“无废城市”建设要推动形成全产业链管理

周宏春

国务院办公厅发布的《“无废城市”建设试点工作方案》要求,以创新、绿色、协调、绿色、开放、共享的新发展理念为引领,通过推动形成绿色发展方式和生活方式,持续推进固体废物源头减量和资源化利用,将固体废物环境影响降至最低。开展“无废城市”建设意义重大,是深化城市废物管理改革的重大举措,更是建设美丽中国、提升生态文明水平的重要组成部分。

明确地方政府为责任主体,建立部门责任清单,形成分工明确、权责明晰、协同增效的治理结构。我国城市固体废物种类多,分属不同部门管理,应由“各自为战”转变为综合集成,形成协同效应;由原来的“铁路警察各管一段”转变为全产业链管理。发挥市场作用,鼓励、支持、引导非公有制经济发展;明确部门责任,加强集成协同,实现治理能力现代化。

1 “无废城市”是固废减量化、资源化和无害化的综合管理模式

有人的地方就有废物。“无废城市”不是没有废物的城市,而是看不到随意堆放的废物,居民知道自家的废物去哪儿了,因而对废物并没有不舒服的感觉,专业人士能追踪或评价废物流。反过来看,废物对市容、对居民生活和健康的影响不明显。换句话说,“无废城市”是固废减量化、资源化和无害化的综合管理模式。

我国崇尚节约的文化,早就确立了资源综合利用战略,开展了分门别类的试点,建立了政策法规、标准体系、技术体系、管理制度等,构成“无废城市”建设的基础。换言之,“无废城市”建设并非从零起步。

随着城乡居民人均收入水平的提高,特别是消费对经济发展拉动作用的增强,城乡废物大量产生,伴随快递等新业态出现的固体废物增长不容忽视。数据显示,我国每年产生固体废物100亿吨,历史堆存总量高达600亿吨~700亿吨。回收、分类和资源化利用不充分,无害化处理不及时,部分城市出现“垃圾围城”现象,与人民日益增长的优美生态环境需求差距较大。

这与我国的发展阶段息息相关,也是“大量生产、大量消费、大量排放”生产方式和消费模式的必然结果。如不加以妥善处理,将对人居环境和居民健康产生不利影响。

2 实现源头减量,聚焦突出环境问题,完善回收体系,建设产业集群

推进新时代“无废城市”建设,必须注重顶层设计、科学规划、加强集成,并与生态文明试点、资源综合利用试点、智慧城市试点等有机结合,达到事半功倍的效果。

笔者认为,“无废城市”建设可以抽象为:源头减量,回收有网,转运有序,物尽其用,无害处置,管理有方,大家动手,美丽城乡。这就要求建立城市垃圾和再生资源的回收网络和转运体系,使闲置物品得到合理流转利用,还要通过焚烧以减少垃圾填埋量,实现资源化利用和无害化处置的有机统一。公众要积极参与,并落实在每一天的日常生活中,通过“无废城市”建设,实现人与废物和谐共存。

源头减量。从生态设计、清洁生产、绿色供应链管理和绿色生活方式入手。推行绿色设计,提高产品可拆解、可回收水平,减少有毒有害原辅料使用,降低单位国民生产总值温室气体排放强度;实施绿色开采,减少尾矿等矿业固体废物产生和贮存量。推行绿色供应链管理,形成固体废物产生量小、循环利用率高、处理处置合适的生产方式。政府率先垂范,推动公共机构使用节能、节水型办公用品,推进无纸化办公,创建节约型机关。在宾馆、餐饮等服务行业,倡导“光盘行动”,并作为节约粮食指标纳入“无废城市”评价指标体系。研发培育一批节能减排技术、绿色产品,增加绿色产品和服务供应。

聚焦突出环境问题。紧紧围绕污染防治攻坚战,在“无废城市”建设中重点解决影响居民生活的塑料垃圾和快递废弃物等突出问题。塑料是工业革命的成果,应用范围广、废弃数量大,应限制生产、销售和使用一次性不可降解塑料袋和塑料餐具,全面禁止生产和销售那些无法回收的塑料产品。加快快递业绿色包装应用、保障物品重复利用和废物回收;探索推广无包装商店,让消费者养成自带购物袋的习惯。

回收是前提。采取必要措施,通过政策引导,使之走上配套、合作的发展道路;多部门联合执法,清理淘汰不规范回收利用企业;建立企业诚信档案,并作为信贷和各项活动的评价依据;搭建信息服务平台,提供再生资源信息传递和共享渠道。以综合利用为导向建设并用好逆向物流,提高物流效率、降低成本,提高智能化水平。政府应关注和扶持市场价值不大的再生资源回收领域,保证废电池、废轮胎、废塑料等价值不大的废旧物资能收集起来,要特别重视对环境有害的低价值再生资源的回收和集中处理处置。

推进闲置品循环利用。随着城市居民生活水平的提高,仍有使用价值甚至从未使用过的工业品和生活用品日益增多,如居民家中的服装、儿童玩具、健身器材等,不少网站也开展了再生资源回收和信息服务。据估计,闲置品循环利用的市场规模在万亿元以上。闲置品循环利用不仅可以盘活存量、提高资源利用效率,还能减少产品生产的资源消耗和污染物排放,从根本上减轻生态环境压力。

建设产业集群。将不同行业、不同领域的产业链接起来,“把几件事情绑在一起做”,形成多联产网络,如生活废物—厌氧发酵—沼气净化—新能源汽车燃料—有机肥—有机食品,形成循环链接和产业集群。应加强已建园区管理,促进“无废城市”建设和相关产业健康、持续发展。相关企业应关注国内闲置品和废物回收利用,尤其是新能源车动力电池、光伏和风能等产业的废弃物回收利用。垃圾焚烧发电企业应强化信息公开,依法依规安装污染物排放自动监测设备、实时公布污染物排放和焚烧炉运行数据、自动监测设备与生态环境部门联网,确保达标排放。

3 完善制度安排,形成建设长效机制

加强财政资金集成。建立有利于促进固体废物减量化、资源化、无害化处理的激励约束机制,加大公共财政对“无废城市”建设的支持力度。加大对畜禽粪污、秸秆综合利用的补贴力度,同步减少化肥补贴;优先使用以大宗工业固体废物等为原料的综合利用产品,实行建筑垃圾资源化利用产品使用制度;以工程实验室、产学研平台、产业孵化器、标准实验室等为依托载体,建设资源化利用和无害化处置技术、标准研究、风险评估等支撑体系。建立绿色基金,实施收费制度,引导社会资本投入“无废城市”建设和运行;改善投融资环境,形成有利于“无废城市”建设的营商环境。鼓励金融机构在风险可控前提下,加大金融支持力度。试点城市要制定详细建设方案,明确资金使用范围和规模,保证“无废城市”建设顺利推进。

实行属地管理。明确地方政府为责任主体,建立部门责任清单,形成分工明确、权责明晰、协同增效的治理结构。我国城市固体废物种类多,分属不同部门管理,如农业废弃物归农业农村部管理,一般工业固体废物及城市矿山归工信部管理,工业危废归生态环境部管理,生活垃圾及建筑垃圾归住建部管理等。应由“各自为战”转变为综合集成,形成协同效应;由原来的“铁路警察各管一段”转变为全产业链管理。发挥市场作用,鼓励、支持、引导非公有制经济发展;明确部门责任,加强集成协同,环保、发改、商务、住建、税务等部门分担相应责任,实现治理能力现代化。

完善制度安排。强化绿色矿山建设、建筑垃圾处置、固废资源化利用的督查管理,依法打击固废危废非法转移、倾倒行为。明确固体废物相关产业源头准入控制、回收、综合利用和无害化处置等环节相关方的法律责任和管理要求,实施生活垃圾强制分类制度,推进生产者责任延伸制,并对固废污染环境行为监管不力、相关任务未完成的,依纪依法追究责任。

强化宣传教育引导。将节约资源、保护环境、建立绿色生产生活方式等内容纳入教育培训体系,以贴近生活贴近群众的语言,面向学校、社区、家庭、企业开展宣传教育,提高公众环境意识。加强信息公开,充分发挥社会组织和公众监督作用,变“邻避”为“邻利”。发布绿色生活方式指南,推广可循环利用物品的使用,限制一次性用品使用,引导居民在衣食住行游等方面简约适度,杜绝浪费。鼓励公众从自己做起,从小事做起,摒弃过度消费和用后即扔的不良习惯,自觉参与“光盘行动”,分类投放垃圾,让勤俭节约、绿色低碳的生活方式成为居民的自觉选择和行动。

作者单位:国务院发展研究中心

上接一版

——推进流域综合规划环评。通过7项流域规划环评,取消或暂缓干支流76个水利水电工程;将多段干流和超过22条支流纳入栖息地保护;推动将梯级补建过鱼设施、增殖放流站,保障河湖连通以及重要断面生态流量等要求纳入了相关规划。

——加快推进长江经济带产业园区跟踪评价,主动落实长江经济带“共抓大保护”战略要求。

——深入推进专项规划环评。在港口规划环评中,优化港口岸线利用、港区布局和开发时序;在煤炭矿区规划环评中,通过5项煤炭矿区规划环评,避让自然保护区等环境敏感区,暂缓25个煤炭井田开发,调减煤炭规划产能1.1亿吨。

——严格重大建设项目环评审批。

对“以新带老”措施尚不可行、未与区域环境质量改善要求挂钩的重大煤化工项目,依法依规不予受理,两个重大煤化工项目被拒绝;

对项目环评审批与规划环评、现有项目环境管理、区域环境质量联动机制要求落实不到位的,坚决不予审批,9个共涉及投资1300多亿元的项目被拒;

对审批中发现的“未批先建”项目,要求地方严格依法处罚。某机场项目实际罚款2000万元,并将相关违法线索移交国资委追究项目负责人责任;

对建设规模大,环境影响和环境风险复杂的项目,主要污染物和特征污染物实行倍量削减。

生态环境领域出台的一系列政策、措施,在转方式调结构促发展方面产生了实实在在的效果,实现了环境效益、经济效益和社会效益的统一。

深化“放管服”改革,为高质量发展注入活力与动力

在福州市行政服务中心,3个环保服务窗口不见了,显得有点“冷清”。这一变化来自生态环境领域“放管服”改革。

“这场改革帮企业减轻了负担,让我们感受到营商环境的优化。”融侨地产开发部陈珠玉告诉记者,以前新上项目,从编制环评到审批,前后起码耗时两个月以上。现在改为网上备案,不到半小时就能办完,又省时又省钱。”陈珠玉说。

从两个月到半小时,这种改变就连世界银行中国局局长郝福满都为之点赞。

不久前,世界银行发布的《2019年营商环境报告:为改革而培训》显示,中国营商环境在全球的排名从去年的第78位跃升至今年的第46位,提升了32位,首次进入世界前50。

而在郝福满看来,中国能够进入营商环境世界排名前50的经济体之列,重要原因之一就是为中小企业改善营商环境实施的改革数量创下了新的纪录,位居东亚太平洋地区之首。

这仅仅是生态环境领域在环评审批方面大刀阔斧推进“放管服”改革的一个缩影。

从环评机构脱钩、审批权下放到环评备案、分类降级、环评机构资质取消,其核心特征就是最大限度地做“减法”。

最大幅度简政放权。环评涉及的5项行政许可,目前已经依法取消了部门预审、试生产审批、竣工验收许可、环评机构资质管理4项,仅保留了建设项目环评审批1项。除跨省、跨流域建设项目,部分新建规模化石、化工等污染物排放量较大项目由生态环境部审批外,绝大部分建设项目环评审批权都下放到省级生态环境部门。

最大限度减少环评审批。将登记表由审批改为告知性备案。2018年全国审批项目环评21.6万个,超过80%的项目环评无需审批。修订《建设项目环境影响评价分类管理名录》,降低34项环评编制类别。

最大程度压缩审批时间。对合法合规、满足生态环境保护要求的重大民生、基础设施、重点产业布局等项目环评的审批时间,已较法定审批时限压缩近50%。登记表备案由过去的10天压缩到现在只需10分钟。

最严格措施保证环评质量。2018年,生态环境部共复核了31个省(区、市)审批的535个建设项目环境影响报告书(表),这种监督将变得“常态化”。

生态环境部向宁夏等四省区移送环评机构问题线索,加之此前多批次的对相关环评编制机构及人员给予的行政处理,释放的是严管信号。

最大努力提高服务质量。建立全国环评审批联网信息系统,实现“不见面”审批。

浙江省推动实施“最多跑一次”改革、江苏省推行“不见面审批”等,这些地区的先行先试都以把优化营商环境作为出发点和落脚点。

改革成效如何,企业的体验最为真切,评价也最具说服力。

河北邢台纳科诺尔精轧科技股份有限公司董事长付建新自称是“两不见面”改革的受益者。他介绍说,现在企业建设中遇到环评审批、备案等手续,不见面都能得到快速办理。

推进“放管服”改革,激发市场主体活力,生态环境部门纷纷当起了企业发展快车道的筑路人、护路人。

污染防治攻坚,为高质量发展带来先机

一个战役接着一个战役打,一块硬骨头接着一块硬骨头啃。

一年来,生态环境部门分两批对20个省(区)开展中央生态环保督察“回头看”,推动解决7万多个群众身边的生态环境问题,并针对打好污染防治攻坚战的重点领域开展专项督察。

一年来,生态环境部先后打响蓝天保卫战重点区域压茬式监督、“绿盾2018”自然保护区监督检查等战役。

在一次次治污攻坚中,严格的环境执法不仅仅是推动问题解决的利器,也是通过分类施策来实现精准帮扶的过程。天津市王口镇是华北地区有名的炒货生产集散地,曾有炒货企业140余家,其中有136家炒货企业被列入了“散乱污”企业名单。

天津市生态环境局局长温武瑞表示,天津集中整治“散乱污”企业不搞“一律关停”,而是根据企业具体情况,采取关停取缔、原地提升、入园改造分类等措施。

目前,王口镇有90家炒货企业完成改造提升并全部复产,46家不具备改造提升条件的被关停取缔。

在一次次治污攻坚中,严格的环境执法在打击环境违法行为的同时,也成为越来越多的企业负责人环境意识逐渐转变的过程。

2018年12月,杭州中达医药包装有限公司张德光将一面印有“严格执法 热情服务”字样的锦旗送到了浙江省杭州市余杭区塘栖环保所。在张德光看来,正是环境执法让他深刻意识到,环保不仅是投入,更可以转化为收益和竞争优势。

一场场的治污攻坚战役,严格的环境执法,让政府真正找准治污攻坚与高质量发展互促互利的发力点。

仅仅周末两天,广州市唯品同创汇互联网时尚生态创意产业园里先后“接待”两百多批次“网红”前来“打卡”。

曾是火灾频发、隐患重重的“散乱污”园区——广州海珠区东风经济联社工业园正悄然变身成生机勃勃的互联网时尚生态创意产业园。这场华丽蝶变,不仅壮大了村级集体经济,增加了村民收入,更为区域高质量发展提供了载体支撑。

借力治污攻坚,才能赢得高质量发展的先机。在粗放增长上做“减法”,在发展质量上做“加法”,既体现在生态环境改善上,也体现在经济结构优化上。

《2018年国民经济和社会发展统计公报》对这一结论给予数据支撑:全年国内生产总值第三产业增长7.6%,全国万元国内生产总值能耗比上年下降3.1%。

让良好生态环境成为经济高质量发展的支撑点、人民生活水平的增长点、美丽中国的发力点,一幅“人与自然和谐共生、发展与环保协同共进”的图景正在徐徐展开……

探索与思考

省级生态环保督察要注重设计构思

◆但家文

近年来,省级生态环保督察作为推动各地生态文明建设的重要抓手,取得了上级肯定、基层支持、推动工作、解决问题、百姓点赞的良好效果。在省级生态环保督察实践中,严谨的设计与精巧的构思,对最终取得良好的督察效果尤为重要。

精准锁定督察目标

省级生态环保督察的目的是推动环保工作,解决环境问题,改善环境质量,促进经济社会高质量发展。因此,要精准锁定督察目标,防止出现“大而全”或“小而散”的极端状况就尤为重要。

省级生态环保督察是上级党委政府对下级党委政府开展的综合型生态环保督察,督察目标设定应始终盯住三条主线,即市、县两级党委、政府及其工作部门,学习贯彻中央生态文明建设重大决策部署,建立健全生态环境保护长效机制,履行环境保护“党政同责、一岗双责”情况;解决突出环境问题,推动重点环保工作,改善区域环境质量,打赢污染防治攻坚战情况;调整产业结构,优化空间布局,促进经济转型升级,推动经济社会高质量发展情况,并将督察核实的情况和发现的问题,转化成高质量、经得起时间和历史检验的督察报告、追责问题、典型案例,提出有针对性、可操作的高水平建议。

在设定督察目标时,一定要把生态环保工作放在助推经济社会高质量发展的大格局中,更加关注强化“三线一单”的硬约束,从源头上预防环境污染和生态破坏,倒逼经济高质量发展;更加关注对重大经济政策和产业布局开展的规划环评,优化国土空间开发布局;更加关注加快调整产业结构和促进产业升级的措施落地,全面节约能源资源,切实改善区域流域环境质量。

逐一细化督察内容

应将市、县两级党委政府及其工作部门在决策部署、部门履职、高质量发展、水环境保护、大气环境保护、生态环境保护、土壤环境保护等主要领域的工作内容,逐一细化为可督察的具体内容。

如督察高质量发展,必须明确高质量发展的指标体系和评价标准,设计构思好经济社会发展规划、地方法规、产业政策、“三线一单”、空间布局、结构调整、落后产能、过剩产能、投入产出率、综合物耗、排放强度、排放总量、环境质量等一系列具体的督察内容;再如督察水环境保护,必须明确水环境保护的重点区域与流域,设计构思好生活污染、饮用水水源地、黑臭水体、重要湖泊水库、规模化畜禽养殖场、农业面源污染、工业园区、涉水重点企业、重要江河环境风险等一系列具体的督察内容,并突出区域流域的重点环境问题,方能做到有的放矢、精准出招,提高督察的针对性和准确性。

在设定督察内容时,也要充分认知各地解决环境问题的复杂性、艰巨性、长期性,体谅基层面临的各种实际困难和矛盾,加强对地方环保部门推进重点环保工作的业务指导,支持帮助市、县党委政府打赢污染防治攻坚战,坚决不搞“一刀切”,避免一味指责、动辄追责问责,妥善处理好经济发展与环境保护协同推进的辩证关系。

具体确定督察对象

要根据市、县两级党委政府承担的环保责任清单和履职尽责情况,初步掌握的环境问题清单和发现的敏感线索,在全面、客观分析原因的基础上,具体确定哪一层级的党委政府、哪些区域的党委政府、哪些政府的工作部门、哪些领域的第三方机构、哪些违法的重点企业为督察对象。

如设定有关党委政府为督察对象时,应熟知各类涉及生态环境保护的法律法规赋予他们保护环境的法定职责,打赢污染防治攻坚战涉及的七大标志性战役赋予他们治理污染的工作任务,上级领导对有关问题的重要批示,机构改革后重新明确的政府相关部门环境保护工作职责,以及《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》界定的25种追责问责情形等。

在设定督察对象时,要坚持实事求是的原则,对历史遗留问题、现阶段部分中低端产业带来的结构性环境污染和生态破坏、过去空间规划不当和土地利用不合理导致的布局性环境风险和扰民纠纷,不能简单机械地沿用今天的发展理念和标准来评价地方过去的所做作为,提出超越区域、基层发展阶段的所谓“高标准、严要求”。

重点突破督察节点

所有重大案件的查办,都面临着关键节点的突破问题。这里所指的生态环保督察节点,就是指需要突破追责问题和典型案例的关键环节及核心证据。

如督察湖泊保护,可以设计构思以下督察节点:城市规划、旅游规划、产业发展规划与湖泊保护规划相冲突,地方立法时刻意模糊、架空某些保护湖泊的关键条款,制定一些特殊政策为侵占挤占受保护的湖滨保护带放水,划定湖泊保护红线时为未来城市扩张和经济建设预留空间,在保护湖泊的禁建区内违规大规模开发建设房地产或旅游设施等。

又如督察党委政府会议纪要作假,可以设计构思以下督察节点:从外围抄送单位如人大、政协、环保局调查会议纪要真伪,到党委政府文秘部门调阅“花脸稿”核查会议纪要真伪,到党委政府资料室调阅原始记录核查会议纪要真伪等。在此过程中,要善于从党委政府的会议纪要、批复许可、领导批示、情况说明,部门的请示报告、发展规划、规委会纪要、工作总结、情况说明,以及明察暗访、资料调阅、群众信访、个别谈话中获取党委政府及其工作部门不作为、慢作为、乱作为、失职渎职的核心证据。

精心设计督察方法

根据已经确定的督察目标、内容、对象和节点,在准备阶段和进驻期间所涉及到的前期摸底、调研督察、总体构思、资料查阅、部门走访、个别谈话、下沉督察、固定证据、信访抽查等主要环节,都需要精心设计和组合好督察方法,以期尽快取得关键性的突破和掌握重要证据。

如督察垃圾填埋场,可以根据前期掌握的问题线索,提前蹲守暗访垃圾填埋场,查看附近农田、林地污染情况,了解下游河流和地下水水质变化情况,收集垃圾处理不规范或乱倒垃圾和渗滤液的证据。进驻督察期间,调阅近年来政府与城管部门之间的公文往来,到当地环保部门了解农赔、信访、监察和监测情况,进一步掌握垃圾填埋场存在的主要问题和政府及部门的履职情况。现场督察时,仔细查阅垃圾填埋场近年来的生产报表、渗滤液处理设施运行报表、政府划拨资金使用情况、内部监测结果等。必要时,可请公安部门协助,调阅垃圾填埋场附近和有关街区的天眼监控视频,综合判断这一垃圾填埋场的运行情况、主要问题和政府及相关部门的履职情况,以及应承担的主要责任等。

作者单位:生态环境部西南督察局