找准生态环境保护在构建新发展格局中的坐标

郑军

环境热评

1月31日,习近平总书记在中共中央政治局就加快构建新发展格局进行第二次集体学习时强调,近年来,构建新发展格局扎实推进,取得了一些成效,但全面建成新发展格局还任重道远。

生态环境部门肩负推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型的重要职责,进一步找准在双循环中的定位和发力点,对于全面落实加快构建新发展格局的决策部署具有重要意义。

从发展理念看,生态环境保护在加快构建新发展格局中具有一定的先行比较优势。坚持生态优先、绿色发展理念,发挥好生态环保在宏观经济治理体系中的作用,不断增强绿色发展动能,以生态环境高水平保护促进经济社会高质量发展,是加快构建新发展格局的重要内容。

从系统思维看,生态环境保护注重生态平衡与系统思维,与构建新发展格局的系统思维相一致。从本质上讲,构建新发展格局的根本要求是提升供给体系的创新力和关联性,要求畅通循环,更多地强调产业和市场的生态平衡和结构优化。这与习近平生态文明思想中坚持以系统观念统筹山水林田湖草沙一体化治理源出一门,在系统方法论上高度统一。

从实践路径看,生态环境保护是构建新发展格局的重要组成。绿水青山就是金山银山的发展观,鲜明地指出生态产业化、产业生态化、发展循环经济是新发展格局下国内大循环的重要方向和组成,绿色产业是推动生态文明建设的基础,也应是构建新发展格局的重要手段。

从管理手段看,生态环境保护能够通过进一步理念创新、机制创新和举措创新,成为构建新发展格局的重要抓手。双循环的核心在于打通内部循环,而生态环保能从供需两端发力,提高产业链、供应链、价值链的绿色化水平,从生态环保标准体系、经济政策和市场手段,精准提出发力方向,倒逼绿色低碳转型,扩大绿色消费需求,加快实现供需互动,快速提升双循环的质量。

从创新驱动看,新发展格局强调科技创新驱动,推动科技创新在畅通循环中发挥关键作用,并要求完善金融支持创新的政策,保障资本市场对于高质量发展、高水平循环的枢纽作用。而环境友好型技术是创新发展的重要方向,解决绿色"卡脖子"技术问题,事关生态产业和可持续发展,也是推动结构转换、实现"双碳"目标的关键。而绿色投融资、绿色金融等亦能成为驱动科技创新的重要工具。

从国际循环看,绿色化是当前全球复苏的主流方向,高质量发展对接联合国2030年可持续发展议程,是畅通国内大循环、提升在国际循环中国家地位的重要手段。通过绿色"一带一路"建设、加强绿色国际贸易和投融资,能进一步畅通国内大循环,推动国内国际双循环相互促进,在全球绿色发展中占据主动地位,使我国形成对全球资源要素的引力场,在全球层面优化能源资源配置,提高开发利用效率。

总的来看,生态环境保护对加快构建新发展格局具有重要支撑保障作用。这就需要我们更加充分地发挥生态环境保护的作用,促进生态经济良性循环,更加有效地服务好双循环发展新格局。

将绿色作为打通双循环中市场堵点的重要发力点。从价格、财税、补贴等市场政策配套出发,建立健全绿色产业链、供应链和价值链,支持生产企业实施绿色设计与开发、绿色采购、绿色制造、物料循环与资源化利用等,协同供应链上相关企业共同实现绿色发展。大力推进绿色家电、新能源汽车下乡、绿色农产品流通、绿色出行、生态文化旅游,加快培育消费者的绿色价值观与绿色消费习惯,通过倡导绿色生活方式引导绿色消费、绿色出行和绿色投资,打造绿色产业发展的需求引擎。

明确树立绿色是科技创新的旗帜和风向标之一,将制约绿色低碳转型的问题作为关系国家发展和安全的重大难题之一,持续加大科技攻关力度,推动绿色低碳技术创新成为畅通国内大循环的关键发力点。明确将绿色化和数字化、信息化相结合,重点布局一批支持促进产业绿色发展的科创中心,推动构建以市场为导向的绿色技术创新体系。

充分发挥生态环境保护的引领、优化和倒逼作用,做好对相关规划、项目的支持服务,支撑保障国家重大战略实施。大力发展生态环保产业,补齐治污短板,带动环保领域投资大幅增加,培育绿色经济增长点。注重挖掘符合中国特色和带有中国符号的全民绿色行动,带动发展一批绿色社区、绿色厂区、绿色村落和绿色小镇,为新发展格局下的绿色低碳转型筑牢坚实的群众根基和社会基础。

加强国际绿色贸易和投融资,推进与国际碳市场的合作交流,稳步对接国际绿色规则、规制和标准体系,推动倡导共建全球生态文明,积极发展全球绿色伙伴关系,广泛弘扬源自中国的绿色主流文化,不断增强在国际大循环中的绿色话语权。

作者单位:生态环境部对外合作与交流中心

怎样让基层对中央『生态蛋糕』感兴趣?

◆刘贤春

2023年,中央生态环保资金预算总额达2475.82亿元。这份用于多个生态环境领域的"生态大蛋糕",给农村污染防治、环境基础设施建设、生态修复等工作带来了极大利好。

近年来,中央生态环保资金投入重点放在了县和乡镇,有力促进了地方财政对生态环境投入的增长,有效改善了生态环境质量。基层干部和人民群众对此倍感欢欣。

基层环保投入资金缺口大,中央"生态蛋糕"无疑是雪中送炭。然而,一些地方对中央"生态蛋糕"既想得到又怕得到,申报热度不够、兴趣不浓。之所以会出现这样的情况,笔者在资金申报和组织项目实施的工作实际中体会到以下原因。

申请中央生态环保资金,需要地方财政等额配套资金。乡镇若没这个财力,县财政就要配套,达不到这个硬要求就无法得到"生态蛋糕"。另外,项目后续实施运行中地方财政还需追加不少投入,这对于一些地方来说也是难算但必须算好的一笔账。

基层财力相对薄弱,在环保资金的使用方面还存在歧义;甚至有一部分人心存幻想,期望申请到的环保资金除了用于环保项目之外还能再干点其他的事情,但事与愿违。这也是一些地方申请中央生态环保资金积极性不高的原因。

环保项目从申报到竣工,涉及环节多,耗费时间长,可能会遇到诸多难题,基层要付出大量精力。耗不起、难负重,也导致基层在申报项目资金时有所犹豫和顾虑。即使项目申请下来并正式运行,也可能面临不少后续问题。比如,建成的污水处理站(厂),其污水管道后期配套完善难度大,影响收水率,污水处理站(厂)不是"吃不饱"就是清水进清水出。再如,申请到的垃圾焚烧站项目,运行后在垃圾堆场、垃圾收集、垃圾分拣、垃圾焚烧等任何一个环节出了状况都会影响处置效果。项目运行效果保障不了,领导不满意,群众意见大,原本的好事就会成了"烫手山芋"。

为了让基层对中央"生态蛋糕"感兴趣,笔者认为要做好以下几点。

上级对地方配套财政资金存在的难题应予以必要的指导和帮助。比如协调金融部门给予适当支持,或给予地方配套资金分期到位、分步投入的空间,亦或指导地方通过抵押贷款等方式缓解资金配套困难。

有关部门应当提高报批效率,坚持无事不扰、换位思考、服务在一线,少务虚多务实,让基层干部将精力用到干事上。对基层遇到的技术、管理、维护等专业性难题多予以指导服务。

而对于地方来说,除了要增强纪律性,严守专款专用的规定,将项目资金使用情况及时公开,接受严格的审查审计之外,还要做好充分的思想和行动准备,解决好项目运行维护的资金保障问题。面对项目建成运行后的管护费、电费、水费、人员工资、设施设备维护等压力,各地应立足自身条件,主动自筹一点、银行贷一点、上级补一点、相关方面支持一点、运维环节省一点,开源节流、多措并举,确保环保资金用在该用的地方。

让检察公益诉讼成为生态环境保护的助推器

◆贺震

近日,全国首例非法投放外来物种民事公益诉讼案由南京环境资源法庭公开审理并当庭宣判,依法判处被告承担因非法投放外来物种所造成的生态资源损失、服务功能损失以及惩罚性赔偿等5.8万元,赔偿款专项用于长荡湖生态环境修复和生态环境保护法治宣传。

回溯案情始末,2020年12月,被告徐某从刘某处购买鲇鱼2.5万斤,未向主管部门报告,擅自放生于常州长荡湖。经中国水产科学研究院淡水渔业研究中心鉴定,投放的鲇鱼为革胡子鲇,是外来物种。专家认为,虽然长荡湖渔政监督大队组织人员已打捞出大部分,但是未打捞上岸的4792斤革胡子鲇会对本土鱼类和生物多样性造成损害。

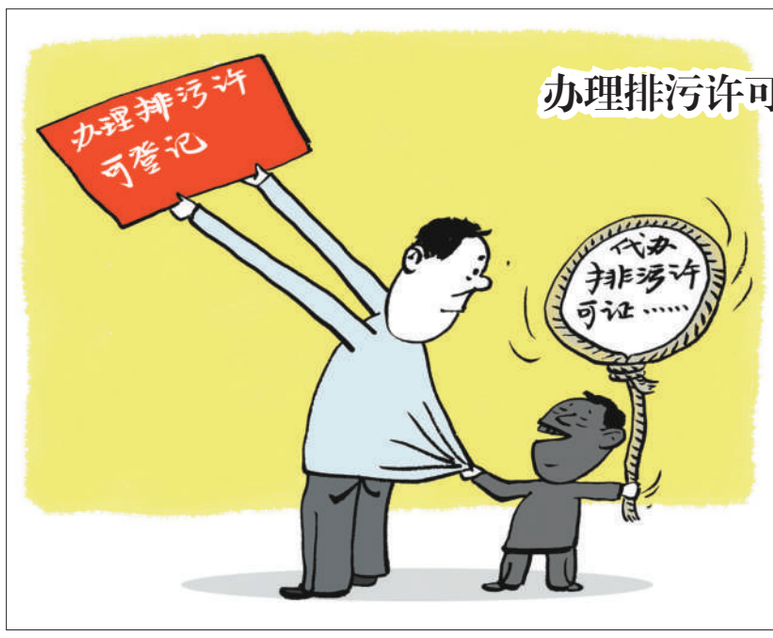
这一案件,是全国非法投放外来物种民事公益诉讼第一案;案件由南京市人民检察院提起,由此也成为检察机关提起的保护生态系统稳定性的公益诉讼第一案。对这一案件的审理,充分体现了落实生物多样性国家保护战略和维护国家生态安全的司法担当,对于发挥检察公益诉讼职能,筑起生态系统保护防线,具有开拓性意义。案件办理可复制、可借鉴,将有力遏制随意放生对生态系统可能造成的威胁和破坏。

外来物种入侵是威胁国家生物多样性、生态安全和公众健康的重大安全问题。当前,防范外来物种入侵已上升到国家的安全战略高度。随着全球经济一体化和交通运输条件的改善,人类活动尤其是贸易交流,打破了生物种群自然分布的地理屏障,有意无意引入外来物种的可能性大大增加。有的外来物种不会对当地生态系统造成威胁;也有的外来物种能快速大量繁殖,与本土物种产生激烈竞争,打压甚至消灭本土物种,从而破坏生态平衡,造成生态系统破坏和巨大经济损失。缺乏科学指导和法律监管的盲目放生,将会对本地的生态系统造成损害,并对生物安全带来巨大风险。

对于已经发生的非法放生行为,行为人应当承担相应的法律责任。做好事后监管惩戒工作,对于打击与震慑违法人员、警示社会、教育公众、遏制生态破坏,具有极为重要的作用。做好这个阶段的工作,检察等司法机关具有得天独厚的优势,可以做到行政机关凭借行政手段想做而做不了的事。同时,每一次检察公益诉讼的公开审理及相关的宣传报道,对于社会公众而言都是生动的生态环境保护公开课。

党的十八届四中全会提出"探索建立检察机关提起公益诉讼制度"。党的十九届四中全会要求"拓展公益诉讼案件范围,完善生态环境公益诉讼制度"。党的二十大报告专门强调"加强检察机关法律监督工作""完善公益诉讼制度"。检察公益诉讼制度从无到有,经历了顶层设计、法律授权、试点先行、立法保障、全面推进"五个阶段的探索实践,已经趋于成熟。充分发挥检察机关的生态检察职能,适时开展公益诉讼,可以让检察公益诉讼成为生态环境保护的助推器。

检察机关要牢固"绿色检察"理念,把检察工作融入生态文明建设大局,把生态环境领域作为检察公益诉讼的优先领域和重要领域,充分发挥检察公益诉讼职能,为生态系统的安全筑牢保护屏障。



办理排污许可登记要收费?

近段时间,多地生态环境部门接到群众反映,有人以生态环境部门的名义为企业代办排污许可登记服务,并收取一定费用,成为一种"新型诈骗"。实际上,需要进行排污许可登记的单位,可以通过全国排污许可证管理信息平台自主申报,生态环境部门并不收取任何费用。

王铎制图

解决好入河入海排污的三个问题

◆王冲 房大梁

近日,生态环境部办公厅、水利部办公厅联合印发了《关于贯彻落实〈国务院办公厅关于加强入河入海排污口监督管理工作的实施意见〉的通知》(简称《通知》),对下一步有效管控入河入海污染物排放提出了明确要求。

笔者在工作中发现,当前排污口排查、监测、溯源、整治及监督管理中,还存在三个问题亟待解决。

一些地方以雨水排口之名,行排放污水之实。在环境基础设施不完善、市政管网历史欠账较多的城市,仍存在雨污合流或混接错接等问题,导致生活污水通过雨洪排口直接排入河道或海洋。

一些地方以合法排口之名,行超标排放之实。部分企业虽然设置了合法的入河入海排污口,但由于主观或客观等方面的原因,不能做到稳定达标排放,而是在侥幸心理的驱使下,采取违法途径规避在线设施的监管,将超标废水通过排污口排入河道或海洋。

还有一些地方以地面径流之名,行违法排污之实。部分采矿、选矿企业位置偏僻,在生态环境保护方面放松要求,采取分散或集中等方式,将生产废水排放至河沟、山谷等,以地表径流的形式,将生产污水直接排入河道或海洋。

为全面贯彻落实《通知》要求,加强入河入海排污口监督管理工作,解决好上述问题,笔者建议有针对性地做好以下工作。

把排查工作做实。入河入海排污口排查工作要明确职责、形成合力,督促地方加强基础设施建设,完善排污管网、雨污分流管网,统筹推进工业、城镇、农业和其他各种类型排口的排查工作,确保应查尽查、分类精确,最终形成排污口清单,做到全覆盖、无死角。

把监测工作做细。以水质数据为导向,采用人工监测和遥感监测、无人船水下监测、自动监测等技术手段相结合的方式,完成"受纳水体、排污口、排污通道、排污企业"的全过程、全链条溯源,倒逼岸上污染治理。

把监管工作做严。建立排污口整治销号制度,明确每个排污口整治的责任主体,做到整治不到位不放过。建立排污口监督管理长效机制,建立动态管理台账,加强信息资源共享,将排污口整治和监督管理情况纳入相关工作考核,确保整治有时效、问题不反弹。

与其等风来,不如迎风去

◆张厚美

进入冬春季以来,受地形、气象、污染物扩散条件转差等不利因素影响,一些地方空气质量以良至轻度污染为主,首要污染物$PM_{2.5}$持续累积。在天"不帮忙"的情况下,有个别地方"怨天尤人"束手无策,也有个别地方守株待兔,"等风来""等下雨",错失治理良机。

众所周知,大气污染外因是气象,内因在排放。大气污染防治,既需要"天帮忙",更需要"人努力"。"天帮忙"固然可喜,但在"天不帮忙"时,更要发挥人的主观能动性,始终跟着问题走、奔着问题去,准确识变、科学应变、主动求变。天气好时,要未雨绸缪,不能放任污染;天气不好时,更要主动作为,及时、果断、精准实施应急管控,最大限度地减轻污染负荷。

大气污染治理具有复合型、综合性、难度大的特点,加之当前我国产业结构偏重、能源结构偏煤、柴油货车污染尚未有效解决、工业源和移动源相互交织等情况,解决起来也绝非一朝一夕之功。持续深入打好蓝天保卫战就要奋斗,必须保持战略定力,坚持方向不变、力度不减。

与其等风来,不如迎风去、乘风上。等不是办法,干才有希望。不等不靠是行动自觉,更是责任担当。在工业源的管控上,应从落实"一厂一策""一行一策""一时一策"做起,实施差异化、精准管控。尽最大努力减缓污染积累速率、降低污染峰值。强化多污染物协同控制,推动结构减排。引导钢铁、焦化、火电企业实施深度治理改造,全面达到超低排放水平。在移动源的管控上,要综合施策管控好"车油路",优化货车通行线路。要精细管控城市扬尘,全面系统整治施工工地、道路运输、露天堆场和工业企业无组织排放等各类扬尘源。

大气是流动的,要持续深化区域联防联控,既要加强区域城市联防联控的"大协同",又要加强市域内部相关重点片区协同防治的"小协同"。根据大气污染传输特点规律,实施协同立法、协同预警、协同管控、协同共治、协同执法、协同科技帮扶。合力解决区域大气污染问题,有效应对重污染天气。同时,要严格依法监管,对错峰生产不落实、扬尘治理不到位、污染治理设施不正常运行、销售和使用不合格车用油品等问题严厉打击。

2022年,全国339个地级及以上城市平均空气质量优良天数比例达到86.5%、$PM_{2.5}$平均浓度同比下降3.3%、PM_{10}平均浓度同比下降5.6%、NO_2平均浓度同比下降8.7%。靓丽的成绩单上每一个数字的变化,都是以"时时放不下"的紧迫感,一天一天地搏、一微克一微克地抠出来的。在新的一年持续深入打好蓝天保卫战,只有起点,没有终点。开局关乎全局,起步决定后程。唯有拿出"拼"的精神、"闯"的劲头、"实"的作风,付出艰苦努力奋跃而上,才能推动各项大气污染防治管控措施落地见效,确保蓝天白云、繁星闪烁成为常态。

大气污染跨区域传输解决之道还是减排

◆殷明励 刘湛

根据北京市发布的最新$PM_{2.5}$源解析结果,区域传输和本地排放四六开。其中,区域传输的四成,以东南、西南通道为主,且随着污染级别的增大,区域传输分担率呈上升趋势,在重污染日区域传输占比达到64%;本地排放占六成,主要来自移动源、生活源、扬尘源和工业源。O_3污染源解析结果也显示,夏季边界传输贡献在50%以上。由此可见,一座城市的大气环境不是封闭的,而是会频繁地与周边地区进行交换。

污染物的跨区域传输是一个客观存在的事实,大气污染传输过程中,位于下游的城市往往承受了非常大的压力。一方面,在不利气象条件下,本地污染累积,敏感指标高位运行;另一方面,外部污染物持续输入,有可能成为导致空气质量降级的最后一根稻草,影响绩效考核结果。

目前,通过各项技术手段可复盘单次大气污染传输过程。结合气象、污染源清单等基础数据,能够定量分析污染气团的移动轨迹、不同传输方向的贡献率、本地各类排放源的贡献等关键问题,为当次大气污染传输过程完整画像,并且随着技术手段的进步,结论的可信度将逐步提高。一般情况下,如果不发生轻度及以上污染天气,不需要浪费资源来专门识别。但笔者认为,应当重视并区分大气污染的传输过程。在一些特定时期,一旦大气污染跨区域传输影响到地方的绩效考核,就应予以充分关注并科学区分,探索开展跨区域的生态补偿等相关工作。

首先,大气污染跨界传输和水污染向下游扩散一样,都是物质性的,能够实际测量得到。可以比照水污染生态补偿开展跨省、市的大气污染生态补偿,这样既能以经济手段保护污染地区群众的呼吸健康,也能倒逼污染源头所在地加强大气治理工作。

其次,完善大气监测网络,在常规传输通道的行政交界处布设一定数量的监测点位,如果有必要,通过技术手段定量分析跨界的大气污染物传输通量,为后续的各种核算提供基础数据。

最后,实事求是地评价当地大气污染防治工作。大气污染发生了,不管什么原因,群众不满意都是无可厚非的,但区分责任,讲清楚形成污染的原因,也能得到群众的理解,从而保护基层生态环保工作人员的积极性。

大气污染治理成果难巩固,一个重要原因就在于大气的流动性强,而且受气象条件的影响大,环境容量始终处于变化状态。而解决的根本出路还是减排。比如SO_2或CO,当每个地方都做到达标排放,那么不管怎么传输也不会带来环境质量问题。对$PM_{2.5}$和O_3污染,也要立足于优先治理好每一个高值区域,减少传输导致区域性污染。