



环境保护体制改革研究

STUDY ON THE REFORM OF
ENVIRONMENTAL PROTECTION SYSTEM

黄文平 /主编

陈 亮 于 宁 肖学智 洪 都 /副主编

环境保护体制改革研究

STUDY ON THE REFORM OF
ENVIRONMENTAL PROTECTION SYSTEM

黄文平 /主编

陈亮 于宁 肖学智 洪都 /副主编



人 民 出 版 社

责任编辑:宋军花

封面设计:林芝玉

图书在版编目(CIP)数据

环境保护体制改革研究/黄文平 主编. —北京:人民出版社,2018.9

ISBN 978-7-01-019591-9

I. ①环… II. ①黄… III. ①环境保护-环境管理-体制改革-研究-中国
IV. ①X3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 168392 号

环境保护体制改革研究

HUANJIING BAOHU TIZHI GAIGE YANJIU

黄文平 主编

陈 亮 于 宁 肖学智 洪 都 副主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:23.75

字数:367 千字

ISBN 978-7-01-019591-9 定价:55.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042



版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

内 容 简 介

Brief Introduction

本书围绕中国生态环境保护治理体系这一重大主题,包含“环境治理转型与环境保护治理体制改革”“持续完善环境治理体系”“区域、流域环境治理体系”“环境行政执法体系”“环境监测体系”“区域大气环境管理体制改革”“生态环境管理体制改革”“农村环保管理体制”八个既相互独立又紧密联系的部分,有宏观思考和顶层设计,有改革重点和地方创新,汇聚了50多位国内外知名专家学者、中央和地方政府实务工作者的认识和观点,反映了我们对建设天蓝、地绿、水净的美丽中国的愿景和努力。



主 编 简 介

A b o u t t h e E d i t o r

黄文平 1950年生,广东新会人,曾任中央机构编制委员会办公室副主任,现任中国机构编制管理研究会会长,主要从事行政管理体制和政府机构改革、机构编制管理等领域的研究工作。

责任编辑 宋军花
封面设计 林芝玉



李干杰与何建中在交谈(2016年)



解振华与赵英民在交谈(2017年)



解振华与罗世礼见面交谈(2017年)



解振华与波科特在交谈(2017年)



解振华与文霭洁在交谈(2016年)



何建中与考克斯见面交谈(2017年)



陈亮、于宁和李庆瑞在交谈(2016年)



中外嘉宾合影(2016年)

前言

生态文明建设是以习近平同志为核心的党中央准确把握我国发展阶段特性,为实现中华民族永续发展所作出的重大战略决策。党的十八大以来,党中央始终把生态文明建设摆在治国理政的重要战略位置,作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要举措。党的十八届三中全会提出加快建立系统完整的生态文明制度体系;党的十八届四中全会要求用严格的法律制度保护生态环境;党的十八届五中全会将绿色发展纳入新发展理念。过去五年多,我国生态环境保护工作,从认识到实践都发生了历史性、转折性和全局性变化,进入认识更深、力度更大、举措更实、推进更快、成效更好的时期。在党中央的坚强领导下,生态文明体制改革的“四梁八柱”基本确立,生态文明建设成效显著。当然,现行环境保护管理体系与现代生态文明治理体系的要求还有较大差距,生态环境水平与公众的需求和对美好生活的期盼也有一定的距离,治理主体力量不均衡,发挥作用不充分,治理手段也相对单一。党的十九大提出,要加快生态文明体制改革,改革生态环境监管体制,完善生态环境管理制度。这为进一步深化生态环保领域改革提供了新的目标方向和动力。

为研究和促进环境保护治理体系与治理能力建设工作,从2016年起,中国机构编制管理研究会、中国行政管理学会、中国行政体制改革研究会、联合国开发计划署及中国环境与发展国际合作委员会5家单位共同合作连续两年召开“环境保护治理体系与治理能力研讨会”,每年精心策划主题,系统探讨和研究环境保护治理体制机制相关问题。会议邀请了国家有关部门负责同志、国内外专家学者、政府官员及地方的同志参与讨论。研讨主题包括区域流

域环境治理体系、环境行政执法体系、环境监测体系、区域大气环境管理体制、生态环保管理体制、农村环保管理体制等。在研讨中,我们深切感受到:一方面,我国在生态文明建设、改革完善环境保护治理体系与治理能力的体制机制方面取得重大进展;另一方面,体制运行中仍然存在一些深层次的问题,制约着生态文明治理体系的效力发挥,难以支撑生态环境质量全面改善和可持续发展目标的实现,迫切需要加强环境保护治理体系与治理能力建设,充分认识其重大意义,发挥其根本性作用。研讨会就此提出一系列建议,归纳起来主要有如下方面。

第一,推进生态文明治理体系改革与治理能力建设,需要加强中央对生态文明建设工作领导。科学把握自然资源经济属性监管和生态属性监管的关系,遵循管理者(所有者)与监管者分开、环境保护监管统一等原则,改革生态环保管理体制。同时,推动进一步理顺中央与地方关系,强化环保部门统一监管的法律授权,出台有利于生态环保的经济政策和强化基层环保队伍建设的指导意见,推进地方机构人员规范化建设。

第二,推进生态文明治理体系改革与治理能力建设,构建生态环境治理体系,需要政府、市场、全社会共同推动,需要压实企事业单位环保主体责任,也需要畅通社会参与渠道,通过宣传发动、政民互动、上下联动等方式,进一步增强生态环境监管的公开性和透明度,形成政府主导、多元参与、社会共治的生态环境保护治理新格局。

第三,推进生态文明治理体系改革与治理能力建设,需要推动综合、高效、协调的大部门制改革,理顺部门关系,形成以绿色低碳循环发展综合管理、自然资源资产管理与监管、生态环境保护及监管为主的体制格局;组建跨行政区域管理机构,进一步理顺中央地方关系,在中央层面设立跨行政区域的决策协调机构,整合区域环境管理派出机构,整合现有流域管理机构,探索区域性、流域性环境综合管理立法的可行性;更多采用市场激励手段,合理区分政府和市场的界限边界;建立健全社会参与的渠道机制,促进社会参与。

第四,推进生态文明治理体系改革与治理能力建设,需要健全横向体制中部门环保责任的落实机制和落实纵向体制中地方政府对环境质量的负责。

第五,推进生态文明治理体系改革与治理能力建设,需要推动形成区域环

境治理新格局。围绕改善大气环境质量、解决突出大气环境问题,遵循大气污染防治的客观规律,深化区域污染联防联控协作机制,理顺整合大气环境管理职责,探索建立跨地区环保机构,构建统一的跨地区大气环境管理的法规、政策和标准体系,实现统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法,推动形成区域环境治理新格局。

第六,推进生态文明治理体系改革与治理能力建设,需要进一步推进地方环保机构监测监察执法垂直管理等一系列改革试点。积极稳妥地推进改革,更加注重改革的系统性、协同性和整体性。

第七,推进生态文明治理体系改革与治理能力建设,需要在区域、流域环境治理方面开展按流域设置环境监管和行政执法机构试点、跨地区环保机构试点、省以下环保机构垂直管理改革以及建立重点区域污染防治联防联控协作机制,落实统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法等要求,推动完善区域、流域环境治理体系。

第八,推进生态文明治理体系改革与治理能力建设,需要补齐农村环境治理这一短板。其核心是探索创新适合农业农村环境保护特点与需求的体制机制政策制度体系。改革重点应着眼于建立健全农村环保法律法规,调整完善农村污染防治和生态保护制度措施,强化法律责任。更多运用市场手段和公众参与推进农村环保工作,建立健全政府主导、村民参与、社会支持的投入机制。结合省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,进一步强化农村基层环境监管执法力量,保障执法经费,加强城乡环境执法统筹。

第九,推进生态文明治理体系改革与治理能力建设,需要在环境行政执法体系方面,继续开展环境保护督察;将环境监察职能上收至省级,进一步强化地方各级党委和政府的环境保护主体责任;督促地方制定相关部门的环境保护责任清单,落实“一岗双责”;完善相关法律法规,依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制的条件和手段,提升执法的权威性。

第十,推进生态文明治理体系改革与治理能力建设,需要调整环境监测管理体制。上收生态环境质量监测事权,明确生态环境质量监测、调查评价和考核工作由省级环保部门统一负责;坚持全面设点、全国联网、自动预警、依法追责。

我们召开的“环境保护治理体系与治理能力研讨会”正是基于以上十个主题展开研讨的。与会代表的发言,从不同角度提出了我国在深化改革、推进生态文明治理体系与治理能力建设中的短板,并从理论与实践两个层面提出了政策建议,对推进生态文明治理体系与治理能力建设有重要参考价值。社会各界对于生态文明治理体系改革与治理能力建设高度关注,为便于社会各方面力量深入了解系列研讨会的研究成果,我们将2016年和2017年召开的“环境保护治理体系与治理能力研讨会”上与会代表的发言整理并结集出版《环境保护体制改革研究》,请广大读者予以指正。需要特别说明的是,成书时,与会代表的发言,包括所属主题及发言的顺序,均保留了研讨会的安排。

中国机构编制管理研究会

环境保护对外合作中心

2018年3月19日

目 录

2016 年环境保护治理体系与治理能力研究

第一部分 环境治理转型与环境保护治理体制改革

环境保护治理体制改革建议·····	解振华	5
为绿水青山提供有力的体制机制保障·····	何建中	14
攻坚克难 深化改革 不断推进环境保护治理体系与治理能力 现代化·····	李干杰	18
环境治理转型的经验与思考 ·····	吉尔特·波科特(Geert Bouckaert)	25

第二部分 区域、流域环境治理体系

进一步完善环境保护治理体制机制·····	李松武	31
我国区域流域环境管理机构现状及改革思考·····	李庆瑞	35
共抓长江大保护 推进绿色新发展·····	吕文艳	39
《清洁水法》对跨界流域保护的促进作用 ·····	史蒂夫·沃弗逊(Steve Wolfson)	44
韩国环境福利政策的思考·····	秋长珉	46
莱茵河流域的国际合作和污染控制 ·····	古斯塔夫·波夏尔特(Gustaaf Borchardt)	48
国家绿色转型治理能力研究·····	薛 澜	56

第三部分 环境行政执法体系

美国环境治理经验	史蒂夫·沃弗逊(Steve Wolfson)	61
——联邦和地方关系及职责		
日本环境污染治理的经验	南川秀树(Hideki Minamikawa)	64
从治理雾霾看环境执法与治理体制创新	陈 峰	68
构建环境监管执法新格局 回应人民群众生态环境质量新期待		
.....	刘文亮	71
临沂积极构建市县乡三级环境执法体系	崔增久	78

第四部分 环境监测体系

国家环境保护网络:中央和地方政府实施环境治理的新范例		
.....	斯蒂法诺·拉波尔塔(Stefano Laporta)	85
日本的环境监测	高桥康夫(Yasuo Takahashi)	89
环境监测事权划分与管理体系改革	柏仇勇	92
林业资源监测现状与技术	张煜星	98
泰兴市加强环境监测工作的实践与思考	刘志明	103
忻州市环境保护管理体制的现状分析及改革思考		
.....	王喜婵 冯文奎 兰 萍	108

2017 年环境保护治理体系与治理能力研究

第五部分 持续完善环境治理体系

构建中国特色社会主义的生态文明治理体系	解振华	117
持续深化环保体制改革 为建设美丽中国提供体制机制保障 ...	何建中	126
完善环境保护治理体系 提升环境保护治理能力	赵英民	130
全球环境治理及其对中国的启示	罗世礼(Nicholas Rosellini)	136
可持续性环境治理体系能力建设的经验及教训		
.....	吉尔特·波科特(Geert Bouckaert)	140

第六部分 区域大气环境管理体制改革

统筹、整合、责任、共治·····	黄 路	151
——关于加强区域环境治理能力的几点思考		
我国区域大气环境管理的现状、问题及下一步考虑·····	李 雪	155
加快能源结构调整 支撑大气污染防治 ·····	王思强	159
我国大气污染防治区域协作机制 ·····	贺克斌	164
加州大气质量管理系统的结构和筹资 ·····	凯瑟琳·威瑟斯彭(Catherine Witherspoon)	170
珠三角大气环境管理机制建设 ·····	张永波	178
京津冀及周边地区大气污染防治协作机制建设 ·····	阎育梅	184

第七部分 生态环保管理体制改革

推进省以下地方环保垂直管理改革中需要重点关注的		
几个问题 ·····	王龙江	193
国家公园体制改革的进展与展望 ·····	彭福伟	196
着力构建绿色发展制度体系和环保督察、干部考核评价		
新机制 ·····	四川省生态环境厅	203
全球环境可持续发展的趋势与机遇 ·····	迪恩·内尔(Deon Nel)	206
聚焦人居大环境 力促绿色新发展 ·····	华金辉	213
将环境保护工作的重心下移到县乡层面 ·····	夏 光	219

第八部分 农村环保管理体制

农村环境保护要坚持政府主导和群众自治相结合 ·····	陈 峰	227
改善农村人居环境工作情况 ·····	王旭东	231
日本保护农村环境的经验 ·····	染野宪治(Someno Kenji)	236
湖南省推进农村环境综合整治的经验 ·····	姚 斌 彭小丽	245
健全农村环保管理体制 提升乡镇政府服务能力 ·····	冯春燕	250
农村环保管理体制现状与思考 ·····	王喜雯 范国鑫	254
——以忻州市为例		

附 录

附录 1:2016 年环境保护治理体系与治理能力研讨会观点综述····· 李利平 261

附录 2:2017 年环境保护治理体系与治理能力研讨会观点综述····· 李利平 267

附录 3:领导讲话摘录 ····· 273

附录 4:国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知 ····· 303

附录 5:中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见 ····· 309

附录 6:中共中央 国务院印发《生态文明体制改革总体方案》 ····· 324

附录 7:中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于设立统一
规范的国家生态文明试验区的意见》 ····· 339

附录 8:中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于省以下环保
机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》 ····· 344

附录 9:中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于全面推行
河长制的意见》 ····· 352

附录 10:中共中央办公厅 国务院办公厅印发《建立国家公园
体制总体方案》 ····· 356

附录 11:中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于在湖泊
实施湖长制的指导意见》 ····· 363

后 记····· 368