

长江流域水生生态考核·解读④

# 深刻把握长江流域水生生态考核指标体系的核心要义

◆刘国才

长江是中华民族的母亲河,也是中华民族发展的重要支撑。近年来长江水环境质量明显改善,但是水生态系统失衡、水生生物多样性减少等问题已成为长江经济带高质量发展的突出短板。近日,生态环境部、国家发展改革委、水利部、农业农村部联合印发了《长江流域水生态考核指标评分细则(试行)》(以下简称《评分细则》),通过建立长江流域水生态考核机制,贯彻落实习近平总书记关于长江大保护系列重要讲话和指示批示精神,为推动长江水生态环境持续改善提供制度保障。

构建科学完善、流域统一的考核指标体系是考核工作的核心,《评分细则》聚焦长江流域突出问题,兼顾各地差异,建立以水生态系统健康为核心,以水生境保护、水环境保护、水资源保障为支撑的指标体系,旨在推动水生态环境保护由污染防治为主向水资源、水生态、水生态系统治理转变,解决突出水生态环境问题,引导各地履行水生生态保护修复责任,树立以绿色发展为导向的政绩观,切实提升人民群众对生态环境的获得感。

## 指标体系生动诠释系统治理理念

长江水环境质量明显改善,但仍为“少鱼”状态,根子在于栖息生境遭到破坏。太湖、滇池等重点湖泊蓝藻水华频发,根子在于鱼类、浮游动物等关键种群受损,水生态系统失衡。因此,要透过现象看本质,以维护水生态系统健康为核心,就是抓住了水生态问题的“牛鼻子”,以水生境保护、水环境保护、水资源保障为支撑就是抓住了“症结”,核心指标与支撑指标相互关联,共同构成水生态考核指标体系这一有机整体。

基于此,《评分细则》从国内外已有应用基础的近200项指标中筛选出14项指标,建立以水生态系统健康为核心的,以水生境保护、水环境保护、水资源保障为支撑的指标体系。

其中,水生态系统健康指标包含鱼类物种数、大型底栖动物物种数、水华面积比例、浮游动物群落结构、水生植被覆盖度以及重点保护水生生物数量等6项指标,表征长江流域水生生物多样性和生态系统健康状态,旨在引导各地推动长江水生态逐步向好。水生境保护指标包含自然岸线率、水体连通性、水源涵养区生态系统质量以及水生生物栖息地人类活动影响指数等4项指标,旨在引导地方遵循自然规律修复受损岸线、恢复基本生态功能,维护水体连通性,依法有序退出水生生物栖息地内的不当人类活动,提高水源涵养能力。水环境保护指标包含综合营养状态、综合污染状况、汛期污染强度等3项指标,旨在引导地方加强污染防治,降低汛期污染强度,开展湖泊富营养化治理,改善水环境质量。水资源保障指标包含生态流量达标率1项指标,旨在

引导地方保障河流生态流量、保持合理生态水位。

## 指标体系推动解决突出生态环境问题

我国水环境理化指标已经接近或者达到中等发达国家的水平,但水生态系统严重失衡、重点湖泊蓝藻水华居高不下、生物多样性显著下降等问题还十分突出。在流域统一的工作逻辑和指标体系框架内,要充分考虑各考核水体的差异,针对当前最突出的水生态问题,抓住关键指标,合理确定权重,做到“一湖一策”“一河一策”。

流域统筹,分类评价。从生态系统整体性和流域系统性出发,建立统一的工作逻辑和指标体系框架,同一类水体的一级指标及权重在全流域内保持一致。同时,根据不同类型水体的水生态系统特征,按河流、湖泊、水库分类确定评价考核指标。比如长江干流(安徽)分布有重点保护水生生物江豚,就需要纳入重点保护水生生物数量这一指标,而黄浦江位于城市区域,不涉及水源涵养区和涉水自然保护地,则相关指标无需纳入。

问题导向,体现差异。比如,长江源头区“人—草—畜”矛盾还没有根本解决,草场退化,适当加大水源涵养指标权重;上游地区“人鱼争江”问题凸显,“三磷”排放影响较大,城乡面源污染严重,适当加大水体连通性、汛期污染强度指标权重;中下游地区长江干支流、洞庭湖、鄱阳湖、巢湖、太湖等自然岸线和水生生物栖息地受损严重,部分地区面源污染旱季“藏污纳垢”、雨季“零存整取”,水生植被退化严重,湖泊富营养化严重,蓝藻水华居高不下,适当加大自然岸线、汛期污染强度、水生植被、水华等指标权重。

## 指标体系科学引导地方开展保护修复

水生态考核不是搞“无人区”,不能与经济发展对立,要立足地方实际,引导地方牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,探索人与自然和谐共生之路,促进经济发展与生态保护协调统一。

功能优先,突出自然。以恢复水体生态功能为最终目标,坚持自然恢复为主方针,要求水生生物种群以自然恢复为主,避免地方政府追求短期效益,过度使用人工手段开展水生态保护与修复,影响水生态系统健康。比如由于水资源调配,部分湖泊水位长期偏高,破坏了

水生植被正常生长的水文节律,水生植被退化严重,要通过科学合理的水位调控,改善水生植被生长环境条件,促进水生植被的自然恢复。

立足实际,循序渐进。考虑地方实际,不追求“一步到位”,循序渐进推动工作。比如自然岸线率指天然未开发岸线或通过生态修复基本达到岸线生态功能的岸线,既突出了生态功能恢复,同时也把实现基本生态功能如各地人工修复的城市亲水岸线认定为自然岸线。水体连通性指标认为具备有效生态保护措施的闸坝可不计入,充分考虑了鱼类洄游通道恢复的复杂性与艰巨性,主要从引导推动工作的角度提出要求。

简便易行,可测可评。建立简便易行、国内已有较为成熟监测评价标准或方法的指标体系,在操作层面上实现可监测、可评价、可考核。比如水生生物指标监测优先选择地表水国省控站网点位以及开展生物监测的历史点位,水环境指标直接来源于国控水质自动监测站网及国控地表水环境质量监测数据,水生境指标监测则与生态保护红线监管、全国水生态环境变化调查评估等工作有效衔接,在业务成熟度、工作保障性、数据权威性等方面满足评估考核业务化要求。

工作统筹,政策协同。加强部门分工协作,发挥各自优势、形成合力。比如鱼类、重点保护水生生物指标完全来源于长江水生生物完整性指数评价体系,水体连通性、生态流量、自然岸线等指标与水利部水电清理整治、生态流量保障、岸线利用管理等重点工作密切相关。因此,做好部门间政策及标准规范的协同,有利于共同推进水生态考核机制建设。

长江流域水生态考核工作是一项具有开创性的探索性工作,国内外均没有现成的经验可供参考,同时,长江流域地域辽阔,生态环境属性性大。指标体系后续还需以推动长江经济带高质量发展、实现人与自然和谐共生为衡量标准,在实践中不断优化完善。

作者系生态环境部南京环境科学研究所所长、党委书记

# 基层公安分局如何更好助力大气污染治理?

◆梅挺

当前,我国空气质量改善形势严峻,大气污染治理任务仍然艰巨。公安机关作为维护社会安全和秩序的重要力量,在公安部“昆仑2023”专项行动和大气污染治理专项行动中均肩负着重要职责。本文结合笔者工作实际,旨在探讨基层公安分局(治安、环食药侦、派出所)开展大气污染治理工作面临的共性问题 and 应采取的措施,共同努力建设天朗气清的美好家园。

根据省、市、区大气污染治理专项行动方案,基层公安分局在大气污染治理工作中承担的任务是:牵头完成禁燃禁放工作,配合完成散煤、油品、工地扬尘管控等工作,这些任务主要由治安(派出所)部门和环食药侦部门完成。鉴于上述工作中发现的问题,结合国家、地方有关法律法规和公安部“昆仑2023”专项行动方案,笔者认为,基层公安分局可以在联合管控源头污染和监测设备弄虚作假等问题上主动介入作为。

## 协同联动,合力推进大气污染治理工作

大气污染治理是一项系统工程,需要相关部门整体联动,才能从根本上取得实效。因此,公安机关可与有关行政主管部门密切配合,形成多部门、多層级的合作机制,打造协同作战工作格局,共同推进大气污染治理工作。

◆李学辉

河流是流域重要组成部分,小型河流的环境保护关系着大江大河的生态环境优劣、流域生态系统保护和区域社会经济发展。

过去,许多地方对区域内小河流开展了监测,进行过“体检”,但监测内容仅停留在环境治理化项目范围内,很少涉及水资源和水生态指标监测。而且,出具的监测报告就是个水质“化验单”,不能说清楚小河流生态环境状况及变化趋势,没有充分发挥环境监测支持生态环境保护和社会经济发展的作用。比如,有关机构对长江三峡地区一次级河流水质进行过多年监测,监测内容就是总磷、氨氮等几个水质理化监测项目。当这条次级河流暴发水华后,相关部门需要这家机构提供河流水生态环境监测报告,但其却无法提供,耽搁了应急问题处理。

因此,必须开展河流尤其是重点小河流生态环境监测,

## 探索与思考

# 统筹管理社会生活类生态环境信访

◆裴华东

随着生活品质不断提高,人民群众对美好生活的向往越来越迫切,民生诉求和城市发 展之间还存在一定的矛盾,这在社会生活类生态环境信访方面表现突出。

根据笔者所在地基层生态环境部门承办的生态信访统计情况,去年以来生活噪声扰民问题占45.6%,油烟异味占14.1%,这两类问题也是生态环境信访处理中面对的主要问题。

其中,异味恶臭问题主要来源于沿街商铺从事餐饮经营活动;利用住宅从事中医理疗、美容疗养等活动,有的甚至在住宅内大批量养殖信鸽或猫狗等宠物;商户不合理处置垃圾和污水、基础配套设施造成污水溢流导致的环境卫生问题等。噪声扰民主要来源于配套的电梯、抽油烟机、风机及空调柜机、居民楼供换热站、信号基站或变电站等。另外,还存在在投诉人假借生态环境的社会关切度以信访问题倒逼处理纠纷

一是搭建平台理顺机制。

针对联合执法中经常存在的机制不畅、责任不清、联动不力等问题,加强与生态环境、发改、住建等部门的协调沟通,在大气污染治理专班周工作调度会基础上建立每周会商制度,进一步明确职责权限,搭建联合执法勤务平台,及时交接线索,联席会商案情。

二是联合执法协同作战。与生态环境、发改、城管等部门紧密合作,共同参与联合执法工作的组织、计划、实施和评估,通过信息共享和联合行动,实现资源优化配置,提高工作效率,解决工作中的问题和难点,形成推动大气污染治理工作的合力。

三是深化衔接以打促治。与法院、检察院和其他行政执法部门加强信息共享、案件协助和执法协作,着力深化行政执法与刑事司法衔接和司法协作,提高执法效果。会同检察、生态环境、市场监管等部门持续打击污染大气犯罪和排放监测弄虚作假犯罪,增加对违法排污、非法焚烧等行为的执法力度,坚持露头就打、以打促建、以打促治,不断织密法网。利用传统媒体和新兴媒体及时刊登发布战果和典型案例,形成有效震慑,切实提升部门共治效能。

## 源头跟进,打造企业排污监管机制“公安版”

在调查研究、充分准备的

基础上,建立健全对涉污企业和排污单位的公安监管机制。

一是充分利用人力和技术、网上和网下、公开和秘密等手段,对涉大气污染重点行业和企业摸清底数、建立台账,开展不间断地重点排查。聚焦大气污染和排放数据弄虚作假行为,重点检查污染物排放是否超标、污染治理设施是否配备并正常运转、污染物处置单位和人员是否具备资质情况,严厉打击人为干扰采样、篡改监测数据、伪造故障故意停用监测设备等弄虚作假犯罪行为。通过公安机关的联合介入,以刚性执法破解生态环保工作执法难的问题,并第一时间发现案件线索,固定有关犯罪证据。

二是加强与企业的沟通协调,提升企业生态环境意识,压实企业环保责任,推动企业落实生态环境法律法规和标准。全面规范内部管理,提升大气污染防治技术和管理能力,确保污染物排放符合标准或减少大气污染排放,促进企业可持续发展。

## 守土尽责,牵头抓总做好禁燃禁放管控

基层公安分局作为烟花爆竹禁燃禁放管控工作的牵头单位,担负了依法划定禁燃禁放禁售区域,坚决打击非法燃放、储存、销售、运输烟花爆竹的违法行为两项主要任务。

这项工作和其他类别大气污染治理工作相比,面临着特殊挑战。因绝大部分工作要在春节期间开展,实施困难较

大。燃放烟花爆竹是我国传统习俗,完全禁止并不容易,而且燃放者没有时间空间限定,涉及面广,难以有效管控。燃放烟花爆竹不仅会造成大气污染,还存在火灾、爆炸事故隐患。在禁燃禁放工作中让公安民警和志愿者有成就感、人民群众有获得感,让蓝天白云常在,是对基层公安分局贯彻落实习近平生态文明思想,提高高质量发展本领、服务群众本领、防范化解风险本领的一次考验。

笔者认为,在实施过程中应着力把握好“八要”:

一要充分发挥制度优势,动员广大基层群众充当志愿者,调动协调各方资源和力量参与进来,实现基层共治能量最大化。以街道社区为主阵地,由街道书记、派出所所长、居委会主任带头,上下联动、警民联手,共建共享共治,使每一个市民都成为受益者。二要依靠群众路线、做好群众工作。结合市公安局“三下”工程,社区民警协同居委会入户拜访谈心做工作,疏堵结合,在公安派出所或居委会设置烟花爆竹回收点,鼓励市民主动上交家中存货,让法律法规落实更具人性化。三要在春节前后,通过各种报道方式和传播渠道,广泛宣传禁燃令,让更多人了解禁燃禁放工作的意义和重要性。四要采取源头管控,对购买、销售、储存烟花爆竹的单位和个人进行实名登记,建立跟踪管理机制。同时控制销售许可证发放,严格限制销售数量和范围。五要根据实际情况进

行分区禁燃,合理划定禁燃禁放区域,通过科学规划和管理,既使人们享受欢乐节日氛围,又确保春节期间大气环境质量得到有效保护。六要加强巡查打击,组织警力和志愿者。全面参与社会面巡逻防控,织严织密社区管控网络,及时发现和制止非法燃放行为。七要对一些行政处罚威慑力不足的个人和企业,考虑将其违法行为纳入征信系统,建立联合惩戒机制,增强其自觉守法意识和行为约束。八要充分考虑节假日实际情况和社会影响,积极开展科学立法、人性化执法的新探索。尽可能通过教育、宣传和引导的方式,增强市民自觉守法意识,让他们从内心认同禁燃禁放的重要性,并自觉遵守相关规定。

大气污染治理是一项复杂而紧迫的任务,基层公安分局在其中扮演着重要的角色。通过加强合作与协调,加强源头管控、加大执法力度等方面的努力,公安分局必将为改善环境质量、保护人民群众的健康,实现打赢关中地区大气污染防治攻坚战、打好三秦大地蓝天保卫战,谱写陕西高质量发展新篇章的任务目标作出积极贡献。

作者单位:陕西省西安市公安局高新技术产业开发区分局



境报告向社会公布,让群众了解自己赖以生存的河流状况及变化趋势,政府拟采取的治理和保护措施,预期实现的生态环境保护目标等。提升群众的环境意识,赢得他们对工作的支持,并参与部分工作,助力小河流生态环境保护,推进全域生态环境建设。比如,对于监测发现已有水华征兆的小河流,应将监测结果向社会公布,在广泛听取群众意见、取得他们的认可和支持后,再出台有关办法,在该河流所在流域禁用含磷洗涤剂产品,拆毁严重损害流域生态环境的小水电等,让小河流恢复昔日水流奔腾向前的生机。

作者单位:湖北省恩施土家族苗族自治州生态环境局巴东县分局



# “水生态环境保护2023年度重点工作”征文启事

2023年是继续推进实施“十四五”规划、深入打好污染防治攻坚战的关键之年,更是我国水生态环境保护的关键时期。本报现开展“水生态环境保护2023年度重点工作”征文活动,欢迎对水生态环境保护工作建言献策。

征文可围绕但不限于以下议题:“十四五”时期重点流域水生态环境保护规划如何落实?美丽河湖建设如何推进?如何进一步深入打好水污染防治攻坚战?水环境保护工作的重点在哪里?如何把握水生态环境治理的目标任务?各地水环境保护工作有哪些典型经验?

来稿要求:作品应属原创,字数在1000字—3000字之间。奖项设置:征文活动结束后,将组成评委会进行评审,评出特别奖10名、优秀奖若干名。优秀作品将在中国环境报和中国环境APP刊登。

投稿截止时间:2023年10月30日  
投稿邮箱:zuopin2020@126.com  
联系电话:010-67119011  
联系人:李佳雯

导致处理难度大。有些信访问题中,污染物虽然没有超标排放,但会对群众的生活造成影响,异味和噪声问题尤其突出。

问题利益化,纠纷成信访。有的信访人将环境投诉作为获取非法利益、进行不正当竞争或解决纠纷的手段,以环境污染为名,倒逼被投诉人妥协退让,如果得不到满足就会反复投诉、恶意见报。

处理好此类信访问题,需要做好统筹管理、提高工作效率。综合做好统计、归纳和分类工作,有效汇总社会管理问题的痛点、总结部门工作的难点、了解群众的关注点,才能有的放矢,为政府决策提供依据。有些信访问题中,各种矛盾互相对立、互相制约,单纯分办或执法部门各自为政,很难根治问题。笔者认为,对此类信访实施统一受理、统一管理、统一安排,能有效杜绝信访的重复调查、回复和反馈,减少行政资源浪费,且便于回访核实、掌握进展,从而有效提高政府公信力。

作者单位:山东省日照市生态环境局东港分局