发挥环境保护作用促进供给侧结构性改革系列解读

优化环境政策助力供给侧改革

◆侯东林 杨小明 马越

我国供给侧改革的提出有其特殊性,是经济新常态下的举措。所谓供给侧改革,就是要将宏观调控的重点放在刺激生产端。生产的增长决定于劳动力、土地、资本、创新等要素的供给和有效利用,而市场会自动调节生产要素的利用。供给会创造自己的需求,所以不存在生产过剩。

我国供给侧结构性改革分为5个方面内容,即去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。笔者认为,环保工作可以起到推进去产能、降成本和补短板的作用。环境保护工作应积极响应,充分发挥推动作用,为供给侧改革提供有力支撑,提高经济发展的生态效率,加快实现绿色发展。

加强环境保护不仅能满足群众日益高涨的环境需求,还能有效推进供给侧改革的深入实施。

加强环境管理有利于推动过剩产能退出。环境政策剑锋直指过剩产能,而一些过剩产能中就包含一些重污染产能,二者有十分密切的联系。重污染产能是指工业行业中那些工艺技术落后、环保长期不达标、污染物排放严重又难以治理的产能。这些企业常年超标排放,污染排放量大。随着我国房地产市场的持续降温,钢铁、水泥等行业出现严重过剩产能。这些产能中又有大量企业常年环保不达标,企业经营长期处于保本线以下,不仅环境污染严重,还对经济体的健康发展造成巨大隐忧。通过环保手段可以压减和关停一批这样的企业。

优化环境政策管理体系有利于降低企业负担。降低制度性交易成本是降成本的关键环节。环境管理政策自成系统,各单项政策从上到下都有一套完整的体系。针对同一个排污行为的环境管理同时有统计、总量、污防、收费等多项政策。污染统计、总量核查、排污申报、收费核查都需要提供数据,同时还要制定一些污染治理的计划和方案,企业急需环境管理体系对其减负。

加强环境保护创新有利于补齐市场需求短板。我国有全世界最大的粗钢产能,但圆珠笔芯的钢全赖进口;我国有世界上最大的玻璃产能,但生产高端数码产品的玻璃需要大量进口;我国还有全球环境治理设备、技术最大的市场,但群众良好的环境诉求却远远未能满足。经济结构问题归根到底还是由于有效供给不足,而关键则在于扩大有效供给。目前,我国环境产品已经开拓了如空气、水净化设施设备等新兴市场,但这还只是环境供给非常小的领域,环保产业还有巨大的潜力未释放。

加强环保执法有利于构建公平市场环境。调整经济结构很重要的一条就是要构建公平的市场环境。而严格的环境监管与执法有利于形成公平的、良性的市场竞争环境。重污染企业在环境治理污染方面投入少,降低了生产总成本,相对于环保达标企业,这些不达标企业在产品价格上占有较大优势,挤占了行业内达标企业的市场空间,出现劣币驱逐良币现象。强化环境监管有利于减少恶性竞争,营造公平的发展氛围,增强企业减排治污的积极性,促进企业环境成本内部化,形成良币驱逐劣币的绿色发展新格局。

目前,环境保护工作正处在大改革时期,各项政策亟待优化、整合甚至重构。要通过环境政策系统发力,推进供给侧改革的深入实施。

一是完善环境标准体系,推动产能退出。大力完善环境标准体系,发挥标准在改善环境质量和推进供给侧改革的作用。在对行业整体发展情况及污染治理水平等进行综合考量基础上,对环境污染贡献大的行业进一步提高污染物排放标准,提高重污染产能门槛,加速淘汰,倒逼行业转型升级。完善环境标准体系不仅要科学制定排放限制,同时要制定企业排放限制的适用环境,即完善企业达标判定依据,增加标准实施的可行性。完善标准的监测方法,依托于达标判定依据,合法合规推进落后产能、污染产能的淘汰。

二是实施排污许可证制度,推进污染排放标准的执行。建立排污许可证的管理系统,以许可证制度填补标准、环评、监测、监察排污收费等制度真空。从根本上改变注册证式的许可证管理模式,将企业产品、设施、生产工艺、原材料、污染物排放种类、排放限值、监测数据和守法情况系统整合到许可证中,以排污许可证为载体,建立企业环境守法信息系统。通过一证式管理模式解决环保多套数据、数据打架的问题,使环境执法、标准更新、政策制定都能有据可查、有例可循,提高环境管理的科学性、严谨性。

三是全面实施监测监察垂直,为环保装上钢牙利齿。推进省以下监测监察执法垂直管理改革,按照环境法律法规和标准要求,将环保达标排放作为企业守法基本门槛,进一步加大执法监督力度,公平执法,扭转目前一些工业企业超标排放局面。通过监测监察的管理垂直,全面扭转区域执法力度差异化以及企业守法成本高、违法成本低的状态。全国统一监测标准,公开监测数据,促进全社会共同关注和监督地方政府的环保工作。

四是推进环保领跑者计划的实施。推进供给侧改革,不仅要通过环保措施推进治理技术落后、生产工艺落后、超标排放的那些拖后腿企业退出市场,还要通过积极政策奖励在环境治理领域拔尖的企业和相关主体。要从生产、流通、消费等各环节实施领跑者计划。生产方面,对低于国家标准排放的企业要通过降低排污收费的方式鼓励企业的减排;治理技术方面,对于治理效果好、治理成本低的高新污染治理技术要积极引导给予奖励,让那些使用新技术的企业在治理过程中获益;流通方面,要积极推进生产者责任延伸,最大限度减少资源浪费和固体废物污染蔓延。

五是推进供给侧改革要考虑社会经济影响。在推动供给侧改革、推进污染企业退出市场方面,要有序整治退出,推进企业兼并重组。鼓励没有银行贷款的中小型企业主动申请退出或兼并重组转型升级,规模化、集约化发展。推动环保不达标的企业剥离重组,淘汰落后生产线。要建立落后、重污染或过剩产能退出基金,做好退出企业的职工安置工作,通过企业和社会共担的原则有序推进企业的退出。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

我为改善环境质量献一策

环境执法可以试行异地监察

◆睢晓康

严格环境执法能够有效打击环境污染行为,从而改善当地环境质量。但当前,在一些地方,环境执法受到地方保护主义影响,威慑力大大降低。环境执法面临的窘境亟待改变。

异地用警的新闻屡见报端。当本地警方行动容易受到地方影响时,往往采取异地用警,神兵天降。异地用警范围有大案要案,也有查酒驾、歌厅、打击赌场等专项行动。就地查处、快速高效、一视同仁,不给违法当事人斡旋余地,有效避免了熟人办案的人情案、说情风。可以说,异地用警彰显了公安机关打击犯罪的力度和决心,也取得了不小的社会效果,值得称道。

有鉴于此,笔者在想,公安可以异地用警,环境执法是不是可以借鉴异地用警的做法,采取环境监察异地执法、快速处理的做法呢?如此,既可昭示环境执法决心,树立民众对环保的公信,也可以有效撇清违法排污企业与当地执法者的关系,打消公众的猜测和疑虑,真正改善当地环境质量。

环境执法异地监察可以顺应民意深得民心。有的环境污染举报人不敢留下电话和姓名,怕被出卖,遭到违法排污者的打击报复;有的举报人明确请求最好不要所属地环保部门处理,此前已在当地举报多次,屡屡得不到处理,请求上一级环保部门直接介入。采用异地执法监察,正好可以顺应民意,也可借此树立环保部门形象。

环境执法异地监察可以有效打击地方保护。对于违法排污者来说,没有公权力做保护伞,就不敢嚣张。受地方保护的违法排污企业靠地方环保部门难以自我破解。而异地执法可配合上级环保部门约谈、挂牌督办、区域限批等手段,能够真正让违法排污企业再无立足之地。

环境执法异地监察在当下具备了一定的现实操作性。一些环保疑难问题,虽经多次信访、举报,却屡屡不能解决,这里面,有地方保护的影子,也有环保部门的尴尬。这正是体制不顺埋下的隐患。从长远看,体制问题不解决,环境执法就难免打折扣。现在,国家要实行省以下环境监测监察执法垂直管理,这就是在体制上正在理顺环境执法与当地的关系。体制正在进一步健全,与此同时,管理制度的改革也需要进一步创新。

作者单位:河南省安阳市环保局

热 评

垂管之下,市县环保局该如何转变?

◆罗岳平 鞠昌华 骆芳

监察、监测通常会被认为是环境管理的两条腿,或谓鸟之两翼。监察监测实行省以下垂直管理的改革思路明确以来,有些市、县环保局可能会有些担心,把这两块独立出去,会不会对环保工作带来影响?

垂直管理是党的十八届五中全会确定的重大环保制度改革,有利于增加环境执法的统一性、权威性和有效性,对克服地方保护主义和行政干预、提高环境执法的公平公正性和执法效力具有重要的现实意义。笔者认为,将监察和监测与市县环保部门剥离是必需的,现在不是讨论要不要动手术,而是应该考虑如何确定最佳的手术方案。将监察监测从环保局垂直出来是一台非常考验智慧和能力的精细手术,既不削弱局机关的工作能力,又要确保监察监测垂管后发挥预期作用。

在现行的属地管理体制下,地方环保局一方面因为职责所在,不得不踩着刹车;另一方面因为地方主要领导希望油门踩深点,GDP增长速度更快点,甚至安排环保局招商任务,使得环保局在踩刹车与踩油门的博弈中进退失据,出现了"踩得住的坐不稳,坐得稳的踩不住"的窘境。但实际上,环保局的职能定位就应该是统一监管。《环境保护法》第十条规定:"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。"

因此,笔者认为,市、县环保局主要职责应该是做好生态环境事务的统一监督管理,这也是监察监测实行省以下分离垂管的重要认识基础。作为监管者,市、县局机关主要应该行使环保行政审批与监督权力以及开展综合协调工作,而监察监测只是其获得监管信息的渠道。

作为环保局监管工作的支撑力量,监察监测通过独立开展工作,将其收集到的信息反馈到局机关,再由局机关综合应用到决策管理中,从而有效提高监管工作的独立性,进而提高监管工作成效。并且正因为环保局的监管职能要求,需要环境监测和监察工作不受地方政府的干扰。

作为环境"护士"的监测工作,不能因为病人的不配合而受到干扰,应坚持一支体温计量到底。环境监察同样必须坚持"执法必严、违法必究"的原则,绝不能因为地方财税和GDP发展需要而网开一面。通过省以下监测监察的分离垂管,可以有效抵御地方保护主义的压力,以准确的监测信息和严格的执法监察,为各级环保行政主管部门提供更为准确的环境数据和更强的执法震慑力量。

环境监察、监测的剥离,将在一定程度上解决集体"改数据"、"捂盖子"现象。同时,也需要在新的框架下通过合理的事权安排与流转协作机制设计,减少因部门分离、沟通不畅带来的监管效率下降。

首先,加强监察监测机构的信息获取能力。在新的监督框架下,对监察监测专门的执法和监测信息获取能力提出了更高的要求。这就需要将一些过去不完全相关的业务剥离出去,保障监察监测工作的专业性,尽可能全面准确地收集执法和监测信息。

对环境监察队伍,要求整体业务全能化、个体业务专业化,形成对各类环境污染和生态破坏行为更全面、更精准的监察能力。加强日常监察强度,强化专项监察力度,有效提供辖区环境执法信息。对环境监测工作,要求形成全面覆盖的生态环境监测网络,加强监测能力建设,形成对各类生态环境要素的监测调查能力。提升环境质量监测、污染源监督监测和突发环境事件的应急监测技术水平和应用保障。

其次,加强监察监测机构的信息化水平。利用监察监测工作中获取的环境信息,构建高效的数据库,提升部门间信息共享水平。比如,通过环境空气质量信息的共享,确保环保局能够及时应对污染天气;通过水源地水质信息的共享,确保环保局能够及时开展水源地应急响应;通过污染源监督监测数据的共享,确保环保局能够及时对污染企业开展调查处理,在技术上强化监察监测工作对环境管理的支撑能力。

第三,强化新框架下监察监测与环保局工作之间协作机制。监察机构对发现的违法排污行为或其他线索,除法律法规安排属于监察机构可以直接处理的情形外,应进行同级流转,书面报告当地环保局,由其指定相应的内设机构研究,督促企事业单位整改或直接处罚。同时,报告直管上级。直管上级抽查涉事企事业单位的整改情况,督察下级环保局的响应情况,看是否存在不作为、懒政等情形。也就是说,垂直管理后,市、县环境监察人员按属地原则,分级分类履行监察职能。对发现问题线索负全部责任,然后移交到当地环保局处理,上级环境监察机构有权对处理情况进行督查。监察垂直后,发现案情与案件办理会形成分离的局面,有利于公正办案。但局机关要加强政策法制等内设机构的建设,并制订其与另外的内设职能机构会商定案的机制,是否合理、可行应进一步论证。

监测结果的流转与监察类似。对超标的环境质量数据,可能导致当地政府两种截然不同的反应。一种是正能量的,引起地方政府高度关注,安排资金,责成环保局牵头,其他部门配合,采取综合措施改善环境质量,从而发挥监测的问题导向作用;另一种可能是负能量的,把监测结果欠佳的压力全部传递给环保局,使环保局处境更为艰难,两头受压。环境质量由地方人民政府负责,而不是由环保局负责,但在实际工作中,政府责任经常不自觉地异化为部门责任。对此,一定要依法扭转。环境质量恶化了,环保部门可以通过监测等手段发现并查明原因,但需要地方政府统筹经信、住建、国土、农业等部门的力量打攻坚战,环保部门没有能力发现问题又独自解决问题。监测垂直管理后,环境质量监测事权将上收到上级监测机构,为及时应对环境考核压力,环保局应就重要环境质量问题及时向地方政府作专题请示,并将监测报告附在其后,促使地方政府更主动地作出反应。

监察监测垂直管理后,工作内容和方式并没有发生变化,只是管理体制有调整。无论怎样改,监察监测都是为环境管理服务的基本支撑力量。面对这种转变,各方面都有一个适应和完善的过程。改革有利于强身健体,需要正确看待,并充满信心。

简政放权并非弱化公众参与监督

◆翟峰

按照国务院今年第一批清理规范89项国务院部门行政审批中介服务事项的有关文件要求,环境保护部近期连续出台系列环评制度性文件,规范环境影响评价制度。其中,《建设项目环境影响评价信息公开机制方案》(以下简称《方案》)中,明确提出自2016年3月1日起,不再要求建设单位提交建设项目竣工环保验收调查报告或验收监测报告,改由委托第三方技术机构初审。这与目前正在修订完善的《建设项目环境保护管理条例》第二十七条关于环保部门"受理验收申请后,应当在五个工作日内委托第三方技术机构开展建设项目竣工环境保护验收调查"的规定一致。

一些人担忧,此次环境保护部为配合国务院的简政放权改革而进一步实施的审批权下放,会出现政府在一定程度放弃环保验收监测信息公开责任,削弱公众参与监督积极性。笔者并不认同这种观点。笔者认为,简政放权改革实际上进一步强调了政府相关信息公开的责任和公众参与监督的要素。

《方案》明确提出,要深入贯彻落实中共中央国务院《生态文明体制改革总体方案》和习近平总书记关于生态文明系列重要讲话精神,引导人民群众树立环境保护意识,保障公众依法有序行使环境保护知情权、参与权和监督权,加强环境影响评价工作的公开、透明,强化对建设单位的监督约束,推进环评阳光审批,实现建设项目环评信息的全过程、全覆盖公开,推进形成多方参与、全社会齐心共治的环境治理体系。

《方案》也明确要求,环境信息公开的主体是建设项目选址、建设、运营全过程环境信息公开的建设单位;建设项目环评政府信息公开的主体是各级环境保护主管部门。同时,《方案》还明确规定,环境信息要依法公开。即信息公开主体要依据《环境保护法》、《大气污染防治法》、《环境影响评价法》、《政府信息公开条例》及《环境信息公开办法(试行)》、《企事业单位环境信息公开办法》等相关规定,依法依规公开建设项目环评信息(其中涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私以及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定等内容,应当按国家有关法律、法规规定不予公开)。《方案》的上述规定,实际上强调的是政府必须通过强化环境信息公开责任,达到公众更好地参与建设项目环评监督的目的。

《方案》第二十条明确规定,环境保护主管部门要通过官方网站、开通官方微博和微信公众号等多种形式发布建设项目环评信息,对于公众反映的建设项目重要环境问题或举报的环评违法问题,应当依法予以核实处理并反馈;建设单位要通过互联网或其他媒体形式建立建设项目环评信息发布平台,对于公众反映的建设项目有关环境问题,应当给予高度关注并妥善解决。而在建设项目立项前期、环境影响报告书(表)编制期、施工期和建成运营期,还要建立与公众信息沟通和意见反馈的机制,以此更好地履行社会责任和环境责任。这些规定的制定正是为了积极回应社会监督。

可见,此次环境保护部的放权,不仅并非放弃环评信息公开责任和公众参与环评监督的重任,反而在一定程度上加重了建设项目竣工后的环评信息公开和公众参与监督的要素。

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

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):			