撸起袖子把工作抓实抓细抓好

——陈吉宁部长在十二届全国人大五次会议记者会上答记者问实录

(上接一版)主观原因是我们针对冬季的污染防控措施还需要进一步加强。这是我们当前治理大气污染的难点和弱点。针对这个问题,中央做了专门部署,大家可能注意到,总书记亲自研究北方冬季供暖工作。李克强总理在这次政府工作报告中,部署今年大气污染治理工作,提了5个方面的重点,很多工作就是针对冬季重污染问题的。张高丽副总理也多次专题研究这个问题。应该说,我们现阶段对下一步如何解决冬季大气污染问题,各种措施都非常明确,关键是抓落实,就是要撸起袖子,把这些已经部署的工作抓实、抓细、抓好。

我也说过,我们是在一个高污染排放量的情况下来改善环境,高污染排放量不是一个表面数字,后面有复杂的经济社会活动,包括偏重的产业结构、能源结构。这些问题的调整涉及方方面面的工作,所以它需要一个过程,不可能一蹴而就。发达国家解决空气污染问题用了20年到40年的时间,有的甚至用了50年的时间,所以我们既要打好攻坚战,又要打好持久战。有一点可以告诉大家,我们一定会比发达国家更快地解决这个问题。这也是有依据的,从过去一些环境问题解决上看,比如说二氧化硫导致的酸雨问题,比如水中的有机物问题,这都是过去比较突出的环境问题。我们解决这些问题峰值出现拐点的时间要远远早于发达国家。所以我们有信心在大家的共同努力下,一定能够更快、更好地解决当前突出的环境问题。谢谢。

中央人民广播电台、央广网、央广新闻客户端记者:新环保法被称为史上最严环保法,各方对它寄予了厚望。但是,就目前的一些情况看,一些地方环境违法行为依然比较突出,环保部也经常对此问题做出典型案例的通报。请问陈部长,新环保法实施两年来,您觉得在执行偏软的问题上有没有得到有效改善,环境违法行为有没有得到有效遏制,您如何评价?

陈吉宁:新环保法是2015年1月1日生效实施的。我们已经连续两年开展环保法的实施年活动。这两年来各种配套的法规不断完善,也在不断地加大执法力度,宣传培训工作也全面展开。可以说还是取得了积极的进展。总的看,环境守法的态势正在逐步形成,为什么这么讲?在这里给大家报告几个方面:

第一,依法落实地方政府的责任。环保法总则第六条明确规定,地方各级人民政府应当对本行政区的环境质量负责。落实地方政府的环境保护责任,是落实环保法的重中之重。我们抓了三件事:

一是开展中央环保督察,明确地方和各部门的责任。通过督察落实"党政同责"和"一岗双责",就是抓发展、抓建设的也要抓环保,这才是落实五大新发展理念,这样才能形成环保工作各部门齐抓共管的局面。在中央环保督察的带动下,去年各省级环保部门对205个市(区、县)政府开展了综合督查。二是对环境问题突出的33个市县政府进行公开约谈,通过揭短露丑,起到警示作用,形成压力、推动工作。三是对工作任务不落实、问题突出的5个市县实施了区域环评限批。

第二,落实企业的环保主体责任。主要是要从严查处各类环境违法行为。去年各级环保部门下达行政处罚决定12.4万余份,罚款66.3亿元,比2015年分别增长28%和56%。环境保护部挂牌督办27起重点环境违法案件,组织查处取缔"十小"企业2465家。我们把企业守法和企业的信用结合起来,出台《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》,还有大力推动企业信息公开,让老百姓能够看到这些企业的环境表现到底怎么样。我们按季向社会公布严重超标的国家重点监控企业名单,京津冀及传输通道上共有1239家、2370个高架源。什么叫高架源?就是烟囱高度超过45米的排放源,其排放的污染物从河北南部几个小时就可以吹到北京,我们进行重点监控。通过一年的信息公开和查处,高架源的超标率从2016年年初的31%已经下降到去年年底的3.8%,进展非常明显。

第三,制定实施配套文件。环境保护部单独或会同有关部门和司法机关出台配套文件35件,包括一些司法解释。这些文件的出台,为环保法的实施提供了具体规范和依据。大家知道,环保法对企业处罚比较重要的手段,一个是查封扣押,一个是停产限产,一个是按日连续处罚。通过明确执行规定,2016年这几类案件分别是查封扣押9976件,停产限产5673件,按日连续处罚1017件,分别比2015年增长138%、83%和42%。这成为遏制企业环境违法的一个重要手段。

第四,运用好刑事和民事等多种法律手段。通过配合最高法、最高检出台《关于办理环境污染刑事案件适用法律问题若干问题的解释》,联合公安部、最高检制定实施《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》。过去行政执法采用的很多证据跟刑事证据接不上,很难把它作为刑事案件来处理,通过这些工作,去年全国移送涉嫌环境污染犯罪案件共6064件,比2015年增长37%。另外,我们还联合公安部组织开展全国打击涉危险废物的违法犯罪专项行动,共检查涉危险废物单位46397家,立案查处1539件,移送公安部门330件。同时,推行环境公益诉讼,去年共有40多件公益诉讼案件。

第五,提高环境监管执法能力。这里有三项工作:一是推动环境监察执法体制改革。结合监测监察执法机构的垂直改革,依法赋予环境执法机构实施现场检查行政处罚和行政强制的手段和条件。同时将环境执法机构列入政府行政执法部门序列,解决了执法着装、用车和设备问题。二是能力建设。去年,我们开展了为期三个月的全国环境执法大练兵,也推动了执法的标准化建设工作。三是加强公安机关打击环境污染犯罪专业力量建设。公安部专门印发了《公安环境安全保卫部门装备配备标准(试行)》,推动各地环境污染犯罪侦查队伍建设和业务建设。目前北京、陕西等9省市已经组建了环保警察队伍。

第六,推动法律法规制修订。去年,核安全法和水污染防治法修订已经全国人大常委会的一审,配合开展大家都关心的土壤污染防治法起草工作,还有一些条例。

从新环保法两年实施的情况来看,我们在工作当中还是感觉到一些突出问题,我们正在研究这些问题,希望逐步解决。主要是有4方面的问题:

一是有一些制度还不健全,个别条款还需要进一步完善。比如说环保法明确要落实地方政府责任,但是制约的法律手段现在看还不足。再比如,有些条款在操作层面上执行起来还有困难,需要完善。比如说,按日计罚这个效果非常明显,但是法律要求企业违法排污拒不改正的,才能启动按日计罚。打个比方,如果你上公共汽车,抓到你没有票,得先补票,如果拒绝补票,才能够进行处罚。还有大家关心的未批先建问题。虽然法律规定了责令停止建设、恢复原状等措施,但对监管部门授权有限,缺乏有力的强制手段,难以及时制止该类违法行为。未批先建可以适用拘留,但违法建成并已投产建设项目的责任人,却不在拘留的适用范围。这些问题,我们都要在下一步从制度上进行完善。

二是部分地方党委政府及有关部门环境保护的职责落实不到位,层层传导的压力不够。其中突出的表现是,一些地方政府对环保法落实任务的分工不明确,而且这种不明确越到基层越衰减。环保法规定的部门职责只有一半在环保部门手里,《大气污染防治法》中,环保部门的职责只占三分之一,所以下一步要明晰各部门的责任,才能更好地落实环保法,这也是我们工作的一个重点。

三是企业环保的主体责任仍然落实不够,各种违法行为屡禁不止。包括偷排偷放时有发生。

四是环境执法能力不足,影响法律实施的进程和效果。总的看,我们有很多地区特别是在区县级环境监管的人员严重不足,装备老化等问题十分突出,很难适应现在日益繁重的监管任务。

下一步,我们希望通过抓几项工作,继续保持执法的高压态势。

一是继续开展环保法的实施年活动,我们在前两年的基础上,今年要继续深化这个实施活动,坚持问题导向和多方协同,督政和查企并重,严惩违法和规范执法并行。今年我们要完成15个还没有进行中央环保督察省份的督察任务。

二是破解体制机制的束缚,加强基层执法能力建设。主要是结合省以下环保机构监测监察执法垂直管理改革来进行。

三是完善相关的法律法规,刚才已经讲了,让这些法规在实施中有更强的操作性,更具体。最后是不断加大执法力度,就是要通过不断查处,对环境违法行为零容忍,来保持这样一个高压态势,把环保法落到实处。

环境守法态势逐步形成

1.依法落实地方政府的责任

- 开展中央环保督察,明确地方和各部门的责任
- 去年各省级环保部门对205个市(区、县)政府开展了综合督查
- 对环境问题突出的33个市县政府进行公开约谈
- 对工作任务不落实、问题突出的5个市县实施了区域环评限批

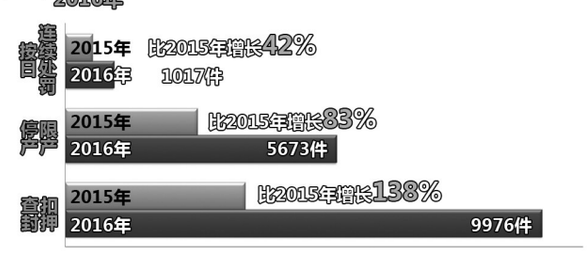
2.落实企业的环保主体责任

- 从严查处各类环境违法行为

- 环保部挂牌督办27起重点环境违法案件
- 组织查处取缔"十小"企业2465家
- 按季向社会公布严重超标的国家重点监控企业名单,京津冀及传输通道上共有1239家、2370个高架源
- 高架源的超标率从2016年年初的31%已经下降到去年年底的3.8%

3.制定实施配套文件

- 环保部单独或会同有关部门和司法机关出台配套文件35件
- 包括一些司法解释
- 2016年



4.运用好刑事和民事等多种法律手段

- 通过配合最高法、最高检出台《关于办理环境污染刑事案件适用法律问题若干问题的解释》,联合公安部、最高检制定实施《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》
- 去年全国

5.提高环境监管执法能力

- 推动环境监察执法体制改革
- 能力建设
- 加强公安机关打击环境污染犯罪专业力量建设

6.推动法律法规制修订

保持高压态势 落实环保法

1.继续开展环保法的实施年活动

今年要完成15个还没有进行中央环保督察省份的督察任务

2.破解体制机制的束缚,加强基层执法能力建设

结合省以下环保机构
监测监察执法垂直管理改革来进行

3.完善相关的法律法规

4.不断加大执法力度

陈琛/制图

香港卫视记者:从这一次绿色建设战略方面,我们已经看得出对环保生态问题的重视,也看到有一系列的措施在采取,非常高兴。但是如您所说的,我们每一个人都是污染者,每一个人也可以是保护者。在环保教育、环保宣传以及培养环保意识上,让每一个人知道,为了环保可以做些什么,在这方面会有什么样的措施?

陈吉宁:环境问题是一个公共利益的问题。刚才我也讲了,它需要我们大家共同参与,唯有共治才有共享。所以提高环保公众的参与度是我们环保工作的一项重要内容。我们今年在部署2017年环保工作的时候,专门把环保的宣传教育作为我们环保工作的核心工作。过去不是我们的核心工作。我们从4个方面开展工作。

第一,强化制度保障。大家如果注意的话,新环保法增加了一个专章,专门规定了信息公开和公众参与的内容。作为一个配套措施,我们在2015年出台了《环境保护公众参与办法》,并对各地的落实情况进行指导检查,在全国也建立了一些公众参与的示范试点。目前我们正在修订环境影响评价公众参与暂行办法,因为环评的公众参与是大家最关注的一个环节。通过明确建设单位的主体责任,优化公众的参与程序和方式,同步公开环评报告书和公众参与情况,严厉处罚建设单位公众参与弄虚作假行为等措施,来优化和规范建设项目公众参与的程序。

第二,加强环境宣传教育。我们和中宣部、中央文明办等单位已经共同出台和制定《关于全国环境宣传教育工作纲要(2016-2020)》,对"十三五"的工作做出整体安排,就是要充分调动社会各界参与到环境保护当中。我们积极利用媒体平台,特别是新媒体向社会大力宣传环保信息、工作举措和进展。另外我们也有几个大的活动,包括"6·5"环境日纪念活动,中国生态文明奖、绿色中国年度人物评选等来激励更多的人参与到环保工作当中来。

第三,非常重要的是推动信息公开。环境保护部大力推动大气、水环境质量的信息公开。大家很容易看到这些信息。我们重点是推动排污企业的信息公开,这部分是必须让老百姓看到的,推动环境影响评价、监管部门的环境信息公开,就是要把政府和企业都放在阳光下接受公众的监督。另外,我们也畅通公众表达意愿的渠道,去年10月,12369环保举报平台在全国实现了上线使用,全国各省级环保部门、各地市级和各区县都可以进行直接登录和对接,在同一个平台上共享举报受理。另外,我们也设置了一些污水处理厂、垃圾处理厂(场)作为环境教育的基地,使公众亲自体会产生的污染物是怎么处理的,提高环保意识。

最后是引导和支持非政府组织健康有序地参加环保工作。我们建立了环保社会组织数据库,收录了708家组织的有关情况,向近百家环保社会组织赠阅各种期刊宣传资料。另外,我们还组织重点组织负责人座谈培训,加强与环保社会组织的沟通。去年我们做了两场非常好的培训,有近百家组织130多人参加培训。我们也通过一些项目资助或购买服务来支持公益诉讼,支持社会公益组织开展相关的环保活动,凝聚社会力量,最大限度地形成污染治理和保护环境的合力。

还有一项工作是把环保教育进学校、进社区,这也是非常重要的工作。我们在这方面也在积极推动。

中央电视台、央视网、央视新闻移动网记者:陈部长您好,我的家乡在长江边上,我们那的老一辈人都说,在他们年轻的时候,长江上的江豚是四处可见的,但是眼下江豚成为濒危物种。其中一个很重要的原因,是在长江两岸林立着非常多的化工企业,存在着非常严重的环境风险,在这里想问陈部长的是,就环保部现在了解的情况,长江究竟存在着哪些突出的生态环境问题,国家具体的治理措施是什么,有哪些成果?

陈吉宁:去年初,总书记两次对长江经济带生态环境保护工作作出重要指示,大家可能也会注意到,总书记明确指出,涉及长江的一切经济活动都要以不破坏生态环境为前提,共抓大保护,不搞大开发。总书记的重要讲话不仅体现了党和国家对长江经济带生态环境保护的高度重视和严格要求,更蕴含着对长江经济带推动绿色发展、建设生态文明的殷切期盼。过去一年我们按照总书记的指示精神,会同有关部门和11个省市,积极推动长江经济带的生态环境保护工作,主要做了4个方面的工作。

第一,加强规划统筹,推动大保护战略。我们会同发改委、水利部共同编制了《长江经济带生态环境保护规划》,同时也制定了《2016-2017年长江经济带生态环境保护行动计划》,部署11个方面的工作措施,并加以推动落实。

第二,划定生态保护红线,强化宏观与系统的保护。我们优先把长江经济带重点生态功能区纳入生态保护红线。目前江苏等6个省市已经制定或者实施了生态保护红线方案。另外,我们强化战略规划环评,完成规划环评审批22项,避让环境敏感目标72个,减少规划岸线210公里,缩减围填海380多平方公里,对于不符合环保要求的4个项目不予审批,涉及投资220亿元。

第三,严厉打击各种环境违法行为,解决突出环境问题。其中核心问题是解决长江的饮用水安全。所以去年我们组织开展了一项专项行动,推动126个地级以上城市,完成全部319个集中式饮用水水源保护区的划定,共发现六大类399个问题。对这些问题实行一个水源地一套整治方案,一抓到底。

第四,加强环境污染治理,加快改善环境质量。我们落实了"水十条"确定的943个国家考核断面及水质目标要求,谁的责任,什么要求,已经层层分解完毕。建设了52个省级断面水质自动站,对126个省界断面开展联合监测。另外,划定了3.2万个禁养区,关闭搬迁16万个养殖场,还有大家关注的黑臭水体,一共排查了885条,在长江沿线完成和正在治理421条。281家省级以上的工业聚集区全部建成了污水处理设施。

这是去年做的4个方面工作,从进展来看,还是比较明显的。去年,沿江11省市Ⅰ到Ⅲ类的水质断面比例是75.2%,提高了2.8个百分点。劣Ⅴ类水质断面下降2.9个百分点,这是很不容易的进步。

目前长江经济带的生态环境保护主要有4个问题:一是流域的系统性保护不足,生态功能退化严重,缺乏整体性。二是污染物的排放基数大。不论是废水、化学需氧量、氨氮的排放总量分别占全国的43%、37%和43%,饮用水安全的保障任务非常艰巨。三是沿江化工行业环境风险隐患突出,守住环境安全的底线挑战很大。四是部分地区城镇开发建设严重挤占江河湖库生态空间,发展和保护的矛盾仍然突出。

下一步,我们要做好以下几个方面的工作,进一步改善长江经济带的生态环境质量。

一是建立生态环境硬约束机制。坚持预防为主,今年年底前要完成沿江11个省市生态保护红线的划定工作,建立河湖水域岸线用途管制制度。

二是环境承载力监测评价预警、河长制和领导干部自然资源资产离任审计制度的落地。

三是解决工业布局的问题,优化沿江产业布局。我们会结合生态红线划定,推动"三线一单"工作方式,一个是生态保护红线,一个是环境质量底线,一个是资源利用上线和环境准入负面清单。要明确哪些地方可以做,哪些地方不能做,能做到什么程度。同时要严格限制新建的小水电和引水式水电项目,干流及主要支流岸线1公里内严禁新建重化工园区,中上游沿岸地区严控新建石油化工和煤化工项目,严防高污染企业向上游转移。这是关于产业布局的。

四是推进污染综合治理。长江现在的问题是,有机物在逐步下降,总磷问题在凸显。我们要对总磷超标的地区加大污染治理力度,特别是要加大对饮用水水源的保护力度。

五是提高流域的生态环境承载力。这里主要是大力实施退耕还林、退耕还湿、退渔还水、退房还岸等政策,还要实施重大生态修复工程,因地制宜地建设人工湿地,加大自然保护的生态补偿力度。

最后是严格执法监管,强化监督考核责任落实,推动落实河长制,结合排污许可证,推动企业的达标排放。

我们希望通过这些措施,进一步加大对长江沿岸的环境治理,解决突出问题。

下转三版