

建立健全中国特色环境治理全民行动体系

张云飞



科学发展观加强环境保护的决定》提出,要发挥社会团体和公众参与的作用,鼓励检举和揭发各种环境违法行为,推动环境公益诉讼。

党的十八大以来,党和政府十分注重建设环境治理全民行动体系。根据市场经济条件下形成的政府、企业、社会构成的三元主体结构,2015年,党的十八届五中全会提出,要形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。同年,原环境保护部发布《环境保护公众参与办法》和《关于加快推进生活垃圾分类的实施意见》。2017年,党的十九大提出,要构建以政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。至此,环境治理体系这一概念得以正式明确,确立了三方共治的结构。2018年,习近平在全国生态环境保护大会上提出,必须坚持党委领导、政府主导、企业主体、公众参与。随后,生态环境部等单位发布了《公民生态环境行为规范(试行)》。进而,《意见》提出,要构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系,建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系。全民行动体系就是社会组织和公众共同参与环境治理的制度体系。

习近平生态文明思想为建立健全环境治理全民行动体系奠定了科学的理论基础。从生态文明建设对于全体人民的价值来看,生态文明是人民群众共同参与、共同建设、共同享有的事业,必须将之转化为全体人民的自觉行动。

从全体人民对于生态文明建设的责权利来看,每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者,没有谁能够成为旁观者、局外人、批评家,谁也无法只说不做、置身事外。据此,2018年,《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》,将“坚持建设美丽中国全民行动”作为习近平生态文明思想的核心要义之一,提出了“构建生态环境保护社会行动体系”的任务。《意见》提出的环境治理全民行动体系就是将上述思想和任务转化为制度安排的科学设计。这样,我们就明确将全民行动体系作为环境治理的社会动员和社会组织的制度支撑。

全民行动的基本要求

环境治理全民行动体系是一个复杂系统,我们必须按照以下要求推进全民行动。

全民行动的原则。按照新发展理念,必须按照以下原则推进全民行动:一是坚持共有。只有坚持自然资源资产的公有性质,才能保障生态环境保护的公益性和公平性。在此前提下,可以探索所有权、承包权、经营权的分置问题。二是坚持共建。在国家为全体人民大众提供生态产品和生态服务的前提下,所有社会成员都有责任和义务参与生态环境保护和生态文明建设。三是坚持共治。在市场经济条件下,各方力量都存在着失灵的可能性,治理必须形成政府、市场、社会、公众合作共治的格局。四是坚持共享。全体人民有权分享全民所有自然资源资产收益,有权分享生态环境保护的成果,有权共享生态文明建设成果。

全民行动的法规。责权利是不可分割的整体。国家须切实保障全体人民的生态环境权益。一是环境知情权。全体人民享有了解政府环境政务信息和企业环境

治理信息的权利,政府和企业有责任和义务向社会公开环境信息,并对其真实性负责。二是环境决策权。全体人民在环境治理中具有献计献策的权利。政府须集思广益,形成调节反馈机制,能够及时有效将公众合理性意见转化为政府实质性环境政策决策参考。三是环境参与权。全体人民有参与生态环境保护和环境治理的权利,国家必须切实保障和推动公众的参与。四是环境表达权。全体人民具有评价国家环境政策尤其是涉及到自身合法权益的政策转化为制度安排的权利,具有表达不同意见甚至是反对意见的权利。国家应拓宽公民表达的渠道,正确处理维稳和维权的关系,采纳人民对环境政策的有益意见和建议。五是环境监督权。全体人民有监督国家行政管理部门环境执法尤其是不作为和乱作为的权利,有检举和控告环境事件和环境事故的权利。

唯此,才能真正发挥社会和公众在环境治理中的主体作用。当然,我们也要严防环境治理中的社会失灵问题。

全民行动的现实选择

由于公民个体是社会的微观基础,因此,我们必须将提升公民的生态文明综合素养、能力和水平作为工作重点。

坚持用习近平生态文明思想武装头脑。尽管我国公民的生态文明素养普遍提高,但“邻避情结”严重影响着环境治理的实际成效。现在,亟须用习近平生态文明思想武装头脑。在人与自然关系方面,要具有“人与自然是生命共同体”的意识,学会敬畏自然、尊重自然、顺应自然、保护自然,实现人与自然和谐共生。在人与人关系方面,要具有社会主义大家庭情怀,承认和尊重他人的生态环境权益,努力维护生态环境领域的公平正义。在人与国家关系方面,要具有建设“美丽

全民行动的科学探索

在西方社会,资本主义内生的环境危机引发了公众的强烈抗议,影响到了剩余价值的实现,在此背景下,探索出了“多元”治理模式。与之不同,我国生态环境保护和生态文明建设始终注重全民行动。

1973年,我国正式提出了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环保工作方针。改革开放以来,全民义务植树运动进一步发扬了这一传统。1992年之后,在社会主义市场经济背景下,顺应国际潮流,我国将“公众参与”引入到了可持续发展战略当中。2005年,《国务院关于落实

学习贯彻习近平生态文明思想 笔谈

中国环境报社·生态环境部环境与经济政策研究中心主办

让“右玉精神”在佛山落地生根

广东省佛山市生态环境局 杨永泰



5月12日,习近平总书记山西考察时强调“要牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,发扬‘右玉精神’”。右玉精神体现的是全心全意为人民服务,是迎难而上、艰苦奋斗,是久久为功、利在长远。生态环境领域是践行“右玉精神”的前沿阵地,佛山市生态环境局将以坚定的政治自觉学习弘扬“右玉精神”,全面推进“四个建设”,让“右玉精神”在岭南名城落地生根,开花结果。

一是加强队伍建设,永葆为人民服务的初心。深入学习右玉县干部群众同心同德、共筑黄沙的精神,凝聚打赢污染防治攻坚战、推进生态文明建设的强大合力。以实际行动严格落实《佛山市生态环境局局风形式主义、官僚主义“十不准”》,在实际工作中埋头苦干、真抓实干,确保各项工作落地落细落实。坚持以学促知“强本领”,以知促行“求实效”,知行合一,增强生态环保工作的前瞻性、精准性、增强队伍战斗力。

二是抓好制度建设,将制度优势转变为治理效能。严格实行环境保护“党政同责、一岗双责”责任制,制定市直机关有关部门生态环境保护责任清单,让生态环境保护考核成为领导干部考核任用必答题、重点题。结合《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,构建具有本地特色的环境治理体系。着力构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系,确保2020年底排污许可全

法治化是长三角生态保护补偿府际协作的保障

汪永福 谷亚晴

为贯彻落实习近平总书记重要讲话精神,2019年5月,中共中央、国务院召开长三角区域一体化发展领导小组会议,审议通过了《长三角区域一体化发展规划纲要》,12月正式印发,强化生态环境共保联治是其中重要内容。

公共事务跨区域治理渐趋常态化,在地方政府间开展行政协作非常必要。笔者认为,府际协作可以促进长三角生态一体化保护,而法治化是长三角生态一体化保护府际协作的保障。

长三角生态保护补偿府际协作中存在的问题

从区域层面来看,长三角不同地区的绿色生产效率有着较大差别,并且同一区域在不同生态保护方面也存在差异。从当前生态保护补偿资金收支结构来看,不仅尚未覆盖流域上游区域生态保护的直接支出,而且缺乏对流域下游发展机会成本以及生态系统服务价值等要素的补偿。从生态保护补偿资金支出方向来看,虽然包括了“生态保护、生态补偿、产业结构调整”等内容,但地方在实施过程中主要还是侧重对水环境治理的投入。

就我国现有促进生态一体化保护方式而言,长三角尚未形成体系化的府际协作关系,生态保护补偿分散在不同类型的生态环境保护法律法规中。例如,涉及“水”的补偿,具体内容包括水环境补偿、水资源补偿、水生态补偿等,导致流域生态补偿分散于水环境、水资源以及水生态等不同领域,不仅模糊了水生态补偿与水环境治理、水资源保护的边界,而且制约了水生态补偿功能的有效发挥。长三角生态保护补偿机制的运行主要依靠自上而下的规范性文件驱动,不仅容易产生上下级政府委托代理关系的异化,而且地方存在“各自为政”的利益藩篱,易导致生态保护政策制定

与执行碎片化。

此外,不论是纵向的府际关系,还是横向的府际协作关系,均呈现政策性和契约性的特点,导致府际协作关系的非正式化。一是地方通过府际协议实施的生态补偿呈现“项目化”的特点。目前长三角生态保护补偿主要是以具有一定期限性的生态补偿协议为载体,期限一般为3年左右,一旦生态补偿协议到期,也意味着流域生态补偿的结束。换言之,虽然协议化的生态补偿具有一定的灵活性,但却处于不稳定的状态,与流域生态保护治理的长期性不相适应。

二是长三角生态保护补偿处于政策性规范性文件规制的状态,政策性规范性文件引导着流域生态补偿的具体实施,欠缺法律制度的约束力,而且缺乏持续性。

以法治化保障长三角生态保护补偿府际协作的建议

第一,长三角生态保护补偿府际协作的一般性立法。一般性立法存在两种选择,第一种选择是进行综合性生态保护补偿的一般性立法,并将水生态补偿作为综合生态补偿的一部分。无论是从立法成本效率还是从生态系统整体性上考虑,不失为一种可行的做法。但是,综合生态补偿立法所追求的规范性、一体化却不能回避水、空气等不同领域生态保护补偿之间存在的差异性。综合立法的最大挑战就是需要不断找寻不同领域生态补偿之间的共性和个性,从而完成生态补偿一般规则的建构。

第二种选择是水生态补偿的一般性立法,较综合生态补偿立法模式而言,水生态补偿的一般性立法不仅避免水、空气等不同自然要素之间的差异,立法技术难度更低,而且水流域生态补偿已经形成了成熟的制度和广泛的实践。因此,水生态补偿的一般性立法具有阶段性的可行性,据此可以在水生态补偿一般性立法

中国”的雄心,热爱祖国大好河山,为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的现代化强国而努力奋斗。在人与世界关系方面,要具有建设“人类命运共同体”的抱负,为建设“清洁美丽的世界”,履行国际主义义务。为此,必须充分发挥各种社会力量作用,有效利用现代教育和媒体传播手段,加强绿色宣传和教育工作,为全体人民提供丰富、有效的绿色精神文化产品和绿色精神文化服务。

促进全体人民积极参与生态文明建设事业。为有效改变只说不做情况,应从以下几方面促进公民参与。一是全社会必须大力倡导和践行绿色生活方式,积极开展垃圾分类,既要促进生产、流通、消费、回收等环节的绿色化,又要在衣食住行等方面实现绿色化。全社会应该构建促进生活绿色化的网络、平台和环境。二是各种社会力量应该大力组织开展各种绿色公益活动,公民个人应该积极参加各类绿色志愿服务,努力做一个绿色志愿者。三是重大生态环境治理工作应向社会和公众积极开放。例如,要按照党的群众路线搞好中央生态环境保护督察工作,大力推进绿色技术创新,吸收公众参与生态环境公益诉讼活动和环境新闻舆论监督。四是各类工作单位要结合自身的工作实际促进绿色发展和环境治理,公民个体要立足工作岗位积极参与环境治理。五是家庭应该形成崇尚绿色生活的氛围,教育和引导孩子杜绝和避免高消费,从小形成绿色化生活方式,积极参与创建绿色生活的活动。

这样,我们才能全面提升全体人民的生态文明思想道德境界,才能促进每个公民成为生态环境的倡导者、践行者和建设者。在此基础上,才能逐步建立健全中国特色环境治理全民行动体系。

作者为中国人民大学国家发展与战略研究院研究员,马克思主义学院教授、博导

李淑贞 张海荣

6月8日下午,正在宁夏考察的习近平总书记来到黄河吴忠市城区段,调研黄河流域生态保护情况。这是总书记一年内第4次考察黄河。一年来,习近平总书记走遍了黄河流域的6个省区,足见这条大河在习近平总书记心中的分量。

2019年9月18日,习近平总书记在河南主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会时,发出了“让黄河成为造福人民的幸福河”的号召。为实施黄河流域生态保护和高质量发展,生态环境部组建黄河流域生态环境监督管理局(以下简称黄河局),打通了水里与岸上,解决了长期以来流域生态环境监管存在的职责交叉、多头管理、力量分散的问题,在推进流域生态环境保护与高质量发展方面发挥积极作用。

实施黄河流域生态环境统筹监管是贯彻落实习近平生态文明思想的重要举措。

习近平总书记指出,治理黄河,重在保护,要在治理。黄河生态系统是一个有机整体,要坚持山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理,统筹推进各项工作。

2019年5月16日,黄河局挂牌成立后,针对黄河流域资源环境承载力低、生态环境脆弱,竞争性水矛盾突出等生态环境问题,提出了“制度制定、监测评估、监督执法、督察问责”的工作定位,以推动形成“流域统筹、区域履责、协调推进”的流域生态环境保护监管工作模式,实现规划、标准、环评、监测、执法、应急在流域层面上的统一。

实施黄河流域生态环境统筹监管是坚持精准、科学、依法治污的内在要求。习近平总书记强调,治理好水污染、保护好水环境,就需要全面统筹左右岸、上下游、陆上水上、地表地下、河流海洋、水生态水资源、污染防治与生态保护。

黄河生态系统是一个有机整体,黄河流域生态环境的监管要遵循流域生态系统的整体性、系统性及其内在规律。一是推动流域发展模式转型。强化资源节约和生态环境保护约束要求,落实“以水而定、量水而行”“保护优先和绿色发展”二是强化生态环境准入管理。推动流域产业升级示范与节水减污技改,促进产业高效节水、集约利用和污染有效控制的协同管理。三是强化河湖生态环境的监督监管。实施流域污染减排与生态扩容监管,强化重点产业布局和水污染防治的协同管理,推进水资源、水环境和水生态协同保护监管。四是落实生态流量生态生态监管。根据生态功能保护要求,切实推进最严格的流域水资源管理与生态环境监督,落实水资源开发的生态环境保护刚性约束。

做美丽黄河的保卫者和守护者

实施黄河流域生态环境统筹监管是打赢打好黄河流域污染防治攻坚战的有效保障。

水利部黄河局成立后,在黄河局先后派出26批精锐强将和业务骨干,全力参与生态环境部污染防治攻坚战各类专项行动,以实际行动彰显了黄河流域生态环境保护铁军担当。今年,在统筹推进污染防治攻坚战中,黄河局先后派出26批精锐强将和业务骨干,全力参与生态环境部污染防治攻坚战各类专项行动,以实际行动彰显了黄河流域生态环境保护铁军担当。今年,在统筹推进污染防治攻坚战中,黄河局先后派出26批精锐强将和业务骨干,全力参与生态环境部污染防治攻坚战各类专项行动,以实际行动彰显了黄河流域生态环境保护铁军担当。

作者单位:生态环境部黄河流域生态环境监督管理局

在普查中成长 在普查中提升

沈佳

第二次全国污染源普查,是生态环境保护工作处于补齐短板关键期的一项系统工程,是为全面摸清生态环境底数开展的一项重大国情调查。生态环境部第二次全国污染源普查工作办公室直接服务于国务院第二次全国污染源普查领导小组和领导小组办公室,负责统筹协调全国的污染源普查工作。在生态环境部普查办成立伊始,我由单位推荐选调进入综合组,能够见证一个国家级普查机构的从无到有、发展壮大,能够与各位领导和同事坚守初心、栉风沐雨、砥砺前行,我倍感荣幸自豪和责任重大。

3年多前,我刚工作不久,对于工作的理解更多的是做实验、写报告、完成项目。来到普查办从事污染源普查工作之后,深深地认识到了自己肩上的责任。每一位同事都经常会接到地方各种方面的询问,而我的回答和解读会影响到一个省的工作思路。所以在普查初期,每一位同志都是边补课边学习边工作,经常在中午吃饭的时候手边还会拿着文件阅读,在文件核稿时会逐字逐句

通篇诵读,收发催办急件时在传真机旁彻夜等候,讨论工作时而激烈时而欢快,常常忘记时间。

3年时光转瞬即逝,回想起每一次与14个部委同志对接成功举办的领导小组办公室会议;回想起每一次向32个省级普查机构征求意见、与对接工作;回想起2017年向财政部提交的7个批次、共802份摆起来接近一人高的预算申报材料,都会感到无比欣慰,这是付出和耕耘,是收获和财富。我们在普查中成长,在普查中提升。在30多万普查人“白加黑”“五加二”的付出和努力下,我们顺利完成了《普查方案》规定的任务。

现阶段,第二次全国污染源普查的一系列文件已经报送到了国务院,但是我们并没有因此而松懈。疫情期间仍旧加班加点,多次根据实际情况修改视频验收的工作方案,每个省普查数据的核对、普查工作的验收、普查公报的审核以及后续的评比表扬工作,工作量依旧十分巨大。我们一定要继续努力,秉承初心,守好岗位,不负韶华,有始有终。

作者单位:第二次全国污染源普查工作办公室

第二次全国污染源普查 “我的普查这三年” 征文 有奖征文投稿邮箱 wppcxyc@163.com