

以改革补短板 以创新谋发展

生态环保改革推进有力初见成效

◆本报记者 董克雄



作为全国生态文化村,湖北省十堰市郧阳区茶店镇樱桃沟村目前已发展成为生态旅游、农耕体验、果蔬采摘、休闲度假于一体的乡村旅游名村。每年春天,村里连片成片的樱花竞相绽放,美景如画,吸引大批游客前来观光并带动当地经济发展。

改革是事业发展的必由之路;创新是事业进步的不竭动力。对于一个国家和民族如此,对于生态环保工作亦不例外。

党的十八届三中全会以来,全面深化改革一直是全国上下政治经济生活中的主题词。

2015年,中央深改组牵头,推出《生态文明体制改革总体方案》,建立八大制度,搭建起生态文明基础性制度框架,为生态文明建设和环境保护注入了新动力。

从国家到地方,从环保主管部门到相关职能部门,探索生态环保的改革创新都成为了重要课题,以改革补短板,以创新谋发展成为共识。

改革创新体制机制,增强推动绿色发展的内生动力

2015年新春伊始,环境保护部部长陈吉宁在全国两会期间回答中外记者提问时指出,决不允许“戴着红顶赚黑钱”,环境保护部下属8个环评单位将从环境保护部脱离。

为此,环境保护部印发了《全国环保系统环评机构脱钩工作方案》。目前,环境保护部直属事业单位的8家环评机构已率先全部完成脱钩;省级环保部门全部按要求上报了脱钩方案,现全国各地已有140家机构提前完成脱钩。

为完善环评领域的廉洁自律制度,全面清理领导干部及其亲属违规插手环评审批或者开办公司承接环评业务牟利问题,环境保护部还相继制定了《关于严格廉洁自律、禁止违规插手环评审批的规定》及《环境影响评价机构资质管理廉政规定》,切实扎紧了制度的“笼子”,并坚决查处未批先建、擅自变更等环评违法企业,印发了《关于进一步加强环评违法项目责任追究的通知》,将环评违法“双移交”这一执法创新措施制度化。

一年来,环境保护部不折不扣地执行中央的要求,从体制机制上化解环评审批利益

冲突,阻止利益输送,铲除环评领域滋生腐败的土壤和条件。

在环评体制改革的同时,环境保护部以改善环境质量为核心,以推进环评管理改革转型为主要任务,通过贯彻落实中央巡视整改意见,环评制度改革创新取得了新进展、新成绩和新突破。

正如陈吉宁部长所言,“要坚持以提高环境质量为核心,从改革环境治理制度入手,实行最严格的环境保护制度。环评作为重要的环境管理制度必须率先突破。”按照这一要求,环境保护部近期连续出台了一系列环评制度性文件,主要包括《关于加强规划环境影响评价与建设项目环境影响评价联动工作的意见》《关于开展规划环境影响评价会商的指导意见(试行)》《建设项目环境影响评价事中事后监督管理办法(试行)》《建设项目环境影响评价管理暂行办法(试行)》《建设项目环境影响评价信息公开机制方案》和《关于规划环境影响评价加强空间管制、总量管控和环境准入的指导意见(试行)》等内容。

改革创新执法机制,凝聚改善环境质量的合力

2015年,以新环保法实施为标志,以改革创新推动环境法治也站在了新的起点上。

为改变执法偏软的现象,新环保法明确了环境监察机构的法律地位;按日连续处罚制度初步扭转了长期以来企业“违法成本低,守法成本高”的局面;行政拘留处罚措施有效震慑了那些财大气粗不怕罚的企业;查封、扣押的行政强制权,提升了执法效率,环境违法行为为得到及时制止。

以新环保法实施为契机,各级环保部门积极开展环境执法工作。截至2015年年底,全国实施按日连续处罚715件,罚款数额达5.69亿元;实施查封扣押4191件、限产停产3106件。

在司法方面,2015年,为配合新环保法

实施,最高人民检察院、最高人民法院积极作为,制定司法解释和司法政策,畅通审判渠道,试点公益诉讼,建立司法机制,环境司法的生态环境保护职能日益彰显。

截至2015年底,各试点地区检察机关已经通过提出检察建议等方式,办理公益诉讼前程序案件245件,其中,民事案件33件,行政案件212件。

值得注意的是,2015年12月,环境保护部、公安部、最高人民检察院首次启动联合挂牌督办,这一新举措将对今后地方政府和相关部门严格环境执法起到重要督促作用,对违法企业将起到震慑作用。

数据显示,2014年,各级公安机关、环保部门联动执法2.95万次,联合整治突出问题

改革创新监管手段,传导保护生态环境的压力

面对复杂的经济形势和艰巨的治理任务,原有的以查企业为主的环境监管模式已经难以完全满足当前的工作需要,环境监管模式的改革创新势在必行。

进入2016年1月,中央环境保护督察组进驻河北,开展了为期一个月的现场督察。对省委书记、省长等主要负责同志进行个别谈话,并对在环境保护领域存在的一些问题,进行相关的走访、质询。

新成立的中央环保督察组主要督察省级党委和政府贯彻落实党中央、国务院环境保护重大决策部署情况,解决和处理突出环境问题,改善环境质量情况,落实环境保护“党政同责”、“一岗双责”,以及责任追究等。

实现由“以查企业为主”转变为“督查并举,以督政为主”,是我国环境监管模式的重大转变。随着新环保法的正式实施,2015年也成为我国环保督察的开局之年。环保督察的探索与推进,为环境管理战略转型、环境质量的改善提供了原动力。

环保督察推动了环境保护“党政同责”、“一岗双责”的落实,通过追责机制,倒逼党政领导干部在抓经济的同时抓环保。

据不完全统计,2015年,环境保护部对33个市(区)开展了环保综合督查。

在地方层面,山西、青海、广西等省份也开展了对下级政府的环保综合督查;四川还借鉴纪委巡视制度,探索建立环保综合督查巡视制度。

除此之外,环境保护部还创新督查模式,分别对安阳市、承德市约谈及挂牌督办整改情况进行了开放式督查,进一步强化督查效果,提高督查公信力,让公众来评判整改的效果。

如果说综合督查是为地方政府发展与保护工作“把脉会诊”,那么公开约谈就是让地方党政“一把手”红脸出汗。一年来,15个城市的政府主要负责人接受了环境保护部的公开约谈。随着区域限批、挂牌督办等硬性措施配套,约谈党政“一把手”的

这些制度安排是对《关于加快推进生态文明建设的意见》和生态文明体制改革总体方案的具体落实,为环评在更高平台、更大范围、更深层次发挥源头预防作用提供制度保障。

为推动规划环评落地,环境保护部正在积极推进《环境影响评价法》和《规划环境影响评价条例》的修订,相关法律法规的修改已纳入立法机关的工作程序;同时抓紧制定一系列制度性文件,促进环评参与宏观综合决策和发挥源头预防作用。

在环评体制机制改革雷厉风行的同时,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理的探索也在稳步推进。

陈吉宁部长在部署2016年环保工作时指出,2016年要推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理,对做好过渡期间工作下发相关通知,研究制定试点方案并开展试点,对试点省份在能力建设等方面给予支持。

据了解,按照中央有关任务分工要求,环境保护部和中编办会同有关部门负责推动垂直管理改革工作。目前,环境保护部已成立专门工作组,初步设想是按照前期准备、地方试点、全面推进的“三步走”路线图,平稳有序地推进这项改革,计划年内启动地方试点。

1.29万个。各级环保部门向公安机关移送涉嫌环境违法犯罪嫌疑人2080件。各级公安机关破获环境刑事案件4538起,抓捕犯罪嫌疑人8458人。

这些成绩,源于近年来环保、公安执法衔接机制的不断完善。

2013年6月,“两高”发布污染环境犯罪司法解释;同年12月,环境保护部与公安部联合发布《关于加强环境保护与公安部门联合执法衔接机制》,这堪称我国打击环境犯罪的两记重拳。

2016年1月1日,新修订的《大气污染防治法》正式实施。新法明确提出,防治大气污染应当以改善大气环境质量为目标,并规定了地方政府对辖区大气环境质量负责,环境保护部对省级政府实行考核,未达标城市政府应当编制限期达标规划,上级环保部门对未完成任务的下级政府负责人实行约谈和区域限批等一系列制度措施。

效果逐步体现。

对政府,以环保督查落实其环境保护责任;对企业,在监管的同时,则是激励企业主动治污,实现绿色转型。

随着《生态文明体制改革总体方案》的发布,制度改革、政策创新力度进一步加大,“构建更多运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的市场体系”成为改革的目标,这意味着环境保护和生态文明建设的总体格局有了重大突破。

2015年,生态文明体制改革加快了环境经济政策出台的步调,不仅出台的数量越来越多,覆盖范围也越来越广,逐渐深入到经济领域的各方面、各环节。

税制“绿色化”稳步推进;绿色金融服务不断深化;资源价格改革继续深入;公共财政带动社会资本投入;生态补偿制度探索建立……绿色经济政策的创新和绿色体系的初步形成,解决了市场力量释放不足的问题,为治污增添了活力。

据了解,环境保护部还在积极开展排污许可制度改革的顶层设计,研究出台污染物排放许可制的实施方案,初步考虑用5年或更长时间,将排污许可制度建设成为固定污染源管理的核心制度。

地方实践

■ 制度创新

安吉开展生态责任审计

◆本报通讯员 胡红斌

浙江省安吉县党委、政府制定下发了《关于在经济责任审计中开展生态责任审计的实施意见(试行)》,对乡镇(街道)和水利、环保等职能部门的主要领导干部,在经济责任审计评价中,增设生态环境保护指标,重点审计环保政策执行、环保专项资金使用和节能减排目标实现等3个方面。

目前,已对先行试点的4个B类乡镇(以生态保护为主乡镇)进行了考核,发现问题14个,并及时进行了整改。

明确审计指标和内容

通过制定出台《生态责任审计主要指标》,安吉县建立起一套科学的指标评价体系。其中,涉及乡镇(街道)的评价指标共计14项,涵盖了领导干部生态决策、生态管理、生态政策执行等多个重要方面。

主要审计生态环保政策的贯彻执行和规划的落实情况,有关生态环保制度的建立和监管情况;生态环保资金筹集、分配、管理和使用情况;发展循环经济和加强生态环保等方面采取的主要措施和取得的成效,以及治污项目的运行情况和污染源治理情况。

安吉县选取鄣吴镇、章村镇、报福镇、上墅乡等4个在人口、行政村数量、地理条件、发展思路等方面都比较接近的B类乡镇作为试点,确保横向可比性。

安吉县注重创新审计组织方式:规定由

县审计局牵头,县生态文明办(520办公室)统筹协调,县环保局等13个部门联合组成审计组,对照评价指标在各自职责范围内对被审计对象履行生态责任情况作出评价,并进行现场核实,最终出具审计报告。

建立部门抱团推进机制

为了更好地推进生态责任审计工作开展,安吉县还建立了部门抱团推进机制:由县领导为组长的工作领导小组,专题研究并形成实施意见。同时,建立了成员单位联动服务机制,发挥各自优势,形成了抱团推进的良好态势。

安吉县注重审计结果的运用机制:审计结果写入领导干部履行生态责任审计报告,同时将审计结果报告报送县政府及相关部门。纪检监察机关加强对审计中发现问题的监督和查处,将审计结果报告归入干部廉政档案,作为考核领导干部廉政情况的依据;组织人事部门将审计结果报告归入被审计领导干部本人档案,作为考核、任免、奖惩领导干部的参考依据。

通过积极实践,安吉县在生态责任审计工作上取得了一定成绩,但仍暴露出一些问题需要改进:有些指标关联性不强,有些指标不易于现场核实,有些指标对被审计对象的管理职能过于苛求;审计报告重点不突出,存在记流水账现象。

接下来,安吉县将进一步完善审计评价标准、评价方法和评价内容。

■ 机制创新

临沂明确市级部门环保职责

本报记者周雁姿 季英德 济南报道 山东省临沂市近日下发《临沂市人民政府办公室关于明确市级有关部门单位环境保护监督管理职责的通知》(以下简称《通知》),明确市级有关部门、单位的环保监督管理职责。

《通知》对27个市级部门、单位分别列出了详细的环保监管职责。强调各有关部门、单位要按照“党政同责、一岗双责、失职追责”的规定,严格落实环保监管责任制;要依据职责分工,切实履行环境保护监管职责;要详细制定监管工作计划,明确监管对象、内容和频次,按照计划开展巡查和监督。

《通知》要求,各有关部门、单位在履行环保监督管理职责过程中,应当互相配合,发现存在不属于本部门、单位管辖的环境污染事故隐患或者环境违法行为的,应当及时移送有管辖权的部门、单位进行处理,并形成书面移送记录,接受移送的部门应当及时进行处理。

此外,《通知》还指出,对环境监管履职不到位的,按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》、《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》和《临沂市人民政府行政问责办法(试行)》等规定进行责任追究;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

■ 政策创新

河北出台差别化价格政策

本报记者周迎久 石家庄报道 河北省委、省政府日前印发《关于推进价格机制改革的实施意见》(以下简称《意见》),提出将全面推行并完善居民生活用电、用气、用水阶梯价格制度,建立完善支持京津冀协同发展的价格政策体系,完善差别化的价格政策,促进环保及产业结构调整。

《意见》明确,对燃煤发电机组继续实施脱硫、脱硝、除尘环保电价政策,对超低排放机组给予电价补偿;自2016年起,未达到新排放标准的不再享受环保电价政策。

根据规定,河北省将分步提高排污收费标准,到2020年将二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮和五项主要重金属污染物排污收费标准提高到2014年收费标

准的5~10倍。

《意见》提出,将进一步完善对高耗能、高污染、产能过剩行业的差别电价和差别水价政策,将差别电价、水价实施范围扩大到所有行业的淘汰类和限制类生产设备用电用水;对超限额标准用能企业实行惩罚性电价;对电解铝、水泥等行业用电实行单位能耗超定额加价。

《意见》还提出,将完善工商企业、服务业等非居民用水超定额、超计划累进加价制度,对超定额小于等于20%的水量,按政府规定水价的1.5倍征收;对超定额20%~40%(含)的水量,按政府规定水价的两倍征收;对超定额40%以上的水量,按政府规定水价的3倍征收。

■ 科技创新

上海无人机助力PM_{2.5}监测

本报记者蔡新华 见习记者刘静 上海报道 记者近日从上海交通大学获悉,彭仲仁教授带领的科研团队在长三角地区用无人机搭载便携式检测设备,进行大气污染物长期跟踪监测实验,并获得了PM_{2.5}等大气污染物浓度的三维分布数据,可为雾霾预报、防治提供更精确的数据资料。

“目前,对大气污染物的监测主要集中在地面,高空污染监测比较少,这种平面监测让我们很难清楚地掌握雾霾的生成和扩散规律。”上海交通大学船舶海洋与建筑工程学院教授彭仲仁介绍说。

研究团队通过固定翼无人机进行高空监测和研究,并证实逆温层对PM_{2.5}扩散产生不利影响。实验显示,在距离地面1km以下的高度,PM_{2.5}的浓度总体呈现随高度增加而下降的趋势。无人机从空中带回来的监测数据

也证实,逆温层的存在妨碍了空气污染物的垂直扩散,增加了逆温层下近地面PM_{2.5}的浓度,为雾霾的形成提供了条件。

研究团队还对城市主干道、高架路、交叉路口等道路周边的微环境做了污染物监测,发现马路两侧300米~500米之内是受汽车尾气污染最严重的区域,这一区域内的PM_{2.5}浓度较高,而且高架路越近浓度越高。

“PM_{2.5}的浓度不只是受距离远近影响,风速、风向、大环境中PM_{2.5}的浓度等也是很重要的影响因素。我们也对高架路等立体道路周边交通污染物的三维分布与变化做了监测和分析,发现PM_{2.5}的浓度随着高度的变化呈现一定的垂直分布规律。这些研究发现可以帮助指导路边高层住宅内的居民进行污染防治,也能对今后城市道路周边的用地规划和建筑布局等提供决策依据。”彭仲仁说。