

“十四五”时期生态环境重大制度政策创新的思考

石磊^{1*}, 秋婕²

(1.中国人民大学环境学院, 北京 100872; 2.北京师范大学经济与工商管理学院环境经济研究中心, 北京 100875)

【摘要】 用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境, 需要加快构建以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系。要增加制度供给, 需从四个方面加快制度创新: 一是发挥市场机制, 健全多元体系; 二是强化行政管理, 落实地方责任; 三是发挥社会机制, 引导社会参与; 四是强化法制建设, 筑牢创新基础。

【关键词】 生态文明制度体系; 习近平生态文明思想; 环境治理体系现代化

【中图分类号】 F321; F324

【文章编号】 1674-6252(2019)03-0057-03

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2019.03.057

习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上强调指出: 保护生态环境必须依靠制度、依靠法治; 要加快制度创新, 增加制度供给, 完善制度配套, 强化制度执行, 让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线^[1]; 要严格用制度管权治吏、护蓝增绿, 有权必有责、有责必担当、失责必追究, 保证党中央关于生态文明建设决策部署落地生根见效。保护生态环境需要以习近平生态文明思想为指导, 以制度建设为根本, 以政策创新为抓手, 构建多元参与、权责分明、系统统筹的生态文明制度体系, 强化制度建设与政策创新, 是建设美丽中国的必然要求与应有之义。

1 “十四五”时期生态环境制度政策形势与需求

党的十九大报告提出, 从2020年到2035年, 需在全面建成小康社会的基础上, 再奋斗15年, 基本实现社会主义现代化。具体到生态环境保护方面, 到2035年, 要达到“生态环境根本好转, 美丽中国目标基本实现”的目标。“十四五”时期将是把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国新征程和实施新“两步走”战略的第一个五年规划期。正确处理发展与保护之间的关系, 实现与高质量发展相匹配的高水平生态环境保护^[2], 巩固污染防治攻坚战成果和加大生态环境修复, 将成为“十四五”时期制度建设和政策创新的立足点与出发点, 为建设社会主义现代化国家新征程良好开局奠定基础。

“十四五”时期, 我国总体经济规模将持续扩大, 工业化、城镇化、农业现代化仍将持续推进, 规模扩张与生态环境之间的矛盾将进一步凸显。如何将生态环境保护与经济社会发展更好地融合, 充分发挥其在转方式、调结构、稳增长中的作用, 促进经济发展质量变革、效率变革、动力变革, 形成现代化生态经济体系, 实现高质量绿色发展, 需要制度政策创新。

生态建设仍处于“三期”关口, 如何巩固污染防治攻坚战成果、进一步提升污染防治效率, 如何解决生态环境保护工作所面临的不平衡、不充分问题, 如何精准应答公众对美好生态环境需求的高层次、多样化趋势, 如何更加充分体现发展中保护、保护中发展, 需要制度政策创新。

加快构建以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系, 建立党委领导、政府主导、企业主体、公众参与的环境治理体系^[3], 要解决体制不健全、制度不规范、法规不严密等问题, 增加制度供给, 需要制度政策创新。

适应高质量发展新形势, 把握生态环境保护新要求, 明确生态环境治理现代化新目标, 展现生态环境保护工作新作为, 生态环境保护制度政策要有新突破。由此看来, “十四五”时期生态环境制度政策创新, 既是巩固已有生态环境工作成果的需要, 又是生态文明深化的需要, 也是治理体系现代化的需要, 更是适应后小康时代特征的迫切需要。

2 “十四五”时期生态环境重大制度政策关注领域

基于美丽中国目标、高质量发展特征和国家宏观政策改革发展的政策走势, 围绕生态环境高水平保护要求, “十四五”时期生态环境重大制度政策应紧紧瞄准生态环境治理体系现代化, 围绕三大原则, 厘清四方责任, 锚定四种类型政策。

围绕“查漏补缺、提高品质、平衡充分”三大原则, 设计创新生态环境重大制度政策。“查漏补缺”就是要围绕生态环境保护的薄弱环节, 补强生态环境制度政策的缺失与短板。“提高品质”其含义有二: 一是提高制度设计的品质, 使得制度政策设计创新更有科学性、更具针对性、更富有效性; 二是制度政策设计创新要进一步凸显更有效的

污染治理、体现更好的政府服务、提供更高品质的生态产品的设计创新原则。“平衡充分”就是要求生态环境制度政策设计要与宏观经济社会发展政策充分匹配、平衡，就是要求制度政策设计要充分促进城乡、区域间生态环境保护平衡充分发展，转变生态环境保护工作所面临的不平衡、不充分问题。同时，还要有一个明确的认识，即制度政策创新不是单一的进行创造更新，而是包括现有制度政策排列组合变化、其他领域制度政策的借鉴引入、制度政策的创造更新等各个方面。

厘清“党委、政府、企业、公众”职责定位，充分发挥政府机制、市场机制、社会机制的作用，创新生态环境保护制度政策。党委是制度政策制定的领导者，是治理改革的示范者，是治理制度的执行者，是治理体系的维护者。政府是执法与行政的主体，核心在于决策行为、行政行为的规范化、科学化与民主化。企业是环境治理体系的主体，如何将生态环境压力有效传导给企业，促进企业遵章守矩，同时发挥市场机制，促进企业自觉“增绿、护绿”，提升企业行动能力将是制度政策创新的重要一环。社会组织和公众是生态环境保护的原动力，如何保护好社会组织和公众的生态环境权益，如何激发社会组织和公众参与热情，提升社会组织和公众的参与能力，是制度政策创新应考虑的问题。

按照“巩固型、深化型、创新型、融合型”，坚持完善现有制度政策，发挥“存量”的实力；切实创新制度政策，培育“增量”新动力；密切结合生态环境问题新变化，突出“变量”的新功力；设计创新生态环境保护制度政策。认真梳理评估已出台制度政策，对于执行好、效果好的政策一以贯之地加以巩固推进；对于存在缺陷不足、有待完善的制度政策，通过深化调整，发挥更大效力；对于新问题、新领域，通过制度政策创新，查漏补缺，补齐短板；同时积极促进生态环境保护领域内部政策、生态环境保护制度政策与经济社会发展制度政策的融合共生，变“单打独斗”为“联合作战”，形成制度政策合力。具体而言，可以从以下四个方面加以探索：

发挥市场机制，健全多元体系。着眼于开发—生产—消费全环节，构建多层次绿色市场体系，整合目前已有的环境经济制度政策，构建“产权确立—价值核定—市场构建—价格形成—财税保障—补偿交易”全链条的环境经济制度政策体系，融合环境经济政策，发挥合力效应。补齐环境产权确立、生态环境价值核定的短板。进一步完善生态产品价格形成机制，推进要素价格市场化改革。深化绿色财税制度改革，调整环境保护税征收范围，完善绿色税收优惠政策，制定委托治理项目增值税即征即退政策，制定有利于绿色发展的结构性减税政策。建立多元生态补偿制度，着力推进市场化生态补偿体系。创新排污权交易模式，探索建立区域间、不同污染物之间以及点源与面源的交易框架。健全绿色金融体系，创新投资和融资模式；推进绿色标准的开发、绿色金融综合信息平台建设；建立绿

色信贷服务体系和评级体系，完善环境污染责任保险政策；完善发行绿色债券及绿色资产证券化产品的配套政策，建立绿色发展基金。

强化行政管理，落实地方责任。建立生态环境分区管治制度政策体系，形成一体化空间管控，建立资源环境承载能力监测预警体系；推进环境规划、环境影响评价制度改革，拓展环评范围，建立政策环境影响评价制度，构建政策环评—区域开发环评—项目环评联动机制，形成以长江、渤海等区域为代表的区域联防联控体系。强化企业主体地位，搭建排污许可、环境执法、损害赔偿为核心的企业主体生态环境责任制度政策体系；建立绿色供应链制度，引导企业绿色发展；完善排污许可证“一证式”管理制度，打通环评、“三同时”、环境标准、环境监测、执法监管、排污申报与收费、总量控制、排污权有偿使用和交易等制度链接；通过扩大生态环境损害赔偿的适用范围，明确磋商协议的法律性质，完善诉讼规则和损害鉴定评估制度等，提升改进生态环境损害赔偿制度；建立企业环境信用评价和违法排污黑名单制度。

发挥社会机制，引导社会参与。建立生态环境保护社会参与制度，科学配置生态环境治理的治权，促进利益深度整合，明确参与各方的责、权、利，实现共享和补偿同步推进，规范参与行为与程序，引导鼓励各利益相关方参与生态环境保护。深入推进环境治理供给侧结构性改革，制定出台对从事污染防治的第三方企业比照高新技术企业实行所得税的优惠政策。建立完善强制性披露与自愿性披露相结合的环境信息披露制度，为多元协同治理格局形成奠定坚实的信息基础。构建生态环境保护领域民事、行政公益诉讼制度，形成包括行政程序、复议、诉前保全等在内的配套制度体系。建立第三方生态环境评估制度，对各类涉及资源环境公共利益的政策法规、规划方案、工程项目等进行科学评估，提出咨询建议。

强化法制建设，筑牢创新基础。积极推进资源环境类法律法规制修订，加快《长江保护法》《气候变化应对法》等的出台；及时完善公民环境权益、绿色金融、排污权交易、生态环境分区管治、生态补偿、排污许可等政策制度的法律基础，出台相应制度政策的条例、法案；健全司法体系，深化行政执法和环境司法的衔接机制，完善重大环境资源案件管辖制度，创新惩罚性赔偿制度在环境污染和生态破坏纠纷案件中的适用，推进环境资源审判机制改革，完善环境资源审判规则。

3 “十四五”时期生态环境重大制度政策创新保障

制度政策创新的关键在于切实提升环境质量，满足人民日益增长的优美生态环境需要。为此，进行制度政策创新离不开科学合理的制度设计、积极有效的制度执行、完善健全的考核反馈等方面，这也是保障制度政策创新切实发挥效果的重要保障。

创新技术方法。采用科学规范的方法制定制度政策。

构建科学的制度政策定位方法,确立政策合理目标函数、边界条件和约束的分析方法;形成制度政策的利益结构与机制分析方法,研究相关主体的利益构造、博弈机理、权责界定和分工协调机制;搭建制度政策全生命周期成本效益核算方法,开展制度政策可行性分析与不可行性检验,提升制度政策的投入产出效率,形成科学严谨、规范合理的制度政策制定体系。

强化执行与监管。将制度政策创新与实施同治理能力现代化相融合;完善制度政策配套,强化制度政策执行,分类指导、精准施策、依法监管,综合运用行政、法治、市场、技术等多种手段,严格监管与优化服务并重,引导激励与约束惩戒并举。建立生态环境绩效考核制度体系,明确考核目标,确立考核指标,规范考核程序,突出结果应用,配套奖惩机制。

完善效益评估。构建基于实施效果导向的制度政策评估框架,搭建成本—收益的制度政策评估方法,实施制度

政策前期评估、中期评估和后期评估,开展跨时限效益功能滚动评估,形成全周期、分层级、分行业、分地区的多维度评估体系。研究制度政策评估标准体系,科学设计评估指标体系,研究评估结果反馈机制与重大制度政策滚动修订机制。引入相机评估机制,针对重大外部环境变化建立政策风险防范机制,增强制度政策的抗风险能力。探索多元评估主体有序参与机制,开展第三方专业评估,深化制度决策科学化和民主化。

参考文献

- [1] 习近平.推动我国生态文明建设迈上新台阶[J].求是,2019,52(3):4-19.
- [2] 李干杰.持续深化“放管服”改革推动实现经济高质量发展和生态环境高水平保护——在全国生态环境系统深化“放管服”改革转变政府职能视频会议上的讲话[N].人民日报,2018-09-17.
- [3] 李干杰.深入贯彻落实中央经济工作会议精神,坚决打好污染防治攻坚战[N].人民日报,2019-01-08.

Prospects for the Innovation of Major Eco-environmental Institutions and Policies in the 14th Five-Year Plan Period

SHI Lei^{1*}, QIU Jie²

(1. School of Environment and Natural Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. Research Center for Environment and Economy, Business School, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: To protect the ecological environment with the strictest system and the most rigorous rule of law, we need to speed up the construction of an ecological civilization system guaranteed by the modernization of governance system and governance capacity, increasing institutional supply and accelerating institutional innovation from four aspects: Firstly, to give full play to the market mechanisms and improve the pluralistic system; Secondly, to strengthen administrative management and fulfill local responsibilities; Thirdly, to exert the social mechanism and promote social participation; Lastly, to strengthen the construction of legal system and lay a solid foundation for innovation.

Keywords: system of ecological civilization; Xi Jinping's Thought of Ecological Civilization; modernizing of environmental governance system