

流域生态文明建设的深刻镜鉴

——对太湖流域水环境治理的思考

石效卷 万以学 田保国 刘树国

太湖流域作为我国社会经济发展速度最快的区域之一,比其他地区更早遇到环境保护和经济发展的矛盾。十年前的5月29日,太湖蓝藻大规模暴发,导致贡湖水源地水质急剧恶化,引发了无锡市供水危机,引起全国关注。这一事件也促使太湖流域地方政府开始重视太湖水污染,并采取治理措施。

通过十年的治理,太湖流域再没有发生过大面积水华,生态环境得到了一定的修复;流域社会经济转型发展取得初步成效。可以说,太湖流域是我国很多地区发展模式的缩影,其在流域水环境治理方面的经验和教训,对于欠发达地区优化发展道路,推动我国流域生态文明建设,具有重要现实意义。

近年来,我国陆续出台了《水污染防治行动计划》等一系列水生态文明的顶层设计文件,充分发挥环境保护作为生态文明建设主战场、主阵地的作用,以改善水环境质量为出发点和落脚点,提出到2020年全国水环境质量得到阶段性改善的近期目标,为实现中国梦保驾护航。以太湖为鉴,探索实行跨越式发展,努力打造生态良好的优美宜居环境,有利于增强人民群众的幸福感,增加社会和谐度,拓展发展空间,提升发展质量,也是美丽中国建设的重要内容。

十年治太取得的主要经验

回顾十年治太的过程,正是积极探索转型发展之路的过程,是努力推进环境与经济协调发展的重要实践。太湖流域治理之所以能取得成效,主要有以下几方面经验。

一是坚持流域系统治理。

制定并严格落实《太湖流域水污染防治规划》和《太湖流域水综合整治总体方案》,从入湖河流到湖滨带再到太湖水域,逐个明确目标和安排重点治污工程项目。两省一市分解编制小流域整治、近岸污染治理、畜禽养殖污染治理等多个专项规划,保证了太湖治理全面、系统、科学、有序展开。

二是突出重点、标本兼治。

突出抓好应急防控,牢牢守住“确保饮用水安全,确保不发生重大湖泛”这两个“确保”底线;着眼长远,划定生态保护红线,实行三级保护区制度,严格环境准入,加强污染源治理,加快产业结构调整,加大生态修复力度,促进流域水质持续改善。

三是科技支撑示范引领。

太湖流域是国家科技重大专项——“水体污染控制与治理”的十大重点流域之一。“十一五”和“十二五”分别以“控源减排”和“减负修复”为任务核心,选择不同类型的典型小流域,开展流域水生态功能区划。研究

山东部署科学稳妥推进问题整改

上接二版

通知要求,各市要聚焦问题,积极开展自查自纠工作。一是对照省级环保督察发现的问题、各地大排查大整改中发现的问题、信访梳理发现的问题,对尚未整改到位或限期未完成的,要进一步加大整改力度,务必短期内见到整改成效。二是按照《2017年环境保护突出问题综合整治攻坚方案》部署,聚焦大气、水环境质量、集中式饮用水源地保护、自然保护区、工业园区环境等方面存在的问题,重点攻坚,狠抓落实,确保问题整改不留死角、不留隐患、不再反弹。三是紧盯人民群众最关切、最关心的环境问题,实行“一案双查”,既查企业违法行为,又查主管部门履职情况,确保关注度高、投诉率高、风险性高的问题整改及早见到成效。四是坚决抓好中央环保督察组交办案件的问题整改,在立查立改基础上,对典型案例适时开展“回头看”,深刻吸取教训,举一反三,切实抓好同类问题的排查整改。

太湖流域是我国很多地区发展模式的缩影,其在流域水环境治理方面的经验和教训,对于欠发达地区优化发展道路,推动我国流域生态文明建设,具有重要现实意义。

流域水污染控制、湖泊富营养化防治和水环境生态修复关键技术,开展流域水污染治理技术集成示范,为推动经济和技术上可行的太湖流域整治提供了极其重要的科技支撑。

四是充分发挥市场作用。

环境具有资源属性。太湖治理过程中也注重发挥了市场在资源配置中的决定性作用。通过推行提高流域排污收费标准,推行绿色信贷、环境责任保险、排污权有偿使用和交易试点、生态补偿等制度(仅江苏省征收环境资源区域补偿资金就达5.9亿元),多方筹措治太资金。

五是始终坚持依法治太。

制定并严格执行《太湖流域管理条例》,提高污染物排放标准,强化执法检查,严厉打击环境违法行为。建立健全国家、省、市、县四级考核体系,对工作不力的予以定期通报督办。

六是坚持落实各方责任。

两省一市党委和政府以及国家有关部委定期对治太工作进行研究部署,层层签订目标责任书,建立健全考核体系。流域各地牢固树立“一盘棋”思想,主要领导亲自抓,分管领导全力抓。有关部门各尽其责,人大代表和政协委员建言献策,社会各界积极支持,形成了条块配合、上下联动、齐抓共管的良好局面。

流域水环境治理需特别关注的相关问题

回顾十年来的太湖治理历程,可以说是管理、技术、经济、法律等各种手段应用皆用,所实施的方案和措施堪称当下流域治理的“百科全书”。虽然当年成功应对了无锡供水危机事件,接下来的十年治太也取得了丰硕成果,但不得不承认,这样的流域治理模式所付出的社会、经济、生态、环境等方面的代价太大。以下几方面问题仍应特别关注:

一是环境保护与发展矛盾依然突出。

不得不承认,太湖走了一条“先污染、后治理”的老路。尽管当年地方政府成功处置了太湖水危机,并逐渐建立了“治太”的长效机制。但在未来20年、30年乃至更长时间,如何让太湖流域乃至全国实现环境保护与经济发展相得益彰,还有待思考。一方面,太湖流域还有不少地方难以摆脱以项目投资带动经济发展的路径依赖,单纯追求GDP的倾向还没有彻底扭转;另一方面,每个流域的生态功能保障底线、环境质量安全底线、

自然资源利用上线三大红线还没有逐一落地。

二是“重治理、轻保护”付出的代价过大。

为治理太湖水污染,国家和地方政府在10年内投入的水污染防治资金就超过千亿元;新建各种污水处理管网24500公里,相当于绕太湖56圈。无锡市在“十二五”期间就不得不投入350亿元用于包括太湖治理在内的环保建设,而且新增财力的20%也被用于生态恢复。况且不计其数的钢筋(水泥)砸入地下,从生态学角度来说其利弊也有待观察。另据2016年《中国环境状况公报》显示:全国地表水环境质量为劣V类水质的断面占比由2006年的28%下降到2016年的8.6%。但与此同时,I类水质的断面占比却由2006年的3%下降到2016年的2.4%。如不注重对优良水质的保护,这个比例还可能下降。一些水质尚好的流域就可能重蹈太湖覆辙,治理资金还会成倍增加。

三是市场手段治污运用不足。

环境治理与保护需要大量投资,国家颁布的《太湖流域水环境综合整治总体方案》,计划在2020年前继续完成投资多达1114.98亿元。对一些欠发达地区来说,面对这样的投资规模,如果单靠政府投资将面临很多困难,因此必须强化市场手段。从目前看,我国采取生态补偿的试点还很有限,市场手段应用明显不足。

四是流域保护各方责任有待夯实。

保护水环境,其目的就是要使江河流域能够充分发挥其应有的各项功能。而水污染防治职责涉及多个部门,同时涉及流域上下游的各级政府。太湖流域虽然通过部级联席会的形式定期研究部署流域保护工作,发挥了重要作用。但就整个流域保护和水质治理而言,由于涉及的领域、部门比较多,如何协调各方需求、形成合力,仍然是一个难题,需要通过制度创新真正夯实各方责任。

应把握的关键环节和对策建议

流域生态文明建设,相对于一个或者几个行政区域加起来的区域生态文明建设,更加强调上下游、左右岸的联动,强调“共治”。在当前我国经济发展正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的阶段,借鉴太湖流域水环境治理的经验,有助于加

角亟须我们主动发现及时解决。“海口市环境保护督查工作协调联络组相关负责人向记者介绍,如有群众反映企业生产经营造成大气污染,我们首先明确方向——这类问题主要存在于工业企业及汽修企业等,然后对全市这两类企业展开排查,通过一个办件查找一类问题。

这种别开生面的举一反三做法,在海南已十分普遍。东方市地处海南省西南部,海岸线长达84.4公里。8月12日晚,东方市接到一个转办件,举报内容十分简单:部分沿海区域每到退潮时,海滩经常出现大量垃圾。8月13日零时许,东方市委主要负责人率领相关职能部门工作人员,开始清理八所镇墩头港海岸带上的垃圾。当天上午,东方市加大

个水质较好湖泊,单个湖泊平均规划投资仅13亿元,且水质好于Ⅲ类。由此可以看出,水体污染后的治理费用强度要远远大于污染防治的费用强度。

因此,建议国家应坚持以预防为主的原则,在保护目前水质尚好水域上持续给予支持,尽快扩大其他具备条件的、更多的流域。

在流域保护措施上,不断拓宽投资渠道,处理好政府与市场的关系。

近年来,太湖等流域以“谁污染谁付费、谁破坏谁补偿”和“谁受益谁补偿”为原则,围绕水质改善、污染减排、关停重污染企业、生态保护等领域自发地开展了不少生态补偿工作。还以“政府主导、市场运作、专业服务、宣传发动”形式开展了绿色保险、绿色信贷以及PPP模式、创立治太基金等缓解资金压力。国家有关部门会同地方政府联合开展了流域生态补偿试点也起到了良好的社会与环境效果,但因为种种原因尚未在较大范围内推开。

建议国家在强化政府引导的同时,进一步发挥市场作用,不断拓宽投资渠道,加大推广生态补偿力度,鼓励和帮助欠发达流域实现经济增长的“蛙跳”,而非重蹈先落后治的覆辙。同时维护各地在发展权利上的公平正义。

在流域保护机制体制上,加大协调力度,夯实各方责任。

流域生态环境保护的难点在于,目前我国仍是在快速发展和转型中解决环境问题,所以实现与全面建成小康相对应的环境目标,不能靠某一地方、某部门单打独斗。各地在工作实践中积极探索实践的“河长制”,是河湖管理实行的一项制度创新,也是我国水环境治理体系和保障国家水安全的制度创新,“变为”“首长制”,破解了流域保护机制体制难题。

建议国家一方面强化部际协调会议制度,建立健全国家对跨省区间流域保护工作的协调力度,科学指导地方优化产业结构和城市布局,合理确立主导产业;另一方面加大力度督促落实“河长制”,确保其落地生根,让其从党政领导真正做到承担流域生态环境的良好氛围。

在流域保护技术路径上,着重加大对水质良好水域的保护力度,处理好保护与治理的关系。

近年来,太湖、邗海、官厅水库、洱海等一批水质良好的湖泊流域,通过国家和地方的共同努力,已经探索出发展与保护并重的模式。相对于太湖等重污染流域的治理,良好水域保护更有效。据中国环境科学研究院统计,近15年来,国家对太湖、巢湖、滇池等重污染湖泊治理投资情况为,单个湖泊平均规划投资433亿元,才消灭劣V类水质;而中央财政“水污染防治专项”2015年以前支持的77

级领导干部特别是流域经济社会发展的决策者们,一定要主动自觉地学深悟透习近平总书记关于“绿水青山就是金山银山”的重要论述的精神实质,内化于心、外化于行,学会在生态保护问题上“算大账”。

同时,要积极动员公众参与,从我做起,从小事做起,在全社会形成自觉保护生态环境的良好氛围。

在流域保护技术路径上,着重加大对水质良好水域的保护力度,处理好保护与治理的关系。

近年来,太湖、邗海、官厅水库、洱海等一批水质良好的湖泊流域,通过国家和地方的共同努力,已经探索出发展与保护并重的模式。相对于太湖等重污染流域的治理,良好水域保护更有效。据中国环境科学研究院统计,近15年来,国家对太湖、巢湖、滇池等重污染湖泊治理投资情况为,单个湖泊平均规划投资433亿元,才消灭劣V类水质;而中央财政“水污染防治专项”2015年以前支持的77

“一把手”亲自办

“不仅要举一反三、立行立改,还要以此次‘举一反三’活动为契机,深入践行一线工作法,在推进解决群众举报件的基础上,对整改过程中的做法、制度、特色、成效、社会反响及时总结,进一步健全长效机制。”海口市政府相关负责人说道。

据了解,8月14日,海南省委书记刘赐贵就对督察工作提出要求,各有关部门一定要抓住这一个月“黄金期”,立行立改,举一反三,对存在类似问题进行整改,并且建立长效机制。根据省委、省政府要求,中

要用制度为生态保护红线的调整设定严格条件和工作流程,提高红线调整的审批层级,以防地方为了自身发展需要而频繁对红线区域进行调整。

◆柳奇 仇洁

目前,全国多个地方开展了生态保护红线划定工作。但笔者发现,在红线划定和监管过程中,仍存在一些问

题。

一是有的地区在红线划定过程中盲目扩大范围,将大量没有保护价值的地区纳入红线中,造成地方发展与生态保护的冲突;二是有的地区在红线保护过程中让路于地方发展,将生态保护红线一再调整,影响了生态红线的严肃性。

针对上述问题,笔者认为,划定并严守生态红线的核心是找准生态保护与地方发展之间的平衡点,主要可以从以下3方面着手。

首先,生态红线划定要有高度的前瞻性。科学划定生态保护红线是基础,一方面,要把握生态保护红线政策,着重保护重要生态功能区 and 生态敏感脆弱区。另一方面,要结合生态保护和地方发展的实际需求,对具体的划定工作进行统筹考虑。要着眼未来,充分考虑当地生态环境保护的远期需求,将生态保护红线纳入全国一盘棋中。要结合地方发展规划、土地利用规划、城市规划等,在做到生态红线“应划尽划、应保尽保”的同时,为地方发展预留一定空间。

其次,生态红线一经确定不能轻易调整。要对已经划定的生态保护红线进行梳理,按照“应划尽划、应保尽保”的要求和地方发展的实际需求,对现有生态保护红线进行完善。要确立生态保护红线制度的权威性和严肃性,积极探索红线地方立法,用制度为生态保护红线的调整设定严格条件和流程。同时,要提高红线调整的审批层级,以防地方为了自身发展需要而频繁对红线区域进行调整。要加强督察问责,对于随意调整红线或在红线区域内违法违规建设的行为进行严厉追责问责。

第三,严守生态红线不能“一刀切”。生态保护红线制度的根本目的是保护生态环境,但生态保护红线区域不是“无人区”。对于生态保护红线区域的发展,应符合红线区域的主体

强化垃圾焚烧厂周边风险评估

◆邓东阳 鞠勇明

随着经济的高速发展、消费水平的不断提高和城市化进程的快速推进,我国城镇生活垃圾产生量也在快速增加。目前许多城市已经出现垃圾围城的尴尬局面,生活垃圾处理已经成为城市发展面临的难题。

当前,垃圾的主要处理方式有填埋和焚烧等。垃圾填埋是城市垃圾集中处置的主要方式,但是填埋占用大量土地资源,垃圾渗滤液容易污染地下水,同时还会产生臭气,造成垃圾填埋场选址越来越困难。垃圾焚烧具有减容、减重、回收能量用于加热和发电、占地面积少等优点,因此逐渐成为城市生活垃圾处理的重要方式。

据统计,2015年全国中国已运营的垃圾焚烧厂达259座,城市生活垃圾焚烧处理量达6700万吨/年,占城市生活垃圾产生量的26%。2016年7月,住房和城乡建设部发布《住房城乡建设事业“十三五”规划纲要》,强调在城市垃圾综合治理方面,加快城市生活垃圾处理设施建设,在土地紧缺、人口密度高的城市优先推广焚烧处理技术。力争到2020年,城市生活垃圾焚烧处理能力比“十二五”时期增长22万吨/日。

但是也要注意,垃圾焚烧厂选址建设容易产生邻避效应。其中一个重要原因,就是二噁英污染是公众比较担心的问题。笔者认为,开展垃圾焚烧厂周边居民二噁英暴露风险评估,有助于保障垃圾焚烧厂

功能定位。对于违反功能定位的开发要一律禁止,但是对于不影响生态保护且有利于人民生活改善的开发活动要大力支持。如,对于铁路、公路等大型公共基础设施的建设,应通过制定相应的规章或技术导则,做到一事一策、一区一议,对具体项目进行评价分析,在充分权衡项目的环境影响及收益后再决定项目的去留。当然,考虑到生态保护红线的敏感性,应将决策权上收至国家或省级层面,通过统筹考虑来确保整体区域的保护水平。

作者单位:柳奇,江苏省苏州市环保局;仇洁,环境保护部南京环境科学研究所

周边居民利益。

二噁英暴露风险评估要依据垃圾焚烧发电厂环境影响评价报告中3公里的风险评价范围,以及二噁英的健康影响因人不同生命阶段存在差异的特性,以垃圾焚烧厂周边3公里范围内敏感点的成人和儿童为暴露评估对象。暴露途径应包括空气、水体、土壤、饮食摄入等。目前,我国已经完成《中国人群暴露参数手册(成人卷)》和《中国人群暴露参数手册(儿童卷:6~17岁)》。但是中国各地的膳食模式具有明显区别,饮食摄入中暴露参数可以参考当地居民膳食营养与健康状况调查结果。

二噁英参考剂量可参看主要国际机构规定的二噁英人体暴露健康指导值。比如,世界卫生组织推荐的人体日均二噁英暴露量标准为1~4 pg TEQ/(kg.d),欧盟食品科学委员会(EUSCF)规定二噁英每周耐受限量为14 pg TEQ/(kg.w),联合国粮农组织和世界卫生组织的食品添加剂联合专家委员会(JECFA)规定二噁英每月耐受限量为70 pg TEQ/(kg.m)。

总之,要加大科研力度,尽量降低垃圾焚烧厂二噁英污染物排放量。要公开焚烧厂环保方面的信息尤其是污染物浓度,提高公众的参与度,保障公民的知情权和参与权,建立良好的政府—企业—公众诚信体系,积极化解垃圾处理带来的邻避效应。

作者单位:环境保护部华南环境科学研究所