业界评说

加快编制国家公园总体规划

◆张修玉

党的十九大报告明确提出,构建国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策,建立以国家公园为主体的自然保护地体系。国家发展改革委员会近日印发了《三江源国家公园总体规划》,这对建立以国家公园为主体的自然保护地体系,持续推进生态文明体制改革具有重要的现实意义。除了三江源外,第一批国家公园还包括东北虎豹、大熊猫、祁连山、湖北神农架、福建武夷山、浙江钱江源、湖南南山、北京长城和云南普达措国家公园。为推动我国自然保护地体制建设,应加快编制这些国家公园的总体规划。

科学编制国家公园总体规划是党中央、国务院统筹推进"五位一体"总体布局的重要举措,是践行"绿水青山就是金山银山"理念的重要行动,是建设人与自然和谐共生现代化的具体实践。科学编制国家公园总体规划,有利于创新生态环境监管体制机制,从根本上实现自然资源资产管理与国土空间用途管制的"两个统一行使";有利于实行最严格的生态保护,加强对山水林田湖草生态系统的永续保护;有利于处理好经济发展与资源环境承载力之间的关系,促进生产生活条件改善,形成人与自然和谐发展新模式。

一要统一明确国家公园总体规划的具体要求。目前,第一批国家公园包括了水源涵养区、珍稀动物保护区、重要历史文化遗迹以及风景名胜区等。国家公园总体规划必须结合现行保护地功能区划和管控要求,科学规划空间布局,明确功能分区、功能定位和管理目标,统一用途管制与规范管理,系统保护自然生态系统和自然文化遗产的原真性与完整性。

保护优先,协调发展。要始终坚持生态保护优先,保障代际公平。把握生态系统演替规律,加大对山水林田湖草的系统保护和修复,实行休养生息政策,带动国家公园内外统筹协调发展。

统筹规划,科学布局。要统筹各类空间性规划,着力处理好国家公园与园区内各类保护地的关系。优化功能布局,确定各园区功能定位和管控保育目标,落实多规合一。

创新引领,深化改革。要创新体制机制,构建归属清晰、权责明确、监管有效的生态保护管理体制。加大重点领域和关键环节的改革力度,结合实际大胆探索,全方位开展国家公园体制试点。

文化传承,共建共享。充分尊重地域民族文化,挖掘、传承、发扬本土文化的生态保护基因。发挥政府在国家公园建设中的主导作用,坚持人与自然和谐共生,实现国家公园建设成果全民共享。

二要清晰定位国家公园总体规划的功能分区。不同类型国家公园的功能定位也不相同。以三江源国家公园为例,维护其水源涵养以及稳定的生态系统服务功能尤为重要,需要按照生态系统功能、保护目标将三江源国家公园划分为核心保育区、生态保育修复区、传统利用区,对不同分区实行差别化管控策略,实现生态、生产、生活空间的科学合理布局和可持续利用。

核心保育区是维护自然生态系统功能、实行更加严格保护的基本生态空间。这类地区应采取严格保护模式,重点保护好雪山冰川、江源河流、湖泊、湿地、草原草甸和森林灌丛,着力提高自然生态系统的生态服务功能。

传统利用区是国家公园核心保育区以外的区域,这类地区生态状况总体稳定,是传统的生活、生产空间,是承接核心保育区人口、产业转移与区外缓冲的地带。这类地区城乡建设用地必须严格管控。

生态保育修复区是在生态系统和生态过程评价的基础上,将传统利用区内中重度退化地区划为的区域。这类地区需要加强水土流失防治和自然封育,强化自然恢复和实施禁牧等必要的人工干预措施。

三要科学提升国家公园总体规划的管理水平。目前,国家公园所在区域属于重要生态功能区或者历史文化遗迹所在地,要提升国家公园总体管理水平,必须坚持城乡环境治理并举,加强环境连片整治。以生态环保绿色理念引导城乡建设和风貌整治,完善污水处理基础设施,制订国家公园分散式污水处理适用工艺、技术、标准和管理规范,加快推广应用。对垃圾收集分类、收运储藏等做出全面的制度和技术设计。强化对各类生态修复工程建设的环境管理,实行最严格的施工管理措施。对历史遗留的采矿迹地和其他工程的生态损害地进行生态修复和环境整治。全面禁止新的采矿权设置和商业性勘探,对已有矿业权开展评估,建立逐步、合理、依法退出机制。

四要统筹完善国家公园总体规划的科技支撑。统筹完善国家公园总体规划的科技支撑,是实现国家公园战略目标的重要保障。按照体制机制、生态保护关键技术、生态机理和生态监测信息化等主要科研方向,开展重点课题研究,为国家公园生态保护和可持续管理提供依据。在应用基础研究上,开展生态和社会本底调研,提升对生态系统演变机理、生态安全格局及气候变化影响等关键领域的认知能力,有针对性地提升退化生态系统的生态修复技术水平。搭建综合数据共享和信息发布平台,强化科研经费支持,整合科研基础设施和资源,统筹完善国家公园总体规划的科技支撑。

五要加强国家公园总体规划的监督考核。建立健全国家公园总体规划实施的监督机制,落实监督责任,加大监管力度,重大事项及时向党中央、国务院报告。建立健全信息公开、政务公开、项目公示等制度,搭建公众参与平台,自觉接受社会监督。建立举报制度和权利保障机制,保障社会公众的知情权、监督权,接受各种形式的监督,不断提升国家公园的社会化管理水平。同时,加强对国家公园生态系统状况、环境质量变化、水土流失情况、生态工程成效等方面的考核,考核结果为党政领导干部自然资源资产离任审计提供数据支撑和依据。

作者单位:环境保护部华南环境科学研究所

环境热评

环保述职能否常态化?

◆张厚美

据报道,四川省遂宁市创新建立环境保护工作述职制度,市直相关部门和县区、市直园区的"一把手"需集中进行半年一次的环保述职,领下各自的环保责任清单,并作出承诺。笔者认为,建立环境保护工作述职制度是落实环境保护"党政同责""一岗双责"的创新举措,有利于党委政府和相关职能部门厘清承担的职能职责,形成工作合力,应让生态环保工作单项述职常态化。

生态环境保护是一项系统性工作,打好污染防治攻坚战离不开党委政府高位推动,离不开各相关部门主动推进,环保工作绝不是环保部门一家的事。"一把手"上台述职,既报喜又报忧,针对问题拿出整改清单,拿出兑现承诺的时间表。加上严格的督察和考核跟进,何愁生态环保工作落不到实处?

推动形成绿色发展方式和生活方式,是转变发展观念的一场深刻革命。环保工作的重点在基层,难点在基层,推动落实也在基层。推进绿色发展,必须层层把压力传导到位,把问题摸清、症结找准、责任厘清。压紧压实环境保护责任,就要坚决落实环境保护"党政同责""一岗双责"的顶层设计和制度安排,建立健全生态环境保护责任体系,真正让各级党委政府对本辖区生态环保工作负总责,切实做到守土有责、守土尽责。

建设人与自然和谐共生的现代化,需要构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。各级党委政府和相关部门应自觉扛起生态文明建设的政治责任,牢固树立和自觉践行绿色发展理念,加大生态文明建设力度,坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

对"三定"方案职责范围内的工作,必须主动作为,定期研判本地区、本行业环境保护形势,主动查找突出问题,制定有针对性的政策措施,拿出解决问题的可操作性办法;对职能职责有交叉的、边界不清晰的,应密切配合,形成合力,切实解决好突出问题。

不断丰富拓展环保朋友圈

◆孙贵东

长三角区域大气污染防治协作小组第五次工作会议暨长三角区域水污染防治协作小组第二次工作会议前不久召开。笔者认为,这是长三角环保朋友圈的一次深度交流和互动,对改善长三角地区环境质量具有重要意义。

实践证明,环保作为一项系统性工作,如果仅凭一个地区或部门的一己之力,可能会事倍功半。因此,抓环保必须强化交朋友意识和团结协作精神,区域间、部门间要加强沟通、协调、配合,不断拓展、丰富环保工作的朋友圈,推动环保工作形成强大合力。

首先,区域间要加强协作。京津冀大气污染治理是区域大气污染协同治理的典型案例。目前,京津冀区域大气污染治理实现联防联控,三地资源共享、责任共担,区域空气质量实现整体改善。借鉴相关经验,区域间环境治理应建立环境执法联动工作机制,统一执法,共同打击区域内环境违法行为。实施统一预警,开展区域重污染天气联合会商,同步发布预警,联合采取应急减排措施。长三角区域大气、水污染防治协作机制的建立,也为区域间环保合作树立了榜样。

其次,部门间要加强配合。第一轮中央环保督察相关职能部门有6638人被追责问责,除环保部门外,国土、林业、水利、住建、农业、安监、工信等部门相关人员也被问责。事实证明,在环境问题面前,有关部门应以坦诚、积极的心态对待自身的环保责任与任务,强化管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保的责任使命意识,干好部门分内之事。

第三,政府部门与社会组织间要加强合作。自《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》以及《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》实施以来,全国各级法院受理了包括江苏省泰州市环保联合会诉泰兴锦江化工有限公司等水污染民事公益诉讼案、中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏瑞泰科技股份有限公司等腾格里沙漠污染系列民事公益诉讼案等一批环境公益诉讼。毫无疑问,环保社会组织在生态环境保护方面发挥了重要作用。政府及有关部门应多与环保社会组织开展合作,在政策、技术等方面给予必要的支持,同时积极鼓励其为环保工作建言献策,使其成为政府部门诚实可靠的环保盟友。

基层者说

严防节假日突击违法排污

◆刘贤春

岁末年初,政府有关部门工作一般由一线执法转入工作总结谋划期,有的企业为了完成年度生产任务计划,往往在假期会安排突击生产。这本属企业正常生产行为,但是,如果乘机以突击生产进行"突击排污",就有主观违法倾向。对此,笔者认为,环保部门应高度警觉,绷紧假日执法之弦,不让排污企业有可乘之机。

首先,应超前做好专项预防工作。环保部门应把严防企业利用节假日突击排污这一情况纳入管理日程,把预防管理工作做在前头。做好区域内企业摸排工作,在平时深入企业进行环境监管时,应注重同步掌握企业生产计划及完成进度情况,了解哪些企业有节假日突击生产安排计划、哪些企业有故意违法前科等情况,强化假日期间有针对性的环保监管。在节假日前夕,可通过会议、平台信息、手机短信、微信微博、广播电视等渠道进行警示宣传教育,打好"预防针"。要向企业讲清利用假期突击生产违法排污的恶劣性质和严重后果,给予违法者心理震慑。

其次,应加强节假日监管执法。政府及有关部门应加强节假日期间联合执法检查力度,对重点管理企业、污染大户、屡罚屡犯企业进行专项执法检查,保证企业环境守法。要加强企业环保治污设施运行现场监管,仔细检查设施状况、运行台账,监测排污口污染物,及时发现与处置问题。要加大执法处罚力度,对蓄意违法突击排污企业要依据相关法律法规严惩不贷。有条件的地方,应加大企业污染物自动监测设施与环保联网力度,运用科技手段加强企业节假日期间污染排放监管。

第三,应发动群众监督企业环保行为。近年来,群众环境意识不断增强,应充分利用群众的积极性,发动群众主动担起环保志愿者的角色,监督企业排污行为,一旦发现企业排放的废气废水与感观有差异就投诉举报。应主动与企业周围村镇干部建立联系,选聘干部代表担任环保监督员,一旦发现周边企业违法排污,就及时向相关部门负责人报告。同时,要畅通联系,加强假期应急值守,有力打击企业违法突击排污行为。

专家视角

用好用对化肥 实现减量增效

◆翁伯琦 罗旭辉

俗话说,"庄稼一枝花,全靠肥当家"。化肥作为粮食的"粮食",其重要作用不言而喻。根据联合国粮农组织(FAO)统计,20世纪60年代~80年代,发展中国家通过施肥粮食作物单产提高55%~57%。而化肥对于人口众多的中国而言,其意义更加重大。

然而,由于化肥过量与不合理施用带来的一些问题,导致相关负面影响被过分放大,使人们对化肥使用产生很多误解。正如不合理饮食、营养过剩带来的高血压、高血糖等一系列健康问题一样,化肥施用过量、养分搭配不合理、施用方式粗放等错误方式也会对粮食安全产生负面作用。面对负面问题,需要科学分析、正确认识、理性对待。据研究,化肥养分流失对农业源氮、磷排放的贡献分别为11.2%和25.7%。实际上,施用化肥后没有被当季作物吸收的磷、钾元素大部分还会残留在土壤中,为下季作物所利用。科学施肥的一项重要技术就是要着力再利用残留在土壤中的化肥养分,力求提高养分循环利用的效率。

党的十九大提出乡村振兴战略,要求"确保国家粮食安全,把中国人的饭碗牢牢端在自己手中"。新时代必须取得新突破。就土肥技术发展而言,主攻方向是农业绿色发展,重点任务是污染土壤治理,发展目标是耕地质量提升。这都是今后工作中必须着力解决的重点。要实现社会全面、协调、可持续发展,实现农业优质、高效、安全目标,必须充分挖掘土壤资源的生产潜力,寻求最佳途径和措施提高土地承载力,提高肥料利用率。

当前,我国农业生产遇到价格"天花板"和成本"地板"的双重挤压,只有转变生产方式,降低过量的农资成本,才能实现农业提质增效。笔者认为,推动化肥减量增效是农业调结构、转方式,实现绿色发展的关键措施。为此,必须在精、调、改、替四方面下功夫。

一是持续推进精准施肥。根据不同区域的土壤条件、作物产量潜力和养分综合管理要求,合理制定各区域、作物单位面积施肥限量标准。实践表明,精确施肥可以实现每亩粮食作物减肥5kg,增产5%~8%,农民增收100元;果菜茶等经济作物可以减肥20kg~90kg,增产10%~20%,增收超过2000元。但是,由于我国土壤类型多样、种植制度复杂,农田多达7亿多块,让每块地实现精准施肥是一项长期工作,需要技术、政策、制度的综合保障。

二是调整化肥使用结构。我国农户分散,因此,过去一直以通用型的化肥产品为主。这类产品可以满足基本生产要求,但显然不是最优的产品。为此,要优化氮、磷、钾配比,增强大量元素与中微量元素的配合增效作用,让土壤作物营养更高效。同时,要针对我国不同土壤条件和作物需要,发展适宜的高效肥料产品,并确保这些产品能用到地里。这就需要肥料工业切合农业需求升级产品,肥料营销系统货真价实服务用户,农业领域深入创新本地化技术。

三是改进生产施肥方式。目前,由于劳动力短缺和农机不足,化肥表施、撒施等不合理施肥现象比较普遍。要加快研发推广适用的施肥设备,推动施肥方式转变。研究表明,氮肥表施养分挥发会超过20%,而深施覆土就可以降低到5%以内。设施蔬菜以及部分大田肥料是随水冲施,可逐步改为水肥一体化、叶面喷施等。施肥方式的改变需要肥料产品、农机、农艺、设施的紧密配合,这是一项系统工程,需要协同攻关与集成推广。

四是有机肥料部分替代。我国养殖业很发达,有机肥中含有的养分大致与化肥提供的氮磷钾养分一致。但是,有机肥中的养分还田率仅40%左右,不仅没有发挥肥效,而且成为乡村污染源。长期而言,如果粮田、果园不用有机肥,不仅影响产量,而且制约了土壤生产力的提高。通过合理利用有机养分资源,特别是在水果、设施蔬菜、茶叶上用有机肥替代部分化肥,推进有机无机结合,可以在提升耕地基础地力的同时,实现增产增效、提质增效。

作者单位:福建省农业科学院农业生态研究所

绿色畅言

垃圾分类行业标准带来哪些启示?

◆冯海宁

垃圾分类行业或将有"广州标准"。据《南方都市报》报道,日前举办的2018年首届粤港澳大湾区垃圾分类产业学术论坛上,广州垃圾分类(城市矿产)行业标准研究会揭牌成立,它将为广州参与垃圾分类企业制定相关行业标准。

其实,我国不少城市早就提出并推行垃圾分类,但国内仍没有一个行业标准。这也是过去垃圾分类实施效果不太理想的原因之一。

广州是我国垃圾分类的先行者。之前,广州是国内第一个立法实施城市生活垃圾分类的城市。如今,广州又成立研究会,将制定广州的生活垃圾分类收集行业标准。标准一旦出台,广州垃圾分类将从粗放化走向精细化。

现实中,虽然很多城市设置了可回收、不可回收垃圾桶,人们也将不同垃圾投入相应的桶中。但专业人士指出,这样的设置也不算精细。在一些发达国家,一个矿泉水瓶的瓶盖、包装纸、瓶身都要分开投放,这属于前端分类标准。

另外,垃圾储存、搬运、处理各个环节也要通过标准化走向精细化。也就是说,行业标准不仅要指导城市市民如何更科学地投放垃圾,也要指导行业企业科学运输及处理垃圾。这既有利于提高垃圾循环利用率,也有利于缓解城市垃圾围城困境,对于改善人居环境具有积极作用。

同时,"广州标准"对其他城市垃圾分类具有引领、示范意义。最近,住建部明确了46个重点城市生活垃圾分类推进时间表,这意味着垃圾分类是大势所趋,但很多城市目前还没有制定行业标准的迹象。那么,"广州标准"就具有一定的借鉴价值。

"广州标准"价值如何,既取决于标准怎么制定,也取决于标准落地情况。如果从一开始就高标准、严要求,恐怕公众、企业一时难以适应。但是如果标准过低、要求宽松,虽有利于落地,但推进垃圾科学分类的效果就会打折扣,标准高与低、宽与严的尺度需要科学把握。进而言之,标准制定需要考虑多种因素。比如公众垃圾分类方面的习惯、素养,行业企业的发展阶段和水平,以及地方财政对垃圾分类的投入力度等。笔者建议,标准可以适当高一些、严一些,然后根据行业发展情况不断完善,最终向一些发达国家最高标准看齐。

同时,也要确定这一标准是指导性标准还是强制性标准。对于这一点,要在制定之前充分论证。如果制定的是指导性标准,则对公众的约束性较低,起到的作用可能不明显。如果制定的是强制性标准,则需要以相关法规为基础,要修改完善相关法律法规。从国外垃圾分类成功经验看,都是通过完善的法律法规推动垃圾分类回收。因此,宜采取"标准+法规"的模式。

维护新闻传播公信力
严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039

充分发挥听证会作用

◆万加华

浙江省嘉兴市南湖区行政审批局最近召开了环境保护行政许可听证会。

2017年9月1日,嘉兴市绿色能源有限公司向南湖区行政审批局提出了垃圾焚烧项目提升改造工程环境影响报告书行政许可事项的申请。12月13日,南湖区行政审批局依法对建设项目的环评文件作出拟审批意见的公告。然而,公告期间,相关利害关系人向审批局反映此项目涉及违法超标排放,要求停止审批。为保障依法行政,提高环境保护行政许可的科学性、公正性、合理性和民主性,审批局组织了本次听证会。

一些地方曾因垃圾焚烧项目建设问题发生过群体性事件,造成了不良影响。然而,上述垃圾焚烧建设项目自从公告至今,各方均能够理性对待,其相关处理经验值得借鉴和推广。

首先,信息公开彻底。建设项目单位应按照法律法规要求,认真做好信息公开工作,向周边居民进行充分详细的说明,分发垃圾焚烧技改项目的资料,使公众对项目有彻底的了解。无论是企业的信息还是政府的信息,都必须彻底公开,这样公众才能参与进来,使建设项目能够妥善处理。

其次,公众参与理性。随着环境意识和法律意识的不断提升,公众越来越懂得维护自己享有的环境权益,任何环境违法行为都将受到群众监督,并受到法律惩处。听证会是公众维护合法权益的渠道,可见公众参与更趋理性。

第三,沟通渠道顺畅。嘉兴市南湖区行政审批局对项目发出公告后,嘉兴市环保联合会进行了实地考察,与项目总经理作了深入交流,探讨了相关技术,提出了一些意见和建议,完善了公众参与。