

新时期生态监管职能解析及制度体系构建建议

刘伟玮, 全占军, 罗建武, 朱彦鹏*

中国环境科学研究院, 北京 100012

摘要: 2018年中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》对自然生态系统的保护修复和监管进行了部门划分,但由于生态系统结构、过程和功能的复杂性和多样性,在涉及生态保护修复具体工作时,依然面临着生态监管的职能边界不清晰、制度体系不健全等问题。以习近平生态文明思想为指引,借助于生物多样性和生态系统服务科学-政策平台(IPBES)概念框架,明晰了新时期生态环境部门生态监管职能的内涵,即从维护国家和区域生态安全的角度,通过监测、评估、监督、执法和考核等手段,对有关部门和地方政府所开展的生态保护修复工作进行行政监督和执法。解析了生态环境部门与自然资源部门(包括国家林草部门)在生态保护修复领域的职责关系,主要包括三方面:①二者分别通过间接与直接途径实现促进生态系统服务和产品供给提升的目标。②二者定位分别是外部“专职”监管和中央与地方、上级与下级的内部监督。③二者监督对象分别是督政与督事。针对新时期生态监管制度体系的构建,建议健全生态保护防控制度、建立“1+N”生态监测制度、构建生态评估及预警制度、健全生态保护执法制度、完善考核督察问责制度、健全公众参与监督制度和构建生态监管保障制度等,以进一步提升生态监管效能,推动生态保护修复成效提升,从而为人民群众提供更多更好的生态产品。

关键词: 生态监管; 职能解析; 制度体系

中图分类号: X32

文章编号: 1001-6929(2019)08-1259-05

文献标志码: A

DOI: 10.13198/j.issn.1001-6929.2019.06.07

Ecological Supervision Function and Suggestions on System Construction in the New Period

LIU Weiwei, QUAN Zhanjun, LUO Jianwu, ZHU Yanpeng*

Chinese Research Academy of Environmental Sciences, Beijing 100012, China

Abstract: The protection, restoration function and the supervision function of natural ecosystems were divided into different departments following the *Program for Deepening Reform of Party and State Institutions* issued by the Central Committee of the CPC in 2018. When it comes to the specific protection and restoration issues, however, due to the complexity and diversity of ecosystem structure, process and function, there were still some open issues when implementing the ecological supervision, like the unclear boundary, the imperfect institutional system. Guided by XI Jinping's Thought of Ecological Civilization and assisted with the conceptual framework of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), the paper firstly clarified the core intension on the ecological supervision that the Ministry of Ecology and Environment (MEE) should focus on in the new period: from the point of view of safeguarding national and regional ecological security, the eco-environmental sector shall supervise and enforce the law on the ecological protection and restoration work carried out by relevant departments and local governments by means of monitoring, assessment, supervision, law enforcement and assessment. Secondly, three aspects about the relationship between the Ministry of Ecology and Environment and the Ministry of Natural Resources (including the State Forestry and Grass Bureau) were analyzed in the field of ecological protection supervision function: (1) They can realize the promotion of ecosystem services and product supply from two different schemes, that is, the indirect approach and the direct way, respectively. (2) The former one is primarily targeted to the external 'specialized' supervision while the hierarchical internal supervision is the focus of the latter one. (3) One supervises the administration policies and the other supervises the specific affairs. Thirdly, seven suggestions or advices that promote and improve the construction of the ecological supervision system in the new period were proposed: improving the prevention and control system of ecological protection;

收稿日期: 2019-04-17 修订日期: 2019-06-03

作者简介: 刘伟玮(1989-),男,安徽庐江人,助理研究员,博士,主要从事国家公园、自然保护区等自然保护地监管体制、保护成效评估等方面研究,liuww@craes.org.cn.

* 责任作者,朱彦鹏(1983-),男,辽宁台安人,高级工程师,博士,主要从事国家公园、自然保护区等自然保护地及生物多样性保护等方面研究, zhuyp@craes.org.cn

基金项目: 国家重点研发计划项目(No.2017YFC1502406)

Supported by National Key Research and Development Program of China (No.2017YFC1502406)

establishing the '1+N' ecological monitoring schemes; constructing the ecological assessment and warning system; improving the law enforcement system of ecological protection; improving the system of examination, supervision and accountability; improving the supervision system with the broadly public participation; and constructing the guarantee system of ecological supervision. The above suggestions aim to further improve the efficiency of ecological supervision, promote the effectiveness of ecological protection and restoration, and thus ultimately provide more high-quality ecological service products for the people.

Keywords: ecological supervision; functional analysis; institutional system

机构改革以前,我国生态保护管理体制最突出的问题就是在行政机构的职能划分、职权运行、职责配置等方面条块分割严重.在实际管理中,自然生态保护包括了自然资源开发监管、生态保护与修复、生物多样性保护等领域,涉及国土、农业、水利、海洋、林业等多个部门^[1-2].为解决多头管理的体制机制问题,2018年中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》^[3],明确了自然资源部门统一行使自然资源资产的所有者和管理者职责,生态环境部门统一行使生态环境的监管者职责.机构改革实施以来,生态环境部门在大气、水、土壤等领域基本实现了各类污染排放统一监管,然而在自然生态保护领域,由于自然生态系统及其生态过程的复杂性,依然面临着生态监管的职能边界不清晰、制度体系不健全等问题.

该文在分析现阶段生态监管存在的主要问题的基础上,以习近平生态文明思想,特别是习近平总书记在全国生态环境保护大会上的讲话精神^[4]为指引,阐明了新时期生态监管的内涵,解析了相关部门在生态保护修复职能领域的关系,并提出了构建新时期生态监管制度体系的建议,以为生态监管提供重要的理论和实践指导.

1 新时期生态监管面临的问题

新时期生态环境监管旨在贯通污染防治和生态保护,强化生态保护修复的统一监管,实现统一政策规划标准制定,统一监测评估,统一监督执法,统一督察问责^[4-5].然而,相较于环境监管,生态监管作为整合后的一项新的职能,主要面临以下两个方面问题.

1.1 职能边界不清晰

根据《深化党和国家机构改革方案》^[3]和国务院部门“三定”方案^[6-8],自然资源部门承担自然资源资产的所有者和管理者职责,生态环境部门承担生态环境的监管者职责,这就从行政管理体制上对相关部门的职能进行了划分.然而,由于自然资源和生态系统都属于生态要素,生态保护修复的管理和监管还存在边界不清晰的问题^[9]:①以评估为例,管理部门和监管部门是否都需要对生态保护红线、自然保护地进行评估?如果都需要,那么二者之间的区别和联系如

何?②实现“山水林田湖草”整体保护、系统修复、综合治理的职能目前在自然资源部门,而生态环境部门一直以来也承担着这类职能,这两个部门的职能如何分工?

1.2 制度体系不健全

机构改革实施以来,生态保护和监管的行政管理体制已经明确,然而其具体职能的转变明确还是一个逐步推进协调的过程,制度体系还不健全.

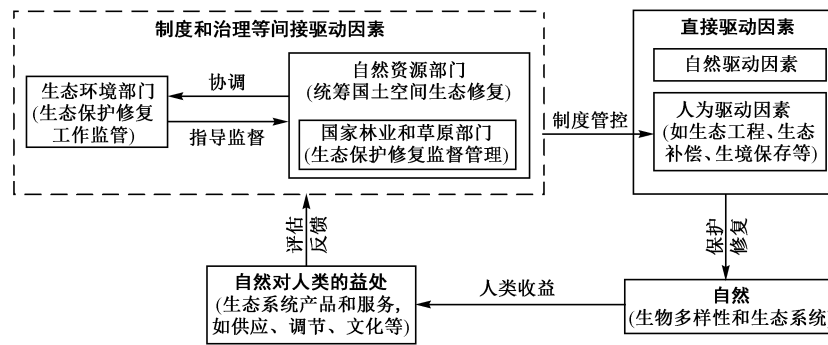
在法律法规方面,生态保护和监管的相关法律法规体系尚未建立,已有的法规尚未修订,严重影响了运用法律手段进行生态保护和监管的效果.如国家层面尚未建立一部以生态保护为核心的基本法,生态保护红线、自然保护地等国家重要保护区域也缺少顶层法律予以规范,《自然保护区条例》《风景名胜区条例》也亟待修订.

在具体制度层面,围绕生态监管的具体工作,主要包括监测、评估、监督、执法、考核等,相关的政策标准规范尚未建立健全.如以监管部门监测为例,生态保护红线、自然保护地监测的主体、程序、内容、方法、对象等都需要尽快明确,并建立监测制度.

2 新时期生态监管的职能解析

笔者系统梳理“中共十八届三中全会”以来学术界在生态保护监管领域的新认识^[10-14],以及中共中央、国务院出台的一系列文件^[6-8,15-16].基于此,笔者认为新时期生态监管的内涵是指从维护国家和区域生态安全的角度,通过监测、评估、监督、执法和考核等手段,对有关部门和地方政府所开展的生态保护修复工作进行行政监督和执法.生态监管内容应当包括制定监管制度标准、监督规划和审批等日常管理工作的合法合规性、评估生物多样性保护和生态系统服务功能等生态状况与保护成效,以及重大生态环境破坏事件的执法.

借鉴全球广泛应用的IPBES(生物多样性和生态系统服务政府间科学-政策平台)概念框架^[17],笔者凝练提出生态保护和监管框架(见图1),其中,生态环境部门、自然资源部门(包括国家林草部门)都属于生态保护修复的“制度和治理等间接驱动因素”,



注: 改自 IPBES 概念框架^[17]。

图 1 生态保护和监管框架

Fig.1 Framework map for ecological protection and supervision

即通过制度、规划等措施对人为驱动因素进行管控,间接对自然生态系统进行保护和修复,最终促进生态系统服务提升和生态产品供给;同时,通过评估反馈机制对生态保护修复工作进行调控。

根据国务院部门“三定”方案^[14-16]:生态环境部门统一行使生态监管职责,负责指导协调和监督生态保护修复工作,包括全国生态状况评估、生物安全管理以及自然保护地、生态保护红线监管等工作,是生态保护修复的“监督者”;自然资源部门统一行使生态保护修复职责,负责统筹整个国土空间的自然生态保护修复,包括国土空间综合整治、土地整理复垦、矿山地质环境恢复治理、海洋生态、海域海岸线和海岛修复等工作,是生态保护修复的“决策者”兼“执行者”;国家林草部门由自然资源部门管理,具体负责监督管理森林、草原、湿地、荒漠和陆生野生动植物资源开发利用和保护,组织生态保护和修复,开展造林绿化工作,管理国家公园等各类自然保护地,是生态保护修复的“执行者”。

为进一步厘清自然资源部门(包括国家林草部门)与生态环境部门在生态保护修复领域的关系,从以下三方面进行解析。

a) 目标一致,途径不同。无论是自然资源部门还是生态环境部门,都以提升生态系统服务功能和供给优质生态产品为目标,但实现途径分为“直接”和“间接”。自然资源部门主要通过制度、规划等措施,直接开展生态保护修复工作,作用于自然生态系统,提升生态系统服务和供给生态产品。而生态环境部门通过制度等措施,重点评估保护修复成效,反馈给“执行者”,指导并促进生态保护修复工作,间接实现保护目标。如国家林草部门负责自然保护地的日常监督管理工作,生态环境部门负责监督自然保护地生态保护目标是否实现、管理过程是否合法合规、管理成

效是否达到预期,间接促进自然保护地管理。

b) 同为监督,定位不同。国家林草部门“三定”方案明确承担森林、草原、湿地等生态系统以及野生动植物及自然保护地的“监督管理”职责,属于确保生态保护修复工作顺利实施所涉及的中央与地方、上级与下级之间的内部监督;而生态环境部门对生态保护修复的监督,与立法机关、司法机关等监督一样,属于外部监督,是“专职”的,统筹协调各种外部监督。如生态环境部负责组织开展中央生态环境保护督察,针对媒体曝光、群众举报等渠道发现的生态环境问题,对地方党委、政府和国务院有关部门以及有关中央企业进行督察。

c) 督事督政,对象不同。国家林草部门负责组织领导指导生态保护修复,主要抓具体工作的落实,查处滥砍滥伐、盗捕盗猎、侵占破坏野生动植物栖息地等违法行为,重点在一线督事,监督对象是地方政府和有关机构,也可以是企业或个人。生态环境部门重点监督对中共中央、国务院关于生态保护决策部署的落实情况,监督生态保护修复的合法合规性及保护成效,查处对重大生态破坏事件负有责任的政府机构,重点是督政,监督对象是地方政府和有关部门,如“绿盾”行动就是生态环境部门通过监督检查自然保护区存在的重大生态破坏事件,对自然保护区管理机构和地方政府进行督政。

3 构建生态监管制度体系的建议

强化生态保护修复统一监管,坚决守住生态保护红线,是新时期生态环境部的重要职责。在职能转变过渡阶段,亟待以习近平生态文明思想为指导,按照“山水林田湖草”是一个生命共同体的系统监管理念,构建“源头严防、过程严管、后果严惩”的全过程监管制度体系,创新监管方式,提升监管效能,推动提升生态保护修复成效,从而为人民群众提供更多更好

的生态产品。

a) 健全生态保护防控制度。从“源头”加强规划和审批等日常管理工作的合法合规性监督,是生态监管的重要内容。建议生态保护规划编制要围绕生态系统产品和服务的提升来配置各项政策工具和手段,并将其作为所有生态保护修复工作的上位性规划;充分发挥环境影响评价制度的前置性作用,以生态环境质量改善和风险可接受水平为基本准则,科学判断和预测其生态影响及实施的生态可行性。此外,在重大生态保护修复、生态监管的决策过程中,生态环境部门应发挥关键性作用,如在国家公园、国家级自然保护区等自然保护地评审前,应上报生态环境部门对其合规性进行审核,审核通过后再由国家林草部门组织评审委员会进行评审。

b) 建立“1+N”生态监测制度。监测是生态环境管理和科学决策的重要基础,是评价考核生态环境保护成效的重要依据。目前生态监测职责分散于各相关部门,且生态保护管理部门和监管部门均需要生态监测数据的支撑,为确保监测数据的可靠性与一致性以及避免重复建设,建议建立“1+N”生态环境监测制度,即由生态环境部门统一负责生态环境监测的标准和技术规范,资源、林草、水利、农牧、气象、中国科学院等相关部门按职责对相关要素进行监测,共享到生态环境大数据平台,服务于政府管理和监管工作。

c) 构建生态评估及预警制度。评估是生态监管的重要手段之一,应注重对生态保护修复成效的评价,从而促进生态系统服务和生态产品供给的提升。建议制定定期与个案评估制度,对全国范围实行10年和重点生态功能区实行5年的定期评估制度,全面系统掌握生物多样性和生态系统结构、功能的变化情况,预测预警生态风险,建立健全生态风险应急响应制度;对热点问题和重大生态破坏事件,建立科学、高效的个案快速评估制度,为及时解决生态问题提供依据。

d) 健全生态保护执法制度。在生态领域综合执法分为执行和监督两个层面:自然资源部门作为自然资源资产责任主体,履行日常的自然资源综合执法,负责日常的盗砍盗伐、滥捕滥猎等违法活动执法。生态环境部门履行的执法属监督层面的范畴,相当于生态领域的监察部门职责,其执法对象是地方政府及生态保护修复部门,针对的是中共中央关于生态保护修复的重要部署、媒体曝光、群众举报及调查监测中发现的涉嫌非法开矿、修路、筑坝、建设等重大生态环境违法违规事件;同时,建议生态保护综合执法要加

强与自然资源综合执法的协同,发挥合力,并做好生态保护综合行政执法与刑事司法高效联动。

e) 完善考核督察问责制度。制定考核督察问责制度,充分体现生态监管的权威性和导向性。建议在政府生态文明绩效考核指标体系中纳入或增加生态保护状况权重,突出生态保护绩效。对造成生态系统和资源环境受到损害的政府和有关责任人员,按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等法律法规严肃追究责任,构成犯罪的要移交司法监察部门处理;同时,要结合中共中央生态环境保护督察工作机制,对区域生态保护不力的责任人和责任单位进行问责,强化地方政府和管理机构的主体责任。

f) 健全公众参与监督制度。提升全民生态监督意识、发挥公众监督作用是生态保护的重要手段。生态环境部门应充分发挥生态监管的组织引领作用,建立健全社会监督机制,保障社会公众的知情权和监督权,完善公众权益保障机制。建议建立健全生态环境质量公告制度,构建生态环境监管信息化平台,向社会公众统一发布生态环境综合性报告和重大生态环境信息;建立举报制度,通过信息化平台等多种渠道,接受社会公众等各利益相关方的生态问题举报线索。

g) 构建生态监管保障制度。建立健全生态保护和监管的法律体系,生态环境部门应积极协调相关部门开展以生态保护为核心的基本法立法工作;同时,在生态保护红线、自然保护区以及生物多样性保护等方面,加快制定生态监管的规章条例,确保生态监管具有明确的法律保障。此外,作为生态监管的政府主体,生态环境部门应积极制定生态监管配套政策、创新科技监管技术能力、加强监管人才能力建设,优化提升资金利用效率,充分发挥政策、技术、人才、资金对于生态监管的保障作用。

参考文献(References):

- [1] 张惠远,张强,刘煜杰,等.关于深化我国生态保护监管体制改革的思考[J].环境保护,2015,43(18):51-54.
ZHANG Huiyuan, ZHANG Qiang, LIU Yujie, et al. Study on deepening reform of the supervision system of ecological protection in China[J]. Environmental Protection, 2015, 43(18): 51-54.
- [2] 王金南,秦昌波,苏洁琼,等.国家生态环境监管执法体制改革方案研究[J].环境与可持续发展,2015,40(5):7-10.
WANG Jinnan, QIN Changbo, SU Jieqiong, et al. A reform design of independent eco-environmental supervision and enforcement system for China[J]. Environment and Sustainable Development, 2015, 40(5): 7-10.
- [3] 中共中央办公厅.深化党和国家机构改革方案[EB/OL].北京:中共中央办公厅,2018-03-21[2019-05-10].http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1.

- [4] 习近平.推动我国生态文明建设迈上新台阶[J].奋斗,2019,583(3):3-18.
- [5] 生态环境部.全国自然生态保护工作会议召开[EB/OL].北京:生态环境部,2019-05-23[2019-05-30].http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/201905/t20190524_703960.html.
- [6] 国务院办公厅.生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定[EB/OL].北京:中国机构编制网,2018-09-11[2019-05-10].http://www.scoprs.gov.cn/zlzx/bbwj/201811/t20181120_326753.html.
- [7] 国务院办公厅.自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定[EB/OL].北京:中国机构编制网,2018-09-11[2019-05-10].http://www.scoprs.gov.cn/zlzx/bbwj/201811/t20181120_326754.html.
- [8] 国务院办公厅.国家林业和草原局职能配置、内设机构和人员编制规定[EB/OL].北京:中国机构编制网,2018-09-11[2019-05-10].http://www.scoprs.gov.cn/zlzx/bbwj/201811/t20181120_326738.html.
- [9] 周宏春.国务院机构改革为生态文明建设提供体制保证 自然资源产权更加明晰 生态环境明确谁来监管[J].中国生态文明,2018(2):25-30.
- [10] 贺蓉.生态环保管理体制改革的“四个增强”[N/OL].北京:中国环境报社,2015-03-31[2019-05-30].<http://www.bjcx.org.cn/qxweb/n193694c1094.aspx>.
- [11] 常纪文.新常态下我国生态环保监管体制改革的问题与建议;国际借鉴与国内创新[J].中国环境管理,2015,7(5):15-23.
- CHANG Jiwen. Issues and suggestions of china ecological environmental preservation regulatory reform under the new normal; international reference and domestic innovation[J].Chinese Journal of Environmental Management,2015,7(5):15-23.
- [12] 董祚继.统筹自然资源资产管理和自然生态监管体制改革[J].中国土地,2017(12):10-13.
- [13] 张云飞.从环境保护部到生态环境部[N/OL].北京:学习时报,2018-05-28[2019-05-10].http://www.qstheory.cn/zoology/2018-05/28/c_1122901208.htm.
- [14] 郑石明.改革开放40年来中国生态环境监管体制改革回顾与展望[J].社会科学研究,2018,239(6):33-40.
- [15] 中共中央办公厅,国务院办公厅.生态文明体制改革总体方案[EB/OL].北京:中共中央办公厅,2015-09-21[2019-05-10].http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm.
- [16] 中共中央办公厅,国务院办公厅.建立国家公园体制总体方案[EB/OL].北京:中共中央办公厅,2017-09-26[2019-05-10].http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/26/c_1121727905.htm.
- [17] DÍAZ S, DEMISSEW S, CARABIAS J, et al. The IPBES conceptual framework: connecting nature and people[J]. Current Opinion in Environmental Sustainability, 2015, 14: 1-16.

(责任编辑:周巧富)