

全国人大常委会执法检查组赴安徽检查大气污染防治

# 结构性污染突出,大气治理任务依然艰巨

◆本报记者郭薇

安徽襟江带淮,沿江通海,地处长江三角洲腹地,北接河南、山东,东临江苏、浙江。安徽省的环境质量不仅对推进长三角环境质量协同改善有重要影响,更关系到建设美丽中国的重要目标。

近日,由全国人大常委会副委员长丁仲礼带领的全国人大常委会执法检查组,到安徽开展《大气污染防治法》实施情况的执法检查。

在执法检查期间,检查组先后在安徽省芜湖、马鞍山、合肥等地与省、市、县三级政府领导及其有关部门座谈,听取相关省、市政府及有关部门大气污染防治工作的汇报;还与环保部门、人大代表、专家、学者、企业代表和基层执法人员举行多场专题座谈会,听取他们对《大气污染防治法》实施情况的意见和建议;执法检查组还深入地方和企业单位,实地查看企业污染防治、机动车污染治理、扬尘防治、空气质量监测等情况。

从此次执法检查的情况看,安徽省重视大气污染防治,并采取了一系列积极有效的举措,大气质量得到初步改善。全省可吸入颗粒物(PM<sub>10</sub>)年均浓度总体呈下降趋势,2017年为88微克/立方米,比2013年下降11.1%,完成了国务院《大气污染防治行动计划》第一阶段确定的目标任务。

但检查组也注意到,安徽省作为我国的重工业基地,处于工业化、城镇化快速推进的时期,产业结构、能源结构不够合理,结构性污染突出,加之污染防治投入存在缺口、管理还没有完全到位等原因,导致空气质量与目标要求和公众期盼仍有较大差距,空气质量达标压力大,大气污染防治任务依然艰巨。

具体来说:一是环境保护责任体系仍需健全。部分地方监管责任有待进一步压实,环境管理、环境执法“严紧硬”局面尚未真正形成,一些地方违法排污行为仍未得到有效遏制。一些企业主体责任落实不到位,有的企业治理设施建设滞后或运行不正常,提标改造进展缓慢;部分项目未落实扬尘防治措施。二是能源结构性问题短期内难以解决。安徽省是全国能源基地,同时肩负着向沪、浙送电的任务。目前,安徽省燃煤发电机组4773万千瓦,占全省电力装机容量74.5%,其中皖东送装机1354万千瓦。纳入国家电力建设规划,并于“十三五”期间投产的燃煤火电建设项目9个,装机1055万千瓦,全部建成后年均新增煤炭消费约2100万吨,环境容量将更加有限。三是资金和人员保障存在一定压力。尽管近年来,省、市、县不断加大大气污染防治资金投入,但仍难以满足实际需要。同时,面对日益繁重的监管任务,环境监管人员不足凸显。

从本次执法检查的情况看,影响安徽省大气质量还有以下问题:

## 区域联防联控工作力度不够

当涂县县长吴瑞新说:“当前涉及区域环境质量保障和大气污染防治联防联控,均明确提出区域内城市统一管理手段、统一执行标准。但考虑到各地不同特点,在具体操作上不够精准明确,操作性、联动性不够强。”他建议,结合区域特点和实际,制定统一环境标准、排放标准,进一步完善联防联控机制。

当涂县人大代表国际华说:“大气污染防治工作本身是一个综合性特别强的工作,要加强组织领导,加强协调,完善大气污染防治协调机制。”他建议,一方面,要明确本行政区域各相关部门具体职责;另一方面,区域外的各地方政府也要明确联合防治的措施和要求。在《大气污染防治法》中,对这两方面规定还不够清楚,对区域外的联合防治也仅仅提到了重点区域。

安徽省环保厅有关负责人建议,在国家层面将安徽省的机动车污染防治纳入长三角区域大气污染防治联防联控,执行统一标准的二手车迁入政策,支持安徽省机动车污染防治工作。

## 问题一

安徽省一些地区的产业结构、能源结构、产业布局对大气环境已经形成短期固化效应,是造成大气污染的重要原因之一。

安徽省一次能源中,煤炭占比为88%,燃煤火电机组占全省电力装机容量的74.5%,其他高耗能项目还在持续建成投产,导致煤炭消费总量还将进一步增加。很多小企业根本没有污染治理设施,长期违

## 问题二

从执法检查情况看,污染环境行为主要发生在市、县以下基层,基层执法任务重,但在人员、设备和技术力量配备上均极为缺乏,大气污染防治的执法资源更多倾向于国家和省级政府执法部门,使得执法层级责任不匹配,资源分配不合理,使得基层大气污染防治执法的有效性受到严重影响。

当涂县基层环境执法人员郭晓安说:“环境执法部门至今未纳入行政执法编制,导致人员、装备等均未执行执法机关相应标准,在执法权威性、严肃性、规范性上远不能达到相关要求,尤其是基层执法能力严重不足,执法人员业务水平和综合监管能力不强,一线执法力量建设长期跟不上实际工作要求,难以有效贯彻执行《大气污染防治法》管理规定。”他建议,结合机构改革,环

## 问题三

记者在采访中了解到,本次执法检查还发现环境司法工作存在环境违法案件管辖权设置不合理的问题,环境违法案件主要发生在市、县级以下地方,但县级人民法院却没有管辖权。国务院行政审批权已经大量下放,但司法审判管辖权却未能下放。

安徽省公安厅相关负责人介绍:“目前,大气污染防治刑事案件取证难、责任认定难、办案周期长。”安徽省检察院相关负责人也反映:“目前大气污染防治调查取证难,在办理刑事案件或公益诉讼案件时,确定污染物种类、确定损害行为和造成环境危害之间的因果关系难度大。此外,处罚力度小。污染环境犯罪量刑偏轻,起诉率不高,与污染行为对生态环境造成的长远危害、后期的环境修复以及检测鉴

## 问题四

定费用等不相匹配,出现犯罪成本低、执法成本高的倒挂情况,难以发挥刑罚震慑犯罪的作用。三是监督能力弱。大气污染防治案件纷繁复杂、专业性强,办案人员需要长期专业知识的积累、实践经验的锤炼,往往很难做到精准精细监督。”

地方司法部门建议,最高人民法院应加强对环境违法案件管辖权的研究。环境案件“不告不理”原则不适应社会发展需要。目前大量环境违法案件发生,但在司法审判原则上依然遵循“不告不理”原则,司法机关对环境违法案件被动应对,不能主动作为,建议最高人民法院认真研究这一原则在环境司法案件上的应用。

此外,环境司法受到环境技术限制,对于大气污染违法行为调查、取证均缺乏有效的机制建

## 煤炭消费总量逐年上升

法生产,污染物直排;矿山大面积裸露,道路施工敞开式作业,一些应淘汰的燃煤小锅炉仍未拆除。

安徽省环保厅相关负责人介绍说:“根据安徽省能源局提供的材料,2015年、2016年安徽省煤炭消费总量分别为1.567亿吨、1.573亿吨,2017年为1.6亿吨以上,呈逐年上升态势。2015年,煤炭消费量占全省能源消费

## 基层环保部门执法资源配置不合理

反映出,在实际工作中,环保部门仅在污染防治和执法监督这个单纯层面上履行职能,很多涉及综合性的重大经济行为,环保部门仍无权介入。环境监察执法在各部门(镇区),存在执法监管盲区,建议从法律上明确在乡镇建立环保综合执法机构,有效解决环境执法能力不足的问题。

与日益增大的环境监管难度相比,基层环境执法队伍能力仍待提高。目前基层环境执法队伍中人员混岗、队伍人手不足问题仍普遍存在。以当涂县为例,当涂县环境监察人员编制为15人,但实际在岗人数仅十余人。基层执法人员紧缺,存在三四个人管几百家企业的现象。基层环境监察部门“全能型”小部门和“综合型”大职责不对称,监管执法难度日益增大。

执法检查中暴露的问题还

## 环境司法专业化不足,难以发挥惩戒震慑作用

定费用等不相匹配,出现犯罪成本低、执法成本高的倒挂情况,难以发挥刑罚震慑犯罪的作用。三是监督能力弱。大气污染防治案件纷繁复杂、专业性强,办案人员需要长期专业知识的积累、实践经验的锤炼,往往很难做到精准精细监督。”

地方司法部门建议,最高人民法院应加强对环境违法案件管辖权的研究。环境案件“不告不理”原则不适应社会发展需要。目前大量环境违法案件发生,但在司法审判原则上依然遵循“不告不理”原则,司法机关对环境违法案件被动应对,不能主动作为,建议最高人民法院认真研究这一原则在环境司法案件上的应用。

此外,环境司法受到环境技术限制,对于大气污染违法行为调查、取证均缺乏有效的机制建

量的76.8%,比全国平均水平高12.8个百分点。减煤压力十分巨大。”

除了能源结构不合理外,安徽省基础工业占比较大,经济呈重型化特征。2016年,安徽省六大高耗能行业能耗占地区规模以上工业能耗比重为85.41%,高于国家5.13个百分点。工业结构偏重是导致大气污染物排放量居高不下的主要原因。

执法检查还发现,大部分基层环保部门受经费限制,缺乏高科技手段,在取证过程中仅靠摄像头、照相机等单一技术手段,遇到紧急情况不能及时取证,对企业的违法行为取证困难或造成有力证据灭失。

另外,国务院资源综合利用相关管理部门执法措施不科学,对工业生产中产生的固体废物综合利用采取鼓励政策,没有采取强制性措施,不能保证资源综合利用的有效实施,使得大量工业固废不能通过资源综合利用途径得到充分利用,而增加了污染物的产生量,是导致环境污染的重要原因之一(迄今为止,全国人大常委会尚未制定有关规范资源综合利用的法律)。

“加大力度推进生态文明建设、解决生态环境问题,坚决打好污染防治攻坚战,推动我国生态文明建设迈上新台阶。”

在全国生态环境保护大会上,习近平总书记从党和国家事业发展全局出发,对加强生态环境保护、打好污染防治攻坚战作出重大部署,为建设生态文明、建设美丽中国指明了前进方向、提供了根本遵循,对于我们实现“两个一百年”奋斗目标、建成美丽中国具有重大的现实意义和深远的历史意义。

从加快推进生态文明顶层设计和制度体系建设,加强法治建设;到建立并实施中央环境保护督察制度,大力推动绿色发展;再到深入实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划……党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央开展一系列根本性、开创性、长远性工作,推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。但也必须清醒地看到,推进生态文明建设还有不少硬骨头要啃,还有不少顽瘴痼疾要治。坚决打好污染防治攻坚战,加快解决历史交汇期的生态环境问题,是时代赋予的重大任务,我们必须完成,不能有任何的松懈。

坚决打好污染防治攻坚战,就要增强政治责任感和历史使命感。全面建成小康社会是我们党向人民作出的庄严承诺,不能一边宣布全面建成小康社会,一边生态环境质量仍然很差,这样人民不会认可,也经不起历史检验。只有突出抓重点、补短板、强弱项,坚决打好这场攻坚战,我们才能兑现承诺,不负人民,无愧历史。现在,广大人民群众热切期盼加快提高生态环境质量。积极回应人民群众日益增长的优美生态环境需要,是我们的宗旨所在、使命所在。这场污染防治攻坚战,不管有多么艰难,我们都不可以犹豫、不能退缩,必须以壮士断腕的决心、背水一战的勇气、攻城拔寨的拼劲,坚决打好打赢。

坚决打好污染防治攻坚战,就要集中优势兵力,采取更有效的政策举措。各级党委和政府要按照习近平总书记作出的重大部署,加快构建生态文明体系,建立健全生态文化体系、生态经济体系、目标责任体系、生态文明制度体系、生态安全体系;全面推动绿色发展,加快形成绿色发展方式,倡导绿色生活方式;把解决突出生态环境问题作为民生优先领域,坚决打赢蓝天保卫战,深入实施水污染防治行动计划,全面落实土壤污染防治行动计划;有效防范生态环境风险,把生态环境风险纳入常态化管理,加快推进生态文明建设改革;提高环境治理水平,充分运用市场化手段,对涉及经济社会发展的重大生态环境问题开展对策性研究,实施积极应对气候变化国家战略。

“环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福。”充分发挥党的领导和我国社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势,充分利用改革开放40年来积累的坚实物质基础,坚决打好污染防治攻坚战,我们就一定能还老百姓蓝天白云、繁星闪烁,还老百姓清水绿岸、鱼翔浅底的景象,为子孙后代留下美丽家园,为中华民族赢得美好未来。(原载于5月22日《人民日报》)

# 坚决打好污染防治攻坚战

三论学习贯彻习近平总书记全国生态环境保护大会重要讲话  
人民日报评论员

## 8个抽查组分赴21个省区市开展专项抽查

# 严防“地条钢”死灰复燃

本报5月22日北京讯 经国务院同意,钢铁煤炭行业化解过剩产能和脱困发展工作部际联席会议定于5月22日~6月15日组织8个抽查组分赴21个省(区、市)开展钢铁死灰复燃专项抽查。

抽查地区包括天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、广西、四川、云南、陕西等21个省(区、市)。

抽查重点包括各地区防范“地条钢”死灰复燃和已化解过剩产能复产、淘汰落后产能、严禁新增产能等工作开展情况。公众可拨打举报电话(010-64442103)或通过举报微信公众号(CI-SA\_chinaisa或steelnews)以及举报邮箱(jbdtg@chinaisa.org.cn, jbwgcn@chinaisa.org.cn)等方式举报相关情况。

## 上接一版

第二,补充完善了IUCN红色名录评估等级标准体系。根据不同生物类群的生物学特性,完善了评估标准,解决了爬行类、两栖类与内陆鱼类濒危等级评定中出现的难题,填补了大型真菌红色名录评估标准的空白,为国际红色名录评估工作贡献了中国智慧。

第三,对中国高等植物、脊椎动物和大型真菌受威胁状况进行了分类评估。评估结果显示,我国34450种高等植物中,绝灭27种、野外绝灭10种、地区绝灭15种、极危583种、濒危1297种、易危1887种、近危2723种、无危24296种,数据缺乏3612种。受威胁物种(极危、濒危和易危物种)共计3767种,约占植物总数的10.9%。

4357种脊椎动物中,灭绝4种、野外灭绝3种、区域灭绝10种、极危185种、濒危288种、易危459种、近危598种、无危1869种,数据缺乏941种。受威胁脊椎动物共计932种,占被评估物种总数的21.4%。

9302种大型真菌中,疑似灭绝1种、极危9种、濒危25种、易危62种、近危101种、无危2764种,数据不足6340种。受威胁大型真菌97种,占评估物种总数的1.04%。

第四,评估了我国生物多样性受威胁的原因。高等植物濒危灭绝的主要因素是生境退化或丧失,其中农林牧副渔业发展带来的影响最

大。脊椎动物物种濒危灭绝的主要原因是人类活动导致的生境丧失和退化以及过度利用,非法贸易则是珍稀脊椎动物濒危的原因。全球环境变化、修建水电站和水利设施、水体和土壤污染影响了水鸟、爬行类、两栖类和内陆鱼类生存。食药用大型真菌的主要威胁因子是过度采挖和开发利用,以及不良的采挖方式和地衣的主要受威胁因素是环境污染和生境退化。

我国高度重视生物多样性保护,并不断加大工作力度。本次红色名录评估结果显示,朱鹮、藏羚羊、德保苏铁等一批国家重点保护物种和濒危物种得到较好保护,野外种群得到恢复,受威胁等级下降。但同时,由于资源过度利用、环境污染、栖息地破坏等因素,也有部分物种濒危程度加剧,受威胁等级上升。如长江江豚数量急剧减少,由濒危上升为极危,爪哇金丝燕因采集燕窝由无危上升为极危,鲟鱼由于过度捕捞等原因,由濒危上升为极危。

《中国生物多样性红色名录》的发布为制定生物多样性保护政策和规划的制定提供科学依据,为开展生物多样性科学研究提供数据基础,为公众参与生物多样性保护创造必要条件,是贯彻落实《中国生物多样性保护战略与行动计划(2011-2030年)》和履行《生物多样性公约》的具体行动,必将对生物多样性保护与管理产生深远的影响。

# 岁月静好,只因有人为你负重前行

◆本报记者文雯

“老婆,对不起,我刚下飞机。刚才接到通知,让我参加全国水源地专项督查。时间很紧,来不及回家了,我就直接从机场走了。”参加完“清废行动2018”的吉林省白山市环境监察支队副支队长薛伟,从湖南省岳阳市飞抵吉林省长春市。刚下飞机,他就接到了参加全国水源地专项督查的命令。

军令如山。尽管家已经近在咫尺,为了及时参加全国水源地专项督查的组长培训,薛伟还是打了这个充满歉意的电话,转身登上了赶往北京的高铁。

“作为一个环境监察人员、老环保,我只能舍小家顾大家了。”薛伟说。

和薛伟相比,河南省开封市环保局尉氏分局赵光耀“幸运”一些。他被抽调到铜陵参加“清废行动2018”,5月17日下午3点才回到开封家中。

刚放下行李吃了一碗烩面,他就接到了参加全国水源地专项督查的通知。来不及吃晚饭,更来不及见一面上高中的儿子,赵

光耀拎起还没打开的行李,登上了晚上8点40的高铁,赶赴下一个“战场”。

“家里做好的晚饭都没来得及吃。”赵光耀被晒得黝黑的脸上露出了一丝无奈的笑容。“儿子的高中晚上9点半才放学,等我回去,差不多就快一个月没见到他了。”

作为水源地专项督查第238组组长,赵光耀在5月18日凌晨一点多到达培训地点集结,5月18日参加生态环境部统一组织的督查培训。培训结束后,当天晚上又乘坐火车赶往此轮督查目的地齐齐哈尔。

5月19日早上5点,赵光耀赶到了齐齐哈尔,与从河南出发的其他组员汇合后,当天就开始了督查的各项前期准备工作。

截至5月19日晚11点,除了赴个别偏远地区,200多个水源地专项督查的督查组已经全部到位。

“岁月静好,只因有人为你负重前行。”建设美丽中国,保护美好环境的身后,是一群环保人默默奉献的身影。

## 2018年城市黑臭水体整治环保专项行动接到举报

# 安徽芜湖污水直排漳河

本报记者牛秋鹏报道

2018年城市黑臭水体整治环保专项行动第一批第八督查组近日接群众举报:“芜湖市弋江区白马办事处周边,南区工业园区的污水污染了漳河水系,已经影响到了人民群众的日常生活和健康,多次向当地部门反映未得到解决。”

接到举报后,督查组5月13日对芜湖市漳河河道周边开展排查工作,发现举报地点附近沟渠池塘内存在大量污水,初步检测显示生化需氧量高达100毫克/升。

为进一步核实情况,督查组再次赴现场进行查看,发现池塘内污水水位明显下降。为摸清污水去向,督查组沿着河道排查,在群众的帮助下,在漳河旁边发现一个排涝站正在将沟渠内污水排入漳河排放,根据排放流速及下降水位幅度估计污水排放量约20万吨。

督查组立即将检查发现的问题移交当地相关部门处理。

