

探索与思考

着力推进重点生态功能区建设

◆王一

推进重点生态功能区建设,是国家层面从战略高度提出的推动生态文明建设和绿色发展、改善环境质量的新要求、新目标、新措施,其战略意义和重要性不言而喻。但是,目前仍有部分被国家和省划定为重点生态功能区的地方政府,对国家层面提出的战略性要求的重视性和紧迫性认识模糊,没有予以高度重视。这其中,既有客观原因,更有主观原因。

客观上来说,虽然早在2010年12月国务院发布《全国主体功能区规划》,提出主体功能区的概念和要求。但与之相配套的实施意见和环境政策等政策体系,是随后几年陆续完善的。政策的明朗有一个渐进过程,各级地方政府对此有一个理解和学习的过程。而且,占相当比例的重点生态功能区范围内,有些高污染、高能耗的企业是在主体功能区划发布前就已经建设投产,客观上已经形成了事实。

主观上来讲,国家对重点生态功能区划定限制开发区域,明确了其产业发展的方向,限制不符合产业发展方向的产业开发,设置准入条件和负面清单。这势必抑制被确定为重点生态功能区的地方政府的投资意愿,影响当地的地方政府推进重点生态功能区建设的积极性。因此,推进重点生态功能区建设,各级地方政府应进一步提高认识,切实做好严控增量、削减存量、加强监管、补偿与激励并举等工作。

首先,严控增量。实行更加严格的产业准入标准,严格限制重点生态功能区“两高一剩”项目落地。在不损害生态系统功能的前提下,因地制宜地发展旅游、农林牧产品生产和加工、观光休闲农业及风电、太阳能等新能源产业,确保重点生态功能区范围内生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。要按照上述原则,根据被划定的重点生态功能区实际情况,制定发展项目的准入负面清单。2015年11月,中央召开扶贫开发工作会议,提出坚决打赢脱贫攻坚战,确保到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。脱贫攻坚任务已是当前各级地方政府的中心工作。而现实是,目前确定为重点生态功能区的地区,相当部分都是贫困地区,地方政府承受着限期脱贫和生态环境保护的双重压力。如何既完成地方脱贫攻坚的

政治任务和政治目标,又确保重点生态功能区范围内生态功能不降低、守住生态保护红线,考验着重点生态功能区各级地方政府的智慧和担当。

其次,削减存量。环境保护部、国家发改委《关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见》明确要求,对不符合重点生态功能区功能定位的现有产业,通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换、关停补偿等手段,实施搬迁或关闭。因此,对重点生态功能区范围内,因历史原因经批准已建成、在产但不符合功能定位的现有产业,尤其是“两高一剩”企业,各级地方政府要坚决按照要求,抓紧制定切实可行的有序退出方案和时间表。该停的停、该转的转、该关的关,逐步削减重点生态功能区范围内不符合功能定位的现有产业存量,将守住生态保护红线的责任真正落到实处。

第三,进一步加强环境执法监管。对重点生态功能区范围内已明确列入退出方案的企业,在退出期限前的过渡阶段,各级环保部门要严格监管,对发现的环境违法问题从重处罚,督促企业立即整改。各级环保监察机构应强化对重点生态功能区的环境监察,以重点生态功能区环境监察工作为抓手,推动生态环境监察工作开展,对各类破坏生态环境的违法行为一抓到底,以确保当地环境质量不下降。

第四,统筹协调,加大生态补偿力度。国家已明确要求,逐步加大政府投资对生态环境保护方面的支持力度,重点用于国家重点生态功能区特别是中西部和东北地区国家重点生态功能区的发展。国家重点生态功能区在主体功能区划中已明确属于限制开发区域,这就意味着,这一区域的经济将因为生态保护的目標而受到限制。因此,非常有必要逐步加大对国家重点生态功能区的生态补偿和财政转移支付力度。从目前一些地区的国家重点生态功能区生态补偿财政转移支付来看,每个县每年只有几千万元。这对当地经济发展目标来说,无疑是杯水车薪,一定程度上会影响地方政府保护生态、限制发展不符合功能区定位产业的积极性。同时,可以考虑探索建立对重点生态功能区的考核与激励机制,对严控增量、削减存量要求完成得好的,在生态补偿和财政转移支付上加大支持力度。反之,则加大督察力度,督促其整改。

作者单位:安徽省环境监察局

空气监测点位增加怎么看?

◆罗岳平 郭奔 宋冰冰

优良的环境空气是品质生活的基本保障。面对越来越频繁的霾天气,公众对城市(镇)环境空气质量监测点位设置的争议一直较多,尤其是质疑一些地方点位的确定是选好避劣,在一定程度上掩盖了污染事实。今年,很多城市(镇)提出了增加监测点位的计划,也引发了业界内外的讨论。

《环境空气质量监测点位布设技术规范(试行)》是在一个城市(镇)布设环境空气质量监测点位的基本遵循,要求按照建成区的城市人口或建成区面积来确定最少监测点位数量,并对总体增加、变更点位等进行了约束。总体来看,这一技术规范对环境空气质量监测点的管理相当严格,确保了城市(镇)环境空气质量监测工作的连续性和稳定性。笔者认为,在这一技术规范下,只要是科学填补监测空白,对增加监测点位应予以支持。

一是正确执行技术规范的需要。目前技术规范提出的是最少监测点数要求,并没有限制多设监测点位。从理论上讲,监测点位越多,甚至每个小区都设一个点位,越能反映市民呼吸空气的真实状况。就市民而言,能近距离查询空气质量,心里更踏实,而如果空气质量被数公里以外的点位代表,监测结果与真实感觉可能会相差甚远。因此,点位布设得越多,越接近污染真相。但是,监测是需要成本的,如果财力不能承受,那就只能有限布点,尽可能在建成区内均匀分布且保证每个点位在覆盖区域有较好的代表性。如果目前所设点位的代表区域太大,适当增加点位进行加密监测在理论上是可行的。

二是纠正历史偏差的需要。霾天气没有大规模暴发前,很多城市(镇)通常不够重视环境空气质量监测,市民也对此不太了解,何况还要花费大笔资金,这导致一些城市(镇)按最低要求布点后,长年不进行动态管理,使环境空气质量监测工作落后于城市发展。笔者就曾遇到这样的案例:A、B两座城市,A城的建成区面积、人口数量和工业产值等都比B城大,但A城只布设了4个点位,B城却有7个。如果要比较

两座城市的环境空气质量,基数的差异就会引起争议。此外,A城的4个历史监测点位基本上集中在老城区,面积更大的新区则存在监测空白,这样就使污染评价结果偏重。类似情况在全国有不少,有必要适当增加点位,予以纠偏。

三是提高信息公开水平的需要。城市(镇)的环境空气质量监测数据基本上是实时发布,是信息公开比较充分的领域。理论上,对每座城市(镇),都要对应地有最佳监测方案。只有按这个方案进行全面监测,总体评价结论才是客观、准确的。而如果只是从理论上来确定最少监测点位数量,则存在以偏概全的风险,向市民传递的可能是不真实的环境信息。

全面监测与定点考核是区分区的两个概念。每座城市(镇)每天都处于一种洁净或污染状况,需要全面布点监测,如实时公布于众。由于动态调整的原因,有些点位没有历史连续性,从所有监测点位中选择部分长期监测点位进行考核是合理的。新增监测点位可以评价更全面、客观,更准确地反映出真实污染现状。而考核点位则主要反映指标改善程度,反映治理成效。两者是互为补充、不可替代的。因此,适当增加监测点位,实现整体覆盖的全面监测有助于客观评价一个城市(镇)的环境空气质量现状。并且,可以从中选择部分长期监测点位以考核治理成效。

在当前考核模式下,布设的城市(镇)环境空气质量监测点位主要监视环境空气对人体健康造成的影响。实际上,环境空气质量监测还应包括区域传输、污染源影响、趋势科研等多种类型。因此,在做顶层设计时应合理分类,分别布设相应点位,不能全部服务于考核而停止其他相关监测,给未来留下遗憾。

此外,城市(镇)环境空气质量监测结果是否具有公信力,是以监测方案科学为前提的。为此,应对监测点位进行动态管理,做到一城一策。还要将监测高度纳入调整范围。城市(镇)都在长高,如果以保护人体健康为优先目标,那么监测高度也要相应增加,特别是在高层住宅区,其监测高度要与周围环境相适应。

作者单位:湖南省环境监测中心站

树立生态文明六大理念要纠正四个偏差

杨伟民



《生态文明体制改革总体方案》分成10个部分,有56条,大体上是“6+6+8”这样一个基本框架。第一个6就是六大理念,而树立六大理念,首先要纠正四个偏差。

第一个偏差,是过去对发展的认识。发展是事物从小变大的过程,过去讲经济发展归结为GDP,GDP非常重要。增加GDP就是发展三大产业,第一产业是农业,生产农产品;第二产业是工业和矿产业,生产工业制成品;第三产业是服务业,生产服务产品。这是GDP的主要内涵,发展主要就是做这三件事。但是,有一项重要内容过去没有作为发展本身的内涵,这就是生态产品。生态产品是党的十八大提出的一个重要概念。举例来说,现在老百姓的需求,除了日常的吃、穿、用外,一到傍晚为什么人们愿意到生态环境较好的地方去?上世纪80年代北京最拥挤的地方就是王府井、前门,大家挤着买东西去,那个时候缺的是物质产品,连个糖果都要从北京带外地去。但是现在北京最拥挤的地方是公园。对北京人来说,平时看到的是高楼大厦,到香山就是要养养眼、洗洗肺,这是满足对生态环境的需求,满足对清洁的空气、清澈的水、绿色的环境、宜人的气候等的需求。

所以现在人们的需求跟过去是不一样的。习近平总书记讲,人民对美好生活的向往就是我们党追求的目标,就是我们工作的努力方向。就是说,现在人们需要什么我们就要生产什么,人们需要什么我们就要发展什么样的生产。人们需要生态产品了,如果还是建钢铁厂、水泥厂,大量排放大气污染物、排放污

水,这是为了人民发展吗?总书记提出要以人民为中心的发展思想,人民现在需要生态产品,所以我们现在就要建设生态文明,保护生态,将为人民提供更多优质的生态产品作为发展本身的内涵。

过去我们编制主体功能区规划时,要把以生产生态产品为主的一些地区划成重点生态功能区。但当时划的时候不少地方都不愿意进,现在情况变了。最近有许多地方主动要求进入重点生态功能区,这说明大家的思想变了,更加重视生态环境了。要把最应该保护的、能够生产生态产品的地方保护下来,这就是为什么划定重点生态功能区的意图。

大城市环境问题产生的一个重要原因,就是城市之中绿色斑块太少、太小了。水道和湿地是城市贮存水的地方。国外一些城市正在把过去的水道拆开,让河流恢复生命。如果给一条河盖上一个水泥盖,它就变成下水道了,这个河就没有生命。但是如果拆开,让它见到太阳,让人见到水,它自然就会恢复,人们脚下就会遍地是鱼。我相信有一天我国很多城市的河道也会逐渐恢复原来的面貌。

第二个偏差,是过去对于可持续发展的理解。在制定“九五”计划的时候,确定了两大战略:一个是科教兴国战略;另一个是可持续发展战略。但当时经常会把人口、资源、环境切成三条线去做。由于没有在一个空间范围之内统筹考虑人口、经济和资源环境,在一个地区,人不断涌入大城市,但是究竟大城市应该容纳多少人,是有争议的。如北京,人增多了,经济功能增强了,但必然要消耗水资源。而北京本地的水不够,只能开采地下水。但是超采地下水有一个严重的后果,就是会造成地面下沉,会对地上所有的建筑产生影响。

提出京津冀协同发展的一个重要原因,是从资源和环境角度来考虑。经济发展了,功能增多了,建设经济中心、工业基地、物流中心、医疗中心、教育中心都可以。但是功能增多了,人口增加了,资源怎么办?一定要考虑这个地方究竟能够承载多少资源环境,能够承载多少人口。如果是缺水的地方,就不能发展大量的高耗水生产,而要用其他的办法来发展经济。有些东西是不可移动的资源,它的承

载力决定了这个地区的人口和经济的规模到底有多大。在一个空间范围之内,一定要按照空间均衡的原则来确定、把握人口、经济和资源环境的关系。

第三个偏差,是没有处理好人与自然的和谐关系。人类发展史有两大关系:一个是人与人之间的关系,另一个是人与自然的关系。人与自然的关系如果处理不好,就会发生灾难。但是到底主要矛盾和矛盾的主要方面在哪里?过去治理的重点和对象都是自然,试图用人类的力量让大自然按照我们的意图、意志来运行。当然在有些方面这种方式方法是对的,是必要的。但是缺了什么?缺的是应该重点去约束人的行为。

在自然和人的关系上,自然往往是被动的人,人是主动去做的,这样就带来自然的问题。然后回过头来用人工的力量、依靠人类科学技术再去治理,结果导致一种恶性循环。所以在人与自然的关系问题上,重点应该约束人的行为,让人的行为尽可能符合自然规律,这个时候人与自然的关系才能够比较好。如果永远都是把重点放在花钱去治理自然,那就造成两边都在增加GDP,但是这种增加GDP是有害的。所以约束人的行为是重要的。只要人不主动破坏环境,就能恢复自然和谐了。

第四个偏差,是缺乏对一个区域空间的统筹考虑。过去,确实建立了不少制度,但是这些都是各部门按照各自的工作职责在做,各自划的线也不一样。现在做一些空间规划的整合,发现林地和农地有很多斑块交叉,城乡规划和土地利用规划也有交叉的。各部门从各自角度提出的保护制度,都是必要的,但是如果缺乏在大尺度空间范围之内的山、水、林、田、湖,包括城的统一考虑,就会造成顾此而失彼。在一个区域范围之内,保护农田、保护林地、保护水,都很重要。但是必须从生态系统的整体性出发,在一个空间范围之内统筹保护山水林田湖,这样才能保护和修复整个生态系统。

根据这些偏差,在分析问题、原因之后,应该确定怎么去做。在这个基础上,思想上要树立六大理念。

首先,树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念。这是处理人与自然关系应该遵循的一个最基本的原则。

实行四个公开 推进阳光信访

以公开。实行来信来访登记制度,对受理的各类来信来访件在每个工作日第一时间进行整理,填写《环境信访登记簿》、《环境信访转办单》,对信访投诉问题认真记录、限时办理。要理顺环境信访工作程序,使依照法定途径分类处理信访问题在实际工作中落地,确保环境信访诉求准确分类。要细化配套措施,加强环境信访部门与职能部门、职能部门上下级之间的沟通对接,形成相互衔接、协调联动的分类处理工作机制,引导群众按照法定途径和程序反映诉求,解决诉求。

第三,公开办理过程,保障群众合法权益。充分利用信访信息管理系统、微信举报平台和门户网站等媒介公开信访办理过程,使举报人可以跟踪、了解、掌握举报事项处理整改全过程。在处理环境信访案件过程中,执法人员必须与信访人见面,当面了解有关情况和诉求,对每个信访件严格按照受理程序进行办理。按照问题不查清不放过、问题不解决不放过的原则,坚持依法依规、按政策办

理信访事项。

一是对涉及重点污染源的信访问题,开展经常性工作调查与走访,与群众面对面接触,向信访群众提供现场咨询。二是对于重复投诉、多人投诉、重点投诉的案件,加强对被投诉对象污染治理设施运转情况的监督检查,加强对其排放污染物的监测频次,加大对环境污染纠纷的查处力度,做到及时查处、执法到位。三是对于一些影响群众身体健康、群众长期反映、久拖不决的环境污染问题,召开由企业代表、公众代表参加的座谈会,专题研究,认真听取、吸纳合理意见。对相关企业进行突击检查,对企业周边环境质量进行监测,在调查清楚后就信访办理过程和结果及时召开情况反馈会,向公众代表反馈调查的结果。

第四,公开办理结果,引导依法信访。在环境信访工作中,始终坚持“环保为民”的工作理念,利用网站、微信等平台公布群众举报情况和查处结果,公开行政处罚信息,回应社会关注的环保热点。对书面来信、人

员走访反映的事项,可以在隐去信访人个人信息后,将办理结果在本机关门户网站或者其他官方媒体上批量公开。

对已办结的信访案件,要及时进行跟踪回访,了解、倾听信访投诉人的意见和建议,做好解释和宣传工作,进一步提高群众满意度。如果信访人对答复意见提出异议或提交新证据材料后,环保部门要对具体情况认真调查研究,并及时反馈信息。对缠访缠诉问题,严格按照依法处理、以情息访的原则,对诉求合理部分加强督查督办,推动问题尽快解决。对一时无法解决的问题,向有关部门提出意见、建议,并主动做好解释工作。对坚持不合理诉求的,严格把握法律、政策界限,做好说服教育工作,做到以理服人,促使其放弃无理要求。对裹挟着利益诉求且主要不是环保部门职能的案件,调解不成功的,要及时向同级政府或者联席会议报告,及时向相关职能部门移交。

作者单位:江西省鹰潭市环境监察支队

“我为改善环境质量献一策”征文启事

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大有作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态环境保护的根本目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量、补齐环保短

板,需要凝心聚力、开拓前行、共同作为,需要问需于民、问政于民、问计于民。

为此,本报特开展“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及深化污染治理、强化预防措施、严格执法监管、推进改革创新等方面,可以是具体的案例建议,也可以是可操作性强的对策建议。欢迎广大读者积极投稿至gshjzlw@163.com。

征文要求:见解独到,富有新意,言之有物,文字简练,篇幅原则上控制在1000字以内。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等

联系方式。

奖励方式:活动结束后本报将对刊登稿件进行评选,设一等奖3名、二等奖5名、三等奖10名,并颁发奖品和证书。

征文时间:即日起至9月30日

本报编辑部
2016年2月3日