责编:郭婷 电话:(010)67118620 传真:(010)67113138 E-mail:zghjbsplb@163.com

对话 面对面

用“三线一单”成果 支撑长江经济带高质量发展

刘毅,清华大学环境学院教授、博士生导师、党委书记,生态环境部“三线一单”技术专家组组长。研究领域包括复杂系统理论、环境系统分析、战略环境评价等,2016年入选国家环境保护科技领军人才计划。兼任中国环境科学学会青年科学家委员会主任委员、环境影响评价分会副主任委员等。

长江经济带“三线一单”是一个很好的起点和重要抓手,对于支撑“长江共抓大保护”和促进长江经济带高质量发展具有重要意义,第一次构建了一个集成化、空间化、信息化的生态环境分区管控体系。

◆本报记者宋杨

推进长江经济带“三线一单”编制工作,建立生态环境分区管控体系,是落实习近平总书记关于“加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线”三大红线的有关要求,以及“长江经济带建设要共抓大保护、不搞大开发”“实现科学发展、有序发展、高质量发展”重要指示精神的重要举措。“三线一单”和以往的规划环评有什么不同?长江经济带“三线一单”有哪些基本特征?哪些生态环境问题可以通过“三线一单”的编制解决?编制过程和下一步落地应用过程中有哪些难点?本报记者采访了清华大学环境学院教授、生态环境部“三线一单”技术专家组组长刘毅。

中国环境报:长江经济带战略环评“三线一单”的编制,和以往的规划环评有何不同?

刘毅:我国环境管理现在已到了一个重要的转型期,要服务于经济高质量发展和新时期生态环境高水平保护要求,要从粗放式向精细化转变,“三线一单”就是在这样的背景下应运而生的,是环评管理的重要改革内容,也是环境保护管理的重大制度创新。

“三线一单”是一个新事物,是近几年在区域战略环评、规划环评基础上,顺应新的环境管理需求不断探索和完善起来的。“三线一单”与相关生态环境保护规划、战略环评、流域规划等,在边界上会有一定的交叉、融合,但它们之间并不冲突和矛盾,也不能说是前后的关系。比如,《长江经济带生态环境保护规划》是提出今后在长江经济带要实施的重大生态环境保护工作的战略性对策,主要有哪几个方向等。而“三线一单”对整个流域或者各省级层面来说,解决的核心问题是生产力布局、产业结构优化调整的问题,明确划出三条线,提出差异化的生态环境准入清单,通过准入来倒逼产业的升级、布局的调整,这其实是一个真正意义上的源头管控。“三线一单”对相关环保规划和管理手段是有益的补充。

中国环境报:长江经济带“三线一单”编制的技术体系是什么样的?专家组在其中承担了什么角色?起到了哪些作用?

刘毅:长江经济带“三线一单”编制是在国家统筹部署下,各省(市)各自组织编制的。因为未来“三线一单”成果的落地,是要省级政府确认和发布,在省(市)和地市、区县生态的环境管理工作中予以应用。当然,不同层级“三线一单”成果应用的侧重点会有所不同。谁来发布、谁来用、谁来解决地方的问题,谁就是责任主体,因此理应由各地来牵头编制。

当然,具体编制的时候还要有一套统一的技术规范和内在逻辑,因此生态环境部成立了“三线一单”专家组,包括顾问专家组、技术专家组、各省(区、市)责任专家。

顾问专家组主要是由两院院士和著名专家学者组成。不仅是生态环境领域的,还包括发改、自然资源等各行各业各部门。因为“三线一单”是一项综合集成,需要各部委支持,需要他们提前介入和了解,对“三线一单”编制过程中的政策性问题、总体定位等进行把脉。

技术专家组就是我所在的这个组,负责具体执行,主要承担两方面工作:一个是协助生态环境部,指导地方“三线一单”编制,形成统一的编制思路、方法和规范要求等,对各省(市)“三线一单”成果进行技术审核;另一个是综合集成长江经济带各省(市)“三线一单”成果,将整个长江流域“三线一单”编制成果向各部委进行汇报,支撑长江生态修复和环境治理。

第三个组是由国家层面的专家和各省(市)专家共同组成的技术团队,具体负责编制各省(市)“三线一单”成果。此外,各省(市)政府还成立了工作协调领导小组,省(市)生态环境厅(局)负责具体推动“三线一单”编制和成果实施应用。

中国环境报:长江经济带“三线一单”成果有哪些特点,最重要的意义和作用在哪里?

刘毅:长江经济带“三线一单”是一个很好的起点和重要抓手,对于支撑“长江共抓大保护”和促进长江经济带高质量发展具有重要意义,第一次构建了一个集成化、空间化、信息化的生态环境分区管控体系。

集成化是指“三线一单”把很多生态环境问题,比如水、气、土这些要素层面的问题,放在一起来考虑。同样的区域,水的问题是什么,气的问题是什么,从环境准入角度分别有什么要求,这是第一次明确了。不是从小的尺度上看这个问题,而是从整个流域角度,考虑多要素、跨部门的重大战略问题,比如城镇化发展的问题是什么、重化工发展的问题是什么等,所有这些问题,都要求这12个省(市)在编制“三线一单”的时候落实在分区管控的要求里面。

空间化是指把生态环境管控要求落实在具体的管控单元上,突出空间的概念。原来生态环境的管控基本是着眼于污染源、排放口,缺少空间的概念。如果总是一个个污染源去抓,那永远是被动的,因为这是末端治理。现在是在空间层面上看这些污染源的分布,考虑生态空间约束和资源环境承载能力,有的区域不能进入;有的可以进入,但要符合要求;还有一些现存的污染企业或开发项目,其发展也必须符合要求,存在的问题要按照要求进行整改。“三线一单”编制完成后,就拥有了对整个国土空间精细化环境管理的基础性框架。

信息化也可以说是平台化,是指通过这次工作把数据和信息按照统一的编码、统一的接口,建立一个覆盖国家、省(市)、地市三级的数据共享平台、环境准入管控平台,这项工作现在国家和地方同步在做。各地都要按照设计好的编码、接口和数据格式上报基础数据和单元,最终形成一个系统化的平台,实现国家、省(市)、地市三级的互联互通。未来要基于这个平台,实现“三线一单”成果的应用管理,比如,某个地市新落地一个项目,或者否决一个项目,省级、国家都能及时掌握。

中国环境报:长江经济带哪些生态环境问题可以通过“三线一单”的编制解决?请您举例说明。

刘毅:目前这项工作还正在开展过程中,下一步会重点推动成果的实施应用,现在没有办法说哪类问题就一定能通过“三线一单”去解决。

例如,江苏省连云港是国家层面第一个开展“三线一单”编制的试点城市,“三线一单”编制的完成度很高。连云港市党委、政府都很理解、认可、支持这项工作。

连云港7000平方公里的国土空间,划分出了284个环境管控单元,每个管控单元有不同的环境管控要求。这张底图特别重要,是作为未来重大战略谋划的一个前置条件。连云港市政府把这张底图以文件的形式发出去,具有法律约束力。

连云港还发了另外两个文件:一个是准入清单,284个管控单元里面,每个单元有不同的要求;另一个是印发了针对化工行业的准入要求。我们知道前不久发生的响水爆炸事故,其实过去连云港的灌云县、灌南县两个地方化工行业情况和响水非常相似,连云港就是依据“三线一单”和石化基地的落地,比较早地把两灌地区60%-70%的小化工逐步清走了,避免了类似事故发生。这就是一个非常典型的通过“三线一单”促进产业结构升级和布局优化的例子。当然,这里有生态环境部的总体把握、积极介入、宏观指导,有技术团队的支持,也有当地市委、市政府观念的转变等,最终形成了这个比较完整的试点。

要充分借鉴好长江经济带“三线一单”编制的工作模式、技术体系和经验教训,以生态环境质量改善为核心,突出重大环境问题导向,提高“三线一单”成果的科学性和可操作性。

中国环境报:长江经济带“三线一单”编制过程中有哪些难点?应该着重解决哪些问题?

刘毅:管理上的问题主要还是在“三线一单”编制的前期,比如有的省(市)进度比较慢,或者经费上有困难等,但是现在看基本上都解决了。

技术上的困难或者挑战,主要是跨区域的问题。因为各省自己在做,那么跨区域的问题可能会被忽略。针对这一问题,我们在专家组里按照上游、中游和下游,各指定了一位区域专家。这位专家在技术审查时,重点审查上游片区、中游片区、下游片区各省之间的协调,在一个更宏观的空间尺度看各省(市)的成果,看各省(市)关注的跨区域、跨流域问题有没有在“三线一单”成果中体现。

在之前进行的技术初审时,我们也要求各领域的专家把流域性问题作为重点关注的内容之一,比如干支流的问题有没有协同起来考虑等。我们希望通过这些方式,尽可能解决跨区域、跨流域问题。

中国环境报:长江经济带“三线一单”编制完成后,全国其他省(区、市),是否也要开展“三线一单”编制?您有哪些建议?

刘毅:按照生态环境部统一部署安排,除了长江经济带11省(市)和青海省,全国其他19省(区、市)今年也陆续启动“三线一单”编制工作。

在其他省(区、市)编制“三线一单”过程中,要充分借鉴好长江经济带“三线一单”编制的工作模式、技术体系和经验教训,以生态环境质量改善为核心,突出重大环境问题导向,提高“三线一单”成果的科学性和可操作性。

国家层面,在长江经济带“三线一单”编制过程中,建章立制,发了很多规范性的文件,包括技术指南、技术要点、成果应用的指导意见、数据平台接口的一系列文件等,基本上建立起了技术体系。未来还将进一步深化和完善,对于其他省(区、市)开展“三线一单”编制具有重要意义。

省级层面,要高度重视“三线一单”编制工作,成立工作协调小组,分管省(市)长担任协调小组组长,省级统筹、地市参与,各地市成立推进小组和专业技术团队,实现编制过程全过程参与、全方位对接,确保“三线一单”成果划得准、管得住、用得好。

探索与思考

接到不实举报怎么办?

◆郭运洲

群众如实举报环境违法行为,是生态环境部门获取非法排污线索的重要途径之一,并为环境执法节约了大量时间和成本。但也有个别人觊觎其中的可操作空间,采取捕风捉影、夸大事实甚至编造企业环境违法行为等手段,进行以泄愤、获利为目的的不实举报,影响了正常的环境信访秩序,急需妥善应对。

笔者分析发现,少数不实举报是因双方有不可调和的感情矛盾(如打架斗殴、婚姻破裂等,导致一方举报企业经营者)。大部分不实举报是因为存在经济纠纷,包括恶意竞争、用工问题、债务纠纷、敲诈勒索、意外事故等。其中,恶意竞争约占不实举报案件的半数以上,主要目的是为了减少行业竞争对手,提高自身利润。有的人看企业效益好、工资高,想到企业打工挣钱,但因自身条件达不到企业要求,被拒绝后恼羞成怒而举报。同样,企业辞退工人也可能引发举报。这类举报内容往往非常详尽,如车间在哪、原料产品存贮地、生产时间段等。如果企业拖欠设备款、原料款、工人工资等款项,债权人屡要无果,此类矛盾升级也会导致举报。

根据笔者经验,不实举报案件有一些非常明显的特征。

一是举报人强烈要求关停甚至取缔企业,但对其违法排污行为语焉不详。如李某因某金属加工厂拖欠其设备款,在多次索要无果的情况下,举报其违法生产,但说不清违法生产时间。经查,该厂实际尚处于建设过程中。

二是举报人的个人诉求与其举报的环境违法行为之间建立不起因果关系。比如,某人举报一家企业违法排污,要求制止并赔偿损失。经调查,举报原因是双方未就之前发生对交通事故赔偿金额达成一致,企图借此关停企业以泄愤。

三是举报人态度恶劣、言辞激烈,甚至以威胁口吻“命令”环境执法人员即刻查处举报企业。还有的举报人强烈要求生态环境部门出具《答复意见书》及相关执法资料,找寻其中的漏洞,再拿着这些资料去上级部门上访。这与正常举报人重结果(违法排污行为消除或个人损失得到合理赔偿)、不注重过程具有明显的差异。

从理论上讲,不实举报损害了企业形象,干扰了企业的正常生产、经营,企业负责人可以诉诸法律途径解决,但按照信访工作相关规定,举报人信息被严格保密。企业负责人虽然对举报人可能有所猜测,但苦无实据。同时,企业负责人普遍存在不愿为此耗费时间和精力、不愿扩大社会影响、不愿激化矛盾的“三不”心理。

对于不实举报人,生态环境部门工作人员一般在反馈信息时,会对其进行策略性的批评教育或告诫,但没有更多的制裁措施。由于举报人不存在被惩处的风险,因此此类举报可能将长期存在。对此,笔者结合自身经验认为,可以从以下几个方面进行应对。

首先,心理上不能排斥。既然法律赋予每一个公民举报环境违法行为的权利和义务,就不能因举报行为与举报人利益无关而心生反感,按正常案件接访(接报)→立案→现场调查→据实依法做出决定→结案→反馈的程序处理即可。

其次,态度上要冷静。无论举报人言语多么刺耳,工作人员都要保持不卑不亢的态度,坚持就事论事,始终围绕相关法律法规和案件事实说话,言简意赅,说清为止。

第三,要做足功课。执法人员在接到此类举报的第一时间,不要局限于举报人提供的“企业违法行为”,应立即对企业所有情况进行全面、系统的核实,并依据相关法律法规进行判断。

第四,程序必须合规。严格按照规定动作查处举报事项,不能省略任何步骤。该向举报人提供的资料,一定要提供到位,同时留存举报人亲手签字的存根;不该提供的资料,要解释、说明到位。

第五,留存影像资料。尽可能将与举报人接触、交流的全过程以影像形式保留下来,并让举报人清楚地知道这一点,以此杜绝无中生有情况的发生,也有助于规范自身的行为。

作者单位:河北省石家庄市生态环境局

基层者说

不能放松社会环境检测机构监管

◆李刚

中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》已出台一年多,各地生态环境主管部门和相关部门按照《意见》要求,积极采取相应措施进行认真贯彻执行,收到明显成效。不仅打击了环境监测数据弄虚作假行为,提高了监测数据公信力和权威性,而且促进了生态环境管理水平的全面提升。

但随着近年来社会环境检测机构数量的增多,环境检测市场良莠不齐,低价竞标、不检测就出报告、虚假检测报告等行业突出问题日益凸显,环境监测数据弄虚作假现象时有发生,环境检测机构的自身业务能力亟待提高,从业行为也有待规范。

前段时间,某地区在环境监测领域组织开展了能力验证活动。据统计,本次能力验证活动共有105家环境检测机构参与,其中62家机构为社会化环境检测机构,占参加总数的59%。本次能力验证首次检测结果的总体满意率为79.1%,有问题率为5.5%,不满意率为15.4%。由此反映出,部分机构在学习研究标准上不够深入,在仪器设备配备使用管理上存在漏洞,在标准执行上存在差距,检验检测数据质量和准确性需进一步提高。

具体来讲,主要存在这样几方面问题。比如,本次能力验证首次现场测试时,部分机构使用的烟尘、烟气一体式检测设备在送检时只对烟尘采样的流量进行了校准,未对烟气传感器进行检定,同时,机构提供的量传证书均为校准证书,不符合计量法的要求。再如,本次能力验证现场测试时发现,多家机构在进行全系统测试时测量结果偏离较大,说明机构的方法质控存在严重问题。又如,HJ 57-2017标准中规定,样品测定应按分钟保存测定数据,取连续5-15分钟测定数据的平均值作为一次测量值。但在对能力验证机构提交的机打原始记录进行审核时发现,有多家机构的机打记录仅有开始测量时间,无结束测量时间或测量时长,此种机打原始记录不能体现测量时间,不符合标准要求,且易让人对测量结果的真实性产生质疑。

主管部门开展能力验证就发现了这么多的问题,如果不是专业人员,根本无法判断监测机构提供数据的真实性、有效性和合法性。此外,现实中还存在,有的排污单位为应付地方生态环境部门的检查要求,与社会环境检测机构建立利益关系,花钱买数据,检测机构为了利益减少监测频次、不按规范测样等,以“满足”排污单位的要求等情况。

据了解,有的地方出台了一些措施和制度来规范社会环境检测机构的从业行为。以安徽省为例,制定出台了《安徽省生态环境监测质量监督检查三年行动计划(2018-2020年)》,对在本省取得资质认定证书的社会化环境检测机构,每年随机抽取20家开展专项监督检查。2019年1月22日,安徽省生态环境厅、安徽省市场监管局又联合出台了《关于加强全省生态环境监测机构监督管理工作的通知》,建立“谁出数据谁负责、谁签字谁负责”的责任追溯制度。要求各生态环境监测机构要严格执行国家和地方的法律法规、标准和技术规范,建立并保持覆盖方案制定、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,对监测活动实施全过程质量控制,保证监测数据准确、真实、有效。

笔者认为,为规范社会环境检测机构的从业行为,确保监测数据的合法有效性,各地应围绕虚假认证、买证卖证、不检测出报告、虚假检测报告等行业突出问题,以查处典型违法违规案件为抓手,在管理体系认证、有机产品认证、机动车检验、环境监测等领域组织开展整治行动,保持认证检测市场监管的高压态势。同时,不断强化对检验检测机构的监管,对发现的问题有关部门依法严肃处理,严厉打击违法违规检验检测行为。

作者单位:安徽省合肥海正环境监测有限责任公司

以五审确保普查数据真实

◆张厚美

数据质量是普查工作的生命线。笔者所在地区共有普查对象6000多个,有的县区的普查对象有1600多个。如何对这些调查数据去粗取精、去伪存真?只有严格审核把关,认真核实清查数据的客观性、真实性和一致性,才能确保污染源普查数据真实、准确、全面。

一是系统内审,突出一个“全”字。各地方生态环境部门要组织污染防治、监测等部门,结合平时工作掌握的情况,对入户调查采集的数据和普查表开展完整性审核,主要审核普查区域清查建库、定库、新增普查对象覆盖是否全面等。开展逻辑性审核,主要审核汇总表数据是否满足表内、表间逻辑关系等。开展一致性审核,主要审核区域、行业等汇总数据,与统计、建设、行业协会等管理部门掌握的社会经济宏观数据的合理逻辑性。

二是开展部门审核,突出一个“真”字。污染源普查领导小组成员单位负责人对本部门、本单位开展的入户调查采集数据开展部门审核,确保数据填报完整规范、数据来源真实可靠。普查员带着自己负责企业的资料与交叉互审的普查员交接资料,先互审再自审。对重点行业企业普查表填报指标进行逐个过筛,重点核实产排污环节是否全面等。

三是开展集中会审,突出一个“比”。市、县区普查领导小组组长组织成员单位和专家,对本行政区域内所有入户调查采集数据及普查表进行集中会审,针对重点区域、重点行业、重点污染源,对普查数据进行合理性评估。对区域总量和行业分布明显不合理的,追本溯源,核实原始报表数据,确保普查汇总数据与本行政区域内污染物排放总量和环境统计数据基本保持一致。

四是开展交叉审核,突出一个“准”字。污染源普查领导小组办公室组织普查工作人员和污染源普查质量控制技术支持单位专家分组开展现场核查和抽查。重点审核普查对象是否按照污染源属性或行业类别填报报表,是否存在重漏等报表的完整性与规范性。审核普查对象主要产品、原辅材料用量、污染治理设施运行状况等生产活动水平数据与实际情况是否相符。

五是开展现场复核,突出一个“实”字。组织工作组,对普查对象报表进行现场复审。为增强数据审核的合理性,应采取比较分析、排序等方法,对比汇总表表内、表间相关指标,分析指标间关系的协调性。对比社会经济部门统计数据,复核同一地区各类源、各工业行业产能、产量及主要污染物排放占比的合理性。对比不同区域同一行业排放浓度、单位能源废气排放强度等衍生指标,分析总量数据的合理性。

作者单位:四川省广元市生态环境局