

资源环境生态红线要划得实守得住

高吉喜

为贯彻落实党中央、国务院关于加快生态文明建设、健全生态文明制度体系的决策部署,立足指导红线划定工作,推动建立红线管控制度,国家发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家林业局、国家能源局、国家海洋局等九部门近日联合印发《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》(以下简称《指导意见》)。

《指导意见》明确了加强红线管控的总体要求、基本原则、管控内涵、指标设置、管控制度和组织实施,提出要统筹考虑资源禀赋、环境容量、生态状况等基本国情,根据我国发展的阶段性特征及全面建成小康社会的需要,合理设置红线管控指标,构建红线管控体系,健全红线管控制度,保障国家能源资源和生态环境安全,倒逼发展质量和效益提升,构建人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

随着我国工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化的快速发展,未来我国将面临有限的国土空间需求规模更大、强度更高的经济社会活动,人口、资源、环境之间的矛盾与冲突将日趋激烈。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,为保障国家和区域生态安全,《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出“树立底线思维,设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线,将各类开发活动限制在资源环境承载力之内”的要求。

红线管控主要是从资源、环境、生态3方面进行控制,具体而言,是要明确划出3条线,并建立最严格的管控制度。一是要确定资源消耗的上限,也就是要划出“天花板”;二是要严守环境质量的底线,环境质量“只能更好、不能变坏”;三是要划定生态保护红线,坚决遏制生态系统退化势头。

加快划定生态保护红线,优化国土生态安全格局

《环境保护法》第29条规定,要划定生态保护红线,实行严格保护。生态保护红线是国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定的最为严格的管控边界,是国家生态安全的底线和生命线。党的十八大报告明确提出,构建国土生态安全格局,建设生态文明。划定生态保护红线,对于维护生态安全格局、保障生态系统功能、支撑经济社会可持续发展具有重要作用,是优化国土空间格局、建设生态文明的重要举措。生态

保护红线要划得实、能落地,兼顾经济社会发展需要,确保功能不降低、面积不减少、性质不改变。

当下,一要尽快依法确定生态保护红线范围。为确保国家层面重点生态区域得到有效保护,应选取重点生态功能区、生态敏感区、脆弱区和其他生态重要区域作为生态保护红线的划分范围,明确不同类型区域生态保护的目标重点、保护现状及主要生态问题,通过开展生态保护重要性评价,确定生态保护红线范围。

二要合理勘定生态保护红线边界。红线落地是实施有效监管的前提。生态保护红线边界落地是一项系统性、复杂性和艰巨性工作。要结合当地经济社会发展布局,充分与土地利用、城乡建设等空间规划以及各有关规划有机衔接,进一步优化生态保护红线的空间布局,合理确定本行政区生态保护红线。边界落地要以县级行政区为基本单元,将生态保护红线落实到具体地块,核实四至范围、拐点坐标、保护目标、土地权属与用途,确保生态保护红线边界清晰、权责明确,切实落地。

三要发挥生态保护红线在多规中的基线作用。经过改革开放30多年的探索发展,我国初步建立了以土地利用总体规划、城乡规划、区域规划为主体的国土空间规划体系,在工业化、城镇化和农业现代化进程中发挥了重要作用。但现行规划体系也存在规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调和重局部轻全局、重当前轻长远、重建轻保护等问题。《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》将推动经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等规划“多规合一”作为主体功能区战略实施的核心任务。《生态文明体制改革总体方案》也提出“划定生产空间、生活空间、生态空间”的重要举措。生态保护红线是国家和区域生态安全的基线,“多规合一”中应首先确定生态保护红线和生态空间,将其作为国土空间规划的底盘,再合理布局生产和生活空间,界定城市增长边界和永久性基本农田,形成“三生空间”和“三条红线”。

建立健全环境质量安全底线,全面改善环境质量

按照以人为本、防治结合、标本兼治、综合施策的原则,建立以保障人体健康为核心、以改善环境质量为目标、以防控环境风险为基线的环境管理体系。以“大气十条”“水十条”“土十条”实施为契机,大力开展大气、水、土壤

污染防治,努力改善环境质量,严控突发环境风险。

第一,全面推进污染防治行动计划。目前,国家相继发布了大气、水和土壤等污染防治行动计划,对污染防治提出了严格和明确的要求。一是落实大气污染防治行动计划。以达到《环境空气质量标准》(GB3095-2012)为主要目标,逐渐消除重污染天气,切实改善大气环境质量,要求各地区和区域大气环境质量不低于现状,向更好转变。二是实施水污染防治行动计划。以水环境质量持续改善为目标,严格饮用水水源保护,全面推进涵养区、源头区等水源地环境整治,加强供水全过程管理,确保饮用水安全;加强重点流域、区域、近岸海域水污染防治和良好湖泊生态环境保护,控制和规范淡水养殖,严格入河(湖、海)排污管理;推进地下水污染防治,要求各地区、各流域水质优良比例不低于现状,向更好转变。三是实施土壤污染防治行动计划。优先保护耕地土壤环境,强化工业污染场地治理,开展土壤污染治理与修复试点,设置农用地土壤环境质量底线指标,与国家有关土壤污染防治计划规划相衔接,各地区农用地土壤环境质量达标率不低于现状,向更好转变。条件成熟地区,应将城市、工矿等污染地块环境质量纳入底线管理。

第二,明确和完善环境质量达标红线。环境质量达标红线是在环境功能分区条件下,以现有空气、水、土壤等环境要素质量标准为基础。为保证各区域环境功能正常发挥的相关环境要素质量限制要求,各地要根据不同地区环境系统结构与功能差异,结合经济社会发展战略布局,以水、大气、土壤等环境质量标准和区域环境容量为依据,综合考虑与合理确定区域环境质量标准有机结合,形成这一区域的环境质量达标红线。要根据环境功能区划,明确区域环境质量目标,完善环境质量评价指标体系和环境质量监测、评估考核办法,逐步建立环境质量安全评估体系及管理机制。

第三,努力构筑环境风险防控红线。构筑环境风险防控红线,是为有效遏制突发环境事件、减轻环境灾害损失,保障环境健康与环境安全所必须采取的防范措施及管理措施。各地要根据环境功能区环境质量目标和区域特征,在现有工作基础上进一步深入开展环境风险调查与评估,做好环境风险源识别与档案管理,加强区域环境风险预警,切实保障城乡饮用水

源地环境安全,有效控制重金属、持久性有机污染物、危险化学品、危险废物污染。要建立环境与健康风险评估体系,完善突发环境事件应急管理体系,健全突发性污染事故应急响应机制,环境事故处置和损害赔偿恢复机制,推进环境风险全过程管理。

推动完善资源消耗上线,从源头保护生态环境

合理设定全国及各地区资源消耗“天花板”,对能源、水、土地等战略性资源消耗总量实施管控,强化资源消耗总量管控与消耗强度管理的协同。

第一,设定资源消耗上线。目前国家已在能源利用、水资源保护和利用、土地资源保护与利用等方面制定和实施了专项规划,提出严格和明确的要求。各相关主管部门也建立了相应的管理制度。在能源开发利用方面,《能源发展战略行动计划(2014-2020年)》明确提出“坚持节约优先,实施能源消费强度和消费总量双控制,优化能源结构”的目标。到“十三五”末,能源消费总量42亿吨标准煤,非化石能源消费比重提高到15%。《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)》提出要确保18亿亩耕地红线,15.6亿亩基本农田数量不减少,质量有提高。国务院发布《关于实行最严格水资源管理制度的意见》,提出到2020年全国全国用水总量控制在6700亿立方米以内。确定水资源开发利用控制、用水效率控制和水功能区限制纳污“三条红线”,实施用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污、水资源管理责任和考核“四项制度”。

第二,制定有效管理制度。加强自然资源产权管理和用途管制,对自然资源产权、开发、保护、利用和恢复实行全过程有效管理,实施严格的水资源、土地资源和矿产资源资源管理制度,严格控制自然资源开发利用强度,大幅降低能源、水、土地等资源的消耗强度。建立国家生态环境保护综合协调制度,在调整和实施相关资源利用上限具体要求时,进一步与区域生态功能保护和环境质量要求相结合,努力形成三者有机统一的、更加科学有效的国家环境质量保障和生态安全格局联动体制,促进自然资源科学、环保和可持续利用。

建立严守红线的管控制度体系,保障红线政策落地

红线既要划得实,又要守得住。

各级党委、政府要落实主体责任,实行准入管理,强化日常监管,开展定期考核,严格责任追究,建立和完善源头严防、过程严管、后果严惩的红线管控制度。

第一,源头严防,建立产业准入负面清单制度。不合理的开发建设活动是导致资源超载、环境污染和生态破坏的源头,而产业准入是管好红线的第一道闸门。近期,应尽快建立产业准入负面清单制度,以县级行政区为基本单元,科学评估资源禀赋、环境容量和生态状况,将各类资源开发与建设活动布局与规模与生态环境相适应,明确细化不同分区的产业准入门类。建立科学合理、切实可行的产业准入负面清单,禁止或限制开发建设活动对自然资源与生态环境的破坏。负面清单一旦确定,要严格按照执行。对准入的产业,明确资源环境与生态准入条件,设定资源利用限值,实行区域污染物行业排放总量控制。严格企事业单位污染排放管理,制定更严格的排污许可限值和管控要求,确保生态环境质量稳中向好。在负面清单难以确定的情况下,各地可根据当地产业类型、布局,制定正面清单。

第二,过程严管,建立监测评估与考核制度。加强日常监管是严守红线的关键。要整合现有监测资源,建设和完善“天地一体化”监测网络体系,对资源开发、环境质量与污染物排放、生态系统功能状况实行严密监控,及时掌握动态变化,建立资源环境生态风险预警机制。定期开展资源环境与生态状况调查与评估,结合评估结果,针对目标和任务完成情况,制定考核方案,对各省(区、市)人民政府进行考核。评估考核结果向社会公布,将考核结果作为领导干部生态环境损害责任追究的依据。

第三,后果严惩,建立责任追究制度。落实红线管理责任的关键在于责任追究。没有责任追究,红线很可能就成为一条虚线。要将资源环境生态红线监管与落实“两个责任”、领导干部生态环境损害责任追究、领导干部离任审计挂钩,明确责任追究的主体、内容、标准和形式,建立红线目标责任考核及问责制度。对违背红线管控要求、造成资源环境生态破坏的记录在案,实行终身追责;对盲目决策、造成严重后果的,应严肃追究有关人员的领导责任;对履职不力、监管不严、失职渎职的,要依纪依法追究有关人员的监管责任。

严守资源环境生态红线是党中央、国务院本着对历史负责的高度,大力推进生态文明建设的一项重大制度安排。在当前资源环境与生态系统承载力已达到或接近上限的严峻形势下,《指导意见》的出台必将对促进绿色发展、提升生态文明建设水平产生积极作用和深远影响。

作者单位:环境保护部南京环境科学研究所

时评

加强制度供给 落实治土责任

◆杜焱强 包存宽

国务院日前出台《土壤污染防治行动计划》(以下简称“土十条”),形成从土壤调查到预防污染、事后修复,再到监管体系的行动计划,是土壤污染治理的顶层设计,是开展土壤防治工作的重要部署。“土十条”的出台,对于补足土壤环境这一短板,以及确保环境质量总体改善、让百姓吃得放心和住得安心具有重要的积极作用。

长期以来,从工矿企业废水废乱倒乱排到农业生产过量使用农药、化肥,我国土壤污染问题日益严重。近年来,从镉等重金属污染的“毒大米”到频现报道的“毒地”,各类土壤污染事件令人担忧。生态环境问题已经成为我国“十三五”全面建成小康社会的短板。相对于水和大气污染,土壤污染不仅治理难度更大,而且土壤环境质量现状尤其是土壤治理制度体系等基础工作远远滞后于现实需要,土壤污染已经成为“短板中的短板”。

近年来一些地区相继发生土壤污染事件,折射出这些地区在规划选址、风险评估和运行监管、事后恢复、损害追责、受害者救助等方面存在制度缺失、执行不力的情况。尤其是相关风险预警与污染监管、土地“三权”(所有权、承包权、经营权)与土壤污染责任者、土壤污染防治及污染修复成本的分担机制等方面,制度供给严重不足。

“土十条”的实施,有望解决土壤污染治理制度供给不足的问题。一是在土壤污染风险评估方面,尤其是针对耕地影响农产品质量、危害人居环境、威胁生态环境安全等风险进行管控,注重风险评估中的危害识别、暴露评估、效应评估和风险评估等。二是在土壤污染防治上,制(修)订农用地和建设用土壤环境治理标准,制(修)订土壤环境监测、治理与修复等技术规范,完善土壤污染防治标准等。三是在污染者责任及污染修复方面,按照“谁污染,谁治理”的原则界定污染地块治理与责任,责令污染者承担土壤修复治理或修复费用。尤其是针对责任主体灭失或不明确的,可由所在地县级以上政府依法承担,可以通过建立终身责任追究机制,落实政府、企业责任。

要推进土壤污染防治,需在建立和完善相关法律法规、协同防控、多元共治等方面形成有效合力。首先,应制定一部专门的土壤污染防治法,明确各责任主体的权责边界,为提升政策执行效率提供法律依据,推动各级政府和有关部门加强有效监管。同时,可避免土壤污染防治和监管的碎片化。其次,需将大气、水和土壤污染进行协同防控,将大气、水、土壤三大要素一起抓,并从三者的源头预防、过程监管、后果惩治的全过程进行协同防控,促进三大要素环境质量的总体改善。最后,强化多元主体共治。土壤污染防治工作牵扯方方面面。应构建土壤污染防治治理体系与治理机制,推动政府、市场、社会的共治体系形成,在横、纵间充分考虑利益协调、权责分担和共同发力等问题。

“大气十条”和“水十条”实施的成效已经显现。“土十条”旨在通过摸清土壤污染家底、建立健全法律法规和构建防治技术体系等,全面提升我国土壤污染防治能力。当前,在推进生态文明建设和环境保护中,各地各部门必须坚持目标导向和问题导向相结合,将大气、水和土壤污染防治有效融合,加大环境制度供给,不断提升环境管理化水平,推动环境治理能力和治理体系现代化,促进政府、市场和社会共同发力,实现全社会共治、共担和共享。

作者单位:复旦大学环境科学与工程系

◆王冠楠

当前,中央明确了各级党委和政府要对本地区生态文明建设负总责,地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责等刚性要求。地方党委政府对生态文明建设和环境保护工作的重视程度不断加强。

但是,当前在一些地方,还存在着一些不和谐的因素,应引起重视。一是发展理念不新。我国是一个发展中国家,大多数地区经济社会发展水平有待提高,“先发展经济、环保先放一放”、“经济增长上去了,环保差一点也没关系”等观点在部分地区党政领导中仍然存在,一定程度上制约了环保工作的开展。

二是责任落实不清。党委政府作为指挥、协调的领导机关,具体工作还是要依靠下属各条线部门来完成,相关责任必然也由下属部门来承担。例如,某地由于环境保护方面的工作不

探索与思考

切实推动地方党委政府履行环境责任

方面的工作。笔者建议,应从以下方面来推进地方党委政府履行环保责任。

首先,深化制度建设。从党政领导干部考核评价体系入手,在经济发展新常态的背景下,提高生态环境方面所占比重。结合生态文明体制改革和环保垂直管理制度改革,建议在党委政府中设立生态文明暨环境保护办公室,更好地与党政下属各部门协调工作。

其次,明确责任分工。生态文明建设和环境保护工作的覆盖面较广、涉及部门较多,建议进一步加强顶层设计,制定出台生态文明建设及环境

保护责任分工方案,细化地方党委政府以及各有关部门的具体责任和工作任务,形成“党委政府领导、部门各司其职、板块分级负责”的工作体系。在日常工作中,党委政府主要负责把目标任务分解下达给各部门和板块,并督促其落实,协调解决实施过程中的问题和困难,使各有关部门、板块都充分调动、行动起来。

第三,推进绿色发展。地方党委政府一方面要采取紧盯战术,抓好具体的环境保护工作任务;另一方面更要着眼战略,把新的发展理念贯彻到本地区经济社会发展思路中,推进绿

色发展。广东省作为经济发展水平最高的省份之一,大力推进产业绿色转型和大气污染防治,空气质量达标天数超过90%。这一实践证明,发展与保护并不矛盾,绿色发展会带来良好环境,关键是要狠下决心,彻底摒弃旧的发展理念,从“绿水青山就是金山银山”的高度来认识,狠下功夫调结构转方式,自觉推进绿色发展,提高资源环境使用效率,提升发展质量和效益。

第四,转变工作作风。结合当前的“两学一做”教育实践活动,巩固提升“纠四风”的成果,切实转变工作作风。精简不必要的会议、文件、活动等,着重开短会、讲短话、讲实话,把更多的时间和精力用到谋划各项实际工作中。多倾听基层声音,构建党委政府与环保部门、环保部门与同级部门、上下级环保部门之间充分信任、沟通顺畅、协调配合的良好工作关系,形成环境保护的强大合力。

作者单位:江苏省苏州市环保局

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《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪组[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 郑晓萌
电话:010-67130977

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):	

环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》

