

贯彻五中全会精神 推进环境质量改善

改革创新推进生态文明建设

◆常纪文

党的十八届五中全会公报就国家“十三五”规划制定提出了建议,对新时期经济、政治、社会、文化发展和生态文明建设作出了重大部署。生态文明建设得到了前所未有的重视,既有融入式的设计,也有专门部分的阐述,符合“五位一体”的建设要求。

在环保形势的评判方面,各界已经形成共识。近几年,环境污染物的排放总量正处于历史高位,复合型污染的特征更加明显,蓝天与雾霾交替出现,环境质量状况非常复杂。为此,习近平总书记指出:“中国经济发展进入新常态,正经历新旧动能转化的阵痛。”同时,习近平总书记也指出:“中国经济稳定发展的基本面没有改变。”因此,总的来看,我国的主要污染物排放总体上正进入跨越峰值并进入下降通道的转折期。到“十三五”末期,主要污染物的拐点可能全面到来。今后5年是环境与发展矛盾的凸显期,环保标准与要求提高期,遇上了经济下行期,过关越坎的难度更大。为此,五中全会提出要用改革的思维和方法,用基础设施建设、生态修复与环境治理等发展方法和近零碳排放示范等积极方法予以统筹解决。

在环境保护的战略方面,五中全会对发展与发展的关系有重大突破。习近平总书记指出:“中国新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化深入推进,国内市场需求强劲,经济发展具有巨大潜力、韧性、回旋余地,结构性改革正在深化,我国经济的前景十分光明。”为此,“十三五”规划建议提出,在“十三五”时期推进美丽中国建设,坚持发展是硬道理、发展是第一要务,推进有质量、有效益的发展,促进发展的公平、可持续性,让每个百分点的GDP都包含更多的科技含量、就业容量和更好的生态质量,实现环保与发展、环保与就业、环保与创新同步前进。只有这样,生产发展、生活富裕、生活良好的发展道路才能走得通、走得顺,新常态下的资源节约、环境友好型的人与自然和谐共生、和谐发展的现代化建设新格局才能最终实现。

在环境保护的策略方面,习近平

总书记最近指出:“发展必须是遵循经济规律的科学发展,必须是遵循自然规律的可持续发展,必须是遵循社会规律的包容性发展。”“在改革发展稳定之间,找到平衡点,使中国经济行稳致远。”在包容性和协同性发展的进程中,环境问题得到统筹解决,五中全会提出坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持可持续发展。目前是水环境保护和大气环境保护的战略相持期,虽然环境治理和环境承载力大,但是恶化趋势放缓,经济和环境会遇到双重风险。环境保护措施如过分着急,可能伤经济的元气,最终不利于环保;如不着急,人民群众健康将受损,环境问题将阻碍经济社会持续发展。所以,必须要有解决环境问题的历史紧迫感,同时也要有历史耐心,以与经济社会发展相协调的方式以及污染防治和生态建设相结合的方式逐步解决环境问题,如筑牢生态屏障,坚持保护优先、自然恢复为主,实施生态保护修复工程,开展大规模国土绿化工程和蓝色港湾建设等。

在环境保护的前景方面,民生与消费成为走出中等收入国家陷阱的重要支撑,而民生与消费的持续动力则来自社会经济领域全方位的深化改革。“十三五”时期是落实全面深化改革措施的关键时期。对中国而言,中等收入陷阱是肯定要去,至于什么时候过去,主要看创新型国家什么时间实现。目前来看,“十三五”末期,中国将全面建成小康社会,经济社会文化和生态文明体制改革将取得重大进展,这将为全面进入以制造强国为标志的创新型国家奠定物质和制度基础。建立创新型国家,有了经济社会发展的支撑,节约自然资源、保护生态环境的产业结构和产业布局也将在2020年基本形成。生态环境在2030年左右将全面进入良性好转的轨道,经济与环境保护基本协调的局面也将初步实现,中国将为全球生态安全作出新贡献。

在环境保护的措施方面,要按照五中全会要求采取以下几个措施:一是实施最严格的环境资源执法,把大气、水污染防治法律和行动计划实施好,实施好即将出台的土壤污染防治行动计划,为穿越环境污染、生态破坏与资源利用的历史性拐点打下坚实的法治基础。

二是把环境保护和继续推进工业

化、城镇化、区域协调化、城乡协调发展、农业现代化和全面建成小康社会、推进整体脱贫相结合。目前,我国工业化水平仅为66%,还有大幅提高的空间。城镇化水平不足55%，“十三五”时期如达到60%，绿色工业化和城镇环境保护基础设施的建设将提供环境治理的基础性条件。实现环境专业化、集中化治理,有利于环境问题在发展中得到解决。人民群众既会切实地感受小康社会实惠,也会感受生态文明建设的环境改善效果。

三是《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治行动计划》、《生态文明体制改革总体方案》为指引,促进生态环境保护的监管模式由从达标排放与总量控制相结合,向环境质量管理与总量控制相结合转变,向生态建设与环境污染同步推进转变,真正形成以生态环境质量管理为核心的科学监管模式。

四是开展环境监管体制改革。实行省以下环境监测和监察执法垂直管理制度,巩固属地环境监管责任制度,形成企业主体责任、地方政府监管、上级部门监察相结合的环境保护监管监察新模式。既保障环境执法的效果,又遏制地方保护主义。到2020年,构建起由自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等8项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化,构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局和自然岸线格局。

五是建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度,推动低碳、循环和清洁发展。在一些领域推行近零碳排放的示范;通过“多规合一”等措施,推进主体功能区的科学开发利用;推行节能量、排污权和水权交易,搞活环境治理市场;开展自然资源产权改革,鼓励社会参与自然资源 and 生态环境投资和保护,盘活自然资源 and 生态资产,使青山绿水最终变成金山银山。

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

通过土壤建档明确土地污染责任



党的十八届五中全会公报提出:“筑牢生态安全屏障,坚持保护优先、自然恢复为主,实施山水林田湖生态保护和修复工程”。当前,全国土壤环境状况总体不容乐观,土壤修复工作亟待开展。土壤污染需要怎样修复?怎样明确土地污染责任?为此,本报记者采访了相关专家。

对话人:中国致公党中央留学人员
委员会委员夏金华
采访人:本报记者杨奕萍

夏金华,苏州中科慧盛生物科技有限公司法人代表、董事长,国家级脉冲特种科技博士后科研工作站站长、导师,中国致公党中央留学人员委员会委员。

土壤污染需要怎样修复?

■土壤修复目前主要分为建设用地、工业用地和耕地的修复

中国环境报:当前我国土壤污染现状如何?

夏金华:2014年,我国发布建国以来第一个全国性的土壤污染状况调查公报。数据显示,截至2013年底,中国现有土壤侵蚀总面积达294.91万平方千米,占普查范围总面积的31.12%,全国土壤总的污染超标率达到16.1%。公报还显示,我国西南和中南地区的土壤重金属超标范围较大,全国土壤环境状况总体不容乐观。

土壤安全至关重要,是国家安全的重要组成部分,是关系到国计民生的大事。重金属污染虽然肉眼不容易看到,但影响深远,它会通过粉尘、水源、空气等进入人体并富集。在一些地区,越来越多的患者被检查出体内重金属和农药残留含量超标,有的是致癌物质。经检测和成分分析,大多是通过食物和粉尘等进入体内,终身无法排出和分解,并破坏内脏器官和神经系统。根源就是土壤中重金属和农药残留的超标,地里长出来的农产品受到土壤污染从而破坏人的健康。

土壤安全直接关系人体的健康状况。随着城镇化快速发展,大量城市工业用地退二进三转型为居住

或商业用地,受污染的土壤如果不修复,后果不堪设想。据统计,全国已经有超过50万块计划用于建设用地的工业场地有待修复。因为搬迁污染企业中大多存在不同程度的土壤和地下水污染,而且非常隐蔽,能诱发多种疾病。举例说,我们去年刚做的一个比较有代表性的调查分析项目:一个楼盘建在了当地一家化工厂的旧址上,交房还不到6个月,就有不少业主住进了医院。检查后发现,小区土壤苯含量严重超标,土壤中有毒气体的挥发导致业主罹患疾病。

中国环境报:土壤污染带来很多危害。那么,目前土壤污染需要怎样修复?

夏金华:土壤修复目前主要分为3种地块的修复,包括建设用地、工业用地和耕地。其中最重要也是最难修复的土地是事关粮食安全的耕地。根据在湖南镉污染耕地的修复经验,如果是轻度污染的土地,做好控制和治理就行。如果是重度污染的土地,就要改变耕种内容。原来种植粮食作物的土地可以考虑改种花卉或其他经济作物,做到改种

控制污染不蔓延,程度不加深。像给人看病一样,现在对于污染土地的修复要倡导个性化治疗,即针对不同程度污染的土地,要开出不同的修复方子。

中国环境报:我国目前土壤修复行业现状如何?

夏金华:据中国环境修复网统计,2011年前土壤修复相关的公司全国仅几十家。这几年随着公众对环境的要求提高和国家的重视,土壤修复类公司数量激增。但存在一个共同的问题就是基础弱、成本大、技术低。因为很多公司是从原来的绿化公司、土方公司、市政工程公司、建筑公司等转型来的,他们解决受污染土壤的办法也很简单。要么异地填埋,要么简单焚烧,和真正的土壤修复治理还差得远。这样不仅会劳民伤财,还会造成二次污染。这几年,土壤修复领域每年新开的企业和倒闭的企业数量几乎持平。我认为,土壤修复和给人治病一样,是个技术活儿,不但要有丰富的治理经验,还得根据病情开出不一样的方子,对症下药才管用。

土壤建档制度有何作用?

■能更加清晰地确定土地受污染的责任归位问题

中国环境报:建设用地开发后发现土壤污染历史遗留问题怎么处理?

夏金华:近年来,我们发现许多工业用地未经检测和安全风险分析就被直接开发成商住地产,造成很多严重后果。因为土壤遗留污染严重,有的土壤污染是挥发性有机物,会产生刺激性气味并引起居民不适。业主维权和举报,检测后发现有机污染物严重超标,导致居民跟房地产商打官司。

开发商认为政府应对土壤安全负责,在明知道有污染或不了解地块污染的状况下,就简单地拍卖,本身就有责任和隐患。有的房地产出问题后再跟当地政府打官司,经济损失和品牌损失巨大。

由于法律的缺失和很多不规范的操作,虽然当时有的政府提供了环评报告,但是环评没涉及到土壤和地下水的的历史情况,只是显示这一地块在

施工时是否会对环境造成影响,并不能显示土壤对居民人体健康影响的关键因素。所以应该推出土壤建档制度,在拿地或出让前,相关部门要对地块做个“质量检验”,出具建设用地的土壤和地下水安全分析报告才能让政府、开发商以及业主放心。

中国环境报:土壤建档制度是一个什么概念,有何作用?

夏金华:经过这几年的实战,我们认为,在对污染土壤体检、开方子、动手术之前,还有一件更重要的事要做,就是土壤建档。土壤建档制度在很多发达国家早已十分完善,但我国还处在起步阶段。这项措施具有很强的可操作性,能更加清晰地确定土地受污染的责任归位问题。比如,新公司进驻时,做好土壤档案,在离开时再复查,形成新的报告。两相对比,发现是谁污染的,谁

《土壤污染防治法》将对土壤修复产生哪些积极作用?

■相关部门会严格要求土壤和地下水的安全,同时做到一对一负责

中国环境报:《土壤污染防治法》即将出台,会对土壤修复产生怎样的积极作用?

夏金华:2014年以来环境保护部连发了5次相关文件,完善产业准入条件,严格环境执法,对造成土壤严重污染的工矿企业实行限期治理,对耕地和集中式饮用水水源保护区内历史遗留的工矿污染及土壤环境安全隐患进行排查和专项整治,加强集中式污水处理的环境监管,规范危险废物储存和处理设施运营,防止对周围土壤污染。

正在制订中的《土壤污染防治法》是我国在土壤环境保护领域的第一部专门法律。我们现在做的土壤调查和治理修复的试点和样本,希望能为相关部门决策参考的重要案例和模式。

新的《土壤污染防治法》出台后,相关部门会严格要求土壤和地下水的的历史情况,同时做到一对一负责。政府把地出售给开发商,就要对开发商负责,开发商建好楼盘对

外出售,就要对业主居民负责。在拍卖土地之前要先进行土壤的安全检测,有个全面的土壤底本,然后根据检测结果和安全风险分析情况将合格的地块和有污染的地块区分块管理和使用。对有重污染的地块通过合理的方式封存或做绿化,控制并减少其对人体健康的危害。这样还能够合理提高安全的高品质地块的价值,总体增加土地财政的收入。同时,政府可以规避法律风险和问责风险,从程序上和制度上保证将不受污染的地块出售给开发商,开发商建好楼盘对外出售,也可以对业主负责。

中国环境报:土壤建档制度还在实践和摸索中,对此您有何期待?

夏金华:一直以来,做好土壤修复是我们业界人士共同的人生理想。因为只要这个理想实现了,就能帮助老百姓一起实现吃好住好的生态理想。我们最近做了一个“住好”的案

例。一个地产项目原来的卖点是学区房,但在同区没有太大竞争优势。但这个地产项目在规划和设计之前做了一次全面的土壤检测和风险分析,并在当地环保局备案。检测出来的土壤和地下水不含有任何超标的危害健康的污染物,监测数据充分验证了土壤的安全性。现在这一房产楼盘升级转型成为生态小区,房价也涨了30%。由于生态房的好招牌,购房业主也很满意。实践证明,建设用地土壤建档制度,对当地政府、开发商和老百姓都是一个有利无害的新模式和护身符。

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

探索与思考

信访调处何不引入危机管理?

◆王毅敏

环境信访工作是政府听取群众环境保护呼声、了解群众环境保护要求的重要渠道。随着经济建设和社会事业的迅速发展,工业化、城市化进程的快速推进,环境保护压力不断增加,环境矛盾日益突出,环境信访数量投诉逐年上升,给环保部门工作带来非常大的压力和挑战。新形势下,随着环境信访情况和信访特点的变化,信访调处工作的方法、机制也必须随之变化。为做好环境信访工作,结合实践,笔者有如下建议:

首先,坚持全面依法治国理念,加大环境执法力度,努力从源头上预防和减少环境纠纷问题的发生。

一是强化建设项目的环境保护审批工作。切实加强环境准入与产业政策的高效配合,严把建设项目环保准入关,进一步增加建设项目审批的透明度和群众参与度,从源头减少建设项目引发的环境纠纷问题。

二是切实加强对各企业的环保工作监管和引导。督促企业进一步加强环境管理,开展环保知识学习培训,完善环保治理设施,提高设施稳定运行率,提高稳定达标排放率,从源头上预防和减少环境污染纠纷的产生。

三是加大对环境违法行为的打击力度。严查群众反映强烈的突出环境问题,铁腕执法、铁面问责,用足、用好新环保法。针对恶性环境违法案件,通过环保、公安、发改、安监、法院、供电公司、自来水公司等部门密切配合,加强环境行政执法与刑事司法的有效衔接。

其次,坚持五位一体的中国特色社会主义事业建设总体布局,全面落实全面建成小康社会的目标,加快产业转型升级,不断提高发展质量。

一是积极发展环保友好型产业。按照产业发展生态化、生态经

济产业化的要求,深化产业结构调整,优先发展战略性新兴产业,把高端装备制造制造业、新能源、新材料、节能环保等环境友好型产业作为重点发展方向。加快推进传统产业转型升级和重点园区生态化改造,降低经济发展对资源和环境的依赖。

二是科学合理规划产业布局空间。加快各镇产业片区发展,积极引导产业集聚发展,延伸产业链,培育若干重点产业集群,打造一批特色产业基地。搞好产业区的布局规划,工业区避开居民居住区发展,推进各类企业入园,减少由于企业分散发展造成的环境纠纷。

三是积极发展生态农业。围绕特色产业,加快农业规模化产业化发展,对小散的禽畜养殖进行控制,对禽畜养殖粪污进行全面治理;加快绿色、有机食品基地建设;实施农业生态工程,实现农业高效低污染排放,减少农业污染造成的矛盾纠纷。

第三,加大环境宣传教育及信息公开工作,加强人际关系的沟通与协调,不断增加公众的环保知识和各类环境信息的透明度。

一是大力开展环保宣教活动。利用世界环境日、科普宣传周、法制宣传周等节点,开展环保知识和环保法制进社区、进街道、进农村、进学校、进企业活动。加强环境宣传报道,对环保工作进行深入报道。形成全社会关心环保、践行环保的良好风气,弘扬生态文明正能量。

二是加强与信访群众的沟通交流。做好群众工作必须接待住群众语言。在处理群众环境信访过程中,要按照认真倾听、争取共识、付出关爱、探索方案的沟通要点,认真对待和处理每一起环境信访,拉近与信访群众的距离,耐心细致地做好信访群众思想工作。

三是加强环境信息发布和舆论引导工作。进一步加强环境信息主动公开,做好空气和水环境质量信息公开,实时发布国控省控监测点监测数据和空气质

量指数;继续推进建设项目环境影响评价信息公开;及时公开重点环境违法案件及查处等情况。加强环保网站、12369 环保热线建设,充分发挥报刊、广播、电视、网络等作用,积极运用手机等移动工具和微博、微信等社交网络,构建覆盖广泛、运转高效、方便快捷的环境公共信息传播体系。

第四,坚持用危机管理的理念加大环境信访调处力度,创新机制加强考核监督,上下联动化解突出矛盾纠纷。

处理问题最好的办法是把问题消灭在萌芽状态。对于解决环境信访问题来说,可以用危机管理的理念加大环境信访调处力度。按照危机处理5S原则,一是快速反应。环境信访办理人员在接到群众举报后,必须在规定时间内到现场调查处理,突发事件事件必须尽快赶赴现场处理,对于群众反映的问题必须查得清、说得明、处到位。二是承担责任。坚持环境信访属地管理和分级负责,各镇(区)应高度重视环境信访工作,主要领导对本辖区内的环境信访工作负总责,分管领导具体包案办理,做到包处理解决、包化解结案、包教育稳控、包停诉息访,将环境信访矛盾化解在基层。三是真诚沟通。定期开展领导大接访活动,各镇(区)和县环保局定期开展领导接待日,真诚沟通,认真受理群众对环境热点难点问题的投诉和咨询,及时研究解决对策。四是权威证实。对环境信访重点案件和突出矛盾纠纷可以实行环保部门领导和镇(区)领导带案下访制度,同时可以邀请环保专家一起参与,通过与群众、企业负责人面对面、零距离接触,了解症结所在,确保把问题解决在基层。五是系统运行。严肃考核奖惩制度,对信访调处工作先进单位给予表彰奖励,因环境信访查办不力,推诿、敷衍、拖延、弄虚作假,造成越级上访或集访,并造成不良影响的,实行年终考评一票否决。

作者单位:江苏省南通市如东县环保局