

学习贯彻党的十九届五中全会精神

关于加强政策环评试点探索的建议

耿海清

自上世纪90年代中期以来,党中央和国务院多次发文,要求对有重大环境影响的决策开展环境影响论证。党的十九届五中全会提出“健全重大政策事前评估和事后评价制度,畅通参与政策制定的渠道,提高决策科学化、民主化、法治化水平”。过去,我国的政策评估以事中、事后评估为主,这次是党中央首次明确要求开展事前评估。环境影响评估是政策事前评估的重要内容,亟须通过政策环评试点工作积累经验,并藉此积极参与政策制定。

加强政策环评试点探索的必要性

加强政策环评试点探索是参与决策,防范环境风险的需要。除了党中央和国务院多次发文要求开展政策环评、防范环境风险之外,《中华人民共和国环境保护法》《重大行政决策程序暂行条例》等法律法规也明确要求,在重大政策的制定过程中考虑环境影响,开展环境影响评估。生态环境部和省级生态环境管理部门也有受同级政府委托,对重大经济和技术政策进行环境影响评价的职责。因此,生态环境管理部门应当顺势而为,在全国积极推动开展政策环评试点工作,探索将环境影响评估纳入政策制定程序,从决策源头防范环境风险,提高生态环境保护水平与综合决策的能力。

加强政策环评试点探索是

积累经验,完善理论方法的需要。环境影响评价法在最初起草时包含了政策环评内容,但后来因我国缺乏相关实践经验、立法条件不成熟等原因删除。20多年过去了,政策环评的法规基础已经夯实,但实践经验依然欠缺。由于我国政策体系复杂,政策形式多样,通过试点工作加强实践探索尤为必要。2020年生态环境部发布了相关技术指南。在此基础上,有必要广泛开展试点工作,为具体政策环评工作提供操作层面的技术支持。

加强政策环评试点探索是扩大影响,争取社会支持的需要。笔者通过文献检索发现,目前国内在政策环评领域开展过深入研究的学者不超过10人,其他参与过政策环评工作的以生态环境领域从业人员和专家为主。推动开展政策环评,首先需要社会各界进一步认识政策环评。而要把政策环评纳入决策程序、真正发挥作用,成为生态环境保护参与综合决策的重要手段,必须得到政策制定部门的认可和支持。通过广泛开展政策环评试点,可以有效扩大影响力,让社会各界充分认识到政策环评评估的重要作用。

政策环评试点工作要点

在政策环评试点工作中,应发挥政策制定部门的主体作用。这是因为,制定政策需要考虑的事项比较复杂,技术或事实

方面的问题未必会成为决定性因素。由政策制定部门组织开展评估也是国外的通行做法。同时,中央鼓励地方政府按照《生态文明体制改革总体方案》的要求积极开展试点试验。因此,我国政策环评试点工作应发挥政策制定部门的主体作用,特别是地方政府部门的积极性。在实际工作中,纳入试点的评估对象应该由政策制定部门研究确定;具体评估工作应该由政策制定部门牵头,联合相关部门共同开展;最终决策是否采纳政策环评结果应该由政策制定部门决定。

发动相关利益主体广泛参与。从国外的政策环评实践来看,公众参与不仅是重点内容,也是工作的主线。由于政策环评在我国尚处于起步阶段,发动利益相关主体广泛参与,不仅是政策环评工作本身的需要,也是扩大影响力的需要。对此,一要加强对社会公众参与,让利益相关者,感兴趣的公众、专家学者,以及相关单位和民间组织广泛参与进来,共同确定评价重点,共同研究对策方案;二要在政策环评工作中加强专家论证;三要主动寻求媒体参与,对试点工作进行宣传报道,创造良好的舆论氛围。

做好政策环评试点工作准备。规范的政策制定过程包括问题界定、目标确立、方案设计、方案比选、政策发布、政策执行、政策评估、政策调整等多个环节。为了发挥辅助决策的作用,政策环评应尽早介入。

首先,试点对象应该选择那些尚处于研究制定阶段的政策,最好是尚未形成具体方案的方案;其次,政策环评人员应该同时是政策制定小组的成员,确保二者信息共享,并能随时沟通交流;第三,对于早期阶段提出的设想框架,政策环评工作人员应从环境影响角度积极参与筛查,及早剔除环境不可行方案;第四,试点工作应强调其过程属性和决策辅助功能,在最终报告中应该体现环评的阶段性作用。

聚焦政策实施的重大环境影响。政策制定周期普遍较短,因而政策环评工作也需要尽快完成,不能面面俱到,必须聚焦重大环境影响,特别是环境风险。具体而言,应聚焦政策实施对区域环境质量的影响,特别是对大气、水、生态、土壤的影响;聚焦政策实施对敏感目标的影响,如对城市建成区、生态保护红线、保护区等的影响;聚焦政策实施对人体健康的影响;聚焦对国家和地方政府重要绩效目标的影响,如能源结构目标、能耗水耗目标、碳排放目标等方面。为了提高效率和突出重点,对于影响较小的方面可不予评估。

做好政策环评试点工作准备

政策环评试点是一项立足长远的工作,为了保证有序开展、稳步推进,应重点做好以下准备:

制定工作方案。工作方案要重点明确试点范围,包括可纳入试点的主要政策领域、政策的形式和特点等;明确管理流程,包括试点申报、技术方案和成果的评审、验收等;明确工作重点,包括评估工作的重点、管理工作的重点等;明确组织方式,包括牵头单位、技术单位、专家队伍的职责和分工,以及工作经费来源等。

开展技术培训。政策环评探索在我国仍处于起步阶段,为了做好试点工作,相关培训工作必不可少。应加强对项目组织管理、培训、对象包括省级生态环境管理部门的相关人员、政策制定部门的管理、加强技术人员培训,除了针对承担政策环评技术工作的人员外,还应包括政策制定人员;加强专家队伍的培训,使其在充分了解政策环评试点工作目的和要求的的基础上,更好地发挥指导作用。

建立工作机制。建立试点对象筛选机制,对地方申请的评价对象进行筛选,确保其符合试点要求;建立质量审查机制,特别是对技术方案和最终评估成果应进行审查;建立专家指导机制,充分吸纳国家和地方各层面、不同领域专家智慧,形成技术指导组,及时发挥指导作用;建立组织联络机制,对于纳入试点的地区,建立由相关管理人员和技术人员共同组成工作组,协同推进工作开展。

作者单位:生态环境部环境工程评估中心

会资本合作等方式鼓励社会资本投入,完善资金治理结构,确保资金投入与管护任务有机统一。

四是推动利益相关方共建。完善利益相关方参与河湖长制的制度化渠道,建设人人有责、人人尽责、人人享有的河湖管护共同体。

强化企业主体责任。完善企业环境管理责任制度,主动公开污染治理设施及监测设备运行状况,自觉接受公众和社会组织监督。有关部门综合运用黑名单制度、停产限产、追究刑事责任等手段,提高企业环境违法成本。健全多方参与的全民行动体系。由相关领域专家和社会组织代表组成独立的咨询委员会,为河湖长制框架下的治水工作提供科学支撑。利用媒体平台扩展公众了解和参与河湖管护的途径和方式,主动健全公示、举报、听证、舆论和公众监督等制度。

作者单位:张丛林,中国科学院科技战略咨询研究院;乔海娟,南京水利科学研究院

提升质量,全面提升环境监测工作的科学性和规范化水平。

五是打造培训中心,发挥“孵化器”“造器器”作用。

培训中心围绕监测人员需求,从培训对象、授课方式、师资力量等多方位增强培训效果,增加政治思想、现场、应急、帮扶、交叉交流等内容,新增实效性、针对性强的特色培训班等。覆盖全省全方位,培养政治立场高、专业素质优、业务能力强的监测人员,提升队伍整体作战能力。重改后,湖南省监测系统中青年骨干党校培训班、监测系统党务干部培训班、读书分享会等多种形式的培训,从思想、技术、能力等多方位进行全面提升。

重改后,各级监测中心围绕不同定位开展工作。省级监测中心定位为管理、科研型,覆盖全省14个驻市州环境监测中心;区域监测中心定位为特色业务型,集网络、技术、应急等职能于一体,突出优势、提升效能;市州监测中心定位为事务型,覆盖辖区内各县级监测站,长沙市监测中心作为省中心的副中心。全省监测中心形成了“一盘棋”“一张网”的局面,加快构建科学、独立、权威、高效的生态环境监测体系。

作者单位:湖南省生态环境监测中心

◆夏汝红

近年来,人民群众对清新空气、清澈水质、清洁环境等生态产品的需求越来越迫切,对良好生态环境的期待也越来越高。生态是浙江省衢州市最大的优势和核心竞争力,但是衢州的产业结构以钢铁、化工、水泥等高排放、高能耗、高碳型的重工业为主,生态环境保护工作面临巨大的压力。尤其是衢州仍是经济欠发达地区,更加要处理好发展经济和保护环境的关系。衢州市始终高度重视生态文明建设,2020年启动了国家生态文明建设示范市创建工作。不断提升城市生态文明建设水平,优化人居环境、增进民生福祉,是生态环境工作的不变追求。

推进污染防治攻坚

2018年6月,衢州市政府印发了《衢州市治水长效战行动方案》《衢州市治气攻坚战行动方案》《衢州市治土持久战行动方案》,污染防治攻坚战拉开序幕。

在治水长效战中,衢州整体水质状况较好,但是部分重点断面经常出现超标问题,要通过实施专项行动逐个击破。衢州开展两轮阴离子表面活性剂专项执法检查,排除困难,实施乌溪江中段水质优化工程。加快推进水零直排区建设,创新制定工业企业“四严”和污水零直排“五个一”的创建标准。实施6个污水处理厂项目改造提升工程,完成102个农村生活污水治理设施标准化运维,提高基础设施水平。完成8条美丽河湖建设,河湖库塘清淤46.12万立方米,实现水清岸美良好风貌。2019年,衢州出境水断面、市控以上考核断面、县域交接断面实现Ⅱ类水全覆盖,真正做到“一江清水送下游”。

在治气攻坚战中,在产业结构、地理因素等多方面原因影响下,衢州市治气难度大,压力重,需要走出一条适合自己的路子。衢州开展实施能源结构调整攻坚、落后产能淘汰攻坚、工业废气治理攻坚、全域扬尘治理攻坚、城乡面源污染防治攻坚、监测监控能力建设攻坚等六大行动,从点到面,标本兼治,打出组合拳。着力于抓好重点行业和重点工业园区的废气治理。会同住建部门、农业农村部门、交通、交警部门多管齐下,抓好施工扬尘监管、秸秆综合利用、黄标车淘汰、柴油货车淘汰等工作。2018年,衢州市区空气质量首次达到国家空气质量二级标准;在2018年-2019年秋冬季大气污染防治攻坚战行动中,PM_{2.5}平均浓度降幅位列全国第一。

在治土持久战中,重点在于摸清污染地块情况,完成污染地块修复工作,确保用地安全,以及提升危废规范化管理和工业固废监管能力。2018年初,启动对重点企业工业用地的土壤及地下水污染状况进行调查,最终形成高、中、低风险污染地块及全市土壤污染地块名录,促进了企业用地土壤污染防治有效监管。依托智慧环保平台,打造固废监管系统,实现工业固废产生、运输、处置全过程监管,并先后开展了多次固废大排查大整治行动。近几年,先后实施了一些项目,生活垃圾处置也得到解决。今年,将通过“无废城市”创建,鼓励部分企业在场内开展固体废物综合利用处置,从源头减少工业固体废物的产生量。

实行最严格的环境执法

生态环境保护工作只有创新环境监管模式,实行最严格的环境执法,才能保障人民群众的环境权益。

创立智慧环保“亮剑”行动执法模式。实行联合办公、实战化运作,依托智慧环保平台,对企业24小时全方位、不间断地实时监控;发现企业有偷排、超标排放的行为,立即开展专项执法检查;应用移动执法装备,实行精准打击。这改变了以往“救火队”似的执法机制,在全市形成执法高压态势,对违法企业产生了震慑力,督促企业自觉守法。

创新部门间联动机制,变生态环境部门单打独斗为部门联动执法。强化环保行政执法与刑事司法衔接,每季度召开环保、公安、法院、检察院联席会议,建立相互协作机制。每月组织一次市、县公安环保“零点行动”,实现行政处罚与刑事追责并重。定期组织开展环保、农业、国土、林业、工商等部门联合执法。多次邀请人大代表、政协委员、行风政风监督员和环保志愿者等参与“亮剑”行动,邀请各级媒体多次跟踪参与生态环境执法。

2019年,为打击非法倾倒处置危废和危化副产品的“雷霆斩污”专项行动全面开展。全市生态环境系统第一时间部署行动,相关部门鼎力配合、多管齐下,涉废企业和相关人员签署危废运输承诺书等,以强化监管责任落实。专项行动有力震慑了各类环境违法行为,有效遏制了固废非法倾倒现象的发生。

让绿色成为衢州的动人色彩

智慧环保做好企业服务

衢州市产业结构偏重,各类污染源多面广,企业污水设施运行不正常、排污口设置不规范、取排污口指示不明等问题时有发生。在环保执法力量单薄的情况下,需要依靠科技力量深化改革。2012年,以省政府在全省开展智慧城市建设示范试点工作为契机,衢州市智慧环保项目应运而生。

智慧环保项目运用了物联网、云计算等新技术手段,扭转了环保监管的被动局面。全市234家规模以上重点工业污染源纳入平台管理。在企业的排污口安装了反应灵敏的在线监测设施和红外高清摄像头,一旦出现排放日均值超标,将通过智慧环保监控平台给企业负责人发送提示短信;如果发生3次以上日均值超标或者日均值超标的,将推送给环保执法部门,启动现场检查程序。智慧环保像“天眼”一般紧盯衢州市95%以上的工业企业排污量,并在实际工作中不断升级,建成了环境质量、工业污染源、农业污染源、生活污染源、固体废物监管、全市河道监管等6张“天网”,全面网住了衢州市内重点污染源。

在智慧环保不断深化、企业监管手段和执法力度后,企业自身的环保短板与弱点便暴露得充分。不少企业因为环保工程人员缺乏,环保管理人员业务水平不高,导致污染防治设施运转不正常,日常管理随意、粗放,时常发生过失超标排污的现象。这不仅给企业造成了较大困扰,带来了高昂的违法成本,也是基层希望生态环境部门帮助解决的问题。

在现有智慧环保平台的基础上,环境医院应运而生。2016年“浙江生态日”,衢州市与省环境保护科学设计研究院联合,成立了全省首家环境医院,并与智慧环保珠联璧合。智慧环保平台发现污染问题后,再通过环境医院有针对性地“诊治”,使问题得以高效解决,并且“药到病除”。环境医院化身为企业的“私人环保管家”,变“串门式”体检为半驻场、半托管的深入服务,有效打通了服务企业的“最后一公里”。环境医院提供的专家智库满足了企业需求,不仅解了生态环境系统的燃眉之急,而且带动了衢州市环保产业的进步。

新冠肺炎疫情期间,为助力企业复工复产,衢州依托环境医院专家团队,打造了“刘博士”生态环境咨询服务工作室,为企业提供免费咨询服务。从退居二线的领导干部中,选拔业务精通、经验丰富的干部,组成生态环境服务专员队伍。以“专员+专家”的模式开展工作,由专员发现问题,专家解答问题,打通了与企业的交流通道,实现精准服务,帮助企业改进环境治理水平,减少违法行为的发生,实现绿色发展。

作者系浙江省衢州市生态环境局局长

◆张丛林 乔海娟

党的十九届五中全会要求强化河湖长制。全面推行河湖长制是基于我国国情、水情的重大制度创新,已成为现阶段河湖管护的有效机制。诸多河湖实现了从“管不住”到“管得好”的重大转变,一批河湖管护难题得到解决,河湖生态环境状况逐步好转,公众的获得感和幸福感不断增强。在取得成绩的同时,河湖长制在顶层设计、信息化建设、任务统筹、多方参与等方面仍然面临一些深层次问题,亟须进一步强化河湖长制。

一是完善顶层设计。对河湖管护做出总体规划,对各项关联性改革措施深入研究,努力做到全局带动局部、局部促进全局、标本兼治、以渐进改革促进重点突破。

加强规划引领。建议水利部门会同有关部门制定《河湖长制工作规范》,为河湖长制工作提供技术依据。从水资源保护、河湖水域岸线管护、水污染防治、水环境治理、水生态修复、执

实现河湖从“管不住”到“管得好”重大转变

法监管等方面细化目标。从河湖长制工作会议、年度工作实施计划、各相关方年度工作责任清单等方面进行策划。从奖惩办法、信息公开与报送、档案管理、信息化建设等方面优化工作方法。从河湖健康评价、日常履职积分标准、公共评价等方面健全结果评价。细化奖惩机制。对河湖长制工作履职的河长、河长办和相关部门,根据问题严重程度进行问责。

二是推进“信息化+河湖长制”。强化河湖管护效能,推进水治理体系和治理能力现代化。完善河湖信息基础工作。

加快各省份排污口、取水口、小微水体等水域空间基础信息摸底排查及在线补充测绘工作,实现全国河湖长制数据“一张图”管理。打造“智能河长管家”。依托地理信息技术和远程视频监控,集成应用化学分析仪器和各种水质监测传感器,结合数据采集、处理与通信技术,对河湖水域进行可视化,并实现水质的实时监测;根据动态数据分析实时生成电子档案,为预警预报重大水污染事故、监管污染物排放、监督总量控制制度落实情况等提供帮助。

三是统筹谋划河湖管护任务。衡量河湖管护的有效性,既看单项改革任务的执行落实情况,也从战略层面统筹考虑相关改革任务的集成效果。

加快推进基础性管护工作。按照水质要求重新核算不

同水域的纳污能力,查清各类排污口的数量、位置,明确污染物类型及其排放来源,制定有针对性、分步骤的排污口整治方案,并与企业排污许可证核发相衔接,实现岸上水里彻底打通。引入第三方专业机构,对“一河一策”工作方案实施效果开展评估,根据评估发现的主要问题修编方案。探索市场化的流域生态产品价值实现路径。充分盘活各地水资源,提升水标准、激发水优势、开发水文化,将治水红利与城市景观、特色小镇、美丽乡村、文化长廊、生态田园等有机结合,营造百姓安居乐业的幸福河湖。自上而下与自下而上相结合,做好资金配置工作。既发挥河长办的统筹协调作用,也尊重有关地区和部门的主观能动性,加强资金分配与任务清单的衔接匹配,并通过政府和社

湖南探索建立生态环境监测五个中心

和公众的需求。

为更好地抓重点、强优势、补短板,重改后,湖南省监测系统将通过网络信息一体化智慧模式,分级、分层打造以技术为关键引领、质控保驾、培训护航的生态环境监测“五个中心”。

一是打造网络中心,形成体系、要素、生态一体化的“3-4-1”基础格局。

“3”是指监测体系省中心、区域中心、驻市州中心3级划分,建立省级牵头、区域联动、地地配合的体系。分区建设区域中心,4个区域中心分别覆盖湘中、湘北、湘西和湘南。“4”为包含水、气、土、噪声四位一体的监测网络,同时新增了地下水监测网络、农村面源污染监测网络和酸雨立体化综合监测网络。“1”是依托要素监测信息,借力体系网络,整合其他相关要素,融合为山水林田湖生态监测一张网。

二是打造数据中心,建设覆盖省、市、县的信息平台。依托电子政务云,充分利用

物联网和大数据技术,打造数据中心。第一步,建立生态环境监测数据库、评价指标方法库、模型库、专家库,实现全省监测机构信息与监测过程数据统一归集管理与分析应用。目前,湖南省大气预测预报平台基本成熟,水质预测预报信息平台正在建设,后期将整合各要素信息,打造监测综合平台,提升支撑效能。第二步,依托大数据和物联网,构建湖南省智慧生态监测大数据平台,对各类生态监测大数据平台,对各类数据信息进行汇聚融合、加工清洗、共享分发,实现数据资源向信息资产转变。实现数据含水、气、土、噪声四位一体的监测网络,同时新增了地下水监测网络、农村面源污染监测网络和酸雨立体化综合监测网络。“1”是依托要素监测信息,借力体系网络,整合其他相关要素,融合为山水林田湖生态监测一张网。

三是打造技术中心,充分发挥监测效能。

技术中心集分析、综合、预警预报、应急四位一体,补齐监测仪器老化、人员短缺、各地水平参差不齐等短板。以能力建设为突破口,实施全省监测能力