

学习贯彻全国生态环境保护大会精神

如何通过高水平保护塑造发展新动能新优势?

◆和夏冰 崔奇 耿润哲

习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调:“要站在人与自然和谐共生的高度谋划发展,通过高水平环境保护,不断塑造发展的新动能、新优势,着力构建绿色低碳循环经济体系,有效降低发展的资源环境代价,持续增强发展的潜力和后劲。”高水平保护与高质量发展关系的重要论述,不仅包含着深刻的辩证思维与实践要求,更为我们迈上新征程继续深入推进生态文明建设提供了理论指引。

高质量发展和高水平保护是相辅相成、相得益彰的辩证统一关系

继续推进生态文明建设,处理好高质量发展和高水平保护的关系,居于管总 and 引领地位,带有全局性、根本性。党的二十大报告提出:“推动经济社会发展绿色化、低碳化是实现高质量发展的关键环节。”这表明,高水平保护是高质量发展的重要支撑,高质量发展依靠高水平保护才能实现,高质量发展和高水平保护之间是相辅相成、相得益彰的。

生态环境高水平保护是贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的应有之义。良好生态环境是助推高质量发展的基础和内生动力。首先,新发展阶段要实现高质量发展,需要高水平保护作为支撑。高水平保护不是不谋发展,而是以绿色为引领,实现高质量可持续发展。离开绿色环保的发展,既不符合新发展理念,更谈不上高质量。其次,高水平保护可以为高质量发展把好关、守好底线,把资源环境承载力作为前提和基础,自觉把经济活动、人的行为限制在自然资源和环境能够承受的限度内,才能在绿色转型中推动发展实现质的有效提升和量的合理增长。第三,高水平保护可以通过减污降碳协同增效和生态环境标准提升,推动产业结构、能源结构、交通运输结构转型升级,加快形成绿色生产方式和生活方式,厚植高质量发展的绿色底色。

高水平保护也依赖于高质量发展的目标与路径,更离不开高质量发展提供的基础保障。绿色低碳发展是解决生态环境问题的治本之策。高质量发展依赖的技术进步和创新,可以显著提高资源和生态环境的实际使用效率,大幅度提升环境治理效益,将经济发展中对资源和生态环境的负面影响降至最低。实现高质量发展的产业、市场、资本、财税、金融等诸多政策工具,也有利于推动生态环境工程建设和环保产业发展,发挥促进高水平保护的效果和价值。

以更主动稳妥的策略和方法推动高水平环境保护

习近平总书记强调:“我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解。我国经济社会发展已进入加快绿色化、低碳化的高质量发展阶段,生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期。”要充分认识到我国当前面临的新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化叠加发展,不同阶段、不同领域的各种问题相互交织、集中出现的现实国情,深刻把握既要深入推进污染防治,又要促进绿色发展方式绿色低碳转型,还要强调生态系统保护修复的阶段性、特殊性、紧迫性,以更加主动和稳妥的策略方法、奋发有为的精神状态做好生态环境保护各项工作。

在方法论上,要以实际行动践行“六个必须坚持”。自觉在生态环境保护工作中把握好习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论,指导做好生态环境保护工作。坚持绿水青山就是金山银山理念,坚持把尊重自然、顺应自然、保护自然作为发展的内在要求。把生态环境保护放到经济社会发展的大局中去考量,坚持稳字当头、稳中求进,更好地统筹发展和保护。

在战略上,要保持和加强生态环境保护的战略定力。对标2035年美丽中国建设目标,以实现生态环境根本好转为核心,持续深入打好污染防治攻坚战,以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战,推动污染防治在重点区域、重要领域、关键指标上实现新突破。

在战术上,要突出精准、科学、依法治污。在精准治污方面,做到问题、时间、区域、对象、措施“五个精准”,切忌搞“齐步走”“大撒网”。在科学治污方面,遵循客观规律,强化对突出生态环境问题成因机理及内在演变规律、传输路径和控制途径的研究,有针对性地开展精准治理、精准施策。在依法治污方面,坚持依法行政、依法推进、依法保护,助力优化企业发展环境。

在策略上,要坚持降碳、减污、扩绿、增长协同推进,做好“六个统筹”,即统筹减污降碳协同增效,统筹PM_{2.5}与臭氧协同治理,统筹水资源、水环境、水生态保护,统筹城市和农村,统筹陆域与海洋、统筹传统污染物与新污染物防治。

不断塑造发展的新动能、新优势

近十年来,我国对世界经济平均贡献率超过七国集团总和,经济年均增长率远高于世界经济,发达经济体的平均增速,我国在经济总量持续增长的同时,污染物排放持续大幅度降低。从城市到乡村,从生产到生活,我国正在以发展的“含绿量”提升增长的“含金量”。实践证明,保护生态环境不仅不会阻碍经济发展,而且能为经济发展增添新动能、新优势,持续增强高质量发展潜力和后劲。

深入打好污染防治攻坚战,为深化新旧动能接续转换提供绿色路径。

作者单位:习近平生态文明思想研究中心、生态环境部环境与经济政策研究中心

规划引领解决涉金属历史遗留矿山污染问题

孙宁 张宗文 郭丽莉



历史遗留矿山是指现状废弃、今后不再进行采矿活动,由各级政府承担治理修复责任的废弃矿山。铜矿、铅锌矿、金矿、银矿、汞锑矿、镍钴矿、钨矿、钼矿、铁矿等有色金属和黑色金属矿,以及硫铁矿、石煤矿等典型非金属矿,若污染防治不当会造成较为严重的重金属污染,本文统称为“涉金属矿”。涉金属历史遗留矿山重金属污染是我国长期存在、仍未很好解决的突出生态环境问题,是影响我国生态安全的重要风险源。

全国生态环境保护大会明确指出今后5年是美丽中国建设的重要时期,美丽河湖、美丽海湾、美丽城市、美丽乡村、美丽社区、美丽矿山等,都是我国美丽中国建设的重要载体和重要组成部分。在美丽中国建设的新征程上,应以更大的决心和力度,以重大工程规划为引领,重点突破,有序推进,不断推动我国涉金属历史遗留矿山污染问题的解决。

涉金属历史遗留矿山污染底数不清缺乏规划指引

据不完全统计,全国共有废弃矿山约10万个,金属矿山主要分布在湖南、湖北、陕西、甘肃、云南、贵州等省。国务院批复实施《重金属污染防治“十二五”规划》,标志着我国全面启动包括涉金属历史遗留矿山在内的重金属污染防治。经过多年努力,大宝山矿区、铜仁汞矿区、郴州多金属矿区等部分矿区取得了较为明显的整治成效,积累了一定的区域性、流域性涉金属矿区重金属污染防治的重要经验。

由于受到降雨淋溶的影响,以及地下水结构遭受到的破坏,遗留的各类采选废渣、废石、废弃矿洞、废弃采坑中的重金属在酸性条件下容易形成酸性渗滤液、酸性废水等污染物,在向周边环

境扩散过程中很容易造成土壤、地表水、地下水等环境介质中的重金属污染,从而形成区域性、流域性的污染特点。总体来看,我国局部矿山在整治过程中不同程度开展过一些污染调查,但从全国范围来看,除陕西汉丹江流域已经完成、黄河流域正在开展污染状况调查评价外,国家层面尚未在其他较大的区域、流域采用统一的技术方法组织过系统的污染调查与环境风险分析,各地自行开展的调查技术方法不一,成果尚未集成。目前我国涉金属历史遗留矿山重金属污染分布、污染程度、风险状况等底数不清,无法有效支撑历史遗留矿山重金属污染防治环境管理的现实需要。

长期以来我国涉金属矿区(区)污染防治缺乏规划指引,导致整治工程碎片化,重整治理调查、重末端轻防控等问题尚未发生根本变化。一些矿区(区)重金属污染防治工程存在以下主要问题:

一是污染成因说不清。部分工程缺乏全面深入的环境调查与环境影响评估,水文地质勘查深度不够,风险状况和污染成因说不清。

二是整治对象的系统性说不清。部分整治工程不彻底,虽然从外表上实现了生态复绿,但污染成因未真正弄清,污染源阻隔和清污分流不到位,污染防治措施、水土流失防治措施、提高渣体稳定性措施等考虑不足,缺乏地下水对工程影响的分析。

三是部分整治技术的有效性说不清。目前部分工程项目整治效果不稳定,技术方法不适宜推广应用,部分工程运营成本较高,整治技术方法体系尚未有效建立。

四是对水质改善和降低水环境风险的贡献说不清。整治工程的实施效果和判断标准未与相关断面河道水质改善挂钩,工程实施后在局部范围呈现一定程度的改善,但对河道水质改善的贡献说不好,整治工程的实施较为盲目。

涉金属矿区(区)污染整治重大工程规划编制主要实践

陕西省汉丹江流域(6.27万平方公里左右)涉及秦巴山区,供应南水北调

中线工程70%以上水量,是我国重要的生态安全屏障。区域金属矿产资源丰富,长期的矿产资源开发造成大量采选废渣无序堆放,废渣酸性废水和矿洞涌水排放较为突出。2020年7月有媒体报道陕西省白河县硫铁矿污染问题,引起社会高度关注。陕西省委、省政府在扎实推进白河县硫铁矿污染整治工作的同时,组织编制《陕西省汉丹江流域涉金属矿产开发综合整治规划(2021—2030年)》(以下简称《汉丹江规划》),全面向涉金属矿区(区)重金属污染宣战。

在历时一年多的调查评估等系列工作后,2022年11月,陕西省生态环境厅正式发布《汉丹江规划》,以改善流域水环境质量、降低水环境风险,确保“一泓清水永续北上”为目标,刻画出水澈、山青、人安康的“美丽矿山”建设愿景。

《汉丹江规划》在开展全面调查的基础上,提出生态环境污染防治与修复的空间分区方案和分区管控策略,按照“技术可行、经济合理、环境改善”要求,提出重大工程实施的目标指标,主要任务、工程项目、投资需求、实施步骤、保障措施等内容。设计出来未十年5种类型的重大工程项目,包括区域性调查评估与综合整治方案编制工程、污染风险评估与生态修复综合整治工程、流域水安全监管及应急能力建设、试点(示范)工程、科技支撑与规划实施评估等,总投资105.25亿元;设计出包括工程项目清单一实施一验收一销号制度、实施绩效监测与评价制度、省市县三级项目联审、多部门联动管理、试点(示范)工程上收管理权限、示范区域全过程咨询服务等在内的重大工程项目组织管理制度;设计出急需的包括涉金属矿区生态环境调查评估、实施方案编制、勘察设计、矿洞整治工程、矿洞生态环境综合治理效果评估、遗留固体废物污染综合整治等在内的技术规范体系的编制。

《汉丹江规划》是全面引领陕西汉丹江流域涉金属矿区(区)污染综合防治的纲领性文件,体现出科学、全面、系统、协同的特点,在全面设计整治工程项目的同时,一并提出建立防治技术体系、环境监管制度体系、污染防治综合模式等任务,首次探索建立起我国涉金属矿区重金属污染防治重大工程规划编制

的技术方法,对我国其他矿区污染防治规划编制具有重要的示范作用。

推进涉金属矿山污染防治重大工程规划的对策建议

全国生态环境保护大会提出,要正确处理重点攻坚和协同治理的关系,不断增强各项工作的系统性、整体性、协同性,正确处理自然恢复和人工修复的关系,因地制宜制宜、分区分类施策,努力找到生态保护修复的最佳解决方案。这些要求为新时期“美丽矿山”建设提出了基本遵循和实施策略。美丽中国建设新征程上,应高度重视涉金属矿区(区)污染防治重大工程规划的编制,通过工程规划,实现区域重金属污染治理的整体性、系统性、有序性、协同性。

一是以区域或者流域为单元,全面启动工程整治规划的编制。充分借鉴《汉丹江规划》编制经验,在我国历史遗留涉金属矿区(区)的主要省份和主要流域,以保护流域水质安全、降低环境风险为目标,调查先行,规划引领,扎实开展区域性或者流域性整治工程规划的编制,形成我国矿山污染防治重大工程和任务清单。

二是尽快启动规划编制相关技术体系和标准规范的制定。为科学规范推进规划编制,建议结合规划编制关键技术,建立规划编制技术体系;尽快启动调查评估、规划大纲、污染防治技术、规划评估等行业标准或者规范性文件的制定,通过规划实施推动我国涉金属矿区(区)污染防治技术体系的健全和完善。

三是高度重视与规划实施相关的矿区污染防治环境管理信息与决策支持系统的开发与运行。为提高规划实施的信息化、数字化管理水平,提高环境决策技术支撑,应注重开发与规划实施和污染防治环境管理密切相关的信息系统。通过空地一体化的技术手段和平台系统的开发,实时反映污染分布、工程整治进展、水环境质量变化、水环境质量模拟与预测、环境风险变化趋势等信息,充分提高管理效能。

作者单位:孙宁、张宗文,生态环境部环境规划院;郭丽莉,污染场地安全修复技术国家工程实验室

探索与思考

实施“万千百十”工程,推进高效生态农业发展

◆翁伯琦 王义祥

建设农业强国,推动乡村振兴,是在农业高质量发展新起点上,加快建设人与自然和谐共生农业农村现代化的重要命题。面对资源与环境的双重挑战,因势利导全面推进福建省高效生态农业发展,有助于统筹推进农业生态化与生态产业化,进而促进传统农业转型升级与农民增收致富。

高效生态农业是集集约化经营与生态化生产有机耦合的现代农业,是以绿色消费需求为导向,以提高农业市场竞争力和可持续发展能力为核心,兼有高投入、高产出、高效益与可持续发展的多重特征。所谓高效,就是要体现现代农业能够使农民致富的要求;所谓生态,就是要体现农业既能提供绿色农产品又能可持续发展的要求。

结合福建省农业农村发展实际,在专题调研与经验总结的基础上,笔者建议,实施四级递进的“万千百十”工程,为高效生态农业创新发展与资源集约

循环利用探索新路。

建设一万个高效生态农业家庭农场示范户。家庭农场是乡村基本的生产单元,要按照有资质、有技能、有规模、有设施、有标准、有效益的要求,积极创建省、市、县三级高效生态农业示范户。在大力支持家庭农场发展高效生态农业的基础上,联动生产端和销售端,延伸二三产业,拓展出深加工、农业采摘、农事体验、休闲观光等新业态,形成“家庭农场+聚亿经营”新模式,提升整体发展实力。

建设一千家高效生态农业绿色生产基地村。依托不同村庄的资源禀赋,统筹推进保护与开发,保障经济与生态和谐发展。要做到五个“注重”,即注重立体种养与耕地保育,注重山地生态果茶园建设,注重环境友好与循环利用,注重节约成本与高效开发,注重设施农业与智能管理;形成山地绿色植被维护一流域立体综合开发一种养加旅耦合互动一废弃物资源循环利用一绿道庭院交互映射一生态

宜居康悦生活的绿色生产基地与宜居美丽乡村一体化新格局。合理利用乡村田园景观与绿色农业资源,开发休闲旅游观光与绿色康养农业,把分散在乡村的人才、资金、科技、项目等要素聚集起来,发挥聚少成多的拉动效应,加快推动绿色家园与美丽乡村的高质量建设。

建设一百个高效生态农业集成开发特色镇。优化选择百个乡镇为高起点规划单元,以绿色发展理念谋划高效生态农业发展;严格遵循生态经济发展和自然资源保护的规律,大力构建农业产业化生产经营和社会化高效服务两大体系,打造特色农产品生产一加工一经营的生产园区;以市场需求配置乡镇资源,推进农业供给侧结构性改革,充分发挥福建不同区域农业的比较优势,建设富有特色的“农业高效生产+绿色宜居宜业+田园美丽风光”的共同体,扬长避短,统筹兼顾,功能叠加,多样开发。强化科技和人才两大支撑,切实加强农业基础设施和环境基础设施建设;

以实施县镇联合打造特色生态食品绿谷为重要举措,因势利导构建生态食品加工集群,以特色优质产品维护生命力、提高竞争力、扩大影响力,全面带动镇(乡)传统生态农业产业的绿色转型升级。

创建十个高效生态农业多功能发展示范县。依托县域特色与优势资源,立足县域产业布局与特色优质产品生产,促进产地初级加工向高值精深加工转变,建设高效生态农业的产业开发集群、优势产业园区、特色产业强镇、生态食品新城,着力打造农业(林业、渔业)全产业链绿色开发与安全运营体系,把产业链主体增效环节留在县域,完善公益性农产品市场和农产品流通骨干网络建设,让农民更多分享产业增值环节的收益。把高效生态农业现代化示范县建设作为推进农业现代化的重要抓手,以注重提升高效生态农业产业体系、生产体系、经营体系现代化水平为切入点,着力培育高效生态农业龙头企业标准“领跑者”,通过县域高效生态农业经济体系构建与技术集成推广,加快健全全产业链绿色生产与高质量经营标准体系,推动新型农业经营主体(企业、农户)按标准生产。推动农业绿色化发展与产业高质量振兴,为建设国家生态文明实验区和生态强省提供有力支撑。

作者单位:福建省农业科学院

深化VOCs污染防治 助力产业转型升级

◆顾泽平

VOCs污染防治是污染物减排和大气质量改善的重要抓手。我国已初步构建了VOCs污染防治体系,不仅助推了空气质量改善,也在助力产业转型升级方面取得阶段性成果。比如“十三五”期间,关停了一大批涉VOCs“散乱污”企业,有效促进了污染物减排,也减少了市场中“劣币驱逐良币”现象,促进了产业良性发展。

但目前VOCs污染防治工作在助力产业转型升级方面仍存在短板和不足。一是精细化治理水平不高。部分企业VOCs污染防治管理粗放,治理设施与废气组分不配套,运行不正常,部分企业治理方案流于形式;个别地方重执法轻管理,对于服务指导企业不够重

视。二是倒逼产业集聚化发展水平不高。部分地区VOCs“绿岛”建设滞后,对于企业集中入园的推进和对污染产业治理提升的能力不足,基于考核需要片面追求减排的短期效应,影响产业健康发展;个别政府部门重视污染物减排效益分析,但对于相关措施的经济成本和效益分析不够重视。三是推动产业绿色发展动力不足。对于源头减排与回收利用的支持力度不够,涂料产业源头绿色替代水平不高,VOCs废气回收利用的研究和应用有待加强。

基于此,笔者认为,要紧紧围绕VOCs减排攻坚目标,也要注重对产业转型升级的推动作用,应做好以下工作。

坚持集中治理,推动产业集聚化发展。加大涉VOCs环评审批服务力度,在严把准入条件和控制VOCs总量的同时,积极做好总量的分配和替代工作,支持企业做大做强。对于涉

减排和过程管理,有组织和无组织排放控制并重,对源头、过程、末端全流程、全链条、全环节分别提出管控措施,实现精准治理。加强与发改、经信、交通、电力等部门合作,协同做好规划和推进工作;在大力做好VOCs减排的同时,推进化工涂料产业绿色化、环保治理产业集中智能化等。加大普法力度,让企业真正了解生态环境法律法规的相关要求,降低企业由于不知法和违法带来的环境和经济成本。VOCs污染治理工作涉及面广、技术复杂,要加强对企业的技术指导,切实提高企业污染治理水平。

VOCs同类企业,积极推进入园集中管理,促进产业集聚化发展;全力推进VOCs“绿岛”体系建设,在规划引导、政策支持、技术服务等方面做好配套,推进集中钣喷中心和活性炭再生中心建设。对于关停搬迁的企业特别是行业龙头企业以及劳动密集型等企业,开展环境、经济、社会等影响的全面评估,合理实施关停搬迁。

加强技术创新,推动产业绿色转型升级。大力推进源头减排和资源回收利用,推进涂料生产行业VOCs源头替代,加大支持低VOCs含量原辅材料源头替代力度,实施绿色激励政策,依托大型涂料生产企业,试点建设全国性绿色涂料生产中心,对生产高VOCs含量涂料的“低小散”企业,加大淘汰力度。加强对VOCs末端治理的应用研究,推进VOCs废气回收利用,推出一批末端治理和资源回收的典型案列,减少对于燃烧法处理VOCs废气的依赖,促进资源循环利用,减少资源和能源消耗。

作者单位:浙江省杭州市生态环境行政执法队上城大队