

学者视角

# 着力解决长江经济带矿产资源开发的生态环境问题

◆成金华 朱永光

党的十九大报告指出,以共抓大保护、不搞大开发为导向推动长江经济带发展。长江经济带横跨我国东中西三大区域,涉及11个省市,资源环境条件总体优越。长期以来,矿产、水利、农业、林业、水电和交通等开发活动对长江经济带发展起到推动作用,但也带来了越来越多的生态环境问题。

长江经济带是我国重要的矿产资源基地,特别是中上游地区,有色、黑色金属和非金属矿产在当地经济社会发展中占有较重要的地位,对我国资源保障起到积极作用。但是,矿产资源开发过程中引发的生态环境问题十分突出,部分支流和湖泊水生态环境遭到破坏,长江经济带矿区、矿业园区和矿业城市的生态安全、环境安全和人居安全受到威胁。

一部分矿业权与自然保护区重叠,矿区生态系统遭到破坏。长江经济带生态功能区与矿产资源成矿带在空间上高度重叠,尤其是中上游地区。长江经济带部分重要矿区位于生态功能区划内,分布在水源涵养生态功能区的有7个,分布在生物多样性生态功能区的有13个,分布在土壤保持生态功能区的

要大力推动长江经济带产业调整与绿色转型升级,将长江经济带整体的转型升级与流域内产业沿江向上游转移统筹考虑,从加强顶层设计、完善产业链绿色创新体系、分类推进产业转型与转移等方面系统施策,推进长江经济带产业发展。

有5个,分布在洪水调蓄生态功能区的有5个。同时,矿业权与自然保护区也有较多重叠,其中探矿权重叠面积有1652.2平方公里,采矿权重叠面积有1899.57平方公里。此外,矿产资源开发过程中地表和地下生态系统遭到破坏,矿区的水生生态、植被等破坏严重。

二是矿业和矿业园区环境污染问题突出。长江经济带矿区废水排放总量占全国比例达到42%,乌江、清水江,四川岷江、沱江、湘江、洞庭湖等区域水体总磷污染严重。因矿业开发所带来的土地占用破坏面积,8年来以近8%的平均速度增长。长江经济带共有金属矿山群34个,其中长江中上游29个,多集中在云南、贵州和四川。长江经济带金属矿山数量为2623个,大中型矿山311个,固体废物堆放面积为49.60万立方米。

三是矿业、矿业园区和矿业城市人居环境问题较多。长江流域矿产资源开发所带来的土

壤重金属污染的重点区域较多,湖南、云南等地重金属污染较为严重。从主要矿产资源集聚区和饮用水源地取水口空间布局来看,两者在空间上有较多重叠关系,其中岷江、嘉陵江、洞庭湖、巢湖、太湖、湘江等流域风险较高。长江中上游地区地质灾害风险居高不下,严重威胁人居环境安全。

根据党的十九大报告和习近平总书记深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话,以及《长江经济带生态环境保护规划》的要求,为有效解决长江经济带矿产资源开发过程中的生态环境问题,笔者认为应该做好以下几方面工作:

第一,优化矿业空间布局,严格矿业分区管控。全面落实国家长江经济带区域发展总体战略和国家主体功能区战略,构建区域资源优势互补、勘查开发定位清晰、资源环境协调发展的空间格局。在各类保护区内严禁开展不符合功能定位的开发

活动,依法严格准入管理。实行矿种、区域差别化管理,统筹安排矿产勘查开发布局与时序,形成协调有序的资源开发与保护的新格局。要按照“禁采区内关停、限采区内收缩、开采区内集聚”的要求,优化矿产资源勘查开发布局。

第二,压缩高污染矿业,推动产业链绿色转型。矿业及其相关高能耗、高污染延伸产业在长江经济带占比相对较高。钢铁、有色金属、建材、化工和电力等项目密布长江沿线,部分重化产品产量庞大,在全国乃至世界都占有重要地位。要大力推动长江经济带产业调整与绿色转型升级,将长江经济带整体的转型升级与流域内产业沿江向上游转移统筹考虑,从加强顶层设计、完善产业链绿色创新体系、分类推进产业转型与转移等方面系统施策,推进长江经济带产业发展。

第三,实行最严格的生态环境管理制度。长江经济带矿业

开发活动必须严格落实“三线一单”的要求,提高矿业项目准入门槛。要严格矿产资源开发利用的环境保护准入管理,逐步建立矿山地质环境保护考核制度,加强矿山地质环境调查与监测,对采矿权人履行矿山地质环境治理恢复义务情况进行监督检查,建立矿山地质环境治理恢复分类管理机制。完善矿产资源开发的环境影响评价制度,制定矿产资源开发环境影响评价中的地质环境影响评价技术规范,增加环境影响评价报告中地质环境影响评价的内容。

第四,建立市场化、多元化的矿产资源生态补偿机制。长江经济带部分地区的矿产资源要退出和减少开发,需要对当地政府、矿业企业和居民进行补偿。完善矿产资源生态补偿机制,充分发挥市场在生态补偿范围、标准和方式等方面的决定性作用。探索中央财政补偿与地方财政补偿相结合,纵向补偿与横向补偿相结合,资金补偿、项目补偿与股份补偿相结合等方式,推动流域矿产资源生态补偿多元化。

本文是研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项“加快生态文明体制改革、建设美丽中国研究”的阶段性成果,作者单位为 中国地质大学(武汉)经济管理学院

环境热评

## 铁军须有过硬的政治素质

我国现阶段的生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期,必须准确认识从严治党要求,坚定意志。要增强思想方面的韧性,正确看待挫折。

◆岳岳平 潘海婷

在全国生态环境保护大会上,习近平总书记明确要求:“要通过加快构建生态文明体系,确保到2035年,生态环境质量实现根本好转,美丽中国目标基本实现。”为此,需要打赢一系列污染防治战役,而这些战役都是大仗、硬仗、苦仗,必须加强党的领导,建设一支生态环境保护铁军,使他们政治强、本领高、作风硬、敢担当,特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献。各级党委和政府要关心、支持这支队伍建设,主动为敢干事、能干事的干部撑腰打气。

人心齐,泰山移,发挥好集体的力量,特别是依托铁军的核心战斗力,就能攻坚克难,取得最后的胜利。队伍建设,实际上是增强生态环境保护工作驱动力的重要举措,也是顺利解决各种突出环境问题的根本保障。

我国蓬勃发展的生态环境保护事业已经培养了一批优秀的环境管理、工程建设、科研和监测等领域的人才,也正是得益于他们的无私奉献,局部生态环境质量恶化可控可治。特别是党的十八大以来,中央环保督察成为常态,督政与督企并重,使我国的生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性变化。

但也不容否认,随着治污攻坚战不断深入,环境污染问题日趋复杂,生态环境保护队伍的人才素质还有待提升。由于生态环境领域的历史欠账较多,需要开展一系列的专项行动来集中整治。但在一些基层,队伍结构不优、缺少合格专业人才的矛盾比较突出。部分基层同志压力较大,需要加强引导,防止工作激情滑坡。

## 多一些沟通,少一些命令

不能忽视当前生态环保工作的复杂性和敏感性。如果想得简单、做得不慎,就会导致对困难估计不足、准备不够、办法不多,最后被民意打脸。

◆千江月

7月23日,陕西省西安市发布了《西安市公安局西安环境保护局关于禁限行高排放老旧汽车的通告(征求意见稿)》的公告。《征求意见稿》规定:“自公告发布之日起全天禁止2013年7月1日前注册登记的柴油汽车进入西安市三环路(含)以内通行;自2019年8月1日起,全天禁止高排放老旧汽车进入西安市三环路(含)以内及远郊区县城主城区内通行。自2020年8月1日起,全天禁止高排放老旧汽车在西安市行政区域内通行。”消息一出,引起社会热议,有媒体向问卷调查数据显示,九成网友表示反对。

为什么这些为了改善环境质量采取的措施,却不被老百姓待见?笔者认为,环保政策措施本身没有错,问题出在了不当的推进方式方法上。当前,我国生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期,已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期,也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。环保工作正处于污染防治攻坚战的关键期,面对的都是难啃的“硬骨头”,在坚决落实中央生态环境保护决策部署的过程中,谋划布局需要科学精细,措施方法更要严谨得当。不能认为在环保面前“啥事都不算事”,不能忽视当前环保工作的复杂性和敏感性。如果想得简单、做得不慎,就会导致对困难估计不足、准备不够、办法不多,最后被民意打脸。西安市出台淘汰高排放老旧汽车的征求意见之前,显然考虑不周全不充分,操之过急。

当前,一些人对生态环保工作在认识上还有一定误区。和前几年不重视环保有所不同,现在有的人会以,只要基于环境保护这个出发点,制定的政策,采取的措施都是正确的,也都应该被理解和接受。但在实际工作中,由于对当前的社会环境和环保工作特点把握不足,有些地方抓环保工作会态度急躁强硬,方式简单粗暴,甚至出现急功近利和滥用职权的情况,比如“一律停产”“先停再说”等权力任性,甚至搞“一刀切”。此次西安市政府领导也坦言,工作人员就淘汰高排放老旧汽车的征求意见与社会沟通时,过于急躁、过于情绪化,引发了社会热议和质疑,造成了公众的担忧。

需要注意的是,近年来,有人希望借助环保名义表达不合理诉求,甚至还有打着环保旗号获取非法利益的现象。倘若政府和管理部门一味把这些人作为弱势群体予以特殊关照,反而可能会给环保工作的正常开展带来不良影响。良好生态环境是人民群众的期盼和向往。党的十八大报告指出,建设中国特色社会主义,总布局是社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”。因此,要把生态环保工作放在突出位置,在推进过程中更要注重与各方面的有机融合、统筹发展。

绿色畅言

## 建设现代化经济体系 需着力发展绿色经济

◆贾卫列

建设现代化经济体系是适应我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段的必然要求,是人民富裕、国家强盛的基石。长期以来,我国一些地方“先污染后治理”的发展模式给资源环境造成巨大压力,背离了经济发展的正确轨道,大气、水、土壤等环境污染已经成为全面建成小康社会的短板。

产生这一问题的原因主要有3方面。经济层面上,部门利益、集团利益、地方利益、个人利益至上,“利”字当头使发展迷失了方向。制度层面上,管理体制的缺陷、管理方法和考核制度的落后、监管执法的不到位,使“法”在“利”面前约束力下降。文化和社会层面上,全社会环保意识不强和生活方式非绿色化,使经济可持续发展受到影响。

绿色经济是以节约能源资源为目标,以生态科技为基础,以市场为导向,以新能源革命为依托的经济发展模式,其宗旨是经济发展必须与自然、人类社会的发展相协调,其核心是人力资本、生态资本、人遗资本、社会资本存量不断增加,实现绿色GDP的稳步增长。

微观上,发展绿色经济就是要加速淘汰落后产能和工艺,用技术创新和工艺创新促进企业的绿色发展,推动绿色产品的有效供给。要大力提倡绿色生活,形成资源节约、环境友好的生活方式和消费模式。中观上,发展绿色经济就是要使部门经济、地区经济、集团经济绿色化,通过产业结构、技术结构、规模结构的绿色化,实现产业的绿色升级、分类和分布,探索绿色经济结构的演化规律,揭示经济与自然、社会之间的绿色联系。宏观上,发展绿色经济就是要不断降低国民经济中能源资源消耗多、环境污染重的行业比重,推动整个宏观经济的绿色化进程。发展绿色经济并不只是单纯追求生态而付出其他方面的代价,而是实现经济效益和生态效益的有机统一。

从能源结构角度看,发展绿色经济就是要发展低碳经济;从生产过程、产品和服务看,发展绿色经济就是要推进清洁生产,实行节能减排;从资源利用程度看,发展绿色经济就是要大力发展循环经济;从资源节约的角度看,发展绿色经济就是要发展共享经济,倡导绿色生活。同时,按照“管理—生产—交换—消费—分解—还原—再生”7个环节重构生态产业体系,加大生态农业、生态工业、生态服务业的建设步伐,构建符合生态要求的城市化、城镇化格局。

作者系北京生态文明工程研究院副院长

◆叱狼

当前,地方各级党委政府都在深入推进污染防治攻坚战,治污力度和速度前所未有,各地环境质量稳中向好、持续改善。

然而,笔者调查发现,面对错综复杂的污染攻坚形势、久攻未解的“老大难”问题,甚至环境质量改善幅度难如人愿的现状,个别基层领导干部喜欢拍胸脯说狠话、拍桌子定任务。比如,要求所有污水厂尾水年内必须达到Ⅳ类标准,殊不知个别污水厂一级A标准尚难以实现稳定达标。再比如,有些水功能区仍处于Ⅴ类水质,却要求半年内达到Ⅲ类。这些目标任务是否符合当地实情,没调研分析,就态度坚决地把狠话说了出去,以为狠话说过了,要求提过了,自己就算履职尽责了。无奈狠话说了是一箩筐,一抓到底的狠劲和韧劲却缺斤短两,甚至不再追问治污过程和成效,致使看似要求严格的狠话却不折不扣地成了空话。

当前,有的地方治污形势依然严峻,领导干部拿出勇气下定决心说出治污狠话确有必要,可以感受他们推动环境质量尽快改善的迫切之心。而且,这些治污狠话一定程度上也能够警示和督促那些在污染治理中推诿扯皮、敷衍塞责的责任部门和责任人,促使他们自我加压,更好地履职尽责,有所作为。

然而,治污狠话不能仅仅

◆贺震

某地交警在执法时,发现一男子醉酒驾车,遂决定依法对其进行拘留。然而,当交警得知醉驾者家庭困难的实际情况后,便让其先料理好家事,次日再来接受处理。

按常规思维,交警严惩醉驾理所应当,由此带来的后果,包括生活困扰和经济损失,也应由违法者承担。然而,当事交警在坚守法律底线的前提下,想方设法化解醉驾者的家庭困境和潜在损失。这既让违法者受到处罚,维护了法律的刚性和尊严,在法理之外兼顾了情理,让人感受到执法者的人文关怀。

这一案例引发了笔者对现实中环境执法的一些思考。法律是冰冷的,但执法行为是可以有温度的。法律容不下的的是击穿底线、放弃法律的“情代法”“情大于法”,以及徇私枉法、权力寻租的“私情”;法律从不

## 切忌狠话变成空话

治污狠话不能仅看说得狠不狠,更要看矛盾根源分析得透不透,治污措施推进得实不实,难点问题问题解决得好不好。只有这样才能让治污狠话转化成治污的狠劲和狠招,这些狠话也才真正反映领导干部求真务实、担当作为的良好作风。

落在口头上,雷声大雨点小,甚至说一套做一套,否则,就会影响干部队伍作风和污染治理成效。因此,笔者认为,治污狠话该说时不说,就难以提振治污勇气,也难以凝聚治污锐气,落实治污措施时也难免出现软、松、缓等现象。但是,治污狠话也不能仅看说得狠不狠,更要看矛盾根源分析得透不透,治污措施推进得实不实,难点问题问题解决得好不好,只有这样才能让治污狠话转化成治污的狠劲和狠招,这些狠话也才真正反映领导干部求真务实、担当作为的良好作风。

治污狠话只有说到关键点上,才能发挥一针见血的作用,督促责任部门和地区真抓实干,取得实效。对此,笔者有两方面建议。

治污狠话要一语中的。说狠话不能因一时冲动而口不择言,也不能无缘无故地发

脾气、耍威风,而要盯住治污关键环节,一语说破问题的核心病灶,开药方去顽疾。因此,治污狠话应有准确性、针对性 and 时效性。建议说治污狠话之前,务必要加强调查研究,摸清问题掣肘和阻力究竟在哪里,狠话中要求的任务目标和完成时限是否符合实情。同时,要充分考量基层措措起袖子加油干是否能够完成,避免因目标虚高、脱离实际,出现“桌子一拍狠话说了,脑袋一拍后情了”的现象。此外,要把握好说狠话的时机,时机不妥,不仅不会为深入治污带来多少益处,甚至会让下属感到厌烦,产生逆反。在重大任务攻坚期,尤其个别别人产生畏难情绪、思想滑坡时,掷地有声的狠话往往能够成为推进工作的一剂强心针,为生态环保措施落地生威发挥巨大推动作用。

治污狠话要落地生威。

同时,还要给企业一定的缓冲时间,帮助企业解决问题,这是政府加强环境管理不可偏废的方面。即使一些企业必须关停取缔,也要依法进行,要留给企业处置其合法资产的时间,而不能粗暴地拆除厂房。

执法者与执法对象绝非完全对立的双方。在环境监管中,企业既是监管对象,也是服务对象。而且,有时候服务往往是更有效的监管。企业有的环境违法行为,完全可以通过政府有效的服务得到改变或解决。只重视严查环境违法,不帮助企业分析环境违法的原因、得失和解决之道,这样的环境执法很难得到

群众的拥护与企业的支持。环境执法者要常怀公仆之心、恪守为民服务原则,对企业要坚持严格管与热心帮相结合,既要有严格执法的“冷面孔”,也要有服务企业企业的“热心肠”,让环境法律既有力度,又有温度。要在坚持铁面执法的同时,摸清企业的环保需求,围绕企业需求提供精准化、具体化帮办服务,推动其合法生产、达标排放,实现绿色发展、环境友好。因此,要让环境执法的过程成为既是查处环境违法行为的过程,也是宣传环境法律、法规、政策、标准的过程,帮助企业解决环境问题的过程,服务企业绿色发展的过程。

## 环境执法既要有力度又要有温度