构建多元生态环境治理体系

吴舜泽　秦昌波*

【摘　要】良好的环境治理体系是加快补齐生态环境短板的基础保障，是生态文明制度建设的重要内容，是国家治理体系的有机组成部分。“十三五”期间，要坚持问题导向，搞好体制改革和能力建设，以强化政府环境责任监督为突破口，通过纵向职能层级错位配置、实行保护与发展一岗双责、优化调整环境执法资源、强化横向协调联动、发挥市场与社会主体作用等方式，推进环境治理体系现代化。

【关键词】环境治理体系　协同治理　政府管理

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2017.01.019

一、环境治理体系的认识和理解

党的十八届五中全会提出形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。此处“环境治理体系”中的“治理”概念内涵与传统意义上“环境治理”中的“治理”有本质上的区别。“环境治理”是对生态环境进行保护和修复的行为和过程，可以理解为“防治”；而环境治理体系则是生态环境保护管理体制、管理制度和管理政策的综合，有时也称为生态环境治理体系或者生态环境领域国家治理体系，是一个由指导思想、法律法规、参与主体、组织机构、职能分工、制度建设等要素构成的紧密相连、协调互动的系统。理解环境治理体系和治理能力现代化，可以从三个方面来认识①。

（一）要从国家治理系统观的高度来认识环境治理体系

环境治理体系不是独立存在的，环境治理体系是国家治理体系的有机组成部分，必须要在国家治理体系的系统性、整体性和协同性框架中统筹考虑②。

首先，从理论上看，环境问题本质上是经济发展问题，也是关乎民生的社会发展问题。按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，环境治理体系必须要融入国家政治、经济、文化和社会领域治理体系各方面和全过程，实现环境治理体系与法治体系、民主政治体系、市场经济体系、先进文

* 吴舜泽，环境保护部环境规划院副院长、研究员；秦昌波，环境保护部环境规划院战略规划部副主任、副研究员。

① 许耀桐：《当代中国国家治理体系分析》，《理论探索》2014年第1期。

② 王猛：《构建现代环境治理体系》，《中国社会科学报》，2015年7月22日。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

化体系和社会公平正义体系的协同与共治。

其次，从实践上看，目前生态环保已经成为关注的焦点，是社会公众需求的短板，成为社会主义初级阶段主要矛盾的突出表现。推进国家治理体系现代化建设，若缺少环境治理体系这一关键环节，将是不全面的。搞好环境治理，若缺少多主体、多层次的广泛参与和社会共治共建共享，也无法实现。

（二）要从全社会的视角来认识生态环境治理体系现代化

“治理”一词来源于西方。1995年联合国全球治理委员会《我们的全球伙伴》指出，治理是各种公共和私人的个人、机构管理其共同事物的诸多方式的总和，是使相互冲突的或不同利益得以调和并采取联合行动的持续过程。联合国开发计划署（UNDP）强调，治理是指一套价值、政策和制度的系统，在这套系统中，一个社会通过国家、市民社会和私人部门之间、或者各个主体内部的互动来管理其经济、政治和社会事务。它是一个社会通过其自身组织来制定和实施决策，以达成相互理解、取得共识和采取行动的过程。治理由机制(institutions)和过程(process)组成，通过这些机制和过程，公民和群体可以表达他们的利益，缩小相互之间的分歧，履行他们的合法权利和义务。可以看出，国际上较多地突出社会治理，强调治理主体的多元化、治理过程的互动性、治理对象的参与性和治理手段的多样化③。

过去，我们往往把生态环境保护看作政府的责任，忽视市场主体和社会主体在环境治理中的作用。一段时间以来，我们所指的生态环保管理体制只是针对政府内部机构的设置，社会公众的监督参与被视为生态环保管理体制的外部作用机制，企业则被当作监管的对象，一般不纳入治理体系的范畴。这种“独角戏”难唱，效果不好且不易为其他主体接受。

与国际社会治理发展历程类似，随着公众环境意识、环境权益观的不断发展，公众绿色消费、节水减污等主体身份逐渐明确，公众参与、社会监督作用日益凸显，社会公众作为兼具污染物排放者、环保活动参与者、排污行为监督者、环境改善受益者等多重角色的主体，纳入我国环境治理体系势在必行。

（三）要从政府管理整体性的视角来认识环境治理体系

我国治理体系及其治理能力现代化重点放在政府管理体制现代化上，旨在提升国家能力、制度能力，体制改革、能力建设是国家治理体系现代化的基本内涵。因此，不能把治理体系等同于社会治理，我国环境治理体系现代化面临的当务之急是政府管理体制的完善，需要更进一步强调改革创新、职能调整、制度建设，通过对政府、市场、社会关系的调整，最终形成一个以国家为主导、市场与社会共同参与，分工合理、协调有序、行动高效的生态环境“善治（良治）”。

当前，将生态环境治理仅仅视为环境保护部门职责的观念依然流行，实际上，环境保护部门并不是生态环境保护职能的唯一履行者，必须发挥地方党委政府的主体作用和相关部门在环境保护中的协作治理作用，这是环境治理体系改革的方向之一。一方面，要处理好各级政府生态环境治理的职责和事权划分，构建责权利相匹配的生态环境治理纵向关系；另一方面，要通过职能整合、机构调整，构建分工合理、职责清晰的生态环境管理横向关系。

③ 汪乃澄：《论治理理论的中国适应性》，《当代社科视野》2010年第12期。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

二、环境治理体系现代化需要解决的问题

经过改革开放30多年的发展，我国已经初步形成“党委领导、政府负责、环保部门统一监管、有关部门协调配合、全社会共同参与”的生态环境保护管理体制，并以此为中心构建了传统的环境治理体系。这与国家治理体系和治理能力现代化的要求还有不少差距，与生态文明建设、政府管理转型等还存在很多不适应的地方，必须以问题为导向，解决治理体系长期以来固化的一些结构性矛盾，推进治理体系现代化④。

（一）对地方政府及其相关部门的监督责任难以落实，一些地方保护主义尚未得到有效根治

《环境保护法》规定，地方人民政府对本辖区的环境质量负责。《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》规定，地方党委政府对生态环境和资源保护负总责。但是，由于缺乏完善的生态环境绩效考核指标体系，对地方党委政府及其相关部门履行环保责任的监督检查制度尚未完全建立起来，地方党委政府环境保护责任制难以落实，国家环境保护的政策法规在少数地方得不到坚决有效执行。

我国地方环保部门的领导体制仍是以地方政府为主、上级环保部门为辅的双层领导体制，上级环保部门对下级环保部门只是一种松散型的业务指导关系，监督检查关系并未理顺。这使一些地方重发展轻环保、干预环保监测监察执法的现象仍然存在，经常发生环保部门领导干部“顶得住的站不住，站得住的顶不住”的尴尬。

（二）横向职责交叉分散，制度协调不够，环境保护部门统一监督管理与相关部门专业性监督管理的合力尚未有效形成

生态环境保护既需要一个部门在一定范围内行使统一监督管理职能，同时，也需要负有生态环境监督责任的相关部门对相应领域进行行业性监管，从而发挥监管的统一性和专业性优势，形成监管合力。但由于法律规定冲突、体制机制安排、职责交叉等问题，使得目前环境保护统管部门和分管部门难以形成预期的监管合力。

在现实的生态环境保护中，部门“争抢权力而不承担责任”的现象，长期困扰着环保部门，不仅造成工作重复、协调困难，难以形成国家环境管理整体实力，而且加大了行政成本，降低了行政效率。据研究，中央政府53项生态环境保护职能，环保部承担40%，其他9个部门承担60%。涉及环保部的21项职能，环保部独立承担的占52%，与其他部门交叉的占48%。其中，比较突出的表现在水资源保护与污染防治、生物多样性保护与自然保护区管理等领域。

分析来看，部门分权管理并不是造成环境管理低效率的根本原因，根本原因是部门间缺乏协调机制，难以统一协同。目前的环境保护部际联席会议制度等部门协调机制都是临时性的、应急性的，这些协调机制缺乏立法形成制度化保障。

（三）由于缺乏制度性安排，行业管理部门保护与发展一体化考虑不足，一岗双责落实不够

构建节约环保的国民经济体系，是生态文明建设的核心任务，是环境保护的事半功倍之举。水利、林业、海洋、土地等资源管

④ 吴舜泽：《加快环境社会治理体系建设》，《社会治理》2015年第3期。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

理部门和农业、工业等行业生产管理部门拥有行政审批、行业许可、执法监管以及政策激励等较为完备的行业管理政策工具，可以在源头实现节约环保、清洁生产，有能力对资源开发和行业生产进行有效管理，同时，具备了利用这些政策工具对资源开发和行业生产中的生态环境问题进行监管的基础。这是我国既强调环保部门的统一监督管理，又强调行业部门的专业性分工监督管理的现实基础。

但由于缺乏制度约束，资源开发和行业生产管理部门出于经济利益驱动，更加强调实现资源开发和行业生产的经济利益最大化，而弱化对资源开发和行业生产过程中对破坏生态环境行为的监管，生态环境成本没有内部化，生态环境效益没有纳入考量。

（四）环保事权划分不尽合理，分级力量配置不均衡

我国《环境保护法》等法律法规以及现行的环境管理体制对地方各级环保事权界定不清晰，突出表现为属地责任大，层级间事权重叠，需要研究上级政府在督促各辖区政府尽职履责之外的独立事权。第一，同一污染源需要接受来自不同层级的监管执法，容易重复检查，处理不好不但牺牲治理体系的行政资源，而且责任主体往往归于最基层的属地环保部门。第二，不同层级政府及其环境保护部门管理范畴和职责完全相同，没有充分发挥不同层级治理体系的优势，基层环境事权压力大，支撑能力差距大。第三，我国生态环境监管执法能力与污染情况呈现“倒金字塔”特征，基层面对污染严重需要更多的执法力量，但是基础监管执法专业设备和人员配备不足，人员素质呈省、市、县逐级降低的倒挂现象，总体水平有待进一步提高。

另外，我国环境保护责任体系过分强调以及行政区为主导，《环境保护法》规定，地方各级人民政府对辖区环境质量负责，但尚未明确规定区域性、流域性问题防治的主体责任，没有规定地方各级人民政府对周边区域、流域应负的应尽环境职责。这导致区域联防联控、流域统筹治理这类治理体系建设面临较大的体制障碍，横向生态补偿进展不理想，按照生态环境系统规律进行治理体系的体制机制建设应该是环境治理体系建设的突破口之一。

（五）市场主体和社会主体参与不足，政府、企业和公众多元主体间未能形成互动合作共赢格局

生态环境治理是一项复杂的系统工程，涉及面广。一直以来，大家都认为只有政府才能多方面地协调、整合人力和财力资源，解决经济与环保并行的问题，导致政府对环境治理事情大包大揽，承担了很多本该企业和社会承担的责任。在这一过程中，不可避免地出现了政府该管的事没有管到位，该放的权没有放到位，出现职能错位、越位、缺位等现象。

在实施环境政策中，也是以管制为主，行政成本高。市场主体和社会主体参与不足，游离于决策过程和政策实施之外，难以形成合力。由上而下制定的政策规划在执行中往往不力或出现偏差，公众对于政府所提供的服务内容与品质，感到不满。不少地区只靠政府进行环保投入，缺乏相应的政策机制引导社会资金投入。

三、推进环境治理体系现代化建设的政策建议

环境治理体系与生态环境质量有着紧密的关联，良好的环境治理体系是实现生态环境保护、提升生态环境质量的体制基础。“十三五”期间，要实现与全面建成小康社

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

会相适应的环境目标，要确保总体改善生态环境质量，必须在加大综合防治力度的同时，标本兼治、改革创新，加快推进环境治理体系现代化⑤。要以强化政府责任监督、纵向横向顺畅运行体制为突破口，调动中央与地方、环保部门与其他部门、政府与社会多方主体的积极性，有形之手和无形之手双管齐下，使生态文明制度体系完善定型。

（一）明确党委政府及其相关部门生态环保责任清单，加强制度化监督落实

目前，不少地方政府及其有关部门环保的责任不落实，往往地方政府的责任成为地方环保部门的责任。若不明确提出部门环保责任清单，其他部门就会继续推诿相应履行承担的环境责任，就谈不上落实监督问题。环保系统长期以来的“小马拉大车”的体制性问题也得不到有效解决。因此，要明确提出地方党委政府、环保部门、相关部门的环境保护责任清单或职责分工，把履行环保责任作为环境保护督察和地方党政领导班子考核评价的重要内容，通过制度设计促使地方政府更好履行环保责任，建立相应机制。省、市（地）、县人民政府每年要向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况，并向社会公开。

（二）完善生态环境绩效考核问责制，强化环保督政力度

完善政府生态文明绩效考核评估体系，把地方环境质量改善目标和绩效作为政府绩效考核的核心内容。按照生态环境监测网络建设总体方案，上收环境质量监测事权，实行国家考核、国家监测，省以下实施环境监测垂直管理，夯实环境质量管理的数据基础。统筹协调目前推行的环境保护督察巡视、督政约谈、党政领导生态环境损害责任追究、政府和离任干部环境资源审计和省以下环保垂直管理，建立环境监察体系，加强对地方党委政府及其相关部门履行环保责任的监督。

（三）确定统一监督管理和行业监督管理的边界，推动发展与保护一岗双责

党的十八届五中全会提出绿色发展，拓展了发展内涵，即发展不仅仅是增加国内生产总值，生产更多优质生态产品也是发展的内涵。在这一发展理念指导下，党委政府对生态环境和资源保护负总责，相关部门都负有改善环境、提供生态产品的责任，这转化为党政同责、一岗双责的制度导向要求。这要求在制度设计和职责分工上做好工作，让抓发展的人同时搞环保，不是一拨人搞发展、一拨人搞环保，统一明确各部门的环保责任和任务，分散的相关环保工作应该由各个行业部门去负责。比如，农业污染防治由农业部门负责，城乡污水垃圾处理由住建部门负责，矿产资源开发环境监管由国土等部门负责，机动车污染防治由公安部门负责，噪音、渣土、工地扬尘、餐馆油烟等由城市综合执法部门负责，其他负有监管职责的部门在各自职责范围内实施监督管理。党委政府将相关部门环保尽职履责情况纳入年度部门绩效考核，有条件的向社会公开。环保部门在负责工业污染源监督管理的同时，负责监督其他行业环境保护绩效，加强环境政策、规划、标准、信息发布和重大问题的统筹协调职责，强化对其他行业环境治理的统一指导、协调和监督管理职责，监督其他行业环境保护绩效，加强统一规划、决策、标准、信息发布，做实综合统筹。

⑤ 同④。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（四）明确纵向环保事权划分，实现职能层级错位

合理配置纵向事权是优化环境治理体系的重要内容。过去上下权责划分不清，导致国家、省、市、县各级政府的环保职责定位模糊。需要明确划分省市县各级环保事权，实现职能层级错位。省级环保部门对全省环保工作实施统一监督管理，负责组织督政、质量监测，除承担重大环境问题的独立调查外，对全省环保执法和监测工作进行业务管理和指导。调整市县两级纵向权责，实现职责在市县之间适当转移、能力差异化配置。市（地）级党委政府要按照生态环境系统的整体性，统筹负责全市生态环境保护规划的编制实施，提出各项计划方案目标，加强对区县环境问题的督促、指导。县级党委政府负责落实和具体实施。

（五）优化配置基层环保执法力量，强化部门间横向协调联动

环境监管必须贴近现场、快速机动，而基层执法监管能力薄弱、力量分散，影响环境执法效率。按照执法重心下沉的行政执法体制改革要求，需要合理配置环境执法资源，统一调配管理的环境执法机构和执法队伍，减少执法层级，实现执法重心和力量的同步下沉，实现集中管理、统一行动、分片派驻、定期轮换、交叉执法，形成整体合力。在部门协调联动方面，重点健全环保部门与城管、工商、卫生、林业、金融、电力、气象等其他相关部门的联动执法机制和与公检法的案件移送衔接机制，强化部门间横向工作配合关系。

（六）加强市场主体和社会主体参与，形成完整的生态环境社会共治体系

现代治理体系要求在治理理念下重新思考政府与市场（企业）、社会（公众）的关系，重视发挥市场主体和社会主体在环境治理中的协商合作、协同增效。环境问题与经济和民生的高度相关性和治理主体的多元性，决定了生态环境保护必须加强社会共治，方向是重治理过程的利益协调。国际上，城市规划趋势是过程规划，环境决策的趋势是公众的提前介入而不是事后公示告知。要以平等的主体观而非管理的居高临下去适应新的治理要求。这可能在初期会影响决策和实施的时效，但不会产生事后的“反复折腾”，从制度层面上解决“邻避效应”问题。通过建立对话沟通平台，让社会公民全程参与环境保护决策过程，形成广泛的环境保护统一战线。加大环境信息公开力度，让社会持续关注环境质量达标进程，监督政府和企业履行环保责任。引入市场力量和社会力量参与环境保护，运用第三方治理、政府和社会资本合作（PPP）等方式畅通社会资本进入环保基础设施建设的渠道，将政府承担的部分生态环境治理职责转由企业和社会组织来承担。

经济约束　　新华社发 朱慧卿 作

（责任编辑：杨　婷）

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net