“两会”聚焦

十八届三中全会提出,划定生态保护红线,实行资源有偿使用制度和生态补偿制度,改革生态环境保护管理体制。划定生态红线地方有哪些实践?生态补偿机制的建立存在哪些亟待解决的问题?就这些问题,记者采访了两会代表委员。

如何加快生态红线划定?

——访全国人大代表、江苏省环保厅厅长陈蒙蒙

◆本报记者李莉

记者:您如何看待生态红线划定的意义?对于江苏的长久发展能够起到什么样的作用?

陈蒙蒙:生态红线,是科学发展的保障线、生态安全的警戒线、促进生态平衡的控制线。优化调整重要生态功能区,科学划定生态红线,事关国土空间利用全局、事关子孙后代利益,是各级环保部门落实十八大精神、必须集中精力办好的一件大事。

划定生态红线不是为了不发展或是限制发展,而是为了更好地协调好发展与保护的关系。目前有些地方政府的认识不同,加上没经验,划定生态红线之初存在一些不尽合理之处。比如,有的地方应该保护的,却没划进去,有的又划得太多,这就难免对地方发展造成一定的限制。

环境污染造成了人与自然关系的逐步紧张,也影响到了人与人、人与社会的关系,进而造成的环境纠纷也层出不穷,使之成为影响江苏稳定的“着火点”和社会管理的“新命题”。

在这种紧迫情况下,划定“生态红线”,可以从根子上预防和限制各类不合理的经济开发建设活动对生态环境以及功能的破坏,进而妥善处理好保护与发展的关系,并能充分利用江苏省的区域资源和环境优势,发展具有当地特色的产业,促进江苏省区域经济社会的可持续发展。

2013年8月底,《江苏省生态红线区域保护规划》正式发布,江苏通过生态红线区域保护规划的实施,使得全省受保护地区形成满足生产、生活和生态空间基本需求,符合江苏实际的生态红线区域空间分布格局,确保具有重要生态功能的区域、重要生态系统以及主要物种得到有效保护,提高生态产品供给能力,为全省生态保护与建设、自然资源有序开发和产业合理布局提供重要支撑。

推行生态红线最大的阻力还是保护与发展的矛盾,眼前利益与长远利益的矛盾。各级政府对生态红线的认识尤为重要,认识的高度直接决定生态红线划定和落地的进度与效果。由于生态红线划定后即实行最为严格的保护,这可能会在短期内影响地方的产业结构和布局,进而影响当前的经济发展。

划定生态红线对地方政府是很大的挑战。但是,一旦认识到生态红线的重要性和紧迫性,地方政府就会成为推行生态红线划定的强大动力。

记者:对于“生态红线”工作,划定好区域只是工作的一个重要部分。伴随着一项新政策的实施,在产生预期效益的同时,也不免会给身处其中的百姓带来损失。那么,损失该由谁来补偿?请您谈谈江苏的生态补偿制度。您对生态补偿制度未来进一步发展有哪些思考?

陈蒙蒙:好的政策还需要加以落实,人民群众才能从中真正受益。既然要做,就要实实在在地为人民群众办实事,不能空口喊白话。生态红线划定后,会建立生态补偿机制,这是生态红线划定和推行的重要抓手。在生态补偿制度建设方面,苏州等地区进行了有益的探索,这样的补偿制度要在全省形成一些成熟的办法,逐步扩大推广。像沿海一些大面积的保护区,今后都应以生态补偿的方式,支持当地的发展,不能饿着肚子保护生态,也能让生态保护的功臣们吃亏。

2014年年初,江苏省专门出台了《江苏省生态补偿转移支付暂行办法》,省财政厅将每年拨付一笔钱,给那些为生态保护做出贡献、发展受到限制地区的百姓增加收入,让“不开发者”不吃亏。据统计,2013年江苏省级财政共安排近9.88亿元补助资金,用于生态红线区域保护,预计今年还将安排15亿元。

江苏省对市县生态补偿转移支付范围依据《江苏省生态红线区域保护规划》中的生态红线区域确定,包括自然保护区、重要湿地等15类,总面积为24104平方公里。其中具有重要生态功能、提供重要生态产品的自然保护区、重要湿地、饮用水源保护区、重要水源涵养区、重要渔业水域、清水通道维护区、洪水调蓄区、太湖重要保护区沿岸部分等作为主要补助区域,面积合计为18771平方公里,占全省生态红线区域面积的77.9%。

建立生态补偿转移支付制度,对水土资源、环境容量和海洋资源超载区域实行限制性措施,促使各地按照主体功能区定位推动发展,有利于进一步实施生态红线区域保护。

在水环境方面,江苏省出台了《江苏省水环境区域补偿实施办法(试行)》,明确了“谁达标、谁受益,谁超标、谁补偿”的原则,经监测考核和确认后,实行“双向补偿”,即对水质未达标的市、县予以处罚,对水质受上游影响的市县予以补偿,对水质达标的市县予以奖补。试行办法将于2014年10月1日起在全省执行。

如果上游市、县出境的监测水质没有达标,由上游市、县按照低于水质目标值部分和江苏省规定的补偿标准,向省财政缴纳补偿资金,再通过省财政对下游市、县进行补偿。如果上游水质好于断面水质目标的,则由下游市、县按照好于水质目标值部分和省规定的补偿标准向省财政缴纳补偿资金,通过省财政对上游市、县进行补偿。

此前,江苏省已经在太湖流域、通榆河流域进行了生态补偿机制的试点。该试行办法则将这种生态补偿推广到了全省范围。

根据中央部署,环境保护部已就生态环保领域的改革,提出了指导思想,明确了六大目标以及改革任务。在江苏省环保厅的改革清单中,落实生态红线补偿和监管考核办法就是今后要重点抓紧落实的一项工作。同时,我们还会对项目准入严格把关。凡是与生态红线管控要求相违背、违反国家产业政策、排污总量无法平衡、不符合规划环评要求的一律不批,当地群众普遍反对的暂停审批。

记者:作为一名全国人大代表,江苏在生态红线划定和生态补偿方面有哪些经验做法供全国借鉴?

陈蒙蒙:生态红线区域的划定,是江苏省生态文明建设的基础性工作,是在主体功能区规划指导下实施生态空间保护和管控的细化,也是贯彻节约优先、保护优先、自然恢复为主方针的具体化,对妥善处理保护与发展的关系,从根本上预防和控制各种不合理的开发建设活动对生态功能的破坏,构建生态安全格局,推动科学发展,具有重要作用。

划定生态红线只是第一步,落实好、管控好、保护好是关键。建立生态补偿转移支付制度,是2013年江苏省政府十大重点工作任务“大力推进生态文明建设”的重要内容之一,有利于提高环境质量和生态文明水平,进一步促进经济社会可持续发展。

如果没有生态补偿政策,即便红线划定出来,也很难调动当地政府保护这些生态红线的积极性。生态补偿转移支付就是一个新的政策创新,采用经济手段推动生态红线区域的保护,让江苏有限的国土资源得到更好保护。

在补助资金之外,奖励资金将作为生态补偿转移支付的激励性部分。由江苏省财政厅、省环保厅每年会同有关部门,根据《江苏省生态红线区域保护监督管理考核暂行办法》,对上一年度各市、县(市)生态红线区域保护任务完成情况进行综合考核,依据考核结果,分配奖励资金。如发生重大污染事件,导致本地区生态环境受到严重影响或考核不合格的,将会取消该地区年度考核奖励资格。生态补偿转移支付制度和监督管理办法使得生态红线成为实现。

两会期间,大气污染治理成为热议话题。2013年,京津冀地区多次拉响雾霾警报。面对大气污染治理的严峻形势,如何做好应急工作?治理思路是什么?采取哪些手段?就这些问题,记者对两会代表委员进行了采访。

而今迈步从头越

——访全国人大代表、河北省环保厅厅长陈国鹰

◆本报记者姚伊乐

记者:河北省治理大气污染的主要思路是什么?

陈国鹰:河北省产业结构偏重,钢铁、石化、建材、电力行业2012年工业增加值占规模以上工业的超过五成。其中,钢铁、建材、电力行业二氧化硫、氮氧化物排放量达86.2万吨和99.1万吨。能源消费结构不合理。2012年全省能源消费总量3.02亿吨标煤,居全国第二位。

受产业和能源结构影响,全省污染物排放总量较大,2012年氮氧化物、二氧化硫排放量达176.1万吨和134.1万吨,分别居全国第一位和第三位。

针对各种因素,河北省确定了治理大气污染的总体思路:坚持经济发展与环境保护相协调、全面整治与重点突破相结合、属地管理与区域协作相一致、总量减排与质量改善相同步,着力解决以$PM_{2.5}$为重点的大气污染问题,突出抓好重点城市、重点行业、重点企业的污染治理,形成政府统领、企业治、创新驱动、社会监督、公众参与的大气污染防治新机制,到2017年实现全省环境空气质量明显好转的总体目标。

记者:虽然河北开展了很多工作,但冰冻三尺非一日之寒,污染状况不可能迅速改善。那么,在重污染天气发生时,如何应急?

陈国鹰:河北省建立健全了监测预警应急体系。启动“智慧环保”建设,省环保厅与环保部卫星环境应用中心签署合作协议,利用卫星遥感技术监测大气、水等环境状况,成为全国第一个实现省域全要素、全覆盖“天地一体化”环境监测的省份,从2013年11月起开展灰霾遥感监测周报工作。环首都及设区市周边64个县(市、区)空气质量自动监测站建成并联网。

加强重污染天气预警体系建设,完成省级和石家庄、保定、邢台、邯郸市重污染天气监测预警系统建设,建立了环保与气象部门会商和信息联合发布机制,加强对重污染天气过程的趋势分析,及时发布监测预警信息。

印发了《河北省空气重污染应急管理办法(暂行)》和《河北省重污染天气应急预案》,制定了应对重污染天气20条措施,将重污染天气应急响应纳入各级政府突发事件应急管理体系。各地也都编制了应急预案,组织开展了应急演练,提高了应急能力。

记者:产业结构调整是污染治理的根本之策。面对诸多难题,河北省是否有应对思路?推动产业结构调整是否有路线图?

陈国鹰:在今年的河北省两会上,河北省长张庆伟庄严宣告,2014年,河北省要着力推进经济结构调整、着力提高发展质量效益、着力加强生态环境建设、着力保障改善民生,坚定不移走绿色崛起之路。

朝着绿色崛起的大方向,河北省绘出了2014年的产业转型升级路线图:一是大力实施“6643”工程,推进减煤压钢、淘汰落后产能。二是加快调整生产力布局和能源结构。按照主体功能区划要求,合理确定重点产业发展布局、结构和规模,重大建设项目原则上布局在优先开发区和重点开发区,严格控制生态脆弱或环境敏感地区建设“两高”项目,逐步提高城市清洁能源使用比重。三是加快推进工业转型升级。大力改造提升传统产业,壮大战略性新兴产业,大力发展新能源、电子信息、生物医药、新材料、高端装备、节能环保等新兴产业。

生态补偿机制怎样完善?

——访全国政协委员、湖南省环保厅副厅长潘碧灵

◆本报记者李军

记者:目前,生态补偿机制存在哪些亟待解决的问题?

潘碧灵:生态补偿机制是一个重要的市场化的制度安排。前几年,我国在这方面做了积极的探索,特别是纵向生态补偿方面,每年资金增加的幅度较大。但目前仍存在诸多亟待解决的问题:

一是纵向生态补偿制度不全面、不平衡、不到位。

关于生态补偿制度不全面的问题。2008年以来,我国开展的国家重点生态功能区自上而下的纵向生态补偿,主要是对以森林生态系统为主的地方政府的补偿,国家近几年才对以湿地和流域水环境为主的地方政府给予了适当补助。森林生态系统生态补偿也往往由于资金不足、规划不太科学等原因,使得为生态环境作出贡献、本应纳入国家生态转移支付的地区却未被列进去。

关于生态补偿不平衡的问题。2008年以来,中央财政对国家重点功能区范围内的452个县(市、区)开始实施生态补偿资金转移支付,目前生态补偿范围扩大到482个县。中央财政生态补偿资金投入增加了6倍,而生态补偿范围变化却十分有限,只增加了30个县。同时,根据现在的补偿水平,列入国家重点生态功能区生态转移支付的县一年少则补偿三五千万,多则补偿过亿,而做了贡献却未列入的县一分未补,县域间不平衡,严重影响了未列入县保护生态环境的积极性。

生态补偿资金不能及时足额到位,让生态补偿往往变成了看上去很美的一块饼。即使是已列入了生态补偿的县,由于财政补偿资金列项属于一般转移支付而非专项转移支付,加之财政对资金使用方向缺乏硬性要求,致使有的地方拿这笔钱去平衡财力,挤占、挪用补偿资金现象十分普遍。有的市县依赖国家补偿资金,县里财政对生态环保基本不再投入。这严重影响了生态补偿资金使用效果。尽管近几年财政部、环境保护部加大了对国家重点生态功能区生态环境质量监测评估,但由于不少省、市、县为了不影响中央财政资金争取,基本上是报喜不报忧,监测评估质量大打折扣。

二是横向生态补偿经过多年探索,仍然处于自发状态。

由于横向生态补偿缺乏法规政策约束,多数省均未开展此项工作,开发地区、受益地区与生态保护地区、流域上游地区与下游地区之间缺乏有效的协商平台和机制,导致横向生态补偿发展不足,目前只有浙江、江苏、安徽和江西等地开展了横向生态补偿。除资金补助外,产业扶持、技术援助、人才支持、就业培训等补偿方式未得到应有的重视,横向生态补偿常常陷入“只说不做”、“知易行难”的困局。

三是专项生态补偿标准偏低,影响积极性和生态修复。

如当前生态公益林补贴标准远低于林地所产生的经济效益,一亩森林按照20年的主伐期计算,每一亩可以实现收入2000元,但是按照国家现在的补偿标准,经营20年只补偿200元,相差太大,导致很多林农不愿意纳入国家生态公益林的范围。随着牛羊肉价格上涨,草畜平衡补助不足以弥补生产成本增加和减畜经济损失。从企业提取的矿山环境治理和生态恢复保证金偏少,不足以实施矿山环境治理和生态恢复工程,不少企业宁肯不要矿山环境治理和生态恢复保证金,也不实施矿山环境治理和生态恢复工程,有的省国土部门账上滞留的企业矿山环境治理和生态恢复保证金达300多亿。

四是生态补偿管理体制亟待完善。

生态补偿管理体制涉及面广,综合性的管理部门有发改委、财政、环保等,专项生态补偿管理部门有农业、林业、水利、国土等,现各部门之间缺乏整体协调,综合管理谁来牵头也不是很明确,各有关部门工作和管理的要求也不明确、严格,严重影响了生态补偿工作的推进和开展。

五是政策法规建设严重滞后。

目前,我国还没有生态补偿的专门立法,现有涉及生态补偿的法律规定分散在多部法律之中,缺乏系统性和可操作性。尽管国家发改委从2010年开始牵头组织起草《关于建立健全生态补偿机制的若干意见》和《生态补偿条例》,但至今尚未出台,已经滞后于形势的需要。有关部门出台了一些生态补偿的政策文件和部门规章,但其权威性和约束性不够。现有的政策法规也存在有法不依、执法不严的现象,谁开发、谁保护,谁受益、谁补偿的利益调节格局还没有真正形成,在促进生态环境保护方面的作用还没有充分发挥。

记者:如何改革完善现有机制?

潘碧灵:针对生态补偿机制存在的问题,必须加大对生态补偿制度改革和推进的力度。

首先,要加强立法,搞好顶层设计。通过完善政策和立法,建立健全生态补偿长效机制。加快修改环境保护法,增加生态补偿内容,按照谁开发、谁保护,谁受益、谁补偿的原则,进一步明确责任与义务,强化法律约束。加快出台生态补偿条例,明确生态补偿的基本原则、主要领域、补偿范围、补偿对象、资金来源、补偿标准、相关利益主体的权利义务、考核评估办法、责任追究等,鼓励各地出台规范性文件或地方法规,不断推进生态补偿的制度化和法制化。

其次,要扩大生态补偿范围。应该将生态功能价值较高的限制开发区,湿地、生物多样性保护等具有生态敏感性的区域,大气环境、耕地和土壤环境等具有重要保护功能的区域全部纳入生态补偿的范围。

第三,要加大生态补偿投入。生态补偿要纳入各级财政预算,增设专项科目,并尽量提高补偿额度。中央财政要进一步加大对国家重点生态功能区,特别是中西部国家重点生态功能区的转移支付力度。提高矿山地质环境治理和生态恢复保证金征收标准。完善森林、草原、水、海洋等各种资源费征收管理办法,加大各种资源费中用于生态补偿的比重。推进煤炭等资源税从价计征改革,研究扩大资源税征收范围,适当调整税负水平。适时开征环境税。加大水土保持生态效益补偿资金的筹集力度。

第四,要推进多元补偿方式。应该建立政府统筹、多层次、多渠道的生态补偿机制,充分发挥政府与市场的双重作用,在加大财政生态补偿力度的同时,要充分应用经济手段和法律手段,探索多元化生态补偿方式。积极推进资源使(取)用权、排污权交易等市场化的生态补偿模式,引导社会各方参与环境保护和生态建设。搭建协商平台,完善支持政策,推动开发地区、受益地区与生态保护地区、流域上游与下游采取资金补助、对口协作、产业转移、人才培训、共建园区等方式实施横向生态补偿。促使企业承担起生态补偿责任,把生态成本内置为企业内部成本,通过财政补贴、贴息、税收减免等优惠政策,鼓励企业进行生态经济投资。加强政府同金融部门的联系,加强对外交流合作,争取国际性金融机构优惠贷款和民间社团组织及个人捐款,以促使补偿主体多元化,补偿方式多样化。

第五,要完善生态补偿管理体制。加大生态补偿管理体制改革力度,整合多方力量,强化统一管理。加快建立生态补偿标准体系,制定统一、协调的生态补偿标准。改进各种资源费的征收和管理工作。切实加强监测能力建设,健全重点生态功能区、跨行政区域流域断面水量水质重点监控点位和自动监测网络。要明确资金用途,严格资金管理,将生态补偿机制建设工作成效纳入对地方政府的考核。

还民一片蓝天

——访全国人大代表、天津市环保局总工程师包景岭

◆本报记者姚伊乐

记者:环保法律、法规和标准是环境监管执法中的基本依据。即将出台的《天津市大气污染防治条例》有何亮点?是否还有其他地方条例或标准出台?

包景岭:综合运用法律、经济、科技和行政等多种手段,切实加强环保长效机制建设,是深化环境保护管理体制机制改革的重要方向。

在法律手段方面,《天津市大气污染防治条例》修订过程中,打破了常规,由原来各个部门逐个报审改为由天津市环保局、市政府和市人大等相关部门联合办公,缩短审核报批时间。

大气污染形势已十分严峻,不用严刑峻法,难以在较短时间内看到效果。在2012年10月份那次大范围重污染天气发生期间,天津各区县所有的环保局长每天带队检查,甚至天津市市长、副市长都亲自跟队去现场检查。为什么要动用这么多的资源搞检查?就因为没有足够、有效的法律制约,而行政文件又很难起到实质性的作用。

此外,天津市的《工业炉窑大气污染排放标准》、《挥发性有机物排放标准》等配套的地方标准也在加快制定中。

记者:刚才您提到了经济处罚,那么在经济手段撬动环保工作方面,天津有哪些动作?

包景岭:在经济手段方面,天津市将全面提高排污费收费标准。制定并通过了《天津市排污收费标准调整方案》,从2014年7月1日起,将二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量和氨氮等4种主要污染物的排污收费标准全面上调,提升了近10倍。

为了激发企业治理污染的积极性,在提升排污费的同时,实行差别化的排污收费政策。企业排放的污染物浓度,与天津市规定的排放标准相比,每降低标准限制的10%,即可享受不同的“阶梯收费”标准。假如A企业污染物排放浓度是标准规定限值的50%以下,这一阶梯的收费系数是0.5的话,那么企业需要交纳的排污费不仅比刚满足标准时少了一半,按照激励政策,还可以在此基础上乘以收费系数(即0.5)。这样一来,相对于A企业,那些刚刚满足排放标准的同类型企业,就需要缴纳4倍排污费。对于高排放行业,污染治理技术的进步,可以大大减少日常环保支出。

对于超标排放的,如果是恶意超标,按照“两高”司法解释办理;一般的超标排放,则按照“倍罚原则”,加倍收取排污费。

记者:除了以上内容,在大气污染防治方面,天津市还有哪些手段?

包景岭:在科技手段方面,健全污染源自动监管的长效机制。具体来说,建设“天津市污染源自动监控平台”,力争在今年上半年对占全市工业燃煤量90%以上的企业,安装在线检测设施。建设大气实时在线污染源解析系统和源清单,加大环保科研技术攻关,促进环保先进实用技术的推广应用。

还在行政手段方面,大力加强环境监察力量。批准天津市环境监察总队编制由目前的63名增至80名,要求区县建立基层环境保护派驻机构,完善镇街乡环境保护机构建设。在天津市公安局设立环境污染犯罪侦查支队,加大对环境违法犯罪行为的打击力度。