

创新环境管理 改善环境质量

本报记者对话参加中国环境报2016年宣传工作会议的部分地方环保部门负责人

编者按

中国环境报2016年宣传工作会议9月7日在福建省厦门市召开。参会的地方环保厅局负责人等就“创新环境管理、改善环境质量”这一主题展开了探讨。本版今日特摘编部分精彩发言,以飨读者。

主持人:本报记者刘蔚

推动环境质量改善要依靠哪些手段?

■落实“党政同责”,优化产业布局,实行网格管理,开展污染源抽查。

中国环境报:“十三五”时期环保的核心工作就是改善环境质量。环境保护部部长陈吉宁强调,要将改善环境质量这个核心贯穿到环保工作的各领域和全过程,加快转变思想观念、工作思路和方式方法。今年是“十三五”的第一年,正是向以改善环境质量为核心转变的重要时间节点。今天,我们邀请几位嘉宾,共同分享各地在工作思路和方式方法上的创新实践,希望能够与在座的朋友们一起聆听,并起到启迪和借鉴作用。

什么是环境管理?这一概念最早应该是1974年在墨西哥召开的“资源利用、环境与发展战略方针”专题研讨会上首次被正式提出的。1975年休埃尔在其《环境管理》一书中对环境管理做了专门阐述,指出“环境管理是对损害人类自然环境质量的人为活动(特别是损害大气、水和陆地外貌质量的人为活动)施加影响”。

实际上,我国从1973年召开第一次全国环境保护会议,就在积极探索环境管理办法,形成了具有中国特色的环境管理八项制度,包括:环境保护目标责任制;综合整治与总量考核;污染集中控制;限期治理;排污许可证制度;环境影响评价制度;“三同时”制度;排污收费制度。

说到这里,我想请问天津市南开区环保局副局长孙华林。您在今年荣获了长期从事环保工作三十年纪念章,对环境管理八项制度也非常熟悉。请问,以改善环境质量为核心,需要在哪些方面进行创新?天津采用的城管通数字化管理平台是网格化管理收到实效的关键,您能否介绍一下这方面的经验?

孙华林:在环境管理方面,天津市南开区应该说进行了具体的创新实践,也借鉴了全国其他省市比较成功的一些做法,在此基础上我们开展了数字平台监管,主要是依托管理工作的基础。京津冀空气污染问题比较严重,区域性污染的防控单靠一个部门、一个地区比较艰难,所以在天津市环保局的领导下,我们成功开展了区域联动。另外,开展了环保部门与其他部门的横向互动。

此外,在本区域内实行了网格化管理,建立了四级网格系统。区长、区委书记是一级岗位,副局长是二级岗位,街道办事处是三级岗位,居委会是四级岗位。南开区目前有170余个街道办事处。

四级网格的作用就是围绕天津市大气污染防治开展日常监督,主要形式就是利用移动终端设备,按照所划定的区域,每天把区域内影响大气质量的问题进行提前标识,安排一定时间进行巡视。一旦发现影响大气质量的问题,就通过手机终端上传到平台,由平台工作人员根据问题进行分析,然后通知相应的职能部门,由其及时、限时处置。处置完成之后,向平台反馈处置情况的照片。根据上传的情况,我们再到居委会监督平台,由他们进一步落实。对于大气污染防治,从最初发现问题的照片,到处置过程的照片,再到处置结果的照片,这三张照片就形成一个闭合的循环系统。这个系统从去年10月份开始运转,发挥了较好的作用。

第一个作用也即最突出的作用就是反映污染问题相关信息传递速度提升。过去环保工作人员开展日常监管可能存在一定盲区,而现在利用网格监督,弥补了监管空白。第二个作用就是使污染问题能够得到快速解决,提高处理效率。南开区作为天津市的老城区,是一个文化旅游区,空气质量在天津市整体上处于比较靠前的



贵州省铜仁市环保局党组书记、局长李明刚



山东省东营市环保局党组副书记、调研员燕景广



天津市南开区环保局副局长孙华林



河北省廊坊市环保局副局长李春元



湖南省株洲市环保局副局长毛亚文

位置。但是城市建设过程中环境问题突出,因为老城区在建设开发特别是建筑工地施工方面存在的问题比较多。现在通过网格监督,把很多容易产生问题都解决了。南开区去年整体环境质量在天津市排第一名,改善率也是第一名,这些成绩的取得与四级网格化监督管理是分不开的。

当然,还有很多需要完善的地方。比如我们建立了一个针对所有建筑工地的在线监测平台,现在这个平台在进行数据整合,还没有形成资源共享。下一步,在推进平台建设方面还需要不断努力。

中国环境报:我们一直非常关注京津冀地区大气污染问题。说到京津冀特别是大气污染问题,这两年有两部相关题材的小说大家肯定听说过。第一部是《霾来了》,第二部是《霾之殇》。今天我们有幸请来了这位作家局长——廊坊市环保局副局长李春元。请问,廊坊市在改善环境质量方面,有哪些好的实践?

李春元:廊坊紧邻北京,是改善环境质量、推进区域大气污染防治“1+2模式”(北京加保定和廊坊)的重点核心地区。2015年以来,廊坊市通过落实“党政同责”,将县一级地方党委主要负责人纳入环境管理和大气污染防治考评,约谈对象的工作范畴,并把考评约谈机制列入向媒体和公众公开监督的范畴,推动县级党委主要负责人不仅要做好地方经济发展的指挥者,还要做好改善环境的引领者、推动者。通过落实“党政同责”,“一岗双责”,调动了县级党委主要负责人对环保工作高度重视、真参与、真干事的积极性、主动性,从而有力推动了大气污染防治工作持续开展。

一是引导县级党委主要负责人认识责任、明白责任。以前在一些地方,大都能意识到按照法律规定地方各级政府应当对本行政区域的环境质量负责,但忽视了在环境保护方面党委也有责任,而且党委与政府的责任是有差别的。在给县一级部署环境保护工作任务时,往往把文件只发给政府,责任只压给政府,约谈和问责也只是针对政府主要负责人。而对县级党委主要负责人,只是从形式上强调要高度重视、加强领导。从实际看,一个地方污染问题长期得不到解决,上级很多要求传导不到基层,很多环境保护工作难于落实到位,与党委主要负责人没有真抓、没有真管有直接关系。

2015年7月,中央全面深化改革领导小组第十四次会议强调环境保护“党政同责”后,廊坊市委敏锐提升认识,一方面及时组织县级党委主要负责人共同学习,重新提升思想认识;一方面启动实践,自我加压,在本地大气污染防治相关规定中,明确提出环境管理改革要落实“党政同责”做起,强调抓好大气污染防治工作是县级党委主要负责人分内的事,和同级地方政府有同样的责任甚至有更重要的领导责任。同时,实行环境保护工作领导小组“双组长”制度。下达工作任务时党委、政府同步,明确责任时党委、政府同标,考核问责时党委、政府同样。在讲评工作、要求写检查和约谈问责时,把县级党委主要负责人的责任放到比政府负责人更显著的位置。

二是明确给县级党委主要负责人分责、定责。强调环境保护“党政同责”,是中央深化改革的一大制度创新。之所以能对地方党委主要负责人在执行力、积极性和主动性上产生重要影响,能对环保领域的改革产生强大冲击力和带来强大的正能量,原因就在于这项改革切中时弊,抓住了环

保工作的症结和命脉。

通过严格落实“党政同责”,廊坊各级党委主要负责人与政府主要负责人一样,承担环保具体工作任务。党委主要负责人主动把自己的名字写入责任书,列入被问责被追究的责任状,排入一线调度集中攻坚任务的工作方案,站在解决难题的工作现场,引导全市上下形成了主动担责任、主动抓落实、主动创业绩的良好氛围。

三是对党委主要负责人约谈、问责不走过场。约谈、问责地方党委主要负责人,是落实《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》要求,防止基层党委环保责任虚化的有益探索。2015年以来,廊坊市在落实以大气污染防治为重点的环境保护工作中,对县级党委主要负责人落实环保责任真约谈、真检查、真追究、真处罚,有效改进了党委负责人环保责任多负少尽一样的问题。

根据《廊坊市大气污染防治问责办法》,年度内不能完成空气污染指数下降率、月污染指数小组排名最后一名、周大气污染防治工作不能保质保量完成计划指标的县(市、区)党委、政府主要负责人,都要分别写出书面检查,书记要带头到媒体做公开整改承诺、带头接受约谈,年度不得评先评优。一年多以来,全市县级党委主要负责人中,已有6人(次)写出书面检查,3人(次)被约谈,12人(次)被媒体批评曝光。同时,有3个县(市、区)因为单月份空气质量污染指数下降率偏低、小组排名最后,在党政主要领导干部同时被检查后,被处以罚款2000元罚款。罚款虽然是预罚、是县(市、区)出钱,但党政主要领导干部觉得很没面子,没法向人民交代,因此工作倍添动力,避免外罚变成现实。由此,形成比学赶帮防治大气污染的氛围。

中国环境报:“十三五”之前,各地环保工作更多地强调完成总量减排任务,很多地区任务完成得好,但百姓却不买单。而山东省提出“蓝天白云、繁星闪烁”标准,则充分考虑到了环境质量因素。山东省东营市环保局党组副书记燕景广在这方面肯定有很深刻的体会。对于改善环境质量,东营市采取了哪些手段?

燕景广:东营是黄河入海的地方,也是胜利油田所在地,东营因油而建、因油而兴。这些年的发展,一大批工业企业成长起来。全市石化工业企业达到840家,地方炼化能力达8000万吨,占到山东省的2/3。虽然经济发展很快,但方式仍然比较粗放,带来巨大的环保压力,环境管理任务艰巨。如果继续粗放式发展下去,化工产业路子将越走越窄,在全国的竞争力、产品质量都会受到影响。针对这一实际,东营市委、市政府积极创新环境管理,对全市化工企业实行环保、安全、节能三评级、一评价。

按照市环保局确定的化工企业评价标准,对全市企业进行环保评价。截至目前,已经完成对694家企业的评价工作。其中,一些被评为差的企业已经关停。按照市委、市政府要求,2015年到2017年这3年内要总体完成评价工作。根据评价结果,市政府出台东营市化工产业布局调整的意见,对今后全市化工产业发展提出明确的指导意见。

化工产业下一步发展的方向,就是依托东营港经济区和滨海项目区,打造一个国家级化工产业基地。今后东营市所有的项目都集聚在此,其他地方不再上新的化工项目。同时,采取“1+N”的模式,打造一个国家级化工产业基地和多个重点化工企业。全市目前已经建成很多大型石油炼化企

业。对化工产业布局调整时,对这些企业进行搬迁或者拆除是不现实的,所以今后的模式就是“1+N”,对产业进行转型升级,而不是简单增加产能。

东营市在化工产业布局方面进行了一定的探索,下一步要不断创新环境管理,倒逼产业升级,实现东营市化工产业脱胎换骨。

中国环境报:据媒体报道,2015年株洲市长热线投诉件全市有6万多条,环保投诉就有6000多条,占全市总量的十分之一。这说明百姓对美好环境的诉求越来越强烈,也对环保工作提出了新的要求。在改善环境质量方面,株洲市进行了哪些环境管理创新?株洲市环保局出台了《株洲市污染源日常环境监管随机抽查实施方案》,能否介绍一下?

毛亚文:据了解,6000多件环保投诉中,有近30%是城区餐饮油烟投诉,今年相关投诉量(统计到8月底)比去年还多。现在餐饮油烟属于城市管理的范畴,要加强综合治理。还有一些投诉针对的是冶炼厂、化工厂、制药厂。目前株洲市委、市政府对此很重视,下一步将继续加大整治力度。

污染源抽查是按照国务院相关政策要求,积极落实的一项工作。主要是完成两个方面的抽查:一是重点污染源,二是一般污染源。对市级重点污染源,每季度按照25%的比例进行抽查;对县区污染源,每季度按照6%的比例抽查,确保抽查公开、公正、合法。我们整合了市级、县区污染源的数据和执法队伍的数据,建立了一个数据库。比如今天要抽查5家企业,每个企业要查4个人,就会通过数据库进行安排,这就加强了执法的权威性,规避了执法风险。

另外谈谈我们工作中的困惑。一方面是在网格管理方面。株洲从去年开始进行网格管理,把原来一些乡镇的环保站重新整合划分,三级网络信息源非常欠缺,工作比较难开展。另外就是监管人员与要检查的企业数量不匹配,难以完成监管任务。另一方面,县级环保部门装备较落后,现场执法中难以检测出超标气体,导致执法工作无法顺利开展。

中国环境报:据了解,贵州省铜仁市出台了企业环境保护信用等级评价办法,并建立了生态环境法治保障工作联席会议、环保公安联合执法协作机制。请贵州省铜仁市环保局局长、党组书记李明刚详细介绍一下。

李明刚:铜仁市处在贵州东部,辖8个县、两个区、两个经济开发区。空气质量、水质良好,但环境违法行为时有发生,影响环境质量的提升。以往对违法行为的打击还是比较松、比较软,力度不够。新的《环境保护法》实施后,我们建立了环保、检察、公安及法院联动执法的机制,主要是建立了联席会议制度和案件会商制度,公安、检察与环保部门同时介入。这样打击的力度就大了,震慑力也大了。

为了提高企业履行环境保护责任的积极性,铜仁市政府出台了环境保护信用等级评价制度,为企业建立信用台账,实施抽查性监督,年底进行等级评价。自觉履行环保规定的企业,被评为信用企业;对不履行环境保护各项职责和制度的企业,被评为失信企业。失信企业一旦公布,在工商、金融部门都会有记录,企业发展就会受到影响,对其具有一定的约束作用。企业就会更加注重环境保护,不敢轻易超标排放。

当前环保工作面临哪些压力和难点?

■职责不清、执法能力不足、农村污染防治待加强。

中国环境报:“十三五”以改善环境质量为核心的主基调已经明确,各地也在积极探索。从国家层面来说,生态文明相关制度不断出台,省以下环保机构监测监察执法垂直管理改革也将进行。各位认为当前最主要的困惑是什么?对于下一步工作有哪些想法和建议?

孙华林:进入“十三五”以来,环保面临的压力应该说是非常大的。尤其是京津冀地区,大气污染防治形势十分严峻,水污染防治任务也很艰巨。要做好环保工作,就要实行跨区域联动和横向部门之间的联动。比如要与工业部门、交通部门、水务部门、安监部门等进行协调,但是协调力度往往取决于当地政府的支持程度。

比如煤改气,燃气比起煤是环保的,但是存在一定安全隐患。从环保角度看是噪声和油烟的问题,但从其他部门角度来看则存在其他问题。各部门要执行各部门的法规和制度,在实践中应加以沟通交流,提升联动的效果。

中国环境报:请燕景广副书记谈一下看法。

燕景广:部门之间的协调配合问题,我们在实际工作中也会遇到。希望从国家层面能把各部门在不同工作中的职责理清,避免出现多头管理、多头执法的现象。

还有一个老生常谈的问题,就是基层环境执法、监管能力比较弱。这个问题说了多年,各地也在不断加强执法能力建设,但是存在仍然在这个问题。我们面对这么大的环保压力,必须进一步加强基层执法能力建设,使基层的环境能够得到更好的保护。

中国环境报:请李春元副局长谈一下自己的看法。

李春元:我认为当前环境管理有三个“力”亟待提升。从地方党委政府角度看,要提升持续力。为此,应强调落实“党政同责”。从环保部门角度看,要提升执行力。下一步要加强基层执法能力建设,让执法人员敢作为、善作为。从群众角度看,要提升向心力。要继续加强环境宣传,多与群众沟通,争取得到群众的支持。

中国环境报:请李明刚局长谈一下。

李明刚:首先,我谈谈当前环保工作面临的四大问题。一是责任尚不清。环保责任以前主要是环保部门承

担,这显然是不行的,因为一个部门监管不过来,需要明确各部门职责,加强协调、联动。二是执法能力不足。如果实行部门联动,可能就能有效解决这个问题。三是环境监管技术支撑不够。当前移动执法监测技术与环境管理要求差距很大,满足不了监管的需要,应进一步加大技术开发力度,如建立大数据平台。四是对乡镇污染的监管力度弱。现在农村污染日益严重,面源污染、生活污水和生活垃圾污染问题亟待解决,但是恰恰在乡镇层面较缺乏环境监管。下一步,应加强乡镇环保机构建设。

其次,我认为环保部门主要应该履行好五大职责。一是预防,加强环境风险管控。二是治理,对已经存在的大气污染、水污染问题等加强治理,这是群众最关心的问题。三是把关,严格把好环境准入关,对于不符合环保要求的项目予以拒绝,提高准入门槛。四是管理,这是环保部门的主要职责,范围很广,能力待提升。五是查处,凡是对环境有破坏、有影响的行为都要进行处理,对涉嫌违法犯罪的坚决查处,将其绳之以法。

第三,环保部门要围绕环境质量改善这一目标,加强队伍建设。包括强化技术支撑、加强装备建设等。

中国环境报:谢谢李明刚局长,给我们分析了四大问题、五大职责,特别提出强化技术支撑,发展环保大数据等。下面请毛亚文副局长谈谈自己的观点。

毛亚文:我讲一下农村环境综合整治的问题。我们有一个全国环境整治示范县,去年年底已经通过了国家验收,现在正在推进整治项目。我关注过几个项目的进展,觉得很多项目运行不理想。比如一些地方建设了污水处理厂,但是没有投入运行。还有一些地方建设了垃圾回收场,也是因为运行费用的问题,没有运行。因此,加大投入、做好后续管理工作非常重要。

中国环境报:今天我们在这里一起探讨了创新环境管理、改善环境质量有关的话题,这也是中国环境报近来一直关注的课题。我们会继续总结和宣传各地的先进经验,也希望地方能够主动与我们沟通。让我们借助中国环境报这个平台,共同探讨出现的问题,不断推进环境质量改善。

以上发言根据速记稿整理,未经本人审阅,标题为编者所加

“我为改善环境质量献一策”征文启事

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大有作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态环境保护的根本目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量、补齐环保短板,需要凝心聚力、开拓前行、共同作为,需要问需于民、问政于民、问计于民。

为此,本报从今年2月起启动“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验、好做法。

征文截止时间:2016年9月30日
本报编辑部