

流域治理劳多功少僵局难破?

急需针对难点理顺体制机制,推进政府购买以效果为导向的服务

傅涛

编者按

日前举行的全国环境保护工作会议上明确,对水污染防治,以流域为控制单元,探索建立流域环境综合管理模式,推行联控联治,促进流域、沿海陆域和海洋生态环境保护良性互动。

流域治理一直是我国环境治理中的难题。由于流域管理具有多部门、多层次、跨时间等特点,在治理过程中始终存在责任主体不清、治理效果难以保障等现象。如何完善流域管理体制机制?政府和企业如何进行合作有效保障流域治理效果?本报特请专业人士进行分析。

流域生态系统管理一直是我国环境管理领域的一个重点。随着环境治理工作的推进,公众对于环境治理效果的期望越来越高,促进以点为基础的流域治理项目产生出整体流域治理效果,应该成为流域管理工作的新常态。因为跨区域、跨部门,流域治理比单个城市的环境治理更加复杂,更具挑战性。

流域管理也在步入新常态

投融资体制改革深刻影响流域治理,公众参与活动直接影响环保产业的发展,资本市场对环保产业有很高预期,有利于增强环保企业融资溢价能力,扩大环保领域的资金来源。

一直以来,环境治理主要是地方政府的事业。正如新《环境保护法》规定,“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。”中央主要制定生态功能区划、进行总量管理等,运用“三同时”制度、环境影响评价制度、排污权交易等各种行政、经济手段推动管理。环境管理的思路也主要是不断对地方政府加压。

然而,事权和财权的不对等在环境管理领域非常明显。在财权上,属于中央职权范围内的事务资金相对充足,而地方政府职权范围内的事务资金相对缺乏。除了转移支付外,环境治理90%的事权属于地方政府。地方投融资平台过去很大一部分资金,被地方政府用于水务、垃圾处理、生态修复等。

随着一系列文件的出台,我国投融资体制进入改革的快车道。《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》中,诸多条款都与环保产业直接相关,涉及基础设施、环保与生态建设领域的投融资体制改革。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》等文件发布后,地方投融资平

流域管理难在哪儿?

流域的环境治理还缺乏一个职能齐全、权限充分的流域机构来负责协调各行政区划间的分工与配合。淤泥、土壤污染等历史遗留问题无法确定治理责任主体

流域管理具有不同于市政管理的三大特点。流域治理问题涉及多个职能部门,与市政、环保、生态、水利等不同专业和部门息息相关。如果真正要达到治理的良好效果,需要各专业和业务之间相互配合。

同时,流域管理涉及行政区划问题。我国的行政管理以县级以上人民政府依行政区划进行。而流域的问题却是一个跨行政主体的问题。虽然我国已经存在流域管理的机构,但目前这些流域机构主要是水利部的直属机构,属于事业单位。

流域的环境治理还缺乏一个职能齐全、权限充分的流域机构来负责协调各行政区划相互之间的分工与配合。依靠现有的机构进行治理,经常是事倍功半。

此外,流域治理还涉及时间跨度问题。事实上,并不是把流域内现在的污染源都治理好,就能实现流域环境良好。我国还有很多淤泥、土壤污染等历史遗留问题。这些问题由于时间关系而常常无法确定治理的责任主体。

上述特点造成流域的管理问题、科

政企合作构建流域管理体制

构建流域管理“统一—分—统”的管理体制,在统一服务效果的层面,加强为流域提供专业化服务的供给,通过流域化服务公司,实现行政采购在服务效果和服务水准上的统一

政府行政管理包括宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务等多个方面。而在环保行业,市场监管比较少,社会管理、公共服务、宏观调控是政府行政管理的主要职能。

社会管理职能主要指国家通过流域生态功能区划、总量控制,“三同时”制度、环评制度等依法进行管理。公共服务职能主要是指政府需要提供污水处理、垃圾处理等公共服务。

随着我国重点领域投融资机制的改革,环保产业大资本时代的到来以及环境信息公开与公众参与的强化,流域治理也将面临新的社会与政策环境。在此背景下,笔者对流域治理的特点与管理的难点进行梳理,并从流域治理的管理体制机制、水资源费政策、政府购买公共服务、流域治理的系统设计层面提出建议。

随着我国重点领域投融资机制的改革,环保产业大资本时代的到来以及环境信息公开与公众参与的强化,流域治理也将面临新的社会与政策环境。在此背景下,笔者对流域治理的特点与管理的难点进行梳理,并从流域治理的管理体制机制、水资源费政策、政府购买公共服务、流域治理的系统设计层面提出建议。

同时,越来越多的公众参与活动直接影响环保产业的发展。新《环境保护法》第五章专门对“信息公开与公众参与”作出具体规定,确定公众依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。

公众对于环境治理的效果也提出了更高的要求,不只关注COD、BOD等减排指标,而是直接关注环境治理的效果,关注能否下河游泳,能否看到蓝天白云。信息公开、公众参与、公众对于环境治理效果的渴望成为环境治理领域的大环境。

此外,资本市场也在推动环境治理产业的发展。随着新三板的扩容、上市核准制向注册制的转变,环保产业大资本时代的到来,一批科技企业有望迅速上市并发展壮大,成为治理环境的重要力量。而目前资本市场对环保产业有很高的预期,也将有利于增强环保企业的融资溢价能力,扩大环保领域的资金来源,加强环保产业的力量。

流域治理可“买”多种环保公共服务

促进环保公共服务提供的形式有多种,如特许经营、政府购买公共服务、合同环境服务等。

特许经营是指政府授权企业在市政领域推行经营性的项目,如向公众提供自来水、燃气等服务。特许经营由政府定价或者进行价格监管,由服务企业向公众提供服务,并直接向公众收费,是政府购买公共服务的一种重要形式。

政府购买公共服务是指政府通过财政以及收取相应公共服务的行政事业性收费,通过公开招标等方式购买运营或者工程为主的公共服务。随着我国财政体制的改革,地方政府通过跨年度财政列支,为地方政府购买需要长期运营的污水处理、垃圾处理等市政服务提供了可靠的资金保障。

流域治理需要把感性与理性相结合。在移动互联网时代,公众的感知、感性的传播比以往更快、更广,流域治理也更需要考虑公众对于环境治理效果的感知。

随着信息的公开,地方政府面临的环境投诉可能比以往更多,承担治污项目的环境治理企业也将面临更大的治污责任风险,而不再仅仅是排污单位面临排污的风险。财政支持的科技立项项目也将面临更多监督。如何将理性与感性有机结合,促进环境治理面向效果是流域治理的另一难点。

流域治理资金补充需完善水资源定价

水资源在一个流域进行统一配置、统一定价,通过资源价格约束流域内各地方政府的取水、用水,推动加强水资源保护

当前我国的水价包括资源价格、工程价格与环境价格。其中,工程价格是基于工程成本而产生的;环境价格需要涵盖基于历史的环境修复价格,如污水处理费等,不仅要涵盖现实的污水处理价格,还要涵盖环境修复价格。而资源价格是基于流域水资源的稀缺程度、珍贵程度而产生的。

在流域范围内,可以将流域作为一个整体来管理,并不意味着流域所有的

●行政管理系统在中央是条状管理,到各行政区域又是块状管理,如何将条块化的行政管理协调起来是流域管理的难点

●未来面对环境效果的把控,应该由专业化公司,为中央、地方政府或者流域机构提供面向效果的一级开发服务

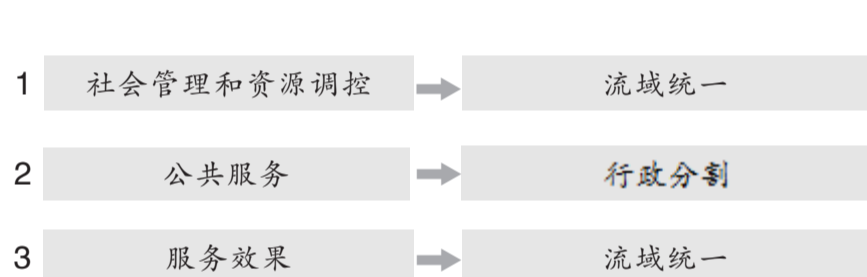
●进行水资源定价必不可少。水资源在一个流域进行统一配置、统一定价,通过资源价格约束流域内各地方政府的取水、用水,推动加强水资源保护

问题、事务都由流域主管部门进行管理。笔者认为在资源调控、社会管理方面,应该在流域层面进行统一调控与管理,由上级授权,建立流域管理委员会,作为各行政主体的民主协调委员会,承担流域资源协调与环境保护职能,统筹流域管理事务。但是对于公共服务,在我国行政体制下,应该依行政区划进行分割管理,由各地方政府进行提供。

在统一服务效果的层面,通过PPP等模式,加强为流域提供专业化服务的供给,通过流域化服务公司,实现分割的行政采购在服务效果和服务水准上的统一,最终建立起“统一—分—统”的三级管理体系。

以法国Adour—Garonne流域管理机构为例,Adour—Garonne流域管理机构是上世纪60年代法国在传统的部门水管理模式对涉水的经济、社会、生态环境等复杂问题无法有效解决的背景下成立的。Adour—Garonne流域管理机构作为中央政府的派出机构,负责从流域空间上进行涉水问题和事务的管理,主要目的在于流域资源管理。

随着涉水事务的增加,流域机构的职能也逐步扩展到水生态环境、提供优质供水等领域。但具体的水污染与水环境质量,则由Adour—Garonne流域内各地方政府负责。地方政府采购的公共服务由专业公司负责实施,通过专业化的水服务公司实现产业链和治理效果的统一。



第1层:在资源调控、社会管理方面,应该在流域层面进行统一调控与管理。
第2层:依行政区划进行分割管理,由各地方政府提供流域治理的公共服务。
第3层:在统一服务效果的层面,通过PPP等模式,加强为流域提供专业化服务的供给,通过流域化服务公司,实现分割的行政采购在服务效果和服务水准上的统一。

流域治理可“买”多种环保公共服务

地方政府通过跨年度财政列支,为购买污水处理、垃圾处理等市政服务提供资金保障。未来应由专业化公司提供面向效果的合同环境一级开发服务

合同环境服务是指以环境效果为导向的市场化服务。同时,市场服务主体的收费以服务效果为导向。

环境治理可以分为二级开发。进行环境规划资金的筹备、各专业环节的整合、各项目的系统把控者,称之为环境一级开发商。在一级开发之后是二级开发商,比如清淤、污水处理、垃圾处理等属于二级开发。

以前我国多是政府当一级开发商,企业成为二级开发商。未来面对环境效果的把控,应该由专业化公司,为中央、地方政府或者流域机构提供面向效果的一级开发服务。环境产业链也将上移。未来5年~10年将出现真正面向流域效果合同环境服务,为流域管理提供示范。

流域治理资金补充需完善水资源定价

水资源在一个流域进行统一配置、统一定价,通过资源价格约束流域内各地方政府的取水、用水,推动加强水资源保护

由于我国水质型、水量型缺水严重,进行水资源定价必不可少。水资源在一个流域进行统一配置、统一定价,通过资源价格约束流域内各地方政府的取水、用水,推动加强水资源保护。

同时,水资源费也是流域管理资金来源之一,通过改革与完善水资源费制度,将有效补充流域治理资金。

以效果为导向应是治理之道

应系统地围绕治理效果设计进行流域管理与治理,直排污水需要受到应有的重视,促进流域的环境保护,需要流域治理面向科技效果、感知效果

当前我国流域治理还不能有效实现由点到面的整体效果。主要原因是对流域问题缺乏系统的梳理与分析,没有系统地围绕治理效果设计进行流域管理与治理。

以我国污水处理为例,虽然污水处理标准越来越高,但还有20%的污水直排。直排污水混入水体,造成水体黑臭,



相关报道

流域治理不能仅靠一个药方

因地制宜制定方案,采用不同技术手段

本报见习记者张蕊北京报道 华北电力大学资源与环境研究院教授李永平日前表示,针对流域污染应该区分不同情况,采用不同技术手段进行治理。

她是在第十一届“中国青年女科学家奖”颁奖典礼上做出这一表示的。

针对近些年广受关注的水环境治理问题,作为获奖者之一的李永平表示,流域治理涉及社会、经济、政策、资源、人口、环境等多子系统,每个子系统包含多个层次与组分。我国的流域由于具有特殊的气象水文条件、地理特征、人类活动,所以需要针对不同类型的流域,依据各水域环境、降水、植被、坡度等模块的精细数据,开发不同的水文水环境耦合模型。

“这些模型可以帮助人们在极不确定的条件下分析和预测水循环、水污染的动态变化,从而为水资源管理、水环境治理提供有力支撑。”李永平说。

同时,李永平强调,针对流域污染应该区分不同情况,采用不同技术手段进行治理。对于没有被污染的河流或者保持正常水体的河流应尽量保护。对已经受到污染的河流,由于每个水系的生态群落、污染情况都

不相同,因此在治理和修复中要采用不同技术手段。

此外,李永平表示,水污染治理不应仅依靠技术手段,更要有相应的配套机制、体制、法规,保证治污技术发挥正常的功能和效用。

对于保障饮用水安全问题,李永平表示,国家应加严饮用水安全标准,将一些污染物检测指标纳入标准,尤其对于事关人体健康的指标需严格控制,加大饮用水出厂检测频率。

同时,在较为贫困的农村地区,可以制定饮水安全和水资源综合管理方案,利用科学技术作为改善农村地区水资源管理、保障饮水安全的主要手段。“我们可以通过政策机制与方法研究、能力建设与公共参与、示范工程和宣传倡导相结合的综合举措,实现多元化、多层次的水资源管理与饮水安全保障模式。”

据了解,“中国青年女科学家奖”颁奖典礼由中华全国妇女联合会、中国科学技术协会、中国联合国教科文组织全国委员会及欧莱雅中国共同主办,本届已是第十一届。经过由41位院士组成的评审委员会评选,共有10位青年女科学家获奖。

山东问诊沂河沂水段底泥处置

为实施全省底泥重金属污染治理提供依据和技术支撑

本报讯 环境保护部近日召开山东省沂河沂水段底泥处置及生态修复示范工程研讨会。会议希望通过这次沂河示范工程建设,摸清相关技术参数和方法,最终选定适合山东省的底泥重金属治理技术方法,为实施全省底泥重金属污染治理提供依据和技术支撑。

据了解,2013年临沂市沂水县就将沂河底泥处置工程列为2014年的民生工程,项目目标河段长度2600米,河道宽度100米~500米,底泥厚度0.2米,底泥总处理量约16.24万立方米(水下方)。治理工程包括杂物清除、底泥疏浚、泥沙分离(含河沙化学淋洗)、泥浆脱水减容、固化稳定化、尾水处理、资源化利用和场地恢复等8个方面,工程建成后,将明显改善修复区域的生态环境,并为全省河道底泥处置工作提供经验。

沂河沂水段底泥处置及生态修复示范工程共投资2800万元,自去年5月启动以来,工程建设进展顺利。通过公开招标引进了山东坤霖环保科技有限公司、江苏东方生态清淤有限公司、天津生态城环保有限公司等3家单位采用不同工艺技术进行施工。

据了解,沂水县将择优遴选适合沂河河段的底泥重金属处理处置方法和生态修复方法,建设底泥处置和生态修复示范工程,使处理后的底泥和尾水排放满足排放要求,恢复沂河段水生态环境。

高光东

PORO™ 小区、高端社区健康水系统

标准化 装备化 模块化

快速解决小区、高端社区集中饮水安全问题:

- 1、除余氯、除重金属;
- 2、富氧高活性水;
- 3、引进美国专利小分子团活性水;
- 4、保留Mg、Ca矿物质;
- 5、实时在线检测显示系统。

助力楼盘 提档促销 诚征区域 独家代理商

凌志环保股份有限公司(831068)
江苏帕洛阿尔托环保科技有限公司
Tel: 15961557799/15961599650 Fax: +86-510-68990990