

# 环境管理顶层设计不能脱离地方需求实际

熊跃辉

为贯彻落实《环境保护部作风建设工作清单》中关于开展基层专题调研的有关要求,环境保护部科技标准司近日深入安徽、河南两省五县开展基层实地调研。调研组围绕环境质量改善和管理战略转型的核心,以淮河流域消除黑臭水体的水环境保护为主题,全面了解基层环保现状及地方环保部门在落实国家政策过程中面临的实际困难。

## 调研发现的主要问题

本次调研的区县主要分布在淮河流域的河南和安徽段,主要包括颍上、阜南、临泉、许昌、新密5个县区。这一地区位于中原粮食主产区,经济发展相对滞后、人口密度度大、城镇化率低、农畜牧业集中、生产方式粗放、管理能力薄弱,是这些县区比较突出的共性特点。同时,这些地区的工业普遍较少且规模偏小,点源污染控制相对较好,环境问题更多地集中在农村面源污染方面。

近年来,通过淮河流域各省市的不懈努力和专项工作的深入开展,淮河流域水质状况有了较大改善。2014年淮河干流水质稳定达到Ⅲ类,达标率超过80%,但支流水体的黑臭问题仍较突出。2014年淮河流域劣Ⅴ类水体比例仍高达15%,其中安徽和河南段各自区域内的劣Ⅴ类水体比例分别达到24.7%和26.1%,且多存在于三、四级支流,生态基流得不到有效保障,生态功能碎片化的现象尤为突出。

虽然国家为改善环境质量和保护水环境先后出台了新《环境保护法》和“水十条”等重大政策措施,但是,作为基层责任主体的县市级政府及基层环保部门,在贯彻落实过程中还存在着认识不深、创新不够、能力不足、责任不清、分工不明等突出问题。

首先,基层对环保工作的重视程度不够,被动应对多,主动作为少。县级及以下地方政府唯经济指标是从的惯性依然很大。由于长期以来基层政府环保不作为的政治代价小、主体责任轻,导致重发展、轻环保的管理理念仍占主导地位。基层环保部门虽然能够认识到环保工作的重要性及粗放发展带来的环境危害,但由于知识水平有限、专业人员匮乏、管理能力偏低、责任多手段少等诸多问题长期得不到有效解决,极大地挫伤了基层环保部门主动作为的积极性。这些基层实际导致了国家下发文件、基层政府施压、县环保局疲于应对的尴尬被动局面。

临泉、许昌和新密县环保局反映,涉及环保字眼的上级文件、地方政府大多不加深究。不管是否归环保局办,或者环保局是否能办,都习惯性地全权批给环保部门办。有的县环保局有环境专业背景的人员屈指可数,一个股长要对口落实省、市两级环保主

管部门五六六个处室下达的任务,连草草应付都力不从心。无论中央下达多少个红头文件,顶层设计得有多好,如果不与基层实际相结合,最后的效果都会大打折扣。

第二,环境管理思路相对陈旧,科学性和创新性不够。管理思路守旧和创新意识不足既有国家层面的原因,也有地方层面的实际困难。比如,阜南县人多、粮多、畜禽多是当地的主要特征,一年三季甚至四季的农作物秸秆焚烧和还田带来的空气污染、农田病虫害和水体二次污染的问题非常突出。基层政府在秸秆禁烧工作上投入了大量人力物力,甚至到了派专人盯收割机的地步,但收效甚微,偷烧现象屡禁不止。

秸秆造纸才是当地解决秸秆资源化和消除环境污染的根本出路。然而,早在上世纪90年代末受黑液处理技术的限制,草浆造纸已被国家明令禁止。这在当时是符合发展阶段和技术水平的政策。但是,随着近年来造纸行业生产和环保技术水平的不断提升,草浆造纸的环境难题已得到解决,这一资源化利用的做法既能有效解决秸秆环境问题,又能为当地带来可观的经济收益。

调研还发现,基层环境管理更多是依靠单一的行政命令和地方的有限财政投入,缺乏市场化的创新思路和意识。比如,颍上县仅有的两座城镇污水处理厂和1座在建垃圾处理厂都是依靠政府资金和力量来建设运营的,没有引入社会资本和第三方机构。运营维护资金缺口大,治污设施稳定运行和水质达标难以得到有效保障。

第三,缺乏因地制宜和科学有效的顶层设计,基层环境管理方式简单粗放。颍上、临泉、许昌等沿淮流域的主要生产方式是农作物种植、畜禽养殖、肉类屠宰和农副产品加工。农业相关企业规模小、分散度高、清洁生产水平低、资源循环利用不足等是这些地方存在的突出共性问题,其背后的重要原因之一是缺乏因地制宜和科学、有效的统筹规划。

比如,临泉县人口多、住户分散、单户污水量少,集中治污难度大,城镇污水处理厂收不上水。颍上县在畜禽规模养殖和红薯集中种植方面有一定的基础,具备了链条式的组装条件,但在“种养加”集成模式探索方面缺乏县一级的科学设计,不但没有发挥出应有的循环效应,而且增加了面源污染的控制难度。此外,这一地区上下游水坝之间的调水、用水也缺乏小区域层面的统筹管理,从而导致局部特别是三、四级支流生态基流阻断和水体功能碎片化等问题频发,一定程度上增加了黑臭水体消除的难度。

第四,基层政府对环境质量管理

的主体责任不清,“大棒”多,“胡萝卜”少。虽然新环保法进一步明确了地方政府对地方环境质量负责的主体责任,但基层政府责任不实、分工不清的问题仍然存在。

阜阳市环保局局长指出,随着老百姓环保和维权意识的不断增强,要求他下河游泳、清理柳絮、下岗下课的各种要求和批评一直不断。但河里的情况往往在岸上,柳絮的问题恰恰在树上。环保部门“躺着中枪”和“替人背书”的现象不在少数。其主要原因就是环境管理责任在地方政府各委办局之间的分工不清不实,基层环保部门在有限能力的配置下承担了保护环境

的无限责任。另一方面,在基层环境管理中,政府行政推动式的“大棒”偏多,生态补偿式的“胡萝卜”却很少。干对了是应该的、没有奖励,但干错了肯定有惩罚,特别是一些手段如查封扣押、限产停产等,没有政府的统筹授权和公安的密切配合很难做到位。一些基层环保部门面临上被追责、下被免职的两难困境。

第五,基层环境管理基础薄弱,监管能力严重不足。从硬件层面看,城镇污水管网、乡镇治污设施和垃圾收集处理处置设施建设普遍滞后,广大农村地区和工业企业自采地下水现象十分普遍。排污费收不上来,城镇污水收集和处理率低,乡镇一级的农村生活和畜禽养殖污水几乎没有得到收集,反而成为污染排放的集中地,更谈不上有效处理。

从软件层面看,县一级的环境监管能力相当薄弱,具有环保专业知识的管理人员严重不足,一些地方甚至连维持正常的例行监测和监督执法能力都欠缺。例如,颍上县环保局环境专业出身的仅有两人,加上化工等相关专业和再教育的也只有6人;临泉县环保局领导班子成员都是非专业出身,执法大队没有一个是环保专业出身,监测站仅有3人会用仪器,从而导致一些显而易见的问题长期没有被发现,更谈不上及时、有效解决。

## 加强地方环境管理的对策建议

首先,将基层政府的环保主体责任分清压实,建立健全看得见、摸得着的激励机制。基层政府要切实承担起新环保法要求的环保主体责任,参照“水十条”在国家层面自上而下的责任分解模式,根据职能分工,在县一级层面将污染治理的目标和责任切实分解到各委办局。通过问责地方政府“一把手”及分管领导,树立危机意识,层层倒逼,强化环境保护的主体责任,而不能简单地压给环保局了事。

另一方面,分解下去的责任要真正落实到位,不能光靠“大棒”,符合国家实际的奖励机制不可或缺。基层要通过生态补偿、转移支付、政策补贴等方式,鼓励地方走因地制宜的现代化

发展之路。一个县不能什么都搞,要把有限的资源投入到当地特色产业的发展和保护中。有所为、有所不为,真正实现基层发展和环境保护的协同共赢。

第二,紧密结合地方实际,创新思路,统筹规划,贯通国家政策在基层落实的“最后一公里”。

从国家自上而下的政策设计来说,应更多地从地方实际需求和可操作的角度出发。结合行业发展和科技进步的进程,定期回顾和评估现有政策措施的适用性及有效性,与时俱进地调整和修订不符合当前形势的行政命令和管控措施。

从基层自下而上的政策落实来说,县级政府要解放思想、创新思路。结合基层实际,全面识别和系统梳理自身问题,打破“头痛医头、脚痛医脚”的融资模式,撬动更多的社会资本,加大强化区域统筹,加强地方上下游特色产业间成链配套式的组合创新,制订农村环境保护中长期科技规划。

此外,基层政府要善于运用市场手段,充分调动社会各方积极性,发挥社会化服务在地方个性化环境问题解决中能起到的重要作用。积极探索政府购买流域规划、环境合同管理、环境管家、环境医院等专业化环保服务。大胆尝试公私合营、环保基金等创新融资模式,撬动更多的社会资本,分担基层治污压力,提升环保工作实效。

第三,强化各级监管,增强基层能力,不断提升环境管理的精细化和精准化水平。新形势下环境管理工作要实现质的突破,一定要在精细化、精准化管理上下足功夫。

从国家层面来说,向环境质量管理的战略转型是必由之路。在水质目标管理方面,要做好源清单解析、水体功能划分、功能区水质标准确定等前期基础工作。在此基础上,全面推行排污许可证制度。同时,建立健全相应的监测、核算、考核、执法等配套体系。

从地方层面来说,要完善监督执法机制,加大对违法违纪的处罚力度,坚决抑制和消除基层环保工作中长期、普遍存在的各种不规范行为。基层环境管理工作要强化从末端向过程和源头延伸的全生命周期监管,基层政府要在在此基础上统筹分配好各相关部门在环保上的责、权、利,加强环保部门与水利、公安、农业、住建等部门间的协调联动,实现环境管理的精细化和精准化。

与此同时,要着力加强基层环保力量的专业培养和发展壮大,通过分级别、分层次的方式加大对基层管理者

者和一线业务人员的培训,不断提高专业技术水平和执法能力,打造真正的“铁齿钢牙”。

作者系环境保护部科技标准司司长

## 西北环保督查中心反馈对天水市综合督察情况 环境质量形势不容乐观

### 上接一版

督察认为,近年来,天水市委、市政府认真贯彻落实国家和甘肃省有关环境保护的决策部署,坚持以建设生态文明为主线,以污染减排为核心,以“蓝天、碧水、安全、宁静、生态”五大工程为抓手,实行环保工作“党政同责,一岗双责”责任制,部门协同推进污染减排工作,积极开展环境保护大检查,严厉查处环境违法行为,强化生态和农村环境保护工作,取得了较好的成效。

督察指出,天水市环境保护工作取得了明显成绩,但与中央生态文明建设的总体要求和人民群众对环境质量改善的迫切要求相比,还存在一定差距。一是环境质量形势不容乐观。2012~2014年,天水市区空气质量达到二级及以上天数由353天下降到343天,二氧化硫年均浓度上升了7.7%,二氧化氮年均浓度上升了60%,可吸入颗粒物上升了11.9%。在环境保护部通报中,2015年1~4月,天水市可吸入颗粒物浓度超标85.7%,与2014年同期相比升高80.6%,是甘肃省上升比例最高的两个市之一。2014年10月~2015年4月,渭河天水段葡萄酒出境入境断面达标率为91.67%,未达到国家规定的100%的目标。境内大部分河流水质不符合Ⅲ类水要求。东部慕滩水源地一级保护区内存有与取水设施无关的设施,对饮用水水质安全构成威胁。

二是政府及相关部门履行环境保护的职责落实不到位。目标责任综合考核中环保指标分值不重,财政投入不足,环境保护司法联动机制不健全,环境保护的压力传导效应发挥不够。城建部门对全市建筑施工落实扬尘污染防治措施未监管,渣土车扬尘污染防治措施落实不到位;质检等部门对全市煤炭质量的管控不严,未对采暖期煤炭使用质量进行监管,城乡结合部的商业煤场、渣场未有效整合;工信部门在推

动工业企业清洁生产技术改造方面主动性不足,推动落实不够;水利部门对渭河干流及支流河道内排污口整治、监管也不到位。三是生态保护和农业面源污染凸显。存在着自然保护区和风景名胜区生态保护措施不到位、农村环境污染问题还没有得到较好解决、部分农村连片整治项目配套设施损坏严重及后期管理有待加强等问题。

四是部分企业存在环境安全隐患和环境违法行为。主要体现在个别企业存在较大环境安全隐患、违反建设项目环境影响评价制度、违法排污等问题。天水维亚优良商品猪繁育生产基地未按环评要求建设配套污水处理设施,生产废水直排渭河。

五是城市环境基础设施建设缓慢。市区集中供热建设缓慢和热力管网不配套,各区(县)污水管网建设和污水处理厂提标改造工程滞后,经济开发区未配套建设污水处理设施和固体废物处理设施。全市各区(县)污水管网建设、污水处理厂提标改造工程滞后,全市实际污水收集率不足60%,麦积区、甘谷县实际污水收集率甚至不足40%。

督察要求,天水市应认真做好综合督察反馈意见的整改工作。要进一步统一思想,坚持发展与保护并重,深化治污减排,强化综合整治,狠抓环境监管,严格落实新《环境保护法》和国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通知》要求,不断加强压力传导和考核问责,认真整改综合督察发现的问题,并举一反三,全面排查各类环境违法行为,坚决推进环境守法新常态,努力改善环境质量,提高环境保护工作成效。

天水市委、市政府、市人大、市政协主要领导,各区(县)党政主要领导,市环境保护委员会组成人员及有关部门主要负责同志参加了反馈会。

## 华北环保督查中心反馈对运城城市综合督察情况

## 耗能产业集中 基础设施欠账较多

### 上接一版

督察指出,运城城市环保工作虽然取得了积极进展,但从经济与环境协调发展更高要求来看,从全市环境质量水平和人民群众对环境期盼来看,形势依然突出。

一是耗能产业集中,排放居高不下。运城城市电力、有色、焦化、钢铁等高耗能产业集中,2014年全市万元GDP能耗2.12吨标准煤,约为全国平均水平的3倍;全市污染物排放总量居高不下,2014年二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘三项大气主要污染物单位GDP排放量在全省11个地市中均位列前三。运城市区东部建有经济技术开发区、空港开发区,北部建有盐湖开发区,且已进驻大量电力、冶金、化工等企业;城市周边还分布16个产业园区,大部分以煤焦、煤电铝、冶金、建材、医药化工等产业为主,给城市整体环境保护带来显著影响。

二是环境基础设施建设欠账较多。城区富斯特污水处理有限公司仍执行二级标准,部分时段超标排放,其扩建、提标工程进展缓慢;临猗县污水处理厂、永济市污水处理厂建设标准低,长期超标排放。全市20个工业园区近一半以化工、制药等涉水行业为主导,但均未建成投运集中式污水处理设施。全市垃圾处理能力建设滞后,稷山县垃圾填埋场建成尚未投运;闻喜、夏县垃圾填埋场正在建设;已建成并运行的8个垃圾填埋场中,仅1个配套设施渗滤液处理系统。全市仍有约1/3建筑面积没有实现集中供热。另外,在环境保护特别是大气治理工作中,环保压力传递不够,部门协同配合不力,一些部门和地方存在畏难松懈、推诿扯皮的情况。

三是水环境及多尘黑治理工作滞后。运城市存在多处黑臭水体,姚暹渠30余公里、常硝渠10余公里、干河约6公里,涑水河闻喜、临猗、盐湖、永济段50余公里,永济市伍姓湖约20公里,垣曲县瓦窑沟、沙沟等多处河段,污染严重,有的河段既是污水河,也是垃圾沟。全市列入“十二五”重点流域规划的31个治理项目,仍有14个尚未建成,其中涉及11个城镇污水处理项目。盐湖周边污水管网、截污工程推进缓慢,据调查,盐湖周边17个排污口,排水总量平均达到1155吨/小时,其中未经处理的生活污水约占42%,对盐湖生态环境将带来不良影响。

四是大气面源治理存在薄弱环节。现场检查发现,北方铝业垣曲冶炼厂、永济市夏阳村东侧石料厂、闻喜县上白土村北部土石灰窑、同利电机有限公司附近的多处砂石料厂等,作业时扬尘严重;河津电厂、鑫磊混凝土搅拌有限公司、威顿水泥公司、河津市富鑫高

钙灰厂、闻喜丰悦新型建材有限公司等灰堆、料场设有苫盖,扬尘明显。盐湖区南杨家庄道路两侧、平陆县上岭村、永济市德科达建材南侧、河津市华鑫源钢铁厂东侧、垣曲县哈里村等多处焚烧垃圾;赤土村南的垃圾填埋场对焚烧垃圾直接焚烧;永济市关铝化工有限公司销毀场露天烧毁危险品,黑烟滚滚。

五是企业违法排污情况突出。目前,全市19家焦化企业未满足新标准要求;阳煤丰喜化肥临猗分公司配套供热锅炉、永鑫电力、华升电力、东方资源、发鑫集团、恒泰焦炭、虞东热电等一批小电厂或自备电厂尚未开展脱硝系统建设,氮氧化物超标排放。督察还发现,夏县骏达木业公司碎料机除尘器管道破损,粉尘直排大气;绛县恒大化工公司、诚信精细化工公司停运锅炉脱硫设施,烟尘排放明显;新绛县威顿水泥集团回转窑粉尘日均排放量自2015年1月起长期超标;永济市华圣铝业公司成型车间集气效果差,烟尘无组织排放;平陆县晋钢新型耐火材料公司刚玉炉脉冲布袋除尘器布袋损坏,粉尘排放明显。另外,“土小”企业屡禁不绝。河津市僧楼乡北午芹村附近小石灰厂非法生产,粉尘排放严重;新绛西柳泉村无名土窑烟尘无组织逸散;盐湖区尉村西北侧小铸造厂,冲天炉未建除尘设施,排放明显。

六是环境风险和质量形势不容乐观。运城市在黄河干流段分布有煤焦、化工、造纸、医药等众多涉水企业,风陵渡开发区位于黄河沿岸,也分布有大量医药、化工、造纸等涉水企业,这对保障黄河水环境安全带来风险。2014年全市PM<sub>2.5</sub>、PM<sub>10</sub>平均浓度是国家二级标准的1.91倍、1.61倍。今年1~6月,空气质量虽有改善,但部分指标仍不降反升;涑水河张留庄断面COD、氨氮平均浓度同比大幅升高。

针对上述问题,督察要求,运城市应认真做好整改工作,有关整改方案需在20个工作日内报送环境保护部,同时抄报山西省政府。在整改工作中,要进一步统一思想,强化党政同责,深化治污减排,狠抓环境监管,严格落实新环保法和国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通知》,不断强化考核问责,努力推进环境保护新常态。

运城市政府有关负责人在反馈会上表示,运城市政府各部门将切实增强新常态下环保工作的责任感和紧迫感,全力抓好整改落实,严格督察考核,形成工作合力。针对华北环保督查委在督察中反馈的问题,运城市委、市政府迅速展开行动,召集各部门进行专题研究,将整改任务、完成时限、目标要求分解下达至辖区内各级政府,要求各级政府认真落实并督促企业认真整改,力争在最短时间内把问题解决

## ◆郭丹 田耘 罗岳平

近年来,随着我国以城市环境空气质量监测站、区域空气质量监测站和背景值监测站为主体的大气环境监测网络不断完善,很多省(市、区)开始着手建设大气监测超级站,以期为科学问诊灰霾成因、实现城市环境空气质量精细化预报提供技术支持。

大气监测超级站是安装有众多大气监测设备的综合性监测站点。上世纪70年代以来,美国、欧洲和我国台湾、香港地区陆续建成了一批大气监测超级站。2012年,大陆首个大气监测超级站——广东鹤山站正式运行。随后,北京、上海、重庆、江苏、湖北等十余个省(市)环保部门以及部分科研机构也开始建设大气监测超级站并相继投入使用。

这些大气监测超级站的功能定位一般为科学研究型和功能加强型两种。科学研究型的大气监测超级站以多污染物监测为主要手段,通过理化、光学、气象、卫星等多种监测仪器和手段,综合分析常规和非常规污染物、二次污染物及前驱物的浓度和变化趋势,对城市或区域复合污染开展深入研究,分析大气污染成因和机理,从而服务于大气科学研究,如中科院遥感所和中国环科院建设的超级站。功能加强型大气超级站一般在城市或区域站SO<sub>2</sub>、NO<sub>2</sub>、CO、O<sub>3</sub>、PM<sub>2.5</sub>、PM<sub>10</sub>常规6参数监测的基础上,根据本地环境管理需要,结合当地的地形地貌、气象条件、污染源类型等条件,新增对城市或省级区域传输特征监测和重点特征污染物的监测,尤其是加强对光化学污染指标的监测,如上海、湖北等地建设的部分大气超级站。当然,这两种类型的大气超级站的划分并不是绝对的,功能加强型大气超级站可以承担

科研任务,科学研究型大气超级站的监测数据也可用于灰霾预报。

大气监测超级站投入较大,相当于一个独立的实验室。因此,每建一个大气监测超级站都要慎重决策,确保建成后能发挥预期作用。

大气监测超级站的选址要科学。对此,要有全局意识,加强顶层设计,在全国范围内合理布点,不能放任谁有钱谁就建的现象。否则,3年~5年后,建成站点杂乱分布,既不能解决当地问题,又不能从整体上反映大气监测规律,造成投资浪费。可委托权威单位做国家层面的建设布点方案,一经发布后,有条件的省份可在指定地点开始建设。

大气监测超级站的建设应具有前瞻性。站房所在地单位应能提供足够大的空间,面积一般不少于150平方米。站房可采取通透式建筑风格,用玻璃隔断,既有利于观察,也便于室内温度控制,实现节能降耗。在设备安装方面,应遵循同类、相似原则,即原理相同、功能相近的仪器安装在同一工作间,但要防止交叉污染。屋顶钻孔较多,漏水是常见的故障。为此,要提前规划好设备布局,预留孔位,便于以后加装。另外,高效利用屋顶空间,设置源解析大气采样点位及手工比对监测场所。

一个功能完整的大气监测超级站包括气象条件观测,气态污染物监测,

气溶胶物理、光学性质和化学组分监测,以及遥感观测等几个模块,配置较为复杂,宜坚持分期建设的原则。前期建设应根据功能定位和当前工作重点优先选配基础性的仪器设备,适度超前但不要好高骛远。否则,大量设备安装到位后,很可能会因人手不够无暇维护而出现故障不断的现象。然后,再按仪器设备能力建设与技术力量相匹配的原则,先易后难,确保每引进一台仪器就能熟练使用一台仪器,使其发挥出最大效益。大跃进式的建设必然会带来运行维护跟不上或大量监测数据不能转化成实际监测成果,既造成资源的浪费,又使建设单位背上沉重的工作包袱。

大气监测超级站不是万能的,并不是建成一个大气监测超级站就能监测和解决一个城市或区域的空气污染的所有机理研究问题。大气监测超级站本质上只是多测了一些环境空气质量指标和气象参数。这就如同人的体检,一般的大气自动站只监测了重点指标,而超级站开展的是全指标监测,然而,出现问题的往往是重点指标,即使增加了很多其他指标,也不一定就能发现更多问题。此外,从超级站获得的数据只能做单点推论,很难再找邻近的其他超级站来验证。因此,单个大气超级站只能发挥有限的作用,只有形成联盟,而且布点科学,能够互为验证,那么其功能可以扩展。但目

# 大气监测超级站建设不能一哄而上