

如何加强生态保护修复统一监管?

◆本报记者牛秋鹏

《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护的意见》提出“加强生态保护修复监管制度建设,强化统一监管”。近年来,我国生态保护修复监管取得积极

进展,但也存在一些问题。如何切实加强生态保护修复监管,为子孙后代留下山清水秀的生态空间?本报记者专访了中国政法大学民商经济法学院副院长、生态与资源法治研究中心主任于文轩。



于文轩,法学博士、博士生导师,中国政法大学钱端升讲座教授,中国政法大学民商经济法学院副院长,中国政法大学生态与资源法治研究中心主任,兼任北京市生态法治研究会副会长,主要研究领域为环境资源法和能源法。

中国环境报:此前,生态环境部表示,发现国家级自然保护区重点问题5000多个,5个生态保护红线监管试点省份生态破坏问题79个。这些问题都有哪些类型?出现这些问题的主要原因是什么?

于文轩:自2017年以来,生态环境部联合多部门共同开展“绿盾行动”,对自然保护区实施强化监管,取得显著成效,但同时也发现了不少问题。总结起来,这些问题主要包括违规建设、非法开发利用资源、非法排污等情况。

违规建设,主要是指违反相关法律法规,在自然保护区内开展开发建设活动。近年来,在自然保护区内违规建设的现象屡禁不止,比如秦岭违建别墅事件就是其中之一。

非法开发利用资源,主要是指违反相关法律法规,在自然保护区内实施矿产、森林、渔业等资源的开发利用活动,造成严重的生态破坏。近年来,我国发生不少在自然保护区内非法开采的刑事案件。例如,在大熊猫国家公

中国环境报:2018年召开的生态环境保护大会强调,“生态环境部门要履行好职责,统一政策规划标准制定,统一监测评估,统一监管执法,统一督察问责。”如何把“四统一”融入生态保护修复统一监管工作中?

于文轩:在生态保护修复统一监管工作中融入“四统一”要求,可主要从两个方面入手。

一方面,要注重生态保护修复统一监管工作中各个环节的系统性、整体性和协调性,以全局的视角统筹规范标准制定、监测评估、监管执法、督察问责。在规范标准的制定环节,应充分考虑生态环境质量状况、经济社会发展水平、生态保护修复等实际情况,科学地制定相关规范和标准。在监测评估环节,应严格遵守法律规范和标准,为监管执法和督察问

◆刘仁羿

江西省萍乡市是我国以煤炭开采为主的老工矿城市,因煤立市、因煤兴市。但随着煤炭资源枯竭,产业体系更迭、区域竞争加剧日趋明显,曾经无节制约资源开发模式已不可持续。对此,萍乡市坚持生态优先、绿色发展,以更高站位、更宽视野、更大力度谋划和推进生态文明建设,走好老工矿区的“绿色转身”之路,奋力谱写美丽中国萍乡新画卷。

强化思想政治引领,构建生态环境治理大格局。萍乡市坚持以习近平生态文明思想为引领,坚决扛起生态文明建设政治责任,站在统筹高质量发展、高水平安全、高标准保护的政治高度,成立了由党委、政府主要领导为“双主任”的市、县、区生态环境保护委员会,建立市四套班子领导包保环保督察整改任务工作机制,形成了严密的领导指挥调度和工作推进体系。同时市纪委、组织部也深度参与生态环境保护督察整改工作,进一步压实各级各部门生态环境保护主体责任。在招商引资过程中,充分考量项目落地带来的生态环境影响,对涉及

于文轩,法学博士、博士生导师,中国政法大学钱端升讲座教授,中国政法大学民商经济法学院副院长,中国政法大学生态与资源法治研究中心主任,兼任北京市生态法治研究会副会长,主要研究领域为环境资源法和能源法。

通过第三轮第一批中央生态环境保护督察集中通报的典型案列可见,当前生态保护修复工作存在的履职不力、整改不到位甚至弄虚作假等问题,严重影响生态保护修复的工作成效。

园盗采矿产资源,并进行碎石、砍树、硬化路面等施工作业,严重破坏核心区生态环境;违反自然保护区管理法规,进入自然保护区实施盗采水晶石的行为,造成了自然保护区核心区环境资源严重损毁的后果。

非法排污,主要是指违反相关法律法规,在自然保护区内非法排放污染物。在实践中,在自然保护区内非法排污的行为时有发生。例如,陕西龙门煤化工有限公司在黄河湿地省级自然保护区内长期非法倾倒、堆积采矿废石、建筑垃圾、矿渣等固体废物,距黄河湿地省级自然保护区核心区边界最近处仅300余米,严重破坏自然保护区的生态环境,并威胁黄河水质。

之所以存在这些问题,主要有三方面原因。一是管理体制方面,生态保护修复监管协调机制有待完善,部门职责存在交叉或

加强生态保护修复统一监管,可着重从健全生态保护修复政策法规标准体系、完善生态保护修复评估体系、加强部门和区域协作、加强对所有者、开发者和监管者的监督等方面入手。

责提供客观依据。监管执法应以监测评估为依据,实现依法执法、科学执法。督察问责应依法开展,对于发现的问题及时通报整改,推动法律法规的有效实施,提高生态保护修复成效。

另一方面,应特别注意落实主体责任。将“四统一”要求融入生态保护修复统一监管工作,有利于提高监管效率,更好地保护和修复生态环境。同时,相关主体应承担起高度的责任意识,承担与其职权相匹配的责任。

中国环境报:针对当前存在的问题,如何以加强生态保护修复统一监管为突破口,提升生态

探索与思考

萍乡走好老工矿区的“绿色转身”之路

“两高”项目实施一票否决,切实守住生态保护安全底线。

引入社会资本“活水”,形成政企共治大合力。作为老矿区,萍乡市生态环境历史欠账较多,生态保护修复任务量大面广,但由于生态环境领域公益性强、政策性强,加之老矿区综合服务能力偏弱、创新驱动动力不足,影响了市场参与生态环境治理作用进一步发挥。近年来,萍乡市加快建立生态环境治理市场体系,探索实施“政府主导、社会参与、资金封闭运行”模式,鼓励引导社会资本参与废弃矿山生态修复等工作,取得积极成效。萍乡市按照“谁修复、谁受益”原则,建立健全多元治理生态环境的市场机制,一体推进矿山修复、土地整治、植树造林等工程。截至目前,湘东区共完成废弃矿山治理9073亩,新增耕地1720.46亩,

环境保护法规定,国务院环境保护主管部门对全国环境保护工作实施统一监督管理。在其他生态保护修复立法中,特别是党的十八大以来颁布的生态环境保护立法中,也都有落实生态保护修复统一监管的规定。

中国环境报:目前来看,加强生态保护修复统一监管有哪些法律法规依据和制度保障?

于文轩:2023年召开的全国生态环境保护大会强调,要在生态保护修复上强化统一监管,强化生态保护修复监管制度建设,加强生态状况监测评估,开展生态保护修复成效评估,强化自然保护区地、生态保护红线督察执法。

在立法层面,新修订的环境保护法规定,国务院环境保护主管部门对全国环境保护工作实施统一监督管理。在其他生态环境

保护的立法,特别是党的十八大以来颁布的生态环境保护立法中,也都有落实生态保护修复统一监管的规定。

中国环境报:习近平总书记强调,要“坚决杜绝生态修复中的形式主义,决不允许打着生态建设的旗号干破坏生态的事情”。您认为当前生态保护修复工作中存在哪些形式主义?

于文轩:通过第三轮第一批中央生态环境保护督察集中通报

保护领域的立法,特别是党的十八大以来颁布的生态环境保护立法中,也都有落实生态保护修复统一监管的规定。

在政策层面,《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》明确要求,“加强生态保护修复监督评估”,“强化生态保护监管”。《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》再次明确“严格对所有开发者和监管者的监督,及时发现和查处各类生态破坏事件,坚决杜绝生态修复中的形式主义。”

这些要求为生态保护修复统一监

的典型案列可见,当前生态保护修复工作存在的履职不力、整改不到位甚至弄虚作假等问题,严重影响生态保护修复的工作成效。

生态环境监管的首要责任主体是政府。地方政府如果不能依法履行生态保护修复职责,在监督管理过程中存在疏漏甚至有意为之的不作为,就会导致环境公共利益受到损害。甘肃省白银市一些县区违规开采矿产,毁坏林地,生态保护修复不到位,但地方政府在涉事主体停止生产后未组织和监督其开展生态保护修复工作。根据黄河保护法规定,黄河流域县级以上地方人民政府应当加强对矿山的监督管理,督促采矿权人履行矿山污染防治和生态修复责任,并因地制宜采取消除地质灾害隐患、土地复垦、恢复植被、防治污染等措施,组织开展历史遗留矿山生态修复工作。然而,地方政府违反规定,存在懒

由于生态系统的整体性、生态治理的综合性等特征,生态保护修复工作往往需要协调多个部门、多个地区协同行动。为此,应以政策或立法的形式明确生态保护修复工作中的跨部门协作机制,加强部门之间的沟通协作;同时,促进有关部门之间在生态保护修复方面的信息共享,提高监管效率和监管水平。

四是加强对所有者、开发者和监管者的监督。对这三者进行独立有效的监督,是确保生态环境保护工作顺利开展的重要手段,也是履行生态保护修复统一外部监管职责、提升监管能力的重要措施。

全面推进美丽中国建设 专家谈

实现了生态环境监管从“人防”向“技防”转变,监管范围由“局部”向“整体”覆盖,从“人工感官巡查”到“大数据智慧监管”转变。

坚持依法从严治污,守牢生态环境保护底线。萍乡市注重运用法治思维和法治方式推进生态环境保护工作。一是建立法规体系。在株洲联合制定的地方性法规《萍乡市萍水河一涑水流域协同保护条例》已实施。目前,两市聚焦大气污染防治领域,协同推进《萍乡市大气污染防治条例》立法进程。二是加大法治宣传。萍乡市在招商引资和重点项目推进过程中,加强生态环保法律和政策的宣传,鼓励单位和企业聘请环保管家,就环保守法情况进行全过程跟踪体检,确保企业上市或项目推进在无缝隙情况下顺利进行。三是强化监管执法。建立生态环境点实现全天候无死角监控。同时还聚焦全市重点区域、重点流域,分别精准增设242个空气站、75个加密监测点位,进一步织密全面监测网络。2022年至今,全市AI识别烟雾事件2.73万余例,及时处置烟雾事件1万余起,处理时效提升90%,人力减少80%。“数治+技防”大网络不断织密,

管提供了重要的政策依据。

生态保护修复工作具有系统性、整体性、全局性特征,目前的一些制度和措施发挥了重要的作用。例如,中央生态环境保护督察是监督生态保护修复工作有效开展的重要保障,有助于及时发现生态保护修复工作中存在的问题,督促行政机关依法积极履职,提高生态保护修复的成效。另外,生态环境监测、生态状况评估、生态保护修复成效评估、监督执法检查、生态破坏事件调查处理等制度和措施,也是生态保护修复工作顺利开展的制度保障。

政、怠政情形,对地方生态环境保护造成不利影响。

整改不到位也是困扰生态保护修复工作的一个突出问题。青海省海北州一些地方在矿山生态环境综合整治中,历史遗留采坑、渣山治理不到位,治理修复问题突出。根据矿山地质环境保护规定,开采矿产资源造成矿山地质环境破坏的,由采矿权人负责治理恢复,治理恢复费用列入生产成本。遗憾的是,整改方案和目标未能严格落实,没有达到预期的生态保护修复效果。

以弄虚作假手段掩盖违法违纪行为,也是影响生态保护修复有效开展的一个重要原因。河南省三门峡市示范区以河道生态开发修复之名,违规占用耕地挖湖造景。根据2020年9月印发的《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》,禁止以河流、湿地、湖泊治理为名,擅自占用耕地及永久基本农田挖田造湖、挖湖造景。地方政府却借生态保护修复之名,行非法开发建设之实,违规占用耕地,违反相关法律法规和政策,是典型的弄虚作假行为。

二是完善生态保护修复评估体系。《关于加强生态保护监管工作的意见》要求加快完善生态保护修复评估体系,开展全国生态状况、重点区域流域、生态保护红线、自然保护区和县域重点生态功能区评估,从而建立多层次评估体系。同时,还应建立科学合理的生态保护修复监测评估指标体系,从而为生态保护修复工作成效评估提供依据。

三是加强部门和区域协作。

专家谈

实现了生态环境监管从“人防”向“技防”转变,监管范围由“局部”向“整体”覆盖,从“人工感官巡查”到“大数据智慧监管”转变。

坚持依法从严治污,守牢生态环境保护底线。萍乡市注重运用法治思维和法治方式推进生态环境保护工作。一是建立法规体系。在株洲联合制定的地方性法规《萍乡市萍水河一涑水流域协同保护条例》已实施。目前,两市聚焦大气污染防治领域,协同推进《萍乡市大气污染防治条例》立法进程。二是加大法治宣传。萍乡市在招商引资和重点项目推进过程中,加强生态环保法律和政策的宣传,鼓励单位和企业聘请环保管家,就环保守法情况进行全过程跟踪体检,确保企业上市或项目推进在无缝隙情况下顺利进行。三是强化监管执法。建立生态环境点实现全天候无死角监控。同时还聚焦全市重点区域、重点流域,分别精准增设242个空气站、75个加密监测点位,进一步织密全面监测网络。2022年至今,全市AI识别烟雾事件2.73万余例,及时处置烟雾事件1万余起,处理时效提升90%,人力减少80%。“数治+技防”大网络不断织密,

深观察

◆张纪兵 郭汝清 李云鹏

产品碳足迹是指一种产品从原材料加工、运输、生产到出厂销售等流程所产生的碳排放量总和。2023年11月,国家发展和改革委员会等五部门印发《关于加快建立产品碳足迹管理体系的意见》,标志着国家层面对于产品碳足迹管理的高度重视与政策引导。

近年来,我国茶产业快速发展,毛茶产量约占世界产量的50%,全国茶叶消费总量超过世界茶叶消费总量的40%,茶叶出口量居世界第二,出口额居世界第一。我国茶园种植总面积不到农田总面积的2%,但茶园N₂O排放总量占中国农田总排放量的15%。茶叶碳足迹管理体系的建立,不仅关系到推动茶产业碳减排,也逐渐成为未来各国设置国际绿色贸易壁垒、争夺茶产业发展空间的重要手段。

茶叶碳足迹核算通常采用部分生命周期(即从摇篮到大门)的量化方式。通过对江苏10家典型茶叶企业的茶叶产品的碳足迹进行核算,笔者发现,影响茶叶产品碳足迹的主要阶段有农业投入品的生产与运输、加工过程、包装材料的生产与运输。在农业投入品的生产与运输阶段,肥料生产是温室气体排放的主要贡献者,10家企业平均占比80.77%。在加工阶段,耗电量和柴油消耗排放是影响温室气体排放的主要原因,两者总计占加工阶段温室气体排放总量的80.97%。在包装材料的生产与运输阶段,包装材料生产过程中的温室气体排放远远大于企业包装材料运输产生的排放。纸质包装是茶叶企业包装材料生产温室气体排放的主要来源,平均占比达到63.27%;其次是铁罐生产,占比达到29.29%。

相较于发达经济体,我国开展产品碳足迹管理起步较晚,目前存在着产品碳足迹管理体系不健全、方法标准不完善、背景数据库不完备等问题。笔者认为,推动茶产业全链条绿色转型,可以从以下四个方面着手。

一是加强国家层面的茶叶碳足迹管理政策支持。国家有关部门在法规制定、财政补贴、绿色金融引导、能力建设、认证体系构建、国际标准接轨等方面进行政策支持。推动制定茶叶产品碳足迹核算规则标准、建设茶叶碳足迹背景数据库、建立茶叶碳标识认证制度、丰富茶叶碳足迹应用场景、推动茶叶碳足迹国际衔接和互认,从而带动茶产业链上下游整体的创新升级。

二是加强茶叶生产技术改造加强茶叶碳足迹管理。引导茶园施用有机肥,减少农业投入品生产排放和田间N₂O排放,同时促进茶园减排固碳。加工过程排放较高的企业提倡使用绿电等清洁能源。包装材料的生产与运输排放较高的企业可以通过增加单位产品的容量,或降低外层包装的重量来降低温室气体排放,尤其是降低外层包装和铁罐的重量。上述措施均能够有效减少茶叶碳足迹。

三是加强茶叶碳足迹管理的人才能力建设。行业主管部门和各地组织组织开展茶叶碳足迹管理工作培训,指导行业协

苍溪打好“组合拳”持续改善水环境

◆四川省苍溪生态环境局 熊海斌



管好水资源。建立“河长+警长+联络员单位+河道四大员”河长制工作机制,制定“一河一策”“一库一策”管理保护方案,对河流实行逐段逐段负责,严厉打击侵占河道、破坏航道等违法违规行为,先后查处违法行为30余起。完成砂石经营体制改革,采取国有平台公司经营,实现河道砂石统一开采管理,有效遏制了砂石资源盗挖滥采乱象。

修复水生态。坚持保护和改善水生态环境相结合,通过河道清淤疏浚、岸线生态化改造、滨江绿道建设,打造流域清水系统和城市生态绿岸。投资4.5亿元,实施嘉陵江流域水污染治理、百利堤防、城乡综合供水管网等建设,建成5000亩梨山湖湿地公园和10公里嘉陵江美丽竹林风景线。完成27条河流划界和15座电站下泄生态流量达标工作。全面实施长江流域十年禁渔,每年向河流增殖放流鱼苗70万尾以上。

以碳足迹管理推动茶产业全链条绿色转型

会、骨干企业、院校和社会化培训机构等发挥积极作用,规范有序开展茶叶碳足迹相关培训,提升从业人员专业能力水平。支持茶叶碳足迹核算、认证、管理、咨询等服务机构加强自身能力建设,为行业企业提供科学严谨、系统规范的专业化服务。

四是加大茶叶碳足迹的宣传推广。结合线上线下宣传方式,通过电子媒体、门户网站等宣传手段向消费者提供茶叶碳足迹相关信息,满足消费者对购买绿色低碳茶产品的需求。一方面可以激发下游市场活力,增强行业企业品牌效应;另一方面可以从市场倒逼行业企业绿色发展转型,将茶叶碳足迹并列入未来发展计划之内,充分将茶叶产品的生态价值与经济价值相结合。

作者单位:生态环境部南京环境科学研究所