专家视角

深入推进长江经济带绿色协同发展

常纪文

习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上强调,新形势下推动长江经济带发展,关键是要正确把握整体推进和重点突破、生态环境保护和经济发展、总体谋划和久久为功、破除旧动能和培育新动能、自我发展和协同发展的关系。这是对长江经济带绿色协同发展的基本要求。深入推进长江经济带绿色协同发展,应加强体制、法制和机制3方面的改革创新。

长江经济带绿色协同发展的体制改革

目前,国家和地方都出台了促进长江经济带绿色发展的综合性措施。例如,湖北率先编制实施了《湖北长江经济带生态保护和绿色发展总体规划》,配套编制实施生态环境保护、综合立体绿色交通走廊建设、产业绿色发展、绿色宜居城镇建设、文化建设等5部专项规划,修改完善了多部规划,力争全面推动长江经济带发展。

那么,如何把长江流域生态系统的整体性、长江流域的系统性和保护措施的综合性相结合,是长江经济带绿色协同发展监管体制改革的关键。习近平总书记强调,长江经济带作为流域经济,涉及水、路、港、岸、产、城和生物、湿地、环境等多个方面,是一个整体,必须全面把握、统筹谋划。行政监管的方式方法若与生态环境的系统性有机契合,则监管绩效可达到最大化。但是,在具体监管中,行政监管具有社会性,一个监管对象的社会属性具有多面性,因此,一个专业的监管体系又难以全部涵盖生态环境的各要素。也就是说,生态环境监管的社会性与生态环境的自然性很难百分之百契合。这就需要加强统筹。为此,笔者认为,要统筹处理好5个关系:

一是山水林田湖草的统筹监管关系。应根据《按流域设置环境监管和行政执法机构试点方案》的要求,按流域设置环境监管和行政执法机构,遵循生态系统整体性系统性及其内在规律,将流域作为管理单元,统筹上下游左右岸,理顺权责,优化流域环境监管和行政执法职能配置,促进流域内山水林田湖草的统筹保护。

二是处理好流域监管整体性和属地监管区域性的关系。流域统筹监管是必要的,但是在转型期,仍然需要继续发挥流域沿岸各行政区域的属地监管作用。如果缺乏属地监管的支撑,流域监管的作用就会虚化。下一步,要厘清流域监管机构和属地监管机构的职责关系。

三是处理好上游、中游和下游的关系,处理好流域对岸行政区域之间的关系,健全流域综合断面考核机制,通过生态补偿、生态损害赔偿、流域生态环境预警、流域生态环境事件应急等措施,促进监管的协同化。

四是处理好生态环境保护中的生产和生活污染监管关系、工业和农业污染监管关系、城市和乡村环境监管关系,确保生态环境监管工作的均衡化。

五是明晰农业农村、水利、能源、自然资源、应急管理、交通运输等部门的监管职责,统筹岸上、岸边与滩涂,统筹水上、水中与水底,正确处理防洪、通航、发电的关系,协调好砂石资源监管、岸堤防洪监管、交通监管、水工程监管、水灾害防治、渔业监管、农业监管、能源监管的关系。基于此,在部门现有职责的基础上,建议建立长江经济带各部门的职责清单。

长江经济带绿色协同发展的法制建设

首先,创新立法理念,实行综合立法。要从长江流域山水林田湖草的生态属性和社会属性考虑,将生态文明建设和山水林田湖草一体化保护作为立法基本理念,以改善水资源质量、水环境质量为核心,以维护水生态安全为立法的直接目标,上下联动,打破要素、区域界线,改革监管体制、制度和机制,对整个流域系统实施统一保护和监管,增强长江流域山水林田湖草综合管理的系统性、协同性。

其次,积极开展立法,填补立法空白。在综合性法律制定方面,基于流域管理的自然特性和流域综合管理的必然趋势,建议制定《流域管理法》作为流域治理的基本法,对流域资源保护和利用、防汛抗洪、生态保护、污染防治等的管理体制、制度、机制作出基本规定,并着重对流域综合监管、流域生态补偿、流域法律责任等方面进行规范。在专门性法律方面,建议积极推动《长江保护法》出台,建立以持续改善长江水质、改善长江水生态、丰富水资源为中心的流域绿色监管模式。如果短期内出台有困难,可先制定《长江流域保护条例》等。

第三,推进立法修改,增强立法时效。修订《水污染防治法》《水法》《水土保持法》《森林法》《农业法》等法律法规时,应在山水林田湖草一体化保护的理念下,做好相关法律条款的衔接工作。例如,在饮用水水源保护方面,建议增加水量和水生态保护的内容,并进一步明确相关部门职责;加快推进长江流域水生态红线管控的法制化。

此外,中共中央、国务院以及流域内各省级党委和政府要联合制定文件,加强各区域绿色协同发展的党政同责法制建设,加强各区域生态文明建设目标评价考核法制建设,通过权力清单建设,增强绿色发展"党政同责""一岗双责"和失职追责的操作性。

长江经济带绿色协同发展的机制创新

一是建立流域内统一的生态信息公开机制。建议按照《关于全面推进政务公开工作的意见》的改革要求,出台《长江经济带政府信息公开办法》,提高长江经济带各地方政府公开信息的范围,如生态环境保护政策和立法、项目审批、环境执法、行政处罚、资源环境承载能力预警、环境污染应急、产业结构布局、招商引资政策等情况,进一步加强长江经济带绿色发展的透明度建设,确保投资者和全社会享有知情权。

二是建立流域内统一的生态环境执法监管与目标考核措施。建议借鉴湖南省政府制定《湖南省行政程序规定》的做法,由国务院试点制定《长江经济带行政程序条例》,统一长江经济带的行政执法尺度、方法和标准,使行政管理和执法监督制度化、规范化和程序化。修改《行政诉讼法》,允许原告就部分抽象性行政行为提起行政诉讼,确保流域内市场竞争和管理环境的依法、公开、透明;允许流域内的检察机关提起跨行政区域的环境公益诉讼。在《生态环境损害赔偿制度改革方案》的基础上,总结经验,制定《环境损害赔偿法》,进一步提高环境违法成本,倒逼企业遵守环境法律法规,形成尊重环境价值的氛围。按照国务院办公厅印发的《控制污染物排放许可制实施方案》的要求,尽快制定《排污许可证条例》,推行环境保护的综合许可,把许可管理和环评审批、"三同时"自主验收相衔接,成为企业环境管理制度的核心。开展中央和省级环境保护督察"回头看"工作。制定实施细则,开展生态文明建设目标的评价和考核工作,倒逼地方产业优化升级,促进地方绿色发展。

三是建立流域内统一的绿色信用管理体系。按照《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》等改革文件的要求,制定《信用管理法》或《信用管理条例》,整合环境保护守法信用、安全生产守法信用等守法信用管理措施,在长江经济带试点开展统一的信用体系建设,建立统一的生产经营者信用管理制度。强化市场主体责任,加大生态环境损害的惩罚性赔偿力度。另外,加强环境影响评价、环境检测等技术服务机构的信用评估,在政府退出的一些监管领域,提升其对企业的专业化服务水平。

此外,还应加强区域生态环境保护协商合作机制建设,加强长江经济带统一的市场竞争机制建设、协同创新机制建设和人才流动激励机制建设。通过机制创新,提升流域内各区域绿色协同发展的能力和水平。

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

生态环境部有关负责人就2018年城市黑臭水体整治环境保护专项行动有关问题答记者问

生态环境部今日启动2018年城市黑臭水体整治环境保护专项行动,分10个组对广东、广西、海南等8个省20个城市开展督查工作。针对此项行动的目标、特点等问题,生态环境部有关负责人回答了记者的提问。

问:城市黑臭水体整治环境保护专项行动的目标是什么?

答:城市黑臭水体的实质是污水、垃圾直排环境问题,根子在于城市环境基础设施不合格。整治黑臭水体是贯彻党中央决策部署的必然要求;是改善城市水环境质量的客观需要;也是人民群众的殷切期盼。无论有多难,我们都要坚决打好打赢这场攻坚战。城市黑臭水体整治环境保护专项行动就是要以整治黑臭水体为抓手,倒逼城市环境基础设施建设,加快补齐短板,提高城市水污染防治水平,切实改善城市水环境,让人民群众有环境获得感。

按照《水污染防治行动计划》要求,2017年,直辖市、省会城市、计划单列市建成区黑臭水体消除比例达到90%以上,各省、自治区地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例平均达到60%以上。我们此次督查一是检查地方黑臭水体消除情况;二是督促地方从根本上解决造成水体黑臭的根本原因;三是推动地方进一步加快治理步伐,确保2020年如期完成治理任务。

问:除了督查外,专项行动还包括哪些步骤?

答:黑臭水体整治专项行动是按照"督查、交办、巡查、约谈、专项督察五步法"开展的系统工作,5月至6月,由南至北分3批对全国36个重点城市和部分地级城市开展现场督查;现场督查工作结束后15个工作日内形成城市黑臭水体整治情况统计表和问题清单,生态环境部印发督办函,将问题清单移交地方人民政府,要求限期整改并向社会公开,实行"拉条挂账,逐个销号"式管理;9月至10月,对交办地方的问题整改情况进行巡查,提出约谈建议;10月至12月,生态环境部联合相关省级人民政府,对问题严重的城市人民政府进行约谈。对约谈后整改不力的,开展环境保护专项督察。

我们将连续三年开展黑臭水体整治环境保护专项行动,利用三年的时间打好黑臭水体治理这一攻坚战,督促地方彻底解决城市建成区黑臭水体问题。

问:省级政府是否也要开展专项行动?

答:专项行动通过建立国家与地方人民政府上下有机结合的工作机制整体推动黑臭水体治理工作。生态环境部联合住房和城乡建设部对36个重点城市和抽查城市开展专项行动,推动地方加快黑臭水体整治进度;各省级人民政府积极配合黑臭水体整治专项行动,对本行政区内各市加强督促、协调和指导,同时参照国家工作机制,开展本行政区内其他地级市的黑臭水体整治专项行动;各城市人民政府做好自查和落实整改工作,积极配合黑臭水体整治专项行动。

问:督查组在现场具体开展哪些督查活动?

答:此次现场督查主要采取形式督查和实质督查相结合的方式。

形式督查包括:1. 感官上是否消除黑臭。公众对整治工作的满意度为是否消除黑臭的首要依据,现场督查将公开监督举报电话和微信公众号,并组织开展入户调查,就黑臭水体整治前后情况和成效广泛听取当地群众意见。2. 水质监测数据是否符合基本消除黑臭现象的要求。参照《城市黑臭水体整治工作指南》要求开展监测,每个工作组配备持上岗证监测人员,在当地监测机构的配合下开展工作。3. 河面是否存在大面积漂浮物。对整治完工的水体,在现场督查过程中重点检查河面有无垃圾、浮油等影响水体观感的漂浮物,并记录是否达到大面积漂浮物的标准。4. 河岸是否存在垃圾。现场督查过程中,重点检查城市规划确定的城市地表水体保护和控制的地域界线内,是否存在非正规垃圾堆放点及随意堆放的生活垃圾。

实质督查包括:1. 控源截污措施是否落实。重点关注是否存在非法排污口,是否存在企业超标排污或偷排问题,是否实质性解决了城镇污水直排环境的问题,收集的污水是否得到有效处理。2. 垃圾清理措施是否落实。重点关注沿河垃圾收集、转运及处理处置措施是否有效落实。3. 清淤疏浚措施是否落实。重点关注内源污染是否得到有效控制,清理的淤泥是否安全处置。4. 生态修复措施是否落实。对于城市无排涝功能水体,重点关注是否采取了必要的生态补水等修复措施,自然水体生态基流是否得到保障。

问:此次黑臭水体整治专项行动作为涉水的5个攻坚战的当头炮,具有什么特点?

答:本次专项行动有四个显著的特点:一是形式督查和实质督查相结合。专项行动将重点关注控源截污、垃圾清理、清淤疏浚、生态修复等实质性措施的落实情况,结合群众的感官体验、水质监测数据、河面及河岸状况等形式表现,综合评判黑臭水体整治成效。二是把群众是否满意作为首要标准,公众全程参与。专项行动前,群众可以通过"城市黑臭水体监管平台"举报疑似黑臭水体;专项行动期间,群众可以通过督查组公布的举报电话和公众举报微信公众号反映问题;专项行动结束后,群众仍可通过"城市黑臭水体监管平台"和公众举报微信公众号对黑臭水体整治工作予以持续关注和监督,确保黑臭水体整治成效让群众满意。三是上下联动,形成合力。生态环境部联合住房和城乡建设部对36个重点城市和部分抽查城市开展专项行动;各省参照国家工作机制,开展本行政区域内其他地级市的黑臭水体整治专项行动;各城市人民政府做好自查和落实整改工作。四是滚动管理,不获全胜绝不收兵。专项行动结束后,凡是黑臭现象反弹、群众有意见的,经核实重新列入黑臭水体清单,继续督促整治,直至水体黑臭彻底解决,长治久清。

约谈之后,怎么加强整改?

政府部门要增强服务意识

◆王冠楠 姚钰清

在打好污染防治攻坚战逐渐成为社会共识的当下,仍有少数行业、企业的环境意识、治污设施和应急举措不到位,成为环保"差学生"。

环境治理的特点决定了短板效应的显著性,一家企业的肆意排污,很有可能会抵消多家企业的治污成果。这同样折射出,当地政府和有关部门在组织领导、监督检查、指导督促等方面也有所欠缺,没有尽到各自的责任。

针对约谈开展强力整改,就是要重点给"差学生"开小灶,补齐大气污染防治工作的短板。整改突出问题是当务之急。京津冀及周边地区"2+26"城市强化督查中发现的突出环境问题,指明了差学生具体差在哪,当地应以此为纲,挂牌督办,按图索骥,把这些企业和问题作为突破口,认真抓好整改工作。同时,也要举一反三,利用大气污染物源解析和环境监测等技术手段,找准污染来源,对症下药。

当然,谁也不想一直当环保差学生。随着环境治理攻坚不断推进,越来越多的企业认同生态环保工作,也愿意积极配合相关部门落实环保要求。但是,在很多情况下,企业不知道怎么改、怎么做才算达标,不知道哪种设备合格。这就需要政府及相关部门及时沟通,给出科学明确的指导方案。所以,当地政府要转变"猫和老鼠"式的思维,增强服务意识,通过官方渠道、第三方治理等途径,想方设法为企业传道释疑解惑,让想学好的学生通过扎实的努力成为环保优等生。

例如,江苏常熟、浙江绍兴等地创新第三方环境监管模式,邀请具备环保专业资质的单位作为第三方参与地方生态环境保护监督管理核查。第三方坚持全面、真实、客观的标准,仔细核查企业目前的环境管理状况和水平,并给出可操作性高、针对性强的整改方案和建议。当地企业对第三方给予了大力支持配合,对核查出的问题认真研究分析,抓紧落实整改。这种手段既缓解了执法部门人力不足的压力,又给企业提供了专业技术服务指导,达到了双赢效果。

只有认识到位才能主动作为

◆孙贵东

5月3日,生态环境部就大气污染防治问题约谈了山西省晋城、河北省邯郸和山西省阳泉3市政府主要负责同志,其中有一个地方是第二次被约谈。笔者认为,避免约谈"二进宫"的关键是被约谈后要强化危机感、紧迫感和问题意识,始终保持治污的决心、压力、力度不减。为此,建议地方各级党委、政府及有关部门应克服以下几种思想。

一是避免"三分钟热度"。治理污染"三分钟热度"是导致一些地方生态环境的重点难点问题推进缓慢、得不到根本解决的重要原因之一。有的地方党委、政府及部门对各类督察、检查的思想认识没有真正到位,虽然短时间内认识到问题的严重性,也制定了整改方案措施,但在落实过程中却大打折扣。生态环境问题靠一时头脑发热解决不了问题,必须抓铁有痕,增强工作定力,树立连续作战、打持久战的思想。

二是强化"问题不解决早晚还是问题"的危机意识。问题就是差距,也为下一步工作指明了方向。地方各级党委、政府和相关部门在督察、检查中要充分认清自身问题的严重性,强化抓生态环保工作的危机感和压力。要克服侥幸心理,做到警钟长鸣,通过约谈指出的问题全面系统深入地排查、梳理本地区生态环保方面存在的其他问题,并有针对性地制定具体可行的工作措施,蹄疾步稳抓好落实。

三是要扭转被动应付的工作局面。当前,有的地方抓生态环保工作带有极强的惰性,缺乏主动性和自主意识。各级党委、政府和有关部门要发挥主观能动性,积极主动作为,各项工作筹划在前、落实在前,牢牢把握生态环保工作的主动权。

实施三个并重压实各方责任

◆周长军

因生态环保工作滞后被约谈,既给当地打造的城市品牌带来了负面影响,也给城市建设所需的招商引资、人才引进等各项工作带来负面效应,可谓得不偿失。开展京津冀及周边地区2017-2018年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动,是巩固当前大气污染治理成果,确保污染不反弹,空气质量切实改善。因此,被约谈城市应引起高度重视,按照约谈要求,压实责任,强化措施,坚决打赢蓝天保卫战。

为避免被约谈或二次约谈,笔者认为,大气污染治理应做到三个并重。

一是将落实环境政策措施与严查环境违法行为并重。各地要严格执行国家已经制定的宏观调控政策,坚决落实环境政策治理措施,从源头控制大气污染物产生。同时,开展大气污染专项整治行动,采取不打招呼、直奔现场、直接检查的工作程序,严查环境违法行为。对污染治理设施不正常运行、设施擅自停运等行为,要用足按日计罚、查封扣押、限产停产、移送公安等配套办法,不断提高环境执法的震慑力。

二是将明确部门任务分工与开展联合执法行动并重。大气污染防治涉及住建、公安、生态环境、城管、交通等多部门,且有的部门之间职责有交叉,如餐饮油烟污染,城管和生态环境部门都有管理职能。因此,在制定政府环境保护年度目标过程中,要明确各环境管理部门职责分工,做好任务分解、落实,消除部门管理之间存在的脱节与"三不管地区"。要形成环境联合执法机制,组织开展环境联合执法和综合整治。

三是将激励措施与责任追究并重。不断完善环保考核机制,把大气环境质量的改善情况纳入绩效考核。对环境政策落实不到位、环境问题整改不到位、污染治理不尽职履职的,予以"一票否决",取消年度评先创优资格。对切实完成环境保护目标、大气治理任务的部门和干部,在评先创优、提拔任用上,要优先考虑,让想干事的有舞台,让有能力的有更大作为。

化压力为动力抓住问题不放

◆刘银祥

生态环境部5月3日就大气污染防治问题约谈了山西省晋城、河北省邯郸和山西省阳泉3市政府主要负责同志。为做好下一步整改工作,笔者认为,3市可借鉴北京市大兴区大气污染治理经验,扎扎实实做好大气污染防治工作,切实改善空气质量,避免被二次约谈。

大兴区是北京南大门,受地理条件影响风速减缓,污染物易聚难散,又扼守交通要道,进京和过往车辆多,"散乱污"企业多,治理难度在北京市首屈一指。2017年4月1日,大兴区分管环保工作的副区长刚上任3个月,就被原环境保护部约谈。大兴区顶住压力,全力以赴打好大气治理攻坚战,$PM_{2.5}$年均浓度61微克/立方米,圆满完成年均浓度65微克/立方米的目标任务。

总结大兴区治污经验,笔者认为主要有以下几方面:

知耻而后勇。大兴区政府成立了北京市第一个区级环境保护督查办公室,上级没来查,自己先一查到底。同时,根治"猫捉老鼠"现象。20多年前,大兴区各村镇发展乡镇企业建设工业大院,这些大院近年来经多次转包,成为"散乱污"企业聚居地。大兴区政府以壮士断腕、刮骨疗毒的决心,推进"六必清",清理"散乱污"企业。到2017年底,大兴已基本实现六环以北工业大院清零,2018年将基本完成全区工业大院清零目标。

细颗粒物治理,一微克一微克地抠。按照北京市委、市政府的要求,大兴区政府自我加压,把要求进一步提高。采取超常规措施,彻底限煤,率先控车,强力降尘。大兴区一名镇长说,过去是专业人员治大气,群众负责骂天气。现在,镇里每天盯着$PM_{2.5}$浓度,增加1微克,就赶紧查原因、想办法。同时,在群众的监督配合下,2017年大兴区办理环境领域违法案件462起,有效发挥了环境执法利剑作用。

创新执法模式。过去,对外地过境大兴区的超标排放车辆,生态环境部门没法当场处罚,按程序经过现场取证、立案、审批等,一套流程下来耗时3个月之久,实际执法效果常常落空。现在,生态环境工作人员检测发现排放超标,当即填写《北京市机动车排放现场监督抽测记录》,交给交警进行现场处罚。这种模式打破了执法"看得见的管不了,管得了的看不见"的尴尬局面,创新了"环保取证,公安处罚"的执法模式。

建立执法力量下沉的新机制。大兴区实施区生态环境、城管、交管等部门执法人员进驻镇或街道办公的机制,听从镇街政府统一指挥。"镇街吹哨,部门报到"这一机制,在大兴治污中发挥了威力,改变了镇街过去"管不了"的被动局面。