

业界评说

◆王春益

中央全面深化改革领导小组第十四次会议前不久审议通过了《环境保护督察方案(试行)》、《生态环境监测网络建设方案》、《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》4个重要文件,在中央和国家层面对推进生态文明建设做出制度和政策安排。这4个文件坚持问题导向,规范监管机制,依法追究责任人,具有很强的针对性和可操作性,表明了中央政府在加强生态文明建设与生态环境保护方面抓落实、动真格的坚定决心。

《环境保护督察方案(试行)》等4个文件的出台,是从顶层设计到末端落实的制度成果。党的十八大提出大力推进生态文明建设,并将其融入“五位一体”总体布局的战略构想,党的十八届三中全会提出,紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革;党的十八届四中全会要求,用严格的法律制度保护生态环境;今年中共中央、国务院出台了《关于加快推进生态文明建设的意见》;再到这次中央全面深化

保护生态环境必须靠制度

改革领导小组第十四次会议审议通过集中聚焦生态环境保护的4份文件,从中,我们可以看出中央政府正按照保护生态环境必须靠制度的法治思维,下大力气解决生态文明立法不完善、生态环境保护管理与执法监督体系不健全、责任主体不明确,以及地方保护主义等问题。

《环境保护督察方案(试行)》等4个文件解决问题的指向明确,重点突出。用督察机制落实主体责任,用科技手段实施全国联动监测,用审计制度规范党委、政府领导行为,用党纪法规追究领导责任,这是自党的十八大以来生态文明制度建设从顶层宏观战略设计到解决一线实际的系统制度配套,也是以问题倒逼改革,通过深化改革解决问题,在解决问题中提升和完善制度政策的客观发展过程。《环境保护督察方案(试行)》等4个文件的密集出台,反映了生态文明建设和生态环境保护领域的改革正在向更深层次推进。

《环境保护督察方案(试行)》等4个文件相互配套,形成了生态环境治理的组合拳。这4个方面制度的出台,是深

化生态文明体制机制的重要步骤和重要方面。建立环保督察机制是生态文明建设的重要工作抓手,对于严格落实环境保护主体责任和领导干部目标责任考核意义重大。可以说是抓住了关键人——党政领导干部;牵住了牛鼻子——终身追责不设限;找到了落脚点——监测监管制度化。

并且,这些文件中不乏新亮点、新突破,如从过去的督企业到现在的督政府、督领导;从过去手段单一的区域性监测到立体化、自动化、智能化监测,实现“全国一张网”;第一次在国家层面提出生态环境保护党政同责;第一次以专门文件形式明确了生态环境损害追责情形;第一次正式把自然资源资产列入领导干部离任审计等。“三个方案、一个办法”,按照源头严防、过程严管、后果严惩的工作思路,着眼于解决问题,系统配套、持续发力,必将为解决当前大气、水、土壤等污染问题提供新的制度机制和工作手段,必将对推进生态文明建设产生巨大的正能量。

《环境保护督察方案(试行)》等4个文件的有效实施,是生态文明制度建设

常态化的助推器。深化生态文明体制机制改革是一项长期的任务,这4个方面的制度围绕落实严守资源消耗上线、环境质量底线、生态保护红线的总体要求,从手段建设、机制完善、责任界定、违法追究等方面形成一个综合治理系统,给生态文明制度建设增加了新内容,也填补了这方面的空白。

目前,在生态文明建设领域,生态立法和制度建设基础还比较薄弱,各种法规数量虽然不少,但真正管用的还不多。因此,在全面深化改革过程中,要根据生态文明和生态环境保护的实践需要,继续制定有关法规制度,做到有法可依。在大力弘扬生态文明理念、构建社会监督与公众参与体系的同时,尽量将原来从道德、教育层面上进行宣传、规劝、引导却不能解决的问题,逐步上升到从法律、制度层面上去解决,用法律法规约束主体行为,逐步形成系统完备、科学规范、运行高效的生态文明制度体系,让生态文明体制、制度彰显国家法治精神。

作者系中国生态文明研究与促进会会长助理、研究员

更具绿色化的指导性、务实性、前瞻性和可持续性。要根据中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》、《大气污染防治行动计划》、《水污染防治行动计划》和即将发布的《土壤污染防治行动计划》,以及新《环境保护法》等法律法规,从未来几年需要攻坚的大气、水、土壤污染防治的需要出发,全面细化生态文明、生态环保的目标、任务、内容与举措,助推绿色化发展,使规划绿意更浓、措施更实。

此外,还要坚持开门做规划,广泛听取各方建议,深入倾听基层意见,虚心汲取群众智慧,让规划更接地气。要给予生态工程、生态项目和生态投入更多抓手和实施支点,让“十三五”规划承载绿色化的新期待。

行查处。

三是严厉打击其他社会组织参与环境监测数据造假。从目前发生的环境监测数据弄虚作假案例来看,有社会环境监测机构以及从事环境监测设备维护、运营的企业篡改、伪造监测数据,或者出具虚假监测报告。笔者建议,一经发现社会环境监测机构及运维企业参与环境监测数据造假,除承担连带责任外,由负责查处的环保部门将这一机构(企业)和涉及弄虚作假行为的人员列入黑名单,并报上级环保部门,禁止其参与政府采购环境监测服务或政府委托项目。

此外,要从根子上杜绝环境监测数据弄虚作假行为。政府采购环境监测服务时,应当要求监测仪器设备生产机构生产的产品应有防止修改、伪造监测数据的功能。监测仪器设备生产企业如果配合监测数据造假,由负责查处的环保部门公开通报其生产厂家、销售企业及其产品名录。

设力度,使引黄补水工作常态化。治内源。在实施治理的同时,要加大监管力度。市县两级环保部门要加大污染源管理,确保涉水排污企业事业单位全部达标排放;严厉处罚偷、超排企业,严肃问责不作为的环保工作者;加强监测、监控、监察能力建设,提升监管水平。治理、管理双管齐下,方能见效。

此外,积极向国家和自治区争取项目支持和资金投入。进一步强化乌梁素海水质、水量双控的监测体系信息化工程、机构能力建设工程、项目保障和补偿机制研究工程以及项目建成的后续管理,建立权威、高效、协调有序的水资源管理体制与运行机制,以实现乌梁素海生态恢复和有效保护。

启动已建设的乌拉特中旗、乌拉特后旗工业园区两个中水厂,处理后的水供给阴山沿线工业企业,实现黄河水循环利用,减少农田退水进乌梁素海的量。五是控制农田退水水质和水量。加强河套灌区农家肥替代化肥的推广使用工作,减少化肥使用量,到2020年实现化肥使用零增长,有效控制农业面源污染。大力推广农业节水措施,节约用水。

通过以上措施综合运用,若能实现总排干沟入湖水量年减少50%,再凭借黄河补给,这样既减少了污水排放量,又提高了水资源利用率,更保护了乌梁素海,实现良好湖泊的目标将指日可待。

引河水。从2003年开始,市水务部门已持续11年向乌梁素海补水,2014年补水达到2.1亿m³,起到了置换和稀释作用,有效改善了水质。今后,还要继续加大补水沟渠及水利工程建设

◆刘贤春

目前,各地都在编制“十三五”规划,为未来5年经济社会发展谋新篇、绘蓝图。“十三五”是我国经济社会步入新常态下推进“五位一体”总体布局的关键时期。生态文明以及生态环保,是一时期发展大局的重中之重。习近平总书记强调,走向生态文明新时代,建设美丽中国,是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。因此,编制“十三五”规划要以这一重要思想为基本指导,浓墨重彩,赋予绿色化发展的内容和内涵。

纵观过去,很多地方在编制5年规划时,生态环保并未放到重要位置认真考量。笔者曾经查阅某地“九

绿色化是“十三五”规划应有之义

五”、“十五”规划文本,发现生态环保内容着墨不多,通常只有几句话,“十一五”之后虽然有所加强,却内容空泛,措施不实、可操作性不强,起不到规划应有的引领作用。并且,放眼全国,这种现象并非个别地方才有,而是一种普遍现象。

蓝天、绿水、青山、净土等生态环境是重要资源,更是生态文明、绿色化发展的追求目标,理应是地方“十三五”规划编制的思考方向和重要任务。当前,各地应强化“十三五”规划的绿色化理念,

切实重视生态文明及生态环保规划的编制工作,加大生态环保在“十三五”规划中的内容权重,为未来5年的绿色化发展提供支持。

绿水青山就是金山银山。各地在编制“十三五”规划过程中,要深刻理解这一重大论述的精髓,认真总结过去的经验与教训,深刻把握绿色化发展大势,充分认识生态环保在优化经济发展、推动生态文明建设中的重要位置与作用。要对生态环保做出全面科学规划,让规划

监测数据造假该当何罪?

人触目惊心。因此,环境保护部制定出台《环境监测数据弄虚作假行为处理办法(征求意见稿)》非常及时、必要,很有针对性。

那么,当前应该采取什么办法来查处这些违法行为?又怎么给篡改、伪造监测数据行为依法定罪?

笔者认为,一是依法坚决打击环境监测数据弄虚作假的违法行为。新《环境保护法》对环境监测数据弄虚作假行为作出了明确规定。如第四十二条规定:重点排污单位应当按照国家有关规定和监测规范安装使用监测设备,保证监测设备正常运行,保存原始监测记录。严禁通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据,或者不正常运行

防治污染设施等逃避监管的方式违法排放污染物。第六十三条也对相关企业事业单位和其他生产经营者作出了将案件移送公安机关,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员拘留等处罚。因此,环境监测数据弄虚作假行为违反了新《环境保护法》,必须予以坚决打击,并对有关责任人依法拘留。

二是建议多部门联合执法,合力查处环境监测数据弄虚作假的行为。环境监测数据弄虚作假行为是故意违法行为,为逃避打击往往具有很强的隐蔽性,且专业性强,非专业人员难以发现。因此,建议环保部门在现场执法时,要联合公安部门,并借助公安部门的网络技术优势,对环境监测数据弄虚作假行为进

◆史春

严惩环境监测数据造假是当前环保部门的一项重要工作。环境保护部近日制定了《环境监测数据弄虚作假行为处理办法(征求意见稿)》。目前,这一办法正在公开征求意见。

有人形象地将环境监测称为环境管理的耳目。如果环境监测数据造假,将导致环境管理耳不聪、目不明,变成聋子和瞎子,成为摆设。所谓环境监测数据弄虚作假行为,《环境监测数据弄虚作假行为处理办法(征求意见稿)》给出的定义是,故意违反环境监测技术规范,篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据等行为。

目前,篡改、伪造监测数据是偶发或者是个案吗?答案是否定的。2015年6月13日,环境保护部环保局负责人就曾向媒体公开通报了7家企业监测数据造假的典型案例。被公布的案例只是冰山一角,但是结果让

局长论坛

着力加快乌梁素海治理

◆内蒙古自治区巴彦淖尔市环境保护局 尹兆明

■本期提示

治理乌梁素海,要通过加强流域水资源管理,引导工业企业使用中水等,减少污水排放;加大工程建设力度,使引黄补水工作常态化;在实施治理的同时,加大监管力度。

的工农业废水排入乌梁素海,既浪费水资源,又造成污染。因此,严管水资源,靠供给量、水价来调节地下水开采,是推动中水利用的根本措施。建议在已推行行业用水差别化对待基础上,逐步推行阶梯水价、禁止开采等措施,倒逼工业企业加快使用中水,逐步使阴山一带的有色金属采选治及化工企业全部使用中水。

二是加强工业企业污水处理,严管企业污水排放。在达标排放基础上,力争实现企业内或工业园区内中水循环利用,努力实现污水零排放,提高地下水利用率,减少工业废水外排量。

三是建设城镇中水回用管网,鼓励城区使用中水。将中水用于城镇景观绿化、道路洒扫、冲洗公厕、建筑工地抑尘及就近的电力等工业企业,减少生活污水外排量。

四是建设农业退水处理措施,实现黄河水农业、工业循环利用。建议

启动已建设的乌拉特中旗、乌拉特后旗工业园区两个中水厂,处理后的水供给阴山沿线工业企业,实现黄河水循环利用,减少农田退水进乌梁素海的量。

五是控制农田退水水质和水量。加强河套灌区农家肥替代化肥的推广使用工作,减少化肥使用量,到2020年实现化肥使用零增长,有效控制农业面源污染。大力推广农业节水措施,节约用水。

通过以上措施综合运用,若能实现总排干沟入湖水量年减少50%,再凭借黄河补给,这样既减少了污水排放量,又提高了水资源利用率,更保护了乌梁素海,实现良好湖泊的目标将指日可待。

引河水。从2003年开始,市水务部门已持续11年向乌梁素海补水,2014年补水达到2.1亿m³,起到了置换和稀释作用,有效改善了水质。今后,还要继续加大补水沟渠及水利工程建设

《水污染防治行动计划》(简称“水十条”)已于今年正式颁布。“水十条”立意的战略高度,拟动员的资源之广泛,思路的严密、系统,措施之果断、有力,是我国环境保护史上罕见的。但这也说明我国水环境形势复杂和治理之艰难。人类社会、经济、生活中的问题越大,水环境的治理难度也就越大。以此审视“水十条”的落实,以下难点值得我们关注。

我们需要一支专业化治理大军

我国工业呈现分布散、规模小、技术工艺水平低的散、小、低特点。这就意味着,同样控制工业污染,与国外相比,我国需要投入更多的人力和资金。“水十条”明确要求,“所有排污单位必须依法实现全面达标排放。逐一排查工业企业排污情况,达标企业应采取措施确保稳定达标”。这实际上提出了3个要求:一是所有企业达标排放的目标;二是对工业污染的信息收集;三是污染控制的常态化。

这些要求是针对企业的,事实上也是环保等职能部门的责任。我们不能将污染控制的希望完全寄托于企业的环境良知。离开政府的有效监管,总会有一些企业试图通过免费排污以转嫁生产成本。尤其是近年来我国大多数行业陷入产能过剩困境,导致地区和企业之间往往通过价格战来谋求生存空间,以至于企业利润变得微薄。在此背景下,企业污染控制的动力会进一步弱化。因此,成功控制工业污染的希望,只能更多地寄望于各级政府及其职能部门。

以我国工业企业散、小、低之现状,以“水十条”要求之严格,环保部门的监管能力显然存在重大缺口。与“水十条”要求达到的高度相比,其现有监管能力远远不够。

完善、系统的环境数据采集和严格监管是“水十条”落地的前提,需要大量人力、物力的投入以及进行相关制度建设。对于大型重点污染企业,应该派驻专员;对于中小企业或园区,应该建立巡视制度,并在县和镇配备足够力量;在技术手段上,可以发展在线监测和自动取样化验系统。也可以在政府监管下,吸收环保NGO乃至环境服务类企业进入,提供数据采集和检测服务。但是,无论怎样组成这一体系,对污染单位全覆盖和监管常态化是最基本要求。

追求水环境改善的现代治理结构

“水十条”是国家行动计划,其特点:一是政府推动,很多工作由国家各部委牵头,而且明确规定地方政府是实施主体;二是注重可操作性,明确了技术路线和具体措施。但是,大量任务不是政府单打独斗能够完成的,应充分调动市场和社会机制参与其中。应以政府为主导,谋求合理的制度架构,形成政府、市场与社会的伙伴关系。由政府掌舵、社会划桨,大家共同来应对环境挑战。

要形成有效的现代治理结构,最为基础的条件是有效的法治。只有在有效的法治中,政府、市场和社会才能够认识各自的行为边界,发挥应有的作用,角色互补,到位而不错位。首先要建立法律的无上地位。要实现这一目标,法律体系自身的完善是前提条件。“水十条”要求加强相关法律法规和标准的修订完善工作,是十分必要的。要删除或修改已落后,不能适应社会经济生活的那些内容,要细化过于粗放的内容。此外,水环境治理的相关法规还有两个问题应该引起关注。其一,注意相关规定的执行成本。若执行代价过高,导致规定形同虚设,结果会损害法律的权威性。其二,所谓部门法导致的相互矛盾并因此导致不一致和低效。

虽然地方层面上为此存在协调机制和联合执法,但是经验表明,这种协调的成本甚高而效率甚低,无法保证常态化执法。水环境问题通常更具有区域性,尤其是那些较小的污染源,受到直接损害的群体往往同在一个社区。各国经验也表明,居民的环境权是环境保护中公众参与的核心。综合上述因素,水环境治理架构中的“社会”应该以社区环保机制为基础。具体地说,在农村,应将环境治理的社会机制落实到村一级。在城市,应落实到居民区和居民小区。结合村民和居民自治,村民委员会、居民委员会和业主委员会可以成为维护群众环境权益、组织人们参与水环境保护的基本社区机制。这3个有着坚实法律基础的基层组织代表城乡居民的环境权益,显然更有能力向政府和企业反映群众的意愿。

笔者建议,相关法律法规应做出明确规定,承认这些组织有权利代表所在社区,通过法律途径捍卫居民环境权益的资格。由于村委会和居委会组织法定的存在,做到这一点并无法律障碍。在此基础上,可以将环保公众参与与老百姓普遍关心的其他活动,如新农村建设、绿色小区等融合,形成健全的社区环境保护机制。

为了保护家园,必须参与到环保之中,公众只有意识到这一点,参与才会拥有持久的动力。环境公益组织可以起到帮助者的作用。未来,当居民起诉污染企业时,法律上的举证责任倒置制度是必要的。虽然由此会对企业产生沉重压力,但最终将推动企业向园区集中,推动污染源与居民区分离,从而对水环境治理有利。

“水十条”中对利用市场机制的阐述主要集中在在税费、水价、PPP、信贷等方面。通过与水质、水量相关的税收和收费,力求让水价发出稀缺性信号,从而使企业和消费者产生节水动机,并且拓宽节水的产业化空间。而PPP和绿色信贷等则致力于水环境治理引入投资。虽然这些措施在国际上常见,也在我国有了较长时间的实践,但还需要克服一些难点。例如,提高水价在任何国家都是政治问题,中低收入人群在总人口中比重较高时尤其如此。在鼓励社会资本加大水环境保护投入方面,核心问题

是政府如何设计出既不损害公共利益,又对社会资本有着足够吸引力的特许经营盈利模式来。 “水十条”规定的措施中,应该有市场机制发挥作用的空间。诸如测土配方施肥技术的普及,或对大楼和企业工艺进行节水技术改造,都不能通过政府单打独斗来实现。国内已经有以合同管理模式开展节水改造并取得成功的环境服务类企业出现,这代表了一种趋势。类似的市场空间需要政府通过制度创新来加以开拓。另一方面,为了激发企业转向环境友好,创造尽可能公平的市场最重要。让那些试图通过污染转移成本的企业没有好日子过,让那些注重节水减排的企业获得竞争优势,这应该是水环境保护最需要的市场机制。

协调水环境保护与其他发展目标的关系 一个社会的目标总是多元的,而且与目标相比,可以获得的资源总是不足的。同时,各种目标及其计划之间也不总是相容的,会存在矛盾乃至冲突。“水十条”在其落实中也会遇到类似矛盾,存在多元目标间的协调要求。最为简单的矛盾是提高污水处理标准与节能的关系。根据“水十条”要求,我国大部分污水处理厂应能升级,由此会显著增加水环境能耗。这一矛盾该如何处理,可以从许多方面想办法。改善工艺设计,强化运行环节中的节能管理等,可以在一定程度上缓解这一矛盾。当前城市化进程中形成的许多新城、新区,由于规模过大,会导致漫长的成熟期。也就是说,一个新区可能在十年乃至更长时间内人口不足,导致与之配套的污水处理厂产能过剩,造成“大马拉小车”局面。为规避这一问题,需要在城市层面上对污水处理系统进行整合。

水与地的矛盾则要复杂得多。“水十条”提出以水定地的方针,甚至提出在缺水地区试行退地减水。问题在于,我国水资源和土地资源的分布高度不一致。降水充沛的南方以山地为主,干旱的西北地区却拥有广阔土地。随着农村空心化和劳动力价格提升,南方广大山区的梯田正在遭到农民抛弃。因其难以实现机械化和省力化,这一趋势难以避免。结合城镇化,尤其是各大城市群扩张对中西部平原地区的侵占,我国农业的未来也许会更多地依赖干旱的西北部。

面对复杂局面,应有的选择不是非此即彼,而是致力于“水十条”的落实和耕地保护都能够实现。从技术上看,出路是节水技术普及。节水农业技术是分等级的,从简单的地膜覆盖,到地膜加滴灌或渗灌,到在计算机控制下只将水分输送至植物根部的精准灌溉,到全程管道输水,所有技术都是成熟和可推广的。当下,我们并不缺乏技术甚至资金,缺的是合理的制度安排。

我国经济进入新常态,面对更为复杂的社会经济环境,政府应将制度创新视为使命,以此释放社会经济领域中一切对环境保护有利的潜力,保障各项目标实现。 作者单位:复旦大学环境科学与工程系

热评

「水十条」落实难在哪儿?

戴星翼

是政府如何设计出既不损害公共利益,又对社会资本有着足够吸引力的特许经营盈利模式来。

“水十条”规定的措施中,应该有市场机制发挥作用的空间。诸如测土配方施肥技术的普及,或对大楼和企业工艺进行节水技术改造,都不能通过政府单打独斗来实现。国内已经有以合同管理模式开展节水改造并取得成功的环境服务类企业出现,这代表了一种趋势。类似的市场空间需要政府通过制度创新来加以开拓。另一方面,为了激发企业转向环境友好,创造尽可能公平的市场最重要。让那些试图通过污染转移成本的企业没有好日子过,让那些注重节水减排的企业获得竞争优势,这应该是水环境保护最需要的市场机制。

协调水环境保护与其他发展目标的关系

一个社会的目标总是多元的,而且与目标相比,可以获得的资源总是不足的。同时,各种目标及其计划之间也不总是相容的,会存在矛盾乃至冲突。“水十条”在其落实中也会遇到类似矛盾,存在多元目标间的协调要求。

最为简单的矛盾是提高污水处理标准与节能的关系。根据“水十条”要求,我国大部分污水处理厂应能升级,由此会显著增加水环境能耗。这一矛盾该如何处理,可以从许多方面想办法。改善工艺设计,强化运行环节中的节能管理等,可以在一定程度上缓解这一矛盾。当前城市化进程中形成的许多新城、新区,由于规模过大,会导致漫长的成熟期。也就是说,一个新区可能在十年乃至更长时间内人口不足,导致与之配套的污水处理厂产能过剩,造成“大马拉小车”局面。为规避这一问题,需要在城市层面上对污水处理系统进行整合。

水与地的矛盾则要复杂得多。“水十条”提出以水定地的方针,甚至提出在缺水地区试行退地减水。问题在于,我国水资源和土地资源的分布高度不一致。降水充沛的南方以山地为主,干旱的西北地区却拥有广阔土地。随着农村空心化和劳动力价格提升,南方广大山区的梯田正在遭到农民抛弃。因其难以实现机械化和省力化,这一趋势难以避免。结合城镇化,尤其是各大城市群扩张对中西部平原地区的侵占,我国农业的未来也许会更多地依赖干旱的西北部。

面对复杂局面,应有的选择不是非此即彼,而是致力于“水十条”的落实和耕地保护都能够实现。从技术上看,出路是节水技术普及。节水农业技术是分等级的,从简单的地膜覆盖,到地膜加滴灌或渗灌,到在计算机控制下只将水分输送至植物根部的精准灌溉,到全程管道输水,所有技术都是成熟和可推广的。当下,我们并不缺乏技术甚至资金,缺的是合理的制度安排。

我国经济进入新常态,面对更为复杂的社会经济环境,政府应将制度创新视为使命,以此释放社会经济领域中一切对环境保护有利的潜力,保障各项目标实现。 作者单位:复旦大学环境科学与工程系

三 本栏目由

聚光科技

特约刊登