加强湾长制与河长制对接 实现陆海共治共管

杨静,生态环境部华南环境科学研究所近岸海域环境研究中心副主任,在陆海污染系统控制、入海直排源环境监管、河口与近海污染风险评估等方面经验丰富。全程参与全国入海排污口清理整治工作和渤海攻坚战入海排污口专项行动顶层设计。

◆本报记者刘蔚

生态环境部近日组织召开全国海洋生态环境保护工作会议。会议强调,当前和今后一个时期是打好污染防治攻坚战、决胜全面建成小康社会的关键时期,也是深化党和国家机构改革、推动海洋生态环境保护工作向纵深发展的关键时期。当前,海洋污染治理的难点有哪些?此次会议提出的"湾长制"实施还需要有哪些制度保障?对此,本报记者采访了生态环境部华南环境科学研究所近岸海域环境研究中心副主任杨静。

> 美国切萨比克湾的治理经验可以借鉴。他们成立了整治执行委员会,制定了《切萨比克湾协议》,明确目标后各地区分别落实,制定区域减排及修复对策。

中国环境报:目前,有哪些地方对于陆源污染物入海量控制有比较好的经验?国外是否有成熟经验可以借鉴?对于我国海洋污染物治理工作,您还有哪些其他建议?

杨静:我国陆源入海污染控制比较好的地方包括:福建省九龙江—厦门湾,涉及到厦门市、漳州市、龙岩市;浙江省台州市;天津市。

在国外,美国切萨比克湾的治理经验可以借鉴。他们成立了整治执行委员会,制定了《切萨比克湾协议》,明确目标后各地区分别落实,制定区域减排及修复对策。

日本濑户内海曾经一度被称为"濒死之海",后来政府和社会各方力量共同努力,实施《日本濑户内海环境保护法》,限制工厂排水并建设完善下水道管网,2001年又对氮、磷排放总量进行了限制。

针对我国的海洋污染治理工作,我认为,下一步应尽快从立法上理顺各部委对海洋生态环境保护的职责分工和协作机制,构建海洋大环保格局。

在重视污染治理的同时,也要加强海洋生态保育。国外海湾成功的治理经验不仅是控源减排,同时也非常重视生态保护与修复。

此外,还应进一步强化科技支撑,包括吸纳技术专家和科研人员参与决策,加强技术标准、治理方案与治理技术制定过程中的科技支撑,重视生态环境综合调查与评估,并应用先进的科学手段,如调查监测、溯源等。

中国环境报:我们知道,渤海综合治理是七大攻坚战之一。请问当前包括渤海在内的海洋治理工作中,陆源污染物入海的现状如何?这一污染源是不是海洋目前最大的污染源?

杨静:确实,目前生态环境部对陆源污染物入海的监测主要涉及两类:一类是入海河流;另一类是直排海污染源。总体来说,陆源入海的污染压力还是比较大的。

根据生态环境部公布的2017年近海海域生态环境质量公报,对195个入海河流断面的水质监测结果表明,全国入海河流的水质总体保持稳定。其中,13个水质断面是Ⅴ类,占比6.7%;劣Ⅴ类水质断面有41个,占比21%。

在直排海污染源方面,2017年对404个日污水排放量大于100吨的直排海污染源监测发现,全国直排海污染源的污水排放量达63.6亿吨,同比是增加的。

从这两组数据就能看出,入海河流是入海污染物的主要来源。那么,入海污染源是不是海洋目前最大的污染源呢?实际上,从国内外的研究来看,海洋污染的80%来自陆地。陆源污染物向海洋转移,是海洋污染最主要的污染源。

> 对于沿海地区,入海河流与河流入海口所在海湾区域处于同一行政辖区内的,河长和湾长可以由同一位行政领导担任,有利于实现海陆共治,提高效率。

中国环境报:推进"湾长制",当前存在哪些困难?需要加强哪些方面的工作?

杨静:湾长制的实施,有利于解决海湾污染问题,但在试点推行湾长制的过程中,确实遇到了一些问题。

一是湾长制法律定位和实施机制还没有建立起来。湾长制的推行目前没有法定地位,也没有相应的实施机制与之匹配,其运行效果更多取决于行政压力、党政一把手的重视程度和决策的科学性,很难实现长期效果。

二是湾长制实施的基础工作薄弱。海湾范围大,受多行政区共同影响,因素复杂。湾长制要真正发挥作用,应治标治本相结合。治本的问题需要把准脉,摸清湾区的生态环境质量状况,弄清楚影响湾区生态环境质量的主要因素有哪些、来自哪些地方、影响程度如何等。这些基本情况还没有准确掌握,势必会影响湾长决策的科学性,进而影响湾长制的实施效果。

三是公众参与度低。目前湾长制的推动和实施主要靠政府,主要依靠行政手段。

对此,我有以下建议:

一是加强法律法规制度、机制体系的完善,研究确定湾长制的定位、法定职责,加快湾长制体系设计。

建议在修订海洋环境保护法和相关的海洋环保法规中纳入湾长制内容,为湾长制的落实提供条件。比如,河长制就明确写入了《水污染防治法》,地方法规也纳入了河长制的相关内容,为长效机制的形成奠定基石。同时,在国家层面抓紧制定出台湾长制体系设计,明确湾长的权责、目标、任务与考核监督。

二是加强与河长制的对接,充分实现陆海共治共管。治湾先治河,治河先治陆,顶层设计上湾长制和河长制要统一。

对此,建议湾长不仅对本湾区的生态环境质量负总责,也要负责和协调湾长制和河长制。对于沿海地区,入海河流与河流入海口所在海湾区域处于同一行政辖区内的,河长和湾长可以由同一位行政领导担任,有利于实现海陆共治,提高效率。同时,做好治河治湾目标的协调衔接,还要强化与河长制的机制联动,推动建立湾长河长联席会议制度和信息共享制度。

三是加强基础工作的谋划,提高决策的科学性。重视和加强生态环境基础数据,包括生态环境质量、生态状况、污染调查的采集和跟踪评价,加强海湾生态治理的科学性研究。

四是充分调动各方力量参与,发挥合力作用。探索引导企业、NGO等参与海湾环境治理与生态保护。充分发挥群众、媒体的监督宣传作用,及时快速地发现问题并反馈整改情况。

> 河流考核氨氮,而海洋近岸海域考核无机氮。经常是入海河流的氨氮达标了,但总氮浓度或总量非常巨大,因为入海河流对此没有很好地进行削减。

中国环境报:大幅度降低陆源污染物入海量,减少入海河流污染水体,是不是海洋污染治理的首要任务?完成这个任务,当前有哪些难点?是建设排污管线、筹措资金困难,还是地方不够重视?

杨静:入海河流是海洋污染治理的首要任务,因为这是海洋污染源的最大构成。我国从"水十条"实施以来,一直大力推进入海河流污染物减排。但完成这一任务有一个比较大的难点,就是入海河流整治工作没有很好地与近海海域水质改善有效衔接。

入海河流整治工作污染物的削减,更多关注的是化学需氧量、氨氮这两项浓度指标。相对应的,对污水处理厂的出水要求以及工业企业的排放标准要求,关注的也是这两项指标。也就是说,对河流贡献进来的总氮,实际上没有进行控制。

但对于海洋来说,海水水质标准是无机氮。河流考核氨氮,而海洋近岸海域考核无机氮。由于这二者的水质指标没有很好地衔接,经常会出现这样的现象:入海河流的氨氮达标了,但总氮浓度或总量非常巨大,因为入海河流对此没有很好地进行削减。从河流到海洋,实际上总氮对无机氮的贡献是非常大的,所以,近海海域水质没有明显或者比较好的改善。

另外一个难点,就是对入海河流污染水体的整治,点源做得比较好,但面源特别是养殖、种植等农业面源仍需要努力。

完成污染治理任务,不仅是排污管线配套或者筹措资金困难等问题。实际上,这些污水怎么能充分地回用环境中,或者说怎样把污水集中收集起来,处理达标以后再排放是个难题。目前大家都在积极探索和推动好的收集方式、回用方式。当然也有一些地方有比较好的经验可以借鉴,但大部分地方在这方面的困难都还比较大。

广撷博采

粤港澳大湾区生态环保合作对策建议

李丽平 张莉 张彬 李媛媛 赵嘉 雷健

> 作为国家重大发展战略,粤港澳大湾区对标国际一流湾区生态环境质量和治理水平,实施最严格的生态环境保护制度,深化粤港澳环保交流合作,是开创美丽湾区建设新局面的重要保证。

在今年2月印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》中,第七章"推进生态文明建设"专门提出,要"加强粤港澳生态环境保护合作,共同改善生态环境系统"。这说明生态环境保护是粤港澳大湾区发展的重要内容,开展生态环境保护合作是实现粤港澳大湾区绿色发展的重要途径。

当前,粤港澳大湾区已经建立了以《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》《粤港合作框架协议》《粤澳合作框架协议》为基础、以联席会议为核心的合作机制,通过粤港、粤澳环保合作小组及其下设的专责(项)小组,落实执行相关环境合作规划、协议和行动方案。此外,粤港澳也开展了一些具体的环境合作项目,如"粤港澳珠江三角洲区域空气监测网络""清洁生产伙伴计划项目""粤港碳标签合作"等。

随着三地合作的加深,粤港澳大湾区环境质量总体改善,但环境风险依然存在。臭氧浓度居高不下,部分支流水质仍超标。由于湾区自然环境容量有限,湾区经济迅速融合发展带来的生态环境承载压力加大。

落实《粤港澳大湾区发展规划纲要》要求,对粤港澳大湾区生态环境保护合作提出了新任务。笔者认为,需要重点解决以下问题:一是粤港澳大湾区环境合作以双边合作为主,缺乏统一、权威高效、沟通顺畅的三方合作机制;二是环境合作碎片化,以单目标为主,一事一议,缺乏总体统筹规划,合作层次较低;三是合作机制以政府为主,民间合作机制较少。

作为国家重大发展战略,粤港澳大湾区对标国际一流湾区生态环境质量和治理水平,实施最严格的生态环境保护制度,深化粤港澳环保交流合作,是开创美丽湾区建设新局面的重要保证。

首先,强化合作机制,成立粤港澳大湾区生态环境理事会和生态环境委员会。

建议基于粤港澳大湾区环境合作机制基础和实际,成立粤港澳大湾区生态环境理事会,作为政府协调机构。同时,成立粤港澳大湾区生态环境委员会,作为民间咨询机构。主要目的是建立粤港澳三方环保交流合作机制与平台,协调解决粤港澳大湾区生态环境保护和应对气候变化等相关问题。主要职责是针对粤港澳大湾区生态环境政策、标准的制定提出建议方案,就粤港澳大湾区重大环境问题开展协调和对话。

其次,统筹合作目标,以城市群发展为导向,全面统筹合作制定湾区生态环境规划。

基于城市群发展特征,结合粤港澳大湾区区域协调发展目标,全面考虑区域基础设施互联互通及要素自由流动,综合统筹区域内外产业分工。制定高标准的粤港澳大湾区生态环境规划,并在此基础上制定大湾区固废危废管理规划和海洋生态环境规划等专项规划。建立规划审查审批机制,确保"9+2"城市环境目标、产业发展目标、定位等相衔接,规划制定过程中,充分听取利益相关者声音。

第三,丰富合作主体,建立生态环境多元共治体系。

在粤港澳大湾区生态环境政策制定和环境管理中,要加大相关政府、企业、智库、公众的参与力度。政府应加强协调、宣传和信息公开,在规划和政策制定过程中充分听取公众和利益相关者的意见。生态环境委员会可定期组织环境非政府组织、学者等座谈、交流,针对环境管理中的问题征求意见。深化三地环保产业合作,加强环境智库合作,鼓励三地研究部门、高校就环保技术、政策等进行互访交流,合作办学,鼓励和支持粤港澳三地青少年开展环境教育的交流合作,共同举办环境教育展。

第四,明确合作对象,加强生态环境政策创新。

在大湾区推动将环境质量指标从AQI变为AHI,逐渐推动环境监测标准、监测指标和方法的统一,统一车油路港标准,统一环境预警分级标准;建立国际认可的粤港澳大湾区港口船舶低排放控制区;推动三地环保人员资质统一认证。

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心

相关链接

国际三大湾区经验可资借鉴

李丽平 张莉 张彬 李媛媛 赵嘉 雷健

目前,全球有知名海湾上千个,对推动区域和全球经济发展发挥了重要作用,在生态环境保护方面也采取了相关措施。其中,纽约湾区、旧金山湾区和东京湾区在生态环境保护合作方面的经验值得借鉴。

建立有效的湾区生态环境协调管理机制

国际三大湾区很早就建立了符合各自实际情况的区域生态环境协调管理机制,大幅提高了区域生态环境保护建设和管理的效率。

纽约湾区建立了政府、企业、社会三方合作机制,主要由独立的非营利性区域规划组织——纽约区域规划协会主导跨行政区域环境保护的统筹协调规划。

旧金山湾区采取"专业化"分类治理模式,集中解决湾区发展过程中面临的公共治理问题,湾区空气质量管理局负责湾区空气质量问题,区域水资源质量控制委员会负责湾区水质问题,湾区保护和发展委员会处理湾区海滨事务。这一模式打破了湾区内的行政边界,提高了湾区内部公共事务处理的专业性和透明度,加强了同一领域的合作。

东京湾区由政府主导,大都市整备局负责湾区的基本规划,其中包括生态环境保护相关规划和实施,具有行政效力,实施效果较强。

注重湾区发展中长期规划

这三大湾区在发展过程中,均制定了中长期规划,生态环境保护内容为重点部分。

纽约湾区以公共利益为导向,对大都市圈进行合理规划,实现城市间协调发展。其第三次规划核心是"重建3E—经济、公平和环境",实施"绿地方略",对自然资源和环境进行系统性保护。第四次规划核心是"经济、包容性和宜居性",提出"应对全球气候变化等威胁,组建国际咨询委员会,通过动员各种跨国联盟资源以确保计划实现,提升区域可持续发展能力"。

旧金山湾区将宜居环境视为湾区经济发展的主要动因。旧金山湾区每5年做一次城市规划,既高密度开发城市用地,又保留农田、林地,以优质的自然、文化环境吸引高端人才及一流企业。此外,旧金山湾区从交通、住房、城市土地开发等方面,协调城市发展、产业发展和环境保护之间的关系。

东京湾区从1959年起,先后5次制定基本规划,明确城市功能定位,缓解住房紧张、交通拥挤和环境污染等问题,从第一次规划就开始重视生态环境保护,强调城市可持续发展。1976年制定的十年规划(1976-1985年)对环境保护、资源节约、灾害防治等进行了重点关注。

制定湾区环境相关政策及标准

大部分湾区均针对本区域制定了专门的环境相关政策,提高环境管理的有效性。

20世纪初,为满足城市发展需要,纽约市颁布了《水供应法》,后经修改的《水供应法》将达拉华州的水供应系统管理由宾夕法尼亚州和新泽西州统一划归纽约市,进行统筹管理。

旧金山湾区成立的湾区空气质量控制局,是美国第一个区域空气污染控制机构,任务是监管旧金山湾9个县的固定源空气污染。《1970清洁空气法》颁布后,该局开始制定污染物减排实施方案,针对臭氧污染问题,重点控制挥发性有机物和氮氧化物排放,对重点工业污染源、汽车尾气等进行严格要求。在水污染方面,区域水资源质量控制委员会制定了流域管理规划,确定了日负荷最大总量,制定了地下水保护及毒性污染物清除、非点源污染控制、流域监测及评估等多个方案,系统性地进行水污染治理。

推动公众、企业、智库等多主体参与湾区环境管理

三大湾区的规划和政策制定,均吸收了民间环保力量的意见和建议,包括公众、企业、智库等。

纽约湾区、旧金山湾区在区域规划制定实施中均有广泛的公众参与。纽约湾区区域发展规划结合了公众、企业、学者、政府官员等多主体的深度参与。以第四次区域规划为例,2013年启动工作后,规划工作人员在随后的4年中分析了众多数据、上百份战略计划和政策报告,并与上千个合作方召开工作会议,组织社团领导、居民、企业主召开社区会议,并与5个设计团队开展合作。

东京湾区在发展过程中同样重视智库、企业等相关主体的参与,特别是将环境智库作为推动东京湾绿色发展的重要力量。东京湾区规划不是由中央政府出面完成的,而是由多个智库居中协调实施的。日本开发构想研究所、东京湾综合开发协议会等智库,作为衔接各种规划的平台,对本地区发展有长期研究和推动。政府尊重与重用这些智库,把他们作为开发管理东京湾的重要力量。

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心

探索与思考

加快推进海南国家生态文明试验区建设

◆宋延巍

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《国家生态文明试验区(海南)实施方案》,明确了海南建设国家生态文明试验区的战略定位,即生态文明体制改革样板区、陆海统筹保护发展实践区、生态价值实现机制试验区和清洁能源优先发展示范区。

对照《方案》提出的目标和要求,为加快推进国家生态文明试验区建设,笔者提出如下几点建议。

一是通过"三线一单",构建生态安全屏障。目前,海南省正在组织开展区域空间生态环境评价暨"三线一单"编制工作。建议通过此项工作,全面梳理区域生态环境状况,以环境质量与安全维护为基准,建立基于环境管控单元的海口生态环境空间管控体系。将每一个环境管控单位相应的管理要求与任务措施予以明确,形成一套系统性、精细化、空间可落地的环境质量管控体系。

二是围绕重点保护领域,做好生态修复工作。中央生态环保督察反馈意见明确提出的海口市5个个性问题中,有3个涉及围填海项目。为此,应积极开展围填海项目的生态评估工作,并根据对海洋环境影响程度,科学开展生态修复等工作。此外,围绕森林和湿地保护修复、生物多样性保护、污染水体治理、矿山矿坑生态修复等,仍需要谋划和推进一批生态修复工程项目建设。

三是积极探索绿色发展,建立生态保护机制。海口目前的湿地率为12.7%,湿地保护率55.53%;到2025年,湿地面积将增加2825公顷。作为生态文明建设试点,海口可以在湿地、海洋、河流、森林等生态产品科学评估核算体系建设方面加大力度,从而推动生态服务市场交易制度、生态转移支付制度、生态补偿制度、环境污染责任保险等促进生态产品价值实现的制度机制建立。

四是坚持以问题为导向,建设生态绿色家园。在大气污染治理方面,建议加强严禁秸秆和垃圾露天焚烧,严禁槟榔土法熏烤,严禁在城区露天烧烤,严禁寺庙道观燃烧高香,严禁城区街道祭祀烧纸焚香,推进气代柴薪工作,推进秸秆综合利用等工作,进一步提升海口环境空气质量。在水环境质量明显改善的情况下,建议强化长效管控措施,让"水清岸绿景美"成为一种常态。同时,不可忽视市政管网及污水处理设施建设,从源头治理,提升污水收集处置率。在土壤环境质量相对稳定的情况,强化监控措施,让百姓吃得放心、住得安心。

五是坚持改革创新,完善协调工作机制。近年来,海口一直践行"绿水青山就是金山银山"的发展道路,遵循"山水林田湖草是一个生命共同体"的系统思维。建议进一步完善协同体系,让政府、企业、个人均参与其中,形成共振效应与改革合力,为守护好海口的绿水青山、碧海蓝天提供坚实保障,为全国生态文明建设贡献海口智慧。

作者系海南省海口市生态环境局总工程师