

《美丽河湖保护与建设参考指标(试行)》解读

徐敏 路瑞 韦大明 侯晓姝 王东

政策解读

美丽河湖是美丽中国在水生态环境领域的集中体现和重要载体。为深入贯彻党的二十大精神,扎实推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,生态环境部组织制定了《美丽河湖保护与建设参考指标(试行)》(以下简称《参考指标》)。这意味着,今后美丽河湖保护与建设有了一套较为清晰的参考指标,并将在日常使用中不断完善。

为什么要编制《参考指标》?

水生态环境是生态环境建设的重要组成部分,让越来越多的河湖呈现“清水绿岸、鱼翔浅底”景象,是美丽中国建设不可或缺的重要组成部分。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《中共中央 国务院关于做好打好污染防治攻坚战的意见》《“十四五”生态环境保护规划》等党中央、国务院重大决策部署中都明确提出“推进美丽河湖保护与建设”。

生态环境部此次印发的《参考指标》,面向“2035年生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现”要求,充分衔接重点流域水生态环境保护规划的

“有河有水、有鱼有草、人水和谐”要求,统筹水资源、水生态、水环境等要素构建了6项指标,从顶层设计与基层创新相结合的角度,引导各地开展美丽河湖保护与建设。

《参考指标》明确了哪些内容?

《参考指标》回答了什么是美丽河湖、如何建设美丽河湖、美丽河湖的阶段性目标、美丽河湖的参考指标等内容,为开展美丽河湖保护与建设提供了指引。

一是明确了美丽河湖的内涵。美丽河湖是指符合“清水绿岸、鱼翔浅底”的愿景,水资源、水生态、水环境等流域要素系统保护取得良好成效,人民群众的生态环境获得感、幸福感、安全感显著增强,实现人水和谐的河湖。美丽河湖应当具备以下基本条件:水资源方面,具有稳定的补给水源(含再生水),水体流动性较好(或水文过程与当地自然条件契合度高);河湖生态用水得到有效保障,稳定实现“有河有水”;水生生态方面,河湖水域及其缓冲带生态环境功能得到维持或恢复,生物多样性得到有效保护,有代表性的土著物种得到重视,稳定实现“有鱼有草”;水环境方面,流域内各类污染物排放得到有效控制,河湖水质实现根本好转或水质稳定达到优良,公众的景观、休闲等亲水需求得到较好满足,人民群众反映的生态环境问题得到妥善解决,不存在弄虚作假等情况,稳

定实现“人水和谐”。

二是明确了美丽河湖保护与建设的主体。坚持河湖统领,按照“流域统筹、区域落实”的思路,衔接“十四五”重点流域水生态环境保护规划等,以国控、省控断面所在河湖为对象,以断面责任地市为主体,将美丽河湖保护与建设的责任落实到地级及以上城市人民政府。

《参考指标》有哪些特点?

“十四五”是推动水生态环境保护由污染治理为主,向水资源、水生态、水环境等要素系统治理、统筹推进转变的关键时期。《参考指标》充分考虑“十四五”时期的阶段性特征和现有工作基础,有以下四方面特点。

一是科学性。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,按照流域生态系统的整体性、系统性及其内在规律,统筹水资源保障、水生态保护、水环境治理等方面,建立了科学合理的指标。这6项指标简单明了但又抓住了河湖美丽的本质特征,有利于各级党委政府推进水生态环境保护工作。

二是引导性。6项指标的指标解释虽然是定性表述,但坚持目标导向、结果导向,都明确了各项指标的目标要求。有利于促进各地找差距、识问题、解症结,引导各地转变以高耗水、高污染和生态破坏为代价的发展方式,系统开展河湖保护修复。

三是针对性。充分考虑各流域资源禀赋、生态功能定位、经济社会发展水平等差异,避免全国“一刀切”。要聚焦美丽

河湖保护与建设的突出问题,兼顾各地特点差异,有针对性地设置指标和目标要求,推动河湖水生态环境持续改善。

四是可行性。参考指标的确定坚持简便易行的原则,衔接已有的规范、标准等,采用较为成熟的监测评价标准或方法,按照“三水”选择具有普适性的指标,定量评价与定性评价相结合,在操作层面上实现可监测、可统计、可评估。

《参考指标》如何推广应用?

“十四五”时期,国家层面将通过顶层设计与基层创新相结合的方式不断将美丽河湖保护与建设引向深入。具体而言,即通过重点流域水生态环境保护规划和《参考指标》等顶层政策文件推进各级政府开展美丽河湖保护与建设,同时通过美丽河湖优秀案例的基层创新为各地美丽河湖建设提供示范榜样。在后续工作中,一方面建议各地根据部门“三定”职责明确6项参考指标分工及责任,落实美丽河湖保护与建设责任;建议按照分级管理原则,建立河湖清单,合理安排2035年前三年五年阶段的时序任务。另一方面,《参考指标》将服务于“十四五”时期生态环境部正在开展的年度美丽河湖优秀案例筛选工作,优秀案例应基本满足美丽河湖6项参考指标的要求,各地要做好上报案例的初步筛选工作。

作者单位:生态环境部环境规划院

资源等国土空间内的自然资源,基本摸清森林资源、林业生态状况及生物多样性情况,初步建立生态产品目录清单。以林盘资源梳理为例,通过卫星定位筛选,现场勘查等,精选确定357个林盘点位,完成分类登记,并配套林盘保护和修复导则。

研究构建以GEP为核心的绿色核算体系,探索GEP和GDP“双核算、双运行”绿色经济考评体系。完善资源价格机制,构建生态产品产权制度体系。构建生态产品市场运行机制,建立健全环境权益交易制度,探索构建“森林-银行”运行机制。

以耕地、饮用水、公益林保护等领域为重点,推动实施系列专项政策和实践创新,形成理论实践并重的生态补偿机制建设系统推进路径。在耕地领域构建以绿色生态为导向、促进农业资源合理利用与生态环境保护的农业补贴政策体系和激励约束机制。健全公益林补偿标准动态调整机制,探索全面实施森林生态补偿和森林资源有偿使用制度。

加快推进“碳中和”和“双碳”建设,获批纳入国家首批气候投融资试点,引导和撬动更多社会资金进入应对气候变化领域。构建低碳生产生活方式场景,首创“天府能源智慧大脑”平台,探索“全绿电”供应模式,试点绿电认证,从供给侧、消费侧推动碳中和。依托“碳惠天府”机制,加快实施“公众碳减排积分奖励”和“项目碳减排量开发运营”,引导全社会参与“双碳”实践。

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心

意义时说:“在信用评价前,先开展一次帮扶体检式评价,全面了解企业环境管理现状,帮助企业消除环境隐患,提升环境管理水平。企业通过对标初次评价涉及的环保行政许可制度及污染物排放控制、环境监测管理、环境应急管理、企业内部环境管理等指标,及时纠偏补缺,完善环境管理和基础设施建设。”

环境信用初评制度注重技术帮扶和简化程序,结合分表计电、远程执法抽查、污染源在线监测等科技监管信息,对存在环境污染风险的企业进行风险预警,对企业存在的环境问题一次性发现指出,对企业环境管理现状一次性评价到位,极大减轻了企业负担。

生态环境部综合司供稿

◆郭红燕 王璇

建立健全生态产品价值实现机制,是践行“绿水青山就是金山银山”理念的重要路径,对于推动经济社会发展全面绿色转型具有重要意义。四川省天府新区在建设公园城市的过程中,积极探索生态价值多元转化的创新路径,推动生态优势向经济优势转变。

创新生态价值多元转化路径,推进生态产业化和产业生态化

天府新区推动生态产品价值实现大致有5种不同模式:

第一种模式:顺应自然山水脉络规划布局产业,增强要素资源吸附集聚并提升转化能级,打造高质量生态产业体系,推动区域板块经济升值。发挥政府主导作用,统筹优化区域内产业系统、自然系统和生态系统。通过先期向产城单元导入优质生态项目,提升或重塑优美生态环境,配套支持研发政策、财政金融、科技创新政策,吸引高附加值低污染产业,实现生态投入与经济相融相促。以成都科学城为例,定位发展高精尖产业,沿兴隆湖、鹿溪河水系进行布局,高标准规划建设高品质科创空间,建成区生态空间占比高达42%。良好的生态环境、科创环境与营商环境等融合叠加,成为吸引高科技企业和优质人才入驻的重要因素。

第二种模式:构建“绿道+”多维复合场景,拓展生态产品供给,打造多元消费形态。以

探索与思考

四川天府新区积极探索生态价值多元转化新路径

滨水空间、绿道、田园等为依托,有机植入消费场景、生活场景、人文场景等,引入娱乐、美食、旅游、体育赛事等产业业态,拓展生态产品供给类别,营造可欣赏、可参与、可消费的新场景。以雁栖湿地项目为例,通过实施湿地生态系统的修复与重建,重塑“山水林田”生态基底,植入商业消费、文化体验、原乡民宿等场景,实现“农业+景观+文创”融合,提升湿地生态服务功能,产生商业价值。

第三种模式:引入社会资本实施生态修复,带动土地增值溢价,实现城市宜居价值跃升。发挥市场机制作用,将政府的政策主导优势与企业的专业化经营优势结合,通过配置规划条件,将生态保护修复活动与修复后土地使用权、经营权、收益权等捆绑,吸引社会资本投入。在开发建设前,企业通过实施生态修复或保护工程,提升原自然生态系统功能,进而提升区域板块的品质,直接带动周边土地溢价。以麓湖生态城为例,原为贫瘠的浅丘生地,后由企业实施生态修复工程等而成为国内单体面积最大、由陆地生态系统转变为清水型生态系统的的人工湖,周边形成以麓湖命名的居住

第四种模式:构建“川西林盘+文创旅游”模式,激活乡村生态价值,促进农商文旅融合发展。采取政府投资平台或集体经济组织与专业企业合作方式,以特色小镇建设为中心,依托川西林盘等特色生态资源,实施“整田、护林、理水、改院”,建设精品田园综合体,推动传统农耕转型,实现生态产业化经营,带动乡村振兴。以官塘小村为例,通过“农业景观+非遗文化”结合,依托川西林盘优渥的自然条件,引入蜀绣、川剧、茶艺等多项非遗项目,营造沉浸式旅游体验场景,激发文商旅消费力。

第五种模式:依托优质生态资源和严格质量控制,培育生态产品区域公用品牌,促进生态产品增值溢价。依托本地优质的生态资源,发展绿色食品、有机农产品和地理标志农产品,打造特色区域公共品牌,以品牌化提升生态产品价值转化效率。天府新区培育出农产品区域公共品牌“鹿溪荟”,推出鹿溪苔草莓、鹿溪苔枇杷等多个爆款农产品。此外,还拥有三星云崖鱼、煎茶竹笋等特色农产品品牌,并获中国地理标志产品认证,带动农户增收效益明显。

综合规划与政策典型案例宣介之环保信用评价⑩

从“自律”到“自信” 环境保护成为企业自觉担当

“签订承诺书,对我们是一种自我管理、自我约束和自我监督,落实环保要求的责任感和使命感更强了。”签订承诺书的企业负责人表示。

推行企业环境保护承诺书,是《河北省环境保护公众参与条例》的规定,也是企业生态环境信用管理的要求。这一制度要求企业恪守诚信,认真履行公开承诺内容,严格遵守并

逐条落实公开承诺事项,主动承担起环境保护的责任和义务。通过环境保护承诺,企业主动实施节能减排,环境管理自觉性和自律能力得到增强。

参与环保信用初评,对标整改提升行业自信

5000余家重点排污单位开展生态环境信用初评,有效消除环境隐患6000多个,切实帮助化解环境风险,提高了企业在行业中的竞争力。这得益于河北省自2019年印发《河北省企业生态环境信用管理办法(试行)》后,探索建立的企业生态环境信用初评制度。

河北省生态环境厅有关负责人在解释信用初评的目的和

意义时说:“在信用评价前,先开展一次帮扶体检式评价,全面了解企业环境管理现状,帮助企业消除环境隐患,提升环境管理水平。企业通过对标初次评价涉及的环保行政许可制度及污染物排放控制、环境监测管理、环境应急管理、企业内部环境管理等指标,及时纠偏补缺,完善环境管理和基础设施建设。”

环境信用初评制度注重技术帮扶和简化程序,结合分表计电、远程执法抽查、污染源在线监测等科技监管信息,对存在环境污染风险的企业进行风险预警,对企业存在的环境问题一次性发现指出,对企业环境管理现状一次性评价到位,极大减轻了企业负担。

生态环境部综合司供稿

◆马毅

近日,生态环境部、发展改革委等17个部门和单位联合印发实施《深入打好长江保护修复攻坚战行动方案》(以下简称《行动方案》),从生态系统整体性和流域系统性出发,提出长江保护修复主要目标,作出总体部署,为“十四五”长江生态环境保护提供了行动指南。《行动方案》强调深入推进水生态系统修复,实施好长江十年禁渔。

长江十年禁渔是党中央、国务院为全局计、为子孙谋而作出的重大决策,是长江大保护的历史性、标志性、示范性工程,习近平总书记亲自部署、亲自推动。农业农村部深入学习贯彻党的二十大精神,牵头成立长江水生生物保护暨长江禁捕工作协调机制(以下简称“协调机制”)和部际长江禁捕退捕工作专班,会同沿江省(直辖市)认真贯彻落实习近平总书记系列重要指示批示精神,把长江禁捕退捕作为重大政治任务来抓,积极做好各项工作,努力实现既定目标。

深刻认识实施长江十年禁渔的重要性和必要性

党的十八大以来,党中央、国务院高度重视生态文明建设,提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,推动实现人与自然和谐共生。习近平总书记高度重视长江经济带高质量发展,多次作出重要指示批示,为落实共抓大保护、不搞大开发战略提供了根本遵循。

长江是世界第三、亚洲第一大河,是中华民族的母亲河、生命河,拥有水生生物4300多种,其中鱼类400多种,特有鱼类170多种,生态地位特殊,保护意义重大。但是,长期以来,受多种高强度人类活动影响,长江水生态环境不断恶化,主要体现在三个方面:一是水生生物种类数量急剧减少。根据近年5项调查监测结果,历史上有分布、产卵量由1200亿尾降至不足10亿尾。二是旗舰物种濒危程度明显加剧。公众熟知的“水中大熊猫”白鱀豚已经功能性灭绝。2022年7月21日世界自然保护联盟宣布白鲟灭绝。我们常说的“微笑天使”长江江豚2017年普查结果仅有1012头,只有大熊猫数量的一半左右。三是渔获物产量持续降低。新中国成立初期,长江干流的渔业年捕捞产量约45万吨。禁捕前,虽然捕捞手段不断提升,并持续开展大规模增殖放流,但长江干流和两湖的渔业年捕捞量仍下降到不足10万吨,其中大型经济鱼类数量锐减。资源越捕越少,生态越捕越差,渔民越捕越穷,渔民变成了“虾米”。

原农业部自2002年就开始实行春季禁渔期制度,2016年又延长了禁渔期时长,扩大了禁渔区范围。这种禁渔方式虽取得了一定效果,但禁渔期一结束,渔业资源很快又被捕捞殆尽,禁渔效果不尽如人意。2017年原农业部推动在长江的一级支流赤水河开始试行常年禁捕,取得了很好的效果。

总的来看,导致长江水生生物资源持续衰退的因素是多方面的,拦河筑坝、水域污染、挖砂采石、航道整治等都对特定范围物种产生不同程度的影响,但毫无疑问,过度捕捞的影响是最为直接也是非常显著的。因此,实施长江重点流域禁渔是落实长江经济带共抓大保护、扭转长江生态环境恶化趋势的关键之举。根据中央部署,从2021年1月1日零时起,长江流域重点水域开始实行十年禁渔。

深入理解长江十年禁渔的科学性和合理性

长江十年禁渔主要基于三方面考量,主要体现在以下方面。

一是从生物增长规律看,主要是考虑“四大家鱼”(青、草、鲢、鳙)等长江常见鱼类,通常需要生长3年—4年才能繁殖,连续禁渔10年,它们将有两个至3个以上世代的繁衍,种群数量可显著增加,水生生物资源将得到比较明显的恢复。

二是从渔业转型升级看,通过补偿补助、转产安置、社会保障等综合措施,禁捕水域涉及的11.1万渔民、23.1万渔民,实现了应退尽退。这些渔民大部分50岁以上,实行10年禁渔,通过政策从根本上破解了千家万户竞争性捕捞的“公地悲剧”,将为重构长江渔业资源保护和合理开发利用制度提供重要窗口。

三是从生态系统保护看,以空前严格的措施实施禁渔,关乎长江水生生物多样性。2020年11月,习近平总书记赴江苏省南通市考察调研时指出:“长江‘十年禁渔’是一个战略性举措,主要还是为了恢复长江的生态。10年后我们再看效果。”因此,10年的禁渔期是一个暂定的时间安排,期满后还要根据资源生态恢复情况确定后续管理政策。

深入推进长江十年禁渔取得实效

农业农村部将深入学习贯彻党的二十大精神,把实施好长江十年禁渔作为“十四五”期间重点工作任

实施好长江十年禁渔 深入打好长江保护修复攻坚战

长江攻坚战行动方案·专家解读⑧

务,列入“保供、衔接、禁渔、建设、要害、改革”六个关键词,提出了“一年起好步、管得住,三年强基础、顶得住,十年练内功、稳得住”的总体思路,在协调机制成员单位 and 沿江省(直辖市)共同努力下,退捕渔民安置保障工作进展较为顺利,基本实现了应帮尽帮、应保尽保;加强禁渔执法,严抓严管,初步遏制了非法捕捞案件高发频发态势,长江十年禁渔秩序平稳。

一是完善顶层设计,政策框架体系基本健全。2020年7月,国务院办公厅印发《关于切实做好长江流域禁捕有关工作的通知》及3个配套实施方案,明确了退捕渔民身份认定、船网工具体补偿、过渡期生活补助、养老保险补贴、转产就业帮扶等退捕渔民安置保障措施。农业农村部会同最高人民法院、最高人民检察院、公安部印发《依法惩治长江流域非法捕捞等违法犯罪行为的意见》。农业农村部会同相关部门制定了《长江水生生物保护管理规定》《长江生物多样性保护实施方案(2021—2025年)》和《长江十年禁渔工作“三年强基础”重点任务实施方案》等,健全了政策制度体系,细化了重点工作安排。

二是推进安置保障,退捕渔民生计总体改善。截至2022年二季度末,中央和地方累计落实补偿补助资金267.64亿元,有力保障了禁捕退捕资金需求。沿江有退捕任务的10个省(直辖市)有就业能力和意愿的16.2万名退捕渔民转产就业,实现应帮尽帮;符合条件的22.14万人参加基本养老保险,已有42479名退捕渔民领取养老金,实现应保尽保。根据多方面反映的情况,退捕渔民就业稳定性不断提高,对安置保障工作总体满意。

三是强化执法监管,长江禁捕秩序总体平稳。2022年上半年,各地农业农村和公安部门累计出动执法人员(警力)107.71万人次,保持执法力度不减,共查处(破获)长江流域非法捕捞行政和刑事案件12371起,同比增长26.56%。其中,行政案件同比增长24.94%,刑事案件同比增长30.56%,保持了强大威慑力。

通过实施长江十年禁渔,加强水生生物保护等系列措施,长江水生生物资源量急剧下降的趋势得到初步遏制。监测显示,2017年赤水河率先试点全面禁捕后,赤水河鱼类资源量增加了近1倍,特有鱼类早期资源种数由禁捕前的32种上升至37种。2018年专项(特许)捕捞取消后,2020年和2021年鄱阳湖刀鲚的资源量增加了数倍,2021年监测到刀鲚已溯河洄游至历史上限洞庭湖水域,多年未见的鳊鱼在长江中游再次出现。在南京、武汉等长江干流江段,长江江豚出现频率显著增加,部分水域长江江豚单个聚集群体达到60多头,由此表明长江水生生物资源呈现逐步恢复向好趋势。

作者系农业农村部长江流域渔政监督管理办公室主任