

# 收费治堵应提前做好功课

◆刘四建

近日,在政协雾霾治理协商会上,北京市明确表示,已经初步制定交通拥堵收费政策方案和技术方案。这一消息表明,北京征收拥堵费已经箭在弦上。一石激起千层浪,关于征收拥堵费的话题再次引起社会广泛关注和争论。笔者认为,收费治堵是治理交通污染的重要手段之一,但并不是灵丹妙药。要发挥好征收拥堵费这个调节阀的作用,需要提前做好4个方面的功课:

摸清底数,做到胸有成竹。像北上广这样的大城市,不同道路拥堵成因千差万别,治理交通拥堵需要有的放矢,区别对待,切忌胡子眉毛一把抓。以北京为例,每天都有本市和全国各地数以万计患者前来北京儿童医院、同仁眼科医院等全国知名医疗机构就诊。这些医疗机构附近,往往是治理城市交通拥堵的重点区。患者身体不适,乘车前往这些医疗机构是刚性需求,这些区域的交通拥堵并不受征收拥堵费的影响。因此,在划定征收拥堵费区域前,要做好调研工作,把好脉,做到心中有数。

科学论证,做到初战必胜。当前百姓对空气质量等生存环境的要求越来越高,大气污染治理任务也越来越艰巨,在北京等城市,关于征收拥堵费被再次提上议题。征收拥堵费,在北京有42%左右的市民表示理解和支持,但是他们更关心的是收费后,拥堵是否真的能够得到缓解,需要眼见为实。拥堵费收了,但道路依然拥堵的可能性不能排除。因此,征收拥堵费一定要慎重,不要急于求成,要科学论证,确保一旦开征拥堵费,就能立竿见影,取信于民。

科技先行,做到高效便捷。收费治堵,相对于单双号行驶、少开一天车等治堵措施,在技术上要复杂得多。收费治堵目的是通过经济杠杆的调节作用,治理交通拥堵,减少机动车尾气排放,改善空气质量。但如果措施不力、考虑不周,会事与愿违。例如,原本拥堵的交通,设置收费站后,必然影响车速,也会改变原来车流去向,结果很可能解决了旧堵却迎来了新堵。因此,征收拥堵费,必须改变传统收费模式,引进开发先进技术,在不影响正常车辆行驶的情况下,完成收费工作。

舆论先行,做到家喻户晓。做好

## 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039

拥堵费征收工作,必须要有广泛的社会基础。离开百姓的支持和理解,收费治堵工作就难以开展。征收拥堵费前,要广泛征求市民意见,治堵收费方案要公布于众,要把治堵的措施用通俗易懂的语言讲清讲透,要把政府的主动作为化为群众的自觉行为。拥堵费的收费标准是一个敏感问题,涉及千家万户。收少了达不到收费治堵的目的;收多了超出普通市民支付能力,又会引发社会矛盾,不可轻易言弃。

因此,征收拥堵费需要尊重民意,科学决策,只有百姓工作做通了,收费治堵才会落落实生根、开花结果。

## 贯彻落实《土十条》 推进环境质量改善

◆沃飞

# 土壤保护应避免三个误区

国务院日前印发《土壤污染防治行动计划》(以下简称“土十条”),为保障农产品质量和人居环境安全提供了法律保障。但笔者发现,目前,很多人对土壤污染防治还存在一些误解。要贯彻落实“土十条”,做好土壤污染防治,笔者认为,要走出3个误区。

**误区一:将农用地和建设用混为一谈。**

土壤是一个十分复杂的系统,由固、液、气三相物质和有机体组成,是一种性质特别的环境要素,所以土壤污染防治十分复杂,只能以风险防控为主。土壤用途不同,风险防控目标也不相同。“土十条”核心是实现农用地和建设用地的安全保障和风险管控。

建设用地的安全用途不同,防治要求、质量标准 and 评价体系等也不相同。农用地主要管控农作物生长及食用安全风险,建设用地重点管控开发利用过程中的健康安全和污染扩散风险。两者实行分类管理,有各自的质量标准和评价技术规范,风险管控内容和侧重点有所不同。对于农用地土壤保护而言,不仅有污染的问题,还有农业生产过程中的生态破坏问题。将农用地和建设用地两者混为一谈,将保护和修复不加区分,都是十分片面的。

**误区二:评价土壤环境质量只考虑化学指标。**

根据土壤的性质特点,严格来说,土壤环境质量应该综合物理、化学和生物等因素进行评价。但当前农用地土壤质量标准和评价技术规范,只有化学指标。事实上,土壤物理和生物因素对土壤环境质量有着重要影响。土壤物理和

生物因素包含土壤质地、结构、基质、微生物等,对土壤中水、热、气和溶质等物质运动和能量转换产生重要影响,决定土壤导水、保肥、溶质迁移性能。所以,不同种类土壤,甚至同种类型土壤不同理化性质对重金属、有机物等污染物的吸附固定作用可能会存在较大差异,导致土壤对污染物的吸纳能力即土壤环境容量也有所区别。

诸多研究表明,农业生产中过度施化肥、农药、农膜残留、不合理种植、水土流失等对土壤理化性质和生态系统造成破坏,是导致土壤环境质量恶化的重要因素。不仅影响种植作物生长和品质,也会降低土壤环境容量。情况严重的还能引起土地种植结构调整,甚至使土地失去农用价值。因此,在监测土壤化学变化的同时,要高度重视土壤理化性

质的改变和生态系统的破坏问题。

**误区三:农用地土壤保护就是防控企业污染。**

“土十条”第三条要求“实施农用地分类管理,保障农业生产环境安全”。农用地保护上不仅要重视企业污染防治,更不能忽视农业生产和管理中造成的土壤破坏。要切实加大农用地土壤环保力度,转变粗放农业生产方式,推行秸秆还田、增施有机肥、少耕免耕、粮豆轮作、农膜减量与回收利用等措施。避免因过度施肥、滥用农药等掠夺式农业生产方式造成土壤环境容量下降。

和水、气一样,土壤污染防治不能只关注某一个方面,也不能只盯着某一个部门,更需要遵照“土十条”的指导,综合多个部门力量,合力治土、科学治土。

实验,进一步提升创新水平。培育龙头企业,鼓励有条件的企业开展技术创新、综合实验和应用推广。设立生物降解农膜专项发展基金,扶持生物降解农膜企业、行业发展,从研发、补贴等方面给予扶持。对生物降解农膜的生产企业实行税收减免、贷款贴息等优惠政策,加快开发力度。同时,开展废旧农膜综合治理,拒绝超标农膜生产销售使用,制定回收鼓励政策,提高废旧农膜回收和再利用能力。

五是加大政策支持,推广生态养殖。规模化养殖产生大量畜禽粪便和病死畜禽,如果不能妥善处理,势必会对土壤、水域等造成严重污染。大力推广“畜—沼—田”生态养殖模式,使畜禽粪便等废物得到综合利用,实现畜禽粪便的无害化和资源化。养殖业应把环保倒逼的转型升级看作新的发展契机,主动适应,积极调整,细化产业链。政府要加大政策扶持力度,做好引导、规范工作,着力解决养殖企业推进生态环保的瓶颈制约因素,帮助养殖企业、养殖场(户)解决沼气发电入网难、有机肥综合利用推广难等,进一步增强科技支撑,降成本、增效益,集成、示范、推广一批简单实用高效的生态环保养殖模式。

三是加强农业标准化生产。发展农业标准化生产是农业清洁生产的重要抓手。要以农兽药残留限量为重点,构建覆盖产地环境、生产过程、加工包装各环节的标准体系。大力推广测土配方施肥技术,增施有机肥,切实改善土地单一施用化肥的局面。要摸清本地区土壤养分变化规律,逐步完善测土配方施肥数据库。要免费为农民取土化验,提高技术资料,出具农作物施肥配方,提供配方肥。大力推广绿色植保、控害减药技术,推广使用高效、安全、低毒农药及无公害生物农药。开展农药残留指标和化肥流失状况的监测,严厉打击生产、销售、使用高毒、高残留等违禁农药的行为。加强农产品安全检测,建立市场准入机制,严格控制有害生物和有毒农产品的传播。

四是加大可降解农膜研发示范推广力度。废旧农膜回收难度大,应鼓励使用可降解农膜。企业和科研单位应加强

行限负荷、限煤量、限煤质、限浓度、限总量的“五限”措施,减少工业动力用煤135万吨。“控”,就是改进规范城区煤炭供销体系,整合规范两家煤炭专营市场和171家二级营销网点,统一配送居民用煤,对低收入家庭给予优质燃煤补贴,同时还对运煤车辆和劣质煤实行24小时卡口管控,严禁流入市区,确保居民使用符合环保要求的煤炭产品。

三是除尘。坚持分类施策,对市区工程建设要施工现场围挡、工地物料堆放遮盖,施工车辆提前洒水,驶出工地车辆冲洗、拆迁工地湿法作业、渣土运输车辆密闭等6个100%;对全市重点扬尘工地实行执法人员、环保员、网格员、施工管理员“四员现场管理”;对主次干道实行地毯式吸尘、人机结合清洗、机械洗扫、精细化保洁、调水洒水“五位一体”的控尘除尘措施,城市道路机械化清扫率由过去的30%提高到现在的87%。尤其是探索实施沙尘天气预警响应措施,提前做好洒水、遮盖等应对准备,2015年兰州市共遭受26次沙尘天气,但通过积极预警应对,降低了沙尘强度,缩短了沙尘时间,与2014年同期相比,因沙尘造成污染的超标天数减少了8天。

四是控车。针对城市道路饱和度高、尾气污染重的现状,重点在“车、油、路”3个方面下功夫。“车”方面,主要是强力淘汰黄标车和老旧车辆,2014年淘汰6.4万辆,2015年淘汰6.1万辆;启动了新能源汽车推广示范工作,制定和落实黄标车和老旧车辆提前淘汰报废财政补助政策,鼓励非营运、个体老旧机动车提前淘汰报废;实施了机动车常年尾号限行,省、市单位错峰上下班,缓解交通压力,禁止黄标车、重型柴油车进入城区。“油”方面,提升燃油品质,全市全部使用国四油品,2016年将提前一年推行国五油品,实施清洁能源改造,市区公交车和出租车全部实施“油改气”,双燃料汽车占到全市机动车保有量的12.9%。“路”方面,实施了轨道交通、绕城高速及打通断头路、上跨下穿等“畅交通”工程,开通了黄河水上公交,建成了公共自行车租赁系统,减少了机动车怠速行驶。

五是增容。坚持一手治“黑”、一手播“绿”,把生态增容减污作为一项治本之策,着力构建环绕城市的绿色生态屏障。在主城区,重点推进黄河风情线、主题公园、小游园、小广场建设,以及黄河万亩生态湿地修复和城市生态水系开发,2012年、2013年新增和改造公共绿地4450亩;在城区南北两山,着力构建环绕城市的绿色生态屏障,对多年形成的58万亩林地加强管护,改造提高林分质量,扩大固碳吸尘效果;在城外外围,实施天然林保护工程,加强“三北”防护

林体系建设,对整个市域进行封山育林,逐步增强区域性生态防护功能。

(四)抓主抓重、系统治理

兰州大气污染具有明显的季节性特点,春季以沙尘浮尘等输入性污染为主,夏秋季以粉尘污染为主,冬季则以煤烟等低空面源污染为主,中、重度污染主要集中在每年11月至次年3月的冬季供暖期。针对不同时段污染源的不同特征,兰州市对症下药、因材施教。特别是针对大气污染最为严重的冬季,兰州市从影响市民生产生活最直接、最严重的空气环境问题入手,制定详细的冬季大气污染防治工作方案。将9月20日至来年3月31日定为冬季大气污染防治时段,将大气环境质量目标具体化到防冻期的每个月、每一周和每一天,并制定严格细致的考核细则,强化各级各部门联动治污效果。

在污染最严重的冬季采暖期,从“关”、“管”、“控”、“罚”等方面强化治理手段,对主要污染源和重点污染企业加大监管力度。“关”是指对高排放工业企业实行停产减排,2014年和2015年“冬防”期间,分别对194家砖瓦、216家铸造等企业实行了停产减排措施;“管”是指采取“一竿子插到底”的执法模式,对全市重点用煤企业采取限负荷、限煤量、限煤质、限浓度、限总量的“五限”措施,减少工业动力用煤135万吨;“控”是指整合规范城区煤炭专营市场和171家二级营销网点,统一配送符合环保要求的居民用煤,对低收入家庭给予优质燃煤补贴,同时还对运煤车辆和劣质煤实行24小时卡口管控,严禁流入市区;“罚”是指严管重罚违法违规行为,冬防工作期间共对58起违法、违规行为进行了高额处罚。

市环保局作为兰州市大气污染综合治理整体战攻坚战指挥部办公室单位,根据冬防考核方案的要求强化督查问责,实施“一周一调度、周一考核、周一通报”的工作制度。通过对各级各部门落实冬防工作职责情况进行检查考核,并将考核情况直报市委、市政府主要领导,对发现的问题即时分析、限时办结,明确责任和成效,并对整改落实情况进行明察暗访。每周考核结果进行累加,作为冬防结束后最终考核几个部门的重要依据。对不能按期完成或未完成任务目标的县区领导班子分别给予诫勉谈话和环保一票否决;对转办事项未在限期内办结或考核中连续三次因同一问题被通报的责任人,按照“一

次通报、二次约谈、三次问责”的原则进行问责处理,2014年冬防期间因治污责任落实到位等问题督查问责领导干部80余人。同时对工作业绩突出的单位和个人给予奖励,对工作在一线的单位,尤其是网格监管、环卫保洁等基层工作人员给予适当补助。2014年起,市政府每年拿出4000万元,对冬防工作中表现突出的两万多名左右县区以下的基层工作人员进行了表彰奖励,这是当前兰州市单项工作中最大规模的表彰行为。

(五)多元联动、精细治理

兰州市各级政府部门做好顶层设计,落实监督管理责任,形成了市委、市政府主要领导天天过问、亲自研判并安排部署,分管领导全面协调、靠前指挥并一线落实,指挥部办公室统一调度指挥,相关部门分工牵头负责,县区政府属地落实,环保部门考核评价,市委市政府督查室问责追责的闭环工作机制。

通过印发《兰州市大气污染防治工作监督管理责任规定》《兰州市大气污染防治工作监督管理办法》《兰州市大气污染防治示范区管理规定》《兰州市秸秆禁烧管理办法》《兰州市大气污染防治监督管理规定》等10多部地方性环保法律法规。通过立法定规,确定了治污工作的正当性、合法性及有效性。

二是按章推进。兰州市按照“一年全面攻坚、两年初见成效、三年明显改善”的目标,从2012年开始,确定详细的年度工作计划,明确每年大气污染防治的具体目标、重点任务和实施步骤,确保治污工作按章有序推进。特别是连续4年开展为期6个半月的冬季大气污染防治特别行动,把大气环境质量目标具体化到每个月、每一周和每一天,制定详细的工作方案,开展严格细致的“冬防”行动,形成全年常态抓、冬季重点抓、年年持续抓的工作机制。

三是全天管控。为进一步落实治污措施,兰州市开展了多个“24小时”工作机制:环保部门对重点工业污染源实行24小时驻厂监察;公安交警部门对尾气超标车辆实行24小时卡口管制;工信部门对劣质煤炭实行24小时卡口管控;大气污染防治指挥部办公室实行24小时指挥调度;网格员对辖区街道进行“24小时网格化管理”巡查;各县区派员对对削山造地工程实行24小时驻场监察;执法局在冬防期间对扬尘污染实行24小时全天候应对等。

四是定期发布。市委、市政府主要领导定期听取指挥部办公室和市委、市政府督查室的汇报,亲自研判并安排部署;市委、市政府分管领导在冬防期间坚持一周一调度、周一通报,对发现的问题即时分析、提出措施和完成时限;指挥部办公室每天分析空气质量动态变化情况,以短信指挥平台形式进行即时指挥调度;每天、每周、每月对四区空气质量排名并在媒体公示,每月通报各县区指标任务完成情况及以排名情况;环保部门每两周在媒体公开曝光环境违法企业名单和查处结果。

(标题为编者所加,本报刊发时有删改)

## 上接一版

### (二)创新机制、明职追责

**创新管理机制。**省级层面专门成立“兰州市大气污染防治协调推进领导小组”,市级层面实行“大气污染防治综合治理指挥部+专项工作”模式,实现上下联动、部门联动;成立了西北首家、全国第二家公安环保分局,形成了行政执法和司法的无缝对接,严厉打击环境违法行为。同时兰州市全面公开企业排污状况,环境空气质量现状、排污权交易、插卡排污、航拍取证、工地扬尘智能监控、燃煤电厂超低排放试点等创新性工作,推进了政府向社会购买第三方环境监测服务以及大气污染防治标准化建设工程。

**进行驻厂管理。**在冬季采暖期,针对大气污染物排放多、环境影响大的工业企业,采取“一竿子插到底”的管理模式,对全市重点用煤企业实行24小时驻厂管理,根据空气质量控制要求实时对每个污染源的措施进行动态调整。一方面落实限负荷、限煤量、限煤质、限浓度、限总量的“五限”措施;另一方面对企业的排污行为进行监管,保证其不违法偷排,在降低采暖期污染方面取得了突出成果。

**狠抓督查问责。**将大气污染防治作为检验干部工作作风和工作做法的主战场,和发现干部、锻炼干部、培养干部的广阔舞台,体现能者上、庸者下的用人导向,做到正激励和负激励相结合。市委、市政府成立督查组,分成4个治污督查小组,每天分两班24小时进行督查,对在督查过程中发现的问题第一时间督促整改,对不作为、慢作为、乱作为的领导班子和领导干部提请市委实行免职、调离等问责处理,并严格落实“一票否决”制。据不完全统计,2013年以来,兰州市先后对280多名干部进行了效能问责。通过督查问责,动真碰硬,形成决策、安排、落实、督查、反馈、问责的闭环工作机制。

### (三)问题导向、科学治理

**找准污染要害处。**为提高大气污染防治的科学性,兰州市积极寻求高层次智力和技术支持,与中国环境科学院合作,进行兰州污染成因及防治对策研究,开展大气污染防治“院士行”活动,聘请全国知名专家为污染治理把脉会诊。

研究表明,颗粒物是兰州大气面临的首要污染物,兰州的颗粒物污染属于“自生型”污染,外来输送贡献非常有限。工业、燃煤、扬尘及机动车尾

气是污染的主要来源,其中工业废气约占污染物排放总量的50%,扬尘约占20%,机动车尾气约占17%,低空生活污染约占13%。

**打出治污组合拳。**在找准污染“病根”基础上,兰州市坚持以人为本、科学治污、综合施策、标本兼治,研究制定了“1+5”的治理规划:“1”就是一个总体实施方案意见;“5”就是工业、燃煤、机动车尾气、二次扬尘和生态增容减污5个专项治理方案,重点采取了减排、压煤、除尘、控车、增容的综合措施。

一是减排。主要是加快产业布局调整优化,对老城区工业污染源采取“改、停、关、搬”的措施,主要发展现代服务业和高精尖产业,以腾出环境容量,改善环境质量。“改”,就是通过工程化措施,强化工业污染治理,先后引导投入30亿元,对全市火电、化工、钢铁、水泥、砖瓦等高排放行业的210家企业全部进行深度治理,重点实施了燃煤电厂除尘脱硫脱硝改造等项目。目前全市火电机组颗粒物排放浓度均达到国家火电机组排放限值要求,城区三大电厂污染物排放量同比下降了60%以上。“停”,就是在污染最严重的冬季采暖期,对高排放工业企业实行停产减排,2014年和2015年“冬防”期间,分别对194家砖瓦、216家铸造等企业实行了停产减排措施。“关”,就是对对环境污染严重的落后产能企业进行关闭淘汰,其中2014年关闭淘汰7家企业的20条(台、套)落后生产线,提前一年完成“十二五”淘汰任务。“搬”,就是推动工业企业向产业园区集中,市区重点发展现代服务业,“腾笼换鸟”腾出环境容量。尤其是2012年国务院批复设立国家级兰州新区后,已启动实施107户企业向兰州新区搬迁改造,不仅有效扩大了城市环境容量,而且使工业企业“出城入园”成为淘汰落后产能的过程,促进了产业布局和城市结构的调整优化。

二是压煤。重点从“治、管、控”入手减煤量、控煤质,大力调整城市能源结构。“治”,就是对城区燃煤供热锅炉进行“换血式”的煤改气治理,2012年至2013年,发挥财政资金杠杆作用,引导社会资本多元投入27.8亿元(国家和省上补助4.6亿元,市区财政配套4.3亿元,社会自筹18.9亿元),利用两年时间对主城区716家1286台8270蒸吨燃煤锅炉实施了热电联产并网和煤改气,使原煤散烧供热锅炉退出主城区供热历史;2014年,对城乡接合部和高坪地区的574家615台870蒸吨经营性立式燃煤茶浴炉,通过远红外电采暖技术、空气热泵泵、醇基燃料、电锅炉等清洁能源技术进行了集中治理改造。“管”,就是在冬季采暖期采取“一竿子插到底”的执法模式,对全市重点用煤企业实行24小时驻厂监察,实