责编:郭婷 电话:(010)67118620 传真:(010)67113138 E-mail:hjbsplb@sina.com

强化环境保护就是推动高质量发展

于会文

党的十九大报告指出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。中央经济工作会议对推动高质量发展作出了具体安排部署,加快推进生态文明建设被列入8项重点工作之一。

抓生态环保就是抓发展方式转变,抓布局和结构调整,抓新旧动能转换,实质就是推动高质量发展。但是,这一结论目前尚未在全社会形成共识并完全内化为行动自觉。当前,仍需进一步厘清环境保护与经济发展的关系,进一步统一认识、凝聚共识、保持战略定力。唯有如此,才能心无旁骛、聚精会神抓好高质量发展,推动高质量发展。

从热点事件看现阶段环境与经济关系的复杂性

党的十八大以来,党中央坚定不移推进生态文明建设,决心之大、力度之大、成效之大前所未有。在铁腕治污的高压态势下,“环保致经济下行”“环保用力过猛”“顾环保、不顾民生”等论调及热点事件时有出现,环境保护与经济发展的关系一度成为社会热议话题。从四川的情况看,2017年四川实现了省级环保督察“全覆盖”,又接受了中央环保督察,大量环境问题整改,大量“散乱污”企业关停,引起了一些质疑。

纵观这些舆论热点事件,一般是在环境监管执法日趋从严的情况下不停出现、以不同面貌出现,且大都“挟裹”着广泛的舆论争议,社会各界对此认识不一。这充分反映出现阶段环境保护与经济发展关系的复杂性、反复性和曲折性。究其原因,主要有以下4方面:

第一,我国当前正处在特殊的历史阶段。一方面,依靠资源消耗、不计环境成本来促进经济增长的局面已成为过去;另一方面,绿水青山就是金山银山虽已成为全社会的普遍共识,但还没有成为各级政府、企业、公众的行动自觉。从普遍共识到行动自觉,仍有一段艰辛历程。

第二,黑色增长尚未完全“断奶”。在绿色发展理念深入人心的今天,仍有一些地方和企业没能找到正确的发展方法和路径,也不愿轻易让渡既得利益,缺乏责任倒逼、主动担当和内生动力,对过去轻易获利的黑色增长方式、传统路径抱残守缺,可以说从内心深处尚未完全“断奶”。因此,一旦遇到环保力度加大,就会怨声载道甚至无法承受。

第三,要改变劣币驱逐良币的局面,我国还处在阵痛期。当前,我国正处于发展阵痛期:如果纵容那些长期依靠环境成本获取发展空间的企业,就会形成劣币驱逐良币的局面,影响市场秩序,阻碍技术进步,对环境守法企业也不公平。现在,要把黑色增长转变为绿色发展、高质量发展,就是要纠正发展方式、强化环境监管执法力度,遏制劣币驱逐良币的局面。当然,任何既得利益的调整都会不可避免地出现阵痛。阵痛期内,难免有地方会不适应。

第四,优良经济质量和优良环境质量的内在统一性尚未完全形成。优良经济质量和优良环境质量呈正相关,是内在统一的。要以最小的环境代价获取最大的经济效益,经济质量要更高,同时环境质量也要更好。当前,这“两个质量”的内在统一性和关联度尚未完全形成,因此,在奋力推进“两个质量”统一的进程中,受挤压的利益主体难免有分歧。

当前,我国正处于化解短期增长压力、转变发展方式、强化污染防治的攻坚期和相持期,环境与经济的关系在一段时期内仍是舆论的热点。在这一阶段,更需要我们保持足够的战略定力,坚定不移推进发展转型。

从四川实践看环保与推进高质量发展的正相关

2017年,四川环保经历了重大转折。在省委、省政府的统筹布局和高位推动下,借势中央环保督察和省级环保督察全覆盖,环境保护责任和压力层层传导到各级党委、政府及各部门,全省上下共抓生态环保工作的力度前所未有。围绕改善环境质量这个总目标,各级党政领导既挂帅又出征,坚持督政、督企并举,从严监管、从严执法,以“零容忍”的高压态势坚决打击各类环境违法行为,大力关停淘汰“散乱污”企业,以扎实有力的措施抓好环境问题整改。

在加大环保力度的情况下,环保影响发展和民生的声音一度出现。但四川的实践证明,加大环保力度不仅没有影响经济,反而带来了环境与经济的双向利好。一方面,环境质量明显改善,全省PM_{10}、$PM_{2.5}$平均浓度同比双下降,优良天数同比上升,劣Ⅴ类水质、国控断面、出川断面水质目标任务完成,国家考核指标全面完成。另一方面,纵观全省经济发展,不仅没有因为加大环保力度而受影响,反而呈现出增速稳中有进、质量稳中向好的态势,在保持经济总体稳定的同时,全省经济结构、产业结构、投资结构、新旧动能转换方面取得了可喜进展。

四川加大环保力度不仅没有影响发展,反而倒逼经济“丢包袱”、转方式、调结构,提升了发展质量,实现了环境改善、经济增长、民生福祉的同频共振。四川的实践充分说明,强化环保和推进高质量发展完全可以协同并进、取得双赢。

推进高质量发展,环保部门还有哪些作为?

生态环境保护对推进供给侧结构性改革、加快产业结构转型升级的作用日益凸显。推进高质量发展,环保要有更大作为。2018年,四川环保在推进高质量发展中,应从以下几方面发力。

一是运用好环境法律法规和政策,增强市场主体的内生动力。推动经济高质量发展,使绿色发展成为普遍形态,核心是形成内生动力机制,通过体制机制让追求绿水青山成为市场主体的自觉行为。2018年1月1日起,对四川省来说,生态环保领域有3项重大改革,为强化环保、推进高质量发展带来了契机:其一,环境税正式开征,促使环境外部成本内化,倒逼高污染、高耗能产业转型升级,倒逼结构调整和方式转变;其二,生态环境损害赔偿制度在全国试行,将彻底改变环境污染者违法成本低、受损生态权益难以得到有效救济的局面;其三,新修订的《四川省环境保护条例》正式施行,《条例》进一步理顺经济社会发展与环境保护的关系,并辅之以一系列法律保障。

二是坚决打好污染防治“三大战役”,增加优质生态产品供给能力。清新的空气、清洁的水、安全的土壤等这些优质生态产品,是人民群众美好生活的重要内容,与每个人的生存环境休戚相关。扩大优质生态产品有效供给的必要条件是维护生态系统的平衡稳定,需要继续举全省之力坚决打赢污染防治攻坚战,加快补齐生态环境短板;加强生态系统保护,维护好“四区八带多点”生态安全格局,增加优质生态产品供给能力。

三是提高环境准入门槛,进一步优化发展布局和结构。结构性矛盾是我国经济增长质量和效益不高的主要原因,也是改善环境质量的关键所在。因此,无论是高质量发展还是环境质量改善,都必须从产业布局、结构调整抓起。抓结构、调布局,环保领域关键是要强化源头控制,提高环境准入门槛,严格颁发“准生证”,促进新增产能更优、新增产品更好,将不合格企业拒之门外。要强化战略环评和规划环评,将“三线一单”硬约束作为综合决策的前提条件,将源头严防落实到产业规划、城市规划和区域流域规划中。抓紧出台严于国家标准的地方环保标准体系,制定地方标准规划,逐渐加严排放限值要求,倒逼企业改造升级、主动治污。开展资源环境承载能力评价,逐步建立资源环境承载能力监测评价体系,依据资源环境承载评价结果,实施针对性环境管控措施。推进设立城市环境资源上线,用硬性环境指标控制城市人口、产业、商贸、物流等适度规模,优化与资源环境承载能力相匹配的城镇布局、产业布局。

四是深化环保督察,强化环境执法,引导和倒逼企业转型升级。当前,经济发展主要矛盾在供给侧,高质量发展的一大瓶颈也是供给体系质量,要在显著增强经济质量方面取得突破,就必须把提高供给体系质量作为主攻方向。环保部门通过严格执法,淘汰落后产能,减少低水平或者无效供给,可为高质量发展腾出空间培育新动能、新增长点,保障和促进供给侧结构性改革,为经济健康可持续发展夯实基础。因此,要继续从严环境执法,全面提升执法水平,用足《环境保护法》及其四个配套办法,加大环境违法处罚力度,长期保持执法高压态势。继续深入推进环保督察,形成长效机制,确保环境问题整改不断线,形成责任倒逼,促进企业转型升级。通过强化执法和督察,破除企业侥幸心理,引导并倒逼其走上依靠技术进步开拓市场的高质量发展之路。

五是以公众绿色消费为引导、政府绿色采购为激励,带动绿色化生产、绿色化改造和绿色产业发展。四川省委经济工作会议强调,一手抓传统产业改造提升,一手抓新兴产业培育壮大,推动企业绿色化改造、绿色化生产和绿色产业发展。对此,应抓紧研究制定政策支持措施和标准规范,加快激发和释放绿色驱动红利,推进以绿色生产—绿色采购—绿色消费为重点的绿色供应链环境管理,加快构建绿色供应链产业体系。要以公众绿色消费为引导、政府绿色采购为激励,利用市场杠杆效应,带动和倒逼产业链上下游绿色化生产、绿色化改造。与此同时,要大力推动重大环保基础设施建设、生态保护与修复工程、资源循环低碳产业、节能环保技术领域的各项投资成为引领经济发展的重要引擎,组织实施一批重大环保工程项目,大力发展节能环保产业,加快形成供给侧结构性改革中的新动力、增长极。

作者系四川省环境保护厅党组书记、厅长

学习贯彻党的十九大精神

专家视角

推进绿色发展需协调市场与政府关系

◆张乐 潘加军

党的十九大报告进一步明确提出要牢固树立社会主义生态文明观,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

当前,在推进绿色发展过程中,培育环境污染治理市场主体、鼓励更多社会资本参与生态文明建设的政策导向愈发清晰,编制自然资源资产负债表、推行排污许可和碳排放权交易等制度成为环保改革的重点。资本市场调节、绿色技术创新以及产业结构升级的必要性显而易见,如运用价格、税收、信贷等多种经济杠杆将环境资源配置到最有效的环节,绿色金融、低碳经济、生态旅游等均需要更好地发挥资本逻辑的决定性作用,既推动了环保事业的快速发展,又拓展了新的经济增长空间。

然而,生态财富流失亦同资本拜物教盛行有着密切关联,物质主义的增长范式、利润挂帅的技术理性、区域发展的环境分异和物欲至上的消费观念便是突出表征。市场的“无形之手”绝非“上帝之手”,它或许能对资源配置和节能减排产生良好的效果,却无法限制宏观经济的规模以及对自然资源的过度耗损,“杰文斯悖论”依然没能消解。绿色青山的隐性收益与环境污染的隐性成本无法完全显性化,对自然生态空间进行统一确权登记存在实操障碍。

资源环境的整体性、公共性和外部性决定了政府职责不可或缺。因此,当前急需更好地发挥政府作用,给绿色发展提供新的环境规制和适度的行政引导干预,利用政策制度规约资本市场的运作机制和效用逻辑。

首先,践行生态文明体制“1+N”方案,抓紧修订完善环境保护、清洁生产和生态扶贫等方面的法律法规,加强对绿色发展决策部署及相关法律法规实施情况的监督执纪,依法惩治破坏生态环境的违法行为。建立使用资源有偿、损害环境赔偿、修复生态补偿的“三偿机制”,实施生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单的“三线一单”,进而推动生态制度“多规合一”,筑牢绿色发展的法治屏障,推动环保督查向督企和督政并重转变,决不允许把污染成本和环境危害转嫁给社会。

其次,在构筑制度体系的“四梁八柱”时,辨识资本市场的逆生态性,由自然资源资产管理部门作为单一所有者来统筹管理,力求真实反映资源市场供求、自然环境价值和区际代际公平,将资本逻辑框定在经济领域内,并作为创造绿色财富、共享生态福利的工具手段。与此同时,由单一环境自治步入跨界合作,建立政府—企业—公众三方对话机制,协同政府“有形之手”、市场“无形之手”和社会“自治之手”,完善“行政+市场”、“责任+激励”的环境共治机制,并转化为有效的公共政策,催生全民参与的生态文化价值共识与社会共治体系。

第三,树立面向人类发展需要而非服膺资本增殖的环境治理导向,围绕民众满意度和获得感校准绿色发展目标,通过增设可感可知的具象化考核指标,消弭民众感受与环保部门检测数据之间的差异。尤其是改进公众参与绿色发展指标体系设计和评估机制,将公众参与从环评报告中剥离并与之平行。大力实施“生态+”发展战略,用绿色思维谋划生态与产业、民生、科技的融合发展,统筹推进美丽中国建设。

当前,必须正视经济正义、生态正义和社会正义的张力平衡与目标耦合,既要综合创新经济政策与市场导向,形塑生态治理的利益诉求和激励功能;也应更好发挥政府的调控作用与制度的规约机制,避免公地悲剧和邻避事件的发生。

作者单位:江南大学

怎样避免普查“上热下冷”?

◆陈建国 梁小红

目前,国务院下发了《关于开展第二次全国污染源普查的通知》和《第二次全国污染源普查方案》,各地结合本地实际成立了工作领导机构,下发了通知和方案。但是,部分市、县、区在推进工作过程中存在热情不高、实施不力的现象。笔者认为,形成“上热下冷”局面的原因主要有以下几方面:

一是重技术轻实操。第二次污染源普查的方案、技术路径和方式方法进一步优化,但基层普查的主要方法仍然沿用国家、省级方案中规定的方式方法及工作思路,在市、县、乡、村逐层下推的实践操作中,难免会出现意图把握不清、思路领会不准的现象。

二是重事权轻保障。国家污染源普查方案和通知中明确规定各级财政要对污染源普查予以专项列支保障。但实际中,一些乡镇、县、区、市很难予以落实,致使形成“巧妇难为无米之炊”的局面。

三是重结果轻过程。当国家和省级相关方案和通知层层转发至市、县(区)、乡镇时,基层政府往往就通知转发通知,对普查过程很少调度、实地检查。这导致基层普查工作出现“短平快”现象。

鉴于上述原因,笔者提出如下几点建议:

第一,健全普查责任追究体系。要明确各级地方政府主要领导为普查第一责任人,对普查工作负总责,并构建相应的责任追究机制。要完善督导检查机制,利用各地环保督察和区域流域环境监察机构执法之机,加大对各地污染源普查工作的督导督察。

第二,增强普查保障功能。要增加财政支持力度,按照国务院要求,列专项予以经费保障。各地普查办公室要向政府报告费用预算情况,把经费用在刀刃上。政府要安排财政予以全面保障,上级财政审计、环保督察办公室、区域监察机构要加大对下级政府相关经费保障力度的督查。要适当增加工作力量,可以采取聘请外援人员等方式增加普查力量,提高实地操作人员的技能水平。

第三,优化普查工具。基层最关注的是普查表格和普查相关工具。要最大限度优化表格内容,充分利用计算机技术,设计好所需录入内容的软件和APP,简化录登手续,优化程序设计,减少相关数据录入和计算错误。要附自动逻辑检验程序、质量控制指标,进一步完善产排污系数,系数设定要符合地域时域特点,充分考虑产品流程损失迁移等过程,要结合企业实际确定产排污系数。将采选分开,按不同规模确定系数,所有工具要符合外行上手快、操作简单等特性。

第四,加大普查宣传。各级政府在铺开这项工作时应切实发挥领导作用,环保系统应发挥带头作用,相关部门应予以配合。通过走访基层、组织专家讲座、实地演习普查方法等多种形式的宣传活动,使普查工作能够得到部门、社会和群众的广泛支持。要充分发挥媒体的宣传作用,助推普查工作不断深入。

作者单位:湖南省常德市环保局

我为普查献一策

有奖征文投稿邮箱 wwpcxyc@163.com

探索与思考

加强长江经济带环境审计

◆卿赟 文传浩 李春艳 孔芳霞

中央经济工作会议指出,推进长江经济带发展要以生态优先、绿色发展为引领。加强对长江经济带环境审计有利于规范长江经济带及周边地区的环境行为,修复长江生态环境,促进经济可持续发展,是审计机构促进生态文明建设的重要途径之一。

近年来,我国资源环境审计虽然有所发展,但目前尚处于探索阶段,仍存在一些问题。

一是缺乏统一的环境审计理论方法,无法精确区分国有自然资源资产审计与一般审计项目。在自然资源资产审计和一般审计项目中,审计人员对政策执行、资金项目审计的内容和重点难以把握,无法精确区分,阻碍了环境审计的发展。

二是环境审计范围不明确,缺乏科学的绩效评价指标体系,污染排放和行政执法情况评价标准不完善。目前主要以环保专项资金为审计主线,以国家审计机关为主体,企业和民间审计组织的参与程度较低,难以保证环境审计的质量,也难以使环境审计充分发挥其应有的独立性。各部门评价指标设置呈平面化和单一性的特点,缺乏严密的数据分析,不能满足绩效评价的需要,影响评价结果的公正性及合理性。

三是领导干部自然资源资产离任审计尚处于试点阶段,有的处于主观评价层面。离任审计结果难以对领导干部进行追责,导致其在建立有效的生态文明建设体制机制方面动力不足,不能从源头上解决生态环境保护问题。审计人员和被审计领导干部之间有时不容易达成共识,致使审计过程中常常面临一些阻力和困难。

为有效推进长江经济带资源环境审计工作,结合长江经济带生态文明建设情况,笔者建议从以下3方面推进长江经济带资源环境审计工作:

第一,完善环境审计理论方法,加强对长江经济带重要自然资源资产保护及开发情况的审计。整个长江经济带横跨东中西三大区域,覆盖11个省市,面积广阔,自然资源极为丰富,同时,自然资源资产更容易受到侵害,在进行环境审计时应该特别关注。应重点审计长江经济带自然资源资产政策执行和决策情况,比如,是否遵守有关自然资源资产法律法规、贯彻执行党和国家有关自然资源资产政策和决策部署;有关水、森林、耕地、矿产资源等资产的责任目标和约束性指标完成情况;相关资金的征收、使用和管理情况;自然生态监管机构的设立情况;是否根据本区域实际情况制定保护自然资源资产的相关制度和措施及其执行情况;是否将自然资源资产消耗和利用保护等指标纳入干部考核评价体系;在政府投资和以政府投资为主的重大自然资源资产项目中的决策及管理等情况。

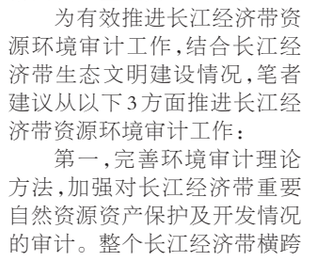
第二,明确环境审计范围,建立绩效评价指标体系,加强对长江经济带污染排放和行政执法情况的审计。长江经济带的大气、水和土壤环境的好坏直接影响到我国近40%的人口和经济。近年来,国家相继出台了大气、水和土壤污染防治计划,又出台了《控制污染物排放许可制实施方案》《排污许可证管理暂行规定》等,要在以“共抓大保护、不搞大开发”的要求下,加大对这些政策的执行情况、相关资金投入情况、相关项目建设情况、政策效益情况的审计力度。重点审计长江经济带退耕退牧还林还草、天然林资源保护、国家绿色行动计划、国土综合整治、水土流失、湿地保护等项目的审计。收集排污权登记和交易情况、排污费征缴情况以及环评审批等相关资料,为审计工作评价提供参考,推动政府、企业、公共治理方面政策的落实,共同监管好长江经济带污染物排放,筑牢生态安全屏障。

第三,完善环境审计制度,加强长江经济带领导干部自然资源资产离任审计。《开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》明确领导干部自然资源资产离任审计试点2015年至2017年分阶段分步骤实施,2017年制定出台领导干部自然资源资产离任审计暂行规定,自2018年开始建立经常性的审计制度。2017年6月通过的《领导干部自然资源资产离任审计暂行规定》,为今后一个时期领导干部自然资源资产离任审计的规范发展提供了指南,应该使这项审计工作进入常态化。应重点审计环境保护委员会的设立情况,是否对环境保护工作进行部署并定期总结,任职期间是否履行了对自然资源资产的保护职责,有无资源浪费,是否坚持“谁污染谁治理、谁开发谁保护”的原则,自然资源资产涉及资金的收付、管理、投入、使用等情况。

作者单位:重庆工商大学长江上游经济研究中心

新时代环境保护应有新作为

湖北省黄冈市环境保护局 周秋英



党的十九大报告对过去五年的生态文明建设成就给予了充分肯定和高度评价,同时对未来的生态环境保护工作提出了明确的目标和任务。总结近年来的生态环保工作,湖北黄冈取得了新成就,发生了新变化。

第一,严格环保督察,狠抓大整改。中央环保督察组进驻湖北后,黄冈市高度重视,成立了整改领导小组,制定了整改工作方案。按照月月有安排、月月有督办、月月有成效的要求,由市委督查室按月实行月度清单式通报,压紧压实环保“党政同责”“一岗双责”。

第二,共抓大保护,不搞大开发。长江流经黄冈境内六县市区216公里,黄冈既是长江的受益者,更是义不容辞的保护者。2017年,全力打造“雷霆行动”升级版,对长江黄冈段生态环境进行常态化和动态化专项整治。

第三,开展大练兵,推进大执法。党的十八大以来,黄冈先后通过开展“一园两水四行业”执法大检查、环境执法“大练兵”、“双护双促”环境综合执法等一系列专项行动,使环保法治的威慑力得到有效提升。

党的十九大提出人与自然和谐共生的基本方略,为此,环保部门应从3方面有新作为:

一是在大气污染防治上有新作为。持续加大工业废气、汽车尾气、燃煤锅炉、“散乱污”企业、秸秆焚烧等污染行为的整治力度,有效应对重污染天气,让群众享有更多蓝天白云。

二是在水污染防治上有新作为。以“水十条”为主线,全面推进“一江六河四湖八库”水环境治理与保护,统筹“山水林田湖草”系统治理,加快城乡生产废水和生活污水处理设施建设。大力整治不达标水体、黑臭水体和纳污坑塘,严格保护良好水体和饮用水水源,加强地下水污染综合防治。

三是在土壤污染防治上有新作为。以“土十条”为导向,加强固废和垃圾处置,加快建立生活垃圾分类处理系统。提高危废处置水平,夯实化学品风险防控基础,防止污染土壤和地下水。实施农用地土壤环境分类管理和建设用地准入管理,开展土壤污染治理与修复,保障农产品质量和人居环境安全。