

◆徐梦佳 刘冬 杨悦 邹长新

黄河流域是我国“两屏三带”国家生态安全战略格局的重要组成部分。由于黄河流域水资源严重短缺、生态系统十分脆弱,长期以来以农业生产、能源开发为主的社会发展方式与流域资源环境承载力不相适应,导致生态安全形势严峻。笔者认为,可以通过完善黄河流域生态环境监管体系,加强黄河综合治理体系和能力建设,解决黄河流域高质量发展中存在的问题。

黄河流域生态环境保护与监管现状

近年来,黄河流域各省(自治区)不断加强生态环境保护,实施了一系列生态环境保护重点任务与生态工程,推动生态环境保护工作取得积极进展。

有序推进生态保护红线划定和监管。据统计,黄河流域9省(自治区)共初步划定生态保护红线面积129.27万平方公里,占9省(自治区)陆域国土面积的36.61%。同时,9省(自治区)稳步推进生态保护红线监管工作,宁夏回族自治区率先出台《宁夏生态保护红线管理条例》;四川省、山西省等积极推动开展勘界定标试点工作;青海省在全国生态环境监测领域率先建立“青海生态之窗”远程高清视频监控,并与国家生态保护红线监管平台实现对接。

开展覆盖水气土生态全要素的生态环境监测。全流域共设置地表水国控手工监测断面147个,实现每月监测一次。除国控站点、地方运行空气质量站等大气常规监测外,汾渭平原多个城市开展了颗粒物组分自动监测和多项大气污染物的卫星遥感监测。已基本建成国家土壤环境监测网,在黄河流域中上游省、自治区共布设近1万个监测点位。

以解决突出生态环境破坏事件为契机,强化生态环境保护监管。黄河沿线地区以解决突出生态环境问题为契机,认真贯彻落实党中央决策部署,实行最严格的生态环境保护制度,着力解决产业结构、能源体系、空间布局调整过程中存在的问题。甘肃祁连山生态环境保护由乱到治;地质环境得到恢复、生态流量得到落实。旅游项目得到整治;宁夏开展“贺兰山生态保卫战”,关停了保护区内所有煤矿、非煤矿山、洗煤炼煤厂等;陕西共拆除秦岭违建别墅1185栋,全面整治秦岭北麓、西安境内违建别墅问题。

但与此同时我们也能看到,黄河流域以脆弱的生态系统支撑着全流域经济社会快速发展,其生态环境保护与监管也面临着一些突出困难和问题。

一是流域生态环境监管体系有待进一步完善。黄河流域9省(自治区),流域生态环境监管需要依靠一系列配套政策和技术规范所构建的监管制度体系。但目前缺少系统性的生态环境质量改善顶层设计指引,流域生态补偿、生态环境监测网络建设、预警机制建设、生态修复治理、成效评估等各项制度尚未形成行之有效的技术标准。

二是流域生态环境监测网络尚不健全。当前,黄河流域各省(自治区)生态环境、自然资源、林草、水利等部门各自建立了不同形式不同程度的监测网络,但较为零散、不成系统,数据难以整合,监测范围和要素覆盖不全,缺乏业务化运行的监管机制,无法为黄河流域实施系统性生态环境监管提供全面支撑。监测手段仍以地面和人工监测为主,监测频次较低,监测数据的快速获取能力不足。

三是生态环境监管能力建设亟待加强。目前,黄河流域的基层监管执法部门普遍存在执法手段落后、执法装备不足、环境执法信息化水平较低等状况,导致国家顶层设计的各类配套政策无法充分发挥效力。同时,黄河流域生态环境监管部门与相关职能部门之间存在职权融合度不够的问题,流域管理体制条块分割、多头管理问题依然存在,流域生态环境监管与综合执法力量比较薄弱,无法迅速调动其他职能部门统一执行。

四是业务化的生态预测预警能力尚未形成。目前,黄河流域生态环境预警工作开展情况相对较好,大多数省(自治区)开展了基于实况监测数据启动预警的能力建设,部分地区已经初步形成监测自动报警响应体系。但在生态环境预测预警方面,除了上游三江源地区以外,其他区域基本仍处于起步阶段,尚未建立起科学高效的预警机制。此外,行政管辖地域限制,存在流域上下游信息交流不畅通,有时难以协作的问题。

强化黄河流域生态环境监管的对策建议

第一,加强生态环境监管顶层设计。研究制定《黄河流

加快构建我国气候投融资体制机制

王力 余晨

气候投融资是实现碳达峰、碳中和目标的重要动能,也是我国产业结构化转型中协同增效的重要抓手。为更好发挥投融资对应对气候变化的支撑作用,《关于促进应对气候变化投融资的指导意见》(以下简称《指导意见》)等相关文件陆续出台,顶层设计初见雏形。近日印发的《关于开展气候投融资试点工作的通知》,正式将下一步如何建立健全气候投融资试点工作机制、自上而下开展试点工作等纳入未来工作考量之中。

气候投融资试点与绿色金融试点有较多相似之处。笔者认为,可在体制机制设置上借鉴参考绿色金融试点的模式,为稳妥、扎实、全面推进全国气候投融资建设奠定基础。

绿色金融试点体制机制为气候投融资试点提供可观、可行样本

金融监管部门构建绿色金融试点的体制机制,具体表现为自上而下的领导组织与自下而上的运行保障相结合。

第一,金融监管部门自上而下构建绿色金融的领导组织机制。2014年,中国人民银行成为推动绿色金融的牵头部门,在研究局首席经济学家带领下,成立绿色金融工作小组,并于2015年4月组建中国金融学会绿色金融专业委员会,为推动绿色金融发展起到重要的领导组织作用。

第二,金融监管部门自下而上



上构建推动顶层设计落地实践的工作运行机制,设立地方绿色金融试点。广东、浙江、江西、新疆、甘肃、贵州等6省(自治区)9地试点时,因地制宜出台一系列政策和标准,包括通过财政支持、风险分担补偿机制等激励方式,推动绿色项目库建设、绿色信息披露共享、绿色信用信息体系构建、绿色金融标准的建设等。

第三,金融监管部门构建与其他部门紧密协同的协调配合机制。除了共同发布《指导意见》的7部委外,商务部、市场监管总局、司法部、税务总局、交通运输部等中央部委和机构在各自行业领域也发布了涉及绿色金融的政策文件。

第四,金融监管部门构建绿色金融试点运转的配套保障机制。近年来,金融监管部门不断推动完善我国绿色金融标准体系建设。比如,2019年3月,7部委联合发布的《绿色产业指导目录(2019年版)》,是目前我国关于界定绿色产业和项目最全面、最详细的指引。

地方绿色金融试点建设的体制机制,具体表现为各地因地制宜

第一,各试点地区成立绿色金融工作领导小组,根据各地实际情况建立领导机制,加强组织领导。领导小组的基本构架多以试点区域“一把手”(如市委书记、市长等)为组长,相关工作分管领导为副组长。

第二,各试点地区因地制宜出台政策文件,建立工作运行机制。地方出台绿色金融规划、实施意见、实施细则、任务分工等细化落实政策,比如,浙江省湖州市下属5区出台绿色金融实施意见,将绿色金融政策进一步下沉

落实至区县层面。

第三,各试点地区推动地方绿色金融标准体系落地实施,建立配套保障机制。地方层面编制绿色金融相关标准,明确绿色企业、绿色项目的判定标准。比如,浙江省衢州市针对绿色金融专营机构出台《绿色金融试点市、示范行培育方法》和《衢州银行业绿色金融试点市、示范行评审标准》等。

推动气候投融资试点工作的相关建议

生态环境部门在推动气候投融资试点工作中,具备一定的机制优势。

在生态环境保护工作中,中央生态环境保护督察等法治手段、行政手段发挥了重要作用。近年来,金融监管部门不断推动完善我国绿色金融标准体系建设。《关于碳达峰碳中和的意见》出台,将碳排放影响评价纳入环境影响评价体系,严控约束“两高”项目盲目扩张。同时,生态环境部将推动碳达峰行动纳入中央生态环保督察,加大监管力度。未来,可将执法监管帮扶范畴从源头防控扩宽至投融资渠道,为气候投融资试点的健康规范运转提供良好空间。

财政环保支出可作为气候投融资的重要资金池基础,通过示范作用引导社会资本的介入。相较金融监管部门缺乏财政资金支撑的局面,生态环境部门在推动气候投融资工作中可引入环保资金。近年来,国家财政将生态环保、绿色发展作为重要支出领域,投入逐年增加。2018-2020年,全国节能环保财政支出共两万亿元,在全国一般公共预算支出中的比重逐年上升。未来可加强气候投融资领域专项的金融政策支

持,加大节能环保财政支出对生态环境领域的扶持力度。

为加快推动气候投融资试点工作,笔者认为可以从以下三方面着手:

一是建立健全领导组织机制。可在推行气候投融资试点工作中建立工作领导小组,由试点所处地区的市委书记或市长担任组长,当地生态环境厅担任主要牵头部门,研究制订推行气候投融资试点工作的对策,统一部署优化。组织各部门共同贯彻落实相关工作方针,加强各部门合作与协调,明确各部门在推行气候投融资试点工作中的职责分工,统筹解决气候投融资试点工作中的重大问题。

将气候投融资环节纳入生态环境监管范畴,拓宽实体项目绿色属性向全产业链延伸。推动气候投融资相关工作存在的问题纳入省级生态环境保护督察范畴,加强监督检查,强化责任追究。推进地区气候投融资试点工作,衔接配合落实“两高”项目环评工作、区域和行业碳达峰行动方案等政策要求。

可邀请国家部委、金融监管部门(如中国人民银行等)、开发性金融机构(如国家开发银行等)、权威学术机构、行业工作者组建高水准、具有权威性知名度的专家咨询组,为开展气候投融资试点工作提供专业性技术支撑保障。

二是建立健全运行机制。生态环境部门加快牵头出台气候投融资统一标准化建设。借鉴欧盟《可持续金融分类体系》、欧洲投资银行《气候意识债券项目资格标准》等,制定地方气候投融资标准体系,明确气候友好企业、气候友好项目的判定标准。

以“三个转变”推进环保设施向公众开放

◆虞伟

“十三五”期间,环保设施向公众开放工作完成了既定的目标要求,在推进构建现代环境治理体系和全民共建美丽中国方面发挥了积极作用,取得了较好的效果。“十四五”期间,继续深化环保设施向公众开放工作,笔者认为,要促进“三个转变”,推进“五化”建设。

在理念上促进“三个转变”

从破除“邻避”问题向破除“邻避”问题与推进社会共治并重转变,凸显设施开放工作对促进环境社会治理的贡献。曾经有一段时间,垃圾、危险废物处置等项目上马,经常会遇到项目地周边居民的反感,甚至引发群体性事件。通过环保设施向公众开放,让公众反对或者警惕的项目,变成可感、可评、减少项目的“神秘感”,以此消除公众的误解,这是“邻避”转化为“邻利”的积极探索。“十四五”期间,要通过设施

开放工作打通基层环境社会治理“最后一公里”,吸引不同利益相关方参与环保议题的讨论,搭建建设界、企业界、知识界、媒体界以及社会组织等社会复合主体多元协商共治的平台。

从知识分享向知识分享和理念传播并重转变,凸显设施开放工作对传播习近平生态文明思想的贡献。从实践来看,不少设施开放单位,将工艺流程、生态环保知识的介绍当作重要内容,但如果针对普通非专业人士,现场参观或许只是增加一些感性认识。对公众来说,与其说是专业知识的获取,倒不如说是生产经营过程中生态环保理念的传递,以及企业生态环保行为的展示。“十四五”期间,推进环保设施向公众开放,要更加注重分享企业在生态环境保护方面的做法,环境友好理念在生产经营过程中的落实,以及企业对习近平生态文明思想的践行。要从企业环保基础设施投入、绿色生产转型、生态文化营造等方面,对公众产生影响,更好实现生态环境宣教功能。

从公众监督向公众监督和信

息披露并重转变,凸显设施开放工作对推进企业环境信息公开的贡献。设施开放本质上也是一种信息公开,通过公开倒逼企业改善内部环境管理,在减污降碳和规范化上下功夫。生态环境部近日印发《企业环境信息依法披露管理办法》,对披露主体、八类需要披露的信息内容等提出了要求。环保设施向公众开放,可以倒逼企业练好公开的内功,有助于推动企业环境信息披露,因为良好的信息披露,是公众有效监督的前提。

在路径上推进“五化”建设

场景化。设施开放不仅是一群人参观访问,设施开放活动要有场景的仪式感,要对开放的单元进行设计。比如,分成展厅、车间、互动等区域,通过场景再造、流程优化,展示更优的企业形象,提供更好的用户体验。要将设施开放单位打造成向公众传播习近平生态文明思想的阵地,成为企业践行习近平生态文明思想

的鲜活案例。

标准化。目前线上、线下开放齐头并进,但各地各类设施开放的质量和水平参差不齐,用户体验和开放效果也各有差异,有必要对共性的问题进行标准化。可以实行“1+X”模式,“1”就是共性的内容,要进行标准化,“X”是个性化的展示,这样既能确保开放活动品质不变,又能让各地各单位展示自身的特色。此外,建议对一些概念性的内容进行标准化界定,比如线上开放的定义,避免统计口径不一,影响数据的客观性。

人本化。要体现以人为本,在硬件方面,更加注重方便参观体验,更加照顾不同群体的参观需求,比如要有展厅、视听室、参观通道、互动休息区等。在软件方面,内容表述上要努力将深奥的专业语言转化为通俗易懂的词句,同时尽量图文并茂、动静结合,增加趣味性,启发引导公众的信息获取欲,增强参观体验和效果。

数字化。要用好设施开放小

高质高效调处电磁辐射信访的几点建议

◆董进成

随着经济社会的快速发展,原先处于偏远地区或者远离居民区的高压变电设施成为居民小区的邻居,通信基站更是成了居民小区的“家庭成员”。随着人们对美好生态环境的追求和对自身权益的维护不断提高,环境中的电磁辐射日益成为老百姓关注的焦点,信访投诉量上升趋势明显,群体信访事件时有发生。电磁辐射不能直观感受,如何有声有色宣传电磁辐射环境影响、高效高质调处电磁辐射信访投诉,考验着生态环保人的智慧。

部门职责要明确到位。电磁辐射信访不是生态环境部门一家

之责,需要与规划、供电、电信、移动、联通等单位共同协调,方能妥善调处。要明确电磁辐射信访调处职责,谨记信访投诉“三及时”原则,即信访投诉响应及时、项目手续准备及时、环境影响监测及时。要建立电磁辐射信访调处联席会议机制,定期召开电磁辐射信访情况座谈会,分析当下信访重大案情,研判当前信访发展趋势,预估下一阶段重点任务,牢牢把握信访调处主动权。

辐射知识要宣传到位。电磁辐射不似其他生态环境污染,看不见、听不到、摸不着,如果不能让群众直观理解,就容易让群众产生误解。要以问题为导向,不断强化辐射知识宣传。一要开展

生态环保宣讲。“进企业、进社区、进村队、进学校”,宣传生态环保法律法规,讲解电磁辐射知识,介绍电磁辐射影响。通过门户网站、微信公众平台等及时转载科普宣传,可以提供同类辐射监测报告,加大解释的力度;对于反复解释说明无效的重复性信访投诉,则要求有关单位及时开展信访站点的电磁辐射监测,以此打消群众疑虑;影响最大的莫过于群访事件,对此要第一时间请有资质单位开展现场监测,用实测数据说明环境电磁辐射水平,消除群众疑虑。为了更加直观地显示电磁辐射环境影响水平,要合理布点,选择在有代表性的输电变电站、通信基站、广播电视塔附近建

设自动监测装置,实时显示电磁辐射水平。

群众焦虑要体贴到位。输电设施、通信基站等电磁辐射设施是现代化生活中必不可少的元素,其对生态环境和健康的影响微乎其微。由于不能科学认识电磁辐射,加上部分网页、自媒体不实报道、夸大宣传,致使一些人产生了焦虑情绪。面对这样的“辐射焦虑”,生态环保工作者要学会换位思考,由一般的工作者转变为知心人,注重心理层面的沟通,探讨生态环境、科技发展、职业人员健康等相关话题,通过日常沟通交流,使公众正确认识电磁辐射。必要时可登门科普电磁辐射知识,查看居民周边电磁辐射设施,现场开展监督性监测,与标准对照,用数据说话,科学说明日常生活中电磁辐射对环境和健康的影响,以此缓解、打消群众的焦虑。

作者单位:江苏省苏州市昆山生态环境局

作者单位:中国计量大学法学院

作者单位:生态环境部南京环境科学研究所