撸起袖子把工作抓实抓细抓好

——陈吉宁部长在十二届全国人大五次会议记者会上答记者问实录

上接二版

中国国际广播电台和国际在线记者:土壤污染事关老百姓舌尖上的安全,治理投入高、难度大,媒体也经常报道一些地方土壤污染的案例,公众对此高度关注。请问陈部长,在土壤污染防治方面,目前还有哪些问题,国家还将采取哪些措施?

陈吉宁:去年5月28日,国务院印发了"土十条",经过两年多的工作,50多次修改,已经正式实施了。"土十条"是我们下一步解决当前土壤污染问题的重要工作部署。基本思路是坚持预防为主,保护优先,风险管控。这个思路汲取的是国内外特别是国外30几年来污染治理的经验教训和走过的弯路。今天在这里跟大家明确一下,土壤污染治理不是把土都挖出来,粗放的无序治理。我们强调:一是预防,二是风险管控,三是安全利用。从工作部署来看,我们叫"2233",这也是解决我们当前问题的主要部署。

第一个"2 "是两大基础。一是摸清家底,开展土壤污染的详查。现在我们对土壤的污染底数不清,已经公布的一些土壤污染超标率是点位超标率,并不代表着土壤污染的分布和状况。二是要建立健全法规标准体系,这是目前正在推动的一项工作。全国人大已经把土壤污染防治法列入了今年的立法计划,我们也正在抓紧制定相关标准。

第二个"2"是两大重点。一是农用地分类管理,二是建设用地的准入管理。应该怎么管?我们最近发布了污染地块环境管理办法,这个办法明确了从风险管控的角度,监管什么,各方的责任是什么,是一个全过程的管理方案。目前我们正在与农业部制定关于农用地的管理办法。

第一个"3"是三大任务,对未污染、正受污染和已污染的土壤实施防治和风险管控措施。

第二个"3"是加大三大保障、加大科技研发力度、发挥政府主导作用和强化目标考核。目前我们已经建立了工作机制,有12个部门参加,形成了国家各部门和地方各省的工作方案。下一步,我们正在落实污染详查的工作方案,出台法规标准。通过这些工作可以把"土十条"工作一步一步落实下去。

新华社记者:目前社会上对于雾污染天气的成因众说纷纭,不同的专家机构都会有不同的说法,有的甚至互相矛盾,这给公众带来很多的疑惑,大家不知道究竟该相信谁。请问陈部长,您认为$PM_{2.5}$究竟是怎样形成的呢?

陈吉宁:关于$PM_{2.5}$的成因,实际上是有基本的科学共识。我们今年1月份开了两天科研讨论会,也专门邀请了一些记者参加,就是来再次讨论$PM_{2.5}$的成因,这次讨论进一步明确了目前大家对$PM_{2.5}$成因的科学共识。为什么会有一些误读或者混乱呢?一是因为这个过程比较复杂,另外是有一些误读,混淆了一些概念。

第一,什么是$PM_{2.5}$?$PM_{2.5}$是指空气中粒径小于或等于2.5微米的颗粒物。它是一类物质的统称,不是一个单一的物质。这里面包括硫酸盐、硝酸盐、铵盐、有机化合物、元素碳等等。这是第一个要搞清楚的概念。

第二,$PM_{2.5}$是怎么形成的?这是问题的所在。$PM_{2.5}$包括两个部分,一部分是由于自然界或者是我们人类活动或者污染源直接产生的。有一些是我们直接排放的,或者自然界本身就有的,我们把这个叫做一次排放。还有一部分是大气中的气态物质,比如说二氧化硫、氮氧化物、VOCs经过复杂的物理化学反应生成的,这是二次生成,这部分生成物质也主要是人类活动污染产生的。也就是说,$PM_{2.5}$实际上是两部分,一部分是直接产生的,另一部分是由气态物质污染物反应生成的。我们要知道污染的来源就是要把一次生成和二次生成的物质追溯到是谁产生的,哪些污染者排放的,这是一个非常复杂的过程,我们叫源解析。只有通过源解析,我们才知道是谁排放的,贡献量有多大,而不是直观看出来的。比如说汽车尾气,它对$PM_{2.5}$的贡献主要不是一次排放的,而是二次生成的部分。

近些年,我们分别对北京、天津等35个城市开展了源解析的工作,基本弄清楚了比如说燃煤、工业排放、扬尘、机动车等等。它们都是$PM_{2.5}$形成的主要原因。当然这个原因还可以细分,比如说不同的工业排放量是不一样的,钢铁、焦炭是不一样的,不同的汽车也不一样,国Ⅳ、国Ⅴ排放标准的汽车和老旧车、重型柴油车的排放量会相差几十倍甚至上百倍,散煤的燃烧和电厂燃煤排放也不一样。各地因为产业结构、能源结构不一样,生产生活条件不一样,各个地方的污染源的来源和构成比例是有差异的,而且这个差异有时候会很大。即使在同一个城市,由于季节性的变化,这个来源也会有所变化。但是尽管有这样一个复杂性和可变性,总的来看,我们从污染治理的政策和措施制定角度看,因为它是三到五年的时期,而且是在一个区域里,这个成因相对来说尽管有这些变化,它是稳定的,是清晰的,是明确的。

那么为什么还会出现有关$PM_{2.5}$成因不同的说法呢?问题出在什么地方?因为每一个城市污染的成因不是单一的,是多个原因形成的。所以每个城市在采取污染控制措施的时候,不会采取同一个措施,只控制工业污染,燃煤不控制,不可能。因为这样的成本代价太高,各地都会采取多种措施、综合举措来进行。综合举措背后就会涉及到各方的利益,选择控制谁不控制谁,必然涉及到利益问题。从不同的利益角度看,就引发了对一个本来清楚的、客观的污染成因会有不同的理解,甚至误解和有意歪曲,带来一些混乱。这是我想给大家解释的一个问题。

另外,近些年来也有一些专家从自己的研究领域和技术领域对$PM_{2.5}$的成因给了一些新的见解。这些见解不是针对一次源大家有什么不同的见解,而是对于二次生成的机理有不同的见解。这个问题也是很自然的问题,因为随着污染治理的深化,比如说最近两年$PM_{2.5}$的二次生成的部分在增加,这里面当然涉及到一些机制机理的变化,专家就要研究这些问题,提出一些新的见解。但是这些见解不是对源解析的否定,而是对认识的深化。从管理的角度来讲,我们非常重视这些研究,对每一个严肃的研究,我们都认真对待。

但是我也坦率地告诉大家,这里有一些不严谨的研究,带来了很多误解。但是也有一些研究可以上升到决策层面,比如说,我们在今年的工作计划当中,对氮氧化物的控制就加强了(这就源于吸纳了新的研究成果)。但是,更多的研究还在学术讨论中,还有很大的争议,还不能够上升到科学决策层面。同时,由于每个研究者所在的地域不同,采样时间不同,方法不同,观测角度不同,不是从系统的角度、从一个大区域的尺度,研究污染源的问题,所以得出的一些结论还不具有普遍性和一致性。我们还要让这些研究继续进行下去。在这个过程中,特别要防止对一些学术观点的过度解读,从而造成社会的误解。环境保护部也做了大量的工作,比如说,我们不仅建立了京津冀地区$PM_{2.5}$监测网络,而且建立了源解析的组分网,建立了走航系统,可以观测污染源是怎么传输的,来帮助各地进行源解析。

下一步,我们会进一步加大这方面的工作力度。还有一个非常重要的工作是加强科学家、管理者和媒体公众的对话,把这些复杂的、学术性的问题给大家讲清楚,不要带来误解,也可以指导地方更有针对性,更好地科学决策、治理污染。

深圳卫视记者:请问一个关于"红顶中介"的问题。多年以来在环评工作上一直存在着既当裁判员又当运动员的一种"红顶中介",可以说它已经成为简政放权的一块绊脚石,也成为环评工作公平客观的一大拦路虎。记得您曾经在2015年记者会上这么说到,环保部直属单位的环评机构要率先实现脱钩,地方环保部门在两年之内要分批分期实现脱钩,而且当时您还有一句话让人印象非常深刻,说的是绝不允许卡着审批吃环保,戴着红顶赚黑钱。请问,目前这项工作推进的情况怎么样?下一步在环评攻坚战上,我们又有一些什么新的改革举措?

陈吉宁:(环评机构脱钩改制)这项工作是从2015年开始的,当时是落实中央巡视组关于环保专项巡视的反馈意见,另外,结合国务院"放管服"的改革要求,2015年年底,环保部直属的8家环评机构率先完成了脱钩,到去年底,所有地方环保部门350家环评机构分两批已经全部完成了脱钩任务。我们是说到做到的。其中176家取消或者注销了资质,174家由原环评机构职工自然人出资设立环评公司或者整体划至国有资产管理部门。这意味着从今年开始,不论是人还是资产,没有一家环评机构跟环保部有任何关系,我们把这件事情切割得干干净净。

脱钩之后,目前全国共有环保机构968家,其中企业法人机构818家,事业法人机构150家,从业环评工程师10746人。从进展情况看,脱钩进展比较平稳,从体制上解决了"红顶中介"的问题,有利于环评市场的健康发展。

结合脱钩,我们这两年也在大力推动环评改革,就是要更好发挥环评的源头预防作用。我们的基本思路是划框子、定规则、查落实三个环节。

第一,在战略和规划环评领域要划框子。什么框子?我刚才讲过"三线一单",生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单。用这"三线一单"强化对国土空间开发的强约束。

第二,在项目环评领域定准规则。主要解决三个问题:明确排放污染物的项目可以排放的强度是多少,排放的总量是多少,带来的环境风险要采取什么样的防范措施。这就是定规则。

第三,加大事中事后监管。主要做好两件事情,一是建立全国环评监管平台,所有的环评文件要上传到这个平台进行公开。同时我们利用大数据技术对环评进行监管。批得对不对,项目落没落在不该落的地方,突没突破污染物排放总量,要进行监管,明确各级责任。二是与排污许可证制度衔接。把环评要求的每一项环保措施落实在排污许可证上,作为下一步企业投产运行的守法依据,也作为我们执法的依据。

我们希望通过这样的工作,一方面简政放权,另一方面通过加强事中事后监管,切实发挥环评的预防作用。

每日经济新闻记者:中央环保督察让公众充满期待,但媒体发现在一些地方督察组前脚刚走,一些地方的污染企业马上就死灰复燃,继续肆意违法排污,气焰嚣张。请问陈部长您有没有发现这个情况,对这个问题有什么办法可以解决?

陈吉宁:中央环保督察是中央加强生态文明建设的一项重大举措,也是一项重要的制度性安排。目前我们已经完成了试点,也完成了两批督察,第二批已经基本结束。今年还有两批,相关工作正在准备之中。从已经开展督察的16个省份情况来看,效果还是非常明显的。有三个方面:

第一,提升了地方党委政府的环保责任。刚才我讲,就是通过督察,强化地方落实生态文明建设理念和绿色发展理念,落实党政同责和"一岗双责",各级省委省政府和部门对这次督察深受触动,有的领导跟我讲,这次督察是一场触动灵魂的督察。一些地方党委政府受到了警醒,强化了环保责任的落实。

第二,推动解决了一大批环境问题。有很多报道,我在这里就不讲了。

第三,推动地方建立环保的长效机制。在中央督察效应带动下,目前全国21个省份出台了有关环境保护职责分工的文件,把各部门的环保责任明确了。24个省份出台了省级环境保护督察方案。24个省份出台了党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则,其余省份也在制定和征求意见之中。这些文件的出台,压实了地方各级政府和部门的环保责任,中央和省级两级环保督察的大格局已经初步形成。

你刚才讲的问题,我们也知道,也确实存在,这些问题反映了地方生态文明建设的理念还不牢固,绿色发展的理念还没完全树立起来,环保的责任也落实得不够。我想,正是通过这样反复严格的查处,持之以恒,法治的笼子在实践中才能越编越紧。

下一步,我们将采取四个方面措施,逐步解决这个问题。

第一,不折不扣地完成督察任务。今年我们要完成其余省份的环境保护督察全覆盖,还要对一些问题突出的地方不定期开展专项督查和"回头看"。逐步构建以中央环境保护督察为主体,对地市环保督政为基础,专项督查和"回头看"为辅的全方位系统化的督察工作体系。

第二,继续推进地方地市级的环保督察工作。地市层面与中央层面督察着眼点会各有侧重。地市级主要解决目前县区一级的环保责任问题,这是目前工作的难点和弱点。通过两级督察体制的形成,推动形成上下同欲、同向发力、协调联动、齐抓共管的工作格局。

第三,建立完善督察工作的长效机制。目前中央环保督察作为一个改革方案,我们在国务院环保督察工作领导小组的领导下,正在研究制定是否要形成一个《环境保护督察条例》,把它上升到法制层面,把它制度化。

第四,加强督察能力建设。在中编办的大力支持下,我们现在已经建立了国家环境保护督察办公室,中央督察组和将来所有的督政任务都由督察办公室来承担,来统筹。我们也要把相应的环保部内部的一些人力调动到这方面来,推动地方政府不折不扣地落实好党中央和国务院各项环境保护要求。

路透社记者:三年之前,环保部批评了京津冀地区地方政府,说他们搞形式主义,就是形式比内容大。三年之后,好像基本上没有解决这个问题,他们落实控制(污染物)排放还没有到位。您怎么评价河北省当地政府?因为环保部一直批评他们,比如说邯郸、唐山这些地方,他们的措施好像不够好,不符合中央政府的要求。

陈吉宁:刚才我讲了"大气十条"实施三年多来所取得的进展。30%多的改善是实实在在的,这个进展离不开中央的高度重视,离不开我们各地区、各部门狠抓落实。应该说,不论是政府、企业、公众,都做了大量的工作,工作的强度、工作到位的程度在逐渐加强。为什么这么讲?我们三年来的改进速度比有些发达国家要快,并且这三年的进步是在爬坡过程之中解决的,如果我们的地方政府不作为、搞形式主义,这三年的成绩怎么能够取得呢?!如果有这么多问题,大家不是努力去解决,又怎么比一些西方国家解决得更快呢?所以我们还是要看主流,看进步,地方政府是做了大量的工作。当然也不是说过程中没有问题,现在仍然有工作不到位的地方,特别是在区县一级,这是我们目前工作的着力点。我们希望通过不断加强区、县一级(的管理),把工作做实、做细、做好。如果你们调研的话,到各地看一看,这几年基层对环保的认识变化非常大。不论是企业还是政府,切切实实体会到了环保的压力,而且有些地方也开始尝到了环保的甜头。

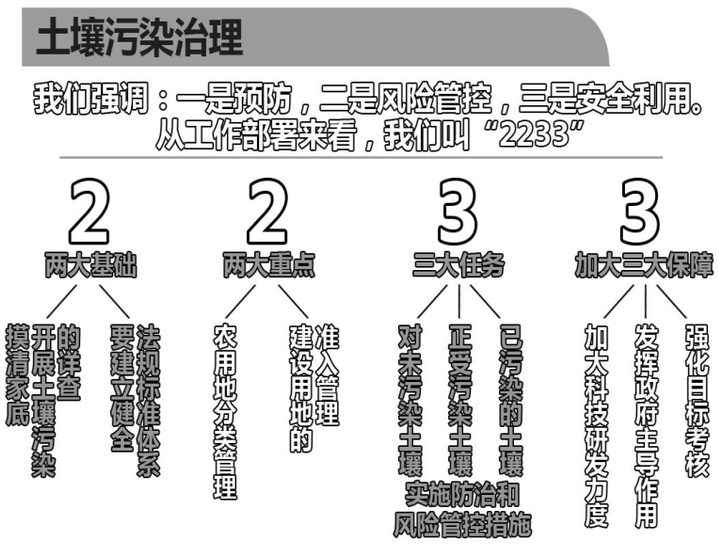
通过抓环保,把环保作为一个抓手,为好企业留出了发展空间,把那些不能满足环保要求的、比较差的企业淘汰出去,好的企业才有增长的空间,才有利润,才有机会加强创新和管理,才能够成长起来,才能够避免劣币驱逐良币。虽然环保是一个难题,但我们还是要用发展的眼光,坚定信心来看待我们下一步的工作。

中国教育电视台记者:陈部长您好,我想追问一个环保教育的问题。去年,我国多个省市教育主管部门下发了因雾霾停课的通知,对于中小学生的环保教育,还有哪些具体的计划要做?同时,高校的学生是很大一部分群体,您认为加强高校学生环保教育这一课,对于整个社会的环境保护有什么样的影响?

陈吉宁:中国的环境问题有多快才能解决?我个人觉得,有两个东西是非常重要的。一是技术进步。未来还有哪些新的技术、好的技术,有多快能做出来,来帮助我们更好地解决这个问题,这是非常重要的。大家看,早期罗马俱乐部预言的增长极限问题,为什么没发生呢?就是因为技术进步超越了对资源消耗的速度。技术进步是我们加快解决问题一个非常重要的方面。很多新技术都是青年学生做出来的,他们在这方面可以有很多作为。

二是取决于我们每个人的理念和行动。如果每一个人都有好的环保理念,解决环境问题会快得多。如果每个人都践行绿色生活方式,我们就能节省很多资源,减少很多污染物的排放。

你提的这个问题是一个教育问题,实际上是环保理念的养成问题。这是一个长期的过程,不是今天上一节课,明天听一个报告,就能解决的问题,需要我们持之以恒,特别要从儿童抓起,从孩子做起。不仅要让他们知道环保的重要性,而且要教会他们什么叫绿色,什么叫环保。我是做教育出身的,目前在环境教育上,最大的问题是不具体化,理念多、口号多,但是具体怎么做教得少,这是我们下一步要解决的问题。我也希望跟大家一起,跟媒体一起推动环保理念的普及推广。环保教育不仅仅是要进校园,还要进课堂、进社区、进家庭,家庭和社区对孩子教育也是非常重要的,需要我们一起努力。



陈琛/制图

"中国应对气候变化和低碳发展"有奖征文活动启事

为了宣传我国在应对气候变化和低碳发展中取得的成果,提升公众的低碳环保意识,中国环境报社将开展"中国应对气候变化和低碳发展征文"活动。活动广泛面向社会,包括地方政府和环保部门、大专院校及科研院所、环保NGO组织以及所有关注气候变化和中国绿色低碳发展的读者。动员广大政策研究者和专家学者为中国如何应对和适应气候变化、如何进一步促进低碳发展和绿色转型建言献策。

选题内容:

如何制定应对气候变化的长远战略和规划、重大制度与法规标准;推进落实应对气候变化工作目标和任务需要什么样的配套政策和措施;结合实践,研究碳市场建设和碳交易问题;中国要实现低碳发展和绿色转型需要什么样的政策创新;已有的试点实践进展如何,还面临什么问题,大范围推广的可行性如何;应对气候变化的同时,中国该如何适应气候变化;在气候变化国际谈判中,我国应持什么样的战略和策略;如何提高公众对于应对和适应气候变化的意识;其他与气候变化、低碳发展相关的内容。

主办单位:中国环境报社

活动时间:2017年2月1日~2017年6月30日

评选时间:2017年7月

活动网页:中国环境网

来稿要求:围绕中国应对气候变化和低碳发展的各个层面,体裁不限,内容健康向上。文字规范,表达完整,内容真实。

字数:原则上不少于800字。

参与方式:

1、电子邮件发到ditansheng-huo2016@126.com,来稿请注明"中国应对气候变化和低碳发展"征文。

2、来信请寄:北京市东城区广渠门内大街16号环境大厦803室征文组委会,邮编100062,来信请注明:"中国应对气候变化和低碳发展"征文。

3、投稿需附作者联系方式。

4、截稿时间:电子版稿件以稿件发送日期为准,邮寄稿件以寄信邮戳为准。

奖项设置:

一等奖1名,笔记本电脑1台;

二等奖5名,IPAD1台;

三等奖7名,智能手机1部;

纪念奖60名,移动硬盘1个。

一、二、三等奖获奖作品将在中国环境报公示并刊发;凡获奖作品将在中国环境报、中国环境网"中国应对气候变化和低碳发展"征文专题中公示并刊发,同时纳入《"中国应对气候变化和低碳发展"文集》中发表。

投稿须知:

1、稿件必须紧扣征文活动主题进行写作,内容必须真实可信,严禁虚构和抄袭;

2、获奖结果将在中国环境报、中国环境网、人民网、新华网等媒体公布,所有获奖作者都将获得相应奖品。

3、如发现获奖征文有违反内容真实性等情况,可通过电子邮件将意见发送到活动邮箱,如情况经查属实,将取消违规作品评奖资格。

4、活动组委会咨询电话:010—67119011

活动组委会对本活动具有最终解释权。