

完善协同机制,推进嫩江流域生态环境保护

何款 孙立彬 刘晨 杨迪

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出,完善水污染防治流域协同机制,加强重点流域、重点湖泊、城市水体和近岸海域综合治理,推进美丽河湖保护与建设。

嫩江流域整体性和跨行政区域环境管理矛盾日益突出

嫩江流域地处我国东北松嫩平原的农牧交错带,是我国重要的能源基地、粮食主产区,湿地集中分布区,为我国的社会经济发展、粮食安全和生态安全做出了重大贡献。嫩江是松花江的最大支流,干流主要流经黑龙江、内蒙古、吉林三省(自治区)16个县(区、市、自治旗),全长1370公里,流域面积29.7万平方公里,占松花江流域面积的52%。其中,黑龙江境内流域长1317公里,占嫩江干流全长的96%。

“十三五”期间,黑龙江省以改善流域水质为核心扎实推进工程减排,以减少入河排污为重点开展排污口排查整治,以城区段水质达标为目标开展黑臭水体整治,以鼓励主动治污为目的实施水环境生态补偿,嫩江流域生态环境保护取得积极进展。但与此同时,随着嫩江流域经济的蓬勃发展、乡镇工业的崛起、城镇化的加速推进,高强度的人类活动使得嫩江流域这块富饶土地的生态环境日益脆弱,流域内经济开发与生态环境保护的矛盾日益凸显,相继引发了水环境恶化、水资源短缺、水安全隐患、水旱灾害频发、湿地退化等一系列突出生态环境问题。“十三五”期间,黑龙江省嫩江流域水环境整体稳定性较差,受降雨、化冰期、地表径流量等因素影响,流域水质季节性波动较大。2019年,黑龙江省嫩江干流7个国考断面中,水质达标的有6个,比例为85.7%。2020年前三季度,嫩江干流水质受多因素影响呈现恶化态势,水质达标率仅为57.1%。

“十四五”时期,应切实加强嫩江流域生态环境保护工作,合理规划流域内经济发展和经济,构建综合治理新体系,统筹考虑水环境、水生态、水资源、水安全、水文化和岸线等多方面的有

机联系,推进嫩江上中下游、江河湖库、左右岸、干支流协同治理,持续改善流域生态环境和水域生态功能,提升流域生态系统质量和稳定性。

嫩江流域整体性和跨行政区域环境管理矛盾日益突出,已成为制约流域经济社会可持续发展的瓶颈。

第一,沿江排污现状底数不清,沿江污染管控不力,导致生态环境污染问题加剧。第二,沿江排污现状底数不清,沿江污染管控不力,导致生态环境污染问题加剧。第三,生态补偿机制尚未全覆盖,补偿形式较为单一。

例如,黑龙江嫩江流域省界白沙滩断面位于吉林省镇赉县,黑龙江省泰来县、杜尔伯特蒙古族自治县3县交汇处,断面上下游、左右岸各汇水来源水量、水质复杂。由于缺少区域污染源排放整体监督管理机制,无法从白沙滩断面汇水区域整体出发,在全面监测监控的基础上,逐一分析测算污染源排放负荷,明确污染贡献比例权重。无法精准定位白沙滩断面水质超标的原因,也就不能有针对性地提出治理措施。在流域地理环境复杂的情况下,仅对一个地区进行水环境质量考核,往往会引起争议。

第三,生态补偿机制尚未全覆盖,补偿形式较为单一。黑龙江省嫩江流域生态补偿工作自2018年开始实施,实施范围仅限定在本省嫩江一级支流讷谿尔河流域跨行政区域水环境生态补偿。而实施的水环境生态补偿是指黑龙江省政府对使水环境造成恶化的市、县人民政府给予横向补偿,采用的是政府间进行补偿的模式,通过政府制定及引导实施补偿工作,财政部门监督资金扣缴发放来实施。补偿工作参与对象仅限于省市县三级政府,不包括企业、个人等其他各类市场主体。各地市之间不直接发生横向转移支付,需通过上级政

府负责,可分为国家、区域、地方3个层次,长期囿于行政区划界限和多头管理。由于行政体制和管理机制的条块分割,缺乏从全流域整体角度进行生态环境保护衔接和协调的机制模式,单靠一个地方或生态环境部门难以实现整个流域生态环境保护工作的统筹协调。

由于缺乏政府、部门层面流域生态补偿考核断面位于吉林省镇赉县,黑龙江省泰来县、杜尔伯特蒙古族自治县3县交汇处,断面上下游、左右岸各汇水来源水量、水质复杂。由于缺少区域污染源排放整体监督管理机制,无法从白沙滩断面汇水区域整体出发,在全面监测监控的基础上,逐一分析测算污染源排放负荷,明确污染贡献比例权重。无法精准定位白沙滩断面水质超标的原因,也就不能有针对性地提出治理措施。在流域地理环境复杂的情况下,仅对一个地区进行水环境质量考核,往往会引起争议。

第三,生态补偿机制尚未全覆盖,补偿形式较为单一。黑龙江省嫩江流域生态补偿工作自2018年开始实施,实施范围仅限定在本省嫩江一级支流讷谿尔河流域跨行政区域水环境生态补偿。而实施的水环境生态补偿是指黑龙江省政府对使水环境造成恶化的市、县人民政府给予横向补偿,采用的是政府间进行补偿的模式,通过政府制定及引导实施补偿工作,财政部门监督资金扣缴发放来实施。补偿工作参与对象仅限于省市县三级政府,不包括企业、个人等其他各类市场主体。各地市之间不直接发生横向转移支付,需通过上级政

府负责,可分为国家、区域、地方3个层次,长期囿于行政区划界限和多头管理。由于行政体制和管理机制的条块分割,缺乏从全流域整体角度进行生态环境保护衔接和协调的机制模式,单靠一个地方或生态环境部门难以实现整个流域生态环境保护工作的统筹协调。

由于缺乏政府、部门层面流域生态补偿考核断面位于吉林省镇赉县,黑龙江省泰来县、杜尔伯特蒙古族自治县3县交汇处,断面上下游、左右岸各汇水来源水量、水质复杂。由于缺少区域污染源排放整体监督管理机制,无法从白沙滩断面汇水区域整体出发,在全面监测监控的基础上,逐一分析测算污染源排放负荷,明确污染贡献比例权重。无法精准定位白沙滩断面水质超标的原因,也就不能有针对性地提出治理措施。在流域地理环境复杂的情况下,仅对一个地区进行水环境质量考核,往往会引起争议。

第三,生态补偿机制尚未全覆盖,补偿形式较为单一。黑龙江省嫩江流域生态补偿工作自2018年开始实施,实施范围仅限定在本省嫩江一级支流讷谿尔河流域跨行政区域水环境生态补偿。而实施的水环境生态补偿是指黑龙江省政府对使水环境造成恶化的市、县人民政府给予横向补偿,采用的是政府间进行补偿的模式,通过政府制定及引导实施补偿工作,财政部门监督资金扣缴发放来实施。补偿工作参与对象仅限于省市县三级政府,不包括企业、个人等其他各类市场主体。各地市之间不直接发生横向转移支付,需通过上级政

府负责,可分为国家、区域、地方3个层次,长期囿于行政区划界限和多头管理。由于行政体制和管理机制的条块分割,缺乏从全流域整体角度进行生态环境保护衔接和协调的机制模式,单靠一个地方或生态环境部门难以实现整个流域生态环境保护工作的统筹协调。

由于缺乏政府、部门层面流域生态补偿考核断面位于吉林省镇赉县,黑龙江省泰来县、杜尔伯特蒙古族自治县3县交汇处,断面上下游、左右岸各汇水来源水量、水质复杂。由于缺少区域污染源排放整体监督管理机制,无法从白沙滩断面汇水区域整体出发,在全面监测监控的基础上,逐一分析测算污染源排放负荷,明确污染贡献比例权重。无法精准定位白沙滩断面水质超标的原因,也就不能有针对性地提出治理措施。在流域地理环境复杂的情况下,仅对一个地区进行水环境质量考核,往往会引起争议。

第三,生态补偿机制尚未全覆盖,补偿形式较为单一。黑龙江省嫩江流域生态补偿工作自2018年开始实施,实施范围仅限定在本省嫩江一级支流讷谿尔河流域跨行政区域水环境生态补偿。而实施的水环境生态补偿是指黑龙江省政府对使水环境造成恶化的市、县人民政府给予横向补偿,采用的是政府间进行补偿的模式,通过政府制定及引导实施补偿工作,财政部门监督资金扣缴发放来实施。补偿工作参与对象仅限于省市县三级政府,不包括企业、个人等其他各类市场主体。各地市之间不直接发生横向转移支付,需通过上级政

府负责,可分为国家、区域、地方3个层次,长期囿于行政区划界限和多头管理。由于行政体制和管理机制的条块分割,缺乏从全流域整体角度进行生态环境保护衔接和协调的机制模式,单靠一个地方或生态环境部门难以实现整个流域生态环境保护工作的统筹协调。

由于缺乏政府、部门层面流域生态补偿考核断面位于吉林省镇赉县,黑龙江省泰来县、杜尔伯特蒙古族自治县3县交汇处,断面上下游、左右岸各汇水来源水量、水质复杂。由于缺少区域污染源排放整体监督管理机制,无法从白沙滩断面汇水区域整体出发,在全面监测监控的基础上,逐一分析测算污染源排放负荷,明确污染贡献比例权重。无法精准定位白沙滩断面水质超标的原因,也就不能有针对性地提出治理措施。在流域地理环境复杂的情况下,仅对一个地区进行水环境质量考核,往往会引起争议。

府负责,可分为国家、区域、地方3个层次,长期囿于行政区划界限和多头管理。由于行政体制和管理机制的条块分割,缺乏从全流域整体角度进行生态环境保护衔接和协调的机制模式,单靠一个地方或生态环境部门难以实现整个流域生态环境保护工作的统筹协调。

由于缺乏政府、部门层面流域生态补偿考核断面位于吉林省镇赉县,黑龙江省泰来县、杜尔伯特蒙古族自治县3县交汇处,断面上下游、左右岸各汇水来源水量、水质复杂。由于缺少区域污染源排放整体监督管理机制,无法从白沙滩断面汇水区域整体出发,在全面监测监控的基础上,逐一分析测算污染源排放负荷,明确污染贡献比例权重。无法精准定位白沙滩断面水质超标的原因,也就不能有针对性地提出治理措施。在流域地理环境复杂的情况下,仅对一个地区进行水环境质量考核,往往会引起争议。

第三,生态补偿机制尚未全覆盖,补偿形式较为单一。黑龙江省嫩江流域生态补偿工作自2018年开始实施,实施范围仅限定在本省嫩江一级支流讷谿尔河流域跨行政区域水环境生态补偿。而实施的水环境生态补偿是指黑龙江省政府对使水环境造成恶化的市、县人民政府给予横向补偿,采用的是政府间进行补偿的模式,通过政府制定及引导实施补偿工作,财政部门监督资金扣缴发放来实施。补偿工作参与对象仅限于省市县三级政府,不包括企业、个人等其他各类市场主体。各地市之间不直接发生横向转移支付,需通过上级政

府负责,可分为国家、区域、地方3个层次,长期囿于行政区划界限和多头管理。由于行政体制和管理机制的条块分割,缺乏从全流域整体角度进行生态环境保护衔接和协调的机制模式,单靠一个地方或生态环境部门难以实现整个流域生态环境保护工作的统筹协调。

由于缺乏政府、部门层面流域生态补偿考核断面位于吉林省镇赉县,黑龙江省泰来县、杜尔伯特蒙古族自治县3县交汇处,断面上下游、左右岸各汇水来源水量、水质复杂。由于缺少区域污染源排放整体监督管理机制,无法从白沙滩断面汇水区域整体出发,在全面监测监控的基础上,逐一分析测算污染源排放负荷,明确污染贡献比例权重。无法精准定位白沙滩断面水质超标的原因,也就不能有针对性地提出治理措施。在流域地理环境复杂的情况下,仅对一个地区进行水环境质量考核,往往会引起争议。

府负责,可分为国家、区域、地方3个层次,长期囿于行政区划界限和多头管理。由于行政体制和管理机制的条块分割,缺乏从全流域整体角度进行生态环境保护衔接和协调的机制模式,单靠一个地方或生态环境部门难以实现整个流域生态环境保护工作的统筹协调。

由于缺乏政府、部门层面流域生态补偿考核断面位于吉林省镇赉县,黑龙江省泰来县、杜尔伯特蒙古族自治县3县交汇处,断面上下游、左右岸各汇水来源水量、水质复杂。由于缺少区域污染源排放整体监督管理机制,无法从白沙滩断面汇水区域整体出发,在全面监测监控的基础上,逐一分析测算污染源排放负荷,明确污染贡献比例权重。无法精准定位白沙滩断面水质超标的原因,也就不能有针对性地提出治理措施。在流域地理环境复杂的情况下,仅对一个地区进行水环境质量考核,往往会引起争议。

第三,生态补偿机制尚未全覆盖,补偿形式较为单一。黑龙江省嫩江流域生态补偿工作自2018年开始实施,实施范围仅限定在本省嫩江一级支流讷谿尔河流域跨行政区域水环境生态补偿。而实施的水环境生态补偿是指黑龙江省政府对使水环境造成恶化的市、县人民政府给予横向补偿,采用的是政府间进行补偿的模式,通过政府制定及引导实施补偿工作,财政部门监督资金扣缴发放来实施。补偿工作参与对象仅限于省市县三级政府,不包括企业、个人等其他各类市场主体。各地市之间不直接发生横向转移支付,需通过上级政

府负责,可分为国家、区域、地方3个层次,长期囿于行政区划界限和多头管理。由于行政体制和管理机制的条块分割,缺乏从全流域整体角度进行生态环境保护衔接和协调的机制模式,单靠一个地方或生态环境部门难以实现整个流域生态环境保护工作的统筹协调。

由于缺乏政府、部门层面流域生态补偿考核断面位于吉林省镇赉县,黑龙江省泰来县、杜尔伯特蒙古族自治县3县交汇处,断面上下游、左右岸各汇水来源水量、水质复杂。由于缺少区域污染源排放整体监督管理机制,无法从白沙滩断面汇水区域整体出发,在全面监测监控的基础上,逐一分析测算污染源排放负荷,明确污染贡献比例权重。无法精准定位白沙滩断面水质超标的原因,也就不能有针对性地提出治理措施。在流域地理环境复杂的情况下,仅对一个地区进行水环境质量考核,往往会引起争议。

府负责,可分为国家、区域、地方3个层次,长期囿于行政区划界限和多头管理。由于行政体制和管理机制的条块分割,缺乏从全流域整体角度进行生态环境保护衔接和协调的机制模式,单靠一个地方或生态环境部门难以实现整个流域生态环境保护工作的统筹协调。

由于缺乏政府、部门层面流域生态补偿考核断面位于吉林省镇赉县,黑龙江省泰来县、杜尔伯特蒙古族自治县3县交汇处,断面上下游、左右岸各汇水来源水量、水质复杂。由于缺少区域污染源排放整体监督管理机制,无法从白沙滩断面汇水区域整体出发,在全面监测监控的基础上,逐一分析测算污染源排放负荷,明确污染贡献比例权重。无法精准定位白沙滩断面水质超标的原因,也就不能有针对性地提出治理措施。在流域地理环境复杂的情况下,仅对一个地区进行水环境质量考核,往往会引起争议。

第三,生态补偿机制尚未全覆盖,补偿形式较为单一。黑龙江省嫩江流域生态补偿工作自2018年开始实施,实施范围仅限定在本省嫩江一级支流讷谿尔河流域跨行政区域水环境生态补偿。而实施的水环境生态补偿是指黑龙江省政府对使水环境造成恶化的市、县人民政府给予横向补偿,采用的是政府间进行补偿的模式,通过政府制定及引导实施补偿工作,财政部门监督资金扣缴发放来实施。补偿工作参与对象仅限于省市县三级政府,不包括企业、个人等其他各类市场主体。各地市之间不直接发生横向转移支付,需通过上级政

府负责,可分为国家、区域、地方3个层次,长期囿于行政区划界限和多头管理。由于行政体制和管理机制的条块分割,缺乏从全流域整体角度进行生态环境保护衔接和协调的机制模式,单靠一个地方或生态环境部门难以实现整个流域生态环境保护工作的统筹协调。

由于缺乏政府、部门层面流域生态补偿考核断面位于吉林省镇赉县,黑龙江省泰来县、杜尔伯特蒙古族自治县3县交汇处,断面上下游、左右岸各汇水来源水量、水质复杂。由于缺少区域污染源排放整体监督管理机制,无法从白沙滩断面汇水区域整体出发,在全面监测监控的基础上,逐一分析测算污染源排放负荷,明确污染贡献比例权重。无法精准定位白沙滩断面水质超标的原因,也就不能有针对性地提出治理措施。在流域地理环境复杂的情况下,仅对一个地区进行水环境质量考核,往往会引起争议。

◆王萌

《排污许可管理条例》(以下简称《条例》)已于今年3月1日正式实施,将有力推进环境治理体系和治理能力现代化,推动环境治理向精准治污、科学治污、依法治污迈进。笔者结合日常工作和调研发现,关于排污许可制度,地方在具体实施工作中,还有些问题需理清,有些工作亟待推进。

当前地方实施排污许可制度存在的问题

通过梳理,笔者发现地方在实施排污许可制度的过程中,存在4类问题。

一是地方法规需要进一步与上位法衔接。在《条例》发布前,为更好开展排污许可工作,部分省市先于国家出台了相关地方性法规及地方政府规章,对排污许可证管理、申请审核等作出明确要求,部分内容与《条例》衔接不紧密,存在较大差异。比如,早在2014年9月,宁夏回族自治区第十一届人大常委会第十二次会议就通过了《宁夏回族自治区污染物排放管理条例》。此后分别于2018年和2019年依据《排污许可管理条例(暂行)》进行修正,其中涉及排污许可证核发权限、流程、有效期等内容与《条例》规定不一致,对排污许可证核发及管理工作的指导意义不大。

二是证后监管需要进一步加强。尽管《条例》《控制污染物排放许可制实施方案》《排污许可管理条例(试行)》等对加强排污许可证的监督管理提出了相关要求,但还需进一步明确细化相关执行细则,为执法人员开展按证排污现场检查提供具体可操作的执法监管指南,确保其掌握执法监管重点和执法频次要求,明晰执法监管边界。

三是排污许可证申请表填报水平有待提高。排污许可证申请表填报内容较多,对专业知识水平要求较高,政策性较强。2020年固定污染源排污许可全覆盖工作时间紧、核发任务重,部分企业委托第三方机构填报申请材料,大部分企业自行填报,一些企业由于技术力量薄弱,填报水平参差不齐。部分已发证及已登记企业存在填报内容不完整、不规范、不真实等问题。第三方填报机构鱼龙混杂,难以按照要求开展填报工作,填报质量难以保障,影响后续相关工作的顺利开展,特别是给有效执法监管和处罚带来较大难度。

四是排污许可证后管理需进一步加强。部分持证企业对排污许可管理制度思想认识不到位,重视程度不高,重申申领落实,依证排污和落实许可证管理规定执行不到位,存在部分被要求改正和限期整改的持证企业未按期完成整改,环境管理台账记录不规范、不完整,执行报告提交频次不够、内容不完整、提交不及时等问题。

深化排污许可制度改革建议

为更好实施《条例》,建议地方从以下几个方面深化排污许可制度改革:

一是及时修订地方性法规及政府规章。根据地方环境管理特点细化管理要求,明确管理权限,对排污许可申报要求、排污许可证有效期及证后管理要求等内容,尽快进行修正,进一步与《条例》有效衔接,不断完善夯实排污许可制作为固定污染源管理核心制度的保障。

二是建立排污许可证后管理技术支撑体系。制定实施排污许可可执法规范或指南,明确执法流程、执法内容、执法重点及检查方法等关键性内容,组织开展排污许可证后管理专项检查,重点针对未持证排污、执行报告提交情况开展专项执法。提升证后监管信息化水平,以排污许可信息共享平台为依托,应用移动执法系统,建立固定污染源信息化监管模式,提升证后监管能力。进一步做好排污许可证核发登记的统计分析,数据应用工作,充分发挥排污许可制管理效能,为深入打好污染防治攻坚战奠定坚实基础。

三是强化相关制度与排污许

可制度的衔接。进一步强化排污许可与环评、总量控制、自行监测、排污权交易及碳减排等制度的衔接。明确环境影响评价与排污许可在管理要求、管理内容和管理程序方面的衔接,建立统一的技术规范体系,实现环境影响评价文件与排污许可证申报核发、数据核算等方面全面衔接,推进环境影响评价申报数据与许可证填报数据的共享与衔接,提升管理效能。推动排污许可与碳减排在制度、管理要求及许可排放量等多方面衔接,利用完善的排污许可数据库平台对碳减排进行动态管理。

四是组织开展排污许可核发质量核查工作。围绕提高排污许可证质量总体目标,全面开展排污许可核发质量复核;督促排污单位全部按期提交执行报告,多次督促仍不提交的一律从严处罚;加强对限期整改排污单位的监督管理,对于整改进度缓慢或滞后的排污单位加强帮扶指导,对未按期完成整改的企业不予核发排污许可证,并依据相关法律法规责令停产。坚持问题导向补齐短板,针对暴露出来的问题,积极整改到位,巩固排污许可全覆盖成果。

五是加大宣传培训力度,重点做好企业普法。针对重点和简化发证企业,通过开展专题培训等方式,做好《条例》的解读,切实增强企业的守法意识。增强社会公众对持证排污、执行报告提交情况开展专项执法。提升证后监管信息化水平,以排污许可信息共享平台为依托,应用移动执法系统,建立固定污染源信息化监管模式,提升证后监管能力。进一步做好排污许可证核发登记的统计分析,数据应用工作,充分发挥排污许可制管理效能,为深入打好污染防治攻坚战奠定坚实基础。

三是强化相关制度与排污许

理赔质量并扩大范围。同时,探索将国家湿地公园、生态公园、大江大湖、山林草原水田等可能发生野生动物致害地区一并纳入保险保障协议范围。

三是进一步明确赔偿补偿标准与资金渠道。以《国家赔偿法》中相关规定为依据,参考《野生动物保护法》规定的损失赔偿补偿范围,在此基础上,制定详细的保险理赔与基金补偿标准。建立野生动物致害赔偿补偿专项资金来源渠道,依托中央财政支持,整合各地生态补偿资金、专项林草业市场化收入、社会捐助、各类市场保险基金等,构成野生动物致害后赔偿补偿的资金池。

四是进一步明确免责事由。在制定保险基金等赔付补偿办法时要进一步配套出台不予赔偿补偿的情形,如应重点考虑“受害人的过错”与“第三人过错”行为,明确不予或者减轻赔偿补偿的理由。

作者单位:湖南省常德生态环境监测中心

探索与思考

推动实施排污许可制度,地方应积极作为

加快徽文化与生态文化融合

◆安徽省绩溪县生态环境分局 程芳



建设生态文明要求我们树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,不断挖掘、培育、弘扬生态文化。如何将注重人与自然和谐相处的徽州文化与生态文化建设加快融合,促进“生态+”多业态发展,是我们面临的一道重要课题。安徽省绩溪县需要进一步汲取发扬徽文化中人与自然和谐相处的精髓,更好发挥生态优势,倾力打造长三角旅游后花园。

一是深度融合徽州文化与生态文化,促进文化产业发展。牢牢树立“旅游是支柱,文化是灵魂,生态是基石”的战略定位,强化旅游、文化、生态的优势资源融合和管理机制创新,在保护中利用、在传承中创新,着力推进徽文化与旅游的深度结合。大力发展研学游、徽文化体验游、生态游等,为绩溪旅游发展注入更加丰富、更具特色的文化内涵,力促文化产业进入加快发展新阶段。

二是大力传承徽州文化,发展“生态+美丽乡村”建设,助力乡村振兴。美丽乡村建设是实施乡村振兴战略的重要抓手和主要载体,要发挥绩溪的生态优势,利用好国家最新出台的土地出让金及土地税收向农村倾斜等政策,加大资金保障力度,大力发展“生

态+美丽乡村”新业态,助力乡村振兴。一种是“生态保护型模式”,主要是在生态优美、环境污染少的地区实施,把生态环境优势变为经济优势的潜力大,适宜发展生态旅游。比如家朋乡的梅干梯田风光