

抓好政策协同更新 发挥生态环境分区管控源头预防作用

加强生态环境分区管控 专家谈



◆本报记者温笑寒

日前,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强生态环境分区管控的意见》(以下简称《意见》),对加强生态环境分区管控工作作出系统部署,为严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线,科学指

导各类开发建设活动提供了行动指南。怎样理解生态环境分区管控在源头预防体系中的基础性作用?如何抓好政策协同更新,实现精准科学预防?针对这些问题,本报记者采访了生态环境部环境工程评估中心区域环评与规划评估部首席专家、研究员,致公党中央环保委委员。主要从事生态环境分区管控、规划环评理论方法研究。生态环境部生态环境分区管控技术专家组成员,先后参与生态环境分区管控中央文件及相关管理、技术多项文件编制,主持规划环评影响评价技术导则总纲制修订,主持或参与青海省、吉林省等生态环境分区管控项目。

生态环境分区管控实现了全域覆盖、跨部门协同、多要素综合,健全了以环评制度为主体的生态环境源头预防体系。

《意见》中提出“生态环境分区管控在源头预防体系中的基础性作用”,如何理解这一提法?

姜韵:生态环境分区管控基于生态环境结构、功能、质量等区域特征,在生态、大气、水、土壤等生态环境要素管理分区的基础上,将全国国土空间划分为若干生态环境管控单元,按照“一单元一策略”实施精细化管理。生态环境分区管控实现了全域覆盖、跨部门协同、多要素综合,健全了以环评制度为主体的生态环境源头预防体系。

首先,生态环境分区管控向前延伸了环评制度的准入链条。生态环境分区管控处于源头预防体系的最前端,提前框定了生态环境管控格局,明确了生态环境保护的底线,让地方党委和政府在经济宏观决策与管控中可以充分考虑生态、环境、资源因素,从更高层次的源头整体解决了区域发展的宏

观布局、生态环境约束等战略性问题,弥补了规划环评前端的管理制度空白。

其次,生态环境分区管控弥补了规划环评、项目环评条块化、碎片化管理的不足。项目环评和规划环评的范围在空间上不连续,对区域整体性、累积性生态环境影响的分析较为薄弱。生态环境分区管控实现了全域覆盖,弥补了规划环评、项目环评条块化、碎片化管理的不足,并且在区域、流域整体层面制定了总体准入要求,增强了对规划环评和项目环评系统性的指导和支撑,提升了源头预防体系的全面性和系统性。

此外,生态环境分区管控有助于提升环评制度的管理服务效能。生态环境分区管控通过信息平台实现空间比对应分析,便于相关主体快速做出准入可行性判断。未来还将通过鼓励各地开展生态环境分区管控与规划环评、项目环评协调联动改革试点,进一步提升环评相关的管理服务效能。

各地在生态环境分区管控方案制定和发布实施过程中,自然资源部门全程参与,保障与国土空间规划的充分衔接,便是制度协同联动的范例。

中国环境报:由于在源头预防体系中的基础性作用,生态环境分区管控工作需做到全域覆盖、跨部门协同、多要素综合,《意见》中也提出要强化生态环境政策协同。政策协同对于生态环境分区管控工作为何重要?应如何做好这项工作?

姜韵:生态环境分区管控工作涉及多部门、多领域,与主体功能区战略、国土空间规划、市场准入负面清单等制度,以及环境要素管理相关制度关系密切。做好生态环境政策协同,对提高政策统一性、规则一致性、执行协同性意义重大。为抓好政策协同,应重点开展以下工作。

一是明确各方责任。2023年11月,习近平总书记在主持召开中央全面深化改革委员会第三次会议时指出“要落实地方各级党委和政府主体责任”,《意见》也进一步明确了地方党委和政府以及发展改革、自然资源、水利、林草等相关部门的责任。下一步要落实好《意见》,将各方责任落实到位。

二是加强与相关制度的协同联动。要全面落实主体功能区战略,从环境质量管理端入手,针对主体功能区管控成果的四类开发区域进行环境管理的细化和空间落地。要充分衔接国土空间规划和用途管制,按照“充分衔接、各有侧重、协同发力、分步推进”的思路,在支撑重大规划编制、优化生产空间布局、指导招商引资等方面,分别在土地用途管制和环境质量管理上各自发力,协同推进高质量发展。要落实市场准入负面清单,在市场准入负面清单中关于开发建设活动禁止性、限制性要求的基础上,结合不同区域生态环境特征,聚焦解决突出生态环境问题,精准编制差别化生态环境准入清单,对开发建设活动进行生态环境管理的引导,体现生态环境管理的差异性和精准性。要与环评、排污许可、环境监测、执法监管以及环境要素管理联动,将生态环境分区管控

要求纳入生态环境有关标准、政策等制定修订中。

事实上,各地在生态环境分区管控方案制定和发布实施过程中,自然资源部门全程参与,保障与国土空间规划的充分衔接,便是制度协同联动的范例。《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》印发后,生态环境部组织各省根据“三区三线”划定成果,对生态环境分区管控方案中的相关单元进行了更新。此外,福建省厦门市生态环境分区管控空间管控平台与厦门市“多规合一”业务协同平台相互连通,数据实时交换,“多规合一”项目自动流转至生态环境分区管控系统,进行智能研判、出具评估意见,线上反馈意见后,流程进入下一步环节,提高了空间共治能力和服务水平。

三是针对性开展试点示范。为了进一步积累经验、完善机制,按照《意见》要求,针对重点领域,积极开展与国土空间规划衔接、减污降碳协同管控、与生态环境要素管理衔接、与环评和排污许可等制度协调联动等试点示范工作。

中国环境报:记者注意到,近日陕西、宁夏、广西等地陆续完成生态环境分区管控成果动态更新。请问生态环境分区管控成果更新调整需要注意哪些问题?您对成果更新调整环节有哪些建议?

姜韵:根据《意见》,生态环境分区管控原则上保持稳定,每5年统筹开展定期调整,5年内因重大战略、生态环境保护目标、生态保护红线等法定保护区域变化,以及法律法规有新规定的,开展动态更新。各省在开展更新调整时应注意以下问题。

首先是依法依规。更新调整应按照生态环境分区管控相关技术指南要求开展,其中法律法规有新规定的,进行联动更新;生态保护红线等法定保护区域依法依规设立、调整或撤并的,应完全对接,保持边界一致;区域重大战

略、生态环境保护目标、生态环境质量状况等发生变化的,按照原则规范开展评估分析,合理更新环境质量底线和资源利用上线目标,优化大气、水、土壤等要素管控分区,相应更新生态环境管控单元和生态环境准入清单。

其次需坚守底线。更新调整的目的在于不断提高生态环境分区管控方案的时效性和针对性,单元划定和清单编制不能随意更改,更新调整后的成果生态功能不能降低,环境质量不能下降、资源环境承载力不能突破。原则上优先保护单元的空间格局应保持基本稳定,重点管控单元的空间格局应与环境治理格局相匹配,生态环境准入清单管理要求应保持一定的延续性。

三是要立足实际。更新调整时不能脱离地方实际,要协调好保护和发展的关系,聚焦解决区域突出生态环境问题,强化区域流域海域统筹,分区分类更新调整生态环境分区管控方案相关成果,不断提升成果的针对性和可操作性。

在更新调整环节,5年定期调整建议由生态环境部统一组织开展,制定工作方案,明确工作要求,工作模式依然采用“国家指导、省级统筹、市级落地”的工作模式,工作程序与制定生态环境分区管控方案的流程一致,由省级、市级人民政府分级组织编制生态环境分区管控方案,报上一级生态环境主管部门备案后发布实施。动态更新应按照“谁发布、谁更新”的原则,建议由省级、市级人民政府根据实际情况不定期启动开展。其中因法律法规有新规定、生态保护红线等法定保护区域边界调整的,工作程序可相应简化,在生态环境分区管控信息平台上新增后,报上一级生态环境主管部门备案后实施。因重大战略、生态环境保护目标等发生变化的,更新成果需经专家进行科学论证,保证更新成果的科学性和规范性,科学论证后报上一级生态环境主管部门备案后发布实施。

深观察

◆彭澎

习近平总书记在2023年9月考察黑龙江期间首次提出“新质生产力”,指出要“整合科技创新资源,引领发展战略性新兴产业和未来产业,加快形成新质生产力”。在全球面临气候变化和可持续发展挑战的背景下,绿色金融作为一种新兴金融形态,旨在通过金融资源配置引导实体经济向绿色、低碳、循环和可持续的方向发展。随着我国工业化和城市化进程加速,对生态安全和环境保护的关注不断增强,绿色金融已成为推动新质生产力形成和发展的重要手段。

赋能的理论逻辑

新质生产力是指随着科技进步和社会发展而产生的新的生产力形态,不仅包含传统的物质生产力,更强调知识、技术、信息、管理等非物质要素在生产系统中的作用,体现了信息化、智能化、网络化和可持续发展条件下生产力的新特点和发展趋势。新质生产力强调将绿色发展作为生产力提升的核心内涵和必要条件,生产力形态不再单纯追求短期经济效益最大化,而是激发内生增长潜力,力求实现经济、社会和环境三个维度的可持续发展。

金融的本质在于优化资源配置。技术革命驱动经济发展的“技术—经济”范式,需要金融创新的支持。绿色金融将这一原理应用于生态环境保护和可持续发展领域,通过构建高效、结构合理的金融市场,创新金融工具和管理机制,将社会资本引向具有生态环保效益和经济效益的产业领域,成为技术创新成功的关键。绿色金融通过风险评估、定价和管理机制,帮助投资者识别并规避环境风险,也为绿色产业创造价值,促使企业在追求经济效益的同时承担社会责任。也就是说,新质生产力的产生和发展,需要通过金融杠杆撬动更多资源投入绿色产业之中,促进技术创新和产业升级,推动经济社会实现绿色低碳、可持续发展,从而在人与自然和谐共生中实现生产力的根本性跃升。

赋能的实现路径

当前我国经济社会发展步入了新阶段,追求更高质量、更高层次、更加公平和更可持续的发展,迫切需要培育和发展新质生产力,即那些基于科技进步、创新驱动,具有高科技含量、高效能产出、高质量特征和绿色发展导向的生产力,以适应时代变迁和社会进步的要求。新质生产力不仅是对传统生产力形态的升级换代,更是落实新发展理念、构建新发展格局的重要依托。绿色金融赋能新质生产力是一个系统工程,实现路径主要体现在以下方面:

助推新型生产关系建立。与新质生产力相适应的新型生产关系涉及多个层面的社会经济改革和创新。金融作为一种重要的经济活动,对生产关系有着显著的塑造和影响作用,包括生产资料所有制关系、分配关系以及生产者之间的合作模式等方面。其中,金融高质量发展是必须坚持的重要发展方向,需要不断提升资源配置效率、创新能力和服务水平,实现更加稳健、更具包容性、更可持续的发展目标。金融资本在一定程度上影响着生产者之间的权力分布和利益分配,应积极推进金融市场化改革,优化金融结构,提高直接融资比重,提升金融服务质量和效率,推动股权众筹、创业投资等多元化的金融资产形式发展,前瞻谋划未来产业,让更多社会资本参与到新经济、新业态的发展中来。

优化要素创新配置。对劳动力、土地、技术、数据等多种生产要素进行科学配置,有序整合与配置,能够更好地推动发挥各要素效能,激发全要素生产率提高。绿色金融蕴含着巨大的创新潜力,不仅体现在市场规模、产品创新和参与结构的改变上,还体现在金融基础设施建设、监管机制完善以及金融服务实体经济、支持绿色发展能力提升上。需要积极推广绿色金融、科技金融等新型金融业态,提高市场流动性,拓宽融资渠道,降低融资成本。通过创建绿色金融市场,推动碳交易、排污权交易等市场化机制的成熟,为新质生产力创造有利的市场环境。各类绿色金融产品的研发,有利于满足新质生产力企业在技术研发、项目建设和运营中的多元化资金需求,推动数据和生态要素在新质生产力构建过程中的深度融合和高效利用,为实现经济社会可持续发展提供了有力的金融支持和保障。

提升风险管理与社会责任感。风险管理体系建设是现代化经济体系建设中的重要组成部分,也是创新企业取得长期成功、获得广泛认可的基础。为新质生产力提供必要的稳定性和持久动力,需要降低因不确定性和外部冲击带来的企业发展风险。培育一流投资银行和投资机构,有助于促进金融机构识别、量化和环境管理风险,从而提高整个经济系统的稳定性和抵御风险的能力。制定科学合

理的运行规则,对高污染、高耗能行业实行严格的信贷约束,对绿色产业给予优惠政策,在进行绿色投资和绿色融资时更加注重风险管理,有利于避免产生不良资产和系统性风险。完善与新质生产力相适应的风险识别、评估、监测和管理体系,有效控制因环境污染、资源枯竭等问题带来的各种不确定性风险,确保金融资源配置符合绿色发展理念的企业和项目,从而保障安全稳健地推进科技创新。

强化国际竞争优势与影响力。新质生产力的发展需要对接国际高标准,扩大各种资源的来源和配置范围,在全球范围内优化配置资本、技术、人才等要素资源,促进高端要素汇集,构建全球化产业链和价值链,提升在全球市场的竞争力;还要推动全球绿色经济秩序的构建,以体现我国在全球可持续发展中的领导地位。通过积极参与绿色金融国际合作,推动全球绿色金融标准制定,发起或参与重大绿色金融项目,可以塑造国际规则,引领全球可持续金融发展潮流。绿色金融推动经济绿色转型,展示出对全球环境问题的担当,有利于提升国家形象和软实力。良好的社会治理能力和社会责任感,将推动国际声誉和影响力的提升,也将通过技术输出、知识产权共享等形式,增强我国在国际科技领域的软实力。

制度与政策建设

绿色金融赋能新质生产力是当前社会发展的必然趋势,面临的挑战主要包括:尚未形成完善的市场机制、监管体系和交易平台;定义和标准尚未统一,在具体操作中存在较大的主观性和不确定性;需要建立较为一致的绿色金融定义和评估体系。因而,需在战略、投资及创新机遇下积极推动制度与政策建设。

首先,继续完善绿色金融法律法规体系与激励政策,明确绿色金融的定义、范畴、目标和原则,制定更加科学合理的绿色金融标准与评估体系,优化有针对性的绿色信贷、绿色债券、绿色保险等金融产品的规范制度,为投资者提供更加清晰的指导,降低绿色金融的投资风险;同时强化对绿色金融活动的监管,确保金融资源有效投入绿色产业中。

其次,完善环境和社会信息强制披露制度,建立绿色项目和企业评价体系,对绿色金融支持对象进行认证和评级,便于金融机构和投资者做出绿色投资决策,提高绿色金融资源配置的精准性。积极参与全球绿色金融标准的制定与实施,推动国内外绿色金融标准的接轨。

作者单位:远东资信评估有限公司

探索与思考

以高品质生态环境建设“更好临朐”

◆董树华

山东省潍坊市临朐县锚定建设“更好临朐”部署要求,推动城乡人居环境明显改善,以高品质生态环境支撑高质量发展,奋力谱写人与自然和谐共生的生态临朐新篇章。

临朐县把握“生态账”与“经济账”的平衡点,相互转化,共同发展。持续推动财政、货币、就业、产业、区域、科技、生态环保等政策协调配合,强化政策统筹,确保同向发力、形成合力。产业布局持续优化,临朐县顺利完成化工园区划区工作,进一步拓展再生铝循环利用、联科纳米碳材料等184个重点项目加快建设。实施雨污分流改造59.6公里,新铺设市政管道72.1公里。栗山大桥建成通车,克黄线、黄海线完成改造提升,济潍高速临朐段全线贯通。体育公园、生态公园开工建设,建成龙泉公园,栗山景区和大干文化街等特色街区完成改造提升。顺利通过国家园林城市复审。

协同推进生态环境保护、绿色发展与乡村振兴。依托生态环境优势,五井镇花园河村确立了借山借水来发展的方向,通过村庄景区化、产业旅游化、文化系统化推动乡村发展。乡村振兴,生态宜居是关键,临朐县推动建设“富而美”的美丽宜居乡村,在保护好绿水青山的同时,秉承“让美丽宜居乡村带来美丽经

济,造就美好生活”的理念,积极培育农村发展新动能。临朐县九山镇以“九山薰衣草小镇”为龙头,联合打造“薰衣草党建联盟示范区”,以农村一二三产业融合发展为路径,强化创新引领,奏出乡村振兴最强音。城市和乡村共生共荣、和而不同,形成了生态美促进产业兴、产业兴带动百姓富、百姓富守护生态美的良性循环。

推动文脉赓续,历史底蕴与生态文明交相辉映。近年来,临朐县探索生态文明建设的丰富内涵和实践路径,全方位、多层次、深层次构建生态制度、生态安全、生态空间、生态经济、生态生活和生态文化六大体系,努力把生态优势变成经济优势,推进绿色转型发展,奋力打造生态文明建设的示范区样板。深刻把握山东省黄河流域生态保护和高质量发展及深化新旧动能转换的历史机遇,瞄准“山水园林宜居城市”“齐鲁生态第一县”“生态价值实现模范区”的总体定位,持续改善生态环境质量,夯实高质量发展绿色基底。

下一步,临朐县将加快绿色科技创新和先进技术推广应用,做强绿色制造业,发展绿色服务业,壮大绿色能源产业,发展绿色低碳产业和供应链,打造高效生态绿色产业集群,在全社会大力倡导绿色健康生活方式,绘就临朐绿色发展底色。

作者系山东省潍坊市临朐县委副书记

进一步规范长江流域涉水工程生态流量管理

◆张丛林 康文健

保障生态流量是维系河湖生态结构完整、保障河流生态系统质量和稳定的重要基础。近年来,相关部门为加强长江流域生态用水保障,出台了一系列涉及水量分配的政策性文件,取得了明显成效,但距离恢复长江流域生态平衡、减轻涉水工程对生态环境的负面影响以及维持生态系统健康的目标仍有一定差距,主要体现在长江流域涉水工程生态流量管理标准尚未统筹、生态流量管理方式有待完善、生态流量相关科研和监测存在差距等。

在推进长江流域生态保护和高质量发展的过程中,确保涉水工程生态流量的科学管理与有效保障是至关重要的环节。为实现这一目标,笔者建议从以下几个方面系统性地加强生态流量管理工作。

一是建立健全完善且协调一致的长江流域涉水工程生态流量管理体系。根据长江流域生态保护的总体要求,在充分参考和吸收相关部门在不同阶段针对生态流量管理所形成的理论研究成果和实践经验的基础上,建立协调一致的生态流量管理要求和考核标准。其中涵盖生态流量的计算方法、调度决策等多

个层面,尤其要注重跨部门协同,消除原有管理规定之间的差异和冲突,以实现生态流量管控工作的标准化、规范化。同时,确保新建的标准体系既符合长江流域生态保护的整体战略规划,又能满足各类涉水工程的具体特点和实际需求,为地方政府加强其他河湖的生态流量管控起到引领和示范作用,促进涉水工程综合效益的发挥。

二是强化长江流域涉水工程生态流量精细化管理。考虑涉水工程的规模、功能定位、调节性能和运行特点等,从生态流量、生态敏感期需水量和用水总量控制等方面入手,开展精细化分类管理。对于调峰电站、引水式电站,生态流量管理主要以瞬时流量控制为主;对于上下游水位衔接的梯级电站,可以采取日均流量进行控制,同时控制生态水位;对于具备综合利用功能的水电站工程,根据工程枢纽布置、电站运行方式和水库调节能力,以保障电站尾水以下河段的生态流量为目标,协调生态流量调度与发电、航运、防洪、供水等的关系;对于具有较强调节能力和调峰能力的水库、水电站,充分挖掘丰水期、平水期以及枯水期的径流调节能力,合理安排下泄水量和泄流时段;对于调水工程及城乡供水

水库,根据生态流量目标、供水区的水资源条件和生态保护要求,优化水库调度运行方式,明确取调水的生态流量约束条件,强化取调水规模及过程管控。

三是强化长江流域生态流量保障与生态保护修复状况的监测和科研攻关。加快推进长江经济带生态流量与生物资源协同监测网络建设,建立生态调度与长江水质、生态系统变化监测的协同机制。搭建监测、反馈与预警一体化平台,促进生态流量和生态调度的适应性管理。基于供水安全、水华风险控制、长江口压咸等水环境保护目标,开展水库生态调度优化及其效果评估研究。统筹涉水工程运行调度各方面需求,建立生态调度模型研究与生态调度原型试验互锁模式,形成更加科学合理的多目标协同生态调度方案。在长江上游干流及其重要支流进一步扩大生态调度研究工作覆盖范围,包括在干流上的相关控制性工程和敏感敏感区的梯级电站,强化生态调度研究,为后续实现长江经济带水库群联合调度提供必要的技术支撑。

作者单位:张丛林,中国科学院科技战略咨询研究院;康文健,山东省日照市水政监察支队