

贯彻落实《土十条》 推进环境质量改善

◆鞠昌华

加强土壤环境监测正当其时

国务院日前印发《土壤污染防治行动计划》，明确提出开展土壤污染调查，掌握土壤环境质量状况。环境监测是环保工作的耳目和基石。监测数据既是科学评价环境质量、摸清底数、实现土壤环境分级分区管理、保障环境安全与公众健康的基础，也是考核政府土壤污染防治工作成效的重要依据。因此，科学实施“土十条”依赖于全面、准确的土壤环境监测。

首先，要加速国家土壤环境监测网络建设。

科学规划建设国家土壤环境质量监测网络。覆盖全面、科学合理的土壤环境质量监测网络是土壤环境监测的基础。中国环境监测总站首先要根据我国总体的土壤环境污染状况建立健全土壤环境质量监测网络建设技术规范，同时充分发挥行业监测网作用，协调农业、国土等部门构建耕地土壤环境监测网，协调国土、住建等部门构建建设用地土壤环境监测网，形成国家土壤环境监测网络。省级环境监测中心(站)具体结合省以下环保监测机构垂直管理改革，发挥统一规划管理作用，根据地区土壤环境特点以及区域自然环境、社会经济特征，统一规划、整合优化，确定省内土壤环境质量监测点位。

循序渐进推进土壤环境质量监测网络建设。我国土壤环境质量监测网络建设，面临网络建设面临较大压力，各地应加快推进土壤环境质量监测网络建设。各省级环境监测中心(站)应依据已有工作基础和保障需求，谋定而后动，分轻重缓急，确定监测网络建设时序。根据“土十条”提出的2017年底前完成土壤环境质量监测点位设置，2020年底前实现土壤环境质量监测点位所有县(市、区)全覆盖的要求，确定工作进度安排，推进各地市土壤环境质量监测网络建设。监测总站一方面要加强对各地实施进程的监督管理，一方面要对存在困难的中西部地区予以必要的指导和支持，确保国家土

壤环境质量监测网络按时建设完成。

完善地方环境监测机构土壤环境监测能力。环境监测机构监测能力是土壤环境监测的保障条件。当前我国基层环境监测机构实验室监测能力不足，尤其是土壤环境监测能力长期滞后。因此，各地应根据地区土壤环境特征和实验室实际，制定土壤环境监测能力建设规划。结合省以下环保监测机构垂直管理改革，省级环境监测中心(站)应强化对全省土壤环境监测能力的整体规划和建设指导。国家对存在困难的中西部地区予以技术指导和资金支持，保障土壤环境监测能力的地区公平。

其次，要深入开展土壤环境质量监测调查。

有序推进土壤污染状况详查。由于土壤污染具有典型的局部性小尺度特征，大尺度调查结果只具有指示意义。因此，有必要在已有调查基础上，根据土壤污染特征，结合环境安全和分级分区管理需要，科学设置监测样点，有计划地开展土壤污染状况详查。结合永久基本农田的划定和城市“退二进三”等工作，调动各级各部门监测机构和科研机构开展土壤监测能力，实现“土十条”提出的2018年底前查明农用地土壤污染的面积、分布，2020年底前掌握重点行业企业用地中的污染地块分布的目标要求，为全面环境风险评估和准确开展污染治理提供依据。

分级分区开展土壤环境监测。分级分区管理是“十三五”期间转变环境管理方式的重要手段，分级分区的土壤污染防治需要相应的分级分区土壤环境监测支持。根据各地土壤环境特征和需求差异，以农用地和重点行业企业用地为重点，分级分区开展土壤环境质量监测。地方在一般规范的基础上，在重点区域加密设置监测点位，提高监测频次，依据污染特征确定特征污染物监测项目，提升监测支持水平，为实现精准化环境管理提供支持。

强化土壤治理修复验收监测。根

据《全国土壤污染调查公报》，我国部分地区土壤污染较重，耕地土壤环境质量堪忧，工矿业废弃地土壤环境问题突出。一些重污染土壤严重威胁人居和农产品安全，需要通过治理和修复重新恢复其基本功能。这就要求各地环保部门加强对重污染土壤的治理和修复监管，强化土壤治理修复验收监测，保障土壤恢复功能后的安全利用。

规范企业自身土壤监测。根据预防优先和污染者负责的原则，企业应根据环评批复及日常环境管理的要求，有针对性地定期开展周边受影响区域的土壤环境质量监测，及时上报监测数据。各地环保部门应结合日常监管、强制性清洁生产审核等，规范企业自身土壤监测工作，完善质量保证制度，确保在企业运营过程中做好土壤污染防治工作，及时发现和避免累积性影响造成企业周边土壤的严重污染。

鼓励社会参与土壤监测。构建综合的土壤环境监测体系，既要强化政府主导作用，支持企业自身监测，还应鼓励社会参与土壤监测。在农用地土壤监测中，应结合有机食品基地等的管理，发挥基地建设、认证中定期监测制度的作用，鼓励基地开展土壤环境质量监测，保证优质耕地的土壤环境质量在农业绿色生产管理中得到监测监管和保持。

第三，要强化监测成果应用，提升防治支持水平。

加强土壤环境信息化建设。监测数据的信息化是发挥环境监测工作管理支撑作用的重要手段。应构建全国土壤环境信息化管理平台，加强数据共享，利用环保、国土、农业、中科院等部门相关数据，建立覆盖全国的土壤环境基础数据库。并根据土地利用变更和土壤环境质量变化情况，定期对各类别土地面积、分布等信息进行更新。通过监测成果的信息化应用，发挥土壤环境大数据在污染防治、城乡规划、土地利用、农业生产中的作用。

开展农用地土壤质量分级评估，加

强对农用地分类管理支撑。近年来，由于一些地区农用地重金属超标，我国多地发生镉米事件，引发公众餐桌恐慌。因此，应在查明耕地土壤污染分布及其对农产品质量影响的基础上，科学划定农用地土壤环境质量类别，进而实现农用地分类管理。对不同类别耕地有针对性地采取相应管理措施，提升科学利用水平，降低农业生产风险，保障农业生产环境安全和农产品质量安全，维护公众健康。

开展建设用地土壤风险评估，加强对建设用地准入管理支撑。近年来，工矿废弃地污染逐渐进入高发期，引发公众广泛关注和担忧。因此，应充分利用建设用地土壤环境调查评估结果，查明重点区域、重点行业企业用地中的污染地块分布及其环境风险，开展建设用地土壤的环境风险分级评估，进而分用途明确管控措施。以土壤环境质量监测数据为依据，建立污染地块名录及开发利用负面清单，合理确定土地功能，防范人居环境风险。

第四，要构建土壤环境监测管理考核机制。

准确的土壤环境监测数据是土壤污染科学防治的基础。不可靠的监测结果不但会导致污染防治出过错、抓错药，带来资金的巨大浪费，还可能造成更大的环境风险。因此，有必要构建土壤环境监测管理与考核机制，确保土壤环境监测数据的准确、可靠。应制定土壤环境监测技术规范并修订工作方案，形成科学、规范的土壤环境监测技术管理保障。结合省以下环保监测机构的垂直管理改革，上收土壤环境质量考核监测事权，形成有效的土壤环境监测组织机制保障。明确考核管理办法，开展对地方监测机构及社会监测机构土壤环境监测的监督检查和数据审核，形成严格的考核机制保障。

对症下药方能事半功倍，只有切实加强土壤环境监测，找准病症，才能科学引导和支撑我国土壤污染防治工作。

强化建设项目超产能鉴定与监管

◆许伟 杨凯 徐晓春

目前在一些地方，建设项目超产能现象普遍存在，特别在投入运行时间比较长的老企业，这一现象更为突出。

由于污染治理设施是按照建设项目环评时产能要求配套建设的，污染物排放超出了污染治理设施的治理能力，将直接影响当地环境质量改善。鉴于此，环保部门要强化建设项目超产能的鉴定与监管工作。

建设项目超产能问题突出的原因，主要在于产能概念上界定不清。建设项目在报批环评时，会设定某个或一个系列产品的规模，如多少万吨/年。这个数值是指在计划期内，企业参与生产的全部固定资产，在既定的组织技术条件下，所能生产的最大产品数量，或者能够处理的原材料数量。而其中有几个变量，如生产时间、技术改造、操作人员的熟练度等，可能会导致环评审批的产能低于企业实际所能生产的最大产能。例如，生产时间的增加和操作人员熟练程度的提高，在企业看来并不能算是超产能，他们认为产能就是设备全力运行生产的产品数量，没有增加生产设备，就不能算超产能。

但在对污染物产生量进行测算时，是限定在审批产能的前提下。根据限定的原辅材料进行生产，汇总计算每个产污节点的产污量，从而得出不同类型污染物的产生量，然后配备相应处理能力的污染防治设施。生产技术在没有改造升级的情况下，如果企业增加了产品产量，相应地就增加了污染物的产生量。而污染防治设施并没有改造升级，就会导致污染物不能得到有效处理，污染物可能会超标排放或超总量排放。因此，企业的生产能力(规模)应是环评审批时所限定产量，而不是企业实际可以生产的最大产量。

笔者认为，要从源头上控制，以改善环境质量把好关，从以下4个方面加强对建设项目超产能的监管。

一是加强产能方面法律法规的宣传教育，及时将国家和地方的相关



有奖征文

要求传达至企业，将污染防治的主战场转移至企业，落实企业环境保护的直接主体责任。向企业宣传环保法、环评法等法律法规，详细解释建设项目产能的界定，让企业深刻领会到产能的真实意义，从而有效治理污染。

二是结合污染源“一企一档”管理平台，建立建设项目产能动态监管体系。各企业要按要求进行产能填报，内容包括环评审批产能，每年的实际产量、原辅材料使用量、用水量、用电量、废水排放量等数据情况，每年进行动态更新。环境监管部门进行核查，如发现存在弄虚作假行为，记入企业诚信档案，并结合企业环保信用评价体系定期向社会公开企业的相关信息。

三是加强对建设项目产能的日常监管，掌握企业的生产动态。如发现产能方面的违法行为，要及时进行查处，并进行以案说法的宣传教育。通过法律法规以及违法行为的宣传教育，使企业从被动守法变为主动守法，提高环境法律法规的执行率。

四是加大企业环保信息公开力度，接受社会公众监督。按照《企事业单位环境信息公开办法》等要求，重点排污单位应及时公开基础信息、排污信息、防治污染设施的建设和运行情况、建设项目环境影响评价及其他环境保护行政许可情况、突发环境事件应急预案等信息，保障公众对企业环境信息的知情权。

总之，只有强化建设项目超产能鉴定与监管，才能从源头减少污染排放，改善环境质量。

作者单位：江苏省环保厅苏中环保督查中心

热评

用利益补偿化解垃圾处理邻避效应

◆熊孟道

我国台湾省新北市近日出台《新北市垃圾处理场(厂)营运阶段提供回馈金自治条例》，授权行政管理部门对焚烧厂和填埋场周边适当距离内的社区予以回馈补助，并规定回馈金主要用于公共设施建设与管理维护、环境检测鉴定、全民健康保险补助等项目。

其实，给予垃圾处理设施周边社区回馈补助并不鲜见，台北市和广州、北京等城市也都有类似的回馈补助做法，台湾习惯称之为回馈补助，大陆则习惯称之为生态补偿。不论冠以什么名称，其性质都是利益补偿。

之所以要给予垃圾处理设施周边社区利益补偿，乃是因为垃圾处理设施建设与运行对当地的经济、环境和发展机会造成一定的负面影响，如影响当地房地产升值，这是最明显的影响之一。弥补负面影响的实惠、直接方便是利益补偿。笔者认为，完善利益补偿制度，有助于化解垃圾处理的邻避效应。

首先，明确补偿主体和补偿对象。垃圾处理是一种经营性服务，补偿主体理当是垃圾处理服务的受益者(即垃圾排放者)。因此，垃圾从哪里来，哪里就得提供利益补偿，可要求每吨垃圾加收

一定的补偿金。补偿对象没有补偿主体那么容易确定，关键是容易确定垃圾处理设施建设运营的影响范围和影响程度。而且，衡量确定影响范围与程度不仅仅是一项技术性工作，也是一项社会心理鉴定工作。但是，建立健全利益补偿制度必须明确补偿范围及其补偿标准。

其次，明确利益补偿的运行机制，包括核算方法、运行方式和评价机制。核算方法需要评估补偿主体因素、补偿对象因素和政府因素，并建立补偿主体和补偿对象的良性博弈方法，直至确定补偿标准。运行方式，理论上讲最好由补偿主体与补偿对象直接完成，但在政府主导垃圾处理的现状下需要政府主导。例如，广州市利益补偿运行方式是市将补偿金划拨给区，再由区划拨给镇，镇再分配给村，最后由村计划使用。这种方式有利于减轻市、区政府的工作，实

现精准补偿，但居民个人获益大小取决于镇、村的利益补偿分配方案。

第三，建立利益补偿的评价机制非常重要，但往往被忽视。跟踪补偿对象、补偿主体与政府相关因素的变化，及时、准确评价补偿效益，判断补偿是否有效，对进一步完善利益补偿具有重要意义，也是实现利益补偿动态化的保证。如果利益补偿没有达到预期效果，就要对补偿方式方法予以修正；如果一些重要因素或其主要方面没有达到预期，就要进行相应调整。为此，需要做好评先实施的本地调查和实施过程中的阶段性调查，并建立完整的调查分析资料档案。

此外，需要探索多种利益补偿模式。完善市场型和市场导向型垃圾处理运行机制，为建立多样化生态补偿模式奠定基础。创新利益补偿形式，逐步建立资

金补偿与配套性公益服务、公共服务设施建设、经济发展替代项目对口支援、政策扶持等多样化补偿形式。完善补偿费转移分配途径与方式办法，探讨垃圾排放权/处理权交易模式，充分发挥输血型补偿方法的作用。同时，拓宽造血型补偿方法的应用范围，创新造血型补偿方法的运行机制，逐步提高造血型补偿方法的使用机会。例如，建设垃圾焚烧、填埋处理设施时，可就近配套建设拆解与二次分拣设施、二手交易市场、再生资源利用设施、集散中心等相关设施，甚至建成循环经济园区，推动造血型补偿方式的应用，促进当地经济发展。

总之，要积极引导社会各方参与，拓宽利益补偿市场化、社会化运作渠道，形成补偿主体多元化、补偿形式多样化、运作方式市场化、监督管理法治化的利益补偿模式，化解垃圾处理邻避效应。

全力打赢蓝天白云保卫战

◆山东省齐河县环境保护局 石文河



征稿启事

为加强对环保重点问题的探讨，本版“局长论坛”栏目将采取主题征文形式。征集题目将提前公布，敬请各地环保局长、副局长密切关注并积极投稿。
本期征集题目：
1. 紧紧围绕以改善环境质量为核心，地方有哪些创新举措？
2. 怎样推进地方党委政府切实履行环保责任？

今年以来，山东省齐河县以“治污降霾、保卫蓝天”为主线，把大气污染防治工作作为全县经济社会发展的重中之重，突出重点、奋力攻坚，全力打赢蓝天白云保卫战。

强保障，为大气污染防治提供坚实后盾。齐河县委、县政府把大气污染防治上升为一项全局性重点工作来抓，强化组织领导，细化工作责任，确保工作落实。成立了以县委书记、县长为组长，环保、住建、交通、城管等部门主要负责人为成员的治污降霾指挥部和大气污染防治领导小组，下设办公室，由一名县级领导亲自挂帅担任办公室主任，抽调人员实行集中办公。县政府印发《齐河县大气污染防治攻坚战实施方案》和《关于加强大气污染防治工作的意见》，将具体工作任务分解到各相关职能部门和各乡镇(街道)，明确整治要求和完成时限，签订目标责任书，压实责任，做到任务明、责任清。按照上级工作部署和标准要求，县督查局与县大气办联合加大督导力度，制定《齐河县2016年环境保护工作

立项督查要点》，将大气污染防治作为督查重点，建立两办及大气办督查考核、部门监管督导、乡镇具体落实的长效机制。

出重拳，强力开展大气污染防治攻坚战行动。一是打好燃煤锅炉综合整治攻坚战。在控制燃煤总量基础上，切实加强燃煤锅炉综合整治，制定印发《齐河县燃煤锅炉综合整治实施方案》，对燃煤锅炉进行全面摸底，积极推进10吨以下燃煤锅炉燃料替代和关停工作。二是打好环保、住建、交通、城管等部门主要负责人的治污降霾指挥部和大气污染防治领导小组，下设办公室，由一名县级领导亲自挂帅担任办公室主任，抽调人员实行集中办公。三是打好扬尘治理攻坚战。制定《齐河县扬尘治理实施意见》，重点加强建筑工地、料场堆场等扬尘治理。督促生态城、开发区、各乡镇街道对辖区预拌混凝土企业全面摸底排查，建立健全管理清单和治理台账，列出整改要求和时限。四是打好油烟、油气和机动车尾气治理攻坚战。对城区所有烧烤摊店下发

取缔露天烧烤通知，并实行划片包区、责任到人，实现城区无露天烧烤。明确石化、有机化工等重点行业VOCs治理任务，深入开展综合整治攻坚战。扎实开展机动车尾气治理，严格查处报废和高污染车辆，在主城区划定黄标车禁行区域，目前已全部完成市政府下达的黄标车淘汰任务。

建机制，推进环境空气质量持续改善。建立源头防范机制，严格执行环境禁止建设名录，强化对新改扩建项目的环评审查。对不符合国家产业政策、污染重的项目，坚决不予审批。建立曝光通报机制，在县电视台、齐河报开辟《向环境污染宣战》、《全力打好大气污染防治攻坚战》等专栏，深入一线采访政府、各职能部门以及企业为大气污染防治所采取的措施和行动。建立考核问责机制，将环保工作纳入全县科学发展考核体系，制定完善有关大气污染、水污染防治等环保工作考核办法。同时，聘请县人大代表、政协委员、企业代表、群众代表为环保社会监督员，对大气环境改善工作进行监督。

雾霾如何一“网”打尽？

◆李春元

如今，打开手机就能实时了解污染指数是多少、主要污染物是什么；轻点鼠标，当地、区域和全国重点监控城市大气污染状况和名次排列一目了然……“互联网+治霾”正在经历从空间到指尖的深度变革。

不可否认，“互联网+大数据+治霾”技术的广泛利用，从一定程度上加速了大气污染防治的进程，有效推进了防霾治污、降低污染物浓度的工作进度。但互联网、大数据只是支撑治霾的工具，不能直接起到治霾效果。要治霾必须对症下药。治霾成效关键看“服药”的过程，看“互联网+”中“+”后面的事情做到了没有。如果只在建网上用功，不在用网上用功，只追求互联网这个概念，不注重科学治霾，就会误入歧途。

在雾霾防治过程中，一些地区通过实施“互联网+源解析+一地一策+真抓实干”，防治成效十分显著。但在有的地方，“互联网+糊塗账+政策落实生搬硬套”，污染物浓度下降程度十分微弱，甚至不降反升。这就说明，这些地区对本地污染源还缺少深度的了解，对发挥“互联网+”作用的真正意义和方法还缺少足够的认识。持续、深入做好大气污染防治工作，要深度挖掘“互联网+”后面的防治潜力和功能，把相关工作做得更精、更快、更细、更实。

一是以“网”解源要更精。精准治霾需要精准的源解析做支撑。要实现“互联网+一县一案+一企一案+一情一策”，精准、全面、持续地把污染源头搞清楚。再运用“互联网+成熟经验+具体工程技术”实现综合、深度治理。只有“互联网+”技术与实际工作实现有力结合，才能达到事半功倍的效果。如果不号脉，不摸清病因，开不出好方子，就照搬、照学、照套他地的所谓经验，很可能把治污不力的教训推到“互联网+”上去。不仅劳民伤财，而且会使社会失去对新技术运用的信心。

二是以“网”应急要更快。如今多地通过运用“互联网+大数据”技术，已经能够做到提前5天~7天预报未来天气状况。但一些地方，明知“虎”要来，却不用“武松”。有的对重雾天气污染物不易扩散、不及时防范会导致极端重污染天气的科学规律

认识不到位；有的认识到了科学规律，却碍于实施应急会耽误企业生产、会让群众有意见、会因专家误判影响政府形象等错误认识，能推则推、能延则延、能晚则晚、能过且过。结果是“污”到临头方知晚，反反复复吃覆亏。这种做法必须改变。遇有霾情必须早一些启动应急响应，该停该限该禁该打该防的不手软、不迟缓，早一点应急，少一分伤害。宁听群众怨声，不让群众受害。近年来，多地通过提早启动应急响应避免了监测数据曝表，而另一些地方因应急响应不及时而被上级问责，这些教训非常深刻，值得反思。

三是以“网”推进要更实。在一些地方，专家和关键技术单位通过运用“互联网+”技术科学分析，对本地的污染成因一清二楚。但给本地政府领导提工作建议时，却时常存在看领导脸色行事、按上级文件要求行事，按过去老经验行事的现象。政府领导让治什么就说什么、文件上说抓什么就做什么，照猫画虎，不按技术成果推动大气污染防治，专家提建议变成了随声附和，政府治污变成了墨守成规，导致防治工作不讲科学、不务实效，钱花了、事干了、累受了，却达不到预期的防治效果。还有的地方，表面上请专家作指导、用大数据做科学预测，但到实际工作上，却主观武断瞎指挥，使“互联网+”变成了实际上的摆设。由此导致很多污染物被源解析证明之后，却很难得到有效防治。相反，一些花架子工程和急功近利的工作却花了很多冤枉钱。改变这些现状，亟待着眼长远，持续从根源治霾。要在用“网”中探索科学治霾之道，不断从大数据中获得治霾新智慧。

科学防霾治污，需要一个过程，既不能急于求成、拔苗助长、搞花架子，把互联网看成是神药，企图一“网”打“尽”污染；也不能片面忽视“互联网+”的实际运用。要让互联网技术更多地在大气污染防治工作中得以运用，切实为政府精准分析、精准预报、精准决策、精准防控、精准施治、精准求效、持续攻坚提供支撑力量。通过正确认识、发挥互联网的作用，克服唯“网”是从、弃“网”蛮干两种倾向，促进“互联网+本地实际+防霾治污”工作的科学、健康、持续和深度推进。