

业界评说

环保督察是推动转变经济发展方式的有力杠杆

杨姝影 贾雷

近两年,中央和地方都加大了环保督察力度,在取得令人瞩目的成绩的同时,也引起了一些争论,争论的核心问题就是环境保护与经济发展的关系。为此,笔者从供求关系、价格变化、投资需求、出口、区域经济发展等角度进行了系统研究,对环保督察与当前经济形势的关系作出了深入剖析。笔者认为,环保督察对于促进经济发展和产业结构优化具有十分重要的作用。

强化地方政府对辖区环境质量负责,环保督察取得重大进展

地方政府对辖区环境质量负责是环境保护的核心措施。近年来,《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》等都反复强调了地方政府的环保督察责任,要求各地实行环保目标责任制、河长制等;要求省以上环保部门约谈污染地区政府主要负责人,停批有关建设项目的环评手续,并向社会公开约谈信息;要求地方政府向同级人大报告,依法接受监督;要求地方接受公民、法人和社会组织的监督,同时规定对渎职、不作为等行为依法追究。

党中央高度重视环境保护和生态文明建设,进行了一系列制度改革,明确了地方党委政府的环境保护责任。尤其是按照党中央、国务院统一部署,经过近两年的努力,中央环保督察已连续开展四批,实现对31个省(区、市)的全覆盖。中央环保督察极大地提升了地方党委、政府贯彻落实新发展理念、自觉性的自觉性,有力地落实了“党政同责”“一岗双责”,解决了一大批突出环境问题,得到广大人民群众拥护。有人这样总结中央环保督察:百姓点赞、中央肯定、地方支持、解决问题。这样的评价恰如其分。

环保督察地区经济形势稳定,重点产业结构优化加速

环保督察保障和促进了区域经济的稳定发展。2017年,中央环保督察覆盖了15个省,这些省份在2017年1月~8月的机制纸及纸板、粗钢、焦炭、有色、平板玻璃、水泥产品产量增速,均高于全国平均水平;其中,山西、辽宁等6省份的工业增加值同比增长增速高于全国平均水平。

环保督察推动了重点产业结构优化。从全国范围看,2017年1月~8月,除水泥产量略降0.5个百分点外,全国粗钢、有色、焦炭、平板玻璃、机制纸及纸板产量增速同比分别提高了5.7、4.2、4.0、3.0、1.7个百分点,主要工业产品产量稳中有升。这些地区和重点产业中,环保表现良好的企业获得更强的市场竞争力,以环境保护优化市场公平竞争秩序的压倒性态势正在形成。

实际上,以环保督察为标杆的强化环境治理,能够促进环境保护与经济发展共赢,在国内外实践中早已得到反复验证。以山东省临沂市为例,临沂市从2015年2月进行“铁腕治污”,期间也发生过环保影响经济发展的争论。但实际情况是,2015年上半年,临沂市在污染治理取得迅速进展的同时,一般公共预算收入增长速度高于山东省平均增幅,增幅居山东省第3位。随着环境治理成效的不断显现,2015年全年、2016年全年、2017年上半年,临沂市GDP增速达7.1%稳步提高,到2016年、2017年上半年,临沂市GDP增速提高至7.6%、8.1%,临沂市GDP增速排名从全省第12名跃升为第6名。环境保护促进区域转型升级的作用毋庸置疑。

正确认识环境保护与经济发展的辩证关系

今年9月,舍弗勒事件引起社会热议。从事件经过可以看出,这是一个借舆论向相关部门和地方政府施压的事件,夸大环保影响经济的事实,给社会造成了极大的负面影响。

毋庸置疑,环境保护与经济发展关系密切。从总体讲,两者之间既对立又统一。

一方面,环境保护与粗放型经济发展是矛盾对立的。因为传统的粗放型经济发展是以牺牲资源环境为代价的经济发展模式,是造成环境问题的根本原因,如果不改变粗放的发展模式,建设美丽中国的目标就会落空,环境污染和生态破坏只能愈演愈烈。

另一方面,环境保护与集约型的发展是以环境保护与资源可持续利用为前提的。因为绿色发展是以环境保护与资源的可持续利用为本质条件的经济增长模式,即以最小的资源环境代价换取最大的经济发展效益。基本特征就是资源节约、环境友好、低碳发展。

转变经济发展方式是解决环境问题的根本举措,环保督察则是推动转变经济发展方式的有力杠杆。推动了转型升级步伐较快的行业保持加快增长态势,促使高耗能制造业增长回落。环保督察在推动经济结构调整和增长方式转变方面发挥了积极作用。

调整经济结构和转变增长方式是一个长期的过程,既要解决认识问题,又要完善体制机制建设,同时还要打破不利于转方式、调结构的利益格局。因此,加大环保督察力度,难免降低暂时的增长速度,但是持之以恒、方法得当,就可以极大提高经济增长质量和环境质量,确保经济健康可持续发展。

第四,坚持分类指导的差别对待政策。环境保护既要打攻坚战,又要打持久战。一方面,要对一些违法违规、污染环境的企业“零容忍”,依法依规严肃处理;另一方面,要按照分类指导的原则,实行“一厂一策”,具体问题具体分析,及时纠正那些不分青红皂白、不分好坏的“一刀切”做法。

第五,加强能力建设、宣传引导和舆情应对。组织编写环保督察技术指南,培训参加督察的有关人员。及时公开环境信息,主动发布权威解读,积极回应社会关切,合理管控和引导市场预期,赢得全社会更多的理解与支持,为加强环境保护、改善环境质量创造良好的社会氛围。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

实践证明,以环保督察为标杆的强化环境治理,能够促进环境保护与经济发展共赢。当前,有投机炒作者过分渲染环保限产等政策因素,有舆论错误地夸大环保对经济的影响。因此,应合理管控和引导市场预期,赢得全社会更多的理解与支持。

绿色畅言

十九大奠定了生态文明建设新格局

耗、物耗,显示出我国资源节约和循环利用工作将进一步细化;报告中将坚持人与自然和谐共生作为构建人类命运共同体的基础之一,为我国生态文明建设开辟了更广阔的国际政治视野。

第二,凸显了生态文明建设的重大地位。十九大报告指出,我国社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。这是对我国新时代社会主要矛盾转化的重大政治判断,对于推进生态文明建设具有极其深远的意义,也凸显了加强生态文明建设、建设美丽中国在解决当前国内主要矛盾的重要地位和作用。

改革开放以来,我国经济快速发展,创造了“中国奇迹”。然而,粗放的发展方式也使我国在资源环境方面付出沉重代价,积累了大量生态环境问题。生态环境成为国家发展的短板,环境污染成为人民生活的痛点。过去人们盼温饱、求生存,现在则是盼环保、求生态。社会主要矛盾的转化呼吁生态文明建设勇挑重任,党中央对生态环境问题的现状、产生原因及解决路径的重大判断和部署,是建设天蓝、地绿、水清的美丽中国的根本遵循和行动指南。

国家策略的制定与实施必须基于社会的主要矛盾,深刻认识和把握我国社会主要矛盾的变化,深刻认识生态文明建设在解决社会主要矛盾中的突出地位,有助于把环境污染、生态破坏和资源紧缺等问题放在全局发展中统筹考虑、妥善解决。

第三,拓展了生态文明建设的战略纵深。十九大报告提出,在经济社会发展,必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,形成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,从国土资源、经济建设、人民生活各个层面深化生态文明建设,将生态文明建设的纵深进一步推进。

优化国土空间开发格局是生态文明建设的源头,也是事半功倍的有效举措。十九大报告提出要实施重要生态系统保护和修复重大工程,完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线的划定。

加快建立绿色生产的法律制度和政策导向,建立健全绿色低碳循环发展的经济体系,是生态文明建设的根本举措。十九大报告中提出了一系列有针对性的方案,包括构建市场导向的绿色技术创新体系,发展绿色金融,壮大节能环保产业、清洁生产、清洁能源产业等,产业结构调整、能源结构调整和生产方式转变是其应有之义,更是推进生态文明进程中需要关注的重大环节。

生态文明建设是一项巨大的社会工程,只有在全社会形成生态

首轮共四批督察工作的做法和经验进行深入总结,进一步健全督察工作的长效机制,谋划开展下一步工作。

第二,稳定生产资料的价格市场。联合相关部门,加强规范管理,避免金融市场的炒作投机行为对价格的影响。我国钢铁期货市场90%以上是以个人投资者为主的投机交易者,以套期保值为主要目的的企业参与者占比不足5%,与国外成熟期货市场40%~50%相比差距较大,市场投机氛围较浓厚。这些投机炒作者往往渲染环保限产等政策因素,导致实际生产量还在增加之时,期货市场往往应声而涨,拉动现货市场急躁恐慌情绪。应进一步规范金融市场行为,避免期货市场价格的波动。

第三,坚持稳中求进总基调。保持战略定力、把握工作节奏,继续处理好发展与保护的关系。在持续改善质量的同时,积极促进供给侧结构性改革,倒逼产业转型升级,推动绿色平稳发展。合理管控市场预期,利用经济、政策、市场等手段综合施策,将价格上涨预期管控在一定范围内,实现市场的稳定和可持续。

第四,坚持分类指导的差别对待政策。环境保护既要打攻坚战,又要打持久战。一方面,要对一些违法违规、污染环境的企业“零容忍”,依法依规严肃处理;另一方面,要按照分类指导的原则,实行“一厂一策”,具体问题具体分析,及时纠正那些不分青红皂白、不分好坏的“一刀切”做法。

第五,加强能力建设、宣传引导和舆情应对。组织编写环保督察技术指南,培训参加督察的有关人员。及时公开环境信息,主动发布权威解读,积极回应社会关切,合理管控和引导市场预期,赢得全社会更多的理解与支持,为加强环境保护、改善环境质量创造良好的社会氛围。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

认真贯彻执行十九大精神,加快环保督察体系建设步伐

当前,应贯彻落实十九大精神,按照中央提出的“加快生态文明体制改革,建设美丽中国”的各项要求和部署,把雷厉风行和久久为功有机结合起来,勇于攻坚克难,以钉钉子精神扎实做好环保督察体系建设工作。

第一,健全环保督察的长效机制。截至9月15日,首轮最后一批中央环保督察,即针对浙江、四川、新疆等8个省(区)的第四批中央环保督察现场工作全面完成。后续将抓紧形成督察报告和问题清单,经国务院同意后向被督察地方反馈和移交。同时,就

生态文明的基本理念并在每个人的日常生活中践行,才能真正形成压倒性态势。当前,广大人民群众的消费习惯必须向绿色消费转变,倡导简约适度、绿色低碳的生活方式,反对奢侈浪费和不合理消费。十九大报告中提出开展创建节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区和绿色出行等行动,正是践行这一理念的有效渠道。

第四,构建了生态文明建设体制保障。十九大报告提出,加强对生态文明建设的总体设计和组织领导,设立国有自然资源资产管理机构和自然资源监管机构,行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。这是从组织层面构建生态文明建设制度保障最为关键的步骤,也是最根本的环节。

总体来看,我国经济体制改革进展相对较快,但生态文明体制改革相对滞后,比如自然资源产权制度改革,还处于试点阶段,确权难度很大。同时,整合体制机制改革的难度也比较大,在生态保护和环境治理中,部门职责交叉的问题还没有根本解决。生态环境问题是一个系统性问题,必须把握源头,实现政策的统一协调。设立国有自然资源资产管理机构和自然资源监管机构正是破题之所在。

作者系河北省环保厅副厅长

专家视角

实施湾长制应注意的几个问题

◆ 党纪文萃一多

2017年9月,国家海洋局印发了《关于开展“湾长制”试点工作的指导意见》(以下简称《指导意见》),提出在河北省秦皇岛市、山东省胶州湾、江苏省连云港市、海南省海口市和浙江全省开展湾长制的试点工作。2017年9月14日,青岛市政府印发了全国首个湾长制实施方案——《关于推行湾长制加强海湾管理保护的方案》(以下简称《方案》),明确提出构建市、区(市)、镇(街道)三级湾长责任体系,并由主要党政领导担任湾长,管理、避免金融市场的炒作投机行为对价格的影响。我国钢铁期货市场90%以上是以个人投资者为主的投机交易者,以套期保值为主要目的的企业参与者占比不足5%,与国外成熟期货市场40%~50%相比差距较大,市场投机氛围较浓厚。这些投机炒作者往往渲染环保限产等政策因素,导致实际生产量还在增加之时,期货市场往往应声而涨,拉动现货市场急躁恐慌情绪。应进一步规范金融市场行为,避免期货市场价格的波动。

第二,稳定生产资料的价格市场。联合相关部门,加强规范管理,避免金融市场的炒作投机行为对价格的影响。我国钢铁期货市场90%以上是以个人投资者为主的投机交易者,以套期保值为主要目的的企业参与者占比不足5%,与国外成熟期货市场40%~50%相比差距较大,市场投机氛围较浓厚。这些投机炒作者往往渲染环保限产等政策因素,导致实际生产量还在增加之时,期货市场往往应声而涨,拉动现货市场急躁恐慌情绪。应进一步规范金融市场行为,避免期货市场价格的波动。

第三,坚持稳中求进总基调。保持战略定力、把握工作节奏,继续处理好发展与保护的关系。在持续改善质量的同时,积极促进供给侧结构性改革,倒逼产业转型升级,推动绿色平稳发展。合理管控市场预期,利用经济、政策、市场等手段综合施策,将价格上涨预期管控在一定范围内,实现市场的稳定和可持续。

第四,坚持分类指导的差别对待政策。环境保护既要打攻坚战,又要打持久战。一方面,要对一些违法违规、污染环境的企业“零容忍”,依法依规严肃处理;另一方面,要按照分类指导的原则,实行“一厂一策”,具体问题具体分析,及时纠正那些不分青红皂白、不分好坏的“一刀切”做法。

第五,加强能力建设、宣传引导和舆情应对。组织编写环保督察技术指南,培训参加督察的有关人员。及时公开环境信息,主动发布权威解读,积极回应社会关切,合理管控和引导市场预期,赢得全社会更多的理解与支持,为加强环境保护、改善环境质量创造良好的社会氛围。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

要认真梳理现有问题,分析湾长制可以直接解决哪些问题、间接解决哪些问题、不能解决哪些问题,在此基础上分类别做好治标与治本工作。建议在推行湾长制的过程中,探索依托现有体系建立横向和纵向的监督机制。

门之间的难度更大。此外,湾长制的创新不应成为增加编制的借口。

三是行政成本的控制。湾长制得以推行,得益于环境保护“党政同责”制度的落实,得益于地方各级党政“一把手”的切实负责。这种制度运作模式固然有利于集中协调,提高行政效率,推动环境质量迅速改善,但也说明环境法律制度当前未能发挥应有的效果。从湾长制的法律依据看,其法律依据主要在于《环境保护法》第6条第2款规定的“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”和第28条第1款规定的“地方各级人民政府应当根据环境保护目标和治理任务采取有效措施改善环境质量”。而相应的实施细则,则依据《指导意见》以及各地自行制定的实施方案。这种状况势必导致湾长会有较大的行政自主权,湾长制的实施效果取决于地方党政领导的素质和能力。目前有一个倾向,在河长制、湾长制、山长制、路长制、楼长制的实施基础上,一些地方热衷于在更多的领域建立这样或者那样的“长制”。笔者认为,这会冲击现有的监管体制,增加制度运行的行政成本。

四是监督机制的建立。从《指导意见》(方案)可以看出,当前监督机制主要包括内部监督和外部监督两方面。一方面,通过上级对下级的层级监督、辅之以自然资源资产离任审计、生态环境损害责任终身追究等制度来监督考核;另一方面,则通过建立管理保护信息发布平台,设立公示牌,向社会公众公布相应信息,接受社会监督。应当注意的是,水生态环境治理不仅涉及上下游、左右岸,涉及陆地与海洋,还涉及不同行政区域和行业。而当前的监督机制并未脱离以往的范畴,在一定程度上忽视了湾长制中所面临的总湾长与湾长之间以及区域之间的相互监督问题,这极有可能导致总湾长与湾长之间推诿责任,导致区域之间推诿责任。因此,建议在推行湾长制的过程中,探索依托现有体系建立横向和纵向的监督机制。

五是河长制和湾长制的衔接实施。“治湾先治河,治河先治陆”,河长制和湾长制首先应在顶层设计上实现统一。从国家海洋局印发的《指导意见》

中可以看出,河长、湾长联动将会从3方面进行细化:强调试点地区的各级湾长既对本湾区环境质量和生态保护与修复负总责,也负责协调和衔接湾长制与河长制;积极做好试点工作与主要入海河流的污染治理、水质监测等工作的衔接,注重“治湾先治河”,鼓励试点地区根据湾湾水质改善目标和生态环境保护目标,确定入海(湾)河流入海断面水质要求和入海污染物控制总量目标;强化与河长制的机制联动,建立湾长河长联席会议制度和信息共享制度,定期召开联席会议,及时抄报抄送信息,同时在入海河流河口区域设置入海监测考核断面,将监测结果通报同级河长。

但应注意的是,需要海陆共治的地区普遍是沿海地区,而基于当前的组织机构设置模式,可以预计,河长和湾长极有可能均由一人担任。以青岛市为例,青岛市公布的《方案》中提及:“市委、市政府主要领导同志担任全市总湾长,市委副书记、负责市政府常务工作副市长、分管海洋与渔业工作的副市长为副总湾长。胶州湾、崂山湾、灵山湾设立市级湾长,分别由市长、负责市政府常务工作副市长、分管海洋与渔业工作副市长担任。”而此前青岛市下发的《青岛市全面实施河长制实施方案》中也提出市委書記、市長为总河长,区(市)委书记、市長为副总河长,区委、区政府领导为单区总湾长,副总河长、河长的河长体系。若河长、湾长为同一人所担任,固然会有利于河长制与湾长制的衔接,有利于实现海陆共治,提高效率,但也有可能导致河流和海湾环境均没有得到治理。因此,需要对此种情况进行予以重视。

六是湾长制实施的基础工作。湾长制要发挥作用,除了防治工业污染外,占比很高的城市生活污染和农业污染源治理不容忽视。从目前看,农村的改水改厕、城乡垃圾分类收集处理以及城镇污水集中处理等工作是湾长制实施能否取得成功的关键工作。现有城镇污水处理设施要因地制宜进行改造,2020年底前达到相应排放标准或再生利用要求。可能影响生态敏感区域的城镇污水处理设施应于2017年底前全面达到规定的排放标准。

作者单位:党纪文,国务院发展研究中心资源与环境政策研究所;焦一多,中山大学法学院

“我为普查献一策”征文启事

(活动时间延长至2017年11月30日)

根据《全国污染源普查条例》每10年开展一次全国污染源普查工作的要求,国务院于2016年10月26日印发了《国务院关于开展第二次全国污染源普查的通知》(国发〔2016〕59号),决定于2017年开展第二次全国污染源普查。为加强组织领导,国务院决定成立第二次全国污染源普查领导小组,负责领导和协调全国污染源普查工作。领导小组办公室设在环境保护部,负责普查的日常

社会的生态环境短板具有重要意义。本次污染源普查对象是中华人民共和国境内有污染源的单位和个体经营户。普查内容包括普查对象的基本信息、污染物种类和来源、污染物产生和排放情况、污染治理设施建设和运行情况等。

为积极推动第二次全国污染源普查工作顺利开展,群策群力,集思广益,经环境保护部批准,现决定开展“我为普查献一策”征文活动。此次活动由环境保护部第二次全国污染源普查工作办公室主办,中国环境报社承办。

一、主题内容:征文主题为“我为普查献一策”,旨在征集各地对第二次全国污染源普查工作的意见或建议。

二、活动时间:“我为普查献一策”征文活动从2017年8月开始至2017年12月结束,其中投稿截止时间为2017年11月30日。

三、来稿要求:1、来稿应针对污染源普查

工作的新情况、新问题,紧密联系实际,要求观点明确、有理有据、言之有物,避免空洞说教、泛泛而谈,具有一定的可操作性及决策参考价值。

2、来稿要求文字规范,表述完整,字数要求在2000字以内。

3、来稿应为原创,不得侵犯任何版权或产生知识产权纠纷。

4、来稿请寄:北京市东城区广渠门内大街16号中国环境报社理论评论部收,邮编100062,信封上标注“我为普查献一策”征文。

电子邮箱:wwpxyc@163.com。邮件主题填写为“姓名—单位—联系方式—我为普查献一策”。

5、来稿一律不退,请自留底稿。

四、奖项设置:征文活动结束后,将评出一等奖1名、二等奖5名、三等奖10名、优秀奖若干名。

联系人:郭婷 杨桐 电话:010-67118620