

## 贯彻落实全国生态环境保护工作会议精神

◆周友亚 易志坚

2021年全国生态环境保护工作会议指出,2020年净土保卫战稳步推进,受污染耕地安全利用率达到90%左右,污染地块安全利用率达到93%以上。会议明确,2021年要深入开展土壤污染防治行动。

土壤是维系人类生存繁衍的必要条件,土壤环境质量关系到民生福祉、生态安全和国家可持续发展。打好净土保卫战是建设生态文明和美丽中国的重要一环。土壤污染成因多、易累积、难恢复,面对土壤污染环境违法事件我们要敢于出“重拳”、亮“快剑”,守住土壤质量安全底线。

### 净土保卫战扎实稳步推进

《土壤污染防治法》和《土壤污染防治行动计划》逐步得以落实,净土保卫战在“打基础、建体系、防风险、立制度、控源头、抓示范”等方面取得阶段性成效。

一是健全和完善了法律法规标准体系。《中华人民共和国土壤污染防治法》于2019年实施。生态环境部出台了污染地块、农用地和工矿用地土壤环境管理办法,制修订了农用地和建设用土壤污染风险管控标准及系列技术规范,形成了涵盖污染预防、调查评估、风险管控/修复和效果评估等全过程的监管体系。

二是扎实推进了全国土壤污染状况详查、专项调查设立等基础工作。完成农用地土壤污染状况详查,稳步推进重点行业企业用地调查,初步建成国家土壤环境监测网,为推动农用地土壤污染风险管控、强化人居环境风险防范奠定了坚实基础。中央财政设立了土壤污染防治专项资金,有力支持了土壤污染防治相关工作。

三是推动了农用地土壤污染风险管控。开展耕地土壤环境质量类别划分,多数省市编制了受污染耕地安全利用方案。部分省市开展了受污染耕地安全利用和特定农产品种植结构调整区划定试点。

四是强化了人居环境风险防范。建立了建设用地土壤污染调查评估制度,多数省份已公布建设用地土壤污染风险管控和修复名录;全国发布土壤环境重点监管企业1万余家,查处多起环境违法行为。通过全国污染地块信息系统实现了信息共享。

五是切实强化了污染源头管控。生态环境部会同农业农村部等开展涉镉等重金属重点行业企业排查整治三年行动,耕地周边工矿污染源得到有力整治。“十三五”以来,全国共关停涉重金属行业企业1300余家,实施重金属减排工程900多个,重金属等污染物排放得到有效控制。

六是深入开展了土壤污染综合防治试点示范。推进台州、黄石、常德、韶关、河池、铜仁6个土壤污染综合防治先行区建设,在源头预防、风险管控、治理修复、监管能力建设等方面先行先试和探索经验。如台州一电镀园区所有生产、污水处理设施和管网均架空设计,有效降低了土壤污染。

### 土壤污染防治工作存在的问题

经过不懈努力,我国土壤环境状况总体向好。但必须清醒地认识到,推进净土保卫战仍有不少难关要过,不少硬骨头要啃,部分地区在使命意识和政令落实等方面还存在问题。

一是初心使命意识不够。土壤污染防治的根本目的是为老百姓谋幸福。但有的地方政府为追赶土地开发进度,未开展土壤污染状况调查等工作就急于开工,甚至不惜授意调查单位造假,严重违纪违法;有的地方未摸清土壤污染状况就向国家申请专项资金,有套用国家资产之嫌;有的地方生态环境管理部门和专家不愿担责或对政策文件理解不到位,在落实政策导则时搞“一刀切”,教条主义、本本主义严重;一些地方看到督察组来了,就和企业紧急停产,“以停代改”避风头,有些地方给“矿山刷绿漆”“岩石铺草皮”“盆栽式复绿”,大搞形式主义;修复工程短平快屡见不鲜,为长远生态安全

埋隐患。

二是土壤污染源头防控压力大。在产企业土壤环境监测和隐患排查工作刚刚起步,“边生产,边污染”现象依然存在;部分区域耕地污染成因尚不清晰,难以对症下药;矿山废水仍在排放,周边企业局部回填复绿、农田局部修复,源头未断,可谓自欺欺人。

三是多部门协调联动机制尚未形成。土壤环境监管程序长,涉及部门多,部门间职责割裂、各自为政现象尚未打破,难以形成合力,系统性全局性解决方案亟待建立。

四是土壤污染防治法配套制度体系尚需完善。污染者担责没有得到有效落实;激励约束机制不健全;执法单位和个人征信体系尚未建立;社会宣传、信息公开尚需加强。土壤污染防治全民参与局面尚未形成。

### 新时代背景下打好土壤污染防治攻坚战的对策建议

为深入学习贯彻习近平生态文明思想,笔者对新时代背景下打好净土保卫战提出以下对策建议。

第一,坚持求真务实,筑牢思想根基,加强制度和能力建设,摒弃形式主义。形式主义之弊非一日之寒,彻底解决也非一日之功。近日,中共中央办公厅印发《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》,要求进一步把广大基层干部干事创业的手脚从形式主义的束缚中解脱出来。杜绝形形色色的形式主义,筑牢思想根基是关键。要树立正确的政绩观,始终牢记人民利益高于一切,将群众是否满意作为衡量工作成效的标尺;建立权力和职责清单,实行“尽职照单免责、失职照单追责”的机制。通过执纪问责,消除形式主义土壤。

第二,以科学实践观和知行合一观为指导,加大政策解读,强化理论指导,杜绝教条主义。教条主义的产生有两个原因:一是对理论缺乏正确认识,二是缺乏实践经验。没有调查,没有发言权。要正确理解法规标准每个条款的实质要义和适用条件,还要同实际情况相结合,做到“不唯书,只唯实”。这就需要环境管理人员、专家、从业人员加强学习,在理论联系实际上下大功夫。同时,环境管理部门还应定期对各参与方组织有针对性的培训,加大政策解读,强化理论指导,开展执业培训。

第三,以科学自然观和绿色发展观为指导,坚持源头控制,注重综合施策,促进土壤资源永续利用。一方面,加强在产企业和国控土壤监测点位的监测,加强土壤污染成因排查和分析,控源断源,防患未然。另一方面,结合具体情况因情科学施策,力戒“一刀切”。对严格管控的重污染农用地,采取调整种植结构、退耕还林还草还湿、轮作休耕等措施,从严管控风险,确保“吃得放心”;对重污染建设用地,严格其准入管理,确保“住得安心”。

第四,发挥整体系统观引领作用,加强部门联动监管,强化协同治理。推进多部门联动。加大资金支持,提高农业农村部门的积极性,发挥其在受污染耕地安全利用中的管理优势。借助《土壤污染防治法》执法检查,推动自然资源部门形成将建设用地土壤环境管理要求纳入城市规划和供地管理的机制。坚持多要素共管。加强水、气、固废和土壤等多要素共管,减少土壤污染物接纳量。从山水林田湖草综合治理出发,构建系统科学的环境污染解决方案。实行跨区域合作。建立污染土壤跨区域转运或处置联合监管机制,防止污染转移。建立超标粮食跨区域交易或消纳的市场监管机制,杜绝口粮风险。构建跨区域产业合作模式(如花卉、桑蚕),促进污染土地焕发生机。

第五,以全民行动观为指导,推动全民参与,守住一方净土。净土保卫战没有局外人,每个人都是生态环境的保护者、行动者和受益者。应建立重点行业企业土壤环境、违法信息和从业单位技术服务能力信息公开制度,强化土壤污染防治宣传和舆论引导。制定土壤污染有奖举报细则,促进公众监督,营造全民参与、共同保护的社會氛围,确保土壤污染防治法得到有效实施。

作者单位:周友亚,生态环境部土壤与农业农村生态环境监管技术中心;易志坚,生态环境部自然生态保护司

# 统筹地上地下,完善水生态环境管控制度

◆井柳新

地表水与地下水是水自然循环中的两个重要组成部分,存在相互转化关系。水污染防治工作面临最大的困难之一,就是地表水与地下水环境质量相互影响、互为风险源。

### 地表水与地下水互为污染源

污水从地下转移至地表,引发了多起水污染事件。2010年7月,由于连续降雨地下水水位抬升,造成福建紫金矿业紫金山铜矿湿法厂的污水池防渗膜多处开裂,渗漏的9100立方米的污水顺着排洪涵洞流入汀江,导致汀江部分河段污染及大量网箱养鱼死亡。2012年1月,由于涉案企业污水直接排放到地下溶洞,导致约20吨镉泄露至广西宜州龙江河段,直接危及下游沿江群众的饮水安全。2014年8月,由于建始县磺厂坪矿业有限责任公司将产生的废浆水直接排放至厂房下方的自然洼地,废浆水沿洼地裂隙渗漏至地下水,再经地下水水系进入巫山县千丈岩水库,造成重庆巫山县和奉节县4个乡镇约5万人饮用水受到影响。这些案例触目惊心,也警示我们,潜伏于地下的隐蔽性污染难以预防。

◆叶庆亮 杨礼富

建设海南自贸港是重大国家战略,是推动构建人类命运共同体的重要举措。绿水青山,碧海蓝天,是海南发展的最大本钱。生态文明建设事关海南长远发展。“两山”理论为解决海南当前面临的环境问题提供了科学的行动指南,也为正确处理自贸港建设过程中经济发展和环境保护提供了重要的方法论原则,更为海南生态文明建设提供了强大的思想遵循。因此,在自贸港建设全过程中,要坚定不移地践行好“两山”理论,坚持生态优先、绿色发展,全力推进国家生态文明试验区建设。

把制度建设摆在突出位置。保护生态环境必须依靠制度、依靠法制。要着重加强生态环保领域制度集成创新,加快完善生态环境体制机制建设,用制度为自贸港生态文明建设保驾护航,增强自我发现问题和自动纠错能力。要做好顶层设计,完善环保法律法规,构建具有海南特色、系统完整的生态文明制度体系。同时,生态环境保护的执行与落实,关键在领导干部,要构建好以绿色发展为导向的评价考核体系,健全绿色政绩考核评价制度,强化生态文明绩效评价考核和责任追究,并作为干部奖惩和提拔的核心依据,从根本上推进海南自贸港生态文明领域制度优势转化为治理效能。

集中整治环境突出问题。近年来,海南的生态文明建设不断深化,生态环境质量持续提升,但成效并不稳固,污染问

### 上接一版

在生态文明示范创建引领之下,产业结构调整升级步伐加快。江苏省无锡市惠山区以智能制造为主攻方向加快转型升级,为发展注入新活力。湖南省资兴市积极推进资源枯竭城市转型,促进“黑色经济”向“绿色经济”转型。

生态环境优势逐渐转化为经济发展优势,高质量发展之路越走越宽。吉林省白山市依托资源禀赋,打造国家级新材料基地、矿泉水名城和世界人参之都等一系列国内外知名品牌。浙江省宁海县探索以水为媒的美丽河湖经济带模式,做大七大国字品牌。

生态扶贫实现脱贫致富,又建设了美丽家园。广西壮族自治区百色市乐业县通过山水林田湖草项目与生态扶贫相结合,使饮用水水源保护形成良性循环。陕西省吴堡县不断加强推进全县生态治理和保护修复,积极打造“黄土高原生态文明示

范区”,依托吴堡石城、黄河二碛等景点优势,精心打造吴堡黄河文化旅游品牌,带动全域旅游发展。

### 生态文明示范创建形成一批可复制可推广的模式

走进浙江省湖州市安吉县天荒坪镇余村,映入眼帘的除了竹林与溪水,还有山脚下整齐又精致的村民别墅。村口水塘边则立着一块巨石,正面镌刻10个红色大字:绿水青山就是金山银山。

如今,浙江建成了全国首个生态省,在全国率先步入生态文明建设建设的快车道,生态文明制度创新和改革深化引领全国。实施“千村示范、万村整治”工程,与安徽联合推动全国首个跨省流域生态补偿机制试点,一系列可复制、可推广的模式,为我国探索绿色发展之路提供了“浙江经验”。

在生态文明示范创建建

易出现“同一盆水”评价出不同结论的现象。

水环境监测体系不健全。目前,我国已建立1931个重点河湖地表水监测断面,但与精细化管理要求仍有差距,很多支流缺少国家监测点位。另外,不同于地表水体,地下水具有区域连片性特点。美国地下水监测布网密度大约是每100平方公里一眼井,而我国目前国家级地下水监测井仅有10168个,尤其缺少针对重点污染源的点源监测井。

地表水与地下水之间的水量转化及水质相互影响有待进一步研究。目前开展的地表水与地下水相互转化研究,多集中于水量的转化方面,缺少污染物迁移转化的深入研究,尤其针对新型污染物。

### 建立地上地下统筹的水生态环境管控制度

实施地表水—地下水生态环境联合监管。利用空间分析手段,整合流域汇水范围、水地质质单元等区划,建立空间数据库,分别从水量与水质、水源与污染源等角度,分析其内在关系,科学分区,制定具有针对性的水环境保护与污染防治对策。

统筹地表水与地下水环境

# 在海南自贸港建设过程中践行好“两山”理论

海岸线是海洋经济的生命线、黄金线,不但具有重要的生态功能和资源价值,更是重要的国家战略资源。高质量建设自贸港,尤其要重视海岸线生态保护,加快推进完善陆海统筹机制,严禁海岸带粗放低效利用和碎片化圈围开发。要重点遏制工程项目侵占、房产开发扩张、近海养殖滥挖等,及时清除白色垃圾、烂尾项目、废弃渔船等,坚决杜绝二次甚至多次污染,严防海岸带水质恶化、生物多样性锐减、原生植被破坏和生态系统崩塌等,确保环岛海岸带鸟禽等动物的活动、迁徙及繁衍生息。

擦亮绿色发展生态底色。要筑牢经济高质量发展的生态底色。推动生态产业化,在保护中培育生态产业,全力推进休闲农业、观光农业、文创农业等新业态发展,将生态环境优势转化为生态经济优势。推进产业生态化,大力构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构和生产方式,催生绿色产业为主的经济社会发展新增长点。推行绿色生态文化,以绿色循环低碳发展为导向,着力构建绿色文化价值体系,从绿色文化培育、生态文化创新等入手,全面谋划,全力发力,将海南自贸港绿色发展生态底色擦得更亮。

让人民群众成为自贸港建

设中“两山”理论的践行主体。人民群众是生态文明建设最广泛的参与主体,更是自贸港建设的推动者和受益者。推进海南生态文明建设,关键在于激发全体居民的主体性、主动性和创造性。要加强普及及全岛群众的环境环保意识,促进全岛生产生活方式绿色化,使每位居民都清醒意识到环境保护对海南自贸港建设的极端重要性。这不仅需要由政府主导的自上而下的持续推动发力,更需要由人民群众参与的自下而上的积极主动践行,合力开创生态环保全民行动的新局面,齐心协力将建成美好自贸港高质量落到实处。要加大宣传教育,营造浓厚的生态文明氛围。常态化开展宣传和教

育,坚持从娃娃抓起,充分利用课堂教学、社会实践、价值引领等方式,普及生态文明法律法规和科学知识。尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念根植人心。倡导绿色生活和绿色消费,增强全民节约意识、环保意识和生态意识,培养居民生态道德和行为习惯,在全岛树立崇尚绿水青山的社会新风尚。引导公众广泛参与和积极监督,维护公众环境权益。充分发挥各类社团、民间组织及志愿者的示范引领作用。

作者单位:中国热带农业科学院科技信息研究所

# 合川精准高效治污推动高质量发展

◆重庆市合川区生态环境局 吕旭晨

位于重庆主城上游的合川区,勇担上游责任,筑牢生态屏障,以精准高效治污为抓手,全力打赢打好污染防治攻坚战,为高质量发展注入绿色动能。

建立负面清单,强化源头控污。合川区生态环境局制定了《合川区三江流域环境保护负面清单(修订)》,明确30项管控类别。截至目前,共否决高污染项目16个,总投资超过30.6亿元,并通过总量减排、淘汰落后产能等措施,关停了60余家高污染、高耗能、高风险企业。

2020年,合川区智慧环保系统正式运营,用大数据、智能化为碧水蓝天护航。通过布设空气质量微网站、移动车载AI监测,尾

气遥感监测、企业工况监控等设备,形成一张覆盖全区的生态环境智能化监测网络,实时掌握全区污染态势,为环境污染精准治理提供科技支撑。

夯实生态环境保护网格化监管基础,依托社会综合治理网格化管理体系,构建起区、镇街(园区组团)、村(社区)三级环境监管网络,进一步明确各网格重点环境监管范围和监管对象,实现横向到边、纵向到底、齐抓共管的生态环境保护监管模式。截至目前,通过网格化监管发现问题3035个,已有效整改2921个,其他问题正在整改中。

合川以河长制为抓手,从源头加强水污染治理,直击农村群

居院落、散居人群生活污水治理的“痛点”。利用社会投资,在重庆率先实施农村25户以上重点集聚区生活污水处理设施建设,拟实现全区100人以上聚居区生活污水收集治理全覆盖,切实改善农村人居环境。目前,已建成32座处理设施,运行效果获得群众好评。

减排不减产能,推动绿色发展。合川对火电、水泥等企业实施超低排放改造。合川发电厂先后完成4台机组超低排放改造,每季度超低排放达标率高于99.9%。5家水泥厂已基本完成超低改造,以台泥水泥为例,改造后,氮氧化物年减排量达1000吨以上,年节约成本约120万元。

处置难的问题,推进林权抵押贷款“增户扩面”。

生态补偿机制进一步扩大试点区域。安徽在“十四五”规划建议中提出,要升级建设“新安江—千岛湖”生态补偿试验区,完善大别山区水生态环境补偿机制。贵州则计划加快推进建立珠江上游生态补偿机制,将南北盘江纳入省级生态补偿范围。河北则积极探索推动共建张家口、承德生态补偿试验区。

如今,这些生态文明示范案例正发挥着重要的先行者、探索者作用,为全国践行“两山”理论提供了典型和榜样。

下一步,对照美丽中国建设目标,各地还将持续完善示范创建工作规范和指标体系,提档升级示范建设标准。制定严格的准入和退出机制,激励示范区创建在推动社会经济绿色转型上走在前、做表率。

通过生态文明示范创建引领,千万个美丽家园,终将绘就美丽中国。