

中央生态环境保护督察典型案例

湖南省洞庭湖湿地生态破坏问题突出

2024年5月,中央第五生态环境保护督察湖南省发现,洞庭湖的益阳、常德、岳阳等地市生态环境保护责任落实不力,洞庭湖湿地生态破坏问题突出。

一、基本情况

洞庭湖是长江流域重要通江湖泊,湿地生态资源丰富多样,湖区周边分布着25个自然保护区、22个湿地公园、18个水产种质资源保护区,在维护生态平衡、保护生物多样性等方面发挥了重要作用。督察发现,洞庭湖区域一些地方生态保护工作不严不实,湿地生态面临恶化风险。

二、主要问题

一是退林还湿半途而废。为解决严重威胁洞庭湖湿地水生态安全的欧美黑杨种植问题,2017年,湖南省制定《洞庭湖自然保护区杨树清理工作方案》《洞庭湖生态环境专项整治三年行动计划

(2018—2020年)》,要求到2020年底前全部清退自然保护区内欧美黑杨,并同步开展退林还湿、平沟还水等生态修复工作。督察发现,益阳市南洞庭湖省级自然保护区内欧美黑杨已清退,但平沟还水等生态修复工作基本未开展,保护区内沟、垄密布,湿地生态整体性被切割,总面积约18.3万亩,其中位于核心区、缓冲区共7.1万亩,“恢复近自然湿地景观,增加湿地面积,提升湿地生态服务功能”的要求基本没有得到落实。

二是违规种植死灰复燃。督察发现,南洞庭湖省级自然保护区部分已经完成欧美黑杨清退的区域,违反《洞庭湖自然保护区杨树清理工作方案》有关要求,复种了大量林木。当地政府组织清退保护区内欧美黑杨的同时,益阳沅江市水利部门却于2017年10月至2022年1月,擅自签订25份租赁合同,将本应实施生态修复的2.1万亩欧美黑杨清退区域出租给个人,违规用于枫杨、旱柳等林木种植。督察组暗查发现,南洞庭湖省级自然保护区内正在挖

坑种树,清理整顿工作不彻底,违规种植死灰复燃。

三是非法采砂破坏湿地。澧水河口湿地保护区位于常德市澧县、津市两个区域,保护区面积11.9万亩。自然保护区条例规定,禁止在自然保护区内采石、挖沙。督察发现,2019年7月常德澧县水利部门违规审批,允许澧县经济建设投资有限公司、澧县东跃商贸实业有限公司在澧水河口湿地保护区的孟姜垸洲滩内进行采砂作业,截至2022年6月,非法采砂1779万吨,孟姜垸洲滩被挖空1835亩。为使违法采砂合法化,2022年12月,津市市政府拟将孟姜垸洲滩调出澧水河口湿地保护区,未得到上级部门批准。2023年9月,省水利厅印发《湖南省湘资沅澧干流及洞庭湖河道采砂规划(2023—2027年)》,明确要求孟姜垸采区“在相关自然保护地范围调整方案批复前,不得采砂”,但2023年10月澧县水利部门再次违规审批,同意澧县九澧砂石有限责任公司、澧县湖洲实业有限公司等4家采砂公司继续采砂作业,截至督察进驻时,非法采砂124万吨,孟姜垸

洲滩再次被挖空250亩,累计挖空面积达2085亩。现场督察发现,孟姜垸洲滩内堆存约17.6万吨砂石,部分船只在澧水干流河道分选砂石,泥浆水直排,严重破坏澧水河口湿地保护区的生态环境。

此外,汨罗江河口段鹳国家级水产种质资源保护区位于湘江、汨罗江交汇处,每年3月至6月为特别保护期,不得从事可能对保护区内生物资源和生态环境造成损害的活动。2024年4月,岳阳市汨罗农业农村发展有限公司擅自保护区实验区内违规开展河道底泥及采砂尾堆清理作业,侵扰水产种质资源保护鱼类繁育、索饵,严重影响保护鱼类及其生存环境。

三、原因分析

益阳、常德、岳阳等地对洞庭湖湿地生态保护的重要性认识不足,整改工作不严不实,违规种植、违法采砂屡禁不止,生态破坏问题突出。

督察组将进一步调查核实有关情况,并按要求做好后续督察工作。

云南省部分市州严重破坏森林生态

2024年5月,中央第七生态环境保护督察组督察云南省发现,一些市州天然林毁坏屡禁不止,公益林管理漏洞频出,经济林更新偷梁换柱,森林保护不到位。

一、基本情况

云南省是我国西南地区重要的生态屏障。保护好云南的森林资源,对于维护生态安全和生物多样性以及长江、珠江上游水源涵养意义重大。

二、主要问题

一是天然林毁坏问题突出。2019年7月,国家印发的《天然林保护修复制度方案》明确,天然林是森林资源的主体和精华,是自然界中群落最稳定、生物多样性最丰富的陆地生态系统。督察发现,临沧市盗伐天然林问题突出,仅临翔区蚂蚁堆一个乡,就有5处天然林被盜伐,共215亩,其中160亩为2024年盜伐,并违规烧山,森林生态遭到破坏。

森林法规定,实行天然林全面保护制度,严格限制天然林采伐。《天然林保护修复制度方案》明确要求,全面停止天然林商业性采伐。督察发现,2020年12月,临沧新景林业技术服务公司编制伐区调查表时,将蚂蚁堆乡杏勒村126亩天然林按人工林违规申报,临翔区林业和草原局把关不严,违规发放采伐许可证,实际采伐过程中越界开采,导致159亩天然林被毁。2023年2月,临翔区林业和草原局又申请将上述地块违规调出天然林范围,省市两级林业和草原行政主管部门把关不严,予以同意。

一些地方在天然林下种植咖啡、茶叶过程中,为了提高产量,采取围剥树皮等隐蔽性手段,造成林木死亡。督察组抽查发现,在西双版纳景洪市普文镇秤杆村,因咖啡种植已累计蚕食天然林15.9亩,63棵树被从根部围剥树皮。

二是经济林更新偷梁换柱。森林法规定,采伐林地上的林木应当申请采伐许可证,并按照有关规定完成更新造林。督察发现,景洪市橄榄坝农场以采伐更新的名义,对4526亩橡胶林进行采伐后,未按照地方林业部门批复的《更新采伐作业设计》标准补种橡胶,而是大量种植菠萝蜜等经济作物。景洪市嘎梭街道1384亩橡胶林采伐后有872亩违规改种香蕉。根据当地提供的统计数据,2020年以来,西双版纳州橡胶林等林木被采伐后,未按标准补种橡胶的地块高达3.45万亩。

水土保持法规定,禁止在25度以上陡坡地开垦种植农作物。2023年长江经济带生态环境警示片披露,景洪市农垦集团所属国营景洪农场二分场、四分场和嘎梭街道沙药社区二组等地2019年至2023年以采伐更新的名义,大面积砍伐山地橡胶林等林木后,未按采伐作业设计要求种植橡胶林,而是违规大量种植香蕉、菠萝,且大部分处于坡度大于25度的山地上,有的甚至超过60度,水土流失和生态破坏严重。根据西双版纳州制定的整改方案,应严格按照采伐作业设计和造林技术规程的标准恢复植被。但此次督察发现,景洪农场采伐的8150亩橡胶林中,仍有6362亩未恢复为橡胶林。

三是公益林管理有漏洞。森林法规定,重要江河干流及支流两岸的林地和林地上的森林,应当划为公益林。根据《国家级公益林区划界定办法》和《云南省公益林管理办法》,临沧市黑惠江沿岸林地应划为国家级公益林,实际一直未划定,涉及林地约9000亩;南汀河周边林地应划为省级公益林,也未划定,涉及林地9万余亩。

《国家级公益林管理办法》规定,国有国家级公益林原则上不得调出。2022年4月,景洪市将349亩国有国家级公益林调出。《云南省公益林管理办法》规定,国有省级公益林原则上不得调出。2023年9月,景洪市将1.65万亩国有省级公益林调出。

三、原因分析

临沧市、西双版纳州及其有关部门对森林资源保护的重要性认识不足,对存在的林地严重破坏问题监管不力,甚至存在审批、调整、变更过程中违反法律法规要求的情况。

督察组将进一步调查核实有关情况,并按要求做好后续督察工作。

重庆市云阳县奉节县岸线自然生态受到破坏
监管不严违法违规问题突出

2024年5月,中央第六生态环境保护督察组督察重庆市发现,云阳县、奉节县对长江岸线保护不力,部分港口码头违规建设,破坏岸线自然生态。

一、基本情况

长江岸线是依托黄金水道推动长江经济带发展的战略资源,保护修复好长江岸线,事关国家生态安全大局。重庆市云阳县、奉节县地处三峡库区腹地,在筑牢长江上游生态屏障中肩负特殊重要责任。

二、主要问题

一是违法侵占岸线。长江保护法规定,禁止违法利用、占用长江流域河湖岸线。云阳县、奉节县超过规划岸线范围违法建设码头,乱占滥用、粗放低效利用长江岸线资源,挤占自然生态空间。国家有关部门发布的《港口规划管理规定》

明确,建设港口设施应当符合港口布局规划和港口总体规划。《重庆港总体规划(2035年)》已明确规定各港口码头可利用的港口岸线长度。督察发现,云阳县云安联盛码头于2008年建成,至今仍未办理港口岸线使用审批手续,长期违规占用岸线约800米;云阳县灯笼桥码头规划岸线65米,实际占用岸线约250米,并在三峡库区消落区违规修建作业平台,堆放大量砂石,造成生态破坏。奉节县金槽垃圾衍生燃料专用码头规划岸线200米,实际占用岸线约560米;卫星影像显示,该码头还存在超规划泊位作业问题。2024年3月,督察组暗查发现,该码头旁还存在一座无名货运码头,占用岸线约60米,并建有下河道路。

根据《重庆港总体规划(2035年)》,云安联盛码头、灯笼桥码头规划港口岸线利用效率分别为3333吨/米、6154吨/米,但实际港口岸线利用效率分别为625吨/米、1600吨/米,仅达到规划港口

岸线利用效率的19%和26%,低效利用问题突出。

二是码头整改不彻底。第二轮中央生态环境保护督察整改方案要求,位于云阳县小江湿地县级自然保护区核心区及缓冲区内的杨根码头和绍新码头,应拆除并完成复绿;位于实验区的黄石代李子码头和镇瑛码头应整改提升。2021年12月,云阳县公示整改销号。

此次督察发现,杨根码头设施设备未拆除,绍新码头虽已拆除部分设施设备,但未开展覆土复绿,2座码头仍具备客货运输船舶靠岸及散货装卸能力。黄石代李子码头超规划占用岸线224米,镇瑛码头私自修建下河道路侵占岸线,2座码头还存在污染防治设施不到位、污水直排,超规划泊位作业等问题。

三是生态破坏严重。云阳县于2020年违规建成投运三峡溪综合砂石码头,违法占用岸线1112米。2021年12

月,云阳县在编制《重庆港云阳港区专项规划(2035年)》时,将三峡溪综合砂石码头占用的536米岸线纳入规划范围。督察发现,该码头仍违法占用576米岸线,且已将其完全硬化,岸线自然生态受到严重破坏。

此外,云阳县凉水井砂石堆场,占用滩涂近20亩,且在三峡库区消落区违规堆放砂石,生产废水直排长江一级支流汤溪河。奉节县南北安全通道项目半岛隧道段,在朱衣河右岸露天堆存大量施工物料、砂石、建材等,未采取任何污染防治和环境风险防范措施。

三、原因分析

云阳县、奉节县对长江生态保护修复的重要性认识不深刻,对长江岸线监管不力,保护不力,督察整改不彻底,不作为、乱作为问题突出。

督察组将进一步调查核实有关情况,并按要求做好后续督察工作。

消费者选用无POPs的食品接触材料、户外运动服装、本色纸张等绿色消费品。推广建筑白蚁防控绿色替代技术,以监测控制技术为核心,

创新白蚁综合治理绿色替代技术,淘汰氟丹、灭蚁灵等POPs,避免住宅小区居民POPs环境暴露,推动形成绿色生活方式。

专栏3 淘汰白蚁防治POPs药剂,建设健康安全的人居环境

氟丹、灭蚁灵作为高效、廉价的白蚁防治药剂,曾主要用于房屋建筑白蚁防治。中国积极研究开发以监测控制技术为核心,以生物防治技术、物理防治技术、药物屏障技术等为辅助手段的白蚁综合治理绿色替代技术,推动形成品类多样、适用性广、安全环保的替代品市场,涉及国内40余家白蚁防治剂生产企业90多个产品,减少99%以上化学药剂的使用,实现了白蚁防治技术绿色转型升级。

同时,着力推动传统村落、历史文化名城、名镇、名村、文物保护单位、红色基地等的白蚁防治工作,实施69万套地下型饵剂系统、15万套地上型饵剂系统,4万套监测控制装置的安装应用,成果显著,为古建防护增加绿色底色。

四、为全球持久性有机污染物控制贡献中国方案

面对POPs污染的全球性挑战,中国秉持人类命运共同体理念,坚定践行多边主义、推动构建公平合理、合作共赢的全球化化学品环境管理体系,积极参与全球POPs控制,务实开展国际交流合作,展现大国担当,为加强全球POPs控制作出中国贡献。

(一)积极参与全球持久性有机污染物控制

履行国际公约。中国高度重视履约工作,采取一系列行动和措施,切实履行公约义务,有效减少或消除POPs环境排放,保护人类健康和环境免受POPs的危害。同时,持续开展履约统计调查和成效评估监测,高质量编制并提交历次国家报告、国家实施计划、成效评估监测报告等。2019年以来,中国成为公约核心预算最大会费出资国,有力支持公约运作和执行。中国持续对全球

环境基金捐资,一直是全球环境基金最大的发展中国家捐资国,有力支持全球POPs控制。

参与规则制定。参加历次政府间谈判、公约缔约方大会及其附属机构会议,深度参与国际规则制定,建设性推动各方达成履约机制等多项重要共识。积极派员参与POPs审查、监测、成效评估、废物导则、最佳可行技术和最佳环境实践等多个公约下专门机构或工作组,并牵头或参与完成30余份技术文件的编制,为推进全球履约提供中国经验和中国智慧。

促进协同增效。POPs污染与其他全球化化学品和废物领域的环境问题联系密切,中国支持和促进POPs公约与《控制危险废物越境转移及其处置对某些公约》《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》等相关公约协同增效,在健全全

球化学品和废物管理体系中发挥重要作用。

(二)务实开展国际交流合作

以POPs控制为牵引搭建国际交流合作平台,推进全球科技合作、南南合作,推动共建“一带一路”。为越南、老挝、柬埔寨、孟加拉国、朝鲜、伊朗等20多个国家的POPs控制工作提供支持,组织“一带一路”培训

班,南南合作等区域会议和专项培训100余次,累计约60个国家超过5000名政府官员或学者等参与,培训近万人次。多次在缔约方大会举办POPs履约行动边会,分享POPs控制技术成果和经验。支持公约秘书处在中国设立公约亚太地区能力建设与技术转让中心,广泛开展POPs控制技术交流,分享经验,为全球POPs控制作出积极贡献,受到国际社会广泛赞誉。

专栏4 国际社会广泛赞誉中国控制行动

巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约秘书处执行秘书罗尔夫·帕耶称赞“中国为公约实现全球化化学品健全管理方面的成功发挥了并将继续发挥关键作用”。“中国完成识别、下线 and 处置在线及地上暂存的含多氯联苯电力设备,提前完成公约2025年及2028年目标,是一项了不起的成就”。

联合国开发计划署驻华代表白雅婷认为中国履约工作为环境保护作出了重要贡献,有助于推动和加速中国的绿色转型,并且“中国能够成为与其他国家交流POPs相关技术、政策和做法的知识中心,这是非常令人鼓舞的”。

世界银行首席环境经济学家乔万宁肯定了中国在履行公约中发挥的基础性作用,“中国的坚定承诺和积极参与是公约成功的关键。中国在许多方面走在世界前列,尤其是在重点领域履约试点和示范项目的设计和实施方案遥遥领先”。他认为,2022年5月国务院办公厅发布新污染物治理行动方案,将会带来更大的力度、更完善的制度和更全面的政策。

结束语

地球是全人类赖以生存的唯一家园。面对POPs污染的全球性挑战,人类是休戚与共的命运共同体,维护生态环境安全和人类健康是世界各国的共同责任。

当前,中国已踏上以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴的新征程,建设美丽中国是全面建设社会主义现代化国家的重要目标。新征程上,中国将以新污染物治理为抓手,有效管控POPs等新污染物

环境风险,践行POPs控制的国际承诺,坚定不移推进生态文明建设,实现生态环境健康优美,为推动构建人类命运共同体作出更大努力和贡献,实现更加强劲、绿色、健康的全球发展。

中国愿与世界各国一道,同筑生态文明之基,同走绿色发展之路,共谋人与自然和谐共生之道,共同建设清洁美丽的世界,携手共创无POPs的未来。

上接三版

三、提高中国持久性有机污染物控制能力

实现POPs控制目标,需要统筹各领域资源,汇聚各方面力量,打好“组合拳”。中国持续加大执法监督力度,强化科技支撑能力,注重多元宣传引导,推动绿色生活时尚,持续提高POPs控制能力。

(一)加大执法监督力度

依职责将执法工作纳入各相关部门行政执法事项清单,重点监管企业纳入“双随机、一公开”监管工作,建立信息共享和通报机制,加强日常监督执法。在生产使用环节,结合行业生产特点,编制企业现场检查执法手册,系统开展现场检查执法工作。在进出口环节,细化POPs进出口货物归类,切实加强禁限类POPs口岸监管,加强情报搜集,及时开展非法态势评估,保持打击POPs走私高压态势。在环境排放环节,加强废物焚烧、再生有色金属冶炼等二噁英排放行业监督管理执法工作,督促行业企业合规排放。创新执法方式,在生活垃圾焚烧行业实施“装、树、联”,推动监测信息公开,加强监测数据联动。

(二)强化科技支撑能力

以国家高技术研究发展计划(863计划)、重点基础研究发展计划(973计划)、国家重点研发计划、国家自然科学基金等科技支撑项目,开展POPs基础研究、技术开发和产业化应用等,相关研究成果获得国家自然科学奖、国家科学技术进步奖、国家技术发明奖等奖励。实施一系列POPs示范工程项目,示范推广先进替代技术240余项。发挥高校和科研院所优势,推进科教融合,不

断壮大学科体系和人才队伍建设。成立中国环境科学学会POPs专业委员会,搭建POPs政产学研高层次交流平台,每年在公约国际生效日举办全国POPs论坛,已经成功举办17届,近万人次与会交流POPs学术研究、履约管理和产业进展。

(三)注重多元宣传引导

中国不断加强POPs控制宣传教育,初步形成了政府引导、行业企业积极响应、公众广泛参与的新格局。在生态环境部官方网站上,开设国内履约工作专栏,向公众提供有关POPs的信息。在公约缔约方大会期间、“六五”环境日、公约生效日等重要时间节点举办系列活动,创新宣传模式。通过今日关注、焦点访谈等电视节目,向公众宣传中国POPs控制工作及成效。通过开设微信公众号、发布POPs之歌、制作POPs控制手机游戏、出版科普书籍、举办履约成果展览,开展POPs知识竞赛,以及组织网络微课堂、农民田间学校、企业现场交流等,广泛开展面向政府管理者、行业企业从业人员、农民、妇女、儿童等各类群体的宣传教育,营造良好氛围。

(四)推动绿色生活时尚

推进生活垃圾分类。中国推行生活垃圾分类制度,地级及以上城市已全面开展生活垃圾分类工作,基本建立了分类投放、分类收集、分类运输、分类处理系统,有效减少生活垃圾中氯和重金属含量高的物质进入焚烧炉,从源头控制垃圾焚烧过程中二噁英的产生。建立绿色产品标准,开展绿色产品认证,引导