

完善督察机制 落实党政责任

常纪文

今年年初,中央环境保护督察组在河北开展了为期一个月的环境保护督察,并于5月初向河北省政府反馈督察意见。在督察过程中,督察组落实党内法规和国家法律法规雷厉风行,对待违法违规态度坚决,督察效果显著并引起了各方关注,被认为是用中国思维和中国方法解决中国特殊环境保护问题的一次成功尝试。通过中央环保督察组河北督察工作的具体实践,可以初步总结出我国环境保护督察的一些基础理论和方法,如督察的根本目的、核心基础和作用机制等,为环境保护督察工作的全面推行奠定基础。

督察的根本目的

目前,已有众多沿海城市依靠化工、港口等先天条件,发展外向型经济,初步完成工业化进程,率先实现了经济与环保的双赢。尽管中部地区发展稍有欠缺,但正在奋力崛起。经济的发展对生态环境的影响不容小觑。从中央环境保护督察组的反馈意见中可以看出河北省环境保护工作存在的问题,如环境保护压力传导不到位、违法违规上马项目现象突出等。究其原因,河北省没有得当处理好环境保护与经济发展之间的关系,粗放式经济发展致使区域环境问题频发,而棘手的环境问题又影响地区经济,此种恶性循环模式成为当下全局性环保困景的一大“毒瘤”。

治理环境污染阵痛在所难免,不能因为一时的经济增速而影响生态文明建设的大局。若当下不采取有效措施加以平衡,日后定将付出沉重代价。由此可见,督察之目的在于督促地方党委、政府机关恪尽职守,切实平衡好环境保护和经济发展的关系,促使经济运行早日步入新常态。

督察目的实现的关键在于督企。用强制性手段关停企业容易,引导“三高”企业绿色、持续发展较为困难,而如何引导企业向高精尖方向发展更是难上加难。事实上,若是河北省经济发展能立足地方实际,充分发挥地区特色,形成清洁、安全、低碳的优势产业并不困难。例如,针对大型钢铁厂的环境问题,解决之道并非停止生产,而应兼并整合,提高生产效率,并通过增加环保设施投入来提高生态效益;又如,针对排污量大的水泥厂,应加大对科技研发的投入,生产高品质、低耗能的产品,促使企业利益与社会效益的双赢。综上所述,让产能过剩的传统型企业参与到供给侧改革的浪潮中,顺利实现转型,也是督企的意义所在。

◆张永

近年来,很多城市的机动车保有量每年以10%以上的速度增长,机动车成为重要的空气污染源之一。一些大城市PM_{2.5}的源解析表明,机动车排气对PM_{2.5}的贡献率一般达到20%以上。因此,要改善空气质量,对机动车排气污染防治必须动真格。这项工作涉及环保、公安、交通、商务、质监等多个部门,又与广大车主的个人利益相关,因此,在一些中小城市推进较慢。笔者建议,在一些中小城市依法开展机动车排气污染防治工作,要着重抓好以下3个环节。

一要真检测。《大气污染防治法》第五十三条明确规定:“在用机动车应当按照国家或者地方的有关规定,由机动车排放检验机构对其进行排放检测。”以往由于机动车检测收费没有放开,且没有区分安全检测与环保检测,一些中小城市的机动车检测机构往往以没有收费为由,不认真开展机动车排气检测。2015年以后,机动车检测收费标准放开,检测机构可以根据检测成本,市场供求因素合理确定收费标准,本可以

◆魏庆

绿色园区是承接产业转移升级的主要栖息地,是形成产业集群、推进产业升级的重要平台。建设绿色园区,在产业转移的同时实现产业升级,需要加强硬环境和软环境两方面建设。

一方面,要搭建产业转移承接硬件平台,推进产业升级。产业转移是途径,升级才是目的。产业转移归根结底是以企业为主导,但是政府不能袖手旁观,必须加强引导,推进平台建设,打造一体化区域交通网,营造承接产业转移的良好环境,清除阻碍产业转移的藩篱,解决企业产业转移面临的困境。要逐步完善与企业产业转移相配套的公共服务设施,搭建技术创新、产业联盟、企业与高校产学研等服务平台,规范发展技术评估、检测认证、产权交易、成果转化等中介机构。要严把产业转移入口关,实施负面清单管理,加强资源节

目前,督察目的的实现还有赖于解决地方保护主义这一难题。在督察期间,中央督察组共接到石家庄藁城区群众举报案件77件,在交由地方调查后,77件举报中仅有7件属实,占比不到10%。中央督察组认为,藁城区可能存在交办问题调查不深入、不到位的情况,要求河北省对这77件举报案件逐一核实。调查结果表明,这77件举报案件基本属实。两次调查结果相去甚远,调查过程某些环节弄虚作假不言而喻。由此可见,督察损害了一部分人的既得利益,一些传统的地区经济势力和社会势力甚至是徇私枉法的执法者都有可能对督察工作加以阻挠。当然,扭转这个格局目前较为艰难,但只要中央督察组整治环境违法之决心坚不可摧,明法审令、奉公如法,相信督察目的实现的绊脚石终将被剔除。

督察的核心基础

督察的核心基础是党政同责制度。党政同责,即地方党委与地方政府共同担责,是撬动现行环境保护诸多僵局的杠杆。在深化改革关键之年,党中央从领导干部自然资源资产离任审计、党政领导干部生态环境损害责任追究等方面作出了制度性安排。在督察过程中,党政同责不可避免地涉及到传统体制和利益格局。

长久以来,中央督察地方政府的环保工作使得地方在环境污染事件应对和区域雾霾污染治理方面取得了一定成效。然而,在一些地方,地方党委、政府环境保护权责不明确、不一致等问题也值得关注。

一方面,一些地方党委“事不关己高高挂起”。一旦出了环境保护事故或者环境污染严重时,被迫责的往往是事故责任者和政府环境保护部门,往往难以涉及地方党委的领导人员。即使其因为重特大事故受到牵连,也只是作深刻检查,难以涉及警告、记过、记大过等党纪和政绩处分,更不会被追究刑事责任。另一方面,一些地方政府对环境治理尽全力、揽全责,长久以来,党委、政府权、责不对称,很大程度上阻碍了环境治理的进一步发展。

因此,必须强化地方党委在环境保护工作中的责任,从顶层设计的角度,让党政协同发力。党政同责制度建设具有长远意义,环境保护“党政同责、一岗双责”制度虽然推进不到一年,但效果显著。在河北督察过程中,党政同责制度的落实便是很好的例证。

落实党政同责不仅应体现在督察

过程中,也应体现在督察后保障性制度、监督机制的设立。2015年7月,中央深化改革小组十四次会议审议通过《环境保护督察方案(试行)》,对环保督察的具体实施作了原则性规定,但谈及督察的程序、督察的体制建设、督察的机制保障,环境保护督察制度建设仍然任重道远。因而,当务之急是,由国务院办公厅和中共中央办公厅联合出台《环境保护督察办法》,详细规定督察的范围、内容、流程,使环境保护督察工作有法可依、有规可循。同时,完善后督察制度,建立评价考核机制,在中央环境保护督察组下设立专门专家小组,对环境污染开展后评估、后督察,对拒不改正者上报中组部、中纪委处理追责。

督察的作用机制

环境保护督察是贯彻落实党中央环境保护重大部署的一项成功实践,督察不仅在解决和处理突出环境问题方面挥出利刃,也使得地方党委和政府的目标考核有章可循。近年来,党中央和国务院陆续颁布实施一系列环境保护的政策法规,部署生态文明建设,其中,环境保护督察在总体统筹部署中扮演重要角色。可以预见,到2017年底前,全国范围内(省、自治区、直辖市)全面推行环境保护督察体制的格局必将成形,也会相应地对全面推进生态文明建设发挥积极作用,这也是督察作用机制的直接表现。

如何更深层次地发挥督察的作用?中央环境保护督察应发挥环境保护部督察的专业性优势。值得一提的是,环境保护部在华北、华东、华南、西北、西南、东北设立六大督查中心,代表环境保护部来督政,约谈地方则由环境保护部环境监察局或者环保督查中心具体操作。无论是环境保护部环境监察局还是区域环保督查中心,其是环境保护部的直属机构,对于和环境保护部平级的省政府和组织任免权受制于省级党委的地市级政府而言,督查与约谈并没有太大“杀伤力”,地方阳奉阴违现象时有发生。而中央督察工作所代表的是党中央和国务院,属于“钦差大臣”,因此,六大环保督查中心可适当转变督察方法,在发现违法违规情况后,可向中央环境保护督察办公室反馈,并配合督察工作,加强自身权威。环保督查中心与中央环境保护督察组的联手,可全面深入推进督察体制改革的深入。

近年来,河北成为华北地区乃至全国的空气污染严重区域,成为京津冀环境治理一体化的巨大障碍。2016年1

月,中央环境保护督察组进驻污染突出的河北省后,便与河北省委书记赵克志、省长张庆伟等主要负责同志进行个别谈话。党政“一把手”倍感压力,必然加强对环保工作的重视,将环保任务目标逐级部署、分解、落实到相关单位和生产企业。河北省下达文件要求各级党政负责人要狠抓落实,对问题企业出狠招、不留情,对失职官员严肃处理、不姑息。之所以如此大力度整治环境问题,相信与中央环境保护督察分不开。此次督察工作也将对河北省今后的环保工作产生重要影响。督察反馈意见针对河北省实施环境保护整治力度不深入、党政“同担责、共进退”的落实程度不高给予严厉批评,同时,督察也直接促进河北省委、省政府在环保方面提高认识,统一思想。

目前,社会各界普遍认为,环境保护督察制度是符合中国国情的富有效果的环境保护制度。按照部署,中央将逐步扩大督察范围,使中央环境保护督察工作发挥实实在在的作用。

期望与建议

中央环境保护督察组进驻河北,并取得了显著成效。这既说明党政同责制度在环境保护工作格局中能发挥特别的作用,也说明中央环境保护督察制度能够有力地推动党政同责制度落地。作为中央环保督察工作的初次尝试,针对河北省的环境保护督察首战告捷,督察流程之紧密、态度之公正、执法之严明,让公众对环保工作重拾信心。在深入探究督察的目的、核心基础和作用机制之后,期待未来全国普适的环境保护督察制度和格局早日形成。

要进一步改进中央环境保护督察工作,建议下一步做好以下几方面的工作:一是在总结督察河北试点工作的基础上,制定专项的督察程序和追责程序。这是督察制度化、规范化和程序化的必然要求,也是环境保护督察作用最大化的必要途径。二是进一步加强对中央环境保护督察工作的权威性,建议由正部级的领导带队督察,中组部和中纪委监察部的官员参与督察。三是拓展党政同责的内涵,让党领导下的地方人大和政协也参与环境保护工作的责任格局。建议全国人大和全国政协派出官员参与督察,督促地方人大开展环境保护的民主监督,使环境保护真正成为各方面共同参与的共治工作。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

机动车排气污染防治须动真格

解决这个问题。但在实际操作中,被检车辆的车主如果花了钱,检测结果却不合格,一般都会找检测机构理论。于是有些检测机构弄虚作假,出具虚假检测报告。最近环境保护部查处了一批排放检测机构并予以曝光,影响很大。当前,地方环保部门和市场监管部门应当加强对机动车排放检验机构的监督检查,严肃查处弄虚作假行为。排气检测机构应向车主宣传相关法律法规,做好解释工作,对检验数据的真实性和准确性负责,按照有关技术要求开展排气检测工作。

二要真维修。《大气污染防治法》第六十条规定:“在用机动车排放大气污染物超过标准的,应当进行维修。”在一些中小城市,由于公安交管部门没有严格使用排气检测结果,机动车排气检测机构出具的排气检测报告合格率虚高,

开展排气治理的机动车数量很少。因此,公安交管部门必须严格执行《大气污染防治法》第五十三条,即机动车排气检测不合格的,公安交管部门不得核发安全技术检验合格标志。只有这样,排气检测不合格的车主才可能去开展维修治理。依据《大气污染防治法》第五十五条的规定,机动车维修单位的监管部门是交通运输部门和环保部门。这两个部门要加强对机动车维修单位的监督管理,督促其按照有关技术规范对在用机动车进行维修,使其达到规定的排放标准。

三要真淘汰。最近几年,国家有关部门每年都给地方下达黄标车和老旧机动车淘汰任务。但在一些中小城市,缺乏资金补贴,黄标车限行措施又不得滥用,完成任务的难度很大,因此,一些地方玩起了数字游戏。笔者认为,淘汰

黄标车应更多地采取鼓励淘汰的方法。《大气污染防治法》中没有关于淘汰的条款,但第六十条规定:“经维修或者采用污染控制技术后,大气污染物排放仍不符合国家在用机动车排放标准的,应当强制报废。其所有人应当将机动车交售给报废机动车回收拆解企业,由报废机动车回收拆解企业按照国家有关规定进行登记、拆解、销毁等处理。”笔者建议,下达淘汰任务时应切合当地实际,更多地采取鼓励淘汰的方法。核实淘汰数量时要与报废机动车回收拆解企业拆解的数量对得上,做到真淘汰。

各地尤其是中小城市,要切实抓好检测、维修、淘汰等环节,真正减少机动车污染排放,改善环境质量。

作者单位:江西省鹰潭市环境保护局

完善软硬环境 打造绿色园区

桐树,才能引来金凤凰。

另一方面,加强园区软环境规划建设,确保产生集群效应。要切实加强党委班子建设,制定产业发展规划,健全体制机制、优化产业结构、规范产业管理、培养创新人才,营造良好的发展环境。要合理确定产业定位、发展目标、用人导向,形成布局优化、产业集聚、用地集约、特色明显、精英集聚的产业园区体系。要改善园区工作环境,加强通信、员工住房、职工食堂等配套设施建设,创造让人留人的创新氛围。要发挥园区已有重点产业、骨干企业优势,挑起产业升级的大梁,吸引产业链

条整体转型升级和关联产业协同转移,提升产业配套能力,促进专业化分工和社会化协作。对于劳动密集型产业,重点在改造和发展纺织、服装等劳动密集型产业上下功夫,充分发挥其吸纳就业的作用。对于能源矿产开发和加工产业,重点在能源矿产资源开发和精深加工上下功夫,淘汰高污染、高消耗产业。对于装备制造业,重点在技术改造、智能制造上下功夫,构建高精尖结构。对于环保产业,重点在节能、节水、节材、环保先进技术上下功夫,降低单位产出的能源资源消耗。

作者单位:中国电建集团

探索与思考

用生态旅游化解水乡发展瓶颈

◆李卫国

保护环境资源,修复受损生态系统,大力实施生态立市战略已经成为趋势。如何打破水乡经济发展的瓶颈,维护生态环境造福子孙?江苏省兴化市依靠当地资源和特色,挖掘生态资源禀赋,丰富旅游产品业态,让生态旅游的发展势头成为破瓶宝锤。

一是依托生态资源,叫响乡村旅游。兴化立足水乡独特的自然岸线,顺应农民种植油菜的习惯,创意创新“千垛菜花”旅游,千垛菜花已成为兴化最靓丽的生态名片。兴化坚持因地制宜的原则,按照“大旅游、大产业、大联动”的要求,坚持改革创新,注重融合发展,在全省旅游业现代化、国际化、信息化、标准化不断升级的背景下,把旅游业作为全市经济社会发展的重要增长极进行培育,放大兴化生态优势,做足千垛菜花文章,全力打造江苏“世界水乡”品牌的经典代表。

大力宣传造势,持续加大千垛旅游品牌宣传力度,不断增加旅游宣传推介投入,立足高端媒体树品牌,聚焦网络社交攒人气。央视专题制作播出《种出来的风景》让兴化千垛菜花火爆大江南北,“兴化垛田”被联合国评为“全球重要农业文化遗产”,千垛菜花被网友美誉为“全球四大花海”之一,“中国最美油菜花海”和“江苏最美赏花胜地”。强化旅游市场营销,督察流程之紧密、态度之公正、执法之严明,让公众对环保工作重拾信心。在深入探究督察的目的、核心基础和作用机制之后,期待未来全国普适的环境保护督察制度和格局早日形成。

要注重节庆效应,积极策应泰州旅游节庆活动,坚持以花为媒、以节会友,连续8年成功举办中国兴化千垛菜花旅游节。2015年,共接待游客410万人次,实现旅游总收入27亿元,千垛景区门票收入2200万元,同比分别增长17%、28%和83%。2016年,兴化千垛菜花旅游节各项指标再创新高。

二是放大生态品牌,发展乡村旅游。作为国家级生态示范区,兴化河网纵横,湖荡密布,拥有千垛景区、李中水上森林、徐马荒、大纵湖、万亩荷塘、乌巾荡风景区等丰富的生态旅游资源,相继获评全国休闲农业与乡村旅游示范区、长三角优秀自驾游目的地等称号。全市共有国家4A级景区两家、国家3A级景区两家、省级生态旅游示范区1家、江苏省星级乡村旅游点11家。强化规划引领,研究制定《兴化旅游三年行动计划(2015~2017年)》,明确旅游目的地发展方向,将生态旅游、乡村旅游发展作为全市旅游产业的重中之重。近年来,千垛景区完成扩容提升项目策划及景区整体规划,得胜湖、李中水上森林景区、乌巾荡、大纵湖、戴南华夏仙草园等一系列生态和乡村旅游项目策划规划工作相继完成,确立了西北部生态旅游发展的核心地位。

同时,围绕打造“生态+”优势,兴化不断加大对生态资源的保护力度,相继对大纵湖、得胜湖和平旺湖进行退渔还湖生态保护,重点对兴化西北部片区实施生态保护利用开发。注重湿地资源保护,积极创建国家湿地公园。依托千垛景区、李中水

◆邓有平 董德宝

危险废物管理是环境管理工作重中之重。当前,无论是各级环保部门还是生产单位及危险废物经营单位,务必强化管理,切不可马虎大意。

首先,强化危险废物管理,要做好危险废物的风险识别评估。要分析评估危险废物的腐蚀性、毒性、易燃性、反应性和感染性等特点。具有毒性的危险废物,可导致疾病或中毒,危害人的生命,要分析评估危险废物对人的危害性。危险废物的反应性和感染性可导致疾病传播风险,要分析评估危险废物的反应性和感染性的。有的危险废物某一特性发生危害的同时可导致其他特性改变,特性的改变又可能对整个环境状况及人的健康和安全构成危害。因此,要分析评估一种危险废物的多种特性。此外,要分析评估危险废物储存和运输过程中的安全问题。

其次,强化危险废物管理,要根据风险评估结论采取相应的对策措施。

要实施一源一档管理制度,做好危险废物的收储、暂存工作。要根据

上森林景区等成熟生态旅游资源打造特色乡村旅游产品,“生态+”旅游实现跨越式发展。在菜花旅游经济的强力带动下,旅游惠民成果显著。

今年菜花节期间,举办兴化市名特优新产品展销活动,组织顶能、大地蓝、绿佳源等52家合作社(企业)参展,涉及兴化大米、菜籽油、米甜酒、脱水蔬菜、麻油、龙香芋、草鸡蛋、皮蛋等90多个品种,销售额超百万元。旅游高峰期,兴化餐饮、住宿爆棚,一房难求、一桌难订成为常态。同时,将发展乡村旅游经济与开展精准扶贫相结合,鼓励引导村民参与景区工作、经营“农家乐”餐饮或乡村客栈脱贫致富。菜花节期间,当地农民家庭旅游收入多则10多万元,少的也有三四万元。

三是厚植生态优势,打造全域旅游。今年年初,国家旅游局公布了首批“国家全域旅游示范区”创建单位名单,兴化成为江苏省8家创建单位之一。兴化将以全面推进全域旅游示范区建设为契机,发力供给侧结构性改革,扬优势、补短板,重统筹、优布局,积极推动旅游产业向深度和广度空间拓展,构建大旅游发展体系。着力打造生态旗舰产品,按照国家5A级旅游景区标准,“三位一体”规划建设千垛景区一平旺湖一李中水上森林,形成千垛景区一核两翼的发展格局。

坚持项目引领,加快平旺湖、得胜湖、水浒文化园等重大旅游项目建设进度,着力创造兴化旅游的重要新亮点。统筹推进万亩荷塘、徐马荒湿地、大纵湖、乌巾荡以及现代农业观光园、星级乡村旅游点等项目建设,加快形成生态旅游资源的全域化和旅游产品的全域化。

提升配套服务水平,推进兴泰高速公路及菜花景区一李中水上森林连接线等重点交通工程建设,切实完善景区小交通与城区大交通的衔接通畅。加大交通沿线环境整治,完善全市旅游交通指示系统,开辟旅游特色公交专线,加快游客集散中心和自驾游基地标准化建设。加大奖励和扶持力度,积极发展快捷商务酒店,鼓励发展星级酒店,规范引导乡村民宿等乡村度假设施建设,积极引进国内一流特色民宿。

促进产业融合发展,进一步突出水乡生态、历史人文等要素特色,充分发挥旅游业的融合、催化和集成作用。促进旅游与文化产业融合,以创建国家历史文化名城为抓手,构建“板桥故里”“水浒摇篮”“良渚文化”“兴化非遗”“沙沟古镇”等历史人文、民俗风情旅游;促进旅游与现代农业、民俗风情旅游;促进旅游与现代工业融合,形成现代农业观光、农耕文化和渔文化旅游;促进旅游与现代工业融合,发展不锈钢、木船等特色旅游商品及工业旅游点;促进旅游与餐饮业融合,放大央视《舌尖上的中国》《舌尖食品上餐桌》推介兴化美食的宣传效应,整理提炼水乡兴化特色菜系,打造兴化餐饮业品牌。以旅游业带动相关产业,提升产业附加值,形成特色产业融合发展的大旅游格局。

作者系江苏省兴化市委书记、市长

切实加强危险废物管理

其特性建设与之相匹配的,具有防火、防潮、防丢失的“三防”存储场所。储存现场应配备与其特性相吻合的应急物资。应急物资应定期检查或保养,始终处于应急状态。现场应设置明显标志标识和管理制度,应急措施告知牌。危险废物的标志标识应按照国家统一规定,向当地县级及以上环保部门申请带有统一编号的、黄底黑字的危险废物标志牌。要做好运输管理,结合危险废物特性选择有资质的运输车辆承运。要落实定期申报制,不得长期存放危险废物。

第三,强化环保部门的监管责任。环保部门要切实加强危险废物环境监管,提高危险废物规范化管理水平。严格落实危险废物属地化监管责任,将辖区内化工企业、涉重企业、产生危险废物(含医疗废物)量较大的企业和历年危险废物规范化管理督查考核中存在问题较多的企业列入重点名单,实行动态管理。加大督查考核频次和力度,逐步实现对辖区内危险废物产生单位和经营单位督查考核全覆盖。

作者单位:云南省玉溪市红塔区环境监察大队