

业界评说

◆冯庆 包存宽

以规划环评遏制水城泛滥

一边是城市蓄水河段水波潋滟、风光旖旎；一边是被截水的河段水面干涸、河床裸露。一边是引水进城以解城市缺水之瓶颈；一边则以解渴之水大手笔规划所谓生态水景，甚至在本来缺水地区打造水城。有媒体近日报道，在北方多个缺水城市，围水造景歪歪生态经。这一现象值得深思。

纵观城市的诞生与发展，从逐水草而居到沿河而建，众多古代城市要么是有效利用水资源，发挥其供水、航运等功能的结果，如随京杭大运河而兴盛的扬州；要么是有效应对洪涝灾害的治水成果，如黄泛平原的菏泽、睢县。水城是人与自然相互作用的产物，是人类适应自然、利用自然的成果体现。如今，新建的水城中不乏成功案例，实现了水的自然过程与城市人居环境结合，形成了稳定和谐、具有多样性与活力的城市空间，提升了城市品质。但由于人们观念、意识、认知上的不足，水景区地产开发的经济利益驱动，尤其是部分领导畸形的政绩观驱使，也有相当一部分城市步入水城建设误区。

首先，水体功能发挥单一化、片面化。只看中水体景观表面、局部、短期的视觉效果，忽视了水体在给排水、污水处理、防洪排涝等其他方面的综合功能。

其次，对水资源承载力及水环境的约束条件考虑不足。不综合考虑城市气候特点、水质水量、用水供需、区域均衡配置等问题，只顾政绩或眼前利益、局部利益，忽视了城市发展的整体性、

可持续性以及地区公平性等问题。

第三，不符合城市作为自然—社会—经济复合生态系统的发展规律。建设中设立不恰当的定位与发展目标，尤其是打着生态、环保旗号实施破坏生态环境的建设项目，违背自然规律盲目建设。

如今，水资源短缺与城市需水量增长、短期水景观效益与长期水景观维护损耗等矛盾日益突出；上游与下游水资源分配不均，不同流域、不同地区水资源条件及承载力水平差异巨大等问题日益凸显。城市水危机逼近，走出水城建设误区，刻不容缓。

2015年9月中共中央国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》明确要求，“完善规划和建设项目水资源论证制度”。刚刚发布的《国家国民经济与社会发展“十三五”规划纲要》进一步明确，“根据资源环境承载力调节城市规模，实行绿色规划、设计、施工标准，实施生态廊道建设和生态系统修复工程，建设绿色城市”。包括规划环评在内的整个战略环评评价制度，是一项从政策、规划、计划决策的源头预防资源环境与生态问题产生、促进实现可持续发展的政策工具和重要途径。笔者认为，倚重规划环评，可有效遏制水城之滥。城市水资源的利用应该在区域发展背景下，依托城市规划与城市的整体设计，将水资源的利用与城市建设有机结合。在制定城市发展政策、计划、规划时同步开展环评评价工作，可以从源头有效避免水城建设问题。

水城建设的取与舍，应考虑水资源

承载力、水资源利用成本的经济可承受性、水资源作为必需的公共物品供给的社会可接受性3方面情况。其中，水资源承载力是基础，包括城市水环境系统稳定性、生活生产基本用水的持续供应能力、水文化传承发展与水景观的要求，以及扩展到城市以外的更大区域范围的水环境系统安全性等。水资源利用成本的经济可承受性，包括城市经济发展现状与未来发展目标要求、水城建设近期与远期的经济效益、不同替代方案下的经济效益可承受性等。资源作为必需的公共物品供给的社会可接受性，包含广大普通群众、基层组织和各类社会组织等主体，既包括本地区和周边地区，也包括当代人和下一代人对水资源相关政策、规划的接受程度等。

笔者认为，在缺水地区，应开展相关城市规划环评，尤其需充分考虑以下问题：一要有全面的水资源与水环境现状调查与评价。这些调查既要包括地质、气象、水文等自然要素，也要包括用水、供水、土地利用、水污染、历史文化等经济社会人文要素。

二要开展水资源区域环境承载力系统分析评价。要考虑水资源的竞争性利用是否会导致其他生态问题，是否合理利用当地优势资源，是否加剧稀缺资源的利用矛盾，是否有效利用降水资源与中水，是否有助于水文化的历史传承等。

三要对城市复合生态系统进行调查。要明确水网建设对城市生态系统的

直接和间接影响。考虑施工期及建成后对城市地表及地下水、城市工程地质、绿地系统、土地利用重点生态保护目标的影响。充分认识突发自然灾害、污染事件等对水生态、水安全带来的风险。评价要充分考虑水网建设对近期与远期、近水域与远水域、城市与周边区域、上游与下游等不同时空尺度的影响。

四要开展水网布局与城市相关规划的协调性分析，包括水网布局与社会经济发展目标、土地利用、功能区划产业、居民生活等的协调关系。水网布局不能对城市其他功能区的功能构成影响。通过规划环评，促使城市发展总体规划考虑不同规模尺度、南北方差异、平原与山区差异。要将水资源安全及水环境评估结论作为缺水城市的规划依据。将尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念融入城市规划、建设、管理的全过程。

水作为城市及地区发展最为紧缺、最为敏感的要素，凡涉及水的政策、计划和规划，尤其是涉及缺水城市和地区的，理当成为规划环评的重点内容。不仅要发挥规划环评对水资源、水环境问题的源头控制作用，也要保障城市建设项目的顺利实施、降低项目运行与维护成本。同时，要吸纳各利益相关者参与到政策、计划、规划制定过程中，形成政府、企业、社会共同推进水资源科学开发、合理调配、节约使用、高效利用，全面提升水安全保障能力。

冯庆，昆明学院副教授；包存宽，复旦大学教授，博士生导师

我为改善环境质量献一策

切实提高环保法律执行率

◆许伟 戴明忠

修订后的环保法实施以来，各地运用按日计罚、限产停产等处罚举措，形成了打击环境违法犯罪的高压态势。但受到惯性思维、地方政府干预、环保队伍自身能力欠缺、信息公开不足等因素影响，各地查处环境违法案件的数量和质量存在较大的差异。笔者认为，在当前背景下，为了给改善环境质量工作提供保障，应切实提高环保法的执行率。

一是深入推进生态文明建设，落实地方党委政府保护环境的主体责任。环保部门应积极开展环保综合督查，督促地方党委政府落实生态文明建设的要求。特别在招商引资过程中应严把项目准入关，在项目落地过程中严把审批关，环保手续不全不得开工建设。另外，严格按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》、《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》要求，积极开展领导干部的自然资源资产离任审计工作，如出现生态环境恶化、环境污染事件处置不力等情况应严格追究相关人员的责任。

二是监督企业主动承担起环境保护的主体责任，推行企业环境监督员制度。企业应严格按照环保法、环评法等法律法规的要求，在项目建设过程中，采取相应的污染防治措施，减少对生态环境的破坏，在项目运行过程中，加强污染防治设施的运行与管理，确保污染物稳定达标排放。另外，在企业内设立环境监督员，强化企业自身的环境管理工作，实现环境保护与经济发展和谐共赢。

三是破除执法惯性思维，确立执法的高标准、新思维。打破旧的执法模式、方法和个人的陈旧思想，以新法律、新思维武装环境执法人员，坚持依法行政，坚守法律条款底线。同



时，加强对企业的环保法律法规的宣传与贯彻，让企业负责人深刻体会到国家保护环境的决心。在环境执法中发现环境违法行为，不论其破坏程度大小、处罚额度多少，坚决对照法律法规条款，应查处必查处，敢于较真，维护法律的威严。

四是全面提升环境执法队伍素质，打造专业化、职业化的执法队伍。认真落实环境保护部《生态环境执法队伍中长期规划(2010—2020年)》，从合理配置人才、严格录用与管理人才等方面做好生态环境执法队伍的培养工作。在省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革过渡期，做好各项宣传和指导工作，确保人才不外流，逐步建立一支数量与任务匹配、政治素质好、业务水平高、奉献精神强的生态环境执法队伍。

五是进一步加大环境执法信息公开力度，让权力在阳光下运行。按照《政府信息公开条例》、《环境信息公开办法(试行)》等要求，及时公开行政许可、行政处罚、国控重点源监测监测结果等信息，特别是环保不达标生产企业名单应按时公布，并及时公布后续的查处与整改情况，以及拒不执行已生效的环境行政处罚决定的企业名单，接受社会的监督，从而促进环境执法部门更加规范执法、严格执法，并促使企业更加守法。

作者单位：江苏省环保厅苏中环保督查中心

◆贺震

相传清朝乾隆皇帝乘舟下江南，陶醉于长江两岸风景，遂脱下龙袍饮酒赋诗。忽然，一阵旋风将龙袍卷入江中，龙袍飘落的地方长出一个洲，后被称为“龙袍洲”。

龙袍洲的所在地最近火了。火的因由是其田间艺术龙袍画。这幅长194米、宽152米、占地108亩的“龙袍”，以油菜、麦苗和苗木为笔墨，以大地为画板，构思巧妙，色泽亮丽，栩栩如生。航拍的龙袍照在网络和媒体上一亮相即引发了网友的极大兴趣，吸引了一批又一批的游客。一幅田野画带火了当地的乡村旅游，也带动了相关的服务业，周边农家乐非常火爆，促进了当地农民增收。

打造麦田景观，发展乡村旅游、发展当地经济的目的已经达到。但这一做法也引起了诸多质疑。有人在现场发现，龙袍中的深色龙纹是通过喷洒一种名叫百草枯的农药使小麦枯死形成

化学药剂种不出绿色风景

的。随后，“种粮食还是种风景”的讨论、“毁麦作画有浪费之嫌”的批评不绝于耳。

从经济角度看，发展旅游业后，农民所增加的收入远远高于种小麦的收益。从法律角度看，种什么植物、是否收割等，农民有自主决定权。如果只算经济账，龙袍街道的这一做法无疑是一个极为成功的案例。但在笔者看来，在倡导绿色发展，保护生态环境，推进生态文明建设的今天，从环境保护、环境教育、生态伦理的角度看，如果真的使用百草枯制作风景，这样的做法并不妥当。

首先，百草枯是一种剧毒除草剂，对人毒性极大，且无特效解毒药，目前已被20多个国家禁止或者严格限制使

用。我国自2014年7月1日起，就已撤销百草枯水剂登记和生产许可，停止水剂在国内销售和使用，仅保留母药生产企业水剂出口境外登记、专供出口的生产。在国内麦田使用百草枯，以污染环境为代价作画显然不妥。将装存过剧毒化学除草剂的空瓶子，胡乱扔在农田里更为不妥。

其次，绿色是生命的象征、大自然的底色。绿色发展是关系我国发展全局的一个重要理念，是“十三五”乃至更长时期我国经济社会发展的一个基本理念。绿色发展理念以人与自然和谐为价值取向。为了吸引游客，用毒药来对付上苍的馈赠，毁麦造画，不仅浪费粮食，而且显然也不是一种尊重自然、

与自然和谐相处的行为。向人们传递的是人对自然的傲慢、对自然的随意驱使，是只要能赚钱其他都不重要的错误理念。

从盼温饱到盼环保，从求生存到求生态，绿色正在装点当代中国人的梦想。绿色发展理念以建设美丽中国为奋斗目标取向，而且丰富了当前发展的重要目标取向，而且丰富了当前发展的美好蓝图。搞农田作画是提高地方知名度的好事，但好事要办好，不能背离公序良俗，不能宣扬错误的价值观。麦田景观的设计、创作不能随意，应早作筹划。在农作物种植阶段就考虑和安排好未来色彩的和谐搭配，在农作物生长过程中，减少后期化学干预，尽量让作物自然生长。在发展乡村旅游的过程中，应既算经济账，还要算环保账、生态账、社会效益账等。尽可能利用自然景观，避免过多地人为破坏。期待以后各地在打造乡村旅游景点时，把工作做得细致一些、科学一些，从而在尊重自然、顺应自然中建设美丽中国。

◆李学辉 邱世美 方爱琼

随着长江流域大量承接从东部沿海转移而来的石化等产业，近年来由长江运输的危险化学品品种和数量急剧增加，危险化学品运输船舶及装卸码头也迅速增多。

以江苏南京为例，2015年，通过南京长江口岸岸出的化工原料和化工成品超过5000万吨，涉及易燃易爆危险化学品约200多种，占南京长江水域货物年吞吐量总量的22.6%，危险化学品已经成为长江主要的运输货品之一。船舶载运危险化学品引发的事故时有发生。

事实上，就目前的现实情况来看，短时期内还不能完全禁止长江黄金水道运输危险化学品。而如何让长江黄金水道发挥更强服务效能，提升危险化学品运输安全水平，保障长江经济带绿色发展，就成为必须关注的重要问题之一。

强化长江流域危化品运输管控

一要构建运输危险化学品动态监管信息平台，提升危险化学品运输的全程监控、监测预警和应急辅助决策能力。沿江各地、各部门要加强组织领导，落实责任，推进危险化学品运输保障体系建设取得实效。沿江县级以上人民政府应建立相应的工作机制，加强对江上环境敏感目标，如饮用水水源、鱼类产卵场等的全过程安全监管及应急联动。环境保护主管部门应明确职责，主动加强与海事、航道、水利等部门沟通，形成信息共享、精细监管、精准执法、部门联动工作机制，保障江上环境敏感目标安全。

二要出台相关政策法规，从源头上把好准入关。严格审核企业危险化学品运输的资质，鼓励、扶持有一定规模、具备相应技术条件和安全管理规范的航运公司从事危险化学品货物运输，实现危险化学品运输的专业化。通过补偿机制，鼓励从事危险化学品运输的航运企业淘汰吨位小、船型老旧、技术性能差的船舶，逐步实现危险化学品运输船舶的大型化，推动长江危险化学品运输企业转型升级。同时，加快危险化学品船舶专用锚地等配套设施建设。建立长江危险化学品运输从业人员资格制度。

三要强化风险意识。无论是生产

危险化学品的企业，还是与危险化学品运输有关的港口、码头、船只以及管理部门都要牢固树立风险意识，主动严格控制运输过程的每一个环节，把风险降到最低程度。企业要普遍建立环境应急预案，并与管理机构、沿江地区的应急预案相链接，并经常进行应急演练。完善危险化学品应急救援体系，提高应急处置能力。要建立完善长江危险化学品应急处置资源储备和维护制度。加强长江危险化学品应急救援队伍建设，加强危险化学品安全管理和应急处置技术研究。环保、海事等部门要加强对船舶、码头工作人员进行安全作业、事故处置等知识教育。可以发放一些宣传资料供船舶、码头工作人员学习。也可以用近期几起水上典型事故为案例对码头工作人员和船员进行宣传教育，切实提高安全意识，认真落实安全生产主体责任，积极排查和整改安全隐患，防止船舶载运危险化学品事故发生。

建立企事业单位环保责任清单

◆罗岳平 华权 易理旺

纵观国外污染防治经验，成熟的污染防治体系都要求企事业单位承担防治污染的主体责任。在我国，《环境保护法》也明确，企事业单位和其他生产经营者要承担多项具体的环保责任。尽管这些关于企事业单位环保责任的规定分散在各章节中，而且有的仅作了原则性规定，但已完整勾勒出企事业单位的环保责任清单。

笔者认为，建立企事业单位环保责任清单制度对于企事业单位明确环保责任，更好地履行环保职责至关重要。事实上，每个排放污染物的企事业单位只要内部环保体系完整，重视清洁生产，从源头减少污染物；采取适当措施治理污染并有处置突发事件的能力；如向社会公布排污信息，缴纳排污费，那么，这个企事业单位基本上就是环境安全的，在环境管理方面值得依赖。

目前，各省(直辖市、自治区)已陆续出台政府组成部门的责任清单，其建设或监管职责非常明确。而企事业单位还缺乏对其环保责任的详细界定。据了解，有些企事业单位的管理者也有意愿抓环保，以适应绿色发展的形势。但由于获取信息渠道不畅，不知道从哪里着手、做到什么程度。要改变这种状况，就需要建立

企事业单位环保责任清单制度，明确其职责以及工作标准。

建立企事业单位环保责任清单制度要发挥企业治理污染的主动性和自觉性。企事业单位作为污染制造者，其核心任务是采取一切经济可行的措施，最大程度降低污染物的排放量。围绕这个目标，企事业单位应制定完整的环境管理方案，加强污染治理设施的建设与运行维护等。建立清单要在法律的框架下进行，重点明确企事业单位必须在环保方面有哪些作为、要达到的工作标准。实现路径可由企事业单位自行决定，也可以从环境管理部门获得专业指导。责任清单制定好了，落实到位了，主体责任也就不再停留在概念层面上，而是可考核、可依法追究责任的了。

环境管理部门要做到不越位、不缺位。要加强对建立企事业单位环保责任清单制度的宣传和科普。通过强化宣传，帮助企业树立环保责任意识。对企事业单位落实环保责任清单的情况要严格监管，既不要越位、有意或无意参与到企事业单位具体的污染治理活动中；也不要缺位，对企事业单位不投入资金正常运行污染治理设施熟视无睹。工农业生产必须以不损害环境质量为前提，首先把环保责任扛在肩上。

环保系统反腐倡廉警示教育片

扭曲的灵魂

李学智案警示录



环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于印发〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[2014]23号)通知，环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者，可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人：中国环境报社影视新闻中心 张瑾
电话：010-67130977 18618326436

地址：北京市东城区广渠门内大街16号1005室
邮编：100062
银行电汇至：
开户行：北京银行广渠门支行
开户名：中国环境报社
账号：01090514000120111006865
备注：征订表复印有效

| | |
|---|--------|
| 订购单位 | 经办人 |
| 详细地址 | 邮编 |
| 联系电话 | 订购单位盖章 |
| 订购套数：共 套 单价：60元/套(10套以上免快递费，10套以下加快递费20元) | |
| 总计金额(大写)： | |