

# 建立完善最严格环境保护制度

俞海 张永亮 夏光 冯燕

党的十八大和十八届三中全会对加快建设生态文明制度,完善最严格的环境保护制度提出了明确要求。建立和完善最严格的环境保护制度是实现生态文明建设宏伟目标的重要保障和基础,也是缓解资源环境约束与经济社会发展之间矛盾、推动国家经济绿色转型、顺应全球可持续发展潮流的内在要求,也是深化国家保护制度改革、推动环境保护顶层设计和战略转型的重要任务,具有重大的现实意义。

## 最严格环保制度严在哪?

最严格环境保护制度,就是在当前经济社会发展阶段和技术水平条件下,为解决突出生态环境问题,确保生态环境阈值底线不被逾越和突破,以及为满足生态文明建设目标需求和要求而制定的环境保护制度,它更具有刚性和约束力,并能够得到有效实施和执行。最严格的环境保护制度包括一系列具体的目标、体系、执行与考核等,具有阶段性与动态性、科学性 with 公平性、区域性 with 差异性、可达性与有效性等基本特征。

对最严格环境保护制度的理解和认识,应把握几个关键点:

首先,最严格环境保护制度是一个政治表述,不属于纯粹科学意义上的概念。它体现国家的政治意愿,虽然不是科学意义上的概念,但在制定和执行具体制度时应遵循科学合理性。

其次,最严格环境保护制度是一个相对意义上的概念。从历史纵向角度看,在当时条件下,环境保护制度可能是最严格的,但是在新的发展阶段和条件下,这些制度应比过去更为严格。从地区或国家横向角度看,当前发展阶段下,我国的环境保护制度可能比其他发达国家同等发展阶段下的制度更为严格,甚至某些具体制度与发达国家当前一样严格或更为严格。

第三,最严格环境保护制度是整个环境保护制度体系的升级与优化,但是在,在具体操作中需要根据所要解决问题的重要性与紧迫性,分阶段针对具体的制度进行重点突破和改进。

第四,最严格环境保护制度是制度设计、执行、考核等不同阶段全过程的严格化,是能够得到最有效实施和执行的环境保护制度。“最严格”不仅体现在不断提高制度设计过程中,还体现在制度的执行与绩效评估考核过程中。

第五,最严格环境保护制度是为解决已退化到阈值底线的生态环境问题而提出的制度和政策调整的主张。因此,制度调整的倾向是更加刚硬化和更有约束力,需要采取更为严格的措施和政策等,目的是为了确保护生态环境阈值底线不被逾越和突破。

从长期看,建立和完善最严格环境保护制度是整个环境保护制度体系的刚硬化和严格化,是对当前制度体系整体和系统的改造,是对制度框架中各要素的普遍升级,从而适应建立系统完整的生态文明制度体系的要求。

从短期看,建立和完善最严格环境保护制度是要结合当前的环境管理能力 and 需求,在现有的环境保护制度框架下,将一部分急需建立、改进或落实的制度严格化,以解决目前最为突出的环境保护制度问题。

## 国内外经验几何?

环保制度的严格化并非一蹴而就。发达国家环境保护制度的建立和完善,经历了从无到有、从局部到全面、从粗放到精细、从宽松到严格的过程。例如,自1971年首次发布《国家环境空气质量标准》以来,美国环保局根据每个阶段最新的科学研究结果、经济技术发展水平和国家管理需求,对标准进行了10余次修订,在指标不断调整的基础上,标准也不断收严。发达国家环保制度严格化过程中的先进经验,值得我们借鉴。

一是以严格的法治为基础。美国、日本等发达国家建立了严格的环境法律、司法和执法体系,形成了主要运用环境损害司法赔偿手段而不是行政处罚手段解决环境行为和纠纷的方式,对破坏生态环境的行为实行严格、严厉和公正的执法。例如,美国生态环境保护监管和执法职能都有明确的法律依据,联邦对各州政府的环境管理工作实行严格考核,造就了一个强有力的监管机制。

二是以环境质量改善为目标导向。从美国和日本的历史经验可以看出,污染物控制是环保部门开展环境管理的基础工作,也是实现环境质量改善的核心手段。其在开展污染物控制工作的同时,一方面,非常重视污染控制与质量改善的响应关系,将污染控制的各项制度与环境质量挂钩;另一方面,

对影响环境质量的多项污染物因子排放进行全面和严格控制。

三是制定全面、科学、严格的环境标准体系。环境标准是制定和评估环境目标和其他政策、决策绩效的直接依据和基础,包括环境质量标准、污染排放标准等。这些标准需要根据对环境问题的科学认识、经济社会发展阶段、社会公众对环境问题的经济和心理承受能力等合理制定。

四是加强环境信息的公开、社会公众的参与和监督。发达国家环境保护工作的发展,得益于公众环境意识的觉醒和有效的公众参与,公众可以直接或间接参与环境立法、司法和执法的各环节,以及社区环境管理和监督过程中,维护自身的环境和健康权益。此外,信息公开是发达国家公众参与环境保护的前提条件和必要途径,信息公开透明度的提高,保障了公众的环境知情权、监督权、索赔权等权益。

此外,国内一些相关部门在制度严格化方面,也有一些经验值得学习和参考。

一是明确了生态保护红线。国土和水利部门在实施最严格的耕地和水资源管理制度时,都首先确定了红线目标,并且目标设定非常明确。国土部门围绕18亿亩耕地红线形成了基本农田特殊保护、耕地占补平衡和土地调查等制度和考核办法。水利部门围绕水资源总量、效率、纳污等3条红线,形成了用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污、水资源管理责任考核等制度。

二是以有力的监督考核和监管执法为保障。国土部门在实施最严格土地管理制度的过程中,形成了一套行之有效的监督考核机制和监管执法体系,对地方各级政府形成了很大的震慑力和约束力。水利部门已经印发了最严格水资源管理制度的考核办法,并开始在地方试点定量考核。

三是强化技术手段和能力建设。国土部门采取航片和卫星技术开展土地测绘、测算、考核和督查工作,目前已经形成了较为成熟的技术体系。水利部门经过多年研究编制完成的《全国水资源综合规划》,为设定水资源的3条红线提供了科学依据,相关的水文监测机构、方法和手段也为推动最严格水资源管理制度提供了基础条件。

## 我国环保制度问题何在?

从20世纪70年代环保工作起步至今,我国的环境保护制度已经基本形成了以环境法治制度、环境管控制度、环境经济制度等为主体的制度体系。其中一些制度的实施取得了很好的效果,对于控制环境污染、改善生态环境起到了重要作用,但也存在诸多问题,主要体现在以下几方面:

第一,环境违法成本低的问题并未得到有效解决。环境立法缺位、处罚偏轻。环境保护的体制、职能和部分管理制度在环境法律中并没有得到明确和细化,一些重要的环保领域立法缺失,行政处罚普遍偏低。运用司法手段解决环境问题的制度尚未建立,环境民事赔偿法律制度不健全,司法诉讼渠道不畅,生态环境损害难获赔偿,生态环境破坏者并未得到应有处罚。基层行政执法缺乏强制手段,现行法律规定执行不到位,缺乏有效性。

第二,环境管控制度执行效率不高且效果不佳的问题依然存在。针对决策者的制度不健全,当前环境保护制度并没有解决指挥棒问题,资源消耗、环境损害和生态效应尚未纳入经济社会发展评价体系和各级政府政绩考核的绩效考核体系,绿色发展绩效评估机制和环境保护责任追究制度并未形成。促进政府与市场、公众良好分工的体制机制存在缺位,政府、市场和公众的关系有待厘清。排污收费、排污许可证、污染物总量控制等部分现行制度设计不合理,执行不到位,难以适应当前环境管理和监管的需求,亟待围绕环境管理转型进行调整。

第三,环境经济制度未能充分发挥市场在环保领域资源配置中的决定性作用。环保领域资源配置中起决定性作用的环境财税金融体系尚未建立;环境损害成本的成本合理负担机制,如环境资源产品定价机制、收费机制和税收机制等尚未形成;现有经济制度政策之间协调不够、配套措施不足、技术保障不力。

## 如何建立最严格环保制度?

建立最严格的环保制度,必须注重长远,坚持整体、系统和全面改造当前制度体系的长期方向。要使环境法治成为统领和指导环境保护全局的根本性制度和最高意志;要按照环境质量改善和环境健康风险防控的管理导向,围

绕为社会公众提供优良环境公共产品、实现环境管理战略转型的管理目标,依据源头严防、过程严管、后果严惩的管理思路,设计、调整和改进环境管控制度;要建立能够在生态环境保护资源配置中发挥决定性作用的市场和价格制度,使环境资源成本得到充分体现,生态破坏和环境污染导致的负面外部环境成本得到赔偿,生态环境保护产生的正面外部环境成本得到补偿,促进经济活动朝着资源节约和环境友好的方向调整和迈进。

具体来讲,建议主要加强以下几方面工作:

**第一,建立最严格的源头严防制度。**建立符合生态文明建设要求的环境保护目标体系、统计体系与核算制度。围绕生态保护红线,建立严格的环境准入制度,强化污染企业停产治理、淘汰和退出。改革和完善环境影响评价制度,将环境质量改善和环境风险可接受水平作为环境影响评价的基本准则,以是否能促进环境质量改善为评估标准,开展战略、规划、政策和项目环评。建立重大项目(政策)社会风险评估制度,健全社会风险民意沟通和利益诉求机制,强化社会风险化解工作机制。

**第二,建立最严格的过程严管制度。**建立能够充分体现地方政府环境保护工作实绩的领导干部政绩评价考核制度。建立统一公平、覆盖主要污染物的排放许可制度。探索深化以环境容量为基础,以环境质量为导向的总量控制制度。建立最严格的环境排放标准体系,充分发挥环境标准的引领和导向性作用。建立严格监管所有污染物排放的环境监管和行政执法制度,探索环保部门和公安部门联合执法的联动机制,推动建立从中央到地方的环保警察队伍。

**第三,建立最严格的后果严惩制度。**推行党政领导干部生态环境审计和终身责任追究制度,对不顾生态环境盲目决策、造成生态环境损害严重后果的官员,实施终身责任追究,包括政治责任和法律责任的追究。建立生态环境损害赔偿和刑事责任追究制。强化生态环境损害赔偿和责任追究,建立环境损害鉴定评估机制,健全公益诉讼制度,完善环境审判体制机制,探索建立环境污染损害赔偿基金制度。

**第四,建立最有效的经济调节制度。**建立绿色财税金融制度体系,如建立绿色公共财政体系,推进环境税改革,制定基于环境成本考虑的资源性产品定价政策,完善和深化绿色信贷、环境污染责任保险、绿色贸易政策体系等。推动实施排污权有偿使用与交易制度,建立基于总量控制、排污许可和有偿使用的排污权交易制度,加大排污权交易的组织机构和监管能力建设。建立平衡生态产品生产者与受益者利益关系的生态补偿制度,建立通过财政转移支付向生产者购买生态产品的生态补偿制度,保护和环境权益在不同区域、群体、保护者和受益者之间的公平分配,调节生态产品生产者与受益者之间的利益关系。

**第五,完善公众参与制度。**健全环境保护的公众参与制度,推动环境公共治理体系和治理能力现代化。在法律法规中明确公民环境权利,完善保障公众参与、引导和监督的信息公开、立法听证等制度。明确政府、企业和公众等在环境保护中的主体责任,通过建立政府、企业、公众定期沟通、平等对话、协商解决机制,引导公众参与环境保护制度评估和考核。完善环境新闻宣传机制,引导新闻媒体,加强与舆论监督。推动社区环境圆桌会议制度。科学引导民间环保公益组织发展,搭建公众和政府良性互动平台。

**第六,改革生态环境保护管理体制。**在中央层面,划清资源、生态和环境3个领域的关系,将资源领域包括其所有、使用和监管作为独立序列,将生态保护和建设如林业建设等作为独立序列,监管所有污染物排放,监管生态保护与建设的结果、监管资源开发和利用中的环境影响。在中央和地方分工层面,明确事权和财权的分配,中央职能部门负责制定相关制度、政策和标准,督查地方政府的执行,督查地方政府所负责的生态环境质量,协调跨区域流域关系等,地方政府负责具体执行,负责生态环境质量改善和环境风险控制。

在环境保护系统内部,按照生态环境要素设置内设管理机构,按照国家监察、地方监管、单位负责的监管体系,建立独立而统一的环境监管体制,排除地方政府对环境监管和执法的不适当干预。

**作者单位:俞海、张永亮、夏光,环境保护部环境与经济政策研究中心;冯燕,环境保护部政策法规司**

## ◆王东

伴随着经济社会的飞速发展,我国的生态环境形势日益严峻。党和国家对此高度重视,提出建设美丽中国的战略任务,大力推动生态文明建设,并加快推进环境保护立法进程。为实现这一目标,在环境保护税立法过程中,应着重处理好以下六对关系。

**处理好两个体系之间的关系。**环境税的开征涉及环境管理体系和税务征收管理体系。这两个体系由不同部门负责实施,两部门之间应相互支持配合、协同共进。就征税机构而言,若向污染者征收环境税,就必须首先了解污染者的生产运行情况,核定其耗费环境资源的具体数量。然而,由于征税机构与污染者之间存在信息不对称的问题,且缺乏核实企业耗费环境资源情况的技术能力,故需要环保部门提供相关支持。与此同时,征税部门通过征收环境税,有助于遏制环境污染行为,促进环境质量提升。

**处理好环境保护税收入分配和使用之间的关系。**首先,要处理好中央与地方收入分配的问题。我国开征环境税主要通过费改税的形式进行,排污费收取后主要用于地方治理环境污染、进行环境基础设施建设,开征环境税后,中央和地方收入分配的问题必须处理好。其次,要处理好环境保护税使用的问题。发达国家的经验表明,如果将环境保护税用于专门的环境基金,实现专款专用,公众就会支持这一税收,否则就会引起质疑。鉴于此,发达国家普遍建立了环境税专款专用制度,如法国将95%的环境保护

## ◆罗岳平 曾钰 刘妍妍

当前,我国大气污染形势严峻,大范围的灰霾天气频繁出现,准确地预报预警和预测城市空气质量变化趋势,既是群众正常生活的需要,更是全面降霾的技术支撑。只有多轮驱动,综合分析,才能做好城市环境空气质量预报工作。

**首先,空气质量预报预警需以完善的监测体系为基。**

**应动态调整监测点位。**我国城市面貌仍处于变化期,大拆大建的现象比较普遍。一方面,要尽可能保留历史点位,便于跟踪分析城市环境空气质量的变化趋势;另一方面,城市的扩建与发展要适应局部环境的变化,相应调整监测高度等条件,保证监测结果的代表性。

**应提高大气自动监测设备的运行质量。**大气自动监测站的选点,其建设是一次性的,运行维护则是长期的。总体来看,大气自动监测设备性能还有较大提升空间,如果不精心运行维护,就会产生较大测量偏差。特别是在很多城市,大气自动监测工作启动快,但人员力量储备不足,驾驭不了这些精密仪器。若设备运行不稳定,人员素质不高,监测结果的准确性就无法保证。对此,必须加强培训,配备专业的人员队伍,尽快形成判断、诊断和维护能力。

**其次,空气质量预报预警需以专业预报平台和成熟队伍为梁。**

要建立预报预警平台,包括监测数据共享与综合观测应用、排放清单管理、预警预报、区域预报信息等服务等系统。在一些发达地区,预报预警平台已经建成并运行,但大部分省级平台还在等待建设,实际平台建设更是处于起步阶段。鉴于气象预报的情况,城市环境空气质量预报预警至少要覆盖省、市、县二级工作网络,尽快开展标准化

## ◆蒋绍辉

行政区域交界处“土小”污染企业的归属及管理,一直是基层环保部门头疼的问题。现有执法手段和监管措施要落实到这些偏僻村庄的“土小”企业上十分困难,往往是未经环评就进行建设生产,污染物未经处理就直接排放。

以苏北鲁南的小石英砂加工企业为例,小石英砂加工是郟城、新沂、东海3县市交界处的传统加工业,原有石英砂加工企业坊近千家。石英砂加工污染较重的是酸洗石英砂企业,生产粗放、酸水直接渗排,产生的环境问题较为严重。此外,石英砂的原材料石英石分布于农田浅表层,采挖分散,破坏基本农田;大部分石英砂加工企业一直是家庭作坊式经营,主要分布在村庄周围、路边地头,多为农民自发性生产经营,企业规模小、布局散、设备简陋,生产不正常,管理难度大。

随着公众环境意识不断提升,周边群众对石英砂加工企业尤其是酸洗企业环境污染反映强烈。近年来,虽然加大力度依法查处了许多污染企业,但在交界处偏远农村,跨区域的环境和资源往往成为当地悲劇的产物,环境违法企业在跨行政区域地带与执法人员玩起时间差、游击战,致使环境违法行为屡查不止。

交界处“土小”企业整治责任重大,任务繁重。笔者建议,应在全面掌握污染整治后,将交界处“土小”企业环保整治分两个层面强化监管:

首先,行政区域内部应落实好三

# 环境税立法不应忽视六对关系

税收入交由国家或跨地区的机构进行专款专用。我国可借鉴执行专款专用制度,将税收专门用来治理污染,建设环境保护设施,加强环境管理,以充分发挥环境税的作用。

**处理好公平与效率之间的关系。**环境税收制度要体现公平。在资源环境的开发、利用和保护上,所有主体一律平等,享有同等的权利,承担同等的义务,因此,也应对自己所耗费环境资源负担相应的成本代价。与此同时,要注重效率原则。向纳税人征收环境保护税,会增加其成本,因此,确定合理的成本、使纳税人合理负担就显得尤为重要。若强制污染企业承担过重的污染责任,可能会使企业面临破产,显然不利于经济的可持续发展。因此,在设计环境税税率时,应保持总体税收的平衡和稳定,使纳税人不会因为缴税而不堪重负。

**处理好国际之间的协作关系。**当前,全球化深刻影响着每一个国家的利益。在这种背景下,征收环境保护税不能仅考虑本国国内的情况,还要综合考虑国际因素的影响和制约。由于环境税改变了相对价格,提高了企业成本,如果这一成本价格信号无法传递给国际用户,且税负转嫁难以实现,就削弱了本国企业的国际竞争力。因此,应高度关注环境税对本国企业参与国际竞争产生的副作用,加强同其他国家协作,力争做到

协同行动,努力为本国企业创造适应国际化的条件,切实保护本国企业的竞争力。

**处理好环境税收制度与经济发展的关系。**开征环境保护税会深刻影响一个国家的经济发展。国际上一些学者对环境税如何影响经济发展进行了研究。有研究认为,开征环境税对经济发展起到副作用,并质疑哥斯双重红利论的存在;但也有研究认为,开征环境税对经济发展产生正效果,如Mill-ock and Nauges通过对法国空气污染治理的经济影响的研究,认为环境税开征对经济增长有着显著的正影响。鉴于此,我国环境税的开征应与我国整体发展水平相适应,避免对经济发展产生副作用。应坚持合理适度的原则,以既能限制污染,又能促进生产方式转变为前提,建立适合我国国情的环境税收制度。

**处理好环境税与其他环境保护手段的关系。**开征环境税并不解决环境问题的万能药方,它具有局限性,在有些环节或领域,它的作用可能会受到限制。在国外,为克服这一弊端,就将能源开发利用与环境保护相协调,注重将传统的行政手段同市场手段结合起来。因此,要将开征环境税与其他环境保护手段紧密结合起来,使之互为补充、协同共进。

**作者单位:中共青海省委政策研究室**

# 城市空气质量预报需多轮驱动

建设研究,提出软、硬件配置要求,确保上下兼容,避免投资失误或浪费。

要培养优秀的预报预警人员。软件预报结果是粗略的、方向性的,需要预报预警人员结合实践经验,并使用辅助信息进行修正、集成。因此,预报预警人员不仅要熟悉各种软件的使用,善于通过网络收集辅助信息,更要有协同创新、综合分析能力。与国外相比,我国的环境预报预警基础较为薄弱,尤其表现在源清单不完善方面,准确开展预报预警的难度较大。在这种情况下,人员素质至关重要。因此,要培养人员的钻研精神和奉献意识,树立完整的流程概念,规范预报预警操作。

**第三,空气质量预报预警需以部门协作为翼。**

大气环境复杂多变,大气污染物排放与扩散同当地地形、地貌及气象等条件密切相关,有效整合环保、气象、国土等部门及科研单位的信息资源,建立健全部门信息共享、情况报告、专业会商等制度,有利于提高城市环境空气质量预报预警能力。

从气候角度看,全球气候变化使中纬度气旋减弱或北移,由此引起天气系统停滞或阻塞现象多发,风速减小、热带气旋频率降低等都可能引起区域或局地大气污染的加剧。气候变化可以通过改变地面气温,加速某些大气污染成分体物的自然源排放,甚至可以造成改变大气环流形势,改变污染物的传输方式。短期的天气变化对城市环境空气质量的影响更为直接,一场强风、大雨或者降雪都能显著

提高城市环境空气质量。

鉴于气象条件对城市环境空气质量的影响,必须加快建立气象—环保—大气污染联合会商平台,环保与气象作为城市空气质量预报预警工作的两翼,尽可能为市民提供准确的预报预警结果,方便市民的生产生活活动。应做好顶层设计,明确分工、监测结果发布等事项,加强部门之间信息和资料的交流共享,彼此开放数据库,针对每天的预报结果定时会商。

**第四,城市环境空气质量预报预警要注意区域协作。**

大气的流动性比较强,污染物扩散速度快,局部排放有可能发展成区域污染事件。在有风的天气里,下风向城市因上风向排放城市污染物跨境输入而出现灰霾天气,这样就将外源源清单延伸到周边城市。因此,参考上下游城市的预报预警结果很有必要,尤其是在发生大范围灰霾天气的情况下,区域协作大有裨益。

**第五,城市环境空气质量预报预警要善于把握规律性。**

短期的城市环境空气质量变化是杂乱无章的,但放大时间跨度,其变化又具有明显的规律性。例如,夏秋季节每4~8天为一个变化周期,而冬春季节每3~7天为一个变化周期。在周期内,城市环境空气质量逐渐恶化,随着风雨等气象条件的出现,空气质量又恢复到较好水平,然后再开始下一个周期。把握了规律性,就为评价单次预报预警结果提供了依据。

**作者单位:湖南省环境监测中心站**

# 行政交界处土小企业怎么管?

个强化。

**强化执法联动。**加强区域内环保、公安、水利、安监、工商等部门间的协调配合,建立齐抓共管的工作机制,充分调动各职能部门的法律法规资源,自觉履行法定职责,加大对土小企业的打击力度,形成工作合力。

**强化责任落实。**镇、村作为责任主体,应严格履行属地监管职责,配合行政管理职能部门抓好整治方案落实。加强对工业企业的日常检查,对环境违法行为,依据法律法规给予行政处罚和刑事制裁。对非法加工企业始终保持高压态势,防止死灰复燃,巩固综合治理和专项行动的成果,不给违法行为提供生存土壤。

**强化督查督办。**地方县级政府应定期检查调度环保专项整治工作,强化人员力量,明确责任,加大力度,对查出的问题从严处理。跟踪检查,对部门和单位的整改落实情况旬一督查、一月一通报,对落实不力、拖延不办的,严肃查处,追究责任。

**其次,跨区域间环境整治应创新管理机制。**

一方面,要创新管理执法机制。以鲁苏交界环境保护联合会为例,随着两省交界地区经济的快速发展,对环境的污染问题也随之而来,尤其是

各种“土小”企业蔓延,环境污染事件和纠纷时有发生。由于是跨界污染,双方都不愿意承担责任,出现了互相埋怨、互踢皮球的问题。随后,山东省和江苏省相关县市环保部门通过交流沟通,达成了解决鲁苏交界处跨界污染问题的共识,按照联防、联治、联控、联动的八字方针,联合打击鲁苏交界区域环境违法行为,共同协商解决跨区域环境污染纠纷问题。一些原本需要由省环保厅或上级环保部门协调的交界环境污染问题,现在通过联合会调动综合执法机制就可以解决,有效地维护了鲁苏交界地区的环境安全和社会稳定。

另一方面,要创新目标考核机制。山东郟城与江苏新沂在交界的两个断面安装地表水质自动监测装置,监测项目、地点、频次由上下游环保部门协商确定,实行上下游污染补偿机制。建立健全跨界环境监测制度和网络,建立区域环境监测信息平台,实现区域环境监测信息共享。目前,两县交界处的自动水质监测站已正常运行,加强了区域环境监察和监督管理合作,推动了相邻省(区)双边或多边合作,逐步统一了环境监管政策。

**作者单位:江苏省新沂市环境保护局**