

中国环境报

主管:中华人民共和国环境保护部

6688期 今日12版

2015年12月 星期四 农历乙未年十一月廿一

31



主办出版发行:中国环境报社

国内统一刊号:CN11-0085 邮发代号:1-59 中国环境网:WWW.CENEWS.COM.CN

T11 社会共治
T10 大数据
T09 政策绿色化
T08 城乡共享
T07 一体化破局



T06 厉行法治
T05 管理转型
T04 全球治理
T03 督政
T02 制度基石

让制度改革激活环境治理原动力

◆本报记者史小静 岳跃国

在中国生态文明建设和环境保护发展的时空坐标中,2015年,因制度改革创新取得突破性进展,而具有足够的厚度和分量,必将在历史上留下深刻印记。

新环保法实施,新传导机制发力,新参与渠道打通,绿色GDP研究重启……所有这些,都为这一年的生态环境治理增添了闪亮色彩。

约谈督政、强力执法、区域联动、信息公开、公益诉讼、绿色发展……众多关键词,以其丰富的意蕴,勾勒出这一年环境治理的发展轨迹。

对于环保领域的这些变化,公众有着切身的感受,也有着各自的评判。一年下来,有人说环保更“阳光”了,有人说更“强势”了,有人说更“务实”了。

这些变化意味着环境管理方式正在悄然转变,环境治理体系正在不断完善,环境治理能力正在逐步提高。

回望2015年环保领域的新趋势新变化,点多面广,亮点很多,如果要提炼出一个关键词来定义它、概括它,制度改革是不二之选。

这一年,中央深改组牵头,推出《生态文明体制改革总体方案》,建立八大制度,搭建起生态文明基础性制度框架,为生态文明建设和环境保护注入了新动力。

决策者高屋建瓴,精心擘画,八大制度指向多年顽疾,直击本质问题,显示了中央推进体制改革的勇气、胆识、智慧和决心。

这些制度措施各抓住制度体系中一个关键节点,相互衔接,彼此呼应。它们的一个共同指向就是推进生态环境治理体系和治理能力现代化,从根本上改善环境质量。

如果说党的十八大把生态文明从理念层面提升到发展战略层面,那么,2015年的制度改革则将生态文明从战略变为蓝图,并进而描绘出具体的路线图、施工图。

经历30多年发展,我国基本建立起环保制度体系,在经济快速增长背景下,确保了生态环境没有发生根本性倒退。然而,随着经济社会发展阶段性特征不断变化,环保形势复杂严峻,现有制度体系的一些弊端与不足逐渐显现,一定程度上阻碍了生态文明建设和环境保护发展。

尽管我国在环境保护上付出了巨大努力,但当前环境问题仍十分突出,环境污染事件时有发生。我们每一次反思、分析、追踪背后的原因时,最终都会指向制度。

我们逐渐认识到,已有的一些制度,或存有空白,或无法落地,或执行走样,一定程度上导致问题频发、风险高企。

入冬以来,东北、华北以至长三角、珠三角多地频发空气重污染,北京、天津、石家庄等多地启动红色预警,生态环境在以一种极端方式向我们发出“红色警报”。

人们在追问、质疑、反思:我们的治理体系能否破解当前的困局?我们的治理能力能否经得起这样的考验?这是一道必答题。

抽丝剥茧、爬梳剔抉之后,我们越来越接近问题的内核——必须用健全完善的制度推进环境治理,实现环境治理体系和治理能力现代化。

纵向来看,完成这个任务,从来没有像今天这样迫切,从来没有像当下如此重要。改革创新,时不我待。

创业伊始,改革意味着消除制度空白。进入全面深化改革阶段,改革进入了深水区,更多地意味着填补制度漏洞,深耕制度衔接,提升制度实效,任务明显变重,难度明显加大。

面对复杂、艰巨的治理任务,现有的环境治理体系和治理能力表现出了很多不适应。而且,生态文明建设和环境保护越向纵深推进,要啃的硬骨头就越多,要解决的问题就越复杂,这种不适应表现得就越突出。

首先,我国的环境保护过于依赖政府的行政手段,市场和社会力量没有充分释放,力量不平衡。国内外的实践证明,一个完整的治理体系,应发挥好政府、市场和社会三方面作用。推动环境治理,同样需要用好这“三驾马车”。

其次,在制度建设层面,很长一个时期内,我国生态环境领域的体制机制缺乏系统性、整体性、协调性,缺少顶层设计的统筹安排,碎片化特征比较明显,致使制度作用发挥受限,治理能力提升受阻。

治理体系和治理能力不适应的背后,是我们对一些本质性问题缺乏破解的制度利器,对一些阻碍环保发展的主要矛盾还没有下决心去解决。这些问题和矛盾突出体现在责任虚化、权力分割、利益多元上面,全社会共同治理环境的联合防线没有形成。

责任虚化,容易导致职责缺位,追责落空。近年来,环保政策制度出台了,但一些老大难问题总是解决不了。很大一个原因在于,环境质量责任制度落实不下去,对于谁监管、谁督察、谁问责,不明确,不具体。

权力分割,容易导致权力错位、条块分割、各自为政。环境问题涉及很多部门,职能交叉,但各个部门的界限一直没理清,有利的事都来争,无利的都不愿干,既有重叠交叉、相互掣肘的地方,也形成了没有人管的空白地带。

利益多元,容易导致权力越位,阻碍改革。环境问题背后,牵涉行业利益、部门利益、地区利益,利益主体多元,博弈日趋复杂。在实际中,往往是忙种“自留地”,摆荒“责任田”,很大程度上影响了改革进度。

纵观这一年的改革实践,一个突出的特点就是,既强调系统性、针对性和实效性,又注重促进政府、市场、社会共同发力,实现共治、共担、共享。

党政同责、一岗双责、离任审计、约谈督察、损害追责、垂直管理……这些制度改革,就是要解决责任落地难的问题。对党委政府,以约束为主,约束其盲目决策,约束其滥用权力,督促其履职尽责。

进入深水区的环保体制改革,就是要解决责任落地难、权责不一致、利益藩篱等问题,就是要敢于啃硬骨头,敢于涉险滩。2015年的生态环保体制改革,充分诠释了这一改革思路,找准了问题的症结所在,抓住了主要矛盾。

纵观这一年的改革实践,一个突出的特点就是,既强调系统性、针对性和实效性,又注重促进政府、市场、社会共同发力,实现共治、共担、共享。

党政同责、一岗双责、离任审计、约谈督察、损害追责、垂直管理……这些制度改革,就是要解决责任落地难的问题。对党委政府,以约束为主,约束其盲目决策,约束其滥用权力,督促其履职尽责。

第三方治理、税制绿化、碳交易、排污权交易、绿色金融……这些政策创新,就是要解决市场力量释放不足的问题。对企业,以激励为主,激励社会投资环保,激励企业主动治污,实现绿色转型。

信息公开、规范参与、鼓励监督、公益诉讼、绿色消费……这些机制探索,就是要解决社会力量发挥不畅的问题。对公众,以鼓励为主,鼓励其以身作则,改变行为习惯,保障其知情权、参与权和监督权。

通过改革,唤起了多年未有进展的体制机制开始浮出水面,阻碍环境保护的利益藩篱逐步得以打破,生态文明制度大厦正在拔地而起。

为保证制度落地生根,中央还设计了一项颇具威力的制度,就是环保督察和追责制度,致力于从制度层面构建

起一个完整的责任链条。

可以预见,一旦这一责任链条真正建成,没有任何一地的党委政府会成为局外者,没有任何一个相关部门能成为旁观者,从而倒逼各级党委政府及其相关部门切实履行环保职责,层层传导压力,最终形成治理环境的巨大合力。

纵观整个2015年,生态文明建设和环境保护制度改革蹄疾步稳,变化开始出现,效果已经显现。

——执法偏软局面正在改变。这一年,各地用足用好新环保法及4个配套办法,按日计罚、查封扣押、限产停产等手段得到广泛实施,致力于改变执法过松、过软状况,敢于碰硬,形成高压态势。

——督政发力传导治污压力。这一年,数十个地市政府主要负责人被环境保护部约谈,地方环保部门也启动了这一机制。2016年,省级层面的环保督察巡视也将启动。

——联防联控联治扎实推进。这一年,中央审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,将生态环保作为三地一体化发展的重点领域率先突破。面对雾霾,区域内城市开展联动应急,同步预警,提前干预。12月30日,《京津冀协同发展生态环境保护规划》发布。

——政策绿色化步伐加快。这一年,税制“绿色化”稳步推进,绿色金融服务不断深化,资源价格改革继续深入,生态补偿制度探索建立,排污权交易政策试点推开。

——公益诉讼不断取得突破。这一年,最高检积极试点环境公益诉讼,最高法院发布关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释,贵州、山东等15省份受理环境民事公益诉讼案件45件。

——环境审计开始试点。这一年,环境保护部在甘肃兰州开展环境审计试点,从环境政策制定、实施、监控和评估全生命周期评价地方政府的环境保护履职尽责成效。在四川绵阳,环境审计与经济责任审计同步推进。

……

纵观世界发展历史,唯改革者进,唯创新者强,唯改革创新者胜。

一年来,环境保护部组织4次创新大讨论,涉及新法实施、规划编制、环评、监测、污防、执法、基层实践等创新,寻制度之弊,解执行之惑,谋破局之策。

改革创新,只有进行时,没有完成时。对于生态环保体制改革来说,更是如此。2016年乃至整个“十三五”期间,改革的步伐只能加快,不能放缓。

正如环境保护部部长陈吉宁强调的那样,“十三五”时期,重中之重的是要改革环境治理制度,提升环境治理能力,把生态环境保护的顶层设计和改革蓝图具体化为路线图和施工图。

党的十八届五中全会首次将绿色发展纳入五大发展理念之中。今后五年,全面建成小康社会进入决胜期,绿色发展也将进入加快推进期。这五年,同样是改善生态环境质量的重要窗口期、转折期、攻坚期。

我们既要坚持目标导向,更要坚持问题导向,以改善环境质量为核心,不断提升环境管理科学化、法治化、精细化和信息化水平,加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化,确保2020年生态环境质量总体改善。

处于绿色转型期的中国,生态文明建设的蓝图已经绘就。让我们坚定信心,朝着既定目标,迎难而上,披荆斩棘,破浪前行。



中国环境报 CHINA ENVIRONMENT NEWS



我们始终在路上。
我们为了天蓝地绿水净,
我们始终在路上。

