

## 学思践悟

# “两山”论是可持续发展的精髓

周宏春

**践行“两山”论,需要各地结合不同的实际情况。怎样统筹谋划、顶层设计?这既需要理论也需要实践,以理论指导实践,因地制宜,从实际出发将资源优势转变为经济优势。**

保护是一对矛盾又辩证的关系,如果没有绿水青山,就没有金山银山。这一科学论断深刻阐明了经济发展与环境保护之间辩证统一的关系,是可持续发展的本质体现。笔者结合对各地调研的情况,从以下两方面阐述“两山”论及我国可持续发展的实践途径。

第一,“两山”论的落脚点是可持续发展。

可持续发展在中文里有不同说法,如在中国台湾就用永续发展。1958年,周恩来总理就提出了“永续发展”这个词。绿色发展、低碳发展、循环发展等概念强调的也是人与自然和谐发展,落实节约资源和保护环境两个基本国策,解决当前发展中的不协调、不和谐、不可持续问题。因此,笔者认为,“两山”论与绿色发展、生态文明、可持续发展等概念的本质是一样的。

金山银山就是财富,是GDP,是发展。为什么说“两山”论的落脚点要落在金山银山上?实际上是指明了保护与发展两方面的关系——既要在保护中发展,更要在发展中保护。发展与

当然,在摸着石头过河的过程中,要明确方向,更要达到可持续的彼岸。

可持续发展是什么?是理论、实践、过程、目标。不同的人会从不同角度去理解“两山”论,核心可以理解为可持续发展。“两山”论与可持续发展密切相关,当然更需要用老百姓可以理解的话解读。习近平总书记对“绿水青山就是金山银山”的论断就有很精辟的说法,如在浙江任省委书记时说“绿水青山就是金山银山”;在2016年全国两会期间参加黑龙江代表团审议时指出,“冰天雪地也是金山银山”。这句话的本质是,在发展中我们要将资源优势转变为经济优势。

在可持续发展理念形成过程中,有几个具有里程碑意义的重大事件。1972年,在斯德哥尔摩召开了第一次联合国人类环境会议,通过了《联合国人类环境会议宣言》和《行动计划》,宣告了人类对环境的传统观念的终结,达成了“只有一个地球”、人类与环境是不可分割的“共同体”的共识。

第二个里程碑是1992年的联合国环境与发展大会,提出了人类“可持续发展”的新战略和新观念:人类应与自然和谐一致,可持续地发展并为后代提供良好的生存发展空间;人类应珍惜共有的资源环境,有偿地向大自然索取。这是以中国为代表的发展中国家与发达国家在理论上经过碰撞、争论、协调之后形成的新概念。之后,世界各国为全球可持续发展做了很多工作,2016年1月1日,《2030年可持续发展议程》正式启动。

实际上,每个国家的可持续发展重点不一样,每个地方的实际情况更不一样。如何将可持续发展理论指导实践是需要我们探索的,在探索实践过程中又可以形成可复制、可推广的模式。

在研究生态文明相关问题时,笔者曾到某省调研,在调研过程中有人问,我们这个地方到处是绿水青山,能否告诉我们怎么转变为金山银山?当我们到浙江去调研时,很少有人提出这个问题,因为浙江在实践中已经探索

出很多将绿水青山转变为金山银山的办法。比如在习近平总书记最早提出“两山”论的安吉,当地已经发展形成特色的生态产品、有机产品及生态旅游等,这些工作的核心实际上是将当地的资源优势转变为经济发展优势。绿水青山是南方常见的景象,比如在福建、江西等地,植被覆盖率可以达到60%以上,但是在西北一些地方就看不到绿水青山,比如青海,那里的植被覆盖率仅百分之几。当然,西北地区有自身的优势,那里光热资源好,风能、太阳能在西北地区发展很快。因此,怎样统筹谋划、顶层设计?这既需要理论也需要实践,以理论指导实践,因地制宜,从实际出发将资源优势转变为经济优势。

比如,“农家乐”到处都有,但发展模式各不相同:1.0版的“农家乐”是吃土菜,2.0版是在吃土菜的基础上增加了住宿,3.0版是将“农家乐”做成一条街,4.0版则成为高端旅游。将来,还会有5.0版的“农家乐”,利用虚拟现实技术、互联网+等可以有很大发展空间。此外,像绿色有机食品,新能源与可再生能源的发展,太阳能上养鱼或种植形成光伏+产业等,都可以成为一些地方的发展模式。

**作者单位:国务院发展研究中心**

函)中进行了明确,但实际工作中,仍有不少地区执法人员没有采样资质开展采样工作。

同时,程序的审核还要求对执法人员是否履行了相应权利、义务告知内容,是否依法履行了相应的回避义务等进行审核。这种告知不仅要求执法人员在执法现场客观履行了相应义务,还要求此类内容纸质化、客观化,能够在执法材料中反映出,否则,应当认定执法人员存在程序瑕疵。同时,执法程序中,采样、监测的相关程序尤其需要关注。在执法过程中,除了需要遵守《工业污染源现场检查技术规范》的一般规定外,还需要按照不同污染物的采样技术规范设置采样点位、遵守采样时间等规定。因此,在法制审核中,在对监测报告结论进行审核的同时,要对前述相关内容进行审核,确保采样流程规范,结论准确合法。

法制审核,有利于对案件办理形成相应的内部监督和制约,倒逼执法人员规范执法。但仅仅依靠法制审核,还远远不够。作为各级环境执法部门而言,一定要从根本上抓好环境执法人员环保专业知识和执法业务能力培训,确保人人懂执法、人人会执法,只有这样才可能从根本上实现环境执法的规范化发展。

**作者单位:江苏省南通市环境保护局**

自己应担的责提供了遵循,指明了方向。但这只是起步阶段,进一步厘清责任、清晰权限尚需时日,仍需坚持。

第三,全力强化源头管控、结果跟踪,真正实现统一综合监管目标。对近年来环保工作态势和实践效果综合考量,瞄准发力点推进生态环境治理体系和治理能力建设,做到“有所为,有所不为”。应突出抓宏观、抓源头、跟踪问效,科学安排项目管理和过程管理。如环评工作应以战略环评和规划环评为主,项目环评除重大项目外逐步从审批制走向备案制,顺势而为推进简政放权和“放管服”工作,化繁为简,真正履行环保部门统一综合监管的重要职能。

三本栏目由三  
**聚光科技**  
特约刊登

## 学者视角

## 建立健全畜禽养殖污染防治体系

**地方各级政府要秉承生态优先、绿色发展理念,建立健全畜禽养殖污染防治体系,实现畜禽养殖废弃物减量化、无害化、生态化和资源化,走出一条畜牧养殖产业绿色升级之路。**

## ◆温焜

随着人民生活水平不断改善,畜禽肉类消费快速增长,农村畜禽养殖业蓬勃发展,同时也带来了巨大的污染问题。农村畜禽养殖污染已成为影响饮用水水源地安全的重要因素,是改善农村生态环境的障碍,也是畜禽产业健康发展的绊脚石。科学治理农村畜禽养殖污染,可保证群众既享受畜禽肉类的物质满足,又享受良好环境的精神享受,让环境成为物质和精神生活的共同增长点。

造成农村畜禽养殖污染的原因主要有以下几方面:一是各地对农村畜禽养殖污染问题重视不够,各地养殖污染底数不清、情况不明,也没有建立相关的部门联防联控机制。二是工作基础薄弱,各县区作为农村畜禽养殖污染防治的主体,粪肥、沼肥等生产技术和检测标准尚待完善,以绿色发展为导向的农业补贴政策合力还未形成,科技服务人员队伍不稳定。三是养殖业主追求利润,缺乏污染防治的动力,现有的畜禽养殖产业由于规模限制,产业附加值不高,对于污染防治的投入不足。四是工作措施力度不够,有的地方对养殖的“三区”(禁养区、限养区、可养区)规划未落实,环评把关和配套监管不到位。

为此,地方各级政府要秉承生态优先、绿色发展理念,规范管理,统筹兼顾,建立健全畜禽养殖污染防治体系,实现畜禽养殖废弃物减量化、无害化、生态化和资源化,有效发挥市场的决定性作用,走出一条畜牧养殖产业绿色升级之路。

首先,发挥多部门协同合作的合力,提高畜禽养殖污染防治效率。农村畜禽养殖污染防治需要多部门通力协作,农业部门可以通过畜牧清洁生产行动推进畜牧养殖业的标准化示范创建;环保部门可加大对重点养殖场减排情况的监控

## 基层者说

## 环境宣传要有乐趣有效果

**环境宣传需要“润物细无声”的过程,更需要一线环境宣传组织者顺应时代要求,转变宣传理念,积极探索提升基层环境宣传成效的模式。**

## ◆蔡华晨

六五环境日期间,各地都组织开展了纪念宣传活动。可以看出,随着环境质量的不改善,环境保护宣传工作得到了群众的空前关注和积极参与。环境宣传需要“润物细无声”的过程,更需要一线环境宣传组织者顺应时代要求,转变宣传理念,积极探索提升基层环境宣传成效的模式,让环境宣传有活力、有乐趣、有效果。

一是探索打破形式化模式,实现宣传效果最大化。要努力改变环境宣传“热闹一下子”的做法,不但要筹划和协调组织好宣传活动,还要能够留得下活动的“影子”,破除为宣传而宣传的形式做法。要利用微博、微信、APP等传播方式记录好活动现场,拓展宣传空间,扩大宣传覆盖面,追求宣传效果的最大化。

二是探索实践社会化模式,实现宣传保障多元化。要主动顺应社会发展新趋势,积极与有态度、有实力、有信誉的社会组织建立合作

力度;发改部门要将配套建设粪污贮存处理设施作为生态文明考核的重要内容;财政部门要整合项目资金,重点支持畜禽养殖污染治理工程建设和改造。各部门要紧密配合,通过联防联控形成治理工作的有效合力。

其次,鼓励企业加大技术投入,以科技进步促进防治效能提升。畜禽养殖企业应采用雨污分流、干湿分离、节水减排等粪污治理技术工艺,扩大种养结合、生物发酵床、生物滤床、沼气发电等粪污处理模式。对于不具备粪污自行处理能力的养殖场,要推广第三方治理模式,由第三方统一收集、集中处理,积极探索养殖废弃物资源化利用,自主生产销售有机肥。

第三,政府要积极引导,发挥企业主体和市场主导作用,加快产业转型升级。要抓住环境整治的时机,推动畜禽养殖转型升级。优化畜禽产业结构,提升绿色、生态、有机的畜产品及加工产品所占比重和供给能力,做到畜禽产业和环境保护协调发展,经济效益、社会效益和生态效益的有机统一。要延伸产业链,大力发展精深加工,拓展产业增值空间,提升产品附加值,大力发展适度规模养殖,提高畜禽养殖设施装备水平,让产业升级带来的利润提升成为畜禽养殖污染防治的动力。

第四,政府要健全督查机制,促进畜禽养殖污染防治工作的落实。地方各级政府可以建立多部门的联合督查组,加强对涉及整改问题的养殖场和河湖流域畜牧养殖情况进行巡查和监管,及时掌握污染防治动态,对发现的问题立行立改,进一步完善考核评价机制,把防治工作纳入生态文明建设政府绩效管理考核内容,对履责不到位、任务不完成的严肃追究相关责任人责任。

**作者单位:江西行政学院**

## ◆赵建峰

随着环境管理工作的深入推进,环境执法力度越来越大,也对环境执法质量提出了更高要求。环保部门在进一步强化环境执法的同时,务必要规范管理,强化法制审核,推动环境管理在严格执法的同时进一步规范执法。

首先,完善法制审核人员配备,确保形成有效的内部审查机制。开展环境行政处罚内部法制审核工作,既是落实行政处罚查、处分离的要求,也是通过权力分工减少办案瑕疵的有效保障。特别是自2015年以来,以《环境保护法》为代表的相关环境法律先后修订,环境法律相对以前更加完善,法律的专业化程度也越来越高,迫切需要专门的人员从事法制审核工作。

正是在这样的背景下,不少环保部门已经配备了专门的法律人才从事法制审核工作,但也有一些地区由于编制、人员等客观原因,无法配备专门的法律人员。在这种情况下,即便一时无法配备专门人才,但法制审核的环节不能省略,内部监督的制约机制也不可或缺。作为环境执法案件而言,如果执法人员自办自查,由于思维惯性以及个人经验局限等原因,执法人员很难发现自己办案中存在的问题。此类地区

## 探索与思考

## 强化法制审核推动规范执法

**如果自办自查,由于思维惯性以及个人经验局限等原因,执法人员很难发现自己办案中存在的问题。暂时无法配备专门法律人员的地区可以安排有丰富执法经验的人员从事法制审核工作,把好环境处罚的法制审核关,避免法制审核工作流于形式。**

可以安排有丰富执法经验的人员从事法制审核工作,把好环境处罚的法制审核关,避免法制审核工作流于形式。

其次,抓好违法事实审核,确保违法事实清楚、证据充分。案件事实是否清楚、证据是否充分等,不仅关系到案件在法律上是否能够成立,还关系到案件如何定性、处罚轻重如何权衡等。作为法制审核而言,开展事实审核,关键是要围绕调查的证据是否能够反映环境违法行为等进行审核。尽管《环境行政处罚办法》规定了“书证、物证、证人证言、视听资料 and 计算机数据、当事人陈述、监测报告和其他鉴定结论、现场检查(勘察)笔录”等多种环

境行政处罚证据,但在实际工作中,不少地区环境执法人员过分依赖检查笔录与监测报告等证据,忽视了其他证据的使用。在一些非超标案件中,案件的证据可能仅有“检查笔录”,环境违法行为证据并不充分。

开展法制审核,一定要围绕主要环境违法事实,通过执法人员提供的证据,判断案件证据是否充分、是否仅有主观证据而没有客观证据、是否属于不可印证的孤证等,提出有效的法制审核意见。必要情况下应当向执法人员对案件调查情况进行补充。要抓好证据形式的审核,在证据充分的情况下,要保证证据形式符合相应要求。按照证据形式要求,

对于能够提供原件的,应当调取原件;不能调取原件的,应当注明原件去向,注明“与原件核对无异”等相应字样,并由执法人员签名。

第三,严把执法程序审核,确保执法规范、合法。环境执法的深入推进,不仅要体现在更为严厉的处罚结果上,也应体现在执法程序更加规范上,唯有如此,才能让企业切实感受到法律的威慑力。作为法制审核而言,要注重审查执法手续是否完备,不仅仅要审核执法人员是否具有执法资质,在超标处罚案件中更要审查现场采样人员具有采样证等。对此环境保护部在《关于环境监察人员采样资格问题的复

## 积极推动环保改革创新

内蒙古自治区赤峰市环保局 董慧泉

监管职能的有效履行。

当前,环境保护正处在“爬坡过坎、负重前行”的历史关头,党中央和各级党委政府高度重视,社会殷切期盼,这让环境保护站在了新的历史起点,迎来了大有可为的机遇期。环保人应抓住机遇,锲而不舍,戮力同心,迎接挑战。

第一,环境保护队伍体系建设要夯实基层、强化基础。环境监管范围广、对象多、情况复杂,加上新领域、新业态快速增长,环保工作任务繁重,强化基层环境监察执法是根本。应借助环保体制改革之势,优化队伍建设,提升执法监管能力。要以落实污染防治责任、加强监管执法为重点,形成事权清晰、权责对等、管理顺畅的环境管理体系。立足队伍现状,发挥比较优势,建立挂职调研常态化机制,开阔视野,取长补短,实现队伍能力整体提升。



局长论坛

党的十八大以来,党中央高度重视环境保护工作,将生态文明建设纳入“五位一体”战略布局。内蒙古自治区党委将守住发展生态、民生三条底线作为建设现代化内蒙古的基本要求,重视程度之高、工作力度之大从未有过。

近年来,内蒙古自治区环保工作的着力点实现了由部门向政府的转移,环保工作的关注点实现了由项目向质量的转化。但是,长期以来经济高速发展模式所形成的惯性思维依然存在,环境保护工作面临的形势依然不容乐观。

一是“环保优先”理念尚未全面树立。推动绿色发展的内生动力机制尚未形成,思想认识不到位、工作理念难转换、体制机制不健全,环保部门压力大、责任重。

二是环境保护全民意识还没有形成。当前公众的环境意

识越来越强,但存在明显的“三多三少”现象,即关注多、要求多、索取多,自我约束少、自觉行动少、积极参与少。近几年,对大企业的环保违法违规整治基本到位,收效明显。但对“散乱污”企业治理和涉及全社会的环境行为规范难度大,要彻底根治这些顽疾需全社会共同行动。

三是长期形成的环境隐患问题短期内难解决。以赤峰市为例,自然保护区内违法违规项目清理整顿工作就是典型,其环境问题多为历史遗留问题,且涵盖面广、成因复杂,是难啃的“硬骨头”。

四是环境保护队伍体系建设亟待完善。以赤峰为例,由于环保部门相比政府其他部门建立晚,所以编制少、人员力量薄弱。一方面,人员编制数量严重不足,另一方面,环保队伍专业素养低,严重制约了执法