

长江经济带环境保护需落实空间需求

王润

编者按

习近平总书记指出,长江经济带发展必须坚持生态优先、绿色发展,把生态环境保护摆在优先地位,共抓大保护,不搞大开发。如何实现长江经济带在发展中保护、在保护中发展?本报特刊登相关文章,以飨读者。

一个区域要实现经济、社会和环境可持续发展,需要一定的空间作为支撑。环境保护的空间需求就是把环境保护要考虑的问题合并成空间计划,按照土地的自然适宜性、可持续的方式来利用土地。

从生态方法来看,环境保护就是在实现生产和生活功能的同时,使土地使用具有再生和补偿能力。比如,德国的环境保护空间需求体现在联邦空间规划框架法律中,半数的空间发展目标被清晰表述成环境目标或与其有关的目标。

目前,我国长江流域环境的整体性保护不足,破碎化、生态系统退化趋势在加剧。笔者建议,长江经济带环境保护要落实空间需求,推动环境保护规划落地,真正实现长江共抓大保护,不搞大开发。

目前,我国长江流域环境的整体性保护不足,破碎化、生态系统退化趋势在加剧。笔者建议,长江经济带环境保护要落实空间需求,推动环境保护规划落地,真正实现长江共抓大保护,不搞大开发。

◆但家文

当前,环境保护形势依然严峻,环境问题错综复杂,地方各级环保部门承受着来自方方面面的压力,个别环保工作人员存在一定的焦虑情绪。笔者建议,应寻找深层次原因,扭转不利局面,增强战略定力。

推动发展方式转变。要清醒认识到,大多数环境问题都是发展方式不当积累产生的。我国长期以来发展方式粗放,产业结构偏重且处于全球产业链的中低端,存在大量的落后产能,单位GDP能耗和污染物排放量是西方发达国家的几倍甚至十几倍。只有积极转变发展方式,调整产业结构,才能真正实现环境质量改善。这不仅需要环保部门的努力,更需要地方政府的推动。“十三五”规划纲要明确提出绿色发展,各地要积极贯彻落实这一理念,实现经济绿色转型。

落实“一岗双责”制度。环境问题涉及发改、工信、规划、农业、公安、水利、国土、林业等多个部门,如果这些部门没有很好地落实好环境保护“一岗双责”制度,环境问题不可能得到有

1 长江经济带环境保护对环境管理提出新要求

长江经济带环境保护要遵循“不搞大开发,共抓大保护”的理念和原则,这就对跨区域环境治理和环境管理提出了新的挑战。长江经济带覆盖九省二市,几乎是京津冀城市群面积的10倍,且省份之间差异大,环境问题更为复杂,主要包括湖泊水域富营养化、支流河流污染严重、总磷超标、PM_{2.5}超标严重等问题。

环境问题多是跨行政边界的,比如大气污染,它不受行政区划限制;比如水环境治理,需要上下游共同负责,任何一个地方都很难自己单独解决问题。以水资源保护为例,流域内需要确立水资源总量控制红线,实施地下水取水总量控制和水位控制,划定限采区和禁采区范围;需要确定用水效率控制红线,加强新建高耗水工业固定资产投资项目的用水效率评估,制定重复利用率、单位产品水耗等指标,对工业产业区等进行用水效率限定;需要划定流域内水功能区限制纳污红线,对农业和工业排污进行各类指标限定等。

我国区域环境保护尚未形成有效

2 强化长江经济带环境保护应强调空间需求

综上所述,长江经济带环境保护要落实空间需求,实现发展与保护双赢。

首先,长江经济带要开展“大保护”,实现区域生态环境持续改善,需要对流域和区域内环境问题进行统一管理,形成标准和体系,并落实到区域不同尺度的空间发展目标上。大尺度区域以空间战略为主,小尺度以空间布局、发展目标为主。从不同尺度和方面引导、控制空间发展。

其次,环境问题一定要在发展中

的管理框架和机制。目前,环境保护较重要的落地方式是生态红线的划定。《环境保护法》第二十九条规定,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生态保护红线,对区域实行严格保护。生态保护红线的内涵包括3个方面,即生态保护保障线、人居环境安全屏障线和生物多样性维持线。其范围包括:重要生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区、主体功能区划确定的禁止开发区和其他重要生态区域。生态红线划定的空间范围是区域生态功能最重要、生态脆弱性和敏感性最高的地区。从生态红线区划分的目标和意义上看,这个区域是维系区域生态安全的底线,是支撑经济社会可持续发展的关键生态区域。

落实环境保护空间需求的一项重要举措是“多规合一”。“多规合一”是将国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划与生态环境保护规划相整合,进行“四规合一”,推进各规划在空间范围和边界的统一。“多规合一”是为了确保多规确定的保护

解决。经济和社会发展要考虑环境容量,提出以改善环境质量为导向的区域污染物排放限值、区域环境目标值和排放管理措施。反过来,这些目标、措施要指导和调整区域产业发展规划、城乡规划。

第三,环境保护的空间需求落实要在机制和制度上寻求创新。长江经济带的九省二市成为“大保护”的主体,需要在绿色发展上寻求协作、开放和共享机制。其核心问题是要将区域经济发展、技术进步、社会公平与环境保护相融合。在策略和技术方面,应

性空间、开发边界、城市规模等重要空间参数的一致性,并在统一的空间信息平台上建立控制线体系,是为解决不同规划的空间功能属性矛盾实行的空间管控手段。管控的目的是为了减少生态空间的占用和破坏,以实现优化空间布局,有效配置土地资源、提高政府空间管控水平和治理能力的目标。“多规合一”中,经济规划定目标,土地规划定指标,城市规划定坐标,环境规划定底线。就目前环境规划参与“多规合一”的进程来看,由于缺少空间型的环境规划,最后的规划只是对生态保护红线、环境功能区划等进行碎片化融合,依然存在空间管制和承载约束脱节等问题,环境保护目标难以实现。

而笔者认为,环境保护的空间需求与生态红线不是一个概念。生态红线是区域生态底线,强调稳定和保持。而环境保护的空间需求是空间的规划管理机制与制度,强调的是构建复合生态空间,即具有承载经济、社会相耦合的土地利用加载生态功能。举例来说,城市建成区内的绿色基础设施,就是在非生态土地利用上附加生态功能。

多角度创新规划技术手段,科学划定禁建区、限建区、适建区;多目标制定生态管控弹性策略,寻求经济社会发展与生态保护的动态平衡;多途径研究生态保护实施策略,探索转型期生态空间的监管保障机制。要按照资源环境承载力,合理规划引导城市人口、产业、城镇、公共服务、基础设施、生态环境和社会管理等方面的发展方向与布局重点,探索整合相关规划的控制管制分区,划定城市开发边界、永久基本农田红线和生态保护红线,形成合理的城镇、农业和生态空间布局。

作者单位:湖北大学资源环境学院

增强基层环保部门战略定力

◆邹晖

效率解决。从去年全国开展的各类环保督察情况看,环保工作推进不力的重要原因就在党委、政府及相关部门没有落实好环境保护职责。中央已经出台《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》和《环境保护督察方案(试行)》,各地要认真学习 and 贯彻,全面落实环境保护“党政同责”、“一岗双责”责任。

完善政绩考核体系。中央多次强调改革政绩观,中组部下发了《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,完善了对党政领导干部和领导班子的政绩考核评价体系。但在实践中,一些地方政绩考核仍然唯GDP马首是瞻,很难把环境保护工作抓好、落实。一些地方环保为发展让路的现象层出不穷,领导干部往往对大企业的环境违法行为为睁一只眼闭一只眼,一些严重

危害群众身心健康的环境问题久拖不决,环境质量持续恶化。如果不能切实转变地方政府的政绩观,环保工作就难以取得实效。

理顺管理体制。以往受到体制机制限制,地方环保部门受制于地方政府,严格执法往往受到行政干预,而出了问题往往又要承担责任。一些基层环保局长反映,其通常首先要服从于书记、县长的命令,在此基础上再考虑如何履职尽责,否则就担心因为失职渎职被处理。党的十八届五中全会提出实行环保机构监测监察执法垂直管理,这就从体制上改善了基层环保工作者的工作环境,有利于从多方面改善基层执法条件。

提供充足保障。从“十一五”主要污染物总量减排到近期国家大幅下放审批权,出合水、气、土壤污染防治计划,地方环保部门的工作量已经翻了

几番,但编制和人员的增加却相当有限。基层环保部门的承受能力和保障条件亟待改善,如机构编制、人员数量、工作经费、执法车辆、监测设备等很难满足工作需要,一些地方一名环境监测人员要负责上百个工业企业(不含其他污染源)环境监察工作。受各类保障条件不足的制约,一些县、市环保局及监察、监测部门勉强应付日常的环保工作已不易,自身往往难以发挥主观能动性、掌控工作的主动权。随着公车改革的进行,执法车辆又面临大幅减少的窘境,基层环境监测、环境监测再次面临考验。因此,应加大对环境保护的投入,确保人、财、物等方面的保障。硬件到位后,环保工作人员也要积极作为,为改善环境质量不懈努力。

作者单位:环境保护部西南环保督查中心

开展“夜鹰”执法行动以来,分局在连续两周集中夜查的基础上精准发力,每周不少于3次夜查或早查,每次检查确保一个执法主题,截至目前已累计出动夜查执法人员270余人次,检查企业475家,发现违法行为88起,立案查处76起,停产整改33家,向公安机关移交涉嫌违法犯罪案件6起。在环境执法大检查中,河东区坚持一把尺子,不搞例外,对违法行为为落实顶格处罚。对市大气办约谈凤凰岭街道有关花园浴池、普凡饲料违法使用燃煤锅炉立即拆除,对钰鑫再生资源公司予以关闭取締,要求鸿森制造、东立钢结构、双阳建材等违法企业立即停产整改,整改不彻底的坚决关闭取締。区政府给予凤凰岭街道办事处4名党支部书记、村委会主任党内警告、停职检查、诫勉谈话等处分。

本栏目由聚光科技特约刊登

探索与思考

强化整体设计 建设生态城市

◆孙蕾

随着城镇化的发展,人口快速向城镇集中,城市负荷加大,生态问题突出。在这样的背景下,建设生态城市的呼声越来越高。生态城市是高效利用环境资源、实现可持续发展的新型城市,是人类绿色生产、生活的宜居家园。打造生态城市,能破解一些城市存在的生态环境问题,提升公众生活质量。

当前一些城市普遍存在以下问题:一是丘陵、林地和湖泊被过度开发,生态系统功能下降。随着城市开发建设力度加大,湿地不断减少,绿地、林地缺乏连接,生态空间孤岛化问题凸显,生态调节功能弱化。如建建湖南省委提案《关于保护好我省城市水面,创造优美人居环境的建议》指出,长沙市某年减少山塘3163亩,减少湖泊106亩,占长沙市水面的4.5%。

二是城市绿地建设缺乏规划,没有明确目标和建设标准。一些城市道路绿化建设存在盲目性,没有有效发挥生态调节作用,影响城市微生态环境的改善和城市景观价值的提升。绿地空间主要呈点线状分布,面状分布不连续,未能形成一个完整的多层次系统,难以满足公众对城市景观的诉求。一些城市开发的商业居住区容积率,绿化率及其他生态指标达不到基本要求,旧城区改造中过分追求经济利益,对生态环境改善考虑不够。

三是城市高层建筑越来越多,影响污染物扩散。当前很多城市为了追赶潮流都在建设超高层建筑,大体量的高层建筑形成屏障,影响大气流动,城市热岛效应增强,不利于污染物扩散。

如何打造生态城市?笔者有如下建议:

明确生态城市建设路径,制定发展规划。各地要根据实际情况,对城市发展进行准确定位,明确发展路径,制定科学合理的规划。美国近年来提出的

结对帮扶企业共促绿色发展

◆邹晖

随着环境法律法规完善和行政执法加严,很多企业因污染超标等问题被处罚。其中一些企业主观上也重视环保,但客观上却对环保工作了解不够,缺乏规划和手段。针对这样的情况,笔者建议环保部门提升服务意识,开展环保人员与企业结对帮扶工作,促进企业走绿色发展之路。具体建议如下:

建立科学有效的结对帮扶机制。环保人员结对帮扶企业数量要科学,以每一位环保人员至少结对帮扶一家重点企业、每家企业都有结对的环保人员为基本原则,按照企业的污染物排放情况、环保工作现状、环境违法行为发生率等指标,形成本地区环保人员科学分配企业数量。结对帮扶的工作要科学,按照“有目标、有计划、有措施、有成效”的要求,不定期对联系的企业进行走访,及时准确掌握企业环保现状。建立科学的结对帮扶机制,健全问责和激励工作细则,保证这项工作连续有效地开展下去。

为结对帮扶企业做“体检”。只有全面掌握企业的信息,才能顺利地有效地开展环保帮扶工作,环保人员要为结对的企业做“体检”。每个企业情况不同,要为结对的企业建立档案,做到“一企一档”。其内容主要包含企业基本信息、环保手续办理进度、环保设施建设情况、废气和固废排放

“精明增长”概念值得借鉴。如用足城市存量空间,减少盲目扩张;建筑设计遵循紧凑原理,生活和就业单元尽量拉近距离,有效降低基础设施、房屋建设成本;加强对现有社区的重建,以节约基础设施和公共服务成本;自行车或步行能够便捷到达商业、居住、娱乐、教育场所,提供多样化的交通选择;引导和增强现有社区的发展与效用,提高已开发土地和基础设施的利用率,减轻城市边缘地区的发展压力等。

遵循原生山水足迹,打造城市绿地系统。绿地系统是生态城市建设的重要支撑,分布均匀、适当集中、点面结合、层次丰富的城市绿地能发挥较好的生态效应。据湖南省林业厅调查统计,全省森林生态系统净化大气环境总价值为327.27亿元,森林生态系统固碳价值为386.296亿元。据研究,一亩树林一年可吸收尘埃20kg-60kg,绿地减尘率达37%-60%。因此,要积极拓展绿化空间,建设与宜居城市、生态城市相匹配的绿地生态系统。

加快建设“两型”社会,构建低碳经济体系。要以“两型”社会建设为契机,制定低碳经济发展战略,建立低消耗的生产体系、持续循环的资源环境体系、理性消费的生活体系、不断创新的技术体系。制定社会经济发展碳排放强度评价制度,构建低碳经济发展区。以低碳经济为切入点,探索经济转型之路。

打造生态文化,引领城市可持续发展。历史和文化是一个城市的灵魂,是城市可持续发展的后续动力。通常认为,历史遗迹、文化遗存、自然资源、生态资源以及城市发展过程中呈现出的文化底蕴等都体现了城市文化价值。城市的一山一水,都承载着城市的历史和精神。因此,要对城市的历史和文化进行深入挖掘,尤其是挖掘出人与自然和谐统一的生态文化,以此为引领建设生态城市。

作者单位:长沙环境保护职业技术学院

情况、环境违法案件信息等内容。要准确掌握企业的环保工作具体程度、污染物治理水平和排污情况。对企业的“体检”不能只做一次,而是要根据企业的情况,不定期地进行了解。然后对企业档案的内容进行更新,为后期环保工作的开展提供依据和保障。

帮助结对帮扶企业解决困难。企业在生产过程中可能出现污染物排放不达标、厂区异味难以处理等具体问题,面对这样的情况,环保人员要帮助企业查找问题,通过联系专家、设备采购商等方式,找出原因并给出具体建议。在确保各项排放指标符合要求、保证环保设施正常运行的情况下,争取污染治理和环保工作能够上一个新台阶。要为企业多出点子、多想办法,帮助企业尽可能提高环保设施运行效率,降低运行成本。指导和帮助企业选择国家支持的环保项目,实现转型发展。

廉洁自律提升服务水平。环保人员要树立廉洁的思想,把服务好企业作为工作的出发点,工作中做到不贪、不奢、不腐,自觉遵守党风廉政建设各项规定。规范自己的言行举止,增强责任和服务意识。环保人员结对帮扶企业,搭建了一个环保部门和企业互相学习、共同进步的平台。环保人员要利用好这个机会,更新知识,创新思路,不断提升环保工作质量。

作者单位:浙江省开化县环保局

“我为改善环境质量献一策”征文启事

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大有作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态文明建设的目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量、补齐环保短板,需要凝心聚力、开拓前行、共同努力,需要问需于民、问政于民、问计于民。

为此,本报从今年2月起启动“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及

深化污染治理、强化预防措施、严格执法监管、推进改革创新等方面,可以是具体的案例实践,也可以是可操作性强的对策建议。欢迎广大读者积极投稿至 gshjzlw@163.com。

征文要求:见解独到,富有新意,言之有物,文字简练,篇幅原则上控制在1000字以内。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。

奖励方式:活动结束后本报将对刊登稿件进行评选,设一等奖三名、二等奖五名、三等奖十名,并颁发奖品和证书。

征文截止时间:2016年9月30日

本报编辑部



推进污染治理 护航经济发展

◆山东省临沂市环保局河东分局 刘杰

法行为下达了整改通知书。

以污染减排为支撑,强化机动车排气污染治理。河东区多条国道、省道纵横交错,车流量大,机动车带来的污染较重。数据显示,辖区机动车尾气污染占大东区污染的比例高达28.5%。为此,河东区狠抓机动车尾气治理,交警部门牵头严查严罚黄标车、无标车违法行为,查处黄标车、无标车170辆。深入开展燃油品质检查,对销售不达标的一律处罚并停业整顿,对非法加油站彻底清理取缔。

以深化城市扬尘治理为突破口,实现由粗放型管理向精细化管理转变。区住建局牵头建筑工地、道路、商混站等污染治理工作,向“定区域、定人员、定职责、定标准、定流程、定考核”的六定精细化管理要效益。健全建筑工地、商砼站常态化巡查机制,确保“6个100%和1

个摄像头”落实到位。对检查发现存在扬尘污染的问题工地,一律停

以秸秆禁烧整治为契机,助推绿色生态建设。实行领导带班制、部门联动制,落实网格化管理机制,加大对田间、地头、沟渠等重点区域的巡查力度。完善秸秆禁烧长效机制,提高秸秆饲料化综合利用率。加快搞好造林绿化,提升完善城市生态体系。

以环境执法为抓手,让偷排漏排者付出代价。今年以来,河东环保分局倒排工期、挂图作战,在全区内共检查重点企业570家,立案查处违法行为165起,罚款635万元。督办“12345市民热线”、行风热线及电话举报信访案件累计221起,回复满意率高达100%。会同公安机关联合查处环境犯罪,治安案件16起,刑事、行政拘留8人。特别自今年2月