

学习贯彻党的十九届五中全会精神

用高水平生态环境保护推动经济社会高质量发展

任勇

“十四五”时期是我国在全国全面建成小康社会后,开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年,经济社会发展以推动高质量发展为主题。发展主题是对发展方向、内容和目的的总规定和要求,是推动发展的基本遵循。习近平总书记在党的十九届五中全会上强调指出,经济、社会、文化、生态等各个领域都要体现高质量发展的要求。因此,高质量发展不只是经济发展的,而是在新发展阶段贯彻新发展理念构建新发展格局对经济社会发展各方面和全过程的普遍要求。

生态环境保护、绿色发展、高质量发展三者关系

生态环境保护、绿色发展、高质量发展三者之间的内在联系体现在三个方面:

第一,高质量发展是全面体现新发展理念的发展,绿色是普遍形态。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对我国经济发展阶段性特征的认识不断深化,作出一系列科学判断。2013年,党中央认为我国经济发展正处子增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”阶段。2014年,习近平总书记提出我国经济发展进入新常态。新常态是一个客观状态,意味着我国经济发展的环境、条件、任务、要求等都发生了新的变化,经济增长速度从高速增长转向中高速增长,经济发展方式从规模速度型转向质量效率型,经济结构调整要从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举,发展动力要从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动。这些变化,是我国经济走向形态更高级、分工更优化、结构更合理的阶段演进的必经过程。2017年,党的十九大报告在“贯彻新发展理念、建设现代化经济体系”部分,进一步明确提出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。

高质量发展是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是体现新发展理念的发展,是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。

在党的十九届五中全会上,总书记进一步阐述到,“十四五”时期经济社会发展要以推动高质量发展为主题,这是根据我国发展阶段的客观判断。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,仍然是世界上最大的发展中国家,发展仍然是我们党执政兴国的第一要务。必须强调的是,新时代新阶段的发展必须贯彻新发展理念,必须是高质量发展。当前,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,发展中的矛盾和问题集中体现在发展质量上。这就要求我们必须把发展质量问题摆在更为突出的位置,着力提升发展质量和效益。

因此,高质量发展是新阶段贯彻新理念构建新格局的普遍要求和基本特征,要贯穿在社会主义现代化国家建设的各领域和全过程,绿色发展和生态环境保护是高质量发展的基本要求和重要体现。

第二,生态环境是影响高质量发展的内生素,良好生态环境是检验高质量发展的重要标准,绿色发展是实现高质量发展的一个重要途径。

简单理解,绿色发展就是节约资源、保护生态环境的发展,主要体现在绿色的生产生活方式等方面。2007年,党的十七大做出判断,我国经济增长的资源环境代价过大,提出生态文明建设要求。2012年,党的十八大报告在确立“五位一体”总体布局后,生态文明建设独立成章,首次正式提出绿色、循环、低碳发展要求。2014年,中央经济工作会议认为资源环境承载力已经达到或接近上限。在新发展理念和“绿水青山就是金山银山”理念的指引下,2015年党的十八届五中全会关于“十三五”规划纲要的建议,对绿色发展任务做出了明确部署。2017年党的十九大,将推动绿色发展明确为生

态文明建设的首要任务。党的十九届五中全会明确提出绿色低碳发展的目标:2025年,生产生活方式绿色转型成效显著;2035年,广泛形成绿色生产生活方式,碳排放达峰后稳中有降。

根据“绿水青山就是金山银山”理念,当资源环境对经济社会发展产生的制约不断增强、变为刚性约束时,生态环境就成为稀缺资源和有价值的自然资本,像土地、劳动力、资本、技术等生产要素一样,成为影响经济社会高质量发展的内生变量。如果经济社会发展破坏了生态环境,那就不是高质量发展,换句话说,优美生态环境是检验高质量发展结果的重要标准之一。

第三,环境经济规律及其实践经验表明,绿色低碳发展是改善生态环境质量和应对气候变化的根本出路。

生态环境问题和气候变化问题本质上是经济发展方式问题,涉及空间发展布局、产业结构、能源结构、生产与消费方式等方面。

有研究表明,80%的资源消耗和环境影响取决于产品设计和全过程,日本二氧化硫污染控制历史显示,脱硫等末端措施的最大贡献率在30%左右,减排贡献主要来自能源结构清洁化、节能措施和产业升级等方面。在二氧化碳等温室气体的减排和应对气候变化方面,存在着同样的规律和经验。因此,在污染防治攻坚战解决了突出的生态环境问题后,绿色低碳发展将是实现生态环境质量根本改善、碳排放达峰,以及美丽中国目标的决定性因素。

因此,构建强有力的生态环境技术服务体系是提高环境污染防治治理水平的一个迫切问题,是推进生态环境治理体系和治理能力现代化的重要内容。其作用是在,在要求环境责任主体做什么的同时,帮助和指导他们怎么做,解决“不会管”和“不会治”的问题。现阶段,强化生态环境技术服务体系建设的重点包括:明确职能,系统谋划,做好顶层设计与强化相关队伍的专业能力建设;建立和完善生态环境标准和重大规划与行动计划的配套技术方案制度;培育、壮大和规范生态环境技术服务市场;以生态环境科技成果转化为抓手,

推动实现青藏高原生态产品价值转化

◆高小源

习近平总书在中央第七次西藏工作座谈会上的讲话中强调,保护好青藏高原生态就是对中华民族生存和发展的最大贡献。

青藏高原是青藏高原的主体,是世界上极为特殊的地理环境单元,有世界上所没有的许多特殊优势环境和生态资源,其独特的自然地域格局和丰富的生态资源对高原边缘乃至亚洲的生态安全具有重要的屏障作用。因此,要深入践行“绿水青山就是金山银山”理念,实现高原生态产品的价值转化。

将生态优势转化为经济社会发展优势

目前,西藏仍然是世界上生态环境质量最好的地区之一,水、空气、土壤等基本未遭受污染,森林、草场、湿地、冰川、雪山和野生动植物等均得到了有效保护,大部分区域仍处于原生状态。

践行“绿水青山就是金山银山”理念,就要尽最大程度维护经济发展与生态环境之间的平衡,走生态优先、绿色发展之路。推进山水林田湖草系统保护修复,把水、土、气与山、林、田治理进行有机结合,实施综合管理,统筹自然资源保护监管、生态保护、污染防治,守好生态家底,划定并严守“三线一单”。按照“生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”的原

则,加强西藏生态环境空间管控,强化空间约束。

要实现“绿水青山”转化成为“金山银山”的目标,应基于生态物质基础,将生态系统与市场普遍需求通过科学经营、集成优化等手段有机结合,从而将生态环境优势转化为经济社会发展优势。

大力发展净土健康产业

青藏高原独特的自然禀赋,孕育了以青稞、牦牛为主的高原特有动植物品种。同时,光照充足,昼夜温差大,特别有利于植物的生长和营养成分、糖分的积累。这些得天独厚自然优势,为生产纯净、健康的产品提供了坚实保障,再加上利用现代科技进行精深加工,西藏特色农牧业发展具有其他地区不可比拟的优越性。

发展高原净土健康产业,就是以西藏高原最洁净的天然环境和无污染草原、耕地、水土为条件,提高高原生态系统服务价值,推进高原有机农牧业生产,开发高原有机健康食品、高原地道保健药材、乐活旅游和清洁能源,聚合多种独特资源,实现产业升级和效益倍增。

一直以来,西藏的农牧业发展存在生产规模小、带动能力弱、组织程度低等问题。发展净土健康产业,不仅有利于实现规模化、专业化、标准化生产,同时还有利于资源、政策、资金等生产要素的合理集聚,提高农牧业资源利用率,为农牧业现代化奠定基础。

做强做大生态旅游产业

西藏拥有高原特色的自然生态旅游资源和人文生态旅游资源。西藏生态系统类型多样,几乎包括了除海洋生态系统外的所有陆地生态系统类型,这使得西藏生态系统具有类型多样性、生物多样性特征,被称为“珍稀野生动植物天然园和高原物种基因库”。生态环境的多样性也决定了生态旅游景观的多样性,包括森林景观、雪山冰川景观、湿地景观等,为发展高原特色生态旅游提供了自然条件。

生活在西藏高原的藏族人民创造了灿烂的藏族文化,体现在民俗、服饰、饮食、民居、节日等方面。这些极具民族特色的人文生态旅游资源,不仅能让旅游者领略完全不同的民族风情,也能让旅游者感受和了解藏族民族文化的独特魅力。

生态旅游作为一种资源节约型产业,生产和环境是生态旅游发展的根基,发展生态旅游是西藏自治区实现经济社会可持续发展的途径。因此,应积极推动旅游与生态融合发展,将西藏的生态优势转化为生态旅游产业优势,拉动景区及其周边乡村和区域经济的发展,有效发挥旅游扶贫、旅游富民的功能作用,真正让人民群众获得“生态红利”。

作者单位:西藏自治区生态环境厅

条块结合确保垂改后综合效能提升

◆安徽省亳州市涡阳县生态环境分局 侯晓明



《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》要求,各省以下环保垂改工作2020年前全部完成。安徽省亳州市涡阳县已于2019年5月率先完成改革,并在全县20个镇、1个经开区、3个街道全部成立了乡镇环保站。在建立健全条块结合的管理体制、确保环保垂改后综合效能提升方面,涡阳进行了相关探索。

环保垂改后强化自我管理。为强化一线执法和乡镇环保站人员业务能力,结合工作实际,今年涡阳县生态环境分局已开展10次集中学习培训和6次以会代训。涡阳县还制定了基层环保站试点标准化建设实施方案、考核办法和管理方案,从办公设施、年度工作计划与落实、人员在岗及培训、网格化监管、环境问题排查与整改等方面进行规范与提升,充分发挥镇(街道)环保站的职能作用,打通环境监管最后“一公里”。

为提高科学管理与执法能力,从安徽省环保专家库邀请了21名专家,成立涡阳县生态环境保护专家团队,对生态环境保护的难点、重点和关注点进行实地指导。专家团队成立以来,已深入20家企业进行技术帮扶,指导企业解决环保难

◆张丛林 黄宝荣 邹秀萍

新型污染物是指由人类活动造成的,目前已明确存在但尚无法律法规和标准予以规定或规定不完善,危害生活和生态环境的所有在生产建设或者其他活动中产生的污染物。常见的新型污染物包括环境内分泌干扰物(EDCs)、新型持久性有机污染物(POPs)、微塑料、抗生素等。虽然新型污染物在环境中通常浓度较低,但因其具有易富集、难降解、较稳定等特点,对人体健康和生态环境依然构成较大风险。

我国新型污染物风险防范工作起步于21世纪初。截至目前,我国新型污染物风险防范工作已经在制度建设、管理体制机制、监测与评估、科学研究等方面取得了一系列进展,但距离有效防范新型污染物风险的目标要求仍有差距,还存在一系列突出问题有待解决。

我国新型污染物风险防范存在的主要问题

在我国目前的现行法律法规中,重点关注的是常规污染物,还需进一步将新型污染物作为防范重点。目前实施的新型污染物风险防范计划所包含的新型污染物种类较少,已不能满足我国对新型污染物的防范要求。此外,一些被国际社会普遍关注的新型污染物目前缺乏标准和技术规范,一些具有巨大潜在影响的新型污染物还没有被纳入污染物优先控制名录进行优先控制。

体制机制有待进一步健全,国家层面缺少统一的协调机制,相关机构的职责尚不完全明确。新型污染物风险防范涉及生态环境、农业农村、工业和信息化等多个部门,但有关部门在此领域的目标和程序不够明确,职责和分工不够清晰。此外,流域/跨区域协调机制有待建立。新型污染物多存在于水体、空气等介质中,容易发生迁移扩散,急需通过完善体制机制进一步强化监管。

同时,评估监测水平有待进一步提高。目前,我国尚未在国家层面制定涵盖实验方法、数据采集、数据分析、评估标准等内容的逻辑清晰、层级分明的评估框架,无法满足实际情况下复杂的风险防范需求。同时,一部分新型污染物尚未列入我国环境监测范围之内。我国新型污染物监测工作仍处于起步阶段,一部分新型污染物缺乏监测方法与监测技术。这导致我国对新型污染物主要来源及其分布情况仍不完全清晰,新型污染物类型及其数量尚不够清楚。

相关科学研究也有待进一步加强。目前的已有研究多是针对狭义的POPs和部分常见EDCs展开的,对尚未列入国际关注清单的广义POPs,以及非POPs新型污染物的研究不足。此外,我国新型污染物研究仍处于跟踪国际研究前沿的阶段,针对性较强,但系统性不足,前瞻性研究较少,具有国际影响力的重大原创成果较少。而且,对新型污染物的研究深度有待进一步挖掘。我国研究重点多停留在新型污染物的毒性机理、环境影响、分布特征等基础方面,在新型污染物产生的不利影响和新型污染物风险防范政策策略等方面的研究相对薄弱。

完善新型污染物风险防范体系的建议

总体来看,我国新型污染物风险防范体系正处于多点推进、逐步深化的发展阶段,过去单项突破或局部突进的改革方式难以适应新型污染物风险防范的现实需求,必须进行系统性变革。

笔者认为,新时期,我国新型污染物风险防范体系的完善方向是:坚持问题导向,借鉴国际先进经验并结合我国实际,强化顶层设计、完善体制机制、推进评估监测、深化科学研究、落实保障措施,为打赢污染防治攻坚战提供有力支撑。

第一,加强顶层设计,为新型污染物风险防范提供基本遵循。制定和完善有关新型污染物管理的法律法规,立法限制典型EDCs、全氟化合物、溴代阻燃剂、抗生素等产品的生产和使用。加强源头预防、流程控制方面的立法,如立法建立有效的测试体系 and 筛选程序,用于检测和筛选饮用水水源、农产品、水产品中潜在的EDCs。制定新型污染物风险防范的国家规划,将典型EDCs、林丹、全氟辛酸磺酸、抗生素、溴代阻燃剂、微塑料等新型污染物的风险防范,纳入相关规划,逐步提升风险防范的基础能力。建立和完善新型污染物管理的标准体系,将涉及抗生素、微塑料、多氯联苯等污染物纳入大气、水、土壤等环境质量标准。根据国家需求,基于最新研究与实践成果,更新《优先控制化学品名录》与《环境保护综合名录》,制定新型污染物管理名录。

第二,完善体制机制,提升新

新型污染物风险防范体系亟须完善

型污染物风险防范能力。建立国家层面的新型污染物风险防范协调机制,明确有关部门共同参与的新型POPs、典型EDCs、微塑料等新型污染物风险防范联席会议机制,掌握全国新型污染物本底情况,协调解决新型污染物风险防范重大问题,组织开展联合执法工作。同时,明确有关部门在新型污染物风险防范中的职责和负责机构,建立完善新型POPs、典型EDCs、微塑料等新型污染物风险防范的目标、原则、风险容忍度和风险限额,制定防范策略和具体防范制度。建立流域/跨区域层面的新型污染物风险防范协调机制,将典型EDCs等新型污染物风险防范纳入生态环境监管机构职能。建立新型污染物预警机制,在重点地区、流域、工业园区等开展预警试点工作。

第三,开展评估与监测,全面掌握新型污染物的基本情况。由有关部门合作制定涵盖EDCs筛选、测试、体内体外实验等程序的多层级评估框架,并针对各项内容进行细化和完善。建立风险评估工作机制,在重点地区、流域和行业评估新型POPs、微塑料等污染物的环境与健康风险,对造成环境健康风险的污染物及其污染源实施风险清单管理。将部分新型污染物纳入我国环境监测范围之内,建立适用于新型POPs、典型EDCs、微塑料等新型污染物的监测方法和技术体系,并将其纳入生态环境质量监测指标体系。建议聚焦重点地区、流域和行业,梳理新型污染物污染扩散特性,建立污染源清单,编制污染负荷空间分布图。

第四,深化科学研究,为新型污染物风险防范提供科技支撑。扩大新型污染物研究的范围,将科学研究的重点,由狭义和常见的新型污染物,扩展到对人类健康和生态环境确实存在一定危害的广义新型污染物。继续深化新型污染物风险防范相关的科研工作,建议启动针对新型污染物的国家重大科技专项,关注前沿领域和尖端问题,在继续加强新型POPs、典型EDCs筛查检测技术、环境基准、毒性机理等基础研究的基础上,深入开展应用层面研究,以加强对实际复杂环境中新型污染物风险防范的指导作用,全面提升对污染机理和环境风险的科学认知。加强对各类风险、替代产品和技术的研究,研制定能从源头减少抗生素、微塑料等排放的替代材料,开发成本可行的新型污染治理技术。

作者单位:中国科学院科技战略咨询研究院