『七大体系』是对现代环境治理体系的任务分解

◆本报记者宋杨

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》(以下简称《意见》),为我国构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系勾画蓝图。《意见》有何特点?对于环境治理目前存在难点的解决有哪些积极作用?本报记者采访了国务院发展研究中心社会发展研究部副巡视员、研究员周宏春。

中国环境报:《意见》中提到的主要目标是到2025年,建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系,这几个体系之间有哪些关联?如何相互作用?

周宏春:《意见》印发后,我认为首先要关注的是最开始提到的,党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的这个体系,这一指导思想贯穿在整个文件中,在很多地方都有体现。《意见》中除了第一条和第九条,中间七条即七大体系,把党委政府、企业、社会组织、公众等各类主体的权责都明确了,可以说是把党的十八大以来生态环境保护领域的改革措施、政策制度等,都细化、完善到了这七大体系中,很多说法更明确更具体。

《意见》中提到健全领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系"七大体系",覆盖了行为主体、行为依据、监督执行等方面,是现代环境治理体系的解构或任务分解。行为主体是政府、企业、社会组织和公众,政府主体又包括中央和地方政府,以及政府各相关部门;行为依据是政策法规,信用、监管是市场机制发挥作用的保证。其中把领导责任体系放在七大体系的第一条,提出一系列规定,对于提升政策合力是非常重要的。由于环境保护的外部性,一定要发挥党委领导、政府主导作用,这一点要特别强调。

中国环境报:《意见》有何特点?有哪些创新举措和亮点需要特别关注?

周宏春:如果说以前的很多政策原则性更多,《意见》的特点就是更具有可操作性。比如在健全环境治理市场体系中,提出要创新环境治理模式,特别提到对工业污染地块,鼓励采用"环境修复+开发建设"模式。其实,地方在治理环境污染时需要投入大量资金,企业在开发建设时也会产生收益,那就要把这里面的权责利理清楚,"谁污染、谁付费"的导向在《意见》中表现得很明确。《意见》还提到积极推行环境污染第三方治理,开展园区污染防治第三方治理示范。这个提法我觉得也是个亮点,传递出了效率优先的理念,把专业的事交给专业的机构或人去做。这也是我国市场经济形成以来,一些成功经验和好的做法在《意见》中的体现。

中国环境报:《意见》中提到,"除全国性、重点区域流域、跨区域、国际合作等环境治理重大事务外,主要由地方财政承担环境治理支出责任"。这句话传递出什么信号?

周宏春:我认为这是对环保责任属地管理的进一步细化,过去也提过,不过是比较原则性的表述。《意见》中做了更具体的表述,传递的依旧是"谁污染、谁付费"的政策导向,中央与地方的权责要分开,中央大的活动由中央财政出钱,地方环境污染治理由地方出钱。好处就是责任更明确了,可以防止原来出现的一些推诿、扯皮等现象。权责分开后,也更有利于精细化管理。

中国环境报:您认为我国环境治理目前存在哪些难点或问题?

周宏春:我认为当前环境治理存在的问题,主要出现在执行环节。再好的制度如果得不到执行,或者执行不到位,也是没有生命力的。如何将中央环境保护政策、法规、标准等国家意志落地,与基层环境保护需求怎样更好地结合,这是一个难点。

现在有一个很不好的现象就是形式主义。去年底召开的中央经济工作会议提到要精准治污、科学治污、依法治污,地方人员都做到了吗?有的地方显然是没有,应付检查、"关了再说"等现象在一些地方仍然存在,这就是执行走样了。再比如"一刀切"的问题,生态环境部已经制定了《禁止环保"一刀切"工作意见》,严禁"一律关停"等敷衍应对做法,但还是有一些地方出现这种问题。所以说国家政策怎么才能更好地执行,是一个亟待解决的问题。还有就是一些地方也存在确实没有能力落实的问题。

此外,我认为还有另一个问题,就是一些人没有正确认识到生态环境保护的艰巨性、复杂性、长期性,抱有不切实际的期望,这并不利于生态环境保护工作的有序推进。生态环境质量改善、彻底恢复到很好的状态是有规律的,也是非常复杂的,要求一下子解决所有问题,不仅不符合客观规律,而且还会"反弹",毕竟我国的城市化和工业化的历史任务还没有完成。

中国环境报:对于解决这些难点和问题,《意见》会带来哪些积极作用?

周宏春:在如何推动地方执行这方面,《意见》中做了很好的规定。比如,深化生态环境保护督察,推进例行督察,加强专项督察,这些措施可以压实生态环境保护责任;强化监督帮扶,可以帮助那些有意愿但是没能力执行的地方、企业,切实解决突出生态环境问题。

再比如,如何杜绝监测数据造假,《意见》中就提到要公开环境治理信息,接受社会监督。还提出要加强舆论监督,鼓励新闻媒体对各类破坏生态环境问题、突发环境事件、环境违法行为进行曝光。这些年的舆论曝光陆续在做,如媒体曝光的腾格里沙漠排放污水事件等。《意见》中再次提出,说明这些举措还要继续保持下去。

在目标设定、考核评价等方面,《意见》提出着眼环境质量改善,合理设定约束性和预期性目标,各地区可制定符合实际、体现特色的目标,这是分类施策的体现,充分考虑了区域差异和不同发展阶段,更有利于精准、科学、依法治污。

中国环境报:在各地区各部门贯彻落实《意见》方面,您有哪些建议?

周宏春:一定要避免以文件传达文件、以文件落实文件,而是要把中央精神落实在具体工作上,把落实精神的结果反映在污染治理成效上,落脚在生态环境质量改善上。《意见》中有这么一句话:"确保本意见确定的重点任务及时落地见效。"落地见效这几个字,我认为非常重要,这表明环境治理体系和治理能力现代化,最终要落到"推动生态环境根本好转、建设美丽中国"这个效果上。而且,这个效果不仅要用指标体系来评价,也要反映在公众的切实感受上。《意见》中提出的一些措施,还要加强宣传、培训,传达到具体的工作人员身上,通过提高他们的工作能力来实现。

不找借口,不留退路,决战污染防治攻坚

环境热评

◆李莹

日前,河北省邢台市生态环境局官网发文表示:"$PM_{2.5}$平均浓度不退出全国后十,市局主要领导主动辞职,所有班子成员、分管科长和排倒十的县市区分局长全部辞职;专家组自愿不收服务费。任何人都不做旁观者、看热闹。"

作为2019年1月-11月的全国空气质量排名中,位列全国倒数第一的城市,邢台知耻而后勇,立下了2020年$PM_{2.5}$平均浓度退出全国后十的目标。实现这一目标,既是一次大战,也是一次大考。邢台生态环保人作为主力军,率先立下铮铮誓言,不找借口,不留退路,充分体现出邢台环保人不达目的誓不罢休的坚定信念,打赢蓝天保卫战的坚强决心,切实改善生态环境质量,向人民交出满意答卷的责任意识和担当精神。

邢台并非打无准备之仗。近年来,在改善空气质量方面,邢台积累了丰富的经验,取得了一些进展和成效。大气污染源解析显示,燃煤尘、工业尘等是邢台$PM_{2.5}$的主要来源。为此,邢台积极调整产业结构,减少污染物排放。通过压减重污染行业企业产量、搬迁市区重点企业、实施污染深度治理攻坚、加快企业转型升级等举措,邢台的空气质量明显改善。2018年邢台大气污染防治工作被河北省政府考核为优秀档次,生态环境部将邢台列为全国空气质量改善幅度最大的20个市之一。实践证明,邢台退出全国后十并非绝无可能。

但实现既定目标也绝非易事。2019年上半年,邢台因空气质量同比恶化被河北省大气办约谈,下半年,重污染天气发生频率高于前一年同期。大气污染反弹再一次为邢台敲响警钟。大气污染防治犹如滚石上山,不进则退,决不能有停一停、歇一歇的想法,必须要动真碰硬,强力攻坚。同时,别的城市在大气污染防治方面,也在不断进步,邢台必须以更大的力度、迈出更大的步伐,才能摆脱当前的局面。

邢台治理大气污染应从哪里下手?作为国家老工业基地,邢台历史上形成的以钢铁、煤炭、煤化工、水泥、玻璃等重化工业为主的产业格局仍未有根本性改变。能源结构仍以燃煤为主,进入采暖季后,燃煤量大幅增加,大气污染治理面临的形势更为严峻。邢台重型柴油车和非道路移动机械数量多,运输频次高,且地处晋煤东运通道,过境的重型运输车辆多、污染重,机动车尾气对区域空气污染影响较大。此外,邢台地处太行山前凹槽地带,地势低、风速低,极易形成逆温层,不利于污染物扩散。由此可见,无论是产业结构、能源结构、交通结构还是地理位置,对邢台空气质量改善都非常不利。在加强对企业监管、严格执法的同时,唯有切实调整产业结构、能源结构、交通结构,邢台才能从根本上减少污染物排放,实现退出后十的目标。

三大结构的调整涉及发改、工商、经信、电力、交通等方方面面,绝不能仅靠生态环境部门一家。唯有夯实地方各级党委和政府对本行政区域的生态环境保护工作及生态环境质量负总责的主体责任,从做好顶层设计入手,从时间和空间上统筹谋划,才能取得事半功倍的效果。唯有各相关职能部门形成各司其职、分工协作、齐抓共管、联防联控的局面,以破釜沉舟、背水一战的决心和勇气,将"小环保"变成"大环保",才能筑牢保障空气质量的堤坝。邢台要实现退出后十的目标,从市委市政府到各部门都要朝着这个目标努力,尽快明确分工、夯实主体责任、落实任务清单,以邢台生态环境部门这样的决心,完成自己的任务。

当前,新型冠状病毒肺炎疫情防控给一些地方污染防治攻坚带来了影响,经济下行压力增大,一些地方高耗能行业增长势头明显。随着企业复工复产、一些重大项目开工,环境监管也面临更大压力。生态环境保护形势严峻,现在已经进入3月,完成今年既定目标任务的时间已非常紧迫,但这些困难和挑战决不能成为完不成任务的理由和借口。各地要像邢台一样,越是困难越要迎难而上,保持啃硬骨头、攻城拔寨的拼劲,保持钉钉子、久久为功的韧劲,保持抓铁有痕、踏石留印的狠劲。两手抓两不误,在做好疫情防控的同时,以必胜的决心和信心,坚决打赢污染防治攻坚战。

服务复产复工要精细精准精心

◆任理军

目前,全国很多地方一手抓疫情防控、一手抓复产复工。各地生态环境部门在出台一系列支持政策助推复产复工的同时,也加强了对企业的现场检查。

近期,笔者在进行企业复工复产前现场检查中,发现了一些与往年春节后企业复产复工不尽相同的情况。比如,部分企业受疫情影响,停产停工时间相对较长,脱硫塔、污水泵等出现较为明显的腐蚀现象,还有部分印染、农药等行业废水处理难度很大,但污水处理系统经过一段时间停运后,细菌活性降低,需要一段唤醒时间。这些治污设施若按照常规的检查而不是开展针对性的维护检修,复工复产后其治污效果会打折扣。

再比如,受疫情影响,石灰、絮凝剂等治污原料生产企业尚未复产,污泥泵、止回阀、电磁阀等治污设施备品备件供应商还未复工,导致一些企业复工复产后治污设施时开时停。

此外,为了应对疫情,部分企业减少当班员工数量,特别一些企业减少了治污设施运行、环境风险巡查等岗位上的员工,使得治污设施管理维护保障达不到正常力度,异常排污情况时有发生。

疫情防控关乎生命,复工复产关系生计。而污染防治设施必须与生产设施同时投入运行,确保污染防治设施稳定运行,污染物稳定达标排放,杜绝各类环境污染事故发生,则是不能突破的生态环境底线。

做好企业复工复产的环保服务,既考验地方生态环境部门治理水平和治理能力,也体现地方生态环境部门的责任担当和工作态度,既不能一味"松"、一味"放",也不能生搬硬套、条条框框。笔者认为,针对疫情带来的特殊情况,各地生态环境部门可以在提升服务的精细、精准、精心上下功夫。

精细制作指导手册。充分考虑疫情影响的实际情况,并结合日常管理实际和区域企业治污设施基本情况,组织环境监管、环境应急、环境监测等方面的专家和业务能手,全面梳理突出问题和企业需求,制作企业复产复工污染防治工作"操作指南""温馨提示"。尤其注意将废水、废气、固废、环境风险等细分开来,不"一锅烩"。注重操作层面的细小环节和注意事项,不搞大水漫灌,讲究实用实效,减少学术专业语言,多一些接地气、看得懂的工人语言。针对治污原料供应不足问题,积极协调经济、市场监管等部门加大帮扶力度,也要掌握区域内治污原料、备品备件生产企业和供应企业名单,建立花名册,提供给复产复工企业,让企业有"选"有"备"。

精准送服务上门。部分企业复产复工心情急迫,一时间难以顾得上或者理解不了环保工作,特别是一些中小微企业,主观上无违法行为,即使收到"提示",但因对环境管理要求、治污设施运行技术掌握不到位,也易出现污染环境的情况。因此,简单地发送"指南"、推送"提示",还不能很好地解决问题,面对面的帮扶必不可少。

建议地方生态环境部门结合巡查监管情况,分析梳理区域内哪些企业需要什么样的环保服务,送服务上门,手把手帮扶,面对面解答。而对调试工序复杂、要求相对较高、涉及敏感因素的企业,还可以组织专家技术力量,帮助企业编制复工复产"一厂一策",具体到每一个岗位、每一个环节,明确每一名管理人员的具体职责。对环境管理人员和治污设施一线工人较多的企业,可以组织专题复产培训,邀请行业专家授课,帮助企业少走弯路。

精心监管消除异常。长时间停产停工后,治污设施或多或少都会出现问题,地方生态环境部门在督促企业实施全面维护检修的同时,还应针对一些特殊情况实施精心帮扶。制定详细的复产复工监测方案,既帮助企业掌握治污效果,还得掌握区域环境质量变化情况,从而分析是否存在异常情况。

对一些污染物排放较为敏感的污染源,应专人驻守、专人帮扶,协助企业调试好、运行好治污设施,杜绝异常情况。对一些唤醒时间较长的治污设施,强化24小时严密监控,用好污染源在线监测、区域环境质量等数据,用活大气污染防治天地人一体化监控系统、水体水质污染指纹溯源等高科技手段,用数据说话、数据引导,促进企业循序渐进,避免治污设施负荷短时间内大幅度抬升而导致异常排污。对因受治污设施制约而无法复产复工的项目,地方生态环境部门要及时报告地方党委、政府和主管部门,避免盲目冲动,同时千方百计进行帮扶,推动解决有关问题。

培养和壮大环保志愿者队伍

◆叱狼

中共中央办公厅、国务院办公厅日前印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,围绕构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代治理体系做出了重要部署。其中,在健全环境治理全民行动体系方面提出,"加强对社会组织的管理和指导,积极推进能力建设,大力发挥环保志愿者作用"。笔者认为,当前治污攻坚持续深化,培育和引导更多环保社会组织和志愿者参与进来,对构筑更广泛、更扎实的环境治理基础大有裨益,不仅可以巩固治污成果,还能拓展环境治理的深度和宽度。

近年来,各地注重加强环保志愿者队伍建设,环保社会组织也更加活跃,在监督污染治理、落实生态理念、积极为生态环保鼓与呼等方面,发挥了重要作用。然而,在治污攻坚向纵深推进的实践中,我们也不难发现,环保志愿者队伍在能力、数量、稳定性以及贡献治污力量的持续性、扎实性等方面,仍有较大潜力亟待挖掘。

当前,环保志愿者队伍如雨后春笋不断涌现。曾有媒体报道,经济相对发达的东部某地级市,有环保志愿者队伍140余支,参与人数达到10万之众。然而,他们开展的志愿者活动大多是捡拾垃圾、清扫保洁等。此类活动确实与环保相关,但与生态环保的主旨要义仍有偏差。究其原因,不少环保社会组织和参与者对环保认知较为浅显,在环保活动组织方面也就很难更加有效地契合生态环保工作目标。

从参与人数上来看,志愿者队伍看似规模庞大,但相比数百万级人口的城市,占比依然较低,而且不少环保志愿者参与活动通常较随意,长期躬身坚持的相对较少。虽然不少人已经懂得何为环保生活,但在现实生活中,想法难以体现在做法上,环保实践仍停留在口头上。

保护环境没有旁观者,应是一场广泛而又持久的全民行动。当前形势下,亟待进一步加强环保社会组织和志愿者队伍建设,让一部分具有较强生态环保思想的群众,在绿色生活方面先行一步,通过示范引领,教育和影响身边更多人自觉践行环保理念。如此一来,人人争相为保护环境做贡献,聚沙成塔,这才是环境治理的基本支撑和长效之策。

笔者建议,应进一步培养和壮大环保志愿者队伍,使他们贡献更多环保力量。始终把提升文明素养、养成环保习惯作为出发点和落脚点,探索教育管理新模式,提升志愿行为吸引力,营造实践环保新时尚。不仅让志愿者懂得生态环境保护的内涵是什么、实践环保为什么,更要熟知日常工作生活中践行环保做什么,促使他们坚定信念、积极参与、长期践行。

针对当前环保志愿者队伍随意性较强、教育难度大、管理相对松散的实际,建议充分借助网络互联互通的优势,借鉴"学习强国"教育平台的成功经验,开发服务环保志愿者队伍的手机APP,重点建设运行好学习教育、志愿活动、自我实践、考核积分等模块。

学习教育模块可划分生态环保知识等级,群众无论掌握环保知识多少,都能找到相应的新知识新理念,可建立不同难度等级的题库,供大家自我测试。教育模块涵盖的内容应丰富多样,表现形式生动活泼,既要有文字资料也要有精短的视频影像,不能局限于书本知识、政策文件或环境新闻,要更多地聚焦群众身边的环境问题以及绿色生活的具体细节,尽量与生活工作紧密贴合,让群众喜闻乐见又学以致用。

为增强环保志愿者队伍的稳定性和践行环保理念的持续性,建议每年在学习时长、参加志愿者活动次数及自我日常环保生活等方面做出鼓励性要求,并在平台上实施考核。常识类可以随机抽题限时考核,实践类可以上传现场照片或录像资料,系统识别后给出相对合理的分值。对于考核分值的应用,建议加强与微信、QQ等平台的协调,对于志愿者整体表现,在个人头像上做出明显标识。这类标识可参照QQ以星星、月亮、太阳作为区分,对志愿者参与年限及实践情况量化展示,力争让这些标识成为自评互评个人素养的直观标志之一。

监管和帮扶应更有针对性

◆鞠昌华

随着各地复工复产工作逐渐展开,生态环境保护也将进入复工后的新阶段。

复工后,各地生态环境管理部门尤其是重点疫区,仍需继续做好疫情相关环境风险的应急处置与监管工作。加强对医疗废物产生、收集、转运、贮存、处置等环节的监管,确保医疗废物处置到位。同时,加强相关污水处置的监管与环境监测预警,严格控制病毒传播扩散。在疫情初步结束后,也仍会存在相关废物废水处置处理要求,应逐步完成安全处置,不能因为疫情的缓解而松懈。

开展复工后环境保护帮扶和监管工作,应突出针对性。一是进一步开展相关技术研发,加强病毒感染废水废弃物处理处置技术的科技攻关,鼓励相关环保企业和科研机构开展废水废弃物处理处置技术及应急处置装备的研发,研究制定相关环境技术规范。

二是大力推进在线监测监管工作,做好区域性传染病暴发环境风险预案,纳入平时环境风险演习训练中,做好N95口罩、防护服等防护物资保障,提升应急处置能力。

三是积极推进前期因疫情耽搁的环境行政审批工作,优化程序,协调进度,做好经济高质量发展的环境服务保障,尤其是做好高新技术、民生项目的环评审批等工作。

四是做好复工后企业污染物排放的环境监管。考虑到前期长时间停工造成的损失,一些企业为赶回被耽搁的工期,可能会延长工时,进而在短期内可能会出现超出原排污许可允许限值排污的情况。此外,一些企业因为经营恶化,可能会在环境成本上进行控制,这都需要环境管理部门在提前做好监管应对的同时,加强沟通,做好服务工作。

五是做好因疫情中断的部分环境治理工作的监管,一些第三方环保服务工作由于封城封村而暂停,如目前一些城市的河湖水体治理中常采用生态治理方法,疫情中水草打捞收割等工作被迫中断,已影响到治理效率和水质,应在复工后尽快加以督促推进。

有研究认为,人类活动范围的无序扩张会导致人类与野生动物栖息空间的交叉重叠,从而间接引发瘟疫。因此,应加强生态保护红线区保护、监管,避免在开发过程中大规模侵占野生动物赖以生存的生态空间。同时,应以《生物多样性公约》第十五次缔约方大会在我国召开为契机,不断加强生物多样性保护。积极推进生物安全风险防控和治理体系的研究构建,支持相关研究机构进一步加强生物安全监管方面的支撑研究,全面提高国家生物安全治理能力。