

业界评说

◆仇浩 张慧 李广宇 王延松

生态保护红线要落地生根

“管红线”比“划红线”更为重要。要让地方政府意识到红线的重要性和严肃性,让领导干部意识到红线的必要性和紧迫性,做到心中有数,心中有责。

中共中央办公厅、国务院印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》(以下简称《意见》),明确了生态保护红线的内涵、目标和意义,强调了其严肃性,并从划定和严守两方面进行了顶层设计。《意见》的印发,标志着生态保护红线划定工作已经从先行先试阶段转变为生根落地阶段。

当前,我国环境问题突出,生态环境不断遭受破坏,民众日益增长的环境需求和环境公共产品供给不足的矛盾日益凸显,国家和区域生态安全形势严峻。在这样的背景下,划定并严守生态保护红线,对环境改善、绿色发展具有重要的现实意义,是推进生态文明建设的重要举措。

俗话说,知易行难。“好文件”更要执行好落实好。对于生态保护红线的划定,笔者提出以下几点建议:

第一,红线划定应政策先行。生态保护红线能否最大化地

发挥作用取决于政策的制定。从这个角度来看,“管红线”比“划红线”更为重要。《意见》从落实属地管理责任、明确红线优先地位、实施严格用途管制、建立生态补偿机制、监管平台、评估机制和加强监管执法监督等方面提出了管控措施。各省(自治区、直辖市)应在《意见》以及其他配套政策的框架之下因地制宜地制定更为具体的技术规范、管理章程、考核机制和责任追究制度。要让地方政府意识到红线的重要性,让领导干部意识到红线的必要性和紧迫性,做到心中有数,心中有责。

第二,红线划定应科学合理。《意见》明确生态保护红线是保障和维护国家生态安全的底

线和生命线。本质上,红线有着促进城市健康有序发展、绿色发展,维护区域生态安全的作用。因此,划定过程中应以科学为基础,尊重客观事实,充分对接其他规划,该划的一定划,真正把生态功能重要的区域涵盖进去。另一方面,当前不同的规划,其规划期限各不相同,如“国民经济和社会发展规划”通常以5年为周期,土地和环境功能区等规划以10到20年为周期,城市总体规划以20年为周期。而红线为不可逾越的“铁线”,一旦划定,只能增加不能减少。因此,其他相关部门应充分考虑到这一点,在划定过程中要互相协调。

第三,红线划定应形成合力。生态保护红线是空间规划的基础,涉及部门广,协调难度大。

在实际划定过程中,如果地方政府不重视,又缺乏有效的协调机制,划定工作往往困难重重。要明确划定生态保护红线的边界出现问题的,应由环保和发改部门的事,其他有关部门应统一思想,形成合力。地方党委和政府作为严守生态保护红线的责任主体,应该统筹协调划定工作,建立高效顺畅的协调机制,明确责任部门,组织专门力量,制定工作方案,全面论证,广泛征求意见,有序推进划定工作。

第四,红线划定应统一标准。长期以来,发改、环保、国土、规划、林业等部门的空间规划各自为政,统计口径不一致,技术标准不统一,基础数据、制图体系出入较大。国家层面应制定统一的技术标准,如统一的

数据库、坐标系、技术平台、图件整饰规范等,确保《意见》中的生态保护红线全国“一张图”能够顺利落实。同时,笔者发现,地方各类保护区还存在着责权不清、界线不明、互相重叠等问题,如果简单地以各类保护区的界线为生态红线边界,必定使生态保护红线的边界出现问题。因此,应以划定生态保护红线为契机,优化各类保护区体系,明确各类保护区界线,厘清各部门的权责。

第五,红线划定后应进行广泛宣传。划定并严守生态保护红线是为了保留绿水青山,为了子孙后代留下金山银山。良好的生态环境是最普惠的公共产品,生态保护红线的直接和根本受益者是广大的人民群众。因此,在划定的过程中应广泛宣传,创新宣传渠道和方法,及时发布各类红线相关信息,让全社会参与到划定和严守红线的过程中,提升公民的环境意识,推动绿色生活方式的形成。

绿色畅言

提高经济与环境质量内在一致性

◆胡恒平 刘荔彬 骆芳

经济建设和环境保护看似是对立的,但在根本上是统一的。陈吉宁部长指出,抓环境保护就是抓经济质量,就是抓可持续发展。好的经济质量和好的环境质量内在一致的,必须更加重视生态环境对发展的约束,把环境保护真正作为推动经济转型升级的动力,下决心改变不合理的产业结构、能源结构、空间布局,把生态环保培育成新的发展优势。

所有经济建设不可避免地会占用土地、消耗矿产等资源,本质上都是改变自然状态,形成人工系统。如果以产品为中心,那么经济建设更加注重消费品的制造、流通和使用,以满足人们对日益增长的物质方面的需求,其主要特征是消费品丰富,交易频繁,以追求最大利润为目的。其结果是各类垃圾越来越多,资源逐渐走向枯竭。而高品质的经济建设是尊重环境,走人与自然和谐共生之路的,不仅要依靠自然获得资源,同时要考虑到如何回馈自然,修复对自然带来的不利影响。从这个意义上讲,以产品为中心的经济建设只是一个完成了

一半或者说是在大部分工程的闭环结构。而环境友好的经济建设是闭环的,既向自然索取,又通过各种保护手段,尽量降低对自然的干扰,因而是可持续的。

要实现经济质量与环境质量的内在统一,关键在于发展循环经济,加强污染治理。资源一旦循环起来,反复利用,就能减少消耗,对自然的索取就会相应下降。有针对性地治理污染,就会尽可能维持自然原貌,保护蓝天绿水青山。只重视经济建设,着眼于使投资获得高回报,而置环境影响于不顾,必然使生态环境逐渐恶化,并最终导致不良社会反应。

当前,抓生产的要抓环保,

抓建设的要抓环保,不仅是一种理念宣示,更要落实到资金投入上。环保产业是让经济建设闭环的重要支柱,但由于治理污染要消耗生产环节所获得的利润,在执法不严的情况下,这一产业的潜力没有被充分发掘出来。投入的不够,既阻碍了技术进步,产业规模也没有达到理想状态。推进生态文明建设,应在巩固产品生产的基础上,加大对环保产业的投入,把缺失的那一半环补回来,达到生产发展、生态良好的双赢效果。

优化产业布局大有可为。为集中治污,应鼓励相应产业集群发展,但单位国土面积的环境容量是有限的,聚集度太高,超过污染负荷了,也要下决心做减法,迁出部分企业。同时,产业过于聚集,还会带来人口迁徙、生吞活剥、社会管理困难等一系列次生问题,宜在不同管理层次进行合理调配,优化产业布局。对发展已达到成熟状态的部分地区,应采取企业和就业人员渐次向中西部转移的瘦身策略。

要达到经济质量和环境质量的内在统一,关键是找到合适的平衡点,那就是每个生产企业的经济友好方式制造产品,把对生态的破坏降到最低。同时,所在地的企业总规模又控制在环境容量以内。这种相互适应的情况在国外很普遍,但国内有些地方打破了这种平衡。当前,有必要多管齐下,一个网格、一个网格地进行梳理,使网格内的经济规模与环境容量相匹配。这需要适当调整政绩观,以环境质量达标考核倒逼经济总量优化。

自然界对人类活动的干扰是有一定抵抗力的,只要不突破发展的极限,环境质量和经济质量就能统一起来。技术进步已使污染治理设施具有较强的净化能力,只要充分发挥环保产业的的优势,使产品生产与污染防治并重,生态文明建设就能取得预期的效果。

强化小城镇餐饮油烟污染治理

◆刘贤春

农村城镇化的加快,使得大量人口进入小城镇。餐饮服务业因其投资少、见效快、易操作、技术含量低而成为进城者的就业首选。小城镇餐饮业排放大量废水、废气、餐厨垃圾、噪声等污染物,尤其油烟废气超标排放,危害群众的身体健康。当前,急需加强餐饮业油烟污染防治。

形成源头管控合力。建设项目环境影响评价审批制改为备案制后,需要形成源头管控合力。遵照“管发展的管环保,管生产的管环保”要求,工商、商务、卫生、城管、环保、规划、建设等部门,应从城市发展和环境保护的大局出发,加强联合防控,按照城镇功能区划和环境功能区划要求,以合理布局、方便生活、有序发展为原则,严格新设餐饮业源头管

控。在批办新设餐饮项目前,有关部门应真诚沟通,加强相关政策规定学习,深入现场联合办公,确保审批把关一盘棋。凡法律法规规定可设餐饮业的区域,要科学布局,合理、有序设立。对于有关餐饮新规出台前已在禁设区经营的餐饮服务,要加强燃气治理与管理,做到只减不增,逐步取缔。所有新建餐饮项目,无论规模大小,都要尊重群众意愿,采纳群众意见,群众坚决反对的项目应慎批、拒批或由群众决定。

加强餐饮业油烟治理。餐饮业油烟必须治理达标方可排放。新批餐饮项目,有关部门在批设时

要给经营者提出装备油烟净化设施等治理要求,由投资者对周边环境作出承诺并保证兑现。建设过程中,有关部门要加强现场联合监督,吸收周边群众参与其中,督促落实“三同时”制度,使用安装符合国家技术标准的油烟净化设施或未使用合格治理设备的,要立即阻止建设,责令整改,避免后期管理有难度。建成后,有关部门要联合对项目进行验收,不合格项目不准投入生产;联合加强对餐饮废气治理设施的运行督查,治理效果差或设备不能达标

排放的,要告知经营者立即维修或更换。对拒绝维修或更换的,要采取果断措施,阻止餐饮污染扰民。

推广使用清洁能源。小餐饮流动性大,不仅给治理造成困难,也给推广清洁能源工作带来难度。因此,地方政府要下定决心,统一部署,强化措施。要做好宣传、引导工作,强化推行煤(柴)改气、改电等清洁能源工作力度;要出台相关激励政策,不让经营者吃亏;要转变思维,把政府治理大气的投资,用来补偿餐饮经营者使用清洁能源,调动餐饮企业(经营者)履行环保义务的主动性。

农村小城镇推广使用清洁能源非朝夕之功,地方可先分区再全域、先分步再全部。先大户再小户、先试点再推开,让经营者逐步适应,减少工作阻力,直至实现规范、全面覆盖。

强化监管执法手段。要增加小城镇餐饮业管理力量,形成管理合力。环保部门要加强小城镇油烟废气治理监管与执法,增加监督检查频次,对擅停治理设施、恶意排污、拒不整改等行为,要依据环保法、大气法及地方餐饮服务行业环境管理法规,施以按日计罚、停业整治、暂扣设备等严厉处罚。要有环境保护职责的其他部门,要依法依规严格追责。要重视发挥群众尤其是利害关系人及周边住户群众参与监督管理的有效作用,有序组织群众代表参与,让他们发声,或发挥群众举报功能,逼“制污者”履责。

自然保护区要尽快走出困境

环境热评

◆盛世海

中央电视台不久前连续报道了祁连山国家级自然保护区内水电开发未按照环评排放生态水、采矿企业持续生产、工业企业直排污染物等多个违法违规问题。同时,地方环保部门和保护区管理机构监管不到位、执法不严的问题也比较突出。

实际上,祁连山的问题是全國自然保护区普遍存在的问题,很多问题长时间存在,但是一直未得到妥善解决,致使自然保护区被持续破坏的趋势未得到有效遏制,甚至个别自然保护区已失去保护价值。

自然保护区条例自1994年颁布实施以来,对我国自然保护区的建立和发展起到了非常积极的作用。但是,随着经济发展和生态保护之间矛盾的日益凸显,我国急需加快对自然保护区条例进行修订甚至通过全国人大立法,解决法律失效、失灵的问题,为我国自然保护区的管理和发展提供更好的制度保障。

笔者认为,解决自然保护区法律失效、失灵问题可以从以下几方面着重考虑:

首先,提高自然保护区法律的位阶。由全国人大常委会进行立法,提高自然保护区法律的位阶是为自然保护区管理和发展提供更好制度保障的客观需要。自然保护区法律不仅仅是环境保护法律的一部专项法,更是自然保护区管理的综合性法律,所有的保护区管理都需要依据这一法律进行管理,各省、各主管部门、各自然保护区的立法和制定规章均是以此作为重要依据,尤其是解决因为位阶不高而导致的对审批部门约束力不强等问题更为重要。

其次,细化法律条款,提升法律的规范性。法律要确定自然保护区的权利人,明确保护区内土地、林地的权属,完善有效解决历史问题,避免新发生问题的生态补偿、置换、征用等措施条款,增加地方政府在经济发展过程中对自然保护区内各类自然资源违法开发利用的限制性、追责性条款。建立权利人或获权利人授权的有关部门、有关机构对自然保护区进行合法的科研、保护、管理、开发利用以及对权利损失进行维权追偿的法律途径。

明确自然保护区综合监管部门、主管部门、管理机构与权利人、地方各级政府的关系,明确涉自然保护区管理机构的设置规范,保障获权利人授权各机构行使职责的资金来源,并明晰权责,解决自然保护区保护无专业人员和“化缘保护”的窘境,提高自然保护区科研、保护、管理和开发利用的效能。

提高违法成本和失职履职成本。应与其他法律一样,积极适应我国经济社会快速发展的形势,提高违法成本和失职履职成本,建立对违法的处罚、追偿、追责制度和失职履职追责制度,通过大幅提高违法成本并加大宣传力度,减少违法违规问题的发生。

第三,平衡各方的利益关系。解决法律失效、失灵问题,需要充分表达权利人、管理机构、地方各级政府、各级规划项目审批部门、公众,尤其是自然保护区内企业、农田等生产设施权利人等各方的合法诉求,找到合法替代的路径。研究既能调动地方设立各类自然保护区的动力,又能够为地方经济发展提供助力的共赢路径。避免因为设立自然保护区、解决各类历史问题拖累地方发展,变成甩不掉、不愿碰的包袱。要加大对规划项目审批实施部门的各类法律的衔接联动,提高各部门在自然保护区保护上的守法意识,使自然保护区真正成为审批的生态红线。

◆盛世海

随着地方政府和公众对经济社会发展快速需求与自然保护区生态保护之间矛盾的日益凸显,自然保护区条例和配套补充的系列文件在很大程度上已经不能适应自然保护区研究、保护、管理和开发利用的制度保障需求,逐渐出现法律失效和失灵的尴尬局面。

一是自然保护区内违法违规现象比较普遍。多年来,国务院及环境保护部、国土资源部、国家林业局等部门多次联合发文对自然保护区有关问题进行解释、补充、规范。但从公开数据看,自然保护区内违法违规现象仍然比较普遍。

环境保护部南京环科所2016年对卫片数据分析的结果显示,我国2013年公布的407个国家自然保护区中,405个存在人类活动现象,人类活动斑块总面积为242.43万公顷,占国家自然保护区总面积的2.58%。从第一批中央环保督察公布的反馈情况来看,自然保护区违法违规问题不仅仅是甘肃省独有的问题,内蒙古、黑龙江、宁夏等多个省区相当数量的省级以上自然保护区普遍存在数量多、规模大、范围广的农业开发整治、矿产探采、旅游开发等违法违规开发建设问题。

二是监管执法主体责任不到位、执法不严的问题比较突出。自然保护区条例规定,“国家对自然保护区实行综合管理与部门管理相结合的管理体制,即国务院环境保护行政主管部门负责全国自然保护区的综合管理,林业、农业等有关行政主管部门在各自的职责范围内,主管有关的自然保护区”。条例要求有关主管部门成立自然保护区管理机构对自然保护区进行管理,但在实际执行过程中,无论是国家级还是省以下的自然保护区,保护区管理机构一般由各级政府设立,大部分为市县政府直属机

构,有的国家级自然保护区甚至由县政府部门的内设机构代管。

在实际的职能履行过程中,由于“官帽子”和“钱袋子”都是由地方政府管理,在经济发展和自然保护区保护的博弈过程中,地方政府经常会给保护区管理部门施以压力。此外,大部分的保护区管理机构未设置公安派出机构,无法进行执法,对很多违法违规问题难以监管;而地方各级环保部门虽然被授权可以对本行政区域内各类自然保护区的管理进行监督检查,但在实际的操作过程中,由于隶属关系不同和职务层级的差别,市县两级环保部门甚至很难进入自然保护区,很多情况下是有心无力。当然,由于一直以来的自然保护区的松散管理以及在一些具体问题上要求不明确、可操作性差等原因,部分自然保护区管理机构和地方环保部门对违法违规问题不按要求进行监管和执法的问题也比较突出。祁连山国家级自然保护区和中央环保督察反馈意见中的自然保护区监管执法问题,主要是以上因素的具体表现。

三是自然保护区权利人身份不明确,地权林权不清晰。我国设立了大量的不同级别、不同类型的自然保护区,保护区条例也明确了国家级、地方级自然保护区由有关主管部门进行管理,但对自然保护区的权利人身份、主管部门的权责,权利受损如何维权等问题未进行明确,这就导致自然保护区在管理上比较松散,无权利人对权利受损进行维权,各类违法违规问题更是无法杜绝。特别是一部分自然保护区在设立之初就存在各种硬伤,很多自然保护区在计划设立时就没征求拟纳入自然保护区范围内所有土地、林地权利人、历史存在的镇村负责人、企业、农田等各类生产生活设施权利人的同意,未通过补偿、置换、征用等

措施与原来的权利人达成协议,条例也未对解决这些历史遗留问题进行明确规定。虽然国土资源部曾经明文确定土地权属不影响管理权限,但在实际执行上难度很大,因此产生的发展和保护之间的矛盾时常发生。另外,权利人的不明确也导致自然保护区的主管部门以及所在地的地方各级政府不愿意主动投入大量的资金来解决这些历史遗留问题,导致部分自然保护区内的生态破坏问题持续恶化。

四是条例与其他法律衔接不畅的问题比较普遍。部分行业的法律对保护区内规划项目的审批实施有着严格的要求,但由于条例位阶相对较低,有的法律、部门规章等对自然保护区的保护未提及,致使其他部门尤其是规划、项目的审批部门,对其认识不到位,在审批过程中容易忽略。例如在扎龙、挠力河、黄河湿地等湿地类型的自然保护区内批准实施大规模的农业开发项目,大范围地破坏湿地、草地等生态系统;在肇源沿江湿地等自然保护区的河道内批准河道采砂规划并颁发采砂许可证,在朱鹮等自然保护区内批准并延续探矿采矿证违法开采山采石,对保护区的野生动植物及生态系统产生严重破坏,无法恢复。

五是法律的规范性不足,违法责任和违法成本太低。条例制定和实施于上世纪90年代,随着经济社会快速发展转型、对生态环境价值认识的不断提高,当年立法时所规定的违法责任和违法成本相对违法行为已经太低,无法对违法行为进行有效引导和规范。条例第四章法律责任部分中,部分违法行为为无配套的罚则,有的罚则仅仅是恢复原状,罚款最不到1万元人民币,对违法者基本无能力约束,很难强制实施。对大部分违法违规责任仅仅是原则性条款,基本无法执行。

“中国应对气候变化和低碳发展”有奖征文活动启事

为了宣传我国在应对气候变化和低碳发展中取得的成果,提升公众的低碳环保意识,中国环境报社将开展“中国应对气候变化和低碳发展征文”活动。活动广泛面向社会,包括地方政府和环保部门、大专院校及科研院所、环保NGO组织以及所有关注气候变化和中国绿色低碳发展的读者。动员广大政策研究者和专家学者为中国如何应对和适应气候变化、如何进一步促进低碳发展和绿色转型建言献策。

选题内容:如何制定应对气候变化的长远战略和规划、重大制度与法规标准;推进落实应对气候变化工作目标和任务需要什么样的配套政策和措施;结合实践,研究碳市场建设和碳交易问题;中国要实现低碳发展和绿色转型需要什么样的政策创新;已有的试点实践保护区的河道内批准河道采砂规划并颁发采砂许可证,在朱鹮等自然保护区内批准并延续探矿采矿证违法开采山采石,对保护区的野生动植物及生态系统产生严重破坏,无法恢复。

投稿须知:
1、稿件必须紧扣征文活动主题进行写作,内容必须真实可信,严禁虚构和抄袭;
2、获奖结果将在中国环境报、中国环境网、人民网、新华网等媒体公布,所有获奖作者都将获得相应奖品。
来稿要求:围绕中国应对气候变化和低碳发展的各个层面,体裁不限,内容健康向上。文字规范,表达完整,内容真实。
字数:原则上不少于800字。
参与方式:
1、电子邮件发到 ditansh-

enghuo2016@126.com,来稿请注明“中国应对气候变化和低碳发展”征文。
2、来信请寄:北京市东城区广渠门内大街16号环境大厦803室征文组委会,邮编100062,来信请注明:“中国应对气候变化和低碳发展”征文。
3、投稿需附作者联系方式。
4、截稿时间:电子版稿件以稿件发送日期为准,邮寄稿件以寄信邮戳为准。
奖项设置:
一等奖1名,笔记本电脑1台;
二等奖5名,IPAD1台;
三等奖7名,智能手机1部;
纪念奖60名,移动硬盘1个。

一、二、三等奖获奖作品将在中国环境报公示并刊发;凡获奖作品将在中国环境报、中国环境网“中国应对气候变化和低碳发展”征文专题中公示并刊发,同时纳入《“中国应对气候变化和低碳发展”文集》中发表。