生态文明理念是马克思主义中国化的新发展

常纪文

现在的生态文明建设和体制改革,是在先污染后治理、先破坏后恢复的发展道路上的历史性拨乱反正,是一个发展路线上的科学回归。

优美的生态环境会促进生产力发展甚至会形成新的生产力。清洁优美、生活适宜有利于招商引资,有利于资本和技术集聚。生态环境改善,能够降低国家和社会环境治理的成本,降低社会健康成本,促进旅游等新兴业态长足发展。同时,工业发展所需要的环境容量空间和资源供给也会得到保障。

党的十八届三中全会以来,习近平总书记在各类场合有关生态文明的讲话、论述、批示超过60次。“绿水青山就是金山银山”、“乡愁”等表述蕴含深刻哲理,是马克思主义理论在当代中国的新发展。

1 认识论:保护生态环境至关重要

习近平总书记指出,“像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”,实际上是强调生态环境的极端重要性和环境保护工作的极其崇高性,是马克思主义认识论在生态学方面的重要发展。

环境是当代人和后代人赖以生存和发展的基础,优美、清洁的生态环境既可提高人民群众的生活质量,也可保障人民群众的环境人权。在全面竞争的时代,生态环境属于一个国家的核心竞争力,环境污染和生态破坏不利于我国综合国力和国际竞争力的提高,不利于中华民族的可持续发展。

同时,目前,公众环境意识日益觉醒,对环境质量的要求也日益提高,微信、微博等新媒体广泛介入监督,新型环境社会运动开始进入高发期。如何加强污染防治和生态环境保护,考量着党和政府治国理政的能力。

从国际层面上看,我国的环境污染和生态破坏也会影响区域甚至全球生态环境的稳定,不利于我国大国和强国地位的稳固,不利于负责任大国形象的维护。这也是中央加强生态文明体制改革,在国内推进生态文明建设的重要原因,也是我国政府积极参与全球气候治理和生态环境保护的基本出发点。

2 历史观:生态兴则文明兴,生态衰则文明衰

一个复兴的民族必然是国家经济发展、人民生活富裕和生态环境良好的民族。从历史上看,文明的衰退除了民族凝聚力和经济增长的衰退外,还伴随着生态环境的衰退。基于此,习近平总书记总结:“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰。”

过去的十余年,中国的环境形势极其严峻。若不及时补救,会危及中华民族的长远发展。日本、德国、美国等发达国家的相关实践也证明,适时保护环境不仅没有阻碍经济的发展,而且成为了新的经济增长点。为此,习近平总书记强调“生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业”,“在生态环境保护上一定要算大账、算长远账、算整体账、算综合账,不能因小失大、顾此失彼、寅吃卯粮、急功近利”,“生态环境保护是一个长期任务,要久久为功”。也就是说,环境保护要有历史责任感和历史紧迫感,要有可持续发展观即整体发展观、长远发展观和平衡发展观。

习近平总书记的重要论述,是对马克思主义历史观在中国特色生态文明发展领域的重大突破,体现了中国特色生态文明建设的理论自信和道路自信。

笔者认为,如果说,党的十一届三中全会是政治上的历史性拨乱反正,现在的生态文明建设和体制改革,则是在先污染后治理、先破坏后恢复的发展道路上的历史性拨乱反正,是一个发展路线上的科学回归。

3 范畴论:保护生态环境就是保护生产力

习近平总书记指出,保护生态环境就是保护生产力,涉及生产力和生产关系范畴的调整,是对马克思主义政治经济学的理论突破。

严重的生态环境问题会影响生产力。发展必须是遵循经济规律的科学发展,是遵循自然规律的可持续发展,是遵循社会规律的包容性发展。不遵循自然规律,必然招致自然的报复。治理环境污染和生态破坏需要巨大的经济代价,治疗环境公害病也需要付出沉重的经济和社会代价。资金和人才的缺乏,必将影响生产力发展。实践证明,区域性大气污染和流域水污染已经严重制约了我国生产力的发展。

相反,优美的生态环境会促进生产力发展甚至会形成新的生产力。清洁优美、生活适宜有利于招商引资,有利于资本和技术集聚。生态环境改善,能够降低国家和社会环境治理的成本,降低社会健康成本,促进旅游等新兴业态长足发展。同时,工业发展所需要的环境容量空间和资源供给也会得到保障。

生态破坏和环境污染是生产力落后即科技落后的表现。保护环境必须依靠科技创新。通过科技创新,既可以提高产品和服务的科技附加值,也可减少资源、能源消耗,削减污染物排放。

中央开展生态文明体制改革,就是从中华民族长远利益考虑,在尊重规律的基础上,使绿水青山产生巨大生态效益、经济效益、社会效益,争取更高质量、有效益的发展,就是保护和促进生产力。

4 需求论:要满足物质文化和生态环境需要

2014年以来,我国通过党内法规和国家法规建设相结合、党内文件和国家文件相结合的方式,加快推进生态文明体制改革,围绕在全社会形成绿色低碳生产生活方式提出了诸多有力的改革举措。改革的顶层设计必须建立在精确定位问题或者矛盾的基础上,才具有系统性、针对性和有效性。

社会主义初级阶段的主要社会矛盾是人民日益增长的物质文化需求同相对落后的社会生产之间的矛盾。十几年来,环境污染、生态破坏和资源紧缺已经成为制约我国经济社会进一步可持续发展的全局性短板。在此背景下,生态文明才得以进入“五位一体”的总体布局,“绿水青山也是金山银山”才得以成为社会的共识。也就是说,良好的生态环境已成为人民群众迫切的现实需要。

为此,“十三五”规划纲要在“发展主线”部分提出:“贯彻落实新发展理念、适应把握引领经济发展新常态,必须在适度扩大总需求的同时,着力推进供给侧结构性改革,使供给能力满足广大人民日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要。”这其中,通过生态文明建设,增加生态产品供给无疑是一个十分重要的方面。

5 系统论:要以系统工程思路抓生态建设

环境问题是一个系统性问题,既涉及经济和社会的协调发展问题,也涉及城乡协同发展问题,还涉及空间的优化整合问题。因此,习近平总书记指出,要以系统工程的思路抓生态建设。

在环境治理理念方面,生态文明体制改革要与全面建成小康社会的目标结合起来,和工业化、城镇化、农业现代化结合起来,优化国土空间开发结构,将环境保护放在有质量、有效益的要求下统筹考虑。只有树立发展和保护相统一的理念,树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,坚持发展是硬道理的战略思想,才能实现绿色发展、循环发展、低碳发展,才能平衡好发展和保护的关系,实现环境保护和经济社会发展的目标相融合,落实党的十八大提出的环境保护优先战略。

在治理模式方面,要坚持城乡环境治理系统相统一的原则。继续加强城市环境保护和工业污染防治,加大生态环境保护工作对农村地区的覆盖,建立健全农村环境治理体制机制,加大对农村污染防治设施建设和资金投入力度。建立国土空间开发保护制度,建立空间规划体系,要求完善主体功能区制度,健全国土空间用途管制制度,建立国家公园体制,完善自然资源监管体制,编制空间规划,推进市县“多规合一”,创新市县空间规划编制方法让空间开发利用发挥最大的经济、社会和环境效益。

在环境治理策略方面,应当在大系统之中找到工作的切入点和发力点。在改革的大背景下,在改革发展稳定之间,以及稳增长、调结构、惠民生、促改革之间找到平衡点,使我国经济行稳致远。在包容性和协同性发展的进程中,环境问题会得到统筹解决。

6 法治论:为生态文明建设提供可靠制度保障

目前,全面建设生态文明已经成为全党和全社会的共识,下一步应当坚定生态文明的信心,形成生态文明建设的定力,以坚决、有效的措施扎扎实实地推进生态文明建设。关于推进措施,习近平总书记指出,“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。”

在生态文明的制度建设方面,中央以生态文明理论为指导,以现实的问题为改革导向,聚焦生态文明建设和体制改革,密集出台了环境污染第三方治理、排污收费改革等一系列的改革文件,通过了史上最严格的《环境保护法》,修订了《大气污染防治法》。2015年4月,中共中央、国务院发布了《关于加快推进生态文明建设的意见》,全面、系统性地提出了生态文明建设的指导思想、基本原则、主要目标、主要任务和关键举措。针对生态文明建设中存在的突出体制、制度和机制问题,中共中央、国务院于2015年9月印发了《生态文明体制改革总体方案》。如果说《关于加快推进生态文明建设的意见》是指导我国全面开展生态文明建设的顶层设计文件,《生态文明体制改革总体方案》则是统帅生态文明体制各领域改革的纲领性文件,具有全局性、综合性和指导性。在这两个文件的总体指导之下,中央还出台了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《生态环境监测网络建设方案》《环境保护督察方案(试行)》《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》等。这些改革措施,既反映了发达国家成功转型、最终解决环境与发展问题的共性经验,也反映了中国共产党执政60多年来在发展道路和发展模式上的深刻体会,体现了中国特色生态文明建设的制度自信。

可以说,生态文明建设,是中国共产党总结和归纳全球和中国发展道路基础上提出的,指导未来中国科学发展和永续发展的理念和措施。它的提出,有利于中国转变经济和社会发展方式,为进一步发展打下资源基础、留下环境空间;有利于解决人民群众关心的热点环境问题,为人民提供高质量的环境,促进社会的和谐;有利于中国抢占国际竞争的制高点,提升国际影响力。

党的十八届三中全会以来,生态文明已经基本形成理论体系,生态文明体制改革和制度建设措施频出,目前,环境保护的思想定力和行动定力正在形成,经济社会发展和环境保护相协调的基础正在夯实。特别值得指出的是,全国空气质量进入2016年以来持续改善,环境保护的红利正在释放,生态文明建设的美好前景正在展现,这些必然更加坚定党、国家和社会继续深入开展生态文明建设的信心。

作者单位:国务院发展研究中心资源与环境政策研究所

探索与思考

环境行政强制制度亟待建立

◆宋贺宁

随着我国社会经济的发展和人民生活水平的提高,环境问题日益突出,人民群众要求制止环境违法行为的要求日益高涨,环境保护行政主管部门受理的投诉举报案件逐年显著增加。因此,我国有必要建立环境行政强制制度,赋予环保部门更有效的行政执法权。

所谓环境行政强制,是指环境保护行政机关为了预防或制止正在发生或可能发生的环境违法行为、危险状态以及不利后果,或者为了保全证据、确保案件查处工作的顺利进行而对相对人的人身、财产予以强制的一种具体行政行为。

目前一些国家已建立环境行政强制制度。例如,德国行政强制制度的构建,体现了大陆法系区分公法、私法的传统理念。即行政机关不依赖于相对人对义务的自觉履行,在相对人不履行义务的情况出现时,亦不完全依赖司法机关予以裁决。在作出行政行为以后,行政机关可以自主地通过强制执行措施来要求相对人履行义务,而这种强制的依据来自于行政机关的公益代表属性,而非司法权威。

目前环境行政强制存在哪些问题?

我国目前环境行政强制存在以下问题:

环境行政强制主体存在立法冲突。以环境保护行政主管部门的查封、扣押权为例。《环境保护法》规定,查封、扣押应当由行政机关具备资格的行政执法人员实施,《行政强制法》明确规定行政强制实施权不得委托。但从当前我国的环境执法实际来看,行政机关编制人员少,查封、扣押等大量现场执法工作只能由环境监察机构具体实施。在《环境保护法》中,环境监察机构的法律地位仍然是委托执法机构而不是法律授权部门。一些地方各级环境监察机构在行政序列中并不属于各级环保部门的内设机构,而属于其下属事业单位,他们的执法权限来源于环保部门的委托,这样就出现了这些环境监察人员无法律授权而不得实施查封、扣押的局面。

环境行政强制种类存在供需矛盾。例如,环境保护行政主管部门拥有加处罚款或者滞纳金的强制执行手段。但遇到拒不履行金钱给付义务的单位或个人时,因缺少划拨存款、汇款的执行权,环保行政主管部门只能选择申请人民法院强制执行。这样一来,在至少长达半年的程序期内,违法企业或个人将有足够充裕的时间,转移资产逃避罚款。这反映出了我国目前在环保部门行政执法过程中存在的一个严重问题,即打击环境恶化严峻形势下所需的环境行政强制措施需求量与现行法律赋予权之间的矛盾。

环境行政强制程序规定缺位体制不健全。我国的环保法律法规只规定了环保部门具有统一监督管理权,却没有赋予环保部门相应的行政强制执行权。如果当事人在法定期限内既不申请行政复议或者提起行政诉讼,又不履行行政决定,则环保部门只能申请人民法院强制执行。而环保部门从行政决定作出到申请人民法院强制执行至少要经过3个月的时间,并且当出现不可抗力或者其他特殊情况时,这一期限还会更长。在这漫长的3个月时间里,行政相对人很可能会通过转移、隐匿或销毁财产来逃避执行义务。这一方面降低了环保部门的行政效率,使其往往因错失执行良机而导致执行难度加大,甚至使某些行政决定得不到执行;另一方面,也使公共利益受到了损害,影响了环保部门的威信和法律的尊严,与此同时带来的执行难问题,也较为突出。

如何建立环境行政强制制度?

鉴于此,笔者建议,应尽快建立环境行政强制制度。

一是完善相关立法,改革环境管理体制。随着国家对环境保护工作的重视,生态文明建设被提到了历史的新高度。为进一步做好环保工作,环境保护行政主管部门迫切需要像“划拨存款、汇款”这样的更加强硬的行政手段打击环境违法。为此,需要进一步做好法律间的衔接。

二是梳理环境行政强制执行手段,不断提升操作性。例如,违法企业或个人在法定时限内未履行金钱给付义务,环境保护行政主管部门将对其进行加处罚款,随后进入催告阶段,最终申请人民法院强制执行。但是,绝大多数走到这一步的违法企业或个人,基本没有可供执行的财产,人民法院都会以没有可供执行的财产为由,裁定执行终结。在申请人民法院强制执行的过程中,行政机关还要承担大量的公告费,无形当中增加了行政成本。对于这些“老赖”企业,执法人员在现场检查初期,便可初步感知。如果在现场检查阶段,对符合查封、扣押条件的违法行为,执法人员先行对产污设备进行查封、扣押,在作出处罚决定后,当事人拒不履行金钱给付义务时,环境保护行政主管部门可以依据《行政强制法》拍卖或者依法处理查封、扣押的场所、设施或者财物,冲抵罚款,则可解决不能执行的问题。同时,查封、扣押的强制措施,也能达到停止排污的效果。

三是不断提高专业技术人才配备比例。环境行政强制实施机关执法人员的素质直接关系到法律执行的效果,一支高素质的执法队伍是应对日趋复杂严峻的环境问题执法任务的需要。要加强环境执法人员对环境领域专业技术的学习和现场执法技能的培训,坚持定期考评,杜绝因用人不当而影响执法质量的现象。要充实人才,择优培养选拔一批年纪轻、头脑活、能力强、肯吃苦、德才兼备的干部。吸引掌握高新科技的专业技术人才,改善环保部门的人员结构,提高队伍的专业水平。进一步增强环保执法人员的法制意识,使其精通环保法律法规和熟悉相关法律法规。

四是建立公众参与环境执法的机制与制度。公众参与环境保护是实现社会可持续发展的需要,同时也是一个国家是否重视和保护公民权利的一个重要标志。公众参与监督也能为政府科学执法起到促进作用。

党的十八大以来,党中央、国务院把生态文明建设和环境保护摆上更加重要的战略位置。为使环境管理取得更好的效果,就要完善环境行政强制制度,强化执法手段,提高行政强制执行实践操作性。唯有如此,才能真正达到有效遏制环境违法行为,建设天蓝、地绿、水净的美丽中国的目标。

作者单位:北京市丰台区环境保护局

局长论坛

综合施策持续改善大气环境质量

◆湖北省黄石市环境保护局 徐崇斌

2016年以来,湖北省黄石市上下以创建国家环保城市为契机,积极行动,按照国家、省有关文件精神,大力推进大气污染防治工作,并取得了初步成效。

加强组织领导。2015年11月黄石市政府召开大气污染防治工作推进会,提出了“治山、治地、治路、治车、治店、治厂”的“六治”工作方针。按照“六治”的工作思路和“环保综合监管、地方属地监管、行业部门监管”的责任体系,制定了大气污染防治实施方案及目标考核办法,将生态环境治理工作纳入全市政府目标考核范围,与政府目标考核奖挂钩。对各县市区和部门进行年度大气污染防治工作实行打分考核,并参照湖北省的生态补偿办法,对各城区完成PM_{10}浓度目标控制按照1μg/m³给予30万元生态补偿。

注重污染源治理。加强工业污染源监控,成立环保指挥中心,安排工作人员24小时不间断地对重点工业企业的在线监控系统进行网上巡查。通过短信、微信等方式将监控发现的问题及时反馈到各相关监管责任单位,实现发现问题和查处整改的快速响应。推进公交环保车辆改造和淘汰,督促市公交集团投入1000万元对现有231辆黄标公交车中的143辆完成“油改气”,年内再淘汰55辆黄标公交车,余下的33辆计划在2017年淘汰。推进车辆专项整治、建设工地管控、道路扬尘治理、道路机械化清扫等低尘作业方式。

加大督办检查力度。制定《大气环境监测重点点位设置方案》,每周按“条块结合”的方式开展大气环境现场监测和检查,及时发现大气污防工作存在的薄弱环节,有针对性地提出整改措施并进行督查通报。截至目前,已累计出动检查、监测800多人/次,进行了40多次工作督办或通报,督促整改问题263个。先后组织两次大气污染防治工作公开约谈,约谈了大气污染防治工作不力的下陆区、铁山区和经济技术开发区及市建委负责人,并对市城管局和西塞山区实施挂牌。

强化信息公开。每周分析全市环境空气质量状况,研判变化趋势,每半月在黄石市主流媒体上刊发各县市区的大气环境质量的排名,每月向全市通报大气环境质量排名。制定《黄石市推进大气污染防治工作新闻宣传实施方案》,召集宣传部门和新闻媒体及时曝光各种问题。与宣传、气象和广电等部门协调,在黄石市电视台晚间天气预报后加播1分钟的各城区大气环境质量的播报。

积极应对重污染天气。每天关注湖北省环境监测中心站发布的全省空气环境质量预测信息,实时分析黄石市大气监测数据变化趋势,一旦出现异常变化,及时启动应急预案采取措施应对。及时在黄石市环保局网站上连续发布全市重污染天气空气环境质量的提示消息,提醒广大市民减少户外活动,保障人民群众身体健康。

本栏目由
聚光科技
特约刊登

“我为改善环境质量献一策”征文启事

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大有作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态环境保护的根本目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量、补齐环保短板,需要凝心聚力、开拓前行、共同作为,需要问需于民、问政于民、问计于民。

为此,本报从今年2月起启动“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及深化污染治理、强化预防措施、严格执法监管、推进改革创新等方面,可以是具体的案例实践,也可以是可操作性强的对策建议。欢迎广大读者积极投稿至gshj-zlzw@163.com。

征文要求:见解独到,富有新意,言之有物,文字简练,篇幅原则上控制在1000字以内。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。

奖励方式:活动结束后本报将对刊登稿件进行评选,设一等奖三名、二等奖五名、三等奖十名,并颁发奖品和证书。

征文截止时间:2016年9月30日

本报编辑部