

试论生态文明建设要求下的我国环境管理制度创新

Innovative environmental governance for building ecological civilization

孟伟 孙启宏（中国环境科学研究院，北京 100012）

摘 要 近年来，我国探索了一些行之有效的新的环境管理制度和手段。党的十八大和十八届三中全会提出了将生态文明建设纳入“五位一体”的总体战略部署，新修改的《环境保护法》也给出了新的制度规定。对比我国环境管理制度的不适应性，需要加强我国环境管理制度的顶层设计。本文尝试依照环境保护“总量控制、质量控制、风险控制”的思路，对今后我国环境管理制度的创新思路进行梳理，提出应重点关注的 3 个方面共 11 项创新制度。

关键词 环境管理；制度；创新；生态文明

免责声明 本文仅代表作者个人观点，与中国 21 世纪议程管理中心、中国可持续发展研究会及联合国均无关。

Disclaimer: This brief was submitted through the Administrative Centre for China's Agenda 21 (ACCA21), Ministry of Science and Technology, China, and the Chinese Society for Sustainable Development (CSSD). The views and opinions expressed are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of, and should not be attributed to, the Secretariat of the United Nations, the ACCA21 or the CSSD. Online publication or dissemination does not imply endorsement by the United Nations. For further information, please contact Mr. Sun Xinzhang (sunxzh@acca21.org.cn)

环境管理体制和机制改革是当前我国经济社会可持续发展和环境保护中广泛关注的议题^[1-4]。本文主要从生态文明建设需求出发，结合新修改的《环境保护法》精神，探讨环境管理制度的若干创新思路。

1 我国环境管理制度现状及存在的不适应性

环境保护是我国的一项基本国策。20 世纪 70 年代末到 80 年代初，我国首先确立了环境影响评价制度、“三同时”制度和征收排污费制度。1983 年召开的第二次全国环境保护会议上提出了“预防为主，防治结合”、“谁污染，谁治理”和“强化环境管理”三大政策。1989 年第三次全国环境保护会议上，进一步提出城市环境综合整治定量考核制度、环境目标责任制、排污许可证制度、限期治理制度和集中控制制度。三大政策和八项制度形成了我国环境管理的基本政策和制度框架。近年来，我国又探索了一些行之有效的新的环境管理制度和手段：一是污染物排放总量控制制度，将主要污染物排放总量作为约束性指标纳入国民经济和社会发展规划；

二是环境监察和应急管理制度，针对跨区域、跨流域环境监管问题，成立了六大区域环保督查中心；三是清洁生产审核制度和循环经济规划制度，推进环境污染的源头控制和过程控制；四是信息公开、公众参与机制，不断加强环境信息公开及环评中的公共参与等工作力度；五是环境经济政策体系，初步构建了包括绿色信贷、保险、贸易、电价、证券、税收等环境经济政策体系框架。

党的十八大和十八届三中全会提出了将生态文明建设纳入“五位一体”的总体战略部署，提出要深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制。这对环境保护工作带来新的挑战和机遇，具有深远的意义。生态文明建设中，要坚持节约优先和保护优先、健全国家自然资源资产管理体制、划定生态保护红线、推进资源有偿使用和生态补偿、严格生态环境监管，这些基本要求为今后创新环境管理制度指明了方向。为适应我国

环境保护和生态文明建设需要，新发布的《环境保护法》在许多方面给出了新的法律规定。

当前我国结构型、压缩型、复合型环境问题愈加复杂，环境问题的现状与人民群众对优质环境质量的需求之间的矛盾日益突出。加强环境保护工作，需要很好的制度保障。特别是对照生态文明的建设要求，我国的环境管理制度还存在着一些不适应性：

第一、传统环境管理制度主要是围绕污染减排和总量控制而设计的，不能适应环境质量控制要求。一是总量控制制度实施多年，行政性和主观性强，因与区域环境质量不挂钩，难以真实反映污染控制的效果。二是作为控制企业污染排放最直接手段的排污许可证在我国未全面开展，排污许可证制度实施的技术方法不完善，如何根据技术水平、排放标准、区域环境容量分配、发放和管理排污许可证是其关键。三是法律规定地方政府对环境质量负责，但缺乏有效的手段和强有力的制度保障；四是目前的环境管理工作主要是针对常规污染物的控制，针对那些对人体健康具有潜在环境风险的污染物控制缺乏制度安排。

第二、现行环境管理制度常常游离于宏观政治、经济、社会、文化制度之外，不能适应“五位一体”的总体布局要求。一是环境保护不能主动参与宏观决策，不注重源头控制，造成体制和制度效率不高。例如，近年来京津冀地区严重的雾霾天气，很大程度上就是经济结构失调、产业布局不合理、主体功能区执行失位造成的，突出表现出宏观决策缺乏环境保护的应有考虑。二是缺少自然资源资产核算和有效监管，资源消耗量大，资源利用率低，造成大量废弃物污染环境。三是环境保护主要依靠行政手段，缺乏市场机制，造成环境外部不经济性。环境税、生态补偿、环境损害赔偿、环境责任保险等环境经济政策不健全、不到位，不能有效控制环

境污染。四是环境保护的责任人不清，环境保护目标责任制难以有效落实，环境保护的公众参与机制不完善。

第三、现有环境管理条块分割现象突出，不能适应国家开展统一环境监管的要求。一是生态系统层面，目前缺乏针对山水林田湖这一“生命共同体”的统一保护、统一监管的体制和机制。二是某一环境问题层面，如“九龙治水”问题，水资源利用和保护、水污染防治和生态建设相割裂，部门各自为政，弊端突出。海洋环境缺乏综合协调和联合执法的机制和手段，海洋资源利用与环境管理实行单项和部门管理。三是区域、流域层面，存在协调、联防机制不健全，一些区域协调机制，如奥运期间的大气污染联防联控机制，由于缺乏法律和政治经济基础，可持续性不强。

2 环境管理制度创新基本原则和基本框架

2.1 基本原则

随着环境保护重心逐渐由污染治理向改善环境质量和提升服务功能转变，我国的环境管理由以环境污染控制为目标导向，向以环境质量改善为目标导向转变。环境保护模式也应从“先污染后治理”的传统模式，向保护优先、构建保护—修复—再保护体系、着力提升生态系统服务功能和提高生态产品生产能力的新模式转变。为此，环境管理制度创新必须坚持保护优先原则，坚持以人为本、服务环境管理转型原则，坚持生态系统整体论和协调统筹原则。

2.2 基本框架

根据生态文明建设总体要求，对比我国环境管理制度不适应性的，进行我国环境管理制度创新的顶层设计。本文尝试依照环境保护“总量控制、质量控制、风险控制”的思路，对相关环境管理制度进行梳理。主要考虑三个方面：一是改革和完善现有面向总量控制的环境管理制度，二是建立健全面向质量控制的环境管理制度，三是建立健全面向风险控制的环境管理制度。其

中，共识别出 11 项需要加强、改造和新建的环境管理制度（详见表 1）。这些制度的目标可能是多重的。例如，污染物排放许可制、污染物排放总量控制制度，主要是从总量控制出发，但在目标确定上需要紧密结合环境质量控制的要求；环境基准—标准体系的建立，是在生态风险和人体健康风险评估基础上，确定环境基准，并根据基准值制定环境标准；环保目标责任制度、部门统一协调监管和区域联动机制、公众参与制度等则涉及总量控制、质量控制、风险控制三方面的内容。

表 1 面向目标的环境管理制度设计框架

制度创新要点	主要制度目标		
	总量控制	质量控制	风险控制
完善污染物排放许可制	✓	✓	
改革污染物排放总量控制制度	✓	✓	
划定生态保护红线，建立最严格的生态环境保护制度		✓	
建立地方政府环境质量责任制		✓	
建立符合国情的环境基准—标准体系		✓	✓
建立自然资源资产核算制度		✓	
健全环保目标责任制度，建立环境损害责任追究制	✓	✓	✓
建立部门统一协调监管和区域联动机制	✓	✓	✓
建立资源有偿使用制度、生态补偿制度和环境损害赔偿制度	✓	✓	
建立环境风险管理制度			✓
强化公众参与制度	✓	✓	✓

3 改革和完善现有面向总量控制的环境管理制度

3.1 完善污染物排放许可制

在欧美国家，污染物排放许可是污染源管理的核心制度。目前我国排污许可管理尚未有效开展，最主要的原因是缺少相关上位法规定。^[5]新修订的《环境保护法》解决了这一问题，法律明确规定：实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物；未取得排污许可证的，不得排放污染

物。今后要抓紧完善配套法规，尽快出台《排污许可证管理条例》，明确发放范围与条件、持证排污者的权利和义务、环保部门对排污者的监管以及法律责任等问题。要加强制度间的协调，有机整合环评审批、三同时验收、排污申报、排污交易、环境监测、环保设施监管、排污口设置管理、排污收费、限期治理等制度以及违法处罚等方面的规定，实施一证式排污管理。

3.2 改革污染物排放总量控制制度

污染物排放总量控制仍然是目前和今后一段相当长时间我国环境保护的重点工作和抓手，但需要针对目前普遍存在的科学性、公平性等问题进行制度和方法上的改革。最突出的问题是，全国污染物排放总量控制不断取得成效的同时，部分地区的环境质量却出现反弹趋势。在总量分配模式上，要改变主要以目标总量为主的模式，逐步向容量总量转变。在控制指标的确定上，要紧密结合区域环境特征和质量控制要求，筛选重点控制的污染物，特别注重对有毒有害污染物的总量控制。^[6,7]要更加严格制度设计，对工业开发区、广大农村等总量控制的盲点地区，要科学确定排放总量，加强考核和监管。

4 建立健全面向质量控制的环境管理制度

4.1 划定生态保护红线，建立最严格的生态环境保护制度

综合考虑生态系统本身的敏感性、服务功能在空间布局上的差异性，以及自然环境对产业发展的影响因素，划定并严格实行生态保护红线。一是从提升生态功能、改善环境质量、促进资源高效利用等角度，分别划定生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线。以生态环境承载能力确定区域经济社会发展模式；对重要的生态系统，实行强制性保护，加大污染治理和生态修复力度。二是建立资源环境承载能力监测预警机制，对水土资源、环境容量和海洋资源超载区域实行限制性措施。三是严格执行生态保护红线，强化生态

环境监管，实施主体功能区规划，保障国家和区域的生态安全，提高生态服务功能。

4.2 建立地方政府环境质量责任制

依据《环境保护法》，强化地方政府的环境责任，支持地方在优于国家环境质量标准的原則下，实施不同的引导指标、控制要求和环境政策。坚持保护优先，把生态文明建设作为区域核心竞争力，把环境质量作为区域发展质量的核心指标，把环境质量反降级作为经济建设活动的刚性约束条件，确保区域的环境等级和生态系统服务功能不下降。

4.3 建立符合国情的环境基准—标准体系

环境基准是制定环境质量标准乃至整个环保工作的重要基础，新修订的《环境保护法》首次明确了国家鼓励开展环境基准研究。目前，中国的环境基准的工作非常薄弱，需要加强基础性、创新性研究。要逐步建立符合我国国情和社会发展需要的国家环境基准体系，形成完善的环境基准理论、技术与方法学和支撑平台，制定能够支撑我国环境标准制/修订和环境管理的环境基准值。^[7,8]应明确和设立专门的环境基准管理部门，负责将最新科研成果应用到环境基准研究中，构建规范性的基准研究和应用指南，并借鉴国外环境基准的发布的模式和经验，逐步建立我国环境基准的发布和管理机制。

4.4 建立自然资源资产核算制度

十八大报告提出树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把保护自然放在了优先位置，聚焦自然资源资产管理和监管，使保护生态环境更加具体化。要把自然资源资产作为生态环境保护的一个核心内容和切入点，探索编制自然资源资产负债表，建立自然资源资产基本核算制度。要清楚识别自然资源资产的用途和产权，明确其价值，依据各种自然资源特性和用途特点，辨识哪些是国家必须保护的资产，建立国家、地

方政府和各级主体的资产管理链条。要开展自然资源资产核算体系和方法研究，加强制度设计。

4.5 健全环保目标责任制度，建立环境损害责任追究制

环境保护目标责任制度是中国特色的环境管理模式。新修订的《环境保护法》第二十六条将该制度进行了法律固化，明确国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。要科学制定环保考核体系、考核目标和奖惩机制，增强透明度和公众参与，避免环保目标责任制度执行上的困难。考核目标要全面体现辖区环境要求，特别是对环境质量的考核。要基于自然资源资产核算，做好领导干部绩效考核、领导干部离任审计，建立生态环境损害责任终身追究制。

4.6 建立部门统一协调监管和区域联动机制

针对部门、地区间生态环境保护的不协调，三中全会《决定》提出，建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法；建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。这项工作涉及现有体制机制的深层次改革问题，需要积极探索。辽宁省根据辽河环境治理的需要中，将水利、环保、国土等7个部门涉及辽河管理的职能划归辽河保护区管理局，为流域治理和保护提供了行政、法律保障。京津冀、长三角等地区为治理大气污染，建立了区域联动机制。这些都是很好的探索。

4.7 建立资源有偿使用制度、生态补偿制度和环境损害赔偿制度

充分发挥市场在资源配置中所起的决定性作用，尽快建立与现代市场体系相适应的环境经济激励政策体系。遵循“谁开发、谁保护，谁破坏、谁恢复，谁受益、谁补偿，谁污染、谁付费”原则，着重解决开发和生产活动背离价值规律和自然规律，公共资源沦为特定群体的私产，以及资源开发造成环境破坏、质量降低等普遍存在的问题，实现机会和规则的公平。要完善资源

有偿使用制度，逐步将资源税扩展到各种自然生态空间；尽快发布《生态补偿条例》，统一补偿标准和管理机制，推动跨地区、跨流域的生态补偿；对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。

5 建立健全面向风险控制的环境管理制度

5.1 建立环境风险管理制度

新修订的《环境保护法》首次涉及环境风险的控制，分为两个角度，一是做好突发环境事件的风险控制、应急准备、应急处置和事后恢复等工作；二是建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度。我国现行的环境管理制度对环境风险管理重视不够，环境风险的科学评估不够，“一刀切”的环境评价和管理方法难以实现对具有不同环境风险区域或流域的分区、分类、分级、分期的科学评价和管理；对环境风险的预防和预警性不足，综合决策性不强。要建立基于科学决策的环境风险管理制度，将环境风险管理理念融入到现行环境管理中。要研究针对不同污染类型和污染物的人体健康和生态风险评价、预测和预警技术，制定环境风险评价技术规范 and 标准，研究适合我国国情的环境风险管理模式。^[7]

5.2 强化公众参与制度

公众是推动环境保护事业发展的重要力量，公众参与水平也衡量着一个社会发展的文明程度。现阶段我国公众参与环境保护尚处于较低水平，一是公众环境意识总体上不高，二是环境信息透明度不够，三是缺乏完善的公众参与机制，四是非政府组织不能发挥独立有效作用。要加强宣传教育，扩展信息披露渠道和范围，及时公布环境信息，增强公众的参与意识和参与能力。要完善公众参与机制，从建设项目的环评到政府重大决策，都要有效和充分听取公众意见。要健全举报制度，加强社会监督。

参考文献

- [1] 张世秋. 中国环境管理制度变革之道:从部门管理向公共管理转变[J]. 中国人口·资源与环境, 2005, 15(4): 90-94
- [2] 夏光. 再论生态文明建设的制度创新[J]. 环境保护, 2012, (23): 19-22
- [3] 周生贤. 改革生态环境保护管理体制[N]. 人民日报, 2014-02-07(7)
- [4] 李干杰. 积极推动生态环境保护管理体制机制改革促进生态文明建设水平不断提升[J], 环境保护, 2014, (1): 10-14
- [5] 段菁春, 云雅如, 王淑兰, 等. 中国排污许可证制度执行现状调查[J]. 环境科学与管理, 2012, 37(11): 16-20
- [6] 孟伟, 张远, 张楠, 等. 流域水生态功能分区与质量目标管理技术研究的若干问题[J]. 环境科学学报, 2011, 31(7): 1345-1351
- [7] 孟伟. 辽河流域水污染治理和水环境管理技术体系构建——国家重大水专项在辽河流域的探索与实践[J]. 中国工程科, 2013, (3): 4-10
- [8] 孟伟, 刘征涛, 张楠, 等. 流域水质目标管理技术研究——水环境基准、标准与总量控制[J]. 环境科学研究, 2008, 21(1): 1-8

作者简介: 孟伟, 研究员, 主要从事水环境科学研究, 发表论文 150 余篇, 其中 60 篇被 SCI、EI 收录。联系地址: 北京朝阳区安外大羊坊 8 号, 邮政编码: 100012。邮箱: mengwei@craes.org.cn