

违法违规填海造地为何难叫停?

耿海浩

中央环保督察第四批督察反馈意见近日公布。从四批督察反馈意见可以发现,一些沿海省份存在不同程度的违法违规填海造地问题,对局部海洋生态环境造成明显影响或破坏。

所谓填海造地,就是在淤积型滩涂岸段,把砂石注入海中造陆或构筑人工岛,借此增加土地供应,用于开发建设。

为了缓解人地矛盾,很多岛国或滨海国家都曾实施过大规模的填海造地工程。例如,荷兰从13世纪就开始填海造地,迄今填海造地面积超过1万平方公里,约占国土面积的20%。日本从明治维新时期开始大规模填海造地,沿海城市约1/3的土地是通过填海造地形成的。韩国、新加坡、马尔代夫、香港等国家和地区也曾实施过大规模的填海造地工程。

我国的填海造地活动始于20世纪五六十年代,但规模较小。进入21世纪以来,为满足不断增加的港口、临港工业区和房地产开发用地需求,沿海城市围填海规模不断扩大,其中尤以环渤海地区最为严重,围填海面积屡屡突破国家确定的总量控制指标。据国家海洋局统计,近年来我国查处违法填海项目的比例近20%。例如,2011年某省填海造地面积指标仅为30平方公里左右,而沿海6市规划的填海造地面积总和竟高达1000平方公里,是控制指标的30多倍。

填海造地影响经济转型和生态保护

国外之所以大规模填海造地,主要是由于陆地面积狭小,填海造地属于不得已之举。我国并不属于陆地资源贫乏的国家,经过多年的大规模填海造地,目前自然岸线已经所剩无几。如果继续放任大规模填海造地,将对社会、经济、环境等诸多领域造成严重危害。具体而言,主要表现在以下几个方面:

一是延缓经济转型升级。近年来大量的填海造地用于房地产开发,特别是建设“海景房”,是过去“土地财政”的延续,不仅难以改变投资拉动经济的模式,而且

建议有关部门优先开展自然岸线资源核算,编制自然岸线资产负债表,并与自然岸线产权和用途管制、海洋生态保护红线等有机衔接,从而加强对自然岸线的监测和管控,同时作为沿海省市主要领导离任审计的重要内容。

会进一步延缓钢铁、水泥等产能过剩行业的结构调整,与中央加快转变发展方式的方针背道而驰。目前,环渤海地区多个填海造地项目已经出现了烂尾楼,城市沦为“鬼城”的也不在少数,这无疑是对经济资源和自然资源的双重浪费。

二是破坏岸线生态环境。填海造地直接占用自然岸线,对潮间带生态系统造成毁灭性破坏。通过填海造地形成的。韩国、新加坡、马尔代夫、香港等国家和地区也曾实施过大规模的填海造地工程。

三是妨害社会公平正义。大规模围填海行为的背后,是当地政府扭曲的政绩观。为了增加GDP和追求政绩,一些地方政府官员罔顾规划的科学性,也不考虑行业前景,即使是产能过剩项目也大胆上马,大规模投资欠下的债务则只能由全民买单。其间,如果将填海造地形成的土地用于房地产开发,地方政府和开发商更是获利丰厚,受损的是属于公共产品的自然岸线资源,最终影响的还是人民的福祉。从长远来看,随着人民生活水平的提高,对自然岸线的需求将显著增加。从目前来看,一些沿海城市因当初填海造地导致岸线资源严重不足的矛盾已经非常突出。

地方政府发展临港工业和开发房地产的热情不减,城市规划不合理、建设用地指标不足、土地征迁难度日益加大、填海造地成

本较低、审批手续相对简单等原因,是沿海地区向海洋要地、导致填海造地失控的原因。同时,海域管理、土地管理和环境保护等在管理体制上的割裂,也为填海造地提供了可乘之机,造成了填海造地行为的失序。

遏制填海造地的建议

要从根本上规范和遏制填海造地,需要从以下几个方面加大管理力度。

加强围填海指标控制。填海造地作为一种缓解土地供需矛盾的做法,在我国沿海地区具有其合理性,目前存在的主要问题是规模失控。对此,急需加强围填海规模总量控制,这也是国际上普遍做法。我国从2010年开始实施围填海计划指标管理,国家每年规划的控制面积均在150平方公里左右,然而实际填海面积至少是控制面积的两倍以上。据此,相关管理部门应在进一步梳理、核实沿海各省围填海现状和计划的基础上,提出更加严格的规模控制指标要求,并确保实际填海造地面积不突破控制指标。

提高海域使用金标准。我国实行海域有偿使用制度,但对填海造地征收的海域使用金往往不足相邻地块土地出让金的1/3,这是导致沿海各地填海造地热情高涨的重要原因。为了遏制填海造地行为,必须大幅提高海域使用金水平。抛去生态成本不谈,考虑到沿海地区优越的区位条件,海域使用金的征收水平也应高于后方相邻地块成本,以体现区位优势差别,从而促进高精尖产业向沿海集中。如果是用于房地产开发,则应采取市场化的招拍挂方式,对海域使用权人征收高额的海域使用金。

改进围填海方式。一些岛国在早期对岸线资源的价值认识不足,大多采取顺岸平推的方式造

地,但近年来基于环境考量,已很少如此操作,而是改为建设离岸人工岛来获取土地。例如,日本有关部门已经提出要再造700个人工岛,增加国土面积1.15万平方公里。荷兰政府也准备建造一个耗资约140亿美元的人工岛,以缓解城市人口压力。鉴于我国自然岸线已经极为稀缺,建议今后对顺岸平推式造地进行严格限制,同时鼓励建设离岸人工岛,从而既不占用自然岸线,又能增加建设用地的面积。

加强环境影响论证。早在2006年国务院颁布的《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》就明确要求严格控制围填海工程,禁止在经济生物的自然产卵场、繁殖场、索饵场和鸟类栖息地进行围填海活动。然而,目前仍有大量的填海造地工程涉及以上区域,特别是鸟类栖息地。对此,应严格落实围填海工程环境影响评价制度,科学论证围填海工程实施后的环境影响。除此之外,有必要将各省、市的用海规划环境影响评价等级由专题篇章提升为报告书,并由环保部门和海洋管理部门联合审查,切实从规划层面防范不合理围填海行为。

加强问责与督查。事实证明,通过督查、巡查发现问题并问责地方官员,对于修正地方政府扭曲的政绩观,加强生态文明建设成效显著。目前,国家海洋局已开展首轮围填海专项督查。建议尽快公布督查结果,加强社会监督。同时,今后环保等相关部门的各类督查、巡查也应将围填海作为重点,并且可以尝试部门联合督查。

开展岸线资源核算管理。十八届三中全会明确提出健全自然资源资产产权制度和用途管制制度,并将其作为生态文明建设的重要内容。随后,《中共中央国务院关于加快推进生态文明

建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》都提出要推进自然资源资产负债编制工作。鉴于近年来我国海洋岸线破坏严重,建议有关部门优先开展自然岸线资源核算,编制自然岸线资产负债表,并与自然岸线产权和用途管制、海洋生态保护红线等有机衔接,从而加强对自然岸线的监测和管控,同时作为沿海省市主要领导离任审计的重要内容。

划定海洋生态保护红线。生态保护红线是我国继18亿亩耕地红线之后在国家层面提出的又一新概念,并已写入《环境保护法》。目前,我国海洋管理部门已经完成了沿海11个省(区、市)的红线划定工作,超过35%的大陆岸线被纳入红线管控范围。为了提高红线管控的有效性,应将其纳入城市总体规划和土地利用规划。同时,有必要向全社会公布生态保护红线划定结果,接受社会监督。同时,海洋管理部门应与环保、国土、发改等部门共享管控信息,建立联动机制,共同将海洋生态红线作为项目准入控制和土地、环保等督查工作的重要依据。

建立围填海生态补偿机制。我国目前还没有建立围填海生态补偿机制,导致巨大的生态环境损失无法内化为受益者的成本,这也是填海造地行为失序的一个重要原因。针对高烧不退的围填海行为,我国急需制定相应的生态补偿办法,将生态损失纳入相关主体的成本预算,以此遏制其围填海冲动,同时在一定程度上补偿因填海造地造成的生态损失。

整合各部门涉海管理职能。目前涉及海洋管理的部门至少有海洋、国土、发改、环保、林业、农业、交通等。由于以上部门在管理上相互分割,容易导致政出多门,造成管理上的混乱,给相关利益主体提供可乘之机,这也是我国当前很多领域存在的问题。为了切实做到海洋和陆地在使用管制、生态保护、污染治理等方面的统一管理,有必要将分散在不同部门的海洋管理权限进行整合,提高管理效率。

作者单位:环境保护部环境工程评估中心

到行政村甚至自然村,并在此点位上附加上名称、规模、种类等属性信息。

四是建立动态监管机制。定期开展数据校对工作,做到数据不迟滞、不遗漏、不乱报。同时,建立考核机制,做到全员维护数据。引入外部制衡机制,充分利用第三方评估提升农业普查数据的可信度。

作者单位:环境保护部华南环境科学研究所

农业污染源普查应加强统筹

现场定位监测,模拟实验监测,统计分析等多种方法开展普查。同时,对普查数据进行“三性”审查,即可靠性、一致性和代表性,以提高农业污染源普查数据的可用性。

二是进行联合作战。农业污染源普查涉及水、气、土、生物等多要素,辐射多个部门。环保部门掌握水、气、土等监测数据,农业部门掌握农药、化肥使用量以及畜禽养殖、农业种植、水产养殖等信息,国土部门掌握着土地利用信息,水利部门和气象部门掌

握降雨和水文数据,这些是普查采用模型模拟和统计分析的数据基础。因此,需要多部门加强合作。

三是实现一张图可视化。农业污染源众多且较为分散,污染排放存在非连续性等特征,易出现普查结果不够清晰直观的情况。普查并不是简单的数据堆砌,其中必然涉及海量数据,需要去冗除杂,做到一张图可视化。因此,建议在大数据处理的基础上,充分结合3S技术(遥感、全球定位系统

和地理信息系统),将农业污染源精准定位,并导入相应的属性数据。例如,在畜禽养殖污染调查过程中,将规模化畜禽养殖实际定位,散养养殖落实



我为普查献一策

有奖征文投稿邮箱 wpcxyc@163.com

三大举措推动美丽常熟建设

◆江苏省常熟市环境保护局 顾玉芬

设,实现了企业培训全覆盖。

二是强化政府及各部门监管责任。成立了由市委书记、市长任双组长,67个部门为成员的生态文明领导小组。2016年出台成员单位职责清单、绩效考核办法和“一票否决”制度,先后建立了“水气土”三个十个联席会议制度等30多项联动机制。江苏省大力开展“两减六治三提升”(简称“263”)专项行动,常熟市成立了专门办公室,由发改部门牵头“减煤”,经信部门牵

头“减化”,水利部门牵头落实“河长制”和黑臭河整治,农业部门牵头治理畜禽养殖污染,环保部门牵头治理挥发性有机物和环境隐患,形成了齐抓共管的工作合力。2017年8月以来,开展了“散乱污”企业专项整治行动,仅3个月已关

停取缔“散乱污”企业405家,完成限期整治2652家。

三是落实属地责任。2015年常熟作为全省镇域执法改革试点,集中放下了13个部门603项行政处罚权,其中涉环保39项。各镇先后成立了综合执法局,在较短时间内形成了办案能力。2016年建立镇(街道)政府主要领导生态环保工作报告制度,有效实现了行政管理关口前移,执法监管力量下沉的目标。

促进三大联动。通过建立司法、网格、公众三大联动体系,有效编织了环境执法“天罗地网”。

一是司法联动有力度。建立环保司法联动机制,挂牌成立环保警务工作室、环保案件巡回审判站、环保检察工作室,公安部门成

立了环食药中队,在环保部门长期派驻警力。出台联席会议、联络员会议、联合执法和联动办案等配套制度,定期举办环保司法联动培训,提升联动办案能力。

二是网格联动有规模。2015年开展环境监管网格化工作,全市配备150多名专职环保网格员、320多名村(社区)兼职环保网格员。2016年创立了企业环保监督员制度,全市460多家重点企业全部设立专职环保监督员,2017年推广到一般企业,实现了市、镇、村、企四级网格全覆盖。

三是公众联动有成效。创新阳光执法、科技执法、双随机执法等模式,邀请人大代表、政协委员、环保志愿者、媒体和公众代表共同参与执法,形成监管合力。

◆王继文 梁益 赵文忠

随着人民群众对优美生态环境的需求日益增长,绿水青山就是金山银山的理念深入人心,单纯以经济增长速度评定政绩存在明显不足,有必要开展生态系统服务价值核算,将生态产品价值纳入国民经济核算体系,将生态系统服务价值不降低作为经济发展的约束条件。作为生态文明建设排头兵,福建省探索构建生态系统价值核算体系和机制,选择福建省武夷山市为试点地区,开展生态系统服务价值核算工作。

福建省武夷山市风景秀丽,是世界文化与自然遗产双重遗产地。同时,作为国家重点生态功能区,承担水源涵养、水土保持和生物多样性维护等重要生态功能,关系福建省的生态安全。开展武夷山市生态系统服务价值核算是贯彻落实《国家生态文明试验区(福建)实施方案》的重要举措,也是武夷山市生态文明建设的主要任务之一。

政府重视,高规格启动试点工作

2016年12月,福建省政府印发《福建省生态系统价值核算试点方案》,提出在沿海的厦门市、山区的武夷山市启动地区尺度的核算试点,并要求对标国际前沿,学习借鉴先进的理念和经验,广泛邀请国内外知名专家参与试点研究。武夷山市政府成立武夷山市国家生态文明试验区建设领导小组与生态系统价值核算试点工作领导小组。具体工作如下:

一是选定国家级研究团队作为技术小组。武夷山市政府对标国际、多家比选、优中选强,最终选定在生态系统服务价值核算领域研究经验丰富、成果显著的环境保护部环境规划院作为实施单位。环境规划院是我国唯一一家持续深入开展绿色GDP核算的研究机构,已联合中国科学院生态环境研究中心开展了全国生态系统服务价值核算,并在云南等省域尺度进行生态系统服务价值评估工作。

二是成立专家顾问组。为保障试点工作的科学性、前瞻性和权威性,加强与国内知名权威专家、科研院所沟通咨询,邀请相关领域知名专家成立专家顾问组,为试点工作推进提供了强大的智库支持。

三是组建省市协调机制。福建省成立了由省委组织部和省环保厅、统计局、发改委、国土厅、农业厅、林业厅、水利厅、海洋渔业厅组成的试点工作指导小组,指导和检查试点工作。武夷山市也成立了工作领导小组,负责试点工作总体协调和指导监督。

四是项目组织实施科学合理。召开了武夷山市生态系统服务价值实施方案专家评审会等系列会议,专家组认为项目总体设计合理、核算内容全面、方法相对科学、数据翔实、结论合理。

立足实际,扎实稳步推进试点工作

武夷山市生态系统服务价值核算的技术方法体系具有较强的科学性和可操作性,通过建立地区生态系统服务的实物量账户、价值量账户和生态资产账户,建立了相对科学适用的生态系统服务价值核算体系。

注重数据真实性、有效性。项目组开展多轮数据收集和现场调查工作,数据收集涉及国土、林业、农业、住建、水利、发改、气象、统计、旅游等多个单位。通过多次的数据收集、问卷调查和部门走访,形成了涉及环境、气象、水文、生物等多方面的生态系统服务价值核算关键数据量。

注重核算的科学性和严谨性。项目组科学界定生态系统服务价值的概念内涵,确定生态资源分类及其由数量到质量的生态资源核算指标体系。开展了大量文献调研,在千年生态评估工作和联合国EEA账户等国际相关研究以及欧阳志云、谢高地、傅伯杰和《自然资源(森林)资产评估技术规范》等国内专家研究成果的基础上,设计了武夷山市生态系统服务价值核算框架。框架体系充分考虑了武夷山市的区域特征和生态资源特性,体现了科学性与规范性统筹、典型性与全面性相统一、实物量与价值量兼顾等方面的原则。

注重成果的应用性。生态系统服务价值核算获得的实物量和价值量的定量评估结果,可为环境承载力动态评估提供数据支撑;生态系统服务价值核算所反映的不同生态资源流量和存量的变化,可为领导干部离任审计制度的实施提供依据;生态系统服务价值核算还可以为生态补偿定量分析、生态保护标准的制定以及绿色发展绩效考核提供生态类评估指

标。项目第二阶段将重点开展基于自然资源与生态系统服务核算结果的相关制度与政策设计。

突出特色,打造山区样本

项目组充分考虑武夷山市世界文化与自然遗产双重遗产的独特价值,及其作为国家重点生态功能区承担水源涵养、水土保持和生物多样性维护等重要生态功能的山区型生态系统的特点,构建了土地、水、林木和生物资源调查方法与实物清单,从供给服务、气候调节服务、环境质量调节服务、流动调节服务、养分调节服务、生物多样性物种保育服务以及文化服务等7个方面,重点对武夷山市森林、湿地和农田生态系统三类生态系统的的服务价值进行核算,核算体系包括9个一级指标、15个二级指标。为体现武夷山生态资产空间分布特征,生态系统服务价值核算细化到了乡镇单元,对武夷山市4乡3镇3街道共计10个行政区域进行区域分析。

分析发现:武夷山市2010年和2015年生态系统服务总价值分别为1931.2亿元和2324.4亿元,2015年比2010年提高20.4%;武夷山市生态环境保持较好,国土空间生态服务占比高,2010-2015年森林、湿地、农田三大主要生态系统自然空间略有下降,变化幅度小于0.5%;生物多样性丰富,生物多样性价值较高,2010年和2015年分别为940.6亿元和928.1亿元,分别占2010年和2015年生态系统总价值的48.7%和39.9%;森林生态系统服务价值高,调节服务占比大,2010年和2015年调节服务分别为1275.5亿元和1549.1亿元,占生态系统服务总价值的66%和66.6%;茶叶等经济作物带动产品供给服务显著增长,2015年武夷山市茶叶产值贡献了当年农林牧渔总产值的26.84%;文化旅游资源丰富,文化旅游价值较高。

生态系统服务价值核算还存在理论上的争议,核算结果具有一定的不确定性。建议学界结合国家相关部门管理需求,针对上述问题开展深入研究,形成针对不同生态系统和地域特点的自然资源与生态系统服务核算标准与技术规范,为国家生态文明制度体系的构建与完善提供技术支持。

作者单位:福建省武夷山市环保局



局长论坛

近年来,江苏省常熟市积极推进环保责任落实,构建联动执法机制,强化多种手段运用,为打造美丽宜居“新江南”不断努力。

明晰三大责任。当前,基层面临部分环保权责边界不清等问题,影响环境保护工作的推进。为此,常熟市环保局积极推动落实企业、部门、属地三大责任。

一是狠抓企业主体责任。连续3年举办全市环境技术交流会、生态文明论坛,1650多家企业、7300多人次参加。举办绿色公益组织公众参与圆桌会议,搭建了企业—公益组织—公众面对面交流的平台。开展企业环境标准化建