为民营企业健康发展做好服务

邓立佳

2018年11月1日，习近平总书记主持召开民营企业座谈会并发表重要讲话，充分肯定改革开放以来民营经济为我国发展作出的重大贡献。他强调，非公有制经济在我国经济社会发展中的地位和作用没有变，我们毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展的方针政策没有变，我们致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策没有变。习近平总书记的重要讲话，为服务民营企业健康发展提供了根本遵循和方向指引。

作为民营企业的重要监督管理部门、重要服务支持部门，生态环境保护部门必须深入学习贯彻习近平总书记的重要讲话精神，积极主动服务好民营企业健康发展，要在立好规矩、完善政策、搞好服务、强化监管等方面用真情、动真心、下真功、见行动。

第一，立好生态环境保护方面的规矩，为民营企业发展提供完备的生态环境保护遵循。要划定并严守生态保护红线，确立生态环境保护总规矩，加快出台地方有关配套管理规章制度，实现以红线管控重要生态空间。要编制落实好生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单，从发展格局、空间布局、污染物排放、资源开发利用等方面提出区域差异化的环境准入要求。要完善地方生态环境标准，在落实国家标准的基础上，根据各地不同资源禀赋、环境承载能力、特色产业行业发展等因素，制定更加严格和科学的重点行业污染物排放地方标准以及工业和城镇污水特别排放限值。通过尽快建立和实施这些政策、制度、措施和标准，让民营企业在生态环境保护领域做到有章可循，避免踏红线、走弯路。

第二，进一步完善生态环境保护有关政策，让民营企业发展找好定位，得到实惠。在绿色发展、高质量发展的形势下，一些企业家形象地提出“不是企业消灭污染，就是污染消灭企业”。对民营企业来讲，自觉走生态环保之路，就能赢取更多的经济效益和更大的发展空间，清洁生产和生态环境管理水平也是核心竞争力。因此，要重点完善以下政策和措施：一是进一步完善环境税征收政策，以环境税为杠杆，倒逼排污单位履行环保责任，提高清洁生产水平，降低生产能耗。二是推进生态环境损害赔偿制度，解决环境污染者违法成本低、受损的生态权益难以得到有效救济的问题。三是发展排污权交易二级市场，激发企业治污减排的积极性和主动性。四是推进环境污染责任保险，发挥环境污染责任保险工作在环境污染防治方面的积极作用。五是健全环境信用评价、信息强制性披露、环保“黑名单”管理等制度。

第三，进一步简政放权、优化服务，为民营企业发展提供优质高效服务。提高环评把关服务质量。强化规划环评，将源头严防落实到产业规划、城市规划和区域流域规划中，以生态环境硬约束优化经济发展、引导产业布局、倒逼结构转型和产业升级。提高环境准入门槛，严禁“两高一资”项目上马，避免重复建设、产能过剩。主动对接服务重点项目、优质项目建设，对产品升级换代、工艺技术改造、环境综合整治、新兴产业等建设项目给予大力支持，开辟绿色通道，简化审批程序，缩短审批周期。深入落实“放管服”有关要求。按照应放尽放、强化服务、责权利统一、依法推进原则，除法律法规明确规定不能下放及相关行业准入的项目外，凡能下放的全部下放。大力推进“互联网+审批”，让企业少跑路，让数据多跑腿，环保行政审批（许可）事项通过网上办事平台实现“最多跑一次”。

第四，进一步强化生态环境保护监督管理，为民营企业营造公平有序的发展秩序。严格生态环境监管执法。严格落实《环境保护法》要求，对所有排污单位统一行使环境监管权，实行“有计划、规范化、全覆盖”和网格化环境监管执法，严查重处环境违法行为，保持严厉打击环境违法行为的高压态势，解决违法成本低、守法成本高的问题，维护公平竞争的市场秩序。严禁环境执法“一刀切”。按照有关规定，对无证无照经营的污染企业坚决依法关停取缔；对已投入大量资金、通过转型升级可以整改达标的企业区别对待；对依法经营、落实环保要求达标排放的企业，给予支持鼓励和服务发展。严格禁止环保督察整改“一律关停”“先停再说”等简单粗暴做法，严肃查处监督执法“平常不作为、临时乱作为”行为。

作者系湖南省生态环境厅党组书记、厅长

扛起生态环保政治责任

◆刘国才

生态环境部部长李干杰在学习宣传贯彻党的十九大精神干部大会上要求，环保系统要坚决扛起生态环境保护和生态文明建设的政治责任。如何落实好李干杰部长要求，扛起生态环境保护和生态文明建设的政治责任，是当前生态环境系统学习宣传贯彻十九大精神的一项重要政治任务。

生态环境系统应扛起的生态环境保护政治责任是什么？笔者认为，主要有以下3方面。

第一，参与好国家经济社会发展在生态环保领域的综合决策。

对党委政府，要设定好底线，即设定经济社会发展的生态环保底线。对未守住底线的党委政府，设定改善率底线；对刚好守住底线的党委政府，设定巩固率底线；对底线有余量的党委政府，设定达标率底线。要明确设定的底线是国家生态环境保护在经济社会发展中的刚性约束，是一切经济社会活动不可逾越的底线，是各级党委政府生态环境保护和生态文明建设是否落到实处的基本评判。

对重要决策，要坚守住底线，即坚守住环境质量达标底线。生态环境系统在参与党委政府进行的产业、园区、企业等布局决策时，要依照所在区域划定的功能定位做出判断，确保经济社会发展活动不突破设定的底线要求。比如，如果所在区域的排污总量和生态破坏程度已突破环境质量达标底线，就要对引入的项目坚决予以否决。

对日常工作，要完成好任务，即完成偿还旧账、不欠新账和加快发展任务。生态环境系统要依法编制生态环境保护规划，明确党委政府及部门生态环保任务。偿还超环境质量达标要求的超量排污和生态破坏的旧账，途径是减污增容和生态建设（修复、恢复、重建）。在促进经济增长各项活动中，不违背功能区定位，不超出环境质量底线进行项目审批。坚守住底线，通过依法规范许可及监管，倒逼经济又好又快发展。

第二，实施好对国家生态环境保护工作的统一监督管理。

明确国家生态环境保护工作机制。任何行政单元党委政府，必须采取措施守住辖区环境质量底线。任何行政单元的生态环境部门，必须将辖区环境质量底线的现状、问题梳理清楚；将生态环保工作机制向党委政府汇报清楚；将下级党委政府和本级有关部门的生态环保工作目标及任务列清楚。任何行政单元党委政府的有关部门，在完成好本职工作同时，也要承担起与本部门职责相关的生态环保工作主体责任。

落实好国家生态环境保护工作机制。在组织领导方面，建立生态环保工作的组织领导体系，组织领导体系的层级要与所承担的生态环保任务相匹配。在落实责任方面，建立生态环保工作目标责任体系，目标责任体系要落实党委政府及部门责任。以大气污染防治为例，一些城市空气污染严重的根源是结构布局与城市应有的功能区定位冲突，不落实党委政府及经济综合部门对重污染企业搬迁、调整责任，光靠生态环境部门夜以继日的污染源监管，难以守住底线。在监督检查方面，建立生态环保工作的监督检查体系，监督检查体系要求各有关部门具备履行监督检查职责的能力。在考核约束方面，建立生态环保工作的考核约束体系，考核约束体系要有严格的考核奖惩规定，并执行到位。

第三，履行好对工业企业环境行为的监管。

手续监管。依法进行企业建设项目环评许可，依法进行企业建设项目竣工验收。排放监管。依法进行企业水、气、固废（尤其是危险废物）污染物排放情况的监测、监察，监管达标排放或符合规范化处置要求，对违法排污行为进行处罚。风险监管。依法开展辖区风险源企业排查，建立风险源企业名录，对纳入风险源名录企业的预案编制、预案演练进行监督检查。

监管工业企业环境行为是生态环境部门的分工职责。但长期以来，生态环境部门上述3项监管履职存在不少困难和问题，表现在：企业违法问题依然突出，污染治理设施欠账较多，基层环境监管能力严重不足，地方执法干预影响等。生态环境部门如何履职、履职如何尽责、尽责如何免责等问题亟待明确。

空谈误国、实干兴邦。一方面，生态环境系统应扑下身子，破解难题，具备基本认知和工作本领。另一方面，要放下架子，营造氛围，给德才兼备者以舞台。

作者原系生态环境部华东督察局副局长

百名党员干部谈体会

全面加强生态环境保护　坚决打好污染防治攻坚战　笔谈

学术报告厅

我国绿色GDP增幅超越GDP增幅

《中国绿色GDP绩效评估报告（二〇一八年全国卷）》发布

2016年，全国31个省（市、自治区）的绿色GDP经济总量平均增幅达到7.58%，超越同期GDP总量增幅0.08%。我国人均绿色GDP也在稳步增长，绿色发展绩效指数稳步提升。

本报记者宋杨报道 “在近年来我国经济稳步增长的同时，绿色GDP也在稳步发展，而且我国的绿色GDP增长速度已经开始超越同期GDP增长速度，这是一个可喜的状态。”在近日召开的《中国绿色GDP绩效评估报告（2018年全国卷）》（以下简称《报告》）发布会上，华中科技大学国家治理研究院院长、“中国绿色GDP绩效评估研究”课题组组长欧阳康介绍了《报告》研究基本情况。

《报告》由华中科技大学国家治理研究院“中国绿色GDP绩效评估研究”课题组与《中国社会科学》编辑部联合发布，通过采集国家统计局等权威部门公开发布的统计数据，利用具有自主知识产权的“绿色发展大数据分析平台”，经过分析计算，客观呈现全国31个省（市、自治区）2014年-2016年GDP、人均GDP、绿色GDP、人均绿色GDP、绿色发展绩效指数的年度变化情况，并对其未来发展提出合理可行的对策性建议。

践行绿色发展、落实“绿水青山就是金山银山”理念，正在成为各地政府的施政所向，积极探索切实可行的绿色发展模式，也成为各地的重点工作之一。经过测算，2016年，全国31个省（市、自治区）的绿色GDP经济总量平均增幅达到7.58%，超越同期GDP总量增幅0.08%。此外，我国的人均绿色GDP也在稳步增长，绿色发展绩效指数稳步提升，各省（市、自治区）都在努力实现绿色发展。

那么，各地在绿色发展的过程中还存在哪些短板亟待弥补？“从《报告》中可以看到，现阶段我国绿色发展的人均短板还比较突出，人均GDP、人均绿色GDP增幅均低于同期GDP、绿色GDP增幅。还有就是绿色发展的不平衡问题明显。”欧阳康表示。

根据课题组的测算，2014年-2016年，绿色发展绩效指数排名在后10位的省（市、自治区）主要分布在西北部、东北部，而排名在前10位的主要分布在东部沿海地区。我国绿色发展进程中的“东中西梯度分布现象”仍将持续一段时间。对此，欧阳康提出：“历史中形成的我国经济东中西梯度分布现象由来已久，各地政府有必要持续加大对西部地区实现绿色发展的支持力度，建议研究并提出‘新西部发展战略’。”

根据《报告》得出的结论，课题组也对各地推进绿色发展提出了4条总体性建议：一是继续强化绿色发展意识，避免出现认识偏差、理解误差、行动落差。二是深入推进领导决策改革，积极引入大数据等先进技术手段，开展从经验决策为主转变为精准决策为主的各级领导决策方式改革。三是积极创新绿色治理机制，借助新一轮的政府机构改革，厘清自然资源统计等机制。四是加强政府与智库机构的积极互动，推动全社会积极开展绿色发展的协同治理。

“绿色GDP绩效评估报告对于动态监测我国的绿色发展进程，开展绿色发展方面的政策研究和治理决策均具有重要价值，建议相关政府机构引入研究成果，进一步开展绿色发展精准治理的相关政策研究。”来自国家发改委社会发展研究所、中国社会科学院城市发展与环境研究所、北京师范大学创新发展研究院等单位的专家学者结合《报告》内容提出了意见和建议。

深化生态文明体制改革　打赢污染防治攻坚战

◆湖北省咸宁市环保局 杨龙文

对于一个城市的发展，生态环境保护只有进行时，没有终止符。近年来，咸宁市高度重视生态环境保护工作，不断深化生态文明体制改革，建立健全生态文明制度体系，为打造“中国中部绿心、国际生态城市”注入活力。

第一，建章立制，牢固树立绿色发展理念。

明确责任边界。出台《咸宁市生态环境和资源保护工作职责》等涉及生态环保工作的法规、政策，明确各级党委、政府和相关部门的生态环境保护职责。健全考核体系。逐步完善“绿色GDP”导向的政绩考评机制，将主要污染物总量减排等环保目标纳入县域经济发展综合考核评价，纳入县（市、区）党政班子绩效考核和市直单位目标考核体系。强化问责追究，开展自然资源资产离任审计和自然资源资产负债表编制，做到有权必有责、有责要担当，用权受监督、失责必追究。

第二，优化环境，助力产业结构转型升级。

划定生态保护红线。在全市范围对生态保护红线进行了校核、调整和完善。在重点生态功能区实行产业准入负面清单制度，确保红线区域生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。推进排污许可证管理工作。探索建立总量控制激励制度和排污许可证“一证式”管理制度，督促全市国控企业按时完成季报直报工作，完成市直重点企业排污许可证的换发工作，组织各地申报全省总量减排“以奖代补”专项资金。严格环境准入。强化规划环评与项目环评联动，以“三线一单”作为项目准入的刚性约束，对具有重大环境风险隐患等问题的建设项目予以否决，对环保不达标建设项目进行清退。

第三，筑牢底盘，全力补齐生态环境短板。

推动治污攻坚行动。抓住“三禁三治”、重点行业企业污染物排放全面达标、挥发性有机物污染防治等，完成全市339台20t/h以下燃煤锅炉淘汰改造，现有黄标车、老旧车全部淘汰。抓住饮用水水源地保护、长江大保护、流域综合整治等，督办全市省级以上工业园区建设集中式污水处理设施，清理整治沿江化工企业，取缔关停长江干线非法码头。抓住土壤污染核查、畜禽养殖和重金属污染防治等，确定土壤详查点位932个，监测防控能力进一步提高。

强化执法监管。建立环境行政执法与刑事司法联动衔接机制，强化环境执法与公、检、法联动协作，坚持有案必查、违法必究、涉刑必移，以“零容忍”态度始终保持环境执法高压态势，组织开展“双护双促”“一园两水四行业”等综合执法检查。

整治突出问题。坚持问题导向，全面做好中央和省级生态环保督察反馈意见整改工作。印发《咸宁市贯彻落实省第三环境保护督察组反馈意见整改方案》，明确了73项省级环保督察反馈意见整改措施、责任单位、责任人和整改时限，确保在规定时限内取得阶段性成果。长江经济带饮用水水源地5个环境问题全面整治，全市生态文明建设按下了“快进键”，绿色发展道路越走越宽广。

探索与思考

怎样突破环境污染案件侦办难点？

◆赵旭辉

注重理清三条线：生产工艺线，要了解企业究竟如何产生污染；人员组织线，制作犯罪单位人员组织图，区分每个人的作用地位；污染溯源线，从污染发生地到污染源头，查清整个发生链条。

环境污染问题既是发展问题，又是民生问题。习近平总书记指出，用最严格制度最严密法治保护生态环境，加快制度创新，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。

随着针对环境污染案件的法治体系逐步健全，环境执法手段由单一罚款转向“罚款+四个配套办法+约谈+挂牌+限批”多种手段相结合，由单纯追究行政责任转向追究刑事、民事和行政3种责任，行政执法与刑事司法衔接进一步加强。近年来，各地移交公安的环境污染案件递增，有效震慑了环境污染犯罪。

然而，当前，我国环境污染案件呈现案件数量上升、作案形式团伙化职业化、侵害范围广等特点，环境污染案件在侦办过程中存在一些难点。

一是行政执法与刑事司法衔接不畅。有的地方受惯性思维、利益驱使、执法程序差异等影响，相关部门之间存在推诿扯皮、信息壁垒等现象，导致协调联动机制运转不畅。

二是相关法律法规及司法解释仍需修订完善。比如，《治安管理处罚法》第30条对环境污染违法行为的处罚范围较窄、力度不够；公检法对司法解释的理解和证据标准认识不一致，致使案件认定困难，依法追究的难度加大；司法解释没有从根本上解决部分环境污染犯罪行为在刑法上因果关系认定难的问题。

三是环境违法案件办理难，制约侦查打击能力。立案难。大多数案件侵犯的是公众权益，不具有受害对象的明确性、单一性；环境污染犯罪活动隐蔽性强，不易发现；部分地方政府片面追求GDP，对环境污染问题采取纵容态度。取证难。言词证据不易获取，导致案件证据薄弱；行政执法部门对实物证据取证方法不科学或程序不规范，影响证据运用；作案人犯罪手法隐蔽，证明排污的直接证据很难获取。鉴定难。环境污染司法鉴定管理分散，技术规范存在缺失和冲突；环境污染犯罪案件专门鉴定机构数量较少，且专业化不强、公信力不足；缺乏统一鉴定标准，鉴定周期过长；部分鉴定机构要价过高，办案机关难以承受。证明难。环境污染行为大多具有间接性，污染危害结果具有潜伏性，污染行为与损害结果的因果链条具有复杂性。

为有效解决上述难题，加大环境污染案件办理力度，打击环境污染犯罪，笔者提出如下几点建议。

第一，细化行政执法与刑事司法衔接的工作机制，明确相关部门的职责分工、工作措施和时间节点。涉及查封、扣押物品的，生态环境部门和公安机关应密切配合，加强协作，防止发生转移、隐匿、损毁、灭失。对具有危险性或环境危害性的涉案物品，公安部门应积极协助生态环境部门组织临时处理处置，以避免污染加剧或发生次生污染；对无明确责任人、责任人不具备履行责任能力或者超出部门处置能力的，应呈报属地政府组织处置。生态环境部门应重点查明排污者严重污染环境的事实、污染物的排放方式，及时收集、提取、监测、固定污染物种类、浓度、数量、排放去向等。公安机关应注意控制现场，重点查明相关责任人身份、岗位信息，视情节轻重对直接负责的主管人员和其他责任人员依法采取相应强制措施。相关部门应当积极建设、规范使用行政执法与刑事司法衔接信息共享平台，及时录入案件信息，实现涉嫌环境污染犯罪案件的网上移送、网上受理和网上监督。

第二，及时修改完善法律法规、司法解释及规范性文件，为高效打击整治环境污染犯罪提供制度支撑。修订《治安管理处罚法》，将全国人大法工委2008年下发意见的核心内容上升为法律条文，并将适用此法第30条处理环境污染案件的范围从水污染扩大到空气污染、土壤污染，加大对环境污染违法行为的处罚力度。完善司法解释及相关规范性文件。重点围绕环境污染案件的管辖及打击重点和取证要点、主观故意的认定等内容，进一步统一公、检、法3家的理解认识。

第三，加强专业培训，提升侦查打击能力。注重理清三条线：生产工艺线，要了解企业究竟如何产生污染；人员组织线，制作犯罪单位人员组织图，区分每个人的作用地位；污染溯源线，从污染发生地到污染源头，查清整个发生链条。

注重应用专家意见作为证据。由于环境污染犯罪因果关系具有复杂性、隐蔽性、长期性，侦查民警应注意通过主客观证据对危险废物来源、生产原料、流程工艺、产品、污染物、现场环境进行固定，商请专家开展有科学依据的论证，形成专家证言。

注重运用水体、土壤、大气等多种监测手段。实践中，一个污染行为往往导致多个要素被污染，因此，侦查员在现场要灵活判断，注意综合运用多种监测手段，特别是新司法解释赋予的大气监测手段来评估污染后果。

注重有别于一般刑事案件的现场勘验取证。由于环境类案件存在特殊性，现场勘验报告要体现出环境犯罪的关键要素，如准确标注出大气排放位置、污染物倾倒点等，对周边环境应尽量描述出环境性质。应用侦查实验要更加审慎，可充分征求检察机关意见，探索在实验室开展侦查实验或充分运用专家意见，避免二次污染。

注重联合调度、高效指挥。公安、生态环境部门应紧追舆情警情，注重案件信息收集研判，对问题突出、侵害环境资源、产生危害后果大的环境污染案件，要加强联合调度、高效指挥，以专案经营的方式从严打击。

注重现场处置，反制数据造假。实践中，犯罪分子常常篡改、伪造环境自动监测数据，侦查员要针对性地研究排污企业数据造假可能使用的方式，协同生态环境部门对掌握的企业自动监测数据与日常监察信息进行分析对比，研判评估数据造假规律、时间段等，提高侦查打击效能。

作者单位：福建省公安厅