

如何推进经济新常态下的内蒙古环境管理工作?

专访内蒙古自治区环保厅副厅长李剑

文 / 宋旭

以“双赢”措施化解发展与环境的矛盾

《中国环境管理》: 内蒙古的经济增长方式主要依靠资源优势转化为经济优势, 发展与保护的矛盾更加突出, 内蒙古是如何协调处理两者关系的?

李剑: 资源优势是内蒙古区位优势的一大特征。近年来, 内蒙古加大资源优势转化的力度, 抓住了发展机遇, 顺势而为, 经济连续多年保持了高速增长, 取得了骄人成绩。但是, 在取得GDP快速增长的同时, 经济发展与环境保护的矛盾也日趋凸显, 这是摆在我们面前必须解决好的一个重大难题。我们必须正视矛盾, 采取“双赢”的措施: 一方面, 要加快减少污染物排放的工程措施建设, 通过严格执法, 把污染物排放降到最低程度, 减少对周边环境的影响; 另一方面, 通过新科技、新工艺的应用延长产业链, 使污染物化害为利、变废为宝, 从而形成推进环保产业大发展的有利平台, 成为内蒙古新的经济增长点, 为继续保持内蒙古的可持续发展做出贡献。

推进制度建设, 落实中央精神

《中国环境管理》: 今年, 从新环保法实施, 到《关于加快推进生态文明建设的意见》《水污染防治行动计划》出台, 生态环境保护受到前所未有的重视, 内蒙古对于落实这些中央精神有哪些计划?

李剑: 2014年, 习近平总书记在考察内蒙古时强调, 在加快生态文明制度建设上, 内蒙古要积极探索, 大胆地先行先试。为全面贯彻落实习近平总书记的指示精神, 按照把内蒙古建设成为北方重要的生态屏障和生态安全防线的总要求, 去年内蒙古党委、政府出台了《关于加快推进生态文明制度建设和改革的意见》, 进一步明确了要建立国土空间开发保护制度、完善自然资源资产管理制度、健全生态环境保护体制机制、改革环境保护管理机制等4大制度以及26项改革的具体任务。

在推进内蒙古生态文明制度建设中, 内蒙古环保厅承担了8项改革的重点任务: 排污许可总量控制、排污权有偿使用和交易、大气污染防治、水污染防治、区域联防联控、生态保护红线划定、信息公开与公众参与、生态环境损害鉴定评估。上述8项工作正在稳步推进。今年, 要编制完成《内蒙古大气污染防治

条例(草案)》, 拟出台《内蒙古饮用水水源保护条例》, 研究制定内蒙古水污染防治行动计划实施方案, 制定建设项目主要污染物排污总量指标实施方案, 出台内蒙古排污权初始核定办法和信息公开与公众参与办法等。

按照环保部的统一部署, 内蒙古作为全国生态保护红线划定的示范区域, 本着“在保护中发展、在发展中保护”的原则, 按照“禁止开发区和限制开发区”的有关规定, 结合内蒙古的生态环境的现状, 已编制完成了《内蒙古自治区国家生态保护红线划定方案》, 明确了一些区域计入红线保护的面积, 待全国统一实施。

以五大管理新转变破除机制障碍

《中国环境管理》: 现有的环境管理机制对于落实中央关于环境保护的法律、法规、政策主要有哪些障碍?

李剑: 现有的环境管理机制, 是按照《环保法》对环境要素采取属地管理的原则, 地方人民政府对属地环境质量负总责, 各级环保部门负责人的任命以地方为主。

近年来, 资源开发利用与环境保护的矛盾日益突出, 各地为追求GDP的快速增长以牺牲资源环境为代价早已成为不争的事实, 唯GDP论英雄是过去多年的常态。地方干部政绩好坏是以GDP增长的速度为考量, 这种考核指标体系就发挥了“指挥棒”的作用, 就如同对于学生来说, “考试”就是“指挥棒”, 考什么就学什么; 对于各级干部来说, “考核”就是“指挥棒”, 考什么就抓什么。正是在这种考核利益的驱动下, 环境保护“说起来重要、做起来不要、忙起来忘掉”就成为现实。

长期以来, 对一个地区领导班子和领导干部的考核过于注重经济增长速度, 导致一些地方违背科学发展观的现象时有发生, 为追求短期政绩而急功近利, 以放松环境监管、牺牲环境为优厚条件来引进招商项目, 大干快上的冲劲与日俱增, “一任一张新蓝图”的赛跑行为愈演愈烈, “短平快”的“政绩工程”比比皆是。一些地区个别地方政府甚至成为企业环境违法行为的保护伞, “以权代法”、“以言代法”的现象时有发生。由于经济增长是由政府主导的, 环保部门无力抗衡地方政府的投资冲动, 存量污染尚未消除,

增量污染还在继续,环境监管常常处于两难之中,环保部门也在发展和保护的夹缝中挣扎,尴尬的角色和尴尬的地位,使环保部门常常遭到“不作为的谴责”和“监管不力的追责”。

党的十八大以来,中央提出了改革和完善干部考核评价制度的新精神,中央组织部印发了《关于地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作改进的通知》,明确了“五个不能”、“六个强化”的新要求。“五个不能”:不能把GDP及增长率作为考核评价政绩的主要指标;不能搞GDP及增长率排名;不能简单地以GDP及增长率排名评定下一级领导班子和领导干部的政绩和考核等次;不能简单地以GDP及增长率取人;不能简单地把经济增长速度与干部的德、能、勤、绩、廉划等号,将其作为干部提拔任用的依据。“六个强化”:强化约束性指标考核,加大资源消耗、环境保护、消化产能过剩、安全生产等指标的权重;强化科技创新、教育文化、劳动就业、居民收入、扶贫开发、社会保障、医疗保障状况的考核;强化任期内举债情况的考核;强化发展思路、发展规划的连续性考核;强化对积极化解历史遗留问题情况的考核;强化对政绩的综合考核。

与此同时,正在研究制定生态环境损害责任追究办法,从制度上解决环境保护对于地方“一把手”追责难的问题,要体现生态环境保护“党政同责”的精神,要扭转“党委决策、政府担责”和“正职拍板、副职担责”的现象。上述这些有力措施,都是进一步理顺环境管理机制的重要政策保障,从根本上体现和落实“经济发展与环境保护并重”的指导思想。今后,随着环境管理机制的不断完善、环境监管制度的不断健全和创新,阻碍生态环境保护大政方针落实的传统理念、传统做法就会被取代,实现“既要绿水青山,也要金山银山”的伟大中国梦就会早日到来!

《中国环境管理》:您认为内蒙古在环境管理方面有哪些新转变以适应经济新常态和环保新状态?

李剑:以环保新状态适应经济新常态,是摆在全国各级环保部门面前的一个重要课题,必须以时不我待的精神奋力拼搏,扎实工作,以优异的成绩回报组织和人民的期待!

内蒙古以资源开发利用为特征的经济发展模式,导致了环境监管的任务十分繁重,要实现经济发展与环境保护的双赢,就必须摒弃传统的环境监管模式,在完善和创新上下功夫、用力气。

一是着力宣贯新《环保法》。去年以来,厅党组高度重视此项工作,成立了专门领导小组,拨付了专项工作经费,制定了一系列的宣贯方案,开展了进工厂、进社区、进学校宣讲新《环保法》,会同内蒙古新闻媒体组织开展新《环保法》的电视讲座。

二是严格执行新《环保法》。法律的生命在于实施。今年以来,全区各级环保部门把严格执行新《环保法》作为“执政为民”出发点,把切实解决影响人民群众生产生活的突出环境问题作为落脚点,动真碰硬来治理污染顽疾,用严格的执法来维护公众的环境权益、体现环境公平。通过严格执法,进一步彰显法律的尊严。目前,全区共实施“按日计罚”案件10件,罚款金额350万元;实施查封扣押案件3件;实施停产限产24件,移送公安行政拘留2起,初步形成了内蒙古环境执法的高压态势。

三是创新环境监管模式。在认真总结和汲取腾格里环境污染事件教训的基础上,对内蒙古境内所有的重点污染源、重点环境风险源建立台账管理制度,实行“挂号监督、销号管理”的制度模式,既要明确治理企业的主体责任,又要有明确治理完成时限,还要明确负责监督人员的责任清单,通过将环境问题“挂销台账、动态管理”的办法,有效地推动了当地政府和企业解决了一大批长期以来滞存的突出环境问题,环境安全得到了保障。

四是全力推进环境信息公开。把环境信息公开从制度层面上升到法律层面,是今年《环保法》修订的一大亮点。近年来的实践表明,环境纠纷和环境矛盾成为影响社会稳定的重要因素之一,其原因就是群众与政府、企业之间存在着环境信息“壁垒”。今年以来,内蒙古环保厅把及时公开环境信息、维护群众环境利益诉求,作为主动适应经济社会发展新常态、创新工作机制和环境监管手段的重大举措;把回应公众媒体舆论关切、舆情监督,作为全区各级环保部门的一项重要工作,坚持常抓不懈;建立健全企业环境信用等级制度和黑名单制度,用环境信息公开的手段,倒逼企业加快治污进程,减少污染。

五是健全和完善公众参与制度。推动环境污染治理,改善生态环境质量,仅仅依靠政府的力量显然是不够的,迫切需要公众参与。加强公众参与环境保护的制度建设,打通公众参与的渠道是当前的重点。在环境信息公开的基础上,继续开展环境新闻发布会、重大项目环境决策的咨询会、座谈会、论证会、听证会,引导和鼓励环境保护公益组织积极参与,推动环保志愿者宣传和监督环保工作。

以两大抓手做好“十三五”环保布局

《中国环境管理》:内蒙古是我国北方重要的生态安全屏障,“十三五”期间环保工作的布局与管理有哪些重要抓手和切入点?

李剑:“十三五”期间,是全面推进环境保护大发展的重要机遇期,抓住机遇,迎接挑战,是每一个环保人应尽的使命与责任!对于内蒙古环境保护工作来说,重点要抓好两件大事:一是要全力落实和推进生

态文明制度建设与改革;二是要坚决打好“向污染宣战”的“三大战役”。

关于生态文明制度的建设与改革。除了要按要求、按步骤抓好内蒙古环保厅承担的8项改革重点工作任务外,还要积极配合好政府有关部门做好其他26项改革的重点工作。通过改革,进一步理顺环境保护实施统一监督管理的体制机制,理清各有关部门环境保护职能职责,充分发挥环境保护作为全面推进生态文明建设的主力军的作用,形成分工负责、齐抓共管

的局面。

关于打好“向污染宣战”的“三大战役”。呼吸新鲜空气、喝上干净的水、吃上安全的食品,是各级党委政府的基本责任与义务,也是“三大战役”的主要任务。采取切实措施防治污染和保护生态,下决心解决好关系群众切身利益的大气、水、土壤等突出环境污染问题,改善环境质量,维护人民健康,用实际行动让人民看到希望、感到幸福,这是各级环保部门“以人为本、以民为天”历史使命与现实责任。“三大战役”的全面打响,标志着中国政府采用“海、陆、空”的立体作战方式,坚持源头严防、过程严管、后果严惩,用铁规、铁腕强化三大污染防治。今年,要以全面落实“气十条”、“水十条”的要求为准则,坚决打好治理污染的攻坚战。

以改善空气环境质量为目标,以PM_{2.5}和PM₁₀为治理雾霾的突破口,加快调整产业结构,坚决淘汰落后产能,严格控制燃煤污染,积极治理机动车污染,全面推进大气污染防治行动计划,全区PM_{2.5}浓度比2013年下降3.5%。完成300万千瓦火电、150万吨钢铁、280万吨水泥的除尘改造,对1791台燃煤锅炉实施淘汰或清洁能源替代,淘汰黄标车及老旧车9.8万辆,完成736座加油站和27座储油库的油气回收治理,切实解决城市空气污染,努力让城市居民呼吸上新鲜空气。

以改善水环境质量为目标,以重点流域水污染治理和保护饮用水水质为突破口,全面推进清洁水行动计划,重点流域25个考核断面水质全部达到国家考核要求,规划项目完工率达到80%以上。通过推进重点流域水污染治理,下力气保护饮用水安全。切实解决一些地区“逢水必臭”的问题,保障人民群众喝上干净的水。

另外,国家正在抓紧制定“土十条”的环境保护政策,内蒙古将会以改善土壤环境质量为目标,以大力整治农业面源污染和实施土壤修复工程为突破口,全面推进土壤污染防治行动计划,尤其要加强重金属污染综合防治,36个国家规划项目全部建成并通过验收,重点防控企业达标排放率和强制性清洁生产审核率达到100%,不发生涉重金属突发污染事件和公共卫生事件。切实解决并改善土壤环境质量,保障农畜、

水产品不受环境污染,让人民群众吃上放心的食品。通过实施“三大战役”,着力解决损害群众健康的突出环境问题,逐步改善环境质量,促进经济社会可持续发展。

内蒙古有望年内正式推出环保基金

《中国环境管理》:请您介绍一下内蒙古环保基金的推进情况。

李剑:无论是治理环境污染的存量,还是控制污染物的增量,都需要大量的资金投入来加快环保治理设施的建设。按照“谁污染谁治理”的原则,企业要筹措大量的资金来完成治理污染的工程项目,政府用财政性资金对个别项目给予少量的贴息或补贴,也是杯水车薪。

内蒙古经济增长以资源能源开发利用为主导,造成污染物排放量大,环境污染治理任务十分繁重,但同时也应看到发展环保产业在内蒙古也有得天独厚的优势。为加快治理环境污染,大力发展环保产业,内蒙古政府决定要加快设立环保基金,通过创新投融资模式,发挥政府资金引导作用,扩大治污资金总量,突破环境投入不足的瓶颈,按照“政府引导、市场运作、防范风险、滚动发展”的原则,由政府拿出一定金额的引导性资金,吸收其他金融投资者作为初始发起人,共同筹建“环保母基金”,再根据治理项目的需要设立“专项子基金”来募集社会资金,共同投入治理项目,从而实现支持内蒙古企业走出治污困境,促进新的环保产业大发展,成为内蒙古经济增长的新亮点。

目前,各项筹备工作正在紧锣密鼓地有序进行,初始发起人的组成和“环保母基金”的资金总盘子也正在商榷之中,有关政策规定和各项管理办法正在草拟,环保基金的管理架构可望在年底基本建立,并开始正式运转。

内蒙古环境信息化快速发展的关键在于:

顶层设计和资源整合

《中国环境管理》:请您简要介绍一下内蒙古环境信息化发展情况及特色。

李剑:内蒙古环境信息中心是伴随着内蒙古环保局的成立而筹建的,起步较早。由于环保业务逐步扩展和机构设置的局限,这个机构先被撤掉,后又加挂在内蒙古在线监控中心,成为“一套人马、两块牌子”,但无论怎样变迁,内蒙古环境信息化的发展逐步走出了一条由小到大、由边到中、由窄到宽的不平凡之路。

2007年,在充分发挥“后发优势”的基础上,设立组建了内蒙古在线监控中心。随着在线监控工作的深化发展,现代化的监管手段应用,尤其是对企业工况

“三位一体”的监控走在了全国的前列，使环境信息化的作用在环境管理中得到了充分的发挥，通过信息化的监管手段，在人力、物力、财力等方面不仅节约了大量的投入，而且也凸显出不可替代的优势。可以说，在线监控的应用是内蒙古环境信息化独树的一面旗帜。

目前，我们正在研究制定内蒙古“十三五”环境信息化发展规划，分步推进环境信息化建设，主要是抓好两件事：一是做好顶层设计；二是整合信息资源。

怎样做好内蒙古环境信息化的顶层设计？抓两点。第一是定位问题。解决好环境信息化的定位，要立足三个层面。一是用环境信息化提升环保部门行政决策水平。现实中，有好多事情之所以没有干好，是因为决策出了问题。没有数据支撑，就难有科学决策，极有可能会造成决策失误。环境信息化就是要实现环境数据的统一，形成环境保护大数据库，通过环境大数据的收集、分析、应用，为环保部门出台管理政策，为政府研究制定经济社会协调发展政策提供科学的决策依据，使政策更具有针对性和可操作性。二是用环境信息化来提高环境监管能力。新《环保法》明确规定，地方人民政府对辖区环境质量负总责，企业是治理污染的责任主体，环保部门的职责主要是监管。既然新《环保法》赋予环保部门的定位是监管，那监管就是环保部门的生命。现实中，如何提升环保部门的监管能力？我认为，应该依靠科技和环境信息化来逐步提升，特别是对于内蒙古来说，面积很大，东西距离很长，各地发展水平也不尽相同，依靠传统的人海战术肯定不行，只能用环境信息化来提高监管能力。三是用环境信息化来提高工作效率。比如，我厅现在应用在线监控数据来核定排污收费、来核定脱硫电价、来测算和监控污染物的排放量等，这些手段就是环境信息化的实际应用。如果依靠工作人员去测算，那需要多少呢？又要用多长时间呢？信息化技术就是用科技解决了、弥补了人力资源以及其他资源的不足，还能减少人为因素，效率非常高，这就是科技和信息化的魅力所在。第二是抓手问题。顶层设计的抓手是什么？一是规划，二是标准。所谓规划，我们开始启动编制内蒙古自治区环境信息化“十三五”规划，通过规划解决环境信息化的定位、投入、分步实施。用规划来规范环境信息化发展的步伐，用规划打通环境信息化的通道，用规划来体现厅本级和各地环境信息建设的同步。所谓标准，就是在推进全区环境保护系统环境信息化建设时，要统一制定建设标准、统一代码、统一端口、统一路径，节约投资，实现环境数据的统一、共享。

怎样整合现有的信息资源？比如移动执法、机动车尾气、重污染天气预警系统的建设等，都是环境信息化建设的重要内容，但这些还处在环境信息化建设的起步阶段。我多次强调，内蒙古信息化建设不能摆

地摊，不能这个业务摆一摊，那个业务摆一摊，互不关联，都是老大，各唱各的戏。加强环境信息化的建设，首先要整合各部门、各地区的环境信息数据，以信息中心为中心向各业务部门辐射。整合手段的切入点是投资，把住投资的关口，把环保工作的大脑和心脏都建设在自治区环境信息中心，修好路、加好油，为各业务系统在环境信息化高速公路上的运转做好支撑。我们已经从去年起，停止了服务器的采购，应用政府采购云计算，通过购买第三方云服务来提升环境信息化能力建设。我和同事们经常讨论这件事，把购买环保云比喻为租了一个大库房，库房里面摆放货物是有规矩的，分类摆放，各个系统需要空间多少，统一建设；把租赁网络比喻为修了一条环境信息化高速公路，大家都在这条高速路上跑，互不干扰，而自治区环境信息中心则作为统一的调度指挥，为大家提供服务，所有的数据都回到这个库房，这样自然就打造成了内蒙古环境数据中心，使全内蒙古环境信息化建设一盘棋，这叫整合资源。

推进以环境信息化“统领”环境管理业务

《中国环境管理》：您如何看待环境信息化在环境管理中的作用？

李剑：我始终认为环境信息化的作用在于统领，环境信息化的生命在于应用。什么叫统领？提住领口就叫统领，提起领口，整个衣服就有了框架。信息化怎么统领？依靠整合资源形成统领的机制，通过整合资源为信息化统领做了基础。信息整合后的最大好处，就在于形成环境数据库，而数据分析应用恰恰体现了环境信息化的统领功能。通过信息化建立环保大数据中心，目的是为应用，应用的水平、能力和效果，都是为提高决策水平、为强化监管能力、为提高工作效率而服务的，这也是做好环保工作的理念创新、手段创新。

环境信息化发展的终极目标是环境数据的分析应用，这是信息化的生命力之所在。环境管理综合决策依据是什么，决策是否科学、政策制定是否有针对性，关键在于环境数据的统一、分析、应用。我们必须努力实现环境管理工作与环境数据分析应用的充分结合，通过环境数据的分析，找出环境监管中存在的问题，找准问题的症结、根源，推进提高环境管理的质量与效能，制定更加科学合理、针对性强的有效措施，这也是把数据应用效果最大化、科学化。

（责任编辑：徐昊）