

# 探索环保工作新途径的重要尝试

## ——株洲环保综合督查试点的初步成效和启示

刘尧臣

### 编者按

环境保护部去年5月决定由环境保护部华南环保督查中心在湖南省株洲市开展为期一年的环保综合督查试点,至今已基本结束。环保综合督查是新时期环境保护工作方式方法的重要探索。株洲的试点工作取得了哪些成效?有哪些经验可供其他地区借鉴?本报特刊登文章,以飨读者。

环境保护部去年5月决定由华南环保督查中心在湖南省株洲市开展为期一年的环保综合督查试点,至今已基本结束。这是新形势下探索环保工作新途径的一次重要尝试。这次试点选择株洲这个经济发展和环境保护矛盾比较突出的老工业城市,定性为综合督查,很有针对性。

### 综合督查试点的特点

环境保护部为试点工作确定了十分明确的指导思想,要求着眼全局,突出宏观督查,推动构建长效机制,整体推进环境保护工作。华南环保督查中心创造性地开展工作。总体来看,综合督查试点呈现出几个鲜明的特点。

一是督查的范围广,层次深。从一开始即将株洲市的整个经济活动纳入视野,分别从市、县党委政府的经济工作决策和指挥层面,发改、财政、经信、国土、环保、住建、农林水等各相关部门经济管理和执行层面,企业经济运行落实层面3个大的层次作全面剖析,从政府到企业,又从企业到政府相互追溯,力求对环保工作的方方面面把清脉搏。

二是督查的形式和方法多样。不仅派驻工作队,还安排干部到当地环保部门挂职,不仅广泛全面收集党委政府及相关部门涉及经济活动的一系列现有资料,还派人多次列席党政会议,深入各相关部门调研,同时又对全市180余家重点企业进行拉网式排查,由此既了解企业落实环保主体责任的情况,又查看地方党委政府和相关部门贯彻执行国家环境保护方针政策和法律法规的情况。

三是始终注重与地方党委政府特别是党政主要领导良性互动。定期与党政领导会商,一方面为督查工作创

造良好的政务环境;另一方面又让督查发现问题后提出的整改及工作建议得到党政领导的重视和支持。

### 试点工作取得明显成效

从目前的情况看,试点工作成效是明显的。

一是较好地增进了党政领导和社会各方面加强环境保护工作的共识,增强了环保工作的合力。综合督查期间,株洲市4次召开市委常委会、8次召开政府常务会和市长办公会研究部署生态文明建设、环保相关工作和督查整改工作,成立了以市长为组长的综合督查反馈意见整改工作领导小组,明确各级政府和部门一把手为整改责任人,出台了《株洲市落实环保综合督查反馈意见整改工作实施方案》、《2013环保综合督查整改工作方案》、《株洲市“三个基本”三年行动方案》等整改方案,有效解决了环保工作中的一批问题。相关部门环境保护意识明显增强,环保履职力度加大。经信部门加大落后产能淘汰力度,关闭淘汰涉重金属污染企业51家,与2012年相比重金属污染物总量净削减率达63.62%;住建部门加大垃圾和污水处理设施建设力度,2013年启动两座污水处理厂建设,完成4座污水处理厂的提标建设;商务部门下大力气组织开展油气回收工作,2013年油气回收率达40%,2014年力争达100%;2013年,市财政从各种途径投入与资源及环境保护、生态文明建设相关的资金达38.98亿元,比往年大幅增加,其中环保系统业务性专项工作经费比2012年增加68%,2014年预算又增加25%。

二是有力推动了环境保护与生态文明建设制度建设。2013年至今,市、县党委政府出台环境保护、“两型社会”建设、落后产能淘汰、节能减排等规范性文件80余份,进一步建立完善环保考核机制、创建考核机制、总量减排考核机制和农村环境综合整治考核机制,建立了科学的考核评价体系。出台《株洲市领导班子和领导干部绩效考核办法》,将主要污染物总量减排、重金属污染防治、农村环保纳入株洲市党政领导干部政绩考核内容,提高了生态文明考核比重。出台《株洲市环境保护监督管理职责规定》及考核办法,从顶层设计上理顺各级政府、各个部门环保工作职责,建立最严格的责任追究制度,明确对环境保护目标责任考核不合格、被实行环境保护区域限批、被依法依规追究责任的单位及负责人实行“一票否决制”。同时进一步加大力度推进环境监督保护和污染治理的体制机制及政策创新,推动排污权有偿使用交易和环境污染责任保险试点,取得新的进展。

三是有效推进了当地突出环境污染问题治理。深入推进湘江污染防治。提出将湘江保护和治理与产业转型、“两型社会”建设、创建工作、城市建设“四结合”,把城市污染问题的治理作为提质工程来抓,力求达到水清、堤固、河畅、景美的目标要求。2013年,全市共投入污染治理资金4.33亿元,完成治理项目274个。2013年,湘江株洲段水质稳定在Ⅲ类,市区集中式饮用水水质达标率(单因子评价)为100%。大气污染防治力度明显加大。先后出台《株洲市落实大气污染防治行动计划实施方案》、《株洲市城市扬尘污染防治管理办法》、《株洲市城区餐饮业油烟污染防治管理办法》、《株洲市大气污染防治联防联控工作实施方案》等政策指导性文件,对机动车尾气、建筑扬尘、工业和第三产业废气实行联防联控,特别是在控制建筑和道路扬尘,全面推行企业清洁生产审核,督促企业脱硫脱硝设施改造,关闭改造和搬迁城内高污染排放企业等方面采取了一系列有效措施,在全年气候条件明显不利的情况下,株洲空气质量保持了明显好于同一城市群中长沙和湘潭的水平。农村环境整治全面推开。推广攸县城乡同治经验,市委、市政府印发《关于加强农村环境综合整治全面推进城乡同治工作的实施意见》,出台《株洲市农村环境综合整治工作考核办法》,对农村环境连片整治示范、生态(乡镇)创建、畜禽禁养区环境整治等工作实行重奖重罚。2013年,仅关闭搬迁禁养区内养殖场即达189家。与此同时,广为人知的株洲清水塘重点区域环境污染治理也取得新的进步,实施重金属污染治理项目21个,制定上报《清水塘老工业基地整体搬迁改造实施方案》,并已获国家有关部门组织的专家评审初步通过,为这一区域下一步的根本整治奠定了基础。

四是较好地促进了地方环境监管能力建设。各级政府加大环保能力建设财政投入,加强环境监管基础设施建设,市和县(市区)两级环境监察、应急、监测、信息、宣教能力建设全面达标,2013年底前全部通过省环保厅验收,成为全省第一个环保能力建设全面达标地级市,为建立全覆盖的、科学有效的环境质量监测和评价体系打下了较好技术基础。同时,在深化政府机构改革的大背景下,市、县环保部门的机构得到完善,人员有所增加。其他有环境监管职责的部门都开始真正重视这一职责的履行,纷纷明确内设机构和人员负责相关工作。

### 试点工作中获得的启示

株洲综合督查试点时间不长,但收到了与以往一般环保督查明显不同的效

果,其原因主要在于这一试点工作的定位及方式方法科学有效,其基础性、综合性特点以及高层次深度介入的工作力度,体现了新形势下环保工作战略转型的客观需要。通过调查,我们受到不少启发:

一是综合督查应成为国家和省级环保部门常用的和主要的工作方式。株洲综合督查试点的最大亮点就在于华南环保督查中心一改过去就环保而查环保、就企业而查企业的作法,把主要着眼点放在了解和检查地方党委政府及各相关部门决策和管理经济活动的过程中贯彻落实国家环境保护方针政策及法律法规上,不仅抓住了环境保护的源头,同时还为基层环保部门创造了良好的外部工作环境。体现了不同层级的环境防联控,特别是在控制建筑和道路扬尘,全面推行企业清洁生产审核,督促企业脱硫脱硝设施改造,关闭改造和搬迁城内高污染排放企业等方面采取了一系列有效措施,在全年气候条件明显不利的情况下,株洲空气质量保持了明显好于同一城市群中长沙和湘潭的水平。农村环境整治全面推开。推广攸县城乡同治经验,市委、市政府印发《关于加强农村环境综合整治全面推进城乡同治工作的实施意见》,出台《株洲市农村环境综合整治工作考核办法》,对农村环境连片整治示范、生态(乡镇)创建、畜禽禁养区环境整治等工作实行重奖重罚。2013年,仅关闭搬迁禁养区内养殖场即达189家。与此同时,广为人知的株洲清水塘重点区域环境污染治理也取得新的进步,实施重金属污染治理项目21个,制定上报《清水塘老工业基地整体搬迁改造实施方案》,并已获国家有关部门组织的专家评审初步通过,为这一区域下一步的根本整治奠定了基础。

二是综合督查基本着眼点应放在推动党委政府运用综合手段整体加强环境保护和生态文明建设。株洲的实践告诉我们,综合督查需要多层次全方位介入,既包括党委政府及其相关职能部门,也包括企业和社会相关方面,但它的主要着眼点应放在党委政府决策和管理经济发展这个层面。要从党委政府如何处理经济发展和环境保护的关系,如何落实国家保护环境的经济、财税、金融及科技等政策和法律法规,如何理顺和强化负有环境保护各职能部门的责任,如何有力地推进实施方案,并已获国家有关部门关心的突出环境问题等方面深入调研、综合分析,提出针对性建议,推动形成在地方党委政府统一领导下各级相关部门社会各界齐抓共管环保工作的格局。

三是运用综合督查手段需要环保部门工作人员拓宽工作思路,转变工作方式,提高综合素质。相对以往的督查方式,综合督查从目标定位到方式方法都是个大的转变。要适应这种转变,对于国家环保督查机构的工作人员来说有个从技术型为主向综合性转型的问题。对省级环保部门的工作人员来讲,更有个开阔思路、全面提高综合素质的问题。尤其要加深对国家宏观经济政策、产业政策、综合性法律法规的了解,从工作方式方法来说,不仅要学会和企业打交道,更要学会和党委政府及相关部门打交道。

作者系湖南省环境保护厅厅长

### ◆季昆森

中共中央总书记习近平在去年12月召开的中央经济工作会议上强调,要注重永续发展,转变农业发展方式,发展节水农业、循环农业。

安徽省发展循环农业过程中涌现出许多先进典型,但他们在实践中也碰到了许多新问题。鉴于此,笔者认为,要想进一步提升经济效益、社会效益、生态效益,必须要有新思路。一个新的举措就是把一些有特色、有优势、成效显著的循环农业先进典型模式、技术和经验组合起来,取各家之长,也可以称为大农业循环。在此基础上,还可以将大农业循环进一步优化为多功能大循环农业。这样更有利于人们抓住实质,抓住要领,便于操作。

何谓多功能大循环农业?党和国家领导人多次强调,要加快构建现代农业产业体系,培育与生态保护、休闲观光、文化传承等密切相关的循环农业、特色农业、乡村旅游和农村第二第三产业等,发挥农业多种功能,提高产业竞争能力和农业整体效益。

推进多功能大循环农业,是将各地各类循环农业先进典型进行集成、组装、配套,不仅是第一产业的循环,而且是一、二、三产业融合的循环;不仅是种养业的循环,而且是种植业、养殖业、微生物产业之间的良性循环,做到种植业、养殖业、微生物产业、加工业、营销业、旅游业联动发展,融合发展,各产业有各自的循环,又有相互间的大循环。在发展多功能大循环农业过程中,将会不断破解发展中的难题,不断有所创新,产生意想不到的效果。总之,这种融合发展不是农村各种生产要素的简单相加,而是起到相互叠加融合的放大效应。

多功能大循环农业可以用图形表述出来。用14个大、中、小圆分4层组成一个整体的循环图:第一层是1个大圆,代表整体联动的大循环;第二层是6个中圆,分别代表种植业、养殖业、微生物产业、加工业、营销业、旅游业;第三层是1个中圆;第四层是6个小圆,分别代表循环经济、创意经济、服务经济、科技、文化、金融。这14个大、中、小圆相互间都是相切的,环环相连,环环相扣,环环相通,形成整体的多功能大循环。

钱学森教授指出,我们掌握的学科跨度越大,创新程度也越大。而这里的障碍是人们习惯中的部门分割、分隔、打不通。而大成智慧学却教我们总揽全局,洞察关系,促使我们突破障碍,做到大跨度的触类旁通,完成创新。经常运用联系、交叉的方法,把乍看起来毫不相干的事情,联系、交叉起来,往往会产生突破常规、破解难题的新创意、新思路。

发展多功能大循环农业是一项开创性的事业,是从根本上破解“三农”难题,建设现代农业的一个重要举措。做好这项工作,还面临

很多困难。但只要深化认识,统一思想,加强领导,依靠群众,坚持精诚合作、市场机制的原则,采取切实有效的措施,帮助解决实际问题,整合目标,整合力量,整合认识,整合技术,整合资源,整合资金,形成整体效应,就能达到不断变废为宝,化害为利,不断降低生产成本,不断减少环境污染,不断优化生态环境,不断扩大劳动就业,不断增加农民收入,不断提高资源产出率,不断提升农业的整体效益和竞争力的目标。

作者系安徽省循环经济研究院院长

## 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039

### ◆王政

作为新兴工业大国,环境问题和能源问题在我国日渐突出,实行低碳发展,保护生态环境是我国实现可持续发展的重要选择。

从政策层面来看,我国发展低碳经济相关的产业政策和法律法规保障体系并不完善,所需的财税扶持政策体系尚不健全。这将会极大地阻碍政府在经济结构调整中引导作用的发挥。因此,政府应自上而下建立并完善一整套有利于建设资源节约型、环境友好型社会的税收政策体系。

### 国内外环境税制现状对比

目前,我国保护环境税制建设还较为落后。在政策制定方面,我国还没有绿色环保的意识,现行税制体系中还没有专门的环境税种。现有税制的绿色化、环保化程度较低,不能非常有效地起到环境保护的正效应。

目前的税制结构体系中与环境资源相关的税种有资源税、土地增值税、消费税、增值税、城镇土地使用税、企业所得税、车辆购置税、车船税、耕地占用税等,这些税种在增加政府收入方面确实发挥了很重要的作用,但是由于税制整体绿色化不够,未能起到引导社会节约能源、保护环境的积极作用。进行税制的绿化改革势在必行。

而发达国家的环保税制已有上百年的历史,相对比较完善,特别是近年来为了应对全球气候变化和能源紧张形势,发达国家基本上都制定了以低碳为目标的新的经济发展模式,开始了向低碳经济转型的战略行动,并在税收政策等方面进行了一系列的调整。

以丹麦为例,丹麦政府在1991年开征碳税,按行业不同对交通事业、商住用电、轻工业、重工业分别设计了高低不同的碳税税率,其节能减排效果明显,从1990年~2005年的15年间,

### 探索与思考

丹麦能源消耗总量基本保持稳定,但从能源消耗结构来看,煤和焦炭以及燃油等高二氧化碳排放的能源消耗比重逐步降低,天然气和太阳能、风能等可再生能源等低碳清洁能源的使用逐步增加,二氧化碳排放也呈逐年减少态势。

有数据为证,未实行碳税前的1990年,丹麦的能源工业碳排放量为5270万吨,2005年能源工业碳排放量为4940万吨,总量减少了340万吨,降幅为6.45%。1990年,电力生产二氧化碳的排放量每千瓦时为937克,2005年为517克,减少了420克,降幅为44.82%。可见碳税的征收对丹麦能源结构的低碳调整产生了积极影响。

### 我国环境税制体系的构建思路

经济发展和资源环境之间的矛盾问题是中国经济高速发展所面临的不可回避的问题,因此环境税制的设计一定要能使税制制度从宏观上对生产方式产业结构,微观上对企业的生产或居民的消费行为产生积极影响,促使其选择低碳环保的生产和生活方式。

按照目前的中央、地方的分税体制,除个别地区以外,目前我国税收政策的制定需要由国家统一实施。笔者认为,我国的绿色税收设计的总体思路应为:中央政府首先从整体上制定统一税制,负责全国性和跨区域性的税收管理工作;在统一税制的前提下,赋予地方政府在某些

地方税种上的自主权,并实行严格管理。地方政府可以根据本地区实际情况,在税法允许范围内特别是一些地方税种的实施中,制定一些配套税收政策以保证环境税制的顺利推行。也可以在一些地方先行试点,取得经验后再在全国推广。

构建我国环境税制的具体内容主要包括绿化现有的税种,加大节能环保、低碳发展方面的税收优惠力度,开征新的环境税税种3个部分。

### 一是绿化现有的税种。

首先,从目前发展低碳经济的需要来看,应当对资源税进行绿化。资源税是调节资源合理利用最直接的税种,但目前资源税的设计比较简单,征税范围比较狭窄,税率较低且主要采用定额税率,不能很好地起到节约资源的作用。因此,应对资源税进行调整。一方面,扩大征收范围。我国资源税征税范围目前仅限于原油、天然气、原煤、各种金属非金属矿产品和盐,而世界目前开征了资源税的国家一般征税范围都比较宽泛。因此,我国应当适时逐步扩大资源税的征收范围,应将森林资源、水资源等严重短缺或遭受严重破坏的资源纳入征收范围。

另一方面,改变计税方法。目前资源税偏低的单位税额不足以影响纳税人的经济行为,不利于产业结构的优化。因此,在理顺资源价格体系的同时,应该实行比例税率,实现价税联动。实行差别税率,对诸如原油、天然气等不可再生的稀

缺性资源实行较高税率,通过税负转嫁提高资源产品的销售价格,迫使企业使用节能设备或者减少资源的使用量,提高资源的使用效率。2011年11月1日开始,原油和天然气的资源税实行从价定率计征办法,下一步应考虑将其他应税产品从量定额征收改为从价定率征收或从量与从价结合的方式。

其次,进一步绿化消费税。消费税主要对生产者征收,再通过税负转嫁提高终端价格,以影响消费者的使用。消费税的绿化一方面要扩大征税范围,将一些容易给环境带来污染的消费品如塑料袋、电池等纳入征税范围;另一方面,应对现有应税产品进行结构优化,例如,可借鉴小汽车按照排量大小实行差别税率的做法,按尾气排放量实行差别税率。达到国Ⅳ或国Ⅴ排放标准的税率低于国Ⅲ,混合动力汽车可以适当减免税,电动车继续免税。对于烟酒征收的税率也应当继续提高,以实现控烟控酒的目的。对木制一次性筷子和实木地板则可以将有5%的税率提高至10%,以保护森林资源。

第三,进一步发挥车船税和车辆购置税的作用。近年来,我国机动车数量呈爆炸性增长态势,虽然方便了人们的生活,但也带来了严重的污染和交通拥堵问题。因此,必须进一步调整车船税和车辆购置税,使其充分发挥调节作用。建议改革现有车辆购置税,实施差别税率,以排气量作为依据,节能和小排量的车辆购置税可以

在现行税率的基础上适当减低,如减为5%,而高耗能或超过3.0以上的大排量的机动车可以参照消费税大幅度提高征收标准,如增加为20%的税率等。同时应拿出部分增加的收入作为治理空气污染的专项资金,专款专用。

### 二是进一步加大节能环保、低碳发展方面的税收优惠力度。

在直接税方面,2008年颁布的《企业所得税法》已经规定了环境保护、节能节水项目的所得实行三免三减半的优惠,综合利用资源收入可以减按90%计税,今后可以加大优惠力度:比如对于企业的固定资产投资,如果是用于治理污染和保护环境方面的,可采用缩短折旧年限、采用年数总和法或者双倍余额递减法来加速折旧;环保和治污方面的技术改造费用、购入的无形资产等允许税前一次性列支并加计扣除;对于投资开发荒山、荒地、荒漠的企业,给予两免三减半的所得税优惠;对企业进行环保和治污方面的捐赠,可以全额税前扣除;对环保科研成果的转让减征或免征所得税。而对于个人在环保和治污方面的所得可以免征个人所得税。

在间接税方面,目前我国流转税在资源综合利用、再生资源等方面有一些优惠政策,今后可以继续加大这方面的政策倾斜:比如扩大优惠企业和优惠产品的范围,对专门从事环境保护和污染治理的企业、利用“三废”为主要原料进行生产的企业可免征增值税和营业税,或者实行即征即退政策,对于销售通过环保节能认定的产

# 多功能大循环农业大有可为

很多困难。但只要深化认识,统一思想,加强领导,依靠群众,坚持精诚合作、市场机制的原则,采取切实有效的措施,帮助解决实际问题,整合目标,整合力量,整合认识,整合技术,整合资源,整合资金,形成整体效应,就能达到不断变废为宝,化害为利,不断降低生产成本,不断减少环境污染,不断优化生态环境,不断扩大劳动就业,不断增加农民收入,不断提高资源产出率,不断提升农业的整体效益和竞争力的目标。

资金相对不足在很大程度上制约了环保事业的发展,可以选择在适当的时机开征专门的环境(保护)税种,并对筹措到的资金实行专款专用。

首先,可以征收环境(保护)税。很多发达国家已经针对污染环境的行为、产品和原材料开征了专门的环境税,我国也可借鉴发达国家的经验开征此类税收。这一税种适宜在流通环节征收,根据我国的实际情况可选择在零售环节实行价外课征,在销售发票上分列价税,使负税人——消费者一目了然。开征初期,课征范围不宜太宽,税率不宜过高。

其次,可以征收碳税。目前很多发达国家开征了碳税,其目的是为了保护环境,希望通过削减二氧化碳排放来减缓全球变暖。作为碳排放大国,我国开征碳税能很好地弥补现行消费税的不足,能促进能源结构合理调整,最大限度地减少各种污染物排放,是解决我国目前面临的能源环境问题、实现低碳发展比较理想的政策手段。

第三,可以征收污染税。针对日趋严重的排污问题,我国可试行污染税,以排放单位和个人为纳税人,对其排放的废水、废气、废渣等污染物课征。征收办法区别企业与个人。对企业排放的污染物,按实际排放量采用定额税率征收。实际排放量如果不能确定,则可根据产量等相关指标测算其排放量。

对居民则以其排放的生活废水作为主要征税对象,以居民用水量作为计税依据,实行从量定额课征。

结合国外经验和我国实际国情,我国新开征的碳税、污染税等环境税收入应该专款专用。只有将环境税款全部用于环境保护的公共支出方面,才能真正发挥环境税的调节作用。

作者单位:广东外语外贸大学