

业界评说

◆刘传义

大气污染冬病夏治要用五剂药方

环境保护部部长陈吉宁在2015年冬季大气污染防治工作中多次指出,大气污染防治必须坚持“冬病夏治”。当前,各地的供暖季陆续结束,上一年度的大气污染防治工作也基本告一段落。各级环保部门在总结上一年度冬季大气污染防治工作的基础上,应及时推动“冬病夏治”工作的全面铺开。

开展“冬病夏治”,最关键就是要抓住大气污染防治的源头,充分利用从现在到下一个供暖季来临之前这段时间,从推动清洁型煤普及、加强散煤流通渠道监管、强化集中供热源和工业企业(高架源)污染治理入手,突出属地政府的环境保护主体责任,发挥环保部门统筹和相关部门的环保职责,确保大气污染防治工作取得实效。

对于大气污染防治,笔者在此开列出“冬病夏治”的5剂药方。

第一剂药方,突出散煤污染治理。数据显示,1吨散煤燃烧排放相当于5吨~10吨电厂燃煤排放量。取暖用散煤基本为低空排放,在取暖季对空气污染的影响大,局地小环境更为突出。北方地区冬季大气污染防治的关键点和难点之一,就是对取暖散煤的管控。农村地区的散煤点多面广,群众对清洁型煤认可度还有待提高,加之地方政府财力有限,散煤污染的防治难度很大,因此必须高度重视散煤治理。

要注重引导,大幅度提升清洁型煤的入户率。继续推广清洁型煤,总

结各地型煤推广近3年的经验教训,充分利用好从现在开始到下一个供暖季来临之前近8个月的关键期。完善型煤生产企业布局,增加供应量。地方政府应加强政策支持研究,筹集财力予以充分保障。就国家层面而言,应从全局出发,考虑到地方差异,出台因地制宜的政策和补助措施。同时,推动特大型城市加大对周边城市的扶持力度,力争实现型煤推广区域政策的一致化。

要强化检查,堵住劣质煤流通渠道。在很多农村地区,售煤点遍布。由于消费价格是主导因素,致使“店前摆放劣质煤应付检查,店后储存劣质煤以供销售”情况较为普遍。在国家取消煤炭经营许可制度后,强化煤炭经营的事中事后管理非常关键。因此,国家要加大对地方政府在煤炭流通管控方面的督查力度,督促地方政府加强管控。尤其是取暖季前的几个月,地方交管、工商、质检、发改、公安和环保等部门要密切合作,形成合力,力争最大限度地减少劣质煤的流通。

第二剂药方,强化对集中供热企业和设施的监管。近几年来,各地环保部门在大气污染防治检查中多次发现,本应是大气污染治理主力的集中供热源,却成了最大的污染源。燃烧劣质煤、环保设施缺失等问题突出,急需引起重视。对此,要强化政府引导,由地方政府联系大型煤炭企业,对接优质煤产地,采取提前储备、集中采购等措施,为集中供热设施提供优质低价的煤炭。要实现在线监测设备全覆盖,确保污染物排放信

息全公开。国家要加大督察和扶持力度,严令地方政府在下一供暖季来临之前完成这些工作。要提前动手,将过去一段时期已经发现存在问题,但因处于供暖期无法整改的供暖企业纳入重点监控对象,督促其在下一个供暖季来临之前按要求完成整改。

第三剂药方,实施分策治理,加大对污染企业的治理力度。针对规模企业和“小散乱污”两种企业,要进行分策治理。要高标准要求规模企业进行污染治理,力争能源洁化,有条件改气的企业要推进改气工程。继续探索推进煤炭高效集中利用,实现近零排放。发挥行业协会作用,探索引导企业调整生产计划,力争在冬季可能出现雾霾天气时降低生产负荷,或者将检修工作调整至这一时期。要加大对“小散乱污”企业的治理力度。在“小散乱污”企业退出中,国家对涉及的土地手续、人员安置、集体利益保障等诸多方面要予以关注,出台指导意见,给予应有的支持。省级政府应出台具体的扶持和引导措施,帮助有关地方加大对“小散乱污”企业的淘汰力度。

第四剂药方,有效借力媒体,发挥媒体监督作用,形成良好的舆论氛围。近年来的大气污染防治实践证明,媒体监督的作用十分突出。凡是媒体曝光或者公开的环境违法问题,地方政府和相关企业都会高度重视,并加以整改。在“冬病夏治”工作推进中,各级环保部门在充分借力于媒体的同时,也要注意引导媒体,形成良好的舆论氛围。

要与媒体建立畅通的沟通机制,主动公开相关环境信息。不藏不露,让媒体充分了解大气污染防治工作的计划和推进进度,发挥工作的主观能动性和积极性。要与媒体形成良好互动,让媒体充分理解环境保护工作所处的历史阶段,了解环保部门尤其是地方环保部门所处的环境及所付出的努力,共同推动环保事业健康发展。要坦然面对媒体监督,对不实或恶意报道积极以事实回应,并勇敢运用法律武器予以回击。

第五剂药方,突出地方政府环境责任,发挥各职能部门作用。要制定分工方案,将相关职责明确到各职能部门。尤其是要将“冬病夏治”的一些有效举措分配至政府各部门,让各部门清楚自己的责任并落到实处,加大督查督办力度,确保任务在下一供暖季来临之前完成。

作为大气污染防治的牵头职能部门,环保部门对本辖区的污染源十分清楚,对“冬病夏治”的关键点十分清晰,因此,要提出有针对性的举措,为地方党委、政府决策提供参考依据。同时,要加大执法力度,以散煤、供热集中源、高架源为关键点,继续深入贯彻新《环境保护法》和新修订的《大气污染防治法》,探索交叉执法、双随机检查等执法新模式,不断加大执法力度,并注重向社会公开相关环境信息,形成环境执法的高压态势。

我为改善环境质量献一策

创新干部考核机制是关键

徐波 张媛

环境保护的根本任务是改善环境质量,而改善环境质量的关键之一是建立体现环保工作绩效的领导干部考核评价机制,引导广大干部牢固树立绿色政绩观。

要建立健全干部考核评价体系。近年来,干部考核评价工作不断改进,环境保护考核分量不断加大,但干部考核评价机制还不够完善,环境保护要求还没有在干部考核评价中得到充分体现。因此,急需建立健全环境保护考核评价体系。在设置考核指标时,要把推动发展的立足点转到提高发展的质量和效益、改善环境质量上来,坚持GDP增长与经济结构和环境质量改善、经济发展的质量和效益一起抓,既要考核发展速度,又要考核发展质量;既要考核经济增长率,又要考核环境保护;既要考核增长率,又要看群众满意度。在考核评价体系中,要科学设定不同区域、行业、领域以及不同主体功能区的指标,实施差异化考核,将环境质量改善、污染减排、环保群众满意度等指标纳入考核内容。

要建立健全干部考核考评制度。要建立全程跟踪制度。采取全程跟踪的办法,客观公正地反映干部绿色政绩,并作为考核领导干部环保工作的主要依据之一。每到年底,围绕实绩档案所记事项,组织考核组及知情群众进行集中评价。建立协同考核制度。由上级党委、政府组织相关部门组成考核机构,同时聘请相关专家参与考核。考核机构要认真听取相关专家的考核意见。建立群众参与制度。请群众参与、受群众监督、由群众评判、让群众认可,最大限度地扩大群众对领导干部政绩



考核的知情权、参与权、表达权和监督权。通过报纸、电视、网络等多种途径,将领导干部在考核期内所做的环保工作和评价标准等向广大群众公示,通过公开评议、个别访谈、问卷调查等方式,充分了解群众对领导干部环保工作的认可度和满意度。只有将政府考核、专家考核和群众考核结合起来,将自上而下的考核和自下而上的考核结合起来,才能测准领导干部环保工作的含金量。

要建立健全奖惩机制。环保考核必须实行“奖优”与“罚劣”并重的原则,通过实施严格的考核,引导领导干部深入贯彻落实环保工作,并把考核结果作为干部任免奖惩、提拔任用的重要依据之一。对重视环境保护、做出突出成绩的要给予大力表彰。对环境保护指标任务完成不好、进展缓慢、区域环境质量出现恶化的,要实行约谈,并建议当地党委、政府批评教育、诫勉谈话,在评优评先、选拔任用等方面予以一票否决。对造成损害群众健康、资源严重浪费、生态严重破坏等的行为,视情节轻重,给予组织处理或党纪政纪处分,已经离任的也要追究责任。对违背科学发展要求、造成资源环境严重破坏的要记录在案,并实行终身追责。

作者单位:江苏省句容市环保局

热评

城市环境规划政策效用亟待提高

◆刘瀚斌

环境规划特别是城市环境规划的编制,近年来在很多地区开展得如火如荼。在新型城镇化和工业化不断深化的今天,城市发展空间和生态环境空间的矛盾越来越大,工业发展挤占生态空间的现象屡屡发生。在一些地区,环境功能区空间控制时紧时松,存在规划指标不能持续贯彻的现象。

编制城市环境规划,就是要通过这类带有全局性、系统性和综合性的环境规划,确定城市环境保护战略,具体落实环境保护的方针和政策,完成地区的环境保护发展目标。但是,以往各地实施的各类环境规划看,在实施中仍然出现了大气、水、土壤等环境污染严重、环境质量不达标等现象。那么,编制城市环境规划能否有效遏制城市环境恶化?

从政策属性上分析,城市环境规划包含两种经济学属性,即互补性和替代性。互补性表现为陆续开展的“多规合一”实践,就是要更好地找到环境规划与其他规划融入的切入点。通过“多规合一”,统一对接标准,可以突出各自优势,发挥组合效应。事实上,无论是紧抓生态安全空间格局还是设置生态红线,亦或是框定城市开发边界,环境规划都在用不同的空间表达方法寻找能够对接其他各种规划的入口,对其他规划进行补充。

替代性是指通过环境容量、资源承载力、生态系统服务功能等替代其他规划中模糊的资源环境约束信息。或者说,要想与发展规划、土地利用规划等传统观念中的“强势规划”深度融合,必须挖掘环境规划中能够替代的要素。这里所说的替代不是取而代之,而是从“归一化”的角度寻找环境规划的内在

核心竞争力。如市域范围与中心城区范围的环境功能是否一样,市级生态安全格局和地理要素之间如何联系等。这些都是城市环境规划必须替代其他规划回答的问题,也正是其替代性的凸显。

以往,各地对发展规划、土地规划等更为看重,除了法律的强约束力和管理体制方面的原因外,更重要的是与环境规划能够提供的替代性信息不足有关。例如,对于土地功能要素的界定,环境规划如果能够准确分析其生态环境功能,自然就能够替代原有的土地利用不当决策。作为“多规合一”中的环境规划,替代性的内容也就是环境规划形成核心竞争力的内容。

总之,这两种属性是相辅相成、协调共生的。互补性是对外关系的融合,而替代性则着重自身价值的强化,最终目标都是更好地发挥环境规划的政策效用。

从政策效用分析,环境规划也具有两种经济学效用,即效率和公平。其效率的表现是环境质量显著改善,这些可以从环境质量规划、重大工程设计等要求中预测。只不过城市环境规划的效率,应该更加偏向居民的感知性。不仅如此,效率在“多规合一”中还表现在改变了其他规划的不当之处。对于效率的理解,需要分清哪些要满足于环境质量的改善和资源集约,哪些满足了“多规合一”中的角色效用。

而其公平效用,则突出表现为环境公共服务的均等化。在“十三五”全面建成小康社会的决胜阶段,同时满足城乡居民改善环境质量的意愿,本就是全面小康的题中之义。由于环境问题存在扩散性,而各地城乡基础设施投入不同,将会造成治理效果的不同。可以说,公共服务均等化是城市环境规划较

有特色的表现。笔者认为,在城市环境规划实践中,应从以下3方面予以考量:

第一,做好信息共享与互联互通。不论是编制要求不一,还是空间管控标准不一,或是部门各自为政,都需要实现信息的联动来打破相关部门之间的信息壁垒,使资源环境承载力、环境容量等关键信息的核算准确。未来的智慧型规划、大数据型规划等,更需要对各类信息进行进一步挖掘和对接。环境规划的互补效用,也依赖于信息通道的通畅。所谓发挥“多规合一”的综合效用,本质上就是要发挥“多规”背后基础信息的整合作用。

第二,切实推动多元参与。既然环境规划要兼顾效率和公平,那么其论证到编制,再到落地,全过程中,毫无疑问应将公众参与纳入。从参与主体到参与过程,再到参与结果的评估,都需要听取和采纳公众意见。公众既是推动城市环境质量变化的主体,也是最终环境质量改善的受体。充分听取和采纳公众意见,公众参与的功力就会更大,所反馈的信息也会更有针对性。

第三,寻找环境规划与规划环评的相互响应关系。要构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度,划定生态保护红线,推动战略和规划环评落地,着力解决无序开发、过度开发、分散开发导致的生态空间占用过多、生态破坏、环境污染等问题。要通过战略环评和规划环评的实施,将环境规划的作用进行延伸,从而加强环境规划的功效。为此,作为源头的环境规划信息必须力求完整、准确,并确保在向上传递过程中也做到真实、准确。

野树杂草也是风景

◆李学辉 邱世美

春天来了,野树杂草在城市各个角落顽强地生长出来。但是,很多城市对这些野树杂草并不待见,甚至将其当成绿化的天然敌人。

这些城市往往砍掉野树杂草,引进外来物种,或移栽大树、广种草坪。移植名贵树木和花草,不仅耗费大,而且破坏了原生植物的多样性,并且不易存活。

其实,欧美国家早已告别单一人工草坪或种植名贵树种,而让野树杂草回归城市,带来了生机盎然的特色植被景观。英国曾是欧洲建造直线型、平整型和异国植物园林的发源地,而现在很多城市把绿化转向了恢复乡土植物物种。

野树杂草在当地生长多年,适应气候、土壤等条件,无需专业人员养护,能减少日常维护费用和用水。可喜的是,我国一些地方已意识到城市绿化中的问题,已开始尝试修剪野树杂草,形成独具特色的城市景观。如长沙市将新城区一些路段的野树杂草全部修剪造型,成了错落有致的美丽景观,令人赏心悦目。他们共完成了30多万平方米野树杂草造型,经费支出只有2.64万元。

当前,各地应加强对城市野树杂草的综合管理,将其直接纳入城市生态系统,增加城市生态系统的物种多样性、结构功能的稳定性,以节约景观建设成本,形成健康、自然的生态系统。

污染源抽查监测应做到双随机

◆罗岳平 田耘 童若辉

双随机抽查制度正成为一种成熟的工作模式,并被写入今年的政府工作报告。事实上,双随机已在环境监察领域得到广泛应用,并取得良好效果,环境监察的规范性进一步提高,同时有效控制了环保部门的廉政和失职风险。

按照污染源监管下放一级的指导思想,对污染源的监管成为地方事权。对此,省级环保部门需加强顶层设计,确保下放接得住、接得稳,对辖区内污染源监测到位。对市、县级环境监测机构,若属地内的监测力量和污染源数量相匹配,应实现监测全覆盖;但多数情况下,对污染源监督性监测应采取抽查方式。

对省级环境监测机构而言,采取双随机对污染源进行监督性监测是唯一选择。一方面,可依托省级环境监察机构的双随机开展,实现一套抽查方案、两支队伍联动,互相配合、高效工作;另一方面,各地应加强对城市野树杂草的综合管理,将其直接纳入城市生态系统,增加城市生态系统的物种多样性、结构功能的稳定性,以节约景观建设成本,形成健康、自然的生态系统。

市、县环境监测机构双随机抽查与省级类似,但其抽查比例更高。由于任务较重,监察、监测部门联动有时难以协调,开展独立监测的情况较多。这就要求监察人员要注意证据链完整性,包

括保存采样视频、现场记录和签名等。一旦把超标结果移交监察部门处理,监察部门根据固定证据就能进入立案程序。

针对抽查到的对象,要深入研究监测内容。全面监测的主体责任落在被抽查的企业事业单位,其必须确保监测指标全覆盖,监测频次、监测方法等符合有关技术规范要求,并向有关部门报送和向社会公开信息。环保系统直属监测机构开展的监督性监测,既可是全指标的监测,也可在综合分析基础上只选择部分敏感、超标的指标进行监测。具体采用哪种方案,应视监督目的而定,以满足客观评价企业事业单位自测数据质量或准确判定超标事实等为原则。有效的监督性监测,不在于过程繁琐或程序复杂,关键在于于切中要害,能够发现或澄清问题,以最小的成本、最快的速度为企业事业单位在环境守法方面的现实表现作诊断并给出明确结论。

将污染源监测事权下放,本质上是确保区域内环境安全的责任重心下沉,夯实基础。对省级环保部门来说,以前是国家污染源监测方案执行者,现在变为本地区污染源监测方案的制订者。由于省、市、县三级分头实施的弹性空间大、挑战更大,省际工作质量的差别相应会更加明显,因此需要每个省(市、自治区)独立思考,同时加强技术交流,同步完善本地区的污染源监测策略。

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《关于发放〈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
银行汇款至:
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:征订表复印有效

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):	

