

完善制度 科学治污 补齐生态环境短板

国家环境咨询委和环境保护部科技委第九次全体委员会议发言摘登

编者按

国家环境咨询委和环境保护部科技委第九次全体委员会议2016年12月30日在京召开。63位“两委”委员围绕国家“十三五”生态环境保护规划蓝图,就以改善环境质量为核心,研究设计补齐生态环境突出短板的路线图和施工图等重大问题建言献策,提出了许多建设性意见。本版今日特编发部分委员的发言,以飨读者。

健全和完善综合性法律体系

中国社会科学院荣誉学部委员 马驷聪

在“十三五”规划中,最突出的一点就是开始真正从大环境、大生态环境保护的角度来进行规划。例如,在生态环境空间和保障措施方面,首次提出健全和完善相关法律法规,推进资源环境类法律法规的制定和修订。习近平总书记在中央财经领导小组第十二次会议上提出,要研究制定国土空间开发保护的总体性法律,更有针对性地制定或修订有关法律法规。我国的生态环境保护工作,从法律角度来看,一是对单向资源的合理开发利用,二是对各种环境要素的保护,三是对

环境资源的保护、开发和整治。法律法规方面的调整也应参考这3个方面。

今后,应加强针对生态资源与环境方面综合性法律法规的制定和完善。我国环境资源法律是从单向开始的,属于单向的环境保护,因此必须通过加强环境保护在综合性法律体系中的地位,再以《环境保护法》为弥补,才能形成完善的法律体系。建议制定一部涵盖国土空间、自然资源开发与保护方面的法律,作为对单向《资源法》与《环境保护法》的补充。

因地制宜提高污染物排放标准

中国工程院院士 王浩

我国环境保护当前面临的重大短板之一就是环境容量不足,这里涉及到一个重要问题就是污染物排放标准问题。应制定更为严格的企业污染物排放标准,做到一河一策,一湖一策,不能在全国一刀切。否则,在长三角、珠三角、京津冀、环渤海这些企业密集的地区,环境容量就会不足。

我国污水的排放标准和北美、欧洲差太多。而北美和欧洲100公里的河段只有5-8家工厂,我们在100公里的河段却有一两百家

工厂。同样是污染物达标排放,但是工厂数量多了,水体容量自然就不够了。这说明什么?说明我们的污染物排放标准的科学性还不太够,没有与水环境容量、水体质量挂钩。建议从水环境容量入手,倒推制定污染物排放标准。

同时,要加强技术创新。当前,我国将进入工业化后期,要及时抓住这一战略机遇期。为解决环境容量不足的问题,应适当在产业密集的地方提高污染物排放标准。

加强基础研究发挥各方治污积极性

中国工程院院士 王文兴

随着环保工作的深入推进和科学技术的发展,我国科学技术、环境保护水平与发达国家的差距正在缩小。特别是在大气环境科学研究方面,近几年取得的成绩有目共睹,对大气污染防治发挥了很大的作用。

从研究角度来说,找到霾污染机制对霾污染基础控制非常重要。我国各区域的污染机理不相同,与国外有很大差异,要制定有科学基础的控制对策,并且持续开展研究。除了加强应用的环境技术研究之外,还应该

加强基础研究。随着我国科技水平的提高,要逐渐摆脱依靠国外发达国家经验,要根据自身特点制定工作思路和技术路线。

要实现“十三五”环境保护目标,除了政府外,企业和公众的积极参与至关重要。公众对环境形势的正确认识和污染治理工作的成效应该有充分的知情权。要通过理性、科学的宣传,既让公众了解环境污染的长期性和复杂性,又要树立信心,提高公众治污的积极性。

大力推进宣传教育和公众参与

原国家环境保护总局副局长 王玉庆

“十三五”规划中,对“大环保”的规划成为其非常鲜明的特色,将生态环境保护摆在了非常重要的位置。作为环保部门,在实际工作中应该借鉴林业、水利等部门的先进经验。此外,在体制改革中,建议成立一个高层次的生态环境保护机构,把各部门的工作集中起来。

另外,改革开放总目标提出,要提升国家的治理能力和治理体系。社会治理应包括政府、企业和社会三方面。环境保护在政府与企业等方面做了很多工作,但在宣传教育、公众参与方面还急需加强。

我们过去习惯以政府为主导地位

明确责任主体 细化责任落实

中国工程院院士 卢耀如

首先,党的十八大提出“五位一体”总体布局,但在“十三五”规划中体现得仍然不够完善。例如,最近出台的河长制及处理黑臭水体工作,虽然计划非常切合实际,但具体指标仍然不够。

其次,在落实环境保护部制定的相关规划要求时,应该让地方政府担负起更多责任。目前环境保护部的约谈和督察已经产生了很大影响,但“十三五”规划发布后各地如何将相关指标分散落实下去,依然

需要进行环境治理,有很大一部分社会力量没有得到充分的利用,这带来的并不是好处,而是问题。公众环境意识的提高与沟通渠道的不畅,造成的后果就是使社会力量成为环保工作的阻力。

我认为,目前应该提倡科学普及,提高公众环境方面的科学素养,这样才能够使公众积极参与环保,行使公众监督权利。

社会组织是政府和企业之间的润滑剂,也是政府和公众之间的润滑剂。如何发挥社会组织的作用,包括在科研、创新、科普方面,以及在社会治理与企业监督方面的作用,应引起进一步重视。

充分发挥环评源头控制作用

南开大学环境与社会发展研究中心主任 朱坦

“十三五”规划以改善环境质量为核心,因此,各地在做生态环境保护规划时,应将资源环境承载力作为一个地区发展的重要因素。环境影响评价主要体现的是预防为主方针,不论是新的项目,还是相关规划,包括交通规划、城市总体规划、产业规划及能源规划等,在规划前必须将环境承载力考虑进去。目前,在厦门等地,正试点推行将环境规划融入城市总体规划,将环境承

载力融入各规划中。

在同一空间基准上,应科学划定城镇发展空间、生态保护空间、农业生产空间和城镇用地增长边界线、生态环境保护底线、基本农田保护红线等各类控制线。在明确各类规划的底线和红线基础上,运用协同规划的手段,优化国土空间格局,强化生态空间规划控制。因此,在环保顶层设计上,要充分发挥源头控制的作用。

提高在用车污染物排放标准

天津大学法学院院长 孙佑海

对于“十三五”生态环境保护规划的落实和实施,建议如下:

首先,建议在用车和新车采用同样的污染物排放标准。我国机动车污染严重,总体来说贡献率在30%左右。一个原因是在用车排放标准太低。如按国标对氮氧化物、碳氢化合物和一氧化碳进行总量控制,新车每公里排放1.18克为合格,在用车每公里排放16.5克为合格,两个标准相差11倍以上。所以建议在用车排放标准应该达到出

厂标准。

其次,关于环境影响评价制度。要坚持严格环境保护的理念,在新形势下,环境保护制度绝不能放松。同时,应继续强化环境影响评价制度。我国环境形势仍然严峻,应该旗帜鲜明地进一步强化环境影响评价制度。对于项目环评,建议根据实际情况进行调整,在强化以排污许可制为核心的基础上,做好建设项目环评和排污许可证的衔接。

建立推广先进技术的体制机制

中国工程院院士 刘鸿亮

“十三五”规划中很多关于环境保护的内容非常好,但如何依靠科学技术进步来推动环境治理,这方面的措施制定得还不够具体。

目前,我们在水、气、土领域所遇到的难点问题尚未有明确有效的技术。例如,怎样治理高盐、酸碱、高有机物的污水,至今仍然没有有效的治理办法。针对这个问题,我认为必须建立一种推广先进技术的体制机制,使各地在遇到环境问题

时能够得到借鉴。在落实“十三五”规划时,应该将科技的推广提升到必要高度,使先进技术在环境治理方面发挥出应有的作用。此外,要认真鉴别技术成果。现在环保方面的技术成果很多,而且鱼龙混杂,要及时剔除糟粕,推广先进技术。如果能够在全国推广优秀科技,就可以确保国家的投入都用在刀刃上。这一点非常重要,也提醒我们要重视科技的进步和推广。

提升工艺技术水平促进绿色发展

中国工程院院士 张懿

“十三五”生态环境保护规划的一个突出重点,就是提出强化落实绿色发展基础。绿色发展是一个有着丰富技术内涵的实体,并不是一个抽象的概念。工业产业实施绿色化的技术升级,本身就是根本的创新方向。只有以绿色化升级为前提,网络化和信息化深度融合,才能更好地发挥全局性作用。

源头污染控制是环境保护最有效

的一个方向。将先进的工艺技术、绿色化技术与全过程的污染物控制和末端治理有机结合起来,才能使整个过程达到资源利用最大化和环境影响的最小化。

环保领域的专家应该和各个行业的专家系统密切沟通结合,给重点行业的技术做出以绿色发展为基础的、作为衡量标准的科学化评估,从而为政府决策提供更加科学的依据。

提高大气污染防治精细化水平

中国农工民主党中央委员会原副主席 汪纪戎

2016年12月发生了大面积的雾霾天气,时间之长、范围之广都是前所未有的。如何破解?有几点建议。

一是燃煤电厂脱硫脱硝设施的效率虽然提高了,但为了节能,将排放的烟气温度从高于115℃降低到了80℃,造成了大量废排气,这也是雾霾形成的一个重要因素。解决这个问题,就是对烟气余热回收。建议推广使用这项技术,以应对现在严重的大气污染问题。

二是关于VOCs的问题。除了关注VOCs,还应该关注SVOCs,也就是半挥发性有机物。因为SVOCs也涉

统筹协调职能部门推进生态环保

中国工程院院士 沈国舫

生态环境保护由两个板块组成,一方面是生态保护,另一方面是环境保护。两者虽然关系密切,却是不同的科学,有不同的理论基础和不同的方法论。一个针对生态系统的建设,另一个则是针对污染物防治。

生态保护不仅包括自然生态系统的保护、修复、重建,也针对人工生态系统。从职能部门的划分来看,生态

环境保护涉及包括环境保护部、国家林业局在内的多个部门。尤其是生态环境保护工作,要做好各职能部门的统筹协调,破除本位思想,加强联系和合作,做到彼此支撑。

我国是世界上环境最复杂、生物多样性最丰富的国家,也是生态建设任务最重的国家。面对当前繁重、复杂的生态环境保护任务,必须加大力度,认真对待。

以上发言由本报记者郭薇、刘晓星、童克难、邢飞龙、吕望舒根据会议录音整理,未经发言者本人审阅。文字有删节,标题为编者所加。

大气污染防治仍需查漏补缺

中国工程院院士 郝吉明

首先,大气污染防治要重视颗粒物减排。统计发现,大气污染物浓度不达标的地区下降18%,重污染天气就能减少25%。今后应加强这方面的工作。

其次,对于大气污染的治理,不仅要抓时空上的问题,而且要注意时间上的特点。应将冬季大气污染防治作为工作重点。中国工程院的评估显示,冬季大气污染是各地区最突出的大气污染问题。冬季是改善环境质量的重要时段,必须引起

重视。同时,农村地区由于使用化肥过多,集中化的养殖业导致氨排放非常高,但目前这方面还没有引起重视。农村能源问题、农村农业机械和机动车清洁排放问题也必须引起重视。

再次,煤炭压减中作用更大的是对散煤的压减。我国目前对燃煤的使用仍然十分分散,压减燃煤电厂的燃煤用量对于污染物减少的贡献非常有限。如果不减少散煤的使用量,污染物排放总量还是很难减少。

要加大对基础研究的投入

清华大学国情研究院院长 胡鞍钢

“十三五”规划首次明确提出“生态环境质量总体改善”的核心目标,要求能源资源开发利用效率大幅度提高,能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量得到有效控制,主要污染物排放总量大幅度减少,主体功能区布局 and 生态安全屏障基本形成。

与“十二五”规划比,“十三五”规划中约束性指标从16个增加至19个。对生态环境主要指标实行效果要进行评估,要研究加大对基础研究的投入。现在的科学研究中,绝大多数是企业作为创新的主体,但是企业不

会从事基础性研究。而像环境保护与健康的关系等,需要进行长期、跟踪性基础研究。

我国经济发展进入新常态,只要经济增长率能够达到一个比较合理的区间,就能为生态环境指标特别是约束性指标的实现提供良好的宏观经济环境,并且可能会迎来一次环境保护发展的黄金时期。只要按照国家“十三五”规划以及《“十三五”生态环境保护规划》实施,就能够实现生态环境质量总体改善这个核心目标。

建立技术成果推广机制

中国工程院院士 贺克斌

过去十多年中,我们在排放源、观测、模拟、气象等治霾工作方面积累了一批科研成果。但是省市级地区还不具备这样的技术力量。虽然各级政府对于群众需求和环保工作比较重视,但在技术支撑方面仍然比较薄弱,急需建立一个技术成果的推广机制。

此外,进入冬季后,不断出现大气污染橙色预警、红色预警,这个客观情况我们必须承认。但也应看到,一是

由于气象的周期规律性因素;二是北方地区因供暖所产生的煤耗因素,都是导致秋冬季大气质量下降的因素。建议针对秋冬季大气污染的特点进行周期性的规避,使供暖刚需的排放量能够得到一部分替代。

对于“十三五”规划中京津冀地区的三大行动计划,我认为“十三五”期间可以将范围继续扩大,把京津冀周边地区也纳入计划之中。

积极推进自然保护地立法

中国政法大学民商经济法学院教授 王灿发

党的“十八大”特别强调山、水、林、田、湖一体化管理,现在应该制定一部综合性的生态保护法律。可以先从易到难,制定一个自然保护区法。

自然保护区可以把自然保护区、国家公园、风景名胜区、自然宜居地等都包括起来。这部法律如果能在“十三五”期间得到积极推进,就使得环境

生态保护的立法前进一大步。

目前,急需解决环保法律法规规章规范性文件、环境标准之间的矛盾和冲突。这个问题包括法律法规的规定与规章规定,标准与规章规范性文件不协调等。应该对这些文件清理,看哪些可以站得住脚,哪些站不住脚,必须按照法律来做,这样才可以真正提高环保部门的权威性。

利用市场机制补齐治污短板

环境保护部原核安全总工程师 杨朝飞

环境保护需要探索市场机制,这是我们过去的短板,也是“十三五”的创新之处。

第一,市场机制在环保治污中大有作为,只有依靠市场机制才可以实现资源高效配置。第二,企业是市场的主体,发挥市场的力量首先要重视企业的作用,因为企业是污染减排和将污染物转化为资源的关键性力量。第三,政府定位要准确。政府在简政放权、放管结合层面,要从市场机制可以发挥作用的领域退出来,让位于市场的作用和企业的力量,实现治污资源的高效配置,从而真正实现政府监管的无为而治。第四,洱海治理的例

子表明,农民、企业、旅游者、政府、社会等有关利益方共同参与了洱海的环境保护,也共享了这种治污模式的发展成果,真正实现了经济效益、环境效益和社会效益的统一,形成了多赢的局面。

对于利用市场机制补齐短板,建议如下:第一,深入开展完善环境保护市场机制研究,构建发挥市场机制作用的顶层设计的政策框架,提出可操作的政策措施,推动环保领域供给侧的体制机制改革。第二,环保部门参与国家资源价格改革。第三,推动PPP模式在环保领域的实行。

凝聚各方力量推动规划内容落实

中国社会科学院城市发展与环境研究所所长 潘家华

“十三五”生态环境保护规划与生态文明建设的进程是同步的,甚至有一些方面起到了引领作用。就如何落实规划的内容,我提三点建议:

环境保护应该走出去。企业走出去了,我们的环保技术也应该走出去。在引进国外先进标准的同时,我们的理念也必须走出去,向世界传递中国在治理污染和生态保护方面的声音。这方面,在国际文件和相关内容中已经得到了体现,希望进一步加强。

规划中的思路应更加有效,更有力度。以规划中的秸秆禁烧为例,以疏代堵思路的转变,会使禁烧效果事半功倍。同时,在污染治理和生态修复方面,可以引入更多的社会资本,多一些帮扶和支持,工作效果会更好。

规划中的环境治理强调了全社会参与的内容。在具体实施过程中,应该加强公众参与,充分调动和发挥环境NGO的作用,与之建立伙伴关系,并将这种关系延伸到社区。