

核心阅读

加强生态环境分区管控就是要坚持运用底线思维,强化精准思维,通过三条红线明确生态环境安全底线,并根据我国不同区域特点,编制实施分区分类管控策略,实现精细化管控,切实维护生态环境安全,保障我们赖以生存发展的自然环境和条件不受威胁和破坏。



环保在行动

□ 本报记者 张维

美丽中国建设,这一次,从更为细节更为精准之处再出发。

近日,《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强生态环境分区管控的意见》(以下简称《意见》)发布,提出加强生态环境分区管控,对筑牢生态优先、绿色发展、创造高品质生活,努力建设人与自然和谐共生的美丽中国。

生态环境分区管控是以保障生态功能和改善环境质量为目标,实施分区区域差异化精准管控的环境管理制度,是提升生态环境治理现代化水平的重要举措。生态环境部党组书记孙金龙、部长黄润秋撰文指出,加强生态环境分区管控,对筑牢生态优先、绿色发展的底线,推动经济社会高质量发展,建设人与自然和谐共生的现代化具有重大意义。

建立绿色标尺

“实施生态环境分区管控是生态环境空间管控领域的重大探索,也是生态环境保护领域的一项基础性、前瞻性和长久性的工作。”十四届全国政协人口资源环境委员会副主任、中国工程院院士王金南说。

实施生态环境分区管控是党中央作出的重大决策部署。此前,长江保护法、黄河保护法、海南自由贸易港法、青藏高原生态保护法、海洋环境保护法和43部地方性法规均对加强生态环境分区管控,实施生态环境准入清单管理作出规定。

据生态环境部有关负责人介绍,截至2021年底,全国省、市两级生态环境分区管控方案全面实施并发布实施,初步形成了一套全域覆盖、跨部门协同、多要素综合的生态环境分区管控体系。

王金南补充说,全国共划分4万余个生态环境管控单元,按照“一单元一策略”制定差异化、精细化的生态环境准入清单。全国实践充分证明生态环境分区管控体系科学合理,可落地、可实施,为生态环境管理提供了新的政策工具。而从单要素分区管理向多要素综合分区管理迭代升级,生态环境分区管理的思路一以贯之,这也是国际国内实践经验证明行之有效的通行做法。

在我国,实施生态环境分区管控还有着现实意义,它是守住生态环境保护底线的必然要求。如孙金龙、黄润秋所说,我国生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期,资源压力较大、环境容量有限,生态系统脆弱的国情没有改变,同时,我国生态系统复杂多样,生态环境问题在不同区域、流域有很大的差异,“加强生态环境分区管控就是要坚持运用底线思维,强化精准思维,通过三条红线明确生态环境安全底线,并根据我国不同区域特点,编制实施分区分类管控策略,实现精细化管控,切实维护生态环境安全,保障我们赖以生存发展的自然环境和条件不受威胁和破坏。”

同时,我国生态系统复杂多样,生态环境空间异质性明显,针对单一区域、线、点上的局部微观管理已不能满足系统性治理需求。王金南说,“过去通过主体功能区战略等框定了宏观发展与保护格局,但仍需实施更加精细化的生态环境保护 and 治理,更好支撑绿色低碳转型发展。深入推进生态环境分区管控,实质是针对我国不同区域特点,通过建立从问题识别到解决方案的分区分类管控策略,集成应用各种管理和技术手段,建立“绿色标尺”,强化生态环境管理的系统性和全面性,优化国土空间开发保护格局,厚植美丽中国建设的绿色底色。”

实现规范管理

生态环境分区管控,对加强生态环境分区管控工作作

生态环境分区管控,厚植美丽中国建设绿色底色

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,科学指导各类开发保护建设活动提供了行动指南。

那么,生态环境分区管控具体怎么分呢?全国在大气、水、生态、土壤、海洋等各要素管控分区的基础上,共划定了三个生态环境分区管控区域:优先保护单元、重点管控单元和一般管控单元。

其中,优先保护单元约19000个,是完整利用生态保护红线成果,叠加红线以外法律法规明确要求保护的其他生态功能重要区域,如对饮用水水源保护区、湿地保护区等进行严格保护。重点管控单元约18000个,包括环境质量改善压力大、资源能源消耗强度高、污染物排放集中、生态破坏突出、环境风险高的区域,一般以人口密集区、工业聚集区和环境质量超标区域为主,需要实施针对性的重点管控。一般管控单元约6300个,是开发强度较低、环境质量相对较好的区域实施一般管控,也为未来发展留出空间。

在生态环境部环境工程评估中心副主任王亚男看来,通过科学化、精细化和智能化手段,根据不同区域特点,实施差异化管控,可以更科学、更系统、更精细开展生态保护与污染防治工作,提升生态环境治理水平。分区标准、关键技术和操作流程实现了规范管理,确保各省市的技术成果协调统一。

生态环境部环境规划院副院长万军认为,生态环境分区管控围绕区域流域环境质量改善和生态功能提升目标,针对影响生态和排放污染的行为,聚焦好(优先保护)坏(重点管控)两头,进行预防性和控制性管控,把该保护的区域科学地划出来,守牢自然生态安全边界,把发展同保护矛盾突出的区域识别出来,守住生态环境质量底线,从而实现对各类开发保护建设行为的规范和引导。

加强制度衔接

值得注意的是,实施分区区域差异化精准管控的环境管理制度,在生态环境源头预防体系中具有基础性作用。

环境影响评价制度是生态环境源头预防体系的主体,是在发展中守住绿水青山的第一道防线。在王亚男看来,生态环境分区管控主要从以下三个方面完善了以环评制度为主体的源头预防体系:一是从局部微观管理到全域精准管控,增强了源头预防体系的系统性和全面性;二是压实地方党委和政府主体责任,变被动应对为主动作为,实现了源头预防的关口前移;三是实现“一图尽览”“一表尽查”,提升了源头预防体系服务效能。

“不同于传统规划和项目环评,生态环境分区管控是覆盖全域的环境准入。”王亚男说。生态环境分区管控基于区域发展战略及突出生态环境问题的系统分析,构建从问题到解决方案的空间生态环境管控框架和系统管控策略。弥补了规划环评、项目环评条款、碎片化的不足,可以解决多个规划、项目环评在重叠区域(流域、海域)管控逻辑不一、管控内容矛盾的问题。

同时,生态环境分区管控将环境准入由“一事一议”的被动管理转变为辅助政府综合决策的主动管理。在过去的源头预防体系中,环评的责任在开发主体,政府只是被动行使审批把关的职能。生态环境分区管控则不限于具体的规划或项目,为地方政府提供了主动管理的制度工具。

“加强生态环境分区管控,是落实精准、科学、依法治污要求的具体行动,是全面推进美丽中国建设的具体部署。”王金南说,要全力推动《意见》贯彻落实,进一步完善问题导向、精准管控、全域覆盖的生态环境分区管控体系,持续推进落地应用和数字化建设,为重大政策科学决策、重大规划编制、重大生产力合理布局提供支撑,不断优化国土空间开发保护格局,以生态环境高水平保护推动高质量发展,创造高品质生活,加快建设人与自然和谐共生的美丽中国。

万军建议,深化顶层设计,加强制度衔接。落实长江保护法、黄河保护法等相关法律法规和政策要求,指导各地在生态环境分区管控方案制定、单元划定、清单编制、信息共享等方面做好与国土空间规划的充分衔接,积极推动将制度衔接要求纳入国土空间规划、生态环境保护等相关法律法规修订,生态环境部门会同自然资源部门,在双方管理制度体系和标准规范体系中深化细化衔接要求,共同做好相关研究及试点先行等工作,积累经验,完善机制,形成政策合力。

生态环境部表示,将积极推动相关法律法规修订,鼓励地方深入开展相关立法探索,并加强生态环境分区管控领域相关学科建设和人才培养,加快建立专业化队伍,健全财政保障机制,加强生态环境分区管控技术方法研究,完善生态环境分区管控相关标准规范。将生态环境分区管控纳入党政领导干部教育培训。

福建构建全方位多层次生态保护法治体系



图为在美丽的漳州东山海湾,游客们载歌载舞。

□ 本报记者 张秋秋 文图

山海画廊,人间福地。

21世纪初,多山多水多绿的福建省,提出生态省建设战略思想,2014年,被国家批准为全国第一个生态文明先行示范区;2016年成为首批国家生态文明试验区……在绿色成绩单不断增加的同时,作为“生态优等生”的福建,2024年在政府工作报告提出了“奋力打造美丽中国先行示范区”的新目标。

去年,福建厦门筶筵湖、厦门东南部海域、三明金溪(将乐段)分别获评全国美丽河湖、美丽海湾优秀案例。“美丽河湖,美丽海湾是美丽中国在水生态环境和海洋生态环境领域的集中体现。每一个美丽河湖、美丽海湾的背后,都有一段不平凡的治理和保护历史,也有许多感人的故事。”生态环境部宣教司司长裴兆非如是说。

近日,《法治日报》记者走进福建省厦门、漳州(东山)、三明三地,感受八闽大地自然之美的传承和发展,挖掘美丽河湖、美丽海湾优秀案例的治理故事,探索生态文明建设的福建经验。

先行先试:由点到面探寻生态治理路径

筶筵湖是厦门市唯一的市级湖泊,其蝶变历程是这座海岛赢下“生态硬仗”的缩影。筶筵湖曾因长期承受未经处理的生活污水和工业废水直排,导致水体发黑变臭,生态系统遭受严重破坏。湖水质量的恶化,严重影响了周边居民的生活。

厦门按照“依法治湖,截污处理,清淤筑库,搞活水体,美化环境”20字方针,实施包括截污、水体活化、生态修复在内的一系列治理措施,36年的接力治理,形成“科技治湖+智慧管湖+社会共享”的综合治理体系。

厦门东南部海域早期因水产养殖无序等原因,成为生态环境脆弱之地,生态修复困难重重。几年来,厦门始终秉承“先保护后开发”的原则和“规划引领,配套先行、产城融合、生态优先”的发展理念,推动海域蝶变。

闽江是福建的母亲河,金溪是闽江最大的二级支流,其中,金溪(将乐段)沿途流经县城6个乡镇,承载着重要的生态屏障功能。车辆沿金溪流域行进,如驶进一幅青山怀抱、碧波凝翠的油画中,茂林修竹,白墙黛瓦……而20多年前,这里还是个“三无”村,没有水泥路,没有新房子,没有路灯。村民只能靠种植水稻、烟叶等的微薄收入度日。

直到将乐县先行先试,打造金溪流域生态示范带,拓宽“两山”转化的重要转折。多年来,通过污水治理全覆盖,建立河长制管护长效机制,恢复水生态环境等做法,金溪(将乐段)水质常年保持在Ⅱ类及以上,并且将乐县走出了生态效益、经济效益、社会效益多赢的绿色发展之路。

据了解,2021年,将乐县生产总值180.48亿元,是1997年的17倍,年均增长10.08%。将乐县副县长沙陈龙告诉记者:“将乐县做足山、水、林、田文章,深化集体林权制度改革,发展文旅康养产业,人们端上了‘生态碗’,吃上了‘生态饭’。”

万事开头难。先行先试需要勇气和担当。

“河湖长制+河湖司法协作”等39项改革举措向全国推广,生态补偿、林权改革等机制创新,龙岩武夷林改、南平“森林生态银行”、漳州“地票”,三明“闽林通”普惠金融等改革经验,以上这些“非全部”的“福建经验”,都是勇于先行先试的成果。

统筹全域:综合治理解撑起高颜值高产值

在福建走访中,看到的湖之清、河之净的完美生态,实则是统筹全域的治理之功;看到的今日大美山河,实则是旷日持久的久久为功;看到的高颜值的“面子”,实则是幕后“里子”工程支撑。

多年来,以筶筵湖综合治理为引领,厦门坚持陆海统筹、河海联动,治山、治水、治海、治气、治城,积极推进“海域、流域、全城”生态保护修复,构建从山顶到海洋的保护治理大格局“微缩样板”,不断探索协同推进高质量发展和高水平保护,促进人与自然和谐共生的生态文明实践路径。

厦门还创新海漂垃圾治理“四化”治理机制,基本实现陆源污染无直排,并探索农村雨污分流,全链条开展村生活污水、畜禽养殖废水、农业灌溉用水、沟渠水塘小微水体的系统治理工作。

2022年11月,厦门成为全国第二个获评国家生态文明建设示范区的副省级城市,在全省率先实现国家生态文明建设示范区全覆盖。

金溪在将乐县的流域面积2246平方公里,流程长达93公里,坚持铁腕治水的将乐县,如今被誉为“美丽中国·深呼吸第一城”。

把生态保护作为立县之本的将乐县,也是坚定地打出了生态治理的“组合拳”。

为改善金溪无序、过度采砂的状况,提升水质,将乐县以持续深化河湖长制为抓手,创新探索涉砂整治长效机制。

将乐县还是全国农村生活污水治理示范县、福建省第一批农村生活污水治理试点县,现在,农村生活污水通过智慧监管系统,实现村级污水治理全覆盖,为全省山区探索出农村生活污水有效治理的样板。

据了解,将乐县集中整治金溪流域沿线76个村,打造金溪流域生态示范带,获评国家“两山”实践创新基地、国家生态文明建设示范县、国家森林公园养基地等多项国家“绿色称号”。

漳州东山县是福建第二大海岛,南门湾、屿南湾、马銮湾、金銮湾4湾相连,岸线总长20余公里。东山天蓝水碧碧海美,沙白林绿岛礁奇,是“公众亲海型”美丽海湾,2023年接待游客逾856万人次,旅游收入超109亿元。

曾经有一段时期,乱占海区搞水产养殖等问题,对漳州东山县生态环境和旅游形象造成一定影响。

东山坚持陆海统筹、一体治理,推进海湾生态环境综合整治,边修复边保护,释放生态红利,不断拓展并提升亲海空间品质,先后推进“三湾整治”“五海”资源保护行动,常态化实施“一年五千万、每年一万亩”植树造林活动。

据介绍,在金銮湾片区,拆除了鲍鱼场、大排档等166家。

原来靠出海养殖的渔民,终于能够“上岸”,过

上正常作息的日子了。

谢剑玉夫妻两人以前都是渔民,她丈夫还在规划区域内搞海产养殖,这几年她利用自建房开起了民宿,并与人合伙开个奶茶店,平时兼打理网站,“不但超过了养殖户收入,还能够照顾两个小孩,蛮好的”。

如今,东山县是海洋强县,海洋资源丰富,产业基础扎实,其水产品加工、水产品出口产量、产值均全国县级第一。

法治护航:坚定守护为了蓝天山青水绿

从厦门的鹭岛绿洲到漳州东山的富饶海岸再到三明的“深呼吸”山林,福建用实际行动诠释了绿水青山就是金山银山的深刻内涵。

在福建省的每一片绿地、每一条清流背后,都有法治力量的坚定守护。多年来,正是这样坚定的治理步伐,让福建的天更蓝、水更清、山更绿。在福建省的每一片绿地、每一条清流背后,都有法治力量的坚定守护。多年来,正是这样坚定的治理步伐,让福建的天更蓝、水更清、山更绿。在福建省的每一片绿地、每一条清流背后,都有法治力量的坚定守护。多年来,正是这样坚定的治理步伐,让福建的天更蓝、水更清、山更绿。

遵循“依法治湖”的方针,先后修订颁布了《筶筵湖管理办法》《厦门市筶筵湖管理办法》《厦门市筶筵湖区管理办法》《厦门经济特区筶筵湖区保护办法》等法规文件。

在漳州东山,在三明将乐,依法依规划治,已经成为生态治理的前提,体现出福建在用严格的法律制度保护生态环境。

记者在采访中发现,福建省生态文明建设立法起步较早,突出重点,着力先行先试,比较系统全面。1985年,即完成了《福建省风景名胜区条例》《福建省闽江流域水资源保护条例(试行)》等地方性法规的立法工作。近年来,通过制定和推进一系列生态环境保护法规,加强了对生态环境的法治保护。

福建省司法厅积极参与到生态文明建设的立法过程中,推动了地方性生态环境保护法规的制定和完善,确保了生态文明建设法规体系的系统性和完整性。

福建省公安厅则创新生态警务的运行机制,依托各地现有主战中心、合成作战中心等,建设生态警务运行中心,创新“林长+警长”“三部门、五联合”工作机制,并着力推进“数字化生态警务”建设步伐,实现数据联动、智慧驱动,全面赋能生态警务,现已初步形成福州“34345”生态警务运行体系,厦门“全域生态警务”,泉州“数据生态警务”,南平“一平台二体系五机制”N场景“生态警务模式等经验做法。

福建省人民检察院紧紧围绕美丽中国示范省建设主线,提供有力司法服务保障,积极推广生态环境审判调查官制度,首创“生态环境司法+涉台司法+河长制”机制。

福建省人民检察院相继开展了生态环境和资源保护领域、涉生态环境资源国有财产保护领域专项等专项监督,并通过公益诉讼和生态环境检察工作,凝聚诉前协同治理合力,保护生态环境和公共利益。

闽江流水绕山行,碧波荡漾画中游。纵观福建省的生态治理征程,法治力量在其中扮演了不可或缺的角色,通过多个部门协同治理,福建正构建起一个全方位、多层次的生态保护法治体系。

(作者系中国政法大学客座研究员)

慧眼观察

□ 潘波

负责人本意是指担负责任的人,既有高度概括性和便捷性,也往往指向具体的关键岗位,涉及职责配置、权力行使、监督问责。《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》明确要求:“各级政府及其部门主要负责人要切实履行推进本地区本部门法治政府建设第一责任人职责,作为重要工作定期部署推进,抓实抓好。”在法律法规和党政机关日常工作中,“负责人”的用法及范围主要可归纳为3类。

机关单位领导同志。常见表述即负责人,根据实际需要还产生了明确具体岗位的相关概念。一是主要负责人,如《中华人民共和国监察法实施条例》第二百零六十四条规定:“监察机关主要负责人的回避,由上级监察机关主要负责人决定”,上述“主要负责人”是正职负责人,在正职负责人空缺或者履行授权程序的情况下,主持工作或者分管日常工作的副职负责人以

如何理解法律法规中的“负责人”

及其他分管某方面工作的副职负责人,也被视为主要负责人。如《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》第十六条有关问责的规定,就适用于“主要负责人和主持工作的负责人”。二是分管负责人,有关负责人。如根据《中国共产党农村工作条例》第十一、二十条,县级农村工作领导小组由县委书记任组长,其成员由党委和政府有关负责人以及相关部门主要负责人组成;各级党委和政府主要负责人应当懂“三农”,会抓“三农”,分管负责人应当成为抓“三农”的行家里手。这里的“分管负责人”,一般是分管“三农”的党委、政府副职或党委常委、政府党组成员等班子成员;而“有关负责人”的范围更大,包括上述分管负责人及其他班子成员。

机关单位内设机构或者业务领域负责人。一是内设机构负责人,如《中国共产党工作机关条例(试行)》第二十一条,部长(主任、书记)办公会议由部长(主任、书记)或者委托领导班子其他成员主持召开,领导班子

有关成员和有关内设机构主要负责人等参加。二是业务领域负责人,如根据《证券公司监督管理条例》第二十三条,证券公司设合规负责人,对公司经营管理行为的合法合规性进行审查、监督或者检查。这里的合规负责人以及公司法等法律中的财务负责人都牵头负责本单位某项业务工作,并依法承担责任。

牵头承担临时性或一线具体任务的负责人。一是为专项任务成立的临时性机构负责人。如根据《证券公司风险处置条例》第十一条,国务院证券监督管理机构决定对证券公司进行接管的,应当按照规定程序组织专业人员成立接管组,行使被接管证券公司的经营管理权,接管组负责人行使被接管证券公司法定代表人职权。这里的接管组就是承担专项任务的临时性机构,其负责人根据授权履职,任务完成后即终止。二是身处现场一线的负责人。如根据《突发公共卫生事件应急预案》第三十八条,交通工具上发现需要采取应急控制措施的传染病病人、疑似传染病病人,其负责人应当

以最快的方式通知前方停靠点,并向交通工具的营运单位报告。这里的“负责人”不是固定岗位,而是指最适合履行应急处理职责的人员。此外,“负责人”还可以指代表单位表达立场观点的非具体岗位。

负责人与法定代表人既有联系也有区别。对于机关、事业单位、有限公司等法人单位来说,其法定代表人是主要负责人,如《中华人民共和国民法典》第六十一条规定:“依照法律或者法人章程的规定,代表法人从事民事活动的负责人,为法人的法定代表人。”此处强调“代表法人从事民事活动”,所以该负责人就是主要负责人的非法人单位来说,法律责任由其主要负责人承担。如《中华人民共和国会计法》第五十条规定:“单位负责人,是指单位法定代表人或者法律、行政法规规定代表单位行使职权的主要负责人。”

法律法规关于“负责人”范围的规定,在认识理解和实施效果方面不尽相同。认识比较一致的,如行政机