

落实三个统筹,打赢蓝天保卫战

程维嘉

基础上形成的全程全时全域的措施,三个统筹也将成为今年决胜打赢蓝天保卫战的制胜法宝和根本遵循。

当前臭氧污染增长趋势明显。在一些城市,臭氧甚至超过PM_{2.5}成为首要污染物。统筹PM_{2.5}和臭氧的协同防治,成为打破困局的有效方法。

以长三角地区为例,2019年中共中央国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》中,要求共同实施PM_{2.5}和臭氧浓度“双控双减”,建立固定源、移动源、面源精细化排放清单管理制度,联合制定区域重点污染源控制目标。又如较易发生臭氧污染的广东省,一年以来通过进一步优化产业、能源、交通结构,推进重点地区、重点行业VOCs和臭氧协同控制。

可见,统筹PM_{2.5}和臭氧的协同防治,最根本的是要从抓末端治理转向抓前端预防,追溯到其前体物减排,即从源头

上减少VOCs和氮氧化物排放。方法是精准源解析,摸清排放源头,积极推进产业、能源、运输和用地结构的优化调整。针对形成PM_{2.5}和臭氧的气象条件,制定严密防控预案、进行有效抑制。

秋冬季和春夏季的污染防治重点因气温、日照、人类活动特点的不同而有所差异。一进入秋冬季,全国各地尤其是北方地区的生态环保工作往往会把重点放在大气污染防治方面,突出抓好秋冬季攻坚、重污染天气应急响应等任务。秋冬季重污染天气应对不止是当时的需要,如果不能有效抑制秋冬季大气污染,可能会抵消前期大气污染防治改善成果。因此,秋冬季也应作为捍卫春夏季工作成果的关键时段来抓。

春夏季的气温和日照环境给臭氧生成提供了良好的条件,而夏季工地集中施工,一些地方的PM₁₀浓度也呈抬头趋势。因此,2019年,河北省针对臭氧、PM₁₀等季节性污染因子开展夏季攻坚战会战。同时,突出“冬病

夏治”,开展散煤整治和清洁替代攻坚战专项行动,推进清洁取暖,加快燃煤锅炉淘汰、超低排放改造和燃气锅炉低氮燃烧改造,推动环境空气质量持续改善。

夏季气候适宜,部分行业的“散乱污”企业受利益驱使,存在反弹隐患,尤其是木材加工、砂石料场等行业。河北省生态环境厅生态环境执法局相关人员表示,“散乱污”企业体量虽小,但污染严重。因此,2019年河北省的夏季会战中,“散乱污”企业整治被列在了首位。

大气运动的传输性特点,决定了大气污染防治工作必须打破不同地区各自的“一亩三分地”。在重点区域,联防联控工作开展较早、程度较深。在《大气污染防治法》中,设立了“重点区域大气污染防治”专章。2013年,《大气污染防治行动计划》提出建立区域大气污染防治协作机制;当年年底,京津冀及周边地区大气污染防治协作小组成立。2014年1月,由长三角三省一市和国家八部委组成的

“长三角区域大气污染防治协作机制”就已正式启动。这些有效实践为打破行政壁垒、实现区域整体联动提供了良好经验。

城市群地区应该借鉴重点区域联防联控机制,采取大城市之间的联动减排、信息共享等措施,从一系列专项行动扩展到确立制度化的协同合作关系,进一步加大治污力度。

比如,《长林潭城市群一体化发展行动计划(2019-2020年)》中,推进环境共治是一项重要任务,继续实施污染防治攻坚战三年行动,努力实现“共享一片蓝天、共饮一江碧水”的目标。再比如,关中城市群实行统一规划、统一标准、统一监测和统一的防治措施,打破治污各自为战的局面,完善跨行政区域的联防联控协调机制。

统筹是一种工作方法,也是一种思维方式。“三个统筹”之间有机统一的整体。抓好统筹协调思维,做好全程全时全域的污染防治,就能打好大气污染防治的“一盘棋”,让蓝天白云、繁星闪烁为人民增添更多幸福。

保护好黄河上游水源涵养区生态

◆张二科

习近平总书记强调黄河流域必须下大力气进行大保护、大治理,走生态保护和高质量发展的路子;上游要以三江源、祁连山、甘南黄河上游水源涵养区等为重点,推进实施一批重大生态保护修复和建设工程,提升水源涵养能力。在这个过程中,做好黄河上游水源涵养区生态恢复工作至关重要。

黄河源区湖泊和沼泽众多,孕育了多种典型高寒生态系统,其中湿地是源区最重要的生态系统,面积约占源区总面积的8.4%,是生物多样性最为集中的区域,具有较强的水源涵养能力。一直以来,源区水资源的丰缺度都是源区生态价值的基础性支撑,更是事关整个黄河安危的关键所在。但受气候变化、过度放牧及人类活动扰动加剧等影响,黄河源区雪线上升、冰川融化、冻土消融速度加快,沼泽湿地萎缩,草地退化、沙化和盐碱化严重,部分区域生态系统功能持续降低。

重视和加强黄河源区生态环境保护与建设,关键在于恢复提升黄河源区水源涵养功能,增加黄河水源补给能力。

一是科学推进水源涵养区生态修复。开展黄河源区生态环境保护普查,全面查清黄河源区存在的生态环境问题,特别是水源涵养方面存在的问题,系统梳理和掌握源区生态退化情况,查明草原、沼泽、湿地等生态系统现状,进而科学论证退化形成原因和恢复机理,提出治理方案及可持续利用的对策和模式。把握自然规律和科学规律,对草原、森林、荒漠、湿地和河湖生态系统进行重点保护和建设,保持生态系统要素平衡,建设良性循环的生态系统。坚持自然修复与工程措施并重,以自然恢复为主的工作,做实黄河源区生态修复方针。

二是系统提升水源涵养等生态系统功能。水源涵养功能提升

的核心是保护好本土植被,必须坚持山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理的原则,加强森林、草原、湿地等生态系统保护与建设。实施退耕还草还湿,加大对草原沙化、黑土滩化、盐碱化等问题的治理力度,为自然恢复创造条件。实施水土保持、生态修复、地表蓄水等工程措施,保护和恢复沼泽、湖泊等生态系统,大力开展矿山生态环境修复,增强水源涵养和地表蓄水能力。坚持水源涵养和水质保护两促升,强化黄河源区城镇污水处理厂、垃圾填埋场等环境基础设施建设运行管理,开展人口聚集区小流域治理,加强面源污染防治,巩固改善输水能力和质量。

三是处理好生态保护与改善民生的关系。黄河源区绝大部分区域为少数民族聚居区、牧区,承担着较重的脱贫攻坚任务,广大群众也有改善生活的强烈愿望,应正确处理生态保护与改善民生的关系,统筹谋划生态环境保护与区域经济社会发展。既要严守生态环境保护红线,严格控制开发强度,又要避免“一刀切”。在尊重和传承少数民族文化的基础上,依托特色生态资源禀赋优势,保护和合理利用草原资源,严格落实禁牧轮牧休牧等措施,推广草地标准化规模化利用,全面提升草原生态系统服务价值和功能。实施产业准入负面清单管理,有序发展现代生态产业,延伸农牧产品加工利用产业链,提高附加值,适度开展旅游观光活动,设立生态公益岗位,大力推进生态扶贫,促进区域经济社会和生态环境保护可持续发展。适时启动黄河源区生态环境保护立法工作,规范和约束区域内开发建设活动,为黄河源区保护提供法律保障。

黄河之水天上来,做好源区水源涵养保护是保障黄河东流去的根本,是奏响新时代黄河大合唱的“灵魂”所在。

环境热评

2020年已进入第二季度,随着企业复工复产加快推进,大气污染防治工作力度要加大、步伐要跟上。受疫情影响,各地的大气污染防治工作遇到一些新情况和新问题,给空气质量持续改善增加了难度。在打赢蓝天保卫战时间紧、任务重的情况下,如何确保大气污染防治目标任务顺利完成,考验着各地党委政府以及相关部门的能力与智慧。

前不久,生态环境部例行新闻发布会上提出,要集中力量打赢蓝天保卫战,注重做好三个统筹。一是统筹PM_{2.5}和臭氧的协同防治,二是统筹秋冬季和春夏季,三是统筹重点地区和城市群地区。笔者认为,这是对以往大气污染防治重点工作经验总

正确处理严格执法与服务大局关系

◆贺震

提到产权保护,我们通常想到的是知识产权保护。在环境治理领域,涉及企业产权保护的问题吗?近日,江苏省生态环境厅出台《关于在生态环境监督管理过程中加强企业产权保护的若干意见》,提出在生态环境管理中切实加强企业产权保护的理念,对这个问题给出了明确答案。

一直以来,相当一部分人都没有意识到生态环境管理中涉及企业产权的问题。近几年来,随着查封扣押等新监管手段的施行和污染防治攻坚战、供给侧结构性改革的推进,污染治理力度之大、制度出台频度之密、监管执法尺度之严前所未有。但在此过程中,一些不当的环境监管行为可能会对

企业产权造成误伤。一些地方在生态环境立法、执法、行政管理政策和标准制定与落实过程中,存在落实产权保护制度不规范、不全面、不精细等问题。比如,有的环境政策标准不连续、不稳定,调整过快,企业这边刚按新标准上设备,那边更新的标准又出来了,又得重新设备,前面投入整治的资金打了水漂。再比如,在公开环评文件等企业环境信息时,把属于企业商业秘密的生产流程、专利技术、投资意向、项目

规划等信息泄露给商业竞争对手。还有的地方机械理解甚至曲解畜禽养殖污染防治政策、生态红线规定等,擅自扩大畜禽养殖禁养区,搞“无猪镇”“无猪县”,甚至强拆手续合法的养殖场。有的地方对“散乱污”企业认定标准掌握不当,搞“一刀切”,强制关停一些合法企业,还有的地方行政处罚自由裁量任性,动辄顶格,让企业付出了法律规定之外的财务成本等。这些不依法、不规范的监管行为,直接或间接侵害了企业产权。

产权制度是社会主义市场经济的基石,保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求。经济主体对产权的有效保障和实现,是经济社会持续健康发展的基础。依法有效保护各种所有制经济组织和公民的财产权,才能增强人民群众的安全感,增强社会信心,形成良好预期。

企业最在乎的是经济效益,最珍惜的是产权。对企业污染排放实施监管,是生态环境部门的法定职责,正确履行法定职责,保障企业产权不受侵害。清理完善政策法规及标准,修改、废止生态环境领域不利于公平竞争的市场准入政策,细化企业关停整治标准、“散乱污”企业及集群认定与整治规范等制度标准。制定出台

生态环境政策法规标准时,充分听取企业和行业协会商会的意见建议,加强合法性和公平性审核。颁布实施新的强制性排放标准,应为企业产品与工艺升级和治污设施改造预留足够时间。

在日常监管方面,守信政府承诺,推行信用监管,对守法企业无事不扰,减轻企业负担。对列入《环保信任企业名单》和豁免范围的企业实施差异化监管,对守法记录良好且无环境信访投诉的企业除“双随机”检查之外当年不再进行现场检查。加快新技术新手段应用,探索“互联网+监管”,依托卫星遥感、无人机等人工智能手段开展非现场执法检查,借助常态化在线监测,及时捕捉企业的异常状况,及时准确发现和预警企业环境污染问题,实现精准“点杀”。

在环境监管中加强企业产权保护

◆刘根祥

生态环境部印发的《关于统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作的指导意见》(以下简称《指导意见》)提出,建立和实施监督执法正面清单,并免除部分企业现场检查。

那么,这是不是意味着环境执法要放松?当然不是。严格执法、执法为民,与执法服务大局是统一的,并不矛盾。

《指导意见》明确将减免清单内企业现场检查,但同时强调对偷排偷放、恶意排污、监测数据弄虚作假,以及涉及疫情医疗废物、医疗废水,侵害群众健康、群众反映强烈、严重污染环境的环境违法犯罪行为,要坚决依法查处。

建立和实施监督执法正面清单等措施,是为“适应疫情防控形势、推动企业复工复产”提供法治保障。因此,各级执法机构应从讲政治的角度想大局、谋大局、服务大局,正确处理执法服务大局与严格依法履行职责的关系,正确处理全局与局部利益的关系,正确处理执法的法律效果与社会效果之间的关系,追求执法的法律效果与社会效果的统一,防止执法人员不顾大局孤立执法、机械执法。

不顾大局孤立执法、机械执法,往往与不合理的制度或要求有关。比如,个别单位制定了处罚量、处罚金额与年终评优挂钩的规定;一些单位虽没有规定,但领导把执法人员的处罚量或处罚金额多少作为评优评奖的主要依据,引导执法人员为了执法而执法,或多处罚、多罚款,不追求执法为民、执法效益。各级生态环境部门必须坚持“行政权力与责任紧密挂钩、与行政权力主体利益彻底脱钩”的原则,建立健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法工作机制,使任何一项权力的行使都必须有法律明确授权并符合法律的要求。同时,建立健全行政执法评议考核机制,促进执法效益和效能的提高。

当前,地方生态环境部门应教育和引导执法人员严格贯彻落实生态环境部印发的《指导意见》和生态环境部生态环境执法局印发的《关于落实监督执法正面清单相关工作的通知》。执法人员承办的每一个案件,不仅证据要确凿,程序要合法,定性要准确,审核处理也要恰当,执法的法律效果要与社会效果相统一。

◆温煌

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》(以下简称《意见》)提出,到2025年,建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系,落实各类主体责任,提高市场主体和公众参与的积极性,形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体系。

《意见》强调了公众参与在体系中的作用,让公众的参与成为生态文明建设的重要力量。对此,笔者有以下几点建议。

构建科学监督机制。提升公众对生态环境事务的参与度至关重要,公众是生态文明建设的重要动力,在生态文明建设过程中要落实并行使宪法赋予公众的知情权、参与权、表达权、监督权。发挥举报热线、信访和网络自媒体等渠道的有效监督作用,鼓励公众对各类破坏生态环境问题、突发环境事件、环境违法行为进行曝光。顺畅监督举报渠道,让监督举报事件有回应,形成政府管理部门和公众良性的互动沟通。

同时,完善相关部门的协同配合,件件抓落实,从而推动环境治理得到有效解决。科学的监督机制将形成公众敢于监督、社会全面关注的格局。

完善环保组织参与机制。发挥和壮大环保组织力量,让专业的组织化力量参与到环境治理事业中来。环保组织是相关政府部门的有益补充,环保组织内部的许多专业人士和专家学者具有深厚的专业背景,可以在环保事务中提供科学决策参考,让政府决策通过多元参与更加科学合理。发挥好环保组织沟通桥梁的作用,让政府信息和公众诉求能够有效对接,推动生态举措有效落地。激发环保组织强烈的社会责任感,发挥环保组织有效整合社会资源的能力,通过他们凝聚更多力量参与到生态环境保护工作中来。

优化公众环保理念的教育机制。环境保护不仅是政府的事,更和每位公民息息相关。环保体系构建离不开公众环境的培育。只有社会公众形成环境保护的观念、意识、生活方式、生活习惯,让生态理念成为公众的习惯养成,才能真正逐渐成为一种社会的文明。

在环保意识启蒙方面,应通过培训教育入学校、进社区,通过灵活多样的宣传教育活动、群众喜闻乐见的方式向公众宣

传各种生态知识,倡导环保的生存方式。对公众教育推出系统性的措施,把环境保护纳入国民教育体系和党政领导干部培训体系,把生态理念教育全面覆盖各级领导干部,让他们树立生态政绩观,自觉在工作中推动生态文明建设开花结果。

创新教育形式。引导公众自觉履行环境保护责任,逐步转变落后的生活风俗习惯,积极开展垃圾分类,践行绿色生活方式,倡导绿色出行、绿色消费。构建排污企业和公众直接的沟通渠道,通过设立企业开放日、建设教育体验馆等教育形式,与公众形成良性互动,共力共为。

公众参与是环境治理体系的重要组成部分,个人也许只是零散的力量,但公众聚集起来必将汇成滔滔江河,推动生态文明蹄疾步先行。

有效管住城市扬尘问题,需要地方政府切实履行责任,对本行政区域的环境质量负责,构建行业主管部门和属地政府齐抓共管的城市扬尘治理机制。

建立扬尘污染防治目标责任制考核、挂牌督办、约谈等制度,以“不落实之事”严查“不落实之人”。严格落实工地扬尘、工地行业主管部门按照“谁主管、谁负责”的原则,根据本行业工地实际情况,制定切实可行的工地扬尘治理标准,切实加强管理制度,不断提升工地扬尘治理标准,积极推广建筑工地车间式施工作业。

督促建设单位落实项目业主负责制,在工程造价中列支扬尘污染防治专项费用,并在施工承包合同中明确施工单位扬尘污染防治责任,按照“一案一策”的要求制定具体方案,加强施工过程的组织管理。着力降低道路扬尘,城管、交通运输、林业和环卫部门按照道路等级,合理确定冲洗除尘作业方式、频次和标准,扎实开展城市道路、公路、绿化带、行道树冲洗除尘行动。同时,建设建筑垃圾运输车辆在线管理平台,强化智慧监管。实现从单源类管理向多源类管理转变,从多源类向多污染物协同管理转变,使扬尘污染防治走上综合化、精细化、科学化。

建立齐抓共管扬尘治理机制

◆张厚美

西部某市生态环境部门监管发现,今年3月以来,当地城区环境空气质量明显反弹,当月可吸入颗粒物监测指标同比上升高。某国控点位可吸入颗粒物瞬时浓度曾高达300~500微克/立方米,达到重度污染程度。排查发现,工地复工后,扬尘防治措施落实不到位是主要原因。

一是防控要求落实不好。一些地方的施工扬尘与道路扬尘交织,致使城市上空经常灰蒙蒙。某地对建筑工地现场检查发现,几乎没有一个工地完全达到规范要求,裸土未覆盖,未进行湿法作业、无围挡喷淋设施或设施未运行等问题比比皆是,工地内扬尘四起,带泥带土上路问题比较普遍。渣土运输车辆密闭不严、超载运输、沿路撒落,造成城市道路、绿化带、路沿、交通护栏和其他公共设施积尘非常严重。

二是城市精细保洁不到位。部分道路洒水车一洒了之,尘土变泥土,没有起到清除积尘的效果。机械+人工综合精细作业不到位,人行道、行道树、绿化带、路沿、交通护栏等公共区域和公共设施积尘未及时清除,城乡结合部、背街小巷还存在大量保洁死角和盲区。



网上的野生动物违规交易问题由来已久,严厉打击非法野生动物交易,要坚持网上网下一盘棋。

罗棋制图