

业界评说

沃飞 沈静 徐亦钢

# 危废处置能力严重不足怎么解决?

江苏省某地一起历时两年的污染环境案件前段时间被撤销,分析认为,危险废物的非法处置和利用问题交织在一起,给本案的定性增加了难度。

当前,我国危险废物处置能力严重不足,这是导致危险废物非法处置和利用问题频发的根本原因。笔者认为,解决目前危险废物管理问题的重要举措,就是要全面实行危险废物经营许可证制度改革。要从源头予以控制,将法律法规堵漏和政策制度疏导相结合,提高危险废物的综合利用程度,缩短处置周期,扩大危险废物处置的有效供给。

经营许可证好比危险废物管理的一座拦洪大坝,其重要作用无需赘言。2004年施行的《危险废物经营许可证管理办法》规定,国内从事危险废物收集、贮存、处置经营活动的单位,依照该办法领取危险废物经营许可证,可证和危险废物收集经营许可证。与此同时,2013年“两高”司法解释出台,对于危险废物无证经营、非法处置的处罚力度显著加大。

但由于当前我国危险废物处置能力和产生量严重不匹配,对原有的经营许可证制度造成巨大冲击:一方面,持证企业的处置能力远不能满足监管范围内爆炸式增长的处置需求;另一方面,危险废物处置项目选址、落地要求高、难度大,危险废物经营许可证审批日趋趋紧,拥有危险废物经营许可证的企业数量较少。同时,危险废物种类繁多,对处置要求不尽相同,一刀切地实行经营许可证制度在具体工作中面临诸多现实问题。

据专家研究估算,当前我国危险废物产生量约为1亿吨/年,而每年危险废物经营单位实际的利用处置量仅为1500万吨左右,危险废物经营许可证占产生量的15%。那么,其余85%的危险废物去向如何?据了解,部分危险废物可能通过非法途径流失

环境中,也有很多被没有危险废物处置资质的企业接收、消纳。

危险废物的无证经营,因游离在有效监管之外,很难估算其对环境造成的实质损害和影响。但是,从实际情况看,很多没有危险废物处置资质的企业,不代表其不具备危险废物处置能力,非法处置也未完全等同于无效处置,有害处置。如果把这些企业纳入危险废物处置日常监管范围,既可以减少环境隐患、降低环境风险,又可以弥补危险废物处置能力的不足,或值得一试。因此,笔者认为,当前急需对实行了十多年的危险废物经营许可证制度,从供给侧方向进行改革。

有人可能会问,如果放开危险废物经营许可证,会不会造成危险废物管理失控,导致危险废物污染环境的违法行为大幅增加?其实,放开不等于放任,必须是有前提的,即政府要强力主导和严格管控,尤其对污染物和环境风险的控制还需从严,必须满足环境保护相关要求,不能造成新的环境污染。

据了解,有些地方危险废物管理部门已经建立了完善的管控制度,具备较强的管控能力,并在积极探索和尝试危险废物管理的新思路、新方法。如上海开展了废酸定点回收利用试点工作,企业之间进行点对点的废酸定向交易。门槛设置好后,源头容易控制,废酸就能得到妥善处置。又如,江苏在有效管控的前提下,通过下放经营许可证审批权限、经营许可证备案制替代审批制,简化鉴别程序和提高鉴别效率等方式,提高地方处置能力。因此,可选择在这些地区先期开展试点。

还有人会提出,如果改革危险废物经营许可证制度,会不会存在法律上的风险?实际上,危险废物经营许可证制度已经有所变化,如根据国务院简政放权的精神,原《危险废物经营许可证管理办法》中要求环境保护部审批颁发危险

废物经营许可证的权限,已经连同相应的环评审批下放给省级部门,危险废物的经营管理较为平稳。对危险废物经营许可证制度的调整,不是对现有法律法规的否定,而是为不断完善和改进提供基础。当前,环境质量改善已成为环保工作的核心,基于扩大危险废物处置能力、减少危险废物隐患和危害的经营许可证制度改革,可谓恰逢其时。

对危险废物经营许可证制度改革的前提,是不突破危险废物处置减量化、资源化和无害化原则,确保风险可控、污染可控,守住只能改善环境、不能恶化环境的底线。笔者认为,可以嘗試从以下方面扩大有效供给,纠正扭曲配置,确保环境安全。

首先,推行危险废物分类经营管理制度。尝试将危险废物分类管理与经营许可证管理有机结合。制定分类处置危险废物种类清单,对应不同的处置要求,扩大安全处置能力,减轻处置压力。

第一类为强制类,要严控。此类危险废物主要是需要焚烧或填埋处理的,处置工艺复杂、标准严、难度大、成本高,一般企业不具备这种能力。如医疗废物,或含多氯联苯、汞等对环境对人体健康威胁极大的危险废物等,必须严格执行危险废物经营许可证制度。

第二类为限制类,可简化。此类危险废物处置工艺简单,风险小、要求低,多数企业具备相应处置能力,如废酸、废乳化液、重金属污泥等,可通过降低审批门槛、简化审批程序、下放审批权限等手段,向具备相关处置能力的企业开放经营许可。

第三类为鼓励类,可放开。对于易于源头管控的危险废物,如可回收再生的废包装材料、废催化剂等,鼓励原厂回收,可参照危险废物管理,以备案制代替审批许可。

其次,构建危险废物处置的统一战线。

一是大力扩充“正规军”。通过扩

能、调配、协同等措施,提高持证企业的危险废物处置能力,最大程度地发挥现有持证企业的作用。扩能,就是鼓励现有持证经营企业通过新建、扩建、改建等形式,增加现有危险废物处置企业的处置能力,激活因拆迁、防护距离等问题而停滞的在建和已建危险废物处置项目。调配,就是合理调配现有危险废物利用处置资源的配置和布局,化解和压缩过剩的处置能力,增加紧缺的处置能力。协同,就是推进区域协同处置,实现区域处置资源利用率的最大化。对于上述危险废物处置企业,相应的经营许可证审批和跨省转移审批应从快、从简。

二是收编“杂牌军”。要使社会上部分目前属于非法的处置能力合法化、规范化。对于危险废物无证经营企业,具备无害化处置或综合利用能力的,应当提高环评及审批要求,以实现其合法化的身份。

三要投入“预备军”。目前社会上仍有一些被闲置的处置资源和能力没有被有效发掘和利用起来。如不少企业自建危险废物焚烧炉处置设施,除处置自产的危险废物外,还有相当大的处置能力在闲置。有些企业的生产工艺和设施具备处置相关危险废物的能力,部分危险废物可作为生产原料或副产品。如金属表面处理企业可以回收利用高品质废酸,钢铁企业可以包含有重金属的灰渣、废金属包装桶等作为原料回炉熔炼等。选择具有成熟的生产工艺,以及有较强社会责任感和危险废物经营积极性的企业,推动其处置资源向社会开放,可在一定程度上缓解危险废物处置能力的不足。

## 我为改善环境质量献一策

# 实行规划环评与项目环评联动

李国军

改善环境质量是“十三五”环境保护工作的核心。实现环境质量改善,根本途径就是统筹经济、社会与环境保护协调发展。末端治理是重要手段,源头预防更是不可或缺。规划环评是预防和减轻规划实施后可能造成不利环境影响的有效工具,具有不可替代的作用。

《环境影响评价法》和《规划环境影响评价条例》都明确“一地、三域、十个专项”等规划应当进行环境影响评价。但由于范围界定、体系配套等诸多原因,规划环评制度至今没有得到较好落实。笔者认为,当前应强力推动规划环评制度落实,从决策源头预防环境污染,为环境质量改善提供坚实的制度支撑。

一是推行规划环评与项目环评联动。2015年底,环境保护部印发《关于加强规划环境影响评价与建设项目环境影响评价联动工作的意见》,进一步深化行政审批制度改革,强化宏观指导,简化微观管理。各级环保部门要按照这一意见要求抓好落实,强化规划环评对项目环评的指导和约束作用,在建设项目环境管理中落实规划环评成果,推动从决策源头预防环境污染。对已完成规划环评的重点领域规划,实施规划环评与规划所涉项目环评的联动工作。对规划环评要求主要依托的环境基础设施没有落实的,要督促落实;对由于规划调整、现实情况变化的,要抓紧调整,完善规划环评。

二是把规划环评执行率与绩效考核挂钩。规划环评有利于从决策源头防止生产布局、资源配置不合理造成的环境问题。规划环评执行得好不好,直接反映和体现一级政府预防为主的



环境战略坚持得牢不牢。规划环评执行率是指城市区域内实际进行环评的开发建设规划数,占应该进行环评的开发建设规划总数的百分比,目前已被纳入“创建环境保护模范城市”26项指标之一。要尽快把规划环评执行率纳入地方政府和有关部门的年度绩效考核,并将考核结果作为地方领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容。要督促地方政府及有关部门加快推进规划环评工作,确保规划环评落地,形成刚性约束,解决未评先批问题。要建立问责机制,督促地方政府切实把主体责任放在首位。

三是进一步优化项目环评审批流程。对已有规划环评的建设项目,要从方便服务对象办事的角度,进一步精简项目环评审批环节和审批要件,优化审批流程,提高审批效率。在审批项目环评文件前,要认真分析项目涉及的规划及其环评情况,并将与规划环评结论及审查意见的符合性,作为项目环评文件审批的重要依据。对符合规划环评结论及审查意见要求的建设项目,其环评内容要按照规划环评的意见进行简化,对流程进行优化,坚决防止重复评价。同时,也要避免过度简化、随意简化。

作者单位:辽宁省环保厅

# 植树不仅是技术活儿

夏莉

又到了植树造林的好时节。单位组织一批人,或者是和几个好朋友,带上树苗,扛上铁锹,找个山坡,挖个坑把树种栽好,培好土浇好水,然后就可以坐等绿树成荫了。

如果您这么想,那么未免把植树看得太简单了。实际上,植树不仅是技术活儿,更是科学。

植树讲究因地制宜,不同的土壤,不同的气候条件,要求的树种也不一样。以前北京植树,经常是从山西、河北选苗。山地的苗拉到平原来栽,阴坡到阳坡,高海拔到了低海拔,这些树也许可以存活下来,但会很虚弱,日后难以成材。另外,由于树种单一,非常容易发生病虫害,一传染就是一大片。更为严重的是火灾隐患,像松树这类分泌油脂的树木,如果成片种植,极易“火烧连营”。

更让人担忧的是,有些热情的造林行动已经不是种多少树有多少能存活的问题,而是对自然生态的破坏。某地大造林,要把所有的山地进行改造,这些山上原本长着各种灌木丛,植物种类繁多,虫子和鸟儿在其中。改造后种上了高大的刺槐树,灌木丛没了,各种小型植物也被清理,结果造成土壤板结,环境反而恶化了。原因很简单,这样的荒山坡,最好的选择就是灌木丛和草本植物,虽然不好看,但符合当地的自然条件。

实际上,作为治理PM<sub>2.5</sub>的8项措施之一,在2015年年底,经过4年的努力,北京市平原百万亩造林工程建设任

务已经全面完成,共造林105万亩,植树5400多万株,目的就是改善北京的生态环境,提高市民幸福指数。

据了解,这一次的植树造林工程不仅规模大、投资多,在树种的选择上也更加科学。过去树种比较单一,最常见的就是杨树,被戏称为“平原杨家门将”。而这一次的造林工程选用了100多种滞尘效果好、碳汇作用明显的乡土树种,比如国槐、银杏等。和外来树种相比,这些乡土树种因为经过成千上万年的自然选择,更加适合北京本地的气候条件,节水、耐旱、抗寒,不容易发生病虫害。而且,以乡土树种为主体构成的森林生态系统比较稳定,后期的管护成本也会比较低。

除了种这些大树、好树以外,在植物的配置上还讲究针阔混交、乔灌木相结合的方式。也就是说,各种各样的乔木要有,灌木要有,地被植物也要有,就像是大自然自己孕育出来的森林一样。乔灌木相结合又被成为“复层种植”,就是上层是大乔木,中层是小乔木和灌木,下层是地被植物。与纯草地或者是纯树林相比,这种复层种植方式的绿量更大,植物群落更稳定健康,景观更富有层次,并且在降尘、释放氧气、涵养水源等方面能发挥更大的功效。

植树不是去向大自然表决心,也没有必要一哄而上。如果还没有掌握植树的知识,可以不去植树而去护树。比如就近参与爱绿护绿活动、养护门前绿化,加入绿化义工,还可以义务养树、出资认养等,同样很有意义。

作者单位:北京市环境保护宣传中心

王金水

伴随着城市化进程加快,对交通的需求快速增长,机动车辆日益增多,交通拥堵已成为城市顽疾。要缓解交通拥堵,应提高公共交通供给,提高绿色出行比例,使绿色出行成为主导的城市交通出行模式。

当前,在很多地区,路越修越多、越修越宽,堵车现象却不见好转,其原因主要有:一是城市绿色公共交通供给严重不足。我国公交分担率过低,城市公交分担率普遍在10%~30%。小汽车出行正呈现高速增长、高强度使用、高密度聚集的特征,反映出市民对小汽车的过度依赖。一些城市还存在公交线路布局不合理、覆盖面小、疏密不当,出行不准时、耗时长,公路路权优先无法保障等问题,导致公交供给严重短缺。二是城市布局规划欠合理,直接导致外围通勤距离被迫延长,对交通构成巨大压力。城市“摊大饼”式扩张。中心城区过度集中,新区功能普遍单一,打破了职住平衡。公交、自行车、步行等绿色出行方式也因城市规模扩大,小汽车占用非机动车道等原因受到影响,逐步萎缩。

# 加快改革提高绿色出行比例

从根本上缓解交通拥堵,必须着力加强交通供给侧结构性改革。新的交通供给创造新的需求和新的增长,从绿色交通供给发力,就能创造绿色交通需求和绿色增长。

国外近年来先进的理念和实践经验值得借鉴,比如职住平衡。不管是建新城,还是改造旧城,都应在规划设计中尽可能贯穿职住平衡理念。让人们能就近上班、上学、购物、娱乐,城市功能分区与交通实现有效衔接、融合发展,从而缩短出行距离,减少出行需求。

笔者认为,当前各地亟待加强交通供给侧结构性改革。要既做减法又做加法。减法,就是通过经济、行政等手段控制小汽车无序增长,减少其过度使用。明确出租车定位,即城市公共交通的补充,为社会公众提供个性化服务。实施出租车总量控制。加法,就是加大绿色交通供给力度,扩大

绿色交通供给,把公共交通放在城市交通发展首要位置。为此,应采取以下对策与措施。

加大公交基础设施建设力度。高度重视公交停车场、保养场、换乘枢纽等公交基础设施建设,优先保障设施用地。因地制宜规划公交专用道,并让其连接成网。充分发挥信息技术作用,加快智能交通发展,在城市主要线路、中心地带规划建设快速公交系统,形成快速公交骨干网络,带动提升公交运营效率。逐步改善公交舒适性差、换乘不便、覆盖率不高、便捷性差等状况。

建立完善公交发展财政保障制度。应加大财政资金扶持投入力度,增加车辆、提高发车频率,探索建立城市公交投资与地方财政收入协同增长机制,及时足额补贴城市公交的政策性亏损和承担的社会福利,解决公共交通建设与运营资金不足问题。

加大政府监管力度。我国公共交

通服务水平较低、吸引力不强、管理较弱,一线公交驾驶员工作积极性不高。为此,政府的监管和激励机制要到位。完善监管机制、奖惩机制以及服务标准体系来激励和引导公交企业改进服务,提高服务质量。

扩大城市公交服务广度,拓展服务深度。有效推进城乡客运线路网络的衔接和提升,实现公交与其他运输方式的无缝对接,特别是公交站点和轨道站点应实现无缝对接,做好“最后一公里”接驳服务。提高公交的服务品质,提供便捷、安全、舒适的公交服务。

创新公交运营模式,促进公交可持续发展。深化公交企业内部配机制改革,收入向一线驾驶员倾斜,充分调动其积极性,运营收入与驾驶员绩效工资挂钩。出售、出租站点冠名权,增加公交站点的广告收入,减轻财政负担。新设公交站点的冠名权可探索向公交公司交纳资金的方式。鼓励社会资本参与公共交通设施建设和运营。如社会资本投资公交停车场建设,可优先免费在站点设立广告,不断创新探索有利于公交可持续发展的经营模式。

作者单位:中共泉州市委党校

# 做好加减乘除改善环境质量

四川省宜宾市环境保护局 周永富



## 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?

四川省宜宾市委四届十一次全会作出《关于建设绿色宜宾的决定》,提出实施“十大绿色行动计划”,加快构建以绿色生态空间、绿色工业、绿色农业、绿色服务业、绿色文化为主要支撑的绿色宜宾目标。当前,全市环保系统要切实服务绿色发展,大力推动“绿色环境质量提升行动计划”实施,做好加减乘除,努力改善环境质量。

始终牢牢“环保民生至上、服务发展从优”的理念,在“绿色环境质量提升行动计划”实施中,在日常环境保护工作中,落实好这一理念。在《宜宾市“十三五”国民经济和社会发展规划纲要》中,已经体现了实施环境质量提升行动计划的相关内容。下一步要认真编制好《宜宾市“十三五”环境保护规划》、《绿色环境质量提升行动计划实施方案》,报市委、市政府审定后实施,用环保规划和实施方案引领“绿色环境质量提升行动计划”落实。环保系统要认真履行统一监管职能,协调各部门按各自职能、职责,齐心协力抓好环境质量提升各项工作落实。

一是严把建设项目入口关,大力培育环保产业,切实改善民生,为环境

质量提升做好加法。正确处理好环境保护与经济发展的关系。严把建设项目环评关,对突破环保底线、违反环保刚性规定的项目坚决不批,从源头防止新污染源产生。对环境影响可控项目优化程序,加快审批。制订并实施环保产业发展规划,大力推进节能环保产业发展,推广节能环保产品,增强节能环保技术研发能力,为宜宾转型发展、创新发展、绿色发展增添动能。

二是扎实推进水、气、土壤污染防治,攻坚克难,减少污染物排放,为环境质量提升做好减法。全面打好水、气、土壤污染防治三大战役。实施大气污染防治行动计划。尽快开展灰霾污染防治研究,重点防控防治PM<sub>2.5</sub>等大气污染物。实施水污染防治行动计划。三江九河是宜宾城市最美的核心,并赋予了宜宾婉约和秀气的文化精神和气质,承载了现代宜宾人的生命。务必要强力推进河长制,重点整治三江九河沿线水污染源,消灭城镇(乡)黑臭河,防治地下水污染,确保饮用水水源地安全。实施即将出台的土壤污染防治行动计划。加快农村面源污染防治,更好地展现美丽宜

宾的面貌。

三是大力推进生态文明体制改革,建立健全长效机制和制度,协调推进环保规划和方案实施,做好环境质量提升的乘法。落实中央、四川省推进生态文明改革一系列要求,落实环境保护党政同责、一岗双责,用改革的办法来推动环境质量改善,促进“绿色环境质量提升行动计划”全面落实,加快建立和完善生态补偿、环境治理体系、生态文明绩效评价考核和责任追究等制度,深化环保简政放权和行政审批制度改革。

四是加强行业管理提升能力,把分母即环境保护能力建设做强做大,把分子即污染物排放做弱做小,做好环境质量提升除法。苦心修炼能力,只有提高环境保护能力,环境监管方能硬起来。加快制订和出台一批地方环境保护法规,用严格的法律制度保护环境。加强环境信息化和监测网络建设,实时掌握全市环境状况和污染物排放现状,切实解决环境状况“怎么样”问题。加强环境监察执法能力建设,打造一支技能过硬、适应新环保法要求的土壤污染防治队伍,有效解决环境监管“怎么办”的问题。

# “我为改善环境质量献一策”征文启事

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态环境保护的根本目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量、补齐环保短板,需要凝心聚力、开拓前行、共同作为,需要问需于民、问政于民、问计于民。为此,本报特开展“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及深化污染治理、强化预防设施、严格执法监管、推进改革创新等方面,可以是具体的案例实践,也可以是可操作性强的对策建议。欢迎广大读者积极投稿至 gshjzlw@163.com。

征文要求:见解独到,富有新意,言之有物,文字简练,篇幅原则上控制在1000字以内。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。  
奖励方式:活动结束后本报将对刊登稿件进行评选,设一等奖三名、二等奖五名、三等奖十名,并颁发奖品和证书。  
征文时间:即日起至9月30日  
本报编辑部  
2016年2月3日