

大力推进松辽流域生态环境监管体系和能力现代化

陈明

松辽流域生态环境监督管理局作为生态环境部在松花江、辽河流域的派出机构,是国家生态文明体制改革和现代环境治理体系中的重要一环。充分发挥流域监管机构职能作用,加快推进流域生态环境监管体系和能力现代化,在东北全面振兴进程中守护幸福河湖、建设美丽流域,是我们神圣的职责和光荣的使命。

松辽流域生态环境保护和东北绿色振兴事关国家发展大局

松辽流域地处东北亚地理核心位置,主要涉及黑龙江、吉林、辽宁3省和内蒙古自治区东部,总面积124.9万平方公里,总人口1.2亿,是40多个民族的聚居地区。松辽流域自然资源丰富,河湖水系发达,是我国“两屏三带”生态安全战略格局的重要组成部分。以大小兴安岭、长白山森林带与松花江、辽河等江河主要水系为脊梁,以呼伦贝尔草原草甸、科尔沁草原、三江平原湿地等国家重点生态功能区为支撑,以国家公园、自然保护区等自然保护地为组成,构成了松辽流域生态安全的基本格局。

松辽流域在维护全国经济社会发展大局稳定中的地位十分突出。东北地区是新中国工业的摇篮,拥有一批关系国民经济命脉和国家安全的战略性新兴产业,是我国面向东北亚开放的主要枢纽和推进“一带一路”建设的战略支点。东北平原地势平坦、土地肥沃,属于世界三大黑土带之一,是我国重要的商品粮基地和粮食战略后备基地,粮食产量约占全国的四分之一。

当前,松辽流域生态环境质量总体改善,但与新时代人民日益增长的优美生态环境需要和建设美丽中国的要求相比还有较大差距。受自然资源禀赋限制和水资源不合理开发利用等因素影响,流域水环境污染、水资源短缺、水生态损害等新老水问题相互交织。随着东北全面振兴战略

深入实施,流域水生态环境面临的压力越来越大。如何发挥生态文明体制改革优势,破解发展和保护矛盾突出问题,守护幸福河湖,建设美丽流域,是当前流域生态环境监管工作的重要实践课题。

2018年9月,习近平总书记东北三省考察并主持召开深入推进东北振兴座谈会时指出,东北地区是我国重要的工业和农业基地,维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全的战略地位十分重要,关乎国家发展大局,强调要贯彻绿水青山就是金山银山的理念,更好支持生态建设和粮食生产,巩固提升绿色发展优势。总书记在视察查干湖生态保护情况时作出“保护生态和发展生态旅游相得益彰”的指示,近年来还对东辽河流域和呼伦湖生态环境保护作出重要指示批示。这一系列重要讲话和指示批示为我们在东北全面振兴工作中提供了根本遵循和行动指南。

在流域生态环境监管事业新征程中深入践行习近平生态文明思想

作为在党和国家机构深化改革中新组建的单位,松辽流域生态环境监督管理局成立一年多来,始终坚持以习近平生态文明思想为指导,按照生态环境部部署扎实开展流域生态环境监管,各项工作都取得了一定成效。围绕机构职能,从学习贯彻习近平生态文明思想出发,顺应流域自然科学规律,聚焦碧水保卫战,研究提出流域监管工作总体思路。紧抓主责主业,认真做好东辽河、呼伦湖督导,独立开展水生态环境问题调查核实和化冰期、汛期水质督查,促进水环境质量改善。参与应对伊春鹿鸣矿区尾矿库泄漏事故。牵头组织编制流域水生态环境保护“十四五”规划,积极投身污染防治主战场。

随着工作的深入推进,我们也明显感受到流域生态环境监管

的工作定位还不明晰,特别是在事业谋划上还缺乏战略眼光,在作用发挥上还不够权威有力,在能力建设上还存在突出短板,需要不断从习近平生态文明思想中汲取营养,进一步找定位、寻路径、求答案,在流域监管事业中做习近平生态文明思想的坚定信仰者、忠实实践者、不懈奋斗者。

第一,推进流域监管工作要以人民日益增长的优美生态环境需要作为出发点和落脚点。习近平总书记指出,生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题;良好生态环境是最公平的公共产品,最普惠的民生福祉。我们要坚持人民至上,把流域人民群众的幸福感、获得感 and 安全感作为评判流域监管工作成效的根本标准,推动各地加快改善生态环境质量,提供更多优质生态产品,还老百姓以“清水绿岸、鱼翔浅底”的幸福河湖。

第二,谋划美丽流域建设要落实“共同抓好大保护、协同推进大治理”的理念。习近平总书记关于长江和黄河的重要指示要求,同样为松花江、辽河保护治理工作指明了方向和路径。我们要坚持生态优先、绿色发展,遵循流域治理规律,坚持以河湖为统领,统筹山水林田湖草系统治理,深入谋划松辽流域“十四五”水生态环境保护乃至2035年和本世纪中叶美丽流域建设蓝图,努力把松花江、辽河保护治理工作做实、做细、做深,努力成为造福人民的幸福河湖。

第三,协同推动东北全面振兴和流域生态环境高水平保护要践行“两山论”的绿色发展观。习近平总书记指出,生态本身就是经济,保护生态就是发展生产力;绿水青山既是自然财富,又是经济财富。要自觉做好东北全面振兴战略实施过程中流域生态环境监管工作的支持服务,既加强综合监管,又加强对各地经济发展中生态环境领域的指导帮扶,充分发挥流域监管的倒逼和引领作用,促进东北绿色振兴、绿色发展。

第四,打赢打好流域污染防治攻坚战要坚持精准监管、科学

监管、依法监管。习近平总书记强调,要打好污染防治攻坚战,坚持方向不变、力度不减,突出精准治污、科学治污、依法治污,推动生态环境质量持续好转。要坚持精准监管,做到问题、时间、区位、对象、措施“五个精准”。坚持科学监管,遵循生态系统内在规律,注重流域统筹,以河湖为统领开展水资源、水环境、水生态协同管控。坚持依法监管,牢固树立法治思维,切实提升依法行政能力和水平。

大力推进松辽流域生态环境监管体系和能力现代化

工欲善其事,必先利其器。流域生态环境监管事业必须加强统筹谋划,持续深入思考流域监管工作的思路方向、目标任务、科学举措,确保在各项工作推进过程中做到心有余力、手有利器。当前和今后一个时期,要始终秉持生态环境保护的战略定力,坚持“保护优先、协同治理”原则,按照“一点两线”基本要求,以改善流域生态环境质量为核心,注重污染减排和生态保护两手发力,突出精准治污、科学治污、依法治污,围绕“流域统筹、水陆贯通、三水兼顾、重点监管”总体思路,加快构建流域生态环境监管体系,坚决打赢打好碧水保卫战,不断推动流域生态环境治理体系和能力现代化,努力锻造流域生态环保铁军,协同推进东北全面振兴和流域生态环境高水平保护。

第一,加快构建科学的流域生态环境规划标准体系。组织编制松花江、辽河流域水生态环境保护“十四五”规划并监督实施,推动地方党委、政府把生态环境规划纳入经济社会发展总体规划中统筹考量,落实“党政同责”“一岗双责”。制定松辽流域局“十四五”时期工作规划并组织实施。探索拟订符合松辽流域特点的环境质量标准、污染物排放(控制)标准以及环境监测标准。

第二,加快构建权威的流域

生态环境监督执法体系。深化运用“查、测、溯、治”工作模式,开展流域水生态环境问题调查核实、特殊水质水质巡查等工作,推动解决突出生态环境问题。聚焦习近平总书记作出重要批示指示的、群众反映强烈的突出生态环境问题,认真开展东辽河、呼伦湖督导,压实地方生态环境保护责任。建立完善流域生态环境执法监管工作体系,强化跨区域污染防治联防联控。

第三,加快构建统一的流域生态环境监测评价体系。优化流域生态环境监测“一张网”,统一规划环境质量监测网络。着力提升水生态监测能力和水平。推动污染源监测与排污许可监管、监督执法联动。加强流域监测队伍和监测能力建设,强化监测人才引进和培养,努力打造自动化、智能化的监测装备体系。做好水功能区水生态环境质量考核、跨界界水体水质目标考核等工作。

第四,加快构建多元的流域生态环境协同共治体系。建立完善有跨省影响的重大规划、标准、环评文件审批、排污许可证核发会商机制。强化跨区域、跨部门协作,与水利部松辽工委和流域各地区各部门加强生态环境保护合作。不断完善公众、专家学者、社会组织的参与监督机制,推动建立流域统筹、党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的多元化协同治理体系。

第五,加快构建高效的流域生态环境风险防控和应急处置体系。不断完善突发水污染事件应急预案,准确把握流域局工作定位,推动建立流域突发水污染事件联防联控机制。增强忧患意识,紧盯“一废一库一品”等高风险领域和化冰期、汛期等重点时段,加大隐患排查,有效防范和化解环境风险。做好应急物资储备和应急队伍建设,落实应急值守要求,确保快速、科学、妥善应对突发环境事件。

作者系松辽流域生态环境监督管理局党组成员、局长

编者按

2020年中国环境报社宣传工作会议日前在陕西省汉中市召开。陕西省汉中市生态环境局、山东省德州市生态环境局、安徽省马鞍山市生态环境局和浙江省绍兴市生态环境局等单位在会上发言交流了经验。本版今日起陆续摘编部分发言,以飨读者。

◆吴辉

陕西汉中是国家级重点生态功能区、南水北调中线工程水源地涵养区。近年来,汉中市立足“绿色循环生态宜居”战略定位,积极践行“绿水青山就是金山银山”理念和绿色发展理念,举全市之力扎实推进污染防治及生态文明建设并取得积极进展。中心城区空气质量持续改善,综合指数位于全省前列。水环境质量稳居全省前三,优良水体占比达100%,汉江、嘉陵江出境断面水质稳定达到Ⅱ类标准。土壤环境总体清洁,垃圾处理模式受到全国人大执法检查组肯定,畜禽养殖治理经验在全省推广。声环境质量保持优良,核与辐射环境安全可控。执法大练兵、监测大比武成绩列全省第一方阵。全市各级干部生态环保意识不断提高,生态文明建设氛围更加浓厚。成功创建为陕南环保模范城市,被评为2018年全国首批生态型城市,2019绿色发展优秀城市。

高度重视,切实落实党政同责

市委、市政府始终把保护好以秦岭、汉江为代表的青山绿水作为第一政治要务。在全省率先成立汉中市生态环境保护委员会,围绕秦岭生态保护、污染防治攻坚战等,先后成立由市委书记挂帅、市长任组长的工作领导小组9个。

及时出台了《关于全面加强生态环境保护工作的决定》《汉中市生态环境保护岗位责任清单》《党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则》等文件,先后颁布实施《水环境保护区条例》《大气污染防治条例》等地方法规,建立生态环境损害赔偿会议制度,增加环保指标考核权重,依法厘清并倒逼各级责任落实,全社会“各负其责、齐抓共管”良性机制更加成熟。

多措并举,深入推进治污攻坚

一是蓝天保卫战深入实施。高标准推进铁腕治霾打赢蓝天保卫战三年行动,精准落实治霾六项措施,创新开展“春雷、清炉”系列行动,狠抓秋冬季大气污染防治,全面建成投运6个机动车尾气遥感检测点和251个微型空气自动监测站。

二是碧水保卫战稳中提质。严格落实“水十条”和河长制、湖长制。启动水环境热点网格监管项目。完成全市11个县区城市污水处理厂一级A标准提标改造和37个沿江重点镇污水处理设施、5个秦岭重点内水质自动监测站建设,有序推进雨污分流改造和管网建设,水污染防治工作连续三年被省政府评为优秀。

三是青山保卫战持续发力。严格落实《秦岭生态环境保护条例》,完成全市生态保护红线划定方案,扎实开展秦岭生态环境保护行动,深入推进秦岭违建别墅专项整治,累计关停各类矿山272个,投入治理资金6.5亿元,生态恢复面积435.6万平方米。

四是净土保卫战扎实推进。率先出台《土壤污染防治方案》,建立专门管理机构,配合开展土壤污染状况详查,建立土壤重点行业企业基础数据库、重点监管单位名录,动态更新疑似污染地块名录,强化重金属污染防治。

标本兼治,持续改善全域环境

一是加强农村环境整治。2017年以来,累计投入资金3.41亿元,对808个村实施农村人居环境综合整治。全面排查农村黑臭水体,汉台区成为全国17个农村黑臭水体试点县份之一。

二是大力实施节能减排。累计完成170个减排项目,持续超额完成污染减排年度任务。挥发性有机物排放总量实现零增长。全面完成中央和省下达的排污许可证核发登记任务。

三是强力推进督察执法。圆满完成中央和省环保督察、秦岭生态保护调研、巡视等配合保障工作,强力推动各类反馈问题整改,强力推动各类反馈问题整改,强力推动各类反馈问题整改,强力推动各类反馈问题整改。

四是有效管控环境风险。紧盯尾矿库、重金属、危化品等环境风险点,强化应急处置和预警监测。建成投用市环境应急指挥中心及应急物资储备库。一批重点县区在危化品道路运输设卡设点检验,建立GPS

关于垂改后分局执法主体资格认定的探讨

◆于妮

生态环境系统的垂直管理制度改革,是解决以块为主地方环保管理体制存在突出问题的重要举措。对县级生态环境部门而言,垂改的重大变化是脱离政府职能部门序列,人事业务上划,成为上级业务主管部门的分局。新成立的分局由于隶属关系发生变化,其主体资格也存在一定的争议,导致各地在执法主体认定公示、“三定”方案确定等程序方面做法不一。因此有必要对分局的属性进行分析探讨。笔者结合山东省垂直管理制度改革实践,尝试着从以下几方面对分局的属性进行分析和探讨:

从行政法相关概念进行分析。行政机关是指由国家依法设立、行使国家行政职权,掌管国家行政事务的国家机构,分为一般行政机关和专门行政机关。一般行政机关是指与人民代表大会相对应的一级人民政府;专门行政机关是指政府中具体负责某项管理实务的职能部门。派出机构是由有权地方人民政府的职能部门在一定区域内设立,代表该设立机构管理该行政区域内某一方面行政事务的行政机构。分局因脱离县级政府职能部门序列,不再属于传统意义上的专门行政机关,在县级区域从事环保工作又不能代表上级主管部门市级生态环境局,也不符合派出机构的特征。

从垂直管理制度改革的目的进行分析。法律上虽然明确了生态环境部门和政府各自职责,但因组织上隶属关系的存在,实践中容易造成生态环境部门监管职责与政府环保主体责任混淆不清,过度强化生态环境部门监管职责,忽视政府环保主体责任的现象。尤其在经济发展与环境利益发生冲突时,生态环境部门监管职责更易受到政府重发展轻环保决策的干预和束缚。垂改的目的是为了形成纵向生态环境条线的统一管理和责任落实,县级生

态环境部门作为生态环境条线的末端,主管权限上移,有利于强化属地执法,推动环境质量改善。县级生态环境部门脱离县级政府职能部门序列打破以块为主的地方生态环境管理体制,人事组织业务均划归上级业务主管部门,在体制上摆脱了政府块的束缚,能够更好地独立行使生态环境监管职责。同时,有利于促进县级政府积极发挥主观能动性,将环保主体责任落到实处。

从垂直管理制度改革后适用《环保法》相关规定进行分析。垂改后的分局虽然脱离县级政府职能部门序列,由原来的双重视角改为上级业务主管部门直接领导,但级别未发生变化,且执法区域仍为原国家级区域,分局承担的县级区域环保监管职责不会因条块改革而减少。符合现行《环保法》对县级区域环境保护工作实施统一监督管理制度的主体要件。

综上所述,笔者认为,分局不属于传统行政法意义上的专门行政机关和行政机构派出机构。作为改革的产物,我们不能因分局隶属关系发生变化和法律滞后导致的定性模糊而质疑其依法拥有的行政职权。现阶段应当将分局作为脱离政府职能部门序列的特殊专门行政机关,肯定其对县级区域环保工作实施统一监督管理的行政执法主体资格,当然也具有以自己名义从事行政执法活动,承担相应法律权利和义务。

目前,各地生态环境系统垂改进度不一,生态环境系统、司法系统分局的定性也不尽相同,不同程度上影响了其执法主体资格和责任落实。建议尽快出台相关指导意见,及时规范细化解决垂改中出现的问题,建立行之有效的权责分明的生态环境监管体系。

工作单位:山东省烟台市生态环境局龙口分局

长江修复驻点郴州工作的实践与探索

◆李思阳 骆其金 谏建宇

郴州市位于长江经济带腹地湖南省南部湘粤赣三省交汇处,是著名的“有色金属之乡”,是湘江流域重金属污染控制重点区域。为落实习近平总书记“在深入推动长江经济带发展座谈会上”的重要讲话精神,长江生态环境保护修复驻点跟踪研究工作组(以下简称工作组)于2019年1月进驻郴州市。

工作组由生态环境部华南科学研究所、湖南有色金属研究院、长沙环境保护职业学院、长沙环境治理研究院有限责任公司,以及生态环境部规划院相关人员组成。以区域突出环境问题尤其是中央生态环保督察交办问题为抓手,结合目前国家和地方环保工作重点,以“边研究、边产出、边应用、边反馈、边完成”为驻点工作模式,完成了郴州市突出生态环境问题解析、流域水环境风险防治等工作,为长江经济带区域实现可持续发展贡献智慧和经验。

“问诊把脉”梳理区域生态环境问题

郴州目前突出的环境问题有:一是水生态环境持续存在。春陵江、耒水两条河流水生态环境风险仍然较大,地表水省控断面(马家坪电站大坝断面)郴州集中式饮用水水源地水质总体情况较好,但受城镇生活污染、矿山生态破坏等因素影响,水源地及周边流域存在较多隐患,个别水库存在磷、锰超标的问题。

二是矿山生态环境修复量大面广,治理历史欠账多。郴州市因矿山开采造成地表塌陷面积达210平方公里,废弃尾矿库200余座。野蛮掠夺开采使大量选矿废水和尾砂排入下游河道,造成河道阻塞,沿岸部分土地重金属超

标。同时,由于郴州市为喀斯特地貌,地下溶洞杂多,地下水水流场复杂多样,矿山地区存在地下水污染现状不明、与地表水交互调节影响作用不确切的问题。

三是现有的重金属污染治理技术体系与有色金属产业集群的绿色可持续发展不相适应。郴州市是湖南省重要的有色金属冶炼、加工及稀贵金属综合回收基地。普遍存在工艺粗放、环保技术设施落后,废弃物废渣产量大但资源化、无害化处置处理处置技术严重缺乏等问题。

“追根溯源”防治流域水环境风险

工作组针对省控马家坪电站大坝断面砷和氟化物不能稳定达标的问题开展了系列工作。

首先,工作组对甘溪河进行了全流程现场踏勘,探索、监测流域内污染源及风险源,进行区域源清单编制及生态环境问题解析研究,建立流域污染源信息数据库,梳理流域内重点、难点与痛点生态环境问题。

其次,根据流域内点、面、内源污染物排放解析成果,模拟未来流域水环境质量变化趋势,提出流域水环境质量达标措施及方案,编制了《郴州市临武县甘溪河综合整治水体达标方案》。

为进一步统筹规划区域生态环境问题解决方案及未来环境保护工作开展方向,工作组编制了《郴州市临武县甘溪河突出生态环境问题解决方案及未来环境保护工作开展方向,工作组编制了《郴州市临武县甘溪河突出生态环境问题解决方案及未来环境保护工作开展方向,工作组编制了《郴州市临武县甘溪河突出生态环境问题解决方案及未来环境保护工作开展方向》。

持续推进整治修复矿山生态环境

郴州市有色金属采选企业密集,秩序混乱,污染严重,治理难度大。近年来,投入各类整治资金逾10亿元,落地整治项目10余

项,取得了一定的治理效果,但未能根治。针对现状,工作组根据郴州市环境问题特点,提出了《甘溪河—陶家河流域遗留废渣处置影响作用不确切的问题》。

同时,有针对性地开展重点流域已实施矿山重金属污染综合治理项目效果评估工作,分析了当前矿山重金属污染治理工作推进过程中存在的问题,评估矿山重金属污染治理项目实施后区域环境质量改善和生态环境恢复情况,完成了《郴州市临武县三十六湾矿区重金属综合治理工程效果评估报告》12份技术报告。

最后,对企业实施“点对点技术帮扶”,为企业目前绿色矿山建设及生产过程中存在的相关环境问题提供技术指导,帮助企业总结绿色矿山建设过程中工作模式、管理机制、制度体系等方面的经验,形成可推广的探索性成果。

系统构建与推广绿色产业链环境技术体系

郴州市有色金属冶炼与稀贵金属综合回收产业发达,年总产值超过2000亿元。但同时也存在环境污染严重等问题。

对此,工作组提出了绿色产业链环境技术体系和推广应用模式,解决基于产业绿色发展优化的布局、转型升级、技术创新等关键问题。协助政府相关部门完成企业风险源排查,推动实施淘汰保护工作开展方向,工作组编制了《郴州市临武县甘溪河突出生态环境问题解决方案及未来环境保护工作开展方向,工作组编制了《郴州市临武县甘溪河突出生态环境问题解决方案及未来环境保护工作开展方向》。

作者单位:生态环境部华南环境科学研究所

守护秦巴腹地碧水蓝天

智能云平台。与四川、甘肃相邻地市建立生态环境保护联动协调工作机制。科学成功处置“4·24”粗酚、“10·16”粗苯泄漏事件,积累了应急处置汉中经验。

厚植优势,生态建设提质增效

一是擦亮真美汉中名片。留坝县成功创建为国家首批“两山论”创新实践基地,西乡县成功创建为国家生态文明建设示范县。汉中市率先通过省级生态文明建设示范市技术评估,积极推进绿色单位创建工作。

二是拓展环境宣教阵地。围绕六五环境日、环保设施公众开放等活动,广泛宣传生态文明理念,生态环境大宣教格局日趋完善。

三是树牢生态优先意识。以党委、人大、政府和政协四大班子领导干部为主要宣传对象,采取赠送《中国环境报》、《环境保护》等报刊杂志等形式,及时把环保新政策、新规定、新成效等汇报各级领导。

四是加强主流媒体宣传。在中央和省内主流媒体策划宣传汉中市“绿水青山就是金山银山”的生态实践经验。累计在省级以上媒体刊登新闻稿件8000余篇,在《中国环境报》刊发近百篇有影响力的深度报道,环境新闻宣传工作连续三年排名全省第二。

“人不负青山,青山定不负人”,仰望巍峨的秦岭,瞩目清激的汉江,汉中将切实负起“一泓清水永续北上”和秦岭保护的政治责任,坚决打好蓝天、碧水、净土、青山“四场保卫战”,倾力打造生态、生活、生产“三生融合”样板城市,让秦巴腹地山更绿、水更清、环境更优美。

作者系陕西省汉中市生态环境局党组书记、局长

