

环境热评

# 拆除小水电,保护了谁为了谁?

◆郭婷

与往年不同,今年春天,湖南省张家界市桑植县的澧水芭茅溪河段,江澄如练,鱼虾遨游。在昔日的水电站大坝消失后,曾经的“死水”如今“活”了起来。据报道,为了保护野生娃娃鱼的栖息地,截至2018年12月,湖南张家界大貌国家级自然保护区内已有34个水电站被关闭退出,拆除发电设备43台套,长江重要支流澧水流域的10座水电站大坝被拆除。“活化石”大貌有了更多的生存空间。张家界拆除大坝、恢复河流生态的做法值得称赞。

小水电开发过度,严重影响和破坏当地生态环境。国家审计署2018年6月19日发布《长江经济带生态环境保护审计结果》显示,截至2017年底,长江经济带有10省份建成小水电2.41万座;8省份930座小水电未经环评即开工建设;过度开发致使333条河流出现不同程度断流,断流河段总长1017公里。

特别需要关注的是,在我国有的自然保护区内,违规无序建设水电站的问题仍然存在。中央生态环保督察期间,全国多个国

“ 这些水电站给自然保护区的生态环境带来极大威胁,对流域内生物多样性及其生态系统造成严重破坏。必须认识到,虽然水电站产生了巨大的经济效益,但其违法违规建设运行,导致下游河段水生态系统遭到破坏,给下游水体质量和水生态安全带来极大隐患,所带来的生态损失难以估量。

家级自然保护区被查出存在水电站破坏生态的问题,而且,有的自然保护区内违规无序建设的水电站不在少数。在“绿盾”自然保护区监督检查专项行动中,巡查组也发现多起自然保护区内违规无序建设水电站的案例,甚至有的地方在中央生态环保督察组要求整改后仍有漏洞。这些水电站给自然保护区的生态环境带来极大威胁,对流域内生物多样性及其生态系统造成严重破坏。

为什么自然保护区内会建有这么多水电站?为什么明知会造成生态破坏仍顶风作案,在自然保护区内无序开发水电项目?笔者通过分析发现,有的水电站是在保护区成立之前建设的,属于历史遗留问题。但还有很大一部分水电站是在自然保护区成立、相关法律法规出台后建设的。而这些水电站建设的深层原因在于

水电开发带来的巨大经济利益,缘于地方决策者发展理念落后、政策宽松和监管不严。

以位于祁连山国家级自然保护区的神树水电站为例,资料显示,此水电站设计装机容量5.2万千瓦,多年平均发电量1.535亿千瓦时。笔者按甘肃省当地水电项目上网电价0.257元/千瓦时计算,这座水电站一年的收益约为0.39亿元;如果按照甘肃省居民生活用电电价0.51元/千瓦时,折合成电费,一年收入约为0.78元左右。这样的经济利益足以形成强大的诱惑。

必须认识到,虽然水电站产生了巨大的经济效益,但其违法违规建设运行,导致下游河段水体质量和水生态安全带来极大隐患,所带来的生态损失难以估量。《中华人民共和国自然保护区

条例》规定:“在自然保护区的核心区和缓冲区内,不得建设任何生产设施。在自然保护区的实验区内,不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施。”

为此,地方决策者应积极树立和践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念,处理好经济发展和生态环境保护之间的关系,从自然保护区长远发展的角度出发,因地制宜,分类施策,合理有序地整治、关停自然保护区内违规无序开发的水电项目。

对位于自然保护区核心区和缓冲区内的水电站,应依法依规有序关停退出。当地政府及有关方面应依据实际情况,一站一策,制定科学完善的补偿和拆除方案,合理有序开展水电站关停退出工作。

对位于自然保护区实验区及其他地区的水电项目,应开展科

学论证。根据水电站对生态环境的影响程度及其发挥的功能作用,决定哪些进行整改保留,哪些进行关闭退出,减轻小水电开发对生态环境的影响,加强水生态系统保护和修复,保障生态流量下泄。

以大貌自然保护区为例。当地根据实际情况,经过市民听证和专家论证,按照立即关闭一批、限期退出一批、整改保留一批的“三个一批”原则,除了实验区的水电站整改保留外,在核心区和缓冲区内,只有具有较强防洪、灌溉等民生功能的,才能暂时适当保留,其他纯发电功能、装机容量小的都必须尽快关闭、退出。

与此同时,各地应建立完善生态补偿机制,做好自然保护区及周边地区居民的生态补偿工作,全面评价周边地区水电项目对自然保护区生态环境破坏或功能生态区划调整、范围调整带来的生态损失,研究建立自然保护区生态补偿标准体系。同时,积极开展宣传教育,引导保护区及周边社区居民转变生产生活方式,减轻周边社区对自然保护区的压力。

五谷杂谈

## 村民垃圾“随手扔”该怎么办?

◆刘贤春

中央农办、农业部《关于做好2019年农业农村工作的实施意见》中,将“三清一改”(清理农村生活垃圾、清理村内塘沟、清理畜禽粪污废弃物,改变不良习惯)作为乡村人居环境整治重点。由此看来,改变村民不良习惯将成为人居环境整治的一项硬任务。

村民不良习惯突出表现是垃圾“随手扔”,生活垃圾随手扔在房前屋后、污水随手泼向门前马路。一些地方在整治农村人居环境的过程中,只重视污水处理设施、拆旧房刷白墙、修乡村道路等硬件工程,忽视了对村民不良习惯的改变。而要保证乡村环境整治效果长远,不仅要完善硬件,更要改变村民不良习惯,才能实现标本兼治。

第一,要让村民垃圾有扔的场所。对交通便捷、居住集中、实行小区化管理的村,可实施家庭垃圾分类、定点投放,村(居)管理、乡(镇)收运、县处理,或推行社会化管理模式;对交通比较方便的村,可增加垃圾箱数量,方便农户就近倾倒垃圾;对居住分散的村庄,可统一划定垃圾投放场所或建设垃圾房,由村民小组负责管理,村委会安排专人及时清运,做好与乡镇垃圾处理工作的衔接。

第二,订立规矩,约束村民不良习惯。乡镇政府应将村庄人居环境管理纳入村(居)委管理事务,结合实际制定垃圾处置管理规定和村民公约。村(居)委应将垃圾管理纳入其职责,将此项工作与村委的年度工作考核奖惩挂钩。同时,加强村民自治,开展相互监督,推选有责任心的村民担任垃圾管理监督员,劝导、制止村民乱扔垃圾行为。积极创新引导方式,将农户遵守垃圾处置管理规定、规范投放、分类回收等行为纳入“文明村居”、“五星级家庭”、“环保之家”等评比内容,引领卫生、环保、文明的现代新风尚。

第三,加强宣传,逐步提高村民文明素养。要采取适合农村、符合村民特点的宣传形式、内容和方法,少讲大道理,多用村民身边的事教育身边人。宣传最忌热一阵冷一阵,需要将改善农村人居环境、改变村民行为习惯,作为乡村文明建设的一项长期性工作,不断强化村民的规范意识和文明素养。同时,还要做好垃圾分类的知识传播工作。解决了乡村垃圾分类回收难题,村民“随手扔”的习惯才会根本改变。

绿色畅言

## 将帮扶指导贯穿于监管执法的全过程

◆程彦波

江苏省生态环境厅从去年开始建立“企业环保接待日”制度,为企业解决实际困难,帮扶指导企业以实际行动参与到打好污染防治攻坚战工作中来,推动其实现高质量发展,此举赢得了不少企业的点赞。

今年的《政府工作报告》中也明确要求,要改革创新环境治理方式,对企业既依法依规监管,又重视合理诉求、加强帮扶指导。可见,对于监管执法部门来说,除了要依法依规履行好法定的监管执法职责外,还必须高度重视加强对企业的帮扶指导,切实推动其肩负起本地区、本单位打好污染防治攻坚战的相关工作。

首先,端正思想态度。要克服为了刻意追求处罚数量和金额,而对企业实施处罚的现象,防止急功近利、不分青红皂白地对企业“一刀切”,杜绝对企业以

“ 正确处理对企业帮扶指导和监管执法的关系,将帮扶指导贯穿于监管执法的全过程。时时用换位思考的方法,想企业之所想、急企业之所急。在监管执法中既当场指出企业存在的生态环境问题、违反的法律法规条款,还要真心实意地帮扶指导企业认真制定落实整改方案。

罚代管、一罚了之的片面监管执法方式。正确处理对企业帮扶指导和监管执法的关系,将帮扶指导贯穿于监管执法全过程。时时用换位思考的方法,想企业之所想、急企业之所急。在监管执法中既当场指出企业存在的生态环境问题、违反的法律法规条款,还要真心实意地帮扶指导企业认真制定落实整改方案,督促其在规定期限内完成整改任务。

其次,强化制度保障。要落实分析研判制度,定期指导企业围绕打好污染防治攻坚战的政策规定,参照企业所担负的生态环境保护主体责任和企业所在

行业特点,结合企业自身发展实际,提升升级企业的污染防治设施设备,修订完善企业的生态环境应急预案,科学制定企业的具体举措。要适时组织各行业有代表性的企业召开沟通协商会,注重听取和吸纳行业协会、代表性企业的意见建议,解决其在生产发展过程中遇到的难题。

第三,营造浓厚氛围。要严厉打击“散乱污”企业,对偷排、漏排、直排、超标排放等涉及恶意违法行为的企业“零容忍”,真正为遵纪守法的企业营造公平竞争的发展环境。要树立鲜明的绿色发展导向,对在推进绿色发展和打好污染防治攻坚战中

表现突出的企业,第一时间将其选树为典型并进行宣传表扬。同时,积极落实绿色发展和打好污染防治攻坚战战的优惠政策、补助资金倾斜等,引导企业主动践行绿色生产方式。要推动形成绿色发展方式,培育壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业。开设打好污染防治攻坚战大讲堂,定期向企业法定代表人、实际控制人、生态环境保护负责人等有针对性地普及生态环境保护法律法规,不断筑牢企业的法治意识,进而促使其自觉履行打好污染防治攻坚战的责任和义务。

## 道路扬尘治理三大陋习,你中招了吗?

◆叱狼

当前各地都高度重视扬尘治理,尤其是房建、园林绿化等建筑工地,其作业时腾起的团雾状扬尘肉眼极易发现,因此防治力度持续加大,治理措施也相对完备。但路面灰尘经车辆碾压和碾压,颗粒更加微小,肉眼难以察觉,导致各地对道路扬尘的治理重视程度和治理力度不足,即便已经采取了一些措施,但仍然浮于表面,深入性和实效性不够。

笔者调查发现,目前道路扬尘治理普遍存在三大陋习:渣土车辆轮胎冲洗了,但车身仍未彻底洗掉。

渣土运输车沿路掉落抛撒是道路扬尘主要来源之一。渣土运输车出场时,通常都能将轮胎冲洗干净,但车身黏附泥巴现象依然较多,而且少数渣土运输车辆受利益驱使,超高运输,多拉快跑。车辆行驶途中,路面颠簸,会让黏在车身和超出栏板的渣土撒落在路面,后经车辆碾压,形成扬尘。此外,渣土运输车在卸土堆场出场时,渣土车辆冲洗环节,轮胎带灰上路。而且空车返程时,篷布往往保持开放状态,车厢内残存的渣土受到颠簸和风吹也会扬起灰尘。

道路施工往往存在喷淋配

“ 路面灰尘经车辆碾压后,颗粒更加微小,肉眼难以察觉,导致各地对道路扬尘的重视程度和治理力度不足,即便已经采取了一些措施,但仍然浮于表面,深入性和实效性不够。

备不到位、裸土未覆盖等现象。尤其在半幅道路施工时,渣土随意堆放,如果对未施工的路面洒水不及时或不彻底,难免造成车辆在通行过程中掀起大量扬尘。有的地方对道路局部坑洼实施修补作业时,为方便省事,切割路面大多未配备喷水降尘设施,不仅造成施工现场扬尘四起,还会在路面残留大量尘土。

机扫的过程有时候也会成为制造扬尘的过程。目前城市机扫率普遍较高,但由于规范化管理不够,很多地方未采取边洒水边清扫的作业方式。有关职能部门在对道路保洁情况检查考核时,通常仅以路面垃圾多少来衡量,对道路扬尘关注较少,也导致部分道路看起来干净,实则扬尘污染严重。有些地区虽然采取了防尘措施,如道路洒水、配备雾炮等,但仅短时间内有效,道路中间隔离带的积尘没有冲刷掉,路面干燥后仍会产生扬尘。

当前无论城市还是乡村,路

网四通八达,造成的道路扬尘污染自然也就面广量大。因此,道路扬尘治理不容小觑,迫切需要各职能部门齐抓共管,多措并举。

一要从严加强渣土运输车辆管理,确保整车干净。渣土运输车辆管理涉及市容市政、交通运输、公安交警等多个部门,要推动建立健全联防联控、信息共享等协作机制,进一步细化管理标准,不仅要明确渣土运输车辆建设工地出场时的要求,如拒绝带泥上路、超高运输、未密闭运输等,还要完善从卸土堆场返程时的车身冲洗、篷布覆盖等具体要求,避免“仅重视满车而忽视空车”的现象。无论去程还是返程,都要做到轮胎和车身洁净、篷布始终处于密闭覆盖状态,严防渣土沿路抛撒洒落。

二要落实道路施工防尘措施,严防沿线“一路风尘”。要结合道路施工特点,因地制宜完善扬尘治理措施。建议施工单位配置移动式喷淋设施,路段路面实施作业就用在哪里,增强防尘

抑尘的针对性和实效性。要加强渣土堆放贮存管理,施工围挡必须封闭,防止渣土被雨水冲刷外溢至未施工区域,进而被车辆碾压卷起扬尘。城市管理部门要加强道路日常保养维护和排查检查,路面一旦出现问题,及时采取修补措施,修补过程要采取湿法绿色作业,尤其在电刷路面时,务必配合做好喷水降尘。作业完成后,还要对施工路面彻底清理保洁,不能一走了之,留下积尘飞扬的烂摊子。

三要严管道路日常机扫保洁。城市道路保洁不能仅以垃圾残留多少为衡量标准,还要实地查看路面积尘情况,尤其对于机动车通行量较大的主干道,要把路面积尘情况作为监督考核的主要标准之一。规范道路日常机扫作业,尽量采取喷水机扫,不能为了图省事、降成本,在尘土多且相对干燥的路段开展喷水作业的机扫作业。要通过精细化保洁作业,全面压减道路扬尘产生量。

◆刘四建

北京市近日下发《2019年移动污染源监管工作方案》,按照《北京市打赢蓝天保卫战2019年行动计划》有关要求,2019年北京市对机动车排放污染防治执法检查任务不减、力度不减。

2018年,北京市处罚超标车32.53万辆次,处罚量是2017年的5.6倍,是2016年的35.7倍。2018年5月14日,北京市公布新一轮大气污染防治源解析结果,在本地源中,机动车排放污染占比由2014年的31.1%上升到45%。

面对两组数据,社会上出现一些质疑的声音,为什么超标车越罚越多,污染却不降反升?

对此,笔者认为,应该从历史和发展角度客观评价,用实事求是的态度来看待这一问题。

污染治理是一个循序渐进的过程。为改善空气质量,政府部门多措并举,如疏解非首都功能、煤改清洁能源等,实践证明,效果十分明显。随着大气污染防治工作深入开展,空气质量的主要矛盾也在不断变化,曾经占主导的煤烟型污染占比已下降到3%,而机动车排放污染开始逐渐凸显,上升到当前的45%。近年来,北京市大气污染防治工作开始聚焦机动车特别是重型柴油车,加大了人力、物力和财力投入,因此在一段时间内超标车处罚数量处于高位是正常现象。相信随着执法监管力度持续加大和社会环保素质的提升,上路行驶的超标车数量会逐年下降。

北京市重型柴油车保有量在30万辆左右,每天还有近3万辆外埠重型柴油车进出北京。面对数量庞大的监管对象,初始阶段主要采取上路目测执法检查,检测手段不严谨,检测结果纠纷多,执法程序复杂,安全隐患大,执法工作效率低,执法能力滞后于监管工作需要。

近年来,北京市生态环境部门借政府聚焦重型柴油车排放污染治理的契机,强化执法监管能力建设,开展人防、技防和物防,如配发便携式检测仪、启动代码“6063”联合执法、开展遥感监测网络系统建设等。执法效率大大提升,也使得超标车处罚数量成倍增加,这是在一定历史时期的一种个别现象。

处罚多,并不代表超标车越来越多,而是治理力度加大了;占比高,并不代表污染严重了,而是污染问题凸显了。毋庸置疑,近年来北京市通过强化对机动车特别是重型柴油车排放污染治理,已基本消除“黑尾巴”和“墨斗鱼”。从日常执法检查情况来看,上路行驶的超标车辆明显减少,车主环保意识也显著提高。

当前北京市机动车排放污染治理工作仍在路上,治理任务还很艰巨。在今后一定时期内,对重型柴油车排放污染防治监管仍将是北京大气污染防治

工作的重中之重。笔者认为,当前应重点从以下两方面推进治理工作。

一要落实闭环管理。处罚只是手段,减排才是目的。要充分利用大数据,建立超标车数较多车辆和超标车辆较多单位的“双高”黑名单,列入重点监管对象,开展拉网式入户检查,对超标车辆进行顶格处罚和限期治理。做到发现一辆,治理一辆,达标一辆。脚踏实地地做好量的积累,推动机动车排放污染治理工作质的转变。

二要开展在线监控。机动车车基数大,流动性强,推行在线监控势在必行。要在条件成熟的单位或行业,如公交、环卫、出租、物流等,先行先试,逐步积累经验。借鉴交管部门对交通违章车辆的管理模式,争取做到执法人员能够通过高科技手段对每一辆车的排内,对重型柴油车排放污染防治式执法提供支撑。

## 行政复议增多现象如何看待?

◆孙贵东

近年来,环境执法监管力度不断加大,一些新修订的环境法律法规对违法行为处罚力度明显加大,企业法律维权意识逐渐增强,涉及环保的行政复议、行政诉讼案件也有所增多。这无疑会增加生态环境执法工作量,而一些通过行政复议、行政诉讼被撤销或者被判败诉的案件,不同程度地影响了执法监管人员的士气。

面对行政复议诉讼案件增多这一新情况,笔者认为,生态环境执法部门要积极地看待,将其转化为进一步提高执法监管能力和推动各项工作任务落实的助力。

一要正确看待行政复议或诉讼案件数量增多的情况。据笔者了解,在过去很长一段时间内,出于各种原因很多企业会对环保处罚往往抱着“花钱买平安”、“靠钱息事宁人”的态度,在履行处罚决定上表现得“顺从”,积极,但为数不多的企业当事人履行了处罚决定后,仍抱有侥幸心理,违法行为照旧,这无疑是法律意识淡薄的表现。

笔者认为,生态环境部门及执法人员要认真分析和研究行政复议或诉讼撤销、被判败诉案件,逐步提高环境执法质量和水平,不应过分纠结于最终的行政复议或诉讼结果,要反思、查找自身执法过程的不足,在接下来的执法工作中加以改进。

业界评说

真的是超标车越罚越多,污染却不降反升吗?