

把生态文明制度体系优势转化为生态环境治理效能

——解读《关于构建现代环境治理体系的指导意见》

吴舜泽, 崔金星, 殷培红

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】2020年3月《关于构建现代环境治理体系的指导意见》的发布实施,标志着我国以生态文明制度体系建设为代表的生态环境治理现代化进程进入了一个新的发展阶段。《意见》按照党的十九届四中全会要求,将坚持党的领导、多方共治、市场导向、依法治理等内化于生态环境治理体系中,对现代环境治理体系的目标要求、构建思路与实施路径提出了系统性安排。未来推进过程中,将持续将坚持党的集中统一领导转化为推进生态文明建设的制度优势,以生态文明责任为核心聚合生态文明建设的各方力量,形成多措并举、多方参与、良性互动、协同协作的大环保格局,提升环境治理效能。

【关键词】《关于构建现代环境治理体系的指导意见》;生态文明制度;生态环境治理

中图分类号: X21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-288X(2020)02-0005-04 **DOI:** 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202002005

党的十八届三中全会提出的全面深化改革总目标是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。制度是关乎党和国家事业发展的根本性、全局性、稳定性和长期性问题,而国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。生态环境问题是人民群众关心的突出问题,是我党完善国家治理体系和治理能力的重要出发点。构建现代环境治理体系是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。生态文明建设和生态环境保护领域长期滞后于经济社会发展,更需要制度改革完善和制度执行、制度效能的发挥。2018年5月18日,习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上指出,“要加快构建以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系”^[1]。2019年10月31日党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)明确提出,“生态文明建设是关系中华民族永续发展的千年大计。必须践行‘绿水青山就是金山银山’的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设美丽中国”^[2]。这为“坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生”作出了系统部署,为进一步推进生态环境治理体系和治理能力现代化提供了基本遵循,为生态文明建设和生态环境保护指明了方向。

生态环境治理体系是国家治理体系的重要组成部分。坚持和完善生态文明制度体系是一项复杂的社会系统工程,必须明确其总体要求,加强顶层设计。2019年11月26日,中央全面深化改革委员会第十一次会议审议通过了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》(以下简称《意见》)^[3]。2020年3月初中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发了《意见》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实^[4]。《意见》对环境治理体系作出了顶层设计和战略部署,在国家治理体系和治理能力诸领域中具有一定的示范引领作用。《意见》对现代环境治理体系的目标要求、构建思路与实施路径提出了系统性安排,要求建立健全领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律政策体系,落实各类主体责任,形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体系,为推动生态环境根本好转、建设美丽中国提供有力的制度保障。

《意见》体现、深化了党的十九届四中全会关于生态环境治理体系的重要内核,整合、集成了党的十八大以来我国在生态环境治理体系和治理能力方面的制度探索和制度经验,优化了生态环境治理体系的逻辑结构和内容体系,吸收借鉴了一些行之有效的制度政策改革创新实践,确立了生态环境治理体系的治理主体、治理机制、治理载体等核心要素,推动生态环境治理进入体系化、规范化轨道,也对完善生态文明建设制度体系具有重要

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、党委书记,教授,博士生导师。先后任原环境保护部环境规划院副院长、原环境保护部规划财务司副司长、原环境保护部改革办副主任、垂改办副主任。全国优秀科技工作者,全国“十一五”污染减排先进个人,中国环境科学学会常务理事,中国财政学会常务理事,中国环境科学学会环境规划专业委员会主任委员,国家战略性新兴产业发展专家咨询委员会专家,长期从事国家/区域/流域战略、规划、政策研究。获得全国科技进步二等奖一项,教育部、原环境保护部等部级科技进步一等奖多项,主(参)编专著(图书)40余部,发表文章200余篇。

的指导意义。

1 《意见》明确了环境治理体系的内在逻辑

我国对生态环境治理及其内在规律的认识,经历了一个不断探索、逐步深化的过程。2015年9月印发的《生态文明体制改革总体方案》提出,环境治理体系是生态文明建设制度体系重要的组成部分,明确了环境治理体系与生态文明制度建设的内在联系;2017年党的十九大报告中提出“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”,明确了生态环境治理主体的类型和范围;2018年6月中共中央、国务院印发的《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战》提出包括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等在内的“生态环境治理体系”架构,揭示了生态环境治理的内涵和改革完善的重点方向;党的十九届四中全会《决定》又进一步从构建以排污许可制度为核心的固定污染源监管制度体系、完善污染防治区域联动机制和陆海统筹的生态环境治理体系等领域提出了生态环境治理体系完善的重点任务。

《意见》的出台体现了我国对具有中国历史底蕴、立足于中国实践的生态环境治理体系和发展规律认识的不断深入,吸收了党的十八大以来生态文明建设的制度成果,明确了生态环境治理的主体格局、治理机制、治理载体、治理目标和发展维度等核心要素,着重从生态环境治理不同机制之间的协作、协同和互补视角,构建政府、市场、社会三大治理机制均衡发展的治理体系。

1.1 《意见》明确了环境治理体系的核心要素

《意见》提出的七大体系是对党的十八大以来生态环境治理实践经验的总结和提炼、生态环境治理理论的承接和发展,蕴含了生态环境治理体系的治理模式、治理手段、工作目标、保障机制等内容。

七大体系在生态环境治理主体、治理机制、治理载体方面形成有机统一的整体。其中,领导责任体系、企业责任体系和全民行动体系是生态环境治理主体,分别指向行政主体、市场主体、社会主体,强调责权利;监管体系、市场体系、信用体系构成生态环境治理的基本机制,分别指向政府管制、市场机制、社会治理,强调治理内涵;法律政策体系是生态环境治理的载体,生态环境治理体系和治理能力现代化落脚于法治化、政策化。

1.2 《意见》揭示了环境治理体系构成要素的制度内涵

《意见》一方面明确了生态环境治理体系的组成结构和构成要素,一方面揭示了生态环境治理体系构成要素的制度内涵。

在生态环境治理三大主体方面,与以往表述不同的是,领导责任体系重在突出和强化党对生态文明建设的统一领导,各级党委和政府对党在生态文明建设中的路线、方针、政策在高度认同基础上的坚定维护和贯彻落实,以及各相关部门在职责范围内履行好生态环境保

护职责,核心在于不断强化各级党委和政府坚持党在生态文明建设中路线、方针、政策的维护定力和执行能力;企业责任体系进一步明确了市场主体在生态环境保护中的主体责任,高度重视和突出强调了企业在生态环境治理中的主动性、积极性和创造性;全民行动体系突出了社会公众是生态环境治理的参与者、行动者,也是生态环境恶化的受害者、生态环境质量好转的受益者、生态文明建设成果的享有者。

在生态环境治理机制方面,生态环境政府管制的基本职责是监管,生态环境监管职能的实现要以完善政策规划标准、监测评估、监察执法、督察问责为主线,履职尽责;市场机制的核心是发挥和利用市场机制的价格形成机制和价值规律,营造公平竞争的市场秩序,引导和激励市场主体参与到生态环境治理中去,发挥生态环境保护的主体作用;公众参与的目的是形成全社会共同建设美丽中国的全民行动,要善于发挥社会信用机制等非管治性手段作用,形成长效机制。

在生态环境治理载体方面,政策是法律的先导,政策的法定化、法治化是生态环境治理法律政策体系完善的重要途径。生态文明建设需要不断探索实践、先行先试,通过政策将生态文明建设改革共识落实到实践,不断完善当前阶段非法定生态环境保护职责和环保问责机制、制度法治化的条件^[5],及时通过立法将生态环境治理成熟经验和手段固化和法定化,稳定社会对生态环境治理的预期。

1.3 《意见》确立了环境治理体系的建设目标

《意见》围绕落实各类主体责任、提高市场主体和公众参与的积极性,要求形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体系,这实际上就是环境治理体系现代化的目标导向。

导向清晰、决策科学是针对法律政策体系和领导责任体系而言。导向清晰要求法律规定明确,目标清晰,权义结构均衡,政策传导顺畅,不会发生传导机制失灵;决策科学要求在生态文明建设有关的法律和政策制定过程中,做到内容合理、可执行性强,过程合法、规范,符合法定程序,兼顾最大多数利益相关者的诉求。

执行有力是针对政府管制和生态环境监管而言的。它要求生态文明建设有关法律法规和生态环境治理政策得到一丝不苟的执行,执行内容满足行政职权设置的目标,执行方式合法规范;激励有效是针对市场机制而言,要求生态环境法律政策形成的激励实现对企业的有效、正向、积极激励,尊重并善于利用市场规律,发挥市场的“绿化”作用,引导企业将生态环境保护的要求融入日常生产经营中,抑制不利于生态环境的消费模式。

多元参与、良性互动是针对企业和公众参与而言,要求事关公众利益的决策要向社会公开并征求社会公众的意见,社会公众的知情权、参与权和表达异议权能够得到法律的保障,公众的诉求和合理呼声能够通过法定的程序和环节得到尊重与回应。

2 《意见》指明了生态环境治理体系和治理能力建设的方向和路径

2.1 以责任为纽带衔接各类主体在环境治理中的职责和作用

《意见》最重要的制度成果,是明确了环境治理体系中治理主体的结构和关系。构建生态文明和生态环保的制度体系要从单向到体系架构,制度要成簇,政策要成链,发挥集成协同、协同增效的作用,把制度优势变为治理效能^[6]。《意见》提出“建立健全领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系”“落实各类主体责任”,以责任为纽带,衔接了各类主体在生态环境治理中的职责与作用,以坚持党的集中统一领导为统领,以强化政府主导作用为关键,以深化企业主体作用为根本,以更好地动员社会组织和公众共同参与为支撑,打通我国生态环境管理体制中的政府、市场、社会职责的衔接,形成合力,实现政府治理和社会调节、企业自治良性互动。

其中,以领导责任实现为核心,完善生态环境保护行政体制,理顺生态环境管理中的“上下”关系,厘清中央和地方在生态环境治理中的责任;以主体责任落实为目标,通过以符合市场规律的价格机制和价值实现机制,引导市场主体主动发现、挖掘社会消费领域的绿色需求,推动自身绿色转型,实现社会生产的生态化;以推动形成社会主体行动力为目标,发挥社会主体在监督环境法律实施、倡导绿色消费、发展环境教育、形成绿色共识中参与治理的作用。

2.2 以监管为核心重塑政府、市场与社会的伙伴关系

从我国生态环境保护的发展历程看,生态环境治理存在三种机制:政府管制、市场机制、社会机制,是包括治理政策、治理模式、治理组织、治理手段和治理工具在内的系统化的管理体系。环境治理强调主体多元、过程互动以及治理对象的参与性、治理手段的多样化^[7]。建立健全监管体系、市场体系和信用体系,代表着要以生态监管为核心改造现有政府管制机制,以发挥市场在生态环境治理中的作用为核心利用好市场机制,以全社会共同参与生态环境保护为目的推动生态环境社会治理。

当前正在推进的生态环境治理体系和治理能力现代化探索有别于过去三种机制、手段的单一实施和独立发挥功能,重在消除不同治理机制之间的制度摩擦和制度张力,更加重视不同机制之间的协同与功能互补、手段衔接、资源共享,发挥多种治理机制的协同效益和综合治理效能,力争形成一种新型的伙伴关系。《意见》着重在生态环境监管体系重塑、监管流程再造以及生态环境主管部门职责、职权优化配置等方面做了不少规定,理顺了生态环境治理中政府、市场与社会的关系,明确了各自角色的定位,构建履职尽责和主体责任承担的制度体系,以优化调配各类主体的制度资源,发挥制度效

能整合的合力。

2.3 突出和强化生态环境治理体系中的重点环节和薄弱环节

第一,强化领导责任制度体系。各级领导干部要切实强化制度意识,带头维护制度权威,做制度执行的表率,推动各级政府通过权责清单等方式建立分工明确、权责清晰的生态环境监管和生态环境保护工作体系,提高生态环境监管体系的问责性;需要完善政府绩效评价考核制度,开展领导干部自然资源资产离任审计,明晰对政策绩效、监管绩效的评价考核。监管机制不完善、监管责任不清晰、监管制度不健全,一直是生态环境治理中的短板和薄弱环节^[8]。《意见》明确了全国性、重点区域流域、跨区域、国际合作等生态环境治理重大事务的中央事权,从财政支出责任、目标评价考核、生态环境保护督察等方面,塑造生态文明建设目标责任制度体系。

第二,落实企业生态环境保护责任制度体系。《意见》明确了企业等市场主体通过提高污染治理水平、公开生态环境治理信息等内部管理制度,与排污许可制度、环评制度等外部管理制度实现衔接融合;提出建立健全“污染者付费+第三方治理”机制,构建一本台账、一张网络、一个窗口的生态环境数据平台,提出针对工业污染地块推行“环境修复+开发建设”模式等创新举措,具有较好的激励作用;要让市场主体为自身的生态破坏行为和生态环境污染行为负责,发挥企业在推动形成绿色发展方式和生活方式中的作用,实现生态环境损害担责,引导市场主体主动约束自身行为。

第三,完善生态环境治理的全民行动、多元参与制度体系。《意见》明确了社会监督作用发挥的重点领域和形式并肯定了各类社会团体在促进行业自律、发挥环保志愿者作用的同时,突出了生态环境教育和公民环保素养在完善生态环境治理体系、提高生态环境治理能力中的作用。目标是形成全社会参与生态环境保护的治理氛围和治理文化,不断扩大生态环境保护的“同盟军”“朋友圈”,将生态环境保护的要求内化为社会主体的自觉行动和主观意愿。

3 以《意见》为契机,着力打通制度体系效能向治理效能转化通道

应充分利用好当前推动生态环境治理变革的有利局面,抓好《意见》贯彻落实,推进生态文明制度体系完善健全,不断提升生态环境治理水平。

3.1 持续将坚持党的领导转化为推进生态文明建设的制度优势

生态文明制度内生于中国特色社会主义制度体系中,需要统筹考虑、全盘规划。生态文明制度体系同时也遵循根本制度、基本制度、重要制度的体系逻辑。坚持党的领导,应以党的集中统一领导为纲领,以强化政府主导作用为关键,契合习近平生态文明思想内在理念^[9],结合体制改革任务,形成一体推动、一体落实的

有效工作机制。以深化体制改革为契机,理顺中央、地方和基层的管理。以完善中央统筹、省负总责、市县抓落实工作机制为核心,压实各级党委和政府生态文明建设的主体责任。党的十八大以来生态文明制度建设的一个基本共识是,落实地方党委和政府生态环境保护 and 环境质量责任^[10],需要重视制度之间的链接,以“量化明责—机构赋权—全程监督—考核追责”全过程的制度衔接,将“党政同责、一岗双责”要求落到实处^[11]。以解决突出生态环境问题、改善生态环境质量、推动经济高质量发展为重点,持续完善生态环境保护督察制度、生态文明建设目标考核制度,不断推进强化政府主导作用制度体系的规范化、法定化和程序化。

3.2 坚持多方共治,以生态文明责任制度撬动生态环境治理大格局,有效推动生态环境治理绩效的提升

我国应充分利用政府的制度资源,在坚持政府主导的前提下,借鉴、吸收和培育市场和社会的创新机制体制,不断增强生态环境治理在我国生态文明建设实践中的适应性、可持续性和灵活性。以深化企业主体作用为根本,不断推动监管体制机制和执法手段创新。以政府治理和社会调节、企业自治良性互动为导向,更好地动员社会组织和公众参与,落实服务经济高质量发展的新使命、新要求。

3.3 坚持依法治国,不断将严密法治、严格执法的具体要求转化为治理效能

当前制约我国生态环境治理能力提升的一个短板,还体现在治理制度的系统化、法治化水平与当前治理实践的快速发展不相匹配。将生态文明建设的制度优势转化为制度效能、治理效能,法治化政策化是一个重要的关口和桥梁。要进一步完善生态环境法治政策,将不符合生态文明体制改革目标与要求的法律法规及时修改,将当前实践探索和经验推广比较成熟的生态环境保护政策措施及时通过立法法定化,通过立法不断将生态环境

监管执法体制改革成果予以固化和制度化,不断提升改革措施落地的稳定性、可追责性。

总之,《关于构建现代环境治理体系的指导意见》的发布实施,标志着我国以生态文明制度体系建设为代表的生态环境治理现代化进程进入一个新的发展阶段。《意见》按照党的十九届四中全会要求,将坚持党的领导、多方共治、市场导向、依法治理等内化于生态环境治理体系中,对现代环境治理体系的目标要求、构建思路与实施路径提出了系统性安排。未来推进过程中,将持续将坚持党的集中统一领导转化为推进生态文明建设的制度优势,以生态文明责任为核心聚合生态文明建设的各方力量,形成多措并举、多方参与、良性互动、协同协作的大环保格局,提升环境治理效能。

参考文献:

- [1] 新华社. 开创美丽中国建设新局面: 习近平总书记在全国生态环境保护大会上的重要讲话引起热烈反响 [EB/OL]. (2018-05-22). http://www.xinhuanet.com/2018-05/20/c_1122859915.htm.
- [2] 中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2019-11-06(01).
- [3] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十一次会议 [N]. 人民日报, 2019-11-27(01).
- [4] 新华社. (受权发布) 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》 [EB/OL]. (2020-03-03). http://www.xinhuanet.com/politics/2020-03/03/c_1125657740.htm.
- [5] 中国人民大学课题组. 论非法定环保问责制度的法治化完善: 兼论制度转换为法律的条件 [J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(3): 12-15.
- [6] 吴舜泽. 环境政策发展趋势与走向 [J]. 中华环境, 2019(12): 41.
- [7] 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): 8-9.
- [8] 吴舜泽, 殷培红, 和夏冰, 等. 落实党委和政府农村生态环境保护主体责任的调研分析 [J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(2): 5-9.
- [9] 郁庆治. 环境人文社科视野下的习近平生态文明思想研究 [J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(6): 27.
- [10] 吴舜泽, 刘越, 俞海. 全国生态环境保护大会三大成果的理论思考 [J]. 环境保护, 2018(11): 13-14.
- [11] 吴舜泽. 试论习近平生态文明思想的系统整体性、逻辑结构性、发展演进性、哲学突破性与实践贯通性 [J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(6): 16-17.

Turning advantages of the system of ecological civilization into effectiveness of ecology and environment governance

WU Shunze, CUIjinxing, YIN Peihong

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

Abstract: The release and implementation of the Guiding Opinions on the Construction of the Modern Environmental Governance System signifies the new stage of modernization process of environmental governance represented by the construction of the ecological civilization system in China. According to the requirements of the Fourth Plenary Session of the Nineteenth Central Committee of the Party, the “Opinions” will internalize the principles of the leadership of the Party, multi-party governance, market orientation, and governance according to law into the system of environmental governance, and makes a systematic arrangement for the goals, the construction ideas and the implementation path of the modern environmental governance system. In future, it is necessary to continue to transform the adherence to the Party’s unified leadership into the institutional advantages of advancing the construction of ecological civilization. With the responsibility of ecological civilization at the core, all parties in the construction of ecological civilization must be brought together to form a large-scale environmental protection pattern which is characterized by multi-pronged approach, multi-party participation, benign interaction, and collaboration. Then we could improve the efficiency of environmental governance through the above measures.

Keywords: Guiding Opinions on the Construction of the Modern Environmental Governance System; the system of ecological civilization; environmental governance