

业界评说

◆陈梅 张龙江

优化空间格局重在县级推动

中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，提出要构建由国土空间开发保护制度、空间规划体系等8项制度构成的生态文明制度体系。党的十八大报告指出，要大力推进生态文明建设，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式；要优化国土空间开发格局，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

郡县治，天下安。县级行政区划是我国经济发展、民生保障的重要基础，是环境保护的第一责任主体，也是我国生态文明建设的主阵地和“一线指挥部”。在当前行政体制下，以县的权力来优化配置域内的空间资源，合理调整空间结构与布局，比跨县、地区或省的空间格局调控更为容易。

当前，我国很多县域空间存在开发模式粗放、空间利用效率不高、生态保护不力等问题。产业布局与资源环境承载力不匹配、不协调，生产和生活空间挤压与占用了生态空间和优质耕地，使得生态用地的面积和比重下降。此外，农村人口向城镇转移形成了大量空心村和闲置浪费的农村建设用地，使得农村空间利用效率低。城乡空间的无序开发、分散开发使得生

态系统功能退化、资源环境破坏等问题凸显，影响了生态文明建设。因此，当前急需优化我国县域空间格局，促进人口、经济和资源环境的空间均衡，推进县域全域生态文明建设。

要优化县域空间开发格局，笔者在此提出以下对策与措施：

统筹规划，构建全域结构空间。加强对县域空间资源的统筹调控，推进县域内国民经济和社会发展规划、城乡发展规划、土地利用规划和生态环境保护规划等“多规合一”，实现全域统筹规划。以县域为整体，结合国家新型城镇化进程，落实国家主体功能区战略，按照资源环境承载力、生态自然状况、未来发展潜力等开展综合分析评价，合理确定城镇、农业、生态3类空间比例，划定生态保护红线、永久基本农田红线和开发边界，合理确定生产、生活和生态空间布局，并将其作为各类规划的基础。确保生态用地得到严格保护、农用地保持基本稳定、建设用地得到有效控制，逐步形成人口、经济和资源环境相协调的空间开发格局。

协调发展，构建集约、高效的生产空间。倡导绿色、循环、低碳理念，引导全域城区与城镇、乡村的协调发展。实施生态系统功能发展指导策略，在不同空

间设置不同的经济、社会发展目标，对不同功能区的产业项目实行差别化市场准入政策，将县域生产空间划分为集约发展区、引导限制发展区和生态保留区。在集约发展区，要加快培育县域主导产业，带动配套产业、关联产业发展，促进产业集群高效发展，引导并推进农业生产的规模化、集约化与产业化，形成优势突出和特色鲜明的产业带。在引导限制发展区，要严格控制开发强度，限制大规模工业化开发，积极发展第三产业，鼓励经营生态旅游、休闲农业等，积极发展绿色生态农业，发展无公害、绿色、有机农业，建设有机食品生产基地。在生态保留区，实施最严格的保护和环境监管制度，逐步搬迁区域内分散居民点和产业。

适度集聚，构建宜居、适度的生活空间。实施人口适度集中居住策略，积极推进区域绿色生活方式，促进分散居住人口向有经济社会开发需求、开发基础较好、发展潜力大的城区、乡镇及中心村集聚。加快县域绿化、美化建设，完善生活污染防治等基础设施建设，逐步扩大环境综合整治的力度和范围，提升整治效果。进一步加强县域内城乡生活垃圾处理、水资源利用与保护等基础设施整体协调，推进城乡之间、区域之间环境保

护基础设施的共建共享，形成城乡统筹的生态环境综合保护与建设新格局。靠近城区的城郊村，要直接纳入城市建设管理范畴，统一污染治理设施配置；与城市距离较远、短时间内无法与城市建成区连片的村庄，要进行环保基础设施合理配置和村容整治。按照生产发展、生活富裕、生态良好的总体要求，建设一批美丽乡村、美丽村庄，打造生态文明示范村、乡镇、县等国家生态文明工程，树立经济发展与环境协调发展的典型样板。

严格管控，构建山清水秀的生态空间。落实生态空间管控体制，建立健全自然资源资产产权制度和用途管制制度、自然资源资产管理体制、生态环境损害责任追究制和能源、水、土地节约集约利用制度，实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。坚持“生态型、节约型、功能型”的城乡绿化发展方向，加强县域空间内的林草植被保护。加快公路、铁路沿线、河湖库岸周边绿化和农田林网建设，加强矿区及周边生态治理和植被恢复。加大县域内重点生态区域的保护力度，实施生态系统保护与修复工程，强化大气、水、土壤等污染防治，提升县域环境质量。

作者单位：环境保护部南京环境科学研究所

我为改善环境质量献一策

创新第三方治理模式

◆赵立新

建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理，不仅能减少公共财政专项投入，促进企业实现达标排放，而且有利于加强环境监管，降低行政成本，切实促进环境质量改善。当前，应以环境质量改善为核心，创新第三方治理模式。

环境保护形势正在发生深刻变化，环保工作的体制机制也在发生深刻变革。2014年，国务院下发《关于推行环境污染第三方治理的意见》(国办发[2014]69号)。2015年12月31日，国家发改委、环境保护部、能源局联合下发《关于在燃煤电厂推行环境污染第三方治理的指导意见》。推行第三方治理已是大势所趋、势在必行。

从一些地方的实践看，第三方服务作为环保工作的新领域、加强环境管理的新模式，在有效发挥自身重要作用、推动环境质量改善上仍有较大的提升空间。现阶段，要推行第三方治理，切实改善环境质量，建议如下：

科学规划，有序推进。科学制定重点区域和行业的第三方规划，引导排污企业和第三方机构根据需求决定环保对策，选择最适宜的方式治理环境污染。鼓励打破以项目为单位的分散运营模式，采取打捆方式引入第三方进行整体设计、模块化建设和一体化运营。

完善政策，强化支持。进一步完善现有政策，对第三方治理予以大力支持。各级应设立专项引导基金，支持环境服务公司创新发展，激发排污企业



实行第三方运营的内生动力。搭建政府、企业和金融机构之间的沟通合作平台，引导和推动金融机构为环境污染第三方服务企业提供融资服务，支持其做大做强。

优化服务，分步推开。一是实行补充式服务。由排污企业负责筹集资金、组织建设、调试运行；由第三方治理企业负责提供技术或设备，运行合格后交给排污企业组织运行。二是实行兜底式服务。第三方治理企业要从建设到运行，全面接管排污企业的污染治理工作。所需建设资金和运行费用由排污企业支付。三是实行物业式服务。由第三方治理企业为工业园区提供污染治理、环评手续代理、废弃物收集转运、环境管理等全方位服务，由排污企业负责支付相关费用。

加强监管，规范发展。出台加强环境污染第三方服务管理的文件，规范第三方行为。鼓励第三方企业成立行业协会，或者依托现有行业组织，建立健全行业自律机制。加强政府和各有关部门之间，以及各有关部门与行业协会之间的信息互通和协调联动，共同规范环境污染第三方市场。

作者系山东省临沂市环境保护局党组书记、局长

◆刘蔚

近日，一则关于牛仔褲制造产生严重污染，倡议人们不要购买穿着牛仔褲以免毁灭未来的帖子在微信朋友圈里不断被刷屏。正如所有重型炸弹式的帖子一样，反转很快到来。服装制造业特别是牛仔褲制造企业开始快速反击，让人们知道牛仔褲制造业已经认识到了环境问题，环保面料、环保工艺已经开始在探索和应用，并不是每一条牛仔褲都在毁灭我们的未来。

戏剧化的闹剧在瞬息万变的信息时代很快就会被人遗忘。但是服装业及人们的消费行为带来的资源环境问题却值得深思和探讨。

没有污染的行业，只有污染的企业。因为环境问题而不买牛仔褲是矫枉过正，没有必要。但是要不要再买一条裤子、多买一件衣服，却是有必要认真考虑的。

随着人们的生活条件的改善，人们对美好生活的向往最先体现在服装上。上世纪八十年代以前，孩子们只有过年才有新衣穿，而成年人置办一件新衣服也是家里的一件大事。当

生活绿色化可从少买衣服做起

经济能力急剧上升的时候，购买服装成为人们享受经济改善的最直接的行为体现。特别是方便快捷的网购出现，让服装更低价更容易获得。记得几年前在一个知名的电视台相亲栏目中，一个女嘉宾就曾坦言，每个月在网上购买的服装就达几十件。

无论是牛仔褲，还是其他任何种类的服装，从纺织到印染，以及后期的处理，都要消耗资源，产生水和气排放物，无论其廉价或是高档。事实上，很多年轻人冲动购买的服装只穿一两次甚至从来没上过身就被闲置。

在今年参与的一次向藏区小学捐赠衣物活动中，人们积极踊跃奉献爱心，每人捐赠衣服多达十几件甚至几十件。在对于爱心充分肯定的同时，笔者也在思考，人们为什么要购置这么多衣服，这是不是也是一种资源浪费？

社会的发展，人们生活质量的改善，不应只体现在不断变换的新服装带来愉悦感受上，精神上的快乐可以来自一本书、一个电影、一次旅游。当然，我们并不是要求人们不购买，而是提倡适度。因为，服装的过度消费已经成为一种现实问题，如果不及时关注，将进一步引发包括环境在内的系列问题。对此，笔者提出几点建议：

一是推动服装业供给侧改革。我国是全球服装最大生产国。2014年，全年生产服装299.21亿件。近年来，高端品牌不断涌现，但仍不乏低端企业和产品充斥市场。在北京这样的国际大都市，街头仍然可以看到十几元甚至几元一件的低档服装在销售。因此，当前在服装行业必须推动供给侧改革。从减少低端产品制造开始，重新整合服装业。提高包括环境标准在内的服装业

制造相关标准，让工艺水平低、污染物处理水平不完善的企业退出市场。同时，在行业内倡导绿色制造，推动整个行业环保水平不断进步。

二是把减少服装购置作为推动生活绿色化的一项重要内容。在社会上倡导适度消费，避免给地球造成过度负担，形成以过度消费为耻的社会氛围。在欧洲一些国家，不少人衣橱里只有几件衣服，但服装的质地非常非常好，穿着舒适。减少购买数量，提高服装质量，也应该成为国人的一种购物价值观。

三是建立和完善服装回收体系。要鼓励二手服装利用，延长服装生命周期。在美国，有专门的服装店只销售捐赠和二手的服装，价格比较低廉，适合低收入人群购买。再比如，我国有些地方开设慈善墙，将自己不用的服装清洗后挂在墙上等待所需的人领取，这种方式值得推荐。同时，要进一步完善旧服装回收处置体系。近年来，江浙一带一些企业开始关注废旧服装的回收再利用，但建立一个完善的回收体系还需要相关政策和措施予以支持和推动。

◆严建国

近日，有媒体报道了非法向长江倾倒渣土的新闻。一方面，为记者的监督勇气和敬业精神点赞；另一方面，对非法向长江倾倒渣土的行为感到愤怒。笔者认为，这种行为不仅破坏水环境、影响防洪和降低航道通行能力，而且将破坏长江独特的生态环境，为众人所不齿。应采取措，坚决遏制非法向长江倾倒渣土行为，保护长江生态。

重拳出击，严惩不贷。对给长江生态造成恶劣影响的案件必须重拳出击，严惩不贷，使那些为了己私利、唯利是图、赚黑心钱的企业和个

打击非法倾废行为保护长江生态

人感受到切肤之痛，从内心深处产生对法律的敬畏。绝不能对此轻罚轻处，否则就会因违法成本低而再次发生类似违法行为。

联防联控，问责追究。长江保护涉及千万家，更与政府职能部门的履职尽责有重要关系，也与监管机制的有效运转有密切关系。要建立长江大保护的联防联控机制，水行政、国土资源、卫生、建设、农业、渔业、交通、环保、公安

等部门要及时通报信息，加强沟通联系，联手整治违法行为，使利欲熏心者无空可钻、无利可图。同时，要加强对政府职能部门工作人员的教育和管理，对执法人员玩忽职守、失职渎职的要严肃追究，绝不含糊。

依法治水，严防污染。要认真执行《环境保护法》、《水污染防治法》，严禁非法向长江倾倒渣土和废弃物，严格饮用水水源地水质保护，严格划定饮用水水

源保护区。严禁在饮用水水源保护区内设置排污口，严禁在饮用水水源一级保护区内新建、改建、扩建与供水设施和饮用水水源无关的建设项目，严禁在饮用水水源二级保护区内新建、改建、扩建排放污染物的建设项目。

发动群众，有奖举报。广大群众是环境保护的千里眼、顺风耳，是长江大保护最大的依靠者和信赖者。应从国家层面制定《环境质量损害行为举报奖励办法》，鼓励人民群众积极举报环境质量损害行为，帮助有关政府职能部门及时发现、控制和消除对环境质量的安全隐患，严厉打击损害环境质量的违法犯罪行为，从而保证环境质量只能更好，不能变坏。

热评

增强环保在规划中的话语权

◆刘传义

近日，关于城市规划与环境保护脱节导致环境污染事件发生的案例引发业界热议。其实，当前很多城市在规划中并未充分重视环境因素，有的甚至把环评当作走过场，规划与环保严重脱节。

实际上，关于规划与环境因素脱节导致环境问题发生的例子层出不穷。如北京的阿苏卫垃圾填埋场环境信访问题。十几年来，周边群众围绕阿苏卫垃圾填埋场和即将运行的垃圾焚烧项目的信访一直没有间断，尤其是周边高端房地产项目业主的维权力度一直很大。事实上，阿苏卫垃圾填埋场自1986年开始修建，1994年投入运营，而周边的房地产项目基本在2000年以后才开始布局。这是典型的规划中不考虑周边环境而带来环境信访问题。

今年年初，为应对严峻的大气污染形势，北京市从提升建成区空气流动性、缓解热岛效应的角度出发，提出构建5条宽度500米以上的一级通风廊道，多条宽度80米以上的二级通风廊道，力争形成通风廊道网络系统，助力大气污染防治工作。这对当地的环境保护工作来说是一则好消息。但是，如果系统梳理通风廊道的来龙去脉，可以明显看到城市规划与环境因素脱节的问题。说到底，现在的通风规划，其实是通过规划来还环保旧账。

当然，规划也有其难处。长期以来，由于不科学的发展观念和历史局限性所致，各地规划遭遇了诸多尴尬，“规划规划，墙上挂挂”，就是最典型的写照。

党的十八大以来，中央提出大力推进生态文明建设，在城市规划与环境保护等方面提出明确要求，要求划定生态红线，科学规划城市群规模和布局等。今年2月6日，中央又下发《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》(以下简称《意见》)，要求城市规划必须以资源禀赋和环境承载力，推进污水、大气和垃圾综合治理，有序建设、适度开发、高效运行。从今年开始的中央环保督察工作，也将城市规划带来的环境问题纳入督察的范畴。

城市规划与环境保护已密不可分。各地如果忽视两者的有机结合，必将带来更大的环境问题。为此，规划和环保应密切配合，互相支持、共同发力，切实提升环保在规划中的话语权，让环境保护成为规划顺利实施不可或缺的武器。

一是规划要拿环保说事。《意见》明确提出，要根据资源禀赋和环境承载力，引导调控城市规模；要制定并实施生态修复工作方案，治理污染土地，对污水、大气和垃圾治理等，明确环境保护的要求，并且基本上明确了阶段目标和具体任务要求。因此，规划部门在进行城市规划时，应该拿环保说事，环保各项指标应该成为前置项、必需项，环境隐患得不到妥善解决的绝不能草率规划，尤其是在涉及民众切身利益的方面，更要慎之又慎。

二是环保要为规划撑腰。《意见》对城市规划提出了明确的环保目标，如到2020年，地级以上城市建成区力争实现污水全收集、全处理，缺水城市再生水利用率达到20%以上；力争将垃圾回收利用率提高到35%以上；力争用5年左右时间，基本建立餐厨废弃物和建筑垃圾回收和再利用体系等。环保部门应加大对相关环保目标实现情况的督查力度，督促地方政府和有关部门按期完成。可以充分结合中央开展环保督察的时机，加大对规划实施的督察力度，推动地方政府完成中央要求。

此外，应在加大宣传力和发挥媒体监督方面下功夫。要向全社会宣传国家在城市规划方面的目标和要求，形成全社会关注规划、监督规划的氛围；引导媒体对城市规划进行监督，尤其是要加大对大城市或者发展迅猛城市的规划监督力度。

树绿色发展理念 补生态环保短板

◆河北省邯郸市环境保护局 崔红志

河北邯郸作为老工业基地、重化工城市，大气污染问题突出，要实现环境质量持续改善，用3至5年时间退出“后十”，摘掉污染黑帽子，任务艰巨、责任重大。环保部门必须勇于担当，奋发赶超，在解放思想中坚定摘帽的信心和勇气，在改革创新中拿出摘帽的思路和办法，在精准治理中实现摘帽的目标和成效。

用绿色发展理念引领治理工作。坚持绿色发展，改善环境质量是核心目标。要牢固树立既要金山银山也要绿水青山的理念，统筹经济社会发展和环境保护，坚守发展与生态两条底线，深入实施大气、水、土壤污染防治“三大战役”。重中之重是打好大气污染防治攻坚战，以壮士断腕的勇气和魄力狠抓污染治理，力争用3至5年时间退出“后十”。坚持绿色发展，推进转型升级是关键举措。实现环境质量的根本性好转，必须走转型升级、绿色崛起之路。要严控“两高一资”行业新增产能，坚决化解过剩产能，全面淘汰落后产能。强力推进钢铁产业整合重组，加快实施主城区重污染企业搬迁改造。严格落实煤炭压减任务，扩大清洁能源替代规模，在主城区“煤改气”基础上，全面推开县城“煤改

气”。坚持绿色发展，深化制度改革是根本路径。要科学制定改革时间表和路线图，统筹推进环保体制机制改革。深化环评审批制度改革，对环保违规建设项目进行分类分批清理整顿，完成初始排污权核定，推进排污权有偿使用和交易。

用集中攻坚办法实现治理突破。一要抓重点、带全局。大气污染防治工作涉及方方面面，必须以重点突破带动全局，集中有效资源，变大水漫灌为精准滴灌。二要抓工程、促减排。削减污染物排放总量，工程项目是基础。2013年以来，全市累计实施环保治理工程2480项，总投资123亿元。连续两年开展拆锅炉拔烟囱行动，今年淘汰燃煤锅炉1334台，完成餐饮油烟治理1686家，取缔燃煤炉灶527家。三要抓关键、攻难点。先后完成5个行业359项治理工程，对17家燃煤电厂实施超低排放升级改造，对主城区四大企业实施64项治理工程；散煤污染治理坚持分类施策，对主城区278个村庄、11.3万户实施“煤改气”，对城郊村实行散煤改洁净型煤；机动车污染防治中，突出抓高排放车辆，全部淘汰黄标车，实行过境货车绕行主城区。

用改革创新举措提升治理能力。一是坚持科学治理。开展大气污染动态源解析，建立空气质量预报预警系统，及时发布监测预警信息，为污染治理提供科学依据。加强科技手段在监管执法中的运用，对重点企业安装工况法监控及高清摄像系统，对涉气企业和污水处理厂开展远程执法，加强无人机航拍巡检。在主城区实施“天眼”工程，建立高空瞭望、雷达预警、空气质量自动监测等网格化监测体系，做到科学分析、精准治理。二是坚持依法治理。抓好《环境保护法》和《大气污染防治法》的贯彻实施，严查环境违法行为，创新运用督察、约谈等监督模式，提高运用法治思维和法治方式解决问题的能力。深入开展“利剑斩污”专项行动，加强随机抽查、错时执法，完善网格化环境监管体系，让环境违法行为无处藏身。三是坚持全域治理。推进主城区与县(市、区)污染联防联控，做到两手发力、双管齐下。严格落实《空气质量生态补偿办法》，实行空气质量排名每月通报，将污染治理与经济处罚和干部问责相挂钩。加强应急指挥中心建设，实现统一指挥、反应灵敏、协调联动、处置有力。

局长论坛

征稿启事

为加强对环保重点问题的探讨，本版“局长论坛”栏目将采取主题征文形式。征集题目将提前公布，敬请各地环保局长、副局长密切关注并积极投稿。

本期征集题目：
1. 紧紧围绕以改善环境质量为核心，地方有哪些创新举措？
2. 怎样推进地方党委政府切实履行环保责任？

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话 010-67112039