



迈向环境治理体系 和治理能力现代化

中欧环境治理项目政策综合报告

中欧环境治理项目

二〇一五年十月



环保印刷
请节约用纸

项目组成员

指导组：

组长	原庆丹	环境保护部环境与经济政策研究中心
成员	涂瑞和	环境保护部国际合作司
	别涛	环境保护部政策法规司
	罗煜	商务部国际经贸司
	陈红英	商务部国际经贸司
	俞海	环境保护部环境与经济政策研究中心
	Lars Groenvald	欧盟驻华代表处
	黄雪菊	欧盟驻华代表处
	嵯壮	环境保护部国际合作司
	李静云	环境保护部政策法规司

编写组：

协调人	阳平坚	北京大学环境科学与工程学院
成员	严厚福	北京师范大学法学院
	郭培源	商道纵横企业社会责任咨询公司
	Richard Hardiman	中欧环境治理项目办公室
	杨柯	环境保护部宣传教育中心

咨询专家：

张世秋	北京大学环境科学与工程学院
贾峰	环境保护部宣传教育中心
王灿发	中国政法大学环境资源法研究和服务中心
常纪文	国务院发展研究中心资源与环境政策研究所
马军	公众环境研究中心
赵莹	环境保护部宣传教育司
张天柱	清华大学环境学院
汪劲	北京大学法学院
梅凤乔	北京大学环境科学与工程学院

支持组：

组长	Dimitri de Boer	中欧环境治理项目办公室
成员	张会君	中欧环境治理项目办公室
	李华蕾	中欧环境治理项目办公室
	刘梦星	中欧环境治理项目办公室

* 本研究项目组执笔专家和咨询专家以其个人身份参加研究工作。

目 录

前言	3
一. 背景	6
1、国家治理现状	6
2、环境治理现状	6
3、环境治理亟需迈向现代化	8
二. 进展与实践	10
1、顶层设计取得突破性进展	11
2、基本的生态环境制度保护配套制度业已出台	11
3、相关部门已经开始实施行动	12
4、部分先进地区的探索实践取得良好效果	12
5、社会层面的环境治理出现新动向	13
6、国际经验有望获得更多的关注和重视	13
三. 问题与挑战	14
1、体制层面的挑战	14
2、制度层面的挑战	14
3、行动层面的挑战	15
4、具体领域所存在的问题	16
四. 政策建议	18
1、整体政策建议	18
2、加强环境信息公开的建议	19
3、促进公众参与环境决策的建议	20
4、实现环境司法正义的建议	20
5、提升企业环境责任的建议	20



前言

环境治理是生态文明建设的主阵地。近年中国环境治理领域取得长足进展。十八大首次提出建设“美丽中国”的目标，并把生态文明建设上升至中国特色社会主义总体布局的战略高度。习近平同志提出“良好的生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”、“生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业”、“绿色青山就是金山银山”、“宁要绿水青山，不要金山银山”等一系列事关生态文明建设和环境治理的论断。中共十八届三中全会《决定》提出，要“紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度”；十八届四中全会《决定》提出，要“用严格的法律制度保护生态环境”。2015年5月，中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》；8月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》；9月，中央政治局审议通过了《生态文明体制改革总体方案》，初步完成了我国生态文明建设的顶层设计。以山东、浙江、重庆、贵州等为代表的地方环保部门也结合自身情况，探索出了符合实际需求的环境治理模式。

在看到各方努力和所取得的喜人进展的同时，我们也不难发现，我国的环境治理整体依然薄弱，环境治理体系难以适应当前生态环境形势发展，环境治理能力无法满足广大公众对环境改善的迫切需求。在中央和地方大力推动环境治理体系和治理能力现代化的进程中，由欧盟出资1500万欧元，以环境保护部作为项目主管单位，商务部为支持单位，旨在通过一系列政策研究

及项目实践来改善中国的环境治理的“中欧环境治理项目”（以下简称项目）有幸见证和参与了这个意义非凡的过程。

我们认为，面对中国当前形势，要想在千头万绪中找到迈向环境治理体系和治理能力现代化的捷径，必须抓住环境治理领域的主要矛盾和矛盾的主要方面。基于此，项目选择了公众获取环境信息、公众参与环境规划和决策、环境司法和企业环境责任四个主题作为优先研究领域，希望藉此解决中国公众环境需求旺盛与环境公共产品供给不足的主要矛盾。项目实施分为地方和国家两个层面，其中地方层面分别由15个地方伙伴关系项目在选定的18个省级行政区，借鉴欧盟经验并结合当地情况实施有关环境治理的理念和实践；国家层面则通过短期咨询专家对选定主题进行调研和分析，为中国的环境治理政策提供借鉴和支持。

项目自2010年12月完成有关工作计划的制定后，2011年进入全面实施阶段，2015年下半年陆续结题。在此报告中，我们在综合项目研究成果的基础上，识别中国环境治理的关键问题，分析地方实践和欧盟先进经验，提出了改善中国环境治理的整体政策建议和针对4个优先领域的政策建议。报告的潜在面向对象是中国环境治理中的利益相关者，包括政府、企业、社会组织、公众、科研人员等。在此，我们诚挚地向您呈送报告并期待能对您的工作有所裨益。

中欧环境治理项目

二〇一五年九月



一. 背景

治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。国家治理，顾名思义，就是公共机构（包括立法、行政和司法各类国家机关）和私人机构（包括企业、社会组织和公众团体）共同管理国家事务，使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。国家治理体系是一个国家制度和制度执行能力的集中体现，治理能力则包括治理主体的能力和治理过程的制度能力两个方面。

1、国家治理现状

当前国家治理体系脱胎于计划经济体制，“舟已行矣，而剑不行”，不能完全适应社会主义市场经济体制，治理能力也无法满足现实形势的迫切需求。在我国已经建立了基本的社会主义市场经济体制的背景下，应该建立与之相适应的国家治理体系和治理能力。党中央顺势提出大力推进国家治理体系和治理能力现代化，作为国家治理的重要组成部分，环境治理体系和治理能力是国家治理体系和治理能力现代化的最短板，加强环境治理体系和能力建设极具必要性和紧迫性。

政府（也有学者称之为政治力量，包括立法、行政、司法机关）、市场（企业及相关配套制度）和社会（公众及其组成的社会组织）是国家治理体系中的三大治理主体。当前，我国政府治理一支独大，市场治理处于初级发展阶段，积极性尚未完全发挥，社会治理处于压抑待发展状态。要想真正实现国家治理体系

和治理能力现代化，必须三大治理主体协同发展，实现多元治理，系统提升。在推进环境治理这种事关全体公众的事务时，更不能缺乏社会主体和市场主体的参与。

2、环境治理现状

环境治理与生态文明建设密切相关。在当前生态环境形势严峻、环境公共产品供给不足的阶段，环境治理是生态文明建设的主阵地；迈向环境治理体系和治理能力现代化也是实现生态文明必由之路。一般认为，环境治理体系是指环境治理相关制度及其执行能力，环境治理能力则是环境治理主体本身的能力和发挥环境制度治理功能的能力。实现环境治理体系和治理能力现代化要求充分发挥政府、企业、公众的主观能动性，以环境质量改善为导向，协同发挥作用。

纵观当前环境治理，一方面，中央政府及领导对环境问题高度关切，在国家层面制订了



大量的政策法规，并建立了自上而下的环境行政管理体系；在国民经济和社会发展的五年规划中设置了雄心勃勃的环境和能源目标，鼓励环保和新能源产业的发展；积极参加国际环境合作，试图向国际社会展示出高度重视环境的形象。但另一方面，生态环境持续恶化，政府在环保问题上的公信力持续下降；各级政府对社会组织的态度复杂而谨慎；处置由环境问题引发的群体性事件和民众抗争时明显失当。以上情形彰显出国家环境治理体系和治理能力的缺陷和乏力。

环境治理能力分为硬实力和软实力。硬实力包括污染监测和控制设备、环卫设施、环境技术等；软实力包括法律、政策、制度、公众满意度、国际影响力，以及环保部干部的专业素质和能力等。经过数十年的发展，我国经济社会的主要矛盾发生了巨大变化，其中与环境治理有关的主要矛盾包括：部分行业产能过剩与消费能力不足之间的矛盾（造成生产浪费性



污染)；人民群众日益增长的环境服务需求与环境公共服务能力不足之间的矛盾(民生重点从温饱转向追求美好环境)；最近几年，环境治理资金投入快速增长，监测设备、污控设施等硬件得到极大改善，而环境软实力发展却相对滞后，二者之间的矛盾更加剧了公众对环境保护工作的不满。此外，人民群众生活水平的提高，消费行为的改变，带给生态环境的巨大压力，也成为当前人与自然矛盾的主要体现。

当前的环境治理可以定性为以政府为主导的单一化的管制型环境治理，它强调政府通过法律手段对污染企业进行严格规制，并且这种环境管制在策略和工具选择上逐渐从“命令-控制”型管制发展到与“市场型”管制相结合的混合模式。环境治理效果受到对环保负有主体责任的地方政府的认知、意愿、激励和能力等多方面因素的影响。尽管环境管制的策略和功能逐步通过市场手段、公众参与得以改善并

更有效率，但不可否认的是，它仍是以政府单维主导为核心的环境治理模式。正是这种单维治理模式使得我国环境治理能力全面落后于社会经济发展和生态环境恶化所激发出来的迫切的现实需求，生态环境保护存在系统性的治理能力不足。

3、环境治理亟需迈向现代化

在新一届中央政府大力推进简政放权、多元治理的背景下，仅通过加强政府治理来满足公众日益增长的环境需求，既与中央简政放权的施政方针相违背，也根本无法真正实现环境治理体系和治理能力的现代化。未来可行的选择是，在完善政府治理体系和巩固政府治理能力的基础上，通过合理的机制/制度设计，大力发挥市场治理的作用，让市场在资源配置中起决定性作用，让企业真正成为污染治理的积极行动者，让广大公众对事关自身利益和健康



的环境行为能做到知情并予以监督，让公众在专业、独立的环保社会组织的帮助下（作为公众受托人代理公众行使权利），有能力和合法渠道参与环境决策，改善环境决策，并在自身环境权益受到侵害时，能得到有效的环境司法救济。

基于以上背景，我们认为，要想真正实现环境治理体系和治理能力的现代化，就必须从当前的政府单维治理转向政府、市场、社会多元共治，使企业和公众也像政府一样，真正成为环境治理中不可或缺的主体，在环境保护中发挥政府无法替代的作用。要想实现这个目标，首先，必须让企业和公众充分理解政府的目标、政策、行动等（公开）；其次，必须在所有可能产生环境影响的公共决策中将企业和公众视为伙伴关系，既使其在决策中贡献智慧，优化决策方案设计，也能提高公众对决策的接受度，减少落实决策时的消极抵触（参

与）；再次，政府要设计出合理的激励机制，使企业自觉将环境外部性内部化，让其感受到争当环保先锋和利润快速增长具有协同作用（激励）；最后，所有的环境治理主体，包括政府，当其认为自己法定的环境权益受到侵害时，必须有一个独立公正的司法系统进行纠正（救济）。由此，环境信息公开、公众参与环境决策和环境司法救济构成了加强环境社会治理的三把钥匙，通过合理的机制激励企业履行环境责任，则被认为是促进市场主体在环境治理领域有所作为的发动机。以上四个主题，构成了中欧环境治理项目的重点关注领域。本报告也将从上述四个领域，分别阐述进展、挑战、国际经验、地方实践，并围绕环境治理体系和治理能力现代化提出相应的政策建议。

二. 进展与实践

回顾过去五年，中央和地方在推进国家治理体系和治理能力现代化方面做出了巨大的努力，取得了许多进展。首先，党的施政纲领和中央领导多次明确提出要将推进国家治理体系和治理能力现代化作为重要的施政目标，并且提出了一系列具体的要求；其次，党的十八届历次全会为国家治理体系和治理能力现代化作出了一系列的制度安排，例如，将生态文明建设写入党章，提出全面深化改革战略部署，成立六个深化改革领导专项小组，并且将生态文明体制和经济体制合并在一个专项小组当中；再次，提出了从“政府大包大揽”到“多元协同共治”的新型国家治理模式，为突出社会治理的作用和地位做出顶层设计上的安排；最后，提出提出了让市场在资源配置中起决定性作用的改革目标，这将对产业转型升级和经济发展方式转变起到决定性作用，继而影响生态环境保护的大局。具体到环境治理领域，从施政纲领、法律法规、行动方案、地方实践等也取得了一系列的进展。



1、顶层设计取得突破性进展

《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出要尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，坚持绿水青山就是金山银山的生态理念。意见特别强调，要健全价格、财税、金融等政策，激励、引导各类主体积极投身生态文明建设；要完善公众参与制度，及时准确披露各类环境信息，扩大公开范围，保障公众知情权，维护公众环境权益；健全举报、听证、舆论和公众监督等制度，构建全民参与的社会行动体系；建立环境公益诉讼制度，对污染环境、破坏生态的行为，有关组织可提起公益诉讼；在建设项目立项、实施、后评价等环节，有序增强公众参与程度；引导生态文明建设领域各类社会组织健康有序发展，发挥民间组织和志愿者的积极作用。以上各项都是中央层面的政策指导方针中与本报告主题密切相关的内容。

中央政治局审议通过了《生态文明体制改革总体方案》，提出必须遵循6大理念：尊重自然、顺应自然、保护自然，发展和保护统

一，绿水青山就是金山银山，自然价值和自然资本，空间均衡，山水林田湖是生命共同体；需要坚持6项原则：坚持正确方向、自然资源公有、城乡环境治理体系统一、激励和约束并举、主动作为和国际合作结合、试点先行与整体推进结合；以及建立8类制度：归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度；以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度；以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系；覆盖全面、科学规范、管理严格的资源总量管理和全面节约制度；反映市场供求和资源稀缺程度，体现自然价值和代际补偿的资源有偿使用和生态补偿制度；以改善环境质量为导向，监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系；更多运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的市场体系；充分反映资源消耗、环境损害、生态效益的生态文明绩效评价考核和责任追究制度。

2、基本的生态环境制度保护配套制度业已出台

2014年4月25日，历经四次审议全国人大常委会通过了新修订的《环境保护法》。《大气污染防治》、《水污染防治法》、大气十条、水十条以及《土壤污染防治法》和土十条也已经修改完成或正处于制定过程之中。新《环保法》第五章专章规定了环境信息公开和公众参与，为社会主体参与环境治理打开了法律之门。伴随新环保法出台的还有环境保护部、最高人民法院、最高人民检察院，以及其他国家机关颁布或修订的与环境保护相关的规章制度，尤其是为落实新《环保法》而制定的与信息公开、公众参与、环境司法、企业环境违法等方面的配套制度。与本报告主题密切相关的相关的规章制度包括但不限于：《环境信息公



开办法(试行)》的修订、《环境影响评价公众参与暂行办法》的修改、《企业事业单位环境信息公开办法》、《环境保护公众参与办法》、《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》、《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》等。以上制度体系为公众获取环境信息和环境司法救济、参与环境决策、监督环境违法行为等提供了基本的保障。

3、相关部门已经开始实施行动

为落实《生态文明体制改革总体方案》，中央经济体制和生态文明体制改革专项小组会同有关部门和单位，出台了6项配套重点改革措施：《环境保护督察方案（试行）》、《生态环境监测网络建设方案》、《开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》、《编制自然资源资产负债表试点方案》和《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》。为贯彻落实国家节能减排低碳发展行动方案，国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、国家能源局、国家质检总局和国家标准委等7部委于2014年颁发了《能效领跑者制度实施方案》。2015年，为贯彻落实《环境保护法》、《大气污染防治行动计划》（国发〔2013〕37号）、《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（中发〔2015〕12号）和《水污染防治行动计划》（国发〔2015〕17号），财政部、国家发展改革委、工业和信息化部 and 环境保护部四部委研究制定了《环保“领跑者”制度实施方案》。环保领跑者计划提出，以企业自愿为前提，通过表彰先进、政策鼓励、提升标准，推动环境管理模式从“底线约束”向“底线约束”与“先进带动”并重转变，制定环保“领跑者”



指标，发布环保“领跑者”名单，树立先进典型，并对环保“领跑者”给予适当政策激励，引导全社会向环保“领跑者”学习，倡导绿色生产和绿色消费。以上行动方案将会为企业在自觉自主履行环境责任方面发挥重要作用。

4、部分先进地区的探索实践取得良好效果

我国部分环境保护先进地区所开展的治理体系和治理能力现代化实践也为国家层面的制度建设提供了有益借鉴。例如，浙江省“嘉兴模式”所开展的促进公众参与环境保护工作的实践获得了广泛赞誉；宁波市和温州市在环境信息披露方面所做的努力也得到了社会组织和公众的广泛认可；山东省利用三级政务微博系统公开环境信息和收集公众环境举报的实践，不仅有力地促进了该省环保工作的顺利开展，而且使得过去严重对立的政府和民众关系得到了极大改善；重庆市通过多种手段促进企业履行环境责任、理顺政府和社会组织之间关系的实践，也获得了环保部和多地环保部门的肯定并前去取经；河北省人大常委会出台的《河北省环境保护公众参与条例》是我国十八届四中全会提出探索第三方起草法律法规后通过的首

部地方性法规，也填补了我国地方环保公众参与领域的立法空白；辽宁省沈阳市、贵州省贵阳市等在环境保护机构改革、环境司法机构改革等领域所做的探索，也能为国家环境治理体系和治理能力现代化的探索提供有益参考。



5、社会层面的环境治理出现新动向

环境社会治理层面也出现了新的动向和进展。最近几年社交媒体异军突起并快速普及，极大引发了公众参与环境保护的热情和对环境质量快速改善的热切期盼。广大民众通过微博、微信进行随手拍等环境参与活动，举报环境违法，督促政府作为；当然也有诸多的网民在论坛、贴吧、微博、微信、QQ群等网络空间，对环境污染、环境决策、环境群体事件或突发事件等，进行调侃、吐槽，尤其在发生大范围的雾霾时期，众多网友通过社交媒体发泄不满情绪和表达对美好环境质量的热切向往。多个环保社会组织利用互联网、智能手机、实时定位等新技术，通过手机应用（APP）等新模式，积极介入环境治理领域，比如公众环境中心的蔚蓝地图APP在短时间内就获得了三百余万的用户量，阿拉善（SEE）广泛资助个人或组织开展环保活动，推动更多企业家关注环

保，中华环保联合会和自然之友等社会组织积极提起环境公益诉讼等。还有越来越多的媒体加入到曝光企业环境违法和政府环境不作为的行列当中，尤其前不久通过《新京报》记者曝光的腾格里沙漠排污更是引起中央领导的高度关注。

6、国际经验有望获得更多的关注和重视

尽管发展阶段迥异，既有国际经验依然能为中国提供有益借鉴。在国际经验方面，1972年《斯德哥尔摩人类环境宣言》提出，人类享有自由、平等、舒适的生活条件，有在尊严和舒适的环境中生活的基本权利。同时，负有为当代人类及其子孙后代保护和改善环境的庄严义务。1992年《里约环境与发展宣言》原则十指出，环境问题最好在所有有关公民在有关一级的参加下加以处理。在国家一级，每个人应有适当的途径获得有关公共机构掌握的环境问题的信息，其中包括关于他们的社区内有害物质和活动的信息，而且每个人应有机会参加决策过程。各国应广泛地提供信息，从而促进和鼓励公众的了解和参与。应提供采用司法和行政程序的有效途径，其中包括赔偿和补救措施。1998年《欧洲经济委员会在环境问题上获得信息公众参与决策和诉诸法律的公约》（简称《奥胡斯公约》）宣称，为促进保护今世后代人人得在适合其健康和福祉的环境中生活的权利，每个缔约方应按照本公约的规定保障在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的权利。《奥胡斯公约》的三大支柱——获取环境信息、参与环境决策、诉诸司法救济，是本报告关注的四大主题中的三个，构成了环境社会治理的主体框架。

三. 问题与挑战

实现国家环境治理体系和治理能力现代化的挑战是全方面和系统性的。环境治理体系的完善和环境治理能力的整体提升需要一个长期的过程，不可能一蹴而就。而在此过程中，我国的生态环境形势严峻，环境突发事件和环境群体事件高发，公众环境需求旺盛，改善环境质量的心情急切，所有因素叠加到一起，使得实现环境治理体系和治理能力现代化的任务非常艰巨。

1、体制层面的挑战

在体制层面，国家环境治理体系和治理能力现代化的挑战主要在于体制改革的顶层设计滞后于现实需求，以及已经开展的顶层设计如何落实的问题。

国家环境治理体系是从属于国家治理体系的，中央深化改革领导小组将生态文明体制和经济体制改革设置在同一个小组里，就是深刻认识到了我国当前的生态环境问题实质是经济问题，其产生的根源是不合理的社会经济发展体制。例如，长期以来我国自然资源资产归属不清晰，权责不明确，导致资源自然浪费和滥用现象严重，极大损害了生态环境的健康发展。又如，我国的自然资源价值在生产过程中没有得到有效体现，资源和环境监管出现多龙治水、责权交叉、相互矛盾等现象，使得许多环境问题无法得到根本治理。所幸最近出台的《生态文明体制改革方案》对上述问题均有涉及，未来存在的最大挑战在于如何落实总体方案的顶层设计，尤其是打破部门利益，真正构

建以环境质量改善为导向的环境治理体系和治理能力。

整体来说，我国环境治理存在系统性不足，各大治理主体畸形发展，社会治理存在先天不足，市场治理w依然弱小，国家环境治理能力整体羸弱。在体制层面虽然存在诸多的内生矛盾和障碍，但是这些问题已经远远超出本报告所能详尽探讨的范围，只能寄希望于国家长远规划的政治体制改革和近期深化改革措施的落实。

2、制度层面的挑战

在制度层面，环境治理的挑战主要如下几个方面。

一、是环境相关的立法不能打破部门立法的窠臼，各个法律起草部门为了维护本部门利益，或者为了不招致相关部门反对和确保法律顺利通过，在法律起草中过多的妥协或使用模糊性语句，造成执法困难，许多条款成为一纸



空文。

二、是许多法律为立法而立法，不为真正执法和解决问题而立法，立法前问题识别和认识不足，没有考虑广袤国土上的发展不均衡，法律通过后更没有相配套的一揽子计划确保法律实施，执法过程中人才、物力、财力、智力相当缺乏。

三、是为落实法律而制定的规章制度不接地气。作为法律实施的操作性规定，许多规章制度不具备可操作性，地方实施部门不知从何入手。调研发现，此现象在公众参与领域尤其突出。多个地方环保部门反映，面对环保部颁发的相关办法或指导意见，无所适从，有的甚至直接不予印发。

四、是涉及企业的环境标准制定不科学。环保部门为了免责，忽略了社会经济发展水平、市场技术设施及服务配套能力和标准可达能力，一味追求高标准，严要求，导致许多标准或规定形同虚设。有些地方和企业认为，不

管尽多大努力都做不到，还不如不做。这种状况为企业环境守法和履行环境责任造成很多的困难。

3、行动层面的挑战

在行动层面，环境治理的最大挑战在于地方党政领导的考核机制。由于长期以来奉行以GDP增长作为主要发展目标的考核机制，环境治理在很大程度上成了地方经济发展的遮羞布——只要不出大的环境事故或环境群体事件，环保就可以糊弄过去。实践中，地方行政权力干预环保执法、环境执法能力不足、企业缺乏环境守法的主动性和积极性等问题屡见不鲜。

实践中，虽然环保部门很努力，环保工作者很苦很累，辞职、被处理的数量远高于其他政府部门，但环境保护工作在公众心目中的满意度持续降低，导致地方环保工作者满腹委屈，士气低落，社会各界无法形成齐心协力共同向污染宣战的良好舆论氛围，这也在一定程度上影响了环境治理的效果。

在国际上，环境保护软实力已经成为重要的国家影响力。然而，当下的环境问题已经成为许多国家和组织（媒体）批评和指责中国的主要理由之一，在某种程度上甚至超过了“人权”和“腐败”两个理由。如何通过公开、参与、诉诸司法救济等手段，提升中国的环保软实力，也是重大挑战之一。有专家认为，中国解决自身的环境问题可能是21世纪中国能为世界所作的最大贡献。因为，以中国之大，没有中国的生态安全就不可能实现世界的生态安全；作为最大的发展中国家，中国的环境改善和绿色化能为其他广大发展中国家做出表率，带领正在致力于脱贫致富的发展中国家共同走绿色发展之路。

4、具体领域所存在的问题

具体到本报告关注的环境信息公开、公众参与决策、环境司法救济和企业环境责任，也是存在诸多真实而又具体的问题。

(1) 环境信息公开

在环境信息披露方面，有效的主动公开不足，依申请公开得不到有效的回应，是现实中普遍存在的问题。不管是政府部门还是企业，过去许多主动公开的环境信息仅仅是出于满足《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》而做出的一种姿态，至于公众真正关心什么样的信息，所公开的信息对公众的生产、生活有何影响，则不是主动公开者的考虑范围。公开数据的平台、规范性、真实性、便利性、时效性等，也在实践中存在很多问题。依申请公开方面，则常常以不属于公开范围、国家秘密、商业秘密等作为挡箭牌，让公众或社会组织无法获得所需信息。此外，科学的环境决策必须依赖于高质量的环境科学研究成果，而高质量的环境科研成果则必须要有海量的环境数据作支撑。现实中，科研工作者获取环境数据的难度一直很大，常常出现有经费也买不到数据的情形。

(2) 公众参与决策

公众参与环境决策方面，公众参与为什么一直不足？遇上可能的环境损害，公众为何宁愿上街、堵路，也不愿意通过正常的渠道表达诉求？公众有环境诉求，不知如何表达，无法形成谈判和议价能力（需要专业的社会组织和自由而负责任的媒体）。因此必须加强公众对于环境信息的正确理解，让他们知道所获得的信息对他们未来的生活和健康有什么影响。目前各级政府部门也尝试开辟各种渠道，引导公众参与决策，但是，1) 决策机构往往认为



公众参与耗费时间并且实际上会妨碍项目的有效实施；2) 决策者倾向于信任专家提出的意见和建议，认为普通大众不了解且不具备相关专业知识；3) 决策机构担心失去权力和丢面子，或者担心公众参与决策会使自身希望隐瞒的细节被曝光；4) 决策机构本身是项目开发者，而不是公共利益的中立捍卫者；5) 缺乏民主政治文化和公众参与的传统，政府部门缺乏公信力、对参与权的法律救济不足等多方面的原因，使得实践中公众参与挑战重重。

信息公开是公众参与的基础。如果没有相关信息的公开，公众都不知道发生了什么，参与无从说起。毫无意外，我们发现现实中公众参与演变成了一种官僚主义行为；公众参与成为一种形式，看似给公众提供充足的响应机会，但其实此时主要的决策已经决定了。政府部门亦不能为公众的建设性批评创造一个安全



的环境，因此挫伤了公众就所关注问题和议题发表意见的积极性。有有限的参与环节中，掌握权力者人为操纵时间安排和反应时间，以减少反馈量，相关公众不能及时知情并且信息获取存在困难。

（3）环境司法救济

在环境司法领域，过去环境民事诉讼结案率极低，原因何在？环境权益受到损害，获取公正的环境司法救济障碍何在？新《环保法》实施之后，环境公益诉讼并没有像想象中的那样井喷，原因何在？环境行政公益诉讼何时破冰？怎样的环境司法支持，能最大限度地保障环境破坏的最坏情形能得到有效改善？更具体一些，环境司法实践中无过错责任和举证责任倒置等规定的适用往往难以得到落实；众多法律条文中明确规定的公众程序性权利缺乏司法救济；各地如雨后春笋般兴起的基层人民法院

环保法庭存在“于法无据”的尴尬局面，等等。这些问题都是本报告需要回应的环境司法救济领域的挑战。

（4）企业环境履责

企业是市场经济的主体，也是环境污染的主要产生者和治理者。企业环境守法是企业履行环境责任的最低要求。但是现实，为何这个底线要求往往无法保障？更进一步，为什么企业自愿开展环境信息公开的动力不足？为何企业不愿将环境愿景纳入自身的价值追求体系？为什么企业不愿意与周边公众形成良好的互动关系？与此相关的，为了让企业更好地履行环境责任，需要怎样的制度设计，能使企业更具有积极性？这些问题既是挑战，也是本报告的政策建议试图破解的难题。

四. 政策建议

1、整体政策建议

(1) 推进政府、市场、社会三大治理主体共同参与环境治理（中央办公厅、国务院办公厅）

政府力量、市场力量、社会力量三大治理主体如何理顺关系，是事关环境治理体系和治理能力能否实现现代化的最核心问题。党的十八届三中全会决定中提出的“多元共治”理念，就是要让政府、市场和社会三股力量共同发展，协同作用，形成多元共治的局面。环境治理工作，市场是污染治理的主体，政府是监管市场（企业）的主体，社会（公众）是监督政府的主体，三者相辅相成，缺一不可。在市场失灵的污染治理领域通过政府来调节；当环境公共产品无法满足公众需求，也就是政府失灵时，通过社会治理来补充。

(2) 加强基层环境执法能力建设，重塑

政府环境治理公信力（国务院、环保部）

对于公共服务产品明显不能满足公众需求的环境保护领域，尤其在市场治理和社会组织还没能有效发展起来的当前，一刀切式的简政放权危害很大，是一种对广大人民群众极端的不负责任。基层环保部门是第一线的执法力量，基层环境执法能力（无论硬件还是软件）长期缺乏，导致环境问题积重难返，政府执政能力和公信力严重受损，要想真正解决环境问题，重塑环境治理公信力，加强基层环境执法能力是必由之路。

(3) 建立严格的自然资源资产损害追责和诉讼制度（全国人大、国务院法制办）

我国是社会主义公有制国家，自然资源资产归国家所有。过去自然资源资产名义上是全民所有，但实质中缺乏明确而负责的受托人，自然资源资产遭受破坏或损害时，无法追责或



补偿。《生态文明改革总体方案》再次确认了自然资源的国有性质，明确了产权归属。下一步应该建立严格的自然资源资产损害追责和诉讼制度，以确保自然资源资产得到有效保护。追责制度可赋予地方党政领导作为当地自然资源资产受托人，对资源资产的保护保值负责；同时建立自然资源资产损害诉讼制度，赋予社会组织和公众对损害自然资源的行为和受托人保护无作为的行为提起公益诉讼。

（4）进一步深化改革地方党政领导考核机制（中组部、环保部、监察部）

长期的唯GDP考核机制是我国环境问题多发的根源。目前的党政同责、领导约谈等依然是探索性的行政手段，没有形成常态化和法制化，有可能出现“一管就紧一放就松”的状况。建议环保部与中组部、监察部进一步加强协同合作，在部分地区已有探索的基础上，继

续深化考核机制绿色化，扩大一票否决范围，将党政同责、领导约谈等探索性制度推向常态化，真正化解唯GDP论英雄的局面。

（5）开展环境保护相关法律第三方大评估（全国人大、国务院法制办）

现实中，由于部门利益或矛盾，许多法律的可实施性不强。为了减少法律通过的障碍，立法者往往将法条中凡是涉及到机构、人员、资金等方面的内容都一律删除或做模糊化处理，使得法律出台后没有相应的实施配套保障，最终导致法律沦为一张空文。此外，许多法律条款明显已经滞后于现实需求。以上种种情形都需引入独立的第三方评估，识别和扫除环境保护相关法律实施障碍。

（6）加大环境治理软性能力建设的投入（环保部、财政部）

自“十五”计划以来，我国环保硬实力得到极大加强，但法律、政策、环境教育、意识提升、环境传播、政府公共关系、对外合作交流等环保软实力（soft power）却全面滞后于硬实力的增长。导致公众对环保部门的非议和指责也越来越多，社会各界不能形成合力共同向污染宣战，长此以往，最终伤害的还是环保工作的大局。有鉴于此，建议高度重视环境软实力的建设工作，从机构设置、人员编制、经费预算、专业能力等各个方面，全面加强法律、政策制定、信息公开、媒体宣传、公共关系维护等领域的工作。

2、加强环境信息公开的建议

（1）充分利用大数据技术，建立一个便于公众知悉和进行有效环境风险沟通的全国环境信息公开平台（环保部牵头）

（2）建立并有效运行社交媒体平台，及

时发布相关环境信息并回应公众的诉求（环保部牵头，省、市、县级环保部门参与）

（3）明确不得将应当主动公开的环境信息确定为国家秘密或商业秘密（全国人大常委会或国务院牵头）

（4）取消对于申请信息公开的“生产、生活、科研”目的限制（全国人大常委会或国务院牵头）

（5）允许并规范公众自测和发布环境信息的行为（全国人大常委会或国务院牵头）

（6）进一步加大对企业信息公开违法行为的处罚力度（全国人大常委会牵头）

（7）将企业环境信息公开违法行为纳入环境公益诉讼的范围（全国人大常委会牵头）

3、促进公众参与环境决策的建议

（1）出台全国范围内的环保公众参与条例，将政策、规划、选址、立项、可研、建设、验收、运营后评估所有过程，全部纳入公众参与的法制渠道。（国务院法制办）^w

（2）整合环保部门内部维护公众关系的机构，成立环保社会服务机构，为更好地做好公众参与服务提供基础条件。（环保部、中编办）

（3）加大对环保社会组织的扶持力度，建立促进环保社会组织健康发展的长效机制，为其创造良好成长环境。（环保部、民政部）

（4）推进国家环境教育立法，促进社会各界对保护与发展之间的科学认识，制定前瞻、主动、综合的环境传播战略。（全国人大、环保部）

（5）开通环保部官方微博，形成覆盖全国的中央-省-市-区（县）的政务微博体系，打通公众与政府沟通屏障，缓解官民对立情绪，

重塑政府公信力。（环保部、国家网信办）

（6）建立和完善的环境突发事件与环境群体事件的预警和应急响应机制。（环保部）

4、实现环境司法正义的建议

（1）推动独立公正行使环境司法权（最高人民法院牵头，财政部、中组部参与）

（2）建立环境行政公益诉讼制度（全国人大常委会牵头）

（3）加强对公众知情权、参与权的司法救济（最高人民法院牵头）

（4）健全生态环境污染损害鉴定制度（环保部牵头，最高人民法院、司法部参与）

（5）依法及时受理、审查和执行环保部门和其他负有环境监督管理职责的部门提交的申请强制执行案件（最高人民法院牵头）

（6）完善环境行政执法与刑事司法衔接制度，加大对环保部门移送涉嫌构成犯罪的案件监督，切实避免环保部门“以罚代刑”（环保部牵头，公安部参与）

5、提升企业环境责任的建议

（1）严格环境执法、促进企业环境信息公开、增加企业违规成本。（环保部）

（2）通过绿色消费链、供应链、金融链等的管理和交互作用，推动企业履行环境责任。（环保部）

（3）培养具有可持续发展意识的未来商业领袖。（环保部、教育部）

（4）实施企业履行环境责任先锋计划（完善环保领跑者计划）。（环保部、工信部）

（5）开展中小企业环境守法协助计划。（环保部、工信部）



中欧环境治理项目
网 址 : www.ecegp.com



本项目由欧盟资助