

适应新常态 谋划“十三五”

——2015年全国环保厅局长研讨班座谈会发言摘登(二)

深化改革实现经济社会环境再平衡

上海市环境保护局局长 张全

在经济、社会大转型的背景下,科学编制好“十三五”环保规划有十分重要的意义。首先是对新常态下的经济、环保形势要有准确的判断。用环保引导绿色化发展,是这一阶段发展特点。

今年以来,环境保护部对“十三五”规划编制十分重视,对各地给予了很多指导。下一步,要按照要求,把握好几个重点。

一是经济、社会和环境的再平衡。尽管是个老话题,但这个时期尤为重要。创新驱动、转型发展是主基调,也是从源头改善环境质量的根本途径。环保的关键是抓住机遇,趁势而上。

二是定好位,有所作为。多年来,环保依据职权法定形成了执法、社会服务、综合协调的基本定位,但各地发挥程度各有千秋,进一步厘清很有必要。

三是深化改革,增强动力,如环评的历史功绩不可否认,但改革也是必须的。要回归环评的本身,把握重点,去繁化简,突出企业的主体责任。还有就是强化中后期监管,完善许可制度。

四是增强能力。与艰巨的任务相比,我们的能力始终跟不上需求,加强的重点是基层和基础,关键是队伍。在此建议环境保护部对改革和增强能力、加强系统性研究给予各地指导。

顶层设计要与基层落实相结合

福建省环境保护厅厅长 朱华

我最近思考了一些问题。

一是环保部门从顶层设计到基层实际,都必须明确自身的职责。当前,环保部门所处的位置非常尴尬,承载着非常大的压力。政府的企盼,老百姓对环境质量要求,社会各界对环境质量的压力都集中到环保部门。那么,环保到底应该是什么部门?现在,环保部门既是一个综合的管理部门,又是环境监察部门;既是裁判员,又是运动员和教练员。因此,当前梳理好环保部门的职责非常重要。

二是勇于探索创新,推动建立生态环境治理体系。一要建立健全环境系统治

理制度体系。各部门要担负各自领域的环保责任,齐抓共管,分工明确,形成环境保护社会共治局面。二要创新环境管理方式方法。三要加强能力建设,包括战略思考能力、攻坚克难能力、统筹协调能力等,提高环保队伍自身素质和水平。

三是现在各地经常感觉经济发展和环境保护对立起来,可不可以换一种思路,用环境保护倒逼产业转型升级,助推产业发展、质量提升。要把环境保护定位为产业结构调整助推器,倒逼转型升级。特别在顶层设计上,不要把环保变成发展的阻碍。

通过改革创新有针对性地解决问题

西藏自治区环境保护厅副厅长 张天华

我想讲一下怎样用党委、政府的力量来推动环保工作。西藏的经济总量很小,我们就想推生态促发展。从2005年开始,我们就提出生态的理念,编制生态安全规划。编制的过程中,获得了党委、政府支持。现在西藏党委、政府已经把生态环保放进了日常工作中,提到生态环境保护,如数家珍。

现在也有一些问题需要解决,需要改革创新。一是在制度创新上需要指导,没有理论指导就很难有实践,我们需要一个指导方案;二是在生态环境保护方面有了很多突破,取得了好的效果,但现在生态补偿机制还需要完善;三是监管能力不足,监管面积大,所以需要在现代化方面着力,有针对性地解决问题,有的放矢。

环保规划要与经济社会发展规划相融合

陕西省环境保护厅厅长 王成文

下面就制订“十三五”规划谈点看法和意见:

首先,要认真总结和彰显“十二五”时期生态环保方面取得的成绩和成功做法、典型经验,深入分析和吸取“十二五”遇到的矛盾和存在的问题。

第二,“十三五”环保规划要与经济社会发展、国土空间布局等其他规划相融合统一,避免各种规划相互脱节、互不一致。要把坚持生态优先、环保优先作为基本原则之一,坚持并渗透体现在具体的目标、任务和措施之中。

第三,在“十三五”规划中,要加大环保投入,不论是软投入还是硬投入,

都必须大幅度增加。

第四,制订规划重要,但更重要的是确保规划的顺利实施和落实到位。以陕西为例,这5年,把“十二五”的环保目标任务分解到每年,分年度明确目标任务,夯实具体措施,进行考核奖惩,取得了很好的效果。所以要自上而下在制订规划的同时,特别重视环保方面的基层基础工作。

第五,新常态下必须跳出环保想环保,跳出环保抓环保,切实增强环保工作在中心工作中的统筹性、协同性和科学性,增强环保工作服务大局、服务发展、服务民生的功能和作用。

实行差别化政策避免一刀切

甘肃省环境保护厅厅长 王建中

陈吉宁部长提出,“十三五”要以环境质量的改善为最终目的,而且提到总量只是改善环境质量的手段之一,让我感触很深。

环保工作的顶层设计已经初现雏形。比如新《环境保护法》的出台,比如下一步要实行环境监测改革方案。现在关键是在实践中如何把这些法律、规章、制度有效地与全国的环保形势、各地的实际情况结合起来,这个难度是非常大的。

这是因为,一方面,全国的情况千差

万别,不管是大气还是水,环保工作重点是不同的;另一方面,不管是落实“大气十条”,还是“水十条”,包括未来的“十三五”规划,都需要投入。再好的规划如果缺乏投入这个要素,都难以实现。

甘肃省财政自给率只有24%。所以落实好各项规划,推进环保工作,除了加强领导、严格执法、科技创新、体制改革、人才支撑、能力提升等方面,我们最缺乏的还是投入。在谋划“十三五”的时候,希望考虑到对不同的地区提出不同的要求,避免一刀切。

加强环境监测和监管队伍建设

青海省环境保护厅厅长 杨汝坤

对于“十三五”环保工作,我主要有两点感触。

一是环保要有所为有所不为。地方环保工作特别是基层环保工作的困难很多。以青海省为例,我们的生态保护任务很重,但很多地方环保部门还在跟林业、国土、水利合署办公,机构还不健全,队伍建设也很薄弱。在这样的情况下,必须明确环保部门的职能定位,加强社会宣传,树立环保正面形象。比

如,我们一些环保部门在政府行风评议时得分比较低,原因是一些群众以为环境卫生、市容市貌等工作都是我们做的,但没有做好。

二是加强环境监测和监管两个队伍建设。最近国务院出台了生态环境监测网络建设方案,对污染源监测、生态状况监测都提出了要求。陈吉宁部长也提出,一要做好监测,二要做好监管。这是环保工作两条腿,相辅相成,缺一不可。

以科学体系的完善定位环境管理职能

宁夏回族自治区环境保护厅副厅长 郑忠安

环境保护事业发展到今天,首先应以环境科学体系的完善来定位环境管理职能。如果区域或流域环境容量、环境质量和污染物排放总量不能量化描述,某一时期或阶段的环境管理容量、质量、总量关系不能量化体现,会严重影响环境管理的科学性和体制制度的完善,影响环境经济政策的到位,进而影响发展。

环境管理的核心是对环境资源利用度量的科学把控。如果我们仍回避这个问题,不能将环境的容量、质量、总量以区域或流域的城乡规划、工业园区规划、农林业规划为载体落地,以环境管理为

手段的环境保护工作则难以转型。

其次,应按不同地区经济发展阶段和环境功能区要求制定差别化的环境政策。地区发展阶段决定了经济形态和环境保护要求。我国幅员辽阔,东南西北环境条件和发展水平差异很大,环境政策应充分体现地区差异。

另外,西部省份环境保护的基础技术工作、基础管理工作和基础研究工作远不能满足环境保护工作需要,难以支撑和适应目前环境保护工作,急需国家通过环境科学体系的完善为导向,支持、指导西部地区从健全基础入手,从根本上提升基础能力和管理水平。

进一步明确环保部门的职责

新疆维吾尔自治区环境保护厅党组书记 孙昌华

“十三五”环保规划提出深化生态环保领域改革。这不仅仅是体制改革,还需要改革认识。当前,新疆维吾尔自治区党委高度重视环保工作。但是,全疆生态文明建设与环境保护的意识和自觉性还有待提高,一些领导干部正确的政绩观和生态文明理念还没有真正落实。要切实把握好环保工作新要求,努力把环境保护工作推向新阶段。

建议“十三五”环保规划中能够明确

环保部门责任。环保部门的职责就是监管,其它不属于环保部门的职责,就不应该承担。当前,环保部门的责任太重,而本身的能力、编制、投入等都无法肩负起这样的责任。

“十三五”期间,推进生态文明,建设美丽中国,建设洁净新疆、大美新疆,是全社会共同参与、共同建设、共同享有的事业。只有政府、企业、公众各尽其责、各尽其能、各尽其力,才能把美丽的梦想变为现实。

加强保护区“一区三带”建设

辽河凌河保护区管理局局长 李忠国

“十二五”时期,辽河基本实现了让母亲河休养生息、重现生机的目标。但目前辽河保护区仍存在5个突出问题:一是生态水量严重不足;二是外来水质不稳定,因为辽河是跨区域河流,外来水质不好把控;三是环保基础设施相对落后,目前辽河污水厂的污水处理能力还存在问题;四是社会公众的环境意识在增加,但参与环保的主动性还不够;五是按照新常态下的治理目标和任务要求,环保队伍的素质能力水平存在一定差距。

目前,辽河保护区和凌河保护区的“十三五”规划已经大体确定,还需进一

步细化。“十三五”规划的主线将围绕推进“一区三带”建设。“一区”就是生态文明先行示范区,“三带”就是两河沿岸的生态带、旅游带和城镇带。

为什么辽河“十三五”规划要围绕这条主线?因为在辽宁省主体功能区划确定上,这两条河是两个生态廊道,围绕这个主线我们确定了5方面的重点:一是促推“水十条”确定的水质目标;二是要确保行洪安全;三是进一步巩固和扩大河流健康成果;四是指导协调建设生态旅游带;五是提高素质能力和水平,加强法治辽河建设。

多规融合是统一思想的抓手

辽宁省大连市环境保护局局长 董伟

要从根本上解决中国的环境问题还需要一个长期的过程。“十三五”环保规划首先要起到统一思想的作用,这对全国的环保工作来说至关重要。只有统一思想,各级环保部门及其他部门才能按部就班,逐级自觉落实环保各项工作。

陈吉宁部长提出的环境保护要适应新常态,环境保护应注重开放性、创新性、系统性,这正是环保总规要落实的任务。开放要有世界眼界,勇于接受新事物。创新需要在传统的基础上创新,把过去行之有效的东西继承发扬并提出新

的理念和方法。系统性就是过去的、现在的、未来的要相互联接,不能孤立地去看待。

大连市环保工作就是以环境总规统一了领导及部门的思想,大连用了两年时间完成了规划,用规划引导实现了城市大气、污水、固废和土壤、生态等工作逐年好转。而环保工作的完成正是各部门统一思想、自觉落实环境规划的结果。环境总规已被大连市各部门广泛运用,成为大连经济社会发展和生态环境保护重要的规划。

共同参与环保 加强能力建设

浙江省宁波市环境保护局局长 褚孟形

环境保护工作不能只依靠环保部门。“十三五”期间的环保工作需要地方政府各部门共同参与和支持。时代在变,形势在变,但是很多部门对环保工作的理念却没有变。现在,仍有很多部门只追求经济增长,却对环境保护视而不见。事实上,真正的经济增长应该加上环境保护。地方在引进生产项目时,一定要考虑环境风险。

当前,我国经济处于增长换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期的“三期叠加”。要使经济发展走上转型升级、提质增效的新路子,必须通过改革创

新解决制约发展的资源能源、生态环境等瓶颈问题。从粗放到集约,从低端到高端,结构调整的任务更加艰巨。因此,保护环境不仅要依靠环保系统内部,更要环保系统内外上下同心,共同努力。

其次,“十三五”环保规划需要加强环保部门能力建设。建议理清环保部门责任,解决环保要干什么、怎么干、谁去干等问题。要充分调动环保部门积极性,让百姓更早、更多、更好地呼吸上清新的空气,喝上干净的水、吃上放心的食物,在优良美好的环境中生活,让蓝天常在、青山常在、绿水常在。

改革环评制度 精简部门职能

福建省厦门市环境保护局副局长 庄世坚

在当前简政放权的背景下,基层环保部门能力不足,下放的权力地方环保部门是否可以承接是需要考虑的问题。环境监管体系应该是金字塔形,否则基础不牢,到一定的时候就会地动山摇,所以在顶层设计方面应该认真考虑这个问题。

另一方面,环境质量国控点监测事权已上收至国家。国家上收监测权利,那么相应的人力、物力和财力就应该跟

上,在省级和市级层面,相应的省控和市控网络也应该上收至省级和市级进行统一监管。

在目前环评制度下,一些环评编制机构存在闭门造车的情况。所以环保部门在替人开路后还要承担责任。在环评制度改革方面,建议取消这种环评,而是将环评责任和环境保护责任落实到企业自身,由企业自己环评,真正把环境影响评价工作落实到位。

环评审批改革正当其时

广东省深圳市人居环境委员会主任 刘初汉

当前,要以开放的视野面对现实问题。“十三五”期间将暴露更多环境问题,公众对于环境质量的要求不断提高,但很多环境管理措施还跟不上,环保工作压力不断加大。“十三五”不能解决所有环境问题,反而可能会集中暴露更多问题。形势严峻,任务艰巨。重要的是,各级地方政府能不能冷静下来,明白一个道理,那就是环境问题是几十年发展累积下来的,不可能在三五年内集中解决。

另一个压力是市政基础设施落地的问题。比如,以环评为例,西方国家社会基础比较好,公开征求的意见可以

采纳。而我国社会基础还不具备,完全照搬不接地气。现在每次环评做公众参与,维稳都成为工作的重点。当前,邻避效应强烈,机械地照搬环评制度不科学。在深圳,垃圾焚烧采用的是欧盟标准,但公示公众参与时,仍然阻力重重。现在,深圳每天产生1.5万吨生活垃圾,一半焚烧一半填埋。如果不能上马垃圾焚烧设施,垃圾处理问题就没办法解决,垃圾围城不可避免。所以,环评到底能发挥多大作用?现在到了必须反思的时候了。如果再不改革,地方的环保工作就举步维艰了。

严格考核追责 强化司法保障

辽宁省沈阳市环境保护局副局长 齐放

为了应对“十三五”期间环保工作的新要求,满足百姓需求,辽宁省沈阳市今年出台了《中共沈阳市委 沈阳市人民政府关于全面加强环境保护工作的意见》。

《意见》提出,沈阳市环境保护总体目标是,到2017年,全市环境治理明显见效,百姓明显感受到环境质量改善,环境空气质量优良天数达到240天,比2014年增加49天。细颗粒物(PM_{2.5})浓度下降15%,在全国排名到中游水平。

“十三五”期间,沈阳市将实行严格的考核与责任追究体系,对因工作不力

导致目标责任状未完成、因决策不当造成环境污染或生态破坏、所辖区域发生重大、特大环境污染事件的主要领导和主管领导1年内不予提拔使用;对因安全生产工作不力导致发生安全生产事故后引发次生环境污染事件的,要严肃追究安全生产监管不力的责任。

同时,“十三五”期间,沈阳市还将强化司法保障和行政监察。在检察院设立环境与资源渎职监察处,在公安局设立环境与资源犯罪侦查处,环保公安支队,在监察局设立环境与资源监察处。

环境监测需要点面有机结合

四川省成都市环境保护局局长 陈琳

对于“十三五”时期环保工作,我有几点思考:

一是监测要更加科学,准确,全面反映区域和企业环境状况。成都市中心城区目前辖区面积已发展到约600平方公里,但多年来却一直只有7个国控监测点,已不能完全、准确反映出成都市当前的环境质量。“十三五”期间应根据实际发展情况,对监测点位进行增加和调整,同时扩大监测面。

二是环评审批积极应对新常态的需要,加大顶层设计改革。环评过程

应重点考虑一个地方的环境容量、环境承载力和环境安全,不再关注应由国土、规划、安全等职能部门负责的内容。希望“十三五”时期,环评审批可以在顶层设计上有所调整。

三是环评应能应急待加强。我们应急监测能力已不能满足日益复杂严峻的环境风险防范需求,应急设备老残缺损严重,应急处置专业队伍严重不足,因此要进一步加强应急工作体系建设,建立和完善门类齐全、重点突出、适合地方的应急物资储备和人才队伍。

环保工作要主动适应新常态

江苏省南京市环境保护局局长 包洪新

我谈3点思考:

一是主动适应新常态。转入新常态,稳增长对加强环保的冲击压力在加大,调结构对依靠环保的抓手需求在加强,惠民生对环境问题的解决期待将放大。

二是精准谋划“十三五”。“十三五”的最大特点是在新常态下实现全面小康社会目标。抓住重点指标,就是全面小康社会对应的生态环境目标,指标要能表征、可考核、会认同。落实重点任务,具体为大气、水、土壤三大行动,以

及生态安全、环境安全的保障。南京市治理大气污染,针对“灰、霾、味”的污染特征,治理城市扬尘在解决“灰”上求实效,治理工业、机动车船等排气污染在治“霾”上求见效,整治恶臭源在治理“异味”扰民上求共识。

三是善用考核和督察。对下级的督察,多在具体的政策、举措的落实上开展督察,不能转化为对下级环保工作的考核问责。当前,期待开展对基层的环保队伍、机构和基本能力建设的专项督察。

推进污染治理联防联控

陕西省西安市环境保护局局长 陈松林

希望“十三五”规划既能管用,又能接地气,切实推进环保工作。

一是加强顶层设计。“十三五”规划要对环保部门的机构设置、职能划分等方面做好设计,环保部门不能既当运动员又当裁判员,要把职能界定清楚。

二是提升公众参与意识。现在热爱环保的人群不断加大,环保部门要加强引导,进一步发挥环保志愿者的力量。

三是推进污染源联防联控工作。这项工作非常重要,特别是大气、水体污染非常需要联防联控。

四是进一步拓宽环保资金投入渠道。完善民间资本投入机制,实现共建共治,激发社会资本投入热情。

五是加强对环保产业的奖励机制。相关部门要出台扶持政策,推动环保产业发展。

精简职能 集中精力解决问题

山东省济南市环境保护局巡视员 赵基平

现在环保工作主要是两个方面:一个是防控,一个是治理。针对各个项目的建设审批等,我们现在主要提的就是简政放权、提速增效。

简政放权现在正在逐步实施,部里也把很多权限都下放到省一级。我认为在提速增效上还存在两个问题:一个是泛环评化,没有必要做环评的项目也在做环评;另一个就是环评报告书的编写存在很多问题。环评导则是用大环境的概念编写的,实际上很多与环保工

作、职能没有关系的都评及到了。例如,类似社会稳定风险评估这种跟环保无关的工作。环评大而全,很多事情揽下来就会分散环保部门很大的精力,我认为必须要结合目前的实际情况进行体制创新。

环保部门需要集中精力解决环保有关的问题。有两个建议,一是根据目前的情况制定豁免和备案目录;二是尽快修订调整环评导则,立足于环境保护一条主线。