

## 环境监管治理新路径

中国环境问题的主因在政府或是“政府失灵”，主要源于政府在立法、管理体制等层面的失灵，探究环境监管治理失灵的表现，构建应对策略，对于推进解决环境问题，提升环境治理的现代化水平具有重要意义。

### 一、环境监管治理存在的问题

#### 1. 分散型的环境管理体制影响管理效能的发挥

一方面同一区域的生态环境保护责任过于分散，表现为部门间职能分散，环保监管缺乏统一性，造成“多龙治水”等问题。另一方面，环境管理实行属地管理原则，不同行政区划的生态环境保护责任表现为条块分割。在生态环境治理上各自为战，缺乏横向合作，尚未构建立政府间的合作共治的环境治理机制，甚至出现采取各种途径将本区域的环境污染向相邻区域转移的现象。

#### 2. 市场机制和社会机制作用未能得到充分发挥

中国现行法律规定资源属于国家所有，由各级政府代表国家对资源进行管制，这种管制模式造成了中国资源基础性产权制度不明，产权所有者处于实际缺位或越位的状态，使市场机制发挥作用的条件不完备，市场机制未能得到应有的发展。

此外，在环境治理工作当中，政府大包大揽，社会机制发挥作用的空间相当有限，导致公众参与缺失。

#### 3. 政府环境治理责任存在法律层面上的缺失

政府环境治理中的法律责任缺失主要表现在立法、司法、执法层面的缺失。立法层面，环境法律缺乏对政府环境责任的全面而系统的规定，从而导致政府承担环境责任的法律依据不充分；司

法层面，政府环境责任的问责机制不健全；执法层面，政府不作为，或者是政府监管缺失，执法涉及多个部门的联合执法，而中国法律对于执法的具体程序、权限范围等却没有清晰的界限，导致在具体的执法过程中各部门互相推诿扯皮。

## **二、提升环境监管治理水平的建设路径**

### **1.加强政府环境责任法治化**

第一，完善环境法律对政府责任的规定，在法律修订和制定过程中，增加对有关省、市、县负责人的责任监督、责任考核和问责制度等规定。

第二，在行政体制内问责的基础上引入司法问责，对于环境违法责任主体，司法机关应给予追究和处罚，使其承担司法意义上的法律责任。

### **2.推动市场化治理行为**

加快资源产权制度改革，实施多主体、多渠道和多方式的供给模式，拓宽环境治理的融资渠道，形成多元化投资结构，吸引社会资金和外资投入环境治理项目。以合资、参股、控股以及 PPP 等多种形式参与环境治理项目的建设和运营。全方位开放市场，打破行业垄断，鼓励合理合法竞争。此外，继续推行第三方治理机制，将专业化环境治理企业以市场化方式引入环境污染治理领域。

### **3.构建跨区域合作治理机制**

一是建立区域环境治理合作的联合磋商决策机制，解决不同区域在环境治理方案、目标等方面的矛盾和冲突，及时应对突发性跨区域环境事件。二是加强跨区域信息交流与共享，建立环境管理信息应用系统和环境基础信息数据库，实现环境治理信息资源共享。三是健全跨区域横向财政补偿机制，改变财权、事权不对等现象，激发地方政府参与区域性环境治理工作。

#### **4.推进“智慧环保”建设，加强智慧监管**

利用大数据、云计算等现代信息技术手段，针对大气环境、水环境为核心的多种环境监测对象开展监控，优化运营，构建生态环境监测与环境执法信息共享机制，建立、运行生态环境监测信息传输网络与大数据平台，为环境治理提供数据决策支持。

#### **5.构建社会共治格局**

要明确环境治理主体和应用主体，充分发挥包括政府部门、第三方服务机构、生产和污染治理企业以及社会公众的积极性，构建环境多元治理格局。

引导企业和消费者实现生产方式和生活方式的绿色化转变，减少污染物的排放。

拓宽公众参与治理渠道，完善激励制度与公益诉讼制度，增强公众参与治理的积极性。

同时加强环境治理的宣传教育，增强全社会的资源忧患意识和节约资源、保护环境的责任意识。