

从头越

现实环境保护形势十分严峻，已经由单纯的经济技术问题上升到发展方式的重要本质、社会和谐的重要因素、政治稳定的重要支柱、国际外交的重要砝码、国际经济的重要壁垒、生态文明的重要前沿，更是决定中华民族复兴伟大事业成败的战略抉择，因而从顶层设计我国的环境保护管理体制显得尤其关键。

任景明
著

国家环境保护管理体制
顶层设计探索



从头越

——国家环境保护管理体制顶层设计探索

任景明 著



中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

从头越：国家环境保护管理体制顶层设计探索/任景明著. —北京：中国环境出版社，2013.8

ISBN 978-7-5111-1493-8

I. ①从… II. ①任… III. ①环境保护—环境管理—研究—中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 135052 号

出 版 人 王新程
责任编辑 黄晓燕
文字编辑 侯华华
责任校对 唐丽虹
封面设计 陈 莹

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (环评与监察图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2013 年 8 月第 1 版
印 次 2013 年 8 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 20.5
字 数 300 千字
定 价 58.00 元

【版权所有。未经许可，请勿翻印、转载，违者必究。】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

序

接过景明送来的书稿,《从头越》的书名一下子吸引了我。看了他的前言,知道了书名背后的故事,知道了景明的努力与不易。《从头越》汇集了十余年来他对中国环境问题思考、徘徊、呐喊、奋进的心路历程。这是他个人事业从地质走向环境、从科研走向管理、从基层走向部委的“从头越”;是国家环境保护事业从末端到过程、从战术到战略、从污染管制走向机制建设、从项目环评走向战略环评的“从头越”;也是国家发展从农业文明、工业文明走向生态文明新时代的“从头越”。

景明在 20 世纪 80 年代末就走上了领导岗位,经历和目睹了国家经济体制改革和环境管理发展的全过程。丰富的基层管理工作阅历和扎实的经济生态交叉学科训练为他后来的宏观战略研究奠定了基础。他在从事地球物理、地球化学、地质矿产资源勘察和地勘单位经营管理工作的同时,在职攻读了复旦大学世界经济专业的硕士研究生。他在研究环境经济政策的同时萌生了对政策评价问题的思考,后来在攻读生态学博士学位期间,在荷兰国家环境评价委员会接触到战略环境影响评价,从此走上了战略环境研究的征程。应当说,景明多元的工科、经济学和生态学的背景,为其从事战略环评研究提供了整体论的哲学基础和交叉学科的前沿方法;较早从事管理工作也锻炼了他的全局意识和求实作风;当然更主要的还是他那颗一天到晚想大事国事的赤子之心和静思质疑的科学素养,给了他从事战略环境评价的蓬勃激情和不懈动力。

2003年《环境影响评价法》实施，开展战略环境评价需要人才。景明结束了他在欧洲的生态系统管理与战略环境评价研修之后回国，想在国土部下属一个战略研究单位开展国土资源战略的环境影响评价，苦于没有合适的平台。经一位也是从事国家宏观战略研究的领导推荐，景明于2006年调到当时的国家环境保护总局环境工程评估中心，从此找到了他“从头”发挥自身才能的“超越”生态位。

《从头越》收集的文稿，大致记录了景明近年工作和研究的轨迹。他在开展了环境保护参与宏观决策和环境宏观战略研究之后，按照环境保护部的部署组织开展了中国五大区域（环渤海、海峡西岸、北部湾、成渝、黄河中上游）和西部大开发的战略环境评价。这些工作在为优化区域经济发展布局、调整完善区域产业结构和生态环境战略性保护提供决策支持的同时，也逐步确立了他自己战略环境评价的方法特色和区域开发生态风险研究的学术路径。

值得欣慰的是，景明在做好战略环境评价本职工作的同时，发挥其宏观战略思维和多学科交叉背景的整体优势，从市场经济体制下的现代政府管理理念出发，思索将生态文明融入国家环境保护与管理的体制机制中去的科学路径。《国家环境保护管理体制顶层设计》及其后面的四篇文章就是他近年来学术思考和管理咨询的成果。《系统解决环评委托代理和环评审批中公正性问题的建议》和《完善我国环境影响评价制度的对策建议》是他在完成环境宏观战略研究中的环境评价专题之后对影响环境评价制度有效性开展的政策研究。这些咨询成果可望在今后的环境管理体制改革的和环境评价法律修订中得到应用。他目前正在组织开展的“国家经济发展转型战略环境评价”和“环境影响评价指数”研究，相信也必将对环境保护优化经济发展和推动生态文明建设发挥应有的作用。

景明跟我攻读生态学博士学位期间，曾精读和翻译了被誉为美国生态学之父的著名生态学家 E. P. Odum 的《生态学——科学和社会的

桥梁》一书，这激发了他生态整合理论研究的兴趣，奠定了他系统生态学研究的方法论基础；他在中国科学院生态环境研究中心和中国科学院研究生院（现为中国科学院大学）所接受的社会-经济-自然复合生态系统规划与管理方法的系统训练和参加的海南生态省及扬州生态市规划管理的实证研究为他“从头越”的环境战略事业转型奠定了扎实的理论和实践基础。

雄关漫道真如铁。党的十八大确立了将生态文明融入经济、政治、文化和社会建设的各方面和全过程的“五位一体”总布局，开启了中国环境保护和科学发展从头越的新纪元。但通向美丽中国之路还需要千千万万像景明这样有能力、有经验、有头脑、有激情、有科学方法的实干家去披荆斩棘、前赴后继。希望我国环境界能涌现出更多的景明，去推进观念更新、体制革新、技术创新和文化振兴，中国环境事业的前“景”和光“明”寄托在他们身上！

A handwritten signature in black ink, appearing to read '王如松' (Wang Rong), written in a cursive style.

2013年5月16日

目 录

第一部分 关于环境管理体制机制改革

国家环境保护管理体制顶层设计 / 3

省级以上环境保护部门要淡化和不直接从事污染减排，那只能是市县等基层政府改善辖区生态环境质量的主要手段之一。

当前环境保护必须处理的若干重大关系 / 17

环境保护问题已经由单纯的技术经济问题上升到发展方式的重要本质、社会和谐的重要因素、政治稳定的重要支柱、国际外交的重要砝码、国际经济的重要壁垒、生态文明的重要前沿，更是决定中华民族复兴伟大事业成败的战略抉择。

世界主要国家环境保护管理体制分析 / 29

他山之石可以攻玉，借鉴国际各种国家环境保护管理体制的实践，可以更好地做好我们自己的工作。

构建足以支撑科学决策的环境信息体系 / 47

准确可靠的环境监测信息是制定和执行环保法规、参与宏观决策等的基础。

环境保护部职责修订与机构调整建议 / 55

省级以上环境保护部门代表政府主导制度供给和目标考核，淡化和不直接从事污染减排、环境治理和生态建设工作，着力制度供给、目标考核、综合决策和重大问题调处；市县一级政府以完成生态环境质量持续改善目标为驱动力，把执法监察、污染减排、环境治理和生态保护作为改善辖区生态环境质量的主要措施。

环境保护参与宏观调控的理性思考

——兼论国家环境保护主管部门定位 / 59

国家环境保护行政管理的职能为专注于首尾两端：定规则，看结果——源头上主导制定环境管理制度和参与国家的综合决策，末端上监督考核省级地方的环境质量及其改善目标的达至程度。新的定位需要新的制度机制和技术手段支撑。

第二部分 关于环境制度和环境管理的思考与探索

系统解决环评委托代理和环评审批中公正性问题的建议 / 101

环评单位与环境保护行政主管部门简单脱钩不能从根本上解决环评的公正性问题，必须提出包括改革委托代理关系在内的一揽子系统解决方案。

完善我国环境影响评价制度的对策建议 / 115

作为为我国环境保护做出巨大贡献的基本制度之一，环境影响评价制度到了必须根本变革的时候。

建立政策战略环评制度的可行性分析 / 123

政策在中国政治经济社会生活中的角色十分重要，开展政策的环境影响不仅十分必要，而且在政治、行政、技术和经济诸方面都是可行的。

战略环评正当其时 任重道远 / 127

中国经济社会发展到了今天的历史阶段，战略环境评价必须发挥应有的作用了！

群体性事件高发 倒逼环评制度改革 公众参与何时成为润滑剂？ / 135

基于科学决策、民主决策的要求，公众参与应该在包括重大开发环境影响评价的决策中发挥重要作用。

从求异思维到决策的科学化与民主化 / 143

求异思维不仅是科学创新的需要，也是科学决策、民主决策的必然要求！

建立政策评价制度 确保科学发展 / 147

政策综合评价是保障科学发展的重要制度安排与技术支持工具!

区域限批是环境保护法运行机制软化的突破 / 159

区域限批尽管在法律、行政系统争论颇多,但历史会证明它是我国环境管理行政问责的里程碑!

推进生产生活方式根本性变革 筑牢生态文明建设物质性基础 / 167

生态文明不是虚无缥缈的口号,需要扎实的物质基础支撑——从根本性变革我们的生产方式和生活方式开始吧!

中国农业政策环境影响初步分析 / 171

没有农业环境保护的根本改观,中国的环境保护也不能从根本上改善,农业政策是影响农村环境的重要源头!

中国农业战略环境评价研究进展 / 185

重视农业环境问题,从关注农业政策的环境影响开始!

我国农业环境问题及其防治对策 / 197

发展生态农业是确保粮食安全和破解我国农业环境问题的根本之策。

我国农业政策的战略环境评价研究 / 211

对农业政策环境影响进行评价,从决策的源头避免或尽可能降低“政策失灵”带来的不利环境影响。

中国 COD 减排压力剖析及对策建议 / 219

继续走“两高一资”行业等超高速增长的经济增长之路使“十一五”COD减排越来越困难。

汶川地震灾后重建不宜简单“恢复” / 229

必须改变灾区建设“恢复重建”的思维定式,要根据灾区的地质地理特征和国家主体功能区的定位重新谋划。

石化产业布局亟需转危为安 / **243**

不合理的石化产业布局极大地加剧了区域环境风险，必须重新反思与规划。

New Institutional Mechanism in China Facilitating the Global Sustainability
—— Environment to Be Counted in Officials' Performance Rating / **251**

不以 GDP 论英雄的新干部考核机制将在促进中国可持续发展的同时促进世界可持续发展。

Measuring the sustainability of policy scenarios: Emergy-based
strategic environmental assessment of the Chinese paper industry / **263**

基于能值理论的我国纸业政策战略环境影响评价指明了我国纸业发展的方向：循环经济导向的清洁生产。

第三部分 人地系统的思考

人地系统学 (Geo-Strategics) 及其启示 / **283**

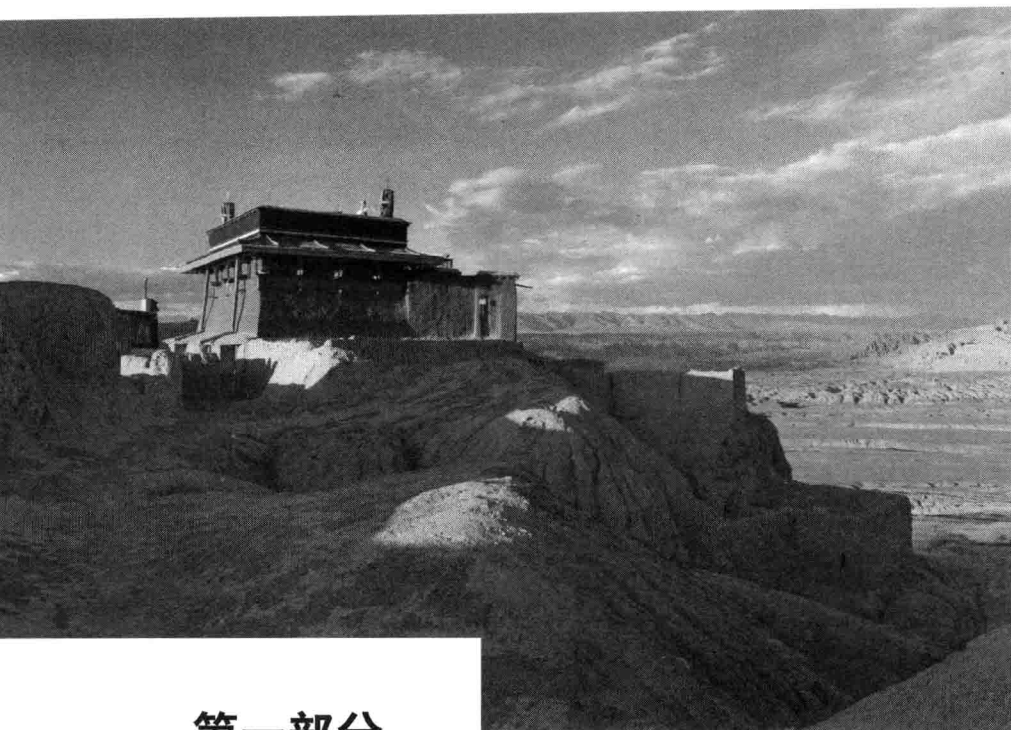
基于信息技术深度发展的人地系统学为我们展示了一幅智能管理我们的地球的广阔前景。

地质公园的地球科学基础和生态学意义 / **295**

地质公园以其扎实的地球科学基础在近年的国家公园体系建设中异军突起，其生态学意义也日益显著。

国土资源战略的生态学思考 / **307**

国土资源战略需要科学的理论基础与指导，经济-社会-自然复合生态系统理论与方法论在当前与今后日益紧张的人地矛盾形势下可以发挥基础理论的作用。

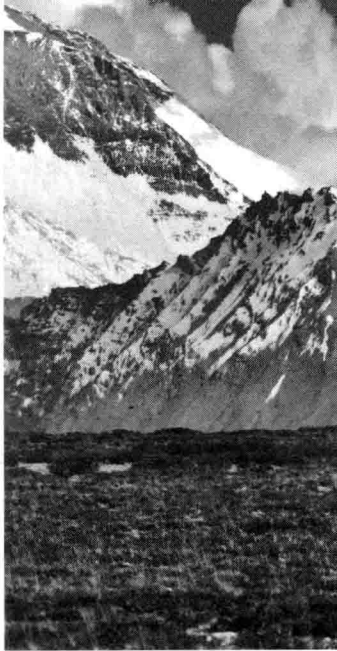


第一部分

关于环境管理体制机制改革

1

国家环境保护管理体制顶层设计*



“十一五”时期，国家提出了建设生态文明和建设资源节约型、环境友好型社会的战略任务，把环境保护提到了战略高度，提出了建设生态文明、推进环境保护历史性转变、让江河湖泊休养生息、环境保护是重大民生问题、探索中国环保新道路等一系列新理念，同时把主要污染物减排作为经济社会发展规划的约束性指标，实现了我国环境保护工作的突破性进展。但是，从全国来看，虽然局部环境有所改善，但总体恶化的趋势依然没有得到遏制。

“十二五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，也是加快转变经济发展方式的攻坚时期。重点产业布局与区域生态安全格局、结构规模与资源环境承载力之间的两对矛盾仍然十分突出，农业面源污染和土地利用改变都增加了污染防治和生态保护的困难，环境问题呈现出明显的结构型、压缩型和复合型的特点，解决难度不断加大。国家环境保护管理体制、参与综合决策的水平、执法力度和基础能力等面临新的更大的挑战：对照加快转变经济发展方式的大局，环境保护促进经济结构战略性调整的体制机制还有待完善；对照总量削减、质量改善、风险防范与均衡发展的环保任务，从源头防

* 本文曾发表在《人民日报》编辑的《内部参阅》2013年第3期。

范环境污染和生态破坏的水平还有待提升；对照人民群众日益提高的环境需求，依法行政、切实履责的力度还有待加大；对照快速工业化、城镇化进程中日趋复杂的环境问题，整体的基础能力和技术支撑体系还有待加强。

回顾我国环境保护的发展历程，党和国家不可谓不重视，投入力度不可谓不大，但资源环境形势依然很严峻，而且总体恶化的趋势没有得到明显的遏制，环境保护问题已经由单纯的技术经济问题上升到发展方式的重要本质、社会和谐的重要因素、政治稳定的重要支柱、国际外交的重要砝码、国际经济的重要壁垒、生态文明的重要前沿，更是决定中华民族复兴伟大事业成败的战略问题（见“当前环境保护必须处理的若干重大关系”）。这些问题的存在，客观上与我国的资源环境生态本底和发展阶段密切相关，但很多问题却是由我国的制度、体制、机制障碍所致。当前，“党委领导、政府负责、环保部门综合管理、有关部门协调配合”的环境保护管理体制尚不完善，全社会共同参与环保工作的合力尚未形成，一些制约环保事业发展的体制问题还较为突出。主要体现为：一是职能分散交叉现象依然存在，环境保护统筹协调、统一监督仍需进一步加强；二是缺乏有效的监督制约机制，国家环境保护的政策法规在少数地方得不到坚决有效执行，一些地方保护主义尚未得到有效根治；三是环保监管力量与日益繁重的环保任务不适应；四是农村基层环保监管力量薄弱。

从西方发达国家的经验看，环境问题的解决和处理需要综合应用立法、行政和司法的力量，通过立法使得环境保护具有合法性基础，通过强有力的行政使得环境管理得到有力执行，通过司法使得违反环境法律和法规的组织和个人受到制裁。因此，我们必须抓住历史机遇，总结国内国际环境管理体制改革的经验与教训，按照现代政府的理念与理论，改革不适应新的国际、国内经济大转型形势的体制机制，以最小的投入获取最大的管理绩效。

一、我国环境保护管理体制改革的历史机遇

当前中国经济政治面前有诸多难题：资源消耗到了严重透支的程度，环境污染到了难以容忍的地步，产业的转型尚未见眉目，中小企业难以生存，

产能过剩正在逐步转化成社会的压力，对外投资前景不佳，出口市场萎缩，通货膨胀成了社会矛盾的导火索。这些问题还会相互串联反应：出口萎缩转变为产能过剩，产能过剩转化为失业率高企，失业率高企必然导致两极分化进一步加大；环境严重污染势必引发治理成本的大规模投入，环境治理成本的增加，必然扩大财政的支出，要想扩大财政支出，只有提高税负，而这又将抬高企业非生产性成本，相应产品的价格也会水涨船高，从而孕育新一轮的通胀。这些问题再叠加在吏治腐败、治理失误失当和愈演愈烈的贫富两极分化的社会总背景之下，呈现出政治经济社会的矛盾交叉感染与恶性互动的态势并可能形成社会共振，乃至出现动荡。经济问题引发政治问题，又一次显示出其逻辑惯性。这些问题积累已久，非小打小闹的修修补补所能奏效，必须下决心推进包括环境管理体制在内的行政管理体制改革。

胡锦涛主席在 2011 年亚太经合组织（APEC）工商领导人峰会上指出，“中国将加快建设法治政府和服务型政府，深化行政审批制度改革，减少政府对微观经济活动的干预，健全制约和监督机制，推动政府服务朝着更加规范有序、高效便民、公开透明的方向发展。”温家宝总理更强调，“政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。”“十二五”规划纲要提出要“更加重视改革顶层设计和总体规划”。所有这些都奠定了环境管理体制机制改革的政治基础和理论基础。

近年来，经济社会发展暴露出的产业结构和经济发展方式问题以及随之而来的环境问题集中爆发引致的社会不和谐与政治不稳定问题，积聚了强大的社会压力，促进了环境保护从认识到实践发生重要变化。第七次环保大会的召开与相关政策宣示表明，保护环境是关系当前与长远、国计与民生、和谐与稳定的大事，关系经济持续健康高效运行，关系党和政府的形象和公信力，进一步加强环境保护具有十分重大的意义。环境保护正在实现价值、理论与实践的回归。所有这些都正在转化为改革的强劲动力，环境保护体制机制改革具有坚实的经济基础和社会基础。

30 多年来我们积累了许多社会主义市场经济条件下改革开放的成功经验，特别是政府机构改革正反两方面的经验与教训，这些都是我们进行新形势下环境管理体制机制改革的宝贵财富。国际上，欧美等发达国家在环境保护及其体制机制方面更是有丰富的、成功理论与实践可资借鉴（见“世界主要

国家环境保护管理体制分析”)。国内国际环境管理体制机制改革的经验都是我们实施新一轮环境管理体制机制改革的实践基础。

新的一届政府将在 2013 年组成, 必须抓住历史机遇, 在保持经济社会政治稳定的前提下推进各类深层次改革, 构建适应社会主义市场经济体制的现代环境管理新体制, 因此从顶层设计国家环境保护管理体制, 对实现党的十七大确定的主题主线和提升生态文明水平具有重大意义。

二、构建现代环境管理新体制的顶层设计

(一) 职责定位

从现代政府职能定位来说, 公共服务成为 21 世纪公共行政和政府改革的核心理念, 它同经济调节、市场监管、社会管理构成现代政府的四大职能。虽然环境保护的其他职能均有涉猎, 但公共服务仍然是环境保护最基本、最核心的职能。

中央政府环境保护主管部门的职责应该定位为“制度供给、源头预防、执法监察和目标考核”。制度供给就是统一组织制定全面涵盖一切生态环境与保护行为的, 包括法律、法规、规范、标准、政策等在内的一切广义环境保护制度; 源头预防就是实现从中央到地方和各部门的环境保护参与一切经济社会发展的综合决策; 执法监察就是全面严格监督监察各级政府、社会组织和公民执行统一的生态环境保护制度情况, 调处各类重大环境纠纷; 目标考核就是一切围绕生态环境质量持续改善目标的实现考核, 包括环境保护部门工作在内的各级政府、各部门及其领导的执政绩效。上述四项职责覆盖全部国土的一切环境要素和领域, 包括陆上和海洋; 地上和地下; 工业、农业、林业、资源开发和旅游等全部产业; 生产、流通、消费与文化诸领域。这样也就不必刻意追求把其他部门领域里的环境保护和生态建设归并到环境保护部门, 它们都是环境保护部门执法监察和目标考核的对象。

这种职责设置的要点是省级以上环境保护部门代表政府主导制度供给和目标考核, 淡化和不直接从事污染减排、环境治理和生态建设工作, 着力制度供给、目标考核、综合决策和重大问题调处; 市县一级政府以完成生态

环境质量持续改善目标为驱动力,把执法监察、污染减排、环境治理和生态保护作为改善辖区生态环境质量的主要措施。这里的关键是要做到环境质量说得清,改善目标过得硬,公众参与聚压力,考核结果定升迁。

下面的总体设计也主要集中于中央政府环境保护管理体制机制的设计。

(二) 现代环境管理新体制的总体设计

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,紧扣科学发展主题、加快转变经济发展方式主线和提高生态文明水平新要求,坚持“在发展中保护,在保护中发展”的战略思想,突出围绕生态环境质量持续改善这个环境保护的核心任务,抓住制度供给和目标考核两个基本点,筑牢源头预防、信息公开和公众参与三大基石,以制度创新和科技创新为动力,着力构建完善的环境标准规范体系、独立的环境质量监测与评价体系、严格的环境管理和环境执法体系、环境风险应急响应和管理体系等依法、科学、廉洁、高效的环境管理和技术支撑体系,全面提高环境保护法律制度的有效性,努力构建适宜于社会主义市场经济和现代政府的环境保护管理新体制。

1. 环境保护的核心任务

我国宪法明文规定,“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”,这也是环境保护的核心任务。李克强副总理在全国第七次环保大会上的讲话也指出,“人们生存和发展的基本载体是环境,环境状况与人的健康状况息息相关,优良的环境越来越成为城乡居民的普遍追求。我们必须坚持以人为本,认真回应人民群众的迫切愿望,切实抓好环境保护。”随着我国社会经济发展水平的不断提高,人民群众对赖以生存的生活环境和生态环境提出了越来越高的要求,政府也将高的环境质量作为公民的基本权利看待,高质量的生活环境也被国际社会认为是基本人权之一。基本的环境质量是一种公共产品,是政府必须确保的公共服务;良好的生态环境是先进、可持久的生产力,是一种稀缺资源,是经济社会持续发展的物质基础和基本支撑。但是,由于我国多年的经济社会发展,积累了大量的环境问题,人民群众的不满情绪显著,群体性事件不断发生,因此,环境保护管理体制应牢牢抓住持续改善生态环境质量这一核心任务,切实回应人民群众的关切,增进人民群众的福祉,保护赖以生存的家园,保障公民的基本生存权利,同时