

# 创新体制机制 强化污染防治

——2015年全国环境保护工作会议八省市交流发言摘登(二)

## 探索发展中地区环保新途径

山东省环境保护厅

近年来,山东省积极探索发展中地区环保新途径,进行探索管理体制机制改革,有不少新的做法和成效。

### 一、探索环境监测管理体制机制改革

环境监测是环保部门发现问题、分清责任、依法行政的基础。为进一步提高环境监测数据质量,2011年,山东省环保厅联合省财政厅组织济南等市先行开展环境空气质量监测管理体制机制改革试点,2012年推广到全省。

体制改革的要点是省级环保部门直接负责设区城市空气质量的监测管理。机制改革的要点是“监测设备有偿转让,专业队伍运营维护,专业机构移动比对,环保部门质控考核,政府购买合格数据”。为确保数据质量,进一步建立“运营公司内部质控,比对公司移动比对,省级环保管理考核,市级环保定期互查以及公众参与监督”的“4+1”监督模式。变过去“考核谁、谁监测”为“谁考核、谁监测”,从体制上有效避免可能的行政干预,显著提高了监测数据质量。目前全省空气监测站设备运行率和数据准确率均达到90%以上。

### 二、探索建立基于空气质量改善的生态补偿制度

在夯实环境监测数据质量的基础上,自2013年1月开始,山东省每月公布设区城市空气质量状况及其同比改善幅度排名。2014年,山东省政府出台了《山东省环境空气质量生态补偿暂行办法》,空气质量同比改善的市,由省级财政向市级补偿;空气质量同比恶化的市,由市级财政向省级补偿。每季度结算生态补偿资金并向社会公开。2014年,省级财政共发放生态补偿资金2.1亿元,有5个市先后向省财政缴纳413.5万元。这一做法有效调动了地方党委政府治理大气污染的积极性,在全省形成了各市争先恐后、部门齐抓共管、社会各界共同参与的

大气污染治理格局。

### 三、用环境标准倒逼污染行业转型升级

早在2003年,山东省就从污染最严重的造纸行业入手,编制实施一系列分阶段逐步加严的水污染物排放标准,用8年时间完成行业排放标准向流域排放标准的过渡,取消了高污染行业的排污特权。

2013年,山东省制浆造纸企业由2002年的200多家减少为十几家,但行业规模比2002年增加两倍,利税增加近4倍,全行业化学需氧量排放绝对量减少80%以上,探索走出了以环境标准倒逼污染行业转型升级的新路子。借鉴流域治污的经验,2013年山东省发布实施《山东省区域性大气污染物综合排放标准》,将用8年时间,分4个阶段,逐步实现行业排放标准向区域排放标准的过渡。到2020年,山东省大气标准的主要指标将比国家现行标准严6倍左右。

### 四、探索环境监管新机制

一是针对环境监管中的地方保护问题,探索建立上下结合的独立调查工作机制。山东省环保厅每月召开环境形势分析会,确定突出环境问题。省环境监察机构以问题为导向,独立开展调查。调查结束后,以座谈会形式向当地政府和部门通报情况,一般案件移交地方处理,重点案件由省环保厅挂牌督办,并适时组织后督查。2014年出台《独立调查工作规范》,印发全省执行。上下结合的独立调查机制既尊重属地管理,又防止可能出现的的地方保护,有效促进了突出环境问题的解决。二是针对环境监管统筹性不足的问题,探索建立部门联动的环保专项行动机制。省政府统一组织环保专项行动,相关部门按照各自环境管理职责开展工作,环保部门负责综合协调和督办落实。检查结束后,省政府专门听取各部门检查情况汇报,研究处理意见并印发通报。这一做法有效解决了部门间各自为政、用力不平衡的

问题,使环保部门较好地地单打独斗的困境中解脱出来。三是针对行政边界区域权属复杂、监管薄弱的问题,探索建立区域共治的联动执法机制。组织全省边界相邻地区签订环境执法联动协议,按照“轮流坐庄、定期会商;交互监察、联合执法;属地管理、信息共享;上级督办、求真务实”的工作思路,建立行政边界区域环境执法联动工作机制,初步实现了边界区域污染防治联控、齐抓共管的良好局面。四是针对环境监管权威性不足的问题,探索建立环境行政执法与刑事司法衔接机制。省委政法委组织建立政法机关服务保障环保工作联席会议制度,省高级人民法院出台进一步加强对环境资源案件审判工作的意见,省检察院、省公安厅、省环保厅建立移送环境违法违纪案件机制,全省环保、公安部门建立完善联动联动执法机制。2014年,全省共侦办破坏生态环境案件990起,抓获违法犯罪人员1581人,其中刑事拘留1103人,批准逮捕349人,极大地强化了环境监管的法律权威。五是针对环保工作社会性不足的问题,探索建立良性互动的公众参与机制。山东省按照“公众监督把阴暗面亮出来;政府顺应民意认真整治;整治效果自觉接受公众监督”的工作思路,建立省、市、县三级环保微博工作体系,健全公众投诉、信访、舆情和环境执法联动机制,开展污染“随手拍”和“环境监测开放日”等公众参与活动,规范和公开排污口环境信息,启动“晒企业治污、晒环境监管”活动,初步形成社会各界广泛参与、良性互动的环保工作大格局。

2014年,山东水环境质量连续12年持续改善,全省PM<sub>2.5</sub>平均浓度同比改善17.3%。近期,山东省委全面深化改革领导小组决定单独设置生态文明体制改革专项小组,办公室设在省环保厅。在生态文明建设中,环保部门科学谋划、综合协调、监督管理的职能逐步明晰和巩固。

## 科学决策 精细管理

上海市环境保护局

法律、经济等手段的综合运用。

在法治保障方面,出台了《上海市大气污染防治条例》,明确全市范围禁燃高污染燃料,禁止焚烧秸秆,将锅炉、机动车“冒黑烟”设定为行为罚,发布按日计罚、查封扣押、停产限产、双罚制等执法规范,建立行政刑事衔接机制。按照严于国家、接轨国际的要求,出台生活垃圾焚烧、危险废物焚烧、锅炉、餐饮油烟、工业炉窑、汽车涂装等大气污染物排放标准。

在完善政策机制方面,引领与倒逼结合,提高排污费征收标准,按排放水平实施阶梯式收费机制,对淘汰、限制类行业实施差别化收费机制,出台电厂脱硫脱硝除尘、中小锅炉窑炉清洁能源替代、黄标车淘汰、秸秆禁烧等一系列激励政策,充分发挥经济杠杆推动治污的作用;出台加快推进环境污染第三方治理的指导意见和试点工作,进一步激发市场活力。

### 四、精准发力,推动重点工作的分类落实

针对重点工作特点和难点,分类施策、精准治污。在燃煤电厂污染治理方面,在加快完成脱硫脱硝高效除尘改造的同时,狠抓管理减排,率先推进“清洁发电、绿色调度”。针对燃煤机组低负荷运行时脱硝设施退运时有发生的情况,组织技术攻关,基本实现在40%发电负荷下脱硝设施连续运行。针对燃煤机组石膏雨污染问题,推进治理试点,同步落实烟尘、二氧化硫、氮氧化物排放基本达到燃气轮机排放标准,已有两台机组完成改造。在清洁能源替代方面,针对管网建设协调难、能源替代成本高等问题,强化政策支持和协调推进。减免改气、改电配套费用,加大淘汰补贴力度,并扩大到工业炉窑,实施向远郊倾斜、早改多受益的差别化支持政策。搭建管网建设合作、清洁能源改造、热电联供改造、合同能源管理等四大合作与管理平台,实施“一炉一策”分类指导,因地制宜落实替代或关停。2014年已完成替代和关停1675台,2015年全市范围将全面完成中小锅炉窑炉清洁能源替代。在黄标车淘汰方面,针对政策压力传递慢的

问题,狠抓补贴政策宣传和限行执法,电视、电台、报纸宣传到面,告示、短信通知到人,电子警察和现场执法并重,查处违反限行行为近两万起。对集装箱卡车等排放大、残值高的车辆,加大淘汰补贴力度,并从运输营运行业准入和规范管理上提高要求,严格把关。对“僵尸车”强化限期送检,对查不到使用信息的车辆主动注销。2014年淘汰黄标车和老旧车辆17.16万辆,2015年将全面淘汰剩余的9万辆黄标车。

结合大气污染防治实践,上海市认识到,必须把精细化管理放在突出位置,在战略上系统谋划、突出重点、强力推进,在实施中强化全过程控制和关键环节的抓细抓实,处理好3个关系:一是方向与细节的关系。科学谋划是前提,既有科学合理的统筹规划,又有组织实施和配套政策的系统安排,坚持一张蓝图干到底。抓细抓实是关键,把各项任务分解落实到各环节和具体细节,做精、做深、做实,才能保证总体目标的实现。二是全面推进与关键突破的关系。在全面落实各项治理任务过程中,要抓住影响环境质量和群众感受的关键点,找到当前最具可行性、性价比最高的解决路径。在过去10年重点治高架源,近年来,抓分散燃煤淘汰,下阶段抓挥发性有机物、船舶和非道路移动机械治理。找准这些污染治理关键点,精准发力,才能事半功倍。三是“突击运动”与长效治理的关系。精细化的核心是规范化、制度化和信息化。在突击发力打好一场场治污“歼灭战”的同时,更要及时总结成败得失,将点上创新突破转化为面上政策,将管理实践转化为制度规范和信息化管理体系,促进环境管理的规范化、长效化和现代化。

实施精细化管理,是环境管理转型的重要方向,也是环保工作提升水平的重要途径。上海市的实践刚刚起步,任务还十分艰巨,我们将继续按照环境保护部的要求,积极借鉴兄弟省(区、市)经验,全面深入落实精细化管理,在管理创新中促转变,在扎实推进中出成效,力争环保工作再上新台阶。

## 打好减排攻坚战 实现天蓝水清

陕西省环境保护厅

“十二五”以来,陕西省把主要污染物总量减排作为对党和人民的一项庄严承诺,强力发挥结构减排的先导作用、工程减排的基础作用、管理减排的倒逼作用,促进经济转型升级和城乡环境改善,走出了一条符合科学发展和体现陕西特色的环保新路。

### 一、主要做法和成效

(一)党政齐抓、强化措施,全面夯实总量减排基础。陕西省委主要领导两年内3次召开专题会议研究减排工作,省政府主要领导对重点项目亲自过问、亲自督办,主管副省长关键时刻深入一线靠前指挥。2014年,省政府将环境保护列为全省五大重点工作之一,提出存量要治、增量要净的要求,推动铁腕减排。省级各部门密切配合、通力协作,先后出台火电脱硝、水泥脱硝、农业源、机动车等行业领域减排工作指导意见,污染减排措施不断完善。

(二)源头控制,综合施策,铁腕推进结构减排。严格项目准入,对关中地区火电、钢铁、水泥等重污染行业实行项目限批。实施工业转型升级十大工程,在提前两年完成“十二五”落后产能淘汰任务基础上,2014年再淘汰工业行业落后产能504万吨、平板玻璃234万重量箱、印染3700万吨、棉纺9325万吨。主动在关中地区实施1000万吨燃煤削减计划,全省煤炭消费总量首次实现负增长。

(三)突出重点,强力攻坚,推进“六厂(场)一车”工程减排。坚持“一月一报告、周一督办”,纳入“十二五”国家重点减排项目完成率达98%。全省新建或改造污水处理厂119座,城市污水处理率达到82%;完成79台1100万千瓦火电机组脱硫提标改造,火电机组脱硫旁路已全部封堵,石油石化催化裂化装置、75平方米及以上钢铁烧结机全部脱硫;完成97台2419万千瓦火电机组脱硝改造,占总装机容量87%、30万千瓦及以上发电机组、日产2500吨及以上新型干法水泥生产线全部脱硝;2014年累

计淘汰黄标车及老旧车18.1万辆,超额完成国家下达的淘汰任务;从2014年10月起,全面供应国V汽、柴油,较国家要求提前3年,成为第一个在全省范围推行国V汽、柴油的省份。

(四)严格标准,自我加压,深挖重点行业减排潜力。出台地方性大气污染防治条例。将重点行业大气污染物特别排放限值执行范围由国家规定的西安、咸阳两市扩大到关中6市两区,提高汉丹江流域(陕西段)重点行业水污染物排放标准。在国家未将陕西省列为火电超低排放改造区域的情况下,下达改造任务,一批工程已陆续投运,计划3年内完成30万千瓦以上机组超低排放改造。为促进火电机组达标排放,叫停5台136万千瓦机组发电,减少发电量32.3亿度。

(五)积极探索、健全机制,运用经济杠杆提高减排效能。深化排污权交易试点工作,4项主要污染物全部纳入,并将交易市场延伸到市级。2014年省级排污权交易额2.5亿元,5年累计达5.9亿元,其中1.8亿元用于排污权收储。通过收储关闭造纸、氮肥、皂素企业33家。与银行联合开展排污权质押贷款,提高企业参与排污权交易的积极性。出台补偿政策,按照每蒸吨补偿3万~5万元的标准,强力淘汰燃煤锅炉。实施渭河全流域生态补偿,省级收缴关中沿渭城市化学需氧量、氨氮补偿金1.24亿元,全部用于渭河治理。

截至2014年上半年,陕西省化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物分别完成“十二五”减排任务的138%、93.6%、206%和50%,二氧化硫提前3年,化学需氧量提前两年完成减排任务,2014年减排任务可全面完成。在总量减排的强力推进下,2014年西安市优良天数比2013年增加73天,PM<sub>2.5</sub>和PM<sub>10</sub>均下降两成以上,降幅居全国74个重点城市前列;渭河干流化学需氧量和氨氮平均浓度较2011年同期分别下降34%和45.8%,渭河三年变清目标如期实现。

### 二、主要体会

(一)加大考核权重是落实减排责任

的根本保证。“十二五”以来,陕西省委加大对污染减排等指标的考核权重,生态环保分值由8分增加到25分,并实行“三位一体”减排考核,将主要污染物减排目标、重点减排项目完成情况、“三率”达标情况全部纳入对各市(区)目标责任考核。各级各部门层层明确任务,夯实责任,形成了“政府主导,环保牵头,部门联动,企业负责,社会监督”的减排格局。

(二)严格环境监管是保障减排效果的有力手段。坚持把完善法制体系、严格环境监管作为破解“守法成本高、违法成本低”难题的突破口。围绕实施《陕西省大气污染防治条例》,细化污染减排相关政策措施。推行网络化管理和重点污染企业驻厂监管,实行24小时工业污染排放监测,对排放不达标企业进行公示、公告,落实最严格的环境监管,实行最严格的环境问责,督促企业达标排放。

(三)政策激励引导是推进工程减排的关键举措。2012年在国家未将陕西列为脱硝电价试点省的情况下,省级落实补贴资金4472万元用于脱硝电价补贴。以减排量核定火电企业脱硫脱硝补贴资金,按脱硫旁路封堵前和封堵后分批拨付奖励资金。省财政拿出3.11亿元,按“先拆先奖、多拆多奖”的方式推进燃煤锅炉淘汰。2013年以来共淘汰燃煤锅炉12351蒸吨,其中2014年淘汰6875蒸吨,完成国家下达2014年~2015年总任务的86%。

(四)创新体制机制是搞好减排工作的活力源泉。排污权交易工作进一步深化了陕西省的总量减排思路。2012年起,陕西省开始探索精细化总量管理模式,并完成了以排污许可为基础、总量刷卡为手段的总量管理平台建设试点工作。通过排污量统一核定、许可证统一编码,实现了排污许可分级管理向统一与分级相结合的管理模式转变。通过总量刷卡,保证了排污许可证管理制度的有效落实。

## 创新机制 强化监管执法

浙江省环境保护厅

浙江省高度重视环境监管执法,坚持体制机制创新,推动环境行政执法与司法监督、公众监督、舆论监督相结合,始终保持对环境违法行为“零容忍”。“十二五”以来,全省共完成行政处罚案件37699件,罚款17.356亿元。特别是全面加强加大对环境违法犯罪的打击力度,仅2014年,全省就向公安机关移送环境违法犯罪嫌疑人1036件,其中行政拘留541人,刑事拘留1464人。

### 一、实施司法联动,提升环境执法威慑力

一是设立公安驻环保联络机构。2012年,省环保厅与省公安厅出台建立环境执法联动协作机制的意见,省公安厅设立驻省环保厅工作联络室。目前,各市、县(市、区)基本实现环保公安联络室(或警务室)全覆盖,6个市以及15个县(市、区)公安局成立打击环境犯罪专门机构。2014年,根据“五水共治”工作要求,公安部门设立省、市、县、乡四级“河道警长”。

二是完善环境司法联动机制。环保、公安、检察、法院等4部门联合出台《建立打击环境违法犯罪协作机制的意见》,明确部门工作职责、工作要求和案件会商制度。环保和公安部门联合制定涉嫌环境犯罪案件移送和线索通报程序,调查取证程序。三是全力查办大要案。坚持“严执法、施重典、抓典型、促实效”,查办一大批涉嫌环境犯罪重大案件。特别是浙江汇德隆染化有限公司保险粉母液非法倾倒案件,主要涉案人员被判处4年6个月有期徒刑,个人罚金100万元,其他涉案人员分别判处6个月拘役至4年有期徒刑,公司被判处罚金2000万元,补缴排污费1262万元,起到了极大警示和震慑作用。

### 二、推动公众参与,提升环境执法精准度

一是把信访投诉作为发现违法行为的重要线索。积极畅通信访渠道,在强化环保热线、来信来访、门户网站等传统信访渠道的同时,开通浙江环

### 三、借力舆论监督,提升环境执法公信力

一是建立舆情搜集和回应机制。设专人搜索环保舆情,编报舆情专报,浙江省环保厅领导每期阅批,重点案件由环境执法总队核实查处,处理情况向媒体公开。制定微博、微信等网络媒体涉环境问题、环境应急等舆情信息。三是积极培育环保社会组织。成立浙江省环保联合会,全省注册环保社会组织达到61家。建立政府与环保组织对话机制,定期沟通交流,通过组织市民检查团、专家服务团、生态文明宣讲团等形式,引导环保组织发挥宣传、监督和服务作用。

二是提升监管执法队伍素质。开展为期两年的全省环境执法“大培训、大练兵、大比武”活动,并经省公务员局同意,对30名环境执法能手、5个环境执法总队核实查处、处理情况向媒体公开。制定微博、微信等网络媒体涉环境问题、环境应急等舆情信息。三是积极培育环保社会组织。成立浙江省环保联合会,全省注册环保社会组织达到61家。建立政府与环保组织对话机制,定期沟通交流,通过组织市民检查团、专家服务团、生态文明宣讲团等形式,引导环保组织发挥宣传、监督和服务作用。

保官方微博、微信等网络投诉平台。对被投诉对象开展体验式执法检查,对发现问题的一律查处、整改到位。公众监督环境问题的积极性大幅提升,去年以来,全省环保系统受理各类信访举报89781件,同比增加50.74%。二是以信息公开保障公众知情权。研究制定《浙江省环境行政处罚结果信息网上公开暂行规定》,全面公开重点污染源、污染源监测、总量控制、排污费征收、监察执法、行政处罚、环境应急等环境信息。三是积极培育环保社会组织。成立浙江省环保联合会,全省注册环保社会组织达到61家。建立政府与环保组织对话机制,定期沟通交流,通过组织市民检查团、专家服务团、生态文明宣讲团等形式,引导环保组织发挥宣传、监督和服务作用。

### 五、加强能力建设,提升环境监管执行力

一是提升监管执法队伍素质。开展为期两年的全省环境执法“大培训、大练兵、大比武”活动,并经省公务员局同意,对30名环境执法能手、5个环境执法总队核实查处、处理情况向媒体公开。制定微博、微信等网络媒体涉环境问题、环境应急等舆情信息。三是积极培育环保社会组织。成立浙江省环保联合会,全省注册环保社会组织达到61家。建立政府与环保组织对话机制,定期沟通交流,通过组织市民检查团、专家服务团、生态文明宣讲团等形式,引导环保组织发挥宣传、监督和服务作用。

二是提升监管执法队伍素质。开展为期两年的全省环境执法“大培训、大练兵、大比武”活动,并经省公务员局同意,对30名环境执法能手、5个环境执法总队核实查处、处理情况向媒体公开。制定微博、微信等网络媒体涉环境问题、环境应急等舆情信息。三是积极培育环保社会组织。成立浙江省环保联合会,全省注册环保社会组织达到61家。建立政府与环保组织对话机制,定期沟通交流,通过组织市民检查团、专家服务团、生态文明宣讲团等形式,引导环保组织发挥宣传、监督和服务作用。

三是提升监管执法队伍素质。开展为期两年的全省环境执法“大培训、大练兵、大比武”活动,并经省公务员局同意,对30名环境执法能手、5个环境执法总队核实查处、处理情况向媒体公开。制定微博、微信等网络媒体涉环境问题、环境应急等舆情信息。三是积极培育环保社会组织。成立浙江省环保联合会,全省注册环保社会组织达到61家。建立政府与环保组织对话机制,定期沟通交流,通过组织市民检查团、专家服务团、生态文明宣讲团等形式,引导环保组织发挥宣传、监督和服务作用。

发言均有删节,部分标题有改动