

# 省级层面生态文明管理体系及协调机制改革研究

陆朝阳<sup>1</sup>, 刘伟京<sup>2</sup>, 朱玫<sup>3</sup>, 刘晓华<sup>2</sup>, 刘恒<sup>1</sup>, 腊孟珂<sup>1</sup>, 芦昱<sup>1</sup>

(1. 南京大学环境规划设计研究院有限公司, 南京 210003; 2. 江苏省环境工程咨询中心, 南京 210036;

3. 江苏省太湖水污染防治办公室, 南京 210024)

**摘要** 本研究基于生态文明体制改革的迫切需求, 立足我国不同区域现实状况的差异, 以我国东部某省为研究对象, 基于充分的文献研究、专家咨询和实地调研, 以自然资源保护及污染综合防治为核心, 深入分析省级层面生态文明管理体系现状, 识别当前存在的主要问题, 结合国家生态文明体制改革思路 and 该省实际情况, 制订生态文明管理体系及协调机制改革的总体框架, 提出重组机构职能配置、优化自然资源管理、理顺污染防治体系、健全有效督政机制、发展绿色化决策等五个针对性的改革建议, 为我国省级层面生态文明体制改革提供参考借鉴。

**关键词** 生态文明; 体制改革; 省级层面; 自然资源; 污染防治

中图分类号: X32

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252(2015)05-0033-06

## Management System and Operational Mechanism Reform of Ecological Civilization: A Provincial-Level Framework

Lu Zhaoyang<sup>1</sup>, Liu Weijing<sup>2</sup>, Zhu Mei<sup>3</sup>, Liu Xiaohua<sup>2</sup>, Liu Heng<sup>1</sup>, La Mengke<sup>1</sup>, Lu Yu<sup>1</sup>

(1. Academy of Environmental Planning & Design, Co., Ltd., Nanjing University, Nanjing 210003; 2. Jiangsu Provincial Center for Environmental Science and Engineering, Nanjing 210036; 3. Jiangsu Provincial Office for Water Pollution Control of Tai Lake Basin, Nanjing 210024)

**Abstract:** Based on the widely acknowledged necessity of system reform on ecological civilization, adapted to regional differences on economic development and natural environment condition, taking one eastern province as a case, this study presented a provincial-level framework on ecological civilization reform by full references research, expert consultation and field survey, especially concerning natural resource protection and pollution control. The framework not only built a whole picture of the system reform, but also proposed five advises, including reconstructing institutional organization structure, enhancing natural resources management, clearing pollution control responsibilities, establishing an effective administrative supervision system, and developing green decision-making process. In this way, the study provides a clear path to implement provincial level ecological civilization.

**Keywords:** ecological civilization; system reform; provincial level; natural resources; pollution control

### 前言

党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 站在中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的战略高度, 对推进生态文明建设做出全面安排和部署, 要求深化生态环境保护管理体制机制改革, 加快建立健全生态文明制度<sup>[1]</sup>。2015年中共中央、国务院发布《关于加快推

进生态文明建设的意见》, 再次明确要推进生态文明体制改革, 建立系统完整的生态文明制度。

然而, 各个省份在自然资源禀赋、产业经济发展、城镇化程度、环境管理水平等多个方面存在差异, 所面临的主要自然资源与生态环境保护问题也有所不同。随着国家层面生态文明体制改革宏观指引逐步明晰, 各个省级层面的生态文明体制改革加强探索、加快推进; 省级层面生态文明体制改革的思路及实施方

责任作者: 陆朝阳(1980—), 男, 江苏阜宁人, 博士, 高级工程师, 主要从事环境管理与环境工程技术研究。

案研究，已成为全面深化改革的重点内容及热点问题之一。

### 1 省级管理体制现状

本研究选取东部某省为研究对象，该省位于东部平原地区，涉及淮河、长江、太湖等多个流域，为中国综合发展水平最高的省份之一，经济总量及人均GDP均位居全国前列。该省积极推进生态省建设，明确生态建设目标，实施省市县三级联动、行政与流域相结合的多项工程；同时，率先划定省级层面生态红线区划，细化落实大气污染防治实施计划，创新湖泊治污管理体制，设立湖泊流域治污管理委员会专门机构。总体上，该省生态文明建设进程走在全国前列，在体制改革与创新方面，也积极创新探索新路、取得一定改革成效。

该省生态文明管理体制包括两个部分（图1）。

一是自然资源保护管理，针对矿产、土地、地表水、地下水、海洋、森林、野生动植物等自然资源，包括自然资源资产管理、自然资源开发监管、自然资源集约利用、生态资源保护四个方面；二是污染综合防治管理，针对大气、地表水、地下水、土壤、噪声、固废、核与辐射等污染类型，包括污染物源头削减、污染物过程控制、环境受体末端修复

制、环境受体末端修复三个方面。

### 2 当前存在的主要问题

在生态文明管理体制（自然资源保护、污染综合防治）中，该省主要省级部门的职责归属如表1所示。可以看出，各主要省级部门的职能领域交叉越位、职能分散、体制复杂。

具体地，当前存在的主要问题包括以下三个方面。

#### 2.1 自然资源保护管理不完善

一是自然资源产权归属较为分散。矿产、土地、水、海洋、森林等自然资源的产权（代理人）分属国土、水利、海渔、林业等多个部门，不符合各种自然资源之间相互关联、相互影响的生态系统规律。

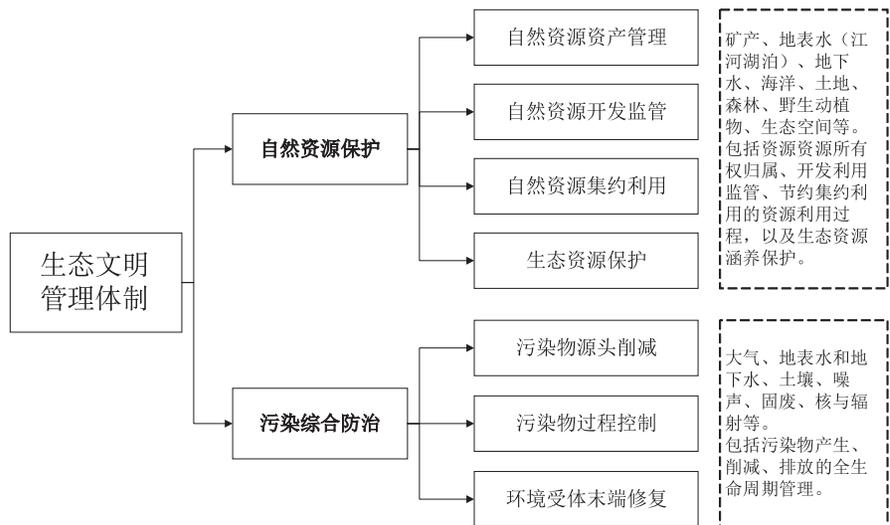


图1 省级层面生态文明管理体制包含内容

表1 省级层面生态文明管理体制中主要省级部门职能领域

序号	省级部门	自然资源保护				污染综合防治				
		自然资源资产管理	自然资源开发监管	自然资源集约利用	生态资源保护	水污染防治	海洋污染防治	大气污染防治	土壤污染防治	其他
1	发改			●	●	●	●	●		●
2	环保		●	●	●	●	●	●	●	●
3	国土	●	●	●	●	●				●
4	农业		●	●	●	●			●	●
5	水利	●	●	●	●					
6	住建		●	●	●	●		●	●	●
7	林业	●	●	●	●					
8	能源		●	●				●		
9	海渔	●	●	●	●	●	●	●		
10	经信		●	●		●	●	●	●	
11	交通					●	●	●		
12	湖泊治污机构			●		●				

注：●表示该部门具有相应职能领域的职能。

二是自然资源开发与保护存在矛盾。当前自然资源管理部门既有资源保护和生态建设的职能, 又负责资源开发及经营管理, 保护与开发归于同一部门的职能分配存在隐患。

三是自然资源保护尚无统一归口。水、土地、矿产、森林等自然资源, 以及自然保护区、风景名胜区、湿地等生态空间, 其管理职能归口分散、相互之间协调不足, 缺乏统一规划和保护。

四是资源利用及污染防治缺乏协调。自然资源开发利用和污染综合防治是两个相关联的过程, 在实际的管理中两者缺乏协调、割裂明显; 尤其在水资源开发利用与水污染防治方面, “供、用、耗、排” 各个流程管理职能分散, 各个部门职能交叉, “多龙管水” 情况突出。

## 2.2 污染防治职能执行不协调

一是污染防治职能交叉越位普遍, 其中最明显的是生态环境质量监测职能。环保、水利、农业、海渔等部门均依法建立自身的自然资源及生态环境监测网络(图2); 因缺乏统一规划布局、评价标准不同, 各个部门相互协调不足, “数出多门”、数据不一致情况屡有发生。

二是污染防治职能落实存在缺位。省级层面采用“统分结合”的污染防治模式, 环保部门统一监督管理、各部门按照法律规定履行治污职责。然而, 实际工作中部门履职不到位的情况普遍存在。

三是农业农村污染防治有待整合。具体地, 在农业面源污染方面, 秸秆和畜禽养殖污染防治上, 农业部门与环保部门存在职能割裂; 在农村生活污染方面, 环保、住建、农业三个部门均设立专项资金支持农村生活污水设施建设, 职能分配存在重复, 也造成资金投入效率的降低。

## 2.3 部门职能履行监管不到位

一是自然资源保护尚无统一监管机制。国土、水利、农业、海渔、环保等部门各自负责职权范围内自然资源的保护, 相互之间缺乏协调, 尚无一个部门统一监督自然资源保护的履职情况。

二是水污染防治督政缺乏“钢牙利齿”。该省省政府下设湖泊流域水污染防

治机构(湖泊治污机构), 有别于水利部下属流域管理委员会, 其职能主要为监督、协调省内各部门和地方政府的湖泊水污染防治工作。然而, 作为正厅级单位, 对其他平级厅局(各行业主管部门)及地方政府的行政级别优势; 此外, 督政手段不足, 在资金分配、行政考核方面话语权较少, 督政仍然缺乏有力武器、缺乏“钢牙利齿”。

三是大气污染防治监督管理亟待全面加强。省级层面大气污染防治联席会议为松散结构, 其办公室设在环保部门, 行政级别不足、督政威慑力较弱, 在落实联席会议各成员单位大气污染防治责任方面难度较大, 当下的大气污染防治督政体系亟待加强。

## 3 改革对策建议

### 3.1 体制改革总体框架

基于该省生态文明管理体制现状的深入分析和问题识别, 本研究从管理体系和协调机制两个方面, 提出重组机构职能配置、优化自然资源管理、理顺污染防治体系、健全有效督政机制、发展绿色化决策五个具体措施, 从根本保障和运行机制两个角度, 构建省级层面生态文明体制改革的总体框架(图3)。

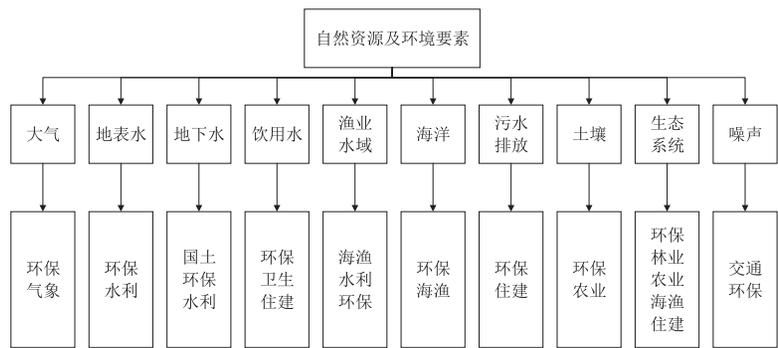


图2 省级层面自然资源及环境要素监测职能布局

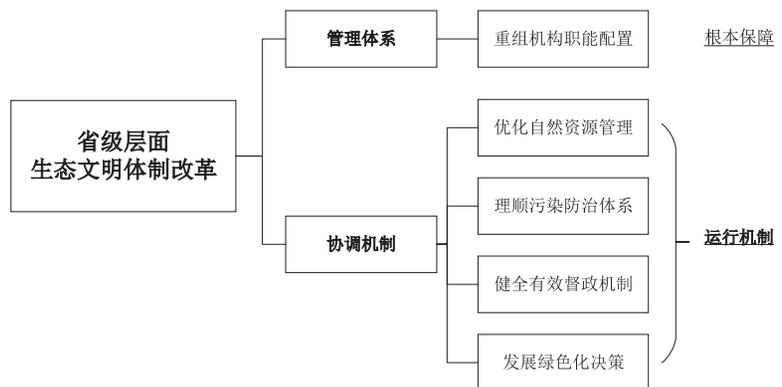


图3 省级层面生态文明体制改革总体框架

### 3.2 重组机构职能配置

重组机构职能配置是改革省级层面生态文明管理体制的核心，是落实各项协调机制的根本保障。结合该省省级层面生态文明管理体制现状和存在主要问题，本研究提出机构职能重组配置方案。方案突出该省省级层面环保部门在生态文明建设上的统领与主导，提出以省自然生态与环境保护委员会、省自然资源资产管理委员会、省发展改革委员会三大部门为核心的省级层面生态文明管理体系（图4）。

其中，省环保部门及湖泊治污机构重组，整合分散在水利、住建、农业、林业等部门有关自然资源保护及污染防治的监管职能，形成省自然生态与环境保护委员会，其内部机构设置方案如图5所示。

中科院的研究成果<sup>[2]</sup>针对国家层面提出生态文明管理体制改革方案。其中，国家发展和改革委员会统领生态文明建设全局，国家生态环境质量监测局独立并直属于国务院，资源与环境部承担自然资源开发监管、污染防治等职能，国家自然资源资产管理委员会作为自然资源产权所有人。省级层面生态文明体制改革

的机构职能重组，既是中央顶层思路在地方的落实，也是结合地方实际因地制宜的适应。两者之间的联系表现在以下三个方面：

(1) 省级和中央改革整体思路一致

省级层面和国家层面的改革方案，均解决了生态文明管理体制的主要问题，包括：明确自然资源资产产权归属，建立自然资源开发利用统一监管，实现自然资源管理“运动员”和“裁判员”分离，整合分散在各个部门的生态环境质量监测职能，强化环保部门污染综合防治统筹职能，促进生态环境保护与社会经济发展的绿色化协调。

(2) 省级方案部分精简、职能归并

省级层面生态文明管理体制改革方案中，将生态环境质量监测体系整合并入环保部门，在避免新设机构的同时，充分发挥环保部门在生态环境质量监测方面的能力基础，也有助于建立全面统筹、陆海兼顾的生态环境保护与自然资源监管体系。

(3) 省级方案强化环境保护与生态文明相统一

国家层面方案中，生态文明建设由发改部门统领，有助于在中央层面加强跨部门协调、建立全国范围内的绿色发展布局。省级层面方案中，将生态文明建设统领职能纳入环保部门（省自然生态与环境保护委员会），体现生态文明与传统环境保护领域工作相衔接、相统一，有利于强化生态环保监督管理的力度，同时避免为保经济增长而对生态环境保护进行不当干预，构建起强有力的生态文明建设督政体系。

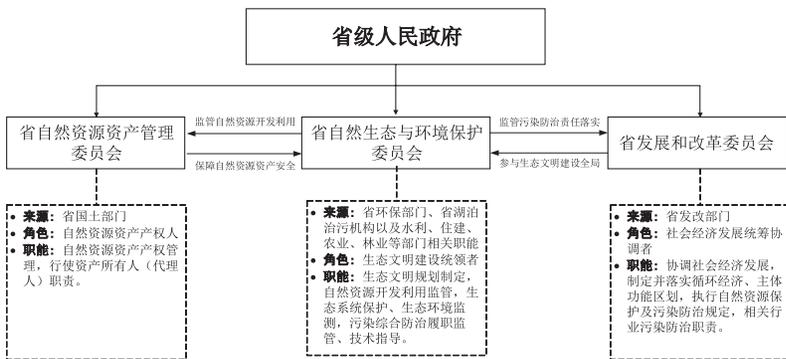


图4 省级层面生态文明管理体制改革机构职能重组方案

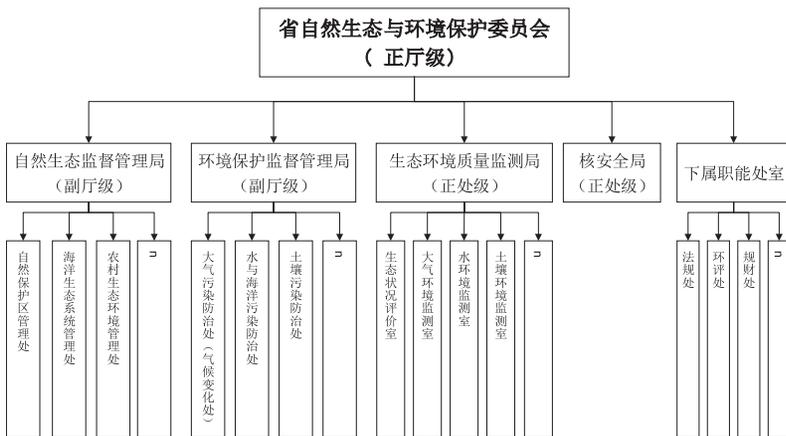


图5 省级层面自然生态与环境保护委员会内部机构设置

### 3.3 优化自然资源管理

一是明确自然资源分类管理要求。

一类是经营性资产，包括经营性建设用地、农业生产用地及经济林木、自然矿产等资源；一类是公益性资产，包括自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、生态公益林、湿地公园等特殊生态保护区域和野生动植物等自然资源。

二是健全自然资源资产产权体系。健全自然资源资产管理体制<sup>[3]</sup>，由省自然资源资产管理委员会统一行使全民所有自然资源资产的所有者（产权）或代理人职责（使用权），省自然生态与环境保护委员会负责资产使用（自然资源开发利用）的用途管制。

三是加强自然资源开发利用监管。依法规定各种自然资源资产具体的开发代理机构,明确相应的经营管理主体<sup>[4]</sup>,由省自然生态与环境保护委员会负责执行自然资源开发利用用途管制,包括规则制定、使用权转移监管、经营活动考核、资产核算及审计等。

四是严格自然资源生态属性保护。明确公益性自然资源资产的管理目标和原则,以自然资源是否为环境要素介质(比如水、大气、土壤等)、自然资源对整体生态系统稳定的影响、自然资源变化对人群健康的影响为主要依据,筛选生态属性较强的公益性自然资源资产。对于此类资产,禁止或限制经营性开发利用,确定生态空间用途管制要求,由省自然生态与环境保护委员会进行统一监管。

### 3.4 理顺污染防治体系

一是整合生态环境状况监测职能。健全生态环境质量状况监测评估体系,将现有分散在国土、住建、交通、水利、农委、林业、海渔等的生态环境质量监测力量从各个职能部门剥离,并与原环保部门的生态环境监测体系整合,并入省自然生态与环境保护委员会。

二是严格统分结合污染防治模式。大气污染、碳排放、水污染、土壤污染、海洋污染等所有污染排放综合防治的监督管理权限,应当统一由法律明确授予省自然生态与环境保护委员会。对于污染防治的具体工作,在相关法律法规框架下,由省自然生态与环境保护委员会根据管理的需要,可将某项具体职权委托给其他相关行业主管部门,亦可由自身承担;省自然生态与环境保护委员会仍承担污染防治的统筹协调、履职监督、技术指导职能。

三是创新按要素管理的污染防治体系。在省自然生态与环境保护委员会内,建立按要素、全过程的污染防治管理体系,组建以大气、水、土壤为核心的环境要素管理部门,配合监察执法机构,承担整个条线全生命周期、全产排污过程污染防治工作的监督管理职能。各地方建立健全对接省级层面的管理体制,确保纵向到底、落实到位。

四是明确农村农业污染防治机制。针对农业面源污染防治,明确农业部门在农业面源污染防治中的主体地位,环保部门负责污染防治责任落实监管、提供污染防治技术支持。针对农村生活污染防治,明确以住建部门为主的农村生活污染防治基础设施建设管理体制,环保部门负责监管与执法工作。

### 3.5 健全有效督政机制

一是完善污染综合防治纵横督政体系。明确法律授权,严格落实省自然生态与环境保护委员会在污染防治上的督政职能,建立明确的污染防治督政结果与部门及其主要负责人政绩考核的关联机制,横向上对同级部门、纵向上对下级政府及其组成部门全面督政<sup>[5]</sup>,健全地方尤其是镇村级别的污染防治督政体制。

二是明确资源环保问题责任追究机制。落实党政同责;针对县级以上地方各级党委和政府及其有关部门的领导成员,以及乡镇、街道党政领导成员,执行生态环境损害责任追究。实施终身追责;对违背科学发展要求、造成生态环境和资源严重破坏的,责任人不论是否已调离、提拔或者退休,都必须严格追责。

三是实施自然资源保护及污染防治“履职尽责”。按照相关法律法规及上级要求,在发生资源环保责任事件后,对于履行自身职责的单位及个人,应当视具体情况部分或全部免除其法律责任。

四是建立生态环境及资源保护协同追责模式。在自然资源经济属性开发利用、自然资源生态属性保护、污染综合防治等的监管过程中,严格实施生态环境督察部门、纪检监察机关、组织人事部门、司法机关协同追责的模式,“管事”和“管人”相结合,扭转生态环境督察部门“单兵作战”困境,提高自然资源保护与污染防治监督管理的法制威慑力和执法行动力。

### 3.6 发展绿色化决策

正确认识生态的系统性、资源的稀缺性以及环境污染的严重性,落实生态文明建设与绿色化发展协同机制,从法律法规层面明确规定将生态文明建设工作纳入国民经济和社会发展决策的具体范围,制定资源环境保护参与决策的具体程序、方法及制度等。

同时,省自然生态与环境保护委员会应全面参与到宏观发展战略决策之中,就社会经济的方向、规划、措施,从自然资源及生态环境保护角度,提出具体建议和专业意见。一方面,坚决落实需要禁止的红线、底线;比如生态红线区域保护管控规定禁止的行为、超过排污许可证规定的排污行为、违背战略环境影响评价的产业项目引入等,严格国土空间保护、完善空间治理体系。另一方面,明确提出需要关注的行为;比如具有环境风险的产业布局、涉及跨界生态环境纠纷的情况、鼓励采用的环保友好先进技术等,促进生态文明建设融入到社会经济发展全局。

(下转82页)

（上接37页）

#### 4 总结

随着全面深化改革进程的稳步推进，生态文明建设及生态文明体制改革步伐日渐加快，中央层面国家整体生态文明体制改革方向也已逐步明确。然而，我国地域广阔，不同区域、各个省份在社会经济发展水平、自然资源条件、环境管理能力等方面存在差异，其所面临的主要自然资源和生态环保问题也有所不同，生态文明体制改革需要面对的主要矛盾和解决方案不应“一刀切”。

在这样的背景下，本研究从省级层面切入，以东部某省作为研究对象，运用现状总结、问题识别、原因剖析、框架拟定、对策提出的分析思路，重点关注自然资源保护及污染综合防治两个核心，以机构职能重组方案作为管理体系保障，提出优化自然资源管理、理顺污染防治体系、健全有效督政机制、发展绿色化决策四项具体措施，作为管理体系运行的协调机制，

针对性解决自然资源保护管理不完善、污染防治职能执行不协调、部门职能履行监管不到位三个现存主要问题，从而建立生态文明体制改革的总体方案和具体抓手，为省级层面生态文明体制改革提供参考和借鉴。

#### 参考文献

- [1] 李干杰. 积极推动生态环境保护管理体制机制改革 促进生态文明建设水平不断提升[J]. 环境保护, 2014, 42(1): 10-14.
- [2] 中国科学院可持续发展战略研究组. 2015中国可持续发展报告: 重塑生态环境治理体系[M]. 北京: 科学出版社, 2015: 65-70.
- [3] 黄小虎. 把所有者和管理者分开——谈对推进自然资源管理改革的几点认识[J]. 红旗文稿, 2014, (5): 20-23.
- [4] 石吉金, 王燕东, 谭文兵. 对完善我国自然资源资产管理制度的初步思考[J]. 中国矿业, 2014, 23(S1): 61-63.
- [5] 国冬梅. 环境管理体制改革的国际经验[J]. 环境保护, 2008, (7): 62-65.