

让甬城天空更洁净

—市人大常委会大气污染防治情况专项检查综述

龚哲明 杨文彪

海定则波宁，是谓宁波。宁波向东是波涛汹涌之大海，向西是巍峨高峻的大山。大海与大山赋予宁波天然洁净的大气环境。这些年，随着工业化进程的加快，临港工业崛起、民营企业雨后春笋般涌现……燃煤总量的不断上升、挥发性有机物排放量大面广、机动车船废气排放有增无减、建筑工地等扬尘现象依然严重，给原本洁净的天空涂上了一层黑灰色。

7月中旬，市人大常委会四个检查组，赴各地检查“燃煤问题控制及燃煤电厂减排情况”、“挥发性有机物减排情况”、“机动车船大气污染治理情况”和“扬尘治理情况”。从检查情况看，我市在生态建设和环境保护尤其是大气污染防治方面做了大量工作，取得了阶段性成效，但与中央和省市委关于生态文明建设要求、与宁波环境保护工作面临的严峻形势、与广大人民群众对好空气好环境的强烈愿望相比，还存在差距。特别是环境污染治理的总体思路和目标还不够清晰，对重点污染源头控制和治理的决心和措施还需加强，环境执法能力建设和执法力度还不够到位，生态环境治理和保护形势还不容乐观。

美丽宁波：跻身大城市第一方队题中要义

市委十二届九次全会提出，宁波要努力跻身全国大城市第一方队。这个目标对我们市发展的要求是全方位的，自然也包括生态文明建设成果达到全国大城市第一方队标准。

就宁波而言，大气污染是环境污染的重点问题，治理大气是市委提出的美丽宁波建设的重点，也是人民群众高度关注的热点问题，大气治理也能推动和倒逼产业转型升级，是加快我市经济转型发展的重要抓手之一。大气治好了，环境变优美了，产业升级了，质量提高了，这是多么完美的一幅图景。

市人大常委会检查组建议，市政府及有关部门在大气治理中，既要看到困难和问题，更要看到条件和共识；既要看到取得的成绩，更要看到存在的问题，正确处理好经济增长与群众需求、产业发展与城市品位之间的关系，立足当前，着眼长远，进一步理清思路，落实责任，以对历史和人民群众高度负责的精神，以跻身全国大城市第一方队为目标，抓好各项治理任务落实，实现既定目标。

大气治理任重道远

这次市人大常委会检查组着重检查政府在《大气复合污染防治实施方案》、《大气污染防治行动计划（2014—2017年）》及专项实施方案中确定的各项目标任务的落实情况。重点为燃煤总量控制，新能源使用，石油、化工、能源等工业企业污染物减排设施建设和使用，燃煤和挥发性有机污染物排放控制，集装箱车辆和黄标车尾气污染、船舶大气污染控制，建筑与运输等扬尘治理，秸秆综合利用以及其他大气污染防治工作情况。

实地检查后，检查组重点对大气污染问题进行了检查和分析，认为还存在以下一些需要引起重视的问题。

一是燃煤污染问题。影响我市空气质量的因素非常复杂，专家认为，燃煤是主要因素，燃煤产生的污染物对我市环境空气质量首要污染物PM2.5贡献率达到43%以上，燃煤污染程度首先决定于燃煤总量。近几年，

虽然因为经济原因燃煤总量有所下降，但仍然居于近5000万吨高位，占到全省用煤量的近三分之一。因燃煤数量巨大，即使达到最严排放限值，我市每年仍然有8万吨二氧化硫和11万吨氮氧化物排放，同时，燃煤产生的其他污染物对环境影响也不容忽视，控煤问题仍然是我市大气污染防治的重中之重。

二是挥发性有机物污染问题。我市是化工、炼油等产业集聚区域，重点企业挥发性有机污染物（VOCs）排放量占到全省重点企业的47%，对我市空气质量影响严重。

三是机动车船污染问题。我市既是机动车保有量大市，也是国际大港，车船燃料污染也是影响空气质量的重要因素，我市虽然在淘汰黄标车、推广使用清洁能源等方面做了大量工作，取得了一定成效，但还存在不少问题。提升油品标准是机动车减排的关键，宁波是炼油工业重镇，又是经济发达地区，在提前供应下阶段国家标准油品方面相对滞后。据了解，省内一些城市去年10月1日就开始供应国五标准汽油和国四标准柴油，宁波要等到今年年底才实施；集装箱车数量多，公交车、出租车长时间在城区运行，排放数量远远超过一般小汽车，这些车辆的清洁能源改造工作尚需加快速度；港口船舶高硫燃料污染治理尚未放到重要议事日程，总体治理思路和方案还不够完善，监管和治理责任需要进一步落实。

四是扬尘污染问题。扬尘来源主要有建筑工地、道路运输、矿山开采、扬尘物堆场和秸秆焚烧等方面，检查中发现，建筑渣土和其他扬尘物运输问题严重，虽然市政府要求所有建筑渣土运输车辆必须采取密闭措施，而且汇报材料中也称已实现了100%密闭，但实际运输中，我们发现并不是全部运输扬尘物品的车辆都有密闭措施，如高桥一采石场运输车辆基本没有密闭设施，即便有所谓的密闭设施，都非常简陋，而且大多数车辆装载渣土高出车厢，根本无法密闭，运输中散落和滴漏严重；中心城区附近矿山开采特别是机制砂生产扬尘严重，附近建筑和树木被尘埃覆盖；码头、仓库等扬尘物品堆场和运输，虽然采取了围护、喷淋等措施，但没有完全密闭，扬尘情况依然严重。

落实措施 明确责任

检查组认为，针对目前存在的各种大气污染问题，市政府及有关部门认真制订相关政策措施，但一些具体措施还没有得到很好落实。

大气治理是一项长期任务，也是全社会共同责任。检查组要求，要全面贯彻《环境保护法》，明确各个主体大气治理法律责任，加强监督管理，积极构建政府主导、企业负责、公众参与的大气防治格局。

这次检查中，各检查组就正在制定中的《宁波市大气污染防治条例》草案，广泛听取了意见。

检查组认为，制订条例是依法治理大气污染的重要举措，根本宗旨是通过地方立法，为限制和减少大气污染物设置行为规范，对包括政府在内的各个主体提供法律依据和责任；立法要体现长远性、强制性和规范性，在经济增长和

公众需求、长远目标和当前利益之间寻找平衡点；要体现地方立法特点，重点围绕“燃煤总量控制、挥发性有机物减排、机动车船污染防治和扬尘治理”等方面制订切实有效规范，把市委决定和人大决议，把人民群众的愿望转化并体现到法规中去。

短评：抓措施落实要有担当精神

最好的想法、最美的图景，没有人一步一个脚印地去抓落实，到头来只能是美好的幻想。就象战争年代的一个谋略家，想出了一着可一举击溃对手的谋略，但如果不能得到一个领悟力高、执行力强的将军去执行，那么最妙的谋略也不过是空想。一条好措施的命运大概也是如此。

好措施重在落实。抓措施落实要有担当精神。市政府制定的一系列治理大气污染问题的政策措施，需要各地各部门负责任地贯彻执行，需要以铁腕治气。具体执行政策措施的领导干部，要有对党和人民高度负责的担当精神，充分认识

到我市大气问题处理得好不好，关系到甬城百姓切身利益能否得到有效保障，关系到宁波经济社会能否得到平稳较快发展，关系到现代化国际港口城市能否按时顺利建成……

大气污染问题很复杂，不好治。但是，不好治并不表示就可以不治。治理大气问题，倒逼产业转型升级，这是一项势在必行的大事。必须去做，但也不能低头蛮干，而要多抬起头来想想清楚再做。我们要善于观察现象，分析原因，把握规律，学会创新办法抓落实。

抓措施落实时多动脑筋，这也是担当精神的一种表现。



镇海中学绿色家园环保社同学走进市环境监测中心，结合《宁波市大气污染防治条例》草案内容，作实地调研。
(常春 摄)

实体性决定一定要实

柯伯俊

讨论、决定本行政区域内的重大事项，是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职权，相对于立法权、监督权和人事任免权，重大事项决定权的行使一直是地方人大工作的“短板”，原因在于人大决议决定以全局性内容为重，倡议、号召比较多，具体操作性内容不多，使重大事项决定权难以得到充分有效行使。

事实上，实体性决定如何选取群众关注的主题，突出重点内容，是实体性决定最终成败的关键所在。江东区人大常委会近期作出的本届人大常委会第一个实体性决定—《宁波市江东区人大常委会关于加强水环境治理的决定》就很好地把握了实体性决定成败的关键点。

首先是关注了民生热点问题。根据群众意愿和社会需要主动就一些社会热点、难点和焦点问

题做出决议决定是实体性决定有别于程序性和批准性决定的一个重要方面。自去年以来，“五水共治”工作在全省范围内轰轰烈烈地展开江东区也形成了强大的治水声势和浓厚的治水氛围。扎实推进水环境综合治理工作，打好这场水环境治理攻坚战已经成为全区上下的共识。区人大常委会选择以水环境治理为突破口作出决定，顺应了群众的热切期盼。

其次是构建了量化的约束性指标体系。该《决定》在治理指标设定过程中坚持实事求是、尽量量化的原则，以量化指标代替相对模糊的定性描述。如在近期（2015年—2020年）截污纳管覆盖率达到100%；内河水质全面达到IV类及以上，防洪标准达到50年一遇，排涝标准达到20年一遇等。中期（2021年—2030年）内河水

质持续保持在IV类及以上，并力争部分河流水质达到III类及以上；节水型小区覆盖率达到80%以上，公共场所节水器具覆盖率达到100%。

再次是处理好人大依法决定与政府贯彻执行的关系。该《决定》从人大常委会的能级定位出发，对区政府围绕《决定》提出的阶段性目标、研究制定与之相适应、相配套的工作规划、实施方案以及考核要求做出了实质性规定，着力推动政府对决定的贯彻落实，并将治水成果在一定范围内通过适当的方式予以公布。对该区常委会、区公、检、法等司法机关以及全区人民参与水环境治理工作提出了具体要求，克服了重大事项决定中偏重于一般性的号召，原则性要求多，实质性制约性内容少的缺陷。同时又较好地体现了区人大常委会与区政府在事关全区人民根本利益的水环境治理上的合力同心，彰显了人大常委会行使重大事项决定权的宗旨。

良好的开端是成功的一半。决策的准确、实际可操作，同样为决策“美景图”变成“实景图”，打下了重要基础。相信务实的人大实体性决定一定会取得实实在在的效果。

咬定水环境综治目标不放松

—“基层人大工作亮点”系列报道之九

续建伟 周小涛

“近年来，随着生态区创建活动的深入开展，鄞州区水环境得到较大改善。但重大江河堤防薄弱，城镇建设及防洪排涝能力不足，污水处理系统建设进展不快，水体污染严重等问题依然存在。群众和人大代表要求加快推进水环境综合治理的呼声十分强烈。为此，区人大常委会下决心将‘五水共治’、打造‘美丽鄞州’作为贯彻落实党的十八大精神，推进人大工作与时俱进的一项实质性工作来抓。”说起“五水共治”，鄞州区人大常委会主任王自强信心满满。

强化日常监督，坚持一抓到底

围绕水环境综合治理中的重点难点问题，区人大常委会把水环境综合治理工作作为监督工作的重中之重，先后通过常委会会议、主任会议、执法检查、视察调研、主任接待代表日、专题询问、工作评议等多种形式，对重点水利工程项目建设、污水处理系统建设、饮用水水源地保护、农业面源污染和城乡内河整治以及“打通断头河”等工作进行全面监督。2014年3月，常委会第十八次会议听取审议了《关于进一步推进水环境综合治理的议案》并通过了决议，及时把区委

的决策变为全区人民的共同意志。要求全区人民提高参与水环境综合治理的积极性和自觉性，明确各级政府、村社组织、企事业单位和社会公众的责任，合力推进水环境综合治理。政府及有关部门要切实加强领导，统筹规划，治防结合、监管并重，全面构建起区域防灾减灾、污水处理、水环境提升、水资源安全保障、水产业发展五大体系。到2016年，基本实现区委提出的“河畅、水清、岸绿、景美”。

出台治水决议，形成治水合力

前几年的“菲特”台风，使鄞州区人民群众生命财产受到严重威胁。为此，区委、区政府在建设“美丽鄞州”决定中，一直把“水体环境整治”作为主要内容。

区人大常委会历来高度重视水体环境整治，2014年2月20日在区第十七届人民代表大会第三次会议上提出《关于进一步推进水环境综合治理的议案》并通过了决议，及时把区委

提出意见后，区政府及时出台了《鄞州区农资包装废弃物统一回收和集中无害化处理实施方案》，明确全区镇（乡）、街道建立农资包装废弃物集中回收点集中处置。力争两年使全区规模种植养殖场（户）农资包装废弃物回收率达到100%，无害化处理率达到100%，打造绿色安全的清洁田野和环境整洁优美的新型农村，确保农业生产安全和农产品质量安全。

实施专项评议，突出治理实效

为持续巩固“五水共治”成果，推动完善“五水共治”长效监管机制，今年常委会决定对区农办、区环保局、区城管局、区水利局、区农林局5个实施水环境综合治理暨“五水共治”重点部门，进行专项工作评议。

常委会评议前，各乡镇人大、各街道工作委员会结合开展“已治理河流”监督活动，组织本辖区人大代表对被评议单位及下属机构开展“五水共治”情况进行评议。同时各被评议单位将工作报告提交区人大常委会评议办公室，各评议调查组起草并形成调查报告；区人大常委会主任会议专题讨论被评议单位

今年是海曙地方税务局副局长林萍履行区人大代表职务的第三个年头，和三年前一样，她在接待基层选民群众时依然亲切热情，在解决关切群众利益问题时依然勇往直前。当单位同事问起是什么支撑着她的履职热情时，她表示自己也有感觉到累的时候，但一想到当选的履职承诺，想到选民群众的期待时，一股为民履职的激情就从内心深处产生。

郭南小区位于市中心江厦街道，建于1979年，共有住户550户，小区房屋多为房改房，由于小区居民户数少且多为老年人、出租户及困难群体，物业费收取难，物业公司都不愿落户，一直未能实行物业管理。作为海曙区的区人大代表，林萍在得知这一情况后，立即与人大街道工委联系，并联合其他区人大代表一起前往郭南小区实地了解情况，听取民意。在群众接待日的当天，小区居民们畅所欲言，说出了他们遇到的生活困难并希望能够引入物业管理。林萍把小区居民们的要求一一记在随时携带的《民情日记》上，就怕遗漏。接待结束后，她深感自己对于小区物业管理及政府相关政策知识的不足，一方面开始查阅相关资料，另一方面前往区住建局了解情况。经过一个月的学习调查，她撰写了《关于将“庭院式小区”物业管理费纳入政府补助体系的建议》，并在海曙区十届人大二次会议上提出，得到了代表团其他代表的一致认可。作为该建议的承办单位，区住建局在收到建议的第一时间与她联系，并指导以郭南小区为典型的全区无物业小区试行自助式物管新模式，由社区居委会主导，配备专职管理人员，政府按照老小区同等标准给予经费扶持，发动和整合社区内一切可用资源参与到物业管理工作中来，逐步形成以政府保障扶持为基础，社区资源互助共享为核心，参照市场化运作模式开展日常管理的物管模式。

林萍直言一想到自己提出建议得到了有关部门的重视，为群众解决了困难，就会产生小小的成就感，也增加了更好履职的信心和动力。谈起身为人大代表最感压力的方面，她坦言依然是政策和法律知识的不足。为此，她在日常工作中特别重视法律知识的沉淀和经验积累，积极参加区人大开展的各类培训活动，主动学习人大履职相关法律和规范性文件、人大基本制度理论、人大议事规则和工作程序等，学习审议各项计划、报告及提出代表议案，尽享履职所需的基本知识和技能。在一次又一次培训之后，她深感人大代表的学习绝非过场，在新的发展时期，亟须无时无刻地给自己充电，虚心向老代表请教经验。

“系民情谋民利永不言累，争做一个有激情、有闯劲、有能力的代表。”向选区选民述职时，林萍代表再次作出承诺。

工作报告和评议调查组调查报告。5月28日，人大常委会第二十六次常委会专题开展水环境综合治理暨“五水共治”专项工作评议，并将评议结果于29日在鄞州日报公布。评议结束后，各评议调查组负责综合、整理评议意见，分别报主任会议研究决定，交评议对象进行整改，并在60日内将整改情况书面面向区人大常委会报告。区人大常委会适时对被评议单位的整改情况进行跟踪检查，必要时再次对被评议单位整改情况进行测评，切实做到事事有回音，件件有落实。

采访后记

水是生命之源，生态之基。近年来，鄞州区人大常委会以咬定目标不放松的精神，不断加大监督力度，持续推进区政府加快水环境综合治理暨“五水共治”工作。2014年全区投入治水资金68.9亿元，完成149条垃圾河和84条黑臭河整治，关停全省规模最大的电镀园区，整治关闭畜禽养殖场和重污染企业552家，新建主次污水管网130公里，实施农村生活污水治理83个村，整治加固奉化江、姚江等江堤河堤31公里，建成山区农民饮用水保障工程11项，12个镇（街道）实现供水并网，16个社区创建成省级节水型社区。“河畅、水清、岸绿、景美”的靓丽风光，在鄞州已随处可见。