

· 管理与改革 ·

污染防治攻坚战的地方实践与推进建议

王龚博^{1,2}, 李文青³, 于忠华¹, 吴豪³, 刘海滨³, 杨琳¹

(1. 南京市生态环境保护科学研究院, 江苏 南京 210013; 2. 南京林业大学林学院, 江苏 南京 210037; 3. 南京市生态环境局, 江苏 南京 210019)

摘要:阐述了国家全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战意见的主要内容,研究了浙江、深圳、天津等地污染防治工作的亮点。结合南京面临的主要环境问题,梳理分析了南京实施意见的目标、原则、治理举措等内容,提出了加强政策支撑推进污染防治、理清权责关系深化联动合作、强化监测科研注重数据运用、开展宣传教育推动公众参与等建议。

关键词:生态环境保护; 污染防治; 南京市

中图分类号: X321

文献标志码: B

文章编号: 1006-2009(2020)03-0001-04

Local Practice and Promoting Suggestions on the Tough Fight Against Pollution

WANG Gong-bo^{1,2}, LI Wen-qing³, YU Zhong-hua¹, WU Hao³, LIU Hai-bin³, YANG Lin¹

(1. *Nanjing Academy of Ecology and Environment Protection Science, Nanjing, Jiangsu 210013, China;*
2. *College of Forestry, Nanjing Forestry University, Nanjing, Jiangsu 210037, China;*
3. *Nanjing Ecology and Environment Bureau, Nanjing, Jiangsu 210019, China*)

Abstract: On the basis of comprehensively strengthening ecology and environment protection, and resolutely fighting against pollution, the highlights of pollution prevention and control in Zhejiang, Shenzhen and Tianjin were studied. For the main environmental problems in Nanjing, the goals, principles and countermeasures of Nanjing implementation opinion were discussed. Suggestions were made in strengthening policy support to pollution prevention and control, clarifying authority-responsibility relationships, deepening joint cooperation, promoting scientific research in monitoring, focusing on data utilization, and carrying out publicity and education for public participation.

Key words: Ecology and environment protection; Pollution prevention and control; Nanjing

近年来,生态环境保护工作越来越受到人们的重视。生态环境问题具有隐蔽、复杂、反复的特点^[1],需要科学的决策规划与完善的管理体系来解决^[2]。2018年5月,第八次全国生态环境保护大会在北京召开,会议在推进生态文明建设、解决生态环境问题、打好污染防治攻坚战等方面提出了明确要求^[3]。同年6月,《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》(以下简称《国家意见》)发布,其围绕污染防治攻坚战明确了时间节点,从质量、总量、风险3个层面确定了生态环境保护目标。南京作为长三角重要城市,近年来生态环境保护工作虽然成效显

著,但新旧环境问题依然存在,环境质量稳定性仍有待加强。2018年12月,中共南京市委、南京市人民政府印发了《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战实施意见》(以下简称《南京实施意见》),污染防治攻坚将进一步加力,城市生态环境高质量发展水平将进一步提升。

收稿日期: 2019-05-14; 修订日期: 2020-02-15

基金项目: 南京市社会科学基金资助项目(2019YB-01)

作者简介: 王龚博(1987—),男,回族,江苏南京人,工程师,博士研究生,主要从事环境规划与管理、环境生态、水土保持与荒漠化防治等方面的研究。

1 《国家意见》主要内容概述

1.1 基本原则明确

《国家意见》在基本原则方面包括保护优先、问题导向、改革创新、依法监管、全民共治等内容。在保护方面,强调生态保护、环境质量、资源利用3条线的约束,明确生产发展、生活富裕、生态良好的前进方向。在问题方面,关注环境质量改善,强化特点分析,突出针对性(流域、区域、行业),做好策略分类和工作精准,以取得新成绩。在改革方面,聚焦体制机制改革的深化,突出环境标准的严格与经济政策的完善,做好科技支撑和能力保障,在系统性、整体性、协同性三方面提升治理能力。在监管方面,落脚法律法规体系的完善,强调衔接机制(行政执法与刑事司法),实现对违法犯罪行为的从严惩处。在共治方面,政府、企业、公众各尽其责、共同发力,政府积极发挥主导作用,企业主动承担环境治理主体责任,公众自觉践行绿色生活。

1.2 主要任务具体

在绿色发展方式和生活方式方面,强调节约优先与源头管控,培育壮大新兴产业,推动传统产业改造,发展节能环保产业。在蓝天保卫战方面,强调计划编制与实施,明确重点区域(京津冀及周边、长三角等),调整优化产业、能源、运输、用地结构,深化区域联防联控,改善大气环境质量。在碧水保卫战方面,强调防治计划的深入实施及河湖长制的推进,加速污染源与水生态系统整治,做好饮用水安全保障。在净土保卫战方面,强调防治行动的全面实施,做好土壤(农用地、城市建设用地)环境风险管控。在生态保护与修复方面,突出自然恢复,统筹开展工作,守好生态红线,做好生态系统质量提升。在生态环境治理体系方面,强调管理体制改革深化、管理制度完善与治理体系构建,进一步提升治理能力。

2 各地污染防治工作亮点

2.1 浙江水污染防治突出高效管理

2013年,浙江省委、省政府做出“五水共治”的重大战略部署,突出污水治、洪水防、涝水排、供水保、节水抓,强调分阶段开展工作,制定“三五七”时间表,按照2014—2016年、2014—2018年、2014—2020年3个阶段,明确3年见效、5年改观、7年质变,思路清晰,路线精确。强调治污先行,有序有力推进,通过清三河、劣V类水剿灭等措施有

效改善水环境质量,近年来劣V类水体占比逐渐下降,形成了可供学习复制的浙江样板。强调信息化建设,大力推进河长制信息化平台建设,建立省级河长制管理系统,统一标准,以流域模式深化拓展治理成果。未来浙江还将深入开展碧水行动,实施好水污染防治行动计划,切实提升水环境质量。

2.2 深圳大气污染防治强调政策支持

近年来,深圳针对臭氧污染日趋严重等问题精准施策,尤其是在机动车污染控制方面采取了诸多措施。如采用经济调控手段,加大资金投入与政策支持,出台了《深圳市新能源汽车推广应用扶持资金管理暂行办法》并明确申请对象和补贴范围,出台了《深圳市黄标车提前淘汰奖励补贴办法(2013—2015年)》并明确补贴标准和申请程序,出台了《深圳市老旧车提前淘汰奖励补贴办法(2017—2018年)》并明确职责分工和监督管理措施,淘汰了黄标车和老旧车数十万辆。积极推广新能源车辆,加大纯电动公交车投放力度,在全国特大型城市中首个实现公交车全面纯电动化;加强纯电动出租车投放,积极推动出租车纯电动化;推广新能源物流车,为全世界该类型车辆使用规模最大的城市。未来深圳将继续推进“深圳蓝”可持续行动计划,推动营运客车、城市配送货车纯电动化,继续深化大气污染治理。

2.3 天津环境监管强化能力建设

近年来,天津在环境执法上创新颇多,环境处罚力度加强,展现了铁腕治污的决心。天津于2017年成立工作组(公安局派员进驻环保局),公安环保联动,在此基础上探索、尝试、推动派驻模式(公安派驻环保工作组),并已在静海区开展试点,未来将在各区推进,坚持优化队伍、机制、执法的“3个1”,加强对环境违法犯罪的打击力度。在执法能力上强化能力提升,举办全市公安机关刑事案件现场采样和违法犯罪侦查相关培训班,通过培训在理论上提升、在技能上加强,授予民警相关资质、提升民警执法水平,使得对于环境违法犯罪的打击更加精准、更加专业。未来天津将加快推进生态文明体制改革,完善管理制度,推进治理体系和治理能力现代化。

3 南京面临的主要环境问题

3.1 水环境质量提升面临困难

南京水环境质量达标尚不稳定,主要入江支流

水质提升难度较大,其中仍有不少劣Ⅴ类水体,除7条省控入江支流外,其余入江支流水质同比提升不明显。省考以上断面中个别断面水质还有波动,已消除黑臭的河道水质会有反复,巩固提升面临一定困难。主要污染物排放处于高位,沿江工业污染物排放量大,南京长江段集中了“两钢四化”等特大型企业及化工集中区,重化工企业高度集聚,工业废水排放量大,排放强度高。未来一段时期,南京将进入新型城市化建设关键期,随着常住人口数量的增加,生活污水产生量也会增加。治水工程“重建设轻管理”的现象较为普遍,管水治水职能仍显分散,需要加强协调组织。

3.2 大气环境质量改善压力较大

就区域而言,南京空气质量达标率不高,2018年空气质量优良率与同区域城市杭州、上海相比存在一定差距, $PM_{2.5}$ 、 PM_{10} 、 NO_2 、 O_3 指标未达国家二级标准,其中 $PM_{2.5}$ 、 O_3 浓度同比上升,与“十三五”规划目标仍有不小差距。 $PM_{2.5}$ 浓度高于国家二级标准,也高于杭州、上海等地,秋冬季节雾霾高发态势引发关注; O_3 浓度超标天数较2016年、2017年呈现持续性上升,成为空气质量超标的重要因子。就问题而言,“重化型”工业结构和“煤炭型”能源结构未根本转变,且交通污染日渐明显。近年来南京机动车数量增加迅速,截至2018年底各类机动车保有量约270万辆,其中私人车辆占比大且增速明显;大宗货物运输公路占比较大,公路货运与铁路货运发送量全市占比相差显著,道路移动源成为大气污染的重要来源。

3.3 环境风险隐患还须关注

南京化工企业及国控、省控重点源数量多、规模大,贮存和使用有毒有害物质的危险隐患多,环境风险防范任务较重。重化工企业沿江分布,废水达标处理难度较大,污染物成分复杂,相关工业企业污染排放存在隐患。危险化学品重大危险源较集中分布在沿江化工集中区,长江江面危险化学品运输船只往来频繁,若发生交通安全事故,则极易引发次生环境问题,对下游产生重大影响。

4 《南京实施意见》梳理分析

4.1 目标原则要求清楚

《南京实施意见》在总体目标上明确时间节点,提出到2020年生态环境保护水平与全面建成小康社会要求相适应,对绿色发展水平、污染物减

排、治理能力提升、环境质量改善、生态环境修复、环境风险防控、美丽南京建设明确了具体要求;到2035年通过生态文明体系构建,建成现代化美丽新南京;到本世纪中叶生态文明全面提升,实现生态环境领域治理体系和治理能力现代化。在指标方面对 $PM_{2.5}$ 年均浓度、空气优良天数比率、地表水省考以上断面达到或优于Ⅲ类水质比例、水功能区达标率、污染物排放总量削减、林木覆盖率等提出了明确要求。在基本原则中突出6个坚持,即保护优先、问题导向、系统治理、改革创新、依法严管、全民共治,明确了工作的具体方向。

4.2 气水土治理工作详细

《南京实施意见》在蓝天保卫战方面,明确了工业大气污染治理、柴油货车和船舶污染治理、挥发性有机物削减、散乱污企业综合整治、各类扬尘污染管控、餐饮油烟污染防治、重污染天气应对的具体内容;要求列入“263”专项行动的石化、船舶等重点行业挥发性有机物综合治理2019年完成,2020年相比2015年城市重污染天数减少25%。在碧水保卫战方面,强化集中式饮用水水源地保护、河流湖泊污染治理、城市劣Ⅴ类水体治理、农村人居环境整治、农村生活垃圾治理、农业面源污染防治、航运船舶污染防治工作举措;要求省控入江支流2019年消除劣Ⅴ类,现有船舶污染防治设施设备2020年达标改造全部完成。在净土保卫战方面,强调土壤污染治理修复、土壤污染预防和保护、固体废物污染管控、末端安全处置能力提升、垃圾分类与安全处理相关措施;要求重点行业企业用地调查2020年完成,非正规垃圾堆放点整治2020年基本完成。

4.3 治理体系改革完善任务全面

《南京实施意见》在生态环境监管体系完善方面,明确了达标管理、监管体制改革、“三线一单”工作落实、排污许可制度推行、区域联防联控机制强化等方面的内容,强调只能更好、不能变坏的生态环境质量。在生态环境保护法治体系健全方面,明确了环境执法与法规建设、环境司法联动与合作、环境公益诉讼案件办理机制完善等方面的内容,强调避免环保“一刀切”。在生态环境保护综合支撑体系建立完善方面,明确了加大环保投入力度、绿色经济政策与科技支撑、财政奖补机制等方面的内容,强调推进第三方治理实践。在污染防治能力提升方面,明确了环境监测监控能力提升、污

染源监测监控能力强化、应急处置能力提升、环保铁军打造等方面的内容,强调综合执法队伍的整合组建。在生态环境保护社会行动体系构建方面,明确了生态文明宣传教育、公众参与推进、生态示范创建等方面的内容,强调创新宣传教育形式。

5 推进南京现阶段污染防治工作的建议

5.1 加强政策支撑,推进污染防治

《国家意见》提出了生态环境保护水平同全面建成小康社会目标相适应,小康社会的建成不仅关系到人民生活水平的提升,还包含着对良好生态环境的保障。环境质量提升是“十三五”时期的重要工作,也是“十三五”生态环境保护规划的目标。因此,必须承接好以往规划计划的要求,保证持续性,增加创新性,强化法治保障^[4],以取得扎实的成效。在水污染防治方面,可借鉴浙江经验,制定系列性政策,强化时间节点与目标管理,科学划定路线图,突出阶段性并强调各阶段重点任务的刚性完成要求,以取得明显成效。在大气污染防治方面,可参考深圳经验,根据城市内不同区域的地域性特点及工业布局,针对工业集中化程度提高与工业区数量增加带来的一系列环境问题^[5],以及机动车数量增加带来的污染防治压力,注重经济手段,出台系列政策,加快老旧车淘汰,加速推广新能源车辆,从源头减少污染排放。

5.2 理清权责关系,深化联动合作

环境管理是污染防治的重要环节,目前在生态环境保护工作体制机制方面存在的职责交叉重复,特别是区域间、部门间权责不清的问题,在一定程度上制约了相关工作的推进。因此,应在“横纵”两向下功夫。在横向强调地方和部门的职责履行,面对区域性、共同性问题,做好分工协作,加强区域合作^[6],强化区域流域等生态环境管理并健全体制机制,特别是跨地区环保机构与流域环境监管执法,如长江大保护工作涉及沿岸多个省市,对于工作的综合协调与管理必不可少。在纵向做好工作职责的层层传导,确保工作要求不降低、工作任务不减少、工作落实不走样。在环境司法联动与合作方面,由环保、公安会同相关部门对环境问题联合调查处理,参照天津模式加强合作,形成环保、公安打击违法犯罪行为的强大合力。

5.3 强化监测科研,注重数据运用

技术力量的增强对于污染防治工作至关重要,

应落实环境监测网络建设方面的要求^[7],推进污染防治技术攻坚。在环境监测工作上,应注重独立、权威、高效的生态环境监测体系的构建,加强生态环境质量预报预警与质控能力建设。在技术运用上,应注重开展气、水、土领域的污染防治技术研究,强调区域性与流域性问题的解决方案,重视风险监测与风险评估。此外,还应强化数据运用,目前自动监测数据已得到广泛应用,要加强污染源在线监测数据的应用^[8],利用信息化平台,在统一标准的基础上更好地发挥数据支撑环境管理的作用。

5.4 开展宣传教育,推动公众参与

宣传与公众参与是环保工作深入推进的重要内容。应将生态环境保护纳入国民教育体系,推进教育设施与场所建设,在各年龄段、各行业、各领域广泛宣传、引起共鸣。在学校加强对学生的基础性教育以形成观念,在单位(企业)加强对人员的理论性宣传以形成规范,在社区(家庭)加强对群众的实践性指导以形成习惯,使人们了解并铭记绿色发展与绿色生活理念。环境保护离不开公众的参与配合^[9],应推动环保社会组织与志愿者队伍的发展,积极开展相关活动,拓宽公众参与渠道^[10],推动形成全民环保的社会共识。

[参考文献]

- [1] 赵继平. 精准打好污染防治攻坚战[J]. 群众, 2018(21): 30-31.
- [2] 李亚伟. 我国环境管理体制中存在的问题及改革发展[J]. 资源节约与环保, 2018(10): 133.
- [3] 蒋洪强, 程翠云, 徐毅, 等. 关于统筹推进三大攻坚战, 打好污染防治攻坚战思考[J]. 环境保护, 2018, 46(16): 7-10.
- [4] 张雪樵. 为打赢污染防治攻坚战提供坚强司法保障[J]. 紫光阁, 2018(10): 41-42.
- [5] 陈冰怡, 王汉峰, 高松, 等. 上海市工业区大气污染预警监测信息平台研究与设计[J]. 环境监测管理与技术, 2017, 29(6): 5-8.
- [6] 李慧, 岳翠朋. 跨界水污染防治的合作共治[J]. 治淮, 2018(12): 80-81.
- [7] 解辉. 对环境监测信息化建设中软件项目管理的思考[J]. 环境监测管理与技术, 2015, 27(6): 5-9.
- [8] 徐薇薇, 刘常永, 王增国, 等. 污染源自动监测设备动态管控系统技术及应用[J]. 环境监测管理与技术, 2017, 29(1): 69-71.
- [9] 凯风. 打好污染防治攻坚战, 让舆论宣传发挥更大作用[J]. 环境, 2018(8): 76-77.
- [10] 傅俊. 强化生态环境宣传战略引领, 坚决打好污染防治攻坚战[J]. 环境经济, 2018(23): 40-43.