

# 高奏生态文明建设的进行曲

## ——四川德阳市推进生态文明体制改革

◆本报记者刘晓明 曹小佳 王小玲

日前,四川省德阳市传来捷报:德阳市生态文明体制改革专项小组“德阳市磷化工产业废弃物综合利用示范基地”项目已纳入国家发改委第二批资源综合利用“双百工程”示范基地。同时,德阳市作为2014年全国12个综合示范城市之一,三年内将获得国家财政约15亿元综合奖励补助资金。

以制度为突破口,推进生态文明建设。在四川省德阳市,这样的制度探索早已悄然起步:从在全省率先试点开展环境污染责任保险到建立实施主要污染物总量指标管理制度,从建立建设郊野重点流域水质超标扣罚制度到建立跨区域城市饮用水源保护合作机制……德阳生态文明体制改革正在全面推进。

建立实施了一系列环境保护工作目标考核机制,让考核不仅成为引导各级领导干部树立正确政绩观的“绿色指挥棒”,还成为提升城市发展质量的助推器。

德阳市将生态文明建设纳入党政领导班子和领导干部绩效考核指标体系,由考核主体设置具体考核内容,作为县级领导班子和领导干部年度考核“一票否决”事项。建立完善了包括经济社会发展综合目标环保指标考核、各县(市、区)党政“一把手”环境保护目标考核、市级环保部门共同目标环境保护考核、全市环保系统目标考核等共四套考核体系。同时,环境保护纳入了区域重点镇专项目标考核。生态环境保护与节能减排重点工作专项奖励考核纳入市委、市政府清理保留的六大奖励考核之一。

环保工作作为一个综合性、系统性的社会工程,有赖于政府各部门的齐心协力和齐抓共管,必须从全局性、战略性高度,从经济、社会、人口、资源各个领域,从政策、规划、管理各个层面,统筹考虑、谋划布局,综合治理才能解决环境问题。德阳市环境保护委员会由市委领导担任主任,负责统筹、协调、推动全市的环境保护工作,研究解决重大环境问题。目前,德阳市环境保护委员会共24个成员单位,德阳市政府每年向各成员单位分解下达年度环境保护工作目标并实施量化考核,并根据工作需要,不定期召开会议,研究环境保护工作。

今年德阳市印发的《领导班子和领导干部年度考核试行办法》中将各区各部门各单位主要负责人列为第一责任人,将考核结果作为评价领导干部政绩、年度考核和选拔任用的重要依据之一。

科学制订考核评价指标和考核程序成为如何推进考核落地的重要措施。德阳市新制定出台的《关于改进和完善县乡党政领导班子和领导干部政绩考核工作的实施意见》中,将资源消耗、环境保护等生态文明建设指标纳入县乡党政领导班子和党政领导干部政绩考核的重要内容。

建立实施了一系列生态红线保护制度,对生态功能保障、环境质量和自然资源利用等方面提出更高的监管要求,从而促进人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一。

毫无疑问,经济发展与环境保护并不对立,但因为缺乏合理的规划与制度设计,很多地区必须面对环境承载力透



画中画。李化明摄

支的现实。为了破解这一个制约绿色发展的瓶颈问题,德阳市积极推进完善重点生态功能区保护规划和环境总体规划。

在《成德同城化空间发展战略规划》中,实施主体功能区划发展战略,将成都、德阳两市的用地范围划分为生态保育区、优化型发展区、扩展型发展区、提升型发展区四大主体功能区。

据了解,目前,德阳市着手根据不同区域的资源环境承载力,现有开发强度和发展潜力,统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,确定不同区域的主体功能。

为实施红线制度,进一步完善技术和数据支撑,完成了《森林分类区划界定》,着力推进新一轮森林资源二类调查,摸清森林资源家底。继什邡市完成二类调查工作之后,今年,罗江县、中江县、绵竹市也启动了该项工作,广汉市、旌阳区也将在2015年启动。

为保障用水安全,创新水资源管理,实行最严格水资源管理制度。按照德阳市政府《关于实行最严格水资源管理制度考核办法的通知》要求,出台了实行最严格水资源管理制度的实施意见和考核工作实施方案,完成了《德阳市实行最严格水资源管理制度“三条红线”控制目标专题报告》,将用水总量控制目标、用水效率控制目标、重要江河湖泊水功能区水质达标率控制目标等“三条红线”目标分解到各县(市、区)人民政府,并要求切实加强水资源管理,节约和保护水资源。

为“三条红线”考核提供有力的技术支持,积极推进国家水资源监控能力

建设项目,目前已完成全市53个国控点建设的勘查报告和实施方案,预计明年5月底前全面建成并投入使用。德阳市积极探索建立全流域河道禁养的长效机制,不断深化落实和巩固提高河道禁养成效。加强农村饮用水水源地环境保护工程,划定农村饮用水水源地保护区,基本掌握农村集中供水现状。

逐步完善资源有偿使用和生态补偿制度,充分发挥市场配置资源的作用;推进生态环境治理和保护体制机制建设,通过区域联动、部门联动,实现多部门联合执法,区域环境治理联动合作。

2012年12月,德阳市出台了《设立水质超标资金并试行重点小流域考核断面水质超标资金扣罚制度》,该制度以重点小流域考核断面水质监测数据为依据,将经济手段用于环境监管,构建规范有效的流域水环境管理机制,激发各县(市、区)政府治理水环境污染的内在动力,促进污染物总量减排和水环境持续改善。

德阳市环保局局长胡坚在接受记者采访时介绍说,通过经济手段激发了各县(市、区)流域污染防治的内在动力。实施两年来,全市重点流域局部水环境质量逐步实现好转,充分体现了扣罚制度对流域水污染防治工作的积极倒逼作用。

在自然保护区管理体制方面,为了进一步理顺自然保护区管理体制,对于目前存在的保护区与矿权重叠问题,相关职能部门协商制订《四川九顶山省级自然保护区、龙门山国家地质公园、蒙山山省级风景名胜区重叠区域管理办法》,经德阳市人民政府审核后颁布实施。

以“山水宜居”为魅力名片的德阳,如何以水为脉,以湿地为肌,勾勒现代化生态城市画卷,今年出炉的《德阳市城市湿地资源保护规划》给出了答案。

这个按照100万城市人口的规划,将德阳市湿地资源空间格局总体分为“两带三核、九廊多点”。“两带”包括绵远河城市湿地景观带、石亭江生态湿地景观带;“三核”指华强沟水库湿地核心区、三江汇流生态湿地核心区、射水河汇流生态湿地核心区;“九廊”指穿越城区的主要堰渠,包括寿丰河湿地廊道、东南部郊野河湿地廊道以及铁西排洪河、29支渠、30支渠、40支渠、穿城堰、胜利堰等;“多点”为湿地公园节点。

其中,华强沟水库作为未来城市湿

地核心,将统筹规划生态格局,控制湿地保护范围;绵远河城市湿地景观带为“魅力湿地走廊”,以期利用湖两岸建设景观型湿地和城市景观型岸线,形成兼具城市防洪功能和人工湿地景观风貌的湿地系统;石亭江生态湿地景观带为“活力湿地走廊”,开展生态修复,建设石亭江鸟类迁徙通道和滨水景观湿地。

湿地公园建设方面,规划明确选址亭江新区,打造湿地生态文化教育体验的窗口。按照亭江新区控规,亭江新区核心区将构建核芯湖,这将作为打造城市湿地景观的生态肌底,同时南端利用绵远河污水处理厂中水,规划建设郊野湿地公园,沟通核芯湖公园和郊野湿地公园,将二者融为一体。

据了解,在城市南端绵远河边与绵远河污水处理厂配套建设的湿地公园,预计近期将开工建设。除绵远河污水处理厂中水利用打造湿地外,规划对柳梢堰污水处理厂、天元污水处理厂也有类似构想,兼具水质净化和景观美化功能,不断改善人居环境。

在建立健全多部门联合执法机制方面,德阳市一方面以环保专项行动为契机,环保、发展改革、经济和信息化、监察、司法、住房城乡建设、工商和安全生产监管部门以及电力监管机构,加强协作配合,确定部门联动具体流程,以联席会议的方式,加强部门联动。

同时,积极建立市、县、区和旌阳区和德阳经济技术开发区的大气污染防治联动,德阳市环保局等6个部门会同旌阳区政府和德阳经济技术开发区管委会,组成5个专项检查组,以建筑工地扬尘污染防治、餐饮油烟污染防治、工业企业大气污染防治、燃煤锅炉淘汰和油气回收治理为重点,开展了拉网式的全面排查,对检查中发现的各类问题认真落实了整改措施。

德阳市建立健全重污染天气预警会商和应急联动机制,已出台《德阳市大气重污染应急预案》,当德阳出现重污染天气时,各相关部门应采取人工增雨、企业限产、机动车限行等相应的应对措施。

进一步细化了《德阳市雾霾天气监测预警平台建设方案》。气象部门已开始每天制作发布“空气污染气象条件预报”,根据空气质量监测数据和未来3天气象预报,判断今后一段时间内的空气污染情况变化趋势。在广汉等6个高速公路收费站建立集能见度、空气湿度、气温等八要素自动气象观测站。同时,空气质量PM<sub>2.5</sub>已于去年11月开始在市、省、国家环保网上即时发布,公众可登陆网址和手机终端随时了解环境空气状况。

10月上旬,受不良气象条件影响,德阳市PM<sub>10</sub>、环境空气质量指数出现明显上升。预测未来几天仍以静风天气为主,德阳市区域空气质量逐渐趋差。11日凌晨,德阳市启动重污染天气应急预案,气象部门分两次在东山双东炮台发射火箭炮,同时在外围的九龙、清道、南泉、罗江4处发射高炮弹,共同对旌阳区进行人工增雨消污作业。

这是德阳市今年首次人工增雨“洗天”。当日,德阳市降下绵绵秋雨,据测算其中人工增雨量5%至30%。

德阳市气象局与德阳市环保局已联合开展大气重污染天气预报预警工作,实现环保监测数据和气象数据共享,同时以重污染天气应急指挥部为平台,积极应对重污染天气,制定了《人工影响天气作业减轻大气污染工作方案》,在合适的气象条件下,通过人工增雨作业,降低市区大气污染强度。

在环境监管方面,实施纵向“网格化”监管。按照“责任主体、网络结合、属地管理”的原则,按市、各县(市、区)环境保护监管划分为四级网格,出台了《德阳市环境保护局环境保护网格化管理工作制度(试行)》。

在区域环境治理联动合作机制建设方面,在成都、德阳、绵阳、遂宁、乐山、雅安、眉山、资阳8市已签署《成都经济区区域环境保护合作协议》的基础上,签署《成都经济区八市环境应急管理合作框架协议》。充分发挥各方在应急处置装备、技术等方面的优势,实现应急物资相互调剂、应急力量相互支援、应急信息相互共享,努力提高突发环境事件应急处置工作的预见性、科学性和有效性。编写突发环境事件应急处置案例汇编和工作手册,拟定区域突发环境事件应急处置预案,开展联合应急演练,着力提高区域环境事件应急处置水平。目前,已开展成绵输油管线穿越人民渠联合现场检查;彭州石化项目危化品成绵复线运输沿线环境风险保护目标现场检查。

## “快”“便”“简”“廉”优化环评审批服务 为可持续发展保驾护航

本报记者刘晓明 曹小佳 王小玲  
德阳报道 为提高审批效率,德阳市环保局日前出台《建设项目环境影响评价文件审批程序规定》,从项目受理开始,对环评审查、审批等环节进行了程序规定,进一步加强了环评审批管理,优化审批服务。

“快”字当头,提高审批效率。德阳市环保局梳理并整改现有环评审批管理中不合理的方面,做到审批环节能够合并的尽可能合并,能够并联操作的尽可能并联操作。在满足国家政务公开要求的情况下,将报告书的受理、公示、审批时间控制在30个工作日内,报告表的受理、公示、审批时间控制在23个工作日内,缩短审批时间,提高审批效率。

抓好一个“便”字,优化窗口服务。从方便群众办事出发,规范政府行政服务中心环保窗口人员服务,实行所有建设项目环评审批“一个窗口受理”、“一次性告知”、“一条龙服务”,切实优化服务,真正方便基层、方便企业。

做好一个“简”字,简化审批手续。对入驻已完成规划环评区域的建设项目,其环评文件可根据规划环评分析论证情况予以简化;对入驻工业园区,符合园区环保准入条件及清洁生产水平,配套环境基础设施完善,污染物排放少的建设项目,其环保设施适当简化。

突出一个“廉”字,推行阳光审批。德阳市环保局充分利用网络平台,建立完善的网上政务公开系统,进一步推进环评政务公开和公众参与,使环评审批

管理更加公开、透明、规范和高效。

为推进重点项目环评审批进度,德阳市环保局成立了以局长为组长的建设项目环评推进领导小组,全面推进德阳市重点项目环评审批工作进程。

由于环评涉及评价因子多、编制内容详细、前置条件多等原因,环评编制往往时间较长,为促进经济可持续发展,加快重点项目的实施,德阳市环保部门通过三项举措来加快环评编制、审批进度。

——约谈制度:主动预约拟建项目企业负责人,介绍环评审批流程及编制时间长、评价因子多等制约因素,督促企业负责人积极、主动开展环评工作。

——督促制度:定期督促建设项目环评编制进度,实行重点项目月报制,探讨环评存在的问题和困难,集思广益,拓宽思路,进一步推进环评编制进程。

——专人负责制度:一方面是积极联系环评中介机构,解决环评编制中存在的困难,帮助建设单位完善环评编制的基础资料,提高环评编制质量,缩短环评编制时间。与此同时,主动沟通相关部门,对重点项目环评情况进行跟踪服务,尽可能缩短重点项目环评审批时间。

来自德阳市环保局的数据显示,截止12月15日,142个重点项目,已完成审批或已通过专家技术审查待审批的项目111个,占重点项目环评完成率78%以上,按计划完成重点项目环评审批工作。

## 入选国家节能减排财政政策综合示范城市 多措并举推进生态文明建设

本报记者刘晓明 曹小佳 王小玲  
德阳报道 日前,财政部、国家发改委在北京召开第三批12个城市节能减排工作会议,德阳市作为四川省唯一城市成功入选2014年国家第三批节能减排财政政策综合示范城市。截至目前,全国已经有30个城市入选。

据了解,在2015-2017年综合示范期内,德阳市将获得中央财政约15亿元的综合奖励补助资金,中央现有政策也将向德阳市倾斜,预计撬动社会投资上百亿元。德阳市将在三年示范期内围绕主要污染物减排、产业低碳化、建筑绿色化、清洁生产、可再生能源利用规模化、服务业集约化等几个方面选择重点项目,

深入开展节能减排治理工作。

德阳市将以大气污染防治及沿江等流域重点生态环境保护工程为主线,着力推进减量化示范工作。在重点行业大气及水污染防治、城镇污水处理设施及配套管网、工业固体废物处置、饮用水水源地保护、机动车污染防治、环保监管能力建设等方面加大资金示范期结束后,进一步减少污染物排放量,切实改善环境质量。确保到2015年,超额25%完成“十二五”年均节能减排目标,2016、2017年,均超额23%完成“十二五”节能减排年均目标,2018年至2020年至少完成“十三五”年均节能减排目标任务。



环保执法人员现场检查企业水污染物治理设施运行情况。

## 构建“成德”同城化环保合作保障机制

本报记者刘晓明 曹小佳 王小玲  
德阳报道 在《成德同城化空间发展战略规划》中提出,实施主体功能区划发展战略,将成都、德阳两市的用地范围划分为生态保育区、优化型发展区、扩展型发展区、提升型发展区四大主体功能区。据了解,目前,德阳市已经对《成德同城化空间发展战略规划》进行了专题研讨。在加强饮用水水源地环保工作和重污染天气应急和综合

成都德阳双方探索建立两市流域水源地水质预警协调机制,联合推进水源地水质保护工作;同时,建立健全综合执法制度,开展交界区域河道(段)综合整治和联动执法;建立健全信息互通机制。

治理方面,成都、德阳两地展开了一系列密切合作,成德同城化环保合作取得了积极进展。

2013年,为加强跨区域城市饮用水水源地环境保护工作,成都、德阳两地密切合作,将饮用水水源地环境保护作为成德同城化合作八大方面内容之一,着力构建以联席会议、综合执法机制和信息共享机制为基础的保障机制,整合双方资源,实现区域联动。

积极开展以饮用水水源地保护为重点的区域环境联合执法,严厉打击跨界环境违法行为,全力消除区域环境污染隐患。同时要求两地相关县(市)环保局采取切实措施保护水源地。开展了对成都市在德阳市境内的金堂县红旗水库饮用水水源地保护区和青白江大河马堰堰分干渠饮用水水源地保护区范围内污染源的专项清理排查。

与此同时,以成德同城化发展为契机,进一步加强区域大气污染防治合作,建立了秸秆禁烧联防联控工作机制;建立秸秆禁烧联合巡查执法工作机制;建立信息共享机制和工作沟通机制。



环境工作者现场给学生进行环保教育。张曦摄