

积极建言献策 发挥智库作用

——2015年度国家环境咨询委员会和环境保护部科学技术委员会座谈会发言摘登(二)

创新思维提高管理水平

中国环境科学研究院原院长 陈复

建议将污染源、环境容量、排污总量、重大环境工程这些工作联系起来,才能有效解决环境问题。例如污染源和断面水质浓度是相联系的,污染源减少了,从断面自然就反映出来了。水质模型就具备这种功能,建议行政部门把它变成真正的管理措施和管理手段。

第一,中央应提出明确要求,将地方划分为若干控制单元,必须从各乡镇做起,明确乡镇断面,由下而上地提出各种指标和任务。需要强调的是,必须从乡镇一级抓起,这样

我们的工作才有实效,在这个基础上从乡镇断面逐级上报,形成新的控制管理体系,这样工作才能做得更实在。

第二,在应用模型的时候,尽量吸收乡镇和县以下的技术人员和管理人员,让他们明白应该控制什么。

第三,从模型中把有效数据提取出来。这在模型中是完全可以做到的。

另外,我们可以在流域管理中制造出一个新的模式,以改变过去各自为政、各自管理的局面。

重视农村环境保护工作

中国生态文明研究与促进会常务副会长 祝光耀

国务院起草的全国生态保护的方案里面,其原则和工作方法是相适应的。提出对生态良好地区实行引导性保护,生态保护与生态建设并重,生态保护与土壤防治并举,农村环境与城市环境齐抓。

在生态农业、生态环境以及生态管制等方面,我们有了很大的进步。县级以上生态环境的改善,是全国生态环境工作的基础,除了水、气、土壤等环境保护的重点工作,农村的环境保护工作对于生态文明建设来说十分关键。

作为一个具有挑战性的规划,建

议将“十三五”环保规划与我国当前正在进行的一些重大战略相结合。规划要围绕京津冀发展战略、“一带一路”战略等,统一考虑“十三五”期间的环保思路、对策措施。

环保部门要从宏观层面来研究环保工作的重大战略,将生态文明的示范工作、生态文明示范区建设整体引入到“十三五”环保规划中来,根据我们自己的工作来研究具体的办法和措施。

同时,建议按照中央的要求,真正把环境保护摆在生态文明建设的主阵地来进行规划,进行顶层设计。

注重与各行业部门互动

农业部农产品质量安全监管局巡视员 章力建

在生态环保体制方面,建议将环境保护部升格成为国家环境保护委员会,来协调全国生态环境保护工作。

国家环境咨询委员会和环境保护部科学技术委员会的工作应该发挥更大作用,应该经常化、专题化、小型化,并且组成专业小组,进一步明确相应责任和权利。

在筹措环境保护资金方面,要进一步创新机制,采取更加灵活的政策,把国家财政资金、金融资金和社会资

本、民间资本进一步融合起来,为环境保护工作服务。

同时,应更加重视与各行业部门的互动。一些行业部门的新观点、新做法应在“十三五”环保规划中有所体现。

此外,建议在制定“十三五”环保规划时,充分考虑污染物的迁移、转化、流动、交叉等问题,对水、土、气立体交叉污染的综合防治开展前瞻性研究。

把调结构放到突出位置

原国家环保总局局长 彭近新

“十三五”环保规划在总体上应明确一个重要概念,即保护环境应按照宪法的规定进行。我国宪法第二十六条规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。”因此,环境保护就是要保护生活环境和生态环境,当然可以将其延伸到污染防治、生态保护等领域。

在“十三五”环保规划草案稿中,建议进一步明确如何分阶段实施目

标、任务。

在治理环境方面,“十三五”环保规划要继续强调治标和治本相结合。建议把调整结构放到突出位置。

“十三五”环保规划还要与新环保法中相关内容进行有效衔接。新环保法规定,各级人民政府应当加大保护和改善环境、防治污染和其他公害的财政投入,提高财政资金的使用效益,在“十三五”环保规划中应有所体现。

改变末端执法理念

环境保护部原核安全总工程师 陆新元

目前企业守法的状况不容乐观,一方面,是因为我们现在的执法理念是一种倒置的、末端治理的理念,还是单纯的被动执法、后发应对;另一方面,是因为企业守法成本比违法成本要高。

在立法方面,通过调查300多项处罚措施,我们发现基本上都是禁、处、罚、限,现在又加入抓、判等手段。鼓励的、激励的、刺激、奖励的手段

相应占比很少。

我建议:一要转变理念,即末端治理的理念需要调整;二是开展相关工作,建立企业的环境责任体系,明确企业相关人员的责任;三是在组织建设上与国际接轨,不要把执法当成目的,例如,守法比例上不去,执法人员就需要承担相应的责任;四是在政策上对守法企业给予一定倾斜,例如,给予环境信贷、环境金融及保险等政策支持。

推进西部生态工业园区建设

中国工程院院士、原国家环境保护局副局长 金鉴明

怎样进一步提升“十三五”环保规划水平?首先,要进一步明确规划的特殊性、综合性、引领性定位;其次,要在重视源头控制的基础上,进一步加强生态保护工作;第三,规划中可以补充生态文明建设的内容;第四,园区生态文明建设的经验也应该加入进来。

针对园区生态文明建设的经验,我提两点建议:一是大力加强和推进西部生态工业园区的工作。科技部、商务部、环境保护部共同推动生态工业园区建设已近10年,实践证明,三

部委共同推动生态工业园区的机制是有效的。目前,生态工业园区集中在东部地区,而在西部地区也有很多工业园区,也有进一步提升为生态工业园区的积极性,但是不知道从何着手。建议通过“十三五”环保规划,进一步推动西部生态工业园区建设。

二是加强对10年来生态工业园区的经验总结,把这些经验提升并送出国门。例如,东盟一些国家领导人曾点名要学习苏州高新技术工业园区、苏州和新加坡合办生态工业园区的经验。

全面提升环境治理能力

清华大学国情研究院院长 胡鞍钢

建议在“十三五”环保规划中增加约束性指标种类。根据《国家“十二五”规划纲要》的要求,到2015年主要污染物排放总量显著减少,化学需氧量、二氧化硫排放量分别减少8%,氨氮、氮氧化物排放量分别减少10%。这是在“十一五”时期化学需氧量、二氧化硫排放总量分别下降12.45%、14.29%之后第二次持续大幅度下降,这也为在主要污染物排放总量继续减少的基础上转向环境质量提高的新阶段奠定了良好基础。

“十三五”时期,在继续削减主

要污染物排放总量的基础上,要适时增加主要污染物控制项目,形成经济增长与污染物排放总量脱钩的基本格局。

建议“十三五”环保规划不仅要完成各项目标,更为关键的是建立环境保护的治理体系和提升环境保护治理能力。具体来说,应当大幅度提高机构能力、资金能力、信息能力及标准能力等。

同时,明确政府和企业责任主体,建设具有吸引力的环保产业市场,吸引社会资本加入环境治理。

科学全面评估空气质量

中国工程院院士、清华大学环境学院教授 郝吉明

要科学认识环境质量改善问题。环境空气质量改善是贯彻生态文明建设的一个重要任务,是需要花大力气解决的,与群众生活健康密切相关的问题。因此,对环境空气质量的评估要科学、全面,不能够拿一两项目标来评估。

关于大气环境质量方面的问题,应该根据对大气污染的科学认识来开展工作、制定规划。大气污染目前是一个区域性、混合性的污染,对其治理可以增加约束性的指标。约束性指标可以像环境质量目标一样,分地区、有

差别地来制定。例如,对于VOC的控制和治理,可以对重点地区、重点行业制定出约束性指标。

“大气十条”强调了各种污染源、污染物协同控制的问题。在“十三五”环保规划中,也要体现协同控制的内容。

对于我国机动车污染控制问题,总的来看,控制机动车污染是一个长期的战略性任务,至少在2030年之前我国机动车保有量会呈持续增长态势。就机动车保有量而言,机动车污染控制应在规划当中给予高度重视。

理顺职能避免交叉管理

原国家环境保护局国际合作司司长 夏堃堡

目前,环境管理职能交叉现象严重,多头管理问题突出,系统协同推进环境保护难度很大。国家层面53项主要生态保护管理职能中,有40%在环保部门,有60%分散在其他9个部门,环保部门承担的21项主要职责中,与其他部门交叉的占到48%。

建议改革目前的环境保护管理体制机制,可以借鉴参考德国和印度等国际上普遍的做法。

建议构建一个除承担原职能外,还承担森林资源保护、荒漠化

防治、湿地保护、自然保护区监督管理、濒危野生动植物保护等职能的大部制。

另外,建议重组环境保护委员会。1998年,建立国家环保总局的同时环境保护委员会被撤销。事实上,无论是国家环保局,还是环境保护部,都不可能具备环境保护委员会的职能,不能有效指导、协调和监督其他职能部门的环保工作。建议成立国务院环境保护委员会,组织协调检查和推进全国的环境保护工作。

实现污染物资源化

中国工程院院士、清华大学环境学院教授 钱易

改善环境质量关系到人民群众的身心健康,关系到生态文明建设,关系到可持续发展。但是怎样改善环境质量,一些问题还需要特别注意。

第一个问题就是到底怎样来衡量环境质量。目前的标准是否能够准确衡量环境质量还有待考量。

“十三五”期间,环境污染治理除了要加强源头控制以外,还要在

控制污染的同时,实现污染物的资源化、能源化和低碳化。例如,新观念下,污水处理过程中要求氮、磷资源化,用达到一定标准的含氮、磷的水灌溉,既节约了化肥,又避免了脱氮除磷造成的浪费。

资源化、能源化、低碳化的方式可以获得经济环境的双赢,可以缓解我国资源短缺的矛盾,又可以缓解环境污染的问题。

加强环保数据监管

中国工程院院士 殷瑞钰

“十三五”期间,要加强国家环保系统能力和基础设施建设。

建议加强对环保数据可靠性、合理性和真实性的监管。建议建立区域性、流域性、分批性环境监测系统。这需要投入大量的人力、物力和财力,但也只有这样,基础工作才能健全,环保水平才能提升。

与此同时,在重视末端治理的同时,还需要加强能源结构的调整,推动源头治理和过程控制。源头治

理、过程控制、末端治理3方面都是重点工作,只有将这3方面工作充分结合起来,才能更好地解决环境污染问题。

要解决3个方面存在的问题,就要推进循环经济,提高节能减排和清洁生产水平,推动物流制造业相互之间的连接和循环利用。特别是在京津冀地区,要强调区域之间功能的合理分布,在创新体制机制以及调整产业结构等方面多下功夫。

发挥环保科技力量

中国工程院院士、北京大学环境科学系教授 唐孝炎

2014年,全国74个重点城市的PM_{2.5}平均浓度比2013年大幅下降,但是很多地区的臭氧平均浓度却在增高。因此,建议在“十三五”环保规划里,进一步明确VOC治理的重要性。

在VOC排放总量不好估计的情况下,建议先缩小VOC约束性指标控制范围,先只在工业领域进行一定量控制。随着大家对VOC各种排放量数据越来越多的掌握,再提出总量控制计划。

此外,建设生态文明可以在环保

科技上做一些工作,特别是环保标准和基准的问题。例如,我们现在制定的PM_{2.5}标准,是世界卫生组织制定的过渡时期3个标准中的第一个,而不是我国根据自身的健康状况等制定的标准。

结合我国当前的国情,目前,我们可以暂时采用这样的标准,但是不能忘掉我们还没有制定出来我国健康状况的标准。真正制定出属于中国人自己的标准,或许不是第十三个“五年计划”就能完成的,但仍建议在“十三五”环保规划里加入这方面的内容。

农业污染不容忽视

中国人民大学农业与农村发展学院院长 温铁军

我国目前村一级的水污染处理率为8%,乡镇一级为28%,地市级以上为88%。农村地区对污染的贡献率高,处理能力却极低。从现在的生产方式来看,越推进农业产业化发展,就意味着更大规模地使用化学方式来发展农业生产,同时,也就意味着大规模的污染。

大规模地推进农业规模化、产业化,最后的结果就会导致农业发展的

过剩。农村的垃圾处理能力低下,如果套用工业化的方式去改造农村,最后的结果就是农村“垃圾化”。

能够将全县域进行生态化改造,或许比现在提出改造16万个村的计划更具有推广价值。

建议采纳更多的社会参与方式,同时借鉴国际上先进的社会参与式的环境保护经验,而不是只看投入。

以改革促部门协调

中国林业科学研究院原副院长 蔡登谷

仅依靠加强部门协作并不能解决所有环境问题。很多部门间的利益问题很难协调,这些问题终将会存在到什么时候,要看能否进行深化改革,成立一个权威性的机构来解决这些问题。

如果建立国家环境委员会,并由副总理来协调,是一个很好的办法。但在管理机制、体制上必须要有所突破,将责任和责任人统一起来。

现在很多指标都是针对地市级以

上制定的,对地市级以下地区却没有详细规定。

然而,在一些县域制定“十三五”规划,特别是在边远西部地区,存在一些问题;例如,甘肃天祝藏族自治县整个县城实际居住人口只有不到2000人,建立污水处理厂难度非常大。如何采取相应措施进行分散化处理,推进城镇化建设,这些都需要与有关部门进行对接。

加强核废物处置

中国工程院院士 潘自强

针对空气污染问题,短时期内可以替代的能源应该说很重要的一个就是核能,我们国家现在核能水平已经达到了国际先进水平,是该下决心发展了。

目前,我国核安全采用的是国际先进标准,但废物处置却是落后的。例如,到目前为止,对废物处置的标准仍采用的是上世纪末期的标准。要发展核能就必须解决废物处置的问题。

保证监测数据的准确性

中国工程院院士 魏复盛

建议建立完善的审核和质量保证体系。

对污染源的监测由谁来监管,

又由谁进行质量保证?建议将这些问题从制度上、法律上和规范上加

以解决,以保证监测数据的准确性。

本组稿件由本报记者郭薇 刘晓星 文雯 李莹 董克难 邢飞龙整理,发言有删节,标题为编者所加。