

不断提升和强化生态文明建设的战略地位

张云飞

党的十九届六中全会指出,党的十八大以来,我国生态环境保护已经发生了历史性、转折性、全局性变化。笔者认为,之所以如此,一个重要原因就在于,以习近平同志为核心的党中央以前所未有的力度抓生态文明建设,明确了生态文明建设的战略地位,坚持让生态文明建设成为“国之大者”。

在中国特色社会主义总体布局中,生态文明建设是重要一位

总体布局是建设中国特色社会主义的系统蓝图。党的十七大将生态文明确立为全面建设小康社会奋斗目标的新要求,党的十八大将生态文明建设的战略地位,习近平新时代中国特色社会主义思想进一步明确了生态文明建设的战略地位。

我国坚持将生态文明建设放在突出位置,统筹推进各项建设事业。一方面,坚持将生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各方面和全过程,依托这些建设开展生态文明建设;另一方面,基于生态文明建设推动经济建设、政治建设、文化建设、社会建设,不断夯实各项

建设事业的生态环境基础,最终实现物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的全面提升,不断完善人类文明新形态的系统构成,努力促进社会全面进步和人的全面发展。

在新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略中,坚持人与自然和谐共生是一条基本方略

基本方略是指导新时代中国特色社会主义实践的总纲和战略部署。在科学总结贯彻落实可持续发展战略取得的成就的基础上,党的十九大将“坚持人与自然和谐共生”确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义十四条基本方略之一,提升了可持续发展的思想意蕴,明确了贯彻和落实党中央关于生态文明建设的实践要求。

按照这一方略,我国坚持绿水青山就是金山银山的理念,大力推动构建以生态产业化和产业生态化为核心的生态经济体系,力求实现保护和发展的统一;坚持山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理,坚持全方位、全地域、全过程加强生态环境保护,坚持按照系统工程推进生态文明建设;坚持按照最严格制度和最严密法治保护生态环境,坚持从思想、法律、体制、组织、作风等方面

治理体系和治理能力现代化,从而推动我国走上了生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

在新发展理念中,绿色发展是一大新发展理念

发展理念是发展实践的理念先导。党的十六届五中全会提出节约发展、清洁发展、安全发展的理念。党的十八大以来提出了着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展的要求。按照以人民为中心的发展思想,党的十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放、共享为主要内容的新发展理念。

在新发展理念的整体框架中,坚持让绿色成为发展的底色,努力追求绿色成为普遍形态的高质量发展。既坚持空间格局、产业结构、生产方式、生活方式等结构要素的绿色化,努力打造节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,又坚持协调推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化,努力促进发展环节的永续化。在统筹安全和发展时,坚持将资源安全、环境安全、生态安全、生物安全、核安全纳入到国家总体安全当中,最终形成生态优先、绿色发展为导向的高质量发展。

在三大攻坚战中,污染防治是其中一大攻坚战

面对风险挑战和艰难困苦,必须坚持和发扬伟大的斗争精神。改革开放以来形成的抗洪精神、抗击“非典”精神、抗震救灾精神都是斗争精神的典范,对于生态文明建设具有重要价值。按照坚持底线思维和发扬斗争精神相

统一的原则,党的十九大提出,坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战,力求全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。

针对全面建成小康社会中遇到的生态环境短板,既坚持深入实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划,坚持具体问题具体分析,努力推进蓝天、碧水、净土保卫战;又坚持打通地上和地下、岸上和水里、陆地和海洋,一氧化碳和二氧化碳,努力贯通污染防治和生态保护,坚持减污降碳协同增效,加强生态环境保护统一监管,加强生态环保督察。协同推进城乡、区域、流域、海域污染防治,统筹推进三大攻坚战。三大攻坚战能够起到相互促进的作用,比如,通过生态扶贫、生态脱贫等方式能有效化解经济风险,促进生态共享。

在社会主义现代化建设中,建设人与自然和谐共生的现代化是一大重要特征

实践证明,必须避免走西方的先污染后治理,对内加强治理、对外转移污染的老路。在反思资本主义发展模式弊端的基础上,中国式现代化坚持人与自然和谐共生,始终注重物质文明建设和生态文明建设的同步发展。

坚持人与自然和谐共生的社会主义现代化道路,既坚持用生态文明引领和规范工业文明,又坚持通过发展工业文明来夯实生态文明建设的经济基础。坚持用信息带动工业化,以工业化促进信息化,努力走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、安全条件有保障、人

◆燕丽 雷宇 贺晋刚

《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》中提出推进重点区域协同立法,探索深化区域执法协作。近年来,随着区域大气污染防治联防联控机制不断完善,区域大气污染防治协作程度不断深入,京津冀及周边地区、汾渭平原和长三角等重点区域各项大气污染防治工作有序推进,大气环境质量显著改善,但是臭氧和细颗粒物污染形势依然严峻。为着力消除重污染天气、防治臭氧污染、治理柴油货车污染,亟须推进重点区域大气污染防治协作立法,完善区域大气污染防治联防联控机制,推动重点区域空气质量持续改善。

区域协同立法的基础

《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》明确提出,健全跨区域污染防治协调机制,加快解决群众反映强烈的大气、水、土壤等突出问题。中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》进一步指出,建立污染防治区域联动机制,完善京津冀、长三角、珠三角等重点区域大气污染防治联防联控协作机制,其他地方要结合地理特征、污染程度、城市空间分布以及污染物输送规律,建立区域协作机制。在部分地区开展环境保护管理体制创新试点,统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法。经中央审议通过《京津冀协同发展规划纲要》指出,生态环境保护要率先取得突破。国务院重要文件《打赢蓝天保卫战三年行动计划》中明确提出制定京津冀及周边大气污染防治条例。

2014年修订的《环境保护法》和2015年修订的《大气污染防治法》均明确要求建立重点区域联防联控机制,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施,统筹协调重点区域内大气污染防治工作,为开展区域大气污染防治提供上位法依据。

为依法依规推进区域大气污染防治工作,国家和地方积极探索立法新思路,结合实际情况及时修订颁布地方大气污染防治条例,制定大气污染防治特别排放限值标准,开展区域关键领域协作立法等,为区域大气污染防治立法奠定良好的基础。2017年京津冀三地共同制定了首个区域标准《建筑类涂料与胶粘剂挥发性有机物含量限值标准》,并同步发布实施。长三角出台了《长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区产业项目准入标准》,积极开展能源供应、建筑施工、汽车维修等领域行业污染物排放标准制定,研究和编制统一技术规范、统一标准修订和发布流程等工作。

2020年5月,京津冀三地同步实施《机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》。条例作为落实京津冀协同发展战略的首个立法协同项目,聚焦共同领域、解决共同问题,承担共同责任,在核心条款、基本标准、关键举措上保持一致,做到了立法同步、实施同步,为三地携手共同打赢污染防治攻坚战提供有力的法律保障。

亟待解决的关键问题

区域大气污染防治协同立法的总目标是,为区域大气污染防治协作机制的构建提供法制保障,为区域大气污染防治的实现营造良好的法治环境。按照“优势互补、互利共赢、区域一体”的原则,实现区域内各方利益的均衡与共享,实现大气污染防治法律制度的协同、整合执法力量、合理划分区域大气污染防治控制权,确保区域大气污染防治协同立法的高效性、长期性和可持续性。因此,区域大气污染防治协同立法亟待解决的关键问题主要包括以下方面:

一是明确协同立法的目标定位。立足于区域内各地在经济、社会发展、法治建设等方面的差异,分析各地在区域协同立法推进过程中面临的障碍和问题,并深入探究这些问题与障碍的成因,关注背后的社会实际。坚持问题导向,清晰地认识到问题所在和问题成因,通过明确立法的目标定位,妥善解决问题,确保区域协同立法的可行性、针对性和有效性。

二是明晰事权划分的问题。事权是法律授予政府处理公共事务的权力。事权强调政府权力的边界范围,强调与权力相对应的义务承担及责任。政府的事权划分是指不同级别政府之间根据职能将专有事权、共享事权、剩余事权等不同性质事权进行分配。区域大气污染防治协同治理问题,纵向涉及央地政府对公共事务权的划分、横向涉及各地的府际合作、权责分配。以京津冀为例,中共中央审议通过《京津冀协同发展规划纲要》对京津冀协

推进区域协同立法保障深入打好蓝天保卫战

学习贯彻习近平生态文明思想



中国环境报社·生态环境部环境与经济政策研究中心主办

◆姜晓亭

吸引社会资本投入生态环境保护市场化机制,推行环境污染第三方治理,是提高生态环境治理水平的重要手段。

第三方治理坚持市场化运作,遵循“谁污染谁付费,专业化治理”原则,由排污者委托第三方治理机构进行治理。在第三方治理中,政府是生活污染治理、环境公用设施建设、区域生态环境修复等的责任主体;企业是工业污染治理的责任主体。基于不同责任主体可以将第三方治理划分为“政+企”和“企+企”两种合作类型。

第三方治理在实践中取得了一些成绩,但个别问题值得关注。为了加强对环境污染第三方治理的监管,笔者提出几点建议。

监管主体突出“全方位”,建立健全多元参与的监管体系

深化政府部门监管。政府部门要监管第三方治理机构,制定、完善有关政策法规。组织开展各项监督检查,严肃查处第三方治理中的违法行为,引导第三方治理市场规范发展。

加强行业协会监管。行业协会应制定并执行行规约和各类标准,对第三方治理的服务质量、竞争手段等进行严格监督,维护行业信誉,鼓励公平竞争。加强排污企业监管。排污企

业承担污染治理的主体责任,在委托第三方治理机构开展污染治理时,要明确委托要求,建立相应的监管机制,通过和第三方治理机构组建运营班组长、不定期抽查等方式,强化对第三方业务开展情况的监督管理,坚决杜绝“一托了之”。

引导社会公众监督。为公众提供环保参与平台,定期披露相关环境信息。引导公众协助监管机构进行监管,补充政府监管力量的不足,积极参与对排污企业、第三方治理机构的监督,并合理、合法地将有关信息反馈给监管部门。

监管环节突出“全过程”,建立健全“事前事中事后”监管体系

事前制定合理的资质评价标准。对进入第三方治理市场的主体设定合理的资格条件,防止能力不足和资质不全的企业进入市场。对第三方治理机构的治污能力等相关条件进行综合评价与审查,并发布评价结果。政府组织建立第三方治理机构信息资料库,用于信息公开以及对第三方治理机

构的指导和监督。

事中建立治理效果绩效考核标准。由第三方治理服务购买方建立基于绩效的奖励和处罚机制,根据考评标准设置绩效目标,实施目标考核,对于达标的机构予以适度奖励,对于治理效果不佳的扣罚委托费用。对于“政+企”合作模式项目,在资金使用方式上,逐步从补建设向补运营、从前补助向后奖励转变。由政府建立公众参与机制,鼓励公众积极参与对排污企业、第三方治理机构的监督。

事后由政府建立强有力的执法监管机制。对措施落实到位、弄虚作假等项目主体,视情况对第三方治理服务购买方和第三方治理机构给予行政处罚和经济制裁。第三方治理机构违反法律法规禁止性规定的,吊销相关证照。不能稳定达标排放的,根据第三方治理机构综合评级结果分类处理。

监管保障突出“全要素”,建立健全多维度的监管保障体系

强化制度保障。进一步完善

相关法律法规,明确不同责任主体所承担的责任。加强对监管主体多元化的法治保障。针对环境污染第三方治理涉及的不同领域,研究制定技术规范、指南和工作手册,从技术层面保障环境污染第三方治理模式的推行。制定环境服务标准,形成可量度的付费依据,促进按环境治理效果付费。制定环境服务合同标准范本,明确委托事项、治理边界等事宜。建立第三方治理机构信用体系,强化诚信档案在环境管理中的应用。

发挥税收政策的调控引导作用,发挥排污企业和第三方治理机构减排的内生动力。创新信贷服务,支持开展排污权等担保贷款业务。积极推进环境保护基金等环境金融服务试点。健全绿色保险制度,推广环境污染责任保险,以协助应对突发环境污染事件。

强化执行保障。适时适度差异化提高污染物排放标准,实行排污浓度和总量双重控制。建立行政执法与刑事司法联动机制,严厉打击违法排污行为。增加监测执法人员数量,加强业务能力建设,提高实战水平。借助乡镇(街道)综合治理基层网格、各级

携手共建万物和谐的美丽家园

◆浙江省丽水市生态环境局 雷金松

生态治理样本。

可持續利用。挖掘蕴藏在生物多样性中的观赏价值、教育属性等可持续利用形式,积极探索一条保护优先、持续利用、惠民富民的生物多样性保护实践创新之路。如打造以智慧苔藓小镇为支撑的未来乡村,实现生态产品价值转化,助力农民增收。

全社会参与。通过举办主题宣传活动、鸟类观察邀请赛、大型真菌摄影展等多种宣传教育活动,让社会公众亲身参与生物多样性保护工作。

下一步,丽水将继续坚持人与自然和谐共生的生态价值理念,以《丽水市生物多样性保护与可持续利用发展规划(2020-2035

年)》为蓝本,以深入实施“瓴江源头区域山水林田湖草沙一体化生态保护和修复工程”为抓手,凝聚各方力量,全力打造“全国生物多样性保护引领区”。

一是推动工作制度机制创新。制定“全国生物多样性保护引领区”框架体系,编制《丽水市生物多样性管理办法》,发布“全国生物多样性保护引领区”建设方案,形成引领区建设系列导则,制定丽水市生物多样性指标体系。发布生物多样性指数并纳入考核。高标准推进浙西南生物多样性研究中心建设。

二是推动科研技术应用创新。开展丽水市生物多样性保护优先区重要生物栖息地和珍稀、代表性物种(类群)的相关保

护工作。开展生态保护修复技术创新探索,率先建设丽水市生物多样性智慧监测体系,建立区域生物多样性监测指标体系,打造基于物联网的生物物种智慧监测网络,建设一站多点的丽水市生物多样性综合观测站。

三是推动保护监管方式创新。构建生物多样性智慧监测体系和数字监管系统,系统整合本底调查、智慧监测体系和综合观测站的多源生物多样性数据。强化数字赋能和智慧监管能力,形成瓴江源头区域生物多样性保护与监管的智慧大脑。

四是推动转化利用模式创新。组织开展中药材、大型真菌等生物物种资源的可持续利用发展路径研究探索,建设一批各具特色的示范生物多样性体验地,带动区域旅游产业和生物资源可持续利用产业发展。举办各类宣传培训活动,提升公众生物多样性保护参与度。利用国内、国际论坛等宣传和推广生物多样性保护。



生物多样性是人类赖以生存和发展的基础。多年来,浙江省丽水市委、市政府深入贯彻习近平生态文明思想,始终坚持生态优先、绿色发展核心战略,大力推动生物多样性保护。

高站位谋划。丽水先后编制发布了《丽水市生物多样性保护与可持续利用发展规划(2020-2035年)》等相关政策性文件,发布了《生物多样性体验地建设与评定导则》等系列标准规范,形成了较为完善的管理制度体系。

高标准保护。提出了“发展服从于保护、保护服务于发展”的理念,将全市75.67%的国土面积规划为生态优先保护空间,推动形成了“天眼+地眼+人眼”的生