

共抓大保护促进长江经济带高质量发展



罗来军,中国人民大学长江经济带研究院院长、中国方案研究院执行院长、国家发展与战略研究院研究员、经济学院教授、博士生导师。入选国家“新世纪优秀人才支持计划”。

对话人:中国人民大学长江经济带研究院院长罗来军
采访人:本报记者宋杨

习近平总书记在考察长江和深入推动长江经济带发展座谈会上,针对生态文明建设和生态环境保护又提出了一系列新理念新思想新要求。共抓大保护对于促进长江经济带高质量发展有哪些作用?习近平新时代中国特色社会主义思想应该怎样理解?为此,本报记者专访了中国人民大学长江经济带研究院院长罗来军。

共抓大保护对于促进长江经济带高质量发展有哪些作用?

遏制生态系统退化、环境污染、资源浪费,从而改善环境质量、提高资源利用率、加大招商吸引力

中国环境报:习近平总书记在考察长江和深入推动长江经济带发展座谈会上,针对生态文明建设建设和生态环境保护又提出了一系列新理念新思想新要求。您认为,共抓大保护对于促进长江经济带高质量发展有哪些作用?

罗来军:长江经济带的生态环境具有特殊的价值和重要性,正如习近平总书记推动长江经济带发展座谈会时指出的那样:长江拥有独特的生态系统,是我国重要的生态宝库。为此,长江经济带在发展过程中,搞好生态建设,保护好生态环境,就具有非常重大的意义。单论共抓大保护对于促进长江经济带高质量发展的作用而言,可以主要从以下几个方面考虑。

一是遏制生态系统退化,提高生态水平。目前,长江经济带面临着生态系统退化的问题。比如森林面积大幅度下降,据统计,整个长江流域原始植被减少了85%;湿地面积锐减,比如我国第一大淡水湖鄱阳湖由5200平方公里萎缩至现在的2399平方公里;生物多样性减少,也时常发生地震、滑坡、泥石流等自然灾害。还有一些人为因素,造成的水土流失加重。

二是遏制环境污染,改善环境质量。目前在水质、空气、土壤等方面均存在着比较严重的污染问题,其中水污染问题尤为严重。

长江经济带沿线区域差异较大,如何推动绿色发展?

依据不同地方的资源禀赋、比较优势等差异,实施差异化的发展模式和考核标准

中国环境报:习近平总书记强调指出,要坚持把修复长江生态环境摆在推动长江经济带发展工作的重要位置,共抓大保护,不搞大开发。不搞大开发不是不要开发,而是不搞破坏性开发,要走生态优先、绿色发展之路。“大开发”和“开发”之间的尺度如何准确把握?

罗来军:在两年多的时间里,习近平总书记从重庆到武汉,两次主持召开关于推动长江经济带发展的座谈会。这两次座谈会一起把长江经济带的发展定位、基本思路 and 根本遵循说清楚了。

2016年1月5日,习近平总书记到重庆主持召开推动长江经济带发展座谈会时指出,长江拥有独特的生态系统,是我国重要的生态宝库;当前和今后相当长一个时期,要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。人们对“共抓大保护,不搞大开发”产生迷惑和疑虑,还要不要搞开发和发展?开发到什么程度是开发,又不是大开发?习近平总书记这次考察湖北湖南,为长江经济带发展立规矩,即不能搞破坏性开发,设立生态红线和禁令,把上述问题说清楚了,也指明了如何正确把握生态环境保护和经济发展的关系。

从这两次重要讲话中,可以得出推动长江经济带发展的清晰思路,概括为4个层次:首先,要保护、修复和建设长江生态;其次,在生态优先的前提下谋划绿色发展,即发展不能破坏和干扰生态环境;第三,一些发展反过来又能够促进生态建设;第四,生态建设和绿色发展倒逼产业转型升级,否则淘汰或搬迁。这4个层次的思路就把“大开发”和“开发”

重。比如目前超过600公里的长江江岸污染带已经形成;长江60余个主要湖泊中,80%存在严重富营养化现象。空气质量不容乐观,长江经济带聚集着全国30%的石化产业和40%的水泥产业,空气污染不断加重。土壤污染也不可忽视。在共抓大保护的过程中,对造成水、空气、土壤等方面的污染源进行控制或者清理,对能够改造的污染严重的传统工业进行创新改造,对不能改造或者改造困难的污染工业实施搬迁,或者进行关闭停产。通过这些手段,可以推动实现长江经济带企业转型升级,实现高质量发展。

三是遏制资源浪费,提高资源利用率。粗放的发展方式致使水资源、土地资源、矿产资源、能源资源在利用上存在着严重浪费的问题。比如长江沿岸万元工业增加值用水量约为全国平均水平两倍;金属矿产尾矿利用率约为10%,远低于发达国家60%的利用率;能源资源综合利用效率仅为33%左右,比国际先进水平低近10%。

四是改善生活工作环境,提高招商吸引力。随着经济发展水平的提高和人们对美好生活的向往,人们越来越重视生活和工作环境。长江经济带发展通过共抓大保护,可以有效控制污染,极大改善沿线人民的的生活和工作环境,那么,人们就更愿意到这里来生活、投资和发展。

之间的尺度给准确清楚地界定出来了,方便各地政府在政策制定和实际建设中进行把握和掌控。

中国环境报:长江经济带沿线区域差异较大,生态环境复杂,在推进绿色发展的过程中,就不能对长江经济带整个区域实行“一刀切”的发展模式和考核标准,而是要依据不同地方的资源禀赋、比较优势等方面的差异,并结合在国家重大战略事项中的角色,实施差异化的发展模式和考核标准。

罗来军:在回答这个问题之前,我们需要先明白长江经济带如何推进绿色发展。考虑到长江经济带沿线区域差异较大,生态环境复杂,在推进绿色发展的过程中,就不能对长江经济带整个区域实行“一刀切”的发展模式和考核标准,而是要依据不同地方的资源禀赋、比较优势等方面的差异,并结合在国家重大战略事项中的角色,实施差异化的发展模式和考核标准。

有些地方适合发展高水平的产出经济,则可以积极推进产业效率高的经济体系;而有些地方生态环境非常重要,发展任何产业和企业,都容易破坏生态环境和自然资源,那么,这样的地方则不宜发展以产出为衡量标准的经济体系,而是应该大力进行生态建设,对其生态建设水平进行考核。对于后者,如果其经济发展不错,而生态环境遭受了破坏,国家不但不应认可和表扬,还要对其进行教育与处罚。

当我们清楚长江经济带应如何推进绿色发展之后,就能够明白推进长江经济带绿色发展将对沿线地区的经济发展产生哪些影响。主要表现为五大类。

对于仅仅适宜生态建设的地区,其经济发展的速度和规模都应该降下来,甚至进行转型发展,不再搞经济开发。

中国环境报:习近平总书记在明确提出了推动长江经济带发展需要正确把握“5个关系”。对于这5个关系,您认为应该怎样理解?

罗来军:我们首先要认识到“5个关系”提出的依据是什么。第一个依据是长江经济带发展中存在的问题,对此,习近平总书记指出,我们要清醒看到面临的困难挑战和突出问题,如对长江经济带发展战略仍存在一些片面认识,生态环境形势依然严峻,生态环境协同保护体制机制亟待健全,流域发展不平衡不协调问题突出,有关方面主观能动性有待提高。第二个依据是对长江经济带的未来发展具有重大作用的挑战和事项。

对于正确把握整体推进和重点突破的关系,理解的关键点在于,经济建设的前提是有限的资源,那么有限的资源多少分配到长江经济带发展的系统建设之中,多少分配到重点突破的事项之中。处理好二者之间的关系,整体效率才能达到最大化。

对于正确把握生态环境保护和经济发展的关系,习近平总书记之所以强调这个关系,是因为他在推动长江经济带发展座谈会上提出“共抓大保护,不搞大开发”之后,人们对要不要开发和发展的,以及如何开发和发展的存在着迷惑甚至疑虑。通过这个关系的

对于低效率、低技术、低竞争力,高污染、高消耗、高排放的“三低三高”型产业和企业多的地区,因需要大力破除旧动能,其经济发展的速度和规模都会明显下降。

对于有条件大力发展绿色产业和服务业的地区,则需要大力培育新动能,其经济发展的速度和规模都会出现上升趋势。而且,经过一定时期的培育和积累,会形成高水平、高质量的现代化经济体系。

有的地区适合发展高水平的生态建设,而又适合基于生态资源发展高水平的绿色产业、生态产业,这样的地区能够同时推进生态建设和绿色发展,实现高水平的生态与发展相融共进的发展格局。

对于不适宜发展高产出经济的地区,其生态建设和环境保护为其他适宜发展高产出经济地区的发展,提供了良好的生态条件和比较优势,其社会发展需求和人们生活需求应该从高产出经济发展的地区获得补偿,以保障生态建设地区的生活水平。

中国环境报:在推动长江经济带发展过程中,生态环境保护工作可能会遇到哪些挑战?您有哪些建议?

明确提出,解决了人们的迷惑和疑虑。其理解的关键点在于,首先要保护生态环境,而不破坏生态环境的发展都可以推进。

对于正确把握整体谋划和久久为功的关系,理解的关键点在于,我们既要做好顶层设计和科学决策,力所能及地形成最优方案,又要脚踏实地地做好每一件事情,把决策和方案贯彻落实好。对于正确把握破除旧动能和培育新动能的关系,理解的关键点在于,破除高污染、高消耗、高排放的传统产业和企业并非易事,需要我们下大决心做减法,而且不能顾虑经济增长速度的放慢。同时,大力发展和培育没有污染以及污染程度低又能够容易防控的产业和企业。而且,培育新动能要有耐心,不能急于短期内就创造出强大的经济发展动力。

对于正确把握自身发展和协同发展的关系,理解的关键点在于,一方面,各个地方需要依据自身的比较优势确定自己的发展模式和路径。另一方面,国家需要对整个长江经济带的发展进行统筹,确定出重大的战略突破事项,并进一步确定战略突破事项的具体承担主体,以及资源配置;而后,国家针对上述两个方面,制定差异化的政府考核要求,牵引长江经济带的各个地区、各个城市形成错位发展、协调发展、有机融合的“一盘棋”格局,达成整体合力。

罗来军:我认为,生态环境保护工作将会遭遇3个层次的挑战。

一是思想上的挑战。人们习惯于以经济发展指标来看待和衡量一个地方的建设。长江经济带加大生态环境保护工作力度,难免影响到经济发展的速度和规模。如果我们仍然看重GDP的增长,那么,很多资源就难以真正投入到生态建设和环境保护之中。化解这个挑战的关键是,要对各地方政府的工作实施差异化的考核指标,适宜生态建设的地区要确立生态至上的考核标准。

二是管理上的挑战。长江经济带的管理具有特殊的复杂性,包括11个省市,容易陷入“九龙治水”困境。理顺目前的管理体制,构建科学高效的治理机制,并不是一件容易的事。首先,应进一步加强组织保障,可在中央的推动长江经济带发展领导小组下依托生态环境部、水利部、自然资源部设立长江经济带绿色发展协调委员会,在多地、多部门之间进行统筹协调、综合决策。其次,建立和推行多种治理机制,比如差异化的政府考核机制、生态环境损害赔偿机制、生态补偿机制等。

三是技术上的挑战。无论是生态建设、环境保护,还是绿色发展,对技术的要求都是比较高的。假如我们有了正确的思想认知,也有了优良的生态环境管理机制,即是说解决了上述的两项挑战,但并不能保证我们就能够做出良好的生态环境保护工作,还需要我们克服技术上的挑战。低碳技术、植被培育技术、绿色加工制造技术、新兴战略产业技术等,在长江经济带的生态建设和环境保护中具有重要的作用,决定着生态环境的建设水平和与之相适应的经济发展水平。

编者按

5月3日,生态环境部就大气污染防治问题约谈了山西省晋城、河北省邯郸和山西省阳泉3市政府主要负责同志。约谈了地方政府,地方党委不能置若罔

闻。那么,地方党委该怎么想怎么做?如何通过约谈进一步推动地方党委政府生态环境保护“党政同责”?本报今日刊发相关来稿,希望引发关注与思考。

约谈了政府,党委应担什么责?

党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。地方各级党委只有层层压实生态环境保护方面的责任,才能有效避免本级政府被约谈的尴尬。

政府被约谈,党委就没有责任了吗?

◆张武丁

党委政府“一里一表”,共同把脉、领导、服务地方发展。党委起决策、谋划等主导作用,政府起执行、落实等推动作用。党委有关人员应当无一例外地承担起生态环境保护责任。

中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等文件,立足当前生态文明建设的主要矛盾,落实十八届四中全会关于依法治国、完善党内法规的决定,矛头直指对地方发展起决定作用的党委政府主要领导同志,明确指出党委政府应该共同应对当前的生态环境保护问题,增强保护生态环境的责任意识和担当意识,推动生态环境领域的依法治理,健全生态文明制度体系。

作为矫正唯GDP片面政绩

观、扭转只顾金山银山不顾绿水青山片面发展观的《关于加快推进生态文明建设的意见》等文件明确要求:对违背科学发展要求、对推动生态文明建设工作不力、对不顾资源和生态环境盲目决策造成严重后果的,要及时诫勉谈话、要严肃追究有关人员的领导责任。其中,党政同责,将地方党委领导作为追责对象,党委政府对生态文明和环境保护共同担责;一岗双责,要求对业务工作和生态环境建设负双重责任。

各級党委应当按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的生态文明建设要求,切实将市政府的压力科学合理地传导到党委上来。针对此次3市政府主要负责同志被约谈的情况,如果是初次被约谈的,应当自我反思;被约谈的地市党委有无尽到责任,自己

有无责任。“斧头凿木、凿木必见,中间责任传导环节不可有断接、出缺位。

按照有关文件规定,贯彻落实中央关于生态文明建设的决策部署不力,作出的决策与生态环境和资源方面政策、法律法规相违背,违反主体功能区定位或者突破资源环境生态红线、城镇开发边界、不顾资源环境承载力盲目决策造成严重后果,地区和部门之间在生态环境和资源保护协作方面推诿扯皮,主要领导成员不担当、不作为造成严重后果等情形的,要追究党委政府主要领导成员的责任。对这些行为,还应当与党政领导干部考核评价、干部选拔任用晋升等制度相关联;可以与负有生态环境和资源保护监管职责的工作部门、纪检监察机关、组织(人事)部门沟通协作,形成工作合力,对规定的追责情形,应当向有关纪检监察机关或者组织(人事)部门提出处理建议。

书记被触动 履职更主动

◆刘贤春

山西省晋城、河北省邯郸和山西省阳泉3市在原环境保护部组织的多轮督查巡查中被指问题较多、工作存在明显薄弱环节,这次有的市被约谈已是“二进宫”。为何有的市一再被约谈?笔者认为,这可能还是与党委“一把手”不够重视有关。笔者有个大胆设想,各地省委、省政府可否出台相应的规定,约谈“二进宫”市长的同时,当地市委书记也应同行参与。

第一,有利于落实“党政同责”,推进环境问题整改。党委领导,政府实施。生态环境保护“党政同责”,问题整改自然也应同责。书记同行约谈,能够听到原汁原味而非市长或其他领导缩过水的汇报,真实感受约谈现场的火药味,会受到刺激与触动。书记出了面发了

话,就会画出整改最大同心圆,形成党政合力。在实际操作中,书记就会心装承诺,心系整改,带领干部群众不懈努力,实现整改目标。

第二,体现“党政同责”“一岗双责”公平性,推动环境问题整改。一个市大气环境问题多,考核评估绩效差,党政主要领导都有不可推卸的责任,只不过责任主体各有侧重。因此,对环境问题严重地区的党政主要领导,只有同时面对压力,才有利于理顺干部情绪,营造良好的整改氛围,更好推动环境问题整改。

第三,能够更好传导压力,变环境问题整改压力为动力。书记了解了约谈内容,才能知道不按时完成整改任务、兑现整改承诺、实现整改目标面临的后果及其社会影响,必须想方设法把这一领导压力释放给各级干部,变党政少数人压力

为各级各部门共同担当。然后,采取一系列措施,带领干部群众群策群力,把压力转换为动力,最终转化为环境问题整改成效。

第四,有助于提高环境问题整改效率,促进生态环境长效管理。环境问题整治整改难度大涉及停产限产、错峰生产、控煤减排、过剩产能淘汰等重大政策调整或出台,市委可决定特事特办,免去政府多道环节与程序,大大提高了整改效率。同时,市委也可以抓住整改契机,建立常态化环境监管机制,巩固整改成果。

因此,环境问题突出并对区域产生较大影响、环境质量考核评估绩效垫底等情况的市,其党政主要领导必须共同面对问题,必要时同时采取纪委、监察、组织部门介入措施,加强压力传导。

地方各级党委要总揽全局

◆程晋波

党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。地方各级党委要依照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《生态文明建设目标评价考核办法》,细化明确市、县级党委、乡镇级党组织及其部门、村级党组织关于生态环境保护方面的具体责任。

全面提升党委队伍的环保素养。地方各级党委要定期通过集中授课、观看纪录片、举办研讨班等方式,组织全体委员学习绿色发展知识和环保法律法规政策。地方各级党委要认真研究、准确把握、全面贯彻党和国家机构改革、生态文明体制改革等重大改革文件精神。每一名党委委员都要善于结合自己分管的工作,深入到机关、社区、企业等一线,有针对性地了解掌握公众真实的环境质量感受。

着力强化党委的集中统一领导。省级党委要依照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《生态文明建设目标评价考核办法》,细化明确市、县级党委、乡镇级党组织及其部门、村级党组织关于生态环境保护方面的具体责任。

充分发挥党委“一把手”的作用。按照干部管理权限,在同等情况下,把环保素养好的人员选拔任用地方党委“一把手”的位置。各地区生态环境保护工作也可以由本级党委“一把手”亲自分管。上级党委“一把手”要指导、督促下级党委“一把手”,乡(镇)、村级党组织主要负责人严格履行自身的生态环境保护职责。此外,对于环境矛盾突出的地区,上级党委“一把手”要在第一时间提醒、约谈所属地区的党政“一把手”和相关企业法定代表人。