“三家人”变成“一家人”

长三角示范区打造执法一体化高效能样板

◆本报见习记者王雯 记者晏利扬

执法一线

跨界区域生态环境问题如何联防联控?

2019年11月1日,长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称“示范区”)正式揭牌,横跨沪苏浙,涵盖上海青浦区、江苏苏州吴江区和浙江嘉兴嘉善县。示范区的一个核心定位,是打造一体化制度创新试验田,为长三角地区全面深化改革、实现高质量一体化发展提供示范。在示范区建设的“重头戏”生态绿色中,要求加快建立生态环境“三统一”制度,统一环境监管执法就是其中之一。

统一环境监管执法和日常开展的执法联动有何区别?“两区一县”如何才能“齐步走”?日前,示范区生态环境综合执法队正式成立并启动今年第一轮跨界联合现场检查行动。执法队的首次亮剑,标志着示范区生态环境执法一体化监管机制迈出了实质性步伐。

从严查处,经验共享

近日,位于上海青浦区朱家角镇的上海美蓓亚精密机电有限公司迎来了一批“不速之客”——由嘉善县、青浦区、吴江区三地执法人员组成的示范区生态环境综合执法队。执法人员现场查看了企业的污染治理设施和环境管理台账,并开展了座谈交流。

“我们通过‘废水零排放系统’,实现厂区含雨水在内的所有废水经处理后100%回收再利用,对废气排放口归类合并再优化,全面提升了设施运行和管理效率。”企业相关负责人介绍,公司还建立了环境安全管理委员会和3R管理委员会,长期致力于废弃物的削减和循环利用工作。

前瞻性的环境管理理念和精细化的污染治理模式,得到了三地执法人员的不住赞许。

“‘两区一县’重点排污单位共309家,本轮行动检查对象为示范区先行启动区之一青浦区金泽镇和朱家角镇的10家企业,涵盖了五金、木业、家具、汽配等行业。相比较以前联合执法中有问题解决问题的模式,跨省统一环境执法可以更直观地了解当地的产业结构,对方生态环境部门如何对企业进行监管,分享借鉴彼此的先进经验,在优势和短板上进行互补。”浙江省嘉兴市生态环境局嘉善分局执法队队长许峰告诉记者。

据悉,本轮行动历时2天,从“两区一县”生态环境部门共抽调了12名执法骨干,发现环境违法行为1起,由青浦生态环境部门立案查处;发现废气收集不到位、危废贮存不规范、企业台账记录不完整等环境管理问题5个,均要求整改并由属地生态环境部门跟踪落实。

一体发展,跨界执法

一条太浦河,密布的河网水系,勾连起同处长三角核心地带——青浦、嘉善、吴江三地2300平方公里的热土。悠悠河水见证的,不仅是山水相依的绿色变迁,更是生态环境保护联防联控的加码。多年来,“两区一县”环境执法互动不断,为执法一体化打下深厚的制度基础。

早在2016年,为共同保障区域饮用水水源地太浦河水质,三地签订《太浦河流域跨界断面水质指标异常情况联合应对工作方案》,要求增强跨界区域环境联合执法监督,建立信息共享机制,形成常态化协作的有利局面,探索打破行政区域的“藩篱”,同守“一泓清水”。

“针对太浦河出现过的锑浓度指标异常事件,三地协同应对、形成合力,应急响应体系有序组织、高效运转,‘邻居’间各尽其责,强化属地环境监管,显著提升了跨界环境应急联动工作水平,近几年,太浦河一直稳定保持在三类水。”许峰介绍说。

更多跨界环境执法合作机制正在建立。

2019年1月,三地签订《青浦区、吴江区、嘉善县一体化生态环境综合治理框架协议》,规定在环境污染治理和环境安全防控方面,以群众反映强烈的环境问题为突破口,三地生态环境部门联动协作,依法查处违法排污企业,定期组织突发环境事件演练,协同开展环保专项整治,共同妥善处理跨界污染纠纷,确保区域生态环境安全。

2019年5月,《关于一体化生态环境综合治理工作合作框架协议》将联动执法再次列为长三角一体化生态环境综合治理工作10个重点之一,跨界环境执法共振的“协奏曲”已经奏响。

联防联治,制度破题

《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》在统一环境监管执法方面,要求制定统一的生态环境行政执法规范,以“一把尺”实施严格监管,推进联动执法、联合执法、交叉执法。如何才能“联”得更紧密,“动”得更务实,推动示范区环境执法一体化从蓝图设计转为全面落地?制度化,再次成为破题的关键。

“我厅执法处会同嘉兴市、嘉善县生态环境部门多次赴上海、江苏与两地生态环境执法部门就示范区执法一体化开展点对点交流,实地走访‘两区一县’毗邻区,现场查看执法队伍及装备现状,并组织召开座谈会,在跨界执法互助互认、信息互通、队伍共建、激励共享等方面达成共识。”浙江省生态环境厅相关负责人介绍。

5月20日,伴随着《两区一县环境执法跨界现场检查互认工作方案》(以下简称《方案》)和《2020年两区一县环境联合执法工作计划》(以下简称《计划》)的印发实施,三地环境执法联动的协作之手更加有力地握在一起。

据了解,“两区一县”生态环境部门将建立健全环境执法跨界现场检查互认常态化机制,以统一指挥调度、统一队伍建设、统一检查程序、统一执法力度和统一自由裁量“五统一”为原则,不破行政隶属,打破行政边界,实现信息互通、结果互认,打造统一的生态环境执法规范,提升示范区重点区域、重点行业、重点问题的联防联控能力,共保示范区生态环境安全。

“虽然我们是三家人,但我们就像一家人一样开展环境执法工作,把‘两区一县’的生态环境联防联治管控好。”许峰说。

下一步,示范区生态环境综合执法队将按照《方案》和《计划》继续开展跨省联合执法,实现年度检查计划任务完成率100%,环境违法行为查处率100%,环境隐患整改率100%,为长三角一体化统一环境执法提供经验和参考。

新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称新固废法)在生活垃圾领域尤其要求避免过度包装、加强一次性塑料制品污染防控,体现了塑料污染防治力度升级的态势导向。科学应对塑料污染防治挑战,需以评估塑料污染情况为认知基础,识别主要挑战,明确工作着力点;以减量、替代、重复利用、回收利用等手段为路径载体,循序渐进开展差别化的政策设计与行业落实;以社会多元主体协同响应为根本保障,构建长期稳定的系统管理机制,实现塑料污染防治的最终目标。

应对挑战,塑料污染防治力度升级

——新固废法系列解读之八

◆温宗国

深一度

1 塑料污染防治面临哪些主要挑战?

塑料出现至今虽尚不到百年,在人类社会一次性消费习惯下,如今塑料污染挑战愈发严峻。

2018年全球塑料产量达3.6亿吨,废弃后大部分流向垃圾填埋场或流入环境。据联合国环境保护署评估,全球90亿吨塑料垃圾中仅有9%被回收利用;塑料包装作为塑料制品中的主要品类,95%在首次使用后便失去价值,仅有14%被回收利用。2017年以来,微塑料颗粒及海洋塑料污染问题广泛进入人类视野,应对塑料污染问题成为全球基本共识。

中国是全球最大的塑料制品生产国,年生产量约占全球产量的29%,人均塑料制品消耗量低,但增长显著、再生利用存在赤字。与此同时,2017年前我国接受其他国家的进口废塑料,成为全球废塑料的“处理厂”。此外,中国塑料行业还面临特有挑战,如快递、外卖等新兴行业大规模发展,产生大量一次性、低值、分散的塑料制品废弃物;拾荒者、小作坊等末端回收处理不规范,市场普遍存在、难以根除。

人类思考和应对塑料挑战由来已早,近年来正逐渐引起全球范围大讨论。

2018年6月,联合国环境规划署以“Beat Plastic Pollution”(塑战塑决)作为世界环境日主题,标志着一次性塑料污染成为全球共同关注的重要环境问题。各国纷纷行动。

中国政府也相继开展系列“铁腕行动”,包括2017年印发《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》;同年印发《关于联合开展电子废物、废轮胎、废塑料、废旧衣服、废家电拆解等再生利用行业清理整顿的通知》;2019年起,上海率先落实生活垃圾强制分类制度;2020年1月发布《关于进一步加强塑料污染治理的意见》;2020年4月新固废法强调拒绝过度包装、加强一次性塑料制品禁限等。

2 落实塑料污染防治的管理手段有哪些?

基于加强塑料污染防治的共识,需设计明确的实现路径。塑料行业范围广泛、制品种类繁多、地区依赖性迥异,落实污染防治需充分发挥创造力,将宏观调控与市场协调相结合,多措并举、因地制宜、循序渐进,实现分制品、分行业、分地区、分阶段依次改革。

明确防治目标,提供与目标相对应、可执行可操作的实施标准。

塑料污染防治应以减小环境影响、追求经济效益、保证社会平稳过渡、构建长期稳定运行的塑料行业为最终目标,但需要为实现目标规划可执行可操作的实施路径。

制定标准是政府发挥调控作用、规范实施操作性的有效手段之一。

如《关于进一步加强塑料污染治理的意见》中,第一项任务部署了“禁止、限制部分塑料制品的生产、销售和使用”,同时要求“适时更新发布塑料制品禁限目录”。为此配套颁布《相关塑料制品禁限管理细化标准(2020年版)》明确“部分塑料制品”的具体范围和政策界限,如“含塑料微珠的日化产品”主要指淋洗类化妆品并规定了塑料微珠的尺寸、将塑料袋的管控范围聚焦在塑料购物袋、将一次性塑料餐具禁止使用的场景先行规定在餐饮堂食服务等操作细节,有效保证相关管控目标实现。

识别减量、替代、重复使用、回收利用等手段适用场景及优劣,开展政策综合设计。

纵观众多塑料污染防治实践,循环经济“3R”理念始终适用。减少一次性塑料消耗(Reduce)是首选手段,在需求端倒逼行业转型减少不必要的塑料消耗、在生产端开展生态设计减少不必要的塑料品投入,新固废法中禁止过度包装、禁限提供一次性塑料吸管、酒店用品等均属于此类。

对于无法减少的使用需求,《关于进一步加强塑料污染治理的意见》鼓励可降解塑料替代,但需明确“可降解”标准、识别真正的可降解材料、保证基本使用性能不受损、具备经济有效的产能、构建单独回收堆肥设施,是涉及前后端的系统工程。

加强重复利用(Reuse)则通过尽可能多次使用塑料制品,在同等消耗条件下减少废弃,需产品性能设计与公众习惯改变同步发力。

开展回收利用(Recycle)被认为是应对一次性塑料污染问题的重要方向,需在生产端保证塑料制品设计“可回收”,如避免大量使用复合材料、易拆解;在使用端加强产品标识和消费者教育,保证被正确投放至回收物品类进入正规回收渠道,探索互联网+回收等创新形式,使塑料制品“可被回收”;在回收后需规范市场利益分配、加强技术革新,保证塑料制品“可被利用”,回收利用企业往往会面临废物来源不稳定、处理成本高、再生产品价格市场竞争力弱等挑战。

近期世界原油价格下跌更为塑料再生行业带来短期干扰,但在生产者责任延伸、生活垃圾分类与计量收费、绿色标识与消费等手段逐渐落地后,塑料再生仍将是大势所趋。基于“3R”的各类手段各有优劣,更多情况下需综合使用协同发挥成效。

充分考虑可行性,分地区、分时间、分领域逐步落实。

我国塑料污染防治改革行动中充分考虑了各地区和各行业的差异性,区分重点城市、地级以上城市和相关县级城市,按照2020年、2022年、2025年3个时间段,分步骤、分领域有序推进共同而有区别的塑料污染治理目标。我国为不同塑料制品提供不同的管控路线和时间表,符合基本国情和因地制宜原则,使综合治理措施逐步落实。

以不可降解塑料袋为例,要求到2020年底,直辖市、省会城市、计划单列市城市建成区的商场、超市、药店、书店等场所以及餐饮打包外卖服务和各类展会活动,禁止使用不可降解塑料袋,集贸市场规范和限制使用不可降解塑料袋;在2022年、2025年底才分别逐步扩大至其他地区及使用情景。

此外,充分考虑社会应用场景、行业发展与人民生活的刚性需求,对特定场景和重大突发公共事件的特殊需求进行豁免,允许标准根据实施情况动态调整,在实际操作中鼓励探索多种形式。

如宾馆酒店一次性用品通过相关场所不再主动提供的方式实现减量,但同时允许设置自助购买机、提供续充型洗洁剂等方式解决消费者需求,为转变提供适当的缓冲期,逐步、有序推进社会深层改革。

3 如何构建塑料污染防治长效管理体系?

管理手段落地与长期运行需多元主体共同行动,并构建可长期自行运转的稳定体系。明确主体构成及责任,形成交流与责任承担机制十分关键。

建立行业全产业链视角,达成系统性管理共识。

塑料制品代谢全生命周期环节众多,各环节均存在潜在环境影响,共同决定了行业规模与发展方向。与各环节对应的,塑料行业上下游存在众多关联主体,包括塑料制品生产厂商、使用厂商、平台企业、消费者、回收利用厂商、政府、公众等,各主体有必要意识到需承担塑料污染治理环境责任,达成共同应对塑料治理难题的共识。

明确主体共同有差别的责任,分别构建责任承担机制。

对塑料制品生产企业,可通过生态设计、生产者责任延伸制度等机制承担责任,目前我国已在饮料纸基复合包装等领域先行试点。

对于塑料制品使用企业,可落实禁限目标、改选使用材质,某知名连锁快餐企业已于今年6月宣布在近千家餐厅的堂食及外带中停用一次性塑料吸管,并于2020年内覆盖中国内地所有餐厅。部分地区的连锁商超已经开始推广使用可降解塑料袋,还主动开展商品包装的设计优化,使之更方便消费者直接提拎,从而减少塑料袋使用。

对于消费者,需改变生活消费习惯,优先选择绿色制品,积极配合生活垃圾分类,是社会改革的根本动力。

对于政府主体,市场秩序的维护需要标准、政策、监督,社会氛围的营造需要宣传、教育、舆论,均是政府部门需要做到的引导保障。

行业责任主体协同共治,共同应对塑料污染防治。

除各主体分别承担责任外,上下游主体有必要进行意识与信息共享,保证生产材质与处置手段匹配、生产企业供给与消费者需求匹配、消费者行为与回收企业需求匹配,真正实现绿色塑料产业链的通畅运行。

目前,行业联盟、伙伴计划等形式已被广泛用于串联行业上下游主体、推进协同共治的探索中。相关行业协会牵头联合16家发起成员企业,于2020年6月共同筹备成立“绿色再生塑料供应链联合工作组”,搭建平台促进重要利益相关方携手,推动绿色塑料供应链建设。电商、快递、外卖等新兴行业先后做出尝试,邮政快递率先探索使用无胶带环保纸箱。塑料再生相关企业和可降解材料相关企业,也可积极联合探索新型材质研发与技术突破,参与行业标准制定与落实。

从2007年《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》至今,走过单品种、少更新、缺监管的初期探索,塑料污染防治已迈入分领域、全链条、多主体的全新发展时期,挑战严峻但潜力巨大。废塑料精细化管理、社会主体全民化参与,通过循序渐进、因地制宜的有效措施,不仅必将实现我国塑料污染防治各阶段的目标,也将为全球的塑料污染治理作出重要贡献。

作者系清华大学环境学院教授;清华大学环境学院博士生张宇婷对本文有贡献

景德镇建立督察整改定期督导机制

每月不少于1次现场督导

本报记者张林霞 通讯员石霖景德镇报道 江西省景德镇市日前建立完善环保督察反馈问题整改定期督导机制,进一步推动全市中央生态环保督察及“回头看”、省生态环境保护督察及“回头看”反馈问题及信访件整改,杜绝虚假整改、敷衍整改。

景德镇成立6个由市生态环境局副县级领导担任组长的督导小组。8月起,各小组每月安排不少于1次对突出问题进行现场督导,督导以现场核查、查阅台账为主,必要时可采取突击检查、等方式进行。对已完成整改的主要督导上报进展情况是否属实,问题是否出现反弹等情况;对尚未完成整改的主要督导整改措施是否按序时进度要求推进等情况;对需长期坚持或持续改善的,主要督导是否建立长效机制等情况。

今年7月《挥发性有机物无组织排放控制标准》正式实施后,安徽省亳州市在全市范围内开展挥发性有机物废气无组织排放专项执法,从源头减少臭氧超标诱因。前不久,亳州按新标准立案查处厂内车间外1米VOCs无组织超标排放第一案。图为亳州市环境执法和监测人员正在监测企业VOCs无组织排放超标数据。 侯纯标摄

兴化水环境质量持续改善

1-5月,省考断面水质全部优于Ⅲ类

江苏省兴化市地处里下河地区腹部,境内水网密布、河道纵横,水污染治理和水环境保护工作显得尤为重要。近年来,兴化市形成了部门、乡镇齐抓共管、密切协作的联防联控工作机制,全市水污染防治工作取得积极成效,水环境质量持续改善。

2019年,兴盐界民主村断面水质未能稳定达到Ⅲ类,引起了各级政府的重视。为推进民主村断面水质的改善,兴化、大丰、盐都三市两地制定方案,重点对5个方面的9个问题实施治理,共同推进民主村断面质量的改善。

今年1月-5月,兴化市地表水省考断面水质优于Ⅲ类的比例到达100%,集中式饮用水水源地水质达标率达到100%。围绕打好碧水保卫战的要求,兴化市今年共排查出31项重点突出环境问题,其中涉及水生态环境方面的问题有10项。市政府主要负责人专门召开突出环境问题交办会,就每个突出环境问题的难点和完成时间节点,与牵头部门进行落实,明确了责任主体,有力保证重点突出环境问题整治任务的完成。

兴化市相继建成5个集中式区域供水水源地,水源地之间供水管网互连互通,互为备用水源。为保证饮用水安全,兴化市正在实施饮用长江水工程,预计2021年全市人民可饮用长江水。

周日圣 周震

2019年全国生态环境保护执法大练兵表现突出

新乡荣获省级集体三等功

本报讯 河南省生态环境厅党组近日给予2019年全国生态环境保护执法大练兵表现突出的新乡市生态环境综合行政执法支队集体记三等功一次。

2019年,新乡市生态环境综合行政执法支队按照新乡市生态环境局党组提出的“要在全省环境执法上争第一,进入生态环境部先进集体”目标要求,发扬铁军风采,全年出动执法人员共计5000余人次,检查各类工业企业等21212家次,下达监察通知101份,立案处罚350起,下达行政处罚决定317起,处罚金额2410多万元;按照新环保法配套办法查办的环境违法案件共计9件。

今年以来,新乡市仍以大练兵“立足岗位、贴合实际、全员参与、注重实效”的原则,把打击环境违法行为作为着力点和突破口,紧紧围绕“立足实战,学中练,练中学,学用结合,学用一致”这一主线,营造浓厚的“学业务技能、当岗位标兵、打好攻坚战”的氛围。

新乡市环境执法能力水平得到进一步提升,查处违法案件力度进一步加大,排污单位守法意识进一步增强,群众对环境执法满意度进一步提高。

1-7月,共立案1674件,下达行政处罚决定书1664件,罚款金额5140.36194万元。查封扣押案件92件,移送行政拘留案件11件、涉案14人,移送涉嫌环境污染犯罪案件6件、涉案6人。 曲晓青 任伟伟