

全面推进美丽中国建设

我国生态保护修复监管体系初步建立

核心阅读

近年来,生态环境部切实履行生态保护和修复监管职责,坚持政策法规标准制定、监测评估、监督执法、督察问责“四统一”,初步建立了生态保护修复监管体系。



□ 本报记者 张维

加强生态保护修复监管是建设美丽中国的必然要求,是实现高质量发展的必然要求,是满足人民群众日益增长优美生态环境需要的必然要求,是维护国家生态安全的必然要求。

记者近日从生态环境部了解到,近年来,生态环境部切实履行生态保护和修复监管职责,坚持政策法规标准制定、监测评估、监督执法、督察问责“四统一”,初步建立了生态保护修复监管体系。

生态环境部部长黄润秋表示,新时代我国生态保护修复监管工作取得积极成效。全国生态环境系统持续推进生态保护修复监管体系和监管能力现代化,强化“全过程”“全链条”监管,推动生态保护修复监管工作迈上新台阶。

瞄准问题监督责任落实

“近年来,祁连山、秦岭等生态破坏问题的产生,凸显对生态这一重要领域实行外部监管的必要性和紧迫性。”生态环境部自然生态保护司司长张玉军直言不讳地说。

曾经,祁连山、秦岭曝出的生态破坏问题,给这些地方的生态环境一度留下了“疮疤”。

违法违规砍伐林木、大肆开矿、密集建设小水电,周边企业偷排偷放问题屡禁不止,生态环境突出问题整改不力等,致祁连山局部环境受损严重。2017年,中共中央办公厅、国务院办公厅就甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题发出通报,上百人被问责。自此,祁连山经历了一场猛药去病的生态环境问题整改整治:牧民从祁连山保护区核心区迁出;持证矿业权全部退出,恢复治理矿山地质环境;水电站完成分类处置,生态流量得到落实;旅游项目完成整改和差别化整治……

秦岭也曾因违建别墅问题,2018年被中共中央办公厅通报。随后,1194栋违建别墅被彻底整治,4557亩土地被收归国有,一批相关责任人被严肃处理,最终换来违建别墅区域全面复绿。

“疮疤”不见了,但留下的思考是深远的。如何做好生态修复监管工作,是生态环境部一直在努力的方向。近日,生态环境部在海南省五指山市召开了全国自然生态保护工作会议,进一步明确了生态保护修复监管首先是对重点领域开展外部监管的制度性安排。张玉军坦言,这一安排考虑即与祁连山、秦岭等生态破坏问题的产生有关。会议明确,生态环境部门是站在维护国家生态安全的高度,履行对生态保护和修复的外部监管职能,监督自然资源的所有者、开发者乃至监管者履行生态保护修复责任是否到位。

会议还明确,生态监管是对自然资源公益属性的监管。自然资源既有经济属性又有生态公益属性。生态环境部门是代表生态公益属性的监管,侧重于监管自然生态的服务功能,评估在区域尺度是否提升了生态系统的多样性、稳定性、持续性。生态环境部门监管从方式方法上是问题导向性的监管。生态环境部门开展生态保护和修复监管,主要是瞄准问题。无论是生态保护修复监测、评估,还是督察执法,目的都是为了发现问题,推动整改,举一反三,形成长效机制。

推动区域生态整体性保护

在明确生态环境部门生态保护修复监管的职责定位的基础上,黄润秋要求生态环境系统突出问题导向,围绕发现问题、交办整改问题、监督执法、督察问责这条主线开展工作。

从发现问题入手,对重点区域、重点领域、重点问题开展监测和针对性评估,既要用好常规生态监测方法和手段,更要用好现代化遥感监测手段,不断提高监测主动发现问题能力。

着眼推动问题交办整改,建立生态环境部门内部工作协同机制,部门间协同机制以及国家与地方协同机制,确保问题有效交办并推动整改到位。

地方之间的协同机制也非常重要。在这方面,秦岭治理已经给出了有益的经验探索。去年12月,生态环境部推动建立了秦岭地区跨区域生态保护协同合作机制,在西安召开首届轮值联席会议,指导陕西等7省市签署合作备忘录。

近年来,秦岭生态环境持续向好,但水土流失严重,生态退化等问题依然存在,违规开发等生态破坏问题时有发生。“从整体来看,秦岭主体在陕西,但在地理范围上涉及



截至记者发稿前,中央生态环境保护督察已公开曝光109个涉及生态破坏的典型案件。图为在中央生态环境保护督察近日曝光的一个典型案例中,督察组现场督察发现,上海市安亭污水处理厂编造监测数据,生化培养箱内无任何水样,生化需氧量浓度未监测。

资料图片

了河南、湖北等6省1市,依据地理单元开展整体保护十分重要。”张玉军举例说,丹江口水库位于秦岭的湖北、河南交界处,但实际上水库70%的水量来自秦岭西段的汉江和丹江,因此只有多省协同保护才能确保秦岭的生态涵养功能,实现“一库净水永续北送”。

基于以上考虑,生态环境部推动建立了上述“秦岭机制”,其目的是在加强数据共享、共治,联合调查,科技支撑、合力宣传等方面实施区域联动的生态保护和修复监管,共同打好秦岭生态保护“一盘棋”。

记者了解到,在“秦岭机制”下,目前已初步完成秦岭地区生态状况调查评估,掌握秦岭生态家底。并组织开展生态破坏问题排查,实现秦岭地区卫星遥感监测全覆盖,下发两批疑似问题并组织各省开展现场核实,对生态破坏问题及时督促整改。

张玉军透露,生态环境部将借鉴“秦岭机制”经验,在黄河流域、长江经济带的重点区域,例如晋陕大峡谷、洞庭湖鄱阳湖、赤水河流域、黑河流域等区域,逐步探索建立生态保护协同机制,推动区域生态整体性保护。

严格问责完善制度机制

对于生态保护修复监管来说,强化监督执法和督察问责非常重要。

如黄润秋所说,要充分发挥中央和省级生态环境保护督察作用,进一步强化“绿盾”行动,严肃查处生态环境破坏行为并严格问责,推动举一反三、完善制度机制。

按照党中央、国务院部署,第三轮第二批中央生态环境保护督察正在开展中,重点在于推动长江经济带高质量发展取得新进展。目前,7个督察组已全部进入下沉阶段,各督察组积极受理转办群众信访举报,深入一线、深入现场,查实一批突出生态环境问题,已公开曝光两批典型案例,有力夯实了生态环境保护“党政同责”“一岗双责”。

一个值得关注的细节是,截至记者发稿前,中央生态环境保护督察已公开曝光109

个涉及生态破坏的典型案件。

“绿盾”行动也被过去的实践证明,是一把指向违法违规破坏生态环境的“利剑”。来自生态环境部的统计数据显示,生态环境部等部门持续开展“绿盾”自然保护地强化监督,共发现并查处5000多个生态破坏重点问题,国家级自然保护区重点问题整改完成率已达99.1%,实现了人为干扰数量和面积明显“双下降”,基本扭转了侵占破坏自然保护地生态环境的趋势。

当前和今后一个时期,是美丽中国建设的重要时期。生态环境部在扎实推进生态保护修复监管工作上,还有一系列工作要做。按照黄润秋的要求,要完善生态保护修复监管制度体系,推动将生态保护修复监管制度纳入法治轨道,研究制定生物多样性评价标准,加快推进完善各地区生态保护修复监管的法律法规标准政策体系。

全方位推进生态状况评估和保护修复成效评估,开展第五次全国生态状况变化调查评估,对山水林田湖草沙一体化保护和修复工程、“三北”工程等重大生态修复工程开展动态监测和评估。

加大生态破坏问题查处力度,持续推进“绿盾”重要生态空间强化监督,研究建立生态保护红线外重要生态空间生态破坏问题查处机制,深入推进生态环境保护综合行政执法改革,严厉打击破坏生态违法犯罪行为。

探索创新生态产品价值实现路径,开展生态系统支持服务和调节服务评价及结果应用试点,支持各地依托“两山”基地打造生态产品价值实现综合示范样板。

持续夯实生态保护修复监管能力,建设生态保护修复综合监管平台,加强生态监测网络体系建设,加强生态保护修复监管业务培训,开展典型脆弱生态系统保护与修复等重点专项研究。

坚持实施积极应对气候变化国家战略 国家发改委推进节能降碳十大行动

□ 本报记者 万静

近日,国务院印发《2024—2025年节能降碳行动方案》(以下简称《行动方案》)。国家发展和改革委员会有关负责人表示,节能降碳对降低生产成本、促进绿色发展、维护能源安全都具有重要意义,发改委将会同有关部门务实有效、持续有力做好节能降碳工作。

节能降碳是美丽中国建设的重要组成部分。去年12月发布的《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》明确,建设美丽中国要处理好高质量发展和高水平保护、重点攻坚和协同治理、自然恢复和人工修复、外部约束和内生动力的“双碳”承诺和自主行动的关系;统筹产业结构调整、污染治理、生态保护,应对气候变化;协同推进降碳、减污、扩绿、增长。

《行动方案》在全面梳理、系统分析、深入测算的基础上,提出了单位国内生产总值能源消耗降低、单位国内生产总值二氧化碳排放降低、规模以上工业单位增加值能源消耗降低、非化石能源消费占比、重点领域和行业节能降碳量等具体目标。同时,《行动方案》围绕能源、工业、建筑、交通、公共机构、用能设备等重点领域和重点领域,部署了节能降碳十大行动。

据了解,为落实好《行动方案》,国家发改委将做好如下工作:强化“十四五”后两年节能降碳工作,落实2024—2025年节能降碳行动方案,大力推进节能降碳十大行动,科学开展节能目标责任评价考核。同时,在能效提升、排放下降的过程中,着力保障好经济高质量发展的用能需求。

实施分领域分行业节能降碳专项行动。当前我国有关领域节能降碳改造升级潜力巨大。要把重点领域节能降碳改造与大规模设备更新和消费品以旧换新等有机结合,扎实开展重点用能单位能效诊断,深入挖掘工业、建筑、交通、公共机构节能潜力,加快节能降碳改造和用能设备更新。

健全节能降碳管理长效机制。完善固定资产投资节能审查制度,强化节能审查事中事后监管,同时,加快制订、修订一批节能标准,依法依规加强节能监管。

营造全社会节能降碳浓厚氛围。要深化能源资源国情教育,全过程各领域遏制能源浪费,提升全民节能降碳意识和能力,加快形成简约适度的生活理念和绿色低碳的消费方式,推动各类主体落实节能主体责任,履行节能法定义务。

节能降碳是推进碳达峰碳中和、加快发展方式绿色转型的重要抓手。“十四五”以来,各地区各有关部门深入贯彻党中央、国务院决策部署,落实全面节约战略,完善能源消耗总量和强度调控,扎实推进节能降碳取得显著成效。

发改委披露的数据显示,初步测算,扣除原料用能和非化石能源消费量后,“十四五”前三季,全国能耗强度累计降低约7.3%,在保障高质量发展用能需求的同时,节约化石能源消耗约3.4亿吨标准煤,少排放二氧化碳约9亿吨。但与此同时,受新冠疫情等因素影响,全国能耗强度降低仍滞后于时序进度,部分地区节能降碳形势较为严峻,完成“十四五”规划纲要确定的节能降碳约束性指标,任务仍然艰巨。

助力碳达峰碳中和,各行业各企业凝心聚力,积极行动。我国坚持实施积极应对气候变化国家战略,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,加快推动产业结构、能源结构、交通运输结构、城乡建设发展绿色低碳转型,着力构建绿色低碳循环经济体系。

□ 本报记者 刘欣

“戈壁滩,古道边,荒漠连天;土也黄,天也黄,沙尘常现……”40多年前,甘肃省古浪县饱受腾格里沙漠侵袭,其中最大的风沙口八步沙,更是一片不毛之地。如今,初夏的八步沙林场,绿意盎然,在腾格里沙漠边缘筑起了一道绿色生态屏障。

荒漠化是影响人类生存和发展的全球性重大生态问题。我国是世界上荒漠化最严重的国家之一,荒漠化土地主要分布在三北地区(即东北、华北和西北地区)。多年来,一代代治沙人俯身沙海,让荒漠变绿洲,书写绿色传奇,八步沙的变化正是其中一个缩影。

1978年,党中央作出实施三北防护林体系建设工程(以下简称“三北”工程)的重大决策,开启了我国大规模治理风沙,改善生态的先河。2023年,我国全面启动“三北”工程攻坚战,努力创造新时代中国防沙治沙新奇迹。目前,“三北”工程攻坚战取得阶段性进展。

统筹谋划合力攻坚

据了解,“三北”工程规划73年,从1978年开始,到2050年结束,分八期工程建设。2021年至2030年是“三北”工程六期工程建设期,建设范围包括我国北方13个省(区、市)的775个县和新疆生产建设兵团,总面积448.6万平方公里。

2023年6月召开的加强荒漠化综合防治和推进“三北”等重点生态工程建设座谈会,明确提出“力争用10年左右时间,打一场‘三北’工程攻坚战,把‘三北’工程建设成为功能完备、牢不可破的北疆绿色长城,生态安全屏障”。

2023年6月以来,相关部门围绕“三北”工程攻坚战“打什么”“在哪打”“怎么打”等关键问题,统筹谋划,合力攻坚。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强荒漠化综合防治和推进“三北”等重点生态工程建设的意见》,国务院建立“三北”工程协调机制并制定印发“1+N+X”工作方案,明确相关部门重点任务和分工。

国家林业和草原局第一时间组建“三北”工程攻坚战专班,分三大攻坚战片区召开现场推进会,在治沙第一线会商解决实际问题,谋划系统治理,光伏治沙等重点项目,组织相关省区推进沙化土地跨区域联防联治,黄河“几字弯”攻坚战,科尔沁、浑善达克两大沙地歼灭战,河西走廊—塔克拉玛干沙漠边缘阻击战三大标志性战役全面打响。

国家发展和改革委员会会同国家林草局等部门共同修编“三北”工程总体规划,印发《三北工程六期规划》,谋划布局68个重点项目,其中三大标志性战役区域涉及328个县、布局35个重点项目。

国家发改委通过超长期特别国债支持重点项目建设。财政部设立专项补助资金重点支持“三北”工程建设,制定印发《关于财政支持“三北”工程建设的意见》,国家金融监管总局推进绿色金融体系建设,研究制定支持生态保护和修复投融资政策,指导“三北”工程区开展绿色金融实践探索。中国人民银行出台《绿色债券支持项目目录》,将荒漠化治理纳入绿色债券支持范围。

大胆探索改革创新

不仅仅是国家层面,“三北”地区各省区也在加强谋划,周密组织,攻坚热度持续升温。目前,内蒙古、河北、山西、甘肃、宁夏、新疆、青海等地均发布了关于打好“三北”工程攻坚战的意见,再部署再攻坚。

各地明确目标任务,其中,内蒙古提出全年完成沙化土地综合治理1500万亩的目标。河北要求全年确保高质量完成600万亩营造林,50万亩退化草原修复任务。甘肃要求全年完成造林种草治沙945万亩。宁夏明确全年完成造林种草150万亩,荒漠化治理90万亩。

为打好“三北”工程攻坚战,各地针对工程建设中的堵点、卡点问题,大胆探索,改革创新破解难题。内蒙古自治区阿拉善盟采取“国字头设计公司+央企+地方企业”方式组建EPC(工程总承包)联合体,锡林郭勒盟采用“以代赈”方式开展浑善达克沙地歼灭战,让农牧民在治理过程中直接受益。甘肃省白银市积极探索“林草项目+政策性贷款+社会资本”融资模式,实行“三年造,五年管”造林模式,八年后验收合格由政府统一管护。

同时,各地结合当地特点,开辟光伏治沙新路。例如,内蒙古印发《防沙治沙和风电光伏一体化工程推进方案》,今年计划通过新能源建设配套治理沙化土地230万亩。鄂尔多斯全面启动库布齐沙漠400公里“光伏长城”项目,在沙漠东西两段同时开工,相向而行。

此外,各地将“三北”工程攻坚战融入区域经济社会,激发攻坚新动能。黄土高原、燕山山地、新疆绿洲等地因地制宜发展红枣、核桃、苹果等特色产品,干鲜果品产量占到全国四分之一。华北、东北等粮食主产区依托农田防护林网,数亿亩农田得到有效庇护。

系统治理联防联控

“总体上,‘三北’工程已由过去林草部门主导实施的行业工程转变为党委政府高度重视、高位推动的‘一把手’工程。”国家林草局生态保护修复司有关负责人介绍说。

总的来看,新时代的“三北”工程建设,呈现出五个趋势性转变:在组织领导上,呈现出由行业部门向党委政府推动转变;在发展理念上,呈现出由单一治理向系统治理转变;在治理方式上,呈现出由分散治理向联防联控转变;在增长方式上,呈现出由扩绿增量向增绿提质并重转变;在发展动力上,呈现出由要素驱动向创新驱动转变。

据悉,《三北工程六期规划》坚持系统治理理念,各地在编制重点实施方案时,紧密结合本地实际,统筹森林、草原、湿地、荒漠生态保护修复,编制项目文本,合理确定目标和任务,分区分类施策。内蒙古、辽宁、新疆等省区打破项目边界,统筹实施护山改田,节水保湖,造林增草,治沙用沙等一批标志性综合工程,推动防沙治沙从“单要素”向“全要素”治理转变。

毛乌素沙地周边的甘肃庆阳、陕西榆林、内蒙古鄂尔多斯、宁夏石嘴山和吴忠4省区5市签署联防联控合作协议,共同编制联防联控重点项目布局方案。甘肃和内蒙古共同构筑四大阻击防线,阻止巴丹吉林沙漠和腾格里沙漠“握手”。青海、甘肃、新疆各州市围绕各自主要风沙口部署了阻击点,构建锁边、固源、巩固同向发力的新格局。

“打好攻坚战,首先要明确山水林田湖草沙一体化保护与系统治理的内在科学机理。”在“三北”工程咨询专家组副组长、中国工程院院士,中国科学院沈阳应用生态研究所研究员朱教君看来,要加强山水林田湖草沙系统治理机制的深入研究,明确复合系统各要素时空演变规律及其驱动机制,揭示各要素的互作过程及功能形成机制等;基于系统协调度指数和依托信息化决策,构建山水林田湖草沙一体化生态屏障建设技术体系,全面提升生态系统多样性、稳定性、持续性;生态工程的推进要坚持山水林田湖草沙系统思维,加强部门协同和跨区域联防联控,减少“小而单”的常规生态治理项目,避免间隔过短的重复治理,重点增加区域或流域尺度的规模化生态治理。

『三北』工程攻坚战取得阶段性进展