

以生态文明示范建设为抓手,助力深入打好污染防治攻坚战

崔书红

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,对“十四五”乃至今后更长时期深入打好污染防治攻坚战作出全面部署和安排。深入开展生态文明示范建设、推动生态文明建设实现新进步是《意见》中明确提出的重要目标和任务。多年来,生态环境部一直坚持以生态文明示范创建为抓手,深入推进生态文明建设和打好污染防治攻坚战,积极探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子,努力建设人与自然和谐共生的美丽中国。

生态文明示范建设是贯彻落实习近平生态文明思想、深入打好污染防治攻坚战的关键举措和重要载体

试点是改革的重要任务,更是改革的重要方法。自上世纪90年代以来,生态环境部门先后组织以省、市、县、乡镇、村、工业园区等为基本单元的试点,开展了生态示范区(1995年-1999年)、生态建设示范区(2000年-2013年)、生态文明示范建设示范区(2013年至今)的示范创建,逐步将生态环境保护融入地方“三位一体”“四位一体”“五位一体”建设和全过和全过程。截至目前,全国有16个省(直辖市)开展生态省建设试点,362个县(市、区)获得国家生态文明示范建设示范区称号,136个地区获得“绿水青山就是金山银山”实践创新基地称号,82个城市被授予国家环境保护模范城市称号,65家工业园区被批准为国家生态工业示范区。

作为重要的实践平台,生态文明示范建设的本质是以创促建,通过持续推进生态文明建设和生态环境保护,推动深入打好污染防治攻坚战,全面改善生态环境质量,变革发展方式、生活方

◆张传豪 万薇

《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》明确,要着力打好臭氧污染防治攻坚战,到2025年,挥发性有机物、氮氧化物排放总量比2020年分别下降10%以上,臭氧浓度增长趋势得到有效遏制,实现细颗粒物和臭氧协同控制。

近年来,我国的臭氧污染问题凸显。“十四五”期间,如何针对不同区域的特征进行前体物VOCs和NOx的精准调控,使臭氧治理逐步实现精细化管理,是我国环境空气质量改善面临的课题之一。

在这样的背景下,回顾美国的臭氧污染控制历程,能够为我国臭氧污染治理工作提供借鉴。美国国家科学院的评估报告指出,美国在1970年-1990年对臭氧污染的治理是失败的,臭氧未达标地区的污染情况并没有改善。后续美国实施了诸多针对臭氧污染生成、传输及影响机制的大型研究项目,并在1990年重塑了臭氧污染控制策略。此后,美



山东省德州市生态环境系统干部职工认真学习贯彻党的十九届六中全会精神,并坚持用全会精神指导行动,进一步夯实生态环境保护工作的基础,推动全市生态环境保护工作取得实效。

一是在优化生态环境上持续发力。实施新一轮“四减四增”行动计划,抓好臭氧、扬尘、燃煤、机动车污染治理,力争基本消除重污染天气。聚焦雨污合流、黑臭



式、治理体系等,促进区域经济建设、政治建设、社会建设、文化建设与生态文明建设协调发展。无论是生态文明示范建设的总体思路、建设方向和管理要求等顶层设计,还是制定有关管理规程、建设指标、评估导则、规划指南、实施方案大纲等一系列政策文件;不论是在申报、遴选、建设实施、复核评估、动态管理等各环节,还是在具体的建设目标、约束指标、任务措施、“一票否决”条件、“红黄牌”管理等各方面,都把生态文明示范建设与生态环境保护重点工作有机结合,把深入打好污染防治攻坚战各专项行动、目标任务融入到创建工作中,真正做到以生态文明示范创建为抓手和载体促进整个工作的推进和提升,实现协同增效。

2018年,《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》提出,要推动生态文明示范创建、绿水青山就是金山银山实践创新基地建设活动,将生态文明示范建设正式上升为国家生态文明建设战略任务。

站在新起点、面向新时期,《意见》明确提出“深入推动生态文明建设示范创建、‘绿水青山就是金山银山’实践创新基地建设和美丽中国地方实践”。从“十三五”时期的“推动”到“十四五”时期的“深入推动”,充分表明生态文明示范建设已经成为贯彻落实习近平生态文明思想、深入打好污染防治攻坚战的重要平台和载体,生态文明示范建设要迈开步子、趟出路子,发挥好示范、突破、带动作用。

充分认识生态文明示范建设取得的积极进展成效

当前,生态文明示范建设已经构建形成了国家先进指标引领、地方因地制宜建设、宣传培训激励支撑、动态管理持续提升的

工作模式,建立了点面结合、多层次推进、东中西部有序布局的建设体系和格局,初步探索形成了“守绿换金、添绿增金、点绿成金、绿色资本”4种“绿水青山就是金山银山”转化路径和“生态修复、生态农业、生态旅游、生态工业、‘生态+’复合产业、生态市场、生态金融、生态补偿”8种典型实践模式。京津冀、长三角、珠三角等重点区域环境质量改善明显,长江经济带、粤港澳大湾区和青藏高原生态高地建设,黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大战略得到有力支撑,有效推动了打好污染防治攻坚战,在全国范围内形成了典型引领、示范带动、整体提升的良好局面。

生态示范建设工作得到了全国各地的积极响应,引起了地方各级党委、政府的高度重视。各地以生态文明示范创建为抓手,不断优化国土空间格局,加强生态环境保护,推动绿色低碳发展和生态产品价值实现,提升公众生态环境保护意识,生态文明建设日益深入人心,逐渐走上了生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

10月14日,在昆明召开的联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15)生态文明论坛上,生态环境部荣获第五批国家生态文明建设示范区和“绿水青山就是金山银山”实践创新基地称号的地区进行授牌。会上展示了一批具有典型示范推广价值、能够有效促进地方绿色高质量发展的生态文明建设“中国样板”,向世界传递了中国的绿色发展理念和可持续发展的实践经验,为全球生态文明建设贡献了中国智慧、中国方案。

实践表明,生态文明示范建设是将生态文明建设纳入地方发展总体规划、融入经济社会发展各方面和全过程的重要抓手,对深入打好污染防治攻坚战、实现生态文明建设新进步和建设美丽中国具有重大意义。生态文明示

美国臭氧治理带来的启示

报告也指出,各地方控制本地VOCs排放并不能完全解决全国的臭氧问题,需要新的控制策略,并提出应该在某些未达标地区同时控制本地和上风向传输的NOx。美国国会希望能有研究确定哪些地区可以通过控制NOx排放有效减轻臭氧污染。于是,美国环保局和州政府开始建立各类研究项目,以科学解析臭氧生成和传输问题。

充足的科学研究助力美国臭氧治理

1990年的《清洁空气法案》修订案规定,美国环保局和美国国家科学院合作对臭氧前体物在对流层臭氧生成和控制中的作用进行研究。1991年,美国国家科学院建立的国家研究委员会发布报告《城市和区域空气污染中臭氧问题的反思》,对臭氧生成和前体物控制给出了关键结论和建议;在美国城市和农村地区,天然源的VOCs排放叠加人为的NOx排放对臭氧生成有重要作

用,需要提升天然源VOCs清单的准确性。在美国众多城区、郊区和农村地区,需要在控制VOCs的同时加强NOx控制。

存在臭氧污染的各州也在1990年前后开始开展研究,比较典型的美国南部地区氧化剂研究。1988年起,这项研究开始实施,覆盖范围包含南部10个州,近500名研究参与者来自80余个单位。这项研究将大量的科研、财政、社会组织资源整合在一起,协调配合实施科研和评估项目。

这项研究关于城区臭氧生成的主要发现包括:第一,静稳天气下倾向于VOCs敏感。在美国东南部,臭氧浓度最高的情况都发生在静稳条件下,因为其增强的VOCs的敏感性。第二,良好的扩散条件会导致NOx敏感。在正常的平流条件下,城市尾羽层在臭氧浓度最大时是NOx敏感,与静稳天气的VOCs敏感正好相反。第三,城市本底臭氧和尾羽层中的臭氧需要不同的控制措施。城市本底臭氧是光化学反应发生的基础条件,几乎都是NOx

◆山东省德州市生态环境局 赵华

提速82%的基础上,一手抓争取资金,一手抓“放管服”质量提升,为企业提供更多的政策资金支持和高效率的审批监管服务。

三是在优化法治环境上持续发力。严格实行“三线一单”管控,为绿色发展划框子、立规矩。严格执行排污许可“一证式”管理,坚决遏制“两高”项目盲目发展。高度关注中央和省生态环保督察信访件整改和12345热线问题,严查环境监测数据弄虚作假和环评质量问题。

范创建地区在改善区域生态环境质量、促进绿色高质量发展、推动生态文明改革任务落地、提升全社会生态文明意识和参与水平、探索“绿水青山就是金山银山”实践模式等方面取得积极成效,形成了一批可复制、可推广的“绿水青山就是金山银山”转化模式,培育了一批践行习近平生态文明思想的实践样本,形成了上下联动、点面结合、互有侧重的习近平生态文明思想实践体系,以示范成效彰显了习近平生态文明思想的实践力量。

深刻把握新时期生态文明示范建设的重点方向和任务

当前,生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期,已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期,也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。贯彻落实《意见》关于深入推进生态文明示范建设的各项任务要求,要将中央的顶层设计和地方的实践探索相结合,坚持目标导向和问题导向,以生态文明示范创建整体推动区域深入打好污染防治攻坚战,持续提升生态文明建设水平。

一是持续深化提升生态文明示范建设。深入贯彻落实习近平生态文明思想,按照党中央、国务院有关决策部署,研究制定《关于深入推进生态文明示范建设的指导意见》,进一步明确新时期生态样板,向世界传递了中国的绿色发展理念和可持续发展的实践经验,为全球生态文明建设贡献了中国智慧、中国方案。

二是持续深化提升生态文明建设。深入贯彻落实习近平生态文明思想,按照党中央、国务院有关决策部署,研究制定《关于深入推进生态文明示范建设的指导意见》,进一步明确新时期生态样板,向世界传递了中国的绿色发展理念和可持续发展的实践经验,为全球生态文明建设贡献了中国智慧、中国方案。

《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》系列解读

敏感。而尾羽层中的臭氧可以是NOx敏感也可以是VOCs敏感。基于对臭氧生成机理的发现,研究提出,在美国南部的农村地区和类似亚特兰大的城市中心区,与减少人为的VOCs排放相比,减少NOx排放对于降低臭氧浓度更有效。

美国经验对于我国臭氧治理的启示

基于美国的臭氧研究经验,笔者认为,我国在“十四五”及更长时期的臭氧治理过程中应充分重视科研支撑作用,通过法规或制度设计,保障科学研究在决策程序中的角色与作用,并通过持续组织大型研究计划,汇聚多种资源,涵盖污染生成、传输、暴露及健康影响等基础科学研究,为臭氧治理持续攻关。

美国的教训也提示我们,臭氧污染生成机制复杂,应当规避“统一”策略而倡导差异化、精细化的治理措施。这对科学研究和政策实施都有较高的要求,科学研究的不确定性(如排放清单的完备性和准确性不足)和政策实施的确定性(如目标不明确、执行力度的偏差)都会影响措施实施效果。所以,需要谨慎选择特定前体物主导的减排策略,重视NOx和VOCs的协同减排。

作者单位:亚洲清洁空气中心

用,推广乐陵、齐河生态环境协同治理经验,进一步完善治理体系、提升治理能力。在作风保障方面,拧紧党建引领总开关,把牢政治方向盘,倡导真抓实干的工作作风,落实生态环境周班组成员帮包市区和重点区域、业务骨干驻点帮扶重点企业、派出分局帮包镇街制度,全面打通服务基层的“最后一公里”。

同时,加快完善市生态环境局大数据平台,发挥监测数据作用,引导企业精准、科学、依法治污,提升治理效能。坚持政策宣传与示范引领、线上教育与线下巡讲相结合,积极引导群团组织、社会群众主动参与环境治理,营造党委领导、政府主导、企业主体、公众参与的良好氛围。

转型,实现人与自然和谐共生的现代化。

二是构建新时期生态文明示范建设体系。统筹优化生态文明示范建设力度和布局,加快构建以生态文明“五位一体”全面示范和重点领域突破相结合生态文明示范建设工作体系。建设以统筹推进“五位一体”总体布局、打造全面示范样板为主体的生态文明建设示范区,以探索生态产品价值实现机制、创新转化路径模式为重点的“绿水青山就是金山银山”实践创新基地,以“改善城市人居环境”为重点的国家环境保护模范城市,以“实现工业园区碳达峰、碳中和、碳捕获”为重点的国家生态工业园区,以“推动有机食品产业健康发展”为重点的国家有机食品生产基地。

三是建立健全生态文明示范建设标准规范。贯彻落实习近平总书记指示精神,把碳达峰、碳中和纳入生态省建设布局,对照2035年美丽中国建设目标,更新完善建设标准规范,对生态省建设成效进行评估,推动各地系统谋划省域生态文明建设战略部署,科学制定时间表、路线图,以生态省建设推动试点省份经济社会全面绿色转型。围绕深入打好污染防治攻坚战和碳达峰、碳中和等重点任务,修订生态文明建设示范区(市、县)、国家环境保护模范城市、“绿水青山就是金山银山”实践创新基地、国家生态工业园区等管理规程和指标体系,修订国家有机食品生产基地考核管理规程,进一步明确升级建设标准;妥善解决新旧标准衔接问题,推动已获命名地区按照新标准持续深化示范建设工作。

作者系生态环境部自然生态保护司司长



◆王波

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021-2025年)》(以下简称《方案》),对“十四五”时期改善农村人居环境、建设生态宜居美丽乡村作出全面部署。其中,在目标上,由干净整洁向美丽宜居升级;在任务上,由全面推开向整体提升迈进;在措施上,由建立机制向长治长效深化。

习近平总书记高度重视农村人居环境整治工作,在重要会议、各地考察中多次作出重要指示。各地区各部门认真贯彻落实总书记相关指示精神,确保农村人居环境整治的相关决策部署落到实处。

2018年农村人居环境整治三年行动实施以来,农村人居环境得到明显改善。但由于长期以来受城乡二元结构影响,我国农村人居环境总体质量水平不高,还存在区域进展不平衡、城乡服务不均衡、技术支撑不到位、农民参与不充分、长效机制不健全等问题。在新发展阶段,落实好全面提升农村人居环境质量工作,还需要持续发力。

农村人居环境整治提升关系农民生活质量

中国要美,农村必须美。村庄干净整洁是小康社会的基本要求,是乡愁得以安放的基础。乡村振兴,生态宜居是关键之一,农村环境直接影响乡村产业发展、乡风文明建设。要不断提高农民的生活质量,给农民一个干净整洁的田园生活,让乡亲们过上令人羡慕的田园生活,打造农民安居乐业的美丽家园,为老百姓留住鸟语花香的田园风光。

在整治方式上,要坚持因地制宜、分类指导,规划先行,完善机制,突出重点,统筹协调,注重生态环境保护,注重乡土味道,体现农村特点,保留乡村风貌,不能片面照搬城镇建设那一套,搞得城市不像城市,农村不像农村。

在推进农村人居环境整治过程中,不管是发达地区还是欠发达地区都要搞,但标准可以因地制宜,各有不同。农村厕所革命要发挥农民的主体作用,坚持数量服从质量、进度服从实效,求好不求快,坚决反对劳民伤财、搞形式摆样子。不搞“政绩工程”“形象工程”,通过长期艰苦努力,一件事情接着件事情办,一年接着一年干,全面改善农村生产生活条件。

农村人居环境整治提升面临的难点问题

农村人居环境整治是一项系统性、长期性、复杂性的工作,具有底子薄、基础差、点多面广等特征,一些地方在推进工作过程中面临的难点问题较为突出。

在农村厕所改造过程中,一些地方还存在思想认识不到位、技术创新跟不上、推动方式简单化、发动农民不充分等问题,个别地方还出现形式主义、官僚主义等现象。

农村生活污水治理是农村人居环境整治提升的突出短板,一些地方对乡村发展规律认识不清、统筹规划不足,导致设施“晒太阳”或改厕与管网衔接不足。一些地方对农村生产生活习惯和污水排放特征了解不深,导致设计处理能力偏大、建设运维成本过高,个别地方还出现了收不上水或进水浓度偏低等问题,面临着吨水投资成本高、管网建设难度大、运维保障不足等实际困难。

在农村生活垃圾治理中,由于垃圾未分类收集、转运距离过长、填埋厂容量有限等因素,导致一些地方的垃圾处置问题治理成效不明显,尤其是广袤人稀的西部地区,小型化、分散化的垃圾无害化处理设施设备更为欠缺。

一些地方村容村貌整治成效不稳固,个别村庄仍存在垃圾乱丢乱扔、柴草乱堆、污水滥倒、畜禽乱跑、粪污随地排放等现象。此外,农村人居环境整治体系有待建立健全,一些运行管护机制不健全的问题比较突出,影响到整治效果的可持续性。

落实《方案》的有关建议

一是坚持绿色理念,推动减污降碳。改善农村人居环境

看似是一项简单的工作,实质上是一项牵一发而动全身的重大民生工程。坚持把生态优先、绿色发展理念落实到农村人居环境整治的全过程和各方面,将农村人居环境整治融入乡村振兴战略、生态文明建设、乡村振兴、共同富裕之中,打造农民安居乐业的美丽家园,建设生态宜居美丽乡村。

二是坚持系统观念,强化统筹推进。农村是一个大的生态系统,而其环境问题的实质是生态系统内部的物流流动和再生循环路线受阻或流通不畅。要树立系统观念,先规划后建设,以县域为单位,统筹推进农村改厕、污水垃圾治理、村容村貌整治、畜禽粪污治理、秸秆利用等工作,推进整个农村人居环境整治的全过程和各方面,将农村人居环境整治融入乡村振兴战略、生态文明建设、乡村振兴、共同富裕之中,打造农民安居乐业的美丽家园,建设生态宜居美丽乡村。

三是坚持多措并举,完善投入机制。导致农村环境设施发展不平衡、不完善的原因是多方面的,投入不足是重要的一方面。要坚持地方为主,强化地方党委和政府责任,鼓励社会力量积极参与,构建政府、市场主体、村集体、村民等多方共建共管的格局。研究制定落实有关设施建设项目用地用水用电、简易审批、税收减免、绿色信贷等扶持优惠政策的操作指南,打通政策落地最后“一公里”。

四是坚持创新引领,强化科技支撑。现阶段,我国农村人居环境整治的技术或装备研发投入颇多,但在经济欠发达、人口聚集度低的中西部农村地区推广应用时,往往出现技术一致性差、整治效果不佳等问题。建议面向农村实际,农民需求,持续加大对农村人居环境科技创新支持力度,强化相关技术研发的结果应用。加强农村人居环境领域职业教育,提高农村人居环境领域人才队伍建设和技能培训。

五是坚持问需于民,突出农民主体。在农村人居环境整治提升中,农民群众不仅是受益者,更是重要的参与者、建设者、监督者,因此要尊重村民意愿,激发内生动力。完善以质量实效为导向,以农民满意为标准的工作推进机制。广泛宣传发动,提高农民生态文明和卫生健康素养。深入开展美丽庭院评选、环境卫生“红黑榜”、积分兑换等活动,引导培育村民维护村庄环境卫生的主人翁意识。

作者单位:生态环境部环境规划院

把握好农村人居环境整治提升的关键环节