

绿

周刊 WEEKLY

绿色发展·美丽中国



环保责任书不能成一纸空文

曹红艳

近日,按照《“十二五”主要污染物总量减排目标责任书》要求,通过对全国各省市和8家央企2014年度落实情况的检查,环保部决定对存在突出问题的25家企业实行挂牌督办、限期整改。此举不仅将问题企业置于全社会的监督之下,有助于推动问题的解决,更以不折不扣的核查与处罚,树立起环保责任书的公信,让环保责任书不再是“一纸空文”。

签订责任书为的是确保实现主要污染物总量减排的目标。在“十二五”期间,我国确定了4项主要污染物的减排任务,包括化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物。上述看上去非常专业的名词,其实与我们每个人的生存环境息息相关,前两项关联水体污染,后两项关联空气污染。控制好这四者总量排放,既有利于环境保护,又能形成结构调整的倒逼机制,为经济发展预留环境容量。

环保责任书因此要充分发挥“指挥棒”、“助力器”的作用,对地方政府与相关企业形成倒逼压力,敦促他们以高度负责的态度,切实可行、行之有效的措施完成污染减排的约束性任务。

然而,过往热热闹闹签了责任书,结果不了了之的情形也在提示人们,没有监督与严厉处罚的预期,责任就会形同虚设,责任书就会成为一纸空文。

这次环保部对问题企业的点名通报、挂牌督办、限期整改,以及明确对整改不到位或因工作不力造成重大社会影响的,将由监察机关依照规定追究有关人员的责任,仿佛一记猛掌,把问题企业从习惯性的思维中拍醒,污染减排不过关,无论是谁,无论是什么企业,都要承担相应的后果。

有目标就有责任,有责任就有监督,有监督就有落实,无落实则有惩戒。按照“措施—目标—责任—监督—落实—问责”这样的路径层层推进,做细做实每一个环节,环保责任书才能真正兑现。

政贵在于行,事成于实。落实环保责任书靠的是实实在在的行动,解决突出环境问题同样要落脚于实。正如环保部部长陈吉宁所说的,一分部署,九分落实。当环境保护工作有了顶层设计,唯有一步一个脚印、一天一点进步,保持力度、保持韧劲,踏踏实实、认真细致地完成每一项工作,解决好突出环境问题,才不负人民群众的期待。

四川乡城 美丽田园



四川省乡城县2万多亩青稞、小麦等农作物逐渐进入成熟收割期,从高处俯瞰,白色藏房像一颗颗珍珠点缀在青黄相间的田园,形成一幅藏乡田园美丽画卷。图为6月16日拍摄的乡城县青德乡。江宏景摄(新华社发)

执行主编 鲍晓倩
责任编辑 杜铭 刘蓉
美编 高妍
联系邮箱 jrbzlk@163.com

近日,国家发改委与美国保尔森基金会签署合作协议,在国家公园与保护地体系研究等方面开展合作——

国家公园谁来建怎么管

本报记者 黄俊毅



端午节前夕,南方多数地区早已进入炎夏,云南省迪庆市普达措“国家公园”依然春寒料峭。绵绵雪山勾勒出蓝天与绿地的界线,泓泓绿水点缀在莽莽苍苍的冷杉林间,一切都是那么恬静。

之所以给普达措“国家公园”打上引号,是因为这个位于滇西北“三江并流”世界自然遗产中心地带的“国家公园”,其实是云南省自己设立的。

近日,国家发展改革委传出消息:我国已选定北京、吉林、黑龙江、浙江、福建、湖北、湖南、云南、青海等9省市,开展国家公园体制试点。为此,国家发改委已与美国保尔森基金会签署《关于中国国家公园体制建设合作的框架协议》,在国家公园试点技术指南、美国等国家的国家公园案例研究、试点地区国家公园管理体制和政策实证研究、国家公园与保护地体系研究以及机构能力建设等方面开展具体合作。

权属关系应尽快理顺

建立国家公园体制,一个最现实的首要问题是:在哪里建。

国际上成功的国家公园,一般是将既有保护区、公园整合而成。比如美国黄石国家公园,占地约90万公顷,跨怀俄明、蒙大拿、爱达荷3个州,整合了温泉、峡谷、大湖等多个保护区和景点,拥有上万处温泉、290多处瀑布。园内森林占全国森林总面积的90%,水面占全国淡水水域面积的10%。

云南省政府2006年在迪庆建立的香格里拉普达措“国家公园”,正是依托已有的碧塔海省级自然保护区而设立。2008年,国家林业局正式批准云南省作为国家公园建设试点省,同意已具备条件的自然保护区为依托,开展国家公园建设试点。迄今为止,云南省已先后建立8个“国家公园”。

国家林业局局长赵树丛说,1956年,国务院责成原林业部会同中国科学院等单位研究建立自然保护区问题。经过近60年的发展,我国以自然保护区为主体,以多部门分管、地方管理为主的保护区体系已基本形成。目前,全国已建立自然保护区2669处,面积占国土陆地面积的15%,有效保护了我国最重要、最精华的自然景观、生态系统、物种和遗传基因资源。

“我国人多地少,已经很少有大面积的原生生态系统来另行划建国家公园,现实决定了我国国家公园应主要在现有保护区中整合建立。通过整合建立国家公园,还可以解决各类保护区交叉重叠的问题,把碎片化、孤岛化的自然生态



云南省政府2006年在迪庆建立的香格里拉普达措“国家公园”。迄今为止,云南省已先后建立8个“国家公园”,图为普达措“国家公园”初夏风光,远处为天宝山。

系统整合起来,构建科学的保护区体系。”赵树丛说。

建立国家公园,必须解决的另一个问题是:谁来管。

业内专家介绍,我国自然保护区是一个广义概念,全国自然保护区、风景名胜、森林公园、地质公园、湿地公园、国家水利风景区、国家水产种质资源保护区,种类达十多个。这些保护区在不同时期设立,管理和保护工作分属不同部门,容易导致管理空白,又让基层无所适从。另外,由于保护和管理资金缺乏明确保障,保护区往往边管理边经营,导致过度开发。“应尽快理顺中央与地方、园区与居民、管理和经营、保护与开发的关系。”

国家公园属保护区的一种,最早源于美国,后被世界上大部分国家采用。世界上国家公园管理体制大致可分为美国垂直管理型、德国地方自治型和日本混合管理型。虽然管理体制各具特色,但有一些共同特点,那就是:产权清晰,以保护自然生态系统为明确目的;法规健全,统一管理,规范经营;人员、工作经费由政府统一负担。比如资金来源,政府财政投入普遍占绝对份额,园区经营收入、社会捐款只占小头。产权方面,各国普遍将国家公园作为全体国民共有资产,实行管理和经营分离。

目前,云南省“国家公园”管理有关法规正日趋完善。比如《普达措国家公园保护管理条例》明文规定,自治州人民政府公园管理机构对公园实施统一

管理,自治州人民政府设立公园保护专项资金。据了解,为建设8个“国家公园”,云南省财政迄今已投入14.02亿元。以普达措“国家公园”为例,设立了生态补偿资金,公园内及周边群众每年每户均可获得补偿,金额少的有3000元,高的有15000元。群众切身感受到了建设“国家公园”带来的实惠,纷纷主动参与生态保护、森林防火和林政案件查处工作。

“国家公园的核心内涵是自然性、国有性和公益性。当前,我国适宜建立国家公园的地区主要分布在经济社会发展滞后的山区林区,当地政府和人民群众发展经济的愿望比较强烈。为防止自然资源过度开发,国家公园建设管理应以中央或省级政府为主,园内自然资源归中央或省级政府所有,做到谁所有谁负责、责权利相统一。”赵树丛认为。

有效保护才能适度开发

国家公园整合了众多保护区、景点,旅游资源丰富,开发潜力巨大。那么,国家公园建设中,如何处理生态保护和旅游开发的关系呢?

目前,全世界已有国家公园近万个。世界自然保护联盟建议:各国根据实际情况,将自然保护区划分为“严格的自然保护区和原野保护区、国家公园、自然纪念物、栖息地与物种管理地、陆地与海洋景观保护区、受管理的资源保护区”6种类型。“国家公园是为

保护典型自然生态系统的完整性而划定的,其保护强度仅次于严格的自然保护区和原野保护区。”赵树丛说。

我国自然保护区一般划为核心区、缓冲区、实验区。核心区、缓冲区严格保护,实验区允许开展生态旅游。比如位于浙江杭州郊区的西溪国家湿地公园,划定的湿地生态养育区占总面积的80%,谢绝游客进入,以保育现有池塘、林地、植被,为鸟类和其他湿地生物提供静谧的栖息繁殖地。

实际上,被视为生态保护、旅游开发成功典范的美国黄石公园,在1995年也曾险些被逐出“世界遗产”之列。原来,世界自然保护联盟发现:公园外围地热和地下水钻探,正威胁着公园举世闻名的地热资源;伐木、筑路、采矿、民宅建设等活动,影响了公园周围的荒野和重要的野生动物生存环境;非法引入的湖泊鲑鱼威胁到园内原有的刺喉鲑鱼的生存,而刺喉鲑鱼正是灰熊、小型哺乳动物和鸟类重要的食物资源;过多的旅游、考察干扰了野生动物的生活。1995年2月28日,世界遗产委员会致信美国政府,克林顿政府不得不斥资6500万美元,收购了计划采矿的私人土地,并采取一系列治理行动。

建立国家公园的出发点是加强自然资源保护。国家公园区域内的资源一般都是具有国家或国际意义的景观、生态系统及生物多样性资源。因此,“国家公园建设应始终坚持把生态保护放在第一位,只有在自然资源得到有效保护的前提下,才能适度开发利用。”赵树丛说。

开化人向生态经济“开化”

——国家公园试点县浙江开化转型发展纪实

本报记者 杜芳

经济化、全域景区化、景区公园化。“要通过打造美丽环境,让美丽环境变成美丽产业,最后成为美丽经济。”鲍秀英说。

十八届三中全会召开并提出建立国家公园体制,这给开化建设国家公园的发展思路吃了一颗定心丸。

转型也要算好经济账

国家公园战略实施3年来,开化经历了刻骨铭心的转型之痛,仅2014年一年开化关闭淘汰了68家企业。

对于转型的阵痛,开化的老百姓深有体会。在开化县齐溪村,2000个网箱养殖曾经是不少农民的财富。“那时村里26户养殖户平均每户也有20多万元的收入,政府来做工作拆除网箱,有些养殖户不理解。”齐溪村原村支部书记柴庭香说。网箱养殖虽然给村民带来的收入不菲,但是随着施肥、投饵养鱼成为提高产量和效益的主要手段,网箱养鱼快速无序发展,造成水体污染,富营养程度越来越严重。开化一方面要给村民做思想工作终止这种不可持续的发展模式,而更关键的是,要为农民致富另寻一条科学的出路。

因此,在保护绿水青山的同时,开化努力编织这条绿色产业链条。在上游,政府积极引导农民搞起农家乐等旅游产业,在终端,开化又想尽办法大力宣传、搭建平台打开消费市场。

在姚家源村、下淤村等地,只要有水的地方,都能看到岸边的汽船、竹筏等游乐设施排列整齐,正等着迎接夏天的亲水游客。在某些茶农聚集的村庄,为了提高开化传统的茶叶产业的附加值,延伸绿色产业,村民被送出去接受专门的茶艺茶道培训,于是,以前只懂生产加工茶叶的开化,如今茶艺表演处处可见。

为了进一步推动绿色消费,开化县委县政府策划了浙江人反哺钱塘江源的活动,开化所有民宿和县里的星级酒店在这次活动带动下全部爆满。开化要求全县的干部,特别是专门做招商引资项目的部门都来招揽人气,一些大型赛事,大型疗休养等活动在开化遍地开花,活动日程已经排到了7月份。

开化的生态基础本就良好,再加上有意建设开发绿色资源,转型升级渐渐开花结果。去年一年开化接纳游客588万人次,旅游经济收入和旅游人次的增幅都在30%以上,农民人均收入也是翻倍的增加,不少在外打工的农民陆续返乡创业。绿色产业正在开化尽情释放着活力,带动开化经济走向另一个新的广阔天地。

生态发展如何走得更远

“浙江省委省政府对整个钱塘江源头的发展有明确定位,去年省里专门给开化县出台了一个特殊政策,市委市政府也取

消了工业GDP考核,这就是让我们腾出空间转型。我们才能迅速地把产能不高的产业淘汰掉,只留一产、三产和生态工业等。”鲍秀英说。

虽然开化国家公园的规划才提出不久,但是开化生态立县已经走过了十几年,已经从生态自发、自觉到了自信的阶段。今后,生态如何变成一个制度,绿水青山如何从生态资本变成经济资本,富民资本,还需要从体制上、制度上,需要从中央到地方都来关注探索破题。

“要从省委、省政府的支持真正过渡到我们自身造血的良性循环,这个过程会遇到很多困难。其中有一部分我们自己可以解决,比如人才培育、土地要素的分配等,但要让山水生态资源演变成经济效益,还需要更深的改革。比如开化的负氧离子含量全年都很高,这些绿色产品需要消费者。现在使用资源付费的制度没有出台,那些消耗能源的人不会主动购买生态资源,如果这种生态补偿上升到法律、制度层面,让生态保护地区的付出有所回报,这就是我们的造血功能。”鲍秀英说。

除此之外,资金收支不平衡、基础设施落后等也让开化的转型之路压力重重。尽管如此,开化对未来充满信心。他们已经将国家公园作为今后的发展战略,并通过县人大决议的形式固化下来,使得将来不管谁来当开化县领导,都必须按照这个战略走下去。



以公园理念统筹发展

“既然我们有这么好的资源,何不把开化整个县域以国家公园的理念来统筹、建设、管理。借着浙江省委、省政府提出的‘五水共治’、‘三改一拆’等转型升级组合拳的东风,在治水的同时,也要造景、美村富民。”开化县委书记鲍秀英说。

2013年,开化开始打造公园化的城市,向生态经济转型。但这个想法一开始就遭到质疑。“开化人真的开化了吗?”前所未有的解放思想大讨论在开化广大党员干部中展开,开化县委书记鲍秀英接连抛出两个问题:“开化作为钱塘江源头,可不可以继续走粗放的模式?如果开化不抓住生态文明这个最有优势的点,还能得到国家和省级的哪些政策?”

事实摆在眼前。开化的土地要素空间几乎没有,因此根本不可能继续其传统的发展模式;而就是因为一直是粗放发展,开化多年来的经济指标总是不温不火;开化也没有更多来自上级的支持政策,除非抓住自己生态功能区的特色,先行搞生态试点。

最终,开化确立了追求的目标:生态