

经济政策是解决环境问题的一把钥匙



北京大学国家发展研究院教授、副院长,能源安全与国家发展研究中心主任。1984年毕业于吉林工业大学管理工程系,获工学学士学位。1986年毕业于北京林业大学林业经济研究生班,1988年获农学硕士学位(林业经济)。1994年赴美留学,先后获得佛吉尼亚理工大学经济学硕士(1996)和林学博士(自然资源经济学,1999)学位。先后任北京大学中国经济研究中心客座研究员,中国农业科学院农业政策研究中心副主任、副研究员,中国科学院农业政策研究中心副主任、研究员,北京大学环境科学与工程学院环境管理系教授、系主任。

对话人:北京大学国家发展研究院副院长徐晋涛
采访人:本报记者黄婷婷

伴随经济下行压力加大,一些地方解决环境问题的责任和动力会减弱?

■经济下行不应该是地方政府在环保方面不作为的借口。当务之急是要制定好的政策,推动发展和保护双赢。

中国环境报:国家统计局近日发布了2016年一季度GDP核算结果,一季度GDP同比增长6.7%。您对这个数据怎么看?会给环境保护带来哪些影响?

徐晋涛:环保部门对经济的高增长历来比较担心,因为高增长一般会带来高污染,特别是经济增长速度超过8%时,污染物排放量会急剧上升。从当前情况可以看出,经济增长速度放缓,受到较大冲击的都是高污染、高耗能产业。对于环境保护来说,经济增长速度

对于没有突出优势的地方来说,转型是不是很有难度?

■好的政策会带来行为的改变,也不会产生特别高的社会成本。

中国环境报:当然,把资源、资金投入绿色产业是好的选择,可能很多地方都想这么做。但每个地方的条件不一样,不是所有地方都有禀赋、有能力去发展三产,发展高科技产业。比如,北京具有首都优势,深圳具有地理和区位优势,对于没有突出优势的地方来说,转型之路在哪里?对于河北等重工业大省来说,绿色转型是不是积重难返,很有难度?

如何推动地方政府履行环保责任?

■采取环境税等经济政策,增强地方政府环境保护动力。

中国环境报:您曾经提到,国外地方政府推进环境保护的意愿非常强烈,会主动制定比国家更严格的地方标准,但我国一些地方政府会包庇污染企业。当然其实也有一些地方开始有这样的意识,比如深圳率先提出PM_{2.5}要达到世界卫生组织的标准,但可能有些地方政府还做不到。如何推动地方政府履行环保责任?

徐晋涛:地方政府的行为对环境保护影响非常大。比如一些地方房地产发展过热,就会带动相关高污染、高耗能产业发展。现在一些地方出现产能过剩等问题,都是这种发展模式带来的结果。一些地方政府从包庇污染企业,到主动解决环境问题、推进环境保护,

还需要一个过程。

中国环境报:现在国家出台了一系列政策来约束地方政府行为,包括环境保护“党政同责”、“一岗双责”,党政领导干部生态环境损害责任追究等。这些制度都在督促地方政府履行环保责任。

徐晋涛:只要存在GDP考核,地方政府就会存在发展经济的愿望。希望这些制度的出台,可以推动地方政府在追求经济发展的同时,能够加强环境保护,使GDP更加绿色。

中国环境报:环境税收其实很早就被业界所呼吁,目前这一政策的出

探索与思考

以点带面做好综合督查的现场核查

查中,一要核查当地人民政府是否按照要求开展饮用水水源规范化建设,依法清理饮用水水源保护区内违法建筑和排污口。二要核查当地人民政府是否编制饮用水水源地突发环境事件应急预案,并开展备用水源或应急水源建设工作,以确保2020年前投入使用。三要核查相关行政主管部门是否落实饮用水水源地环境监管职责。如发现饮用水水源地保护区内违规使用农药、化肥、农膜,畜禽粪便污染饮用水水源,应由农业、畜牧行政主管部门查处与监管;发现有船舶在饮用水水源地保护区内装卸砂石、运输货物,向水体倾倒垃圾或排放含油污水、生活污水等,应由海事部门进行查处与监管;当发现饮用水水源地保护区范围内存在违法排污口以及违规建设项目,当地政府应责令其限期拆除或者关闭。

现场核查垃圾填埋场(处理厂)。笔者在参与四川省环境保护综合督查过程中发现,垃圾填埋场(处理厂)往往存在未配套建设雨水截留沟、实际处理能力大于设计能力、渗滤液处理能力严重不足、垃圾填埋操作不规范等问题,从而造成渗滤液的渗出量大大超过国家要求的渗滤液深度不得大于30cm的标准,存在较大的安全隐患。因此,在现场核

查时,要重点督查垃圾填埋场是否存在重大安全隐患,渗滤液污染治理设施是否正常运行,当地政府是否采取有效措施保证垃圾填埋场(处理厂)规范化管理和运行。

现场核查县城及乡镇污水处理厂运行情况。目前,部分县城及乡镇污水处理厂因配套管网未建成而造成收纳污水水量远远低于设计处理能力,或因城区雨污分流不彻底而造成进水化学需氧量、氨氮等浓度远远低于设计标准,致使偏远地区、经济欠发达地区污水处理厂“大马拉小车”的现象较为普遍。因此,开展现场核查时,一要核查住建部门是否牵头开展污水处理厂配套管网建设工作,管网是否同步设计、同步建设、同步投运,是否落实污水截流、收集和雨污分流改造工作。二要核查现有城镇污水处理设施是否进行改造,以在规定时间内满足一级A的排放标准。三要核查污水处理厂污泥处置是否符合要求,是否对污泥进行稳定化、无害化和资源化处置,禁止处理处置不达标的污泥进入耕地。

中国环境报:通过经济政策解决环境问题其实也是环保部门一直在探索的,但是中国当前的发展具有自

身的特点,人口多、经济体量大、污染严重等情况同时存在,经济政策在这种背景下是否能在短期内收到良好的成效?

徐晋涛:环境税的推出,一方面,可以改变企业的环境行为,解决环境污染外部性问题。另一方面,可以增加地方政府收入,增强其推动环境保护的动力。财政收入增加了,县长、县委书记没有理由不重视环境保护,对企业的监督、考核一定会加强。

拿资源税来做类比。过去一些地方重要的自然资源都被央企拿走了,对地方经济发展没有起到作用。而资源税是地税,可以增加地方财政收入,一定程度上改善了中央和地方的分配关

系。开征环境税,如果定位地税,能够起到推动地方政府积极落实中央制定的环境政策目标,最终切实带来环境的改善。

我国目前个人和企业税负在国际上是偏高的,所以财税体制改革的一个重要目标就是减税。在经济下行时加入环境税具有多种好处。财税改革是要政府减去不好的税,增加好的税。比如要减少那些带来要素市场扭曲的税,而环境税克服的就是市场扭曲,可以实现发展和保护双赢,是好税,是应该增加的。现在财政专家讲要推动综合性财税体制改革,进行结构性增税、结构性减税,就是这个意思,我们要利用好这一契机,用经济政策解决环境问题。

建筑扬尘治理工作。大气污染防治工作是环保重点工作之一,直接关系到老百姓的切身感受和身体健康。在建筑施工工地现场核查中,应重点检查工地是否采取覆盖、分段作业、择时施工、洒水抑尘、冲洗地面和车辆等有效措施进行防尘降尘;建筑土方、工程渣土、建筑垃圾是否及时清运,或者是否采用密闭式防尘网遮盖。如发现违法行为,应通报住建部门进行查处。

作者单位:四川省环境监察执法总队

国家统计局近日发布了2016年一季度GDP核算结果,一季度GDP同比增长6.7%,经济下行压力仍然较大。经济新常态下地方政府应该如何处理好发展与保护的关系?转型发展是不是真的很难?具体有哪些好的途径?

方发展来说是有利的。

中国环境报:我们常常提到要推动经济与环境协调发展。从经济学的角度,究竟怎样才算“协调”?

徐晋涛:经济发展与环境保护要有一个平衡点,在这个点上实现经济社会利益最大化。严重污染不但带来环境成本,而且影响社会福利,就需要加大环境保护的力度。短期内经济增长速度可能放慢,但是社会整体福利是在增长的。这就是我所认为的协调。

身的特点,人口多、经济体量大、污染严重等情况同时存在,经济政策在这种背景下是否能在短期内收到良好的成效?

徐晋涛:环境质量的改善关键在于改善企业的行为。怎样改变企业的行为?就是让企业知道,采用更为清洁的技术,尽量减少污染,同样可以取得效益。采取经济政策,一定可以改变企业的行为,推动环境质量改善。

系。开征环境税,如果定位地税,能够起到推动地方政府积极落实中央制定的环境政策目标,最终切实带来环境的改善。

我国目前个人和企业税负在国际上是偏高的,所以财税体制改革的一个重要目标就是减税。在经济下行时加入环境税具有多种好处。财税改革是要政府减去不好的税,增加好的税。比如要减少那些带来要素市场扭曲的税,而环境税克服的就是市场扭曲,可以实现发展和保护双赢,是好税,是应该增加的。现在财政专家讲要推动综合性财税体制改革,进行结构性增税、结构性减税,就是这个意思,我们要利用好这一契机,用经济政策解决环境问题。

划定畜禽养殖禁养区,并制定切实可行的方案,以分阶段关闭或搬迁禁养区内的畜禽养殖场(小区)和养殖专业户。对现有规模化畜禽养殖场(小区),是否根据污染防治需要配套建设粪便污水贮存、处理、利用设施。在散养密集区,是否实施畜禽粪便污水分户收集、集中处理利用等环境整治行动。笔者在四川省开展的综合督查中发现,部分县区将畜禽养殖场污染防治检查工作纳入当地畜牧部门设置的乡镇、村畜牧管理站工作职责,每周对畜禽养殖企业进行巡查,落实了部门环境监管责任,能有效防治畜禽养殖污染。

建筑扬尘治理工作。大气污染防治工作是环保重点工作之一,直接关系到老百姓的切身感受和身体健康。在建筑施工工地现场核查中,应重点检查工地是否采取覆盖、分段作业、择时施工、洒水抑尘、冲洗地面和车辆等有效措施进行防尘降尘;建筑土方、工程渣土、建筑垃圾是否及时清运,或者是否采用密闭式防尘网遮盖。如发现违法行为,应通报住建部门进行查处。

作者单位:四川省环境监察执法总队

◆黄剑雄

古语有云:“舍得”。有舍才有得,舍中有得,得中有舍。环保也是一样,只有舍去高污染、高能耗的产业发展模式,才能获得更大的生态红利,更好的生态福利、更多的生态财富。

潜江是一座具有“水乡园林”、“鱼米之乡”美誉的生态之城。在改革开放30多年的快速工业化过程中,积累了不少环境问题,特别是在油、煤、盐化工等传统产业上留有欠账。近年来,我们坚持环保“多还老账、不欠新账”,牢固树立“绿色决定生死”的理念,始终把环保当成产品来做,把绿色当做品牌来经营,把生态当做责任来担当,在经济发展上肯舍、敢舍、会舍,先后荣获全国文明城市、全国文明城市提名城市、全国民生改善十佳典范城市、国家园林城市等荣誉称号。

坚持保护优先 筑牢生态屏障

发展经济是政治,保护环境更是政治。近年来,我们宁可发展慢一点、缓一些,也要顺应民心、痛下决心,切实把生态环境保护好、治理好。绝不追求经济增速而牺牲生态环境,绝不走先污染、后治理的老路,绝不危害群众生命健康的GDP。

一是守好红线。坚持把维护生态、保护环境贯穿于经济发展全领域、全过程,严守生态红线,耕地保护红线、城市开发边界红线,着力构建城乡一体、区域融合的生态新格局。实施主体功能区战略,将全市区域划分为重点开发、适度开发、限制开发和禁止开发4类功能区。推进土地利用规划、经济社会发展规划、城市规划及相关规划“多规合一”,建立统一的空间规划体系。同时,在规划编制上舍得投入、敢于投入、加大投入,先后完成生态市建设、城市绿地系统、兴隆河生态环保、汉江中下游潜江段水污染防治及汉南河污染防治等12个专项规划。

二是守好底线。牢固树立绿色招商理念,把项目环评作为招商选资重要前置条件,通过关口前移,提高环保门槛,从源头上把好项目质量关和生态环保关。严格落实“四个不批”,无论再大的项目、再大的利益,只要影响生态、环保不达标的,坚决“一票否决”。近年来,否决可能带来污染的项目30多个。坚决查处不执行环评、不落实环保“三同时”等行为,做到新上项目环评执行率、新投产项目环保“三同时”执行率达到100%。

三是守好生命线。坚持源头严控、过程严管、后果严惩,用最严密的制度、最严格的管理、最严厉的执法,切实守住“水乡园林”金字招牌。落实最严格的耕地保护、水资源管理和环境保护制度。深入推进重点流域、重点区域、重点企业环境整治。每年安排300万元环境整治“以奖促治”专项引导资金,加强汉南河、总干渠、城南河及潜江经济开发区专项整治。严格执行环保约谈、预警、挂牌督办和限批制度,严厉打击环境违法行为。近年来,约谈企业主要负责人21家次,责令84家停产整治,92家限期整改,对37起环境违法行为实施处罚。

坚持绿色引领 确立生态路标

发展是硬道理,但是片面追求增长没道理。有经济没生态,是不可持续发展;有生态没经济,也不是真发展。潜江是资源枯竭型城市,绿色是最大的资源、最好的财富、最硬的招牌,践行绿色发展理念,启动绿色发展引擎,就是潜江最好的发展路径。

一是做大绿色产业。以生态环保倒逼产业转型升级,打好低碳升级+循环改造+绿色替代的组合拳,产业结构逐步由重转轻、由轻变绿。围绕传统产业高新化、新兴产业集群化、特色产业循环化,推动盐化工、煤化工、石油化工、医药化工、小龙虾等产业链从前端向后端、低端向中高端延伸。大力推进国家园地区循环改造示范点,形成潜江经济开发区“四绿循环”、江汉盐化工工业园盐煤油协同利用、张金工业园铝电一体化等发展模式,企业关联度达到85%。以华中家具产业园、好彩头区域总部等为载体,大力发展家具、食品、高新技术等新兴产业,食品产业成为全省重点成长型产业集群。电子商贸、旅游文化、现代服务等绿色产业如火如荼、迅猛发展。打造了县域电商潜江模式,成为全国电子商务进农村综合示范试点。

二是做优绿色环境。做足绿色文章,着力延伸城市绿色脉络,拓展城市绿化空间,让老百姓看得见清水、望得见绿荫、记得住乡愁。实施蓝天工程,投入2000万元,抓好秸秆禁烧和综合利用,创造出潜江模式、潜江经验。全面打响禁鞭开年战。实施碧水工程,投入两亿元引汉江“活水”入城,重点开展兴隆河生态水利景观带、园林城区水体连通工程建设。投资2.8亿元,建成3座集中式污水处理厂,积极争取资金,投资2.1亿元新建新区污水处理厂。同时,在污水处理厂下游拟投资1亿元,建设开发区生态水循环湿地,改善汉南河环境。实施净土工程,加强农业面源污染治理,加快城乡生态公益性公墓建设。每年安排3000万元用于农村“清洁家园”行动。2015年,还投资2.4亿元,积极推进“绿满潜江”,超额完成省下达任务。成功创建1个国家级环境优美乡镇、5个省级生态镇和13个省级生态村。

三是做美绿色风尚。大力弘扬生态文明主流价值观,鼓励绿色消费、倡导绿色生活,提升绿色自觉。举办环保摄影展,开展环保诗词楹联

城市发展有舍才有得

和文学作品等艺术创作,积极开展“绿色出行”自行车环城、环境法治宣传“六进”(进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位)等活动。深入开展绿色社区、绿色学校、绿色机关、绿色宾馆等绿色生态创建活动,并实施“以奖代补”,形成爱护自然光荣、勤俭节约光荣、绿色低碳光荣的社会新风尚。

坚持改革创新 做大生态红利

改革是最大的政治担当。近年来,我们把生态环境作为全面深化改革的重点突破领域,聚焦、聚神、聚力抓改革、推改革,真正释放改革红利,打造改革创新经验、为潜江新一轮发展创造更宽、更广的生态空间。

一是主动改。深化生态文明体制改革,进一步完善生态环保制度体系。在财政刚性支出压力大的情况下,对环保超前布局、舍得投入,各类环保投入每年占GDP2%以上。强化联动执法,推进行政司法衔接,建立环保警察支队,形成多部门联动机制,逐步推动环境监管从督企向督政与督企并重转变。将生态环保纳入全市目标考核,确保绿色指标优先落实、绿色政策优先到位、绿色效益优先考量、绿色诉求优先关注。

二是率先改。在全省率先出台环保“一票否决”实施办法;率先建成视频在线监控系统;率先实施“河(湖)长制”,实行一河(湖)一策,推进“五水共治”(治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水);率先设立市级环境保护政府奖,召开首届环境保护政府颁奖大会,搭建传播生态文明理念、传递环保正能量的良好平台。

三是合力改。积极探索环境保护社会参与、多方共治模式。深化环保信息公开,保障公众的知情权、参与权和监督权。加强12369环保热线、微信公众号、网上民意直通车及数字城管等反映的环境信访问题的调查处理,及时回应诉求、调处纠纷。建立网络环境投诉和舆情信息函告交办机制,形成“全市一张网、工作一条线,进退一盘棋”的网络舆情工作格局。2015年,受理环境投诉313起,立案72起,处置满意率达100%。

生态环境保护只有起点,没有终点,也是一场没有退路的持久战、攻坚战。就像习近平总书记所说“生态环境保护是一个长期任务,要久久为功”。下一步,我们将坚定“功成不必在我”的历史耐心和“蚂蚁啃骨头”的历史韧劲,一点一点地努力,一项一项地落实,一步一步地推进,努力补齐生态的短板,做强发展的长板,让潜江的天更蓝、水更清、空气更清新、环境更优美,不断增强全市人民的自豪感、幸福感和归属感。

作者系湖北省潜江市市长