建立三条红线补强水环境管理基础

万军,环境保护部环境规划院副总工程师,战略规划部主任、研究员。主要从事环境战略、五年环境保护规划、城市环境规划研究。作为主要人员参加了国家环境保护"十一五""十二五""十三五"规划编制研究,承担"三线一单"技术规范的研究。

对话人:环境保护部环境规划院副总工程师万军
采访人:本报记者宋杨

环境保护部部长李干杰在10日主持召开的环境保护部常务会议上,提出要研究建立重要流域水资源利用上线、水环境质量底线、水生态功能保障基线三条红线。强调研究建立三条红线,对我国水环境治理有什么重要意义?三条红线有何关系,各自侧重点是什么?本报记者采访了相关专家。

研究建立三条红线,对我国水环境治理有什么重要意义?

是补强水环境系统管理基础、破解水环境治理难题的重要举措

中国环境报:强调研究建立重要流域水资源利用上线、水环境质量底线、水生态功能保障基线三条红线,对我国水环境治理有什么重要意义?

万军:建立三条红线,是贯彻落实党中央、国务院关于加快推进生态文明建设、推动形成绿色发展方式和生活方式要求的具体行动。今年5月26日,中共中央政治局就推动形成绿色发展方式和生活方式进行了第四十一次集体学习,习近平总书记在主持学习时做了重要讲话,要求加快构建生态功能保护基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线,全方位、全地域、全过程开展生态环境保护。

建立三条红线,是贯彻生态文明建设理念、处理好保护与发展关系的基本前提。尊重自然、顺应自然、保护自然是生态文明建设的基本理念,要正确处理好经济发展与生态环境保护的关系,就需要坚持生态文明的理念,尊重自然规律。对经济发展和人类活动而言,自然规律的基本体现就是对生态功能保障的区域空间管控、对资源环境承载力开发利用天花板的限制、对环境安全和生态健康基本底线的坚守,人类活动不能突破这些自然规律的限制。

中国环境报:三条红线的建立,对推动落实《水十条》有什么积极作用?

万军:建立三条红线,是深入实施《水十条》、补强水环境保护管理基础的重要举措。《水十条》是党中央、国务院推进生态文明建设、加强生态环境保护的重大举措,是贯彻习近平总书记"山水林田湖是一个生命共同体"思想的重大实践,体现了系统推进水资源管理、水生态保护和水污染防治的根本要求。

《水十条》正式发布两年多来,我国水污染防治工作取得积极进展,水环境质量总体改善。但是,当前我国水污染防治形势依然严峻,水资源、岸线资源过度开发,部分水体污染严重、水生态功能退化或者遭到破坏,其主要原因,还是部分地区保护与开发的矛盾突出,缺乏水生态环境系统保护的底线思维和红线意识,没有将自然规律的约束转化为地方经济发展和环境保护的基本遵循。

因此,根据中央要求,加快研究建立重要流域水资源利用上线、水环境质量底线、水生态功能保障基线三条红线,是坚持和贯彻新发展理念,正确处理经济发展和生态环境保护关系的具体行动,也是补强水环境系统管理基础、破解水环境治理难题的重要举措,意义重大。

中国环境报:水资源利用上线、水环境质量底线、水生态功能保障基线三条红线有何关系,各自侧重点是什么?

万军:流域是典型的山水林田湖生命共同体。河流水系是能量、物质传输和生命繁衍生息的重要载体,必须有一定的生态流量保障生命传承和物质、能量、信息的持续传输,必须有清洁的水质保障流域健康和人类生存发展,必须有一定的空间用于维护流域水生态安全。因此,必须统筹建立水资源利用上线、水环境质量底线、水生态功能保障基线,形成流域开发和生态环境保护的基本底线,三条红线具有紧密的内在逻辑关系,是支持流域水环境系统管理的基础支柱,不可偏废。

目前我国已经建立了最严格的水资源利用制度,实施了水资源总量与强度"双控",是建立水资源利用上线的基本实践。在流域尺度,水资源开发利用是影响水生态保护、水质维护和绿色发展的重要因素,因此需要站在流域生态环境系统保护的角度,从维护和修复河流水系统生命力的角度,提高对水资源利用上线的认识,保障河流水系的生态流量和生态通道,优化完善水资源利用上线的管控制度。《水十条》也明确提出要科学确定生态流量,在黄河、淮河等流域进行试点,分期分批确定生态流量(水位),作为流域水量调度的重要参考。

水环境质量底线一方面要坚持"只能变好、不能变差"的基本要求,另一方面要从水体环境功能的角度确立基本的质量要求,二者结合构成流域水环境质量管理的质量底线。在水环境质量底线的基础上,按照"以水定陆"的原则,建立水环境精细化管理的体系。《水十条》确定了全国1784个控制单元,确定了各控制单元水环境质量底线以及阶段改善要求,在此基础上,各地区各流域进一步细分控制单元,建立基于控制单元的污染排放控制、质量改善的精细化治理、管理体系,实现水环境精细化管理,精准治污。

水生态功能保障基线是从流域水生态功能维护的角度,对陆域及水域的重要敏感脆弱区域实施严格保护,确保流域生态功能稳定。尤其需要对源头水源涵养水土保持区、河流水系生物"三场一通道"(产卵场、越冬场、索饵场、洄游通道)以及重要河岸湿地等进行严格保护,维护生态安全。

各地方各流域应如何推动三条红线的研究建立?

探索建立基于"三线一单"的生态环境系统管控机制

中国环境报:我国有哪些地方已经开始在建立三条红线方面进行尝试?有哪些成功经验可供借鉴?

万军:目前,各地在建立水环境三条红线方面,开展了有益的探索和实践,尤其是城市和区域层面,取得了一些值得借鉴的经验。广东省广州市将流溪河流域作为战略水源地,出台《广州市流溪河流域保护条例》,对全流域实施严格保护,将流溪河上游及沿河一定区域划定为严格控制区,明确流域水生态功能保护、水环境质量维护和水资源开发利用的要求,明确水资源开发总量控制上线,同时要兼顾生态用水、水质维护的要求。

江苏省积极探索水生态环境功能分区管理,出台了《江苏省太湖流域水生态环境功能区划(试行)》,将太湖流域划定为49个水生态环境功能分区,对49个分区进行4级功能分级。针对4个生态功能级别,结合《水十条》要求,分别制定了差异化的生态环境、空间管控、物种保护三大类分类管理目标,并制定了分期分步实施计划。

山东省青岛市结合城市环境规划,将市域范围划分为220个控制单元,按照功能分为水源涵养、水源保护、农业生产与面源污染控制、城镇生活4种类型。分别确定各控制单元的水环境质量底线,对于部分水资源开发矛盾大的控制单元提出水资源利用上线的要求,对于水源涵养区、水源保护区及重要清水通道提出生态功能保护控制要求,积极探索落实三条红线制度,将其作为水环境系统管理的基础平台。

山东省济南市围绕"保泉"工作,提出了泉水核心保护区禁止地下水开采、泉水补给区水资源开采量逐年减少的开发要求,明确了各区县水资源用水总量上线等指标,探索建立了落实到空间区域、基于水生态环境功能保护的水资源利用上线管控体系。

这些地方实践的主要经验在于,一是比较系统地考虑了水资源、水环境、水生态统筹保护的关系;二是建立了水环境系统的分区分单元管控体系,将资源开发、水质维护和生态保护要求分解落实到空间单元;三是探索建立配套管理政策制度,建立多部门联动机制,保障落实。

中国环境报:地方在探索三条红线的实践中,可能会遭遇哪些问题?

万军:尽管各地在探索三条红线方面,取得一些经验和进展,但总体上看,三条红线建立进展不一,相互衔接和协调难度大,配套政策不完善。在实施过程中还存在不完善、不协调、碎片化等问题,主要体现在3个方面。

一是流域生态环境问题复杂,涉及流域水资源、水环境、水生态各领域,涉及流域上下游各区域,涉及水域、平原、山区各地域,涉及饮水、灌溉、航道、发电、防洪、生态保护等各种功能用途,涉及国土、林业、水利、环保、农业等多个部门。在科学确定三条红线时,需要比较系统的科学理论和技术方法支撑。而目前技术支撑体系比较薄弱,管控基础平台与技术方法不衔接,部门和区域管理协调难度大。

二是长期以来积累的问题多,矛盾突出,补短板和还旧账任务繁重。我国海河、黄河、辽河等流域水资源开发利用率达到106%、82%、76%,华北等地区地下水严重超采;海河流域劣Ⅴ类断面仍占40%左右,部分城市黑臭水体问题十分突出;全国不少湖泊严重萎缩,长江下游部分地区岸线开发利用比例超过40%。建立三条红线,需要建立各流域各地区更加严格的节水、治污、保生态等基本要求。

三是相关制度及政策不配套,各地对建立三条红线的理解和执行存在差异。由于水资源调配、水资源开发利用收费、水环境质量考核、流域生态补偿等相关政策制度还在进一步完善,在缺乏严格有力的管控措施和惠益共享的补偿机制情况下,各地对于三条红线的划定理解不一,管控尺度不一,影响到三条红线的统筹协调和有效管理。

中国环境报:下一步,各地方各流域应如何以三条红线为重点,贯彻落实"山水林田湖是一个生命共同体"的思想理念,系统推进水资源管理、水生态保护和水污染防治?

万军:一是提高政治站位,认真学习贯彻落实中央关于生态文明建设、推动形成绿色发展方式和生活方式的重要战略思想,将研究建立重要流域水资源利用上线、水环境质量底线、水生态功能保障基线三条红线作为《水十条》实施和流域水生态环境管理的重要基础。坚持"三水统筹",以改善水环境质量为核心,以水环境空间管控为抓手,倒逼各地统筹推进水污染治理工作。

二是建议在重点流域先行先试,探索建立基于"三线一单"的生态环境系统管控机制。贯彻党中央国务院长江经济带"共抓大保护、不搞大开发"的战略要求,坚持生态优先、绿色发展的基本原则,确立水资源利用上线、水环境质量底线和水生态功能保障基线,制定产业准入负面清单,强化生态环境硬约束,确保长江生态环境质量只能更好、不能变坏。

三是建立完善三条红线划定的技术方法和管理制度。结合重点流域和典型地区、城市的探索实践,制定完善技术方法和技术规范,建立完善基于三条红线的管控制度和配套政策,建立流域水环境源头预防、过程管理、精准治污、系统管控的基础平台。衔接落实河长制,将重点单元、重点河段、重点区域的水生态环境保护和治理的任务清单化、措施工程化,集中攻坚,确保《水十条》目标任务圆满完成。

全国人大执法检查组赴江苏开展固废法执法检查

(上接一版)我们要深入学习、深刻领会习近平总书记系列重要讲话精神和党中央决策部署,充分认识做好固体废物污染防治工作的重要意义。

张平说,全国人大常委会就固废法开展执法检查,就是向全社会释放一个信号:党和国家高度重视这部法律的实施及相关工作,必须增强贯彻执行法律的自觉性和主动性。要通过这次执法检查,深入宣传固废法,广泛普及固体废物污染防治的科学知识,增强公民、企事业单位和各类社会组织的环境法治意识,提高各级政府及其职能部门、特别是领导干部依法开展固体废物防治工作的能力。要注重把法治教育和道德教化结合起来,使节约资源、保护环境的意识深入到公民、家庭、单位,增强全社会防治固体废物污染的自觉自律。

记者从检查组获悉,近年来,江苏省委、省政府认真贯彻党中央、国务院决策部署,全面实施固废法及相关法律法规,建章立制,健全体系,分类防控,积极推动固体废物减量化、资源化和无害化,为保障全省生态安全和经济社会可持续发展提供了有力支撑。2016年,全省共产生固体废物2.38亿吨,利用处置2.26亿吨,利用处置率达95%,综合利用、安全处置体系基本形成,全省固体废物污染防治水平得到明显提升。

张平充分肯定了江苏在贯彻固体废物污染环境防治法中所做的努力及取得的成绩。他指出,江苏省委、省政府高度重视生态文明建设和环境保护工作,把固体废物污染防治作为加强生态环境保护的重要内容,深入贯彻落实法律制度要求,完善体制机制,加大财政投入,强化监督管理,积极推进固体废物处理处置设施建设,固体废物处理处置能力和水平都有了很大提升。特别是在生活垃圾分类收集方面,积极探索经验,取得了明显成效。

他同时也指出,江苏和全国其他地方一样,面临着各种固体废物产生量仍在逐年增加,固体废物处理能力接近饱和或超负荷运行,危险废物管理能力有待加强等问题。特别是江苏省还面临着人口众多、经济体量大、环境承载压力大等实际情况,固体废物污染治理形势更加严峻,治理任务也更加艰巨繁重。

张平强调,防治固体废物污染既是攻坚战,更是持久战,必须坚持长抓不懈、久久为功。这次开展固废法执法检查,就是要推动各地区各部门依法加强固体废物污染防治,推进环境保护工作深入开展,推动实现生态环境的全面改善。希望江苏牢固树立和贯彻落实新发展理念,坚决贯彻党中央关于固体废物污染防治工作的重大决策部署,既当经济发展的排头兵,也做生态环境保护的排头兵,扎实做好固体废物污染防治工作,让良好生态环境成为人民生活的增长点,成为经济社会持续健康发展的支撑点。

全国人大常委会委员、全国人大环境与资源保护委员会副主任委员王鸿举、龚建明,环境保护部党组成员周英等参加了执法检查。

广撷博采

执法权威不容挑战

◆王鹏志

近日,环境保护部督查组遭遇阻挠执法一事在网上持续发酵,引发媒体网民关注。其中一起性质极其恶劣。事发于7月5日,督查组在河北省青县一产业园区,对巨龙钢管防腐分公司检查时,3名园区保安冒充警察欲强行带走督查人员,扣留督查人员达80分钟。目前,相关责任人已被行政拘留。

对此,网络媒体发出了"荒唐、诧异、嚣张、逆天"等"表情包"。实际上,一段时间以来,阻挠环境执法的事不断刷屏。

4月16日,山东省济南市历城区仲宫镇山东绿杰环保节能科技有限公司扣留执法人员。

5月13日,河北省新乐市恒际木业厂拒绝开门。

5月18日,河北省邯郸市冀南新区台城乡东城基村昌盛塑料包装厂拒不开门。

6月3日,北京飘亮石化有限公司拒绝检查,扣押督查人员。

7月4日,河北省元氏县梁特家具厂把执法人员反锁在车间。

……

据环境保护部通报,仅大气污染防治强化督查这一个行动,3个月时间里,28个城市中有15个城市出现阻挠督查事件至少33起。

环保无小事,关乎生命健康,关乎子孙后代。党中央高度重视,将生态文明建设纳入"五位一体"总体布局。习近平总书记多次对环保工作提出要求。

当前,环境现状不容乐观。日前,大气污染防治强化督查检查了3万余家企业,逾两万家存在环境问题,比例超过60%。

环保督查是落实中央决策部署的重要制度安排,是推进环境保护的有力举措,体现党中央整治环境问题的鲜明态度,彰显环保部门的责任担当。就是这样一项公益性强、社会关注度高的工作,却不时遭到抗拒阻挠,引发各方愤慨。

阻挠环境执法,而且是光天化日、明目张胆,这是一种什么行为?这是在挑战公权力,是对法律的蔑视,是对正义的亵渎。如若姑息纵容,法律的尊严、公权的威信、正义的力量何在?

无论是媒体还是网民,对这一行为谴责的态度是一边倒,观点和态度高度契合。这足以说明,这一行为犯了众怒,逆民意,伤公理,违法律。

为什么此类行为屡屡出现?说到底,是一个"利"字在作祟。为了一己之私利就和法律叫板,这是典型的利欲熏心,让利益冲昏了头脑。很显然,这一私利见不得光,经不起检查,不合乎公共利益,带着违规违法的烙印。也许,这些企业已生存了一段时间,有的甚至是当地纳税"功臣",也不排除有的还可能得到当地政府的支持。但不管如何,在当前,正值全力整治环境污染之际,一切有悖于环保的行为都不能逃避检查,都要整改整顿。

想通过阻挠的手段逃避检查,是妄想,或者形象点讲,是螳臂挡车,不自量力。现实中,凡是有这样行为的,都受到了相应处理,有的被移送司法机关。

总之,归根到底一句话:胆敢阻挠环境执法,严惩不贷。

环境执法是法律赋予环境监管部门的重要职责。各地要认真落实中央关于环保的各项决策部署,从大局和长远计,支持配合环保督查,尽所能提供便利。

各级纪检监察机关要履职尽责,对那些以形式主义、官僚主义对待党中央决策部署的,坚决查处。若发现有党员干部参与阻挠环境执法的,无论是明是暗,都要严肃执纪,铁面处理。

(转载自中国纪检监察报2017年7月15日4版)

实施三大工程强化责任落实

◆山东省广饶县环保局 张永华

今年以来,山东省广饶县环保局按照县委、县政府的安排部署,坚持生态立县、环境优先的理念,紧紧围绕全县水气土污染整治专项行动,统筹抓好生态建设和环境保护工作。

深入实施三大工程,促进环境治理措施落到实处。一是实施蓝天工程,在推进大气污染治理工程的基础上,重点开展好10t/h以下燃煤锅炉"清零"、窑炉整治等专项行动。二是实施清水工程,贯彻落实《水污染防治行动计划》,重点实施织女河、阳河等重点流域环境综合整治,出台直排环境污水处理厂水质奖补办法,提高污水处理能力,确保排水全部达到地表水Ⅴ类水质标准。三是实施净土工程,继续开展废弃坑塘环境整治,积极推进一批固体废物处置利用项目,全面加强固废污染防治,全力保障环境安全。

加大环境监管力度,促进环保工作再上新台阶。今年以来,广饶县共出动环境执法人员930人(次),日常监管检查企业429家(次),查处环境违法行为176起,立案145起,其中实施按日连续处罚两起,移送适用行政拘留案件5起,移送涉嫌环境污染犯罪案件11起,取缔"土小"污染企业7家。加强网格化环境监管体系建设,将环境信访处理、河流断面监控、"土小"企业取缔、环境污染事故应急和污染源监管作为网格化环境监管的五大工作体系常态化推进,并利用网格化环境监管体系开展了环保专项行动、环境隐患排查、小锅炉整治和网格化监管信息公开等工作,取得明显成效。严格建设项目环保审批和竣工环保验收,对新、改、扩建项目严格市场准入,今年以来,共审查建设项目36个,因不符合环保政策拒批1个。

配合做好环保督察,强化环保工作责任落实。山东省环保督察组进驻东营市期间,广饶县共接到督察组交办案件106件,均进行了及时调查处理和反馈,经调查核实,属实80件,不属实26件。对调查属实的案件进行了严肃处理,共立案调查45家,移交刑事侦查两家,停电停产66家,取缔39家。省环保督察结束后,针对督察组反馈问题中涉及广饶县的8个方面25项问题,县环保局组织各镇街和有关部门认真研究制定了《省环境保护督察反馈问题整改措施清单》,并分别提交县委常委会议、县政府常务会议进行了专题讨论。对贯彻落实环境保护决策部署不力,水、气、固废污染防治不到位,结构性污染突出,环境监管能力建设不足等突出问题,逐一明确了责任单位和整改时限。

本栏目由
聚光科技
特约刊登