

# 推动工业绿色发展势在必行

中共中央党校局级干部进修班“生态文明建设”研究专题课题组

当前,我国已成为世界第一制造业大国,“中国制造”加速走向全球。然而,长期以来,我国工业发展主要依靠资源要素投入,强调产量规模扩张,高投入、高消耗、高排放、低产出、少循环、不可持续的特征明显。在这种传统增长模式主导下,工业发展对生态系统造成严重破坏,环境污染问题日益突出。

“十三五”时期是我国经济结构调整和制造强国建设的重要战略机遇期。一方面,随着新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步推进,超大规模内需潜力不断释放,我国工业仍有着广阔发展空间;另一方面,工业领域的资源和环境约束空前紧张。党的十八届五中全会提出绿色发展理念,这是指导我国“十三五”时期我国发展甚至是更为长远发展的科学发展理念和发展方式。面对国际国内形势变化,如何加快转变我国工业发展方式,实现工业绿色转型,是一个具有重大现实意义的课题。

## 我国工业绿色发展面临机遇与挑战

我国人口众多,资源相对不足,生态环境脆弱,发展方式比较粗放,资源环境对发展的约束越来越明显,工业绿色发展面临一系列严峻的挑战,集中表现在环境容量接近极限、发展理念认识落后、增长方式转变滞后、技术创新支撑不足、结构性矛盾突出和体制机制不完善等方面。

与此同时,我国工业绿色发展也面临着系列难得的战略机遇。一是资源消耗和污染物排放总量接近拐点。随着我国经济进入新常态,重化工业增速明显放缓。2015年上半年,全国粗钢产量同比下降1.3%,是近20年来首次下降。重化工业进入平台期意味着资源消耗和主要污染物排放逐步接近峰值,这将为工业绿色转型赢得宝贵空间。

二是产业深度变革蕴含赶超机遇。新一轮工业革命将有可能从根本上改变长期以来经济发展与碳排放同时增长、与环境破坏同步的传统发展模式,开始出现经济增长与碳排放和污染累积的脱钩,进而使碳排放与污染物排放下降。当前,全球正处于以绿色发展为主题的新一轮工业革命孕育期,同时也是我国赶超发展的历史机遇。

三是制度变革日益深化。党的十八届五中全会提出要推进供给侧结构性改革。“十三五”期间,随着多项改革措施的落地,我国要素市场体系、资源价格形成机制、行政管理体制、区域生态补偿机制和财税金融体制将不断完善,有助于破解绿色发展中的体制机制壁垒,加快工业绿色转型步伐。

## 国外工业绿色发展的经验和启示

总结发达经济体推进工业绿色发展的经验,主要有以下3方面:

第一,政府激励引导。美国等发达国家提出了“重振制造业”计划,重点放在信息、新能源、新材料、生物医药等新兴产业上,加大对新兴技术和产业的投资,支持绿色经济发展。欧盟对绿色产

业和低碳化发展采用技术推进和市场拉动并举的政策手法,一方面,加大技术研发投入;另一方面,完善排放权交易体系,利用市场机制创造更多绿色需求。美国重点加快新能源产业发展,联邦和州政府采取各种税收激励措施,鼓励企业和个人使用可再生能源,积极发展智能电网;向绿色经济投入高达1000亿美元,积极布局新兴技术领域,实施《美国制造业创新网络计划》,首批建设的国家先进制造创新中心有多个项目与绿色制造密切相关,如3D打印、智能电网、轻量制造等。日本政府从2008年开始实施“环境与能源革新技术开发计划”,投资300亿美元推进五大绿色技术研发。根据不同领域的特点,制定“技术战略图”,调动各方积极性,产学研结合全方位开展技术创新攻关。以期通过技术突破,恢复产业发展活力,在绿色发展的基础上重振日本制造业。总体来看,发达国家政府所采取的措施大多围绕两个重点:一是强调信息技术应用的深度应用,推动生产方式向集约节约转变;二是突出能源转型。

第二,产业界积极响应。发达国家的汽车、钢铁、家电、化工等传统产业面对低碳、绿色发展的大环境,在加快中低端产能向发展中国家转移的同时,根据新一轮科技革命和产业变革提出的绿色发展新要求,在技术升级、产业融合方面做出更为积极的响应。这些传统产业加快合纵连横,组建各类战略联盟,共同攻克新技术难关,推进行业绿色转型。应该看到,以信息技术为支撑的制造业服务化成为发达国家当前产业发展的一个重要特征。目前,发达国家工业部门正在由单纯的产品制造转变为围绕产品提供服务价值链的服务。制造业服务化在一定程度上改变了要素配置的结构和方式,降低了工业对自然资源的依赖和消耗,成为传统产业绿色转型的重要助推力。

第三,企业自主行动。面对日益加剧的资源约束和环境压力,发达国家企业经历了由被动适应到主动转型的过程。20世纪中后期,德国制造企业曾经反对政府实行环境税等环保和减排措施。但随着形势变化,德国企业逐步认识到减排是大势所趋,开始采取自主管制的方式,即在产业联盟主导下,由产业界的5个全国性组织和14个行业协会自主确定减排目标,实施减排计划。相对美国政府在较长时间内对节能减排的消极态度,美国大企业走上了政府的前头。2002年,柯达、通用电气、通用汽车等企业与美国环保局结成伙伴关系,开始施行“气候领导者计划”(The Climate Leaders Program),旨在通过自主减排使企业在应对气候变化中发挥更积极的作用。

## 我国工业绿色发展的政策建议

全球新工业革命与我国加快转变经济发展方式正在形成历史性交汇,面对一系列重大挑战和机遇,我国工业应充分吸收借鉴国内外成功经验和做法,通过“一个驱动”和“五个转变”,加快实现向绿色发展的转型。

“一个驱动”即创新驱动。实现工业绿色发展,必须探索全方位的创新道路,从理念、技术和制度3个层面开展创新。理念创新是绿色发展的重要前提。世界经济正在加速迈向低碳化和绿色化,绿色经济时代即将来临,人类将实现从工业文明向生态文明的大跨越。这势必改变工业发展的传统模式,工业生产不再单纯追求规模扩张,而是更加注重质量效益和可持续发展,这需要提出并践行新的发展理念。技术创新是工业绿色发展的关键。绿色技术涉及诸多学科和领域,前沿性强,需要持续地大规模研发投入,不确定性和风险较大。这就要求政府加强规划、战略和政策引导,为企业、高校、科研机构的研发应用提供强有力的制度和资金供给。与此同时,工业技术的绿色创新既要大力发展新能源、新材料等新技术和新兴绿色产业,也要高度重视对传统产业的绿色改造升级。制度创新是工业绿色发展的保障。从国际国内经验来看,加快工业绿色转型、培育壮大新兴绿色产业,必须坚持市场主导,充分发挥市场机制的决定性作用,政府则在战略规划、财税金融产业政策、环境规制等方面加大制度供给力度,建立健全有利于促进绿色发展的政策体系和管理体制。

“五个转变”即要素投入、主导能源、制造方式、发展模式和治理体系的转变。在要素投入转变方面,从主要依靠资源能源、劳动力、土地、资金等传统生产要素的消耗,向主要依靠知识、信息等新型生产要素的投入转变。在主导能源转变方面,从煤炭、石油等传统化石能源向太阳能、风能、生物质能等新型可再生能源转变。在制造方式转变方面,从传统的材料消耗高、生产效率低的减材制造、非智能制造,向新型的材料集约利用、生产效率大幅提升的增材制造、智能制造转变。在发展模式转变方面,从传统的要素投入型、规模扩张型的发展模式,向新型的集约节约型、质量效益型的发展模式转型。在治理体系转变方面,从传统的政府管理,向政府、产业、企业和社会公众共同参与的工业绿色治理体系转变。

为此,笔者提出如下几点建议:首先,制定国家工业绿色发展战略,科学制定能源消耗和污染物排放总量、强度指标,形成中长期目标约束和政策诱导。制定国家工业绿色发展战略,并根据各行业特点制定行动路线图。根据各地区不同发展水平和发展特点,因地制宜,分类施策,建立以单位GDP能耗和单位GDP污染物排放为核心的约束性指标体系,完善相关奖惩问责机制,倒逼地方政府走绿色低碳发展的路子。进一步完善节能环保技术标准和相关法律法规,不断健全节能减排的市场化机制和双向激励机制,促进工业领域的节能减排。大力开发利用清洁能源和可再生能源,优化能源结构,加快能源转型。大力发展循环经济,加强生活垃圾和废旧物质回收,提高资源综合利用效率。

其次,加快工业结构调整,加大绿色投资力度,大力发展新兴绿色产业。

在保持国家工业体系完整性的前提下,积极化解产能过剩,淘汰钢铁、有色、建材、化工等行业的高耗能高污染产能,推进企业兼并重组,推动落后产能和僵尸企业退出。加快传统产业绿色改造升级,加大投资支持力度,打通传统产业与绿色技术之间的通道,将绿色技术、绿色工艺渗透应用到传统产业各环节。大力发展新兴绿色技术和产业,将发展新兴产业作为加快工业绿色转型的突破口,加大对新兴绿色产业基础技术、前沿技术和共性技术的研发支持力度,加强对新兴绿色产业的财政金融支持。

第三,对接三大战略,推动产业梯度转移和国际产能合作,优化工业布局。落实“一带一路”发展战略,通过“走出去”和国际产能合作转移部分产能,在推动“一带一路”沿线国家工业化进程的同时,降低我国东部地区工业特别是重化工业的分布密度和排放强度。落实“长江经济带”和“京津冀协同发展”战略,完善促进西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地以及各项沿海、区域开发战略的配套政策,优化国内工业布局,协调地区之间的绿色转型进程,缩小转型成果分配的差距,缓解工业绿色转型中的地区不平衡矛盾。

第四,提升绿色供给,培育绿色需求,从供给和需求两端同步牵引工业绿色转型。积极推进互联网等信息技术与制造业的协同融合,大力发展智能制造,充分发挥信息技术在要素创新和配置方式上的作用,提升工业整体劳动生产率和质量效益。实施绿色制造工程,面向重点领域、重点区域开展清洁生产改造,实施能源清洁高效利用行动计划,强化工业资源综合利用,推进产业绿色协同链接,培育再制造产业。引导社会公众形成绿色消费和生态消费的理念和文化,实施绿色政府采购计划,利用市场机制创造更多的绿色需求。

第五,重点推进绩效评价考核、资源价格、环境生态补偿三方面的体制机制改革。进一步改革政府和官员的政绩考评制度,加强环境污染损失核算,建立并完善基于SEEA(环境与经济综合核算体系)的绿色GDP核算体系,将其作为政绩考核的重要内容。引导各地区根据资源禀赋和资源条件适度发展。打破资源型行业垄断,推进资源产品价格形成机制改革,理顺资源价格体系,建立以市场为导向,充分反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本及的资源价格形成机制。完善区域生态补偿机制,拓宽生态补偿资金渠道,鼓励探索资源交易等市场化的生态补偿模式,鼓励异地开发等新型区域生态补偿方式。

课题组成员:李宏伟,中央党校马克思主义学院教授;王鹏,工信部中国电子信息产业发展研究院副院长;陈澍,重庆市社会科学院院长;毕胜,四川省国土资源厅副厅长;王跃斌,宝钢集团总经理助理兼能源环保部部长;田文彪,国土资源部直属机关党委副书记;邓建玲,中国华电集团公司副总经理

## ◆但家文

根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《环境保护督察方案》(以下简称《方案》),从2016年开始,中央每两年左右对各省(自治区、直辖市)党委、政府及其有关部门开展一次国家环境保护督察。笔者认为,地方环保部门应抓紧时间做好4项工作。

一是厘清职责。尽管全国各地普遍开展了新环保法的学习培训,贯彻实施国务院《关于加强环境监管执法的通知》和“大气十条”等也已有年有余,但从笔者目前了解的情况看,仍有相当一部分地方党政领导干部及其相关部门的负责人,对国家重要的环境法律法规、政策标准和重大工作部署等知之不多、知之不深,并不完全清楚自己肩上担负的环境保护重任。这是导致部分地方党政领导干部对生态文明建设 and 环境保护工作认识不到位的一个重要原因。因此,地方环保部门应该尽快将新环保法、《大气污染防治法》等重要环境法律法规,国务院《关于加强环境监管执法的通知》、“大气十条”、“水十条”等重大工作部署,以及《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》涉及的相关内容,对应党政主要领导、政府分管领导、政府职能部门、环保部门和排污单位5个层面,分门别类地将其应履行的环境保护法定责任和工作任务一一摘录出来,汇编成责任手册,分送有关领导和企业法人。让关键少数、关键部门和企业法人都对自己应该履行的环保职责清清楚楚,落实党政同责、一岗双责。

# 环保部门应善抓国家环保督察机遇

二是查清问题。从环境保护部西南环境保护督查中心开展的综合督查和专项督查情况看,地方党政领导及其职能部门负责人,大多对辖区内的环境质量、环境问题及严峻形势缺乏全面、系统、深入的了解,没有充分认识到及时解决这些突出问题和尖锐矛盾的重要性、紧迫性和复杂性。这是导致其对生态文明建设 and 环境保护工作抓得不实、措施不到位的重要原因。地方环保部门要抓紧国家开展环保督察前的有限时间,全面排查、梳理区域流域内存在的各类环境问题。对于贯彻国务院《关于加强环境监管执法的通知》、“大气十条”和“水十条”,应梳理党政主要领导、政府分管领导和政府职能部门工作履职不到位的问题;对于加强工业园区、招商引资和建设项目环境管理,应梳理基层环保部门执法监管尚偏软弱的问题;对于查处企业超标排污、偷排漏排和弄虚作假,应梳理排污单位严重环境违法的问题;对于改善环境质量、加强环境基础设施建设和完善环境保护网格化管理,应梳理环境保护体制机制和环保部门能力建设等环保工作中存在的各类突出问题,让地方党政领导和部门负责人增强保护环境的责任

心和紧迫感。

三是分类处理。在厘清责任和问题的基础上,地方环保部门要对所有排查出来的环境问题进行分析、梳理和分类,找出问题和矛盾背后的深层次原因。分别对照党政主要领导、政府分管领导、政府职能部门、环保部门、排污单位各自承担的环境保护责任,逐一提出解决方案、化解问题的目标任务、工作思路、长效机制、措施办法和具体路径,明确责任单位、责任人,完成时间表和考核问责办法等,起草建议意见书和报告政府,为党政领导加强生态文明建设和环境保护工作当好参谋助手。当然,制定这样的工作方案,要分清问题的轻重缓急,突出重点,全面推进;要特别注意工作方案的系统性、针对性、科学性、合理性和可操作性,解决问题时严格做到依法依规。要结合“十二五”环保工作全面收官、“十三五”环保规划启动编制和国家经济转型升级的总体要求,以及党的十八届五中全会提出的省以下环境监测监察执法垂直管理的制度改革要求,把工作方案做好做实,为地方迎接国家环保督察摸清家底,打好基础,做好准备。

四是履职尽责。地方环保部门作

## ◆贺星

2015年底,福建南平生态破坏案在福建省高级人民法院作出终审判决。这是新环保法实施后,全国首例由社会组织提起的环境民事公益诉讼,也是人民法院立案审判的全国首例环境民事公益诉讼案件。此案对我国环境民事公益诉讼案件的审理,乃至今后环境民事公益诉讼的发展具有重要意义。

第一,这是对NGO提起环境公益诉讼资格的认可,有利于推动环境公益诉讼健康发展。

2015年1月1日施行的新环保法正式确立了我国环境公益诉讼制度。2015年1月7日起施行的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《解释》)对环境公益诉讼主体资格的要件作了进一步明确。但实践中,由于不同案件情况各异,使提起环境公益诉讼的主体资格成为困扰相关社会组织的一个因素。

此次南平公益诉讼案在受理和审理过程中,法院从有利于环境保护的角度出发,对自然之友的诉讼主体资格持开放包容态度,裁定其具有起诉资格。此举意义重大。一方面,自然之友是在北京市朝阳区登记的NGO,在《解释》还未颁布时,南平中院就接受其异地提起公益诉讼,颇具创造性;另一方面,自然之友虽然在民政部登记多年,也一直从事环保公益事业,但在提起本次诉讼时,距离它最近一次登记时间尚不满5年,两级法院把这组织之前所从事的环境保护工作时间连续计算,颇具包容性。

目前,支持环境公益诉讼的机构、资金、政策都不到位,很多公益组织因此望而却步,这些都导致很多法院的环境资源审判庭成立后无案可审。因此,建议有针对性修改相关法律并出台相关司法解释,不再让主体资格成为驳回原告诉讼请求的理由,为环境公益诉讼扫除障碍。

第二,将生态恢复的司法理念贯彻于环境民事公益诉讼案件审理中,有利于创新赔偿生态环境损害的新形式。

环境公益诉讼的首要目的是保护公共环境。本案判决的第一项就是要求被告清理现场遗留下的废物、补种复绿,恢复被破坏林地的生态功能。如果被告不能在指定期限内恢复林地植被,则要赔偿生态环境修复费用110.19万元,由第三人代为修复。这是一种创新。此外,本案判定被告赔偿生态环境受损恢复原状期间的服务功能损失127万元,这也填补了国内在赔偿生态环境服务功能损失方面的空白。

以上两点,都是恢复性司法在环保领域的成功实践。恢复性司法主张刑罚的目的应该从传统的报应主义向预防、恢复主义转变,它顺应了当今社会刑罚轻缓化的大趋势。当前,恢复性司法已引入环境保护领域。环境保护领域恢复性司法遵循以保护环境为目标,坚持修复生态与预防污染并重的思想,目的在于通过预防犯罪主动承担责任,对于自身犯罪行为所造成的后果进行赔偿,使受害人利益得到救济、补偿,同时让生态环境尽快得以修整、恢复,以实现惩罚犯罪与保护生态环境双重的目的。

本案的判决结果凸显了环境民事公益诉讼裁判方式的创新,将审理环境民事公益诉讼案件与生态恢复性司法有机结合,使案件裁判的法律效果和社会效果得以统一。这对今后此类案件的审理将起到示范性作用。

第三,判决行政机关不作为不承担公益诉讼民事责任的问题,有利于赢得行政机关对环境公益诉讼的支持。一直以来,一些行政执法机构对环境公益诉讼持有戒心,这也是环境公益诉讼进展缓慢的重要原因之一。一些资源环境行政执法人员尤其是领导干部担心,担心支持环境公益诉讼会引火烧身,法院判定行政机关监管职责履行不到位,与被告一同负担生态损害赔偿责任。

诚然,现实中确实有因行政机关监管职责履行不到位,甚至失职、渎职而导致生态环境遭受损害的现象。但是,现实中导致生态环境遭受损害的原因很复杂,即使行政执法机关尽职尽责、严格执法,也未必能够完全避免生态环境损害情形的发生,就好像消防机关再尽职尽责也不能完全杜绝失火事故一样。

本案判决,南平市国土资源局延平分局、南平市延平区林业局虽然对环境保护负有监督管理职责,但作为行政执法部门,与本案处理结果没有民事法律关系,不应作为民事法律关系中的第三人承担责任。对于行政机关来说,这一判决有助于打消其在民事赔偿方面的担心,赢得行政机关对环境公益诉讼的支持,对以后此类案件的审理具有深远意义。

第四,多措并举破解环境诉讼官司难打困局,有利于鼓励更多社会力量积极参与与环境民事公益诉讼,符合司法改革要求。环境民事诉讼专业性强、诉讼成本高、证据获取难、败诉风险大,使很多有资质的社会组织没有能力和意愿提起诉讼。在南平环境公益诉讼案中,法院从案件受理、审理到判决,既严格遵循法律规定,又在观念上有所创新,在多措并举破解环境公益诉讼官司难打困局上作了很多尝试,有利于鼓励更多社会力量积极参与与环境民事公益诉讼,符合司法改革要求。

一是环保社会组织联合诉讼。

# 南平案推动环境公益诉讼审理创新

针对当前我国大部分环保社会组织诉讼能力比较弱,单独提起诉讼的经验 and 能力不足的实际,《解释》第十条规定,有权提起诉讼的社会组织可以作为共同原告提起诉讼。但从新环保法施行后的情况看,共同提起诉讼的情况并不多。本案福建绿家园和自然之友两个原告尽管分属两地,但跨地域携手,联合诉讼,同时得到中国政法大学污染受害者法律帮助中心支持,最终取得了胜诉,是环保社会组织合作的范例。

二是引入了专家辅助人出庭制度。生态环境侵权案件涉及环境科学领域,专业性强。面对环境资源案件举证难、鉴定难、审理难的现实,法官在增强内功的同时,也要引入专家辅助人出庭制度,将专家意见作为有效证据。这样不仅可以增强判决的科学性,让判决结果更加专业公正,也可以大大降低原告的举证成本,避免原告陷于成本高昂的司法鉴定程序。最高人民法院吸取地方法院审理经验,把专家辅助人制度在《解释》第十五条和第二十三条中作了明确规定。南平中级人民法院在审理这起环境公益诉讼案时,依原告申请通知专家辅助人出庭就生态损害评估和专业问题提出意见,经质证后法院对专家意见予以采信,作为认定事实的根据,这对在此类案件审理中如何对待环境专业问题有很好的引导和示范意义。

三是保障与免除案件的相关费用。2015年1月,自然之友启动首个民间环境公益诉讼支持基金,向全社会公开征集环境公益诉讼个案支持项目。此基金支持的重点领域,是对拟提起环境公益诉讼案件的前期调研、取证等阶段的费用。项目核准后,收款机构的法定代理人和自然之友共同签署协议,日后提交相应的项目工作报告和财务报告,接受监督和评估。同时,在此案中,经原告申请,法院准予原告免交诉讼费,帮助社会组织减轻提起环境公益诉讼的经济负担。《解释》第三十三条规定,原告交纳诉讼费用确有困难,依法申请缓交、减交等阶段的费用。法院的判决支持了原告全额的律师费用和办案的必要费用,这是对环保组织及其代理律师为维护环境公共利益所付出劳动的认可,也有助于提高公益诉讼的积极性和。

## 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039