# 以改善环境质量为核心 补齐生态环境突出短板

#### 上接二版

#### (三)深化落实各项改革举措。

一是开展中央环保督察,落实生态 环保"党政同责"。目前对河北省的督 察试点已接近尾声,今年将对15个左 右省(区、市)开展督察,计划两年内完 成一轮对省级党委政府及其部门的环 保督察巡视,实现全国各省(区、市)全 覆盖。对于环境问题突出的地区,还将 报请国务院同意后开展专项督察。同 时,我部要求各省(区、市)环保部门今 年对30%以上的市级政府开展综合督 查,强化环保督政。到2020年各省 (区、市)完成一轮对市县党委政府及其 部门的环保综合督查。

二是实行省以下环保机构监测监 察执法垂直管理制度。实行省以下环 保机构监测监察执法垂直管理制度,是 党中央在生态环保领域做出的一项重 大决策,是对我国环保管理体制的一次 重大改革,有利于增强环境监管的统一 性、权威性、有效性,可以从体制机制上 解决一些地方轻环保、干预环保监测监 察执法,有法不依、执法不严、违法不究 等问题。今年将开展以省为单位的地 方垂直管理试点,在2018年省级政府 换届前基本完成此项改革,为"十三五 工作留下空间和时间。

三是监测事权上收,建立全国统一 的实时在线环境监控系统。到2018 年,我们将全面完成国家环境监测站点 及国控断面上收工作。到2020年,基 本实现环境质量、重点污染源、生态状 况监测全覆盖,各级各类监测数据系统 互联共享,监测与监管协同联动,做到 全面设点、全国联网、自动预警、依法

四是建立覆盖所有固定污染源的 企业排放许可制。目前正在浙江、江苏 两省开展试点,今年将在污染物排放量 较大、管理基础较好的火电、造纸两个 行业和京津冀地区推行。2017年底前, 建立管理制度框架和管理平台,对国控

重点污染源率先完成排污许可证核 发。到2020年,完成全国固定工业源

五是推动环保产业发展。将结合 供给侧结构性改革,推进PPP、政府购 买服务、第三方治理等方式,大力推动 绿色节能环保产业发展,让节能环保产 业成为稳增长、调结构、惠民生的战略 性新兴产业,成为我国经济发展新旧动 能转换中的新动能。支持设立各类绿 色发展基金,撬动和引导社会资本进入 环保领域。

#### (四)强化环境法治保障。

将持续加大执法力度,通过5年时 间初步形成守法新常态。今年将继续 开展新《环境保护法》实施年活动,全面 落实新《大气污染防治法》,坚持"督政" 与"督企"并举、"严打违法"与"规范执 法"并重,提高环境执法效能。以打击 恶意违法排污和造假行为为重点,保持 严厉打击环境违法行为的高压态势。 依法实施工业污染源全面达标排放计

划,对排污企业全面实行在线监测。加 强执法机构规范化建设和执法稽查,提

#### (五)大力推进全社会共治。

环境问题属于公共利益范畴,每一 个公民,既是污染的制造者,也是受 害者;既是良好生态环境的享有者, 也是保护者。唯有"共治"才能"共 享"。每个人的身体力行,看似微不 足道,却可以汇成保护环境的巨大

在这里我想给大家讲一个故事。 这个故事是黑嘴鸥保护使者刘德天的 故事,他是辽宁省盘锦市黑嘴鸥保护 协会会长、辽宁省环保志愿者联合会副 会长。1991年,刘德天为保护濒危鸟类 黑嘴鸥和它赖以生存的环境,创建"黑 嘴鸥保护协会",成为我国第一个民间 环保组织。二十多年来,他不畏艰苦, 考察黑嘴鸥繁殖地,大量撰文介绍黑嘴 鸥,为宣传、保护黑嘴鸥倾注了巨大心 血。创新环境教育模式,打造出包括文 学、美术、摄影、书法、歌曲、舞蹈、刺绣 等18门类黑嘴鸥文化,其中《黑嘴鸥 救罕王》、《黑嘴鸥救凤凰》、《黑嘴鸥 救渔民》三篇传说,被国务院批准列 入第一批国家非物质文化遗产名 录。在他的努力下,50万余亩黑嘴鸥 栖息地得到有效保护,黑嘴鸥的数量 由 1990 年 的 1200 只 增 加 到 如 今 的 8000余只,创造了民间环保组织保护 濒危物种的成功案例,他也当选为 "2012~2013 绿色中国年度人物"。 个人持之以恒地开展20多年的工作, 感染了我们很多人一起加入到环保工 作中。所以我们不要小看每一个人的 贡献和成绩。

信息公开是公众参与的前提和基 础,也是保障公众知情权、监督权最便 捷、最有效的手段。要全面推进大气和 水等环境信息公开、排污单位环境信息 公开、监管部门环境信息公开。健全建 设项目环境影响评价信息公开机制。 建设国家污染源数据库,建立健全环境

保护网络举报平台和制度,构建国家统 管、四级联网、面向公众、社会公开的信 息平台,把政府和企业同时放在阳光 下,接受公众的监督和考评,让每个人 都成为保护环境的参与者、建设者、监

继续加大对公众参与工作的推动 力度,动员公众积极践行低碳、环保、 绿色的生活方式。自觉从自身做起, 从节约一度电、一滴水、一粒米、一张 纸等小事、身边事做起,积极参与少 开一天车、空调26℃、光盘行动等环 保公益行动,为环境质量改善做出自 己的贡献,真正形成全民环保的生动

生态环境保护既关乎当代人的福 祉,又泽被子孙后代。站在"十三五"新 的历史起点,我们将坚定信心、咬紧牙 关、迎难而上,着力改善环境质量,加快 补齐生态环境短板,为人民群众提供更 多优质生态产品,让大家享受更多天蓝 地绿水清的美好生活。

以最严格的制度更高的管理水平推动约束性指标全面完成

## 力促生态环境质量总体改善

#### 上接一版

问:为确保上述目标的实现,"十三 五"规划纲要从政策到实施层面有哪些 举措?

答:"十三五"规划纲要围绕生态环 境保护目标,从加快建设主体功能区、 推进资源节约集约利用、加大环境综合 治理力度、加强生态保护修复、积极应对 全球气候变化、健全生态安全保障机制、 发展绿色环保产业等7个方面进行了安排 部署。这些安排有以下特点和要求:

一是突出源头预防。要求强化主体 功能区作为国土空间开发保护基础制度 的作用,推动主体功能区布局基本形成。 积极推进京津冀协调发展和长江经济带 发展,着力扩大环境容量和生态空间。

二是突出节约与保护协同。要求树 立节约集约循环利用的资源观,大幅提高 资源利用综合效益,并对用水、用能、用地 等都提出了具体强度和总量双控指标。

三是突出环境治理。要求严格落 实约束性指标,制定城市空气质量达标 计划;严格保护良好水体和饮用水源, 加强水质较差湖泊综合治理与改善;实 施土壤污染分类分级防治;大力推进污 染物达标排放和总量减排;加强环境基

四是突出系统保护。要坚持保护 优先、自然恢复为主,全面提升各类自 然生态系统稳定性和生态服务功能,筑 牢生态安全屏障;全面提升生态系统功 能,扩大生态产品有效供给,维护生物 多样性

五是突出制度建设。要加强生态 文明制度建设,完善生态环境保护制 度,划定并严守生态保护红线,建立森 林、草原、湿地总量管理制度,建立绿色 税收体系,研究建立生态价值评估制 度,探索编制自然资源资产负债表。筑 牢生态环境风险防控的屏障,减少环境 风险隐患,妥善处置突出环境事件。

六是突出重大工程支撑。通过工 业污染源全面达标排放、大气环境治 理、水环境治理、土壤环境治理、危险废 物污染防治、核与辐射安全保障能力提 升等6项环境治理保护重点工程带动

#### 紧紧抓住改善环境质量这一核 心,实行最严格的环境保护制度

问:环境保护部作为生态环境保 护的职能部门,如何组织实施和全面 落实好"十三五"规划纲要提出的目 标任务?

答:"十三五"蓝图已经绘就,下一 步就是要真抓实干,把"十三五"规划纲 要确定的一系列部署落到实处。概括 起来,就是要紧紧抓住改善环境质量这 个核心,实行最严格的环境保护制度, 突出重点打好三大战役,提高环境管理 系统化、科学化、法治化、精细化和信息 化水平。路线图就是要推动落实5个 方面的任务:以改革环境治理基础制度 为动力,加快构建绿色发展的内生机 制:以建立健全环境预防体系为抓手, 切实优化生态文明建设的空间格局;以 法治和标准为牵引,积极推进供给侧结 构性改革:以生态环境安全为底线,加 大环境风险防控力度;以社会共治为路 径,大力推进生产生活方式绿色化。

在组织实施中,将着力推进以下重

一是分解落实"十三五"目标和任 务。着重明确省、市、县生态环境质量 要求,严格考核问责。把目标任务与年 度指标的下达、落实和总结结合起来, 与环境保护督察巡视结合起来,与规划 实施的中期评估、终期考核、年度情况 调度结合起来,确保分解落实、任务作 实、效果真实。

二是打好大气、水、土壤污染防治 三大战役。深入落实《水十条》,狠抓饮 用水安全保障;保护良好水体,确保"好 水"不变差;下力气治理"差水",督促地 方政府逐步解决城市黑臭水体等问 题。出台实施《土十条》,夯实土壤污染 状况详查和建立健全法规标准体系两 大基础,突出农用地、建设用地两大管 控重点,推进对未污染的、正在污染的、 已污染的土壤提出防治和风险管控措 施三大任务,强化加大科技研发力度、

发挥政府主导作用、强化目标考核三大 保障。持续实施《大气十条》,从推进产 业结构调整和去产能、加强散煤和机动 车治理、提高城市环境综合管理水平、 加强区域联防联控、强化重污染天气应 对等方面强化大气污染防治。

三是深化落实各项改革举措。开 展中央环保督察,落实生态环保"党政 同责";实行省以下环保机构监测监察 执法垂直管理制度,增强环境监管的统 一性、权威性、有效性;监测事权上收, 建立全国统一的实时在线环境监控系 统,保证监测数据的准确性、及时性、权 威性;建立覆盖所有固定污染源的企业 排放许可制,筑牢环境精细管理的基 础;结合供给侧结构性改革,推进PPP、 政府购买服务、第三方治理等方式,大 力推动环保产业发展。

四是强化环境法治保障。继续加 大执法力度,通过5年时间初步形成守 法新常态,促进建立公平规范的市场竞 争秩序。今年将继续开展新《环境保护 法》实施年活动,全面落实新《大气污染 防治法》,坚持"督政"与"督企"并举、 '严打违法"与"规范执法"并重,提高环 境执法效能;以打击恶意违法排污和造 假行为为重点,保持严厉打击环境违法 行为的高压态势;依法实施工业污染源 全面达标排放计划,对排污企业全面实 行在线监测;继续强化与公安部门、检 察机关和审判机关的衔接配合,严惩违 法企业及责任人;加强执法机构规范化 建设和执法稽查。

五是大力推进全社会共治。全面 推进大气和水等环境信息公开、排污单 位环境信息公开、监管部门环境信息公 开,健全建设项目环境影响评价信息公 开机制,把政府和企业同时放在阳光 下,接受公众的监督和考评。继续加大 对公众自觉保护环境的推动力度,动员 公众积极践行低碳、环保、绿色的生活 方式,从自身做起,为环境质量改善做 出自己的贡献,真正形成全民环保、全 民共治的生动局面。

(原载于4月20日《人民日报》,本 报刊发时略有改动)

#### 上接一版

坚持绿色发展,就是要致力于 解决这些长期存在的问题,关键是 要正确处理好经济发展同生态环境 保护的关系,实现经济增长与环境

环境保护部环境规划院副院长 吴舜泽认为,绿色发展理念最大的 一个突破,就是解决了发展和保护

李佐军认为,坚持绿色发展,有 利于实现经济发展与环境保护相协 调,探索出"既要金山银山,也要绿 水青山"的发展模式,从而使高消 耗、高污染、高排放的"三高"产业加 速淘汰出局,使绿色、低碳、环保的 新产业、新业态快速成长。

陈吉宁在这次报告中说,绿色 发展作为五大发展理念之一,着重 解决的是经济发展与环境保护协 调、人与自然和谐的问题,与习近平 总书记提出的"绿水青山就是金山 银山"的"两山论"高度契合,从根本 上更新了关于自然资源无价的传统 认识,打破了简单把发展与保护对 立起来的思维束缚。

#### 路径明晰

按照全面建成小康社会的要 求,规划纲要提出今后五年经济社 会发展的主要目标,其中核心的一 条就是生态环境质量总体改善,而 且把它作为单独的一项。

在具体的指标中,资源环境指 标总共有10项,全部是约束性指 标,占纲要所有13项约束性指标的 77%,占所有 25 项指标的 40%,分量 大、任务重、要求高、约束强。

在题为"加快改善生态环境"的 第十篇,绿色发展理念体现得更突 出。从加快建设主体功能区、推进 资源节约集约利用,到加大环境综 合治理力度、健全生态安全保障机 制等,本篇中的章节标题本身就明 晰了绿色发展的路径。

国土空间开发布局要绿色化

主体功能区制度是国土空间开 发保护的基础。纲要指出,要强化 主体功能区作为国土空间开发保护 基础制度的作用,加快完善主体功 能区政策体系,推动各地区依据主

体功能定位发展。

在此基础上,纲要进一步提出,要划 定农业空间和生态空间保护红线,拓展 重点生态功能区覆盖范围,加大禁止开 发区域保护力度。

产业能源结构要绿色化一

产业结构方面,我国的经济结构依 然偏重,战略性新兴产业比重低。能源 结构方面,能源消费总量屡破控制目标 的同时,煤炭占比依然达七成左右。

绿色发展是一场发展理念的重大变 革,也必将引导发展方式的根本转型。 一个基本的要求在于,发展不能再靠拼 环境、拼资源,而要留足生态空间,厚植

政策保障措施要绿色化---

中共广东省委党校教授危旭芳撰文 指出,绿色发展是一套完整的制度体系, 既涉及经济社会发展的考核评价制度. 也涵盖全面的资源生态环境管理制度。

近年来,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 绿色发展注入了新动力。

生产生活方式要绿色化一

纲要指出,要全面推动能源节约, 全面推进节水型社会建设,强化土地 节约集约利用,加强矿产资源节约和 管理,大力发展循环经济,倡导勤俭 节约的生活方式,建立健全资源高效

基于此要求,我们坚决反对无节制 消费自然资源、无节制排放废弃物和污 染物、无节制破坏生态平衡的不可持续的 生活方式,大力推行以节约资源、减少污 染、保护生态为准则的可持续的生活方式。

#### 任重道远

陈吉宁在接受《人民日报》记者采访 时指出,绿色发展是一场涉及生产方式、 生活方式、思维方式和价值观念的重大 变革。

以往的实践经验启示我们,完成 这样的一项重大变革,往往需要一个 过程来转变已有观念、凝聚各方合 力、寻找动力源泉、探索主要抓手,不 断完善顶层设计,推动基层实践自觉

推动绿色发展,要树立一种观念,这 一观念就是"两山论"。

绿水青山就是金山银山。在国家正 在实施的三大战略中,"一带一路"建设 强调共建绿色丝绸之路,京津冀协同发

展将生态环保置于优先突破领域,长 江经济带发展明确"共抓大保护,不搞

基层实践过程中,推动绿色发 展,核心是形成内生动力机制,关 键是推动地方党委政府履行环保职 责,把绿色发展转化为地方党委政 府和各部门的执政观、政绩观和实

推动绿色发展,要形成一种合力, 这一合力源于共同参与。

报告会上,陈吉宁指出,从领域 看,绿色发展涉及经济社会发展的各 方面和全过程,涉及各地方各部门各 行业各阶层,不只是环保部门的事。 从主体看,推动绿色发展不能靠政府 一家唱独角戏,需要政府、企业、社会

环境保护部环境与经济政策研究 中心主任夏光认为,应鼓励企业和社 会的绿色创新。过去,企业和社会的 创新活动主要是以追求经济利益为导 向的,现在需要把它们的创新活动引 导到生态文明创新上来。

推动绿色发展,要积聚一种动力, 这一动力来自改革创新。

去年以来,环境保护部创新责任 传导机制,公开约谈了十几位市级政 府主要负责人。通过整改,很多被约 谈的地方实现了环保和发展的双赢, 绿色发展理念得以强化。

陈吉宁在这次报告会中将深化落 实各项改革措施作为一项重点任务, 对包括中央环保督察、实行省以下环 保机构监测监察执法垂直管理、监测 事权全部上收、排污许可制度、推动环 保产业发展等在内的重点改革任务作 出了深入解读。

推动绿色发展,要把握一个抓手, 这个抓手就是环境保护。

纲要提出,贯彻落实新发展理念 适应把握引领经济发展新常态,必 须在适度扩大总需求的同时,着力 推进供给侧结构性改革,使供给能 力满足广大人民日益增长、不断升 级和个性化的物质文化和生态环境 需要。

今后,衡量绿色发展成效,一个重 要标尺在于,经济社会快速发展的 同时,生态环境质量是否得到了切 实改善。反过来,推动绿色发展, 一个重要的抓手在于,推动环境质 量不断改善。

#### ◆王金水

"十三五"规划纲要强调,建立绿色 金融体系。在推动绿色发展的背景下, 无论是绿色工业技术的研发应用,还是 绿色新兴产业的发展,都需要大规模的 绿色投资进行支撑。

发展绿色金融可以充分发挥银行资 源配置功能,引导社会资金流向低能耗、 低排放、低污染领域,倒逼企业转型,实现 经济效益、环境效益和社会效益的多方共 赢。我国绿色金融起步较晚,多措并举建 立绿色金融体系是大势所趋。

一是营造良好的政策和市场环 境。近年来,国家和地方相继出台了一 系列鼓励绿色金融发展的政策措施。 中共中央、国务院《生态文明体制改革 总体方案》提出,建立绿色金融体系,推 广绿色信贷。2015年,中国人民银行和 国家发改委相继发布公告,对金融机构 发行绿色金融债券进行引导和规范,并 推出绿色金融债和绿色企业债,为商业 银行绿色金融的发展营造良好的政策 和市场环境。2016年1月,兴业银行首 批获准落地境内首单100亿元绿色金 融债。2016年,我国有望发行3000亿 元绿色债券,成为世界上最大的绿色债 券市场。建议进一步加大对绿色金融 等方面的政策支持,引导社会资本投向 绿色产业。

### 建立绿色金融体系需要制度支撑

二是用法治思维谋划绿色金融体 系构建。要加强绿色金融法律政策研 究,探索绿色金融发展的法制轨道,把 法治思维和法治方式贯穿于绿色金融 体系构建的全过程,加强对绿色金融发 展重大决策和相关法律法规实施情况 的法律监督和工作监督。在法律法规 框架内,构建包括绿色投资、绿色贷款、 绿色债券、绿色证券在内的全方位绿色 综合金融服务体系。

三是通过体制机制创新发展绿色 债券。眼下,债券市场归属不同的部门 主管,多头管理、标准不一,改革绿色债 券市场金融体制是建立绿色金融体系 的重要方面。要尽快出台绿色金融债 券相关制度,推动我国绿色产业发展。 2015年,国家发改委出台了《绿色债券 发行指引》,进一步发挥企业债券融资 对节能减排、发展节能环保产业等方面 的作用。要建立健全符合我国国情的 绿色债券评级制度。在绿色债券发行 之前,需权威的第三方机构认证债券是 否为绿债,明确界定和分类,对项目产 业的绿色收益进行科学合理评估和测

算。要加快培养专业人才。建立一支 熟知绿色债券投资价值的专业队伍,分 析和监管这些资金用于支持绿色产业 的具体方面,如投资多少、产出多少、在 哪些领域取得良好效果等。

四是完善绿色信贷政策、制度和流 程。绿色信贷具有优化资源配置、防控 环境风险、引导企业行为三大功能。绿 色信贷政策通常利用贷款品种、期限、 利率和额度等手段支持节能环保项目 或企业,同时对违反环保、节能等方面 法律法规的项目或企业采取停贷、缓贷 甚至收回贷款等处罚措施,从而引导更 多资本、资源投向绿色环保产业。要发 展绿色零售信贷业务,对符合节能标准 的绿色装修以及购买符合国家建筑节 能认证标识的绿色建筑住房、新能源汽 车的个人客户提供专项个贷、配套优惠 和便利的业务办理通道。要探索排污 权等抵质押担保方式创新,支持低碳发 展。强化对企业、项目和银行自身的绿 色信贷约束,形成支持绿色发展的长效

作者单位:中共泉州市委党校

#### ◆李典才

《环境保护法》明确了地方政府的 环保责任,能否做好环保工作很大程 度上取决于地方政府是否高度重视。 笔者认为,推动地方政府履行环保责 任,要强化领导干部4种意识。

强化政治意识,把思想认识统一 到生态文明建设上。党的十八大以 来,党中央把生态文明建设和环境保 护放在更加重要的位置,生态文明建 设被纳入"五位一体"总体布局。地方 政府领导要认真贯彻落实中央关于生 态文明建设的指示精神,切实保护好 生态环境。地方政府领导干部必须及 时更新观念,清醒认清形势,从讲政治 的高度来认识生态文明建设的重要 性,积极组织各相关部门认真学习习 近平总书记"绿水青山就是金山银山" 等重要论述,学习中共中央和国务院 关于环境保护的重要方针政策。要认真 履行好地方政府的环保职责,走一条绿 色发展的道路,实现经济发展与环境保 护共赢的目标。

强化责任意识,把环保工作责任 分解到各相关部门。《环境保护法》规 定,地方各级人民政府应当对本行政 区域的环境质量负责。环保工作不是 环保部门一家的事,应该形成地方政 府带头抓、其他部门共同抓的局面。

## 强化四种意识推动政府履责

为此,广西壮族自治区贵港市委市政 府成立了环保委,并印发了环保委的 主要职责,把责任层层分解到具体部 门。由于责任明确,每个相关部门都 能据此开展工作。

强化服务意识,把为企业和市民 的环境服务提上议程。服务企业就是 要转变工作作风,帮助企业解决在环 境审批和环境治理中碰到的实际困 难。特别是对于欠发达地区的企业来 说,无论是环境意识还是环境政策水 平和环境治理技术、能力,总体来说都 相对欠缺,尤其需要政府和相关部门 积极开展服务,引导企业做好环保工 作,实现转型发展。今年贵港市开展了 "六个年"活动,其中服务企业就是一个 主要内容。要为企业合理选址、环境影 响评价提供服务,开辟绿色通道,实现环 评审批高效。要为企业污染治理提供服 务,支持和引导企业开展污染治理,如针 对市区范围木材加工厂较多的实际,从 政策和技术上帮助企业进行燃煤小锅 炉整顿治理,有效控制了烟尘污染。 除了服务企业之外,还要切实为公众

提供良好的环境服务。要提供环境信 息公开服务,24小时公布大气监测数 据,让市民了解空气污染状况。要建 设城镇生活污水处理厂等环境基础设 施,科学设计城市绿地等生态建设项 目,提供良好的人居环境。

强化整体意识,把污染治理总目 标落到环境质量改善上。地方政府要 认识到,污染治理要设置一个整体目 标,建立一套行之有效的考评制 度。如贵港市在水治理方面,拟定 了废水污染治理的总体目标,制定 了治理方案,各部门根据方案组织 力量分步实施,形成了工作合力。 为迎接中央环保督察,专门召开相 关部门党政一把手动员会,做了专 项部署。同时,将环保督察纳入年度 绩效整体考核目标,由绩效办对县市 区及相关部门进行考核。对做得好的 给予奖励,对做得不好的通报批评,促 进各县市区、相关部门共同努力实现 环境保护整体目标。

作者单位:广西壮族自治区贵港 市环保局