

优化体制机制推进生态文明建设

陈娟 盛华根

今年全国两会期间，习近平总书记围绕生态文明建设和生态环境保护，用“四个一”进行了高度概括，进一步强调生态文明建设的重要性，并提出新的要求。江苏作为全国经济发展水平较高的省份，未来一定时期内仍面临较大的生态环境压力，需要采取有力举措，实现经济发展与生态环境保护的共进。

落实新要求的关键重点

经过多年努力，江苏生态环境质量总体上呈持续改善趋势，绿色发展水平处于全国前列。落实习近平总书记的新要求，需要重点关注四个方面。

经济发展与生态环境保护的协同水平。习近平总书记指出，经济发展不应是对资源和生态环境的竭泽而渔，生态环境保护也不应是舍弃经济发展的缘木求鱼，而是要坚持在发展中保护、在保护中发展，实现经济社会发展与人口、资源、环境相协调。因此，经济发展与生态环境保护实现高水平协同是生态文明建设的理想目标，而实现这一目标离不开体制机制的协同。当前，全省生态文明建设相关机构改革已基本到位，但在制度建设方面仍存在一些不足。如领导干部的考核需要充分兼顾经济发展与环境保护责任，企业从发展中获得的经济利益与其承担的生态环境责任不够匹配等。因此，进一步通过制度引导和约束实现经济发展与生态环境保护的高水平协同，是实现绿色发展的根本所在。

全过程管控体系中的薄弱环节。我省十分重视加强前端预防和过程管控，如在前端预防环节加强环评与土地用途管制，在过程管控方面注重加强实时环境监管和环境信用体系建设等。然而，全过程管控体系仍存在一些薄弱环节。在前端预防环节，绿色产品设计和绿色标准的普及有待进一步推广；在过程控制环节，企业环境行为未能普遍与申请贷款、上市融资等长期利益绑定，导致企业常存侥幸心理。因此，生态环境质量要实现根本好转需要改善这些薄弱环节。

跨区域协同发展机制。区域发展通常受产业基础、资源条件以及环境容量等因素限制，不同区域可根据自身条件因地制宜地确定发展目标，并通过加强区域合作实现跨区域协同发展。在过去一段时间内，苏北地区为了加快经济发展，在接受发达地区的产业转移中不得不付出更多的资源环境代价。目前，苏南地区由于开发强度过大，土地资源非常稀缺，但苏南地区有资金、人才和技术方面的优势，这与苏中、苏北地区形成互补，如能建立全方位有效的跨区域协同发展机制，将整体提升全省的经济发展与生态文明建设水平。

市场化手段的运用。当前不少企业仅满足于达标排放的要求，对持续减少能源消耗和污染排放显得动力不足。为此，可通过市场化手段给予足够的正向激励，引导其转型升级并形成稳定的发展预期。



体制机制优化的新思路

美丽中国目标的实现，需要在生态环境领域做到治理体系和治理能力现代化。针对我省的生态文明建设实际，可从以下三个方面优化体制机制。

坚持差异化和长效化导向，优化绩效考核。绩效考核是协同政府经济发展和生态环境保护责任的“指挥棒”。江苏在全国范围内率先实施“河长制”，通过绩效考核取得了显著的环境治理效果，全省范围内的国控和省控断面水质均有大幅提升。当前，各地绩效考核方案中生态环境保护指标的权重已有较大幅度提高。对于生态保护责任较大、生态红线面积占比较高的地区以生态环境保护为主要责任，并加大生态环境指标的权重；对于优化开发区和重点开发区以经济发展为主要责任。此外，经济发展和环境保护都需要长期投入与努力，所以建立长效化的考核机制也是未来发展的基本导向。

集成运用约束和激励措施，增强企业主体责任。企业是生态文明建设的重要主体，如何运用规划、标准、经济激励以及法律约束等多种手段强化企业在生态环境保护方面的主体责任是制度建设的难点。2015年，中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，提出到2020年构建起产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。立足我省实际情况，打赢污染防治攻坚战仍需增强对企业的责任约束。按照对企业建立全过程管控体系的要求，全省可加快推广许可证制度，将总量约束与个体企业的排放行为关联起来，进而实现精准调控。在此基础上，可进一步加强对企业在绿色产品设计、绿色工艺以及废弃物回收再利用等方面的要求。可采取生产者延伸制度，要求企业的责任不仅包含产品的生产和销售，还包括消费后产生的废弃物回收，通过这样的制度设计可实现全社会范围内循环经济的推广。在激励性制度设计方面，市场是内生力量，更能有效激发企业主体在环境治理和保护方面的主动性，所以加快推广市场化的生态权益交易或补偿可作为当前制度建设的主攻方向。

构建多元化利益协调机制，保障跨区域协同发展。近年来，省委省政府逐步加大财政资金转移支付力度，对承担更多生态补偿功能的地区给予了一定的经济补偿，未来可进一步加大横向转移支付力度，并积极发挥市场对跨区域资源配置的作用。以排污权交易为例，可根据污染排放损害及发展的机会成本等进行定价，对于放弃部分产业发展的地区，其排污权可以通过市场化方式在省内进行拍卖。此外，各区域之间还可依据各自的发展条件和发展定位因地制宜建立多元化利益协调机制，例如流域上下游地区可建立包括加强产业体系联结、统筹环境基础实施建设、加强环境信息公开以及实施生态补偿等措施在内的全方位、深层次协同机制，提升全省跨区域协同发展水平。