学习贯彻党的十九届五中全会精神

完善生态环保投融资机制的五个建议

程亮 陈鹏

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》对“十四五”时期的生态环境保护提出了明确的目标。生态环境保护投资是“十四五”期间优化投资结构、扩大战略性新兴产业投资的重点领域,也是建立政府投资引导、激发民间投资活力、形成市场为主导的投资内生增长机制的急需领域。

为此,笔者认为,应综合运用财政、金融、价格、生态补偿、环境权益交易等多种政策工具,加快建立健全多元化生态环境保护投融资机制。对此,提出五项建议。

建议一,持续加大财政资金投入、强化财政资金的引导作用。

应深入落实生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任,划定生态环境领域省以下财政事权和支出责任。按照《生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》(国办发〔2020〕13号),跨国界水体污染防治为中央财政事权;放射性污染防治,影响较大的重点区域大气污染防治,长江、黄河等重点流域以及重点海域、影响较大的重点区域水污染防治等事项,为中央与地方共同财政事权;土壤污染防治、农业农村污染防治、固体废物污染防治、化学品污染防治、地下水污染防治以及其他地方性大气和水污染防治、噪声、光、恶臭、电磁辐射污染防治等事项,为地方财政事权。

各级财政要统筹运用一般公共预算、政府性基金、专项债等多种资金渠道,保障本级政府生态环境领域支出责任得到落实。发挥中央财政环保专项资金引导作用,带动地方财政、金融机构以及社会资本投入。鼓励采用生态风险补偿、股权投资、绿色奖补、贴息等财政支出方式,撬动金融机构和社会资本的生态环保投入。

建议二,完善绿色金融投向结构、发挥好金融的支持作用。

当前,我国绿色贷款余额超过10万亿元,占企事业单位贷款余额的10%左右,境内外贴标绿色债券年度发行金额超过3000亿元人民币,绿色金融为生态环保重大工程项目实施提供了重要保障。

但目前生态环保活动投资回报机制普遍不健全,深绿领域比浅绿领域更加不完善。相比税收、财政、价格等政策对细分行业的精准调节,现有绿色金融政策对绿色领域未进一步区分。采用简单划分方式,水污染防治、大气污染防治、土壤污染防治、固体废物污染防治等生态产业化活动可称之为“深绿领域”,清洁能源、新能源汽车、绿色交通、绿色建筑等产业生态化活动可称之为“浅绿领域”。从绿色信贷数据可以看出,“浅绿领域”绿色信贷比例高达近90%,“深绿领域”绿色信贷比例占10%左右。“十四五”时期,应发挥针对性、差异化绿色金融政策调节作用,优化“深绿领域”和“浅绿领域”在绿色信贷、绿色证券、绿色基金、绿色信托、绿色租赁、绿色保险等产品中的构成。进一步完善宏观审慎评估体系,将再贷款和再贴现资金向绿色领域尤其是“深绿领域”倾斜。提高绿色信贷中“深绿领域”的比例,推动保险资金、养老金等长期资金投资“深绿领域”。支持开发绿色债券指数、绿色股票指数以及相关产品,推进绿色资产证券化。

建议三,加大生态补偿力度、拓宽补偿的领域和范围。

当前,我国生态补偿制度或机制主要表现为三个层次:一是上级政府为引导下级政府加强生态建设、保护及修复而设立的转移支付。例如,中央财政自2008年起设立的国家重点生态功能区转移支付,资金规模从2008年的60亿元增加到2019年的811亿元。二是上级政府通过重点领域生态保护规制措施促进下级政府间建立起横向生态补偿机制。例如,重庆市通过设置森林覆盖率约束性考核指标,明确各方权责和相应管控措施,形成森林覆盖率达标地区和不达标地区之间的交易需求。三是流域上下游横向生态补偿。例如,在财政部和原环境保护部指导下,皖浙两省开展新安江流域上下游横向生态补偿试点,是国内首次探索跨省流域横向生态补偿机制。

“十四五”时期,建议仍以这三种形式生态补偿为重点,进一步加大生态补偿力度,拓宽生态补偿领域与范围,创新生态补偿机制与方式。

建议四,稳步推进环境权益交易、推动环境治理市场化。

环境权益包括排污权、碳排污权、用水权、用能权等。从2001年开展我国首例真正意义上的SO_2排放权交易,到2002年启动总量控制下的SO_2排放权交易,再到2007年排污权交易从场外走进场内,最后到2011年7个省市启动地方碳交易试点工作,我国排污权交易和碳排放权交易逐步发展完善。2000年以来,在水利部指导下,浙江、宁夏、内蒙古、福建、甘肃、新疆、河南等地开展水权交易实践探索。2017年浙江省、福建省、河南省以及四川省启动用能权有偿使用和交易试点。总体来看,我国环境权益交易机制尚不完善。

“十四五”时期,要全面推行排污许可制,推进排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易。建立健全环境权益初始分配制度,创新有偿使用,培育和发展交易市场,以较低成本实现资源能源消耗、环境污染排放总量和强度“双控”目标任务。

建议五,健全投资回报机制、充分调动社会资本的积极性。

投资回报机制不健全制约生态环保领域多元化投融资机制的建立与完善。“十四五”时期,要加快落实《国家发展改革委关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》,具备条件的城市要研究探索将管网运行费纳入城镇污水处理费。充分考虑生态环境PPP项目特点,在满足财政承受能力论证要求的前提下,各地不应以政府付费作为生态环境PPP项目的入库限制条件。在各地剩余的政府财政承受能力范围内,PPP项目要优先向生态环境保护项目倾斜。在区域和项目两个层面积极推行生态环境导向开发模式,区域层面以政府为主导,发挥顶层设计、前瞻布局及资源统筹作用,项目层面以企业为主导,凸显技术创新、成本控制及价值创造优势。

既要“吹哨子”又要“铺路子”

◆王三乐

企业员工只需在手机上登录管理平台,扫一扫各个管理环节的二维码,就能查验每一项治污管理要求和标准是否落到了实处。在江苏省苏州市,1200余家企业可免费使用这一“环保自检自纠”信息化管理平台。通过“一证三图+N码”管理模式,即一张排污许可证,厂区平面图、产污工艺流程图和治理设施工艺流程图等3张图,N个二维码,使企业排污许可各项管理要求指标化具体化,更具可操作性。同时,企业借此还能够第一时间发现苗头性倾向性的环境问题,并可以在第一时间内妥善处理。

近年来,各地注重督促企业落实治污主体责任,企业加强污染治理的责任感和自觉性也得到了显著提升。调研发现,当前不少企业想主动履行治污主体责任,也知道责任有哪些,但不知道该从哪里着手、在何处发力。究其原因,一些基层部门在推动企业落实主体责任过程中,往往各种要求提得比较多、督查督办也比较多,可在指导和帮扶企业具体落实治污主体责任方面,方法路径教得少,以至于环境管理要求与企业治污实践衔接不起来。

笔者认为,这个管理平台是推动企业落实治污主体责任的桥梁,是一次很好的探索与尝试。排污许可证告诉企业在污染防治方面该做什么及做到什么标准,而这个平台抓住了企业治污主体责任与日常环境管理实践的结合点,让企业能更加精准和便捷地懂得该怎样做。

推动企业落实治污主体责任是一项实而又实、细而又细的长期性工程。窃以为,针对企业治污不仅要“吹哨子”“喊号子”,督促检查,还要拓展思路,积极探寻企业治污主体责任落实与环境管理具体要求落地的新路径,努力为企业落实治污主体责任“铺路子”“抬轿子”,助一臂之力。

比如,有些中小型企业环境管理能力较弱,制约了企业高标准落实治污主体责任。加强帮扶时,可以借力第三方环保服务公司,面对面、手把手帮助企业加强员工环保技术培训,健全和细化相关环境管理制度,完善各种设施和措施,全面提升其治污能力。又如,当前对有些小微企业来说,一次性支出较大额度的污染治理资金确实存在较大压力。各地政府可以搭建企业与金融机构的沟通平台,加大绿色金融支持力度,为企业提供污染治理方面的低息或免息贷款,纾困解难。

企业落实治污主体责任的状况不一而足,各地应贴合实际,开展有针对性的帮扶,并坚持激励与引导相结合,助力企业将污染防治主体责任转化成实实在在的环境效益,同时也保障企业更加绿色健康地发展。

明年起禁止以任何方式进口固体废物

——生态环境部固体废物与化学品司有关负责人就《关于全面禁止进口固体废物有关事项的公告》有关问题答记者问

近日,生态环境部、商务部、发展改革委、海关总署发布《关于全面禁止进口固体废物有关事项的公告》(以下简称《公告》)。针对《公告》出台的背景和意义、主要内容、注意事项等问题,生态环境部固体废物与化学品司有关负责人回答了记者的提问。

问:《公告》出台的背景和意义是什么?

答:禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革是党中央、国务院在新时期新形势下作出的一项重大决策,是推动形成绿色发展方式和生活方式、保护生态环境安全和人民群众身体健康的一项重要制度改革。习近平总书记多次作出重要批示指示,强调禁止洋垃圾进口是生态文明建设的标志性举措,要坚定不移地从严把握。

自2017年7月国务院办公厅印发《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》(以下简称《实施方案》)以来,在党中央、国务院的坚强领导下,生态环境部会同海关总署等14个部际协调小组成员单位,密切配合,经过三年多的不懈努力,各项改革任务平稳有序推进,固体废物进口种类和数量大幅度削减。

2018年6月,《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》提出“力争2020年年底前基本实现固体废物零进口”的目标要求。今年4月,第十三届全国人大常委会第十七次会议修订通过的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称《固废法》)第二十四条规定“国家逐步实现固体废物零进口,由国务院生态环境主管部门会同国务院商务、发展改革、海关等主管部门组织实施”。

为贯彻落实《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》和新修订的《固废法》有关要求,结合《实施方案》落实情况,生态环境部、商务部、发展改革委、海关总署联合发布《公告》。

《公告》的发布,正式明确了我国全面禁止进口固体废物的时间;彰显了我国政府维护国家生态环境安全和人民群众身体健康的坚定决心。

问:《公告》的主要内容有哪些?

答:《公告》主要包括以下三方面内容:一是我国将全面禁止进口固体废物,生态环境部将不再审批、发放限制进口类可用作原料的固体废物进口许可证。二是对于海关特殊监管区域和保税监管场所内单位产生的未复运出境的固体废物、海关特殊监管区域和保税监管场所外开展保税维修和再制造业务单位生产作业过程中产生的未复运出境的固体废物,均按照国内固体废物相关规定进行管理。三是《公告》自2021年1月1日起正式生效施行,相关规范性文件同时予以废止。

问:2020年限制进口类可用作原料的固体废物进口许可证未使用完的进口许可量,是否可以在2021年继续使用?

答:2020年生态环境部已审批发放的限制进口类可用作原料的固体废物进口许可证,应在证书载明的2020年有效期内使用,逾期将自行失效。希望相关持证企业,尽快办理结关事宜。

问:《公告》实施后,对于发现进口固体废物的情形将如何处理?

答:自2021年1月1日起,我国将禁止以任何方式进口固体废物,禁止我国境外的固体废物进境倾倒、堆放、处置。对于违反相关规定,将境外固体废物输入境内的,根据《固废法》等法律法规,由海关责令退运,并处以罚款;情节严重,构成犯罪的,依法追究刑事责任。同时,承运人对固体废物的退运、处置,与进口者承担连带责任。

脆弱的钙华景观 岂容被踩踏?

近日,网上一段视频显示,在四川阿坝州松潘县的黄龙风景名胜区内,多名游客翻越护栏,踩踏五彩池钙华滩。而钙华景观十分脆弱,一旦被破坏几乎无法修复。

王成喜制图

应加大执法中新技术应用的投入

◆王溢晨

近年来,新技术新手段对环境督察执法支撑作用愈发明显。

随着新技术的应用,形成了现场和非现场检查有机结合的监管方式,以往只依靠现场督察执法成为历史。比如,卫星遥感技术可以有效甄别区域性生态环境演变,在线监控、视频监控、智能电表等远程监控手段可以全时段对重点排污企业进行监管。

新技术使得督察执法更加精准,可充分利用企业画像、词频分析等新兴大数据技术精准锁定对象执法。在现场检查中,通过利用无人机、无人船等设备对难以到达的点位进行精准监督。可将信访举报线索和地图数据叠加,使信访点位可视化,确定高发、频发点位和时间,提高预测研判能力。

新技术的广泛使用,还能有效提高执法效率。比如,便携式气体检测仪为督察执法人员在现场开展执法监测定量分析企业达标情况提供了便利;无人机有助于在生态保护红线、海洋河流湖泊、产业集群、大型厂界周边等相对较大范围、大尺度的督察执法中发现问题;热点网格技术的应用改变了以往基层纯粹靠人眼上报问题的局面,实现了全域全时集成式监管全覆盖。

“十三五”期间,我国生态环境明显改善,但是部分地区生态环境领域补短板压力仍然较大,环境污染和环境保护的严峻形势尚未发生根本性改变,生态环境执法队伍配置依然不足、高负荷工作现象普遍。新技术新手段的应用,对当前及“十四五”期间实现精准治污、科学治污提供了技术和方法支撑。然而,部分地区“物不尽其用,手段浮于表面”的现象仍然突出。装备设施一体化尚未实现,部分地区执法装备参差不齐且差异显著。

笔者认为,各级政府应该不断增大新技术新手段在生态环境执法总投入中的比例。对技术含量较高的关键性服务,如遥感图像解析、无人机航拍操作,可以采用购买服务等。

新技术应用对于生态环境执法来说,是手段而不是目的,是辅助获取信息而不是得出结论,是过程性动态性监管而不是全盘完全替代监管。生态环境部门工作人员需要加强对新技术新方法的学习,以适应技术迭代变革。要抓住机遇,在理念和方式方法上不断转变突破,为实现生态环境根本好转、美丽中国建设目标基本实现贡献力量。

作者单位:生态环境部华北督察局