

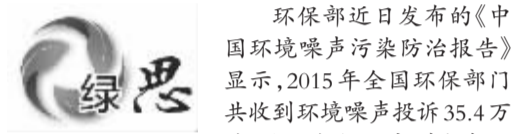
绿

周刊 WEEKLY

绿色发展，美丽中国

不要忽视噪声污染 这个环境短板

洪远



环保部近日发布的《中国环境噪声污染防治报告》显示，2015年全国环保部门共收到环境噪声投诉35.4万件，这一数据已占到当年环境总投诉的三分之一。凌晨

车辆声、半夜狗叫声、建筑工地施工声……无处不在的噪声污染正在成为不可忽视的环境短板。早有研究表明，噪声污染对人们的身体健康会造成危害。2011年，世卫组织和欧盟合作研究中心曾公开了一份关于噪音对健康影响的全面报告：《噪音污染导致的疾病负担》。根据该报告，噪声危害已成为继空气污染之后人类公共健康的第二个杀手。噪声污染不仅会使人产生消极、烦闷的心理状态，影响睡眠质量，损伤听觉器官，噪声作用于中枢神经系统，还会引起高血压、心脏病、动脉硬化等心血管疾病。

噪声危害导致民众对噪声的投诉高发。但在现实生活中，对噪声的投诉及降噪似乎成了“疑难杂症”：首先是人们常常投诉无门。噪声污染种类繁多，工商、城管、公安机关等部门对于噪音的管理权限分工并不明确。其次是执法难度大。尽管按照我国城市环境噪声标准，居民区一般为白天55分贝、夜间45分贝，对各类车辆出厂行驶噪声也有相关限制标准，但相关部门对于交通、装修等噪声的取证、处罚难度很大。此外，城市规划不充分、不合理，噪声防范措施、降噪技术不够，以及社会道德等因素掺杂其中让降噪“良方”难觅。

近年来，从国家到地方对于控制噪声污染都采取了不少措施，但不可否认，控制噪声污染还是个悬而未决的难题。相关报告显示，仅2015年国家、地方就颁布了9部环境噪声相关标准规范，各省（区、市）制定印发了29部噪声污染防治相关规章和规范性文件。国家相关部门和各级地方政府还开展了功能区划调整、新生产机动车噪声检验、绿色护考、达标区创建等工作。还有一些地方探索更加有效的防治模式，诸如北京采取了加强噪声污染源的日常监控、完善地方标准等手段治理噪声污染；上海建立了约700平方公里的外环区域城市噪声地图和数据库等，也取得了一些经验。

尽管噪声污染与大气、水、土壤的污染表现不同，但同属于环境公害，治理噪声污染迫切需要相关部门与社会公众的共同参与。改变噪声污染违法成本低现状，解决调查取证难、部门交叉管理、处罚主体不明、噪声污染治理执法缺位和错位等问题，都需要尽快制定更科学合理、切实可行的方案。

湖北石首麋鹿种群发展迅速



湖北石首麋鹿国家级自然保护区内的麋鹿(8月27日摄)。近年来，石首麋鹿国家级自然保护区麋鹿种群发展迅速，已由1993年10月和1994年11月分两批从北京南海子麋鹿苑引进的64头发展到如今的1000余头。

责任编辑 刘蓉
美编 高妍
联系邮箱 jrbzlk@163.com

中办、国办联合发文部署国家生态文明试验区建设——

生态文明制度改革的试验平台

本报记者 林火灿



近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》（以下简称《意见》）及《国家生态文明试验区（福建）实施方案》（以下简称《福建方案》），明确将通过设立若干试验区，形成生态文明体制改革的国家级综合试验平台。

根据《意见》，我国将通过试验探索，力争到2017年形成若干可操作、有效管用的生态文明制度成果；到2020年，试验区率先建成较为完善的生态文明制度体系，形成一批可在全国复制推广的重大制度成果。

有关专家在接受《经济日报》记者采访时表示，生态文明体制改革和制度建设具有相当的复杂性和难度，通过设立统一规范的国家生态文明试验区，将为供给侧结构性改革以及发展绿色产业、提供更多更好的绿色产品提供新的机会和空间。

为何要搭建综合性试验平台

当前，我国生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展，特别是制度体系尚不健全，体制机制瓶颈亟待突破，迫切需要加强顶层设计与实践相结合，探索适合我国国情和各地发展阶段的生态文明制度模式。

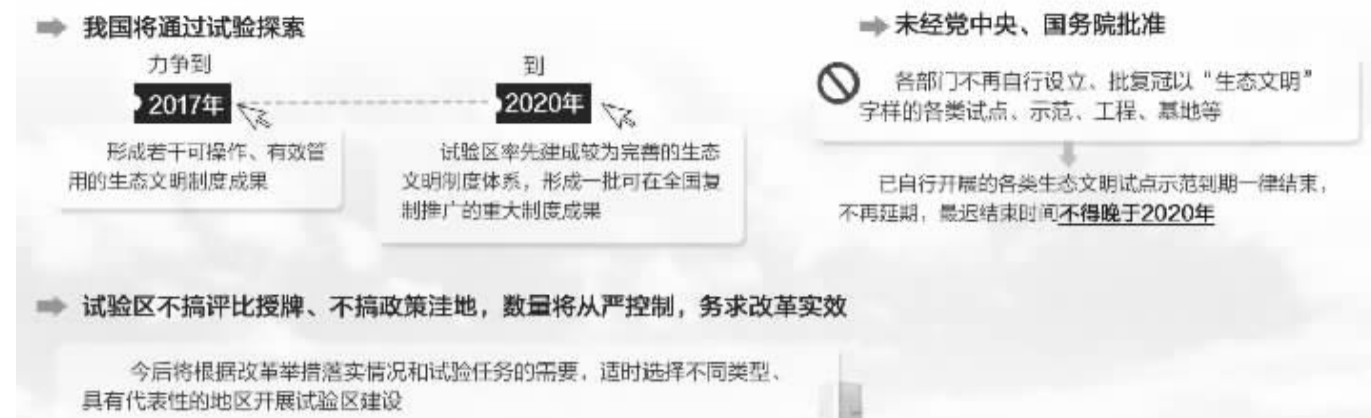
党的十八届五中全会和“十三五”规划纲要明确提出设立统一规范的国家生态文明试验区。此次《意见》的出台，有利于树立正确的改革方向，加强对地方的指导，将各项改革决策部署落地，加快推进我国生态文明体制改革进程。

国家发展和改革委员会副主任张勇表示，试验区是承担国家生态文明体制改革创新试验的综合性平台，通过试验区的探索，主要是鼓励发挥地方首创精神，就一些难度较大、确需先行探索的生态文明重大制度开展先行先试。

“设立统一规范的国家生态文明试验区是生态文明建设的客观要求。”中国科学院科技战略咨询研究院副院长王毅分析说，自然生态系统具有系统性和完整性，资源和环境的开发与保护必须遵循自然演变的内在规律。从我国面临的主要生态环境问题看，区域性大气污染、土壤污染和流域性水污染防治，以及生态系统服务功能的保护是重点和难点，需要针对区域和流域特点给出系统性的解决方案。

王毅表示，我国的生态文明体制改革已步入“深水区”，但落实生态文明建设领域的改革任务却出现“部门化”“碎片化”现象。例如，存在各类缺少相互协调的基于部门授权或环境要素的生态文明“试点示范区”。

“设立统一规范的国家生态文明试验区，可以打破部门的利益格局，统筹推进



福建闽江畔的冲淤经过整治，修建成湿地公园，呈现出一派天蓝、水清、草绿的景象。 本报记者 陈煜摄

进各类试点示范，解决生态文明建设的热点难点问题，实现相关改革目标。”王毅说，设立“试验区”体现出改革的系统性、整体性和协同性要求。

国家发展改革委体改所循环经济研究室主任杨春平认为，由于各部门职责分工不同，试点示范只能局限在某一个领域或侧面，使本应属系统工程的生态文明建设被人为割裂，政策资源被分散使用，不能形成合力。基层干部和群众的思想认识模糊，地方的实践不能很好地与中央的顶层设计有机结合起来。《意见》明确提出要设立统一规范的国家生态文明试验区，可以更好地整合各种资源，形成工作合力，集中开展试点试验，探索生态文明建设的有效模式，为建成较为完善的生态文明制度体系探索合理路径。

首批试验区为何选择闽赣贵

《意见》指出，综合考虑各地现有的生态文明改革实践基础、区域差异性和发展阶段等因素，首批选择生态基础较好、资源环境承载能力较强的福建省、江西省和贵州省作为试验区。

张勇表示，选择福建、江西、贵州作为第一批试验区，主要由于这3个省份均为生态环境基础较好，省委省政府高度重视生态文明建设的地区。与此同时，这3个省份经济社会发展水平不同，具有一定的代表性，有利于探索不同发展阶段的生态文明建设的制度模式。

福建省发展和改革委员会巡视员林向东告诉《经济日报》记者，福建省多年来持之以恒推进生态文明建设，在保持经济快速发展的同时留住了绿水青山，成为全国5个省级生态文明先行示范区之一。此次《福建方案》的出台，将推动福建以更高的标准、更大的勇气推进生态文明体制改革，当好“试验田”，将生态优势转化为发展优势，实现绿色发展、

绿色富省、绿色惠民。

《意见》明确，试验区不搞评比授牌、不搞政策洼地，数量将从严控制，务求改革实效。今后将根据改革举措落实情况

和试验任务的需要，适时选择不同类型、具有代表性的地区开展试验区建设。张勇指出，根据《意见》要求，未经党中央、国务院批准，各部门不再自行设立、批复冠以“生态文明”字样的各类试点、示范、工程、基地等；已自行开展的各类生态文明试点示范到期一律结束，不再延期，最迟结束时间不得晚于2020年。

据介绍，目前，有关部门已经开展了一些生态文明建设领域的试点示范，在模式探索、制度创新等方面取得了一定成效，但也存在着试点过多过散、重复交叉等问题。

张勇表示，有关部门将通过统一规范各类生态文明试点示范，对试验区内已开展的生态文明试点示范区进行整合，统一规范管理。各相关部门和地区要根据工作职责加强指导支持，做好各项改革任务的协调衔接，避免交叉重复工作。

为何强调制度创新是基础

作为国家生态文明治理体系和治理能力现代化建设的有机组成部分，试验区是承担国家生态文明体制改革创新试验的综合性平台，需要把生态文明制度创新作为基础。

杨春平表示，我国各方面的现状与生态文明的要求还有很大差距，主要表现在现有法规政策标准等制度体系还没有完全形成正向引导、反向制约的发展机制。

“设立国家生态文明试验区，就是要聚集改革资源，以体制创新、制度供给、模式探索为重点，推动生态文明体制改革总体方案中重点改革任务取得重大进

展，形成较为完善的生态文明制度体系。”杨春平说。

杨春平表示，《福建方案》就是以体制机制创新和制度建设为重点，向影响生态文明建设的痼疾开刀，查补制度漏洞，涉及建立健全国土空间规划和用途管制制度、健全环境治理和生态保护市场体系、建立多元化的生态保护补偿机制、健全环境治理体系、建立健全自然资源资产产权制度、开展绿色发展绩效评价考核等6个方面20多项制度创新，充分体现了国家试验区试验的重点。

“这些体制创新和制度完善较好地体现了中央的顶层设计，如果能取得重大进展，必将有效提升生态文明建设领域国家治理能力的现代化水平。”杨春平表示。

“我国生态文明治理体系的核心是构建一整套生态文明制度。”王毅表示，生态文明制度既包括促进生态文明建设的法律法规和相关制度，也包括行政管理体制。一方面，需要继承国内外可持续发展和生态文明建设相关的成熟经验与制度；另一方面，也必须坚持以人为本、问题导向，推进科学、系统、有效的制度创新。与此同时，根据资源环境问题的公共性特点，还要关注政策的转型过渡与各利益相关方的协同共治。

《意见》明确，鼓励试验区因地制宜，结合本地区实际大胆探索，全方位开展生态文明体制改革创新试验，允许试错、包容失败、及时纠错，注重总结经验。

“生态文明体制改革和制度建设具有相当的复杂性和难度。”王毅说，构建生态文明治理体系是一个全方位的系统改革和创新过程，不可能一蹴而就。鉴于制度的基础性、引领性及一些基本问题的不确定性，生态文明制度建设更不应急于求成，必须遵循自然规律、发展转型的规律，并与现有法律和管理体制相适应。

走进黑龙江三江平原：

珍宝岛湿地白鹭飞

本报记者 陈颀



图为一望无际的黑龙江珍宝岛湿地。

本报记者 陈颀摄

张希国说，近年来，珍宝岛湿地所在的虎林市把湿地保护作为建设生态文明的重大举措来抓。2008年，黑龙江珍宝岛湿地国家级自然保护区管理局成立，负责保护区的日常保护、管理、监测、科研、宣教和发展生态旅游等工作。他说，“从2011年开始，我们用亚行的资金购买了电脑等办公

设施。亚行每年都派人来，从事湿地的保护、法律法规、森林植物等湿地管理保护相关知识的教育工作”。

张希国说，他们严格按照规定使用项目资金，根据规划要求施工，保护区基础设施日趋完善。他们将项目建设资金投入到了以下项目中：月牙湖景区建设投入资金

150万元、湿地景区输入电线路安装投入15万元、湿地景区机井建设投入资金11万元、湿地环保公共卫生间投入资金30万元、野外监控设备投入资金125万元、管护站设备投入资金73万余元。

记者在珍宝岛湿地见到了工作人员王鹏，这位27岁的小伙子是虎林市珍宝岛乡宝丰村的农民。他们一家曾在湿地开垦了200亩地种庄稼，一旦发水，就会颗粒无收。如今，王鹏做湿地管理员每个月赚2000多元钱，他的妻子今年在保护区休息区内开了个小卖店，卖快餐、冷饮和自己家产的蜂蜜等特产。王鹏说：“有了这份工作，不再担心自然灾害了，有工资就能旱涝保收。”

张希国说，珍宝岛自然保护区的知名度和影响力与日俱增，自2008年经国务院批准晋升为国家级自然保护区以来，珍宝岛自然保护区被列入国际重要湿地名录，并先后获评“中国野生荷花之乡”“野生植物之乡”“黑龙江省最美十大湿地”。

据了解，迄今为止，我国已吸引了约两亿元人民币的外资用于湿地保护、湿地恢复和能力建设。在三江平原七星河保护区内，科研人员崔守斌对白鹭进行了追踪研究，发现其数量由2011年的600只上升至2014年的1000多只。他说，“我们在湿地管理上的投入，以及在保护珍稀候鸟栖息地等方面所作的努力对于三江平原、中国乃至整个世界都是非常重要的”。