



## 开封引黄灌渠变成开封西湖 湘潭港口码头污染屡治屡落空

# 中央生态环保督察批黄河长江沿线相关城市

### 环保在行动

□ 本报记者 郇建荣

河南郑州、开封等市借引黄灌溉之机,行“人工造湖”之实;湖南省湘潭市有关部门明知辖区港口码头治污设施不完善、污染严重,但仍谎报瞒报。随着第二轮第三批中央生态环保督察的陆续下沉,地方上一批治污不力典型渐渐浮出水面。

值得高度重视的是,今年4月6日、7日,督察组进驻河南及湖南时明确指出,今年的督察将重点关注长江大保护,黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大战略部署贯彻落实情况。但是,从督察组在河南省郑州市、开封市与湖南省湘潭市的现场调查情况看,涉事地区都没有不折不扣地执行国家的这一战略部署。

#### 大量引用黄河水搞人工造湖

河南省水资源禀赋差,全省2018年黄河水资源总量为57.47亿立方米,人均水资源量仅有200多立方米,不到全国平均水平1/10,水资源开发利用远超国际公认的40%水资源开发生态警戒线,水资源开发利用现状十分严峻。同时,河南省又是我国重要的农业大省,为确保农业发展,河南省建设了多个引黄灌溉设施。

据督察组介绍,郑州市中牟县三刘寨引黄灌区调蓄工程(以下简称三刘寨调蓄工程),开封市黑岗口引黄灌区调蓄水库工程(以下简称黑岗口调蓄工程)均是河南省引黄河水用于农业灌溉的重点建设工程。

为改善中牟县三刘寨灌区下游灌溉条件,2013年8月,河南省水利厅等相关部门批复三刘寨调蓄工程,同意引取黄河干流水用于下游灌区3.5万亩农田灌溉,该工程于2013年、2014年连续两年被河南省列为第一批A类重点建设项目。

据督察组介绍,三刘寨调蓄工程以引黄调蓄工程报批,但在建设过程中没有考虑调蓄灌溉功能,配套提灌工程至督察组现场调查时仍未建成。督察组在现场调查时看到,下游干渠被垃圾堆满,灌区农田

#### 核心阅读

中央生态环保督察组进驻河南及湖南时明确指出,今年的督察将重点关注长江大保护、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大战略部署贯彻落实情况。但是,从督察组在河南省郑州市、开封市与湖南省湘潭市的现场调查情况看,涉事地区都没有不折不扣地执行国家的这一战略部署。



多年来只能使用地下水进行灌溉,进一步加剧了郑州地下水资源压力(郑州市属于地下水超采城市)。不仅如此,2017年7月完成蓄水的主湖面被当地政府开发成为湿地公园,“旅游活动开展得红红火火,游客络绎不绝”。督察组公开的视频显示,湖面上聚集着多艘游船。

位于开封市区的黑岗口调蓄工程存在同样问题。据督察组介绍,黑岗口调蓄工程2014年5月建成通水,原计划调蓄灌溉面积19.9万亩,同时每年向市区供水2000万立方米,但至今配套工程未完工,调蓄灌溉和供水功能未有效发挥,“而挖出来的人工湖却于2015年起以‘开封西湖’名义全力打造旅游景区,并于2017年5月以马家河综合治理工程名义再次申报扩建‘西湖二期’”。督察组透露,目前该扩建项目已基本

完成湖区挖掘工作。

督察组在现场调查还发现,黄河水资源浪费严重。“河南省水利厅批复同意三刘寨调蓄工程每年引黄河水量为305万立方米,但工程在发挥灌溉功能前提下,仅受自然蒸发和下渗影响,每年引黄河水量就远超许可水量。”督察组透露,2018至2020年,三刘寨调蓄工程以生态应急补水名义,共同向水务部门申请引黄河水2000余万立方米,大量黄河干流水白白浪费。此外,黑岗口调蓄工程为补充蒸发和下渗损失水量,保证景区湖面水位,每年从黄河干流引水达数百万立方米。

督察组透露,三刘寨调蓄工程在未取得合法用地审批手续情况下,擅自占用中牟县大孟镇集体土地902亩,其中耕地775亩。进一步调查发现,项目取水许可证明确的水途径为农用水,实际却均以应急生态用水名义引取黄河水。督察组透露,开封西湖二期项目开工前未取得土地使用权证,非法占地1280亩,其中耕地629亩。

督察组说,郑州市滨水国际新城水系、西湖二期、莲湖等项目也存在未批先建、违规取水、批建不符等问题。

#### 购买垃圾桶成污染防治措施

企业主体责任不落实,部门监督管理失职失责,地方政府敷衍应对。不难想象,处在这种背景下的湖南湘潭市港口码头还能不“放飞”自我?

湘潭港是湖南省重要的内河大港,主要由铁牛埠港区、易俗河港区、九华港区3大货运港区8处货运码头以及水上服务区、客运码头、管理专用码头等组成。

今年4月6日,中央第六生态环境保护督察组进驻湖南省后,对湘潭港进行了暗查暗访。督察组在现场看到,铁牛埠码头露天堆放煤炭,雨水收集不到位,污水处理设施闲置,作业区雨水、煤炭淋溶水直排湘江。采样监测显示,港口外排污水化学需氧量浓度高达762毫克/升,在湘江上形成明显黑色污染带。九华宁家湾、易俗河等码头露天堆放煤炭、铁矿石,大量雨水溢流后未经有效处理也最

终排入湘江。

湘潭港口码头污染问题长期无法解决,引发群众强烈不满,群众多次向有关部门反映。“但地方监管部门失职失责,未能及时有效制止违法行为。”督察组指出,湘潭市交通运输局作为港口码头行业主管部门和港口污染突出问题整治工作牵头部门,在日常监管中多次发现湘潭市港口码头存在废水处理设施老旧、设施运行不正常等问题,仅向相关港口码头下达了整改通知,并没有采取进一步的有效监管措施督促相关问题整改到位。

不仅如此,交通主管部门监管也不到位。据督察组介绍,2020年以来,在交通运输部等四部委组织的长江经济带船舶和港口污染突出问题整治中,湘潭市交通运输局向上级部门每月上报《港口自身环保设施改造完善情况统计表》时,均称湘潭市货运码头未发现污染问题,无需整改。督察组指出,湘潭市交通运输局这种做法存在谎报瞒报情形。按照湘潭市人民政府的分工安排,原湘潭市环保局“负责港口、码头污染防治监管”,但湘潭市环保局未严格对本市港口、码头环境违法行为进行监督管理。

督察组调查还发现,对湘潭港的污染问题,当地政府敷衍应对。“湘潭市港口码头治污设施不完善、污染问题严重,地方政府早已知情。”督察组指出,2018年7月,湘潭市人民政府印发的《湘潭市港口和船舶污染物接收转运及处置设施建设方案》明确要求全面系统评估全市港口、码头污染物产生、接收、转运及处置现状、处置需求,提出到2020年底完成港口码头污染防治设施建设的工作目标。

可笑的是,执行建设方案的方式就是购买垃圾桶,而且还分3年实施。

督察组表示,2020年6月5日,湘潭市印发《湘潭市船舶和港口污染突出问题整治工作方案》,再次提出完善港口码头环保设施,明确由各县市区人民政府负责督促,在2020年6月底前完成整改。但截至今年4月6日督察组进驻,相关问题依然存在。湘潭港口码头污染防治措施屡屡落空。

□ 本报记者 侯建斌

草原保护修复即将踏上新征程,国务院办公厅近日印发《关于加强草原保护修复的若干意见》(以下简称《意见》),这是我国法治治国的一个体现,因为传统行政法治常常存在权与责的失衡或者权与责的不平等,而政务数据保护则要求,越是高层行政主体越要建构严格的政务数据保护责任制,越是重要的行政职能部门越要建构重要的政务数据保护机制。总之,在政务数据的保护中,任何一个行政主体都不能独善其身。这样的责任制提升了政府行政系统在政务数据安全保护中的法治意识,也使得政务数据一旦出现安全风险和安全隐患,都能找到相应的责任主体。

政务数据使用须强监管,政务数据与其他数据一样,除了涉及国家秘密、个人隐私和商业秘密之外,都应当对社会予以公开。这是政务数据价值的体现,也是政务数据社会化的体现。《草案》第37条规定:“国家机关委托他人存储、加工政务数据,或者向他人提供政务数据,应当经过严格的批准程序,并应当监督接收方履行相应的数据安全保护义务。”这表明政务数据的收集、管理、利用以及安全保护存在于行政权的新的运作模式之下。近年来,行政权在行使中强调公私合作,强调政府行政系统的服务外包,而政务数据在服务外包和公私合作治理中同样是适合的,同样能够成为公私合作治理的内容。但是政务数据毕竟是行政职能的范畴,具有非常明显的公共属性,所以政务数据即便走合作治理的道路,行政主体也应当保留适当的权力,该条明确规定国家机关有权对私方当事人参与政务数据的行为进行监管,进行事后跟踪等,这提醒行政系统或者行政主体不能无限期地将政务数据的使用和管理一股脑交给私方当事人和其他社会主体,通过政府监管应当使政务数据始终不离行政主体的视线。

#### 草原保护修复正在爬坡过坎

我国草原面积大,分布广,是名副其实的草原大国,但还不是草原强国,草原工作短板十分明显。

“草原生态系统十分脆弱。”唐芳林坦言,受长期不合理开发利用和全球气候变化的双重影响,草原生态系统退化问题仍十分突出。我国草原主要分布在青藏高原、北方干旱半干旱地区,自然环境十分严酷,草原生态系统一旦遭受破坏,恢复十分困难。草原科研力量薄弱,科技支撑能力不强。基层草原管理队伍和力量不足,与承担的草原保护管理任务不相适应。

“草原保护修复投入严重不足。”唐芳林说,草原生态保护建设工程建设标准低,退化草原综合治理等一些十分迫切的工作尚缺乏资金支持,治理退化草原急需的乡土草种繁育缺少必要投入,“总体来看,我国草原保护修复工作正处在爬坡过坎、不进则退的关键阶段,草原工作亟待加强。”

为此,《意见》以问题为导向,针对草原工作存在的问题,从加强草原基础工作,加大保护力度,推进生态修复、合理利用草原等方面提出了具体措施。

“出台《意见》是草原工作转折的迫切要求。”在唐芳林看来,长期以来,由于对草原重利用,轻保护,草原面临着大面积退化的严峻威胁。进入新时代,特别是草原监管职责划转林草局以来,草原工作重点由农业生

#### 郑州开封湘潭政府负有责任

对郑州、开封等市大量引用黄河水搞“人工造湖”、搞旅游问题,督察组指出,郑州、开封等市的党委和政府不顾水资源实际,借引黄调蓄、生态治理、民生供水之机行人工造湖、旅游开发之实,进一步加剧地区水资源、水生态、水环境承载压力。大面积占用耕地,与黄河流域生态保护和高质量发展新要求不相适应。

“湘潭市在推进港口码头污染防治方面,存在企业主体责任不落实、部门监督管理失职失责,地方政府重视不够等问题。同时,湘潭市部分港口码头污染防治设施难以满足运行需要,雨污水排入湘江问题突出。”督察组强调,从督察情况看,湘潭市政府思想认识不到位,对国家推进长江经济带高质量发展的重大决策部署理解不深,虽然在整治非法码头、修复沿江生态方面取得一定成效,但却忽视了港口码头污染防治对于长江“共抓大保护”的重要意义,在推进防治工作上尚未形成思想自觉和行动自觉,存在“以文件落实文件”问题,工作标准不高。

督察组表示,将进一步调查核实郑州、开封以及湘潭港口码头污染的有关情况,并按要求做好后续督察工作。



产为主向生态保护为主转折,亟须在国家层面进行顶层设计,谋划新时代草原工作。

#### 严厉打击乱开滥垦草原行为

唐芳林介绍说,《意见》从夯实工作基础、加强资源保护、推进生态修复、强化合理利用、完善重要制度等方面提出了12条工作措施。比如建立草原调查体系,在第三次全国国土调查基础上,适时组织开展草原资源专项调查,落实基本草原保护制度,加大草原保护力度,严厉打击乱开滥垦草原等行为。

与此同时,《意见》提出要整合优化建立草原类型自然保护区,实行整体保护、差别化管理,开展自然保护区自然源确权登记,在自然保护区核心区、原则上禁止人为活动;在自然保护区一般控制区和草原自然公园,实行负面清单管理,规范生产生活和旅游等活动,增强草原生态系统的完整性和连通性,为野生动植物生存繁衍留下空间,有效保护生物多样性。

此外,加快推进草原生态修复。实施草原生态修复治理,加快对退化草原植被和土壤进行恢复,提升草原生态功能和生产功能。统筹推进林草生态治理,按照山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理的要求和宜林则林、宜草则草、宜荒则荒的原则,统筹推进森林、草原保护修复和荒漠化治理。在干旱半干旱地区,坚持以水定绿,采取以草灌为主、林草结合方式恢复植被,增强生态系统稳定性。

#### 构建草原保护修复长效机制

《意见》还从科技、法律、政策、人才队伍等方面提出保障措施。

在完善法律法规体系上,《意见》提出加快推动草原法修改,研究制定基本草原保护相关规定,推动地方性法规制修订,健全草原保护修复制度体系,加大草原法律法规贯彻实施力度,建立健全违法举报、案件督办等机制,依法打击各类破坏草原的违法行为。完善草原行政执法与刑事司法衔接机制,依法惩治破坏草原的犯罪行为。

在政策支持方面,《意见》要求建立健全草原保护修复财政投入保障机制,加大中央财政对重点生态功能区转移支付力度,健全草原生态保护补偿机制,探索开展草原生态价值评估和资产核算,鼓励金融机构创设适合草原特点的金融产品,强化金融支持,鼓励地方探索开展草原政策性保险试点,鼓励社会资本设立草原保护基金,参与草原保护修复。

对于下一步如何落实《意见》要求,唐芳林说,要进一步提高认识,把草原保护修复工作摆在重要位置。各级林业和草原主管部门要加强对草原保护修复工作的管理、服务和监督,及时研究解决重大问题。

细化考核指标,落实地方政府目标责任制。结合落实林(草)长制,科学设计草原承包经营、基本草原保护、草畜平衡、禁牧休牧等制度落实情况的考核指标,纳入地方各级人民政府年度目标考核,压实地方责任。加强部门协同,形成工作合力。草原工作基础薄弱,涉及面广,需要各部门各司其职、互相配合。要积极探索构建草原保护修复的长效机制,运用现代化信息技术,加快推进草原生态修复,科学合理利用草原资源。

加强宣传引导,引导全社会关心支持草原事业发展。广泛宣传草原重要的生态、经济、社会和文化功能,不断增强全社会关心关爱草原和依法保护草原的意识,深入开展草原普法宣传和科普活动,积极动员相关公益组织和社会大众参与草原保护修复。

## 保护政务数据安全的路径

### 慧眼观察

□ 关博豪

即将举行的十三届全国人大常委会第二十八次会议将审议多项草案和议案,其中就包括数据安全法草案。自去年7月《中华人民共和国数据安全法(草案)》(以下简称《草案》)公布后,相关内容就一直备受关注。

值得注意的是,《草案》第五章专章规定了政务数据安全与开发。政务数据是法治政府的重要组成部分,政务数据安全也是新时代建设法治政府的重要内容。政务数据安全应当沿着怎样的路径进行保护,是需要关注的话题。

政务数据平台规范化。政务数据平台既是政务数据的载体,又是政务数据开发、利用和管理的集中表现。在大数据时代,无论什么样的数据,都已经不再是零散的、零碎的和碎片化的,而是相对集中、成为体系和系统的,承载这些体系和系统的载体便是数据平台。《草案》第39条规定:“国家制定政务数据开放目录,构建统一规范、互联互通、安全可控的政务数据开放平台,推动政务数据开放利用。”该条提到了政务数据的开放,政务数据统一和规范管理,政务数据互联互通的问题等,其核心就在于通过政务数据平台使政务数据安全可控,从深层次上讲,政务数据安全保护依赖于政务数据平台的建设,政务数据平台的状况直接决定着政务数据的安全与否。要很好地保证政务数据安全,就必须使政务数据平台规范化。一方面,政务数据平台的建设应符合相应的技术标准,符合数据平台建设中的科学性和合理性。另一方面,政务数据平台的建设要有能够保证其技术化和科学化的严格行为准则,这是将政务数

据平台纳入法治轨道的首要方面。

政务数据运行须程序化。政务数据与国家行政权的行使密不可分,行政主体在履行行政职能时需要数据支持,所以在当代法治政府建设中行政系统就要强化对数据的收集及使用,行政系统的行政决策、行政立法、行政执法都离不开对数据的运用,同时行政系统履行着广泛的行政管理职能,这些职能中有一部分就是赋予行政相对人相应的权利,行政系统和行政执法主体要学会为行政相对人提供数据。例如,在行政许可中赋予申请人资格时,可以同时将与该许可有关的数据告知行政相对人。这就使得政府数据一部分存在于行政权运作的内部,还有一部分要在行政权的社会管理和社会控制中发挥作用。这足以表明,在大数据时代政务数据要比其他数据更加复杂,安全方面的风险也更大。《草案》第35条规定:“国家机关为履行法定职责的需要收集、使用数据,应当在其履行法定职责的范围内依照法律、行政法规规定的条件和程序进行。”该条凸显了政务数据保护与法治政府建设的关系,法治政府建设中的一个重要内涵就是行政权运行的程序化,而政务数据保护也要强调在收集、使用和其他相关过程中的程序规则。此外,数据安全法颁布后,有关政务数据保护的细则,保护的具体程序规则也应当尽快出台,对上位法所规定的政务数据保护程序进行细化。

政务数据安全须责任化。《草案》第36条规定:“国家机关应当依照法律、行政法规的规定,建立健全数据安全管理制度,落实数据安全保护责任,保障政务数据安全。”该条提出了政务数据安全管理制度,政务数据安全管理的概念,并强调了在政务数据安全保护中的责任。进一步讲,政务数据的安全保护与法治政府建设中采取的举措是相适应的。我国在法治政府建设中强调权与责的对等关系,就是

根据行政主体所享权力的量度来决定它承担责任的量度,根据其行使权力的强度决定其承担责任的量度。这是我国行政法治治国的一个体现,因为传统行政法治常常存在权与责的失衡或者权与责的不平等,而政务数据保护则要求,越是高层行政主体越要建构严格的政务数据保护责任制,越是重要的行政职能部门越要建构重要的政务数据保护机制。总之,在政务数据的保护中,任何一个行政主体都不能独善其身。这样的责任制提升了政府行政系统在政务数据安全保护中的法治意识,也使得政务数据一旦出现安全风险和安全隐患,都能找到相应的责任主体。

政务数据使用须强监管,政务数据与其他数据一样,除了涉及国家秘密、个人隐私和商业秘密之外,都应当对社会予以公开。这是政务数据价值的体现,也是政务数据社会化的体现。《草案》第37条规定:“国家机关委托他人存储、加工政务数据,或者向他人提供政务数据,应当经过严格的批准程序,并应当监督接收方履行相应的数据安全保护义务。”这表明政务数据的收集、管理、利用以及安全保护存在于行政权的新的运作模式之下。近年来,行政权在行使中强调公私合作,强调政府行政系统的服务外包,而政务数据在服务外包和公私合作治理中同样是适合的,同样能够成为公私合作治理的内容。但是政务数据毕竟是行政职能的范畴,具有非常明显的公共属性,所以政务数据即便走合作治理的道路,行政主体也应当保留适当的权力,该条明确规定国家机关有权对私方当事人参与政务数据的行为进行监管,进行事后跟踪等,这提醒行政系统或者行政主体不能无限期地将政务数据的使用和管理一股脑交给私方当事人和其他社会主体,通过政府监管应当使政务数据始终不离行政主体的视线。

(作者系华东政法大学副教授)

## 中国民航运行体系引入疲劳风险管理系统

本报讯 记者徐伟 见习记者刘欣 近日,交通运输部发布了《关于修改〈大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则〉的决定》,本次修订增加了“疲劳风险管理系统”的定义,并专门新增一款,对航空承运人疲劳风险管理体系的建立和主要内容作出具体规定,从而将疲劳风险管理体系引入中国民航的运行体系。

交通运输部有关负责人说,飞行机组人员疲劳是一种隐患,可能导致航空事故或事故征候。疲劳管理是指合格证持有人如何应对疲劳对航空安全的影响。现行的《大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则》提供了管理疲劳的规范性文件要求,

如飞行、值勤时间限制及休息要求等。此类规范性文件是常规通用方法,能够确保疲劳管理的底线,但是未能考虑到航空运营的差异性以及不同运行场景和不同因素影响下人员疲劳的不同表现程度。

据了解,疲劳风险管理体系是一种以科学原理和运行经验为基础,通过数据驱动,对疲劳风险进行持续监测和控制,保证相关人员在履行职责时保持充分警觉性的管理系统。疲劳风险管理体系的引入,一方面能够提高疲劳管理的科学性,促进合格证持有人提升运行管理能力,确保运行安全水平;另一方面也能够更加精准保障飞行人员的运行效率和休息质量,使其得到更加有效的劳动保护。

## 秦皇岛消防打造购物宣传车送平安

本报讯 记者周霄鹏 通讯员曹庆忠 王靖菲 近日,有很多市民在河北省秦皇岛市各超市购物时发现了新面孔——“穿”着消防宣传“衣”的购物车。原来,为进一步提高全民消防安全意识,有效预防火灾事故的发生,秦皇岛市消防救援支队创新宣传手段和方式,利用超市点多面广、人流量大的特点,将制作精美、简明易懂的消防安全提示牌粘贴在全市60家超市的7000余辆购物车的显著位置,使顾客在购物之余将消防安全知识带回家,起到了良好的宣传效果。