

探索与思考

低碳生态城市发展呈现新趋势

城市是经济活动的主要中心,城市发展走向直接关系到未来中国的发展路径。城市的低碳生态化转型将成为我国经济社会实现绿色转型的重要一环。

◆余池明

由中国城市科学研究会主编的《中国低碳生态城市发展报告2016》近日正式出版。报告从国家新型城镇化规划,到推进生态文明体制改革,从“十三五”规划到中央城市工作会议,都对绿色、低碳、生态城市提出了新要求,注入了新动力。笔者认为,我国低碳生态城市建设将呈现新的趋势。

城市几乎是面临的所有社会和环境病症的根源,但也是解决问题的钥匙。改革开放30多年来,我们进行的主要是追求物质效益和土地规模扩张的城镇化,这种城镇化给资源环境带来巨大压力,是不可持续的,必须转向以人为本的城镇化。从环境角度来看,过去30多年走的是“灰色”城镇化道路,大部分工业企业都是先污染后治理,累积的结果使中国城市常受垃圾围城、黑臭水体以及雾霾的困扰。我国未来必须按照绿色发展理念的要求,从“灰色城镇化”转向“绿色城镇化”。按照《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》要求,坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路。其中,加快建设绿色城市、智慧城市、人文城市等新型城市正是未来低碳生态城市建设的重要任务。

随着国家出台一系列的政策措施,生态城市从绿色建筑转向生态城区的区域化建设。住建部科技发展促进中心在2013年3月下发《“十二五”绿色建筑和绿色生态城区发展规划》,明确提出在自愿申请的基础上,确定100个左右不小于1.5平方公里的城市新区按照绿色生态城区的标准因地制宜进行规划建设。在进一步落实国务院的《绿色建筑行动方案》的同时,将绿色建筑引

向区域发展、规模化发展。在财政政策的激励下,包括中新生态城在内的8个项目已经成为全国首批绿色生态示范城区,每个示范城区获得5000万元~8000万元的补贴资金。生态城市从绿色建筑转向在城市尺度(10平方公里~100平方公里)上,从经济、社会、资源、环境等4个维度来系统思考和规划,追求生产、生活、生态整体上的和谐发展。

同时,相关资源进一步集中整合。低碳生态城市建设涉及众多领域,需要政府多个部门共同参与。中央各部委从各自职责的角度提出了多种类型的试点,既有推动低碳生态城市建设的积极作用,也有多头分散、难以形成合力的弊端。近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》及《国家生态文明试验区(福建)实施方案》,要求统一规范各类试点示范。这就为整合发改、住建和环保部门的各类低碳、生态城市试点示范指明了方向。

此外,推动低碳生态城市的长效机制建设正在建立。推动低碳生态城市的发展必须建立规划引导、指标体系评估、资金保障等方面的长效机制。例如,深圳坪山国家低碳生态示范区积极实行“计划—建设—评估—反馈”机制,明确实施环节、实施效果等责任主体,建立长效推动机制。又如山东省2015年出台了《山东省省级建筑节能和绿色建筑发展专项资金管理办法》,对绿色生态城区建设目标的落实起到了很好督促作用。

城市是经济活动的主要中心,城市发展走向直接关系到未来中国的发展路径。城市的低碳生态化转型将成为我国经济社会实现绿色转型的重要一环。

作者单位: 全国市长研修学院

结合实际提高大练兵效果

只有结合实际,结合相关工作,才能够对症下药,增强效果,达到练兵目的。

◆李典才

由于各地情况不同,基层执法队伍人员结构、文化素质和工作能力的差异,所采取练兵方式方法和措施不一样,效果也不一样。笔者建议,提高基层环境执法大练兵活动的效果,应在结合上下功夫。

要与中央环保督察组交办的问题查处相结合。要把落实中央环保督察组交办的群众举报问题查处工作列入大练兵内容,由基层环境监察执法人员对举报问题中存在的违法违法行为进行现场调查,问话笔录,依法依规查处,在查处中练兵。

要与年度环境监察稽查相结合。要把环境监察稽查工作作为基层大练兵活动的重要内容之一。通过稽查点评执法人员在案件查处中存在的问题,提高基层的查案办案水平。

要与双随机抽查相结合。要加快建立健全双随机抽查制度,把双随机抽查纳入日常大练兵范围。要根据《关于污染源日常环境监管随机抽查制度实施方案的通知》,确定重点排污单位、特殊监管排污单位名录,建立污染源动态信息库。制定本地的《污染源日常环境监管随机抽查制度具体实施方案》,制定抽查计划,合理确定随机抽查比例和频次。要严格规范公开执法、依法严肃查处违法行为,并及时向社会公开随机抽查情况和处理结果。要通过双随机抽查检验基层执法人员的工作能力,达到人人能完成随机执法任务的目标。

要与查处违法违规建设项目相结合。建设项目清理是2014年国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通知》布置的一项重要工作,基层执法人员要按照要求,全面完成环保违法违规建设项目的清理。按照国家“淘汰关闭一批、整顿规范一批、完善备案一批”的要求,对排查发现的“未批先建”、“批建不符”、“久试不验”环境违法项目进行清理,确保2016年11月底前,完成清

理整顿任务。对项目清理中发现的突出环境违法行为要按照大练兵的要求严肃查处。要通过查处违法违规项目,锻炼和提高基层执法人员依法处理的能力,增强办结时效性。

要与行政处罚案卷审查相结合。案卷审查是对基层执法人员按照相关法律法规和程序进行处罚的检查评比。要利用评查机会,提高执法人员的业务素质。要把找到的具体问题反馈到各基层执法大队和执法人员,让他们从问题入手,规范执法行为。

要与环保综合督查相结合。综合督查是对执法人员的一个综合性考验。基层执法人员要按照年初的工作安排,做好迎接上级的综合督查工作。要借综合督查的东风,提高基层执法能力。采取结对子的方式,组织基层执法人员到兄弟单位的执法现场,互相交流现场检查、执法文书等经验体会,通过交流学习取长补短。要采取以强带弱、以老带新的方式进行督查,让能力强、工作经验丰富的执法人员带着新入队的队员到现场,手把手教会使用移动执法设备,使新同志熟练使用执法终端设备,确保快速上传现场检查记录及取证材料。通过结对子,以强带弱等方式,提高基层执法人员的业务素质。

只有结合实际,结合相关工作,才能够对症下药,增强效果,达到练兵目的。

作者单位:广西壮族自治区贵港市环保局

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

环保垂管制度设计是系统综合解决方案



吴舜泽,环境保护部环境规划院副院长,博士生导师,中国环境科学学会环境规划专业委员会主任委员,牵头承担国家环境保护“十一五”、“十二五”、“十三五”规划以及水污染防治行动计划等研究编制技术工作,全程参与了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》研究起草工作。

对话人:环境保护部地方环保垂直管理工作小组办公室副主任吴舜泽
采访人:本报记者黄婷婷

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(以下简称《意见》)。《意见》的编制背景是什么?有何主要特征,彰显了哪些亮点?垂直管理制度改革的关键是什么?带着这些问题,本报记者采访了环境保护部地方环保垂直管理工作小组办公室副主任吴舜泽。

有哪些主要特征?

■突出问题导向,突出目标导向,突出对地方诉求的回应。

中国环境报:为了编制《意见》,主要开展了哪些工作?做了哪些准备?

吴舜泽:垂改工作涉及面广、影响深远,我们抱着慎之又慎、务求必胜的心态,从2015年11月开始,就启动了《意见》编制相关调研工作,务求能形成一个积极稳妥、平衡可行的综合解决方案。

首先,对党中央、国务院相关政策和精神进行深入学习和研究,系统梳理了党的十八大以来生态文明体制改革和生态环境保护的政策走势。其次,广泛听取了省级政府及环保、发改、财政、编办等相关部门,市、县级政府及相关部门,专家学者等意见建议。同时,还走访了工商、质检等有垂直管理经验的部门,了解其改革的经验和教训。他山之石,可以攻玉。目前凝聚了各方智慧,体现了党中央、国务院对环境保护的高度重视,对改善环境质量的殷切期待。

最后,做了大量的部门协调、政策研拟等工作,几十次易其稿,才完成《意见》的编制。应该讲,这次前期工作扎实细致,谋定而后动,有坚持有创新,有关部门给予了大力支持。《意见》出台凝聚了各方智慧,体现了党中央、国务院对环境保护的高度重视,对改善环境质量的殷切期待。

有哪些亮点?

■重新界定了环境监察的内涵,划分了生态环境质量监测事权。

中国环境报:您认为《意见》的亮点是什么?

吴舜泽:《意见》亮点比较多,有改革有突破,不少地方解决了长期困扰环境保护的一些体制性机制性问题和老大难瓶颈问题。我这里重点就监测监察执法领域差别化的改革路径谈两层意思,之都说明了垂改不是简单地一撤了之。

第一,重新界定了环境监察的内涵,实现环境监察和环境执法的分离。过去环境监察主要是针对污染源监督检查,改革后则更多地强调督察。实质是监察上收、执法下

改革的关键是什么?

■积极稳妥、有序地处理好人员调整,确保环保干部职工有良好的工作环境和发展空间。

中国环境报:我们知道其他一些部门也采取过垂直管理的形式,但是大多是全面垂直管理,而环保部门采取的是分领域不同的垂直管理的形式。原因是什么?

吴舜泽:我们分析发现,越单纯的领域,越容易实现垂直管理,越容易取得成功。有的部门条块比较清楚,与其他部门关联不大,垂直起来相对容易。而环保工作与这些部门不同,需要各部门配合、形成齐抓共管的大格局才能顺利推进。

垂直管理制度改革首要的是落实地方政府责任并加强监督检查,发挥地方党委和政府抓生态环境保护的积极性,这也是我国加快补齐生态环境短板的机制体制优势。如果环保部门所有领域都实行完全垂直管理,改革方案制定十分简单,但地方党委政府履行环保责任的积极性就可能降低,环保部门

中国环境报:《意见》的主要特征是什么?

吴舜泽:我认为《意见》最主要的特征就是突出问题导向、突出目标导向、突出对地方诉求的回应。要做好统筹平衡,解决好这三方面,实际上也就是一个综合性的改革方案。

一是突出问题导向。习近平总书记在五中全会说明中指出,现行以地方为主的环保体制存在“4个突出问题”:一是难以落实对地方政府及其相关部门的监督责任,二是难以解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预,三是难以适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求,四是难以规范和加强地方环保机构队伍建设。可以说整个《意见》都是针对这“4个突出问题”展开的。

针对第一个问题,《意见》强调地方党委和政府对环境环保负总责,明确相关部门环保责任,要求各省市制定责任清单,解决各部门职能交叉不清的问题。这一点最重要的是与其他系统垂管改革的一个最大差异。若忽视这一点,就把这次垂改工作不正确地局限于环保系统内部体制机制的调整,定位飘了,重点就肯定偏了。

针对第二个问题,《意见》通过干部任免、财政供养关系变革减少地方干预。市级环保局领导班子实行以省环保厅为主的干部任免体制,确保环保局长站得住也顶得住。市级环境监察机构、市县两级环境监察机构和工作人员和工作经费全部由省级环保厅承担。垂

直管理在减少监测监察执法的地方干预方面的作用,应该是立竿见影的。

针对第三个问题,《意见》通过制度创新的方式加以解决。在以往的体制下,环保部门是按照行政区划划分的,环境问题往往是各管一段。垂直管理制度改革后,省、市、二级环保部门在“条”上的调控力量就会明显加大,比如省级环保部门可以探索按流域设置环境执法和行政监管机构,有利于打破行政区划的束缚而根据生态系统的整体性进行统筹协调。

针对第四个问题,《意见》也给予了回应。根据我们的统计,全国还有180多个县级环保局不是行政局而是事业局,有不少还是合署局。另外,还存在环境执法主体资格、着装等方面的问题。通过垂直管理制度改革,这些问题可以得到较大程度的解决。

二是突出目标导向。改革的目的是建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的地方环保管理体制。

其中,最主要的改革目标是从“以块为主”调整为“条块结合”。“条”指的是环保系统,“块”是指地方党委和政府和相关职能部门。对于“条”来说,强化了省级、市级环保部门的作用,强化省级环保部门的环境监察督察职责、市级环境执法巡查职责。对于“块”来说,通过设立环境保护委员会、制定责任清单等制度创新,明确了地方政府及相关部门的环保责任。我体会,垂改设计最难把握的就是条块权责划分、落实、平衡。

综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题。将执法权集中在基层,增强执法的统一性、权威性、有效性。同时,这也是基于现实层面的考量。目前全国省以下环境执法队伍有7万余人,如果全部上收到省级环保部门,就会把市县环保部门抽空,加大省级环保部门的责任和压力,不利于现场执法工作的开展。

第二,重新划分了生态环境质量监测事权,收生态环境质量监测,留环境执法监测。《意见》要求,省级环保部门要上收市级环境监测机构和队伍,主要负责质量监测;县级环

问题没有解决好,对改革就造成了被动影响。因此,要积极稳妥、有序地处理好人员调整,确保环保干部职工有良好的工作环境和空间。从目前改革设计来看,能统筹逐步解决环保机构和队伍规范化建设问题。由于采取了系统创新的改革路径,区县基层环保系统人员绝大多数还留在属地,都有事干、有岗位、有饭吃。只是财政经费和管理隶属关系有所调整而已,基本不会出现波动、折腾、反复的问题。“十三五”时期环保任务本来就繁重,一定要保证改革的稳定性。

中国环境报:目前,各地对改革的态度是怎样的?能否介绍下最先进行试点的地区有哪些?出于何种考虑?

吴舜泽:之前一些地方对垂直管理制度改革存在一些顾虑和担心,但看了《意见》、听了我们的解释,顾