二〇一九年全国生态环境保护工作会议交流发言

提升生态环境监测核心竞争力 服务保障污染防治攻坚战

江苏省生态环境厅

生态环境监测是生态环境保护工作的“顶梁柱”。近年来,江苏省坚持以习近平生态文明思想为指引,认真贯彻落实全国生态环境保护大会精神,把服务保障打好污染防治攻坚战作为监测工作的核心使命,着力深化制度改革,切实加强能力建设,不断提升支撑水平,为推动生态环境质量持续改善做出了积极贡献。

以“垂管”改革为契机,不断壮大监测机构队伍

把环保“垂改”作为一项必须高质量完成的重大政治任务,牢牢抓住全国试点契机,推动改革取得明显成效。

一是按时完成改革。成立环境监测机构“垂改”工作领导小组,厅主要领导多次召开会议专题研究,明确驻市监测机构运行管理模式。2018年7月,13个驻市监测机构全部挂牌并成立临时班子。目前,人员编制上划基本完成,部门预算完成“二上”申报,资产划转正加快实施。

二是充分释放红利。抓牢改革契机,坚持不懈争取最优政策:人员划转“多”,13个驻市监测机构1044个编制整体上划,保障工作衔接顺畅、平稳有序;预算基数“大”,按近三年最高水平确定基数,保障“垂改”后经费充足;机构升格“全”,驻南京市监测机构为正处级,其他设区市全部按副处级配置。

三是清晰界定事权。“垂改”后,省中心及13个驻市监测机构主要承担生态环境质量监测工作,包括点位设置、调查监测、评价考核、信息发布等;设区市环保局所属监测机构主要负责污染源监督监测、执法监测及应急监测。通过由省级统一行使生态环境质量监测职能,有效避免了地方保护主义对环境监测的干预。

以能力建设为抓手,系统强化监测监控基础

以系统化、信息化、精准化为导向,加强环境监测监控基础设施建设,加快提升全省生态环境监测能力,切实做到测得准、传得快、说得清。

一是构建“天空地一体化”的环境监测监控网络。编制《江苏省生态环境监测监控系统三年建设规划(2018~2020年)》,计划投资46亿元,建设环境质量、污染源、生态状况等全覆盖监测网络。省政府对此高度重视,专题研究,省打好污染防治攻坚战指挥部成立专班,强力推进项目建设。率先推进$PM_{2.5}$热点网格监测系统建设,实时追溯污染来源,快速应对异常排放,有效支撑精准管控。

二是建立“一高多专”的环境监测实验室体系。结合江苏省监测中心新大楼建设,以“高标准、全国领先、国际一流”为目标,投资约2.3亿元,建成面积超过1.3万平方米,集实验分析、数据集成、监控预警、应急联动于一体的现代化监测实验室。按照“各具特色、优势互补、资源共享”的原则,支持各驻市监测机构发展优势项目,推动形成“1+13”环境监测新格局。

三是完善“外引内培”的人才队伍建设机制。出台培养引进高层次人才“十条”,不断吸引高层次监测人才向江苏集聚。建立在重大专项任务中培养锻炼干部的机制,进一步发现储备优秀监测人才。联合省人社厅、省总工会举办全省监测技术大比武活动,并将其列入全省十大职工职业技能竞赛之一,个人奖前6名选手分别授予“五一创新能手”“技术能手”荣誉称号,享受市级劳模待遇。

四是探索“政府+市场”的监测服务供给模式。坚持市场化原则,不断健全以系统内所属监测机构为主体,行业监测机构、社会化检测机构为补充的监测体系,更好地增强监测力量。出台《江苏省生态环境社会化第三方服务机构监督管理暂行办法》,推动检测市场健康有序发展。

以服务管理为根本,全面支撑精准治污减排

把生态环境监测监控作为环境管理的“大脑”和“中枢”,不断提升核心竞争力,发挥好党委、政府的参谋助手作用。

首先,加强数据质控。省“两办”出台《江苏省深化环境监测改革提高环境监测数据质量工作实施方案》。制订实施《江苏省生态环境监测质量监督检查三年行动计划》,联合省质监局对全省311家环境监测检测机构开展监督大检查,严查数据弄虚作假行为,切实保障监测数据质量。

其次,加强监测预报。充分发挥水质自动监控系统作用,建立重点断面水质异常调处机制。把全省区域和城市空气质量预报能力提前至7~10天,出台大气环境质量异常预警方案,2018年提前发布预警信息31次,启动“缩时削峰”行动12次,管控区域$PM_{2.5}$浓度较预测值降低12.5%以上且明显低于周边地区。

第三,加强分析研判。建立污染防治攻坚战月报制度,每月收集汇总监测监控、执法督察、环境治理信息,深入研究分析,提出对策措施。深刻把握2018年第一季度环境质量明显下滑的严峻形势,及时采取“强制减排、缩时削峰、百日攻坚、精准帮扶”等措施,迅速扭转不利局面,全年$PM_{2.5}$浓度、国考断面水质顺利达标,三季度$PM_{2.5}$浓度创有监测记录以来同期最低。

下一步,江苏省将认真贯彻落实全国生态环境保护大会精神,围绕推进生态环境治理体系和治理能力现代化,着力强化生态环境监测评估,为坚决打好污染防治攻坚战提供强有力的支撑保障。重点突出“四个进一步”:一是进一步完善法规制度。制订《江苏省环境监测条例》,明确环境监测工作的职责定位、各类主体的义务及相应的法律责任,落实“放管服”改革要求,强化事中事后监管。二是进一步规范业务管理。出台《关于加强全省环境监测机构监测业务规范化管理的指导意见》,加强业务管理,确保数据客观、真实、准确。三是进一步提升能力水平。制订全省环境监测机构标准化建设方案,明确经费保障、业务用房建设、监测仪器配置等要求。编制实施环境监测人才队伍建设规划,切实加强海洋生态环境监测机构队伍建设。四是进一步强化预警研判。加强部门间沟通会商,建立完善全省生态环境大数据平台,进一步整合数据,深挖价值,为精准治污、精准管控、精准帮扶提供科学依据。

业界评说

积极引导社会舆论,为治污攻坚凝聚共识

◆刘贤春

要认清支持企业不是放松管理,也不是以前执法力度过大现在要踩“刹车”,而是形势对环保执法管理提出了高要求,要处理好服务与管理的关系。执法者要提高执法管理水平,增强服务企业能力,与企业想在一起站到一块,在项目、资金、技术、治理、竣工验收等方面,能帮十不帮一,倾力而为又不越红线,推进企业绿色发展。

新年之初,安徽省生态环境厅召开新闻通气会,安徽省生态环境厅厅长徐恒秋引用省政府刚出炉的经济高质量发展和生态环境高水平管理成果,阐述了环境保护与经济发展互为统一、相互作用的关系,对“环保影响论”给予有力回应。数据显示,2018年,安徽省GDP增速8.02%,其他主要经济指标增长都在10%以上;污染攻坚战首战告捷,尤其空气质量指标多年来首次实现大幅改善,优良天数比例为71%,比2017年提高4.3个百分点;14个城市$PM_{2.5}$平均浓度为51微克/立方米,比2017年下降12.1%。

将生态环境保护与经济发展的相互作用和成果及时公布于众,推动形成打好污染防治攻坚战良好的舆论氛围,安徽省生态环境厅这种做法值得借鉴。

我们知道,去年下半年以来,我国经济运行稳中有变、变中有忧,外部环境复杂严峻,经济下行压力加大。部分地方对生态环境保护重要性的认识出现了弱化,抓好生态环境保护工作的劲头发生了松动,将经济下行压力简单归结于环境监管过严的模糊认识有所抬头,放松环境监管的风险有所增加。当前,必须及时澄清生态环境保护工作、打好污染防治攻坚战影响经济发展的悖论。上下一心,凝聚共识,形成有力的社会舆论氛围。对此,笔者认为,应在以下几个方面加强工作:

首先,着力澄清“环保影响论”。前一段时间,生态环境部门及媒体曾通过大量案例报道,对“环保影响论”进行正面回应,但现在还有“余音”。这样的言论声音虽很微弱,却能蛊惑人心,若不及时回击,可能对环保执法管理造成干扰,甚至影响推进经济高质量发展和生态环境高水平保护工作。当前,2018年全国及各省市的经济高质量发展成果、生态环境高水平管理成绩单业已公布,这是回应“环保影响论”最有力的武器。

发展与环保绝不是对立关系,经济高质量发展与生态环境高水平保护是互为关联、互为推动、互为作用的统一体。经济高质量发展首先要体现在生态环境保护上,经济发展指标上去了但生态环境指标下来了,绝不是高质量。确实有些企业受到了环保严管的影响,但不是环保守法企业,而是违法的“散乱污”企业。这些企业污染严重,资源环境消耗大,侵占了其他守法企业的生态环境资源,危害生态环境和群众健康,必须进行重拳整治。生态环境严管高压营造了“良币驱逐劣币”的发展环境,倒逼高污染、高能耗、高风险企业退出市场或转型,腾出了发展空间和环境容量,促进了优秀企业高质量发展。

诚然,有个别地方在加强生态环境管理过程中,采取了简单粗暴的“一刀切”做法,给一些企业利益造成了伤害,但这一问题已经得到了广泛关注并开始切实解决。生态环境部严肃要求,要一步一个脚印,有序推进污染防治攻坚战各项任务。坚决反对脱离实际,“层层加码、级级提速”;坚决反对“一律关停”等简单粗暴处置方式。

其次,消除基层生态环境部门执法管理的顾忌,轻装上阵推进生态环境高水平保护。为支持经济发展,有关部门陆续出台了一系列政策措施,如生态环境部与中国工商联联合印发了《关于支持服务民营企业绿色发展的意见》,明确要求各级生态环境部门要支持服务民营企业绿色发展等。但一些利好措施,却被有些人曲解为环境执法力度过大而踩“刹车”,这也让基层环境执法者在工作中心生顾忌。

要帮助基层环境执法管理人员丢掉包袱、坚定执法定力,就要学习透、理解准生态环境部支持服务企业发展的有关政策,做到执法监管既有力度又有温度;要认清支持企业不是放松管理,也不是以前执法力度过大现在要踩“刹车”,而是形势对环保执法管理提出了高要求,要处理好服务与管理的关系。执法者要提高执法管理水平,增强服务企业能力,与企业想在一起站到一块,在项目、资金、技术、治理、竣工验收等方面,能帮十不帮一,倾力而为又不越红线,推进企业绿色发展。

需要注意的是,环保影响经济高质量发展的言论确实迷惑了一些人,这些错误观念亟须扭转。对于社会上一些舆情不时炒作生态环境保护影响经济发展,我们必须保持清醒、坚决反对。我们要坚定不移贯彻绿色发展理念,进一步发挥生态环境保护的倒逼作用,加快推动经济结构转型升级、新旧动能接续转换,在高质量发展中实现高水平保护、在高水平保护中促进高质量发展。

环境热评

保护珠峰比征服珠峰更重要更迫切

◆张修玉

各少数民族在长期与自然相依相存的发展过程中,形成了以“善待自然、和谐共生”为基本理念的朴素生态观。藏传佛教也提倡敬畏和爱护自然,主张万物有灵、众生平等,形成独具特色的藏民族文化。

为落实国家“绿盾”行动相关要求,近日珠穆朗玛峰国家级自然保护区发布禁令,禁止任何单位和个人进入珠峰国家级自然保护区绒布寺以上核心区旅游,一向“高冷”的珠峰立即成为了舆论“热点”。保护珠峰比征服珠峰更重要,推进西藏生态文明建设,保护地球第三极势在必行。

坚守生态红线是刚性要求,在生态红线前“后退一步”,就是在绿色发展上“前进一步”。独特的地理位置、多样的生态系统和丰富的生物资源,使西藏成为亚洲乃至北半球气候变化的调节器,维系高原生态系统及周边地区生态平衡的重要屏障。近年来,通过实施西藏生态安全屏障、防沙治沙、重点流域生态公益林建设、拉萨市及周边地区造林绿化、退耕还林等林业生态建设工程,区域内沙化土地面积总体上呈现逐年减少的趋势。

由于受全球气候变化影响和特殊自然地理条件的限制,一些区域的生态环境依然很脆弱,土地沙化、草原退化、水土流失、生物多样性减少等仍是当地不可忽视的生态问题。因此,西藏必须在落实主体功能区划的基础上,严格落实生态保护红线管控要求,严守国家生态屏障。

大力发展生产力的思路创造了西藏经济社会发展的辉煌成就,但由于利益驱动、政绩考核等多种因素影响,部分地区出现了“唯GDP”与冰天雪地遭破坏的倾向,导致经济发展与生态环境之间出现了不可调和的矛盾。

推进西藏生态文明建设,首先必须明确西藏的发展目标,要在全面建设小康社会过程中坚持生态优先的发展理念。推进生态文明建设将为西藏的发展目标与发展方向做出科学布局,对产业调整与转型升级做出科学指导。只有切实有效地落实“十九大”提出的“全面推进绿色发展理念”,西藏才能顺利实现“全面建成小康社会的”的百年梦想。

湛蓝的天空、圣洁的雪山、清澈的湖泊、宽广碧绿的草原、成群的野生动物和家养的牛羊,千百年来,青藏高原的生态环境一直是美好的,雪域高原成为世人心中的一片“净土”。

西藏各少数民族在长期与自然相依相存的发展过程中,形成了以“善待自然、和谐共生”为基本理念的朴素生态观。藏传佛教也提倡敬畏和爱护自然,主张万物有灵、众生平等,形成独具特色的藏民族文化。

这些文化体现了人与自然和谐的伦理观、价值观。在推进生态文明建设过程中,要加强对民族生态伦理道德观的搜集、整理与研究,并与现代生态意识相结合,进行提炼和提升。同时,要发掘特色生态文化名片,发展民族生态文化产业,深入挖掘西藏少数民族文化、森林文化、野生动物文化等文化品牌。依托西藏丰富多彩的民族文化资源,举办各种类型的民族文化艺术节,以节扬文,以文促旅,以旅活市,并以生态文化为载体,加强民族团结,构建多民族和谐共存的幸福繁荣地区。

笔者认为,保护珠峰是西藏生态文化的重要内容。在推进生态文明建设过程中,要充分挖掘、保护和弘扬藏族等少数民族的优秀传统生态文化,推进生态文化创新,促进生态文化传播。

以结果为导向,让假把式无处藏身

◆香城

生态环境部近日向宁夏、内蒙古、黑龙江、河南等省级生态环境部门移送了4家环评机构问题线索。这些机构涉嫌违反国家有关环境影响评价标准和技术规范规定,编制的环评文件存在严重质量问题,也有部分环评机构为应付检查,存在弄虚作假、修改多份环评文件的情况。

为推进生态环境领域“放管服”改革,2018年修改《环境影响评价法》时,取消了环评机构资质管理的有关规定,与此同时,进一步提高了对环评机构编制环评文件的质量要求,并加大了违法惩处力度,对环评机构和环评文件编制人员实施“双罚”。

这四家环评机构,对环保法律法规置若罔闻,置环评文件质量于不顾,被生态环境部通报批评,体现了生态环境领域应放尽放与严格监管的工作思路,也是坚持问题导向、目标导向和结果导向的有力印证。这不仅给其他环评机构敲响了警钟,而且有助于进一步规范环评行业管理、提高环评文件编制水平。

实事求是地说,做任何事情,都要树立目标和结果导向,以质量高不高、实效好不好作为检验标准。当前,生态环境领域诸多改革,均体现了问题、目标和结果导向的指导思想。然而,个别第三方环保企业对此认识不深,没有认清“放”与“管”之间的辩证关系,对以“放”促“管”的工作导向理解不够,不是想方设法高水平编制环评文件,而是心存侥幸,绞尽脑汁打擦边球、搞变通,最终撞上南墙、吃了苦头,可谓咎由自取。

对于负责环评编制、“三同时”验收的公司机构来说,敷衍应付也罢,弄虚作假也罢,其实都是耍小聪明,这种假把式很容易被看破,轻则限期改正,重则企业和相关负责人被依法追究责任。

由此来说,与其动歪脑筋不走正道,期望蒙混过关,倒不如以此次通报案例为警示,深刻反省,有则改之无则加勉。严格落实法律法规,把治污规范和标准高高举过头顶,拒绝利益诱惑,守住职业红线,远离标准底线,保障企业可持续发展。

环境处罚不宜过分强调数量

◆孙贵东

当前,一些地方和部门会将本地区下级部门环境处罚情况进行通报,如行政处罚案件的数量、罚款数额、同比增加等情况,甚至还会对行政处罚案件较少、减少的单位进行点名批评。类似的做法容易产生一种错误导向,那就是将处罚当成一种工作“成绩”。

从本质上讲,行政处罚仅是手段而非最终目的,将其当作成绩会本末倒置。环境处罚不能过分地强调数量,而要把环境质量改善情况作为检验环境处罚的标准。笔者认为,在环境执法监管过程中要克服以下三种倾向问题:

一是克服把处罚数量规模与执法监管力度等同的问题。环境处罚仅是环境执法监管的手段之一而非全部,如果过分强调处罚,无疑会使环境执法监管过于教条、片面。这不仅是对当事人不负责任,更会影响环境执法监管的社会形象、质量水平。因此,环境执法部门要通过加大培训教育力度,提高执法人员综合运用各类环境执法监管手段解决环境问题的能力,克服处罚在执法监管中“一家独大”的问题。

二是克服过分强调“财产罚”的问题。近年来从国家到地方在立法层面都提高了一些环境违法行为的罚款数额,在一定程度上增强了企业的守法意识。然而,如果把针对环境违法行为的工作重点放在罚款上,通过罚款数额来体现惩罚力度,在有些问题上往往达不到预期的执法目的和效果。

因此,处罚要兼顾合理性与合法性,要结合当事人违法性质、履行能力,细化处罚裁量基准,除了运用财产罚外,还要积极综合运用申诫罚、行为罚等处罚方式,使处罚种类与幅度更加合情合理合法。

三是克服把处罚到位与整改到位等同的问题。“问题解决不解决不重要,关键是处罚到不到位”,这会造成一些环境执法监管部门存在“一罚了之”等重过程而不问结果的现象,使执法监管流于形式。实际上,这是形式主义、工作作风不实等在环境执法监管上的具体表现。各级生态环境部门要把杜绝克服类似问题作为改进作风的重要内容,作为建设打造生态环保铁军的重要指标,着力解决类似作风不扎实的问题。

“环保医生”看什么病?

◆杨维立

2月11日,春节假期结束上班第一天,河南省生态环境厅、发改委、科技厅、工信厅、人社厅、自然资源厅、市场监督管理局、省政府参事室等8部门联合召开动员大会,“千名专家进百县帮万企”绿色发展服务活动正式启动。给企业免费配“环保医生”,帮企业发现问题解决困难,适应了打好污染防治攻坚战的现实需要。

古语有云,圣人不治已病治未病,不治已乱治未乱。春秋战国时期,魏文王问名医扁鹊:“你家兄弟三人,谁的医术最好呢?”扁鹊答:“长兄最佳,中兄次之,我最差。”文王再问:“那为什么你最出名呢?”扁鹊答:“长兄于病视神,未有形而除之,故名不出于家。中兄治病,其在毫毛,故名不出于闾。扁鹊治病于病危时,饶血脉,投毒药,副肌肤,故闻名于诸侯”。这就是说,治病不如防病、救死不如诊恙。“环保医生”不仅要当好“扁鹊”,还要向其大哥、二哥学习,着力治微病、治未病。

加大力度,着力“对症下药”。现实中,一些企业在环保法律法规政策理解、环保技术配置和更新等方面存在困难,面临着专业人员、技术不足等压力,带来了这样那样的环保问题。“方向不对,努力白费”,期待“环保医生”切实做到“主动上门、分类指导,按需供求、精准服务”,运用其专业知识,进行“点对点”诊断,找全、找准疾病,精准施策,开出质高价廉的药方,帮助企业排忧解难。

拓展深度,着力防微杜渐。期盼“环保医生”助力企业加强环保规章制度建设的“立、改、废”。比如,帮助企业审查草拟重要的环保规章制度,确保合法化、适当化;对企业既往的规章制度进行“回头看”,找出其中的不适当、不合法之处。总之,要通过科学评估和全面“体检”,推进企业环保规章制度科学化、规范化建设。

提升高度,着力防患未然。除了点对点,还期待“环保医生”能由点及面,为政府决策服务。在服务好企业的基础上,关注环保监管“疑难杂症”及背后深层次原因,对服务过程中发现的问题进行统计分析,串联思考共性问题,找出根源所在,为党委政府和生态环境部门决策提供有力参考。