开展大气污染防治精细化管理 助力蓝天保卫战

◆燕丽

当前,我国大气污染防治工作已经进入深水区,持续改善环境空气质量,必须创新环境管理模式,开展大气污染防治精细化管理,针对城市污染成因,坚持问题导向,实施一市一策,精准治污。

2017年9月14日,原环境保护部启动了大气重污染成因与治理攻关项目,成立了28个跟踪研究团队,对京津冀及周边地区"2+26"城市进行驻点指导,提出"一市一策"大气污染综合解决方案。大气重污染成因与治理攻关作为总理基金项目,是科学与决策精密结合、科学研究与治理方案协同促进的重大科技工程,更是重大民生工程。

实践表明,通过实施大气污染防治跟踪研究,推行一市一策,京津冀大气污染传输通道"2+26"城市秋冬季大气污染防治工作取得显著成效。以山东省聊城市为例,通过开展秋冬季颗粒物来源解析,建立高分辨率大气污染物排放清单,分析大气污染时空分布特征,诊断出大气污染防治存在的主要问题,识别出影响空气质量的主要污染物、主要污染源,制定了分区域、分时段大气污染防治控制方案。根据大气污染成因,聊城采取了大力压减燃煤总量、冬季清洁供暖、狠抓"散乱污"企业综合整治、全面开展火电机组提标改造等一系列措施,秋冬季大气环境质量显著改善。根据生态环境部通报的京津冀大气污染传输通道城市秋冬季环境空气质量目标任务完成情况及评估考核结果,聊城市2017年秋冬季$PM_{2.5}$浓度为79微克/立方米,同比下降23.3%,重污染天数为14天,同比下降57.6%。

通过实施大气污染防治精细化管理,不仅能够显著改善环境空气质量,而且有助于提高地方环境管理水平。目前,我国大气污染防治精细化管理尚处于探索起步阶段,随着新的环境问题不断出现和环境管理要求不断提高,地方生态环境行政管理部门在开展大气污染防治精细化管理过程时,需要更加注重以下几方面的工作。

一是注重全方位、协同控制。随着农村环境问题日益突出,城市大气污染防治工作应由过去以城市建成区为重点,转变为全市域大气污染防治工作齐抓共管。同时,随着臭氧污染日益突出,应开展多污染物协同控制,多污染源、多途径综合控制,从而达到一次污染和二次污染协同控制的目的。

二是建立全过程污染防治理念。随着火电、钢铁、水泥等高架源污染防治工作的不断深入,末端治理水平得到有效提升,但工艺过程无组织排放仍然没有得到有效监控,也是工业污染监管的薄弱环节。建议通过梳理行业排放特征和工艺技术水平,开展行业全过程综合整治,从而减少工艺过程无组织排放。

三是注重提升城市管理水平。当前多数城市,尤其是北方城市,扬尘等面源污染是影响空气质量的主要因素之一。城市扬尘等面源污染程度与城市基础设施建设水平、环境卫生水平密切相关,扬尘污染控制涉及多个管理部门。因此,一方面,需要通过提升城市基础设施建设、环境卫生水平,提高扬尘等面源污染防控能力。另一方面,需要创新管理机制、加强干部考核、强化责任追究,从而实现城市环境综合管理水平的提升。

四是注重大气污染精细化管理的科技支撑。随着能源结构、产业结构、交通结构、用地结构的不断调整和城市化进程的加快,要持续改善城市大气环境质量,必须动态掌握城市大气污染源构成、污染特征等因素,识别不同季节主控污染物和主控污染源,需要通过开展动态污染来源解析、建立动态高分辨率排放清单、构建空气质量动态调控平台,从而为制定动态调控方案提供技术支撑。

作者单位:生态环境部环境规划院

创蓝者说

话题参与请发送至:bluetech@iccs.org.cn
相关内容请点击:www.bluetechaward.com

业界评说

深化合作共建绿色"丝绸之路"

◆李菲

2018年上海合作组织(以下简称上合组织)首脑峰会将于6月9日~10日在山东省青岛市举行。近年来,上合框架下的生态环保合作不断发展深化,正逐渐成为上合合作的重要组成部分。

上合组织成立之初,各成员国就将环保视为重要合作领域,鼓励开展环保领域合作是上合组织的宗旨和任务之一。2014年6月4日,中国—上海合作组织环境保护合作中心(以下简称上合环保中心)正式成立。这是上合组织成员国中成立的首个专门从事上合组织环保合作的机构。自成立以来,上合环保中心已成功举办11次上合组织框架下的研讨交流与培训活动,促进了各国之间的环保政策与经验分享、环保技术交流,相互了解和相互信任程度大幅提高。

同时,上合环保中心逐步启动与上合组织国家的环保专家开展联合研究、联合申报国际合作项目等工作,推动与上合组织国家相关机构建立联系,旨在为共同解决区域环境问题提供对策,并为开展务实环保合作奠定基础。

目前,上合环保合作主要取得了以下成果。

一是推动人员交流,实施"绿色丝路使者计划"。中方制定了《绿色丝路使者计划框架文件(2016-2020)》,并在2016年5月召开了"上海合作组织环保信息共享平台与绿色丝路使者计划专家研讨会",与各成员国进行沟通交流。目前,中方正积极推动上合组织框架下的环保培训,成功举办了上合组织国家环境信息化建设研修班和上合组织环境污染防治技术方面的培训。

二是加强政策沟通与交流,建设上合组织环保信息共享平台。2014年初,上合组织环保信息共享平台启动建设,旨在打造一个环保信息资源共享、政策对话与交流、环保合作试点示范、生态环保联合科学研究、环保能力建设的综合平台。目前,中、英、俄3种语言版本的平台门户网站已完成建设并上线运营。

三是推动务实合作,积极拓展多双边环保合作交流。除在上合组织框架下开展环保合作与交流外,中方积极利用"一带一路"、欧亚经济论坛等平台推动与上合组织国家的多边合作,并将交流对话范围扩展到上合组织的观察员国和对话伙伴国,得到各国积极响应。

随着上合组织各国的不断发展和新成员国的加入,国际和区域形势不断变化,我国与上合组织国家的环保合作面临新的发展机遇。

第一,绿色"一带一路"带来新的合作契机。中国政府高度重视绿色"一带一路"建设,相继发布《关于推进绿色"一带一路"建设的指导意见》《"一带一路"生态环境保护合作规划》。2017年5月召开的"一带一路"国际合作高峰论坛上,习近平主席又提出"设立生态环保大数据服务平台,倡议建立'一带一路'绿色发展国际联盟"。上合组织国家是"一带一路"沿线重要国家,目前,中俄正在实施"一带一盟"对接,双方生态环境部门商定在"一带一路"框架下继续开展合作;中哈双方表示愿意在落实"一带一路"倡议、哈萨克斯坦"绿色桥梁"伙伴计划和中方绿色发展理念框架下,加强交流与合作。未来,绿色"一带一路"建设将惠及上合组织各国,对推动上合组织环保合作发挥重要作用。

第二,各国环保合作共识不断加深。随着上合组织各成员国经济的快速发展,地区环境污染和生态破坏加剧,大气和水体污染、固废处理等环境问题不断显现,各国政府愈加重视生态环保工作。习近平总书记在全国生态环境保护大会上提出,坚决打好污染防治攻坚战,推动生态文明建设迈上新台阶。2018年3月,俄罗斯总统普京发表国情咨文,要求保障环境福祉,解决大气污染、饮用水质量、生活垃圾处理等问题。哈萨克斯坦提出在2050年前实现向绿色经济成功转型。同时,各国也逐渐意识到,一些区域环境问题需要各国协同治理,并希望通过借鉴国际经验、开展国际协作来解决本国环境问题。因此,加强务实环保合作日益成为各成员国的共同需求和愿望。

第三,中国生态环保成效逐步得到各国认可。近年来,中国在生态环保方面取得显著成绩,积累了丰富的环保经验和先进的环保技术。通过在国际舞台上的展现和宣传,各国对中国环保理念、经验和技术的认可度提升,并希望借鉴中国经验解决本国环境问题。例如,中俄正积极拓展固废领域合作,哈萨克斯坦向中国借鉴大气污染治理经验,吉尔吉斯斯坦希望中国帮助其解决生活垃圾处理问题,蒙古国探索与中国开展可再生能源合作项目,白俄罗斯希望与中国全面加强环保合作等。印度和巴基斯坦作为南亚的两个大国,环保合作市场和潜力较大,将有助于进一步拓宽环保合作领域、丰富环保合作内容。

目前,我国与上合组织国家开展的环保合作主要包括以下几方面:一是积极参与上合组织成员国环保部门专家会磋商;二是推动上合组织框架下的研讨、培训及联合研究等活动;三是稳步推进中方在上合组织框架下提出的务实合作项目;四是借助其他多双边平台,促进与上合组织国家之间的交流与合作。

随着国际和地区形势发生变化、上合组织扩员、中国影响力提升等,中国在上合组织的定位在逐渐演变,上合组织环保合作也应适应新形势不断发展。上合环保国际合作应按照习近平总书记关于"成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者"的要求,继续坚持"稳步推进、积极引领"原则,积极宣传我国生态文明和绿色发展理念,服务"一带一路"生态环保大数据服务平台和"一带一路"绿色发展国际联盟建设,共建绿色丝绸之路生态城市伙伴关系,深化成员国之间的环保务实合作。

作者单位:中国—上海合作组织环境保护合作中心

绿色畅言

应对气候变化事业在新时代筑基启航

◆田丹宇

习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调,"要实施积极应对气候变化国家战略,推动和引导建立公平合理、合作共赢的全球气候治理体系,彰显我国负责任大国形象,推动构建人类命运共同体"。中国特色社会主义进入新时代,应对气候变化事业应成为我国共谋全球生态文明建设、构建人类命运共同体的华彩篇章。

我国积极参与国际气候谈判进程,不断为全球气候治理贡献中国方案。我国政府高度重视全球气候变化问题,坚持"共同但有区别的责任"原则、公平原则和各自能力原则,以高度负责任的态度积极参与《联合国应对气候变化框架公约》进程,是率先签署公约并参与全部议题谈判的少数国家之一。我国公开提交并认真落实国家自主贡献文件,率先批准《巴黎协定》并交存批约文书,积极参与构建了《巴黎协定》自下而上的国际气候治理体系。在全球气候治理进程中,中国方案、中国智慧有效推进了全球气候治理进程,受到国际社会广泛赞誉。

我国切实开展应对气候变化行动,对扭转全球气候升温态势作出了中国贡献。多年来,我国把应对气候变化纳入国民经济和社会发展规划,落实《国家应对气候变化规划(2014-2020)》《国家适应气候变化战略》《"十三五"控制温室气体排放工作方案》等重大政策,实施目标责任考核、组织试点示范、建立统计核算体系等管理措施,采取节能降耗、优化能源结构、造林增汇等控排途径,设立国家低碳日、引导低碳消费、开展宣传培训等政策激励,连续多年超额完成碳强度下降目标。我国切实履行了各项气候变化国际条约的缔约方义务,实现经济结构和能源结构不断优化,扭转了多年来二氧化碳排放快速增长的局面,有效引领了全球绿色低碳发展。

我国务实开展应对气候变化国际合作,在引导全球气候变化进程中产生重要的中国影响。近年来,我国向联合国捐赠了600万美元资金用于支持推动气候变化南南合作,在发展中国家开展10个低碳示范区、100个减缓和适应气候变化项目及1000个应对气候变化培训的"十百千"活动,拿出真金白银和实际行动开展应对气候变化国际合作,逐渐从公约框架下的受援国向应对气候变化南南合作框架下的援助国转变。我国不断扩大应对气候变化"朋友圈",累计帮助其他发展中国家培训了2000余名应对气候变化领域的官员和专家,以中国的低碳理念打造全球发展中国家的"低碳黄埔军校",对提升全球应对气候变化的能力和水平产生了重要影响。

时代出题目,行动做运笔,理念成文章。通过贡献中国方案、作出中国贡献、产生中国影响,我国正在从全球应对气候变化的跟跑者转为领跑者,以气候治理引领全球治理,步入全球生态文明建设引领者行列。应对气候变化事业应成为中国深度参与和共谋全球生态文明建设的主力军。在同心应对气候变化的过程中,中国生态文明建设对全球生态文明的重要贡献,既是对天下为公的中华文化的最好传承,也是推动构建人类命运共同体的最佳诠释。

习近平总书记的讲话对应对气候变化工作寄予厚望,既是对应对气候变化已有工作成果和国际合作成绩的充分肯定,又对未来发展提出了新要求,为我国应对气候变化事业在新时代筑基启航。我们将按照习近平总书记的要求,坚定不移地强化应对气候变化行动,与相关国家一道携手合作,在气候变化领域构建人类命运共同体。

作者单位:生态环境部国家气候战略中心

规范监测机构监测行为 营造良好市场氛围

——生态环境部环境监测司负责人就《关于加强生态环境监测机构监督管理工作的通知》答记者问

近日,生态环境部、国家市场监督管理总局联合印发《关于加强生态环境监测机构监督管理工作的通知》(以下简称《通知》),生态环境部环境监测司负责人就《通知》的背景、特点、主要内容及其工作计划回答了记者提问。

问:《通知》发布的背景是什么?

答:近年来,随着生态环境监测改革不断深入,生态环境监测机构蓬勃发展,出具的各类监测数据被广泛应用于环境影响评价、环保项目竣工验收、政府环境目标责任制考核、环境税征收、排污许可核算以及监督执法的依据等领域,为环境管理和科学决策发挥了积极的作用。与此同时,生态环境监测机构存在服务水平良莠不齐,甚至有些受经济利益驱动或受利益相关方干扰和暗示,违规操作,出现伪造数据、报告等违法行为。实践表明,要充分发挥生态环境监测机构的作用,既要放开市场加快培育,又要严格监管正确引导。

2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》(厅字〔2017〕35号),明确要求"各级环境保护、质量技术监督部门依法对环境监测机构负监管责任;对环境监测机构开展'双随机'检查,强化事中事后监管"。为落实中央文件精神,生态环境部和国家市场监管总局深入调研、认真研究,联合印发了《通知》,旨在加强两部门协作和配合,建立信息共享机制,开展联合监督检查,提升行政监管效能,规范监测机构监测行为,营造良好市场氛围。

问:为什么要联合发布《通知》?

答:生态环境部门和市场监督管理部门根据各自职责都有依法对生态环境监测机构进行监督管理的职能。市场监督管理部门依据《计量法》《中华人民共和国认证认可条例》《检验检测机构资质认定管理办法》等法律法规对检验检测机构(包括取得资质认定的生态环境监测机构)负有监管职责,通过资质认定评审和事中事后监管,对违法违规行为予以处罚;生态环境部门依法对系统内生态环境监测机构或通过政府采购、合同约定的形式为生态环境部门服务的社会化监测机构负有监管责任,通过与市场监督管理部门加强部门协作,发挥各自职能优势,共同管理好我国生态环境监测机构,规范监测行为。

问:《通知》有什么特点?

答:《通知》在制定中,两部门充分调研我国生态环境监测机构监管的现状,坚持问题导向,依法依规重点规范和加强制度监管的薄弱环节,强化部门间信息共享和协作,并且做到三个全覆盖。

一是监管对象的全覆盖。联合印发《通知》,实现了对我国从事生态环境监测机构监管的全覆盖。既包括生态环境部门系统内的监测机构,也涵盖大量承担生态环境监测工作的社会第三方检测机构,根据两部门各自职能,依法依规对生态监测机构进行监督管理,形成工作合力。

二是监管环节的全覆盖。联合印发《通知》,实现了对生态环境监测机构监管环节全覆盖。从资质认定部门完善生态环境监测资质认定评审,把好"入门关";到要求生态环境监测机构自身建立全过程质量管理体系和内部管理制度,不断提高自身能力和水平;再到两部门加强事中事后监管,建立监管信息共享机制,对违法违规行为进行严肃处理和公开通报;最后是畅通监督渠道,广泛利用社会力量进行监督,形成了一条完整的监管链条,提高了监管效能。

三是责任落实全覆盖。《通知》明确了生态环境部和国家市场监督管理总局加强制度建设,完善资质认定制度,建立健全质量管理体系;明确了生态环境监测机构应按照国家规定不断健全内部管理规章制度,机构负责人及其监测人员对原始记录、监测报告的真实性和准确性负责;明确了加强评审员队伍建设,严格规范评审行为;监督管理人员应提高监管能力和水平,对在工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的依法依规予以处理。积极鼓励公众参与社会监督,行业协会应发挥积极作用,努力营造良好的环境和氛围。在整个监管环节中,对每一个主体责任都提出了明确要求。

问:《通知》的主要内容是什么?

答:《通知》从加强制度建设、加强事中事后监管、提高监管能力和水平三大方面,提出了9项具体要求。

一是完善资质认定制度。生态环境部和国家认监委将根据生态环境监测的特殊性,联合制定《检验检测机构资质认定 生态环境监测机构评审补充要求》,进一步完善生态环境监测机构资质评审,加强资质认定队伍建设,充分发挥生态环境行业评审组的作用,规范资质认定评审行为。

二是加快完善监管制度。资质认定部门依据《检验检测机构资质认定管理办法》(原质检总局令第163号)对获得检验检测机构资质认定的生态环境监测机构实施分类监管。生态环境部正在修订《环境监测质量管理技术导则》,完善生态环境监测机构质量体系建设,强化对人员、仪器设备、监测方法、手工和自动监测等重要环节的质量管理。各类生态环境监测机构应按照国家有关规定不断健全完善内部管理的规章制度,提高管理水平。

三是建立责任追溯制度。生态环境监测机构要建立覆盖方案制定、布点与采样、现场测试、样品流转、分析测试、数据审核与传输、综合评价、报告编制与审核签发等全过程的质量管理体系。生态环境监测机构负责人及工作人员对监测数据的真实性和准确性负责,并对监测原始记录和报告归档留存,保证其具有可追溯性。

四是综合运用多种监管手段。两部门重点针对那些管理体系不健全、环境监测活动不规范、存在环境监测违法行为的机构进行监管;建立健全"双随机"抽查机制,建立生态环境监测机构名录库、检查人员名录库。联合或根据各自职责定期组织开展监督检查,通过统计调查、监督检查、能力验证、比对核查、投诉处理、审核年度报告、核查资质认定信息、评价管理体系运行、审核原始记录和监测报告等方式加强监管。

五是严肃处理违法违规行为。两部门将依据法律法规,对生态环境监测机构和人员监测行为存在不规范或违法违规情况的,视情形给予告诫、责令改正、责令整改、罚款或撤销资质认定证书等处理,并公开通报。涉嫌犯罪的移交公安机关予以处理。生态环境监测机构申请资质认定提供虚假材料或者隐瞒有关情况的,资质认定部门不予受理或者不予许可,一年内不得再次申请资质认定;撤销资质认定证书的生态环境监测机构,三年内不得再次申请资质认定。

六是建立联合惩戒和信息共享机制。两部门将加强合作和信息沟通,及时将生态环境监测机构资质认定和违法违规行为及处罚结果等监管信息在各自门户网站向社会公开。根据相关规定对信用优良的生态环境监测机构和人员提供更多服务便利,对严重失信的生态环境监测机构和人员,将违规违法等信息纳入"全国信用信息共享平台"。

七是加强社会监督,创新社会监督方式,畅通社会监督渠道,积极鼓励公众广泛参与。生态环境部门举报电话"12369"和市场监督管理部门举报电话"12365"已受理生态环境监测数据弄虚作假行为的举报。行业协会应制定行业自律公约、团体标准等自律规范,组织开展行业信用等级评价,建立健全信用档案,推动行业自律结果的采信。

八是两部门将不断加强监管人员队伍建设,创新监管手段,充分发挥大数据、移动APP等信息化技术在监督管理中的作用。

九是强化部门联动,形成工作合力。生态环境部门和资质认定部门应加强组织领导和工作协调,制定联合监管和信息共享的实施方案,建立畅通、高效、科学的联合监管机制,促进生态环境监测事业健康有序发展。

问:下一阶段工作计划是什么?

答:一是我部将与国家市场监督管理总局签署《关于提高生态环境监测数据质量的合作协议》,加强顶层统筹和协调,健全生态环境监测量值传递溯源和标准体系,发挥各自优势,共同加强生态环境监测机构监管,对存在违法违规、弄虚作假的严肃处理并公开通报,营造公平、诚信、有序的生态环境监测市场。

二是我部将认真落实《通知》要求,联合制定《检验检测机构资质认定 生态环境监测机构评审补充要求》,尽快印发执行,完善我国生态环境监测机构资质认定评审准则,提高生态环境监测机构的能力和水平。

三是我部将启动"生态环境监测质量监督检查三年行动计划(2018-2020)",联合市场监督管理部门每年组织对我国生态环境监测机构进行监督检查,规范监测行为。充分发挥行业协会作用,培育和壮大生态环境监测市场,努力形成良好的环境和氛围。

野蒺藜

躲得过初一,躲不过十五

在湖南省株洲市株洲县南洲镇清水塘渡口附近,某制药企业长期将未经任何处理的生产废水直排湘江,群众多次举报却无果。近日,湖南省环保厅派出执法人员对这家企业进行了突击检查,发现这家企业所排污水多项污染因子超标,目前已做出处罚决定。　**王铎制图**