我国空气质量改善由量到质改变拐点尚未出现

2025年完成基本消除重污染天气目标仍任重道远

环保在行动

□ 本报记者 张维

“天空变成了橙色。”“连呼吸都带着土味。”“迷失在沙尘里。”

3月19日至23日发生的强沙尘暴让人印象深刻，而紧接着又一轮沙尘天气再度来袭。4月1日至3日，新疆南部和东部、内蒙古西部、甘肃、青海柴达木盆地、宁夏等地多沙尘天气，新疆东部和南部、内蒙古西部的局部地区有沙尘暴。

“截至3月26日，沙尘导致全国优良天数比例损失了5.4个百分点，重污染天数比例增加了1.2个百分点。”生态环境部大气环境司司长刘炳江坦言，今年一季度的空气质量形势确实是不容乐观。

除了沙尘暴，2022年底到2023年初，我国陕西、河南等地发生的长达11天的跨年霾；随着疫情后经济的恢复，二三月份多地出现重污染天气……这些都意味着，今年全国生态环境保护工作会议提出的新的一年要持续深入打好“蓝天保卫战”，将是一个具有挑战性的任务目标。

沙尘大年 加强预测

据生态环境部发布的信息，3月19日至23日发生的强沙尘暴，是今年以来强度最强、影响范围最广的一次，影响了全国20个省、区、市，北方各地$PM_{2.5}$、PM_{10}的浓度达到了严重污染，河北张家口PM_{10}的峰值超过了9000微克/立方米。

受沙尘过程影响，今年以来全国共有140个城市出现了沙尘重度及以上的污染，其中131个城市出现严重污染，均为5年来最多。

不过，一个必须承认的事实是——21世纪以来，中国的沙尘天气总体上是逐渐减少的趋势，高发期仍然集中在3月份至5月份。据了解，今年3月份以来沙尘过程较往年同期略偏多，较十年同期多了两次。尤其是3月19日至23日这次，气象部门定级为强沙尘暴（气象部门根据能见度将沙尘暴分为特强沙尘暴、强沙尘暴、沙尘暴、扬沙和浮尘五种级别）。

值得注意的是，按照气象部门的说法，沙尘的结束时间是以能见度来判断的。但是从生态环境部的监测来看，沙尘对空气质量的影响时间却更久。

刘炳江分析，今年3月份以来，沙尘天气偏多的原因有两个方面：一是下垫面利于沙尘活动。2022年蒙古国降水较20年同期偏少，沙源地植被覆盖较差。今年3月份以来蒙古国的南部和我国的西北地区，气温较常年同期偏高5至8摄氏度，尤其是3月初出现了一次极为罕见的回暖天气，这次回暖天气导致冻土层沙土快速融化，同时沙源地基本无降水过程，地表无积雪覆盖，大范围的地表裸露，有利于沙尘活动。

二是气象条件有利于沙尘传输。今年蒙古气旋强度偏强、冷空气活动较多，在冷空气东移南下过程中，强烈的大风，为沙尘粒子的卷扬进入高空提供了有利的气象条件，在高空西北气流的作用下，大量沙尘粒子向下游传输沉降，叠加内蒙古本地的沙源，影响我国北方地区。

据科研人员统计，近十年来，蒙古国戈壁地带一年中发生的沙尘暴次数，比20世纪60年代增加了4倍。今年春季蒙古国南部至内蒙古中西部沙源地降水较常年同期偏少，气温较常年同期偏高，且有蒙古气旋阶段性南下影响，利于形成沙尘天气过程。

“预计我国北方地区沙尘过程次数较近十年同期偏多，今年是一个沙尘的大年。”刘炳江表示，接下来，生态环境部将会同气象部门加强空气质量预测预报，预测到可能出现沙尘的时候，及时发布信息，提醒公众做好健康防护。

核心阅读

今年一季度气象条件不利，排放量也在大幅度增加，尤其是一些地方上马“两高”项目，部分企业甚至违法排污。但现在还在可控范围内。生态环境部有信心以更大的减排量来冲抵经济增量和气候异常带来的不确定性。

企业违法 监管乏力

今年另外一件引发公众对空气质量关注的大事，是2022年底到2023年初我国发生的一次长达11天的跨年霾。

这一集中在陕西和河南等地的反常天气，引起了生态环境部的高度重视。“我们启动了重污染应急预案，但是效果不理想，这不符合逻辑。‘事出反常必有妖’，这一次污染过程，应对方面有一些问题。”刘炳江说。

值得注意的是，2022年全国重点城市空气质量排名中，河北已经全部退出后十位，现在后十位中河南占四个，陕西占三个。

2月以来，生态环境部部长黄润秋和副部长赵英民以“四不两直”方式分赴河南和陕西对企业开展检查。突击检查获得了预期效果：检查了13家企业，发现存在大量不正常运行治污设施、偷排偷放、生产台账弄虚作假、在线监测和手工监测造假等突出环境违法问题。并督促相关省市开展调查，坚决以“零容忍”的态度依法查处环境违法行为，目前已刑事拘留21人，行政拘留11人，相关案件还在进一步处理中。

“企业环境违法行为频发，充分暴露出来当前大气污染防治的短板弱项。”刘炳江说，部分企业漠视法律，突破底线；部分地方治污攻坚定力不够，韧劲不足；部分地方生态环境监管流于表面，能力薄弱。

为此，生态环境部将聚焦重点地区、重点时段，以点带面，帮惩结合，督促企业扛起大气治理的主体责任。包括严肃查处生态环境违法行为，组织各地以案为鉴进行警示教育，坚持问题导向，动真碰硬，以“零容忍”态度打击生态环境违法行为，也忠告违法企业要敬畏法律，若敢违法，必将受到惩罚；加强生态环境监管能力建设，指导各地推动落实生态环境保护党政同责、一岗双责，加大监督执法力度；帮助企业完善治污设施，清理整治一批简易低效治污设施。

拐点未现 压力仍大

今年经济全面恢复，污染物排放量增加，空气质量反弹压力增大。

“今年一季度气象条件不利，排放量也在大幅度增加，尤其是一些地方上马‘两高’项目，部分企业甚至违法排污。但现在还是在可控范围内。”刘炳江说。

据了解，在今年生态环境部部长采用“四不两直”方式检查以后，全国各地都在开展这方面的行动。“企业把所有治污设施全部开足，会有一部分减排量，另外针对一些低效的或者是无效的治污设施，今年要开展更新行动，这也会促进减排。在我们目前预测的经济增长和减排量前提下，我们有信心把空气质量进一步改善。”刘炳江说。

“不过，最难把握的是气象条件。”刘炳江解释道，“一季度就超出我们的预期，而且预计今年秋冬季气候形势将从拉尼娜向厄尔尼诺转变，不利于冷空气活动和污染扩散，这对抵消减排量有多少作用，现在还不敢说，有不确定性。但我们有信心以更大的减排量来冲抵经济增量和气候异常带来的不确定性。”

刘炳江说，当前影响人民群众蓝天获得感的主要是重污染天气，所以党中央、国务院要求2025年基本消除重污染天气。同2013年相比，我国重污染天数大幅减少，但现在空气质量改善的成果还不够稳固，由量变到质变的拐点尚未出现，整体仍未摆脱气象条件影响，当遇到不利的气象条件时，重污染天气仍然多发频发，尤其是今年以来已经多次发生重污染天气过程。

去年11月，生态环境部会同发改委、工信部、交通运输部等多部门出台了《重污染天气消除攻坚行动方案》。要求严控污染物的排放增量，坚决遏制“两高”项目盲目发展，依法依规退出重点行业落后产能；因地制宜强化攻坚，京津冀及周边地区、汾渭平原的重点是优化产业结构和布局；做好重污染天气的应对，加强空气质量预测预报等能力建设；持续完善应急减排清单，推进重点行业绩效分级、差异化管控；加强区域大气污染联防联控；加强执法监管，严格日常监管执法，同时调集全国环保系统优秀骨干执法人员，在重点地区压茬式开展强化监督帮扶。

“2025年全国基本消除重污染天的目标是控制在1%以内，由于各地大气污染治理的不充分不平衡问题，控制目标有所不同，经济快速增长、气候异常、大规模焚烧秸秆和烟花爆竹高强度大范围燃放等也存在不确定性，我们将以严控增量、多减存量和精准科学应对重污染过程的确定性，应对这些不确定性，努力实现目标。”刘炳江说。

以消费者权益保护为导向持续优化App治理能力

慧眼观察

□ 赵精武

在数字经济领域，各行业的App在优化服务、引导流量、拓展客户等层面发挥了重要作用。不过，非法收集个人信息、强制捆绑销售、折叠显示重要事项、频繁广告弹窗等现象成为侵害消费者合法权益的“重灾区”，严重阻碍了App产业高质量发展。为此，有关部门针对移动互联网应用程序乱象开展了一系列专项整治活动，定期向社会公众通报存在问题的App名单，下架违法违规App数百款。尤其是在近期公布的《工业和信息化部关于进一步提升移动互联网应用服务能力的通知》中，从业务全流程各个环节提出相关的治理要求，切实保障了消费者的知情权和公平交易权，App治理成效显著。

笔者认为，我国App治理方式应当坚持以消费者权益保护为导向，将治理重心置于各类常见的侵犯消费者权益业务活动，尤其是在个人信息保护、App功能自由选择以及权利救济等领域，更应当以常态化、针对性的监管措施保障市场竞争秩序的良性发展。

一是针对App各个业务流程设定相应行业标准和监管要求，将消费者权益保护作为科技伦理评估原则的重要内容。在个人信息保护领域，App运营者往往以各类隐私政策、用户协议等平台规则索取用户的个人信息，冗长复杂的平台规则无法让用户充分知晓和理解自己的个人信息为何被收集以及以何种方式被处理。因此，应当重点针对用户数量庞大、与民众生活密切相关的平台规则进行专项评估，评估事项包含平台规则是否简明易懂、平台规则是否存在单方面减轻或免除App运营者义务的条款、平台规则是否事前已经明确告知消费者等。同时，对于屡教不改、恶意窃取用户个人信息、消极履行个人信息保护义务的App运营者予以曝光，使其在社会公众监督下无所遁形，督促App运营者及时整改，而消费者也可以通过这些“黑名单”及时规避个人信息泄露风险，选择更为安全可靠的App服务。

二是以App具体业务模式为监管对象，细化App业务模式的合法性标准，禁止采用限制消费者自由选择的页面设计或功能组件。伴随着App种类和数量的不断激增，市场竞争强度也愈发显著。为了在激烈的市场竞争环境中获取优势地位，部分App运营者选择以隐藏收费条款、缩小关键条款、隐藏卸载关闭按钮等不正当方式确保用户流量、谋取不正当利益。对于广大消费者而言，最为恼人的莫过于各类自动续费的条款陷阱、App强制捆绑服务以及各类服务权限申请，加之冗长晦涩的平台规则，用户使用App的服务体验极为不佳。为避免这种竞争乱象产生“劣币驱逐良币”的不良后果，有必要对App产业生态进行引导和必要的干预。

App运营者应当制定内部安全管理制度。明确业务合规的责任人，在研发、推广、营销、售后等业务流程的各个环节落实法定义务，App应用商店运营者则需要落实上架和在架App的安全审核义务。针对潜在的个人信息泄露风险、网络安全漏洞等问题，App运营者应当及时予以处置，提升自身网络安全技术水平。尤其是涉及可能导致数据泄露的软件开发工具（SDK），App开发运营者需要遵循最小必要原则限定SDK的功能范围，定期修复潜在的安全漏洞。

App运营者不得采用不合理、不正当的App功能组件设计。在安装卸载层面，监管机构有必要将“偷梁换柱”“强制捆绑”“静默下载”等行为认定为欺骗误导消费者，禁止以各种方式限制用户自由卸载App。在服务启动关闭层面，监管机构需要以广大消费者的基本诉求为导向，限定App各类服务的启动和关闭不应当附加额外条件或者以缩小字体、透明窗口、摇一摇等方式误导消费者。在使用权限层面，监管机构应当明确App向用户索取相册、通讯录、位置等权限时，需要获得用户明确同意，禁止App以拒绝提供服务等方式变相强制索取用户终端权限。

三是明确App应用商店和App运营者的主体责任，利用大数据、人工智能等信息技术高效提升App监管效率，严厉打击以App为依托的各类网络犯罪行为，确保消费者权益能够得到及时有效救济。面对日益繁多的App，人工审核监管显然难以满足现阶段的监管需求，通过人工智能、大数据等新兴信息技术，建构标准统一、各方协同参与的服务平台，能够更有效地提升App治理效果和服务能力。并且，电子标签、区块链等可溯源技术手段也能进一步提升App服务过程中的个人信息安全、算法安全以及网络安全。

我国现阶段市面上App数量众多，但并不是每个App都安全可信。部分App运营者会仿冒知名App的图标、LOGO，甚至采用“豪华版”“单机版”等字样迷惑消费者；还有部分App则是以窃取用户个人信息、实施电信网络诈骗等犯罪行为为目的。因此，有必要转变传统的监管思路，强化源头治理，明确App应用商店对其内的App应当承担的审查义务，并鼓励搜索引擎、应用商店对通过个人信息安全认证的App进行明确标识和优先推荐。

值得注意的是，针对今年“3·15”晚会所报道的部分破解版App违法违规收集用户个人信息的行为，工信部持续深化对相关法律主体的责任追究，要求应用分发平台、电商平台、搜索平台对类似App排查，通信管理局依法处理App运营商，并组织专业机构对软件开发包开展专项检测。

但随着未来信息技术的创新发展，还会产生新型App违规违法行为。监管机构需要以保障消费者知情权、公平交易权、自由选择权等具体权利为导向，综合采用行政罚款、停业整顿、应用商店下架、黑名单公示、定期巡查等监管措施惩治违规违法行为和规范产业业务模式，实现App产业的高质量发展。

（作者系北京航空航天大学法学院副教授、北京科技创新中心研究基地副主任）

近日，安徽省淮北市相山区市场监督管理部门在辖区开展食品安全专项检查。执法人员以青团、绿豆糕等时令特色食品为重点，主要检查生产经营单位主体资格、从业人员健康证明、操作间环境卫生、食品保质期及食品原料来源等情况，并对青团等食品开展了监督抽检，要求生产经营单位切实增强食品安全责任意识，保障群众消费安全。图为执法人员在辖区食品经营单位检查青团等时令食品质量情况。

本报通讯员 李鑫 摄

梧州扎实推进依法治市工作

为高质量发展注入法治动力

法治政府建设纵深行

□ 本报记者 马艳
□ 本报通讯员 高寒 梁蓉

“市里为我们提供贴心的服务，让我们少走弯路，新的一年大家发展的信心更足了。”提起法治化营商环境，广西壮族自治区梧州市六堡镇黑石山茶厂党支部书记石濡菲高兴地说。

近年来，梧州市全面加强科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，一体推进法治梧州、法治政府、法治社会建设，为经济社会高质量发展提供了坚实法治保障。截至2022年，梧州市连续16年获评为广西“平安市”，全市GDP增速连续三年位居广西第一方阵。

筑牢法治建设“四梁八柱”

思想是行动的先导，理论是实践的指南。

对标对表中央和自治区党委工作部署要求，梧州市不断完善依法治市工作顶层设计，出台了法治建设“一规划两方案”（法治梧州建设规划、法治政府建设实施方案、法治社会建设实施方案）及责任分工方案，出台了“八五”普法规划、法治工作重要决定和方案备案的规定，制定了全面依法治市委员会相关工作机制，以及党政主要负责人述法工作意见，这些重要制度文件成为“十四五”期间全面推进依法治市的路线图和任务书，法治梧州建设的“四梁八柱”基本搭建完成。

梧州市全面深化司法体制改革，强化系统集成、协同高效，不断提升执法司法公信力。2022年，梧州市群众安全感达98.45%，持续排广西前列，政法队伍执法满意度排名广西第一。

地方立法质效大幅提升

“小智治事，中智治人，大智立法”。

2021年，梧州市第十四届人民代表大会常务委员会第四十次会议通过了《梧州市六堡茶文化保护条例》，并经自治区人大常委会批准，于2022年1月1日起施行。这为梧州市推进乡村振兴战略、实现打造“广西千亿茶产业半壁江山”目标提供坚实法治保障。

自2015年获得地方立法权以来，梧州市始终坚持党对立法工作的领导，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，健全完善立法工作起草、论证、协调、审议等机制，创新“全过程人民民主实践基地+立法”工作模式，扩大公众有序参与，努力做到立良善之法，立管用之法，立人民群众需要之法。

聚焦生态文明建设、保护城市“绿肺”，梧州市制定出台了《梧州市苍海国家湿地公园保护管理办法》；聚焦民生民意、守护人民健康安全，制定出台了《梧州市烟花爆竹燃放管理条例》；聚焦老百姓“菜篮子”，守护好食品安全，制定出台了《梧州市农贸市场管理条例》；聚焦极端天气灾害防御，制定出台了《梧州市极端天气灾害防御管理办法》……

目前，梧州市已公布出台地方性法规8部，政府规章6部。梧州市地方立法工作正以良法促善治的良好态势全面呈现。

法治政府建设驶入快车道

法治是最好的营商环境。

聚焦茶产业发展，梧州市制定了司法服务保障六堡茶产业发展“十条措施”，建设广西首家涉茶行政争议调解中心、六堡“茶乡法庭”、六堡茶产业发展检察服务站、“茶船古道”法律服务团四大阵地，为六堡茶产业发展保驾护航。

利民之事，丝发必兴。梧州市持续强化依法行政，深化简政放权，推动法治政府建设“提档加速”。

梧州市人民政府“梧州市跨省通办架起异地办事便利桥——为推进法治政府建设注入新动力”和万秀区人民政府“让法治为棚户区改造护航——在推进法治建设中提升百姓幸福指数”入围广西第一批法治政府建设示范项目。

梧州市推进政府职能转变，持续深化“放管服”改革，率先在广西实施项目承诺制直接落地改革，率先在广西实施“全链通办”，993项政务服务事项实现“跨省通办”，2133项事项可全区通办，22个项目“拿地即开工”，市本级922项承诺提速率达到或超过大湾区先进水平，1242项提速率在广西领先。

梧州市还不断提高政府依法决策水平，落实重大行政决策会前合法性审查制度，推行“首席法律咨询专家制度”，首席法律咨询专家积极参与党委、政府重大政策决策、重大风险防范和重点信访积案化解，经验做法获中国法学会高度肯定并进行复制推广，入选广西2021年度优秀改革创新案例。

“梧州市将坚持立足实际，锚定航向，奋力向前，努力把党的二十大擘画的法治蓝图变成法治梧州建设的生动实践。”梧州市委依法治市办副主任、市司法局党组书记、局长梁达斌说。

青岛发布涉林木湿地生态保护地方标准

本报讯 记者**曹天健** 通讯员**王军** 近日，山东省青岛市市场监督管理局发布由青岛市园林和林业局归口组织制定的地方标准《火烧迹地恢复造林技术规程》（DB3702/T 17-2023）和《市级湿地认定及保护技术规范》（DB3702/T 18-2023），这是青岛市首次在生态保护领域发布的地方标准。

森林火灾是破坏森林系统的严重灾害，火灾后若不能对火烧的土地进行及时清理和植被恢复，易形成新的荒山荒地，对生态系统造成不可逆转的损害。青岛松类植物较多，《火烧迹地恢复造林技术规程》按照“生态优先、因地制宜”等原则，结合青岛地质生态条件，对各种恢复造林的适用条件和技术措施进行了规范和要求，将有力推动美丽青岛建设，促进全域绿化和生态效益改善。

湿地被称为地球之肾、城市绿肺，青岛市湿地有4类15型，占全市总面积超过12%。近年来，湿地保护的重要性逐渐凸显。《市级湿地认定及保护技术规范》结合青岛实际，明确了各类市级湿地认定的科学指标，按照湿地类型对全市现有湿地规定了不同的湿地保护修复技术手段，在保障生态安全、保护生物多样性、促进经济可持续发展等方面具有重要意义。

据悉，近年来，青岛市市场监督管理局围绕国家生态文明总体布局，服务山东绿色低碳高质量发展先行区建设，紧锣密鼓出台了一系列政策举措，聚焦深化动能转换、绿色低碳转型、黄河流域生态保护和高质量发展等重大国家战略，发挥青岛在山东半岛经济圈城市群中的龙头作用，打造高质量发展重要增长极。今年6月，以“标准化支撑绿色低碳高质量发展”为主题的青岛国际标准化大会（论坛）将在青岛召开，力争为我国生态文明建设作出更多贡献。