

加快健全生态环境治理体系

生态环境部环境规划院企业绿色治理研究中心 董战峰 李晓亮 贾真



山西太原晋阳湖

资料图

党的二十届三中全会吹响了全面深化改革、加速推进中国式现代化及美丽中国建设新的号角，彰显了党中央对生态文明建设的高度重视与坚定决心。会议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)明确指出,“健全生态环境治理体系”是深化生态文明体制改革的重点任务,为我国生态环境治理体系的完善与发展提供了根本遵循和行动指南。在中国式现代化建设的宏伟蓝图中,健全和完善生态环境治理体系不仅是不可或缺的重要组成部分,更是构建人与自然和谐共生的美丽中国的关键所在,加快健全生态环境治理体系具有重大的现实意义和深远的历史意义。

生态环境治理体系建设取得显著进展

党的十八大以来,党中央对构建完善现代环境治理体系工作给予了高度重视。2020年2月,中办、国办印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,以监管、市场、法规政策等体系建设为重点,通过聚焦重大制度政策创新、重要平台搭建等,加快推动现代环境治理体系建设,并取得显著成效。

一是党委政府环境治理责任体系更加坚强有力。管理部门责任得到全面强化和明确,中办、国办印发了《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》,生态环境部等部门联合印发了推动职能部门做好生态环境保护工作的意见。同时,将空气质量、水环境质量和应对气候变化等3项指标纳入“十四五”规划《纲要》作为约束性指标,并制定了省(自治区、直辖市)污染防治攻坚战成效考核措施。生态环境保护督察全面深化,31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团均出台了本地区生态环境保护督察实施办法及配套管理文件,中央和省级两级督察合力不断强化。环保信用评价稳步推进,全国信用信息共享平台建设联通了46个部门和31个省(自治区、直辖市),广泛归集共享各类信用信息,并建立了“信用中国”网站,推动行政许可、行政处罚信息在7个工作日内上网公示,实现了各类信用信息“一站式”查询。此外,全国多个省、市、县级生态环境部门开展了企业环保信用评价,累计评价企业3万余家。

二是企业环境污染治理主体责任得到压实。排污许可管理制度建立健全,国务院颁布了《排污许可管理条例》,生态环境部发布了多项排污许可证申请与核发技术规范及自行监测技术指南,实现了固定污染源排污许可管理全覆盖。执法监管改革深化,全面推进了省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革和生态环境保护综合行政执法改革,建立健全了跨区域、跨流域环境监管执法体制机制。同时,积极推进了全国大气、水、土壤、海洋等监测网络体系建设,并印发了《生态环境损害赔偿管理规定》,全面落实了企业生态环境损害修复治理责任。环境信息披露制度体系基本建立起来,发布了多项相关改革方案和管理办法等,2022年共有8万余家企业依法披露环境信息。

三是市场手段在生态环境资源优化配置中发挥了重要作用。全球规模最大的碳市场建设运行,启动了全国温室气体自愿减排交易市场。同时,在多个省份开展了排污权交易试点,出台了支持地方发展绿色低碳产业的指导意见和绿色金融标准等,

生态环保金融支持项目储备库建立并运行,建立了入库项目推送金融机构机制,推动入库生态环保项目获得了大量授信金额和贷款。配合中国人民银行设立了碳减排支持工具,并在多个地方开展了气候投融资试点。

四是生态环境法律法规政策保障体系更健全。环境保护法律法规得到健全,制修订了多部相关法律法规,并持续开展了生态环境保护法律法规执法检查。同时,修订发布了多项生态环境标准管理办法和工作规则,出台了污染防治先进技术名录,积极推广先进技术。

五是生态环境社会治理水平快速提升。全民参与渠道得到畅通,优化了全国生态环境信访投诉举报管理平台,积极发挥了各类社会团体作用。全面推进了“美丽中国,我是行动者”提升公民生态文明意识行动计划等宣传引导活动。

加快健全生态环境治理体系的主要思路

健全生态环境治理体系作为全面深化改革的重要一环,紧密围绕中国式现代化建设和国家治理体系与治理能力现代化的总体目标来实施推进,不仅为落实党的二十大关于绿色发展、污染防治、生态系统保护与碳达峰碳中和等战略提供体制机制保障,也是美丽中国建设的制度支撑。

《决定》对加快构建现代环境治理体系作出新部署,强调从制度改革、系统统筹、综合调控、协同治理、空间管控等多方面入手,强化生态环境的统一监管和能力建设。同时,注重发挥市场经济政策在调控经济主体生态环境行为中的基础作用,重视长效激励政策机制建设,以形成绿色生产、生活和消费的动力机制和制度环境。政策调控注重差异化、精细化与科学化,以适应生态环境保护新需求。一是构建多层次、多维度、立体化的治理体系,形成自上而下的治

理层级,涵盖行政监管、市场机制、法律法规与公众参与等多维度,形成多主体治理合力;二是构建突出区域差异化的生态环境协同治理新范式,建立跨行政区划的治理联合体,实施差异化的治理策略;三是强化生态环境治理的市场化和信息化等能力建设,深化环境信息披露制度改革,构建环境信用监管体系,建立生态产品价值实现机制,推进生态补偿机制。通过系统统筹、全面优化和重点突破,进一步推动实现人与自然和谐共生的中国式现代化目标,显著提升我国生态环境治理的精细化、科学化、法治化和协同化水平。

加快健全生态环境治理体系的主要任务

《决定》从责任体系、监管体系、市场体系、法律法规政策体系等领域,在健全生态环境治理体系方面提出了一系列明确具体的任务,构建更加系统、完善、高效、协同的治理体系与能力,推动我国生态文明建设迈上新台阶。

一是健全生态环境治理责任体系。要求政府作为主导力量,明确并强化其在生态环境保护中的核心责任,将生态环境保护纳入国家发展的总体战略中,确保其与经济社会发展同频共振、相互促进。通过建立健全生态环境保护目标责任制和考核评价制度,形成上下联动、齐抓共管的良好局面。

二是强化生态环境监管体系。把以排污许可制为核心的固定污染源监管制度作为突破口,加强对各类污染源的全面监管,实现对环境污染源的实时监控和预警。加大环境执法力度,提高环境执法效率,同时建立跨部门、跨区域的环境治理协调机制,共同应对环境污染问题。推动企业切实履行生态环境保护责任,建立健全内部环境管理机制,确保各项环保措施得到有效执行。

三是健全生态环境市场体系。通过市

场化手段促进生态产品价值的显化和实现,激励更多主体参与到生态环境保护中来。深化自然资源有偿使用制度改革,完善自然资源价格形成机制。推进生态综合补偿和横向生态保护补偿机制建设,利用市场机制调节不同区域间的生态环境利益关系。

四是健全生态环境法律法规政策体系。持续加强生态环境领域立法工作,进一步推动应对气候变化、生物多样性保护等立法工作,加强生态环境执法和司法保障工作,确保各项法律法规得到有效执行和遵守。同时加强生态环境政策的制定和实施工作,推动生态环境保护工作不断深入开展。

五是强化生态环境社会治理体系。通过加强环境信息公开和公众参与机制建设,鼓励社会各界积极主动参与生态环境保护工作,加强生态环境执法和司法保障改革,构建环境信用监管体系,提升环境信息的透明度,保障公众的环境权益。同时拓宽公众参与渠道和方式,鼓励公众参与环境监督、环境宣传等活动。

六是积极参与并引领全球环境治理体系。通过加强与国际社会的合作与交流,共同应对包括气候变化在内的全球环境挑战。积极参与推动全球环境治理体系建设,加强与国际社会在环保技术、资金、人才等方面的交流与合作,提升我国在国际环保事务中的话语权和影响力。

七是持续提升生态环境治理能力现代化水平。加大研发和应用先进的监测、预警、治理技术和装备力度,不断提高生态环境治理的精准性和科学性。推动生态环境科技成果转化和应用推广,为生态环境保护提供强有力的科技支撑。同时,推进生态环境治理的数字化转型,利用先进技术优化治理流程,提高治理效率,降低治理成本。构建市场导向的绿色技术创新体系,以技术创新拓展生态环境治理路径。

提升经济发展含金量含绿量

中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心 吴滨

一步全面深化改革,完善绿色低碳发展经济政策,大力发展绿色经济,持续提升经济发展的含金量、含绿量。

培育发展绿色低碳产业。形成绿色低碳的生产方式,必须加快推动产业结构、能源结构、交通运输结构等调整优化,健全资源环境要素市场化配置体系,实施支持绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系,加快节能降碳先进技术研发和推广,切实培育和发展绿色低碳产业。

以绿色技术改造提升传统产业,将绿色发展理念融入传统产业全链条各环节,加快绿色科技创新和先进绿色技术推广应用,扎实推进钢铁、炼油、水泥等重点行业节能降碳改造,以节能、减排、增效为目标,大力推进技术创新、模式创新、标准创新,积极构建绿色低碳循环发展的生产体系。将绿色化作为培育壮大新兴产业的重要方向,新能源、新材料、绿色环保等绿色战略性新兴产业具有知识技术密集、物质资源消耗少、发展潜力大、综合效益好等特点,需进一步发展绿色低碳产业和供应链,做强绿色制

造业、做优绿色服务业,同时优化产业布局,形成合理的区域分工。抓住历史性机遇培育未来产业,前瞻性布局未来制造、未来材料、未来能源等未来产业,加快战略性、前沿性、颠覆性绿色科技创新和绿色技术推广应用。

更好激发绿色消费动力活力。倡导绿色消费,是推动形成绿色低碳生活方式的重要内容。近年来,我国绿色消费呈现出新的特点,由“被动型”向“主动型”转变。这既得益于全社会绿色发展共识的形成,人们对环境问题的认识更加深刻,人与自然和谐共生的理念深入人心,又得益于消费升级趋势,人们对美好环境和健康生活的需求显著增强,更加充分认识到生态环境的价值,还得益于绿色技术创新的持续发展,绿色技术进步在提升产品生态环境价值的同时推动实现更好的经济价值,兼具环境效益和经济效益的产品能进一步提高人们的绿色消费意愿。

生活方式的绿色转型是一个长期的过程,需要全社会的持续努力。下一阶段,在继续加强政策引导、营造绿色文化、提升绿色消费意识的同时,更加重视绿色产品和服务供给对促进绿

色消费的作用。一方面,更好把握新一轮科技革命和产业变革发展趋势,加强绿色技术创新,积极推动绿色技术与数字、生物等新兴技术的融合,促进生态环境效益与消费需求有机结合,提高绿色产品和服务的直接经济效益,推出更多满足消费需求的绿色产品和服务,增强绿色消费的内生动力。另一方面,完善绿色产品和服务的标准体系,加强监管,优化品质,提升消费者的消费体验和满意度。

推动绿色投资提质增效。绿色投资是绿色经济的重要一环,在生产生活方式绿色低碳转型和绿色生产力形成发展中发挥着重要作用。与单纯追求经济效益的传统投资不同,绿色投资体现了绿色发展理念,更加注重经济、社会、环境的综合效益,必须创新体制机制,畅通绿色投资的全链条。

一是为绿色低碳发展提供金融支撑。加大金融对绿色低碳发展的支持力度,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,有助于培育和发展新质生产力、构建绿色低碳循环发展经济体系。着力发展绿色金融,创新绿色金融产品,加大绿色信

支持力度,开展定制化、特色化绿色金融服务,进一步加大资本市场支持绿色低碳发展力度。不断优化绿色金融政策,持续完善绿色金融标准体系,大力支持绿色技术创新,引导企业有效开展绿色转型和技术改造。二是建立健全绿色项目和企业评价体系。根据绿色发展要求和绿色技术创新趋势,持续完善绿色项目和企业的评价指标、方法和标准,全面客观评价绿色绩效。推动评价机制创新,可考虑引入第三方评价服务机构,提高评价的透明度,加强金融机构与企业之间的沟通交流。三是完善生态产品价值实现机制。持续提升绿色投资动力,围绕生态产品价值核算及应用、生态产品认证评价、可持续经营开发、生态保护补偿、评估考核等方面深入探索,不断拓宽绿水青山转化为金山银山的路径。四是进一步推动碳交易市场发展。我国的碳交易市场体系已经初步形成,下一阶段需逐步扩大适合我国碳市场发展的交易主体范围,优化碳排放权交易配额核算、分配等机制,增强企业参与碳交易的积极性。形成合力,推动绿色效益向经济效益转化。

向经济社会发展发展的含金量、含绿量,需要整体考虑、协同推进,处理好发展和保护、全局和局部、当前和长远以及经济领域和非经济领域等一系列重要关系。必须坚持系统观念,实现经济社会发展与生态环境保护相统一,更好促进经济社会发展全面绿色转型。

跨区域生态环境监察的认识与思考

广西壮族自治区柳州生态环境监察专员办公室 廖晗 阮积海

广西壮族自治区生态环境厅根据《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》精神,设立4个跨区域生态环境监察专员办公室,驻市开展生态环境监察和生态环境保护督察工作。笔者结合工作实践,对如何有效行使环境监察职能并推动问题整改有几点认识和思考。

第一,建立四个工作机制,狠抓整改落实。

建立交流会商机制。加强与生态环境厅相关业务处室的协同配合,定期组织专员办与业务处室交流会商,了解水、气、土等要素管理存在的堵点和痛点问题,将推进厅年度工作目标实现与解决突出生态环境问题有机结合,形成督察合力。

建立专项通报机制。加强督查检查,综合运用调度资料、现场核查、跟踪督办、预警提醒等手段,扎实推进督察问题整改。对监督检查过程中发现的重大问题和线索,及时向所在县、区人民政府或市级行业主管部门通报,并抄送相关设区市人民政府。

建立专项督导机制。聚焦督察共性问题,激励更多主体参与到生态环境保护中来。深化自然资源有偿使用制度改革,完善自然资源价格形成机制。推进生态综合补偿和横向生态保护补偿机制建设,利用市场机制调节不同区域间的生态环境利益关系。

建立联合督办机制。强化部门协作,充分发挥业务处室的技术把关作用,帮扶指导地方政府合理制定整改措施,解决整改过程中存在的堵点问题,针对整改进展缓慢、推进不力的难点问题,会同辖区市委督查室、市政府督查室、市纪委监委部门开展联合督办,压实部门责任,督促问题整改。

第二,提升三方面能力,推进科学精准督察。

发现问题的能力。重视信访投诉,把群众信访投诉作为精准发现问题线索的“金矿”,定期调度辖区各市信访投诉情况,对反复投诉的、群众反映强烈的生态环境问题进行跟踪督办。聚焦督察典型案例及共性问题,组织开展举一反三三排查,梳理汇总发现的问题,形成问题清单。

调查研究的能力。坚持问题导向,深入实际、深入基层,多方位、多渠道调查了解情况,弄清问题性质,找准症结所在。在“调查”的基础上认真开展“研究”,从海量的数据中提炼出有价值的信息,由此及彼、由表及里地思考分析,研究问题的本质和规律,找到解决问题的思路 and 办法。

依法督察的能力。督察必须做到严谨细致、精准科学,确保督察结论经得起时间考验,让被督察对象心服,让人民群众满意。因此,要定期开展产业规划、节能降碳、自然资源开发利用、环境基础设施等督察重点领域相关法律法规和行业规划业务培训,提高业务知识水平。同时加强与生态环境部华南督察局等单位交流学习,提升专员办督察队伍的督察能力。

第三,厘清三个关系,形成督察合力。

督政与查企的关系。专员办的主要职责是督政,定位为“督促、指导、协调、服务”。坚持督政主线的核心是正确处理好“督”与“查”的关系,“督政”是目的,“查企”是手段。通过查企业来全面了解地方政府及职能部门依法开展生态环境保护工作的情况、当地的执法环境和排污单位的守法情况,督促地方政府更好履行生态环境保护主体责任,确保对地方政府的环境治理进行有效监督。

专员办与业务处室的关系。专员办以督政为主,承担着“监督者”的角色;业务处室以管理为主,承担着“管理者”的角色。专员办以监督“块”为主,业务处室更多进行“条”的管理。二者的业务相辅相成,目标高度一致,专员办依托业务处室的专业管理及时发现问题,业务处室借助专员办的督政职责压实市县两级政府及相关部门生态环境保护责任。只有两个部门做到同向发力,形成工作合力,才能有效促进问题整改。

监督与指导的关系。强化督查检查,压紧压实各级各部门整改责任,推动整改措施落地见效。强化服务指导,结合地方整改过程中遇到的疑难问题,组织相关行业主管部门开展现场帮扶指导,必要时组织专家团队进行专题调研,指导地方科学整改,确保问题整改方向不偏、力度不减、取得实效。