

完善环境治理体系助力污染防治攻坚战

吴舜泽, 郭红燕, 李晓

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】现阶段我国环境治理体系现代化主要集中于政府管理体制完善,旨在提升国家能力和制度能力。在污染防治攻坚战背景下,急需强化环境社会治理这一薄弱环节,明确政府、企业、社会公众各自权利和责任,实现社会治理的手段方式与目的目标的有效衔接,以提升环境社会治理水平和层级,促进环境治理体系各主体互动共赢、各手段协同增效,以应对污染防治攻坚战中出现的总体环境治理效果难以达到公众预期、部分与公众利益密切相关的环境问题公众参与意愿强烈、部分直接作用于公众个人和家庭的环境政策社会矛盾纠纷多等新问题新挑战。

【关键词】污染防治攻坚战; 环境治理体系; 环境社会治理

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2019)01-0008-05 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.201901008

1 环境治理的概念和内涵

1.1 国际上关于环境治理的概念更强调和突出社会治理

治理(governance)源于拉丁文,原意为控制、指导和操纵,但在西方政治学家和经济学家定义下,治理主要反映了政府、市场和社会的互动。在关于治理的各种定义中,全球治理委员会给出的定义具有一定的代表性和权威性。该委员会在1995年发表的《我们的全球伙伴》中提出,治理是各种公共和私人的个人、机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它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。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排^[1]。联合国开发计划署(United Nations Development Programme,简称UNDP)认为,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、私人部门之间,或者各个主体内部的互动来管理其经济、政治和社会事物。它是一个社会通过其自身组织来制定和实施决策,以达到相互理解、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^[2]。

根据上述定义,治理与统治、管理等不同:一方

面,主体不同,统治的主体只有政府,治理的主体则包括政府、企业、社会组织等。另一方面,管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的,它运用政府的政治权威,通过发号施令、制定政策和实施政策,对社会公共事务实行单一向度的管理。而治理则是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。其权力向度是多元的、相互的,而不是单一的和自上而下的。

由此可见,国际上的环境治理强调治理主体多元、治理过程互动、治理对象的参与性,治理手段多样化,较多突出社会治理。国际上多数发达国家法制比较健全,自上而下和自下而上结合得相对较好,注重治理过程的利益协调,正式和非正式制度的共同作用。现阶段比较注重政府和社会如何更好地互动并达成共识,同时探索一些有效的社会治理的机制方式。

1.2 中国现阶段环境治理体系现代化侧重于政府管理体制现代化

环境治理,体现了这个事不是政府一家就能做,需要政府、市场、个人、社会来共同参与环境保护和环境修复,各自发挥不同的作用。政府更多的是要做好法律、标准,进行监督、严格执法,企业要进行自我约束,个人也要自觉行动,社会组织可以更多地参与管理,是全社会共同行动。

中央出台的多个政策文件对我国的环境治理都有明

作者简介:吴舜泽,生态环境部环境与经济政策研究中心主任,研究员,研究方向为环境战略与政策

文献格式:吴舜泽,郭红燕,李晓.完善环境治理体系助力污染防治攻坚战[J].环境与可持续发展,2019,44(1):8-12.[WU Shunze, GUO Hongyan, LI Xiao. Promoting environmental governance system for battle against pollution[J].Environment and Sustainable Development, 2019, 44(1):8-12.]

确表述。2015年9月,中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》中提出,要“构建以改善环境质量为导向,监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系,着力解决污染防治能力弱、监管职能交叉、权责不一致、违法成本过低等问题”。2016年11月24日,国务院印发的《“十三五”生态环境保护规划》中提出,“加大环境治理力度。以提高环境质量为核心,实行最严格的环境保护制度,形成政府、企业、公众共治的环境治理体系”。十九大报告也明确提出,“坚持全民共治”“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”“加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。2018年6月24日,中共中央、国务院公布的《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》也提出,“改革完善生态环境治理体系。完善生态环境监管体系,健全生态环境保护经济政策体系,健全生态环境保护法治体系,强化生态环境保护能力保障体系,构建生态环境保护社会行动体系。坚持党委领导、政府主导、企业主体、公众参与”。2018年8月1日起施行的《生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定》提出,“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的生态环境治理体系,实行最严格的生态环境保护制度,严守生态保护红线和环境质量底线,坚决打好污染防治攻坚战,保障国家生态安全,建设美丽中国”。

可以看出,中国推动环境治理,一方面是为了形成全民行动体系,让党委、政府、企业、社会组织和公众各司其职、各负其责,形成合力共同开展生态环保工作;另一方面,中国现阶段环境治理体系现代化的提出是基于国家治理体系和治理能力现代化,重点主要放在政府管理体制现代化上,旨在提升国家能力、制度能力,实行最严格的生态环境保护制度,着力解决污染防治能力弱、监管职能交叉、权责不一致、违法成本过低等问题,体制改革、能力建设是国家现代化的基本内涵。

1.3 未来中国环境治理将越来越重视社会作用的充分发挥

随着中国经济、环境、社会的不断发展,以及环境治理进程的加快,中国环境治理体系中政府环境管理体制和制度逐步完善,如何充分发挥社会的作用,让社会深度参与环境治理,将是未来中国环境治理体系建设的重点之一。推进环境社会治理,是环境治理体系现代化

建设的需要,也是社会的需要,符合社会发展的普遍规律。

要构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系,并不是简单地引入多主体参与环境保护,不能简单等同于或者仅仅停留在公众参与这一层次上,而是政府、企业、公众多元主体通过多种机制相互融合,并最终建立健全多元主体间的责任分担、合作共治和监督制衡的互动共赢关系^[3]。国际环境政策有一个特点就是建立政府、企业和公众的制衡与伙伴关系。目前社会治理工作在一定层次上流于表面、流于形式,并不完全符合治理内在规律和发展趋势,甚至出现多主体之间往往对抗,同时不同区域主体之间协同不够,多手段融合不够。社会深度参与环保工作,本质内涵是多主体之间的互动共赢关系,这是环境治理体系不可或缺的重要组成部分,也是当前我国环境治理体系建构的突出短板,应进一步加强这方面的工作。

2 中国环境治理体系建设发展方向

党的十八大以来,生态文明建设和环境保护被摆到更加突出的战略位置,党中央、国务院提出实行最严格的环境保护制度,着力推动环境质量改善。新修订的《环境保护法》和《生态文明体制改革总体方案》等文件的出台,进一步明确了我国环境治理新体系的框架和内容,我国生态环保工作的核心和思路、治理格局、治理方式和手段等都发生了深刻变化,环境治理体系不断完善。

2.1 生态环保工作核心和思路更清晰:从总量为主向质量核心、兼顾总量、防范风险转变

2015年之前,我国主要基于总量控制思路推动环保工作,总量控制是当时的核心环境管理手段,在控制污染及遏制环境质量恶化方面发挥了重要作用。但随着工业化城市化进程的持续加速,污染新增量较大,再加上总量控制手段并不能覆盖所有污染源排放的所有污染物,治理效果较为有限,难以带动环境质量全面改善,环保工作遭遇瓶颈。

基于此,“十三五”时期,国家优化和调整了生态环保工作思路,提出“以提高环境质量为核心”,统筹部署生态环境保护总体工作,同时注重环境质量改善与总量减排、生态保护、环境风险防控等工作的系统联动。以质量为核心工作思路的转变,直接带动后期环保目标指标的科学设定、机构改革以及中央环保督察、排

污许可制度实施等在内的一系列行动举措,生态环保工作力度空前,成效显著。

2.2 环境治理格局更合理:从小环保到“管生产、管发展、管行业的必须管环保”的大环保格局转变

多年来,环境部门一直是小马拉大车。尽管《环境保护法》规定地方各级人民政府应当对本辖区的环境质量负责,但由于责任不量化,考核问责机制不明确等,导致地方政府并没有真正担负起相应责任。

十八大以来,国家采取多项举措压实党委、政府及其有关部门的责任,初步形成了齐抓共管、各负其责、政策协同的大环保格局。具体包括:一是通过签订责任书等方式落实地方党委政府及其有关部门的责任,并把地方政府在五年之间或一年的责任量化到一个断面或一个点位上,保证环境质量目标指标的完成;二是开展省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,通过上收环境质量监测事权,避免地方对环境监测质量数据的干扰;三是建立中央环保督察制度、生态环境部区域环境督察局,通过环境督察、监督检查、环境监察等方式,强化考核问责。目前多地成立了生态环保委员会,制定环境保护责任清单,明确了党委、政府及其有关部门环保责任,使“党政同责”“一岗双责”从理念层级变为实操性的责任规定,推动了一批老大难问题和群众反映强烈问题的解决。

2.3 环境治理单元更科学:从行政区域为主到适度兼顾区域流域环境单元转变

我国环境保护责任体系过分强调以行政区为主导,《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^[4]。

针对这些问题,国家进行了一些调整和探索。一方面,不断创新调整重点流域的水污染防治工作。与之前规划相比,《重点流域水污染防治规划(2016-2020年)》新增了流域边界与全国水资源一级区及行政区划边界统筹衔接相关内容,同时提出探索建立将流域生态环境保护与领导干部自然资源离任审计、中央生态环保督察、生态补偿等生态文明体制改革制度相衔接的工作机制,落实地方政府、部门、企业主体责任。另一方面,不断建立完善污染防治区域联动机制。《生态文明体制改革总体方案》提出,要完善京津冀、长三角、珠三角等重

点区域大气污染防治联防联控协作机制,目前还重在推进区域环保机构和按流域设置环境监管机制试点工作,这将使不同利益主体和区域流域治理的统筹成为可能。

2.4 环境治理手段更综合有效:从行政执法向执法、司法、社会信用、经济市场手段综合运用转变

以行政执法为主的环境管理模式成本高,但效果并不理想,不足以促进企业依法全面达标排放,推动形成守法新常态。鉴于此,我国已经从行政、经济、法制、社会信用手段及其综合运用方面入手,进一步出台和完善相关环境政策制度:一是注重发挥市场经济型环境政策的作用。出台了生态补偿、绿色信贷、上市公司环境信息披露、环境污染责任保险、排污权交易、环境税等一系列政策,结合政府和社会资本合作(PPP)等手段推进环境治理与保护。二是开展环保领域失信联合惩戒。2016年8月,生态环境部会同发改委、人民银行等31个部门联合印发《关于对环境保护领域失信生产经营单位及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》,开展联合惩戒。生态环境部将定期汇总惩戒对象的相关信息,并提供给各有关部门,同时向社会公布。政策的反向约束作用得到充分发挥,倒逼企业规范自身环境行为。三是打组合拳,综合运用行政、经济、法制、科技等多种手段,健全监管体系、投入机制和法治保障,生态环境治理能力水平得到进一步提升。

2.5 环境治理施策更有针对性:从全面平推向突出重点、差异化施策转变

“十三五”时期,在考虑区域差异、流域和行业差异的基础上,环境治理更加注重突出重点、差异化施策。主要体现为:一是通过设定不同生态环保目标指标,精准提升重点区域、重点城市环境质量。在保留“十二五”期间控制的主要污染物排放总量基础上,增加重点地区重点行业挥发性有机物、重点地区总氮、重点地区总磷等区域性污染物排放总量预期性指标,突出环境质量改善的针对性。二是以生态空间管控引导构建绿色发展布局,划定并严守生态保护红线,根据区域差异性实施差别化的精细化管控,推行“三线一单”,分类推进环境保护工作。三是分区域、分流域、分阶段制定环境管理目标,将环境质量不降级、反退化作为刚性约束,实施环境质量改善的清单式管理。用三个五年规划左右的时间,推动珠三角、长三角、京津冀三大片区大气环境质量递进式达标;基于1784个单元,针对七大流域分别提出水环境质量针对性目标和措施,全国筛

选 343 个单元优先治理改善;对农业用地、建设用地分别提出土壤污染防治管控措施,实施分类保护防治^[5]。

3 污染防治攻坚战背景下环境治理面临新问题新挑战

近年来,特别是党的十八大以来,公众环境保护意识不断加强,绿色发展理念不断深入人心,环境污染治理力度不断加大,生态环境质量呈现出稳中向好的良好局面。但是污染防治攻坚战背景下,环境治理面临一些新问题新挑战。主要表现在以下三方面:

3.1 现阶段生态环保工作比以往更为复杂艰巨,治理效果难以满足公众需求和期待,需要社会深度参与来推动或化解

环境问题是全社会关注的焦点之一,也是全面建成小康社会能否得到人民认可的一个关键。生态环境保护工作的目的不仅仅是确保生态环境质量得到改善,增加优质生态产品供给,最终目标是能够满足人民群众对良好生态环境的新期待,让人民群众有获得感、幸福感和安全感。

但是,生态环境问题的解决是一个长期、复杂、艰巨的工作,环境问题积重难返,多年来高速发展造就的环境问题短期内很难解决,环境质量改善很难一蹴而就,尤其难以满足人民群众的强烈预期。特别是,考虑到中国发展历程背景、资源环境禀赋、治理进程等因素,2020 年我国环境质量不可能全面达标,但具备明显好转的客观可能^[6]。如何在生态环境质量未全面达标的情况下尽可能增加社会公众的环境满意度?这是一个理论和实践上都需研究探索的问题。国际经验表明,让社会公众深度参与环境治理进程,从前期的政策及方案计划制定到实施过程再到后期治理效果评估全过程参与到环境治理工作中,有利于发挥其作用并提高其满意度。通过参与和监督,以及与政府相关部门的沟通交流互动,能够了解和理解政府开展环境治理中面临的重点、难点和挑战,合理调整自身环境预期,提升对政府的信任度,从而提升满意度、获得感。

3.2 现阶段部分环境问题,与公众利益和感受密切相关,社会关注度高,公众参与愿望强烈

“十三五”时期,我国生态环保工作聚焦环境质量提升、改善民生,其中一项重要工作就是解决人民群众反映强烈的突出环境问题,如雾霾天气多发、城市水体

黑臭问题、“垃圾围城”、土壤污染、危废处置以及农村环境污染等。这些问题直接影响社会公众利益,公众最关心、反映也最强烈,参与治理的动机和意愿也很强^[7]。比如城市黑臭水体,是城市的主要顽疾之一,就存在于居民的房前屋后,看得见、摸得着、闻得到,不仅带来了极差的感官体验,也极大地影响了群众的日常生活,公众对黑臭水体治理的需求极为迫切,参与治理的愿望也较为强烈。黑臭水体治理,体现了治理重点向公众需求倾斜,怎么治理和治理成效听取公众意见,问需于民,问计于民,问绩于民,就是环境社会治理的一个很好实践。鼓励和引导公众参与到环境治理中,既是充分尊重群众意愿的体现,也有利于找准人民群众利益诉求点,进一步优化完善政策及治理方案,推动政策措施顺利落地和实施。

3.3 现阶段部分环境政策的实施,直接作用或影响社会家庭和个人层面,社会参与的缺失不利于环境政策的实施,甚至引发矛盾纠纷

大部分环境政策规制和作用的对象是企业或其他排污单位,如生态环境法律法规标准、排污许可证制度、绿色金融、环境税、企业环境信用评价等,或是强制规定企业不可违反某些环境标准和法律法规,或是通过市场和经济手段改善企业环境行为,但是,也有一些环境政策,如“煤改气”“煤改电”政策、机动车排放控制、重污染天气应急、农村污染控制、散乱污企业整治,会直接触及公众个人和家庭,个人和家庭是此类政策的利益相关方之一。

如果不能让公众从政策制定的前期就深度参与进来,政策在后期实施过程中很可能达不到预期效果,甚至会引发矛盾和纠纷。比如“双替代”工作,关系北方地区广大群众温暖过冬,关系雾霾天能不能减少,是改善环境质量、提高群众生活品质的一项惠民工程,但是老百姓对“煤改气”“煤改电”之后的相关费用及补贴问题、操作性、舒适性等存在不同程度的担心和顾虑。如果让其从政策方案制定的前端就参与进去,很多问题就会迎刃而解,不仅可以充分考虑群众想法和意愿,争取群众的拥护和支持,还能让其在了解和理解基础上,提高主动性,积极配合确保工作顺利推进。

4 以环境社会治理高水平发展助推污染防治攻坚战

良好环境质量已经成为环境民生需求热点,要有效

应对和化解污染防治攻坚战背景下环境治理面临的新问题新挑战,亟需推动环境社会治理,引导社会深度参与环境质量改善进程,增强认同感和获得感。在当前污染防治攻坚战背景下,社会深度参与应该是,政府在充分听取市场和社会意见的基础上制定政策,市场和社会力量既享有参与政策制定的权利、也负有协助政府执行政策的义务。

现实中,国内环境社会治理工作开展状况并不理想,社会参与程度参差不齐,多停留在相对浅层次的参与层面,效果也非常有限。主要问题在于:第一,政府、企业、公众三类主体之间不协调,互动不充分,有时没有相向而行,社会公众行动型、监督型和决策型参与不够。这里面有公众的环境意识不够的问题,也有中国公众自组织水平较低的问题,社会组织没有很好地介入并发挥桥梁作用,但最主要的还在于政府要革自己的命,摒弃“管”和“官”两字。第二,社会治理方式手段与目标目的未被明确区分,导致社会治理工作的开展并不能直接服务于全社会环境行为改善及环境质量改善。如信息公开还存在为了公开而公开的现象,企业实质性环境信息不公开,形式上看似公开,但社会无法监督企业违法行为,更谈不到实质治理层次。第三,存在社会治理的理论和方法学研究远远低于治理技术本身的问题。

在推动环境社会治理过程中,下一步需重点关注两个方面:

第一,明确政府、企业、社会公众的权利和责任。

政府部门要意识到推动社会深度参与实质在于其本身,亟需转变自身角色定位,做实环境保护的监管主体,从包揽环境治理转向引入同盟军、强化共治;企业作为治理主体,应强化主体意识,公开关键实质性环境信息,为社会监督、参与和推动企业环境改善提供平台和条件,增强企业外部驱动力;社会公众是行动者、参与者和监督者,需要强化对自身权利和责任意识的认识,形成正确的环境权益观,并积极有序参与环境治理^[8]。

第二,实现社会治理的手段方式与目的目标的有效衔接。要注意公众参与、信息公开的目的导向,推动实现实质性治理。一是要落实到以人民为中心、公共服务、环境权益、幸福感满意度、参与式决策治理等目的导向上;二是要落实到施政行为方式优化的目标导向上,注重过程性规划而不是结果性规划,虽然实践效率可能偏低不一定最优,但一定是最稳定、大家最能遵守的方案。

参考文献:

- [1] 俞可平. 治理和善治引论 [J]. 马克思主义与现实, 1999(05): 37-41.
- [2] 汪乃澄. 论治理理论的中国适用性 [J]. 当代社科视野, 2010(12): 8-12.
- [3] 吴舜泽. 加快环境社会治理体系建设 [J]. 社会治理, 2015(3): 60-64.
- [4] 吴舜泽, 秦昌波. 构建多元生态环境治理体系 [J]. 社会治理, 2017(01): 108-113.
- [5] 吴舜泽, 万军. 科学精准理解《“十三五”生态环境保护规划》的关键词和新提法 [J]. 中国环境管理, 2017, 9(1): 9-13.
- [6] 吴舜泽. 规划视角下的生态环境治理体系和治理能力提升 [J]. 环境保护, 2016, 44(01): 16-20.
- [7] 郭红燕. 我国环境保护公众参与的现状、问题及对策. 团结 [J]. 2018(5): 22-27.
- [8] 国会会“中国环境保护与社会发展”课题组. 中国环境保护与社会发展 [J]. 环境与可持续发展, 2014, 39(4): 27-45.

Promoting environmental governance system for battle against pollution

WU Shunze, GUO Hongyan, LI Xiao

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: At this stage, the modernization of China's environmental governance system is mainly focused on the reform and improvement of the government's management system, aiming at improving national capabilities and institutional capacity. Under the background of the battle against pollution, it is urgent to strengthen the environmental socio-governance as a weak link, by identifying the respective rights and responsibilities of the government, enterprises and the public, and realizing the effective connection between the means and objectives of social governance, so as to improve the level of environmental socio-governance, to promote the interaction and win-win situation of all parties in the environmental governance system and synergies of different means, and finally to take response to such new problems and challenges in the battle against pollution as difficulties in meeting public expectations, robust public willingness to be engaged with certain environmental issues closely related to public interests, social conflicts over environmental policies with straight effects on individuals and families.

Keywords: the battle against pollution; environmental governance system; environmental socio-governance