

构建流域统筹、区域落实、协同推进的生态环境治理格局

袁道凌

强化流域生态环境监管,是新时期推进生态文明建设的重要举措。做好流域生态环境保护与治理,要以习近平生态文明思想为根本遵循,发挥生态文明体制改革关键作用,树立流域“一盘棋”思想,坚持战略统筹、规划引导,系统推进干流支流、上游下游、左岸右岸协同治理,以高水平生态环境监管促进流域经济社会高质量发展。

充分认识以流域为单元开展生态环境监督管理的重要意义

流域是一个从源头到河口的天然集水单元,是区域自然—经济社会持续发展的空间载体,是有机联系、密不可分的统一整体。水是流域内不同地理单元与生态系统之间联系的最重要纽带,具有很强的流动性,因此水环境污染和生态破坏常常以流域性的形式表现出来,问题症结和表象的空间分布往往并不一致。在过去,生态环境治理偏重于落实行政区域责任,以流域为单元进行总体谋划不足,这种治理模式的作用局限在一定的行政范围内,难以顾及全流域的整体性与系统性,一定程度上导致了流域产业结构和空间布局不够合理,流域生态系统功能面临退化威胁等问题。

当前,我国生态环境改善正处于由量变到质变的重要节点,生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键时期,已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期,迫切需要流域协同治理为突破点,运用系统论的科学思维方式从根本上解决流域性、结构性、根源性、趋势性的生态环境问题。强化流域生态环境监管

管理,构建流域统筹、区域落实、协同推进生态环境治理格局,是生态文明体制改革的关键一环,是贯彻落实“山水林田湖草沙是命运共同体”理念的内在需求,是贯彻执行“精准治污、科学治污、依法治污”工作方针的客观要求,是推动实现“三水统筹”和“陆海统筹”的重要举措,是推进生态环境治理体系和治理能力现代化的有效路径。

作为深化党和国家机构改革中新转隶组建的单位,生态环境部珠江流域南海海域生态环境监督管理局(以下简称珠江流域局)自成立以来,努力践行习近平生态文明思想,认真贯彻落实生态环境部各项工作部署,充分发挥流域机构优势,扎实开展流域生态环境监管工作,牵头组织编制珠江流域水生态环境保护“十四五”规划要点,按照《水生态环境问题发现和推动解决工作机制(试行)》,建立珠江流域水生态环境形势分析会商机制,扎实开展流域突出水生态环境问题独立调查,组织开展多轮次下沉式督导帮扶,参与成功应对十余起突发水污染事件,积极投身污染防治攻坚战主战场,有力推动流域水生态环境质量持续改善。

精准把握珠江流域生态环境保护治理面临的新形势

珠江流域河湖水系发达,水量充沛,水力、矿物、水生物、湿地、景观等自然资源丰富,是我国“两屏三带”生态安全战略格局的重要组成部分。自20世纪80年代以来,珠江流域国民经济增长快速,但地区间经济发展不均衡。上游云南、贵州及广西等省(自治区)属我国西部地区,经济发展相对滞后。下游珠江三角

洲地区毗邻港澳,区位优势,是我国最早实施改革开放的地区,是全国重要的经济增长极。随着珠江—西江经济带、粤港澳大湾区等国家战略的实施,珠江流域在全国经济发展布局的重要性进一步凸显,实施生态环境高水平保护和高质量发展要求愈加迫切。

近年来,流域各地全面加强生态环境保护,坚决打好污染防治攻坚战,流域生态环境治理取得明显成效。流域水质总体持续向好,饮用水安全得到有力保障,污水收集处理能力大幅提升,城市黑臭水体治理成效显著。但是也应看到,珠江流域当前水生态环境保护形势仍不容乐观,“十四五”时期流域水生态环境保护治理形势任务依然严峻,突出表现在:

水环境方面:局部水生态环境污染问题依然严重,干流南盘江中上游河段总磷超标问题久拖不决,杞麓湖、异龙湖等局部水体水质仍然较差,少数劣V类断面攻坚效果尚不稳固,部分城市黑臭水体问题仍比较突出。

水资源方面:珠江水资源虽总量丰沛,但时空分布严重不均,枯水期生态流量保障面临挑战。众多水利设施建于上世纪50至80年代,缺乏生态流量下泄和监管设施。支流小水电开发占比大,坝下减脱水现象较为普遍。

水生生态方面:流域土著鱼类种类明显减少,洄游性种类在中下游河段基本消失,鱼类多样性下降,湿地存在一定程度萎缩,流域水生态功能面临退化威胁。

此外,流域生态环境事件多发频发的高风险态势没有根本转变。贺江、柳江等流域有色金属矿产资源丰富,尾矿库数量众多,重金属污染风险防控压力较大。珠江水系航运发达,港口众多,危

化学品运输等交通事故引发的突发性水环境污染事件时有发生。

努力开创新时期珠江流域生态环境监管新局面

珠江流域局将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,准确把握习近平生态文明思想深刻内涵,坚决贯彻落实生态环境部工作要求,聚焦主责主业,坚持稳中求进总基调,突出精准治污、科学治污、依法治污,立足新起点,锚准新定位,矢志谱新篇,推动流域生态文明建设实现新跨越。

一要坚持以党建为统领,全力打造流域生态环保铁军队伍。发挥党建政治统领作用,坚持把党的政治建设摆在首位,持续加强党的思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,扎实推动党建和业务工作深度融合。坚决落实全面从严治党主体责任,切实抓好巡视整改任务落实,不断巩固拓展党史学习教育成果,持之以恒推进党风廉政建设。着力培育和锻造铁军精神,激发党员干部干事活力,打造一支政治强、本领高、作风硬、敢担当,特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献的流域生态环保铁军队伍,以队伍政治清明促流域生态文明。

二要坚持以规划为引领,努力构建流域统筹、区域落实、协同推进的工作格局。聚焦流域内各城市水生态环境保护“十四五”规划要点落实,加强规划实施跟踪监管和指导帮扶,推动提升饮用水水源地规范化建设水平,巩固扩大黑臭水体治理成效,探索生态保护红线、河湖生态缓冲带、生态流量等监管工作,积极推进流域水生态保护与修复,推动流域

生态环境质量持续改善。

三要坚持以“三个治污”方针为“纲”和“本”,着力推进突出水生态环境问题解决。系统总结独立调查经验,研究建立“六步骤三要素”独立调查工作机制。针对流域突出水生态环境问题,构建“部里交办—我局调查—问题反馈—地方整改—我局跟踪—报告部里”六步骤闭环管理运转流程,明确“查问题、查原因、查责任”三要素调查要求,运用现场检查、水质监测、水文测验、卫星遥感、群众走访、舆情分析等手段,分析环境影响,查找问题症结,厘清责任,压实主体责任,持续推动问题解决。

四要坚持以行政许可、监督检查为抓手,切实强化流域生态环境监管。认真贯彻落实《关于全面加强入河入海排污口监督管理工作的实施意见》和相关配套制度文件精神,切实做好职责范围内入河排污口设置审批监管,着力推动流域入河排污口排查整治。加强流域规划、重点建设项目环境影响评价以及排污许可事中事后监管,推动实现从污染防治到污染治理和排放控制的全过程监管。

五要坚持夯实基础补短板强弱项,不断推进流域生态环境监管体系和监管能力现代化建设。优化完善流域水生态环境监测评估、会商预警、风险联防联控体系,着力提升监督执法、监测管理以及技术支撑能力,不断提升水资源、水生态、水环境协同管控水平,大力推进流域生态环境监管体系和监管能力现代化建设,为深入打好污染防治攻坚战作出新的更大贡献。

作者系生态环境部珠江流域南海海域生态环境监督管理局党组书记、局长

以生态环境保护目标责任制推动「党政同责、一岗双责」

生态环境部环境

习近平书记强调,推动绿色发展,建设生态文明,重在建章立制,用最严格制度、最严密法治保护生态环境。生态环境保护目标责任制作为其中一项基础性制度,贯彻了源头严防、过程严管、后果严惩、责任追究的生态环境保护工作全过程,已成为贯彻落实习近平生态文明思想的重要手段和具体实践。

生态环境保护目标责任制是以现行法律法规为依据,以责任制为手段,以行政制约为机制,落实地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责的要求,并明确了地方党委政府在保护环境上的权利、义务和责任的一项制度。通俗地讲,即地方各级党委政府通过签订责任书的形式,运用目标化、量化、制度化的管理方法,把落实生态环境保护工作作为各级领导的行为规范,推动生态环境保护工作层层分解落实,从而达到既定的生态环境保护目标。

当前国内外形势变幻莫测,加之世纪疫情对经济社会造成的巨大冲击,各地面临经济下行压力,形势十分严峻。“十四五”时期更加强调要推动经济社会全面绿色转型。部分地区仍然依赖高耗能、高污染的产业发展路径,“两高”项目盲目上马。同时,污染防治攻坚战由“坚决打好”进入“深入打好”阶段,污染防治涉及的领域更广、要求更高、标准更严,对生态环境保护工作提出了更加深层次的要求。若要实现经济社会发展与生态环境保护的“双赢”,必须贯彻落实新发展理念,推动绿色发展,坚持生态环境保护“党政同责、一岗双责”理念不动摇。因此,推动生态环境保护目标责任制的落实具有重要的现实意义。

生态环境保护目标责任制落实的探索

2018年5月,习近平总书记在生态环境保护大会上强调,地方各级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人,对本行政区域的生态环境质量负总责,要做到重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重要环节亲自协调、重要案件亲自督办,压实各级责任,层层抓落实。各相关部门要履行好生态环境保护职责,谁的孩子谁抱,管发展的、管生产的、管环境的部门必须按“一岗双责”的要求抓好工作。生态环境保护目标责任制贯彻生态环境保护“党政同责、一岗双责”制度,形成齐抓共管、各负其责的工作格局。

各地在实践中不断摸索完善生态环境保护目标责任制,明确有关部门责任,加强对责任落实情况的监督检查,建立科学合理的评价体系。例如,湖北省十堰市2016年实施“党政同责、一岗双责”责任制、环保目标责任制第三方考核等制度。为确保指标具有可考核性,十堰市制定科学的考核评价指标体系,将定量指标和定性指标相结合,将考核指标分为环境质量型指标和任务推动型指标。环境质量型指标以定量指标为主,主要考核环境空气质量、地表水和地下水环境质量达标率等;任务推动型指标主要考核生态环境保护工作任务部署及落实情况,以定性指标为主,以定量指标为辅。形成的年度考核结果,在全市内进行通报,通过市内主要媒体向社会公布,并将其纳入各县(市、区)和环委会成员单位党政领导班子生态环境政绩考评中。十堰市的做法有力推动了“党政同责、一岗双责”的落实。

生态环境保护目标责任制的落实建议

经过多年发展,我国生态环境保护目标责任制已经初具雏形,取得了不少的经验,但依然存在很多问题,比如对生态文明理念的认识有待加强,部门间权责划分仍需更为清晰,考核目标仍需明确,考核结果运用仍需强化,监督渠道仍需拓宽,监督管理仍需加强,制度实施的法规保障需进一步完善等。针对以上问题,提出以下建议。

第一,正确认识经济发展和生态环境保护的关系。经济发展与生态环境保护不是对立的关系,而是辩证统一的,不能顾此失彼。各地政府和部门在工作中,必须树立“生态优先”的理念,经济环保一起抓,走绿色低碳发展的道路,实现经济的高质量发展。

第二,合理制定考核目标,部门责任分工要明确。考核目标不仅要包含环境类的指标,也要涉及综合类指标或经济类指标,两者需做好有效的衔接。同时,指标的制定在符合国家要求的基础上,尽可能实现定性指标和定量指标相结合,确保指标具有可达性和可

考核性。此外,工作任务的下达实施要落实落细,每一项任务都要明确责任部门。

第三,强化考核结果的运用。考核的目的不是为了产生考核结果,而是需要通过考核结果来更好地推动工作。考核结果能否公平、合理、科学地运用,决定了各政府党委和各部门工作的积极性。因此,可以将考核结果运用在日常管理、评优评先、选拔任用中,让考核结果成为一把激励领导干部担当作为的利剑。

第四,创新监管途径。监管是一切制度落地运行的基本保障,生态环境保护目标责任制的实施必须建立一整套的监管体系,贯穿事前事中事后监管全过程,同时不断拓宽监管途径,形成多元化的监管新格局。除传统的监督方式,如监督投诉热线、问卷调查、在线抽查、监管单位定期或不定期抽查等外,也可考虑引入第三方考核评估机构参与到生态环境保护目标责任制的监督考核中去,从公平公正的角度,监督各党委政府和单位生态环境保护职责落实情况,切实发挥生态环境保护目标责任制对生态环境保护工作的推动作用。

生态环境部环境

◆李成钢 李如 袁勤

保护好海洋生态环境是贯彻落实新发展理念、建设美丽中国、不断增强人民群众获得感幸福感的一项重要使命和任务。

辽宁省大陆海岸线长度2110多公里,共有6个沿海城市,管理海域涉及渤海和黄海共4.13万平方公里,海岛633个。为了更好地发挥生态环境保护督察作用,推动辽宁省各级政府进一步落实责任、解决海洋生态环境突出问题,实现《“十四五”海洋生态环境保护规划》(以下简称《规划》)建设“水清滩净、鱼鸥翔集、人海和谐”的美丽港湾,持续改善海洋生态环境质量的目标,笔者建议,“十四五”辽宁海洋生态环境保护督察要重点关注以下四个方面工作。

一是关注大陆岸线,持续改善生态,做好海洋生态红线保护督察。《规划》指出,坚持山水林田湖草沙一体化保护和修复理念,更加注重整体保护和系统修复。第一轮、第二轮中央生态环境保

◆姚波

受控含卤气体包括含氟温室气体和《蒙特利尔议定书》管控的消耗臭氧层物质,包括氢氟碳化物(HFCs)、氟氯化碳(CFCs)、氟氯烃(HCFCs)、哈龙(Halons)、四氯化碳(CCL₄)、甲基氯仿(CH₃CCl₃)、全氟化碳(PFCs)、六氟化硫(SF₆)、三氟化氮(NF₃)等。部分受控含卤气体如CFC-11、CFC-12和HCFC-22等,同时具有损耗臭氧层和增加温室气体效应的双重效应,对受控含卤气体的管控,能够同时起到保护臭氧层和应对气候变化的共同效果。

受控含卤气体具有4个鲜明特点。一是物种多,当前主动生产的物质百余种。CFCs、HCF-Cs、Halons、HFCs、PFCs都是一类物种的总称。随着工业进一步发展以及对化工工艺过程的进一步认识,潜在危害臭氧层和气候的

新物质将会列入管控。二是大部分受控含卤温室气体大气寿命长,一旦排入大气后影响的时间久。比如SF₆的大气寿命长达3200年,现在排放的SF₆的影响将持续几十个世纪。三是大部分受控含卤气体的增温能力强。例如,以百年为尺度,排放1吨HFC-23对气候变化的贡献超过1万吨CO₂。

四是受控含卤气体的浓度极低,但部分物种大气浓度相对增加速度极快。例如,NF₃和HFC-32以10%的增长速度保持指数增长。因此,管控受控含卤

开展海洋督察,建设美丽港湾

二是做好陆海统筹,持续加大力度,开展沿海排污口整治督察。陆地是海洋污染源的重要来源,做好陆海统筹,实现海河共治是减少入海污染物总量、持续改善海洋生态环境质量的主要抓手。“十三五”期间,辽宁省虽然实现了13条国控入海河流全面消除劣V类水质的目标,但总氮浓度下降10%的控制目标未实现,入海河流总氮浓度不降反升。沿海排污口直接排放污染物入海,更是造成近岸海域水质恶化的重要原因之一。辽宁省共排查发现各类排污口12944个,截至目前,仍有553个排污口问题正在整治过程中。“十四五”海洋生态环境保护督察,在抓好入海河流污染问题督察前提下,应紧盯553

个人海排污口问题整改,进一步聚焦解决直接排污造成的近岸海域水质污染问题。三是聚焦精准管控,细化措施落实,做好港口污染防治措施督察。辽宁省6个沿海城市均有海运港口和各种类型的渔船码头。“十三五”期间,在港口和码头生态环境综合整治工作中取得了积极进展,但渔港未批先建、码头污染防治设施建设和运行不规范、违法超标排污等问题依然十分严峻。“十四五”期间,应进一步聚焦港口和码头污染防治的规范性文件要求,推动地方政府及有关部门解决污染防治设施建设不到位、运行管理不到位、超标排

污等问题,实现近岸海域水环境质量持续改善。

四是严控海水养殖,落实排放标准,持续开展海水养殖污染督察。辽宁省海水养殖面积66.18万公顷,位居全国第一位。渤海辽东湾农渔业区,海水养殖规模大、数量多,污染问题也较为突出。“十三五”期间,辽宁省持续加大海水养殖管控力度,沿海6市均已制定发布了海水养殖发展规划,编制完成的《辽宁省海水养殖尾水控制标准》将于近期颁布实施。“十四五”期间,应通过督察严格落实环评批复文件要求,严格落实港口和码头污染防治的规范性文件要求,推动地方政府及有关部门解决污染防治设施建设不到位、运行管理不到位、超标排

强化对受控含卤气体的监测

气体对于保护臭氧层、减缓气候变化都有非常重要的意义。其中仅对HFC的管控预计可避免全球0.3—0.5℃的升温。

在受控含卤气体淘汰中,中国的地位尤为重要。近30多年来我国颁布和实施《消耗臭氧层物质管理条例》等100多项法规和管理政策。先后实施化工生产、消防、制冷、泡沫、清洗、烟草等31项行业削减消耗臭氧层物质(ODS)计划。为受控含卤气体淘汰作出积极贡献。

受控含卤气体是保护臭氧层和气候变化共同关注的焦点,进一步有效管控含卤气体需要强化对受控含卤气体的监测。大气浓度监测能够帮助准确掌握温室气体和ODS的排放情况。《IPCC2006年国家温室气体清单指南2019修订版》首次完整提出基于大气浓度反演温室气体排放量,进而

验证传统“自下而上”清单结果的方法。传统“自下而上”的温室气体排放量主要是通过排放因子和活动水平计算获得。“自上而下”基于大气浓度反演排放量的方法,是基于观测的温室气体和ODS浓度及气象场资料,结合反演模式,核算区域源汇及变化状况,是国家温室气体清单检验和校正的重要手段。此外,基于“自上而下”和“自下而上”结果的比较,也是《蒙特利尔议定书》履约评估的重点。

长期以来,由于受控含卤气体含量极低、种类多,对受控含卤气体监测缺乏科学有效的商业化仪器,限制了受控含卤气体的网络化监测的开展。在生态环境部的推动下,科技部设立重点研发专项“公约受控卤代烃减排成效评估和预测预警研究”,正在努力解决受控卤代烃监测技术、标

准物质、网格化清单、反演模型、HFC-23资源化技术等一系列科学和技术问题。在北京大学、中国环境监测总站、中国计量科学研究院、复旦大学、国家环境分析测试中心等单位的努力下,具有自主知识产权的受控大气含卤气体高精度监测系统研究成功,技术水平处于国际领先地位。我国十余种ODS的标准气体完成制备并已申请国家标准物质。《背景大气中受控卤代化合物低温预浓缩气相色谱—质谱法自动监测技术规范(试行)》和《消耗臭氧层物质和含氟温室气体手工监测技术规范》等规范也即将发布。监测技术和规范的完成将为我国《蒙特利尔议定书》科学评估和试点城市碳监测提供有力手段。

作者单位:复旦大学

CLEAN AIR ASIA 空气智库 亚洲清洁空气中心支持; www.cleanairasia.cn

学习贯彻习近平生态文明思想 笔谈 中国环境报社·生态环境部环境与经济政策研究中心主办