

论环境保护管理体制的 改革与创新

Reform and Innovation of Environmental Protection Management System

马 中 吴 健 (中国人民大学环境学院, 北京 100872)

摘 要 中国的环境问题正在变得越来越复杂,污染源表现为点源与面源的复合,污染类型表现为工业与生活并存,生态恶化的影响已经深入到社会经济的各个方面。面对这些压力,中国现行的环境保护管理体制已经显得力不从心,进行体制和制度创新已经是迫在眉睫。西方国家公共管理体制改革的经验和进程说明,环境保护已经成为当代政府最基本的职责之一。环境保护没有部门色彩,所代表的是国家和社会的整体利益,强化环境保护职能,能够抑制一些部门的利益动机。新的环境管理体制应当是高度统一的,应当是分工合作的,应当真正落实综合决策,还应当具备跨部门协调的功能。

关键词 环境管理 体制创新 综合决策

2001年,世界银行出版了新世纪的中国环境战略更新报告:《中国:空气、土地和水——新千年的环境优先领域》。在报告中,世界银行建议中国政府在实施可持续发展战略时,优先考虑三个领域,其中第一个就是改革和加强中国的环境保护管理体制。^[1]

1 历史的经验和教训

在20世纪的最后20年,中国的环境保护工作受到了全世界的密切关注。这种关注不仅由于中国经济持续高速的发展对于生态环境造成的巨大压力,而且来自于中国的环境管理在这种巨大压力之下通过不断努力所取得的成就,这种成就特别表现在对城市工业污染的控制方面。

中国城市工业污染控制的成就突出表现在当国内生产总值不断增长的同时,主要工业污染物的排放量不但没有上升,反而出现了不同程度的下降。而且这一成就的取得是在第二产业一直占主导地位的经济结构背景下取得的。回顾中国工业污染控制的经验,不难发现,环境保护管理体制发挥了重要作用。体制的这种作用主要表现在:(1)国家的最高决策层高度重视各级政府的环境保护职责;(2)初步建立了国家和地方污染控制的法律、法规、规章体系;(3)利用政府管理体制改革的调整的时机,不断加强环境保护行政主管部门的职能和地位;(4)根据中国的国情,正确地集中有限的资源,主要解决工业污染这一当时最突出的环境问题;(5)

根据环境问题的的发展,适时调整环境保护战略。

但是与工业污染控制相比,中国生态保护的现状和发展趋势令人担忧。中国生态保护在法制建设、行政管理、社会关注方面显得先天不足。因为经济发展对于生态环境影响的滞后性,生态恶化的后果也是最近几年才真正显现。体制性的障碍已经严重制约国家生态保护和建设工作正常进行,同时也造成资源的浪费。

工业污染和生态保护正反两个方面的经验给我们一个启示:即管理体制强与不强,是决定环境保护工作成败的关键。中国城市工业污染的势头初步得到遏制,没有和工业增长同步增加,最主要的原因之一就是各级政府不断加强控制工业污染的能力。相比之下,中国生态恶化的局面还没有得到有效控制,一个主要原因是政府的管理体制涣散、缺乏权威和低效率。由此可见,一个统一、强有力的环境保护管理体制对于实现国家的环境保护目标是至关重要的。

2 强化环境保护管理体制的必要性和紧迫性

自20世纪90年代后期以来,中国的环境形势开始呈现新老问题并存的复杂局面,环境问题的影响也开始作用于经济社会发展的各个方面。

就目前的环境形势而言,中国的城市工业污染虽然得到初步控制,但并不能因此认为环境保护已经大功告成。中国20多年经济发展的高速度

和不均衡,造就了中国环境问题的二元特征,当经济欠发达地区还在与常规的工业污染苦苦抗争时,在中国经济发达的中心城市,西方国家后工业时期的环境问题已经不期而至;城市工业污染仅仅是初步遏止住发展的势头,但其他类型的污染,包括城市生活污染、乡镇工业污染、农村面源污染还没有得到有效的控制;新型污染物不断出现;生态退化仍在继续。因此,中国当前的环境形势依然十分严峻。

中国环境保护的另一个棘手之处是环境问题正在变得越来越复杂,这是一个需要引起高度重视的发展趋势。污染源表现为点源与面源的复合,污染类型表现为工业与生活并存;地理范围表现为污染物长距离跨界传输;生态恶化的影响已经深入到社会经济的各个方面,甚至与污染问题交织在一起。

对环境问题的关注是因为环境问题可能导致的严重后果与深远影响。虽然,中国环境医学和环境流行病学研究还非常初步,揭示出的环境污染对人体健康的影响已经到了触目惊心的程度。环境后果的可怕之处还在于破坏的不可逆性和风险的不确定性。中国作为一个历史悠久的文明古国,珍贵的文化遗产也正在遭到环境污染的侵蚀和损坏。

在今后的几十年里,中国的经济还将保持高速增长,人口规模还要继续扩大。以工业为主的第二产业将继续作为中国经济增长的发动机。市场化进程和全球经济一体化可能产生更多的外部不经济性。而收入提高以后的中国居民将会有更加强烈的物质和环境消费需求。所有这些,都不可避免地对中国已经不堪重负的环境容量和自然资源施加更加沉重的压力。

面对这些问题和压力,中国现行的环境保护管理体制已经显得力不从心。这个体制在行使行政管理职权时还缺乏法律依据;最高决策层强调多年的环境与发展综合决策远没有得到落实;体制内的政府机构职能交叉、重合、冲突现象严重;一些资源开发管理部门还存在政府职能和企业行为界限不清的问题;作为国家环境保护最主要职能承担机构的国家环保总局还不是国务院组成部门,人员、资金和技术装备都严重不足。为了承担起新世纪环境保护的重任,中国环境保护管理体制的制度创新已经是箭在弦上,不能不发。

3 环境保护是政府的基本职能

政府管什么在中国曾经是一个不需要讨论的问题。但是在市场经济条件下,人们更多讨论的是政府不应该管什么。虽然现代公共管理学的理论和实践都支持政府职能不断精简这样一个原则,但是环境保护却越来越普遍地被认为是现代政府必须履行的几项最基本的职能之一。^[2]

决定环境保护成为政府一项最基本职能的根本原因在于环境保护具有最广泛的公共意义。从广泛性来看,环境保护代表了每一个公民的切身利益;从时间尺度看,环境保护不仅考虑当代人的利益,还要考虑后代人的生存权益。在政府的各项职能中,很少有像环境保护代表的利益如此之普遍、考虑的问题如此之久远。环境保护所体现的正是可持续发展的最基本的原则。

环境保护作为政府基本职能的地位还因为市场经济的发展而加强。环境保护是典型的“市场失灵”领域,为了消除市场经济的负面影响,政府必须加强环境保护职能。环境保护还因为消除政府内部“体制失灵”而得到加强。环境保护没有部门色彩,代表的是国家和社会的整体利益,强化环境保护职能,能够抑制一些部门的利益动机。

西方国家公共管理体制改革的经验和进程也说明,环境保护已经成为当代政府最基本的职责之一。OECD的30个成员国(含欧盟15国)中,除了美国外,其余29个国家的环保机构都是环境部,也都是内阁成员。多年来,尽管各国政府管理体制不断变革,内阁组成部门不断调整,但环境部的地位不断加强、职能范围也不断扩大,统一管理污染控制、生态保护工作。西方国家的环境管理已经逐渐从专门的、分部门的管理方式发展为积极的、综合的管理方式,把环境保护融于社会经济决策中。^[3]

建立和完善适合中国国情的公共管理模式,是一个不断适应社会经济发展需要的渐进过程。按照社会主义市场经济的要求,中国已经大刀阔斧地进行了政府企业管理体制的改革,初步建立起了“政企分开、权责明确、产权清晰、管理科学”的现代企业制度,撤销了直接管理工业的政府部门,明确了政府、企业和社会中介组织的作用,加强了政府的宏观经济调控和企业监管职能。实践证明,这是一次成功的改革,标志着中国的政府管理体制正在迈向现代公共管理制度。

随着中国社会主义市场经济进程的不断深入,政府的资源开发管理部门的体制改革也提上日程。

这些部门的管理体制不改革,不仅会阻碍市场经济的发展,还会造成公共财政资源的巨大浪费,甚至会危及和削弱国家可持续发展的自然资源基础,改革资源开发管理部门的政府管理体制已经成为中国政府公共管理改革进程的必然要求。

4 建立新型环境管理体制

为了深化市场经济改革和实施可持续发展战略,中国的环境保护需要体制创新。改进后的体制应当能够更充分地代表国家和人民的利益,更加有利于社会经济的可持续发展,也具有更高的权威和更强的能力,履行政府的环境保护职能。新的环境管理体制应该具备这样一些基本特征:

4.1 新体制应是高度统一的

这种统一首先是决策的统一。统一决策是防止“政出多门”最有效的手段。鉴于环境保护的公共性质,决策只能是由代表国家利益又没有部门色彩的政府主管机构作出。其次是监督的统一。在统一决策的基础上,由代表国家利益又没有部门色彩的政府主管机构统一监督其他政府部门和地方政府执行环境保护法律法规。然后是污染控制和生态保护的统一。由于环境问题的整体性和事关国计民生,污染和生态分而治之的局面应当改变。

4.2 新体制应是分工合作的

环境保护的国家性、全民性、长期性和跨部门性,决定了环境保护管理工作必须有多部门参与,各司其职,分工执行。这种分工体现了政府环境保护职责的分担,执行的基础则是国家的环境保护法律法规,同时也是因为环境保护已经成为有关政府部门管理工作的组成部分。

4.3 新体制应真正落实综合决策

过去的经验和教训已经无数次地证明:环境与发展综合决策是最有效率也是效果最好地保护环境、解决环境问题的途径。落实综合决策首先需要明确的法律授权。其次是建立综合决策机制。其中包括两种主要形式:(1)通过参与决策过程,包括主持拟订或制定环境保护的法律、法规、规章、规划和标准;参与拟订和制定有重大环境影响的法律、法规、政策和规划;对与环境保护有关的法律、法规和政策草案提出建议和意见。(2)通过监督机制,包括对发展战略、社会经济政策、发展规划和建设项目实施环境影响评价;监督部门、地方的环境保护工作;对生态状况、环境质量和污染物排放

实施监测。

4.4 新体制应具备跨部门协调的功能

这一功能是在有关环境保护的事务超越有关政府部门职能范围时,在国务院的层次上协调和解决部门间、地区间、短期利益与长期目标之间、不同政策之间关于环境与发展的问题。尤其是考虑到重大的国家环境安全责任、活跃的国际环境事务、复杂的环境与发展综合决策的要求,建议中国政府恢复设立国务院环境保护协调机构。

5 结 语

历史的经验和教训表明,管理体制强与不强,是决定环境保护工作成败的关键。自上个世纪90年代后期以来,中国的环境形势开始呈现新老问题并存的复杂局面,环境问题也开始严重影响经济社会发展的各个方面。目前的环境保护管理体制已经不能胜任新世纪环境保护的繁重任务,改进和强化这一体制已经势在必行。

环境保护已经成为当代政府最基本的职责之一,国外环境保护管理体制演进的历史和中国环境保护工作的发展历程,都证明了这一点。环境保护代表全体人民的利益,不仅考虑当代人而且要照顾后代人的权益,因此最符合可持续发展的原则。中国政府在过去的5年里,成功地完成了企业管理体制的改革,今后政府体制改革的重点应是改革资源开发管理部门和强化环境保护管理体制。

加强中国的环境保护管理体制必须建立新型国家环境保护管理体制,新的体制应当实现环境保护的统一决策和统一监督;有关机构分工执行国家环境保护的法律法规;由国家高层议事机构协调重大环境保护事务;国家环境保护主管机构切实参与社会经济发展综合决策。

参考文献

- 1 世界银行.中国:空气、土地和水——新千年的环境优先领域.北京:中国环境科学出版社,2001,10
- 2 世界银行.世界发展报告1997.北京:中国财政金融出版社,1998
- 3 中国环境管理体制研究项目考察团(世界银行项目).德法等欧盟国家及OECD环保机构考察报告.2002年7月26日