

业界评说

◆柏仇勇

# 垂直管理是体制改革的关键一步

十八届五中全会提出,省以下环保机构监测监察执法垂直管理,市级环保局实行双重管理,县级环保局不再单独转为市局派出机构,这是环境管理体制的重大变革。

实行垂直管理,可以说是突破体制弊端、落实政府和部门环保责任、规范和强化环保机构队伍建设的關鍵一步。推进环境管理体制改,如何理清履职与监管、监管与统管、垂直与属地的关系值得深入探讨。

实行垂直管理就是要强化地方政府环保责任。将省以下环保机构改为双重或垂直管理,把环境监测监察执法职能从地方政府事务中独立出来,有利于建立严格独立的环境监管体系、科学规范的环境监测体系、公正严明的环境执法体系。主要有两大作用:一是督促地方政府依法履行环保主体责任。长期以来,一些地方政府重发展、轻环保,导致环境问题不断积累,违法违规行为屡禁不止,甚至干预辖区环保部门执法监管工作。环境管理体制体制改革,以及党中央和国务院相继出台的《党政领导干部生态环境责任损害责任追究办法》、《环境保护督察方案》、《领导干部自然资源资产离任审计试点方案》等文件,其核心就是要强化地方政府环保责任,纠正发展路径,警示和惩戒破坏生态行为。独立于地方政府的环境监管机构,不必再超越权限、违规、甚至违法为经济发展保驾护航,使严格监管、严格执法有了体制机制保障。实行垂直管理,进一步促使地方政府通过规划、政策、投入、建设和监管执法等方面综合施策,

切实履行起环保属地责任。

二是独立公正评价地方政府环保政绩。以往管、办不分,甚至弄虚作假,已经严重损害了地方政府的环境公信力。建立一套独立、公正、规范的环境监管体系,统一监管尺度、统一监测标准、统一信息公开、统一责任要求,真实评价地方环境质量状况,客观反映地方政府生态环保工作成效,使党政领导干部环保政绩考核等制度更具可操作性。强化环境监管、激励与约束作用同步体现,将使地方政府真正树立环境责任意识,加大投入,主动治理,长效保护,使生态环境质量持续改善成为可能。

实行垂直管理更要落实部门监管责任。有效实施环境保护统一监督管理的前提是各行政、司法部门各司其职、履行法定环境监管责任,没有各有关部门的监督管理,何来环保的统一监管。垂直管理能否顺利进行、能否见到实效,理清部门职责分工是关键。环境保护规划、政策、措施等必须统筹纳入发改、组织、人事等部门的相关综合规划与工作考核之中;环境保护投入、建设、发展等必须统筹纳入财政、住建、国土等部门的相关投资计划与实际建设之中;环境保护污染防治、自然保护、生态修复等必须统筹纳入工农业、林牧业、矿产业等部门的生产发展与治理保护之中;环境保护监管、监督、执法等必须统筹纳入工商、城管、公安等部门的相关日常监管与司法打击违法犯罪之中等。充分发挥各相关部门在生态建设和环境保护工作中的重要作用,形成管资源管环保、管行业管

保、管生产管环保的工作格局。环保部门主要履行严格环境监管执法,科学监测评价环境质量,系统研究分析环境问题,提出治理保护对策建议,参与经济社会发展综合决策,并依法对下级人民政府及其有关部门环境保护工作进行监督,真正实施统一监督管理。

实行垂直管理就是要规范和强化环境监管机构队伍建设。当前,生态环境特别是大气、水、土壤污染严重,已成为全面建成小康社会的突出短板。而因历史原因,环保工作起步迟、机构队伍规模小、环境监管任务重,因此迫切需要对我国环境管理体制进行重大改革。实行垂直管理改革不能简单地统收统管,应探索建立政府、企业、市场、社会“四位一体”的综合监管体系。

政府层面,适当充实壮大环保监管执法力量,提升队伍素质,加强技术装备,增强环境监测监察执法的统一性、权威性、有效性。要按照国家《生态环境监测网络建设方案》要求,明晰事权、落实责任、健全制度、科学规划、集成创新,尽快实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖,实现数据共享互通、监测监管协同。市县两级地方人民政府更要适应垂直管理改革的新形势,更多地通过购买第三方环境监测服务,综合分析研究大气、水、土壤环境污染原因、质量变化情况。企业层面,进一步明确、法定强制,排污企业自测自报,督促企业向社会公开监测信息。进一步建立完善污染源在线自动监测监控体系,建立完善

以一企一档为核心的环境监管与移动执法系统。既落实企业污染源日常监测的主体责任,激发环境监测的市场需求;又弥补环境监管力量不足,提升环境监管水平,实现环保科技强警;更给社会公众知情权、参与权和监督权。市场层面,全面放开除环境质量、污染源监督监测和预警应急监测以外的环境监测(检测)市场。鼓励支持各相关部门、高等院校、科研院所和各行业企业环境监测(检测)机构走向市场,鼓励支持国内外各单位、企业或个人投资建设第三方专业环境监测(检测)机构,大力培育环境监测(检测)市场,制定出台相关环境监测(检测)市场准入、规范运行、监督管理等配套制度。既缓解各级环保监测机构人手装备不足之矛盾,又充分发挥社会已有监测(检测)机构人员设备的作用,更为地方政府、排污企业提供全面周到、科学规范的环境监测(检测)服务。社会层面,建立完善公众监督机制,发动全社会力量关注企业运行、关注环境质量、关注环保工作,形成对环保专业技术力量的有力补充,实现环境监管的全民参与。

突破固有的环境管理体制,实行环境监测监察执法垂直管理,涉及法律、法规修订等制度配套,涉及政府管理规程调整完善,也涉及人事、经费等具体安排,是一项复杂的系统工程。在加强生态文明建设、谋划“十三五”的关键节点,必须统一认识形成共识,抓住机遇果断推进,系统设计制度配套。

作者系江苏省环境保护厅副厅长

热评

# 应对气候变化需把握环境与经济关系

◆李志青

举世瞩目的巴黎气候大会如期召开,在整个大会中,最为关键的问题是作为环境的气候与作为发展的排放之间如何相处?人类的发展既要赢得与气候环境之间的竞争,同时人类更要在环境与发展之间找到平衡。失去了这个平衡以及对这个平衡的正确理解,不仅环境得不到保护,而且发展也将迷失方向。

仔细观察下来,其中的两条主线非常明确,一条是绿色发展,另一条是应对气候变化。这两条主线相辅相成,互为呼应,可以说是贯穿了整个生态环境保护的脉络,也是全世界在新的发展阶段、在可持续发展上走出的坚实一步。

第一,倡导绿色发展,应对气候变化的关键在于认同环境与经济之间的内生性关系。

环境与经济之间的关系最具典型的表现就是提出并深化绿色发展(或绿色经济)的概念,这个概念诠释了环境与经济之间的关系,体现了两者之间内在的有机关系,即经济学方法下的内生关系,因而比环境保护的表述更为准确,有利于我们真正推进环境保护的各项工。

绿色发展的提出,说明经济的绿色化进程并不是外生于经济本身的。就此而言,促进绿色发展或者绿色经济的发展显然就比仅仅重视环境保护来得更加积极而有效。这是因为,既然经济自身对绿色化发展提出要求,那么就不能将绿色化的范围局限在一些产品、技术、减排等层面上,而是要从要素配置的角度来推进绿色化,也就是要重新调整生态环境与其他要素之间的比价和市场关系,以及重构确保新的有利于绿色发展的比价和市场关系的制度框架。

体现在气候变化的应对上,就是要重新调整温室气体排放与其他要素之间的比价和市场关系,这既是保护大气环境的需要,更是全球经济本身发展到今天所提出的必然要求。

第二,倡导绿色发展,应对气候变化,必须认识到保护环境就是保护经济。

如果环境与经济存在内生性关系,那么我们可以重新理解保护环境的意义,首要的就是保护环境就是保护了经济。因为基于上述分析,我们知道保护环境的重点应落在对要素比价关系的调整上,即要素比价关系是绿色发展的重点,这对于环境而言的确是得到了保护。那么对于发展来说,事实上,经济发展所需要的一切基本要素,也都在这样的比价关系调整中得到了更好地保护,实现了要素的高度自由配置和有效配置。

表面上看,环境与资本比价关系的

调整损害了资本的利(资本相对价格下降),但其实资本是希望如此的。因为在非绿色的发展环境下,资本的安全性和盈利性将大打折扣,这一方面与资本本身所寻求的低风险、确定性有关(生态环境问题将给社会经济发展造成极大的风险和不确定性);另一方面,随着发展阶段的提升,资本更容易在绿色的环境下通过竞争获益。以上两点从资本对于环境恶化地区的投资偏好就可见一斑,包括人力资本、金融资本在内的各种资本总体上都偏向于更加绿色、安全、可靠的投资环境。

体现到气候变化应对上,随着全球气温的升高,其各种后果正在或即将威胁到气候脆弱国家和地区的生存和发展,对经济的发展甚至是经济成果的维护都形成极大的安全挑战,这意味着,应对气候变化就是应对经济上可能出现的风险。

第三,倡导绿色发展,应对气候变化,还必须认识到发展经济就是发展了环境。

环境与经济存在内生性关系的第二重理解是,发展经济就是发展了环境。这么说的主要原因在于,经济发展固会增加排放,加大发展与环境之间的矛盾,但与此同时,经济发展的结果还代表了各种能力的提升,尤其是代表了环境保护所必需的各种能力建设水平的提升。

首先,环境保护同样需要大规模的投入,无论是产品、技术,还是基础设施和制度建设,都离不开资金、资本、人才和能源资源等各种要素。就此而言,发展经济就是最直接的通过经济规模的提升为环境保护能力建设提供相应的支。

除此之外,发展经济不仅体现在经济规模的提升为环境保护能力建设提供的支撑上,而且还体现在技术水平以及效率的提高上,这些方面的影响格外重要。这是因为,只有真正的建立和推进经济的科学、协调、有效发展,才能从源头为环境保护减轻压力,为环境保护腾出足够的空间和余地。

这一点体现到气候变化应对上,就是各国必须从发展的源头出发,开展各种创新,进行通力合作,构建有效国际框架,通过发展来提升国际社会应对气候变化的能力,通过发展釜底抽薪地解决气候变化应对问题,这一点也正是本次巴黎气候大会所面临的重大挑战。

总之,我们只有在真正理解了环境与发展关系的基础上,全面梳理绿色发展的理念和措施,并应用于气候变化应对领域,才足以切实推进全球的各项可持续发展进程。

作者单位:复旦大学世界经济研究中心

# 规划好垃圾处理行业发展新蓝图

◆熊孟清

《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》绘就了垃圾处理行业的发展新蓝图,其中与垃圾处理产业相关的内容多达6项,包括建立生产生活循环链接,加强分类回收与再生资源回收衔接,实现城镇垃圾处理设施全覆盖和稳定运行,统筹农村垃圾处理、开展农村人居环境整治行动,推进种养业废弃物妥善处置和落实节约生产、反过度包装、反食品浪费、反过度消费等。其他如建立企业排放许可制度,建立全国统一的实时在线环境监测系统等内容也间接涉及垃圾处理。

笔者认为,“十三五”时期是垃圾处理、管理向垃圾治理转变的转折期,应着力创新动力、增强能力、优化体系、化解矛盾和稳定发展,重

点要做好以下5方面工作:

一是构建政府与公众共治的垃圾治理体系。梳理法律法规、地方政府规章、行政决定和命令,理顺政府、居民、企事业单位、行业协会等非政府组织的权利与义务,促进政府职能从垃圾处理设施建设运营与研发管理、垃圾管理向创新服务、应急管理转变,推动地方自治和跨越合作,加强行业自律,激发公众自主自治动力,增进政府与公众良性互动和共治,形成多元治理体系,把垃圾处理上升到垃圾治理与社会治理高度。

二是提高通用型垃圾处理能力。整合工业垃圾、农业垃圾、商业垃圾、生活垃圾和再生资源等各类垃圾的管理资源和处理能力,统筹各类垃圾的治理,重点创新生产工艺和物质回收利用技术,提高以物质利用为核心的分类垃圾的处理能力,提

高通用于处理餐饮、绿化、种养殖业等排放的易腐有机垃圾的处理能力,建成先源头减量与排放控制、再物质利用和能量利用、最后填埋处置的分级处理体系,实现以废治废、综合治理。

三是建设“互联网+”垃圾分类处理平台。建设“互联网+”分类回收、处理、审批、监督、公众参与系统,完善“互联网+”垃圾分类处理平台,打通垃圾治理产业链,强化回收利用并借此促进垃圾分类,强化垃圾分类排放、收集、运输、处理处置环节的规范监管,提高行政监管效率,形成公众监督氛围,提升公众参与水平,推进产业组织、商业模式、逆向物流链的创新。

四是实现垃圾处理设施建设运营的平稳运行。国家层面出台强力政策,明确将破坏公益性垃圾处理

设施及其日常运营秩序的行为视为破坏公共利益、环境、生产安全和社会秩序与治安的行为,制止任何人以任何理由和形式破坏垃圾处理设施建设运营的正常运行秩序;国家或地方政府层面出台政策,要求设施周边居民、设施服务区域居民和设施运营单位建成分配责任并规定相关方利益分配原则,确保垃圾处理设施建设运营的平稳运行。

五是全面启动农村垃圾专项治理。整合、补足、创新并优化配置农村垃圾治理的要素资源。建立健全公共政策,建立处理服务费的县(市)、乡(镇)、村三级共同承担机制,激励、规范与监督主体的治理行为与互动,推动第三方企业化服务,促进农村垃圾处理社会化、产业化。因地制宜,多措并举,合理规划农村垃圾处理设施的建设,制定详细的农村垃圾处理方案,推进农村垃圾综合治理。建设农村垃圾治理试点工程,探索农村垃圾处理各环节及其组合方式的优化,引入市场机制,引进社会资本,引进先进管理和技术,开发与开放农村垃圾处理服务市场,创新农村垃圾处理服务模式,积累产业化经验。

局长论坛

# 如何解决工业企业环境问题?

◆辽宁省盘锦市环境保护局 王尚君

## ■本期提示

辽宁省盘锦市环境保护局通过分析典型工业企业环境问题特点,找到有效的解决方法并加以推广,使环境监管具有长效性,做到对企业环境污染问题的标本兼治。

要产污环节的排查,掌握影响污染物排放的主要影响因素,从存在的问题中找到准确的解决方法。而做好这些影响因素的排查工作,应从源头和过程两个层面对污染物产生加以分析和控制。

三是核实环保设施运行情况是核心。环保设施对于污染物达标排放具有不可或缺性,排查有关环保设施运行情况可以直观判断企业环境管理落实情况。

四是掌握有关生产工艺运行情况是依据。通过对生产台账、设备运行、原料和产品运输记录、危废转移台账等综合分析,判断企业整体运营情况和环保设施管理水平,通过法律法规有关内容的比对,环保管理人员可掌握企业实际运行过程中合法依规的程度。

五是增加监测频次是补充。污染源的自动在线监测是实现环境监

管长效性的有力手段,但这种实时监测一般仅适用于规模以上工业企业,对于那些规模较小、间歇性运行而又普遍存在的工业企业来说,还需要定时现场监测以判断其达标运行情况。

发挥长效,标本兼治。在日常环境监管基础上,应及时总结不同类型企业在环境保护方面所存在问题的特点,利用从个性到共性的认识方法,形成有针对性的不同类型企业的检查模式和内容,使得日常检查更加规范、合理,从而真正发挥环境监管的长效作用。

在发挥长效的基础上,如何做到对企业环境污染问题的标本兼治,可从3方面探求解决问题的有效途径:一是企业在建设前应对建设项目类型进行充分的调研和分析,要从原材料、生产工艺、国家产业政

策等多方面着手,并将环境保护作为重要的选项条件加以论证,从源头减少环境污染问题存在的空间;二是严格按照最新的法律、法规、标准和导则开展项目环评,贯彻执行环保设施的“三同时”制度;三是充分发挥环境监管长效机制,要加强事中事后监管,并形成企业内部、政府主管部门、群众三位一体的多渠道的监管,能够提前发现环境污染问题并进行及时解决。通过3方面的共同推进,工业企业也要在日后生产中具备做好企业内部环境管理的基本条件,才能真正实现环保与经济的双赢。

本栏目由  
**聚光科技**  
特约刊登

# 依法推动胜于简单说教

◆罗岳平 周湘婷 曹钰

垃圾围城、垃圾毁村的现象在一些地方触目惊心。遍地垃圾,不仅会破坏景观,散发的恶臭也直接危害人体健康,渗漏的有毒有害物质还会产生二次污染。

事实上,垃圾围城现象在西方国家现代化早期也都发生过。垃圾的危害达到一定程度后,引起全社会警觉并及时采取应对措施,使恶化趋势得到有效遏制。垃圾分类回收是全世界遏制垃圾危害的通行做法。日本、德国、意大利等国家制订了严格的垃圾分类办法,对国民从小开展教育,所有市民自觉按要求分类垃圾,杜绝了城市的脏乱差现象。

例如,在日本,垃圾分类已经成为日本民众刻入脑海、融入血液的基本生活习惯。以一个纯净水瓶为例,瓶盖、瓶身上的包装纸、瓶体本身属于不同的垃圾,需要投入不同的垃圾箱。笔者在日本参观一家废旧汽车拆卸厂时看到,车辆拆卸后部件被分类回收,技术负责人介绍说,一辆汽车的回收利用率最低95%。由此可见,通过分类回收,很多资源可以循环使用,促进了可持续发展。

而在中国,即使是专业的环保工作者也很难意识到要对这些生活垃圾进行如此细致的分类处理。很多群众甚至只是感受到了社区里的垃圾影响观瞻、恶臭难闻,并未深刻认识到垃圾已无处可处理,正在演变成复杂的环境问题,进而成为社会问题。很多群众甚至还在以一种事不关己的态度任意抛撒垃圾。笔者认

为,扭转这种被动局面,既要依靠宣传教育,引导大家正确认识垃圾问题,也要从更高层次加强设计,用法治思维推动我国的垃圾分类处理工作。

在实际工作中很多人都有这种体会,团队里的成员素质高,又有好的主题来凝聚人心,那么只要宣传教育到位,就能团结力量实现预期目标。但在更多情况下,团队里的人员组成复杂,努力目标多元,没有强制力,难以获得共识,行动一致。垃圾分类是一项典型的群众运动,涉及面广,情况形形色色,要实现从随手一扔到细致分类的转变,绝非朝夕之功,甚至会遭到很多人的抵制。因此,开展好垃圾分类处理,既要设计好简洁、方便、易行的分类收集系统,也要借助法制保障强制实施。

完成垃圾分类处理并不需要高科技,主要涉及生活和行为方式的转变。制订垃圾分类细则并不难,关键是每家每户每个人要执行到位。根据我国社会现状,下决心强制执行,就不会自觉实施。依靠教育实现这种转变,过程太漫长,可能要付出相当大的资源、环境和土地代价。相反,规范行为后,举手之劳就会创造巨大财富。因此,将垃圾分类纳入《治安管理条例》等法律体系是必须的。

将垃圾分类处理上升为法制层面并非小题大做。垃圾是一种富矿,与其花巨资源源不断地购买原材料,还不如开发身边的可再生资源。垃圾已侵占了很大土地,带来了严重的次生污染,必须控制垃圾增量,给可持续发展留下良田。