违法填海行为为何屡禁不止?

李莹

环境热评

海南省生态环境厅近日在官方网站公布了一则《海南省生态环境厅行政处罚决定书》,上面显示,由于未编制海洋环境影响报告书,且未经海洋行政主管部门审查批准建设海洋工程,海南省生态环境厅决定,对三亚新机场临空产业园空港区建设发展有限公司及三亚新机场投资建设有限公司作出罚款8000万元并恢复原状的行政处罚。

上述两家公司并非初犯,此前的2016年,三亚新机场投资建设有限公司就因非法占用海域,被海南省海洋与渔业厅处罚;2017年,新机场临空产业园空港区建设发展有限公司多次因非法占用海域修建跨海桥梁的行为,被三亚市海洋与渔业局处罚。那么,为什么这两家公司没有从中吸取教训,而是屡罚屡犯?笔者认为,一个重要的原因可能就是相比从填海中获得的巨大经济利益,罚款不过是九牛一毛。

《海洋生态环境保护法》明确规定:"海洋工程建设项目单位应当对海洋环境进行科学调查,编制海洋环境影响报告书(表),并在建设项目开工前,报海洋行政主管部门审查批准。"任何项目都必须依法依规建设,这是必须遵守的底线。虽然三亚新机场属于涉及国计民生的交通基础设施建设项目,但这不能成为其未批先建、违法施工的理由。

三亚新机场人工岛主体工程用海总面积1697.1万平方米,其中陆域形成面积1574.8万平方米,护岸总长15601.6米,工程总工期5年。巨大的工程量会不会对海洋生态环境造成影响和破坏?履行环评审批程序,就是要尽可能减少项目带来的生态环境风险。任何企业任何项目都不应也不能拿国计民生当挡箭牌,为了赶工期、抢进度,就无视法律法规要求以及工程本身对海洋生态带来的风险。

海南岛是我国第二大岛,海洋资源得天独厚。近年来,海南的违法填海现象屡有曝光,其丰富的海洋资源成为一些人眼中的"唐僧肉"。长此以往,海南的海洋生态健康令人担忧。

早在2017年,中央环境保护督察组对海南省开展环境保护督察时,就发现沿海市县向海要地、向岸要房等情况严重,对局部生态环境造成明显影响或破坏。例如,儋州市政府及海洋部门化整为零违规审批海花岛填海项目,项目施工造成大面积珊瑚礁和白蝶贝受损。万宁市日月湾综合旅游度假区人工岛月岛项目于2015年10月未批先建,直至督察进驻时才实际停止违法填海行为,周边岸滩已出现大面积淤积并形成连岛沙坝,破坏了海洋自然风貌。三亚市凤凰岛填海项目以国际客运港和邮轮港名义取得海域使用权,但实际主要用于房地产和酒店开发,由于填岛造成水流变化,三亚湾西部岸线遭到侵蚀,为修复岸滩不得不斥巨资对三亚湾进行人工补沙。

此后,虽然海南省对填海造陆等问题进行了集中清理,拆除了相关违法项目并进行了生态修复,但2019年,中央生态环保督察组在对海南开展第二轮中央生态环保督察时,仍然发现部分填海项目"顶风而上"。例如,澄迈县盈滨半岛滨乐港湾度假区违法抽取海砂围海造地,肆无忌惮地大面积填埋红树林。可见海南的违法填海之风并没有彻底刹住。

违法填海问题屡禁不止,既有思想认识的原因,也有经济利益的驱使。

一些地方政府和企业对保护海洋生态系统和自然岸线重要性的认识不到位。很多人肤浅地认为,填海造陆只是扩大了陆地面积,没有认识到建设工程会给海洋生态带来巨大破坏。海洋生态系统是个整体,牵一发而动全身。日本东京、大阪等港口地区填海造陆的实践证明,由于千百年来天然形成的海岸线被破坏,近岸生物失去家园,海岸线上的生物多样性会迅速下降,已十分脆弱的珊瑚礁生态岌岌可危。过度填海还将导致港湾外航道水流减慢,天然湿地减少,海水自净能力减弱,水质将日益恶化。

同时,我们也看到,一些地方重经济发展、轻生态环境保护,经济利益至上的观念仍然存在。财政过分依赖房地产,房地产企业指到哪儿,政府规划跟到哪儿。甚至部分县市想方设法撤销保护区、变更土地性质,为开发旅游或房地产项目铺路。从目前查处的一些案件来看,一些违法填海项目正是在地方政府的默许甚至推动之下,才得以开工建设。地方政府只顾经济发展,没有履行保护生态环境的职责,没有承担起"把关人"的责任。

此外,相关职能部门监管不到位的问题也十分突出。"部门推市县、市县看部门"的情况在海南省比较普遍,导致许多监管工作相互掣肘,难以有效开展。这种相互推诿的现状给违法企业提供了生存空间。同时,"以罚代管""一罚了之"现象也很普遍,部分监管部门在明知相关项目严重违法的情况下,仍然对违法企业简单罚款,不痛不痒。不仅未解决问题,反而进一步助长了企业的侥幸心理,导致违法填海等情况频频发生。

最近,海南省委召开会议,传达学习习近平总书记关于海南自由贸易港生态环保工作的重要批示精神,要求迅速开展为期百天的生态环保整治大督察。希望海南能以此为契机,深刻领会生态文明建设对海南自贸港的极端重要性,认真对标对表找差距、找问题、改彻底,坚决落实抓生态环保的政治责任和主体责任,真正将海南建设成为生态环境世界一流的自贸港。

怎样避免汛期监测站故障?

◆梁小红

入夏以来,我国南方进入汛期,部分地区河流水流速度明显加快,水量瞬间增多,水面上涨迅速,导致水质自动监测站站点采水系统、电缆电线频繁发生故障,造成整个站点长时间停运。

笔者有多次参加受汛期影响导致水质自动监测站采水系统发生故障而抢修的经历,在工作中发现如下问题:

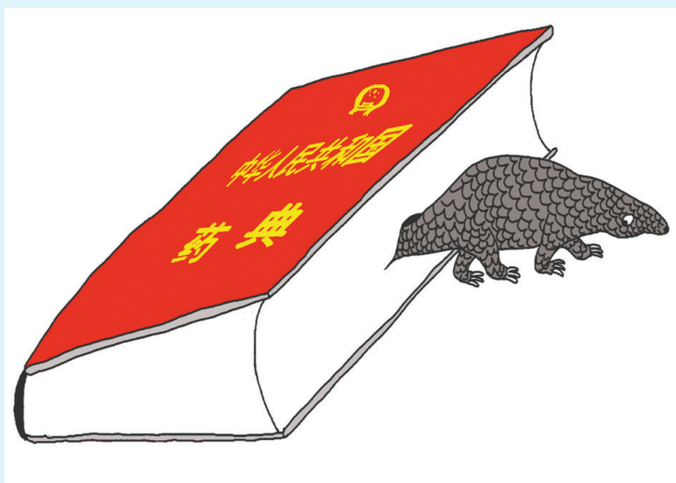
运维公司履职不到位。驻地运维公司人员少,运维公司一般两个人管理1个站点甚至更多站点的运行维护。很多运维人员只管理站房内的事物,很少管理采水系统的日常维护,特别是进入汛期,有的运维人员根本不去河边,更不用说提前维护,缺少对汛期采水系统电缆电线的有效防护。还有一些站点的运维公司,频繁更换运维人员,导致新进人员不了解情况,拿不出应对之策。

缺乏沟通传递信息机制。水质自动监测站运维采用的是第三方运行机制,运维公司不受地方制约。笔者在具体工作中发现,部分地方和运维公司在信息资源共享方面存在缺陷,比如,有的站点停运了,却不将停运原因、停运相关信息及时告知地方生态环境部门,更谈不上积极抢修。地方往往要受到上级部门批评后才知道站点已停运,既延误了抢修时间,也伤害了基层工作者的积极性。

为避免或减少由于采水系统故障等导致监测站点长时间停运的现象,笔者建议:

进一步夯实责任。夯实运维部门的预警预报责任,运维人员在汛期要加大值守力度,密切关注采水系统及附属设施受洪水影响的情况,及时研判,第一时间与省市县沟通,传递有效信息,提出应对之策。夯实站点所在地方生态环境部门的防守责任,严肃汛期工作纪律,加大巡站力度,做好应急预案,向上级生态环境部门及时报送汛期站点运行情况。夯实数据会审人员的职责,发现停运信息及时报送相关部门。

强化前置保障条件。在建设水站采水系统时,不但要严格按照技术规范的要求建设,同时还要坚持一站一点一设计,根据实际采用可行性强的设计方案,结合当地历史水位、水情、汛期水量情况等设计建设采水系统。同时,采水系统要有收缩功能,防止因水流速度过快、水量过大而冲走采水设施。潜水泵要建设铁围栏,防治被河蚌等水生生物吸附住而影响吸水功能。充分发挥机防作用,保障站点监控设施稳定运行,特别是监控采水设施的探头,要保证24小时不间断运行。



我不是"药神"

最新出版的2020年版《中国药典》中,穿山甲等4个品种未被继续收载。穿山甲是全球最为濒危的野生动物之一,它也被认为是全球非法走私量最大的哺乳动物。　**魏道文制图**

在用车排放控制难在哪儿?

◆郑兴春

6月19日,生态环境部、交通运输部、国家市场监管总局联合印发《关于建立实施汽车排放检验与维护制度的通知》(以下简称《通知》),要求各地推动构建汽车排放检验与维护闭环管理制度(以下简称I/M制度),有效推进超标排放汽车维护修理,减少汽车排气污染物排放。

I/M制度简单地说,就是I站(机动车排放检验机构)检测时发现的排放超标车辆,必须去指定的M站(机动车排气超标治理维护站)进行维修治理后,方可进行复检。其实早在1999年,原国家环境保护总局发布的《机动车排放污染防治技术政策》中,就已提出"在用车的排放控制,应以强化检查/维护(I/M)制度为主",并在部分城市开展了试点。但据笔者调研了解,目前在一些地方,对汽车超标排放监管尚未形成闭环的问题仍较为突出。

以某县级市为例,其2015年就开始了I/M制度试点。但交通运输主管部门在授予M站资质的时候,存在着M站分布不均、把关不严、能力不足等问题,导致维修治理过程烦琐,有时还存在车主花费了大量时间和金钱后,却没能通过复检的情况,引起很多投诉质疑。属地生态环境部门和交通运输部门为减少投诉,采取了默认超标车辆可以无条件复检一次的做法,即只有第一次复检不合格,第二次复检前才必须去M站进行维修治理,致使I/M制度效果大打折扣。这个县级市每年定期年检的车辆大约有8万辆,初检合格率在90%左右,第一次无条件复检合格率高达99%,这也就意味着,原本每年有8000辆左右的超标车辆需要去M站进行专业维修治理,但实际上只有800辆超标车进行了专业维修治理。

经过调研以及与相关机构工作人员、车主座谈后,笔者认为,要确保严格落实《通知》要求并取得预期效果,要从以下几方面发力。

提升I站的检测能力。I站的检测能力以及对超标检测数据的分析能力是制度得以落地的基础。但近年来,经媒体曝光的机动车尾气检测造假现象屡见不鲜,且造假手段五花八门。如果I站尾气检测数据的科学性和准确性无法保障,那么I/M制度就是空中楼阁水中月,根本无从谈起。同时受能力限制,大部分I站即使检测出超标排放车辆,也无法通过检测数据分析车辆尾气排放超标原因。因此必须通过加强技术培训等手段,提升检测能力,为I/M制度的落实打好基础。

提升M站的尾气超标治理能力。M站的业务能力建设同样迫在眉睫,这里的能力专指机动车排气污染超标治理维修能力。笔者在开展机动车路检的过程中,多次听到车主的抱怨和投诉,说他们的尾气超标车辆尤其是柴油车,进入M站后多次修理仍不能达标排放,部分M站甚至直接以技术能力不够为由拒绝对车辆进行维修治理。长此以往,超标车主对I/M制度的抵触心理越来越严重,不利于工作的开展。因此,M站应严格按照法规中资格条件要求,配备技术先进的检测诊断和维修设备,努力提升业务能力;交通主管部门要从严把关,车辆维修机构只有各项要求都符合资格条件后,方可申请M站资质,开展相关业务。

增强相关部门的责任意识。《通知》明确生态环境部门为I站的主管部门,交通运输部门为M站的主管部门。在调研中笔者发现,过去,一些地方车辆尾气排放初检不合格时的通常做法是,通过找黄牛、路边三无维修机构临时更换尾气处理装置,或者未经维修直接购买M站维修凭证等。以这种非正规的方式通过复检,对于尾气超标排放治理有很大负面影响。前文提到的某县级市第一次无条件复检合格率过高也反映出相关部门责任意识不强的问题。鉴于此,必须增强主体责任意识,不能为了减少矛盾就采用"和稀泥"的态度对待工作,必须严格落实相关要求,实事求是,为I/M制度的落地做好制度保障。

增强全民生态环境意识。I/M制度的成功要建立在全社会自觉遵守、生态环保理念深入人心的基础上。作为车主,根据检测情况,自觉定期对车辆排气系统进行维护保养;I站加强管理,不敢、不想、不愿去检测造假;M站积极提升自身业务能力,从根子上对尾气排放超标情况进行治理;监管机构在加强监管的同时,做好技术支撑、政策引导、理念宣传等工作。如果各方都能切实承担起相应责任,我国的机动车排污监管工作必将再上一个台阶。

不干扰不破坏是拍鸟底线

◆王争亚

眼下,正是各种野生鸟类繁衍后代的季节。鸟儿育雏期间活动范围相对固定的习性,吸引了众多摄影爱好者的聚集围拍。由此,对野生鸟类的生存环境带来了很大的威胁和影响。近期遇见的一件事情,更加剧了笔者对野生鸟类生存现状的忧虑。

豫南山区某县一个偏僻的山村旁,一棵树上的鸟巢内,出壳数日的寿带鸟幼雏正嗷嗷待哺。雌雄两只美丽的寿带亲鸟终日来回飞翔于巢穴与野外之间,不辞辛劳地为幼雏觅食喂食。

然而,寿带鸟一家平静的生活很快被一群不速之客打乱了。众多热衷于拍鸟的摄影爱好者在得知寿带鸟育雏的消息后,蜂拥而至,在寿带鸟巢的树下架起了"长枪短炮"。或许是因为众多拍鸟者一连数日无序的聚集拍摄影响了附近村民正常的生活,抑或是个别"鸟导"获取了不菲的拍摄费用而引起其他村民的嫉妒,终于在一天夜里,厄运降临至无辜的鸟儿身上。有人残忍地将鸟巢捣毁,3只幼雏摔地夭折。之后数日,两只亲鸟在被捣毁的巢穴附近飞来飞去,不时发出凄楚的鸣叫。

据笔者所知,鸟儿此类不幸的遭遇,已不是个别现象,在其他地方也曾发生过。寿带鸟横遭"家破人亡"的劫难,令人痛心,让人扼腕。幼雏之殇,究竟谁之过?那位捅鸟窝者的残忍之举,委实不能原谅,但众多摄影爱好者无序的拍鸟乱象,亦逃脱不了干系。

如今,拍鸟已经成为许多人业余生活的一部分,而且这个群体还在不断扩大。拍摄的行为本身无可厚非,但问题是如何去拍?众多的拍鸟者本身就是一个无组织的群体,加之其拍摄行为又无人监管,这就导致出现了种种无序和任性的不良拍摄行为。比如,有的擅自出入明令禁入的野生鸟类自然保护区;有的为了获得所谓的"数毛版"片子而无节制地接近鸟儿;有的为了追求画面的干净,任意剪除正在育雏鸟巢周围的树枝;更有个别人,为拍到鸟儿悬停的画面,采取堵塞崖壁巢穴等极不文明、极不道德的拍摄手段。如此发展下去,野生鸟类的生存环境必定会面临更大的危害和影响。

鉴于此,地方政府及相关职能部门应当将上述问题纳入监管范围,至少禁止人员进入鸟类自然保护区是完全可以做到的。此外,还可以通过划定拍摄现场区域,合理控制人员数量。对于列入国家保护名录的珍稀鸟种,必须制定必要的拍摄限制。对于发生在辖区内的各种影响、破坏野生鸟类生境的诱鸟和拍鸟行为,有针对性地研究制定出一些有效管用的规范措施,比如给予相应处罚等,以使当下无序甚至带有几分野蛮的拍摄行为尽快步入理性和有序的轨道。

笔者曾经去过被称之为"野生鸟类天堂"的云南保山百花岭,当地村民已将接待全国各地摄影爱好者做成了一个致富产业。地方政府将所有拍摄活动规范起来,尽管前往的拍摄者络绎不绝,但拍摄活动文明有序,达到了拍鸟而不伤害鸟的目的。

总之,不干扰、不破坏野生鸟类的生存环境是鸟类拍摄活动的底线。在加强拍摄者个人拍摄行为自律的同时,地方政府及相关职能部门要通过有效监管与严格规范,真正把目前存在的不文明、不友好拍摄行为引导到依德、依法拍摄的健康轨道上,真正让发现美、记录美、创造美的鸟类摄影与保护野生鸟类资源统一起来,实现两者的共赢。

普查结果系列谈②

推动环境治理 促进乡村振兴

——第二次全国污染源普查畜禽养殖业情况解读

◆黄红敏

通过本次畜禽养殖业污染源普查,可以掌握各种畜禽养殖废弃物产生、污染物排放、资源化利用的底数,有利于研判我国畜禽养殖环境形势,制定实施有针对性的废弃物利用政策和行动方案。同时,对于改善6亿农民的生产生活环境、促进乡村环境治理和乡村振兴、补齐全面建成小康社会的生态环境短板,也具有重要意义。

普查范围全面,体现治理成效

根据《畜禽养殖业普查实施方案》,纳入第二次全国污染源普查(以下简称"二污普")的畜禽种类,包括生猪、奶牛、肉牛、蛋鸡和肉鸡等五大主要畜种,涉及全国2981个畜禽养殖县。本次普查对37.88万个畜禽规模养殖场进行了入户普查,抽样调查6.4万个规模以下养殖场(户),同时,在全国范围内选择214个产排污系数定位监测点,开展产排污系数监测。在此基础上,核算了我国畜禽养殖业主要水污染物排放量,为顺利完成"二污普"提供了可靠的保障。

衡量畜禽养殖业污染源排放状况,最主要的指标是单位动物排放强度。根据《畜禽养殖业污染物排放标准》(GB18596-2001)给出的各种动物换算系数,本次普查将奶牛、肉牛、蛋鸡和肉鸡折算成生猪养殖当量,将各种污染物排放量除以总的生猪养殖当量,测算出单位动物的污染物排放强度。

结果表明,《第二次全国污染源普查公报》所覆盖的养殖量约为8.14亿头猪当量,而2007年第一次全国污染源普查(以下简称"一污普")所覆盖的养殖量约为4.41亿头猪当量;"二污普"与"一污普"相比,养殖量增加了约3.72亿头猪当量。化学需氧量(COD)、总氮(TN)、氨氮(NH_3-N)和总磷(TP)排放强度分别为11.56、0.69、0.13和0.14千克/头,其中,COD、TN和TP排放强度,较"一污普"结果分别降低了55.5%、67.2%和57.9%("一污普"未调查畜禽养殖业的NH_3-N排放量)。

分析以上数据可以发现,我国畜禽养殖业污染物排放实现排放总量和单位动物的排放强度双下降,尤其是单位动物污染物排放强度大幅度下降。这说明,我国畜禽养殖方式转变、废弃物资源化利用和污染防治取得了显著成效。

工艺升级换代,污水减量明显

我国自2007年开始,支持规模养殖场改水冲清粪为干清粪,改无限用水为控制用水,改明沟排污为暗管排污,极大减少了畜禽养殖场的污水产生量。

以一个年出栏万头的生猪养殖场为例,如果采用水冲清粪,每天产生的污水量约为120立方米-150立方米;采用干清粪,每天产生的污水量则只有40立方米-60立方米,污水减少幅度达到60%以上。

依据两次普查所获得的全国主要畜禽清粪方式数据,2017年规模猪场采用干清粪工艺的比例已经达到81%,水冲清粪比例下降至9%;而"一污普"结果显示,生猪规模化养殖场干清粪的比例只有55%,水冲清粪的比例高达43%。与"一污普"相比,2017年畜禽规模养殖场采用干清粪的比例增加了26%、水冲清粪比例降低了34%。这"一增一减"显著减少了全国畜禽规模养殖场的污水产生量,极大提高了固体粪便收集率,促进了粪肥资源化利用,降低了污染物排放量。

推进"以用促治",污染排放减量

十年间,畜禽规模比重快速提高。根据农业农村部统计,生猪年出栏500头以上的规模比重,从2007年的21.8%提高到2017年的46.9%;奶牛存栏100头以上的规模比重,从2007年的16.4%提高到2017年58.3%。随着《畜禽规模养殖污染防治条例》《国务院办公厅关于加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用的意见》的实施,资源化利用政策支持力度加大,有效推进了"以用促治",实现了废弃物资源化利用和污染减排的双赢。

十年间,国家先后实施了全国主要污染物总量减排环境管理政策(农业源减排)、畜禽标准化养殖、区域生态循环农业建设、农业面源污染治理、大中型沼气工程建设项目等。2017年起,加大了畜牧大县畜禽粪污资源化利用基础设施建设支持力度,3年累计安排中央资金176.5亿元,实现了585个畜牧大县全覆盖,提高了畜禽粪污处理设施装备配套率和综合利用率。

对比"一污普"畜禽规模养殖场普查结果发现,2017年,规模化养殖场基本上配套了粪污处理设施设备,污水采取资源化利用和达标排放方式的养殖场比例超过90%,特别是国家鼓励的粪水还田肥料化利用和厌氧发酵生产沼气两种主要资源化利用模式,合计占比较2007年增加了50%以上。而"一污普"时,生猪和奶牛规模养殖场污水未处理直接排放的养殖场比例超过50%,2017年污水利用的规模化养殖场数量占比较2007年提高了40%,畜禽粪污综合利用率由原来的50%提高到了70%。

源头减量和资源化利用有效减少了畜禽养殖业污染物排放量和排放强度。但与发达国家相比,由于我国畜禽养殖污染防治工作起步较晚,规模养殖场特别是中小规模养殖场粪污处理设施运行不稳定、还田利用不规范等问题依然存在。同时,"二污普"主要以水体污染物为主,对抗生素和重金属等潜在的污染物没有监测,畜禽粪污治理任务任重道远。

为此,建议持续推进畜禽养殖污染防治和资源化利用工作,在污染源普查的基础上,对现有的产排污系数重点监测点开展氮、磷等面源污染和氨气、臭气等持续观测。开展粪污还田利用全链条监测,加强废弃物处理利用设备研发和推广,进一步提升规模养殖场的粪污设施装备水平。力争到"十四五"末,畜禽粪污综合利用率达到90%以上。

作者系中国农业科学院农业环境与可持续发展研究所副所长