

◆曲宣生

我国环境保护工作正面临社会转型期和环境敏感期共存、环境风险高发期与环境意识升级期叠加的严峻形势,迫切需要环保部门与担负有打击环境污染犯罪、保护公民环境权益的法院、检察机关和公安机关等司法部门强强联手,合力防范和打击环境污染违法犯罪活动。

加强联动的时代意义

加强行政执法与司法联动能够有效打击环境污染违法犯罪、遏制环境污染违法犯罪行为,改变环保部门单打独斗的局面,有着十分重要的意义。

加强联动可有效杜绝环境行政执法中以罚代刑现象的发生。由于历史原因及企业受利益驱动等各种因素影响,各类环境污染违法犯罪行为时有发生。环境行政执法与刑事司法相互脱节严重,造成一些涉嫌环境污染犯罪的案件没有进入刑事诉讼程序,滞留在环境行政执法环节,该移送的没移送,能罚则罚,一罚了之,客观上姑息纵容了环境污染违法犯罪行为。强化行政执法与司法联动,强化环境刑事立案监督,严肃查处人民群众反响强烈的重大环境污染事件背后的职务犯罪,可有效防止以罚代刑、有案不立等现象的发生,从根本上改变以往环境执法中违法成本低、守法成本高的状况。

加强联动能及时有效解决突出环境问题。解决影响可持续发展和关系民生的突出环境问题,单靠行政手段、单靠罚款往往难以奏效,必须借助最严厉、最具威慑力的刑法手段。通过加强行政执法与司法联动,可有效防止有案不能立、有罪不能究等现象的发生,及时、有效地解决各类突出环境问题。

加强联动便于司法部门更好地打击环境污染犯罪行为。司法机关在办理环境污染犯罪刑事案件时,因缺少环境保护专业知识、技能,有时无法直接对一些案件线索进行调查取证。这会延误打击环境污染犯罪的大好时机。而环保部门经常深入到排污单位内部,掌握大量环境污染犯罪线索,可以按照行政处罚法的相关规定进行调查取证,将违法单位或者个人的基本情况全部落实。环保部门可以为将来司法机关顺利介入提供专业性技术支持和优越的便利条件。

制约联动的现实障碍

虽然近年来各地在行政执法与司法联动方面进行了有益探索,陆续成立了与环境保护审判庭、环境保护检察处、公安局环境保护分局等相关机构。但不可否认,行政执法与司法联动工作还存在许多问题。有些地方的行政执法与司法联动甚至已陷入有案不移、有案难移、无案可审和无案可查的尴尬境地。究其原因,有如下几点:

国家层面的法律法规依据不足。目前,国家层面上只有《中华人民共和国海洋环境保护法》(1999年修正),作出了“可以在海上实行联合执法”规定。国务院第310号令《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》,只是针对移送案件进行了原则性的规定,具体如何去移送案件,却没有进行详细的规定。最高人民检察院、公安部、环境保护部等部门出台的相关意见、办法普遍存在法律效力位阶低的问题,既没有制定关于联动的具体实施细则,也缺乏对环保部门责任的规定。

普遍缺乏强有力的领导机构。目前,在行政执法与司法联动实践中,各地都建立了联席会议制度。但是由于环保部门对法院、检察机关和公安机关不具有法定监督权力和职责,有些司法部门往往不会积极参加会议,联席会议形成的决策也常常面临落实不到位的问题。

案件信息渠道普遍不畅。虽然有的地方建立了网上案件信息共享、流转平台,但真正通过信息共享平台或由环保部门定期向公安机关和检察机关通报而受到查处环境污染犯罪案件凤毛麟角。公安机关、司法机关、环保部门之间缺乏监督和沟通。

大多没有案件咨询和会商环节。例如,一些地方环保部门有时出于“多一事不如少一事”的想法,不是积极主动就刑事案件进行会商,而是一罚了之,把自认为应移交的案件全部向公安机关移交。最终可能因证据不足或定性不准导致移送的案件无法移送。

检察机关对行政执法与司法联动的监督不力。一方面,现行的有关行政法规和文件并没有明确如何对行政执法机关行使监督权;另一方面,由于相关法律法规并没有就行政机关如何落实检察建议进行规定,一旦环保部门不接受检察机关纠正违法意见,检察机关往往毫无办法。

完善联动机制的建议

笔者认为,要想真正实现环保行政执法与环保刑事司法顺畅联动,就必须构建一套健全的程序衔接机制和与之相配套的保障制度。一是完善行政执法与司法联动监督不力。一方面,现行的有关行政法规和文件并没有明确如何对行政执法机关行使监督权;另一方面,由于相关法律法规并没有就行政机关如何落实检察建议进行规定,一旦环保部门不接受检察机关纠正违法意见,检察机关往往毫无办法。

实行目标责任考核制度。各级政府把环保部门、法院、检察机关和公安机关是否依法移送、受理、立案、办案等情况纳入依法行政考核和有关部门的综合考核评价体系。对应当移送而未移送的环保部门实行“一票否决”,并追究单位主要领导的责任。同时,要完善激励机制,把移送案件数量与质量作为评先评优重要依据,对在行政执法与司法联动工作中做出突出成绩的单位和个人给予表彰奖励。

作者单位:山西省环境监测总队

如何强化城市湿地管理?

冯相昭 周景博

能弱化。以南京市为例,近些年来其湿地面积大为减少,交错带或城市内的湿地逐渐替代乡村内河流湿地。在新城区及交通线周围,湿地受到的干扰尤为严重。

快速工业化导致城市湿地生态环境日益恶化。工业化进程对城市湿地的影响主要表现在废水排放所造成的湿地水环境质量下降、水生态恶化。由于工业生产废水、生活污水以及农业生产中化肥和农药流失等对湿地水体的污染,致使湿地出现水体富营养化,导致湿地生态环境发生明显改变,生态功能减弱甚至消失。同时,以湿地为栖息地和繁殖地的动植物也会受到严重影响,其食物链减少或异常,生物群落组成结构发生改变。此外,工业占地也会造成湿地面积减少。

城市湿地管理存在的主要问题

除了面对气候变化的自然干扰,以及工业化、城镇化等社会经济活动的人为扰动,城市管理者还需正视管理实践中存在的一些问题。

对城市湿地复合生态系统属性缺乏科学认知,导致重开发、轻保护现象屡见不鲜。

城市湿地是一个兼具自然生态功能、经济生产功能和社会服务功能的复合生态系统。城市湿地管理的首要前提,是要对其复合生态系统属性进行科学认知,并理解城市湿地各类功能的发挥有赖于各子系统的协调发展。

在一个健康的城市湿地系统中,自然生态功能子系统是整个城市湿地存在的基础和关键。经济生产功能和社会服务功能的有效发挥要以自然生态功能子系统的正常运转为前提。经济生产功能和社会服务功能的大小强弱,则由自然生态功能子系统的阈值来决定。超出了自然生态功能子系统的功能阈值,城市湿地的经济生产功能和社会服务功能,从短期来看可以获得较高产出,但从长期来看是不可持续的,且有悖于生态文明建设。因此,城市湿地系统实现可持续发展的必要条件是各功能子系统和谐共生,并且一项功能的实现不能以牺牲其他功能为代价。

纵观国内城市湿地的管理实践,不少城市管理者由于对城市湿地保护与开发之间关系的片面理解,在经济利益驱动下,置生态环境承载力于不顾,将城市湿地作为旅游、水产养殖等开发活动的对象,借生态旅游的名义搞掠夺式开发。城市湿地管理法制度建设有所进展,但难掩无法可依的尴尬局面。

我国湿地保护工作起步较晚,目前涉及湿地、水、土地、野生动物等资源保护的法律达20多部,但还没有一部针对湿地生态系统的全国性立法。截至2012年,在无国家级湿地立法的情况下,黑龙江、甘肃、湖南等11个省份依据相关文件精神,针对湿地保护进行了地方立法。包头和武汉等也制定了专门性

法规。我国早于2001年左右就已启动国家层面的湿地保护条例制订,但是《国家湿地保护条例(征求意见稿)》已几易其稿,目前尚无出台的时间表。

由于缺乏关于湿地的专项法律,造成了目前湿地资源管理权分散和部门分割的尴尬局面。这不仅容易造成城市湿地资源的过度利用和生境的破碎化,而且给湿地保护和管理工作增加了难度。

多头管理的机制安排,造成不同利益相关者之间竞争多于协作。

城市湿地具有诸多功能,这些功能的需求者也就是城市湿地的利益相关者。与其功能分类相对应,城市湿地利益相关者也可分为3类:自然生态主体、经济活动主体和社会活动主体。

自然生态主体,也即湿地自身。湿地自身的功能需求就是其生态需求。只有保障数量足够和质量达标的生态用水量,城市湿地才能实现其自然生态功能。湿地自身的功能需求有一定的阈值,过多或过少的供给都会妨害其功能的实现。林业、环保、水利等政府部门是自然生态主体在现实中的代言人。经济活动主体,主要指各产业部门如农户、工业企业、旅游业等。经济活动主体对城市湿地的直接功能需求是经济生产功能,要以此获利。显然,经济活动主体的这一功能需求是没有上限的,总是希望将利益最大化。但是,城市湿地的经济生产功能要受限于其自然生态功能的大小,所以需要由相关部门来协调。发改委、农牧局等政府部门常常是经济活动主体的利益协调人。

社会活动主体,主要指市民,也包括非政府组织(NGO)、科研机构。社会活动主体对城市湿地的直接功能需求是社会服务功能,不以营利为目的,但这类服务功能的获得有时也需要通过营利性的经济活动主体来实现。

由于利益主体的多元性、利益诉求的差异性、各利益团体力量的不均衡等原因,决定了各利益相关者的关注点不同,在湿地保护和管理中承担的责任、义务和获得的收益不同,相应的态度也不一样。利益相关者在湿地保护、开发和利用中扮演的角色不同,影响和被影响程度不同,利益竞争多于友好协作是常态。

加强城市湿地管理的对策建议

生态环境的保护和建设不是一个孤立的过程,而是一个与社会经济等各方面建设相互融合的过程。当前,城市湿地管理应寻求系统性的综合解决方法,以促进湿地自然生态、经济生产和社会服务功能的平衡和协调,推进城市的生态文明建设。

一是夯实科学基础,加强科学认知,促进湿地决策科学化。

要实现城市湿地的综合和系统性管理,首先要加强基础科学研究,开展城市湿地资源清查,建立气候变化和湿地数据库,为构建气候变化对湿地的影响模型提供信息基础,明确计算城市湿地各类功能需求。其次要开展湿地生态保护

和恢复的适用技术研究,提升湿地保护的科技水平。第三要推动建立一个湿地资源监测网,加强城市湿地监测能力建设,通过监测网络的运行,评价湿地在各种不同气候条件下的自然生态功能变化。通过这些措施,增进城市决策者对城市湿地复合生态系统属性的科学认知,鼓励基础科学研究向具有政策意义的适应性管理研究过渡,推进基础科学研究成果向公众普及和向决策者的政策化。

二是健全城市湿地保护法律体系,正确处理湿地保护与合理利用的关系。

加快国家有关湿地保护法律规章的建立,编制城市湿地设计规范等相关技术标准,并结合各地区实际,制定符合区域特色的地方性湿地保护法规。通过法律法规明确湿地规划、治理保护与开发利用的方向,使水资源利用、水产养殖、水生经济作物种植、候鸟及其栖息地保护、生态旅游和景观建设等各类功能的协调、发挥有法可依。理顺城市湿地保护与合理利用的关系,坚持在保护中发展,在发展中保护,促进湿地资源的有效保护和可持续发展。

三是明确城市湿地的主体管理机构,构建多部门共同参与的长效管理机制。

城市湿地管理的本质就是对湿地功能的不同需求者即利益相关者的平衡和协调,尽可能使有限的湿地容量持续发挥最大效用。如何平衡和协调不同利益相关者之间的关系,是城市湿地管理要解决的关键问题。

在诸多利益相关者中,政府部门作为湿地自然生态功能的代言人,在城市湿地管理中处于主导地位,最具影响力。具体实践中,湿地管理往往涉及林业、环保、发改委、旅游等多个政府部门。因此,要明确湿地管理的主体机构以及其他管理部门之间的权限与职责,规范其管理行为,监督其对湿地资源进行有效保护和管理。完善各级湿地保护管理机构的建设,健全湿地主管部门与相关部门的分工合作机制,使湿地保护管理工作能够深入基层,形成各部门共同参与的长效管理机制。

四是加强宣传教育工作,推动城市湿地管理的公众化。

公众是城市湿地各项功能最终的服务对象,是各种影响最终的承受者。因此,要在城市湿地管理过程中将公众引导进来,参与信息共享、目标与政策制定、项目实施、利益分配等决策。要使公众在湿地管理中的角色,从被教育、被告知发展为参与实施、参与信息传播、参与决策、参与项目实施。

建议积极开展气候变化宣教活动,满足公众对城市湿地保护与开发的信息需求。要针对公众旅游娱乐活动对城市湿地生态环境的影响开展宣传教育。在湿地开发决策中,应加强公众参与,注意吸纳和引导公众意见。

作者冯相昭系环境保护部环境与经济政策研究中心副研究员,周景博系中国人民大学环境学院副教授

控制雾霾须减少煤电排放

◆黄生琪 周菊华

我国近年来频发的雾霾天气,严重影响人们正常的生产和生活。煤电产生的污染物排放量巨大且可以高空输送,已经成为雾霾污染的主要贡献者之一。笔者认为,要控制雾霾污染,必须加强对煤电排放的控制。建议如下:

实行装机容量和污染物总量指标双总量控制。将全国火电行业装机现有的总容量控制作为环评审批的前置条件。结合淘汰落后产能,对全国实施火电装机的等量或超量置换,以确保未来任何情况下全国的火电装机容量不增加。对于未来全国的电力消费增长需求,依托西部,如新疆煤炭基地建设大型煤电一体化基地,通过西电东送来满足。同时,将全国污染物总量控制作为环评审批的前置条件。凡是污染物总量控制指标不落实或者区域污染物减排计划未完成的建设项目,一律不批。

实施全国现役火电厂环保改造。全国的火电企业,要按火电行业新标准的特别排放限值要求,实施污染治理措施改造,并在2014年12月底前完成改造工作。实施除尘设施改造和脱硫脱硝改造,改造费用由国家给予适当的补贴,通过减税方式进行。

建立国家煤电企业排放管理制度。建立以环境质量改善为目标的管理体系,实施环境空气质量达标

编者按

湿地被誉为“城市之肺”。然而在气候变化、城镇化和工业化的多重压力下,我国的城市湿地正面临着数量减少、功能弱化的严峻挑战。为何城市湿地屡被破坏?城市湿地管理存在哪些问题?从城市管理角度来看,如何加强城市湿地保护?本版特约请相关专家撰写文章,以飨读者。

湿地是处于水域与陆地过渡地段的特殊生态系统,其种类繁多。其中,城市湿地是按地域分类的一个湿地子集,具体指分布于城市(镇)地域内的各类湿地。

现阶段,我国城市湿地管理面临气候变化、工业化和城市化进程加快等多重压力,存在着重开发、轻保护,法制建设滞后以及多头管理等诸多问题,急需加强城市湿地管理的科学化和系统化能力建设。这不仅有利于发挥湿地的各项功能,而且对城市生态环境保护、城市可持续发展以及生态文明建设具有重要的现实意义。

城市湿地面临多重严峻挑战

从全球来看,湿地面积减少、功能下降以及生物多样性锐减等现象广泛存在。在我国,湿地特别是城市湿地的健康发展正面临严峻挑战。

气候变化已经并将继续对湿地分布和功能造成不利影响。气候变化通过作用于湿地的面积、结构与分布,进而对湿地生态系统的物质和能量循环、生产力、生物多样性等功能产生重要影响。

温度、降水与蒸发量变化是影响湿地分布和功能的最主要气候因子。温度升高会显著减少湿地面积。欧洲南部半干旱地区的湿地研究表明,气温升高3℃~4℃,适于水生植物生长的湿地面积在5年之内将减少70%~80%。加拿大的相关研究显示,区域年均气温升高3℃,将导致56%的流域湿地消失。降水和蒸发量变化会大幅度改变湿地面积,干旱和半干旱地区的湿地对此尤为敏感。美国的一些研究发现表明,降水、蒸发及蒸腾变化只要改变地表水或地下水几厘米,就足以让湿地萎缩或扩展。

城镇化进程已对湿地环境保护构成严重威胁。受快速城镇化的影响,城市湿地普遍具有分布不均匀、面积较小、孤岛式的斑块特征,且斑块之间的结合度下降,增加了湿地内部生境破碎化的程度。与其他类型的湿地相比,城市湿地受到的干扰以人为干扰为主,对湿地物质生产功能及社会服务功能的过度开发利用常常超出了湿地的自然容量,造成湿地数量减少、功

创新机制推进基层生态文明建设

◆周佩德

生态文明建设越向纵深推进,面临的困难和挑战越多。在县级层面,推进生态文明建设应从增强生态文明理念、加快绿色发展水平、提升污染减排能力、改善人居环境质量4方面入手,进一步解放思想,创新机制。

强化目标导向机制。进一步建立、完善干部选拔环保“一票否决”制、绿色发展目标责任制,在乡镇综合考核中逐步提高环保分值。建立地区分类考核机制。根据不同区域主体功能定位,对限制开发区和生态脆弱区的重点扶贫地区取消地区生产总值考核。

建立千部离任审计机制。上级机关要确定党政领导干部任期内的环境质量改善目标,将资源环境作为领导干部离任审计的重要内容。及时掌握任期内的环境质量和负债情况,包括河道水质、空气质量等指标。对决策拍脑袋、指挥拍胸脯造成严重生态破坏事故的干部,实行问题追溯和责任终身追究。

坚持源头防控机制。必须从碎片式的环境治理转向系统性的生态保护和修复。一是以生态要规划生态保护和修复。根据各乡镇自然环境、资源禀赋、产业基础,统筹谋划人口分布、经济布局 and 城镇化格局,优化国土空间布局和形态,划定并严守生态红线。二是以生态理念重构产业体系。实施最严格的环境准入和退出机制以及最彻底

作者单位:江苏省射阳县环保局