

# 以系统的制度建设提升环境治理能力

## ◆本报记者李莹

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》(以下简称《指导意见》),这一指导意见有哪些亮点?体现出怎样的环境治理理念?本报记者专访了中央党校(国家行政学院)公共管理教研部副主任宋世明。

**中国环境报:**《指导意见》的出台有什么社会背景?

**宋世明:**为推动生态文明和美丽中国提供有力制度保障,刻不容缓。党的十九届四中全会审议通过《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》)是完善和发展我国国家制度和治理体系的纲领性文件,是推进国家治理现代化的宣言书。《决定》对“坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生”进行了系统的制度安排。《指导意见》就是在生态环境治理领域落实《决定》的具体体现。《指导意见》是在行业治理领域较早出台的贯彻落实党的十九届四中全会精神的文件。

**中国环境报:**《指导意见》对生态环境治理领域落实推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,主要体现在哪些方面?

**宋世明:**《指导意见》充分体现了国家治理现代化的3个关键点:效能、制度、治理能力。

一是把握治理效能这一核心目的。推进国家治理体系和治理能力现代化,构建现代治理体系是手段,提升治理效能是核心。不以治理效能提升为目的,任何举措难免带有官僚主义和形式主义嫌疑。《指导意见》牢牢抓住了提升环境治理效能这个核心目的。

二是以制度建设和制度创新为手段提高治理效能。为有效履行生态环境保护职能,《指导意见》贡献了不少创新性制度。例如,健全环境治理信用体系,不仅包括已经达成广泛社会共识的健全企业信用建设,而且包括加强政务诚信建设等。再比如,探索建立“恢复性司法实践+社会化

综合治理”审判结果执行机制,在环境高风险领域研究建立环境污染强制责任险,都属于制度创新。三是重在提升治理能力。制度的生命力在于执行,而制度执行高度依赖于干部队伍的治理能力。在整个国家治理体系的战略布局中,政府治理体系肩负着提升执行力的使命。《决定》明确指出,国家行政管理承担着按照党和国家决策部署推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重大职责。《指导意见》通过构建现代环境治理体系的战略布局来提升环境治理能力。

**中国环境报:**具体而言,《指导意见》是如何构建现代环境治理体系的战略布局的?

**宋世明:**总体看,《指导意见》谋划的现代环境治理体系的战略布局可概括为八个字,即“抓住两头,突出中间”。

“抓住两头”中的“两头”,一个是落实监管者的责任。《指导意见》在细化监管者责任方面有很多亮点,使党的十九届四中全会精神更好地落地生根。另一个是落实企业主体责任。坚持市场导向,健全市场机制,强化企业责任。

所谓“中间”,是治理方式即监管方式。良好的监管方式能够将监管者责任和企业责任有效连接起来,实现两者的激励相容。现代治理方式的精髓可概括为4个字,协同共治。无论是《指导意见》的基本原则还是整体格局都充分体现协同共治的理念。协同共治可以被视为《指导意见》的精气神。

**中国环境报:**《指导意见》在细化监管者责任方面有很多亮点,亮点体现在哪些方面?

**宋世明:**提高治理效能归根结底依赖于责任落实制度化。《指导意见》的7个体系中,有超过一半的内容涉及监管者,分量很重。《指导意见》无论从横向上还是纵向上都对监管者责任进行了明确。从横向上看,落实监管者责任的要害是实行生态环境保护“党政同责、一岗双责”,这是我国国情下的必然选择。“一岗双责”制度化在整个现代环境治理体系中居于龙头地位。《指导意见》将其作为基本原则,再次突出强调了“党

政同责、一岗双责”。纵向上,《指导意见》提出“完善中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制”,划分了四种责任:中央、国务院的统筹责任,中央和国家机关有关部门责任,省级党委和政府承担的主体责任,市县党委和政府承担的具体责任。

《指导意见》明确提出制定实施中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单。责任清单化,是落实责任、提高效能的必要手段。我建议下一步各省、市县党委和政府应借制定实施细则之机,制定实施省级党委政府的整体责任清单与市县党委政府的具体责任清单。有了责任清单,责任落实就有了落地的抓手。

此外,这次在落实监管者责任方面,一个突出的特点是进一步明确了中央和地方财政支出责任。我国中央和地方的财政关系长期以来没有彻底制度化,《决定》将优化政府间事权和财权划分作为其改革的重要内容。其中明确提出:“适当加强中央在知识产权保护、养老保险、跨区域生态环境保护等方面事权,减少并规范中央和地方共同事权。”《指导意见》正是对这一精神的具体落实。制定实施生态环境领域中央与地方事权和支出责任划分改革方案,将有助于更好地实施黄河大保护等跨区域的生态环境保护战略,同时,明确中央和地方财政支出责任划分,将为监管者责任落实奠定财力基础。

**中国环境报:**《指导意见》中“健全环境治理信用体系”这部分,第一条是“加强政务诚信建设”,这一制度有何重要意义?

**宋世明:**治理现代化说到底就是制度化。加强政务诚信建设,与“除国家组织的重大活动外,各地不得因召开会议、论坛和举办大型活动等原因对企业采取停产、限产措施”,都充分体现出对管理者的约束。现代治理不是纯粹单向度的管控,而是要实现管理者与被管理者的良性互动与责任均衡。实现现代治理的制度安排既要约束被管理者,也要约束管理者。现代治理,是科学治理、依法治理、效能治理的统一,是提供稳定明确预期的理性治理,决不是朝令夕改、层层加码的“运动式治理”。

如今,个别地方“一刀切”“选择性执法”“随意停产限产”等问题时有发生,引发社会不满。如果放任下去,势必损害营商环境,降低政府公信力。这些制度建立就是对当前社会诉求的回应。

总之,《指导意见》充分体现了国家治理体系和治理能力现代化要求。各地在落实《指导意见》时,要以提高效能为目标,结合实际,综合运用现代治理方式,坚决杜绝以文件落实文件,真正构建起现代环境治理体系。

**中国环境报:**您刚才提到现代治理方式的精髓是协同共治,《指导意见》哪些方面体现了协同共治这一核心理念?

**宋世明:**协同共治既是大数据时代现代生产方式的一种内在需求,又是群众路线在新时代的生动体现。协同共治体现在以下四点。一是善于运用统一的数据平台。社会上有多种利益主体,如公众、企业等。要提高治理效能,巧妙平衡社会公众利益、政府为代表的公共利益、资本利益,就要运用统一的数据平台。否则难以实现多方利益的内在平衡。《指导意见》中提出“推进信息化建设,形成生态环境数据一本台账、一张网络、一个窗口”正是这一要求的具体体现。

**中国环境报:**您认为,绿色金融对生态环境治理的作用,主要体现在哪些方面?

另外,《指导意见》提出环境治理体系的构建要坚持市场导向,也就是说,要以环境经济政策为重要内容来构建环境治理体系。这种走市场化途径治理环境的理念非常重要。环境法律法规的严格执行,是环境经济政策推进的基础。同时,环境经济政策的推进,又是环境法律法规严格执行的必要保障。环境经济政策的内核,就是要把环境治理转化为经济发展的动力,解决环境治理与经济发展的矛盾,实现经济发展与生态环境保护共赢。

**中国环境报:**在您看来,绿色金融与环境污染治理应该是什么样的关系?如何在环境治理中更好地发挥金融的作用?

**蓝虹:**绿色金融本身是环境治理体系的重要环节,是环境治理体系内生的部分。绿色金融产生时,联合国环境规划署作为新型环境经济政策推广的,巧妇难为无米之炊,环境治理需要钱,不动调金融系统的积极性,仅靠财政拨款投入,很难让环境治理获得充足的资金支持。通过绿色金融这个新型环境经济政策,赋予金融监管部门、金融企业环境治理责任,使其成为环境监管的重要环节,构建全民治理的大环保治理结构。

要推动绿色金融发展,必须深入到金融系统,赋予金融监管部门环境治理的部分职责,因为钱在金融机构手中,生态环境部门缺少合适的政策工具调动金融机构。从目前中国推行绿色金融、绿色项目市场缺陷的一定补偿和定价。如果这个标准是模糊的,就会导致绿色金融无法很好地服务于生态环境治理。

绿色金融和非绿色金融最重要的区别,是投资对象是否为生态环保绿色项目,是否具有生态

二是有效配置政府和企业两种责任。无限的监管对象与有限的监管资源之间是一对硬矛盾。唯有有效落实政府和企业两种责任,才能实现提高治理效能的目标。《指导意见》的谋篇布局充分体现了这一点。

三是跨界配置三种机制。在现代治理方式中,行政机制、市场机制、社群机制是最为重要的三种机制。从管理学角度看,《指导意见》很好地配置了三大机制,非常契合现代管理方式的要求。

四是综合运用四种工作方式。四种工作方式由浅入深,由易到难可划分为协商、协调、协作、协同四个层次。《指导意见》提出健全环境治理信用体系,充分体现了“协同”理念与方式。环保信用信息是寻求公众、政府、企业利益最大公约数的抓手,是多元主体协同共治的抓手,是提高环境治理经济性、效率性、效能性的抓手。

**中国环境报:**《指导意见》中“健全环境治理信用体系”这部分,第一条是“加强政务诚信建设”,这一制度有何重要意义?

**宋世明:**治理现代化说到底就是制度化。加强政务诚信建设,与“除国家组织的重大活动外,各地不得因召开会议、论坛和举办大型活动等原因对企业采取停产、限产措施”,都充分体现出对管理者的约束。现代治理不是纯粹单向度的管控,而是要实现管理者与被管理者的良性互动与责任均衡。实现现代治理的制度安排既要约束被管理者,也要约束管理者。现代治理,是科学治理、依法治理、效能治理的统一,是提供稳定明确预期的理性治理,决不是朝令夕改、层层加码的“运动式治理”。

如今,个别地方“一刀切”“选择性执法”“随意停产限产”等问题时有发生,引发社会不满。如果放任下去,势必损害营商环境,降低政府公信力。这些制度建立就是对当前社会诉求的回应。

总之,《指导意见》充分体现了国家治理体系和治理能力现代化要求。各地在落实《指导意见》时,要以提高效能为目标,结合实际,综合运用现代治理方式,坚决杜绝以文件落实文件,真正构建起现代环境治理体系。

**中国环境报:**您认为,绿色金融对生态环境治理的作用,主要体现在哪些方面?

另外,《指导意见》提出环境治理体系的构建要坚持市场导向,也就是说,要以环境经济政策为重要内容来构建环境治理体系。这种走市场化途径治理环境的理念非常重要。环境法律法规的严格执行,是环境经济政策推进的基础。同时,环境经济政策的推进,又是环境法律法规严格执行的必要保障。环境经济政策的内核,就是要把环境治理转化为经济发展的动力,解决环境治理与经济发展的矛盾,实现经济发展与生态环境保护共赢。

**中国环境报:**在您看来,绿色金融与环境污染治理应该是什么样的关系?如何在环境治理中更好地发挥金融的作用?

**蓝虹:**绿色金融本身是环境治理体系的重要环节,是环境治理体系内生的部分。绿色金融产生时,联合国环境规划署作为新型环境经济政策推广的,巧妇难为无米之炊,环境治理需要钱,不动调金融系统的积极性,仅靠财政拨款投入,很难让环境治理获得充足的资金支持。通过绿色金融这个新型环境经济政策,赋予金融监管部门、金融企业环境治理责任,使其成为环境监管的重要环节,构建全民治理的大环保治理结构。

要推动绿色金融发展,必须深入到金融系统,赋予金融监管部门环境治理的部分职责,因为钱在金融机构手中,生态环境部门缺少合适的政策工具调动金融机构。从目前中国推行绿色金融、绿色项目市场缺陷的一定补偿和定价。如果这个标准是模糊的,就会导致绿色金融无法很好地服务于生态环境治理。

绿色金融和非绿色金融最重要的区别,是投资对象是否为生态环保绿色项目,是否具有生态

## 政策解读

### ◆葛察忠 李晓亮

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》(以下简称《指导意见》),明确提出了我国环境治理体系的建设目标、主要原则、体系特征、体系组成、改革内容、实施要求等。这是党中央在党的十九届四中全会提出国家治理体系和治理能力现代化重大命题之后,印发实施的第一个专业领域治理体系建设指导意见,进一步体现了党和国家对生态环境保护工作的重视。为理解好、实施好《指导意见》,笔者就文件出台的重大意义、思路框架、重点任务、主要创新和推进路径进行了分析。

### 《指导意见》是构建我国现代环境治理体系的行动纲领

环境保护是我国基本国策,党和政府历来重视生态环境保护相关的法律法规、组织机构、政策制度、标准规范等方面治理体系建设。党的十九届四中全会提出提升国家治理体系与治理能力现代化水平的要求,生态环境保护是国家治理体系重要组成部分,制定出台《指导意见》具有重大意义。

第一,《指导意见》是建设生态文明与美丽中国的坚实保障。党中央将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,要求探索出一条人与自然和谐共生的现代化道路,紧紧扣住人民群众对优美生态环境的迫切需要与良好生态产品供给不足这个目前我国社会主要矛盾的重要方面,努力建设天蓝、水碧、土净、生态优良的美丽中国,使我国成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。而生态文明与美丽中国的建设,要求形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,是人类历史上前所未有的理论和社会实践。时间跨度长、目标要求高、任务困难多、参与主体多,必须将生态文明建设理念融入经济社会发展全过程,各方面,需要党委、政府、企业、公众和社会组织等主体充分发挥积极作用,在国民经济生产、消费、流通、贸易、处理处置各环节实现全面绿色转型,才能有效推进生态文明与美丽中国建设。因而,对执政主体建立完善的治理体系、提升治理水平提出了迫切需求。

第二,《指导意见》是建设现代化国家治理体系与治理能力的重要内容。国家治理体系和治理能力是中国特色的社会主义制度及其执行能力的集中体现,是中国共产党深入群众、与民共情、解决群众关心突出问题、集中力量办大事优良传统突出表现。生态环境问题是人民群众关心的突出问题,就是中国共产党完善治理体系与能力的重要出发点之一。另外,纳入国家治理体系完善的整体进程,使生态环境治理需求有机会更提前、更深入地与国家发展战略、区域战略、产业政策、能源政策、经济政策、交通政策等宏观决策充分衔接、协同推进,从源头形成有利于生态环境保护的经济结构、产业结构、区域布局等,促进生态环境保护工作融入经济社会发展各方面、全过程,减轻生态环境保护的压力,实现经济高质量发展和生态环境高水平保护齐头并进格局。

第三,《指导意见》是贯彻落实习近平生态文明思想的具体举措。习近平生态文明思想是建设中国特色生态文明的理论指引与实践遵循,提出建立五大体系、坚持六项原则。环境治理体系是推进生态文明与美丽中国建设的现实工具,也需要将习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平生态文明思想的理论精髓融入其中,进行细化、实体化、制度化。《指导意见》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,坚持党的领导,从系统工程和全局角度寻求新的治理之道,坚持统筹兼顾、整体施策、多措并举、全方位、全地域、全过程开展生态文明建设,把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动,构建了有利于生态环境保护与绿色转型的制度保障与长效机制。

### 《指导意见》勾勒了环境治理体系建设的战略蓝图和重点任务

为深入贯彻落实党的十九大提出的“加快生态文明体制改革,建设美丽中国”“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”部署,推动实现美丽中国建设目标,《指导意见》基于现阶段治理体系与能力基础与进展,聚焦“十四五”生态环境保护需求,将坚持党的领导、多方共治、市场导向、依法治理作为基本遵循和行动方针,将“导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动”作为环境治理体系建设总体目标和本质特征,从全局、整体和系统的角度,提出了构建现代环境治理体系的指导思想、基本原则与主要目标,谋划了“七大体系”共建的战略举措和实施路线图,提出具有前瞻性、针对性与创新性的重点改革方向,主要有:

进一步明确各主体的权责利。生态文明建设是一个“共建共治共享”的文明形态,要依赖全部

# 夯实生态文明和美丽中国建设的制度保障

社会主体的参与。现有法规政策虽然多次提到“多元共治”的生态文明建设

建设与环境治理体系,但并未明确回答各主体权利义务。此次《指导意见》首次明确界定了环境治理体系中各主体的职责定位,即“党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与”,为后续制定相关的配套制度措施,充分发挥各主体作用并且各司其职奠定了基础。

行政职责更明晰、监督考核更有力。党委和政府

在环境治理体系

的完善、环境治理中起最为核心的领导与主导作用,进一步明确相关行政部门的职责与义务是完善治理体系的前提。首先,明确了央地财政支出责任。进一步落实《环境保护法》第六条“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”的要求,明确“主要由地方财政承担环境治理支出责任”,中央财政只担负“全国性、重点区域流域、跨区域、国际合作等环境治理重大事务”的支出责任,进一步理清了生态环境领域央地的财权与事权划分。其次,提出环境执法与公检法联动机制。提出强化四大机关联动,加大对生态环境违法犯罪行为的查处侦办、起诉、公益诉讼等力度,为生态环境保护提供强有力和职责清晰的司法保障。再次,明确“谁考核、谁监测”。监督与考核是环境治理体系中的重要环节,也是推动各主体特别是地方政府履职尽责的基本保障。《指导意见》为确保监测数据“真、准、全”,以及确保监测数据和考核结果与公众感受相一致,明确提出了“谁考核、谁监测”的原则。

更加注重新市场和科技创新的力量。首先,提出针对工业污染

地块推行“环境修复+开发建设”模式,为盘活地方环境资源、强化社会治理投入、完善环境治理市场机制提供了有力支撑。其次,提出环保“首台套”技术装备与应用示范。参考科技、工业领域政策,响应国家“创新驱动”发展战略,首次提出“推动环保首台(套)重大技术装备示范应用”,建立名单制及给予相关激励措施,加强关键环保技术产品自主创新。

更加注重新市场和科技创新的力量。人民群众是历史的创造者,人民群众中孕育着磅礴的力量,生态环境事业是人民的事业,也必须依靠人民群众的伟大力量。首先,着力强调全民行动体系建设。从强化社会监督、发挥社会团体作用、提高公民环保素养及职责等方面,对于环境治理中的全社会行动体系提出了任务要求。同时,夯实社会基础与群众基础,为相关的绿色生产、消费、生活等提供思想动力与内在支持。其次,强调推进生态环境信息化建设。新一代信息技术条件下环境治理与决策体系有可能发生根本性变化。《指导意见》要求排污企业通过网站公布自身环境信息并对真实性负责;以及环境数据“三个一”,即要求“形成生态环境数据一本台账、一张网络、一个窗口”,建立环境信息、环境信用协同联动

体系,“建立完善上市公司和发债企业强制性环境治理信息披露制度”,推动生态文明建设“少数关键主体”履行更多的生态环境责任。

推动环境治理体系与宏观决策体系更紧密结合。首先,强化生态环保规划、标准与产业政策衔接。产业是国民经济基础与骨干,也是污染防治重要贡献者和生态文明建设重要力量,产业政策、产业规划等宏观政策也会对生态环保产生重大影响。《指导意见》提出环保规划标准与产业政策衔接,强化政策协同。其次,提出强化生态环境保护与“四个结构优化调整”的政策联动机制。产业、能源、运输、用地等人类活动是前端,《指导意见》提出“制定出台有利于推进产业结构、能源结构、运输结构和用地结构调整优化的相关政策”,就使得环境因素与环境目标能够更早、更深入进入国家宏观决策体系中,进入到相关部门决策考虑中,能够更早、更好地推动生态文明建设。

### 加快实施《指导意见》的政策建议

推进制定《关于构建现代环境治理体系的指导意见》的实施方案》。首先,中央层面由发展改革委同生态环境部等相关部门,联合制定分工方案,针对重点任务部署责任分工、完成时限。其次,地方层面由各地党委和政府根据本地实际情况完成细化实施方案。制定权责明确的各部门环境治理体系责任清单。制定年度工作计划和具体任务,督促各相关部门履行各自职责。

配合财政体制等相关改革推进环境治理体系现代化进程。完善生态环境领域中央与地方财政事权划分支出责任划分改革方案,理顺中央与地方在环境治理方面事权与财权的分配关系。首先,制定与划分事权和支出责任相匹配的支出制度,按照“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的环境治理事权分配原则,在支出责任上,加快中央财政转移支付改革,适度增加地方环境治理财政力量。其次,建立地方环境治理事项支出财政保障机制。将地方生态环境责任下地方支出责任建立单独的预算科目予以保障,纳入年度预算,保障事项、任务、支出相匹配。

推进建立环境治理体系建设评价考核机制。建立环境治理体系建设进展评价指标体系。推进各地开展环境治理体系与治理能力现状评估。由国家发改委会同生态环境部建立跟踪评估机制,于2022年—2023年组织开展中期评估,并将结果纳入地方生态环境质量改善的考核中。

作者单位:生态环境部环境规划院