

业界评说

◆张惠远

加快划定并严守环境质量底线

“小康全面不全面，生态环境质量是关键”，这既是习近平总书记对生态环境的高度关切，也是对当前我国环境形势的基本判断。全国两会正在召开，李克强总理作的政府工作报告，以及近日出台的《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要(草案)》都明确提出，要以提高环境质量为核心，创新环境治理理念和方式，实行最严格的环境保护制度，实现环境质量总体改善。环境保护部部长陈吉宁在2016年全国环保工作会议上也强调指出，实现全面建成小康社会，亟须加快补齐生态环境突出短板。

可见，创新以提高环境质量为核心的环境保护制度，尽快补齐建成小康社会的环境短板，切实回应人民群众对良好环境的迫切期盼，是摆在我们面前的迫切任务。《关于加快推进生态文明建设的意见》提出，要“严守资源环境生态红线。树立底线思维，设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内”。笔者认为，针对当前仍然十分严峻的环境形势，要补齐环境短板，须坚定底线思维，加快划定并严守环境质量底线。

何为环境质量底线

环境质量事关民生幸福，环境质量的底线就是以人民群众身体健康和生命财产安全为目标，维护人类生存基本环境需求需求的底线和保障线。具体而言，环境质量底线应涵盖以下3方面的基本要求。

一是必须消除已有的劣质化环境。要恢复已经发生并正在威胁人民群众健康的劣质化环境，如重污染的水体、土壤、空气等。数据表明，2015年338个地级及以上城市中，265个城市空气质量不达标。全国地表水劣V类水质断面近10%，住房与城乡建设部、环境保护部近日在全国295个地级及以上城市排查出黑臭水体1861个。全国土壤总超标率为16.1%，耕地点位超标率为19.4%。劣质化环境已经成为人民群众最关切、影响人民群众健康和生产生活的最突出的环境问题。因此，严守环境质量底线，就要率先解决危害人民群众健康的突出环境污染问题，满足人民群众最关切、最普遍的环境诉求。

二是严格遵守执行环境质量“只能更好、不能变坏”的基本要求。要保证环境质量的“反降级”，即使是环境质量较好地区也要保持或持续改善环境质量。《关于加快推进生态文明建设的意见》提出，要“严守环境质量底线，将大气、水、土壤等环境质量‘只能更好、不能变坏’作为地方各级政府环保

责任红线”。《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》也明确规定，对于突破资源环境生态红线的地方党委和政府主要领导成员，要追究相应的责任。只有将当前的环境质量作为划定红线的起点，才能避免经济社会发展决策对生态环境造成进一步破坏，进而推动各地建设天蓝、地绿、水清的良好生态环境。

三是保障环境风险控制在安全范围内。要使生产、流通、储存等环节可能的环境风险发生概率降低到可接受范围，保障人民群众的生命财产安全和健康。要避免土壤污染引发的“镉米危机”等事件发生，既要保证人民群众身体健康，也要维护社会稳定。福建紫金矿业集团紫金金山铜矿重大环境污染、大连中石油国际储运有限公司陆上输油管道爆炸火灾事故引发海洋污染以及广西龙江河镉污染事件等，不仅对环境造成重大破坏，也造成重大经济损失和社会影响。因此，必须把重大环境风险防控纳入环境质量底线体系之内，这是保障公共安全的必然要求。

相关实践探索已先行展开

自《关于加快推进生态文明建设的意见》印发以来，国家和地方各级政府围绕环境质量底线管控，开展了一系列积极探索，为系统推进环境质量底线管理工作提供了良好基础。

一是环境质量底线管控思路已在国家污染防治行动计划中有所体现。如《大气污染防治行动计划》提出“空气质量总体改善”、“逐步消除重污染天气”等目标，并明确了优良天数、细颗粒物浓度等控制指标。《水污染防治行动计划》也提出，2017年底前，直辖市、省会城市、计划单列市建成区要基本消除黑臭水体；2020年底前，所有城市建成区黑臭水体总体得到消除，全国水环境质量得到阶段性改善，污染严重水体较大幅度减少，饮用水安全保障水平持续提升。

二是多地在制定新时期环境保护规划时贯彻了环境质量底线管控的思路。2015年底国家发展改革委、环境保护部发布的《京津冀协同发展生态环境保护规划》明确提出，2020年PM_{2.5}年均浓度控制在64μg/m³，重要江河湖泊水功能区达标率达到73%。作为“多规合一”改革试点省份，海南省制定的《海南省总体规划》中也明确提出2020年空气质量优良天数比例达到98%，内河(湖)水质全面消除劣V类水体等目标，并提出要积极探索建立落实环境质量底线的长效机制和考核体系。

由这些规划和行动计划来看，已经涉及环境质量底线的目标指标、评价考核、信息公开等方面，对于目标指标还设定了时间节点，具有动态性的特征。在

京津冀和海南省的规划中，同时提出了区域大气、水、土壤等环境污染治理的具体指标，体现了系统性特征。这些环境质量改善目标的提出和实践探索，为环境质量底线的划定和管理积累了重要经验。但是总体上，环境质量底线仍缺乏统一、规范、明确的管控思路和管控体系，需要加强顶层设计。

用三类底线支撑质量底线落地

如何系统、全面地划定环境质量底线，将环境质量底线落在空间和时间上，反映在核心指标的数量和变化上，还需要进一步探索。笔者认为，可以以无劣质底线、反降级底线和保安全底线支撑环境质量底线落地。其中，无劣质底线主要是筛选出主要劣质环境，明确劣质环境的空间范围。反降级底线主要是以之前的环境质量为基础，筛选出环境质量连续明显下降的区域。保安全底线则需要筛选出影响人群健康和生命财产安全的环境风险区域。

无劣质底线是最低的环境质量需求，也是提升环境公众服务和补齐环境质量短板亟待开展的工作。可以以水、大气和土壤环境质量现状为基础，筛选出主要劣质化环境，明确劣质化的时间和空间范围。劣质化环境指标既可以是超过最劣等级的环境质量标准的指标，如劣V类水体、环境空气污染物超过二级浓度限值等；也可以是综合环境质量指标，如黑臭水体、重度雾霾天气等。要把环境质量控制在人民群众可以接受的范围之内。

反降级底线是政府保护环境的责任底线，也是提高和改善环境民生的根本保障。可以以近年水、大气和土壤环境质量变化为基础，筛选出环境质量等级或质量明显下降的区域，明确其时间和空间范围。环境反降级指标既可以是环境质量等级维持稳定不下降，如集中式饮用水源地水质不能由Ⅲ类下降为Ⅳ类、富营养化不能由中度变为重度等；也可以是主要受控污染物浓度不能出现连续或明显上升，如水体COD浓度是否出现连续明显上升。明确反降级底线是绿色发展、生态优先的重要体现，有助于协调经济发展与环境保护的关系。

保安全底线是维护人民群众生命、财产安全的环境底线，也是环境管理向风险防范转型的根本要求。应以人民群众健康和生命财产安全的环境安全保障为基础，评估出影响人群健康和生命财产安全的环境风险区域。环境安全底线指标既可以是环境风险值，即特定环境风险值不能超过一定发生概率，也可以是环境事件影响的范围和程度，如影响的区域大小和人口多少以及影响程度等。保持人民群众生活环境的健康安全，设定适宜的安

全健康水平，是人民群众生命财产的环境安全基本保障。

无劣质、反降级和保安全3条底线相互关联又各有侧重。无劣质底线侧重于环境质量现状，即消除环境质量差、产生明显不利影响、群众反映强烈的突出环境问题。反降级底线侧重于环境质量变化，即通过协调经济发展与环境保护的关系，保证经济社会发展不以牺牲环境为代价，保持环境质量基本稳定。保安全底线侧重于环境质量对人群健康和生命财产安全的影响，即突出环境安全问题得到有效管控，环境安全水平处于合理阈值。对于一个具体的区域而言，3条环境质量底线同等重要、不可替代。

用绿色发展引领底线管控

环境污染和治理问题本质上是发展问题。划定并严守环境质量底线，并不仅仅强调以“堵”治污，更强调的是以“疏”促治。

“堵”就是要加强环境污染的治理，向污染宣战。一方面，要堵住环境质量底线的缺口，就是在治理环境上下大功夫，对于雾霾、黑臭水体、不达标土壤等，凝聚全社会力量进行治理，并且要在环境污染治理技术、体制机制上创新。另一方面，要堵住不利于严守环境质量底线的经济发展因素，就要坚决消除威胁环境质量底线的因素，如对于环境容量有限或已经突破环境容量的地区，要下决心淘汰落后产能，关闭一批重污染企业。

“疏”就是要强化绿色发展的支撑，从源头解决污染问题。环境质量及其变化与区域经济发展、产业布局和人口分布密切相关，要以绿色发展理念引领人口、产业和城市布局、适度、高质量发展。一方面，要疏解环境污染，如促进企业扩散，避免污染物集中；疏导不符合本地区环境本底和容量的经济社会功能。另一方面，要以引导和激励为主，转变生产、生活方式，用绿色发展理念引领环境质量底线管控。

总之，划定并严守环境质量底线意义重大。要以“既要金山银山又要绿水青山”、“绿水青山就是金山银山”的生态文明理念为引领，坚持预防为主、全防全控的原则，坚持疏堵结合，从社会—经济—环境系统的高度，进行环境质量底线管控的总体设计，从而发挥环境质量底线倒逼经济发展方式转变的作用。

作者单位：中国环境科学研究院

我为改善环境质量献一策

环境标准是改善环境质量利器

刘传义



有奖征文

国家近年来高度重视环境保护工作，各级环保部门深入贯彻新《环境保护法》，实施了多方位、深层次的环境保护举措，环境质量得到了一定改善。根据环境保护部相关数据，“十二五”减排目标已经超额完成，首批实施新环境空气质量标准的74个城市细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度同比下降14.1%，主要江河水质环境质量逐步好转，劣V类断面比例大幅减少。笔者认为，在目前的基础上，环保工作应更加注重发挥环境标准的作用，通过科学制订标准卡住源头污染，进一步推动环境质量改善。

事实上，环境标准是推动环境保护工作的利器。一项科学的环境标准实施可以大幅度地降低污染物排放，有力推动行业转型和落后产能淘汰。以山东的造纸行业为例，2003年山东省率先发布造纸行业COD排放标准，明确到2010年达到60毫克/升，而当时的国标是450毫克/升。标准一发布便引起业界一片哗然，当时85%的造纸企业认为这一标准不可能达到。但后来的事实证明，严格的标准发挥了倒逼的作用，2013年，山东省造纸行业COD排放量3.4万吨，较2005年下降80%，而规模和利润是10年前的2.5倍和4倍。严格的标准发挥了作用，倒逼了企业进行技术革新，实现了结构调整，提升了治污水平，推动了环境质量改善。

因此，当前应更加重视环境标准的制订工作，从收严和完善标准入手，充分发挥标准的倒逼功能，推动环境质量改善。

发挥风向标作用，引导行业科学发展。环境保护标准应该具有强烈的导向作用，需要具备引

导企业转型升级、引领行业发展趋势的功能。环境标准的制订应立足社会经济发展水平，适当超越。要明确“全面覆盖”的思路，应该最大限度地覆盖已知的污染物；要提升标准修订的及时性，根据行业发展和环境保护要求及时修订有关标准；要通过标准制定，引导行业向国家希望发展的方向投入。

发挥刻度尺作用，推动“扶优汰劣”去产能。环境标准应该是一把准确的尺子，要尽可能做到精确。标准的制订者要有发展思维和国际化眼光，恰当立足国情，充分借鉴国际经验，制订出科学的环境标准。通过这把尺子，一方面，让企业知道应该采取什么措施降低排放，实现环境友好。

发挥杀手锏作用，推动严格执法。环境标准应是推动事中事后监管的利器，是环境监察执法的重要依据，是打击环境违法行为的杀手锏。要通过对照标准的充分利用，实现全国发展一盘棋，阻断落后产能从发达地区往落后地区的转移之路；让监管者能够清楚地抓住问题关键点，找出环境违法问题，并推动问题解决。

作者单位：环境保护部华北环境保护督查中心

让奔跑的快递业绿意更浓

◆王金水

中国快递协会年会近日发布数据，2015年，我国快递业完成业务量206亿件，同比增长48%，稳居世界第一。

我国快递业虽然发展快，但远算不上健康。当前，快递业发展方式比较粗放，大量快递包装带来的资源浪费和环境污染问题不容忽视。当前，急需有效遏制快递包装带来的资源浪费和环境污染。

首先，相关企业应强化节能减排意识，不断降低快递服务过程中的能源消耗和温室气体排放。对于快递企业来说，节能减排既能提高效率、降低成本，又是履行社会责任的表现。无论是减少过度包装，还是推动纸箱或塑料回收，都是有力举措。一些快递公司的积极做法值得借鉴。如顺丰快递公司通过对文件封尺寸的改进，在满足客户的同时，实现了最大程度的节省资源。中国普天正积极推动新能源派送车投入使用。

其次，制定行业政策法规和标准，促进快递业在包装、运输和供应链管理方面的绿色发展。要限制过度包装，推广应用环保包装材料。规范胶带、空气囊、泡沫垫等材料的使用，制定相应的行业标准。纸箱包装是胶带使用最多

的地方，为节省胶带，可规定小纸箱使用“一”字形，中型纸箱使用“十”字形，大型纸箱使用“双十字形”，坚决遏制过度包装。

同时，政府要加大对快递业的精准扶持力度，引导其绿色发展。政府对快递物流的新材料、新设计、新工艺的绿色包装和使用应给予资金奖励，制定绿色物流的激励政策；鼓励快递企业通过科技创新以及物流配送模式的创新实现绿色发展，促进快递业又好又快、健康持续发展。

第三，推进包装的二次回收利用。快递包装的主要成分是纸箱和塑料袋，回收利用价值较高，关键是要畅通回收渠道。2015年全国快递累计完成206亿件，至少需用100多万吨纸箱包装材料，如果能将这些包装回收利用，在节约和环保方面的作用不容小觑。一些快递企业已提供了回收纸箱赠送积分的服务，通过纸箱的循环利用降低了成本，同时减少了城乡垃圾增量，社会效益明显。

第四，切实加大监管力度。监管部门应建立快递企业监管信息平台，规范快递员从业标准，落实快递企业主体责任，建立相应制度提高其违规成本，倒逼快递企业履行环保责任。

◆朱致

党的十八届五中全会提出，以提高环境质量为核心，实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。笔者认为，推进垂直管理，要做好加减乘除。

有人认，实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理，主要目的是要上收监测执法权，减少地方政府干预。而笔者认为，此次改革更应该立足于转变政府职能。不只是环保机构隶属关系调整，也将涉及地方政府层级间事权、政府相关工作部门间职能、环保系统内部职责运行关系等的调整。

笔者认为，当前，有必要重新梳理、调整地方政府和相关部门职能，做好加减乘除，使职能之间各归其位，各尽其职。

“加”就是要提高环保部门的督政地位。李克强总理指出，简政放权要

“垂管”改革要做好加减乘除

做到放管结合，尤其是加强事中事后监管，并特别提出环境保护是需要严加监管的重点领域之一。因此，应该赋予环保部门更多的监督权、更高的决策权，把所有涉及环境质量的监测、执法、考核等职责统一归并到环保部门，充分发挥出其对地方政府和相关职能部门履职情况的监督作用。

“减”就是为环保部门减负、为企业减负。要把以往集中在环保部门身上，但实际上难以承担的一些职能归类调整到地方政府、综合部门以及各行业主管部门。要精简不必要的管理制度，减少对企业的管理环节，更多地用市场手段去调节企业的环保行为。

“乘”就是要发挥出市场手段和公

众参与的乘积效应。要把政府部门拥有的部分权利让渡给市场、企业，放权给社会，发挥市场机制、公众参与以及公众监督的作用，弥补政府失灵现象。

“除”就是要破除行业间和行业内的壁垒和隔阂，依靠互联网+环境管理。大多数环境行为可以通过大数据进行科学判断、理性分析和有效管理，这样就能有效解决内部不联网、外部不共享、数据不统一、力量不整合等弊端，进一步提升环保治理能力的现代化水平。

综上所述，笔者认为实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理，要促进环保部门督政职能转变，推动建立健全环保工作的社会共治体系。要

进一步推进简政放权，正确处理权利和责任匹配、统一的关系，解决地方政府、环保部门以及相关部门工作中存在的缺位、越位和错位问题，合理放权于市场和社会。只有加快生态环保制度改革步伐，进一步明晰各界职责，才有助于推动社会共治，群策群力，早日实现改善环境质量这一根本目标。

作者单位：江苏省太湖水污染防治办公室

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假不实报道举报电话
010-67112039

环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于印发〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻纪组函[2014]23号)通知，环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者，可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人：中国环境报社影视新闻中心 张瑾
电话：010-67130977 18618326436

地址：北京市东城区广渠门内大街16号1005室
邮编：100062
银行电汇至：
开户行：北京银行广渠门支行
开户名：中国环境报社
账号：01090514000120111006865
备注：征订复印有有效

订购单位	经办人
详细地址	邮编
联系电话	订购单位盖章
订购套数：共 套 单价：60元/套(10套以上免快递费，10套以下加快递费20元)	
总计金额(大写)：	

