

生态环境治理现代化建设的四个着力点

——访中国人民大学法学院教授、环境学院副院长竺效

◆李玲玉

《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》明确提出,要提高生态环境治理现代化水平。

生态环境治理体系和治理能力现代化(以下简称“生态环境治理现代化”)需要以现代化的环境法治为保障,以有效督促各级政府履行环境保护职责为动能,以发挥市场机制作用引导企业环境守法为激励,以公众依法有效参与环境监督为依靠。这四个维度是生态环境治理现代化建设的重要着力点,该如何协同推进?对此,中国人民大学法学院教授、环境学院副院长竺效接受了本报专访。

生态环境法治体系是生态环境治理体系现代化的重要保障

中国环境报:生态环境治理体系和治理能力现代化离不开法治保障,对此您怎么看?

竺效:2019年11月,党的十九届四中全会提出“坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,其中“坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生”是重要内容。2018年出台的中共中央、国务院《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》中明确提出,深化生态环境保护管理体制,完善生态环境管理制度,加快构建生态环境治理体系,健全保障举措,增强系统性和完整性,大幅提升治理能力。同时提出从5个方面完善生态环境治理体系,其中就包括生态环境法治体系。可见,生态环境法治体系与生态环境治理体系相辅相成,生态环境治理体系现代化需要生态环境法治体系的发展,生态环境法治体系的发展为生态环境治理体系现代化提供保障。

生态环境法治体系是生态环境治理体系现代化的重要组成部

探索与思考

紧扣特色深化国家生态文明示范区建设

◆高小源

西藏自治区是青藏高原的主体,是国家生态安全屏障。为把青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地,西藏全力推进国家生态文明示范区建设,坚决筑牢国家生态安全屏障,加快推进美丽西藏建设,切实守护好高原的生灵草木、万水千山。西藏自治区党委、政府高度重视生态文明建设,牢固树立“绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山”的理念,秉承对历史负责、对人民负责、对世界负责的态度,始终坚持西藏最大的价值在生态、最大的责任在生态、最大的潜力在生态,把生态文明建设摆在工作更加突出位置,坚持用新发展理念引领构建新发展格局。

2021年5月,《西藏自治区国家生态文明高地建设条例》正式发布,在全国率先以地方立法的形式高位推进国家生态文明建设示范区创建工作,从生态规划、生态安全、生态经济、生态文化等领域明确了建设目标和具体措施。为此,自治区提出了按照示范带动期、全面创建期、巩固提升期三个阶段,采取自上而下、上下结合的方式,构建形成自治区、地(市)、县(市辖区)、乡(镇)、村(社区)的五级联建联创模式,全面建成国家生态文明建设示范区,力促美丽西藏目标实现。

生态文明建设示范区创建是当前推进生态文明建设的重要载体和平台,应科学谋划、精心组织、扎实推进。西藏自治区党委、政府坚持以习近平生态文明思想为指引,以节约优先、保护优先、自然恢复为主为基本方针,以绿色发

展、循环发展、低碳发展为基本途径,全面分析自身生态环境保护方面存在的实际问题,科学制订生态文明建设规划方案。以构建生态文明体系为重要任务,突出西藏特色,发展高原生态经济,与构建高原生态安全屏障、建设生态文明高地等重点任务相结合,把生态文明建设纳入全区经济社会发展总体规划、一体安排、一体部署、一体推进、一体落实,全方位、全地域、全过程推动美丽西藏建设。

立足已有生态文明建设成效,西藏的国家生态文明示范区创建工作充分吸收各地的成功经验,落实优化生态空间、发展生态经济、保护生态环境、践行生态生活、完善生态制度、弘扬生态文明六方面的重点任务,建设具有西藏特色的生态文明示范区典型模式,引领西藏生态文明建设。通过国家生态文明建设示范区的创建,突出屏障建设、生态修复、国土绿化、“两山”转化、净土守护,不断改善高原地区生态环境质量,推动形成系统稳定、格局优化、功能提升的山水林田湖草沙冰生命共同体,筑牢国家生态安全屏障。

生态文明建设同每个人都息息相关,每个人都应该做践行者、推动者。西藏自治区

作者单位:西藏自治区生态环境厅

深化生态环境保护督察是构建现代环境治理体系的重点任务之一

中国环境报:深化生态环境保护督察是构建现代环境治理体系的重点任务之一。从“督企”到“以督政促督企”,中央生态环境

保护督察不断夯实地方政府及相关部门的生态环境保护政治责任。从生态环境法治理念的角度看,这一转变体现了哪些创新?

竺效:为保障中央环境政策

得到有效执行,中央层面一直在探寻一种可以有效督促地方环境政策执行行为的机制。中央生态环保督察制度旨在转变我国中央层面的环境监管模式,从以往的“督企”转变为以“督政”促“督企”。从生态(环境)治理理念上看体现了两点创新。

第一,更加突出党委与政府在生态环境治理体系中的领导与主导地位。中央通过生态环境保护督察,压实地方党委和政府的环境保护责任,使党的领导与政府的主导作用实现了双重价值:一方面,领导与主导生态(环境)治理工作,建设生态文明;另一方面,担负领导与主导责任,监督和督促其履行生态(环境)监管相关职责,在地方党政层面形成生态(环境)保护的合力。

第二,贯彻落实生态环境多元治理体系。中央生态环保督察制度的核心功能为“督政”,并通过“督政”层层传导压力,督促各级政府依法行政“督企”,即以“督政”促“督企”。并在督察过程中广泛吸纳媒体、社会公众等主体的参与,实现社会组织与公众广泛参与监督地方政府环境监管履职和企业环境守法,进而依法有效参与地方生态(环境)治理。

利用市场机制推进企业切实履行生态环境保护主体责任

中国环境报:构建现代环境治理体系要以深化企业主体责任为根本。企业是履行生态环境保护责任的主体,也是市场的主体,近年来出现了哪些利用市场机制推进企业切实履行生态环境保护主体责任的做法?

竺效:目前我国已初步建立

环境保护市场政策体系,形成了较为完善的市场机制,其中主要的市场机制包括企业环境信用评价、环境财政补贴、环境税收、排污许可和排污权交易以及环境信贷、环境责任险等。以企业环境信用评价为例,

我国的企业环境信用评价工作试点和实施已经20多年,制度不断深化完善,开展了从政策文件体系到多领域多维度的实践探索。企业环境信用评价以“信用”将政府行政监管结果与市场内在调节相结合,共同作用于企业行为,使其基于“理性经济人”的视角将生态(环境)成本纳入考量,从而选择主动遵守环保法律。一方面对选择主动遵守环保法律,在同等条件下予以优先支持,正向激励企业守法;另一方面通过联合惩戒或失信企业在工商登记、税收征缴、银行贷款等经济活动方面处处受限,负向激励企业守法。

在碳减排领域,我国正在推行碳排放权交易,发挥市场机制的作用,形成合理碳价并向企业传导,促使企业在利益驱动下,淘汰落后产能或加大研发投入,降低碳排放量。目前国家和地方层面都在积极探索推进碳排放权交易,建立交易市场,完善相关交易制度,保障碳排放权交易市场秩序,切实促进企业履行降碳减排的主体责任。

在绿色金融领域,我国逐步实施了绿色信贷、绿色保险、绿色债券等绿色金融政策。近年来为了应对气候变化,在绿色金融领域出现了大量与减少碳排放有关的金融产品,主要包括碳信贷、碳债券、碳基金、碳互换、碳期货期权、碳远期、碳保险、碳理财等。

概括而言,环境保护市场机制的发展完善,一方面有助于推动企业环保主体责任的落实,另一方面有利于现代环境治理体系的不断健全完善,形成“政府—企业—公众(社会)”互动的新型环保格局。

我国公众参与环境保护取得了长足进步

中国环境报:公众参与是推动环境治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,《环境保护法》中也明确规定了公众参与和相关条款。您能否结合案例介绍一下公众参与生态环境保护

的主要形式? **竺效:**在我国,公众参与环境保护经过多年发展已取得了长足进步。法律法规中关于公众参与的规定不断完善,最为显著的突破是2014年修订的《环境保护法》首次在总则中规定了“公众参与”基本原则,并设立了“信息公开与公众参与”专章,对公众参与作出了具体规定。此后,生态环境部制定了细化规则。与公众参与相关的法律规范还分散在环境单行法及《立法法》《行政许可法》等法律法规中,共同构成了环境保护公众参与的法律制度体系。

平陆运河建设对生态环境的影响

运河建设带来巨大的社会经济

效益,但也会给生态环境带来不利影响。在生态系统方面,平陆运河梯级枢纽大坝分段截断了河流自下而上的物质传输,会切断鱼类的部分洄游通道,使河道“池塘化”,库区水流变弱。在下游感潮河段和河口,大坝建设会大量缩减咸淡水河段长度,使广盐性河洄游鱼类和甲壳类动物的数量和种类减少。浮游植物、浮游动物群落将由咸水、半咸水型向淡水型、“动水型”向“静水型”演替。此外,疏浚河道、河道渠道化、裁弯取直等工程可能导致部分河道底栖生态系统、生物种群结构遭到破坏,生物丰富度降低。

在水环境质量方面,由于库区与下游水体交换变弱,营养物质滞留于库区,可能出现水体富营养化等问题。上游各级枢纽水清洁来水能够稀释、扩散和迁移河道中的污染物,从而有效改善河道水质。同时,运河调水能有效增加生态可用水量,提升河道局部生态容量。

运河修建过程中,还可以升级现有各级闸坝,建设洄游通道。现有钦江青年水闸建成于1960年,设计比较陈旧,未配备生态洄游通道,防洪标准也不满足现行规范要求。新建闸坝可配备新型鱼类洄游生态通道,使生物通过程。新建的运河闸坝还有御潮拦潮,防止咸水上溯,以及防洪、治涝等作用。

减轻环境影响的对策与建议

第一,防范生态系统退化,保护生物多样性。闸坝设计需要综合考虑必要的过鱼设施、过鱼建筑物(阶梯式鱼道、鱼闸),维持常年有一定下泄量,保障大坝下游河段生态用水。打通洄游

的主要形式?

竺效:在我国,公众参与环境保护经过多年发展已取得了长足进步。法律法规中关于公众参与的规定不断完善,最为显著的突破是2014年修订的《环境保护法》首次在总则中规定了“公众参与”基本原则,并设立了“信息公开与公众参与”专章,对公众参与作出了具体规定。此后,生态环境部制定了细化规则。与公众参与相关的法律规范还分散在环境单行法及《立法法》《行政许可法》等法律法规中,共同构成了环境保护公众参与的法律制度体系。

公众参与环境保护包括参与环境立法、环境公共事务决策、环境司法、生态环境保护督察等多种形式。必须指出的是,环境信息公开是公众参与环境保护的前提,无论是何种形式的参与,都建立在充分的环境信息公开基础上。

参与立法方面,不论全国性的法律还是地方性立法,立法机关都应向社会公开草案,征求意见。2014年《环境保护法》的修订,开创了立法草案二次公开的先河。实践中,立法机关会充分考虑公众提出的意见和建议,如上海等地进行垃圾分类地方立法时,公众对垃圾分类方法、回收处置等制度设计都充分发表了意见。

就公众参与环境行政(执法)而言,政府部门在规划制定、环评审批、行政处罚等环境行政事务中都会为公众提供参与渠道。以环评为例,现行法对公众参与的环评参与方式、参与内容等都有细致的规定,并将公众参与作为审批与否的重要审查因素。

就公众参与司法而言,环境公益诉讼制度不断完善,社会组织提起环境民事公益诉讼的案件数量持续增加,产生了绿孔雀案、腾格里沙漠案等具有重大影响和生态(环境)效益的案件。环境司法中陪审员和专家辅助人制度的应用与发展,使得在环境案件审理中,公众发挥着越来越重要的作用。

同时,积极提升协同应急处置能力。制定应急处置预案,印发医疗废物应急处置规程,明确了宁夏回族自治区6家医废和疫情生活垃圾协同应急处置设施单位和服务范围,及时协调启动,打通了分类管理、分流处置通道。截至目前,自治区现有医疗废物协同应急处置设施单位6家,协同应急处置能力205吨/日,及时缓解了医废处置专业机构压力。

其次,提升生态环境监管能力。自今年3月起,宁夏回族自治区生态环境厅牵头组织在全自治区开展了医疗卫生机构医疗废物、医疗污水专项整治行动,并取得了良好成效。完成了宁夏危险废物监管信息系统升级改造,扩展了包括医疗废物数据、视频监控在内的6个子系统,专门增设了疫情防控模块。全自治区医疗卫生机构排查存在医疗废物监管、医疗污水监测消毒、输液瓶塞监管不到位等方面的问题215个,目前已经全部完成整改。

宁夏全自治区604家公立医院、社会办医、疾控中心、乡镇卫生院、社区卫生服务机构等五类医疗卫生机构,全部完成医疗废物暂存间在线监控设施建设,1548家医疗卫生机构已纳入申报登记系统。全自治区二级以上89家医疗卫生机构,完成了医疗污水在线监测装置建设任务,实现了全自治区医疗卫生机构“两个监控”全覆盖和数据信息共享共用,进一步完善了医疗卫生机构监管长效机制。

完善水生物资源普查调研,在工程设计时注重从减轻不利影响的角度进行不同闸址方案、工程布置和调度运行方式的比选。扎实做好规划环评和项目环评,做好专项水生态环境影响评价,及时开展工程生态损害调查,评估水体盐度降低、水动力条件改变、冲淤变化情对生态环境的影响。编制水生生物资源损害赔偿方案和生态修复措施方案,落实渔业补偿工作,制定增殖放流计划。

作者单位:广西壮族自治区钦州市生态环境局

◆陈建华

今年10月17日以来,宁夏回族自治区经历了自新冠肺炎疫情进入常态化防控阶段后,突发疫情风险最高、传播扩散风险最大、疫情波及范围最广、应急处置难度最大的一轮输入疫情,在短时间内呈现出多点多源疫情防控的复杂局面。宁夏生态环境系统严格落实主体责任,扎实推进相关工作,坚决守好疫情防控最后一道防线。

围绕“一个目标”,确保生态环境安全

此次疫情发生后,医疗废物产生量从15.7吨/日增至282.6吨/日,是疫情前日均值的22.8倍,是去年的18.3倍,给医疗废物及涉疫废弃物的规范收集、及时转运、安全处置带来巨大压力。自治区党委、政府主要领导、分管领导高度重视医疗废物安全处置工作,多次就医疗废物收集转运处置作出批示,自治区党委督查室、疫情防控工作指挥部等持续反馈医疗废物收集转运工作中暴露出的问题。

面对严峻的形势,宁夏生态环境系统通过开展精准防控、查找补齐短板、强化统筹保障等措施,全面激活疫情防控工作机制,严格落实“属地、部门、单位、个人”四方责任。先后联合自治区卫健委、住建局等部门制定印发进一步做好疫情防控期间医疗废物、涉疫废弃物环境管理,医疗废水和城镇污水处理厂监管,生态环境应急监测,执法监管等一系列文件。及时启动6个协同应急处置设施,协调疫情发生地政府增加医疗废物、涉疫废弃物运输车辆和收集人员,协调办理运输车辆通行证,规范医疗废物及涉疫废弃物的收集包装消杀,做到规范收集、及时转运、安全处置。

组成工作组,分片包抓,深入各医疗废物处置单位、核酸检测采样点、协同应急处置设施单位等,现场督导医疗废物收集转运及应急处置工作,确保做到医疗废物专区收集、专人管理、专车转运、专企处置,应收尽收、应处尽处,实现日产日清、全程闭环。

提升“两个能力”,打开疫情防控新局面

首先,提升医疗废物处置能力。宁夏全自治区5市共有5家专业医疗废物处置企业,处置能力仅有32吨/日。其中,银川市宁夏德坤环保科技有限公司是宁夏唯一具有焚烧工艺的处置单位,其他4市处置能力均为3吨/日,工艺均为高温蒸汽灭菌。2019年新冠肺炎疫情发生以来,宁夏加快提升全区医疗废物处置能力,全区5家医疗废物处置企业通过升级改造扩建、购置新设备等方式,医疗废物处置能力提升到了47吨/日,增长了47%,预计2022年全区医疗废物常规处置能力可提升至52.3吨/日。

同时,积极提升协同应急处置能力。制定应急处置预案,印发医疗废物应急处置规程,明确了宁夏回族自治区6家医废和疫情生活垃圾协同应急处置设施单位和服务范围,及时协调启动,打通了分类管理、分流处置通道。截至目前,自治区现有医疗废物协同应急处置设施单位6家,协同应急处置能力205吨/日,及时缓解了医废处置专业机构压力。

其次,提升生态环境监管能力。自今年3月起,宁夏回族自治区生态环境厅牵头组织在全自治区开展了医疗卫生机构医疗废物、医疗污水专项整治行动,并取得了良好成效。完成了宁夏危险废物监管信息系统升级改造,扩展了包括医疗废物数据、视频监控在内的6个子系统,专门增设了疫情防控模块。全自治区医疗卫生机构排查存在医疗废物监管、医疗污水监测消毒、输液瓶塞监管不到位等方面的问题215个,目前已经全部完成整改。

宁夏全自治区604家公立医院、社会办医、疾控中心、乡镇卫生院、社区卫生服务机构等五类医疗卫生机构,全部完成医疗废物暂存间在线监控设施建设,1548家医疗卫生机构已纳入申报登记系统。全自治区二级以上89家医疗卫生机构,完成了医疗污水在线监测装置建设任务,实现了全自治区医疗卫生机构“两个监控”全覆盖和数据信息共享共用,进一步完善了医疗卫生机构监管长效机制。

完善联动机制。各级生态环境部门第一时间制定与属地指挥部、卫健委、处置单位、社区卫生机构“两个监控”全覆盖和数据信息共享共用,进一步完善了医疗卫生机构监管长效机制。

作者单位:宁夏回族自治区生态环境厅党组成员、副厅长

宁夏在疫情防控中筑牢生态环境安全防线

机制,弥补了多年来医疗卫生机构生态环境监管的短板弱项。

完善“三项机制”,形成疫情防控新格局

完善指挥体系。深入贯彻《国务院办公厅关于印发强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案的通知》,建立平战结合的医疗废物应急处置体系,将医疗废物收集、贮存、运输、处置等工作纳入重大传染病疫情防控领导指挥体系,强化统筹协调,保障所需的车辆、场地、处置设施和防护物资。理顺医疗废物处置体制机制,压实地方政府增强危废监管和处置能力的组织领导和责任。生态环境部门履行加强医疗废物收集、运送、贮存、处置活动中的污染防治监管职责,逐步走出生态环境部门被视为医疗废物及专业处置单位主管部门的误区。

完善应急机制。早在新冠肺炎疫情发生之前,宁夏针对重大传染病疫情可能出现的风险状况,组织各级生态环境部编制定重大传染病疫情应急预案,将疫情防控工作纳入对各市县的效能考核。每年组织地市级部门联合卫生健康、公安等部门开展应急演练,组织全自治区各级生态环境部门现场观摩,加强各环节的风险管控。通过分片包抓、现场执法检查、向处置企业派驻驻场人员、实行扁平化指挥等方式,加强与医废处置单位、协同应急处置单位、卫生健康部门的沟通联系。强化监测预警、综合研判,及时启动协同应急处置设施,实施分类分流处置,缓解医废处置单位压力。

完善联动机制。各级生态环境部门第一时间制定与属地指挥部、卫健委、处置单位、社区卫生机构“两个监控”全覆盖和数据信息共享共用,进一步完善了医疗卫生机构监管长效机制。

