

业界评说

科学监测考核生态功能区环境质量

◆张修玉

科学监测考核生态功能区环境质量是生态文明建设考核的重点工作。环境保护部、财政部前不久联合印发的《关于加强“十三五”国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核工作的通知》(以下简称《通知》),对贯彻落实《环境保护法》与《生态环境监测网络建设方案》具有重要的现实意义。

目前,国家重点生态功能区存在着以下几方面问题:

一是部分生态环境质量指标不达标成为国家重点生态功能区的突出短板。随着我国经济下行压力加大,有些县域环保工作和投入力度减弱,部分领域环境治理有所放松。一些企业环境治理意愿下降,提标改造不及时、擅自停运治污设施,甚至弄虚作假、偷排漏排情况时有发生,严重影响了县域辖区重点生态功能区的生态保护与治理,导致部分环境质量不达标,成为国家重点生态功能区的突出短板。

二是县域农村环境保护问题比较突出。农村环境整治工作未能形成有效合力,一些地方财政补助政策不足,把财政困难当借口,造成部分地区农村环境综合整治工作严重滞后。农村卫生环境脏、村庄布局乱、基本公共服务滞后的现象尚未得到根本性改观。农村面源污染严重,农药化肥大量使用,畜禽养殖污染未得到有效治理,在某些区域已成为影响国家重点生态功能区生态环境的重要因素。

三是国家重点生态功能区县域保障力度不够。有些地方国家重点生态功能区生态环保工作合力不足,部分政府部门环保职能分散交叉等问题突出,没有完全形成政府统一领导、各职能部门齐抓共管的工作格局,削弱了国家重点生态功能区环境监督管理的合力。同时,国家重点生态功能区生态环保多渠道投融资机制尚未形成,多渠道、多层次、全方位的投融资机制有待完善。

四是国家重点生态功能区县域生态环保监管能力不足。县域环保监管执法人员数量不足,导致国家重点生态功能区监管能力与执法需求之间的矛盾突出。生态环保执法装备技术水平仍然滞后,国家重点生态功能区县域监测与监察联动机制目前尚不完善,环境质量、重点污染源、生态状况监测等尚未能实现全覆盖,各级各类监测数据系统还不能完全实现互联互通,难以适应新常态下国家重点生态功能区环境监管执法的需要。

五是部分地区国家重点生态功能区“党政同责、一岗双责”制度落实不够到

位。个别地方领导思想认识有偏差,对国家重点生态功能区决策部署理解不够透彻,片面追求GDP增长,存在重经济发展轻环境保护的现象。这些错误的思想认识导致部分干部对国家重点生态功能区问题的严重性和污染治理的紧迫性认识不足,没有真正把国家重点生态功能区工作摆到重要位置,导致部分重点工作难以落地。

为了科学监测考核生态功能区环境质量,笔者提出以下几点建议:

第一,以环境质量为核心,尽快适应国家重点生态功能区监测评价指标体系的变化。《通知》要求,空气质量指标由原来的3项污染物(二氧化硫、二氧化氮、可吸入颗粒物)增加到6项污染物(二氧化硫、二氧化氮、可吸入颗粒物、细颗粒物、臭氧、一氧化碳)。在涉水县域境内主要河流、湖库布设监测点位,同时开展县域在用集中式饮用水水源地水质监测。新增土壤环境质量指标,并在自然生态指标中增加了生态保护红线内容,将原来的“受保护区面积占比”调整为“生态保护红线等受保护区面积所占比例”。将“污染源排放达标率”“主要污染物排放强度”和“城镇污水集中处理率”3个技术指标调整为监管指标,并

将“主要污染物排放强度”作为专项指标进行评价。

二是深化生态环保体制改革,科学优化国家重点生态功能区监测工作模式。以垂直管理制度改革试点为契机,理顺国家、省、市、县环保部门的职能,提升国家重点生态功能区环境执法能力和水平。《通知》要求,自然生态监测工作由国家统一组织实施;环境质量监测工作包括环境空气质量监测、水环境质量(含饮用水水源地水质)监测和土壤环境质量监测,除目前的国控点外,其余点位全部设为省控点,土壤环境质量监测点位均为国控点,由国家统一组织布设。国控点由国家组织监测,省控点由省级环境保护部门组织监测。

三是压实国家重点生态功能区“党政同责、一岗双责”,增强保护生态的使命感。抓紧建立国家重点生态功能区责任清单,压实各级各部门责任。建立完善国家重点生态功能区环保督察工作机制。强化考核问责,考核结果要作为地方领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据;对不顾生态环境盲目决策,导致国家重点生态功能区环境质量恶化的领导干部,要终身追责。

◆刘瀚斌

环境公益诉讼因其涉案的特殊性而易引起舆论关注,造成诉讼过程的情绪干扰。《环境保护法》规定:“依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记、专门从事环境保护公益活动连续5年以上且无违法记录的社会组织,对污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为,可以向人民法院提起诉讼。”

无论法律条文对于环境公益诉讼的解释,还是社会媒体对公益诉讼的关注,当前最需要的是面对环境污染进行法律途径解决的思考框架。环境公益诉讼是针对环境污染或生态破坏而进行的具有公益性质的诉讼,起因在于自然人、法人或社会组织违法行为或不作为而导致公共利益遭受侵害。正是由于其巨大的公益性,卷入了更多的公众关注和参与,因此国外称为“环境民众诉讼”、“环境公益诉讼”。这其中隐含的就是一场不完全信息的动态博弈。

首先是博弈双方的不平等性。环境类诉讼天然具有不平等性,一方是污染受害民众,一方是

学者视角

环境公益诉讼中的博弈透视

污染企业甚至是纳税大户或行政强势单位,这本身就内含弱势和强势的对抗。再加上环境信息的不透明、环境诉讼中受害方范围的划定、诉讼费用的支付等因素,造成环境公益诉讼中的力量比拼过于失衡。而作为受害民众,存在着“搭便车”心理,无法形成有效的集体决策,这影响了诉讼最终结果的公平和效率。

其二是博弈目标的公共性。众所周知,环境公益诉讼的目标是维护环境和生态保护的公共利益。这就造成人们很少发起环境公益诉讼或社会组织对此类案件代理的积极性不高,其原因表面上是由于物力、人力的高昂费用,本质却在于没有找到一条社会组织介入公共事务的科学路径。环

境污染的受害群体本身具有多目标性,大家各有利益诉求,且优先顺序和求偿程度不同,这本身就存在多目标性,而环保部门的责任在于接收庭审质证、提供技术支持(现场勘查、环境监测、认定意见),应公安机关要求提出建议。这就造成无法满足各方利益诉求。

第三是博弈角色定位的准确性。《环境保护法》授权符合一定资格的社会组织可以提请环境公益诉讼,这其中涉及的政府部门、社会组织、检察机关、原告均存在责任分工。作为掌握环保基础信息和数据最全面的环保行政机构,在代理律师进行证据收集环节能够有足够的公开程度。公益诉讼中的博弈关键在于弥补行政执法的过度参与,在污染受害民众和污染企业单位间完成一次行政信息的集

编者按

云南大理近日对洱海流域水生态保护核心区进行专项整治,区域内餐饮、客栈经营户一律暂停营业,接受检查。专项整治是影响了旅游还是会更好地发展旅游?旅游经济与生态环境保护如何实现良性互动?本报刊登相关文章,以飨读者。

洱海整治,亏了?赚了?

不破坏生态环境是旅游业底线

◆贺震 (江苏省环保厅)

在最近热播的电视剧《人民的名义》中,月牙湖曾是汉东省一张风景优美的名片。然而,随着湖边大量的饭店、生活小区把污水源源不断地排入湖中,月牙湖水水质渐渐富营养化,最终变成了污水坑。林州市迫不得已下大力治理月牙湖周边环境,下决心拆除了岸边180多家餐馆饭店。

电视剧中的情节在现实中也正在上演。在云南大理,笔者发现当地正在对洱海进行一场“抢救”行动。

旅游业号称“无烟工业”,是近年来我国大力推进的第三产业。大力发展旅游,可以给当地带来大量就业机会,提高当地人民的收入水平,拉动经济增长。但是,人们出行都是为了当地美好的生态环境,对于脏乱差的地方、对于散发异味的水体,人们肯定嗤之以鼻,唯恐避之不及。美国生物学家卡逊在《寂静的春天》中指出,生态问题如不解决,人类将生活在幸福的坟墓中。生态环境不好,旅游业也将难以维系。因此,对大自然赐予我们的资源,必须科学利用、精心善待、严加保护。

然而,近年来,一些地方在发展旅游时过度开发,在本该受到重点保护的区域不顾环境承载力建设大量的餐馆、酒店、客栈等,加之监管不严,乱排乱放,致使生态环境退化,甚至趋于恶化。这种顾此失彼、急功近利、竭泽而渔式的旅游开发

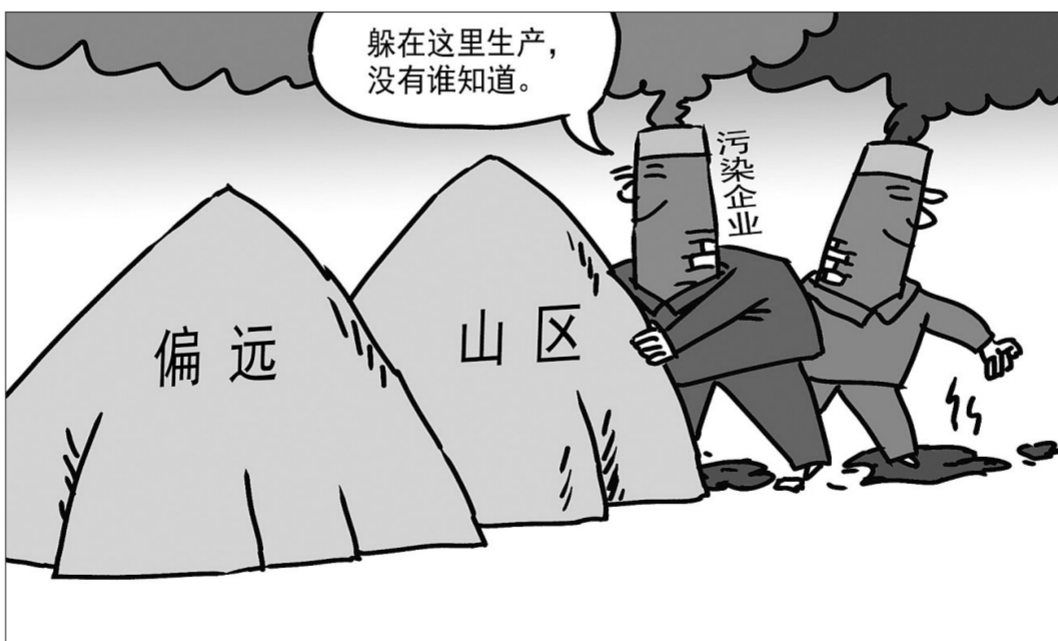
行为,显然是不可持续的。近年来,我国一些著名景区被联合国教科文组织黄牌警告,原因就在于此。

2015年1月,习近平总书记在云南视察工作期间,仔细察看了洱海生态保护湿地,听取了洱海保护情况介绍。他强调,经济要发展,但不能以破坏生态环境为代价。习近平总书记从方法论上作出深刻论述,要“像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境,在生态环境保护上一定要算大账、算长远账、算整体账、算综合账,不能因小失大、顾此失彼、寅吃卯粮、急功近利”。这对我们做好生态环境保护工作具有重要的科学指导意义。

不破坏生态环境,是发展旅游业的基本原则和底线。要使绿水青山成为取之不尽用之不竭的金山银山,就必须爱惜好绿水青山,保护好生态环境。各级党委、政府都应算好生态环境保护的明白账,严格落实环境质量底线和生态保护红线,严格落实生活垃圾分类制度和修复制度,切不可让经营者给当地留下生态欠账。

此次云南大理开展的洱海治理行动,通过整治客栈、餐馆等,对污染洱海行为“零容忍”,做到湖泊周边“零排污”,全社会共同推动洱海水质改善,水生态逐步恢复,从而实现当地旅游的可持续发展。大理抢救、保护洱海的做法,无疑对其他地方生态环境保护具有借鉴意义。

野疾藜



环境保护部近日通报了京津冀及周边地区大气污染防治强化督查情况。部分小企业聚集于城乡接合部、偏远山区、农村地区等环境复杂区域,形成区域污染严重、环境风险隐患突出的“散乱污”企业集群,成为大气污染防治工作中最突出的问题。罗琪制图

形成了共治的协同机制。环境公益诉讼与其说是面对污染时应用的法律武器,不如说是开启了信息公开和部门协作的大门。

三是运用法律维权的自觉性。最新发布最高检报告中提到,有几类核心问题急需厘清。一是环境污染的量化问题。根据调研,环境公益诉讼案件审判的关键是对于环境影响损失造成的程度和范围的裁量,即在举证和判断的时候,更多的困惑来自如何对污染的量化程度进行定量化判断。事实上,国内相关法律法规未对环境公益诉讼中被告的生态修复费用和损害赔偿金的使用、管理和监督进行明确规定,这就造成法院迟迟不开庭或开庭后无法给予及时回应。

二是各部门协调机制的形成。在福建南平生态破坏案中,检察机关是起诉的支持单位,社会组织是起诉的发起单位,行政部门给予调查取证的支持,这便

实现环境—旅游—经济良性互动

◆左佳 (辽宁省委党校)

云南大理目前正在开启“洱海紧急整治模式”。洱海流域水生态保护核心区内的餐饮客栈服务业一律暂停营业,整治期限自2017年4月1日起至2018年大理市环湖截污工程投入使用为止。

大理素以“苍山雪,洱海月”闻名,每年吸引了大量中外游客。据统计,2016年大理州接待海内外游客3859.18万人次,同比增长31.78%。大理地区经济发展很大一部分依赖于旅游业支撑。以双廊镇为例,2016年上半年,双廊镇接待游客150多万人次,旅游总收入18.24亿元。游客多了,客栈也多了。双廊镇客栈数量从2012年的100多家发展到2016年的500多家,而在这500多家客栈中,证照不齐的比重高达70%以上。这些客栈没有污水处理设施,污水直接排进洱海。客栈不关、排污不停,洱海污染问题就会越来越严重。

此次洱海治污行动引发笔者思考:一方面,地区经济发展要依托于旅游业支撑;另一方面,旅游业的过度无序发展又污染了环境,导致大面积客栈关

停,反而影响了地区经济。在“环境—旅游—经济”系统中,生态环境发挥着基础性作用,是旅游业的依托。与此同时,生态环境对经济和旅游业发展产生的制约作用也不容忽视。旅游业恶性发展造成自然环境破坏,失去了对游客的吸引力,就会导致旅游业的衰败。

如何实现“环境—旅游—经济”系统的良性互动?笔者提出如下几点建议:

第一,坚持可持续发展观念。在发展旅游业、促进地区经济快速增长的同时,更要注重环境保护,处理好旅游开发、经济发展与环境保护的关系。要充分利用当地环境的独特优势,注重发挥与其相关的特色生态型产业。在可持续发展原则的前提下,对开发的可行性进行综合的成本收益分析,统筹安排,事先规划,因地制宜,在突出地区特点的同时规划合适的开发模式,做到环境效益优先于社会效益。

第二,发挥政府的主导作用。政府发挥好导向作用,着重做好宏观指导和规划,同时要依托于旅游业支撑;另一方面,旅游业的过度无序发展又污染了环境,导致大面积客栈关

“中国应对气候变化和低碳发展”有奖征文活动启事

为了宣传我国在应对气候变化和低碳发展中取得的成果,提升公众的低碳环保意识,中国环境报社将开展“中国应对气候变化和低碳发展征文”活动。活动广泛面向社会,包括地方政府和环保部门、大专院校及科研院所、环保NGO组织以及所有关注气候变化和中国绿色低碳发展的读者。动员广大政策研究者和专家学者为中国如何应对和适应气候变化、如何进一步促进低碳发展和绿色转型建言献策。

2. 来信请寄:北京市东城区广渠门内大街16号环境大厦803室征文组委会,邮编100062,来信请注明:“中国应对气候变化和低碳发展”征文。

3. 投稿需附作者联系方式。4. 截稿时间:电子版稿件以稿件发送日期为准,邮寄稿件以寄信邮戳为准。

奖项设置:一等奖1名,笔记本电脑1台;二等奖5名,IPAD1台;三等奖7名,智能手机1部;纪念奖60名,移动硬盘1个。

一、二、三等奖获奖作品将在中国环境报公示并刊发;凡获奖作品将在中国环境报、中国环境网“中国应对气候变化和低碳发展”征文专题中公示并刊发,同时纳入《“中国应对气候变化和低碳发展”文集》中发表。

投稿须知:1. 稿件必须紧扣征文活动主题进行写作,内容必须真实可信,严禁虚构和抄袭。2. 获奖结果将在中国环境报、人民网、新华网等媒体公布,所有获奖作者都将获得相应奖品。3. 如发现获奖征文有违反内容真实性等情况,可通过电子邮件将意见发送到活动邮箱,如情况经属实,将取消该征文评奖资格。4. 活动组委会咨询电话:010-67119011。活动组委会对本活动具有最终解释权。