

环保综合督查要紧扣环境质量根本



岳建华,环境科学硕士、工商管理硕士、环境工程博士,研究员。长期从事环境管理与科研工作。历任海南省国土环境资源厅厅长、海南省环境科学研究院(环境监测中心站)院长(站长)、原国家环保总局华南环境保护督查中心副主任、环境保护部华南环境科学研究所所长等职,现任环境保护部华南环境保护督查中心主任、党组书记。

对话人:环境保护部华南环境保护督查中心主任岳建华
采访人:本报记者梁雅丽

当前中央环保督察力度加大,从督企转为督政意义重大。环境保护部华南环境保护督查中心3年前开展了环保综合督查工作,积累了一些经验。我们想知道,环保综合督查工作取得了哪些成效?如何抓住督政这一核心继续开展好督查工作?

环保综合督查工作的开展对环境管理来说有哪些意义?

有效推动了大环保工作机制的初步建立,提升了队伍能力和综合素质

中国环境报:华南地区3年前先行先试开展了环保综合督查工作。目前,5个省区综合督查取得了哪些进展和成效?

岳建华:2013年5月,第一个环保综合督查试点在湖南省株洲市启动;2014年,广东佛山、广西梧州、湖北鄂州相继开展了综合督查的再探索、再实践,积累了一些良好的“环保督政”经验。2014年12月,环境保护部出台《环境保护部综合督查工作暂行办法》,综合督查正式在全国范围内推广。华南片区也在辖区内的十堰、常德、揭阳、桂林、海口等5个城市全面开展综合督查,并且取得了实实在在的成效,开展综合督查的城市环境保护工作水平大幅提升,环境质量得到有效改善。

3年来,华南5个省区的工作各有特色。湖北省的工作力度非常大,由省政府下发环保综合督查通知,组织省直部门成立综合督查组。对综合督查发现的88个环境问题进行全省通报,对15个环境问题移送省纪检监察部门处理,对9个地方政府负责人进行了约谈,并实施了全省最大强度的限批。湖南省强化环境保护责任落实,省

委、省政府在2015年第一季度率先出台了《湖南省环境保护工作责任规定(试行)》和《湖南省重大环境问题(事件)责任追究办法(试行)》,这是全国首个省委、省政府发布的环保责任追究办法。广东省强化环境管理机制建设,先后有5个地市成立环委会,8个市区成立“环保警察”。尤其是佛山的“大环保”模式逐步在全省推广,并取得实效。

广西壮族自治区加大信息公开力度,全区101个突出环境问题在主流媒体上公开,并以“问题书”的形式通报各地主要领导。广西制定的依法督政、环保综合督查三年工作方案、移动执法体系建设等3个文件已推广各地学习和借鉴。

海南省完成了全省生态红线划定,“多规合一”试点工作取得了初步成效。

中国环境报:环保综合督查的大胆创新与成功实践,加快了环境管理战略转型的步伐与进度。请您谈谈对3年综合督查实践经验的看法和体会?

岳建华:2013年,“请环保局长下河游泳”事件曾在网上闹得沸沸扬扬。这个事件可以非常直观地反映出当时大家对环保工作的认识:环保就是环保部门的事。通

过这几年综合督查的推进,环保督查从“督企”向“督政”转变;从环保部门“单打独斗”向督促各相关职能部门的责任落实转变;从“头痛医头脚痛医脚”的末端治理,向把脉问诊环保决策、措施和落实的全过程转变。正是这些转变,起到了润物细无声的效果。地方政府和各级职能部门切实感受到了责任和压力。同时,通过综合督查,有的地方已经尝到了环保与发展双赢的甜头,抓环保的积极性高涨。如在综合督查推动下,广东省佛山市以环保倒逼经济转型升级,在当前经济下行的大环境下,GDP增长反而稳定在8%以上。国家行政学院把佛山模式纳入教材,成为示范案例。

华南地区在3年的先行先试中,总结出了“以环境质量为出发点和落脚点”、“宏观掌握、中观剖析、微观彻查”等一些具体的工作方法,得到了社会各界的高度评价,也得以在全国的综合督查工作中推广。

除了推进地方政府环境履责意识转变以外,我认为综合督查还取得了以下两方面作用:

一是理顺了机制。综合督查有效推动了“政府负责、环保部门统筹协调、其他部门齐抓共管”的大环保工作机制的初步建立。如湖北省十堰市,市县相继

成立了由党委书记挂帅的环委会,汉江干流十堰段、丹江口水库水质常年保持Ⅱ类水标准。湖南省常德市和广西壮族自治区桂林市建立了环境保护“一岗双责”和行政过错责任追究机制;海南省海口市出台了“多规合一”改革实施方案,消除了规划“打架”的弊端;广东省揭阳市成立了环保警察,启动公安、环保联合执法机制等。

二是提升了能力。以“督政”为核心的中央环保督察和综合督查,对环保机构、队伍的要求要高于普通环保工作和常规的督查行动。通过综合督查,一方面提升了自身队伍能力,为中央环保督察积累了经验,储备了力量;另一方面提升了地方环保队伍的综合素质,为地方全面开展地市综合督查奠定了基础。同时,综合督查督促了地方明确部门职责、指导履职方法,推动解决了热点和难点问题,提高了地方环境监管能力。此外,通过综合督查发现基层监管能力建设薄弱的问题引起了地方政府的高度重视,一些基层环保部门的机构、编制难题也得到了部分解决。如十堰市增加环保编制48人,新设乡镇环保工作站42个;揭阳市82个乡镇(街道)先后设立环保办;海口市4个区环保局列入区政府工作部门,确立执法资格。

开展好环保综合督查的关键是什么?

紧扣环境质量这个根本,抓住督政这个核心,牢筑执法声威这个基础,依靠各方合力这个后盾

中国环境报:中央环保督察政策对今后“十三五”环保工作提出了新期望与新要求,是对环保综合督查的全面升级。如何抓住督政这个核心开展好环保综合督查工作?

岳建华:实践是检验真理的唯一标准。我觉得,我们应该从环保综合督查的第一线工作中总结经验,寻找答案,并将综合督查的经验、方法进行继承、发扬。华南片区几个省综合督查工作开展得早,经验丰富,体会深刻。梳理这3年来的探索实践,我觉得关键还是要重点抓好以下4个方面。

第一,要紧扣环境质量这个根本。始终坚持把改善环境质量作为工作的出发点和落脚点。一方面,掌握地方环境质量的现状和变化趋势,追本溯源,找出需要解决的突出环境问题。如将少数河流水质差、部分河流水质反复、个别空气环境质量污染因子浓度高等问题,作为十堰综合督查需要解决的突出环境问题;将集中式饮用水水源地环境风险隐患突出、农业面源污染严重导致洞庭湖水质下降、砖瓦行业大气污染突出等问题,作为常德综合督查需要解决的突出环境问题;将练江水质严重污染长期未得到改善、环境基础设施建设严重滞后等问题,作为揭阳综合督查需要解决的突出环境问题;将城市空气环境质量持续下降作为桂林综合督查需要解

决的突出环境问题;将城市内河污染严重作为海口综合督查需要解决的突出环境问题。

另一方面,将环境质量改善作为综合督查和地方整改的最终目标。如佛山市在综合督查推动下,2014年全市PM₁₀和PM_{2.5}的浓度分别降至66微克/立方米和45微克/立方米,比2013年同期分别下降21%和15%,在广东省各市中PM₁₀降幅名列前茅;全市首批实施“一河一策”的42条劣V类重点整治河涌已有19条基本达到V类水标准。

第二,要抓住督政这个核心。一是做好顶层设计。引导地方政府建立“党政同责”、“一岗双责”制度,并将其纳入政府绩效考核指标体系,把环保工作与推动干部建设相结合,使落实环保主体责任成为下级政府和各级职能部门的刚性约束。

二是厘清部门职责。如,在三亚内河污染督查中,我们运用综合督查的方法,督促市政府理顺了三亚水污染防治的管理体制,将污水管网及泵站建设、管理和维护等职责由水务部门移交住建部门统一负责,改变了原来“建管分离”、推诿扯皮的局面,整治工作初见成效。

三是运用督政手段。对于确实重视不够、整改不力的地方政府,充分利用公开约谈、媒体曝光、区域限批、挂牌督办、责任追究等手段,提高督查效能。

四是建立长效机制。对于产业结构调整、转型升级等需要长期解决的问题,不能简单粗暴“一刀切”,需要建立和运行督查

长效机制。如华南环保督查中心开展玉林市政改工作时,对跨界河流污染整治、工业园区清理整顿、环保能力建设等问题,并未严格限定整改时限,而是建立跟踪督查、督办联动等长效机制,既确保督政效果,又避免引发经济和社会问题。

第三,要筑牢执法声威这个基础。打铁还需自身硬,铁面执法、铁腕治污,是树立环保权威、推动工作的根基。一是坚持以典型环境违法案件为突破口。如广东揭阳(广东泰都、广东国鑫)两个钢厂存在烧结机未建脱硫设施、二氧化硫严重超标,未批先建、擅自成倍扩大产能等多年顽疾,经过综合督查的多次现场督查督办,迫使地方政府痛下决心整改。目前,揭阳市已对两个钢厂连续实施4次按日计罚,两家企业的烧结机脱硫设施建设进展顺利,6名相关责任人和直接责任人被行政拘留。

二是坚持以突出环境问题为突破口。如对粤东练江流域污染开展的督查,得到了党中央国务院的重点关注。目前,经广东省人民政府同意,出台了《广东省环境保护厅关于练江流域水环境综合整治方案(2014~2020年)》,揭阳市已启动关停印染企业、建设分散型污水处理设施等工作开展练江整治。

三是坚持以群众关注热点为突破口。如在海口综合督查工作中,中心多次督促群众反映强烈、屡遭投诉的港澳

开发区结构性污染问题的解决,促使海口市对重点结构性污染企业开展集中约谈,加强港澳开发区结构性污染问题的整治,市区两级多次行动,有效改善了周边的畜禽养殖、违法乱建等污染状况。

第四,要依靠各方合力这个后盾。一是注重与地方政府形成合力。督查实践证明,强化与各督查城市政府部门的积极沟通,能有效促使其及时改变认识、打消疑虑,积极配合综合督查。多地党委“一把手”、政府“一把手”亲自听取督查情况报告,部署整改工作,并带领市环保局主要负责人赴华南督查中心汇报整改落实工作情况。

二是注重与地方环保形成合力。在综合督查工作中,要进一步强化与省厅的督办联动机制。省厅配合督查中心提供地方环境质量变化和环保考核结果等环境信息,督查中心联合省厅和地方各级环保部门开展专项执法检查行动,形成执法合力。

三是注重与媒体曝光形成合力。练江流域环境污染专项督查、揭阳钢铁厂“顽疾”督办、海南省三亚内河污染调查中,都充分发挥了媒体曝光的力量,将环保压力传导至地方政府。

四是注重与公众参与形成合力。继海口综合督查开通全国首个综合督查微信公众号之后,华南环保督查中心在常德综合督查中继续探索新媒体参与,接受群众投诉举报,大力加强公众参与,效果明显。

◆鞠立新

我国是一个农业大国,加快现代低碳乡村构建是我国农村生态文明建设战略的重要内容。

现代低碳乡村的内涵是以农业为核心,走现代低碳经济之路,实现人民收入增加、资源高效利用、环境和谐发展的经济可持续发展目标。其宗旨是以现代低碳发展理念抵御传统工业文明对乡村可持续发展的破坏,打破传统的城乡二元发展机制,实现现代乡村发展与城市发展的一体化,最终构建一种超越工业与农业文明对立、城市与乡村对立、发展与环境对立的新型发展模式。

发达国家在现代低碳乡村构建中,注重生态资源良性循环,具体经验可供我国借鉴。德国重点构建生物能源乡村,利用农业产生的生物质生产能量,并以此满足村域内的能源需求,形成良

性循环。美国早在2005年就在印第安雷诺兹镇开启了生物城项目,构建生物质能源的自立型乡村。自立型乡村的构建扩大了生物燃料使用量,开发了农业废物资源化的潜力。

笔者认为,我国构建现代低碳乡村应做好以下几方面工作:

建立现代低碳乡村指标体系和标准。目前,低碳经济的关注度大多集中在城市地区,现代低碳乡村并未得到充分重视。需加快现代低碳乡村指标体系和标准建立的进程,以科学性、系统性、可操作性为原则,在低碳空间、低碳经济、低碳生活等领域深入推广。

加快现代低碳乡村构建

开展适合我国农村的低碳乡村模式理论探索。截至目前,我国现代低碳乡村理论探究不足,内涵、指标体系、发展模式等均尚处于萌芽期,加强典型低碳乡村模式理论探究意义重大。

尽快出台构建现代低碳乡村政策。构建现代低碳乡村属于创新性公共服务,需要一套相对成熟的落地机制,包括方案、落实、监督和效果反馈等。目前,相关政策体系滞后、管理粗放,存在机制和路径上的问题,需尽快解决。

加大财政投入力度引导农民实现节能减排。充足的财政资金支持是

构建现代低碳乡村的重要保障。地方政府需加大财政投入力度,采取补助措施,引导农民投入现代低碳节能建筑,使用低碳产品,实现节能减排,并鼓励低碳高新企业集聚农村,带动现代低碳乡村构建。

构建现代低碳乡村传播方式。低碳乡村构建离不开公众参与,在构建低碳乡村传播方面要积极创新,以农民喜闻乐见的画册、科普微电影等创新传播模式为着眼点,使农民在潜移默化中形成低碳自觉。

作者系中国传媒大学低碳经济研究中心主任、副教授

雾霾已成为威胁群众健康的突出环境问题。近年来,北方一进入供暖季,雾霾天气就频发,引起社会高度关注。在绿色发展的大背景下,研究建立联合能源供暖系统、推动北方城镇供暖系统绿色转型,对贯彻和落实生态文明理念、推进能源革命、改善空气质量具有重要的意义。

北方城镇供暖带来污染问题

长期以来,我国大量的煤炭消费带来了严重环境污染问题,这已成为制约经济社会发展的短板。北方城镇供暖煤炭消费量虽然不高,但从煤炭消费占比和污染物排放强度来看污染严重。

供暖以煤为主,结构性矛盾更加突出。据统计,我国北方城镇冬季供暖建筑面积已由2001年的50亿平方米提高到2013年的120亿平方米,增长近1.5倍。与此同时,尽管单位建筑面积供暖能耗逐年下降,12年间北方城镇供暖能耗仍增长了60%,接近两亿吨标准煤左右。

排放强度较高,污染更加严重。除热电联产外,北方城镇供暖设备多为容量小、分布广、能耗高的工业锅炉,多年来污染治理进展缓慢,对大气污染的影响非常大。据估算,2013年,北方城镇冬季供暖产生的一次PM_{2.5}、SO₂和NO_x排放量分别达80万吨、217万吨和92万吨,占全国燃煤导致排放量的比例分别为10.5%、11%和6%,北方城镇供暖燃煤的污染物排放强度高于全国燃煤平均的排放强度。

建设理念落后,系统效率低。一方面,是规划理念落后,缺乏顶层设计。传统供暖系统由供应侧主导,呈倒金字塔形,只注重建设大容量的单一上游热源,供暖系统存量与增量、热源与管网、传统能源、可再生能源与城市“三度”能源之间,缺乏统筹利用和规划。城市中的低品位余热及各种可再生能源潜能巨大,大都尚未利用。如果全部加以利用,至少可以满足一半的冬季供暖需求。

另一方面,设备利用率低下,负荷调节性差。供应侧主导的供暖系统为了保障用户侧需求的可靠性,通常按照峰值负荷甚至增加冗余进行规划和设计,但在实际运行中大部分时间需求侧总负荷都在50%以下,设备利用率低下。一旦进入供暖季节,供暖设施基本处于全开状态,加之缺少可行的计量调控,运行负荷很难随着气候变化、使用率的变化及时调整,造成“大马拉小车”现象,能源浪费严重。

推广联合能源供暖系统势在必行

我国在利用地热能、水源热泵、工业余热供暖方面已有不少实践,但在与传统能源联合建设联合能源供暖系统方面鲜有尝试。课题组通过对比北方供暖状况的广泛调研,认真研究推动北方城镇供暖绿色化转型对策,提出应推广应用联合能源供暖系统。

联合能源供暖系统的理念是从需求侧出发,改革供应侧。方法是将需求侧负荷分解成基础负荷、调节负荷及调峰负荷,并将供应侧由单一热源改为多热源联合的方式。联合能源供暖系统有效地将传统能源、清洁能源和可再生能源等有机整合在一个供暖系统中,降低总装机容量,优化投资节奏,使每类能源最大限度地发挥效力,降低对煤炭等传统能源的依赖。

具体建议如下:一是加强顶层设计,建立协同推进机制。建议国家相关部门出台《加快北方城镇供暖转型的意见》,部署指导北方城镇供暖绿色转型,明确提出以联合能源供暖作为主要的技术路线。各级政府建立跨部门工作机制,明确牵头部门,协同推进北方城镇供暖系统的绿色化转型。

二是践行联合理念,坚持科学规划引领。将联合能源的理念融入城市总体规划、专项规划中,科学规划城镇供暖系统,提高系统整体效率。在生产、生活和基础设施的空间布局上,考虑污水处理厂、垃圾处理厂等基础设施,以及具有余热资源的工业设施的热源属性,合理布局城镇热源点。在管线布置上,按照分级使用的原则布置污水管线、中水回用管线和供热管线,保障不同热源点安全、便利的互通互连。坚持“一张蓝图干到底”,坚决杜绝因单个热源项目特别是大型热电联产项目,调整城镇供热规划。

三是完善标准体系,支撑供暖系统绿色化转型。制定《城市供暖规划编制技术导则》,明确城市供暖热源联合互补、系统耦合的原则,引导大型热电联产电厂在城市有序建设,避免由于热电比过低带来的污染物在城市内部大量排放、聚集。制(修)订强制性的《建筑节能限额标准(采暖部分)》国家标准,鼓励地方根据本地区的实际情况制定严于国家标准的地方标准,利用标准倒逼北方城

中央党校局级干部进修班“生态文明建设”研究专题课题组

积极推动北方城镇供暖绿色化转型

镇供暖系统的绿色化转型。制定联合能源供暖系统非化石能源利用水平的评估标准体系,为绿色效益评价、财政奖励提供基础。

四是加强科技创新,攻克关键共性技术。建议将联合能源供暖、可再生能源供暖的关键设备、系统优化控制技术纳入中央财政科技计划(专项、基金等)的支持范围,给予优先支持。促进科研院所开放共享科技资源,鼓励优势企业牵头组建国家联合能源供暖技术研究中心,组织开展关键技术的创新和设备研发。在京津冀及周边地区,可选择2022年冬奥会举办城市北京和张家口,优先开展产业化示范,切实落实习近平总书记关于“把绿色发展理念贯穿筹办工作始终”的重要批示,展示中国绿色发展的新形象。

五是出台激励政策,加快联合能源供暖应用。参考可再生能源发电,按照运营成本加合理利润的原则,对可再生能源供热实行财政补贴。参考可再生能源发电,出台对可再生能源的增值税、所得税税收优惠政策。将联合能源生产企业纳入绿色金融支持范围,支持符合条件的企业发行债券等,吸引更多的社会资本进入联合能源供暖领域。

六是严控煤炭质量,推进煤炭分质分级利用。落实《商品煤质量管理暂行办法》,加强煤炭质量管理,实现煤炭分质分级利用。加快制定工业锅炉燃煤技术指标,提高燃煤品质及使用等级,推进煤炭清洁化燃烧。推广使用洗选煤,燃煤锅炉不得直接燃用高硫高灰分的原煤。在主要煤炭消费地,建设大型煤炭储备基地和煤炭物流园区,开展集中配煤、物流供应试点示范。

课题组成员:李宏伟,中央党校生态文明建设研究专题项目组组长、马克思主义学院教授;李杰,中国节能环保集团公司副总经理;靳东来,国电投吉林电力股份有限公司总经理;党积国,中国铝业公司安全副总监;王燕鸣,天津市委政法委巡视员

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话

010-67112039