业界评说

从资源环境角度探析“两山论”

◆杜艳春 王倩 程翠云 葛察忠

在保护好生态环境资源家底的同时,要注重将生态环境优势转化为生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济的优势,寻找绿水青山向金山银山的转化通道和路径,发掘经济发展的内生动力,做大金山银山,即实现生态的经济化。

党的十九大报告强调,必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念。同时,“增强绿水青山就是金山银山的意识”被写入党章。“两山论”为各地推进生态文明建设提供了基本遵循。通过对“两山论”进行更深入探索,笔者将从资源环境角度探析“两山论”的内涵和转化途径。

一般来讲,绿水青山泛指自然环境中的自然资源,包括水、土地、森林、大气、化石能源以及由基本生态要素形成的各种生态系统。自然资源具有经济属性和生态属性。经济属性表现为自然资源的使用功能,通过人类经济活动产生资源产品价值。如水资源开发利用后水资源作为生产生活资料,参与生产和消费的经济活动,具有较大的经济利用价值。生态属性表现为自然资源能够提供生态产品与服务,包括调蓄洪水、调节气候、土壤保护、养分循环、净化环境、维持生物多样性等,这些都是人类生存与发展的基础。

笔者认为,“两山论”中绿水青山所指的自然资源,应该是在一定生态环境底线水平上的山与水,不是泛指区域内所有的山与水,也不是单指特别高品质的山与水,是相对比较基础上的绝对值的概念。概括来讲,具有一定的竞争力、能够以绿色发展模式持续向金山银山转化的生态环境资源应该就是绿水青山。既可以是良好的生态环境质量,也可以是地方特色自然资源,如习近平总书记提到的“哈尔滨的雪”。

金山银山可以理解为经济收入以及与收入水平关联的民生福祉。不管是在农耕文明、工业文明,还是生态文明时代,对物质生活的追逐和对生活满足感的需求,一直是经济社会前进的直接动力,是人与自然关系中“人”的价值的体现。在“两山论”及其实践中,金山银山是转化目标,也是绿色发展的目标。从狭义角度理解,代表了经济发展或经济收入。从广义角度讲,代表的是经济收入以及与收入水平关联的民生福祉。同时,需要说明的是,考虑到生态环境治理的高投入和公益性,一定质量和数量的金山银山,也是进行环境综合治理、反哺绿水青山的基础和支撑。

“绿水青山就是金山银山”是一种深层次的内涵和境界,特别是“就是”二字,还原了绿水青山本身的价值面貌,明确了保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念。

基于前述分析,笔者试图将“两山论”理解为青山金山同在、经济生态均强。经济社会发展基础与生态环境资源基础是“两山”建设的两个重要基础,相互支撑、相互补充、相互转化。一方面,在经济社会前进的过程中,要时刻把握经济的生态化,既包括传统工业的绿色化和发展绿色产业,也包括消费绿色化,最终形成绿色的生产和生活方式,护好绿水青山。

另一方面,在保护好生态环境资源家底的同时,要注重将生态环境优势转化为生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济的优势,寻找绿水青山向金山银山的转化通道和路径,发掘经济发展的内生动力,做大金山银山,即实现生态的经济化。而在实现生态经济化的过程中,通过财税制度(资源税、环境税、碳税等)、产权制度(水权、矿权、林权、用能权等自然资源产权)、补偿制度(生态补偿、循环补贴、低碳补助)等环境经济学手段,实现负外部性的内部化和正内部性的外部化。引导生态环境资源的价值回归与有偿使用,是盘活生态资产的前提和路径。

为实现绿水青山转化为金山银山的目标,按照生态文明总体建设要求,应着眼生态环境、生态经济、生态制度、生态文化4个方面。

夯实生态支撑,护好绿水青山。要实施工业源、农村农业污染源、机动车污染源等专项治理,分类防治土壤环境污染,完善环境风险防控和应急响应体系,坚守环境质量底线,全面增强生态环境质量供给水平。坚持山水林田湖草生命共同体理念,系统推进生态保护修复,划定并严守生态保护红线,实施生态保护红线管控制度,分类分区引导生态功能区发展,系统提升生态资源资产保障能力。

发展生态经济,做大金山银山。以产业生态化为导向,完成从粗放发展向绿色发展的转变、从线性发展向循环发展的转变、从高碳发展向低碳发展的转变。注重将生态环境优势转化为生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济的优势,寻找经济发展的内生动力。按照“两山论”要求,培育一批生态功能保护区、美丽乡村、绿色城镇,以及特色休闲旅游、创新创业、生态治理经营、森林小镇建设典型模式,因地制宜推广创新。

做好制度支撑,激活万水千山。构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,利用市场机制,引导绿水青山自身价值的回归,促进“绿水青山就是金山银山”的实现。加强区域协作,从流域、省域乃至跨区域尺度,建立协同保护与发展的协作机制,增进“绿水青山”保护的惠益共享。建立典型模式推广机制,最大限度地激发和调动各方积极性、主动性和创造性,共同推动“两山论”实践进程。

强化文化建设,共享绿水青山。深入发掘儒家文化、历史文化、山水文化等传统的生态文化资源,弘扬尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念。构建环境服务惠民体系,实施生态文化普及化战略,让生态价值、生态道德、生态习俗内化于心并外化于行。鼓励公众参与,加强环境教育,倡导绿色低碳的生活方式。

作者单位:环境保护部环境规划院

绿色畅言

绿色发展的着眼点应是人民利益至上

只有把人民的利益放在首位,我们才能理性地审视过去经济发展的经验,反思长久以来粗放型经济发展方式带来的教训。才会时时警醒不能重蹈覆辙,才能处理好人与自然的关系。

◆孙艳霜

习近平总书记在党的十九大报告中提出,加快生态文明体制改革,建设美丽中国,并强调推进绿色发展。绿色发展这一理念不仅凝结了我们党对马克思主义生态观的传承和发展,也凝聚了我们党对社会发展规律的新认识,更是凝合了我们党对人民利益至高无上的考量。笔者认为,人民的利益至上,正是绿色发展的着眼点。

只有把人民的利益放在首位,我们才能理性地审视过去经济发展的经验,反思长久以来粗放型经济发展方式带来的教训。才会时时警醒不能重蹈覆辙,才能处理好人与自然的关系。

我国过去一直在走传统的粗放型发展方式,忽略了资源成本和环境代价。因此,在经济高速发展的同时,自然资本的短缺成为限制我国经济社会进一步发展的重要因素,生态环境的恶化已经严重影响了人民生活。过去的经验教训告诫我们,要确保人民利益至上,就要主动摒弃唯GDP论英雄的政绩观,自觉遏制无节制地向大自然掠夺资源、无限度地向环境排放废弃物的生产和消费行为,用绿色发展方式破解发展中的难题。

只有把人民的利益放在首位,我们才能客观地正视当前优美生态环境短缺的现实,直面人民群众反映强烈的生态环境问题,才会听到人民群众的诉求,才能处理好经济发展与环境保护的关系。

习近平总书记指出:“良好的生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。”生态环境系统具有公共物品的属性,公共物品消费上的非排他性和非竞争性特征,导致市场供给失灵。因此,政府的有效供给,是保障良好生态环境等公共物品配置充足的基础。随着经济的发展,人民生活水平的提高,广大人民群众对清新空气、干净饮水、安全食品、优美宜居环境的要求越来越强烈。片面追求发展速度、发展规模带来的一系列问题已经成为绕不开、躲不过的生态环境危机。正如恩格斯所讲的“人类对大自然的每一次胜利,都会招来大自然的报复”,然而承受大自然报复的主体恰恰是人民群众,雾霾、沙尘暴、水污染等问题,不仅降低了公众的幸福感,同时也影响了政府形象。人民的利益至上,我们就会真正听到公众的诉求,敢于面对问题,在当前经济社会发展面临诸多矛盾相互叠加的严峻挑战中,看到资源环境问题的严重性,意识到解决问题的迫切性,认识到绿色发展的重要性。

只有把人民的利益放在首位,我们才能认真地重视未来的发展趋势。面对资源环境的历史欠账,洞察自然资本短缺、生态系统退化带来的挑战,才能秉持代际公平的原则,处理好当代与后代的关系。

发展伦理的终极尺度,是全人类的健康生存和可持续发展,其重要的命题之一是:“在满足当代人需要的同时,不能侵犯后代人的生存和发展权力。”人民的利益至上,就不能不负责任地开发和消耗资源,不计代价地污染生态环境;不能只要金山银山,不要绿水青山;不能只注重当代人的福祉,不顾及后代人的利益。

习近平总书记指出:“我们任何时候都必须把人民利益放在第一位。”人民的利益至上,这是共产党人才有的视野和情怀。有了这样的视野和情怀,就会在坚持和发展中国特色社会主义这一重大时代课题中,不忘造福人民的初心;就会从人民群众利益着眼,努力提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要,就会直面资源环境透支的严峻现实,积极破解事关全面小康、事关人民生活质量、事关民生民意的生态环境难题,把绿色发展的理念内化于心外化于行,实现绿色兴邦、绿色富国、绿色惠民。

作者单位:中共吉林省委党校经济学教研部

五谷杂谈

建立垃圾处理生态补偿机制

在垃圾处理生态补偿付费机制的设定上,建议采取“定额管理,超额加价”方案。即以区县人口基数为本底,测算并分配各相关区县的垃圾量定额指标。超过定额指标的,缴纳标准按比例上浮。

◆王传秋 张豹

近年来,随着城市人口的增长,生活垃圾量不断增加,而与之相匹配的处理处置设施及场所却严重不足,构成了各地当前垃圾处理的困局。

同时,伴随着生活垃圾产生量的持续增加,垃圾填埋量也在持续增长,垃圾渗滤液继续积存下去将积重难返,无论是垃圾处理负载能力还是垃圾处理厂周边环境都将面临极大风险。建立生活垃圾处理生态补偿机制,加强周边环境综合整治,推动生活垃圾减量化、无害化、资源化,已是迫在眉睫。

但是,在调研中笔者发现,目前部分地区对建立生活垃圾处理生态补偿机制缺乏认识,思维还停留在老观念上。某县在把垃圾送去垃圾处理场集中处理后,还认为垃圾处理场应该给他们补偿。实际上,现在的垃圾送处理场后直接焚烧处理,已经不允许再从垃圾中分拣所谓的“宝”。

同时,当前企事业单位垃圾处理收费率相对较高,但个人家庭垃圾处理收费率过低。比如,山东省济南市各区垃圾处理平均收费率仅60%左右,垃圾收集、运输及终端处理全过程严重收不抵支,加大了市区财政负担。从目前的运行机制来看,各区政府承担着垃圾收集运输责任(收费归区所有),市政府承担着垃圾处置和由此带来的环境污染治理责任(市级无收费)。市区两级政府在垃圾处理上责权利不对称,区级政府存在着垃圾处置责任缺位问题。

笔者认为,建立完善生活垃圾处理生态补偿机制,首先需要统一认识,厘清责任,明确补偿主体和受益主体。垃圾处理生态补偿要按照“谁产生、谁付费,谁受益、谁补偿”的原则,明确市区政府、产生垃圾的企事业单位及城区居民的补偿主体责任。明确垃圾处理场周边区域为受偿主体,构建生态补偿的责权利关系。同时,进一步细化市区两级政府责任,明确区级政府作为垃圾收运处置的主体责任,在垃圾收费权全部下沉区级的现状下,垃圾的末端处置应由现在的市级承担改变为市区两级共同承担。

其次,改革收费机制,完善管理,强化垃圾处理资金保障。要研究建立市级城管部门统一管理,各区县自行征收,全部上缴市级国库,实行市区两级分成的新收费机制。进一步规范和完善垃圾收费管理,符合公共产品中“使用者付费”和“谁污染、谁付费”原则,并为建立生态补偿机制和垃圾处理提供资金保障。

第三,污染者付费,倒逼减量,建立垃圾处理生态补偿机制。如何付费是生态补偿机制的核心内容之一,应予以重点研究。在垃圾处理生态补偿付费机制的设定上,建议采取“定额管理,超额加价”方案。即以区县人口基数为本底,测算并分配各相关区县的垃圾量定额指标。超过定额指标的,缴纳标准按比例上浮。

第四,整合资金,点面结合,建立多元化的生态补偿方式。在垃圾终端处理点上,探索多元化的垃圾场周边生态环境治理方式,消除“邻避现象”。在垃圾源头治理上,建立与生态补偿相结合的激励机制,吸引社会资本投入垃圾处理领域,解决政府能力不足的问题。同样,在垃圾收运领域也可以吸引社会资本投入,进行市场化改革,引入市场竞争机制。

作者单位:山东省济南市财政局

野蒺藜

调试毁树

近日,云南省大理州剑川县一工厂硫酸生产线试运行期间,工厂附近近百棵云南松变红变枯,其中部分松树已经完全枯死。事件发生后,环保志愿者向大理州林业局、环保局等机构实名举报了此事。据悉,剑川县环保局要求涉事公司立即停产,并处罚金逾12万元。涉事公司已同林权所有者签署了赔偿协议。　**王成喜制图**

基层者说

抓紧行动迎接新《水污染防治法》实施

◆赵建峰

2018年1月1日,新修订的《水污染防治法》将正式施行。与以往相比,此次《水污染防治法》明确了许多比较具体的工作要求。而从当前的实际看,一些地区并没有抓好相关工作的落实。在距离《水污染防治法》生效不到一个月的时间内,推动有关工作的落实已经刻不容缓。

推进加油站整治改造,避免普遍性环境违法行为。《水污染防治法》第四十条第二款规定:“加油站等的地下油罐应当使用双层罐或者采取建造防渗池等其他有效措施,并进行防渗漏监测,防止地下水污染。”但事实上,除了近年来新修建的加油站以外,大多数加油站没有采取双层罐等有效防渗措施,更未开展防渗漏监测。新《水污染防治法》实施后,这项要求成为一项强制性措施,各地必须抓紧最后的关键时期,加大新《水污染防治法》的普及宣传力度,加快推进加油站升级改造,才能避免普遍性的环境违法行为。由于目前距离新《水污染防治法》实施时间较紧,各地环保部门在推进这项工作的过程中,要避免撒网式宣传,尽可能联合商务部门、中石油、中石化、中海油等对口管理部门或行业主管单位,通知到辖区范围内具体的加油站经营业主,通过召开工作推进会等形式,切实加大加油站升级改造力度,避免新《水污染防治法》实施后再补救。

加快重点排污单位监测设备安装工作,实现对重点排污单位的实时监管。开展重点排污单位认定工作是《环境保护法》赋予各设区地级市的一项行政职责。从2015年开始,各地也先后认定了不少重点排污单位名单。但在此前,除了《环境保护法》《企业事业单位环境信息公开办法》对于重点排污单位环境信息公开有明确的规定之外,并没有具体的环境管理要求。《环境保护法》虽然明确规定“重点排污单位应当按照国家有关规定和监测规范安装使用监测设备,保证监测设备正常运行,保存原始监测记录”,但之前并没有明确的国家规定可以参照。此次新《水污染防治法》实施后,第二十三条第一款明确提出:“重点排污单位还应当安装水污染物排放自动监测设备,与环境保护主管部门的监控设备联网,并保证监测设备正常运行。”也就是说,新《水污染防治法》实施后,重点排污单位安装自动监测设备以及联网成为一项必须落实的规定。各地环保部门务必要针对已经确定的重点排污单位抓好宣传,督促各重点排污单位做好自动监测设备的安装、联网工作。

及时制定地方性自由裁量规定,避免量罚的任意性。加大水环境违法行为的惩罚力度,是此次新《水污染防治法》的一大特色。在增加按日连续处罚的基础上,提高了罚款幅度,比如将对企业超标、超总量的罚款由“排污费数额二倍以上五倍以下”改为“十万元以上一百万元以下”等。处罚幅度大幅上涨,意味着对环境执法提出了更高要求。如何明确具体的处罚金额,如何实现类似案件类似处理,避免个案处理上的畸轻畸重,就需要各地在适用新《水污染防治法》的时候有一个内部的裁量规则。有条件的省、设区地级市等应当组织编制本辖区范围内的自由裁量规定,确保基层环保部门准确适用。对于上级环保部门尚未制定自由裁量规则的,各基层环保部门应当结合原《水污染防治法》的实施情况制定本地区的裁量规定,更好地提升新《水污染防治法》的适用效率,保障法律适用的客观公正。

以上这些只是新《水污染防治法》实施前迫切需要解决的几个问题。但实际上,此次修改后,《水污染防治法》由原来的92条增加到103条,许多工作内容都是前所未有的。各地应当加强新《水污染防治法》的学习宣传,针对新《水污染防治法》的相关工作要求,抓紧推进落实,切实提升本地区水环境质量。

作者单位:江苏省南通市环保局

学者视角

网购包装问题症结在于资源回收

网购包装产生大量垃圾的问题,症结其实是现在没有鼓励垃圾回收的制度。如果根据每个人产生的垃圾量来收费,计算收取每家每户的垃圾处理费,可能会对现在的垃圾问题起到很好的缓解作用。

◆张俊杰

“双12”到来,又是一轮网购高潮。在今年“双11”时,曾有多家媒体相继发文,报道了破亿销售额之下的过度包装问题,呼吁大家关注包装废弃物带来的环境问题。那么,究竟该如何看待过度包装?又该如何应对包装废弃物带来的环境问题呢?

笔者认为,首先需要明确的是,“双11”“双12”产生大量垃圾的问题,棍子不能打到网购头上。如果大家不是“双11”“双12”在网上购物,而都去实体店买东西,那就还需要计算往返交通的损失、人的时间损失等。现在大家在“双11”“双12”集中买东西,能够实现打包组合,提高运输效率。如果比较网购与普通购物的效率,很有可能发现网购的效率更高。现在看到的包装很多、产生的垃圾很多等问题,其实都是消费量大直接带来的问题。所以,并不是网购会造成环境的灾难,如果没有网购,这些消费可能会造成更大的环境问题。

其次是对于过度包装的定义问题。其实商家本来就有动机将包装减量化,因为包装多了,商家的成本就高了。所以我们不用替商家操心,如果真的包装了很多层那就说明确实需要这么多包装来确保运输安全。在商品包装费用价格固定的情况下,商家自然会做出最好的选择。商家也是理性的,商品的包装是做出了成本和收益计算之后的结果。如果他们的确支付了完全成本的话,那么在这方面就不存在问题,不必予以批判。

第三是网购包装产生大量垃圾的应对问题。这个问题最关键的一点是做好包装的再利用。如何回收这些包装与其他垃圾处理问题一脉相承,这涉及公共服务中有关资源回收制度的健全问题。现在很多垃圾已经在做分类,但垃圾车收完之后又都倒一起去了。笔者认为,网购包装产生大量垃圾的问题,症结其实是现在没有鼓励垃圾回收的制度。如果根据每个人产生的垃圾量来收费,计算收取每家每户的垃圾处理费,可能会对现在的垃圾问题起到很好的缓解作用。所以,“双11”“双12”带来的环境问题,其实是资源回收利用的问题,而和网购没有太大关系。即使没有网购,也会产生这些废物。因此,现在应该推广资源回收的公共服务。如果没有这种公共服务,包装废弃物的问题就会一直存在。

作者系昆山杜克大学环境研究中心主任