

深入打好污染防治攻坚战 建设人与自然和谐共生的美丽中国

王金南

编者按

2021年11月2日,《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》印发实施。为做好《意见》的宣传贯彻工作,本报特刊发系列解读,以飨读者。

近日,《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》(以下简称《意见》)印发实施,明确了深入打好污染防治攻坚战总体要求、主要目标、重大任务和保障措施。《意见》立意高远、内容丰富,结构完整、逻辑严密,有宏观战略,有行动目标,有具体策略,是贯彻落实习近平生态文明思想、扎实推进“十四五”生态环境保护、深入打好污染防治攻坚战行动指南。

久久为功,彰显加强生态文明建设的战略定力

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终把生态文明建设和生态环境保护放在治国理政的重要位置,提出一系列新理念新思想新战略,推动我国生态环境保护从认识到实践发生历史性、转折性、全局性变化。在新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略、五大发展理念、三大攻坚战中,都更加突出生态文明建设和生态环境保护的地位作用。特别是2018年召开全国生态环境保护大会,正式确立了习近平生态文明思想,成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,为加强生态环境保护、打好污染防治攻坚战提供了方向指引和根本遵循。

习近平总书记一以贯之高度重视生态环境保护,每到地方考察都会调研生态环境保护工作,叮嘱地方要打好污染防治攻坚战,每当关键时刻,亲自为环保撑腰鼓劲、加油打气、指点迷津。今年4月30日,中央政治局就新形势下加强我国生态文明建设进行第二十九次集体学习,习近平总书记强调要深入打好污染防治攻坚战,集中攻克老百姓身边的突出生态环境问题,让老百姓实实在在感受到生态环境质量改善。8月30日,中央全面深化改革委员会第21次会议审议通过《意见》,习近平总书记要求巩固污染防治攻坚战成果,以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战。这一系列重要指示要求,充分体现了以习近平同志为核心的党中央对加强生态文明建设的战略定力,对深入打好污染防治攻坚战的决定信心和坚强决心。

对标对表,面向美丽中国谋划污染防治攻坚目标

以习近平同志为核心的党中央对推进社会主义现代化建设作出新时代“两步走”战略安排,确立了党和国家事业长远发展的宏伟目标,到2035年基本实现社会主义现代化是其关键一步。美丽中国基本建成是基本实现社会主义现代化的重要标志,也是“十四五”乃至更长时期谋划生态文明建设 and 生态环境保护的远景目标。《意见》深入贯彻党中央战略部署,锚定美丽中国

建设要求确定2035年主要目标,即广泛形成绿色生产生活方式,碳排放达峰后稳中有降,生态环境根本好转,美丽中国建设目标基本实现。这充分体现了《意见》在战略上坚定不移、在目标上一脉相承、在实践上接续奋斗的总定位。

《意见》主要目标与“十四五”规划纲要目标保持衔接,同时更加突出系统谋划、科学实施、分步推进的策略。特别是对于8个标志性战役,均提出了量化攻坚目标,如到2025年全国重度及以上污染天数比率控制在1%以内,县级城市建成区基本消除黑臭水体、长江流域总体水质保持为优、黄河干流上中游(花园口以上)水质达到Ⅱ类、农村生活污水治理率达到40%等,将有力推动污染防治攻坚战由“坚决打好”向“深入打好”转变。

接续奋斗,以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战

清新的空气、清洁的水体、洁净的土壤既是群众关切、社会关注,又是发展之基、治污之要。党的十八大以来,坚决向污染宣战,深入实施大气、水、土壤污染防治三个行动计划,坚决打好蓝天、碧水、净土保卫战,取得了重大进展。2013—2020年,首批实施新空气质量标准的74个城市PM_{2.5}浓度下降48.6%,优良天数比率上升17.9个百分点,重污染天数下降八成以上,蓝天白云、繁星闪烁渐成常态,我国仅用7年左右时间走过了发达国家十几年甚至30年的空气治理进程;全国Ⅰ—Ⅲ类水体比例上升至83.4%,劣Ⅴ类水体比例下降至0.6%,城市集中式饮用水水源水质优良比例达到96%,地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例达到98.2%,清水绿岸、鱼翔浅底景象增多;土壤安全利用水平稳定提升,受污染耕地安全利用率达到90%左右,污染地块安全利用率达到93%以上,土壤风险得到基本管控。

同时也要看到,生态环境修复和改善需要一个付出长期艰苦努力的过程,现阶段生态环境质量的改善还是中低水平上的提升,从量变到质变的拐点还没有到来。空气质量总体上仍未摆脱“气象影响型”,水环境治理和生态修复任务依然艰巨,历史遗留的土壤污染治理任务依然艰巨。《意见》提出以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战,“更高标准”意味着要坚持继承与创新,在已有基础上采取更有力的措施、更周密的安排、更灵活的打法,进一步深化攻坚策略,拓展攻坚路径,创新攻坚机制,取得攻坚实效。

以更高标准打好蓝天保卫战。《意见》坚持问题导向、环保为民,推动解决群众反映强烈的重污染天气和逐渐显现的臭氧污染问题,落实“问题、时间、区域、对象、措施”五个精准。一是提升攻坚目标,要求持

部完成“装、树、联”,并公开自动监测数据。

自2015年起,生态环境部将各省(自治区、直辖市)污染源监测信息发布平台向社会公开,方便社会公众查询。将纳入排污许可证重点管理企业的相关环境信息向社会公开。

——坚持创新,不断推动信访机制改革。

为畅通举报途径,早在2009年6月5日,原环境保护部开通“12369”环保举报热线。2016年—2019年,全国“12369”环保举报联网管理平台共接到举报案件200余万件。

为进一步发挥信访举报这座“金矿”,解决百姓的环境问题,2020年成立生态环境部信访投诉举报工作领导小组,整合投诉举报管理机构,全国生态环境信访投诉举报管理平台实现了登记、转办、处理、回复等全流程“一网整合、一网办理”。

此外,在推动清洁取暖过程中,生态环境部始终将确保群众温暖过冬作为头等大事,第一原则,建立清洁取暖保障问题驻点核实督办机制,密切关注涉及供暖保障方面的信访投诉,网络舆情等信息,并对相关问题进行入户抽查、核查。

以高水平保护推动高质量发展

生态环境保护和发展辩证统一、相辅相成。生态环境高水平保护是贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的题中之义。

近年来,在党中央的坚强领导下,各部门、各省市在治污攻坚战中坚持方向不变、力度不减,突出精准治污、科学治污、依法治污,推动生态环境质量持续好转,以生态环境高水平保护助推经济高质量发展。

——既“画框子”又“定规则”,强调源头治理和减污降碳协同。

持续降低PM_{2.5}浓度,基本消除重污染天气,臭氧浓度增长趋势得到有效遏制。二是部署标志性战役,提出打好重污染天气消除、臭氧污染防治、柴油货车污染治理3个标志性战役,实现PM_{2.5}和臭氧协同控制。三是推进涉气问题整改,回应民生关切,加大扬尘管控,实施噪声污染防治行动,提出全国声环境功能区夜间达标率要达到85%的治理要求。

以更高标准打好水保卫战。《意见》坚持水资源、水环境、水生态系统治理思路,在污染减排与生态扩容两方面提出了硬招实招。一是巩固提升攻坚成效,要在国控断面点位新增近1倍的情况下,将地表水Ⅰ—Ⅲ类水体比例提升至85%,近岸海域水质优良比例达到79%左右,黑臭水体治理将县级市纳入范围并实现基本消除。二是紧盯重点流域和重大战略区域,延续长江保护修复攻坚战,突出问题整改和生态修复,有效恢复长江水生生物多样性;新增黄河生态保护治理攻坚战,充分考虑黄河上中下游的差异性,分区分类提出治理思路和举措。三是加强陆海统筹,重点海域综合治理攻坚战范围从渤海拓展到长江口—杭州湾、珠江口邻近海域,“一湾一策”实施综合治理,统筹推进海洋环境质量改善、生态保护修复、亲海品质提升和环境风险防范。

以更高标准打好净土保卫战。《意见》坚持保护优先、风险管控的原则,提出了保障农产品质量和人居环境安全的重点举措。一是有效防控土壤污染风险,实施农用地土壤镉等重金属污染源头防治行动,推进土壤污染面积较大的100个农用地安全利用示范,严格建设用地环境准入管理和用途管制。二是突出农业农村污染治理,因地制宜推进农村厕所革命、生活污水治理、生活垃圾治理,基本消除较大面积黑臭水体,深入实施化肥农药减量增效行动和农膜回收利用,加强农业面源污染防治。三是提升固体废物和新污染物治理能力,对“无废城市”建设、新污染物治理等领域,根据最新要求提出了针对性举措。

强化统筹,推动污染治理、生态保护、应对气候变化协同增效

“十四五”时期,我国生态文明建设进入了以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期。生态环境保护涉及污染治理、生态保护、应对气候变化等领域,相关领域间能够产生协同治理效应,大气污染物与温室气体具有同根同源同过程的排放特征,提升生态系统质量和稳定性具有减污增碳的环境效益,也是减缓和适应气候变化带来不利影响的重要手段。需要在战略、规划、政策、行动体系等方面强化统筹融合,凝聚政策合力。

《意见》坚持系统观念,把实现减污降碳协同增效作为促进经济社会发展全面绿色转型的总抓手,用五个章节统筹部署、协同推进污染治理、生态保护、应对气候变化等相关工作,强调各项政策措施的关联性和耦合性,重点在减污降碳协同增效、多污染物协同控制、各要素区域协同治理等方面提出创新措施,提高综合治理的系统性

截至今年9月,全国31省(自治区、直辖市)及新疆生产建设兵团均已完成省级“三线一单”成果发布,全面进入成果落地和实施应用阶段。污染防治思路由末端治理向生产全过程控制转变,提高了治理效率,有力推动经济社会走上绿色发展之路。

今年5月,生态环境部印发《关于加强高耗能、高排放建设项目生态环境源头防控的指导意见》。《意见》加强对高耗能、高排放项目生态环境源头防控,对“两高”项目准入、新建等均作出明确规定,还将碳排放影响评价纳入环境影响评价体系。

不久前,生态环境部印发《环境保护综合名录(2021年版)》,进一步完善“双高”产品名录。《名录》坚持问题导向、优化调整 and 预防优先,其目的是服务环境治理、推动源头减排和降低环境风险。

——专项行动由“分头”到“统筹”,创新机制减轻地方负担。

生态环境部开展统筹强化监督,将原有的专项行动进行统筹,共涉及水源地保护、“清废”行动、打击“洋垃圾”、“三磷”整治、黑臭水体治理、斯德哥尔摩公约和汞公约履约抽查、群众信访线索现场核查等7个方面。

统筹强化监督后,区县监督频次减少60%,监督人员总数减少70%,地方进驻时间减少80%。这项为保障打好污染防治攻坚战作出的创新机制,不仅提高了工作效率,也减轻了基层的负担。

——差异化管控强调“精准”二字,做到无事不打扰,违法必严惩。

2021年,生态环境部印发《关于加强生态环境监督执法正面清单管理推动差异化执法监管的指导意见》,就加强正面清单管理、推动差异化执法监管、落实企业守法责任等方面提出要求,并强调各级生态环境部门要坚持执法工作方向不变、力度不减,严格依法履职。

和整体性。比如,长江保护修复、黄河生态保护治理更加注重统筹推进污染防治与生态保护,柴油货车污染治理更加注重协同推进大气污染物和温室气体减排,生态保护修复、生物多样性保护等举措对减污增碳、增加碳汇以及提升适应气候变化能力具有重要作用。同时,《意见》提出加强生态环境分区管控,强化“三线一单”成果在政策制定、环境准入、园区管理、执法监管等方面的应用,健全以环评制度为主体的源头预防体系,推动污染防治进一步向源头预防和源头治理转变。

固本强基,全面提升生态环境治理现代化水平

“十三五”时期,污染防治攻坚战已经形成一套相对成熟、行之有效的策略和方法,生态环境保护“党政同责、一岗双责”不断得到强化,中央生态环境保护督察、省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革、排污许可等基础性制度和关键改革正在落地见效,初步构建了源头预防、过程严管、后果严惩的生态环境保护“四梁八柱”制度体系。然而,生态文明建设各项改革举措还需增强系统性、协同性,绿色低碳发展的激励约束机制还不完善,价格、财税、金融等经济政策还不够健全,落实精准、科学、依法治污要求仍有差距,需要在制度机制协同创新上取得突破。

《意见》着力构建与攻坚任务相适应的现代化治理体系和治理能力。一是完善对生态环境保护具有全局意义的重要制度保障,法治保障上提出推进重点区域协同立法,完善生态环境标准体系,强化行政执法与刑事司法衔接。资金投入上提出把生态环境资金投入作为基础性、战略性投入予以重点保障,加快生态环境领域省以下财政事权和支出责任划分改革,引导和鼓励更多社会资本投入生态环境治理领域。二是更多采取激励政策,创新环保参与宏观经济治理机制,大力发展绿色金融,推进排污权、用能权、碳排放权交易,完善市场化、多元化生态保护补偿。三是着力提升科技支撑和监管能力,全面推行排污许可“一证式”管理,建立健全以污染源自动监控为主的非现场监管执法体系。提升国家、区域流域海域和地方生态环境监测基础能力,充分发挥科技创新的强大支撑作用。

四是加快补齐环境基础设施短板,构建集污水、垃圾、固体废物、危险废物、医疗废物处理处置设施和监测监管能力于一体的环境基础设施体系,形成由城市向建制镇和乡村延伸覆盖的环境基础设施网络。

深入打好污染防治攻坚战意义重大、使命光荣、任务艰巨,触及矛盾和问题的层次更深、领域更广、要求更高,要保持战略定力,聚焦目标任务,全力推动《意见》贯彻落实,持续改善生态环境质量,为促进经济社会发展全面绿色转型、建设美丽中国作出新的更大贡献。

作者系生态环境部环境规划院院长、中国工程院院士

《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》系列解读

在今年的秋冬季大气污染防治中,生态环境部明确遇到重污染天气时,地方要实施重点行业绩效分级、差异化减排,坚决杜绝“一刀切”。

——“帮扶”成为关键词,送人才、送技术、送方案,为基层解决实际困难。

借鉴大气污染防治的成功经验,2018年起,生态环境部派出专家团队进行驻点跟踪研究和技术指导,全方位支撑长江保护修复攻坚战;2021年,生态环境部开展细颗粒物和臭氧污染协同防控“一市一策”驻点跟踪研究工作。

在科技成果转化方面,国家生态环境科技成果转化综合服务平台汇聚了生态环境部近十年组织研发的环境治理技术类和管理类4000多项成果,并提供平台供需需求的单位与科研团队对接;2021年,《百城千县万名专家生态环境科技帮扶行动计划》印发,提出到2025年建立生态环境科技帮扶长效机制,形成新时期服务型生态环境科技创新体系。

——“放管服”改革进一步深化,解决企业“痛点”。

生态环境部印发《关于进一步深化生态环境监管服务推动经济高质量发展的意见》《关于生态环境领域进一步深化“放管服”改革,推进经济高质量发展的意见》等文件,进一步完善市场准入机制、精简规范许可审批事项,深化环评审批改革等。

山东省、安徽省实施并联审批、首问负责、一次性告知、审批时限承诺等制度,进一步优化办事流程,提高审批效率,建设项目环评审批平均时间比法定时限减少一半以上。

由“坚决”到“深入”,意味着污染防治触及的矛盾问题层次更深、领域更广,要求也更高。期待各部门和各地方,继续拿出“不破楼兰终不还”的决心和勇气,攻坚克难、勠力攻坚,共同绘制美丽中国的新画卷。

《环境保护综合名录》系列解读

2021年10月25日,生态环境部印发了《环境保护综合名录(2021年版)》。这是《环境保护综合名录》自2017年以后的又一次更新,既是基于我国“十三五”时期打赢污染防治攻坚战过程中经验和科技产业进步的总结,又是对“十四五”时期贯彻习近平生态文明思想,落实党中央国务院关于完善、准确、全面贯彻新发展理念,做好碳达峰、碳中和和工作总要求,深入打好污染防治攻坚战新要求的体现。

意义与成效

新发布的《环境保护综合名录(2021年版)》分两部分,第一部分是限制类的《“高污染、高风险”产品名录》,旨在引导、优化和倒逼产业结构调整,服务于国民经济绿色转型;第二部分是鼓励类的《环境保护重点设备名录》(以下简称《设备名录》),主要着眼于推动绿色发展,支持先进装备创新,推动环保产业创新发展。自2012年《设备名录》纳入《环境保护综合名录》以来,始终将服务于制修订、调整环境经济政策和引导企业使用先进生产设备作为制定《设备名录》的根本目标。《设备名录》在发挥政策引导和促进环保企业技术进步和升级改造方面具有重要意义,发挥了重要的作用。

一方面为污染防治攻坚战提供物质支撑。环保设备制造业是绿色环保产业的重要组成部分,是支撑生态文明建设和绿色发展的基础性产业,新版《设备名录》共囊括了79项环境保护重点设备,《设备名录》的发布促进了环境保护重点设备的推广使用,在打好污染防治攻坚战中发挥重要作用。

另一方面为国家有关部门制定和调整绿色税收政策提供参考依据,促进经济绿色发展。《设备名录》的发布直接推动了财政部关于《环境保护专用设备企业所得税优惠目录》(2017年版)的发布。据测算,2018年以来,累积为企业减免企业所得税约120亿元。《设备名录》的发布带动了环保产业特别是环保设备制造业的发展,促进了环保产业技术进步和经济绿色发展。

新版《设备名录》的内容

2021年版《设备名录》主要包括环境监测设备、大气污染防治设备、固体废物污染防治设备、废水处理设备、噪声与振动污染控制(材料)设备和土壤污染防治设备6部分。与2017年版《设备名录》相比,新增土壤淋洗设备等7项土壤污染防治设备,均聚焦当前土壤污染治理需求,具有一定工程实践案例且需重点推广的设备。这既是贯彻《中华人民共和国土壤污染防治法》等法律法规的内在要求,又是落实《土壤污染防治行动计划》《污染地块土壤环境管理办法(试行)》《农用地土壤环境管理办法(试行)》等政策的重要举措。

此次新增7项设备具体包括:破碎筛分一体机、振动筛(最小分粒径≤10毫米)、气味抑制设备、间接热解吸设备、土壤淋洗设备、土壤均化混合一体机和直推式钻探与采样设备。这些设备具有以下几个共同特点:一是入选设备相对成熟,至少有5项以上的典型成功案例;二是入选设备在使用过程中运行稳定、可靠,故障率低,设备无故障稳定运行时间至少8000小时;三是入选的设备已实现工业化、规模化生产,能够满足不断扩大的市场需求;四是入选设备具备经济可行性的原则,同等条件下入选设备投资低、运行成本低。

同时,继续扩展《设备名录》覆盖范围及应用范围。适时扩充环境应急污染防治设备、海洋污染防治设备、电磁污染防治等领域的产品,并鼓励环境保护设备龙头企业参与《设备名录》的制修订工作,针对各行业的环境治理需求和典型应用场景,共同搭建产学研用共同参与的共性技术交流平台,促进环保技术创新,提升环保技术装备水平,进一步推广《设备名录》在各领域的应用,促进环保产业高质量发展和经济绿色发展,为持续改善我国生态环境发挥更大的作用。

《设备名录》未来发展展望

习近平总书记在中央政治局第二十九次集体学习时指



中国人民银行日前宣布,推出碳减排支持工具。央行将通过碳减排支持工具向金融机构提供低成本资金,引导金融机构以碳减排为导向,重点支持清洁能源、节能环保和碳减排技术三个碳减排领域。图为北京冬奥会延庆赛区新投入运行的加氢站。

本报记者邓佳摄

不断完善《环境保护综合名录》,助力经济绿色发展

滕建礼