

新常态下环保的新机遇和新挑战

赵华林

习近平总书记深刻指出,我国经济发展进入新常态,没有改变我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断,没有改变我国经济发展总体向好的基本面。这一重大研判,同样适用于环境保护。

我们要充分认识到,新常态其实是一种优态、活态,归根到底是一种新常态。既有新挑战,更有新机遇。当前,要把思想和行动统一到中央的战略判断、战略谋划、战略部署上来,沿着认识、适应和引领新常态的大逻辑,按照自然规律保护生态环境,与时俱进地抓好新常态下的环境保护工作

新常态给环保带来新机遇

一是改革红利释放,环境质量进入改善期。全面深化改革和依法治国明确了转型发展的路径和制度保障,建设生态文明的国家意志更加坚定,人民群众空前关注并积极参与环境保护,全国上下有望统一思想,真正迈入既要金山银山、也要绿水青山,保护绿水青山就是金山银山的绿色发展期。

二是创新驱动增强,经济增长阶段转换进入关键期。长期以来,经济增长较多地依赖资源过度开发,资源能源高消耗、污染排放高强度、产出和效益低下特征明显。“十三五”期间,我国经济发展将从要素、投资驱动向创新驱动转变,高新技术产业和装备制造业增速高于工业平均增速,消费对经济增长的贡献超过投资。

三是经济增速换挡,污染物新增量涨幅进入收窄期。GDP增长进入中高速增长通道,重化工业快速发展的势头减缓,第三产业成为拉动经济增长的主力,总量和结构都在向有利于环境保护的方向发展。粗钢、水泥以及铜、铝、铅、锌等主要有色金属产品产量预期在2015年至2020年左右出现峰值,传统污染物新增量同比下降,污染物排放高位趋缓。

四是能源消费增速趋缓,污染排放叠加进入平台期。国际油价连续下跌,为我国能源结构调整创造了机遇,能源消费结构已悄然发生变化。能源需求开始呈现“三低”(低增速、低增量、低碳化)特征,高耗能行业增长速度慢、能源强度控制增强,经济总量与化石能源需求将逐步脱钩。APEC会议特别是中美联合气候变化声明签署后,能源和碳减排任务日益明晰。

五是新型城镇化战略实施,区域经济发展进入均衡期。我国城镇化率已跨过50%的门槛,其增长率已从2009年的5.8%下降到2013年的2.2%,跨越了高速增长期,城乡更加统筹协调,国土空间优化与生态环境压力缓解的空间窗显现,环境污染增量的增加相对下降。

六是生态金融渐趋活跃,绿色、循环、低碳发展进入蓬勃期。环保投入是环保事业发展的物质基础,长期稳定可靠的盈利回报机制逐步健全也使环境保护不断吸引资金增强。环保投融资机制不断创新,政府采购环境服务激活市场,环保产业新模式、新业态不断涌现,全社会的环保投入将逐步增加,绿色经济不断壮大。

新常态给环保带来新挑战

一是世界环境利益多元复杂、争夺加剧。“十三五”时期,世界经济将持续慢增长态势,脆弱性、不确定性不平衡性增加,新兴经济体增速放缓趋

势明显。世界人口增长,粮食、能源、资源、环境等约束加剧,相关博弈将更加激烈。发达国家再工业化及美国重返亚太等经济政治因素,给我国产业升级、绿色转型带来重大压力。国际上对我国环境履约将持续施压,“绿色壁垒”需求积极应对。

二是布局性污染点状转移面上扩张、叠加明显。区域发展格局及城镇化形态发生转变,国家生态安全格局与区域型环境污染呈现新的特征。东、中、西部环境治理呈现不同特点,区域差异和分异明显,分区分类精细化管理挑战加大。产业区域梯度转移带来了资源消耗、环境污染空间结构的变化。承接产业转移地区的环境压力将进一步增大。既要考虑东部沿海产业升级对污染排放的利好趋势,又要深刻认识中西部能源重化工业增长带来新的污染压力。传统与新型环境问题叠加,出现农村环境叠加城市环境、生态退化叠加环境污染、国际环境叠加国内环境特征。

三是产能化解亟待打破瓶颈、加速转型。近年来,一些地区新的经济增长点尚未发展成支柱,结构调整进入攻坚期,许多产能由既落后又过剩转变为过剩但不落后,长期性产能过剩态势显现,进一步淘汰压减将更多涉及非落后产能,企业有较大的抵触心理,政府赔偿企业损失带来的财政负担显著加重,产业转型升级难度较大。

四是污染治理迟疑不决、患得患失。随着宏观经济进入新常态,如何处理好节能减排与经济增长和就业保障的关系成为难题,环保资金投入和增长的可持续性存在变数。一些地方政府财政收入增速放缓、企业效益下滑,政府环保投入长效机制难以为继,污染治理主体责任下降,治污决心和行动出现了迟疑,有的企业可能不上治污设施、上了治污设施也不正常运行,甚至偷排漏排,监管难度加大。

五是环境基本公共产品供给不足、效率不高。社会公众环境权益增强,环境公平正义的诉求与环境质量改善的要求快速提升,但环境基本公共服务供给与需求差距较大,可达、可行、可接受之间的综合平衡难度极大。体制机制改革的阵痛可能持续时间较长,财税体制等改革短期内对基层环保能力、重点问题的专项治理影响大,制度性供给能力亟待加强。

六是环境承载能力已达到或接近上限、急需缓压。很多地区长期超过环境承载能力,特别是东部地区经济发达,人口密集、水污染物排放量大,本身的水资源容量有限,需要下大力气进行治理和修复。新老问题复杂多样,生态空间安全格局、区域型环境污染等应对难度大。区域大气雾霾、水环境富营养化、江河流域性生态失衡等重大环境与生态问题仍将存在一段时间。

关于新常态与环境保护,笔者以为,用汽车驾驶状态形容十分贴切。如果经济社会是一辆汽车,经济发展是动力机制,GDP增长是车的速度,增速调整如同汽车换挡。环境保护是安全保障系统,包括制动(ABS)、稳定(ESP)、提供新动力源等功能。动力是制动稳定的能量基础,制动稳定是动力效果发挥的保障,没有制动稳定保障的动力是危险的、致命的,光要速度不要安全绝对不行,要在安全稳定的

前提下尽量跑得快。

开车是一项综合技能,会开容易,开好却不容易,关键是动力系统与制动系统要协调把握好。过去的30年,是我们猛踩油门的30年,为追求效率,多给油(消耗了大量资源),虽然速度上来了,但也是一路浓烟滚滚(环境污染),而且看到问题就猛踩刹车,导致了档位不合适、油耗不合适、机械等不适以及车内驾乘者的不舒服等问题,摒弃速度崇拜、优化结构、提高质量和效能,是当务之急。当前,外部路况(国际经济环境)发生变化,自身车况(国内经济发展、人口结构、资源环境等)也有变化,减速换挡是明智选择。我们必须理性接受从高速到中高速的速度降低,否则行车的可持续性和稳定性难以保证。我国还是发展中国家,还处在初级阶段,这些条件不变,中国发展之“车”只能在行进中稳妥维护,既不宜在降速过大中调节,也不宜在过快行驶中调节。新常态下,只有把握好动力系统与制动稳定系统的统一关系,以安全稳定为基础,在合理区间内的适度高效行驶,才能实现行驶速度与前进距离的完美高效结合。

新常态下要实现三个转变

做好新常态下的环保工作,关键在于于加快实现三个转变:一是目标导向从主要管好污染物排放总量,向以改善环境质量为主转变,严格锁定总量,着力提升质量;二是工作重点从主要控制污染物增量,向优先削减存量、有序引导增量协同转变,大幅减少存量,消化递减增量;三是管理途径从主要依靠环境容量,向主要依靠环境流量、环境容量的动静协同、统筹综合支撑转变,按照环境容量科学开发,开展流量调控与增效利用。

特别需要强调的是流量管理。流量是一个对应于速率的动态概念,容量则是流量在一段时间内的累加。任何一个时间点的环境质量,取决于这一时间点的环境容量与污染排放量的关系。为了持续地改善环境质量,必须对某个地方基于环境质量目标和环境容量设定的污染物排放总量,在时间、空间、污染物种类间进行科学分配,这就是流量控制。一方面,环境容量受水文条件、气象条件等季节性因素影响,这意味着相同的环境容量目标下污染物排放限制量将随季节发生变化。另一方面,我国幅员辽阔,地区间自然地理条件、水文条件、气象条件、经济技术条件等差异大,这决定了特定的环境质量目标下不同地区的容量有所不同。

流量管理涵盖了对时间和空间的双控制,即单位时间单位体积内的总量控制,同时也是涵盖了时间和空间的动态控制,实现了环境管理方式的精细化升级和从静态管理向动态管理的管理模式转型升级,这种动态化、空间化的环境管理有利于充分利用自然环境容量,进而释放新的发展空间,促进环境质量目标下的经济发展。

新常态的环境保护需要新思维

平常心 and 按自然、社会、科学规律办事是新常态下推进环境保护工作的重要保障。新常态下环境管理的目标必须强调和回归环境质量改善这一根本目标。

第一,用法律守住底线,建立保护

探索与思考

环境监察如何化解履职风险?

◆谷享坚

新修订的《环境保护法》赋予环保部门更多监管权力,这也意味着,环保部门要承担更多的环境监管责任。如何最大限度地调动基层环境监察人员的工作积极性,既能做到对各类环境违法行为为零容忍、勇于执法、敢于担当,重拳打击违法排污;又能降低履职中的追责风险,依法履职尽责?笔者认为,强调环境监察计划,确立监察履职内容是根本。

确定污染源监察内容

一方面,对辖区内已掌握的污染源及其防治设施展开调查,摸清其基本情况,建立污染源原始信息数据库。利用计算机等工具对污染源数据变化情况随时补充和修改。对纳入污染源监察计划名单的企业的环境监察要分工到人,强调环境监察单位负责人和监察人员的检查频次,确定在检查中可能发现违法问题的处理计划和程序。另一方面,确定每一个污染源及其防治设施应当检查的内容,如企业的环保设施运行状况,危废的堆放、转运与处置,在线监控运行情况等。

涉及到主要检查内容的现场监察,在监察笔录中必须要有体现。违法情况、处理意见、结果反馈与汇报等都要在监察结论中得到印证。

环境监察负责人根据现场勘察笔录和现场监察人员的汇报,决定所要采取的约谈、整改或者立案、查封、停产整治以及移送公安等措施,并对采取措施的合理性、合法性和程序性负责。

明确“三同时”监察方向

汇总和梳理上一年度建设项目的开工、在建、竣工、试生产及验收投产情况,将已开工在建而未竣工的项目纳入“三同时”监察检查计划名录。已竣工未验收的建设项目纳入“三同时”监察验收计划,已通过验收的根据项目的性质纳入今年的重点污染源监察名单,一般污染源监察名单。非污染源项目分类归档。

对于辖区内5年内审批期内未开工的建设项目,应当于每年中和年末分别进行一次全面的梳理,掌握已审批项目的开工建设情况。上半年开工的项目纳入下半年“三同时”监察计划名录,下半年开工的项目纳入下一年度的“三同时”监察计划名录。

明确纳入“三同时”监察计划名录的建设项目的重点检查方向与内容,如环保设施是否严格按照环评及批复施工等。

环境监察人员应当如实填写体现

开门除雾霾 阳光照进来

◆周利清

近年来,雾霾高发已经成为很多地方之患。我国政府非常重视以雾霾为代表的环境问题的解决,出台了《大气污染防治行动计划》,并对《环境保护法》进行修订,全面加强环境监管,大力提高污染防治水平。经过多方努力,雾霾污染防治已经取得了一定成效,但是离人民群众的期望仍有一段距离。主要表现为对雾霾认识不统一、落实不具体、行动不积极、效果不突出等。

笔者认为,要想清除雾霾,真正让阳光照耀大地,不仅各项治理雾霾的举措绝不能放松,还要有所侧重,有所强化,全力推进大气污染防治。

首先,该减排的一定要狠下心来,采取有力措施,使污染物切实减下来。目前,各地都在开展雾霾成因分析,但是各项研究对雾霾成因的认识不尽相同。很多人认为,北方的雾霾成分主要为硫酸盐,这和北方冬季采暖、烧煤多有关。南方主要是硝酸盐,这和南方汽车增多、尾气排放增多有关。这个结论有一定的科学性,现在在地方治理雾霾的重点也放在减少煤炭消耗和控制汽车尾气排放上。但是,笔者认为,在治理雾霾时,绝对不能忽略水泥、化肥行业对PM_{2.5}的贡献。

近年来,我国大量生产、销售、使用硅酸盐水泥,我国水泥的产量接近世界总和。水泥是由黏土和大理石为原料烧结而成的,水泥粉尘飘浮和空气中的酸雾反应形成硝酸盐、硫酸盐、碳酸盐等浊液,这些是构成雾霾的重要成分。化肥方面,近年来,我国在化肥的生产、销售、施用方面创下了世界之最,化肥晶体有的会直接挥发,有的溶于水后蒸发,最终大量的化肥颗粒进入了空气之中,加剧了雾霾现象发生。

虽然目前科研人员对雾霾的成因认识尚不一致,但是多措并举、治理雾霾的脚步不能停歇。要加强研究,特别要关注雾霾和钢铁冶炼、焦炭烧结的关

“三同时”监察主要检查方向与内容的《建设项目现场检查情况表》,以示对现场检查的真实性负责,环境监察负责人对处理结果及处理结果监督性检查负责。

拓展生态监察方式

生态和农村环境监察是近年来新增增加的监察内容,是强化生态环境管理、遏制城市和工业污染向农村地区转移的有效手段。

生态和农村环境监察可以以上一年度生态和农村环境监察对象为基础,建立比较齐全的生态和农村环境监察对象,制定具体的生态和农村监察计划。

生态和农村环境监察涉及的环境违法行为综合性较强,依靠环境监察力量有时可能不足以制止或改正。环境监察人员应及时向监察单位负责人汇报有关违法情况。监察单位负责人根据现场调查情况,向环境保护主管部门或者向当地党委、政府汇报,并统筹协调国土资源、城乡建设、农业、林业等有关部门,建立联合执法责任机制,开展生态和农村环境保护的多部门联合执法、区域执法和交叉执法,解决各种监管死角和执法盲区。

把握信访监察方法

制定环境信访工作计划,实行条块结合的环境信访舆情处理机制,对列入污染源监察名单、“三同时”监察项目名录或者生态和农村环境监察对象的信访件,要按照各自的名单、名录或对象列表分工,各自负责处理。重复访、越级访和集体访或者市级以上的信访件由主要负责人处理。

环境监察人员主要负责环境信访的接受、现场调查,并对现场调查内容的客观性、真实性负责;环境监察负责人主要负责信访回复与处理结果后督察,并对处理方式的合理性、合法性负责。

书面回复材料由现场调处人员负责起草,经单位主要负责人审定后回复。暂时无法解决的,单位主要负责人应当实事求是地说明原因,并依据职能设置和法律法规的规定,向上一级监察机关通报。

面对日益复杂的环境问题,基层环境监察人员置身于环保工作的第一线,要正视当前环境执法面临的困难和问题,要有所作为、敢于发声,做到监察有计划、履职有内容、免责有依据,化解客观存在的环境监察风险,实现尽职尽责、淡泊违法的新模式,以适应环境保护的新期待。

作者单位:浙江省永嘉县环境监察大队

◆江明

我国经济社会发展正在进入新常态,环保事业发展迎来了新的发展机遇,但也面临诸多新挑战。一个突出的问题就是,当前基层环保队伍还不能适应形势发展需要,环保队伍建设亟待加强。

从现实情况看,当前,基层环保队伍建设面临以下难题:

首先,专业能力仍显不足。公务员队伍中环保专业毕业的人员占比很小,很多地方甚至不到总人数的10%。

部分基层环境监察、监测机构的工作人员尚不能熟练操作监察、监测设备。在个别地方,国家配备的环保专业设备躺在办公室里睡觉。

科研机构中环保专业人才稍多,主要集中在环境监测站、环境科学研究所等机构,主要是大气污染防治、水污染防治方面的专业人才,固体废物处置、辐射管理等方面的专业人才仍十分缺乏。

其次,专业人才引入难、发展难。环保部门属于新成长起来的部门,虽然近年来,编制数量有所增加,但远远不能适应环境形势发展需要。环保部门有时好不容容易空出编制招考急需的专业人才,但在组织人事部门的统一

基层队伍建设困境怎破解?

招考中,专业人才未必能够脱颖而出,被顺利录取。

此外,由于环保部门属于技术性较强的部门,优秀人才难以纳入组织部门选拔任用大循环。优秀人才容易遭遇职业天花板。

第三,千部队伍思想不够稳定。新修订的《环境保护法》实施后,基层环保部门既手握利剑,又面临大考。特别是要面临三个风险:一是环境突发事件的风险。产业结构布局不合理导致多地潜藏环境污染事故隐患。当前正处于环境事故暴发期,公众高度关注环境问题,环保部门站在舆论的风口浪尖上。

二是社会稳定的风险。环保成为群体性事件和群众上访的重要诱因。为了达到领导重视、媒体关注的目的,甚至一些与环保不相关的经济利益问题也以环境问题被提出。一些按照法规程序经多部门审批的项目出现群众反对后,也将环保部门推到最前面。三是履行职责的风险。新修订的

《环境保护法》赋予环保部门更大权力,这也意味着加大了环保部门的履职风险。一些基层环保局坦言,过去是顶得住的站不住,站得住的坐不住,而现在则是直接坐在火药桶上。部分基层环保局局长思想不稳定,希望脱离环保部门。而在环保部门内部,一些人员也不愿从事执法、审批等工作。基层环保部门人手少、任务重、疲于奔命,精神和身体都面临着巨大压力。如湖北省黄冈市环保局19个行政编制公务员,近年3人患癌,1人英年早逝。

要破解基层环保队伍建设面临的问题,笔者认为,要搭好建好梯子,积极推进人事制度改革。

第一,强化对基层环保领导班子的双重管理。上级环保部门要善于与地方党委组织部门沟通,增强基层环保领导班子选配的权重,争取优先把优秀干部选配到环保部门,特别是“一把手”的选配。对工作时间长、工作实绩突出的基层“一把手”及时推荐,使

其得到提拔或重用。

第二,畅通基层环保进出口。要解决进的问题,可参照公安部门从全省范围招录警察的做法,从省级层面考录调配基层急需的环境监察、监测、辐射、危废、生态、化学等环保专业人才。要解决留的问题,应建立省市环保机关公务员基层遴选制度,每年根据编制空缺和工作需要从基层环保部门选拔充实省市环保机关。要解决出的问题,一方面,要向组织人事部门输送环保干部;另一方面,在系统内部要打通市县之间、机关和事业单位之间的通道,让环保专业人才能够有效流动。

第三,提高基层环保能力。制定环保人才培养规划,引进环保高端人才。要把环境科研院所、环境监测站打造成环保系统人才高地和培养摇篮,建立基层环保专家人才库。采取上下挂下派、跟班学习、现场交流、实战演练等多种方式有计划地更新基层环保队伍的专业知识结构。对进入环保部门而非专业人员进行,要采取培训学习等方式提高业务素质。实现基层环保队伍环境质量说得上、环境设备用得上、环境数据测得准。

作者单位:湖北省黄冈市环境保护局

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