

► “查企”到“督政”

7月8日,一份从北京市西城区西直门南小街115号发出的公函,顺利抵达位于北四环西路62号的中国化工集团有限公司。函书告知:“不得为应付督察而不分青红皂白地采取紧急停工停业停产等简单粗暴行为,以及‘一律关停’、‘先停再说’等敷衍应对做法。”

这份公函来自生态环境部,被视为开启第二轮中央环保督察的重要信号。除了中国化工集团有限公司,上海、福建等6省市)以及中国五矿集团有限公司也在同一时间收到了来自生态环境部的公函。

第二轮中央环境保护督察如火如荼地展开。随着“环保钦差”的

入驻到位,环境污染和人们的生产生活之间树起一道道“绿盾”。

督察期间的专门值班电话刚一开通就被打爆。“举报的人比较多,需要排队。”一位值班人员向媒体披露了最高级别环保督察来河北的细节。仅在2017年,原环保部出动全国5600名环境执法人员,开展为期一年的大气污染防治强化督查。

两年多来,中央环保督察掀起的“绿色风暴”席卷全国,被称为中国环境监管模式的一次变革。去年开始,环保督察又在一些地方杀了“回马枪”,开展督察回头看。而第二轮的环保督察也将依照第一轮严格的程序进行操作。

这一创新性的制度,实现了生态环境保护从“查企”到“督政”的转变,给地方官员戴上了环保“紧箍”,力求打破“唯GDP论”的惯性。

环保督察可追溯到2002年。这一年,是我国环保区域督查机制建设的发端年。

考虑到环境问题的跨区域性和有利于克服地方政府对环境执法与监督的干扰,当时的国家环保总局开始尝试打破原有行政区域的环保管理划分,按自然区域原则成立全新的跨区域环保管理体制。

该年6月,我国首先在经济蓬勃发展的华东、华南地区试点,建立环保督查中心,此后又逐渐设立

西北、西南、东北环保督查中心。2008年华北环保督查中心成立,此后,经过机构改革形成了目前总共6个区域督察局的格局。

2014年,原环保部开始对全国地级以上市政府负责人进行督政约谈;2015年又将触角深入地级市(自治州)和县的地方政府负责人。据统计,第一轮中央环保督察及“回头看”共立案处罚4万多家,罚款24.6亿元;立案侦查2303件,行政和刑事拘留2264人。第一轮督察及“回头看”共移交责任追究问题509个。

此后,环保督察的重点由“查企”转为“督政”,督促、推动地方政府切实履行环保职责。

► 不可触碰的高压线

以环保督查为引擎,党的十八大以来,生态文明建设的部署频次密集。从顶层设计到立法、执法,环保工作变成了各部门联动协调的“大环保”。

2018年3月13日上午,新一轮《国务院机构改革方案》出炉,根据最新《方案》,国家组建生态环境部,不再保留环保部。组建生态环境部,被视为从根本上扭转了污染防治领域的“九龙治水”局面,实现生态保护的统一监管执法,使得生态环境部门的生态环境监管职责更加明晰。

在对于经济发展与环境保护关系的探讨中,存在一条著名的环境库兹涅茨曲线。它通过对人均收入与环境污染指标之间的演变模拟,来说明经济发展对环境污染程度的影响。

在这条倒U型曲线中可以清晰地看到,随着一个国家人均收入的增加,环境污染由低趋高;当其经济发展达到一定水平,即到达某个“拐点”后,随着人均收入的进一步增加,环境污染程度又由高趋低,逐渐减缓。

正是这条曲线总结了众多发达国家的经验,已被当做一般规律。数年前,中国人民大学法学院教授周珂在接受媒体采访时指出:“当人均GDP达到五六千美元时,发达国家的环境质量之所以出现‘拐点’,与其同时期通过法律的完善、制度的创新促进经济的转型、推动企业和公众观念的转变是密不可分的”。

雾霾等环境问题的成因与市场主体的外部性密不可分。

早在90多年前,英国的著名经济学家庇古就曾指出,在市场经济自由竞争的条件下,由于私人成本与社会成本的不一致,造成私人行为的过度供给,其结果就是污染规模超过了最大的环境

承载范围,进而削弱了生态环境质量的基础。

早在1978年,我国就已经从法律方面对绿色发展做出了相关规定。这一年,我国宪法首次对环境保护做出规定:“国家保护和自然资源,防治污染和其他公害”,奠定了绿色发展的基础。

原国家环保局第一任局长曲格平感慨地说,1979年《中华人民共和国环境保护法(试行)》出台,这与西方发达国家相比并不晚,但经常“执法不严”。

这种局面在2014年修订环保法时有了改变——这部被称为“史上最严”的环保法拥有了更多更硬的执法手段,被人们赞到“环保法终于长出了牙齿”。

党的十八大以来,土壤污染防治法、环境保护税法等相继出台,环境保护法、环境影响评价法、大气污染防治法等做出相应修改,长期以来“守法成本高、违法成本低”的局面得到改变。

直到后来,生态文明建设目标评价考核办法、生态环境损害赔偿制度改革试点、党政领导干部生态环境损害责任追究办法等相继出台,制度成为“不可触碰的高压线”。

实践也证明,通过绿色发展视域下的企业生产环境保护法律规制,可以有效地纠正我国在经济转型的关键时期产生的种种弊端,使各类主体真正实现可持续发展的绿色发展之路。

变化继续蔓延到产业和公众中,改造升级带来了产业结构的调整,环保也是企业的竞争优势。公众参与和信息公开拉近了决策层与民众的距离,解决了多年未解的难题。公众、企业、政府的良性互动正推动中国环境治理波浪式前进,产生了1+1+1>3的作用。

中国绿色发展大事记

