“十四五”大气污染防治尤需守正创新

◆张世秋

近年来,我国大气污染治理力度之强以及空气质量改善速度之快前所未有。联合国环境规划署代理执行主任乔伊斯·姆苏亚在对北京的大气污染治理评价时说:“世界上还没有任何一个城市或地区做到了这一点。”

在看到成绩的同时,也要看到未来的隐忧和挑战。大气污染早期治理阶段,只要控制污染排放,就能带来成效。但当大气污染控制进入攻坚阶段,空气质量持续改善的难度不断提升。污染防控与治理的边际成本不断增加,经济压力不断加大。大气污染治理涉及的主体众多,多样性、广泛性、多重诉求和多种利益冲突也是未来依旧面临的一大挑战。

环境问题既是涉及污染物排放和迁移转化的科学问题,也是社会问题、经济问题、利益冲突问题和政治问题。环境与发展特别是与可持续发展密切相关,均涉及公民基本权利保障、生产和生活水平提高、生活质量改善,彼此相依共存并互有影响。

当经济下行之时,是放缓环境保护的力度,还是借势进行结构调整?这不是战术问题,而是长期的战略选择问题。从长期可持续发展的角度来看,“十四五”及其后大气污染防治尤需守正创新。

守正是什么?对于生态环境保护工作来讲,是要确保环境资产和环境资本,或者自然资本至少不贬值。而创新则是通过各种恰当战略、计划和政策的制定与实施,以较小成本来实现目标。否则,很难平衡各类利益诉求。环境问题作为一个公共性的问题,必须兼顾效率和公平,因此要善用环境经济政策。

从目标选择看,环境目标制定严苛与否以及达成时间的长远与否,对社会经济发展有重要的影响。在目标制定的过程当中,纳入经济分析的视角,有助于帮助识别目标制定的区域。

从路径选择看,不同的污染防治措施和策略的成本差异巨大。例如,控制电厂与控制居民取暖的单位污染排放或控制单位空气污染浓度的增量成本差异很大。当目标确定,如何寻找相对成本较小的达成目标的手段,需要进行成本效益分析。

任何行动都有收益和成本,经济决策需要比较二者,环境保护同样如此。现有的成本效益分析,很多讨论的是技术效率的问题,即如何通过节约和高效使用来解决资源高效利用的问题。但另外两类重要的效率不能被忽视。一是配置效率,即相同资源配置于不同用户、区域、时间等将大大影响政策效果。比如,天然气有限配给燃煤发电厂还是配给居民户,产生的效果差异巨大。二是制度效率或者政策效率。由于管理和监管成本差异,客观上环境问题解决的政策方案有不同的效率和特点。

我们研究组在进行“中国$PM_{2.5}$污染健康损失的时间变化与空间分布研究”时发现,晚行动比早行动要付出更大的代价。同时,不仅要基于质量控制排放,还需关注健康效应的影响。在控制重污染区域的同时,需要关注健康与经济边际损害更大的地区。

2008年奥运会之后,我们对京津冀$PM_{2.5}$控制的健康效益做了评估,比较了不同情景下各地区的健康经济效益,发现当时$PM_{2.5}$控制效益显著,控制即有社会效益改进;虽各地经济水平差异,但改善效益差异,使得区域内通过联防联控和协同治理的合作存在内在驱动。这些研究说明基于权责共担原则的区域合作机制构建以及环境经济政策能发挥更大的作用,有助于管理效率的提高。

同时,利用环境经济政策有助于纠正市场失灵。我们研究组从2004年开始持续跟踪北京市机动车的政策。借助北京三次油品调价时间,基于驾车者对行驶成本的响应行为的模拟研究,发现价格调控政策,能比每周少开一天车控制政策削减更多的机动车污染排放。假如可以在很多城市做这样的研究,会有助于识别出能够以较低社会成本同时有效降低污染的政策手段。

此外,利用环境经济政策有助于制定成本有效的污染控制战略。在制定污染控制战略时,最小成本战略很重要,这不仅包括直接成本效益,也包括协同效益和共生成本。同时,政策实施时机和政策手段选择也会影响到污染控制战略的成本和效益。

例如,污染水平非常严重的时候,优先命令控制型政策,可以有效、快速地控制最严重的污染。但随着污染形势缓解,需要研究更精细的政策来调控,使低成本的排放源(区域)能够优先控制,进而降低整个社会的成本。

“十四五”是非常关键的转型时期,要发挥环境经济政策作用为各主体行为改进提供持续性激励,使环境保护转化为行为主体的长期内在自觉。

另外,污染控制的原则是否应该从污染支付到使用者支付、受益者支付、有能力者支付,这是需要进一步讨论的问题。要内化环境外部成本/效益,促进基于全社会成本的价格信号生成和传递,纠正市场失灵和政策失效的现状。

同时,要通过阳光行政、信息公开、确保公众参与环境事务的权利,构建政府—企业—公众的联合与制衡关系。

最后,注重行政管理、市场激励、社会制衡这三种调整机制和政策手段的有机结合,营造一个使绿色经济或者绿化的经济组分具有市场竞争性的制度环境。

费用效益分析是决策的重要手段,但不是唯一手段。在强调应用的同时,也要知道它的局限性。如何在中国推动恰当的费用效益分析,需要我们在方法和应用中持续改进。

作者单位:北京大学环境科学与工程学院

本文基于第十四届中国城市空气质量管理研讨会会议发言整理

CLEAN AIR ASIA 空气知库 亚洲清洁空气中心支持;www.cleanairasia.cn

CEN 环评与排污许可制度改革地方实践⑦

努力开创环评与排污许可管理新局面

四川省生态环境厅

四川省作为编制先导省,深刻认识到编制实施“三线一单”的重大意义,切实担负起“探路子、摸经验、做示范”的光荣使命,立足实际、突破创新,努力探索出一整套有用、管用、好用的四川经验。

完成“三线一单”成果编制、加快推进成果发布实施

在编制过程中,始终做到“四个坚持”:一是始终坚持高位推动。省委书记、省长签批成立“三线一单”工作领导小组,将“三线一单”内容纳入《四川省〈中华人民共和国环境影响评价法〉实施办法》,从省级层面确立“三线一单”的法律地位。

二是始终坚持统筹协调。对21个市(州)采取由“省级统揽、市州参与”过渡到“市州主体、省级统筹”的分段施策方式,对省级部门始终坚持“共建共享、开放兼容、共谋发展”进行统筹协调。

三是始终坚持科技支撑。既立足自身,也借助外脑,充分整合发挥好国家、省级、大专院校、科研机构和其他领域专家的作用,有效保障“三线一单”编制全程的科技支撑、专家支持。

四是始终坚持试点探路。在全省层面整体试点推进的同时,选取有代表性的小区域眉山市作为试点范例,为全面推进“三线一单”编制工作探索方法、积累经验,使得全省编制工作少走弯路、规范有序。

同时,努力把握好“三个关系”:即有效管控与高质量发展的关系、科学编制与落地可行的关系、全面覆盖与重点突破的关系。

目前共划定综合管控单元951个。其中,优先保护单元291个,面积占比50.1%;重点管控单元538个,面积占比14.3%;一般管控单元122个,面积占比35.6%,并根据区域生态环境特征,按照省、区域、市(州)、单元4个层级提出了有针对性的生态环境准入清单。

四川“三线一单”工作率先启动、率先审核验收,目前正在认真谋划、积极推进发布实施的各项准备工作,努力让成果实现有用、管用、好用。一是努力通过融合共享实现在各级党委政府宏观综合决策上有用,二是努力通过协同联动实现在生态环境管理上管用,三是努力通过制度配套实现在环评管理上好用。

此外,在构建生态环境分区管控体系上,四川也进行了探索。在全国生态环境保护大会后率先报请省政府出台《关于进一步加强规划环境影响评价的意见》,报请省政府印发《四川省完善环境准入促进绿色发展实施方案》,为加快构建生态环境分区管控体系奠定坚实基础。

坚决落实执行好排污许可制度

四川省充分领会国家对排污许可制度的战略考量,努力打基础、利长远,在协同联动中稳步推进、在充分衔接环境管理其他制度上发挥作用。首先解决“有没有”的问题,做到全覆盖和干一行清一行。同时,努力解决“好不好”的问题,有效保证核发质量。此外,努力解决“硬不硬”的问题,强化证后执法监管。

在具体工作中,建立健全并活用三大机制:一是目标考核机制。将排污许可核发工作纳入对市(州)政府的环境保护党政同责目标考核,并在省委省政府出台的相关重大文件中,对排污许可主体责任和监管责任进行明确。

二是上下协调机制。落实好“谋划早、底数清、指导实、调度紧”4个措施,建立片区指导、首证帮扶机制,用好定期调度和督办机制,层层传导核发压力。加强证后管理和证后监督执法,对不具备核发条件的企业进行集中整治。

三是横向联动机制。充分做好与环评、污染源普查、执法、监测、环保税征收等相关制度的衔接,逐步实现固定污染源全覆盖。

通过全省上下科学谋划、协同推进,排污许可制度在生态文明建设和环境保护工作中的重要地位正逐步确立,以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系正加快构建。截至2019年11月,四川省全面完成年度核发任务,涉及19个行业类别、8239张排污许可证。

全面推进环评领域“放管服”改革

四川省坚持以“要探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子”为指导,做到放管结合、优化服务,既不能大撒手地放,又不能大包大揽地管,更不能无原则地服。

具体工作中,做到以下3个方面:一是适度地放、努力放出活力。按照“抓大放小、有放有收,应放尽放、放管结合”的原则,近3年连续3次调整下放建设项目环评审批权限,省级审批的项目环评仅占全省0.6%,平均审批用时24个工作日。大力推进“最多跑一次”“行政审批事项网上办理”“不见面审批”等政务服务改革,明确主管部门意见不作为环评审批的前置条件。

二是有效地管、努力管出水平。不断强化环评事中事后监管,持续对市(州)开展环评改革调研督导、对市县两级生态环境部门审批的环评文件开展抽查复核,提升基层生态环境部门环评审批把关能力,严格规范环评文件编制质量。创新培训机制,连续举办环评精品培训班、高级研修班,对各级环评管理人员、核心专家、在川环评机构等强化培训,打造环保铁军中的环评尖兵,培养一批环评管理“明白人”。

三是精准地服、努力服出质效。对重大项目环评审批开通政务服务事项绿色通道,提高审批效率。与省重点项目办、铁路机场办等建立重大项目环评协调服务机制,定期调度工作进展。建立专家预审机制,提前介入、超前服务,充分发挥环评对建设项目的优化作用,把问题解决在前端。与省内重点企业集团建立对口联系指导服务机制,由厅领导带队定期上门服务,指导帮助推动重大项目环评工作。例如,成自高速铁路综合运用以上机制,仅用13个工作日严格规范完成审批,不到法定时间的1/4。

下一步,四川将继续在生态环境部的指导下,紧紧围绕“在推动生态环境持续改善上做好管控、在助推经济高质量发展上做好服务”两个目标,转方式、提质效、控风险,协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护。

一是转方式。推动环评从传统型管理向现代型治理转型升级,积极推进“三线一单”、排污许可等制度创新和科技创新,逐步形成新的生态环境治理体系。二是提质效。将环评制度优势转化为环评管理工作效能,以审批质量为核心、以审批效能为重点,不断深化环评领域“放管服”改革。三是控风险。充分发挥环评源头管控作用,严格环境准入、严控环境风险,为打好污染防治攻坚战做好保障。规范审批权力运行,加强党风廉政建设,不断推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制建立,严控廉政风险。

“五强五推”推进美丽乡村建设

◆杨艳梅

推进美丽乡村建设是贯彻落实党的十九大报告关于乡村振兴战略的一项重要举措,是增强广大农民获得感和幸福感的迫切需要。近两年,北京市海淀区委全面贯彻落实党的十九大精神及中央农村工作会议精神,紧密结合构建新型城市形态的需要,采取“五强五推”措施,大力推进美丽乡村建设,取得突出成效。

一是加强组织领导,推动责任落实。成立区、镇两级工作领导小组,区领导小组组长由区长担任,副组长由分管农村工作的主管副区长担任。成员单位包括区委宣传部、区文明办等35家单位。同时,成立区领导小组办公室,设在区农委,办公室主任由区农工委书记(区农委主任)担任。各镇领导小组组长由镇党委书记担任。区委制定和下发《海淀区美丽乡村建设任务分工》,进一步明确指出各个单位的职责分工以及工作目标,将工作任务和工作职责层层压实。

二是加强制度建设,推动规范运行。在充分调研和论证的基础上,海淀区委区政府下发《海淀区贯彻乡村振兴战略推进美丽乡村建设专项行动计划(2018-2020年)》《海淀区推进生活垃圾分类工作方案》等多项实施方案,实施协调议事、报送和督查、绩效评价、资金监管等多项工作制度。这些方案和制度的实施推动了海淀区美丽乡村建设规范化运行。

三是加强示范引领,推动试点建设。海淀区率先在7个村庄启动美丽乡村建设试点,重点开展污水治理保护、村庄环境整治等工作。海淀区上庄镇西马坊村成为全国“一村一品”示范村镇。

四是加强服务为民,推动全面发展。全面开展农村环境整治。坚持集中力量、全面覆盖、不留死角的原则,发挥党员和村民力量,通过巡查检查、评比排名等形式,重点围绕“清脏、治乱、增绿”3项要求,从道路、垃圾、污水等方面改造提升,逐步消除村域内“脏、乱、差”现象。积极推进农村厕所革命。坚持节能、环保、资源循环的工作理念和因地制宜、试点先行的工作思路,对有条件的村升级改造农村达标公厕,基本达到等级标准。全面开展农村污水治理。新建污水处理设施,排查、改造、铺设雨污水管网和饮用水管网。全面落实“河长制”,严格落实河道巡查队伍力量。组织开展日常巡查,及时发现河道水环境问题,会同环保、农委等成员单位开展季度检查,督促推进河道养护保洁工作做好做实。大力提升农村治理水平。试点启动6个村庄的准物业化管理,将基础设施和公共服务设施维修维护等工作,由专业物业公司进行管理。

五是加强资金投入,推动经费保障。区财政安排专项资金2.5亿元,用于加强农村饮用水提升和污水治理、村庄的绿化美化和生态建设,加快农村垃圾分类和废弃物资源化利用等各个方面,并计划用3年时间,按照“绿色低碳田园美、生态宜居村庄美、健康舒适生活美、和谐纯朴人文美”的标准,全面改变农村面貌,推动农村地区公共基础设施和基本公共服务城乡一体化进程。

作者单位:中共海淀区委党校

如何面对“垃圾处理革命”?

◆常烃

垃圾问题是城市管理的重要内容之一,也是社会关注的焦点。2019年,上海率先实行垃圾分类,借助网络传播手段,合理处置生活垃圾的重要性、紧迫感几乎达到人人皆知的地步,关于垃圾分类的方法也迅速普及。这种改变确实令人欣喜,但处于垃圾处理链条最末端的垃圾填埋场已经等不及。新年伊始,占地1000亩的西安灞桥江村沟垃圾填埋场即将封场的消息不胫而走,原本计划使用50年的填埋场,提前20年饱和。

住房和城乡建设部曾在2016年发文称,到2020年底,全国设市城市垃圾焚烧处理能力占总处理能力50%以上,全部达到清洁焚烧标准。

笔者认为,当前,很多地方的垃圾处理方式正在从一埋了之转变为先焚烧后填埋。在生活垃圾处理方式转型过程中,需注意以下四点:

一是持续推动垃圾分类,坚持遵循垃圾减量化、资源化、无害化原则,保障垃圾焚烧厂顺利运行。我国的生活垃圾中,厨余垃圾占比大,导致垃圾含水量高,如若不实行垃圾分类,焚烧炉温度无法精准控制,在达不到850摄氏度的情况下会产生二恶英。干湿垃圾分离后,焚烧垃圾热值提高,可减少二恶英产生,也有助于提高干垃圾资源化利用的效率。而湿垃圾可经过生化处置变为肥料,厨余油脂可提炼为生物柴油。

二是严格执行焚烧厂的监管要求,重点和难点在于取证和专业化。2015年住房和城乡建设部就发布了行业标准《生活垃圾焚烧厂运行监管标准》,对监管单位的监管内容和方法,以及焚烧厂运行效果考核做出详细规定。生态环境部发布的《生活垃圾焚烧发电厂自动监测数据应用管理规定》也自今年1月1日起开始施行,明确了自动监测数据可用于环境执法。现阶段技术可以实现对常规污染物排放的在线监测,但二恶英和重金属暂不具备自动监测条件,可要求企业对这些指标开展自行监测,由监管部门定期抽查。

同时,具备条件的地区可适时引入第三方监管作为补充,作为连接政府部门和垃圾焚烧厂的桥梁,探索政府—第三方—公众—焚烧厂的监管模式。目前,第三方环境数据平台可以发布相关监测信息,如“蔚蓝地图APP”等,公众在智能手机上可查看垃圾焚烧厂实时监测数据,如果发现环境违法问题随时可将“证据”一键上传至12369网络举报平台进行举报。

三是垃圾处理方式转型,应循序渐进、因地制宜。建设垃圾焚烧厂对周边环境的影响虽可控,但公众对其还是持怀疑态度,“邻避效应”频出。因此,在建设初期应大力宣传,最大程度取得周边居民的理解支持。小城市、偏远地区的垃圾填埋场暂时还能满足当地垃圾处理需求,可提前布局垃圾焚烧厂。大城市、特大城市等垃圾处理量大的地区,在垃圾减量化基础上加快焚烧厂建设。笔者建议,可在地区间建立“垃圾交易”平台,垃圾处理能力不够的地区可通过付费的方法,由异地企业帮忙处理垃圾。

四是谨慎对待垃圾填埋场的后续处理。城市面积扩张导致原本偏远的填埋场离居民不再遥远,垃圾对周边环境的影响越来越大。由于经过垃圾填埋,这部分土壤发生变化,已无法作为建设用地进行开发。参考国际通行做法,可将填埋场原址开发为生态公园、主题公园、高尔夫球场等,实现土地资源循环利用,有的还可以做成环保教育基地。垃圾填埋场封场后,还需对区域进行20年-30年的监测和维护。

除了正规垃圾填埋厂,2018年住建部非正规垃圾堆放点排查整治信息系统发布的数据显示,全国各省市累计上报的非正规堆放点27874个,其中已完成整治1829个。笔者认为,虽然表面看起来堆放场所占地面积不大,但在废物长期堆放的过程中,部分有害物质会渗滤扩散,其影响面积大大超过原有面积。对于这部分土壤,应全方位评估后进行修复。

作者单位:天津社会科学院资源环境与生态研究所

“五步法”为普查工作提供坚强基础保障

◆张红振 董国强 徐晓云 董璟琦

“五步法”是指普查入户统筹部署、优化程序、指导培训、把关质控、材料归档。第二次全国污染源普查开展3年来,笔者深入普查一线,对做好污染源普查工作有了一些思考和体会,特别是认识到“五步法”有利于提高普查表填报的完整度、准确度、规范度,为普查工作的全面实施提供基本保障。

*首先,建立一套完整高效的普查入户工作机制和程序要求。*从典型工业企业行业、试点普查小区试填报入手,健全入户的工作部署、工作调度、工作总结机制。根据试填报过程中发现存在的问题和困难,以及组织调度集中讨论会上反映的问题,形成对下一步普查具有指导意义,明确普查五类人员、入户七个环节的普查入户调查工作具体要求和详细说明。

*第二,提前告知纳普企业需要提前准备的填报支撑材料。*根据行业类别制定工业源普查报表填报需要提前准备的材料清单,做好做透组织协调准备,在填报过程逐步完善清单。分乡镇召开部署会,资料需求清单提前下发给调查对象,要求按照清单提前准备。

*第三,构建多元便捷务实高效的普查培训和支持系统。*在系统开展普查试点填报培训工作的基础上,建立了随时提问—集中答疑、现场实时推进—基地联动支撑的高效入户工作机制。普查技术支持专业人员根据普查工作实际情况,编制完成相应的培训指导文件,包括A类指导文件,普查报表填报培训视频;B类指导文件,手把手教您填写普查报表小视频;C类指导文件,组织讨论填报过程中存在的问题,总结填报经验,形成普查样表,形成问题解答汇总,提供普查表填报文字详解、普查报表PDF填报说明文件。在普查网站、手机APP等网络移动终端共享,供普查相关人员随时查阅。确保普查员切实掌握普查专业技能。

*第四,普查指导员入户调查,形成普查报表入户填报经验。*普查指导员开展入户调查,主要对调查对象填报过程中存在的问题与困难做好记录。同时,针对需要调查对象提前准备的材料清单,结合实际填报进行修改和补充。填报过程中逐步完善普查报表质控单。每日组织调度会,总结填报中存在问题,在完成试填报工作的当天,针对填报过程中存在的问题与困难,及时沟通讨论,形成入户调查填报指导经验总结。

*第五,形成系统完备的普查质量全程跟踪校核归档机制。*为确保普查信息准确、过程规范,需要完善机制,构建全过程全方位跟踪质控校核系统:区县普查办任务下达;乡镇入户调查任务部署;联系调查对象,提前准备入户调查所需资料;普查员开展入户调查工作;提交完成填报的普查表及相关材料;普查指导员初步审核;区普查办技术人员审核归档。形成切合实际且有助于填报的不同类型普查对象针对性的《提前准备材料清单》《普查质控单》《普查入户流程&质控流程》《普查报表提交流转单》《入户沟通模板》。每日对表现好、按时保质完成下发任务的普查员与普查指导员给予表扬与肯定,对于未能按时完成任务而且未能完成整改的普查小组视情况予以通报,在本次普查入户工作未完成归档之前不下达下次入户任务。

作者单位:张红振、董璟琦,生态环境部环境规划院;董国强、徐晓云,北京市通州区生态环境局