

深入推进重大工程项目全过程管理与评估

丁贞玉 孙宁 徐怒潮 李孝梅



生态环境领域重大工程建设是实现生态环境保护中长期规划目标的主要途径和重要抓手。当前生态文明建设和生态环境保护工作已逐步向整体化、多目标协同、系统性工程治理转变,生态环境领域重大工程项目逐渐纳入国家和省级发展规划中,亟须加强对生态环境领域重大工程的统筹与谋划,完善生态环境领域重大工程项目储备库建设,推进落实重大工程全过程管理和项目考核评估,为实现深入打好污染防治攻坚战目标、生态产品价值转化提供有力保障。

生态环境领域重大工程项目亟须全过程系统管理

当前,我国生态环境领域重大工程项目尚缺乏全链条系统性的统一监督管理体系,导致出现工程项目靶向落地难、效益考核难的局面,“十四五”生态环境领域重大工程面临挑战。

一是生态环境部门统筹协调生态环境领域重大工程项目的机制受限导致项目落地难。2019年,国家发展改革委、住房城乡建设部针对综合性、跨阶段、一体化的工程管理服务需求提出了《关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见》,而生态环境领域重大工程项目实施过程中兼具政策性和专业性,更加需要根据国家和地方相关政策把握项目实施方向,对项目建设过程中的关键问题、关键环节进行深度的制度要求和管理

服务。

二是生态环境重大工程领域统筹谋划不足。国家各级各类生态环境保护规划管理主要依靠指标管理,对重大工程缺乏统筹谋划,综合性规划与专项规划的项目之间缺乏有机衔接,缺少针对生态环境领域重大工程实施的独立规划。现有生态环境重大工程包含在其他规划内,仅提出了工程项目的大致落地范围和总体整治方向,需要基于总体规划按照亟待解决的重大生态环境问题,制定有针对性的规划并细化各环保子项目清单。区域层面缺乏对项目布局和投资投向的统筹和谋划,山水林田湖草沙冰系统保护与修复工程呈碎片化、区域不集中、功能不协同、修复目标单一,大尺度与大区域工程项目缺乏统筹及有效整合。省级生态文明建设工程总体规划中目标指标分解、工程任务设置等与市级生态环境规划中突出生态环境问题、基础设施建设能力不匹配,导致省级工程项目与市级工程项目落地情况不尽吻合,工程系统性不够,各个子项目缺乏关联性,难以体现重大工程项目的整体性、系统性、全面性和子项目间的相关性、协同性、互补性。此外,资金分配过程中层层下切,存在“撒胡椒面”现象,难以形成合力。

三是生态环境重大工程考核评估体系不完善,基层申报积极性不高。规划项目往往会被有关部门确定为调度、评估、考核的内容,但缺乏科学合理的绩效评估体系,项目评估重点多在资金执行率,而不是资金产生的最大环境效益。在实际工作中表现为将一些自下而上报请的所有工程项目的综合成效进行汇总后即认定是省级重大工程项目实施成效,规划的重大工程项目评估虚化、空化。还有的规划项目与各类中央环保专项资金支持不完全挂钩,县级部门往

往缺乏项目储备管理的专业人员,项目谋划能力薄弱,对政策理解存在偏差,资金使用难免出现瑕疵而受到处理,因而申报项目的积极性不高、地方项目不平衡。

对深入推进生态环境领域重大工程项目全过程管理的建议

低碳政策环境、多元化投资结构以及建设项目承包模式等因素对项目全过程管理有着迫切需求。笔者建议,优化生态环境领域重大工程顶层设计,强化规划引领,推进重大工程全过程管理落实。

在已有的生态环境部门项目管理制度基础上,建立健全跨部门生态环境领域重大工程全过程项目管理制度,实现“十四五”生态环境领域重大工程的全生命周期绿色管理。随着生态环境领域项目的增长,各级生态环境部门已发布的项目管理制度,特别是中央生态环保储备库的一系列项目管理制度,已成为多部门生态环境领域重大工程的重要参考依据和各级巡视、审计工程实施的重要准则。要发挥已有环境项目管理制度优势,强化对生态环境领域重大工程建设项目的前期研究和决策,科学预判项目实施和运行的全生命周期管理需求,提出一套生态文明顶层设计框架下涵盖组织、管理、经济和技术等各方面全过程的制度体系,重点解决局部或整体环境问题,并力求系统达到规划目标指标要求。

加强重点流域、重点区域多元目标系统治理类重大工程统筹与谋划,建立生态环境重大工程标杆项目储备库。围绕深入打好污染防治攻坚战、“十四五”生态环境保护规划目标要求,对102类重大工程项目进行统筹研

判,围绕重大战略需求、多目标协同治理、绩效预期显著、生态产品价值转化等,从已有储备库和实施库筛选整合设计具有标杆意义的生态环境重大工程项目,通过完善标杆项目实施管理和成效考核评估机制,带动“十四五”生态环境领域重大工程建设取得实效。

积极引导和帮扶各地做好水土共治、降碳协同、山水林田湖草修复等多要素多目标重大工程的顶层设计、过程管理、绩效评价、资金筹措等工作,争取“十四五”储备一批、实施一批、见效一批。自上而下组织开展一系列相关重大工程项目规划编制和实施,对整治对象明确、边界较为清晰、技术方法具有一定基础的整治任务,集中编制一批“十四五”相关领域和区域范围内的生态环境整治工程项目专项规划,切实谋划和设计出一批具有战略性、引领性、全局性的重大生态环境领域工程项目,推动我国生态环境领域重大工程项目全过程管理体系、技术体系、监管体系的发展和提升。

发挥规划引领作用和样板示范作用,鼓励各地深入探索生态产品价值实现。将建立生态产品价值实现机制全面融入各地国民经济和社会发展、生态环境保护、资源利用等相关规划并作为重要任务。挖掘不同地区、不同类型生态产品价值转化形式,提炼生态产品服务核算一供给一转化消费一评估的全链条发展路径。结合省市县美丽中国样板和生态文明示范创建,鼓励地方编制生态产品价值实现行动方案,重点针对生态产品价值核算规范、基于自然的解决方案应用、生态产品交易市场机制、绩效评价、配套政策设计等深入探索。

科学制定生态环境保护重大工程项目实施评估与考核要

求,建立健全重大工程生态产品价值实现绩效评估体系。研究重大工程成效考核目标、环境改善目标的贡献度,出台重大工程项目评估方法技术指导文件,在评价内容上更加注重项目实施和成效考核评估机制,带动“十四五”生态环境领域重大工程建设取得实效。

强化组织保障,推动发展生态环境领域全过程咨询服务模式,并开展国家试点建设。发挥全过程咨询服务在深入打好污染防治攻坚战中的重要作用,在相关规划、工程项目管理办法、管理创新等中明确大力发展全过程咨询服务。尽快组织开展生态环境领域全过程咨询服务技术指南等系列标准的编制,探索制定细分领域的全过程咨询服务相关标准,通过标准制定全面引导和规范生态环境领域全过程咨询服务模式的发展。组织开展生态环境重大工程项目全过程咨询服务试点。一方面,在东、中、西不同区域选择系统推进生态环境整治任务较为突出、工程建设基础较好的省份开展重大(重点)生态环境整治工程项目全过程咨询服务模式试点。另一方面,就生态环境部重点关注、给予资金支持的若干标杆项目组织开展全过程工程咨询服务项目试点。

作者单位:生态环境部环境规划院

探索与思考

淮河流域保护重在水生态修复

◆王美荣 刘飞翔

建设美丽淮河,水生态良好是题中应有之义。进入新时期,淮河流域生态环境保护工作重心将由水污染防治为主,向水资源、水环境、水生态等流域要素系统治理、统筹推进转变,提升水生态系统的稳定性和韧性越发显得重要和紧迫。

当前,淮河流域水生态系统恶化趋势虽已得到有效遏制,但部分地区水源涵养功能受损,河湖岸线及河道内滩地生态空间被挤占,南四湖周边部分污水处理厂配套人工湿地生态系统功能退化,洪泽湖、高邮湖、骆马湖等湖库富营养化呈加重趋势,流域水生态保护恢复工作任重道远。因此,要加大水生态系统保护和修复力度,不断把水生态环境保护工作推向深入,为生态淮河、美丽淮河建设奠定坚实基础。

一是强化河湖生态流量保障,加快河湖生态复苏。

生态流量是维系河湖生态功能、控制水资源开发强度的关键。要坚持系统观念,从全流域统筹的角度,强化水资源配置与调度管理,建立健全淮河干支流、上下游生态流量统筹协调调度机制,因地制宜实施重要河湖生态补水,提升河湖生态用水比例。健全河湖生态流量管理与保障机制,推动流域内已明确生态流量目标的17条重要河湖落实生态流量(水位)保障方案;推动建立坝闸生态基流泄放规则与水量应急调度机制,确保下游河道的鱼类产卵、作物生长等生态敏感期的生态基流需求,维持河流生态系统健康。加快推进引江济淮和南水北调东线后续工程,在满足生活用水的前提下,保障调水区河湖生态系统安全。加强河湖水生态连通修复,推动建立河流与湖泊间的互济互调体系,维持河湖生态系统完整性。

二是推动重点河湖保护修复,实现“保护一河湖,提升一片区”。水生态是统一的自然系统,河

湖保护修复要坚持系统治理,更加注重源头治理,综合施策、精准施治,维护河湖健康。要着力提升水源涵养功能,严格落实重要水源涵养区生态保护红线管理,以淮河源头区与沂蒙山区沂河、沭河、泗河源头区等重点开展水源涵养林建设,保护天然林资源保护,构建以水土保持、水源涵养、生物多样性为主要生态服务功能的生态安全屏障。加大淮河干流、南水北调东线输水干线等重点区域水生态保护修复力度,推动河湖生态缓冲带划定,实施重要河湖生态缓冲带修复与建设,重塑健康自然的河湖岸线。强化自然湿地保护与恢复,加快推进国家重要湿地保护范围划定,实施湿地保护与修复及退耕还湿、退圩还湖、退耕还林等建设,保护沿河湖湿地、沿海滩涂,提高生态系统稳定性,恢复湿地生态屏障功能。

三是夯实流域水生态监测评价和科研基础,支撑服务流域生态保护与高质量发展。精准科学保护修复水生态首先要摸清家底、掌握动态。要深入开展流域水生态监测评价,识别突出水生态问题症结,纳入流域水生态环境形势分析,针对问题严重区域开展水生态保护修复监督帮扶,强化流域区域工作合力。完善淮河流域水生态监测评价网络,借鉴长江流域水生态考核办法,建立以水生态系统健康指标为核心,水环境保护、水环境保护、水资源保障三方面指标为支撑的淮河流域水生态考核指标体系,选择流域内具有代表性的水体开展水生态考核试点,精准传导生态环境保护责任,以考核促保护,用考核促发展。加强水生态保护修复科研支撑保障力度,实施降碳、减污、扩绿、增长协同增效技术攻关,开展流域汛期面源污染防治、退化生态系统修复等关键性、前瞻性技术研究,以科技赋能美丽淮河建设。

作者单位:生态环境部淮河流域生态环境监督管理局

补齐短板推动土壤污染防治落到实处

◆王峰

近年来,我国土壤污染防治围绕“打基础、建体系、守底线、控风险”的总体部署,相继颁布实施《土壤污染防治行动计划》、《土壤污染防治法》等一系列法规、标准、指南、导则,建立并完善了我国土壤污染防治体系,有力推进了土壤污染防治和土壤环境保护。农用地土壤详查和建设用地重点行业企业用地调查顺利完成,基本摸清了我国土壤污染状况。农用地和建设用地区域安全利用纳入考核,基本保障了人民群众“吃得放心,住得安心”。土壤污染重点监管单位土壤污染隐患排查及周边土壤监测持续开展,有力保证了土壤污染源头预防。

然而,一些地方在贯彻实施相关法律法规和标准指南的过程中,也暴露出一些问题,需要进一步有效解决、补齐短板。在风险管控效果评估方面,评审依据尚有不足,影响了评审及评审后土壤环境管理或再开发利用。对此,需要及时制定出台建设用地风险管控技术规范及相应的效果评估指南。现行土壤风险评估仅对人体健康风险提出要求,而在实践中还需要进一步开展土壤生态状况的调查评估,明确对土壤生态风险评估管控的要求。修复效果评估和风险评价之间出现脱节。目前没有明确要求需对修复方案开展省级风险评估,修复方案的质量也就无法完全保证;而根据评审指南,修复方案将作为修复效果的评审依据,进而修复效果也就难以科学评判。需要加强修复效果评估和风险评价环节之间的衔接,同时考虑土壤生态的修复效果。在污染土壤和污染源鉴

别方面,还缺乏明确的鉴别标准,而土壤污染防治法和污染地块管理办法要求先清理、移出污染源,后才能开展风险管控和修复。因此,需要首先明确污染土壤和污染源的鉴别标准,才能为后续清理、移除工作提供依据。污染土壤水泥窑协同处置等技术造成土壤灭失的依据不足。需要制定出台造成灭失的土壤治理修复技术限制性规范或技术指南,鼓励确保土壤可持续利用的治理和保留土壤资源。

对未利用地非法排污风险管控存在缺失。需要制定出台相应的管理要求和指南,明确各级各方职责和规范要求,防范未利用地土壤污染风险,同时防范农业农村、偏远区域等土壤污染风险。

作者单位:湖北省生态环境科学研究院



奋进新征程、建功新时代,要求我们深入推进污染防治,坚持精准治污、科学治污、依法治污,持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战,推进城乡人居环境整治。合阳生态环境系统要学习好、贯彻好、落实好党的二十大精神,全面提升生态举措推动治污攻坚向纵深推进,切实改善生态环境质量,以生态环境高水平保护助推经济社会绿色低碳高质量发展。聚焦品质,厚植生态文

深化治污攻坚 建设美丽合阳

◆陕西省渭南市生态环境局合阳分局 陈茜红

要保障百姓呼吸清洁空气是大气污染防治的重要目标。要紧盯重污染天气基本消除、臭氧污染防治、柴油货车污染治理三大攻坚战,加快“四大结构”调整优化,坚持“五个精准”,深化减煤、控车、抑尘、治源、禁燃、增绿、秋冬防治治理措施,扎实开展重点行业企业应急绩效提升行动,努力推动区域大气污染防治水平提升。聚焦水质,实现岸绿水清。水是生态之基,是保障生

存环境的重要因素。要建立健全合阳流域“一断一策”,推动国考水质断面稳定达标,加强工业园区污水集中处理设施监管,集中开展农村生活污水治理,加强城镇污水处理厂污泥处理全过程管理,统筹水资源、水环境、水生态协同共治,基本消除城市黑臭水体,净化河流水质。持续推进“千吨万人”水源地环境整治,确保饮水安全。聚焦固废,助推乡村振兴。民族要复兴,乡村必振兴,

◆钟承林

长江是中华民族的母亲河,也是中华民族发展的重要支撑。2018年12月,生态环境部、国家发展改革委联合印发《长江保护修复攻坚战行动计划》(以下简称《行动计划》),打响保护修复长江的攻坚战,推动长江水生态环境发生了转折性变化,2020年以来,长江干流国控断面水质连续两年全线达到Ⅱ类。成效虽然显著,但长江水生态环境保护面临的结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解。

为推动长江经济带高质量发展,守护好中华文明的摇篮,2022年9月,生态环境部、国家发展改革委等17个部门和单位联合印发《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》),进一步提出持续深化水环境综合治理、深入推进水生态系统修复、着力提升水资源保障程度、加快形成绿色发展管控格局四大攻坚任务,与《行动计划》相比,《行动方案》呈现出四方面特点。

一是更加强调综合治理。《行动方案》提出,到2025年底,长江流域总体水质保持优良,干流水质保持Ⅱ类的目标。在实施上,延续了《行动计划》保障饮用水安全、城镇污水垃圾处理、工业园区污染防治、农业面源污染治理、港口码头污染防治等举措,并针对性增加了城市面源、化工、水产养殖、重金属行业企业、尾矿库等的污染治理任务,提出地表水地下水协同防治。水环境治理基本覆盖了城市农村、工业农业、地上地下和新旧污染源。

二是更加强调水生态系统修复。《行动方案》将长江干流及主要支流水生物完整性指数持续提升作为主要工作目标。在实施上,不同于《行动计划》侧重于生态系统管护和打击生态破坏行为,《行动方案》除自然岸线生态修复、自然保护地建设与监管外,还增加了长江流域水生态考核、水生生物多样性恢复、“十年禁渔”、林地与草地及湿地保护修复、生态保护和修复重大工程、重要湖泊生态环境保护修复等内容,体现了从重管护到重修复的变化。

三是更加强调水资源科学合理利用。《行动方案》在目标上由生态用水需求得到基本保障有效为重要河湖生态用水得到有效保障。在任务上,延续了《行动计划》提出的落实现水总量及强度双控制度、小水电清理整顿、保障基本生态流量(水位)等,同时更加强调缺水地区非常规水源利用、绿色小水电示范创建、生态流量(水位)监测体系建立,多点发力保障重要河湖生态用水。

四是更加强调绿色低碳发展。《行动方案》在指导思想中提出了“努力建设人与自然和谐共生的绿色发展示范带”,在主要任务中增加了“加快形成绿色发展管控能力和供水保障能力。三是加快推动水生态环境保护与修复。扎实推进水生生物多样性保护,强化重要水生生物栖息地保护与修复,实施长江上游珍稀特有鱼类增殖放流,巩固“十年禁渔”成效,在岷江、沱江等流域开展水生生物完整性评价试点。抓好生态保护与修复,加快推进松潘岷江源等国家重要湿地自然保护地的保护修复,系统布局赤水河等重要水体水生态保护与修复工程,开展老鹳水库等重要湖库水体富营养化防治,实施金沙江—安南河流域山水林田湖草沙一体化保护和修复,联合重庆市共同建设“六江”生态廊道,站稳中下游生态屏障的第一道门。

四是努力建设人与自然和谐共生的绿色发展示范带。全面实施以“三线一单”为核心的生态分区管控体系,优化流域重大基础设施、重大生产力和公共资源布局,严格落实长江干支流岸线一公里范围内管控要求。有序推进碳达峰、碳中和,积极开展近零碳排放园区试点。优化调整产业结构,加快形成集中布局、集群成链、集约高效的绿色低碳优势产业发展格局。加快推进农村“厕所、厨房、垃圾”三大革命,推进农村生活污水治理,推广农村生活垃圾分类处理。

聚焦素质,凝聚环保合力。生态文明建设事业是关乎合阳永续发展的千年大计,具有长期性、艰巨性。要用好生态环境行为规范,加强环境监测、环境执法能力建设,提升现代环境治理水平,心往一处想、劲往一处使,谱写美丽合阳生态环保事业新篇章。

树牢上游意识 扛起上游责任 切实筑牢长江上游生态屏障

长江攻坚战行动方案·厅(局)长谈(7)

身边水环境。加强成都平原、川南地区、攀西地区等重金属污染突出区域风险评估防控,严格管控凉山州等地尾矿库风险,落实重点河流环境应急“一河一策一图”,保障水环境安全。打造美丽河湖,以长江三江水口、兴隆湖等为创建重点,带动全域美丽河湖建设,实现全川水清岸绿。

二是着力提升水资源利用效率。全面落实国家节水行动方案,加强县城市节水型社会建设,大力推进节水工程和再生水循环利用体系建设,加大资阳、自贡、内江等缺水地区非常规水源利用力度,推进园区节水升级改造。加强生态水量(水位)监管,完善生态流量(水位)监测体系,巩固小水电清理整顿成果。加快完善盆地腹部和川西南片骨干水网工程,推动引大济岷、长征渠等骨干水网工程建设,增强跨区域、跨流域水资源调配能力和供水保障能力。

三是加快推动水生态环境保护与修复。扎实推进水生生物多样性保护,强化重要水生生物栖息地保护与修复,实施长江上游珍稀特有鱼类增殖放流,巩固“十年禁渔”成效,在岷江、沱江等流域开展水生生物完整性评价试点。抓好生态保护与修复,加快推进松潘岷江源等国家重要湿地自然保护地的保护修复,系统布局赤水河等重要水体水生态保护与修复工程,开展老鹳水库等重要湖库水体富营养化防治,实施金沙江—安南河流域山水林田湖草沙一体化保护和修复,联合重庆市共同建设“六江”生态廊道,站稳中下游生态屏障的第一道门。

四是努力建设人与自然和谐共生的绿色发展示范带。全面实施以“三线一单”为核心的生态分区管控体系,优化流域重大基础设施、重大生产力和公共资源布局,严格落实长江干支流岸线一公里范围内管控要求。有序推进碳达峰、碳中和,积极开展近零碳排放园区试点。优化调整产业结构,加快形成集中布局、集群成链、集约高效的绿色低碳优势产业发展格局。加快推进农村“厕所、厨房、垃圾”三大革命,推进农村生活污水治理,推广农村生活垃圾分类处理。

作者系四川省生态环境厅党组书记、厅长