

打好污染防治攻坚战 建设美丽中国

——十三届全国人大一次会议“打好污染防治攻坚战”主题记者会实录

上接一版

您刚才提到,今天上午全国人大审议通过了国务院机构改革方案,这个方案明确把环境保护部的全部职责和其他6个部门相关的职责整合到一起,组建新的生态环境部,统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责。我个人体会,这个改革是以习近平总书记为核心的党中央实现深化改革总目标的一个重大举措,是体现坚持以人民为中心发展思想的一个具体行动,是推进生态环境领域、生态文明建设领域、治理体系现代化和治理能力现代化的一场深刻变革和巨大进步。我认为,它有着非常重要的现实意义和历史性里程碑意义。我体会,这一改革充分体现、完全符合习近平新时代中国特色社会主义思想,尤其是总书记生态文明建设重要战略思想。

总书记在党的十八大以来有关生态环境保护、生态文明建设做过的指示、批示、讲话,形成了总书记生态文明建设重要战略思想。我们学习领会总书记生态文明建设重要战略思想,有几个观是非常重要的,对我们的工作有着非常强的指导性和针对性:一是生态兴则文明兴,生态衰则文明衰的深邃历史观。二是人与自然是生命共同体的科学自然观。三是绿水青山就是金山银山的绿色发展观。四是良好的生态环境是最普惠民生福祉的基本民生观。五是统筹山水林田湖草系统治理的整体系统观。六是实行最严格生态环境保护制度的严密法治观。七是生态环境保护、生态环境治理需要全社会共同行动的全民行动观。八是要积极参与全球治理、共建清洁美丽世界的共赢全球观。

我体会,这次改革充分体现了总书记的这些思想,尤其是其中的整体系统观,就是要统筹山水林田湖草系统治理。今年两会,总书记在3月5日参加内蒙古代表团的审议时,又再次强调这一点。总书记说,要加强生态环境保护建设,统筹山水林田湖草治理。五年前,十八届三中全会审议通过深化改革的决定,总书记当时在说明中就特别强调,生态文明体制改革

一定要符合生态的系统性,即人与自然是一个生命共同体的理念。人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。如果种树的只管种树,治水的只管治水,护田的只管护田,就很容易顾此失彼,生态就难免会遭到系统性破坏。在这个会上,总书记还在说明中强调另外一个观点,我也觉得很重,就是监管者和所有者要分开,监管者和所有者要相互独立、相互配合、相互监督。这一次的改革,我觉得非常好地落实了总书记的要求。

长期以来,在我国生态环境保护领域,体制机制方面存在两个很突出的问题。第一是职责交叉重复,叠床架屋、九龙治水、多头治理,出了事责任不清楚。第二是监管者和所有者没有很好地区分开来,既是运动员又是裁判员,有些裁判员独立出来,他的权威性、有效性也不是很强。这一次的改革方案,我觉得很好地解决了这两个问题。从所有者方面来讲,已经完全打通了,山水林田湖草都统一起来。大家注意生态环境部的组建,从监管者的角度,把它统一起来。我总结一下,有“五个打通”,把原来分散的污染防治和生态保护职责统一起来:第一是打通了地上和地下,第二是打通了岸上和水里,第三是打通了陆地和海洋,第四是打通了城市和农村,第五是打通了一氧化碳和二氧化碳,也就是统一了大气污染防治和气候变化应对。所以,从这个意义上来讲,新的生态环境部不仅仅只保留了环境保护部的职责,还有比较大的变化。

下一步,我们要认真按照中央的部署和要求,落实好这个改革方案。改革以后,给我们打好污染防治攻坚战,加强生态环境保护创造了更好的条件。我们有责任、有义务,也应该有信心和理,把未来的工作做得更好,包括眼下在改革的过程中,我们一定要确保思想不乱、队伍不散、工作不断、干劲不减,不仅如此,还一定要通过改革进一步把我们的凝聚力、向心力、战斗力、落实力进一步增强起来,把我们的工作、能力、作风进一步提升起来,使我们生态环境保护的各项工作能够做得更好,打好未来的攻坚战。



污染防治攻坚战基本思路概括为“三个三”

第一个“三”,围绕三类目标

第一类是生态环境质量改善的目标
大气方面包括优良天数比例、PM_{2.5}下降比例等
水方面包括好于Ⅲ类水体比例、劣Ⅴ类水体比例等

第二类是主要污染物总量减排的目标
大气方面包括二氧化硫、氮氧化物浓度等
水方面包括化学需氧量和氨氮浓度等

第三类是环境风险管控的目标
主要包括农用地风险管控目标
和城市建设用地风险管控目标

第二个“三”,突出三大领域

- 大气** 抓紧制定发布下一阶段《大气污染防治行动计划》,坚决打赢蓝天保卫战
- 水** 深入推进“水十条”,坚决打好碧水保卫战
- 土壤** 全面实施《土壤污染防治行动计划》,扎实推进净土保卫战

第三个“三”,强化三个基础

- 积极推动形成绿色发展方式和生活方式**
- 加快加大生态系统保护和修复的力度**
- 加快形成生态环境治理体系的现代化和治理能力的现代化**

“大气十条”实施五年成效显著

大气环境质量明显改善和提升

- 全国338个城市PM_{2.5}下降了22.7%
- 京津冀PM_{2.5}下降了39.6%
- 取得两个标志性成绩
- 珠三角PM_{2.5}连续3年低于35微克/立方米
- 北京PM_{2.5}达到58微克/立方米

有力推动了重点领域结构优化

- 退出钢铁产能1.7亿吨以上,煤炭产能8亿吨以上
- 燃煤火电机组实施超低排放改造,达到7亿千瓦
- 淘汰燃煤小锅炉20多万台
- 淘汰黄标车、老旧车2000多万辆

大气污染防治新机制基本形成

- 开展环保督察、专项督查、专项巡查,实施量化刚性问责,使“党政同责”“一岗双责”要求落到实处
- 重点区域建立联防联控机制,共同应对重污染天气
- 强化科技支撑方面建立机制

组建生态环境部实现“五个打通”

把原来分散的污染防治和生态保护职责统一起来

- 第一是:打通了地上和地下**
- 第二是:打通了岸上和水里**
- 第三是:打通了陆地和海洋**
- 第四是:打通了城市和农村**
- 第五是:打通了一氧化碳和二氧化碳,也就是统一了大气污染防治和气候变化应对**

王森/制图

此需要我们在过去的基础上,以更大的力气来下功夫,来抓落实。否则的话,我们的目标就很难实现。

与此同时,我必须向大家强调的是,我们也一定要有信心,正如我前面跟大家报告的,取得的这些成效是实实在在的,并且在这个过程中,我们也积累和探索了一些好的做法和经验。这些做法和经验,完全符合中国的国情,符合我们的体制特点,符合事物本身的内在规律。我们只要把这些好的做法和经验坚持下来,发展下去,这些成效在今后就一定会更大、更好地体现。

3月9日到14日这一轮,原来的预测是2个中度、4个重度污染天气,其中有一天还是严重污染,经过努力,变成了1个良、1个轻、2个中、2个重,尽管仍然不理想,但我们采取的措施还是见到了成效。因为这一轮的天气从气象条件来讲是很不利的,尤其是强逆温。专家分析是近20年以来,也是本世纪以来最强的一次逆温,时间比较长,范围也比较大。所谓逆温,就是上面的温度比底下高,在1500米的高空,温度是十六度、十七度,甚至更高,而底下没有那么多高,尤其是夜晚,导致污染物扩散不出去,边界层越压越低,像一个压缩饼干一样。在非常不利、非常糟糕的气象条件下,我们实现了PM_{2.5}实际浓度降低,就是得益于过去这几年,尤其是去年以来我们治本的一些措施、治标的二次措施,确实有针对性,有效果。专家估计,治本措施,三大结构的调整,产业、能源和运输结构调整,贡献要占到20%多,甚至30%。我们采取的治标措施,在

重污染天气期间,各地采取预警应急,也有将近15%的贡献,加起来就使得我们这一轮重污染天气本来应该是比较高的,但实际上没那么高,减少了三分之一以上。实践证明,这一套办法还是有效的,未来只要我们坚持下去,我们一定能做得更好。当然,要做得更好,需要我们大家共同的努力。还是那句话,大气污染防治既要打攻坚战,也要打持久战,污染的形成不是一天两天,要解决也绝非一夜之间,需要我们付出更多艰苦卓绝的努力,绝不是吹个号、打个冲锋就能够一劳永逸的,需要我们长期、持之以恒地坚持下去,只要我们坚持下去,我想目标是能够实现的。

至于您问到关于2020年PM_{2.5}的目标,整个空气质量的目标。我们正在研究的三年作战计划,叫蓝天保卫战三年作战计划,估计也会很快能够出来。在原来的“十三五”生态环境保护规划里面已经有了一些整体目标的设定,大致会以此为基础,进一步研究深化,有些目标保持不变,有些目标可能会有适当的提高。比如说优良天数的比例,是80%,我们认为要达到这个目标还是比较难的,需要付出努力。PM_{2.5}的下降比例,当时确定的是未达标城市以五年为基点,当时是262个城市,要下降18%,但实际上这两年因为我们力度比较大,效果也比较好,已经大大地超过了序时进度,两年已经干完15.8%,剩下的不多了。所以,在这个基础上肯定会加加码,至于加多少,我们现在还在研究,将来得有结论之后我们第一时间向大家报告。

中央人民广播电台、央广网记者:我关心的话题是环保督察。去年,中央环保督察实现了全覆盖,成效得到了认可,但公众还是有两方面的担心:一个是担心督察会有一阵风的现象,另一个是怕有一些地方因为担心督察而直接对企业进行“一刀切”的行为。请问,您如何回应这两方面的担忧?另外,在机构改革方案当中,明确了中央环保督察是今后生态环境部的重要职能,下一步我们会如何考虑?

李干杰:中央环保督察,我记得在党的十九大记者招待会上我应记者的提问,向大家介绍了相关情况,尤其是介绍了它的成效。我当时是用4句话做了概括,这4句话也不是我总结的,是当过我们督察组组长,他们进行总结的,我是完全赞成的,就是叫“百姓点赞、中央肯定、地方支持、解决问题”。确实确实,两年下来我们一共是开展了4批,收到很好的效果。其中特别明显、特别突出的,就是通过中央环保督察解决了一大批老百姓身边突出的环境问题,上次跟大家报告的数据大约有8万件,这8万件过去是在老百姓身边的,也引起了很多的问题和纠纷,通过这次环保督察得到很好解决,同时还推动解决了很多其他问题。

您提到我们整改的效能能不能得到维持,可能更多的关注尤其督察报告里面提的要求是不是真正得到落实,因为我们的整改报告是带着问题清单的,问题再大、再难,都是必须要整改落实的。上了清单的,第一是比较大,第二是比较难。您很关心,我也很关心,究竟中央环保督察将来是否能够开展下去,能否保持强劲长久的旺盛生命力,关键就是提的要求是不是能够落到实处。中央环保督察从一开始设计的时候,就特别重视、关注这一点,也不仅仅是环境保护部,中央领导尤其是总书记也特别关心这一点。

中央环保督察是总书记亲自倡导、亲自推动的生态文明建设领域的一项重大制度改革,都是在总书记亲自关心、指导、领导下进行的。因此,我们在制度设计的时候就非常注重这一点,就是要不抓,要抓到抓到底,以钉钉子的精神,要么不咬,咬住了就不松口。现在看起来成效还不错,主要体现在这么几个方面:

第一,从目前情况来看,各地党委和政府对这项工作确实高度重视。31个省份都成立了督察整改领导小组,其中有18个是由党政两个一把手来担任组长,其他的要么是由党委一把手,要么是由政府一把手担任组长。应该说,一把手亲自抓就为我们督察整改能落到实处提供了一个重要的保障和支撑。

第二,确实解决了很多的突出问题。我们在督察报告清单中统计了一下,有2147项整改任务,到目前为止,已经完成了998项,占比将近47%。其他的整改任务也在有序推进中。

第三,在整改的过程中,严格督察问责、追责问责。督察问责在整个环保督察中,有3个层次:第一个层次是在进驻期间边督边改的过程中督察问责,各地都进行了发布。统计一下,4批下来追责了大概有18000多人,量还是比较大的。第二个层次是随着我们督察报告一起下去的,我们移交地方,要求追责有关党政领导干部,到

目前为止第一批、第二批已经基本结束,第三批、第四批正在进行。第一批已向媒体发布了相关结果,一共追责了1100人,其中厅局级130人,正厅级24人。第二批我们即将发布,这一批的力度更大,一共是1048人,总数稍微少一点,因为一共是7个省,第一批是8个省,厅局级是162人,其中省部级3人,正厅级56人。第三个层次是在整改期间又发现有新问题,也是立即严肃进行追责问责。前不久,我们向媒体通报了江苏南通的一个案例,就是在整改期间发现不作为、乱作为。我们迅即启动了追责问责的机制,江苏对相关的人员进行了追责问责。这方面整改落实力度是比较大的,也是比较到位的,也为进一步提高大家思想认识、推动工作落实见效发挥了很好的作用。

第四,完善长效机制。中央环保督察以后,各地结合实际情况,在相关的一些工作领域建章立制,我们统计了一下大概有330多份,平均每个省十多份。同时,各地还按照中央的模式建立起省以下的环保督察机制,到目前为止,已经有26个省建立并且实施了省级环保督察,就是国家督省、省督市县,也见到了很好的实效。

你还提了一个问题,关于“一刀切”的问题,大家也很关心,我先回答一下这个问题。关于“一刀切”的问题,首先什么叫“一刀切”?我理解所谓的“一刀切”指的是不分青红皂白、不分是否违法还是合法、一竿子打下去,一律进行关停,这叫“一刀切”。企业有污染环境的违法行为,该处理的还得处理。像不分青红皂白、不分好坏的“一刀切”,负责任地说,总体上来讲是不普遍也不是突出的,也是从一开始我们就坚决反对的。

当然,在4批督察过程中,个别地方确实出现过类似的问题。出现问题以后,我们及时进行了纠正。未来关于有18个问题是出党政两个一把手来担任组长,其他的要么是由党委一把手,要么是由政府一把手担任组长。应该说,一把手亲自抓就为我们督察整改能落到实处提供了一个重要的保障和支撑。

关于中央环保督察,确实成效好,所以请大家放心,我们一定会坚持和发展下去。这次您也注意到在新的生态环境部,其中非常明确的一项职能就是开展中央环保督察。近期,我们正在考虑怎样把今年的中央环保督察以及后期的中央环保督察继续开展好,发展好,今年具体的几项工作向大家报告一下:

下转三版

路透社记者:听说部长先生今天是带着“大气十条”圆满答卷来的,同时我们也注意到,近期还出现了一次非常严重的雾霾天气,想请部长先生谈一谈,在下一步新的大气污染防治三年计划中,我们的目标是什么?到2020年PM_{2.5}的浓度要下降到什么程度?在具体方案实施方面,与之前的“大气十条”有什么不同?

李干杰:“大气十条”是2013年9月份正式发布的,这个文件在中国环境保护历史上是一个非常重要的文件。我的印象里面,这是首次经过中央政治局常委会和国务院常务会议通过的环保方面的重要文件。它是中央坚决向污染宣战、开展污染系统治理的首个行动计划。

正如我前面向大家报告的,它的方向、路径、举措、目标、任务都是科学合理的,有着很强的针对性、可行性。对于“大气十条”的效果,去年底以来我看到媒体报道很多,总体上来讲大家也是充分肯定的,包括老百姓,认为确实确实见到了不错的成效。具体体现在这么几个方面,这里给大家报告一下。

第一,大气环境质量五年来得到了明显的改善和提升。“大气十条”有五大目标,当时定这五大目标的时候,大家心里也是“打鼓”的,认为完成目标可能非常困难,可能交不了账,但是最后结果下来,不仅仅是交了账,而且是比较好地交了账,因为这五大目标都是超额完成。第一大目标是全国338个地级城市PM₁₀平均浓度要下降10%。第二个目标是京津冀作为第一重大重点区域,PM_{2.5}平均浓度要下降25%。第三大目标是长三角区域PM_{2.5}浓度要下降20%。第四大目标是珠三角区域PM_{2.5}平均浓度要下降15%。第五大目标是“京60”,就是北京市PM_{2.5}要达到60微克/立方米左右的改善目标。五年下来,五大目标全部实现,并且是超额实现。全国338个城市PM₁₀下降了22.7%,京津冀PM_{2.5}下降了39.6%、长三角34.3%、珠三角27.7%,“京60”不仅仅是达到了60微克/立方米,而且是低于60,达到了58微克/立方米。这里面有两个我们认为具有标志性的成绩,一是珠三角作为三个重点区域,整体达标,并且是连续三年低于35微克/立方米;二是北京市PM_{2.5}达到58微克/立方米,不仅仅降到60,还低于60微克/立方米,这都是具有标志性意义的。

第二,有力推动了重点领域结构优化,尤其是产业、能源和交通运输结构这三大领域。这五年,淘汰落后产

能,化解过剩产能,在钢铁和煤炭两个领域进步是非常大的,成绩是非常大的。总理在《政府工作报告》中也给出了具体的数据,钢铁是1.7亿吨以上,煤炭是8亿吨以上,燃煤火电机组实施超低排放改造,达到7亿千瓦,占比达到了71%。这五年,我们还淘汰了燃煤的小锅炉20多万台,还淘汰了黄标车、老旧车2000多万辆。另外,在一些重点区域采取了一些特殊的有效举措,比如说京津冀及周边“2+26”城市范围内,煤改气、煤改电完成了470多万户。这些都是过去我们想干而一直没干成的,利用五年的时间把这些都干成了,确实确实为改善环境质量发挥了很重要的支撑作用。

第三,大气污染防治新机制基本形成。一是我们开展环保督察、专项督查、专项巡查,实施量化刚性问责这些机制,使得“党政同责”“一岗双责”要求落到了实处,大家都动了起来。二是在重点区域建立联防联控机制,共同应对重污染天气,也取得了比较好的成效,还有,我们在强化科技支撑方面,也建立了机制。比如说,去年开始实施的重污染天气成因与治理攻关专项,科研机制正式建立,发挥了很好的作用。在投资方面,初步建立了政府、企业、社会各方共同努力、共同参与、共同支持的投资机制。过去五年,仅中央财政在大气污染治理方面整个投入就超过600亿元,达到633亿元。通过这五年“大气十条”的实施,确实确实效果是明显的,成绩也是喜人的。但是,在取得的这些进步和成绩面前,我们也没有任何理由沾沾自喜、骄傲自满,因为我们面临的形势还非常严峻,仍然任重道远,不仅仅是整个环保工作任重道远,就是“大气十条”,大气污染防治方面也是任重道远。两会前后的北京连续来的这几轮重污染天气就是给我们警醒。两会之前来了两轮,2月26日到28日,然后3月2日到4日,接下来就是9日到14日,连续6天,刚刚结束。短短不到20天内,北京就遭遇了多轮重污染天气。总体上来讲,我们还处在“靠天吃饭”的状态,天帮忙,我们日子就好过一点,天不帮忙,雾霾就比较重。我们要走出这个阶段还有很长的路,也因