

“十三五”规划实施需关注哪些问题?

万军 王倩 周劲松 温丽丽

编者按

《“十三五”生态环境保护规划》是落实统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重大举措,是以“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念指导生态环保领域的战略安排。为全面贯彻落实好“十三五”规划,中国环境报开展了贯彻落实“十三五”规划征文活动。今日起本版将陆续刊登征文文章,以飨读者。

“十三五”生态环境保护规划(以下简称《规划》)在“十三五”的开局之年由国务院印发,实现了与“十三五”规划纲要同时编制、同年审批、同步实施。2017年规划全面实施,我们对各地规划编制与实施情况进行了调研分析。在调研中发现了很好的经验,也发现存在一些值得关注的问题。

规划的成功编制为落地实施打下良好基础

在国家编制《规划》的同时,各地也在编制本地区的规划。作为生态环境保护规划体系的一部分,各地规划是国家级规划目标实现和任务实施的有效支撑。总体来看,各地规划有以下几个特点:

一是规划印发规格高。全国30个省(自治区、直辖市)及新疆生产建设兵团的规划已经印发。其中,13个规划由省(市)政府印发实施,12个规划由国务院办公厅印发。湖南省是第一个印发“十三五”生态环境保护规划的省份;黑龙江生态环保规划是省政府印发的第一个省级“十三五”专项规划。

二是规划站位高。我们发现,各级党委政府对“十三五”生态环保规划的重视程度明显提高。江苏等地方新任党政领导都把生态规划作为施政的突破口,重庆编制生态文明建设“十三五”规划,上海把生态环保规划作为5个核心规划,12个省规划覆盖了环境保护与生态建设。四川省反映,“十三五”首次由环保部门牵头编制、省政府印发的环保规划,改变了以往由林业部门牵头编制规划的惯例。

三是规划创新性、可操作性高。大部分规划加强了源头预防、空间引导、绿色发展、分类实施、政策创新等内容。江苏南京、山东青岛、北京、广西贺州、黑龙江哈尔滨、云南等地主动探索环境空间规划的编制实施,地方感觉有了与其他规划对接、说“不”的基础平台。

四是带动作用强。依据规划要求,各地制定了一批专项规划及治理整治方案,充实了项目库,带动了社会资本关注、投入环

刘四建

为加强对本市和外埠高排放货车的管控力度,北京市前不久发布了《关于对部分载货汽车采取交通管理措施降低污染物排放的通告》,规定从2017年9月21日起,在六环路(含)内设立载货汽车低排放区,六环路(含)以内道路全天禁止所有国Ⅲ排放标准柴油载货汽车通行。

“世不患无法,而患无必行之法”。大气污染防治形势严峻,设立低排放区,重点治理柴油货车排放污染,是改善城市空气质量的途径。但当前设立低排放区,治理柴油货车排放污染还面临一些问题。首先,目前保障城市生产生活资料供应运输主要依靠公路货运,而公路货运主要是柴油货车。既要满足百姓改善空气质量的诉求,又要保障城市供应安全,让柴油货车污染治理工作的执行存在难度。其次,从执法检查情况看,目前上路行驶的柴油货车中发现为数不少的假国Ⅳ车,这些车从表面看手续齐全,容易逃避执法检查,无形之中增加了监管难度。第三,各地经济社会发展

《规划》是“十三五”期间生态环境保护工作的全面布局和总抓手。规划实施中要特别注意处理好目标任务分解、过程管理抓手、任务项目推进、评估考核等环节的一些问题。

保等。

各地积极探索创新规划实施

规划的生命力在于实施。在《规划》实施过程中,各地区因地制宜创新举措,有力地推动了任务落实。

一是创新了规划任务落实机制。江苏省建立了由省主要领导担任组长的263专项行动领导小组,分管副省长担任办公室主任。实体运作,抽调20多人专办推动。省、市、县、乡(镇)均成立专门工作机构,11项专项行动方案及各项任务均明确责任部门。任务细化至每年度,项目落实到地市,形成了明确的任务分工和强大的规划实施机制。浙江省深化了“五水共治”实施机制。河北省委、省政府对治理大气污染的1+18专项方案实行一个专项一个牵头单位、一套工作班子、一本明细台账、明确任务、明确时限、明确责任,责任分工非常明确。

二是创新了约束性指标分解落实方法。山西省采用预下达方式提前将各项指标下达到地市,待国家正式下达年度计划后再提请省政府将分解指标计划正式下达到各市人民政府。南宁市每年召开环境保护委员会工作会议部署全市环保工作,并与各县、开发区、市直部门签署环保目标责任书。浙江在规划印发时就明确各设区市的重点指标,要求所有规划项目纳入项目库,每年评估考核,并将规划实施的情况纳入美丽浙江年度任务书和省市环保目标责任制。

三是创新了规划实施过程中的管理措施。黑龙江比较重视规划调度的评估,对规划主要的水、大气方面的指标进行月调度、季评估,对主要污染物减排指标进行半年调度、诊断会商。江苏省邳州市规划实行清单化实施、图表化作战、项目化推进,在督查考核上建立红、橙、黄三级预警处置机制。江苏“263”行动推进过程中,电视曝光的方式也取得了较好的整改效果。江苏和上海分别通过“263”行动计划和三年行动计划进一步落实规划项目,明确项目的责任部门和实施期限。上海市将重点项目纳入市政府的目标管理系统,每个季度进行跟踪,有力保障了项目实施。

四是创新了规划实施激励问责制度。江苏实施了排污总量的预缴收费,根据环境目标的完成情况不同比例的返还。南京市等地每年缴纳的费用超过5亿元。广西桂林要求区县政府每年上缴100万元环保目标责任制考核保证金,对考核优秀的单位给

探索与思考

设立低排放区重在执法监管

存在差异,对柴油货车排放污染重视程度和监管力度不同,执行环保排放标准也不尽一致,在执法监管中容易产生冲突。

如何让设立低排放区这一举措落到实处发挥作用?笔者认为,需做好3方面工作。

一是加大禁限行宣传力度,打牢执法基础。从执法检查情况看,目前上路行驶的国Ⅲ柴油货车数量不少,更新淘汰需要时间。这是现实情况,要客观面对,做好宣传疏导工作,为下一步执法监管工作营造良好社会氛围。要通过电视、报刊、广播等媒体,提高设立低排放区的宣传覆盖面。在农贸市场和物流中心等重点地区,利用电子显示屏循环播放相关要求,提高重

予工作经费奖励,对不合格的单位没收年度保证金。四川2016年将40个市县被扣缴的水质超标资金8870万元用于下年度空气质量改善激励。

规划实施过程中需关注的问题

《规划》是“十三五”期间生态环境保护工作的全面布局和总抓手。规划实施中要特别注意处理好目标任务分解、过程管理抓手、任务项目推进、评估考核等环节的一些问题。

首先,部分地区环境目标指标落地不够、环境压力传导力度不足、任务分解到地难、部门间配合度不高的问题。长期以来,环保部门“小马拉大车”,一些任务扯皮多、“分不出去”的现象比较突出,地方上生态环保工作部门形成联动机制有待加强。特别是“十三五”规划包含了生态保护内容,规划任务覆盖了各领域各行业,规划的部门任务分工尤为复杂困难。规划偏软的问题比较突出,有些地区的国民经济和社会发展“十三五”规划纲要中,没有明确环境质量、总量的约束性指标值,导致环境刚性约束减弱、关键任务推进难度加大。有些规划提出磷总量控制的地区尚未纳入约束性管理。

其次,关注规划实施的支撑体系与平台保障不足的问题。江苏“263工程”(设专职机构、专职人员、专门账户)、上海三年行动计划(秘书处设在上海环保厅综合规划处)的成功经验之一就是目前多数地区尚未形成规范化、实体化规划实施的推进机制,没有固定的《规划》实施平台推动,直接影响《规划》实施力度和效果。

第三,关注规划工程化、项目化不足的问题。地方实施规划的主要抓手是具体的规划项目。我们发现,在市县级规划编制阶段存在指导性不强、项目化不够的问题。在实施阶段,需要抓一批实实在在的在项目作为支撑,带动资金投入。

第四,关注综合规划评估考核的约束激励机制不足问题。目前,《规划》还未完全建立评估、考核、激励、惩罚机制,对地方实施《规划》没有刚性约束。从以往综合规划的评估考核情况来看,综



“十三五”规划 实施大家谈

有奖征文投稿邮箱: hjbsplb@sina.com

设立低排放区重在执法监管

点人群知晓率。充分利用大数据信息资源,加强与周边相关省市的沟通联动,做好设立低排放区的信息传导工作。

二是加大进京路口监管力度,把住入城关口。违规柴油货车一旦进入城区必然带来污染排放,同时也成倍加大了对其执法监管的难度,因此必须加大进城关口监管力度,减少末端治理压力。要建立全市统一监管平台,统一调配执法监管力量。柴油货车属于流动污染源,其属性决定对其实现有效治理必须一盘棋。要通过电视、报刊、广播等媒体,提高设立低排放区的宣传覆盖面。在农贸市场和物流中心等重点地区,利用电子显示屏循环播放相关要求,提高重

作者单位:北京市丰台区环保局

合规划的评估考核结果纳入地方政府领导干部的综合评价内容较少,与环保专项资金的拨付挂钩较少,与生态补偿等政策建立联动关系较少。同时,综合规划与相关专项规划、行动计划和单项工作之间的统筹衔接仍然不足,系统推进生态环境保护工作的机制仍需完善。

从实施机制入手推进规划实施

《规划》实施还剩3年多的时间,针对存在的问题,建议重点从健全规划实施机制和加强规划编制实施管理入手,保障《规划》实施,确保实现2020年全面小康环境目标。

第一,建议出台细化、可操作的加强《规划》实施的要求,对上述方面问题提出解决方案,重点加强对规划任务目标分解的指导,推动建立规划落实、实施情况的调度、评估、考核机制,以规划与任务分级、约束性指标落地推动形成纵向到底、横向到边的环境保护责任机制,充分发挥规划的引领作用。

第二,建议做好规划目标指标年度任务分解考核。加强对地方规划部门分工的指导与支持,多措并举,压实责任,将规划分工切实落实到各部门。建议层层落实约束性指标要求,加强综合规划与专项规划、专项任务评估考核的衔接协调,推进“多考合一”,建立系统完备、逻辑自洽的考核体系。

第三,建议以形势分析等为抓手做好《规划》实施的过程管理。加强过程管理,推进加强规划实施进度、目标指标完成情况的监测评估、分析研判、预警诊断、考核评估,使规划实施工作不断线、常态化。定期调度规划实施情况,建立实施督查通报和奖惩机制。

第四,建议推进重大项目谋划实施。加大资金投入,扩大融资渠道,细化规划项目库。将国家和省市规划涉及环保的重大工程量化、实化,以规划为核心进一步推动项目储备库建设,建立“规划目标指标—任务项目—资金支持—政策推动”的统筹协调机制,形成推动规划实施的合力。

作者单位:环境保护部环境规划院

基层监测力量应做污染普查主力军

基层环境监测机构可借此机会参与污染源普查,对辖区内污染源数量、种类、排放等情况掌握得更加准确。同时,监测人员在普查的实际工作中,也能精准识别污染源,提升环境监测能力。

胡家忠

在省以下环境监测监察执法垂直管理制度实施的关键时期,环境保护又迎来全国第二次污染源普查工作。按照惯例,此项工作应由环保部门的污染管理科室牵头负责。这项工作技术性、业务性较强,牵涉面广,工作量大且时间紧,结合基层环保部门特别是行政管理科室人员普遍偏少的实际,基层环境监测机构应积极主动参与此项工作,成为此次污染源普查的主力军。

基层环境监测职能转变要求监测力量应成为普查主力军

《省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》规定:“现有县级环境监测机构主要职能调整为执法监测,随县级环保局一并上收到市级,由市级承担人员和经费,具体工作接受县级环保分局领导,支持配合属地环境执法,形成环境监测与环境执法有效联动、快速响应,同时按要求做好生态环境质量监测相关工作。”这明确了区县级环境监测工作职能的重大转变,重点是执法监测,即以污染源监督性监测为主,随时掌握辖区内污染源分布、排放强度、排放种类等,为现场环境执法提供科学、真实的环境监测数据。

过去,区县环境监测机构职能不清、责任不明,由于体制、机制、人员、能力、技术等方面原因,有的地方区县监测站沦为采样站、送样站,辖区内的监测工作基本上依靠市级站来承担。垂管体制改革后,面

上接一版

媒体评论说,层级高、威力大的中央环保督察给地方党政领导戴上了环保“紧箍”,让环境领域与政绩挂钩,让权力不敢“任性”。

毋庸讳言,此前各地在落实环保责任方面或多或少地存在不到位,有的地方说得多、做得少;有的地方文件多、措施少;有的地方问题多、办法少。分析存在这些现象的原因不难发现,这其中既有对环保认识不足的因素,也有错误政绩观的原因,但更多的是压力不够、动力不足所致。

治污先治人,失职必追责。中央环保督察对懒政不为的地方干部形成强大震慑力,让环保的弦时刻绷紧。

在强化环境保护督察追责问责方面,8省区突出“稳、准、狠、快”,建立环保督察追责问责机制,对群众信访反映问题及时进行调查,严肃追责问责。

在把握政策上突出“稳”,确保追责问责依法依规;在责任认定上突出“准”,确保追责问责实事求是;在开展问责上突出“狠”,确保追责问责惩处到位;督察督办突出“快”,真正做到见人见事见责任。

为此,四川省出台《环境保护督察追责问责工作机制》,从制度上解决环保责任不落实以及环保不作为、慢作为、乱作为的问题。

浙江省委要求以铁的纪律、铁的措施、铁的手腕,将中央环保督察组提出的各项整改要求落到实处,对督察组移交的问题线索,做到件件有着落、事事有回音。

吉林省要求严肃追责问责,对认识上有偏差、行动上不配合,对不作为、乱作为、不担当、不整改的领导干部要依法依规严肃处理,决不姑息迁就。

新疆坚持边督察边整改边问责,对中央环保督察组交办的问题从速从快调查核实,从严从实督察问责,问责追责对事对人。

督察期间,8省区严肃执纪问责,严查快办了一批环保领域不作为、乱作为、慢作为等相

对新形势下的压力和困难,区县环境监测站应主动适应改革变化,能站准位、有担当、不推诿,体现出较高的个人素质、较强的队伍战斗力和凝聚力。

污染源普查的任务要求监测力量成为普查主力军

污染源普查的任务是掌握各类污染源的数量、行业和地区分布情况,了解主要污染物的产生、排放和处理情况,建立污染源档案、污染源信息数据库和环境统计平台,为制订经济社会发展与环境保护政策、规划提供依据。同时,污染源普查取得的单个普查对象的资料严格限定于污染源普查,不得作为考核普查对象是否完成污染物总量削减计划的依据,不得作为依照其他法律、行政法规对普查对象实施行政处罚和征收排污费的依据。

从污染源普查的任务可以看出,辖区内所有污染源都是普查范围,这正是基层环境监测必须摸清的家底,是执法监测的基础。虽然污染源普查资料不能为环境执法所用,而环境质量改善、环境执法又要求监测必须掌握辖区内污染源资料,所以基层环境监测机构可借此机会参与污染源普查,通过上门走访逐一排查各类污染企业和污染场地,对辖



我为普查献一策

有奖征文投稿邮箱 wwpccyc@163.com

关单位和人员失职失责违纪问题。

截至9月15日22时,督察组交办的环境举报,责令整改32602家;立案处罚9181家,罚款46583.84万元;立案侦查297件,行政和刑事拘留364人;约谈4210人,问责5763人。

其中,新疆(含兵团)问责人数最多,达1387人,其次是山东、吉林和四川,分别问责1235人、1130人和1084人;山东约谈人数最多,达1137人;浙江立案处罚、罚款金额、立案侦查、行政和刑事拘留的数量,均居8省区之首。

动员千遍,不如问责一次;问责一个,可以警醒一片。动真碰硬,严厉问责,进一步压实了各级党委政府的环保责任。

中央环保督察“进一步帮助我们找准了工作的薄弱环节和下一步的努力方向”

“通过此次中央环保督察,进一步帮助我们找准了工作的薄弱环节和下一步的努力方向。”西藏自治区党委常委、拉萨市委书记白玛旺堆向记者坦言,经济要发展,生态也要保护,但绝不能走先污染后治理的路子,那样得不偿失。

借势借力中央环保督察,各级党委政府抓环保的意识明显增强了,行动果断坚决了,工作机制迅速建立了。

如四川等省份出台了环保工作职责分工方案,将具体责任分解到各级党委政府和省直部门,全面推动落实环境保护“一岗双责”,建立健全部门联动机制。

山东等省份的部分市县完善环保工作机制,强化责任意识,明确工作职责,并积极建立群众参与机制,强力推进生态保护与污染治理。

借势借力中央环保督察,各部门之间责任厘清了、界限清晰了、方向明确了,形成了齐抓共管局面。

海南、新疆等省、自治区的各级组织、宣传、纪检等部门积极参与环保,发改、工信、农业、国土、环保、住建、交通、林业等

区内污染源数量、种类、排放等情况掌握得更加准确。同时,环境监测人员在污染源普查的实际工作中,也能精准识别污染源,提升自身环境监测能力。可以说,污染源普查对基层环境监测机构开展监测工作是一石二鸟的事情。

“三个说清”的目标要求监测力量成为普查主力军

说清污染源状况、说清环境质量现状及变化趋势、说清潜在的环境风险是环境监测的工作目标。截至目前,有的地区基层环境监测机构能做到“三个说清”的不多。“三个说清”中说清污染源状况是基本的工作,是开展环境监测的前提。基层环境监测力量虽然致力于此项工作,但长期以来只是有选择性地开展监督性监测,重点放在大中型企业和环境敏感污染源,致使辖区内污染源情况掌握不全面。

环境质量改善牵涉面非常广泛,如前段时间,环境空气质量中PM₁₀和PM_{2.5}得到有效改善,可臭氧又成为主要污染物。这时候,监测人员就要对臭氧污染的形成机理了如指掌,从而在实际工作中能够精准识别和监测。污染源普查不仅涉及工业污染源,还涉及农业污染源、生活污染源和交通污染源等,执法监测力量参与到污染源普查,能全面、准确掌握辖区的污染状况,从而在今后的执法监测工作中更有针对性,为制定相关环境政策提供依据。

作者单位:湖南省张家界市环境监测中心站

部门共同发力环保,既明确分工,又形成合力。

借势借力中央环保督察,被督察省区在建立环保长效机制上下功夫,在推动重大工程建设上下功夫,在解决重点难点问题问题上下功夫,工作发力精准了。

青海省加快推进湟水河10条重点支流水污染综合治理和水生态修复工程,开展农村分散式生活污水收集处理适用技术与模式试点。

西藏自治区大力推进拉鲁湿地国家级自然保护区整治,投资5000多万元整体搬迁湿地居民,并将2.7万平方米土地纳入拉萨市北环线整体绿化范围。

新疆维吾尔自治区全力落实卡拉麦里山有蹄类野生动物自然保护区生态环境问题整改工作,成立专项工作领导小组,推进落实自然保护区生态恢复和保护工作。

“以前不知道自己的责任,现在明确了;以前责任不清楚,现在清楚了;以前不知道怎么抓环保,现在知道了。”

“环保是实实在在的高压线、红线,一丝一毫都不能触碰。”吉林省委常委、长春市委书记王君正说:“为了更好地落实环境保护‘党政同责、一岗双责’,今后工作要抓住3个关键——关键少数直接推动、关键部门齐抓共管、关键环节统筹协调。”

海南省陵水黎族自治县委书记郑正华说:“过去,生态环境管理总是被问题牵着走,今后我们要从被动‘灭火’的管理模式转向主动掌控模式。”

而四川省遂宁市委书记赵世勇则表示:“环境问题整改效果能否持久化、稳固化,核心是坚持权责一致,把地方党委决策部署督促和地方政府贯彻执行落实的职能职责统一起来,让党政领导同心协力抓环保。”

(李军 吕琳 霍桃 王琳琳 邢飞龙 吕望舒 宋杨 丁瑶瑶 共同采写)