

明确和严守生态保护的底线

常纪文

红线作为禁止突破线,在很多重要的领域已经得到应用,如安全生产红线、耕地保护红线等。党的十八届三中全会提出划定生态红线后,一些部门开始结合自己的职责划定生态红线或者生态保护红线。目前,林业、国土等领域已经有了自己的红线,例如,2014年广东省人民政府开始开展林业生态红线划定工作,一些自然保护区已经进入生态红线。

今年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,目的是明确和严守生态保护的底线,维护国家生态安全,防止开发造成不可弥补或者不可逆转的生态后果,为下一步的科学发展提供资源与环境条件。总的来看,这一文件具有如下特点:

总体基调突出底线思维。按照山水林田湖系统保护的总体要求划定生态保护红线,文件规定其是一个底线和生命线,而不是上线或者中线。划定并严守生态保护红线的目的是,保障和维护生态功能、优化生态空间和发展格局,实现一条红线管控重要生态空间,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变,维护国家生态安全,促进经济社会可持续发展。可以看出,生态红线的概念是从国家生态安全的高度提出的,体现了我国生态环境的总体脆弱性和生态安全形势的严峻性。

概念和区域具有明确性。很多领域的红线,中央文件或者法律并没有明确概念,关于生态保护红线,文件作出创新,规定生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区

域,是保障和维护国家生态安全的底线和生命线。

为了使这个定义更加明确,更加具有可操作性,文件将红线限定为两个区域,即具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域,以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。

体制和制度设计体现超越性。在现实中,很多地方反映,对于同一块区域,不同的部门考虑问题的角度不同,红线太多且大多不完全相同。有的重合,有的交叉,有的甚至不一致,在监管时难以适从。

为此,文件明确提出要建立由环境保护部、国家发展和改革委员会牵头,生态保护红线管理协调机制,超越部门主义,明确地方和部门责任。各地要加强组织协调,强化监督执行,形成加快划定并严守生态保护红线的工作格局。要求加强部门间沟通协调,国家层面做好顶层设计,出台技术规范和政策措施,地方党委和政府落实划定并严守生态保护红线的主体责任,上下联动、形成合力,确保划得实、守得住。

内容不仅涉及划定,还要求严守。在划定方面,要求牢固树立底线意识,将生态保护红线作为编制空间规划的基础,采取国家指导、地方组织,自上而下和自下而上相结合,科学划定生态保护红线。

在遵守方面,提出要强化用途管制,严禁任意改变用途,而且生态红线只能增加,不能减少,确因国家重大基础设施、重大民生保障项目建设等需要调整的,由国务院批准。这与我国工业化的发展趋势是相适

应的。以后,经济增长逐步依靠科技含量,减少对环境和资源的依赖。

文件要求明确属地管理责任。地方各级党委和政府是严守生态保护红线的责任主体,要将生态保护红线作为相关综合决策的重要依据和前提条件,履行好保护责任。

方法上有创新,措施上合理。例如,在落实生态保护红线边界方面,按照保护需要和开发利用现状,主要结合自然边界、自然保护区等特殊保护区域边界及江河、湖库、海岸的边界,科学划定,将生态保护红线落实到地块。划定后要明确生态系统类型和主要生态功能,开始用途管制,并且通过自然资源统一确权登记明确用地性质与土地权属,形成生态保护红线全国“一张图”,确保生态保护红线落地准确、边界清晰。这一措施有利于保持生态系统的完整性,防止这些区域被地方开发蚕食。

从中央环境保护督察组反馈的情况来看,地方开发蚕食自然保护区、风景名胜区、海洋保护区的情况还广泛存在,因此边界划定工作迫在眉睫。

分步实施,有序推进。由于红线划分工作任务重,制度建设需要一个过程,因此必须采取逐步推进的策略。为此,文件设计了分步推进的战略:

第一阶段,环境保护部、国家发展和改革委员会会同有关部门,于2017年6月底前制定并发布生态保护红线划定技术规范,明确生态功能重要区域和生态环境敏感脆弱区域的评价方法,识别生态功能重要区域和生态环境敏感脆弱区域的空间分布。将上述两类区域进行空间叠加,划入生态保护红线,涵盖

所有国家级、省级禁止开发区域,以及有必要严格保护的其他各类保护地等。

第二阶段,2017年年底前,京津冀区域、长江经济带沿线各省(直辖市)划定生态保护红线;2018年年底前,其他省(自治区、直辖市)划定生态保护红线。

第三阶段,2020年年底前,全面完成全国生态保护红线划定,勘界定标,基本建立生态保护红线制度。

第四阶段,到2030年全国完成工业化进程时,生态保护红线布局进一步优化,生态保护红线制度有效实施,生态功能显著提升,国家生态安全得到全面保障。

保障措施有力,可以确保目标实现。文件提出通过评价考核实施目标责任制,例如,要求环境保护部、国家发展和改革委员会会同有关部门定期发布生态保护红线监测、评价、处罚和考核信息;创新激励约束机制,建立横向生态保护补偿和纵向的县域生态保护补偿资金机制;吸收居民参与生态保护工作;吸收社会资本参与生态保护红线的有关工作;针对考核结果实施奖惩机制和终身责任追究。

文件还把党政同责的机制纳入保障措施体系,要求环境保护部、国家发展和改革委员会会同有关部门,根据评价结果和目标任务完成情况,对各省级党委和政府开展生态保护红线保护成效考核,并将考核结果纳入生态文明建设

目标评价考核体系,作为党政领导干部责任和领导干部综合评价和责任追究、离任审计的重要参考。造成严重后果的,按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》的规定追究党

政领导的责任。

值得注意的是,开展生态保护红线的考核,并不意味着相关的自然保护区等专项考核会废止,而是要按照《生态文明建设目标评价考核办法》的规定,各专项按照本文件的规定予以调整,同心、同向、同步调,相互配合和相互支持。

红线划定的文件制定难,下一步的落实会更难。现实中存在或者可能存在于以下几个问题,需要下一步予以解决:

一是文件要求环境保护部、国家发展和改革委员会、国土资源部会同有关部门建设和完善生态保护红线综合监测网络体系,2017年年底完成国家生态保护红线监管平台试运行。这个工程浩大,时间短,任务重,实现起来困难很大,要求尽快开展工作。

二是“多规合一”和生态保护红线的划定工作密切相关,各地如何设计工作制度,把“多规合一”的生态空间优化工作和生态红线的生态容量摸底工作结合起来,值得考虑。

三是如何把生态红线的综合监测体系建设和运行与生态安全预警监测体系的建立和运行有机地衔接起来,需要认真思考。

四是文件要求各有关部门要按职责分工,加强监督管理,做好指导协调、日常巡护和执法监督,共守生态保护红线。但在现实中,各部门的工作基础、工作标准、工作方法不可能完全一致,以后的执法和监管在细节上如何衔接,如项目审批方面部门之间如何衔接,需要深入探讨。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所所长

强化党政同责 提高监管效率

◆湖南省衡阳市环保局石鼓分局 胡敏



实施省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革是我国环境管理体制的一次重大改革,其目的在于打破地方保护,增强环境监管的统一性、权威性、有效性,解决环境监管失之于宽、失之于松、失之于软的状况,提高环境监管的效率。这次改革顺应新时期环保工作的需要,进一步强化了环境保护基本国策地位,强化了生态文明建设力度,强化了环境执法部门的作用。如果把这次改革视为尚方宝剑,那么真可谓宝剑出鞘正其时。

湖南省衡阳市现共有环境监察机构13个、监测机构8个,共有在编人员585人,在岗人员628人。环境监察执法实行业务指导管理,有5个单位为参公管理单位,大部分为全额财政拨款或差额拨款事业单位,极个别单位为自收自支编制。

近年来,随着衡阳市环境监察工作的不断深化,办公条件及执法设施得到了进一步改善,按照国家环境能力建设标准要求,全市13个县、市、区(区)环境监察机构均通过省环保厅组织的环境监察能力标准化验收,均达到国家三级标准以上。但另一方面,全市环境监察、监测执法队伍人员素质不平衡,整体素质不够高。从监察队伍看,第一学历学环保专业和法律专业人员占总体人数不足10%,新进人员较多,转业退伍军人和其他部门调入环境监察执法队伍人员比例占40%左右。长期从事环境执法岗位有执法经验的人员,尤其是县市区借用、混岗现象多。从监测队伍看,虽然专业人员占比例较高,但人员编制逐年减少,急需补充高素质专业技术人才。

衡阳的问题具有一定的普遍意义,针对这种现状,笔者建议:

一是明确各方职责。环境保护部门和相关职能部门要坚持“三个不能”原则,即各级政府环境保护法律责任只能加强不能削弱,法律赋予环境保护部门的职责和各部门所担负的环境保护责任不能削弱,现有的环保队伍建设和工作能力不能削弱。要明确各方职责,确保环保工作垂直管理落到实处。

二是探索基层综合执法。探索建立统筹协调、监督有力、运转高效的生态环保监管体制机制。要明确农业、住建、环保、公安、国土等负有环境监管职能部门的工作职责,形成各司其职的环境监管格局。要建立环境执法联动机制,加强与经信、公安、纪检、工商、税务等部门合作,要敢于亮剑,共同查处环境

违法案件。要建立联席会议机制,与公安、法院、检察院、纪检监察等部门召开联席会议,商讨重大违法案件处理意见,加强环保行政执法与刑事司法衔接,制定涉嫌环境刑事犯罪案件移送标准。总之,要通过重处罚、重守法企业,形成强大威慑力量,倒逼所有的企业养成守法习惯,自觉保护环境。

三是加强基层队伍建设。基层环保部门处于环保工作的最前沿,是环保事业的根基和命脉,要加强乡镇、园区等基层环保机构队伍建设,实行环境监管执法全覆盖。要在环保执法的人、财、物方面给予全面保障。要通过公开招聘一批环保、法律专业人才,充实基层环保执法队伍,通过补充新鲜血液,使基层环保执法队伍充满活力;要改善基层监测监察执法办公条件,对一些陈旧的办公楼要进

行修缮,添置必要的办公设施,要加强执法装备、取证设备等硬件建设,不断推动基层环境执法向数字化、信息化和现代化方面转变,提升执法能力。

四是强化党政同责。从现实情况看,出现生态环境严重损害事件往往与党政领导干部失职、渎职有着直接关系,要使生态环境领域的政策规定落到实处,关键要抓住各级党政领导干部这个“关键少数”。要实行领导干部离任环境质量审计制度和领导干部晋升环境质量审计制度,用严格的制度保障责任落实。

总之,党中央全面深化改革的号角已经吹响并付之于行动,环保人要乘改革之强劲东风,整装待发,不辱使命,不负重托,为全面改善环境质量而不懈努力。

◆张修玉

中央深改组近日相继审议通过了《关于全面推行河长制的意见》与《流域设置环境监管和行政执法机构试点方案》,这对落实编制《流域水体达标方案》具有重要的保障意义。

流域水体达标方案编制主要有两个研究对象。一是水体本身,即要“下水”,充分识别并诊断研究流域的水环境问题。根据水环境现状调查分析与评估结果,全面分析未达标水体面临的主要问题和成因,识别当前亟须解决的症结问题,包括:流域水资源与水环境承载力的客观限制、流域产业结构和空间布局导致的水环境压力、流域污染源的污染负荷构成、流域水环境治理力度与差距、流域水环境监督管理能力与差距。二是污染源,即要“上岸”,充分追踪水体中污染物的来源及其来源地区的自然、社会、经济与人口特征。包括土地利用状况、水文水资源现状等。必要时可以开展水文水质同步监测,并采用人口增长预测模型、经济社会发展预测方法等方法,预测区域人口增长、经济发展与水资源利用产生的污染排放总量及其变化趋势。

平衡三个关系

流域水体达标方案编制要平衡3个关系。

一是污染排放总量与水质的关系。根据研究流域水系的控制断面,建立“关键控制节点—控制河段—对应陆域”的水陆响应关系,构建覆盖未达标水体流域各控制单元的水环境基础数据库。根据污染源与水文水质特征,建立污染排放与水体水质之间的定量响应关系。采用已建立的污染排放与水水质响应关系,计算出目标污染物允许排放量。

二是污染通量与水质的关系。在入海河流干流或与毗邻地市河流交界断面处设置通量监测断面,实施水文水质同步监测,每月监测一次。每次监测应包括两个潮周期,估算河流污染物入海通量或入境通量。根据对污染源入河量的背景贡献、污染物入海通量等多组数据进行平衡分析,从而计算出污染通量与水质之间的相关关系。

三是污染削减量与水质的关系。通过改革生产工艺,减少废水排放量或采用重复用水及循环水系统,可以使进入水体中的污染物总量减少。污染物削减量可以作为总量控制中对排污源规划分配的控制指标之一。将流域污染源建立数据库,以水质目标为约束条件,通过对比分析流域污染削减量与同期目标断面水质的响应规律,可以计算出污染削减量与水质的相关关系。

把握四个要点

流域水体达标方案编制要把把握4个要点。

一是污染控制单元的划分。对于某个研究流域,根据计算需要,可能需进一步划分为若干个计算单元,使每个计算单元具有相对一致的水文水动力与水水质特征,以便选择适用的水环境模型。划分时需重点关注河道形态或水动力条件发生突变处、较大的支流汇入处或河道分流处等关键节点。

二是排放许可量的分配。许可排放量主要针对责任主体明确的排放口和排污单位。综合考虑现状排污格局、污染源可控性等因素,将允许排放量逐一分配到汇水区内的各级行政区和排污单位,拟定许可排放量。在对排污单位进行许可排放量分配时,应统筹兼顾公平与效率。有条件的地区可试行排污许可交易,通过市场手段平衡效率与公平。

三是总氮的控制。总氮控制要求一般采用流量历时曲线或负荷历时曲线确定。其中,流量历时曲线一般应将入海河流的常规监测断面、水位/潮位站点作为总氮控制断面,收集入海河流总氮控制断面的一个或多个完整水年度日流量资料,按照流量大小排列,计算超过每个日流量值的参数量占总量的百分比,建立流量历时曲线,并根据流域水文特征划分流量模式。污染负荷历时曲线则是将基于河口及近岸海域水质达标的无机氮控制标准与FDC纵坐标值相乘,建立的曲线即为断面的无机氮指标的负荷历时曲线,然后将流量系列年限内的同步实测水量、氨氮指标转化为瞬时负荷通量,即可用于提出入海河流总氮控制要求。

四是重点工程的落地。针对主要任务和措施,研究和提出重点工程,明确各重点工程的项目名称、责任单位等内容。重点工程清单按照项目类型分类,编制时应根据项目的轻重缓急,结合项目前期工作进度和资金配套情况,将项目分解到具体年份实施。

完善保障措施

保障流域水体顺利达标的

主要措施有:

编制好流域水体达标方案

一是推进产业转型升级。创新流域经济发展模式,着力构建以资源节约、环境友好为特色的现代产业发展体系,进一步提高水资源利用效率。同时,综合运用经济、法律、行政手段,引导项目向产业园区集中,规范工业园区建设项目环境管理,积极推进生态工业园区建设。进一步完善高耗能、高污染的企业退出机制。大力推进循环经济和清洁生产,走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。

二是控制污染总量排放。以削减水环境污染物的产生与排放量为重要抓手,科学调整基数,将控制面扩大到工、农、生活等人类活动,强化源头控制。建立和完善科学的水环境污染削减控制指标体系,建立污染源控制总量控制台账,及时掌握老污染源削减和新污染源增加动态变化情况,为采取针对性的措施奠定基础。建立和完善准确的水环境污染产生与排放监测体系,确定国控重点污染源,所有国控重点污染源必须安装自动监测设备,各省、自治区、直辖市(地)、县(市)也要分层次确定各自监测的重点污染源。

三是完善节水保水措施。控制用水量总量,实施最严格水资源管理。针对取用水超过总量控制指标体系的控制单元,要对项目新增取水许可提出严格要求,建立重点监控用水单位名录。提高用水效率,按照国家鼓励和淘汰的用水技术、工艺、产品和设备目录,对控制单元内的企业开展节水诊断、水平衡测试和用水评估等工作。加强水资源保护调度,尤其加强江河湖库水量调度管理,结合当地水量调度方案,提出闸坝联合调度、生态补水等措施,重点保障枯水期生态基流。

四是修复流域生态系统。优化和强化上游水源涵养生态系统,重点建设生态公益林,扩大和提升湿地生态系统,打造有地方特色的污水处理与污水资源利用的人工湿地模式。保护和恢复河岸生态系统,使各水系的地表径流构成树枝状连续的网络结构,以维持河流健康。沿岸地区要留足绿化带空间,全面恢复水—陆复合生态系统。

五是改革流域监管与执法机制。遵循生态系统整体性系统性及其内在规律,将流域作为管理单元,统筹上下游左右岸,优化流域环境监管和行政执法职能配置,实现流域环境保护统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法,提高环境保护整体成效。

作者单位:环境保护部华南环境科学研究所

“中国应对气候变化和低碳发展”有奖征文活动启事

为了宣传我国在应对气候变化和低碳发展中取得的成果,提升公众的低碳环保意识,中国环境报社将开展“中国应对气候变化和低碳发展征文”活动。活动广征面向全社会,包括地方政府和环保部门、大专院校及科研院所、环保NGO组织以及所有关注气候变化的中国绿色低碳发展的读者。动员广大政策研究者和专家学者为中国如何应对和适应气候变化、如何进一步促进低碳发展和绿色转型建言献策。

选题内容:如何制定应对气候变化的长远战略和规划、重大制度与法规标准;推进落

实应对气候变化工作目标和任务需要什么样的配套政策和措施;结合实践,研究碳市场建设和碳交易问题;中国要实现低碳发展和绿色转型需要什么样的政策创新;已有的试点实践进展如何,还面临什么问题,大范围推广的可行性如何;应对气候变化的同时,中国该如何适应气候变化;在气候变化国际谈判中,我国应持有什么样的战略和策略;如何提高公众对于应对和适应气候变化的意识;其他与气候变化、低碳发展相关的内容。

主办单位:中国环境报社
活动时间:2017年2月1

日~2017年6月30日
评选活动:2017年7月
活动网页:中国环境网
来稿要求:围绕中国应对气候变化和低碳发展的各个层面,体裁不限,内容健康向上。文字规范,表达完整,内容真实。
字数:原则上不少于800字。
参与方式:
1、电子邮件发到 ditanshenghuo2016@126.com,来稿请注明“中国应对气候变化和低碳发展”征文。
2、来稿需附作者联系方式。
3、截稿时间:电子版稿件以稿件发送日期为准,邮寄稿件以寄邮戳为准。
奖项设置:
一等奖1名,笔记本电脑1台;
二等奖5名, IPAD1台;
三等奖7名, 智能手机1部;
纪念奖60名, 移动硬盘1个。

厦803室征文组委会,邮编100062,来信请注明:“中国应对气候变化和低碳发展”征文。
3、投稿需附作者联系方式。
4、截稿时间:电子版稿件以稿件发送日期为准,邮寄稿件以寄邮戳为准。
奖项设置:
一等奖1名,笔记本电脑1台;
二等奖5名, IPAD1台;
三等奖7名, 智能手机1部;
纪念奖60名, 移动硬盘1个。

三本栏目由三
聚光科技
特约刊登

一、二、三等奖获奖作品将在中国环境报公示并刊发;凡获奖作品将在中国环境报、中国环境网“中国应对气候变化和低碳发展”征文专题中公示并刊发,同时纳入《“中国应对气候变化和低碳发展”文集》中发表。
投稿须知:
1、稿件必须紧扣征文活动主题进行写作,内容必须真实可信,严禁虚构和抄袭;
2、获奖结果将在中国环境报、中国环境网、人民网、新华网等媒体公布,所有获奖作者都将获得相应奖品。
3、如发现获奖征文有违反内容真实性等情况,可通过电子邮件将意见发送到活动邮箱,如情况经查属实,将取消该作品评奖资格。
4、活动组委会咨询电话:010-67119011
活动组委会对本活动具有最终解释权。