

学术观点之年会撷珍

## “三线一单”核心在于管控

◆李元实

党的十九大报告强调要构建国土空间开发保护制度,坚决制止和惩处破坏生态环境行为。全国生态环境保护大会及《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》明确提出省级党委政府要加快制定“三线一单”相关政策,《打赢蓝天保卫战三年行动计划》也明确对“三线一单”提出了要求。

从生态环境保护管理自身的改革和完善进程来看,“三线一单”的提出也是一种内在的需求。通过“三线一单”的硬约束,对于区域空间国土的保护和开发提出一种刚性要求,不是生态环境保护跟着规划和建设项目走,而是把生态环境的规矩摆在前面。所以“三线一单”也是环评改革的一个有力的举措,也是生态环境保护参与国土空间开发重要的抓手。

综上所述,“三线一单”的编制具有重大的意义。那么“三线一单”编制工作应该把握哪些关键?笔者认为,要抓住一个核心,管好两类空间,把握三个特点。

“三线一单”编制,首先要抓住管控这个核心,就是通过“划框子”“定规则”,把生态环境保护的规矩摆在前面。在编制“三线一单”过程中,最关键的是要识别一个区域空间或者一个流域空间存在的重大的战略问题,并明确哪些问题和环境质量的冲突、哪些地方需要管、怎么管等要求,然后把这些问题和相应的管控要求落在具体的行业、领域以及具体的空间范围内。

其次,要管好两类空间。我们保护的是生态环境,而管控的是人类活动。这样来说环境管控单元的划分也是依据人类活动的边界来划分。第一类空间是禁止开展建设的空间,这类空间就是需要优先保护的空間,需要通过划定生态保护红线来进行确定。第二类空间是人类活动非常频繁的空间,这类空间最典型的代表就是以工业集聚区、产业园区为代表的城镇生活区,包括城镇生活区。把这两类主体抓住,要重点管控的空间就能够划出来。

第三,要把握三个特点,即集成化、空间化、清单化。就是将过去分散的、不明确的、不能落地的管控要求集成起来,落实到具体的环境管控单元,形成生态环境准入清单,确保这些清单能讲清楚、说明白。

本文根据作者在《中国环境科学学会2018年科学技术年会上的报告发言整理而成,作者系生态环境部环境工程评估中心战略环评与规划评估部副主任

## 贯彻全国生态环保大会精神应深化三个认识

郭伊均

## 贯彻习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神应深化三个认识,增强思想自觉,坚定践行意志,认准行动方向。

生活水平提升,人民群众消费的资源能源和产品也大幅上升。全国人均年生活消费能源由1983年的106.6千克标准煤增加到2015年的365.4千克标准煤,年均增长3.9%。对于近14亿人口的中国来说,人民群众每年生活消费的能源和食用油总量是巨大的,相应产生的污染物及挥发性有机污染物量也非常大。人民群众需求的肉食品量也是巨大的,全国仅肉猪出栏头数就由1996年的41225.2万头增加到2016年的68502.0万头,年均增长2.6%。人工养殖的淡水水产品量也由1978年的76.2万吨增加到2016年的3179.3万吨,年均增长10.3%,由此带来畜禽粪便和水体养殖污染问题突出。

## 应深化对中央建设生态文明决心的认识,坚定践行意志

新中国成立以后,特别是改革开放近40年来,我国经济社会发展取得了历史性成就,同时也付出了巨大的资源环境代价,生态环境已成为经济社会发展的短板。当前,全国生态文明建设也已进入关键期、攻坚期、窗口期,必须抓住时机,采取行动,推动生态环境问题的解决。

要深刻认识中央建设生态文明的坚定决心。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容,先后出台了一系列生态文明建设顶层设计及制度体系,建立了“党政同责”“一岗双责”和中央生态环保督察等系列根本制度,推进生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性变化。中央通过公路运输的货物周转量从1978年的350.3亿吨公里增加到2017年的66712.5亿吨公里,年均增长约14.4%;民用汽车数量也迅猛增加。与此同时,全国燃油消费量也快速增长,据统计,全国原油消费量由1978年的约0.9亿吨增加到2017年的6.0亿吨,年均增长约4.9%。由机动车尾气和道路扬尘所造成的大气“线源污染”不可忽视。

生态环境污染问题与消费息息相关。改革开放以来,随着

布不均等因素,加剧了经济社会发展与生态环境保护之间的矛盾。如京津冀及周边地区6省(区、市)国土面积仅占全国的7.2%,却生产了全国43%的钢铁、45%的焦炭、31%的平板玻璃、22%的电解铝,原油加工量占全国的28%。同时,城市建筑挡风、河道水库降低流速、河道渠化阻断水陆系统联系等使环境容量下降。根据国务院相关文件精神,按“谁制定、谁清理”原则对相关法律法规、部门行业规划、政策进行全面清理,使之与习近平生态文明思想和党的十八大以来有关生态环境保护文件精神相符,否则应及时予以废止或修改。再次,应综合决策,将生态环境问题是在生产流通消费中产生的,从源头解决才是治本之策。40年的改革开放,中国特色社会主义进入了新时代,社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,人民群众对优美生态环境的需要已成为这一矛盾的重要方面。环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福,人民群众热切期盼见到蓝天白云、繁星闪烁,清水绿岸、鱼翔浅底,能吃得放心、住得安心,留住鸟语花香田园风光。人民对美好生活的向往就是党的奋斗目标,党的十九大提出的社会主义现代化强国目标中增加了“美丽”二字,强调要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化,既要创造更物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。

要深刻认识人民群众对建设生态文明的热切期盼。经过近40年的改革开放,中国特色社会主义进入了新时代,社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,人民群众对优美生态环境的需要已成为这一矛盾的重要方面。环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福,人民群众热切期盼见到蓝天白云、繁星闪烁,清水绿岸、鱼翔浅底,能吃得放心、住得安心,留住鸟语花香田园风光。人民对美好生活的向往就是党的奋斗目标,党的十九大提出的社会主义现代化强国目标中增加了“美丽”二字,强调要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化,既要创造更物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。

要深刻认识中央建设生态文明的坚定决心。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容,先后出台了一系列生态文明建设顶层设计及制度体系,建立了“党政同责”“一岗双责”和中央生态环保督察等系列根本制度,推进生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性变化。中央通过公路运输的货物周转量从1978年的350.3亿吨公里增加到2017年的66712.5亿吨公里,年均增长约14.4%;民用汽车数量也迅猛增加。与此同时,全国燃油消费量也快速增长,据统计,全国原油消费量由1978年的约0.9亿吨增加到2017年的6.0亿吨,年均增长约4.9%。由机动车尾气和道路扬尘所造成的大气“线源污染”不可忽视。

## 应深化对生态文明建设根本路径的认识,认准行动方向

党的十八大以来,我国生态环境保护工作取得了历史性成就,发生了历史性变革,但仍滞后于经济社会发展。因此,应深入贯彻习近平生态文明思想,改革创新,加快建立健全以生态价值观念为准则的生态文化体系,以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系,以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系,建立生态环境保护长效机制,增强人与自然和谐共生的内生动力。

建设生态文明应坚持思想引

领。首先,应转变观念,做到知行合一。保护环境应成为根植于内心的修养、无须提醒的自觉,切实做到知行合一,而不是消极被动应付。其次,应协调政策,做到多规合一。生态环境保护涉及众多行业领域、法律政策、行业规划、生产消费和教育宣传等,应根据国务院相关文件精神,按“谁制定、谁清理”原则对相关法律法规、部门行业规划、政策进行全面清理,使之与习近平生态文明思想和党的十八大以来有关生态环境保护文件精神相符,否则应及时予以废止或修改。再次,应综合决策,将生态环境问题是在生产流通消费中产生的,从源头解决才是治本之策。40年的改革开放,中国特色社会主义进入了新时代,社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,人民群众对优美生态环境的需要已成为这一矛盾的重要方面。环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福,人民群众热切期盼见到蓝天白云、繁星闪烁,清水绿岸、鱼翔浅底,能吃得放心、住得安心,留住鸟语花香田园风光。人民对美好生活的向往就是党的奋斗目标,党的十九大提出的社会主义现代化强国目标中增加了“美丽”二字,强调要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化,既要创造更物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。

建设生态文明应强化市场手段。首先,应明确环境容量的资源属性,为市场化手段介入生态环境领域奠定基础。当前,在生态文明体制改革中,市场机制的作用发挥还不够。仅靠行政手段还缺乏内生动力,只有将有限的环境容量看做是有价值的公共资源,通过有偿使用取得环境容量使用权的经营者才能向环境排放污染物,从而为通过市场手段保护生态环境奠定重要基础。其次,应加快建立保护生态环境的市场激励机制,增强保护生态环境的内生动力。要建立规范有序的排污权、碳排放权等环境权益产权交易市场,使环境容量价值通过市场得到认可和变现,配套建立绿色信贷、绿色证券、绿色税收等绿色金融政策,健全保护

生态环境激励机制,少排污就能得到利益,进而调动排污者保护生态环境的积极性,让社会认识到生态环境的价值。再次,应加快推进绿水青山向金山银山转化,有效调动社会保护生态环境的积极性。要在全国财政统筹资金中切块建立全国生态环境补偿资金,让生态环境好的地方能从国家得到基本财政资金支持。要推动流域上下游和相邻地区间建立生态环境补偿机制,让保护好生态环境的地方能得到经济补偿。要指导生态环境好的地方统筹规划发展生态旅游产业、观光产业、健康休闲及康养产业、有机无公害食品产业,严格规范市场管理,实现优质优价,让绿水青山能变成金山银山。大力培育壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业,让生态环境保护成为经济增长新动能。

## 以习近平生态文明思想为指导 开创生态环境保护工作新局面

绿色畅言

## 怎样确保乡镇污水处理厂发挥实效?

## 要确保乡镇污水处理厂发挥应有的效果,需完善配套监管设施建设,明确各方权利,压实责任,全力提升监管能力和水平。

遵照相关要求,乡镇污水处理厂进出水口必须规范建设,并设置明显标志。出水口在线监测设备的安装应根据乡镇污水处理厂排水方式、特点等进行设计建设,以便于实时精准监控排水状态和水质情况。当地生态环境部门的监控中心应有集在线监控及“12369”生态环境热线、突发环境事件应急、办公自动化于一体的监控(信息)平台。这样不仅可以对乡镇污水处理厂运行状况进行有效监管,也便于公众参与监督。

明确各方权利压实责任。乡镇污水处理厂的运营管理必须按照政事分开、政企分开的原则,明确乡镇污水处理厂运营单位的责权,使乡镇污水处理厂运营单位成为权责清晰、独立核算、自主经营的企业,以便强化乡镇污水处理厂各项管理,督促其正常运行,发挥生态环保效果。住建部门主要是对乡镇污

◆张君臣

目前,第二次全国污染源普查入户调查和数据采集工作正稳步推进。根据《第二次全国污染源普查方案》关于“借助购买第三方服务和信息化手段,提高普查效率”和《关于做好第三方机构参与第二次全国污染源普查工作的通知》的要求,部分地区按照招投标程序选聘了第三方机构从事污染源普查工作。选聘了“第三方”后,污染源普查领导小组办公室是不是就无事可做、可以当“甩手掌柜”了?根据目前的实际情况,笔者认为,有了“第三方”,污染源普查领导小组办公室不允许也不可能当“甩手掌柜”。

法律法规上不允许。《全国污染源普查条例》第十五条第二款明确规定:县级以上地方人民政府污染源普查领导小组办公室负责本行政区域的污染源普查日常工作。因此,尽管选聘了“第三方”,但只是工作任务进行了分解,工作责任并没有转移。倘若在污染源普查过程中出现了大面积数据不实等重大问题,仍需由污染源普查领导小组办公室及其工作人员担责,应依据《行政机关公务员处分条例》等制度规定进行追责。而“第三方”的责任,应依照《合同法》和所签订合同的约定追究,如:山东青岛西海岸新区就约定,在上级污染源普查机构的各类检查中,每检查发现1处错误,就从合同价款中扣除5万元。

此外,依据《全国污染源普查条例》第三十九条以及《行政处罚法》的规定,对污染源普查对象有“迟报、虚报、瞒报或者拒报污染源普查数据”等违法行为的,应由

## 有了“第三方”也不能当“甩手掌柜”

污染源普查领导小组办公室组织执法人员进行调查取证,移交县级以上人民政府统计机构实施处罚。“第三方”没有调查取证的权限,即使在实际普查中发现了违法行为并取得了相关证据,也不能作为实施处罚的主要证据。因此,根据《全国污染源普查条例》等法律法规的有关规定,有了“第三方”,污染源普查领导小组办公室也不允许当“甩手掌柜”。

实际工作中不可能。首先,在舆论氛围营造上,显然应由污染源普查领导小组办公室组织开展。例如,在向普查对象发放《致普查对象的一封信》,让普查对象明晰污染源普查的权利和义务,只能由污染源普查领导小组办公室起草并公而告之。

其次,在实际普查工作中,要保证污染源普查顺利推进并取得实效,有了“第三方”,污染源普查领导小组办公室也不可能当“甩手掌柜”。

作者单位:山东省青岛市环保局黄岛分局

“入户调查经验谈”有奖征文  
第二次全国污染源普查  
投稿邮箱 wwpccxy@163.com

◆李学辉 方爱琼

为对乡镇居民生活污水及部分工业废水进行处理,当前东部发达地区乡镇几乎都建设了污水处理厂,广大中西部地区近几年也开始大规模建设乡镇污水处理厂。例如,去年湖北省就开工建设了647座乡镇污水处理厂,力争在3年内大力提升湖北省乡镇污水处理水平。

然而,由于已建乡镇污水处理厂监管设施建设不配套,加之监管力量不足、能力水平不高,导致一些乡镇污水处理厂不能正常运行,甚至有个别乡镇污水处理厂不法人员利用监管短板,采取各种手段进行偷排滥排,不仅严重污染了生态环境,而且在业内乃至社会上造成了很坏的影响,损害了政府部门特别是生态环境部门良好形象。

要确保乡镇污水处理厂发挥应有的效果,必须加大环境监管力度。对此,笔者认为应从以下几方面发力。

完善配套监管设施建设。建设乡镇污水处理厂,在确保其技术工艺能够有效处理污水、达标排放的同时,设计建设的各工艺单元最好竖向布置,污染物处理过程中应尽可能采用重力流,以便上下处理单元间水体能够明渠流动和出口排水;需闭台运行或加装盖板的工艺单元(或者构筑物),其装置必须能够容易打开;设计建设的乡镇污水处理厂排水水位应高于受纳水体的常年水位。这样有利于相关部门执法检查,有利于企业防治污染和安全检修,也有利于企业处理污水和节能降耗。