

激励发展：推进生态环境治理现代化

杨 峰



党的十九届四中全会提出，要坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生。省委书记娄勤俭在省委十三届七次全会上强调，在生态环境治理上，要加快形成由环保倒逼发展转向激励发展的体制机制。党的十八大以来，特别是在习近平总书记提出建设“强富美高”新江苏的殷切嘱托以来，江苏牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，全力打好污染防治攻坚战，生态环境质量稳步改善，生态环境治理体系和治理能力进一步提升。加快形成由环保倒逼发展转向激励发展的体制机制，有利于实现经济生态化和生态经济化，是协同推进高质量发展与高水平保护的一个重要方向，是完善江苏生态环境治理体系和治理能力现代化的必然选择。

加快建立激励发展机制

在长期生态环境治理过程中，系列环境保护政策、法规、标准等，对经济发展及生态环境的保护与改善起到强有力的助推作用。如今，全力打好污染防治攻坚战，倒逼政策虽然仍在发挥作用，但对改善环境质量略显后劲不足。突出表现在，现有倒逼机制缺乏对相关职能部门及企业的自我激励，不但易使基层环境管理部门疲于应付、缺乏主动，也会让企业产生“推一下动一下，不推不动”的应付心态，造成企业在追求经济利益的过程中滋生对环境保护的惰性思维，对污染治理只求能达到标准即可，对加大环保投入、提升治污标准意愿不强。这有违生态文明建设的要求，也不利于提升生态环境治理能力。在生态环境治理过程中，倒逼发展瓶颈的日趋显现充分表明，仅靠倒逼机制已难以在高质量发展与高水平保护中取得主动。加快激励发展，增强自主发展、绿色发展的内生动力，增强污染防治能力和水平，将有力保障经济健康有序发展，对实现高质量发展和高水平保护具有重要的现实意义。

倒逼发展的局限呼唤建立激励发展机制。激励发展不但能使基层环境管理部门更加主动行使职能，也能使企业在高压监管之下享受主动作为的政策红利，变“要我做”为“我要做”。治污主体责任落实得好、治污措施做得好，就能获得更多环保优惠政策，助力企业更好发展。江阴华西钢铁便是享受激励发展政策红利的典型案例，在2019—2020秋冬季应急管控中被纳入环保应急管控停限产豁免名单。这主要源于该公司在江苏豁免政策引导下，主动投入环保升级，对物料储存、输送及生产工艺过程的无组织排放，全部采

取密闭、封闭、喷雾抑尘等措施，严防产生点及车间的烟粉尘外逸。案例表明，激励发展相比倒逼发展更能改善经济发展与生态保护之间的关系，引导企业增强治污内生动力，不仅赢得时间和效益，也为生态环保作出积极贡献。

筑牢激励发展之基

构建生态环境治理由倒逼发展转向激励发展的体制机制，需要完善约束机制，守住底线，筑牢基线，不让激励发展的各种政策红利带来变相的投机空间。既充分发挥市场主体与政府引导调控的职能作用，又防止市场失灵，避免政府的缺位与越位。

加强环境法制建设。健全生态环境违法处罚法规，完善损害评估与赔偿责任追究机制。进一步理清与环保关联度高的政府部门在资源环境损害评估中的责任和协作机制，提出环境损害界定与量化的技术标准及分类方法等，对造成环境严重损害的企业或个人追究法律责任。根据新时代社会发展的矛盾变化，进一步修订完善生态环保法律法规，协调好生态文明建设与经济、政治、文化和社会建设等领域法律法规的相互关系，从宏观和系统角度为生态文明建设和改革指明方向，促进法律的融合互进。

完善考核监管体系。系统梳理相关环保考核政策，完善考核的法律保障体系。严格落实问责机制，注重党政同责、一岗双责，注重构建涉及环保在内的更加公平的部门考核问责机制。强化环保执法与督察。规范执法程序，做到有法必依，执法必严，违法必究，让诸如地方保护主义为企业违法行为背书、执法部门对违法企业的处罚执法不严不到位、行政管理部门责任人不作为等现象受到应有的处罚与问责。

完善公众参与监督机制。一是强化宣传教育，提高公众环保知识水平。环境污染治理进入攻坚期，科技治污、精细化治污的要求不断提升，环境污染防治技术因此不断发生革新，而公众环境专业知识相对缺乏。通过培养公众环保意识与基础知识，增强公众对环境保护新要求、技术治理新变化方面的了解。二是提升信息公开力度。注重宣传平台及公众参与渠道建设，提高企业环境信息及政府行政管理信息的公开力度与范围，做到依法公开，应公开尽公开，创造公众对环保监督的条件。三是建立公众参与保障机制。依法明确公众的环境权责和义务，完善公众参与的奖惩机制，切实发挥导向作用，提高公众参与的热情与积极性。

形成激励发展的合力

江苏坚持市场与政府“两手抓”，推动生态环境治理向纵深迈进，从而解决生态环境质量改善与经济高质量发展的深层次矛盾。

强化政策宏观调控，释放政策红利。一是增强财政投入的政策引导性。政策性财政投入最能代表政府调控的方向，有助于避免市场局部失灵等问题。江苏不断加大对有利于生态文明建设的环境治理、生态保护、科技研发、产品应用等方面的公共财政投入。二是增强激励政策倾斜的引导性。江苏充分发挥环保税对资源配置和调节的正向激励作用，以及大气重污染天气应急管控豁免政策对企业积极履行环保主体责任的引导作用，同时注重在绿色信贷、企业信用等级评价、优惠补贴等政策对企业绿色发展的激励作用。三是完善生态补偿机制。江苏以统筹区域协调发展为主线，以体制创新、政策创新和管理创新为动力，坚持“谁开发谁保护，谁受益谁补偿”的原则，不断完善生态补偿政策，提高生态补偿标准，丰富生态补偿方式，扩大补偿范围，发挥生态补偿机制在生态环境治理过程中的协调优势。

强化经济刺激手段，发挥市场价格机制。一是建立形成绿色发展的价格机制。资源是一种商品，环境

资源更具有宝贵的生态价值。江苏用市场化手段让环境资源体现出其应有的价值，用价格来反映环境资源的稀缺程度及交易机制，推动资源利用方式根本转变，从而促进资源节约和生态环境成本内部化。二是完善生态权证市场交易机制。江苏充分利用排污权交易、碳排放交易等交易政策，对超额完成生态保护指标的企业，经由第三方监测、认证后，与需要此类排放排污指标的企业进行市场交易，从而优化市场排放排污的指标供需体系，激励企业降低发展成本，获得经济补偿，节约生态资源。

大力发展环保产业，提升环境服务能力。一是加强产业政策与环保政策的协调性，提高政策合力。江苏制定一系列体现资源节约与环境保护要求的产业政策，在制定环保政策时符合宏观经济政策，使政策之间保持协调性与一致性，为产业可持续发展创造市场条件。二是构建具有区域特色的生态产业体系。在新发展理念指引下，江苏以供给侧结构性改革贯穿环保产业发展的全过程，着力培养环保产业服务生态环境治理的能力，形成产业高质量发展与环境高水平保护的共赢局面。