



中国环境与发展国际合作委员会
课题报告

**生态文明建设背景下的
环境保护制度体系创新研究**

中国环境与发展国际合作委员会 2014 年年会

2014.12.1-3

课题组成员

中外组长*:

王玉庆 中国环境科学学会理事长
罗宾·克拉克 澳大利亚可持续发展、环境、水务、人口与社区部前秘书长

中外成员*:

夏光 环保部环境与经济政策研究中心主任
彭近新 中国环境科学学会常务理事
张全 上海市环保局局长
马中 中国人民大学环境学院院长
王毅 中国科学院科技政策与管理科学研究所所长
丽莎·杰克逊 苹果公司环境事务副总裁，美国环保署前署长
杜丹德 美国环保协会副总裁
克里尼 意大利环境、领土与海洋部前部长
米兰达·施鲁尔 德国柏林自由大学环境政策研究中心主任

中方顾问:

赵家荣 国家发展与改革委员会原副秘书长
范必 国务院研究室 副司长
赵华林 环境保护部规划财务司司长
邹首民 环境保护部环境监察局局长
杨朝飞 中国环境科学学会副理事长
郑易生 中国社会科学院环境与发展中心 研究员
王曦 上海交通大学法学院环境资源法研究所所长
张世秋 北京大学环境与经济研究所所长
吴舜泽 环境保护部环境规划院副院长

支持专家:

俞海 环保部环境与经济政策研究中心研究员
张永亮 环保部环境与经济政策研究中心战略副研究员
昌敦虎 中国人民大学环境学院副教授
胡静 上海市环境科学研究院低碳经济研究中心研究员
苏利阳 中国科学院科技政策与管理科学研究所副研究员

协调员:

王佩珮 世界银行环境专家
周涛 中国环境科学学会高级工程师

* 本课题组中外组长、成员、顾问、支持专家以其个人身份参加研究工作。

重要概念界定

为便于读者清晰准确地理解本报告，现对报告中的一些重要概念予以界定：

本报告所指**国家环境治理体系**是国家环境保护的法规制度、管理体制和运行机制有机结合、相互关联、共同作用的综合系统，是国家环境治理的依据、条件和方式，是国家治理体系的重要组成部分。

在国际语境下提到环境治理，一般从治理主体来看，包括政府、企业、社会组织及公众等，体现多元主体合作治理环境。这与上面的概念界定并不矛盾，是从不同角度解释这一概念。作为国家环境治理体系，制度建设带有根本性和保障作用，对于治理主体密切合作、治理结构有效运转、治理能力充分发挥非常重要。

本报告所指**环境保护制度体系**，是国家环境治理体系里全部制度中的一部分，就制度覆盖面来看，包括污染防治和环境质量改善、生物多样性及生态系统功能保护、各类自然资源（包括水、土地、森林、草原、湿地、矿产资源等）保护和合理开发利用的相关制度。由于受各方面条件限制，本报告仅就前两方面的制度改革进行研究论述，有关各类自然资源保护及合理开发利用的制度改革原则不在本报告研究范围内。

本报告所指**生态环境保护管理体制**，是国家环境治理体系的重要组成部分，主要是研究政府在环境保护中的职责和权限，及如何在各级政府及不同政府部门之间分配这些职权，如何设置相应的行政机构来行使这些职能，以形成精简、统一、高效的管理体制，提升国家环境治理能力（这里讲的“管理体制”与“环境保护体制”不同，后者概念见本报告 P2）。制度规定体制，而体制又是制度有效实施的保证，两者密切关联，缺一不可。这两项内容都是国家环境治理体系中最核心的部分。

本报告所指**环境管理**，主要是指中央到地方各级政府为履行其环境保护职能设置的专职环境保护部门依法开展的行政管理活动（包括执法活动）。这是环境保护制度体系中非常重要的内容。

国家环境治理体系是个总体概念，本报告在生态文明建设背景下，对环境治理体系作理论上的简要论述，同时作为本报告主题——环境保护制度体系创新理论铺垫。本报告主要对**环境保护制度体系及其创新**进行研究，提出改革思路和建议。同时，在本报告制度体系改革研究中，需要解答当前非常重要的一些热点问题，如环境保护的社会治理、生态环境保护的管理体制和环境管理的战略转型等。这些问题既是制度体系改革中的重要问题，又有它们的特殊性，解答这些问题一定程度上对环境保护工作更有现实意义。

主要研究结论

一、当前中国严重的环境问题凸显国家环境治理体系的缺陷。中国共产党十八大指出，中国当前面临资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，加快建立生态文明的体制机制。虽然中国环境保护工作取得了长足进步，但当前环境保护制度体系尚未达到生态文明建设的要求，难以支撑“向污染宣战”、促进经济发展与环境相协调的目标。

环境治理能力是国家环境治理体系实现的途径和方法，在建设国家环境治理体系过程中，同时要重视提高环境治理能力。国家环境治理体系和治理能力现代化，要不断完善制度，理顺体制和机制，使其共同发挥作用。从治理主体分析，各级政府受传统管理模式和计划经济影响，权力过于集中，常常不能严格执行环境保护法律；企业以追求经济效益为目的，缺乏社会责任，常常无视环保法规，污染破坏环境；人民群众环境权益观念淡薄，有序参与、依法办事的意识和能力不足。这些都是造成环境问题突出的重要原因，也是国家环境治理体系的明显缺陷。为此，首先党和政府要以身作则，严格依法办事，按制度办事，这样才能切实提升国家环境治理能力。

二、环境保护制度体系存在突出问题，其根源主要有以下几点：1、经济社会发展的阶段性，牺牲环境带来的“环境红利”在一定程度上支撑了改革开放以来经济的高速发展。2、体制上，环保部门长期处于弱势地位，环保执法受地方政府GDP增长导向的干扰；中央对地方政府环保工作监督缺乏体制上的安排；各部门之间环保职能配置不合理，其他有关部门未能配置和履行应有的环保职能。3、机制上，对党和政府决策者的监督考核体系中环保要求长期以来未得到应有重视；部分环保制度设计不合理，造成执法成本高、违法成本低；基层环保执法缺乏强制手段，难以执行到位；公众有序参与环保、维护自身权益和监督政府、企业遵守环保法规的机制尚未建立。4、指导思想上，长期存在经济发展收益大于环境破坏成本、当前经济收益重于未来环境成本的错误思想，使得环境保护滞后于经济发展。

三、环境保护体制改革要处理好三个关系。1、处理好政府、市场与社会的关系，明确各自职责。2、处理好统一管理与专业化分工管理的关系。3、处理好中央与地方环境保护事权划分的关系。改革的总体方向是：遵循自然和环境系统的基本规律及管理科学规律，以环保大部制和增强环保部门权威为总体改革方向，进一步健全综合管理和专业分工的格局；明确中央政府、其他各部门（环保部门外），特别是经济社会发展综合管理部门相关的环境保护职责，并建立责任追究机制；完善跨行政区域的协调机制以及中央对地方政府的监督机制，从而制约地方政府不认真执行环境保护法律法规、影响实现国家环境目标的行为；增强生态环境监管的统一性、独立性和有效性。

四、环境管理制度改革面临着环境管理战略转型的问题,包括环境管理目标、方式和工作重点的调整和转变。“十二五”期间开始调整,“十三五”各项环境管理工作将围绕环境质量管理开展。这需要在所有重大政策制定、政府部门争端协调中,以综合效益最大化为目标,平衡环境、经济和社会发展的关系。以科学研究为基础,有效协调土地开发、资源利用与生态环境承载力的关系。改变过于依赖行政命令与管制手段的状况,建立必要的机制促进企业与社会积极主动参与环境保护。建立高质量、及时、完整的环境信息数据系统,以便掌握环境状况、支撑政策决策、促进公众参与、建立环境保护共识。为此,要进一步提升对环境管理战略转型的认识,加强理论政策研究,构建有利于环境质量改善的经济体系,推进环境管理各领域的转型与制度创新。

五、环境社会治理是我国环境治理体系中的短板,迫切需要加强。国际经验表明,提高公众参与程度,对于环境政策、规划制定和实施,提高环境意识、建立环境共识、提升公众信心、改进环境绩效等方面具有重要作用。以制度建设为重点,打造政府主导的“多元共治”的环境治理模式,包括治理主体的多元化、治理方式的多元化、治理渠道的多元化。

六、环境保护制度体系改革的总体思路。新环保法是一项重大的制度创新。各级政府应带头执行环保法规,抓紧推动制度改革,以确保各政府部门和所有重要政策决策过程贯彻生态文明建设要求,将生态文明融入经济、政治、文化和社会建设的各方面与全过程。环境保护制度体系改革的重点应依据本课题对现状与目标的综合分析和建议,聚焦在风险最高、公众最关心、收益最大的领域,总体思路为:坚持依法治国,用制度保护生态环境;按照鼓励和调动一切积极因素参与环境保护的原则构建政府主导、市场调节、社会行动的多元共治体制;更多地采用“国家宏观指导监督,地方自主创新”的新型环境管理模式。

关键词: 生态文明 环境保护 制度体系 改革 创新

主要政策建议

根据国家全面深化改革总目标对生态文明建设提出的总要求和环境保护制度体系改革的总体思路，提出以下五方面政策建议：

一、动员各方面的力量建设生态文明，明确职责，协调政策，整合目标，形成合力。按照中共十八大提出的要求，生态文明建设绝不仅仅是环境保护部门的任务，国务院各部门必须行动起来，使其融入经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的各方面和全过程。1、国务院通过制定新的政府部门“三定”方案，进一步明确各部门，特别是综合部门生态文明建设的职能，贯彻资源节约、环境友好的要求。将环境质量作为地方政府政绩考核的硬约束，组织第三方有关部委及地方政府履职情况进行评估，结果公开。2、建立由国务院主管领导任主任的国务院环境保护委员会（或国务院可持续发展委员会），指导协调各部门的环境保护工作，指导协调跨区域、流域生态环境保护工作，对国务院各部门及各地方政府的环境绩效进行奖惩。3、整合国务院各部门污染防治和有关生态保护的职能，突出环境保护部门统一、独立的监督执法权力。

二、建立有利于环境保护的激励机制。把握好管制、惩罚与引导、激励的平衡，大棒和胡萝卜两手都要有，都要硬。1、落实国家鼓励环境保护的各项财税、物价、金融等政策。中央财政带头确保环保投入资金增长率不低于财政收入增长率。设立专项环境污染治理基金为治理污染筹资。环境基础设施的建设运营鼓励公私合作模式（PPP），降低投资成本，提高运营绩效。2、抓紧建立企业环境信用评价体系，对遵守环保法规的企业给予鼓励，对大量中小企业提供治理服务平台。3、积极推动行业、企业自愿追求良好环境绩效的行动。4、坚持“谁污染谁付费，谁破坏谁赔偿，谁保护谁受益”的原则，加快推进和完善生态补偿制度，调动地方政府特别是财政困难地区保护环境的积极性。

三、加强环境保护社会治理，形成多元共治格局。努力形成政府主导的多元共治格局，是解决中国环境问题的治本之策。1、优先制定落实公众参与、信息公开、环境诉讼的具体制度。认真执行环境信息报告和公开制度，使环境保护制度在科学的基础上、在法律的约束下、在公开透明的条件中，得到有效的执行。2、培育发挥环保社会组织的作用，营造有利于其发展的社会环境。3、鼓励基层组织关注环境问题的治理，反映公众环境诉求，制定环境保护的社规民约，倡导绿色生活方式。

四、必须使环境保护部门的权威、能力和资源与其监督管理职责及任务相匹配。大大强化环境保护部门的监督管理职责和履职能力，是当前环境保护制度创新的主要目标之一，亦是当务之急。1、落实《环境保护法》中环境保护主管部门“对全国环境保护工作实施统一监督管理”的规定，国务院制定相关行政法规，明确规定环保部门监督同级政府相关部门及下级政府环保工作的权责及工作程

序。2、建立统一的环境信息平台，实现及时准确的数据信息共享。建立环保部统一管理的国家环境质量监测网，改革环境统计制度。3、加大财政对环保科学研究、监测及信息化能力、监督执法能力的扶持力度，鼓励按市场机制由社会化方式提供各种环境服务。大大增加环保部门公务员编制，提高执法人员素质，尽快作出环境管理执法人员尽职尽责的司法解释。

五、以提高效率、确保制度有效实施为目标，改革整合环境管理制度。重新审视环境管理制度的科学性和合理性，通过完善和整合制度实施的机制，提高其执行的效率，并应依据科学研究新进展和环境管理发展需要，及时修订环保法律和制度。1、改革并继续实施污染物总量控制制度，研究制定包括主要污染物排放、煤炭消费、二氧化碳排放的全面总量控制制度。探索实施以环境容量为基础的区域性、流域性污染物总量控制制度和行业污染物总量控制制度。2、出台污染物排放许可制度相关法规和实施细则，将排污单位纳入统一监管。改革环境影响评价制度，废除“三同时制度”，做好与排污许可制度的衔接。环境影响评价制度应重点用于战略、规划、政策和国家跨区域流域对生态环境有重大影响项目的评价。3、完善环境与健康相关制度，健全环境公益诉讼制度，强化生态环境损害赔偿和责任追究。强化司法系统追究环境违法行为的责任和能力。

六、对国合会下一步研究课题的建议。1、健全国家环境治理体系、提升国家环境治理能力，特别是加强环境社会治理的研究；2、政府及有关部门环境绩效第三方评估、企业环境信用第三方评估的制度建设研究；3、环境保护制度体系构建及顶层设计研究；4、环境保护激励政策和制度研究；5、重要污染防治制度（如环境影响评价、污染物排放总量控制、排污收费制度）实施情况评估及制度改革研究；6、《奥胡斯公约》及环保公众参与国际经验的研究。

项目背景及研究过程

中共十八大提出将生态文明建设作为社会主义现代化建设五位一体总体布局之一，并要求将其融入经济、政治、文化、社会建设。十八届三中全会作出了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，并把“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标。在生态文明领域提出“必须建立系统完整的生态文明制度体系……用制度保护环境。”这对于完善国家环境治理体系、推进国家环境治理能力现代化具有重大意义。

另一方面，中国改革开放 30 多年来，在高速工业化过程中，资源环境问题日益突出。当前环境污染严重，群众反映强烈，努力改善环境质量的呼声已成为全民的共识。这说明当前中国环境治理体系及相关的制度建设存在众多缺陷，不适应当前加快环境污染治理和生态保护的新形势，亟待改革。

为此，国合会 2014 年初确定了要开展环境保护制度创新的研究，并组建了由中外专家组成的课题团队（名单见附录）。课题组经前期研究、吸收多方意见并征得国合会同意，将研究课题题目定为“生态文明建设背景下的环境保护制度体系创新研究”。

本课题组综合分析了国内外关于中国环境保护制度改革的研究成果，分别赴中国东部、西部地区进行了实地调研，听取基层环保部门和企业对环境保护制度改革的意见；赴欧洲与欧盟环境署及有关机构、组织的官员和专家进行了调研座谈，了解了欧洲在环境保护制度改革的经验。课题组还组织了有广泛代表性的中方顾问团队，分别在提纲编写、初稿及修改稿阶段召开座谈会征求了意见。

课题组通过识别当前中国环境治理体系、环境保护制度存在的主要问题，进一步分析其现状与生态文明建设要求及国家环境治理目标之间存在的差距，重点研究环境保护体制机制创新，特别是关键的制度创新需求，在借鉴发达国家经验及国内经验教训的基础上，提出中国环境治理体系现代化、环境保护制度改革与创新的基本思路和具体建议，为未来一段时期中国国家环境治理体系的变革和治理能力的提升、环境管理战略转型的顶层设计提供参考和支持。

本课题的研究目标是：（1）为推动国家环境治理体系改革和提升环境治理能力提供建议；（2）为切实改善环境质量所必须的环境保护制度及体制创新提供建议；（3）为环境管理战略转型的顶层设计提供建议。本课题包括总课题和六个子课题：（1）环境治理体系的理论框架和现代化目标研究；（2）提高环境保护社会治理水平研究；（3）生态环境保护管理体制改革研究；（4）环境保护制度创新的总体思路研究；（5）环境管理战略转型的总体研究；（6）国际经验与案例。

专栏 环境保护制度创新国际经验

本课题组回顾了国合会以前的研究成果，分析了许多国家的经验与教训，尤其是面临与中国相似挑战的国家，其在联邦体制下成功地通过制度创新，获得了良好的环境、经济和社会效益。在这些制度创新案例中可以发现许多共同的重要特征，如强调数据完整性、重视监督和公开透明等。包括：

- **以科学为依据制定政策**，可推动形成强大的环境治理体系，该体系具有灵活性、充满活力，以事实支撑，并以结果为导向，最适于解决传统治理体系无法解决的一些问题。

- **数据的可得性和透明度**是进行有效环境治理的关键要素。数据应具有可靠性、便于使用，最好具有统一的形式，以便用于评估问题、监测进展、有效监督和促进守规、推动创新，并通过参与社会监督的方式推动社会治理。

- **系统和标准的环境绩效评估体系及独立仲裁机构**，以便公平地确保每个实施主体的利益、权威和目标。比如在美国，有毒物质排放清单被认为是清除有毒污染物的一项最重要的变革。

- **包括高层监督部门的审查和政策评估制度，及独立的评估机制，以监测和审视政策实施和进展情况，并据此调整制度措施。**该机制对德国实施宏大的能源转型计划发挥了至关重要的作用。

- **增强环保意识。**美国 1969 年颁布的国家环境政策法（NEPA）发挥了核心作用，提高了整个联邦政府的环保意识，并确保了在各机构和部门的决策制定中应考虑环境价值。要求联邦机构为所有“显著影响人类生存环境质量的大型联邦行动”，如土地利用、能源生产、交通运输和生态系统等具有大规模环境影响的联邦行动进行环境影响分析（EIS），并评估其可能的替代方案，从而加大各项联邦行动的透明度和公众参与程度。

- **强化激励机制**，可以成功转变人们的行为。例如日本实施的商业领跑者计划，显著减少了能源消耗。

- **区域性污染物治理的政策和制度。**根据美国的《清洁空气法》，美国环保署已经通过减少州内污染物排放，以及与跨州界污染运输的区域控制相结合的手段，成功实现了空气质量的改善。

- **联邦体制内的政策协调。**澳大利亚 2007 年通过的《国家水法令》，美国通过清洁空气合作性联邦框架，制订了成功解决区域性/流域性环境挑战的法规措施。

目 录

| | |
|---|-----------|
| 重要概念界定 | i |
| 主要研究结论 | ii |
| 主要政策建议 | iv |
| 项目背景及研究过程 | vi |
| 第一章 生态文明建设背景和国家环境治理体系 | 1 |
| 一、生态文明建设的提出对环境保护的巨大推动作用 | 1 |
| 二、当前严重的环境问题凸显国家环境治理体系的缺陷 | 1 |
| 三、推进国家环境治理体系和治理能力现代化 | 2 |
| 第二章 环境保护制度体系的现状及问题的根源 | 5 |
| 一、环境保护制度体系建设的成效 | 5 |
| 二、环境保护制度体系存在的主要问题 | 7 |
| 二、环境保护制度体系问题的根源 | 10 |
| 第三章 环境保护制度体系改革的思路 | 17 |
| 一、环境保护制度体系改革的指导思想和基本原则 | 17 |
| 二、环境保护制度体系的构建 | 18 |
| 三、生态环境保护管理体制改革 | 19 |
| 四、环境管理制度的改革 | 22 |
| 五、环境社会治理制度的改革 | 24 |
| 六、环境保护制度体系改革的总体思路 | 25 |
| 第四章 环境保护制度体系改革的政策与工作建议 | 27 |
| 一、动员各方面的力量建设生态文明，明确职责、协调政策、整合目标、形成合 | 27 |
| 二、建立有利于环境保护的激励机制 | 28 |
| 三、加强环境保护社会治理，形成多元共治格局 | 28 |
| 四、必须使环境保护部门的权威、能力和资源与其监督管理职责及任务相匹配 | 29 |
| 五、以提高效率、确保制度有效实施为目标，改革整合环境管理制度 | 30 |

第一章 生态文明建设背景和国家环境治理体系

一、生态文明建设的提出对环境保护的巨大推动作用

中共“十八大”把生态文明建设与经济、政治、文化、社会事业并列作为中国社会主义现代化总布局的重要组成部分，提出“建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。”

中国开展生态文明建设，就是不但要在本世纪中叶实现国家现代化、达到中等发达国家的发展水平，使所有人都享受到现代社会高质量的物质和文化生活，更要建设美丽中国，达到人与自然和谐，实现中华民族永续发展。

生态文明建设的提出，把环境保护摆到更加重要的位置，为环保工作提供了更广阔的视野和更有力的支撑，也提出了更高的要求。在现阶段建设生态文明，主要是为了解决严重的环境问题和资源的约束，努力使经济发展与环境保护相协调。近期重点在优化国土开发格局、节约和循环高效利用资源、加强生态环境保护和加强生态文明制度建设四个方面。

十八届三中全会对加快生态文明制度建设做出了部署，提出“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境”。这说明生态文明建设的当务之急，在于制度体系的建设。生态文明建设的提出和不断推进，有力地推动了环境保护制度的创新。通过完善并严格执行环境保护制度，不仅有助于解决面临的严峻环境问题，更重要的是构筑了建设生态文明的保障，是对人类文明发展和社会进步的巨大贡献。

全国人大常委会 2014 年 4 月 24 日通过了修订的《中华人民共和国环境保护法》，这是环境保护领域最重要的制度改进。以此为标志，中国生态文明制度体系创新的大幕正式拉开，中国环境治理体系和环境治理能力开始向现代化迈进。

二、当前严重的环境问题凸显国家环境治理体系的缺陷

改革开放以来，中国社会经济快速发展，到 2010 年，GDP 总量首次超越日本达到世界第二。然而这一骄人成绩背后，却是日益严峻的环境问题。（1）污染物排放量居高不下。自 2005 年起，中国 SO₂ 等主要污染物排放量已先于 GDP 总量达到世界第一，许多地区排放的污染物超过了当地环境的自净能力。（2）环境质量状况不容乐观，2013 年 74 个按新大气质量标准实施监测的城市中，仅

有 3 个城市空气质量达标，超标率高达 95.9%；十大流域水质总体为轻度污染，704 个水质监测断面中劣五类水质比例占 8.9%；全国地下水较差-极差水质的监测点比例为 59.6%；全国土壤污染监测点位超标率达 16.1%，耕地土壤污染比重高达 19.4%¹；汞等重金属污染、持久性有机污染物等亦应成为高度关注的环境问题。（3）环境引发的社会问题加剧。诸如松花江污染等重大突发环境事件时有发生，PX 项目等涉及环境问题的群体性事件发生频率增加；环境污染损害人民身体健康，群众反映强烈，对社会生产生活造成重大影响。

当前严峻的环境形势凸显出中国环境治理体系的缺陷。环境治理制度不健全、不到位；环境治理体制不协调、不完整；环境治理机制不完善、不畅通。除制度、体制、机制自身的不足，其相互之间也缺乏支撑、激励和约束，导致环境治理体系的整体运行无序。

总的说来，中国环境治理体系和治理能力的水平显著落后于经济发展，使经济增长的资源环境代价过大，无法支撑可持续发展，亟需实行现代化改革。

三、推进国家环境治理体系和治理能力现代化

中共十八届三中全会把完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化作为今后一段时期全面深化改革的总目标。环境治理体系是国家治理体系的重要组成部分，也面临治理体系和治理能力现代化的问题。

（一）国家环境治理体系

国家环境治理体系是国家环境保护的法规制度、管理体制和运行机制有机结合、相互关联、共同作用的综合系统，是国家环境治理的依据、条件和方式。

环境保护制度是国家根据保护环境的目的、要求和工作程序，制定的一系列法律、法规、政策、规范，它们共同构成对治理主体环境行为及相互关系的要求、约束和激励。环境保护制度在环境治理体系中发挥基础、规范和引领方向的作用。

环境保护体制是国家部门、企业单位、社会组织在环境保护领域的机构设置、职能划分及其相应权利的制度安排。环境保护体制是国家环境保护制度所规定的，并成为其重要体现形式，它为环境保护制度的有效实施提供保障。

环境保护机制是各治理主体为了实现环境保护目标、执行环境保护制度的要求，通过环境保护体制的安排，在实施一系列环境保护行动中相互作用的过程和方式，它是有效实施环境保护制度的关键。

环境保护制度、体制和机制构成完整的环境治理体系，是一个不可分割的整

¹ 数据来源：《中国环境质量报告》

体。建设和推进国家环境治理体系的目的是：通过整体、系统、协调的环境保护制度、体制、机制建设和创新，保护生态环境，保证环境安全，提供环境公共服务，实现良好的环境质量、造福人民群众。

环境治理的理论基础是可持续发展理论、生态系统价值理论、自然生态系统平衡进化理论、公共治理理论等。它为随着文明的进步、人类社会与自然界走向和谐发展奠定了理论基础。环境治理主体是国家环境治理的实施者。环境治理主体包括政府、企业、社会组织和公民。政府方面包括中国共产党、立法机构、司法机构、民主党派、各级政府等；企业方面有国有企业、私有企业、外资企业、混合所有制企业、个体工商户等；社会组织方面有：工会、行业协会、教学科研机构、社会团体、媒体等；在公众方面有人民群众和群众自治机构。在环境保护制度的规范下，通过环境保护体制明确规定各环境治理主体责任、权利、职能、义务。主体之间建立合作、互动、制衡、监督的相互关系。

（二）国家环境治理能力

国家环境治理能力是按照环境保护制度，通过环境保护体制和机制运行，发挥国家环境治理体系的功能和作用，治理环境保护事务的能力。国家环境治理能力不是政府各种环境保护管理能力的简单叠加，而是所有治理主体能力的有机合成。

国家环境治理能力包括与整个国家和公民利益密切相关的公共环境事务的解决和治理过程，包括环境服务和产品的生产与供给，环境资源的配置与协调，环境政策的制定与实施，国家环境安全的维护，国际环境问题的解决等所有环境治理过程的能力。

国家环境治理能力也是所有与环境相关的公共服务，市场化、社会化的管理和分配过程，还包括社会教育水平、社会组织化程度、公众参与能力、社会认同和凝聚力等软实力。

国家环境治理能力是动态发展的。在公共环境服务要求越来越高、社会经济快速发展和环境问题日益复杂的背景下，环境治理体系要应对传统政府管理体制无法解决的问题，并且要对未来的发展和新的环境问题做出预见和管控。根据新的问题衍生新的国家环境治理制度和能力。

国家环境治理能力大小没有绝对标准，需要在和其他国家对比中得到展现。重要的是适合国情，解决问题。国家环境治理能力既有硬实力，也有软实力，需要吸收其他国家的经验和成果，服务于中国的环境保护和可持续发展。

（三）国家环境治理体系和治理能力的关系

环境治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成。有了环境治理体系才能发挥环境治理能力，加强提高环境治理能力才能实现环境治理体系的目标。国家环境治理体系体现国家环境治理的性质和要求，具有相对的稳定性；环境治理能力是环境治理体系实现的途径和方法。在建设国家环境治理体系的过程中，同时要重视提高国家环境治理能力，这样国家环境治理体系才能够发挥作用。

（四）国家环境治理体系和治理能力现代化

国家环境治理能力现代化是满足环境保护和可持续发展的需要，把环境保护制度的要求转化成为解决环境问题、改善环境质量的能力和水平。

在完善环境保护制度基础上，通过不断加强环境保护体制、机制的协同、互动，使制度得以落实，才能逐步实现环境治理体系和能力的现代化。同时在治理体系和治理能力现代化过程中，进一步促使国家环境治理制度化和法制化。

环境治理能力现代化的评价指标及其关键特征如下：

- （1）**和谐**：环境治理主体之间及主体内部各方面关系的和谐。

关键特征：明确分配角色和职责。

- （2）**制衡**：形成有效的制衡机制，包括体制、机制和制度之间的制衡，各治理主体之间的监督，同一治理主体内部关系的平衡等。

关键特征 1：整合，以确保均衡考虑环境、经济和社会因素，获取共同利益，并调整各种功能和服务，保证以负责任的方式实施项目，既要保护环境，还能创造经济和社会福祉。

关键特征 2：国家利益与权利下放，考虑国家利益，以便在适当情况下采取全国性的统一做法，摒弃各辖区各自为政，同时，权力下放，在最低的政府层次上分担责任，允许通过灵活方式解决问题。

- （3）**稳定**：环境治理主体应随着形势情况的变化形成自我调节机制，保证环境治理目标稳定实现。

关键特征：随着形势情况的变化形成自我调节机制。

- （4）**公平**：环境治理主体之间的公平，当代人与后代人之间的公平；

关键特征：通过机制和结构实现包容性，使企业和社会各界在环境整治工作方面进行参与和互动。

- （5）**效率**：环境效益、经济效率、社会效率、行政效率同时得以提高。

关键特征 1: 在国家、地区和地方政府层次上实现财政可持续性。

关键特征 2: 建立综合性的、可获取的信息系统，以提高各部门、行业和社会各界之间的数据可靠性、准确性和交流性，推动以证据为基础制定决策，并协助建立共识。

环境治理思想的历史演变过程，从 20 世纪上半期的单纯治理公害，到下半期的预防为主、防治结合，再到 1992 年提出的可持续发展，到了本世纪初则提出绿色发展与公众参与，更加强调企业自愿合作、第三方监督和公众广泛参与。

在推进环境治理体系和治理能力现代化过程中，一方面要给与治理体系中不同主体更多改革和创新动力，同时，另一方面要加强环境保护制度建设。当前中国的环境治理制度体系需要改革和完善，建立社会责任和规则意识，在此基础上，推进合作、约束和创新。强制约束和责任划分可能弱化治理的灵活性、参与性和适应性，但可以保障治理的可持续性和效率，更有利于中国环境治理体系和治理能力现代化的进程。

在生态文明背景下，针对各种新政策和现有政策对环境、经济和社会目标的影响，通过战略环境影响评价，为政府提供具有科学性的独立建议，以转变过去赋予经济发展过多权重的状况，使环境与发展相平衡。

国家环境治理体系和治理能力现代化，要在完善制度基础上，理顺体制和机制，使他们共同发挥作用。这要求各治理主体，首先是党和政府要按照制度办事，依法办事。由于中国长期的集权传统，以及改革开放之前高度集中的计划经济影响，党和政府的管理活动深入到各个层面，权力过于集中，常常不能依法办事，是环境问题突出的重要原因。企业以追求效益为目的，缺乏社会责任感，常常无视环保法规，排污问题严重。而人民群众自身的环境权益观念淡薄，有序参与、依法办事的意识和能力缺乏。为此，党和政府应当以身作则，以提升国家的环境治理能力。

第二章 环境保护制度体系的现状及问题的根源

只有认真分析中国环境保护制度的现状，准确把握问题的根源，才能为提出的改革思路和建议奠定扎实基础。

一、环境保护制度体系建设的成效

本节所称环境保护制度，是指环境保护法律法规创设的对环境保护具有保障性作用的强制性规定或规范性要求。研究所涉的环境保护制度边界，基本限定在污染防治和生态保护相关的制度范围。

环境保护制度建设发端于 1979 年《环境保护法（试行）》，该法创设了建

设项目环境影响评价、排污收费、“三同时”等一批环境保护制度。随着环境保护立法推进，环境法制不断加强，环境保护制度不断创立和完善。2014年修订的《环境保护法》设立了环境保护目标考核评价制度、生态红线划定制度等，进一步推动了环境保护制度建设。截至2013年，全国人大发布环境保护方面的法律有10部，与环境保护相关的资源保护方面的法律20部。国务院发布的环境保护行政法规20余件，有立法权的地方人大也制定了上百件环境保护地方法规。据统计，国家法律法规设立的环境保护制度迄今已接近30项，按其适用范围，政府环境责任适用5项，污染预防与治理适用15项、生物多样性与生态保护适用9项²，见表2-1。

表 2-1 环境保护主要制度

| 制度范围 | 主要制度名称 | |
|------------|-----------------------|---------------------|
| 政府环境责任 | 1. 环境保护目标责任制度* | 2. 环境信息公开制度* |
| | 3. 环境保护目标考核评价制度* | 4. 跨行政区污染协调制度 |
| | 5. 环境状况公报制度 | |
| 污染预防与治理 | 6. 环境影响评价制度 | 7. 污染限期淘汰制度 |
| | 8. 排污收费制度 | 9. 污染物总量控制制度 |
| | 10. 三同时制度 | 11. 生产者环境责任延伸制度 |
| | 12. 环境污染调查、监测评估和修复制度* | 13. 禁止严重污染设备转移制度 |
| | 14. 排污申报登记制度 | 15. 排污单位环境保护责任制度* |
| | 16. 排污许可证制度 | 17. 环境与健康监测、风险评估制度* |
| | 18. 污染限期治理制度 | 19. 污染损害赔偿制度* |
| | 20. 险废物行政代执行制度 | |
| 生物多样性与生态保护 | 1. 野生动物国家所有制度 | 2. 自然保护区划定制度 |
| | 3. 重点保护野生动植物名录制度 | 4. 自然保护区管理制度 |
| | 5. 特许猎捕证制度 | 6. 生态保护红线划定制度* |
| | 7. 特许采集证制度 | 8. 生态保护补偿制度* |
| | 9. 建设项目水土保持方案制度 | |

*系2014年4月修订的《环境保护法》创设或完善的制度

从总体上考察，历经30多年不懈努力，环境保护制度逐步走向全面和规范，各项制度在防治污染、保护生态、改善环境质量方面，实效性和生命力不断展现出来，对环境保护事业发展发挥着不可替代的支持和保障作用。

为了落实政府环境保护目标责任制度和污染物总量控制制度，国家“十一五”和“十二五”经济社会发展规划中都把主要污染物排放总量作为约束性指标，而

² 国务院法制办公室《中华人民共和国环境保护法典》

且控制的主要污染物种类在增加,取得了经济增长、主要污染物不增反降的效果。为了解决危害群众健康的突出环境问题,进一步落实政府环境保护目标考核制度,落实法律规定“未达到大气环境质量标准的大气污染防治重点城市,应当制定限期达标规划……采取更加严格的措施,按期实现达标规划”,国务院制定了更为严厉的《大气污染防治行动计划》,初步建立了区域污染防治联控协调机制。为保障环保制度得到有效实施,改革环境管理体制,增强了环保部门的能力和权威性。本世纪初国家环保部门设立了地区派出机构,强化了对地方政府及企业执行环保法规、规划及标准的监督检查力度。2008年国务院设立了环境保护部,使环保部门更广泛深入地参与国家经济社会发展的综合决策。

经过多年努力,随着环境保护制度体系的建设发展,环境质量也有了一些可喜的变化。本世纪初第一个十年,在经济高速增长条件下全国地级以上城市环境中二氧化硫、氮氧化物、可吸入颗粒物(PM₁₀)年均浓度有不同程度的降低;淮河、辽河污染明显减轻,水质有所改善,七大水系劣五类水质断面比例降低了15%³。但是中国环境污染依然严重,一些污染物排放量仍然在增加,环境风险加大,影响群众健康问题突出。针对问题改革完善环境保护制度体系既是发展中国环保事业、改善环境治理、建设美丽中国的治本之策,也是当前的紧迫任务。

二、环境保护制度体系存在的主要问题

(一) 环境保护制度实效性及其体现的原则

环境保护制度实效性是制度适用程度及其适用所产生的环境、经济、社会效益的总称。环境保护制度实效性取决于制度设计是否科学缜密、内涵是否健全合理、执行成本是否低廉等多方面因素,但关键是看其对环境保护是否具有支持和保障作用。下面将从制度设计、制度内涵方面论述环境保护制度实效性,涉及制度执行有关内容不在本章节论及。判断制度的实效性应体现以下几条原则:

- (1) 制度是否符合中国经济社会发展的实际情况。
- (2) 制度是否保持权力行使与制约平衡。
- (3) 制度是否有效维护客体正当权利。权利核心乃是利益合法性和社会正当性。

如以这些原则来衡量,中国环境保护制度还存在许多问题,有些是明显的缺陷或严重的短板,制度自身的问题亦是造成制度难以落实的内在原因。为此,制度的改革对环境保护事业发展显得尤为迫切。

³ 《中国环境质量公报》

（二）环境保护制度的缺陷

1、政府环境责任制度的不足

政府环境责任制度不足突出体现在权力责任不对称和环境责任虚设上。

政府环境权责不对称：迄今所有环境保护法律无一例外地授予了政府保护生态环境的行政权力，规定了政府对行政区内环境质量负责的法律职责，但权力与责任不对应，是当前政府环境责任制度存在的突出问题之一。以《自然保护区条例》为例，第十一条规定：“自然保护区分为国家级自然保护区和地方级自然保护区”，表明了自然保护区实行分级建设和分级管理制度。《条例》第二十三条规定：“管理自然保护区所需经费，由自然保护区所在地的县级以上地方人民政府安排。国家对国家级自然保护区的管理，给予适当的资金补助”。政府环境权责不对应在这里显露了出来：既然规定自然保护区分为国家级和地方级，按照法理和逻辑，自然保护区建设与管理费用就应分级负担。但实际上不管哪一级自然保护区，所需经费都由地方政府负担，国家仅对国家级保护区给予一定补助。而这些地区相当一部分是经济欠发达地区，财政困难。中央政府对国家级自然保护区的财政责任就难以体现了。无论从法理和实际情况看都说不通。

政府环境责任虚设：修订前的《环境保护法》和各单行法都规定地方政府对本辖区环境质量负责，采取措施改善环境质量。尽管如此，政府应该采取哪些措施改善环境质量，如果环境质量恶化了，政府负什么责任，怎样追责，法律并无约束性规定。修订的《环境保护法》对政府环境责任虽然进一步作了明确，但问题依然存在，如总则对政府环境责任制度表述，仅仅是“应当对本行政区域的环境质量负责”，“应当加大”保护和改善环境的财政投入，制定经济、技术政策“应当充分考虑”对环境的影响，“应当制定限期达标规划”等，对政府未履行环境责任依然缺乏实质性约束。

政府环境责任关乎社会公共服务和公众健康，关系生态文明建设和可持续发展，如果政府环境失责无须承担责任，那就从根本上抽空了政府环境责任制度的核心，这项制度也就缺乏了生命力。

2、污染防治制度的不足

尽管污染防治制度现已初步形成制度链，制度执行成效比较显著，但诸如环境影响评价制度等仍然存在实体内容狭隘问题。2001年在起草《环境影响评价法》草案时，起草单位考虑到“政府及其有关部门制定的政策”比建设项目对环境的影响更持久、更广泛的情况，提出拟将环境影响评价对象从建设项目拓展到与环境相关的规划和政策制定上。但是这一正确建议触动了某些部门和地方利益，未被采纳。

污染防治制度还存在着科学性和可操作性不强，或缺乏详细程序性规定的问题，严重影响其实效性。如排污许可证制度缺乏具体法律规定，长期以来未得到有效执行；“三同时”制度不严密，处罚过低，执行效果不好，有时形同虚设。

专栏 2-1 美国环境影响评价制度重在政策和重大项目环评

《美国国家环境政策法》（NEPA）于 1969 年生效；该法加强了整个联邦政府对环境保护的意识，并确保环境价值被纳入各机构和部门的决策中。为了实现该目标，《美国国家环境政策法》要求联邦机构针对“显著影响人类环境质量的重大联邦行动”编写环境影响报告（EIS）。此外，相对简单的“环境评估”（EA）用于评估政策或项目的环境影响，以确定是否需要更全面的环境影响报告。因此，编制的环境影响报告数量被限制在可控的范围，每年约 400 - 600 份。

为了遵循《美国国家环境政策法》，联邦政府用数年来形成政治共识、积累专业知识和建立执行队伍。在公民因担忧大项目对环境产生有害影响而提起诉讼时，法院在强制要求那些不配合的机构遵从《美国国家环境政策法》有关规定方面发挥了关键性作用。此外，该法最重要的作用在于：在评价对土地利用、能源生产、运输、生态系统和关键栖息地管理具有大规模影响的国家政策或项目方案的环境影响时，引入了信息公开和公众参与。

3、生态保护制度的缺陷

从制度覆盖面、系统性角度审视，生态保护领域既存在制度缺失又存在制度缺陷，主要表现在：

一是国家至今没有颁布生态保护专门法律或单行法律，生态保护制度建设缺乏直接的法律依据。

二是生态保护急需的制度诸如生态红线划定制度、生态补偿制度等，虽然在修订的环保法中设立了这些制度，但无实体内容和程序性规定，还需要有具体的制度规定才能得以实施。

三是现有不多的生态保护制度存在覆盖面过于狭窄等突出弊端，难以适应生态保护的总体需求。

为保护物种，国家 1988 年制定《野生动物保护法》并于 2004 年修订。该法规定对“珍贵、濒危的陆生、水生野生动物，或者有重要经济价值、科学研究价值的水生、陆生野生动物”进行保护，并确立了野生动物国家所有、重点保护野生动物名录、特许猎捕证审批等制度，表明政府对珍稀性、濒危性、高价值性动物优先保护的责任担当，这些制度对珍稀野生动物保护起到了重要作用。但是，在实践中也暴露出制度自身的局限性，即过窄的制度覆盖面。

珍稀野生动物“濒危灭绝风险”固然与非法猎捕相关，实施特许猎捕证制度有利于降低濒危灭绝风险。但这些物种濒危灭绝风险的关键在于其生存繁衍的栖息地日益缩小和消失，以及食物链严重破坏和毁灭。如果仅限于特许猎捕证这样孤立的手段，却不从保护其生存环境和食物链这些根本环节上建立制度，那么良好的保护愿望终将化为乌有。

专栏 2-2 白鳍豚“功能性灭绝”

白鳍豚被列入国家第一批重点保护野生动物名录，对其实行特许猎捕证制度。尽管如此，这种举世珍稀水中哺乳动物仍然没能幸免于灭绝的命运。

研究表明，上世纪 80 年代长江生活着 300 多头白鳍豚，90 年代中后期只剩下几十头。2006 年有关研究机构对长江白鳍豚进行联合考察，从宜昌至上海河口水域一头白鳍豚也未发现。2007 年有关方面宣布白鳍豚已“功能性灭绝”。

（三）环境保护制度体系的缺陷

依照中共十八届三中全会《决定》提出的“用制度保护生态环境”的要求，现行环境保护制度体系还不健全，在制度体系的设计上、体系建设的指导思想上、体系的覆盖面等方面存在着缺失缺陷等问题。

一是制度体系的设计上：环境保护的制度是随着环境保护事业发展逐步建立起来的，长期以来缺乏一个总体设计，缺乏一部真正的基本政策法律。总体设计应界定环境保护制度的范围，明确实现的目标、主要的原则、制度的架构、执行主体责任权力的平衡等重大问题。总体设计既要有稳定性，又要随着形势的发展不断加以修正完善。

二是指导思想上：许多环境保护制度是在生态文明理念提出之前设立的，因此，在制度设计的指导思想上缺乏生态文明导向，未能充分体现尊重、顺应、保护自然核心理念。

三是制度的覆盖面：虽然污染防治与治理制度覆盖较为周全，然而涉及自然生态保护，以及政府环境责任、环境社会治理方面还存在着明显的制度缺失。

四是制度的衔接：尽管在源头预防、过程管理、末端控制等环节上初步形成了污染防治制度链，但其中某些制度如排污许可制度等仍需完善；许多急需的生态保护制度如生态补偿制度尚未真正建立，离形成“制度链”存在着很大差距。

五是制度的内涵：有的制度还存在一些缺陷，或是内容虚空化、程序规定不到位、与实际不符，或是各类主体责任和权力不对等、义务和权利不平衡等，这些缺陷制约着环境保护制度效能的发挥。

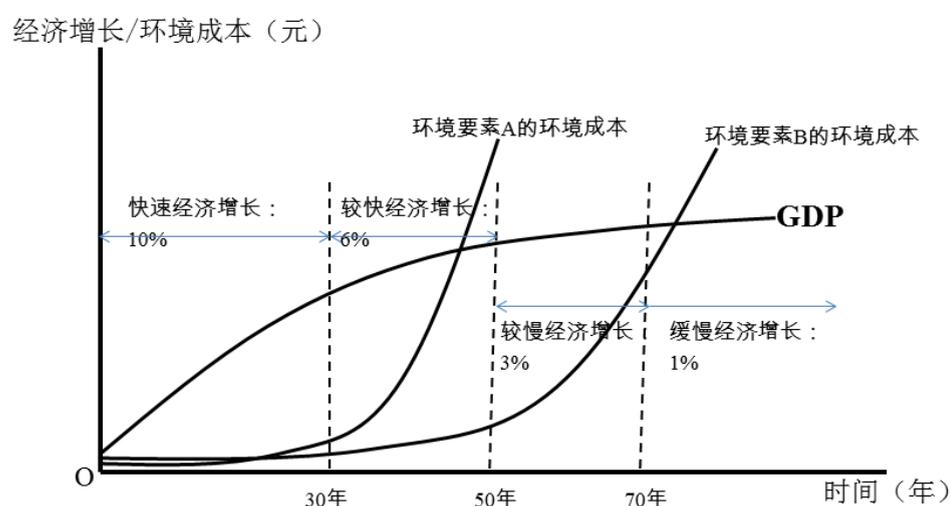
三、环境保护制度体系问题的根源

（一）经济社会发展和环境管理变化的阶段性

改革开放初期，中国国民经济基础十分薄弱，社会发展总体落后于世界平均水平，占世界 25% 的人口却只拥有 2% 的经济总量，人民对于改革和发展经济的愿望十分迫切。在这种形势下，国家提出“以经济建设为中心”，既满足稳定社会秩序的要求，也顺应人民改善生活的呼声，对于中国现代化建设具有深远的意义。在这一阶段，包括资源利用、环境保护在内的各项公共事业的发展均顺理成章地以社会主义经济建设为纲。

发展起步阶段，中国经济建设的技术水平较低，以从事简单的加工制造为主，对劳动力资源和环境资源投入的需求较大。此时，中国经过长期的经济停滞，恰恰拥有较好的资源、环境条件。充足的环境资源作为生产要素投入经济生产，可获得显著的边际产出，这反过来助长了社会对环境资源投入的依赖，固化了环境资源投入换取经济发展的思想。

生态系统的耐受性和自净能力使得环境污染具有累积性和迟发性特征。在生态系统承受阈值内，通过环境资源的投入获得大量经济收益，环境破坏所导致的后果却难以及时显现出来。这种非同步性在经济高速发展的初期表现为经济收益大于环境成本，从而形成巨额环境红利，又称为容量性环境红利，如图 2-1；而宽松的环境保护制度又在容量性环境红利的基础上提供了巨额的制度性环境红利，如图 2-2。



经济增长与环境成本不对称、不同步：

- （1）经济增长：即时性、短期性、私有性；环境成本：累积性、滞后性、公共性。
- （2）短期内：经济收益 > 环境成本；长期内：经济收益 < 环境成本。

图 2-1 环境红利、经济增长与环境成本

环境资源是一类典型的公共物品，其利用与消费不具有排他性，任何经济组织或个人都可通过利用环境获得环境红利。与此同时，在经济高速发展初期，公

众对于环境资源的需求以保障生存为主，加上对环境问题变化规律及其危害性的认识需要一个过程，环境质量的退化在相当长一段时期内很难动摇社会上“GDP为导向”的发展模式。

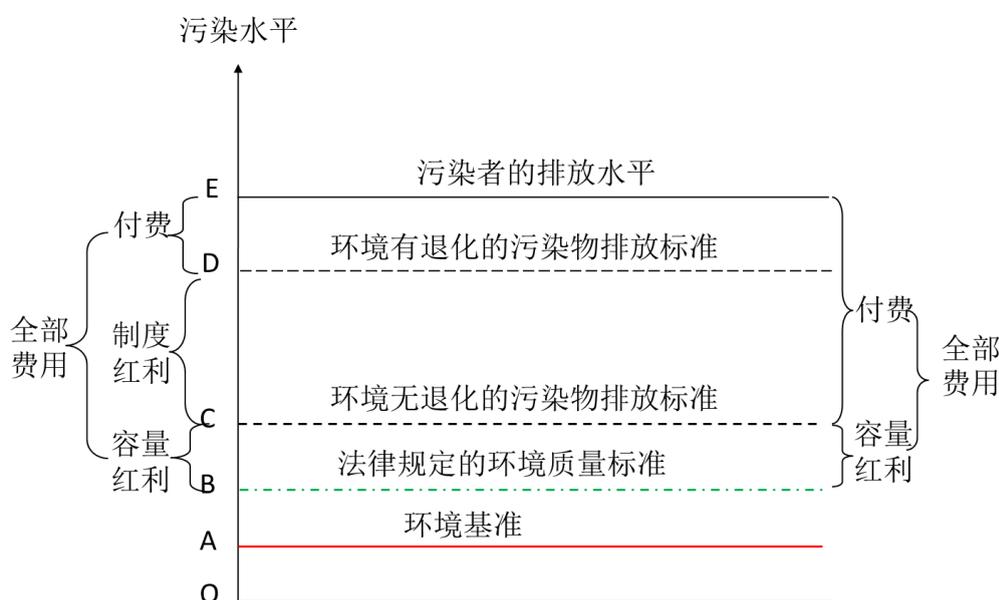


图 2-2 容量性环境红利与制度性环境红利

总的说来，改革开放以来中国环境治理发展缓慢的事实，与国家所处的历史阶段存在密切的因果联系。可是，随着环境承载力日臻极限，环境红利的边际经济收益正在锐减，而环境破坏的效应逐步凸显，经济高速发展初期形成的“环境保护为经济发展保驾护航”观点在发展历程中正遭受巨大挑战，并已经严重影响经济社会的可持续发展。

进入新世纪，中国政府采取了一系列举措加强环境保护，推动污染治理。然而，从发达国家的经验来看，环境治理体系的建立与完善大多经历了曲折反复的过程，绝非一蹴而就。中国的环境保护事业从发展初期就受到世界政治经济局势的影响，作为一个发展中国家，不再具有转移或转嫁环境问题的条件，拥有比发达国家更狭小的回旋余地，却面临比发达国家相同历史阶段更高的发展目标，责任大、空间小、目标严，极大地提高了中国环境保护制度体系改革的难度。这使得新世纪以来中国的环境治理体系发展依然不尽如人意。

（二）体制上的根源

1、以促增长为主要职责的政府体制使环境保护往往让位于经济增长

作为发展中国家，在相当一段时间内促进经济较快增长，对于国家稳定、人民生活改善、社会发展进步至关重要，但各级政府的定位必须清晰。在职能定位

不清晰的情况下，由于经济增长的需要促使地方政府逐步演化为重要的投资主体和经营主体。长期以来，招商引资、加快 GDP 增长既成为地方政府的主要职能，也是其负责人考核政绩、影响升迁的主要标准。

在这种观念和制度导向下，反映在体制安排上，则是环保部门的授权及能力有限，在政府各部门职能配置中，环保部门长期以来不是政府组成部门，处在明显的弱势地位，难以形成独立监管的体制机制，不能正常履行法律规定的管理职责。同时，对经济发展具有重大决策权力的综合经济部门所承担的生态环境保护职责长期不明确，即使有这方面的职能，在其内部也未受到重视，没能有效发挥环境与发展综合决策和协调职能。

2、生态环境保护相关职能的横向配置不合理，存在职能分散、交叉、缺位和责权不清等问题

合理的职能配置应当是让每一个部门承担最符合其管理目标的职能，不能让其承担与其管理目标直接矛盾的职能。但目前看，中国生态环境保护相关职能的横向配置不合理。尽管规定了“统一监督管理与分部门管理相结合”的基本法律原则，但实际上这一管理体制尚未真正建立。

在统一监督管理上，环境保护部门缺乏相应的权威与手段。1998 年的机构改革撤销了国务院环境保护委员会，赋予新成立的国家环境保护总局组织协调全国环境保护工作的职能，包括协调解决各地方、各部门以及跨地区、跨流域的重大环境问题等。实际上，作为一个非国务院组成部门的总局，环保总局很难担负起这一职能。一方面它的权威性不够，难以参与涉及环境保护的国家经济社会发展政策制定过程，也无法推动将环境要素融入其他部门的绩效考核中；另一方面它也没有足够的手段对各方形成约束力，如它无权决定给有关部门、地区优惠政策和投资项目等，对同级政府部门和下级政府的监督形同虚设。

专栏 2-3 “上海环境保护和环境建设协调推进委员会”机制

2003 年，上海成立了全国第一个由市长挂帅、各委办局和区县政府为成员单位的环境保护和环境建设协调推进委员会，这一跨部门的机构，整合行政、法律、政策资源，形成财力、物力和人力的高度聚焦，负责协调、沟通、检查和评估全市的环保工作。目前除重点推进“环保三年行动计划”外，为国家和地方“清洁空气行动计划”，以及即将颁布出台的“清洁水行动计划”、“清洁土壤行动计划”等行动要求，包括城市环境功能区划以及生态红线等体系的建立提供了实施推进平台，有效整合行政、法律、政策资源，形成财力、物力和人力的高度聚焦。

在分部门管理上，部分生态环境保护的监督管理职能被赋予行业主管部门。这带来三方面的问题。一是由于资源主管部门往往被赋予资产管理职能，它们优

先考虑的是本部门的经济利益，环境效益往往被放到次要地位。二是导致生态环境保护的职能分散在各个部门，难以形成监管合力。据有关部门研究，中央政府53项生态环境保护职能，环境保护部门承担40%，其他9个部门承担60%；环境保护部门承担的21项职能，环境保护部门独立承担的占52%，与其他部门交叉的占48%。三是导致相关的生态环境法律制度部门化和碎片化现象突出，如把一系列功能相同或相互联系的水资源保护制度和水污染防治制度人为划分开来，有水功能区，也有相近的水环境功能区；有水体纳污能力指标，也有水环境容量和总量指标等。作为管理职能的配套体系，环境监测体系建设也存在类似的问题。

3、中央和地方事权划分不清，缺乏环境问题上中央监督地方以及解决跨行政区域问题的体制安排

中国法律上属于单一制国家，地方政府相对拥有很大权力，中央政府有关部门对地方政府及其有关部门基本上是业务指导关系，“强块块、弱条条”特征显著。中央事权、地方事权、共享事权划分不清。过去几年，为了督促地方政府落实国务院制定和颁布的环境政策，中央相关部委采取了多项措施，包括设置区域督察机构、加强流域水资源保护机构职能、对地方各级环境保护部门领导干部实行双重领导（以地方党委管理为主）、实施环境保护目标责任制等，以期强化中央对地方环境保护工作的引导和监督。但由于种种原因，这些制度难以真正发挥出应有的作用，如由于缺乏独立的监测、统计和评估体系，中央难以获得真实环保数据，导致环境保护目标责任制容易“走过场”，无法做到令行禁止。

专栏 2-4 联邦制内的政策协调

在澳大利亚，水短缺问题非常明显。2007年，澳大利亚遭遇千年一遇干旱天气，这使水资源短缺和生态系统退化成为热门话题，这也成为变革政策和制度安排的催化剂。政府无法解决涉及水资源的关键问题，越来越多的人认为这是因为联合治理的失效。为此，澳大利亚于2007年设立《国家水法案》，并建立了“墨累-达令盆地计划”框架。这是为了应对干旱和气候变化的潜在影响，也是为了履行澳大利亚的国际环境义务。国家政府机构首次指派一名独立专家评估盆地水资源管理整体规划的最佳方式，以满足盆地及其社区的社会、经济和环境需求。水资源问责制是建立在符合国家环境要求基础上的，而不是基于水资源利用利益控制的资源使用组合。部长的岗位职责发生了明显变化，这是推进改革的关键。许多州还设立了专门的水资源办公室；作为水资源的所有者，这些水资源办公室负责按照国家的立法要求制定水资源共享计划。

CEQ（环境质量委员会）是美国总统行政办公室的一个部门，负责协调美国境内的联邦环境工作，与其他机构合作制定环境与能源政策和计划。委员会每年向总统报告环境状况，监督联邦机构进行环境影响评估的过程，并协调各部门在环保方面的争端。

4、由于长期不受重视，中国环境保护的人员、设备和财政配置等都很薄弱

由于环境保护长期不能得到足够重视，无论在中央一级还是在地方政府，环境保护部门的人员、设备以及财政配置等，都不足以应对繁重的环境保护的需要。例如，国家环境保护部机关行政编制为 311 名，即使加上环境监测总站和区域督察中心的事业编制人员，也不足千人⁴。相比较而言，美国联邦环境保护局的人员数有 16000 人。另外，中国各级环保部门经费保障方面也存在明显不足。

基层政府也存在类似的问题，甚至更为突出。层级越低，管理对象越具体，越需要专业管理人才和能力，但实际上层级越低，相应的财政支出和人员配备越少，管理能力越差。虽然近年来各级政府加强了基层环保专业人员队伍建设及监测装备的配置，基层能力有很大提升。但由于基础差，很多地区特别是中西部地区基层管理和执法能力依然非常薄弱，很多情况下形成管不好、不愿管和不能管的局面。

专栏 2-5 发达国家环境部门设置

美国环境保护署（EPA）是美国国家环境管理机构，有 15913 名员工，2013 财年预算约 79 亿美元。主要职能是：应对气候变化和改善空气质量，保护美国的水域，社区环境和促进可持续发展，化学品的安全和污染防治，人类健康和环境健康。该署有 12 个办公室，每个办公室处下设多个分处，另有 10 个负责所在地区环境政策与执法的区域办公室，除了进行环境评估、研究和教育，环保署还负责与州、部落和地方政府协商，根据各种环境法维护和执行国家标准。

德国联邦环境、自然保护、建设与核安全部（简称环境部）是德国联邦负责环境事务的部门，目前员工约为 1200 人，2014 年部门预算 36 亿欧元。下设机构德国联邦环境局有 1400 名员工，自然保护局有约 290 名员工，辐射防护局有 708 名员工，建设与区域规划局和联邦建设、城市事务和空间发展研究所约有 1250 名员工。

日本环境省有 2010 名员工（2012 年），机构设置包括：废物管理和回收对策部，综合环境政策局，环境保健部，地球环境局，水·大气环境局，自然环境局，日本原子能规制委员会等。

（三）机制上的根源

1、针对党政决策者的监督考核机制不健全

唯 GDP 的政绩考核机制长期普遍存在，资源消耗、环境损害和生态效应尚未充分纳入经济社会发展评价体系，各级党委、政府的绩效考核体系中环境保护占比过低。这导致不少地方政府缺乏足够的生态保护责任感，环境不作为和行政干预环境执法等现象长期存在，环保部门在执法中“顶得住的站不住，站得住的顶不住”的问题尚未得到解决。上述问题越到基层越突出。

2、部分现行制度设计不合理，执行不到位，难以适应当前环境管理的需要

⁴ 数据来源：环境保护部人事司

排污收费标准过低且未能体现区域差异，排污许可证制度长期未得到有效实施，部分污染物排放标准时效性不强，行业、地方污染物排放标准较少，项目环评和“三同时”制度未得到有效执行，未批先建和越权审批现象严重。执法成本高、违法成本低、监督机制不完善等问题在很多制度实施中仍普遍存在。现行法律（新环保法生效前）规定授权环保部门的行政强制措施在基层难以有效执行，也就无法形成对违法企业的威慑力。当前环境案件的执行绝大部分都要申请法院执行，然而法院执行除受司法体制、地方保护主义影响外，还存在着司法部门重视不够、执行期限较长、力度不大等问题，致使违法行为得不到及时纠正。

3、促进政府与市场主体、公众良好分工的机制存在缺位，政府、市场和公众的关系有待厘清

虽然各方面逐步认识到了市场机制在环境保护中的重要作用，开始使用排污收费、排污权有偿使用等经济手段来保护环境，但是能够体现生态服务和自然资源价值的市场机制尚待构建，针对环境行为者的激励机制不足，资源低价、环境廉价甚至无价的状况始终没有得到根本改变。这导致企业利用资源的成本和造成环境污染的成本被“社会化”或“外部化”，鼓励了粗放型的生产方式，企业缺乏珍惜环境和节约资源的内在动力和外部压力。

公民环境权利尚未在法律中得到充分体现，且缺乏有效的制度保障。政府、企业与社会公众有效沟通和协商机制仍未形成，公众和舆论参与环境保护监督的制度有待加强。在保障公众环境权益的同时，促使公众履行环境责任和义务的制度，尤其是道德文化等非约束性制度亟待建立。

（四）处理经济发展与环境保护关系指导思想上的偏差

1、经济发展优先于环境保护

经济发展优先于环保保护的认知在中国资源与环境保护法规、规划和政策中已经制度化。例如《水污染防治法》规定“根据国家水环境质量和国家经济、技术条件，制定国家水污染物排放标准”。作为发展中国家，考虑技术经济条件下制定的水污染物排放标准偏低，加上中国北方许多地区河流已无常年地表径流，自净能力极其有限，同时地方面临发展竞争的压力，因此几乎不会自动加严本地区污染物排放标准。其结果是，随着区域内企业数量增加，污染物排放达标依然造成环境质量恶化的现象较为普遍。《排污费征收使用管理条例》由于强调经济技术条件和排污企业的承受能力，使中国相当长时间里排污收费标准小于企业污染治理成本，造成许多企业宁肯交费也不愿治理污染。

2、经济发展收益大于环境破坏成本

在贫穷落后和环境承载力强的背景下发展经济，其结果必然是短期内的经济

发展收益远远超出环境破坏成本，这一短期内的现象强化了全社会对于“先污染、后治理”合理性的认同。然而，用这种基于短期发展效果形成的发展思想指导长期的发展行为，将造成长期发展质量破坏，这是由于在发展过程中，经济发展边际收益递减而环境破坏边际成本递增。中国事实上已经进入环境污染损害的高发期，环境质量退化，公众健康和生态环境受到损害，产生巨额的治理、损害和修复成本。目前，中国已经出台一些强调保护优先的制度措施，但依然局限于一些具体的环境管理手段，而在环境与经济发展战略以及多主体参与环境治理等长期的制度建设上缺乏系统化、前瞻性和整体协调性的安排。

3、当前经济收益重于未来环境成本

当未来的环境成本让位于当前的经济收益时，产生的环境红利的收益具有即时性、短期性和私有性，而损害则具有滞后性、长期性和公共性。当前社会竞争激烈，相当一部分地方政府、企业和公众普遍存在急功近利的思想，在环境保护问题上反映十分明显。利益的短期性、私有性和损害的公共性、滞后性，使得大多数社会成员不愿意为了减轻将来、甚至子孙后代的损害而放弃对当前环境红利的追求。

从结果来看，宽松的环境制度带来巨大的环境红利，会掩盖经济增长的低效率，并减少了企业技术进步的动力，降低其竞争力。将来偿还环境欠债需要付出数倍甚至数十倍的经济代价。

第三章 环境保护制度体系改革的思路

一、环境保护制度体系改革的指导思想和基本原则

环境保护制度体系创新是一项复杂的系统工程，要勇于破除体制机制弊端，努力建立促进环境质量改善与经济发展、社会进步相协调的环境保护制度体系。

（一）改革的指导思想及阶段目标

环境保护制度体系改革，要以中共十八大精神和十八届三中全会《决定》为指南，以改善环境质量、建设生态文明为目标；坚持解放思想、破除路径依赖，针对环境保护制度存在的突出问题，提高制度的科学性、可行性和实效性，注重制度体系系统性、整体性、协同性；建立政府主导下多元共治的环境保护制度体系，坚持用制度保护生态环境、保障人民健康，促进经济社会可持续发展。力争到2020年，在环境保护主要领域和关键制度建设方面取得明显成果，基本形成健全规范和运行有效的环境保护制度体系，为实现与全面小康社会相协调的良好环境质量提供制度保障。

（二）改革的基本原则

环境保护制度体系改革应该遵循上述指导思想，坚持以下基本原则：

1、体现人与自然和谐理念

环境保护制度体系创新，应该秉承“人与自然和谐”基本思想，树立“生态红线”意识，坚持尊重、顺应、保护自然的基本准则，摒弃“征服自然”的错误思想，促进资源节约与环境友好型社会建设。

2、拓展覆盖面和增强实效性

环境保护制度体系创新应该坚持对制度进行补充、完善和发展。一是填补制度空白，特别要注重在生态环境保护、政府环境责任、环境社会治理领域形成健全的“制度链”。二是拓展制度内涵、增强实效性。增强制度执行的程序性规定，制定制度要进行深入调研和科学论证，综合考虑各种因素；同时要及时修订完善已有制度，以适应环境保护的新形势。

3、突出系统性和协同性

制度要得到有效执行，必须在制定过程中有全面综合的考虑。系统性包括：环境保护制度体系本身是个大系统，不同类别的制度集合在一起，要有总体的设计；各项具体制度及有关制度形成的制度链都需要系统考虑。

协同性应包括协调及共同发挥作用。应重视环境保护制度体系内各项制度之间的协同作用，特别要重视环境保护各项制度与其他制度之间的协调和协同作用，这是改革的难点，也是应坚持的原则。

4、强调职能清晰，责权利的统一

制度从规范内容到制度执行，各类主体的职能必须明确，并应考虑制度执行主体是否具有与其职能相匹配的能力。主体的责任、权力和利益应统一，充分体现公平和公正的原则，这是制度得以实施的基本保证。

二、环境保护制度体系的构建

环境保护制度体系的构建涉及到环境保护制度的分类，制度本身有不同的层次，从不同目的、不同角度出发可有多种分类。遵照前述指导思想、目标和原则，考虑到以往环境管理的实践并尽可能与已有的研究工作衔接，面向未来的环境保护制度体系，从制度覆盖的内容来分类，可分为三大类：一是污染预防与治理制度，二是生态保护与修复制度，三是共性或基本的环境保护制度。

（一）污染预防与治理制度

污染防治制度应当覆盖源头预防、过程管理、终端控制各个环节。下面所列的某些制度，不是只适用一个环节，而是可能在多个环节适用。

| | |
|------------------|-----------------|
| 环境影响评价制度 | 实施清洁生产制度 |
| 污染排放申报制度 | 污染审计制度 |
| 污染排放许可管理制度 | 污染限期治理制度 |
| 污染排放总量控制制度 | 排污收费/环境税制度 |
| 污染设备、工艺和产品限期淘汰制度 | 污染损害赔偿制度 |
| 区域限批制度 | 排污超标处罚制度/行政处罚制度 |

（二）生态保护和修复制度

| | |
|-----------------|-----------------|
| 生态红线划定制度 | 主体功能区制度 |
| 生态红线区禁止开发制度 | 重点保护野生动植物名录制度 |
| 生态红线区保护考核和评估制度 | 重点保护野生动物特许猎捕证制度 |
| 生态红线区破坏行为责任追究制度 | 重点保护野生植物特许采集证制度 |
| 自然保护区和国家公园制度 | 人工修复制度 |
| 生态补偿制度 | 自然恢复制度 |

（三）共性或基本的环境保护制度

| | |
|-----------------|----------------------------|
| 政府环境保护目标责任制度 | 环境损害责任终身追究制度（包括行政、民事、刑事责任） |
| 政府环境保护考核评价制度 | 企业环境信用评价制度 |
| 政府环境审计及责任终身追究制度 | 环境信息公开制度 |
| 突发环境事件应急制度 | 环境保护公众、法人、其他组织举报制度 |
| 环境监测制度 | 环境公益诉讼制度 |
| 环境标准制度 | 公众、法人、其他组织参与监督环境保护制度 |
| 环境保护行政执法财政保障制度 | 环境保护社会组织权益保障制度 |
| 企业环境信息报告和公开制度 | 环境保护社会组织管理制度 |
| 环境损害赔偿制度 | |

上述制度体系能够覆盖环境保护制度的各个方面，但目前所列的制度仅是完善的环境保护制度体系的一部分，这方面还有许多问题需要深入研究。环境保护制度体系总体价值和实践意义，依赖各项制度实体及程序性规定规范化，依赖各项制度的公平、公正和实效性来实现。

三、生态环境保护管理体制变革

（一）生态环境保护管理体制变革应处理好三个关系

生态环境保护管理体制改革的目标和任务十分复杂艰巨。特别是在社会经济转型、自然资源自然属性和社会属性复杂多变的情况下，加快改革，推动建立适合环境管理需求的生态环境保护管理体制，需要认真研究和处理好以下关系。

1、处理好政府、市场与社会的关系，明确各自职责

处理好政府、市场与社会关系的目的是明确三者生态环境保护中的职责，特别是为政府职能定位提供支持。这是推进生态环境保护管理体制改革的提之一。

在市场经济条件下，政府重要职责之一即是提供传统市场经济失效而不能提供的良好的环境质量、生态服务和自然资源等公共物品或准公共物品，并促使企业外部性行为内在化，承担外溢成本和相应的社会责任。这对实现资源的合理配置是必要的。

在中国，明晰政府的环境保护职责是远远不够的。由于政府身负多重责任，目标也是涉及多个领域，因此政府仍需平衡环境保护与其他职责的关系，在多目标中寻求最优的路径。其中最为关键的是要处理好环境与发展的关系。由于长期以来在环境问题上的欠债，政府需要大大加强环境保护的权重，实现环境保护与经济发展的再平衡。另一个关键的问题是如何培育和壮大市场主体、社会组织、公众个人保护环境的力量，把社会各界的作用充分发挥出来，实现环境保护职能在不同主体之间的合理配置。

2、处理好统一管理和专业化分工管理的关系

不同自然资源具有各异的自然和社会属性。属性不同，管理的目的和方式也相应不同，为此，宜实行专业分工管理。但从生态系统角度看，不同自然资源相互之间又构成完整的生态系统（或者环境系统），其中的各类要素（水、土、气、生物等）都是相互联系的。从这一角度出发，生态环境保护必须进行综合管理。明确统一管理与专业分工的合理界限，以及生态系统管理职能的归属问题，是管理体制研究需要回答的突出问题。从国际经验看，两种管理模式均有成功的事例，究竟是建立综合性的“大部门”，还是建立专业性的独立监管机构，目前并没有明确的答案。随着各国日益认识到资源和生态环境问题的整体性和系统性，资源与生态环境领域政府部门重组成为新的趋势，但这种重组的模式多种多样。

再有，即是生态系统管理职能的归属问题。同一类资源一般具有多重属性。例如，森林既具有经济属性，又具有生态属性。因此，生态系统管理的职能无论是与自然资源监管职能整合还是与环境保护职能整合都有相应的理论依据，但同时又会产生一定的职能分割问题。从中国目前实际情况看，自然资源及生态系统的保护，显得更为迫切，将当前分散在各个部门的自然资源保护、环境污染控制和生态系统管理等职能统一起来，可能是优先的选择。

3、处理好中央与地方事权划分的关系

目前世界上主要发达国家的中央政府和地方政府在生态环境方面的事权划分相对比较明确，除全国性和跨区域性问题外，其它基本归属地方政府管理；中央政府也有具体的行政和财政控制手段，也有一些相应机构如区域、流域委员会或者监管机构去调控、协调、监督地方政府执行国家法律和中央政府的行动计划。如前所述，中国生态环境保护管理体制的问题之一就是中央与地方的协调不够，国家缺乏在环境保护方面有效引导和监督地方行为的体制机制。

考虑到中国是一个超大规模国家，生态环境问题地区性和跨区域性都比较强，在这方面可借鉴国际经验，除保留全国性重大事项和跨区域、流域的事项管辖权外，其它生态环境问题基本归属地方管理；同时建立起引导和监督地方政府有效实施法律、规划和计划的行政监管、财政约束的体制机制，促使地方政府真正承担起生态环境保护的职责。

（二）生态环境保护管理体制改革的总体方向

中国生态环境保护管理体制改革的总体方向应是在生态文明体制改革框架下推进，遵循自然和环境系统的基本规律及管理科学规律，以环保大部制和增强环保部门权威为总体改革方向，进一步健全综合管理和专业分工的格局；要明确中央政府、其他各部门（除环保部门外的），特别是经济社会发展综合管理部门相关的环境保护职责，并建立责任追究机制。同时完善跨行政区域的协调机制以及中央对地方政府的监督机制，从而制约地方政府及其有关部门不认真执行环境保护法律法规、影响实现国家环境目标的行为，增强生态环境监管的统一性、独立性和有效性。

在国家层面上建立授权的独立机构，对环境政策和规划实施情况监测和监督，向国务院定期提交评估报告，并坚持提供持续的公开报告。

专栏 3-1 独立监督和政策评估

德国能源转型计划（*Energiewende*）的经验表明，通过高级别、独立的监督和评价机制来审查和监督政策的实施状况，并适当地调整政策措施，这是实现转型计划的关键环节。德国能源转型要求德国的经济系统做出意义深远的转型，从以核能和化石燃料的使用为主转型为以可再生能源为主，因此需要新的治理工具。信息交流、对话、批判、支持和监督被视为向低碳能源体系顺利过渡的必要手段。为了减少冗余和降低成本，必须协调好目标、计划和工具。这既需要纵向协调（从国家到州和社区），也需要横向协调（镇、城市和联邦州之间的关系）。由政府委托的独立机构系统地监督和评估能源转型实施情况，《未来的能源》（*Energie der Zukunft*）报告评估了能源转型的进展和挑战，并提出了改进建议。在联邦州和在联邦政府层面上，也建立了针对能源转型的独立咨询和监督机构。

四、环境管理制度的改革

当前环境管理制度的改革面临环境管理战略转型的问题，应从此方向入手，厘清改革的思路。

（一）环境管理战略转型的定位和思路

1、环境管理转型的必要性和基本定位

环境管理战略转型是在当前环境管理工作的基础上，基于中国未来一段时期将面临的经济、社会与环境问题，整体、渐进地继承、发展和创新环境管理工作的思路与方式。包括环境管理的目标、方式、工作重点等的调整或转变。在中国不同的经济社会发展阶段，环境问题存在差异性，环境管理也要有针对性的发生转变。

环境管理从重点抓少数主要污染物排放总量控制，向在继续抓好污染物排放总量控制基础上重点抓环境质量改善的方向转变，主要考虑如下：

（1）便于全面考虑环境问题。影响环境质量的污染物多种多样，相互之间有复杂的变化，仅控制少数几种主要污染物与环境质量变化的联系不一定十分密切。

（2）环保的根本目的是改善环境质量。各地自然环境差异大，产业结构不尽相同，影响其环境质量的主要污染物也会有所不同。以环境质量改善严格要求和考核地方政府，既给地方政府加大压力，又给其足够的灵活性，大大降低行政成本。

（3）通过环境监测掌握环境质量变化相对简单，便于国家了解环保真实情况，使对地方政府的环保考核易行，奖惩公平公正。同时环境质量改善与老百姓的感受更加贴近。

（4）改善环境质量是目的，总量控制是手段，手段可以多种多样，目的只有一个。要防止本末倒置，为控制总量而控制。

但应该说明的是，总量控制依然是当前防治污染工作的重要抓手，应以改善环境质量为导向，不断改进完善总量控制制度。这种转变应当成为中国未来一段时期环境管理的指导思想，并用于指导和统一“十三五”及“十三五”之后的环境管理改革的思路。

2、环境管理转型的总体思路

“十二五”之前，包括“十一五”在内的较长一段时期，中国的环境管理模式逐步由普遍化的污染防治向重点污染物排放总量控制转变，取得明显效果。“十一五”末期以及“十二五”时期，中国开始关注重金属、PM_{2.5}等污染问题，更加注重环境质量、人体健康及环境问题的风险控制三个方面。

总体来看，“十二五”时期，中国采取的仍主要是污染控制的管理模式，并处于向环境质量与风险防控管理模式过渡的时期。“十三五”时期，中国各领域的环境管理工作将开始围绕环境质量管理开展，环境质量将有可能在2020年前后出现明显改善的趋势。“十四五”和“十五五”时期，中国将具备全面开展环境质量管理的条件，主要地区的水、大气等环境质量在2030年前后有可能全面达到国家环境质量标准。在这一过程中，污染控制、环境质量管理和风险防控并不是孤立的，三种管理模式在不同的区域可能各有侧重、互相交织，但主导模式将由污染控制循序渐进地向后者转变。

（二）环境管理战略转型的制度保障

1、进一步明确和提升环境管理转型的战略地位

各级环境保护部门要明确环境管理战略转型在生态文明建设进程中的重要性和地位，不断创新管理理念，转变管理思路。要进一步加强理论研究，通过明确环境管理战略转型对环境保护工作以及生态文明建设的重要作用，提升以环境质量改善为目标的管理思想在“十三五”环境保护工作中的地位。

2、加快构建有利于环境质量改善的经济体系

一是将促进环境质量改善的主导思路纳入经济社会发展相关政策。在制定和实施与环境相关发展战略、专项规划和产业政策时，把能否满足国家、区域、流域环境质量改善的要求作为硬约束，以科学研究为基础，有效协调土地开发、资源利用与生态环境承载力的关系，从根本上减缓未来一段时期环境质量改善的压力。二是结合水、气、土壤等环境质量的改善目标，结合流域、区域的产业结构特征，有针对性地调整传统产业结构和发展模式。三是促进投资转向战略性新兴产业

专栏 3-2 流域生态补偿

2009年河北省开始推广子牙河水系生态补偿的经验，推出了“全省范围的河流跨界断面水质目标责任考核和扣缴生态补偿金”政策，规定当河流入境水质达标(或无入境水流)时，所考核市跨市出境断面的水质化学需氧量浓度监测结果超标0.5倍以下，每次扣缴10万元；依超标倍数递增，超标2.0倍以上，每次扣缴150万元。当河流入境水质超标，而所考核市跨市出境断面水质化学需氧量浓度继续增加时，超标0.5倍以下，每次扣缴20万元，最高至每次扣缴300万元。2013年，全省累计扣缴生态补偿金1.7亿元，用于补偿水源和上游水质保护好的地区，有力地促进了重点流域水质改善。

绿色产业，发展绿色经济。将环保技术、清洁生产工艺等众多有益于环境的技术转化为生产力。完善有利于环境保护、资源节约的财政、金融、价格和生态补偿等经济政策。

3、加快推进环境管理各领域的转型与制度创新

要以环境质量管理为导向，改革和完善环境保护领域的各项工作。首先制定“十三五”环境保护规划要进一步突出分区管理、分类指导的原则，提出区域性环境质量指标。其次在环境科技、环境监测领域都要围绕改善环境质量这个目标开展攻关，完善相关标准、监测手段和措施。建立高质量、及时、完整的环境信息数据系统，以便掌握环境状况、支撑政策决策、促进公众参与、建立环境保护共识。再有在执行各项污染防治制度时，如环评制度、总量控制制度等，都要把环境质量改善、环境风险控制作为制度执行的出发点和最终目标。最后，重要的是对各级政府及其负责人的环境绩效考核应以环境质量的变化为主要内容，要制定相应的考核办法和标准，完善评价机制。

五、环境社会治理制度的改革

长期以来，在中国经济发展从计划模式向市场模式逐步转变的过程中，社会组织缺乏活力，社会自治、居民自我调节能力尚未发育成熟，以政府主导的行政指令式的环境治理体系几乎等同于环境治理的全部。行政机制的作用强于市场机制作用，两者又远强于社会机制的作用，形成极不平衡的状态，造成对企业监督不力，违法建设、违法排污屡禁不止；群众了解、参与不够，环境问题引发的群体性事件多发。为此，急需补强三角形稳定结构中的薄弱环节，大力提高中国环境保护社会治理水平。

当前环境保护制度体系改革中要注重对环境治理格局的重构，努力打造**政府主导的“多元共治”的环境治理模式**。在坚持政府承担环境保护主导责任和有义务提供环境公共服务的前提下，进一步加强“政府——企业——公众”的沟通和合作，充分发挥不同主体的功能和作用，共同推进环境的有效治理。

“多元共治”具体体现在，**一是治理主体的多元化**，政府要为企业、社会组织和公众更广泛、更直接、更有效地参与环境治理提供制度保障和推进平台，发挥公众及社会组织的监督作用，打造政府和企业两方之外的社会制衡基础；应注重为各类环保民间组织成长创造良好的社会环境，确保社会组织及公众作为治理主体有条件、有能力参与多元化的社会治理。**二是治理方式的多元化**，在依靠传统行政管制外，加强市场机制作用的发挥，并将与社会各界广泛沟通、协商作为推进环境治理的重要方式；鼓励村民委员会、城市居民委员会、业主委员会等关注和参与环保，充分发挥社区环境自治、倡导绿色生活的重要作用。**三是治理渠道的多元化**，政府除通过依法推进环境信息公开，为公众参与环境的社会治理

提供契机和渠道外，还应建立定期与社会各界沟通、协商的长效机制，鼓励社会各界积极参与环保政策、规划、项目制定和推进执行的全过程；通过面向社会购买服务、促进第三方治理等措施，为各类企业和社会组织参与环境社会治理提供有力支撑和活动空间。

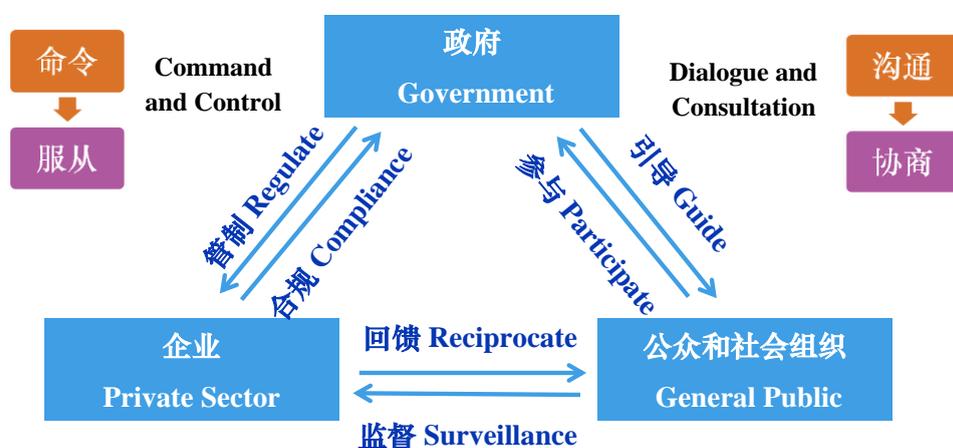


图 3-1 “多元共治”环境治理格局的主体及相互关系

将环境保护责任明确为全社会所有部门和单位（包括各级党的机构、立法、司法机构，各类社会组织、各类企业等）均应承担的责任，而不仅仅是政府的责任。真正的体制创新需要摒弃单一过度依赖政府，或依赖某个部委或政府机构的模式。政府要作为管理人采取行动，并与行业和社会各界合作，倡导在将环保责任纳入政府机构的责任体系。

六、环境保护制度体系改革的总体思路

推进生态文明建设背景下的环境保护制度体系创新，就是按照国家全面深化改革总目标对生态文明建设的总体要求，对环境保护制度（政策）体系进行改革完善，推动建立新型的人与自然关系。为此，必须集中搞清楚两个重要问题：国家对生态文明建设的总体要求是什么？如何适应这种新要求确定环境保护制度体系改革的总体思路？

（一）对生态文明建设的总体要求

中共十八大和十八届三中全会对生态文明建设的要求，集中起来主要是三点：提高生态文明建设的战略地位；把生态文明建设深刻融入经济、政治、文化、社会建设之中；用制度保护生态环境。最终落脚点是改善环境质量，使经济社会可持续发展，使人民群众满意。

总体要求之一：提高生态文明的战略地位。中共十八大指出，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位。中共十八届三中全会提出要紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建

立生态文明制度，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。这些精神的核心思想就是把建立新型的人与自然关系提升到国家发展总体布局的层面，强化生态环境因素在制定国家发展战略中的基础性和引导性作用。这种定位就决定了未来中国必须在更加严格的资源环境约束条件下追求经济发展，这与过去那种在比较宽松的资源环境条件下实现经济发展的情况是大不相同的，是一种未曾有过的“新常态”。在这种背景下，环境保护制度必须要进行重要的转变，改变制度体系薄弱和执行能力差距过大的局面，大力提升环境保护对于经济社会发展的能动性和影响力。

总体要求之二：把生态文明建设融入四大建设之中。中共十八大要求把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国。这表明建设生态文明不能单靠开展一些资源和生态环保工作来实现，要动员全社会的力量参与到生态文明建设中来：一方面要求党和政府的各个部门都要行动起来，而不是仅依靠环保部门；另一方面不能只依靠政府单一力量，要建立包括企业及社会各界共同参与的、新型社会治理结构。

总体要求之三：用制度保护生态环境。中共十八届三中全会提出“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境”。突出了制度建设对生态文明建设的重要性。制度优先于资金和技术，也优先于道德和自律，这是因为生态文明建设不可避免地要调整和改变原有的经济社会发展方式，触及人们的既有利益，将遇到各种困难，制度是克服各种利益矛盾和阻力的有效途径。同时生态文明建设是长期奋斗的事业，需要建立长效机制予以保障，为此必须建立稳定的制度体系。

（二）环境保护制度体系改革的总体思路

根据国家全面深化改革总目标对生态文明建设提出的总要求，环境保护制度体系改革总体思路应体现以下三个基本思想：

一是坚持依法治国，用制度保护生态环境的方略。要在充分调查研究、科学论证的基础上，制定完善环境保护法规政策和标准，提高法规制度的科学性和可行性，确保制度得以有效实施。对已有环保法规政策和标准加快修改、修订（包括废止）步伐，使其适应环境保护工作改革发展的实际需要。

二是按照鼓励和调动一切积极因素参与环境保护的原则，构建政府主导、市场调节、社会行动的多元共治体制，完善各类主体互相支持、联合行动、监督制衡的制度执行机制，全面提高环境保护制度体系的实施效能。

三是更多地采用“国家宏观指导和监督，地方自主创新”的环境管理模式。

根据各地区自然条件差异大、经济社会发展不平衡的特殊国情，解决中国环境问题必须鼓励地方政府因地制宜探索解决本地问题的方式方法。国家环保部门要转变政府职能，明确职能定位，强化宏观指导，提供基本的法规制度和政策标准，减少对地方环境保护具体工作方式方法的统一规定；充分发挥地方政府环保工作的创造性和主动性，体现其对环境质量负责的原则，同时加强监督和信息公开。国家重要环保制度的出台应有不同地区试点作为基础。

第四章 环境保护制度体系改革的政策与工作建议

环境保护制度是环境保护工作的根本，制度体系改革涵盖内容十分广泛，具体政策建议亦非常丰富，必须有所选择。本课题组提出了5个方面的政策建议和若干项具体工作建议，作为环境保护制度改革的重点。这些重点，或过去未得到应有重视，现在应迫切予以强调，或具有创新性，有国际经验可以借鉴并切实可行。对国合会已另设专题研究的内容，本文不再纳入。需要指出，本章政策建议条文上未与前文内容一一对应，但基本精神是一致的。

一、动员各方面的力量建设生态文明，明确职责，协调政策，整合目标，形成合力

按照中共十八大提出的要求，生态文明建设绝不仅仅是环境保护部门的任务，国务院各部门必须行动起来，使其融入经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的各方面和全过程。同时考虑到存在国家相关部门生态文明建设的职责不清、目标分散，流域、区域环境问题缺乏协调，政策制度效率不高等弊端，体制改革上应突出抓好以下几点：

1、国务院通过制定新的政府部门“三定”方案（定职责、定机构、定编制），进一步明确各部门，特别是综合部门生态文明建设的职能，促使其履行主要职能时切实做到资源节约、环境友好。应将一届地方政府任期内环境质量改善作为其政绩考核的硬约束。定期组织第三方对国务院有关部委及地方政府履职情况进行评估，结果公开。

2、建立由国务院主管领导任主任的国务院环境保护委员会（或国务院可持续发展委员会），指导协调各部门的环境保护职责、目标和任务，指导协调跨省区域、流域生态保护和污染防治工作，在国家重大决策中充分考虑对环境的影响，对国务院各部门及各地方政府的环境绩效进行奖惩。

3、在下一届国务院机构改革中，整合各部门污染防治和有关生态保护的职能，重点解决水资源保护与水污染防治、生物多样性保护与自然保护区管理等领域职能交叉问题，确保资源开发管理职能与生态环境保护监管职能相分离，突出

环境保护部门统一、独立的监督执法权力。

二、建立有利于环境保护的激励机制

目前中国的环境保护法规、制度、标准数量不少，但执行得并不好。考虑到生态环境的公共属性和污染损害的外部性，对污染环境者保持高压态势是非常必要的。但对企业、行业及地方政府来说，调动他们保护环境的内在动力亦是至关重要的。要把握好管制、惩罚与引导、激励的平衡，大棒和胡萝卜两手都要有，都要硬。从长远看，后者更应作为制度改革的突破点。为此应抓好以下几点：

1、认真落实国家鼓励环境保护的各项财税、物价、金融等政策，并不断完善。长期以来各级政府环保的财政投入基数较低，中央财政应带头确保环保投入资金增长率不低于财政收入增长率。在明确污染者付费的原则下，设立专项环境污染治理基金（如土壤污染治理基金），为治理污染筹资。环境基础设施的建设运营应更多使用公私合作模式（PPP），吸纳社会资本和技术，充分利用市场机制，降低投资成本，提高运营绩效。

2、根据“守信激励，失信惩戒”的原则，抓紧建立企业环境信用评价体系。由环保部会同中国人民银行、银监会共同推进，鼓励第三方社会公益机构和组织参与评价。对企业要实行分类管理，遵守环保法规好的要给予鼓励，对大量中小企业，着重提供治理服务平台；对恶意违法排污的企业要严厉打击，予以公示，以儆效尤。

3、积极推动行业、企业自愿追求良好环境绩效的行动，如龙头企业牵头的绿色供应链计划、环境领跑者计划，推广环境标志产品，实施绿色采购等。政府可以多种形式对优秀者给予奖励。

4、坚持“谁污染谁付费，谁破坏谁赔偿，谁保护谁受益”的原则，加快推进和完善生态补偿制度，调动地方政府特别是财政困难地区保护环境的积极性。近期大力推广山东、河北等地开展的流域生态补偿试点经验。

三、加强环境保护社会治理，形成多元共治格局

以环境治理体系现代化的要求来衡量，从治理主体政府、企业、社会三者作用来看，目前社会治理是短板，亟待加强。从现实情况看，环境问题引发的群体性事件增多，政府缺乏公信力，群众对污染企业监督不足等，说明环境社会治理工作也是环保工作的薄弱环节。努力形成政府主导的多元共治格局，是解决中国环境问题的治本之策。为此应抓好以下几点：

1、要优先制定落实新《环境保护法》确定的公众参与、信息公开、环境诉讼三项要求的具体制度。认真执行已有的环境信息报告和公开制度，重点是企业

的排污信息、污染治理信息及其可能带来的环境风险信息等。企业要按规定向政府报告并向社会公开。社会组织及公众有权依法要求环保部门和企业提供环境信息。对不能依法按时提供信息的企业要有处罚措施。使环境保护制度在科学的基础上、在法律的约束下、在公开透明的条件下，得到有效的执行。

2、要培育、发挥环保组织的作用，营造有利于其发展的社会环境。应制定法规，保护社会组织的合法权益，规范其行为；建立有利于为社会组织提供公共和私人资金、政府购买其服务的机制，以及完善公益项目免税政策；建立对公益环保组织的社会考评制度，引导其健康发展。

3、鼓励基层组织，包括村民委员会、城市居民委员会、小区业主委员会等关注环境问题的治理，反映公众环境诉求，制定环境保护的社规民约，倡导绿色生活方式，依靠居民自治力量解决噪声污染、垃圾分类等问题，配合政府依规征收污水和垃圾处理费用等。政府要提供环境信息，给予指导和培训，建立定期沟通协商机制。

4、国合会或有关部门应设立专门课题研究《奥胡斯公约》，以借鉴国际上公众参与环保的经验和多方共治的模式。

四、必须使环境保护部门的权威、能力和资源与其监督管理职责及任务相匹配

作为最大的发展中国家，经济快速发展，环境问题异常复杂。国家制定了许多法规政策、制度和标准，确定了建设美丽中国的宏伟目标。为实现这一目标，迫切需要一个有权威的机构、一支强有力的队伍作为环境保护工作的中坚力量。但事实是，直到 2008 年环境保护部门才成为国务院的组成部门，这说明环境保护部门长期以来是一个弱势部门，难以担其重任。为此，大大强化环境保护部门的监督管理职责和履职能力，是当前环境保护制度创新的主要目标之一，亦是当务之急。应突出抓好以下几点：

1、落实《环境保护法》中环境保护主管部门“对全国环境保护工作实施统一监督管理”的规定，国务院制定相关行政法规，明确规定环保部门监督同级政府相关部门及下级政府环保工作的权责及工作程序，由环境保护部门会同监察部门实施，结果应公开，以切实提高环保部门监督执法的权威性。

2、建立统一的环境信息平台，实现及时准确的数据信息共享。制定相关规划、标准和制度，指导各部门和地方环境信息收集发布工作。建立环保部统一管理的国家环境质量监测网，监测数据对国家负责。改革环境统计制度，国家逐步建立以抽样调查、物料衡算、排污系数法为主的统计数据收集系统，提高统计质量，减少外部干扰。改进《中国环境状况公报》的编写，丰富细化内容，增加环保工作，特别是对地方政府环境绩效考核的内容，提升环保工作的透明度和《公

报》的影响力。

3、加大财政对环保科学研究、监测及信息化能力、监督执法能力的扶持力度，同时提高资金的使用效率。应组织对国家环保机构能力的客观评价，改革环保事业单位，调整精简优化结构，鼓励按市场机制由社会化方式提供各种环境服务。大大增加环保部门公务员编制，使之与承担的繁重任务相匹配，同时提升环境管理人员依法行政及与公众沟通的水平，尽快作出环境管理执法人员尽职尽责的司法解释，严格环保法规和制度执行程序，这也是环境管理科学化、制度化、精细化的必备条件。

五、以提高效率、确保制度有效实施为目标，改革整合环境管理制度

当前针对企业排放污染物的管理制度，有总量控制、环境影响评价、“三同时”、排污许可证、排污收费等多项制度，此外有各项污染物排放标准及环境质量标准作为控制污染的定量要求和目标。但是严重的环境污染和相当数量企业未达标排放的事实，说明制度本身的缺陷和执行不到位的问题突出。需要重新审视这些制度的科学性和合理性，通过完善和整合制度实施的机制，提高其执行的效率，并应依据科学研究新进展和环境管理发展需要，及时修订环保法律和制度。建议突出抓好以下几点：

1、以改善环境质量、达到环境质量标准为约束条件，改革并继续实施污染物总量控制制度。研究制定包括主要污染物排放、煤炭消费、二氧化碳排放的全面总量控制制度。探索实施以环境容量为基础的区域性、流域性污染物总量控制制度和行业污染物总量控制制度，把企事业单位排污总量控制纳入排污许可管理制度。修订和完善高耗能、高排放和资源型行业准入条件，明确资源配置的具体要求及能源节约和污染物排放等约束性指标，根据地区资源禀赋、环境容量和生态状况差异，提高环境准入门槛。

2、加快出台国家层面的污染物排放许可制度相关法规和实施细则，为在全国范围建立统一公平、覆盖各类污染物、严谨可行的污染物排放许可制度提供法律依据。根据排放标准、清洁生产水平和符合当地环境质量要求的总量控制指标，核定排污单位的排放总量，通过企业申报登记，环保部门向企业颁发排污许可证，将排污单位纳入统一监管。

改革环境影响评价制度，废除“三同时制度”，做好与排污许可制度的衔接，使污染物排放许可成为环境管理的关键制度。可考虑在有条件的省市试点一般工业项目建设不再作环境影响评价，取消环评审批，由排污许可证代替。今后环境影响评价制度重点用于战略、规划、政策和国家跨区域流域对生态环境有重大影响项目的评价。

3、完善环境与健康的相关制度，强化生态环境损害赔偿和责任追究，加大

造成生态环境损害的企业和个人违法违规成本，这是环保法规有效实施的立足点。除环保部门努力外，强化司法系统追究环境违法行为的责任和能力，充分发挥其作用是关键的一环。及时妥善处理环境损害赔偿纠纷，正确适用环境侵权案件举证责任分配规则；建立环境损害鉴定评估机制，合理鉴定、测算生态环境损害范围和价值，为落实破坏环境者的损害责任提供有力支撑；健全环境公益诉讼制度，法院应及时受理法律规定的机关和社会团体提起的环境公益案件；加大对环境刑事责任的追究力度，确保构成犯罪的违法者得到应有的制裁。

致 谢

“生态文明建设背景下的环境保护制度体系创新研究”课题组在研究工作中，得到中国环保部及其所属单位、中国环境与发展国际合作委员会秘书处对本课题的指导协助，上海、浙江、甘肃、宁夏环境保护厅局等部门对本课题调研座谈、专题研讨活动给予的支持与协作，中国环境科学学会对本课题组织实施给予大力支持，在此特别表示感谢。

还应感谢德国国际合作机构（GIZ）、欧盟中欧环境治理项目对本课题组赴欧洲考察交流所做的周到细致的安排。感谢欧盟委员会环境总署，德国联邦环境、自然保护、建筑和核安全部（BMUB）等政府部门、机构组织在课题组欧洲考察期间对考察活动的精心组织及在环境治理、环保制度建设、公众参与等方面提供的丰富有益的经验。

项目组在研究过程中还得到了其他机构与专家的支持和帮助，不一一列举，在此一并致谢。

此报告由“生态文明建设背景下的环境保护制度体系创新研究”课题组提交