

生态环保动力源于内生需求



张焕秋,汉族,1962年出生,中央党校大学学历,现任中共吉林市委书记。曾任中共九台市委副书记、市长,中共农安县县委副书记、县长,中共农安县委书记,长春经济技术开发区管委会主任,党工委副书记,中共吉林省委副秘书长、办公厅主任,中共吉林市委副书记、市长等职务。

对话人:中共吉林市委书记张焕秋
采访人:本报记者王琳琳

作为东北地区和吉林省重要的交通枢纽中心城市、老工业基地,吉林省吉林市目前正面临着东北经济转型、供给侧改革、老工业基地振兴等历史性任务。如何在发展中保护、在保护中发展?吉林市确定了怎样的发展理念,又是如何开展松花江生态和环境安全保护工作的?本报记者采访了吉林市委书记张焕秋。

生态环保工作的动力何在?

来源于这座城市的成长性和未来发展方向,来源于内生的需求。

中国环境报:为什么吉林市会提出“旅游文化名城、新型产业基地、生态宜居城市”的发展定位?生态环保在其中处于一个什么样的位置?

张焕秋:吉林市要建设“旅游文化名城、新型产业基地、生态宜居城市”,其背后渗透的一个核心理念就是“绿色和可持续”。之所以确定这样一个发展思路和定位,主要是基于以下三方面原因:第一,从战略方向上看,这是深入实施中央“五位一体”总体布局,贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念 and 习近平总书记“绿水青山就是金山银山”指示精神的必然

选择。第二,从实施路径上看,这是深入推进国家吉图开发开放先导区战略和我省中部创新型核心区建设的必然选择。第三,从具体落实上看,这是立足吉林市“四美兼具”资源禀赋和城市特点,从实际出发贯彻中央精神的必然选择。

同时,从实现城市发展定位的产业支撑体系建设上,更充分证明了我们追求和坚守的是“绿色和可持续”的发展理念。围绕城市发展定位,我们选择的主攻方向是构建“6411”现代产业体系,确定了“十三五”时期这座城市的发展路径。“6”是指大力培育旅游、健康、航空、信息、新材料、先进装备制造等六大新兴产业,

这是吉林市立足绿色和可持续发展、进行产业结构调整、推进东北老工业基地新一轮振兴发展的战略选择。“4”是指发展壮大化工、汽车、冶金以及农产品加工等四大传统产业,涉及城市如何转型升级、实现绿色和可持续等问题。两个“1”分别是指重点扶持现代服务业和努力实现农业现代化。

综上所述,生态环保工作处于吉林市委、市政府工作的核心位置。吉林市开展生态环境保护的动力不仅来源于中央的巡视和督察,更主要的是来源于这座城市成长性和未来发展方向,来源于我们内生的需求。这就不能不深入讲一讲前面我提到的“四美兼具”的资源禀赋和城市特点。

所谓“四美兼具”,是指吉林市是一座彰显深厚底蕴传承之美的历史文化名城,彰显创新创业活力之美的新型产业之城,还是一座彰显四季皆宜特色之美的旅游度假名城,更是一座彰显人与自然和谐之美的生态宜居之城。吉林市区域空气质量优良天数达270天以上,森林覆盖率达54.9%,集中式饮用水源地水质达标率达100%,是我国最适宜人居城市之一。这种天然禀赋是我们进一步提升生态环保能力的基础,而生态环保正是我们保持保护这一最大资源优势的唯一途径。为了我们的

自身发展、为了我们的子孙后代,也没有理由不把生态环保工作摆在最核心的位置,因为这涉及我们自己的切身利益。

比如我们的生态环境为吉林市做足冰雪文章、打造温泉旅游休闲经济带提供了条件。连续4年来,吉林市的旅游人口每年都以25%以上的速度增加。2016年,吉林市的旅游人口达到了4600多万人次。无论是发展旅游产业,还是发展健康产业,都需要一个良好的生态和生活环境。从这个意义上讲,环境是最大的政治、最大的民生。我们可以结合环境的治理,催生新的朝阳产业和民生经济,何乐而不为?

如何将“党政同责”“一岗双责”落到实处?

明确各级党委、政府和相关部门在生态环境保护方面的职责,建立“尽职免责、失职追责”长效工作机制。

中国环境报:近年来,吉林市在大气污染防治、土壤污染防治以及综合环境整治方面取得了哪些进展?

张焕秋:“十三五”期间,我市共安排大气、水、土壤污染防治项目228个,总投资近400亿元。在大气污染防治方面,实施蓝天工程。深入贯彻“大气十条”,扎实开展“长吉平”3市共治大气污染防治专项行动,及时出台吉林市《大气污染防治工作方案》《清洁空气行动计划》等一系列配套规范性文件。编制并适时启动重污染天气应急预案,完善环境空气质量预警体系。推进集中供热、清洁能源替代。

在土壤污染防治方面,实施沃土工程。集中开展清收还林行动。2013年以来,全市已清收林地273万亩,还林197万亩。推动工业企业搬迁场地修复。积极开展矿山生态环境恢复与治理。持续开展农药化肥零增长行动。全面提升基本农田保护水平,全市已划定永久基本农田905万亩,努力实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。

在综合环境整治方面,一方面,实施宜居工程。在城市,全面提升城市美化、绿化、亮化、硬化、净化水准。在农村,集中组织开展了以“六清”为重点的农

村人居环境整治行动。全市95个乡镇(涉农街道)、1378个行政村,累计投入资金近5亿元,覆盖率达到97.3%,村屯环境面貌发生了明显改变。另一方面,以“双十”重大项目工程作为解决环境问题的有力抓手,推进环境质量从根本上实现明显改善。

通过近年来的不懈努力,吉林市先后获批为国家节能减排财政政策综合示范城市、低碳试点城市、循环经济示范城市、水生态文明试点城市,获得“全国绿化模范城市”称号和全城“暖房子”城市称号,荣获“中国人居环境范例奖”。

中国环境报:松花江在吉林市穿城而过,请问,吉林市为保护松花江流域生态安全和良好水质开展了哪些工作?

张焕秋:做好松花江水源保护工作,不仅关系吉林市的自身发展,更关系着下游数千万人民群众的正常生产生活,关系着松花江流域和东北亚地区的生态安全。为此,吉林市委、市政府始终把松花江流域污染治理摆在事关国计民生、安全稳定和可持续发展大局的政治高度,切实加大综合治理力度。

全面开展环境保护集中整治。集中组织沿江环境整治行

动,启动实施以水生态治理、生态环境修复、防洪改造、慢行系统完善为重点的松花江百里生态长廊建设及温德河流域生态治理及综合开发。2013年以来,除改造原有污水管线外,新建污水管线122.8公里,取缔沿江生活污水排污口49个,今年还将新建污水管线41.8公里。编制完成《吉林市建成区黑臭水体清单》,正在对远大河、跃马湖等“九河一湖”黑臭水体进行治理,预计投资10.8亿元,今年将完成60%的整治任务。

全面完善基础设施。吉林市安全供水应急备用水源管线工程、蛟河团山水库等供水工程开工建设,吉林市污水厂提标改造及扩建、3座城市垃圾处理工程竣工运营,磐石、桦甸、蛟河生活污水处理厂提标改造工程完工,市生活污水处理厂污染物排放达到国家一级A排放标准,城市污水集中处理率达到96.1%。

全面抓好近湖区域污染治理。组织开展松花湖近湖区污染治理,实施移民350户,退耕还林1000多公顷,建设人工湿地125公顷,在建人工湿地48.8公顷。加强小流域治理,累计完成水土保持工程11项、小流域治理工程117项、水土流失治理面积420平方公里。

全面强化上游重点污染源

监管。加强上游矿山污染治理,吉林市将11个矿业项目列入金属冶炼业废水及尾矿坝治理范畴,选矿废水中水回用、尾矿库扩建、含氟废水处理等一批项目建成投产,基本实现矿业废水零排放。

全面推进配套制度贯彻落实。全面贯彻河长制和水资源管理制度,实行最严格的水资源管理,切实履行好各级河长职责。

通过不断强化综合治理措施,松花江流域水环境和生态环境质量得到明显改善,吉林市江段水质保持Ⅲ类以上水体标准,兰旗大桥、清源桥、哨口、溪浪口、白旗断面水质类别均达到了Ⅱ类水体标准,松花湖各断面水质均符合水质功能区目标要求,饮用水水源江段水质均符合集中式生活饮用水地表水源地标准要求。

中国环境报:您如何理解环境保护“党政同责”“一岗双责”?吉林市采取了哪些举措,加强各级干部对“党政同责”“一岗双责”的执行力?下一步,将会怎么做?

张焕秋:“党政同责”“一岗双责”是一种制度设计,通过这种制度设计,可以实现问题聚焦,推动生态环境问题的有效解

决。为了将“党政同责”“一岗双责”落到实处,尽全力做好生态环保工作,我们成立了以市委书记、市长为组长,分管市委常委和副市长为副组长,相关部门为成员单位的生态环境保护工作领导小组,统一部署和组织落实生态环保工作。并建立联席会议制度,对生态环保重点工作,召开市委常委会议、市政府常务会议和专题会议进行安排部署。

今年,我市还下发了《吉林市生态环境保护工作职责规定(试行)》,明确了各级党委、政府和相关部门在生态环境保护方面的职责。对不能履职尽责的,按照相关规定严格进行责任追究。可以说,目前我市已经建立起“尽职免责、失职追责”的环境保护长效机制,各级党委、政府和相关部门对生态环境保护的认识有了很大提高,对生态环保工作的执行力也大大增强。

下一步,我们将会借助这次中央环保督察的有利契机,进一步增强各级党委、政府和相关部门的“党政同责”“一岗双责”意识,坚持发展强市和生态立市并重的原则,采取更加有力的措施,实行更加严格的责任追究制度,切实做好我市的生态环境保护工作,努力实现发展与生态“最大公约数”。

◆敖平富

河北、重庆率先开展省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,对于其他省份推进环保管制度改革具有较好的借鉴意义。笔者认为,各地在改革实施方案设计和实施过程中要注重实用性,特别是在改革制度设计上要增强内外联动衔接,从整体上提升省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革的综合效益。

注重改革方案设计的实用性

在全国省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革中,有12个申请试点省份。笔者认为,省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革牵涉范围广、因素多、关系复杂、内容丰富,特别是各地经济发展水平和基础条件差异较大,改革中面临的现实情况、遇到的实际问题也会有所不同。因此,不宜直接照抄照搬其他省份的改革模式,应在《关于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》(以下简称《意见》)顶层设计和政策框架下,吸取他人的成功经验,因地制宜,系统设计,慎重选择适合本地区的省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革方案,解决本地区面临的具体问题和现实困难。如重庆在实施改革时,要立足于重庆直辖市两级行政管理体制、中等省规模、城乡二元结构明显等特殊市情,河北省则重点考虑省、市、县三级,以及省直辖县等环境管理体制机制安排。

注重制度安排的内在统一性

环保垂改涉及环保行政许可、环境监测、环境监察、环境执法等制度重构,改革过程机构、动人员、动体制,牵一发而动全身。因此,笔者认为,在改革方案设计过程中,各项制度要统筹思考和安排,要注重改革后各项新制度的统一性,特别是既要注重“线”上的统一性,更要注重“面”上的统一性。

在改革中注重制度的一贯性,要在“线”上形成制度链条,才能实现事前、事中、事后全过程管理。如在考虑省、市、县党委、政府及其相关部门环保责任时,严格落实《意见》强调的“管发展必须管环保,管生产必须管环保”要求,破除当前环境管理中存在的其他部门“只要管理权力,不要环保责任”“只管发展、不顾环保”的权力本位思想。在改革时同步安排好保障责任落实的制度措施,要研究出台环保工作责任清单、环境监察办法、责任追究等

系列配套制度,着力扭转“环保责任就是环保局的责任,环保工作就是环保局的工作”的错位认识。通过这些制度性的安排,构建起“有权必有责、用权必监督、失职必追究”的责任体系,着力推动落实环境保护“党政同责”“一岗双责”,对失职失责人员要严肃追责。此外,也要用好考核杠杆,进一步完善领导干部目标责任考核制度和党政领导班子考核评价体系,强化地方的主体责任,形成环保部门统一监管、各级各部门各司其职、共同担当、齐抓共管的环境保护大格局。

同时,在“面”上众多涉及省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革本身的一系列体制机制要协调统一。如在省、市、县不同行政层级,环保部门事权划分、环保机构监测监察执法四条主线组织机构的分工合作、人事干部管理与交流、环境监察体系队伍建设与运行机制、机构编制和财政保障体制、议事协调机制、信息共享机制等体制机制要相互融合、互为支撑,才能实现《意见》确定的“形成条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的地方环境保护管理体制”的改革目标。

注重与现行生态环境管理制度的协同性

环保垂改重在以体制机制的改革破解现行以地方为主的环境管理制度中的突出问题,特别是与现行以块为主的地方环保体制存在的“四个突出问题”:一是难以落实对地方政府及其相关部门的监管责任;二是难以解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预;三是难以适应统筹解决跨区域跨流域环境问题的新要求;四是难以规范和加强地方环保机构队伍建设。因此,改革过程中既要坚持实事求是、问题导向,重构环境管理的体制机制,同时又不搞“一刀切”“全盘否定”,要全方位、全过程审视改革方案设计,特别要为现行的、运行良好的一些生态环境管理制度留好接口,形成内在统一、相互协同、相辅相成的有机整体,着力避免出现省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度与现行的各项环境管理制度相互抵触、矛盾或“两张皮”的情况,进一步激发新体制和现行制度的活力,从而形成更强、更有力、更高效的新体制力量。

注重与环保领域正在实施的其他制度改革的协调性

当前,除了正在大力推进的环保垂直管理制度改革外,国家层面也正在开展中央环境保护督察、生态环境监测网络建设、生态环境损害赔偿制度、党政干部生态环境损害责任追究制度、控制污染物排放许可制度、按流域设置环境监管和行政执法机构试点、京津冀及周边地区跨区域环保机构试点改革等10多项重大环境管理制度改革。因此,我们在改革中要通盘考虑,要结合本地区实际和肩负的改革任务,将省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革与上述这些制度改革同考虑、同安排、同部署、同落实,在方向、目标、任务、路径等方面协调一致,实现无缝链接,共同组成高效运行的环境保护新制度,集中体现改革效能。

注重与其他领域重大制度改革的联动性

当前,我国经济社会各领域改革也正在开展。因此,应将省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革放到全国经济社会全面深化改革的大背景、大形势之下,要与其他领域的重大改革衔接联动,形成全国“一盘棋”,相互响应和呼应。在《意见》框架下,既遵循改革政策的统一性、严肃性、原则性,又要结合实际,在一些重点领域、关键环节敢于创新、勇于探索。总体上看,在方向上要

与党的十八大以来的制度改革方向保持一致;在任务上要与《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等生态文明体制改革“1+N”改革方案和各项任务相协调。同时,也要与当前全国正在推进的事业单位分类改革、行政审批制度改革、综合行政执法改革等重大改革事项衔接联动,并充分利用这些制度调整,进一步解决环境管理中长期以来亟待解决的一些难点问题。如与事业单位分类改革相协调,规范环境执法机构设置,列入政府行政执法部门序列,增强环境执法的统一性、权威性和有效性;与综合行政执法改革联动,明确餐饮油烟、城市噪声等环境污染的管修事权和管理责任。同时,通过修订完善地方法规,将实施的改革措施法制化、制度化、长效化,从而从整体上实现和提升省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革的综合效益。

作者单位:中共重庆市委党校

◆李久元

基层者说

建立市级联合监测中心的构想

根据国家和省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革的文件精神 and 江苏省相关文件要求,设区市级的环境监测中心站将由省环保局垂直管理,主要负责生态环境质量监测工作;县(市、区)环境监测站由市局垂直管理,支持配合属地环境执法。这样就缺少一个设区市级环境监测机构,如果重新建设一个市级监测中心站,就和相关文件精神相矛盾。笔者基于以上文件精神和要求,谈一谈建立市级联合监测中心的构想。

建立市级联合监测中心管理机构,是利用现有县级监测站资源,设立联合监测中心,整合现有县(市、区)监测站场地、技术人员和大型仪器设备,在不新增监测站所的情况下,重新划分现有县(市、区)监测站所辖区域(因为部分区还未建设监测站),最大

限度地发挥和调动各监测站场所、仪器设备和人员的优势,积极有效地配合所辖区环保部门的执法工作,为市级政府在进行生态环境质量决策时提供依据,为应急监测提供保障。

目前县(市、区)级环境监测站普遍存在高级技术人员少、人员技术水平不高、监测人员数量不足、大型仪器设备配置偏少、监测项目不全面等问题,对于完成辖区内的环境质量监测和环境执法监测任务常常是力不从心。而以一个基础设施较好的、位置相对较中心的县级环

境监测站为基础,建设市级联合监测中心管理机构,将现有的各县(市、区)环境监测站的监测场所、技术人员、仪器设备都整合到联合监测中心,各县(市、区)环境监测站成为联合监测中心的分站,有助于集中完成较大规模、复杂的执法监测项目,可以为政府决策提供更全面的生态环境质量数据。

在工作分配方面,可根据原有监测站业务能力和技术力量,重新划分各监测分站的辖区范围,对各监测分站的大型检测仪器设备,进行统筹安排、分工负责相关检测项目,由联合监

测中心统筹安排检测任务。工作经费由市环保局向市级财政报预算、县(市、区)监测站实行包干。

联合监测中心应负责哪些工作?笔者认为,一是在配合市级层面的大规模环境执法时,集中各监测分站人员,统筹安排各监测分站的监测任务;二是统筹安排各监测分站为市级政府提供必要的生态环境质量数据;三是统筹安排各监测分站大型仪器设备检测项目和任务;四是对各监测分站的质量控制进行检查和考核,对其技术进行指导和培训。而各监测分站正常负责

本分站辖区内的环境执法监测、污染源监督性监测和突发环境事件应急监测,需要由其他分站监测大型仪器设备检测项目时,报联合监测中心,由联合监测中心负责协调检测。

要建立市级联合监测中心,还需要有足够的人才和设备。笔者建议,省级环保部门在把市级监测中心上收到省环保部门垂直管理时,建议将市监测中心内有高级职称的高端人员留部分到联合监测中心,以确保联合监测中心在建立后能保持高端技术力量,加强对监测分站的技术指导和提升。此外,建议将监测中心内应急监测装备全部留给市级联合监测中心,以保证联合监测中心在建立后,能在短时间内迅速建立市级应急监测队伍,以应对较大环境突发事件的监测,保障地区生态环境安全。

作者单位:江苏省扬州市邗江区环保局