

新形势下改革和加强中国环境保护管理 体制的思考^{*}

马 中 石 磊

(中国人民大学环境学院, 北京 100872)



第一作者: 马中, 男, 1954 年生, 经济学博士, 中国人民大学环境学院院长, 国家重点学科人口、资源与环境经济学责任教授, 博士生导师; 现为环境保护部科技顾问委员会委员、中国环境科学学会常务理事、中华环保联合会理事;《Sustainability Science》、《中国环境科学》、《自然资源学报》等期刊编委。主要研究领域为环境政策和环境管理的经济手段、环境和自然资源经济评价。先后主持和参与国家科技重大专项“水体污染控制与治理: 水环境保护价格与税费政策示范研究课题”、“新时期环境管理职能转变和体制创新”、“中国总量排放控制与排放交易研究”、“中国黑龙江省三江平原自然资源综合管理项目”、“中国黄河流域水环境综合管理项目”、“饮用水

源地环境管理体制及机制研究”, “中国环境资源定价与税收研究”、“典型生态服务功能及其价值评价方法研究”、“淮河流域水污染防治规划评估”、“淮河流域水污染防治规划评估”、“实现 2010 污染物减排目标的环境保护投资研究”等一系列国内外重大课题研究。先后出版著作、学术文章 80 余篇。主持的《环境与资源经济学》课程获得 2004 年北京高等学校市级精品课程、主编的《环境与资源经济学概论》教材获 2005 年度国家级教学成果奖一等奖。

摘要 中国现行的环境保护管理体制已无法适应日益复杂化的环境问题, 改革和强化环境保护管理体制已迫在眉睫。分析了中国进行环境保护管理体制改革的必要性, 提出了改革和强化体制的总体目标和基本思路, 进而从管理体系、法律体系、运行机制和能力建设等方面论述了改革和强化环境保护管理体制的建议对策。

关键词 环境保护 管理体制 改革 新形势

在中国的环境保护事业 30 多年的发展历程中, 环境保护管理体制从无到有, 从小到大, 已经发展成为环境保护的中坚力量。但是, 经济的高速增长, 工业化进程的不断推进, 随之而来的就是环境问题的不断加剧和复杂, 加之错综复杂的行政管理体制, 这些都对中国现有的环境保护管理体制提出了严峻的挑战^[1]。与此同时, 社会各界对环境保护的高度重视、迅速增强的政府财力、政府管理体制的改革, 也为中国环境保护管理体制改革创造了难得的机遇^[2]。冷静分析挑战带来的困难, 紧紧抓住历史机遇, 环境保护管理体制就能够脱颖而出, 成为中国环

境安全的保障, 人民安居乐业的依赖。

1 改革和加强中国环境保护管理体制的必要性

现行的中国环境保护管理体制的职能、机构、能力仍然不是完备和健全的, 存在缺、分、弱、乱的状况。中国的地质环境保护基本处于无人监督管理的状态。在中国, 利用地质环境处置工业污水和放射性废物已经有 10 年以上的历史。虽然 2003 年制定了《放射性污染防治法》, 但只是针对放射性污染物的地质环境处置。对利用地质环境处置其他污染物的地质环境处置, 对利用地质环境处置其他污染物没有法律效力, 地质环境保护的监督管理在法律和管理体制上基本还是一个空白。气候变化没有纳入

^{*} 国家科技重大专项“水体污染控制与治理: 水环境保护价格与财税政策示范研究课题”(No. 2008ZX07633-02); 环境保护部与能源基金会基金资助项目(No. G-0812-10589)。

环境保护统一监管的范围。气候问题是发展问题、经济问题和国际政治问题,但首先是环境问题。气候变化不仅是全球问题,也与当地环境保护紧密相关。但是无论是法律还是最新颁布的国务院机构职能方案,气候变化都没有成为环境保护行政主管部门的主要职能。此外,占中国国土面积 15% 以上的自然保护区的环境保护没有得到有效监管,随着工业化和城市化的扩张,以及农村面源污染的加剧,自然保护区的环境质量已经开始受到严重威胁。虽然自然保护区的管理是由多个部门和地方政府负责,但是对于自然保护区的环境质量,环境保护行政主管部门甚至没有掌握基本的本底信息,自然保护区的环境保护工作没有被有效监管。

在中国经济长期周期性波动中高速增长背景下,稳定而强有力的环境保护管理体制是生态环境得到有效保护的重要保障。仅以“节能减排”目标为例,经济高速增长的 2006 年,我国的“节能减排”目标并未完成;而“金融危机”爆发所引发的经济增长放缓,似乎又有利于“节能减排”目标的完成^[3]。面对大起大落的经济局面,迅速调整的宏观经济政策,环境保护工作如何作为? 经济过热时,环境保护目标往往会受到冲击;当经济衰退时,环境问题是否不治而愈,环境管理可以松一口气? 对于长期以来已经习惯了经济高速增长的中国环境保护行政主管部门来说,这是一个需要认真思考的课题。环境保护与经济增长之间存在极其强烈的相互作用关系,环境保护主管部门必须准确判断经济现状和发展趋势,并应对环境问题的滞后性、长期性、不确定性和不可逆性有充分认识和准备。面对长期高速增长而且周期性波动的经济运行,环境保护主管部门要保持稳定持重的监管能力。也正是由于中国经济增长的长期高速和不稳定这样两个基本态势所决定的复杂局面,要求中国的环境保护管理体制必须与时俱进,不断改革和加强。

中国以第二产业为主的产业结构、城乡差距和区域环境经济区位的不对称要求必须加强环境保护管理体制。未来相当长的一段时间内,我国以第二产业为主的产业结构难以发生变化,工业化进程中

资源与环境问题仍是我国需要面临的巨大挑战。同时,我国尚有 8 亿人居住在农村。当城市和工业环境问题受到重视并得到一定程度的遏制和缓解时,农村的环境问题及其影响越来越严重,而农村环境保护监管能力的薄弱,又在很大程度上加剧了农村环境的恶化。中国区域间的巨大差异进一步加剧了环境保护的复杂性。中国经济地理格局是西贫东富,东部与中、西部人均 GDP 的差距,从 1990 年的 1.55、1.83 倍,分别上升至 2007 年的 2.11、2.47 倍^[4]。但就资源而言,则中西部地区明显优于东部地区。但是中西部的环境保护能力却远远落后于东部。随着污染企业的西迁和经济建设的深入,中西部极有可能重蹈东部当年“先污染,后治理;先破坏,后恢复”的覆辙。经济地理区位与环境地理区位的严重不对称,以及还在扩大的发展差距,已经对中国的环境和发展安全构成严重威胁,强化区域环境管理体制已迫在眉睫。

社会高度重视、法制建设日趋完善、行政管理体制改革不断深化、政府财政能力迅速加强,为强化环境保护管理体制提供了有利时机。近年来,环境保护在党和国家议事日程的重要性大大提高。从对唯 GDP 增长模式的否定,认识到“经济增长的资源环境代价过大”是国家经济社会发展进程中面临的首要困难和问题,到提出发展循环经济,强调人与自然和谐,把建设资源节约和环境友好型社会写进党章总纲,把建设生态文明作为全面建设小康社会的重要内容,表明环境保护已经成为国家现代化建设中急需解决的紧迫任务。到 2008 年,中国制定的涉及环境资源保护的国家法律已经达到 26 部。同时,伴随着 2004 年国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》,中国政府行政管理体制改革正在全面推进。财政收入的快速增长,为环境保护提供了大量的资金。2008 年 1~11 月,全国财政支出 45 825 亿元,增长 23.6%。其中环境保护支出 830 亿元,增长 42.9%,表明环境保护已经纳入公共财政的基本框架,且具有强大的发展潜力。政府财力、尤其是中央政府财力的快速增长,为推进环境保护管理体制变革创造了有利时机。

2 改革和加强中国环境保护管理体制的总体目标与基本思路

2.1 总体目标

加强国家环境保护决策的权威性,统一国家对环境保护工作的监督管理,提高环境保护管理工作的效率,明确相关行政主管部门、行业主管部门在环境保护中的职责,强化各级地方政府环境保护的责任和调动其环境保护的积极性。

2.2 基本思路

整体推进。环境保护管理体制改革的的主要任务是健全机构设置和优化职能配置。其中职能的优化更是体制改革的核心。然而,体制是由制度决定的,环境保护管理体制的改革需要得到不断完善的法律和政策制度体系的支持。同时,体制的职能需要具备高效的运行机制和强大的管理和执行能力。只有制度、体制和机制作为一个整体全面改进和加强,环境保护管理体制的改革才有可能实现。因此,推进环境保护管理体制的改革,不应仅仅局限于机构和职能这一狭窄的领域,而应将上述三方面综合考虑,整体推进,才有助于环境保护管理体制改革的顺利完成。

因时制宜。3 个重要背景决定着中国环境保护管理体制改革的成败。第一是中国政府行政管理体制的改革进程;第二是中国依法行政的进程;第三是中国法制建设的进程。环境保护管理体制的改革不可能单兵突进。以上 3 个背景及其进程共同决定了中国环境保护管理体制改革的的可能性和可行性。环境保护管理体制的改革如果背离这些基本背景,就将失去支持、失去动力,必将一事无成。

从易到难。中国环境保护管理体制的改革任务繁杂,头绪众多,但改革的成本和可能性却存在很大差异。应当从总体上分析和把握改革进程,审时度势,循序渐进,分清事务和问题的轻重缓急和简繁难易,先从最容易实现的改革做起,改一点就会好一些,确保改革的成功,有步骤地推进体制改革。

反求诸己。体制改革涉及众多部门,需要改变和调整各种利益关系。但是改革不只是针对其他部门和外部关系,同样也包括环境保护行政主管部门内部的改革。从某种意义上说,环境保护行政主管

部门内部的体制改革应该率先垂范,特别是内部机构的重组和职能的优化,国家和地方环境保护行政主管部门的关系改进,区域分局职能的加强,信息资源的共享和使用,人力资源的结构调整和质量提升。这些都是主要依托环境保护行政主管部门自身的力量就可以完成的改革。因此,在管理体制改革的改革工作中,环境保护行政主管部门应当反求诸己,从自身做起,以实际行动加速推动中国环境保护管理体制的改革进程。

3 改革和加强中国环境保护管理体制的总体建议

3.1 建立“统一监督、分工负责”的管理体系

通过法律和国务院法规明确规定,只有环境保护行政主管部门具有统一监督管理环境保护工作的职能;其他行政主管部门具有防治污染和保护环境的责任和职能,但没有监督管理环境保护工作的职能,并要接受环境保护行政主管部门的监督和管理。地方政府的环境保护行政主管部门负责本地环境保护工作的统一监督管理,并接受上级政府环境保护行政主管部门的监督。同时,在国务院决策层面,为了保证环境保护决策的权威性和统一性,建立隶属于国务院的国家环境保护顾问委员会常设机构,直接对国务院总理负责,人员、财务、职能独立。为国家重大环境保护决策提供咨询支持。

环境保护管理体制的机构设置和职能确立必须有国家法律和国务院的行政授权。因此,在近期,完善环境保护管理体制的机构设置、职能优化和能力加强的工作可以主要通过国务院的行政授权完成。但从公共行政管理的基本原则看,环境保护管理体制在机构、职能和能力上的完善和加强必须有法律依据。因此,管理体制的改革离不开法律的完善和改革。

3.2 改进完善现有环境保护法律体系

借鉴美国环境保护立法的经验,改变目前主要依据污染防治立法的做法,主要根据保护环境要素立法。在中国的环境保护法律体系中,应当明确规定只有《环境保护法》为上位法,下位法应当为环境要素保护法,包括水环境保护法、大气环境保护法、土壤环境保护法、地质环境保护法、海洋环境保护法、自然保护区法、野生动物保护法、野生植物保护法等。除特殊情况外,下位法中不应出现以控制污

染和保护环境行为为目标的法律,以免给管理体制建设造成混乱。法律应明确规定环境保护行政主管部门的职能责任和其他相关行政主管部门的职能责任。每部法律应有明确具体的由国务院颁布的执行细则、法规、以及环境保护行政主管部门和其他部门制定的行政规章。

3.3 改进运行机制和加强能力建设

运行机制和能力建设是改革与强化我国环境保护管理体制近期可以重点实现的领域。重点涉及以下4个方面:加强和完善环境保护的资金机制、优化人力资源结构和提升人力资源质量、改进环境保护信息机制和建设加强公众参与机制。

环境保护资金是公共财政的主要构成,中国目前公共财政支出中用于环境保护的资金虽具有高增长率,但实际金额仍明显不足,这表明中国政府对于环境保护日益重视。环境保护管理体制改革应抓住这一历史时机,争取更多财政资金支持,通过设立专项资金、实施财政转移支付、发行债券、完善环境保护投融资机制等一系列措施,建立和健全环境保护资金机制。

相对于中国复杂艰巨的环境保护工作,目前中国从事环境保护管理工作的人力资源总量显然是严重不足的。仅以国家层面环保系统为例,2007年其工作人员仅为2 266人,远低于美国、英国、加拿大等国家^[9]。由于人力资源缺乏,行政管理人員忙于应付眼前问题,无暇顾及涉及环境保护的深层次问题,必然造成政府行政管理的短期行为,这与环境保护管理体制必须考虑国家的长期和整体利益的原则相违背。同时,我国环境管理能力建设较环保形势显著滞后,不少基层环保局缺乏必需的监管设备,人员素质相对不高。基于以上现状,强化人力资源应首先通过法律和相关法规,根据环境保护管理职能配备工作人员,增加人员编制,从而保证人员数量与环境保护形势相适应;其次,通过系统培训,结合环境监管能力硬件建设,提升人员综合业务素质,确保环境管理有效实施。

信息缺乏、不对称和不准确直接影响了环境保护决策的准确、及时性,影响污染防治的执行效果。在一定程度上,信息失真失灵是体制障碍造成的。加强环境保护信息机制是目前环境保护部亟待采取

也是最容易采取的行动。结合政府推进的政务公开和信息公开化,在城市环境质量公开发布和污染源普查的基础上,有2项工作可以着手推进:一是以城市为单位,向社会权威公布污染源排放名录;二是在环境保护部和地方环境保护局内部,整合来自环境统计、污染源申报、环境影响评价和排污收费的环境质量和污染物排放信息,建立统一动态的环境质量和污染源排放数据库。

公众参与是确保环境决策和管理的重要保障条件之一,这同时也与我国目前推进的民主政治建设相吻合。因此,环境保护部应充分借助国家推进民主政治这一背景,完善公众参与的法规建设,明确参与的对象、程序,同时建立公众参与的保障机制,从而调动全社会力量推进环境保护工作。

4 结 语

管理体制强与不强,是决定环境保护工作成败的关键。当前,中国的环境形势已呈现新老问题并存的复杂局面,成为影响社会和谐发展的重要因素之一。现有的环境保护管理体制已经不能胜任新形势下环境保护的繁重任务,改进和强化这一体制已经势在必行。

但体制改革不可能一蹴而就,应本着整体推动、循序渐进的原则,在国家行政管理体制改革的大背景下,建立“统一监督、分工负责”的环境管理体系,改进现有的环境保护法律体系,强化运行机制和能力建设,实现环境保护管理体制与环境保护实际工作需求相适应的新局面。

参考文献:

- [1] 马中,吴健.论环境保护管理体制的改革与创新[J].环境保护,2004(3):13-15.
- [2] SHI Lei XING Lu, LU Genfa, et al. Evaluation of rational sulphur dioxide abatement in China[J]. International Journal of Environment and Pollution, 2008, 35(1): 42-57.
- [3] 石磊,马中,崔格格.对节能减排目标的理解和再思考[M].北京:中国环境科学出版社,2009:72-79.
- [4] 国家统计局.2008年中国统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2008.
- [5] 宋鹭.中国环境保护管理体制研究——基于新制度经济学的视角[D].北京:中国人民大学,2009.

编辑:陈泽军 (修改稿收到日期:2009-09-27)