



解读“水十条”

对话人:环境保护部环境规划院副院长吴舜泽
采访人:中国环境报记者郭婷

改善水环境质量的行动纲领

吴舜泽,环境保护部环境规划院副院长,博士生导师,中国环境科学学会环境规划专业委员会主任委员,享受国务院特殊津贴专家,牵头承担国家环境保护“十一五”、“十二五”、“十三五”规划以及水污染防治行动计划等研究编制工作。

《水十条》制定过程中有哪些优化调整?

■不断优化完善总体架构设计,反复论证中长期目标和落地性指标要求,充分推敲任务措施的有效性

中国环境报:《水污染防治行动计划》的制定经历了30易稿的变化和修改。请您谈谈,这其中有哪些优化调整?有哪些经过反复论证?最后又是怎样落实成文的?

吴舜泽:作为向水污染宣战的行动纲领,《水十条》要兼具战略性和可操作性。各方要求高,公众期望大。同时,水污染防治是一个复杂的系统工程,需要统筹考虑各种因素,兼顾需求与可能。其研究编制过程必然是一个不断螺旋上升、不断深化提升的过程。切磋、琢磨,反复论证、斟酌权衡。这符合决策研究的客观规律,也体现了党中央、国务院,以及环境保护部对《水十条》的高度重视。研究编制过程中,从技术角度,重点做了3方面的深化研究工作:

一是不断优化完善总体架构设计。《水十条》涉及各行动主体、各污染源、各类水体、各种制度措施,从哪个角度来设计架构都有可取之处,但都存在如何保证内容不重不漏的难点,并应按照突出问题进行归类梳理。《水十条》坚持问题导向和系统治水思维,在研究编制过程中不断吸收新精神、新思想,对文本架构不断强化逻辑主线,在多次讨论、优化的基础上完善形成了目前较为理想的框架结构。

最初曾考虑以饮用水、地表水、地下水、近岸海域4类水体来统领各项任务,但控源减排等措施难免有所重复,且在

一定程度上局限于环保系统管理范畴。后来考虑参照规划一般架构,但经反复研酌,《水十条》应淡化一般性要求,更加突出具体行动和可操作措施,制度机制建立健全也应是硬招实招,也是当前水污染防治主要问题和《水十条》重点任务,而不是像规划中的保障措施那样相对偏软、后置;特别是党的十八届三中全会、四中全会召开后,编制组及时领会党中央改革精神,显著强化了制度建设内容。2014年中央财经领导小组水安全会议后,编制组贯彻“节水优先”的精神,按照水资源、水环境统筹的思想,强化节水减污内容,尝试将水资源保护、节水等内容放到突出地位。

吸收各类框架的优点,统筹整合,反复磨合形成了现在的架构:第一部分包括头3条,分别从环保与经济协调的宏观层面、水质与水量协同的中观层面、全面控源的治理层面提出任务,体现系统治水,全过程治理解决群众反映强烈的突出问题;第二部分包括第4条、第5条、第6条,提出科技、市场、执法方面的措施,突出制度建设,解决急需加强的政府和市场两手发力瓶颈问题;第三部分包括第7条、第8条,提出了强化管理和保障水环境安全等任务,是群众最为关注的水污染防治目标靶心;第四部分包括第9条、第10条,从行动主体方面提出了落实责任和全民参与等任务,是《水十条》实施的关键所在。

二是反复论证中长期目标和落地性指标要求。

首先,在目标指标的选取上,改善环境质量是环境保护工作的出发点和落脚点,是加强政府公信力、提升执政能力的内在要求,是满足公众期待、缓解社会矛盾的必然选择,是倒逼经济转型升级、优化经济发展的重要手段。为此,以环境质量是否改善作为判断各项工作成效的标准,统领各项工作有序开展。《水十条》选择以水质为目标指标,在目标中只明确水质方面的内容,且择优选择代表性、关键性、牵头性指标,城市污水处理率、污泥无害化处理处置率等措施方面的指标要求则放到具体任务中提出,并实现分区差异化。坚持底线思维,强化水环境质量目标管理,明确饮用水、地表水、地下水、近岸海域等各类水体水质保护目标,特别关注城市黑臭河流等与群众生活关系密切的水体,使老百姓能切实感受到水质改善的成效。这也是推进我国环境管理由总量控制逐步向环境质量目标管理转型的具体体现。

其次,在目标指标数值的确定上,《水十条》立足当前所处的水污染防治阶段,统筹水资源、水污染、水生态,厘清了清洁水的边界,以水污染防治为核心,提出了有毒有害污染物、环境激素类化学品污染等控制要求,逐步逼近清洁水。技术组对水质较差断面超标因子、超标程度、改善难度等情况进行了逐一分析(编制过程中还曾设置专栏列出要消除劣V类水质的河流等目标水体清单)。同时兼顾水质改善

需求和经济技术可达性,经反复论证和征求意见达成一致,以使目标指标、任务措施互为支撑、渐次递进。

三是充分推敲任务措施的有效性、可达性、可行性、带动性。

在总体考虑上按照问题导向、目标导向的思路,对于见效慢、长期性的问题按照坚持不懈、稳中求进的原则设计任务措施,对于老百姓关注的问题要求集中火力、逐一歼灭。

《水十条》努力避免“一刀切”,注重区域差异性,在许多任务措施上对于京津冀、长三角、珠三角等重点区域,直辖市、省会城市、计划单列市等重点城市,以及县城和重点镇等单独提出差异化要求,这些要求都经过了充分调研和分析,力求可操作性。

例如,在黑臭水体整治任务的设计上,《水十条》系统梳理了国内外案例经验和相关学术文献等研究成果,在浙江、江苏等省开展了实地调研。对“十大”重点行业,保障生态流量、推行环境污染第三方治理、理顺价格税费、推行绿色信贷等措施,制度都经过了反复论证,形成了400多页的论证材料。在影响分析方面,技术组对工业等污染防治、饮用水源保护、城市水体消除黑臭等各项任务量进行了分析,收集整理了水污染防治相关项目的大量案例和投资数据,对《水十条》投资进行了测算;并运用国际通用的投入产出模型和一般均衡模型,分析了《水十条》实施对GDP、环保产业、就业等方面的影响。

分工,构建全民行动格局,形成水污染防治强大合力。

系统问题就要用系统方法去解决。在实施过程中最关键的是,各级政府要发挥统领作用,以环境质量改善为核心,时时处处坚持系统思维,上下联动,多方合力,将各方力量拧成一股绳,形成部门联动、全民参与、制度配套、行动协调的局面。要严格落实质量倒逼机制,一区一策,使任务杂而不乱、多而不散,强调方案的操作性、可达性,落实明确各方责任,有序开展各项工作,切忌把行动搞成“盲动”,最大程度地提高环境治理的针对性、有效性。

《水十条》在实施过程中可能遇到的最大困难是什么?

■部门协调、制度协同、举措联动,持续有效推进水环境质量改善

中国环境报:《水污染防治行动计划》在实施过程中可能遇到的最大困难是什么?这些问题应该如何解决?

吴舜泽:《水十条》最大的特点是在中长期时间框架内对多个污染源、多类型水体、多方面举措进行了全面部署,体现以水质改善为核心的系统治理思路。我认为,这种系统性、多要素的部署,同时也带来了如何部门协调、制度协同、举措联动,持续有效推进水环境质量改善的难题,这可能也是将来实施过程中最大的问题。《水十条》设计之初就特别强调任

务落地、责任落实,也强调了协作机制、部门联动,并要求以控制单元水质改善目标的有效实现倒逼综合治理,在这个过程中实现各种措施的协同增效。我认为,《水十条》实施过程中一定要突出重点,突出主线,把以质量改善为核心的系统治理思路落到机制上、落到部署上、落到年度安排上。

《水十条》贯穿着全面统筹的系统思维,在厘清责任的基础上,将各方关系、各项措施任务有序地整合在一起,有内在逻辑关系,这是《水十条》的灵魂。只要扎扎实实地按照《水十条》实施下去,就一定能够克服困难实现部门

协调、制度协同、举措联动。一是在战略决策上自上而下统筹,从问题出发、从目标出发,步调一致、方向一致。二是从山顶到海洋对各类水体的统筹,对饮用水、地下水,以重点流域为核心的地表水、近岸海域、城市水体、湿地等水体都要明确差异化的措施和要求,推进水体系统保护。三是工程措施与非工程措施的统筹,尤其强调科技、市场等非工程措施的应用。四是点源与非点源控源统筹,全面防控工业、城镇生活、农业、船舶交通等污染源。五是行动主体的统筹,落实政府、企业、公众责任,明确政府各相关部门

《水十条》中有哪些新的管理措施和手段?

■创新不是目的而是解决问题的思路。坚持问题导向,力争突破瓶颈,最终实现改革创新结果

中国环境报:《水污染防治行动计划》中,有哪些新的管理措施和手段是首次提及?这对我国水环境管理历程具有哪些重要意义?

吴舜泽:《水十条》提出了一系列新的举措,但研究编制过程中不是为了新而求新,创新不是目的而是解决问题的思路;坚持问题导向,力争突破瓶颈,强调实、硬、管用,并最终呈现出改革创新的结果。

归纳起来,这些新措施、新手段主要针对4个方面的问题:

一,污染源管控“严”字当头,求力度。按照新《环境保护法》要求,取缔违法排污、污染严重的“十小”企业;推进城镇生活污染达标排放。《水十条》重拳打击违法行为,对环保违法行为“零容忍”,依法严厉处罚。实行“红黄牌”管理,定期公布环保“黄牌”、“红牌”企业名单。

从排污许可主体责任落实、自行监测、信息公开、信用评价、红黄牌管理,一条龙地实现污染源全过程严管,形成“过街老鼠,人人喊打”的强大震慑。

二,任务措施稳、准、狠,求实效。治污减排存在薄弱环节,各类污染源排放量大,是我国水环境质量改善避不开、必须解决的核心问题。坚持问题导向,突出重点,抓污水、污染物排放量占全国50%以上的十大重点行业,强化工业集聚区水污染预处理和集中治理,划定园区截污纳垢;牢牢把握管网覆盖率低、污水收集处理系统不完善的问题核心,突出截污纳管要求,解决污水直排问题;对于量大面广、监管难度大的畜禽养殖污染,依法划定畜禽养殖禁养区,关闭或搬迁禁养区内的畜禽养殖场(小区)和养殖专业户,优化养殖布局,推进粪便污水资源化利用。

三,制度建设力求点上创新,带动

突破。管理制度是水环境质量持续改善的长效保障。《水十条》首次将每条、每款、每项都落实到具体的牵头部门或者参与部门,形成“合力治污”局面。坚持节水即减污,将保障生态流量作为硬任务并在黄河和淮河流域试点。排污许可强化了质量和风险管控,强调了按许可要求排污,这实际上使排污许可改变了过去资格证和程序要求的偏软局面。分阶段推进从水源到水龙头全过程信息公开,具体量化了政府和企业信息公开的内容,环境质量目标管理也自始至终体现了信息公开,这样就使信息公开、社会监督制度有抓手、有新意,也紧紧抓住了水环境质量改善真正服务于民这一落脚点。

四,政策措施强调可操作,在针对性上见功夫。《水十条》坚持继承与改革创新相结合的原则,进一步推广新安江流域跨界水环境补偿试点经验,扩大跨省界补偿试点范围,从“河长

为更好落实《水十条》,地方政府及环保部门应做好哪些准备?

■做好基础调查工作,形成工作方案,建立推进机制,实施信息公开,强调综合治理

中国环境报:水污染防治行动计划共提出了76类举措,环境保护部牵头或负责的项目多达33类。为更好落实《水十条》,地方政府及环保部门应该做好哪些准备?

吴舜泽:地方政府是实施《水十条》的主体,环保部门要全面理解《水十条》的各项要求,当好政府的参谋,提供决策支撑。重点要做好以下5项工作。

第一,做好基础调查工作。各地方政府要做好排查,摸清城市黑臭水体的现状、“十小”企业、工业集聚区违法违规情况、污水处理厂达标情况等状况,对照要求注意找差距,夯实《水十条》实施的基础。

第二,形成工作方案。准确把握推进《水十条》的总体要求,根据环境保护目标和治理任务,编制各省(区、市)水污

染防治实施方案。这要求自上而下与自下而上相结合,经过几轮反复协调,明确水质改善的总体目标和年度目标,确定水体清单、断面清单、目标清单和责任清单,尽可能做到“图纸画出来、资金算出来、时间排起来、责任明起来”。对于地市而言,特别要以重点流域规划的控制单元为载体,自下而上编制重点控制单元、黑臭水体等规划方案或达标方案,分地市、分水系加强污染源与水水质之间的输入响应分析,将排污任务逐一落实到控制单元内的排污单位。

第三,建立推进机制。在《水十条》研究编制过程中,各部门积极配合,形成了很多好想法、好思想、好点子,有些落实到《水十条》文字中,有些已经落实到各自部门工作部署中,有些协同推进已经见到实效。地方也要

借鉴国家经验,特别要注意把握统筹水环境、水资源和水生态的系统思维,加强与相关部门的协调,推行一岗双责,以任务的形式明确各相关管理部门的责任,强化行业管理的任务要求,同时排起来、释放“环境红利”。环保部门要积极主动作为,出谋划策,在履职尽责的同时做好综合协调工作。

第四,实施信息公开,动员公众参与。严格按照《水十条》信息公开的时间和频次要求,公布水环境质量状况、重点排污单位环境信息、“黄牌”和“红牌”企业名单、黑臭水体治理进展、饮水安全状况、地下水污染场地清单、环境违法典型案例等,告知社会公众治理河流名称、采取的措施、治理进展和责任部门(人),达标进程,构建环境信息公开与协商平台,引导公众有序参与。广泛推动

制”提炼了黑臭水体责任人公示要求,从《大气污染防治行动计划》借鉴了城市排名等。资源环境承载力监测预警落实到县级层次,统一的水环境监测体系、水污染防治联动协作机制都在京津冀等地区先行启动,体现了稳步突破、可达可行的原则。为了把再生水利用原则要求落到实处,编制过程反复研讨找到了大型公建和保障房的切入点。环境绩效合同管理、水环境保护政府投资事权范围界定等也使长效机制建设有了新的着力点。

这一系列新举措,贯彻落实了十八届三中全会、四中全会改革创新和依法治国的精神,结合了新环保法的要求,针对长期困扰水污染防治的痼疾重拳出击,顺应了改善民生的需求,对于理顺水污染防治机制体制,促进水环境管理方式调整都具有深远的积极作用。

第五,强调综合治理。以水质改善为核心目标,“分子分母”兼顾,削减总量和增加水量并重。排放总量作为分子,尽可能做减法,将工业园区监督管理、消除建成区污水直排等作为抓手,加大污染源综合防治力度,削减水污染物排放总量;水量作为分母,尽可能做加法,通过节约用水、再生水循环利用、保障生态流量、水源涵养等措施加大水量。在水环境容量较小、生态环境脆弱的地区,必要时制定和实施水污染物特别排放限值。加大现状水质达到或好于Ⅲ类的江河湖泊保护力度,实施湿地建设、河岸带生态阻隔等综合治理措施。

探索与思考

生活垃圾处理法规亟待完善

◆郭建强

我国生活垃圾处理适用的有关政策和法律法规虽然初成体系,但也还存在不少问题和空白。要实现生活垃圾的减量化、资源化和无害化,还需要在法规建设上下大力气。

完善生活垃圾处理相关法规

我国生活垃圾管理立法体系包括法律、行政法规、部门规章、地方法规、标准和规范性文件,已经初成体系,其中法律6部,行政法规4件,部门规章3件,其他规范性文件15件。

一些地方也制定了关于生活垃圾处理的相关法规,如广西壮族自冶区有地方性法规和规范性文件8件,南宁市两件。2008年广西出台了《城镇生活垃圾收费管理办法》,2011年公布了《进一步加强城市生活垃圾处理工作实施方案》,2013年启动城镇生活垃圾分类收集工作,印发了《关于做好城镇生活垃圾分类收集试点工作的指导意见》。

法律法规还存在着诸多问题。在资源化方面,过去立法的指导思想有偏差。过去在生活垃圾分类上通常把生活垃圾当作一种固体废物。实际上,生活垃圾中可综合利用的成分很多。而《固体废物污染环境防治法》着重于污染防治和末端处理,未能从法律层面鼓励生活垃圾的综合利用。

此外,现行的法律法规内容上一般性的表述多,而可操作性不强。现行法律法规对城市生活垃圾处理的规定多,对农村生活垃圾处理的规定偏少;对生活垃圾的清扫、收集、运输、处置及管理活动涉及较多,而对垃圾分类涉及很少。

因此,建议在国家层面,一是考虑制定如《废弃物限制处理法》等综合性法律。二是制定配套法规和相应的实施细则,如《容器包装物再利用法》、《食品回收法》,对不同对象的回收利用作出详细规定。三是出台生活垃圾处理的经济政策,明确用各种经济手段推动生活垃圾处理产业化发展。

在地方层面,可以综合考虑本地居民生活水平、文化素质、消费结构等因素,制定地方性法规和相应的标准、规范性文件。以广西为例,建议制定《广西城乡生活垃圾处理设施建设规划》,根据规划制定《广西城乡生活垃圾分类和评价标准》、《广西城乡生活垃圾处理收费管理办法》。同时,积极准备并适时出台《广西生活垃圾管理条例》这一纲领性地方法规。市、县、乡也可在生活垃圾处理的法制建设方面有所作为。

在纲领性的条例之下,市县层面还可以出台具体的规范性文件。如市县

作者单位:广西壮族自治区环保厅

如何更好履行监管职责?

◆周长军

环保部门在新时期如何履行监管职责,同时做到不失职、不渎职、不越位,是环保部门必须加以思考和解决的问题。结合工作实际,笔者认为,履行好统一监管职责,应从以下几方面入手。

首先,以规划为切入点,理顺各环境管理部门的工作职责。一是在源头上理清各环境管理部门的工作职责。在参与制定、完善规划过程中,涉及环保部门职责的,具体规划由环保部门提出;涉及其他环境管理部门的,由相关部门提出,涉及镇区人民政府负责的,由各镇区具体提出方案。

二是切实履行好自身职责。在规划实施过程中,环保部门应做到不缺位、不越位,按照环保职责,积极开展环境执法监管活动。要完善环境监察体制机制,实行区域、排污企业网格化监管,明确执法责任和程序,提高执法效率;深入开展环境保护大检查、饮用水源整治、环境隐患排查等环保专项行动,从源头消除各类环境安全隐患;加大环境处罚力度,积极开展整改情况后督察,及时化解存在的环境问题。

三是强化督促检查。环境保护规划大多数由环保部门主导,因而要做好督促检查工作,对环保规划不积极履行自身工作职责,措施执行不到位、管理不到位的单位,应及时向政府或批准部门报告,以此推动有关部门在环境保护上履职尽责,从而形成各负其责、齐抓共管的新局面。

其次,牵头完善交流沟通机制,组织开展联合行动。

一是建立完善各环境管理部门之间信息交流机制。环保部门应主动对接相关环境管理部门,建立联席会议、定期交流等信息沟通机制,对各部门之间环境管理的“真空地带”、“三不管地区”做好对接,消除环境管理的脱节现象。

二是规范移送不属于本部门管辖的违法案件。环保、公安、水行政、渔

一级可具体确定居民用户和非居民用户的垃圾处理费标准。可具体规定学校、社区和媒体宣传的具体要求;将垃圾分类列入绩效考核内容,并细化其实施内容等。在市县层面,可以通过村民自治,用乡规民约来实现生活垃圾的科学管理。

健全生活垃圾处理相关机制

在完善生活垃圾处理相关法规的同时,也需要健全相关机制。对此,笔者提出以下建议。

一是要进一步明确各责任主体的职能和义务。应赋予县级人民政府生活垃圾处理的收费定价权,同时进一步明确乡镇及村一级的责任,并将生活垃圾“三化”处理列入各级政府的年度目标责任考核。明确各级环境卫生主管部门对本行政区域内生活垃圾的分类、收集、运输和处理的监管责任,同时明确其监督权属于环境保护部门。确立环卫部门与废品回收部门的分工协作关系,探讨将环卫回收与废品回收两条线合并为一。明确生产者的法律责任。如明确规定生产者回收包装物的强制责任,对有毒有害垃圾的强制回收责任。明确居民的法律义务。通过立法明确居民对垃圾分类、减少垃圾排放等义务。垃圾收费也可从定额收费向分类计量收费转变。

二是要完善机制,持续推进城乡生活垃圾综合处理。建立政府主导、居民参与、社会支持的投入机制,鼓励社会资本与企业来协助政府实行生活垃圾收集、运输和处理。建立长效管理机制。坚持宣传教育、培训指导、考核监督,使垃圾综合处理深入人心,让从分类开始的减量化、资源化成为城乡居民的自觉行动。建立长效管护制度,培育市场化的专业管护队伍。加强基层管理能力,逐步将设施等管理责任落实到人。完善环保部门监管、环卫部门管理、专业公司社会化服务的管理体制。应将其环卫部门职能中的监督职能移交环保部门,而运行的职能可部分实行社会化,而将主要精力放到管理上。政府应当鼓励社会化的投资,实行谁投资谁受益。

三要出台经济政策,促进生活垃圾处理产业健康发展。激励机制可充分利用市场机制,改变行为人为(厂商和消费者)的生产和消费行为,内化生活垃圾问题的外部性,最终实现生活垃圾减量化、资源化和可循环。垃圾按量收费、原生材料征税、循环回收押金、生产者责任延伸、预收处理费用、押金一返还制度、最低再生物质含量标准都是好的选项。

作者单位:广西壮族自治区环保厅

业、交通、农林等部门在环境执法工作中,应规范移送不属于本部门管辖的违法案件,及时打击、制止违法行为。

三是形成宣教统一战线。在植树节、水日、海洋日等环境活动日,环保部门应主动参加、积极配合,扩大环境宣传的统一监管职责,不断提升宣教氛围,提高宣教效果。

四是组织开展联合执法行动。在城市噪声综合整治、农村环境集中整治等专项活动中,环保部门应主动联系其他环境管理部门,共同调查环境污染状况,研究、制定整治方案,落实治理任务,切实改善区域环境质量。

第三,统一公开环境信息,引导公众有效参与环境管理。

在政府健全环境信息公开管理制度,建立信息公开机构,明确公开职责的过程中,环保部门应牵头完善环境信息公开的规章制度、工作规则,规范各环境管理部门信息的报送、收集、汇总、发布程序,确保全面、统一公开地区环境信息。环保部门要按照《环境信息公开办法(试行)》要求,及时公开建设项目环境影响评价文件受理、污染源监督性监测结果等涉及本部门的管理信息。各环境管理部门在做好环境信息公开的同时,要在各自的工作职责范围内,建立与公众的沟通平台,答复、处理公众提出的咨询、投诉、建议,正面引导群众有效参与环境管理。

第四,细化环境保护目标任务,严格责任追究。

各环境管理部门是政府的组成部分,承担着环境保护职责,对辖区的环境质量、生态系统负主体责任。一是做好分解、落实,把任务细化到具体环境管理部门,明确职责分工。二是完善考核体系,对未完成环境保护目标任务实行问责机制,把部门领导干部纳入考核评价范畴。三是邀请人大、政协等监督部门,开展区域环境质量调研、环境执法检查督查,督促各环境管理部门依法行事。

作者单位:江苏省射阳县环保局