

科学谋划环境政策法制工作

——2015年全国环境政策法制工作研讨会发言摘登

编者按

环境保护部10月23日在京召开2015年全国环境政策法制工作研讨会。与会专家和代表围绕会议议题、结合实际工作展开了热烈研讨。本版今日特刊登相关发言,以飨读者。

完善环境政策体系关键要靠改革

国务院研究室综合司巡视员 范必

当前,我国经济社会发展与资源环境的矛盾十分突出,虽然经过长期的努力,但是水、大气、土壤污染以及生态恶化、温室气体排放增加、生物多样性下降等问题仍未得到根本缓解。而重化工业的粗放发展、部分行业产能过剩、能源结构调整滞后、一些地方环境监管不到位等问题仍很严重,进一步加剧了环境恶化。

我认为,造成以上这些问题产生的背后,是制度安排上的缺失,具体表现在以下4方面。

一是财税制度对发展重化工业形成激励。我国是以间接税为主要的国家,其中增值税由中央和地方分成,是地方的主要财源。为了增加财政收入,很多地方把重化工业作为主要的产业发展方向,制定多种鼓励措施和优惠政策,对一些未能达到排放标准的企业采取了默许的态度。

二是投资项目审批制度造成逆向调节。我国建设项目大都是按规模分级审批,规模小的项目由省里、市里批,规模大的项目由有关部门审批。为了控制产能过剩,有关部门严格控制重大项目审批,地方为了发展只能上中小项目,于是在各地出现了许多小规模的高排放企业,进一步加剧了污染排放和产能过剩。

三是能源体制制约了代际更替。人类对能源的利用大致经过了薪柴时代、煤炭时代、油气时代,其中油气时代又可以分为油时代和气时代。煤炭占我国一次能源比例为66%,应当说我们还处在煤炭时代。能源领域中传统计划经济的色彩还比较重,电力行业每台机组的发电利用小时、电价都是由政府部门确定。油气从勘探开发源头,经过管网、流通各个环节,直到每个家庭的油箱、厨房,大

部分环节存在产业集中度高、特许经营多、价格机制调节失灵等问题。能源行业的计划管理,很大程度上造成了能源的粗放利用,限制了油气的供应。大量弃风、弃光、弃水等问题,与电力体制改革不到位有关。

四是环境监管成效有待提高。目前政府部门的环境监管手段主要有指标控制、项目审批、价格补贴、许可证管理等。这些手段在实际工作中都发挥过积极作用,但其成效也在递减,需要不断改进。比如,有关部门把大量的精力放在定指标、分指标上,这些指标又都是部门自己制定,自己下达,自己检查完成情况,在没有第三方参与的情况下,其公信力势必受到影响。此外,新建项目都要经过严格的环境影响评价、能源评估,但项目实施中与当初评估的情况是否一致关注得还不够。再比如,世界各国为了提高企业的环境保护责任,普遍将企业经济行为的外部成本内部化,如采取“谁污染、谁治理”,或者“污染者付费”的政策。而我国使用价格补贴作为治理排放的经济手段,出现了“企业污染、消费者付费”的现象。

当然,完善环境政策体系关键要靠改革。在财税体制改革中,可以考虑将间接税为主逐步转为直接税为主的可能性,同时培育地方主体税种,探索财政横向转移支付的可行方式。大幅度减少投资项目审批事项,实行负面清单、责任清单和权力清单管理。落实电力体制改革方案,在油气领域实行全产业链市场化改革。

环境监管体制改革也应抓紧提到改革研究日程上来,究竟是政监合一还是政监分开、集中监管还是分段监管、垂直监管还是分级监管、事前审批为主还是事中事后监管为主等,这些问题

尚未有统一的认识。我建议,环境领域采用政监相对分开、分级分段监管、减少事前审批、事中事后监管为主的监管体制。

完善环境政策体系还需要加强环境规划。全世界公认的可持续发展框架,是由经济、社会、环境3个方面组成。在我国经济社会发展政策体系中,环境政策是社会政策的一部分,在政策框架中还没有与经济发展、社会政策并列。“十二五”规划中,经济社会发展政策框架包括经济增长、结构调整、社会进步、重大项目建设、体制改革、对外开放等内容。环境政策框架包括环境保护、节能减排、应对气候变化、循环经济、资源节约、生态保护等内容。两者比较可以发现,环境政策还是就环境论环境,是一个行业政策。

未来环境政策体系应当有更大的格局。在经济发展领域,各类经济活动、产业发展应当体现绿色发展的要求。在社会治理领域,积极推动公众参与,各项教育、科技、文化、体育活动都应体现绿色发展的理念。系统规划一批重大绿色示范项目。加强环保体制改革,提升环境执法能力。在对外开放中,实行对外贸易、“走出去”战略、“一带一路”战略的绿色化。

在规划编制方面,建议各地可以尝试将经济社会发展规划的名称调整为“经济社会发展与环境保护规划”。通过名称的调整,体现加强环境保护工作的政策导向。规划的指标应该以指导性、预期性为主。环境中长期规划的规划期可以考虑拉得更长,如10年、15年,也可以滚动编制。同时,环境规划应与发展规划、土地规划、产业规划、城市规划、财政规划等其他规划进行衔接,从而提高规划的有效性。

我们将绿色发展界定为经济社会生态三位一体的新型发展道路,以合理消费、低消耗、低排放、生态资本不断增加为主要特征,以绿色创新为基本途径,以积累绿色财富和增加人类福利为根本目标,以实现人类之间和谐、人与自然和谐为根本宗旨。我认为“十三五”规划与绿色发展是需要联系讨论的。客观地说,绿色发展应当成为“十三五”规划新的理念的核心词、主题词、关键词。

“十三五”时期是全面建成小康社会社会关键的最后5年,也是全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党取得决定性成果的5年,是全面进入科学发展轨道的5年。那么“十三五”规划的关键词是什么?我们基本界定就是在“四个全面”的基础上确保实现“第一个百年”目标。一是向贫困宣战,我认为可以在2020年之前提前10年实现。二是向污染宣战,我认为这个也是最难,所以本届政府提出向污染宣战,环保系统提出“三大战役”,囊括了大气、水和土壤。在我看来环保系统是代表国家在开展这个战役,所以就必须在全面决战、全面决胜、全面建成上做文章,给人民一个交待。三是全面创新,中国现在已经处在一个从追赶型的增长模式向内生驱动型、创新型的增长模式转变,要通过全面创新、创业、创造,给环保系统创造绿色财富。

如何认识中国国家治理体系和治理能力现代化呢?我觉得最好的案例就是五年规划,因为它既反映国家治理能力,也反映了实现目标的能力。这恰恰符合我们在20多年

绿色发展需要推动制度建设

清华大学国情研究院院长 胡鞍钢

我们提出国家能力时对国家能力的界定。“十三五”的主题之一是绿色发展,表现在“两降低、三提高”,即降低资源能源消耗强度、主要污染物排放总量,提高全要素生产率、劳动生产率增长率、资源生产率水平,明显提升中国经济发展质量和水平,即要使能源消耗、资源消耗和主要污染物排放量与经济增长开始脱钩。

“十三五”规划就是绿色发展规划。因此,研究和设计2020年目标的主要依据就是党的十八大报告。与“十一五”、“十二五”时期相比,“十三五”时期的指标设计应当更进一步,这些指标的设计具有如下特点:一是作为国家最优先发展指标,反映了国家核心利益,反映了国民经济和社会发展的最重要的目标;二是以公共服务和人民生活指标为主,经济指标为辅,反映政府职能的重大转型;三是建立以约束性指标为主,预期性指标为辅,反映了政府强化公共服务的责任;四是这些指标具有目标导向、任务导向、改革导向以及政策导向,完成这些指标需要体制和机制的创新,需要政策创新。例如《生态文明建设体制改革总体方案》(2015年9月)是生态文明领域改革的顶层设计,我们就称之为“中国绿色改革”。

在构建生态文明制度体系方面,我认为“四个建立”非常重要,即要建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度,建立以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度,建立以空间治理和空间结构优化为主要内容且全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系,建立覆盖全面、科学规范、管理严格的资

源总量管理和全面节约制度。

2014年11月12日,中美两国领导人正式发表了《中美气候变化联合声明》,宣布了两国各自2020年后应对气候变化的行动目标。在声明中,中国计划2030年左右二氧化碳排放达到峰值,且将努力早日达峰,到2030年非化石能源占一次能源消费的比重提高到20%左右;美国计划到2025年,在2005年的基础上要减排26%~28%,争取减排28%。当时联合国秘书长潘基文对此评价很高,认为是两个世界最大经济体的政府所展现出来的领导力,将给国际社会一个前所未有的机会。

因此,我们非常有信心可以看到,中国已经迎来了一个绿色发展的时代,同样中国也迎来了绿色改革的时代。因为没有绿色的改革是不可能绿色发展的,这就需要进行我们所说的制度建设。事实上,环境治理的制度措施和手段在全世界都是一个难题。但是从“十一五”规划开始,中国已经逐步建立起一套系统的环境治理制度体系。其中约束性指标的设立是最重要的治理手段之一。我们通过严格的实证研究发现,约束性指标的设立有效地缩小了发达地区和欠发达地区的治理差距,特别是在环境治理方面,约束性指标推动了欠发达地区环境治理的进度和力度。因此,我将这一手段称之为具有中国特色的新型环境治理手段,这一手段将推动中国环境治理实现跨越式发展。

本版发言由本报记者文雯、吕望舒整理,标题为编者所加。

探索与思考

化工园区水环境风险防控需强化

◆李浩 薛欢

从环境保护部华东督查中心近年来参与处置的突发环境事件来看,因化工企业安全生产事故次生的突发环境事件占比近50%。在这些事件中,多起事件是因为事故应急池等风险防控设施不健全或事件应对不力,导致事故废水外泄,对周边环境造成了污染。

在当前化工企业安全生产事故高发、频发的严峻形势下,每一家化工企业除了要积极做好事故隐患的排查整治工作外,还必须反思,类似事故发生后,现有设施,物资能否满足应对事件的基本要求,能否做到事故废水全部收集、妥善处置。企业所属的化工园区必须从园区、事故企业、相关部门以及园区其他企业等不同主体协同应对的角度,在基础设施、物资储备、应急预案等软硬件方面做好准备,确保安全生产事故发生后不对周边环境造成污染。

化工园区水环境风险防控存在短板

从近年来化工园区环境安全隐患排查情况来看,化工园区、化工企业水环境风险防控工作存在以下3个方面仍存在短板,需要进一步强化:

环境风险防控体系不健全。环境保护部2012年印发的《关于加强化工园区环境保护工作的意见》中强调,要“建立企业、园区和周边水系环境风险防控体系。建立完善有效的环境风险防控设施和有效的拦截、降污、导流等措施。隶属于园区的周边水系应建立可关闭的闸门,有效防止泄漏物和消防水等进入园区外环境”。时至今日,大部分化工园区尚未建立完善的三级防控体系,普遍存在企业事故应急池容量严重不足、园区无专门的故事应急池、园区污水处理调节池容量及处理能力严重不足、园区周边水系未设置应急截断闸门、阀门、闸门、管道等应急基础设施设备老化破损等问题。一旦化工企业发生爆炸、火灾等突发事件,大量事故废水根本无

法得到有效截断、全部收集、妥善处置,废水出厂、废水下河、废水超标等现象均属大概率事件,遇上暴雨天气、火灾复燃、连环爆炸等偶发状况叠加出现,周边环境安全更是难以确保。

事件协同应对机制不健全。化工园区、企业安全生产事故次生突发环境事件的防控、处置必须与安全生产事故的应对同步开展,必须整合化工园区、事故企业、相关部门以及园区其他企业等不同主体协同应对,否则会陷入被动局面。现实情况是,安全生产事故发生后,虽然安监、公安消防、环保等部门均参与到现场应对过程中,但由于现场处置时缺乏集中统一的应急指挥体系,各部门各自说自话、各自自活,只顾“自留地”,不管“责任田”,相互间难以顺畅沟通、协同配合,导致事件应对工作被人为分割成相互间不连通的信息孤岛,首尾不衔接、要求不统一、行动不同步,事件应对的效率大打折扣。例如,公安消防部门在救火时,如果不根据着火装置物料特性、周边敏感保护目标的实际位置以及消防废水后续处置的实际情况,不听取环境保护部门的有关意见和建议,仅凭着消防部门机械制定装置灭火、水幕隔离等工作方案,一喷了之、火灭即撤,就很可能导致消防废水过量过大等应急过度情况或者火苗二次复燃等应急不足情况,给事件应对及后续消防废水处理增加负担。

应急物资储备不完善。应急物资储备是快速有效处置突发环境事件必备的物质支撑,应急物资储备的针对性、完备度决定了突发环境事件的时效性和有效性。很多突发环境事件得不到及时妥善处置、造成事件损害扩大的一个重要原因就是应急物资装备调用环节出了问题。一台抽水泵的缺失,一批吸油毡的短缺都足以造成处置的延误、污染的扩散。从当前情况来看,大部分化工园区在应急物资装备储备方面存在明显短板,既未在园区层面结合企业风险物质实

际建立针对性的应急物资储备,也未统筹规划分散在各企业点上的应急物资储备,建立统一的应急物资装备信息库,更未建立环境应急处置常用物资装备跨区域就近采购、调用信息数据库,一旦发生了突发环境事件,难以第一时间获取现场处置所需的物资装备,事件处置过程中频频出现慌乱、忙乱现象也就在所难免。

化工企业水环境风险防控建议

切实防控化工园区、企业的环境风险,增强化工园区、企业突发环境事件应对能力,提升化工园区、企业的环境应急管理水,笔者认为可从以下3方面着手。

推进化工园区环境风险防控体系建设。对于化工园区的环境风险防控体系要整体规划,统一布局,层层把控,硬件软件两手抓。硬件方面,企业自身要构筑首层防控网,按照相关国家标准和规范要求设计和建设行之有效的围堰、防火堤、事故应急池、雨污切换阀等环境风险防控设施,具备有效防止泄露物、消防水、污染雨水等扩散到外部环境时的收集、导流、拦截、降污能力。化工园区可在集中污水处理厂建设事故缓冲池,在事故状态下可储存与调控污水,也可根据园区实际情况,因地制宜建设统一的故事应急池,确保企业事故废水得到有效收集。同时还应在园区雨水总排口和周边水系之间建立可关闭的应急闸门,确保事故状态下进入雨水管网的事故废水与外环境有效隔离。软件方面要加强对化工园区危化品信息库、风险源数据库及水质污染扩散模型的建设,确保在平时能采取针对性的风险防控措施,在事故状态下能对事态的发展、影响进行快速准确地判断、评估,从而采取科学合理的应对措施。

加强事件处置协同应对机制建设。对于化工园区内企业安全生产事故的应对,必须建立园区甚至地方政府统一指挥,安监、环保、消防等各相

关部门协调联动,事故企业、园区污水处理厂及其他企业密切配合的应急救援处置体系。环境保护部门第一时间介入,从防范次生突发环境事件的角度同步开展工作;应急指挥部及有关部门要延迟退出事件处置的时间,必须待整个事件处置完毕后方可最终停止应急响应处置。对于协同应对机制,在化工园区内部包括园区与企业之间、企业与企业之间可建立信息互联、资源互通、工作互动机制;在相关部门之间如安监、环保、消防、公安、海事、交通等在平时可建立联席会议制度,定期商讨、研究、评估化工园区整体安全状况、危险化学品管控情况、安全生产事故及次生突发环境事件的处置要点等,必要时可以开展多部门联合模拟演练。

加强环境应急物资装备体系建设。化工园区环境应急物资装备体系的建设可以采取企业、园区、政府、社会相结合的立体模式,核心是构建统一的应急物资装备信息获取与调用平台。园区各化工企业根据自身的风险特点,建立一定的环境应急物资装备储备,被评估为重大环境风险等级的化工企业必须结合企业风险物质、风险类型、最大可信事故等具体情况建立匹配的环境应急物资装备储备。园区也可以根据区内化工企业实际风险特点,在充分调查评估的基础上,充分考虑企业规模、调配时间、调配路径等多重因素,采取重点企业储备为主、园区补充储备或园区统一储备的物资装备储备模式,同时建立园区环境应急物资装备信息获取与调用平台,专人负责各储备点及信息平台日常管理。此外,园区还应与地方政府、园区外其他环境应急物资装备储备企业以及相关环境应急物资装备生产企业建立环境应急物资装备调用互助机制,确保在突发事件应对时,应急指挥部可以随时掌握信息,及时调配使用。

作者单位:环境保护部华东环境保护督查中心

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

加强政策引导 综合利用秸秆

◆孙贵东

近些年来,全国各地为减少秸秆焚烧对大气的污染,积极采取资源化利用,鼓励秸秆还田,禁止田间焚烧等禁烧措施,取得了一定的成效。但是当前这一项工作还有诸多需要深入研究、探索 and 加强的问题。如果一些问题不解决,秸秆禁烧工作就仅仅停留在面上或者会变相地引起其他方面的问题,使秸秆禁烧工作深入不下去,无法达到预期目的。

首先,目前所谓的秸秆禁烧仅仅是“禁止田间地头禁烧”,对其他地点秸秆焚烧或燃烧行为还未作出硬性要求和规范,这样就很可能造成焚烧行为的转移或者变形。据笔者了解到,目前我国大多农村特别是经济欠发达地区农村仍然以柴草和秸秆为主要生活燃料。这就很可能使部分本是在田间焚烧的农作物秸秆转化为生活燃料,作为生活燃料进行燃烧而作为秸秆在田间进行焚烧对环境空气的影响在总量上基本是一样的。

其次,秸秆无暂存或者存放空间。随着土地资源的稀缺性逐步显现和农村环境综合整治要求逐步提高,田间地头、房前屋后没有多余的空间存放农作物秸秆。即便有空间存放也不美观,而且不安全,容易发生火灾。另外一些被抛弃的或者由于堆放位置不妥、堆放方式缺少规范管理等原因,导致一部分秸秆成为垃圾影响环境。或者遇有大规模降雨很可能导致秸秆转移到河道,从而对流域内河道水质造成不同程度的污染。

最后,从经济成本上讲,收集、储存、运输秸秆会变相增加土地耕种的经济成本。加之当前很多地区土地耕种的收益率并不是很高,另外无法收集的秸秆留在田间不利于耕种,短期内还容易导致土壤的保水性不好等,造成秸秆禁烧工作缺少必要的利益驱动机制,秸秆禁烧工作还没有真正成为种植户和农民自觉行为,甚至持不理解、不支持或者消极抵抗的态度。

基于以上分析,笔者认为秸秆禁烧不能完全靠一道行政命令“一禁了之”。同时,有关部门不能就工

作抓工作,要积极稳妥地做好后续工作,有效防止秸秆的变相污染等问题出现。为此,就如何深入抓好当前秸秆禁烧后续工作,笔者提出以下3点建议。

要继续加大对大规模田间禁烧行为的监管和查处力度。要依据相关法律、法规加大对违法、违规禁烧行为的惩处力度,使当事人及群众真正认识到秸秆焚烧是一种环境违法行为。要落实地方部门和属地管理责任,借助网格化管理机制等将监管责任落实到具体地方政府、部门和主要责任人身上,加强对该项工作的组织领导,使每一块田地,每一个角落都有人负责,都有人监管,不留死角和盲区,形成打击非法禁烧行为的高压态势,借助法律手段清除秸秆焚烧这种不科学的陋习。

要加大宣传力度,扎实做好群众的发动和教育工作。加大环保,特别是大气污染防治相关法规、法律法规,大气污染形势及秸秆焚烧对大气环境质量影响等的宣传教育。同时有针对性地开展相关方面的科学种田科普活动,把秸秆还田从长期对改善土壤墒情等的作用讲到,把秸秆焚烧对空气质量的负面影响讲到。另外,要扎实做好群众的思想工作,特别是那些在落实秸秆禁烧要求中确实存在实际困难的群众工作,要具体实际,想方设法帮助他们解决秸秆处理中遇到的实际困难和具体问题。

要借助科学技术手段,提高秸秆资源化利用水平,解决秸秆禁烧后的去向问题。农业、农机等部门要加强秸秆还田方面的技术指导,根据具体情况积极引导改进种植品种和先进的农机具,最大限度地降低秸秆还田短期内对土壤保水性、粮食产量的负面影响。畜牧部门要加强秸秆饲料化等方面研究,有针对性地开展扶持引导能消纳剩余秸秆的养殖行业。经信、环保等部门要积极培植造纸等能将秸秆资源化利用的企业,与燃煤锅炉整治捆绑,大力推广生物质锅炉。

作者单位:山东省莒南县环保局