

# 把握实现绿色发展的关键

吕薇

## 热点聚焦

**编者的话** 当前,我国自然资源和环境容量已接近警戒红线,长期积累的环境欠账亟待解决,迫切需要转变传统的高排放、高污染、以破坏环境为代价的粗放发展模式,实现低排放、低消耗、改善环境的绿色发展。绿色发展是一项复杂的系统工程和长期任务,涉及产业、经济、社会发展和科技进步等各方面,需要付出长期艰苦不懈的努力。实现发展的关键是营造有效的体制机制和政策环境,转变传统的环境保护模式,通过法律、行政、经济、社会治理手段与科学技术相结合,切实推动绿色发展。

### 绿色发展要转变传统环保模式

前,我国的环境承载力已接近上限,不能再走先污染后治理、先发展后保护的路子,必须统筹发展与环境保护、资源节约和循环利用,从源头上扭转生态环境恶化的趋势。其三,从大气、水污染治理为主,转向统筹各种自然资源的保护与开发利用,尤其是统筹水、大气、土壤、森林、草原、海洋、矿产等资源的保护、开发利用与治理。其四,从整治重点行业和企业为主,转向点与面结合,抓大放小。我国人口众多,不仅要抓集中的污染源整治,还要抓单个排放量小、分散面广的污染源治理。如,关注农村环境治理和居民绿色消费等。

第二,健全推进绿色发展重在完善体制和机制。一是处理好政府与市场的关

系,建立严格监管与有效激励相结合的长效机制。一方面,通过相关规制推动绿色发展,增加违法成本;另一方面,设计有效的激励机制,通过税收、价格、财政补贴、绿色信贷、排放交易等经济政策工具,实现外部成本和效益内部化,使市场机制发挥正向激励作用,引导市场主体绿色生产和消费,调动全社会保护生态环境的积极性。二是坚持社会成本效益原则,建立全生命期的资源利用效率和环境影响效果评价机制。在进行重大政策选择和重大技术推广时,应从社会整体利益出发,对不同领域和行业的技术路线方案,进行全生命期的资源利用效率和环境影响效果比较,以防止局部优化而整体不优的现

象。三是坚持谁污染谁担责、谁受益谁补偿、谁环保谁获益的原则,完善环境保护的责权利机制。加强生态环境保护必须明确责任主体及其责权利,建立奖惩分明的体制机制。以处罚、价格和税收等各种措施,提高破坏和污染环境的成本,增加环境保护者的权益。四是完善法律体系,强化依法保护和治理机制。我国已形成了生态环境保护的法律体系,实现绿色发展,必须依法治理。首先,要打破地方保护,统一执法标准,确保已有法律法规有效实施。要做到严格执法,有法必依,违法必究,有效衔接行政执法与司法制度。其次,要不断完善法律法规体系。一方面,增强法律的可操作性,提高违法的处罚力度;另一方面,根据绿色发展需要,修订和补充相关法律法规。如,增加关于资源回收利用和再制造等方面的法律法规,等等。

### 完善绿色发展监管考核机制

发展战略。各国的资源禀赋、能源结构和产业结构不同,我国绿色发展不能靠跟踪模仿,人家干什么,我们就干什么。在整体战略布局和资源配置上,应根据资源禀赋和发展阶段,制定符合我国实际情况的发展和保护战略。如,我国的能源结构以煤炭为主,应大力推进煤炭的清洁利用。而在具体政策工具和技术上,可以借鉴国外有益经验。

第二,完善环保工作协调机制,落实责任,形成监管合力。比如,统筹中央与地方

的关系,明确中央和地方政府在绿色发展中的分工定位;统筹协调政府部门之间的关系,细化部门职责,形成相关部门齐抓共管的工作机制;环保监管重心应适当上移,突破以行政区划为边界的环境监管体系,依据自然条件、经济集聚和区域关联度等,建立跨省份或重点流域的区域性监管机构,统一调度监管力量;强化过程监管,利用现代信息技术,实施对企业生产全过程在线监控,提高在线监测数据的准确性;建

立全国统一的生态环境监控信息系统,完善信息披露制度,提升环保信息的透明度,等等。

第三,进一步完善绿色发展考核指标体系。按照各地产业结构、发展阶段和环境容量,进一步细化地区分类考核制度。一方面,根据绿色发展需要,丰富考核指标体系;另一方面,改进现行地区能耗考核。比如,对于高耗能产业集中的地区,重点以降低单位GDP能耗为重点,实行降低单位能耗和能耗总量双控制;对于服务业比例高、人口密度较大的特大型城市,应把节能减排降耗的重点放到服务业和居民消费上,实行人均能耗和能耗总量控制相结合,等等。

### 从五方面加强政策引导激励

下,支持和引导其发展生态旅游等绿色产业;另一方面,还要健全跨区域和跨区域的生态保护补偿机制。

第三,完善政府采购法,促进政府优先采购绿色产品和服务。可考虑在政府采购法中增加优先采购绿色产品和服务的规定,明确采购规则和比例,为绿色产品和服务开拓市场;实行全国统一的政府采购标准,建立公开、透明的政府采购市场,防止政府采购中的地方保护主义。此外,地方政府还可与社会资本合作,吸引社会资本参与公共性环境保

护项目。

第四,建立健全绿色金融体系和机制,为绿色发展提供融资支持。我国的绿色金融刚起步,需要加强基础工作,为推进绿色金融创造条件。一是进一步完善价格和财税体系,提高企业绿色生产的收益或加大污染成本,增加绿色投资项目的竞争力。二是财政政策与绿色金融相结合,通过贷款贴息或风险补偿等方式,发挥“四两拨千斤”的作用,促进资金投向绿色发展项目。三是推动绿色信贷与国家节能减排、循环经济专项相结合,优先支持绿

色发展项目。四是培育专业的第三方评估机构,完善绿色发展标准,对绿色生产和服务活动的风险和效果开展评估。五是积极探索各种绿色金融工具的运用,包括绿色贷款、绿色债券、绿色保险、绿色基金等。

第五,加强基础性制度建设,完善碳排放权交易市场。一是增加碳排放配额分配的透明度,完善碳交易市场信息披露制度。监管机构应尽快出台碳排放信息披露规则和含量要求。二是开展交易产品和服务方式多样化的试点,研究制定相应的监管规则。三是探索建立与碳资产和碳交易相关的会计准则,在碳交易试点企业中试行。四是加强对与境外进行碳交易的监管。

贷等支持。

第四,发展绿色服务,普及绿色发展知识,推广绿色发展模式。以节能环保和资源循环利用为重点的绿色服务业是新兴服务业,包括节能减排、资源循环利用等绿色技术研发、咨询、技术推广,以及资源回收利用、能效管理、碳资产管理等。在这一过程中,要建立绿色服务标准,培育服务人才,提高绿色服务能力和质量;探索绿色服务的发展模式,制定鼓励绿色服务的政策。特别是一些量大面广的中小企业节能减排和农村污染治理,因缺乏技术和人才,难以开展,迫切需要专业化的服务队伍。应鼓励针对性地开发技术,探索服务模式,采取政府购买服务等方式,对中小企业和乡村的节能减排、资源和废物回收利用等提供绿色服务。(作者系全国人大财政经济委员会委员)

## 用绿色理念引领长江经济带建设

伍新木 邵伟

习近平总书记针对长江流域的保护与发展明确提出,长江经济带发展必须坚持生态优先、绿色发展的战略定位。这不仅对长江流域的保护和发展具有历史性意义,也对实现中华民族伟大复兴具有指导意义。

长江流域哺育了伟大的中华文明。近代以来,长江流域成为我国最重要的经济带,不仅是“连接丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的重要纽带”,也是中国大生态体系中的重要组成部分、主体部分,其生态安全和可持续发展能力事关中国未来发展全局。在“三纵四横”大水网络局下,长江流域生态环境质量的好坏带来的影响不再只是区域性的,而是全国性的。因此,推动长江经济带发展必须坚持生态优先、绿色发展的战略定位。这不仅是对自然规律的尊重,也是对经济规律、社会规律的尊重。

### 用新发展理念引领保护与开发

新的发展理念就是指棒,必须坚决贯彻。对不适应、不适合甚至违背新的发展理念的认识要立即调整,对不适应、不适合甚至违背新的发展理念的认识要坚决纠正,对不适应、不适合甚至违背新的发展理念的认识要彻底摒弃。我们讲长江流域保护与开发的新理念就是生态优先、绿色发展。曾经,有不少“不适应、不适合、甚至违背新的发展理念的认识”十分流行,如,“先污染,后治理”“污染会随着工业化城市的进步呈倒U型,到一定程度会出现拐点”“污染是发展必须付出的代价”等等。这些认识都要立即调整,坚决纠正,彻底摒弃。这是因为,生态在经济、社会中的地位和作用日益凸显,我们已在经济社会发展实践中切身感受到,绿色发展、循环发展、低碳发展,是加快转变经济发展方式的重要方向,也是我国经济发展与生态环境保护困境的唯一求解。要把绿色发展融入经济和社会发展的各个领域,实现环境与经济的和谐共生。

### 制定“生态优先、绿色发展”的规划

规划引领发展,科学规划才能引领科学发展。现在各级政府都制定“十三五”规划,但规划是否体现了生态优先、绿色发展的原则,并不在于规划中是否单独写了绿色发展一章一节。规划引领应该做到发展目标上优先,发展目标上要有硬指标、硬约束;发展规划上优先,战略举措、重大工程上要有硬措施;可行论证上优先,投资建设举措上优先,财政预算上要有落实的安排,治理项目安排上优先,切实落实、实施。“走生态优先、绿色发展之路,使绿水青山产生巨大生态效益、经济效益、社会效益,使母亲河永葆生机活力”。“长江拥有独特的生态系统,是我国重要的生态宝库。当前和今后相当长一个时期,要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。”这是我们对长江的庄严承诺,也是对人类、对世界的庄严承诺。这一承诺来自于我们“对自然规律的尊重,也是对经济规律、社会规律的尊重”。

### 在实践中坚持系统思维、科学推进

在长江保护开发中如何实施生态优先、绿色发展?需要首先认识到的是,长江经济带作为流域经济,涉及水、路、港、岸、产、城和生物、湿地、环境等各个方面,是一个整体,必须全面把握,统筹谋划,增强系统思维。长江流域是一个巨型的、复杂的生态系统、经济系统、社会系统,所以长江的保护和开发一定要统筹各地、各项、各领域、各部分、各资源要素;统筹上、中、下游;统筹东、中、西部;统筹长江左右岸;统筹水电、水运、水灌溉、防洪、水生态、工农业生产用水,生活用水等功能,切实用全面科学的统筹方法系统推进。

总之,长江、黄河都是中华民族的发源地,都是中华民族的摇篮。通观中华文明发展史,从巴山蜀水到江南水乡,长江流域人杰地灵,陶冶历代思想精英,涌现无数风流人物。千百年来,长江流域以水为纽带,连接上下游、左右岸、干支流,形成经济社会大系统,今天仍然是连接丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的重要纽带。我们相信,有生态优先理念的坚守,有生态优先规划的引领,有实践中法规制度的严格执行,一个“生态更优美、交通更顺畅、经济更协调、市场更统一、机制更科学的黄金经济带”一定能够建成。(作者单位:武汉大学中国中部发展研究院)

本版编辑 欧阳洵

生态环境保护和资源节约利用具有综合性和区域性特点,需要中央部门、中央与地方以及地区之间的相互配合,综合施策,协同监管和治理。

第一,打破部门界限,加强科学规划和战略布局。一要加强部门间政策的协调性。把绿色发展的理念融入科技、经济、政治和社会发展的各方面,把节能减排降耗措施贯穿于生产、消费和生活的全过程。二要加强绿色产业链的统筹规划。三要加强创新链各环节的连接。从研究开发、成果转化到示范推广各环节应有有机衔接,推动传统产业的绿色技术改造与培育新兴绿色产业相结合。四要结合国情与国际经验,制定绿色

加强政策引导和激励,重点是理顺激励机制,增强政策稳定性和透明度,形成可预期的长效利益驱动机制。

第一,根据实施和监督的成本效益,选择政策工具,以多种方式分类支持绿色生产和消费。对便于量化核算的能耗和污染排放,可利用价格、税收和补助等政策,引导资源消费和生产方式变革,提高利用效率。如,可以通过阶梯价格调整水、电、气、热等消费。对于实施和监督成本较高的领域,则应发挥民间社会组织和公众的监督配合作用。

第二,提高生态保护补偿水平,改进补偿方式。一方面,应适当提高生态补偿标准。特别要加大对老少边穷地区的生态保护区的补偿力度,在不影响环境的情况

发展绿色产业的一个重要目的是将生态环境保护变为发展经济的新动力。绿色产业包括利用绿色技术改造传统产业、培育新兴绿色技术产业等。绿色产业链包含绿色技术研究开发、产业化示范,绿色生产、消费和服务各个环节。

第一,技术进步和创新是绿色产业的重要支撑。要加大对节能减排降耗和环境保护等绿色技术研发的投入,加强创新链各环节的衔接。要建立公开透明、稳定的激励机制,形成可预期的投资回报,促进企业进行长期创新投入。一要加强基础性研究,开展污染及其危害的机理研究,为确定生态环境治理重点和技术路线提供科学依据。二要加大绿色共性技术研发投入。特别要加大绿色技术设备的研制力度,增强为企业节能降耗减排技术改造提供装备的能力。三要加强产学研用结合、引进技术与自主研发

### 切实推进绿色产业链建设

结合,制定研究开发、成果转化、试点示范和技术推广一体化发展规划。鼓励国内大企业与研究机构合作的技术创新联盟,加快绿色技术商业化。四要推进绿色技术研究开发与标准一体化,加强科技对标准制定的支撑作用。五要加强绿色技术的知识产权保护,提高企业开展绿色技术和商业模式创新的积极性。

第二,进一步完善绿色标准体系,科学推动绿色生产和消费。动态调整行业绿色发展标准,促进节能减排降耗、资源综合利用等新技术的推广利用。一是根据需

三是补充缺失的标准。根据节约资源的要求,制定资源节约和循环利用的标准。建立能源资源综合利用的排放标准。随着循环利用和综合利用技术的发展,单项指标往往不能反映企业的能耗和污染物排放水平,应制定资源综合利用效率和最终排放标准。

第三,从供给和需求两方面鼓励绿色装备制造。鼓励通过引进技术消化吸收、国际合作、自主研发等多种方式,研制适用的节能减排降耗技术装备。切实落实加速折旧等政策,鼓励绿色生产和节能减排的技术改造。可考虑对首批次采购新型先进绿色技术装备,给予价格补贴、绿色信

## 探索绿色供暖模式势在必行

### 理论动态

绿色发展作为重要发展理念被写入“十三五”规划纲要。这是基于环境现实要求和未来发展趋势的重大变革,备受关注。近年来,全国上下饱受雾霾天气的困扰。改革供暖方式,探索绿色供暖模式,亟待我们深入研究。近日,由国务院发展研究中心资源与环境政策研究所和国研文化传媒共同组织开展的相关课题研究举行结题座谈会并发布《我国绿色供暖模式研究》报告。报告提出,未来我国供暖模式将呈绿色化、低碳化、智能化、舒适化和安全化发展趋势,应践行五大发展理念,通过引导消费需求升级来推动全国供暖结构的优化。

供暖是一项民生工程。报告在对美国、

德国、丹麦等国家的绿色供暖经验进行深入研究后,得出几点启示。这些启示和经验值得我们高度重视。其一,对住宅供暖能耗制定相应的标准,是促进供暖绿色低碳化发展的重要要求;其二,实行有利于节能的供暖收费方式,采取按户、按流量来收费模式是大势所趋;其三,供暖技术朝智能舒适安全方向发展,应积极鼓励不同供暖模式在市场上公平竞争,给予消费者更多的选择,也能鼓励供暖相关企业积极研究新的供暖模式和技术;其四,注重经济激励措施推进绿色供暖进程;其五,积极使用可再生能源作为供暖能源,政府应该设立建筑物节能改造、企业供暖技术研发等专项基金,鼓励居民采用更加绿色环保的取暖模式,降低碳排放,提高能源使用效率。

报告提出,供暖已成为解决我国各地居民冬季采暖、满足基本生活需求的重要社会

服务。当前和今后一个时期,我国应将绿色供暖作为绿色发展的重要内容,通过引导消费需求升级来推动全国供暖结构的优化。

第一,强化绿色供暖的制度保障。绿色供暖产业关系到国计民生。目前,绿色供暖产业中的一些产品已经制定了行业标准,但行业标准的管理还有待完善,需要进一步完善行业标准以促进行业健康发展。重点是,加快制定绿色供暖行业标准,建立绿色供暖检测体系。同时,要明确绿色供暖的含义、绿色供暖模式的定义、绿色供暖产品的功能与性能、绿色供暖服务的范畴;将绿色供暖纳入安全法规体系,建立风险信息监测制度,等等。

第二,加大绿色供暖技术的培育。不论是从实现国家战略角度,还是从企业参与市场竞争角度,绿色供暖企业都需要通过技术创新不断提高产品的保暖和节能减排性能,

确保产品使用安全、设计合理。绿色供暖是企业立足市场需求发展起来的新兴业态,技术创新是企业可持续发展必须具备的内在能力。国家有必要从战略层面为企业的技术研发创造良好环境,通过鼓励关键环节核心技术创新、设立绿色供暖研发平台等促进产业向高端发展。

第三,加强政策引导。在优化我国供暖结构的大背景下,绿色供暖产业的发展需要企业积极主动参与市场竞争,同时政府的政策保障也必不可少。比如,可考虑补贴绿色供暖电价,提供绿色供暖融资支持,等等。

此外,课题组还建议企业明确定位,突出产品和服务特色,集聚核心优势,实施包括技术创新、管理创新、人才创新在内的全面创新,积极开拓市场,拓展融资渠道,严格规范管理,以在绿色供暖趋势和潮流中把握机遇。文/金平