

政策解读

◆苏克敬

水是生命之源,确保地下水的品质和可持续利用是重大的生态工程和民生工程;各地区各部门要加强协同配合,严格执法监管,坚决遏制地下水污染加剧的趋势。近期,国务院印发《地下水管理条例》(以下简称《条例》),为地下水依法治污奠定了法治基础。我们要深入学习领会习近平总书记重要讲话精神,坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署,切实做好《条例》的宣贯和落实,努力开创我国地下水依法治污新局面,为支撑经济社会高质量发展和维系良好生态环境提供有力保障。

《条例》一共分为八章,设64条,包括调查与规划、节约与保护、超采治理、污染防治、监督管理、法律责任等。按照《条例》职责分工,国务院生态环境主管部门负责全国地下水污染防治监督管理工作,本文重点对《条例》中的地下水污染防治内容进行分析解读。

一、《条例》颁布实施对地下水生态环境保护工作意义重大

党中央、国务院高度重视地下水生态环境保护工作,地下水污染防治初见成效。近年来,各地区各部门深入贯彻落实习近平生态文明思想,认真落实党中央、国务院决策部署,推进地下水生态环境保护取得积极成效。《水污染防治法》修订增加地下水污染防治相关条款,《水污染防治行动计划》《地下水污染防治实施方案》等系列政策文件发布实施,10余项地下水污染防治技术规范陆续印发,地下水污染防治的制度体系建设逐步得到加强。“十三五”期间,完成《水污染防治行动计划》确定的有关目标任务,实现全国1170个地下水考核点位质量极差比例控制在15%左右;全国9.6万座加油站36.2万个地下水储罐完成双层罐更换或防渗池设置。目前,已初步建立了地下水环境“双源”(地下水型饮用水水源和地下水污染源)清单,掌握1862个城镇集中式地下水型饮用水水源、16.3万个地下水污染源的基本信息;构建了地下水环境监测网络,组织开展及以上城市集中式生活饮用水水源的水质监测工作;实施“国家地下水监测工程”,建成国家地下水监测站2069个。

我国地下水生态环境保护仍面临诸多突出问题,依法治污亟须专门法律支持。在习近平生态文明思想引领下,全社会保护生态环境的合力逐步形成。但生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力总体上尚未根本缓解,部分污染物排放总量仍处于高位。地下水污染具有隐蔽性、滞后性和不可逆性,目前我国地下水源头预防压力较大,部分污染源周边地下水存在特征污染物超标,并存在向周边扩散的风险;地下水型饮用水水源水质尚未得到全面保障,部分城镇地下水水质不达标;地下水污染防治的信息共享机制不健全,没有形成统一的地下水环境监测网络管理体系;地下水资源调查评价、环境状况评估评估、污染防治分区和防控修复等管理机制尚未形成有效衔接,与2035年全面建成美丽中国的目标还存在较大差距。党中央、国务院对“十四五”地下水生态环境保护工作提出明确要求,《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》强调,要加大生态环境保护力度。《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》中提出要强化地下水污染防治,对新时期地下水污染防治工作作出总体部署。《条例》的出台,是落实党中央、国务院对地下水生态环境保护要求的重要举措,是新时期深入打好污染防治攻坚战、持续改善地下水生态环境质量的有力抓手,能够为推进地下水依法治污提供专门法律保障。

《条例》的颁布实施,对于推进地下水治理体系和治理能力现代化具有重要意义。“十四五”时期,我国进入了实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期,《条例》的颁布实施,对于推进地下水治理体系和治理能力现代化意义重大。

一是提升地下水污染防治法治化水平的迫切需要。只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。《条例》是我国首部地下水管理的专门行政法规,对地下水污染防治的内容、程序、法律责任等进行了明确规定,为推进地下水污染防治工作提供了坚实法治保障。

二是推动深入打好污染防治攻坚战的有效抓手。《条例》聚焦地下水污染防治的各个环节,在地下水污染调查、规划、保护、分区、预防、治理、监督管理等方面提出明确要求,为落实深入打好污染防治攻坚战中的地下水污染防治任务提供了法律保障。

三是健全地下水污染防治制度体系的重要动力。《条例》深入贯彻新发展理念,新增地下水状况调查评价、地下水污染防治规划编制、地下水污染防治重点区划定、地下水污染防治重点排污单位

推进《地下水管理条例》实施 努力开创我国地下水依法治污新局面

名录建立、地下水监测信息共享等新制度,进一步强化管控污染地下水的行为,细化防止生产建设活动污染地下水、土壤地下水污染防治协同防治等的制度。

二、准确把握《条例》的创新规定和深刻内涵

《条例》聚焦地下水污染问题,坚持预防为主、防治结合,注重突出重点、分类指导、精准施策和协同联动,采取一系列创新举措解决老问题、落实新要求,明确了地下水污染防治主要内容。

一是明确了地下水污染防治法律要求。按照党中央、国务院关于用重典治理环境违法行为的要求,《条例》设定了严格的法律责任,主要涉及报废的矿井、钻井、地下水取工程封井或者回灌;利用岩层贮存石化原料或者有毒有害物质;在泉域保护范围以及岩溶强发育、存在较多落水洞和岩溶漏斗的区域内,新建、改建、扩建造成地下水污染的建设项目;侵占、毁坏或者擅自移动地下水监测设施及其标志的等问题。

二是设定了地下水污染防治的职责分工。《条例》在《水污染防治法》的基础上,进一步明确了地下水污染防治的职责分工,规定了地下水污染防治的管理体制、目标责任与考核要求。国务院生态环境主管部门负责全国地下水污染防治监督管理工作;县级以上地方人民政府对本行政区域内的地下水管理负责,地方人民政府生态环境主管部门负责本行政区域内地下水污染防治监督管理工作。国务院对省、自治区、直辖市地下水管理和保护情况实行目标责任制和考核评价制度。国务院有关部门按照职责分工负责考核评价工作的具体组织实施。任何单位和个人都有权对损害地下水的行为进行监督、检举。

三是提出了地下水污染分区防治要求。《条例》强化了地下水污染调查评价工作,扩大了调查范围,确定了定期调查要求。明确了地下水污染防治规划编制程序和要求,强化规划衔接。建立地下水污染防治重点区划定制度。通过划定地下水污染防治重点区,实行分区分级防治,为保护地下水资源、提升地下水功能价值提供保障。

四是强化了地下水污染协同防控。《条例》明确禁止以逃避监管的方式排放水污染物,明确提出在泉域保护范围以及岩溶强发育、存在较多落水洞和岩溶漏斗的区域内,不得新建、改建、扩建可能造成地下水污染的建设项目。充分衔接《土壤污染防治法》,强调建设用和农用地在治理过程中,须包含地下水污染防治和修复的内容,为实现土壤地下水协同防治提供了制度支撑。

三、加快推动《条例》有力有效落地实施

《条例》的颁布实施是党中央、国务院作出的重大决策部署,彰显了地下水生态环境保护的重要性。当前和今后一段时期,要加大工作力度,认真贯彻落实好《条例》。

一是进一步加强《条例》宣贯。通过一图读懂、视频制作、培训讲座等多种方式,加强《条例》地下水污染防治相关内容的宣贯。加强监管人员培训,促进监管人员把握好《条例》内涵,提高贯彻实施《条例》的能力和水平。加强地下水生态环境保护的科普宣传,引导社会各界和广大群众遵法守法,进一步增强地下水生态环境保护意识,积极参与并自觉保护地下水生态环境。

二是完善配套文件和政策措施。研究出台和修改完善《条例》相关配套政策,包括研究确定地下水污染防治重点区、地下水污染防治重点排污单位名录等内容,明确工作现状、具体政策和进度安排。同时,考虑将《条例》有关内容纳入到“十四五”生态环境保护规划》《“十四五”土壤、地下水和农村生态环境保护规划》等任务措施中,促进《条例》落地实施。

三是加快落实地下水污染防治新要求。依托地下水污染防治试验区建设,推进地下水污染防治重点区划定,促进区划成果联合印发,推进地下水污染防治分区管理、分类防治;建立地下水污染防治重点排污单位名录,地下水污染防治重点排污单位应当依法安装水污染物排放自动监测设备,与生态环境主管部门的监控设备联网,并保证监测设备正常运行,强化落实企业地下水污染防治主体责任。

四是加强地下水环境监管执法。加大《条例》实施后监管工作的投入,不断完善地下水生态环境监管与执法体系,提升地下水生态环境执法效能和依法行政水平。加强部门间、部门与地方政府间的协作,积极发动公众参与地下水生态环境管理,凝聚形成全社会齐抓共管地下水污染防治工作的新局面。

我们要认真学习贯彻党的十九届六中全会精神,坚持以习近平生态文明思想为指引,聚焦目标任务,组织好《条例》的学习、宣传和贯彻,以钉钉子的精神逐项深入落实,努力开创我国地下水依法治污新局面,为保障地下水生态环境安全、深入打好污染防治攻坚战、建设美丽中国作出新的更大贡献。

作者系生态环境部土壤生态环境司司长

完善多元化生态保护补偿制度

夏光

环境热评

日前发布的《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,要坚持系统观念、协同增效。坚持系统观念就是要从限制和激励等多角度制定和实施具有综合作用的政策,生态保护补偿就是这样的政策之一。

生态保护补偿旨在通过强制性或自愿性的利益再分配机制,保障生态环境保护的公平性和可持续性。双方协定支付的生态保护补偿资金,可指定用于生态环境保护相关事项,从而统筹安排地方的经济社会发展与生态环境保护。

国家十分重视完善生态保护补偿制度。截至2019年,我国生态保护补偿财政资金投入近2000亿元,15个省份参与开展了10个跨省流域生态补偿试点,包

◆徐顺青

中共中央办公厅、国务院办公厅日前印发《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)》(以下简称行动方案),提出了全面提升农村人居环境质量的目标,明确农村厕所革命、生活污水治理、生活垃圾治理、村容村貌提升四大领域重点任务。

笔者认为,这些工作的开展需要大量资金支持。有限的财政资金难以满足行动方案顺利实施的资金需求,亟须发挥财政资金杠杆作用吸引金融和社会资金共同投入。健全财政激励机制,提升农村人居环境整治成效,应重点从以下三方面发力:

健全地方财政主导的资金供给体系。农业农村污染防治属地方事权,由地方财政承担支出责任。在资金供给上,要构建权责一致、中央支持、省级统筹、市县镇(乡)负责、村级落实的投入体系。根据地区差异,中央财政加大对中西部地区支持力度,重点支持厕所改造与生活污水治理一

◆江晓琼

目前,一些排污单位通过购买服务形式,全权委托社会第三方运维机构实施治污设施管理。但是笔者近日调查发现,层层转包现象普遍,有的甚至三次转包。“一包”“两包”“三包”等多家机构同时对一家排污单位治污设施进行运行维护。委托服务协议也错综复杂,导致污染治理责任主体不明确,相应的运行维护服务也跟不上。

社会第三方运维市场目前还存在良莠不齐的状况,一些社会第三方运维机构往往靠过度压低服务价格来获取市场,形成了“竞价效应”。排污单位专业性不足,

◆王邢平

日前热映的电影《长津湖》讲述了中国人民志愿军第九兵团某部穿插七连参加长津湖战役的过程,展现了人民军队炽烈的爱国情怀,生动诠释了伟大的抗美援朝精神。近日印发的《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》是贯彻落实习近平生态文明思想,深入打好污染防治攻坚战行动的指南。为新时代的生态环境保护护航,我们要从《长津湖》中感悟抗美援朝精神,汲取奋进力量,深入打好污染防治攻坚战。

学习杨根思,坚定理想信念。杨根思是中国人民志愿军第一位特等功臣和特级战斗英雄。杨根思的“三个不相信(不相信有完不成的任务,不相信有克服不了的困难,不相信有战胜不了的敌人)”,充分体现了其坚定的理想信念和坚韧不拔的精神,激励着抗美援朝部队,也激励着新时代的生态环境保护铁军。我们要深入贯彻落实习近平总书记关于

括新安江、千岛湖、沱江、岷江等。森林生态效益补偿实现国家级生态公益林全覆盖。草原、湿地等领域生态保护补偿也在推进。中央财政资金拉动地方投入效果显著。2012年以来,生态环境部下发的中央财政补偿资金为70多亿元,拉动地方跨省流域试点项目资金总额约276多亿元。其中,上下游地区的省级财政生态补偿资金为63.29亿元,中央补偿资金约占25.46%,地方自筹资金约占74.54%。

以山东为例,2021年山东省与河南省签订了《黄河流域(豫鲁段)横向交界生态保护补偿协议》,若两省交界的刘庄国控断面水质年均值在Ⅲ类基础上每改善一个水质类别,山东补偿河南6000万元,反之则河南补偿山东;刘庄国控断面年度关键污染物(COD、氨氮、总磷)指数每同比下降或上升1个百分点,河南省将获得或支付100万元补偿资金,上限为4000万元。目前,山东已拨付河南省2020年生态补偿资金7600多万元。

生态补偿补偿制度实施以来,为改善环境质量发挥了重要

健全财政激励机制 提升农村人居环境整治成效

体化建设、农村生活污水治理试点、农村黑臭水体治理试点等工程。通过绩效考核,落实地方投入责任。根据中央资金项目管理要求,地方各级政府要做好项目前期工作,积极申报中央项目储备,通过一般公共预算和政府性基金渠道将农村人居环境整治基础设施的建设、运行维护、监测评估、成效评估等经费纳入年度预算。

创新支持方式,最大限度发挥财政引导带动作用。采取投资补助、资本金注入、财政贴息,以奖代补、先建后补、以物代补等多种方式支持农村人居环境整治基础设施建设。通过发行专项债券及采用政府和社会资本合作模式,调动社会力量参与投资收益较好、市场化程度较高的农村污

作用。但目前仍有一些问题亟待关注和解决。一是缺乏统一、权威的补偿标准,补偿数量主要依靠磋商谈判,往往受补偿方的利益补偿不足。二是补偿方式比较单一,财政资金担当主要角色,市场化资金参与不多,其他方式例如区域产业一体化布局、发展项目合作、技术转移转让等运用较少。三是相关补偿政策不健全,对于利益相关方缺少必要的强制性,难以调动各方积极性。

当前,要按照中办国办印发的《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》,促进健全有效市场和有为政府更好结合、分类补偿与综合补偿统筹兼顾、纵向补偿与横向补偿协调推进、强化激励与硬化约束协同发力的生态保护补偿制度。

一是拓展市场化融资渠道。作为参与国家绿色发展的社会力量,金融机构在完善生态保护补偿制度中可以发挥积极作用。金融机构要参与研究发展水权、排污权、碳排放权等各类资源环境权益的融资工具。建立绿色股票指数,发展碳排放权期货交易。

水垃圾处理设施建设。通过财政贴息、风险资金补偿等引导金融机构为从事农村污水垃圾处理的市场主体提供融资支持。通过财政拨款、特许或委托经营等渠道筹措资金,设立政府性农村基础设施维修养护基金。

逐步建立以农民筹资筹劳和集体经济补充为主、政府适当补助为辅的设施运行管理资金保障机制。建立运行管护长效机制是解决农村人居环境基础设施“建而不管”问题的根本,运维资金是其中关键一环。建议长三角、珠三角等经济较好区域全面试行农户付费制度,西北、西南等经济薄弱区域建立财政补贴与农户缴费合理分摊机制。有村集体经济将村内环境治理设施运行费用纳入资金使用范围。对农户厕所改

积极推广生态产业链金融模式。银行业金融机构要提供符合绿色项目融资特点的绿色信贷服务。符合条件的非金融企业和机构可发行绿色债券。保险机构应开发创新绿色保险产品参与生态保护补偿。

二是探索多样化补偿方式。支持生态功能重要地区开展生态环保教育培训,引导发展特色优势产业、扩大绿色产品生产。支持发展生态农业和循环农业,参与推进生态环境保护导向的开发模式项目试点。帮助地方将环境污染防治、生态系统保护修复等工程与生态产业发展有机融合,动员居民参与建立持续性惠益分享机制。支持探索危险废物跨区域转移处置补偿机制。

三是积极参与制度改革和政策配套。支持建立统一的绿色产品评价标准、绿色产品认证及标识体系,支持实施生物多样性保护重大工程,协助对因保护野生动物造成的人员伤亡、农作物或其他财产损失开展野生动物损害补偿。积极参与生态保护补偿有关技术方法等的联合研究。

造、产用小型污水处理等设施,日常管护以农户为主,财政统筹一般公共预算、提取部分土地出让收入等适当奖励。

按照全面预算绩效管理要求,制定农村人居环境整治项目绩效评价管理办法。结合项目特点,建立覆盖农村厕所革命、农村生活污水垃圾处理、村容村貌提升等领域的统一规范的绩效评价指标体系,实施动态管理,随着相关资金管理办法的修订,有关规划计划出定期更新。将绩效目标设置作为农村人居环境整治财政资金安排的前置条件,将绩效目标与财政预算同步下达。全面实施绩效考核,并设置重点领域和关键环节进行重点评价,必要时引入第三方评价机构。

层层转包乱象怎么治?

不具备甄别能力,导致了一些社会第三方运维机构不按照技术规范运行维护的问题时有发生。

为确保社会第三方机构切实履行污染治理责任,要从多方面入手做好监督管理工作。

加大监管力度。监管部门要严格要求排污单位按照要求进行设备备案。要加强过程管理,实地核准采样口、监测站房等设置情况,严厉查处弄虚作假、

设施不正常运行等行为。可通过抽查、巡查等方式进行监督性监测。

压实企业责任。排污单位是污染治理的责任主体,绝不可忽略自身治污责任,不可以因为污染治理工作外包出去就对在线监测设备运行情况及排污现状不管不问。排污单位需增强主人翁意识,积极参加生态环境部门、行业协会开展的培训,自觉参与到

污染治理等工作中。

整治市场乱象。通过有奖举报、数据综合分析等渠道,大力整治社会第三方运维市场。要对不按照技术规范要求治污、主观故意规避监管等违法行为予以严肃处理。同时,形成一批典型案例向社会进行通报,建立黑名单制度,定期予以公开,在一定范围内形成震慑作用,肃清市场乱象,维护市场秩序。

从《长津湖》中感悟抗美援朝精神

生态文明建设的重要指示要求,保持加强生态文明建设的战略定力,坚定深入打好污染防治攻坚战信心和决心。扎实贯彻“坚持方向不变、力度不减”等污染防治工作要求,以咬定青山不放松的劲头,接续攻坚、久久为功,确保各项目标如期实现。

学习“雷公”,锤炼过硬作风。《长津湖》中最感人的一幕是为了吸引敌机火力,协助战友完成任务,雷公丝毫没有恐惧,驾驶有标识弹的汽车冲向敌营,与敌人同归于尽。雷公身上体现出的广大志愿军的无私奉公、甘愿付出的崇高品质,在国家利益面前不怕牺牲、敢于胜利的过硬作风。打好污染防治攻坚战是关系人民群众切身利益的大事,我们要一如既往地、坚定不移地扛起生态文明建设责任。要自觉传承抗美援朝志愿军展现的过硬作风,确保思想不掉线、工作不断

线、作风有底线。不怕困难、甘愿付出、不求回报,聚焦生态环境热点、难点、痛点问题。在实践中锤炼队伍,建设一支作风过硬的生态环境保护铁军队伍。以踏石留印、抓铁有痕的作风将深入打好污染防治攻坚战的任务书一步步变成现实,不断增强人民群众由优美生态环境带来的获得感、幸福感和安全感。

作者单位:生态环境部南京环境科学研究所

学党史

开新局

本栏目投稿邮箱:
zghjbsplb@163.com