都市圈，空气质量达到英国伦敦当前水平。到 2025 年 PM2.5、PM10、SO₂、NO_x 等传统污染物治理完成，到 2035 年进入维稳阶段。新型污染物纳入治理体系，包括 O₃、挥发性有机物等，需要提前部署相关行动计划。

2、重点关注污染严重水体治理，完成水环境恢复进程。关注水体有机污染治理、重金属污染治理、管网等地下工程建设、底泥污染治理及海洋污染治理等重点领域，实现城市建成区黑臭水体完全消除，城市集中式饮用水水源水质均达到或优于 III 类，主要河流水质达到莱茵河当前水平，近岸海域水质全面改善，重点海域水质达到发达国家或地区水质水平。治理进程仍以末端治理、恢复水环境系统功能为主，进一步加强流域上下游间联防联控的工作力度和落实程度。

3、严格保护土壤环境，修复工作由试点向全国范围铺

开。到 2025 年，完成土壤污染防治的制度建立，以控源和控风险为工作重点，暂不开发利用污染地块和再开发利用污染地块土壤环境风险得到全面管控。到 2035 年，土壤污染试点修复工作取得显著成效，并开始向全国范围推广，进入土壤污染治理与修复全范围的加速治理阶段。

4、生态系统进入全面恢复阶段。森林覆盖率、生态公益林比例持续增加，生物多样性减少速度得到全面控制，生态服务功能大幅提高。到 2035 年，实现生态修复各项保障措施完善，重点生态系统自我修复和调节能力得到全面恢复，各类生态系统区域稳定。

5、公众健康将成为生态环境保护体系的重点内容，建立环境健康管理配套制度体系。

（四）改革生态环境治理方式，实现生态环境治理体系“五个协同”

目前，中国生态环境治理模式仍是以行政手段为主，这种治理模式虽能在短期内产生成效，但攻坚期后，我们更多的需要考虑制度和政策的长远性与持久性，要充分发挥制度和政策效用的可持续性。

1、实现生态与环境协同。在 2018 年国家机构改革的基础上，真正实现生态领域与环境领域工作的打通，不能再就“生态”谈“生态”，就“环境”谈“环境”。

2、实现治理手段协同。由目前行政手段压倒性的主导地位，转变为行政手段与市场手段、法律手段等其他手段协同治理。市场手段中要突出价格机制和财政税收机制。

3、实现全社会协同。政府持续引导企业发挥生态环境治理主体作用，主动承担生态环境治理主体责任。在信息公开的基础上，提高公众生态环境治理公众参与的主观能动性，特别是充分发挥性别优势，提高妇女在绿色生活、绿色消费等政策制定和实施方面的参与程度。将文化摆到生态环境治理体系的重要位置，通过文化传播，让生态文明成为社会发展主流价值观，培育生态人格，形成全社会范围保护生态环境的良好氛围。

4、实现国内外协同。调整中国治理标准，与国际水平看齐，加速中国环境治理进程，与全球治理实现协同发展。

5、实现治理机构纵横协同。从纵向来看，要实现央地协同，形成中央和地方共同治理生态环境的格局，且主力军由中央向地方倾斜，激发地方治理的主动性。从横向来看，要实现各级部门间协同治理，可建立监督机制。

（五）生态环境治理能力的提升

生态环境质量根本好转离不开治理体系的完善，同样也离不开治理能力的保障。

1、强化治理队伍建设。对工作强度大、任务重的部门适当增加人员编制、配齐人员队伍。建立健全规范化培训制度，实现对专业人员队伍组织培训考核机制的常态化，全面提高相关部门工作人员的业务水平和专业素养。

2、完成基础设施建设。由人群密集型城市、旅游城市、农村地区为重点完善环境基础设施建设，到2035年在

全国范围内基本完成环境基础设施建设，并建立配套的管理监督机制。

3、科技创新成为生态环保领域重要的内生驱动力之一。一方面，发挥科技创新在产业转型和产业发展中的主要作用，激励企业培养自主研发能力，政府予以评价与监督，并给予相应的扶持。另一方面，将科技创新引入生态环境质量监测、监管、风险防控等领域，划拨国有资本进行投资，实现监测数字化、监管智能化、风险防控科技化。

二、关于“2035 生态环境质量改善目标实现的法治保障”的政策建议

（一）当前和今后一个时期完善环境立法的建议

1、关于制定《环境质量标准法》的立法建议

第一，明确环境质量标准的法律地位和效力；第二，建立环境质量标准制定与修改的程序和规则，加强环境质量标准立法程序中公众参与、专家评审，以确保立法的科学性与民主性；第三，明确环境质量标准制度与其他环境治理制度的衔接与配合，确立环境质量标准的适用原则和条件，进一步完善环境标准制度；第四，建立环境质量标准立法评估制度，对于明显互相冲突重叠或者明显滞后或背离现实需要的环境质量标准，及时予以立法修改或废止；第五，推进地方环境质量标准体系建立，鼓励企业或社会自治性环境质量标准体系的发展。

2、关于制定《环境监测条例》的立法建议

第一，构建现代监测管理制度。应加快建立以自动监测为导向的现代监测技术规范，开展环境监测发展战略研究。第二，加快监测信息主动公开。依法有序推进环境监测系统的信息公开，积极引导全社会广泛参与，确定环境监测信息公开的目录。第三，加强全过程的质量控制。第四，充分依靠社会监测力量。培育监测中介机构和监测市场，加快形成以环保监测机构为骨干、其他有关部门行业监测机构分工协作、社会监测力量广泛参与的环境监测格局。第五，推进以人为本环境监测，更多地考虑人体健康和生存等因素，符合人的实际感受。第六，依据新《环保法》有关条款规定，细化、落实监测法律责任。

3、关于《环境督察条例》的立法建议

我国亟需制定和完善《环境督察条例》，以规范和调整环境督察体制、机制。主要涉及以下几个方面：第一，明确界定环境督察的职权，合理配置与其他环境行政执法职权的联络与分工；第二，明确界定环境督察权的主体范围和条件；第三，明确环境督察的一般执法程序、要件，以及救济机制；第四，明确环境督察的信息公开，保障公众知情权、参与权、监督权；第五，明确环境督察具体的责任制度。

4、关于环境法治中性别主流化的立法建议

第一，借助社会性别影响评价 GIA，全面评估环境法治结构中的性别盲点。应当针对可能有严重性别影响的环境立法与规划开展社会性别影响评价。第二，建立国家层面

的性别平等评估委员会。最关键的是政府要把性别平等评估作为落实社会性别主流化的主要工具和策略落实到国家立法的具体过程中。第三，科学设定女性立法者的数量和比例，在我国立法过程中有意识地提高女性立法者的数量和比例。第四，积极转化国际环境法中的社会性别条款。将国际法律文件中原则性的社会性别条款转化到相应的国内法中，并设定更具可操作性的具体条款。

5、关于逐步实现能源法生态化的建议

第一，确立可持续发展思想。第二，促进基本法律制度生态化，有必要增加生态化的基本法律制度，同时能源法的生态化必须与环境法基本制度的整合。第三，构建生态化的法律责任，应突出责任来源为目的，明确责任主体承担生态法律责任的原因。第四，推动配套法律规章体系化，即其内，构建一套以能源法律生态化为中心的能源开发、运输、配送和消费的有机联系的能源管理法律规章体系；其外，应彻底落实环境保护法的基本制度，加强能源法与环境保护法的协调衔接。

6、关于编纂环境法典的建议

2035 环境质量改善目标实现的标志性立法，就是出台“中华人民共和国环境法典”。目前，我国已经具备了整合环境法律的条件，建议全国人大常委会将制定环境法典列入立法规划。（1）建议全国人大常委会法工委会同有关方面着手研究编纂开展以污染防治为主要内容的环境保护法典，力争在污染防治领域形成“概念明确、内容完整、结

构清晰、逻辑严密”的法律规范体系。(2) 分阶段做好编纂的研究论证工作，其中包括环境保护法典编纂的法学理论研究、国外环境保护法典编纂的研究、环境保护法典理论框架、环境保护法律的基本原则和基本制度等前期研究论证工作。

(二) 关于加强生态环境执法保障的建议

1、关于完善生态环境监管体制机制改革的建议

优化我国环境管理体制，形成监管统分结合，法律实施与监督相结合的局面。将我国环境管理体制改革纳入法治的轨道上来，对环境行政主管部门及其他相关部门的权责进行明确区分；优化中央与地方环境监管体制分工，开展新一轮环境保护事权改革，下放行政许可和监管事权，赋予中介组织技术服务权；针对现实问题建立高规格的环境管理协调机构，如在中央层面可以设立国家环境保护委员会，环境保护委员会办公室设在环境保护部，在各流域设立流域环境保护的协调结构，在各大气污染重点防治区域设立协调机构等。推行“党政同责、一岗双责和失职追责”的体制和机制，健全人大监督的体制机制，使各级政府和党委依法行使环境保护职责。

2、关于改进政绩考核与评估机制的建议

第一，完善地方政府生态政绩考评激励相容机制。主要是完善公务员政绩晋升机制、改进显性物质激励机制、健全隐性声誉激励机制、建立生态政绩质量信誉等级制度。第二，完善地方政府生态政绩考评专业监督机制。在

生态政绩考评中，要通过建立专业监督机制来规避其中的政绩造假、政治注水、瞒报谎报等行为，实现监督权限制度化、监督机构的专门化、监督人才专业化及监督全面化。第三，完善地方政府生态政绩考评责任追究机制。结果承担形成从低调的或非正式的从轻处理方式到严厉措施的制裁阶梯，建立评估责任清单，强化惩戒功能。

3、关于推进环境健康风险管理机制建设的建议

基于我国环境现实需求和 2035 年环境治理目标，对环境健康风险进行评估，用风险管理理论来对我国环境健康风险管理机制进行设计，为国家逐步建立环境健康风险管理体系提供建设性意见：构建环境健康风险监测体系；建立环境健康基准标准体；融入衔接环境管理基本制度；提高环境健康技术支持能力；建立环境健康风险交流机制。

4、关于建立环境法治中社会性别主流化的长效机制的建议

第一，在环境保护统管与分管部门中设立专门的性别平等机构或协调人，负责协调与监督本部门社会性别主流化的工作，向环境立法与决策的性别影响评价出具专家意见，负责环境保护性别平等项目的开展与其他相关部门的协调人保持沟通，并负责相关的国际合作。第二，在环境统管与分管部门中开展社会性别预算。分析现有环境预算，充分考虑对男性和女性可能产生的不同的影响，筛选预算中的性别敏感因素作为关注点，推动本领域性别平等的实现和环境保护水平的提高。第三，收集性别化的数

据，作为性别平等决策的依据，在已有环境数据中加入必要的分性别数据，是将社会性别视角真正融入环境法治的应有之义。

（三）关于加强生态环境司法保障的建议

1、 关于改革跨行政区域生态环境损害案件的司法管辖的建议

第一，根据生态环境区域性确定案件管辖范围。从案件整体应对和纠纷系统解决的角度，合并处理法院对于环境类一审案件的分工和权限。第二，根据中央事权的性质，实行跨区域性财政保障政策。省以下地方法院财物统一由省级以上管理，加强中央和省级的管理责任；省以下地方法院所需经费由中央和省级按照经费分类保障的责任，共同负担。第三，实行鉴定意见法律性审查和科学性审查的双重审查制度。主要审查鉴定机构有无相关资质，实施鉴定行为的鉴定人有无专业资格，鉴定人有无需回避的情形；引入专家辅助人制度，帮助当事人共同行使当事人在法庭上对鉴定意见的质询权。

2、 关于推进生态环境损害公益诉讼的建议

第一，明确和拓展生态环境损害案件受案范围，加强环境诉讼立案监督力度。第二，促进生态环境损害案件审判专门化；中级人民法院、高级人民法院与最高人民法院都设立环境资源法庭。第三，支持公众参与环境保护，促进环境司法诉讼程序与非诉讼程序的衔接。第四，健全完善环境公益诉讼制度，放宽适格原告，推进环境公益诉

讼。

3、关于完善生态环境损害赔偿制度的建议

第一，生态环境损害赔偿的权利主体应采取权利主体依法授权索赔主体的模式。第二，生态环境损害赔偿的义务主体或赔偿义务人，是造成生态环境损害的单位或个人，应摒弃违法要件，对造成生态环境损害者实行严格责任。第三，生态环境损害赔偿范围的改革应该有利于环境质量的改善，应以生态环境损害鉴定评估报告所确定的损失为标准。第四，应该采取行之有效的救济方式，逐步推进生态环境损害赔偿的多元救济方式。第五，应该加强生态环境损害赔偿制度方面的立法。应该制定、修改、废止有关生态环境损害赔偿法规，建立健全有关生态环境损害赔偿制度的配套政策、措施、制度。

4、关于建立环境纠纷多元化解决机制的建议

第一，应加强对环境纠纷多元化解决机制的顶层设计。基于我国体制的特点和社会条件，应优先发展各类公益性解纷服务，同时逐步探索市场化机制的发展模式，并构建合理的管理体制。第二，从具体的制度、程序入手，根据现实需要和条件，采取循序渐进、分门别类、逐步推进的方式，通过专门法、单行法规、法律修改等多种方式进行立法，建立专门性制度或程序。第三，培养新型纠纷解决文化。需要从教育普及和法律职业观念转变入手，加强培养新型纠纷解决文化。

5、关于强化环境法治中性别主流化司法保障的建议

吸收女性司法从业者；涉及妇女儿童环境权益案件，审判员、陪审员、司法调解员应有一定比例女性从业者。

（四）加强全民守法与行政执法

1、关于促进全民守法，充分考虑性别主流化的建议

第一，加强全民自觉学法守法用法的社会氛围建设。各级党政机关的工作人员特别是与经济社会可持续发展密切相关的各部门，应当带头遵守宪法和法律，要积极发挥新兴网络媒体的监督作用。建议大学普遍开设环境法教育课程。第二，公众参与制度设计中充分考虑女性的因素，增加女性参与比例。第三，重视“绿色消费”中的女性经济，在绿色消费中考虑女性的影响因素，并进行政策引导。

2、关于企业守法与环境信息公开制度建设的建议

第一，提出企业守法援助及激励机制的建议方案，提高排污者守法自觉性和积极性。第二，加强企业环境信息公开制度的建设。建立企业环境信息公开名录，包括对信息的分类，区分公开的程度，以模板等标准化方式进行公开。健全企业环境信息公开中各方主体的救济机制，罚则及激励措施。