

《关于进一步加强生物多样性保护的意見》系列解读之六

◆吕植

实现人与自然和谐共生,是生物多样性保护的核心,也是《生物多样性公约》2050年愿景,与我国提倡的人类命运共同体理念一脉相承。生物多样性之所以下降,究其根源,是人类发展的不可持续所致,进而危及到人类自身的发展乃至生存。因此,如果人类的发展,包括绝大多数人的观念、行为和生活方式做不到“自然友好”,减少对生物多样性栖息地和资源的利用压力,实现碳中和以扭转气候变化,减少甚至杜绝污染和废弃物等,在2030年前扭转生物多样性下降趋势的目标将难以实现。无疑,扭转生物多样性下降的趋势是人类共同目标,这一目标因其公共性,决定了需要全社会的参与,形成全民保护的格局。

过去40年,我国生物多样性保护公众参与发生了巨大变化。这首先得益于我国政府在环境保护领域卓越的行动力,从保护地建设、大熊猫和朱鹮等濒危旗舰物种的有效保护、天然林禁伐的变革性转变,到国土空间规划、生态保护红线划定和重大生态保护修复工程等,这些有力的举措促进了各级政府和公众生态保护意识提升,促进了人们对自然价值、人与自然关系认识的良性转变。生物多样性领域的多项法律、制度、财政投入等配套措施,特别是《环境保护法》中对公众参与的激励和法律保障,无疑对全社会参与生物多样性保护起到了引导作用。与此同时,民间环保机构多种多样的保护实践、示范和试验,为生物多样性保护的新思路和新方法提供了有益的借鉴和依据,也为日渐高涨的公众参与提供了平台和桥梁。

另一方面,我国各民族的传统历史文化中有着深厚的人与自然和谐相处的文化积淀。例如青藏高原上藏族群众传承千百年至今的神山圣湖和众生平等的社会规范和行动实践,东部地区如天目山、婺源等地基于传统传承的保护区和保护小区,北京大学基于中国园林文化有着百年生态恢复历史、如今又被年轻学生继续传承的校园保护小区等,在今天生态文明建设背景下展现了新的活力,为我国民间参与生物多样性保护奠定了良好的人文基础。

我们看到,过去40年里,公众参与生物多样性保护取得了长足发展。从20世纪80年代初到90年代中期,少数国际环保组织进入中国开展大熊猫、鹤类等濒危旗舰物种的保护,此时成立的本土环保组织以宣传教育和政策呼吁为主。到2000年以后,特别是2008年以后,从村级到全国不同层次、不同领域的生物多样性保护机构纷纷建立,覆盖领域从传统的物种和生态系统保护,到科学研究和监测、违法案件和执法监督、公益诉讼、自然教育、公民科学、生态产品价值实现等。参与人数也在迅速增加,特别是越来越多的青年人加入了自然保护的组织和自然爱好者的行列中。以观鸟群体为例,自20世纪90年代末开始,在过去20年间已经扩大成为一个数十万人之众的公民科学家群体,为我国鸟类的本底数据积累做出了不可替代的贡献。自然之友等社会组织发起的保护绿孔雀栖息地的公益诉讼,在司法领域介入生物多样性保护的预防性措施上有了一个突破。而以企业和企业家为主体参与生物多样性保护机构,对保护机制的创新带来了新的探索 and 动力。

2012年以来井喷式发展的自然教育,成为保护领域一个新兴的行业和市场需求。如今公众参与也成为众多保护地和政府机构推动保护措施的重要力量,例如我国首批国家公园试点的三江源国家公园,建立了一整套“公益管护员”的体系,对在园区内生活的1.7万多户牧民每户聘请一名生态管护员,进行生物多样性巡护和管理,在提高保护成效的同时,使当地牧民获得收益;而在三江源国家公园推出首批特许经营项目昂赛“大熊猫谷”,通过牧民合作社经营的自然人体验活动,让当地社区与外来访客得以共享保护的惠益,是一个“绿水青山”转化为“金山银山”的生动案例。

然而,与生物多样性保护的巨大需求相比,我国社会组织和公众参与保护的规模仍显不足,社会资金的投入仍然薄弱,我国社会组织参与国际生物多样性保护事务的能力也相对较弱,有很大提升的空间。具体而言,可以在以下几个方面有所改进:

在生物多样性保护战略及行动计划等生物多样性保护政策制定和实施过程中,广泛听取社会组织和公众的意见,同时为社会组织的发展提供能力建设与资金支持。

在包括国家公园在内的保护地建设管理中,科学地评估当地社区与生态保护的关系,在尊重当地人与自然和谐相处的文化、习俗和本土知识的前提下,把当地居民纳入到保护机制中来,通过适当的激励机制将其转化为保护者,协调生物多样性保护与当地生计的良性关系。

鼓励私营部门积极评估自身业务对生物多样性的影响,推行绿色供应链管理,并通过引入绿色产品认证和生态标签引导消费选择;鼓励金融投资充分运用绿色金融与ESG(环境、社会、治理)体系,与社会组织合作将生物多样性影响评估纳入到投资风险评估中去,并

# 我国生物多样性保护公众参与现状及建议

# 为什么选择这些重点河湖作为水污染防治区?

路瑞 韦大明 马乐宽 徐敏

## 政策解读

中共中央、国务院近日印发的《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》(以下简称《纲要》)指出,要构建黄河流域生态保护“一带五区多点”空间布局。其中“五区”是指以三江源、秦岭南、祁连山、六盘山、若尔盖等重点生态功能区为主的水源涵养区,以内蒙古高原南缘、宁夏中部为主的荒漠化防治区,以青海东部、陇中陇东、陕北、晋西北、宁夏南部黄土高原为主的水土保持区,以渭河、汾河、洮河水、乌梁素海为重点河湖水污染防治区,以黄河三角洲湿地为主的河口生态保护区。

### 水污染防治区划定依据

为什么选择以渭河、汾河、洮河水、乌梁素海为重点河湖作为水污染防治区?这些地区是黄河流域水环境质量改善的关键区域。多年水质数据显示,黄河流域中游较上下游水质普遍较差。以2020年为例,黄河上游地区和

下游地区I~III类断面比例超过90%,无劣V类断面,水质状况为优。中游地区I~III类断面比例为82.4%,无劣V类断面,水质状况为良好。部分水体水质改善不稳定或面临恶化风险,汾河流域2006~2019年持续重度污染。汾河干流温南社断面2012~2019年水质持续为劣V类。黄河支流涑水河张留庄断面水质2006~2018年水质持续为劣V类。2021年《生态环境部通报7月和1~7月全国地表水、环境空气质量状况》显示,2021年1~7月黄河流域劣V类断面比例为6.0%,仅好于松花江流域(7.1%)。《2021年全国地表水水质月报》显示,7月份黄河流域仍有2.0%的劣V类断面,69个省界断面中劣V类占2.9%。乌梁素海、汾河、涑水河、磁窑河等河湖中度污染,四道沙河、都斯兔河等支流重度污染。

这些地区是黄河流域高质量发展重要实验区的核心区域。《纲要》明确了大江大河治理的重要标杆、国家生态安全的重要屏障、高质量发展的重要实验区、中华文化保护传承弘扬的重要承载区四个战略定位。以渭河、汾河、涑水河、乌梁素海为重点河湖水污染防治区,实施农业面源污染、产业结构、生产方式、生活方式和治理体系。加快提升绿色低碳循环发展水平,从源头上减少高耗水、高污染的生产方式和生活方式,大幅提升资源环境承载能力。

### 做好水污染防治区水生态环境保护的建议

如何做好水污染防治区的水生态环境保护?以水而定,推进经济社会发展绿色转型。水的问题是黄河流域高质量发展要解决的关键问题。要把水资源作为最大的刚性约束,坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产。统筹产业布局、资源开发与生态环境保护,优化生产生态用水结构,加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式和治理体系。加快提升绿色低碳循环发展水平,从源头上减少高耗水、高污染的生产方式和生活方式,大幅提升资源环境承载能力。

不同地区河湖的资源禀赋差异大,各地应立足不同河湖的实际问题及症结,按照问题、症结、对策、落实“四个在哪里”思路,深入剖析问题根源,对症下药,因地制宜实施生态流量保障、水生态保护修复、水环境治理等措施。针对汾河、涑水河等污染严重水体,应全面推进消劣达标行动。针对湟水、渭河、汾河、涑水河等生态水量短缺河流,应合理规划人口、城市和产业布局,统筹优化生产生态用水结构,制定生态流量保障方案及机制,推进“还水于河”。针对无定河、伊洛河、渭河等主要支流和乌梁素海、红碱淖等重要湖泊,重点是恢复自然湿地等河岸线生态空间,提升水生态系统服务功能。

攻坚克难,解决卡脖子问题。黄河流域农业面源污染防治瓶颈亟待突破,煤矿等行业高浓盐水合理处置亟待解决。针对各地、各个河湖的重点、难点、痛点问题,要加强科技支撑,深入开展研究。例如,乌梁素海作为河套地区农田排水接纳区,应强化农业面源污染综合治理,按照“生态补水、控源截污、生态修复、末端治理”的治理思路,推进流域内灌区治理,实施农田退水循环利用工程,试点开展绿色循环高效农业,探索灌区农田退水污染治理模式。窟野河应积

◆林爱军

## 《环境保护综合名录》系列解读

# 完善环保综合名录,强化绿色发展抓手,服务生态文明建设

党的十九大以来,国家将生态环境保护事业推到了前所未有的高度,习近平总书记在党的十九大报告中提出:要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战。绿色发展对生态文明建设具有重要支撑作用。根据国务院部署,自2007年以来,生态环境部持续开展《环境保护综合名录》(以下简称《综合名录》)编制工作,并向社会公开。《综合名录》从全生命周期角度提出产品名录,为政府部门、企业、社会组织及公众参与环境治理工作,提供了科学有效的参考。

### 《综合名录》的发展优化了经济与环境之间的关系,降低了污染减排的成本和代价

我国加入WTO以来,工业经济取得长足进步,然而,“两高一资”行业和产品的快速发展和大量出口给我国国内带来诸多资源环境问题。在2005年的《国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》提出:必须控制高耗能、高污染和资源性产品出口。2006年12月底,国务院明确要求原环境保护部会同国家发展改革委、财政部、

海关总署等6部门制定“高污染、高风险”产品名录(以下简称“双高”产品名录),建立控制高污染、高风险产品出口的政策体系。2008年,《高污染、高风险产品名录(第一版)》由原环境保护部正式发布,至此,“双高”产品名录正式诞生,首次以政策工具的形式引入到我国环境保护工作中。

“双高”产品名录已经颁布了2017年版,2021年版近日已发布,已经成为我国经济结构转型的主要政策抓手之一。第一版的“双高”产品名录仅仅包含农药、电池等6个行业的141类产品,其影响力也仅仅只是海关出口退税的调整;以后公布的名录范围越来越大,2017版名录包括石化、轻工、有色等20个行业885项产品和环境保护重点设备名录,影响范围扩大到出口退税调整以外的加工贸易禁止、产业结构调整、信贷审核、环境污染责任保险政策、安全生产监管政策等领域,影

响程度更为广泛。总结十余年的经验效果可以看出,名录实现了“三降低”“三提高”“三转变”。“三降低”指的是降低经济发展和行业发展引起的环境风险,降低污染治理成本和经济成本,降低环境代价,降低环境保护工作本身的成本;“三提高”指的是提高了污染综合防治能力,提高环境执法效率,提高环境管理的针对性;“三转变”指的是由重点监管现有污染转变为同时监管现有污染和未来污染,环境保护的着力点由保护转变为预防减少污染治理代价,区域发展由经济优先转变为经济发展与生态建设并重。

### 《综合名录》需要与时俱进,在实施中发展,在发展中完善

《综合名录》影响力扩大的同时,名录的制定方法也在进一步完善,尤其是“高污染”“高风险”产品的判定,最早使

用的是列入条件法。该方法依托于经验丰富的专家团队,判定过程较简单,但存在无法定量的问题。通过多年的研究创新,编制组成员研发了环境成本法、层次分析法、数据包络分析法等多种方法,进一步提高了名录编制工作的科学性。

未来名录的定位应该是以支撑生态文明建设和社会经济正常运行行为立足点,充分考虑两个方面,第一确保是社会经济的正常运行,第二维护生态系统的稳定和发展。随着经济的发展,可考虑以《综合名录》为着力点,构建防微杜渐式的环境管理,我们可以加强前瞻性的研究,预测到未来环境可能会发生什么污染,提前制定针对性的相关政策、标准和技术,从而降低污染治理、环境保护的代价,优化经济和社会的发展。

《综合名录》作为协调经济和环境之间的一个综合政策,

可以将最新的研究成果融合进去,优化环境保护的政策制定体系,让污染防控做到:看到眼前,想到以后,攻克身边,考虑生态,从而助力打好污染防治攻坚战。

### 加快推进《综合名录》制度建设的建议

加快推进《综合名录》制度建设,需要加强对未来环境保护形势的研判。要以深入打好污染防治攻坚战为己任,系统考虑环境治理、环境要素之间的污染问题,因地制宜选择适合国内环境经济、自然特点的源头减排政策,集中攻克老百姓身边的突出生态环境问题。让老百姓实实在在感受到生态环境质量改善,未来需要强化制度衔接,加强能力建设、开展跟踪评估,确保《综合名录》在未来能不断发挥更好的效果。

作者单位:北京化工大学

上接一版

为此,汕头下了一剂“猛药”:流域183家印染企业2019年1月1日起全部停产。加快潮阳、潮南印染园区建设,推动企业入园集中生产、集中治污。为了让企业在停产至搬迁入园期间平稳过渡,汕头千方百计想办法:技术改造的给补助,助推企业转型升级;服务外包运输的也给补助,确保产业链不断裂;提供金融支持,解决企业入园建设资金难题;此外,在标准厂房建设和使用、职工就业帮扶等方面也都推出了最优的政策扶持。

“印染园区因治污而生,面对印染企业无序监管、排放的状况,潮南区委、区政府按照上级部署,下定决心,加快园区建设,推动企业入园集中生产,统一供水、集中治污,从源头上进行治污,目前潮南区入园投产的印染企业有102家。”潮南区纺织印染环保综合处理中心管理办公室主任何永强说。

走进占地近4000亩的潮南区纺织印染环保综合处理中心,记者看到,一座座拔地而起的现代化楼房,污水处理厂、热电联产项目等正在紧张运作,绿色的蒸汽管道连接着各栋厂房,为企业提供充足的热力保障。

“园区通过构建集纺织印染、供水、污水处理、再生水利用、热电联产、固废处理与资源化“六位一体”的循环经济产业链创新模式,实现了资源利用率最大

化、污染排放最小化,被国家发改委、生态环境部评为园区环境污染第三方治理示范园区,成为全国印染行业循环经济产业园的标杆。中信环境汕头公司园区管理部经理李国君说。

目前,潮阳、潮南两个印染园区已有125家企业完成设备升级、流程改良并顺利投产,投产后再实现“两降两提”,即污水降低40%、用电降幅超20%,生产效率提高25%、产能增加1倍以上。企业入园后,印染中心通过统一治污及中水回用,废水、COD、氨氮年排放量分别降低50%、49.97%、49.98%,今年以来工业总产值超48亿元。

“入园后,企业的管理更规范,污染物控制更容易,原来是动员企业入园,现在很多企业都主动申请入园,还有外地的企业也想争取入园。”何永强告诉记者。

目一领导、一项目一方案、一项目一专班、一月一考核、一季一通报”的“五个一”工作机制,把工程建设的任务“卡”到具体人、具体时间节点,一块块“硬骨头”就这样被啃下。

目前,练江流域共建成13座生活污水处理厂、两座工业污水处理厂、79座农村分散式一体化处理设施、8135公里配套管网、两座生活垃圾焚烧发电厂及两座纺织印染园区,污水日处理能力达98.25万吨、垃圾日处理能力为4000吨。

生活污水在练江污染成因中占比约30%,雨污分流、截污控源是改善练江水质的根本举措。自2019年底启动,仅仅一年的时间里,练江流域汕头段514个自然村全面实施源头截污、雨污分流工程,从源头实现了“污水不入河、雨水不入厂”。

“以前一下大雨,大埕就会积水,雨污分流建成至今近两年,社区再也没有发生内涝,水生态环境也明显提升。”作为全市启动雨污分流工程第一个“吃螃蟹”的社区,潮南区峡山街道桃陈社区原党支部书记陈锦伟笑道。

桃陈社区既有成片的传统老宅,又有新建房屋,多年使用的是雨污合流排水系统,尤其是群众的不理解、不配合,让陈锦伟面临很大的挑战。但他通过成立工作专班,党员干部及亲戚示范带头,同时挨家挨户上门做群众思想工作,终于得到绝大多数人的信任和支持。“家里

雨水、污水分流后,到处清清爽爽,没有臭味了,蚊子、苍蝇也少了很多。”桃陈社区居民刘辉说。短短一个月,该社区完成了雨污分流试点工程建设。

“和辅社因户施策,采用‘绣花功夫’实施雨污分流工程,不到一个月的时间完成了新寨片区215座农户的先行先试建设示范点,至2019年底全面完成雨污分流项目。”潮阳区和平镇副镇长陈坚辉如是道。

良好的生态环境是最普惠的民生福祉。华灯初上,谷饶溪堤岸开始热闹起来,溪美村村民肖亮伟和邻居沿着溪边散步、拉家常,享受家门口环境变化带来的福利。肖亮伟高兴地说,现在不再受以前下大雨就积水的困扰了,内外都很干爽,家里蚊虫少了,觉也睡得踏实。

东华村水系发达,最终汇入练江。搭乘练江整治的东风,东华村“靠水吃水”,大力发展乡村旅游和生态农产品,成片种植番石榴、阳光玫瑰葡萄及优质水稻等,产品产量高、品质优,深受消费者的青睐,吸引了一批又一批的游客前往游玩。如今,陇田镇把东华村列为乡村振兴示范村、先行村,以点带面,积极推进乡村振兴示范片建设。

从人水矛盾到人水和谐共生,汕头以中央生态环境保护督察为契机,将压力转变为动力,经过几年的努力,扎扎实实推进治理措施。目前,滔滔江水宛如“白练”,生生不息。

作者单位:北京大学