

业界评说

◆贺震

# 治理黑臭水体要在岸上下功夫

李克强总理3月5日在全国人代会上的《政府工作报告》中要求,2018年要推进污染防治取得更大成效,全面整治黑臭水体。而着力开展清水行动、打好城市黑臭水体歼灭战也是未来3年全国环境保护工作的重点。

水是城市的灵魂。如果说面状的小微湖泊是城市的眼睛,那么线状的城市河道就是城市的血管。然而,在许多城市的老城区,由于部分生活污水直排和雨污混接,使得城市内河不堪重负。污染的长期积累,导致许多城市的“血管”都成了黑臭水体。

对许多城市来说,黑臭水体是当下城市环境整治中久治不愈的顽疾,也是打好污染防治攻坚战必须要攻克的堡垒。党的十九大要求,加快水污染防治,打好污染防治攻坚战。2018年全国环境保护工作会议提出,未来3年,要着力开展清水行动,打好城市黑臭水体歼灭战。环境保护部在部署2018年工作时,提出要加快水污染防治,推动36个重点城市和长江经济带黑臭水体整治。

客观地看,近年来,各地重视城市黑臭水体的治理,投入了大量人力、物力、财力,做了许多工作,但总体看效果仍不够理想,一些地方政府的形象和公信力也受到了一定影响。

为什么会出现这种情况?其实通过观察可以发现,许多城市在治理黑臭水体时,功夫大多花在了水里,即清理底泥、硬化边坡,甚至连河流底部也作了硬

化处理。这种硬化破坏了生态系统,降低了水体的自我修复能力。同时,由于黑臭水体的生态系统早已被破坏,自我修复能力已丧失,这样的做法实不可取。

以笔者居住小区附近一条名叫清溪的小河为例,10年之内,当地有关部门就进行过两次这样的整治。去年这次整治,在原有的护坡的基础上,再次清理了底泥,对局部河底进行了硬化处理,还每隔一段距离投放了一片浮在水面上的水生植物,加设了充氧设备。应该说,政府部门花的功夫、投入的资金都不算少,仅每年投入的后期养护成本和电费,就是一个不小的数字,但清溪河黑臭的状况并没有得到根本改变。

在笔者看来,扬汤止沸与釜底抽薪,一为治标之策,一为治本之法,是解决问题的两种不同方法。这两种不同的方法并不互相排斥,既可以分别使用,也可以同时使用,但扬汤止沸只是权宜之计,毕竟只有釜底抽薪才能从根本上解决问题。

城市黑臭水体的“釜底之薪”在哪里呢?俗话说,“屋漏在下,其因在上;欲止屋漏,上房补洞”。从这个意义上说,黑臭水体固然在河道里,但导致黑臭体的根源却在岸上。要使黑臭水体

变为清流,必须消除岸上的污染源。只有岸上的功夫下足了、措施到位了,水里的问题才可能得到根本解决。

城市水体流动性小,水体交换慢,更新时间长,环境容量较小,生态系统脆弱,自我修复能力差。加之污染长期累积,一些城市河流已经病入膏肓,成为没有生命形态、没有自我修复能力的黑臭水体。

在这种情况下,先做一些扬汤止沸的工作,即清淤底泥、换水,让水环境有一个阶段性的改善,无疑是必要的。但只在水下下功夫,往往导致只治一时之标,难以保障长久的效果。要让水体在阶段性改善之后不再变为黑臭,还要在消除岸上污染源上下下功夫,以彻底阻断岸上的污染源,从根本上解决问题。

治理城市黑臭水体,如何在岸上下足治本的功夫呢?笔者以为,重在抓好以下四个方面。

一是做好城市污水全收集的制度设计。江苏省南京市在2018年1月1日起施行的新修订《南京市排水条例》规定,南京市实行雨水、污水分流排放制度。新建、改建、扩建排水设施应当按照排水专项规划建设雨水、污水分流排

放设施。尚未实行雨水、污水分流排放的区域,排水行政主管部门应当编制有关改造计划,组织开展雨水、污水分流改造。

一直以来,城市居民都习惯于将洗衣机放在阳台上,但相关部门的房屋设计规范却未将阳台排水管作为污水管道,导致居民洗衣等大量生活污水排入雨水管道,成为城市河道重要的污染源。针对此,《南京市排水条例》规定“新建、改建住宅的阳台(平台)应当单独设置污水管道,并纳入统一的污水收集系统”,“已建成住宅的阳台(平台)未依照前款规定单独设置污水管道的,市、区人民政府应当制定改造或者整治计划,在改造或者整治时增设污水管道”,以加强雨污分流的源头管理。南京的做法可谓是抓住了关键处、抓到了点子上。

二是建设能够保障城市污水全收集的管网。多年来,城市建设重地上、轻地下,重“面子”、轻“里子”,环境基础设施欠账多,成了普遍现象。即使京津冀、长三角、珠三角等经济发达地区的城市也是如此。对此,必须加大投入,加快城市污水管网建设的步伐,加快补齐城市环境基础设施短板,从而将污水尽可能统统收集起来,并做到雨污分流,彻

底改变大量生活污水流入外环境(城市河道)、大量雨水混入污水管网而进入污水处理厂的现状。

三是切实堵死污水直排城市河道的排污口。城市管理需要下绣花般的细功夫。要大处着眼,小处着手,实施精准治水、精细治水。对城市河道应排空河水,逐段巡查,查找源头,挖出病根,切实拆除或堵死污水直排河道的现有排污口。同时,还应落实“河长”责任,为每个雨水排口建档,实现“身份证”式管理,严防出现新的污水直排口或污水雨水混排口。

四是把城市污水管网建好管好。对城市污水管网既要新建,也要维护管理,不能重建轻管甚至只建不管。要杜绝施工不严谨造成的雨水污水混接混排和管网破损造成的污水跑冒滴漏现象。要将污水管网纳入污水处理厂管理范畴,实现污水收集与处理相统一。

治理黑臭水体关键在治本。而从根本上治理城市黑臭水体需要一个过程,需要花较长的时间和较多的投入,往往短期内难以见效,甚至在市长、书记一届任期内都不一定能见到明显效果。在这个时间段里,在水里下些功夫、治标,是为了引导工作向更高标准推进。从廊坊市几年来的实践看,反思问题曝光和曝光问题的过程,至少经历“回忆”“回顾”“回思”三个过程。一是通过回忆曝光之“痛”,思负面影响之“害”,从而警钟长鸣。二是对曝光问题进行总体回顾,防止曝光过的问题死灰复燃。三是用深刻查摆曝光问题,总结经验、反思教训,从而进一步增强责任感,加大执法和追责问责力度。

基层者说

## 发布环境白皮书值得借鉴

◆万家华

浙江省嘉兴市海盐县环保局近日举行了《2017年海盐县环境状况白皮书》新闻发布会,这是海盐县环保局第四年发布环境状况白皮书。笔者认为,海盐发布县域环境状况白皮书,互动性强,效果好,值得借鉴。

第一,提升了信息公开度,深化了公众参与度。通过发布县域环境状况白皮书,进一步提升了环境信息公开度,保障了公众的环保知情权与监督权,增进了群众对环境治理的信心与信任,并由此激发出公众参与环境监督的积极性和主动性,也促使公众充分认识到环境保护谁也不是旁观者。

第二,促使环保人自我加压、勇于担当。通过发布白皮书,促使环保人再鼓劲、再加压,鞭策环保人不忘环保初心,牢记使命,做好新时代答卷人,向全县人民表明环保人要争当、能当、善当生态守护者。

第三,彰显了环保人的底气和决心。党的十九大提出,要打好污染防治攻坚战。而通过发布环境白皮书,正显示了环保人向污染宣战的决心。如果我们不能将污染彻底打垮,那么我们就必将受到污染的伤害,谁也无法逃避。所以环保人在打好污染防治攻坚战中,必须要有坚定的决心和必胜的信心,也必须要用行动来证明。

第四,提醒人们保护环境是一场持久战。我们与污染战斗,不是闪电战,也不是歼灭战,而是一场持久战。因为污染随时随地地产生,我们必须保持高压态势,一年接着一年干,真正做到生命不止战斗不息,才能使我们生存的环境得到持续改善,才能实现天蓝气爽水清岸绿。

环境热评

◆李春元

1月下旬,央视对廊坊市部分乡村在重污染天气应急响应期间有“散乱污”企业死灰复燃问题进行了曝光。廊坊市对问题没有回避,而是进行了反思,引导全市在新年度大气污染防治攻坚战中查找不足,再接再厉。

笔者认为,在当前大气污染防治力度加大、集中发现和曝光各种问题的背景下,要正确认识、运用曝光问题这一手段,推进问题整改。

正确认识问题曝光,顺势而为,引导公众广泛参与全民共治。在信息时代,政府的各项工作都时刻“亮晒”在媒体和公众的监督之下,这使得时刻接受公众监督,已成为政府及职能部门必须面对的问题。只有诚心诚意接受监督,才能更好地强化责任担当、努力奋斗,最终打赢蓝天保卫战。基于这样的认识,廊坊市坚持把正确认识、客观对待媒体和公众对存在问题的曝光,作为打赢蓝天保卫战的一项具体举措,充分利用政府门户网站、举报电话和新闻媒体,广

◆周长星

近日,环境保护部提出丹江口、洱海、白洋淀“新三湖”要与“老三湖”一同成为国家环保重点工作重点,要求加强湖河流域污染防治及点源氮磷污染物排放控制。要治理好“新三湖”等重点湖河流域的环境污染,笔者有以下三点建议。

一是控新与治旧要同步进行。“控新”就是对那些水环境未受到污染、水环境质量良好的地区,要严管开发经营活动,严格控制新增污染物排放。对已经列入生态红线范围的,要及时取缔有污染物排放的经营项目。“治旧”就是对

# 用问题曝光助推大气污染防治

泛关注和接受来自各方面的问题监督,及时分析、研究、回应和解决公众关注的各种热点、难点问题。

正确看待问题曝光,借势推动,引导企业转型升级、源头防治。廊坊组建了市域联防联控指挥部,通过常年向各县(市、区)治。廊坊位列京津冀及周边地区大气污染防治“2+26”重点城市。从2013年到2017年的5年间,因“散乱污”集中区污染、燃煤锅炉超标排放污染、应急响应期间企业违法生产偷排偷放等问题,先后4次被央视等中央级媒体曝光。面对问题的曝光,廊坊市每一次都做到正面引导、客观分析,并借力推进、严肃整改。如2016年冬季,大气污染防治形势十分严峻。恰在这时,廊坊市有几家供热站出现燃煤污染超标排放问题,被央视曝光。廊坊市抓住这个机会,全力推进全市几十座燃煤锅炉提标改造工作,严厉打击劣质煤使用。通过两年时间的努力,使城区燃煤锅炉全部提标改造,实现超低排放,劣质煤使用也得到根治。

正确运用问题曝光,顺势而为,引导治污工作不断深入。廊坊市近年借助环保督察巡查,传导治污压力,自我加压,自我曝

光问题,成为推进污染治理的一剂有效经验。在强力去产能、治理煤污染的同时,坚持抓大不放小,积小胜为大胜。借助市大气办、廊坊组建了市域联防联控指挥部,通过常年向各县(市、区)派出督察检查组、开展“月清月污”专项行动和以购买社会化服务方式引进第三方参与大气污染防治督查巡查,通过实施常态化督查、巡查、检查、复查,专门“挑”治污中的小毛病,并通过微信指挥群和当地媒体,及时把发现的问题向公众曝光、向社会暴露、向执法督查人员“报信儿”,用公开促社会监督,用曝光“压”问题整改,从而推进问题的及时整改。自2013年以来的5年中,廊坊市共在媒体上自我曝光各类问题两千多个,仅2017年就达5000多个。通过及时曝光、暴露自身存在的各种环境污染问题,自我揭短,不给问题留“活”路、不给说情留“进”路、不给问责留“后”路,从而有效推动了各类污染问题的及时整改,为打赢年度蓝天保卫战奠定了坚实基础。

正确反思问题曝光,顺势而为,引导新年度攻坚战向更高标准推进。正确认识问题曝光,

是态度、是觉悟;正确对待问题曝光,是远见、是决心;正确运用问题曝光,是智慧、是方法。而正确反思问题曝光、曝光问题,则是痛定思痛、以利再战的思路与心路。正确反思曝光的问题,是为了引导工作向更高标准推进。从廊坊市几年来的实践看,反思问题曝光和曝光问题的过程,至少经历“回忆”“回顾”“回思”三个过程。一是通过回忆曝光之“痛”,思负面影响之“害”,从而警钟长鸣。二是对曝光问题进行总体回顾,防止曝光过的问题死灰复燃。三是用深刻查摆曝光问题,总结经验、反思教训,从而进一步增强责任感,加大执法和追责问责力度。

如1月下旬央视对廊坊市存在环境问题的曝光,就促使廊坊市把这次曝光作为新反思的起点,引导全市在新年度大气污染防治攻坚战中更要加大力度。同时,借力问题曝光,引导全市上下要面对新形势、新问题,更深一步谨慎思过,更加振奋精神、增强干劲,用冷静的新思考、新思路、新作为,在新时代的治污战场上,用新目标、新成果,持续向党和人民交出更加合格的答卷。

# 水环境治理控新治旧要同步进行

一些已经遭受污染、水环境质量较差的地区,各环境管理部门要结合自身职责,开展污染源调查,核实污染物排放总量,摸清污染底数,为政府区域水污染防治计划方案的制定提供科学依据。针对区域内各类水体水质开展生态监测,对沿江湖库工业企业、工业集聚区环境和健康风险进行评估。开展排污口整治行动,全面清理非法或设置不合理的排污口。控新与治旧同步进行,有利于从源头全面控制污染物排放总量,改变环境污染现状,确保水环境综合整治与生态修复项目顺利实施。

二是督察与督查要双管齐下。通过中央环保督察组对各地督察,以及环境保护部对京津冀及周边传输通道“2+26”城市开展大气污染防治督查,“大气十条”目标全面实现。因污染底数,为政府区域水污染防治计划方案的制定提供科学依据。重点督察各地《水污染防治法》的执行情况,“水十条”措施的落实情况、河长制的到位情况;重点督查各地工业园区污水处理是否达标排放,生活污水收集率以及处理效果,各有水污染排放的企业、个体工商户是否存在违法排污、超标排放等环境违法行为。督察与督查双管齐下,有利于形成环保高压态势,把整治力度传递给地方政府和企业,持续推进水环境质

量的改善。三是抓重点与补基础要协同共进。从“新三湖”污染状况来看,存在的环境问题各有特点,如丹江口水库主要受到农村生活、农业面源、船舶运输等影响;洱海周边旅游业发展迅猛,主要受到餐饮、宾馆等服务业污染的影响;白洋淀受多种污染因素影响。因此各地水环境整治计划的制定、专项执法行动的开展,既要抓住本地的重点污染源,明确整治任务,还要规划基础设施建设,不断提高污水收集率和处理率。抓重点与补基础协同共进,有利于减少水污染物的排放,让江湖湖泊生态系统得到自然净化、自然修复。

绿色畅言

## 生活垃圾分类要探索新招实招

◆张天明

生活垃圾分类事关生态文明建设全局,涉及面广,如何促进生活垃圾分类量化、无害化、资源化,仍是一道未得到有效解决的难题。笔者认为,推动生活垃圾分类需结合实际,开拓创新,探索管用、新招、实招,可以从以下方面着手。

建立利益驱动机制,加大正向激励力度。借鉴上海经验,笔者建议可采取以下两种模式,切实增强垃圾分类中的利益导向。一是以居民家庭为单位,做实“绿色账户”,实行先缴后返、有奖有惩。在“绿色账户”的基础上建立“绿色基金”,每户居民都是基金的缴纳者,也是受益者。“绿色基金”按照水费附缴,实行先缴后返,符合分类要求的,将“绿色基金”予以返还,不符合要求的,不予返还。二是以住宅区为单位实行“保证金”制度,对垃圾分类做得好的区域予以奖励,增加其“保证金”。对偷排偷倒、混排混倒垃圾的行为,要予以惩罚,减少其“保证金”。

建立法律监督机制,完善逆向抑制政策。加快垃圾分类相关专项立法,完善法律监督体系,突出本地特色,做好与上位法的衔接。加强立法监督。建立“行政主导、社会参与、法治保障、市场运作”的机制,进一步明确居民和单位在垃圾分类中的主体责任,规范政府有关部门、居委会、业委会、物业公司等之间的权责关系。对不能按规定进行垃圾分类的,予以公布,纳入社会不良征信,提高垃圾收运费用,完善相关执法流程。加强规划引导。借鉴国内经验,因地制宜,进一步推广“定时定点投放”和“干湿分离”、“湿

垃圾除袋回收”、“垃圾房”标准化建设、末端设施布局等举措。

建立部门联动机制,充分发挥社会各界合力。建议将垃圾分类量化、无害化、资源化作为生态文明建设的重要抓手,列入领导班子和领导干部生态文明建设考核内容。加强相关政府职能部门联动,明确各办部门责任分解,确保牵头负责和各司其职,完善相关综合执法机制。加强组织引领、宣传发动,树立典型,积极引导各类社会公益组织投身垃圾分类,发挥专业部门和志愿者的积极性。在文明镇、城区等创建活动中,提高垃圾分类效果的权重,有条件的地区可建立“一票否决”制。

建立市场运作机制,探索垃圾回收利用PPP模式。完善财政机制,在垃圾清扫、转运、分类回收、消纳处置等不同环节设计补贴政策。国外湿垃圾做成肥料还田率达到80%,我国目前还远远达不到这一水平,主要是干湿垃圾分离率低,湿垃圾做成肥料不允许销售。要建立湿垃圾回收利用标准,对湿垃圾做成肥料的,给予销售许可,鼓励优先使用。鼓励龙头企业积极参与垃圾回收,构建垃圾回收的新技术、新业态、新模式。

建立干湿垃圾分类的技术链、规划链、设施链。借鉴国外经验,因地制宜,推动居民在家里建立起干湿垃圾分类的设施。同时,要把干湿垃圾分类的技术链、规划链、设施链延伸到居民小区、中转站和末端处置场所。完善湿垃圾低温冷链运输,建立健全垃圾分类产物回收体系,从规划用地、税收优惠等方面予以保证。作者单位:中共上海市委研究室

广撷博采

## 加快实施初期雨水收集处理

◆叱狼

在日常生活中,雨水并成为生活污水、道路垃圾“收集井”的现象已屡见不鲜。尤其在污水管网不够完善的区域,无论沿街餐饮店还是普通住户,往雨水井随意倾倒生活污水的现象比比皆是。大量污染物日常积存在雨水管道里,遇到降雨就统统被冲入河道,以至于在降雨初期,原本Ⅲ类水质的河道,氨氮、总磷等指标也许突然下降到劣V类,甚至达到黑臭类别。因此,初期雨水对地表径流污染问题不容忽视。

德国开展雨水收集利用较早,也是欧洲雨水利用最好的国家之一,不仅实现了雨水循环利用,而且让雨水创造了很好的经济社会效益。通过考察调研笔者发现,德国的城市雨水收集利用方式较多。比如建设屋面雨水集蓄系统,简单处理后用于家庭、公共场所和企业的非饮用水。又比如建设雨水截污与渗透系统,雨水通过下水道排入沿途大型蓄水池或通过渗透补充地下水。此外,在城市街道雨水管道的排放口均设有截污挂篮,以拦截携带高浓度污染物的初期雨水,并导入大型收集池。对于收集到的这些初期雨水,通常有三种处理方式:一是接入污水处理厂逐渐消化;二是利用生态湿地消纳处理;三是就近灌溉农田,氨氮、总磷等作为营养物质直接被农作物吸收利用。

在人口密度、国土管理以及城市环境基础设施建设等方面,我国与德国存在很多差异。因此笔者认为,我们要以遏制和降低初期雨水对地表径流的污染影响为出发点和落脚点,在学习借鉴德国经验做法的基础上,因地制宜,创新措施,加快实施初期雨水收集处理。对此,笔者有三方面建议。

一是按雨量分区试点初期雨水收集处理。据了解,目前我国个别地区已开展初期雨水收集处理试点,但代表性还不够强,尚难以将其做法复制推广。我国幅员辽阔,各地降雨情况、人口密度、经济状况和土地指标等差异性大。因此笔者建议,要借鉴成功经验,按照降雨量而且分区域开展初期雨水收集处理。从降雨量来

讲,要分丰水区、贫水区;从雨水收集处理的具体区域类别上来说,要分农业种植区、城市老城区、城镇集聚区、工业集中区等。根据各自不同的现实情况,多地区布点开展初期雨水收集处理试点,总结提炼可以推广的经验做法,为全面实施初期雨水收集处理奠定基础。

二是研究出台初期雨水收集处理指导意见。德国在上世纪90年代初,就出台了雨水收集利用技术规范和政策措施。当前,虽然各级政府已逐渐认识到初期雨水对地表径流污染问题的影响,但很多地方并不知道对初期雨水该如何收集处理。对此,建议在试点基础上,参照德国有关技术规范,充分吸纳各地的经验和教训,形成与我国国情相匹配的相对系统的初期雨水收集处理规范,明确初期雨水收集处理的主要原则、基本标准和管理要求等内容。要让各地不仅清楚该怎么做,而且知道应当做到什么标准。

此外,德国健全了雨水收集利用奖励政策,我们不妨也可效仿实施,以此进一步调动各地落实初期雨水收集处理措施的积极性和主动性。

三是鼓励各地因地制宜收集处理初期雨水。实事求是说,初期雨水收集处理指导意见无论多么完备,也不可能包罗万象、面面俱到。因此,为防止出现按照技术规范生搬硬套等现象,建议要围绕改善地表径流水环境质量这一根本,鼓励各地以技术规范为基本依托,研究和实施更加符合当地实情的初期雨水收集处理新举措。

比如对老城区的初期雨水收集,可以利用停车场、学校操场、公园广场等,分散建设小型地下收集池。对初期雨水处理亦是如此,未必只局限在污水厂处理,生态湿地净化或农业浇灌方面,也可对初期雨水进行简单处理或者沉淀后,在满足用途要求的前提下,用于砂浆搅拌等城市建设其他方面。

总之,要鼓励各地各显神通,采取切实举措,只要初期雨水问题带来的地表径流污染负荷减轻了甚至没有了,就是上策,就应当给予支持。