社会主体参与排污许可监督管理的制度保障更坚实

王璇 郭红燕 郝亮

社会力量(包括个人、媒体、智库、各类社会组织机构等)是生态环境治理的重要主体,能够以参与者、监督者和行动者等角色开展生态环境保护,推动生态环境治理效能提升。排污许可制改革推进中,应高度重视信息公开和社会监督参与。

近日,生态环境部印发《关于加强排污许可执法监管的指导意见》(以下简称《意见》),提出"构建企业持证排污、政府依法监管、社会共同监督的生态环境执法监管新格局",进一步推动社会主体参与排污许可证后管理。从顶层制度设计来看,结合已经实施的《排污许可管理条例》(以下简称《条例》),社会主体参与排污许可监督管理的路径更加明晰,相关制度保障更加全面、具体和有效。

第一,明确社会主体参与权利。《条例》厘清了排污单位、政府部门、社会主体三者的职责和相互关系,在明确排污单位污染物排放控制的主体责任、政府依证监管责任以外,进一步明确了社会主体的监督参与权责,为社会主体参与排污许可管理提供了充分的法律保障,也为推动政府、企业、社会多元参与及良性互动创造了基础条件。

第二,建立完善信息公开机制。信息公开是社会主体参与排污许可的重要前提,关系到后续监督参与的有效性。因此,排污许可管理制度体系重点构建了排污许可信息公开机制。一是明确排污许可信息公开的责任和要求。《条例》规定,排污单位申请前应公开污染物排放信息及拟申请许可事项,审批部门受理或不予受理、排污许可证审查与决定、排污单位违法处罚决定、弄虚作假排污许可技术机构信息等应进行信息公开,并明确建设统一的全国排污许可证管理信息平台,充分保障了公众环境信息知情权。二是建立信息公开的监管机制。《条例》规定,排污单位不按排污许可证规定或者不如实公开污染物排放信息,应承担相应的法律责任,《意见》则将排污单位是否依法如实公开信息纳入日常监督检查范畴,有利于解决排污许可信息公开制度落实动力不足、不到位等问题。三是建立典型案例曝光机制。《意见》提出,建立排污许可典型案例收集、解析和发布机制,为公众个人、媒体及社会组织等了解排污单位违法违规行为提供了"窗口",有利于解决政府、企业及社会信息不对称的问题,也对排污单位形成强大舆论震慑,有利于倒逼企业更加守法自律。

第三,建立完善监督参与机制。社会参与既能对政府部门排污许可监管形成有益补充,降低监管存在"真空地带"的风险,也能加大对排污单位的有形或无形压力,促进排污单位改善环境行为表现。因此,在制度机制设计上,重点从参与决策、参与监督等方面做了探索创新。一是明确监督参与权利。《条例》赋予公众监督举报权,《意见》明确支持新闻媒体进行舆论监督,为社会主体合理、有序参与排污许可相关事务创造了良好政策环境。二是建立公众参与决策机制。《条例》规定,制定实行排污许可管理的排污单位范围、实施步骤和管理类别名录,需要填报排污登记表的企业事业单位和其他生产经营者范围名录,以及制定污染防治可行技术指南,均须征求社会公众等的意见,进一步保障公众能够参与排污许可相关决策制定。三是规范和完善监督参与机制。《意见》强调"完善政府、企业、公众三方对话机制",将公众意见反馈纳入监督参与环节,旨在构建"监督举报—问题受理—解决反馈"闭环,变单向监督为"双向互动",使得公众参与监督流程有始有终,有利于提高公众监督参与的积极性。四是建立参与激励机制。《意见》提出建立举报奖励机制,鼓励公众参与监督举报,并明确地方生态环境部门建立相关制度的时间节点,有利于进一步激发社会主体参与排污许可监督管理的意愿,广泛凝聚社会力量并形成协同监管合力。

总体而言,排污许可制已经初步具备现代环境治理体系的鲜明特点,即坚持多方共治,促进形成全社会共同推进排污许可工作的良好格局。然而,由于排污许可专业性较强,公众参与排污许可监督管理不可避免存在技术壁垒,即便是具备专业基础背景的环保社会组织参与也确有一定难度,未来仍需要不断优化或创造条件,引导各类社会主体深度参与和更好发挥作用。

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心

《2020绿卡榜:中国卡车及生产商绿色排行榜》报告发布

推进电动化是卡车行业减污降碳重要举措

◆本报记者刘蔚

亚洲清洁空气中心、清华大学环境学院和新能源汽车国家大数据联盟近日发布完整版《2020绿卡榜:中国卡车及生产商绿色排行榜》报告。报告指出,推进电动化是卡车行业减污降碳的重要举措。当前,亟待明确"十四五"卡车行业减污降碳协同目标和路径,进一步完善排放、能耗等管理体系,制定机动车二氧化碳排放标准,突破电动卡车使用瓶颈,引导卡车产业和货运行业绿色发展。

卡车电动化整体进展仍然缓慢

作为交通行业减污降碳重要举措,电动卡车市场在"十三五"期间不断发展。一方面,新老车企纷纷入场布局,集中度稳步提升。另一方面,深圳、北京、成都等城市采取了包括开放路权等措施在内的政策组合拳,促使当地电动卡车得到有效推广。

但卡车电动化整体进展仍然缓慢。2017—2020年,电动卡车销量一路下降,2020年销量仅达到2017年的1/3,销量渗透率仅0.78%,相对2019年甚至减少了0.24%。即便2020年重卡销量屡创记录,也并未对电动卡车整体销量起到实质性的拉动作用。从电动卡车销量渗透率来看,卡车电动化进程远不及乘用车和客车。

政策是电动卡车推广使用的关键因素

分析显示,政策是电动卡车推广使用的关键因素。2020年各车辆类型的电动卡车销量渗透率统计结果显示,应用推广政策较为倾斜的物流车和环卫车市场渗透率较高,分别为1.04%和2.18%。而冷藏车的渗透率仅0.36%,自卸车和牵引车的渗透率甚至不足0.1%。

电动卡车销售范围不断扩大,但各地卡车电动化进程却极不平衡。2017—2020年有电动卡车销量的城市数量从151个增加到249个,电动卡车的城市版图不断扩大,但政策差异却让各地卡车电动化程度有很大差异。

得益于环保压力向新能源动力的转化以及开放路权、运营补贴、完善基础设施建设、试点推广等配套支持措施,无论是卡车销量大户的深圳、北京、成都等一线、新一线城市,还是卡车市场较小的湘潭、南平、十堰等四线城市,推广成效都颇为明显。这些城市的电动卡车销量渗透率排名前十。

而在卡车总销量最大的两个省份,电动卡车销量渗透率却只有0.21%和0.1%。分析认为,货运需求差异、电卡应用场景受限等也可能是这两地电动卡车销量渗透率较低的因素。

电动卡车使用程度明显低于其他营运车型

电动卡车的使用程度也是体现电动卡车推广效果的重要指标。整体来看,电动卡车使用程度明显低于其他营运车型。对此,专家认为,部分电动卡车细分市场的使用程度仍有较大提升空间。比如,中、重型环卫车的上线率较高,达到81%以上,然而中型物流车和重型牵引车的上线率分别仅达到14%、34%。从区域角度来看,受到推广政策、路权、物流配送需求以及地方基础设施建设等因素的影响,电动卡车保有量较大的地区,使用程度未必较高。

因此,在推广卡车电动化过程中,应该在推动销量、保有量以及渗透率提高的同时,同步提高电动卡车的使用程度,增加其利用率,才能真正让电动卡车推广有效落实到减污降碳的层面上。

强化配套设施,有助于增强车主选择电动卡车的信心

我国在"十三五"期间通过加严新能源汽车财政补贴的技术门槛,推动电动卡车经济性和动力性的提升。2017年发布的《关于调整新能源汽车推广应用财政补贴政策的通知》(财建〔2016〕958号)明确要求电动卡车的单位载质量能量消耗量(Ekg)不高于0.5Wh/km·kg。2020年则提出了更为严格的要求:0.29Wh/km·kg。

报告指出,不同电动卡车的车系(品牌)电耗存在明显差异,目前销量大的产品的节能水平也并不领先。39个热销车系中,有23个热销车系电耗高于细分市场均值,最多高出93.3%。而部分车系的节能水平较高,但市场占有率却较小,市场销量排名甚至在50名以外。从新能源汽车推广应用财政补贴对电动卡车能量消耗量的要求加严来看,政策明显对节能和经济性产品有所倾向。因此企业需要进一步增加低电耗产品的研发和宣传,用户也可以参考绿卡榜选择合适的节能产品。

亚洲清洁空气中心交通项目主任成慧慧表示:"下一阶段,应基于深入研究和分析,统筹规划设计,强化配套设施,增强车主选择电动卡车的信心,有助于提升卡车电动化水平和使用率。"

基础设施建设规模、布局情况、充电设施质量和维护等都会影响电动卡车车主的用车行为。报告建议,各地政府应基于深入研究和分析,统筹规划设计,改善电动卡车使用环境,以提高电动卡车的使用率。此外,还需优化激励措施,更好地引导物流企业和个体车主选购电动卡车。

物流企业应提高电动卡车比例,提升绿色竞争力

计算自身的碳排放和污染物排放已经不仅仅是在少数行业处于领先地位的物流企业的实践,绿色车辆可能已经意味着获得更开放的路权等优势。

报告还对物流企业和卡车司机提出相关建议。物流企业应将环保算入经济账,优化车队结构,在"双碳"目标背景下,绿色车辆可能会带来更多价值增长点。物流企业应将车队电动化纳入企业战略规划,提高电动卡车的比例,提升绿色竞争力。对卡车司机来说,高排放车意味着更高的健康风险,低油耗的车则能节省油钱。卡车司机应尽可能选择"能耗低一点、排放少一点"的绿色车辆。条件允许的,可以选择电动卡车。长期来看,能为司机带来更多的健康保障和经济可持续性。

新能源汽车国家大数据联盟执行秘书长李阳表示,在"双碳"目标背景下,电动卡车作为"减污降碳"路径之一,它的市场规模将持续稳定扩大,市场渗透率快速增长,市场接受度也将再提升。

空气知库
亚洲清洁空气中心支持;www.cleanairasia.cn

探索与思考

深入推进VOCs精准治理的思考

◆顾泽平

VOCs是现阶段重点区域臭氧生成的主控因子。2020年生态环境部发布了《2020年挥发性有机物治理攻坚方案》,方案要求坚持问题精准、时间精准、区位精准、对象精准、措施精准,全面加强VOCs综合治理。

对于"五个精准",笔者认为方案中已明确时间精准和区域精准的具体内容,而在问题、对象和措施三个方面如何做好精准发力,值得深入探讨。笔者建议,应从问题精准排查、对象精准排定、措施精准落实三个方面来把握。

问题精准排查。应按照生态环境部发布的《关于加快解决当前挥发性有机物治理突出问题的通知》要求,聚焦当前VOCs治理中存在的源头替代不足、无组织排放严重、治理设施简易低效、监测监控不到位等突出短板,推进当前VOCs治理突出问题的精准排查,排查问题要具体到污染源的每个具体环节,列出详细问题清单。

在问题排查过程中,要强化VOCs精准监控,以监测监控为支撑,提高问题排查能力,按照《"十四五"全国细颗粒物与臭氧协同控制监测网络能力建设方案》要求,持续加强VOCs组分监测和光化学监测能力建设,强化在线监测数据应用和重点工业园区监测体系建设,加快VOCs重点排污单位主要排放口非甲烷总烃自动监测设备安装联网工作,推进重点工业园区监测体系建设,建立由分布式VOCs快速监测仪、走航监测、在线监测、高精度传感器微站等组成的监测网络,实现高灵敏、多因子、高精度的立体化监测系统。大力提升基层生态环境部门VOCs监测能力,加大资金、设备投入,强化对基层生态环境部门VOCs监测培训。加强对企业自行监测的监督管理,提高企业自行监测数据质量。鼓励重点区域推动有条件的企业建设厂区内VOCs无组织排放自动监测设备,在VOCs主要产生环节安装视频监控设施。

对象精准排定。定期开展调查,做好调查名单和数据更新,重点推进VOCs调查对象精细化和调查数据精准化,要严格筛选调查对象,通过分析不同VOCs排放源的臭氧生成潜势,开展VOCs污染源分级,做好重点企业调查。同时,要做好调查数据核实比对,进一步推进VOCs源清单、"二污普"和环境统计等数据的互联互通,开展不同系统数据的核实比对,加快解决不同系统数据"多张皮"问题。以调查数据为基础,聚焦VOCs排放的重点企业、重点园区和企业集群,精准排定治理对象,对于重点园区、企业集群开展集中整治,对排放量大、使用臭氧生成潜势高的原辅材料多、信访投诉量大等各类减排潜力大、问题突出的企业开展重点治理。

措施精准落实。一是要明确治理路线图。推进VOCs精准治理,各城市应结合本地产业特色,以治理方案等文件引领,制定深度治理路线图,明确治理的主要任务、主要措施和时间节点,推进VOCs精准治理。在治理路径上,大力推进企业高效处理装置建设,在技术成熟的领域,先行推进VOCs源头替代工作。各企业要严格按照"一企一策"要求,精心制定治理方案,突出源头减排和过程管理,有组织和无组织排放控制并重,对源头、过程、末端全流程、全链条、全环节分别提出管控措施,并严格对照方案,实现精准治理。

二是加大治理成效评估和技术指导。在推进VOCs治理工作的同时,及时对VOCs治理的成效开展评估核算,加大对企业指导帮扶,整合大气环境管理、执法、监测、行业专家等力量组建专门队伍,开展"送政策、送技术、送方案"活动,解决企业在VOCs污染治理过程中的重点、难点问题,通过精准评估和指导,有效推进企业精准治理。

三是强化VOCs精准监管。强化执法与监测联动,如目前有大量企业安装了活性炭加催化燃烧设施,理论上治理效率较高,而部分企业实际运行效果不佳,对于这类企业,可通过加强执法监测联动,通过现场监测实时评估废气治理设施去除效率,对超标排放的违法行为进行查处。通过VOCs走航监测,精准排查VOCs违法排放企业,查处企业的环境违法行为。强化非现场监管执法,以信息化手段实现科学监管、精准监管,提高非现场执法能力,推进智慧环保监管平台建设,对企业实行差异化分级管控,从经验主义、蹲点守候的现场执法模式,转变为数据驱动、线上固定证据的非现场执法模式,提高执法效能,倒逼企业开展治理。

作者单位:浙江省杭州市生态环境保护执法队

绿水青山是水库粮库钱库碳库

◆王曦晨

习近平总书记参加首都义务植树活动时指出,"森林是水库、粮库、钱库,现在应该再加上一个碳库"。随后习近平总书记赴海南考察调研。再次深刻指出,"绿水青山是水库、粮库、钱库、碳库"。

习近平总书记眼里的绿水青山是涵养水源的水库、藏粮于地的粮库、金山银山的钱库、固碳增汇的碳库,是造福人民、泽被后代的绿色宝库,是马克思自然生产力概念的精辟总结。

"水库"是绿水青山的纽带,地球生命的生存基础

水资源是地球生命赖以生存的基础,它为"粮库"提供必要的水分来源,通过向产业系统输送维系"钱库",它还是地球生态系统中最大的"碳库",支撑着生态系统中植物群落的总初级生产力,维持植物对二氧化碳的贮存。随着现代社会对水资源的需求日益扩大,蓄水、引水和废水排放极大地改变了水循环的运动状况,出现了水环境退化等水危机。

改革开放以来,我国水环境经历了从不断恶化、普遍污染到总体向好、功能恢复的转变,特别是2015年以来,全国开启"水十条"引领下的碧水保卫战,推动我国水生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性变化。2021年,3641个国家地表水考核断面中,水质优良(Ⅰ—Ⅲ类)断面比例为84.9%,劣Ⅴ类断面即丧失使用功能的水体比例为1.2%。

但总体来看,我国水生态系统失衡问题仍然严峻,水环境保护仍然暴露出不平衡、不充分的问题,保护"水库"需要向系统全面、基于保持水生态系统完整性的方向持续发力。

"粮库"是绿水青山的基石,人类社会的根本财产

作为陆地生态系统的首要组织中心,土地构成了绿水青山的自然基质。作为农业生产的基本生产资料,土地构成了人类赖以生存和发展的根本物质基础。土地作为粮食生产的载体,发挥着维持植物群落和动物生产力的作用,行使着维持或增强水质、保护流域的特殊能力,构成了植物"碳库"生存运转的自然基础以及防止"水库"污染的天然"缓冲带"。同时,土地与社会劳动的结合构成了"钱库"的基本源泉,绿水青山如果失去了"粮库"的数量和质量,其他"三库"也将不复存在。

在高速发展的数十年间,我国粗放的农业生产方式、快速推进的工业化城市化建设污染、侵占了大量耕地。1996年至2008年,我国耕地面积共减少了1.25亿亩,2008年全国耕地面积为18.26亿亩,逼近18亿亩耕地红线。党的十八大以来,习近平总书记反复强调粮食安全问题,指出"粮食问题不能只从经济上看,必须从政治上看,保障国家粮食安全是实现经济发展、社会稳定、国家安全的重要基础",要求坚守18亿亩耕地红线,"没有一点点讨价还价的余地!"十年来,我国推进土壤防治攻坚战,大力治理农业面源污染,实行轮耕休耕、退耕还林还草。第三次全国国土调查数据显示,全国耕地19.18亿亩,耕地基础保持平稳扎实。但是当前土地总量与结构矛盾凸显,保护"粮库"面临新瓶颈,需要向因地制宜、顺应自然规律的方向适时调整、顺势而为。

"碳库"是绿水青山的内质,全球气候的"调节器"

从强调森林是"碳库"到赋予绿水青山"碳库"的内涵,彰显了习近平总书记的生态系统观和引领世界共建美丽地球家园的担当。

从生态学意义上看,碳是生命的基本元素,其生物地球化学循环在岩石圈化石燃料、海洋、陆地生态系统和大气中进行。其中,大气"碳库"虽然容量不大但却十分活跃,易于受干扰,从而影响全球气候变化和地球生命生存。根据世界气象组织的《温室气体公报》,2020年全球大气中二氧化碳浓度达到413.2ppm,是工业化前水平的149%,其带来的温室效应使地球气候持续恶化,威胁人类生存家园。

目前,平均而言,森林、草原、农田及其土壤有机质所储存的碳量超过其释放量,全球陆地生态系统每年可从大气中吸收超过1000亿吨的碳,仍然能够为人类社会提供重要的固碳服务,这意味着人类社会尚有通过改善陆地生态系统来调节大气二氧化碳浓度,从而挽救地球气候环境持续恶化的可能性。若要将这种可能性转化为现实,迫切需要世界各国同心协力,对标《巴黎协定》制定的长期目标,共同保护地球家园。2020年9月,中国向世界郑重宣布"双碳"目标。这是一场硬仗,我国必须发挥绿水青山的"碳库"内涵,稳步推进生态修复工程、优化土地管理、恢复天然森林植被、加强人工林培育,逐步提升陆地生态系统的固碳能力。

"钱库"是绿水青山的外延,在一定条件下转化为"金山银山"

绿水青山是"钱库"具有多个层面的内涵。第一,良好生态环境本身就是最宝贵的财富。如何看待生态环境决定了如何对待生态环境,那种只把自然资源和生态环境视为取之不竭、用之不尽的生产资料和牟利工具的片面观点只会导致竭泽而渔。事实上,绿水青山为人类社会提供了基本生态系统服务,人类始终在从生态系统获得惠益,包括为人类提供燃料、纤维和淡水的供应服务,提供诸如斜坡稳定、净化降解等功能的调节服务,提供娱乐和美学利益的文化服务,提供土壤形成和营养循环等维持功能的支持服务,这些服务是人类社会经济发展不可或缺的前提条件。绿水青山无偿提供的生态系统服务无法完全被人工代替,保护绿水青山就是留住"钱库"。

第二,绿水青山在一定条件下能够转化为"钱库",要建立在"水库""粮库""碳库"平稳健康运转的基础上。历史已经向我们证明,只有推动经济系统与自然生态系统和谐发展,绿水青山才能源源不断地转化为"金山银山"。积极主动推动自然资源向自然资本转化,以市场需求为导向挖掘优美生态环境的多重价值,推动生态产业化发展,创造条件铺就一条绿水青山的外延式发展道路正当其时。

概言之,要维持经济系统与自然生态系统和谐发展,统筹环境保护和经济发展实现双赢。保护并发挥"水库"的纽带作用和"碳库"的调节作用,守住"粮库"这一基石,推动绿水青山持续释放"钱库"活力,增进人民生态福祉。

作者单位:华东理工大学马克思主义学院

学习贯彻习近平生态文明思想 笔谈

中国环境报社·生态环境部环境与经济政策研究中心主办