

# “十三五”规划是典型的绿色发展规划

胡鞍钢

十八届五中全会提出的五大发展理念特别是绿色发展具有原创性。因为可持续发展强调的是不对后人造成危害,而绿色发展理念则可以表述为前人种树、后人乘凉,本质上是对未来进行生态投资。

从资本视角来看,在十多年前设计“十一五”规划时就提出,中国最稀缺的资源是生态资源,而中国日益丰富的资本肯定是人力资本和物质资本。因此根据资本的替代性,可以通过物质资本、人力资本、知识资本、技术资本对生态进行投资。实际上绿色发展本身就是科学发展观,体现了经济、社会、生态三位一体的理念。

中央提出,“十三五”是全面建成小康社会的决胜阶段。对此应该如何理解?通过最近的研究和讨论我们认为,大体上应该理解是全面决胜期、全面决胜期、全面建成期。从战略设想考虑,至少要打三大战役:第一个是向绝对贫困宣战,第二个是李克强总理宣布的向污染宣战,第三个战役是全面创新。前两个都是减法或者除法,第三个是加法又是乘法,要通过创新为中长期发展提供新的动力,从追赶型增长模式变成创新型模式。

### “十二五”创造了哪些有利条件?

对“十二五”时期如何评价?除了经济实力、科技实力、国防实力影响力再上一个台阶以外,我们研究认为,综合国力也上了一个大台阶。从总的评价来看,我们按照目标一致法从6个方面做了评价,其中包括“两型社会”建设取得重大进展,开启了生态文明建设新局面等。如果考虑到今年进一步调整,我们认为整个“十二五”规划的实施得分会超过90分,可以说是历次五年规划得分最高的。中国国家治理能力的绩效可以称之为优秀,这就给13多亿人民一份满意的答卷,同时也给世界一个惊喜。

从宏观经济环境角度来看,中国在1978年~2000年是低收入增长阶段,2000年以后开始进入中等收入阶段,2010年以后开始进入上中等收入阶段,经济增长率从10%左右逐渐下降到现在的7%左右。经济增长率不断下行本身为节能减排创造了良好的条件,反映在能源消费增长率、电力消费增长率、碳排放增长率不断下降等方面,由此可见中国确实有可能进入到绿色发展的

阶段。特别是今年上半年由于能源消费增长率下降到0.7%,电力消费增长率下降到0.6%,其中碳排放估计今年上半年肯定是负增长,由此得到了国际社会高度评价。中国的经济增长方式不仅影响自身的节能减排,也影响全球的发展。因此“十二五”之所以能够完成我们所说的绿色的、发展的指标,核心还是经济增长方式的转变,而经济增长方式的转变核心是经济增长要回到它的合理区间。从经验的角度、实证的角度来看,保持7%左右的经济增长率既能提高经济增长的质量,又能够节能减排,“十二五”做了非常好的验证。

由于“十二五”在这方面创造了很好的条件,我们就可以在“十三五”阶段进一步推进。回溯中国经济增长方式的转变过程可以发现,“十一五”时期提出的经济增长目标是7.5%,实际增长率是11.2%;“十二五”时期提出的经济增长目标是7%,现在看来到今年如果是6.9%,大体上相当于7.8%,并没有高出太多。

如果经济增长率是7%左右,从全球视角来看仍属于高增长。但是从中国的语境来看,属于中高增长。为什么?因为从二战以后,13个经济体的经济增长率持续保持在7%以上,其中包括中国大陆、香港、台湾。7%左右的经济增长率应该说是数量型、效率型、效益型的增长方式。从这个意义上来看,表明中国经济发展进入新常态,下一步要从上中等收入阶段向高收入阶段迈进。大体上今年全国会有8个地区(主要是沿海地区,也包括内蒙古自治区)人均GDP进入所谓的1万美元大关,而后中国如果按照7%左右的速度发展,保守估计到2020年中国的人均GDP将达到1.2万亿美元~1.3万亿美元,甚至更高,这取决于汇率变动的情况。

### 绿色发展的路径有哪些?

“十三五”规划提出的主题之一就是绿色发展,怎样在经济增长中体现绿色发展?我们认为至少要有“两降低、三提高”。

第一个需要降低的是资源能源消耗强度,为达到消耗总量峰值做好准备。特别是煤炭,希望能在“十三五”时期基本上达到高峰,而后绝对总量(也包括相对量)会不断下降。除了煤炭总量以外,目前工业用水总量已经达到高峰,这几年开始有所下降,我们希望能

够尽早实现脱钩。

需要降低的另一个是主要污染物排放总量,要实现与经济增长彻底脱钩。

需要提高的一个是TFP,即全要素增长率。中国的农业比重特别是农业就业比重持续下降,从2000年的50%降至去年的29.5%。党中央在2002年制定“十六大”报告时就已提出到2020年大体降到30%左右,其实我们提前6年实现了这个目标。而且现在这个指标是在加速下降,也许到2020年大体降至23%左右,甚至降至20%都是有可能的。这样就会产生一个结构效应,提高我们的TFP。通过创新驱动、技术进步效应来促进经济增长。

需要提高的另一个是劳动生产率增长率。如果农业劳动生产率能够保持像过去4年的7%以上,就会提高全社会的劳动生产率。

需要提高的第三个也是最核心的是提高资源生产率水平。从全球的视角来看,17种主要资源总量是可以计算的,但是目前这个指标没有办法落到省、市、县。也就是说,没有办法来进一步计算一个地区净进口和净出口不同类型的资源。但是不管怎么说,资源、能源生产力水平要进一步提高。绿色发展的核心还是要从黑色增长变成绿色增长,而绿色增长就反映出我们谈到的“两降低、三提高”。

### “十三五”规划有哪些绿色目标?

“十三五”规划建议提出生态环境质量总体改善的目标。从“九五”、“十五”、“十一五”到“十二五”,基本上提出的目标都是遏制生态环境不断恶化的基本趋势,因此这次提出的目标是具有标志性意义的。可以说,“十三五”规划是最典型的绿色发展规划。“十三五”时期,大体要做好以下几个方面工作:

首先,对能源消费总量进行控制。本质上我认为主要还是对煤炭消费总量的总控制。这对于减少碳排放、二氧化碳排放来说是最核心的一部分。如果能控制好煤炭消费,就会对整个生态环境产生积极影响。

其次,对用水总量进行控制。2014年全国用水总量达到6220亿立方米。仅从发展规划的角度来看,希望到2020年控制在6700亿立方米。现在的工业用水总量已经开始达到高峰,农业用水

总量在2020年前后将达到高峰,我们希望在2020年前后实际用水总量低于6700亿吨,这就实现了用水总量高峰,进而把多余的水转向生态用水。“十三五”时期,要采取多种措施推动用水向这个方向转变。

第三,对建设用地总量进行控制。中国的耕地总面积长期以来是持续波动性上升,到1957年达到历史最高峰,而后一路下降,一直到2005年,这条下降的曲线开始出现平行线。当然我们还是在过去10年占用了大量的粮田,这是需要说明的。如果能够提出建设用地总量控制,就会从原来持续上升达到一个平衡,这对我们未来长期生存和发展是至关重要的。现在很多地区已经明确提出建设用地总量不仅要控制,而且要下降。上海已经明确提出这一点。中央提出总量控制,不同的地区完全可以大幅度减少建设用地,进而大幅度提高建设用地的经济密度,包括GDP密度、出口密度、税收密度、创造就业密度等,高效率使用已经开发的建设用地。

第四,碳排放总量得到有效控制。随着经济增长的下行,煤炭消费的增长速度大幅度下行,甚至出现负增长,这就为碳排放进入低增长、零增长甚至负增长阶段提供了良好的条件。因此我们完全有可能通过“十一五”规划、“十二五”规划(这两个规划已经考虑到碳排放)、“十三五”规划、“十四五”规划,在2025年前后提前实现碳排放高峰。如果能够通过五年规划这只无形之手,再通过市场机制这只无形之手建立碳排放市场,中国将成为全世界最大的市场。

第五,主要污染物排放量大幅减少。什么是主要污染物?“十一五”规划提出了两项,“十二五”规划提出了4项,“十三五”规划到底是5项、6项还是7项、8项?我认为一定要增加,但不能严格落实取决于指标能不能落实到省、地级市、县。什么是大幅减少?我认为至少要减少10%,所以要研究讨论有没有可能在5年内减少10%以上。既然要提高环境质量,就必然要提出约束性的量化指标,可测量、可比较、可公布、可监督。

作者系清华大学国情研究院院长。本文根据中国环境科学学会环境规划专业委员会2015年学术年会上的讲话速记材料整理而成,未经本人审阅,标题为编者所加。

探索与思考

## 增强企业自觉守法意识 激发企业自觉守法动力

◆王贻江 陈列子

新《环境保护法》的实施,标志着我国环境法治建设进入了新的发展时期。环境执法力度明显增强,环境违法行为有所遏制。但是当前环境违法行为依然多发,“违法——处罚——再违法”的怪圈难以跳出,“猫捉老鼠”的游戏还在持续。

环境保护部部长陈吉宁指出,要把过去环保执法“过松、过软”状况彻底改变,让守法成为新常态。如何从根本上找到一条环境执法行之有效的举措,是摆在环境执法工作面前的一道难题。

### 激发企业自觉守法动力的必要性

笔者认为,要有效遏制当前企业环境违法行为多发的现状,使新《环境保护法》切实发挥威力,就必须增强企业自觉守法意识,激发企业自觉守法动力。其必要性在于:从法制建设体系看,自觉守法是法治建设的最终落脚点。法治建设体系包括4个环节:立法、执法、司法和守法。这4个环节形成了一个不可分割的整体,相互联系,相互促进。完善立法、严格执法、公正司法、自觉守法是推进法治建设的必然途径,自觉守法是法治建设体系不可或缺的重要组成部分,是法治建设的最终落脚点。

从唯物辩证法看,执法与守法是矛盾的统一体。具体就环境法治建设而言,环境执法与守法是一个矛盾的统一体,是内因与外因的关系。外因是条件,内因是动力。在加大外在执法力度的同时,必须增强内在守法动力,二者不可偏废。如果单纯强调外力执法,而忽略企业内在守法,那么就会出现事倍功半的现象。增强企业的自觉守法意识和治污责任,从根本上完善法治建设体系,就会产生事半功倍的效果,使企业由过去“要我守法”变为“我要守法”。

从国际上看,守法前置的做法值得借鉴。英美等发达国家在推进环境保护工作时注重守法前置,突出对守法的支持,强调在严格执法的同时还要为守法服务。如美国环保局设有执法专门机构——环境执法与守法保障办公室,内部设有9个处,其中排名第一的是守法处。他们认为,无论是守法援助还是守法激励,都是促进受管制者守法,其最终效果取决于受管制者的意愿。美国环保局环境执法与守法保障办公室助理局长辛西亚·吉尔斯在2015年举办的大气污染防治执法与守法国际研讨会上提出:“美国高度重视环境守法,用推动守法来实现真正的污染减少,负责任的企业不应处在不利地位。”发达国家的环境法治成效也表明,全社会形成环境守法的行为习惯,从根本上保障了其优良的环境质量。

实践证明,从国外环境法治建设先进的城市来看,一旦形成企业自觉守法的大环境,前端执法和司法压力将大大减轻,尤其是执法环节的人力成本和行政成本将大大降低,而环境违法行为也将从根本上得到遏制。

### 当前企业自觉守法动力不足的成因

从当前全国环境执法现状反映的情况来看,企业的守法意识依然薄弱,自觉守法动力依然不强。其成因在于:

一是企业环境责任不强。主要表现在:其一,不知而犯。尤其是小企业主环境意识低下,甚至对环境违法浑然不觉。如现场督察就发现不少铝用炭素厂企业主对《铝工业污染物排放标准》毫无了解。其二,明知故犯。不少企业仍抱有侥幸心理,为获得利润想方设法逃避监管。其三,恶习惯。有的企业顶风作案,白天冒白烟,晚上冒黑烟;白天排白水,晚上排黑水。

二是政策引领不力。我国当前环境制度仍侧重于命令—控制型管理模式,在投资、财税、税收、金融、价格、贸易、科技等方面引领企业守法、惩戒企业违法的环境政策严重不足。少数已出台的政策之间缺乏系统性和协同性,各职能部门多元共治的环境治理格局尚未形成。

三是激励举措欠缺。在当前环境监管体系下,对自觉守法、主动建设环保设施的企业缺乏合理的经济激励机制;对及时纠正违法行为减轻环境损害的企业缺乏减免处罚等引导措施;对主动减排、治理污染做出成效的,也不能及时有效地给予鼓励。

四是环境执法力度不足。当前环境执法力量不足且分布不均,尤其是高技术装备和手段普遍缺乏,难免对一些违法行为发现难、取证难、处罚难。选择性执法、运动式执法依然存在,一些地方热衷于专项执法行动、大排查,难免雷声大、雨声小,对环境违法企业的威慑力不足。仍有不少地区出于民生等方面考虑,对中小企业进行环境执法时“高举轻放”,企业也出于法不责众的侥幸心理而违法排污;对违法排污行为的处罚往往局限于环境排污行为本身,对长期违法排污造成的环境损害缺少追溯,导致一家企业污染一条河的现象屡见不鲜。

### 激发企业自觉守法动力的几点建议

在严格执法的同时,要注重增强企业的守法意识和社会责任,使企业由被动守法、逼迫守法转变到自觉守法、责任守法上来。

一是深化普法宣传教育。加强环境普法宣教工作,大力创新宣传手段,使企业和公众知法懂法。要加强

环境道德建设,引导企业树立环保道德观。

二是增强政策引领效应。积极推行约束与激励并举的环境经济政策,加快建立企业“领跑者”制度,对能效、排污强度达到更高标准的先进企业予以奖励,对落后企业予以惩戒。完善绿色信贷和绿色证券政策,严格限制环境违法企业贷款和上市融资。完善税收激励政策,对绿色项目给予企业所得税优惠。建立环保黑名单制度,对黑名单企业在信贷、税收等各方面进行全方位限制。大力促进环保产业发展,支持先进环保技术开发。

三是建立守法援助和守法激励机制。为降低环境执法压力和企业守法成本,环保部门应有针对性地提供守法援助服务。根据不同行业特点,分门别类地制定相应的守法援助方案。通过向企业提供服务信息及有针对性的守法培训或咨询服务,帮助企业了解法律法规对本行业企业的主要环保要求。对于自觉守法的行为应给予激励,对于企业出现经济困难、技术难题的要及时给予援助,帮助企业提高治污技术水平。进一步完善排污收费标准并灵活运用财政补贴,对主动守法企业新建环保设备和环保项目的给予资金激励,引导企业加大环保投入,提升环保设施水平。

四是持续加大环境执法力度。尽快理顺环境执法体系,增加环境执法力量,提升科技执法水平,全面提升当前环境执法能力。严格按照新《环境保护法》的要求,综合运用按日计罚、查封扣押、行政拘留、移交司法等环境执法手段,加强环保与公安部门的执法联动。对违法企业不断加大处罚力度,尤其是对严重违法且屡教不改、性质恶劣的,绝不手软。

五是加强环保公众参与,完善环境公益诉讼制度。要不断推进环境信访信息公开,切实保障公众的知情权和参与权,提高公众的环境意识,营造全民守法氛围,鼓励公众对企业违法行为进行主动监督和举报。尽快健全环境公益诉讼制度,使环境违法企业即将造成或已造成的环境公益损害,由社会组织或个人通过诉讼予以避免或弥补。

作者单位:环境保护部华北环境保护督查中心

### 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039

## 强化环境监测队伍职业道德建设

◆易庆安

当前,环境监管力度不断加大,环境监测工作不断深入,对监测人员素质提出了更高的要求,环境监测人员对环境现状能否测得准、说得清显得尤为重要。可以说,环境监测人员职业道德的好坏直接关系到环境监测工作能否顺利开展。因此,加强环境监测队伍职业道德建设具有十分重要的意义。

### 环境监测队伍职业道德失范的表现和成因

当前环境监测队伍的职业道德总体是好的,但少数环境监测人员在职业道德方面还存在一些问题:如职业观念淡化,责任意识缺失;内涵素养欠佳,自律意识不强;权力观念异化,法制观念淡薄;功名利禄熏心,务实精神欠缺;监测数据造假,政府公信受损等。

笔者认为,造成环境监测队伍职业道德失范有如下原因:一是社会环境的影响。利益格局的调整、东西方文化的碰撞等给环境监测队伍心理带来诸多影响。二是制度和机制的影响。尽管相关部门出台了环境监测职业道德建设方面的法规和规范,但没有建立起行之有效的评价、考核和激励约束机制。三是自身因素的影响。个别环境监测工作人员忽视职业道德的提高,影响了良好职业道德的形成。

### 环境监测人员职业道德建设的途径

笔者认为,环境监测队伍职业道德建设有3个途径:

一是注重理论学习,提高理论素养。环境监测人员在职业活动中要坚守职业精神,就要加强学习,提高理论水平,为自己在分析复杂社会政治现象时提供有力的思想武器。理论学习的首要对象是马克思主义和中国特色社会主义理论体系。除此之外,还应学习政治、历史、地理、法律、政策以及哲学等综合知识,为

职业道德素养提供坚实的人文信念和知识储备。

二是树立正确“三观”,培养高尚情操。一方面,改革开放以来,社会主义市场经济的利益机制,能够促进广大党员干部奋发向上、求真务实;另一方面,与市场经济发展相伴生的极端个人主义、拜金主义、享乐主义等也会出现。因此,每名环境监测人员特别是党员领导干部要树立正确的权力观,实现追求幸福与追求理想的统一;要树立正确的利益观,实现个人利益与群众利益的统一;要树立正确的享乐观,在艰苦创业的过程中实现人生最大乐趣。

三是加强道德修养,增强自律意识。道德、职业道德最终的落脚点是个体。在环境监测职业道德提升过程中,要重视个体的职业道德修养,增强自律意识,这是树立良好职业道德的基石。

### 提升环境监测人员职业道德修养的方法

提升环境监测人员职业道德修养的方法要注意使用3个方法:

一是坚持慎独省察。慎独是指在没人监督的时候也能独善其身,严格要求,不做不道德的事。现在依然提倡慎独,是重在自律、自修,即在道德上自我约束。

二是提倡积善成德。要精心保持自己的善行,使其不断积累和壮大。不积跬步,无以至千里;不积小流,无以成江河。高尚的道德人格和道德品质,不是一夜之间能够养成的,它需要一个长期的积善过程。只有不弃小善,才能积成大善;只有能积众善,才能有高尚的品德。

三是做到防微杜渐。勿以恶小而为之,勿以善小而不为,指的就是这种防微杜渐的修养方法。人们最易疏于防范的便是小恶。小恶虽小,但任其发展,就会酿成大错。环境监测人员对自己任何不符合职业道德的言行,都务必注意克服,将其消灭在萌芽状态。

作者单位:湖南省环境监测中心站

## 建立机制推进农村垃圾处理

◆何光敏

近年来农村生活垃圾量逐年增加,垃圾成分和含量也正趋向城市化。笔者所在的龙陵县位于云南省西部边陲,是国家扶贫开发工作重点县。随着经济社会的不断发展,农民生活消费方式发生了重大变化,工业产品在农民的日常生活中日益增多,垃圾问题凸显,解决农村垃圾处理问题刻不容缓。

农村垃圾处理存在以下问题:一是基础设施薄弱。由于受资金限制,除县城及个别乡镇外,其他乡镇均未建设无害化垃圾处理厂和垃圾收集房等设施,农村垃圾基本处于不规范堆放状态。二是农村垃圾管理、处置机制不健全。农村垃圾处理工作仅靠县环保局、乡(镇)人民政府“单兵团”作战,各部门、各单位间联合行动意识不强,还没有形成相互协作、齐抓共管的有效工作机制。除个别乡镇和项目实施村外,大部分乡镇和村组均未建立垃圾收集清运处置机制。三是群众环保意识不强。受传统生活方式的影响,群众环保意识不强,对垃圾危害性认识不足。

笔者认为,加强农村垃圾有效处理要做到以下几点:

一是加强环境宣教。农村垃圾的有效处理关系社会主义新农村建设和生态县创建工作的深入开展,且与农村居民的身体健康息息相关。各部门、各单位应从人与自然和谐相处的高度,强化对农村垃圾处理工作的领导,相互间积极配合与支持,逐步形成齐抓共管的局面。同时,要充分发挥广播电视、网络的作用,教育和引导广大群众改变生活陋习,养成良好的生活习惯。

二是强化管理和规划。建立农村垃圾管理工作长效运行机制,明确农村垃圾管理的主体、责任、权力、范围,做到农村垃圾管理规范化、法制化。加强对现有垃圾收集处理设施的管理,引导农村居民生活垃圾袋装化及垃圾的

分类收集,确保群众定点投放,并安排专人定时清运、定期处理。对没有垃圾收集处理设施的,要结合乡镇、村、组实际,因地制宜做好垃圾收集处理设施的建设规划,做到布点规范,宜集中的要集中。

加大监督力度。各乡镇、村、组结合实际情况,制定切实可行的村规民约和管理措施,定期不定期地开展互帮互查,对乱堆乱放、污染环境的企业、农户及个人给予必要教育和处理,对违法犯罪的行为及时举报,并配合相关部门给予严厉打击,逐步形成爱护环境、保护环境的良好氛围。完善问责追究机制,各乡(镇)人民政府、企业等实行“一把手”负责制,发现环境污染问题,必须及时整改落实,对于放任不管、拒绝整改、责任落实不到位的行为,上级主管部门应给予责任人必要的处罚,真正做到权力与责任挂钩。各乡(镇)人民政府应将环境保护落实情况纳入年度考核,对于考核合格的乡(镇),上级部门在环境保护相关项目安排、资金分配等方面给予倾斜,对于考核不合格的乡(镇),实施约谈或问责机制。

完善资金投入机制。建立健全资金筹措和投入体制、机制,进一步整合项目资金,逐步解决农村垃圾收集、清运、处理等环节中的资金问题。拓宽农村垃圾处理经费渠道,积极向上级部门争取农村垃圾处理项目资金的支持。对农村地区的污染者征收一定数额的垃圾卫生费、处置费,保障农村垃圾处理各项机制的运营。鼓励和吸纳社会资金、民间资本等投入到农村垃圾处理设施的建设和运行中。

推广农村垃圾处理新技术运用。云南省龙陵县积极响应市委、市政府的号召,积极推广垃圾热解汽化处置技术的运用,至今全县已建成垃圾热解汽化炉57座,基本覆盖农村地区,使农村生活垃圾能够得到有效处置,提高了广大人民群众的环境保护意识,逐步改善了农村生态环境。

作者单位:云南省龙陵县环保局