CEN 学习贯彻党的十九届四中全会精神

生态环境治理体系和治理能力现代化需要关注的问题

任勇

国家治理体系和治理能力现代化是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,也是对中国特色社会主义理论和制度体系的重大创新。

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下,我们党把生态文明建设作为统筹推进"五位一体"总体布局和协调推进"四个全面"战略布局的重要内容,开展了一系列根本性、开创性、长远性工作,提出了一系列新理念新思想新战略,推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。

在这些变化中,有3个方面最为重要:一是形成了思想成果,即习近平生态文明思想;二是形成了制度成果,即改革建立了生态文明体制的"四梁八柱";三是形成了实践成果,即生态环境质量从长期处于总体恶化的态势向稳中向好态势的转变,人民群众获得了实实在在的对于优美生态环境的幸福感。习近平生态文明思想的形成,完成了生态文明建设在中国特色社会主义道路、理论、制度和文化中的总布局。国家生态环境治理体系和治理能力自然就成为国家治理体系和治理能力的有机组成部分,是全面深化改革的重要任务,其现代化水平具有促进完善中国特色社会主义制度的全局性意义。

党的十八届三中全会以来,围绕生态文明建设的治理体系和治理能力现代化,我国出台近百份改革文件。总体上看,自然资源资产产权制度、国土开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和节约制度、资源有偿使用和补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护的市场体系、绩效考核和责任追究制度等8个方面的制度、共80多项改革任务和成果,构成了源头严防、过程严管、后果严惩和多元参与、激励与约束并举、系统完备的生态文明治理体系。

党的十九届四中全会强调,要坚持解放思想、实事求是,坚持改革创新,着力固根基、扬优势、补短板、强弱项,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,把我国制度优势更好转化为国家治理效能,为实现"两个一百年"奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。

笔者认为,在目前全面深化改革形成的坚实基础上,未来在推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化过程中仍需高度关注若干结构性问题。这里所说的结构性问题,是指从治理体系的构成要素上需要改革完善的方面。

从治理体系覆盖的工作领域或对象看,需要补齐3个短板

一是推进绿色发展制度。生态环境问题是经济发展方式问题,必须将具体的生态环境保护制度和资源高效利用制度嵌入经济发展的全过程和方方面面,实现绿色发展、高质量发展。党的十九大报告将推进绿色发展作为生态文明建设的首要任务,要求加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向,建立健全绿色低碳循环发展的经济体系。目前的相关政策依然比较零散,尚不足以形成系统推动力。

在绿色生产领域,国家从合理产业布局、调整产业结构、技术创新、培育战略新型产业、加严资源能源消耗和污染排放标准等方面采取了不少措施。今后的改革方向是向产业生产过程的纵深推进,以资源环境绩效为依据,通过清洁生产、循环利用和工业生态设计等手段,制定一系列绿色生产的行业标准,使资源投入、工艺过程到产品性能等环节都符合生态环保和资源高效利用的要求。

相比较而言,推进绿色消费的政策严重滞后,需要高度重视。一方面,我国消费已成为拉动经济增长的主要动力,并正处从温饱型向全面小康型升级转型的窗口期,推动形成绿色消费模式迎来机遇期;另一方面,在垃圾、污水、一些大城市的细颗粒物污染等环境问题中,消费领域已成为主要的污染负荷来源。相关研究显示,近年来,消费领域的资源环境负荷明显增大,部分抵消了生产领域资源环境绩效的提升,拖慢了整个经济系统的绿色转型进程。因此,加快建立引导绿色消费的政策紧迫而重要。从生产与消费的作用关系看,绿色消费对倒逼生产的绿色化发挥着重要作用;从广大的绿色消费者群体和激励消费的政策属性看,绿色消费对建立共建共治共享和激励与约束并举的生态环境治理体系有重要意义。

二是生态修复与保护制度。由于体制原因,我国的生态修复与保护管理制度长期分散在不同的行业主管部门,统一规划等顶层设计不足,整体监测评估等基础制度与能力比较薄弱,统一监督制度安排不够。要按照习近平总书记"山水林田湖草是一个生命共同体"的思想,着眼于大景观、整体性,构建一体化的自然生态修复与保护的制度体系,并与污染防治制度体系相衔接。

三是农村生态环境保护制度。我国的环境保护工作起步于工业和城市,且主要以点源为基础。农村的人口、资源环境问题和经济社会状况有其自身的特点。因此,起步较晚的农村生态环境保护工作亟待形成符合农村实际的治理模式和管理制度,需要加大改革的力度、加快改革的进程。

从治理体系的主体和手段看,有3个薄弱方面需要切实加强

一是围绕效率,优化环境经济政策。从环境经济原理看,在污染防治攻坚战阶段,命令控制手段的环境效果明显,具有合理性,也是我国的制度优势。但在基本解决突出环境问题后,或者说污染防治进入持久战后,经济手段要发挥更大的作用,成为长效的、高效率的机制。在借鉴国际经验的基础上,我国从20世纪90年代就开始引入和建立多种环境经济政策。在宏观层面,建立了有利于资源环境保护的价格、税收和补贴等政策;在中观层面,有排污税费、排放交易、绿色信贷、绿色保险、生态补偿等制度。

我国环境经济政策改革的方向是围绕效率目标,优化环境经济政策的结构,提升政策质量。换句话说,就是首先全面评估现有经济手段的效率和效果,特别是理清经济手段内部及其与外部的管制手段的关系,比如税费与交易制度之间、经济激励与标准管理之间的功能关系,避免功能重叠甚至打架。在评估的基础上,理顺经济手段的内外部作用关系,调整数量,优化政策结构,达到协同高效的政策目标。

二是加快构建环境社会政策。环境社会政策是处理生态环境与社会关系问题的政策。目前,我国环境与社会的关系状况有3个显著的新特征。首先,公众将优美生态环境作为美好生活质量重要内容的认识和期待越来越明显,从过去求"温饱"和"生存"的状态进入求"生态"和"环保"的状态。其次,雾霾等突出生态环境问题依然严峻,公众对生态环境质量的敏感性在增强、宽容度在降低,对污染治理的要求更加强烈。再次,公众的环境维权意识普遍增强、维权行为普遍增多,特别是我国已明显进入环境"邻避"问题阶段,公众对环境权益的维护行为不仅有"事后补救"型,而且前移到"事前预防"型。

这一环境社会形势,一方面,为改善环境治理多元主体结构,强化公众在生态环境保护工作中的作用,构建政府、企业和公众共建共治共享的环境治理体系创造了良好的社会基础;另一方面,环境社会风险明显加大,必须加快构建因环境问题引发的社会风险防范与应对制度体系。这两个方面的政策,也是习近平生态文明思想和习近平总书记在全国生态环境保护大会上讲话精神的具体要求,必须高度重视,加快相关制度建设进程。

三是强化生态环境技术服务体系。环境污染、生态破坏一旦发生,治理和修复最终是要依靠技术手段。法律、行政、经济、社会等政策的基本作用,一是为了促进预防,二是为了推动治理。

长期以来,有两个重要问题始终困扰和严重制约着我国生态环境保护工作进程和效果:一个是不少地方党委政府不是真重视生态环保工作,导致国家的环境管理制度、规划和措施"悬在半空"而落不了地,或者由于应付塞责而使落地大打折扣;另一个是很多企业不是真想治理污染,不主动建设治理设施,有治理设施也往往不正常运行,违法排污现象成为常态。党的十八大以来,前所未有的环保督察(查)和严格执法使我国环境监管的形势正在发生质的变化,地方政府"不作为"、企业"不想治"的突出问题正在向地方政府"不会管"、企业"不会治"的问题转变。当然,不少地区依然是两类问题并存。

这一新变化,是从认识问题、态度问题到技术问题、效率问题的变化,最终影响的都是质量改善的效果问题。认识和态度问题的解决,可以获得较高的初期边际治理效果;但技术问题会直接制约后期边际治理效果的提高,也就是说,攻坚战向纵深发展过程中,技术的作用会更加明显。这一新变化,大量释放出了对政策指导、治理方案研究、适用技术选择的需求空间,而且非常迫切。总体上看,现有的政府推动生态环境技术及服务的体制机制和政策措施,以及相关的市场发育情况还不能满足污染防治攻坚战的相关需求。

因此,加快构建和强化生态环境技术服务体系,是我国生态环境保护工作向纵深推进过程中的必然要求,也是落实习近平总书记关于帮扶企业治理污染指示精神的具体体现。

优先提升地方生态环境治理能力

经过本轮行政体制改革和垂直管理改革,中央本级和省级生态环境行政主管部门的能力和工作机制得到了较大程度的加强和改善。总体上看,目前还有3个方面治理能力需要高度重视,进一步通过改革来加强。

一是环境科学研究、技术开发、管理支撑的队伍规模不够、水平不高,对各级政府的生态环境保护工作的技术支持能力不足。

二是生态环境保护工作既是专业性很强的政治工作,也是政治性很强的专业工作。目前,地方党委政府特别是市县两级对生态环境保护的专业领导力偏弱。

三是市县两级生态环境行政主管部门及其监测监察队伍的规模、技术装备,特别是专业化能力不适应污染防治攻坚的需要。这些能力状况直接影响生态文明建设和污染防治攻坚战的进程和质量,必须放到优先的位置统筹部署和全面推动。

作者单位:生态环境部环境发展中心

深化机制改革 系统精准治理

◆王维峰

江苏省徐州市铜山区地处苏鲁皖三省交界,环绕徐州主城区。近年来,铜山区牢记习近平总书记视察徐州时关于建设美丽徐州的谆谆嘱托,扎实践行绿水青山就是金山银山理念,深化环保机制创新,强化系统精准治理,坚决打好污染防治攻坚战,推动高质量发展,荣获"江苏省2018年度推进高质量发展先进县(市、区)"称号。

坚守生态底色,全力打好蓝天碧水净土三大保卫战

牢固树立生态优先、绿色发展理念,努力让良好生态环境成为人民生活改善的增长点、经济社会持续健康发展的支撑点、展现美丽铜山良好形象的发力点,严守"三条红线",制定实施一系列规章制度,坚守绿色铜山生态底线。

一是精准点穴发力,打好蓝天保卫战。打响"不信蓝天换不回"的环保攻坚战,成立区委、区政府主要领导牵头的攻坚指挥部,抽调200多人成立18个工作组脱产集中办公,区四套班子同志牵头包挂镇(街道)和重点企业。构建科技管、人力管、制度管的系统管理机制,充分利用雷达走行、无人机巡查、大气微站监控等科技手段,建立"地、空、天"三位一体的"智慧环保"网格化监管系统。

二是建设水美铜山,打好碧水保卫战。系统推进水环境治理、水生态修复、水资源管理和水灾害防治,严格落实河长制、湖长制,着力打造节水、护水、亲水、弘扬水的美丽水韵铜山。实施城市"三山三水"工程,整修疏浚城区楚河、玉泉河、玉带河等重要河道,3个国考断面水质累计月均值全部实现达标,3个省考断面水质达标率达90%以上,两个国控点位地下水水质保持稳定,村级污水收集覆盖率在徐州率先实现60%的目标,城镇污水收集率超过80%。

三是强化源头监管,打好净土保卫战。严格落实国家《土壤污染防治行动计划》要求,开展土壤污染状况调查,完成90家重点企业的初步信息采集,组织开展污染地块信息登记,逐步建立污染地块名录及土地利用的负面清单,建立自然资源、规划、生态环境等部门间的信息沟通和联动监管机制。推进国家"无废城市"试点建设,建设循环经济产业园,健全生活垃圾分类处理系统。加强生态修复,实施荒山造林工程,建设矿地融合示范区,荣获2018年度全省国土绿化"三化"示范创建先进县(区)。

坚持破立并举,全面推进产业转型和环境质量提升

铜山区坚决摒弃以牺牲生态环境换取一时经济增长的做法,坚决不要污染的GDP、污染的税收,以坚若磐石的定力、滚石上山的勇气,推动产业转型升级,加速构建高质量发展新动能。

一是深入推进四大行业优化调整。钢铁、焦化、水泥、热电四大行业是铜山传统的重点行业,经济、税收、就业贡献度大,同时能源消耗大,容易造成环境污染。近年来虽然通过技术改造、清洁生产、强化监管,情况有所好转,但治理效果仍然不够理想。2018年以来,铜山区彻底开展四大行业优化布局调整,针对涉及的30家企业,成立28个专项工作组开展"一对一"包挂服务,通过减量置换、兼并重组,大幅削减四大行业企业,做大做强做优骨干企业,完成了全省钢铁去产能80万吨的任务,推动传统产业凤凰涅槃。

二是全面加快产业转型升级。坚持工业立区、产业强区,聚焦先进制造业、战略性新兴产业和"四新经济",抓项目、转作风、促发展,制定《铜山区制造业转型升级规划》《铜山区重点企业培育三年行动计划》等产业发展规划。2018年,全区新签约亿元项目160余个,新批国家高新技术企业50余家,重点发展的高端电子信息、高端装备制造、汽车及核心零部件、安全科技"三主一特"产业保持20%以上增长。

三是全域实施村庄环境综合整治。聚焦群众获得感,着力解决农村环境"脏乱差"问题,开展百村示范、千村整治、万户集中居住"百千万"工程,按照"十有六无"标准对全区1272个自然村开展全域整治、深度治理。通过整治,很多村庄面貌焕然一新。2018年,全区16个镇、5个村入选省生态文明建设示范镇(村)。

聚焦突出问题,抓好中央环保督察"回头看"反馈意见整改

铜山区始终以高度的政治站位看待环保督察工作,以不折不扣的态度推进反馈意见整改,以精准务实的举措治理突出问题。

一是精准推进"散乱污"企业整治。坚持全面排查、分类整治、依法依规、长效监管,依法开展"散乱污"企业整治,全区共排查企业4017家。为坚决避免"一刀切",确保对"散乱污"企业精准的"切一刀",铜山区对排查企业情况进一步核实,核销不属于"散乱污"范畴的企业469家。目前,2212家列入关闭取缔类的企业已全部整治到位;对列入整治类的1336家企业,坚持靠前指导、全程服务,制定《复产程序办理规范》,所有企业均按期完成整治予以复工。

二是重点解决钢铁焦化污染问题。按照钢铁和焦化行业污染防治技术规范的要求,聘请行业专家,制定"一企一策",积极帮助企业整改整治。通过烟气脱硫脱硝、物料大棚建设、熄焦废水深度处理、在线监控"四项工程"的实施,助力企业及时复产复工。目前,东南钢铁正式恢复生产,东亚等4家钢铁企业和中泰能源、伟天化工两家焦化企业恢复过渡期生产。

三是扎实削减非电行业煤炭。强化非电行业减煤,抓好分类整治燃煤锅炉、控制重点耗煤产能、加大散煤治理力度、提高燃料用煤质量4项重点任务。全面推进玻璃企业煤改气,22家玻璃企业中已有17家完成改造恢复生产。

四是快速准确办理信访交办件。对中央环保督察"回头看"交办信访问题,坚持72小时工作法,交办的28件信访件全部按期办结,立案处罚4家,问责6人。

铜山区将深入贯彻习近平生态文明思想,始终保持生态文明建设的清醒认识和责任担当,努力建设"强富美高"新铜山。

作者系中共徐州市铜山区委书记、徐州高新区党工委书记

深圳市飞托克实业有限公司
环保公开道歉承诺书

2019年9月26日,我公司在深圳市坪山区石井街道田头社区新曲村段164号101地址,发生了未按照建设项目环境影响审批决定的要求配套建设环境保护设施即投入生产,导致清洗工艺产生的清洗废水排入厂外市政污水管网的行为,此行为违反了《中华人民共和国环境保护法》及相关地方环保法律法规,对环境造成了不良的影响。出现此违法行为的原因在于我公司及管理层环保守法意识不清晰,环保主体责任落实不到位。尽管事后我公司全力整改,按照要求建设了废水处理设施并于2019年10月23日完成验收,但我公司及法定代表人仍深感愧疚,对生态环境主管部门认定的违法事实没有异议,并诚恳接受和严格执行相关环保行政处罚决定。在此,向社会诚恳做出公开道歉,郑重做出如下承诺:

一、严格遵守各项环保法律法规,履行环保法定义务;

二、认真落实各项环保法律法规,全面加强环境安全生产管理;

三、履行环保社会责任,做一家有社会责任感、使命感的企业。

以上承诺请社会和媒体监督!

法定代表人签字:刘超

2019年11月14日

探索与思考

实现生态风险最低与生产效益最大化

◆唐中林 文传浩

过去几十年,在我国工业快速发展的过程中,由于规划失位、监管缺失等,产生了一系列发展遗留问题,如各类污染物泄漏事件及诸多现实及潜在的水、土、大气生态环境污染等。其中,化工产业率先发展的东部地区最为严重。江苏盐城响水"3.21"爆炸事故等工业生产事故不仅给国民经济、人民生命财产安全带来巨大损失,同时也对生态安全带来巨大威胁。

尤其是当前,在我国深入推进产业有序转移和转型升级的政策影响下,包括七省四区一市(内蒙古、广西壮族、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆及新疆生产建设兵团)在内的西部地区优先承接发展的产业里均有化工产业。在享受东部地区产业转移的政策红利下,相较于东部地区,生态环境脆弱性、敏感性且重要性更为突出的西部地区诸省市,面临着更大的生态环境治理与管理挑战。

当前我国工业生产的生态风险评价及防控研究严重不足,主要体现在如下几个方面:一是"面"上关注度低,表现在工业生态环境风险防控多集中在单一工业园区、单一工业门类、单一工程项目等"点"上的环境影响评价,缺乏对大尺度政域、流域等"面"上的潜在风险评价;二是对工业危化泄漏、排放等事件的风险防控尚不到位,具体表现在相关职能部门对域内工业生产、仓储、运输等环节的风险认知不清、把控不足;三是有的地方存在工业风险防控"一刀切"的问题。

那么,工业生产如何实现在现代化生态环境治理体系下的有序发展、高水平发展?实现工业生产的生态风险最低、生产效益最大化的最佳平衡?笔者认为,当前应重点从如下几方面着手。

一是强化工业生态风险防控的顶层设计,防范生态环境重大风险的"黑天鹅"。坚持生态优先、绿色发展的生产发展理念,直面工业行业的突出矛盾、问题,遵循工业企业演进、演化的客观规律,坚决清理低效高污染企业,坚决淘汰落后产能,指导工业企业合理布局。通过完善的体制和健全的机制强化工业生态风险防控顶层设计,实现工业生态环境风险防控全国一盘棋、一张图,不断强化"面"上的工业生态风险系统摸排,摸清家底,防患于未然,实现工业生态风险防控的制度化、系统化、科学化。

二是由点到面科学评价工业生态风险,防范生态环境重大风险的"灰犀牛"。从工业企业、园区建设项目环境影响评价到突发环境事件应急处置,我国的工业生态风险评价及处置已日趋完善,但多局限于"点"状层面。而在景观尺度,抑或在大尺度的政域、流域层面缺乏更全面的风险评估及布局指导,工业企业布局、影响范围的评价与景观生态安全格局的契合度较低,一旦工业企业布局影响到区域生态安全格局中的关键廊道、斑块,后果不堪设想。因此,不仅应加强在"点"上对工业企业的生态风险评估,同时也应从"面"上加强工业生态风险的科学评价,合理划定不同工业类型的布局红线、功能分区。

三是以新兴技术为支撑,强化工业生态风险预警体系。针对工业企业,尤其是重危化工工业生态安全风险监管不足的技术瓶颈,建议利用大数据、人工智能、物联网等高新技术手段,在不同层级的监管、业务平台上搭建工业生态风险的一体化预警协同体系,实时掌控不同工业门类、不同企业在生产、运输、仓储等多个环节的运转状况。同时,以大数据、深度学习等技术手段合理预测危化工业各环节的生态环境风险,以健全的生态风险预警体系将工业生态风险降至最低。

作者单位:重庆工商大学长江上游(流域)复合生态系统管理创新团队