2018年全国环境保护工作会议典型交流③

打好土壤污染防治持久战 建设美丽新湖南

湖南省环境保护厅

湖南省作为“有色金属之乡”和农业大省,历史遗留的土壤重金属污染问题严重。近年来,湖南省深入学习贯彻习近平总书记生态文明建设重要战略思想,认真落实《土壤污染防治行动计划》,聚力土壤污染防治持久战,工作成效初显。

提高政治站位、强化思想引领,凝聚共治合力

一是党委政府高度重视、高位推动。湖南省委、省政府牢记习近平总书记对湖南“真正把生态系统的一山一水、一草一木保护好”的殷殷叮嘱,充分认识到土壤污染防治关系人民健康、发展质量、粮食安全及子孙幸福,必须主动扛起生态环境保护尤其是土壤污染防治的政治责任。湖南省第十一次党代会明确,加快建设天蓝地绿水清土净的生态强省。省委书记既挂帅又出征,亲自抓以重金属及土壤污染治理为重点的湘江保护和治理“一号重点工程”,在2017年中央经济工作会议后即专题调研、部署耕地修复治理和粮食安全利用工作。省长亲自负责生态环境保护委员会(以下简称“生环委”),指挥以土壤污染防治等为重点的环境治理工作,与市州政府签订土壤污染防治目标责任书。

二是各级各部门深化认识、齐抓共管。环保部门充分发挥主力军、先锋队作用,细化分解工作职责、定期调度工作进展、严格工业污染源监管。各级党委、政府把“生态优先、绿色发展”作为经济社会发展基本战略,生环委成员单位将生态环境保护、土壤污染防治当成重大政治使命,主动认领任务、认真制定方案、积极加强协作,防治工作实现全覆盖、无死角。省级斥资2200多万元,开展省市县乡村及农户全覆盖的科普宣教。

三是社会各界广泛关注、公众积极参与。目前,湖南省注册环保公益机构达154家,上万名环保志愿者,如“绿色卫士”等在活动组织、配合开展监管方面发挥重要作用。各地村民自发开展垃圾分类和收集转运,乱倒垃圾现象基本杜绝,非污染农田得到严格保护。

强化顶层设计、完善机制体制,奠定工作基础

一是完善组织体系。省委、省政府主要领导定期组织省“一号重点工程”调度会、生环委成员单位会议、环境治理战役推进会等,省政府每月调度重点工作进展,分管常务副省长定期约谈工作滞后的市州,督办重点问题。湖南省生环委统筹土壤污染防治工作,环保、国土、农业等部门牵头负责,实现资源、人员互动共享和重要事项定期调度。

二是完善规划体系。制定省“一号重点工程”三个三年行动计划,实施土壤污染治理与修复、重点区域整治等规划,编制三年行动计划及年度方案,按照可量化、可考核、可督办、可问责原则,明确工作任务、目标指标和任务清单,构建分阶段、多层次、广覆盖的规划计划体系。

三是完善制度体系。制定《湖南省土壤污染防治条例》,发布重金属污染场地土壤修复地方性标准。制定省土壤污染防治项目管理规程,按照突出“两个重点”(解决实际问题、加强风险管控)、遵循“五个优先”(重点流域断面、重点区域、中央环保督察重点任务、高层重点批示指示、社会关注热点)、采用“三个层次”(县初选、市审查、省审核入库)方式建立项目库,分两批申报222个项目。常德市纳入国家级土壤污染综合防治先行区。

四是完善考核体系。将土壤污染防治纳入市州政府绩效考核、市州环保局重点工作年度考核内容,采取月调度、考评、通报和年督查、年考核相结合的方式加强项目监管。2017年,对市级政府专函警示5次、约谈两次。

注重统筹兼顾、坚持综合施策,提升防治实效

一是绿色转型,大幅降低污染负荷。对采选冶炼、化工行业累积污染突出的重点区域,在推进污染治理的同时,强力推进产业结构调整。近几年,淘汰关闭涉重企业1219家,涉重企业及重金属排放量均比2008年下降50%以上。湘潭竹埠港28家化工企业全部退出,株洲清水塘关停147家企业,衡阳水松及合江套地区淘汰、退出219个企业或生产线,郴州三十六湾矿山企业整合为两家,娄底锡矿山关闭83家锑冶炼企业、改造升级保留9家。采选冶炼、化工等原支柱产业逐年缩减产能,工程机械、汽车制造、电子信息、人工智能、文化旅游等成为新的支柱产业。

二是铁腕执法,严格源头管控。严格执行新修订的《环境保护法》及其配套办法,2017年,全省共立案查处4726起环境违法案件,罚款1.9亿元,与2016年同比增长197%和240%,全省移送行政拘留、环境污染犯罪案件562起、73起,分别排全国第五位和第八位。确定502家土壤环境重点监管企业,实施定期检查、信息公布。严格项目环境准入和执法监督,如针对资江流域锑污染,在加快污染治理的同时,严格涉锑企业管控,资江龙山港断面锑浓度由2008年超标2.7倍下降到2017年超标0.11倍。

三是摸清底子,迅速扎实开展调查工作。完成农用地土壤污染状况详查点位布设,按150亩/点位的实施密度对10个重点县市区约1400万亩耕地进行调查,对170万亩耕地实施修复治理。做到规定动作不走样——今年内完成农用地详查、重点企业行业用地调查;自选动作高标准——开展饮用水水源地周边土壤质量调查(约1600个点位)、农用地土壤地球化学调查(约10万个点位)和农产品安全与土壤污染耦合关系详查(约8755个点位),彻底摸清环境质量现状,聚焦和瞄准土壤污染防治的重点。

四是聚焦问题,防范环境风险。开展全省范围内353家产废和经营单位危废规范化考核,1237个产粮减产区工业污染源排查,尾矿库及其采选冶炼企业环境污染排查整治。土壤污染严重的常德石门雄黄矿区,通过系统实施5期治理项目,对历史遗留约60多万吨砒渣及污染渣土进行安全处置,黄水溪水质稳定改善,环境风险得到有效管控。针对花垣县矿山环境污染,省政府安排3800万元省级资金及1000万元中央专项资金支持治理。

五是加大投入,实施重点工程。过去五年,完成生态环境投资5104.5亿元,是前五年的4.1倍。“十三五”以来,统筹专项资金10.19亿元用于重金属污染防治、12.83亿元用于土壤污染防治,省财政每年安排1亿~2亿元用于重点土壤污染治理项目以奖代补。同时,积极拓展治理投融资渠道,获得金砖国家新开发银行20亿人民币贷款用于长株潭绿心区域生态综合治理,衡阳、湘潭等4个地区发行67亿元重金属治理专项债券。

下一步,湖南省将继续深入贯彻党的十九大精神,持之以恒、真抓实干,坚决打好土壤污染防治持久战,同步推进蓝天保卫战、水污染防治攻坚战,为建设富饶美丽幸福新湖南提供坚强生态保障。

如何摸清非道路移动源家底?

◆刘四建

近年来,道路车辆排放污染治理成效日益显著,而非道路移动机械排放污染逐渐成为重要污染源。美国等西方国家的经验和教训表明,非道路移动机械排放污染对城市空气质量影响较大,特别是处于城镇化发展过程中的城市尤为突出。

“善除害者查其本,善理疾者绝其源”。做好非道路移动机械排放污染源普查,治理工作才能有的放矢,掌握主动权,取得事半功倍的效果。针对行业特点和目前现状,笔者认为,普查工作应着重从四方面开展:

第一,普及基本知识,依靠宣传打实普查基础。目前,社会对非道路移动机械排放污染认识和重视程度还不够,对污染现状和污染程度不够了解,相关宣传报道也不多,这对普查工作开展不利。因此,环保部门要加强自身学习和培训,深入研究了解非道路移动机械构造特点、行业发展现状和排放污染对空气质量的影响。要组织普查工作人员深入非道路移动机械使用和销售场所,开展宣传,普及基本知识。要利用广播电视、报刊、微博、微信等媒介,开展普查宣传,营造良好的舆论氛围。

第二,健全行业协会,依靠社会力量摸清家底。非道路移动源排放特点有别于固定源,也不同于机动车等道路移动源,其原因是:夜间工作时间多;工作场所偏僻,远离人群;流动性强,工作周期短;工作时间和场所无规律可循。因此,要摸清家底,仅依靠政府相关部门力量是远远不够的。地方政府应牵头、引导和指导非道路移动机械行业协会建设,健全和完善各项规章制度,规范和统一非道路移动机械销售和在用市场,借助和整合社会力量,参与非道路移动机械普查工作。

第三,落实排污申报,依靠严格管理摸清家底。根据相关环境法律法规要求,建筑和市政工地开工前应向环保部门申报。但在实际工作中,由于施工方使用的非道路移动机械绝大多数是根据工程进展需要随时租赁,且工期较短,在管理缺位的情况下,申报工作难以得到有效落实。“法成于上,治化于下”,要摸清非道路移动机械家底,必须依法严格落实排污申报登记制度,根据行业特点,要求建筑和市政工地在土方施工作业等环节租赁机械时,必须及时向环保部门申报租赁的数量、型号、租赁企业名称、联系方式等信息。

第四,明确职责义务,依靠制度建设摸清家底。随着城镇化建设的快速推进,非道路移动机械市场发展迅速。但目前,政府职能部门监管相对滞后,虽然做过统计调查,但力度不够,存在底数不清、情况不明、数字不准的情况。“事作于细,功成于实”,要摸清非道路移动机械家底,作为普查工作的牵头单位,环保部门要统筹协调,规范销售、使用和报废等环节,对非道路移动机械市场实现全过程监管。要明确告知车主有责任、有义务如实填报有关信息。执法部门要根据企业或个人填报的信息,开展“倒排查”,保证填报数据的有效性和真实性。要向社会公布非道路移动机械市场普查信息,倡导全社会参与普查工作。

作者单位:北京市丰台区环保局

我为普查献一策

有奖征文投稿邮箱 wwpcxyc@163.com

专家视角

激发市场活力促进环保PPP模式良性发展

◆赵晔

近年来,我国很多地方通过设立PPP产业投资基金、PPP奖补资金等方式推进了环保PPP模式的发展,环保PPP模式的项目数量和金额都得到快速增长。根据财政部PPP中心数据显示,截至2017年12月,各行业PPP项目数前三位分别是市政工程、交通运输、生态建设和环境保护,其中污染防治与绿色低碳项目数量为3979个、投资额4.1万亿元,分别占PPP综合信息平台项目库的55.8%、38.0%。

环保PPP模式能够解决环保项目所面临的融资难、到位难、管理效率低下等问题,加大环保产业的市场化程度,拓宽环保产业的发展空间。为促进我国环保PPP模式的良性发展,笔者认为,应关注以下五方面问题。

第一,要理性看待PPP模式适用范围,防止出现泛化和碎片化的现象。按照具体服务对象,环保PPP模式可以分为单一项目、环保产业基金、区域或流域环境保护三大类。目前,我国在环保领域普遍采用的是单一项目,如大型污水处理厂的PPP模式等,而PPP模式环保产业基金,如PPP土壤修复基金,也已经开始试点。未来,环保PPP的发展模式应该从单体环境治理项目向综合性的区域或流域环境保护转变。综合性的区域或流域环境保护模式是将整个区域或流域的环境保护,通过类似项目捆绑、协同设施规划与投资建设管理等方式,将区域内分布的各种产业链整合成为一个大项目。通过复合产业链设计,能够增加整个项目包的总收益,使原来并不盈利的环保项目盈利,同时,还能促进流域内环保产业链的高、中、低利润项目共同发展。

但是,在综合性转变过程中,要避免泛化和碎片化的现象发生。PPP泛化现象是把无关的项目强加进来,这会增加社会资本实施的难度。碎片化是对PPP项目进行过度分割的现象,比如一个项目被分为不同的部分并采取不同的方式,这将导致产业链的上下环节被拆散等,不利于系统集成实现整体绩效水平的提高。PPP模式并非适用于所有环保项目,其适用与否取决于项目的技术复杂性、收费难易程度、生产或消费规模、设施设备要求等自身属性。因此,应理性看待PPP模式适用范围。

第二,要激活社会资本的活力。PPP模式是政府公共资本与私人资本的合作,这种合作应当是一种平等主体间的私法意义上的合作关系。但是,政府掌握公共权力的现实可能会导致私人资本的合法权益无法得到应有保障。这种情况在环保PPP项目发展中同样存在。对于社会资本而言,环保企业相比其他行业,在规模、融资上都没有优势。但从环保项目看,很多地方环保项目的前期准备不足,有的项目甚至在准备阶段就不到位,加之政府在规划、可行性研究论证、财政承受力招标程序、文件合同等方面的不规范操作,增加了项目风险。环保PPP项目一般周期在20~30年,具有周期长的特点,这就进一步加大了地方政府违约、法律变更等风险。这些因素的存在都影响了社会资本参与的积极性。因此,环保PPP模式应该维持好政府公共资本与私人资本各自权益之间的平衡,通过制度安排使政府公共资本与私人资本实现双赢。

第三,环保PPP模式良性发展要根据项目选择适合的回报机制。环保领域中,政府付费类项目通常采用的是“可用性+绩效付费”回报机制。在这种方式中,可用性付费是以项目竣工验收合格、建设可用性绩效指标向社会资本逐年支付;而运营维护绩效付费是按照运营维护绩效、考核结果来支付的。在实践中,部分环保PPP项目的“可用性+绩效付费”的回报机制出现了可用性付费占比大而运营绩效付费占比微乎其微的现象,这增加了PPP项目由政府兜底的风险。环保PPP模式实施的出发点和落脚点是保护环境,因此,PPP模式应该强化按效付费的机制,通过可用性付费比例的降低和运维绩效付费比例的提高,来改变“重建设、轻运营”的局面。与此同时,也要充分考虑项目是否具备实行绩效挂钩的抓手。

第四,要增强对专业运营的关注。PPP模式的核心是通过优化SPV(为实施PPP项目而设立的特殊项目公司)的治理结构,使SPV能够对提供公共产品和公共服务负责,从而提高专业化水平。但是,从我国目前环保PPP模式的发展看,重建设轻运营的问题普遍存在。目前,对环保PPP关注点往往是项目的融资、施工等方面。为了环保PPP模式的长远发展,应该将关注点集中在运营上。对于企业而言,应该增加对运营的关注,在保证运维质量的前提下控制运维成本。对于政府而言,要充分考虑因环保产业链上下游环节利益分配失衡导致的环保设施运营类企业回报率下降的问题,因为这关系PPP项目能否实现预期的环境功能。因此,相关部门要加强环境监测和监管。

第五,要关注最低需求风险的分担。最低需求风险衡量的是公共服务的实际需求与预期需求的满足程度,一旦形成很可能直接导致政府付费风险。以污水处理为例,此类PPP项目一般约定基本水量,但是,由于项目的顶层设计是地方政府做的,因此,相应的风险也由政府承担。而随着PPP合作范围不断扩大、模式持续创新、竞争逐渐加剧,最低需求风险也出现了从政府向社会资本转移的现象。PPP风险分配应按照“由对风险最有控制力的一方承担相应风险”、“承担的风险程度与所得回报相匹配”、“承担的风险要有上限”三原则来进行合理的风险分担。同时,要充分考虑项目的差异性,如单体污水处理厂PPP项目和厂网一体化项目就不能采取完全相同的风险分担机制。此外,政府和社会资本承担风险的能力、承担风险一方提出的要求、绩效能否清晰考核等,都是需要考虑的因素。

作者单位:中共辽宁省委党校

探索与思考

积极推进企事业单位环境信息公开

◆刘步勤 李平娟

《企业事业单位环境信息公开办法》(以下简称《办法》)实施两年来,在保障公民环境知情权、参与权和监督权,促进企事业单位加强污染治理等方面起到了积极作用。但在实际工作中,存在少数单位信息公开不主动、不及时、内容不全面、信息不完整等问题。

如何有效推进环境信息公开?笔者认为,应着重把握以下几点。

一是健全制度,推动信息公开。环境信息公开是创新环境管理机制、强化对重点排污单位监管的一种手段。只有以完善的制度作保障,才能确保环境信息公开工作有序推进。因此,基层环保部门应履行好《办法》赋予的职责,认真行使对企事业单位环境信息公开的管理、指导、监督、检查等职权。应依据区域环境管理的实际,研究制定相关管理制度和实施办法,以促进信息公开的规范化、精细化。企事业单位要按《办法》要求,建立健全本单位环境信息公开制度,指定专门机构,固定专业人员,保障必需经费。

二是加强指导,深化信息公开。重点排污单位环境信息公开作为环境监管的内容之一,应与环境监察工作同安排、同落实、同检查。要加大《办法》的宣传力度,增强企事业单位对环境信息公开工作重要性的认识,促使其全面履行法定职责。按照重点排污单位现场监察要求,增加监察频次,指导其及时、全面、真实公开环境信息。公开的主要内容包括基础信息、排污信息、防治污染设施的建设和运行情况、建设项目环评情况、突发环境事件应急预案等。同时,鼓励企事业单位自愿公开有利于保护生态、防治污染、履行社会环境责任的相关信息。应加强分类指导,针对不同行业、不同类型、不同规模、不同特点的单位,及时发现、总结和推广先进经验,充分发挥典型示范带头推动作用,把环境信息公开不断引向深入。

三是强化监督,促进信息公开。要拓宽公开渠道。按照《办法》要求,强制企事业单位在门户网站、环境信息公开平台或当地报刊上公开其环境信息。同时,还可以在公告、信息专刊、广播电视、本单位的信息公开栏等媒介公开信息。要畅通举报渠道。公众可以向重点排污单位查询相关环境信息,发现其未依法公开的,有权向环保主管部门举报。环保部门应及时回应公众关切,保护举报人的合法权益,借助公众舆论和监督,对环境污染和生态破坏的制造者施加压力,督促其完成整改。

四是依法监管,规范信息公开。环保部门要将对重点排污单位环境信息公开活动的监督检查纳入日常监管执法计划,按照网格化监管要求,做到执法全覆盖、监管无盲点。对环境信息不公开或不按照规定内容公开、公开不规范、不及时、内容不真实的,要做好调查取证、立案处罚等工作,依法打击重点排污单位不按规定公开环境信息的行为。同时,将企事业违法行为的信息记入社会诚信档案,并及时向社会公布违法者名单,促进企事业单位环境信息公开更加规范。

作者单位:江苏省徐州市铜山区环保局

创新思路推进网格化监管

山东省济南市槐荫区环保局 张杰

局长论坛

近年来,山东省济南市槐荫区环保局认真落实关于网格化环境监管体系建设的要求,创新工作思路,积极探索新时期基层环境监管工作新模式,初步建立起属地管理、分级负责、无缝对接、全面覆盖、责任到人的网格化环境监管体系。各级网格员在中央环保督察、环境保护部强化督查及辖区“散乱污”企业排查等工作中,发挥了积极作用。

第一,建立一支专职网格化监管队伍。

网格化环境监管重点在基层,难点在基层,建立一支网格化监管队伍至关重要。从槐荫区网格化实际运行情况看,三级网格中心人员以办事处城管科人员兼职为主,四级网格监管员以社区、村居人员兼职为主,人员素质参差不齐,监管不专业、兼职难兼顾的问题比较突出,难以充分发挥网格监管实效。

为解决这个问题,槐荫区环保局积极探索,组建专职网格员队伍。区政府通过劳务派遣、购买服务等方式,委托人力资源公司招聘专职网格监管员,专门从事一线网格化监管巡查工作。原来各社区、村居设置的四级网格员改为兼职网格员,每人每月发放工作补助。同时,确立监管巡查以专职为主、兼职为辅的原则。专职网格员实施政府主导、区聘街用、双重管理,日常工作归各街办网格化监管中心统一管理。各街办的网格化日常巡查以专职网格员为主,各社区、村居的兼职网格员为辅。

第二,筹建一个数字化、信息化智慧监管平台。

为实现全区网格化环境监管的数字化、信息化,依托济南市智慧环保大数据监管平台,槐荫区环保局建设了网格化环境监管指挥调度中心、智慧环保综合信息平台。平台集合了监控预警、综合分析、决策评估、网格化监管、应急指挥和公众参与六大系统,能够实时掌握全区国控、省控、市控、街办空气质量考核点空气质量状况,分级分参数进行实时排名。属地政府可随时了解本辖区空气质量状况及在全市范围内的位次,并对重点工业企业、建筑工地、机动车尾气等各类污染源信息实时远程监控。

平台可通过对各类巡查信息数据的处理分析,一方面实现相关数据的信息共享,另一方面可形成部分区域环境质量的趋势分析,实施环境质量预警报告。通过智慧环保综合平台建设,初步实现了用数据决策、用数据管理、用数据服务的环境精准监管与科学决策。

第三,出台一系列管理考核规章制度。

网格化环境监管体系建设作为环境监管新路径、新模式的探索,必须依靠严格的考核制度,确保高效运转。槐荫区环保局立足于全区网格化体系实行统一管理,坚持顶层设计,制定了一系列管理考核规章制度。

在日常监管方面,专职网格员负责巡查列入各街办监管对象数据库的污染源、辖区环境敏感点,每周保证对网格内的所有监管对象巡查不少于两次,并通过手机APP上传巡查情况至监管平台。各街办的兼职网格员巡查范围以各自所在社区、村居范围为主,工作上补充、配合专职网格员巡查。

槐荫区每季度对街办的网格监管工作进行考核,按成绩排名,报区政府督查室通报,作为全区“四个中心”建设及“五项重点”工作的重要考核依据。每月对专职网格员实施考核,量化得分,按分排名,对未按照计划及规范开展巡查、不能履行正常工作职责的,以及不按要求完成巡查任务、考核成绩不合格的,下一年度不再续聘专职网格员。