

# 加强中国环境管理能力政策建议综述

2008年1月18

## 一、 背景

本综述基于六个机构关于中国环境管理的研究报告。本综述主要关注这六份报告中涉及环境立法、监管体制、管理机制和政策工具等方面的政策建议，识别研究结论的异同，指出未能论及的重要问题，总结下一步需要关注和应当采取的行动。此外，本综述还包括与国际研究机构合作的中国专家的主要研究发现。

这六份报告是：

研究报告名称	研究机构	完成时间
中国环境：下一步行政改革的行动	世界银行（WB）	2002年12月
中国环境绩效评估	经济合作与发展组织（OECD）	2006年7月
中国环境执政能力研究	中国环境与发展国际合作委员会（CCICED）	2006年11月
加速环境监管体制改革，促进节能和环保双目标的实施	中国可持续能源项目（CSEP）	2006年11月
中国国家环境分析	亚洲开发银行（ADB）	2007年5月
中国的环境治理：基于国际经验的改革建议	美国自然资源保护委员会（NRDC）	2007年6月

## 二、 各报告提出的问题和政策建议综述

### 1. 中国环境管理能力的主要问题

各报告都分析了中国环境管理能力存在的主要问题。尽管角度略有差别，但是识别出的问题是比较相似和统一的：

- (1) 国家环保总局规划、实施政策和协调相关机构的行政权限和能力不足
- (2) 缺乏部门间协调和将环境问题纳入经济决策之中的能力
- (3) 缺乏监督地方环境执法的能力，各级政府的环境管理职责不明确
- (4) 环境保护措施不健全（环境影响评价制度效果差）
- (5) 环境监测和统计体系不可靠
- (6) 过度依赖命令-控制型手段
- (7) 法律条款含糊不清以及立法、执法和司法权威彼此矛盾
- (8) 公众的权利受限，公众难以参与到决策之中，且环境信息难以获取

## 2. 政策建议综述

### (1) 概述

各研究报告都涉及到了现有行政权限和能力不足问题。CCICED 认为这是环境治理能力的首要挑战,认为该问题导致“国家环保总局难以参与到国家环境优先领域的政策制定过程”。CSEP 也认为“环保部门地位不高很大程度上影响了综合决策中的参与能力”。实际上,早在 2002 年 WB 的研究报告中就提出了这个问题。然而时过五年,问题仍未解决,也未见转机。环保部门履行将环境问题纳入经济决策之中的职责日益困难。这不仅在于环保部门行政权限和能力不足,而且环保部门与其他部门之间以及环保部门内部缺少协调机制。就此,各研究报告一致认为应该建立环境部,并在现有体制基础之上建立稳定的部门间协调机制。这些研究报告的建议有所区别,但殊途同归,因为这是加强环保机构管理能力的前提。

在现行环境管理体制中,环境管理能力具体体现为平行管理能力和垂直管理能力。前者受到的关注比后者要少的多,然而无论哪一个都没有得到解决。推动中国环境保护的垂直管理体制改革也成为六个机构的一项重要政策建议,而平行管理问题,仅 CCICED 提出了相关的政策建议。此外,要加强环境管理能力还应具备两方面条件——增加人事编制和给予和事权相应的财权。

行政能力也影响了监管能力,但不是现有环境监管能力薄弱、环境问题频繁出现的原因。人事编制不足,财权不匹配,影响了监督地方环境执法的职责。不仅是人事和财权问题,各级政府的环境管理职责不明,立法含糊不清,立法、执法和司法彼此矛盾,现有法律法规赋予环保部门执法的手段过于单一、权责不明、惩罚不严,让环境执法出现了有法可依、但也无法可依的局面。加强环境法制建设,特别是加强环境执法能力建设成为 NRDC 政策建议的核心内容。

各报告还提出了其他方面的政策建议,比较一致的是对于环境政策手段的建议,即加大经济手段在现有环境政策体系中的应用力度,让市场机制参与到现有的以命令-控制型为主导的环境管理之中。值得一提的是,OECD 对中国水环境管理、大气环境管理、废物管理,自然和生物多样性管理等做了全面的分析,并提出了针对性的政策建议。

### (2) 政策建议分述

以下就各报告提出的主要政策建议做分题介绍。

#### 建立环境部

##### ● 设立大部制

研究报告普遍认为,要解决目前环保部门环境管理权限和能力问题,建立环境部是众望所归的选择。但是,建议分两种,一种是设立大部制,将现有环境部门的职权范围扩大,免除其它各部委与环境资源相关的职责,并入环境部的职权范围,从而提高环境部宏观调控能力。WB 建议“国家环保总局应当成为具有国务院部委机构地位的环境部,以确保将政府的环境问题纳入制定发展政策的各个方面”,并根据国际原子能机构的一份分析报告,提出“需要增加国家环保总局核安全与辐射管理部门的人员数量”。

## ● 现在的环保局升格

除了 WB、ADB 和 OECD 建议成立环境部外，其他三机构 CCICED、CSEP 和 NRDC 建议在现有职责范围基本不变的情况，理顺权责关系，即现有的环保总局升格。CSEP 认为“尽管环保总局行政级别已经是正部级，但在制定政策的权限以及参与高层决策等方面，与作为国务院组成部门的部位仍由较大差别，这种状况大大削弱了国家环保总局参与综合政策规划、与相关机构协调的行政权力和能力”。CCICED 认为“提升国家环保总局的地位，还会使问责制涉及更高层次的官员，使环境治理获得‘权责相当’的制度保证”。

### 建立国家各部委间协调机制

六机构认同建立环境部的同时，都建议在国家各部委之间，建立有效的协调机制，协调环保工作。建议主要分为两类，一是重建国务院环保委员会，另一类是重新建立一个协调领导机构。具体建议如下：

**ADB:** 重建国务院环保委员会，国家环保总局需要在经济手段的应用方面将其触角延伸至中央规划、金融和税务机构，并与土地、水利、林业和农业等主管部门建立更强大的合作关系。重建高层次协作与沟通机制（如国务院环境保护委员会）将有力推动这些举措的实施，用于共同承担职责并在整个政府内部更好地整合自然资源与环境相关政策的制定和措施。

**WB:** 应当成立机构间协调组织，例如原来的国务院环保委员会 (EPC)，以加强有关环境问题的跨部门协作，该组织的运作流程应精心设计，以便优化组织的活力与效力。该组织可以指派为“可持续发展委员会”，以便使其职能与政府的可持续发展目标保持高度一致。

**CCICED:** 成立由总理任组长、各相关部委负责人参加的环境领导小组，秘书处设在国家环保总局。

**NRDC:** 在国务院内部建立协调其它各部委环境行为、彰显国家环境保护决心的领导机构。

**OECD:** 跨部门工作组，协调监督环境税的调整，从而更好地实现环境政策目标，以及成立环境领导工作小组或者可持续发展领导工作小组在制度机制促进环境融入经济和部门决策之中。

### 加强环保机构的环境管理行政能力

如前面政策建议概述所述，加强环保机构的管理能力，是建立环境部和部委间协调机制的目的。要完成环境管理能力的强化，认为至少应该理顺环保部门内部的管理问题，也就是建立平行管理中的协调机制以及理顺垂直管理中的上下级环境管理体制。环保机构事权经由建部加以强化之后，就应当由上级赋予与事权相一致的财权以及增加环保机构人事编制等资源，这就构成了加强环保机构环境管理行政能力的条件。

## ● 平行管理

针对平行管理问题，仅 CCICED 提出了对策，建立国家环保总局内部机构的协调机制。CCICED 认为“国家环保总局需要建立更强有力的内部协调机制，加强传统上相对独立的部门之间的沟通与协调，建立更加综合统一的政策制定体系和数据管理。建立内部机制来评估所有新政策建议的环境、社会、经济影响，以保证国家环保总局政策建议的影响力和完整性。同时，需要建立内部机制来甄别新的环境问题与挑战”。

## ● 垂直管理

平行管理问题之所以比较少被提及，因为中国环保部门垂直管理问题更为急迫。上级对下级环保部门的监督鞭长莫及，上下级信息传导机制被割断，导致了近年环境事件频繁突发。于是，加强国家对地区环保机构的垂直管理，成为各研究机构纷纷献策的焦点之一。

CCICED 和 CSEP 从体制改革的角度提出建立省级以下的环境监管制度。CCICED 建议“改革地方环境管理体制，建立省以下环境直管制度；赋予省政府任命下级环保局长的权利并要求省政府为下级环保局提供运行经费。国家环保总局可以为通过为需要的省市提供财政支持来改进地方环境管理水平，赋予新近成立的区域环境执法办公室更多协调和指导地方环境工作的权力，建立更加严格的地方环境指标考核体系”。CSEP 也建议实行省级以下环保监管部门的垂直管理，“现有的中央与省级的政府环保架构维持不变，要积极发挥省级环保机构的权威性、主动性和积极性，担负起省级环保工作成效的负责制和问责制；打破省级以下环保机构向各级政府负责的局面，改由各省环境厅直接管理，掌控县级环保机构的人事任免权”，即“提升环保部门的政治地位，实施环保机构的‘半垂直管理’或‘垂直管理’体系，理顺环境监管体制”。

相比较而言，OECD 的建议力度稍弱，建议当前应“保持现有的当地政府对上级政府和当地居民环境负责，并向上级汇报环境绩效的管理模式”。而 WB 建议“中央政府应加强监管各级政府的环境工作成效；国家环保总局应当参照中国人民银行以及美国环境保护局的结构模式，建立地区级结构”。不同于 CCICED 和 CSEP 的是，WB 认为中央政府应保留相应的职责与权力，以便制定最低环境标准、管理事关国家利益的自然资源并确保符合国际环境协议等外部政策规定，而其他职能可以分散转移，只要建立充分而有效的监管机制，以保护更高的利益，包括确保达到全国性环境标准；然而，向省级以下机构分权时，应当尤其谨慎；因为地方政府更倾向于严格控制“有害公益”的环境问题<sup>1</sup>，而在管理工业污染方面效率较低。

## ● 加强环境管理能力所需的条件

由于各机构对垂直管理的建议有所区别，在涉及加强环境管理能力所需条件上也有所差别。不过，条件集中在两个方面：扩充人事编制，赋予和事权相当的财权和预算。除 OECD 和 ADB 提出该建议外，其他四机构给出了比较具体的建议：

---

<sup>1</sup> 它们包括消除噪音；管理并控制小型及非工业空气和水体污染排放；以及控制小规模环境溢漏。

**CCICED:** 增加预算和扩大国家环保总局的编制，提高中国中央政府环境管理系统的能  
力，以便其能够履行自身在分析、监测、管理、技术与专业培训以及执行等方面的职责。  
通过国家环保总局的资金支持，鼓励地方的环境管理体制的改革和创新。

**CSEP:** 基于对垂直管理的建立，建议充实县一级环保部门，坚决改变监管力度薄弱的  
局面；国家和省级政府应加大投入，建立县、乡、村环境监测网，提高环境管理能力。

**NRDC:** 显著增加其预算和人员，授予国家环保总局更大的拨款权。

**WB:** 应大幅提高国家环保总局包括人员配备水平在内的体制资源，使其与相应的国际  
参照对象保持一致。

### **增加环境管理政策手段，选择适合的监管措施**

中国现有的环境管理主要以命令—控制型手段为主。**NRDC** 建议中国的环境保护需  
要在传统的命令—控制型模式上发展并存的补充机制（如市场机制），以加强政府机构  
的环境执法能力。**CSEP** 认为由于缺乏配套政策和必要经济措施，造成我国总量控制得  
不到有效落实。从六份报告涉及的国际经验研究来看，在当前背景下，增加环境管理政  
策手段，特别是基于市场机制的环境经济手段，成为主要的政策建议。

**ADB** 将市场手段作为其最重要的政策建议，建议中国尽早地和广泛地使用市场手  
段，以提高自然资源的利用效率和控制污染。

**OECD** 认为，为提高环境政策的实施的效果和效率，应广泛地使用污染收费、使用  
付费、排污权交易等基于市场的环境政策手段。运用环境财政的支持，全面地实施污染  
者付费和使用者付费原则，提高公共环境支出的使用效果和效率。具体地，要实现价格  
能真实反映能源、水资源和其他自然资源的价值，并提高污染费。

**CCICED**、**CSEP** 和 **NRDC** 则希望利用市场机制调动企业自觉地履行环境社会责任  
和法律责任，其他手段还有 ISO14000 环境管理体系和环境信息公开等。

此外，**ADB**、**OECD** 以及 **NRDC** 还提出了监管措施选择方面的建议。**NRDC** 和 **OECD**  
强调将许可证制度作为主要的监管措施，特别是 **OECD** 建议将许可证制度作为污染防治  
的核心措施。此外，**ADB** 和 **OECD** 坚持采取更强的 EIA 来加强监管，包括 EIA 后的监  
管和其他措施弥补现有 EIA 制度无法企及之处。**NRDC** 和 **OECD** 都提及要从行政机构  
和技术进步两方面提高中国环境监测体系，但是都没作为一项重要的政策建议。

### **立法、司法机构应发挥作用以提高中国环境管理能力**

中国环境立法和司法的薄弱表现为：一是环境保护法律体系的混乱并参差不齐，比  
如 **CCICED** 提出“环保法律和有关资源、能源法律体系之间的不一致”。二是环境法律  
体系有待充实和完善，如 **CSEP** 提出“在生态环境监管方面尚缺乏法律支持”。三是环  
境法规偏软造成环保机构执法困难，削弱机构的行政权威性。四是司法部门人员环境保  
护相关知识的欠缺，导致了司法机构尚未完全发挥环境保护的作用，特别是在环境诉讼

和损害赔偿方面。

就此，各机构给出了不同的建议，但目的是类似的——加强环境管理的法律基础，加强环境执法监督能力。

**CCICED:** 加强全国人大监督环境法律执行方面的职能，全国人大环资委应具有足够的专业人员和资金支持来进行调查分析，保障对现有环保法律的修订和新的环保法律制定工作的顺利进行。这一建议也适用于地方各级人大立法机构。加强对法官和律师在环保问题和解决方法上的培训，使他们真正了解环境污染与人体健康之间的关系；为他们提供足够的知识和工具，从而应对复杂的环境责任诉讼和有关赔偿问题。

**CSEP:** 修改环境保护法，显著提高环境处罚标准和执行力度，完善总量控制等配套政策。树立各级人大监督机构的权威性以及问责制，推动和完善环保和资源利用的民事诉讼。

**NRDC:** 让公众有更多机会参与执法；允许政府对环境违法行为进行民事执法。

### 增加环保投入

增加环保投入成为 ADB、CSEP、NRDC 和 OECD 的政策建议之一。其中，ADB 建议环保投入应占到 GDP2% 以上，并创新地利用国家基金。OECD 则从环境财政的角度，希望增加环境的财政投入，以保障环境经济手段的实施。NRDC 结合发展中国家环境管制的经验，建议加大在非传统管制方面的资源投入，强调公众参与、信息公开、技术更新的筹资机制以及促使污染者内化污染成本的合理的定价机制。

### 鼓励公众参与

公众参与一直被国际上认为是监督环保立法、司法和执法的有效途径。建议推动环境公众参与进程，毫不例外地成为各机构一致政策建议之一，各机构希望公众参与能融入到各种环保行动过程之中。建议主要集中在以下几个方面：推行环境信息公开化制度，提高公众环境意识，鼓励公众参与到政策制定和监管之中，促进 NGO 的发展，强化企业环境责任。

**CCICED:** 提高公民与 NGO 的法律地位，向公民提供参与环境决策的相关教育以及相关服务；针对某些具体环境问题，建立公众环境咨询机构，扩大政府与公民社会的沟通与交流。

**CSEP:** 现有环境立法对公众参与环境保护的重视不足、规定的可操作性差、规定的范围过窄、确定的参与形式过于单一以及信息支持的规定有待完善，公众参与环境保护的立法亟待完善。

**NRDC:** 创建一个鼓励民间机构形成和发展的管理系统。为进一步便利公众参与政府环境决策的渠道，中国应该考虑设立在各级政府设立环境咨询委员会。

**WB:** 让公众在这些法律的制定过程中发挥更大的作用，同时参与环境影响评估流程和诸如空间规划等其他有关的环境决策活动。

OECD: 开发环境绩效指标、环境相关的经济信息和分析以及环境核算来提高环境信息质量。加强特别是对青年的环境意识教育。

### 3. 研究机构提出的最主要的行动建议

OECD: 为了实现“十一五”规划提出的建立资源节约-环境友好型社会, 中国需要加强环境政策执行力度, 进一步将环境问题纳入经济决策之中。

CCICED: 升级 SEPA 为环境部, 修订环境法律和法规, 提高惩罚力度, 建立省级以下的垂直管理体制。

ADB: 重点在中国西部的中小城市加强环境管理能力建设, 提高 EIA 的作用以及制定国家宏观环境战略。

CSEP 和 NRDC: 加速环境监管体制改革, 提升环保机构的决策权力和执法能力, 改善环境问题。

## 三、 主要结论和政策建议的异同

### 1. 结论的异同

共同的结论是: 中国环境管理能力的问题主要在于环保机构权责不明, 体制不顺; 另外一点共识就是, 环境保护还没有纳入经济决策之中。

各机构研究重点的差异, 决定各报告结论的侧重有所不同。

ADB 认为中国在环境管理能力上需要解决以下两个问题: 一是人力与财政资源的使用需要具备战略眼光和更为高效; 二是目前的主要障碍并不在于资金, 而是体制和监管。

CCICED 和 CSEP 就环境体制和监管问题, 提出了中国当前面临的挑战。CCICED 认为首要的挑战是国家环保总局在政策规划、实施以及与相关机构协调方面的行政权利与能力不足。而 CSEP 指出存在问题的范围则要比 CCICED 宽泛许多, 涉及法律、环境管理手段等, 但是 CSEP 指明改善环境问题的根本途径应从整个环境监管体制的改革入手, 提高执法能力。

同样地, NRDC 认为, 中国环境治理的根本问题似乎在于执法能力太弱, 当务之急在于加强政府的机构能力建设使环境执法有效地进行。由此, CSEP 和 NRDC 政策建议的出发点是类似的——从环境监管体制入手, 旨在提高环境执法能力。

### 2. 相似的政策建议

- (1) 建立环境部, 成立部委间协调机构, 加强环保机构的垂直管理, 扩充环保机构的人事编制并赋予和事权相匹配的财权; 增加环境保护投入, 推动公众参与, 加大立法和司法机构对环境管理的支持。
- (2) 在环境政策体系之中, 尽快地广泛采用基于市场手段的环境政策手段, 特别是

提高自然资源的价格以体现其价值，提高污染收费费率；在监管措施选择之中，选择一项措施作为核心措施，旨在改变当前措施繁多却低效的局面。

#### 四、 前述研究报告忽视的重要问题

##### 1. 环保机构内部的协调机制

六家机构中仅 CCICED 提出了环保机构内部的协调机制的问题。它同垂直管理体制和部委协调机制同等重要。特别是区域督察中心这样的派出机构同总局的协调机制。

##### 2. 关于职能设置

上述报告中提到了设立环境部，解决权责不明问题。但是与之息息相关的职能配置问题都未提及。在机构改革过程中，是否可以重新设置环保机构内部甚至各部委的职能，或者一并在环境部职能中重置。

##### 3. 环保投入增加的来源和去向

尽管一致支持增加环保投入，但是有关环保投入增加额的来源和去向，各报告没有提出明确的建议。