

学者视角

# 明确滇池流域湿地公园生态功能定位

◆袁晓仙

2018年政府工作报告指出,“加强生态系统保护和修复”,“扩大湿地保护和恢复范围”。滇池流域湿地生态系统作为滇池的重要生态系统之一,不仅可以净化滇池流域城镇污水,提供优质的淡水资源,而且,湿地公园旅游也具有生态服务价值。加强滇池流域湿地公园生态管理,必将改善滇池水质、减轻水污染,美化人居环境,调节区域气候,以及恢复和保护鸟类、鱼类栖息地等发挥重要作用。

目前,环滇池流域已建和规划在建的人工湿地和湿地公园达27个,湿地公园生态管理面积约22402.47亩,其数量和面积呈不断增加趋势。滇池流域湿地公园已经初步形成专门化管理体系,公园的生态效益、社会效益和经济效益日益显著。

然而,滇池流域湿地公园的保护和管理工作中也存在一些问题。

一是存在经济功能优先于生态功能的问题。由于房地产开发商多以招标投资的方式参与公园的建设与管理,湿地公园附近存在一些高级住宅和私人别墅集中建设区,不利于湿地生态系统功

**建设湿地公园的第一要务是保护湿地生态系统,滇池流域湿地公园生态建设和管理应平衡湿地的生态服务功能和社会经济价值。应明确湿地公园的功能定位,科学规划湿地生态功能区,严格控制周边工程建设面积。**

能的修复和恢复。

二是公园管理存在非生态化、非专业化问题。因融资渠道有限,公园管理存在不规范、质量差等问题。当前,滇池流域湿地公园尚未被纳入由具有相对集中执法权的部门管理湿地范围内,湿地建成后交由建设方或属地政府管理,但资金来源不一,导致公园的功能定位模糊。加之未成立专门的湿地资金管理部门,科学的湿地规划和管护办法难以落实。

三是公园公益旅游性的定位不利于滇池治理。滇池流域湿地公园的宣传以公益性大众旅游为主题,未重点强调湿地生态修复和生态系统功能,成为大众节假日期间休闲娱乐的旅游热点,旅游旺季游客量超标,远超湿地的生态环境承载力,对湿地环境造成了污染和破坏。

四是滇池流域湿地公园高成本的非生态化管理限制了生态建设成效。湿地公园管理成本高、

成效低,存在明显人为干预过多的现象,难以实现湿地自然恢复生态系统的功能目标。例如,湿地净化植物未严格遵循《滇池湖滨生态带植物物种推荐名录》,以外来植物居多,本土植物较少,耗水耗肥量大,且净化能力差,难以达到湿地净化水质的目的。

为进一步提升滇池流域湿地生态系统,加强对湿地公园的生态管理,笔者提出如下几点建议。

第一,应明确滇池流域湿地公园生态功能定位,增强自然修复功能。建设湿地公园的第一要务是保护湿地生态系统,滇池流域湿地公园生态建设和管理应平衡湿地的生态服务功能和社会经济价值。应明确湿地公园的功能定位,科学规划湿地生态功能区,严格控制周边工程建设面积。同时,严格维护水质净化区、游赏区、生态保育区、湖滨生态带建设区,最大限度减少工程建设区域,湿地生态修复功能区面积应占90%以上,而工程建设和基础

设施建设面积应控制在10%以内。尤其应严格控制湿地公园附近工程建设的面积和数量,避免湿地公园服务于房地产企业,成为高级住宅区和私人别墅区的后花园。

第二,加强多方共治,形成滇池流域湿地公园长效管理机制。应建立专门的合作管理机构,扩大融资渠道,形成长效的管理机制。推动形成政府相关部门、相关企业和公众共治的机制,每年定期召开共治会议,开展湿地公园生态环境教育和科普活动,如设立滇池湿地保护日,联合各类科研机构和学校开展滇池湿地保护兴趣班等活动。制定融资方案,扩大融资渠道,保证滇池流域湿地生态公园管理机制长期有效运行。

第三,应对公园进行生态化、简约化、自然化管理。最大限度减少人为干预,基础设施建设

公园的基础设施建设,如生态木栈道、景观桥、休憩亭、厕所、停车场、通道等,应严格控制建设规模和数量,如生态木栈道、景观桥、通道的宽度应控制在两米以内,且仅供游客步行或骑行,禁止机动车驾驶。同时,湿地植物和物种培育种养应以本地物种为主,减少外来物种,物种数量和种类应多样化,避免单一植物和物种的规模化种养。

第四,滇池流域湿地公园管理应突出生态教育功能。明确旅游时间,严格控制旅游人口数量,在旅游旺季,实行预约制度,游客数量不得超过湿地的最大环境承载力,避免游客接待量超标造成污染。湿地生态公园向公众开放的主要目的是使大众了解湿地作为滇池湖滨生态防护和截污屏障的作用。因此,各湿地公园管理部门的宣传应弱化旅游功能和需求,并在接待游客的过程中招募专业人员,向游客普及湿地生态管理知识,严格规范游客行为,使湿地公园发挥环境教育和生物科普教育基地的作用,让湿地公园的环境教育和生物科普教育功能优先于大众娱乐休闲功能。

作者单位:云南大学西南环境史研究所

◆张修玉

为解决空间规划重叠问题,党的十九大报告明确提出,完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作。这有利于将国土空间划分为生态、生产与生活三类区域进行管控。其中,划定并严守生态保护红线是留住绿水青山的战略举措,是提高生态系统服务功能的有效手段,是实施国土空间用途管制的重大支撑,体现了通过空间约束做到从源头上预防或治理污染的理念,是促进多规合一的必然选择。

**科学划分“三线三区”**

一要按照生态评价基础划定生态保护红线。生态保护红线是在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的空间边界与管理限值,是保障和维护国家生态安全的底线和生命线。通常包括具有重要水源涵养、生物多样性保护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域,以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。生态保护红线范围必须涵盖所有的国家级、省级禁止开发区域,以及有必要严格保护的其他各类保护地等。因此,生态保护红线具有系统完整性、强制约束性、协同增效性、动态平衡性与操作可达性等特征。

二要按照农业发展条件划定永久基本农田。遵循耕地保护优先、数量质量并重的原则,按照布局基本稳定、数量不减少、质量有提高的要求,严格划定永久基本农田保护红线。划定过程应结合第二次土地调查和第一次地理国情普查,将集中连片、质量等级高和土壤环境安全的优质耕地优先划为永久基本农田。三要按照城镇发展导向划定城镇增长边界。遵循城市集聚集约、紧凑高效的原则,全面开展城市现状基础条件和需求分析,并结合经济社会的中长期发展需求,测算一定时期的城市发展规模,与生态红线、永久基本农田保护边界相结合,确定城镇增长边界,用于规划期内的城市发展控制区域。

**严守生态保护红线**

根据生态保护红线区域的类型与特征,生态保护红线“只分类不分级,一条红线管到底”。具有重要生态功能、必须强制性严格保护的森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋等生态空间,统一划入生态保护红线,不再单独划定森林、湿地、草原等领域的生态红线,避免要素管理对生态系统完整性造成分割,提升每个生态保护红线区域的空间红线划定成色。作为生态安全的底线,生态保护红线划定后,应根据管理类型做到“一线一策”,满足系统不孤立、功能不降低、面积不减少、性质不改变、责任不削减的管控要求。

根据定量与定性相结合的原则,开展生态功能重要性评估和生态环境敏感性评估,确定水源涵养、生物多样性保护、水土保持、防风固沙等生态功能极重要区域及敏感区域,纳入生态保护红线。生态保护红线一旦划定,要从生态系统格局、质量和功能等方面建立生态保护红线生态功能评价指标体系和办法,定期组织开展评价。要加强生态保护红线执法监督,并将考核与监督结果纳入生态文明建设目标评价考核体系,对违反生态保护红线管控要求、造成生态破坏的部门、地方、单位和有关责任人员,按照有关法律法规和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等规定实行责任追究。

**开展规划技术对接**

要统一数据统计口径。建议经济和社会数据应以基期年统计年鉴为基础。在人口统计方面,由于常住人口更能真实反映地方实际人口规模,还能科学准确体现“多规”目标设定中涉及人均的结构性和比例性指标数据,建议统一采用同一来源的常住人口数据。在土地利用数据上,土地利用总体规划依据的是土地详查资料及土地利用变更调查的更新成果,可信度较高,建议以土地变更调查数据为基础。

要统一空间图件编制标准。统一用地分类是确保同种类型用地在面积和空间布局上对应的前提,建议在城乡建设区以外的地区采用《土地利用现状分类标准》,城乡建设区内的建设用地采用《城市用地分类与规划建设用地标准》,并研究确定“两规”分类之间对接的标准。针对“多规”使用的不同坐标体系,建议统一转化为1:2000的国家大地坐标系,既满足国家启用新大地坐标系的要求,又便于更大空间尺度上的规划对接。

三是统一规划差异“斑

## 划实生态红线 推进多规合一

业界评说

绿色畅言

### 公开监督信息 加强公众参与

◆万加华

浙江省嘉兴市环保局最近与嘉兴市环保联合会联合组织了一场嘉兴市重点排污单位环境信息公开和监管专题培训。参加培训的主要是重点排污单位代表和环保志愿者,培训结束后,嘉兴市环保局和嘉兴环保联合会还将组织对重点排污单位的环境信息公开“双随机”执法。

重点排污单位代表参加培训是为了企业的环境信息公开更彻底、更规范,避免日后被查处;环保志愿者参加培训是为了熟悉企业环境信息公开的相关内容,便于今后更好地监督企业。两者相同的目的都是希望减少污染,保护环境,督促企业走上绿色发展之路。笔者认为,这样的方法无论对排污单位还是志愿者开展环保工作,都具有十分重要的意义和作用。

首先,让排污单位认识到环境信息公开的重要性。基本信息是否真实、有哪些污染物、治污设施建设和运行情况如何、公开信息是否及时准确等,这些内容不仅对公众起到告知作用,也对企业正常运营起到保障作用,能避免企业被处罚或停产,甚至引发环境污染事件。其次,加大公众参与的力度。排污企业环境信息公开彻底,有利于公众积极参与环保,既保障了公众的知情权和参与权,更让公众发挥监督作用,体现公众监督的价值,拓展公众参与的广度和深度。同时,也督促企业防患于未然,从而推动企业可持续发展。

第三,体现政府的服务意识。政府对排污企业环境信息公开的培训,有利于企业把环保工作做得更规范化,从某种角度看是人性化的执法。会同环保志愿者一起开展“双随机”执法,也是一种督促手段,促进企业能更好地发展。

要打好污染防治攻坚战,必须充分发挥企业自觉治污和公众监督的作用,政府部门应人性化执法和严格执法双管齐下,各方形成合力,才能减轻污染、保护环境。

作者单位:浙江省嘉兴市环保联合会

环境热评

◆刘四建

“街乡吹哨,部门报到”。北京市最近制定了《关于党建引领街乡管理体制机制创新实现“街乡吹哨、部门报到”的实施方案》,积极推进党建引领街乡管理体制机制创新,实现执法重心下移,破解执法效率低的问题,打通城市精细化管理“最后一公里”。“街乡吹哨,部门报到”是新形势下探索特大城市治理体系和治理能力现代化的一项重大改革,必将将对城市管理发挥重要作用。那么,街乡吹哨,环保部门应该如何报到?面对城市管理体制改革,怎样才能做到不辱使命,有所作为?笔者认为,应该做好以下3方面工作:

首先,思想报到,要树立政治意识。当前,城市环境污染治理攻坚战已进入深水区,深入推进城市环境治理必须打破传统思

### 街乡吹哨,环保如何报到?

**街乡吹哨,可能是几个部门报到,也可能是十几个部门报到。环保部门应练好真功夫,切实提升发现问题和解决问题的能力,只有这样才能考出好成绩。**

维,创新机制体制。关乎群众健康的城市环境问题首先是一个政治问题,必须提高政治站位,把政治意识放在首位。北京市推行的“街乡吹哨,部门报到”城市治理体制,是全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想、坚持以人民为中心的具体体现,是坚持共建共治共享、精心精准的具体表现。只有在政治上站好位,环保工作才会有目标方向有动力。

其次,作风报到,要转变政绩观念。“街乡吹哨、部门报到”的一个创新之处就是考核机制的创新。过去,政绩绩效考核是部门考核街乡,自上而下的考核;现

在,街乡也能考核部门,加大了街乡考核部门的权重,实行街乡、部门相互考核。面对新的考核机制,环保部门应迅速转变工作作风和政绩观,主动适应新形势新要求,放下所谓的身段和架子,把工作重心特别是执法监管力量下移,主动与街乡联系。要到基层一线去问需,加强沟通协调,增进相互了解,形成共识,破解难题,推动环保工作开展。

第三,能力报到,要强化队伍建设。“街乡吹哨、部门报到”的机制体制创新还体现在管理体制上的创新。城市环境治理执法检查由过去以条为主、部门

## 多措并举治理柴油货车污染

**应督促生产企业落实主体责任,自主公开排放检验信息和污染控制技术信息,并自觉接受监督检查。依据“双随机”原则对柴油货车生产厂家进行抽查检测,对企业排放造假“零容忍”,对其他违法违规行为依法从严查处。**

况,对不符合国家要求的依法不予销售、注册,坚决从源头杜绝新的高排放车进入流通使用环节。二是健全监管网络。以车载诊断系统(OBD)远程监控为技术手段,探索建设在线监控平台,实时监控车辆实际排放。各地可在主要物流通道和柴油货车进出较多的通道安装遥感检测装置,并实现联网运行,积极构建全天候、全方位机动车遥感检测网络。这样,既可及时筛查出涉嫌超标排放的可疑车辆,又可发挥“电子眼”的震慑作用,促使超标车辆所有人主动治理,实现达标排放。发挥公众参与监督和网格员日常巡查的作用,出台有奖举报措施,鼓励公众及时通过12369环保热线、市长专线、微信公众号等途径,举报排放黑(蓝)烟的机动车,织密群众监管网。

三是严厉查处打击。除了通过遥感检测装置筛查外,环保、公

安、交通等部门可在重要路段设卡,对过往柴油货车进行综合执法检查。结合污染源普查工作,按“一车一档”建立柴油货车环保台账,根据台账,环保部门可对辖区内柴油货车进行上门抽测。对遥感检测筛查出且经再次现场测试与数据核对后确认的,群众举报并查实的,路检路查筛查出的以及上门抽测发现的超标车辆,依法责令其限期整改,拒不改正的限制年审并依法进行处罚。同时,采取溯源倒查的办法,倒查超标排放车辆所属运营单位,公开约谈其负责人,并提出相关要求;倒查机动车排放检测机构,对弄虚作假的违法行为依法进行顶格处罚,并降低其环境信用评级。

四是开展清污行动。各地可借鉴“黄标车”和老旧车淘汰经验,采取划定限行区域和经济补偿等方式,加快高排放柴油货车淘汰。对于车辆残值率高且具备治理条件的,可通过加装

SCR、DPF等后处理装置降低车辆污染排放水平,治理改造后的车辆须进行实时排放监控。鼓励重点区域率先实施柴油车国六标准,开展后处理技术的环境适应研究,既可为区域内的大气环境作贡献,又可为验证整车和发动机的可靠性积累相关数据,为全国其他地方实施国六标准提供经验。

五是加强油品监管。要对油品质量进行全流程严格监管,在炼油环节,重点检查是否按标准添加、炼制,杜绝不达标油品流向市场。加强对高速公路、国省道沿线加油站以及民营加油站的油品和车用尿素质量进行检查,杜绝不合格油品投入使用,对加油站不符合格油品和车用尿素实施追溯。依法取缔非法加油站,严惩生产与销售不合格油品的行为。

作者单位:福建省厦门市环境监察支队

块”。在推进多规合一的过程中,对于以城乡规划与土地利用规划为主的建设用地的“斑块”差异,在确保总量控制的情况下,建议以重点项目布局、现状用地性质等情况为依据,研究确定差异协调原则和方法,提出分类差异处理建议。在此基础上,对差异图斑的具体处理情况逐一建档,最终实现“多规”图层叠合,确保空间的无缝衔接。

**全面推进多规合一**

要消除多规重叠的矛盾,编制空间一张蓝图。以全域规划优化城乡空间。通过生态空间、农业空间、城镇空间三类空间的划定,实现生态、生产、生活空间优化覆盖全域。同时,以控制线体系实现无缝对接,建立统一的“多规合一”控制线体系,在优先划定永久基本农田控制线和生态控制线的前提下,增强规划弹性,预留满足特定条件后可开展城乡建设的空间,在城乡建设用地规模控制线基础上划定城乡建设用地开发边界控制线。

要提高空间管控效率,实施空间一张蓝图。通过各类系统平台的互联互通,实现“多规”信息的集成和运用。运用一张图集成,各类招商引资项目、技改项目和政府投资项目,通过平台进行项目合规性审查,进行项目预评估,达到项目生成的目的。以项目审批流程再造提高行政效率,通过调整审批事项办理流程、合并部分审批环节、跨部门联合评审等项目审批流程再造机制,改造升级项目审批服务系统平台,统一收发件窗口,申请人进“一家门”办“多家事”,实现从部门审批向综合审批转变。

要加强监管考核,保障空间一张蓝图的落地。以规划委员会统领空间规划工作,完善城市规划管理委员会的人员组织架构和职能,负责国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、环境功能区划等规划成果的审查,以及重大项目选址和设计方案审查。以考核体系强化分区分类管理,根据多规合一政策分区进行分类考核,生态空间重点考核环境保护和生态旅游产业,城镇空间重点考核工业及城镇功能配套,农业空间重点针对“多规”使用的不同坐标体系,建议统一转化为1:2000的国家大地坐标系,既满足国家启用新大地坐标系的要求,又便于更大空间尺度上的规划对接。

作者单位:生态环境部华南环境科学研究所