

业界评说

◆张修玉

# 积极践行“绿水青山就是金山银山”理念

习近平总书记提出的“既要金山银山,也要绿水青山,绿水青山就是金山银山”的发展理念深入人心,昭示着“两山论”引领生态文明建设的美丽中国愿景。

在近日召开的2016年全国环境保护工作会议上,环境保护部部长陈吉宁强调,“绿水青山就是金山银山”发展理念打破了简单把发展与保护对立起来的思维束缚,指明了实现发展和保护内在统一、相互促进和协调共生的方法论。

笔者认为,将生态环境优势转化成经济社会发展的优势,绿水青山就可以源源不断地带来金山银山。践行“绿水青山就是金山银山”理念,需要在五大领域积极探索实践。

一是优化产业结构,转变发展方式,实现绿色发展。

新常态背景下,需要对产业结构做出战略性调整,经济结构调整贯穿经济发展的全过程。要稳步快速推进经济增长方式由粗放型向集约型转变。大力发展信息产业,支持高新技术企业成长,做大做强软件和信息技术服务业,推动实现工业化和信息化的良性互动,促进信息化与工业化深度融合,努力提高经济发展的质量和效益,这对加快经济结构战略性调整具有重要支撑作用。通过调整产业结构,将经济发展与生态保护紧密结合起来,走“生态的产业化”和“产业的生态化”发展之路,积极发展清洁经济,使环境保护得到坚实的经济保障,最终实现经济效益、社会效益及生态效益的有机统一。

转变增长方式是绿色发展的主要着力点,必须摒弃依赖大量资源生产低端低值产品的生产方式,放弃过度依赖低端市场的挣钱方式,禁止不顾生态环境为代价的增长方式。构建以国民优质生活为导向、以国内市场为依托的国内经济增长方式。扭转重物轻人的发展观念,建立以人的全面发展为核心的经济增长方式。制定领先于已有技术水平的单位变量能耗、物耗约束性的经

济增长方式。通过市场定价与税收等手段,制定单位能耗、物耗市场最低附加值指标体系。依据自然资本理论,按生态环境可持续利用的需求筹划设计取代流转税的国家能源资源税体系。

二是促进资源节约,创新消费模式,实现低碳发展。

过度的消费、高耗能的消费使生产过度,对资源环境进行了毁灭式的掠夺,其狭隘性、局限性和破坏性已日益显现。社会能创造多少种消费品,就能摧毁与之相对应的物种、资源、环境。因此,要建立资源循环利用的消费理念、价值观念、产品设计规范以及生产流程与流通规则,形成国家资源循环使用体系,系统提高各类资源的使用效益,在循环使用资源时考虑能源消耗的合理性。

在市场条件下,消费是发展的原动力,消费模式决定了产业结构主导的增长方式。因此,创新消费模式是低碳发展的重要保障。要从树立生态意识做起,引导群众合理消费,正确认识和处理好发展经济、提高生活水平和生态环境保护的关系,逐步形成具有持续消费特色的消费模式。通过稳定政策等,限制高物质性的“一次性”、“类一次性”、挥霍性的消费行为。建立健全相关的法律法规体系,禁止生态破坏、环境污染和资源浪费性消费。建立国民素质与健康消费体系,努力提高国内消费市场

对经济增长的比例。

三是加强政府主导,保护生态环境,实现绿色发展。

可持续发展是经济、政治、社会、资源和人的全面可持续发展,特别是经济发展与自然资源环境、人的和谐共生。为此,必须从政府、经济、政治、公众等多个层面入手,转变发展模式,提高经济发展为社会、民族、国家、人民服务的水平。可持续发展必须是自上而下的由政府主导、群众参与的发展模式,它以环境、资源为人类可持续利

用和服务,并实现有效的环境保护为前提。所以,政府转变主要表现为政府的决心,即以人为本,切实加大对环境污染行为的惩罚力度和速度,提高环境保护水平。

提高环境保护水平,必须提高政府管理水平,即环境保护政策、法规、标准、机制等方面的制定和实施,加大环境保护意识的培养与宣传。必须提高环境保护的服务水平,主要表现为提高企业在生产、消费、再生产全过程中,积极利用各种有效工艺和科学技术,提高生产效率、减少资源消耗,以及在此过程中产生的污染物进行无害化处理,最大限度降低生产、消费对环境的污染和对资源的使用,利用有效的机制和政策,促使企业走清洁生产道路。

四是健全生态制度,树立核心价值观,实现幸福发展。

要优化环境保护管理机制。在国家层面,建立健全环境保护综合决策和议事协调机制,进一步加大环境保护统筹协调力度,解决环境与发展的重大问题。在地方层面,地方各级政府应对本辖区环境质量负总责,切实把环境保护放在突出位置,加大对环境保护的统筹协调力度。环境保护部门应发挥统一监管作用,做好重大环境问题的统筹协调和监督管理,强化环境执法监督,统一发布环境信息。各有关部门按照国家统一的环境政策、规划和标准要求,进一步理顺部门职责分工,增强环境监管的协调性、整体性,做好职责范围内的环保工作。建立健全上级对下级的环保监督制约机制,强化和完善干部双重管理体制。

要推进环保行政体制改革,进一步理顺职能,探索实行职能有机统一的大部门体制。借鉴国外经验,健全核安全监管体系,建立和强化与我国核电发展形势相适应的核安全监管能力。加强农村环保监管力量,推动环境监管体制向乡镇延伸。

近200年来,工业革命引领世界发展的核心价值是物质财富,英国人教会了世界将矿物造成各种物质财富,美国人教会全球以拥有工业物品为荣耀。当前,引发全球生态环境灾难的正是这种价值观。所以,我们应该树立以生态环境可持续利用为核心的价值观,积极探索建立生态环境与经济社会联合调控的发展模式。

五是普及全民参与,促进科学传播,实现民主发展。

公众参与是生态文明与环境保护的基本内容,公民依法享有环境保护的参与权和监督权。在政府、民间组织、大众传媒等各层面,要统一对可持续发展的认识,制定促进可持续发展的经济政策、政治原则、法律规范等,并积极创造条件让公众参与决策和监督。提高新闻媒体报道的可持续发展意识和理论水平,使传媒内容与可持续发展的语境一致。通过组织实践、讲座、论坛等多种形式的宣传活动,拓宽公众参与的渠道。

实现民主发展,必须改革大众传播生态文明与环境保护的任务。大众传播必须在构建新的社会秩序的框架下,重新塑造人们的行为规则和道德标准,宣扬公共伦理道德观念和符合人类可持续发展的绿色生活方式。依靠大众传媒向公众传递环境信息,通过环境污染危害、生态环境破坏、气候变化、环境与人的关系等多种主题以及多样的报道形式,让公众了解可持续发展的重要性、紧迫性,提高公众的忧患意识,动员公众参与构建生态环境新秩序。

“生态兴则文明兴;生态衰则文明衰。”要扭转资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须顺应自然、尊重自然、保护自然,把生态文明建设摆在更加突出重要的地位,实现中华民族永续发展。

作者单位:环境保护部华南环境科学研究所

◆苏思

党的十八届五中全会提出实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。体制改革必然涉及机构编制调整、职责划分等问题,为此,有必要对现行法律规定的环保行政管理体系进行梳理,研究借鉴其他行政管理体制的法律规定,提出调整环保行政管理关系的法律规范建议。

《环境保护法》第十一条规定,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;第二十四条规定,县级以上地方人民政府环境保护主管部门及其委托的环境监察机构和其他负有环境保护监督管理职责的部门,有权对排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者进行现场检查。同时还规定,行政处罚、行政强制等由县级以上人民政府环境保护主管部门实施。

根据法律规定,环保主管部门一般为县级以上人民政府的组成部门,对本行政区域环保工作实施统一监督管理,是行政主体资格中的职权主体,依法享有法律规定的现场检查、行政处罚和行政强制等行政权。环境监察执法机构作为行政主体资格中的授权主体,可以行使现场检查权。部分地区环境监察执法机构受环保主管部门委托,以环保主管部门名义开展行政处罚,只需签订执法委托书而无须法律特别规定。环境监察执法机构在现场检查时是授权行政主体,履行行政处罚时是委托执法主体。

鉴于上述法律的规定,实施垂直管理制度需要明确4个法律关系:

第一,明确县级以上环境保护主管部门,对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。市级环保局实行以省级环保局(局)为主的双重管理体制,仍然是同级地方政府的组成部门,是环境保护主管部门,对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。县级环保局作为市级环保局的派出机构,不再单设作为地方政府的组成部门,但不等于县级行政区域内没有环保主管部门,也不否定县级环保主管部门对本行政区域环境保护工作实施统一的监督管理。

以气象部门垂直管理为例,《气象法》规定,“县级以上人民政府应当加强对气象工作的领导和协调”,“地方各级气象主管机构在上级气象主管机构和同级人民政府的领导下,负责本行政区域内的气象工作”。可见,地方气象机构不属于地方政府组成部门,但仍是本行政区域内气象主管机构。同样,县级环保局作为市级环保局的派出机构,不再单设作为地方政府组成部门,但仍是县内环保主管部门,对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。

第二,明确县环保局作为市环保局派出机构,具有行政主体资格。在现行政府层级组织架构中,县级环保局作为派出机构,不具有法人主体地位,但应当具有行政主体资格和授权范围内承担的法律职责能力,有权在自己职责范围内做出具体行政行为。

对于市环保局派出机构的县环保局的行政主体资格问题,法律没有明确规定,但根据我国行政法学,除非有法律、法规的明确授权,派出机构是没有行政主体资格的。目前,市辖区公安分局、地税分局、工商分局均依法具有行政主体资格。县环保局是否具有行政主体资格,必须结合现有派出机构的法律授权。

第三,明确授权环境监察执法机关履行环境保护工作主管部门的行政处罚、行政强制等执法权。目前,各级环境监察机构根据法律授权开展现场检查,而处罚权、强制权分散在市县级环保主管部门。实施垂直管理后,环境监察队伍权力来源将发生变化,不再受同级环保主管部门委托。如果仍按照现行的制度执行,必然会导致环境监察机构与市县级环保主管部门责任主体无法分清。

为适应垂直管理制度,有3种方式调整法律关系:一是行政处罚、强制权统一到省环保部门,或将处罚权委托省环境监察机构以省环保部门名义处罚。但这种方式存在的问题是,厅机关、省级环境监察机构工作人员要审核全省案件,这不符合行政经济原则;选择行政复议要到环境保护部或省政府,不利于行政救济;否定了对县级以上环保主管部门的统

## 垂直管理要明确四个法律关系

热评

一监督管理权。

二是各市县环保主管部门将处罚权委托省或本级环境监察执法机构,以市县环保主管部门名义实施行政处罚。这种方式存在的问题是,市县环保主管部门要分别与省或本级环境监察执法机构签订委托;同时,根据《行政强制法》规定的“行政强制权不得委托”,行政强制权仍分散在市县。

三是在已授权现场检查权基础上,授权环境监察机关代行本级环保主管部门行政处罚、行政强制权,以自己名义实行处罚和强制。这种方式存在的问题是,行政强制权只能由行政机关行使,但目前大多数环境监察执法机构还是事业单位,这就需要在法律授权后,编制部门调整环境监察执法机构性质和人员编制。

由此可见,法律应明确授权环境监察执法机关履行环保主管部门的现场检查、行政处罚、行政强制等执法权,构建权责匹配的环境执法体系,保障独立执法。

第四,明确乡镇(街道)环保所(分局)的法律定位。设置环保所(分局)符合重心下移、力量下沉的法治工作机制要求,同时也满足执法前移的要求。此次环保体制改革应将乡镇环保所(分局)一并纳入考虑,统一机构性质、明确机构职责。

目前,乡镇环保所(分局)主要以乡镇(街道)所属事业单位、县区环保部门派出机构、环境监察执法派出机构3种机构性质进行运行。为加强和规范基层环保机构建设,应将环保所(环保分局)的人员编制、经费开支、干部管理和业务工作等纳入县区环保局直接领导和管理。

在建立乡镇(街道)环保所(分局)的同时,应明确其职责,赋予其一定执法权限,提高执法率。例如,在行政许可权方面,法律法规可以授权环保所编制环评登记表项目的行政许可;在行政处罚方面,警告、5000元以下的罚款及没收违法所得和涉及建筑施工噪声污染、社会生活噪声污染、工地道路扬尘污染、饮食服务业油烟污染和焚烧秸秆烟尘污染的可授权环保所决定,并可与地方综合执法做好衔接。

◆余池明

习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上指出,要用改革创新的办法抓长江生态保护。笔者认为,保护长江生态环境,除了在长江经济带层面建立统筹协调、规划引领、市场运作的领导体制和工作机制外,还必须创新流域环境保护管理体制,设立专门的长江流域管理机构,统一负责水环境治理和生态保护。

一是依法成立强有力的管理机构,对长江流域环境治理和生态修复实行统一监管。先行工业化国家流域治理的基本经验是建立统一的流域管理机构,长江流域的生态环境保护也要适应流域跨

## 创新长江流域环境管理体制

地区的自然属性,建立统一、高效的综合管理机构,负责流域环境的统一协调、监督和管理。同时,以流域管理机构为龙头,构建各流域内相关省级水部门参与的流域水环境保护协作机制和风险预警防控体系。

二是制定《长江流域管理法》,促进长江流域环境依法治理。《长江流域管

理法》要明确长江流域管理机构的法律地位和职责,长江流域管理机构作为国务院的派出机构,负责流域环境治理和生态保护修复的统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法,确定流域管理机构与中央相关部委的关系、与地方政府之间的职责划分,明确各自的权利和义务,矛盾纠纷的处理原则和程序等。

## 电厂燃油点火污染不容忽视

会粘连在电极板上,既破坏静电收尘作用,又可能在电极板上富集,在烟气温度升高时形成爆炸。带油雾的烟气通过袋式除尘器时会形成糊袋,影响除尘效果,还可能将滤袋损毁。因此,当使用大油枪喷油点火时,只能将这些除尘装置关闭,从而导致烟筒冒黑烟直排现象。为此,有的电厂采取的办法是,在除尘器上事先挂上灰,烟气通过时油污可以附着在灰上。但是,时间稍长,油灰掉落,排黑烟的现象依旧。

此外,含油烟气对脱硫效果也有很大影响。带油污的烟气与脱硫剂接触后形成泡沫,使脱硫剂液位虚高,从而导致脱硫剂减少,影响脱硫效果。同时,油污又在脱硫剂颗粒外部包了一层油膜,影响二氧化硫与脱硫剂的接触和反应。因为脱硫剂液要循环使用,使回用脱硫剂浆液中含油浓度越来越浓,对脱硫效果的影响也越来越大。有的电厂虽然采取了泡沫溢流等补救措施,脱硫效果有所改善,但却增加了含油污废水处理量和排放量。

燃煤电厂燃油点火过程虽然时间不长,但带油烟气在空气中飘浮的时间却不短,并与其他污染物发生复杂的光化学反应,产生大量的细颗粒物。加之锅炉数量多、分布广、单体检排放量,其含油烟气排放、燃油蒸发、对脱硫效果的影响等多种因素叠加,对雾霾形成的贡献不容小觑。

长期以来,电厂燃煤点火污染并未引起重视。原因在于电厂的正常工况是发电,锅炉点火过程不在正常工况之内。因此,对电厂锅炉的排污监管并未网发到环保检查、减排检查、工程验收、环保电价核查等环节,均忽略了点火锅炉这个过程。电厂烟气的在线监测装置也是在完成点火、投煤发电后才启动运行的,在线监测数据不能反映这个排放过程。这就使燃油点火这个污染源成了环境监管的漏网之鱼。

### 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 张瑾  
电话:010-67130977 18618326436

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: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):	