“十四五”：河北环保这些事儿

环保问题，一端连着自然环境，一端连着经济社会，跨越自然和社会两大领域。在中国环保的版图上，河北无疑是一方重地，就是因为无论从自然领域还是社会领域，河北都有很强的特殊性，自然环境脆弱，地理区位敏感，政治任务艰巨。“十三五”以来，河北树立和切实践行绿水青山就是金山银山理念，生态文明建设重视程度之高、环境污染治理推进力度之大、环境质量改善速度之快都是前所未有的，生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性变化。

成绩属于过去，风物长宜放眼量。现在“十四五”已经启航，我们面临怎样的形势？面临什么样的任务？有哪些关键问题需要解决？探讨这些问题不仅可以让我们登高望远，开阔视野，也可以结合本职工作落地生根，知行合一。本期论坛，《河北环境保护》编辑部邀请三位嘉宾，就这些问题开展广泛探讨。

策划兼主持：张国兴 河北省生态环境宣传教育中心副主任、《河北环境保护》执行主编

嘉宾：常纪文 国务院发展研究中心资环所副所长

周桂华 河北省人民政府研究室处长

王路光 原河北省环境保护厅总工程师

张国兴：“十三五”期间，河北省委、省政府坚决贯彻习近平生态文明思想，全面落实习近平总书记重要指示精神，从大局着眼，攻坚克难，壮士断腕，久久为功，一步一个脚印，打了一个又一个的胜仗。

现在“十四五”来了，生态环保进入了一个新的时代。我个人感觉，有两个关键的节点，是很鲜明的：一是从环保本身讲，写进十九大报告的污染防治攻坚战，主要目标任务如期完成；二是环境问题与经济社会发展问题息息相关，由高速度增长阶段转向高质量发展阶段，将深刻调整经济社会环境的内在关系。而作为河北省，环保始终是一个重大议题。所以，今天邀请大家，就“十四五”期间，河北环保的基本定位、战略思考、关键问题等深入聊一聊。

张国兴：首先，我们关心的第一个问题是，“十四五”期间，河北生态环境保护形势、背景等与“十三五”相比，发生了什么根本的变化？ “十四五”期间的思路应当有哪些方向性战略性调整？

王路光：当前和今后一个时期，我国的发展环境面临深刻复杂变化，机遇和挑战都有新的发展变化。我国已转向高质量发展阶段，在这个阶段，生态环境保护的内在要求已经发生了质的变化，这种质的变化，必然会引发作为生态环境保护工作主要矛盾与次要矛盾的巨大变化，这是一个很深刻的问题。

在这个阶段，我们要建设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，生态环保任重道远。深刻认识高质量发展阶段对生态环境保护带来的新矛盾新挑战，深刻认识我国生态环境保护主要矛盾变化带来的新特征新要求，立足河北的基本省情，认识和把握生态规律，解决好生态环境领域发展不平衡不充分问题，构建高质量发展的生态环境支撑体系，这是时代赋予我们的历史使命。

常纪文：“十三五”时期，河北省在污染防治攻坚战方面取得了很大的成功，尤其是蓝天保卫战，河北的蓝天一年比一年多，这个成绩来之不易。众所周知，河北省在钢铁产业方面，在全国甚至全世界占有很大的比例。因此，能够基本实现蓝天保卫战的这一个目标是非常非常难得的。

“十四五”期间，在深入打赢蓝天保卫战，持续打好大气污染防治攻坚战方面，应该说还要做出一些战略性的调整。一是深入开展基础改造提质增效，减少每个企业的大气污染的排放量；二是强化行政协议制度，采取一些激励性措施，比如河北省和各市签定协议，要减少大气污染物的排放；三是采取一些灵活性措施，比如请中央财政给予支持，地方财政给予支持，鼓励企业自愿采取更加严格的排放标准，自愿地进行整合，这都是需要资金的。

周桂华：“十四五”开启了我国全面建设社会主义现代化国家新征程，进入新发展阶段，构建新发展格局，必须完整准确全面地贯彻新发展理念。2021年年初，习近平总书记向世界庄严承诺，“中国力争于2030年前二氧化碳排放达到峰值、2060年前实现碳中和”。这又是一个极其艰巨的历史任务，比脱贫攻坚更具挑战性，涉及到发展方式和生活方式的彻底改变，而且时间紧迫，从今年算起，只有短短的10年时间，也就是说，到“十五五”末，我国的产业结构和能源结构要完成调整优化、生产生活方式要实现绿色低碳，其难度可想而知。说它难，是因为需要全国各领域、各方面、各环节，甚至每一个公民都都要协调一致，还不能蛮干，政策措施要合法合理，要符合自然规律、经济社会发展规律和市场规律等，所以需要一揽子协调配套治理机制，顶层设计要科学易行，基层落实要扎实有效。

所以，我觉得环保问题就像“三农”问题一样，解决“三农”问题需要跳出“三农”，环保也如此，所有的环保问题都是表象，是结果，根本和源头在环保之外，所以必须跳出环保说环保，需要动员全社会力量，需要处理好政府与市场的关系，以经济手段和法律手段为主，辅助必要的行政手段，综合施治，最终建立一个政府、企业和居民目标一致、行为一致、结果一致的持续有效运行模式。

比方说，为了保护京津冀生态圈，生态脆弱、紧邻首都的河北张承地区就要从国土空间布局上进行科学规划，适度发展一产，控制二产，如果说沿海的秦唐沧要大力发展现代制造业，张承的工作是保护好生态，专业种草护林应该是多数人的工作，对干部的考核不看GDP，不看财政收入，只看化学需氧量、PM2.5等环保指标。那么问题来了，产业砍掉了，收入减少了，人还要生活，社会还要运转，怎么办？就需要进行国民收入二次调节，从国家财政转移支付制度上进行调整，保证以环保为主业地区的居民正常生活、社会正常运转，实际上现在国家正在这么做，只是力度需要继续加大。

当然，河北自己也要努力。习近平总书记给河北提出的明确要求是“坚决去、主动调、加快转”。去就是去产能，调就是调结构，转就是产业转型升级。现在的问题是，河北该去是都去了，过去吃饭的破家伙什没了，而新的家伙什还没有置办全，就是说“调”和“转”还没有完全到位，任重道远啊，所以“十四五”比“十三五”任务更艰巨。

张国兴：结构调整，确实是多年来我们都一直非常强调的一个问题，也是解决环境问题的根本之道。上个世纪我们就在谈产业结构调整，近年来又加入了能源结构调整、交通结构调整，乃至用地结构调整等，和产业结构调整加在一起，叫做“三个调整”或者“四个调整”。“十四五”期间，作为河北应当如何把握这几个调整？

常纪文：河北省在产业结构调整和能源结构调整方面有很大的潜力，但已经开启了很多工作，我重点说说运输结构调整。在“十四五”时期，运输结构的调整，是深入打好污染防治攻坚战的一个重要措施，也就是说逐步要提升铁路运输的比重。

河北省唐山港、黄骅港，这些大型港口的煤炭、铁矿等，要加强与相关方面的运输衔接，推进公转铁进程。另外，像山西还有其他地方的一些工业产品，从河北省的港口出口的，也要加强公转铁的工作，因为很多运输要经过河北省。如果公转铁的话，会大量减少对河北省公路运输大气污染的排放。总体看，柴油大货车的运输占整个机动车的整个排放比重还是比较大的，所以公转铁作为国家大气污染防治工作的重点，河北省应该把它也作为重中之重。

当然公转铁也面临瓶颈问题，即投资的问题和运输成本的问题。投资的问题，就是一些铁路线路的布设，一些站点的加设，这个是需要国家的规划。对于运输成本的问题，长途运输还好一点，作为中途运输，由于整个货物倒公路、倒铁路，然后铁路倒水路，成本是比较高的。

周桂华：三个结构如果是从环保这个角度来分析的话，产业结构是根本，但是越是根上的东西越难以很快从根本上改变。河北的产业结构和它的基础有关系，我们以重化工业为主，是由历史基础的，从春秋战国时代河北就炼铁，唐山人最擅长钢铁，你让他干别的，不是不能干，是干得不如钢铁好。所以说，调整优化产业结构不是一朝一夕的事，也不是一句话两句话的事，而且产业结构调整不是政府行为，政府只能引导，最终还是市场说了算。

至于交通运输结构调整，即公转铁，根本的问题是市场准入和投资回报问题，因为修铁路投入很高，而回报很慢，甚至有可能亏损。现在挣钱的铁路，社会资本很难介入；能介入的，因为回报率低，社会资本没有积极性，主要投资还是国家。公转铁当然有它的好处，降低污染、提高效率，因为铁路都是电气化，运力大，受天气影响小。难点是，基础设施投资大，小资本无法介入。另一个出路是大力发展新能源汽车，最近德国传出一个消息，奥迪公司将停止研发汽油或柴油发动机，并将在10到15年后彻底转向电动车的研发和生产，做出这个解决是因为欧盟做出更严格的环保要求和碳排放税等限制。随着石油资源的日益减少，终有一天会枯竭，发展新能源是大势所趋，但现在的瓶颈还是技术问题。

再说能源结构，中国的能源以煤为主，石油主要靠进口，而煤的污染很重，所以能源结构的调整，出路在于煤的清洁利用，当然这必须考虑成本问题，让企业能承受的住。

说到能源，不能不说“能源环境效率”，就是能源消耗过程当中给环境带来的影响。效率越高，说明能源利用率越高，环境污染率越低。其运行轨迹应该是抛物线形，即在工业化的初、中级阶段，能源消耗与环境污染正相关，能源消耗越多，环境污染越重，随着科技发展和能源的高效利用，二者终有一天会达到平衡，之后开始呈负相关，即到了工业化后期，能源消耗依然在增长，但环境污染却越来越轻了，效率越来越高。我想，所谓碳达峰之日，可能就是二者平衡之日吧。

现在的问题是，我们离这个时间点已经很近了，但我们的现状不容乐观，可谓是“任重而道近”。我分析了一下2007年到2016年十年的数据，我国的能源环境效率是波动下降趋势，这说明了什么？说明即使已经到了工业化中后期阶段，我国的能源环境效率仍然比较低，能源结构急需要深度调整。

王路光：在“十四五”绿色发展的进程中，加法比减法更加具有挑战性，河北实施淘汰落后产能的6643工程，该减的落后产能减了，同时要增加绿色产能，河北迫切需要增量的绿色的6643工程。

解决大气污染问题，需要三管齐下：一是“急来治标”，就是污染治理加结构调整；二是“缓则治本”，就是生态环境修复；三是“头痛医头脚痛医脚”，就是重污染天气限产限行。

所以，从这个层面讲，结构调整也属于治标的范畴。结构调整除了产业、能源和运输结构调整外，还有一个很重要，甚至是首要的措施，就是空间优化，这也就是前面说的用地结构调整，简单说就是把工厂摆放在合理的空间，这是大气污染防治的基本途径所决定的。什么基本途径呢？污染浓度等于污染物总量与空间的比值，在相同污染物总量的前提下，所在空间越大污染越轻，或者说在空间分布越合理，污染越轻。

具体讲，要立足资源环境承载能力，发挥各地比较优势，逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局，优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局。支持城市化地区高效集聚经济和人口、保护基本农田和生态空间，支持农产品主产区增强农业生产能力，支持生态功能区把发展重点放到保护生态环境、提供生态产品上，支持生态功能区的人口逐步有序转移，形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。

 张国兴：有一种观点认为，虽然我国在生态环境保护上一直强调行政、经济、法律三个手段的统一，但到目前为止，行政手段还是主要方式，经济法律手段发挥作用较少，各位是如何认识三种手段在环保实践中的运用的？“十四五”期间有什么改进突破的空间？

周桂华：行政手段以堵为主，经济手段是堵输结合、以输为主，法律手段是底线、触之则罚。在市场经济初期，经济发展处于高速增长阶段，经济手段和法律手段还不完善，还不健全，所以以行政手段为主。我们现在已经从高速增长阶段发展到了高质量发展阶段，调控手段会随着社会主义市场经济运行机制的健全，经济手段和法律手段将占主导地位，这是一种必然。

党的十九届四中全会对国家治理体系和能力现代化划分了三个阶段，即2021年、2035年、2049年。按照这个时间划分，我想再用15年的时间，即到2035年，环保治理手段，可能真正从以行政手段为主，转向以经济和法律手段为主。这么一算，“十四五”应该是个过渡期。

常纪文：我们从2016年以来，中央生态环保督察起到了撬动格局的作用，对生态环境保护工作发挥了强有力的推进，但确实行政手段还是主要的。“十四五”时期我们要继续地发挥环保督察制度、党政同责制度的倒逼和保障作用。但是，也必须明确，作为一个倒逼手段和一个保障手段，它能发挥的效用也在逐渐递减。

“十四五”，要继续探索一些新的经济手段，比如针对产业退出的经济补偿，碳排放交易，大气污染物排放交易，产能置换等等，通过经济手段，使污染物的减排，温室气体的减排更加经济，更加能够激发各方面的动力。

另外，如我前面所说，可以探索一些行政协议制度。比如国家与各省之间，省与各地市之间，各地市和各县之间，广泛探索一些行政协议方式来落实生态环保责任，以行政协议的方式把环保目标和标准进一步提高。同时，给省市县三级政府更大的自主权和经济补偿。这个自主权，比如说经济结构调整，当然也包括在政府和企业之间给予一定的调整自主权，企业可以签定行政协议，你达到了生态环保目标，我给你奖励。

王路光：环境管理的基本手段除了行政手段、法律手段、经济手段外，还有技术手段、宣传教育手段。

技术手段种类很多，如推广和采用无污染工艺和少污染工艺；因地制宜地采取综合治理和区域治理技术；登记、评价、控制有毒有害化学品的生产、进口和使用；交流国内外有关环境保护的科学技术情报；组织推广卓有成效的管理经验和环境科学技术成果；开展国际间的环境科学技术合作等；而环境教育也是环境管理不可缺少的手段。国家的“十四五”规划提出到二〇三五年，要广泛形成绿色生产生活方式，这些离不开人民群众的参与，离不开宣传教育的引领和支持。

“十四五”时期，我们亟需系统、完整、协同的运用五大环境管理手段，促进经济社会发展全面绿色转型。

张国兴：法律规定，地方政府对环境质量负责，后来进一步提出了党政同责，深刻说明生态环境问题的解决，仅仅依靠环保部门一家是不可能实现的，需要各部门各司其职，协同作战。但是，现在确实也有一种倾向，一旦出现环境问题，环保部门即使尽了职，也经常难以免责。请问环保领域干部尽职免职如何推进？

常纪文：在2016年中央开始实行中央生态环保督察制度以来，生态环境保护的形势每一年都出现很大的进步。那么就有一个问题，就是一出现环境问题，就有很多人被追责，包括生态环境部门、国土资源等部门，有的即使尽了责，也难以被免责，确实存在这个情况。我在实践中调研，也发现基层的一些部门，基层的一些环保工作人员，有时会发牢骚。

应该说，目前还没有针对生态环境部门干部尽职免责的制度，也就是说尽职要免责，失职才追责，目前这个制度还是不完善的，有些追责可能不够科学，会挫伤一些环保干部的积极性。

“十四五”时期，生态环境部门应当报经国家监察部门开展尽责免责制度的构建。在安全生产领域，早在2016年，中办和国办出台的安全生产领域改革发展的意见，就写入了尽职照单免责、失职照单追责的内容。这个是当年在参与文件制定的时候我们提出来的。在生态环境保护方面，我们也提出来了，但是暂时还没有得到采纳。主要的原因可能是目前这个问题非常尖锐，还需要进行认真的研究。但是不管怎么说，这个制度还是早晚要出台的，否则生态环境部门就留不住人，有些干部就想往外调。

下一步，特别要加强对基层生态环境部门的干部尽职免责的工作，尽职照单免责、失职照单追责，也只有这样，才能让他们放下包袱，轻装前进，更好地履职。

王路光：保护生态环境不仅要依靠法治，更要有制度保障。党中央高度重视生态文明制度建设和生态环境监管体制改革，要求加强对生态文明建设的总体设计和组织领导，完善生态环境管理制度。在这一形势下，仅靠执行性的工作不足以尽责，因此也难以免责。

特别是由于社会-经济-自然复合生态系统是一个巨系统，非常复杂，生态文明制度建设和生态环境监管体制改革也是一个在实践中不断探索、不断完善的过程，既需要系统、完整、协同的顶层设计，还需要前瞻性思考、全局性谋划、战略性安排，并按照十八届四中全会提出的“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”的重大行政决策法定程序开展工作，才是尽了职，才能免了责。

张国兴：前几天我读到一本书，书名叫《改革进程中的政府部门间协调机制》，讲了一个观点，说是在现代化的背景下，政府部门间的运行机制主要取决于两个层面：一是政府职能定位，这是核心型导向；另一个是政治生态平衡，这是支持型导向。只有这两个层次协调起作用，政府部门关系才能突破“碎片化”，实现跨部门协作。

联想到我们的生态环境保护，作为我国来讲，当代真正意义上的环境保护是上世纪七十年代初才发轫于河北的张家口官厅水库，所以环境保护是一个新生事物，这与生态环境保护如此巨大的复合系统的复杂性构成鲜明反衬，所以无论是工作本身，还是部门间协调，还是整个系统的统筹协调机制，更需要不断改革完善，在前进中摸索。十九届五中全会提出，要完善生态文明领域统筹协调机制，这也是第一次在党的重大会议上鲜明提出这一命题，大家讨论一下，你认为有哪些机制不很协调，如何统筹考虑？

常纪文：这确实是第一次提到统筹协调问题，它是指什么呢？是指我们的生态文明体制改革进入到深水区，进入到攻坚期。在过去的改革里，既有统筹型的一些综合型的协调改革，也有一些碎片化的改革作为试点。“十四五”时期要整合，要进行集成创新，要集成地发挥这些生态文明改革措施的综合绩效。

比方说，如何把大气污染物排放控制的改革措施，和温室气体减排的措施相协同？如何把生态保护的措施，和污染防治的改革措施相协同？以综合型的提升碳汇的能力。另外，还可以把环境监测体制改革和环境监管体制改革相协同，把自然资源领域的改革和大气污染防治领域的改革相协同，把自然资源领域的改革和生态保护领域的改革相协同。只有这样，才能确保改革的系统性和完整性，整体提升生态文明体制改革的综合的绩效。“十四五”时期，如果这一改革取得很大成绩的话，对于加强生态建设，减少污染的情况，应该会有很大的促进作用。

周桂华：这个问题我觉得提法非常好，生态文明建设，它本来就是一个系统工程，需要统筹协调。我觉得财税部门和环保部门可以加强协调，对污染企业，环境部门注重于罚，但财税部门对那些做的好的企业，奖励措施很有限，应该是恩威并施、奖优罚劣。具体思路我总结三句话，叫系统集成、协同高效、有力有序。

系统集成，首先就是说制度要集成，各种制度要有机地统一，劲使的有大有小，但是方向一定要一致，不能互相掣肘。这就需要国家，至少在省一级层面进行全面深化改革，聚焦重点领域和关键环节，制定出一揽子的这种政策措施。

协同高效，既然是协同也涉及到部门之间、行业之间、地区之间协同。

有力有序。当然首先步子要稳，先进行试点，再进行推广，不能盲目地行动，但是也要注意要有力度，没有力度的改革，挠挠痒痒，做个样子，没有用。对于那些重污染的领域要敢于动他的奶酪，所以既要有力还要有序，每走一步要有一个顶层设计，这样稳扎稳打。

特别声明：讨论内容仅代表嘉宾个人观点，不代表本版立场。

解决“三农”问题需要跳出“三农”，环保也如此，所有的环保问题都是表象，必须跳出环保说环保。

解决大气污染问题，需要三管齐下：一是“急来治标”，二是“缓则治本”，三是“头痛医头脚痛医脚”。

国家与各省之间，省与各地市之间，各地市和各县之间，可以广泛探索一些行政协议方式来落实生态环保责任。

特别要加强对基层生态环境部门的干部尽职免责的工作，尽职照单免责、失职照单追责，让他们放下包袱，轻装前进。