

# 用硬措施应对硬挑战

## ◆本报记者查玮

2015,向污染宣战、改善环境质量的鼓点更急。

新环保法、《生态文明体制改革总体方案》、“水十条”等一系列重要政策制度先后颁布实施,环保大检查、综合督察约谈等重大行动贯穿全年,意味着我国正着力推进环境管理向以改善环境质量为核心的方向转变。

这些年来,我国一直努力推进环境治理,但环境问题仍然突出。呼吸新鲜的空气、喝上洁净的水、吃上放心的食品,成为人民群众的强烈期盼。特别是近年来雾霾天气增多、范围扩大,更让公众对治污减排效果和措施产生了疑问。

这种质疑让我们更加深入地思考污染物排放与环境质量之间的复杂关系,更加清楚地认识到必须把改善环境质量作为管理的核心和目标。面对严峻形势,中央作出了用制度保护环境、从根本上推动环境质量改善的重大决策。

陈吉宁部长指出,环境质量是核心、是根本,环保工作要以改善环境质量为核心。这就要求制度设计、工作部署、行动计划都要以改善环境质量为目标,建立以环境质量改善为核心的环境管理制度体系,用硬措施应对硬挑战。2015年,随着关键制度的建立和实施,这种转变进程正在加快。

把改善环境质量作为环境保护根本目标和衡量工作成效的唯一标准。环境质量到底有没有改善,归根结底要由群众来感受和评价。由于污染排放总量巨大,环境问题成因复杂,个别环境目标的达成、几项减排数据的下降,并不能带来环境质量根本性改善。对公众来说,他们关注的不是环境治理的过程,而是环境质量改善这一结果。这就迫切要求我们根据环境质量的改善程度、公众的满意度,来评价环境治理措施的成效以及地方政府的环保绩效。

近年来一些地区已经做了这样的尝试,并且初见成效。如山东省提出重点污染河流全部恢复鱼类生长,天空要见到蓝天白云、繁星闪烁,将行业排放标准与环境质量改善挂钩,群众对环保工作的满意度大幅提升。浙江省以“五水共治”为突破口,倒逼转型升级,社会公众基本满意本地生态环境。

围绕环境质量改善来设计生态环境制度和政策,建立质量保障体系。以环境质量改善为核心,必须确保有关环境质量的监测数据真实、准确,以便为科学决策提供支持,为治理绩效评价提供依据;必须确保环境治理成效得到客观公正的评价,建立一套标准来分清责任、评估进展、进行对比,从中看出地方政府的环保履责情况。以环境质量改善为核心,还必须抓好考核与问责,这是最关键的环节。如果没有硬性的监督考核,没有严格的问责机制,质量管理就会停留在概念层面上。

针对这些问题,2015年中央密集出台了一系列政策法规和管理办法,通过生态环境监测事权上收、省以下环保机构监测监察执法垂直管理、环保督察巡视等基础制度的改革创新,确保环境质量数据真实可靠,环保责任落实到人,从而倒逼地方政府切实履责,破解发展与保护的矛盾。这些制度为实施质量管理提供了有力条件和支撑。

以改善环境质量为目标来安排环保中心工作,开展重大行动。当前,环境问题多发,环保工作涉及面广,治理任务十分艰巨。要有效改善环境质量,必须从解决群众反映强烈的环境问题抓起,最为突出的莫过于大气、水和土壤污染等问题。“大气十条”重点针对导致雾霾的PM<sub>2.5</sub>进行治理,对全国重点城市空气质量进行排名。实施两年来,一些重点城市PM<sub>2.5</sub>排放减少,污染浓度有所下降。今年颁布的“水十条”通过抓两头来带动一般水体治理,既抓好饮用水水源地等水质比较好的水体水质,保证水质不下降、不退化;又针对已经严重污染的劣V类水体,尤其是黑臭水体,下决心治理好,大幅减少甚至消灭。以重金属污染防治为目标的“土十条”也即将出台。今年以来,环境保护部以及各地环保部门开展环保督察,目的就是抓住地方党政领导这个关键,层层传导压力,落实环保主体责任,促进质量改善,取得良好效果。

党的十八届五中全会强调,“加大环境治理力度,以提高环境质量为核心,实行最严格的环境保护制度”。治污减排是促进环境质量改善的有效手段,没有污染物的大幅度下降,环境质量不可能全面改善。但是,要围绕环境质量改善这一核心,把治污减排以及相关制度设计得更精准、更科学、更系统、更有效。要继续加大执法力度,加强与公检法等部门联合办案,严厉打击违法行为;用好督察约谈手段,落实党政同责、一岗双责;大力推进政策制度创新,激励企业主动治污,加快绿色转型;充分保障公众的知情权、监督权、参与权,壮大环保力量。

改善环境质量是全国人民的共同愿望,我们要让全社会都积极投入环境治理中,共建美丽中国。

制度改革 管理转型 厉行法治 全球治理 智慧基石 改革创新 一体化破局 社会共治 大数据 管理转型



# 以提高质量为核心 推进环境管理转型

——专访环境保护部环境规划院副院长吴舜泽

## ◆本报记者查玮 郭婷

中国环境报:党的十八届五中全会将生态环境质量总体改善作为全面建成小康社会新的目标要求,明确以提高环境质量为核心,实行最严格的环境保护制度。以环境质量改善为核心的提出,在环境管理领域可以说是一个巨大的进步。请您介绍一下2015年这方面取得了哪些进展?

吴舜泽:这两年来,尤其是2015年,质量管理的理念得到了大幅度推动,一些相关的重大制度相继出台,以环境质量改善为核心的框架初步建立。如,“水十条”实施共确定了1900多个断面,国家与各省将质量改善责任落地落实,实施环境质量目标管理与信息公开。此外,《生态文明体制改革总体方案》及配套的《生态环境监测网络建设方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等相继出台,使制度更加定型完整。最近,党的十八届五中全会明确提出加大环境治理力度,以提高环境质量为核心。

这些政策制度的出台,实际上是将环境管理体系逐渐勾勒了出来。2015年是对质量管理转型十分关键的一年,逐步开始将环境保护责任落实到地方政府身上,主攻方向聚焦于经济发展与环境保护的关系重构上,治理成效落实到绩效考核和责任追究上。

“目前正处于向以环境质量改善为核心的系统转型。”

中国环境报:对于环境管理转型,有人说,现在已经由以总量控制为主转向了质量管理。还有人认为,要到“十三五”之后才能有所转变。您是如何认识的?

吴舜泽:转向环境质量管理,这是没有争议的。但是,现在是否已经进入质量管理阶段?还不能这么说。我以为,目前正处于向环境质量管理转型的过渡阶段,以环境质量改善为核心的监测、考核和评估体系,以及相关的机制体制尚未完成建立,这需要抓紧推动。“十一·五”期间,环境管理以总量约束性考核为主;“十二·五”以总量控制为主,总量和质量管控交错、交织进行;“十三·五”希望能完成向提高环境质量为核心的系统转型。

中国环境报:这一转变是从何时发生的?

吴舜泽:这些年来各地都在探索质量管理的约束性考核工作。比如,生态补偿方面,做得最多的是水环境生态补偿。其本质是以辖区交界断面水质要求的约束性考核,并辅以财政奖补、信息公开等措施。很多省开展过这样跨市的地方实践。再如,过去有不少行之有效的河长制实践,有的叫河(段)长制或双河长制,把地方政府的环境治理责任操作性地落实到具体河段质量的阶段性目标上,落实到具体责任人上。

我认为“大气十条”实施有一个比较成功的经验,就是对全国城市空气质量监测数据实时公开并进行排名。实际上就是以环境质量排名的方式落实城市政府职责,引导社会监督,督促地方政府履责。研究编制“水十条”过程中,也吸收借鉴了质量公开和排名的做法。包括质量管理对象清单落地、一区一策科学施治、排污单位遵从质量改善差异化要求、信息公开与持续进程管理、责任追究等都是抓环境质量管理的有效做法。现在重要的是怎么把这件事做实、落地、可操作。

中国环境报:在转变中有标志性事件吗?

吴舜泽:我理解是有一些重要的节点性事件。“十三五”规划建议强调“加大环境治理力度,以提高环境质量为核心,实行最严格的环境保护制度,将细颗粒物等环境质量指标列入约束性指标”。这标志着环境质量将进入国家国民经济和社会发展“十三五”规划的约束性指标,这是环境质量转型的节点性事件。目前,我们正在按照这一要求编制好以提高环境质量为核心的“十三五”环保规划,更加有效地推动全国环境质量管理。

制订“十二·五”规划时,我们提出了环境基本公共服务均等化理念,这是第一次将环境保护纳入公共服务范畴,就像医保、社保那样。那时所说的公共服务较多的是指服务过程本身,而不是指服务的结果。

习近平总书记提出,良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。这其实已经从服务过渡到了服务的结果本身,我认为这是具有深刻意义的。治污减排是服务、是手段,现在把环境质量即治污减排的结果作为目标。群众主要关注的就是结果,要主动适应这种社会公众诉求的新常态。

“以提高环境质量为核心,能充分发挥地方政府的积极性和能动性,因地制宜采取相应的措施。”

中国环境报:与总量控制管理模式相比,以提高质量为核心的管理模式有何不同?我们如何理解向质量管理转型?

吴舜泽:第一,以提高质量为核心,实际上强调的是地方政府的环境质量责任。这是环保法最基本的精神,也与党政同责、一岗双责一脉相承。也就是说,以提高环境质量为核心,实际上是只问结果,把过程性、手段性的工作全部交给地方。这样能充分发挥地方政府的积极性和能动性,因地制宜采取相应的措施。

第二,以提高环境质量为核心,实际上要求我们把治污减排、风险防控、宏观调控、生态保护等各方面事情协同匹配,共同支撑环境质量改善。

第三,实施质量管理需要做很多工作。一定要制定清单,要做到落地。比如河流水质的改善,一是要明确各类水体水质的保护目标。二是一河一策,实行差异化管理。三是各地应采取适合本地的、科学的达标方案。四是要持续推进环境质量改善。五是实施多污染物协同控制,而不是只抓几项污染物和主要超标因子。

第四,以提高环境质量为核心,必须进行系统管理。要改善一个区域或一个城市、一条河的环境质量,可能会涉及工信、发改、林业、住建等多个部门。要协调这些部门,运用多种手段进行综合治理。

此外,还可能涉及按要素进行职能配置,还有就是排污许可制度的衔接。假如对已经超过环境承载力的区域,即使企业达到行业排放标准,也要按照区域质量改善要求,执行更加严格的排污许可要求。

中国环境报:“十二·五”时期的一些工作,是不是也体现了质量管理的理念?

吴舜泽:对我们过去有一些自发的探索实践。对质量管理,我深深感到,它是一个过程性的发展,是一种历史的必然。以提高环境质量为核心,并不是对过去工作的否定,并不是反对搞治污减排、风险防控。比如主要污染物减排,为今天提出环境质量管理奠定了治污设施建设等物质基础,最终也可以促进环境质量改善。只不过它应处于手段层次、措施层次和过程层次。随着治污设施建设日益完善,全国统一性的总量控制方略要更加服从、服务于不同区域差异化环境问题的解决,更加强调对环境质量改善的针对性和有效性。

中国环境报:质量管理的成效是不是同样

需要用指标来衡量?

吴舜泽:对。质量管理也有指标,将来也会形成约束性指标,由各地根据情况执行。环境质量改善并不一定要求同步,而是强调自上而下、差异化,这是总量指标管理与质量指标管理的不同之处。

也有非指标管理。如环境质量改善要以群众的满意度为目标,这已不是一个单纯的理化指标问题。如城市黑臭水体,先治哪条河?听群众的。怎么治?让群众提意见。治理效果如何?由群众评价。治理效果必须让周围90%以上的群众满意了,才叫消除黑臭。所以,有时候,质量管理依据的不一定是理化指标。

中国环境报:就目前而言,要推进环境质量管理,在体制机制上有哪些欠缺之处?

吴舜泽:在今后的质量管理工作中,最重要的是要推进数据质量控制和后续考核问责,必须根据需要进行调整、付出努力。从这个意义上讲,质量管理还没有到“弹冠相庆”的阶段。

“十一·五”之前也搞总量控制,但是你报我报大家报,报完后没有统一的机制去核查核算,实际上是有总量、无控制。环境质量管理是一条龙的体系,如果没有做实,没有硬的监督考核,就会使质量管理停留在概念层次、口头上的理念,这不是我们希望看到的。必须切实落到实处,把这件事做成一个闭环系统,才称得上形成以提高环境质量为核心的管理系统。

我觉得,若没有全国生态环境监测网络事权上收、省以下环保机构监测监察执法垂直管理、环保督察巡视等这些环境治理基础制度的改革完善,环境质量监督考核可能会自说自话、流于形式,也难以通过这种质量管理转型倒逼地方政府履责、破解发展与保护的矛盾。

“以提高环境质量为核心,必须坚持信息公开,接受社会监督。治理什么、怎么治理、治理成效如何,都要听取群众意见,形成政府、企业、社会共治的环境治理体系。”

中国环境报:针对这些欠缺,应该怎么在体制机制上进行调整?

吴舜泽:以提高环境质量为核心,必须坚持信息公开,接受社会监督。“水十条”在这方面表现十分明显,其核心就是主抓“大小并重,好差两头”。实际上,这就是在环境质量管理过程中引入社会共治方式,即治理什么、怎么治理、治理成效如何,都要听取群众意见,形成政府、企业、社会共治的环境治理体系。

这给环保部门的工作带来了一定难度和挑战。要发挥自身能动性,围绕环境质量改善出谋划策,制订科学合理的差别化方案。同时,要有能力和手段去调动各方面各部门的积极性。此外,我们过去在管理上擅长平推,现在每个单元、河流、断面的情况都不一样,这种差异化管理难度非常大。因此,在科学治污、精准治污、差别化治污方面,环保部门要下的功夫更多。

以提高环境质量为核心,必须建立配套的激励和考核机制。中央提出“党政同责”、“一岗双责”,《关于加快推进生态文明建设的意见》中提出“严守环境质量底线,将大气、水、土壤等环境质量‘只能更好、不能变坏’作为地方各级政府环保责任红线”,对此提出了明确要求。只有形成完整的体制机制,再加上环保系统积极作为,以提高环境质量为核心的管理体系才能系统、完整,才能真正把环境质量管理做细、做实。



# 守护三峡库区碧水青山