

推进黄河流域协同大治理

邓小云 彭本利

黄河是中华民族的母亲河,是中华文明的摇篮。“生态兴则文明兴”,习近平总书记非常关心黄河流域的生态保护。2019年9月18日,在河南郑州举行的黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上,习近平总书记指出,“保护黄河是事关中华民族伟大复兴和永续发展的千秋大计”,并强调要“上下游、干支流、左右岸统筹谋划,共同抓好大保护,协同推进大治理,着力加强生态保护治理、保障黄河长治久安、促进全流域高质量发展”。习近平总书记的重要讲话为黄河流域的生态环境治理指明了方向,即黄河流域的协同治理是建设幸福黄河的有效路径。

黄河流域生态环境治理已取得不少成效,但治理模式仍存在碎片化的问题。黄河流域的问题,“表象在黄河,根子在流域”。流域上下游、左右岸属于不同行政区划管辖,水资源、水环境和水生态由不同职能部门管理,使得流域生态环境治理呈现出“条块结合、以块为主”“纵向分级、横向分散”的碎片化特征。碎片化治理不符合流域生态环境的整体性和系统性,影响治理成效。

实践中,自然分布的流域通常被人为分割,按行政区划进行管辖。黄河干流流经9个省级行政区,形成了横向行政区划之间

的“块块分割”。虽然,黄河流域很早就设置有流域管理机构,但是,我国流域管理与行政区域管理相结合的管理体制并没有理顺流域管理主体与区域管理主体之间的权责关系。在现行流域管理体制下,按照流域的构成要素,黄河流域生态环境管理职能分属于多个部门,包括生态环境部门、水利部门、交通部门、农业部门、自然资源部门等,形成“九龙治水”,存在部门之间“管水量的不管水质,管水质的不管供水,管供水的不管排水,管排水的不管治污”等分割管理的问题。多头管理政出多门,易导致各管理部门在权力和利益面前相互争夺,在问题和责任面前相互推诿甚至不作为等问题。

同时,流域生态环境管理部门多元化、分散化导致流域环境监管困难。黄河流域生态系统的整体性以及流域生态服务功能的公共性,决定了黄河流域生态环境治理必须打破传统行政区划和部门的界限,开展协同治理。而要实现黄河流域生态环境治理主体之间有效、充分协同,必须将黄河流域生态环境协同治理纳入法治化轨道,形成完善的协同体系,以制度规范促进协同治理。

一是促进协同决策要进行流域整体性、综合性立法。从黄河流域生态系统的整体性出发,统

筹考虑流域上下游、左右岸协同发展,制定一部综合性的《黄河法》,把水资源利用、水污染防治、渔业、防洪、港岸、交通、景观等方面问题一体化考虑,建立流域统一、综合监管制度。以黄河流域立法为依据,流域内各级政府及流域内生态环境治理的司法保障,避免行政干预司法或地方司法保护主义现象,建议按流域设立环境司法机构,负责黄河流域内环境违法犯罪的检察、审判工作。另外,流域生态环境具有公共物品属性,因而应完善流域生态环境公益诉讼制度,对涉及黄河流域生态环境保护的公益诉讼行为给予鼓励和支持,如在能力建设和资金方面支持专门从事流域环境保护的公益性社会组织发展,明确流域生态环境损害鉴定评估、赔偿磋商、生态修复以及环境公益诉讼赔偿金的使用管理等问题。

二是建立黄河流域省际联合执法的长效机制。为保障流域协同执法,可以采取三方面措施。一要建立黄河流域协同监控体系。运用卫星定位、物联网等高科技手段,加大在线监控设施建设,完善遥感遥测监控、重点区域视频监控和执法巡查监控,形成多要素、多介质动态监控和全覆盖、高精度、反应迅速的立体化监控网络。二要建立黄河流域协同信息平台。动态反映流域环境质量、水文、污染源清单、水域岸线管理运行等方面情况,实现流域管理部门之间信息资源共享互通。三要统一黄河流域治理规划和环评。要将流域水资源开发利用规划、省际边界河道水利规划、河道岸线利用规划、省际重点水事矛盾敏感地区水利规划、采砂规划的编制,统一为流域国土空

间规划,实现“多规合一”。

三是探索设立黄河流域环境司法机构和公益诉讼机制。为加强流域生态环境协同治理的司法保障,避免行政干预司法或地方司法保护主义现象,建议按流域设立环境司法机构,负责黄河流域内环境违法犯罪的检察、审判工作。另外,流域生态环境具有公共物品属性,因而应完善流域生态环境公益诉讼制度,对涉及黄河流域生态环境保护的公益诉讼行为给予鼓励和支持,如在能力建设和资金方面支持专门从事流域环境保护的公益性社会组织发展,明确流域生态环境损害鉴定评估、赔偿磋商、生态修复以及环境公益诉讼赔偿金的使用管理等问题。

四是构建约束和激励并举的机制,为黄河流域多元主体之间协同提供内生动力。遏制对黄河流域生态环境产生负外部性的经济活动或行为,对相关活动或行为加大处罚力度,提高其违法成本;明确并强化黄河流域内各层级行政区划的生态环境治理责任,当流域内某行政区划出境断面水质评价低于入境断面水质标准时,表明此行政区划内河流水质恶化,应当对其实施相应的处罚。激励对黄河流域生态环境产生正外部性的经济活动或行为,如建立黄河流域跨行政区划生态补偿制度,由受益地区对

那些承担流域生态环境保护 and 建设成本以及丧失发展机会的地区进行必要的补偿,并探索包括技术补偿、异地开发补偿等提供发展权项目的补偿形式,帮助流域上游地区发展生态农业、生态养殖、生态旅游等环境友好型产业,通过协同治理实现协同发展。

五是充分发挥河长制的作用。河长制的设立一定程度上较好地解决了流域跨部门协同不足的问题。应将河长制纳入法治化轨道。首先,明确和细化各级河长的职责,实现河长流域治理的权责统一。其次,明确河长制与相关制度的衔接,包括考核评价机制、生态补偿机制等,为河长提供充足的内在治理动力。

“治理黄河,重在保护,要在治理。”“协同推进大治理”体现了整体主义生态观,其出发点是流域生态系统各要素的整体性,落脚点则是流域整体的生态环境利益,有利于治理能力的聚合与提升,是实现流域善治、建设幸福黄河的有效途径。应深入学习和领会习近平总书记重要讲话精神,加强黄河流域生态环境协同治理,推动黄河流域高质量发展,让黄河成为造福人民的幸福河。

作者单位:邓小云,河南省社会科学院;彭本利,广西壮族自治区玉林师范学院



◆李占超

每个区域都有一张生态考卷,如何作答,让人满意,着实考验着执政者的政治智慧。为“推动形成人与自然和谐发展新格局”,江苏省连云港市连云区积极布局生态空间,优化人居环境,注重山体、海岛的生态修复和景观提升,发展绿色生态经济产业,打造山、海、港、城、岛荟萃的生态旅游城区,努力实现“绿水青山”向“金山银山”的转变。

强化红线区域保护,打造优质生态空间。重点实施连云新城开发、中央商务区打造、墟沟老城改造、连云老街建设以及交通路网完善等城建重点工程,城市建成区拓展到50平方公里,城市功能配套日益完善。开展破损山体生态修复,实现生态复绿。开展海岛生态修复,连岛成功入选全国十大美丽海岛;对羊山岛开展景观桥、道路桥、护岸工程、道路及绿化整体修复工程,全力打造优质海岛景观。全区共划定9块生态红线区域,省级自然保护区1000亩,陆域保护面积76.45平方公里,海域保护面积697.85平方公里,陆域保护面积占全区陆域面积的48.8%。

创建生态示范区,提升生态环境质量。秉持“环保优先、生态立区”理念,立足自身良好生态环境的比较优势和后发优势,坚持将环保设施建设、环境质量改善作为反映生态文明建设水平直观感受的重要标志,坚持源头控制、全面治理、多措并举,持续改善生态环境质量,打造生态宜居海滨城区。以创建生态示范区创建工作为抓手,凝全区之智、聚全区之力,深入推进环境保护和生态建设,在全市率先实现省级生态街道全覆盖,PM_{2.5}浓度、空气质量优良率、地表水环境质量等各项指标均位于全市前列,呈现无污染持续下降、环境质量不断改善的发展态势。

打造绿色发展品牌,大力彰显区域特色。启动国家森林城市创建工作,按照“三化”要求,完成造林8100亩,其中成片造林2100亩,森林抚育1.5万亩,全区林木覆盖率达43.1%,自然湿地保护率达58.9%。“关爱鸟类湿地、守护绿水青山”生态保护项目获省第三届志愿服务交流会金奖,墟沟林场获评全国十佳林场。实施乡村振兴战略,把产业振兴作为核心任务,打造宿城一高公岛美丽乡村示范片区,黄窝村获评国家级美丽乡村,入选首届农民丰收节“100个特色村庄名录”,高公岛村通过省级美丽乡村验收;加强大竹园村古村落保护,宿城创成国家卫生街道,高公岛创成省卫生街道。

挖掘海洋经济潜力,发展绿色循环工业。充分发挥连云区海洋资源优势,以国家海洋经济发展示范区建设为抓手,系统谋划推进海洋经济发展,加快海洋牧场综合开发,实施人工鱼礁、增殖放流,特色生态立体养殖,拓展深远海养殖船舶项目落地,拓展海洋装备研发生产等新兴业态,推动云洲智能无人艇

项目开工建设,打造国际领先的无人艇科技园和产业基地。绿色循环产业上,按照四个“世界一流”标准,建设以益海和三吉利为龙头的油脂科技循环产业园,力促千万吨级精品钢项目落户,加快建设千吨产业园区。发挥资源禀赋优势,推动商旅产业崛起。入选国家全域旅游示范区创建单位,获批省级旅游度假区,连岛和宿城省级旅游风情小镇加快建设,连岛冲刺国家5A级旅游景区,海上云台山景区获评省级生态旅游示范区,全年接待国内外游客1400万人次,实现旅游综合收入130亿元,同比分别增长30%以上。大力发展港航物流、数字经济、跨境电商、大数据等新兴服务业态,获批省级生产性服务业集聚示范区,实现服务业增加值87亿元,占GDP比重达60%,预计今年将达62%,在全市率先达高水平全面小康标准。

生态文明建设永远在路上。山海连云将紧紧围绕“生态自然之美、和谐文明之美、绿色发展之美”精准发力,将绿色作为高质量发展的底色,着力打造优美生态空间,持续释放优美自然生态优势,让绿色生态经济焕发勃勃生机。

作者系江苏省连云港市连云区区长



党政领导谈生态文明 助力江苏高质量发展

能力弱,法律意识淡薄,编制技术文件质量较低。生态环境部门后续检查抽查不够,事中事后监管缺失,依法监管的威力不足。

出现以上问题,有法律法规实施初期工作实践不适应、不匹配问题,也有个别地方、个别人员思想认识上的偏差。个别建设单位错误地认为,自主验收可以降低工作标准,蒙混过关。个别地方生态环境部门认为项目验收不再作为行政许可,生态环境部门可以置身事外。

笔者认为,这些错误认识是影响项目验收的“大敌”,必须切实加强以澄清。要充分认识到建设项目竣工环保验收改革的目的是为了切实强化建设单位的主体责任,确保验收工作质量。建设单位要主动担起这份责任,严格落实“三同时”制度,真正把污染防治设施建设到位。生态环境部门要转换角色,履行好监管抽查职责,使项目验收经得起历史和实践的检验。

坚持规范导向。鉴于《建设项目环境保护管理条例》已经修订,《环境噪声污染防治法》和《固体废物污染环境防治法》也将陆续修改。笔者认为,可以明确项目验收由建设单位自主验收与生态环境部门行政验收的“双轨制”,改为建设单位一方验收的“单轨制”。生态环境部门不再对噪声、固废污染防治设施进行验收。这样做既有利于强化建设单位的责任意识,有利于生态环境部门集中精

力履行监管职责,也便于实际工作的整体推进合理运行。同时,要规范验收期间的操作流程、文件格式、具体标准、否决要件。规范生态环境部门的事后监管职责和程序。

落实三个责任。按最新《建设项目环境保护管理条例》的规定,建设单位是项目环保验收的主体责任,监测、环评、设计单位和专家等都是参与者。坚持规范导向是前提,落实责任是关键。即建设单位落实环保设施建设和组织验收的主体责任,监测机构落实好依法监测和规范编制验收报告的技术责任;专家充分发挥技术专长在关键环节上的把关责任。三者各有侧重,缺一不可。

坚持质量导向。环境监管不能弱化。生态环境部门不要有“无事一身轻”的解脱感。要主动掌握新法规,适应新要求,创造性地做好以下工作。尽快建立完善生态环境部门抽查监管机制。明确建设单位验收结果规范性抽查的主体责任,对验收结果的监察应以环境监察部门为主,环评管理部门参与。要对项目的验收质量进行核查,对弄虚作假的行为要依法依规公正处理。对查出的问题建立台账,督促整改到位。对验收合格的项目也要跟踪管理,对出现的新情况、新问题也要抓紧解决。

作者单位:河南省栾川县环境保护局

探索与思考

餐厨垃圾处理应全民参与

◆赵铁元

笔者调查发现:一个面积2.3万平方公里、总人口786万的城市,注册餐饮企业约3.5万家,日产餐厨垃圾近3600吨。如果处理不当会导致环境污染、管网堵塞等多种问题。

但目前餐厨垃圾规范化处理仍面临诸多困难。一是规范化处理能力有限。规范化处理厂普遍存在数量、运行、规模、分布、处理能力无法满足城市需求的问题。部分城市甚至没有餐厨垃圾无害化规范化处理厂。二是分散短期储存与及时集中清运的运力有矛盾。餐厨垃圾在餐饮企业或家庭多点分布,无二次集中收储站,分布点位分散,运输需要专用车辆,短期内迅速解决运力和人力是个难题。三是规范化处理产业不完善。餐厨垃圾规范化处理的制成品主要是生物柴油或有机肥料。目前我国生物柴油市场和政策规定同欧美国家差距较大,缺乏有力政策支持。为推动餐厨垃圾规范化处理,笔者提出如下建议:

一是充实市场空间,完善顶层设计。我国餐厨垃圾规范化处理起步较晚,当前,餐厨垃圾规范化无害化处理市场规模大、增长速度快,处于爆发式增长阶段,预计市场空间可达1000亿元-1500亿元;其中收运

体系200亿元、处理工程500亿元-1000亿元、日常市场300亿元、监管体系20亿元。地方党委和政府应划定餐厨垃圾规范化处理过渡期和运行期两个阶段,高度重视、全面统筹、整体谋划,搞好顶层设计,引入企业和社会组织积极参与市场化运行。

二是借鉴成功经验完善运行机制。瑞典研发小型餐厨垃圾处理设备。美国家庭安装餐厨垃圾粉碎机 and 油脂分离装置,制造有机肥料。各地可借鉴国外先进经验,制定法规、条例和政策,按减量化、资源化、无害化原则对餐厨垃圾处理再利用,建立无害化、规范化、标准化和科学化运行机制。

三是树立全民共治理念。餐厨垃圾处理需要大量投入。据笔者了解,日处理餐厨垃圾220吨、废弃油脂20吨,含4条处理线的餐厨垃圾资源化利用和无害化处理PPP项目,就需要投入1.4亿元。因此,要加大对社会和企业宣传的引导力度,减少餐厨产生量。倡导全民参与绿色光盘行动和打包行动。建立餐饮企业自处理机制,按餐厨垃圾产生量,配发小型餐厨垃圾处理设备,将垃圾干湿分离,净化、粉碎、烘干、压缩,制成半成品,从源头上直接加工处理,减少转运带来的成本和再污染。

作者单位:云南省昆明市滇池管理局

◆石常献

建设项目竣工环保验收是检验环境影响评价制度和“三同时”制度执行效果的重要尺度。2017年修订的《建设项目环境保护条例》取消了建设项目竣工环保验收作为行政许可的相关条款,但并没有削弱环评、“三同时”制度的法律地位。因此,不能低估环保验收的应有作用,要根据实践,加强建设项目竣工环保验收工作。

《建设项目环境保护管理条例》标志着环评管理制度在操作层面的改革迈出关键一步,有利于强化生态环境部门事中事后监管,落实企业环保主体责任。

但在具体实践中,一些地方建设项目竣工环保验收方面也暴露出一些问题。比如,由于《固体废物污染环境防治法》《环境噪声污染防治法》修订滞后,建设项目竣工环保验收呈现生态环境部门与建设单位双重验收的“混合”体制,即建设单位自主验收水、气污染防治设施,生态环境部门继续对噪声和固废污染防治设施进行验收。一个项目,拆分验收,打破了项目的整体性特点,使问题复杂化,人为增加了企业和生态环境部门的工作量。建设单位对新政策、新法规了解不够,主动验收的积极性不高,往往被生态环境部门查到了才被动组织验收。个别建设单位存在侥幸心理,企图蒙混过关。个别受托编制验收报告的监测单位

建设项目环保验收应规范

◆赵晋春

数据真实性彰显数据生命力。综合来看,国家层面普查数据审核是这次普查工作的“最后一公里”,事关普查工作成败。要紧紧抓住数据审核环节,把高标准审核普查数据落到实处。

首先,要围绕多重数据层级,坚持立体联动。普查数据系统性、关联性很强,汇总审核复杂,必须汇聚各方面力量,建立完善网络。横向上,在各级建立普查机构、环保部门、研究机构等参与的联席审核临时机构;纵向上,以各级普查机构数据处理技术负责人、数据编审人员和数据质量监控人员为主体,以各级数据录入人员为辅助,联动处理审核发现的问题。

要加强组织领导。切实统一思想,确立目标,明确标准,细化责任。在审核工作中,对问题突出的区域和单位,组织工作组现场办公,协调地方领导现场督办。

其次,要抓好重点核查,切实把把握关键,提高实效。鉴于汇总审核是下级审核基础上

如何抓好污染源普查数据审核?

的最终审核,要注意全面抽样审核。

分地域审。结合不同地域省份的排污现状,分方向组织数据审核。比如把浙江、江苏等地区作为一个区域,把新疆、西藏等地区作为一个区域,对不同区域,安排不同力量。结合区域经济发展水平、产业结构、人口分布差异,可判断区域污染物产排量,增强各类数据合理性。

分行业审。结合不同区域主导产业和主要行业,在普查总表进行分类基础上,聘请行业专家对普查总表进行审核。如对电力、冶金、化工等行业,要组织行业审核队伍,采取普审和抽审相结合方式,同步展开审核工作。

第三,要针对不同数据类型坚持综合施策。针对普查数据

对象漏报率、指标漏填率、指标错误率等参数。一方面,注意区分主观故意和疏忽大意。严肃处理主观故意问题;对因顶层设计不够科学、工作量和难度大等导致的问题,要加强帮带、调配力量纠改。注意区分共性和个性问题,对共性问题,制定统一的处理意见,指导各地对照修正;对个性问题,指导相关单位在认真分析基础上予以修正。另一方面,要让弄虚作假问题无处遁形。规范审核业务流程,使审核工作各个环节、各种行为都有章可循,使每个审核活动可追溯。协调纪检监察部门参与审核,形成人人遵章守纪的良好氛围。

作者单位:中国石化能源管理与环境保护部环评处



局长论坛

近年来,浙江省丽水市围绕“两山”理念实践创新,以生态文明先行示范区、浙江大花园最美核心区、浙江(丽水)绿色发展综合改革试验区“三大载体”,有效强化生态制度供给,丰富生态产品体系,拓展生态服务渠道,开展了生态产品价值实现机制探索实践。

打开“两山”通道。多年来,丽水坚持高站位谋划生态纲领,高水平建设美丽城乡、高质量推动绿色发展。2008年制定实施生态文明建设纲要后又相继出台了《坚定不移走“绿水青山就是金山银山”绿色生态发展之路,全面深化改革,建设美丽幸福新丽水的决定》等一系列生态文明建设决定。今年2月,丽水市“两山”发展大会全面吹响了以“丽水之干”立行高质量绿色发展的进军号角。深化“千村示范、万村整

建设美丽幸福新丽水

浙江省丽水市生态环境局 雷金松

治”工程,打造美丽城乡“升级版”。入选全国“美丽山水城市”,创成中国优秀旅游城市、国家森林城市、国家园林城市,实现国家卫生县城全覆盖;累计创建省级美丽乡村先进县6个、示范乡镇20个,158个村列入中国传统村落,打好“生态+”王牌,全力构建现代化生态经济体系,推动生态优势转变为发展优势,生态资本转变为发展资本。丽水生态产品价值实现机制改革案例登上改革开放40年地方改革创新40案例光荣榜。

擦亮生态底色。实行汽车尾气、工业废气、城市浊气、燃煤烟气、农村废气“五气共治”。深化“五水共治”,全面开展美丽河湖和污水零直排“两创建”,“河权到户”治水模式入选“全国十大基层治水经验”。在浙江省率先发布实施土壤污染防治工作方案,率

先实现重点危废产生企业和危废经营单位视频监控覆盖率100%。

筑牢制度堤坝。实行源头严防、过程严管、责任严查。在浙江省率先启动“三线一单”编制,全面实施“区域能评、环评+区块能耗、环境标准”制度。对标欧盟标准,制订了最严格的农药化肥零增长标准,2018年已公布实施首批40余种禁限用农药目录。加快地方生态环保法规体系建设,《丽水市饮用水水源保护条例》于2018年3月正式实施,并配套出台了《丽水市饮用水水源保护诚信评价办法(试行)》。同时建立生态环境保护综合督查长效机制,并实现市县两级公检法驻环保联络机构全覆盖。建立领导干部生态环境损害责任追究实施细则,全面开展乡镇(街道)主要领导干部自然资源资产责任审计试点。



“普查数据如何审”征文 第二次全国污染源普查

有奖征文投稿邮箱 wwpccyc@163.com