

学习贯彻党的二十大精神

◆秦朝俊

生态环境安全是国家安全的重要组成部分,党的二十大报告提出“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”,并强调“严密防控环境风险”。贯彻落实党的二十大精神,为我国全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标提供坚实可靠环境安全保障,就要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平生态文明思想,深刻理解维护生态环境安全的重要意义,清醒认识维护生态环境安全的严峻形势,坚决扛起维护生态环境安全的政治责任。

深刻理解维护生态环境安全的重要意义

维护生态环境安全是贯彻习近平生态文明思想的内在要求。突发环境事件具有突发性、紧急性、危害性和社会性等特点,突发环境事件的发生往往会导致污染物或放射性物质等有毒有害物质进入大气、水体、土壤等环境介质,造成环境质量下降或者生态环境破坏,危及群众身体健康和财产安全。坚持人与自然和谐共生,像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境,要求我们必须严密防控环境风险,建立健全以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系,减少突发环境事件的发生,全力控制事件的影响,切实维护生态环境安全,这也是生态文明建设必须守住的基本底线。

维护生态环境安全是贯彻总体国家安全观的内在要求。2018年5月18日,习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调,生态环境安全是国家安全的重要组成部分,是经济社会持续健康发展的重要保障。《国家安全法》明确了生态安全领域的任务,“国家完善生态环境保护制度体系,加大生态建设和环境保护力度,划定生态保护红线,强化生态风险的预警和防控,妥善处置突发环境事件,保障人民赖以生存发展的大气、水、土壤等自然环境和条件不受威胁和破坏,促进人与自然和谐发展”。党的十九届五中全会提出,“十四五”期间,把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程,防范和化解影响我国现代化进程的各种风险,确保生态安全,加强核安全监管。统筹发展和安全,要求我们必然严密防控环境风险,维护生态环境安全。

维护生态环境安全是贯彻以人民为中心的发展思想的内在要求。我国已日益增长的美好生活需要内涵更为丰富,不仅对物质文化生活提出更高要求,而且对安全、环境等也提出更高要求。国泰民安是人民群众最基本、最普遍的愿望。习近平总书记强调,人民至上、生命至上,保护人民生命安全和身体健康可以不惜一切代价。把以人民为中心的发展思想贯穿工作全过程各方面,要求我们必然严密防控环境风险,维护生态环境安全,把环境风险消灭在未萌状态,切实维护广大人民环境安全权益。

坚决扛起维护生态环境安全的政治责任

当前,生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期,各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件随时可能发生,加之人民群众对环境、安全、健康等问题的关注度越来越高,维护生态环境安全的压力越来越大,环境风险防控形势严峻。生态环境部部长黄润秋在作《国务院关于2022年度环境状况和环境保护目标完成情况报告》时,指出“因生产安全事故等引发的次生突发环境事件多发频发态势仍未发生根本改变”,“基层生态环境部门监测能力、应急处置能力不足”。2023年全国环境应急管理工作会议强调,当前我国结构性、布局性环境风险长期存在,突发环境事件诱因复杂、量大面广,新问题新挑战交织显现,社会关注度高,环境安全压力大,防控形势十分严峻。同时,基层应急力量薄弱、信息迟报瞒报、技术物资支撑不足等问题依然突出。

我们要把握好习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论,坚持好、运用好贯彻其中的立场观点方法,坚持守土有责、守土尽责,严密防控环境风险,维护生态环境安全。坚持人民至上,树牢安全发展理念。坚定不移贯彻总体国家安全观,增强忧患意识,坚持底线思维,以“时时放心不下”的责任感,高度警惕和防范生态环境领域的各种风险隐患,把严密防控环境风险贯穿生态环境保护工作各方面全过程,在不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要的同时,切实维护广大人民群众环境安全权益。

坚持守正创新,转变环境风险防控模式。积极推动公共安全治理模式向事前预防转型,坚持安全第一、预防为主,打好先手棋,打好主动仗,防止各类生态环境风险积聚扩散,做好对任何形式生态环境风险挑战的准备。开展

严密防控环境风险 维护生态环境安全

开展政策环评需科学界定政策环评对象

耿海清



自20世纪90年代中期以来,党中央、国务院多次发文对政策环评工作提出要求。2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》,以及2019年颁布的《重大行政决策程序暂行条例》则为实施政策环评提供了法律依据。2020年,生态环境部发布《经济、技术政策生态环境影响分析技术指南(试行)》,为国内开展政策环评提供了框架指引,并于2021年在全国组织开展了17个政策环评试点项目,目前已经全部完成。

总体来看,尽管我国在政策环评领域开展了一些理论研究和案例探索工作,但迄今仍然存在理论方法薄弱、实践经验不足、配套措施缺乏等问题。其中,如何准确界定政策环评对象是一个尤为重要、亟待认真研究的重要议题。

我国需要开展政策环评的对象类型

要识别我国的政策环评对象,首先必须清楚我国的政策类别。尽管我国无论在研究领域还是管理领域均没有公认的政策分类体系,但大体上可以从层次和形式两个方面对其进行区分。按照政策的层次划分,按照逻辑顺序,在理论上可将其自上而下分为元政策、总政策、基本政策和具体政策4个层次或4种类型。其中,元政策是政策制定的价值观和方法论,在我国大致对应社会主义核心价值观、新发展理念、民主集中制等。总政策是特定历史阶段的战略任务和根本目标,在我国最具代表性

的就是国家战略,如科教兴国战略、区域协调发展战略等。基本政策是中央政府为了指导国家某一方面、某一领域工作而制定的行动准则。我国一般把基本政策归入基本政策范畴,目前公认的有节约资源、保护环境、计划生育、对外开放、男女平等、保护耕地等。具体政策是行政机构对特定公共问题的回应,一般以问题为导向,可以是总体思路、工作方案、行动计划、对策措施等。我国实际管理工作中涉及的政策,都属于具体政策这一层次。

按照政策的形式划分。政策的规范形式就是政策形式,它通过特定的格式和程序进行区分。从广义上讲,所有决策都可以归入政策的范畴,但在实际管理工作中,一般只把行政机构的决策称为政策,我国的政策形式在广义上包括行政法规、规章、规范性文件、规划和标准五大类。其中,行政法规是层次最高的政策,通过国务院令颁布,效力仅次于法律;规章按照制定主体可分为部门规章和地方政府规章,是对制定主体职权范围内事项的具体规定;规范性文件是我国行政机关使用的非法定公文形式,俗称“红头文件”;规划是为实现某一目标或解决某一问题而做出的部署或工作安排;标准是对重复性事物和概念所做的统一规定,以特定的形式发布。以上5类政策每一类都可以进一步细分,是我国各级政府和政府部门管理公共事务的主要工具。

基于以上分类,可以对我国政策环评对象的基本特点进行归纳。

在类别上应是具体政策中的经济政策。在政策的层次分类中,只有具体政策会对社会经济活动产生直接影响。具体政策除了形式多样外,从不同角度出发又可以进一步细分,其中对管理工作最有意义的分类主要有两个:一是按照政策涉及的主要方面来划分,可以称之为方面

政策,具体包括政治政策、经济政策、社会政策、文化政策和环境政策5类。二是按照政策制定部门来划分,可以称之为部门政策,例如将财政管理部门制定的政策称为财政政策,将教育部门制定的政策称为教育政策等。综上,我国需要开展政策环评的,主要是具体政策中的经济政策,其中包含的部门政策主要有产业政策、区域政策、投资政策、贸易政策、价格政策、土地政策、科技产业政策、科技产业政策等。需说明的是,尽管《环境保护法》将技术政策与经济政策并列,但在方面政策分类中技术政策一般归入经济政策范畴。

在层级上应是国务院有关部门和县级以上人民政府制定的政策。根据2014年修订的《环境保护法》第十四条规定,政策环评对象仅为国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府制定的重大经济、技术政策。随后,2019年国务院颁布了《重大行政决策程序暂行条例》,其中第十二条规定:“决策承办单位根据需要对决策事项涉及的人财物投入、资源消耗、环境影响等成本和经济、社会、环境效益进行分析预测”。这条关于资源环境方面的规定事实就是政策环评的工作内容,并且为政策环评提供了更加明确和直接的法规依据。由于《重大行政决策程序暂行条例》的适用范围是县级以上地方人民政府,因此与《环境保护法》相比进一步拓宽了政策环评的对象范围。综合这两部法律法规及其他相关文件要求,我国的政策环评对象在行政层级上主要是国务院有关部门和县级以上人民政府制定的政策。

在性质上应是对环境有重大影响的政策。从环境管理的角度出发,只有那些对环境有重大影响的政策才需要开展政策环评。对此,《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发[2005]39号)曾明确提出:“对

环境有重大影响的决策,应当进行环境影响论证”。然而,什么样的政策对环境有重大影响,迄今仅两个文件提及。一个是《国务院关于环境保护若干问题的决定》(国发[1996]31号),要求国务院有关部门在制订调整产业结构和生产布局等经济建设和社会发展重大决策时,进行环境影响论证;另一个是《国务院关于加强法治政府建设的意见》(国发[2010]33号),要求凡是有关经济社会发展和社会公共利益的重大政策都要事前进行社会稳定、环境、经济等方面的风险评估。

综上,可将我国需要开展政策环评的对象初步界定为:国务院有关部门和县级以上人民政府制定的,涉及产业结构调整、生产布局、城镇和基础设施建设、自然资源开发等活动,以及有关人民群众切身利益的重大经济政策。

分析和识别具体政策时应重点关注的内容

根据我国需要开展政策环评的对象类型,笔者认为,在分析和识别具体政策时应重点关注以下方面。

将经济政策中的规范性文件作为政策环评的重点对象。在方面政策中,经济政策是我国政策环评的主要对象,而其中的规范性文件是重点。原因如下:一是尽管经济政策包含多种形式,但《重大行政决策程序暂行条例》规定政府立法决策不适用本条例。行政法规是典型的政府立法,规章有时也归入政府立法的范畴,因此暂不宜将这两种政策形式作为重点。二是尽管规划和标准在广义上也可以归入政策范畴,但大部分对环境有影响的规划已经被环评法所覆盖。标准则比较特殊,技术性较强,下文会单独考虑。三是《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》(国办发

综合规划与政策典型案例 | 自由贸易试验区(35)

打造横贯琴澳的亮丽风景线

天沐河位于中国(广东)自贸试验区横琴粤澳深度合作区大小横琴山之间,与澳门凼仔最近处仅200米。横琴粤澳深度合作区持续采取有力措施推动天沐河系统整治。在2014年启动天沐河防洪及景观工程,在2017年全面推行河长制、湖长制,在2019年推动天沐河纳入粤港澳大湾区碧道省级试点。通过引入海绵城市建设模式,高位推动、高起点规划、高标准建设、系统整治,天沐河及两岸20余条河渠得到有效治理,成为连接大小横琴山和天沐河的生态廊道,天沐河水质明显改善,成为琴澳居民美好生活的去处。

以“水环境+海绵城市”为融合点,打造生态治理新典范。为破解天沐河水环境治理痛点,横琴粤澳深度合作区多次召开部署天沐河水环境综合整治工作,并专题研究天沐河规划建设方案,持续跟踪建设进度。通过建立常态化“清漂”机制,落实河道清淤疏浚、全面整治入河排污口、推动村居环境提升工程等举措,有效消除南北两岸污染源,天沐河水质稳定达到Ⅲ类、Ⅳ类标准,真正做到水环境治理的不断提升。在此基础上,引入海绵城市建设理念对天沐河进行整体规划建设,构建“水环境+海绵城市”治理体系,以天沐河为主线,实施了一批覆盖从源头到末端的海绵城市项目,整体提高天沐河碧道水系的水环境、水生态,既达到了“源头减排、过程控制,系统整治”的治理效果,又达到了“大雨不内涝、小雨不湿鞋、水体不黑臭”的建设成效。

以“水环境+休闲旅游”为升级点,打造水生态亮丽“新名片”。横琴粤澳深度合作区结合

地域特色在天沐河畔多次举办赛艇、骑行、马拉松等各种活动,让广大群众及外国友人随时体验到广阔无垠的天沐河魅力。2019年12月,“横琴天沐河名校赛艇邀请赛”在天沐河成功举办,邀请耶鲁大学、清华大学等国内外名校及赛艇俱乐部超200名选手参赛,为各校提供交流合作平台的同时,也为集中展示横琴新区发展成果、深化琴澳文化交流起到积极作用。2022年3月,横琴粤澳深度合作区以“春绿横琴岛,同植一湾梦”为主题,在天沐河畔的生态泽园及二井湾湿地举办首届义务植树活动。活动邀请了澳门市政署有关领导以及琴澳家庭在内的两地人士约150人,共同种植了2391棵红树树苗,面积超4000平方米,象征着横琴坚定绿色发展理念。

以高起点规划为引领,构建琴澳两地高品质城市风貌带。天沐河水环境治理及建设既要实现城市景观“河畅、水清、堤固、岸绿、景美”目标,又要为粤港澳大湾区高质量发展、建立生态宜居大湾区生活圈提供有力支持。横琴粤澳深度合作区坚持高起点规划天沐河,以保障水安全、梳理水脉络、修复水生态、建设水景观、丰富水旅游、传承水文化为主要建设方案,共同打造“水清岸绿、鱼翔浅底”的城市滨水景观带,生态优美、景观丰富、配套完善、特色鲜明的天沐河生态长廊已是横琴的重要组成部分。截至目前,澳门居民在横琴购置的各类物业已超过约6000套,约占横琴物业的1/3,优质的环境及生活空间,颇具活力的城市面貌,使得越来越多澳门居民选择来横琴生活就业。

生态环境部综合司供稿

探索与思考

山西煤基固废处置路在何方?

◆张风波 陈列子

近期,新华社等媒体曝光山西省平遥县耕地变成粉煤灰填埋场的问题,引发广泛热议。这也揭开了山西省长期以来面临的一个突出矛盾——煤炭(煤电)需求增长与煤基固废综合利用不畅之间的矛盾。

煤炭开采利用过程中产生的固体废物,如煤矸石、粉煤灰等,都属于煤基固废,因其产生量大,属于大宗工业固废的一种。作为国家重要综合能源基地和电力外送基地,2020年以来山西省原煤产量连续三年居全国首位,去年原煤产量更是高达13.07亿吨,其中外调电煤6亿多吨;全省发电量4184.4亿千瓦时,其中火电3462.5亿千瓦时,净外送1463.7亿千瓦时。电煤和电力外送,留下了低热值的煤矸石和难处理的粉煤灰,据报道山西省工业固废历史堆存总量已达14亿吨,其中煤矸石约9亿吨,粉煤灰约2.8亿吨。这些煤基固废成分复杂,除含有大量碳、硅、铝、铁、钙等常量元素外,还含有砷、汞、铅、镉、铜等痕量有毒金属元素,如果处置不规范,有毒有害物质渗入土壤或地下水,会造成水、空气及土壤污染。

为提高资源利用率,促进经济社会发展全面绿色转型,国家有关部门先后印发《粉煤灰综合利用管理办法》《煤矸石综合利用管理办法》,分别明确粉煤灰综合利用包括“从粉煤灰中进行物质提取,以粉煤灰为原料

生产建材、化工、复合材料等产品,粉煤灰直接用于建筑工程、筑路、回填和农业等”,煤矸石综合利用包括“利用煤矸石进行井下充填、发电、生产建筑材料、回收矿产品、制取化工产品、筑路、土地复垦等”。

面对煤基固废“消化不良”的省情,《山西省煤炭资源综合利用规划》提出“鼓励煤矸石治理沉陷区和裂缝区以及复垦回填等利用”“鼓励粉煤灰复垦、回填造地和生态利用”;《山西省“十四五”生态环境保护规划》提出“推动煤矸石、粉煤灰、尾矿等大宗工业固体废物回填造地”。尽管《山西省“十四五”工业资源综合利用发展规划》提出,到2025年,力争大宗工业固废综合利用率达到57%,利用率达到两亿吨以上,但是每年仍新增大量工业固废需妥善处置,而复垦、回填等处置方式需要用到大量土地,面对日益紧张的土地形势,有的项目未取得合法手续便违规上马的情况时有发生。

笔者认为,解决煤基固废处置与用地矛盾,必须结合山西省实际,统筹综合利用与规范处置,协调好经济效益、社会效益和环境效益三者的关系。要深化供给侧结构性改革,拓宽煤基固废综合利用途径。结合煤炭行业高质量发展要求,加大煤基固废井下充填等绿色开采技术推广力度,在综合利用煤基固废与矿井水等资源的同时,推进采空区治理,减少开采活动

对地表的影响。运用好省内和省外两个市场,推进煤基固废建材规模化利用,加大煤基固废高值化利用研究和产业化推广,加大绿色建筑和绿色建材供给力度,严格控制黏土资源开采,营造节约集约循环利用资源的社会氛围,挖掘煤基固废的资源化价值。

要强化系统治理理念,协同健全煤基固废处置规范体系。发挥能源综合改革示范区引领作用,全面梳理能源、工信、生态环境、自然资源等部门在煤基固废产生、利用、处置过程中的职能定位,建立跨部门综合协调机制,完善各环节政策衔接。构建煤基固废综合利用与处置规范体系,将煤基固废处置与塌陷区等损毁土地整治结合起来,提升相关行业系统治理体系和治理能力现代化水平,促进区域社会发展协调可持续。

要加强精准科学依法监管,控制煤基固废处置过程中的影响。提高煤炭行业数字化监管能力建设,以煤炭开采利用及煤基固废利用处置过程数据为基础,做好利用处置项目的规划论证审批及运行过程管理,明确项目实施内容、周期、规模及生态修复与环境治理要求,确保项目按相关技术规范实施。定期开展土壤、地下水等生态环境质量监测,控制好处置过程中存在的生态环境风险,到期或满库容及时封场修复并验收移交。

作者单位:生态环境部华北督察局