

# 中国环境治理改革进展与展望

党的十八大以来，生态文明建设和环境保护被提到了更加重要的战略位置，党中央、国务院提出实行最严格的环境保护制度，着力推动环境质量改善。生态环境问题是当前我国全面建成小康社会的最大短板之一，而现行的环境保护政策体系还不足以解决我国面临的紧迫的环境污染问题，必须以环境质量管理为核心，构建环境治理新体系。

## 一 2016 年中国环境质量基本状况

“十二五”以来，中国环境治理体系改革取得了长足的发展，正在逐步形成以改善环境质量为核心，以《大气污染防治行动计划》（简称“大气十条”）、《水污染防治行动计划》（简称“水十条”）、《土壤污染防治行动计划》（简称“土十条”）为工作重点的环境保护政策体系，环境质量总体有所改善，但环境污染问题仍然严重。

### （一）大气环境质量状况

2016 年是“大气十条”实施的第三年，总体来说，中国大气环境质量得到了改善。根据环境保护部的数据，2016 年，全国 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度为 47 微克/立方米，同比下降 6%；平均优良天数比例为 78.8%，同比上升 2.1 个百分点。全国空气质量总体向好，重度以上污染天数比例减少，优良天数明显增多。从区域分布来看，2016 年京津冀、长三角、珠三角区域 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度分别为 71 微克/立方

米、46 微克/立方米、32 微克/立方米,数据较往年都有所下降,但京津冀及周边地区空气质量仍相对较差。从时间分布来看,全国城市 3 ~ 10 月空气质量较好,重污染天气主要发生在冬季,特别是连续爆发的重污染天气对全年 PM<sub>2.5</sub> 平均值的贡献率较高。京津冀地区夏季空气质量改善显著,全区域空气质量以优良为主,冬季供暖季重污染天气频发。长三角地区 6 ~ 10 月全区域空气质量也以优良为主,重度及以上污染主要集中在冬季。

高污染、高能耗产业大量聚集,燃煤、燃油集中排放是造成我国部分区域大气污染严重的根本原因。比如,京津冀及周边地区以占全国 7.2% 的面积,消耗了全国 33% 的煤炭,主要大气污染物排放量占全国的 30% 左右,单位面积排放强度是全国平均水平的 4 倍。而冬季污染尤为严重的原因则在于气象条件不利于污染物的扩散,加剧污染严重程度,同时,冬季取暖季煤炭需求量增加,特别是散煤燃烧量增大,加大了污染物排放总量。

未来我国大气环境质量改善任务仍然十分艰巨。根据最新公布的《“十三五”生态环境保护规划》中确定的空气质量目标,到“十三五”末期,地级及以上城市空气质量优良天数比例超过 80%,细颗粒物未达标地级及以上城市浓度比 2015 年下降 18%,地级及以上城市重度及以上污染天数比例比 2015 年下降 25%。大气污染治理涉及产业结构和能源结构调整,需要较长的逐步调整过程,也不是环保部门可以独立完成的,需要各部门通力合作,将改善空气质量作为最为重要的民生工程之一,加大治理力度。

## (二) 水环境质量状况

2015 年 4 月“水十条”发布实施后,2016 年通过贯彻落实“水十条”要求,全国水环境质量总体呈改善趋势。2016 年 10 月监测的全国 956 条河流的 1655 个断面中:属水质优良的 I ~ III 类水质断面占 75.1% (其中, I 类占 3.3%, II 类占 39.6%, III 类占 32.2%), IV ~ V 类水质断面占 18.9% (其中, IV 类占 14.1%, V 类占 4.8%),丧失使用功能的劣 V 类水质断面占 6.0%。与 2015 年相比, I ~ III 类水质断面占比提高 10.6 个百分点, IV ~ V 类占比下降 7.8 个百分点,劣 V 类占比下降 2.8 个百分点。同时,民众普遍关注的黑臭水体问题得到了有效治理。住房和城乡建设部、环境保护部联合印发了《城市黑臭水体整治工作指南》,完成全国城市黑臭水体阶段性排查工作,截至 2016 年底,全国共有黑臭水体 2014 条,已完成整治的有 267 条,占比 13.3%,已开工整治

的有 654 条, 占比 32.5%。重点区域工业集聚区污水治理问题取得了积极进展。京津冀、长三角、珠三角等区域经济技术开发区、高新技术产业开发区、出口加工区等省级以上工业集聚区共 597 家, 已有 570 家按规定建成污水集中处理设施, 完成率 96%; 有 559 家安装自动在线监控装置, 完成率 94%。农村环境综合整治进程加快, 全国各地设置饮用水水源防护设施 3800 多公里, 拆除饮用水水源地排污口 3400 多处, 全国 22% 建制村的生活污水得到处理, 畜禽养殖废弃物综合利用率近 60%。

虽然水环境治理取得阶段性成果, 但是少数地区出现水质恶化情况, 水污染形势依然严峻, 水环境风险隐患问题突出。比如, 108 个国控重点湖泊(水库)中, 有 1/4 处于富营养状态; 江河沿岸化工企业及工业集聚区密集分布, 与饮用水水源犬牙交错, 安全隐患非常大。

### (三) 土壤环境管理状况

“土十条”于 2016 年 5 月正式发布, 与“大气十条”“水十条”共同成为我国污染防治工作的三大支柱政策。“土十条”发布之后, 首要的工作是开展土壤污染调查, 掌握土壤环境质量状况。按照“土十条”设定的时间表, 2018 年底需要查明农用地土壤污染的面积、分布及其对农产品质量的影响, 2020 年底前要掌握重点行业企业用地中的污染地块分布及其环境风险情况。同时, 2016 年, 土壤环境立法工作取得了实质性进展。《土壤污染防治法》草案已由全国人大环资委审议通过, 正在向社会征求意见。同年 11 月, 全国人大常委会修订了《固体废物污染环境防治法》, 以便更加科学地开展危险废弃物处理工作。

土壤环境质量事关农产品安全 and 人居环境健康, 是重要的民生保障。但我国土壤污染防治工作起步晚, 积累了很多问题。比如, 土壤环境监测网络虽已初步建立, 但还需要加强完善; 尚未形成良性的土壤污染治理与修复产业链条, 市场体系仍不完善, 土壤污染治理与修复终身责任制亟待建立并落实。面对日益严峻的土壤环境形势和保障农产品质量及人居环境安全的迫切需要, 土壤污染防治任务非常艰巨。

## 二 2016 年我国环境治理改革主要进展

2016 年是“十三五”开局之年, 以新修订的《环境保护法》和《生态文明

体制改革总体方案》为准则,环境治理改革在关键节点上发力,进一步明确了我国环境治理新体系的框架和内容。

### (一) 环保机构监测监察执法试行垂直管理,解决现行地方环保管理体制存在的突出问题

2016年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》,要求强化地方党委和政府及其相关部门的环境保护责任,实施垂直管理后,市级环保机构将实施双重管理,县级环保机构将全部改为市级环保局的分局。按计划,这项改革力争在2017年6月底前完成试点工作,在2018年6月底前基本完成改革工作,在“十三五”末全国省以下环保部门按照新制度运行。

垂直管理改革是我国环境管理体制的重大制度改革,被称为“底盘性”的制度改革,将从根本上解决制约环境保护的体制机制障碍,包括地方保护主义问题,以及跨区域、跨流域环境治理难题。此次垂直管理制度改革反映出我国环境治理体制已经进入全面深化改革阶段。

### (二) 出台《控制污染物排放许可制实施方案》,排污许可制将成为环境管理的基础性核心制度

为进一步推动环境治理基础制度改革,改善环境质量,国务院于2016年11月发布《控制污染物排放许可制实施方案》。要通过实施排污许可制,改变过去单纯以行政区域为单元分解污染物排放总量指标的方式和总量减排核算考核办法,逐步实现由行政区域污染物排放总量控制向企事业单位污染物排放总量控制转变,控制的范围逐渐统一到固定污染源。

改革开放以来,我国环境管理先后建立了排污收费、环境影响评价、“三同时”、排污申报与许可、总量控制等一系列制度,在防治污染方面发挥了重要作用。但从固定污染源管理来看,制度衔接不够,相互协同不好,管理效能不高,没有实现体系化、联动化、链条化。而排污许可制也不是从未实施过,近年来许多地区都在探索排污许可制,并取得了初步成效,但由于制度定位不明确,其效果并不十分明显。此次,国家正式提出控制污染物排放许可制,并将其作为固定源环境管理的核心制度。下一步,通过与环评制度、总量控制制度的整合衔接,将形成以排污许可证为核心和基础,加以相关政策配套的固定源环境管理体系。

### （三）《环境保护税法》审议通过，按照“税负平移”原则，将实现排污费向环境税的平稳转移

2016年12月25日通过的《环境保护税法》按照“税负平移”原则，将实现排污费向环境税的平稳转移和顺利对接，以“税”代“费”，将充分发挥税收激励作用，为生态文明建设提供了必要的法律保障。该法将于2018年1月1日正式实施。

排污费是由地方环境主管部门征收的行政事业性收费，行政色彩浓重，在实践中存在公开透明性差、征收难度大和标准低等问题。而改为征收环境保护税，税收具有强制性特点，企业弄虚作假可以被定性为逃税行为，将受到严格处罚，这对于企业行为的约束性就大大增强了，也会为守法企业提供公平的竞争环境。

### （四）继续加强环保督察执法力度，树立环保强势形象

2015年7月，中央全面深化改革领导小组会议审议通过了《环境保护督察方案（试行）》，随后中央环保督察正式启动。2016年1月，中央环保督察试点在河北展开，7月，第一批中央环保督察在内蒙古、黑龙江、江苏、江西、河南、广西、云南、宁夏等8省区展开。11月，第二批中央环保督察展开。此次环保督察是新《环境保护法》实施以来首次大规模“重拳出击”，处罚力度之大前所未有，也取得了显著成果。

同时，各地环保执法力度也不断加大。根据环保部公布的数据，2016年1~11月，全国按日连续处罚案件共798件，罚款数额达75012.82万元，查封、扣押案件7413件，限产、停产案件4410件，移送行政拘留3274起，涉嫌犯罪移送公安机关案件1725起。与上年同期相比，按日连续处罚案件数量上升31%，适用查封、扣押案件数量上升100%，适用限产、停产案件数量上升76%，移送行政拘留案件数量上升89%，移送涉嫌环境污染犯罪案件数量上升17%。各类案件数量均有所上升，执法力度持续加大。

### （五）各类具体改革措施正在有序实施

深化环境影响评价制度改革。2016年，环保部发布《“十三五”环境影响评价改革实施方案》，加大战略规划环评、项目环评、事中事后监管、公众参与四方面改革力度，规范环评制度，充分发挥其从源头预防污染发生的基础作用。

试点生态环境损害赔偿制度改革。2016 年,吉林、江苏、山东、湖南、重庆、贵州、云南等开展了生态环境损害赔偿制度试点工作,破解“企业污染、群众受害、政府买单”困局,实行“谁损害、谁赔偿”原则。

完善生态补偿制度。2016 年 4 月,国务院发布《关于健全生态保护补偿机制的意见》,按“谁受益、谁补偿”原则,科学界定保护者与受益者的权利和义务,形成受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制,调动参与生态环境保护的积极性。

推动建立跨流域和区域污染联防联控机制。根据新《环境保护法》和《生态文明体制改革总体方案》对建立跨流域和区域污染联防联控机制的要求,2016 年环保部起草了《按流域设置环境监管和行政执法机构试点方案》和《跨地区环保机构试点方案》,推动了跨行政区环境治理改革的进程。

### 三 我国环境治理存在的主要矛盾和问题

随着改革的推进,我国环境治理体系中存在的一些深层次问题进一步凸显,成为阻碍我国生态环境政策有效执行的重要因素,直接影响了我国生态环境质量改善的效果。

#### (一) 执法能力不足,企业违法排污成本低

环保不守法是我国环境治理面临的突出问题,主要原因在于过去很长一段时间,我国的环境保护部门缺乏执法权,即便查出企业违法排污,处罚也很轻。企业违法成本极低,偷排瞒报现象非常普遍。同时,长期以来地方政府以 GDP 为导向,存在对企业违法排污问题视而不见,甚至故意包庇的现象。虽然我国早就出台了《环境保护法》,但由于缺乏实质性的举措,我国环境执法始终形同虚设。2015 年新修订的《环境保护法》正式实施,主要目的是解决环保无力的问题,坚决追究查处环保违法企业,同时,明确地方政府对本地环境质量的责任。

中国民主促进会中央委员会在全国“两会”期间提交的一份关于我国环境执法的提案,反映了我国环境保护执法能力的严重不足。2013 年我国环保系统共有 21.2 万人,其中机关工作人员 5.3 万人,环境监察人员 6.3 万人,环境监测人员 5.8 万人。而我国的工业企业数量在千万家左右,环保一线执法人员数量严重不足。在一些区县,环境监测大队的人数仅在个位数,却需要管理上千家企

业。而执法装备不足是环保部门执法能力不足的又一表现。有些地方特别是县级环保部门,执法设备设施落后,缺乏相应的技术手段。

环境处罚力度小,不足以制裁、震慑和遏制环境违法,致使许多企业宁愿选择违法排污并缴纳罚款,导致超标排放、恶意偷排、不正常运转污染防治设施、篡改监测数据等持续性环境违法行为大量存在,环境违法成为“常态”,严重损害了环境法权威。2007年,美国一家电力公司因未采取污染控制措施而重建燃煤发电厂,最终交纳的罚金是46亿美元。而对于2005年11月我国发生的松花江严重水污染事件,环保部的前身国家环保总局在权限范围内仅开出100万元的罚单。从环保执法的力度和违法面临的处罚来看,污染企业违法成本过低,导致一些企业片面追求经济利益,是当前我国环境治理困境的症结所在。

虽然新的《环境保护法》修订之后,对于违法惩罚的力度加大,但促进企业依法全面达标排放、推动形成守法新常态仍然任重道远。

## (二) 部门职能交叉,环保部门承担的责任与能力不相匹配

我国环境管理体制是20世纪70年代创建的,经过不断演变,形成了现在由环保部门统一监管、相关部门分工负责相结合的管理体制。目前,我国环境保护职责分散在环保、发改、水利、国土、林业、建设、农业等部门,于是出现“水里和陆地的不是一个部门管”“一氧化碳和二氧化碳不是一个部门管”“环保不下水,水利不上岸”等说法。多头管理导致环保部门对相关部门的监督难以实现,统一监管在现实中难以实现。同时,各部门均按照部门上位法要求和管理的需​​求建立相应的监测网络,独立开展不同领域的环境监测工作,监测资源重复浪费,监测数据难以互通共享。由于各自的监测方法、监测时间和评价方法不统一,各部门发布公报的结论有差异或冲突,对公众产生干扰,影响政府公信力。

另外,环境影响评价审批制度让环保部门承担了与其权责不相匹配的责任和风险。环境影响报告书实行审批制是在我国环评体制改革过程中逐步形成的。政策设立之时,考虑的是环保主管部门可以通过项目审批环节直接了解项目建设可能造成的环境影响,并对项目建设中的环境管理提出了具体要求。但在实际运行过程中,环评报告内容包罗万象,具有较强的技术性与专业性,而为了让环评报告书能够获得最终批准,报告编制单位为规避风险提出的环评措施越来越严格,许多甚至脱离现实,可操作性差。项目建设竣工后企业是否落实环境影响报告书的要求和结论,不仅企业不关心,就连环保部门也很少有进一步的监督和管理要

求。在这样的情况下,环保部门对环评报告审批无疑让自己背负了与本身职能不相称的巨大责任风险,建设项目一旦出现问题,环保部门就难脱其咎。环评制度改革一直在推进,但环保主管部门特别是地方环保部门承担了本应该由地方政府承担的环保责任,需要尽快进行改革。

### (三) 部分环境管理制度与环境质量目标要求不相适应

污染物总量控制是我国近十年环境保护工作中一个重要的治理模式。我国的污染物总量控制是对主要污染物排放量设定五年减排控制目标,然后自上而下层层分解到地方,每年进行考核的模式。在实践中,由于总量控制政策涉及全国各省区市,主要依靠行政手段来层层分解指标至市、县及排污企业,与地区环境容量、企业达标排放等不挂钩,加上污染物控制指标有限、统计基础薄弱、技术支撑不足,在一些地区总量控制变成数字游戏,出现污染物减排目标实现了但环境质量改善不明显的现象。目前大部分地区污染物排放量已远远超过本地区的环境容量,全国主要污染物排放量都处于数千万吨级的水平,再进行总量的控制和削减已经不能适应现实情况了,只会造成减排年年提前完成但公众感觉不到环境质量明显好转的现象。目前,我国环境管理模式开始由总量控制向质量管理转变,但许多政策措施还是依据旧的管理模式制定的,重局部管理、轻整体效果,总量控制与环境质量改善之间脱节的问题还未解决。

## 四 2017 年我国环境治理改革的重点方向及建议

经过“十二五”时期的努力,我国环境治理基本制度框架已经建立起来了,环境管理工作取得了一定成效,但与全面建成小康社会对生态环境的要求仍有很大差距,大气污染、水污染问题已经严重影响到人们健康及我国的国际形象,是对政府执政能力和公信力的极大考验。2017 年,在继续有效落实《生态文明体制改革总体方案》和大气、水、土壤三大行动计划的基础上,环境治理改革的核心任务是,按照国务院近期发布的《“十三五”生态环境保护规划》要求,以环境质量管理为目标导向,加快法治化进程,建立环境治理的长效机制。

### (一) 加强环境法治建设,坚持依法保护环境

新《环境保护法》、《生态文明体制改革总体方案》,以及同步发布的生态环

境损害责任追究、生态环境损害赔偿、环境保护督察、生态环境监测网络建设、编制自然资源资产负债表、自然资源资产离任审计等配套文件，给予了环保执法明确的法定授权。在过去两年里，环保部门通过按日计罚、限产停产、查封扣押、约谈地方政府、环保督察等强硬措施已经树立了强势环保形象，使得地方政府和企业对环保的态度发生了本质变化，环境质量改善也取得了初步成效。2017年，要继续加大执法力度，推动环保法治环境不断改善，真正做到政府履行环保责任、企业依法达标排放。使守法成为常态是环境治理改革的基本方向。

一是改革监管方式，确保地方政府履行环保责任。除了加强对企业的日常监管执法外，要重视加强对地方政府环保履职履行情况的督察巡视，推动地方党委政府落实保护生态环境、改善环境质量的主体责任。通过省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度，从体制机制上解决部分地方政府干预环保监测监察执法等问题。对于县级政府的环保责任履行情况也要加强督察。

二是完善环保监测机制。为解决数据失真问题，除适度上收生态环境质量监测事权外，需要尽快建立全国统一的实时在线环境监控系统，实现重点污染源、生态状况监测全覆盖，并实现全国与地方监测系统互联。

三是建立统一的环境监管和执法部门。逐步将分散在各部门的环境保护职责调整到环境主管部门，实现统一监管和统一执法。整合不同部门的执法力量，建立统一的环境执法体制。完善环境司法制度。

## （二）以环境质量管理为导向，改革现有环境管理制度

近年来，我国环境保护工作重心从污染物总量控制转向环境质量管理的新模式，在污染物排放总量已经远远超出环境容量的现实下，将总量控制作为环境治理的核心已经不合时宜，而改善环境质量、保障公众健康才是环境治理的根本目标，减少排放总量仅是手段而已。目前，以环境质量管理为导向的环境治理制度体系不断完善，包括法律保障、三大行动计划（“大气十条”“水十条”“土十条”）、监督问责、监测公开等逐步建立。2017年，建议继续以环境质量管理为导向，进一步改革完善现有环境管理制度体系。

一是完善排污许可证制度，将其作为我国环境治理的未来方向和着力点。排污许可制是依法规范企事业单位排污行为的基础性环境管理制度，环保部门对企事业单位发放排污许可证并依证监管其排污行为。排污许可证制度有助于将环境质量改善要求落实到污染源日常管理，对固定污染源实施全过程管理和多污染物

协同控制。按照《生态文明体制改革总体方案》《控制污染物排放许可制实施方案》的要求,“十三五”时期将完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作。更为重要的是,排污许可制度要与总量控制政策、环境影响评价政策等做好衔接。虽然新的排污许可制度不能完全依托于总量控制,但也不能摒弃已有的总量控制的基础,同时,与现行环评制度进行整合,避免重复,提升环境管理效率。

二是建立污染防治区域联动机制。通过探索建立跨地区环保机构和区域协作机制,对区域性污染防治实行统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法,提高环境治理的整体性和有效性。京津冀、长三角、珠三角等区域加强大气污染防治联防联控协作机制。在不同流域开展统一的环境监管和行政执法试点,构建各流域水环境保护协作机制和风险预警防控体系。同时,探索研究污染防治区域联动机制中生态补偿相关制度设计,以保证区域内不同行政主体之间的公平性。

### (三) 完善环境治理市场化手段,健全环境治理市场体系

目前,我国环境治理政策体系已经相对较为完备,但市场化的治理工具和手段还有待完善。《环境保护税法》已经通过全国人大审议,将于2018年正式实施,环境保护税将代替之前的排污收费制度。环境税是环境保护中污染者付费这一基本原则的体现,除此之外,在市场化手段和工具方面,还应该包括受益者付费和损害者付费原则,前者对应的政策工具是生态补偿,而后者对应的是前文提到的生态环境损害赔偿制度。另外,建立产权交易市场和投融资体制机制也是重要的市场化手段。2017年以及“十三五”时期,健全环境治理市场体系是环境保护工作中的重要环节。

一是推广生态补偿试点经验。经过多年实践,我国流域上下游水质生态补偿方面已经取得了一些成效,在“十三五”期间可以将相关经验全面推广开来。同时,可探索在重点生态功能区、流域上游水源地、大气污染防治联防联控区域等开展生态补偿实践。

二是推行排污权交易制度。2017年我国将全面建成碳排放交易市场,排污权交易市场也应在试点基础上加快推进。扩大排污权有偿使用和交易试点,将更多条件成熟地区纳入试点。在重点流域和大气污染重点区域,合理推进跨行政区排污权交易。

三是建立绿色金融体系。推广绿色信贷,研究采取财政贴息等方式加大扶持力度,鼓励各类金融机构加大绿色信贷的发放力度。支持银行和企业发行绿色债券,鼓励对绿色信贷资产实行证券化。支持设立各类绿色发展基金。在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度。

#### (四) 严惩信息造假,加快推进信息公开

长期以来,环保领域存在官方公布的环境质量信息与公众的切实感受相差较大的情况,这一方面是由于环保监测能力不足、监测点数量较少、位置选择不科学等,数据代表性不强,不能反映完整的环境质量状况;另一方面,也存在地方瞒报、虚报信息,以及企业篡改监测数据等现象,导致信息不准确。环境质量信息、环境监测数据是政府决策的重要依据,信息失真和缺失给政府公信力带来了严重损害,也导致环境治理工作缺乏科学基础。近年来,针对企业在线监控数据造假等恶劣行为,国家环境主管部门出重拳治理,新的《环境保护法》规定,对恶意篡改环境监测数据可以追究刑事责任,同时,将监测数据权限上收至国家,保证监测数据的准确性。除严惩信息造假外,还要加强政府和企业的环境信息公开工作,接受社会监督。

一是推动政府和企业环境信息公开。公众对于环境问题最基本的权利是知情权,应以公众知情权为核心,细化信息公开的方式,信息公开的内容既要包括政府部门掌握的环境质量监测信息、监管部门环境信息,也应包括企业公开排污处理信息、污染源信息等。

二是加强企业环境信用体系建设。建立企业环保守信激励、失信惩戒机制,将企业的环保守信和失信行为及时向社会公开,使失信者时时受限。加强对环保失信行为的市场性约束和惩戒,及时公开披露其相关信息,协助征信机构纳入信用记录和信用报告,引导银行、证券、保险等金融机构对其提高贷款利率和保险费率,限制提供贷款、保荐、保险等服务。

三是完善公众参与制度。建立环境保护网络举报平台和举报制度,健全举报、听证、舆论监督等制度,保障公众的环境监督权。

(撰稿人:中国国际经济交流中心信息部副研究员陈妍)