

资源环境承载力评估应突出其政策价值,使之真正成为区域经济社会发展的约束条件,成为优化发展规划、空间规划及政府其他重大决策的依据。

◆王珏 包存宽

根据新一轮国务院机构改革方案,我国重新组建自然资源部和生态环境部,以统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。去年9月中办、国办印发《关于建立资源环境承载力监测预警长效机制的若干意见》,其目的是为了推动实现资源环境承载力监测预警工作走向规范化、常态化、制度化,引导和约束各地严格按照资源环境承载力谋划社会经济发展。

在环境管理的相关理论与实践工作中,资源环境承载力评价无疑是一个核心议题。所谓资源环境承载力,主要是指对生态服务而言的,比如消纳废弃物、景观和舒适性、生态系统保留和生物多样性等。目前在资源环境承载力的研究和实践中,主要存在这样几个问题:一是计算方法与基础数据不足;二是资源环境承载力难以准确评估;三是各环境要素承载力与综合承载力之间的关系不清;四是承载力的政策性和科学性协调不够。

基于上述认识,笔者认为,资源环境承载力不应作为一个过于固化的概念,应重视基础数据、动态预警、要素边界、政策价值这几个方面。

首先是基础数据。目前,人们在环评、环境规划等相关研究与实践中,往往感到基础数据不够完善,甚至难以支撑资源环境承载力的计算。这也导致根据不同口径数据计算出来的资源环境承载力有时误差很大,存在可信度不高等问题。因此,应加强监测预警数据库和信息技术平台的建设和应用,特别是重点加强薄弱环节和县级监测网点布设,实现资源环境承载力监测网络全国全覆盖、对于今后开展类似工作大有裨益。

第二是动态预警。资源环境承载力是客观存在的,但进行评估则有着很大的难度,因为资源环境要素始终处于一个动态变化的过程中,一个区域的资源环境承载力也不可能始终是一个固定的数值。可以说,没有绝对的资源环境承载力,只有相对的资源环境承载力。开展资源环境承载力评估需要一定的周期,在这个过程中资源环境的承载力也是在变化的,也应该进行动态评估。因此,必须建立一个动态监测的机制。资源环境承载力的计算更重要的是看一种趋势,对于趋向恶化的区域应及时“亮红灯”“踩刹车”。划分不同等级的预警区是一个非常好的做法,在实际工作中,应该始终贯穿这样的思想。

第三是要素边界。资源环境承载力是一个范畴很大、内涵很丰富的概念,空间上可以分解到不同的层级,从

国家级一直到乡镇级;要素上可以分解到不同的环境要素,比如大气承载力、水资源承载力、土地承载力。在目前的实践中,一般预测超载的领域包括土地或人口密度、水资源短缺、水污染、大气污染等,并据此开展水资源管控、土地资源管控、生态管控、海域管控等。目前的问题是各环境要素的承载力与综合承载力之间是什么关系。因此,不同的环境要素承载力应落实到适宜的行政层级与空间尺度上,也就是说,要明确边界。比如,土地资源承载力评估可能以县级最为适宜,水资源承载力评估落实在省一级尤其是流域更为适宜,而大气承载力评估应落实到城市群、区域等更宏观的规划中。

第四是资源环境承载力的政策价值。由于计算方法的差异性,在实践中针对绝对资源环境承载力的计算则是比较困难的。不妨转换一下思路,不要过于看重绝对的承载力界限,而要突出相对承载力的概念,即主要看变化趋势,突出资源环境承载力对经济社会发展的警示、管控和优化,突出其政策价值。

要突出环境承载力的政策价值,发展规划战略环评应是一个重要的抓手。要编制实施经济社会发展总体规划、专项规划和区域规划,依据不同

◆张军

党的十八大以来,成都市委市政府高度重视生态文明建设和环境保护工作,认真落实党中央国务院和省委省政府重大决策部署,坚持走绿色发展道路,美丽中国典范城市建设全面推进。2018年,成都将通过科学谋划,狠抓落实,进一步开创环保工作新局面,推动全市实现高质量发展。

乘势而上,主动担当,环保工作取得新成效

2017年,成都以持续改善环境质量为核心,全面打响污染防治“三大战役”,着力解决突出环境问题,群众获得感、幸福感、安全感得到切实增强,全市环保工作取得了前所未有的新成效。

戮力同心、立行立改,做好三大督察。成都高标准服务保障中央环保督察、省环保督察,环保督察正向反馈良性运转。秋冬季大气污染防治专项督察逐渐形成新常态。始终坚持问题导向,全面自查自纠,明确案件办理10条意见,建立环境问题整改4本台账。截至2017年底,中央环保督察组交办的4082件群众投诉问题整改率为84.9%,四川省环保督察反馈问题整改率为94.6%。对问题整改中不作为、慢作为、乱作为,以及临时关停应付问题整改、搞形式主义敷衍环保督察等行为进行了严肃查处。

和衷共济、攻坚克难,打响三大战役。全面打响大气、水、土壤污染防治三大战役,将“蓝天”“碧水”“净土”保卫战推向纵深。实施成都“治霾十条”,大力推进大气污染防治“650”工程(即开展压减燃煤、控车减油、治污减排、清洁降尘、综合执法行动、科技治霾“六大行动”,实施落实责任、综合保障等50条举措),取得显著成效。2017年,全市空气质量优良天数为235天,优良天数比例为64.9%,PM₁₀、PM_{2.5}平均浓度同比分别下降13.7%、10.2%,优良天数和污染物浓度下降均完成省政府下达的年度目标任务,并创下2013年以来的最好成绩,全面完成国家“大气十条”目标任务。

实施成都“治水十条”,强化生产、生活、生态“三水共治”。大力推进水污染防治“626”工程,全面落实河长制,加快推进严重污染水体挂牌整治、污水收集处理设施

打好污染防治攻坚战 推动高质量发展

成都将坚决打好污染防治攻坚战,强力推进环保督察发现问题整改,持续改善全市生态环境质量,不断满足群众日益增长的优美生态环境需要,加快推动高质量发展,全力建设全面体现新发展理念的城市。

建设与提标、农村面源污染防治“三大战役”,着力解决突出环境问题,群众获得感、幸福感、安全感得到切实增强,全市环保工作取得了前所未有的新成效。

戮力同心、立行立改,做好三大督察。成都高标准服务保障中央环保督察、省环保督察,环保督察正向反馈良性运转。秋冬季大气污染防治专项督察逐渐形成新常态。始终坚持问题导向,全面自查自纠,明确案件办理10条意见,建立环境问题整改4本台账。截至2017年底,中央环保督察组交办的4082件群众投诉问题整改率为84.9%,四川省环保督察反馈问题整改率为94.6%。对问题整改中不作为、慢作为、乱作为,以及临时关停应付问题整改、搞形式主义敷衍环保督察等行为进行了严肃查处。

和衷共济、攻坚克难,打响三大战役。全面打响大气、水、土壤污染防治三大战役,将“蓝天”“碧水”“净土”保卫战推向纵深。实施成都“治霾十条”,大力推进大气污染防治“650”工程(即开展压减燃煤、控车减油、治污减排、清洁降尘、综合执法行动、科技治霾“六大行动”,实施落实责任、综合保障等50条举措),取得显著成效。2017年,全市空气质量优良天数为235天,优良天数比例为64.9%,PM₁₀、PM_{2.5}平均浓度同比分别下降13.7%、10.2%,优良天数和污染物浓度下降均完成省政府下达的年度目标任务,并创下2013年以来的最好成绩,全面完成国家“大气十条”目标任务。

实施成都“治水十条”,强化生产、生活、生态“三水共治”。大力推进水污染防治“626”工程,全面落实河长制,加快推进严重污染水体挂牌整治、污水收集处理设施

危险废物经营单位和重点产生单位规范化管理开展督查考核;推进区域突发环境事件风险评估,完善环境风险源可视化应急防控体系;依法科学处置7起一般等级突发环境事件;全年受理环境信访投诉2.9万余件,办结率100%,全市生态环境风险安全可控。加强重点领域执法,开展长江经济带化工生产企业和化工园区等15次专项执法检查行动。积极协调公检法健全行刑衔接机制,2017年,全市行政处罚3415件,刑事犯罪移送24件,处罚金额约两亿元。

先行先试、锐意创新,开展“三大探索”。坚持覆盖盲区、找准病因、精准发力,科技支撑取得新成果,环保改革进入新阶段。联防联控取得新成效,积极发挥示范引领辐射带动作用。以科技治霾为突破口,大力推进科技产品试点应用;与相关单位合作,结合系统预测预报数据进行空气质量预报。对标对表推进生态文明体制改革,建立企业环境信用等级评价制度,组织180余家企业试点环境信用评级。对全市火电、造纸等13个重点行业119家企业发放排污许可证。制定出台环评审批制度“改革十条”,简化优化审批流程。组织召开“成都平原地区臭氧污染防治工作推进会”,积极推动成都平原经济区加快实现大气污染防治规划、标准、监测、环评、执法、信息公开“六统一”。

抓常抓长、落细落小,夯实“三大监管”。坚持从细节着手加快补齐短板,基础能力、宣贯能力、信息化能力显著提升,全力筑牢环境保护能力和长远根基。建成209个网格化空气微站,结合3D气溶胶激光雷达技术,初步实现对污染源源的精准溯源和监测。启动建设134个水质水量自动监测站,完成土壤环境质量监测国控点位布设,生态环境监测网络加快构建。健全新闻发布会制度,在国家、省、市级各类媒体持续发声,微博微信等新媒体宣传

学习贯彻党的十九大精神

基层者说

农村水污染治理要科学规划示范先行

污染治理规划,合理安排水污染治理任务和工程建设时序,采用适合本地实际的工作路径和技术模式。做好农村水污染治理,要注重水环境保护、留住乡愁。农村人居环境整治要统筹兼顾农村田园风貌保护和环境整治,注重山清水秀和乡土味道,强化地域文化元素符号,综合提升田水路林村风貌,慎砍树、禁挖山、不填湖、少拆房,保护乡情美景,促进人与自然和谐共生、村庄形态与自然环境相得益彰。

做好农村水污染治理,要因地制宜。根据我国农村不同区位条件、村庄人口聚集程度、污水产生规模,因地制宜采用污染治理与资源利用相结合、工程措施与生态措施相结合、集中与分散相结合的建设模式和处理工艺。要把农村厕所粪污治理作为农村水

探索与思考

立足绿色发展助推生态扶贫

地生态脱贫。

其次,建立扶贫部门与生态环境保护部门之间的协调机制。扶贫部门要与生态环境保护部门之间建立协调机制,全面管理扶贫与生态发展资金,实现生态保护和扶贫发展的融合。对于生态功能和贫困重叠区域,保证生态建设任务中生态补偿和本地扶贫活动之间的紧密关系,完成生态扶贫目标任务,积极提升生态扶贫资金的现实效益。许多贫困地区也是生态脆弱地区,坚持连片贫困区生态项目资金渠道固定、用途固定,建立健全、标准的资金整合制度。

第三,培育发展生态产业。充分利用地区优势条件,将扶贫项目融入生态文明建设活动中,发展开放式生态经济,重点关注国家级重点贫困县的扶贫活动,尽早培育符合生态与环境标准的产业,发展符合各地优势条件的林业经济、特色种养业、生态旅游等。就生态基础较好的贫困地区而言,应充分发挥生态资源禀赋优势,研发与培育“绿色、高质、安全、高产”产品,建设规模化、标准化、专业化、生态化的农业示范中心。培育并壮大生态产业,通过帮扶、合作经营、劳动就业等手段,促进贫困区域企业生态化专业化

作战计划,持续推进成都“治霾十条”,实施2018年大气污染防治“650”工程,继续深化夏季臭氧防控行动和秋冬季大气污染防治攻坚战行动。贯彻落实《水污染防治法》和“水十条”,持续推进成都“治水十条”,实施2018年水污染防治“626”工程。深入实施“土十条”,持续推进成都“治土十条”,实施2018年土壤污染防治“620”工程。坚决杜绝歇歇脚、松松气的想法,严格落实中央和省级环保督察问题整改销号管理,切实督促问题整改按时限见实效。

构建环保产业生态圈,推动体制改革再攻坚,打造科技治理新引擎,创新宣传激发正能量,善做升级提升的“乘法”。制定成都市环保产业发展规划及年度实施方案,落实“五位一体”管理制度,重点推动环保技术研发及装备制造,落实科技项目,深化政府部门、高校、科研机构之间的合作,积极应用科研成果,推动调整经济结构、根治污染难题。创新活动组织形式,强化新闻宣传,成立环保志愿者联合会,推动成都市环保公园和环保馆规划建设,引导各方力量有效汇聚。

科学谋划,狠抓落实,开拓奋发有为新局面

2018年,成都市环保局将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,通过深入学习贯彻党的十九大精神,全面落实省委省政府推进生态文明建设和环境保护的决策部署,按照成都市委“三三三”战略谋划,坚决打好污染防治攻坚战,强力推进环保督察发现问题整改,持续改善全市生态环境质量,不断满足群众日益增长的优美生态环境需要,加快推动高质量发展,全力建设全面体现新发展理念的城市。

压紧压实环保责任,筑牢生态安全格局,加强环保法治建设,多做绿色发展的“加法”。建立健全市级议事协调机制,修订环境保护工作责任分工方案,完善差异化目标考核体系,开展绿色发展年度评价。开展《成都市环境保护“十三五”规划》实施效果中期评估,积极推进“多规合一”;制定环境准入负面清单,从源头控制各项污染物排放,腾出环境容量,把牢城市生态安全关口;组织生态保护红线专项督察,开展市域生态系统和生物多样性调查评估。坚持科学立法、依法行政,健全地方环保法规体系,严格落实推行重大行政决策听证制度。

打赢蓝天保卫战,打好碧水保卫战,打好净土保卫战,打好督察问题整改战,勇做污染治理的“减法”。贯彻落实《大气污染防治法》,全面启动打赢蓝天保卫战

污染治理的一项重要内容,加强厕所粪污治理,推进厕所革命,按照群众接受、经济适用、维护方便、不污染公共水体的要求,普及不同水平的卫生厕所。引导农村新建住房配套建设无害化卫生厕所,加强公厕与农村生活污水治理的有效衔接。结合当地实际,将厕所粪污、畜禽养殖废弃物一并处理并资源化利用。

做好农村水污染治理,要落实责任、形成合力。农村水污染治理是地方党委和政府的责任,党政同责,一岗双责,要切实加强统筹协调,加大地方投入力度,强化监督考核激励,建立上下联动、部门协作、高效有力的工作推进机制。要建立政府、村集体、村民等各方共谋、共建、共管、共评、共享机制,动员村民投身美丽家园建设尤其是农村人居环境整治,提升村民参与农村人居环境整治的自觉性、积极性和主动性。

作者单位:安徽省阜阳市环保局党组书记、局长

源开发收益划分方案,促使贫困地区区长久稳定发展。根据主体功能区划分标准,持续加大环保财力转移支持力度,持续健全资金划分体系,健全与森林覆盖率、重要污染物减排等工作紧密联系的审查系统与标准,将关注重点置于重点贫困地区的发展,逐步加大对重点生态功能区生态保护与恢复的支持力度。加大当地政府的财政投入,主动争取中央财政扶持,逐步提升流域生态补偿水平;资金筹集与划分上侧重于流域上游区域与贫困区域,对水质情况良好、水环境与生态保护贡献高、节省资源的市、县进行补助,将生态补偿资金支付与生态保护成效紧密结合。对地区生态状况给予现金补偿与激励,并采用对口合作、产业转移、创建园区等多种模式,加大横向补偿与市场化生态补偿力度。

最后,健全生态补偿机制。制定生态环境保护补助方针与资助

作者单位:福建农林大学公共管理学院