以实际行动诠释忠诚 以治理成效体现担当

王安德

习近平总书记在党的十九届中央纪委四次全会上的重要讲话,深刻总结了新时代全面从严治党的历史性、开创性成就,深刻阐释了我们党实现自我革命的成功道路、有效制度,对以全面从严治党新成效推进国家治理体系和治理能力现代化作出战略部署,为持续推动全面从严治党向纵深发展提供了科学指南和重要遵循。

去年以来,山东省生态环境系统各级党组织牢牢把握全面从严治党主线,抓党建、带队伍、促发展,激发了生态环境系统干部职工干事创业的动力和活力,全面从严治党取得了积极成效。但是,全省生态环境系统在全面从严治党方面还存在诸多问题和薄弱环节,特别是垂管改革基本完成以后,推进全面从严治党向纵深发展面临的任务更加艰巨,形势更加严峻。

当前和今后一个时期,全省生态环境系统各级党组织要增强"四个意识"、坚定"四个自信"、做到"两个维护",深刻领会习近平总书记重要讲话的丰富内涵、精神实质,坚决扛起管党治党政治责任,把"严"的主基调长期坚持下去,落实到生态环境保护工作的全过程和各方面,体现在生态环境质量改善的实际成效上。要与巩固提升"不忘初心、牢记使命"主题教育成果结合起来,与落实省委"重点工作攻坚年"部署结合起来,与持续整治形式主义、官僚主义结合起来,一以贯之、坚定不移,以全面从严治党成效提升生态环境治理效能。

牢牢把握政治属性,做到旗帜鲜明讲政治。让人民群众呼吸上新鲜的空气、喝上干净的水、吃上放心的食品,是为人民谋幸福的基本要求,也是生态环境部门践行党的初心使命的职责所在。牵动亿万人心的生态环境问题,是关系到初心与使命的重大政治问题。各级党组织和党员干部要不断提高政治站位,坚决扛起生态环境保护工作的政治责任和使命担当,以实际行动诠释忠诚,以实际成效体现担当。要正确把握生态环境保护事业发展与深化全面从严治党的关系,把坚决做到"两个维护"体现在履职尽责、做好生态环境保护工作的实际行动上,在打赢污染防治攻坚战中充分发挥党组织的战斗堡垒作用和党员干部先锋模范作用。

巩固主题教育成果,夯实治污攻坚思想基础。系统内各级党组织要把不忘初心、牢记使命作为加强党的建设的永恒课题和全体党员干部的终身课题,巩固主题教育成果,加强领导干部宗旨教育、作风教育、政德教育,彻底纠正生态环境保护领域的形式主义、官僚主义,把精力和心思用在"1+1+8"污染防治攻坚战等重点任务落实上,统筹推动经济社会高质量发展,不断满足人民群众对美好生活环境的向往。要强化思想政治引领,充分发挥先进典型的引领示范作用,展示生态环境保护铁军形象,营造建功新时代、争创新业绩的浓厚氛围。

严格落实主体责任,健全从严治党制度机制。凡是存在生态环境突出问题的地方,归根结底都是作风不扎实、绿色发展不到位、"五位一体"总体布局统筹推进不力造成的。实践告诉我们,推进生态环境保护工作必须坚持全面从严治党。今年是污染防治攻坚战的收官之年,全面从严治党主体责任压得牢不牢,管党治党效果好不好,直接决定着污染防治攻坚战的成败。各级党组织要把管党治党政治责任落实到生态环境保护各项工作全过程,抓牢对标看齐之责、贯彻落实之责、督促检查之责。党组织书记作为第一责任人,既要主动看齐,也要经常喊"看齐",引领党员干部主动对表对标;不仅要把方向、作决策,还要抓执行、促落实,督促党员干部讲政治、顾大局、护核心、真看齐。要结合实际,建立健全知责明责、履责尽责、考责问责的责任体系,深入推进党建与业务融合。

坚持依法高效精准,强化权力运行制约监督。全面从严治党,要害在"治";治理的根本,在于"治权"。系统内各级党组织要切实管住用好权力,抓好"制度规范",建立权力清单、负面清单、责任清单,尤其是用好查办案件、巡视巡察、纠治"四风"、审计监督等工作成果。针对普遍发生、反复发生的问题,建立完善相关制度,让权力在正确轨道上运行。要抓好"权力公开",落实党务公开、政务公开和各项办事制度公开,引导党员干部习惯在"聚光灯"下开展工作;要抓好"精准问责",厘清主体责任、监督责任、领导责任,把问责的板子打准;还要稳妥审慎,不能任性问责、滥用问责,挫伤干部积极性。

持之以恒正风肃纪,营造良好政治生态。打造生态环境保护铁军,打赢污染防治攻坚战,必须要有严明的纪律。系统内各级党组织要始终把纪律和规矩挺在前面,结合业务工作和干部队伍实际,开展渗透式、感召式、互动式的纪律教育。坚持监管并重,突出主责主业,聚焦中心任务,从严落实党风廉政建设监督责任。要以标本兼治为目标,紧盯事关全局的重大项目、重点领域、关键岗位,不断完善从严管理体系,形成令行禁止的政治文化和遵规守纪的工作环境。

严格依纪依规依法,强化监督执纪问责。信任不能代替监督,系统内各级党组织要肩负起领导、支持监督的重担,推动"两个责任"贯通协同、同向发力。各市局党组要配备专职纪检监察干部,有分管领导负责本单位党风廉政建设和反腐败工作,确保纪检监察工作有人管有人抓。要提高监督综合效能,以党内监督带动政治监督、纪律监督、专项监督等协同发力,实现监督效能最大化。要推动党风廉政建设和反腐败斗争持续深入,为全省生态环保事业健康发展和干部队伍健康成长提供坚强纪律保障。

当前,山东省疫情防控到了最关键时期。全省生态环境系统各级党组织和党员干部要深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央决策部署,坚决落实省委、省政府和生态环境部工作要求,坚持全面从严治党,严明纪律要求,发扬铁军精神,勇于担当负责,敢于冲锋在前,全力以赴打赢疫情防控阻击战。

作者系山东省生态环境厅党组书记、厅长

固定污染源清理整顿是什么?怎么干?

◆陈秋韵

2020年是不平凡的一年,在众志成城打响疫情防控阻击战的氛围下,全国各地排污许可人在严格落实疫情防控要求的同时,迎难而上,如火如荼地开展固定污染源清理整顿工作,力争在年底前如期完成固定污染源排污许可全覆盖的改革任务。本文旨在抽丝剥茧,帮助大家深入理解固定污染源清理整顿工作的重要性,同时回顾总结去年试点地区工作经验,解析当前重点难点,助力大家扎实做好清理整顿工作。

清理整顿是实现将所有固定污染源纳入环境管理的有力手段

2016年11月,国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》,提出"到2020年,完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作"的目标任务。通过固定污染源清理整顿和排污许可证全面核发,将所有固定污染源全部纳入环境管理范围,规范其污染防治设施运行要求,落实企业环境保护主体责任,有效控制污染物排放,持续提升环境治理能力和水平,加快改善生态环境质量,既是改革生态环境监管体制的内在要求,也是打好污染防治攻坚战的重要内容。

2017年全国全面启动排污许可制度改革,开始启动火电、造纸等重点行业排污许可证核发工作,目前已核发33个重点行业、16万余张排污许可证,排污许可制度改革取得初步成效。但是,应发证行业的发证数量与"二污普"企业清单数量相比,距离"全覆盖"的目标仍有较大差距。同时,一批污染治理设施不健全、不能稳定达标排放、环保责任不落实的企业,始终游离于环境监管之外,违法成本低、守法成本高,带来环境监管的不公平,进而导致难以精准施策,大大降低管理效能。为了达到排污许可制度改革要求,就要做到全覆盖,"一视同仁""应发尽发""应管尽管"。因此,"核发一个行业,清理一个行业,规范一个行业,达标一个行业",做好固定污染源清理整顿,着力解决历史遗留问题,是实现将所有固定污染源纳入环境监管的有力举措。

清理整顿试点为"摸着石头过河"探索出行之有效的工作方式

2019年3月至11月,生态环境部在北京市、天津市、河北省、山西省、江苏省、山东省、河南省、陕西省8个省(市)先行先试,对2017、2018年已发证的24个重点行业开展清理整顿试点,摸清固定污染源底数,排查无证排污单位,实施分类处置,做到应发尽发,不留死角。生态环境部在清理整顿试点阶段,开拓思维、大胆尝试,以改革的精神正确处理历史遗留问题,摸索形成"摸、排、分、清"四步工作法,最终将固定污染源全部纳入环境管理,试点工作为全国全面推开清理整顿奠定了坚实基础。

与此同时,试点地区也肩负责任,铆足干劲,全面落实试点要求,探索出积极有效的经验。一是提早谋划,建立机制。各级生态环境部门高度重视,分别成立分管领导挂帅的专项工作组,及时组织召开启动会和推进会,提高工作人员的政治站位。二是调度通报,积极推进。试点地区结合工作实际,建立调度通报机制,例如:河北省在冲刺阶段每日调度,陕西省通过媒体通报各市市委、市政府清理整顿工作进展及排名。三是宣传培训,主动服务。除了生态环境部的培训解读和对口帮扶外,试点地区创新帮扶方式,多方面、多渠道帮扶企业解读文件,例如:烟台市成立排污许可宣讲团,发放排污许可宣传册,并组织技术人员现场指导企业填报申请材料。四是开展回头看,保障质量。为保障固定污染源底单完整性,试点地区通过多口径摸查遗漏企业,例如:北京市结合污染源普查、建设项目审批、生态环境执法等梳理清理整顿对象。天津市通过街镇排查、企业自主验收信息平台、工商管理注册信息等多个途径全方位无死角进行摸查。

按期完成"摸、排、分、清"清理整顿工作任务的工作要点

2019年底,生态环境部基于清理整顿试点的宝贵经验和教训,立足于排污许可全覆盖的目标任务,发布了《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》《固定污染源排污登记工作指南(试行)》《关于做好固定污染源排污许可清理整顿和2020年排污许可发证登记工作的通知》(以下简称《通知》)3项排污许可重要文件,拓宽了纳入排污许可的行业数量,增加了登记管理类别并明确管理办法,明确了各阶段的工作要点和方法,进一步夯实顶层设计,完善排污许可管理体系。根据文件规定的工作安排,2020年4月底前完成33个行业的固定污染源清理整顿工作,2020年9月底前基本完成排污许可发证和登记工作。

按照清理整顿工作任务要求,完成"摸、排、分、清"清理整顿的工作要点:

"摸"——摸清底数,确保不留遗漏。"二污普"清单的排污单位产排污信息全、覆盖广、信息准,需要全部导入清理整顿信息系统,并纳入排污许可管理。考虑到二污普清单范围是2017年12月31日前已建成的企事业单位清单,清理整顿工作还需要地方通过原排污费征收、企业自主验收、工商管理、电力等其他途径摸排补充"二污普"清单缺失的排污单位,形成全面的固定污染源基础信息清单。

"排"——排查无证,形成初步分类。先剔除已发许可证的排污单位,再将未发证排污单位分为2020年前应发证或登记、2020年应发证或登记、非固定污染源三类情形。清理整顿的对象是2020年前应发证或登记的33个行业排污单位,可通过对照《固定污染源清理整顿行业和管理类别表》与《2017年国民经济行业分类注释(试行)》,确定排污单位是否属于清理整顿范围。然后根据排污单位所属行业、产品产能、原辅材料等信息,初步分类为重点管理、简化管理或登记管理等三大类,形成固定污染源发证和登记清单。

"分"——分类处置,先发证再到位。针对固定污染源发证和登记清单中的排污单位,按照《通知》规定的情形分类处置,对无整改情形的、无总量指标的、未批先建的、不具备达标排放能力的、以及其他需要整改的排污单位,应当尽快依法依规核发排污许可证或限期整改通知书;对于2021年1月1日后才恢复生产的排污单位可暂不发证,但是需要通知其填报排污登记表;位于禁止建设区域和淘汰落后产能的排污单位不予核发许可证;对于实行登记管理的、停产的、"二污普"清单中无需发证的排污单位,都需要在规定时限内进行排污登记。

"清"——整改清零,强化证后监管。2020年4月底前,生态环境部门原则上应当完成分类处置工作,并在固定污染源发证和登记清单逐个销号、应发尽发。对于有整改要求的排污单位,生态环境部门应当加强帮扶,督促其按期完成整改,并监督指导其在整改期间达标排放。对于整改到期仍不符合发证要求的,生态环境部门应当提出建议报有批准权的人民政府批准责令停业、关闭,并注销排污许可证。

按照生态环境部工作安排,固定污染源清理整顿原则上在2020年2月底前应当完成固定污染源发证和登记清单;2020年3月底前发证率、登记率不少于60%;2020年4月底前完成固定污染源清理整顿工作。任务艰巨,时间紧迫,生态环境保护铁军要咬紧牙关"爬坡过坎",打好这场大仗、硬仗、苦仗,全面完成国务院排污许可全覆盖的任务,助力我国生态环境治理水平和治理能力再上新台阶。

作者单位:生态环境部环境工程评估中心

《关于促进砂石行业健康有序发展的指导意见》解读

政策解读

◆何萍 王璠

国家发展改革委、工业和信息化部、公安部、财政部、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、商务部、应急管理部、市场监管总局、国家统计局、中国海警局、中国国家铁路集团有限公司联合印发了《关于促进砂石行业健康有序发展的指导意见》(以下简称《意见》)。《意见》包括总体要求、推动机制砂石产业高质量发展、加强河道采砂综合整治与利用、逐步有序推进海砂开采利用、积极推动砂源替代利用、进一步压实地方责任、进一步加强市场监管、建立健全工作机制8个部分。现就《意见》主体内容进行解读,并对生态环境保护工作相关工作重点进行阐述。

关于《意见》出台的背景

砂石是工程建设中最基本且不可或缺的建筑材料,近年来出现了供给不足和价格上涨的现象。《意见》出台的目的是稳定砂石市场供应、保持价格总体平稳,促进行业健康有序发展。正确分析砂石价格上涨的背景原因,对于提出缓解资源紧缺的对策十分必要。

(一)供需矛盾是造成砂石价格上涨的主要原因

2016年以来,砂石行业价格出现波动式上涨,是由河砂自然资源补给大幅减少、砂石市场需求猛增、砂石替代资源发展不足等多种因素造成的。

一方面,我国主要江河年输砂量均呈明显下降趋势。1959年~2007年我国长江、黄河、珠江、松花江、辽河、海河、淮河、钱塘江和闽江等9条河流,总输砂量降低500亿吨,其中,库坝拦砂减砂量为280亿吨,占56%;水土保持措施减砂量为115亿吨,占23%;工农业用水减砂量为75亿吨,占15%;河道采砂减砂量为30亿吨,占6%。与上世纪70年代相比,黄河输砂量减少了89%,长江输砂量减少了68%;珠江2000年~2005年的平均输砂量不到最高水平的一半。主要河流总入海输砂量从1955年~1968年的20.3亿吨/年降至1997年~2010年的5.0亿吨/年,减幅达78.5%。

另一方面,市场砂石需求持续增加。随着我国经济不断发展,城镇化建设速度加快,基础设施建设投入不断加大,砂石需求量相应持续增加。仅2016年至2018年,全国砂石骨料需求量就由约180亿吨增至200亿吨,增幅约11.1%。

与此同时,替代砂源保障能力薄弱。随着天然砂石资源约束趋紧,机制砂石逐渐成为我国建设用砂石的主要来源。但是,机制砂石行业还面临着质量保障能力弱、开发成本高等问题。另外,海砂、荒漠砂等资源的替代利用仍存在技术差距,大宗工业固体废弃物等资源再生利用不足。

(二)低廉不是自然砂石资源的合理价值

造成自然资源价格低廉的还有竞争因素和未纳入环境成本。长期以来砂石行业过度发展导致产能过剩和低价竞争,导致砂石的价格就应该如此低廉的错误认知。这种现象在我国许多行业都曾出现过,有色金属、稀土等资源依赖型行业,都曾因为盲目发展、产能过剩,造成企业间相互压价,高价值、高品质的产品都被做成"白菜价"。另一方面,采砂导致的直接环境损害和生态系统服务损失未计入商品成本。由于流域水土流失治理成效的逐渐显现,河流输砂量持续减少,砂石资源的稀缺性将与日俱增;随着全社会对绿水青山价值认同度的提高,河流生态系统的自然价值会越来越高。早在上世纪九十年代,英国、德国、荷兰、瑞士、法国等国家就已全面禁止河道采砂,意大利、葡萄牙和新西兰已经开始限制或禁止河道采砂。因此,就我国现在生态文明的发展进程看,砂石价格的上涨其实是一定程度上回归了自然资源应有的价值。

(三)资源供给必须多元化、绿色化

长期以来,砂石领域执法监管力度偏软,资源无序开采普遍存在,非法开采遍地开花,成本很低,导致砂石市场出现混乱局面。经过一段时间的强化治理,行业粗放发展的趋势得到扭转,市场得到规范。但是,在执法监管全面趋严的情况下,一些地方政府整治工作简单粗放,出台了一些全域禁采的政策,导致局部地区采砂采石企业集中关停。在"堵后门"的同时,没有及时做好"开前门"工作,使砂石市场供应紧张、价格上涨,甚至出现低质砂石混入市场流通,给工程建设质量带来隐患。

《意见》的出台,将引导砂石行业调整成为机制砂、河砂、工业固废制砂以及海砂等多元渠道并存的结构模式,对于提升砂石市场供应能力,稳定砂石价格具有重要意义。

关于"总体要求"

《意见》在处理近期经济发展需求和长期生态环境保护的关系上,以"有序"和"健康"为核心目标,提出了"加快'开前门'、坚决'堵后门'"的鲜明原则;既以"先立后破"解决当前市场对砂石资源"供需平衡、价格合理"的有序发展需求,又以"产业规模化、标准化、生态化"作为产业健康发展的目标方向,还以"合理控制河湖砂开采、逐步提升机制砂等替代砂源利用比重"作为供给结构持续调整的具体路径;充分体现了在发展中保护、在保护中发展并向高质量目标有序转型的战略思路,也体现了自"既要绿水青山、又要金山银山"向"宁要绿水青山,不要金山银山"的有序演进。

关于"推动机制砂石产业高质量发展"

建设用砂石包括天然砂石、机制砂石两类。天然砂石主要源于山川河流。依据《砂石行业绿色矿山建设规范》(DZ/T0316)中的定义,机制砂石是指由原生岩石矿山资源经机械破碎、筛分、整形等工艺加工制成的砂石颗粒。随着天然砂石资源枯竭,机制砂石逐渐替代天然砂石弥补市场需求,目前我国机制砂石已占建设用砂石的近70%。目前,机制砂石生产已由简单分散的人工或半机械的作坊逐步转变为标准化规模化的工厂,但机制砂石行业还面临着质量保障能力弱、产业结构不合理、绿色发展水平低、局部供求不平衡等突出问题。2019年,工业和信息化部等10部门印发了《关于推进机制砂石行业高质量发展的若干意见》(工信部联原〔2019〕239号)重点应对产业发展落后问题。

《意见》提出要大力发展和推广应用机制砂,以主要依靠机制砂满足建设需要作为立足点和着力点,不断提高机制砂应用比重。在区域布局上,《意见》提出"支持京津冀及周边、长三角等重点区域投放大型砂石采矿权"。在污染防治方面,强调了"建设绿色矿山"的要求以及"加快建设一批大型矿石生产基地与加工集散中心,有效改善矿石产业'小、零、散、乱'的局面"。

城市群周边机制砂产能的投放,客观上加大了区域大气环境保护工作压力。应高水平建设并全面达到《砂石行业绿色矿山建设标准》。矿山选址应同时符合国家的法律法规和产业政策、矿产资源规划、地质环境保护规划,严格遵守国家公园、自然保护区和自然公园(风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、水利风景名胜区等)以及生态保护红线的管控要求,且矿山开采不得对主要交通干线和旅游公路两侧直观可视范围内的地貌景观造成影响和破坏。开采矿山应按规定进行环境影响评价和地质灾害评估,制定并实施相应的生态环境保护和复垦方案并确保达到国家和省的有关标准,实现环境生态化、开采方式科学化、资源利用高效化以及管理信息数字化。

关于"加强河道采砂综合整治与利用"

就河道采砂,《意见》提出了"综合整治"和"利用"两方面的要求,通过严打、清理和利用三种路径落实。

第一,依法严厉打击非法采矿。河道采砂可能造成河床底质、河道形态以及流速格局的改变,损害鱼类、底栖生物、沉水植物等水生生物及其生境,造成水质污染,干扰滩涂滨岸带并导致植物入侵,威胁桥梁构筑物等安全;弃采后生态系统恢复缓慢。《意见》提出"针对长期存在的无证开采、不按许可要求采砂等非法开采行为,保持高压态势,加大打击力度,严防非法采砂反弹"。国家实施河道采砂许可制度,采砂单位应依法取得采砂许可证,并严格依照许可的采砂地点、开采范围、高程,作业方式、现场清理方案以及许可证有效期限等要求施工。

第二,合理开发利用河道砂石资源。通过加快编制河道采砂规划,作为河道采砂许可、管理和监督检查的依据。先立后破,严格依法依规科学划定禁采区、禁采期,结合当地建设需求,合理确定采石场限制数量,有序提供合法采砂渠道,清理取消一些地区对采砂场不合理的"一刀切"式的禁采区、禁采期设置以及全年、全域禁采的极端限制。

河道采砂的禁采区包括饮用水水源保护区、水产种质资源保护区、自然保护区、风景名胜区等现有法律规定的禁止开发区域以及防洪工程、基础设施的安全保护范围。主汛期、超过防洪警戒水位期间应当确定为禁采期。在可采区、可采期内,因防洪、河势改变、水工程建设、水生态环境遭受严重改变以及有重大水上活动等情形不宜采砂的,县级以上人民政府河道采砂主管部门应当划定临时禁采区或者规定临时禁采期。河道采砂实施总量控制制度,规划应根据资源储量、动态补给量以及对下游的影响,科学限定区域和单个开采区的年度采砂控制量。

第三,联合实施水利工程与砂石利用。《意见》提出利用河道、航道疏浚和以三峡水库为试点清淤获取砂石资源的路径。对于为保障行洪、航运安全确需疏浚和清淤的河道或水库,应开展工程生态环境影响评价,合并实施水生态系统修复工程。

下转五版