

业界评说

◆ 郝庆治

# 以生态文明建设成效落实绿色发展

党的十八届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,其中特别强调了用于指导我国“十三五”规划的五大发展理念,即创新、协调、绿色、开放和共享。可见,绿色发展已经成为党和国家意志,必将使我国的经济社会发展呈现出与自然生态环境更趋协调的新局面。

绿色发展是全面建成小康社会这一目标的最基础性支撑与体现。小康社会不能简单化为GDP的增长,而体现为一种综合性、普遍性的经济发展水平和民众生活质量。同时,绿色发展是党和政府所提出的一系列绿色理念和战略的集合与提升,意味着要长期坚持资源节约与环境保护的基本国策,努力追求并最终实现可持续发展,致力于建立一个资源节约型与环境友好型社会。

对于绿色发展理念,一方面,需要深入阐明绿色发展话语与生态文明建设话语之间的关系。

绿色发展与生态文明建设的背景略有不同。绿色发展的语境是发展,是20世纪50年代后逐渐兴起的学术概念,所指向的是广大发展中国家的现代化发展,所对应或映衬的是少数较早实现工业化与城市化的发达国家。也就是说,所谓现代化国家、发达

或发展中国家,在实践中离不开近代社会以来形成的严重不平衡与不公正的国际关系秩序或架构。正是在上述语境下,与生态主义考量相结合的绿色发展概念,自20世纪90年代起成为包括我国在内的发展中国家广泛使用的术语,而且常作为可持续发展概念的代称。换言之,绿色发展概念虽然在现实中越来越具有超越其历史渊源的普遍性运用,但是,无论对于绿色发展术语还是话语本身,都需要有历史的视野并持有辩证的理解。

相比之下,生态文明建设这一概念更多是我国对生态环境问题挑战与应对的主体性认知或概念化。具体而言,笔者认为,生态文明建设概念主要包括四层意蕴:一是生态文明在哲学理论层面上是一种弱(准)生态中心主义(合生态或环境友好)的自然、生态关系价值和伦理道德;二是在政治意识形态层面上,生态文明是一种有别于当今世界资本主义主导性范式的替代性经济与社会选择;三是生态文明建设或实践是社会主义文明整体及其创建实践中的自然、生态关系部分,也就是通常所指的广义的生态环境保护工作;四是生态文明建设或实践在现代化或发展语境下,是社会主义现代化或经济社会发展的绿色向度。总之,笔者认为,生态文明建设极可能成

为一种世界性的中国绿色发展话语或理论。

另一方面,需要更明确强调,绿色发展理念落实的最主要表征或检验是生态文明建设的切实成效。在“十三五”期间及以后,我们要更自觉地用生态文明建设的实践成效来落实绿色发展理念。笔者认为,生态文明建设有3方面议题尤为重要。

一是生态文明制度与能力建设成效。党中央出台的一系列重要文件都把生态文明体制改革与制度建设放在非常重要的位置。所有与生态文明建设相关的制度与体制机制建设,都应转化为国家从更高层次协调各种社会关系、社会与自然关系的能力。这种能力既是政府及其官员的综合治理能力,也是社会各界与普通民众的综合面对能力。换言之,它所关涉或带动的是社会生产与生活方式层面上的一种根本性转向。

对此,必须充分意识到,就生态文明制度与能力建设而言,各种规章制度包括组织机构的创建并不等于相关机构的能力提高,而缺乏更基层组织尤其是民众的能力培养,真正的全国性生态文明体制或制度构架是难以建立或运行的。

二是生态环境难题的治理成效。我国的生态文明建设不能简单化为各

种具体形式的生态与环境问题治理。但同样不可否认,包括大气、水、固体(有毒)废弃物、生态退化等突出问题在内的生态环境治理,将是当前我国生态文明建设的主阵地。这意味着,无论是各级政府还是普通民众,都很难避开上述难题的治理成效来谈论生态文明建设切实成效。上述难题的治理不仅很难在短时期内取得实质性成效,而且很难由目前的产业结构、政府治理架构、社会群体参与水平等来支撑。在大力推进生态文明建设的过程中,无论是体制改革还是制度创新,都应该首先着眼于这些突出问题的有效应对或解决。

三是民众可感知意义上的成效。如何评价生态文明建设的进展?学界目前已经提出了一些系统性的评估指标体系,尽管尚存缺陷和不足,但都有助于从某个视角来推动生态文明建设的进一步开展。但是,从生态文明建设的实践主体视角来说,群众的关心、参与以及从中得到的认知、意识和行为水平的提高,将是最基础和关键的方面。这意味着,无论是对生态环境难题的有效应对,还是对于生态文明愿景的向往,社会(普通)主体的切身感受和参与最为重要,也最根本。

作者系北京大学马克思主义学院教授、博士生导师

热评

## 面对雾霾,应急督察做什么?

◆ 卓建伍

入冬以来,东北、华北地区雾霾天气频发,多个城市出现爆表情况,沈阳、北京等地先后启动了重污染天气红色预警。每遇重污染天气,都会有督察组有针对性地开展重污染天气应对情况督察,推进各地落实应急响应措施。那么,应急督察应该在重污染天气中发挥哪些作用?

一、要抓重点。地方政府和有关部门作为重污染天气应对的责任主体和责任单位,其履职尽责对重污染天气应对起着决定性作用。督察组可以第一时间到政府和有关部门,督察政府研究部署重污染天气应对工作情况,督察有关部门按照应急预案要求落实相应应急措施。比如,直接到经信部门督察重点企业限产限排措施落实情况,推动各部门落实责任,起到以点带面的作用,放大督察效果。

二、要抓难点。从各地应对雾霾的情况来看,有的地方存在启动预警不及时或者预警级别不够等问题。督察组应盯紧各地应急响应启动情况,督促地方政府按照环境保护部“按空气质量预报结果上限确定预警级别”的要求及时启动应急响应。

三、要抓要点。在督察政府和有关部门的基础上,对重点点位进行抽查,尤其要加大限产限排、机动车限行、企业守法、扬尘控制等情况的督察力度,确保各项措施落到实处,真正发挥应急减排效应。

四、要抓热点。要督促地方运用广播、电视、报刊和网络等媒体及时公开空气质量预报预警信息、重污染天气成因以及政府采取的应急响应措施,积极宣传健康防护知识,倡导全民采取实际行动参与抗霾。要及时公开督察信息,重点公开地方政府不作为、慢作为,有关责任部门应急响应措施落实缓慢、不到位,以及重点企业不落实限产限排、违法排污等问题,充分发挥舆论监督作用。

在重污染天气进行应急督察,也少不了事先部署、事后追究两大保障。要根据空气质量预报信息,在重污染天气发生前或者重污染天气发生初期就开展督察工作。督促地方做好重污染天气应对准备,强化重污染天气预警预报,推动各地及时启动相应级别的预警、落实各

项应急响应措施。最大限度地减缓大气污染程度,尽量减少重污染天气对人民群众生产生活的影响。要坚持问题导向,查找地方在重污染天气应对中的不足,更好推动有关责任单位和部门落实应急响应措施。对重污染天气应急预案启动不及时、应急响应措施落实不到位的单位和个人,要严肃追究责任。对在重污染天气情况下仍然违法排污、恶意排污的企业,要按照新环保法规定实施严厉处罚。

除了针对雾霾进行应急督察以外,对于重污染天气的督察应成为常态。一方面,要将地方重污染天气应急准备情况作为日常督察的重要内容,重点督察重污染天气应急预案编制、应急演练、责任落实等方面的情况。推动各地按照要求,尽快完成应急预案修编工作,明确有关部门应急响应责任,完善各项预案,提高重污染天气应急预案的针对性和可操作性。推进各地加强重污染天气应急演练,通过推演检验流程,通过分模块、分科目、综合演练分解任务,检验效果。推进各地建立预警信息会商制度、应急响应记录制度、监督检查制度、责任追究制度,为重污染天气应急工作提供制度保障。对于区域性雾霾特点突出的地区,推进建立区域空气质量重污染预警会商和应急联动制度,协同应对重污染天气。

另一方面,要推进标本兼治。相对于重污染天气应急响应措施的治标,大气污染防治的治本工作更为重要。要通过开展应急督察,推进地方进一步落实“大气十条”。推进地方加强源解析工作,科学分析雾霾形成机理,正确研判污染变化趋势,做到对症下药、精准施治;根据不同的污染特征,推进地方有针对性地开展大气污染防治工作。比如,东北地区要采取调整能源结构、推进集中供热等措施解决冬季燃煤采暖污染问题,通过提高秸秆综合利用,从源头减少秸秆焚烧现象;京津冀及周边地区,应加大产业结构调整力度,化解过剩产能,严控机动车污染,有效解决大气污染问题。

作者单位:环境保护部东北环境保护督查中心

◆ 朱致

十八届五中全会明确提出,国家将实行最严格的环境保护制度,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理。前不久,国务院办公厅印发《生态环境监测网络建设方案》也明确提出适度上收生态环境质量监测事权。中国环保正在迎来一场重要的体制改革,涉及的利益各方都准备好了吗?

### 垂直管理需要明晰哪些问题?

实行省以下市(县)监测监察执法垂直管理,按照直观理解,应该是省级环保部门将市县监测监察机构的人财物全部纳入统一管理,办公场所、人员编制、工作经费等均由省级负责,统一调派。这里有几个问题要进一步明晰:

一是原来市县机构如何布设?各市级机构若就地转为以市为单位的分中心,县级机构仍以县为单位,这样可以保障快速反应、迅速作战的能力。县和市的的关系问题也要提前考虑,应在省直管还是市直管之间做好选择题。

二是乡镇一级该由谁管?在不少乡镇,有县级环保部门派出机构如监察中队,从理论上说这些中队也应该一并上收。但是乡镇和农村恰恰是环境管理最薄弱的环节,上收后基层环境管理工作缺乏抓手可能会更加举步维艰。

三是新收编人员未来发展问题如何考虑?对个体的关心也应是改革关注的重点。这些人员目前可以在本级环保系统内部流动,甚至可以交流到其他非环保部门。收编后,也要设计好制度允许人员跨地区、跨部门、跨层级等左右或上下流动。另外,同一省内由于地区间经济社会发展不平衡,收入差别大也是常态,统一收编后工资待遇调整需要慎重考虑。

### 如何理解新双重管理体制?

目前的双重管理主要体现在市县环保部门都是地方政府的组成部门,地方政府直接管理其人财物,但一把手的任命要经上级环保部门认可,业务管理要听从上级环保部门指导监

## 垂直管理来临,准备好了吗?

督。改革,意味着现有的市(地)级环保部门以地方政府为主的管理体制宣告结束,新的双重管理可能主要体现在两个方面:人员任命主导权在省里;管理工作碰到发展和环保的矛盾,主要服从上级环保部门。这里有一些细节要认真考量。

一是正职和副职都是省里任命吗?如果是,确实能方便统一管理,减少工作中的矛盾;如果不是,会产生新的矛盾。二是市县环保部门的其他干部管理是统一由地方负责,还是由省负责?如果都由省级负责,意味着地方没有人事权,只有支出责任。这种情况下让地方做好配合工作难度很大。如果是由地方负责,这些干部也很难在本部门被提拔为负责人或主要负责人,上升空间受阻。三是县级政府环保事权是否都收到市级?县级环保局作为市级派出机构,不再是地方政府组成部门,县级政府应该承担的环保职责和权利等可能需要重新划定。

### 适度上收监测事权应继续破解什么难题?

《生态环境监测网络建设方案》提出,环境保护部适度上收生态环境质量监测事权,准确掌握、客观评价全国生态环境质量总体状况。为达到此目标,应继续破解两个难题:一是被社会诟病多年的监测数据数出多门、何者为真的问题。按照《生态环境监测网络建设方案》,环境保护部要会同有关部门建设全国环境质量监测网络,联网共享、统一发布。希望能藉此做好顶层设计,实现各有关部门统一断面点位、评价指标、评价方法的统一考核、统一发布。否则,即使监测权全部上收,只要各部委间数据不一致、结论不一致,数据的真实性和准确性还是会被

社会诟病和怀疑。

二是第三方监测运维如何确保数据准确、可靠的问题。这几年很多地方通过招投标,开展第三方监测运营维护,希望解决数据真实性和可靠性的问题。但是第三方也是企业,难逃逐利性本能,也一样会追求成本最小化和利润最大化,会和政府的要求发生偏离。如果全国范围内统一委托监测运营,为了管理简便、可控性强,可能一个省份最多只能几家企业参加。运营商能否在这么大的地区范围内长期做到设备定期和及时维护管理、确保数据准确可靠,是一个重大课题。

因此,建议相关部门把持之以恒跟踪管理好第三方企业作为今后工作重点,不能简单地放给市场。同时,要坚持定期开展国控断面手工监测,做好防范和比对工作。

### 怎样建立各制度间工作机制?

环境监测和监察是环保部门的重要组成部分,也是环境管理制度的重要组成部分,与其他环境管理制度互相配合和支撑。目前和这两项制度相联系的制度包括环评、总量控制、排污申报、排污许可证、排污收费、排污权交易、违法处罚、绿色信贷、绿色税收、企业责任保险、环境信访、信息公开、生态补偿以及目标考核等多项制度。

两支队伍上收到省级,相应的管理工作事权也上收,今后省市县三级如何在环境监测、监察与其他相关管理制度之间,重新建立新的工作机制,并做好纵向、横向衔接,是考验环保人智慧的一个新课题。尤其环境监察主要涉及环境执法工作,需要各级地方政府、有关部门,甚至司法机关共同参与才能完成。内部的垂直管理和外部的横向合作机制如何建立,急需认真思索。

### 如何重新解读地方政府对环境质量负责?

新环保法第一章总则明确规定,地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责;县级以上地方人民政府环境保护主管部门,对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。对辖区内的环境质量和企事业单位环保行为行使监督管理应该是地方政府对环境质量负责、地方环保部门履行统一监督管理的应有之意。

省以下监测监察机构上收,市级环保部门的管理权上收,县级环保部门又不属于地方管理,没有了监测监察手段,地方将无法及时掌握环境质量及污染源等信息。市级政府尤其是县级政府如何履行监督管理,政府和环保部门环境管理工作范围和职能该如何调整,如何体现地方政府对环境质量负责,可能都有待重新解读。

按照十八届五中全会要求,环保体制改革要在试点基础上全面推开,力争“十三五”时期完成改革任务。这项改革不仅涉及环保系统内部利益各方行政体制和事权的变化,环境管理机制的调整,还涉及地方政府及其相关组成部门环保的职责和权利变化,确实应该选择有条件的地方先行先试,积累成功经验后,再因地制宜,稳步推进。

笔者认为,此次改革的根本出发点在于进一步厘清政府和市场的关系,正确处理权利和责任相统一的关系,解决地方政府、环保部门以及相关部门工作中存在的缺位、越位和错位的问题。归根结底,要按照十八大要求,进一步推进简政放权,还权于市场、社会和民众。只有基于此,改革才能上下齐心、左右认可,从而顺理成章、取得实效。

## 环保资金要用在刀刃上

◆ 香城

各地政府近年来不断加大环保投入力度,每年都会划出大额的专项资金,采取按比例补贴或以奖代补的方式,推进环保工程建设,以此增强污染治理能力,提高生态修复水平。然而,笔者调查发现,少数环保工程建设项目的环境属性不强,致使一些环保资金用不到刀刃上的问题较为突出。

正值年终岁尾,各地即将筹划审定新年度的环保工程建设项目。笔者认为,确定环保工程建设项目时应当着力加强审核把关,努力让有限的环保资金发挥出最大的生态环境效益。

当前各级各部门都在倡导精准治污,对于环保专项资金而言,应在精准使用上下功夫。然而,有些地方为了能够争取到上级的环保建设资金,往往不管建设项目与环境关联紧密与否,变换花样进行包装,想方设法地往环境保护方面生凑硬靠。而对项目进行审核时,有的职能部门工作人员顾及人情或面子,把关不严,本来应当从环境工程建设项目中剔除的,却手下留情、网开一面,致使与污染治理稍微沾边的,甚至

八竿子打不着的项目也纳入进来。例如,有的地方在城中村新村改造时,竟然将小区的植树绿化列为环保工程建设项目,以获取环保建设资金补贴支持,令人匪夷所思,大跌眼镜。

环保建设资金是否能够用准、用好,关键要看环保建设项目的治污针对性强不强。对此,笔者建议,一方面要摸清建设项目的来龙去脉和基础情况,要通过全面深入的摸底调查,剥掉建设项目华丽的外在包装。职能部门工作人员不仅要研究这些项目与生态环境保护的关系大不大,还要测算项目建成后,污染治理的贡献量到底多不多。绝不能被项目申报时的文字材料遮住眼睛,凭借自我感觉妄下定论。另一方面,要建立环保建设项目多部门会审机制。某个建设项目究竟算不算环保建设项目,能否拿到环保建设资金补贴,补贴比例定为多少,不能由单个部门甚至某个人来划定,而是要与相关部门联合商议,甚至可以邀请专家进行评定。通过这些办法,要坚决将与环保关联不紧、治污效果不佳的建设项目排除在外,使环保资金的大量投入能够换取实实在在的环境质量改善。

### 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》(驻环纪组[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按工本费订购。

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

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):	