

深入贯彻党的十八大精神 积极推进环境保护领域改革

深化环保领域改革 推动湖北生态省建设

当前,学习和贯彻落实党的十八大精神正在各行各业部署和展开,改革创新已经成为推进工作的主题、主旋律。日前,湖北省环保厅出台了《关于深化全省环境保护改革的实施意见》,率先迈开了环保改革的步伐。如何推进湖北环保改革,压力在哪里?如何破解?带着这些问题,我们采访了湖北省环保厅厅长吕文艳。

环保难题与环保机遇共存

■环保部门主要面临着“两个压力”,环保优化和服务经济社会发展的压力,满足群众日益增长的环境权益和环境期待的压力。环保改革关键是要转变观念,准确定位,敢于担当,变压力为动力,变消极应对为主动作为。

记者:您如何看待当前环保工作面临的压力和挑战?

吕文艳:当前环保战略地位空前提升,真正进入了我们国家和湖北省经济社会生活的主干线、主战场和大舞台。同时,人民群众对环境质量的要求越来越高,环境保护部门承担的工作任务和社会责任越来越大。

就湖北而言,环保部门主要面临着“两个压力”,第一是环保优化和服务经济社会发展的压力。湖北目前既处在调结构、转方式、打造经济的升级版、跨越中等收入“陷阱”的时期,也处在发展的“黄金十年期”、积蓄能力的蓄力期、爬坡过坎的优化期,总的来说在调结构和加快发展的方面都有压力。

在这个阶段,我们又面临着3个矛盾:一是速度和质量的矛盾。当前湖北仍然要保持高于全国的经济增长速度,还要做大底盘,做大基数。在高速发展阶段,我们第三产业、高新产业的发展还不可能达到发达国家和先进地区的水平。

二是资源环境约束与发展需求之间的矛盾。长期以来,粗放式的发展模式导致资源不可支撑,环境不能承载。湖北作为缺煤、少油、乏气的省份,95%的煤靠外运,环境与容量局部地区已呈饱和状态,环境容量与发展需求的矛盾十分突出。

三是总量减排与加速发展的矛盾。目前,湖北省绩效考核体制有了新导向,把绿色转变,资源消耗、环境损害、生态效益作为各级政府绩效考核的重要内容。当然,这种转变需要有一个过程。目前总量减排已经成为了政府工作目标任务的硬指标、硬约束,不仅要削减已有的总量,还要控制增量。

第二是满足群众日益增长的环境权益和环境期待的压力。随着生活水平的提高,人民群众对环境的期待也越来越高。目前又处在环境污染严重、污染事故高发的时期,结构型、复合型、压缩型污染特征比较明显。2013年出现的大气灰霾污染就是集中体现,其范围之广、时间之长、污染之严重前所未有。环境问题解决起来不是一日之功,要有一个相当长的过程。就灰霾治理来讲,任务漫长而艰巨。按照历史经验,从发达国家走过的历程来看,从污染高峰期到治理达标需要40年左右。这与公众急切希望改善环境状况的强烈愿望和期待不一致,就会激起公众更多的不满。

记者:您认为在推进环保改革中,环保部门应该如何应对面临的压力,如何破解难题?

吕文艳:当前的形势有压力和挑战,也有动力和机遇,推进环保改革既要扬长避短也要扬长补短,变消极应对为掌握主动。总体来说,要做好3个方面的工作,一是要转变观念,二是要准确定位,三是要担当有为。

在转变观念方面,要有全新的观念来适应时代、社会不断发展给环保部门带来的新变化和新的要求。要不断强化环保顶层设计的理念,用战略思维、系统思维和宏观思维来审视和谋划环保工作。要有科学的态度和务实的精神,在发挥环保优化发展作用的同时坚持科学发展一步到位,用以人为本的观念解决好、处理好“在保护中发展、在发展中保护”这一发展和环保协调难的问题。

在准确定位方面,重要的是要适应形势变化,找准位置,有所为有所不为,目标是要做到不缺位、不越位、不错位。这个方面我认为要处理好3个方面的关

系:一是环保部门与各级政府的关系。环保部门作为环境统一监督管理部门和各级政府职能部门,要代表政府依法履行好环境保护在统一规划、协调、综合管理、公共服务等方面的职能,要发挥环保的主导作用,不能缺位。同时,作为政府的组成部门之一,还要在环保顶层设计,参与综合决策上积极研究,为政府出谋划策。

二是要处理好主角和配角的关系。这个方面重点就是要处理好环保部门和相关部门的关系。当“主角”的时候,要强化统一协调;当“配角”的时候,积极主动做好配合工作。总体方向是要从有利于改善环境质量、服务民生的角度出发,来部署和推进工作。

三是要处理好环保部门与社会公众的关系。可以概括为顺应和引导。从顺应来讲,要把人民群众对环保的诉求作为我们工作的方向和重点,要高度关注环境民生问题。从引导来讲,要做好对公众的宣传引导工作,要以全面推进环保信息公开为重点予以引导,最大限度地满足公众在环保方面的知情权;要以普及环保知识和常识,引导公众理性地认识和对待我们的环境问题;要以分析和回应舆情为抓手来引导,分析化解社会关注热点,引导舆论,避免负面影响,凝聚正能量。

在担当有为方面,主要体现在要有强烈的使命感和责任感。当前环境保护处在充满机遇、大有作为的黄金时期,也处在爬坡过坎、艰难负重时期。为此,作为环境监管职能部门,要切实履行好我们的环保职责,重点是推进生态文明建设,优化经济社会发展,组织完成总量减排任务,解决环境民生问题,要勇于碰硬,严格执法,担当有为,切实维护区域环境安全和群众环境权益。

坚持生态立省战略,深入推进生态省建设

■确立生态立省战略,将创建生态省纳入顶层设计,构建环保新机制,加快生态省骨架和细胞单元建设,营造生态文明建设氛围,全民参与,共同行动,共建生态湖北、美丽湖北。

记者:改革创新是为了更好地促进生态文明建设,生态文明建设需要脚踏实地地去推进和落实。在刚刚过去的一年里,您认为湖北的环保在哪些方面体现了这一点?

吕文艳:湖北2013年的环保工作,归纳起来可以用7个“新”来概括:环保的顶层设计有新进展,构建环保机制有新突破,环境立法有新突破,优化与服务经济有新提升,解决环境问题有新举措,环境监管执法有新成效,队伍建设有新气象。

这里我具体谈3个方面。在环保的顶层设计方面,湖北生态省的创建已经进入了全省的中心战略,省委十届四次会议将加快创建生态省纳入到全省中心战略加以推进,将生态省建设的体制机制创新列入到省委全面深化改革意见进行了专门部署和安排。省政府还赋予环委会指导生态省创建和生态文明建设的职能。

在构建环保机制方面,推动新建了三大机制。一是激励机制。省政府设立了政府环保奖,以广泛地调动全社会力量参与环保;二是工作机制。全省总量减排建立了覆盖各级政府、相关部门和重点企业的减排责任分工体系和工作联动机制,省环保和公、检、法联合建立了环境刑事犯罪

追究的联动机制,共同打击环境犯罪;三是考核机制。环保工作纳入了党政领导班子和领导干部任用考核的体系,同时纳入了县域经济的考核体系,减排进入了省政府对地市和部门目标责任考核体系。

在环境立法方面,有了重大突破。在今年湖北省“两会”上,《湖北省水污染防治条例》获得高票通过。从形式上来讲,这是第一次由省人大全体代表来审议表决的单项条例,这在地方立法中是不多见的。条例高票通过,表明了湖北省委、省人大、省政府对水环保工作的高度重视和依法保护水环境的态度和决心。通过这种形式,也大大提升了条例的地位、权威和知名度、影响力。

记者:刚才您提到湖北开展生态省创建,请问湖北将如何推进这一工作?

吕文艳:“坚持生态立省”是在湖北省第十次党代会会上提出来的。湖北省坚持生态立省是战略选择,建设生态省是重要举措。2013年环境保护部批复湖北省开展生态省建设试点工作。

开展生态省的建设,可以有效推动构建党委统揽、人大监督、政府主导、政协支持、环保协调、部门联动、各界配合、企业履责、公众参与、舆论推进、科技保

障、产业支撑的生态文明建设大格局。湖北是生态大省,生态区位重要,也有良好的生态创建工作基础。全省共创建省级以上生态乡镇83个、生态村395个,创建省级以上环保模范城3个,创建省级以上绿色社区95个、绿色学校421所。同时,一批县、市正在开展生态县、生态市的创建工作。这些都为湖北的生态省创建奠定了较好的基础,我们将继续加大生态创建力度,加快生态省骨架和细胞单元建设。

同时,生态省创建需要充分调动人民群众的积极性,需要全社会参与。去年湖北省在全国首先开展“省环境保护政府奖”评选,也是目前设立的唯一一个省级政府环境奖,目的是树立环保典型,弘扬环保精神。

习近平总书记视察湖北时,要求我们高度重视大自然赋予湖北人民的宝贵财富,着力在生态文明建设上取得新成效。这是新时期党中央对湖北生态环境保护与生态文明建设的总要求,也是全省环境保护工作的行动指南。从开展创建的时间上而言,湖北生态省创建启动并不早,但我们可以站在新的历史起点上,更好地借鉴其他省生态省创建好的经验,立足特色,开拓创新,以新的作为,力争为建设天蓝、地绿、水清的生态湖北做出新的贡献。

全面深化改革,实现环保新发展

■切实把握环保领域改革的新目标、新任务、实施路径,创新体制机制,深化环境保护改革,多角度、全方位贯彻落实,维护环境安全,改善生态环境质量,满足人民群众对碧水蓝天的期盼。

记者:前不久,湖北省环保厅出台了《关于深化全省环境保护改革的实施意见》,请您谈一谈湖北环保领域改革的总体思路是怎样的,将在哪些方面取得新的突破?

吕文艳:按照党的十八大、党的十八届三中全会精神以及中央和省委提出的改革总目标、总任务,我们研究提出了省环保厅关于推进全省环保改革的总体思路和主要目标。

总体思路就是紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,以推进生态立省战略为统领,以加快生态省建设为目标,以制度创新、体制机制改革为动力,服务全省科学发展、绿色发展,为“建成支点、走在前列”提供坚实环境基础。

主要目标方面,我们提出按照“源头严防、过程严管、后果严惩”的总体要求,通过大力推进生态省建设,以机制创新、科技创新、体制改革为动力,建立完善最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,建立健全环境法规体系、环境政策体系、环境标准体系、考核评价体系,着力完善环境审批管理体制、污染物减排管理体制、污染防治体制、环境执法体制、环境监测预警体制。到2020年,在环境保护关键领域和重要环节改革上取得决定性成果,形成系统完备、科学规范、运行有效的环境保护制度体系,力争在全国深化改革上走在全国环保系统前列。

主要在3个方面取得新突破:一是在建立生态文明制度上取得新突破。建立完善最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,划定生态红线,用最严格的制度监管,用制度保护生态环境。建立过程严管的制度体系,建立环境承载力监测预警机制,对污染物排放接近或超出环境容量的地区,提出警告警示;对超载的地区,实行限制性措施,及时预防和制止过度开发。建立后果严惩的制度体系,建立健全生态损害赔偿终身追究制度和环境污染事故追究制度,通过责任追究、经济赔偿等制度,实现环境保护法律责任、经济责任、行政责任的“三重落实”。与此同时,要推动建立科学的经济社会发展评价体系,绩效考核体系和干部考核标准,把资源消耗、环境损害、生态效益作为重要指标纳入评价、考核体系,建立最严格的环保考核和约束制度,切实保护“绿色GDP”作为“核心GDP”纳入经济社会发展评价,纳入地方党委政府绩效考核。

二是在充分发挥市场配置资源的决定性作用上取得突破。通过引入市场竞争和有偿获取环境资源使用权的产权制度,优化配置各种自然资源,生态环境资源,通过市场内在的供求机制、价格机制、竞争机制追求最大的生态效率,有效遏制公共资源的非法利用和浪费现象。排

污权交易就是一种很好的市场方式,湖北已经开展了几年,目前正在深入推进。

三是在环保行政体制改革上取得新突破。总体来说,要通过改革创新,合理整合环境保护行政管理职责,科学设置环境保护行政管理机构,全面构建完备的环保行政管理运行机制。湖北目前在行政审批机制等方面开展了一些工作,取得了较好的成效。一方面是下放环评行政审批权。湖北环评行政审批事项已经精减至全国最少;另一方面是实施网上行政审批。所有环保行政审批事项均在网上进行,目前已经建成和运行省、市、县3级网上行政审批平台,有效规范了环保行政审批行为,也提高了行政效率;此外,开展了“公益环评”,分两批对44家农村基础环保设施和微小企业免费提供环评服务,社会影响良好。这些还需要进一步深入推进。

记者:习近平总书记中央全面深化改革领导小组第一次会议上强调,推进各项具体改革举措要有时间表,要落实到位。请问湖北环保改革有没有时间表,将从哪些方面采取具体行动?

吕文艳:对湖北环保改革的时间表和具体的措施,我们进行了多次专门的研究,将现在到2020年总共7年左右的时间分为3个阶段,分别提出了不同阶段的改革重点和目标。这些在我们出台的《关于深化全省环境保护改革的实施意见》中已经充分体现。总体来说,是按照先易后难、逐步推进的原则,有计划、分步骤地推进。

第一阶段为今明两年,重点是做好改革的头起步工作。着力在建立完善生态省创建工作体制机制,制定实施生态文明建设目标体系、推进生态保护红线划定工作、深化环保行政审批制度改革、建立环境监测预警体系,完善重点区域流域污染联防联控联治机制等10个方面取得新进展。

第二阶段是2016年~2017年,重点做好改革的深化工作。通过调查研究、大胆探索、先行试点,着力在建立完善地方环境法规,建立完善地方环境标准,构建以环境质量为核心的考核评价体系,构建以发挥市场机制作用为核心的环境经济政策体系等5个方面取得初步成果。

第三阶段是2018年~2020年,重点做好改革的完善工作。根据中央、省委和环境保护部的统一部署,有序推进全省各级环保机构改革,进一步理顺机构、职能。建立针对所有污染物排放管理的环境监管体制机制,环境执法体制机制,制定完善的生态环境保护管理体制奠定基础。

今明两年是推进环保改革的关键年。下一步,湖北将成立环保改革专项领导小组,统一设定各级环保改革任务清单、路线图和时间表,明确责任分工,有序推进。



吕文艳,汉族,1963年7月出生,山西垣曲人,硕士研究生学历,法学硕士。曾任湖北省随州市委常委、副市长,湖北省环保厅党组书记、副厅长,现任湖北省环境保护厅党组书记、厅长。

对话人 湖北省环保厅党组书记、厅长吕文艳

采访人 本报记者巫勇 本报见习记者余桃晶

●湖北环保改革将从现在到2020年总共7年左右的时间,分为3个阶段完成。总体来说是按照先易后难、逐步推进的原则,有计划、分步骤推进。

●在环保的顶层设计方面,湖北生态省的创建已经进入了全省的中心战略,省委十届四次会议将加快创建生态省纳入到全省中心战略加以推进,将生态省建设的体制机制创新列入到省委全面深化改革意见进行了专门部署和安排,省政府还赋予环委会指导生态省创建和生态文明建设的职能。

●环保工作纳入了党政领导班子和领导干部任用考核的体系,同时纳入了县域经济的考核体系,减排进入了省政府对地市和部门目标责任考核体系。



巫勇



余桃晶

◆王金水

今年“两会”期间,全国人大代表于一苏表示,在行政手段乏力、强制力度不大、处罚手段不力情况下,焚烧秸秆现象一直是“堵”而不息。焚烧秸秆已经成为雾霾的重要成因之一,只有做好“疏”的文章,打通秸秆出路,才能根本解决秸秆焚烧问题。建议各级政府运用财政奖补、政策支持等手段,撬动市场力量,不断提高秸秆综合利用率,从源头上减少秸秆焚烧造成的污染。

目前,秸秆综合利用途径主要是秸秆发电、压块作燃料、秸秆气化、食用菌栽培、秸秆饲料等,但实际操作中普遍存在综合利用率低、成本高等问题。有效利用的途径还未畅通,秸秆处理的企业数量较少,受运输成本影响,其覆盖半径和处理能力有限。

针对目前秸秆综合利用情况,笔者建议,应采取市场化手段,大力推进秸秆

产业化发展。

一是建立健全秸秆收储运体系。实现秸秆商品化,推进秸秆综合利用产业化发展,最重要的前提就是要将秸秆资源收集储存起来。应统筹考虑秸秆收、运、储、备用各环节的支持方式,按照秸秆产地合理区域半径就近就地利用原则,降低收、运、储、备成本,建立健全以政府推动、秸秆利用企业和收储组织为轴心,经纪人参与、市场化运作的秸秆收储运体系。使产自不同区域、不同季节的秸秆保持原材料的一致性。只有这样,才能确保产品质量,提高合格率,并最大限度地降低成本。

二是健全秸秆综合利用的税费、信贷、土地等优惠政策。秸秆综合利用量大面广,仅凭地方投入很难取得很好成效,应尽快设立秸秆综合利用专项资金,形成以财政投入为主导,企业、农户投入为主体,多层次、多渠道、多元化的投资机制。形成对于秸秆收集、加工制作等关键环节和秸秆工业化加工等新兴模式的扶持政策。要建立秸秆还田或打捆收集补助机制。这将提高农户正确处置秸秆的积极性,有利于生物质能源企业和秸秆生产企业解决既有的原料保障难题,使秸秆收集规模化、规范化。要制定和完善秸秆打包机等秸秆机械的购置补

贴和收储生产点补贴等政策。适当放宽土地审批要求,为生物质能源企业、秸秆板生产企业提供更多的收储场地。推进燃煤锅炉改烧生物质燃料工程。锅炉由煤炭改烧生物质燃料,需要进行改造,成本较大,用户积极性不是很高,政府支持至关重要。各地应因地制宜地出台政策,支持秸秆饲料化,扶持牛羊养殖场(户)建设秸秆贮存设施、购置加工处理设备,着力推动规模养殖场(户)改善秸秆处理条件,优先扶持新建规模养殖场配套秸秆处理设施。

三是推进专业化生产、一体化经营、社会化服务。以市场为导向,将秸秆收

集与生态种养,秸秆能源化和秸秆原料化有机衔接,推进专业化生产、一体化经营、社会化服务。大力培育秸秆收集专业作业队等社会化服务组织,为养殖户解决收集的问题。秸秆收集专业作业队的加入,可以使农民省去清理秸秆的劳作,还可以通过卖秸秆实现赢利。政府推动,专业合作社牵头,农户参与,市场化运作的模式,可以突破秸秆“收集难、储存难、运输难、成本高”的瓶颈,实现一体化经营、社会化服务。

四是加强技术攻关,强化技术研发推广。科技是改善秸秆品质的主要手段。要加大秸秆处理及贮存技术、秸秆高效利用、秸秆养畜技术研发投入。以秸秆为纽带,将秸秆收集与生态种养、秸秆饲料化有机衔接,加固农业循环经济链条,进一步促进生物质能源产业又好又快发展。加快微生物制剂加速秸秆腐化肥农艺技术的运用。积极推广秸秆粉碎还田机、旋耕埋草机、秸秆打捆机等农业机械。

五是借鉴国外对秸秆综合利用的经验。国外秸秆综合利用方式主要有直接还田、养畜和能源化利用等。如日本秸秆利用方式主要为直接还田(68%)和养牛(10.5%);美国秸秆主要用于还田,平均每公顷还田在1.7吨以上。丹麦秸秆主要用于直燃发电,已建成130多家秸秆发电厂,还有一部分烧木屑或垃圾的发电厂也兼烧农作物秸秆。农作物秸秆发电等可再生能源已占丹麦能源消费量的24%以上。为应对国际能源供需矛盾,全球气候变化等挑战,越来越多的国家将秸秆能源化利用作为国家的重要战略,研究方向朝着液体燃料、气体燃料和生物颗粒能源利用方式转变。我国应积极借鉴国外对秸秆综合利用的成功经验,进一步提升我国秸秆的综合利用率。

作者单位:中共福建省泉州市委党校

综合利用秸秆防雾霾