



美丽中国铺展小康底色

中青报 中青网记者 张 艺

2018年,污染防治攻坚战作为决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一,列入党的十九大报告。

清洁美丽的生态环境,成为全面小康的底色。

早在2013年5月24日,习近平总书记主持中共中央政治局第六次集体学习时就指出,我们在快速发展中也积累了大量生态环境问题,成为明显的短板,成为人民群众反映强烈的突出问题。

朝着保卫蓝天、碧水、净土的目标,八大标志性重大战役在2018年4月2日召

开的中央财经委员会第一次会议上被提出:打赢蓝天保卫战,打好柴油货车污染治理、城市黑臭水体治理、渤海综合治理、长江保护修复、水源地保护、农业农村污染治理攻坚战。

一个更清晰的美丽中国目标是:到2020年,生态环境质量总体改善,主要污染物排放总量大幅减少,环境风险得到有效管控,生态环境保护水平同全面建成小康社会目标相适应。

同在2018年,新组建的自然资源部、生态环境部先后挂牌。从顶层设计的机构改革,剑指生态环保领域“九龙治水”的沉疴。

事实上,近年污染防治已进入深水区,

甚至引起利益格局的调整。生态文明建设、绿色发展绝不是敲锣打鼓就可以实现的,它是生活方式和生产方式的深刻改变。

污染防治攻坚战背后还有一系列的制度安排:生态文明制度建设的“四梁八柱”一步步筑牢,生态文明建设目标评价考核办法颁布,以考核促进各地推动生态文明建设,实行河长制、湖长制,为每一条河、每一个湖明确生态“管家”,新环保法增加按日连续处罚等执法手段,被赞“环保法终于长出了牙齿”。

解决环境问题不再是环保部门单打独斗。在柴油货车污染治理中,生态环境部与交通运输部联动,一起对京津冀等重点地区国Ⅲ及以下的100多万辆柴油货车进

行淘汰。加快“公转铁”运输结构调整,全国铁路货运量占全社会比重由2016年的7.6%提高到了2020年的9.4%。

几年努力下来,全面建成小康社会之时,生态环境领域交出的成绩单超额完成目标。在大气环境质量方面,2020年全国地级及以上城市优良天数比例达到了87%,比2015年增长了5.8个百分点,超过“十三五”目标2.5个百分点。

在水环境质量方面,全国地表水优良水体比例由2015年的66%提高到2020年的83.4%,超过“十三五”目标13.4个百分点;劣V类水体比例由2015年的9.7%下降到2020年的0.6%,超过“十三五”目标4.4个百分点。

生态环境部还完成农用地土壤污染状况详查,全国受污染耕地安全利用率和污染地块安全利用率双双超过90%,顺利实现了“十三五”目标。

在发展中保护,在保护中发展。2021年,长江流域水质优良的国控断面比例为97.1%,两岸绿色生态廊道逐步形成。与此同时,沿江11省市经济总量占全国的比重,从2015年的45.1%提高到46.6%,对全国经济增长的贡献率从47.7%提高到50.5%。

良好的生态环境是最普惠的民生福祉。2020年国家统计局所做的调查结果显示,公众对生态环境的满意度达到了89.5%,比2017年提高10.7个百分点。

完成这一阶段目标后,我国与污染防治的力度不减。2021年8月,中央深改委第二十一次会议《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》强调,十四五时期,要保持力度、延伸深度、拓宽广度,紧盯污染防治重点领域和关键环节,集中力量攻克老百姓身边的突出生态环境问题。

在生态环境部长黄润秋看来,从“十三五”坚决打好污染防治攻坚战,到“十四五”深入打好污染防治攻坚战,从“坚决”到“深入”,两字之差,意味着污染防治攻坚战触及的矛盾和问题层次更深、领域更广,对生态环境质量改善的要求也更高,要让老百姓实实在在感受到生态环境质量的改善。

十年寻路
保卫蓝天坚定前行

中青报 中青网记者 张 艺

过去一年中,绝大部分的日子里,北京市民都可抬头见蓝天,全年重污染天气只有8天。时间倒回2013年,当年的重污染天数是2021年的7倍多。

从十年“霾”伏到常态北京蓝,北京蓝天的变化也折射出我国大气治理模式的变迁。一次大的转折出现在2012年,当年的政府工作报告首次提到,要对PM_{2.5}进行监测。这背后其实是我国大气污染状况的变化,已经从传统的燃煤污染转变为燃煤叠加机动车等污染。

过去的大气质量标准已经不能反映空气质量状况,出现了空气质量指数与老百姓感观不一致的错位。既需要新的空气质量标准,过往的治理模式也面临调整。

2013年,我国遭遇了多次严重的空气污染,波及大半个中国,100多个大中型城市,全国平均雾霾天数达29.9天。红色预警响起,中小学停课、工厂限产,甚至连航班都受到影响。空气污染已经成为百姓的心头之患。

当年9月10日,以国务院名义发布的一份高规格治理方案《大气污染防治行动计划》提出,要用5年时间,使全国空气质量总体改善,重污染天气较大幅度减少;在十大污染城市最密集的京津冀地区,PM_{2.5}等细颗粒物污染物的浓度年均要下降25%。

行动计划数易其稿,提出35条措施,覆盖机动车污染治理、煤炭消费总量控制、地区产业结构调整、减排考核等10个领域,业内人称“大气十条”。

事实上,在后来的10年间,我国不仅完成了“大气十条”的任务,还迭代了大气治理的2.0版,并在水治理、土壤治理等领域也发布了治理清单。

落实“大气十条”成为一系列污染防治攻坚战的“尖刀战役”,战斗刚刚打响的那几年,也经历了诸多博弈。大气十条改变了过往污染治理只注重污染企业末端治理的思路,是一套涉及产业结构调整、机动车治理、清洁能源替代的组合拳。尤其是煤炭消费总量控制等目标甚至一度被认为是不能完成的任务。

经济与环保,一度被摆在天平两端对立的位置上。生态环境问题根子在粗放型增长方式。一些政府官员逐渐认识到,改善生态环境状况不能就环保谈环保,必须改变过多依赖增加物质资源消耗、过多依赖环境消耗、过多依赖规模粗放扩张、过多依赖高能耗高排放产业的发展模式。

那些损害生态环境的增长,对人民美好生活带来负效果的增长。影响国家长远发展的“黑色增长”绝不能要,这样的认识越来越成为共识。大气十条划定的京津冀、长三角、珠三角三个重点区域中,珠三角地区率先完成治理任务,长三角也紧随其后,京津冀一度成为难啃的“硬骨头”,尤其是到了秋冬季,可能持续几日的重污染就抵消了全年的努力。

要如期完成5年治理任务,需要付出超常规的努力。2017年4月,原环保部抽调来自全国的5600名环境执法人员,深入京津冀各个村庄,督察一整年,剑指京津冀及其周边的5.6万家规模小、分布散乱、污染重的企业。当年10月,对不能稳定达标的小散污企业一律关停。这被称为环保史上最大规模的环境执法。

2018年7月,“大气十条”仅收官4个多月后,“打赢蓝天保卫战三年行动计划”出台,三年行动计划延续“大气十条”以颗粒物浓度降低为主要目标、同时降低重污染天数的思路,把“十三五”约束性指标分解至各省(区、市)。此外还确定了污染物的源头防治,将产业结构、能源结构的优化调整作为推动我国高质量发展的重要突破口。

2019年全国两会期间,雾霾仍时有出现。雾霾天气可能反复,但环境治理必须坚定往前走。当年全国政协十三届二次会议新闻发布会上,大会新闻发言人郭卫民说:

同一年,习近平总书记在参加内蒙古代表团审议时,为经济与环保辨明了关系,表面上看,保护生态环境和发展经济存在一定的矛盾,但从根本上讲,两者是有机统一、相辅相成的。不能因为经济发展遇到一点困难,就开始动摇了项目、以牺牲环境换取经济增长的念头。

全国人大代表、生态环境部环境规划研究院院长王金南说,这为处于“十字路口”和“艰难爬坡”的生态环境保护指明了方向,成为开展生态文明建设、打好污染防治攻坚战的根本遵循。

2019年,污染防治攻坚战获中央财政的支持达到600亿元,同比增加35.9%。

根据历史监测数据,全国90%左右的PM_{2.5}超标天数和重污染天数出现在秋冬季,我国连续多年把秋冬季的治理作为大气治理的攻坚时刻。

2000多万居民取暖过冬的方式由此改变。新的治理思路是,推进北方地区冬季清洁取暖,关系北方地区广大群众温暖过冬,关系雾霾天能不能减少,是能源生产和消费革命、农村生活方式革命的重要内容。

据统计,清洁取暖对空气质量改善贡献比例在三成左右。这几年,约有2800多万户农村居民告别了“烟熏火燎”的时代。2020年秋冬季,京津冀及周边地区、汾渭平原PM_{2.5}浓度比2016年同期分别下降37.5%、35.1%,重污染天数分别下降70%、65%,长三角已经基本消除重污染天气。

与此同时,新的问题也在出现。夏季臭氧污染,开始与秋冬季PM_{2.5}污染成了打赢蓝天保卫战的“两座大山”。一些地区既是PM_{2.5}的污染较重区域,也是臭氧浓度较高区域。有的城市臭氧甚至超过PM_{2.5},成为首要污染物。

对此,生态环境部大气污染防治强化监督定点帮扶的范围,从京津冀等重点区域扩展至苏皖鲁豫等非重点区域。

这场污染的硬仗打得愈加科学成熟。生态环境部大气环境司副司长吴险峰介绍,在2021-2022年新一轮的大气攻坚方案中,有59个城市,跟原来80个攻坚城市相比,有进有出,治理重点更加聚焦,攻坚措施更加突出精准施策,反对“一刀切”,继续实施重点行业绩效分级、差异化减排,而不是大范围停产,尽可能减少对企业正常生产的干扰。

王金南说,我国仅用7年左右时间走过了发达国家十几年甚至30年的空气治理进程。推动污染防治的措施之实、力度之大、成效之显著前所未有。

2013-2020年,首批实施新空气质量标准的74个城市PM_{2.5}浓度下降48.6%,优良天数比率上升17.9个百分点,重污染天数下降八成以上。尽管美丽中国的目标还有距离,新一轮污染防治依然没有放松力度,将以更高标准保卫蓝天、碧水和净土,推动生态环境质量改善由量变到质变。



水

2015年,国务院发布《水污染防治行动计划》(“水十条”),要求清除垃圾河、黑臭河,保护水源地。之后,排污许可可全面推行,推动对排污企业网格化精细化管理,建立河湖长制,对重点水域展开专项行动和日常督察。2018年,城市黑臭水体治理、渤海综合治理、长江保护修复、水源地保护也被纳入八大标志性重大战役中。如今,全国地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例达到98.2%,全国地表水优良水体比例由2015年的66%提高到2020年的83.4%。



气

蓝天保卫战是我国污染防治攻坚战的重难点。2013年,国务院发布《大气污染防治行动计划》(“大气十条”)以来,各地区、各部门抓住重点行业超低排放改造、北方地区冬季清洁取暖散煤替代等关键举措,强化区域联防联控,建立常态化大气污染防治协同工作机制,抓好柴油货车污染治理,对重点行业企业按照环保绩效实施差异化管控,创立“一市一策”机制等。战术随实际情况不断调整,面对当前大气问题,一手抓PM_{2.5},一手抓臭氧。如今,北京蓝“渐成常态”,窗含西岭千秋雪”的场景也在成都重现。



土

土壤污染隐蔽性强,治理难度也更大。2016年,《土壤污染防治行动计划》(“土十条”)出台,我国土壤污染治理与修复工作起步。几年努力,生态环境部完成农用地土壤污染状况详查,并推动污染耕地的安全利用。生态环境部还开展了重点行业企业土壤污染状况调查,土壤污染的风险得到了基本管控。全国受污染耕地安全利用率和污染地块安全利用率双双超过90%,顺利实现了“十三五”目标。

从污染到蔚蓝,
一张数据地图的变迁

中青报 中青网记者 张 艺

一张地图串联起中国污染治理的变迁。

10多年来,公众环境研究中心主任马军作为中国污染治理的观察者,用一张地图,为环保各方搭建起一个沟通的桥梁。

2006年,马军创办公众环境研究中心,想要开发一些有利于信息公开、公众参与的项目。污染地图就在那时成型:散落在全国各地的受处罚的污染企业信息被汇集到一张可以随时查看的地图里。

但那时,环境信息公开的程度还比较有限,有的出于社会影响,有的考虑到当时监测的主要是大型企业,这些企业通常是地方经济的支柱,一旦把负面环境信息放到阳光下,一些“特殊照顾”便难再开展。

治污的坚定态度在数据中显现出来。马军介绍,第一年,污染地图只能收集不到2000条的记录,之后一直缓慢增长。污染防治攻坚战打响,监测发布进入快车道。

特别在2015年中央环保督察启动后,更是有爆发式增长。截至2021年4月,公众环境研究中心收集的违规记录突破了200万条。

在马军看来,环保方面的监测数据大规模地实施公开,体现了中国向污染宣战的政治决心。

大气污染防治需要社会广泛参与。在担任生态环境部特邀观察员时,马军曾在河北旅途中偶遇一条流淌着黑水的河流,于是他下到河边,通过蔚蓝地图App拍照上传,并分享到微博。当天晚上,就收到县环境分局官微回复:“县委、县政府高度重视,此前已对涉事公司严肃处理,对两名干部追责问责,对受污染的河水回抽处理。”

地图App中专门开辟了公众发声的渠道,大大激发公众对于环保的热情。马军记得,2015年发布的“水十条”,提到了大家格外关心的黑臭水体整治。基于地图App,公众不但可以便捷获取信息,而且方便一键转发微博,他们可以拍照、质疑,还可以@当地的官微进行“微举报”。

这样基于数据的社会监督,促进公众、企业和地方环保部门形成良性的互动。例如,2014年山东一家大型上市钢企的在线监测数据显示,污染物常常连续超标,有时甚至在10倍以上。公众环境研究中心致电该企业未能得到回应,但是当地居民和环保组织不断地通过微博举报,最终当地环保部门要求该企业关停落后产能,仅3台竖炉关停就减排二氧化硫2615吨,氮氧化物196吨,粉尘405吨。

这让排污企业和监管者的关系理得更顺了。马军了解到,一些企业的行政级别甚至高于当地的环保部门,监管受此掣肘,但借由群众多次举报,环保部门可以敲开企业大门,敦促其整改并公开说明。

越来越多的企业也由最初的不理解,逐渐意识到,信息公开对自己是有帮助的。有企业负责人曾表示,使用这些数据去管理供应商并没有增加成本,反而是帮助他们识别了上游哪些企业存在风险,在秋冬季限停产过程中,可以更好地维持高效运行的平稳供应链。

这些年来,马军见证了环境信息公开所取得的历史性进步。2020年12月30日,中央深改委审议通过《环境信息依法披露制度改革方案》,将环境信息依法披露确定为“生态文明制度体系的基础性内容”。

据此,生态环境部于2022年2月颁布《企业环境信息依法披露管理办法》,建议各级政府和全社会共同关注,推动建立企业自律、管理有效、监督严格、支撑有力的环境信息依法披露制度。

如今的地图App里,汇总了超过4000个空气质量监测的站点,近两万个与水相关的监测站点,包括土壤监测重点污染源的站点。

2015年,马军将“污染地图”更名为“蔚蓝地图”。那一年,除大气污染物之外,更多环境信息数据被公开。他说,这不仅是信息的升级,也是让这代表蓝天的颜色给更多的人带来希望,让越来越多的公众参与到环保中来。