区域空间生态环境评价如何有效调整?

耿海清 陈雷

根据党的十八大以来党中央、国务院关于严守生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线的相关要求,在2015年开展试点的基础上,生态环境部自2018年正式开始在长江经济带11省市及青海省推进"三线一单"编制工作。其内容主要包括两个方面,一是研究确定2020年、2025年、2035年各地市级行政单元或相关环境控制单元的环境质量目标,确定主要污染物允许排放量和减排路径;二是针对生态、大气、地表水、土壤及土地、水资源和能源等环境、资源要素,分别划定优先保护单元、重点管控单元和一般管控单元,最后统筹划定环境综合管控单元,对每一单元制定生态环境准入清单。目前,长江经济带11省市及青海省已经完成"三线一单"编制工作,其余19省、市、自治区正在大力推进。

与此同时,发改、原国土等部门从2014年起在全国28个市县开展了"多规合一"试点,2017年进一步将试点范围扩大到省级。基于试点探索,2019年中共中央、国务院印发了《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《意见》)和《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》,明确提出在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上,科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间,划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线,强化底线约束。中央要求到2020年基本建立国土空间规划体系,目前国家和省级国土空间规划已经开始编制。

区域空间生态环境评价和国土空间规划衔接中存在的问题

目前国土空间规划和区域空间生态环境评价存在一些不协调之处。具体而言,主要有以下几个方面。

一是层级体系不同。根据《意见》,国土空间规划包括总体规划、详细规划和相关专项规划,其中国家、省、市县编制国土空间总体规划,各地结合实际编制乡镇国土空间规划。因此,未来的国土空间规划至少是"三级三类"。对于区域空间生态环境评价,尽管其试点工作始于地市一级,但普遍实施则在省级行政单元。总体来看,国土空间规划分为三个层级,评价精度顺次提高,更能起到层层嵌套、逐步聚焦的作用,同时也为地方进一步开展工作留有余地。区域空间生态环境评价目前并无明确的层级体系,一些地方在实践中存在"一杆子插到底"的想法,事实上很难做到,也很难与各级国土空间规划对接。

二是数据要求不同。对于评价底图和比例尺,区域空间生态环境评价一般使用过去生态保护红线划定时使用的底图,而国土空间规划则统一采用第三次全国国土调查数据作为底数底图。对于最小行政单元,区域空间生态环境评价中的各类要素管控单元一般会拟合到乡镇边界,而省级国土空间规划中很多要素的评价单元只到区县一级。区域空间生态环境评价使用的栅格数据一般为30米×30米,而省级国土空间规划将50米×50米栅格作为基本评价单元。总体来看,区域空间生态环境评价的数据精度要高于国土空间规划。然而,由此也会造成二者对同一指标的评价结果在空间上难以叠合。如果数据来源不同,这一问题会更加突出。

三是空间划分不同。国土空间规划的主要工作是划定"三区三线",即生态空间、农业空间、城镇空间和生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界,其中"三区"划定是基础和核心。区域空间生态环境评价则主要针对各资源环境要素进行管控单元划分,二者属于两套划分体系。例如,国土空间规划目前仅提出了生态空间和生态红线概念,对于生态空间中红线之外的空间未做界定,而区域空间生态环境评价则将其称为一般生态空间并提出了具体的识别方法和标准。再如,国土空间规划中的城镇空间事实上包含了城镇规划区、工业集聚区乃至矿区等开发性区域,而区域空间生态环境评价则将此类区域称作重点管控单元,并且还纳入了高污染燃料禁燃区、地下水禁止开采区、大气弱扩散区等环境要素管控单元。

四是评价方法不同。国土空间规划主要评价区域资源环境承载能力和国土空间开发适宜性,所用指标涉及多个领域,属于综合性评价。区域空间生态环境评价则偏重于生态、大气、地表水、土壤等环境要素和水、土、能源等自然资源的空间差异性,属于专项评价。对于生态空间的评价和划定,区域空间生态环境评价使用2017年生态环境部和国家发改委颁布的《生态保护红线划定技术指南》,国土空间规划则使用自然资源部编制的"双评价"技术指南。此外,二者使用的评价指标和分级也不完全一致。例如,国土空间规划并不使用盐渍化指标来评价生态敏感性,但却增加了沙源流失、海岸侵蚀指标;国土空间规划的生态重要性和敏感性评价分级为5级,而区域空间生态环境评价为3级。综上,二者对于生态空间和生态保护红线的划定必然出现不同结果。

对于区域空间生态环境评价参与到国土空间规划的建议

鉴于《意见》已经明确提出不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划,因此区域空间生态环境评价的工作定位和重点也需要适当调整。笔者认为,可以从以下几个方面入手。

第一,突出区域空间生态环境评价的战略环评属性。《意见》在确立国土空间规划地位的同时也提出要加强生态环境分区管治,依法开展环境影响评价。为此,应淡化区域空间生态环境评价的规划色彩,突出其战略环境评价功能。

具体而言,应考虑将"区域空间生态环境评价"更名为"国土空间生态环境评价"或"国土空间规划环境影响评价",通过正名可进一步明确工作定位。应主动及早介入各级各类国土空间规划编制工作中,真正成为政府决策的重要环节。为此,要尽快与自然资源部门协调,将环境影响评价作为国土空间规划编制过程中的必要环节。同时,应把评价工作作为重点,把某一具体的国土空间规划初步成果作为评价对象,根据中央要求重点评价"三区三线"划分的环境合理性和协调性。此外,应加强区域资源环境问题诊断,为国土空间规划提供支撑。

第二,强调区域空间生态环境评价的环境质量底线约束作用。区域空间生态环境评价中"环境质量底线"的严守是生态环境部门职责所在,今后可以考虑从以下方面进一步强化:

一是参与环境容量设定。国土空间规划在编制过程中会评价各级行政单元大气、水、土壤环境容量对城镇建设和农业发展的支撑能力,而这正是区域空间生态环境评价的重要工作内容。为此,应在环境容量计算方面为国土空间规划提供支撑,明确底线约束条件。

二是对"三区三线"提出环境管理目标。"三区三线"需要从多个方面进行刻画和限定,其中生态环境保护目标无疑是重点之一。对此,至少可以对生态空间中的重点生态功能区、城镇空间中的城镇规划区、工业园区、重点矿区等提出阶段性生态环境保护目标,作为生态环境部门监管的基础。

三是进一步做好水、大气、土壤等环境要素的管控分区工作。大气环境弱扩散区、生态用水补给区、高污染燃料禁燃区等仍可作为生态环境管理部门的独有管控单元进行管理,并为国土空间规划中的详细规划和专项规划编制提供指引。

第三,凸显区域空间生态环境评价的环境治理功能。如果将目前开展的区域空间生态环境评价定位为专门面向国土空间规划的战略环评,那么除了按照党中央、国务院要求对"三区三线"划分的环境合理性和协调性进行评价外,还应在区域资源环境问题诊断的基础上,提出相应的对策措施。对此,可考虑重点做好以下几方面工作:

一是针对城镇空间、农业空间提出生态建设和污染物排放控制方案或路径,进而为生态环境部门制定专门的生态环境保护规划提供指引。

二是在与"三区三线"协调对接的基础上,坚持问题导向,提出重点区域、流域的生态环境保护措施,特别是应将大气、地表水、土壤等环境要素管控单元的空间管制作为重点,成为国土空间规划的有益补充。

三是重点编制好城镇空间生态环境准入清单,包括城镇规划区(城镇开发边界)、工业园区、重点矿区等。这些单元开发强度大、污染物排放多、资源环境问题突出,同时边界清晰、责任主体明确,是各级政府生态环境保护和污染防治的重点区域,也是国土空间规划需要重点关注的区域。

国土空间规划体系建设的初衷是实现"多规合一",形成全国国土空间开发保护"一张图"。通过规划体制改革和国务院机构改革,主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等主要空间规划已经可以整合。在此背景下,生态环境部门应该充分发挥区域空间生态环境评价的战略环评功能,深度参与国土空间规划编制,并成为生态环境保护规划与国土空间规划协调、对接、整合的重要平台。生态环境部门需要和自然资源部门通力合作,在各层面做好工作对接,共同推进我国生态文明体制建设。

作者单位:耿海清,生态环境部环境工程评估中心;陈雷,陕西省环境调查评估中心

CEN 学习贯彻党的十九届四中全会精神

提升中国共产党生态文明建设的领导力

◆许素菊 张艺莹

生态文明建设是关系中华民族永续发展的千年大计。党的十九届四中全会将"坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生"作为"13个坚持和完善"决策部署的重要部分,既阐明必须践行"绿水青山就是金山银山"的理念,建设美丽中国的目标,又从生态文明制度建设上进行了具体部署安排。

实现四中全会提出的实行最严格的生态环境保护制度,全面建立资源高效利用制度,健全生态保护和修复制度,严明生态环境保护责任制度,用生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生,最根本的是要把党的领导落实到生态文明建设的各领域各方面各环节,提升中国共产党生态文明建设的领导力。

建设生态文明,必须提升中国共产党领导生态文明建设的全局统领力。党的十八大以来,习近平总书记就生态文明建设提出一系列新理念新思想新战略,逐渐形成了系统完整的习近平生态文明思想,成为新时代生态文明建设的行动指南。"生态文明建设""绿色发展""美丽中国"写进党章和宪法,成为党和国家的意志;《环境保护法》等一系列法律和制度陆续实施,生态文明建设顶层设计的"四梁八柱"日益完善,我国生态文明建设和生态环境保护取得了历史性成就。提升党的生态文明建设领导力,首要的是深化对习近平生态文明思想的理解和运用,强化以尊重自然、顺应自然、保护自然为思维逻辑起点去诠释生产开发与现代化建设的全局统领力。马克思、恩格斯强调人与自然之间是辩证统一、平衡关联的对象性关系,强化运用全局统领力才能正确认识人类生产与自然环境的关系。从党的十八大以来的实践来看,无论是提出"坚持人与自然和谐共生""绿水青山就是金山银山"等推进生态文明建设的六项重要原则,还是提出加快构建生态文化体系、生态经济体系等生态文明体系的五个体系,实质都是一种正确认识主客体关系的全局统领力,一种植根于辩证唯物主义的"方法论"。

建设生态文明,必须提升中国共产党领导生态文明建设的决策推进力。有制度不执行比没有制度危害还要大。决策形成之后必须需要强有力地推动,因而强化决策推进力也是提升党的生态文明建设领导力必不可少的环节。决策执行力是指党所制定的关于生态文明建设的规划政策的执行效率与效用,包括决策推进管理、决策推进协调、决策推进监督与决策推进反馈等能力。党的十九大把"增强绿水青山就是金山银山的意识"写入党章,明确"中国共产党领导人民建设社会主义生态文明",四中全会又从制度建设上对坚持和完善生态文明制度体系进一步确认和细化,这些都为各地制定决策、贯彻落实提供了指导。提升绿水青山的生态效益转化为金山银山的经济效益的能力和水平,是摆在各级党委和政府面前的当务之急。在实践中,必须强化管理、协调、监督和反馈等机制,提升决策推进力,通过对决策的科学化、民主化、专业化程度进行反馈,对政策推进的问题进行收集、整理、纠正,逐步建立涉及大气、水体、土壤等污染治理以及"地上和地下、岸上和水里、陆地和海洋、城市和农村"的生态环境协同治理与保护系统。

建设生态文明,必须提升中国共产党领导生态文明建设的号召力。良好生态环境是最普惠的民生福祉,其建设离不开广大人民群众的认同与支持。在新时代践行"绿水青山就是金山银山"理念,提升党的生态文明建设领导力必须强化号召力,以贯彻绿色发展理念凝聚全社会共识。在庆祝中华人民共和国成立70周年举行的群众游行中,"绿水青山"主题彩车在全部70组彩车中大放异彩。"绿水青山就是金山银山"10个字,简洁生动形象地阐述了经济与自然、发展与环境之间的关系,展现了人与自然和谐共生的美丽画卷。"绿水青山就是金山银山"的理念已经深入人心,成为全社会广大人民群众的共识。四中全会公报在总结工作时,特别提到庆祝中华人民共和国成立70周年系列活动、庆祝改革开放40周年系列活动等,这些活动的成功举办无一不体现了党的巨大号召力。随着新时代党的建设不断推进,党的领导力、号召力、影响力不断增强,这是争取人民群众的认同与支持的根本。在推进生态文明建设中,要充分发动人民群众,依靠人民群众,调动广大群众参与生态环境建设的积极性,通过召开听证会、座谈会、组织民主评议会等方式,让环保组织及利益攸关的公民参与到涉及生态环境治理与保护等问题的政策制定与决策中,提高党的生态文明建设决策的民主性、责任落实监督的全面性以及生态治理结果反馈的科学性。

建设生态文明,必须提升中国共产党领导生态文明建设的战略定力。2019年3月5日,习近平总书记参加十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时强调,要"保持加强生态文明建设的战略定力"。当前,我国生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期,必须拿出咬定青山不放松的韧性,坚定不移保持加强生态环境保护建设的定力。保持战略定力,必须坚持新发展理念,走高质量发展之路。

建设生态文明,必须提升中国共产党领导生态文明建设的自我建设力。办好中国的事情关键在党。党的自我建设力在贯彻落实习近平生态文明思想,巩固形成绿色发展理念方面具有至关重要的作用。自我建设能力就是指党在生态文明建设过程中党员领导干部责任的科学分配、合理落实、自我反馈与自我监督等能力。地方各级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人,对本行政区域的生态环境质量负总责,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态文明建设目标评价考核办法》对各部门提出了具体要求,强调要加强上、下级党组织之间的履职监督与政绩审查。同级党委组织部门、宣传部门、统战部门、纪检部门要在坚守自身职能,坚决践行自身职责的基础上相互协作,做好生态文明领域的各项工作。通过中央与地方各级党组织密切配合,在坚持改革完善党员领导干部生态文明建设考核体制机制、深入推进领导责任制的基础上,进一步增强中国共产党对中国生态文明建设的领导力。

建设生态文明,必须提升中国共产党领导生态文明建设的国际合作力。"建设美丽家园是人类的共同梦想。面对生态环境挑战,人类是一荣俱荣、一损俱损的命运共同体。"习近平生态文明思想回答了生态文明建设的历史规律、根本动力、发展道路、目标任务等重大理论课题,不仅是我们党的理论和实践创新成果,对于"人类命运共同体"建设,强化全球生态文明建设合作也具有重要意义,因而必须强化党在生态文明建设上的国际合作力,积极主动拓展深入参与全球生态环境治理合作的空间和渠道。当今世界,全球变暖、海洋污染、湿地面积的锐减以及生物多样性的减少等环境问题对中国参与全球生态环境治理提出了更高的要求,这就要求我们党在解决生态环境问题时,要具有世界眼光、全球视野,同时借鉴中国天人合一的智慧,提出中国方案。

作者单位:广西大学马克思主义学院

"我的普查这三年"征文启事

第二次全国污染源普查自2017年开展以来,经过前期准备、清查建库、普查试点到全面普查,目前已进入总结发布阶段。三年来,全国各地积极探索创新,结合自身情况采取有效举措,不断推动工作稳步向前。

为宣传各地的好经验、好做法,总结普查人三年来的收获与成长,为下一步工作营造良好的舆论氛围,现决定开展"我的普查这三年"征文活动。此次活动由生态环境部第二次全国污染源普查工作办公室主办,中国环境报社承办。

一、主题内容:主题为"我的普查这三年",旨在征集各地普查工作者在第二次全国污染源普查工作中的心得体会与经验总结。

二、活动时间:2020年1月1日至4月15日。

三、来稿要求:

1.来稿应紧密联系实际,注重真情实感,避免空洞说教、泛泛而谈。

2.要求文字规范,表述完整,字数在1500字以内。

3.来稿应为原创,不得侵犯任何版权或产生知识产权纠纷。

4.电子投稿请以附件形式发送至邮箱:wwpcxyc@163.com。注意:请在来稿中注上姓名、单位、邮寄地址、手机号码、身份证号。

5.来稿一律不退,请自留底稿。

四、奖项设置:征文活动结束后,将评出一等奖1名、二等奖5名、三等奖10名、优秀奖若干名。

联系人:程维嘉 宋杨

电话:010-67118620

为企业发展营造公平竞争的执法环境

——生态环境部执法局有关负责同志就环境行政执法处罚工作答记者问

生态环境部认真贯彻落实习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神,高度重视并积极支持促进中小企业发展工作,着力推进严格规范公正文明执法,增强执法服务意识,为企业发展营造公平竞争的执法环境。就生态环境执法处罚如何加强企业帮扶等问题,生态环境部执法局有关负责同志回答了记者提问。

问:目前,生态环境执法和行政处罚工作的总体情况如何?

答:近年来,生态环境部指导各级生态环境部门在持续保持打击环境违法行为高压态势的同时,积极推动转变执法方式,提高执法效能,推进严格规范公正文明执法。2018年,全国实施行政处罚案件18.6万件,罚款数额152.8亿元,处罚金额同比增长32%,是新《环境保护法》实施前2014年的4.8倍。2019年1月-10月,全国环境行政处罚案件12.45万件,罚款金额92.77亿元,案均罚款金额7.45万元,同比分别回落14.23%、21.57%和8.56%。这反映出随着生态环境执法的权威性、严肃性进一步树立,环境违法案件的震慑作用和警示教育功能进一步强化,企业自觉守法意识普遍提高,恶意环境违法的势头得到初步遏制。

问:生态环境部在增强执法服务意识,加强对企业帮扶方面出台了哪些措施?

答:2018年以来,各级生态环境部门坚决贯彻落实习近平总书记在民营企业座谈会上发表的重要讲话精神和中央深化"放管服"改革部署,在生态环境执法领域,各地在执法中坚持包容审慎的原则,既做到严格规范执法,又不断转变执法方式,强化服务意识。实现对恶意违法企业依法严惩重罚,对守法企业"无事不扰",对轻微违法、无心之过或能力不足的企业加强帮扶指导。

一是全面推行"双随机、一公开"监管方式。目前,全国所有市、县级生态环境部门均已建立了"双随机、一公开"监管制度,涵盖污染源企业75.76万家。2018年,通过"双随机"方式开展执法检查69.82万次,发现并查处环境违法问题4.31万个,逐步实现对排污企业差异化监管。

二是完善配套制度,坚持规范执法。印发《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》《关于在生态环境系统推进行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的实施意见》等文件,指导各地规范环境行政处罚自由裁量权适用,促进各地规范执法和公正执法。

三是优化监管方式,加大帮扶力度。印发《关于在京津冀及周边地区、汾渭平原强化监督工作中加强排污许可执法监管的通知》,加强对企业整改过渡期的管理服务。组织召开引导企业环境守法座谈会,与企业代表面对面对话,回应企业关切问题,有针对性地采取帮扶措施,并起草做好引导企业环境守法工作的指导意见。

问:怎样看待部分地方督察执法中"一刀切"情况,生态环境部采取了哪些措施?

答:生态环境部坚决反对、严格禁止在生态环境保护督察执法中对企业采取"一刀切"等简单粗暴的处置措施。生态环境部印发的《关于生态环境领域进一步深化"放管服"改革,推动经济高质量发展的指导意见》明确提出,严格禁止"一刀切",保护合法合规企业权益,对于符合生态环境保护要求的企业,不得采取集中停产整治措施。

一是制定出台禁止"一刀切"的具体指导意见。在支持服务民营企业绿色发展的意见和重点区域大气污染综合治理攻坚行动方案中,细化禁止"一刀切"的措施,提高可操作性。对战略性新兴产业、现代服务业、环保"领跑者"企业和环境友好的成长型中小微企业,加大扶持力度,引导规范发展,保障正常生产。

二是加大对"一刀切"行为查处力度。落实中共中央办公厅、国务院办公厅制定的《中央生态环境保护督察工作规定》,在组织开展中央环境保护督察"回头看"、秋冬季大气污染综合治理攻坚、生态环境保护监督执法等工作中,严格禁止"一律关停""先停再说"等敷衍做法。对采取集中停工、停业等"一刀切"方式应付督察的行为严肃查处,对确实属于"一刀切"问题的作为重要事项向地方转办。

三是统筹规范监督检查频次,做到对守法者无事不扰。生态环境部严格执行中共中央办公厅《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》要求,统筹规范监督检查频次,大幅减少督查检查考核数量,只保留中央生态环境保护督察和强化监督帮扶两项。出台实施《统筹规范强化监督实施方案(试行)》,整合安排城市黑臭水体治理、水源地保护、打击"洋垃圾"进口、"清废"行动等多项专项任务,对计划、任务、时间、地域、人员、方式进行全方位统筹,实现监督检查规模、人数以及地方配合工作量大幅减少。

问:生态环境部在引导企业守法方面有何进一步工作打算?

答:生态环境部积极推动做好引导企业环境守法工作,2019年4月,邀请有关企业、行业协会和地方生态环境部门,召开了引导企业环境守法座谈会,与企业代表面对面对话,回应企业关切问题。

下一步,生态环境部将以习近平生态文明思想为指导,深入贯彻落实党中央、国务院关于加强环境监管执法和深化"放管服"改革的决策部署,将引导企业自觉、主动守法与严格依法执法相结合,分类指导,精准施策,引导企业自律,加强公众参与,切实提高企业守法能力,提升监管执法效能,促进企业绿色健康发展。

一是印发引导企业守法方面的指导意见。坚持优化服务与严格监管并重,坚持引导激励和约束惩戒并举,坚持分类指导和精准施策,强化行业自律和公众参与。

二是联合有关部门和相关企业举办企业环境守法培训和"送法进企"活动。搭建部企交流平台,向企业赠送环保法律法规学习读本,切实增强企业环境意识,促使企业知法、懂法、守法。