

业界评说

◆刘瀚斌

郊野公园是都市生态文明建设的重要抓手

作为地缘接近城市中心城区的郊野公园,既对接城市又对接乡野,在大都市生态文明建设中,更加对接人的需求,这符合党的十九大报告中对于新时代现代化的定义,即“人与自然和谐共生的现代化”。

加符合上海本地特色,使得居民临近市区便能享受郊野的野趣和教育设施,这为大都市建设郊野公园提供了很好的借鉴。

随着经济的快速发展和城市化步伐的加快,许多大城市面积急速扩张,涌入了大量的人口。由于缺乏超前的规划理念和产业布局,大量高污染、高能耗、劳动密集型的企业吞噬了城市有限的土地资源,对生态环境造成了一定的破坏,导致郊区既有原有村镇,又有工业集聚区,又有自然农田,工厂和居民区混杂,导致生产空间、生活空间、生态空间的错乱布置、相互影响,“城市病”日益凸显。

通过郊野公园的设计,能够通过土地征收、用途管制、有偿使用等制度,整合农田、湿地、林地、自然村落、历史风貌等现有的生态人文为基础的体系,其目标是优化郊区的农村生活、生产、生态格局,形成与特大城市发展相匹配的都市游憩空间。

郊野公园的历史可追溯到英国,在上世纪70年代,美国根据《乡村法》划分建立了267个郊野公园,大部分由地方部门管理,有人造设施,追求人与自然的和谐相处。香港在1976年制定了《郊野公园条例》,将40%的土地开辟为郊野公园,主要是为了保护动植物原生态栖息地。而后者对于郊野公园的定位更

生态系统”的理念。在他的笔下,山水、生物、绿道、都市农园、公园体系等都有各自的生态服务功能,共同完成对城市的生态营造。基于此观点的“郊野公园”应找到在城市生态系统中的“生态位”。

不同于面积较大的国家公园和城市公园,郊野公园应首先立足于做好城市生态的缓冲带。这从字面意义上也能看出,它包含郊区农田、生态片林、水系湿地、自然村落、历史风貌等现有生态人文资源。要以土地综合整治为平台,统筹和整合涉农政策、资金,在郊区建设具有一定规模、拥有良好田园风光、郊野植被及自然景观,以保护生态环境资源、展现自然人文风貌、提供都市休闲游憩空间为主要特征的郊野开放空间。

其次,郊野公园突出的是人与自然的相互融合,目标是提供“国民的游憩机会”。

新时代的城市规划定位,更加关注的是人的需求。以上海为例,不论是打造15分钟的社区生活圈,还是突出“水城共融、蓝绿交织”的城市特色,意图也都在实现人与生活空间的深度融合。基于此,郊野公园的建设就不能仅仅依靠已有的自然资源,更需要配套的游憩设施和服务。

在这方便,可以借鉴香港郊野绿地的建设经验,建设不同类型、长度和难度的郊游路径,既可以满足个人慢跑健身的需要,也可以满足家庭亲近自然的需要。在不同路径中安排人文景点、自然教育服务站,既能享受自然野趣,又有充分的人类活动空间。在核心主题的定位上,应回归于展现乡村风貌的目标,形成一系列衍生主题如“郊野公园+艺术”“郊野公园+体育”“郊野公园+互联网”“郊野公园+科普课堂”“郊野公园+旅居”等一系列的拓展功能,使得郊野公园更有故事、有乐趣、有回忆。

第三,郊野公园建设能有效推动农业实现从种植、加工到销售的产业化,形成郊野公园自运营的助力。

随着城市人流的不断增长,当地农作物生产、加工、销售的完整产业链将在公园周边生成,多层次的农业资源也将被充分利用起来。更有价值的是,这些农业劳动能以“体验游”的形式让顾客亲自参与其中。在这种与田野的亲密切接触中释放城市居民的生态需求,进而反哺个性化产品的形成,带动第二、第三产业协同发展,在多个“农业+”的活动中实现生态产品的特色

化和品牌化,获得更多的增值价值。

第四,郊野公园能够促进社区共管机制形成。由于郊野公园所在单元多分布在零散村落或动迁地,与居民生产生活边界毗邻,因此在做镇域规划、工业园区规划时,要注重与郊野公园的目标相协调。通过签订合作保护的协议,建立共同保护郊野公园自然资源的机制,形成“生活—生产—生态”协同发展的良好局面。

作为地缘接近城市中心城区的郊野公园,既对接城市又对接乡野,在大都市生态文明建设中,更加对接人的需求,这符合党的十九大报告中对于新时代现代化的定义,即“人与自然和谐共生的现代化”,有更多物质财富和精神财富,也有更多优质的生态产品和服务。

此外,郊野公园还应立足于“小而美”“小而精”,不去追求广阔甚至人迹寥寥的大面积自然系统,而聚焦于提供都市乡村的生态品味,让市民在城市周边就能享受野趣,成为亲近自然的重要去处。

同时,郊野公园也应尽可能减少人工痕迹,提供服务的场所建设时应尽量采用与自然相协调的石材、木材等,在外观上保持浓郁的郊野气息,保护自然生态系统和自然文化遗产的原真性和完整性,让“久在樊笼里”的都市人“复得返自然”,在繁忙的工作之余,可以找寻到一片恬静优美的乡村田园。

作者单位:复旦大学环境经济研究中心

两会声音

建立垃圾强制分类基金

北京市政协委员褚满焯:垃圾分类在北京试点推行了很多年,但效果还有待提高。在基础设施建设方面,可充分挖掘现有环卫中转站点、车辆通行便利和垃圾收运网络的资源,改造和提升原有的垃圾清运设施与再生资源回收站点,建设再生资源中转站点和分拣打包中心。鼓励并培育专业化的环卫运营企业和回收企业深入垃圾产生的源头从事分类回收

工作。针对有害垃圾、特殊行业废弃物等,建议建立强制分类回收目录及实施办法和垃圾强制分类基金,由政府主管部门、居民和社会组织等多方管理。坚持“谁生产谁回收”原则,凡纳入“强制回收目录”的产品生产企业,若不能建立起自身产品的回收体系,都应该向基金缴纳委托处理费,以保证回收处理的质量和效率。

治气还要下实实在在的功夫

上海市政协委员柏国强:过去五年,上海PM_{2.5}年平均浓度从2013年的62微克/立方米下降到39微克/立方米,成绩来之不易,这说明治理力度在不断加大,上海以及长三角的经济结构转型已经初见成效。

不过,虽然空气质量向好的大趋势已经确立,但环境改善有其内在规律,过程中也可能存在一定波动,越到后面边际效应越来越小,年均PM_{2.5}降低1微克,要花的力气会比以前大得多,更需要下实实在在的功夫。

水环境治理要“锁紧”污染源

四川省政协委员叶智英:沱江流域沿岸工业、人口和城市密集,是资源型缺水、水质型缺水、工程型缺水并存的综合性缺水地区,治理迫在眉睫。

2017年沱江水质确有改善,但沱江流域生活污水、工业污染、农村面源污染以及水资源总量不足等问题还未

得到根本性解决。

眼下沱江流域的水环境治理,首先要从“锁紧”污染源做起。建议整合环保、水务、公安等部门的力量,建立沱江流域行政执法专门机构,独立开展水质监测,提高流域内水环境执法管理的管控能力,从根本上实现污染减排。

全方位保护新安江生态

安徽省人大代表钱雨萍:这几年,新安江流域水质得到了很大的提升,治理取得了很大成效。这一改变主要取决于两轮生态补偿的实施。

但目前,新安江流域生态补偿遇到的困难也很多,如中央

财政退出补偿机制以后的沟通协调问题、新安江流域上下游一体化问题等。未来,还要进一步加大生态系统保护力度,科学实施新安江生态经济示范区规划,凝聚全社会之力,保护好新安江“一江清水”。

城市发展要考虑环境容量因素

河南省政协委员于鲁冀:在城市规划上,有关部门要充分考虑发展中的环境容量等因素,比如管网建设、城市风道、森林绿地等,让城市发展更美丽更生态。

随着城镇化速度加快,更多人口进入城市,随之而来的是城

市污水处理量增加。政府工作报告提出,2018年常住人口城镇化率提高1.5个百分点以上,也就意味着新增160万人口进入城市,每天就要多产生30万吨生活污水量,城市污水处理能力一定要跟上。

以上观点摘自网络

◆符立宇 熊孟清

从2008年6月1日“限塑令”正式实施至今即将10年,但其实施效果并不理想。笔者认为,限制“限塑令”执行效果的原因大致包括以下几个方面。

一是“限塑令”制度设计上存在较大局限性。“限塑令”规定,所有超市、商场、集贸市场等商品零售场所一律不得免费提供塑料购物袋。但是,“限塑令”只规定了塑料购物袋不得免费提供,对塑料袋、快餐盒等其他类型的塑料包装用品是否可以免费提供并未做出规定,且并未将餐饮行业“打包”外卖及快递行业的货品包装行为涵盖在内,而这两个行业是塑料消耗的大户。

据相关数据显示,目前国内互联网订餐平台一天使用的塑料餐盒量约达4000万个,快递行业一年需要消耗120亿个塑料袋、247亿个的封箱胶带。由于这两个行业的消费者目标人群都是对价格较为敏感的群体,因此很多商家基本上都以免费提供的方式提供塑料包装用品,客观上助推了塑料包装用品的大量使用。

◆温焜

中央农村工作会议指出,实施乡村振兴战略,要坚持绿色生态导向,要健全适合农业农村特点的农村金融体系。经过多年努力,我国农村金融服务水平得到了全面提升。农村绿色金融是其中的重要组成部分,它在推动农村社会建设、农业稳步发展、农民脱贫致富奔小康等方面发挥了重要的金融杠杆作用。

然而,目前发展农村绿色金融的力量仍主要停留在政府层面,大批中小金融机构和市场资本参与能力薄弱,缺乏社会资本进入农村绿色产业的合适渠道。据估算,我国每年需要助推绿色农业发展、治理农村污染等各种投资总额约1万亿元,政府只能出资约20%。这就需要动员和激励广大社会资本提供更多绿色资金,加强市场制度建设和市场参与主体建设,培育和开发更多的农村绿色金融工具,拓展社会资本进入农村和农业绿色产业渠道。

落实党的十九大报告对推动绿色发展的各项部署,实施乡

绿色畅言

创新治理方式让“限塑令”落到实处

的替代品如环保袋、无纺布袋等定价往往达到3元~5元,是塑料购物袋的10倍,且其承重、防水、耐污等性能与塑料购物袋相比缺乏优势,因此消费者普遍不愿意使用替代品。而新开发的降解塑料制品成本也不具有优势,以最常用的“28×42cm全生物降解袋”为例,每个袋子生产成本比普通塑料袋贵0.5元。据大型超市,每年仅出售塑料袋就赚上千万,导致商家不但不控制塑料袋的终端销售量,反而积极引导,鼓励消费者大量使用塑料购物袋,间接鼓励了塑料袋的生产,使“限塑令”沦为了“卖塑令”。

三是成本因素使塑料包装用品的替代品难以推广。要从源头遏制塑料包装用品的使用及其造成的污染,关键还需要有合适的替代品。然而,目前已有

的手段,在进一步加强监管的基础上,运用综合手段推动“限塑令”的实施。

一是进一步完善“限塑令”。将饮食行业及快递行业,以及这两个行业商家使用的塑料包装、封箱胶带、快餐盒等塑料制品纳入“限塑令”的规制范围。

二是建议开征“塑料袋税”。可按照商家每年使用的塑料包装用品的重量及数量,以累进税制征收“塑料袋税”,促使商家从塑料包装用品的积极提供者变为积极控制者。

三是推行税收抵扣制度,鼓励消费者减少塑料包装用品的购买消费。规定顾客在大型超市等购物时没有购买塑料包装的一次性抵扣部分个人所得税或获得消费退税。

笔者认为,让“限塑令”落实到位,需要创新治理方式和治理

乡村振兴呼唤绿色金融勇担重任

新兴产业投资基金以国家绿色产业政策为导向,以农村绿色企业为主要服务对象,以专业金融机构绿色转型,培育绿色银行网络为基础,按照市场化原则,引导社会资本扶持、支持促进农村绿色产业健康发展。引导更多地方政府设立绿色基金,积极开发绿色指数与相关产品,引入更多民间资金进入绿色金融领域。

二是进一步推动绿色金融改革创新试验区建设。鼓励地方出台适合本地农村的绿色金融实施方案,建立地方农村和农业绿色项目库,以便地方项目对接国内绿色资金。

同时,要积极吸引资金,发展碳金融市场、环境权益质押体系,真正利用国内外两个市场和社会资本绿色投资,积极为农业绿色发展、农业循环经济、乡村污染防治等提供金融服务;鼓励

质量发展。完善“三农”金融服务组织体系,以建设绿色农业试验区为重点,加大对美丽乡村建设金融支持力度,支持循环农业示范乡镇、低碳排放区、农业园区循环化改造、美丽乡村示范工程,实现集约、高效、绿色发展。

三是全面构筑农村绿色金融风险防范机制。加强环保部门、金融监管部门、商业银行、投资机构、担保公司、第三方中介机构之间的信息互通,发挥绿色保险市场化风险转移、社会互助、资金融通、社会治理等方面独特优势。构建政策性融资担保体系,提升省、市、县政策性融资担保公司对项目环境效益、成本的定量分析能力和项目担保、再担保能力,合理分担农村绿色信贷风险。探索将绿色信贷纳入宏观审慎评估框架,对有良好绿色表现的银行

予以一定激励。

同时,继续鼓励突破传统绿色信贷的局限,设立更多绿色发展基金,探索在环境高风险领域建立强制性的绿色保险制度,鼓励更多商业银行探索环境风险对银行的压力测试,鼓励更多上市公司披露环境信息。

四是建立健全农村绿色金融政策扶持机制。发挥财政支持农村绿色金融发展的政策撬动作用,通过财政贴息、风险补偿、投资补助等手段,加快构建循环农业和循环农业服务体系的循环经济体系,以及以企业为主体、市场为导向、产融结合的技术创新体系,引导更多资金投入绿色农业、农业污染防治、农村污染防治等产业。同时,大力宣传绿色金融高端人才,并加大宣传和培训力度,普及农村绿色金融知识。

作者单位:江西行政学院

自然资源资产离任审计需解好三道题

◆周洋

2017年11月底,中共中央办公厅、国务院办公厅联合出台《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》,明确从2018年起,领导干部自然资源资产离任审计将在各地全面推开。事实上,为贯彻落实中央要求,上海已于两年前开始探索在部分地区结合领导干部经济责任审计,同步开展自然资源资产离任审计试点,积累了一些经验做法。笔者认为,要做好这项工作,需解好三道题。

一是专业力量配得不足,做好借力题。

自然资源资产涉及水资源、大气资源、土地资源、矿产资源等多个门类,而山水林田湖草又归属不同的主管部门,需要对大量的数据做出精准科学的分析研判,涉及方方面面的政策把握,仅靠审计机关一方之力必定独力难支。

因此,审计部门要充分整合环保、水务、绿化、土地管理等多方资源,借助专业机构的力量。还要统筹协调好与各业务主管部门的关系,不断研究解决审计中发现的问题和困难,持续探索行之有效的审计技术方法和操作指引,努力形成监督合力,提高审计工作的质量和效率。

二是制度笼子扎得紧不紧,解好问责题。

习近平总书记指出:“生态环境保护能否落到实处,关键在领导干部。”“对造成生态环境损害

负有责任的领导干部,必须严肃追究。”2015年,中办、国办出台了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,明确规定“实行生态环境损害责任终身追究制”,并对责任追究的形式、程序和方法做了详细界定。2017年底,中办、国办印发了《生态环境损害赔偿制度改革方案》,进一步明确了生态环境损害的赔偿范围、责任主体和解决途径等。这些政策规定的出台,逐步构建起生态环境保护的终身追究制度体系,为自然资源资产离任审计提供了监督问责的依据。

三是审计整改抓得实不实,答好长效题。

开展领导干部自然资源资产离任审计,最终目的是要推动各级领导干部切实履行自然资源资产管理与生态环境保护的责任,加快推进生态文明建设,落实习近平总书记提出的“绿水青山就是金山银山,保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力”的要求。

因此,既要定责问责,更要注重审计整改。虽然很多环境问题一旦发生再难复原,具有不可逆的属性,但亡羊补牢,犹未为晚。应督促被审计单位引,努力形成监督合力,提高审计工作的质量和效率。

作者单位:上海市委组织部