

长缨在手缚苍龙

——从陈吉宁部长“展望十三五”报告看“十三五”时期的环境保护

夏光

随着我国进入全面建成小康社会决胜期,人们更加关切如何补齐生态环境这个短板?4月19日,环境保护部部长陈吉宁在“展望十三五”系列报告会上作了《以改善环境质量为核心补齐生态环境突出短板》的报告(以下简称“报告”),展示了“十三五”时期环境保护工作的总体布局,承上启下,鼓舞人心。“十三五”是环境保护决战之期和转折之期,任务艰巨,前景可期。

日益增强的环境保护国家意志

党的十八大以来,中央做出了一系列环境保护重大部署,逐步形成了一个比较周密的环境保护顶层设计体系。

首先是高瞻远瞩的环保理念。习总书记关于生态文明和环境保护的一系列论述是系统的认识和方法论,“绿水青山就是金山银山”实际上是关于当前我国人与自然关系、环境与经济关系的哲学理念和伦理基础。《报告》指出,“两山论”等重要论述把发展观、执政观、自然观内在统一起来,融入到新时期我们党的执政理念、发展理念中,成为全党的共同意志,为解决生态环境问题指明了前进方向,提供了强大动力。

其次是周密系统的战略布局。中央出台的《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》等,都是关于生态文明建设的总体设计和完整部署,使环境保护处在更加鲜明和重要的战略地位之上。《生态环境监测网络建设方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》、《环境保护督察方案》、《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》等则给环境保护提供了更加有力的手段。《国民经济和社会发展规划“十三五”规划纲要》则将绿色发展作为五大发展理念之一,从发展绿色经济和加强环境治理两个方面做出了系统部署。

第三是全面深入的制度创新。新的《环境保护法》和《大气污染防治法》大幅度提高了对政府、企业和公众的环保约束和责任要求,也赋予社会公众更多的环保权利。《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》降低了环境污染入罪的门槛。《关于支持环境监察体制改革实施意见》、《国家环境质量监测事权上收实施方案》、《关于推进环境监测服务社会化的指导意见》、《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》、《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》、《环境保护综合名录(2015年版)》、《环境保护税法(征求意见稿)》等都体现了深化环境保护改革的方针。

第四是稳扎稳打的落实途径。国家层面到落实中央生态文明和环境保护部署进行了更加细致的工作安排。大气、水、土壤污染防治行动是环境保护的三大战役,每个行动计划都把任务落实到地方和部门。例如《水污染防治行动计划》共包含238项具体治理措施,从水源到水龙头全管,分配到国家发展与改革委员会、工业和信息化部、住房和城乡建设部、水利部、环境保护部等十多个部门,都必须有硬措施才能完成硬任务。住房和城乡建设部等部门负责城市黑臭水体的整治,已经提出了具体的实施方案。《生态环境监测网络建设方案》、《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》、《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》都是本着试点先行、探索前进的原则推进工作。

日益增强的环境保护国家意志得到了全社会的积极响应和支持,在当今社会不断变化的社会热点中,环境保护、绿色发展、生态文明始终是大众关注的话题,这是推动环境保护的坚定的思想和行动基础。

环境保护的新发展

“十二五”时期,各地和各部门积极落实中央环境保护的总体部署,逐步形成了一个以改善环境质量为核心,以向环境保护宣战为主战场的环境保护施政体系,并在实施中取得了明显成效。

一、积极推进经济发展的绿色化改造。从经济结构调整和生产技术进步中减轻环境污染是环境保护的首要选项。2011年~2014年,我国累计淘汰火电装机2365万千瓦,淘汰炼铁产能7700万吨、炼钢7700万吨、水泥6亿吨、造纸2900万吨、制革3200万标张、印染100亿米,提前一年完成重点行业淘汰落后产能任务。国家层面审批项目环评文件1164个,对153个不符合条件项目不予审批,涉及总投资7600多亿元。2015年底启动了燃煤电厂超低排放改造工程,对完成超低排放改造的现役燃煤火电机组上网电价每度电补贴1分钱,新建超低排放机组补贴0.5分钱。

二、以绿色城镇化保障和支持环境保护。在城镇化的大趋势下,把积极推进绿色城镇化、提高城乡环境治理和生

态保护能力作为环保应对之策。我国已建成发展中国家最大的空气质量监测网,全国338个地级及以上城市全部具备细颗粒物(PM_{2.5})等6项指标监测能力。2015年底,中国的城镇污水日处理能力由2010年的1.25亿吨增加到1.82亿吨,已成为全世界污水处理能力最大的国家之一。

建成自然保护区2740个,总面积约占陆地国土面积14.8%,85%的陆地生态系统类型和野生动植物得到有效保护。16个省(区)开展生态省(区)建设,1000多个市(县)开展生态市(县)建设。中央安排专项资金275亿元,在23个省(区、市)开展农村环境连片整治示范。支持7万个村庄实施环境综合整治,1亿多农村人口直接受益。

三、实行从严从紧的法治管理和政策约束。2011年~2014年,联合多部门开展环保专项整治行动,全国共出动执法人员924万余人(次),检查企业362万余家(次),查处环境违法问题3.7万件。司法系统也积极介入环境保护领域,《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(2013)降低了环境污染案件刑事犯罪的门槛,2015年全国移送行政拘留案件2079件,移送涉嫌环境污染犯罪案件1685件。发布国家环保标准493项,对重点地区重点行业执行更加严格的污染物特别排放限值。

2015年开始实施的新的《环境保护法》显著提高了政府、企业、公民环境责任、义务和权利,这是长期以来全社会共同认识到改善环境必须调整社会利益关系即实行严格法治的结果。2015年是新环保法实施年,共检查企业177万家次,查处各类违法企业19.1万家,责令关停取缔2万家、停产3.4万家,限期改正8.9万家。实施按日连续处罚715件,罚款数额达5.69亿元;实施查封扣押4191件、限产停产3106件。各级环境保护部门下达行政处罚决定9.7万余份,罚款42.5亿元,比2014年增长了34%。公布了74个典型环境违法案例。

四、建立落实责任和联防联控的体制机制。近一年来一个显著的变化是加大了对各级地方人民政府的环保督政力度,通过约谈制度落实地方政府的环保责任。2015年对15个市级政府主要负责同志进行了公开约谈。对163个市开展了综合督查,对31个市进行了约谈,对20个市县实施了区域限批,对176个问题进行了挂牌督办。约谈制度实际上改变了环境治理的着力点,从督企转向了督政,使地方政府受到很大压力,有的采取了对企业进行大范围停产治理的狠招。

环境问题的区域性特点促使各地采取了合作治理新模式。京津冀、长三角和珠三角等重点区域都建立了区域联防联控协作机制。例如在京津冀大气污染防治中,成立了协调领导小组,统一规划、标准和预警,在“2+4”城市(北京、天津、保定、廊坊、唐山、沧州)确定在两年之内主城区不烧散煤。在特殊的时候如阅兵等,比京津冀更大范围的区域(包括鲁晋蒙等)都协作进行限产减排等统一行动。

五、注重采取源头预防和风险管控的措施。生态环境具有脆弱性和系统性特点,有些生态环境退化可能难以修复而产生永久性损害,因此在环境治理中预防性措施处在优先地位。近年来加快落实环境功能区划和生态保护红线,制定了《关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见》、《生态保护红线管控试点方案》和《生态保护红线划定技术指南》等,全国已有6个省(市)已基本完成第一批生态红线划定工作。

环境影响评价是预防硬措施。国家层面完成西部大开发、中部地区发展战略环评。形成《规划环境影响评价条例》修订建议,研究制定《规划环境影响评价责任追究实施办法(试行)》等,启动了京津冀、长三角、珠三角区域战略环评。2015年拟开工的30个重大水利工程项目,已全部完成环评批复。国家层面批复项目环评文件159个,涉及总投资1.5万亿美元;不予审批21个,涉及总投资1170多亿元。

六、加强运用现代科技手段推进环境治理。环境治理是高度复杂的系统管理工作,随着互联网、大数据等现代科技手段的兴起,环境治理也获得了新的支持条件。例如,为何在不断加强产能压缩和严格环境执法的情况下,近年来秋冬季节仍然连续出现大范围雾霾现象?为此进行了大规模的追踪观察和模拟实验研究,发现受强厄尔尼诺现象影响,近年来冬季的气象条件要差很多,混合层高度有时下降到只有200米甚至100米,湿度却达到90%以上,平均提高了20%左右,风速却比常年同期偏低5%左右,人努力而天不帮忙,雾霾治理比较困难。通过分析也发现,过去采取大的应对雾霾措施主要集中在针对大型企业方面,现在发现大量存在的燃煤散烧影响很大,一吨散煤燃烧排放的污

染物强度是正常的电厂排放的5倍~10倍。环境保护部把每一次重污染天气都当做一次重要的社会实验,组织专家、组织监测,去进行全方位的采样分析。

七、积极推动社会公众参与环境保护。发布了《关于加快推动生活方式绿色化的实施意见》,及时主动公布空气、水环境质量等与民生密切相关的环境信息,发布重点排污企业和违法排污企业名单,印发《建设项目环境影响评价信息公开机制方案》。出台《环境保护公众参与办法》,在环境保护部网站设立了“部长信箱”,开通了“12369”环保微信举报平台,收到并办理举报超过1.3万件,受理群众电话及网上举报1145件,全部按期办结。新环保法的一个重大突破是把“信息公开和公众参与”作为单独一章,大幅增加了公众参与环境保护的权利。

5年来,全国环境治理的效果是显著的。全国地表水国控断面劣V类比例由2010年的15.6%下降至2015年的8.8%,大江大河干流水质稳步改善。首批实施新环境空气质量标准的74个城市细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度同比下降14.1%,酸雨面积已恢复到上世纪90年代水平。2015年全国化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放总量同比分别下降3.1%、3.6%、5.8%、10.9%。“十二五”减排目标超额完成,全国环境质量总体趋好。同时,中国也积极参与国际环保工作,对全球环境的改善做出了贡献。

实施“整体优化”的环保战略

《报告》指出,“十三五”仍然面临着“环境污染重、生态受损大、环境风险高”的严峻局面,各种制约环境质量改善的压力和挑战因素还很多,因此“十三五”仍然是环境保护负重爬坡的阶段。“十三五”环保工作的总体思路是“11355”,即紧紧抓住改善环境质量这个核心,实行最严格的环境保护制度,突出重点打好三大战役,提高环境管理五化水平,推动落实5个方面的重大任务(以改革环境治理基础制度为动力,加快构建绿色发展的内生机制;以建立健全环境预防体系为抓手,切实优化生态文明建设的空间格局;以法治和标准为牵引,积极推进供给侧结构性改革;以生态环境质量改善为底线,加大环境风险防控力度;以社会共治为路径,大力推进生产生活方式绿色化)。

可以看到,这个思路力图把环境保护工作的着力点深入到经济、政治、社会、文化发展和生态(国土)治理之中去,努力使这些领域向着资源节约和环境友好方向转变,在此基础上建立起环境与发展的良性关系,从根源上解决环境问题。这是一个在中央总体布局指导下,总结国内外经验形成的环境保护长期战略思路,我们可称之为“整体优化”的环保战略。

“整体优化”的环保战略就是强调从系统论的角度观察和理解环境问题产生的根源,通过对发展方式的优化寻求对环境问题的彻底解决方案,而不是在发展进程之外简单附加一个“环保”体系去解决环境问题。我国过去处于经济高速增长阶段,环境保护难以对经济发展进行整体优化。现在我们进入经济新常态,具备了与发展方式进行全面绿色化改造的条件。

“整体优化”环保战略的主线是绿色发展。《报告》指出,“绿色发展是一场涉及生产方式、生活方式、思维方式和价值观念的重大变革,是具体的、生动的、广泛的,而不是抽象的、枯燥的、单一的。它将引导企业家主动采取绿色生产方式,鼓励公众自觉践行绿色生活方式,推动形成人人节约资源、保护环境的社会风尚。”就是说,绿色发展作为一种发展理念,是把环境需要与发展需求统一在一起的,既不能牺牲环保促发展,也不能牺牲发展搞环保,出路是改革一切不符合绿色化要求的发展方式。

“整体优化”环保战略追求多重环保目标。以改善环境质量为核心,不是以改善环境质量为唯一。环境保护的主要目标是建设环境友好型社会,因此在环境质量目标之外还要有制度目标和人文目标。制度目标是指完善与环境保护有关的一切人与人之间关系的制度安排,包括正式制度(法律、法规、政策、规则、标准等)和非正式制度(道德、意识、习俗、宗教、惯例等)。人文目标是指个体和公众的环境保护意识、素质和能力的提高和发展。靠大量花钱是可以改善环境的,但如果没有制度的进步和人的发展,那么这种环境改善不容易持久。

“整体优化”环保战略要求“五位一体”,即把环境保护的要求贯穿到经济、政治、文化、社会发展过程中,构建政府、企业、社会共治的环境治理体系。一是发挥我国特有的政治优势,增强党和国家对环境保护的政治领导力。采取绿色导向的干部任用制度,优先提拔重用绿色发展和环境保护方面政绩

突出的干部,同时严格追究造成生态环境损害的领导干部。强化中央对各级政府和各个部门的环境保护问责制。增加环境主管部门参与经济决策的渠道和话语权。强化各级人民代表大会和政治协商会议对环保工作的立法、监督和问责职能。二是实行环境优先方针,以保护环境优化经济发展。实行从紧和严厉的环境保护政策,优先进行环保立法和编制发展规划,并以此作为制定国家和地方发展规划的基础。加快淘汰重污染的落后产能,优先发展绿色产业、环保产业、清洁生产和循环经济。三是开发民间能量,提升社会力量在生态环保中的作用。使环境保护优先惠及民生,把解决影响群众健康的突出环境问题作为工作重点,改善群众生存环境,尤其是让群众喝上干净的水和呼吸清洁的空气。扩展并保护公众的环境权益,将公民环境权写入宪法。加大公众对政府环境保护工作的监督力度,鼓励新闻媒体发挥监督作用。四是发扬天人合一的优秀文化传统,提升全社会生态文明意识。将生态价值观纳入社会主义核心价值观体系,强化企业的社会责任感和荣誉感,激励激发企业家的环境“慈善”之心。形成道德文化制度,提高全社会生态环保的自觉行动能力。

“整体优化”环保战略需要三大政策支持,即从严从紧的管制政策、绿色发展的激励政策、全民行动的社会政策,它们代表了环境保护的三种新形态:强势环保、智慧环保、人民环保。其中,从严从紧的管制政策主要通过产业限制政策、环境管制政策、司法管制制度、责任追究制度来实现。绿色发展的激励政策由环境资产产权制度、鼓励性产业政策、支持性技术经济政策等来实现。全民行动的社会治理政策由建设“社会义务体系”和建设“社会权利利益体系”来实现。

“整体优化”环保战略需要改善环境治理体系。《报告》在“十三五”环境保护指导思想中提出了“不断提高环境管理体系化、科学化、法治化、精细化和信息化水平,加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化”的要求,并提出了开展中央环保督察、上收监测事权、省以下环保机构监测监察执法垂直管理、建立固定污染源排放许可制,推进环保产业市场化合作、政府购买服务、第三方治理等改革事项。这是十分重要的部署,因为环境治理体系不完善和环境治理能力不足是当前环保工作的主要困难,是实现2020年生态环境质量总体改善目标最突出的短板。

改善环境治理体系和提高环境治理能力,有许多重要工作,以下4项是比较紧迫和突出的任务:察情,即掌握信息,为环保决策和管理提供可靠的基础。优先进行环境信息系统建设,解决既信息缺乏又多头建设的问题。立威,即严格执法监管,树立强势环保形象。打好气水土污染防治“三大战役”是环保立威的不二法器。健序,即加快改革,建立和完善环境保护制度体系。要赋予环境资源以经济价值,实现环境资源优化配置。树人,即进行环境社会建设,培育一代生态文明新人。把生态文明纳入社会主义核心价值观体系,提高全社会的环境主动意识和自觉行为。

跨越“环境卡夫丁峡谷”

强大的国家意志、系统的顶层设计、务实的工作部署,《报告》向我们展示了“十三五”环境保护的谋篇布局和光明前景。“十三五”要实现生态环境质量总体改善的目标,这是我国环境保护的历史性转折,标志着我国一直存在的环境质量恶化的趋势开始发生逆转,从环境质量低谷走向环境质量改善的山峰。

这个转折的意义是重大的。在传统的发展方式下,两山之间存在一个生态损害和环境污染的“低谷”,我们过去跌入了资源环境代价过大的谷底。这是一个“环境卡夫丁峡谷”(“卡夫丁峡谷”因公元前三百多年罗马军队在此战败而成为人们比喻灾难、困难和挑战的代名词)。跨越“环境卡夫丁峡谷”就是要尽量减少资源环境代价,实现绿水青山和金山银山的统一。过去我们苦苦寻求而不可得,“十三五”使我们看到了曙光。

今日长缨在手,何时缚住苍龙?我国是同时具有人口多、资源紧、经济强特点的国家,人与自然的十分紧张,追求绿色发展的责任感和紧迫感更为强烈,也必将走在全球绿色转型中走在前列。从这个意义上说,我国“十三五”绿色发展和环境保护的成果,不但对我们自己意义深远,而且还将通过“一带一路”等战略对其他地区产生作用,其意义是世界性的,如同美国已故诺贝尔经济学奖获得者罗纳德里·科斯所说的“中国的奋斗就是全人类的奋斗”。

作者系环境保护部环境与经济政策研究中心主任

探索与思考

创建绿色文明示范工程要制度化

◆张修博 韩丽荣

陕西省绿色文明示范工程创建活动已开展十余年,是一项动员全社会各行各业、广大公众关心、支持和参与环境保护的示范性工程,是建设生态文明和创新全民环境教育的良好载体,对于改善环境质量和建设美丽中国,具有重要的意义。如何推进绿色文明示范工程创建活动常态化、制度化?结合自身参与陕西省绿色创建工作的实践,笔者有以下几点思考。

深化创建理念

首先,推动绿色文明示范工程理念深入人心。强化对生态文明建设重大决策部署的宣传教育,大力传播绿水青山就是金山银山等价值理念,切实增强全民节约意识、环保意识、生态意识。提高公众生态文明社会责任感,积极培育生态文化、生态道德,使生态文明成为社会主流价值观。引导公众履行环境保护社会责任和义务,使绿色生活、勤俭节约成为全社会的自觉习惯。

其次,准确把握绿色文明示范工程的实践要求。自律是绿色文明示范工程理念的主线,时刻秉持节约优先、环保优先,强化绿色意识。创建是绿色文明示范工程理念的支撑,在各社会、群体单位,渗透绿色发展理念,植入环境管理制度。激励是绿色文明示范工程理念的助力,注重发现和宣扬良好创绿实践,培育人人参与环境保护的氛围。

陕西省榆林市十分注重教育引导,通过组织专题会议、培训和检查验收等时机,耐心细致做宣传。从创建绿色文明示范工程的含义、种类、特征到绿色文明的发展史、国际动态,多种途径反复讲解,使公众对创建工作有了更深刻的认识。

健全创建体系

绿色文明示范工程创建活动是一项全民环境教育项目,需要社会各界共同参与。因此,必须建立政府主导、部门联动、全民参与的创建工作管理体制。

成立专门领导小组。绿色文明示范工程创建活动在地方政府领导下,明确各部门职责分工,定期组织召开会议,及时协调解决创建工作中出现的问题。陕西省咸阳市成立了以主管副市长为主任,宣传部、环保局等部门组成的创建绿色文明示范工程组委会领导小组,实行环保部门重点抓、主管部门配合抓、政府全面抓的创建领导体制。

加强创建骨干队伍建设。要建立一支热情高、作风好、能力强的创建管理队伍,注重在基层各单位、社会各行业中培养会宣传、懂业务、善组织的创建力量,形成全方位的创建人才网络。加强对创建管理者和创建参与者的培训力度,使其不断更新理念、学习知识、掌握方法、提升能力。

应明确乡镇环保职能职责

◆刘贤春 王保群

《环境保护法》规定,地方各级政府对本行政区域环境质量负责。乡镇处在环保工作落实的最前沿,乡镇干部对本区域情况熟、与群众关系熟、对工作路数熟,环境问题发现快、看得清,对开展乡镇环保工作具有重要作用。

随着工业化、城镇化速度加快,农村环境压力不断增大,乡镇政府对环保工作的作用不能小觑。当前,国家层面并未对乡镇环保职能职责、法定权限、工作机制、失责追究等方面加以细化,乡镇开展环保工作缺乏动力、压力和能力,成为改善环境质量的短板,亟待补齐。

为此,笔者提出如下建议:一是明确乡镇环保功能。应从法律法规层面细化乡镇政府的环保职能。笔者认为,乡镇环保职能应包括:贯彻执行国家环境法律法规、政策、制度、标准、技术,负责本行政区域环境规划、环境基础设施规划、项目规划编制与实施,协助推进区域污染防治、污染治理,开展大气、水、土壤治理、垃圾处理,确保饮用水水源安全。

二是确定乡镇环保重点。乡镇因所在区位、自然条件、主导产业等情况不同,环保工作重点与方向应有所不同。工业基础好的乡镇,应突出

有效纳入单位绩效评估。把绿色文明示范工程作为环境保护工作乃至全面建成小康社会工作的切入点,列入地方各级政府和相关部门整体工作中,纳入地方各级政府、部门和单位目标管理考核体系,并作为各地创建环境模范城等工作的重要指标之一。

积极融入社会力量。要坚持整体发展、共同参与、循序渐进和灵活多样的原则,融合各种力量,充分发挥全社会的环保潜能,形成多维立体创建体系。

拓展创建范围

扩大创建规模。不断总结创建绿色社区、绿色村庄、绿色企业、绿色学校的经验,并大力推广。按照企业抓管理、学校抓教育、社区抓家庭、村庄抓生态的创建思路提出具体计划,使创建工作全面展开。

延伸创建范围。在创建绿色学校、绿色社区、绿色企业和绿色村庄的传统四绿基础上,不断在其他行业延伸和拓展,重点是机关、商场、酒店、饭店、医院、车站、景区等窗口单位,使绿色文明示范工程覆盖各行各业,助推广大群众生活方式绿色化。西安市创建活动蓬勃发展,现已延伸到9个领域13个行业,大大提高了公众的环境意识,改善了市容市貌和人居环境。

建立公众参与机制。地方政府要建立环境信息公开平台和相应机制,实时主动公开环境信息,让公众了解当地环境状况。咸阳市为吸引更多公众参与环保活动每年举办“环保杯·生态文明”摄影大赛,为公众参与环保提供有效载体。

发挥示范单位辐射作用。让绿色文明示范单位在本地区、本行业大力宣传“创绿”活动的重要意义,普及有关知识,以点带面辐射全局,营造良好的氛围。

完善保障措施

建立创建活动激励机制。将创建工作有关经费纳入地方各级政府、部门和单位工作预算,逐步建立创建活动激励机制。省、市、县都拿出一定的经费,奖励和鼓励创建活动先进单位和个人,并对经济欠发达地区开展此项活动给予相应扶持和帮助,形成抓点带面、条块结合、平衡发展的局面。

完善创建活动配套政策。地方各级环保部门要将绿色文明示范工程创建活动纳入现有工作体系,积极推动有关部门完善配套措施,引导社会群体落实相关责任。

构建创建活动信息平台。不断健全创建网络体系,为公众参与环保活动提供必要的信息、资料、培训、交流等条件、机会和场所,使公众保护环境、改善生态、节约资源、绿色消费的意识和行为渗透到生活和工作之中。

作者单位:陕西省环保厅宣教中心

.....