

# 让野生动物回归天堂

新疆卡拉麦里山有蹄类野生动物自然保护区生态恢复初见成效

“绿盾2018” 雷霆出击

◆本报记者 童克难

新疆卡拉麦里山有蹄类野生动物自然保护区(以下简称卡山保护区)地跨阿勒泰地区和昌吉回族自治州的6个县市,是以国家一级保护动物普氏野马、蒙古野驴等49种珍稀濒危有蹄类野生动物及其栖息环境为主要保护对象的野生动物类自然保护区。

这里曾是野生动物的乐园,也曾因盲目追求GDP,连续6次“瘦身”为经济发展让路,面积一度减少近30%。近日,跟随“绿盾2018”第十一巡查组,记者来到了曾经被誉为“观鸟天堂”的地方,感受卡山保护区在生态修复方面的工作成效,听工作人员讲述它的“前世今生”。

“每次调整我们都是不同意、不签字”

1982年,经新疆维吾尔自治区人民政府批准,卡山保护区正式建立。3年后,大学毕业的彭向前来到了保护区昌吉管理站工作,这一干就是三十多年,直至现在成为卡山保护区研究所所长。

“我们过去干了很多‘阻碍经济发展的事情’。”彭向前在采访中说。卡山保护区是天山北坡重要的生态屏障,也是我国低海拔荒漠区域内为数不多的大型有蹄类野生动物自然保护区,以保护普氏野马、蒙古野驴以及鹅喉羚等珍稀濒危野生动物为主,保护区内有国家一级保护野生动物9种,国家二级重点保护野生动物29种,植物31科139种,是野生动植物物种的“天然基因库”。

走在茫茫戈壁,彭向前一边带领巡查组核实点位,一边讲述保护区的事情,“想法很简单,就是要守住这块地方,当时也很着急。”

对卡山保护的担忧,开始于2000年前后。随着保护区内陆续发现多种矿产资源和旅游资源,阿勒泰地区和昌吉州为了追求GDP增长,自2005年开始连续6次提出对卡山保护区面积进行调减的申请。

经济发展与环境保护的矛盾,也是从那时开始显得更加突出。“保护区管理站的态度很明确,每次调整都是不同意、不签字。后来人家就不叫我们去开会了。”彭向前说。

在这个过程中,反对者感受的是来自各方的压力,支持者则更多的是不作为甚至乱作为。地方党委政府在明知调减卡山自然保护区面积用于矿产资源开发不符合国家规定的情况下,仍然想方设法积极推动调减工作,甚至对未批先建、以探代采、乱采滥挖等问题视而不见;而相关部门更是没有履行好审核把关职责,甚至助推企业违法违规在保护区内从事矿产资源开发等活动。

阿勒泰地区境内的第六次调减,占用核心区面积最大。“这是掏心窝窝的事情啊,核心区的卡山主峰都在调整范围内。”说到这里,彭向前很激动,他担心核心区人类活动过多,会造成动物种群的进一步减少。

“没有想到退休之前局面能够得到扭转”

和彭向前一样,初红军也是保护区的“老人”。从1991年大学毕业,初红军就一直在阿勒泰地区从事保护区的相关研究和管理工作。

2016年,自治区编办批准将原有的卡山保护区昌吉管理站和阿勒泰管理站整合,设立卡山保护区管理中心,隶属于自治区林业厅。之后,初红军被调至管理中心担任主任。他认为,卡山保护区目前的整改工作已经初见成效,到了负重爬坡的攻坚阶段。

“为保护卡山,我也得罪过不少人,当时既无奈又痛心。可真的没有想到在退休之前能够看到卡山保护区的局面能够得到扭转。”初红军说。

他的感慨并不是没有道理。几年里,保护区多次违规“瘦身”让路经济发展,终于引起了党中央的高度重视。自2015年习近平总书记就调减面积给矿产业让路事件作出重要批示后,自治区党委政府和地州党委政府以及相关职能部门坚决落实重要批示精神,将卡山整改工作作为一项重大政治任务来抓,保护区的破坏局面开始扭转。

高位推动,党政领导亲自抓,立即整改,撤销园区,梳理清单,对卡山自然保护区内的开发建设活动进行全面清理,加强保护区能力建设,改善野生动物生存条件,颁布《卡山保护区管理条例》……

“代价很大,招商引资一定要守住底线”

2017年,阿勒泰地委、行署主动提请自治区人民政府撤销喀木斯特工业园区。熟悉和了解保护区历史进程的人都感叹,喀木斯特工业园区的撤销带动了全盘,为深入开展卡山保护区生态环境保护问题整改起到了十分重要的推动作用。

2006年~2007年经自治区国土资源厅批准,相关单位在喀木斯特区域取得了20个探矿权,探明煤炭资源储量81.74亿吨。这也是上文提到的保护区第6次调整的重要原因。

从2015年自治区政府批准设立,到2017年撤销,两年时间工业园区入驻新疆富蕴广汇新能源有限公司和喀木斯特两家企业,共完成36亿元左右投资。

目前,喀木斯特园区企业善后领导组,负责喀木斯特园区企业善后领导组,富蕴工业园区招商服务局局长秦先锋对这个事情印象深刻。“企业



工作人员现场核查点位。

本报记者童克难摄

一系列动作中,初红军特别提到了《关于进一步加强卡拉麦里山有蹄类野生动物自然保护区管理工作的决定》。“这是自治区对党中央、国务院的承诺,我们的所有整改工作都要对标。”

而在彭向前看来,保护区管理中心的成立也在体制上解决了地方干预保护区管理工作的难题。“以前属于地方林业局,各方压力很大,现在相互合作,有了一种亲切感。”

彭向前的这种亲切感,源自于地方政府思想认识提高以及保护区管理中心合作的加强。“我们与周边县市和工业园区都签订了共建协议,并成立了共建委员会,建立了长效的共管共建机制。”初红军介绍。

“无论管理部门是谁,保护区在阿勒泰,野生动物在阿勒泰,我们就有责任将保护区的工作做好。”阿勒泰地区行政公署副专员高志国表示。

数据最能体现成效。自治区林业厅提供的材料显示,卡山保护区在撤销第六次调减、将第五次调减中具有较高保护价值区域重新划入保护区的基础上,将保护区面积恢复工作延伸推进到第四次、第五次调减,使保护区面积恢复到14856.48平方公里。

局面的扭转还体现在既要为老问题“还债”,又防止新问题出现上。以昌吉州为例,通过州委州政府与保护区管理中心的积极努力,“绿盾2018”行动整改任务涉及的9处违规项目已全部完成整改。

党委政府的支持,整改的成效不可能来得这么快。“每一年的感觉都不一样,一年比一年高兴。”在野马成群的戈壁滩上,在整改复绿的违规项目旧址上,上述的观点地方随行工作人员多次向巡查组和记者提及。

一路走来,不管是不是巡查组核查的点位,只要涉及保护区的整改内容,工作人员都会积极指给记者,欣慰之情溢于言表。

1981年卡山保护区科考,蒙古野驴数量400多匹,到2016年5月份科考蒙古野驴2300匹左右,鹅喉羚4000头至6000头。野生动物数量的增加,最能体现保护区的工作成效。“现在有这么好的条件,一定不能再在我们手里把环境搞坏了。”初红军说。

绿水青山就是金山银山。8月25日,新疆维吾尔自治区召开旅游发展大会,对新疆旅游发展作出战略部署。未来如何守住底线,在合理、合规、合法的前提下依托丰富的自然资源和野生动物资源大力发展旅游业,力促卡山保护区涉及的地州市经济健康有序发展,考验地方党委和政府的不仅是定力,也是智慧。

本报记者牛秋鹏报道 9月4日,全国集中式饮用水水源地环境保护专项行动第二轮督查工作持续开展,第一批8个督查组继续在北京、天津、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、山东等8省份,共现场检查32个饮用水水源地地的122个环境问题整治情况。从检查情况看,62个问题已整改完成并销号,完成比例为51%;59个问题正在整改过程中,仍有1个问题清理整治进展为“零”。

督查发现的主要问题:黑龙江省哈尔滨市西泉眼饮用水水源地环境问题整改工作,至今没有实质性进展。该水源保护区内存在道路交通穿越问题,未采取任何污染应急防护措施,成为影响水源地环境安全的风险隐患。按照有关法律法规及标准规范要求,经过饮用水水源地交通路段应建设防撞护栏、路面径流收集系统、应急池等事故应急防护工程设施,有效应对突发环境事件,确保水源地环境安全。根据相关工作安排,哈尔滨市阿城区人民政府牵头推进西泉眼水库水源地环境问题整改工作。截至督查组现场检查时,该问题整改方案尚未制定,更没有开展实质性整改工作。阿城区人民政府重视不够,推动不力,仅8月22日致函省公路管理部门推进工作。目前该问题整改工作未有实质性进展,一旦发生交通事故等突发事件,容易对水源地环境安全造成威胁。

同时,督查组还发现3个水源地的3个环境问题整治工作相对滞后,整治进度不足30%,远低于全国平均水平(50%以上)。主要涉及山西省运城市、辽宁省营口市、山东省青岛市各1个问题。

9月5日,全国集中式饮用水水源地环境保护专项行动第二轮督查工作持续开展,第一批8个督查组继续在北京、天津、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、山东等8省份,共现场检查了43个饮用水水源地地的188个环境问题整治情况。其中,112个问题已整改完成并销号,完成比例为60%;其他74个问题正在整改过程中,未发现清理整治“零进展”问题。

从各地工作情况看,吉林省吉林市,辽宁省阜新市,山东省枣庄市、滨州市已完成本地区水源地所有环境问题整改工作,任务完成率为100%。黑龙江省大庆市、大兴安岭地区,山东省泰安市、威海市、莱芜市任务完成比例达到80%以上,工作进度超过时进度。

生态环境部有关负责人表示,对已完成整治任务的,要在充分肯定成绩的同时,进一步做好巩固提升,坚决防止问题反弹;对尚未完成整治任务的,将继续加大督办力度,督促地方党委政府落实饮用水水源地环境保护责任,强化“党政同责”和“一岗双责”,扎实推进整改工作。

## 9月4日整治进展为零和相对滞后的问题清单

序号	省市	水源地名称	水源地级别	保护区类别	问题具体情况	督查情况
1	黑龙江省	西泉眼水源地	地市级	二级	水源保护区内存在道路交通穿越问题,未建设应急防护设施,存在环境风险隐患	整治工作零进展。整治方案尚未制定,没有开展实质性整改工作。
2	山西省	白沙河地	地市级	二级	二级保护区内存在生活面源污染问题	整治进度滞后,对生活垃圾进行收集处理,污水处理工程尚未开工建设。
3	辽宁省	石门市水源地	地市级	一级	一级保护区内村落存在生活面源污染问题	整治进度滞后。目前已制定整改方案,并开展初步评估工作,相关工程措施尚未实施。
4	山东省	棘洪滩地	地市级	二级	二级保护区内段家崖村存在生活面源污染问题	整治进度滞后。对生活垃圾进行清理外运,生活污水治理方案尚未制定,相关工程措施尚未实施。

建设生态文明是关系中华民族永续发展的根本大计,加强生态环境保护,打好污染防治攻坚战是党和国家的重大决策部署。保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力。生态环境保护是高耗低效高污染产业的过滤器,是优化公平营商环境的净化器,是实现经济高质量发展的助推器,是满足人民日益增长的美好生活需要和优美生态环境需要的唯一路径,在优化经济发展的同时提供更多的优质生态产品。

近日,生态环境部出台《关于生态环境领域进一步深化“放管服”改革,推动经济高质量发展的指导意见》(以下简称《指导意见》),将生态环境领域“放管服”作为推动经济高质量发展的重要抓手,同时从培育高质量发展新的增长点角度,提出了推进环保产业发展的具体要求和措施,对推进环保产业持续健康发展具有重要意义。

### 我国环保产业发展现状与机遇

党中央、国务院高度重视环保产业的发展。党的十九大报告提出推进绿色发展,构建面向市场导向的绿色技术创新体系,发展绿色金融,壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业。2018年6月发布的《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》再次提出加快发展节能环保产业,协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护。

加快发展环保产业有助于改善生态环境质量,有助于推动发展方式转变,是落实国家重大战略的重要支撑,是推进生态文明建设、实现经济高质量发展的客观要求。环保产业是国民经济的重要组成部分,是重点培育的战略性新兴产业之一,具有潜在市场需求大、规模增长快、辐射带动能力强、综合效益好的特征,是带动新的经济增长点的重要支柱,是真正实现经济、社会、环境三效合一的产业。受大气、水和土壤十条实施及政策因素拉动,我国环保产业继续保持了快速发展的良好势头。环保产业增速明显高于国民经济增速,

## 深化“放管服”改革 推动经济高质量发展

# 激活环保产业新动力,推动经济高质量发展

王金南 谢元堂

也高于一般工业行业增速。有关数据显示,2017年全国环保产业销售收入达到1.35万亿元,较上年增长约17.4%。2018年上半年约为6690亿元,同比增长约18%。

随着绿色发展要求和污染防治攻坚战持续深入,我国环保产业发展将迎来更加广阔的发展机遇,有望将其打造成为国民经济的支柱产业。一是落实国家重大战略,打好污染防治攻坚战将快速释放并逐步扩大环保产业市场需求。二是生态环境保护体制改革,严格监管、执法到位将大大规范环保产业发展的市场环境。三是促进环保产业发展投融资、税收、价格等政策制度进一步优化,充分释放产业发展活力。四是推动共建绿色“一带一路”等将进一步带动环保产业“走出去”。

### 当前环保产业发展存在的问题

尽管近年来我国环保产业发展较快,但也存在一定的问题。在环保产业发展宏观层面,一是现实的市场空间和市场需求不足,环保市场需要进一步培育。二是环保项目投资回报机制不健全,过度依赖资金投入,环境治理需求向产业市场转化难,环保产业难以持续发展。三是环保产业发展的市场环境不规范,低价恶性竞争问题较为突出,影响了环保产业的健康发展。在环保企业微观层面,一是环保企业技术创

新能力不强,普遍缺乏核心技术,同质化竞争严重,环保企业普遍呈现小而散的局面。二是重建建设轻运维,专业化环境服务水平不高,对污染防治攻坚战的技术支撑能力不强,环境效果难以保障。三是环保企业以中小企业为主,传统的银行渠道的融资贷款门槛高,期限短,缺乏合格的抵押物,环保企业融资难、融资贵。四是环保企业合理收益难保障,发展成本高,企业发展活力不强。

### 《指导意见》对环保产业的推动作用

在推进环保产业发展方面,《指导意见》具有以下三个方面的作用和意义:

一是宏观与微观推动并重。《指导意见》既重视解决环保产业发展中面临的现实市场需求不旺盛、市场环境不规范等宏观制约因素,又注重解决环保企业发展存在的技术水平不高、服务能力不强、融资难、成本高等微观问题,让环保企业切实受益。

二是规范发展与持续发展并重。目前出台的推进环保产业发展的相关政策大多侧重于推进和引导环保产业规范发展,对环保产业如何实现持续发展考虑较少。《指导意见》从降低污染治理成本、拓宽回报渠道两个层面入手,通过模式创新减少对污染防治资金投入的过度依赖,扩大环保产业市场,实现环境治理与产业融合的持续发展模式。

### 《指导意见》发展环保产业的主要措施

《指导意见》以支撑经济高质量发展和生态环境高水平保护为目标,以推动环保产业持续健康发展为核心,重点从引导环保产业快速发展、升级发展、规范发展、高效发展和持续发展五个方面,提出了具体的措施。

一是以催生和释放环保产业现实需求为重点,推动环保产业快速发展。《指导意见》提出加快修订行业水、大气等污染物排放标准,催生潜在环保产业需求。强化环境监管执法,依纪依法精准问责,落实企业和政府生态环境保护责任,推进环保产业潜在市场向现实市场转变。以打好污染防治攻坚战七大标志性战役为重点,推进重大污染治理工程的实施,建立健全环保投资项目储备库,加大中央财政资金投入,引导地方政府资金投入,释放环保产业有效现实需求。

二是以强化技术创新与服务效果倒逼为重点,推动环保产业升级发展。加强生态环保技术创新,建立国家生态环境保护科技成果转化综合服务平台,推进技术成果转化,提高环保产业技术水平。强化建设与运营统筹,推行环境绩效合同服务,实施按效付费机制,将环境治理高压态势传导到环保企业的同时,倒逼环境服务水平提升,促进环保产业结构优化与产业升级。

三是以引导合理收益与遏制低价恶性竞争为重点,强化环保产业规范发展。《指导意见》提出依托行业协会、科研机构等对重点领域生态环境治理项目基准收益率进行研究和发布,引导行业合理收益水平。开展环保企业信用等级评价,强化生态环境违法企业以及不达标排放设施的设备供应商、运营维护单位等信息公开,引导市场主体选择环保企业。完善生态环境项目技术评标方法,遏制低价恶性竞争,促进环保产业规范发展。

四是以充分发挥市场机制作用为重点,推动环保产业高效发展。充分利用市场化手段,健全环境经济政策,有助于充分激发市场主体活力,推动环保产业高效发展。目前各项生态环境政策均已明确,推动落实是确保各项政策发挥作用的关键。《指导意见》在与上述政策文件充分衔接的基础上,明确了生态环境部配合推进或落实的相关工作,激发环保产业发展的活力。加快推动设立国家绿色发展基金,鼓励绿色信贷、绿色债券等绿色金融产品创新与融资租赁担保模式创新。积极配合相关部门积极落实环保财税政策。建立健全环境保护综合名录,环保“领跑者”制度、环境责任保险制度等,推动行业环境经济政策创新。

五是以模式创新提升环保产业自身的造血功能为重点,推动环保产业持续发展。通过规范推行政府与社会资本合作(PPP)模式、环境综合治理托管服务模式、环境导向的城市开发(EOD)模式,实现规模化经营,降低污染治理成本,拓宽投资回报渠道,减少对政府和企业资金投入的依赖,以环境治理与产业发展融合实现环保产业的持续发展。

注:作者单位为生态环境部环境规划院;王金南为生态环境部环境规划院院长,中国工程院院士。