

大气污染防治行动计划怎样考核?

◆刘国才

做好《大气污染防治行动计划》(简称行动计划)考核工作,需要理性设计考核体系、规范考核体系运行、强化部门履职约束。

一、考核体系设计

落实行动计划的考核体系应有3部分:一是上级政府对下一级政府的考核;二是政府对本级相关部门的考核;三是部门系统内部的纵向层级考核。上级政府对下一级政府的考核,政府对本级相关部门的考核办法由对环保工作实施统一监督管理的环保部门会同相关部门研究制定,以政府、大气污染防治领导小组或其办公室等名义印发;部门系统内部纵向层级考核办法由上一级部门负责制定并作为主体进行实施。

上级政府对下一级政府的考核包括落实行动计划的环境质量改善情况考核和落实行动计划的工作情况考核两部分。建议这两部分内容考核分值比例为7:3。总分100分,考核结果为两部分分数之和。环境质量改善达到国家目标要求计70分,未达目标要求按比例扣减分数,超额完成按超出比例加分。政府落实行动计划的工作即为政府各部分分工负责的工作,各部门工作情况的考核分值即为政府落实行动计划的工作分值。如何考核部门工作及如何评分在下次考核体系运行部分介绍。

行动计划的环境质量考核应包含国家环境空气质量标准的全部评价指标,以全面评价政府大气污染防治工作的成效。政府对辖区环境空气质量的所有评价指标负责,绝非对部分指标负责。对全部指标评价,可避免个别指标改善效果明显,而臭氧、PM₁₀等指标超标,环境空气质量仍不能改善的局面。对全部指标考核会倒逼政府采取更加有效措施,保障环境空气质量的全面改善。

国家对省级政府落实行动计划的考核办法目前已出台(国办发[2014]21号),但国家对相关部门的考核办法尚未制定。虽然国办已通过文件形式明确了行动计划重点工作由部门分工,但国家对本级相关部门下达量化任务的目标责任制及考核机制尚未建立,部门系统内部的纵向层级间考核更未提上日程。

当前,建立部门责任明确的考核机制,尽快约束部门履职是当务之急。国家对部门的考核办法应明确部门在其工作领域承担落实行动计划主体责任,明确其制定目标责任书的工作方案,落实本系统上下级间的工作责任、对工作开展情况进行督查和考核等。

二、考核体系运行

1、政府间考核体系运行。政府落实行动计划的环境质量分值依据符合质控要求的环境空气质量监测数据评定,数据来源为环境保护部。政府落实行动计划的工作分值可依环境保护部区域督查中心日常督查打分,以及国家相关部门履职对省级相应部门工作的日常督查打分进行评定。

各区域环境保护督查中心依据国家对各省(区、市)明确的年度工作目标,对省级相关部门分工负责的具体任务完成情况进行督查打分。

督查内容为产业及能源结构调整、扬尘污染控制、黄标车淘汰、油品供应及油气回收治理、工业企业排污监管等重点任务的完成情况。在对重点任务督查基础上,督查中心对承担各项重点任务的省级发改、经信、建设、公安、质检、工商、商务、环保等部门工作进行打分。打出的各部门分数之和即为被考核省(区、市)政府大气污染防治的工作得分。

国家对各省(区、市)政府考核依据督查中心日常督查打分,兼顾国家相关部门委依职责对省级相应部门日常督查打分,对省级政府落实行动计划的工作情况作出评价。

将上述工作得分与环境质量得分相加,就是对下一级政府落实行动计划考核得分。

2、政府对本级部门考核体系运行。本级部门任务包括本级部门自身承担的任务和部门系统承担的任务两项。自身承担任务是指本级层面要完成的任务,比如工信部按照国家行动计划目标要求,制定国家淘汰落后产能年度计划,明确淘汰工作年度任务,在国家层面出台有关政策措施;发改委制定过剩产能控制措施,提出国家年度工作目标和量化任务,向省级发改委部门明确目标责任,以及开展督促检查等。

系统承担任务是指部门系统逐级明确工作要求,逐级落实责任才能完成的任务。比如工信部淘汰落后产能任务,要由工信部、省级经信委、市级经信委等逐级明确工作要求,逐级落实责任才能完成。中央政府对本级部门自身承担任务考核,以台账资料为依据打分;对系统承担任务考核,依据督查中心的日常督查情况进行打分(打分方法见政府间考核体系运行部分)。自身承担任务、系统承担任务两项得分之和为政府对本级部门的考核得分。

3、部门系统内部考核体系运行。相关部门在国家、省、市、县逐级明确本系统工作任务,逐级开展考核。

大气污染防治工作领域广、任务重、涉部门多,如何保障对政府、部门考核结果客观、真实、全面需深入研究。建议将年度集中考核为日常督查考核打分。

尽快编制区域督查中心日常督查考核评分办法,明确日常督查类别、数量、打分标准;综合考

信息化、农业现代化和绿色化。绿色化应当从源头开始,即对目前的各种规划实行绿色化,使环境保护规划融入经济和社会发展规划,并与其他专项规划相衔接。也就是说,绿色化为“多规合一”提供了政策基础。同时,“多规合一”也为绿色化和绿色GDP制度的全面实现提供了制度抓手。

(三)法律基础

《环境保护法》第13条规定:“县级以上人民政府应当将环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划。国务院环境保护主管部门会同有关部门,根据国家环境保护规划的要求,编制本行政区域的环境保护规划,报同级人民政府批准并公布实施。环境保护规划的内容应当包括生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等,并与主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相衔接。”

这一阐述应该说包括以下逻辑:国民经济和社会发展规划包括环境保护的内容,内容指导环境保护规划的制定;环境保护规划与主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相衔接。这种表述虽然原则,没有指出谁是协调的基础,但还是为多规的相互衔接和协调奠定了立法基础。

在《环境保护法》的指导下,一些地方环境保护法也在“多规合一”方面作出了相对具体的探索。如2015年1月,河北省人大通过了涵盖国土、海洋、农业、森林、环保等领域的综合性、基础性地方法规《河北省国土保护和治理条例》。条例专设第二章“编制规划”,其中第12条规定:“国土保护和治理规划应当与主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划相衔接。国土保护和治理规划应当包括国土资源环境状况、国土保护和治理的目标、任务、措施等事项。编制国土保护和治理规划应当经过专家论证,并征求公众和其他有关方面的意见。”第13条规定:“国土保护和治理规划未经法定程序不得擅自变更。”同时,规定了具体的内容、制定程序、变更程序,以体现可操作性。

“多规合一”的未来发展

值得指出的是,“多规合一”体现的是“融合”,最终的成果是基于国土空间和环境承载能力等约束性因素形成一张总图,再根据总图形成许多领域的分图。

为了“多规合一”制度化、规范化和程序化,理顺规划之间的关系,可以采取分两步走的方法:

首先,按照“多规合一”的方式,由市县人民政府协调各部门,以自身条件的环境、国土等约束性条件为基础,按照统一的要求、方法和尺度,制定一个促进本地国土空间最优开发的国民经济和社会发展的总体规划,再根据该规划制定各领域的规划。

其次,借鉴国外立法典经验,创建中国独有的“规划典”。把所有的规划编纂成一个一体化、不相冲突的规划大典,由总体规划的总则,以及规定各领域规划的分别规划组成。在总则规定的指导下,延伸出土地篇、城乡篇、环保篇等分则规划。这是“多规合一”的理想模式。

目前,我国正在走绿色化、中高端发展的新常态发展道路。预计在2030年前,中国的主要污染物排放和碳排放都会到达甚至穿越顶点。也就是说,中国经济社会的发展在15年之后即将成型和稳定,目前可能处于转型发展的最后活跃期。“十三五”全面建成小康社会之后,整个社会和发展的格局虽然还会有变化,但变化不会很剧烈。因此,在“十三五”期间研究制定“规划典”的条件是成熟的。但无论走到哪一步,国土空间和环境承载能力永远是环境约束的约束性因素。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员

试点示范,逐步建立土壤污染治理修复技术体系,有计划、分步骤地推进土壤污染治理修复,切实改善土壤环境质量。

第三,加强土壤环境监管。强化土壤环境监管职能,建立土壤污染责任终身追究机制。加强对涉重金属企业废水、废气、废渣等处理情况的监督检查,严格管控农业生产过程的农业投入品乱用、滥用问题,规范危险废物的收集、贮存、转移、运输和处理处置活动,以防止造成新的土壤污染。

作者单位:湖北省长阳土家族自治县政协人资环委

常纪文

《关于加快推进生态文明建设的若干意见》,提出绿色化的新要求,要求“协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化”,环境保护部也宣布重启绿色GDP研究。而要在一个空间科学合理、全过程地协同推进“五化”,必须把环境规划的绿色化要求融入到其它相关规划之中,把环境规划实施的要求融合到其它规划的实施要求之中。可见,“多规合一”及其实施是绿色化和绿色GDP的基本内涵要求。

综上所述,在新时期,生态文明、新常态、绿色化、绿色GDP等施政理念的提出和发展,反映了各方的发展共识,为“多规合一”体制机制改革的启动和全面实施奠定了政治基础。可以说,“多规合一”是生态文明、新常态、绿色化、绿色GDP的逻辑必然。

(二)政策基础

2012年9月,环境保护部办公厅发布《关于开展城市环境总体规划编制试点工作的意见》,提出环境总规通过统筹城市经济社会发展目标,合理开发利用土地资源,优化城市经济社会发展空间布局,确保实现城市可持续发展所做出的战略部署;兼顾与国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划等规划的协调和衔接。意见体现了“多规合一”的环境考量思想。

2013年年底召开的中央城镇化工作会议明确提出,城市规划要由扩张性规划逐步转为限定城市边界、优化空间结构的规划。习近平总书记在会上指出,积极推进市、县规划体制改革,探索能够实现“多规合一”的方式方法,实现一个市县一本规划、一张蓝图,并以这个为基础,把一张蓝图干到底。

2014年6月,环境保护部办公厅发布《关于推进新型城镇化建设加强环境保护工作的通知》,要求在基础数据、规模、布局、时序、保障措施、规划体系等方面,增强与经济社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划等重大规划的相互衔接配合。

国家发改委、国土资源部、环境保护部和住建部四部委于2014年8月联合发布《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》(以下简称《通知》);国家发改委于2014年11月出台了《关于“十三五”市县经济社会发展规划改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)。

其中,《指导意见》指出,“十三五”市县规划要进一步落实主体功能区战略,综合调控各种空间需求,按照与资源环境承载能力相适应的原则,引导和约束各规划,到多规联合和多规整合,再到多规融合即合一,体现了一规各表、多规各表、多规一表、一张蓝图的螺旋式发展历程,是规划科学化、民主化进程的具体体现,也是政府推行科学执政的一个典范。

“多规合一”的现实基础

(一)政治基础

党的十八届三中全会提出了生态文明的理念和发展方式,提出了“五位一体”的发展格局,把环境保护融入到国家政治、经济、社会、文化和人民生活的主战场。党的十八届三中全会要求进行生态文明体制改革,而生态环保规划体制改革及其它规划与生态环保规划的相互融合,是其中的一个重要方面。推行“多规合一”,实际上是在空间开发利用活动的源头环节实行“五位一体”。目的是发挥生态环境规划的基础约束作用,促进经济、社会持续发展,可以说“多规合一”是实现“五位一体”的一个重要抓手。

为此,中央把规划体制改革、建立“多规合一”的体制机制纳入改革的重要任务。2014年习近平总书记提出新常态,要求在保护生态环境的前提下,促进经济社会的高质量发展,走中高端发展的道路。因此,必须强化生态环保措施对经济发展的基础性约束作用。而规划及其实施是全过程的控制措施,因此应在规划中提出高质量的发展要求,发挥环境保护规划对于经济社会发展等规划的约束和保障作用。

2015年中共中央政治局审议通过

中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》提出,推进市县落实主体功能定位,推动经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等规划“多规合一”,形成一个市县一个规划、一张蓝图。

多规制度是在总体发展规划的基础上发展形成的,是为了实现发展规划设定的目标而在具体领域做出的工作部署。

总体发展规划具有宏观性和原则性。但由于法律依据和规划领域、角色、立场、目标、期限、路径、数据、程序、方法、标准不同,总体发展规划下的各领域规划在实施中存在着种类过多、审批依据相互矛盾、审批和监管效率低下、内容交叉重复、缺乏衔接协调甚至存在相互矛盾冲突等问题,总体规划的目标难以全部实现。

例如,做城市发展规划时不考虑当地的土地供应能力和土地保护要求,做工业发展规划时不考虑当地的环境容量。再如,对工矿用地的界定,在城市规划里主要指农村里单独的工业用地,在土地规划里指所有的工业和矿业用地等。因此,导致总体规划的目标难以全部实现。因此,必须全面推进“多规合一”,以更好协调其它规划的有效实施。

“多规合一”的发展历程

2003年10月,国家发改委正式启动了江苏省苏州市、福建省安溪县、广西壮族自治区钦州市、四川省宜宾市、浙江省宁波市、辽宁省庄河市等6个规划体制改革试点,将国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用规划3个规划落实到同一个空间规划平台上。期望通过制度完善,把地方的总体发展规划和其它专项规划通过一个制度衔接起来,实现规范化、制度化、程序化的规划协调和管理机制。

这种规划的协调属于“三规合一”,也被称为“多规合一”1.0版本。“三规合一”有利于促进部门联动,协调矛盾,促进信息共享;有利于优化格局,促进节约集约建设,盘活用地,提高区域开发利用的总体效益,因此,进入“十二五”以来,越来越多的城市进行了试点探索。

但在实践中,“三规合一”并没有发挥预期效果。按道理,国家和各省级区域在发展过程中,应当强化政府空间管控能力,统筹考虑环境、土地、建设、发展等因素,实现国土空间的集约、高效和可持续利用,使各地规划定位统一衔接、功能互补、相互协调。但是,“三规合一”却没有完全做到这一点。

“三规合一”试点相继发现一些问题,如环境承载能力和生态环境保护要求没有作为基础性的约束因素,技术规范及基础数据不统一,部门间信息沟通协调机制有待加强,公众参与不够充分,规划环境影响评价在一些地方流于形式等。因此,“三规合一”即使有很多优点,还是难以阻止地方政府盲目发展的冲动。

一些地方在粗放式的工业化和城镇化进程中,采取了遍地开花式的类同性发展模式,导致了空间无序开发、生态环境恶化等问题,出现城镇开发不断突破边界、生态空间不断被挤压、区域整体生态容量降低等现象发生,进而导致区域雾霾和流域水污染等城市病和城乡同一病,损害天人合一的可持续发展能力。

为此,必须进一步创新规划理念、内容和方法,以突出的现实问题和基础的保障能力作为约束性因素,采取空间布局管控、主体功能区确定、城市增长边界划定、保护生态红线等规划制度,引导城镇布局与资源环境承载能力相适应,引导城镇发展方向与市县空间功能分区相适应。以最小的资源环境代价、土地代价等实现经济社会的可持续发展。基于此,须将生态环境保护规划纳入“多规合一”制度。在这个背景下,“多规合一”的理念和措施应运而生。

2014年,在环境保护部的建议下,国家发改委联合环境保护部等提出“四规合一”的试点方案。希望各地抓住“十三五”规划编制的有利时机,积极推

◆刘红

我国土壤环境状况总体不容乐观,部分地区土壤污染较重,耕地土壤环境质量堪忧,工矿业废弃地土壤环境问题突出。工矿业、农业等人为活动以及土壤环境背景值高是造成土壤污染或超标的主要原因。如何推进土壤污染防治?笔者有如下思考。

首先,加强相关立法。《环境保护法》、《土地管理法》、《农业法》等法律法规对土壤污染防治作出了一系列规定:从农业环境保护出发,防止因使用化肥、农药以及污水灌溉对土壤造成污

土壤污染防治迫在眉睫

染;从防治“三废”污染出发,防治因排放污水、废水、废气以及不合理处理、处置固体废物而对土壤造成污染;从保护受特殊保护的自然资源、人文遗迹角度出发,在保护这些特殊区域环境的同时保护这些区域的土壤,使其免遭人类活动可能带来的污染。

但是,这些法律法规对土壤污染防治的规定分散且不系统,缺乏针对性,

可操作性不强,有关土壤污染防治的法律条款只是原则性、概括性的,对于如何保护土壤不受污染、如何对已污染的土壤进行整治、修复或改良等,没有作出明确而具体的规定。因此,笔者建议尽快加强相关立法,尽快制定《土壤污染防治法》。

其次,积极开展土壤污染修复。在典型地区组织开展土壤污染治理

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