

生态文明建设背景下我国环境管理制度创新

欧阳华

(常德市生态环境局澧县分局, 湖南 常德 415500)

【摘要】环境管理制度作为开展环境管理工作的重要保障,环境管理制度制定的科学性与合理性可对环境管理工作产生直接的影响。随着我国大力推进生态文明建设进程,环境管理工作也面临全新的发展形势。在这一背景下,我国传统环境管理制度已经无法满足当下社会发展所需,需结合生态文明建设的要求对我国环境管理制度进行创新,提高我国环境管理水平。本文分析生态文明建设背景下我国环境管理制度现状,并提出生态文明建设背景下我国环境管理制度创新策略,旨在为今后开展相关研究提供参考与借鉴。

【关键词】生态文明建设;环境管理制度;现状;创新;策略

引言:

当下,我国处于社会主义现代化建设的关键时期,在经济建设的同时,生态文明建设的重要意义也在不断凸显。在过去,由于受到落后发展理念的影响,我国在发展经济的过程中对于生态环境造成了极大的破坏,成为制约我国经济长远发展的主要原因。而随着我国发展理念的不断革新,我国对于环境保护以及环境管理的重视程度在不断提高,并利用环境管理制度对环境保护的方向以及措施进行明确,以此来减少经济发展对环境的影响。由于环境管理涉及的内容较多,在生态文明建设背景下,我国相关管理部门需提高对于环境管理制度的重视程度,结合我国环境发展现状科学制定环境管理方案,利用环境管理制度创新的方式保障我国环境管理的顺利开展。

一、生态文明建设背景下我国环境管理制度现状

(一)取得的成就

环境保护作为我国的基本国策之一,旨在发展经济的同时做好针对环境的保护工作。在20世纪70年代末至80年代初,我国针对环境管理制定了环境影响评价制度,征收排污费制度以及三同时制度等。而在第2次全国环境保护会议上,我国提出了环境管理三大政策,即预防为主、防治结合、谁污染谁治理以及强化环境管理。在1989年的第3次全国环境保护会议中,我国又提出环境目标责任制度,限期治理制度,集中控制制度,排污许可证制度以及环境综合整治定量考核制度等。而从以上制度来看,其使得我国的环境管理形成了初步的制度体系。在社会发展的促进下,我国针对环境管理制度和模式均在不断创新,并出台了污染物排放总量控制制度,将对污染物排放总量的控制纳入我国社会发展以及国民经济的规划中。其次,我国更完善了环境监察制度以及相应的应急管理制度,加大了对于跨流域以

及跨区域的环境监管力度,并在全国范围内成立了6个区域环境保护督察中心。第三,我国完善了循环经济规划制度以及清洁生产审核制度,针对环境污染开展过程控制以及源头控制。最后我国完善了公共参与制度以及信息公开制度,将相关的环境信息进行了公开,并引导公众参与到环境评价中。与此同时我国将环境与经济发展进行了有机结合,构建出环境经济政策体系,将绿色贸易、保险、证券、税收以及信贷等纳入环境政策中,在江西赣州的生态文明建设中,更在这一基础之上强调环境管理的强制性及驱动性,使得我国的环境管理范围得以明显拓宽^[1]。

在我党十八大召开以后,生态文明建设被纳入五位一体的总体战略部署中,要求各界均开展生态文明体制改革,以生态文明为主题构建相应的管理制度,并将国土空间开发、生态环境保护以及资源节约利用等均纳入改革范围内,也使得环境保护工作在迎来全新发展机遇的同时更面临较大的挑战。在今后的生态文明建设中,需将节约以及保护作为优先级工作,对我国自然资源资产管理机制进行补充与完善,做好生态保护红线的划定,完善生态补偿制度以及资源有偿使用制度,加大针对生态环境的监管力度。在这一时期,我国对环境保护法进行了重新修订,针对以上工作进行了补充与完善,更为后续的环境管理指明了发展方向。

(二)存在的问题

1. 环境管理制度存在片面性。近年来,我国对于环境管理制度不断进行革新。但由于当下我国的环境问题较为复杂,呈现出复合型以及结构型的特点,环境现状与公众对于环境质量的要求存在明显的脱节。而从当下我国环境管理制度来看,其在具体执行的过程中还存在较多的问题,首先即为环境管理制度存在片面性。在具体的表现上,我国传统环境管

理制度通常以污染物总量控制以及节能减排等为主,缺乏针对环境质量的的要求。并且环境总量控制制度出现至今已有较长的时间,使得其存在明显的主观性以及行政性,与区域环境质量之间存在脱节,无法完全反映地区对于污染的控制成果。在排污许可证的实施上存在许可证制度不完善的情况,在排污许可证的发放以及管理上均存在较多的问题。尽管我国对于环境质量负责主体进行了明确规定,但在制度保障上存在欠缺。并且当下的环境管理大多针对常规污染物开展管理,针对一些存在潜在环境风险的污染物缺乏行之有效的控制制度。

而从另一个角度来看,当下的环境管理制度与五位一体的总体战略布局之间存在无法适应的情况,与文化制度、经济制度以及社会制度等均无法完全契合。在具体的表现上,首先,环境保护工作很难参与到宏观决策的过程中,源头控制力度不足,使得环境保护工作效率较低。其次,针对自然资源缺乏相应的核算工作以及监管工作,导致资源整体利用率较低,废弃物的排放量较高。第三,部分地区在开展环境保护时利用行政方式进行,市场机制的参与度较低,针对环境税、损害赔偿、责任保险及生态补偿等均缺乏相应的管理机制,使得环境污染控制效率较低。最后,在当下的环境保护管理机制中,责任机制存在不明确的情况,对后续工作的落实造成较大的影响。并且公众在环境管理的参与度较低,缺乏完善的公众参与机制,传统管理制度无法满足当下五位一体的生态文明建设要求,无法从源头上控制环境污染,也在一定程度上影响环境管理的顺利开展^[2]。

2. 协同管理机制没有得到落实。环境管理有着明显的系统性以及综合性特征,这也使得在制定管理机制的过程中也应从整体的层面上进行统一,构建协同管理机制,才能保障环境管理的高质量进行。但在当下的环境管理机制中存在条块分割的情况,与我国统一开展环境监管的要求无法契合。在具体的表现上,首先,从生态系统层面上来看,当下我国针对山水林田湖等缺乏统一监管和保护的管理机制。而在具体针对某一环境问题的层面上,例如水污染防治以及水资源保护利用等,存在各个部门独立开展工作的情况,协同力度不足。而在针对海洋环境开展监管的过程中,当下也缺乏联合执法机制以及综合协调机制,以单项管理和部门管理为主,管理效率较低。最后,在流域以及区域层面上的环境管理中,也存在缺乏联防机制及协调机制等情况,使得环境管理无法实现持续发展。

二、生态文明建设背景下我国环境管理制度创新策略

(一) 明确环境管理制度创新原则

在新时期,我国环境保护的重心发生了变化,

从治理污染转变为环境质量改善以及提高环境服务功能等,这也促使我国的环境管理目标发生了变化,以改善环境质量的目标取代了传统的控制环境污染的目标。在开展环境保护的过程中,需转变传统先污染后治理的管理模式,将环境保护作为优先级工作,打造环境保护、环境修复以及环境再保护的完整体系,提高生态产品的生产能力,更使得生态系统的服务功能得以提高。而在环境管理制度创新的过程中,需将保护优先以及以人为本等作为环境管理创新的原则,并将协同性原则和生态系统整体论的原则作为创新环境管理制度的重要原则。

(二) 构建以总量控制为主的环境管理制度

1. 污染物排放许可制度。在发达国家开展污染源管理的过程中,污染物排放许可制度是其中的重要内容。相较于发达国家来说,我国在对排污许可管理上尚未完全覆盖,在环境保护法修订之后,我国针对污染物排放许可制度进行了补充,要求实行排污许可管理的生产经营者及相关的企事业单位等需严格依照排污许可证的要求,对污染物进行合规排放。若企业或者企事业单位等没有取得排污许可证,则不得随意排放污染物。而在今后的环境管理制度创新中,需对排污许可证的管理制度进行补充与完善,对排污许可证的发放条件以及发放范围等均需进行明确,并明确规定排污者的权利和相关的义务,对环保部门针对排污者的监管以及相关的法律责任划定等也需在排污许可证管理机制中进行体现。在完善排污许可证制度的同时,需做好相关制度之间的协同,将环评审批制度、验收制度、申报制度、排污交易制度、设施监管制度、排污口管理制度、收费制度治理制度以及环境监测制度等均进行补充与完善,并将制度之间进行整合,使得排污管理实现一证式开展。

2. 污染物总量控制制度。在环境保护中,控制污染物排放总量是其中的重要工作。而在污染物排放总量控制制度的改革创新中,需转变传统控制目标总量为主的模式,以控制容量总量作为主要目标。在制定控制指标的过程中,需结合区域环境的实际情况以及我国对于环境质量控制的要求做好重点控制污染物的筛选。在这一过程中,需加大对有毒有害污染物的总量控制力度。在制度设计的过程中,针对农村以及工业开发区等污染物总量控制极易出现问题的地区,需结合实际情况制定其排放总量,并结合排放总量进行考核,以此来实现对于污染物排放总量的有效监管。

(三) 构建以质量控制为主的环境管理制度

1. 生态环境保护制度。由于生态系统具有敏感性的特征,再加上生态系统在空间布局上也存在一

定的差异性,其可直接影响当地的产业发展。在创新环境管理机制的过程中,需以质量控制为主,做好生态保护红线的划定,创新生态环境保护机制。在具体的实施中,需围绕生态功能提升、资源高效利用以及环境质量改善等多个角度划定环境质量的安全底线以及生态功能保障的基础底线。针对重要的生态系统,可利用强制保护的方式开展保护,做好生态修复工作以及污染治理工作。在制度建设的过程中,需完善环境承载能力以及资源承载能力的监测机制和预警机制,针对环境容量,水土资源以及海洋资源超载的区域做好限制要求。最后,需做好生态保护红线的执行工作,例如在海洋生态环境管理中,需做好主体功能区的规划,探索海洋生态环境损害的法律救济机制,以此来提高我国的生态安全水平以及生态服务质量^[3]。

2. 环境质量责任制度。为保障环境管理工作的有序开展,在创新环境管理制度的过程中,需完善环境质量责任机制,对地方政府在环境管理中的职责进行强化,引导地方在基于我国环境质量标准的基础上结合地区的实际情况,利用多种控制模式以及环境政策开展针对环境的管理。要求地方政府将环境保护以及生态文明建设作为地区发展的核心内容,更要将环境质量作为考评区域发展情况的重要标准,避免地区在开展经济建设的过程中对环境质量造成负面影响,以此来保证区域的生态系统服务功能以及环境等级均在我国规定的范围内。

3. 环境基准制度。在制定环境质量标准的过程中,环境基准占据基础地位,在我国修订的环境保护法中,对环境基准研究进行了明确。但由于环境基准工作在我国的出现时间较晚,在开展工作的过程中缺乏相应的经验积累,需在今后加大研究力度,打造符合我国实际情况的环境基准体系,并从理论以及技术等方面做好支撑,构建我国环境基准值。更要成立相应的管理部门,促进科研成果的转化,使得我国的环境基准管理机制得以不断完善。

4. 自然资源资产核算制度。在十八大召开之后,生态文明建设得以进一步强化,保护自然成为生态文明建设的核心内容。而在这一过程中,我国需在创新环境管理机制的过程中完善自然资源的资产核算机制,以此来使得生态保护的工作得以细化。在实施中,需提高对于自然资源资产的重视程度,做好自然资源资产负债表的编制,构建基础核算机制。与此同时,需做好对于自然资源资产用途和产权的识别,依照不同类型自然资源的特征明确保护级别,构建完善的资产管理链条,针对自然资源核算的方法以及体系等加大研究力度,完善制度设计以及制度创新。

5. 区域联动制度。针对部分地区在开展环境管理的过程中存在的协同合作力度不足的情况,需在环境管理制度创新的过程中构建区域联动机制,将生态系统保护、修复以及污染治理等均从区域联动的层面上进行规定,转变传统各个部门独立开展工作的局限性,从而使得环境保护与环境污染治理等均获得强有力的支持。

6. 环境经济激励制度。为提高环境管理水平,需重视市场在环境资源配置中的作用,构建环境经济激励机制,对资源有偿使用机制、环境损害赔偿机制以及生态补偿机制等均进行补充与完善,以此来解决生产活动与自然规律相悖的情况,更好地减少由于资源开发对环境所造成的影响。而在资源有偿使用机制中,需扩大资源税的覆盖范围。并对生态补偿机制进行完善,对补偿标准进行统一,促进跨流域以及跨地区的生态补偿。而针对严重损害生态环境的责任主体,需落实追责制度以及赔偿制度,结合我国的相应法律法规追究其相关责任。在当下的生态环境损害赔偿中,我国出台了《生态环境损害赔偿管理规定》,为今后的损害赔偿指明了方向^[4]。

结语:

从我国环境管理制度发展现状来看,我国在取得一定成就的同时也存在较多的问题,例如环境管理制度存在片面性以及缺乏协同管理机制等。而在生态文明建设背景下,我国需提高对于环境管理制度的重视程度,加大对制度的创新力度,围绕总量控制、质量控制以及风险控制等多个方面对环境管理制度进行补充与完善,促使我国形成完善的环境管理制度体系,提高我国环境管理水平,助推现代化建设的顺利开展。

参考文献:

- [1] 刘善庆, 龚苾慧. 革命老区生态文明建设关键影响因素分析——以江西赣州为例 [J]. 老区建设, 2021 (14): 44-51.
- [2] 祝欣. 试论生态文明建设背景下我国环境管理制度创新 [J]. 中外企业家, 2017 (19): 163, 210.
- [3] 黎森荣, 谢尚果. 海洋生态环境损害法律救济机制之困境与出路——以生态文明为研究视域 [J]. 中国国土资源经济, 2022, 35 (6): 10-18.
- [4] 别涛, 季林云. 生态环境损害赔偿制度化的新阶段——《生态环境损害赔偿管理规定》解读 [J]. 环境保护, 2022, 50 (9): 10-13.

作者简介:

欧阳华 (1975.8-), 女, 湖南省澧县, 汉, 大专, 助理工程师, 现主要从事工作: 环境管理。