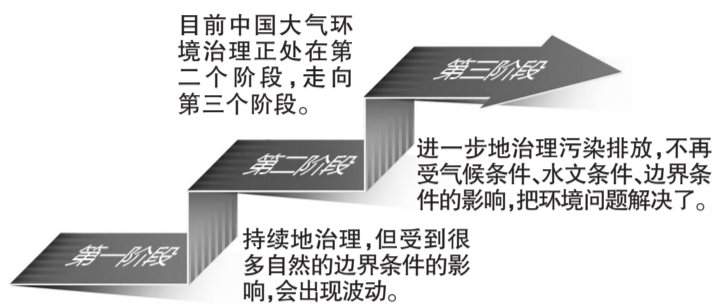


保护环境既是发展需要也是发展目的

——陈吉宁部长在十二届全国人大四次会议记者会上答记者问摘录

问答要点图解

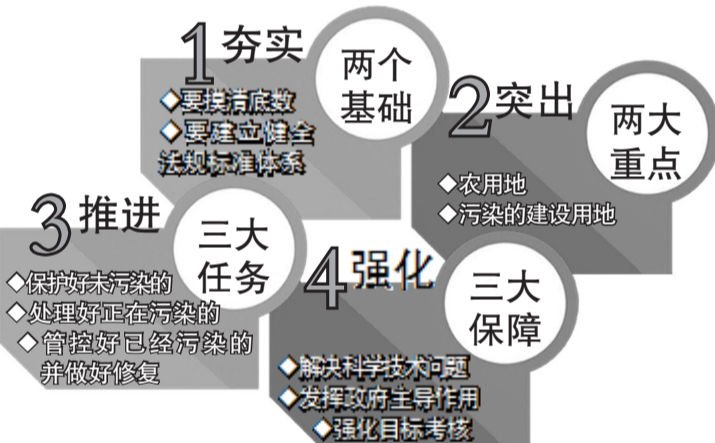
大气污染治理三个阶段



评价治霾成效要看三个数



土壤污染风险管控四个重点



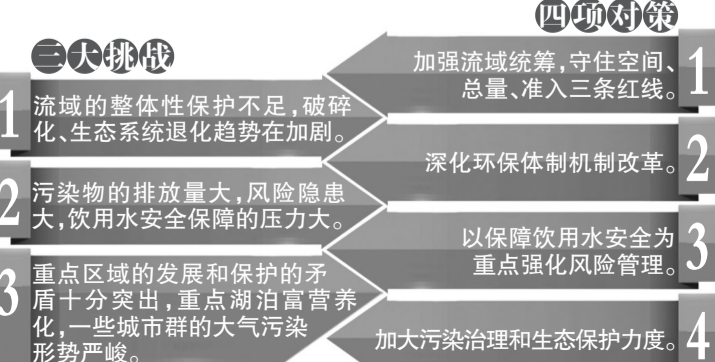
实施垂直管理改革四个目的

- 1 要落实地方政府及其相关部门的环保责任。
- 2 要解决地方保护主义对环境监测执法的干预。
- 3 要进一步统筹跨区域、跨流域环境管理的问题。
- 4 要规范和加强地方环保机构队伍的建设。

水污染防治工作五个重点

- 01 坚持问题导向,着重解决群众最关心和反映最强烈的问题。
- 02 抓好预防,解决源头问题。
- 03 突出重点领域,强化治理措施。
- 04 改变管理方式。
- 05 严格落实地方和企业的责任。

长江生态环保三大挑战四项对策



上接一版

彭博新闻记者:大气污染和水污染是公众关注度很高的话题,因为这方面的污染是看得见、摸得着的,但是土壤污染也是一个严重的问题。中国在出台治理土壤污染的行动计划方面推迟了一年的时间。我想问一下,为什么在土壤污染的问题上达成一致的意见这么困难?“土十条”出台为什么会推迟了一年?

陈吉宁:大家都期盼“土十条”尽快出台。这项工作始于2013年5月,按照中央部署,由环境保护部牵头,多个部门起草文件部署如何做好土壤污染防治这项工作。两年多来,我们深入调研,广泛征求意见,反复修改,到目前已经修改了50多稿。我们也3次征求省(区、市)的意见和地方的意见,另外5次征求中央和国务院有关部门的意见,目前文稿已经基本成熟,下一步按照程序报批后就可以实施。

之所以花费这么长的时间,一是这个问题非常重要,二是基础非常薄弱。它和大气、水不一样,关于土壤污染防治,现在还没有一部法律规范,相关的工作也很分散。土壤的问题又涉及到非常复杂的科学技术方面的问题。它和用途是密切相关的,比如靠近饮用水源,也与空间位置密切相关,所以界定起来非常困难。但是目前这项工作已经取得了实质性的进展。

虽然“土十条”还没有正式出台,但是土壤污染防治的工作一直在按照“十二五”规划进行部署和推动,也取得了一系列积极的成效。在这里给大家简单地介绍一下“土十条”的一些基本想法。

“土十条”编制中,我们的主要思路是问题导向、底线思维、突出重点、有限目标,立足于中国当前的国情,立足于经济发展的全局,坚持预防为主、保护优先、风险管控、分类别、分用途、分阶段地进行管控和治理。我们特别强调风险管控,重点是要夯实“两个基础”、突出“两大重点”、推进“三大任务”、强化“三大保障”。

“两大基础”,一是要摸清家底。我们要开展详细的土壤污染调查,要摸清家底。二是要建立健全法规标准体系。“两大重点”,重点解决农用地和污染的建设用地,要提出明确的管控要求。“三大任务”,分别是对未污染的土地怎么保护好,正在污染的土地怎么处理,已经污染的土地如何做好风险管控,在风险管控的条件下做好修复。“三大保障”,我们要解决科学技术问题,提高科技保障能力,发挥政府的主导作用,强化目标考核。“土十条”政策发布之后会举行专门的记者招待会进行介绍。

人民日报社记者:我们了解到,“十三五”规划纲要提出省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。这一制度设计的初衷是什么?环保部门打算如何推进实现这一目标?

陈吉宁:十八届五中全会明确提出实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理,这是党中央在生态环保领域做出的一项重大决策,是对我国环境管理体制的一次重大改革,是改革完善环境治理基础制度,实现国家环境治理体系和治理能力现代化的一个重大举措。它的目的就是要增强环境监管的统一性、权威性和有效性,为实现环境质量改善提供坚强的体制保障,这件事情意义非常重大。

现在我们实行的是以块为主的环保管理体制,这个体制面临很多难以克服的问题。比如一些地方政府重发展轻环保,发展硬、环保软,有些地方政府的地方保护主义严重,干预环保监测监察执法,环保的责任不落实,往往地方政府的责任成为地方环境保护部门的责任。同时有法不依、执法不严、违法不究的现象大量存在,所以必须进行改革。

这项改革有4个目的:一是要落实地方政府及其相关部门的环保责任,这是环保法第六条的规定。二是要解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预。三是要进一步统筹跨区域、跨流域环境管理的问题。四是要规范和加强地方环保机构队伍的建设。

党的十八届五中全会后,环境保护部高度重视这项工作,成立了专门的工作小组,举行了多次座谈会,到各地进行调研,研究这项改革会遇到哪些问题。我们也到其他部门调研,借鉴他们在垂直过程中有什么样的好经验。我们也到国外了解一些国家在环境管理上、在分层设置上有什么好的经验和做法。中央对此项工作分工明确之后,我们和中编办密切合作,目前已经形成了联合工作机制。最近我们会同中编办

和财政部出台了做好垂管期间有关工作的通知,明确在目前改革启动和改革没完成之前,各地、各部门怎么做好各自的环保工作,履职尽责,有序推进,不要出现问题,特别是在人、财、物等方面做好平稳地过渡,严防出现突击进人、提拔干部、压缩环保经费等问题。

从我们了解的情况看,各地对这项改革都有很高的积极性,目前已经有17个省(区、市)提出全面试点或部分试点的意向,环境保护部正在抓紧编制试点指导意见。我们大概用一年左右的时间完成试点工作,力争在2018年之前完成这项改革。我需要在里面强调的是,这项改革不仅仅是一个监测监察执法的改革,还涉及到省、部之间一些关系的重新界定,涉及到一些审批权限的重新梳理,所以它是一个牵动全局的工作。我们将会按照中央的统一部署,坚持眼睛向下,突出问题导向,广泛听取各方意见,拿出高质量的改革方案,把这件好事办好,让人民群众能够有实实在在的好的环境获得感。

纽约时报记者:中国空气污染的一个主要因素是煤炭消费。“十三五”期间,中国对煤炭消费的控制会不会采取新的措施?在“十三五”期间会不会有什么新的政策出台?中国煤炭消费的前景大概什么时候达到峰值?

陈吉宁:中国的大气污染问题很大程度上是由于我们的能源结构,或者更确切地讲是由于煤的燃烧而造成的。我们也高度重视调整能源结构,如果大家注意的话,“十三五”我们对能源效率和能源结构都有明确的要求。同时也在大力推进清洁能源的使用。媒体可能注意到了,最近中国政府正在推动燃煤电厂的超低排放改造工程,要求电厂排放的二氧化硫、氮氧化物和烟尘接近天然气的水平,这是一项革命性的变革和举措,颠覆了我们对煤炭清洁问题的传统认识,会对我们解决雾霾问题带来积极影响。

另外一个重要的方面,煤炭对雾霾的影响就是散煤的问题。散煤是一个比较难的问题,因为它涉及到千家万户。一吨散煤燃烧的排放相当于5到10吨电厂用煤排放的污染物,而且随着人民生活水平提高,散煤的用量在增加。去年冬天几次严重的雾霾,散煤的贡献是比较大的,所以我们下一个阶段将在做好散煤管控工作上加大投入,出台办法。

最近我们专门召开了一次全国的散煤污染防治工作会,大家交流经验,怎么样采取更好的机制、更好的技术来解决这个问题。我们会加大这方面的的工作力度。但总的来看,我们会有一个比较长的时期调整能源结构,所以我们要积极推广清洁能源,加大能源调整力度,同时做好煤的清洁利用。

中国日报记者:新环保法实施后曾引发拖累地方经济发展的争论。您认为经济发展与环境保护是怎样的一种关系?同时随着今年经济下行压力的增大,如何才能破解既要发展经济同时又要保护环境这一难题?

陈吉宁:环境问题既涉及到人与自然关系问题,我们怎么看待自然、怎么对待自然;也涉及到人与人之间关系问题,就是我们这一代给下一代留下什么样的自然财富。习近平总书记从社会主义政治经济学的角度来看这个问题,提出了“绿水青山就是金山银山”的“两山论”,也提出了“绿色发展”这样一个理念,指出环境就是民生,保护环境就是保护生产力,改善环境就是发展生产力。

过去我们认为发展就是GDP,发展就是要有产品,我们没有把生态产品作为人的生存发展的必需品,没有树立自然价值和自然资本的概念,也没有在人和自然的关系中学会怎么样去约束人的行为。所以“两山论”从根本上更新了我们的关于自然资源无价、环境无价的观念,打破了把发展和保护对立起来的这样一个固有思维,指出了发展和保护之间是一个内在的统一。我想这对于我们探索社会主义建设规律具有重要的指引和遵循作用。

当前,仍然有一部分干部认为环保和发展是对立的,所以开干我就讲了,它不是对立的。还有部分人认为环保是包袱,抓环保就会影响GDP,就会影响发展,存在着不能为、不想为、不敢为的问题。现在我国经济进入新常态,就是要解决从过去的粗放式发展、从追求量到追求质的这样一个变化。但是我认为这个“质”不仅仅是经济质量的“质”,好的经济质量也是好的环境质量,同时它体现了“五大发展理念”这样的质量。我们过去经济一枝独秀,其他发展滞后,存在突出短板,这条路已经走不下去了。所以要看到我们到了这

样一个阶段,要用好环保这个抓手,推动我们经济转型升级。环境问题是短板,但是它也是机遇。

我过去讲过,从来没有污染的企业,只有污染的企业。今天的技术快速发展,生产规模得以迅速的扩张,只有让那些污染的企业退出市场,才能给好的企业留出发展的空间,这些企业才能够专注于创新,专注于提高产品质量,才能够避免在我们的发展中出现劣币驱逐良币的现象。国际经验是这样,中国经验也是这样。大家可以看到,浙江铅蓄电池污染整治工作用了几年的时间淘汰了80%多、220多家企业,产业变好了,污染大幅度减少了。再看山东的造纸行业也是这么走过来的,兰州的大气治理也是这么走过来的。

如果我们设定一个坐标系的话,横坐标是环保,纵坐标是经济发展,现在在越来越多的城市、越来越多的地区、越来越多的企业落在了第一象限,经济发展也好,环保工作也好。但是我们还有更多的地区和企业仍在第二象限,经济发展起来了,但是环保没做好。还有个别地区经济没做好,环保也没有做好,但是又经常说因为抓环保了,所以经济滑坡了,事实上,它的环保工作也没有抓好。当然我们还有一些贫困地区,生态质量非常好,但是发展还没有上去。环保工作解决经济和发展之间的矛盾,就是怎样形成一个内生的机制,推动我们的发展从第二象限、第四象限进入第一象限,而不要掉在第三象限。

新华社记者:在提到环保问题时我们通常提到一个词,叫做绿水青山。在我国广大的江河湖海和地下水资源系统中,水污染的问题一直显得非常突出。对于水污染特别是工业废水偷排的问题有哪些具体思路和措施来满足老百姓对于绿水青山的期待?

陈吉宁:党中央、国务院高度重视水污染防治工作,去年4月出台了“水十条”,共涉及到35个方面,238项具体措施。“水十条”对我们一直到2020年的水污染防治工作做出了全面部署,这是一个顶层设计。我们正按照这个部署把它分解到各部门、各省(区、市),目的就是要把“水十条”落实好,扎扎实实地做好。目前已经有了细化的方案,出台了一批配套的政策,一大批治理的工程也陆续出台,下一步我们主要从几个方面做好水污染的防治工作。

第一,坚持问题导向,着重尽快解决群众最关心的问题,群众反映最强烈的问题。这里面有个叫“1+2”的工作重点,“1”就是要保证饮用水安全,所以我们要全面公开饮用水安全的相关信息,实施从水源到水龙头的全程监管。“2”是指好、差两头。首先要保住好的水,我们有一个良好湖泊水保护计划。其实保护好好的水比治理被污染的水更难一些,它面临更强的发展冲动。其次,对老百姓反映突出的劣V类水体,特别是城市黑臭水体要限期解决。我们正在会同住建部落实这项工作,也会形成一个信息的平台,定期向媒体公开全国各地黑臭水体的名单和治理情况。

第二,要抓好预防,解决源头问题。我们的问题还是在发展中出现的环境问题,所以首先要解决好新增的、新发展的这部分不要再带来新的环境问题。我们主要做好画好框子,定好界限,明确门槛等几个方面的工作。所谓画框子,就是要做好生态保护红线划定,做好规划环评对空间的约束,要明确哪些地方可以上项目,哪些地方是有条件地上项目,哪些地方是红线,坚决不允许任何项目落地,要给我们的子孙后代保留下珍贵的自然资源。所谓定界限,这个界限就是确定重点行业重点地区的污染物总量界限,让污染物排放框在环境容量之内,守住这个底线,我们的环境质量才能好转。所谓准入门槛,就是什么项目进来要满足环境标准的要求,所以我们要推动敏感区域的产业负面清单,通过负面清单、通过环境标准来优化我们的产业结构,推动我们的绿色发展。

第三,突出重点领域,强化治理措施。这里面包括两大块:一是我们要解决好工业、城市、农村,特别是包括船舶、港口等领域的污染排放问题,包括您刚才谈到的重污染企业,主要有10个行业,由于时间关系就不一一介绍了。二是结合国家确定的京津冀协同发展、长江经济带发展战略,推动污染问题的解决,以十大重点行业、十小企业和工业园区为重点,开展企业达标排放工程,通过企业的达标排放来解决工业企业偷排偷放、排放不达标的问题。

第四,改变管理方式。现在我们的环境管理还是比较粗放式的,所以我们提出了“五化”,即科学化、系统化、法治化、精细化和信息化,提高我们的管理水平。

第五,严格落实地方和企业的责

任。两个责任都是环保法明确规定的,地方政府对本地的环境质量负责,要落实这个责任,企业要落实企业守法的责任。我们要加大督政的力度,加大对企业检查的力度,确保企业按照排放标准许可满足环境的要求。通过这样一些工作,逐步解决今天面对的水污染问题。

中国国际广播电台记者:被称为史上最严的新环保法实施已一年有余。新环保法实施的效果如何?是不是像您去年这个时候在这里表态的那样,真的长出了钢牙利齿?

陈吉宁:去年是环保法实施的第一年,社会各界对此高度关注,环境保护部也把它列为环境保护的“实施年”。我们制定了专门的工作方案,每两个月开一次部长专题会,研究在环保法实施过程中出现什么问题、怎么解决问题、还需要形成什么样的细化政策来推动新法的实施。我们每月也向媒体公布环保法执行情况,曝光典型违法案例。

从一年的实施情况来看,还是取得了明显的阶段性成果。主要有以下几个方面:

第一,牵住牛鼻子。牵住牛鼻子就是要落实地方政府的环境保护责任。这是环保法第六条的明确规定。只有落实地方政府的环境保护责任,地方政府守法了,企业才能更好地守法。去年,我们加大了督政和公开约谈的力度,环境保护部对33个省(区)开展了综合督察,公开约谈了15个省级政府主要负责人。不只是环境保护部里这样做,我们也督促各省(区、市)对30%以上的地市级政府进行了环保督察,对31个市进行了约谈,20个市(县)实施了区域限批,176个问题挂牌督办。通过这些督察、约谈、督办,应该讲,有力推动了地方政府环保责任的落实,也解决了一批突出的环境问题,使区域环境质量得到了提升。

第二,抓住重点,铁腕执法,落实企业的环保责任。去年,全国实施按日连续处罚715件,大家说环保法长牙齿,这是其中长牙齿的一个方面,罚款数额达5.69亿元,查封扣押4191件,各级环境保护部门下达行政处罚决定9.7万余份,罚款42.5亿元,比2014年增长了34%。我们从这些案件中梳理公布了74起典型案例,以案说法。我想在这里强调,环保不以罚款为目的,之所以严格执法,主要目的是让企业认识到守法的重要性。

第三,高悬利剑,加强行政执法和刑事司法联动,让违法者不仅受到行政处罚,严重的还要受到刑事处罚。这个威慑作用很大,去年,我们联合公安部、最高检对两起性质恶劣的案件进行了挂牌督办。全国移送行政拘留案件2079起,移送涉嫌环境污染犯罪案件1685件。

第四,打开新路。我们配合立法机关和司法机关,推动公益诉讼,让污染排放者、违法者不仅仅受到行政处罚,还要付出环境损害赔偿,使环境受害者得到赔偿。去年,全国各级法院受理环境公益诉讼案件53件,其中民事公益诉讼案件47起,另外还有行政公益诉讼案件6起。我们也要把法院部门放在司法的监督之下,也有一些典型案例引起了媒体的高度关注,特别是腾格里沙漠污染案。大家可能注意到,中国绿发会对这个案件最终提起公益诉讼,中级人民法院裁定不予受理,1月28日最高法做出了终审裁定,要求中级人民法院立案受理,我们对最高法的裁定高度赞赏,将要积极配合做好相关工作。

第五,全面出击,开展全国环境保护大检查。去年我们共检查企业177万家,查处各类违法企业19.1万家,责令关闭取缔2万家、停产3.4万家、限期改正8.9万家。

从过去一年新环保法实施的情况来看,我们也遇到了一些问题,包括还有相当一部分地方的党委政府及部门环境保护责任不落实,环保的压力层层衰减,越到基层责任越不清楚,责任越不落实,企业违法问题还是屡禁不止,特别是一些地方、企业环境信息公开不够翔实。另外一个问题是基层执法能力过弱,不论是人员配备上还是装备配备上,有些执法部门甚至连车都没有。

今年,我们将针对这些问题,继续做好环境保护法的实施工作。环境保护部党组决定将今年仍然作为环保法的“实施年”,特别是要结合今年1月1日开始实施的新大气污染防治法,落实好新的大气污染防治法,把这项工作持之以恒地抓下去,使地方政府落实环保责任,使企业守法成为常态。

下转三版