

## 书评

## 大气治理需立足统筹与创新

◆吴平

孙华臣主编的《雾霾防治与经济结构优化路径:“鱼”和“熊掌”何以兼得》一书,从经济发展和环境保护的理论关系入手,运用大量统计数据,从全国、地区、行业、重点城市等视角比较分析了我国雾霾污染的分布特点,从要素形成机理上揭示了产业结构重型化与雾霾频发的深刻联系。在此基础上,采用数理统计分析方法和探索性空间数据研究方法,从雾霾污染的空间特征、能源消费总量控制、能源消耗强度和二氧化碳排放强度约束等角度,研究了雾霾防治与经济结构优化的路径,提出了具体的对策措施。

近年来,我国多地雾霾频发,且影响范围广、持续时间长,引发社会关注。公众从以前的调侃、打趣的论调,到现在开始质疑、反思、探求真相:雾霾究竟怎么治?然而,穹顶之下,一些有车族似乎更愿意继续开车,赶往工厂、公司,为GDP添砖加瓦。这似乎成为一种长期均衡——雾霾会导致更严重的雾霾。这种消极均衡的成立条件很明显,就是追求利润最大化的工厂和企业继续用老的方式存活,没有约束。这些听来怪诞,却着实反映了当前经济结构优化的迫切性。一方面,经济发展方式加快转变,新的增长动力正在孕育形成;另一方面,发展不平衡、不协调、不可持续问题突出,诸多矛盾叠加、风险隐患增多的挑战依然严峻。雾霾频发,经济结构优化的动力也呼之欲出。

本书作者秉持一种积极的态度,并未就雾霾谈雾霾,而是立足我国进入经济发展新常态的阶段特征,将经济发展与生态环境有机结合、统筹考虑。作者认为,治理雾霾与经济结构优化并不矛盾,而是协同共进的关系。严格的污染防治措施能够倒逼企业加强自主创新,改进生产技术,提高企业竞争力,有利于经济结构优化。而优化经济结构、转变经济发展方式则能显著减少大气污染物排放,总结了大气污染防治与经济结构优化双赢。

作者的逻辑非常清晰:污染物从哪儿来?怎么聚集?又有哪些因素影响空间非均衡分布?书中分别从全国、地区、分行业和重点城市的视角统计描述了大气污染物排放情况,总结了大气污染防治与经济结构优化的双赢。作者认为,雾霾频发,雾霾防治与经济结构优化并不矛盾,而是协同共进的关系。严格的污染防治措施能够倒逼企业加强自主创新,改进生产技术,提高企业竞争力,有利于经济结构优化。而优化经济结构、转变经济发展方式则能显著减少大气污染物排放,总结了大气污染防治与经济结构优化双赢。

作者单位:国务院发展研究中心资源与环境政策研究所

## 基层者说

## 垂管改革助力农村环境整治

◆王冠楠

省以下环保机构监测监察执法垂直管理改革对于更加科学合理地推进监测监察执法工作具有重要意义。但与同时,条块分离会使农村环境保护工作面临一些困难和挑战。特别是环保部门牵头实施的农村环境综合整治,不少问题亟待提早谋划、着力解决。

一是牵头部门难理顺。按照“水十条”部署,由环保部门牵头组织实施农村环境综合整治。垂直管理以后,县环保局不再单设,成为市环保局的分局,按照条线部门的对应关系,整治任务可能难以落实到县级。

二是整治资金筹措。在整治资金筹措方面,按照各地整治村庄数量确定资金数额,直接下达到县级财政,由县级统一报账支付,并组织配套资金。垂管以后,由于具体组织实施的县环保局与县政府脱钩,如果资金仍然下达给县级财政,有可能面临“无人管理、无人使用”的局面。

三是部门力量难协调。农村环境整治虽然由环保部门牵头,但是垃圾、污水、畜禽等治理工作也需要相关主管部门积极配合,做好沟通衔接。垂管以后,县环保局与县政府各部门之间在工作的协调上可能面临一些障碍。

对此,笔者建议结合垂直管理制度改革,从以下3方面转变农村环境综合整治的推进模式。首先,要明确部门职责。农村环境相关保护和治理工作有相

据世界人口超过40%的金砖五国的贡献必然有着关键作用。

第四,金砖五国在世界经济和能源排放格局中的突出地位表明,全球环境治理需要金砖五国的贡献。在美国宣布退出《巴黎协定》后,金砖五国明确表明要继续推进《巴黎协定》进程。在全球盘点、南南合作、强化减排行动、适应行动、资金机制等方面,中国、印度、巴西和南非构成的基础四国机制是全球气候谈判的引领力量。俄罗斯在能源、森林和节能等方面也发挥着十分重要的作用。在包括跨境污染治理、臭氧层保护、森林生态系统、生物多样性保护、海洋环境等全球环境条约的谈判和履约中,金砖五国的合作也有着巨大的空间和潜力。

## 构建共赢的合作机制

环境作为不可或缺的重要内容,需要有一个多方共赢的合作机制保障金砖五国在全球环境治理中发挥引领作用。

金砖五国机制已经建立并良好运行。环境作为不可或缺的重要内容,需要有一个多方共赢的合作机制保障金砖五国在全球环境治理中发挥引领作用。

首先,需要将环境合作纳入金砖五国首脑会议日程,深化并强化金砖五国环境部长会议机制。金砖五国的合作是人类命运共同体建设的一个重要机制,是全方位的。纳入首脑会议日程并达成共识可以高屋建瓴,通过环境部长会议加以落实。一方面是金砖五国内部的环境合作,包括污染治理、生态保护、提升资源利用效率等;另一方面,金砖五国可协调内部立场,形成合力,在全球多边环境治理中发挥领导作用,包括《2030年可持续发展议程》、《巴黎协定》、《蒙特利尔公约》等的落实。而且,金砖五国分别处于亚太、非洲、拉美、欧洲等地理区域,拥有各种地区性和专门性的国际组织和同盟,如“77国集团加中国”,可以影响所在地区和所在国际机构,形成合力,维护发展中国家的合法权益,推进转型进程。

利用金砖银行搭建资金平台,筹集、融入并放大资金量,资助金砖国家的环境保护和发展转型。不仅如此,金砖国家的资金平台还应该是开放式的,与发达国家合作,催生环境友好技术和转型发展的新技术,帮助其他发展中国家低碳、绿色、循环发展。环境交流、人才培养、科技研究也需要建立强有力的合作机制,使金砖国家的环境和转型发展的合作更加扎实。

当然,我们也应该看到,金砖国家的合作是一个长期过程,不可能也没必要一步到位。除了金砖国家在发展优先选项、技术水平、资金能力、人才等方面存在差异外,各国在社会制度、文化特质、地缘政治等方面的利益诉求也存在一定差异。尽管金砖国家在全球格局中的地位有了较大提升,但美国等发达国家也不会轻易放弃转型发展的领导权。这就要求金砖国家的环境合作需要求同存异,务实开放,多方共赢。

作者系中国社科院城市发展与环境研究所所长、环境保护部科技委委员

第三,“服”要积极服务到

位。环保部门还要提供优质服务,为市场和社会提供良好的公共服务产品,从理念、方式、能力等方面进行“服务再造”,推动从管制审批型向现代服务型转变。简政放权的关键是政府职能的真正转变,治理能力的有效提升,要加快推进环保部门抓好管理做好服务,把更多的人力、物力、财力投入到服务工作中,让更多的群众分享环保高效优质的公共服务。要不断改进服务举措,优化服务流程,尽最大努力提供更加高效和人性化的服务,以优质的服务换取企业和人民的幸福指数。要坚持改革创新,实行管理创新、流程创新,建好环保行政审批的“加速器”,提供高效服务,营造便利环境。

作者单位:安徽省阜阳市环保局

## 深化“金砖”环境合作 引领全球转型发展

潘家华

在全球可持续发展的世界格局中,新兴经济体发挥着极其重要的作用,推进着可持续发展进程。金砖国家作为新兴经济体的主体力量,表现出巨大的活力和责任担当,需要进一步深化环境合作,引领全球转型发展。

## 环境是转型发展的重点

转型发展,即环境友善、生态中性的发展,需要明确发展边界,转变发展方式,环境就成为转型发展的关键所在。

1972年,斯德哥尔摩联合国人类环境会议第一次将环境保护提上国际议程,环境问题始终困扰着全球发展进程。发达国家经过粗放式的大规模工业化城市化进程,在收入水平得到快速和大幅提升的同时,环境污染已经严重影响这些国家的民生福祉。尽管同期发展中国家城市化水平低,工业化进程尚在起步或尚未启动,工业污染尚未成为发展中国家的切肤之痛,但随着人口快速增长、粮食严重短缺、毁林开荒、围湖造田,生态退化加剧。因而,20世纪后半叶的环境问题南北分野,发达国家难以承受污染之苦,发展中国家则不堪饥饿与生态破坏之苦。进入后工业社会的发达国家将污染严重的原材料工业转移至发展中国家,同时加大治理力度,发达国家的污染得到根本好转,但一些发展中国家却遭遇贫困、污染加剧和生态恶化的发展困境。发达国家则在道义制高点,一方面大量消耗存量有限的自然资源,一方面指责发展中国家破坏环境。

进入21世纪,国际社会认识到,不论发达国家还是发展中国家,不论穷人还是富人,地球出现灾变,没有人能够幸免。发达国家的治理好了其疆域内的水污染、大气污染,乃至工业化进程积累的土壤重金属污染,但是,气候变化是全球性的,温室气体排放产生的温室效应,影响地球的每一个角落;生态系统是相互关联的,生物多样性损失不仅对发展中国家不利,对发达国家的未来也是更为严峻的挑战,因为物种基因是发达国家生物技术的基本需要;海洋是贯通的,海洋生态系统的破坏和恶化,不仅对未来全球环境安全是一个挑战,而且对于现实的海洋资源利用也有着深远的影响。发达国家多为海洋性国家,对海洋的依赖远高于内陆国家和没有能力利用海洋的发展中国家。尽管发展中国家的优先领域仍然是大气污染、水污染治理和生态修复,但是,全球性的环境问题增加了常规污染控制和生态保护的技术难度和成本投入。

发展是社会进步的指向,但必须是可持续的发展。资金、技术、增长、消费皆为发展所必需,也均有着环境风险。而控制环境风险,就成为发展的刚性约束。转型发展,即环境友善、生态中性的发展,需要明确发展边界,转变发展方式,环境就成为转型发展的关键所在。也正是因为这样,2015年9月,联合国通过《2030年可持续发展议程》,确认可持续发展目标,要求世界转型发展;2015年12月,国际社会达成

## ◆史春

“放管服”旨在厘清政府与市场关系,以权力“减法”、服务“加法”来激发市场“乘法”。环保部门应紧紧围绕处理好政府与市场关系,按照市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用的要求,始终抓住“放管服”改革这一牛鼻子,不断推进职能转变。通过改革以环保审批为主要内容的管理体制、革除与审批相关联的权力寻租,科学管理减少环保审批,下放审批权限,多措并举加强环境监管,不断创新优化服务,打造便利、公平的市场环境。

尽管几年来环保部门“放管服”改革取得的成效有目共睹,但与经济社会发展要求和人民群众期待相比,差距仍然存在。笔者认为,在不断深化“放管服”改革方面,环保部门大有可为。

保护全球气候的《巴黎协定》,通过各国自主贡献,实现地球表面平均温度相对于工业革命前升幅不超过2℃的长远目标,规定在本世纪中叶以后实现净零排放,尽早达到全球排放峰值,随后大幅减排温室气体。金砖国家为确定《2030年可持续发展议程》和《巴黎协定》所规定的目标导向的转型发展,做出了不可或缺的贡献;对于目标的实现,金砖国家也需要发挥领导力,引领转型发展的进程。

## 转型发展需要金砖引领

金砖国家在世界经济格局中的地位,客观上也意味着责任和责任的提升。金砖国家自身环境保护和生态治理,需要转型发展。

发达国家率先实现工业化、推进城市化,引领全球经济发展进程;最先受到环境污染的惩罚。同时其技术先进、资金雄厚,也领导着污染控制、提升资源利用效率的进程。然而,进入21世纪,发达国家(或主动或被动)引领全球转型发展的意愿出现弱化迹象,甚至出现“开倒车”阻碍转型的情况。例如规定发达国家率先减排的《京都议定书》,不仅最大的发达国家美国退出,日本、加拿大、澳大利亚等发达国家也拒绝履行《京都议定书》确定的减排和资金义务。在《巴黎协定》已经生效实施的情况下,美国全然不顾国际社会的呼声,执意退出《巴黎协定》。

美国等一些发达国家自身转型发展和发挥领导作用的意愿下降,也需要进行一些客观分析。20世纪后半叶乃至本世纪初,发达国家在世界地缘政治和国际经济格局中占主导甚至垄断地位。发达国家的领头羊“7国集团(G7)”首脑会议的政治共识,就是全球治理的风向标或指示器。然而,随着发展中国家尤其是以金砖五国为代表的新兴经济体的崛起,发达国家难以“一手遮天”,我行我素主宰国际治理,不得不分享全球治理的权利。包括金砖五国在内的新兴经济体“20国集团(G20)”,在全球治理格局中显然已经在很大程度上取代了G7。美国在20世纪60年代国内生产总值近占全球总产出的40%,目前则不足1/4。金砖五国在全球总产出中的比例也从20世纪80年代的不足10%上升到超过20%,按购买力平价计更是超过30%。20世纪70年代初期,美国的能源消费几乎占到全球的30%,目前只有16%左右。金砖五国的能源消费2015年则超过世界的40%。2008年世界金融危机以来,发达国家的经济恢复乏力,发达国家资金承诺的能力下降也弱化了其发挥领导力的意愿。

金砖国家在世界经济格局中的凸显地位,客观上也意味着责任和责任的提升。金砖国家自身环境保护和生态治理需要转型发展。中国践行生态文明建设实践,也积累了可供分享的转型发展的成功经验。从地缘区位优势上看,金砖五国不仅横跨欧亚大陆、南亚次大陆,而且在非洲大陆和南美大陆均具有独特地位,在地缘区块和发展水平上可以发挥积极的引领作用。如果美国等发达国家放弃或拒绝道义责任,在全球转型发展的进程中不发挥领导力,金砖国家则需要携手,与其他负责任有担当的国家一起,引领并推进这

一关乎人类未来的转型进程。

## 金砖环境合作潜力巨大

金砖国家的巨大市场催生着技术和能源革命,不仅对发展中国家有着示范和引领效应,对发达国家也有着促进效应。

金砖五国的环境合作有着巨大的潜力和机遇。首先是各自国内都有巨大的环境压力,需要相互学习、借鉴。中国因循发达国家常规工业化城市化道路,污染排放量大,资源消耗大,生态压力大。根据世界卫生组织数据,全球污染最严重的20个城市,2002年中国占据13个,印度占据5个。2014年,全球污染最为严重的20个城市,印度占据13个,毗邻印度的巴基斯坦和孟加拉占4个。尽管2014年的“榜单”上没有中国城市,但是,中国以京津冀地区城市为代表的雾霾困扰国人。印度目前的发展阶段略滞后于中国,能源消费只有中国的1/4,而且以污染较重的煤炭为主,钢铁产能和产量不足中国的1/8。如果印度按照传统工业文明的发展范式,高能耗、高排放、高消耗、工业化、城市化,印度的大气污染不仅是一个危害健康的问题,而且很可能出现大规模的恐惧污染的城市大逃离。南非、印度与中国一样以煤炭为主,污染控制主要是减少二氧化碳排放,有着共同的挑战。中国三北地区严重缺水,与南非一样水资源短缺,在节水和水污染防治方面,完全可以联手。巴西减少毁林任务繁重,需要与其他所有国家一样加大力度适应气候变化。

其次,金砖五国环保产业有着巨大的市场潜力。中国和印度是世界上人口最多的国家,超过世界总人口的1/3。巴西和俄罗斯也是人口大国,加在一起超过美国。金砖五国的人口占世界总人口的2/5以上,这也就意味着,金砖五国环保产业有着巨大的市场空间,成为增加就业、拉动经济增长的重要驱动力。燃煤电厂的脱硫脱硝,城乡污水处理设施的生产安装运行,太阳能光伏,水电设备的生产、安装、运行、维护,以及节能设备节能建筑材料的生产,以及应用,不仅是环境保护的需要,也是就业和经济增长的潜力所在。中国的城市化水平不足60%,印度只有35%。城市低碳节能建筑,不仅是生活品质的标志,也是环境保护的要求。

第三,金砖五国的环境合作,也会对其他国家产生积极的示范和推进作用。巴西、俄罗斯人均GDP超过1万美元,处于高收入水平;中国、南非处于中高收入水平,印度处于低收入水平。金砖五国的环保产业市场是开放的,发达国家的资金和技术可以进来。金砖五国的技术尤其是可再生能源技术,已经具有较为领先的水平。2005年,金砖五国的可再生能源电力生产共有740万吨油当量,只占世界总量的8.8%。2015年则达到1.05亿吨,占世界总量的30.2%。显然,金砖五国的巨大市场催生着技术和能源革命,不仅对发展中国家有着示范和引领效应,对发达国家也有着促进效应。实现《巴黎协定》目标,发达国家必须要大幅减排,发展中国家必须低碳发展。金砖五国的成功经验对于《巴黎协定》的实施,无疑有着极为重要的推进效果。如果说联合国千年目标的实现,中国做出了巨大贡献,那么,联合国2030年可持续发展目标的实现,占

## 深化“放管服” 环保大有可为

首先,“放”就要全面彻底放权。环保部门要坚持质量并重,对现有环保行政审批项目进行集中梳理,更好地向市场和社会放权。要坚持问题导向,坚持同步推进,既要与上级环保权力下放及时对接,又要敢于把该放的权力彻底放下去。简政放权就是要

把市场能够发挥作用的的事项交给市场,做到机构流程精简,监管服务增效。值得注意的是,简政放权不是“一放了之”,权力放得下,还要让下面能接得住。放权不能放松监管,要加强事中、事后监管,防止环保部门

“缺位”、“不到位”,甚至出现放任不管等现象,做到“放”与“管”相结合。

其次,“管”就是要严格执法,管理有效。一方面,环保部门要科学合理、实事求是地做好监督和管理,对下放权不失管,对上到位不越位,尽职尽责。另一方面,要加快建立责任明确、任务清晰、程序规范的环境监管制度,主动接受社会监督,消除权力寻租空间,让“乱动的手”受到约束。环保部门要把该管的事管住管好,放管结合并重推进,明确市场主体行为边界,特别是不能触碰的

红线。要把严重违法违规的市场主体坚决清除出市场,严厉惩处侵害群众切身利益的违法违规行。