

# 创新,推动环境质量提升

2016  
环境日  
特刊

## 改善环境质量

## 创新

## 推动绿色发展

六月五日

超威  
CHILWEE

超威集团特约

### ◆本报记者李军

创新的口号,从来没有像今天这样响亮。创新的步伐,从来没有如今天这般铿锵。

党的十八大以来,党中央国务院高度重视生态文明建设和生态环境保护领域改革创新,举措之多、力度之大,前所未有。如何让顶层设计落地?唯有改革创新。以改革补短板,以创新谋发展。

长期以来,对于环保领域很多“老大难”问题,一些地方或因循守旧不善创新,或瞻前顾后不愿创新,或畏葸不前不敢创新。俗话说,不下水,一辈子不会游泳;不扬帆,一辈子不会撑船。不能勇于实践,永远与创新无缘。创新驱动发展,既是形势所迫,也是大势所趋。

创新首先体现在观念上。由总量控制到质量改善,更加注重群众的获得感,是我国环境保护的新导向,是重要的环境管理理念和战略的转变。面对新形势新任务新要求,2015年,环境保护部党组结合“三严三实”专题教育,开展了系列创新大讨论,在环保系统自上而下解放思想,统一认识,提高能力,不断激发创新活力。

提出务实管用的办法解决问题,是创新的根本要求。破解发展与保护难题,推动绿色发展,制度改革是动力,机制创新是保证。

划定生态保护红线,优化发展空间布局。经过一年的试点试用、地方和专家反馈、技术论证,形成《生态保护红线划定技术指南》,并在内蒙古等地开展试点,江苏省更是在全国率先完成生态保护红线划定。全国绝大部分省(区、市)将这项工作列入省级政府任务。

深化环评制度改革,完善环境预防体系。环境保护部出台了一系列改革举措,让环评回归本质,真正发挥源头预防作用。其中,最重要的是推动规划环评落地;先后启动京津冀、长三角、珠三角地区战略环评。指导江苏省连云港市组织开展战略环评试点,探索区域污染物行业排放总量管理模式。建立健全规章制度,加强建设项目的事中事后控制。

改革环境监测体制,强化质量监测管理。出台《国家生态环境质量监测事权上收实施方案》《关于支持环境监测体制改革实施意见》《关于推进环境监测服务社会化的指导意见》等文件。开展上收大气国家直管监测站试点,在全国地级及以上城市向公众发布实时空气质量监测数据,开展第三方托管运营等试点探索,取得积极成效。

改革监管方式,传导环保压力。中央环保督察在河北试点,从督企到督政,推动党政同责落地生根。以敦促地方政府落实环保责任为目的的综合督查及环保约谈,在过去一年备受瞩目,环境保护部对33个市(区)开展环境保护综合督查,公开约谈15个市级政府主要负责人;各地对163个市开展综合督查,对31个市进行约谈,176个问题挂牌督办,不仅解决了一批突出环境问题,而且把环境保护的责任压力层层落实、传递下去。对约谈及挂牌督办整改情况进行开放式督查,进一步强化督查效果。

创新执法手段,严格环境法治。以《环境保护法》实施为标志,环境法治达到新高度,进一步推动地方政府和企业环保责任的落实,使其成为遏制环境违法行为的利剑。建立行政执法与刑事司法联动机制;开展环境保护部、公安部、最高人民检察院联合挂牌督办,督促严格环境执法。

健全基础制度,改善环境质量。探索覆盖所有有固定污染源的企业排放许可证制度;完善污染防治区域联动机制,提高环境治理的整体性和有效性;完善环境标准体系,引导和推动企业技术创新、转型升级;健全环境保护市场体系,引入第三方治理模式。启动生态环境损害赔偿制度改革、自然资源资产负债表编制、自然资源资产离任审计等试点,积极推进环保费改税等。

创新不是无根之水、无本之木。创新的动力源于实践,创新植根于实践。基层的创新实践既鲜活又实用。浙江率先实施全流域生态补偿,河南对重点流域实行超标罚款和达标奖励双向补偿机制,辽宁、江苏、江西、河北、贵州等省分别开展不同形式的流域生态补偿试点。山东、湖北等省针对空气质量生态补偿出台专门办法,效果已经显现。四川出台政策,对全省各市(州)政府环境空气质量改善进行考核激励,设立省级环境空气质量激励资金。

山西、广西、青海等省(区)开展了对下级政府的环保综合督查;四川借鉴纪委巡视制度,探索建立环保综合督查巡视制度。北京、内蒙古等十余省(区、市)也组织开展了自然资源资产离任审计试点。海南试点经济社会、城乡、土地利用规划“多规合一”;福建三明发挥金融杠杆作用,尝试生态环保综合改革。

这些生动的创新实践,既为有效保护生态环境注入了活力,也促进了地区转型发展,同时也为完善生态环境保护顶层设计创造了条件。

继往开来展宏图,改革创新谱新章。“十三五”是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键期。惟改革者进,惟创新者强,惟改革创新者胜。

### 地方创新案例

绵阳

#### 领导干部离任前 须过生态审计关

### ◆本报记者王小玲

“任职期间水质明显改善,城市环保基础设施建设得到加强……但仍有主要污染物排放强度、乡镇建成区生活污水集中处理提升率等9项指标未达到标准要求。”四川省绵阳市首批试点生态审计的对象、三台县离任县委书记谢晓东,至今仍记得这一评估结果。他认为很客观、很公正,既肯定了工作,也指出了不足。

从开创全国先例的三台县试点到梓潼县试点推进再到全域铺开,绵阳市不断完善县级党政主要领导干部离任生态环境审计制度,随着党政领导干部自然资源资产和环境责任审计暂行办法的出台,实现了生态环境审计和经济责任审计同步进行,并形成常态化和长效化,用生态审计倒逼绿色发展。

绵阳市党政主要领导干部离任生态环境审计制度共涉及生态空间、生态环境、生态人居等6个方面的32项指标,包括生态环境损害责任追究制、公众对生态环境的满意度、是否引进“两高一资”企业、生态文明知识普及率、生态环保投资占财政收入比例等内容,形成了较为完整的评估体系。

目前,绵阳市将生态环境保护和改善作为干部升迁考核的硬指标,真正让领导干部把环境保护从“心动”转变到“行动”。

“通过开展生态环境审计试点,绵阳环保工作基础逐步得到夯实。”四川省环境保护厅政策法规处相关负责人说。

绵阳市环保局增加编制30人,增加事业单位一个,环保机构得到优化和充实。首批试点的三台县,2015年4月首次召开全县环保专题会议。同时,逐年增加环保投入,连续增加环保编制,财政预算由过去的50万元增加到200万元以上。通过加大治理力度,生态环境质量也得到改善。

云南

#### 考核不唯 GDP 质量改善有奖励

### ◆本报记者蒋朝晖

2015年云南省县域生态环境质量监测评价与考核结果近日公布后,生态环境质量变差的8个县(市、区)领导有点坐不住了。因为按照相关规定,生态环境“一般变差”、“轻微变差”的县,将被分别按当年测算生态价值补助资金量的70%、40%扣减转移支付。

云南省环保厅、省财政厅联合公布的考核结果中,全省有5个县(市、区)生态环境质量“一般变好”,有15个“轻微变好”,8个县(市、区)变差。

近年来,云南省逐步建立完善出一套以生态价值补偿为主体、生态质量考核奖惩为辅助的生态功能区转移支付制度体系,每年动态计算全省16个州市、129个县(市、区)的生态价值大小,并以此为依据公平分配生态补偿资金。2015年,云南省对2014年县域生态环境质量发生“变化”的30个县给予奖惩资金达1.3亿元。

目前,云南省已经把县域生态环境质量考核结果作为财政转移支付资金分配和县(市、区)党政领导干部考核的重要依据。在省级层面,云南会动用自身财力对生态保护重点地区实施政策性补助,对进行环境保护投入的地方给予奖励性补助,并对财力困难的地方进一步加大奖励力度,使转移支付补偿覆盖云南省境内所有重点保护区域和生态敏感区域。截至2015年年底,累计省级资金投入近80亿元(中央和省级合计累计182亿元)。

据了解,云南省大理白族自治州已取消对剑川县GDP的考核,以生态环境质量改善为考核目标,并考核到乡镇一级。屏边县狠抓生态建设和环境保护工作,大力发展绿色产业和林下经济,探索出了一条“资源合理开发—环境有效保护—社会经济可持续发展”的绿色发展道路。

深圳

#### 分岗设权强执法 查管分离责任清

### ◆本报记者刘晶

企业不登广告致歉承诺书,这样的稀罕事在深圳出现了。深圳多家企业因环境违法行为被查实查处,相继在媒体公开道歉。深圳市人居环境委员会实施查管分离执法模式以来,执法效能显著提高。

“我们做到了违法案件件件有处罚,有复查,有督办,既震慑了违法排污企业,也监督了日常监管单位。”深圳市环境监察支队队长许化说。

为解决环境监察支队一线执法人员少、监管能力有限及人情执法、权力寻租等现象,2015年7月,深圳市人居环境委员会大胆创新,提出“查管分离”的监管执法模式,执法人员只负责查办案件,监管人员只负责污染源日常管理,形成了集中力量专门办案,将专业手段、监管保障、基础信息等资源要素最大限度向查案办案集中,高强度打击环境违法行为。

查管分离优势明显。据了解,执法办案分队成立两个月就查办了13起环境违法案件,涉及偷排直排、未批先建、超标排污等多种类型,同时,大案要案的查处力度也显著提升。

执法科不再有“责任田”包袱,查处对象也不再区分市管企业和区管企业,只要是收到投诉举报,就可以在全市范围内开展执法行动。因此,在全市监察执法体系中,能全市“一盘棋”,形成有效的分事行权、分岗设权的“制定标准—专业监管—专门执法—专项稽查”全方面、全过程的环境监察体系,不但横向层面形成有效的内部制衡控制的权力运行系统,而且纵向层面也形成了标准统一、执法协同、量罚一致的市区一体化监管执法模式。

通过实施查管分离执法模式,深圳市环境执法走向了精细化管理、精准打击的职业化道路。截至今年5月,深圳市环境执法人员共查办各类投诉信访件102宗,查实违法行为75宗,查实率73%。

上海

#### 省钱省心又专业 治理请来第三方

### ◆本报记者蔡新华 见习记者刘静

在上海市长宁区高架道路旁的一家装潢华丽的高档餐馆里,老板刘先生带记者来到厨房,指着一排排空气净化设备兴奋地说:“自从实行了第三方治理,餐馆省心又省钱”。

据刘先生介绍,原先他安装的油烟净化设备,没运行多久就出现问题,环境监测不达标,附近居民又投诉,餐馆吃了不少罚单,他为此一筹莫展。最后还是长宁区环保局想办法,请来专业治理单位,彻底解决了油烟污染,餐馆才又“活络”起来。

后来,刘先生才得知这叫环境污染第三方治理,而这省了他不少钱。他给记者算了一笔账,油烟设备一般每季度清洗一次,每次约2000元,运维费用每次约8000元,一年花1万元左右就能把油烟气赶得无影无踪,非常合算。

据长宁区环保局工作人员介绍,近年来,餐饮油烟投诉比例逐年上升,已成为区内环境投诉热点之一。为此,长宁区在调研基础上引入专业维保单位,实施餐饮油烟治理设施的第三方管理。目前,全区已有300多家餐饮企业得到专业维保。

第三方治理采用社会化、专业化和市场化的管理模式。通过招投标方式确定油烟治理设施维保企业后,区环保部门负责总体规划和组织实施,维保企业接受区环保局监督管理和考核。在日常运维费用上,以餐饮企业为主,区财政适当补贴。

目前,上海市黄浦、松江等区也在积极推进餐饮油烟的第三方治理试点和探索工作,主要是开展餐饮油烟在线监控系统的推广和应用。虽与长宁区的管理模式略有不同,但通过第三方治理试点,有效缓解了监管力量不足的困境,餐饮企业的守法意识显著提高,油烟净化设施的运行效率和净化效果明显提升,居民信访矛盾有效缓解。

