

中央生态环境保护督察典型案例

吉林松原扶余市黑土地保护措施落实不到位
部分黑土地遭到破坏

2021年9月,中央第一生态环境保护督察组督察吉林发现,松原扶余市对黑土地保护重视不够,贯彻落实《吉林省黑土地保护条例》不到位,建设占用黑土地表土剥离和控制化肥农药施用量等措施不落实,部分黑土地遭到破坏。

一、基本情况

吉林省位于东北黑土地腹地,全省90%以上的耕地为黑土地。黑土地是“耕地中的大熊猫”,保护好黑土地是确保粮食安全的重要基础。2018年7月,《吉林省黑土地保护条例》(以下简称《条例》)正式实施。扶余市位于东北典型黑土区,有耕地510万亩,其中黑土地430万亩,是全国产粮大县。

二、主要问题

(一)建设占用黑土地表土剥离落实不到位

项目建设占用黑土地前做表土剥离是保护黑土地的一项重要措施。《条例》规定,“建设项目占

用黑土地的,应当按照标准和技术规范进行表土剥离。剥离的表土用于新开垦耕地和劣质耕地改良、高标准农田建设、被污染耕地的治理、土地复垦等”。2013年,吉林省印发《关于推进建设占用耕地耕作层土壤剥离工作的意见》,提出建设占用耕地进行表土剥离的要求;明确剥离实施方法和基本要求;2015年,吉林省配套印发《建设占用耕地表土剥离技术规范》;2019年,吉林省有关部门出台《吉林省建设占用耕地表土剥离工作管理办法(试行)》。

督察发现,2018年至2020年,扶余市有6个项目占用黑土地,未实施表土剥离,造成黑土地压覆、破坏,共计8.83公顷。其中,扶余市第一实验学校于2018年开工建设,占用黑土地5.78公顷;松原碧蓝士循环经济扶余有限公司2.5万吨马铃薯制成品项目未经审批,占用黑土地1.51公顷,但未实施表土剥离,还将修建废水贮存地挖出的耕作层黑土用于路基建设。

山鹰纸业100万吨制浆及年产100万吨工业包装纸项目占用

黑土地157.71公顷,按照表土剥离实施方案应剥离表土49.16万立方米,扶余市有关部门按照完成剥离进行验收,但现场测量实际剥离32.5万立方米,剥离面积和厚度均未达到剥离实施方案要求,对剥离的表土一推了之,不仅占用黑土地,还存在流失风险。

(二)化肥减量和农药控制数据不实

实现化肥农药减量增效和总量控制是遏制黑土地退化的有效措施。《条例》规定,“县级以上人民政府应当组织实施测土配方施肥,支持有机肥料的研发、生产和施用,鼓励土地经营者积造、施用农家肥等有机肥料,降低化肥使用量”“严格控制农药使用量”。

督察发现,扶余市未按要求对化肥使用情况开展定点调查,而是通过农民种植习惯推算使用量,化肥减量数据“齐步走”,调查统计工作不实。如陶赖昭镇化肥使用情况调查统计表显示,虽然种植的土地条件不同,但同一个村的农户单位面积化肥施用削减比例完全一致。乌金村8个调查户2020年化肥施用量较2019年削减比例均为

9.09%,2019年化肥施用量较2018年削减比例均为5.71%;永利村10个调查户2020年化肥施用量较2019年削减比例均为5.17%,2019年化肥施用量较2018年削减比例均为3.33%。督察随机走访调查表上的农户发现,一些农户为增加产量,加大了化肥施用量,与当地有关部门上报的数据趋势相反。督察还发现,扶余市农药调查统计数据也存在类似情况。

(三)应付督察弄虚作假

《条例》规定,“县级以上人民政府应当制定农药、化肥等农业投入品减量使用计划,设置农业投入品废弃物回收点,完善回收、贮运和综合利用网络,对农业投入品废弃物实施集中无害化处理”。

督察发现,扶余市有关部门向辖区内各乡镇统一布置黑土地督察常规知识和注意事项,并分发2018年至2020年化肥农药使用量、农膜回收率等理论参考数据,授意各乡镇统一口径,要求在督察组来材料时不要一次性都拿出,咬定有关数据来自实地调查。督察组走访农户时,相关部门工作人员屡次“抢答”,提示农户注意说法,应付督察弄虚作假。

三、原因分析

扶余市对黑土地保护不力,工作措施落实打折扣,松原市有关部门监管明显不到位。

督察组将进一步调查核实有关情况,并按要求做好后续督察工作。

分发挥湖泊的自然生态价值、旅游休闲价值和经济社会价值,却没有明确保护目标任务,也没有按要求实行分区管理,而是将湿地公园划分为山林游憩区等九个区域,均为旅游或商业功能区。2013年《山东省湿地保护办法》出台后,济阳区至今未对其开展规划调整工作,不但未划定湿地保育区、恢复重建区、宣教展示区、合理利用区和管理服务区,还陆续建设游乐场、停车场、居民区和写字楼等,存在开发过度、保护不足问题。

山东黄河岛国家公园是鲁北地区保存较完整的集湿地生态恢复研究、生态科普教育、湿地生态功能展示和休闲观光为一体的原生生态湿地,生态作用十分重要。2020年10月,山东神力企业发展有限公司在滨州市无棣县河口滨海湿地整治修复项目实施过程中,未经生态评估和审批,将山东黄河岛国家公园内栽植10多亩且已形成生态效益的162亩白蜡林平茬后间种怪柳。由于栽植季节不合适,大多数怪柳没有成活,生态功能至今仍未完全恢复。

三、原因分析

山东省有关地市和相关部门对湿地保护的重要意义认识不足、重视不够,湿地公园保护规划不严谨、不科学,管理能力和保护水平薄弱,湿地公园保护和管理职责履行不到位。

督察组将进一步调查核实有关情况,并按要求做好后续督察工作。

项目煤炭消费减量替代工作不实。在建的湖北优科精密制造有限公司绿色精密制造产业园项目约25%的煤炭消费替代量来源于统计数据中的“退库销户”企业。但督察组随机抽查发现,其中合计能耗12万吨标准煤的3家企业只是因为统计名称变更被纳入“退库销户”名单,其生产情况并未发生变化,根本没有煤炭消费减量。此外,该项目在未按规定明确具体减排措施和替代来源的情况下,还提前使用黄石市“十四五”煤炭消费减量指标7.9万吨标准煤。

湖北丰源钙业科技有限公司年产100万吨节能环保钙业项目于2021年7月补办了省级节能审查手续并获批,明确其煤炭消费替代部分来源于2020年关停退库的大冶市同发冶金原料有限公司。但督察发现,该企业关停退库形成的煤炭消费减量已于湖北优科精密制造有限公司绿色精密制造产业园项目。

三、原因分析

黄石新港(物流)工业园管委会、大冶市灵成产业园管委会遏制“两高”项目盲目上马态度不坚决,黄石市两级相关部门放任部分项目违规建设。

督察组将进一步调查核实有关情况,并按要求做好后续督察工作。

广东省中山市治水工作部署推进不力
内河涌污染问题突出

2021年9月,中央第四生态环境保护督察组督察广东发现,中山市对水污染治理工作重视不够,推进缓慢,污水收集管网缺口较大,大量污水未收集处理直排入河,内河涌污染严重。

一、基本情况

中山市面积1784平方公里,下辖23个镇街和1个国家级开发区,管理人口近600万,境内水系众多、河网密布,分布着1000多条内河涌。中山市2021年1-7月生活污水集中收集率仅为45%,每天大量污水直排。2021年第二季度全市开展监测的1028条内河涌中,劣V类内河涌达到459条,占比44.6%;划定了水环境功能区的254条内河涌中,未达到水质目标的126条,占比49.6%。中山市对此认识不到位,工作不重视,污水收集管网建设推进缓慢,直至2020年才把治水摆上重要位置,开展部署,推进落实。

二、主要问题

(一)重视轻干,治水工作推进缓慢 2018年7月中山市第38次政府常务会议要求,全力推进黑臭(未达标)水体整治工作,确保所有项目当年11月底全面进入实施阶段;2018年8月中山市第83次常委会议提出,确保实现2020年基本消除中心城区黑臭水体和各镇区劣V类水体目标。

督察发现,2018年下半年至2020年上半年,中山市谋划部署不足,攻坚克难不够,治水工作推进缓慢。中心城区和大涌镇等8个镇街的水体整治工作涉及158条内河涌,计划2020年12月前完成整治,但到期后仅16条河涌完成,截至督察期间,134条仍在整治,8条尚未进场施工,进度严重滞后。其他16个镇街(含开发区)涉及938条河涌整治,截至督察期间,只有127条进场施工,占比仅13.5%。其中,小隐涌流域综合整治工程早在2018年8月就已经市政府常务会议同意立项建设,但目前仅完成勘察工作,流域内30条主要河涌中仍有24条为劣V类,有些还是严重黑臭。

(二)管网缺失,污水直排现象突出 据中山市测算,全市生活污水收集管网缺口1575公里。其中,火炬开发区、东凤镇、坦洲镇和三乡镇生活污水

管网缺口分别达到282公里、131公里、144公里和134公里。污水管网缺乏维护管理,淤塞、破损、错接、漏接问题多见,受此影响,全市生活污水直排、漏排和清污混排现象十分突出,生活污水直排入河,内河涌污染严重。

督察组现场随机抽查发现,中山市多条内河涌污染严重,沿河多个排污口污水直排入河。其中,大涌镇青岗涌、沙溪镇土瓜涌和火炬开发区白庙涌、沙边涌、三涌等5条河涌水体呈现黑臭,监测显示氨氮浓度介于9.49毫克/升-27.3毫克/升,最高超标表水Ⅲ类标准26.3倍。沙溪镇长期从朗心四渠采取末端截污方式抽污水至污水处理厂处理,朗心四渠成了“纳污管”,水体重度黑臭,异味扑鼻。2020年6月以来,沙溪镇虽然开展排污口封堵和管网建设等工作,但管网排水能力依然不足,在用水高峰时大量污水溢流,朗心四渠水质仍明显黑臭。

(三)措施不力,部分水体治理成效不稳定

石岐街道大涌涌、莲兴涌黑臭水体整治工程于2020年6月完成。但2021年7月督察组前期暗查发现,两条河涌水体呈黑色,有明显异味,莲兴涌明渠渠交界处氨氮浓度高达18.6毫克/升,属于重度黑臭。本次督察现场发现,大涌涌、莲兴涌依靠涨落潮水体交换和从石岐河补水才能实现水质感观改善。

三、原因分析

中山市对水污染治理认识不足,重视不够,谋划部署不力,压力传导不足,工作迟缓;中山市有关部门和镇街对水污染治理主动作为不够,推进落实不力,导致治水工作被动,全市内河涌污染问题依然严重。

针对督察组指出的问题,中山市迅速召开立行立改工作会部署整改工作,对存在问题的河涌开展攻坚行动。目前,河涌整治工作正在稳步推进之中。

督察组将进一步调查核实有关情况,并按要求做好后续督察工作。

四川乐山产业转型升级推进缓慢
陶瓷等行业一些项目盲目发展问题突出

中央第五生态环境保护督察组督察四川发现,乐山市陶瓷等行业盲目发展,监督管理缺失,项目节能审查把关不严,高耗能、高排放项目规划建设管控不到位。

一、基本情况

乐山市是四川重要的老工业基地,主要工业产业有盐磷化工、冶金建材等,其中陶瓷产量占全省产量的近八成。“十三五”期间,全市高耗能产业总体呈增长趋势,2020年全社会能耗总量1600.3万吨标准煤,万元GDP能耗为0.876吨标准煤,高于全国、全省平均水平,产业结构偏重,能耗强度高。

二、主要问题

(一)陶瓷行业盲目发展

督察发现,乐山市传统产业转型升级工作推进不力,夹江县陶瓷等行业盲目发展,未批先建问题突出。2019年以来,四川珠峰瓷业有限公司等10家陶瓷企业先后未批先建15条大板、岩板生产线,总产能达7350万平方米。大板、岩板单位产品能耗准入值为7.0千克标准煤/平方米,远高于陶瓷砖的4.5千克标准煤/平方米,上述未批先建的15条大板、岩板生产线年设计综合能耗34.7万吨标准煤,导致夹江县陶瓷行业单位产品能耗强度大幅上升,2021年上半年夹江县规模以上陶瓷企业能源消耗量同比增长22.4%。

(二)节能审查不到位

国家有关部门节能审查办法要求,未按规定进行节能审查或节能审查未通过的项目,建设单位不得开工建设。但督察发现,乐山市严控“两高”项目上马认识不足,把关不严,在既未积极

采取等量、减量替代等能耗控制措施,也未取得项目节能审查意见的情况下,默许永祥股份有限公司离子膜烧碱、聚氯乙烯项目等高耗能项目擅自开工建设,未批先建问题突出。2019年9月,乐山峨眉山市有关部门没有认真核对,越权对四川峨眉山久乐新材料有限公司20万吨/年钙制品升级改造项目节能报告出具审查意见,导致项目违规上马。

四川省有关部门2021年7月印发的《清理固定资产投资项目节能审查工作方案》要求,对无节能审查手续的“两高”项目严格按照规定进行整改。但乐山市没有落实上述要求,放任违规“两高”项目继续建设或生产。2021年9月,督察组在乐山市五通桥区现场督察发现,四川和邦股份有限公司20万吨/年联碱项目未经节能审查,截至督察进驻时仍未落实相关规定;永祥光伏科技有限公司15GW高效型单晶硅拉棒、切片项目未经节能审查,于2021年1月开工建设,截至督察进驻时仍未严格按照规定进行整改。

另外,乐山市“十四五”能源消费增量控制目标为381万吨标准煤。督察发现,乐山市已计划实施的32个重点用能工业项目共计新增能耗已经达到892.2万吨标准煤,超过设定目标1.34倍,其中已开工和建成的20个项目新增能耗就达到670.9万吨标准煤。

三、原因分析

乐山市及夹江县、五通桥区等相关县(市、区)对遏制“两高”行业盲目发展重视不够,管控不力,放任有关企业未批先建问题长期存在。

督察组将进一步调查核实有关情况,并按要求做好后续督察工作。

山东省一些地市部分湿地公园
管理混乱 违规问题突出

2021年9月,中央第二生态环境保护督察组督察山东发现,山东省一些地市部分湿地公园管理混乱,保护规划得不到落实,建而不管、保护不力现象普遍,违规侵占湿地问题突出。

一、基本情况

国家有关文件明确要求各地因地制宜,建立各种类型湿地公园来加强保护管理。山东省共建有湿地公园200个,其中,国家湿地公园66个,省级湿地公园134个。

二、主要问题

(一)未按湿地公园总体规划开展保护和建设

山东省一些地市对湿地公园保护和建设工作不重视,部分湿地公园自批准成立以来,一直未按其总体规划开展保护和建设。2020年4月才制定《山东省省级湿地公园验收办法(试行)》,目前仅完成2处省级湿地公园验收评估工作,还有12个国家湿地公园和98个省级湿地公园没有完成界标设立。

此外,山东省一些湿地公园特别是河流型湿地、塌陷地湿地,由于保护不力导致水干地荒,保护对象灭失,最终只能一撤了之。如东营市东营区龙栖湖、东营市利津县太平河、泰安市泰山区御甲河、济宁市嘉祥县老僧堂等省级湿地公园,均因生态功能退化 and 资源利用价值丧失,申请撤销。

(二)违规侵占问题突出

国家有关部门印发的《国家湿地公园管理办法》规定,湿地公园分为保育区、恢复重建区、宣教展示区、合理利用区和管理服务区等,实行分区管理。其中,保育区内不得进行任何与湿地生态系统保护和管理无关的其他活动。近年山东一些地市至少有18处政府主导的大型工程建设项目,未经审批违规侵占湿地公园。另外,菏泽市东明县黄河国家湿地公园保育区内违规建设鱼塘、温室育苗棚等养殖设施115个,面积达51.93公顷。

督察发现,济南市部分湿地公园内存在违法违规行为,相关部门查处不及时。济南国林新型建材有限公司2014年在龙山湖省级湿

地公园合理利用区内违规新建生产项目,侵占湿地公园5.49公顷,至今仍在违规生产,生态破坏严重。

(三)保护不到位

根据《国家湿地公园管理办法》相关规定和国家有关部门要求,因重大工程确需占用国家湿地公园的,省级林业主管部门应认真研究建设单位提交的工程方案、生态影响评估报告,确保采取有效措施减缓工程建设和运营对国家湿地公园的影响。督察发现,济宁市引黄西线工程一级泵站建设项目中的泵站和沉砂池要永久性占用梁山泊国家湿地公园约115.27公顷,但该工程只建设不保护,生态影响专题报告和生态修复方案未将建设期沉砂池开挖和运营期沉砂池淤积纳入评价并制定保护措施,且后续生态恢复与监管预算投资仅15.08万元,实际也未用于生态保护修复。现场督察时,保育区内正在大面积开挖沉砂池,生态破坏严重。

济南市济阳区澄波湖省级湿地公园从城市公园定位编制了《山东济阳澄波湖总体规划》,提出充

湖北阳新大冶部分工业园区“两高”项目
控制不严 违规问题突出

2021年9月,中央第三生态环境保护督察组督察湖北发现,黄石市阳新县、大冶市部分工业园区盲目上马高耗能、高排放(以下简称“两高”)项目,部分项目未批先建,煤炭消费替代工作不实。

一、基本情况

阳新县、大冶市均为湖北省黄石市下辖县(市),黄石新港(物流)工业园位于阳新县,毗邻长江,重点发展临港产业经济,主导产业为建材、机械制造、轻工产品加工、农副产品加工等;大冶市灵成产业园是钢铁冶炼企业聚集地。

二、主要问题

(一)能源消耗大幅上升

截至2021年1月,黄石新港(物流)工业园通过省级节能审查的3个“两高”项目,新增能耗就已高达87.6万吨标准煤,占湖北省拟下达黄石市“十四五”用能指标的

73%。对此,湖北省有关部门明确要求该市委坚决控制再上马其他高耗能项目。但该园区2021年2月以来,又先后组织申报5个“两高”项目,其中已获省有关部门批准1个,涉及新增能耗10.7万吨标准煤,纳入节能审查前期论证4个,涉及新增能耗202.9万吨标准煤。

(二)未批先建问题突出

国家有关部门节能审查办法要求,未按规定进行节能审查或节能审查未通过的项目,建设单位不得开工建设,并要求节能审查机关强化事中事后监管,对节能审查意见落实情况监督检查。督察发现,位于黄石新港(物流)工业园和大冶市灵成产业园的8个“两高”项目手续不全即开工,相关工业园区管委会和当地有关部门默许部分企业长期违规建设。黄石新港(物流)工业园内的湖北鹏程科技股份有限公司年产100万吨节能环保钙业项目未经节能审查于2020年8月开工建设,直到2021

年7月被国家有关部门点名后才被紧急叫停;黄石航氧气体有限公司制氧项目由于不符合黄石新港(物流)工业园相关规划及产业政策,于2021年7月被该园区撤销项目备案,但2021年9月督察组现场督察发现,该项目仍在继续建设,且已基本完工。

大冶市灵成产业园内的湖北翔通铸业有限公司年产30万吨球墨铸铁项目未经节能审查于2019年3月开工,2021年7月违规投产。2021年7月该园区多个项目未经节能审查被国家有关部门点名后,当地有关部门仍认识不到位,整改不严不实。大冶市有关部门对部分超出能耗总量的违规“两高”项目既不按要求进行能耗替代,也不将其列入“十四五”新增能耗项目管理,仅评估认定其能效水平后,就认为已完成整改,放任项目建设和生产。

(三)部分项目煤炭消费替代工作不实

黄石新港(物流)工业园部分