

解读《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》

常纪文 黄强

2005 年 12 月 3 日,国务院原则通过了《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》。综观全文,与 1996 年的《国务院关于环境保护若干问题的决定》相比,新《决定》具有以下八个方面的特色:

(一)结合我国现实的环境问题,提出近期要解决的突出环境问题和中长期的环保目标。《决定》在肯定我国环保工作取得积极进展的同时,指出我国环境形势严峻的状况仍然没有改变,我国环保法规、制度、工作与任务要求不相适应。为了扭转这个局面,《决定》要求近期采取各种可行的措施,找准突破口,切实解决好饮水安全、重点流域治理、城市环保、大气污染防治、农村环保、生态保护、核与辐射环境安全等突出环境问题。关于中长期的环保目标,《决定》提出了 2010 年和 2020 年两个目标,其中,2010 年的目标基本上属于控制性目标,2020 年的目标则属于改善层次上的。总的来看,这两个目标符合我国的现实环保状况,与建设资源节约型和环境友好型社会的要求相适应。

(二)要求充分认识环境保护的意义,用科学发展观统领环境保护工作。为全面落实科学发展观,坚持执政为民,提高执政能力,加快构建社会主义和谐社会,实现全面建设小康社会的奋斗目标,需要把环保摆在更加重要的战略位置。为此,《决定》要求,必须用科学发展观统领环保工作,痛下决心解决环境问题。为此,必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持环境保护基本国策,在发展中解决环境问题。积极推进经济结构调整和经济增长方式的根本性转变,切实改变“先污染后治理、边治理边破坏”的状况,依靠科技进步,发展循环经济,倡导生态文明,强化环境法治,完善监管体制,建立长效机制。同时,还要坚持协调发展、互惠共赢、不欠新账、多还旧账、依靠科技、创新机制、分类指导、突出重点等原则。

(三)强调环境保护机制的长效性。环境保护工作是一项功在当代、利在千秋的工作,为此,必须建立长效的环境保护机制。《决定》认为,我国目前应建立如下长效机制:健全环境法规和标准体系;严格执行环境法律法规;完善环境管理体制;加强环境监管制度;完善环保投入机制;推行有利于环保的经济政策;运用市场机制推进污染治理;推动环境科技进步;加强环保队伍和能力建设;健全社会监督机制;扩大国际环境合作与交流。

(四)要求增加环境保护投入,提倡多元化环保投融资机制,完善环境经济政策。《决定》要求,各级人民政府要将环保投入列入本级财政支出的重点内容,加大对污染防治、生态保护、环保试点示范和环保监管能力建设的资金投入,严格执行国家定员定额标准,确保环保行政管理、监察、监测、信息、宣教等行政和事业经费支出,切实解决“收支两条线”问题。在市场经济条件下,强调环保的适度市场化是必要的,《决定》要求,要引导社会资金参与城乡环保基础设施和有关工作的投入,完善政府、企业、社会多元化环保投融资机制。而要实现这一要求,必须建立健全、完善有利于环保的价格、税收、信贷、贸易、土地和政府采购等政策体系。

(五)高度重视环境科技的创新和转化。环境科技也是生产力,在提倡建设科技创新型社会的条件下,必须大力发展环境科学技术,以技术创新促进环境问题的解决。为此,《决定》要求,强化环保科技基础平台建设,将重大环保科研项目优先列入国家科技计划;开展环保战略、标准、环境与健康等研究,鼓励对污染防治、生态保护、资源循环利用、饮水安全、核安全等领域的研究,组织对污水深度处理、燃煤电厂脱硫脱硝、洁净煤、汽车尾气净化等重点难点技术的攻关,加快高新技术在环保领域的应用;积极开展技术示范和成果推广,提高自主创新能力。

（六）体现了环境管理体制的协调性和环境监管制度的严格性。《决定》要求，按照区域生态系统管理方式，逐步完善环保部门统一监督管理、有关部门分工负责的环保协调机制，充分发挥全国环境保护部际联席会议的作用，增强环境监管的协调性、整体性；建立健全国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制和环保综合决策机制，落实环境保护领导责任制；推行排污许可证和污染物总量控制制度，完善强制淘汰和环境监察制度，强化限期治理和现场执法检查制度；严格执行突发环境事件应急预案，建立跨省界河流断面水质考核制度，健全环境事故应急监控和重大环境突发事件预警体系。

（七）突出社会监督的机制和作用。加强环境保护需要全社会的参与和监督，要使公众参与有序的民主监督，必须为他们提供相应的环境信息。为此，《决定》要求实行环境质量公告制度，定期公布各省（区、市）有关环保指标、城市空气质量等环境信息，及时发布污染事故信息；企业要公开环境信息；对涉及公众环境权益的发展规划和建设项目，通过听证会、论证会或社会公示等形式，听取公众意见，强化社会监督。对于社会团体的作用，《决定》鼓励它们检举和揭发各种环境违法行为，推动环境公益诉讼。

（八）首次以法律文件的形式确认环境文化和生态文明的法律地位，体现了环保宣传教育与环保意识培养的全面性、系统性、多层次性、累计性和自觉性。《决定》要求加大环境保护基本国策和环境法制的宣传力度，弘扬环境文化，倡导生态文明，以环境补偿促进社会公平，以生态平衡推进社会和谐，以环境文化丰富精神文明。新闻媒体要大力宣传科学发展观对环境保护的内在要求，把环保公益宣传作为重要任务，及时报道党和国家环保政策措施，宣传环保工作中的新进展新经验，努力营造节约资源和保护环境的舆论氛围。各级干部培训机构要加强对领导干部、重点企业负责人的环保培训。加强环保人才培养，强化青少年环境教育，开展全民环保科普活动，提高全民保护环境的自觉性。

《决定》的上述特色，在全面建设环境友好型社会的时代潮流中，对于解决目前和今后一段时间的环境问题，维护中华民族的长远利益，为子孙后代留下良好的生存和发展空间，具有重要的作用。结合我国现实的环境问题和将来因发展可能带来的环境压力来评价，可以说，《决定》颁布及时，理念超前，目标切合实际，措施合理得当。