

大气污染防治常态化监督管理对策

李梓轶

营口市生态环境事务中心

DOI:10.32629/eep.v9i7.3279

[摘要] 大气污染防治工作不断深入,对监督管理常态化水平也提出更高的要求。本文主要对大气污染防治监督管理现状进行分析,梳理出常态化监管存在的薄弱环节以及污染源头管控存在的突出问题,从制度机制、技术支撑和共治格局三个方面分析问题产生的原因,从健全监管制度体系、加强监测预警能力、深化源头分类管控、完善执法惩戒机制四个方面提出对策建议,探索建立协同联动、社会共治、考核评估相结合的长效机制,以期为提高大气污染防治监督管理的常态化、精细化水平提供思路。

[关键词] 大气污染防治; 常态化监管; 污染源头; 长效机制

中图分类号: X51 文献标识码: A

Measures for normalized supervision and management of air pollution prevention and control

Ziyi Li

Yingkou Ecological Environment Affairs Center

[Abstract] With the continuous deepening of air pollution prevention and control work, higher requirements have been put forward for the normalization level of supervision and management. This article mainly analyzes the current situation of supervision and management of air pollution prevention and control, identifies the weak links in normalized supervision, and highlights the prominent problems in pollution source control. The reasons for the problems are analyzed from three aspects: institutional mechanisms, technical support, and governance patterns. Countermeasures and suggestions are proposed from four aspects: improving the regulatory system, strengthening monitoring and early warning capabilities, deepening source classification control, and improving law enforcement and punishment mechanisms. It explores the establishment of a long-term mechanism that combines collaborative linkage, social governance, and assessment and evaluation, in order to provide ideas for improving the normalization and refinement level of air pollution prevention and control supervision and management.

[Key words] prevention and control of air pollution; Normalized supervision; Source of pollution; long-term mechanism

大气环境质量同公众健康、区域生态安全有关,也是评价生态文明建设成果的指标。随着污染治理攻坚工作的不断推进,大气污染也呈现出结构化、复合化的特征,传统的运动式、突击式治理方式已经不能满足当前的防治需求,建立常态化监督管理体系已经成为巩固治理成果的必然选择。现实生活中还存在着一些地方监管责任不落实、监测预警手段欠缺、源头管控措施不精准等状况,致使大气污染防治工作不能有效推进。系统开展常态化的监督管理对策的研究工作,对于提升我国大气环境治理体系和治理能力现代化水平具有十分重大的现实意义。

1 大气污染防治常态化监督管理的现状与问题

1.1 监督管理体系运行基本情况

目前大部分地区已经初步建立起包含排污许可、日常巡查、

执法查处等各个环节的大气污染防治监督管理体系,监管框架基本上可以覆盖到工业、交通和扬尘等主要的污染源类型。从运行实践来看,监管工作也由原来的集中整治变为现在的常态管理,在一些重点行业、重点时段建立了比较规范的巡查检查制度。整体监管体系的精细化程度同不同的污染源类型相适应的程度还不高,中小型污染源纳入常态化监管的范围比较小,监管盲区仍然客观存在。

1.2 常态化监管中存在的薄弱环节

常态化的监管运行中,监管的频率同污染源的 actual 排放风险之间不能达成精准的匹配,有些单位存在重点监管对象巡查次数少、一般性污染源监管流于形式的情况。执法监管手段比较落后,现场检查大多还是采用人工巡查的方式,对于隐蔽性排

污行为以及非正常时间段的偷排问题,发现难度较大。监管信息在部门间、区域间流转不畅,跨部门联合执法的常态化运作机制还没有形成起来,造成一些违法排污行为不能得到及时有效的查处。

1.3 污染源管控存在的突出问题

源头控制是大气污染防治的重要环节,但是目前部分地区的源头控制还存在明显的不足。工业企业污染治理设施运行不稳定的现象时有发生,部分企业存在治理设施不正常运行、擅自停用等违规行为,源头减排的效果很难得到持续的保证。移动源污染管控措施落实不到位,柴油货车、非道路移动机械等排放监管有疏漏。扬尘污染控制标准执行不统一,建筑工地、道路运输等各个方面的防尘措施落实情况良莠不齐,源头治理的系统性、持续性还需加强。

2 常态化监督管理问题的成因分析

2.1 监管制度与责任机制不健全

监督管理问题的产生同制度机制不健全有密切关系。部分地区大气污染防治监管制度体系还没有形成覆盖全流程、全领域规范的制度框架,已经存在的制度在操作细则和执行标准上存在笼统模糊的地方,不能给基层监管工作提供有效的指导。属地监管责任和部门监管责任没有明确区分清楚,跨部门协作缺少制度上的保障,责任落实存在推卸的空间,影响了常态化的监管工作开展。从制度执行角度来说,缺少健全的监督考核机制,缺少对监管履职量化指标的设置,干好干坏没有区分标准,造成基层主动性的缺失。问责机制运行不畅,失职认定标准不清,震慑作用弱。同时基层监管力量弱,人员编制与任务不相适应。

2.2 监测预警与技术支撑能力不足

技术支撑能力不足会直接影响到常态化监管的准确性、及时性。部分地区大气环境监测网络的布局还比较欠缺,监测点位的密度同污染源的分布特点相契合的程度不是很高,不能很好地掌握整个区域的大气环境质量动态发展状况。监测预警信息化水平不高,数据分析、污染溯源能力差,不能及时对污染事件进行预测预警^[1]。由于缺少执法装备以及信息化手段的应用,使执法人员在发现问题的时候很难快速地取证。从部门数据共享的角度来说,由于缺少共享机制的建立,环保、气象、住建之间没有形成研判合力。基层监测人员技术素质不高,新型设备操作不熟练,造成数据准确性差。另外,由于监测设施运维投入少,部分点位的设备老化、故障率较高,稳定性差,从而削弱了其支撑持续的作用。

2.3 多元共治格局尚未有效形成

大气污染防治牵涉到众多的主体以及诸多的环节,单靠行政监管的力量很难达到全面的覆盖。部分地区的企业的主体责任意识不强,对污染治理的主动性、自觉性不高,被动应付检查的情况还比较普遍。社会公众参与监督的途径比较少,举报反馈机制运转不灵,公众监督的力量不能成为常态化的监管强有力的补充。政府、企业、社会公众三者之间的协同共治还没有形

成,监管合力还不能很好地凝聚起来。企业层面缺少激励和惩戒机制,守法成本高违法成本低的矛盾没有得到解决,企业的治污动力不足。信息公开情况中,重点排污单位环境信息公开不及时,不能使群众得到信息。第三方机构参与少,社会组织监督作用小,多元参与渠道需要拓展。

3 大气污染防治常态化监督管理对策

3.1 健全监管制度体系与责任落实机制

推进常态化监督管理,首先要从制度建设入手,为建立一个健全的制度体系打下基础。根据区域污染特点和治理需要,制定排污许可、日常检查、执法检查、信息公开等各方面的规范性文件,确定各种污染源监管的频率和操作标准。应该清楚地区分出属地责任和部门监管责任的界限,创建起责任清单同年度考核相联系的落实体系,促使监管责任逐级压实,保证制度落实不会因为人员调动或者时间推移而削弱。应当创建制度执行评价和持续更新的体系,有规律地搜集监管实际操作缺陷与矛盾之处,立即增添具体规定以杜绝制度虚置。完善监督考核制度,把巡查覆盖率、整改率作为量化评价指标,与评优评先挂钩,倒逼责任落实。同时加强基层监管能力,以倾斜专项培训方式解决人手不够问题,保证制度落实不走样。

3.2 强化监测预警与科技支撑能力

技术支撑能力的提高要以提高监测预警的准确性、及时性为目标。应改善大气环境监测网络的布置,依照污染源散布特点加装重点区域监测点位,加强监测数据对区域环境质量变动的反映精确度。加快监测数据智能化分析平台的建设,使用污染溯源技术手段提高对污染成因的判断能力,使监测预警和执法响应达到高效联动的目的。要加快执法装备信息化更新,添置便携式监测仪器和移动执法终端,改善现场执法取证速度与精确度^[2]。应推进生态、气象、住建等有关部门的数据共享,消除信息壁垒,创建起区域一体化的数据资源池,给污染研判赋予支撑。应当创建起监测设施常态化的维护体系,明晰设备校准、故障抢修的时限要求,保证监测数据的稳定连续。加强专业技术人才队伍建设,对基层设备操作、数据分析等实行定向培训、岗位练兵,杜绝闲置。

3.3 深化污染源分类管控措施

源头控制要实行分类施策、精准发力。对于工业企业要加大治理设施运行监管力度,建立治理设施用电量、运行参数在线监控系统,对异常运行情况及时进行处理。要加强移动源污染控制,严格执行柴油货车排放检验制度,加大非道路移动机械登记编码和排放监管力度。应统一扬尘污染防治标准,对建筑施工、道路运输等重点环节的防尘措施执行要求作出规定,并将其纳入常态化的巡查检查范畴之内,从而形成源头治理的持续约束力。应加强餐饮油烟排放的控制,推广高效净化设施的安装和定期清洗制度,减少低空面源污染。应推进燃煤锅炉和散煤治理,把清洁能源替代作为削减采暖季污染负荷的主要手段^[3]。对工业园区集中整治,建立企业的排放台账、网格化监管清单,对集群问题进行专项治理。

3.4完善执法监管与联合惩戒机制

执法监管效能的提高要靠健全的惩戒约束机制来支撑。应当建立差异化的执法检查频次机制,依照污染源的风险等级动态调整监管强度,对高风险污染源实行重点盯防,对信用优良的企业适当改良检查手段,达成监管资源的精准投放。应当推进跨部门、跨区域联合执法的常态化运作,创建起信息共享和案件移送协作机制,从而形成对违法排污行为的有效震慑。应当把环境违法信息纳入到信用监管体系当中,对于屡次检查而屡次违法的企业实行联合惩戒,加大违法成本,提升企业自觉守法的内生动力。推进执法全过程规范化,落实执法公示、全过程记录、法制审核,保证执法公正。加强行政执法与刑事司法衔接,对环境违法行为实施及时移送,杜绝以罚代刑,形成严打高压态势,让守法成为企业行为选择。

4 大气污染防治常态化监督管理长效机制构建

4.1建立协同联动与信息共享机制

长效机制建设要靠协同联动作为主要支撑,冲破部门壁垒和区域限制。要创建跨部门大气污染防治信息共享平台,促使生态环境、交通运输、住房建设等有关方面达成监管数据的互联互通,从而提高联合监管的协同效能。要建立区域大气污染联防联控机制,就区域性、复合型污染问题加强跨区域会商研判和协同治理,形成上下贯通、左右协同的监管工作格局。要建立起常态化联席会议制度,及时对空气质量以及存在的问题加以通报,并就如何解决监管难题开展协调沟通工作,防止出现各自为政的情况。要健全重污染天气应急联动机制,统一预警和响应措施,保证应急减排措施的落实^[4]。还要确定数据采集与交换的标准,规定数据共享的范围、频率和责任,保证数据的可用性,给协同决策提供支持。

4.2推动社会共治与公众参与

社会共治格局的形成要调动起企业、公众的积极性。督促企业建立健全内部环境管理制度,明确污染治理主体责任,使企业把污染防治的要求内化到日常生产经营中。应畅通公众监督举报渠道,简化举报处理程序,建立举报反馈和激励机制,调动公众参与大气环境监督的积极性。应当加大环境信息公开力度,定期向社会公布区域大气环境质量及监管执法信息,提高公众的知情权和监督参与感,构建起政府主导、企业负责、公众参与的多元共治体系。推行企业环境信用评价制度,把评价结果同信贷评优联系起来,促使企业承担治污责任。应加大大气污染防治科普宣传力度,通过媒体平台普及防护知识和法规,增强全民环

保意识,营造人人关心参与的氛围,夯实多元共治的基础^[5]。

4.3强化考核评估与持续改进

考核评估机制是保证常态化监督管理不断有效运转的保证。应当建立包含监管覆盖率、执法检查率、大气环境质量改善程度等指标的综合考核评价体系,把考核结果作为有关责任主体绩效评定的主要依据。应当定期对常态化监管机制运行效果展开评估复盘,依照评估结果及时调整监管策略和工作重点,创建起监管实践同机制改善互相推动的良性循环,保证大气污染防治监督管理工作一直保持着较强适应性及实效性。要加大考核结果的运用力度,对成绩好的地区、部门进行通报表扬,对落实不到位的地区、部门进行约谈整改销号,形成奖优罚劣的导向。建立监管政策动态清理机制,及时废止不合时宜的规定,把行之有效的做法固化成制度成果,使长效机制与时俱进。

5 结束语

大气污染防治常态化监督管理是巩固污染治理成果、推动大气环境质量持续改善的重要保证,它的效果同制度机制是否健全、技术支撑能力是否完备、多元共治格局是否形成有关。推进常态化监管要统筹制度建设、技术革新和源头治理,创建起执法监管同联合惩戒互相衔接的约束机制,依靠加强协同联动、社会共治和考核评价这些长效机制来保证工作不断深入。只有把常态化理念贯穿到大气污染防治的全过程之中,才能真正提高监督管理的精细化程度,为改善区域大气环境质量、建设生态文明奠定基础。

【参考文献】

- [1]贾文龙.我国大气污染防治政策的功能轮廓与规制特征研究——基于28省市大气污染防治条例的制度语法分析[J].湖湘论坛,2024,37(6):102-112.
- [2]陈金信.基于协同治理理论的城市大气污染治理问题探究[J].皮革制作与环保科技,2024,5(13):130-132.
- [3]卢鹏宇,李继磊,王珊珊.环境监测在当前水及大气污染防治工作中的作用分析[J].清洗世界,2024,40(3):112-114.
- [4]黄嘉晟.大气污染问题的环境监测及其改进对策探讨[J].皮革制作与环保科技,2023,4(23):125-127.
- [5]周船生.环境工程中的大气污染防治管理措施[J].资源节约与环保,2023,(11):75-78.

作者简介:

李梓轶(1996--),男,满族,辽宁营口人,本科,专技13,研究方向:生态环境管理。