

# 政策解读

**◆王夏晖 刘桂环**

2005年8月15日,时任浙江省委书记习近平同志在湖州安吉余村考察时,首次提出“绿水青山就是金山银山”理念。在“两山”理念提出十五周年之际,浙江省在率先建成生态省的基础上,发布实施《深化生态文明示范创建高水平建设新时代美丽浙江规划纲要(2020—2035年)》(以下简称《规划纲要》),系统谋划和部署了未来15年浙江省建设美丽中国先行示范区的总体战略和实施路线图。

## 历经17年久久为功的生态省建设,为新时期打造美丽中国先行示范区筑牢了坚实基础

浙江是“绿水青山就是金山银山”理念的发源地和率先实践地,是习近平生态文明思想的重要萌发地。21世纪初,作为经济先发地区,浙江省较之于全国更早、更深、更集中、更尖锐地遇到经济快速发展与资源环境瓶颈制约加剧的矛盾。面对资源环境承载压力加大的现实困境,2003年,时任浙江省委副书记习近平同志亲自谋划、亲自部署、亲自推动,擘画了生态省建设的战略蓝图。在推进生态省建设过程中,习近平同志提出“生态兴则文明兴”“绿水青山就是金山银山”重要理念,并先行将“人与自然和谐共生”“良好生态环境是最普惠的民生福祉”“山水林田湖草是生命共同体”“用最严格制度最严密法治保护生态环境”等重大科学论断与具体实践相结合。

17年来,历届浙江省委、省政府以“八八战略”为统领,从“绿色浙江”到“生态浙江”,再到“美丽浙江”,坚持一张蓝图绘到底、一任接着任一任干,在实处、走在前列、勇立潮头的浙江精神,全面实施富民强省十大行动计划,扎实推进社会主义核心价值观现代化建设。2019年6月,浙江生态省建设试点通过生态环境部验收,建成全国首个生态省。

浙江生态省建设战略实施以来,始终坚持践行“两山”理念,坚持以人民为中心,着力强化优质生态产品供给,加快推进城乡均衡发展,构建党委领导、政府主导、全民参与的生态省建设工作大格局。在地区生产总值快速增长的同时,生态环境质量持续改善,资源能源消耗大幅降低,生态文明制度创新领跑全国,绿色发展处于领先水平。

## 率先建设美丽中国省域样板,成为浙江落实党中央最新决策部署的重大举措和具体行动

当前,我国正处于“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期和全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期,生态文明建设进入快车道。党的十九大报告指出,到2035年,生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现。2018年,习近平总书记在生态环境保护大会上明确提出,要通过加快构建生态文明体系,确保到2035年,生态环境质量实现根本好转,美丽中国目标基本实现;到本世纪中叶,建成美丽中国。

美丽中国样板建设是各级党委、政府深入贯彻落实党中央关于美丽中国建设决策部署的有效载体,在习近平生态文明思想的指引下,加快建立健全生态文明体系、生态经济体系、目标责任体系、生态文明制度体系、生态安全体系,着力构建人与自然和谐共生的现代化建设格局,对于推进生态环境高水平保护、实现经济高质量发展、营造高品质美好生活、加快社会高效能治理均具有重要意义。

在生态文明建设进入快车道新的历史时期,浙江打造美丽中国省域样板,探索现代化建设新格局,形成可复制可推广的美丽中国建设模式,成为加快推进生态文明建设的重大举措和具体行动。浙江省委、省政府提出到2035年全面建成美丽浙江的目标,较全国提前15年,这充分体现了浙江强烈的使命担当和深远的战略眼光,继续担当起新时代美丽中国建设的先行者和排头兵。

## 多个生态文明制度创新实践,成为确保美丽中国先行示范区稳步推进的重要压舱石

作为全国首个省部共建美丽中国示范区,浙江在生态经济、生态环境保护、生态文明制度、城乡协调发展和全民行动等方面开展了大

# 关于美丽中国先行示范区的浙江实践与战略谋划

量开创新性工作。在生态经济方面,创建国家清洁能源示范省,提出“数据强省”,是畜牧业绿色发展示范省、农业“机器换人”示范省、信息化与工业化深度融合国家示范区,现代生态循环农业试点省,还有由陆域和海洋耕地组成的中国(浙江)自由贸易试验区。

在生态环境保护方面,开展“811”系列行动和“五水共治”,建设“污水零直排区”和“美丽河湖”,清朗空气质量示范区,实施“清洁土壤行动”,提出实施煤电超低排放改造,设立船舶排放控制区,印发城镇生活垃圾分类地方性标准,探索全域“无废城市”建设。

在生态文明制度创新方面,包括水权交易案例(东阳—义乌水权交易),跨省流域生态补偿政策实践(新安江跨省流域水环境补偿试点)，“飞地经济”开发区(金华市金磐开发区),实现省市县乡村五级河长全覆盖,安全生产和环境污染综合责任保险,开化县获批全国县级“多规合一”空间规划,绍兴出台生态环境损害赔偿制度改革实施方案等。

在城乡协调发展方面,是全国首个开展“千村示范、万村整治”和打造全域“大花园”的省份。在全民行动方面,是全国首个设立省级生态日的省份。这些生态文明制度创新,成为新时期推进美丽中国先行示范区建设的重要保障。

## 浙江生态文明建设先行示范,把习近平总书记重要指示转化为推动美丽浙江建设的实际行动

2020年习近平总书记到浙江考察调研时赋予浙江“努力成为新时代全面展示中国特色社会主义制度优越性的重要窗口”的新目标新定位,强调“生态文明建设要先行示范”。全面建成美丽中国先行示范区,建设展示人与自然和谐共生、生态文明高度发展的重要窗口,是这一全新目标定位的内在要求。

遵循习近平总书记浙江考察时提出的新嘱托,紧抓全面深化改革的重要契机,充分考虑浙江在长三角一体化、“一带一路”建设等大区域格局中的定位和作用,把握新时代面临的国际国内经济社会发展和生态环境保护的机遇与挑战。查找美丽浙江建设中人与自然、发展与保护、现代化与绿色化协同共生路径上存在的不足与短板,以满足人民群众日益增长的优美生态环境需要为出发点,围绕国土空间、现代经济、生态环境、幸福城乡、生态文明、治理体系等方面深入开展生态文明建设,实现经济发展、环境保护和社会进步相统一,把习近平总书记重要指示转化为推动美丽浙江建设的实际行动。2020年8月15日,生态环境部和浙江省政府签订《共建“生态文明先行示范省”战略合作协议》,浙江生态文明建设将更进一步、更快一步。

## 美丽浙江建设是浙江生态省建设的延续和升级,将为美丽中国建设提供更多“浙江经验”和“浙江方案”

建成生态省是浙江推进绿色可持续发展的新起点,美丽浙江是美丽中国建设的典型省域样板。根据《规划纲要》,美丽浙江建设目标定位是建成向世界展示习近平生态文明思想的重要窗口、绿色低碳循环可持续发展国际典范、“绿水青山就是金山银山”转化的实践样板、生态环境治理能力现代化的先行标杆和全民生态自觉的行动榜样五个方面。

美丽浙江建设按照“三步走”实施,“十四五”是浙江在高水平全面建成小康社会基础上,开启全国高水平建设社会主义现代化新征程的第一个五年,着重体现四个“高”的深度推进,即深度推进高质量发展,经济生态化和生态经济化基本实现;深度推进高水平保护,优质生态产品供给更加充分;深度推进高品质生活,绿色幸福生活基本实现;深度推进高效能治理,现代生态环境治理体系基本建立,做好这四个“高”的深度推进,将极大推动浙江生态文明建设先行示范进程,基本建成美丽中国先行示范区。

“十三五”“十四五”受世界发展格局、经济全球化进程、国内宏观政策等影响,不确定性因素较大,对标联合国2030年可持续发展议程,重点是向世界提供“浙江方案”。2035年与党的十九大关于美丽中国的战略部署相衔接,较全国提前15年实现高质量发展建成美丽中国先行示范区的目标,天蓝水澈、海清岛秀、土净田洁、鱼翔鸟舞、绿色繁荣、诗意逸居的现代化美丽浙江全面呈现。为打造美丽浙江“六面体”,从美丽国土空间、美丽现代经济、美丽生态环境、美丽幸福城乡、美丽生态文化、美丽治理体系全方位系统实施美丽浙江建设重点任务、重大工程和重要政策举措。

作者单位:生态环境部环境规划院

# 坚决打好农业面源污染防治攻坚战

**于法稳**

习近平总书记指出,农业发展不仅要杜绝生态环境欠账,而且还要逐步还旧账,要打好农业面源污染防治攻坚战。农业面源污染防治是实现农业高质量发展、确保农产品质量安全的重要抓手。党中央、国务院高度关注农业面源污染防治工作,先后出台了一系列政策措施,对农业面源污染防治发挥了有效作用。但也必须清楚地认识到,当前污染防治形势依然严峻。

在成功解决了“吃饱”的问题之后,农业生产关注重点已经转移到如何解决“吃好”“吃健康”的问题上。当前,农业供给侧结构性矛盾依然突出,安全优质健康的农产品供应不足。实现农业绿色发展、确保农产品质量安全的核心,是切实保障耕地土壤质量与灌溉用水水质。打好农业面源污染防治攻坚战,正是解决这一问题的根本路径。

为此,需要进一步加强农业面源污染防治政策实施力度,在控制农业面源污染增量的同时,减少污染存量,切实改善农业生产环境质量,保障农产品安全,以满足人民群众日益增长的美好生活需要。

## 科学研判农业面源污染防治的严峻形势

尽管农用生产化肥施用总量(折纯量)实现了一定程度的减少,但施用强度依然很高,综合使用效率仍有很大提升空间。改革开放以来,农用化肥施用量持续增加到2015年的峰值6022.6万吨。2015年《到2020年化肥使用量零增长行动方案》发布之后,化肥施用量开始递减,2019年下降到5403.6万吨。化肥施用强度在2014年达到峰值363.0公斤/公顷,此后连年递减,2019年下降到325.7公斤/公顷,但依然高于发达国家为上限值(225公斤/公顷)。化肥利用率有所提高,仍属于较为偏低水平,提升空间较大。根据农业农村部的

测算,我国水稻、玉米、小麦三大粮食作物化肥利用率从2015年的35.2%,增加到2019年的39.2%,提高了4个百分点。

农药使用量实现了递减,但农药包装物成为农业面源污染的重要来源。在2015年《到2020年化肥使用量零增长行动方案》出台之前,农药使用量已从2013年的峰值180.77万吨开始持续下降,到2019年下降为145.6万吨,单位农作物播种面积农药使用量高达8.8公斤/公顷,远高于发达国家的农药用水量水平。农药包装物产生量巨大,由于缺乏完善的回收机制,农药瓶、包装袋等在田间地头、水体中随处可见,成为农业面源污染的重要来源,对农业生产环境造成二次污染。

不规范、不精准、不科学的使用方式,致使农药使用率低下,导致农产品农药残留超标,影响农产品质量安全。2019年,农药利用率只有39.8%,未能有效充分使用的部分进入土壤和水体,导致面源污染,破坏生态环境,影响生物多样性。

农用薄膜造成的“白色污染”短期内难以从根本上解决。我国地膜使用总量和作物覆盖面积均居世界第一位,但由于残膜回收机制的欠缺,农用地膜残留污染问题日益突出。

畜禽养殖废弃物产生量大,资源化利用程度低。环保要求的加严,促进了养殖业的集约化发展。但在规模化养殖之下,若废弃物处理设施跟不上,则会造更严重的农业面源污染。2019年全国大牲畜年底存栏量为9877.4万头,大约产生28亿吨废弃物。当前,我国养殖业废弃物资源化利用率为60%,尚未得到资源化利用的废弃物被随意堆放在养殖场周边,或者直接排放到水体中,对周边环境造成污染。此外,畜禽养殖中还存在抗生素过量使用甚至滥用现象,严重影响着畜禽产品质量的同时,对环境也造成污染。

## 探索与思考

**◆王新涛**

经过不懈努力,排污许可制改革与环境保护由费改税成效显著,但在具体实施过程中也暴露一些问题。比如,排污许可制与环境税契合度不够,联动机制监管不到位;依证监管力度不足,处罚结果不足以形成有力震慑;排污单位治理责任落实不到位,缺乏履行生态环境保护责任的主动性和自觉性等。

## 排污许可制与环境税协同执法一体化推进面临挑战

排污许可制与环境税联动管理需要进一步强化。当前,排污许可制改革和环境税实施已取得阶段性成效,但在具体操作层面,联动效率不高,实施效果有限,政策目标难以全面实现。一方面,由于缺乏配套政策,排污许可证后管理与环境税征管协同推进困难,排污单位通过清洁生产、提标改造等方式实现的污染减排难以落实,挫伤了企业减排的主动性。另一方面,排污许可对各项污染物的管理,环境税中的污染物分类不完全一致,两项制度在污染物管理口径上的衔接仍需加强。

排污许可制对固定污染源的管与纳,环境税对纳税人的征管是动态的,环境税核算方法尚未统一到各行业排污许可技术规范上来,导致排污许可管理范围与环境税征管口径不一致,制约了两项制度的协同管理。同时,生态环境执法监测中管网联动效能发挥不畅,难以以监测数据为支撑的排污许可执行和环境税征管上缺乏有力保障。

排污许可证后管理监督亟待税务部门“一体化”作战。如果不能对排污许可执行情况进行实质性监管,就会导致排污单位出现“违反排污许可证排污”等问题,继而使得管理部门无法掌握真实的排放数据和污染治理设施运行情

## 加强党的领导,坚持绿色发展

打好农业面源污染防治攻坚战,要落实地方党委、政府“党政同责”“一岗双责”。各级党委、政府要深刻认识到打好农业面源污染防治攻坚战的重要性、紧迫性、艰巨性,自觉增强“四个意识”,不折不扣落实好党中央各项决策部署,做到重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重要环节亲自协调、重要案件亲自督办。

打好农业面源污染防治攻坚战要以绿色发展理念为指导。党的十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念。当前,绿色发展已成为时代主旋律。打好农业面源污染防治攻坚战,改善农业生产环境质量,保障农产品质量安全,是破解新时代社会主要矛盾的一个重要抓手。因此,应以绿色发展理念为指导,全面践行“绿水青山就是金山银山”的理念,坚决打好农业面源污染防治攻坚战。

打好农业面源污染防治攻坚战要以问题为导向。农业面源污染主要源于化肥的高强度使用、农药的不规范使用及包装物、废弃农膜、畜禽养殖废弃物资源化利用率低。问题已经明确,打好农业面源污染防治攻坚战应瞄准这些问题,科学分析这些问题的空间分布特点及相应的技术需求,精准施策。同时,转变末端治理的思维方式,采取源头减量措施,控制农业面源污染增量的同时,减少耕地土壤、水体内污染物的存量。

## 注重模式创新,体现区域差异,进行协同作战

打好农业面源污染防治攻坚战要以模式创新为路径。农业发展过程中,因种植业与养殖业之间的物质循环、能量流动的通道被隔

断,农业生态系统的原有平衡被打破。因此,打好农业面源污染防治攻坚战,应走种养结合之路,发展循环型生态农业,但需要进行科学分析,发展规模、适宜区域都要经得起检验,不能盲目实施。与此同时,应探索基于中医药优势的健康导向型或质量导向型的畜牧业发展新模式,建立系统的规范及标准,确保中医药应用于畜牧业发展的安全性,促进畜牧业“提质、增产、增效”转型升级,发展创新性现代生态畜牧业。

打好农业面源污染防治攻坚战必须以科学为指导,以科技为支撑。农业面源污染在不同区域的表现特点不同,污染防治所需要的技术具有明显的区域差异性。为此,可以发挥智慧农业的信息技术优势,精准获得农业生产环境状况数据,基于大数据对农田生态系统污染进行多元融合处理,提出科学的治理方案。根据区域农业面源污染状况,研发、整合相应的技术,提升技术的区域适用性,确保取得实效。此外,对中草药作为添加剂取代抗生素的技术及产品进行研发。

打好农业面源污染防治攻坚战要以机制为保障。建立部门之间的协同作战机制,共同监管农业生产投入品的生产、销售、使用、技术指导以及畜禽和水产养殖管理。围绕“一控两减三基本”目标,加强农业面源污染防治攻坚战实施效果的监测与评价。立足废弃物资源化利用,建立完善农药包装物、废弃薄膜回收机制,探索区域性废弃物资源化利用的试点示范。实施农资生产者责任延伸制度,促使企业承担起相应的环保责任,在打好农业面源污染防治攻坚战中发挥作用。同时,完善公众参与机制,保障公众知情权,引导公众积极参与农业面源污染防治攻坚战,促进生产方式绿色转型,助力乡村振兴战略的实施。

## 完善排污许可制与环境税协同体系的建议

排污许可制可定位为固定污染源环境管理的核心制度,为推动出台排污许可制与各项环境管理制度衔接融合,各项法规制度的协同执法指明了作战方向。如何将排污许可制与环境税在协同作战中发挥出最大效能,给企事业单位明确稳定的污染排放管控要求和预期、推动形成公平规范的环境执法守法秩序,对减少污染物排放、改善环境质量、推进生态文明建设意义重大。

笔者结合工作实践,对如何完

善排污许可制与环境税协同体系作战进行了一些思考。

一是建立协同作战机制,持续发力推动排污许可管理与环境税聚力增效。排污许可制改革提出了“一企一证、分类管理”,环境税的征管也根据排污许可证的执行开展免征、减征等事项。所以,建立排污许可制与环境税协同监管机制非常重要,健全以排污许可为先导的生态环境监测、执法检查与税务纳税人识别、环境税申报复核、税款追征全流程的常态化部门协作机制迫在眉睫。笔者建议,探索排污许可制与环境税在管理方式上的有效衔接,比如,建立环境执法监测与税务稽查的末端协作等措施。监管协作机制应分阶段、分层实施,主要强化管理部门依证监管能力和排污单位依证守法意识,突出以环境税监测数据为依托,以排污许可执行情况为基础,以环境税征管为手段的全要素管理。

二是建立核算复核机制,科学推进排污许可管理与环境税征管精细化管理水平。按照排污许可制改革实施进程,探索建立以排污许可执行数据为基础的环境税核算和税率管理范围。在固定污染源排污许可管理全覆盖(以下简称“全覆盖”)前,将排污许可证申请与核发技术规范纳入环境税征管体系,税务部门按照生态环境部门所提交的排污单位信息开展纳税人识别,没有信息的,在排污单位首次办理环境税纳税申报时,由税务部门对其进行识别,同时把信息移交至生态环境部门。在实现“全覆盖”后,税务部门按照排污许可证上的年许可排放限值(总量指标)预征环境税,生态环境部门分别对排污许可证年度执行情况进行核算与评估,税务机关依照核算与评估结果实施税款抵扣、补缴、加征,促使企业按证排污、诚信纳税逐渐成为自觉。分阶段实施主要污染物总量减排,统一污染物分类,以污染减排为依托,逐步建立与环境

税相匹配的排污许可执行数据全口径核算体系。研究制定以排污许可证执行核算和评估结果为依据的环境税复核方式,建立健全常态化复核程序并纳入日常管理。研究如何做好排污许可证执行情况的核实清查工作,建立排污许可管理、环境税征管、环境税执法共治体系,实现“许可执行—监测数据—全口径核算—处罚结果”的全流程复核机制,提高精细化管理水平。

三是建立大数据共享机制,有序实现排污许可管理信息与涉税信息的耦合提质。推动证后管理信息化建设,推进“双随机、一公开”跨部门协同共治,推行信用监管和“互联网+监管”改革,优化生态环境执法与税务稽查执法方式,构建排污许可管理信息与涉税信息平台实施与监管系统,并依托信息平台建立依证依税监管信息化移动终端,将数据的查询、采集、储存等功能关联整合,让依证依税监管更便捷、更智能、更精准。同时,注重监测数据的权威性,尽快建立起保障污染源自动监测运行及使用机制,完善污染源自动监测设备的量值溯源、应用量值溯源运维监管后的数据应用到排污许可的执行、环境税征管核算和生态环境监测执法中,以利于排污许可的有效执行和环境税征收管理。

四是完善法律法规体系,为排污许可制改革和环境税征管有效衔接保驾护航。完善《环境保护法》《税收征收管理法》《物权法》等法律在暂免征收机制、许可证产权属性上的定位,以《排污许可管理条例》《生态环境监测条例》《环境信用评价管理条例》等法规为支撑,探索依照环境信用等级实施排污许可分级管理以及对应部门的纳税人等级认定后分级管理等政策。通过将相关法规内容进行耦合并建立联动监管审查机制,才能规范治污行为,不断提升环境管理水平。

作者系中国社会科学院农村发展研究所研究员