统筹“三水共治” 打造美丽淮河

刘飞翔 郁丹英

党中央、国务院历来高度重视淮河治理保护工作,淮河是我国第一条全面整治的大江大河。经过20多年的努力,淮河治污取得了历史性成就。2020年全流域水质首次实现由轻度污染转为良好,优良断面比例达78.9%,实现全面消劣。

淮河流域地处我国东部,跨湖北、河南、安徽、江苏和山东五省44个地市,流域面积33万平方千米,占全国总面积的3.4%。随着长江经济带、长三角一体化、中原经济区的发展,淮河流域在经济社会发展大局和国土空间格局中的作用越来越凸显,对照建设美丽中国的目标和人民群众对美丽淮河的企盼,流域面临水生态环境保护不平衡不协调等新问题。“十四五”时期,要以习近平生态文明思想为指引,深入贯彻落实党的十九届五中全会精神和习近平总书记“认真谋划好‘十四五’时期淮河治理方案”重要指示精神,立足淮河实际,服务和保障美丽中国建设,谋划好“十四五”淮河流域水生态环境保护工作,迈好开启美丽淮河新征程的第一步。

水生态环境保护
“十四五”思路与重点

坚持系统思维,谋划“十四五”淮河流域水生态环境保护总体布局

淮河流域河网密布、湖泊众多,淮河、沂沭泗河、山东半岛沿海诸河三大水系因气候和地理等原因呈现不同特征。立足淮河特点,根据流域经济社会发展水平以及重要水体等因素,淮河流域水生态环境保护“十四五”规划(简称《规划》)统筹流域上下游、干支流、左右岸协同治理,提出构建“一横、两纵、三湖、四区”的水生态环境保护总体布局。

“一横”是指淮河干流,重点保障干流水质稳定达到Ⅲ类,提高生态流量保障程度;“两纵”是指南水北调东线和引江济淮,重点是建设清水廊道,保障输水干线水质安全,防范化解沿线环境风险;“三湖”是指洪泽湖、骆马湖和南四湖,重点是控制水体富营养化,加强水生态保护修复,改善湖泊水生态系统;“四区”是指淮河源头区、淮北平原区、里下河地区和山东半岛区,重点是筑牢生态屏障,推进淮河源头水源涵养区保护,加强淮北平原地区农业面源污染治理,开展里下河地区湿地保护,优化山东半岛片区水资源配置。

做好“三水”文章,实现治水目标

优化水资源利用,不断提高河湖生态流量保障程度。淮河流域人均水资源占有量仅为全国平均水平的1/4,呈现明显的人多水少特征,且流域内水资源时空分布不均,水资源开发利用率较高,导致部分河湖断流干涸问题较为突出,生态用水保障程度不足。《规划》从优化水资源配置和推进再生水循环利用等方面强化生态用水保障管理,既充分利用好地表水,又不断注入“源头活水”。

优化水资源配置,一方面要加强河湖水量配置与调度管理,实施江河湖库水系连通和重要河湖生态补水,强化水资源统一调度。另一方面要健全河湖生态流量管理与保障机制,对重要河湖制定保障方案并开展常态化监测预警评估,监督相关部门落实保障要求。预计至2025年,69个河湖(段)达到生态流量底线要求,23条河流恢复“有水”。推进再生水循环利用方面,重点是加快重点地区污水处理厂再生水利用设施和调蓄设施建设,推动沿海城市海水等非常规水纳入水资源统一配置,构建污染治理、生态保护、循环利用有机结合的综合治理体系。预计至“十四五”末,流域每日新增再生水利用规模约400万吨。

深化水环境治理,着力补齐农业面源污染治理短板。“十三五”期间,随着流域各地大力推进水污染防治和碧水工程行动计划有序实施,工业污染、城镇生活污染、农业农村污染等治理工作取得积极成效,但水环境质量改善成效尚不稳固,特别是近年来受农业面源污染高负荷排放影响,淮河流域汛期水质频繁出现大幅下降。以2020年为例,汛期(6-9月)优Ⅲ类水质断面比例比入汛前(5月)均呈下降趋势,8月下降幅度为32.9个百分点,农业面源污染治理已成为流域水环境质量改善的关键点和难点。

《规划》提出各地要积极探索,努力破解农业面源污染治理难题,一是强化农村生活污水垃圾治理,实施农村清洁工程、河道清淤疏浚等综合环境整治。二是优化种植业结构,强化秸秆综合利用,实施化肥农药使用量减量行动,同时在有条件的地区开展试点,通过建设生态沟渠、生态缓冲带等,有效降低氮磷负荷。三是强化畜禽水产养殖业污染防治,大力发展循环农业,推进畜禽养殖业生产清洁化、产业模式生态化。

推进水生态保护修复,逐步恢复水生态系统功能。坚持污染减排和生态扩容两手发力是水环境质量改善的关键举措。当前流域水生态系统恶化趋势虽然得到有效遏制,但部分地区水源涵养功能受损,水生态空间被挤占,水生生物多样性下降趋势尚未根本好转,流域水生态保护恢复任重道远。

《规划》坚持山水林田湖草是生命共同体的科学理念,积极推动水生态保护修复。一是开展河湖生态缓冲带保护与建设,加强生态缓冲带拦截污染、净化水体等服务功能,预计到2025年,流域河湖生态缓冲带修复与建设长度达858公里。二是大力实施湿地保护与修复,因地制宜推进人工湿地建设,到2025年,全流域将建设人工湿地面积约88.7平方公里,天然湿地恢复面积约25.5平方公里。三是实施水生生物多样性保护,严格落实重要生境保护措施,深入开展水生生物多样性本底调查,同时通过采取物种引进、增殖放流、人工浮岛等措施,推动土著水生生态逐步恢复和重现,预计到2025年,17个水体重现土著鱼类,1个水体重现土著水生植物,实现“有鱼有草”的治水目标。

作者单位:生态环境部淮河流域生态环境监督管理局

探索与思考

推动稳增长与低碳化协调发展

◆沈晗耀 赵国通 张天明

中央经济工作会议指出,实现碳达峰碳中和是推动高质量发展的内在要求。稳增长与低碳化是互相促动的有机整体,稳增长为低碳化提供前提和条件,只有经济增长才能有更大的能力去改善环境质量;低碳化为稳增长指明方向和动力,保护好地球家园才能优化资源配置、获得发展新动能。两者统一,走出一条能源转型、污染减少、环境改善、避免气候灾害,进而人民生产生活水平不断提升的高质量发展之路。

认真盘点经济增长与排放家底,订立合理排放目标。当今世界,一系列重大矛盾冲突,根子在于能源危机、环境危机与气候危机的叠加影响。低碳化将为解决这些矛盾冲突提供可能性,同时,将为走进经济发展新周期提供必要条件。要强化减少碳排放意识,改变粗放型增长方式,着力提高经济的质量与效益,促进人均生活能耗和单位生产能耗合理下降。

实现碳达峰碳中和不可能毕其功于一役。协调好经济、社会、环境发展全局,将是一项长期、复杂、艰巨的任务,必然伴随着深刻的技术突破、制度创新与理念碰撞,必然伴随着人口、产业、资源等重大优化布局。制订减碳目标要搞一盘棋。更多地运用市场机制而不是计划手段进行调节,给予社会各界稳定的预期。防止野蛮拉电、限电等急功近利行为。制订减碳目标不能搞“一刀切”,应按照各地资源禀赋条件,有进有退,有保有压,特别要注重保证基本民生与工业生产的能源供应。

构筑循环产业链条,发展低碳技术。牢牢把握绿色能源未来主导产业,大力发展氢经济。推进能源生产和消费革命,构建清洁低碳、安全高效的能源体系。加大资源税征收力度。平稳有序推进能源价格改革,建立完善阶梯式能源价格体系,鼓励节约,防止浪费,同时对低收入家庭要做好能源保障。

大力发展战略性新兴产业。以体制创新推动航空航天、船舶车辆等先进制造业发展。以大数据提升金融、贸易等现代服务业。推动机场、港口等交通信息基础设施建设。

积极提升改造传统产业。推动钢铁、石化等传统产业节能降耗、低碳减污。促进传统制造业向园区集中,最大限度实现集中治污,取得规模减排效应。鼓励企业自主改造,加强环保资金和技术投入。建立产能统计和发布制度,引导适当产能,防止产能过剩。

重点推进生物质气化燃气替代窑炉燃料技术等的普及性利用。建立产学研技术联盟,发展以氢能为代表的低碳技术。加强六氟化硫(SF6)气体循环再利用技术等节能技术开发。磁浮交通技术较普通轮轨技术碳排放低40%,应在城际交通中予以更多应用。

强化资源要素意识,配置建立低碳市场。以市场机制为主、计划机制为辅,推动低碳市场发育。一是发展森林碳汇。要大力实施天然林资源保护、退耕还林等重点工程,探索荒山荒坡植树造林取得所有权制度,试点森林金融和林业保险制度。试点企业直接投资植树造林减免所得税,并可与碳排放权挂钩制度。

二是完善碳排放权交易。合理确定各地碳减排总量,不搞一刀切。探索碳排放权指标分配方法,积极鼓励参与主体多元化。尝试将燃煤发电厂的脱硫脱硝改造、污水处理厂的治污升级等,都核算为绿色资源,可用于交易。开展绿色信贷,对前景良好的低碳企业和项目予以大力支持。

三是推进生态补偿和合作机制建设。统筹全流域水资源管理。建立跨行政区域碳资源占补平衡机制,通过植树造林等获得一定的碳资源。

四是建立合同能源管理。发展专业化环保企业集群和产业链,共享减碳成果。发展非政府、非盈利的环保组织。

强化社会保障意识,巩固低碳发展基础。一是建立绿色GDP的核算考核方法。建立低碳账户,通过完善评价标准和指标体系促进生态修复和环境保护。奖励或者补助环保投入大的企业,形成示范效应。

二是完善低碳财税体系。通过税收等政策,把污染导致的负面外部成本内部化。建立适合低碳经济的结构性减税体系,对主动减碳的企业给予税收优惠。

三是强化低碳法制建设。修订完善《煤炭法》《电力法》《节约能源法》等相关法律,加快相关立法。建立低碳纠纷诉讼、调节制度。

四是普及低碳知识宣传和教育。发展低碳文化,形成关注提高生产效率,减少资源消耗,保护生态环境的良好氛围。

作者单位:沈晗耀,上海华顿经济研究院;赵国通,上海工业环保协会;张天明,上海城市经济学会

常德以垂改为契机提高监测能力初探

◆谢淑娴 梁小红

虽然近年来从中央到地方均加大了环境监测能力建设投入,但部分市县监测业务经费不足、监测仪器设备配置不够等问题仍然存在。监测能力与环境管理要求仍有差距。基于此,部分地方把一些难度大、耗时耗材、需要大宗仪器设施的项目外委给第三方,在欠发达地区甚至有极个别县级站将全部项目外委出去。

但是,监测分析项目外委也存在一定弊端。一方面,检测机构良莠不齐,社会化第三方检测机构检测能力有着较强的不稳定性。多数企业人员骨干流动性较强,现场检测人员专业性有待提高,外委项目监测质量很难把控。

另一方面,一些地方监测站遇到难的、新的分析项目不是去钻研监测技术,而是选择外委,这不利于单位长足发展,不利于队伍整体水平提升。此外,监测分析项目外委过程中涉及到费用结算、社会检测机构选择、分析质量把控等,这些都是隐形的廉政风险点。

湖南省常德市生态环境监测中心(以下简称中心)2019年11月全面完成监测体制垂直改革。垂改到位后,湖南省生态环境厅党组、湖南省监测中心党委提出了要将驻市州生态环境监测中心打造成网络中心、技术中心、数据(信息)中心、质控中心、培训中心,充分发挥“支撑、引领、服务”作用,最终形成“一张网、一盘棋、一条心”的大监测格局,支撑监测事业长足发展的理念。常德市生态环境监测中心抓住机遇,2021年10月前收回全部外委监测分析项目。为支撑外委监测分析项目回收,常德市生态环境监测中心从五个方面入手,做好相关工作。

着力解决人手不够的问题。中心核定人员编制数66名,副处级领导职数1名、正科级领导职数4名,空余编制11个。2020年,通过全省招考,一次性补充6名本科院校专业毕业生,其中包括重点大学的专业毕业生。中心将这6名新进专业人员全部安排进了中心分析室,用最优质的生源充实了中心分析室的力量,一定程度上解决人手不够的问题。

着力解决技术断档的问题。中心采取一系列措施,不断提升分析人员的专业水平。中心将项目重新分配到岗到位到人,再把相关人员送出去跟班培训,采取以老带新、请进来、边学边考的方式促学提高。中心制定了按项目多少计价的绩效激励机制,打破工资分配平均主义,极大地调动监测分析人员的积极性,很快中心整体拥有了九大类229项(次)检测能力,覆盖水、气、土、固废、噪声等要素,基本能满足当前常规监测需要,给全部收回外委项目创造了必备基础。现在,每遇到新增加的分析项目,均有人自告奋勇,主动承担。

着力解决经费不足的问题。根据湖南省委省政府最新出台的提高监测能力的意见,未来环境监测中心经费将得到足额预算保障。垂改后,经费使用严格按照预算开支,而且重点倾向于项目能力等建设方面。项目经费逐年增加,能力建设项目尤其明显,真正使钱用到了该用的地方。例如,2021年,中心各种预算达到了1900万元,其中项目预算近900万元。实验室就增加了全自动紫外测油仪等大型仪器设备,改造了实验室危废处置系统。从2021年开始,中心将连续3年新增投入实验室改造经费200多万元。

着力解决职称与职务瓶颈问题。垂改后,中心职称评审和职务晋升均全部上收省管。与原来相比,中心首次有了两个正高职称,高级职称个数在原来的10个基础上增加到了18个;中级职称个数在原来的21个基础上增加到了26个。目前,班子正职已改由省厅直接任命,彻底改变了以往由当地地方党委任命,从外空降,基本难从系统内部产生的窘况。班子副职也由省中心党支部(党委等)任命,科室长由各驻地监测中心支部(党委)任命。2021年,中心按照水气土、质控等要素重新优化了科室设置,开展了科室正副职的选拔,科室正副职均达到本科及以上文化程度,正副职平均年龄较以往下降5岁;打破了快近8年未轮岗的局面。特别是新提拔了一批80后90后进入科室正副职队伍,促进了干部队伍的年轻化、专业化。

着力解决党组织建设欠规范问题。中心充分发挥“头雁”与“堡垒”作用。2021年,中心党支部进行了垂改后的首次换届选举。中心大力推进了党史学习教育,狠抓意识形态工作,完善了党建阵地,丰富了廉政文化、精神文明、道德法治建设等内容。2020年,中心开始独立创建文明单位、社会综合治理单位,参加驻市年终绩效考评而且取得了优异成绩。在党建引领下,各科室形成了党员骨干带头上,积极分子抢着上,群众跟着上的良好态势。随着党支部战斗堡垒作用不断发挥,风清气正的干事创业氛围全面形成。

作者单位:谢淑娴,湖南省生态环境监测中心;梁小红,湖南省常德市生态环境监测中心

智库观察

减少跨界环境风险需构建风险全过程管理机制

◆贾先文 李周

我国幅员辽阔,不同级别的行政区众多。行政交界区往往远离行政中心,生态环境脆弱,监管相对薄弱,跨界生态环境风险事件发生率相对较高。为了加强生态环境治理,近些年我国出台了一系列法律法规,对跨界生态环境建设做出了规定,也取得了一定效果。笔者认为,为进一步减少跨界生态环境风险事件发生,要从环境风险源头着手,构建风险全过程管理机制,实现无缝管理,以满足人民日益增长的美好生态环境需要。

环境风险事件为何频发省际交界区

有学者以某省为例,选取253家污染型企业为样本,进行为期6年的调研后发现:一个县市越靠近省际边界,其吸引污染企业建厂的概率越大。也就是说,污染企业更倾向于选址在省际交界区,省际交界区在一定程度上成为环境风险的扎堆区。

一般而言,省际交界区远离大中城市,交通不便、劳动力素质相对较差、市场红利不明显,这与企业选址所考虑的地理位置、交通条件、市场规模、劳动力成本等条件相悖。但企业主是“理性经济人”,决策中污染成本是重要的考量因素。企业会倾向于选择环境标准较低的国家或国内环境管制较宽松的地区,符合“污染避难所假说”。

省际交界区往往远离行政中心,生态环境治理容易被边沿化,是环境风险管理体系不完善、风险应急反应能力不足的地区。《中华人民共和国环境保护法》第二十条规定“国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制”“前款规定以外的跨行政区域的环境污染和生态破坏的防治,由上级人民政府协调解决,或者由有关地方人民政府协商解决。”这就意味着,一般的跨行政区域环境治理实行“一事一议”,由各行政区协商解决,而跨界交界区受行政区行政的“屏障效应”影响。跨行政区协作不顺畅,各行政区相互推责或只管自己“地盘”而形成“最后一公里”或“集体行动困境”与“免费搭车”困境,协同难度大、耗时长,交易成本大。

全过程管理有利于解决跨界环境风险问题

环境风险全过程管理,是指环境管理部门及其他机构运用相关方法和工具,通过对区域环境风险识别、分析、评估,提出治理方案,修复环境影响,是包括事前预防、事中控制、事后处置三个阶段的全过程管理。全过程管理有利于改进环境风险过程管理中各个阶段或环节脱节或割裂的困境,克服重风险发生后的响应而轻预防的不足。

重视环境风险各个环节,从风险源头着手,构建全过程管理机制,实现无缝管理,防止“真空”,是有效遏制环境风险发生的重要手段。同时,将全过程管理植入跨界环境风险治理中,通过跨界各主体合作,跨界协同配置资源,打破时空屏障,有利于突破跨界环境风险管理的“免费搭车”和“公地悲剧”,发挥协同合作效应,节省管控成本,提高管控速度与能力,维护跨行政边界区的安全、团结、稳定和可持续发展。

在国外,全过程管理已经成为跨界环境风险治理之道,取得了丰硕的成果。美国《州际应急管理协议》(EMAC)作为联邦法律,规定了包括环境污染风险在内等跨界应急事件的州际合作框架,明确了危机事件发生时各州的权责,建立了准备(P)、启动(A)、请求(R)、响应(R)、补偿(R)的PARRR全过程运作机制。美国、欧洲、日本将环境风险过程控制点前移,实行化学物品等污染物排放与转移登记制度(PRTR)。欧盟建立了由欧盟环境保护总局(DG ENV)负责监管的社区民间保护机制(CCPM),同时设立了应急协调安排(CCA),加强欧盟边界环境保护等应急事件的过程控制。国外跨界合作经验可以作为我国实施跨省合作、防范环境风险的借鉴,以建立良性的合作机制。

构建跨界环境风险全过程管理机制

解决我国环境风险在省际交界区扎堆的问题,要将环境风险全过程管理与跨界协同管理有机结合,按照环境风险全过程管理的逻辑,事前预防、事中处理和事后跟踪,构建一个跨越时空与领域的跨界环境风险全过程管理机制。

从时间维度,构建一体化、全天候的跨界环境风险全过程闭循环管理机制。一是构建跨界环境风险闭循环管理机制。按照事前跨界环境风险应急预案制定、风险源的控制与管理、风险受体的调查、风险预警,事中跨界环境风险事件的报告、监测处置,事后跨界环境风险事件评估、修复与补偿、环境风险应急预案更新,实行全过程闭循环管理机制。此过程从起点的事前风险应急预案到事后的风险应急预案更新是一个完整的闭循环。这样有助于防止过程管理出现缝隙与真空,实现无缝管理。

二是构建跨界环境风险全天候一体化的管理机制。成立跨省应急联合体,并处于全天候的服务状态。事前组织培训、演练、检查,完善预警机制;危机发生时,跨省应急联合体迅速启动,联络国务院应急办公室和各省应急办公室,调动各种力量,运用各类资源,进行合作救助;风险得到控制后,根据治理中各省的权责以及治理中的成本和收益,进行合理补偿、评估,总结经验教训,提高应对下一次风险的能力。

从空间维度,构建跨区域、跨部门和多手段的环境风险全过程协同管理机制。一是构建环境风险跨界多中心治理网络。推动跨界政府间、政府与私人部门、居民及居民组织等相关利益主体合作,在横向和纵向上协调建立跨越时空、多元参与、整体治理的新模式,构建多样化、分层结构、多中心、分权化、多主体参与网络,提高跨界联动共防能力。二是完善跨界资源配置机制,整合区域环境风险资源配置方式,建立政府—市场—社会三位一体的协同机制,提高资源调配能力、整合能力,增强资源利用效率,从物质上满足应对环境风险需要。三是完善跨界环境风险咨询机制、决策机制、监督机制、评估机制、反馈机制,实现每个过程或阶段的有机衔接,实行信息公开、共享,使跨界环境风险的每个过程能得到科学决策和有效监管。

作者单位:贾先文,湖南文理学院经济与管理学院;李周,中国社会科学院农村发展研究所