

清除黑杨折射人与自然关系几何?

编者按

近期,洞庭湖清除大面积种植的黑杨引发舆论关注。去年,位于某地国家级自然保护区核心区域内的风力发电机组被全部拆除。无论是种树还是风力发电,这些看似“环保”的事情为什么会被叫停?项目建设怎样才能更加体现人与自然和谐的理念?本报对此组织讨论,以飨读者。

产业发展要遵守自然规律

◆章宏炮 梁小红
(湖南省常德市环境监测站)

据笔者了解,欧美黑杨之所以能在短短几年内对洞庭湖湿地生态系统造成破坏,一方面是因为黑杨生命力旺盛,另一方面是借助当地政府发展“五个百万亩”产业政策东风,黑杨才得以突破生态红线而近似疯狂生长。综合某地风力发电机组被拆除等类似例子不难发现,造成生态红线失守的真正原因,与政府在制定与实施相关产业行业政策时环保缺位,导致产业政策最终变味有关。要促使政府在制定产业政策时真正坚持绿色发展理念,就必须确保环保到位。

如何保证环保等生态环境监管部门在政府制定产业政策时拥有充分的话语权?笔者认为应做到以下几点。

一是政府要建立产业政策与行业发展政策民主决策机制。地方政府在出台一项具体产业与行业发展政策时,一定要充分征求相关职能部门意见,完善意见建议征集留痕机制,各职能部门联合会审机制、重要部门否决机制。政府负责人或产业行业决策者要有吸纳不同意见的胸怀,要真正遵循自然规律,遵守法律法规。

二是环保等部门要主动履职。环保部门要主动提前介入政府产业行业政策酝酿和调研工作,不要轻易说“不”。要学会说清楚建议,解释理由要充分,证据要有说服力。要巧借专家学者等第三方力量,向政府阐述建议和说清否定的原因。

三是发挥规划先导作用。现在许多地方政府在上马重大建设项目时,必须提交城市规划委员会会议讨论决定。由此,建议地方政府也应该成立相应的重大产业行业发展规划委员会,以讨论决定产业行业发展规划的可行性。借城市规划委员会运作经验,充分发挥重大产业行业发展规划委员会的先导作用,为绿色发展及时把脉,掌控生态红线与底线,为产业行业发展注入绿色内涵。

随着国家生态文明改革不断深入,环保在地方政府产业行业政策制定与实施过程中的位置越来越重要,特别是随着环境执法监测机构改革到位,环保督察和区域环境监察都会延伸到地方宏观决策中去,这就要求所有生态环境监管部门要协调协同,统一认识,统一观念,统一工作方式方法,统一发声,为政府决策当好参谋助手。

◆席鹭军

(中共江西省委党校)

上世纪70年代,在洞庭湖自然保护区大规模种植欧美黑杨,被视为保护湖区生态的重要举措。如今强力清除黑杨,是因为黑杨生长繁殖和不科学的种植方式破坏了洞庭湖自然保护区的生态系统,威胁到了其他动植物的生存。这一事件的发生,反映了人们对环境保护的认知有了新的提高。这也提醒人们,随着时代的发展,环保工作需更新理念和思维。

首先,要更新环保理念,适应新时代的需要。过去,只要经济发展方式不会导致资源的过度消耗和环境的过度污染,就算符合环保要求。这种环保理念是以经济发展为中心,环保服务于经济发展,环境资源只是经济发展的手段和工具。但随着生态文明建设的深入,尤其党的十九大报告提出“人与自然生命共同体”,人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然,不能简单地把自然当作发展的工具,优质的

◆周长军

(江苏省射阳县环保局)

欧美黑杨被清理、风机被拆除,主要原因是两个项目在建设之前,没有统筹考虑自然保护区生态的整体性和系统性。在运行过程中,破坏了鱼类繁育场和鸟类栖息地,导致保护区原有的生态功能被降低、环境被破坏,可谓弊大于利。

类似的事例在我们的生活中大量存在。比如一些地方为了城市绿化,不按时令,不考虑树木的生长习性,突击搞“万颗大树进城市”、“打造城市一片绿”等绿化工程,其结果是死的多、活的少,劳民伤财。

目前我国的环境法律法规对工业项目建设的环保要求比较完善,对自然资源开发利用项目的规定也比较具体,但对一些生态建设的项目,还处于扶持阶段。鼓励的多,要求的少。如何避免类似的事例不再发生,笔者

◆睢晓康

(河南省安阳市环保局)

人与自然的和谐是社会和谐的基础。群众美好生活需要美好的生态环境,每年春天植树造林基本上都是规定动作。植树造林可以保护生态环境,已是妇孺皆知的事情。一些动物保护者放生解救动物也是人心向善。但随着人们对环保的认识不断深化,过去一些自以为常的环保行为已经不再环保了,这使得一些人短时间内难以接受。

植树造林有讲究,树种单一有可能导致“绿色荒漠”,也就是说有的植被构成很单一,无法形成自己的生态系统。虽然它们可以产生一些经济效益,比如造纸、做家具、观赏等,但是对生态环境本身却没带来多少益处,相反还会消耗掉很多资源,维护成本和环境成本都很高。洞庭湖种植欧美黑

◆张厚美

(四川省广元市环保局)

随着经济的迅速发展和国际交往的扩大,引进外来物种成了一件常见的事情。有针对性地引进优良动植物品种,既可丰富引进国的生物多样性,又能带来诸多效益;但若引种不当或缺乏管理,则会引发较大负面影响。洞庭湖黑杨就是一个典型案例。

事实上,在自然界中,有些新植物或动物物种的出现会打破原来固有的生态循环系统,有时甚至会给引种地生态环境带来压力和灾难,造成生态系统退化。除了欧美黑杨之外,桉树种植中也存在类似的情况。比如曾有媒体报道指出,南方一些省份大面积种植桉树连生林以后,大量的原始树木被砍伐,植被被破坏殆尽。

体现人与自然是生命共同体观念

不能简单地把自然当作发展的工具,优质的生态环境与丰富的物质财富一样,也应成为人们的价值追求。

生态环境与丰富的物质财富一样,也应成为人们的价值追求。因此,环保理念也要与时俱进。

环保不仅服务于经济发展,也要服务于生态环境发展。一切与生态环境发展相违背的行为,都应被视为不环保的行为,理应受到环保法律法规的管制。例如某地自然保护区内的风力发电机被拆除,就是因为

在自然保护区内生态是第一位的,一切都要让位于生态环境保护。

其次,要用系统思维,推进环保工作。生态环境是一个完整的有机系统,各种生物和支持

生物生存的环境资源要按一定比例组合一起,系统内部才能实现能量和物质的良性循环,生态系统才能平衡。否则生态系统的平衡就会被打破。生态系统的这种特性,要求我们要运用系统思维开展环保工作,切忌头痛医头、脚痛医脚。

党的十九大报告指出“要统筹山水林田湖草治理”,就体现了环境治理的系统思维。例如,上世纪80年代鄱阳湖流域水土流失严重,江西开启了“山江湖工程”,提出“山是源,江是流,湖是库,山、江、湖互相联系,共同

顺应自然才是最好的保护

对于一些生态脆弱或已经遭到一定破坏的自然保护区,应当不开放或少开放,让生态环境自然生长、自然修复。

建议,今后应做好以下工作。

一是生态措施不能“一刀切”。全国绿化劳动模范获得者乔建平通过多年的植树造林,得出的观点是:在我国南方和北方不能用同一个政策,南方气候湿润,树木容易存活;北方常年干旱,不利于树木的生长。应实行不同的政策。种树本身没有错,但要种对地方,这才是践行生态文明的真谛。因此,各地在落实生态措施上要结合本地实际情况,不搞

“一刀切”,因地制宜抓生态建设。

二是专项规划要建立后评价制度。我国的环评法对农业、林业、能源、旅游等专项规划做出要进行环境影响评价要求的规定,但对环境影响评价进行后评价没有做出规定。笔者建议,任何开发利用活动,在综合考虑区域经济建设、资源利用与环境保护的关系,协调好区域环境功能与生态目标的同时,还需建立一种环境影响效果评价制度来

人与自然和谐需仔细思量

任何政策的实施推进,都需要前期进行相应的科学论证评估。不能等到出了事情再倒推责任,这样的代价实在太大。

杨就是这样一个例子。本来大力倡导的经济速生林欧美黑杨,因为大面积种植在自然保护区内,导致了自然保护区生物多样性的弱化,引发了不小的生态问题。

应该说,在洞庭湖周边种植欧美黑杨生态林,在最初出发点上除了追求经济效益之外,还有着种植林木有助于生态环境保护的习惯理念,栽种之初没有会想到对生物多样性

造成了破坏,没有从生态角度出发,对种植欧美黑杨进行一定的研判与评估,就大规模引进种植,本以为会实现经济环保“双赢”,但最终却对生态环境造成严重破坏,这是给我们带来的启示意义。

植树造林带来生态损害,我们对此除了反思之外,还必须找到根本的解决办法。外来物种的引进需要有一定的试种期,及时评估可能带来的各

尊重自然才能实现人与自然和谐共生

地方政府在产业发展中必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,遵循科学规律,才能实现人与自然和谐共生。

在同等条件下,由于巨桉生长速度是松树的5倍,生长快,自然就需要大量的养分,也会导致区域内旱情发生。

树本身没有错,只是种到了不该种的地方。从桉树、欧美黑杨大面积种植带来的自然生态问题看,种植模式不合理是生态环

境问题的根源。一般来说,发展一个产业,应当充分考虑土地承载力、生态系统平衡等问题。《湿地保护管理规定》第31条明确规定,除法律法规有特别规定的以外,在湿地内禁止从事的8项活动,其中就包括“引进外来物种”。为此,地方政府在产业发展中必须树立

理论探讨

从资源环境公共产权看政府决策

◆李志青

(复旦大学环境经济研究中心)

随着生态文明建设的推进,各地出现了一些颠覆传统生态环保概念的事例。比如中央环保督察组在对湖南省督察反馈意见中指出,欧美黑杨大面积种植,损害了洞庭湖的自然生态。又譬如在西南某些地区开发属于清洁能源的小水电,却反而破坏了当地的生态环境。

那么,为何在自然资源利用和生态环境保护过程中,以往看起来很生态和环保,现在却反而对生态环境产生了负面影响?如果说,这样的例子仅仅是某些地区偶尔出现,只是孤立的个案,那还可以理解。但如果这样的案例多次发生,那么其背后是否存在一些共性的原因,就值得思索了。

从经济学的角度来看,出现生态环境问题的原因不外乎外部性、市场失灵等因素,而这些因素的共同核心都指向一个问题,那就是如何去界定事关生态环境权益的产权归属。正是由于在产权归属上的模糊不清,再加上科学技术认知本身的局限性,才造成了生态环境和自然资源的过度利用或不当利用。

当前各地所发生的颠覆传统环保概念的案例与生态环境产权归属安排有没有关系呢?笔者对此进行了深入分析。

黑杨的种植、风力发电以及建设小水电,都得首先承认产权是归属国家与全民所有的,而政府有权代表国家与全民来行使这个公共所有权。应该说,与之前相比,自然资源和生态环境使用权没有“旁落”于私人之手,进而造成各种环境问题,这已经是进了一步。因为后者可能带来严重的“外部成本”效应,社会承担了成本,而私人获得了好处。

但是问题在于,为何在产权恢复其公共属性之后,反而造成了资源环境受损的结果,出现了事与愿违的结局?笔者认为,问题的症结仍在于产权归属上,正是产权归属认识得不全面、调整得不彻底,造成了这样的结果。

毋庸置疑,大家都认为恢复

资源环境产权的公共属性对于保护资源环境有着重要的价值,但是对于究竟应该以何种形式来恢复资源环境产权的公共属性,长期以来存在误区。其中最大的误区,就是将这个问题简单化为“私人”与“公共”的差异。事实上,这个问题非常复杂,其中最为复杂的地方在于,“公共属性”的范围究竟应该有多大?具体而言,究竟什么是“公共”?这个产权究竟应该受到哪些人群的支配才是最优的呢?

以黑杨的种植为例,当年种植黑杨本身代表着当地政府确认了对于土地资源和生态环境产权的支配权,从而在当时做出了“理应正确”的决策。但恰恰是这样的决策毁掉了当地的生态环境系统,并影响到了周边的生态环境质量。

就产权的视角来看,造成这个结果的原因正在于,基于生态系统上的因素,洞庭湖资源环境产权的公共属性范围其实应该超过当地政府的行政管辖范围。也就是说,区域生态环境保护的决策应该在产权所涉及的相应更大范围内进行研究和商议。否则,即便是地方政府代表国家和全民行使了产权的公共属性,也仍然会造成净收益分配上的不平等,进而损害生态环境。

进一步而言,如果这样的公共属性事关地方经济利益,那么不对等的程度就极有可能加剧。譬如小水电建设的例子就表明,资源环境的公共属性可能在绿色“正确”的名义下被滥用,变成服务于某个国家、某项地方经济利益的工具。究其本质,仍然是资源环境产权归属的不当造成了“外部成本内部化”的不彻底,进而损害了生态环境的质量。

应该说,对于资源环境产权问题的上述复杂性,我们已经有所认识,并对不合理的归属加以纠正,而私人获得了垂直管理改革、环境保护税税额水平的地方授权,以及生态环境损害赔偿的属地化管理等都是很好的证据。在未来,我们既要防止资源环境公共产权归属范围的“缩小化”,同时也要预防公共产权归属范围的“扩大化”,避免产生过犹不及的后果。

建立行政决策生态评估机制

◆李国军

(辽宁省环保厅)

近日,洞庭湖清理欧美黑杨事件引发人们关注。笔者认为,出现这样的情况,有认知水平没有发展到一定阶段、认识不到位的原因,也与决策机制不健全、特别是对行政决策缺乏有效的生态评估有很大的关系。笔者以为,当前亟须建立行政决策的生态评估机制,让地方政府做出的每一项政策措施,特别是涉及及自然生态保护恢复的政策措施,都能符合客观发展规律和要求,经得起历史的检验。

首先,建立完善政策措施生态评估机制。一方面,对于行政决策特别是关乎自然保护区建设和自然生态系统恢复等方面的政策措施,要在决策实施前引入预评估。要对自然生态系统的全面影响进行全面系统、科学完整的评估,从而准确判断该项政策措施的合理性、可行性,避免行政决策的盲目。

另一方面,要加强对政策措施执行当中的后评估,甚至一些重大的政策措施还要进行包括终期评估在内的全过程评估。受认知水平和认知能力局限性的影响,当时并没有可能做出完美无缺的政策决策,而是随着对某一事物的认识不断深化而不断发展和完善。因此,对于任何一项政策措施,在前期做好预评估的基础上,也要建立后评估机制。在政策措

施执行一段时间以后,及时对实施的效果、对周边环境 and 生态系统的影响进行中期评估。发现问题及时纠正,发现隐患及时排除,从而使危害在萌芽阶段就得到解决,避免造成更大的破坏。

其次,要建立行政决策生态评估良好运行保障机制。政府和部门的行政决策,与规划环评和建设项目环评不太一样。有时地方政府做出的行政决策,并不是一个具体规划,也不是一个具体建设项目,对其开展评估评价,缺少法律层面上的硬性约束。特别是政府作为政策措施的制定者和施行者,更容易给自己“开绿灯”,决策时很容易忽视其对自然生态、自然生态系统影响,造成“拍脑袋”决策。一个好机制能不能发挥好作用,关键在于有没有良好的运行保障机制,从而使制度真正落到实处。因此,地方政府要重视生态评估机制的建立和落实,建立由人大、政协和群众三方参与的决策约束机制,确保生态评估机制有效运转。

最后,要建立行政决策生态评估机制落实成效的责任追究机制。落实好环境保护“党政同责”“一岗双责”。要通过检查、督查、督察等方式,推动决策评估机制建起来、落实好。严格责任追究,对评估机制不落实、决策造成生态环境损害或严重破坏后果的,要严肃责任追究,严肃处理,终身问责。切实引起各地重视,真正转化为保护自然的内生动力。