
统筹城乡生态环境建设的制度考量与现实路径选择 ——以重庆生态环境建设与保护为例

傅嘉仕 向中华 雷国忠

环境与发展是当今人类面临的两大主题。重庆作为我国中西部地区唯一的具有省级行政构架且城乡发展二元结构性矛盾突出的中央直辖市，如何创新统筹城乡生态环境建设与保护体制机制，成功破解统筹城乡生态环境建设与保护问题，对加快城乡统筹发展步伐，促进经济社会可持续发展，推动国家西部大开发战略的顺利实施具有重要的现实意义。

一、重庆生态环境建设与保护的战略意义

(一) 三峡库区的生态安全与环境保护是实现国家可持续发展战略的必然要求

重庆库区占三峡库区整个库容的 80%以上，三峡重庆库区座拥库容量高达 393 亿立方米的淡水资源，是国家仅次于石油、天然气能源的战略储备。三峡库区生态环境质量不仅关系到三峡工程的运行及其效益的发挥，还将成为影响和制约我市乃至长江流域经济社会可持续发展及库区实现全面建设小康社会战略目标的一个重要因素。

(二) 重庆生态环境是长江流域生态屏障的重要组成部分

重庆市地处长江上游地区，辖三峡库区大部，是三峡库区淡水资源保护、库周污染源防治的核心区域充分发挥重庆作为长江流域经济带的生态屏障功能，对于确保三峡工程长治久安，提高长江流域的防洪减灾能力，保障流域生态安全特别是水环境安全，具有极为重要的战略意义。

(三) 统筹城乡生态环境建设与保护是实现城乡统筹协调发展的重要载体

在我市新一轮经济社会发展进程中，必须破解生态建设与环境保护的重点和难点，探索“一圈”与“两翼”战略中的生态建设与环境保护的统筹模式，加强对城乡环境的综合整治，着力开展水生态保护、生物多样性保护与林业生态建设、城乡环境综合整治、工业生态建设、农业农村生态建设，力争在中西部地区率先实现建设资源节约型、环境友好型社会的奋斗目标

二、当前城乡生态环境建设与保护存在的问题及原因

(一) 重庆生态环境建设与保护形势严峻

1. 重庆生态环境建设与保护工作发展不平衡

城市生活污染、工业废水治理等已取得了初步成效，而农村和小城镇的生活污染治理刚刚起步据初步统计，重庆城镇生活污水占比约 28%，工业废水占比约 15%，船舶流动污染占比约 5%，而农村种、养殖业和农村生活面源污染占比高达 52%。

2. 重庆农村生态环境治理保护历史欠账较多

截至 2008 年底，重庆 110 个中心镇仅有 14 个建立了生活污水处理厂(设施)，12 个建立了生活垃圾填埋场，很多村镇没有污水和垃圾收集管网和收运系统。农村水体污染、土壤物理性质恶化、地表失稳、地表水资源失衡、水土流失等生态问题严重。

3. 城市生态环境治理不能适应城市化进程的发展

随着城乡统筹的实施，大量的农民进城，加剧城市的膨胀，大量的农民转为城市人口并集中居住，给城市生态环境带来压力。在一些城市的建设和发展中，存在着只顾短期经济效益而忽视长期环境效益的行为，造成了环境污染、资源浪费和生态破坏。

(二) 统筹城乡生态环境建设与保护的制度性障碍

1. 行政管理体制与生态环境建设相互脱节

目前的行政管理体制与生态环境建设不相适应。很多环境保护部门仍挂靠在城市建设系统上，系统内的机构无法进行有效的环境监督管理；管理机构之间职责范围不清晰，行政自由裁量的空间过大；注重对新机构环境管理的授权，却忽略对原有机构及其相关职能的撤销或合并，出现管理机构相重叠、管理职能交叉的现象；管理部门分工不科学，行业管理部门行使了环境监督管理部门的职权，综合决策风险管理部门行使了专业管理部门的职权，专业管理部门行使了综合决策性部门的职权，政府行使了其所属部门(尤其是环保部门)的职权。

2. 财政制度与生态环境建设不相适应

现行经济指标考量体系难以全面衡量其治理环境的业绩，在资金投入上存在着较大差异，难以实现对生态环境的联动保护；现行的财政体制难以保持基层环保执法部门的独立性，难以保证公正执法；现行的经济发展状况难以保证资金、人员、设施的投入配备，基层环保机构的发展很不平衡。

3. 投融资体制不健全难以促进生态环境建设与经济协调发展

现行的生态建设投融资体系存在生态环境建设和经济协调发展的矛盾政策性金融作为生态环境建设的主要投资渠道，存在总量不足、范围过窄、力度不够的问题，满足不了生态环境建设的需求；无论从投融资的总量还是从投融资涉及的范围来看，商业性金融对生态环境建设的投入有限，处于辅助地位。

4. 法律法规不健全难以保障生态环境建设在法治框架内进行

现行的法律法规难以为生态建设提供有力的制度支撑现行法律法规均是从某一侧面来规范生态环境行为，没有形成科学、完备的生态环境法律体系；现行的法律法规基本上是针对单项污染防治和单项资源要素保护进行的，缺乏对污染的全面控制和资源整体保护，形成了分部门多头管理的混乱局面，各部门之间协调困难重重；环境保护缺乏统一、明确的程序性规范，实体法律制度在实践中无法操作。

三、统筹城乡生态环境建设与保护，增强可持续发展后劲

(一) 加快统筹城乡生态建设和环境保护的立法进程

在国家层面上，总体上对城乡生态环境保护的方针、体制、制度等提出统一规范的要求，以确保生态环境保护法律的权威

性和有效性，也为地方或单项生态环境与资源保护法律的立法及其有效施行奠定基础。

在地方层面上，各省、市、自治区可结合国家立法和自身保护生态环境的需要，以自然条件、生态环境、经济技术水平为依据，对国家法律进行补充和完善，制定具体的实施办法；国家尚未制定法律和行政法规的，省、市、自治区可先行制定地方法规试行，以解决其迫切需要。

对重庆而言，要抓紧制定城乡生态建设和环境保护的相关技术标准和规范。重点开展小城镇污水、垃圾处理、船舶污水处理、重点工业行业清洁生产的技术标准等研究，制定并完善相关的技术规程与技术规范；重点完善环境准入、企业环境信用评价及奖惩、污水和垃圾处理设施运营管理、船舶生活污水治理、畜禽养殖污染防治、农村面源污染防治、农业环境保护、生物物种资源保护与管理等规范性管理文件。

(二) 构建城乡生态环境建设与保护统筹协调发展的综合管理体制

1. 建立健全城乡生态环境建设与保护的綜合决策体制

在重庆市、区县(自治县)两级分别设立城乡生态环境建设与保护委员会，作为统筹城乡生态建设和环境保护的非编制、常设的决策机构。重点环境保护区(县)负责人应成为成员之一。委员会负责编制全市城乡生态建设和环境保护规划；审议生态环境建设与保护政策法规、决策全市生态环境建设与保护重大事宜等应设立城乡生态环境建设与保护专家决策咨询委员会，凡是涉及城乡生态建设和环境保护等问题的决策，必须经相关领域的专家成员共同论证决策。

2. 建立健全城乡生态环境建设与保护综合管理体制

纵向上，完善市、区县(自治县)和乡镇(街道)三级管理体制。市环保局作为重庆生态环境建设与保护的综合管理部门，统揽全市城乡环境事业，拟制定城乡生态建设和环境保护规划和地方环境政策与法规；督查环境规划及重大项目的分口实施；协调区际环境管理问题等。区县级环保部门负责辖区内环境问题的管理对长江三峡生态环境保护重点区域，可考虑设立环保分局，采取垂直管理模式，加大协调管理力度。在乡镇(街道)设立环保所(站)，作为区县(自治县)环保局的派出机构。

横向上，完善环保部门统一监管、相关部门协调配合、社会各方广泛参与的环境保护综合管理体制。可通过重大环境问题联席会议等制度，形成上级环保部门参与，辖区责任部门配合的横向协调机制，尤其要注重突出跨区域、区际环境问题的协调解决

(三) 健全完善统筹城乡生态环境建设与保护的运行机制

1. 统筹规划建设，破除体制性障碍

由市环保部门在农、林、水、国土、园林等相关部门组织分编各自生态环境建设与保护规划的基础上，统一编制全市的生态功能区划和城乡生态环境建设与保护规划。其基本原则是：在战略上，从观念、人才、科技、体制、法规、市场营销等方面进行全方位设计；在空间上，根据生态功能区划，对不同区域、新老城区的资源、环境、产业、人口进行合理规划布局；在时间上，按循序渐进的原则确定不同阶段社会、经济和生态环境协调发展目标。

2. 统筹监测评估，推进防治一体化

一是统筹城乡环境监测预警体系建设。遵循“预防为主、保护优先”的工作方针，完善环境监测预警制度，从源头上遏止

生态环境恶化;健全完善工程环保验收制度、监测和通告制度等监测预警制度;建立覆盖城乡的环境监测和预警网络,实现环境监测预警全覆盖,推进环境监测站的标准化建设,提升应急处置能力。

二是统筹生态环境质量评估。分类评估重庆“一圈两翼”的生态质量,构建一套符合“一圈”和“两翼”实际的生态环境质量评估体系,合理确定生态环境质量监测指标,完善评估技术,提高生态环境质量评估水平。

三是统筹生态环境政策评估。建立健全与我国基本国情相适应的全防全控的政策防范体系,如环境影响评价“一票否决制”、审批责任“终身制”、绿色 GDP 核算体系,使环境治理由“末端控制”向“前期预防”延伸。

3. 统筹执法监督,加快城乡污染治理步伐

一是推进环境监察标准化建设。按照环境监察标准化建设的要求,加大投入,完善配备环境监察设施、设备;强化业务培训,提高环境监测人员业务素质和预警、执法能力。

二是点面结合,跨境治理,加快城乡污染治理步伐。城市要重点抓点源治理,整治重点排污企业达标排放,加强城市污水处理厂和垃圾处理厂运营管理等。农村重点抓面源污染治理,整治乡镇企业密集区的污染问题,治理规模化畜禽养殖及农药、化肥的使用和农膜等造成的污染。

三是加强乡镇级环保机构建设,将农村环保工作做细、做实通过定人、定岗、定职,加强城乡环境建设,加强对乡镇环保机构的考核,对完不成环保目标的实行一票否决,增强乡镇党委、政府抓环保工作的主动性,切实改变城乡二元结构下农村污染日益突出的现状

(四)完善统筹城乡生态建设和环境保护的保障体系

1. 完善统筹城乡生态建设和环境保护的资金投入保障机制

各级财政建立生态补偿专项资金预算,并根据物价水平及生态建设与运营成本的变动情况适时调整;统筹安排水利、农业、扶贫等用于生态保护和建设的资金,加大环保资金的投入力度;统筹开展集镇绿化、人畜饮水、面源污染、沟渠治理等基础设施建设,提高资金使用效益。

2. 完善财政转移支付、税收调节机制,支持欠发达地区加快发展

分类制定补偿标准,构建以财政转移支付及税费补偿为主的城乡生态建设和环境保护的协调补偿机制。“一圈”各区县每年确定相应额度和增加幅度,充实市级生态补偿专项资金,用于对“两翼”区县财政实行生态补偿,以弥补其因生态保护而带来的税源损失。

3. 完善重大工程项目生态环境治理备用金制度,确保生态建设的可持续发展

按照“预防为主、防治结合、综合治理”方针,严格执行矿山生态治理恢复备用金制度,增强矿山企业等行业对环境保护和恢复治理的自觉性、积极性和主动性,构建矿业开发与环境保护同步双赢的良好局面。

(五)完善统筹城乡生态环境建设与保护的补偿机制

1. 建立长江流域生态补偿基金，从源头上减少对生态环境的破坏和污染

由中央财政统一划拨、地方财政预算安排、直接受益单位经营收入提取以及社会资本投入等多渠道筹措建立长江流域生态补偿基金，并在基金中设立环境保护和污染治理、生物多样性保护和可持续利用、水土保持、自然保护区管护能力建设和生态补偿、天然林资源保护、农村面源污染防治、生态移民、生计替代产业及清洁生产扶持等分类专项资金，重点向生态功能区、自然保护区及禁养区、限养区及渝东南地区和三峡库区倾斜。

2. 探索市场化生态补偿模式，实现生态建设与经济发展的良性互动

推进垃圾、污水集中处理和环保设施运营的市场化运作，扶持一批具有一定规模的社会化、专业化的环境污染治理公司；深化水权、排污权、矿产资源开采权、森林资源使用权的有偿交易，充分发挥市场机制的资源配置功能；推进污水处理厂、垃圾处理场和危险废物处理场的竞标运营，对污染治理设施的建设及运营用地、用电、设备折旧等予以税收优惠等扶持政策；完善城乡污水和垃圾处理等的收费制度，加大征收力度；积极筹划重大生态建设、污染治理项目的集团化、市场化运作，广泛筹措国内外资金用于库区生态建设和环境保护。

3. 推进矿产资源开发补偿机制改革，实现资源开采的外部成本内部化

根据矿产资源开发利用过程中所造成的生态破坏程度，综合评价生态环境建设项目，科学地制定收费标准，使用环境资源的单位和个人按其对环境资源的开发利用程度或产生的污染情况征收税费，促使开发利用者节约资源，减少污染排放，重视生态保护。

(六) 加大城乡生态建设与环境保护的政策扶持力度

一是开展国家环保体制改革试点。建议由国务院批准重庆为国家环保体制改革的试点单位，为我国环保体制的深化改革提供成功经验。

二是加大中央财政转移支付力度。以上年度转移支付额为基数，每年对库区增加一定的财政转移支付幅度，以弥补其因生态保护而带来的税源损失，支持其发展公益性事业，为当地群众生产生活提供基本保障，维护社会公平。

三是加大国家环保政策和项目的支持力度。由国家环保总局在安排中央环保专项资金、西部执法能力建设、国家级自然保护区建设、畜禽养殖污染治理等常年性专项项目和“十一五”环境监管能力建设项目时向重庆倾斜

四是赋予生态建设和环境保护的特殊政策。由中央财政以增加国债资金，发行公益性生态环保彩票，发行生态建设特别债券等形式，解决资金缺口问题，鼓励筹措社会资本投入，用于库区生态建设和环境保护的重大项目。