

以流域生态保护补偿助推水生态产品价值实现

刘桂环 谢婧 王夏晖 文一惠



生态保护补偿是生态产品价值实现的重要方式之一,流域生态保护补偿机制是现阶段水生态产品价值实现的主要途径。全国范围内已开展了大量流域上下游横向生态保护补偿实践,有力推动了水环境质量改善、提升了流域上下游协同治理能力。去年以来,《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》等重要文件发布,对建立促进生态产品价值实现与利益分配关系,形成共同保护流域生态环境的利益导向机制。

流域上下游横向生态保护补偿机制试点取得明显成效

流域生态保护补偿机制是调动水生态产品供给地区和受益地区“共抓大保护”积极性的重要抓手。我国流域上下游横向生态保护补偿机制试点取得明显成效,已成为推动流域生态环境保护的重要手段,是生态文明建设的重要组成部分。

跨省和省内流域生态保护补偿机制建设稳步推进。在国家有关部门大力推动下,自2010年启动首个新安江流域水环境补偿试点以来,全国已有18个省份、13个流域(河段)探索开展跨省流域上下游横向生态保护补偿。其中近

七成已实施至少一轮补偿协议,新安江、九洲江流域已签署三轮跨省流域上下游横向生态保护补偿协议,东江、汀江—韩江、引滦入津流域已履行完成第二轮协议。同时,全国已有31个省(自治区、直辖市)开展省内流域生态保护补偿机制建设,其中浙江、重庆、山东、天津等14个省份实现了省内流域生态保护全覆盖。

补偿机制全面推动了流域上下游生态环境保护工作,水环境质量稳中有升。除2021年新签订跨省补偿协议的3个流域(河段)刚刚起步外,其他10个流域(河段)涉及的23个考核断面水质均能稳定达到或优于协议目标要求,部分考核断面特征污染物浓度较政策实施前显著下降。新安江流域第三批补偿试点年均补偿系数(P值,表征特征污染物浓度综合情况)较第一轮下降11.4%,密云水库上游潮白河流域补偿协议实施3年期间各类污染物浓度下降幅度总体大于协议实施前3年。

协议签订各方不断加强联动,流域上下游协同治理能力明显提升。各相关省份通过建立水污染防治协作小组、水污染突发事件联防联控机制,召开联席会议,编制流域生态环境共同保护规划,开展联合监测和跨界水环境联合排查等工作,在协作形式上取得了突破。省域内结合“河长制”制度建设,强化属地监管,将污染防治重点工作纳入领导干部考核,压实了流域保护责任。

补偿机制助推上游地区坚持“生态优先、绿色发展”战略,有力推动了绿水青山就是金山银山的有机统一。传统产业清洁化和生态化、文旅康养、生态农业融合发展已成为上游地区高质量发展的主要方向。黄山市三次产业比例由2012年的11.4:46.2:42.3调整优化至2021年的7.6:35.8:56.6;规模以上高新技术产业增加值增长15.2%,规模以上工业增加值增长率高3.1个百分点,2019年带

动近4000名群众脱贫,实现农产品电商销售额18.74亿元。

流域生态保护补偿机制需要继续打通堵点、突破难点、抓住重点

立足新发展阶段,完整、准确、全面贯彻新发展理念,服务和融入新发展格局,流域生态保护补偿机制还需继续打通堵点、突破难点、抓住重点,确保政策机制更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。

上下游地区需要就补偿机制内涵继续凝聚合作共识,把生态保护补偿深度融入区域协同绿色发展。上游地区认为其因提供优质水生态产品而付出的直接投入和机会成本都应得到补偿。而在补偿机制建设初期,下游地区往往只愿意对上游地区超额完成流域生态保护任务付出的直接投入进行补偿。在国家越来越强调流域横向生态保护补偿“以地方为主”的背景下,只有流域内各利益相关方,尤其是上下游政府统一认识,流域生态保护补偿机制的稳定性、长效性才能得到保障。

补偿标准核算考量的因素要与时俱进,以适应流域生态环境保护的新情况、新要求。绝大多数跨省流域上下游横向生态保护补偿协议以水质作为核算补偿资金的主要影响因素,在补偿机制建设初期有力推动了相关流域水环境质量改善。但水质改善的“天花板”效应逐渐显现,试点流域的部分水体水质已达Ⅱ类及以上,上游水质进一步改善的压力以及边际成本日益增加。同时,下游对水生态产品的需求也从“净”转到“美”,从“有好水”转到“有更多好水”,从关注水质转到关注水生态环境质量的整体改善。我国流域上下游水系状况复杂,厘清其中水资源、水环境和生态的经济责任关系需要大量数据和基础研究支撑。突破技术瓶颈,科学设定面向水环境、水资源、

水生态统筹的补偿标准核算方法,是新形势下完善流域上下游生态保护补偿机制技术支撑的关键。

进一步拓展深化补偿方式,在政府财政资金补偿的基础上,吸引更多社会资本参与流域上游生态环境保护与修复,以提供更多、更优质水生态产品。已实施跨省流域上下游横向生态保护补偿协议约定的补偿金额从几百万到数亿元不等,中央财政也向上游地区提供相应引导资金。根据相关专项资金管理规定,上述补偿资金大都明确用于支持生态环境保护修复相关工程项目,不能用于与生态产品供给关系密切的环境基础设施运行维护、生产生活方式转型等领域的投入。从实践来看,在流域生态环境改善到一定程度后,基础设施运维和生产生活转型投入需求将越来越高。除财政资金外,目前各流域尚未建立稳定的多元化融资渠道,为水生态产品供给提供资金保障是未来流域生态保护补偿机制建设的关键着力点。

推动流域生态保护补偿机制提质升级

随着水生态环境保护工作目标从单纯水质改善转向“有河有水、有鱼有草、人水和谐”,流域生态保护补偿机制也需要提质升级,不断拓展补偿内涵,丰富补偿方式,与水生态产品价值实现深度融合,更有效地平衡水生态产品供给需求链各方的经济利益关系。

与时俱进完善政策目标定位,从水质改善转向协同考虑“水岸统筹”“三水统筹”。建议进一步强化高位推动,明确改革方向,尽快完善相关法规标准,推动补偿标准核算因地制宜体现水资源、水环境和水生态因素,考虑上游地区的生态环境投入保护和权益受限导致的机会成本损失,激励上游地区更好地提供优良水生态产品。相关部门加强技术指导,对各地起草补偿协议、设计监测方案、查清污染源和生态家

境协调发展。统筹乡村振兴、农村人居环境整治、农业农村污染防治等工作,以资源化利用为抓手,将农村污水垃圾治理、厕所革命、畜禽粪污处理、秸秆综合利用等工作有效衔接起来。发挥农村生态优势,推动乡村绿色生产方式转变,推进乡村产业链延伸和一二三产业融合发展。抓紧政策红利,补齐农村资金、人才、基础设施短板,激活乡村产业发展的“源头活水”。

重构乡村治理秩序。地方政府应深入理解生态环境治理与乡村振兴的内在联系,理顺乡村生态环境治理权责不清问题,纠正形式主义、官僚主义,掌握农村第一手真实情况。加强农村基层党组织建设,探索创新群众自治、共治的生态环境治理模式,充分发挥村规民约的作用,探索以“积分制”“责任制”等方式引导村民参与乡村治理。

作者单位:生态环境部华北督察局

境协调发展。统筹乡村振兴、农村人居环境整治、农业农村污染防治等工作,以资源化利用为抓手,将农村污水垃圾治理、厕所革命、畜禽粪污处理、秸秆综合利用等工作有效衔接起来。发挥农村生态优势,推动乡村绿色生产方式转变,推进乡村产业链延伸和一二三产业融合发展。抓紧政策红利,补齐农村资金、人才、基础设施短板,激活乡村产业发展的“源头活水”。

重构乡村治理秩序。地方政府应深入理解生态环境治理与乡村振兴的内在联系,理顺乡村生态环境治理权责不清问题,纠正形式主义、官僚主义,掌握农村第一手真实情况。加强农村基层党组织建设,探索创新群众自治、共治的生态环境治理模式,充分发挥村规民约的作用,探索以“积分制”“责任制”等方式引导村民参与乡村治理。

作者单位:生态环境部华北督察局

境协调发展。统筹乡村振兴、农村人居环境整治、农业农村污染防治等工作,以资源化利用为抓手,将农村污水垃圾治理、厕所革命、畜禽粪污处理、秸秆综合利用等工作有效衔接起来。发挥农村生态优势,推动乡村绿色生产方式转变,推进乡村产业链延伸和一二三产业融合发展。抓紧政策红利,补齐农村资金、人才、基础设施短板,激活乡村产业发展的“源头活水”。

境协调发展。统筹乡村振兴、农村人居环境整治、农业农村污染防治等工作,以资源化利用为抓手,将农村污水垃圾治理、厕所革命、畜禽粪污处理、秸秆综合利用等工作有效衔接起来。发挥农村生态优势,推动乡村绿色生产方式转变,推进乡村产业链延伸和一二三产业融合发展。抓紧政策红利,补齐农村资金、人才、基础设施短板,激活乡村产业发展的“源头活水”。

境协调发展。统筹乡村振兴、农村人居环境整治、农业农村污染防治等工作,以资源化利用为抓手,将农村污水垃圾治理、厕所革命、畜禽粪污处理、秸秆综合利用等工作有效衔接起来。发挥农村生态优势,推动乡村绿色生产方式转变,推进乡村产业链延伸和一二三产业融合发展。抓紧政策红利,补齐农村资金、人才、基础设施短板,激活乡村产业发展的“源头活水”。

境协调发展。统筹乡村振兴、农村人居环境整治、农业农村污染防治等工作,以资源化利用为抓手,将农村污水垃圾治理、厕所革命、畜禽粪污处理、秸秆综合利用等工作有效衔接起来。发挥农村生态优势,推动乡村绿色生产方式转变,推进乡村产业链延伸和一二三产业融合发展。抓紧政策红利,补齐农村资金、人才、基础设施短板,激活乡村产业发展的“源头活水”。

尚小川

2022年4月28日,位于山东省德州市的四女寺枢纽南运河节制闸和位于天津市静海区的九宣闸枢纽南运河节制闸开启,南来之水经南运河与天津本地水汇合。至此,京杭大运河全线水流贯通。

此前,北运河水和天津本地水汇合,与南运河水在天津三岔河口交汇。20世纪70年代以来,京杭大运河黄河以北段的一些河道断流,影响了功能的发挥。通过优化调度南水北调东线北延工程供水、引黄水、本地水、再生水及雨水等水源,全长1789公里的京杭大运河全线水流贯通,改善了运河水资源条件,促进了运河水生态恢复,并为实现“十四五”大运河主要河段基本有水的目标积累经验,对于推动大运河文化保护传承利用具有重要意义。

保护好传承好利用好大运河文化,需要写好水文章

中国大运河由京杭大运河、隋唐大运河和浙东运河组成,全长约3200公里,是世界上开凿时间最早、流经距离最长、规模最大的古代运河,至今已有2500多年历史。2002年,京杭大运河作为主要输水通道,被纳入南水北调东线工程。2014年6月,第38届世界遗产大会宣布中国大运河项目成功入选《世界文化遗产名录》,成为中国第46个世界遗产项目。

大运河文化是灿烂悠久的中华文化的重要组成部分,打造大运河文化带是打造宣传中国形象、展示中华文明、彰显文化自信的亮丽名片。保护好、传承好、利用好大运河文化是一项宏大的系统工程,涉及水、岸、城、人以及历史文化等众多因素。大运河因水而生,因水而兴,如今又被赋予了南水北调、畅通循环、促进区域协调发展的重要作用。水是大运河最灵动、最有代表性、最具文化承载力的要素。激活大运河文化价值,续写时代新篇,首先要写好大运河水文章,努力实现大运河水量充盈、水质良好、人水和谐。如果大运河缺水干涸、长期断流或者水质脏水差,连基本的资源价值、生态价值都将不复存焉。

写好大运河水文章,需要统筹“三水”治理

水是大运河的灵魂。京杭大运河实现全线水流贯通是写好大运河水文章极为重要的一步,彰显了我们在新时代唤起大运河文明活力的坚定信心和积极成效。但是,仅仅实现京杭大运河有水还不够,还要实现大运河长期有水、水是好水、人水和谐。

当前,大运河仍面临着遗产保护压力巨大、资源环境形势严峻、生态空间挤压严重等问题。2022年4月,中央生态环境保护督察组督察江苏省发现,大运河宿迁段岸线堆存大量磷石膏等工业固废,在滨河生态空间违规审批开办生产企业,长期非法占用大运河邻近土地,乱堆乱放大量水渣,严重破坏大运河岸线和生态空间。

新时代的大运河保护治理应坚持问题导向,共抓大保护、不搞大开发,统筹水资源、水生态、水环境治理,全面复苏河湖生态。在水资源管理上,要进一步优化水资源配置调度,实施水系连通,科学调水补水,综合利用各类水源,实现大运河有水有流。在水环境治理上,要强化流域水污染防治,加强水环境综合治理、湖泊湿地保护,统筹治理点源污染和面源污染,有效整治船舶航运污染,实现大运河水清鱼好。在水生态保护上,要加强大运河河道水系治理和生态空间管控,保障重要河湖生态流量和生态水位,保护修复自然生态系统,建设大运河沿线绿色生态廊道,更好满足群众亲水近水需要,实现大运河人水和谐共生、水城相得益彰。

统筹大运河“三水”治理,需要强化地区协同

大运河历经千年,跨越南北,沟通钱塘江、长江、淮河、黄河、海河五大水系,涉及8省(直辖市),又是南水北调东线重要的输水通道,集资源、生态、经济、文化效益于一体。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《大运河文化保护传承利用规划纲要》,随后相关部门跟进出台文化遺產保护传承、河道水系治理管护、生态环境保护修复、文化和旅游融合发展4个专项规划,形成“1+4”的顶层设计体系。沿线8省(直辖市)紧扣国家层面规划布局,分别编制大运河文化保护传承利用分省实施规划。大运河文化保护传承利用“四梁八柱”的规划体系已经形成。

大运河的文脉源于水脉。打造大运河文化高地,推动大运河高水平保护治理至关重要,而统筹“三水”治理,强化地区协同是关键。要从大运河生态系统整体性和流域系统性出发,树立整体保护、系统修复、综合治理的理念,科学、合理、有序推进保护治理工作。各地区、各部门共同唱好协奏曲,要统筹好引调水、治污水、保供水、抓节水、防洪水,处理好水和城、河流和湖泊、运河和支流、地上和地下的关系,为传承和保护先进文化提供绿色支撑。

无水不成河,好水泽两岸。加强大运河保护治理是保护传承利用好大运河文化、打造大运河文化带的重要内容。大运河文化中蕴含了丰富而深刻的兴水利除水害、人水和谐共生理念,我们应从中华优秀传统文化中汲取智慧,续写新篇,让大运河的文明之光、文化之美更好浸润人心、激发自信、走向世界。

作者单位:生态环境部淮河流域生态环境监督管理局

探索与思考

推进乡村振兴亟待解决几个生态环境问题

房大梁

乡村振兴,生态宜居是关键。《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》指出,要推进农业农村绿色发展。中央财经委员会第十一次会议也提出,“加强农村污水和垃圾收集处理设施建设,以基础设施现代化促进农业农村现代化”。

“十三五”期间,我国15万个行政村完成农村人居环境综合整治,超额完成目标。在取得成绩的同时,我国农村人居环境治理仍然底子薄、欠账多,农村生态环境保护还面临一些难题亟待破解。

生态环境基础设施建设滞

后,一些建成的环境基础设施运行效果不理想,农村污水治理还存在明显短板。城镇污染企业向农村转移趋势明显,导致乡村生态环境出现新的恶化。过量使用农药化肥,导致耕地、土地质量下降,面源污染威胁土壤、水环境。农村畜禽养殖粪污处理不到位、扰民问题突出,养殖废弃物资源化、减量化、无害化处理水平较低。

究其原因,一是法规政策体系仍不健全。我国生态环境法规政策立法理念多以城市管理为背景,在乡村生态环境治理中“水土不服”,缺少“乡土味”。

二是治理、监管不到位。一方面,有的地方政府未真正吃

透中央战略部署,片面认为乡村振兴只是经济问题,对乡村生态环境工作认识不清,一些工作研究、落实还不够深入。另一方面,农村污染源存在点多、面广、污染小的特点,治理成本高、监管力量不足,导致一些环境问题被长期搁置。

三是缺少生态环境治理的资金和人才。乡村生态环境基础设施欠账多、需求大,资金投入不足,管理运行不到位,导致乡村生态环境基础设施缺口明显,难以发挥治理效果。

四是乡村治理失序。随着城镇化进程推进,乡规民约对村民约束越来越小,村民生态环境意识相对薄弱,还未形成乡村环境

治理秩序。

笔者建议,乡村生态环境治理应在以下几个方面下大力气破题,推动形成乡村发展新格局。

健全乡村生态环境法规政策体系。破除以城市治理为中心的惯性立法思维,关注城乡差异。考虑农村实际情况,严格控制污染企业向农村转移,鼓励资金、人才要素进入农村,探索以市场化手段解决乡村生态环境问题的长效机制。

关注既未达到富裕水平又不属于贫困的“中间村”。在政策制定、资金投入、基础设施建设等方面,应充分考虑人口占大多数但总与资金、政策无缘的群体。

推动乡村经济与乡村生态环

水系治理工程应注意防范次生环境风险

谭君印 谢汪莹 王政 文传浩

数十公里的沿江尼龙固土网可能诱发一系列土壤、水环境风险。如果被水体生物吞入,易导致其肌体损伤甚至死亡。在长江流域鱼类繁殖期,鲫鱼、鲤鱼、鳊鱼等鱼类喜欢在水草丛生的地方产卵,尼龙中的增塑剂等有害物质随水流入江中,威胁鱼类繁殖。被损坏尼龙落入江中,或卷入发动机影响船只正常航行,或成为悬浮垃圾漂浮至中下游流域。

二是滨水空间植物种植不合理,导致生态景观受损风险。调研发现,在滨江沿线人文风景岸线已建成的多个沿江公园或广场中,护坡植物种类单一,大量种植性喜温暖、湿润环境的乔木、灌木或草本类植物。这些植被耐涝特性不强,未充分考虑滨江岸线季节性潮水的影响,在长期积水情

况下易引发烂根和死亡等问题。

此外,菱形水泥格护坡回填土质较薄,土壤贫瘠,动植物栖息品质度和生态系统结构完整性较差,生物多样性水平较低。

三是工程建设管理存在堵点,有环境质量下降风险。调研发现,鹅公岩大桥附近的江心岛工程项目多辆挖掘机密集施工,形成多个大型土堆,地表植被成片损毁。在南岸区南滨路自美堤成为悬浮垃圾漂浮至中下游流域,有生产生活污水排放口和工程废弃物直接填埋处理点。在即将竣工的南滨路雅巴洞湿地公园整治项目中,各类生活垃圾和工程废弃物零散分布,仅有一个临时工人工地清理劳务费有限,招不到专职人员清理。

基于上述问题,笔者建议采

取以下措施,避免次生环境风险。

一是加强施工环境管理,推进环保选材。有关部门应当对工程建设项目企业进行全面的针对性排查。在长江汛期前不可拆除尼龙网拆除替换为可降解的生态固土网。对于某些不易拆除的项目设施,采取其他必要补救措施,阻断污染源扩散,避免二次生态破坏。对规划建设的所有工程建设项目,增设材料环保性指标考核的管理制度,确保“两江四岸”沿江工程选材环保、施工规范、验收标准。

二是因地制宜选择植被,保护完整景观。相关部门应充分认识滨水空间景观植被筛选工作的重要性,在对相关工程建设企业滨水空间项目实施方案的审批中,要求增加景观植被选择的合理性阐释,将耐涝特性作为重点考虑,对名贵植物尤其要考虑是否耐涝,

写好大运河文化保护传承利用水文章