

学习贯彻党的十九届五中全会精神

创新环境政策,更好服务“十四五”国民经济绿色发展大格局

葛宏忠

党的十九届五中全会审议通过了《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》(以下简称《建议》),清晰展望了2035年基本实现社会主义现代化远景目标,明确了“十四五”时期我国发展的指导方针、主要目标、重点任务、重大举措,以及生态环境保护的目标任务,同时也布置了“强化绿色发展的法律和政策保障”的具体任务。总体而言,《建议》为创新环境政策、更好服务“十四五”时期国民经济绿色发展新目标与大格局提出了新任务与新挑战。

“十三五”时期环境政策取得积极进展

“十三五”时期是全面建成小康社会、全面脱贫的最后5年,也是污染防治攻坚战全面打响的5年。在这一时期,我国生态环境保护工作始终坚持以打赢打好污染防治攻坚战为主线,突出精准治污、科学治污、依法治污,在法律法规体系和政策体系建设方面均取得突出进展。

第一,法律体系进一步完善。2015年以来,先后制修订了9部法律。截至目前,由生态环境部门负责组织实施的法律共13部,另有22部与生态环境保护紧密相关的资源法律,涵盖水污染、大气污染、土壤污染、固体废物、噪声防治、海洋环境保护等方面,基本实现了生态环境领域各环节、各方面有法可依。同时,2020年5月底,十三届全国人大三次会议审议通过了《民法典》,确立“绿色原则”为民事活动从事民事活动的基本原则,并就“环境污染和生态破坏责任”单设专章进行规定。

第二,标准体系进一步丰富。“十三五”期间,生态环境部累计制修订并发布国家生态环境标准551项,包括4项环境质量标准、37项污染物排放标准、8项环境基础标准、305项环境监测标准、197项环境管理技术规范。第三,政策体系进一步健全。生态文明建设“四梁八柱”搭建完成。2015年9月,中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》,其中提出了健全自然资源资产产权制度、建立国土空间开发保护制度、建立空间规划体系等八项制度。

环境管理制度从依靠源头准入向强化事中事后监管转变。近年来,生态环境部先后推动污染物排放总量控制、区域流域限批、达标赔偿、排污许可、生态环境损害赔偿、企业环境信息公开等工作,同时不断强化法律体系建设,加大对环境违法行为的处罚力度,事中监管和事后严惩的管理理念逐步加强。

强化公民环境知情权的环境信息公开与强制性披露要求愈加严格。《环境保护法》首次将“信息

公开与公众参与”单独成章,进一步明确了环境信息公开的法律地位并强化了公众参与。党的十八大以来,党中央高度重视环境信息强制性披露工作,《生态文明建设改革总体方案》提出建立上市公司环保信息强制性披露机制;七部委联合印发的《关于构建绿色金融体系的指导意见》明确“逐步建立和完善上市公司和发债企业强制性环境信息披露制度”;党的十九大报告中,明确要求“强化排污者责任,健全环保信用评价、信息强制性披露制度”;中共中央国务院印发的《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》,提出健全信息强制性披露制度。

完善环境经济政策体系。2016年12月第十二届全国人大审议通过了《环境保护税法》,2017年12月国务院令公布《环境保护税法实施条例》,对征税对象、计税依据、税收减免以及税收征管等进行了细化,进一步增强了解操作性。2013年,原环境保护部、证监会联合印发《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》,旨在推动环境污染强制责任保险试点工作,建立环境风险责任保险长效机制,全国20余个省份先后开展环境污染责任保险试点工作。

“十四五”和中长期经济社会新特征对环境政策提出新要求

近年来,国际国内形势发生深刻变化,国家战略提出诸多新要求,经济社会发展呈现诸多新特征。总体来看,“十四五”和中长期我国发展形势较既往有明显变化,对于环境政策制定也提出了诸多新要求。

第一,国家绿色发展新目标设定更高,需要环境政策推动经济社会生产生活全面系统绿色转型。明确提出碳中和目标时间表。习近平总书记提出我国努力争取2060年前实现碳中和,目前我国二氧化碳年排放量为90亿吨左右,产业结构、能源结构、交通结构现状以及消费升级趋势等均对节能减碳提出了挑战。“碳中和”涉及政府行为、个人行为,需要全民共识和全社会的行动。

更加重视人民生命健康。《建议》提出全面推进健康中国建设,顺应和满足群众对于吃穿住用行方面更高的安全绿色水平要求,这就需要改变传统的污染控制型环境管理政策体系,从环境质量导向型进一步向风险防控型、健康导向型拓展升级,不仅控制污染物排放,也要对有害物质迁移转化和暴露进行识别与管控,更高层次保障人民生命健康。同时,《建议》提出“重视新污染物治理”,这也是环境管理以人为本导向的进一步彰显。目前环境管理体系仍主要局限于COD、VOCs

等综合理化指标,对于物质物质类特别是毒性比较强的物质统计、监测、监管等方面体系仍有较明显欠缺。而且近年来新产品、新物质、新业态竞相迸发,出现诸多污染源因子与有害物质难于纳入现有环境监管体系,未能全面有效保护人民生命健康,管控污染源因子清单覆盖度与环境政策有效性均需提升。

高水平生态环境保护成为人类命运共同体构建重要组成部分。近年来,生态环境保护因素成为高水平自贸谈判与区域合作的重要考虑因素,无论是RCEP、CPTPP还是“一带一路”倡议等相关协议与参与国家,均高度重视生态环境保护条件。而且,在目前大多数主要国家均已做出碳中和承诺、环保要求可能成为国际竞争新角力场的背景下,我们一方面需要通过环境政策解决国内环境问题,保护生态安全与群众健康;另一方面,也需要通过环境政策塑造国际影响,赢得广泛理解与支持。

第二,国家经济社会发展新理念、新目标对环境政策提出新使命。

创新在我国现代化建设全局中的核心地位对环境政策改革创新指明新方向。一方面,环境政策的改革与创新要坚持问题导向,即更低成本高效率地解决好现有突出环境问题,以及应对好潜在的新问题。因为我国发展阶段、国情特征、发展道路等方面情况,既会逐步遇到发达国家在工业化过程中遇到过的一些环境问题,也会遇到一些新问题,既需要学习、吸收发达国家制度与政策经验,也需要我们根据国情特征和问题特性作出原始创新,用中国方法解决中国问题。另一方面,根据波特假说,恰当的环境规制能够有效促进技术创新与技术进步,这在我国着力推进技术创新和高质量发展的背景下,是有力有效的政策工具。所以,环境政策应该逐步优化力度和方式,努力达到既解决环境问题,又力促社会主体创新推动高质量发展的双重功效。

国家总体安全观给生态安全提出新内涵,给环境政策提出新任务。生态安全一直是传统国家安全的重要领域,基础领域,《建议》提出新的国家总体安全观对于国家安全概念给出了更系统、更全面的描绘。作为国家经济社会和人类活动的基础载体,生态环境不仅事关生态系统健康和人民群众身体健康,同时事关国家经济安全、社会可持续发展、社会稳定等,环境政策也需要相应拓展关注和服务领域,为国家总体安全作出更大贡献。

第三,国家经济社会发展新趋势、新特征对环境政策提出新机遇和新挑战。

深度信息化、智能化、数字化社会给环境治理和政策制定提出了挑战,提供了机遇。一方面,环

境监管部门、企业自身、社会三方关于污染排放、环境质量、环境管理等方面的信息种类、来源、数量、形式都发生了显著变化和显著增长,但是到目前为止,相关数据未能在环境政策制定中形成固定有效应用。另一方面,随着5G、人工智能、大数据、区块链等技术的创新发展,无论是直接还是间接关于生态环境方面的数据种类会更多、数据量会更大。要想在深度信息化、智能化和数字化社会背景下制定好能够凝聚共识的环境政策,需要加强对于数据的重要考虑因素,无论是RCEP、CPTPP还是“一带一路”倡议等相关协议与参与国家,均高度重视生态环境保护条件。而且,在目前大多数主要国家均已做出碳中和承诺、环保要求可能成为国际竞争新角力场的背景下,我们一方面需要通过环境政策解决国内环境问题,保护生态安全与群众健康;另一方面,也需要通过环境政策塑造国际影响,赢得广泛理解与支持。

内循环主导的经济结构和制造业占据更重要地位的产业结构,给环境政策制定提出了挑战、提供了机遇。未来较长一个时期,我国要形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,这给国家经济产业人口的空间布局,以及行业布局、生产方式和消费模式都可能带来根本性变化。中低端制造业向中西部转移、精准扶贫和乡村振兴带来的“五环外”消费增长、中产阶级规模扩大和消费升级等变化,都有可能给生态环境带来诸多新影响,需要环境政策未雨绸缪储备手段。另外,制造业是我国经济基本盘,是国之重器,未来会主要采取推动在国内就地转型、升级和提高的策略,不会走污染转移的发达国家老路。所以,对于工业源的污染控制,更高清洁生产水平、更高治理水平、更低排放水平、更低的管制成本和治理成本,仍是未来较长时期的环境政策主题,不会因为近年来总量因子已经显著下降、火电和部分非电污染行业阶段性实现超低排放而止步。

聚焦全面绿色发展新要求,以政策创新与改革提升生态环境治理效能

“十四五”时期,要紧扣“升级版污染防治攻坚战”重点领域,啃“硬骨头”攻重难点。第一,在大气污染治理领域,以PM_{2.5}与臭氧协同控制为重点,将VOCs纳入环境保护税征收范围,建立涂料、皮革、油墨等行业的环保“领跑者”制度,强化区域联防联控与重污染天气应对,深入推进挥发性有机物减排。第二,在水环境管理领域,推动建立全成本覆盖的污水处理费政策,健全低毒低残留农药、有机肥、可回收地膜补排,推进总氮、总磷污染削减,彻底消除劣V类水体。第三,在土壤环境风险管控领域,推进土壤安全作出更大贡献。第四,在海洋生态领域,建立实施“陆海统筹”的重点海湾生态环境综合治理制度,加强海洋突发环境事件应急体系建设。第五,在生态

◆罗辉 尤民希

在山东省生态环境保护暨全面从严治党工作会议上,省生态环境厅党组提出:“执法、督察要当好突击队。”此前,山东省新组建了6个区域生态环境保护督察办公室(以下简称区域办),开展驻区督察工作,进一步加强生态环境执法,初步构建起新的污染防治体系。

对照“铁军”标准和“突击队”要求,区域办认真学习领悟,深入实际调研,深刻思考实践。笔者认为,当前当好“突击队”,区域办应重点做到以下几点。

站位要高,能力要强

登高方能望远。站位要高,就是要求区域办看问题、干工作提高思想层次,始终紧扣习近平生态文明思想的贯彻落实情况,对所辖区域党委、政府进行检视,是否真正做到生态环境保护“党政同责”“一岗双责”,对生态环境法律法规、标准、政策、规划执行是否到位;对辖区内生态环保督察发现的重大问题要督促整改,把推动区域生态环境保护与经济社会高质量发展相统一作为工作落脚点。

关于区域办如何当好突击队的几点思考

当前乃至今后一段时期,生态环境保护工作的压力将持续增大,剩下的都是难啃的硬骨头。作为区域办的一员,没有过硬本领、良好的素质,就很难承担工作的重任。根据《关于加强生态环境保护铁军建设的意见》,在具体工作中,要做到法律法规素养高,做到精通本职的、熟悉常用的、了解相关的。要做到实际工作能力强,特别是把握方向的能力、完成任务的能力、解决问题的能力、办实事的能力。要有思路、讲科学,不能想到哪儿干到哪儿,朝令夕改、盲目蛮干。

近一年来,各区域办结合省“1+1+8”污染防治攻坚战驻区督察、中央生态环保督察、海洋生态环境保护专项检查督察等,自觉加强学习,广泛开展岗位练兵,在实践中摔打磨炼,增长了知识、提高了能力。但对形势任务需要和人民群众对美好生态环境的需要,还有很大差距和不足。下一步要着力弥补知识弱项、补齐能力短

板、消除经验盲区,全面提高适应新要求、实现新目标、落实新部署、完成新任务的能力。

情况要明,思路要清

情况明、底数清,工作才能有针对性,措施才能具体实在。区域办要把辖区内中央生态环保督察和省级生态环保督察发现的问题弄清楚,重点梳理出突出问题类、普遍问题类、个性问题类等,同时要弄清问题数量、分布、内容,整改要求、整改进展、重点难点等情况。要把监管区域内中央和省督察期间交办的信访件弄清楚,做好分门别类;特别是弄清信访件的数量、分布、反映的具体问题,是个性问题还是共性问题,是立行立改的还是需要长期解决的。要始终关注“四减四增”,从源头查找问题落实措施,帮助地方分析问题原因,推动长效机制建立。

思路决定出路。要对照职责理思路,结合实际理思路,对照省

要当好宣传员。既要当好决策者,又要当好实施者,以实际行动带领所属人员高标准完成任务。

生态环境保护督察工作的性质,决定了区域办不仅时刻面临挑战,也时刻面临诱惑,纪律建设就显得特别重要。必须把握监督执纪越来越严的要求,把严格纪律贯穿生态环保督察和日常生活全过程。

作风要实,纪律要严

打赢打好污染防治攻坚战、当好“突击队”,要求我们自觉践行“三严三实”要求,保持永不懈怠的精神状态和攻坚克难的意志品格,发扬“严、真、细、实、快”的工作作风,对辖区突出环境问题,各区域办要盯着办、督着干。

要担当作为、敢于直面问题,不回避矛盾,严格按时间节点将工作落实到位。要主动作为,创造性地开展工作,增强协同意识,宁可主动向前一步形成交叉,决不可后退一步造成空当。要亲力亲为,特别是各区域办主任,既要当好指挥员,又要当好战斗员,还

◆曹树青

乡村是绿水青山资源的集聚地,乡村发展又亟须金山银山支持,乡村可以而且应该成为践行“绿水青山就是金山银山”理念的关键载体。村支部、村委会(以下简称村两委)是乡村各项事务的领导和组织者,也必将是践行“两山”理论的重要推动者。

与地方政府部门相比,村两委可以充分发挥内部常态化管理作用,组织协调村集体各方利益,决策集体事务,这种管理具有利益协调性、信息对称性和较强的政策执行力。为推动践行“两山”理论,笔者认为要做好以下几方面工作。

依据资源禀赋,确定发展路子

思想是行动的先导,践行“两山”理论,首先要做好生态环保宣传,让绿色发展理念入脑入心。通过宣传“两山”理论,增强村民生态环境保护意识,使村民从内心接受保护生态防治污染的绿色发展理念,也能为“两山”理论在乡村的实践获得民意基础和内生动力。比如,安徽省池州市肖坑村两委一班人,在2006年获悉浙江丽水等浙西山区在绿水青山间走出了绿色发展路子,村支书便带队考察浙西山区,一路取经。回村后,坚定践行“绿水青山就是金山银山”理念,召集村民,宣传并确立了“以绿水青山为本,走生态环保之路”的乡村发展之路。

思想认识到位后,就要依据资源禀赋,确定发展路子。“靠山吃山靠水吃水”揭示了资源禀赋对人们生产生活的决定性影响。在生态优质区域、主体功能区的限制和禁止开发区域,要充分发挥当地的绿色资源优势,安徽霍山县的茶业、石斛、酒文化等,金寨县的红色文化、板栗、天麻等,黄山市的徽文化资源等,都是当地依托优质生态资源发展特色产业的有益探索。

肖坑村地处皖南山区,村域52平方公里,森林占比96.4%,人均耕地仅有0.3亩。20世纪80年代,村民为生计所迫,砍伐山林,买卖野生动物,开垦湿地荒野,终日劳作方得温饱。但与此同时,山秃了,水浑了,动物也消失了。可见,这种发展是吃子孙饭,不是长久之计。

在“两山”理论的指引下,村两委望山思金,希望通过满山的野茶带领村民脱贫致富,于是找来制茶师傅办起茶厂,按照“公司+基地+农户”的经营模式,大力发展和扶持茶产业,最终成为市里闻名遐迩的品牌。在相关部门的支持下,全村茶园发展至5000余亩,茶叶加工企业26家,年生产茶叶14万斤,茶叶年销售额达5000万元,2018年人均年收入达17500元。

依据环境容量,确定发展规模和经济结构

依托自然资源发展生态产业,同样会面临无序发展、恶性发展、膨胀发展,最终导致资源浪费、生态破坏和污染损害的问题。例如曾经因虫草资源风靡市场,导致当地山地被地毯式挖掘;因矿厂资源需求大,导致当地山体被开崖式采挖。究其原因,都是开发者没有做好事前规划,没有评估当地资源承载力 and 划定生态红线。为避免这种现象的发生,需要村两委的组织领导和调控。

肖坑村茶产业如日中天的时候,村民纷纷“开疆扩土”种茶树,偷伐树木圈茶园。村两委及时认识到问题的严重性,发现这种发展有违生态初心,开始了艰难的“游说管控”历程。村两委召开村民大会,制定村规民约和茶业发展规划,禁止偷伐树木和擅自开荒种茶,要求茶叶发展严格控制到现有规模内,不得超出当地的生态环境容量。

同时,充分发挥肖坑村的绿色资源——肖坑大峡谷、生态无污染美食、老山自然保护区天然氧吧,以及当地红色文化资源黄西工委驻地等,发展旅游业。囿于山区土地少、环境容量小,村两委拒绝外来资本进村大规模开发旅游餐饮和住宿业,而是依靠本地村民的现有住宅发展农家乐和乡村旅游,极大保护了当地的生态环境。

依据生态环保要求,提升发展质量

产业发展速度、规模、方式不能突破资源环境承载力,就需要在提升质量上作文章,提升生态产品价值。

肖坑村两委严格限制茶叶发展规模后,少数村民为了提高收入,打起了增产增收的主意,竞相施用化肥农药,产量上

村两委是践行「两山」理论的重要推动者

探索与思考

来了,土地却污染了,茶叶品质也下降了,长此以往,会造成劣币驱良币的局面。村两委和村民算了施肥用药的利弊得失并取得共识:在肖坑村全面禁止施用农药化肥除草剂,在源头上禁止农药化肥进村,村内各组之间相互监督,凡有违规行为,按照村规民约处罚,对监督举报者奖励。肖坑人坚持走绿色发展路子,以质量发展代替数量增长,重视茶叶等农产品的有机认证。截至目前,茶叶的有机认证率高达85%,价格上来了,虽然产量没有增加,但是收入增加了,也让村民尝到了绿色发展、高质量发展的甜头。

巩固生态底子,促进可持续发展

基层村镇是国家治理体系的神经末梢,最贴近社情,最了解民意,最亲近绿水青山,保护和利用绿水青山的重要抓手就在基层村镇及两委。肖坑大峡谷里布满了千姿百态的大小河石,近年来房地产业高速发展,很多房产商高价收购这些河石作园林风景,导致价格飙升。此时如果放任不管,再美的绿水青山在强大的利益诱惑面前也会灰飞烟灭。在肖坑村两委干部的带领下,村民深刻认识到这些河石就是绿水青山的骨骼和灵魂,坚决禁止采挖出售,村干部以身作则,组织村民巡逻并相互监督,谨防盗挖偷卖。

同时,为保护村里的一弯“绿水”,肖坑村严格禁止工业项目进村,配合“五清一改”活动,清理固体废弃物、废旧猪栏、旱厕、臭水沟渠、垃圾等,推动生活污水集中处理、垃圾定期收集,既保障了茶叶等农产品有机绿色无污染,又能确保全村水质免受面源污染。只有保护好生态底子,村民才能世代都荫庇于绿水青山,换来源源不断的金山银山。

作者单位:安徽省社会科学

作者单位:山东省生态环境厅