

新形势下如何做好我国生物多样性保护工作

李干杰

生物丰富而多样是美丽中国的应有之义,是实现绿水青山的重要前提。生物多样性又是重要的战略资源,是发展新型生物产业的重要基础。保护生物多样性是衡量一个国家生态文明水平和可持续发展能力的重要标志。当前,我国经济发展进入新常态,这将为生物多样性保护工作带来哪些影响?深入研究这一问题,有助于提高生物多样性保护与经济发展的结合度,促进生态文明建设和经济社会可持续发展。

我国生物多样性保护取得显著进展

我国是世界上生物多样性最丰富的12个国家之一,生态系统类型多样,高等植物种类居世界第三,脊椎动物占世界总数的13.7%,是世界四大遗传资源起源中心之一。党中央、国务院高度重视生物多样性保护工作。习近平总书记强调,建设生态文明,关系人民福祉,关系民族未来,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念。总书记明确提出,要实施重大生态修复工程,增强生态产品生产能力,保护生物多样性。李克强总理要求,加强生物多样性保护和科学合理利用,提高生态文明建设水平和可持续发展能力。在党中央、国务院的正确领导下,在有关部门和地方的共同努力下,全国生物多样性保护工作取得显著进展。

一是成立中国生物多样性保护国家委员会。2011年,国务院批准成立中国生物多样性保护国家委员会。李克强同志为第一任主席,现任主席为张高丽同志,委员会由中宣部、国家发展改革委等25个部委和单位组成。国家委员会统筹协调生物多样性保护工作,指导“联合国生物多样性十年中国行动”,审议通过了《加强生物遗传资源管理国家工作方案》和《生物多样性保护重大工程实施方案》等。

二是生物多样性保护已上升为国家战略。2010年国务院批准发布了《中国生物多样性保护战略与行动计划(2011—2030年)》,明确了生物多样性保护的基本原则、战略目标、优先领域和优先行动。《全国主体功能区规划》《全国生态功能区划》等都将生物多样性保护列为重要内容,《国务院办公厅关于做好自然保护区有关工作的通知》等都对加强生物多样性保护工作提出了明确要求。

三是生物多样性就地与迁地保护成效显著。截至2014年年底,我国已建立各类自然保护区2729个,自然保护区总面积147万平方公里,约占陆地国土面积的14.84%,高于世界12.7%的平均水平,全国85%的陆地生态系统类型、85%的国家重点保护野生动植物物种群得到了保护。科学开展迁地保护,建立各类植物园230多个,收集保存植物物种2万多个。

四是生态系统保护与修复取得良好成效。实施天然林资源保护、退耕还林、退牧还草等重点生态工程,部分区域生态状况明显改善。近10年来,森林资源持续增长,森林面积增长超过20%;湿地保护面积增加了500多万公顷,湿地保护率提高了近14%。野生动植物栖息环境得到有效改善。

五是生物多样性宣传教育成效显著。国务院批准实施的“联合国生物多样性十年中国行动”进展顺利,每年各地和有关部门都举行形式多样的宣传活动,参与的国内外组织和机构200多家,发放宣传品500多万件,通过媒体宣传影响受众达数亿人次,公众生物多样性保护意识和参与热情显著提高。

六是生物多样性保护国际交流不断深化。我国于1993年加入联合国《生物多样性公约》,是首批加入公约的国家之一。通过中日韩环境保护合作、南南合作等多边和双边机制,以及实施GEF、中欧生物多样性合作项目等,有效地推动了国际交流与合作不断深化。

经济新常态为生物多样性保护带来的影响

在新常态下,我国经济增速从高速增长转为中高速,经济结构不断优化升级,经济发展对资源要素的需求将呈下降趋势。这些变化,会在一定程度上降低对资源环境的依赖,减少污染物排放,减轻对生态环境和生物多样性的冲击。

当前,生物多样性保护工作呈现出一些新的特点。一是生物多样性保护作为生态文明建设的重要内容,已经纳入各级政府的规划、计划并大力推动实施。二是在传统要素优势减弱、环境承载达到临界状态的背景下,以我国丰富的生物多样性资源为依托,实现科技创新和产业升级,推动中高端生物产业、生态旅游等服务业升级,加快农业现代化,促进可持续发展成为现实选择。三是我国经济发展和环境问题区域分异大,东西部区域之间自然环境差异明显,生物多样性保护从注重宏观统筹、整体推动,逐步转向分区、分类的精细化管理。四是在全面推进依法治国战略的指引下,通过修法、立法、严格执法,加强监督管理,促进生物多样性保护的力度越来越大。五是生物多样性保护作为民生福祉的重要保障,在人民群众提供优质宜居的生活空间、满足人们对绿水青山等生态产品的迫切需求方面发挥的作用越来越显著。

当然,我们也要清醒地认识到,在我国经济总量大、结构转型缓慢、资源相对匮乏的背景下,经济发展对资源环境的压力依然巨大,生物多样性保护与开发建设之间的冲突依然尖锐,生态环境和生物多样性保护形势依然严峻。目前,我国生物多样性下降的趋势尚未得到根本遏制。全国90%左右的草原存在不同程度的退化、沙化,40%左右的重要湿地面临退化威胁。10.9%的高

等植物和21.2%的脊椎动物受到威胁,部分珍稀濒危物种还未得到保护,遗传资源流失现象依然存在。

经济新常态下的生物多样性保护工作,应坚持保护优先、永续利用、公众参与、惠益共享的基本原则,以满足国家可持续发展和人民群众对良好生态环境与生态产品的需求为导向,以减轻人类活动对生物多样性的影响和确保生物安全为出发点,从源头遏制生态破坏,维护生态系统服务功能;以改革创新为动力,落实国家改革生态环境保护管理体制的要求,按照山水林田湖统一管理的目标,建立统一管理、权责一致的生物多样性保护管理行政体制;以加强生物多样性保护优先区域的监管为重点,创新保护战略,实施重大保护工程,带动整体和系统保护;完善政策法规和制度措施,强化执法监督惩罚力度,形成依法保护生物多样性的新局面。实现到2020年,使生物多样性丧失与流失得到基本控制的战略目标。

近期我国生物多样性保护的重点工作

2014年12月召开的中国生物多样性保护国家委员会会议,对当前和今后一个时期我国生物多样性保护的重点工作进行了部署。近期的重点,就是抓紧启动实施国家生物多样性保护重大工程,具体要做好以下工作:

一是加快建立国家生物多样性调

环境安全应是环境质量重要内容

◆沃飞 陈露

据媒体报道,江浙沪千名儿童尿检检出抗生素,学者们怀疑四环素类、喹诺酮类抗生素出现在儿童尿液中,主要原因就是水或食物受到了污染。抗生素污染再次进入公众视野,成为热点话题之一。事实上,不只是抗生素,暴露环境中的化学物质不胜枚举,威胁着公众的身体健康。

改善环境质量是当前环保工作的重点目标,也是小康社会建设的题中之义。而关注环境安全,减少健康风险,也正是全面提升环境质量的重要内容。当前,3个问题亟待引发思考。

第一,主要污染物达标排放能等同于安全和健康吗?不是,因为达标排放的主要污染物均为常规指标,数量有限。当前,地方环境监管重点放在主要污染物排放上,在遏制环境质量进一步恶化、改善局部环境质量方面确实发挥了很大作用。但是,这些指标只是常规性指标。例如,废气包括化学需氧量(COD)、氨磷等常规5项,废气主要是烟尘、二氧化硫、氮氧化物等常规3项。这些指标数量有限,无法准确反映污染物的种类、含量和毒性。

例如,农药企业即使COD、氨氮等主要污染物达标排放,但可能超标排放毒性很大的苯系物;电镀、表面处理等行业废水,尽管常规指标浓度不高,但其中含有多种重金属,对人体健康危害很大。因此,主要污染物达标排放,并不能说明一些高毒、难降解、对人体健康威胁较大的特征性污染物也符合排放标准。

第二,环境监管在确保环境安全和健康方面是否缺位?现行监管机制手

段有限,对于一些有毒有害污染物的监管力度不够。现阶段,环境监管主要针对常规污染因子和少数特征因子。比如水质自动监测仪包括pH、溶解氧、氨氮、高锰酸钾指数和总有机碳,一般企业在线监控也不外乎常规5项。然而有些企业排放的污染物种类可能达数十种,其中不乏尚游离在环境监管之外的有毒物质。虽说有的地方在建设项目的审批时,已经尝试提出特征污染的总量控制目标,但总体来说,对于像二恶英、VOC等这样的特征污染因子的监测频次和监管力度不足,再加上在线监控运行不稳定、维护不到位、数据弄虚作假等因素,环境监管工作机制难以达到环境安全的要求。

有些特征污染物的危害易被忽视,例如,集成电路芯片生产企业使用的主要原辅料有数十种,生产中或使用或产生硅烷、砷烷、磷烷、三氟化硼等多种剧毒、高毒气体,目前尚无排放标准及监测技术规范,也没有相关规定和要求,存在环境监测和日常监管空白。

第三,评价怎样反映环境安全和健康因素?

公众需要的一定是优美的环境,更需要的是对身体无害的环境。当前,我们对影响健康的特征污染物的关注和研究程度不够,监管的力度和能力还存在不足,缺乏相关的法律和技术支撑。

新《环境保护法》提出国家建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度,鼓励和组织开展环境质量对公众健康影响的研究,采取措施预防和控制与环境污染有关的疾病,这表明环境的健康影响已得到国家的高度重视。应借此契机,将环境质量推向更深的层次,将人体健康作为环境保护的基石。

公众参与环保需正确引导

◆黄亮斌

环境保护部近期公布《环境保护公众参与办法(试行)》,公开征求社会公众意见,提出公众可参与环保政策的制定及重大环境污染和生态破坏事件的调查处理。

一些地方也对公众参与体现积极开放的态度。如河北省去年出台了《河北省环境保护公众参与条例》,湖南省近日印发了《湖南省关于积极引导环保公益组织和社会公众参与环境保护工作的指导意见》。

公众是推动环境保护工作的重要力量,特别是一些民间环保组织发挥着积极作用。以湖南省为例,洞庭湖地区多家组织积极参与国际湿地保护,洞庭湖塞堰、滥捕滥杀各种鱼类鸟类的违法行为作斗争,尤以保护珍稀物种——江豚的成效最为显著。湘江流域环保志

愿者积极发挥湘江守望者、记录者和绿色传播者的作用,成效十分明显,去年湘江流域的59家违法企业就是因为环保志愿者的举报而关闭的。

事物都是两面的。应该注意到,环保公众参与近年来方兴未艾,但总体上还处于起始阶段,民间环保组织普遍存在经费不足、管理不善、专业水平不高等问题,其中任何一方面的问题,都可能将公众参与引向歧途。另外,大多数民间环保组织和环保志愿者是无私、执着、善良的,但也有个别组织、个人面对利益的诱惑,干出一些以公益为名谋一己之利的事情来。

新《环境保护法》第五章“信息公开和公众参与”规定,公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。那么,如何正确引导公众参与,提高公众参与的能力?需要各地政府深入思考。

◆熊孟清

某市拟随水费征收垃圾排放费,并在网上征求公众意见,一石激起千层浪。

随水费或电费等载体征收垃圾费在国内外一些城市已经成功运转多年,较之人工征收,可降低征收成本和提高收缴率,是一种高效的征收方式,缘何这次引起如此大的争议呢?

笔者认为,问题关键在于某市的垃圾收费改革思路并没有及时、完整地传达给公众。网站《生活垃圾收费方式问卷调查》也只是征求改变收费方式的意见,给人印象仅是为收费而收费,容易误导公众。一些市民以为所谓垃圾收费改革只是将垃圾收费方式由“人工上门”收取调整为“随水费一并收取”,不仅不能促进垃圾源头减量、分类排放和垃圾处理产业化等,反而剥夺了属于物管费的清洁卫生费,打击了物管公司参与垃圾分类管理与服务的积极性。

此外,问卷调查的设计也存在不足,仅“是”与“否”两种选择,让不置可否的公众无从投票,导致投票总人数比例偏低。宣传没有讲清为什么要改、改什么、怎么改等核心问题,引导不到位的教训值得深刻反省。

局长论坛

落实八项措施 改善环境质量

◆湖北省建始县环境保护局 黄建华

■本期提示

湖北省建始县环保工作以科学发展观为指导,以生态文明建设为统领,稳步提升县城环境质量,为建设美丽建始提供优良环境保障。重点抓好以下8项工作:

四是严格环境准入,加强环评审批管理。要加大建设项目环评“三同时”制度执行情况监督检查和竣工验收力度,建立健全环保权力清单、负面清单和责任清单,严格限制高污染、高耗能项目落户。

五是坚持多措并举,推进5个专项治理。推进“山更青”专项治理,以丹霞地貌保护为重心,加强自然资源生态保护。推进“水更绿”专项治理,建立河长制,加强集中式饮用水源地水体保护。推进“天更蓝”专项治理,整治建筑施工扬尘、道路扬尘和非煤矿山开采粉尘,逐步淘汰城区燃煤锅炉,开展大型餐饮业油烟治理,按计划完成黄标车、老旧机动车淘汰任务。推进“土更净”专项治理,完成土壤环境质量监测国控点位的布置工作,完善土壤污染现状调查。推进“城乡更美”专项治理,启动环保部门参与农村社区

网格化管理,将环保信息、办证、投诉等纳入其中。

六是强化监管执法,维护群众环境权益。要对排污企事业单位、饮用水水源地、重点流域、自然保护区和建设项目的环保情况等进行检查督办,从整治一批环境违法行为。推进环保专项执法,全面开展生态和农村环境监察、总量减排现场核查及环境行政执法后督察。建立监管长效机制,健全企业污染源档案,完善与公安、检察院、法院、国土、建设、经信、工商等部门的衔接和协调机制。

七是推进应急管理,着力保障环境安全。编制城区重污染天气应急预案,国控重点污染源突发环境事件应急预案,推动企业事业单位突发环境事件应急预案备案,完善流域、区域和部门应急联动机制。

查观测体系。以优先区域为重点,开展生物多样性综合调查,摸清家底,评估保护状况。建立布局合理、功能完善的全国生物多样性观测网络体系,开展重要生态系统和生物类群的常态化观测。

二是进一步加强以自然保护区为主的就地保护能力建设。根据我国区域特点,东中部地区继续新建自然保护区,扩大保护区数量和面积,西部地区要优化空间布局,加强生物廊道和保护区群建设,提高连通性。加快海洋、河湖、草原、水生生物等类型保护区建设步伐。

三是加强迁地保护能力建设。优化动物园、植物园布局,开展标准化试点建设。建设一批区域生物遗传资源库和种质资源库,开展濒危种、特有种和重要生物遗传资源的收储。

四是加强生物遗传资源保护与管理。尽快制定和完善生物遗传资源获取与惠益分享管理规则,规范生物遗传资源保护与利用,认真做好履行《名古屋议定书》的准备工作。

五是推进重要生态系统保护与修复。继续实施退耕还林、退牧还草、湿地保护与恢复等重点生态工程,加强矿产资源开发区域的修复治理,加快推动易灾地区生态系统保护与修复。

六是健全生态补偿制度。制定生物多样性优先区生态补偿办法,完善重点生态功能区一般性转移支付政策,合理补偿居民因保护生物多样性受到的经济损失。

七是广泛开展宣传教育。认真执行“联合国生物多样性十年中国行动方案”,充分利用“5·22国际生物多样性日”“6·5世界环境日”等重要纪念日,组织系列宣传活动,以报纸、电视、网络等多种媒体手段向公众宣传生物多样性知识,提高公众保护意识,创造全民参与生物多样性保护的良好氛围。

作者系环境保护部副部长、中国生物多样性保护国家委员会秘书长

(转载自4月23日《光明日报》)

热评

垃圾收费改革为何引发争议?

其实,某市研究与实践垃圾费改革已多年,在此基础上制定了两步走方针。第一步实行统一随水费征收,再依用途划拨给相关的作业单位;重点是规范征收主体的行为和垃圾费管理体系,划清垃圾处理费和公共场所清扫保洁费界限,避免街道擅自提高收费标准和将垃圾处理费挪作清扫保洁等费用。主要目的是实现垃圾费统一征收、划拨和专款专用,提高垃圾收费的透明度,建立垃圾费管理平台,促进垃圾处理产业化。

第二步是实行计量收费,对不同类别的分类垃圾和垃圾排放量采用不同的收费标准,甚至鼓励向排放者购买可回收物,促进源头减量和分类排放,提高物质回收利用比例。

反对者肯定有,因为收费改革限制了街道环卫所等既得利益者的权力。一些街道环卫所人工收费存在不透明、少报瞒报收费、专款挪用和擅自

提高征收标准等问题。收费改革就是要消除这些问题,革除借垃圾收费之名行不当行为之实,让垃圾收费置于阳光之下。同时,明确区分垃圾处理费和物管的清扫保洁费,可以让垃圾费真正用于垃圾处理。

令人欣慰的是,质疑声中在改革设计本身,没人质疑垃圾收费的正当性。质疑收费改革方案及其效果恰恰说明公众认为政府解放思想,锐意改革,健全制度,稳步推进,发挥垃圾费对垃圾产生、排放和处理的引导与调节作用,促进垃圾处理行业改革,促进政府、垃圾排放者、垃圾处理者及利益相关者之间的良性互动,推动垃圾分类处理,加速垃圾治理社会化和产业化。

获得公众支持的关键在于收费改革方案是否健全。依笔者所见,应在两步走方针指导下尽快出台改革方案。方案要体现“污染者付费、治理者受益”原则,明确垃圾费的性质是经营

服务性费种,完善垃圾费征收、划拨与使用方法,健全垃圾费管理平台,做到专款专用,并与之前出台的低值可回收物回收利用补贴、垃圾终端处理阶梯式计费和区域生态补偿有机衔接,条件成熟时再予以整合并上升到法规层级,使之形成强有力的经济调节手段,广泛吸收社会公众参与,推动第三方治理,促进垃圾源头减量、分类排放和垃圾处理产业化。

同时,还要有助于促进政府职能转变,提高社会自治能力和自治水平,推动垃圾收费由政府操盘向处理企业(包括分类服务企业和收运企业)自主管理转变,推动垃圾处理由政府主导向市场主导转变,推动垃圾处理、管理向垃圾治理转变,加速实现垃圾治理体系和治理能力现代化。还要注重倾听并客观回应公众对收费改革提出的意见和建议,这样才能得到公众的支持和参与。

强化辐射环境安全监管,2015年6月底前完成16家辐射应用单位辐射安全许可证换证工作。

八是加强能力建设,全面推进环保工作。加强监测能力建设,7月底前按照环境空气质量新标准完成城区空气自动监测站建设。年底以前,环境监测站实现三级站达标验收。加强监察能力建设,12月底前县环境监察大队标准化建设通过三级验收。加强廉政作风建设,狠抓党风廉政建设责任制、“两个责任”落实,严守政治纪律和政治规矩,切实转变工作作风。加强机关日常管理,认真抓好机关党建、社会管理综合治理、档案管理、议案案办理、驻村帮扶等工作。

三本栏目由三

聚光科技

特约刊登