

# 建立和完善中国特色的 环境治理体系体制机制

秦书生,王艳燕

(东北大学 马克思主义学院,辽宁 沈阳 110169)

**摘要:**建立和完善中国特色的环境治理体系体制机制,必须坚持以习近平生态文明思想为指导,全面加强党对生态环境保护的领导,建立健全生态环境保护领导体制;建立中国特色的环境治理体系,完善环境管理体制。中国特色的环境治理体系主要包含生态环境监管体系、生态环境保护经济政策体系、生态环境保护法治体系、生态环境保护能力保障体系和生态环境保护社会行动体系五方面内容。中国特色的环境治理体系良性运转,需要建立和完善协同促进机制和反馈调节机制。

**关键词:**习近平;环境治理体系;生态环境保护;生态文明;体制

**中图分类号:**X-22 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)02-0013-10

2018年6月,中共中央国务院发布《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》(以下简称《意见》)指出,“深化生态环境保护管理体制,完善生态环境管理制度,加快构建生态环境治理体系”<sup>[1]</sup>。当前我国打好污染防治攻坚战,解决环境污染和生态破坏问题,推进美丽中国建设,必须坚持以习近平生态文明思想为指导,在改革环境治理体系体制机制上下功夫,建立和完善中国特色的环境治理体系体制机制。这是国家治理体系建设在生态环境保护领域的具体体现,是加强生态文明建设的必然要求,彰显出国家对环境治理体系建设的高度重视。

## 一、建立健全生态环境保护领导体制

近年来的实践结果证明,我国传统政府主导的行政性环境治理模式虽然取得了一定的效果,但是环境污染和生态破坏问题仍然没有得到有效的遏制。解决这一问题必须深化改革,构建中国特色的环境治理体系,实现环境治理体系和环境治理能力现代化。为此建立健全生态环境保护领导体制,加强党对生态环境保护的领导,以政府为主导谋划环境治理体系建设。

### (一)全面加强党对生态环境保护的领导

2018年5月召开的第八次全国环境保护大会正式确立了习近平生态文明思想。习近平生态文明思想集中体现了中国共产党在生态文明建设方面的历史使命、执政理念和责任担当,为新时代中国特色社会主义生态文明建设和生态环境保护事业的发展提供了科学的行动指南。打好污染防

收稿日期:2018-05-13

作者简介:秦书生,东北大学马克思主义学院,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“马克思主义视野下的绿色发展理念解析”(18FKS004),项目负责人:秦书生;陈昌曙技术发展基金资助科研项目“新时代人与自然和谐共生文化理念形成的历史逻辑及其重要意义研究”(201712),项目负责人:秦书生;中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“新时代中国共产党生态文明思想研究”(N181302001),项目负责人:秦书生。

治攻坚战,建设美丽中国,必须深入贯彻落实习近平生态文明思想,必须全面加强党对生态环境保护的领导。加强生态环境保护的关键在领导干部。党的领导是从决策源头落实绿色发展、推进生态文明建设的根本保障。《意见》将“全面加强党对生态环境保护的领导”独立成章,专门加以论述,彰显了党中央对生态环境保护工作的高度重视。

全面加强党对生态环境保护的领导,就要落实党政主体责任。当前我国生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期<sup>[2]</sup>,打好污染防治攻坚战时间紧、任务重、难度大,急需扬鞭奋进。构建中国特色的环境治理体系,急需强化党政领导干部生态文明建设的政治意识,担负起生态文明建设的政治责任。习近平在全国环境保护大会上指出:“地方各级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人。”<sup>[2]</sup>党政领导干部要深刻认识党中央坚决打好污染防治攻坚战的鲜明态度、坚定意志、坚强决心,深刻认识到在生态环境保护上肩负的特殊责任,自觉把思想和行动统一到习近平生态文明思想上来,加强环境污染治理,坚持把解决突出环境问题作为当务之急,以习近平生态文明思想引领美丽中国建设,用实际行动扛起生态环境保护政治责任,坚决打好污染防治攻坚战,为建设美丽中国履职尽责<sup>[3]</sup>。

全面加强党对生态环境保护的领导,党政领导干部要亲自抓,带头干,带头察实情,带头解决问题。环境治理千难万难,领导重视就不难;环境治理大路小路,领导重视就有出路<sup>[4]</sup>。各地党政负责人要发挥“关键少数”的带头作用,把生态文明建设的政治责任放在心上、担在肩上、抓在手上,在具体决策和工作中,严格按照生态环境保护的标准来决策,严格按照生态环境保护的要求审批项目,亲自部署、亲自过问生态环境保护工作。

全面加强党对生态环境保护的领导,要建立“以改善生态环境质量为核心的目标责任体系”<sup>[2]</sup>,强化考核问责。尽管生态文明建设已经受到党和国家的高度重视,然而近年来,我国有些地区和部门仍然存在忽略环境保护问题,常常出现重视经济增长而轻视环境治理的现象。因此,必须建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法,增强政府环境治理主导作用,改善政府环境治理效果。要根据具体情况设定反映符合绿色发展要求的国民经济体系建设情况的指标;设定反映节能减排情况的指标;设定反映解决突出环境问题情况的指标;设定反映公众参与环保和社会满意度情况的指标等等。只有建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法,形成督促各级党政干部推进生态文明建设的制度氛围和刚性约束,才能促进各级党政干部重视解决损害群众健康的突出环境问题,推进绿色发展,建设美丽中国。

全面加强党对生态环境保护的领导,要完善领导干部生态环境保护责任追究制度。《意见》指出,必须构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,让制度成为刚性约束和不可触碰的高压线<sup>[1]</sup>。要开展领导干部自然资源资产离任审计,考核结果作为领导班子和领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要依据<sup>[1]</sup>。因此,要建立和完善领导干部生态环境保护问责制,建立和完善领导干部任期生态文明建设责任制、问责制和终身追究制,促进政府环境治理体系中发挥主导作用。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》(以下简称《办法》),并发出通知,要求各地区各部门遵照执行。《办法》明确了责任追究形式包括组织处理和党纪政纪处分。《办法》还强调追责对象涉嫌犯罪的,应当及时移送司法机关依法处理。建立生态环境保护责任追究制度,有助于促进政府相关环境治理决策的细致缜密,增强政府环境治理效果。完善生态环境保护责任追究制度,关键在落实。所以,落实好生态环境保护责任追究制度是构建中国特色的环境治理体系的重点内容之一。

## (二)以政府为主导谋划环境治理体系建设

长期以来,受传统计划经济体制的影响,我国一些地区政府开展环境治理工作主要依靠政府力量和行政手段,没有处理好环境治理工作中政府和市场的关系。这些地区的政府开展环境治理工作片面强调行政手段,经济激励手段运用不足,对于如何充分发挥和利用市场机制认识不足,从而

影响了环境治理效果。一方面是一些商业性资源本来可以纳入市场范围进行交易,却依然对其采用行政审批的管理手段;另一方面是政府又热衷于对公益性的生态环境资源实行商业性经营,过度追求部门和地方的资源收益,却忽视了其公益绩效和目标。由于政府是环境治理的唯一主体,同时也是发展经济的主体,在环境治理工作中既是运动员又是裁判员。这种环境治理模式导致环境治理效果不佳。因此,要改革环境保护体制机制,构建中国特色的环境治理体系。

政府是环境治理中制度供给和体制机制构建最重要的主导力量。建立和完善中国特色的环境治理体系体制机制,要坚持以政府的宏观管理为主导,即政府是环境治理工作的核心领导力量;要明确政府环境治理体系中的角色和定位。政府环境治理工作中应该扮演主导性的战略规划角色,是战略、规划、政策、标准的制定者,主要职能在于战略规划、制度设计、环境监管等几个方面。应从战略高度推动环境治理体系建设,对环境治理工作进行长远战略部署,设计环境治理体系各方面运行轨道,明确该体系的目标推进、机制完善、监督渠道以及平台基础等重要内容,从战略高度谋划环境治理体系建设,利用体制机制促进企业发挥环境治理主体作用,促进社会组织和公众参与环境治理。

改革环境保护体制机制,强化政府环境治理中的主导地位,政府要充分利用行政手段,发挥政府在人力、物力、财力等方面的优势作用,为环境治理体系提供强有力的物质、技术和经济保障,提高环境治理水平。除此之外,政府还要充分利用市场手段,将可以放入市场的环境治理工作利用经济杠杆交由市场运作。

以政府为主导谋划环境治理体系建设,还涉及到生态环境保护方面的决策民主化问题。环境问题与每一个社会成员息息相关。因此,充分发挥社会组织和公众的参与作用是十分必要的。而这就需要政府在涉及生态环境方面的决策民主化。政府在进行经济社会发展重大决策前“可以通过征求意见、问卷调查,组织召开座谈会、专家论证会、听证会等方式征求公民、法人和其他组织对环境保护相关事项或者活动的意见和建议”<sup>[5]</sup>,为他们提供广泛交流、讨论以及合作的平台,通过多种形式的集体讨论,对方案的内容进行整体评估,使公众能够对相关决策的内容和结果进行有效评判并提出改进方案。政府以及有关部门要充分听取社会公众以及专家建议,将人民群众的需求纳入到决策内容之中,统筹兼顾多方利益,综合平衡多项目标。

## 二、建立和完善中国特色的环境治理体系和管理体制

西方主要发达国家如英国、美国、德国等自工业革命以来,都先后经历了一段“先污染后治理”的过程。近年来,在多种机制的相互作用下西方主要发达国家逐渐改变“先污染后治理”的发展模式并取得了一些成功经验。德国建立了政府规制、公民参与、企业合作相结合的高效环境治理体系。英国也通过法制规约、税费奖惩、完善设施规划等多种手段改善生态环境。目前国际上有关环境治理新模式、新思路的探索主要集中在多中心治理模式、互动式治理、源头治理、环境可持续治理等多方面<sup>[6]</sup>。西方主要发达国家的环境治理新模式以及在完善环境法律制度建设、构建协同高效的环境治理结构等方面的经验值得我国借鉴。我国要适应全球环境治理的新趋势,提高环境治理水平,就要转变传统的环境治理方式,建立和完善中国特色的环境治理体系体制机制。我国的环境治理体系建设,正处于重要的转型期,存在管理体制建设不完备以及环境治理的法律设计、政策制定、管理、执行等不完善等问题;存在企业对环境保护和治理缺乏热情,社会组织缺乏对环境治理工作的监督效力等问题,公众则更多地将环境治理的希望寄托在政府身上,自身缺乏主动性、积极性。《意见》指出,“政府、企业、公众各尽其责、共同发力”<sup>[1]</sup>，“按照系统工程的思路,构建生态环境治理体系”<sup>[1]</sup>。中国特色的环境治理体系是一个多方面力量相互作用、相互合作形成的有机整体,因此,要在统筹兼顾、全面规划、局部服从全局等原则下,以系统工程的思路构建环境治理体系,完善环境管理体制。

## （一）建立和完善生态环境监管体系

第一,政府要从源头预防、过程管控、侵权追究等方面建立环境治理体系的管理制度。政府要明确作为环境治理体系制度设计者和政策标准制定者的定位,转变政府职能,化身为环境治理的政策、标准的制定者和监督者。2018年3月,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,提出组建自然资源部和组建生态环境部,进一步完善生态环境监管体系。这是深化生态文明体制改革的重大举措,有助于解决生态环境领域中职责不清、交叉重复和多头治理等问题,有助于增强环境监管部门的权威性和环境治理的有效性,是推进生态环境领域治理体系现代化和治理能力现代化的深刻变革和巨大进步,对于建立和完善中国特色的环境治理体系体制机制具有重要的现实意义。政府要建立和完善以源头保护为核心的环境管理制度、以过程补偿为核心的生态补偿制度和以末端修复为核心的生态修复制度。建立健全环境损害赔偿制度,要完善污染物排放监管机制,加大环境污染惩处力度,使污染者为环境污染破坏行为进行环境损害赔偿,以解决环境污染的外部性问题。同时,为了保证环境治理相关制度、安排、政策、规划等顺利从理论层面落实到实践层面,政府要以自身的社会资源整合运用能力优势为依托,“建立独立权威高效的生态环境监测体系,构建天地一体化的生态环境监测网络”<sup>[1]</sup>,对环境治理体系中的人、财、物等各项资源进行有效的调度指挥,安排配备环境治理相应的行政管理和执法人员,完善环境治理的相关财政预算体系规划,为构建环境治理体系的资金支持提供足够的保障,在环境治理中有效发挥监管作用。

第二,完善环境保护督察制度。环境保护督察是党中央、国务院推进生态文明建设和环境保护工作的重大制度创新,是强化生态环保责任、解决突出环境问题的重要举措。《意见》明确提出,要完善中央和省级环境保护督察体系,推动环境保护督察向纵深发展<sup>[1]</sup>。完善环境保护督察制度,要建立相对独立的环保督察机构。环保督察机构要对地方环境保护部门环境监督管理行为加强督导,在督察过程中发现其未履职尽责或参与环境保护违法违规活动等问题,应依法予以监督和纠正,还应就环境监督管理工作加强与相关部门沟通交流,共同推进环境治理工作。

第三,要建立健全环境治理社会监督反馈制度。建立健全环境治理社会监督反馈制度,就要通过立法形式明确社会组织和公众对政府环保工作和企业环境行为的监督权以及监督权的实施路径。社会组织和公众要充分了解企业环境信息,了解重点企业污染物排放情况,监督企业公开污染物排放自行监测信息,参与企业环境信用等级评定,同时对政府环保工作积极提出建议,及时反映存在的问题,对政府的失职行为给予批评,并且通过舆论监督反映社会对环境和环保工作的意见,促进政府主导性作用的发挥,促进企业在环境治理体系中主体作用的发挥。

在当前环境治理模式中,特别是传统治理中,政府对于公众在环境监督中发现的问题,往往没有及时进行合理分析研究,没有及时向公众反馈研究的进程以及结果。构建公众环境监督反馈机制,就是要解决上述问题,使公众的环境监督意见可以有效地得到反馈,并且在政府工作中明确对公众意见的处理办法和规章制度。另外,对于公众的环境监督意见的处理要秉持公开透明的原则,对处理工作进程进行跟踪,直至公众的意见被彻底解决。

## （二）健全生态环境保护经济政策体系

传统的环境治理模式,缺乏对环境治理的有效激励。改革环境保护体制机制,要建立完善生态环境保护经济政策体系,从政策层面激励企业承担环境责任,推进绿色技术创新,促进企业绿色化升级转型。政府及有关部门要通过制定生态环境保护经济政策,引导企业生产经营的绿色化转向。

第一,要完善环境治理的财政制度。国家财政要加强对环境治理的资金投入,通过完善政策体系,逐步建立常态化、稳定的财政资金投入机制。完善环境治理财政制度主要包括环境服务收费体系、环境污染收费体系、环境资源税收体系以及生态环境公共产品定价体系等方面内容;应当以政府财政投资为主导,从环境治理财政补贴、转移支付以及生态补偿专项基金等多方面构建完善的环境治理财政制度;同时,还要拓宽投融资渠道,建立全方位、多元化投资机制,为推进环境治理体系

建设提供资金保障。

第二,要完善绿色税收、信贷政策。要对排污量大、资源消耗多的生产者征收环境税、资源税,对生产绿色产品的生产者适当减免税收。要通过完善环境税、资源税,并通过增值税、所得税、消费税等绿色税收政策等手段来引导和鼓励绿色生产和绿色消费。绿色信贷是指金融机构在进行贷款项目审核的过程中将企业是否符合环境检测标准、污染治理效果和生态保护作为衡量企业信贷资质重要标准的信贷活动。完善绿色信贷政策,能够推动企业积极参与环境治理。完善绿色信贷政策,要对绿色企业实施信贷政策倾斜,提供信贷资金的支持,对行业的经济利益格局进行二次调整和再分配,推动企业积极参与环境治理,推动企业绿色发展。同时绿色信贷政策对高污染高耗能企业形成了环境资金壁垒,影响其资金链条运转,从而实现利用信贷政策调整产业布局的目的。绿色税收、信贷政策利用经济杠杆来引导企业将污染成本内部化,从而从源头上遏制环境污染破坏严重的企业发展,有力地推动企业参与环境治理,助力生态文明建设。

第三,要充分运用市场化手段,强化企业环境治理主体地位,促进企业主动进行绿色化升级转型。在企业的运行成本核算中,企业的人工成本、材料机器成本等都是十分明确的,然而环境污染成本却是模糊不清的。提高违法成本、降低守法成本,是推动企业绿色发展,强化企业环境治理主体地位的重要举措。因此,要充分利用排污权交易、排污收费制度、排污税制度等,将企业的环境污染成本内部化,变成企业看得见的运营成本。排污权交易使排污权成为商品在市场中流通,意味着企业的排污行为将为企业带来排污成本,以此来进行污染物的排放控制,从而减少排放量,保护环境<sup>[7]</sup>。总量控制原则限定了排污权的资源稀缺性,因此对有排污需求的企业而言,要么是通过排污权交易转让市场获得排污权,要么是通过企业的技术改进来缩减排污需求。

充分利用市场手段,发挥其在环境治理中的最大作用是政府环境管理工作的重要内容之一。只有在政府宏观管理的基础上引入市场机制,将行政手段与市场手段相结合,才能提升环境治理工作的质量和效果。企业进行生产经营活动,从本质上是为了追逐利益,然而只有企业的产品或服务通过消费者的市场需求成功售出,才能获得经济利益。在当今的市场经济中,供求关系相互影响、相互作用、相互制约。由于市场需求对企业的生产经营活动会产生重要影响,所以,消费者应当树立绿色消费、绿色生活理念,并切实投入到自己的实际行动中去,在消费时选择未被污染或有助于公众健康的绿色产品,以购买绿色产品为时尚,促使企业以生产绿色产品作为获取经济利益的途径。

政府采购绿色化是充分运用市场化手段,强化企业环境治理主体地位的重要体现。政府在进行采购的过程中,除了保证质量和效率,还要以社会的公共环境利益为出发点和落脚点,充分考虑政府采购的环境影响,对环境污染破坏型产品应当禁止采购,应当优先支持环境保护型产品的采购。政府的采购工作应与社会环境利益紧密结合,同时制定一系列绿色采购标准。政府采购绿色化,通过市场中的需求方的需求变化,引起企业供给方的产品供给结构、质量的变化,这体现了经济学中的需求对供给的巨大影响作用,将有效推动企业在充分考虑政府绿色化采购需求的前提下,实现自身的绿色化升级转型。同时,政府采购绿色化,对不符合环境标准的企业施加来自市场需求方的压力,而为符合环境标准的企业提供了具有倾斜性的政策优惠。所以,政府采购绿色化有利于推动企业参与环境治理,强化企业环境治理的主体地位。

### (三)健全生态环境保护法治体系

传统的环境治理模式,生态环境保护法律制度体系不完善。《意见》指出,要完善生态环境保护法律法规体系<sup>[1]</sup>。保护生态环境必须完善生态环境保护法律制度,加强生态环境保护的相关立法、执法、司法队伍的建设,促进生态环境保护法治体系的健全和完善。

第一,健全生态环境保护法治体系,要进一步完善生态环境保护立法。生态环境保护法律制度具有极强的约束力,能够为企业和社会公众提供行为规范的标准。完善的生态环境保护立法是生

态环境保护法治体系建设的基础。

健全生态环境保护法治体系,要以《中华人民共和国环境保护法》为核心,同时对绿色生产、消费的立法空白领域进行补充,完善细化国家级绿色生产、消费法律法规,形成一个高效率、高水平、高覆盖的生态环境法律法规体系。目前首要是增强全社会生态环境保护法治意识,完善生态环境保护立法,依靠法治保护生态环境。因此,应加快生态环境保护立法体系建设,从执法者、司法者、守法者的视角全面审视生态环境保护法,统筹思考,不断丰富我国生态环境保护法律内容,完善与环境治理相配套的生态环境法律法规,使法律条款不断适应中国特色环境治理体系建设的需要,增强生态环境保护法律制度的协调性和可操作性。

健全生态环境保护法治体系,要推动建立健全土壤污染防治、固体废物污染防治、各生态环境资源开发利用及保护方面的法律法规。与此同时,有关部门要加快建立和完善绿色生产、消费的法律制度,形成系统完整的绿色生产、消费法律体系,对企业的行为形成法律的刚性约束。有关部门要推动建立一系列促进企业进行绿色化升级转型的环境法律制度体系,包括清洁生产促进法、循环经济促进法、现场检查制度、环境影响评价制度、排污申报登记制度、排污许可制度、限期淘汰制度、限期治理制度、重点企业监督管理制度、产品和包装物强制回收制度、清洁生产审核制度等等,迫使企业推行清洁生产,推进绿色发展。

健全生态环境保护法治体系,还要推动建立社会组织和公众参与环境治理的相关法律法规。要充分发挥社会组织和公众的环境监督作用,使社会组织和公众参与环境监督机制发挥实质性作用,必须有相关的法律保障,必须加强立法,制定关于社会组织和公众参与环境治理的相关法律法规,保障社会组织和公众的环境监督权。因此,将社会组织和公众参与环境监督纳入法制化轨道成为当前加强社会组织和公众环境监督的一项重要任务。

第二,健全生态环境保护法治体系,要进一步完善环境执法制度,提升环境执法能力。完善环境执法制度,对企业的环境污染和破坏行为要严加查处,依法追究其法律责任。长期以来,我国一些地区和部门环境执法过程中存在有法不依、执法不严的现象。因此,要提高环境执法人员素质和能力,制定和完善相关环境执法法律法规,进一步健全环境执法机构,加大环保部门的强制执行力度。要赋予环境执法机构必要的强制执行权力和限期治理决定权,建立环境督查制度,多方执法机构实行信息数据共享,确立各部门联动的长效机制,对拒不执行环保处罚的企业,要联合电力、公安等部门采取限水、限电、限运等措施,形成一股强大的执法力量,严厉打击和惩处环境违法行为,真正做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究,切实维护法律的尊严,真正让绿色发展落到实处。

第三,健全生态环境保护法治体系,要加强司法保障体系建设。我国应强化环境司法制度建设,建立以检察机关为主体的诉讼制度,加大环境司法的力度,着重解决环境纠纷案件,及时查处破坏生态环境的犯罪行为并予以制裁。十八届四中全会提出要完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度,积极探索建立由检察机关提起的公益诉讼等新的机构和制度体系。以生态环境保护为内容的环境公益诉讼是推进环境保护法得以实施的重要环节。通过建立健全环境公益诉讼制度,社会组织和公众可以采取诉讼的方式解决环境问题,这是社会组织和公众参与环境治理的重要内容。环境公益诉讼一方面强调检查机关的环境保护职能,加强了其环境保护的社会责任,另一方面,有助于加快形成有关环境公益诉讼的主体、对象、范围及其程序的法律规定,完善环境公益诉讼制度体系。

建立健全环境公益诉讼制度,需要从民事诉讼与行政诉讼共同完善、环境公益诉讼相关法律条款细化、环境公益诉讼相关主体信息保密等几方面入手。环境公益诉讼的被告对象不仅要包括污染破坏环境的企业,也应当包括在生态环境建设和环境治理中用权履责不恰当的环境行政机关和领导干部。关于环境诉讼的相关法律条款应逐渐细化,充分利用立法解释和司法解释对环境公益诉讼条款进行阐释。另外,还需要充分保障环境公益诉讼中相关人员主体的信息安全,做到信息保

密,为公益诉讼提供良好的信息安全保障。要“建立生态环境保护综合执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度,完善生态环境保护领域民事、行政公益诉讼制度,加大生态环境违法犯罪行为的制裁和惩处力度”<sup>[1]</sup>。通过各环境相关部门的共同合作,推进环境信息共享和环境案件的处理。《意见》指出,要“加强涉生态环境保护的司法力量建设。整合组建生态环境保护综合执法队伍,统一实行生态环境保护执法。将生态环境保护综合执法机构列入政府行政执法机构序列”<sup>[1]</sup>。从环境保护立法、行政、司法队伍建设方面出发,增强环境保护的人力基础,为生态环境保护法治体系建设提供系统完善的人力资源。

#### (四)加强生态环境保护能力保障体系建设

生态环境保护能力保障体系是构建中国特色的环境治理体系的重要内容。加强生态环境保护能力保障体系建设,可以为建立和完善中国特色的环境治理体系提供有力支撑。加强生态环境保护能力保障体系建设,要从发展绿色技术、建立健全生态环境风险防范体系以及环境污染的防治和处理机制、建立健全资源环境承载能力监测预警机制等几方面入手。

第一,发展绿色技术,为环境治理提供技术保障和支撑。符合生态文明建设要求,能够促进绿色发展的技术,就是绿色技术。增强环境治理能力,提高生态环境保护能力需要大力发展绿色技术,为生态环境保护提供科技支撑。要逐步建立起多元化绿色技术创新市场体系,运用政府行政性力量和市场经济的经济运行杠杆,将政府和市场的力量整合形成耦合效应,促进绿色技术创新优化发展。另外,促进绿色技术的发展,必须加快对传统企业生产经营方式的绿色化改造,通过绿色技术的不断研发和投入使用,推动企业开发清洁生产技术和资源化技术,提高我国环境治理水平。

第二,构建生态环境风险的治理体系以及环境污染防治和处理机制。加强环境保护,维护生态环境安全必须构建生态环境风险治理体系,有效防范生态环境风险。习近平指出:“要把生态环境风险纳入常态化管理,系统构建全过程、多层次生态环境风险防范体系。”<sup>[2]</sup>构建生态环境风险治理体系要建立生态环境风险防范管理机构,主要负责对现有以及潜在的生态环境风险开展评估,进行风险识别。生态环境风险评估的目的是预测可能发生的生态环境风险,从而规避风险,减少损失。进入大数据时代以来,以大数据技术为基础的生态环境风险评估结果应及时向社会发出预警,以便及时防范生态环境风险。要建立基于生态环境风险的综合决策体系,构建有效的生态环境风险防范路线图。要制定生态环境风险管理目标,建立风险监测网络及风险评估体系,制定综合性的生态环境风险管理战略,完善生态环境风险管理的支撑体系<sup>[8]</sup>。要加强生态环境风险应对能力建设,强化生态环境风险管理,应对突发性的环境污染事件,政府要迅速部署实施污染处理方案,针对大气、水、土壤、海洋以及其他类型污染进行应急处理,建立跨区域跨部门的生态环境保护协调联动机制,为环境污染防治和处理提供高效的运转平台。

第三,建立健全资源环境承载能力监测预警机制。建立资源环境承载能力监测预警机制有利于政府合理规划自然资源的开发利用,有利于平衡生态空间和建设空间,有利于生态文明建设。2017年9月中共中央办公厅以及国务院办公厅印发《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》,该意见从总体要求、管控机制、管理机制以及保障措施等方面全面部署了资源环境承载能力监测预警的相关内容规划,这将推动实现资源环境承载能力监测预警规范化、常态化、制度化,引导和约束各地严格按照资源环境承载能力谋划经济社会发展<sup>[9]</sup>。

#### (五)构建生态环境保护社会行动体系

由于我国环境教育普及程度不高,多数公众缺乏环境保护的相关知识。甚至部分公众认为环境治理是国家和政府的事情,与自己没有什么关系,自己做不了什么促进环境治理的事情。因此,一部分公众主动参与环境治理的意识、能力和动力不足。构建中国特色环境治理体系,要通过体制机制改革,调动社会组织和公众参与环境治理的积极性,构建生态环境保护社会行动体系。

第一,加强社会组织建设,增强社会组织参与环境治理的能力。在中国特色环境治理体系构建

过程中,社会组织的力量是十分重要的。因此,应当从组织激励、组织管理等方面调动社会组织参与环境治理的积极性,推动社会组织为环境治理贡献力量。社会组织大多指消费者协会、环境保护协会等民间团体组织。长期以来,由于我国对社会组织发展重视不够,同时环境教育普及程度不高,社会组织在参与环境治理中存在着组织能力、经费、人员等方面的不足以及参与环境治理的积极性不高等问题。可以说,社会组织未能在环境治理中发挥应有的作用。解决这一问题,必须加强社会组织建设。首先,按照法人地位明确、治理结构完善、筹资渠道稳定、制约机制健全、管理运行科学的目标建立社会组织,积极反映环境治理诉求,规范市场主体行为,提供优质的环境治理服务。其次,要加强社会组织人才教育培训,稳定专职工作人员队伍,提高专业化、职业化水平<sup>[10]</sup>,在开展环境保护政策知识和宣传、推动环境政策制定、促进绿色发展等方面发挥积极作用,成为环境治理的参与者,成为政府推进生态文明建设的重要助手。

第二,加强宣传教育,提高公众的环境治理参与意识。长期以来,环境治理一直主要是政府的责任,公众则大多处于环境治理的旁观者、环境治理成果享受者的角色中。因此,要把生态环境保护纳入国民教育体系和党政领导干部培训体系,推进国家及各地生态环境教育设施和场所建设,培育普及生态文化<sup>[1]</sup>。要多角度、多层次、全方位加强环境教育,普及环境科学知识,增强公众的环境治理责任感,鼓励公众自觉践行绿色生活方式,在全社会形成低碳节约和保护环境的社會风尚。公众发现任何单位和个人有污染环境和破坏生态行为的,可以通过信函、传真、电子邮件、“12369”环保举报热线、政府网站等途径,向环境保护主管部门举报<sup>[5]</sup>,提出环境保护意见和建议,积极参与环境治理。

第三,充分发挥新闻媒体的舆论监督作用。广播电视、报纸、网站等新闻媒体具有强大的传播力和社会影响力,对环境监督具有特殊优势。新闻媒体的舆论监督作用,体现在对企业的生产经营行为的监督和对政府及相关部门的用权履责的监督两方面。各类新闻媒体要积极发挥舆论监督作用,通过多种新闻媒体渠道对造成污染的企业进行曝光,对突出的环境问题进行及时的信息披露,严厉批评污染环境和破坏生态的行为,进而有效约束不良企业污染环境和破坏生态的行为,有效抑制企业的不良行为动机,实现对企业的有效监管<sup>[11]</sup>。新闻媒体还要对政府及相关部门的环境责任进行监督,通过专门的信息报道,监督政府及相关部门积极履行环境责任,对造成严重环境问题的相关决策部门、决策人、责任人进行信息披露,促进环境管理部门加强环境监管,促使各类市场经济主体遵守环境法律法规。

第四,建立社会组织和公众参与环境治理的激励机制,增强社会组织和公众的环境治理参与动力。社会组织和公众在环境治理中的参与不足在一定程度上是由于激励机制缺失,缺乏相应的刺激政策。因此,需要相应的政策法规作为法律激励,刺激社会组织和公众更好发挥自身力量,在环境治理中增强积极性、主动性和创造性。政府应设计相应的激励机制,要通过激励作用刺激社会组织和公众参与环境治理工作。公众作为行为主体,其行为举动是具有目的性的。因此,应当利用公众行为的目的性,即利用物质奖励的办法最大程度地激发公众对企业环境违法行为进行举报的勇气和热情,加大对举报者的激励。社会组织和公众参与环境治理激励机制的设计必须将公众对个人眼前利益的关注与环境治理的长远利益结合起来。只有这样,才能使社会组织和公众充分认识到环境治理的作用,从而增强社会组织和公众的环境治理参与动力。

社会性的公共力量在环境治理工作中越来越成为不可替代的重要组成部分。群众的力量是伟大的,社会组织和公众应当发挥自身的社会优势,在环境教育、环境信息公开、环境决策参与、环境监督、环境维权、野生动植物保护等方面发挥积极作用,从而推动环境治理体系的建设。

### 三、建立和完善促进中国特色环境治理体系良性运转机制

生态环境保护与治理问题是一个综合性问题。德国和美国等国家都建立起了政府—社会—市

场协同高效的环境治理结构体系。在德国,联邦政府或地方政府负责出台相应的政策框架和治理方案,除了必要的强制措施和行政干预外,由社会和市场的力量来推进生态保护和环境治理工作<sup>[12]</sup>。《意见》指出,要“深化生态环境保护体制机制改革,统筹兼顾、系统谋划,强化协调、整合力量,区域协作、条块结合,严格环境标准,完善经济政策,增强科技支撑和能力保障,提升生态环境治理的系统性、整体性、协同性”<sup>[1]</sup>。构建中国特色环境治理体系,要建立和完善其良性运转机制。

### (一)建立和完善促进中国特色环境治理体系协同机制

传统环境治理模式下相关政策法律关于企业、公众参与环境治理的具体措施不完善,造成了企业、公众参与环境治理的动力不足。习近平在党的十九大报告中提出,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”<sup>[13]</sup>。构建中国特色环境治理体系,政府、企业、社会组织和公众必须共同参与,发挥合力作用,才能构建出运行有效的环境治理体系运转机制,实现环境质量总体改善,从而推动生态文明建设。因此,在环境治理中,要坚持统筹兼顾,协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护、协同发挥政府主导和企业主体作用、协同打好污染防治攻坚战和生态文明建设持久战<sup>[2]</sup>。《意见》指出,政府、企业、公众各尽其责、共同发力,政府积极发挥主导作用,企业主动承担环境治理主体责任,公众自觉践行绿色生活<sup>[1]</sup>。要明确政府、企业、社会组织和公众在环境治理体系中的角色关系,通过确立政府的环境治理主导地位,强化企业的环境治理主体地位,倡导社会组织和公众参与环境监督,改变以往环境治理模式中的政府包揽局面,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的结构形态,形成政府、企业、社会组织和公众之间的良性互动机制,才能达到通过系统优化提升环境治理体系治理效果的目标。

政府要通过相关政策支持企业的绿色技术创新,支持企业的绿色化改造,通过政府和企业互动合作,推动企业资本的绿色化运作,并充分发挥市场机制作用引导企业向社会提供绿色产品和服务。企业则应当积极探索绿色化升级转型的途径,加强自身环境责任意识,在环境治理体系中充分发挥自身的源头治理和防治结合的优势。另外,企业应当通过合理优化生产运作成本,将环境治理成本内部化,努力寻求企业绿色化的经济增殖效益,推动绿色生产和绿色消费。政府还应致力于拓宽社会组织和公众参与环境治理工作的渠道,利用这些渠道形成政府与社会组织和公众间环境治理的良性互动机制,调动社会组织和公众参与环境治理的积极性,保障公众在环境治理中的知情权、监督权、索赔权、议政权。要充分发挥社会组织和公众参与环境治理的作用,不仅要监督企业环境治理情况,还要对政府履行环保职责进行监督,通过舆论监督等方式,反映社会对环境和环保工作的意见。对于政府公布的环境影响报告书等,客观公正地提出意见;对于违反法律法规的建设项目,进行反对和抵制<sup>[14]</sup>。公众还可以通过多种途径反映环保要求,参与环境治理。

### (二)建立和完善中国特色环境治理体系的反馈调节机制

传统的环境治理由于相关的环境信息公开缺少制度规定,未能做到全方位环境信息公开。甚至个别地方政府和一些企业还存在虚报、瞒报、造假的现象,难以达到通过环境信息反馈实现环境治理的目标。构建中国特色环境治理体系,促进各要素良性互动发挥合力作用,还要建立及时有效的信息数据网络,建立和完善中国特色环境治理体系的反馈调节机制,使环境治理体系输出信息作为反应的初步结果,有控制地回馈到环境治理体系中去。环境治理体系的负反馈调节机制使环境治理体系成为具有自调节功能的系统,形成彼此间良好的互动关系。因此,要建立和完善环境治理的信息数据网络,形成政府、企业、社会组织和公众相互沟通的反馈调节机制,使环境信息及时有效地传输,在政府、企业、社会组织和公众之间形成良性互动机制。如果没有相应的环境信息平台为基础,环境信息的反馈调节作用就无从实现。因此,必须建立基于环境信息平台的反馈调节机制来将环境治理体系的整个系统中的实际输出信息再导回到输入端,从而实现环境治理工作有序化开展,提高治理效果。

构建中国特色环境治理体系的反馈调节机制,必须建立健全环境信息公开制度。构建中国特

色环境治理体系需要社会组织和公众在充分获取环境信息的情况下参与环境治理,因此,建立健全环境信息公开制度是促进中国特色环境治理体系良性运转的重要制度保障。建立健全环境信息公开制度需要通过立法来规定环境信息公开的具体要求和运作规则,从而有利于促进政府对掌握的环境信息进行真实的披露,有利于督促企业对自身生产经营的相关环境信息如实提供。建立健全环境信息公开制度,对于社会组织和公众充分了解环境状况、广泛参与环境治理、积极进行环境监督等都有所助益,为环境治理多元共同参与提供制度保障。

总之,建立和完善中国特色的环境治理体系体制机制,必须全面加强党对生态环境保护的领导,建立健全生态环境保护领导体制和管理体制,构建生态环境监管体系、生态环境保护经济政策体系、生态环境保护法治体系、生态环境保护能力保障体系和生态环境保护社会行动体系。政府、企业、社会组织和公众之间增强相互联系,依托环境治理体系中的各种机制平台建设,共同发挥合力作用,形成良性互动关系,才能实现环境治理体系的整体优化,最终形成真正意义上的政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的中国特色的环境治理体系。

#### 参考文献:

- [1] 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[N]. 人民日报,2018-06-25(1).
- [2] 顾仲阳. 习近平在全国生态环境保护大会上强调 坚决打好污染防治攻坚战 推动生态文明建设迈上新台阶[N]. 人民日报,2018-05-20(1).
- [3] 本报评论员. 全面加强党对生态环境保护的领导[N]. 中国环境报,2018-06-26(1).
- [4] 李思辉. 生态环境保护落到实处关键在领导干部[N]. 湖北日报,2018-05-07(3).
- [5] 环境保护公众参与办法[N]. 中国环境报,2015-07-22(3).
- [6] 刘冬,徐梦佳. 全球环境治理新动态与我国应对策略[J]. 环境保护,2017(6):60-63.
- [7] 潘俊强. 治污减排创效益[N]. 人民日报,2017-05-13(9).
- [8] 毕军. 生态环境风险管理研究[N]. 中国环境报,2015-11-11(2).
- [9] 中办国办印发《关于建立资源环境承载力监测预警长效机制的若干意见》[N]. 人民日报,2017-09-21(1).
- [10] 廖鸿,许昀. 我国社会组织参与社会治理机制研究[J]. 环境保护,2014(23):23-26.
- [11] 秦书生,晋晓晓. 政府、市场和公众协同促进绿色发展机制构建[J]. 中国特色社会主义研究,2017(3):93-98.
- [12] 孙智帅,孙献贞. 环境治理的国际经验与中国借鉴[J]. 青海社会科学,2017(03):35-43.
- [13] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017:51.
- [14] 夏光. 环境保护社会治理的思路和政策建议[J]. 环境保护,2014(23):16-19.

责任编辑 高阿蕊

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>