

编者按

本报10月28日刊登《大气质量排名如何完善》之后,社会各界对大气环境质量排名话题的热议持续升温。本版今日特刊登相关来稿,以期引发思考。

全面优化考核机制

◆王冠楠(江苏·市环保局)

严格考核是强化大气污染防治的重要抓手。国务院办公厅2014年印发实施《大气污染防治行动计划实施情况考核办法(试行)》,考核对象是省级政府,考核指标包括空气质量改善目标(PM_{2.5}或PM₁₀年均浓度)和大气污染防治重点任务(10个单项、29个分项)完成情况两个方面,各占100分。出于对考核工作量的考虑,对重点区域(京津冀及周边、长三角、珠三角地区)以外的地区,仅考核空气质量改善目标。这一办法对各省、市、县大气污染防治考核提供了依据和参考。

大气污染防治具有区域性、扩散性等特点,不同区域层面的考核要体现差别化。特别是对于县区来讲,其空气质量监测点位有限,而且县区之间污染物扩散效应相对明显,因此空气质量更适合作为考核的一项重要指标,而不是唯一的刚性标准。在考核重心上,在国家、省的层面,要从宏观角度出发,以空气质量改善目标为主要着力点;市、县层面要把考核工作重心下移,重在督促大气污染防治各项具体措施有效落实。打牢微观基础,宏观目标才

考核要多体现人为努力

◆孙贵东(山东·县环保局)

目前各地的大气质量排名,主要以空气质量现状作为排名的依据。这种排名方式更多体现的是不同区域大气环境质量综合实力的位次,并没有把大气环境质量改善或恶化这一变量作为排名的内容和依据。为此,在各地的大气质量考核中,应建立一个能够弱化自然条件等客观先天因素,而明显体现大气污染防治人为努力成效的大气质量排名体系。

笔者建议,应重点考虑以下3方面因素,并将其作为建立这一体系的评价依据。

一是大气环境质量同比改善的情况。由于同一地区不同年份同一时间段的气候、气象等客观因素具有一定的相似相近性,以年为时间单位的纵向比较具有一定的科学性。因此,可以将不同地区的大气环境质量综合性指标的同比改善情况进行统计,并在评价体系中进行必要、科学、合理的量化。

二是大气环境质量环比改善的情况。同一地区同一年相邻月份的

能实现。只要各项措施按时到位、持之以恒,即便监测数据一时差强人意,长期来看,空气质量改善的基础仍然稳固。

笔者建议从3方面优化大气污染防治质量的考核机制。首先,地方应科学制定年度改善目标。大气污染防治非一朝一夕之力,国外一些城市的治理历程长达数十年,我们要有决心、更要有耐心和恒心,打好持久战。年度改善目标要充分考虑科学性、可行性,特别要避免层层加码现象。

其次,编制下达目标责任书。建议市、县两级政府签订年度大气污染防治目标责任书,一方面明确改善目标,另一方面将压减燃煤、严格控车、产业调整、扬尘控制等具体措施、工程项目一一明确列出,做到详细、具体、全面,责任细化到有关部门或负责人。年度考核时即可逐条对照目标责任书,检查实际完成情况,杜绝推诿扯皮。

第三,要做好信息公开和专项检查。建议将大气污染防治目标责任书向全社会公开,广泛发挥社会监督作用。各级政府要组织有关部门开展定期、不定期督查,督促各项措施、工程落到实处。

气候、气象等客观因素虽然有变化,但也具有一定的相近性。事实上,考虑环比改善和同比改善的作用都是剔除外在客观因素,二者互为强化补充关系,因此,环比改善情况也应该作为评价体系的重要评价依据。将二者作为排名的依据,最终目的是使治污主体树立改善大气环境质量不能“靠天”,大气污染也不能“怨天”的意识,从而进一步坚定污染治理的决心。

三是大气环境质量区域排名的位次变化情况。大气环境质量地区间横向排名模式中地区的位次变化情况,能或多或少地反映各地区环境质量改善或恶化的情况。虽然位次变化情况与改善情况没有内在的直接联系,但是存在一定的必然因果关系。另外,把位次的变化作为排名依据,有利于地区之间形成一种比、学、赶、超的局面,从而有效调动不同地区改善大气环境质量的热情和主动性。因此,把一个地区在目前排名体系中的位次变化情况作为衡量其大气环境质量改善情况的参考,有其现实合理性和必要性。

完善考核机制 提升环境质量

科学考评鼓斗志

◆沈胜学(福建·市监察支队)

开展环境空气质量排名,旨在激励先进、鞭策后进,调动一切积极因素,努力营造各地“你追我赶”的良好氛围,不断实现环境空气质量持续改善,更好地为人民群众提供清新空气这个生态产品。如何让排名真正成为改善环境空气质量的助推器,让各地在做好各项工作中压力与动力并存,考评方法科学、排名公平正是关键。

科学考评鼓斗志。开展空气质量排名,极大地调动了各级政府及相关部门的积极性,起到了最基本的监督与整改作用。有的地方还将排名与政绩挂钩,排在末位的要追责,组织、纪检、效能、纠风等部门会介入。这种来自政绩方面的压力,无疑逼着地方政府及相关部门想方设法地致力于空气质量改善。但有的地方是盯着问题真抓实干,有的地方却想歪招来弄虚作假,影响了排名的公平公正。如果“一刀切”地按照排名追责,同样也违背了公平公正原则,因为各地发展不平衡、产业结构不一样,存在着先天性的差异。所以考评方法要科学,既要排名空气质量,又要排名空气质量改善情况,即使有的地方长期排名靠后,但如果空气质量持续改善了,也要给予表扬和鼓励,不是一味地追责,这样才能让各地官员卸下思想包袱,起到鼓舞斗志的作用。

持续打假挤水分。质量排名、政绩攀比,关键点都落在了小小的环保数据上。受政绩观的影响,环保数据造假极有可能禁而不绝,有的甚至是地方政府及其相关部门参与造假。打赢大气攻坚战,必须持续采取“三不三直”方式加强监督检查,

让造假者措手不及,斩断造假背后之“黑手”,真正挤干监测数据的水分,保证监测数据真实可靠,还原真实空气质量。

精准分析补短板。影响空气质量的因素有很多,有可能因自然界自身原因引起火山爆发、森林火灾等,有因季节性影响如北方冬天要供暖、老百姓春节燃放烟花爆竹等,有因本地工业废气、汽车尾气、工地扬尘、道路扬尘、秸秆焚烧、生活炉灶治理不到位等引起。地方政府及相关部门要结合排名情况,精准分析找原因,之后积极应对、精准治理,针对重点难点,立足打主动仗、进攻仗、持久仗,制定切实可行的方案,久久为功、补齐短板。

严肃追责树正气。追责是为了更好地开展工作,是为了治庸、治懒、治虚、治假。改善环境空气质量需要下真功夫、硬功夫、苦功夫,为了显示治污政绩而造假的、对监管部门“睁一只眼闭一只眼”不作为懒作为的、对相互推诿扯皮不认真履行职责的,要给予党纪政纪、法律责任等层面的问责。特别要加大对数据造假的地方政府和第三方机构的追责和处罚力度,让造假者认识到造假比排末名后果更严重,以形成足够的威慑力,让造假者不敢造假。切实通过严肃追责树立正确导向,营造风清气正、真抓实干、敢于担当的浓厚氛围,走出“官员出数据,数据出官员”的误区。

排名不是目的,只是手段,要多措并举保证考核方法科学、排名公平公正。只有这样,地方政府才会为了政绩一心一意下真功夫改善空气质量,各地区之间才会真正形成你追我赶的竞争态势,老百姓的实际感受与监测数据才会合拍。

数据好看需从源头减排

◆张厚美(四川·市环保局)

环境空气质量的好坏是一个地方经济社会发展软实力的综合反映。为提升地方经济方面实行空气质量季度排名制度,并纳入政府绩效目标考核。

从一票否决到挂牌督办、甚至到行政首长问责等,各地对环保考核越来越严格。每年,上级政府都会对下级政府实行包括环保在内的绩效目标考核,下级政府将相关考核指标分别落实到主管部门头上,有的只要结果,不管过程。如果哪个部门绩效目标考核指标没有完成,或者排名靠后,不仅要加倍扣分,还有可能免职。

大气污染现状是日积月累形成的,不可能毕其功于一役。把环境质量改善成效纳入政绩考核的重要指标,固然很有必要,但检验的成效,可以多一些纵向对比,而不是笼统地对末位官员

进行处罚。各地要使空气质量监测的数据好看,就要加大环境执法监管力度,从源头上减少污染排放,改善空气质量。

提升环境空气质量,需要建立健全“协同治污、联合执法、应急联动、公众参与”的区域大气污染防治联防联控机制,实施减少工业污染物排放工程。加快火力发电、钢铁、有色、化工、水泥、建材等重点行业污染治理,推进城市主城区重污染企业环保搬迁、改造,大幅度削减二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘、挥发性有机物排放总量。大力推进煤炭清洁高效利用,发展和鼓励使用清洁能源。实行“路、油、车”协同管理,加强对重污染车辆的路面通行管控,提升燃油品质。

如何使考核制度更加科学、合理,需要认真审视。应制定更科学的考核标准,让地方主政者不敢造假、不能造假、不必造假,这样才能倒逼他们把治污的智慧用在刀刃上。

试生产期间如何领取危险废物经营许可证?

——就环境保护部近日发布的有关危险废物经营许可证的两项规定访相关负责人

环境保护部近日发布了《关于修改〈危险废物经营许可证审查和许可指南〉部分条款的公告》(2016年第65号,以下简称《公告》)及《关于修改〈关于做好危险废物经营许可证审批工作的通知〉部分条款的通知》(环办土壤函〔2016〕1804号,以下简称《通知》),对新建危险废物经营项目在试生产期间如何领取危险废物经营许可证进行了规定。为深入了解修改的主要内容,实施重点,记者采访了环境保护部有关负责人,对《公告》及《通知》进行了详细解读。

问:《公告》及《通知》发布的主要背景?

答:2015年10月,国务院发布了《关于第一批取消62项中央指定地方实施行政审批事项的决定》(国发〔2015〕57号,以下简称《决定》),取消了建设项目试生产审批的规定。为贯彻落实《决定》的要求,环境保护部于2016年4月发布了《关于环境保护主管部门不再进行建设项目试生产审批的公告》(环境保护部公告2016年第29号),要求省、市、县级环境保护主管部门不再进行建设项目试生产审批。

试生产审批取消后,新建危险废物经营项目无法依据试生产批复开展危险废物收集、贮存、利用、处置等活动,新建危险废物焚烧设施在申请危险废物经营许可证时,也无法按照《危险废物经营许可证审查和许可指南》(环境保护部公告2009年第65号,以下简称《审

查指南》)及《关于做好下放危险废物经营许可证审批工作的通知》(环办函〔2014〕551号,以下简称《许可审批通知》)的规定提交相应的试焚烧报告。部分地方环保部门来函反映,无法解决新建危险废物项目在试生产阶段的利用处置资质问题。鉴于以上情况,本着简政放权、依法行政的原则,环境保护部对《审查指南》和《许可证审批》相关条款进行了修改,以《公告》及《通知》发布。

问:《公告》和《通知》对《审查指南》及《许可证审批》进行了哪些修改?

答:一是删除《审查指南》及《许可证审批》中对于“列入《全国危险废物和医疗废物处置设施建设规划》的项目,未经竣工验收的,不予颁发危险废物经营许可证”的规定。

二是将《审查指南》及《许可证审批》中需要提交的“环境影响评价文件的复印件和环境保护设施竣工验收意见的复印件”修改为“已通过建设项目竣工环境保护验收的项目,应提供环境影响评价文件及批复复印件和试运行报告及建设项目竣工环境保护验收意见的复印件;新建且未验收的项目,应提供环境影响评价文件及批复复印件和试运行计划(含环境保护设施试运行计划)”。

三是删除《审查指南》及《许可证审批》中对于“新建危险废物焚烧炉,应提供试焚烧方案及期限(一般不得超过一年)以及试焚烧结果的报告”的规定。

问:《公告》及《通知》的发布体现了国家对危险废物经营单位在试生产期间领取许可证的哪些新思路?

答:2004年,为落实《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称《固体废物法》),国务院颁布并实施了《危险废物经营许可证管理办法》(以下简称《办法》),危险废物经营许可证制度正式确立。时至今日,危险废物经营许可证工作已经走过12年,也是逐渐完善的12年。危险废物经营许可证制度建立初期,对于新建危险废物利用处置项目的许可证如何发放,地方环保部门尚无成熟管理经验可循。一些地方环保部门在工作实践中,允许企业在试生产期间可暂不领取许可证,而是依据项目试生产批复开展危险废物经营活动。考虑到试生产批复能够在一定程度上约束试生产期间的危险废物经营活动,环境保护部曾以《关于危险废物利用处置建设项目试运行期间危险废物经营许可证有关问题的复函》(环办函〔2012〕146号)同意地方这一做法。试生产审批取消后,新建危险废物经营项目在试生产期间无法依据试生产批复开展危险废物收集、贮存、利用处置活动。

按照深入落实“三严三实”的实践要求,本着依法行政原则,坚持问题导向,以完善危险废物经营许可证发放程序为目标,环境保护部对《审查指南》和《许可证审批》相关条款进行了修改,明确要求地方环保部门严格执行《固体

废物法》和《办法》关于危险废物经营许可证的有关规定,新建危险废物利用处置项目必须申领危险废物经营许可证后,方可投入试生产。

问:《公告》及《通知》发布后,新建危险废物集中利用处置项目在试生产期间应该如何领取许可证?

答:《公告》及《通知》发布后,新建危险废物经营企业应按照修改后的《审查指南》和《许可证审批》等文件的规定,提交相应申请材料。省级环保部门收到申请材料后应对申请是否属于受理范围、材料的完整性等进行书面审查,并组织开展技术审查(包括书面审查和现场核查),明确给出是否应当颁发危险废物经营许可证的意见,符合条件的应按照规定及时颁发许可证。

问:新建危险废物经营项目在试生产期间领取许可证后,地方环保部门应怎样加强后期监管?

答:经营单位在取得许可证后,省级环保部门组织地方各级环保部门制订许可证持有单位的监管方案。严格落实属地监管责任,经营单位所在地环境保护行政主管部门应将其纳入重点污染源进行环境监管,促其信息公开。发现企业在经营活动中有不符合原发证条件的情形的,根据《办法》第十七条、第二十八条的规定,采取限期整改、暂扣或吊销危险废物经营许可证等处罚措施。

完善企业预案提高应急处理能力

◆毛建英

完善企业突发环境事件应急预案并强化演练,对一地的环境质量改善有重要作用。企业突发环境事件应急预案应具有较强的针对性、实用性和操作性。笔者在此就企业突发环境事件应急预案的编制和实施提出5方面建议。

一是预案编制要情景化。预案要针对所有可能出现的突发环境事件情景,并紧紧围绕避免或最大程度减少有毒有害物质进入厂界外环境介质而提出应对措施,这是体现预案针对性的关键。关于企业突发环境事件情景的设定可参考《企业突发环境事件风险评估指南(试行)》提出的9种情景。此外,要充分考虑历史上本企业或同类企业发生过突发环境事件的情景,提出应对措施。

二是预案编制要模块化。一般来说,预案的主要内容可大致分为预警及启动、控源—截污、治污、信息报告、信息通报、组织结构与职责等模块。各模块内容相对独立,每个模块的目标、要求、结构、内容可独立,具有相同内容的操作程序可放在一个模块中,以节省篇幅。例如,在上述前3项内容可以根据特定的情景设定独立的模块;信息报告一般应包括时间、污染物、排放量、已造成的损害、已采取的措施、预计事态可能的发展、增援的需要、周边环境敏感点的情况等内容,可独立设为一个模块。至于有些预案中大篇幅描述企业基本情况、工艺过程、预案编修等管理内容以及与相关预案衔接等,这些都可以与风险评估报告和资源调查报告一起作为预案的附件提出,而在不断培训、演练,使每个员工对预案的操作步骤和要求烂熟于心。

三是预案编制要程序化。具体模块在操作上要有序的程序(步骤),要明确每一步操作的岗位责任



有奖征文

人(谁来做)、具体的操作内容(怎么做)、运用的应急资源(用什么做)、时间节点要求、注意事项等,并确保每一步无缝衔接。

四是预案编制要实际操作化。虽然预案是事先制定的操作方案,但其操作内容必须能在应急处置中体现科学、合理、高效和操作性,即走得通、走得顺、确实有效且路径最短。因此,写进预案的内容须在预案编制期间通过反复操作(演练)进行检验,以确保各程序实施顺畅、措施合理有效、岗位责任落实、时间要求有保障、应急资源可在第一时间获得。使预案中涉及到的所有岗位人员,上至企业总负责人,下至车间岗位工人参与预案编制,并在预案编制过程中对工作目标、责任分工达成一致、形成共识。

五是预案实施要本能化。实践中将预案或所谓操作卡片规定的内容“内化”为每个企业员工应对突发环境事件的本能。突发事件一旦发生,应对者往往在第一时间用本能反应予以应对,很少有时间翻阅预案文本或所谓的操作卡片,且预案规定的都是紧急措施、非常规措施,对实施的时间和熟练程度有较高要求。实现对预案内容的本能化反应,这就需要在预案签署生效后,通过不断地培训、演练,使每个员工对预案的操作步骤和要求烂熟于心。

作者单位:环境保护部环境应急与事故调查中心

绿色畅言

绿色采购制度急需完善

◆毛涛

工业和信息化部今年颁布实施的《工业绿色发展规划(2016—2020年)》及《绿色制造工程实施指南(2016—2020年)》都将打造绿色供应链作为工业绿色发展的一项重点工作,并明确围绕汽车、电子电器、通信、大型成套装备等行业龙头企业开展试点示范工作,旨在到2020年,在这些行业初步建立绿色供应链管理体

系。绿色供应链管理是一个系统工程,涉及采购、生产、营销、回收及物流等多个环节。其中,采购环节最为关键,采购产品的环保与否在很大程度上决定着供应链的绿色化程度。

截至目前,我国尚未出台专门调整绿色采购的法律政策,但是已有不少涉及这一内容的规定。主要有《环境保护法》第22条、36条,《清洁生产促进法》第16条,《循环经济促进法》第8条、41条,《固体废物污染环境防治法》第7条,《大气污染防治法》第50条,《节约能源法》第51条、64条、81条,《政府采购法实施条例》第6条,以及《节能产品政府采购实施意见》和《企业绿色采购指南(试行)》。

上述规定主要围绕两类主体进行调控:对于政府及国有企业单位,应优先采购具有节能、节水、节材、废物再生利用等特性的绿色产品;对于国有性质之外的其他市场主体,主要是鼓励其采购绿色产品。

相关法律政策的出台推进了我国绿色供应链管理工作,但也存在着一些不足。

一是相关规定过于分散。目前关于绿色采购的法律政策规定尚未形成体系,散见于环保类、采购类法律政策中。而作为统领我国政府采购活动的《政府采购法》以及与之配套实施的《政府采购法实施条例》仅是在个别条款中提及绿色采购问题,缺少系统性的绿色采购法律政策。

二是相关规定难以落实。现行规定过于笼统,仅是提到绿色采购,而细化这些规定的配套措施及相关

标准迟迟未出台,相关规定往往流于形式,难以操作和落实。三是配套体系建设滞后。绿色采购需要评价生产企业的用能、用水及排污等情况,而这都有赖于供应链上相关企业公开其环境信息。但是,在法律规定不健全及监管能力不足的状况下,我国真正做到环境信息公开的企业数量并不多,而且存在着数据造假等问题,导致采购方难以对上游企业的环境状况做出客观评价。

充分发挥绿色采购的推动作用,将有助于打造绿色供应链管理体系。为此,急需完善绿色采购相关制度,主要建议如下。

一是专门立法。建议出台一部统领各类市场主体采购活动的《绿色采购法》,从实体和程序方面做出系统规定,对于政府采购着重提要求和规范采购程序,而对于其他类型主体的采购着重进行引导和提供相关政策支持。

二是出台配套措施。在专门立法之前,可以先细化现有法律政策规定,出台配套措施,使相关领域的绿色采购目标具体化、标准统一化、目录明确化、程序规范化、过程公开化,推动现有规定操作及落实。比如《政府机关及公共机构购买新能源汽车实施方案》就是落实相关规定的一个典型范例。

三是加强基础能力建设。推动企业尤其是重污染、高耗能企业的环境信息公开,建立全国联网的企业污染物排放、能耗等环境信息监测平台,同时加强监管及加大处罚力度,对于未公开环境信息或者进行数据造假的企业,一概不纳入采购名单。

作者单位:工业和信息化部国际经济技术合作中心

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039