



责编:李莹
电话:(010)67118620
传真:(010)67113772
E-mail:hjbsplb@sina.com

高起点谋划好“十三五”规划



钟勤建,1957年9月生,研究生学历,高级经济师。历任四川统计学校副校长、四川省交通管理学校副校长、农工党四川省秘书长和副主委、四川省政协副主席、四川省统计局副局长。现任农工党四川省委副主委、四川省环境保护厅副厅长,第十二届全国人大代表。

对话人 全国人大代表、四川省环境保护厅副厅长钟勤建

采访人 本报记者 董克难

“十三五”环保规划站在了什么样的历史起点上?

■“十三五”环境保护规划是明确小康社会的环境保护目标、重要任务的纲领性文件。

记者:“十二五”以来,四川环保交出了一份怎样的答卷?目前,还面临哪些困难和压力?

钟勤建:总体来说还算可圈可点。我们紧紧围绕省委、省政府中心工作,狠抓了总量减排、污染防治、生态建设和环境质量改善,为全省加快发展、科学发展提供了良好环境支撑,成效主要体现在以下几个方面:

首先,总量减排扎实推进。四川省连续4年圆满完成总量减排任务,2014年四川省化学需氧量、氨氮、二氧化硫和氮氧化物同比削减1.0%、1.4%、1.0%和4.5%;二氧化氮浓度在持续上升7年后出现首次下降。

其次,环境质量稳中趋好。2014年全省大面积长时间灰霾污染有所缓解,全省PM_{2.5}年均浓度同比下降5.7%,成都市PM_{2.5}浓度同比下降20.6%,超额完成了年初省政府下达的目标任务。农村环境空气质量优良率高达90%以上;水环境质量总体保持稳定;全省生态环境状况良好,总体稳定。

再次,污染防治措施不断强化。比如在大气污染防治上,省政府与各市(州)政府签订了《目标责任书》,可吸入颗粒物(PM₁₀)指标纳入绩效考核,二

氧化硫、氮氧化物、烟尘3项减排和空气质量指标列为污染防治专项资金安排重点。在水污染防治上,新修订《四川省饮用水水源保护管理条例》颁布实施,开展了城市饮用水源地保护区规范化建设。在土壤污染防治上,发布了《四川省土壤污染状况调查公报》,出台了《四川省土壤环境监测制度改革试点方案》。在重金属污染防治和危险废物管理、农村环境保护以及城市环境保护方面也做了大量的工作,取得了一些积极成效。

目前面临的挑战和压力主要有:首先,污染物排放仍处于高位水平。今后一段时期,四川将大力实施天府新区、成渝城市群建设,推进“丝绸之路、长江经济带”建设,工业化、城镇化将持续快速发展,资源需求持续快速增长,污染物排放总量居高不下。部分地区新的经济增长点尚未发展成支柱,结构调整进入攻坚期,许多产能过剩但不落后,产业转型升级难度较大。同时由于经济增长下行压力加大,企业生产经营困难增多,一些地方政府和企业治污力度可能减弱,环境保护任务艰巨。

其次,布局性污染“点状转移、面上扩张”。四川省域面积广阔,不同地区的发展方向和格局不同。例如川西地区的生态环境质量较好,属于重点保护和限制开发地区,而川南沿江一带的自贡

十二届全国人民代表大会三次会议钟勤建提交的建议案

- 《统筹生态环境监管与治理,加快建设长江绿色生态走廊的建议》
- 《关于建立中国西部国家级第三方云灾备中心的建议》
- 《关于加快发展环保产业的建议》
- 《关于加强农业污染防治,保障农作物食品安全的建议》

至泸州地区,主要是化工企业,属于重点的污染防治区域。区域发展格局及城镇化形态发生转变,生态安全格局与区域型环境污染也呈现新的特征。

在环境质量改善方面,局部地区长期超过环境承载力,需要下大力进行治理和修复。新老问题复杂多样,生态空间安全格局、区域型环境污染等应对难度大。区域大气雾霾、江河流域性生态失衡等重大环境与生态问题仍将存在一段时间。

另一个不可回避的问题是,四川省是西部欠发达地区,发展是第一要务的省情不变。环保如何为经济社会发展保驾护航,实现经济优质高效的发展,是当前面临的主要难题。

今年是新《环保法》实施第一年,环保法的颁布和实施对地方环境监管提出了更高要求。总体来看,四川省环境监管能力尚待提高,环境监管机制改革也相对滞后。

记者:明年就是“十三五”开局之年,即将开启全面建成小康社会的最后5年。您认为“十三五”环保规划在全面建成小康社会的总体目标中,应该起到什么作用?

钟勤建:“十三五”环境保护规划是实现全面建成小康社会的总体目标重要组成部分,是明确小康社会的环境保护

目标、重要任务的纲领性文件。

良好的生存环境,是人们生活的“必需品”之一。小康社会目标指标体系必然包含着环境质量方面目标指标,这样才能更好地体现人民群众对环境的需求,让人民群众切身感受到小康社会带来的福祉。环境保护目标应该是一个基本要求性、民生导向型、要素全覆盖的环境小康底线,是基本型小康指标(绝大部分人口不掉队)+率先改善达标的标杆地区+污染严重区域的大幅度质量改善进程,要与不同区域经济社会发展水平相适应,体现区域差异化。

“十三五”期间,我国工业化和城镇化还未全面完成,污染物排放总量仍然居高不下。而随着我国经济发展进入新常态,发展方式将出现根本性改变,环保部门必须转变工作思路、改变工作方法,科学认识新常态、主动适应新常态、积极引领新常态。变被动规划为主动规划,从源头奠定环境保护格局,构建以节约环保、环境资源合理利用、污染减排、生态建设、环境公共服务为主的环境保护综合决策平台,树立“底线思维”,做好“底线管理”,实现“空间协调有序开发、区域污染协同防治、资源能源集约发展、环境保护综合监管、社会经济环境同步”,有效促进产业结构调整和方式转变。

“十三五”环保规划应考虑哪些因素?

■做好规划衔接,规划目标要可达,规划编制中要突出民主,推进“多规合一”试点。

记者:在制定“十三五”环保规划时,应考虑哪些因素?

钟勤建:“十三五”时期是全面建成小康社会最后冲刺的5年,也是全面深化改革取得决定性成果的5年。编制好“十三五”环保规划,要认真贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神,充分认识国际环境的深刻变化,准确把握我国发展新的阶段性特征,着力在破解难题、转变发展方式、破解深层次矛盾上奋发有为,取得更大进展。在制定规划时需注意以下几个方面:

做好规划衔接。与以往规划不同,“十三五”规划是一个目标基本确定了的规划,就是:党的十八大提出的在党的一百年时全面建成小康社会,实现经济持续健康发展、人民生活水平显著提高和资源节约型、环境友好型社会建设取得重大进展等五大目标。这个历史坐标,要求必须科学谋划“十三五”目标指标。党的十八大、十八届三中全会提出“五位一体”协调发展,建立系统完整的生态文明制度体系,深化生态文明体制改革,对“十三五”时期工作给出了顶层设计。

“十三五”环保规划编制要做好上下衔接、左右对接,既要落实国家约束性指标及预期性指标,也要体现提高生态文明水平、全面建成小康社会、“中国

梦”四川篇章的内在要求。一是全面衔接国家和省上的重大战略部署、全省重大工作。尤其是要做好与国家“一带一路”建设、西部大开发、天府新区建设等重大战略部署的衔接,做好与省委省政府“与全国同步建成小康社会”奋斗目标的衔接。在目标、指标、任务和措施等方面要注重与《国家环境保护“十三五”规划》、四川省国民经济和社会发展规划“三大发展战略”和推进“两个跨越”二是加强与四川省五大经济区域规划、省上重点专项规划,以及各部门规划的衔接和对接,促进生态环境的协调发展。三是科学制定环保规划体系,做好环保规划的“六个衔接”:即与全面建成小康社会的目标指标衔接、与国家“三大行动计划”(水、气、土)的衔接、与污染防治总量控制的衔接、与环境质量改善的衔接、与全面深化改革的衔接、与环境保护和生态文明体制创新的衔接。

规划目标要可达。要综合考虑我国社会经济发展和环境保护的历史阶段、环境保护和管理工作的基础、经济技术可行性以及政府事权、指标的稳定性等因素,把可达可控作为核心,实事求是地设置规划的目标指标。既要满足全面建成小康社会目标的新要求,还要脚踏实地、能够达成。既要以5年为主,衔接2020年全面建成小康社会各项目标,又要考虑更长时期的远景发展。注

重规划目标与任务的可行、可达、可分解、可评估、可考核,尽力而为、量力而行。做好预算平衡、落实资金渠道,因地制宜,避免“大而全”和“同一化”,确保规划的目标、任务、工程项目能够接地气,落到实处。

规划编制中要突出民主。要做到问计于民、问需于民,广泛听取民主党派、人民团体、社会组织、专家学者和基层干部群众的意见建议,开门编规划,使规划能够更好地体现民意、汇聚民智、凝聚共识。二是加强与四川省五大经济区域规划、省上重点专项规划,以及各部门规划的衔接和对接,促进生态环境的协调发展。三是科学制定环保规划体系,做好环保规划的“六个衔接”:即与全面建成小康社会的目标指标衔接、与国家“三大行动计划”(水、气、土)的衔接、与污染防治总量控制的衔接、与环境质量改善的衔接、与全面深化改革的衔接、与环境保护和生态文明体制创新的衔接。

要注重视区域的差异性。四川与全国一样,幅员广阔,各地经济社会发展状况、资源环境禀赋和环境问题存在较大差异,必须强化分区、分类指导,针对重点区域(流域)、重点领域、重点行业确定差别化的控制要求。对不同区域提出不同的大气污染防治和目標管理要求,分流域、分城市、分控制单元实施分类水质管理。

要注重贯彻落实新《环保法》。十八届四中全会明确了全面推进依法治国的重大任务安排,“十三五”是贯彻落实新《环保法》重要时期,环境保护面临重大转型。规划编制中必须以法律法规、标准规范为依据,规划必须在法定的范围内做事,依法行事。同时加

“十三五”规划的制定有何建议?

■“十三五”环保规划中,要强化环境与健康关联的思想,将环境与健康风险管理机制纳入其中。

记者:据了解,多年来您一直坚持,环境保护工作要从公众健康视角来谋划。这对做好“十三五”环保规划有什么启迪?

钟勤建:我一直认为,环境质量的改善还不是环保工作的最终目标,最终的目标是要维护人民群众的身心健康。环境保护的成效应该让老百姓切身体会到、感受到、分享到。维护公众健康应该成为环境保护工作的最根本出发点和最终落脚点,应该把维护公众健康上升为政府环保工作的指导思想。所以我建议“十三五”环保规划中,要强化环境与健康关联的思想,将环境与健康风险管理机制纳入其中,做好重点地区的摸底与调查工作,建立清单,由国家层面解释环境与健康风险的关系,并从这一指导思想出发做好环保工作的顶层设计。

记者:本次人代会您提交了好几个建议案,其中有关“加快建设长江绿色

生态走廊”备受关注。请问这也是“十三五”规划要谋划的吗?

钟勤建:长江通道是我国国土空间开发最重要的东西轴线,在区域发展总体格局中具有重要战略地位。去年9月国务院正式发布《依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》,这是党中央、国务院谋划中国发展新棋而作出的重大战略决策。为切实推进长江经济带发展,我从环保视角提出了4点建议,希望对做好“十三五”规划有所裨益。

一是建立长江流域生态环保合作协调机制。建议设立国家级协调机构,加强国家层面的统筹协调,指导解决跨区域、跨行政区域的重大生态环境问题;建议建立沿江政府首长联席会议制度,共同探讨解决重大问题,形成规范的对话与协商;建议充分发挥现有管理机构作用,整合、优化、明晰相关职能职责。

二是实行长江流域生态环境统一

监管和治理。建议研究制定长江生态环境规划,明确工作时间和路线图,并做到“多规合一”、相互衔接;建议沿江省市共同设立长江水环境保护治理基金,加大对环境突出问题联合治理力度;建议建立跨界河流交接断面水质目标管理和考核制度,综合运用行政、经济、法律等多种手段,逐步建立健全信息通报、环境准入、结构调整、企业监管、截流治污等一体化跨界河流污染综合防治体系;同时鼓励跨界地区打破行政区划限制,推进跨界地区环境基础设施共建共享、互联互通。

三是探索开展全流域水生态环境补偿试点。建议设立长江流域水环境补偿资金,构建“生态补偿网”;出台流域上下游资金补偿办法,国家明确补偿原则、补偿标准、补偿方式等;建立水环境责任协议制度,沿江各省、市共同研究起草补偿协议,明确各自责任义务。

四是加大对长江上游地区支持力

完善生态环保法规体系,用严格的法律制度保护生态环境。加强环境司法建设,实行最严密的法治监督,对污染源、排放过程和环境介质依法统一监管,促进生态文明建设,实现国家环境治理体系和治理能力现代化。

要科学把握经济发展形势。当前,我国经济进入中高速增长阶段,环境压力进入调整期。新型城镇化战略实施,污染物新增量涨幅进入收窄期。能源日益清洁化,排放强度进入回落期。同时,也处于增长换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期的“三期叠加”,是转型升级的关键时期。在经济下行、政府和企业资金捉襟见肘情况下,治理行动难免不够坚决,区域梯度转移带来了资源消耗、环境污染空间结构的变化。

要推进“多规合一”试点。在市县层面推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、环境保护规划“多规合一”,是中央全面深化改革工作中的一项重要任务。“多规合一”是改革政府规划体制的重要基础,实现了一个市县一本规划、一张蓝图,建立了统一衔接、功能互补、相互协调的规划体系,能够解决目前规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等突出问题,保障了规划的有效实施。“多规合一”有利于将环境保护更好地融入经济社会发展规划,有利于环境保护参与综合决策,促进经济社会与环境的协调发展。

建议加强中央财政支持,实施有利于长江上游生态环境保护的财政转移支付政策,扩大中央财政生态补偿实施范围,提高补偿标准,支持上游地区集中开展主要支流水污染治理和良好水体保护,并按照“先上后下”和“上下游同步”的原则,推动水污染防治重点向上游推移。此外,建议加强中央项目支持,在制定国家“十三五”经济社会发展规划和年度投资安排计划时,重点支持环保、低碳项目在上游落地,同时通过产业规划协调,大力发展上游地区战略性新兴产业和资源环境可承载的特色产业。最后呼吁加强中央政策支持,实施长江上游生态屏障工程、高新技术产业、新能源产业等税收优惠和差别税率,支持上游地区探索开展水电资源有偿使用和补偿机制试点,支持建立长江上游国家生态文明先行示范区和富有地方特色的国家公园等。

摄影:何海洋

◆胡坚 唐力

党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总体布局,明确提出大力推进生态文明建设,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。这标志着我们对中国特色社会主义规律认识的进一步深化,表明了我们加强生态文明建设的坚定意志和坚强决心。

环保体制改革是全面深化改革的重要组成部分

党的十八届三中全会做出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,要求紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。四川省委十届四次全会提出面对日趋强化的资源环境约束,必须树立绿色低碳发展理念,建立健全生态文明制度体系。要完善生态环境源头保护制度,改革生态环境保护管理体制。四川省德阳市委七届八次全会要求着力抓好生态文明体制改革,在改善发展环境上取得更大突破。要完善生态保护制度,健全环境治理责任体系。

当前,从中央、省委到市委都对全面深化改革作出了战略部署,都将生态文明体制改革作为全面深化改革的重要组成部分。

推进生态环保体制机制改革的现实必要

德阳正处在贯彻落实多点多极支撑发展战略,争当四川次级突破排头兵,在全省率先全面建成小康社会的关键时期。然而,由于认识深度、发展阶段等多方面原因,现行的生态环保考核制度、行政管理体制、环境产权制度、环境执法监管监督机制等方面,与当前面临的生态环保形势和任务还不相适应。

首先,现行领导干部政绩考核体系中生态环保指标权重低,行政管理体制不顺阻碍了生态文明建设的进程。在当前的政绩考核体系中,经济发展指标所占比重过大,以GDP为主导的发展观仍然没有从根本上改变。资源管理、环境保护分属不同部门主管,生态保护职能分散在许多部门,这种分散管理模式存在诸多弊端。

其次,环境产权制度不清晰,环境经济政策体系不完善。还没有真正建立起完善的排污权交易市场机制,有利于资源节约、环境保护的价格体系尚未形成。

第三,环境与经济发展综合决策机制和全社会参与机制尚未建立。在实践中新经济轻环保的现象一直存在。公众参与生态文明建设还相当滞后,公众参与程度不高,参与的领域窄,对政府环境决策参与较少。

德阳推进生态环保体制改革的探索实践

四川省德阳市作为全省工业重镇和沱江源头生态屏障,长期以来工业污染治理、环境风险防范、生态环境安全都面临着严峻的形势和繁重的任务。近年来,德阳市积极探索生态环保体制改革并成功运用于工作实践,取得了重要成效,同时也为深入推进生态环保体制改革奠定了良好基础。

首先,实施了一系列环境保护工作目标考核机制,建立实施了齐抓共管的环境委员会工作机制。建立完善了包括经济社会发展综合目标环保指标考核、各县(市、区)党政“一把手”环境保护目标考核、市级部门共同目标环境保护考核、全市环保系统目标考核等共4套考核体系的环保工作目标考核体系。早在上世纪90年代就成立了由市领导担任主任的环境保护委员会,统筹协调、推动全市的环境保护工作,研究解决重大环境问题。

其次,建立实施了主要污染物总量指标管理制度,全省率先试点开展环境污染防治保险。出台了《德阳市建设项目主要污染物及重金属排放总量指标管理暂行办法》,通过用经济手段相互调剂排污量,实现德阳各县(市、区)环境容量有缺互补。全省率先试点开展环境污染防治责任保险。德阳市率先在全省范围内开展环境污染防治责任保险试点工作,通过签订环境污染防治责任保险,实现了企业与第三者利用保险工具来参与环境污染事故处理,降低了企业经营风险,有利于促使企业快速恢复正常生产。

第三,建立实施了重点流域水质超标和处罚制度。建立实施了跨区域城市饮用水水源保护合作机制。德阳市出台了《设立水质超标资金并试行重点小流域考核断面水质超标资金扣罚制度》,以重点小流域考核断面水质监测数据为依据,将经济手段用于环境监管,激发各县(市、区)政府治理水环境污染的内在动力。为加强跨区域城市饮用水水源环境保护工作,成都德阳两地密切协作合作,着力构建以联席会议、联合执法机制和信息共享机制为基础的保障机制,整合双方资源,实现区域联动。

第四,建立区域环境应急管理合作机制。德阳市与成都、绵阳、遂宁、乐山、雅安、眉山、资阳等7个兄弟城市在泸州市共同签署了《成都经济区8市环境应急管理合作框架协议》。通过建立区域应急资源信息库,建立信息联系制度,

积极推进生态环保体制改革

探索与思考

实现应急物资相互调剂、应急力量相互支援。

深入推进生态环保体制改革的思考

改革只有进行时,没有完成时。结合生态文明体制改革的安排部署和生态环保工作的工作实际,生态环保体制改革需要从以下几个主要方面加快推进。

一是要建立生态文明建设考核体系。改革现行的生态环保考核制度,将环境保护目标考核升级为生态文明建设考核,制定出台考核指标更多、内容更细、要求更高的生态文明建设考核制度和考核实施方案。按照奖优、治庸、罚劣的原则,把生态文明建设任务完成情况与财政转移支付、生态补偿资金安排结合起来。

二是要进一步深化资源环境行政管理体制改革,破除生态文明建设的体制障碍。要建立跨部门协调机构,进一步明确部门职责分工。加强基层环保机构建设。根据实际情况,可以在重点乡镇设立县(市、区)环保局派出机构,由县(市、区)环保局垂直管理,或者在乡镇政府内部挂环保办公室或监察中队牌子,设立专管职位,从事乡镇环保工作。进一步加强区域环境管理合作机制,加强信息沟通和工作联系,整合资源,整体推进区域、流域污染治理和生态保护,提高治理和保护成效。

三是要建立和完善资源环境产权制度和资源环境经济政策。建立和完善排污权交易市场,修订相关法律法规,明确排污权交易制度的法律地位;加强排污权交易市场体系建设;转变政府职能,强化排污权交易监管;加快排污权交易支撑体系建设。完善生态补偿机制,进一步明确实施生态环境补偿的资金来源、重点领域、补偿方式、补偿标准,确定相关利益主体间的权利义务和保障措施,加快资源税改革,适时开征环境税。完善资源产权制度,建立资源有偿使用制度,充分体现资源所有者权益。

四是建立环境与发展综合决策机制以及公众参与和社会监督机制。建立多方参与的政策制定机制,必要时实行生态环保“一票否决制”。充分发挥环境影响评价制度在环境与发展综合决策中的作用。建立促进生态文明建设的公众参与机制,明确公民个人和非政府组织的环境决策参与权、环境监督权和环境诉讼权利,加强环境信息公开,保障公民的知情权。加大对生态文明建设的监督,加强个人和非政府组织的监督。通过建立受理公民对行政行为的申诉的机制,推进政府问责制度的落实,积极推动环境影响评价制度的严格规范开展。充分发挥新闻媒体的舆论监督和导向作用,监督职能部门依法行政。

作者单位:四川省德阳市环境保护局