

# 不作为乱作为背后,究竟是哪些观念在作祟?

宋杨



日前,第二轮第三批中央生态环境保护督察组集中通报了第一批8个典型案例,“不作为、乱作为问题突出”“推动督察整改工作不力”等现象屡被提及。

山西省晋中市,不顾水资源禀赋和环境承载能力,盲目上马一批高耗水、高耗能、高污染的焦化项目;江西省金溪县陆坊工业区,违规用地、违法建设等违法问题长期存在;广西壮族自冶区崇左市,2020年污水集中收集率仅为6.7%,比率之低全国罕见,住建部门对污水走向一问三不知……

监管缺失、对群众投诉视若无睹、污染问题整而不治或屡治屡空,暴露出的是有的地方党委政府和相关部门对生态环境保护紧迫性、重要性的思想认识还

不到位,解决突出生态环境问题的责任意识、担当意识欠缺。梳理此次督察公布的典型案例可以发现,造成这些现象主要是3种观念在作祟。这些观念在部分地方还一定程度存在,需要引以为戒。

第一种,部分地方重发展轻保护,坚持生态优先、绿色发展停留在口头上、文件中,没有真正落到实处。

高质量发展是“十四五”乃至更长时期我国经济社会发展的主题,推动高质量发展,就要着力在转变发展方式、调整产业结构上下功夫。但从督察案例中可以看到,仍有一些地方没有摆脱对“煤电焦”等高耗能、高污染产业发展路径的依赖,一些地方和部门甚至放任焦化产能快速扩张。

晋中市盲目上马的5个焦化项目若全部建成投产,每年将新增用煤约1000万吨,会大幅增加主要大气污染物和二氧化碳排放量,给当地产业结构和能源结构调整、大气污染防治、碳达峰等工作带来严峻风险和挑战。无独有偶,在金溪县陆坊工业区,一家名为晨飞铜业的企业“贵”

为全县第一纳税大户,于是,对于违规用地、违法建设、排放重金属废水等问题,当地政府部门不仅不制止,反而为其提供便利。

重视发展无可厚非,但决不能以牺牲生态环境为代价,因为只有保护好生态环境,才能为高质量发展提供丰富的生态环境资源要素和动力支撑,发展才能更有底气,未来才能更有希望。

第二种,个别地方领导在治污过程中不担当、不碰硬,缺乏治污决心,遇到困难没有下功夫去解决。

近年来,随着污染防治攻坚战持续深入推进,各地生态环境治理取得明显成效,可以说,容易解决的问题通过治理已经得到较大改善。但同时我们也能看到,一些产业结构、产业布局等“老大难”问题,随之凸显。面对这类难以解决的突出问题,一些地方存在畏难情绪,不敢啃“硬骨头”。

20世纪80年代以来,安徽省阜阳市颍府镇就是全国著名的报废机动车集散地,机动车拆解是当地的传统产业。其非法机动车拆解问题曾被列入第一

轮督察整改,又被群众多次投诉、被媒体多次曝光,却仍没有得到有效管控,对生态环境造成严重污染。归根结底,还是当地政府缺乏担当精神和治污决心。

难度大不等于不能治、治不了。漠视解决不了问题,反而会出问题越拖越大、越拖越难,陷入恶性循环。既然是“硬骨头”,就需要下硬功夫。作为党政领导干部,决不能拈轻怕重,必须做好打持久战的准备,为当地经济社会长远发展打下坚实基础。

第三种,一些地方搞选择性治理,做表面文章,缺乏“功成不必在我”的精神境界。

生态环保工作做得好不好,最终体现在环境质量的改善上,污染防治浮于表面、搞花架子,不仅会影响生态环境治理成效,也得不到公众的认可。而有些地方,就喜欢做领导看得到的形象工程,对“暗处”的工作却舍不得下力气。

由于地下污水管网不配套等问题,辽宁省铁岭市凡河新区大量生活污水直排凡河,导致凡河水水质由排污口上游的Ⅲ类恶化

为下游的劣Ⅴ类。在崇左市,同样由于不重视污水管网建设,大量生活污水经沟渠汇集、地表漫流、渗流,在低洼处形成多个污水池淤,而后对池塘一填了之。

这种治标不治本的做法,效果是有限的,保持时间是短暂的。生态环境治理需要内外兼修,既要重视治标,更要着力治本;既要把钱花在“明”处,更要舍得在“暗”处投入。只有把根本性问题解决好了,生态环境质量改善才是稳定的、持续的。

据了解,被中央生态环保督察组点名后,一些地方马上行动起来开展边督边改。比如,崇左市委、市政府主要负责同志已到现场进行督办指导,强调要立即整改,住建等有关部门也已组成联合工作组,启动城区黑臭水体治理整改。希望这类“高度重视”不只出现在督察典型案例通报后,也不只限于口头上、纸面上,必须动真碰硬。要知道,污染治理,群众认可才是真认可,群众满意才是真满意。而只有补齐生态环境短板,经济社会发展才能行稳致远。

## ◆青岛

中央第七生态环境保护督察组督察发现,广西崇左市黑臭水体收集率之低极为罕见。当地在黑臭水体申报和整治工作中申报不实,整治敷衍应付,城市污水治理工作中管网建设长期滞后,导致大量污水直排。

根据广西壮族自治区住房城乡建设厅的消息,截至2020年10月底,广西黑臭水体治理累计完成投资约249.7亿元,主要控源截污措施已基本完工,黑臭消除或基本消除率达到100%。

笔者查阅资料发现,黑臭水体是广西的沉痾痼疾。早在2016年,第一轮中央环保督察反馈意见就曾指出,南宁市18条城市内河,有16条46段黑臭水体,占全区黑臭河段总数的68%。而两年后的中央生态环境保护督察“回头看”发现,南宁市黑臭水体通过临时应急整治措施应付考核,没有达到预期效果。

《水污染防治行动计划》明确要求,到2020年,地级及以上

# 市领导不妨也到黑臭水体边住一住

城市建成区黑臭水体均控制在10%以内。同时,全面加强配套管网建设,到2017年,直辖市、省会城市、计划单列市建成区污水基本实现全收集、全处理,其他地级城市建成区于2020年底前基本实现。

《广西水污染防治攻坚战三年作战方案(2018-2020年)》明确,2018年12月底前,钦州市、贵港市、百色市、贺州市、崇左市的城市建成区基本消除黑臭水体。2020年起,确保各设区市的建成区黑臭水体整治工程长效运行,防止黑臭反弹。

2018年,中央生态环境保护督察“回头看”期间,发布的4起广西典型案例中有3起与水有关。对此,广西的整改方案明确要求,确保到2020年,全区14个设区市建成区基本消除黑臭水体。

然而,督察组在此次督察期

间发现,崇左市仍存在瞒报和新增的黑臭水体,甚至还有黑臭水体直排入河的情况。点位选择避重就轻,治理工作敷衍潦草,一填了之,污水集中收集率仅为6.7%,与《水污染防治行动计划》目标要求相去甚远。

崇左的黑臭水体问题被曝光后,市委、市政府主要负责同志到现场开展调研,并进行现场督办指导,强调要立即整改。截至2019年6月,市领导班子带头驻点居住160人次,市主要领导在练江驻点调研现场办公92次。这一行动激发了领导干部担起责任的使命感、非干不可的紧迫感,把光说不练变为真抓实干,从喊得震天响变为埋头苦干。

同时,汕头市积极补齐环保基础设施短板,从源头着手,切断污染源。有针对性地开展专项整治,突破污染治理难点。摸

说到底,治理仍缺乏系统思维,还没有下定决心从根本上解决水污染治理问题。

在此前的报道中,崇左市副市长被问到不是不愿意住在黑臭水体旁边时,痛快地回答“是”。这不禁让笔者想起汕头市治理练江的经验。

汕头市党政领导带头到练江驻点居住,亲身体会群众长期居住在臭水边的感受。截至2019年6月,市领导班子带头驻点居住160人次,市主要领导在练江驻点调研现场办公92次。这一行动激发了领导干部担起责任的使命感、非干不可的紧迫感,把光说不练变为真抓实干,从喊得震天响变为埋头苦干。

同时,汕头市积极补齐环保基础设施短板,从源头着手,切断污染源。有针对性地开展专项整治,突破污染治理难点。摸

查练江流域入河排污口,清理非法排污口,清淤河道沟渠,清理违规构筑物、漂浮物、河湖障碍物。通过社会化购买服务的方式,确保生活垃圾实现日产日清。练江干流及主要支流两岸禁养区内,对非法畜禽养殖污染进行清理整治。由市政府主要领导牵头市纪委监委、法院、检察院、公安局、生态环境局五部门联合执法,使企业经营者守法经营意识得到增强,偷排漏排行为得到有效遏制。练江流域关停取缔和升级改造“散乱污”企业,工业污水排放大幅度减少。

此外,广东省建立起练江“五督”机制,层层压实整改责任,为落实整改要求提供制度保障。即,省长半年一督办,省直部门、生态环境厅、住建局、工信厅(水利厅)一月一督导,市长周一调度,练江办和市直部门全程督查。

他山之石,可以攻玉。笔者建议,崇左市应以督察发现问题整改为契机,深刻理解生态优先、绿色发展内涵实质,既转变理念,也转变作风,脚踏实地,真正实现标本兼治。

## ◆王冠楠

据第二轮第三批中央生态环境保护督察通报,郑州市中牟县三刘寨引黄灌区调蓄工程,以引黄调蓄灌溉、民生供水为名,大量引用黄河水搞人工造湖、湿地公园、旅游景区,加剧了当地原本就紧张的水资源利用形势。

在符合当地自然禀赋的前提下,因地制宜建设自然湿地公园,本是一件经济效益、社会效益、生态效益多赢的好事。但对于本身水资源趋于紧张、不具备建设条件的地区,违背自然规律,以灌溉为名硬造出一个虚假的所谓“湿地公园”,显然得不偿失。算一算综合账、长远账,与当地水资源、水生态、水安

全受到的严重威胁相比,旅游景区的收入可谓是微不足道的“蝇头小利”。这种打着生态旗号的形象工程、政绩工程值得认真反思。

首先,各地要树立正确的生态观、政绩观。为什么要建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明,习近平总书记进行了深刻的阐释和论述,中央也做出了详细部署。在这些问题上,理解和认识不能跑偏,不能简单地认为搞一些亮点

生态建设工程,就是生态文明的标志,就说明生态文明建设做好了。一方面,生态建设工程要做好,另一方面,生态建设工程要践行尊重自然、保护自然、顺应自然的生态文明理念,与生态保护相协调、相统一,体现人与自然和谐共生;另一方面,生态文明建设,应当强化责任意识,堵上制度漏洞。既要生态建设工程从生态把关,将违背自然规律、生态规律的项目挡在门外;又要积极鼓励科学合理的生态修复、环境治理等项目,加大资金支持力

度,努力探索绿水青山向金山银山的转化路径。

第三,深化体制机制改革。这一案例充分体现出生态环保体制机制改革的必要性和重要性。从以前的环境保护部门,到现在的生态环境部门;从以前的环境保护督察,到现在的生态环境保护督察,实现污染防治和生态监管相统一,管理和督察的形式更新、范围更广、成效更实,为生态环境筑起了牢不可破的铜墙铁壁,令破坏生态环境的行为无所遁形。进一步举一反三、总结经验、巩固提升,不断创新完善体制机制,让生态环境日常监管和专项督察能够发现更多线索、解决更多问题,推动生态环境持续改善,维护好生态安全。

## ◆张纪兵

“十四五”时期,要深入打好污染防治攻坚战,持续改善生态环境质量,不断增强人民群众的生态环境获得感、幸福感、安全感。在这个过程中,学习党史有利于进一步提升生态环境保护事业发展的政治能力,保持生态环境保护事业发展的战略定力,认识和把握生态环境保护事业发展的规律。

学习党史,就是为生态环境保护事业的理论创新提供指引。中国共产党之所以能够在百年发展历程中不断取得丰功伟绩,关键在于能够不断进行理论创新。党的十八大以来,以习

近平同志为核心的党中央深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的重大理论和实践问题,提出了一系列新理念新思想新战略,形成了习近平生态文明思想。新时代生态环境工作者必须始终坚持习近平生态文明思想武装头脑,在学思用贯通、知信行统一上下功夫,不断解决生态环境保护工作中碰到的问题。

学习党史,就是为保持生态环境保护事业的政治定力提供支撑。中国共产党之所以能够在百年发展历程中不断取得丰

功伟绩,关键在于有坚强的政治定力做支撑。进入新时代,生态环境工作者肩负的使命和任务更加艰巨,面临的问题也很复杂,推动生态环保工作如滚石上山、逆水行舟,稍有懈怠就可能功亏一篑。越在这种时候,越是要旗帜鲜明、坚定不移,保持政治定力,勇于担当,主动作为,一上一下下功夫,不断解决生态环境保护工作中碰到的问题。

学习党史,就是为生态环境保护事业的砥砺前行提供动力。中国共产党之所以能够在百年发展历程中不断取得丰

功伟绩,关键在于以人民为中心。进入新发展阶段,我国的生态环境保护事业要始终将人民利益放在首位,全心全意为人民服务,响应人民群众对生态环境的期待。坚持以改善生态环境质量为核心,牢牢把握“实现减污降碳协同效应”总要求,推动生态环境综合治理、系统治理、源头治理,突出精准治污、科学治污、依法治污,增强人民群众对优美生态环境的获得感和幸福感,厚植全面建成小康社会的绿色底色和质量成色,这是新时代生态环境工作者的奋斗目标

## 学党史 开新局

## ◆郭茹 包存宽

4月16日,国家主席习近平在中法德领导人视频峰会上,再次强调“中国将力争于2030年前实现二氧化碳排放达到峰值、2060年前实现碳中和”以及“将碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局,全面推行绿色低碳循环经济发展”。生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计,将碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局,显示了我国积极履行国际承诺、落实碳达峰碳中和目标的坚定决心。

碳排放涵盖了能源、工业、建筑、交通、农业等社会经济部门和领域,而碳汇则涉及森林、草原、湿地、海洋、土壤等多个生态系统类型。碳排放的多少和碳汇能力的大小共同显示了区域经济社会发展水平和自然资源生态环境禀赋,这是生态文明建设的基础和重要组成部分。从某种程度上来说,碳在人类社会经济系统和自然生态系统之间架起了一座桥梁,碳指标则是一把可统一度量人类社会经济系统和自然生态系统的尺子。

将碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局,意味着将碳作为生态文明建设目标和指标的重要参考,不同区域的生态文明建设状况能够以碳作为衡量标准来表征和比较。同时,还可以从战略上更好地、整体性地推进区域间资源统筹和优化配置,根据各行业的减排潜力和成本实现多部门协同合作以及综合效益的最大化提升。

相对于发达国家,中国实现碳达峰碳中和在时间、空间和能源结构上都存在极大的难度。时间尺度上,美国、欧盟、日本等发达国家均已经实现碳达峰,但是中国在未来很长一段时间仍将处于快速城镇化和现代化进程中,仅有10年左右的时间实现碳达峰和30年左右的左右从碳达峰到碳中和。空间尺度上,中国区域之间、城乡之间发展不平衡不充分的矛盾依然突出,实现区域碳达峰和碳中和的过程中将同时考虑能源安全、粮食安全、生态安全、经济安全和社会稳定等问题,相应的碳达峰和碳中和路径也必须根据地方实际情况因地制宜地开展。能源结构方面,2019年我国原煤在一次能源生产总量中的占比为68.6%,而煤炭消费占能源消费总量的57.7%。以煤为主的能源结构对我国碳达峰碳中和目标的实现形成了挑战。已经形成的依赖传统产业和能源工业的就业人口和惯性发展思维,都会影响碳达峰碳中和目标的落地和推进。当然,也必须看到,我国的政治制度优势具有强大的引领作用,使得碳达峰碳中和目标有望成为促使经济社会实现绿色低碳转型发展的强大动力。

实现碳达峰、碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革。碳达峰不等于“冲高峰”,相应的生产方式、生活方式、生态环境保护都将出现前所未有的调整和转变,降碳是实现社会经济绿色低碳发展和生态环境源头治理的“牛鼻子”。碳达峰碳中和是实现高质量发展的重要抓手,也是高品质生活的重要体现,更是高水平保护的前提基础。

首先,从发展的方式来看,碳达峰碳中和目标的提出,成为实现高质量发展的重要切入点和重要抓手,通过低碳产业转型、低碳技术创新、绿色金融创新等,建设更高水平开放型经济新体制,加快推动经济高质量发展。一方面,可带动能源、工业、建筑、交通、环境等各部门的绿色低碳转型和升级;另一方面,基于循环经济理念的工业尤其是制造业的绿色低碳转型并借助智能化将有望加快形成新型生产方式,以碳排放核查、碳中和认证为代表的绿色低碳服务业将成为新兴产业,为不同主体提供更有竞争力的市场、更绿色的就业机会。

其次,碳达峰碳中和目标的落实不仅是高品质生活的重要体现,而且关系到产业、教育、就业、

# 将碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局

社会公平等所有和民生福祉紧密相关的议题。既要努力创造高品质生活,更好满足人民对美好生活的向往,也要倡导绿色采购、旧物回收、节水节能、光盘行动和零碳出行等绿色低碳生活方式,并促使其成为公众普遍行为和社会新风尚。

最后,碳达峰碳中和是保证生态环境明显改善和根本性整体性好转的必要前提。实现碳达峰碳中和,将全面提高环境治理现代化水平,持续改善生态环境质量,提升气候韧性,加快建设生态宜居的人居环境,真正实现人与自然和谐共生的现代化。

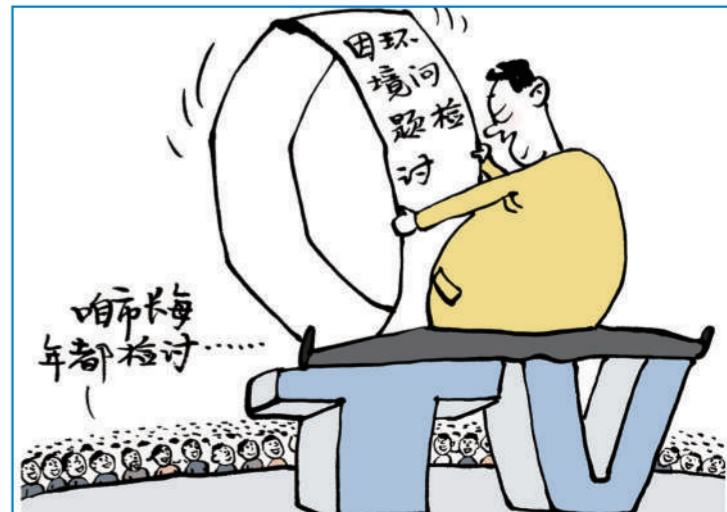
“十四五”时期是碳达峰碳中和的窗口期、关键期,这一阶段的举措和行动将极大地影响碳达峰碳中和目标的落地,必须及早明确顶层设计,聚焦重点领域来科学系统推进相关工作。

应在摸清碳排放吸收历史和现状的基础上,结合不同区域的战略定位,科学判断发展趋势,通过系统分析和区域协同,从整体上明确各地碳达峰碳中和路线图。将低碳发展原则、标准和限制及时纳入到地方政府各级各类规划和发展目标中,明确各领域和行业主管部门责任清单,将提出和落实碳达峰目标纳入年度重点工作事项,同时加强评估和考核。

从能源、工业、建筑、交通、环境、居民生活等重点领域入手,加快形成清洁低碳安全高效的能源体系,实施重点工业行业领域减污降碳行动,推动绿色低碳技术实现重大突破。因地制宜提升强化生态碳汇能力,大力倡导绿色低碳生活。完善绿色低碳政策和市场体系,同时积极加强应对气候变化国际合作,为落实碳达峰碳中和目标做出切实有效的行动。

作者单位:郭茹,同济大学环境科学与工程学院;包存宽,复旦大学环境科学与工程系

## 应对气候变化 推进碳达峰碳中和



因陆丰在今年汕尾市2月城市环境卫生整治专项测评中排名末位,该副市长林学茂在电视上公开检讨。而这已不是第一次,此前的2017年、2018年、2020年等几年间,因环卫等问题,陆丰副市长已多次在电视上公开检讨。年年检讨年年出问题,只能说明,这样的检讨沦为形式主义。

王铎制图