

业界评说

王争亚

生态红线落地要解决四个问题

要确保生态保护红线科学划定、切实落地,地方各级政府要切实解决好“统”的问题,红线划定的牵头部门要着力解决好“准”的问题,社会公众要努力解决好“知”的问题,长远目标要真正解决好“保”的问题。

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》(以下简称《意见》)。《意见》的出台,对于推进国土空间用途管制、守住国家生态安全底线、建设生态文明并将产生深远而又重要的影响。笔者认为,要贯彻好两办《意见》,确保生态保护红线科学划定、切实落地,除了技术方案的要求之外,实际工作中还应当把握和解决好以下几个问题。

一是就地方各级政府而言,要切实解决好“统”的问题,需要真正把事关国家生态安全的重要生态区域统一纳入一条红线的管控之中。

《意见》明确提出“部门协调,形成合力”的要求,具有较强的针对性,因为生态保护红线的划定涉及了多个政府部门。

生态红线涵盖自然山水、林、田、湖等多种生态类型,而这些生态要素又分属不同的职能部门监管。从国土空间的各种建设开发规划来看,生态红线的划定涉及到了政府或由有关部门制定发布的主体功能区划、生态功能区划、土地利用总体规划、城乡规划等相关的规划、区划。生态红线范围还会不可避免地跟现有的自然保护区、风景名胜、森林公园、地质公园、世界文化遗产、重要湿地及饮用水水源保护区交叉重叠。不仅如此,上述多种生态要素及各类规划、区划之间还相互关联,彼此影响。

生态保护红线的划定还要考虑生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线中的各项指标要求。其中,生态功能保障基线是禁止在保护区建设开发的红线;环境质量安全底线是保护范围内污染物排放总量控制红线和环境风险管理红线;自然资源利用上线是包括能源、水资源、土地资源等自然资源利

用不能突破的红线。面对如此错综复杂且具有基础性、交叉性及相互关联性特征的系统工程,各级政府应站在全局和战略的高度,以宏大、宽阔的视野审视生态保护红线的丰富内涵,真正把生态保护红线所涉及的方方面面内容统筹整合好。在这一过程中,各级政府既要发挥好环保、发改部门在红线划定过程中综合牵头的核心作用,又要利用好相关部门积极参与的作用;既不能脱离现行的按环境要素分类管理的既有模式,又必须打破部门之间实际存在的利益藩篱。

总之,生态保护红线的最终划定,需要政府在系统保护思路的引领下,全过程地发挥好领导、统筹、总揽全局的作用,使生态保护红线建立在与各专项红线既有有机联系,又统领覆盖的基础之上,真正实现一条红线管好、管住重要生态空间,从而不断提升生态保护与管理的成效。

二是就红线划定的牵头部门而言,要着力解决好“准”的问题,使生态红线的划定建立在实事求是、科学准确,能够经得起时间和实践检验的基础上。

作为国家生态安全的生命线,未来红线的指导性和生命力究竟如何?能否经得起时间和实践的检验?关键就在于一个“准”字。《意见》把生态红线划定的牵头责任赋予了环保、发改两个部门,这就赋予了环保、发改两个部门的相关部门要注重调研,科学评估,准确识别,加强协调,统筹布局,最终实现一条红线管控重要生态空间的目标。

确立保护优先的原则。两办《意见》明确指出,要确立生态保护红线优先地位。笔者认为,这是保证红线能够真正落地的重要前提和基础。偏离了这一原则,红线的准确性将无从谈起。

要处理好两个关系。处理好

生态保护红线与相关部门专项红线的关系。党的十八届三中全会提出划定生态红线要求后,一些部门结合各自职责划定了相关领域的生态保护红线。目前,从国家层面来看,国土和林业部门已经划定了自身的红线。除此之外,一些地方政府也正在制定与本地经济社会发展相适应的专项红线。如何处理好生态保护红线与各种专项红线之间的关系,使彼此无缝衔接,有机融合,真正实现“多规合一”,这无疑是一项科学准确划定红线所需要解决好的一个问题。

处理好当前与长远的关系。红线不仅事关当前,更关乎一个地方经济社会的长远发展。这就要求在红线的划定过程中一定要有长远发展的眼光,使红线能够经得起时间的检验,真正成为一条红线。反思这些年来一些地方反复调减自然保护区范围的事实,说明了自然保护区在划定之初,当事方没有统筹处理好当时与长远的关系。因此,作为具体执行者,要把“准”作为划红线的第一要义,真正给党委政府当好参谋,提好建议。

三是就社会公众而言,要努力解决好“知”的问题,使生态保护红线划定的过程成为深化生态文明理念、加强公众参与环境保护事业的过程。

划定生态保护红线,关乎国家和地方经济社会发展的全局,也关系到人民群众的切身利益。为此,《意见》提出了“加大政策宣传力度”、“保障公众知情权、参与权和监督权”、“促进共同保护”的工作要求。

一方面,作为一项重大的生态保护实践活动,生态红线划定离不开社会和公众的理解支持。生态红线的确定,会在一定程度上改变一个地方和区域群众的生产生活方式,甚至会影响到部分群众的眼前利益。因此,各级

政府要改变“闭门画图、埋头划线”的做法,以开放的态度让群众参与到红线划定的工作中来。要认真听取辖区内各级政府及社会各界的意见,切实保障公众知情与监督的权利,真正使红线建立在广泛的社会和群众基础上。

另一方面,红线划定的过程,绝不应该仅仅是少数人从事的一项纯技术性的工作,而应当是向社会和公众宣传普及生态保护知识、推动一个地方生态文明建设进程的社会性活动。笔者认为,就目前而言,此项工作还存在宣传不够的问题,需要各级政府充分利用生态红线划定的契机,加大宣传力度,深植生态文明理念,提升全民投身环境保护事业的热情。

四是就长远目标而言,要真正解决好“保”的问题,使红线长期严守建立在常态化监管保护机制的基础上。

划红线是一项阶段性的工作,而保红线却是一项长期性的任务。划定红线表明“万里长征走第一步”,同时也预示着守住红线才开始“而今迈步从头越”的漫漫征程。诚然,划定红线不是最终目的,保住红线才是根本目的。如何守住这条生态保护红线,无疑是各级政府面临的一道长期而又重要的课题。两办《意见》从落实管理责任、加大生态补偿、进行生态修复、建立监测监管平台、开展定期评价、强化执法监督、建立考核机制及严格责任追究等方面都作出了明确阐述,各地应当不折不扣地贯彻好这些措施。

能否全面落实《意见》所提出的各项举措,长久地守住生态保护红线?笔者认为,根本还在于地方党委政府领导能否做到两个方面。一是树立正确的世界观、政绩观,切实摒弃急功近利、短期行为等不良作风,在思想认识上保持严守红线的定力,不为一时利益所驱动,真正做到“一张蓝图绘到底,一条红线管长远”。二是在保障措施上,地方各级要分层次建立起确保红线落地的一系列长效保障制度,真正让生态保护红线得到长久有效管控。

野疾藜



重污染天气应急响应要抓好什么?

对重污染天气应急响应工作要提高认识,确保注重重污染天气应急的可操作性;要加强评估,确保重污染天气应急的科学性;要有效加强督查执法,确保重污染天气应急预案的执行。

◆张恒

重污染天气应急响应工作已经成为京津冀及周边地区大气污染防治工作的重要内容。如何做好重污染天气应急响应工作,已经成为地方政府难以回避的重要课题。

目前重污染应急响应工作还存在以下几个问题。

一是应急预案可操作性差。一些地方在重污染天气应急预案制定过程中,没有根据区域特点进行有针对性的编制,对区域产业特点、居民生活习惯等内容考虑不足,造成应急预案千篇一律,缺乏针对性,可操作性差。

例如,很多城市的重污染天气红色预警响应中都包括单双号限行这一条。其中,有的城市重型车辆多,但城市规模不大,汽车保有量也不大,居民从来没有经历过机动车限行。但有些地方在制定限行方案时,针对污染物排放强度大的重型车辆的措施考虑不够,反而过多强调对居民用车的管理,造成政策推动阻力大,导致措施执行困难,甚至成了一纸空文。

二是应急响应工作科学性不足。应急响应工作措施是否有效,是否能达到应急减排目的,需要以科学性作为保障,需要科学分析本地污染物组成、

主要污染物类别和来源等。但有的地方都没有做过大气污染源解析,对应急措施的减排量也缺乏科学计算。应急响应结束后也没有组织应急效果评估,导致应急响应工作实际效果说不清、道不明,难以得到提升。

三是预案执行不到位。预案有了可操作性和科学性,最终还是落到执行上。笔者发现,在预案执行方面,很多地方未将任务合理分解,不能形成部门合力,导致预案执行大打折扣。例如,一些地方仅仅选择性地执行污染物削减措施,机动车限行、中小学停课、大型户外活动停办等措施都没有启动。对企业停产限产、工地停止施工、加强扬尘防治等减排措施执行情况也没有进行督促检查,往往发了个通知了事,对没有执行应急响应部门和企业的问责、处罚,造成应急响应工作大打折扣,直接影响执行效果。

如何解决重污染天气应急工作中遇到的问题,笔者认为,应该加强以下几方面工作。

一是提高认识,确保重污染天气应急的可操作性。地方党委政府应该高度重视重污染天气应急响应工作,认识到重污染天气应急响应是重污染天气大气污染防治的极端手段,

是保障大气质量、保障民生的最后一道屏障。这是近一个时期随时要开展的工作,而不是制定了预案,研究了措施就能束之高阁。只有真正重视起来,提高重污染天气应急响应的可操作性,才能保证措施切实有效。

二是加强评估,确保重污染天气应急的科学性。应对本地进行大气污染源解析,有的放矢地开展重污染天气应急响应工作,从应急预案的制定、应急措施的可操作性、应急工作执行的效果等方面进行全方位的事前、事中、事后评估,并根据评估结果不断改进工作,让重污染天气应急响应真正发挥作用。

三是有效加强督查执法,确保重污染天气应急预案的执行。《大气污染防治法》中明确规定:县级以上地方人民政府应当依据重污染天气的预警等级,及时启动应急预案。同时,法律也对拒不执行应急预案的行为有相应的处罚要求。有关部门要依据法律加强对应急预案启动和执行情况的监督检查,切实落实各部门的责任。对拒不执行预案的单位和企业加大处罚力度,形成重污染天气应急响应工作不能打折扣的社会共识。

绿色畅言

开拓创新改善农村环境

要全面改善农村环境,就必须从责任体系、管理体制、工作机制上入手,促使各地各部门把农村工作摆在更加重要的战略位置,让农民享有与市民同等的公共服务。

◆米安

农村工作是全面建成小康社会的突出短板,而农村环境保护则是农村工作的突出短板,“脏乱差”的问题较为明显,广大农民群众反映强烈,迫切需要加以解决。

近年来,环保部门持续推进农村环境综合整治,主要内容包括农村生活污水垃圾治理、畜禽规模养殖污染治理、饮用水水源地保护等,取得明显成效。但从基层实践来看,要补齐农村环境短板,全面实现“农村美”,还有不少困难和挑战。

一是环保部门职能和能力限制。环保部门的定位是一个环境监管部门,牵头组织实施农村环保工程时总会遇到一些限制。比如,“懂工艺但不懂工程”。面对招投标、造价、工程监理、工程质量验收等项目建设环节有时会出现“一头雾水”。再比如,“有资金但不懂账务”,对专项资金以及配套资金的规范使用、报账和审计有时会出现“雾里看花”。此外还存在“能协调但难以统筹”等问题。在实践中,县级作为农村环境综合整治的责任主体,多数把任务下达至镇村,而镇村的能力限制更加明显,工程项目进度慢、质量差、手续缺、管理弱等问题时有发生,各级环保部门也难以提供有效的指导和帮助。而且,在环保垂直管理制度改革

以后,县环保局不再是县政府的组成部门,那么,如何协调各县级部门以及将项目落实到各乡镇,就成为迫在眉睫的突出问题。

二是整治内容不够全面。环保部门牵头实施的农村环境整治偏重于对农业、农村污染的治理,而农民自身生活环境的改善幅度不够明显,农民群众的获得感不够强,从而对整治工作的支持度、配合度和满意度不是很高。在实践中也发现,有的村庄虽然完成了污水、垃圾等相关整治工作,但走进村庄,仍然发现民房破旧、乱搭乱建、乱堆乱放、道路泥泞等诸多问题,视觉上的“脏乱差”尚未得到根本改变。而这些涉及农村人居环境的问题恰恰是农民群众最为关心的,同时也是最希望解决的。所以,农村无污染并不等同于农村美,农村环境整治提升还有待全面扩展和深化。

三是农村的历史欠账较多。农村环境问题的本质和根源在村庄,长期存在的城乡二元结构导致农村工作不受重视,投入严重不足,城乡公共服务没有实现均等化。例如,城市的污水垃圾形成了比较成熟的处理体系,农村的污水垃圾却放任自流,使得环保部门不得不统一兜底;如果各有关部门的服务都能有效覆盖到农村,把欠账还清,许多问题也就迎刃而解了。所以,农村的污水、垃圾、饮用水安全等环境突出问

题,与其说是环保工作的不足,不如说是基本民生保障不到位。实现“农村美”的关键,与其说是创新治理模式和技术,不如说是强化担当和决心。

笔者认为,要全面改善农村环境,就必须从责任体系、管理体制、工作机制上入手,促使各地各部门把农村工作摆在更加重要的战略位置,让农民享有与市民同等的公共服务。

一是明确领导责任。从国家层面加强顶层设计,将环境保护“党政同责”“一岗双责”进一步细化落实到人。针对农村环境保护,建议明确地方党委、政府主要领导为第一责任人,承担主要责任;地方党委专职副书记(分管农村工作)、地方政府有关领导为具体负责人,承担相应责任。客观地说,主要领导主持全面工作,由于公务繁忙,确实难以抽出较多时间具体抓某一项工作。因此,笔者认为,党委专职副书记在分工上要负责农村工作,要保证时间和精力进行现场调研、踏勘,推动落实各项工程;同时,统筹协调各地区、各部门更加有力地投入人力、物力、财力投入到农村环境整治中。

二是推进部门联动。要理顺农村环境管理体制,从根本上改变“多头管理”的局面。从中央到地方各级党委,均设置农村工作办公室,在党委专职副书记领导下,统一负责“三农”工作。结

合领导分工责任和部门职能,建议强化各级党委农办的作用,统一牵头组织各有关部门协同进行农村环境综合整治,并逐级落地至镇、村。一些地区由农村牵头实施的美丽乡村建设,切实把各相关部门的力量实现了有效整合,各部门各司其职,“各炒一盘菜,共办一桌席”,使当地农村“旧貌换新颜”。同时,建议结合环保机构的垂直管理改革,坚持治污责任和监督责任分开,着重突出环保部门的监督职能,由环保部门负责对整治工作的环境效益进行跟踪评价监督。

三是充实工作内容。坚持以人民为中心的理念,聚焦农民群众最直接最现实的利益诉求,把污染治理的“小综合”扩展为村庄整体环境的“大综合”。构建“一站式服务”体系。从生态环境优化、基础设施建设、特色风貌塑造、产业融合发展、村容环境整治、精神文明建设等方面齐发力,努力建设生态优美、设施配套、特色鲜明、农民富裕、文明程度高的美丽乡村。创新工作机制,坚持“以块为主,整村推进,打造示范,以点带面”的原则,分区分步加以实施。同时,要发挥好各部门作用,从面上优先解决一些群众反映强烈的共性问题,“上面千条线,下面一根针”。要完善多元化的资金投入机制,加强各项涉农资金统筹、通盘使用。

农村环保工作的根本出发点和落脚点在于广大农民享受到良好的生产生活环境。环保部门要增强大局意识,科学定位,努力作为,积极响应支持改革创新,当好农村环境的“哨兵”。

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

环境热评

餐饮油烟治理不是小题目大做

不同类型的厨房都可能产生大气污染物,预防餐饮油烟污染并不是小题目大做。大气污染防治,必然涉及到车辆限购限行、餐饮油烟等民生方面,这样的做法是符合原理的。

◆胡恒平 彭庆庆

很多城市的源解析结果表明,餐饮油烟对大气污染是有较大贡献的。甚至有实验证实,炒一盘白菜PM2.5的排放量相当于一辆汽车行驶50多公里。

日常做饭怎么会产生PM2.5?首先,燃气灶的燃烧会排放废气,其排放量与燃烧效率相关。其次,川菜、湘菜等菜系有热锅的习惯,爆油直接产生PM2.5。相比之下,以蒸煮为主的粤菜等PM2.5排放相对较少。不过,美国还是将烤面包房纳入排放清单管理,因为添加乙醇增加面包甜味的同时,也会带来VOCs污染问题。

由此可见,不同类型的厨房都可能产生大气污染物,预防餐饮油烟污染并不是小题目大做。从理论上讲,食用油只要达到汽化温度,就会转变成气态,并与其他组分一起形成油烟雾。其排放量会积累到什么程度?试想一下,关闭抽油烟机,不用几分钟,

厨房内就会呛得待不住人了。家家户户都这样外排,聚沙成塔,总量也是惊人的。

流行病学调查结果表明,经常做饭的中青年女性,其患肺癌的风险显著增加。显而易见,餐饮油烟首先是危害直接接触人员,排入周围环境中后,降低城市环境空气质量,产生二次危害。在有些城市,餐饮业油烟对大气污染的负担率有15%以上,是不可忽视的治理目标。以长沙市为例,有9000多家规模以上的餐饮、酒店,另有超过50%的中小餐饮油烟废气未采取任何净化措施而低空排放,治理任务非常艰巨。

餐饮业还是投诉热点,其排放的油烟、噪声、废水和垃圾等影响民生。往往一个餐馆生火,全院子闹油烟,扰民现象比较普遍。对这类污染的防治,首先要明确住建、商务、食品药品监管、工商等部门的责任分工,尤其是要做好整体规划;其次,要求已建餐馆安装油烟净化设施,而对新建、改扩建餐

馆,按“三同时”要求配套建设油烟处理设施,未通过验收不得营业;第三,推广使用天然气、液化石油气、电等清洁能源;最后,改进抽油烟机设计,对家庭烹饪,能够被吸入后的油烟进行净化后再排入周围环境中。

大气污染防治,必然涉及到车辆限购限行、餐饮油烟等民生方面,这样的说法是符合原理的。随着城市扩展,工矿企业都逐渐搬离了城区,工业排放的影响毫无疑问下降了。然而,人群向城区集中了,每个人的生活都是消耗资源而产生污染的,虽然这种污染水平与生活质量密切相关,但每个市民迁入都会增加污染负荷。特别是楼房越建越高,城市单位国土面积的利用强度易超容量。要保证城市环境空气质量,需要每位市民约束自己的行为,降低资源消耗,减少大气污染物排放。环境保护,人人有责,这不仅是一种理念宣传,更要落实到日常的具体实践中。