

# 加强黄河流域生态保护和高质量发展

潘贤掌



自古以来,“黄河宁,天下平”,黄河生态安危事关国家盛衰与民族复兴。习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上强调,保护黄河是事关中华民族伟大复兴和永续发展的千秋大计,黄河流域生态保护和高质量发展是重大国家战略。在2020年5月视察山西时又强调,扎实实施黄河流域生态保护和高质量发展国家战略,推动山西沿黄地区在保护中开发、开发中保护。

山西位于黄河中游,黄河流域山西段国土面积和人口分别占全省的62%和65%。必须以守护黄河安澜的责任感、时不我待的紧迫感,担负起保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态的重大责任,共同抓好大保护,协同推进大治理,为促进黄河流域生态保护和高质量发展作出应有的贡献。

## 以新发展理念为指引

树牢“绿水青山就是金山银山”的鲜明理念。绿水青山既是自然财富,又是经济财富。“两山论”打破了把生态环境保护与经济发展对立的二元思维,深刻揭示了发展与保护的辩证关系。要以习近平生态文明思想为统领,以对党、对历史、对人民高度负责的精神,以功成不必在我的胸怀,以维护黄河生态安全、维护黄河健康生命为目标,把黄河流域生态保护和高质量发展摆上重要位置,正确处理开发和保护的关系,统筹山水林田湖草系统治理,当好黄河生态卫士。

树牢“生态优先、绿色发展”的鲜明理念。水是生态之基。作为资源能源大省,山西省黄河流域长期以来形成了以煤、焦、冶、电等能源原材料生产为主的经济格局,结构性污染矛盾十分突出。要深入贯彻落实“四为四高

两同步”总体思路和要求,把生态环境保护工作全方位融入高质量发展转型之中,统筹考虑黄河流域水资源、水环境、水生态、水安全、水监管等涉水问题,强化水生态环境承载能力刚性约束,推动黄河流域从过度干预、过度利用向自然修复、休养生息转变。

树牢“抓生态环境保护就是抓高质量发展”的鲜明理念。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。水是发展的命脉。要充分发挥生态环境倒逼、引领和支撑作用,坚决向结构性污染开刀,还水于河,以水定产,在遵循自然规律的前提下,打通发展命脉,守护流域安全,积极培育战略型新兴产业,建好国家高质量发展区域增长极。

## 精准推进污染攻坚

彻底消除黄河流域劣Ⅴ类国考断面。以汾河流域水污染治理为重点,统筹黄河流域山西段干支流、左右岸、上下游,坚持污染减排与生态修复两手同步推进,力争实现全省地表水国考断面年底全部退出劣Ⅴ类。全面加大工程治污力度。强化城镇生活污水治理厂达标排放和运行管理,提升城镇生活污水收集处理能力。严控企业超标排放,强化工业集聚区污水集中处理。推进畜禽粪污资源化利用和沿河农村生活污水治理,让汾河等黄河主要支流“水质好起来”。全面提升用水效率。坚持量水而行、节水为重,建立健全保障黄河上、中、下游生态基流长效机制,分段、分时段统筹调度流域内生产、生活、生态用水。建立流域水资源生态补偿机制,促进生活污水资源化、工业用水循环利用、农灌用水高效化利用,让汾河等黄河主要支流“水量丰起来”。全面推动全流域水生态修复保护。坚持自然恢复为主,统筹山水林田湖草等系统治理,持续开展汾河干支流、入黄支流清河行动,推行沿岸缓冲林带自然修复保护,加大湿地保护力度,让汾河等黄河主要支流“风光美起来”。

强力推进黄河流域大气污染防治。山西省黄河流域人口和产业分布密集,尤

其是汾河平原等区域主要污染物排放强度高,空气质量改善难度大。要以汾渭平原4市和太原及周边“1+30”重点区域为主战场,大幅削减污染物排放总量,促进黄河流域环境空气质量持续改善。加大产业结构调整力度。推进企业污染治理升级改造,加快城市建成区及周边重污染企业搬迁改造或关闭退出。加大散煤污染治理力度。加快清洁能源替代,淘汰小锅炉。加快交通运输结构调整。加快补齐“公转铁”工作短板,打好柴油货车污染治理攻坚战,持续推进黑加油站(点)动态清零。大力推广新能源汽车。加大降尘污染治理力度。持续抓好城乡环境综合整治,严格落实施工工地扬尘整治“六个100%”要求,全面加强秸秆禁烧管控。

## 破解结构性污染难题

优化黄河流域产业开发布局。充分发挥以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入清单为核心的生态环境分区管控体系作用,加强生态保护红线和重要生态空间的保护,依法禁止或限制大规模开发。坚持“布局集中、用地集约、产业集聚、空间优化”,积极引导产业入园入园,促进优势产业向战略条件优良、环境空间充裕的区域聚集,严格控制在汾河、沁河等河谷地,以及人居环境敏感的区域布局重污染项目,推动产业布局优化。

科学引导黄河流域产业绿色转型。坚持转型为纲,将总量指标等各类环境要素支撑向战略性新兴产业、特色优势产业倾斜,鼓励引导黄河流域范围内煤炭、钢铁、电力、焦化传统优势产业“上新压旧”“上大压小”“上高压低”“上整压散”,鼓励企业发展“飞地经济”。坚持“项目为王”,为区域内具有标志性、引领性的转型项目全方位、全过程做好服务保障。

精准促进黄河流域产业升级调整。严格控制黄河流域城市建成区的工业园区、经济开发区、产业集聚区新建高耗能、高污染和产能过剩项目。对环境空气质量和水环境质量持续恶化的区域,加大环评约谈问责、区域限批措施。加大黄河流域“散乱污”企业治理力度,坚持监管与服务并重,按照“科学规范一批、升级改造一批、整合搬迁一批、关停取缔一批”的原则,实施分类处置,倒逼产业加速提档升级,实现新旧

动能转换。

着力提升生态环境保护管理服务效能。坚持“三对”“六最”要求,推进环评审批流程再简化,资料再精减,将审批时间压缩至法定时限的一半。深入开展企帮扶服务,及时提供产业政策、咨询服务,全方位助力企业提升精准治污水平。

## 打造现代环境治理体系

健全黄河流域生态环境治理领导责任体系。强化党委和政府的自然资源与生态保护考核和生态环境损害责任追究。建立跨省流域上下游突发水污染事件联防联控机制,用好跨界断面水质自动监测站,实施区域联动处置、流域联防联控。全面落实河湖长制,细化量化黄河流域各级河长的责任,形成“大生态、大环保”治理格局。

完善黄河流域生态环境监管体制。统一布局、规划建设覆盖全流域的环境质量、重点污染源、生态状况的生态环境监测网络。建立黄河流域山西段干支流水质监测预警系统,逐步实现流域水质变化趋势分析和风险预警。健全空气质量监测网络,推动流域空气质量预警预报。强化区域生态环境状况定期监测与评估,提升自然保护区、重点生态功能区、生态保护红线的监管水平。

加强黄河流域生态环境保护督察。深入开展汾河等重点流域生态环境问题排查,对中央生态环保督察及“回头看”反馈问题、省级督察发现问题紧盯不放,不达要求绝不松手。延续和深化“清零”环保品牌,高标准高质量做好黄河(汾河)流域入河排污口排查整治工作,持之以恒推动污染防治攻坚。

强化生态环境治理企业责任。加快排污许可管控配套制度建设,开展固定污染源排污整顿,实现固定污染源排污许可全覆盖。推进重点行业清洁生产审核,落实生态环境损害赔偿制度,完善市场化多元化生态补偿机制,实施企业环境信用评级。

作者系山西省生态环境厅党组书记、厅长



# 农村污染源治理需多方发力

◆李龙军 胡艳娜

当前,面源污染治理是困扰农村环境保护工作的一大难题。化肥、农药的大量使用,破坏了土壤原有的生态平衡,也对水源造成污染。

农膜污染也需要引起重视。据笔者了解,某镇共有耕地6.52万亩,蔬菜大棚、弓棚、地膜覆盖等种植面积2.6万亩,农膜使用率为40%,但目前仍无法完全回收。残留膜累积增加,自然降解缓慢,严重影响土壤通透性,造成土地板结。

在广大农村,分布着规模不一的养殖场(户),一般都实行粗放式管理,污染物处理能力有限,造成周边环境污染。以山东某县为例,全县共有村庄854个,多数村建有养殖场(户)2-3个,全县共有养殖场(户)2000余个。此外,农作物秸秆污染、生活垃圾收运不及时等问题虽然有所改善,但仍需要加强管理。

针对农村面源污染的现状,笔者认为,应从以下几方面发力,加强治理。

首先,严格落实上级文件精神,加大监管执法力度。2017年农业农村部颁布《2017年农业面源污染防治攻坚战重点工作安排》,启动了农业生产“一控两减三基本”的治理方案,即:控制农业用水量,减少化肥、农药使用量,使畜禽粪便、农作物秸秆、农膜基本资源化利用。抓好这项工作的根本落实,是解决农村面源污染的关键一步。各级政府部门在农村生态环境管理、环

境卫生状况改善等方面出台了措施,但需要加强贯彻落实的刚性,确保措施取得实效。

其次,加强法律法规建设,落实补偿制度及奖惩措施。当前,我国面源污染防治的法律法规多分散在不同部门行业法律法规中,过于宽泛。笔者建议,尽快出台相关专门法律法规,如制定有关控制废弃物排放、农药污染等方面的专项法律法规,完善无公害农产品、有机食品的奖励扶持政策,构建系统完备的生态补偿制度及奖惩措施,调动生产者的治污积极性。

第三,加强技术研究,推广再生资源利用。农村面源污染防治需要有效的技术支持,应围绕高效环保新型肥料、高效低毒农药、畜禽粪便秸秆利用等方面进行技术研发。笔者认为,这是解决农业高产高效与农业面源污染矛盾的根本出路。

同时,完善监测体系,对农村面源污染进行定期监测,包括对农村饮用水源地水质监测、农村大气环境质量监测、土壤质量监测和污水排放口的监测。完善农产品生产服务体系以及农产品质量安全监测体系,做到早发现、早预测、早警示、早治理。加强宣传教育,让农民真正了解到农村面源污染的来源与危害,认识到农村面源污染防治的重要性,切实提升环境保护意识。

作者单位:李龙军,山东烟台市委党校;胡艳娜,阳谷县环境监控中心

# 六安“两山”转化路径的探索与实践

◆陈红枫 吴楠 蒋洪强 吴文俊

安徽省大别山重点生态功能区(六安市)是“建立国家生态环境资产核算体系”项目地方试点之一。生态环境部环境规划院与安徽省环境科学研究院承担了2015-2017年此区域“绿水青山”价值(即生态系统生产总值(GEP))核算研究工作,对这一区域生态脱贫政策和机制进行了研究,提出了政策建议,探索了大别山区“两山”转化实践路径,以实现生态保护与脱贫攻坚双赢。

安徽省大别山区被国家列为水土保持重点生态功能区、水源涵养与生物多样性保护优先区以及生物多样性保护优先区域等。六安市是安徽省重要的水源涵养区,同时也是我国华东地区重要的生态屏障。安徽省大别山区是革命老区,也是全国14个集中连片特困地区之一,长期处于经济欠发达、发展相对落后的状况,革命老区、深度贫困地区、生态功能重要区交叉重叠,这一地区扶贫开发及生态保护相融合、相协调、相促进具有十分重要的意义。对于安徽乃至华东地区生态环境保护具有重要的全局性、战略性意义。

## 生态建设助推脱贫攻坚

安徽坚持生态保护与扶贫开发并重,加大贫困地区环境治理和生态保护修复力度,实现了生态建设脱贫攻坚的有机结合,探索并走出了一条具有六安特色的绿色崛起和生态脱贫之路。

六安市依托大别山区红色文化资源和绿色生态资源,着力构建绿色产业、绿色人居、绿色

生态三大体系,建立“一谷一带一岭一库”(六安茶谷、淮河生态经济带、江淮果岭、西山药库)四大发展平台,大力推进绿色产业扶贫模式。

例如,六安茶谷以茶为媒,将茶叶、毛竹等生态产业发展与生态保护、休闲旅游、文化创意、健康养生融为一体,建设一批特色小镇、茶谷小站(院)、茶谷驿站。积极引导贫困人口通过发展生态和旅游产业参与茶谷建设。

淮河生态经济带以淮河绿色长廊为重点,推进流域生态建设与环境建设,发展以绿色“菜篮子”工程为主导的现代农业,以百里淮河为主线,推进旅游文化产业发展。

在一系列精准脱贫攻坚政策的推动下,截至2018年底,大别山革命老区实现148.1万贫困人口稳定脱贫,919个贫困村出列,7个贫困革命老区县摘帽。

## 生态资产扩能增值

六安市按照主体功能区定位,把生态保护放在优先地位,采取多措保护良好生态环境。水生态环境补偿激励作用明显。2014年,安徽省启动实施大别山区水生态环境补偿机制。省财政、生态环境等部门通过生态功能区转移支付、省级生态补偿、水污染防治生态环保专项资金等渠道,加大对大别山区生态良好地区的资金支持。生态补偿机制实施以来,供水水质均达到补偿条件,淮河总干渠罗源跨界断面水质持续稳定为优,高锰酸盐指数、氨氮指数有降,2016-2018年氨氮稳定达到Ⅰ类水质限值,高锰酸盐指

数、总磷远低于Ⅱ类限值。自2017年起,六安市12个国家考核断面水质优良比例达到100%。

2017年,六安市金寨县成功创建第一批国家生态文明建设示范县。2019年,霍山县成功创建第二批安徽省生态文明建设示范县。截至目前,六安市成功创建1个国家生态文明建设示范县(金寨县),2个国家生态文明建设示范县(霍山县),19个国家级生态乡镇,3个国家级生态村;58个省级生态乡镇,99个省级生态村。

生态系统生产总值(GEP)是指生态系统为经济社会可持续发展提供的产品与服务价值的总和,是衡量“绿水青山”价值重要尺子。据安徽省环境科学研究院核算,2017年六安市GEP达到3794.48亿元,是当年GDP的3.7倍。其中生态系统调节功能价值为3140.8亿元,占GEP总值的82.77%。对比2015-2017年六安市GEP核算结果,GEP总值整体处于稳步增加的态势,年增长率达到了5.74%,充分表明六安市近年来生态保护与建设的成效。通过GEP核算,六安绿水青山价值的地位作用充分显现,生态环境保护的经济社会发展得到了量化。随着更多创新激励政策设计,越来越多生态系统服务价值能够在经济活动中得到体现。

研究表明,通过建立生态补偿与生态脱贫激励机制,生态保护对区域振兴发展和脱贫攻坚起到积极的推动作用,使绿色发展和脱贫成效的同时,生态系统服务也实现了扩能增值。

作者单位:陈红枫,吴楠,安徽省环境科学研究院;蒋洪强,吴文俊,生态环境部环境规划院

◆朱源

《关于构建现代环境治理体系的指导意见》提出了“健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系”,进一步强调了环境影响评价作为源头预防的基础性制度地位。环境影响评价是防范和减缓政策制定、相关活动产生的生态环境风险及重大影响的有效制度工具,是不断提高各地各部门可持续发展水平的重要手段。

从环境影响评价的对象来看,环评是各地各部门都应该执行的规定。环境影响评价对象包括政策、规划和项目三类,前两类又合称为“战略”。我国现行的《环境影响评价法》没有政策环评的规定。规划和项目两类评价对象,在“放管服”的背景之下和“精准、科学、依法治污”的新要求之下,也亟须分类优化调整,其中规划环评由规划编制部门制定、实施,生态环境部门有建议、修改和审查权;而建设项目环评审批在全国几十个城市和上百个县区,已转交给综合审批部门审批,并不仅是生态环境部门的权限。

## 科学优化项目环评分类

环评审批不仅包括项目环境影响是否可接受的批复,还规定了相应的生态环境保护措施及要求,这些措施要求又因项目、所属行业、区域生态环境质量和保护的要求不同而不同。因此,要提高环评审批行政许可的格式化和标准化水平,应在环境影响评价文件的评价内容上,进行分类优化调整。

一是探索对中小型项目环评“承诺审批”的规范化。经过多年的环评工作实践,大多数中小型项目,特别是报告表和登记表类别项目的生态环境影响和应采取的措施,都有较为成熟的经验和规范化的要求。同时考虑到,区域生态环境质量是地方政府的责任,要求这类项目开展现状环境监测并预测其对生态环境质量的影响,意义并不大,项目主要应做到达标排放。因此,对于这类项目,可探索在环境影响评价文件中免除现状环境监测评价、环境影响预测评价等内容,保留项目工程情况、污染物排放和生态影响及拟采取的环保措施即可,在环评批复中明确需采取的生态环境保护设施和措施。这既是对各地“环评告知承诺制”的规范化,又能切实减轻企业负担,还能提高项目环评行政许可的标准化水平和格式化程度。

二是强化“预测审批”类项目的要求。对于少数污染物排放或生态破坏较大、对区域生态环境质量有较大影响、社会关注度和争议大的项目,还应该执行完整的环境影响评价程序,否则要求和报告书内容,保证公众参与时间和机会。对于这类项目,要更加强化环评“源头预防”的功能,切实发挥环评“一票否决”的作用,不宜更多地“下放”“简化”或“压缩审批时长”。

## 精准判定规划环评重点

规划是我国经济社会发展和管理的重要抓手,但其定义和范围却没有在法律法规中明确。2004年,原国家环境保护总局《关于印发〈编制环境影响报告书的规划的具体范围(试行)〉和〈编制环境影响篇章或说明的规划的具体范围(试行)〉的通知》(环发〔2004〕98号),列出了需要编制环境影响报告书和环境影响篇章或说明的规划类型。但该文沿用至今,已经出现文件效力较低、纳入的规划有限、分类科学性不强、相关部门执行不充分等诸多问题。

评价对象缺乏筛选机制是上述问题的内在原因之一,即什么样的规划需要开展规划环评的问题没有解决。以《欧盟战略环评指令》为例,需要开展战略环评的“战略”要满足两个条件之一。一是战略中包含了未来几年要执行的具体建设项目,且这些项目又需要项目环评的;二是可能影响到欧盟自然保护区的战略。只有这些“战略”,才需要按照指令规定的环评流程和技术方法进行。

这一经验可用于规划环境影响评价相关规定的修订中。即包含了具体的项目安排或者选址选线可能产生重大生态影响的规划,才需要开展规划环境影响评价。这种规划环评是要采取类似项目环评的预测评价方法,且生态环境部门在规划环评审查方面,也应赋予类似项目环评审批方面的权力。只有这样,才能切实简化建设项目层面的环评。而对于其他规划,例如“国民经济和社会发展规划”、“主体功能区划”,虽然也叫规划,却更应适用政策环评的方法和流程。

## 依法推动政策环评衔接

近年来,在《环境保护法》

探索与思考

# 精准科学依法优化环境影响评价对象

(2014年修订)、《重大行政决策程序暂行条例》(2019年制订)、《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》(2020年)等法律法规和党内法规中,相继纳入了政策环评相关的条款。推动政策环评人法要与上述三部法律法规和文件保持衔接。

一是明确政策的范围。《环境保护法》规定的经济和技术政策相对比较模糊,《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》进行了扩展。最为细化的是《重大行政决策程序暂行条例》第三条,对“重大行政决策事项”的规定,包括有关公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施;经济和社会发展等方面的重要规划;开发利用、保护重要自然资源和文化资源的重大公共政策和措施;决定在本行政区域内实施的重大公共建设项目;决定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项。这一规定值得在政策环评入法时借鉴。

二是明确政策环评由政策制定部门执行。政策环评的主要阻力在于担心生态环境部门权力的延伸,而实际上,政策环评应该由政策制定部门本身应当执行的程序,是其内部权限。政策环评入法主要应规定环评流程、评价要求、公众参与等方面的基本要求,这与《重大行政决策程序暂行条例》的规定相衔接。从国际经验来看,欧盟委员会在制修订政策法规时,也是由政策部门按照《更好地管制》(Better Regulation)的导则要求,开展政策社会、经济、环境等综合评价。政策环评既可以单独就资源消耗和生态环境影响进行预测评价,也可纳入社会、经济和环境影响的综合评价中。

三是明确生态环境部门的职责。生态环境部门除了受国务院委托或政策制定部门申请时,对具体政策的环评进行技术支持和协助之外,主要职责应加强宣传引导,发布导则、指南、典型案例和最佳实践,开展培训和能力提升等。此外,为督促各政策部门执行政策环评相关要求,完善相关工作流程和程序,可通过中央和省级生态环境保护督察等方式压实责任。

作者单位:生态环境部环境工程评估中心