

贫困县如何筑起绿色屏障?



苏畅, 1965年1月生, 大学学历, 中共党员, 1985年8月参加工作。历任云南省红河哈尼族彝族自治州(以下简称红河州)发展和改革委员会综合科科长、农村经济发展科科长、副主任, 蒙自县委副书记、县长, 蒙自市委副书记、市长, 屏边苗族自治县(以下简称屏边县)县委书记。

对话人: 云南省屏边县县委书记苏畅
采访人: 本报记者蒋朝晖

新形势下县域经济发展要选择什么样的道路?

■探索一条资源合理开发—环境有效保护—社会经济可持续发展道路

中国环境报:屏边县是云南省唯一的苗族自治县,在经济发展上有哪些优势和劣势?

苏畅:屏边县位于红河州东南部,是通往东南亚、南亚各国的重要门户,也是历史上南方古丝绸之路的途经地。屏边县境内保存有相对完整的生态环境,孕育着丰富的自然、森林、水利、矿藏、旅游等资源。全县国土面积1906平方公里,辖6乡1镇,704个自然村,聚居着苗、汉、彝、壮等17个民族,以苗族为主的少数民族占总人口的66%,是全国5个苗族自治县之一,也是云南省唯一的苗族自治县。屏边是一个山区小县,99.3%的国土面积都是山地,平地不到1%。海拔从154米

到2590米,山高坡陡,沟壑纵横,立体气候明显。

新中国成立以后,经过几十年的努力,屏边经济社会发展有了翻天覆地的变化。但横向比较,发展仍然滞后。目前还是一个集边疆、山区、民族、贫困于一体的一个国家级扶贫攻坚重点县。

总的来说,屏边县发展经济的条件优劣并存。劣势可以概括为“四个没有”,即没有区位优势、没有优质矿产资源、没有支柱产业、没有特色。优势可以概括为“四有”,即有良好的生态环境、有优质的清新空气、有优质的水源、有干净的土壤。值得自豪的是,屏边县以大围山国家级自然保护区为主的生态体系建设不断得到加强,全

县森林覆盖率达67.8%,排在全省前列,屏边县宛如矗立在滇南大地上的绿色屏障。

当前,屏边县发展困难在山,希望、优势和潜力也在山。念好“山字经”,做好“山文章”,前提和基础必须是立足优质生态环境。良好的生态资源是屏边县经济社会发展的最大优势,是县域产业发展的重要基础。

中国环境报:屏边县是国家重点生态功能区,经济社会发展如何定位?

苏畅:在工业化和城镇化快速发展、生态环境面临严峻挑战的新形势下,屏边县的发展怎么办?发展战略主题怎么定位?是走一条“破

坏—发展—治理—恢复”的发展之路?还是走一条新的可持续发展道路?我们也曾经迷茫过,也走过这样的老路,但实践证明这条路是走不通的。

在对县情重新进行再认识的基础上,屏边县委、县政府明确提出,坚持生态立县、环境优先,建设天蓝、地绿、山清、水净的“美丽苗乡·森林屏边”。着力强化生态治理,保护森林资源,探索出一条“资源合理开发—环境有效保护—社会经济可持续发展”的绿色发展道路,让苗岭大地天更蓝、山更绿、水更清、空气更清新、环境更宜人、人民更幸福,使屏边成为红河州生态保护建设与开发利用的排头兵。

在推进生态建设和环境保护协调发展中进行了哪些探索?

■坚持规划引领与绿色发展融合,宣传引导与观念转变结合,产业发展与生态建设同步,生态治理与环境保护并行

中国环境报:着眼主体功能区定位,屏边县在推进生态建设和环境保护协调发展过程中进行了哪些探索和实践?

苏畅:近年来,屏边县面临的生态建设和环境保护任务越来越重、压力越来越大。县委、县政府采取多种积极措施,团结带领全县干部群众,大力推进生态文明建设,取得显著成绩,实现了保护环境和促进经济双赢。

屏边县先后被列入国家重点生态功能区、全国生态文明示范工程试点县,县域大围山被列为云南省国家公园建设试点。2014年,屏边县完成地区生产总值22.63亿元,较上年增长12.5%;完成农村常住居民人均可支配收入5710元,较上年增长15.2%。这两项指标增幅均位列红河州第一位。在推进生态建设和环境保护中,屏边县主要在以下4个方面不断创新,取得实效。

一是坚持规划引领与绿色发展融合。以规划引领生态建设工作,切实加强组织领导,明确绿色发展路径,用活用好生态转移支付资金。先后编制出台了《屏边县生态文明建设规划》、《屏边县水源地保护规划》、《屏边县县城(乡)供水、污水和生活垃圾处理设施建设体系规划》,作为全县开展自然生态建设、环境保护和生态修复工作的政策措施,在实践中

严格执行。

成立生态县工作领导小组及国家重点生态功能区县域生态环境质量考核工作领导小组,把生态建设和环境保护工作作为评价干部业绩的重要依据。

依托良好生态环境,在全县大力推进高原特色农业发展,着力发展生态经济,在促进农民群众增收致富的同时,实现生态产业化、产业生态化。

制定了《屏边县生态功能区转移支付资金使用管理办法(试行)》等一系列制度,逐年明确生态环境建设项目的责任单位和建设内容,及时下达项目建设资金,为国家重点生态功能区县域生态环境建设顺利推进提供制度保障,确保生态转移支付资金使用效益最大化。

二是坚持宣传引导与观念转变结合。加强宣传监管,倡导低碳生活,抓好绿色创建。树立宣传也是监管的理念,把严格执法与环保法律法规宣传有机结合起来。加大环境保护宣传教育力度,开展生态文明建设知识进校园、进村庄、进农户的“三进”活动,着力提高人民群众的生态文明意识,鼓励他们成为生态文明建设的参与者。

立足本地实际,大力发展清洁能源和可再生资源,累计建成沼气池22501口,推广太阳能热水器5511台,建成26个农村能源项目建后技术管理服务站点。每年仅此3项年可节柴

13.31万吨,价值6655万元,相当于保护10.4万亩森林。

以“中国梦·红河路—美丽苗乡在行动”为主题,扎实开展生态建设和绿色创建。按照“建筑美化、道路硬化、街道亮化、沟渠净化、村庄绿化”的原则,积极组织生态文明建设项目申报,大力开展生态建设及绿色创建。目前已创建省级生态乡镇两个、省级绿色社区3个、州级生态文明示范村42个、州级绿色学校3所。

三是坚持产业发展与生态建设同步。根据产业结构调整实际需要,屏边县严格环境准入门槛,严禁“两高”项目落地。全县以培植百万亩绿色产业为目标,按照生态建设产业化、产业发展生态化的要求,充分利用自然生态环境资源优势,加快推进现代生态农业及林下产业经济建设。围绕打造一批“统一质量、统一标准、统一检测、统一标识”的绿色农产品品牌,坚持不懈地推进种植业3个“百千”工程。加大政策扶持力度,探索多种发展模式,按照农业标准化示范项目的要求,2015年内各发展两万亩以上。着力推进新现河百里枇杷大峡谷及枇杷庄园经济带、南溪河百里荔枝大峡谷及荔枝庄园经济带、玉屏—新华—和平—白—云百里猕猴桃产业及猕猴桃庄园经济带建设。

四是坚持生态治理与环境保护并行。加大石漠化治理力度,强化河道

和水土流失治理工作,成功创建国家卫生县城。将石漠化治理与退耕还林、天然林区保护有机结合,累计实施退耕还林面积20.8万亩,巩固退耕还林成果林农项目13.9万亩;投入资金1861.3万元,完成2.7万亩陡坡地生态治理工程,实施了退耕还林荒山荒地人工造林11.4万亩;采取封山育林、重新造林模式进行石漠化综合治理,在石漠化区域,推广种植苹果、核桃等经济林果,实现产业培植与石漠化治理有机结合,现已完成石漠化治理5.4万亩。

投资897万元,完成新现河流域4.7公里综合治理工程,河水环境质量明显改善;多方整合资金,完成水土流失治理面积7179公顷。累计投入2200余万元完成屏边大道和城区行道树的补植补种工作,新增绿化带及行道树12.4公里,完成大围山民族文化广场、县政府休闲广场等公共场所草坪坪建、花木绿地9.41万平方米,绿化率31.6%;投入1872.33万元建成日处理能力35吨的城市生活垃圾处理厂一座,投入4756.14万元建成生活污水处理厂一座;投资496.85万元建成县环境监测业务用房并投入使用;围绕美丽家园建设,开展农村环境综合整治工程,将农村环境综合整治进行量化管理,纳入村规民约,重点解决脏、乱、差的问题,投资264万元完成3个农村环境综合整治工程示范点建设。

如何进一步提升县域生态环境质量?

■完善相关配套制度,加大生态创建力度,严格落实考核要求

中国环境报:当前,云南省正在努力争当全国生态文明建设排头兵,对生态建设和环境保护提出了更高要求,屏边县对提升县域生态环境质量有什么新思路、新举措?

苏畅:结合屏边县实际,当前和今后一个时期将突出抓好以下3方面工作:

一是完善相关配套制度。紧紧围绕生态文明建设中心目标,健全和完

善屏边县国家重点生态功能区县域生态环境质量考核实施办法等相关制度,研究制定切实有效的工作措施,确保全县环境监测、监察工作正常开展。

有效预防生态破坏和环境污染,促进自然生态保护和生态文明建设协调发展。

二是加大生态创建力度。根据国家生态县创建工作要求,在现有生态创建工作成效的基础上,力争到2020年完成全县80%的乡镇创建为国家级

生态乡镇,80%自然村创建为国家级生态文明村。

三是严格落实考核要求。按照国家重点生态功能区县域生态环境质量考核要求,以落实《云南省县域生态环境质量监测评价与考核办法(试行)》为重点,全面加强环境监测和生态建设,进一步督促县、乡(镇)政府履行好生态环境保护责任,推动全县生态环境质量持续改善,确保各项考核指标任务顺利完成。

◆杨明生

“水十条”明确提出,要进一步推进城市污泥处理处置,现有污泥处理处置设施应于2017年底前基本完成达标改造,地级及以上城市污泥无害化处置率应于2020年底前达到90%以上。

为加快推进我国城市污泥的资源化利用进程,笔者提出以下4条建议:

统筹规划。实现城市污泥减量化、资源化、无害化,将城市污泥管理由过去的末端处理,扩大到生产、流通、消费、收集和处理的整个过程,需要政府加强统筹协调、科学引导,尤其应从全生命周期的角度对不同污泥处

城市污泥资源化利用需提速

理处置工艺路线的投资、成本、能耗、碳排放、占地面积等进行系统性分析,加强产业链上下游的衔接,完善和提高污泥产业链的整体技术和管理水平。

市场运作。逐步改变污泥处置投资、运营模式。政府应从污泥处置的投资、运营的重负中解放出来,把污泥处理处置权真正交给市场。可实行BT(建设—移交)模式并选择工艺路

线。政府制定市场准入规划,确定污泥不出门处置的环保要求,投资限额、运营费用等。企业先投资运营一定期限,经环保检测和经济测算,达到BT要求后移交、结算。

专项扶持。污泥处理处置需要大量基建投资和运行费用,传统的污泥处理费用约占污水处理厂总运行费用的20%~50%,投资占污水处理厂总投

资的30%~40%。目前,国内外对污泥的处置主要有排海、填埋、焚烧、堆肥等方式。在城市污泥的回收处理利用过程中,还需要政府运用价格、财税、金融等多种手段促进城市污泥回收利用。

完善法治。目前我国尚无一部关于城市污泥管理的国家法律文件,对诸如城市污泥必须进行垃圾分类、可利用的城市污泥禁止填埋等都没有明确的规定。应建立完善相关法律法规,禁止填埋可利用的城市污泥。城市污泥必须进行垃圾分类和存放,建立规范、科学的城市污泥减排指标体系、考核体系、监测体系。

作者单位:湖北省宜城市城乡建设局



蒋朝晖

◆肖明新

4月16日,国务院发布了《水污染防治行动计划》(以下简称“水十条”)。可以说,“水十条”的出台是我国整体环境治理的一件大事,是生态文明建设与美丽中国建设的重要举措。

在全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党的理论指导下,“水十条”的有效实施有其有利的氛围。相比于“大气十条”,“水十条”在落实机制上的一个重要特点是突出了地方政府的责任。

“水十条”中的中央与地方关系

笔者认为,“水十条”并不只是单独规定直接涉及水污染防治的相关行为,它站在一个更为宽广的角度看待水环境问题的解决。比如,“水十条”同时规定了经济结构调整、科技创新、水资源节约等方面的政策与措施,但水环境问题解决的重点仍然还是污染控制与治理上。

“水十条”首先在指导思想部分就明确了政府的统领作用。这种定位是合适的。环境问题是公共问题,环境利益涉及公共利益。政府作为公共利益的代表,有责任也有能力应对和解决水环境问题。但政府包括中央政府与地方政府。对于公共事务管理,宪法也特别注意了中央与地方的职权划分问题,在水污染防治中,这个问题同样存在。

在“水十条”的第一部分——全面控制污染物排放,所有的政策措施虽然由国务院的部委牵头、参与,但均由地方政府负责落实。在环境执法监管部分,“水十条”强调了标准的重要性,提出“完善国家督查、省级巡查、地市检查的环境监督执法机制”,并要求加强对地方人民政府环保工作的监督。在水环境管理部分,“水十条”要求,未达到水质目标地区要制定达标方案,报上一级人民政府备案。

在第九部分,也是最能体现地方负责的部分,“水十条”明确提出强化地方政府水环境保护责任,地方政府是实施本行动计划的主体。地方政府需要在2015年底前分别制定并公布水污染防治工作方案,各省(区、市)工作方案要报国务院备案;国务院与各省(区、市)人民政府签订水污染防治目标责任书,对行动计划实施情况进行考核,考核结果作为水污染防治相关资金分配的参考依据。这些规定可以看作是在授予地方政府大量职权下确保强化对地方政府的监督,保证水污染防治目标的实现。

由此可见,地方政府的作用在“水十条”中占有十分重要的地位。中央政府通过设定水环境质量标准、督察具体执法、任务考核等方式等保证水环境政策目标的实现,但地方政府对于如何实现设定的水环境质量拥有广泛的职权。“水十条”所反映的这种中央与地方的关系可以概括为微观权力的下放与对地方政府控制的具体化。

地方政府主体责任的法律依据及其制度安排

“水十条”明确地方政府的主体责任,这样的规定并不是中央政府在推诿责任。事实上,地方政府对辖区内的水环境质量负责是有法律依据的。从另一角度讲,“水十条”的这些规定不是凭空出现的,而是有其历史渊源的。

1984年制定并经1996年修改的《水污染防治法》并没有对地方政府在水污染防治中的作用进行概括性的规定。在2008年对《水污染防治法》的修订中,新规定了“地方人民政府对本行政区域的水环境质量负责”。与此相适应,新法还规定“国家实行水环境保护目标责任制和考核评价制度,将水环境保护目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容”。但《水污染防治法》并没有规定地方政府没有完成目标的后果。

对于针对以企业为主体的污染物排放者的日常监管,《水污染防治法》显然将此当作中央与地方政府的共同职权。无论是排污许可权还是行政处罚权,都是由中央与地方政府分享,且具体划分则由中央政府及其环境保护主管部门规定。应该来讲,这种赋予中央政府大量具体事务监管职权的做法,一方面会分散中央政府掌控全局的精力;另一方面,由于对于相关信息的缺乏,这种监管会付出巨大的成本。当前,国务院正在主导实施行政审批改革,其中一个重要特点就是权力向地方政府的下放。应该来讲,这样做也可以提高地方政府的积极性。

对于地方政府可能的不作为问题,《水污染防治法》是通过一种行政监察的机制来应对的。这种做法当然能在一定程度上制约相关部门。但同时也应该看到,这主要是一种同一层级政府内部的监督,现实中地方政府不作为的现象还是大量存在。

新修订的《环境保护法》却有了不一样的规定。新环保法第六十七条第二款规定“依法应当给予行政处罚,而有关环境保护主管部门不给予行政处罚的,上级人民政府环境保护主管部门可以直接作出行政处罚的决定。”

这显然是中央政府对地方政府既定监管权力的干预。它体现了中央政府拥有一种“代位权”,其特点在于中央政府可以在一定情形下行使本应属于地方政府的职权。行政代位权的特殊之处在于中央政府并不会主动地去行使本属于地方政府的职权。它的行使存在着一个启动条件,那就是政府怠于履行相应职责。在美国《清洁水法》和《清洁空气法》中均规定一定条件下联邦政府可以取代州政府的执行。

地方政府主体责任的规范性指引

虽然《水污染防治法》是“水十条”

实施『水十条』重在落实地方政府责任

探索与思考

关于地方政府责任的法律基础,但是二者在相应的制度安排上还是有很大不同。结合“水十条”已有的规定,相关制度应该在“水十条”的基础上进一步确定并细化,以此促进水污染防治目标的实现与水污染防治的法治化。

除了新环保法所规定的行政代执行权机制外,根据水环境质量来分配水污染防治相关资金应该是中央政府控制地方政府的一种极为重要的方式。因此,可以考虑综合政府用于水污染防治的各项支出设立水污染防治综合基金,专门用于水污染防治。

对于这项基金的管理是中央政府的重要职权。当地方政府所管辖的区域水环境质量没有达到法定的标准时,中央政府可以减少对地方政府的相应拨付,以示惩处。这种做法也符合财政转移支付制度改革的要求。

在水污染防治中,在加强中央对地方的控制的同时也应该进一步下放监管权限以提高地方政府的行为积极性。从语义上来理解,地方政府对环境质量负责本身就是一种概括性授权,它意味着区域内的水污染行为都应该由地方政府来予以监管。结合行政审批改革的理念以及相关操作经验,在配套完善中央政府对于地方政府的有效控制制度下,应该主要由地方政府来监管水污染行为。

当然,这个权力下放过程中可能会有不适合或者地方政府难以监管的污染者,比方涉军企业和单位以及一些央企等,对此相关规定应予以明确。鉴于相关配套制度完善的过渡性,这种权力下放过程可以逐渐推行。

综上所述,笔者认为,“水十条”实施的重要内核就是地方政府主体责任,其法律依据是《水污染防治法》。而地方政府对区域内环境质量负责也应该是我国水污染防治的一项基础性规定。相比《水污染防治法》,“水十条”在中央政府如何控制地方政府上更细化,更具有操作性。“水十条”在今后实施的过程中则需要更加注意中央与地方监管职权的划分问题,并逐渐下放监管权限。而以水环境质量为基础的水污染防治资金分配则需要进一步综合化、制度化。监管权限划分以及防治资金分配都可以在“地方政府对区域内环境质量负责”下得以解释,这两方面内容应该在《水污染防治法》的修订中有所体现。

作者单位:中山大学法学院