

# 对南京市大气环境保护的建议

宁 协

(政协南京市委员会, 江苏 南京 210008)

中图分类号: X 321 文献标识码: C 文章编号: 1006-2009(2000)02-0003-02

南京市政协城建委、市民革、市九三学社和环境保护局联合于 1999 年 4 月至 10 月对该市主城区及近郊的大气环境保护开展了广泛、深入的调查研究, 并形成了《关于南京大气环境保护的调研报告》。市政协在此基础上形成了《关于南京市大气环境保护的建议案》。现根据该建议案, 整理出以下 8 条建议。

## 1 贯彻国策, 洞察利弊, 恰当处理经济发展与环境治理的关系

环境保护是我国的基本国策之一。为加强环保工作力度, 国家环保总局提出了 2000 年“一控双达标”的要求。世界银行也曾在 1997 年的一份报告中说:“如果环境政策和执行力度不作强化, 中国将达不到“九五”的水和大气质量目标。但只要以现有资源, 作关键性的强化调整, 就可以实现提高收入的同时改善环境的可持续发展。”因此建议, 南京市应迅速决策, 将大气污染治理放在一个更加突出的位置列入政府工作计划。国内外经验表明, 迟疑决策, 当环境问题的紧迫性已经显现, 再着手治理, 社会付出的代价将大于及时治理的耗费, 还可能造成难以挽回的损失。世界银行曾在上述同一份报告中说:“如果不采取果断的政策处理好燃煤排放问题, 到 2000 年, (大气) 污染导致病、亡的(中国)人将分别达到 60 万和 200 万人, 损失折合 3 900 亿美元以上, 占当时 GDP 的 13%, 这还未考虑对智力、农业、森林、建筑的危害……”“如果先对环境总投资上达到 GDP 的 2%, 则每花 1 元人民币, 将在减少医药和提高生产率方面获得 18 元的回报。”日本甚至将民间投资的 17% 用于防止公害, 都没有对宏观经济产生任何负面影响, 反而促进了环保质量的提高和环保产业的增长。国际和国内的经验教训, 值得深思熟虑。

## 2 加强环保宣传教育, 提高市民环境意识

提高市民环境意识, 不但可以减少污染行为, 对治理污染也是巨大的推动力。因此持续、广泛的环境宣传教育十分重要, 应把这一意识凝固在政府的决策、企业的方针、居民的价值观和生活方式中, 成为全民的需求。在大气方面, 环境意识体现在对下述问题的了解与认识上, 如: 污染形势及危害, 政府、企业、居民的责任, 清洁生产、产业调整、节约能源以及强化管理的必要性与可行性, 经济与环境、局部利益与全局利益的矛盾统一性等。各级宣传教育部门及媒体, 应运用多种形式对上述内容进行宣传、教育。此外, 政府适度地公布污染状况、适当的引导与利用、必要的说明和解释加上积极有效的治理措施, 可以促进居民与政府的共识和合作。

## 3 高瞻远瞩, 远近结合, 制定城市环境规划

“十五”的经济社会发展计划应包括大气和环境污染治理的计划, 即绿色 GDP 和绿色社会发展计划。在污染总量控制目标、产业结构调整中的环境目标、清洁生产、能源结构转换及节能、企业污染治理目标、城区土地利用及交通污染治理等方面应有比较明确肯定的量化内容, 一般地提“重视”、“加强”, 失之空泛, 起不到“计划”的作用, 也无从考核。特别是对工业布局、土地利用、公共交通、环境容量与污染整治、能源结构、绿化环境等方面, 应予重新审视, 制定有前瞻性的城市环境总体规划。

## 4 加快建立环境与发展综合决策新机制

江苏省委、省政府提出:“实行环境与发展综合决策事关大局, 必须按照法律、法规和规章的要求, 从制度上进行规范, 采取相应的保障措施。”“合理地保护环境, 避免在环境问题上的决策失误,

收稿日期: 2000-02-25

确保可持续发展战略的顺利实施。”要求“各地、各部门尽快建立环境发展综合决策十项制度”。在这十项制度中,南京市已初步建立环评、三同时、目标管理与考核奖惩等制度,但有待改进完善;应尽快建立和完善污染物总量控制管理、科学咨询、联合会审、公众参与、资金保障、环境有偿使用、综合决策监督与责任追究、综合决策教育培训等制度;逐步建立受害赔偿及仲裁制度。市委、市政府要花大力气,把这些基础工作做好夯实。由于大气污染的流动性、分散性和受气象变化的不稳定性,制订和运作这些机制时要有更具体可操作的法律、规章、标准等加以保障,这是一项较复杂的系统工程,特别涉及到政府部门的职能相互交叉,更具有体制改革的性质,所以是一项很艰巨的工作。

大连、上海、杭州均以个城市为主体开展了 ISO 14000 国际标准的认证工作,并于 1999 年 9 月通过验收。南京市可借助这项工作与建立综合决策机制有机地结合起来,以促进环境治理法制化进程。

## 5 狠抓“一控双达标”,实现对国家的承诺

2000 年底完成南京市大气“一控双达标”任务是当前压倒性的奋斗目标,对省下达的 65 家重点企业大气污染物要保证排放达标。据该市环保局资料,目前工业烟尘和粉尘达标率分别为 90% 和 65%,应在 2000 年达到双 100%。

要防止虚假达标和达标回潮现象。从根治大气污染来看,主要企业实现“一控双达标”还只是前哨战,随后还要展开持久战,例如,大厂区的有害气体不是一两年内能解决的。而全市大气质量的全面、持久改观,还有待多方面持之以恒的整治。

## 6 区分类别,抓住关键,远近结合,分别整治

除了“一控双达标”的主要对象工业烟尘和粉尘之外,对于其他短期内难以彻底整治的气体污染物应区分情况,以合适的时限和措施分别予以治理。对于工业排放的  $\text{SO}_2$ ,应首先在电厂锅炉(全市重点燃煤电厂 48 家)上限期整治,近期以燃用低硫煤、节能、烟气脱硫试点为主,中远期实行能源转换和普遍的烟气脱硫。至于中小锅炉,应走出都用烟气脱硫的误区,改走燃料转换,集中供热的道路。

对于排放其他多种气体污染物的各类企业,首抓产业结构调整 and 清洁生产,并按照污染者承担治

理、赔偿原则,政府依法监管,予以整治。当前一些企业虽有困难,但规划和计划的总目标不能放松,政府整治工作的力度不能减弱。对于汽车尾气移动污染源,由于汽车数量行将大增、我国环保汽车一时尚难普及、汽油质量短期难以提高、难以逢车尾气必检,以及污染者和受害者共存共生等原因,短期内较难以彻底治理。但只要严格执行现有措施规定,不断加大力度,可以做到不断改善。城市交通大方向坚持以公共交通为主,减少汽车行驶。南京市的汽车工业要以技术领路向环保汽车靠拢。

要更主动积极地、有预见性地参与开发、利用天然气,把经济发展与污染治理建立在优质能源上;要采取切实措施,彻底解决城市建设施工粉尘及秸秆焚烧等污染问题。

城市绿化是吸收污染,净化大气,改善环境的有效措施,对此南京市已有积极而明确的考虑。但要注意在工业集中的地区,选择品种,强化种植养护绿化。城区无裸土要细致进行,务使无缺漏。

除发展天然气和集中供热等公用基础设施要由政府操办之外,其他方面,政府主要发挥制定法规、政策、规范、目标、依法督治、监控管理等职能,关键在于建立以法治为基础的整治和管理机制。

为更全面反映南京市大气质量,有必要再增加一些市控或专控监测点,条件成熟时将其中的一部分申报成为国控点。

## 7 发展环保科技与产业,为污染防治服务

环保科技、环保产业与污染防治密切相关,应充分发挥南京市科技和产业优势,建议:市委、市政府专题详尽研究环保科技与产业的发展,或自行研制,或重点引进技术设备,或联合开发生产、销售。发展环保科技与产业,既可为南京市及外地的大气污染治理服务,又可以形成一个相当大的经济增长点。

## 8 发挥人大、政协及社会多方功能,群策群力,配合行动

要充分发挥人大的立法和执法监督功能,政协的政治协商、民主监督、参政议政职能,各种社会团体以及广大市民的参与作用。运用这些力量,群策群力,配合行动,加强在城市环境保护工作上的科学决策和依法管理,将十分有助于南京市的大气环境整治。