

深入贯彻落实十九大精神 推进“两山”理念研究与实践创新

一张证 一份许可 一纸承诺 一项重大改革

改革，排污许可制度的精神特质

改革，要勇于直面麻烦

改革，要处理好六个关系

改革，要抓住三个执法重点



江苏盐城湿地珍禽国家级自然保护区

中国生态文明

CHINA ECOLOGICAL
CIVILIZATION

中华人民共和国环境保护部主管
中国生态文明研究与促进会主办

ISSN 2095-6177



国内统一连续出版物号：CN 10-1143/X
全国邮发代码：80-244 定价：20元



微信关注中国生态文明



微博@中国生态文明

2018年第**1**期

总第23期（双月刊）

党的十九届二中全会审议通过《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》，建议将“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”修改为“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”。

2月初，中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》发布，对实施乡村振兴战略进行了全面部署。

1月初，中办、国办印发《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》，要求到2018年年底全面建立湖长制，建立健全以党政领导负责制为核心的责任体系，落实属地管理责任。

2月上旬，中办、国办印发《农村人居环境整治三年行动方案》，部署6项重点任务，加快补齐农村人居环境突出短板。

1月中旬，环保部印发《排污许可管理办法（试行）》，规定排污许可证核发程序等内容，细化了环保部门、排污单位和第三方机构的法律责任，为改革完善排污许可制迈出坚实一步。

2月下旬，财政部出台《关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》，通过统筹一般性转移支付和相关专项转移支付资金，建立激励引导机制，明显加大对长江经济带生态补偿和保护的财政资金投入力度。

1月下旬，国家发改委、国家林业局、财政部、水利部、农业部、国务院扶贫办共同印发《生态扶贫工作方案》，部署重大生态工程建设、加大生态补偿力度、大力发展生态产业、创新生态扶贫方式等任务，推动实现脱贫攻坚与生态文明建设双赢。

《中国生态文明》杂志 2017 年度核验新闻记者证公示名单

根据《新闻记者证管理办法》规定，经审核，我单位下列人员新闻记者证通过2017年度核验。按照《关于开展新闻记者证2017年度核验工作的通知》（新广出办发〔2017〕82号）要求，现予公示。

曹俊（记者证号：K10114355000001） 张文娟（记者证号：K10114355000002）

公示时间：2018年3月1日至2018年3月10日

举报电话：国家新闻出版广电总局 010-83138953 中国生态文明研究与促进会 010-82268123

中国生态文明研究与促进会
2018年2月26日

快马加鞭未下鞍 改革战犹酣

□ 李庆瑞

党的十八大以来，生态文明体制改革一路紧锣密鼓。作为重要组成部分，生态环境监管体制的改革，方向十分明确，行动非常扎实，环境管理基本框架正在构建。2018 是至关重要的一年，这个框架将基本完善，更加优化。

这个框架是什么样的？在 2018 年全国环境保护工作会议上，环境保护部部长李干杰明确指出，生态保护红线是空间管控基础，环境影响评价是环境准入把关，排污许可是企业运行守法依据，执法督察是监督兜底。

思路很清晰，就是源头要严防，过程要严管，后果要严惩。要完善这个框架，路径就是不断深化改革，改革的重点是理顺。要理顺生态环境保护基础制度和管理流程，首先要坚持问题导向，就是要解决制约生态环境保护的体制机制问题，全面推开省以下环保机构垂直管理制度改革；其次要以强化责任为主线，既要强化地方党委、政府及其有关部门的环保责任，还要激发企业的主体责任；目标很清晰，就是提升生态环境质量改善效果；实现方法有两种，一要抓好中央已出台改革文件的贯彻落实，二要谋划好新的改革举措。


未来这一年，将通过什么样的落实和新改革，来优化环境管理基本框架？

绘出完整一份图。所有省份生态保护红线将完成划定，衔接，汇总，最终形成全国“一张图”；国家生态保护红线监管平台，将开启试运行。管控空间生态安全，红线的功效将逐步释放。

把好准入一道关。“三线一单”将从试点走向实践，长江经济带将以地市为单元开始编制，规划环评与项目环评将进一步联动，事中事后监管将更加规范。环境影响评价改革，一直在路上。

规范管理一张证。一张证，一份许可，一纸承诺，作为法律文书，将让企业守法有预期，环保部门执法有边界，简洁高效的固定源环境管理制度体系正在加快建成。《排污许可管理条例》正在加快推进，实施排污许可制的法律基础将更加坚实。排污许可证，正在成为固定源管理的核心。

用好用足一套法。多部新法新规在新一年施行。首部体现“绿色税制”的法律《环境保护税法》施行，新修订的《水污染防治法》施行，首次写入河长制；《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》全面实施，审钱又审“绿”将成常态；生态环境损害赔偿制度全国范围试行，谁损害环境，谁将付出惨痛的经济代价。第一轮中央环保督察“回头看”，启动机动式、点穴式专项督察，省级环保督察将全面开展，地市督察全覆盖将基本实现。执法督察的监督，将让生态环保成为地方自觉。

2018 年，是贯彻党的十九大精神的开局之年，是改革开放 40 周年，是实施“十三五”规划承上启下的一年。加快推进生态文明建设，正在成为推动高质量发展的主要抓手。毫无疑问，2018 这一年，改革必将再次提速。



中国生态文明

总 顾 问 姜春云

编辑委员会

主 任 陈宗兴

副 主 任

(按姓氏笔画排序)

王春益 王 毅

朱广庆 李庆瑞(执行)

李晓东 杨明森

陈小平 何巧女

赵文鹤 程立峰

赖 明 潘家华

委 员

(按姓氏笔画排序)

孙佑海 李佐军

刘友宾 杨小玲

周桂玲 武德凯

黎祖文

主 管: 中华人民共和国环境保护部

主 办: 中国生态文明研究与促进会
中国环境出版有限责任公司

编 辑: 《中国生态文明》杂志编辑部

出 版: 中国环境出版有限责任公司

主 编: 李庆瑞

执行副主编: 朱广庆

总 编 辑: 杨明森

编 辑 部

副 主 任: 曹 俊

编 辑: 张文娟 祁巧玲

美 术 编 辑: 唐永杰

运 营: 中明建(北京)科技有限公司

发 行 联 系: 010-82268165

地 址: 北京市西城区后英房胡同5号

邮 编: 100035

电 子 邮 箱: zgstwmzz@163.com

电 话: 010-82268172

传 真: 010-82200589

印 刷: 北京朝阳印刷厂有限责任公司

地 址: 北京市朝阳区建外永安东里平房
1号

定 价: RMB 20元

本刊现入编“中国知网(cnki)”及下属“中国学术期刊(光盘版)/
中国期刊全文数据库/中国学术期刊综合评价数据库下属数据库”,
及“超星期刊域出版平台”数据库,作者著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。
作者如不同意将文章入编,投稿时敬请说明。

03 卷首语

03 快马加鞭未下鞍 改革战犹酣

06 高端论坛

06 深入贯彻落实十九大精神

推进“两山”理念研究与实践创新

09 马克思主义生态文明理论的创新发展

——学习习近平生态文明思想的体会

16 十件大事

16 2017 度中国生态文明建设十件大事

20 封面专题

一张证 一份许可 一纸承诺
一项重大改革

23 改革，排污许可制度的精神特质

——关于排污许可制度改革的九个关键词

33 改革，要勇于直面麻烦

35 改革，要处理好六个关系

41 改革，要抓住三个执法重点

44 排污许可规制与技术体系概况

45 如何摸清底数，实现全面覆盖？

46 做到高质高效，需要多少功夫？

47 怎样使申领更便捷？

48 如何构建行之有效的工作机制？

49 怎么让制度更活更智慧？

50 怎样避免工作交叉重复？

51 怎样将任务推进式转变为常态？

52 怎么样从千头万绪中理出思路？

53 证后监管如何强化操作性？

54 如何调动企业参与积极性？

55 关于排污许可，企业应知 50 问

62 观点

62 深入开展资源产出倍增攻坚试点行动

67 全域旅游要坚持生态打底

70 完善生态环境损害赔偿制度 全面促进生态文明建设

74 生态环境损害赔偿有赖于规制

——国外有关经验及其对我们的启示

77 深化环境治理 检察机关如何作为

80 扬汤止沸与釜底抽薪都重要 黑臭水体治本关键在岸上

82 图说

82 盘锦 一座轻轻放在湿地之上的城市

84 创建

84 保护好生态 是加还是减？

86 阅读

86 经济高质量发展要义几重？

87 如何理解乡村振兴战略的重大意义？

88 草原综合植被盖度增加几何？

89 我国粮食安全面对哪些新挑战？

90 小黄车，能否全产业链绿色化？

91 如何消除公众对核电的误解？

92 假如真有禁塑令，行得通吗？

93 德国智慧城市，有多智慧？

94 如何适应生态文明哲学范式转型？

95 书评

95 所有生命都在谛听

——读阿来的《蘑菇圈》

要闻回顾 / 封二

公益广告 / 封三

深入贯彻落实十九大精神 推进“两山”理念研究与实践创新

□ 十一届全国政协副主席、中国生态文明研究与促进会会长 陈宗兴

党的十九大胜利召开，标志着中国特色社会主义进入新时代。新的历史方位，新的思想指引，新的前进方向，开启了生态文明建设的新征程，生态文明建设的地位更加重要，理念更加深刻，目标更加明确，部署更加全面。“绿水青山就是金山银山”写入了报告和党章，成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，是十九大的重大理论成果之一。

一、深入学习理解“绿水青山就是金山银山”理念的科学内涵

“绿水青山就是金山银山”理念是习近平生态文明思想体系的核心内容，内涵丰富、思想深刻、生动形象、意境深远，具有显著的理论创新品格和实践特征。深刻理解习近平总书记“绿水青山就是金山银山”理念的科学内涵，要着重把握以下几点：

第一，“两山”理念是当代马克思主义的重大创新成果。“两山”理念的核心要义是，绿水青山既是自然财富，又是社会财富、

经济财富，保护生态就是保护自然价值和增值自然资本。“两山”理念运用了马克思主义的唯物论和辩证法，继承和发展了马克思主义生产力理论，赋予了马克思主义价值观以新的内涵，实现了人类财富观从资本财富、自然资源财富到人与自然和谐共生的绿色财富观的升华。“两山”理念遵循自然规律、社会规律、经济规律，蕴含了中华民族的生态智慧，回答和解决建设生态文明、实现经济社会发展和生态环境保护协同共进的实践要求，体现了鲜明的辩证思维、系统思维和底线思维。

第二，“两山”理念是解决发展不平衡不充分问题的重要遵循。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。改革开放近40年来，中国经济总量已经跃居世界第二，对世界经济增长的贡献率超过30%，城镇化率已接近60%，人民的物

质文化生活水平不断提高，正在朝着全面小康生活迈进。但环境保护和生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展，成为“不平衡不充分”的突出表现。“两山”理念在解决经济增长与环境保护之间的“对立”中找到“转化”之策，在解决人与自然之间的“矛盾”中指明“共生”之路，开辟了绿色发展的现实途径，使良好的生态环境成为提升人民群众获得感的重要增长点。

第三，“两山”理念是推进生态文明建设实践的科学指南。习近平总书记以马克思主义政治家的深刻洞察力、敏锐判断力和战略定力，提出了一系列具有开创性意义的新理念新思想新战略，形成了新时代中国特色社会主义思想。“绿水青山就是金山银山”理念来源于习近平总书记对人与自然、环境与经济、保护与发展之间关系的深刻思考。十几年来，从浙江到全国，“两山”理念被越来越多的人所接受认同，被越来越多的学者所研究认可，被

越来越多的地方所实践印证，成为推进生态文明建设的科学指南。十八大以来，全国上下贯彻绿色发展理念的自觉性和主动性显著增强，忽视生态环境保护的状况明显改变，生态文明建设决心之大、力度之大、成效之大前所未有，人民获得感、幸福感明显增强。

二、坚定不移践行绿水青山就是金山银山理念

践行“两山”理念，要按照十九大关于加快生态文明体制改革，建设美丽中国的部署要求，着重把握好以下几个方面：

一是科学评估核算自然资源资产，把“生态环境账”算清楚。自然资源是有价值的，保护自然就是增值自然价值和自然资本的过程，就是保护和发展生产力。

“两山”理念实质上是把生态环境、生态产品生产能力放进了“发展”本身，所呈现的基本形态就是自然资源资产。要编制应用好

自然资源资产负债表，准确把握当期一个区域内的各经济主体对自然资源的占有、使用、消耗、恢复活动，评估当期自然资源价值量的变化，摸清某一时点上自然资源资产的“家底”。要充分运用最新生态环境监测评估技术，如大数据和“天空地一体化”监测体系，及时监测自然资源和生态环境的动态变化情况，为推进生态文明建设提供信息基础和决策支持。

二是开展生态文明评价考核，把“绿色指挥棒”立起来。2017年7月，中办、国办就甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题发出通报，按照党政同责、一岗双责、终身追责、权责一致的原则，对相关责任单位和责任人进行严肃问责。要建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制，强化生态环境保护主体责任，建立生态环境保护责任清单，落实生态安全责任制。要

加强生态环境执法，严格事前事中事后监管，严厉打击各类环境违法犯罪行为，让破坏生态环境者付出代价。领导干部经济责任审计与自然资源资产离任审计要双管齐下，既要“金山银山”，也要“绿水青山”。

三是增强优质生态产品生产能力，把环境底线和生态红线牢牢守住。要构建并严守生态功能保障底线、环境质量安全底线、自然资源利用上线，深化大气、水、土壤和农业面源污染防治等；要系统设计和整体推进生态国土建设，实施“多规合一”，推动各地区依据主体功能定位发展；要加强生态系统保护和修复，优化生态安全屏障体系，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，提升生态系统质量和稳定性，不断增强优质生态产品生产能力。

四是全面推进绿色发展，为子孙后代留下更多绿水青山。要加快建立健全绿色低碳循环发展



湖州高家堂村



湖州山清水秀生态人居

的经济体系、市场导向的绿色技术创新体系和服务实体经济的绿色金融体系，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式；要贯彻新发展理念，推动经济发展质量、效率和动力变革，提高全要素生产率；要大力实施乡村振兴战略，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，发展生态产业，培育新增长点，形成新动能。

三、深入贯彻落实十九大精神，加强“两山”理念研究与实践创新

加强“两山”理念内涵、目标、路径和制度等方面的研究，推进生态文明建设实践创新，是把学习贯彻十九大精神引向深入的实际行动和重要举措。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领，紧紧围绕生态文明建设重大理论问题和实践需求，凝聚政产学研等社会各界的智慧与力量，努力取得高质量的研究成


果和示范模式。

一是坚持实践导向。要围绕实践中的热点难点问题，深入开展对“两山”理念本质内涵、哲学基础和自然价值论、生态环境生产力论等基础理论以及生态文明建设路径研究，加强对实践经验的理论总结和提升，努力增强研究成果的针对性、指导性和前瞻性。要进一步建立常态化理论研讨机制，深化对“两山”理念的学习宣传，开展形式多样的教育实践。

二是坚持创新引领。近年来，全国上下在践行“两山”理念中大胆探索、创新实践，取得了有益的经验。要抓住制约本地区生态文明建设的瓶颈问题，深入研究不同资源环境禀赋、主体功能定位地区生态文明建设的有效模式，力争取得重大突破。不同地区应结合自身特点，做精生态农业、做强绿色工业、做优现代服务业，让绿水青山“变现”，实

现“生态美”和“百姓富”的有机统一。

三是坚持全民参与。绿水青山是人民幸福生活的重要内容。要在创建节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区等行动中树立绿水青山就是金山银山的强烈意识，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费和不合理消费。中国生态文明研究与促进会作为一个全国性的社会组织，要充分发挥智囊智库、桥梁纽带和支撑服务作用，凝聚践行“两山”理念的社会力量，促进生态文明建设领域的公众参与，“让人人都享有绿水青山”。

生态文明建设功在当代、利在千秋。让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，牢固树立社会主义生态文明观，奋发有为，真抓实干，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，为生态文明建设作出新的、更大的贡献。

马克思主义生态文明理论的创新发展

——学习习近平生态文明思想的体会

□ 中共海南省委副书记 李 军

党的十八大以来，习近平总书记就生态文明建设发表了一系列重要讲话，与时俱进地深刻论述了生态文明建设的重大意义、方针原则、目标任务、工作重点、措施途径，把我们党对生态文明建设的认识提升到一个新的高度，成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，实现了马克思主义生态文明理论在当代中国的创新发展。习近平总书记讲生态文明，从来都不是泛泛而谈，而是坚持问题导向，讲得很具体；不是重复老话，而是讲了新话，讲了老百姓心里的话。

- 一、重大意义，保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力
- 二、目标原则，把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程
- 三、建设路径，坚持绿色发展
- 四、建设目的，提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要
- 五、方式方法，把生态文明建设作为系统工程
- 六、制度保障，用最严格的制度、最严密的法治为生态文明建设提供可靠保障



保护生态环境就是保护生产力 改善生态环境就是发展生产力

习近平总书记这一科学论断，是对马克思主义自然生产力观的极大丰富和发展，也是对解放生产力、发展生产力的社会主义本质论的极大丰富和发展。

保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。这句话最早是习近平总书记在2013年视察海南时提出来的，后来又在多个场合多次讲话中反复强调。理解这句话，首先要搞清楚生产力是什么。生产力是人类创造文明的前提条件，是推动人类社会前进发展的最终决定力量。我们判断一个制度的好坏，一项政策的得失，最根本的标准就是看是否有利于生产力的发展。小平同志讲的“三个有利于”，第一条就是是否有利于发展社会主义社会的生产力。

习近平总书记把生态环境与生产力紧密相连，把生态文明建设提升到发展社会生产力的高度，并在此基础上进一步强调“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”，这就讲到根上了，讲到极致了。马克思主义认为，“劳动的自然生产力”是生产力的基本组成部分之一，自然资源属于自然生产力的范畴，包含在生产力范围之内。但早期的马克思主义理论受于时代局限，其所指的自然生产力，主要还是指进入生产过程、对人类劳动产生直接影响的自然资源，比如作为基本生活资源的水、土壤、空气和作为基本劳动

资源的森林、煤炭、贵金属等，而那些没有进入生产过程、对生产活动起间接影响的生态环境，在生产力中的作用没有引起足够重视。习近平总书记这一科学论断，深刻揭示了自然生态作为生产力内在属性的重要地位，既继承并强化了马克思恩格斯所强调的自然资源是自然生产力重要组成部分的认识观，又把整个自然生态系统纳入生产力的范畴，将其作为生产力的内生变量与价值目标，是对马克思主义自然生产力观的极大丰富和发展，也是对解放生产力、发展生产力的社会主义本质论的极大丰富和发展。习近平总书记形象地把生态环境与生产力的关系比作金山银山与绿水青山，提出了“绿水青山就是金山银山”的科学论断。在现代经济发展进程中，生态环境已成为一个国家和地区综合竞争力的重要组成部分。生态环境越好，对高新技术产业和人才的吸引力就越强。一方面，高新技术产业本身就对环境要求较高，像电视面板、手机屏幕等高端电子制造业，空气清新没有粉尘、水质好导电率低等因素可以使产品的良品率提高5%—8%。另一方面，优美的自然生态也更有利于激发人

的灵感、提高工作效率，这对于那些智力密集型的行业来说尤为重要。像美国硅谷、印度班加罗尔以及我国杭州等地，IT产业、软件业之所以那么发达，很重要的一个原因就是生态环境宜人。而且，绿水青山既是自然财富，又是社会财富，本身就是最好的金山银山。习近平总书记强调：“现在，许多贫困地区一说穷，就说穷在山高沟深偏远。其实，不妨换个角度看，这些地方要想富，恰恰要在山水上做文章。”事实上，现在一些地方，清新的空气、宜人的气候、明媚的阳光卖出了好价钱，绿水青山正源源不断带来金山银山，生态优势转化为经济优势的趋势越来越明显。

理论和实践证明，保护和发展的不是非此即彼的对立关系，不是鱼和熊掌不可兼得；绿水青山和金山银山是一致的，把生态文明建设抓好了本身就是生产力。各级干部一定要坚决摒弃那种抓生态环境保护就没法发展经济、抓发展经济就没法保护生态环境的旧思维，强化生态文明建设怎么抓都不为过的意识，舍得付出心血、付出努力，用辛苦和智慧把发展和保护统一到抓招商、抓项目等实际工作中。

把生态文明建设融入经济、政治、文化、社会建设各方面和全过程

从一定意义上来讲，是否融入了生态文明建设，融入的程度如何，是检验其他四项建设实效的“试金石”。

在十九大报告中，习近平总书记将本世纪中叶社会主义现代化奋斗目标从“富强民主文明和谐”进一步拓展为“富强民主文明和谐美丽”，增加了“美丽”二字。“富强”对应的是经济建设，“民主”对应的是政治建设，“文明”对应的是文化建设，“和谐”对应的是社会建设，“美丽”对应的就是生态文明建设，建设美丽中国就是我们进行生态文明建设的目标。这就使“五位一体”的总体布局与现代化建设的目标协调一致，形成了完整对接。这是在党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局之后，在深化总体布局上的一个重大贡献。

习近平总书记对此作了深刻阐述，指出“这是我们党对社会主义建设规律在实践和认识上不断深化的重要成果”“使生态文明建设的战略地位更加明确”，强调环境问题“既是重大经济问题，也是重大社会和政治问题。不能把加强生态文明建设、加强生态环境保护、提倡绿色低碳生活方式等仅仅作为经济问题。这里面有很大的政治。”

这些重要论述，纠正了把生态文明建设简单等同于环境保护的错误观念，深刻阐明了生态环境问题的经济、政治、文化属性，生态文明建设系统与其他建设系统是相互依存的有机整体，为我们科学把握生态文明建设与其他四大建设的关系提供了重要遵循。

在“五位一体”总体布局中，习近平总书记反复强调要把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。这就意味着，生态文明建设的内涵绝不仅仅只是单纯的环境保护工作，不仅仅只是环境保护部门的事情，而是其他四大建设共同的价值取向，其他四大建设都要与生态文明建设同频共振，不能背道而驰。

怎么融入？这涉及到经济结构、生产方式、消费方式、体制机制等问题，是十分复杂的系统工程。

从融入经济建设来看，重在推进绿色发展，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系，包括发展绿色生产、绿色消费、绿色就业、绿色金融、绿色基础设施等等。

融入政治建设，重在加强对生态文明建设的总体设计和组织领导，形成有利于生态文明建设的治理体系、监管体系。

融入文化建设，重在提高生态文化软实力，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，在全社会形成浓郁的生态文明观念。

融入社会建设，重在完善公共服务体系，切实改善民生，让人民群众生活在优美的环境之中，得到实惠。

从一定意义上来讲，是否融入了生态文明建设，融入的程度如何，是检验其他四项建设实效的“试金石”。如果没有融入生态文明理念，经济发展的成果就不可持续，政治、文化、社会建设的成果就有缺陷，也会打折扣。



坚持绿色发展

对我国这样一个13亿多人口的大国来说，绿色发展是解决现代化建设过程中遇到的资源环境制约问题的根本之策。



习近平总书记指出，“绿色发展，就其要义来讲，就是要解决好人与自然和谐共生问题。人类发展活动必须尊重自然、顺应自然、保护自然，否则就会遭到大自然的报复，这个规律谁也无法抗拒。要坚持和贯彻新发展理念，正确处理好经济发展同生态环境保护的关系，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，决不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长，决不走‘先污染后治理’的路子”。

当今世界，绿色发展是潮流所向、大势所趋。绿色，代表健康和生命，代表生机和活力，代表希望和未来。绿色多一点，就意味着代表污染的白色、黑色、褐色、黄色少一点。商品只要贴上绿色的标签就会卖得好。对我国这样一个13亿多人口的大国来说，绿色发展是解决现代化建设过程中遇到的资源环境制约问题的根本之策。过去一段时间，我们把经济增长建立在资源的过度消耗和环境承载能力的透支上，饮鸩止渴、竭泽而渔，导致一些

地方雾霾天气频发，水污染、土壤污染和食品污染事件屡屡发生。正如习近平总书记指出的那样：

“我们建设现代化国家，走美欧老路是走不通的，再有几个地球也不够中国人消耗。中国现代化是绝无仅有、史无前例、空前伟大的。现在全世界发达国家人口总额不到十三亿，十三亿人口的中国实现了现代化，就会把这个人口数量提升一倍以上。走老路，去消耗资源，去污染环境，难以为继！”我们要深刻理解这些重要论述的深沉含义，坚定不移地走好绿色发展之路。

推动绿色发展，要抓好三个层面的工作。从政府层面看，要搞好规划引导。严格按照“多规合一”的要求，构筑区域经济优势互补、主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的区域发展格局，划定禁止开发区域、限制开发区域和重点开发区域。严把建设项目准入关，推动发展清洁能源、旅游、现代物流、医疗保健、信息、文化等低碳产业，严禁高耗能、高污染

和不符合环保规划的项目上马。从企业层面看，要推进节能降耗和清洁生产。构建市场导向的绿色技术创新体系，积极参与物质循环利用、产业立体复合、生产清洁节约等绿色模式的推广实施，从每个环节降低资源能源消耗，最大限度减少环境污染，积极发展节能环保、清洁生产、清洁能源等产业。工业不是不能发展，关键是发展什么样的工业。只要处理好产业发展和环境保护的关系，有些工业项目是可以上的。新加坡的化工排在世界前列，但是新加坡的生态环境保护得很好。从社会层面看，要形成绿色生活方式和消费模式。加强生态文明宣传教育，培育生态道德和生态行为，营造自觉保护生态环境的良好氛围。通过创建节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区等载体，倡导和践行勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式与消费模式，推广绿色服装、提倡绿色饮食、鼓励绿色居住、普及绿色出行、发展绿色旅游，反对奢侈浪费和不合理消费。

提供更多优质生态产品 以满足人民日益增长的优美生态环境需要

习近平总书记提出“生态产品”这一重要理念，极大丰富和发展了马克思主义政治经济学。



生态产品是指维系生态安全、保障生态调节功能、提供良好人居环境的自然产品和服务，包括清新的空气、清洁的水源、宜人的气候等等。习近平总书记深刻指出，“生态环境没有替代品，用之不觉，失之难存”；“良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”；“我国农产品、工业品、服务产品的生产能力迅速扩大，但提供优质生态产品的能力却在减弱”；要“增强生态产品生产能力”“让良好生态环境成为人民生活质量的增长点”；并在十九大报告中强调“我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要”。这些重要论述，阐明了生态产品公共性的本质属性，深刻揭示了生态与民生的关系，是对当前我国社会主要矛盾认识的与时俱进，充分体现了以人为本、执政为民的理念。

习近平总书记提出“生态产品”这一重要理念，极大丰富和发展了马克思主义政治经济

学。马克思主义关于商品的定义就是用于交换的劳动产品。商品之所以成为商品，是因为其具有使用价值和价值双重属性。使用价值就是对人来讲是有用的，比如面包可以充饥、衣服可以御寒等等。价值就是指融入商品中的人的社会必要劳动，这是商品进行等价交换的前提。没有人的劳动介入，即便有使用价值，也不能成为商品。以前学的教科书曾举例说，像阳光、空气就不是商品。但现在，我们为了呼吸纯净的空气、享受灿烂的阳光、看到蓝天白云，要投入大量人力物力进行环境整治、污染防治、生态修复，这里面就包含着无差别的人类劳动，就使自然生态同物质产品、精神产品一样，既有了使用价值，也有了价值，完全具备了商品的属性。对于生态系统的经济价值，

2012年世界自然保护联盟提出了GEP(生态系统生产总值)的概念，现在很多地方都在探索GEP与GDP双核算、双运行、双提升机制。

增强生态产品生产能力，必须坚决贯彻习近平总书记提出的“像对待生命一样对待生态环境”的要求，强化“抓生态就是抓民生”的理念，着力解决突出环

境问题、加大生态系统保护力度。要更加优化在生态建设上的资金安排，通过转移支付、政府赎买、生态补偿等形式，拓宽绿色惠民、富民路径，使老百姓能从保护绿水青山中获得更多的收益，切实增强生产生态产品的积极性和主动性。现在，一些生态敏感核心地区取消了GDP考核，并不是说不用抓发展了，而是鼓励引导其增强生态产品的生产能力，积极发展绿色经济，向绿色、向生态要红利，提升GEP。

增强生态产品的生产能力，必须下力气在实现生态资源的产业化经营，特别是加强生态与现代农业、旅游业等传统产业的结合上做文章。中央大力推进供给侧结构性改革，我们要研究在需求端发生了什么新变化、产生了什么新需求，然后才能提供相应的产品来满足这种需求。现在高收入群体和老年人群中，对康养产品、生态产品的需求非常旺盛。海南积极发展共享农庄，就是准确把握这种消费潮流的变化趋势，推进生态产品的供给侧结构性改革。如果策划好、建设好、经营好共享农庄，就能为丰富生态产品，发展生态经济、绿色经济，拉动提升GEP产值提供一个很好的增长点。

把生态文明建设作为系统工程

这是解决我国复杂生态问题的根本出路，也是加强生态文明建设必须坚持的思想方法。要处理好生态系统及其生物多样性等重大要素之间的关系，真正实现生态系统各要素管理的协调发展。

习近平总书记指出，“我们要认识到山水林田湖是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在土，土的命脉在树”。在十九大报告中，他进一步强调“人与自然是生命共同体”，要“统筹山水林田湖草系统治理”。用“命脉”把山水林田湖草紧密相连，深刻揭示了这个生命共同体的本质联系和坚持统筹治理、系统治理的特殊重要性，从更大尺度、更广视角回答了治理自然生态系统应坚持的基本原则。这是解决我国复杂生态问题的根本出路，也是加强生态文明建设必须坚持的思想方法。我们要从维护山水林田湖草这个生命共同体的安全出发，坚持系统思维，处理好生态系统及其生物多样性等重大要素之间的关系，真正实现生态系统各要素管理的协调发展。

要尊重自然规律。加强生态文明建设，进行人工绿化、生态修复是必要的，但如果违反自然规律，就会造成恶果。习近平总书记强调，“人类只有遵循自然规律才能有效防止在开发利用自然上走弯路，人类对大自然的伤害最终会伤及人类自身，这是无法抗拒的规律。”搞绿化、搞生态修复，什

么温度、什么光照、什么湿度、什么土质下种什么树，都是有讲究的，不能想当然，不能好心干坏事。一些地方开展环境保护和生态修复工程，植树种草，因为方法不当，收效甚微，甚至对自然环境造成二次破坏，导致地表植被减少、水资源短缺、二次荒漠化等等。很典型的就是选择比天然植被生长快的植物，以达到迅速绿化的目的，但与天然植被形成竞争关系，破坏生物多样性，造成物种单一、病虫害频发、地下水位下降、土壤贫瘠。因此，在生态修复、环境保护中，一定要遵循客观规律，不能过分地强调人工干预行为。

要健全生态补偿机制。水没有边界地来回流动，空气不用签证地进进出出。在生态环境方面，人与人、地区与地区、国与国之间你中有我、我中有你，一损俱损的关系体现得尤为明显。要进一步完善生态补偿机制，鲜明地形成谁受益、谁补偿，谁保护、谁受益的浓厚氛围，让保护生态的不吃亏、能受益。在开展上下游生态补偿试点的基础上，要引导和鼓励受益地区与保护生态地区、流域上游与下游通过资金补助、对口协作、产业转移、人才

培训、共建园区等方式实施流域横向生态补偿。发达地区“老大哥”一定要认识到，对生态保护区的“穷兄弟”进行补偿是天经地义的，绝不是什么“施舍”行为。

要积极借鉴世界各国生态文明建设的先进成果。发达国家现代化起步比我们早，一方面，他们走过的弯路我们可以避免，发挥后发优势；另一方面，他们很多先进的技术、管理和经验，我们拿来就可以用。特别是在生态环保领域，大胆借鉴国际先进技术没有任何风险，甚至可以说结合实际学习、引进、借鉴就是创新。比如第一个国家公园，是美国在1872年建立的黄石国家公园。现在我们借鉴美国的做法，正在大力推行国家公园体制，已经设立了大熊猫、东北虎豹、三江源、祁连山等10个国家公园体制试点。再如现在全国已建立了100多个环保法庭，进行环保违法案件的跨行政区域管辖和审理，也是借鉴国外经验，最早的环保法庭是在澳大利亚成立的。因此，各级干部都要尽可能地到一些先进国家和地区去考察，多学习、多开拓眼界，借鉴、引进、运用外地先进经验。

用最严格的制度、最严密的法治为生态文明建设提供可靠保障

各级干部都要向党中央看齐，向习近平总书记看齐，像习近平总书记那样坚持不懈抓好生态文明建设，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，书写美丽中国新篇章。

制度和法治带有根本性、长远性。习近平总书记强调，“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。”我国生态环境领域存在的问题，归根到底还是体制机制问题。一方面，要调整和完善政绩考核体系。如果指挥棒没有调整过来，没有具体地体现在用人导向上，那绿色发展、生态文明很难落地。十八大以来，我们党在生态文明建设上吸取深刻教训，采取了一系列重大举措，推动考核指挥棒转向，大大提高了生态文明的指标权重。各级干部都要主动适应和执行。另一方面，要把生态文明建设纳入法治化轨道。从立法、执法、司法等各个环节切实予以加强，

真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，形成破坏生态环境就是犯罪的浓厚氛围，形象地说就是“谁砍树，就砍谁的脑袋”。要大力推行联合执法，全面加强环保行政执法与司法联动，建立由环保、公安、检察、法院等部门组成的环境执法联席会议制度以及重大案件会商督办制度，完善案件移送、联合调查、信息共享和奖惩机制。

在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，我国生态文明建设取得了历史性成就，发生了历史性变革，决心之大、力度之大、成效之大前所未有的。如果把五年来我国发生的翻天覆地的变化比作一部壮丽的交响乐，生态文明建设就是其中最震撼人心的乐章。全国上下生态意识强

度空前，改革创新深度空前，污染治理力度空前，生态修复进度空前，环境改善速度空前，国际合作广度空前。这些成绩从根本上来讲要归功于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，归功于习近平总书记这个党的坚强核心和领袖的高度重视、身体力行。习近平总书记在大队支书、县委书记、地委书记、市委书记、省长、省委书记一直到党中央的总书记的岗位上，推进生态文明建设“干在实处、走在前列”的生动实践，为我们提供了杰出范例。各级干部都要向党中央看齐，向习近平总书记看齐，像习近平总书记那样坚持不懈抓好生态文明建设，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，书写美丽中国新篇章。



中国生态文明研究与促进会发布

2017 年度 中国生态文明建设十件大事



01

党的十九大对生态文明建设作出新的重大部署

党的十九大提出了习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持人与自然和谐共生成为重要内容之一。十九大报告要求牢固树立社会主义生态文明观，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，强调建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计，必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，并从“推进绿色发展”“着力解决突出环境问题”“加大生态系统保护力度”“改革生态环境监管体制”等方面对生态文明建设作出了全面部署。

02

中央设立雄安新区，突出生态优先、绿色发展

2017年4月1日，中共中央、国务院决定设立河北雄安新区。设立雄安新区是以习近平同志为核心的党中央作出的一项重大的历史性战略选择，是继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一具有全国意义的新区，是千年大计、国家大事。习近平总书记强调指出，雄安新区建设要充分体现生态文明建设的要求，成为生态标杆，坚持生态优先、绿色发展，要疏密有度、绿色低碳、返璞归真，自然生态要更好。要坚持绿水青山就是金山银山，合理确定新区建设规模，完善生态功能，突出“科技、生态、宜居、智能”发展方向，创造优良人居环境，构建蓝绿交织、清新明亮、水城共融、多组团集约紧凑发展的生态城市，实现生态空间山清水秀、生活空间宜居适度、生产空间集约高效，促进人与自然和谐共处，建设天蓝地绿、山清水秀美丽家园。



03

中央环境保护督察实现全覆盖

自2015年12月启动河北省督察试点以来,中央环保督察到2017年实现了对全国31个省(区、市)督察全覆盖,共受理群众信访举报13.5万余件,立案处罚2.9万家,罚款约14.3亿元,在边督边改过程中,共问责党政领导干部18199人。有效推动了各地落实党政同责和一岗双责,大幅提升了各方面加强生态环境保护、推动绿色发展的意识,切实解决了一大批群众身边的突出环境问题,推动了地方产业结构的转型升级,促进了地方环境保护、生态文明机制的健全和完善,取得了“百姓点赞、中央肯定、地方支持、解决问题”的显著成效。

04

中央就祁连山国家级自然保护区生态环境问题进行严肃问责

2017年初,由党中央、国务院有关部门组成督查组对甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题开展专项督查。7月20日,中办、国办通报向社会公开,对包括3名中管干部在内的共11名负有领导责任的干部严肃问责,并要求各地区各部门必须坚决扛起生态文明建设政治责任,牢固树立“四个意识”,深入学习领会习近平总书记生态文明建设重要战略思想,深刻认识生态环境保护的重要性、紧迫性、艰巨性,增强责任感和使命感,下大力气解决人民群众反应强烈的生态环境突出问题,切实把生态文明建设各项任务落到实处。党中央、国务院对祁连山生态环境问题剖析之深刻、责任追究之严格,对生态环境保护要求之明确,充分体现了党中央、国务院的坚定决心和意志,给各级党委政府再次敲响了警钟,极大地推动了全国生态文明建设和环境保护工作。

05

习近平总书记对塞罕坝林场建设者感人事迹作出重要指示

2017年8月,习近平总书记对河北塞罕坝林场建设者感人事迹作出重要指示。充分肯定了河北塞罕坝林场建设者的感人事迹,高度概括了牢记使命、艰苦创业、绿色发展的塞罕坝精神,向全党全社会发出了把我们伟大的祖国建设得更加美丽的伟大号召,鼓舞和激励全党全国人民为推进绿色发展、建设生态文明而不懈奋斗。河北塞罕坝林场建设者的事迹感人至深,是推进生态文明建设的一个生动范例。全党全社会要坚持绿色发展理念,弘扬塞罕坝精神,持之以恒推进生态文明建设,一代接着一代干,驰而不息,久久为功,努力形成人与自然和谐发展新格局,把我们伟大的祖国建设得更加美丽,为子孙后代留下天更蓝、山更绿、水更清的优美环境。



06

生态文明制度建设不断加强

2017年，生态文明制度建设继续迈出坚实步伐。10月23日下午，十九大新闻中心举行记者招待会，会上在介绍生态文明体制改革的进展和成效时提到，党的十八届三中、四中、五中全会提出的37项生态文明体制改革任务已完成24项，部分完成9项，正在推进的4项。一年来，在生态文明建设方面出台了一系列新的制度文件。如中办、国办印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，要求科学划定生态保护红线，强化生态保护红线刚性约束；国办印发《关于禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》，全面向洋垃圾宣战；中办、国办印发《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》，今后领导干部离任既进行常规审计也要进行生态审计；中办、国办印发《生态环境损害赔偿制度改革方案》，提出从2018年1月1日起，在全国试行生态环境损害赔偿制度；中办、国办印发了《建立国家公园体制总体方案》。此外，环保部、国家发改委、水利部联合发布了《重点流域水污染防治规划（2016-2020年）》，首次覆盖全国重点流域，为各地水污染防治工作提供了指南；国家发改委12月19日宣布，以发电行业为突破口，全国碳排放交易体系正式启动。

07

国家首次发布绿色发展指数

2017年12月26日，国家统计局、国家发改委、环保部和中央组织部联合发布《2016年生态文明建设年度评价结果公报》，首次公布了2016年度各省份绿色发展指数和公众满意程度。从综合排名看，绿色发展指数排名前三位的地区分别为北京、福建，浙江。公众满意程度排名前3位的地区分别为西藏、贵州、海南。绿色发展指数和公众满意程度不仅展示了当年各省份绿色发展情况，还将纳入五年一次的生态文明建设目标考核，考核结果将成为各省份党政领导综合考核评价、干部奖惩任免的重要依据。这对于完善经济社会发展评价体系，引导各地区各部门树立正确发展观和政绩观意义重大。



08

第一批国家生态文明建设示范市县和首批“绿水青山就是金山银山”实践创新基地公布

2017年9月21日，环保部在浙江省安吉县召开全国生态文明建设现场推进会。会上，命名授牌了浙江省湖州市等46个第一批国家生态文明建设示范市县和浙江安吉县等13个第一批“绿水青山就是金山银山”实践创新基地。“两山”理论实践创新基地是探索“绿水青山就是金山银山”实践路径典型做法和经验的重要载体，旨在为全国其他地区推进生态文明建设树立标杆样板，发挥示范引领作用。



09

大气污染防治行动计划目标全部实现



国务院发布《大气污染防治行动计划》
十条措施力促空气质量改善

大气污染防治行动计划（“大气十条”）第一阶段收官，经过4年多的持续攻坚，目标全部实现。2017年，全国338个地级及以上城市，平均优良天数比例为78.0%，同比下降0.8个百分点。PM_{2.5}浓度为43微克/立方米，同比下降6.5%；PM₁₀浓度为75微克/立方米，同比下降5.1%。京津冀区域，1-12月平均优良天数比例为56.0%，同比下降0.8个百分点。PM_{2.5}浓度为64微克/立方米，同比下降9.9%；PM₁₀浓度为113微克/立方米，同比下降4.2%。长三角区域，1-12月平均优良天数比例为74.8%，同比下降1.3个百分点。PM_{2.5}浓度为44微克/立方米，同比下降4.3%；PM₁₀浓度为71微克/立方米，同比下降5.3%。珠三角区域，1-12月平均优良天数比例为84.5%，同比下降5.0个百分点。PM_{2.5}、PM₁₀浓度分别为34微克/立方米、53微克/立方米，均达到国家二级年均浓度标准。

10

中国成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者

2017年5月14日，国家主席习近平出席“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式，强调“要践行绿色发展的新理念，倡导绿色、低碳、循环、可持续的生产生活方式，加强生态环保合作，建设生态文明，共同实现2030年可持续发展目标”。7月-11月，第十九届国际植物学大会、第六届库布其国际沙漠论坛、国际竹藤组织成立20周年志庆暨竹藤绿色发展与南南合作部长级高峰论坛相继在中国举行，习近平总书记分别致贺信，强调中国将坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加强生态文明建设，努力建设美丽中国，同各国一道维护人类共同的地球家园，推动构建人类命运共同体，共同建设更加美丽的世界。2017年，生态文明建设宣传教育力度和公众关注程度前所未有。从年初环保部长记者见面会，到两会环保部长记者招待会，再到十九大首设专场记者招待会；从“砥砺奋进的五年”大型成就展、“六·五”环境日主题绿水青山就是金山银山系列传播，到环境保护部例行新闻发布全面开展，再到全国31个省（区、市）和338个地市级环保部门新媒体矩阵全面建成，唱响全年生态文明建设主旋律，生态文明建设持续成为公众瞩目焦点。12月5日，联合国环境规划署在内罗毕举行的第三届联合国环境大会期间，宣布了2017年“地球卫士奖”获奖名单，6个奖项中有一半归属中国，这充分说明国际社会对中国在生态文明建设领域所取得成就的高度认同。



一张证 一份许可 一纸承诺 一项重大改革

一张证，固定污染源环境管理之核心

一份许可，守法有预期，执法有边界

一纸承诺，一份法律文书，一诺千金

环境管理方式，将开启三大历史性转变

化繁为简，主要标志是一证式，综合许可，核心是唯一
回归本源，排污单位自我约束，自我管理，出发点是信任
精准聚焦，从企业深入到每个具体排放口，务求精细化



改革，排污许可制度的精神特质

——关于排污许可制度改革的九个关键词

1 唯一许可

政府对排污单位生产运营期间排污管理的唯一行政许可
排污单位排污的唯一法律依据

2 分类管理

分类、分级、分步，重点突出，责任明确，推进有序
使庞大而复杂的工程，技术上更可操作，改革预期更可把握

3 自主申领

环保部门依申请和承诺许可，双方都要积极
如果排污单位不主动，环保部门则要宣传告知，执法促动，培训引导

4 自我承诺

排污许可证的本质，用一个词来定位，就是法律文书
排污单位必须守约，守约亦即守法。守约的基础是诚信，正所谓一诺千金

5 形式审核

形式审核，绝对不是走形式
核心思想是，相信排污单位，由排污单位承担主体责任

6 持证排污

无证排污和不按证排污，都属于违法行为，都要承担相应的法律责任
项目建设之后，点火之前，必须申领排污许可证

7 依证监管

依法监管，具体化为依证监管
排污许可证，既是企事业单位的守法文书，也是环保部门的执法依据

8 自证守法

排污单位守法，首先要自证，自证了就要负责
自证清白，要保留的证据至少有三种，自行监测数据、台账记录和执行报告

9 公开平台

一个全国排污许可证管理信息平台，使信息公开的渠道豁然大开
使数据互联互通，社会共治，企业守法，部门联动，社会监督，更加便利可行

改革，要勇于直面麻烦

改革，要处理好六个关系

1. 与总量控制制度的关系
2. 与环评制度的关系
3. 与环境保护税的关系
4. 与环境统计的关系
5. 与排污权交易的关系
6. 与环境风险管理的关系

改革，要抓住三个执法重点

- 有证和无证要有区别
- 建立以守法为基础的执法理念
- 注重对形式的监管执法

排污许可规制与技术体系概况

关于排污许可，企业应知 50 问

地方实践

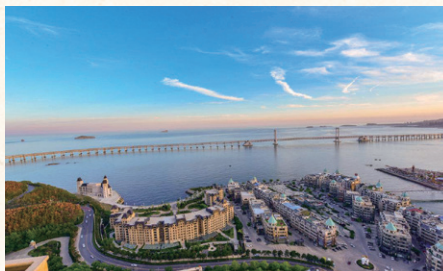
- 如何摸清底数，实现全面覆盖？
- 做到高质高效，需要多少功夫？
- 怎样使申领更便捷？
- 如何构建行之有效的工作机制？
- 怎么让制度更活更智慧？
- 怎样避免工作交叉重复？
- 怎样将任务推进式转变为常态？
- 怎样从千头万绪中理出思路？
- 证后监管如何强化操作性？
- 如何调动企业参与积极性？



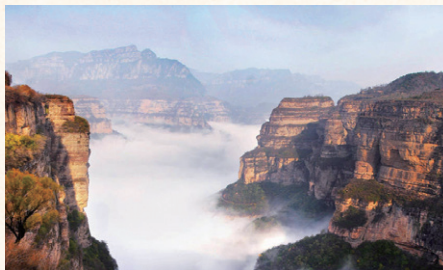
北京门头沟妙峰山



大同古城墙



大连星海大桥



安阳太行大峡谷

改革，排污许可制度的精神特质

——关于排污许可制度改革的九个关键词

□ 本刊记者 曹俊

2018年1月中旬，环境保护部发布了《排污许可管理办法（试行）》，媒体纷纷报道，排污许可再度成为热词。

全面实施控制污染物排放许可制，是党中央、国务院从推进生态文明建设全局出发，全面深化环境治理基础制度改革的一项重要部署，是切实改善环境质量的战略举措，是生态环保领域改革的一项重要进展。

党的十八大以来，排污许可制从顶层设计到具体实践，始终是在生态文明建设大背景下，作为生态文明体制改革和加强环境保护的重要内容而深入展开的，始终贯彻改革精神，深刻体现了改革的本质内涵和基本特征。

十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，首次在中央决定中强调排污许可制，并且是作为改革的一项重大问题提出的，从而确定了实施排污许可制的重大改革意义。

《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》，

把排污许可制度作为健全生态文明制度体系的重要内容，明确了无证排污和超标准、超总量排污属于必须禁止的行为。

中共中央国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》，进一步从改革的高度对排污许可制度提出要求，不仅强调禁止行为，还明确排污许可制要覆盖所有固定污染源。

与此同时，法律层面也在深化推进，为实施排污许可制、推进生态文明体制改革和加强环境保护提供法律保障。新修订的《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》，都强化排污许可管理制度，明确了更具体的行为规范和更严厉的处罚规定。

2016年11月，国务院办公厅印发了《控制污染物排放许可制实施方案》，标志着我国排污许可制度改革进入实施阶段。

环境保护部高度重视，迅速行动，很快就发布了《排污许可证管理暂行规定》《固定污染源排污许可分类管理名录》（2017年版），以及15个行业技术规范，

建成全国排污许可证管理信息平台，并在火电、造纸行业先行先试。

2017年的改革实践，积累了大量成功经验，对排污许可制实施的具体细节，有了更准确的把握。2017年11月，环境保护部部务会审议并原则通过《排污许可管理办法（试行）》。

深入研究十八大以来实施排污许可制度的路线图和施工图，可以清楚地看到一条主线，就是改革。改革的思路是问题导向，改革的目的是改善环境质量，宗旨是生态文明建设。通过改革，必将带来三大历史性变化。

第一是化繁为简，建立起精简高效和衔接顺畅的固定源环境管理制度体系，主要标志是一证式，唯一许可、综合许可。

第二是回归本源，落实企事业单位治污主体责任，监管理念从有罪推论变为充分信任，排污单位自我承诺，自我约束，自我管理。

第三是精准聚焦，执法更加规范、更加严格、更加高效，监管单元从企业细化深入到每个具体排放口。

关键词之一：唯一许可

政府对排污单位生产运营期间排污管理的唯一行政许可

排污单位排污的唯一法律依据

关于排污许可制度改革，最简洁的描述是一证式、综合许可，其核心则是唯一。

以往环境管理遇到的一些剪不断理还乱的问题，可以形象地表述为“复杂”。排污许可制度改革，正是直指问题要害，化繁为简，用一证打通多项制度。

唯一，就是没有其他。政府对排污单位生产运营期间的排污管理，只有一项行政许可，即排污许可。这是排污许可制度改革的目标之一，目前已在 15 个固定污染源行业全面实施。

之所以能够成为排污管理的唯一许可，是因为排污许可证综合了污染物排放标准，结合了环评文件有关要求，整合了总量控制指标，考虑了地方政府限期达标规划和重污染天气应急预案等各种要素。包括排放什么类型的污染物，怎么排放，排放浓度、频率、量，管理方式等，承载着政府对一个排污单位的所有环保要求。

所谓唯一，意味着排污单位必须持有许可证，并且一张证就可以了。有没有排污许可证，是一个单位能不能排污的判断标准，且是唯一标准。无证，就不能排污，这条规定具有强制性和唯一性。

有证，才可以排污。排污必须执行许可证。排放种类、方式、浓度、总量，怎么许可的，只能怎么办。严格依照排污许可证排放，就合法合规，一张证即可。

实施排污许可制度，我国有一定实践基础。自上世纪 80 年代后期，各地陆续发出的约 24 万张排污许可证，发挥了一定作用。不过，当时的排污许可制，本质上还是总量制度的附属，很难有独立作为，更谈不上唯一许可，实施的总体效果也不明显。

而现在的排污许可制度，则是固定污染源管理的核心制度。从边缘到核心，从附属到唯一，这是本质的、历史性变化，是改革最重要的标志。此证，非彼证。

作为唯一许可，排污许可制度不附属于任何一项制度，也不替代其他制度，而是要用一张许可证打通相关制度，使之精简合理、有机衔接，从而有效解决以往由于制度之间脱节、重叠等造成的疙里疙瘩问题。

排污许可制度和环境影响评价制度衔接，可以实现从污染预防到污染治理和排放控制的全过程监管。环评与排污许可，一个被喻为准生证，一个相当于身份

证。新建项目必须在发生实际排污行为之前，申领排污许可证；环评文件中与污染物排放相关的主要内容，要纳入排污许可证；排污许可证执行情况，又成为环境影响后评价的重要依据。

排污许可制度与总量制度融合，解决了总量控制的法律责任问题，明确了许可排放量就是总量控制指标。通过融合，还统一了污染物排放总量的核算原则，理清了许可排放量的确定依据。

排污许可制度给环境监管执法带来的变化，更直接。将监管执法统一于排污许可证，重点聚焦有证无证、是否执行了许可证。核实企事业单位排放数据和执行报告的真实性，并且将监管执法的时间、内容、结果以及处罚决定记入排污许可证管理信息平台。这将进一步规范执法行为，大大提高执法效率和质量。

排污许可制度与其他制度衔接、融合、整合，还可以解决一企多数等多年难题，更好地发挥环境保护税、排污权交易等经济手段的调节作用，提高环保部门污染源精细化管理水平。可以说，一张排污许可证，带来的将是环境管理方式的巨大改变。

关键词之二：分类管理

分类、分级、分步，重点突出，责任明确，推进有序

使庞大而复杂的工程，技术上更可操作，改革预期更可把握

排污许可制度改革所面对的排污单位群体，数量庞大，类型不同，属地关系也不尽相同。国家层面确定的改革路线图是，分类管理，分级许可。分类，分级，体现了科学和务实精神，从而使这样一项庞大而复杂的工程，在技术上更可操作，改革的预期更可把握。

先来看分类。现阶段排污许可要管多少污染物呢？《固定污染源排污许可分类管理名录》（2017年版），明确了82个行业和通用工序，明确了纳入管理的企事业单位规模。

82个行业和通用工序，分类的依据是，污染物产生量、排放量和环境危害程度。污染物产生量大，排放量大，或者环境危害程度高的，实施重点管理，其他单位简化管理。细分之后，41个行业和3个通用工序纳入重点管理，8个行业实行简化管理，其余30个行业和通用工序，根据生产工艺特点或生产规模具体确定。应当编制环境影响报告书的，原则上实行排污许可重点管理；应当编制环境影响报告表的，原则上实行排污许可简化管理。

这样分类，简单易行，更重

要的是突出重点，体现了改善环境质量这个改革宗旨。

环境保护部有关负责人表示，名录覆盖了“水十条”“大气十条”的重点管理行业，以及重金属污染综合防治的重点行业，可以基本满足“十三五”期间水和大气固定污染源的环境管理需求。管好这些企业，基本就管住了80%的环境污染。

再来看分级许可。排污许可制度改革，实行国家统筹，地方推动，原则是谁核发谁监管。排污单位生产经营场所所在地设区的市级环境保护主管部门负责排污许可证核发，市级环保部门是核发主体，环境保护部负责指导全国的实施和监督，省级环保部门负责辖区内组织实施的监督。

这样的体制设计，是遵循权责一致原则，考虑与“垂管”衔接，将核发权力下放到地方。

在现阶段的具体实施中，由于“垂管”改革还没全部完成，核发和监管可能会出现一定程度的脱节。有些市已将固定污染源监管职责全部下放至县区级环保部门，而按照规定，重点排污单位许可证由市级环保部门核发，难免出现“发证的不了解企业，

了解企业的不发证”的尴尬。这里其实有一个解决出口，即地方性法规对核发权限另有规定的，从其规定。

现阶段排污许可证统一规定的管理内容，主要是水和大气污染物，是否将固体废物和噪声纳入，也是很多地方关心的内容。国家层面的态度很明确，鼓励地方先行先试，依法纳入管理。

除了分类管理、分级许可，还有一个原则，就是分步实施。从2016年到2020年，每年都有重点，年年有突破。在2017年已经开始的火电、造纸以及水泥、平板玻璃、钢铁等15个行业基础上，2018年，扩展到陶瓷、合成材料制造等行业、特定工序或特定区域。2019年，再扩展到畜禽养殖、汽车等22个二级行业、特定工序或特定区域。2020年，全国范围内完成《名录》规定的所有行业。具体到排污单位，又分为两种情况，一是现有企业，要按照时间表推进；二是新建单位，应在启动生产设施或者在实际排污之前申请排污许可证。

这个时间表是刚性的，按时完成是底线，如果能先行一步，也将收获支持点赞。

关键词之三：自主申领

环保部门依申请和承诺许可，双方都要积极

如果排污单位不主动，环保部门则要宣传告知，执法促动，培训引导

排污许可制度，作为一项行政许可，应该依申请许可，由排污单位主动向政府申领。

这本不应该成为问题，之所以提出来，是源于现阶段一些地方遇到的困惑，环保部门很着急，排污单位往往不着急。

推动排污许可制改革，是生态文明体制改革的重要内容，是2017年度重点改革任务之一。一年来，环保部门压力层层传递，倒排工期，挂图作战，有明确的时间表和路线图。

但是，作为责任主体的排污单位，反倒有被拽着走的感觉。与环保部门相比，紧迫感明显不够。有些排污单位甚至存在侥幸心理，等待观望，得过且过。

作为一项新事物，个别排污单位有这样那样的顾虑，或者嫌麻烦，在所难免。如果说，前一阶段有些排污单位是被拽着走的，那么，今后环保部门就应当催着、推着他们往前走，变环保部门着急为排放单位更着急。

怎样让排污单位着急？

首先要加大宣传，把环保部门的紧迫感传导给排污单位，特别是那些有问题的企业。

要让该领证的排污单位清楚

地知道，排污，必须持证。凡是纳入《固定污染源排污许可分类管理名录》的单位，必须申领排污许可证。在名录规定的时限前，已经建成并实际排污的，按照规定时限申请；在名录规定的时限后建成的，在启动生产设施或者在实际排污之前申请。这个要求，不能商量，不能通融，不能让步。

第二是强化执法威慑，有法必依，执法必严，违法必究。

环境保护部环境监察局原副局长汪冬青认为，今后一段时间的环境执法重点，应该转向严肃查处无证排污，决不能让那些恶意无证排污者有生存空间。要抓典型，重罚哪怕一个无证排污企业。杀一儆百，才能触痛那些观望中的违法企业，要让他们真正明白，没证就没法生存。

环保部已经明确，今年将借鉴京津冀及周边地区“2+26”城市排查散乱污的工作经验，组织开展固定污染源清理整顿工作，加快推进排污许可制实施，确保排污许可证核发到一个行业就要让这个行业所有企业都纳入监管。2017年的排查，效果有目共睹。关停取缔、整合搬迁、整改提升，分类施策，量化问责，

持续高压，件件都有落实。天津市东丽区、河北省衡水市等多地政府主要领导，因整改不力被公开约谈，环保压力层层传导，打破了地方不敢查、不愿查、不想查的思想壁垒，企业也真正认识到，靠“避风头”“找人脉”过关，绝不可能。

第三是加强指导，组织好专业培训，并且培育和规范咨询与监测服务市场。

对于那些有问题的企业，《排污许可管理办法（试行）》明确规定，提出整改方案的，环保部门核发排污许可证，并在排污许可证中明确改正要求和改正时限，同步责令企业限期改正或者责令限制生产、停产整治，并处罚款，到期仍不符合合法条件的，注销其排污许可证。

环保部门还要组织专业培训，既要针对企事业单位，也要针对咨询与监测机构。有许多排放单位没能力或不愿意完全自己来作，更多工作将由第三方来承担。毫无疑问，第三方将是这一环节的关键角色。企业自主申请，更多的具体工作将是第三方完成。培育和规范第三方市场，也将成为排污许可证发放的衍生品。

关键词之四：自我承诺

排污许可证的本质，用一个词来定位，就是法律文书

排污单位必须守约，守约亦即守法。守约的基础是诚信，正所谓一诺千金

《排污许可管理办法(试行)》明确规定，排污单位申请排污许可证，必须签订承诺书。排污许可证依排污单位申请与承诺核发，承诺书是排污许可证副本的重要组成部分。

从环保部门猫捉老鼠式的监管，到排污单位自我承诺并对承诺负责，是管理理念的巨大改变。排污单位作出承诺，彰显责任，环保部门认可承诺，源于信任。这本就应该是监管与被监管之间的良性关系，与其说是创新，不如说是回归本源。

排污单位要承诺的，主要有三部分内容。

第一，承诺真实合法。填报申请时，承诺申请材料是完整、真实和合法的。

第二，承诺按证排污。严格按照排污许可证的规定排放污染物，一旦发现排放行为与排污许可证规定不符，立即采取措施改正并报告环境保护主管部门。

第三，承诺规范管理。规范运行、管理、维护污染防治设施，开展自行监测，进行台账记录，按时提交执行报告，及时公开信息，并对提交的台账记录、监测数据和执行报告的真实性、完整

性负责。

这些承诺如何生效？由法定代表人或者主要负责人签字或者盖章。这一要求，看似是个形式，实乃承诺制的核心——签字或者盖章，正式、庄重、严肃，是具有法律效力的。签名所承载的诚信，道德，乃至法律效力，都足以让承诺转化为责任。

如果递交的申请材料不真实、不合法，排污单位隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请行政许可的，环保部门不予受理或者不予行政许可，并给予警告。

如果申请单位隐瞒或提供虚假材料，环保部门没有发现而核发了许可证，责任在谁呢？

毫无疑问，责任在排污单位。承诺是排污单位作出的，提供完整、真实和合法的申请材料，是排污单位的责任和义务。正如税收和财产申报制度，一旦发现弄虚作假，肯定是申报单位和个人担责。承诺书这一环节，让排污单位在申领排污许可证环节的主体责任，落到实处。

《排污许可管理办法(试行)》并没有针对违反承诺书，设定相应的罚则。这并非意味着不处罚。因为违反承诺书，必然违反了有

关制度，必须接受相应处罚。

违反承诺，没有按证排污，不外乎超标，超总量，或者排放方式有问题，如偷排、非紧急情况下开启应急排放通道、私设暗管等等。

违反承诺，没有规范管理，不外乎违反监测规范，不正常运营污染防治设施，或者未依法公开或者不真实公开有关环境信息；等等。

对这些违法行为，《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》等相关法律，都有相应的罚则。从最基础的罚款、责令改正，到按日连续处罚，查封、扣押，再到责令限制生产、停产整治，直到责令停业关闭，甚至拘留，层层加码，环环相扣，目标都指向一个，就是督促违法排污者改正。除了责令停业关闭，每种处罚都给违法者留下改正机会。对于每一次拒不改正，都有进一步处罚的后手，亦即救济措施。

签订承诺书，是排污许可改革的重要一环。排污单位法人代表签下名字时，所承诺的不仅仅是守法行为，更是一种道义上的担当。这种担当，本就是每一个排污单位对环境应有的敬畏。

关键词之五：形式审核

形式审核，绝对不是走形式

核心思想是，相信排污单位，由排污单位承担主体责任

环保部门核发排污许可证，主要是形式审核。所谓形式审核，主要是审核材料的完整性和规范性，该有的证明都有，该提供的材料都有。

强调形式审核，是不是淡化了核发部门的责任？当然不是。审是形式，核心思想就是相信排污单位，由排污单位承担主体责任。形式审核，强调排污单位的主体责任，信任排污单位提交的内容，这恰恰是负责任的表现。

形式审核，怎么确定核发的许可证合法合规？最清楚排污情况的，是排污单位自己。排污单位提供材料，核发部门对照规范，逐一审查核实。许可浓度有标准为依据，许可量有相关规范和算法，管理要求都有指南，几乎不存在自由裁量权。这正是制度设计的本意，规范明明白白，法律清清楚楚，核发重在核，对排污单位上报的证明材料认可，签字的承诺书也认可。

那么，形式审核，怎么审？审什么呢？

第一，审查申请材料的完整性和规范性。这一步，只看形式。只要是本行政机关职权范围的，依照《排污许可管理办法（试行）》需要取得排污许可证的，材料完

整和规范，就进入下一步。材料齐全即是完整，符合规定就算规范，完整和规范，就要受理。

第二，审核项目是否符合政策。按照应发尽发的要求，只要符合产业政策，都要发证。这一步，核重于审，核的内容包括三部分。首先看项目建设地，不能位于法律法规规定禁止建设区域内；其次看产业政策，不能是国家明令淘汰或者立即淘汰的落后生产工艺装备、落后产品的；最后看环保要求，必须依法取得建设项目环境影响评价文件审批意见，或者按照有关规定经地方人民政府依法处理、整顿规范并符合要求，对于新建、改建、扩建项目排污单位，如果通过等量或减量替代削减获得总量控制指标的，出让单位需要完成排污许可证变更。

第三，审核排污有关许可事项，是核发许可证的核心。这一步，审与核并重。审的是相关证明。只要有相关证明，都认可。这与自主申报和自我承诺，是一脉相承的。

一是审核确定许可排放浓度。不仅要确定许可浓度，还要审核排污单位是否有能力实现。浓度的确定，主要依据国家和地方污染物排放标准，除非排污单位承诺执行更加严格排放浓度的。审核达标能力，

需要环保部门现场亲自核验吗？不需要。只需要排污单位提供相关证明，证明其采用的污染防治设施或者措施，有能力达到许可排放浓度要求，环保部门就认可。

二是审核确定许可排放量。这一项的确定，参考数据较多。至少有三个数据，要从严选取。一是行业重点污染物允许排放量核算方法，这是排污许可证申请与核发技术规范规定的；二是环境质量改善的要求；三是已依法分解落实到排污单位的重点污染物总量控制指标。而对于2015年1月1日及以后取得环评审批意见的排污单位，还要加上环评文件和审批意见中有关总量的数据，相当于从四个数据中从严选取。对于地方环境质量限期达标规划、重污染天气应对措施等提出更严格要求的，也要在副本中作出规定。许可量确定之后，排污单位的重点污染物排放总量控制指标，需要据此作出调整。

三是审核自行监测方案。审核要求是，符合《自行监测技术指南》。

形式审核，审的是形式，核的是内容。形式承载内容，重在核，这不是走形式，是管理理念的转变，解放了核发部门，也强化了排污单位的自主性。

关键词之六：持证排污

无证排污和不按证排污，都属于违法行为，都要承担相应的法律责任

项目建设之后，点火之前，必须申领排污许可证

排污许可证，是企事业单位的守法文书，也为排污单位提供了明确稳定的管控预期。

无证排污和不按证排污，都属于违法行为，都要承担相应的法律责任。

有证和无证，界限很清楚。

所谓无证，主要包括这样几种情形：

1. 依法应当申请排污许可证，但未申请的；
2. 申请后，未取得排污许可证的；
3. 排污许可证有效期限届满后，未申请延续的；
4. 延续申请未经核发环保部门许可的；
5. 被依法撤销排污许可证的；
6. 法律法规规定的其他情形。

此外，新建、改建或扩建项目试生产期间排污，算不算无证排污？当然属于无证排污。

这是一个很大变化。过去的管理流程是，环评批复、项目建设、试生产、验收，然后正式申领排污许可证。现在的要求是，建设之后，点火之前，必须申领排污许可证。因为试生产环节也要排污，排污就必须持证。建设项目在这个环节没有申领许可证，建设单位不得出具项目验收合格的意见。

如果无证排污，县级以上环境保护主管部门将依据《大气污染防治法》《水污染防治法》的规定，责令改正或者责令限制生产、停产整治，并处十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的地方人民政府批准，责令停业、关闭。同时，按日连续处罚，甚至拘留，也都适用。

持证排污，守法有预期。

排污单位持证之后，就有了明确稳定的污染排放管控要求和预期——按照许可污染物种类、浓度、排放量、排放方式等排污，落实许可证上明确的环境管理要求。

那么，哪些情形算无证呢？主要是两大类情况。一是超标或者超总量排污的，二是通过逃避监管的方式排污的。

对于大气污染物，无证排污的方式包括，偷排、篡改或者伪造监测数据，以逃避现场检查为目的的临时停产，非紧急情况下开启应急排放通道，不正常运行大气污染防治设施等。

对于水污染物，无证排污的方式包括，利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞排污，私设暗管，篡改、伪造监测数据，不正常运行水污染防治设施等。

对于无证排污，处罚方式与无证排污基本一致，从最基本的罚款、责令改正，到按日连续处罚，再到责令限制生产、停产整治，直到责令停业关闭，甚至拘留，根据不同程度均可运用。

既然处罚基本一致，那是不是意味着有证无证都一样呢？当然不是。

无证单位，即使排污本身都没问题，没有超标、超总量，没有通过逃避监管的方式排污，也要受到处罚，处罚的是不领证，不按规矩办事。而持证的排污单位，只有违法排污，才会受罚。

在持有排污许可证期间，与许可证有关的一些重要事项发生变化，排污单位应该怎么办呢？比如，国家和地方污染物排放标准新修订了，依法分解落实的重点污染物排放总量控制指标发生变化了，地方政府依法制定的限期达标规划要实施了，地方政府新制定重污染天气应急预案了，等等。

遇到这些情况，排污单位是执行排污许可证，还是执行新标准、要求？答案是按照新的来。排污单位应当在规定时间内，向核发环保部门提出变更排污许可证的申请。每一种情况，都有相应的时限要求。

关键词之七：依证监管

依法监管，具体化为依证监管

排污许可证，既是企事业单位的守法文书，也是环保部门的执法依据

排污许可证，既是企事业单位的守法文书，也是环保部门的执法依据。依证监管，是对环保部门的履职规范，为环保部门划定了执法边界。

排污许可制度改革，给环境监管执法带来的变化，是多方面的，是非常深刻的。监管理念转变为信任在先，严惩失信行为，不再是保姆式监管和有罪推论；监管重点集中在排污许可证承载的各项内容；监管目标从企业进一步细化到排污口；监管方式更加信息化，更多地使用互联网、大数据手段。而这些变化都源于一个基础，排污许可证。依法监管，在这里具体化为依证监管。

在现阶段，依证监管需要处理好以下四个关系。

第一，有证与无证，重点查哪个？

无证排污和不按照许可证排污，都属于违法行为，环保部门都应该严肃查处。由于现阶段需要大力督促排污单位按时申领、积极申领，所以的执法重点，首先是打击无证排污。

第二，形式和内容，哪个更重要？

答案是都重要。环境保护部环境监察局副局长汪冬青表

示，要转变监管理念，以守法为基础开展执法，即执法过程中秉持无罪推定原则，首先相信排污单位是守法的。在此基础上，执法与以往相比，最大的变化就是，注重形式执法。

所谓形式执法，就是重点检查环境管理要求的各个环节是否落实。具体来说，就是对照许可事项，按照污染物实际排放量的计算原则，判定落实按证排污情况。实际排放量怎么算？按照排污许可证规定的排放口计算，计算方法有三种，优先顺序分别为自动监测、手工监测、产排污系数和物料衡算。执法手段主要包括执法监测、核查台账记录和自动监测数据等。监管重点是核实排污数据和执行报告的真实性，判定排放浓度和排放量是否符合许可证要求。必要时，还要开展执法监测。

“形式承载内容，只要这些形式能做细，做完整，排污单位的环境管理，基本就上路了。”汪冬青说，“查和不查肯定不一样，查本身就是一种威慑，就如财产申报制度一样，抽查的威慑力摆在那里。”

第三，按证和按标准，哪个在先？

从理论上说，不存在依证监管和依新标准或要求监管的矛盾。但是，如果标准有变化，排污单位没有如期申请变更排污许可证，怎么办呢？

环保部有关负责人给出的解决方案是，如果标准修订后加严了，而排污单位依然按照原排污许可证的许可浓度排污，可以按照超标排污进行处罚；重点污染物排放总量控制指标发生变化了，而排污单位不执行的，可以按照超总量进行处罚。可以这么理解，从法律效力上看，标准规范高于排污许可证。

第四，对哪些单位更应该关注？

环保部门的执法计划，要结合排污单位环境信用记录，确定执法监管重点和检查频次。对于有违规记录的，提高检查频次；对污染严重的产能过剩行业企业，加大执法频次和处罚力度，推动去产能工作。浙江省长兴市借鉴交通部门的驾照积分制度，设计了排污许可证年度积分制，制定了排污单位的违法违规排污行为扣分标准。企业一旦因为环境违规而扣完积分，环保部门将给予扣押许可证、停产整顿等惩罚。

关键词之八：自证守法

排污单位守法，首先要自证，自证了就要负责

自证清白，要保留的证据至少有三种，自行监测数据、台账记录和执行报告

自证守法，是环境管理理念的重大转变——制度设计的基础从执法转为守法。

环境保护部环境监察局原副局长汪冬青有个形象的比喻，过去的环境管理如猫捉老鼠，弊端显而易见，一是社会诚信淡化了，管理者和被管理者互不信任；二是所有责任都成了管理者的。排污许可制度改革，就是扭转这种局面，理顺环境管理的思路，即排污者要承担主体责任。

排污单位若想自证清白，要保留哪些证据呢？至少有三种：自行监测、台账记录和执行报告。

第一，自行监测。

对于自行监测，曾有过不同声音。过去，即使排污单位有自行监测数据，也未必全都规范可信，因为总有个别企业刻意造假。而环保部门的在线监测，由第三方用无线方式传输数据，数据一旦丢失，企业的清白得不到证明。由于种种非常拧巴的原因，导致监管与被监管之间往往互不信任。

现在，将自行监测作为排污单位自证守法的主要依据，是出于对排污者的信任。排污单位要对监测结果的真实性、准确性、完整性负责。这就倒逼排污者自

清家底，明白自己排了多少污染物。

排污单位从申请领证起，就要把自行监测当作一项重要工作来办。在申领排污许可证时，要编制自行监测方案；在实施时，要按自行监测方案执行；在执行报告中，要说明自行监测开展情况，并根据监测结果说明污染物实际排放情况及达标情况。

第二，台账记录。

从自证清白的角度来看，排污单位做好台账记录的积极性远高于监管部门。因为只有将主要生产设施运行情况，治污设施运行和管理信息，以及污染物排放情况记录清楚，特别是在设施发生异常情况时，详细记录原因和措施，才能有效规避监管部门的处罚风险。可以说，环境管理台账是排污单位自证达标、追溯超标或故障起始时间点的重要证据。

第三，执行报告。

如果说前两种证据，主要是留存、适时作证的话，那么，执行报告就是排污单位主动告知监管者，明示守法的主要途径。

报告可以分为两种形式，一是异常报告，二是定期执行报告。

异常报告是要告知环保部门

异常、突发或变更情况，包括故障报告、超标报告、突发环境事件应对报告、变更报告、停产整治报告等。

排污许可证执行报告，是定期提交的，分为三种，年报、季报和月报，目的是说明履行排污许可证要求的情况。

这三种制度都是排污许可制度新增的，除了规范排污单位，还涉及到三个方面。一是环保部，要做顶层设计，分行业制定排污单位自行监测指南，制定台账记录规范，制定执行报告编制技术规范。二是核发部门，要在许可证中明确排污单位开展自行监测、台账记录和执行报告编制和上报的要求。三是监管执法部门，可以采信排污单位自行监测结果，采信台账记录，采信执行报告，并据此判断达标情况；当然，也可以不采信。而对于排污单位未按许可证要求开展有关工作的，可以进行处罚。

落实这三项制度，需要投入人力物力精力。但这个负担不一定是苦的，相反对守法企业来说，绝对是甜的。企业如果做不过来，可以引进第三方，让专业的人干专业的事。

关键词之九：公开平台

一个全国排污许可证管理信息平台，使信息公开的渠道豁然大开

使数据互联互通，社会共治，企业守法，部门联动，社会监督，更加便利可行

全国排污许可证管理信息平台，是排污许可制度改革的一大亮点，平台的核心价值就是公开。平台的建立使环境管理的信息有了基本保障，使信息公开的落实有了明确路径，使数据互联互通有了得力载体。公开透明，社会共治，又迈出了坚实一步。企业守法，部门联动，社会监督，更加便利可行。

排污许可证的申请、受理、审核、发放、变更、延续、注销、撤销、遗失补办，工作流程电子化，信息全过程公开，都在全国排污许可证管理信息平台上操作和完成。

目前排污单位普遍关心的是三个主要步骤：申领、核发和监管。

首先是申领，排污单位申领分三步。第一步，填报，在统一平台上填报申请排污许可证的有关信息；第二步，公开信息，主要在统一平台上公开，即实行重点管理的排污单位，将填报的有关信息公开，具体包括承诺书、基本信息以及拟申请的许可事项；第三步，提交申请，在统一平台上提交的同时，向核发环保部门提交通过统一平台印制的书面申请材料，材料就包括申请前信息公开情况说明表。

之所以能够在统一平台上完成操作，前提是每个排污单位都有唯一编码。这个编码被称作排污许可证编码，是环保部在统一社会信用代码基础上作出的适当扩充，也将发展成排污单位在环境管理中的唯一代码。

进入核发阶段，依然完全依靠平台。平台不是个形式，也不是书面的附属，其记录的排污许可证相关电子信息，与排污许可证正本、副本，依法具有同等效力。环保部门作出准予许可决定的，向平台提交审核结果，获取全国统一的排污许可证编码，同时在平台上公告排污许可证正本以及副本中基本信息、许可事项及承诺书；不予许可的，书面告知排污单位的同时，也要在平台上公告。

第三阶段，也是核发之后的常态阶段，监管。对排污单位来说，其自行监测、执行报告需要在平台上填报、提交并公开。对环保部门而言，其监管执法信息也要在平台上记载，比如对企业持证排污、按证排污的执法检查结果，无证和违法排污的排污单位名单。排污许可监管中所形成的实际排放数据，也将作为环境统计、污

染源排放清单、环境税等各项固定污染源环境管理的数据来源。更让人期待的是，平台将与环保举报平台共享污染源信息，公众举报和社会监督有机结合。

不按规定使用统一平台开展信息公开的，将承担法律责任。排污单位未在规定时间内、未按照规定的方式、未公开应当公开的信息、公开的信息不真实的，环境保护主管部门可以责令其公开，依法处以罚款，并予以公告，还可以对违法企业处以三万元以下的罚款。环保部门未依法公开排污许可相关信息的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正，对直接负责的主管人员或者其他直接责任人员给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

全国排污许可证管理信息平台，让所有工作都有了载体。以往的信息公开，还需要寻找那样那样的平台，环境监管和企业守法，还需要双方各自探索各种各样的形式。现在不需要了，一个平台，全部搞定，对双方来说，无疑更加便捷。各地现有的排污许可证管理信息平台，将逐步接入全国平台，实现各级联网、数据集成、信息共享。

改革，要勇于直面麻烦

□ 本刊记者 曹俊

如果说，2017年是排污许可制度改革元年，那么，2018年一定是改革的加快推进之年。

按照环境保护部的安排部署，国家2018年将发布汽车制造等12个行业排污许可证申请与核发技术规范，完成石化等6个行业许可证核发。按照核发一个行业、清理一个行业、规范一个行业、达标排放一个行业的思路，开展固定清理整顿和钢铁、水泥等15个行业执法检查，对无证和不按证排污企业实施严厉处罚。

排污许可改革是一项巨大的系统工程，从一开始就是问题导向。关于排污许可制度改革的技术设计，是很科学的。包括规范、平台、指南等，都非常务实、智慧、简洁、易行。特别是先行先试行业反映的一些共性问题、典型问题，环保部在相关文件中迅速做出回应，其针对性和操作性之强、工作效率之高，赢得了广泛赞誉。

随着改革全面推进，核发的行业越来越多，一方面，路子越来越清楚，另一方面，难免又有新的问题显现。

既然是问题导向，就要有担当和信心，直面问题，解决问题。现阶段，由于改革刚刚展开，难

免有些不适应、不熟悉，感觉有些麻烦、复杂和小乱。但是，麻烦、复杂甚至小乱，都只是看上去的、表面的、暂时的，都不是排污许可制度本身的问题。工作完成、关系理顺之后，就会发现，原来是这样的清清爽爽，云淡风轻。

为什么申请过程有时觉得麻烦？因为家底不清，该做的事情过去没怎么做。

排污单位从申领开始，就要从头捋——主要生产设施，产品及产能，原辅材料，产排污环节，污染防治设施，环评审批意见，总量控制指标，排污权有偿使用和交易记录，自行监测点位、指标、频次、分析和采样方法等等，甚至连数据怎么记录，怎么整理，怎么存档，都有相应的规矩。

这些工作，看上去好像是新增的，其实本就是企业管理的题中应有之义。

排污者要自清家底，建立一套“环境会计”制度，清楚自己排放了什么，排放了多少，怎么排放的，如何控制排放。过去的注意力主要集中在应付检查，现在要自查流程工艺，自证守法，完善从过程到结果的环境守法完

整证据链条，自己的事情自己办。

正如环境保护部规划财务司副司长、排污许可办公室主任汪键所指出，排污许可证首次核发，既没对企业额外增加要求，也没加严或者放宽排放标准，其意义主要在规范。

企业在申领过程中搞清家底，是发现问题、及时解决问题的难得机会。千万不要觉得这个过程太麻烦，如果有问题没发现、不解决，那就早晚都是大麻烦。

为什么核发过程有时觉得有点麻烦？因为发证伴随着清理。

环保部门核发需要清底——排放口位置和数量，污染物排放种类，排放方式，排放去向，许可排放浓度，许可排放量，环境管理要求，等等。每个环节都需要开展大量工作，花费很多精力。更重要的是，有时不仅仅是花时间和精力就行，还得面对很多难办的事，一一找到解决方案。

如果说，这个过程感觉比较麻烦，根本原因就是有些地方底数不清。辖区内到底有多少排污企业，政府部门掌握的情况未必完全准确。企业的排放到底什么情况，企业自己也不一定很清楚。

排污许可证首次核发，既没对企业额外增加要求，也没加严或者放宽排放标准，其意义主要在规范。对于长期存在部分企业游离于环境监管之外的现象，就是要通过这次清理整顿和排污许可证发放，彻底解决历史遗留问题。

正因为底数不清，发证必然伴随着一次清理过程。如果现在嫌麻烦，不清理，将来更麻烦。

核发的同时要清理，清理首先要摸清企业底数，同时还要清理因违法而发不了证的企业，找到解决方案。只要纳入管理名录的企业，应发尽发，不留死角，决不允许游离在排污许可体系之外。

环境保护部副部长赵英民指出，在制度完善过程中，肯定还会有这样那样的问题，需要抱以更多的耐心和宽容。对于长期存在部分企业游离于环境监管之外的现象，就是要通过这次清理整顿和排污许可证发放，彻底解决历史遗留问题。做好这件“长期想解决而未解决”的事情，要有决心、信心和担当。

为什么有时有点小乱？因为要还历史欠账。

在核发过程中，出现了一些反映比较集中的问题，比如环评未批先建项目，重大变动导致批建不符，治污设施不可能满足达标要求的“批而不验”，等等。特别是未批先建的民生工程和

环保项目，怎么办？不发，不现实。发，没有合适的入口。按照有关规定，可以发证，同时提出整改要求。可是，如果这些公益性项目整改完不成，又该怎么办呢？

这些问题其实一直存在，只是在排污许可证核发时集中表现出来了，必须找到解决方案。那些浮出水面的小混乱，都是历史欠账。欠账并非因排污许可制度而产生，却可以通过排污许可制度改革来清还。

为什么有时觉得有点手忙脚乱？因为一下子还不熟练。

把环境管理的系统化、科学化、法治化、精细化、信息化的“五化”要求，凝练为“一证式”管理，是一场化繁为简的重要改革。


实现化繁为简，需要具备相应的能力和技术准备。

每个行业都有相应的规范，包括申请与核发技术规范，排放标准，可行技术指南，自行监测指南等等，这些文件加起来，至少上百页，企业必须搞清楚。

而环保部门需要吃透的文件，是企业的几十倍，加起来可能上

万页。真正掌握相关法律、法规、文件、规范、标准等，是政府工作人员和企业管理者适应现代环境管理的基本素质。具备了这种素质，才能把复杂问题简单化。否则，可能越想越复杂。

排污许可管理，有全国统一的平台——全国排污许可证管理信息平台。网上申报，企业统一编码，电子化录入；排放口统一编号，电子地图上精准定位；信息公开，公众有意见，可以直接反馈；许可证存档，排放信息、许可排放量，一目了然；监督执法信息，也能看得见。排污许可证申领、核发、监管执法等工作流程及信息，统一纳入平台，公开透明信息化管理。这对信息化基础较差的企业来说，是很大挑战，有些基层环保部门，也需要时间来适应。

全国一本账、企业一张证。在点餐、打车早已电子化，大数据无处不在的互联网+时代，排污许可制度实现信息化，无疑是顺应潮流的选择。至于电子操作，则是先难后易。习惯了电子化之后，恐怕会觉得非电子化才复杂。

改革，要处理好六个关系

□ 本刊记者 祁巧玲

排污许可制度改革的重使命，就是要整合衔接相关环境管理制度，成为固定污染源环境管理的核心制度。

关于排污许可的改革方案指出，作为固定污染源环境管理的核心制度，排污许可制度将衔接环评制度，融合总量控制制度，为环境保护税、环境统计、排污权交易等工作提供统一的污染排放数据，最终建立起精简高效、衔接顺畅的固定源环境管理制度体系。

事实上，与排污许可相关的几项制度，也大多处在改革阶段，除了自身的改革任务，也都面临制度之间的衔接问题。排污许可作

为核心制度，在这场 1+n 的改革里，必须首先落实了理顺了，才能搭起精简高效的环境管理制度体系的框架。

如何理顺排污许可与各项制度的关系？改革与改革的碰撞又会产生怎样的效应？

有些思路已经清晰，有些还需探索；有些因为事权在一个部门，衔接起来有天然的优势，有些还须与其他不同部门及地方政府协调，改革之路任重道远。

我们梳理了排污许可制度与其他六项环境管理制度的关系，未必准确全面，与读者共同探讨。

1. 与总量控制制度的关系

已有的总量控制指标，要作为确定许可排放量的一个依据

排污许可证载明的许可排放量，即为企业污染物排放的总量指标

2. 与环评制度的关系

环境影响评价，是申请排污许可证的前提，环评文件的主要要求，要纳入排污许可证排污许可证执行情况，是建设项目验收和环境影响后评价的重要依据

3. 与环境保护税、环境统计、排污权交易的关系

重点在数据共享

排污许可管理形成的企业实际排放量，就是共享的污染排放数据

4. 与环境风险管理的关系

环境风险防范关口前移，环境风险排查评估是防止超许可排污的重要手段
特殊时期的污染物排放管控要求，纳入排污许可证

1. 与总量控制制度的关系

已有的总量控制指标，要作为确定许可排放量的一个依据

排污许可证载明的许可排放量，即为企业污染物排放的总量指标

与总量控制制度的衔接，须协调政府目标责任、环保部门行政管理责任、企事业单位利益等的关系，达到环境、经济、技术的统一可行，建立固定污染源与环境目标的响应关系。某种程度上，排污许可对环境质量改善的影响，主要看这组关系处理得如何。

总量控制制度实施多年来，对减少污染排放，调整产业结构起到了积极作用，在落实政府环保主体责任方面成效显著。然而，以行政区域为单元分解排放总量指标、核算考核总量减排，涉及排污单位的范围比较小，排污总量基数不清，也缺乏相应监控，对推进排污单位主动减少污染排放的作用有限。

目前，总量控制制度与排污许可制度融合的思路已经成熟，排污许可将作为落实排污单位总量控制的重要手段，协同改革总量控制制度。

排污许可制度如何落实总量指标？

排污许可改革，将有望改变从上往下分解总量指标的行政区域总量控制制度，建立由下向上的企事业单位总量控制制度，让总量控制的责任回归到企事业单位

位，从而落实企业对其排放行为负责、政府对其辖区环境质量负责的管理模式。

《排污许可管理办法(试行)》明确，企业的许可排放量就是其总量控制指标，在法律层面解决了企事业单位污染物排放总量控制的法律责任问题。排污许可证载明的许可排放量，即为企业污染物排放的总量指标。

一个区域内所有排污单位许可排放量之和，就是这一区域固定源的总量控制指标。

企业的许可排放量如何确定？

环保部门按照行业技术规范规定的重点污染物允许排放量核算方法，以及环境质量改善的要求，确定排污单位的许可排放量。

对于在《排污许可管理办法(试行)》实施前，已有重点污染物排放总量控制指标分解落实的排污单位，按照行业重点污染物允许排放量核算方法、环境质量改善要求，以及重点污染物排放总量控制指标，从严确定其许可排放量。

对于2015年1月1日及以后取得环评审批意见的排污单位，环评确定的排放量严于上述两种情况的，应当根据环评的要求来。

地方政府制定的环境质量限

期达标规划、重污染天气应对措施中，对企事业单位有更严格控制要求的，应当在排污许可证中予以明确，企业依证排污。

一句话，许可排放量的确定原则，就是从严。

总量控制与浓度控制，取舍还是协同？

以前，对排污单位排污管控主要通过排放浓度管控，也就检查是否达标排放。改革后，对排污单位排污的管控，既要看到排放标准，也要看到总量控制指标，超标和超总量都会受到处罚。

排放浓度与排放总量“双管控”，是现阶段推进污染物排放精细化管控的必然选择。特别是针对重污染天气、环境质量不达标地区，可以通过提高排放标准、依法确定更加严格的许可排放量，让制度设计与环境质量改善密切挂钩。

通过排污许可来实行总量控制，将逐步扩大承担总量控制任务的企业和行业范围。总量控制逐步统一到固定污染源，可以推动建立固定污染源与环境目标的响应关系。

下一步，还须建立以排污许可为基础的总量控制监管，改革总量核算考核办法，总量减排考核服从环境质量考核，实现固定污染源与环境管理目标有机响应。

2. 与环评制度的关系

环境影响评价，是申请排污许可证的前提，环评文件的主要要求，要纳入排污许可证
排污许可证执行情况，是建设项目验收和环境影响后评价的重要依据

环境影响评价是建设项目的环境准入门槛，排污许可制是企业事业单位生产运营期排污的法律依据，两者都是我国污染源管理的重要制度。环评管准入，许可管排污，衔接好了，便可以实现从污染预防到排放控制、污染治理的全过程监管。

这一组制度的衔接有天然优势，事权同属环保部门，且都在改革阶段。目前，环保部对两者的衔接也已有细化的设计。2017年11月，环保部印发《关于做好环境影响评价制度与排污许可制衔接相关工作的通知》，对各种情况下环评制度与排污许可制度的衔接作了具体安排。

环评审批与排污许可证申领是什么关系？

环境影响评价，是申请排污许可证的前提和重要依据。申领排污许可证时，须提交建设项目环境影响评价文件审批文号，或者按照有关规定，经地方人民政府依法处理、整顿规范并符合要求的相关证明材料。

分期建设的项目，环境影响报告书（表）以及审批文件应当列明分期建设内容及与污染物排放相关的主要内容，建设单位据此分期申请排污许可证。

对那些存在环评历史遗留问题的，《排污许可管理办法（试行）》作了安排，排污单位如果承诺在最长不超过一年的时间内做出改正并提交改正方案，地方环保部门可以核发排污许可证。这一规定不但有利于实现排污许可的全覆盖，也有利于清理环评历史遗留问题。

二者对管理对象的分类，是否一致？

《建设项目环境影响评价分类管理名录》与《固定污染源排污许可分类管理名录》衔接，按照建设项目对环境的影响程度、污染物产生量和排放量，实行统一分类管理。

可能造成重大环境影响、应当编制环境影响报告书的，原则上实行排污许可重点管理；可能造成轻度环境影响、应当编制环境影响报告表的，原则上实行排污许可简化管理。

许可内容如何体现环评要求？

环保部门结合排污许可证申请与核发技术规范，对建设项目环境影响报告书（表）进行审查，严格核定排放口数量、位置以及每个排放口的污染物种类、允许排放浓度和允许排放量、排放方式、排放去向、自行监测计划等

与污染物排放相关的主要内容。

2015年1月1日及以后取得建设项目环境影响评价审批意见的排污单位，环境影响评价文件及审批意见中与污染物排放相关的主要内容，应当纳入排污许可证。排污许可证核发部门按照污染物排放标准、总量控制要求、环境影响报告书（表）以及审批文件，从严确定其许可排放量。

排污许可证的执行情况，对项目验收和后评价有什么影响？

排污许可证执行情况，是环境影响后评价的重要依据。排污许可证执行报告、台账记录以及自行监测执行情况等，将作为开展建设项目环境影响后评价的重要依据。

无证排污或不按证排污的，建设单位不得出具项目验收合格的意见。

改扩建项目的环境影响评价，排污许可证执行情况将作为现有工程回顾评价的主要依据，在申请环境影响报告书（表）时，须提交相关排污许可证执行报告。

为了推动排污许可制度和环评制度改革，环保部将完善建设项目环评审批信息申报系统，并与全国排污许可证管理信息平台充分衔接。

3. 与环境保护税、环境统计、排污权交易的关系

重点在数据共享

排污许可管理形成的企业实际排放量，就是共享的污染排放数据

缺乏统一、权威的环境数据一直是我国环境管理的短板。《控制污染物排放许可制实施方案》明确，排污许可制度将为环境保护税、环境统计、排污权交易等工作提供统一的污染排放数据，这个数据就是排污许可管理形成的实际排放量。

实际排放量如何确定？

确定实际排放量的基本原则是，企业自行核算为主、环保部门监管执法为准、公众社会监督为补充。

企业自行核算为主：环保部门制定发布实际排放量核算技术规范，既指导企业自主核算实际排放量，又规范环保部门校核实际排放量，同时也可为社会公众监督提供参考。实际排放量核定方法采用的优先顺序，依次是在线监测法、手工监测法、物料衡算及排放因子法。对于应当安装而未安装在线监测设备的污染源及污染因子，以及数据缺失的情形，在实际排放量核算技术规范中，制定惩罚性的核算方法，鼓励企业按规定安装和维护在线监测设备。企业在线监测数据可以作为环保部门监管执法的依据。

环境保护部正在按行业制定排污单位自行监测指南，规范排污单位自行监测点位、频次、因子、方法、信息记录等要求。企业根据许可证要求，按期核算实际排放量，并定期申报、公开。

环保部门监管执法为准：采用同一计算方法，当监督性监测核算的实际排放量与符合要求的企业在线监测、手工监测等核算的实际排放量不一致时，相应时段实际排放量以监督性监测为准。

公众社会监督为补充：环保部制定的实际排放量核算技术规范，以及排污单位实际排放量信息向社会公开，公众可以对认为存在问题的提出质疑，进行举报或向有关部门提供调查线索。

排污许可形成的数据，能否作为环境保护税的依据？

通过数据共享，排污许可管理形成的企业实际排放量，将作为环境保护税征收的主要依据。环保部与税务总局对数据共享已经达成一致意见。

根据有关文件规定，环保部门应当向税务机关交送环境保护监督管理中获取的信息，包括排

污单位信息、污染物排放口、排放污染物种类、污染物排放数据等。税务机关应当依据环保部门交送的排污单位信息进行纳税人识别；纳税人持有排污许可证的，其污染物排放口按照排污许可证载明的污染物排放口确定。

纳税人申报的污染物排放数据与环保部门交送的数据不一致的，按照环保部门交送的数据计税。

排污许可制度关于自行监测、自证守法的设计，能起到引导企业诚信申报、诚信纳税的作用；而环境保护税对应税大气和水污染物主动减排的税收减免设计，也会激励企业主动防治和减排，客观上助力于排污许可制度“按证排污”的落实。

排污许可管理依据的《固定污染源排污许可分类管理名录》是一个动态更新名录，现在被纳入的管理对象只有《大气污染防治法》《水污染防治法》中规定的排放大气和水污染物的企业。而环境保护税的征收对象包括产生大气污染物、水污染物、固体废物和噪声的企业。所以，现阶段的数据共享主要在排放大气污染物、水污染物的企业。随着法

律法规最新要求和环境管理需要的变化,《固定污染源排污许可分类管理名录》会进行动态更新,届时与环保税数据共享的范围会进一步扩大。

排污许可管理数据,可以为排污权交易提供多大空间?

排污权是政府给予企业对环境容量资源或者是污染物排放总量指标的使用权,以排污许可证的形式予以确认。我国的排污权有偿使用与交易早已开始试点,主要是企业从政府获取环境容量指标。目前,排污权有偿使用及交易与总量控制政策的关联并不明显,只是作为一种辅助性的污染物减排手段存在。

排污许可制度改革后,总量控制落实在排污许可证上,这样,以排污许可证为凭证的排污权有偿使用及交易,便与总量控制制度衔接了起来,成为排污许可制度落实总量减排的市场手段。企事业单位在履行法定义务的基础上,通过淘汰落后和过剩产能、清洁生产、污染治理、技术改造升级等产生的污染物排放削减量,以排污许可证为依据,可按规定在市场交易,以激励排污单位主动减排。

排污许可证是排污权的确认凭证,但不能简单地以许可排放

量和实际排放量的差值作为可交易的量。排污单位通过技术进步、深度治理,实际减少的单位产品排放量,才可以按规定在市场交易出售。此外,实施排污权交易还应充分考虑环境质量改善的需求,要确保排污权交易不会导致环境质量恶化。在环境容量小的地区,对排污许可证所规定的排污单位许可排放量有更严格的要求,所以有偿使用的标准也就更高,可交易的空间也就更小。

排污许可证是排污交易的管理载体,企业进行排污权交易的量、来源和去向均应在许可证中载明,环保部门将按排污权交易后的排放量进行监管执法。

落实排污许可,将为环境统计提供什么样的数据?

环境统计数据应该客观反应环境状况及环境保护工作情况,为环境决策、规划和管理提供科学依据,是环境管理的基础工作。随着环境管理精细化程度的提高,环境统计的作用也越来越明显。

虽然同出环保部门,但有些地区的环境统计数据与排污收费等其他环境数据存在不一致,甚至差异很大。缺乏统一、权威的环境数据,给环境管理造成极大困扰。以总量控制为例,如果没

有相对真实的环境统计数据做基础,造成环境污染底数和环境容量基数不清,就难以保证目标削减科学准确。

环境统计虽然有《环境统计管理办法》作为法律支撑,但缺乏处罚依据,也没有形成有效监督。同样是以企业自报为主获取污染物排放数据,排污许可通过自行监测等制度设计和数据不等的法律责任,为数据的相对真实提供了保障。

排污许可制度的落实,加上相关法律制度保障,会使固定污染源污染物排放数据真实、及时,这将成为环境统计等环境制度的统一基础数据。同时,环境统计也是许可证执行的结果,每年地方的环境统计结果可以作为核查许可证制度执行状况的依据。

全国排污许可证管理信息平台已建成并在逐步完善,通过实行全国统一的排污许可证编码,统一收集、存储、管理排污许可证信息,实现各级联网、数据集成、信息共享,形成的固定源污染物排放数据,将作为环境保护税、环境统计、排污权交易等各项环境管理制度的统一数据来源,为固定污染源协同管理和精细化管理奠定基础。

4. 与环境风险管理的关系

环境风险防范关口前移，环境风险排查评估是防止超许可排污的重要手段

特殊时期的污染物排放管控要求，纳入排污许可证

环境风险管理，如何与排污许可制度的落实同步？

排污许可制度的落实，会让工业污染环境风险的防范关口前移，有效提高风险防范效果。

从排污单位的角度，在排污许可申报阶段，也就是实际生产发生前，需要摸清自家的底数，开展环境风险排查与评估，以防范承诺失信风险发生；同时还要完善污染防治和风险防控措施，防止申领不过或者领证后的其他违法行为发生。在排污许可证实施阶段，企业应当每年开展一次环境风险排查评估，以防止超许可排污行为发生。

从环保部门的角度，一是督促企业按要求自行开展环境风险排查评估，确保关口前移，把风险消灭在事前；二是严格依法核发和监管排污许可证，对违规发证承担法律责任，对不按证排污行为依法严惩，让排污可能引发的环境风险尽可能的在有效监管之下。

环境风险排查评估虽然不是排污许可证申领的规定动作，但却是排污单位摸清家底、诚信申报、保证承诺、防范违法的重要

手段，在评估的基础上完善防控措施，能有效防范环境风险和超许可排放情况发生。

特殊时期应急措施，如何与排污许可衔接？

目前，重污染天气，依然是我国防治形势最严峻的环境风险，亟须建立精细化管控机制。

《大气污染防治法》明确提出，国家层面要建立重污染天气监测预警体系，地方政府应当依据重污染天气的预警等级，根据应急需要，采取包括责令有关企业停产或者限产的应急措施。

在排污许可的制度设计中，要求将地方依法依规制定的重污染天气应急预案、环境质量限期达标规划等文件中，对辖区内企业污染物排放的具体要求纳入企业的排污许可证中，以法律文书的形式，明确特殊时期和环境质量不达标地区的企业应当承担的减排义务。排污许可证成为落实重污染天气应急措施的重要法律手段。


这里说的特殊时期的情况主要有：设区的市级以上人民政府和可能发生重污染天气的县级人民政府，依法制定的重污染天气应急预案；国家或所在地区人民

政府依规制定的冬防措施、重大活动保障措施；地方限期达标规划或有关水污染防治应急预案对枯水期等特殊时期污染物排放的控制要求等。

在许可证有效期内，国家或企业所在地方政府发布新的特殊时段要求的，企业应当申请排污许可证变更，按照新的要求进行排放。

如何通过排污许可，实现环境风险精细化管控？

精细化管控已经成为当前环境风险管理的迫切要求，排污许可制度改革提供了很好的契机。

如何利用排污许可实现环境风险精细化管控？在各地制定的各级别预警减排力度下，再分解细化至具体行业、具体大气污染源，首先把工艺水平落后、污染治理水平低、环境违法行为多发、未按期完成治污任务、超排放标准或超总量控制排放的大气污染源纳入应急减排范围。将以上设计纳入到固定污染源的排污许可证中，落实“一厂一策”，并严格依证监管，对不依证排污严格依法处罚，精细、科学、依法地应对大气环境风险。

改革，要抓住三个执法重点

□ 本刊记者 祁巧玲

环评管准入，许可管排污，执法管落实，是固定污染源协同管理的主线。今年的工作重点是清理整顿，也就是执法。为了加快推进排污许可制落实，现阶段要抓住三个执法重点。

1. 有证和无证要有区别

对固定污染源的全覆盖，是排污许可改革的内在要求，也是现阶段环保部门落实排污许可制度的重点。

如何实现全覆盖？《控制污染物排放许可制实施方案》明确，按行业分步实现对固定污染源的全覆盖，2020年全国基本完成核发。之后环保部发布了《固定污染源排污许可分类管理名录（2017年版）》，对82个行业和通用工序的许可证核发时限作了明确部署。要实现全覆盖，就要严格按照有关部署，对名录内的所有排污单位在规定时限内应发尽发。

排污许可证作为一项行政许可，只能是排污单位主动申请，政府依申请和承诺作出许可，这个先后顺序不能颠倒。要实现全覆盖，首先需要应核发的所有排污单位在规定时限内主动申请。然而，从目前已经核发的几个行业的情况看，很多违规企业和项目不符合许可证核发的资格，大多选择继续无证排污，即便有主动申请的，地方环保部门也不能轻易核发。

《排污许可管理办法（试行）》，为这些问题设计了出口，对没有通过环评审批等违规情况的企业和项目专门作了发放规定：排污单位如果承诺在最长不超过一年的时间内做出改正并提交改正方案，地方环保部门可以向其核发许可证。这一规定给违规企业提供了合法持证排污的机会，同时也需要企业承担相应的改正和罚款的成本。

政策的有效落实除了依靠科学的制度设计，还需要执行者的有胆有识。环境保护部原环境监察局副局长汪冬青提出，环保部门现阶段的执法重点首先是，抓有证和没证的区别，严厉打击无证排污，避免让有证的吃亏，无证的继续钻空子，以执法促落实。

具体说来，就是要集中力量对造纸、水泥等十几个行业中已经过了核发时限却还在无证排污的企业，依法严惩重罚，让企业的无证排污成本远远高于改正成本，刺激更多违规企业和项目主动改正，主动申领许可证。

现有法律法规中，有充足的

执法依据，来支持对无证排污的严惩重罚。

《排污许可管理办法（试行）》有明确处罚规定：依法应当申请排污许可证但未申请的排污单位，依据《大气污染防治法》《水污染防治法》的规定，责令改正或者责令限制生产、停产整治，并处十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

《环境保护法》也有明确处罚规定：对未取得排污许可证排放污染物，被责令停止排污，拒不执行的单位，可将案件移送公安机关，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处十日以上十五日以下拘留；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留。

执法单位还应当充分运用《环境保护法》按日连续处罚的规定，让企业不堪无证排污之重负。

对无证排污的重点执法，不但有利于清理已核发行业，也会对接下来须核发的其他行业起到促进作用，让之后的核发工作更顺利。

2. 建立以守法为基础的执法理念

只有主体责任落实了，排污许可制度才算真正落实。

有人比喻说，过去的环境执法好像猫捉老鼠的关系，环保部门责任被无限放大，排污单位被动消极，主体责任不落实、问责错位等问题普遍存在。环境保护部原环境监察局副局长汪冬青认为，问题的根本在于，我们的执法和管理制度的设计，是以假设监管对象故意违法为基础的。

排污许可制度的落实，是改变这一局面的契机。汪冬青提出，许可制度本质上要求我们转变环境管理和执法理念，首先相信企业是守法的，在此基础上开展监管执法，建立以信任为基础的契约关系，将对立转化为合力，共同承担改善环境的责任。

如果没有深刻领会排污许可制度的理念转变，依然沿着“有罪推定”的老思路，就可能将工作重心放在许可证填报信息的收集、现场勘验上，模糊了排污许可证本应该传达给排污单位的理念和要求，直接影响了排污单位对申请持有排污许可证需要承担的责任和义务的理解。

落实主体责任是排污许可制度改革应有之义。《排污许可管理办法（试行）》细化了排污单位的法律责任，在申请核发阶段，排污单位自行申报，并且应

当承诺申请材料是完整、真实和合法的；环保部门只须对材料的完整性、规范性进行审查。在证后监管中，排污单位自行监测，对提交的台账记录、监测数据和执行报告的真实性、完整性负责，承诺按证排污，并依法依规进行信息公开；环保部门则根据排污单位信用记录，制定执法重点和检查频次，对排污单位的排污许可证执行情况进行检查。

制度非常明确，排污单位既是排污的主体、申领的主体，也是监管的主体、责任的主体。这不仅需要环保部门转变思路，也需要在排污许可制度推进的各个环节进行引导，让企业同样转变思路，强化主体意识，从被动管理转为主动自我监管，承诺守法并自证守法。

落实企业主体责任也需要环保部门的作为。环保部门要对主动守法基础上的执法抓对重点，根据排污单位的信用记录，制定执法重点和检查频次，一旦发现企业有违反承诺和许可证事项的行为，则从重处罚。同时要将企业的违法违规情况公布在全国排污许可证管理信息平台上，对信用记录不良的企业提高检查频次，加重执法力度。

对不履行自行监测义务的，《排污许可管理办法（试行）》

有明确的处罚规定，未按规定自行监测的，未按规定安装自动监测设备的，未按规定安装自动监测设备的，未与环保部门监控设备联网的，未保证监测设备正常运行的，依法责令改正，处二万元以上二十万元以下的罚款；拒不改正的，依法责令停产整治。

对不按证排污的，《排污许可管理办法（试行）》明确，超标排放或者超总量控制指标排放的，篡改或者伪造监测数据的、以各种手段逃避监测和现场检查的，依法责令改正或者责令限制生产、停产整治，并处十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

还有一种情况是，历史遗留的违规企业和项目，承诺改正并领取了排污许可证的，在最长不超过一年的改正期后，仍不符合许可条件的，依法提出建议，报有批准权的人民政府批准责令停业、关闭，并注销排污许可证。

从重处罚的目的当然不是让企业关门和吊销许可证，而是让企业为违背承诺的行为付出高昂代价，并形成威慑，强化落实主体责任，建立“企业承诺守法+违法从重处罚”的监管执法模式，逐步实现排污许可证的有效监管、高效监管。

3. 注重对形式的监管执法

排污许可制度能否落实，关键看能否实现有效监管。

在开展了几个行业的许可证核发工作后，很多地方环保部门反映，执法人员不足、行业知识欠缺等问题越发明显。环境保护部原环境监察局副局长汪冬青认为，如果延续传统执法的思路和方法，既查不尽，也查不明白，会让基层执法之路越走越窄，甚至会导致更多人因执法不到位而被问责追责。

汪冬青提出，环保部门需要转变思路和策略，在信任企业主动守法的基础上，注重对形式的监管执法，通过形式和环节推动制度落实。

汪冬青认为，排污许可制度的实施形式，包括自行监测、台账记录、执行报告、信息公开，本身就承载了排污许可制度的精神，这几个关键环节抓住了，制度也就基本上轨道了。

在核发阶段，主要对申请材料的完整性、规范性进行形式审查，不增加不必要的执法。

现阶段的证后监管，重点检查排污许可证规定的许可事项的实施情况。首先要注重对形式的检查，包括是否按规定自行监测，是否保存监测数据，是否建立台账，是否按规定提交执行报告、信息是否公开等。然后再以企业


自行监测结果为主要依据，核查台账记录和执行报告。这样，监管的核心就基本抓住了。

在火电、造纸行业的核发工作基本完成后，环保部组织开展了对这两个行业的执法检查工作，部署了三项任务：打击无证排污，检查是否自行监测，依据自行监测数据检查排放浓度是否达标。地方环保部门应当充分领会这种部署的智慧和精神。

注重对形式的监管执法，也符合强化企业主体责任的精神，给企业主动守法、自我管理、主动改正的空间。《排污许可管理办法（试行）》规定，发生超标排放，如果排污单位及时报告环保部门，且主动采取措施消除或者减轻危害，并在台账和执行报告中进行记录，应当从轻处罚。

注重对形式的监管执法，绝

不等于流于形式，而是要在系统、规范的监管框架下，进行高效的监管执法。德国的做法是，政府制定了简明扼要又清晰的操作规范，执法人员只需要照章办事，不需要深刻理解行业的复杂技术知识就可以操作，也没有模糊地带或者很大的自由裁量空间。最关键的工具是检查单和执行计划，检查之后也有统一规范的检查报告。这种设计让监管执法更规范、高效。

建立系统、规范、高效的监管体系，有赖于法律法规的完善，有赖于制度的精细化设计，有赖于信息化的建设，还有赖于公众参与，确非一日之功。现阶段的任务是，抓住执法重点，以执法促落实，逐步营造排污者如实申报、监管者阳光执法、社会共同监督的环境治理氛围，为改善环境质量奠定基础。

废气主要排放口

企业名称: 河北华电石家庄鹿华热电有限公司

排放口编号: DA002

污染物种类: 氨、氮氧化物、二氧化硫、汞及其化合物、林格曼黑度、烟尘

治理设施: 脱硝系统、脱硫系统、除尘系统



河北省环保厅监制
2017年9月

排污许可规制与技术体系概况



1 法律法规

环境保护法

第四十五条 国家依照法律规定实行排污许可管理制度。

实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物；未取得排污许可证的，不得排放污染物。



大气污染防治法

第十九条 排放工业废气或者本法第七十八条规定名录中所列有毒有害大气污染物的企事业单位、集中供热设施的燃煤热源生产运营单位以及其他依法实行排污许可管理的单位，应当取得排污许可证。排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。



水污染防治法

第二十条 国家实行排污许可制度。

直接或者间接向水体排放工业废水和医疗污水以及其他按照规定应当取得排污许可证方可排放的废水、污水的企业事业单位，应当取得排污许可证；城镇污水集中处理设施的运营单位，也应当取得排污许可证。排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。



禁止企业事业单位无排污许可证或者违反排污许可证的规定向水体排放前款规定的废水、污水。

A1 排污许可管理条例（制定中）—— 各项规范性文件制定的依据

2 规范性文件

A2 排污许可管理办法（试行）—— 核发工作的主要规范性文件 A3 固定污染源排污许可分类管理名录（2017版）

3 技术规范与指南

B1 行业排污许可证申请与核发技术规范

B2 行业污染源源强核算技术指南

B3 行业污染防治最佳可行技术指南

B4 行业排污单位自行监测技术指南



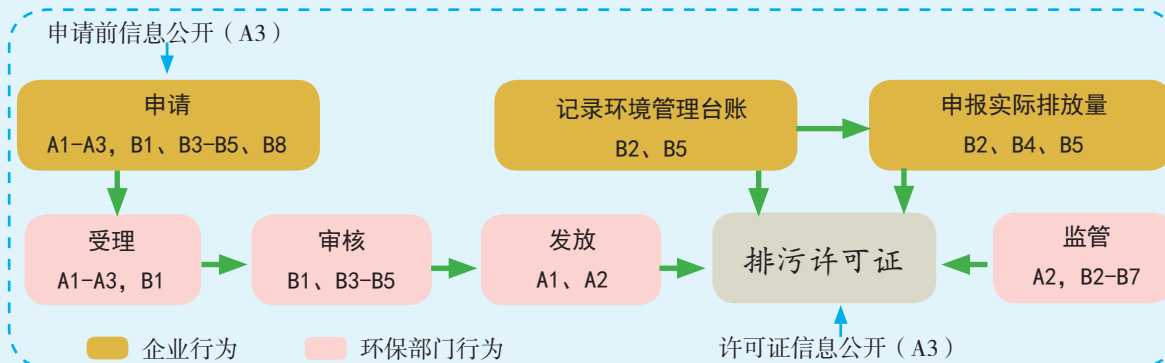
B5 环境管理台账及排污许可证执行报告技术规范

B6 环境执法指南和环境守法守则

B7 污染物排放标准制修订及达标判定方法

B8 固定污染源编码和许可证编码标准

4 排污许可证申请与核发流程示意图



内容指导：邹世英 设计制作：唐永杰

如何摸清底数，实现全面覆盖？

地方政府组织多部门排查核实情况

□ 辽宁省大连市环境保护局局长 张海冰

大连市环保局高度重视排污许可制改革工作，将其作为新的生态环境治理体系的重要组成部分，努力尽快将排污许可制建设成为固定污染源环境管理的核心制度。

制定计划，明确责任分工。

2017年上半年，《大连市环保局制定并实施了控制污染物排放许可制实施方案》，明确工作目标和责任分工，按行业分步实现对固定污染源的全覆盖。6月底前完成了火电、造纸行业排污许可证核发，年底前完成了水十条和气十条涉及的重点行业及产能过剩行业排污许可证核发。

落实局内部责任部门，明确综合处牵头负责排污许可制实施，审批办负责组织排污许可证核发，监察支队负责组织证后监管。

加大宣传力度，2017年上半年，大连市发布了火电和造纸行业排污许可证申领公告；下半年又率先在全省对社会发布了相关行业排污许可证申领公告。

夯实基础，排查掌握底数。

多年来，固定污染源底数不清一直是严重制约我们环境管理水平提高的重要因素。在核发排污许可证工作中，我们特别注重摸清底数。在核发阶段，根据环

保部《固定污染源排污许可分类管理名录（2017版）》，组织县区环保部门排查应纳入许可管理的污染源。

为确保排污许可制全面覆盖，市环保局发函各属地政府，由属地政府组织乡镇街道、市场监管和环境保护等部门排查核实污染源情况，为后续排污许可证核发及整个排污许可制落地打好基础。

重视核发，实现应发尽发。

发证初始，我们遇到了部分企业涉及批建不符等情况而发证困难的问题。鉴于目前的排污许可证并无发证期限或临时排污许可证的规定，对此类企业的许可证申请核发工作面临很大困难。由于历史原因，此类企业事实存在，且不在少数，如因环评手续原因未能按时持证，基层政府和环保部门将承受较大压力，也将影响整个排污许可制改革工作。

为此，我们在认真研究相关文件的基础上，勇于担当，对涉批建不符，但专家会评估未被界定为重大变动的项目，按照实际情况核发排污许可证。

加大投入，优化营商环境。

制定排污许可证核发基本流程，将专家评估作为重点排污单位申领的必要环节。专家评估费

用由市财力负责，并由评估中心牵头组织专家对全市重点管理的排污单位申请材料进行审核。

开展排污许可证核发培训工作，聘请环保部和辽宁省环保厅有关专家分别对环保系统、有关专家、相关企业等进行集中培训。

优化营商环境，大幅压缩审批时限。目前，大连市排污许可证核发时限控制要求为12个工作日，仅为规定时限的40%，大大提高了工作效率，为申领企业节省了时间。

为了更好地开展排污许可工作，结合我局的实践，有以下几点建议：一是建议上级部门进一步加大培训广度和深度，出台操作性强的各行业审核要点。二是考虑到排污许可证核发时间紧、任务重，建议在环保督察等工作中，适度提高许可证审批工作的“容错度”。三是鉴于排污许可证对固定污染源管理的核心作用，建议上级环保部门做好自上而下的职责分工指导，由固定污染源管理部门牵头负责此项工作更为合适。四是建议上级环保部门指导下级环保部门在职能下放的同时，进一步实现机构和人员下沉，给予地方环保部门自主确定分级审批权限的权力，进一步下放权力。■

做到高质高效，需要多少功夫？

工作铺开前要准备充分 摸底培训明确责任

□ 山西省大同市环境保护局局长 赫 瑞

面对数量众多的企业和全新的工作要求，在时间紧、任务重、难度大的情况下，如何规范、有序、高质、高效地核发排污许可证，我们市级环保部门必须求解。

我们高度重视排污许可工作，局主要领导直接抓，分管领导具体抓，将这项工作作为年度重点工作进行部署落实。按照国家和省里的进度要求，结合大同实际情况，我局制定了详细的实施方案，明确内部审核程序，召开内部分工部署会，合理确定各部门工作职责，通过明确职责，将排污许可证实施工作责任层层落实，制定了责任追究制度，并制定了详细的完成时间表，确保各项工作稳步、有序推进。

调研摸底。我们成立了专题调研组，对全市企业进行了全面分类摸底调查，按照排污许可证核发权限的基本原则明确核发主体，筛选出需在2017年底完成核发的行业企业。

明确审批权限。我市下辖四区七县和一个经济技术开发区。为了更好地实现“谁核发、谁监管”，大同市人民政府办公厅发布文件明确规定，开发区环境保护主管部门享有与市级同等的审批权。


系统培训。为让排污许可管

理人员工作时有抓手，操作时有支撑，在铺开工作前，我局多次组织有关工作人员参加政策解读及实操应用高级培训班。我局组织各县区有关技术人员，先行学习研究国家政策和技术规范，针对在执行中遇到的具体问题，又组织了专题研究。统一规范了申请填报、审核等要求，并形成了工作模板及各类工作表，明确了申请资料清单。召开了火电、造纸、水泥、制药行业排污许可证管理信息平台填报培训会，对各县、区环保局及企业工作人员进行了详细部署和操作讲解。这些培训，既规范了工作要求，又提高了工作效率及质量，也解决了企业申请填报的困难，为排污许可证核发工作的顺利推进奠定了良好基础。

及时答疑。为及时解决填报过程中遇到的问题，我局组建了网上答疑QQ群，微信群，让企业申报人员、环保管理人员和专家零距离交流。

专题会审。为确保填报质量，在企业申报完成之后，我局多次组织专题会审，邀请省厅排污许可核发主管部门、环科院、大同市环境科学学会等专业技术人员，对填报内容进行审核，现场集中解决前阶段企业在填报中存

在的共性问题，对遇到的个性问题一一回应，保证企业高质量地完成申报工作。在企业提交之后，审批人员对企业提交的申请材料进行初步审查，材料齐全无误的，5日内作出是否受理的决定，材料不齐全或者有误的，退回补正；在会审环节，各部门按照分工，提出审核意见，限时10个工作日完成；最后，由审批办提出审批意见，同意发证的打印并发证。

排污许可证核发完成以后，重点是要实现一证式管理。下一步，我局要加强组织领导，统一思想，提高认识，切实做好排污许可制实施保障。首先，要做好各项环境管理制度的衔接，避免出现管理真空。其次，完善排污许可证执行和监管执法技术体系，指导企事业单位自行监测、台账记录、执行报告、信息公开等工作，规范环境保护部门台账核查、现场执法等行为。再次，培育和规范咨询与监测服务市场。新版排污许可证的执行，给监测服务市场注入了新的活力。我们要加强对监测服务市场的监管与培训，杜绝数据造假。同时，还要推动排污单位对污染防治措施进行升级改造和技术进步，对落实不力的进行问责。

怎样使申领更便捷?

归口一个部门 一个窗口对外

□ 北京市门头沟区环境保护局局长 王九中

作为排污许可试点城市之一，北京市在 2012 年发布的《关于贯彻落实国务院加强环境保护重点工作文件的意见》《北京市 2013 ~ 2017 年清洁空气行动计划重点任务分解》中开始了对排污许可的研究实践并于 2014 年在房山、朝阳、大兴经济技术开发区开展了试点工作。试点涵盖了石化化工、水泥制造、电力和热力生产、汽车及通用设备制造、城镇污水集中处理等在内的 20 家典型排污单位，涉及大气污染物 4 项（SO₂、NO_x、VOCs、烟粉尘）、水污染物 2 项（COD、氨氮）的排污许可量的核算。

北京市的排污许可工作已经取得了实质性的进展。2017 年 2 月，市环保局印发了《关于开展火电、造纸行业和高架源排污许可证管理工作的通知》，明确了排污许可工作目标、发证范围、工作任务、时限要求、保障措施等，并向社会公告。

根据全国排污许可证管理信息平台（公开端）的数据显示，截至 2017 年 12 月 27 日，北京市发放排污许可证企业共 48 家。从行政区域来看，主要在海淀、朝

阳、石景山、丰台、通州、房山、大兴、顺义、昌平、平谷以及亦庄 11 个区域，其中房山区企业最多，共 16 家。从行业类别来看，主要在原油加工及石油制品制造、火力发电、钢压延加工、水泥制造、有机化学原料制造、纸和纸板容器制造、其他纸制品制造 7 个行业，其中原油加工及石油制品制造、火力发电两个行业最多，分别为 16 家和 14 家，占发证总数的 62.5%。

2018 年，北京市将陆续启动完成《大气污染防治行动计划》和《水污染防治行动计划》涉及的石化、农副食品加工等重点行业企业的排污许可证核发工作。

如何完善排污许可制度，我们有以下建议：


第一，完善法律体系。通过完善法规条例，强化排污许可制度作为命令控制性政策手段的核心管理地位，这是促进排污许可制度有力实施的保障。地方可根据本地区特点和管理需求，制定地方性排污许可制度的法律条例，理顺管理体制机制。

第二，落实一证式管理，形成一个窗口对外的办事大厅模式。

排污许可制度是解决各项环境管理“制度交叉、信息不衔接”问题，实现“数据统一”的有效手段。

负责发证的环保部门应当理顺内部管理职能，调整内设机构，将有关行政许可和排污许可证管理的职能统一归口到一个处（科）室，一个窗口对外，建立服务大厅，实现一站式服务。排污企业申请许可证只需要在大厅提交申请、递交材料、获取审批。

第三，鼓励第三方技术市场充分参与固定源监督管理。排污许可申报书和年度执行报告，是专业技术性很强的规范性文件，如果出现瑕疵，将给审核人员和申领单位都带来很多麻烦。企业可聘请第三方参与到排污许可的申报、管理的过程中，可委托有专业技能的第三方机构协助完成企业的污染防治设施运营、年度执行报告编制、自行监测计划实施等，提高专业性与办事效率。

第四，加强排污许可违规惩戒。对违规单位予以惩戒信息公开，借助公众监督力量，结合网格化执法，实现对排污企业的强力监督。

如何构建行之有效的工作机制？

严格审核 定期调度 以点带面

□ 河南省郑州市环境保护局 王岩 关嫣燊

郑州市把排污许可证核发管理工作列为环保系统深化改革重大事项之一，深入研究，理顺流程、规范程序、明确责任分工，加强协作，在定期调度的基础上加强督导，通过业务培训、联合会审、集体研究等综合措施，加强质量控制，逐步摸索出一套行之有效的运行机制，圆满完成了2017年度核发任务。

明确部门分工，规范工作流程。

按照国家排污许可证管理顶层设计思路，结合国家统一管理平台功能模块设计，我们发布了关于明确郑州市排污许可证核发工作部门分工的通知、关于规范郑州市排污许可证核发工作流程的通知等有关文件，明确了排污许可证核发工作部门分工和工作流程，通过全国统一的管理平台系统分配审核角色和权限，使各业务部门权责更加明晰，程序更加规范，工作更加顺畅。

加强培训指导，严格审核把关。

为了提高企业填报质量、保证核发工作效率，我们重点做好以下几项工作：一是集中组织企

业技术人员进行技术培训，每个行业都进行现场讲解、观看教学视频，并进行答疑解惑，解决企业填报过程中的问题；二是对问题较为突出、反复填报不合格的企业，采取一对一辅导的形式，由相关业务部门同志讲解技术规范和相关政策要求，逐个表格逐条选项修改完善，严格按照技术规范填报；三是对复杂疑难问题，及时与河南省环保厅、环保部专家沟通；四是及时提交省厅、环保部再次抽查、复审，并针对反馈问题进一步修改，以确保申报核发质量。

着力以点带面，抓好示范推广。

每个行业首先确定一家环保管理人员能力相对较强、对技术规范理解较透彻的企业，进行试填报和重点审核，初审通过后及时提交省环保厅、环保部审核，经过认真修改完善后作为模板在全市同行业中推广，较大程度地提高审核效率。

加强调度督导，确保工作进度。


按照国家和省的工作要求，我局制定工作方案，明确目标和

时间节点，实施倒排工期、挂图作战，坚持周调度和日调度相结合，及时通报，强化督导，确保工作进度。

加强部门协作，形成工作合力。

排污许可证核发工作涉及大气、水、土、监测、审批、监察、自控等多个单位，由总量控制处牵头，审批办负责受理、分发、核准、发证，大气、水、监测、监察、自控等部门分别负责审核相关内容，监察部门负责证后监管。各部门、各单位在各司其职、各负其责的同时，建立工作群及时沟通对接，并通过组织联合会审等形式加强部门联动、增进协作配合，有效提高了工作效率。

搞好条块结合，优化服务质量。

按照郑州市审批制度改革、联审联批的要求，所有许可证由审批办统一受理、分发，经各部门审核后提交联审联批会议审议通过，方可发证，并纳入郑州市“五单一网”管理，接受公众监督，实行“阳光发证”，为企业提供优质服务。

怎么让制度更活更智慧?

精细化管理 整合内外部数据使之形成红利

□ 湖北省十堰市环境保护局 杨洋 吴双 王勇

排污许可是环保监管的核心制度，为解决在落实中存在的问题，十堰强调了“人防”不如“技防”、抓大查小、通过智慧化环保的理念，服务于排污许可，编织精细化管理的天网工程。

构建生态环保大数据中心，丰富排污许可。排污许可证中载明了企业的基本情况和工艺，我们在此基础上与企业有关联的各项数据进行深度挖掘，将污染源数据、环境质量数据、核与辐射数据、生态环境数据、环境统计数据、气象数据、水文数据、农业数据、林业数据、国土数据以及互联网数据进行汇总管理。利用大数据技术，全面挖掘环境数据红利，整合外部数据资源，促进业务协同，最终丰富排污许可中企业数据管理内容，推进监管执法深度应用。

建设污染源在线自动监控系统，助力排污许可。目前排污许可经常遇到一个问题，就是排污单位自行监测数据的瞬时化、片面化，无法真实反映出企业实际的排污情况。对此，十堰将所有重点排污单位涵盖纳入，已经完成 209 套在线自动监控系统建设

工作并顺利运行，24 小时全天候对企业污染物排放进行管理，一旦有排放超标现象，系统会自动将短信发至企业法人和环保监察人员，及时发现问题及时处理。连续超过三次报警监察人员会立即赶赴现场，调查处理。


当然，在加强监管的同时，必须强化排污单位责任，使之按照规定和承诺，自行监测，自觉遵守。

设置污染源视频监控网络，强化排污许可。十堰对所有重点企业的产排污环节安装了视频探头，包括物料车间和危废暂存场所，实时查看企业的生产情况，发现问题立即出动。同时，利用音视频融合系统，实时将现场执法画面通过网络传输至指挥大厅，实现无障碍影音交流，提高了环境监管执法的效率，强化了排污许可事后监管。

利用环境决策支持系统，补充排污许可。排污许可制实施的最终目的是改善环境质量，通过排污许可来确定某一地区的污染物排放量，根据当地环境容量来对排污许可量进行控制。十堰利

用智能化的环境决策支持系统，以排污许可相关污染物排放数据和前期详细的污染物排放清单调查为基础，在发生重污染天气或者流域水质超标时，能够快速预测出污染物扩散趋势，分析污染成因，提供决策方法，为排污许可促环境改善提供智慧化支撑。

开发环保 APP，宣传排污许可。新排污许可制强化了对企业申请的信息公开，接受公众的监督。十堰结合实际，为使大家更方便的查看相关公开信息，开发十堰环保 APP，在原有的信息公开基础上，增加了环境质量情况和网上投诉，一方面让公众更加便捷地对公开信息进行查阅，另一方面可以让更多人参与，对企业进行监督。

通过这些模式，十堰找到了解决扎实落实排污许可的有效途径，让排污许可智慧化，编制精细化的监管天网，推动大气环境质量，水环境质量进一步改善，2017 年全年优良天数 314 天，达标率 86%，PM₁₀ 年均浓度 65 微克每立方米，PM_{2.5} 年均浓度 45 微克每立方米，水环境质量持续改善，优良水体比例达 86%。

怎样避免工作交叉重复？

规程细化到点 职责明细到人

□ 河南省安阳市环境保护局 魏翠梅 安阳市环境科学研究所 王殿辉

安阳市把排污许可证核发工作列入全市环境攻坚战考核、全面深化改革考核体系之中，分类推进，有序核发，在全市范围内分行业有效落实排污许可证制度。

理清职责，明确分工，责任到人。排污许可证核发工作任务繁重，程序复杂。根据国家排污许可证核发程序的设计，安阳市排污许可证核发工作涉及6个部门22个工作人员。为避免工作交叉重复，按照排污许可证核发的审核流程，安阳对排污许可证核发工作制定了详细的规程，细化到每个节点，并要求县（市、区）环保部门按照属地管理的原则，对应核发企业一对一督导，加快推进申请核发进度。不同工作按照职责分工明确到人，各负其责，共同协作，分头推进。

提前摸排，分类推进，有序核发。根据核发任务时间要求，在每个行业排污许可证核发前期进行摸底调查，梳理应发企业数量。对应核发企业分类推进，制定不同行业申报、审核、发证明确时间表，并将排污许可证核发

任务纳入污染防治攻坚战考核目标，专人督办。


同时，加强对县（市、区）环保部门核发排污许可证工作的督查和技术指导，每周一调度，核发一批抽检一批，将县（市、区）的重点企业纳入市级集中审核范围，保证了全市核发数量及质量。

分类审核、专家咨询、集中会审。针对排污许可证申报行业类型多，行业核发规范专业性强且不同行业具有显著差异性等实际，为保证核发质量，多次组织相关科室人员、特邀专家分批次、分行业对上报材料进行集中会审。会审意见及时公布。

培训先行、宣传到位、密切配合。高度重视排污许可证培训，多次组织行业重点企业参加培训，针对企业填报过程中出现的问题，分批次、行业对企业进行集中指导，提高企业自身的填报水平。在每个行业核发的前期摸排工作中，向企业宣传排污许可证制度的重要性，并将排污许可证融入污染防治大气、水攻坚战相关督导过程中，督促企业

及早开展排污许可证申请工作。采用微信、QQ等网络宣传手段，一个行业建设一个沟通平台，定期发布排污许可证申领相关信息，对企业填报、申领过程中的问题及时解答。

全程参与、无缝对接、纳入监管。排污许可证从排查、集中审核到核发，县级环保部门及市环境监察部门都全程参与，及时了解项目申报情况；核发之后及时将项目清单纸质版向环境监察部门进行通报，纳入日常监管。

2018年，我们需要完成屠宰、其他农副食品加工、陶瓷等行业排污许可证的核发工作。为了确保按时、保质完成任务，我们要加大培训力度，培训要向基层倾斜。建议上级单位积极组织开展相关行业核发规程的培训，培训面要广，要覆盖所有核发单位，随着核发制度的完善，培训要覆盖县（市、区）环保部门工作人员，同时应针对企业开展填报培训，提高填报质量。同时，建议环保部门加快制定各项保障制定，强化后期监管，确保企业依证排污，环保部门依证执法。

怎样将任务推进式转变为常态？

把排污许可纳入日常管理

□ 河南省鹤壁市环境保护局 田军丽 邓云彪

为了更好地发挥排污许可制的“制度统领”和“一证式”管理的核心地位，根据实践情况，我们有以下几点建议。

有必要更新排放标准体系。现行污染物排放标准符合发展阶段的要求，总体是科学的，可行的，发挥着极其重要的规范作用。而随着排污许可证制度的全面实施，有些内容有必要进行适当更新，以与排污许可证制度有效衔接。

比如现在执行的《大气污染物综合排放标准》是1996年发布实施的，标准中规定的大气污染物排放限值尚不能完全满足改善空气环境质量要求特别是现在大气污染防治中关注度很高的挥发性有机物污染因子，更是迫切需要制定标准限值，否则在核发排污许可证过程就不好把握。

去年河南省在核发火电行业排污许可证过程中，对确定火电企业二氧化硫、氮氧化物、颗粒物等大气主要污染物许可浓度和许可排放量时就出现很大争议。如果从大气攻坚的要求考虑，应当按照超低排放标准许可浓度和排放量执行。但超低排放属于文件规定，并无标准依据。为了从

严控制，保障管理一致性，最后全部按照超低排放进行许可。为此，河南省环保厅紧急制定了《河南省燃煤电厂大气污染物排放标准》。


在核发农药、医药等涉及挥发性有机物排放的企业排污许可证时，执行什么标准也出现了问题。《大气污染物综合排放标准》对非甲烷总烃要求的限值为120mg/m³，而河南省大气攻坚办公室出台文件建议值为80mg/m³，最后省环保厅统一要求按照《大气污染物综合排放标准》许可，但是要求企业承诺排放按照大气攻坚办公室建议值。

河南省环保厅对这两类情况的处理是合规的，理性的，及时的。但是遇到一个问题研究一个对策，非长久之计，应当从源头解决问题，适时更新排放标准。

应当明确核发部门职责，将排污许可证核发工作纳入日常管理。地方环保部门排污许可证核发工作负责部门各有不同，我们是参照省环保厅做法，安排由环评科牵头负责，多部门联合审核。在实际工作中，有时候由于有的部门培训不足等原因，会出现推诿现象，影响核发效率。

另外，目前许可证核发是采

取工作任务形式推进的，有些企业还缺乏主体责任意识。排污许可证核发工作是一项行政许可事项，在现在行政审批改革大环境下，在顶层制度设计和工作部署时，应充分考虑将排污许可证核发工作打造成一项权责清晰，管理高效的行政许可工作。

应该加强和完善申报和核发系统建设。在现行申报系统运行中，有些企业反映网上申报复杂，进入申报系统后不会填内容，发现有错误不知如何修改等问题。比如在填写排污单位登记信息时，表格是需要自行添加的，表格是按照添加的先后顺序排列的，并不能自行调整，想要调整只能删除所有表格重新添加，也给填报工作带来了不必要的麻烦。有些企业生产工艺较为复杂，生产设施较多，但在填报生产设施相关信息时相同的设施必须一一列出，无形中增加了企业填报的工作量。建议系统能够及时更新，提高智能化水平。另外，建议在企业申报内容中增加与环评审批的变更情况说明，增强企业对自身守法的主体责任意识，进而实现环评与排污许可的衔接与融合。

怎样从千头万绪中理出思路？

抓早强势详核严查对标

□ 山东省聊城市冠县环境保护局局长 靖 军

排污许可证核发工作时间紧，任务重，技术要求高，特别是到了县级环保部门，由于人员少，很多人对排污许可工作又不熟悉，所以容易不适应。推进排污许可制度改革，工作千头万绪，必须理清操作思路，抓住重点。

排污许可证如何发好、用好，我们认为需要把握几个关键字：早、强、核、查、标。

一、早

《固定污染源排污许可分类管理名录》规定了现有企业申领核发排污许可证的时间表，地域间核发任务不均衡，甚至差别较大，如何按时保质保量的完成核发任务是中心基点。所以，应在“早”字上做文章，不要贻误时机。环保部门对排污许可证申请工作要早动员、早部署，让企业早学习、早自查、早整改、早填报，勿因填报质量存在问题需要反复修改，或者打堆审核企业数量居多，不能按时领到排污许可证；不能按时领到排污许可证的后果是企业

停产等证，或者企业会受到“按日计罚”制裁。

二、强

环保部门核发许可证的工作人员环保业务要“强”，不强就不能组织好排污许可证工作，不能指导好企业的填报申领。企业环保管理人员的环保业务要“强”，不强不足以组织好本企业的数据搜集，完成好排污许可证申请填报内容，不能及时整改企业存在的问题，也就不能申请到排污许可证。《行业排污许可证申请与核发技术规范》内容全面具体，要求复杂严格，只有深入领会要旨，融合企业实际情况，才能合格领证；要想弄懂弄通，灵活运用，不提升业务能力、不增强业务素质，不足以达到领证发证要求。

三、核


审核是排污许可制实施的关键环节，是企业与政府建立排污许可合约、实施“一证式监管”

的基础、也是落实“事中事后监管”的基础。排污许可证核发部门要严格审核关口，充分发挥多科室联合审核、业务骨干参与的作用，不要“带病发证”。

四、查

落实排污许可制企业是主体责任，要明确地使企业树立“排污许可约束”的强烈意识和惯性思维，形成“持证排污、自证守法”的观念。发了证，环保部门要及时开展依证检查，纳入“双随机一公开”执法中，严肃执行关于排污许可制的法律要求，坚定企业对排污许可证的可信认识。

五、标

领到证不是万事大吉，落实好排污许可证才是根本。通过培训、指导，让企业清楚环境管理要求，积极实施自行监测，完善台账记录，及时提交执行报告，验证许可限值合规性等等，自觉对“标”，全面达标。

证后监管如何强化操作性?

河北采用现场检查 + 二维码协同监管模式

如何有效开展排污许可证后监管? 河北省探索采用的现场检查 + “二维码”信息化监管协同监管模式,可操作、易执行、能复制,在实践中行之有效。

河北省 2017 年完成 15 个行业 1100 多家企业的排污许可证的核发之后,随即在全国率先开展了证后监管。省环保厅结合秋冬季大气污染防治综合治理攻坚行动,从已发证的 15 个行业中遴选出火电、钢铁和玻璃 3 个重点行业作为突破口,在这 3 个行业的排污许可证按照国家要求的时间节点核发完成后,及时跟进证后监督检查。2017 年 8 月到 12 月底,分 4 批对已经取得排污许可证的火电、钢铁、玻璃等 3 个行业 220 多家企业进行了证后现场监督检查。

现场检查 + “二维码”信息化监管协同监管模式,就是将固定污染源管理的信息化、精细化,利用网络技术将排污许可证信息、在线监测实时数据加以整合,固化在二维码统一信息平台中。省里开发了以“二维码”为切入点的排污许可证后监管系统,完成了火电、造纸、钢铁等企业共 3500 多个主要排放口二维码标牌的安装。通过现场手机扫

描二维码,可方便快捷查询排放口所有污染物排放信息并动态更新。既可方便企业人员现场管理,又方便了环保执法人员现场执法信息查询,极大提高了执法效能。

现场检查 + “二维码”信息化监管协同监管模式进行证后监管,取得了重要成果。

一是保证了排污许可证的核发质量。通过检查,发现了排污许可证填报规范性方面存在一些问题,包括填报内容与环评、发改等文件内容不一致、与现场实际情况不一致,许可排放浓度错误,许可事项不全,错报漏报设备或排污节点,污染防治设施或处理方式填报错误、填报内容前后不一致,基本信息错误,执行标准不全,重复填报,内容描述不清、编号错误等问题,已要求各企业以专报形式将补充材料上传许可平台,保证了排污许可证的内容精准。

二是督促企业改进治理和管理水平,主动减少污染物排放。自 2017 年 9 月 1 日钢铁行业执行大气污染物特别排放限值,通过检查企业自行监测报告,普遍存在排污节点和监测因子不全,甚至有的未达到特排限值要求;同时,还发现有的企业污染防治设施落

后不可行、污染设施运行不稳定、料场未棚化无组织排放严重、主要排放口在线监测设施安装未完成等环境管理问题,已要求企业按照排污许可证和相关环境管理要求整改到位,并将整改结果上报省环保厅。

三是衔接环评制度,实现项目全周期监管统一。核查将企业环评批复及验收情况、环保违规项目清理整顿情况及环评批复有关要求等作为检查重点。同时,对新建项目,主要核查了许可浓度、排放去向、总量等内容与环评报告的一致性,通过检查发现存在无环评审批或未列入违规项目、批建不符、久拖未验、减量替代未落实等环保手续问题,要求撤销许可证相关内容或限期改正。

四是规范监管执法行为,强化社会监督。省环保厅依据检查结果对违法排污行为进行依法处理,发现企业涉嫌无证排污、超标排污和未批先建等违法行为的,移交环境综合执法局,严厉打击违法排污行为。这些监督检查信息及检查中发现的整改类信息,都上传在排污许可证管理信息平台,加大信息公开力度,引导社会关注和监督企业排污行为。■

如何调动企业参与积极性？

湖南落实主体责任，让企业真正了解实施排污许可的重要性

湖南省排污权交易中心主任吴小平认为，要充分发挥排污许可证的作用，关键还要通过加强证后监管，把责任落实下去。这样才能保持守法者受益的良性循环，企业主动参与改革、推动改革的积极性，才能充分调动起来。

据吴小平介绍，在刚开始核发排污许可证的时候，大多企业都显得比较被动，能拖到后面办，都不愿意提前，对排污许可证的理解也不到位，停留在“发完证就了事”的认识层面上。这种局面一度让环保部门很被动。一方面，发证的质量受到影响。2017年上半年，火电、造纸核发行业许可证的时候，进度就没有掌握好，到6月底的时候，工作量巨大。7月回过头对发证质量进行检查，发现一些发下去的证存在问题。比如企业的申报有漏项，许可排放量的计算有误等等。另一方面，按证运行还不能马上跟上，企业自己也准备不足。

当许可证发下去之后，要求记录台账、交执行报告了，不少企业才恍然大悟，原来后面还有这么多事啊。于是赶紧调整内部

管理，重新认识“一证式”和“全过程”的许可证内涵。

第一批火电、造纸的发证工作，也为后续的工作积累了经验，树立了信心。通过第一轮发证，不少企业的认识提高了。首先，许可证明确了企业生产运营期的环境管理要求，非常公平公开公正；其次，同样的治理成本，同样的执法标准，营造出了更公平的竞争环境，尤其得到了守法企业的积极支持。一些不符合要求的企业，没有发证，被停了下来，另外那些相对规范的企业，自然会获得更可观的利润。

湖南韶峰南方水泥厂的实践就是一个典型。


这家水泥厂有着近60年历史，是家老企业。水泥工业排污许可证申请与核发技术规范发布之后，企业在环保部门的指导下，对自己的情况进行了梳理，发现在改进除尘设施，增加窑头的在线监测，落实环境管理要求等方面，还需要进一步完善。

企业环保管理人员喻玫瑰介绍说，不能什么都还没搞清楚就开始填报许可证。在准备许可证申领的阶段，企业就做好了按证

运行的准备，按照技术规范里的文字要求，细化设计并制作好了适合自己的环境管理台账的模板。从2017年9月1日开始，企业就已经按照技术规范的要求，记录并保存环境管理台账。

台账管理使企业的日常管理更加规范。比如说日常对除尘器的巡检，每个分厂每天都有一个专门的班组负责，但是以前的巡检都没有文字记录，执行的情况如何难以得到保障，也不好倒查。现在所有执行情况都要记录在案，检查了哪些地方，查到哪些除尘器有哪些问题，包括交接班的记录什么的，都清清楚楚，管理也更到位了。

不仅是除尘器的巡检管理台账，企业还设计制作了原辅材料、自动检测、手工监测、治理设施日巡检和无组织排放日巡检等环境管理台账的模板，都已经应用到企业的日常管理中。

虽然一开始增加了工作量，但是运行起来之后，企业发现，台账制度的建立和规范化不仅能满足排污许可的要求，也有利于企业自证守法，更是提升了管理水平。

关于排污许可，企业应知 50 问

□ 本刊编辑部整理

1. 排污许可制度的法律依据有哪些？

《环境保护法》第四十五条规定：国家依照法律规定实行排污许可管理制度。实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物；未取得排污许可证的，不得排放污染物。

《水污染防治法》第二十条规定：国家实行排污许可制度。直接或者间接向水体排放工业废水和医疗污水以及其他按照规定应当取得排污许可证方可排放的废水、污水的企业事业单位，应当取得排污许可证；城镇污水集中处理设施的运营单位，也应当取得排污许可证。禁止企业事业单位无排污许可证或者违反排污许可证的规定向水体排放前款规定的废水、污水。

《大气污染防治法》第十九条规定：排放工业废气或者本法第七十八条规定名录中所列有毒有害大气污染物的企业事业单位、集中供热设施的燃煤热源生产运营单位以及其他依法实行排污许可管理的单位，应当取得排污许可证。

2. 关于排污许可制度改革，党中央、国务院有哪些重要文件？

2013年11月，十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，完善污染物排放许可制，实行企事业单位污染物排放总量控制制度。这是中央决定中第一次提出排污许可制，并且是作为改革的一项重大问题提出的，从而确定了实施排污许可制的重大改革意义。

2015年4月发布的《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》，在“健全生态文明制度体系”篇章中强调，“完善污染物排放许可证制度，禁止无证排污和超标准、超总量排污”，明确了无证排污和超标准、超总量排污属于必须禁止的行为。

2015年9月，中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》，进一步从改革的高度提出要求，“完善污染物排放许可制，尽快在全国范围建立统一公平、覆盖所有固定污染源的企事业单位排放许可制，依法核发排污许可证，排污者必须持证排污，禁止无证排污或不按许可证规定排污”，不仅强调了禁止行为，还明确排污许可制要覆盖所有固定污染源。

2016年11月，国务院办公厅印发了《控制污染物排放许可制实施方案》，标志着我国排污许可制度改革进入实施阶段。

3. 环境保护部关于排污许可制度改革有哪些规章文件？

2016年12月发布的《排污许可证管理暂行规定》。

2018年1月发布的《排污许可管理办法(试行)》。

4. 《排污许可管理办法(试行)》和《排污许可证管理暂行规定》有什么区别？

《排污许可管理办法(试行)》是《排污许可证管理暂行规定》继承和发展，前者是规章，后者是文件，是针对两个不同发展阶段作出的规定。《排污许可证管理暂行规定》与《排污许可管理办法(试行)》

不符的内容，不再实施。

5. 什么是综合许可？

综合许可，是指将一个排污单位的污染物排放许可在一个排污许可证集中规定，现阶段主要包括大气和水污染物。

6. 什么是一证式管理？

一证式管理既指大气和水等要素的环境管理在一个许可证中综合体现。企业守法、部门执法和社会公众监督也都应当以此为主要或者基本依据。

排污许可证将成为企事业单位生产运行期间排污行为的唯一行政许可和接受环保部门监管的主要法律文书。企事业单位排放水和大气污染物的法律要求全部在排污许可证上予以明确。

换言之，排放单位依法排污，只要持有一张许可证就可以了。

7. 实施排污许可制度，排污单位主要承担什么责任？

主要是无证排污的法律责任，无证排污的法律责任，不履行信息公开义务的法律责任，违反自行监测的法律责任。

排污单位必须按期持证排污、按证排污，不得无证排污。企事业单位应及时申领排污许可证，对申请材料的真实性、准确性和完整性承担法律责任，承诺按照排污许可证的规定排污并严格执行；落实污染物排放控制措施和其他各项环境管理要求，确保污染物排放种类、浓度和排放量等达到许可要求；明确单位负责人和相关人员环境保护责任，自觉接受监督检查。

排污单位应依法开展自行监测，安装或使用监测设备应符合国家有关环境监测、计量认证规定和技术规范，保障数据合法有效，保证设备正常运行，妥善保存原始记录，建立准确完整的环境管理台账，

安装在线监测设备的应与环境保护部门联网。企事业单位应如实向环境保护部门报告排污许可证执行情况，依法向社会公开污染物排放数据并对数据真实性负责。排放情况与排污许可证要求不符的，应及时向环境保护部门报告。

8. 排污许可证是申领还是发放？

排污许可制度，作为一项行政许可，依申请许可，由排污单位主动向政府申领。

排污单位应当向生产经营场所所在地设区的市级环境保护主管部门申请许可证。地方性法规对核发权限另有规定的，从其规定。

9. 同一法人单位或者其他组织所属、位于不同生产经营场所的排污单位，应当向谁申请？

应当以其所属的法人单位或者其他组织的名义，分别向生产经营场所所在地有核发权的环境保护主管部门申请排污许可证。

10. 排污单位承诺书主要承诺哪些内容？

一、承诺真实合法。填报申请时，承诺申请材料是完整、真实和合法的。

二、承诺按证排污。严格按照排污许可证的规定排放污染物，一旦发现排放行为与排污许可证规定不符，将立即采取措施改正并报告环境保护主管部门。

三、承诺规范管理。规范运行、管理、维护污染防治设施，开展自行监测，进行台账记录，按时提交执行报告，及时公开信息，并对提交的台账记录、监测数据和执行报告的真实性、完整性负责。

11. 申请单位隐瞒或提供虚假材料，环保部门没有发现而核发了许可证，责任在谁呢？

责任在排污单位。承诺是排污单位作出的，提供完整、真实和合法的申请材料，是排污单位的责

任和义务。

12. 发证部门主要审核什么内容？

发证部门充分相信申请单位，对申请重在形式审核。

一、审查申请材料的完整性和规范性。

二、审核项目是否符合政策。按照应发尽发的要求，只要符合产业政策，都要发证。首先看项目建设地，不能是位于法律法规规定禁止建设区域内的；其次看产业政策，不能是国家明令淘汰或者立即淘汰的落后生产工艺装备、落后产品的；最后看环保要求，必须依法取得建设项目环境影响评价文件审批意见，或者按照有关规定经地方人民政府依法处理、整顿规范并符合要求，对于新建、改建、扩建项目排污单位，如果通过等量或减量替代削减获得总量控制指标的，出让单位需要完成排污许可证变更。

三、审核排污有关许可事项，审相关证明。

13. 核发部门需要到现场核验吗？

不需要。只要排污单位提供相关证明，证明其采用的污染防治设施或者措施，有能力达到许可排放浓度要求，环保部门就认可。

14. 申请材料满足哪些条件，核发部门即应当核发许可证？

一、依法取得建设项目环境影响评价文件审批意见，或者按照有关规定经地方人民政府依法处理、整顿规范并符合要求的相关证明材料；

二、采用的污染防治设施或者措施有能力达到许可排放浓度要求；

三、排放浓度符合《排污许可管理办法（试行）》第十六条规定的排放标准，排放量符合《办法（试行）》第十七条规定的许可排放量；

四、自行监测方案符合相关技术规范；

五、《排污许可管理办法（试行）》实施后的新建、

改建、扩建项目排污单位存在通过污染物排放等量或者减量替代削减获得重点污染物排放总量控制指标情况的，出让重点污染物排放总量控制指标的排污单位已完成排污许可证变更。

15. 环保部门对申请材料的完整性、规范性进行审查之后，应当如何处理？

一、对不需要取得排污许可证的，告知排污单位不需要办理；

二、不属于本行政机关职权范围的，作出不予受理的决定，并告知排污单位向有核发权限的部门申请；

三、申请材料不齐全或者不符合规定的，出具告知单，告知排污单位需要补正的全部材料，可以当场更正的，应当允许排污单位当场更正；

四、属于本行政机关职权范围，申请材料齐全、符合规定，或者排污单位按照要求提交全部补正申请材料的，应当受理。

以上事项均应在五个工作日内完成。

核发部门应当在全国排污许可证管理信息平台上作出受理或者不予受理排污许可证申请的决定，同时向排污单位出具加盖本行政机关专用印章和注明日期的受理单或者不予受理告知单。

16. 核发部门受理之后，应当在多长时间内作出决定？

核发部门应当自受理申请之日起二十个工作日内作出是否准予许可的决定。自作出准予许可决定之日起十个工作日内，核发环保部门向排污单位发放许可证。

核发部门在二十个工作日内不能作出决定的，经本部门负责人批准，可以延长十个工作日，并将延长期限的理由告知排污单位。

依法需要听证、检验、检测和专家评审的，所需时间不计算在本条所规定的期限内。核发环保部门

应当将所需时间书面告知排污单位。

17. 排污单位申请材料不齐，核发部门逾期未告知怎么办？

自收到书面申请材料之日起即视为受理。

18. 排污单位对核发部门的不予许可决定有异议的怎么办？

可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

19. 排污许可证有哪些内容？

排污许可证由正本和副本构成，正本载明基本信息，副本包括基本信息、登记事项、许可事项、承诺书等。应当同时在排污许可证正本和副本中载明的信息包括，排污单位名称、注册地址、法定代表人或者主要负责人、技术负责人、生产经营场所地址、行业类别、统一社会信用代码等排污单位基本信息；排污许可证有效期限、发证机关、发证日期、证书编号和二维码等基本信息。

20. 由排污单位申报，并在副本中记录的登记事项有哪些？

一、主要生产设施、主要产品及产能、主要原辅材料等；

二、产排污环节、污染防治设施等；

三、环境影响评价审批意见、依法分解落实到本单位的重点污染物排放总量控制指标、排污权有偿使用和交易记录等。

21. 由排污单位申请，经核发环保部门审核后，在排污许可证副本中进行规定的事项有哪些？

一、排放口位置和数量、污染物排放方式和排放去向等，大气污染物无组织排放源的位置和数量；

二、排放口和无组织排放源排放污染物的种类、许可排放浓度、许可排放量；

三、取得排污许可证后应当遵守的环境管理要求；

四、法律法规规定的其他许可事项。

22. 排污单位承诺执行更加严格的排放浓度的，是否需要在排污许可证中规定？

应当在排污许可证副本中规定。

23. 需要核发部门根据排污单位的申请材料等，在排污许可证副本中进行规定的事项有哪些？

一、污染防治设施运行和维护、无组织排放控制等要求；

二、自行监测要求、台账记录要求、执行报告内容和频次等要求；

三、排污单位信息公开要求；

四、法律法规规定的其他事项。

24. 排污单位编制自行监测方案应当包括哪些内容？

一、监测点位及示意图、监测指标、监测频次；

二、使用的监测分析方法、采样方法；

三、监测质量保证与质量控制要求；

四、监测数据记录、整理、存档要求等。

25. 排污许可证的有效期限是多长？

排污许可证自作出许可决定之日起生效，首次发放的排污许可证有效期为三年，延续换发的排污许可证有效期为五年。

26. 环境保护主管部门核发排污许可证，以及监督检查排污许可证实施情况，收费吗？

不收取任何费用。

27. 实行重点管理和简化管理的范围怎么确定？

实行排污许可重点管理或者简化管理的排污单

位的具体范围，依照固定污染源排污许可分类管理名录规定执行。

设区的市级以上地方环境保护主管部门，应当将实行排污许可重点管理的排污单位确定为重点排污单位。

28. 实行重点管理的排污单位应该公开哪些信息？

在提交排污许可申请材料前，应当将承诺书、基本信息以及拟申请的许可事项向社会公开。

公开途径应当选择包括全国排污许可证管理信息平台等便于公众知晓的方式，公开时间不得少于五个工作日。

29. 排污单位的台账记录主要包括哪些内容？

一、与污染物排放相关的主要生产设施运行情况；发生异常情况的，应当记录原因和采取的措施；

二、污染防治设施运行情况及管理信息；发生异常情况的，应当记录原因和采取的措施；

三、污染物实际排放浓度和排放量；发生超标排放情况的，应当记录超标原因和采取的措施；

四、其他按照相关技术规范应当记录的信息。

30. 台账记录保存期限是多长？

不少于三年。

31. 污染物实际排放量如何计算？

按照排污许可证规定的废气、污水的排污口、生产设施或者车间分别计算，依照下列方法和顺序计算：

一、依法安装使用了符合国家规定和监测规范的污染物自动监测设备的，按照污染物自动监测数据计算；

二、依法不需安装污染物自动监测设备的，按

照符合国家规定和监测规范的污染物手工监测数据计算；

三、不能按照本条第一项、第二项规定的方法计算的，包括依法应当安装而未安装污染物自动监测设备或者自动监测设备不符合规定的，按照环境保护部规定的产排污系数、物料衡算方法计算。

32. 季度和月执行报告包括哪些内容？

排污单位应当按照排污许可证规定的关于执行报告内容和频次的要求，编制排污许可证执行报告。

排污单位应当每年在全国排污许可证管理信息平台上填报、提交排污许可证年度执行报告并公开，同时向核发环保部门提交通过全国排污许可证管理信息平台印制的书面执行报告。

季度和月执行报告至少应当包括以下内容：

一、根据自行监测结果说明污染物实际排放浓度和排放量及达标判定分析；

二、排污单位超标排放或者污染防治设施异常情况的说明。

33. 年度执行报告包括哪些内容？

年度执行报告可以替代当季度或者当月的执行报告，并增加以下内容：

一、排污单位基本生产信息；

二、污染防治设施运行情况；

三、自行监测执行情况；

四、环境管理台账记录执行情况；

五、信息公开情况；

六、排污单位内部环境管理体系建设与运行情况；

七、其他排污许可证规定的内容执行情况等。

建设项目竣工环境保护验收报告中与污染物排放相关的主要内容，应当由排污单位记载在该项目验

收完成当年排污许可证年度执行报告中。

34. 在许可证有效期内，哪些相关事项发生变化，应当在规定时间内提出变更许可证申请？

一、排污单位名称、地址、法定代表人或者主要负责人等正本中载明的基本信息发生变更之日起三十个工作日内；

二、因排污单位原因许可事项发生变更之日前三十个工作日内；

三、排污单位在原场址内实施新建、改建、扩建项目应当开展环境影响评价的，在取得环境影响评价审批意见后，排污行为发生变更之日前三十个工作日内；

四、新制修订的国家和地方污染物排放标准实施前三十个工作日内；

五、依法分解落实的重点污染物排放总量控制指标发生变化后三十个工作日内；

六、地方人民政府依法制定的限期达标规划实施前三十个工作日内；

七、地方人民政府依法制定的重污染天气应急预案实施后三十个工作日内；

八、法律法规规定需要进行变更的其他情形。

35. 申请变更排污许可证的，应当提交哪些申请材料？

一、变更排污许可证申请；

二、由排污单位法定代表人或者主要负责人签字或者盖章的承诺书；

三、排污许可证正本复印件；

四、与变更排污许可事项有关的其他材料。

36. 排污单位需要延续排污许可证的有效期的，应当如何办理？

应当在排污许可证届满三十个工作日前向原核

发环保部门提出申请。

37. 申请延续排污许可证的，应当提交哪些材料？

一、延续排污许可证申请；

二、由排污单位法定代表人或者主要负责人签字或者盖章的承诺书；

三、排污许可证正本复印件；

四、与延续排污许可事项有关的其他材料。

38. 排污许可证发生遗失、损毁了怎么办？

排污单位应当在三十个工作日内向核发环保部门申请补领排污许可证；遗失排污许可证的，在申请补领前应当在全国排污许可证管理信息平台上发布遗失声明；损毁排污许可证的，应当同时交回被损毁的排污许可证。

核发环保部门应当在收到补领申请后十个工作日内补发排污许可证，并在全国排污许可证管理信息平台上公告。

39. 排污许可制度给环境监管执法带来哪些变化？

实施排污许可制度之后，环境监管执法将统一于排污许可证，重点聚焦有证无证、是否执行了许可证，核实企事业单位排放数据和执行报告真实性，并且将监管执法的时间、内容、结果以及处罚决定记入排污许可证管理信息平台。

40. 排污单位未按照规定对所排放的工业废气和有毒有害大气污染物、水污染物进行监测，或者未保存原始监测记录的，将会受到什么处罚？

责令改正，处二万元以上二十万元以下的罚款；拒不改正的，依法责令停产整治。

41. 未按照规定安装大气污染物、水污染物自动监测设备，或者未按照规定与环境保护主管部门的

监控设备联网，或者未保证监测设备正常运行的，将会受到什么处罚？

责令改正，处二万元以上二十万元以下的罚款；拒不改正的，依法责令停产整治。

42. 什么情形属于无证排污？

一、依法应当申请排污许可证但未申请，或者申请后未取得排污许可证排放污染物的；

二、排污许可证有效期限届满后未申请延续排污许可证，或者延续申请未经核发环保部门许可仍排放污染物的；

三、被依法撤销排污许可证后仍排放污染物的；

四、法律法规规定的其他情形。

43. 新建、改建或扩建项目试生产期间排污，算不算无证排污？

属于无证排污。

44. 无证排污，将受到什么处罚？

由县级以上环境保护主管部门依法责令改正或者责令限制生产、停产整治，并处十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

45. 什么情形属于违反许可证排污？

一、超过排放标准或者超过重点大气污染物、重点水污染物排放总量控制指标排放水污染物、大气污染物的；

二、通过偷排、篡改或者伪造监测数据、以逃避现场检查为目的的临时停产、非紧急情况下开启应急排放通道、不正常运行大气污染防治设施等逃避监管的方式排放大气污染物的；

三、利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞，私设暗管，篡改、伪造监测数据，或者不正常运行水污染防治设

施等逃避监管的方式排放水污染物的；

四、其他违反排污许可证规定排放污染物的。

46. 违反排污许可证排污，将受到什么处罚？

由县级以上环境保护主管部门依法责令改正或者责令限制生产、停产整治，并处十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

47. 如果标准有变化，排污单位没有如期申请变更怎么办呢？

如果标准修订后加严了，而排污单位依然按照原排污许可证的许可浓度排污，将按照超标排污进行处罚；重点污染物排放总量控制指标发生变化了，而排污单位不执行的，可以按照超总量进行处罚。

48. 违法排放，受到罚款处罚，被责令改正，复查时被发现继续违法排放污染物，或者拒绝、阻挠复查，将会受到什么处罚？

可能自责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚。

49. 重点排污单位未依法公开或者不真实公开有关环境信息，将会受到什么处罚？

县级以上环境保护主管部门将责令公开，依法处以罚款，并予以公告。

50. 什么情形可以从轻处罚？

排污单位发生异常情况，及时报告核发环保部门，且主动采取措施消除或者减轻违法行为危害后果的，县级以上环保主管部门应当依据《行政处罚法》相关规定从轻处罚。

（本问答资料仅供参考，不作为执行依据）

深入开展资源 产出倍增攻坚试点行动

□ 安徽省循环经济研究院院长 季昆森

习近平总书记在十九大报告中，反复强调“节约资源”问题，提出要“全面节约资源”，“必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针”，“实现生产系统和生活系统循环链接”。十九大报告不仅强调了节约资源能源的极端重要性，而且提出了如何实现“节约资源，保护环境”的路径，这是端正发展观念、转变发展方式，不断提升发展质量和效益，深入贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大新发展理念，建设现代化经济体系和美丽中国的治本之策。

我们多年来从事研究和推动“提高资源产出率和综合效益”，深入开展“资源产出倍增攻坚”试点行动，十九大报告给我们今后的工作指明了方向，增强了信心，明确了路径。

一、从“提高资源产出率”提升到“资源产出倍增攻坚”试点行动

我们开展提高资源产出率的研究和推动工作，是从2010年开始的。

时任国家发改委副主任解振华对笔者说，用现行的一些考核指标很难评价发展循环经济在各行各业、各个方面的成效，而“资源产出率”是科学评价循环经济发展水平的综合性指标。他希望安徽在研究和运用“提高资源产出率”方面多做工作。

2012年3月，安徽省循研院院长、循研会会长办公会研究决定，在全省选择部分发展循环经济典型单位，开展“资源产出倍增攻坚”试点行动。

这项工作得到了领导和各方面的肯定和支持。2014年9月12日，中央领导同志将季昆森撰写的“提高资源产出率”和“发展多功能大循环农业”两篇文章批示给国家有关部门负责同志研处。

而在此前，2013年11月23日，中共中央政治局原委员、国务院原副总理、九届全国人大常委会副委员长姜春云在中国生态文明研促会杭州年会开幕式的祝词中，特别肯定和表扬了安徽发展循环经济、提高资源产出率的成效。他指出，发展循环经济、提高资源产出率，是推进生态文明建设、

实现发展与环境双赢的一个新的重大命题。在这方面，我们的副会长季昆森很有研究，多年来，他做了大量调查推动工作，写了不少文章、书稿。据他调查，通过发展循环经济，提高资源产出率，收到了出乎意料的巨大经济、社会、环境、民生效益，应作为重点课题加以研究，提出对策建议。

一年后的中国生态文明研促会成都年会，姜春云同志在致辞中再次强调要提高资源产出率。他指出，德国生态经济学家魏伯乐2009年在他提出“四倍跃进”的基础上又提出了“五倍级”的目标，在不降低生活水平同时将资源消耗减少到1/5，即通过提高资源产出率，让我们1个地球顶得上5个地球。春云同志的讲话很深刻，为我们深入开展资源产出倍增攻坚试点行动增强了信心。

同年4月29日，十一届全国人大常委会副委员长、中国科学院原院长、两院院士路甬祥对“提高资源产出率”一文也曾作出过重要批示：“昆森同志：提高资源利用率、产出率大有可为，值得深入研究，联系产业

实际,认知规律,完善制度和政策建议,并用先进技术,创新驱动发展,从源头提升我国经济绩效、质量和水平。”

节约资源、降低能耗物耗、减少资源消耗与提高资源产出率是同一个问题的两个方面,是实现同一个目的的不同表述。能源资源的高消耗不仅造成能源资源的高浪费,还造成对环境的严重污染,因此,提高资源产出率不仅是建设资源节约型社会的直接要求,也是建设环境友好型社会的重要途径。节约了资源、降低了能耗物耗、减少了资源消耗就是提高了资源产出率,抓住了提高资源产出率就可达到节约能源资源、降低消耗、保护环境的目的。讲清这个问题很重要,解决了一些同志在提高资源产出率方面的模糊认识问题。

二、关于提高资源产出率的八个关系

2011年,笔者通过一年的调查研究、实际推动和反复思考,

对如何提高资源产出率,概括了八个关系,列举了大量实例,本文考虑篇幅,主要讲观点。

(一) 劳动生产率与资源生产率。1950年,全球人口少,共25.25亿人,物质资源丰富,经济总量不够大。人们的注意力放在提高劳动生产率,忽略了资源的利用效率。

20世纪后期,人口不断增长,1987年全球50亿人,比1950年翻了一番,1999年全球达到60亿人;同时,由于发展方式粗放,资源消耗过高,环境污染严重。世界上一些有识之士呼吁,要大力提高资源生产率。

2002年1月27日,笔者在安徽省劳动力研究会年会上提出,过去我们强调的都是提高劳动生产率,今天看来不能局限于此,要把提高资源生产率与提高劳动生产率放在同等重要的位置,而且放在优先考虑的目标。

2014年11月16日,笔者在中国生态经济学会成立30周年大会上的报告中提出,根据目前

发展的新形势必须同时提高两率(提高劳动生产率,不是简单的拼体力,而是通过技术培训,不断提高劳动者的技能;大幅提高资源产出率),破解两难(资源环境瓶颈制约的困难,劳动力成本大幅上升,失去劳动力成本优势的困难)。

(二) 资源利用率与资源产出率。提高资源产出率与提高资源利用率大不一样。以粉煤灰为例,把一个电厂的粉煤灰全部卖给水泥厂和制砖的建材厂作原料,可以说利用率达到100%,但每吨粉煤灰产生的价值只有几百元,而淮南永科生产超细粉煤灰,不仅价值是原来的10倍以上,而且用途大大拓展;再以稻壳深度利用为例,把一个米厂的稻壳全部用来直接燃烧或者全部用作稻壳发电,从资源利用率来讲,达到100%,但鑫泉米业采用的技术路线把气、液、固、热全部回收利用,资源产出率是前者单一利用的五倍甚至更高,而且可开发出有多种用途的环境友好型新产品。



安徽省绩溪县美丽乡村

（三）资源产出率与资源产出倍增。德、美著名学者魏伯乐等三人合著的《四倍跃进》一书，用50个实例表明，用一半的资源消耗实现原来两倍的效益，即“事半功倍”。不少研究者认为，这在中国很难实现。而今天在国内，在安徽一些工业、农业循环经济先进典型的资源产出率已提高一倍，甚至多倍。实践表明，只要经过攻坚克难，我们也可以实现大幅度或较大幅度地提高资源产出率，有利于缩小与发达国家在单位能源、资源产出率方面的差距。发展循环经济，把目标和注意力集中到提高资源产出率，是实现绿色转型的重要途径。

安徽省界首市农民曾长期到全国各地及周边国家回收废旧电瓶，土法炼铅，严重污染环境，严重危害人民健康。2005年，界首市建立田营循环经济工业园，组织多方面专家进行科技攻关，破解了炼铅污染问题，把一个濒临灭绝的行业发展成一个重要的支柱产业，一举成为制定全国同行业标准的单位，先后被国家发改委等六部委确定为国家级循环经济试点单位、国家首批“城市矿山”示范基地、全国循环经济示范城市等。近年来，界首市循环经济年均产值、税收增幅均在40%以上，对全市工业贡献率达70%以上，2016年，界首市循环经济工业总产值达443亿多元，比上年增长25.6%，占全市规上工业产值的78.2%；税收12.5亿

元，增长14.8%，占工业税收的72.8%，占全市财政收入的49%。与2006年相比2016年田营铅循环经济工业园同等物质量产值提高6.9倍，同等物质量税收提高8.8倍。

（四）资源产出率与实现“四个更”的愿景。2003年11月30日笔者提出，循环经济是追求更大经济效益、更少资源消耗、更低环境污染和更多劳动就业的先进经济模式。从提高资源产出率来深入推进循环经济，乍看起来只突出了资源这一个方面，实际上它可以把保护环境、扩大就业、提高经济效益、增加群众收入几个方面都能带动起来；还可促进发展方式转变，有利于实现全面协调可持续发展的基本要求。也就是毛主席说的抓住了矛盾的主要方面，抓住了矛盾的主要方面，其他矛盾也就迎刃而解了。如果不统筹兼顾，单纯就环保抓环保、就劳动就业抓就业、就经济效益抓经济效益，虽然一时也能把这些方面抓上去，但从长远来看，将会出现不平衡、不协调、不可持续发展的问題。

（五）单位产品能耗物耗与单位能耗物耗的资源产出率。大量实践表明，单就某一种产品或某一个方面的工作，采用技术、管理、政策等手段来降低能耗物耗，潜力毕竟有限。这就要在调整优化升级产业产品结构上下苦功夫。比如，一个钢铁企业，不仅要不断降低生产每吨钢铁的能耗、水耗、物耗，以达到全国甚

至国际最好水平；还要通过调整优化钢铁品种、产品结构，达到以生产等量普钢的能耗、水耗、物耗，来生产优质特种钢材，特种高精尖钢铁产品，乃至高端关键零部件，其资源产出率和综合效益将提升几倍、十几倍，几十倍，甚至更高。

（六）提高资源产出率与循环发展。要实现“循环发展”。循环发展比循环经济的范围更广，层次更高，含义更深刻。

例如，山西省潞安集团把“臭煤”变成“香煤”，废料变成原料，废品变成产品，宝藏变成宝物，通过发展循环经济找到一条资源型产业可持续发展的有效途径。

（七）提高资源产出率与发挥人自身智慧、潜能。现在存在一种“重物轻人”的思想偏向，往往只强调资金投入、项目建设和优惠政策，这些都非常必要、非常重要，但却忽略了人自身的“心能”和“体能”问题。人的心能至少可在两大方面发挥作用，一是发扬和培养人们在节能减排、保护生态环境方面的优良传统、宝贵经验、良好行为和习惯；二是发挥人们在节能减排、保护生态环境方面的智慧、潜能和创造力。而人的体能可在两大方面发挥作用，一是人的体力能量；二是可以大力发展健康产业、体育产业。

（八）指标与指挥棒。本文开头指出，“资源产出率”是反映资源节约情况的综合性指标。

实际上，提高资源产出率不是一项单项工作，它不仅是反映资源节约情况的综合性指标，而且是一个指挥棒，抓住这个牛鼻子，就可以引领和指挥各行各业、各个方面，朝着提高资源产出率这个方向去努力，去攻坚。

三、提高资源产出率完全符合新发展理念

十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念。

2015年11月23日，习近平总书记在中共中央政治局第二十八次集体学习时指出，树立和落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念的理论和，是适应当代中国国情和时代特点的政治经济学，不仅有力指导了我国经济发展实践，而且开拓了马克思主义政治经济学新境界，丰富和发展马克思主义政治经济学。

提高资源产出率，符合创新发展理念。“资源产出倍增”的观点是国际上一些有识之士在20

世纪后期看到全球人口剧增、环境污染、资源浪费的严峻情况后，提出的一个重要创新思想。2011年，笔者从发展循环经济的角度，提出了提高资源产出率的八个关系，这些创新观点对实际工作有积极的促进作用。当然要真正实现“资源产出倍增”，还需要从理论与实践的结合上进行不断的探索，创新发展永无止境。

提高资源产出率，符合协调发展理念。在本文第二部分四点资源产出率与实现“四个更”的愿景这一段阐述的内容，就是要强调协调发展理念。

提高资源产出率，符合绿色发展理念。习近平总书记提出，必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，像对待生命一样对待生态环境。习近平总书记关于生态文明建设的一系列重要论述，是对马克思主义关于生态环境理论的丰富和发展。

循环发展与绿色发展从理念上、本质上讲都是可持续发展，

要求将生态环境与经济发展进行整合性思考，解决好工业革命以来，经济发展与资源环境之间的尖锐矛盾与冲突。大量实践表明，走循环发展之路，把目标和注意力集中到提高资源产出率，不仅可以转变发展方式，还可调整优化产业结构，转变消费模式，有利于加快建设“两型社会”，是实现绿色转型的重要途径。

提高资源产出率，符合开放发展理念。开展“资源产出倍增攻坚”试点行动，既要根据国情、区情，在各行各业、各个方面结合本地实际，进行深入探索，宣传、推广全国各地提高资源产出率先进典型的经验；还要面向世界，不断吸收、借鉴国际上关于“资源产出倍增”方面的先进模式、思路、技术、管理、体制机制、政策法规等方面的典型经验与举措。把我们的工作做得更好，避免走弯路。

提高资源产出率，符合共享发展理念。开展“资源产出倍增攻坚”试点行动，不仅是把能源资源



安徽生态农业

消耗减少一倍或更多，而且是大幅度减少环境污染，保护和优化生态环境，实现更大的经济效益、社会效益和生态效益，为人民群众创造良好的工作环境和生活环境，增进人民的健康，使大家都能公平地享受到美丽与发展共赢的成果。

四、深入开展“资源产出倍增攻坚”试点行动的举措

（一）深化认识，提高认识。

要认真学习贯彻十九大精神，在学懂弄通做实上下苦功夫硬功夫，特别是习近平总书记关于节约集约利用资源、把能源产出效率提高一倍的一系列重要论述，这是我们做好提高资源产出率工作的根本遵循。要从我国经济进入新常态这个阶段特征出发；从既强调供给又关注需求，既着眼当前又立足长远，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性出发，来研究大幅度提高资源产出率和综合效益的举措。

深入开展资源产出倍增攻坚试点行动也是落实十九大提出的“坚持节约资源和保护环境的基本国策”“坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献”的重要举措。

（二）进一步明确提高资源产出率。这是一个新的重大命题，要向有关部门申报重点课题加以研究，提出对策建议，争取更多支持。要增强做好这项工作的内生动力和攻坚克难的合力。联系

产业实际，认知规律，并用先进技术，创新驱动发展，从源头提升我国经济绩效、质量和水平。

（三）做好示范推广。从2012年2月16日开始，我们帮助指导安徽省宁国市开展提高提高资源产出率创建活动。2012年12月5日，安徽省政府批准宁国市为“提高资源产出率试验区”。2014年，我们又将宁国市的经验扩大到界首市、阜南县，推进区域性开展提高资源产出率创建活动。

（四）加强调查研究，发现新典型。对原有好典型遇到新问题，帮助继续走好绿色循环发展之路，破解发展难题，做到转型突围、反因为胜。还要注重发现一些新典型，做好服务工作。选择各类有代表性的典型，优化提升，用典型指导面上的工作。

（五）要与有关部门、单位共同研究在不同行业深入推进循环经济的思路、措施和办法。

工业企业提高资源产出率应把握的要点：

一是守住发展和生态两条底线，这是2003年11月25日，习近平总书记听取贵州省工作汇报后提出的要求。

二是把握两个原则：①“四个更”的原则：循环经济是追求更大经济效益，更少资源消耗，更低环境污染和更多劳动就业的先进模式；②“四R”原则：减量化、再循环、再利用、再思考。

三是围绕四个提高深入探索：

①提高资源产出率（矿产资源、土地、水、森林、粮食等）；②提高废弃物变废为宝后资源再生利用产出率；③提高污染物化害为利后资源循环利用产出率；④提高人自身资源产出率：智慧、潜能、技能、积极性、主动性、创造性、科技的进步、团队的合力、人醒悟的程度。

四是在十二个环节（节能、治污、降耗、低本、再生、深用、结构、就业、劳保、安全、发展、高效）上下功夫。

农业提高资源产出率应把握的要点：

前三个要点与工业企业相同。第四个要点是在三个方面下真功夫：①“九节一减”：节地、节水、节肥、节药、节种、节电、节油、节煤、节粮，减少从事一产的农民；②农产品及其副产品深度加工利用；③治理农村面源污染，变废为宝、化害为利。

（六）不断探索提高资源产出率的科学规律，适时修改完善提高资源产出率的指标体系，研究提出提高资源产出率的政策建议。

我们坚信，只要认真落实十九大精神，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系，推进资源全面节约和循环利用，实现生产系统和生活系统循环链接，就能够大幅度提高资源产出率，逐步实现资源产出倍增攻坚试点行动的目标，为推进生态文明，建设美丽中国，实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献。■

全域旅游要坚持生态打底

□ 北京九鼎辉煌旅游发展研究院 朱万峰

全域旅游是现象级热潮，一经提出就备受关注，各地积极响应，踊跃参与创建。国家旅游局已批准 500 多家全域旅游示范区创建单位，覆盖全国地，总面积约 180 万平方公里，约占全国国土面积的 19%；总人口 2.56 亿，约占全国人口的 20%。此外，国家旅游局还批准了海南、宁夏、陕西、贵州、山东、河北、浙江 7 省为全域旅游示范省创建单位。紧锣密鼓的创建工作仍在持续推进，全域旅游仍在持续升温。

笔者认为，全域旅游建设发展中，要把生态环境保护放在更加突出的位置，坚持生态打底，实现绿色增长。在守护青山绿水中赢得金山银山，走出一条以绿色发展提升全域旅游、以全域旅游带动绿色发展的路子。

全域旅游须以生态保护为依托

发展全域旅游符合“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念。特别是在绿色发展方面，发展全域旅游能把生态和旅游结合起来，把资源和产品对接起来，把保护和发展的统一起来，将生态环境优

势转化为旅游发展优势，创造更多的绿色财富和生态福利。

打造全域旅游，必须夯实“生态绿色”根基。旅游业是资源环境依托型产业，要牢固树立绿色发展理念，坚守生态红线，强化生态保护，大力推进生态培育，不断提高森林覆盖率，让生态更好，环境更美；要以创新为引领，加快产业升级，大力发展绿色工业、生态农业，坚决拒绝高污染高耗能产业，努力形成绿色生态产业发展模式，为全域旅游铺好生态环境路。

打造全域旅游，必须实现共享目的。旅游是生态产业，也是富民产业，把旅游作为脱贫攻坚的重要抓手，把旅游产业发展成主导产业，让旅游在国民经济发展中的占比逐年提高。紧扣游客量、旅游投资、旅游收入等指标加快发展，可实现旅游井喷式增长，拉长生态长板，补齐脱贫短板，可真正把生态优势、旅游资源优势转化为经济优势、发展优势，让更多人受益，特别是让生态良好经济落后地区的人民，享受旅游发展红利。

打造全域旅游，必须开发生态旅游产品。生态旅游在我国已经成为一种增进环保、崇尚绿色、倡导人与自然和谐共生的旅游方式，初步形成了以自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园及湿地公园、沙漠公园、水利风景区等为主要载体的生态旅游目的地体系。以“旅游+生态”为指引，将生态环境优势转化为生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济的优势，结合森林、湖泊、山地、湿地、河流、气候等生态旅游资源，可以构建体系完整、功能齐全、类型多样的生态旅游产品，丰富充实全域旅游产品体系。

生态保护可以向全域旅游借力

加强生态保护，需借力全域旅游发展。旅游是绿水青山变成金山银山的催化剂和媒介。目前，八成的自然保护区不同程度地开展了生态旅游，以野生动物观察、自然生态考察等为主要形式。对于部分自然保护区来讲，生态旅游及相关服务净收入已占到年创收总净收入的一半以上。只有厚

植生态优势，做优生态样板，让广大群众走上旅游路、吃上旅游饭、发上旅游财，努力实现生态美与百姓富的有机统一。

加强生态保护，需要全社会共同努力。要将全域旅游与推进生态文明意识相结合，通过开展多种形式的活动，加强生态文明宣传与教育，进一步提升旅游从业者的环保意识、生态意识和责任意识。不断培育旅游者绿色旅游的意识 and 行为，提高全社会绿色消费的自觉性。

要以生态保护推进全域旅游绿色发展，在提质增效中释放新能量。

全域旅游和生态保护如何在融合中互赢

一是要加强对生态旅游资源的分级分类保护。根据地质景观、生物景观、水文景观、气象气候景观、人文景观的不同特点制定相应保护措施，做好与相关规划

的协调衔接，优化旅游项目的建设地点，合理确定建设规模。

在自然保护区的核心区和缓冲区、风景名胜区的核心景区、重要自然生态系统严重退化区域、具有重要科学价值的自然遗迹和濒危物种分布区、水源地保护区等重要和敏感的生态区域，严守生态红线，禁止旅游项目开发和 service 设施建设。

在景区建设中实施绿色旅游引导工程，在旅游景区、宾馆饭店、民宿客栈等各类生态旅游企业开展绿色发展示范。落实生态旅游相关企业的环保责任，实施能源、水资源、建设用地总量和强度双控行动，完善市场调节、标准控制、考核监管和奖惩机制。建立游客容量调控制度，按照《景区最大承载量核定导则》，严格限定游客数量、开放时段和活动规模，健全资源管理、环境监测等其他保护管理制度，严格评估游客活动对景区环境的影响，规范景区

工作人员和游客行为。

二是要优化全域旅游生态空间发展布局。以生态旅游片区为依托，以生态旅游线路和风景道为载体，因地制宜，分类指导，推动不同地区生态旅游特色化、品牌化、差别化发展，形成旅游产业全域覆盖，努力打造宜居宜游、主客共享的全域化旅游目的地。

以生态理念定位旅游产品特色。推进全域旅游要因地制宜，突出特色，不可简单复制、粗暴克隆。围绕旅游目的地的发展定位，以全域旅游为抓手，遵循“一景点一特色、一景点一主题、一景点一形象”的原则，大力抓好特色旅游乡镇和乡村旅游建设，注重个性化、差异化打造。

以生态项目拉动旅游设施升级。旅游项目是推动旅游产业发展的基础和载体。把旅游规划、旅游项目和旅游投融资紧密结合起来，以规划为指导，以项目为载体，以旅游区为重点，加快推



山东栖霞天崮山旅游景区

进重点景区提质工程，策划包装重大旅游项目，不断完善生态停车场、生态厕所、绿色饭店、生态绿道等生态配套设施。

以生态公园提升旅游城市品味。以大面积绿地公园为重要节点，以江河两岸、城市道路为依托，建设城市生态廊道，以社区绿地、单位绿地为补充，构建“点—线—面”结合的完整的城市绿地系统。依托自然山水，营造山水园林城市意象，提升城市宜居、宜业、宜游水平。

全域旅游的落脚点是生态，也就是生态产业化、产业生态化。良好的自然生态地，是全域旅游可持续发展的空间场所。产业生态化不仅要求发展的产业符合生态要求，与自然生态高度融合，能够保持甚至凸显生态优势，还要求发展的产业能够形成产业链和生态圈，让企业集聚，促进资源有机整合。推进生态旅游集约化、低碳化、绿色化发展，实现速度、结构、质量、效益的统一，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和消费模式。

如何在全域旅游发展中做好生态保护？

一是在全域规划编制中突出生态保护。旅游规划是一地旅游发展的总抓手和总引领。首先要树立生态理念。要正确处理旅游开发与生态保护的关系，把生态

保护放在首位，把城市发展、土地利用、城乡统筹、循环产业和交通、水利等基础设施建设与旅游发展有机结合起来；其次要合理规划布局。全域旅游的中心是全域谋划，全景覆盖。因此，在城市规划中，要注重城景结合，着力生态宜居环境建设，通过城市景观设计，打造中央休闲区，展现城市风光。在乡村规划中，要结合城乡环境整治、美丽乡村建设，打造集农业观光、休闲度假、民俗体验于一体的秀美乡村；第三要树立全域大景区的概念，规划好城镇、交通干道沿线、江河库渠沿岸，集点、连线、成片，突出人文性、生态性、休闲性，构建全域旅游大景区。还要保持特色风貌，要注重保护原有的生态风貌，避免大拆大建，乱砍滥伐。在名镇、名村、风景名胜区的规划中，要保护好村庄肌理、民宅特点、历史建筑风貌，体现具有地方特色的民居和民俗文化。

二是在全域景观化中立足生态保护。景区景点是全域旅游的重要组成部分。一要坚持开发与保护并重，保护优先的原则。在开发中加强保护，完善景区配套服务设施，减少过度建设，注重自然景观的观赏性和人文环境的体验性，充分保护生态系统的完整性、生物多样性和地质构造的独特性，以有效的保护促进旅游的可持续发展。二要坚持建设与景观结合，打造全域大景区。在

小流域综合治理时要像维护有生命的动物呼吸功能一样，保持河水与两岸陆地的顺畅交流，采用生态护坡护岸技术，如草地、乔木和灌木护岸，天然透水材料或透水混凝土砌块结构护岸，注重生态景观，让河道流畅、水清、岸绿、景美；在工程建设中注重做到“不砍树、不推山、不填塘”，特别是道路建设，既要注重通畅性，还要注重旅游化，打造景观路、生态路。三要加强环境容量分析，合理控制客流。减少因资源过度利用对景区生态环境的破坏。四要健全机制，加大生态修复力度。建立景区餐厨垃圾、污水处理环保系统，加强景区生态环境修复力度，建立补偿机制，最大程度的保护景区良好的生态环境。

三是在全域参与主体中倡导生态保护。游客、旅行社、导游等旅游服务机构和人员，旅游开发企业和旅游管理者等作为旅游的参与主体，是全域旅游的具体实践者。针对游客，要积极倡导低碳、环保、绿色、健康的出游方式；针对旅游服务行业，要着力培养一支生态旅游人才队伍，使之成为生态旅游理念的践行者、倡导者；针对开发企业，要强化教育管理，使其在景区开发建设中，严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，走可持续发展的景区建设发展之路；对旅游管理者，要加强教育培训。生态

完善生态环境损害赔偿制度 全面促进生态文明建设

□ 西北政法大学 李永宁 重庆大学 秦鹏 北京华盛坤泰环境科技股份有限公司 司军

我国生态环境损害赔偿制度主要由《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》（以下简称《试点方案》）以及七个试点省分别的《实施方案》两部分构成。深入研究这些方案，结合了解到的试点省的一些实施情况，我们认为我国生态环境损害赔偿制度在适用范围、磋商制度、评估及资金管理等方面还存在一些问题，需要进一步完善。

一、我国生态环境损害赔偿制度存在的主要问题

1. 生态环境损害赔偿制度的适用范围不够周延。（1）《试点方案》适用范围的第1项为“较大及以上”突发环境事件。“较大”以下的突发环境事件被排除在适用范围之外；“较大”的认定标准与生态环境损害不存在直接的关联性。（2）《试点方案》适用范围的第2项为“重点生态功能区、禁止开发区”，除此之外的其他生态环境功能区被排除在了适用范围之外，这种限定明显不科学。

2. 诉前磋商制度关键内容缺失。（1）磋商所达成的赔偿协议的内容和效力不明确。为明确赔偿协议效力，试点地方大都额外增加了司法确认程序；（2）磋商的时间期限未加限制，容易造成磋商拖延并影响生态环境修复；（3）磋商期间的损害防治义务未明确，存在边磋商边损害的风险；（4）磋商过程缺乏专家参与性规定。以上内容缺失将严重影响磋商的开展、磋商过程的公正性以及磋商协议的充分落实。

3. 损害赔偿具体范围存在漏项。（1）生态环境损害的监测、生态环境损害赔偿磋商以及生态环境损害赔偿诉讼等过程中产生的费用未被明确纳入赔偿范围；（2）生态环境修复措施以及修复过程中可能产生的二次损害的预防与消除费用也未被考虑。这些赔偿漏项的存在对生态环境损害赔偿制度适用的效率以及赔偿的充分性可能造成消极影响。

4. 生态环境损害赔偿诉讼规则欠缺。（1）生态环境损害赔偿案件的诉讼管辖无规可依，特别

是对横跨多地的损害赔偿诉讼的地域管辖未做规定；（2）缺少赔偿责任认定、划分和承担的可操作性规定；（3）相关证据提交及其证明力均未做规定；（4）与环境民事公益诉讼重合时该如何处理等诉讼问题均不明确。生态环境损害赔偿诉讼实施比较困难。

5. 生态环境损害鉴定评估制度不完善。（1）缺乏关于鉴定评估基准、鉴定评估机构、鉴定评估规则等方面的规定；（2）缺乏鉴定评估结果在生态环境损害赔偿诉讼中证明力的规定；（3）环保部推荐的第一、二批环境损害赔偿鉴定机构均为环保部门直属单位，未引进民间鉴定机构并形成监督竞争机制。难以保证鉴定的中立性、客观性和公正性。

6. 生态环境损害赔偿资金的管理规定缺乏。（1）损害赔偿资金来源、性质、日常使用以及监管等制度内容均未明确；（2）赔偿资金的归口部门、确保专款专用的机制、资金使用效果的评价与追责等不明确；（3）紧急状况下的资金拨付机制也不明确。以



作为生态环境损害赔偿制度改革的试点，贵州省于2017年初开出了一份生态环境损害赔偿司法确认书。一家企业因为非法处理污泥渣污染环境，被贵州省环保厅索赔900多万元，用于被损害地区的生态修复工作。图为贵州生态乡镇。

上管理性规定的缺陷将导致生态环境损害赔偿资金的合理使用无章可循。

7. 生态环境损害赔偿过程中的公众参与和信息公开制度过于简化。（1）《试点方案》仅规定“鼓励公众参与”，并未将公众参与作为公众的一项权利予以确认；（2）公众参与和信息公开的具体环节及内容、参与的主体类型、参与和公开的具体程序与方式、参与权与信息获取权的救济等内容均告缺失；（3）不公开损害赔偿相关信息的责任也不明确。生态环境损害赔偿的民主化与科学化途径不畅。

8. 缺少全国性的生态环境损害赔偿基金。（1）全国性生态环境损害赔偿信息与典型案例收集、分析，以及损害赔偿工作指导，缺少最顶层、整体性、灵活性的资金支持；（2）对部分资金不足的社会组织提起的生态环境损害

赔偿公益诉讼，没有资金支持的正常渠道；（3）缺少赔偿资金不足时的社会分担机制；（4）对于无明确赔偿义务人以及历史上发生的生态环境损害事件的调查、鉴定评估，甚至索赔也没有充分的资金支持渠道。

二、完善生态环境损害赔偿制度，全面促进生态文明建设的对策建议

1. 应将除人身、财产损害之外的所有生态环境损害全部纳入生态环境损害赔偿制度的适用范围。具体应将《试点方案》中的三项扩展为以下九项：（1）发生突发环境事件，对生态环境造成较大损害的；（2）在省级以上人民政府依法划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染或生态破坏事件的；（3）在县级以上人民政府依法划定的集中式饮用水水源地发生环境污染或生态

破坏事件的；（4）对特定区域内省级以上重点保护动植物物种造成重大破坏的；（5）严重影响区域生物多样性的；（6）对国有或集体特定范围以内耕地、林地、草原、林木资源等造成重大破坏的；（7）发生环境污染或者生态破坏事件，致使具有重要生态功能的湿地发生自然状态的明显改变，湿地生态特征明显退化的；（8）发生海洋生态环境损害事件，依据海洋环境保护法等法律应予赔偿的；（9）发生其他造成除人身与个人、集体财产损害之外的严重生态环境事件的。

2. 应强化磋商的专家参与并明确磋商协议的法律效力。具体包括以下内容：（1）经磋商达成的生态环境损害赔偿协议应当包含当事人、生态环境损害事实、评估鉴定结果、修复方案、履行责任的方式与期限等内容。协议依法应当赋予强制执行力；（2）

磋商期限。为了防止磋商被恶意拖延，影响生态环境修复，应当为磋商设定最长期限；逾期达不成协议的，赔偿权利人应当立即行使诉权；（3）磋商达成前的防治义务。为避免因磋商导致受损生态环境错失最佳修复时机，以及为了预防损害的进一步扩大，应当为赔偿权利人设定针对受损生态环境的及时防治义务。此项义务不得因磋商权的发动和行使而被免除。因义务履行所花费用，应由赔偿义务人承担；（4）专家参与保障机制。专家参与磋商的目的为磋商工作的开展提供专业支持、合法性保证并监督磋商的公正性。因此，建议磋商应当吸收法律及环保等方面的专家参与。参与的内容应当包括：磋商方案的制定、磋商会谈、协议达成等。

3. 合理增加生态环境损害赔偿的具体范围。以下 11 项费用应当被确定为生态环境损害赔偿的具体范围：（1）生态环境损害监测费用；（2）控制、减轻、清除生态环境损害后果的各项处置措施费用；（3）前项处置措施产生的次级生态环境损害消除及赔偿费用；（4）生态环境修复费用；（5）生态环境修复期间的监测费用；（6）生态环境修复期间服务功能的损失；（7）生态环境功能永久性损害造成的损失；（8）因确定生态环境损害的性质、范围、程度而支出的调查、评估、鉴定与咨询等费用；（9）生态环境损

害赔偿诉讼中的律师费、执行费以及其他必要费用；（10）生态环境损害赔偿磋商过程中的必要费用；（11）其他必要费用。

4. 从实体和程序两个方面完善生态环境损害赔偿的诉讼规则。

实体方面的诉讼规则应当包含：

（1）归责原则与举证责任。建议生态环境损害赔偿适用严格责任原则。赔偿权利人仅需负担初步证明责任，即只要证明损害与被告特定行为之间具有因果关系，赔偿责任即告成立。（2）责任承担。主要有两种情形：当存在修复可能性时，应当以修复性责任为主；当无修复可能性时，应当以金钱赔偿性责任为主，但总体上应当以修复责任为主。另外，考虑到损害赔偿数额过大，应当允许赔偿义务人分期赔付相关损失。

程序方面的诉讼规则应当包含：（1）案件管辖。鉴于生态环境损害案件影响较大，建议一审案件由损害行为发生地、损害结果地或者赔偿义务人所在地中级人民法院管辖；（2）诉前救济。对正在发生的生态环境损害，为避免损害扩大，应当允许申请诉前禁令、诉前财产保全、诉前证据保全等措施；（3）证据规则。应当规定具备资质的相关鉴定、咨询、评估机构所出具的监测数据、鉴定、评估报告以及咨询意见等，经过开庭质证，均可作为认定生态环境损害责任的有效证据；（4）与环境民事公益诉讼之间的衔接。可以有三种设置思路：

一是赋予生态环境损害赔偿权利人优先起诉权。二是赋予生态环境损害赔偿权利人与公益诉讼主体同等的诉权，即哪方先行起诉，则另一方诉权即不能行使。三是根据《民事诉讼法司法解释》的相关规定以合并审理的方式使二审权同时实现。最终如何设置，必须有明确规定。

5. 从基准、机构、人才等方面完善生态环境损害鉴定评估制度。应当包括：（1）建立生态环境损害鉴定评估技术与标准体系。相关技术和标准的设置应当有利于基线确定、因果关系的判断以及损害赔偿数额的认定；（2）生态环境损害鉴定评估机构的设立、运营与扶助。应明确鉴定评估机构的设立条件、运营资质与规则，并对鉴定评估机构的设立和运营提供必要扶助；（3）鉴定评估专家库的建立。明确入库专家的学科领域、遴选条件与申请程序以及专家库的具体运作方式和机制；（4）建议在中国生态文明研究与促进会设立全国性的民间生态环境损害赔偿鉴定评估机构，利用该机构的优势地位和全国性影响力，在生态环境损害赔偿鉴定领域推进形成监督和竞争机制，确保建立起科学、公正、中立的鉴定评估规则体系。

6. 构建生态环境损害赔偿资金的日常管理与紧急拨付制度。具体制度包括：（1）资金来源。赔偿义务人缴付的生态环境损害修复费用以及其他前期费用、生

态环境损害无法修复时缴付的赔偿款项、社会捐赠的生态环境损害修复资金、财政拨款与补助等生态环境损害赔偿金；（2）资金用途。各项资金专项用于生态环境损害修复的，应当专款专用。无专项用途的，应用于与生态环境保护密切相关的用途；（3）资金的管理、使用与监督。各项资金应当纳入省级财政进行预算管理，遵循预算法等财政法律、法规所规定的资金使用程序进行使用、监管和追责。（4）紧急拨付制度则是指生态环境治理与修复急需资金的便捷拨付与监管性规则，应当着重从拨付情形、拨付方式与途径、监管与责任追究三个方面进行相应规则的设计。

7. 健全生态环境损害赔偿公众参与和信息公开的实施机制。应当包括：（1）应明确公众参与

的领域。考虑将生态环境修复方案的制作、执行与赔偿磋商设定为公众可以参与的领域；（2）分类确定参与公众的主体类型与具体方式，并设置合理的公众参与程序；（3）明确参与主体所发表意见的法律效力；（4）建议将生态环境损害监测数据，鉴定、评估报告，磋商方案，磋商协议，生效判决，生态环境修复评估情况以及生态环境损害赔偿资金收缴、管理与运用情况，评估鉴定专家库等明确列入信息公开范围；（5）设置合理、便捷的信息获取程序与公开发布方式；（6）明确公众参与权与信息获取权受损时的救济途径。

8. 依托“中国生态文明研究与促进会”，成立“中国生态环境损害赔偿基金”及其管理委员会。具体思路为：（1）在“中国生态文明研究与促进会”内部设

立“中国生态环境损害赔偿基金管理委员会”，作为其分支机构，并报民政部备案；（2）鼓励社会主体向基金捐赠创始资金；（3）国家财政向该基金拨付适当数量创始基金以及年度生态环境损害赔偿资金；（4）基金主要运用于六个方面：一是为生态环境损害赔偿研究提供资金支持，二是建立全国性生态环境损害赔偿资料和信息系统；三是遴选和建立生态环境损害赔偿鉴定评估专家库；四是资助地方生态环境损害赔偿磋商与诉讼；五是资助部分环保公益组织提起生态环境损害赔偿公益诉讼；六是资助跨区域乃至全国范围内的生态环境保护活动与项目。^[6]

（本文为2017年中国生态文明论坛惠州年会“损害赔偿·法治建设分论坛”的会议成果）



在生态环境损害赔偿制度改革的试点重庆市，有两家公司因通过暗管向长江偷排未经处理的废水，被法院判决赔偿生态环境修复费用1441.6776万元，并在省级及以上媒体公开致歉。图为长江巫峡。

生态环境损害赔偿有赖于规制

——国外有关经验及其对我们的启示

□ 北京大学环境科学与工程学院 梅凤乔

生态文明本质上是人的文明，是人在处理其与自然之间的关系方面所展现出的进步状态，因此，它与工具文明如农业文明、工业文明相比，更加依赖于规制。

生态文明规制既包括肯定性的，也包括否定性的。对于污染、破坏环境等恶化人与自然关系的行为，亦即“反生态文明”的行为，应当建立相应的法律责任制度予以遏止。2015年底，中共中央办公厅、国务院办公厅曾联合印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》，要求在试点经验的基础上，自2018年开始在全国试行生态环境损害赔偿制度，至2020年在全国范围初步形成“责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度”。

放眼世界，迄今还没有任何一个国家或地区，建立了行之有效的生态环境损害赔偿制度，但欧盟及其成员国、美国等先进国家和地区在立法和司法方面的经验，对于建立和完善我国的生态环境损害赔偿制度，仍具有很好的借鉴意义。本文拟就欧盟《环

境损害预防及补救之环境责任指令》（以下简称“欧盟《环境责任指令》”）、英格兰《环境损害规例》以及美国联邦政府处理英国石油公司墨西哥湾原油泄漏案（以下简称“墨西哥湾原油泄漏案”）的相关情况进行分析，在此基础上，提出一些立法建议，供相关部门参考。

一、欧盟《环境责任指令》

欧盟《环境责任指令》于2004年4月发布，要求成员国在2007年4月30日之间通过国内立法使之得到实施。这部指令旨在落实“污染者负担原则”，尽可能预防和补救环境损害。

1. 适用范围。这一指令将“环境损害”界定为，人为引起的可度量的对受保护的物种及其栖息地的损害、对包括海水在内的水体损害以及因污染引起的具有健康风险的土壤损害。这里，有两点值得特别关注：一是该指令未直接涉及大气污染和固体废物问题，但适用于因大气污染、固体废物污染而引起物种及其栖息地、水体以及土地损害的情形；二是

将有关的人身及财产损害排除在外，因为此类问题属于侵权法范畴，同时也受欧盟《环境犯罪指令》的规制。

2. 归责原则。欧盟《环境责任指令》第四条规定，对于任何具有扩散性质的污染所引起的损害或即将出现的损害，行为人都负有责任采取预防或补救措施，而无论其是否存在过错，亦即环境损害责任适用严格责任原则。但由于武装冲突、敌对行动、国内战争或叛乱以及无法避免或阻止的极端自然现象所引起的环境损害，则行为人不承担责任。此外，这一指令不影响行为人在相关国际公约下享有的权利和义务，包括对环境损害承担有限责任的权利。但对于物种及其栖息地的损害，则适用过错原则，亦即只有在行为人存在过错或疏忽的情况下才承担责任。在存在多个行为人时，可以根据国内法相关规定，在多个行为人之间进行责任分担。

3. 举证责任。对于具有扩散性质的污染所引起的环境损害或由此引起的可能的环境损害，在追究相关行为人的责任时，应当

尽可能证明，该环境损害或潜在的环境损害与行为人的活动之间存在因果关系。而举证责任通常是由主管当局来承担。各成员国应当通过国内立法指定或明确一个或若干主管当局负责执行本指令的规定。主管当局在履行上述举证责任时，可以要求相关行为人自行评估其行为引起的环境损害并提供相关信息。

4. 行政指代。通常情况下，对于环境损害或即将出现的环境损害，加害人有义务采取有效的预防或补救措施。但在特殊情况下，主管当局可以指定第三方代为采取相应措施。但具体在何种情况下主管当局可以行使上述职权，欧盟《环境责任指令》并未做出明确规定，而是由成员国通过国内立法做出界定。在这种情况下，主管当局有权从责任人那里收取相关费用，用以补偿第三方因采取预防或补救措施而产生的费用。

5. 财务保障。欧盟《环境责任指令》要求各成员国通过国内立法建立必要的财务保障制度，确保有财务上为环境损害预防或补救措施的实施提供保障，包括但不限于建立环境损害责任保险制度，以便在某些特殊情况下，比如，涉案企业破产时，依然有条件实施必要的环境损害预防或补救措施。

二、英格兰《环境损害规例》

英格兰《环境损害规例》是为实施欧盟《环境责任指令》而

在 2009 年制定的，在 2015 年进行过修订。总体上讲，它与《环境责任指令》保持了一致性，但在许多方面做出了更加具体、明确的规定。

1. 既往不咎。在 2009 年 3 月 1 日之前，亦即 2009 年颁布的英格兰《环境损害规例》生效之前发生的环境损害，包括造成的环境损害出现在此日期之后但导致该环境损害发生的行为出现在此日期之前，则不受英格兰《环境损害规例》的约束。

2. 例外情况。与欧盟《环境责任指令》相比，增加了一些不适用《环境损害规例》的情形，包括因恐怖主义行为引起的环境损害、因抵抗自然灾害而引起的环境损害、因国防或国际安全需要所采取的行动招致的环境损害、因公共利益需要并在采取各种必要措施的情况下仍无法避免的环境损害等。

3. 申诉规则。《环境损害规例》规定，当出现环境损害时，《环境损害规例》指定的执行机关应当对环境损害进行调查，识别责任人，并向责任人发出通告，要求责任人采取必要的预防或补救措施。如果认为执行机构发出的通告有误，当事人可以提出申诉，同时提交相应的证据。

4. 连带责任。当存在多个主体对环境损害负有责任时，执行机构可以要求已经识别出来的一个或若干责任人先行承担环境损害预防或补救责任。已经先行承

担环境损害预防或补救责任者，可以依法要求其他责任人偿付部分或全部费用。

5. 有效期限。对于导致环境损害的行为或事件举行责任追究，《环境损害规例》规定，有效期限最长为 30 年。也就是说，如果导致环境损害发生的行为或事件实际产生在 30 年前，则执行机构不得要求相关人员承担相应的环境损害预防或补救措施及费用。

三、墨西哥湾原油泄漏案

1. 基本案情

墨西哥湾原油泄漏案发生在 2010 年 4 月 20 日。当晚 10 点左右，位于美国南部路易斯安那州沿海的隶属于英国石油公司的一个石油钻井平台突然起火爆炸，造成 7 人重伤、至少 11 人失踪。而在钻井平台爆炸沉没约两天后，海下受损油井开始漏油，每天漏油在 5000 桶以上，甚至高达 3 万桶。浮油覆盖面积长 160 公里，最宽处 72 公里，造成 5000 多平方千米的油污区。经过差不多 3 个月的不懈努力，直到 2010 年 7 月 15 日，原油泄漏才得到控制。

事件发生后，英国石油公司为应急响应和油污清除付出了 140 亿美元的代价；同时支付 45 亿美元的罚款，以中止刑事犯罪指控；还与部分受害人达成和解协议，同意赔偿受害人损失 103 亿美元。此外，因违反《清洁水法》，英国石油公司还不得不同意支付

55 亿美元的民事罚款；因破坏自然资源，不得不向联邦和 5 个州政府赔付共计 81 亿美元。对于州政府和地方政府提出的经济损失赔偿，英国石油公司愿意拿出 59 亿美元进行补偿。作为一揽子解决方案，英国石油公司同意在此后 18 年里，通过分期付款的方式支付 187 亿美元，建立一个基金，来处理环境方面的诉求。至此，英国石油公司因墨西哥湾原油泄漏直接付出的代价就高达 670 亿美元。

2. 公权介入

尽管在美国，环保组织相对发达，但在墨西哥湾原油泄漏案发生后，联邦政府及州政府却快速介入，对造成油污损害的英国石油公司施加了巨大的压力。这是因为，美国的自然资源都有明确的托管人。通常，联邦自然资源的托管人是总统，而总统又会通过行政指令的方式指定具体人员，通常是联邦政府相关部门主管，实际行使对联邦自然资源的托管义务。当自然资源受到影响或破坏时，托管人有义务代表公众行使法定的相关权利，比如，美国的《油污法》规定，对于自然资源受到的损害，包括评估这些损害所涉及的费用，由该自然资源的联邦托管人或州托管人负责收回。此外，在美国司法部的职能职责中包括在联邦财产受到侵害时通过诉讼或其他适当方式维护国家合法利益，所以，在墨

西哥湾原油泄漏发生后，美国司法部与自然资源的联邦托管人和州托管人一起行动，要求英国石油公司承担相应的责任。最后的和解协议由自然资源的联邦托管人和州托管人或其代表签署。

3. 和解协议

和解协议或同意令是在美国法律诉讼中常见的一种结案方式。这种方式是由原告与被告通过协商，在法律诉讼之前或法律诉讼启动后的任何阶段达成，并在法官监督下执行。通过和解协议，可以大大节省司法成本和结案时间，避免冗长的诉讼以及诉讼带来的不确定性。在美国，众多环境诉讼是以和解协议方式结案的。墨西哥湾原油泄漏案中环境损害赔偿，也是以和解协议的方式结案的。

四、对我国生态环境损害赔偿制度的思考

1. 建立托管人制度。在我国，由于法律制度不健全，特别是没有明确生态环境要素的托管人，使得面临生态环境损害问题时，没有具体的机构或人员代表国家提出权利主张。建立生态环境损害赔偿制度，首先必须解决这一问题。


2. 适当限定适用范围。生态环境损害问题较之人身损害、财产损害，要复杂得多。国外在制定相关法律法规时对此是有所考虑的。其中，比较特殊的是大气污染引起的生态环境损害。对于

其他形式的生态环境损害，也要求相关部门掌握确凿的证据。

3. 区别运用归责原则。欧盟《环境责任指令》对于涉及物种及其生境的环境损害，规定采用过错原则；而对污染引起的环境损害，则采用严格责任原则。另外，对于涉及多个主体的环境损害，还规定了连带责任。这对我国制定相关制度，具有借鉴意义。

4. 建立财务保障机制。对于生态环境损害，如果有充足的证据，那就需要承担责任。通常，这种责任最终会体现在财务方面。如果没有建立财务保障机制，很多情况下，生态环境损害赔偿是难以实现的。所以，欧盟都在相关法律中规定了相应的财务保障机制。

5. 灵活多样的争端解决方式。诉讼是解决生态环境损害赔偿纠纷的方式之一，但不是唯一的方式，更不是最佳方式。在我国司法实践中，包括和解协议在内，有众多的方式可以用于处理生态环境损害赔偿纠纷问题。

6. 发挥人民检察院的作用。相对于环保部门，人民检察院在运用法律方面具有优势。就好比在美国，司法部介入，对于自然资源托管人行使自己的托管职能，起到了非常积极的支持作用。在我国生态环境损害赔偿制度建立过程中，应当考虑如何更好发挥人民检察院的优势和作用。

深化环境治理 检察机关如何作为

□ 最高人民法院 刘 艺

我国环境治理已经从由行政主导的单一管理模式向各方主体参与的共治共享环境治理模式发展。党的十九大报告中明确提出了“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众参与的环境治理体系”。司法机关在环境治理体系中发挥的作用也值得关注。2017年6月27日，第十二届全国人大常委会第二十八次会议修改了《民事诉讼法》和《行政诉讼法》，正式明确了检察机关提起公益诉讼机制，充分说明检察机关可以在公益保护领域发挥司

法治理的作用。

一、开展公益诉讼试点两年来，检察机关在深化环境治理中发挥积极作用

2015年7月，全国人大常委会授权检察机关开展公益诉讼试点工作。检察机关在两年公益诉讼试点工作中，突出加强对生态环境和资源领域的保护。

截至2017年6月，试点地区检察机关办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件6527件，督促恢复被污染、破坏的耕地、

林地、湿地、草原12.9万公顷；督促治理恢复被污染水源面积180余平方公里，督促1700余家违法企业进行整改。

检察机关提起公益诉讼成为促进生态文明建设的有效手段，丰富了生态司法保护的途径和内容。

广东省汕头市检察院诉郭松全等4人污染土壤民事公益诉讼案件中，当地非法酸洗作业利润高、违法成本极低，即使被追究刑事责任，其刑期也较短、罚金也较少，远远不足以弥补酸洗作



内蒙古自治区检察机关在保护生态屏障专项监督活动中，督促行政机关恢复草原植被2000多公顷，补种各类被毁林木1300多株，一些长期非法开垦草原、非法采矿、采砂等行为得到了有效遏制。

业给生态环境造成的损害。法院一审判处开展酸洗作业造成土壤污染的违法行为人连带赔偿环境损害损失 532 万余元，用于土壤修复治理，让污染者在承担刑事责任的同时，对污染造成的损失承担侵权责任、提高其违法成本，既有效弥补经济损失，也对潜在的环境破坏者予以有力警示。内蒙古自治区检察机关在保护北疆生态屏障专项监督活动中，督促行政机关恢复草原植被 2000 多公顷，补种各类被毁林木 1300 多株，一些长期非法开垦草原、非法采矿、采砂等行为得到了有效遏制。

二、在共享共治背景下，检察机关发挥法律监督的核心保障作用

社会公共利益的保护是一个系统工程，不仅需要行政机关、审判机关、检察机关通过行使各自的职权进行保护，也需要公民、法人、社会组织等社会主体的积极参与，才能取得更好的保护效果。在这些不同主体构成的保护体系中，检察机关作为国家专门的法律监督机关，立足法律监督职能，通过检察建议、公告、提起公益诉讼等多种履职方式，与各类主体衔接配合，发挥法律监督的核心保障作用。

在民事公益诉讼中，履行诉前程序，告知法律规定的机关和有关组织提起民事公益诉讼，是检察机关提起公益诉讼的必经程

序。《民事诉讼法》第五十五条第二款规定“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉。”从立法原文上，我们可以看出，相较于其他享有民事公益诉讼的主体而言，检察机关提起诉讼的序位排在最后，是保护公益的最后一道防线。重点还是发挥社会组织保护公益的主要作用，检察机关只发挥补充、辅助、兜底的功效。即检察机关只有在没有适格主体或者适格主体不起诉的情况下，才提起民事公益诉讼。因此，设置诉前程序的本意，并非让检察机关的诉权侵占其他诉讼主体的诉权，而是确保检察机关提起诉讼的前提必须是在没有其他诉讼主体提起诉讼的情况下。

在行政公益诉讼中，检察机关提起公益诉讼试点，可以充分发挥检察机关的法律监督职能作用，健全对国家利益和社会公共利益保护的法律制度。

一是弥补行政公益诉讼的主体缺位。全国人大常委会的授权决定，填补了行政诉讼法中缺少行政公益诉讼制度的空白，为检察机关充分发挥法律监督职能作用，加强对国家利益和社会公共

利益的保护，提供了直接的法律依据。通过公益诉讼试点，行政机关、审判机关和检察机关，这三类重要的国家治理主体有机联系在一起，通过监督、协调、配合，形成了保护公益的强大合力。

在全国首例行政公益诉讼中，山东省庆云县检察院针对环保部门监管不力，致使某污水处理厂在未通过环保设施竣工验收情况下，长期违法生产造成环境污染的行为，提起行政公益诉讼，法院判决确认庆云县环保局行政行为违法，并责令其依法履职，宣判后污染企业被责令停产，对其他不依法履职的行政机关和污染生产企业也起到震慑作用。

二是督促行政机关依法行政、严格执法。检察机关在行政公益诉讼诉前程序中，通过检察建议督促行政机关依法履行保护公益职责，增强了行政机关依法行政的主动性、积极性，而对不予整改的行政机关提起行政公益诉讼，进一步强化了诉前程序的督促效果。

三是提升行政执法效力和司法公信力。有些行政相对人不履行法定义务，甚至抗拒行政机关处罚，严重侵害社会正常管理秩序。检察机关通过公益诉讼介入后，很多行政相对人主动履行义务。如武汉市洪山区青菱湖从 2007 年开始，一直存在违法围网围栏养殖，造成湖泊污染行为，严重破坏了青菱湖水体环境。当地行政主管部门虽多次监管，但

由于这一问题属历史遗留问题，实施阻力较大。检察机关对行政主管部门起诉后，相关违法行为人主动配合行政执法，积极整改，目前整个青菱湖长达34万多米的围栏围网全部被拆除，投肥投饵养殖现象完全杜绝，影响当地生态环境和社会稳定的不利因素得到有效化解。

总之，检察机关在行政公益诉讼中，是充分尊重行政机关执法权限的。我国《环境保护法》明确环境保护主管部门是环境保护的首要责任主体。环境行政机关拥有环境执法权力和专业的环境执法力量，检察机关在环境治理体系中发挥的是补充执法功效。只有当环境执法机关无法通过监管手段保护环境时，检察机关才能借助公益诉讼制度发挥环境保护和监管的职责。

三、下一步检察机关在深化环境治理中重点发力的领域

（一）组织京津冀及周边省份建立协作机制、开展公益诉讼专项监督活动

当前，跨地区合作已成为推进公益诉讼工作的有效手段，比如，广东、吉林的“南北论坛”，江苏、山东的“江山论坛”，等等。为充分发挥检察机关保护公益的作用，服务和保障京津冀协同发展、雄安新区规划建设，最高检民事行政检察厅拟推动建立以京津冀三省级院为主、周边相

关省份为辅的地区合作机制。联合开展一次专项监督活动，力争利用3个月的时间做到：集中收集一批案件线索，集中制发一批诉前检察建议，集中提起一批诉讼案件，集中进行宣传报道，有效打击京津冀地区污染环境特别是大气污染违法行为，为促进京津冀地区环境和生态做出贡献，也为全国其他地方办理此类案件做出表率。

（二）进一步加大力度办理固体废物污染案件

《固体废物污染环境防治法》将固体废物分为工业固体废物、城市生活垃圾和危险废物三大类，并分别规定了专门的防治制度。在刑事领域，检察机关通过审查逮捕、公诉等职能的履行，对因固体废物而涉嫌刑事犯罪的违法行为人进行惩处。然而，实践证明只剥夺违法行为人的人身自由，而不让其承担环境公益受损的民事责任，还不是以发挥环境刑罚惩罚的威慑作用。

针对尚未构成犯罪的行为或者虽经刑事处理但公益损害仍未得到弥补的行为，如果没有相关社会组织提起诉讼，检察机关可以通过单独提起民事公益诉讼，或者一并提起刑事附带民事公益诉讼，将能促使受损公益进一步得到弥补。

在行政领域，有关行政机关在固体废物污染防治方面承担了一系列职责，如果行政机关存在

不依法行使职权的情形，对固体废物污染导致的公共利益受损的监管责任没有履行到位，检察机关应当通过行政公益诉讼的方式督促行政机关依法履职，也可以通过提起行政附带民事公益诉讼，在监督行政机关是否依法履行职责的同时，一并追究环境侵权行为人的民事责任，发挥司法治理的功效。

2015年7月1日至2017年6月，各试点检察院共向人民法院提起公益诉讼案件中，涉及固体废物污染环境的案件共115件，占生态环境与资源类案件的15%左右。检察机关办理固体废弃物污染案件，实现了对违法堆放占地面积2200余亩共1100余万吨各类生活垃圾的督促清除与处理；督促回收和清理生产类固体废物210余万吨，其中危险废物6万余吨，取得了较好的社会治理成效。我们将继续加大力度办理固体废弃物污染案件，还原绿水青山，最大程度维护国家利益和社会公益利益。

生态环境关系人民福祉、关乎民族未来，检察机关在公益诉讼工作中，要切实增强责任感和使命感，突出对生态环境和资源领域的保护。检察机关提起公益诉讼已成为促进生态文明建设的有效手段，丰富了生态司法保护的途径和内容，构筑了行政、民事、刑事“三位一体”的保护格局。■

扬汤止沸与釜底抽薪都重要 黑臭水体治本关键在岸上

□ 江苏省环境保护厅 贺震

黑臭水体，是许多城市环境整治中久治不愈的顽疾，也是打好污染防治攻坚战必须攻克的堡垒。2018年全国环境保护工作会议提出，未来三年，要着力开展清水行动，打好城市黑臭水体歼灭战。环保部在部署2018年工作时，要求突出黑臭水体整治，配合住建部门推动36个重点城市和长江经济带黑臭水体整治。

近年来，各地高度重视城市黑臭水体的治理，投入了大量人力、物力、财力，做了很多工作，但总体看效果并不理想，治理效果远远低于预期。市民对此颇不满意，政府的形象和公信力也因此受到影响。

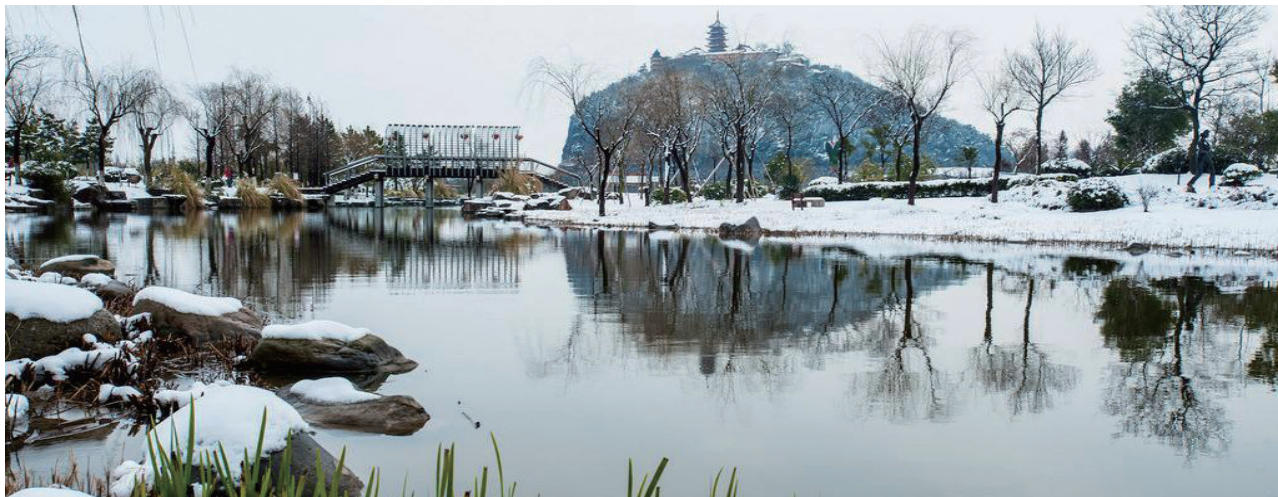
观察可以发现，这些治理黑臭水体的功夫大多花在了水里，即清理底泥、硬化边坡，甚至连河流底部也作了硬化处理。而实际上，这种硬化不仅不是修复，恰恰是破坏了生态系统，降低了水体的自我修复能力。而黑臭水体的生态系统早已被破坏，自我修复能力也早已荡然无存。

笔者居住的小区附近有一条名叫清溪的小河，名字很清新，但水体却黑乎乎的。十年之内，笔者亲眼目睹了南京市有关部门对清溪河两次类似的整治。去年那次整治，在采取了已护坡的基础上，再次清理了底泥，对局部河底进行了硬化处理，还每隔一

段距离设置了一片浮在水面上的水生植物，加设了充氧设备。应该说，政府花的功夫、投入的资金都不算少，仅每年投入的后期养护成本和电费，就是一笔不小的数字。但清溪河依然不清溪。

扬汤止沸与釜底抽薪，一为治标之策，一为治本之法，是解决问题的两种不同方法。这两种不同的方法并不互相排斥，既可以分别使用，也可以同时使用。但扬汤止沸只是权宜之计，只有釜底抽薪才能从根本上解决问题。

城市黑臭水体的“釜底之薪”在哪里呢？俗话说，“屋漏在下，其因在上；欲止屋漏，上房补洞”。其实，黑臭水体固然在水里（河



江苏南通风光

道里)，但其根源却在岸上。治理城市黑臭水体与堵住房屋漏雨的道理是一样的。要使黑臭水体变为清流，必须消除岸上的污染源。只有岸上的功夫下足了、措施到位了，水里的的问题才可能长久解决。

城市水体流动性小，水体交换慢，更新时间长，环境容量较小，生态系统脆弱，自我修复能力差。在污染长期累积，一些城市河流已经病入膏肓，成为没有生命形态、没有自我修复能力的黑臭水体的情况下，先做一些扬汤止沸的工作，即清清底泥、换换水，让水环境有一个阶段性的改善，无疑是必要的。但只在水里下功夫，是不够的，顶多只是治一时之标，难以保障长久的效果。要让水体阶段性改善之后不再次变为黑臭，还须釜底抽薪，在解决岸上污染来源上下笨功夫、慢功夫、长功夫、真功夫，以彻底阻断岸上的污染源。一些城市黑臭水体治理反反复复，其原因与教训就在于，只管河面不管岸上，只治河道不治管道，头痛医头脚痛医脚。

城市黑臭水体的治理，如何在岸上下足治本的功夫呢？笔者以为，重在抓好以下四个方面。

一是做好城市污水全收集的制度设计。今年3月1日起施行的新修订的《南京市排水条例》规定，南京市实行雨水、污水分流排放制度。新建、改建、扩建

排水设施应当按照排水专项规划建设雨水、污水分流排放设施。尚未实行雨水、污水分流排放的区域，排水行政主管部门应当编制有关改造计划，组织开展雨水、污水分流改造。


一直以来，有些城市的居民习惯于将洗衣机放在阳台上，但相关部门的房屋设计规范却未将阳台排水管作为污水管道，导致居民洗衣等大量生活污水排入雨水管道，成为城市河道重要的污染源。针对此，南京《条例》规定“新建、改建住宅的阳台（平台）应当单独设置污水管道，并纳入统一的污水收集系统”，“已建成住宅的阳台（平台）未依照前款规定单独设置污水管道的，市、区人民政府应当制定改造或者整治计划，在改造或者整治时增设污水管道”，以加强雨污分流的源头管理。南京的做法可谓是抓住了关键处，抓到了点子上。

二是建设能够保障城市污水全收集的管网。多年来，城市建设重地上、轻地下，重面子、轻里子，环境基础设施欠账多。即使京津冀、长三角、珠三角等经济发达地区的城市也是如此。必须加大投入，加快城市污水管网建设的步伐，加快补齐城市环境基础设施短板，从而将污水尽可能地统统收集起来，并做到雨污分流，彻底改变大量生活污水流入外环境（城市河道），大量雨水混入污水管网的进入污水处理

厂现状。

三是切实堵死污水直排城市河道的排污口。城市管理需要下绣花般的细功夫。要大处着眼，小处着手，实施精准治水、精细治水。对城市河道应排空河水，逐段巡查，查找源头，挖出病根，切实拆除或堵死污水直排河道的现有排污口。同时，还应落实河长责任，为每个雨水排口建档，实现身份证式管理，严防出现新的污水直排口或污水雨水混排口。

四是把城市污水管网建好管好用好。对城市污水管网既要重建设，也要重维护管理，不能重建轻管、甚至只建不管。要杜绝施工不严谨造成的雨水污水混接混排，和管网破损造成的污水跑冒滴漏现象。要将污水管网纳入污水处理厂管理范畴，实现污水收集与处理相统一。

治水贵在治本。从根本上治理城市黑臭水体需要一个过程，需要花较长的时间和较多的投入，往往短期内难以见效，甚至在市长、书记一届任期内都不一定见到明显效果。在这个时间段里，在水里下些功夫，治标，为治本赢得时间也是可以的，也是应该的。怕就怕只谋短期政绩，只求短期见效，只在水里治标，不在岸上治本。城市管理者需要有一种“功成不必在我”的胸怀和定力，一任接着一任干，切实在岸上下足治本的功夫。 

盘锦 一座轻轻放在湿地之上的城市

□ 文 / 尹海 于玲 图 / 盘锦市相关单位

红滩、绿苇、金稻、碧海、蓝天，是她瑰丽的色彩；鹤乡，黑嘴鸥之乡，“海上大熊猫”斑海豹国内唯一繁殖地，丹顶鹤繁殖的最南线，是她独有的密码；中华“龙文化”的发源地，是她厚重的底蕴。千里辽河在这里入海，中国第三大油田在这里现身，世界第一大苇田在这里盛开——这就是盘锦，一座轻轻安放在湿地之上的城市。

今天的盘锦，可谓生态文明新城。河海相融，水天清净，浩瀚芦苇荡中，绿苇与鸟类相伴，红海滩与丹顶鹤相映，黑嘴鸥与斑海豹相趣，湿地生态系统与地域文化相承，美丽乡村与现代城区相映，原生态文明与现代文明相生。

盘锦的每一种色彩，都经过了长期的精心保护。红海滩之所以红，因为生态好；保护芦苇荡，比开发水田效益低；大米好吃，那是真正的有机。

而让盘锦多了份骄傲的，是挥不去的美丽乡愁——村村有美景，人人在景中。2014年以来，盘锦市在全域开启美丽乡村建设。如今，喝干净水，住整洁房，上卫生厕所，用清洁能源，走平坦路，乘舒适便捷公交，居美丽村，成为盘锦农村的日常。■ 生态文明





保护好生态 是加还是减？

绩溪县做足“生态+”这篇大文章

□ 安徽省宣城市绩溪县环境保护局 周明助

2017年，对于绩溪来说，是不平凡的一年。

这一年，绩溪斩获了“首批国家生态文明建设示范县”金字招牌，全省仅有两家，并被誉为“天然氧吧”。绩溪县生态文明建设工作受到了安徽省政府通报表彰，多年来绩溪为始终坚持生态保护优先。大力推进生态文明建设，探索出了很多实践经验。这些成绩来之不易，是绩溪人的艰辛努力，让生态文明建设绽放出美丽芳华。

树立生态文明首位意识

绩溪位于皖南山区，地处黄

山山脉和西天目山脉结合带，古徽州六县之一，是“灵山秀水的风景县”。全县境内有山皆奇，无水不秀，生态优越，先后荣获国家生态县、国家森林城市、全国休闲农业与乡村旅游示范县等荣誉。

绝不能以牺牲环境的代价来换取经济的发展。绩溪县委、县政府贯彻落实中央决策，既要金山银山更要绿水青山，让绿水青山就是金山银山，确立了打造“世界级文化旅游目的地、中国最佳休闲养生目的地”两大定位，全面实施“生态立县、文旅强县、

创新活县、和谐兴县”四大战略，精心编制“十三五”生态与环境保护、生态文明建设示范县等系列规划，并建立总投资810亿元的环保和生态产业项目库，在绿色产业化、产业绿色化上下功夫，做足“生态+”文章。

环境保护作为生态文明建设的主阵地，使命光荣，责任重大，县委、县政府十分重视环保部门的工作。一方面配齐配强了一支敢担当、作风硬的环保领导班子，另一方面给环保部门一次性增加了23个编制，三年公开招聘了16名大学生，充实环保



绩溪美丽乡村

队伍技术人才。同时，调剂一幢建筑面积 1000 多平方米的办公楼作为技术业务用房，投入数百万元对监测实验室进行全方位升级改造，实验室的硬件设施标准达到全省县级一流水平。一系列强力举措，让环保部门重责担了起来，作风硬了起来，工作强了起来。

抓住绿色发展金钥匙

2017 年，绩溪县不锈钢产业捷报频传：应升钢管战胜众多强劲对手，拿下美国市场 2017 年第一个 600 吨大宗不锈钢无缝管订单；巨星钢管获得印度和中东市场数百吨的订单；泰利钢业成为中广核供应商……这是绩溪县不锈钢产业果断转型，在经历脱胎换骨的阵痛后迎来了市场新春天。

绩溪县生态工业园区建设伊始，由于发展经济迫切，不锈钢拉管产业成为积极鼓励发展的主导产业。到 2012 年底，不锈钢拉管园区基本建成，初步形成不锈钢、轧钢、穿孔、拉管等一条龙较为完整的产业链。但随着经济的发展，出现了产能过剩，财政贡献率减少，生态环境受到影响的矛盾。

在大生态环保格局下，绩溪县重点推进不锈钢拉管产业转型升级，通过“淘汰一批、整合一批、嫁接一批、提升一批”，对

不锈钢拉管行业进行了大刀阔斧的改革。通过零容忍、零弹性、零余地的“休克式”环保整改，全县不锈钢企业由最先的 37 户整合提升为 6 户，整合后的企业投入近 3000 万元建设了完善的环保设施。经过“脱胎换骨”式的转型升级，绩溪不锈钢企业的新貌新景频频展现：不仅全部取得了环保“绿色路条”，而且应升钢管、巨星钢业两家企业还分别获评高新技术企业，引来了江浙等发达省份不锈钢拉管同行前来学习取经。

不锈钢转型升级只是绩溪产业转型升级的一个缩影。绩溪县以列入国家重点生态功能区为契机，及时编制产业准入负面清单，坚持高耗能、有污染、劳动密集型等企业项目“五个不招”，工业项目一律进园区，旅游项目一律按规划布局实施，2017 年以来，共否决投资近 30 亿元的项目 23 个。


推动大生态环保格局

2017 年，绩溪县环保部门通过“战役式”的攻坚克难，全力推动大生态环保格局下的环境建设与治理，工作卓有成效，可圈可点。

——配合中央环保督察接受“大考”。县环保局切实履行整改工作领导小组办公室职能，制定了详细的问题整改任务清单，

7 个立行立改问题全部整改到位，整改进度位居全市前列。在“大考”中，县市环保局上下同心协力，不分昼夜和节假日，加班加点竭力做好牵头组织、协调联络、督促指导、监管执法、问题整改，一批亟需解决而又长期难以解决的环境问题得到了切实解决，为全力以赴迎“国考”，交上了一份满意的答卷。

——全方位开展大气、水、土壤污染防治战役。全年县环境空气质量优良率达 91.6%，PM₁₀ 和 PM_{2.5} 的平均浓度约稳定在 60 微克 / 立方米和 40 微克 / 立方米上下，2 个饮用水源考核断面和 3 个河流考核断面监测结果满足全部达到管控要求，守住了环境质量只能更好、不能变坏的责任底线。

——牵头组织采砂制砂等专项治理战役。绩溪县环保局与公安、水务、国土等部门密切配合有效联动，有效遏制了非法采砂制砂、盗取砂石资源的势头。同时，合力参与全县非煤矿山和小水电整治等专项行动，查处了一批保护区内小水电等违法建设项目，关停清退了清凉峰自然保护区内 3 个小水电站，并开放水资源生态通道。一年来，县环保局高效清理违法违规建设项目，完成了 157 个违规项目的清理整改，工作进度位全市前列。

经济高质量发展要义几重？

□ 林兆木



我国经济高质量发展，是能够更好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的发展，也应是生产要素投入少、资源配置效率高、资源环境成本低、经济社会效益好的发展。具体说来，经济高质量发展的内涵和要义应包括以下几个方面。

商品和服务质量普遍持续提高的发展。适应新时代满足人民日益增长的美好生活需要，高质量发展应当不断提供更新、更好的商品和服务，满足人民群众多样化、个性化、不断升级的需求，既不断开辟新的消费领域和消费方式，改善、丰富人民生活，又引领供给体系和结构优化升级，反过来催生新的需求。

投入产出效率和经济效益不断提高的发展。价值规律是市场经济的基本规律，它的本质要求就是以最小的生产要素投入（费用）取得最大的产出（效益）。高质量发展的重要标志是不断提高劳动、资本、土地、资源、环境等要素的投入产出效率和微观主体的经济效益，并表现为企业利润、职工收入、国家税收的持续增加和劳动就业不断扩大。

创新成为第一动力的发展。

科学技术是第一生产力，是作为“乘数”作用到劳动力、资本、技术、管理等生产要素上去的。科技创新的“乘数效应”越大，对经济发展的贡献率就越大，发展质量也就越高。但在高速增长阶段，经济增长主要依赖劳动力数量优势和物质资源大量投入。

绿色成为普遍形态的发展。绿色发展是当今世界潮流，更是新时代我国人民对美好生活的迫切需要，也是经济社会可持续发展的内在要求，因而是高质量发展的内重要标志。由于我国工业化是时间压缩型的，因而在经济高速增长的同时，也造成环境污染严重、生态系统退化的问题，人民群众对良好生态环境的需求越来越强烈。同时，绿色低碳技术的迅猛发展和我国经济实力大幅提升，也使我们现在有条件加快恢复被破坏的生态环境。要进一步在全社会树立绿色发展理念，加快形成促进绿色发展的政策导向、体制机制和法律法规，发展绿色金融，促进节能环保、清洁生产、清洁能源等绿色产业发展，倡导绿色出行等绿色消费方式，健全绿色低碳循环发展的经济体系，努力使绿色发展成为普遍形态，形成人与自然和谐发展的现

代化建设新格局。

经济重大关系协调、循环顺畅的发展。过去的几十年我国经济也存在周期性波动，最重要的是要避免经济发展大起大落和防范系统性金融风险。因此，高质量发展必须保持国民经济重大比例关系协调和空间布局比较合理，生产、流通、分配、消费各环节循环顺畅。

坚持深化改革开放的发展。从发展不平衡不充分来看，虽然主要原因是生产力发展水平不够高，但有些领域的发展不平衡不充分则与导致资源错配的体制机制弊端密切相关。对外开放也是改革，开放倒逼改革、促进改革，高水平的开放是高质量发展不可或缺的动力。因此，推动高质量发展，必须加快完善社会主义市场经济体制，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，进一步扩大对外开放，推动形成全面开放新格局。

共享成为根本目的的发展。实现全体人民更加公平地共享发展成果，既是高质量发展的根本目的，也是充分调动绝大多数人积极性、主动性、创造性，形成推动高质量发展强大动力的必要条件。生态文明

如何理解乡村振兴战略的重大意义?

□ 范建华



党的十九大报告把乡村振兴战略作为党和国家重大战略，这是基于我国社会现阶段发展的实际需要而确定的长远大计，是我国全面实现小康，迈向社会主义现代化强国的需要，是中国特色社会主义建设进入新时代的客观要求。中国过去是一个典型的农业国，中国社会是一个乡土社会，中国文化的本质是乡土文化。振兴乡村，对于坚持五大发展理念，建设社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴中国梦具有十分重大的现实意义和深远的历史意义。

第一，实施乡村振兴战略，核心是从根本上解决“三农”问题。中央制定实施乡村振兴战略，是要从根本上解决目前我国农业不发达、农村不兴旺、农民不富裕的“三农”问题。通过牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享“五大”发展理念，达到生产、生活、生态的“三生”协调，促进农业、加工业、现代服务业的“三业”融合发展，真正实现农业发展、农村变样、农民受惠，最终建成“看得见山、望得见水、

记得住乡愁”、留得住人的美丽乡村、美丽中国。

第二，实施乡村振兴战略，是把中国人的饭碗牢牢端在自己手中的有力抓手。中国是个人口大国，民以食为天，粮食安全历来是国家安全的根本。习近平总书记说把中国人的饭碗牢牢端在自己手中，就是要让粮食生产这一农业生产的核心成为重中之重，乡村振兴战略就是要使农业大发展、粮食大丰收。要强化科技农业、生态农业、智慧农业，确保18亿亩耕地红线不被突破，从根本上解决中国粮食安全问题，而不会受国际粮食市场的左右和支配，从而把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

第三，实施乡村振兴战略的本质是回归并超越乡土中国。中国本质上是一个乡土性的农业国，农业国其文化的根基就在于乡土，而村落则是乡土文化的重要载体。振兴乡村的本质，便是回归乡土中国，同时在现代化和全球化背景下超越乡土中国。

第四，实施乡村振兴战略，有利于弘扬中华优秀传统文化。

中国文化本质上是乡土文化，中华文化的根脉在乡村，我们常说乡土、乡景、乡情、乡音、乡邻、乡德等等，构成中国乡土文化，也使其成为中华优秀传统文化的基本内核。实施乡村振兴战略，也就是重构中国乡土文化的重大举措，弘扬中华优秀传统文化的重大战略。

第五，实施乡村振兴战略，本身是对近代以来充满爱国情怀仁人志士们理想的再实践、再创造。20世纪30年代，兴起了由晏阳初、梁漱溟、卢作孚等人为代表发起的“乡村建设运动”。虽然他们的实践在抗战烽火中被中断，即使不被中断，实践也必然会失败。因为不从根本上改造中国社会，没有一个人民当家做主的人民共和国，爱国知识分子的满腔热血最终只会化为一盆冰水。但是他们提出的发展乡村教育以开民智，发展实业以振兴乡村经济，弘扬传统文化以建立乡村治理体系等思想，无疑是十分有益的尝试，对于我们今天实施乡村振兴战略仍然有着启示作用。^[1]

草原综合植被盖度增加几何？

□ 胡璐 董峻



随着草原生态保护和建设力度不断加大，近年来我国草原生态修复速度明显加快，草原生态环境持续恶化的局面得到有效遏制。据农业部最新统计，全国草原综合植被盖度达到 54.6%，较 5 年前提高 3.6 个百分点。

草原综合植被盖度，是指某一区域各主要草地类型的植被盖度与其所占面积比重的加权平均值，主要反映草原牧草生长浓密程度。

草原是重要的生态屏障，具有涵养水源、保持水土、净化空气、维护生物多样性、应对气候变化等重要功能。我国是草原资源大国，拥有各类草原面积近 60 亿亩，约占国土面积的 40%。草原既是我国最大的陆地生态系统，是生态文明建设的重要战场，又是牧区最基础的生产生活资料，是牧民群众脱贫致富奔小康的重要依托。中央全面深化改革领导小组第三十七次会议强调，要“坚持山水林田湖草是一个生命共同体”。将草纳入山水林田湖生命共同体，这是对草原生态地位和作用的充分肯定，对推进草原保护建设具有里程碑式的重要意义。

据农业部副部长于康震介绍，

近年来国家层面出台了一系列促进草原牧区又好又快发展的支持政策，启动实施了草原生态补奖政策，继续实施退牧还草等工程项目，草原生态保护投入大幅增加。5 年来全国重点天然草原平均牲畜超载率累计下降了 15 个百分点。全国天然草原鲜草产量，连续 6 年超过 10 亿吨，实现稳中有增。

党的十八大以来，中央财政投资 100 亿元，在 13 个省区连续实施退牧还草工程；投入 20 亿元资金，启动实施京津风沙源治理二期工程进行沙化草地治理；退耕还草投资标准大幅提高，投入 23 亿元实施新一轮退耕还林还草项目。同时还启动实施了西南岩溶地区草地治理、已垦草原治理等工程。近 3 年草原防火基础设施建设投资近 8 亿元，是前 10 年投资总和的两倍，初步建立了部、省、市、县四级联通的草原防火应急指挥平台，极高和高草原火险区草原防火物资储备库站建设率由 40% 提高到 70%，防火物资装备水平大幅提升。

农业部启动了草牧业发展试验试点，重点进行粮改饲、种养结合、金融服务支撑等试点示范，

形成了一批可复制、可借鉴、可推广的草牧业发展模式。在北方 10 个省区启动实施“振兴奶业苜蓿发展行动”，建设高产优质苜蓿示范片区。在 10 个省区开展南方现代草地畜牧业推进行动，合理开发利用南方草山草坡资源。在黄淮海地区等 17 个省区实施粮改饲试点。

农业部副部长于康震指出，十八大以来，草原生态环境得到显著改善，草原畜牧业持续健康发展，牧民收入持续稳定增加，草原科技水平显著提升，草产业也不断发展壮大。同时，草原管理、草原牧区发展等方面还面临着一些亟待解决的突出问题。随着工业化、城镇化的推进，草原资源和环境承受的压力越来越大，巩固保护草原生态建设成果的任务依然艰巨。

于康震指出，农业部将进一步完善草原法律法规体系，加快构建草原生态保护制度体系，并认真实施草原生态补奖政策，落实草原禁牧和草畜平衡制度，大力推进草牧业发展，加快培育现代草牧业新型生产经营主体，提升产加销一体化程度，实现产业发展和牧民增收双赢。■

我国粮食安全面对哪些新挑战？

□ 朱有志 陈文胜



中国要用不到世界十分之一的耕地养活超过世界五分之一的人口，这一特殊的国情决定了粮食安全在中国应有远比世界上其他任何国家更为重要的地位。我国农业尽管正处在一个历史上发展最好的时期，粮食总产量实现九连增，但工业化、城镇化进程中粮食需求刚性增长，粮食安全全面面临资源环境约束不断强化的挑战。

首先，粮食供给面临人口与社会发展刚性需求的双重压力。据有关部门预测，到2050年，中国人口将增长到15亿左右，超过当时发达国家的人口总和，谷物需求大约7.8亿吨，肉食需求大约1.2亿吨。随着工业化进程加快，粮食的工业用途不断拓展，医药、化工、生物能源等产业对粮食的需求将大幅增加。中国城镇化率在2020年将超过60%，这意味着还将有1亿多人口从农村转移到城镇，由农产品的生产者变成纯粹的消费者，粮食消费量的增长不可避免。随着人们生活水平的提高和饮食结构的改善，饲料用粮与加工食品用粮的增长同样将呈刚性增长，粮食的间接消耗也将不断加快。

其次，粮食生产能力面临资源与环境约束的双重压力。作为无法改变的国情，中国的人均农业资源远远低于世界平均值。而随着工业化、城镇化的步伐不断加快，农业与工业、农村与城市争夺耕地、水资源、人力资源等资源要素的竞争日趋激烈。与此同时，以资源要素扩张为支撑的农业发展带来资源破坏、环境污染、水土流失、土地沙漠化等一系列问题，“白色污染”已经成为农村的一大灾难，水污染和土地沙漠化日益严重，制约着粮食生产的可持续发展。气候变化对粮食生产的影响日益突出，根据国家气象局估计，全国气候变暖带来的干旱和洪水威胁到中国粮食产量的稳定，极端天气可能造成中国粮食10% - 20%的损失；全球气候变暖导致干旱、洪水和病虫害加剧，中国粮食产量波动幅度可能扩大至30% - 50%。

第三，粮食市场面临国内与国际竞争的双重压力。当今世界，欧美等农业强国在农业生物技术领域占据优势地位，特别是全球农业跨国公司“四大粮商”强化全球粮源、物流、贸易、加工、销售“全产业链”布局，不仅已

经控制全球80%的粮食贸易，而且还控制了全球70%的油籽贸易，正逐步加大进入中国粮食市场的力度和速度。巴西、印度等新兴经济体的农产品市场竞争力也显著增强，世界各国抢占粮食市场话语权的竞争更加激烈。与此同时，随着工业化、城镇化的加快推进，粮食产业与国内其他农业产业以及非农产业争夺耕地、水资源、市场的竞争日趋激烈，受粮食比较效益偏低的影响，粮食的市场竞争力受到了严重制约。

新时期国家粮食安全战略，要有新对策。第一，从局部性的粮食安全向全局性的国家安全转变。第二，从被动性粮食安全向主动性粮食安全转变。第三，从单纯的粮食安全向提升国家综合竞争力转变。第四，从强调粮食增产向同时促进农民增收转变。[\[转\]](#)



小黄车，能否全产业链绿色化？

□ 黄婷婷



ofo 小黄车创始人兼 CEO 戴威说，共享单车不仅解决了市民“最后一公里”的出行难题，也让单车这一环保便捷的交通工具重新进入人们的生活，助力市民绿色出行习惯的养成。共享单车的出现大大缓解了交通拥堵，减轻了城市大气污染。

作为全球共享单车的原创者和领骑者，ofo 已在全球连接了超过 1000 万辆共享单车，日订单超 2500 万，为全球 9 个国家逾 170 座城市的两亿多用户提供了逾 40 亿次高效便捷、绿色低碳的出行服务，共计减少碳排放逾 216 万吨，相当于为社会节约了 61515 万升汽油。

曾有媒体报道说，共享单车供应商存在排污问题，共享单车损坏率也比较高。那么，ofo 如何处置废弃车辆？如何保障共享单车从生产到回收全产业链绿色化呢？戴威说，ofo 正在积极开展供应链环境管理，确保自行车全生命周期各环节做到环境合规，推动存在违规问题的供应商采取整改措施，并向公众作出公开说明。因为只有源自绿色供应链的共享单车，才不会增加对生态环境的负荷和影响，才能为公众提供真

正意义上的绿色出行方式。一个事物从兴起到制度的完善、规范，是一个长期的过程。同样，在治理共享单车这个新的城市问题面前，政府需要有效监管，协会需要正确引导，企业也应承担相应的社会责任。而我们每个人在使用单车时，也应对自己的行为有基本自律，从而提升行业整体水平，形成绿色发展路线。

ofo 以开放平台和共享理念，通过共享经济的互联网创新模式调动城市单车存量市场，减少自行车闲置率，为城市节约更多空间。为此，ofo 提出了“城市大共享计划”，号召用户共享自己的单车到 ofo 平台，以获得所有 ofo 小黄车的免费使用权，以 1 换 N，提升闲置单车的使用效率。北京市再生资源服务中心将对这些废旧自行车提供批量化、无害化和资源再生化处理，实现“让僵尸自行车踏上公益环保之旅”的目标。ofo 小黄车将为北京城区居民提供闲置、废旧自行车兑换渠道，市民废旧自行车可换取 ofo 小黄车 50 元骑行代金券，鼓励更多市民采用绿色、低碳的出行方式。

处理废弃车辆并不是短期内

就能有成熟解决方案的。车轮、车胎、车架，材质不一样，怎样有效地利用起来，这是一个难题。中国这么多年生产使用了这么多自行车，最终都去哪里了？好像没有听说过有什么回收体系。废弃自行车的解决方案不只是针对共享单车的，是针对所有自行车的。

践行绿色生活方式，除了需要消费者转变观念，还需要更多企业提供更好的产品。戴威认为，当前绿色产业发展前期主要靠政策，比如国家给一些补贴，但这会产生一些问题，就是一些企业依靠补贴生存下来，商业模式偏弱。从趋势上讲，补贴经费不可能无限地扩大，未来会有更多的环保企业出现，那么摊到每个企业的补贴一定会减少。比如现在给一辆新能源车补贴 5 万元，以后不可能总是补贴这么多，这就就会导致一些环保企业生命力下降。绿色产业发展归根结底还是要创新。要依靠技术创新、模式创新，获得一个市场机会，同时又给环境带来更多好处，这样会更有生命力。在这样的情况下，国家再去给补贴，才会激励更多的人在这个方向上创新。[>>>](#)

如何消除公众对核电的误解？

□ 朱学蕊 顾欣



作为改变全球能源结构，应对气候变化的重要选择，核能正迎来新的发展机遇和挑战。尤其福岛核事故之后，全球核能界既受到“弃核”“反核”“减核”的影响，也获得了新兴核电国家带来的信心，发展似乎一边“刹车”一边“提速”。

世界核协会中国区负责人 Francois Morin 表示，因为核事故的发生，人们对于核能的安全问题存在着误解和担忧，比如福岛。其实福岛是一个不错的项目，它设计建造于上世纪 60 年代，能够抵抗比其技术规格强 20% 的地震。而且，联合国原子辐射效应科学委员会 2015 年发布的报告也确认：“与辐射有关、影响公众或其子孙后代健康的概率预期不会增加。”但大部分搬迁民众对事故却存在相反的认识。

世界对福岛问题的评判存在不科学并产生了很大影响，虽然德国的“弃核”选择在福岛事故前就有“萌芽”，但仍在事故后作了决定，并影响了世界核能的发展格局，法国、瑞士的核能政策也都做出了调整。

如果没有福岛事故和德国的关停决定，世界上其实已有 18 个

核电站在排队等待核准。所以，基于对核事故不理性的恐慌而作出的决定，是影响核能发展的一个重要原因。

另外，新能源发展给核电带来了负影响。德国的统计显示，在石油、天然气、煤炭消耗保持不变的情况下，德国新能源利用幅度在上升，只有核能呈下降，这表明新能源只代替了核能，但过去两年德国 CO₂ 排放量却增长了 1.5%。

研究表明，在整个电力系统中，新能源占比若超过 15%，系统便无法承受。而且，新能源存在间歇性问题，且目前无法大规模储存，而核能是基荷电源，对电力系统安全稳定能发挥积极作用。

Francois Morin 说，比较理想的预期是：2050 年全球核电装机达到 1250GW，占全球电力装机的 25%。现在技术设备比以前更成熟，更容易实现这个预期。希望中国在经验完全没有问题的情况下，不要受各种矛盾影响而停止发展核电，因为中国的发展对世界核能的未来有很深远的影响，甚至会改变全世界对核能的想法。

Francois Morin 说，福岛核事故后，核能行业明显意识到提高

公众接受度的重要性。但我们要认识到，改变公众的体验和感觉比改变他们的观念更重要。

虽然风险计算显示，核电确实是工业界事故发生概率最低的产业，人们不能接受它的原因在于，不了解核电，由此产生的恐惧影响了态度。无论核电如何安全，对于人本身的恐慌都无济于事。放眼来看，水泥厂也会破坏环境，煤炭开采背后又有多少牺牲，海底石油开采呢？这些都是公众所不知道的。切尔诺贝利和福岛事故的发生，并没有直接导致大量人员死亡，反而是一些人因恐惧而选择自杀、堕胎，可以说是恐惧“杀”死了人。

Francois Morin 说，中国做了大量联系公众的沟通工作，有很多好的实践，但要强调，公众沟通的重点，是如何掌控公众接受的程度，而不是强制改变他们的观念，要通过一些方式让人们感觉到核电的安全性和优势。我们完全可以以科学的方式介绍、交流和沟通，不仅让大家理解核能是什么，还要让他们明白，核能与生活息息相关，比如电价、环保，相信民众站在自身利益的角度能做出客观选择。[\[支持\]](#)

假如真有禁塑令，行得通吗？



数据显示，我国外卖用户规模达6亿，2016年在线外卖用户中，消费频次在每周消费3次以上的用户，占比高达63.3%。这意味着每周最少产生4亿个一次性打包盒、4亿个塑料袋，以及4亿份一次性餐具的废弃。叠加计算，全国每天产生的外卖垃圾大约超过350吨。

上述数字的确触目惊心。不过，有些媒体将垃圾围城归结到外卖身上，就有“标题党”嫌疑了。多项研究指出，仅仅以生活垃圾中的塑料污染而论，外卖塑料垃圾占比并不算高，与其类似的还有快递、服装、家居，甚至鼠标、键盘、手机等各种用品，数字都相当之大。以快递为例，现在已经进入每天一亿件的所谓亿时代。光是打包快递一年使用的胶带总长就有3.3亿卷，不可降解塑料袋约68亿个。倘若扩大到所有生产、生活场景中，这些数字还要翻几番，如人们通常认为污染严重的塑料袋其实只占塑料制品产量2.4%，而食品或物品包装袋、农用薄膜等却占到15.7%。罗列出上述种种现象，是因为以外卖这种现代生活方式

为切入口，可以观察到一个宏大而重要的命题，即在当今时代，塑料垃圾仍然是污染环境、破坏生态的一大元凶。

塑料垃圾的最大特征就是难以降解。当前主流处理方式是填埋、焚烧等，不仅形成海洋、陆地污染，还能以塑料微粒或化学物质的形式进入人体。有环保人士提倡大家多用纸袋，但纸袋生产工艺更难控制，污染也很严重。同样，舆论场上有种颇受欢迎的观点叫“禁塑令”，虽然迎合了一些人的情绪，却忽视了一个现实，塑料制品大大丰富了人们的生产、生活方式，早已是现代文明不可分割的一部分。塑料垃圾污染形势确实很糟糕，一种更妥善的治理方式应该是变禁为限，以疏代堵，在管住污染上下功夫。

如何限塑？人们想当然从2008年起实施的“限塑令”找启示。事实证明，通过经济手段进行源头控制，的确可以产生效果，但外卖点餐和商超购物显然不能同构，在这一模式中，消费者很难找到塑料制品的替代物，而整个外卖市场还处于争抢用户

的发展阶段，因此有意无意地绕过“限塑令”。因此，应该将注意力转向更前端的源头控制，不断提高塑料降解技术，通过行政手段、经济手段扩大可降解塑料制品的生产量。此外，比起就地掩埋、焚烧等各种常规处理，一种更先进的处理形式是回收再利用，比如废塑料能制作隔音材料、保温材料，甚至可以制成各种电视机壳、汽车壳等。在许多国家，塑料制品的回收率已经达40%以上，相比之下，我国还具有不小的成长空间，对此要大力发展塑料再利用产业，还要抓住时机，下大力气发展好垃圾分类工作。

2017年是我国实施“限塑令”的第九个年头，虽然商超购物限塑取得一定成效，但随着外卖、快递等各种新生活方式的出现，“限塑令”遇到了不少新问题。对于治理者来说，这恰恰是丰富治理手段、提升治理能力的机会，除了继续推行“限塑令”，我们也要在生产源头上加以控制，在回收处理上加大力度，全方位管住塑料垃圾。[\[插图\]](#)

德国智慧城市，有多智慧？

□ 杨晓蔚



德国的智慧城市建设，突出强调生态环保、节能减排、可持续发展的理念。这与德国的发展历史、发展目标以及总体战略密切相关。自二战以后，德国全面启动城市废墟的治理和重建，核心理念就是坚持生态原则，注重生态体系建设。以弗莱堡、海德堡、柏林、法兰克福、纽伦堡等为代表的生态城市，成为世界绿色城市的代表。德国的智慧城市建设与生态城市建设相融合，生态城市着重以可再生能源利用、能源效率提升为战略，智慧城市基于互联网技术，强调整合都市综合解决方案。


注重节能、环保、交通、医疗等重点领域的应用。智慧城市的应用领域非常广泛，包括能源、环境、交通、医疗、教育、建筑、金融、政务等。为了提高居民的生活水平和城市综合竞争力，德国的智慧城市建设项目主要集中在节能、环保、交通、医疗等领域。2011年日本福岛核事故后，德国实施能源转型战略，制定了包括6个法律和1个法规在内的“一揽子能源法案”，成立了能

源监管独立专家委员会，制定了3年资助35亿欧元的能源研发计划，大力发展风电、太阳能和生物质能、地热能，提出到2050年可再生能源占到德国能源比例的80%，到2020年实现二氧化碳减排40%的目标。

在智慧交通方面，比较典型的是柏林的电动交通项目。柏林的目标是成为欧洲领先的电动汽车大都市。2011年3月，柏林提出“2020年电动汽车行动计划”，建设智能电网和大量停车场，便于电动汽车充电。注册用户可在250平方公里范围内都能租用到电动汽车，根据自己的意愿长时间驾驶，然后在运营区域内的任何公共停车场归还汽车。目前，柏林—勃兰登堡首都地区是德国最大的电动汽车“实验室”，拥有220个公用充电桩。

促进智慧城市与智慧经济的融合。智慧城市建设不仅改变了人们的生活习惯、方式和理念，也推动了相关企业和产业的快速发展，催生了智慧产业、智慧园区，促进了智慧城市建设与智慧经济的融合。德国通过实施工业

4.0战略和最近发布的《德国数字化战略》，不仅在装备制造业领域形成了全球领先的发展优势，在新一代信息技术产业发展方面也取得了突出的成就。而且通过智慧城市建设，促进了云计算、大数据、物联网等新一代信息技术的引进、应用和本地产业化，推动了智慧产业、智慧园区的发展。

柏林阿德勒斯霍夫科技园就是一个成功的实践案例。园区曾是德国乃至世界航空发动机研发的“心脏”，此后亦经历了近30年的衰败，期间园区治安条件差、地下水被污染、企业居民纷纷搬迁撤离。自1991年开始，科技园区推行孵化器战略，营造创新创业生态体系，形成四大孵化器实体。为支撑德国实现能源转型2050战略，重点研发可再生能源应用综合解决方案，并在园区规划、开发和运营管理中落实生态和智慧理念，科技园区建筑节能水平达到德国领先，建造类型以被动式建筑和装配式建筑为主，区域能源供应直接/间接实现可再生能源全覆盖。

如何适应生态文明哲学范式转型?

□ 余谋昌



生态文明是在对工业文明带来严重生态安全问题进行深刻反思基础上逐步形成和推进的一种文明形态,其要义是尊重自然、顺应自然、保护自然,实现人与自然和谐共生。作为生态文明哲学基础的生态哲学是现代西方哲学范式的转型升级,把握其世界观、价值观、思维方式“三大转型”,推动生态哲学研究向纵深发展,对于人类生态文明建设具有重要意义。

世界观转型。现代西方哲学是人与自然主客二分的哲学,认为人是主体,人以外的生命和自然界均为客体,是人认识、利用和改造的对象。这也是人类中心主义在世界观方面的体现。通过发挥主体力量,人类战天斗地发展生产,取得工业文明巨大成就。在这种哲学指导下,人类创造了前所未有的物质财富和精神财富。但是,全球性生态危机和社会危机对人类持续生存和发展的挑战,暴露出这种哲学的局限性。生态哲学以人与自然关系为主要研究对象,以实现人与自然和谐共生为主要目标,是一种整体论、有机论的世界观。其主要观点是,世界是人—社会—自然的复合生态系统,是一个活的有机整体、

一个生命共同体。它认为整体比部分更重要,不是部分决定整体而是整体决定部分;整体既是事物存在、发展、进化和创造的事实,又是事物存在、发展、进化和自我实现的形式。正因如此,生态哲学主张放弃首要次要之分,拒绝中心论。它还认为,世界是相互联系、相互作用的系统,具有自组织属性;生命共同体以和谐为基本特征和发展目标,有机世界虽然由部分组成并具有一定的结构,但相互联系、相互作用的动态关系比静态结构更为重要。

价值观转型。现代西方哲学体系包含本体论、认识论和方法论,却没有价值论。引进价值论是现代西方哲学的重要转向。20世纪80年代,以自然价值论为核心的生态哲学思想体系逐步形成。该体系认为,地球上的生命和自然界不仅对人类生存发展有意义,这是它的外在价值;而且按照生态规律生存发展,这是它的内在价值。肯定生命和自然界有价值,是生态哲学成为新的哲学范式的最重要特征。2000多年前,孟子曾说过:“亲亲而仁民,仁民而爱物。”这强调不仅要爱亲人、爱人类,而且要由爱人推广到爱

万物。这些思想既属于本民族又属于全人类,既是传统的又是现代的,体现了可以被全人类普遍接受和赞赏的价值观念,是推动生态哲学发展的丰厚历史资源。

思维方式转型。工业文明的哲学强调分析性思维,特别是以线性非循环思维指导人类行为;而生态文明思维,注重用生态系统整体性、非线性、循环性的观点和方法观察问题、解决问题。以对矿产资源的利用为例。在工业文明发展中,工业生产采用矿产—产品—废弃物的线性生产模式,这种模式难以持续。生态文明的生态化生产,通过精深加工和延长产业链,采用矿产—产品—资源再生—产品的循环生产模式,提高资源利用效率,这是可持续的。循环经济模式倡导的是一种与自然和谐的经济发展模式,它以实现资源使用减量化、产品多重利用和废弃物资源化为目的,强调多环节、多组合、全过程的清洁生产,是一个闭环反馈式循环过程,最终实现最优生产、最适消费和最少废弃。从线性思维到循环思维的转型,为人类对矿产资源的科学、有效和最大化利用提供了丰富的可能性。生态文明



作者简介

阿来，著名作家，茅盾文学奖获得者。四川省作协主席。代表作：《尘埃落定》《格萨尔王》《空山》《瞻对》等。

内容简介

本书由《蘑菇圈》和《三只虫草》两部小说构成。《蘑菇圈》里的斯炯，从政治荒诞的年代走到当下，经历了诸多人事的变迁，以一种纯粹的生存力量应对着时代的变幻无常。小说沿袭着阿来一贯的对于藏区的“人”的观照，用笔极具诗意，将现实融进空灵的时间，以平凡的生命包容一个民族的历史，表露出阿来对于藏区的“生根之爱”。

《三只虫草》讲述的藏区小学生桑吉在藏区的“虫草季”，为减轻家庭经济拮据和自己内心纯粹的理想而逃课挖虫草的故事，面对着一个复杂的成人世界，桑吉纯净的心灵世界显高贵。

书 摘

——阿妈斯炯拂去一些栎树潮湿的枯叶，一块石头在她手下显现。她在这块石头上坐下来，她脸上洋溢着幸福的神情，用甜蜜的声音说，我不着急。她静静地坐下来，袍子的颜色接近栎树树干的顏色，也很接近林下地面的颜色。只有一张脸洋溢着特别的光彩。那光彩使得有轻雾飘荡的，光线黯淡的林中也明亮起来。

她坐下来，听见雾气凝聚成的露珠在树叶上汇聚，滴落。她听见身边某处，泥土在悄然开裂，那是地下的蘑菇在成长，在用力往上，用娇嫩的躯体顶开地表。那是奇妙的一刻。

——第五年新年，阿妈斯炯很不开心，因为她失去了一个蘑菇圈。松茸季节里，她被两个同村人跟踪了。每一次，他们都赶在她的前面采走了新生的松茸。后来，他们和村里的其他人一样，只要松茸商人一出现，就迫不及待地奔上山去，他们都等不及松茸自然生长了。他们采走了她的蘑菇使她心疼，更让她心疼的是，当他们等不及蘑菇自然生长时，便和村里其他人一样，提着六个铁齿的钉耙上山，扒开那些松软的腐殖土，使得那些还没有完全长成的蘑菇显露出来，阿妈斯炯赶上山去时，他们已经带着几十朵小蘑菇下山去了。新年的晚上，阿妈斯炯心疼地对胆巴说，人心成什么样了，人心都成什么样了呀！那些小蘑菇还像是个没有长成脑袋和四肢的胎儿呀！它们连菌柄和菌伞都没有分开，还只是一个混沌的小疙瘩呀！

所有生命都在谛听

——读阿来的《蘑菇圈》

□ 泰山学院 张鹏

随着现代科技文明的滥觞，弥漫于全球各地的现代性思潮方兴未艾，人类文明进入了日新月异的快速发展的加速度时期。文学作为现实生活的晴雨表，无可逃遁地融入了现代性的历史情境和文化交流的滚滚洪流中。藏族作家阿来立足于西藏自然景观、藏族生活、民风习俗的小说创作，为我们了解那片古老的诗意土地和它在现代洪流裹挟下的阵痛提供了反思的视角和文学档案。他的中篇小说《蘑菇圈》即是立足于当下消费社会的意识形态和时代语境对自然生态、自然风物的深切观照。

对生命哲学的另类反思

珍贵的蘑菇（松茸）凝结着消费社会中物欲横流的城市对于藏区的钟灵毓秀的物产的奇异想象，蘑菇（松茸）携带着巨大的符号价值从乡村流向都市，流向权贵的怀抱，而赚取的金钱又逆向地改造藏民的价值观。

鲍曼在《全球化：人类的后果》断言：“流动性登上了人人

垂涎的价值之列：流动的自由（它永远是一个稀罕而分配不均的商品）迅速成了我们这个晚现代或后现代时期划分社会阶层的主要因素。”《蘑菇圈》中，外部的琳琅满目的现代性对青年人构成巨大的诱惑：胆巴离开了，桑吉和他的姐姐都到外边读书去了。盛产蘑菇的古老的机村处在这个深刻的社会转型之中。小说沿着阿来一贯的对于藏区的“人”的观照，用笔极具诗意，将现实融进空灵的时间，以平凡的生命包容一个民族的历史，表露出阿来对于藏区的人的“生根之爱”。《蘑菇圈》沿袭着阿来一贯的美学追求，以极具民族性的个体化载体，包容了时间的维度，融化了理想化心灵和现实的边界，为我们展示出一个诗性和历史交融的空间。

阿来自己说：“我愿意写出生命所经历的磨难、罪过、悲苦，但我更愿意写出经历过这一切后，人性的温暖。即便看起来，这个世界还在向着贪婪与罪过滑行，但我还是愿意对人性保持温暖的

向往。就像我的主人公所护持的生生不息的蘑菇圈”。阿来一直以藏族边地为写作舞台，致力于打通自然与人文的障壁。他笔下的藏地文化深邃神秘，却并不虚无缥缈，他从来不是简单的史料记录，而是低下身躯活跃在现实的每一处缝隙。他小说中的世界古老而鲜活，既朴拙又灵动，他如同一座桥梁，连接了逝去的过往以及正在发生的当下。阿来多年来执着于对文化的探究，对生命本真的思考，对小说与非虚构作品的文本创新。从《蘑菇圈》中我们看到了阿来对文学语言的特殊贡献，看到了他对生命哲学的另类反思，看到了他对人类文明的精神启示。

阿来的写作具有示范意义，确凿的生活细节，汁液饱满的语言，神采奕奕的人物共同谱写出生命力焕发的篇章。阿来是文学界并不多见的一位具有广博植物学知识的作家。天性热爱植物的阿来，曾经专门创作有关于植物的著作《草木的理想国：成都物候记》。如果没有对于植物发自

骨子里的热爱，没有对于林林总总植物的悉心观察，这样一部著作的创作显然是无法想象的。这一次，作家干脆用植物来为自己的小说新作命名，植物在阿来内心中地位的重要可见一斑。

传统文化与现代文化的碰撞

正如同阿来的其他许多小说一样，《蘑菇圈》的故事也发生在那个被叫做机村的只有二十多户人家的藏地小山村。虽然只是一部中篇小说，但阿来的叙事时间却相当漫长，从共和国成立不久的1955年起始，一直写到了为市场经济时代，故事前后的时间跨度超过了半个世纪。或许与阿来藏族作家这样一种特定的文化身份有关，他几乎所有的文学作品实际上都在或隐或显地关注思考着藏地在现代化进程中的命运遭际问题。单就时间层面来看，藏地与现代化的相遇，与共和国的成立，差不多处于同步的状态。共和国成立之后，现代化的各种知识文化进入到藏地，藏地的现代化进程也因此而被开启。

在这一明显带有滞后意味的现代化进程中，既发生了藏地传统文化与现代文化之间的碰撞，也蕴含着藏与汉两个不同民族之间文化的融合。归根结底，藏地如何融入到现代化的进程之中，乃是阿来一系列文学作品所集中思考表现的思想主题。小说之所

以被命名为“蘑菇圈”，乃因为蘑菇是贯穿于文本始终的一个核心物事，在其中承担着极其重要的结构性功能。

“那时，机村山上所有的蘑菇都叫蘑菇。最多分为没有毒的蘑菇和有毒的蘑菇。而到了故事开始的1955年或是1956年，人们开始把有毒的蘑菇分门别类了。”由笼统的“蘑菇”称谓，到对于“蘑菇”开始分门别类，显然意味着机村一段新的历史的开端。也因此，方才生成了叙述者别具深意的一种叙述：“尽管那时工作组已经进村了。”“尽管那时工作组开始宣传一种新的对待事物的观念。”“这种观念叫做物尽其用，这种观念叫做不能浪费资源。”“这种观念背后还藏着一种更厉害的观念，新，就是先进；旧，就是落后。”请注意，不管是对于“蘑菇”称谓的进一步分门别类，抑或还是诸如“新”与“旧”、“先进”与“落后”这样一些充满进化论色彩的观念的进入与普及，很显然都意味着现代性对于机村、对于藏地的强势介入。

小说所讲述的围绕着主人公斯炯发生的那些故事，究其根本，皆属现代性所赐的结果。事实上，斯炯对于人性逻辑的本能维护，更突出地体现在她冒着政治风险毅然出手救助落难的吴掌柜的行为之中。斯炯在进入工作组之前，

曾经在一家旅店帮佣。那时候她只有十二三岁，那家旅店的老板就是吴掌柜。到了1961、1962年那个饥饿时期，早已回到老家的吴掌柜，为了活命，一个人努力挣扎着返回了机村：“我想我只有走到这里才有活路。山上有东西呀！山上有肉呀！飞禽走兽都是啊！还有那么多野菜蘑菇，都是叫人活命的东西呀！”问题在于，返回机村被迫隐藏行迹的吴掌柜，却只能依靠煮野菜和蘑菇维持生命，既缺盐，也少油。在这个时候，从一种本能的人道情怀出发，偷偷地给吴掌柜送去盐与油的，正是年轻的斯炯。虽然说斯炯的救助行为并没有从根本上改变吴掌柜最终的悲剧命运，但困境中一种心灵慰藉作用的存在却是显而易见的事情。实际上，在那个物质异常贫瘠的“革命”岁月里，斯炯一家人在很大程度上也是凭借着独属于她的那个蘑菇圈的滋养方才得以度过困厄的。

虔诚的宗教信仰和对大自然的敬畏

小说的另一个书写重心，是当下的“经济”时代。这个时候，斯炯的儿子胆巴也已经长大成人，成为了一名政府官员。就如同变魔术一般，到了这个“经济”时代，阿妈斯炯的蘑菇圈突然就变得值大钱了：“不是所有蘑菇都值钱。而是阿妈斯炯蘑菇圈里

长出的那种蘑菇。它们有了一个新名字，松茸。当其他不值钱的蘑菇都还笼统地叫做蘑菇的时候，叫做松茸的这种蘑菇一下子就值了大钱。”

正如你已经预料到的，蘑菇或者说松茸的升值，极大地刺激了包括机村人在内的所有人群的贪欲。当人们都在为松茸而疯狂的时候，难能可贵地保持了冷静心态的，唯有阿妈斯炯。在丹雅不无炫耀地告诉阿妈斯炯“时代不同了”的时候，遭到了阿妈斯炯强有力的反驳：“阿妈斯炯说，时代不同了，时代不同了，从你那个死鬼父亲带着工作组进村算起，没有一个新来的人不说这句话。可我没觉得到底有什么不同了。”“我只想问你，变魔法一样变出这么多新东西，谁能把人变好了？阿妈说，谁能把人变好，那才是时代真的变了。”究其根本，阿妈斯炯所一力强调的“谁能把人变好，那才是时代真的变了”，正是对于人性逻辑的一种本能维护。而这，显然也就意味着，到了“经济”时代，当所有的人们都在为金钱而疯狂迷失的时候，能够坚守人性逻辑并以此对抗金钱逻辑的，却依然还是阿妈斯炯，还是这位“革命”时代曾经的人性守护者。

当然，人性逻辑之外，无论是当年的“革命”时代，还是当下的“经济”时代，斯炯的那个

蘑菇圈中，显然也还包含有藏族人本于虔诚的宗教信仰而对于大自然的一种敬畏心理。只不过，到了当下的“经济”时代，这种敬畏心理已经可以被阐释为现代性意义上的生态保护思想。


对城镇化的反思


本书以藏地植物“蘑菇圈”为名，以诗意的语言从西藏普通人身上发掘出了一系列充满人性光辉的故事，并让人反思在社会发展、历史变迁中人与自然的的关系。《蘑菇圈》里的斯炯，从政治荒诞的年代走到当下，经历了诸多人事的变迁，以一种纯粹的生存力量应对着时代的变幻无常。藏族少女斯炯在深山里拥有一个秘密的“蘑菇圈”，在她的人生中，这个“蘑菇圈”成为与她一起度过各种复杂岁月的秘密力量：爱情、私情、孩子、革命、时代，各种事物纷纷飘现，又不断消失。斯炯去远方学习，回来时候有了一个儿子，没人知道他的父亲是谁。斯炯精心地护养自己发现的这个“蘑菇圈”，在大饥饿时期，她用采来的蘑菇，养活了陷于饿死边缘的村民们。

这个“蘑菇圈”既象征着她内心深处的坚定信念，又象征她丰富的人性。这种力量，使得一个普通的藏族少女，在历经沧桑时，仍然保有极大的善意和自由。阿来说过，“长时间以来，我一

直在想，我们今天所谓的城镇化对当地产生了怎样的影响？尤其是对那些偏远的乡村，那些乡村的人、物，乡村的生态”。值得关注的是，在城镇化过程中，“大部分人的目光已经完全往都市转移了，乡村已经处在被人遗忘的状态”。

据阿来的观察，如果说现在还有人愿意将目光往边远农村投射的话，只有两种可能一是那儿有很好的自然风光或有历史遗存，如老村落，它可能成为一个旅游目的地；还有一种被人挂念的方式，就是那儿出产一些稀奇古怪的东西。阿来认为与其写一个旅游产业下的乡村不如写一个“仅仅是因为出产某种东西而被外界所关注的乡村，想写写乡村发展背后的普通人”。于是，便有了《蘑菇圈》。《蘑菇圈》是阿来小说中浓墨重彩的一篇，故事凝练，文字行如流水，也如诗一般值得细细品读、反复回味。

阿来是边地文明的勘探者和守护者。他的写作，旨在辨识一种少数族裔的声音，以及这种声音在当代的回响。阿来的《蘑菇圈》刻写了这种巨变给人带来的痛楚，也感慨于喧嚣背后那无边无际的静默。他以优雅、写实的文学修辞，为自己创造了一个语言的故乡，也为这个时代保存了一份沉重的悲伤。

公益广告 



发展生态经济，
保护生态环境，
培育生态文化。





让我们相互关注 共同守望绿水青山

生态文明，绿水青山，蓝天白云，是我们共同的梦想。

《中国生态文明》，有主张，求真相，倡导精致阅读，是生态文明领域一本不可替代的杂志。

生态文明是信念，是生活方式，甚至是一种信仰。关注我们的读者，一定坚守绿色理想且精神丰富，勤于思考，拒绝平庸。

我们不求内容有多全，只想关注重大事件和新观点。杂志的长项不是即时直播，而是从容解读。

我们以“问”为风格。这当然不是创新，而是回归。我们将坚持质疑的基本方法，深度解读，努力做得更职业。

《中国生态文明》杂志

环境保护部主管

中国生态文明研究与促进会主办

国内外公开发行的唯一一本以中国生态

文明命名的国家级综合期刊

大 16 开，100 页，全彩铜版纸印刷，双月刊，全年定价 120 元

中国生态文明网

网站：<http://www.cecrpa.org.cn>

邮箱：zgstwmzz@163.com

订阅方式

■ 当地邮局订阅 邮发代号：80-244

■ 直接向杂志编辑部订阅

银行汇款

单位名称：中国生态文明研究与促进会

开户行：中国民生银行北京金融街支行

账号：011 401 421 000 6916

邮局汇款

地址：北京市西城区后英房胡同 5 号 519 室 邮编：100035

收款人：中国生态文明研究与促进会《中国生态文明》杂志

联系人：唐永杰 电话：010-82268165 传真：010-82200589