

# 当前环境保护若干制度改革情况调研思考

俞海\*, 夏光, 杨小明, 赵子君

(环境保护部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

**摘要** 本文是对华东、华南和西南若干开展环境保护制度改革试点工作的省份进行调研后的报告。总体上, 各地环境保护相关制度改革工作各有特色, 都有当地比较突出的某项制度改革, 但没有一个地方把所有制度改革都推进得很好很快。进展有快有慢, 力度有大有小, 成效有喜有忧。各地对环境保护部相关重点改革方案总体支持、部分存疑, 在实施上有所创新, 期待指导。总体建议: 一是考虑在试点省份开展综合性环保制度改革; 二是抓住“牛鼻子”制度加快改革; 三是为环保制度改革争取更多的外部条件支持; 四是为地方政府提供更多的改革空间; 五是国家层面进一步推进相关制度顶层设计工作; 六是中央和地方在推进制度改革试点中有所侧重; 七是改革要充分吸纳公众意见; 八是改革要注意提升基层能力。

**关键词** 环境保护; 制度改革; 调研

中图分类号: X321

文章编号: 1674-6252(2017)03-0037-05

文献标识码: A

DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2017.03.037

## The Ongoing Reform of Environmental Institutions and Policies: An Empirical Survey

YU Hai\*, XIA Guang, YANG Xiaoming, ZHAO Zijun

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100029)

**Abstract:** This paper is a report of an empirical survey on the ongoing reform of environmental institutions and policies of pilot provinces in China. In general, the reform of each province has its own features on particular environmental institution or policy of environmental protection. However, there is no province can promote all of the institutional reforms fast and well. In terms of the institutional reform work in the investigated provinces, the degrees of progresses are varied, the enforcement strengths are different, and the effects are inconsistent. In the aspects of the relevant key reform programs from the Ministry of Environmental Protection, the provinces hold support attitude in general, but some concerns are still exist. The provinces have made some innovations, and they are looking forward to the guidance from the higher. The overall recommendations are listed as follows: ① Carry out comprehensive environmental protection institutional reform in pilot provinces; ② Pay more attention on “ox muzzle” institutions - the focal institutions with traction and guidance, in order to accelerate the pace of institutional reform; ③ Endeavour to more external support conditions for the reform of environmental institutions and policies; ④ Provide more innovation space for local governments; ⑤ Further strengthen the top-level design at the national level; ⑥ Find and focus on the focal points in the institutional reform works on central and local levels; ⑦ the reform are supposed to absorb the public opinions; ⑧ Take effort to upgrade the capacity of grass-roots.

**Keywords:** environmental protection; institutional reform; empirical survey

### 引言

当前, 生态文明建设与环境保护相关体制、政策改革和试点工作正在逐步有序推进, 及时总结评估改革的进展、效果、存在的问题并提出相应的改革建议, 对于推动改革稳步前进、实现改革预期目标至关重要<sup>[1-9]</sup>。为此, 2016年年底, 笔者就生态文明试验区、生态环境损

害赔偿、排污许可制、环境监测体制机制、生态保护红线划定、省以下垂直管理改革和环境监管等政策和制度改革进展情况赴华东、华南和西南若干试点省份进行了专题调研, 调研主要采取与政府部门和专家座谈、实地考察、文献综述等方式, 对当前环境保护制度改革进展情况进行了总结和思考。

\* 责任作者: 俞海(1974—), 男, 环境保护部环境与经济政策研究中心环境战略部主任、研究员, 主要研究方向为环

境战略、生态文明、绿色经济、环境治理体系现代化等, E-mail: yuhai@prcee.org.

## 1 环境保护制度改革工作总体判断

### 1.1 进展有快有慢

调研发现,各项环境保护制度改革工作的试点省份推动进程普遍较快,而非试点省份大多持观望态度。国家正式出台详细具体工作方案的改革工作进展明显优于尚不全面或仍在征求意见中的改革方案。

### 1.2 力度有大有小

有些试点省份着力推动环境监测体制机制、生态环境损害赔偿制度改革工作,有些省份则侧重于排污许可制和生态保护红线划定工作。考虑到各省份的环境质量状况、工业体量以及环境保护管理工作机制等实际情况,地方对各项环境保护制度改革工作的推进力度与该地的环境质量状况等客观因素存在一定关联。

### 1.3 成效有喜有忧

生态环境损害赔偿制度在试点省份的实施成效十分显著,其立足于本身工业体量大等客观因素,通过建立有效的生态环境损害赔偿工作机制和协调联动机制,改革工作得以顺利开展。而排污许可制和省以下垂直管理改革由于法律法规不完善、工作衔接不充分、技术水平不达标等问题,真正落地生效存在一定困难和瓶颈。

总体而言,近年来各省份对环境保护部相关重点改革方案持总体支持、部分存疑的态度。目前环境保护改革工作在各省份的落地实施呈顶层模仿有余、自主创新不足的态势。

## 2 环境保护制度改革工作存在的问题

### 2.1 生态文明试验区建设

生态文明试验区建设各项规定动作取得了一定进展,形成了生态文明试验区的基本框架。目前存在以下问题:一是改革的范围和实效不够大,如试点省份在自然资源产权核算和干部审计考核中仅涉及几个县,而没有形成有整体突破的政策试点。二是统一由国家发改委作为生态文明试验区牵头部门,与试点省份建立的由省环保厅牵头的生态文明建设体制不衔接,体制尚未理顺。三是生态文明试验政策体系庞大,地方试点仍缺乏突破性的核心政策,多数政策改革试点处于蜻蜓点水状态,未能有效深入。

### 2.2 生态环境损害赔偿制度改革

目前形成的有效案例较少,损害评估的技术支撑不足,法律判决及磋商的过程漫长,相关配套政策不完善。一是生态环境损害赔偿技术要求高,普遍存在损害鉴定评估难度大、能力弱的特点,导致试点工作推进较慢。二是由于一个案件普遍同时存在刑事、民事两个方面,案件处理速度慢,且若损害仅涉及民事赔偿,案件最终

判决的执行力难以保证。三是赔偿资金的管理、使用以及未来恢复的标准、方案均不明确,改革的深入发展存在大量不确定因素。

### 2.3 排污许可制改革

试点省份虽然在企业排污许可证编制上已取得一定进展,但由于受制于无明确上位法支持、技术标准缺乏、监测监察与许可证结合缺乏有效支撑等问题,因此排污许可制试点目前在技术层面工作基本完成,还未真正进入法律监管实施层面以及相关环保制度协调整合阶段,仍需进一步探索。其他大部分省份仍处于观望状态,同时等待中央明确顶层设计方案和具体细化的实施方案。

### 2.4 环境监测体制机制改革

目前试点省份通过“转让-经营”模式实现了环境监测网络的运营管理,达到了提高环境监测数据质量、降低运营成本的效果。但存在如下问题:一是对第三方监测公司的考核标准尚未建立,部分监测公司能力难以界定。二是第三方监测结果公信力不足,部分地方对第三方监测存在偏见。三是各相关部门职责分工不明晰,各部门监测存在重合,监测结果存在差异。四是环境监测体系监管不力、力量不足,人员短缺现象较为普遍。五是环境质量监测网络仍需优化完善。

### 2.5 生态保护红线划定

目前各试点省份均开展了生态保护红线划定工作并取得一定成效。目前主要问题体现在:一是生态保护红线尚未形成统一的管理办法,需要国家出台统一规定。二是尚未形成与其他相关部门的协调机制,生态保护红线工作落实落地不到位。三是某些省份的实际工作安排与国家要求存在差异。

### 2.6 省以下垂直管理改革

省以下垂直管理改革目前存在的问题主要体现在能力建设方面,包括环境监管和行政执法力量不足、人员配置和技术水平薄弱、监察执法队伍建设滞后等,需要进一步探索促进垂直管理改革的有效办法。

## 3 环境保护制度改革需要处理好几个重要关系

### 3.1 个别制度改革试点与系统推进改革的关系

目前,环境保护改革主要采取“试点”的方式,即在某个省份试行某项环保制度改革,其他制度暂时不变,通过这个单项制度改革得到可复制、可推广的经验。环保改革工作的试点省份中,大部分省份仅开展了1~2项改革工作试点,难以体现各项改革政策的关联性和配套效果,改革工作的整体成效有限。单项改革工作的落实落地需要与各项政策结合和联动。可否考虑在同一省份(市)同时开展多项环境保护改革工作,以系统推进各项

改革政策的实施,进而显示出各项改革政策联动的整体性。虽单个省份(市)同时推进各项改革措施的工作任务繁重,但更有利于地方各部门更系统地考虑各项改革政策的有机衔接,发现改革实施过程中存在的各类问题,避免工作的重叠或冲突。

### 3.2 制度改革涉及的主体责任与制度效果的关系

改革工作的成效与是否触及主体责任存在显著联系。部分改革工作与政府责任(党政同责、一岗双责、生态环境责任审计)、企业责任(生态环境损害赔偿)和源头部门责任(生态保护红线)挂钩,直接接触其核心利益,成为地方环保工作的“指挥棒”。而部分改革工作(如排污许可制、垂直管理改革等)主要探索了环境保护的基础制度和管理机制,未涉及各部门核心利益,难以成为环境保护工作的驱动力。

### 3.3 环保制度改革与外部支持条件的关系

除环保工作本身外,环保改革工作需充分考虑外部环境的局限性,特别是环保以外的其他法律约束。环保改革工作的实施效力也受到外部环境的影响和约束,环保改革工作不仅仅是对环保工作本身的改革,也要对原先的法律框架进行突破,改革工作的顺利实施需要相应的法律支撑和保障。

### 3.4 顶层设计与自主创新的关系

目前环保改革工作仍处于“自上而下”的实施状态,各地方对环保改革工作顶层模仿有余、自主创新不足。国家已出台的顶层设计对大部分改革工作制定了严格框架,导致各地在实施过程中缺乏创新空间。由于各地环境质量等实际情况不一、区域差异化现象显著,某些地方的先进经验在其他地区无法复制,需要根据实际情况进行创新调节。

## 4 推进环境保护制度改革工作的建议

### 4.1 总体建议

#### 4.1.1 考虑在试点省份开展综合性环保制度改革

根据环保制度改革清单,设计综合性和整体性的改革方案,将各相关制度改革统筹考虑,形成相互衔接、相互支持的“一揽子”改革框架,整体推进各项制度改革,形成改革合力,避免长短板相互掣肘。

#### 4.1.2 抓住“牛鼻子”制度加快改革

将真正涉及环保主体责任的制度作为改革重点,加快改革,如省级环保督察、党政同责、生态环境责任审计、生态环境损害赔偿、生态保护红线划定等,以这些核心制度带动其他改革制度的实施。

#### 4.1.3 为环保制度改革争取更多的外部条件支持

环保制度改革不仅仅是环保系统突破自身的问题,

在一些改革中还涉及环保系统之外的法规约束等,环保部需要梳理约束环保制度改革的外部法律法规、上位法等,联合其他相关部门为省级环保制度改革提供更多的改革授权。

#### 4.1.4 为地方提供更多的改革空间

建议国家层面在顶层设计上给出一般的框架和指导意见,尊重各地方政府根据实际情况进行调节创新,鼓励地方先行先试,提出适合自身情况的改革方案,通过灵活的办法和手段推进改革工作的顺利实施。

#### 4.1.5 国家层面进一步推进相关制度顶层设计工作,为试点省份提供指导和支持

如加强排污许可证应尽快给予地方发放许可证的省级编码,避免以后编码不同导致的频繁换证。进一步明确生态文明试验区的部门职责分工,通过深改组等部门给予环保改革以充分的法律支持和保障,解决国家新的顶层设计与前期试点工作成果衔接的问题。

#### 4.1.6 中央和地方在推进制度改革试点中有所侧重

要考虑到试点政策目标差异性和政策之间的协调性,推进政策的力度和主体要有所侧重。如许可证制度是解决制度体系的问题,垂直管理改革是解决环境信息受地方干预的问题,应着重加强中央调度和推进。而党政同责、生态损害赔偿、生态保护红线划定等是直接推进地方环保工作的政策,应进一步加大地方试点力度,鼓励地方自主创新。

#### 4.1.7 改革要充分吸纳公众意见

进一步强化公众参与生态文明体制改革的地位,提升公众参与度,保障公众的监督权力,赋予环境保护社会治理更大的空间,在生态环境损害赔偿、生态红线划定等政策制定过程中要听取公众的意见。

#### 4.1.8 改革要注意提升基层能力

生态文明体制建设,设计在中央,试点在地方,应进一步加强基层的能力建设,从技术评估能力、监测监察能力、社会治理能力等多方面给予试点地区以支持。

### 4.2 具体建议

#### 4.2.1 生态文明试验区建设

一是从中央层面明确生态文明试验区的各项工作职责分工。建议从国家层面出台方案,从顶层设计方面对职责分工给予指示,明确生态文明试验区的相关机制体制。

二是把大数据建设作为生态文明试验区的重要支撑。“五化”的支撑点就在于大数据,没有大数据的支撑,就没有各项改革工作的科学化和精细化。建议从国家层面建立大数据共享体制,以保证生态文明试验区的科学性。

三是将环境保护的水、土、大气等要素与住建、国

土部门规划进行有效整合。建议国家加大多规融合的技术指导和扶持,确保生态文明建设的切实落地和有效实施。

#### 4.2.2 生态环境损害赔偿制度改革

一是在国家层面出台建立生态环境损害赔偿基金和公益诉讼基金的指导意见,保障鉴定评估工作。建议把赔偿资金放入省级环保主管部门,由环保部门指定专用账户、一户一用,一个账户对应一个案件的赔偿款。

二是环境保护部会同相关部门加强生态环境损害赔偿民事诉讼等法律实务的培训,以提高环保部门工作人员的法律素养。

三是环保部门尽快制定生态环境损害赔偿磋商工作程序规定,明确时限要求,对无意磋商的企业尽快提起诉讼,对磋商达成协议且赔偿数额较低的实行一次性付清,确保赔偿到位、修复到位。

四是在法律层面解决目前同一案件的刑事部分和民事部分信息不共享问题,以解决在与企业进行案件处理结果磋商过程中的不确定性问题,促进案件的加快处理。

#### 4.2.3 排污许可制改革

一是进一步完善国家排放标准体系,解决目前在实际操作过程中没有执行依据的问题。

二是国家尽快完成排污许可证的顶层设计。建议给予试点省份许可证核发一个总的编号,以便于地方试点尽快进入实质阶段,在试点中逐渐发现问题,解决问题。

三是国家开展标准、总量、环评等重大政策之间的顶层设计和协调,使排污许可证真正实行对污染源的“一证式”管理。

四是国家建立支撑排污许可证核发的大数据平台,将环评、总量、标准等数据纳入平台,以支撑排污许可证工作的试点推进。

#### 4.2.4 环境监测体制改革

一是建立严明的环境质量监测监管体系。对第三方监测单位进行严格考核,发现违规运营一律开除。若出现地方政府的干预、威胁,也通过媒体向社会曝光,进而向社会表明已建立严明的监管体系。

二是加强第三方监测的普及推广工作。目前很多省份对第三方监测存在偏见的主要原因是地方政府对第三方监测机构的认识不够到位,建议加强对第三方监测的普及推广工作。

三是对工作职责进行明确划分。建议从环保部角度,把水利、国土等各相关部门存在交叉的工作职责进行明确划分,以便环境监测体制改革工作的落地实施。

四是加强人才队伍建设。针对环境监测监管不力、力量不足的问题,建议推动中编办、财政部尽快出台全国环境监测机构人员编制指导意见,按照环境监测任务测算人员编制标准并下发实施。

五是统筹安排资金保障。建议探索推行PPP等第三方建设运行模式,充分运用市场机制,鼓励社会资本投入。通过多渠道筹措资金满足生态环境监测网络建设需要,进而推进生态环境监测能力建设,提高环境质量监测网络发展水平。

#### 4.2.5 生态保护红线划定

一是在国家层面尽快出台生态保护红线管理办法。通过管理办法明确生态保护红线区,特别是I类红线区的管控要求,以便各省份环保部门尽快协调发改委完成负面清单制定工作,进而更好地指导地方开展生态保护红线管控工作。

二是国家出台整体的生态红线区的管控办法。通过整合各个部门之间的统一规则和审批方案,在生态保护红线划定后,与各地方发改委、国土、住建等部门的批复规划等工作构成匹配和协调机制。

三是在工作机制方面建议国家考虑各省份的实际情况,尊重省政府意见。希望国家对省政府的生态保护红线划定工作侧重于做出有效指导并重点加强监管,各省政府的具体做法和实施方案可根据实际情况而定。

#### 4.2.6 省以下垂直管理改革

一是有序整合不同领域、不同部门、不同层次的力量,积极探索跨流域设置环境监管和行政执法机构、跨区域环保机构的有效做法。

二是根据各地情况适当调整人员编制,对专业技术人员开展培训。对工作强度大的市站增加人员编制、配齐人员队伍、完善相关机构设置、提高技术人员素质水平,进而解决各地市环境监测站监测人员超编、混编问题,提高工作效率和工作质量。

三是对市环境监测站制定污染源应急监测专项工作方案。提高污染源应急监测能力建设水平,有效应对环境突发事件。

四是完善各市县监察执法机构队伍建设。明确执法机构编制,制定监察执法工作方案,保证环境监察执法工作的有效实施。

#### 参考文献

- [1] 国务院. 国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知: 国发〔2016〕65号 [EB/OL]. (2016-12-05). [http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/05/content\\_5143290.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/05/content_5143290.htm).
- [2] 国务院. 生态文明体制改革总体方案 [EB/OL]. (2015-09-21). [http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content\\_2941157.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2941157.htm).
- [3] 国务院. 关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见 [EB/OL]. (2016-08-22). [http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content\\_5109307.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5109307.htm).
- [4] 国务院. 生态环境损害赔偿制度改革试点方案 [EB/OL].

(下转102页)

时具有较低的异质性,分布通透性好、规模连续;农田分布较为分散且斑块较小。2002年农田斑块分布复杂化,同时具有聚集度高的特点。2014年研究区内农田优势地位下降,此时农田分布比较破碎并且呈现集中的态势。草地分布规模性较好、分布较为完整,但是内部存在一定的破碎性。

1990—2002年期间,耕地增加了近760hm<sup>2</sup>,农田增加主要是来自林地和草地的转化,其中草地转化了近700hm<sup>2</sup>。草地转化成耕地的区域主要发生在青衣江西岸和岷江(交汇处)东山地南坡区域。2002—2014年期间,耕地明显减少,减少3480hm<sup>2</sup>,农田减少量转化成林地和草地的增加,林地和草地增加量分别为1030hm<sup>2</sup>和1490hm<sup>2</sup>。其空间部分集中在绵竹北岷江西岸地区,尤其草地在该区面积扩大明显,而林地增加较为明显区域分布在大渡河南岸。导致三江交汇区景观类型相互转化的主要原因:一是,退耕还林、还草政策实施,海拔超过500m的丘陵山地区域,建立生态保护区,从而使得三江交汇区的林地和草地面积逐年增加。二是,区域城市化进程导致,其中最明显的是成绵乐铁路和高速路网的完善,使得三江交汇区的土地类型向建设用地转化加快,主要集中在乐山市中区和周围城镇。

### 参考文献

[1] 邬建国. 景观生态学——格局、过程、尺度与等级 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2000.  
 [2] 摆万奇, 张懿锂, 包维楷. 大渡河上游地区景观格局与动态 [J]. 自然资源学报, 2003, 18(1): 75-80.  
 [3] HE X Y, ZHAO Y H, HU Y M, et al. Landscape Changes from 1974 to 1995 in the Upper Minjiang River Basin, China[J]. Pedosphere, 2006, 16(3): 398-405.  
 [4] SLEETER B M, SOHL T L, LOVELAND T R, et al. Land-cover change in the conterminous United States from 1973 to 2000[J]. Global environmental change, 2013, 23(4): 733-748.  
 [5] JIN S M, YANG L M, DANIELSON P, et al. A comprehensive change detection method for updating the National

Land Cover Database to circa 2011[J]. Remote sensing of environment, 2013, 132: 159-175.  
 [6] 白军红, 欧阳华, 崔保山, 等. 近40年来若尔盖高原高寒湿地景观格局变化 [J]. 生态学报, 2008, 28(5): 2245-2252.  
 [7] 王永丽, 于君宝, 董洪芳, 等. 黄河三角洲滨海湿地的景观格局空间演变分析 [J]. 地理科学, 2012, 32(6): 717-724.  
 [8] YANG X, ZHENG X Q, CHEN R. A land use change model: integrating landscape pattern indexes and Markov-CA[J]. Ecological modelling, 2014, 283: 1-7.  
 [9] 赵军, 杨凯, 邵俊, 等. 区域景观格局与地表水环境质量关系研究进展 [J]. 生态学报, 2011, 31(11): 3180-3189.  
 [10] 彭保发, 陈端吕, 李文军, 等. 土地利用景观格局的稳定性研究——以常德市为例 [J]. 地理科学, 2013, 33(12): 1484-1488.  
 [11] 刘宪锋, 任志远, 林志慧, 等. 2000-2011年三江源区植被覆盖时空变化特征 [J]. 地理学报, 2013, 68(7): 897-908.  
 [12] 徐建华. 现代地理学中的数学方法(第二版) [M]. 北京: 高等教育出版社, 2002: 37-41.  
 [13] PEÑUELAS J, CANADELL J G, OGAYA R. Increased water-use efficiency during the 20th century did not translate into enhanced tree growth[J]. Global ecology and biogeography, 2011, 20(4): 597-608.  
 [14] BABST F, POULTER B, TROUET V, et al. Site- and species-specific responses of forest growth to climate across the European continent[J]. Global ecology and biogeography, 2013, 22(6): 706-717.  
 [15] 何英彬, 姚艳敏, 唐华俊, 等. 土地利用/覆盖变化驱动力机制研究新进展 [J]. 中国农学通报, 2013, 29(2): 190-195.  
 [16] 吴健生, 王政, 张理卿, 等. 景观格局变化驱动力研究进展 [J]. 地理科学进展, 2012, 31(12): 1739-1746.

(上接40页)

(2015-12-03). [http://www.gov.cn/zhengce/2015-12/03/content\\_5019585.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-12/03/content_5019585.htm).  
 [5] 国务院. 生态环境监测网络建设方案 [EB/OL]. (2015-08-12). [http://www.gov.cn/xinwen/2015-08/12/content\\_2911603.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-08/12/content_2911603.htm).  
 [6] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知: 国办发〔2016〕81号 [EB/OL]. (2016-11-21). [http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/21/content\\_5135510.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/21/content_5135510.htm).  
 [7] 国务院办公厅. 关于省以下环保机构监测监察执法

垂直管理制度改革试点工作的指导意见 [EB/OL]. (2016-09-22). [http://www.gov.cn/zhengce/2016-09/22/content\\_5110853.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-09/22/content_5110853.htm).  
 [8] 环境保护部. 关于印发《排污许可证管理暂行规定》的通知: 环水体〔2016〕186号 [EB/OL]. (2016-12-23). [http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201701/t20170105\\_394012.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201701/t20170105_394012.htm).  
 [9] 环境保护部. 关于印发《生态保护红线划定技术指南》的通知: 环发〔2015〕56号 [EB/OL]. (2015-05-08). [http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201505/t20150518\\_301834.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201505/t20150518_301834.htm).