

业界评说

「生态输血」能不能强壮体魄?

吕凯波

2014年国家重点生态功能区转移支付资金已陆续拨付各地方。国家实施重点生态功能区转移支付已有6年,在推动地方政府加强生态文明建设、发挥财政资金政策导向功能方面起到了什么样的效果,值得探讨。

为加强生态环境保护,2008年起中央财政设立国家重点生态功能区转移支付。截至2014年,中央财政已累计下拨转移支付资金2004亿元。

根据财政部2012年对国家重点生态功能区转移支付奖励情况的通报,在纳入2009年-2011年中央生态功能区转移支付考核的72个县中,有32个县的生态环境绩效改善值在2.0以上,属于生态环境明显改善的地区,其中黑龙江省逊克县的变化值最大为6.82;有26个县的绩效改善值在1.0与2.0之间,属于生态环境轻微改善地区;12个县的绩效改善值在-2.0与-1.0之间,属于轻微变差的地区;另外两个县绩效改善值在-2.0以下,属于明显变差的地区,其中内蒙古苏尼特右旗的变化值为-4.65。

可以肯定,国家重点生态功能区转移支付促进了当地的生态文明建设,提高了国家重点生态功能区所在地政府基本公共服务保障能力。但不可否认,仍有20%左右的地区在接受生态功能区转移支付后生态环境绩效在下降。这表明仅仅依靠财政激励机制来引导地方政府进行生态文明建设仍存在动力机制不足的问题。

在笔者看来,除了财政激励外,官员晋升激励是引导地方政府行为的另一个激励机制。

“亲民之治,实惟州县,州县而上,皆以整饬州县之治为治而已。”县委书记和县长的职务作为基层各项工作的领导者、组织者和执行者,对生态文明建设起着至关重要的作用。环境群体性事件日益频繁凸显了当今社会对生态文明建设的迫切需求。选任贤能官员并给于县、处级干部适当的激励,关系着环境保护政策能否得到落实和广大人民群众利益诉求是否得到满足,对维护社会稳定大局有着重要意义。

因此,县级官员需要对生态文明建设负直接责任,而上级政府则需要建立起科学的政绩考核体系来激励县级官员的环保行为。

中共中央组织部2013年12月颁布的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》明确指出,领导干部政绩考核要看全面工作,看经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设的实际成效,看解决自身发展中突出矛盾和问题的成效,不能仅仅把地区生产总值及增长率作为考核评价政绩的主要指标,不能搞地区生产总值及增长率排名,地方各级党委政府不能简单地以地区生产总值及增长率排名评定下一级领导班子和领导干部的政绩和考核等次。

对重点生态功能区的领导干部而言,如果需要统筹兼顾经济绩效指标和环境绩效的考核,仍可能会出现以牺牲环境为代价的区域经济增长。为打消生态功能区官员经济绩效影响仕途升迁的顾虑,《通知》还明

确指出“对限制开发的农产品主产区和重点生态功能区,分别实行农业优先和生态保护优先的绩效评价,不考核地区生产总值、工业等指标。”

然而,领导干部政绩考核指标体系的改变能否有效地起引导地方官员行为的作用,还取决于生态环境绩效对官员晋升影响的程度。

根据对国家重点生态功能区70个县委书记、66个县长的信息搜集和整理,研究发现,2012年在所有样本县级官员中,有23%的官员得到了晋升(当县级官员成为副市长、市委常委、省直部门副职等副厅级官员或更高职位时可认为得到了晋升,而县长成为县委书记同样认为是晋升,否则认为县级官员没有晋升),其中县委书记晋升的概率为21%,略小于县长的晋升概率25%。

在控制了工业增加值增长率、财政收入增长率等经济绩效变量和官员年龄、受教育水平、任期等官员特征变量的影响后,研究表明,生态环境绩效对县长是否晋升没有显著影响,而对县委书记是否晋升有显著影响,环境绩效每提高1个单位,县委书记晋升的概率便提高0.7%。

生态环境绩效对县委书记和县长的晋升影响的差异可能是因为县委书记和县长的权责有所不同。在促进县域社会经济发展过程中,县委书记作为“一把手”和第一责任人,对重大事项决策、重要项目安排、大额资金的使用上起统筹全局的作用。而县长主要负责决策的执行,生态文明建设作为党中央提出的一项战略任务,在基层贯彻落实中县委书记起主导作用,相应的奖惩也主要归属到县委书记。

另外,研究还发现,经济绩效对生态功能区官员是否晋升没有显著影响。在高污染、高能耗的粗放型经济增长模式下,县域经济的增长往往以生态环境破坏为代价,县级官员可以利用大型工业项目来发展经济,从而增加获得晋升的概率,但因生态文明建设不力而得不到上级政府的认可。

从中我们可以得到如下启示:一方面,将生态文明纳入官员政绩考核体系能够起到引导县级官员特别是“一把手”行为的作用。这要求党的十八届三中全会后党中央提出的新干部考核评价制度能够有效的起到激励作用。如果只有生态功能区加入到环境保护的行列中而开发区域在破坏环境,整个中国的环境也不会实现大的改善。因此,在取消对生态功能区GDP和财政收入等经济指标考核时,要调整优化开发区域和重点开发区域的考核指标,加大开发区域环境指标的权重。

另一方面,国家重点生态功能区县级官员注重环境保护除了仕途晋升因素外,另一个重要原因是可以获取转移支付补助。对于不在中央生态转移支付范围的其他地区可以考虑建立环境保护奖励基金,对同时完成经济指标和生态环境指标的开发区域进行财政奖励。

作者系上海财经大学公共经济与管理学院博士生

热评

能源构成偏黑是心肺大患?

◆韩继勇

雾霾污染已给公众生产生活、身心健康造成严重危害,成为严重影响人民群众身心健康的“心肺大患”。要解决大气环境问题、应对雾霾污染,笔者认为,调整能源结构、转换能源利用方式是优选之策。

我国工业结构偏重、能源构成偏“黑”,高耗能、高污染的企业偏多,煤炭过度消耗,是我国雾霾污染形成的主要内因。

一方面,煤炭在能源消费结构的比重过大。我国能源的基本特点是贫油、少气、富煤,煤炭在我国能源消费结构中中长期占据主体地位。2013年,我国煤炭消费占能源消费总量的67%,占全球煤炭消费量的40%,全世界一半的煤在中国燃烧。在我国煤炭消费中,大约50%用来发电,虽然我国目前的燃煤发电环境治理技术已经相当成熟,但由于煤炭消费的基数庞大,每年烟尘的排放量依然惊人。

除发电外,其余煤炭消费基本用于工业制造和供暖,在大气污染治理技术和效果方面,远不如燃煤发电环节成熟。这些行业的燃煤装备烟气净化装置很不健全,环境管理水平较为低下,燃煤过程中产生的烟尘不但是导致我国大气污染的主要来源,也是雾霾污染形成的罪魁祸首。

另一方面,煤炭清洁利用程度较

低。2013年,美国的煤炭消费总量为10.78亿吨,中国的煤炭消费总量为14.69亿吨,但美国的空气质量要比我国好得多。美国煤炭的清洁利用程度极高,99.12%的煤炭用于电煤消费,煤炭消费总量几乎全部集中在火力发电行业,转化成清洁的电能供全社会利用,从而优化了全社会的能源结构,达到保护环境的目的。

与美国相比,我国的电煤消费量仅占全国煤炭消费总量48.41%,还有相当多的煤炭被其他石化能源工业和居民生活直接应用。我国煤炭能源粗放型的利用方式不仅资源破坏、浪费现象严重,而且污染物排放治理水平也较低,由此带来了严峻的生态环境问题,对可持续发展构成严重威胁。可以说,煤炭等化石能源粗放利用方式是我国雾霾污染形成的另一个重要元凶。

参考其他能源大国的污染治理和可持续发展经验,我国雾霾污染治理工作的一项重要任务就在于降低煤炭消费比重,发展清洁能源,能源发展转方式、调结构,实现从化石能源为主向清洁能源为主的全面转型。

第一,规划清洁能源的合理布局。我国资源禀赋特征和产业结构的现状,决定了在未来相当长一段时期内,煤炭在我国能源结构中的主体地位不会改变。清洁能源的合理布局将是今后我国调整能源结构,实现经济可持

续发展的战略选择和落脚点。

因地制宜调整能源布局。发挥不同地区优势,在经济发达、电力短缺的地区合理布局燃煤火力发电厂,在煤炭丰富的地区发展燃煤火力发电和煤制天然气、煤制油等清洁能源产业。

优化能源产业结构。抑制高耗能行业过快增长,淘汰落后产能,推动服务业和战略性新兴产业的发展,保障退出原煤散烧的行业及居民生活用能。

提高燃煤集中度。加大煤炭资源整合力度,推进大型煤炭基地建设。相对于发达国家来说,我国煤炭集中利用还有很大的提升空间,比如美国的煤炭集中度达到80%,日本达到90%,而中国则不及50%。

第二,推动煤炭能源的清洁利用。减少煤炭直接消费。努力减少煤炭的直接消费,特别要限制煤炭的直接燃烧,终端能源消费更多地利用天然气和电力,实现以煤炭为原料的能源的高效清洁利用。

提高能源利用效率。推广热电联产技术的广泛应用,实现从化石能源为主向煤炭清洁高效利用为主的全面转型。推广清洁能源的使用,做好煤炭的脱硫、脱硝、除尘工作,保障煤炭燃烧产生的污染物能够实现集中净化和达标排放。

运用好法律、政策手段。从国外的经验来看,持续的立法和政策努力是推动污染治理持久进行的有力保障和动

力。美国在煤炭清洁化利用方面起步较早,目前已将煤炭清洁化利用上升到国家战略层面,建立起比较完善的政策体系。例如,《能源政策法》通过优惠税收来激励企业采用先进的煤炭清洁化利用技术。我国在推动煤炭能源清洁化利用方面,也应注重发挥税收、补贴等政策的激励和导向作用,完善环境经济政策,奖励清洁能源领跑者企业,运用法律、政策手段,不断推动煤炭清洁化利用水平,以破解我国大气污染的燃煤之急。

第三,加快新能源的开发应用。能源问题是根本问题,只有加快新能源的开发利用,改善我国的能源结构,污染问题才能从根本上得以解决。

鼓励新能源技术的推广应用。我国具有清洁能源极其丰富的先天条件,应积极鼓励和支持新能源的开发利用,加强太阳能、风能、水能特别是核能等新能源技术研究和应用。

重视新能源政策的引领作用。应积极研究和制定新能源产业的刺激政策,借鉴欧盟等发达经济体正在实施并取得显著成效的新能源产业刺激政策,如绿色关税、绿色节能标签、产品绿色认证、为新能源产业提供贷款以及行业证券交易优先权、对新能源产业进行投资补贴、对新能源发电上网电价进行补贴等。充分发挥市场在配置能源资源方面的决定性作用,实现我国清洁能源的大规模高效开发。

我国的雾霾污染防治工作,任重道远。与其扬汤止沸,不若釜底抽薪。只有立足长远,着眼未来,坚持转换能源发展方式,大力发展清洁能源,采取行之有效的行动,才会最终取得雾霾污染防治战役的最后胜利。

作者单位:环境保护部东北环境保护督查中心

“一把手”出庭要成常态

文待吗?

作为从事环境保护政策法规工作的人员,笔者认为,虽然由谁到法院去应诉,不是开展环境公益诉讼一个非常核心的问题,但仍有必要强调环境公益诉讼开庭审理时,被告企业的法人或主要负责人出庭应诉,并将此作为环境公益诉讼的一项规定明确下来。

多年来,行政机关负责人不愿出庭当被告,民告官不见官的现象在我国长期存在。为扭转这一现象,2010年出台的《国务院关于加强法治政府建设的意见》明确要求,“对重大行政诉讼案件,行政机关负责人要主动出庭应诉”。新修订的《行政诉讼法》将于2015年5月1日起实施。这部修改后的法律把行政机关负责人应当出庭应诉,放到了非常重要的位置。修改后的行政诉讼法规定,“被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的,应当委托行政机关相应的工作人员出庭。”经法院传票传唤,无正当理由拒不到庭,或者未经法院许

可中途退庭的,法院可以予以公告,还可以提出关于处分的司法建议。党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,“健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度”。这就要求行政机关积极配合、支持人民法院行使审判权,在行政机关内部健全行政诉讼的配套制度,把行政诉讼纳入行政机关依法行政的制度框架。可以预见,随着法治国家、法治政府、法治社会的全面建设,市长、县长、厅长、局长等行政领导出庭应诉将成为一种常态。

在行政领导出庭应诉正在成为一种常态的大趋势下,强调企业法人代表或主要负责人出庭应诉确乎顺理成章。笔者认为,企业能不能严守环保法律法规、政策、标准,关键在于企业的“一把手”,即企业的法人代表或主要负责人。不管是国有企业,还是私有企业,也不管是大型企业集团,还是作坊式小

工厂,莫不如是。一个企业的主要负责人社会责任感强,那么,这个企业在其领导下就会认真履行环境社会责任,就会自觉遵守环保法律法规,就会杜绝环境违法行为。反之亦然。

但遗憾的是,我国不少企业主要负责人严重缺失公德心和社会责任感,严重缺乏对环保法律、法规、政策、标准的了解和敬畏,只把眼睛盯在利润上。不择手段地降低成本,千方百计地使利润最大化,甚至为此不惜恶意违法违纪。因之,推进企业环境守法,最需要加强教育的对象是企业主要负责人。在环境公益诉讼案件审理时,企业法人或主要负责人,最应该出庭接受法律的拷问与洗礼。

对环保法律法规的宣传、教育,是环境公益诉讼的重要功能之一。通过媒体对环境公益诉讼案件的宣传,可以让社会公众间接地接受相关教育。但比较而言,直接参与或在场旁听庭审更能给人留下深刻的印象。因而,在环境公益诉讼案件的审理时,涉案企业主要负责人出庭参加审理,是对企业进行环境教育的最好机会。被诉企业的法人代表或主要负责人出庭应诉直接接受环保法律教育,对企业以后遵守环保法律法规大有裨益。

因此,请“一把手”出庭。

保护监督管理职责的部门,应当依法公开环境信息,环境影响报告书应当全文公开。对应当依法公开环境信息而未公开的追究直接负责的主管人员和其他责任人员的责任并予以处分。

新环保法中提到对涉嫌犯罪的惩治措施,无疑成为政府和环保等部门工作人员对于环境保护职责的履职警示底线。同时,新环保法还规定了上级人民政府及其环保部门应当加强对下级政府及其有关部门环境保护工作的监督,发现违法行为必须依法查处。对环境影响评价机构、环境监测机构的服务活动中发生的违法行为也做出了严厉的处罚、处分规定。

可以说,新环保法编制了一套相对严密的,符合当前客观需求的环境法治之网,必然会对我国的环境保护和生态文明建设起到法治护航的历史作用。

新环保法为环境法治护航

更为严厉。

新环保法规定企业事业单位和其他生产经营者应当履行的法定义务14项,而规定各级政府应当履行的法定义务有23项,环保部门6项,教育和学校、新闻媒体、公民各1项。显然,无论从法定义务条款的数量或者法定义务的要求看,政府及其相关部门对保护和改善环境的法律责任要大于企业事业单位和其他生产经营者。因此,对于因行政不作为或监管失职等违法行为,理应追究政府和相关部门的法律责任。

多年来,有不少地方持续发生老

百姓阻挠、拒绝建设垃圾焚烧厂、填埋场或者高压线路、PX项目等邻避群体事件,对社会公共利益和公共秩序造成负面影响。究其原因,是因为公众对这些建设项目的信息不甚了解或者一知半解,使个别事件转化成公民申请行政信息公开未果而提起行政诉讼,严重的直接导致发生邻避群体事件。而一些地方政府部门处于企业事业单位和其他生产经营者之外治理,容易引起公众不满。新环保法无疑为类似事件给出了法治方法和法制保障。例如,规定各级人民政府环境保护主管部门和其他负有环境

◆陈肇琪

各地当前都在积极开展新环保法各种类型的宣传和培训。笔者认为,新法突出强调了政府、环保部门及相关部门监管职权和违法行为的法律责任。对政府部门工作人员的权力及责任等方面内容的解析应成为培训的重点。

新环保法赋予各级政府和环保等部门严格的行政管理权利和严厉的行政处罚罚则。同时,也规定了各级政府

环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社接洽工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 郑晓萌 电话:010-67130977 13811005311 传真:010-67113772

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室 邮编:100062 银行电汇至: 开户行:北京银行广渠门支行 开户名:中国环境报社 账号:01090514000120111006865 备注: 1.请将订单和汇款单传至010-67130977(因传真不是自动,请传真前拨打此号码) 2.征订表复印有效

Table with 2 columns: 订购单位, 经办人; 详细地址, 邮编; 联系电话, 订购单位盖章; 订购套数:共套, 单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元); 总计金额(大写):

