

改善水环境质量 打造绿色洞庭湖

◆谢立

洞庭湖是我国第二大淡水湖,也是长江干流的重要前置库和生态净化池。近年来,受多种因素影响,洞庭湖水环境质量不容乐观,尤其是总氮、总磷超标问题突出,富营养化范围不断扩大,社会各方面高度关注。为进一步加大洞庭湖保护和治理力度,2015年,湖南省政府制定出台了《洞庭湖生态经济区水环境综合治理实施方案》。今年3月,在益阳市启动洞庭湖水环境综合整治五大专项行动,各级各部门按照要求迅速掀起了整治热潮。

笔者曾参与组织2007年洞庭湖造纸行业污染治理,多次深入调研洞庭湖保护和治理工作,并实地考察过琵琶湖、太湖、洱海等国内外湖泊的保护与治理,根据多方面了解和掌握的情况,结合湘江保护和治理、水质良好湖泊保护等工作的经验和做法,对治理洞庭湖水污染、打造绿色洞庭湖提出如下5点建议。

在范围上须坚持四水一湖同治

洞庭湖北纳长江的松滋、太平、藕池三口来水,南和西接湘、资、沅、澧四水,并最终由岳阳城陵矶注入长江。为掌握污染源成因,湖南省环保厅组织对湖区污染源及水域(含湖泊、水库、河流、沟渠)水环境质量情况进行了系统调查整理。根据统计分析,2014年,入湖河流共输入51.12万吨总氮和2.35万吨总磷,分别来自湘、资、沅、澧四水,长江三口以及环湖周边河流,其中湘、资、沅、澧四水和湖区周边河流输入分别占73.9%和60.6%,是洞庭湖污染的主要来源。同时,根据地表水环境质量标准,对于总磷,河流Ⅲ标准限值为湖泊Ⅲ标准限值的4倍。为确保洞庭湖总氮、总磷浓度持续下降,必须坚持湘、资、沅、澧四水及湖区周边区域同治,统筹好流域上下游、左右岸、干支流、湖内外的关系,加大保护和治理工作力度,进一步削减入湖总氮、总磷等污染物总量。

根据水系和行政区划等实际情况,湖南省在洞庭湖流域科学划定了18个水污染控制单元,按照“统一规划、统一部署、统一协调、统一标准、统一考核”的要求,相关部门要进一步加大检查督促和协调指导力度,确保地方政府守好自己的责任田,实现区域联防联控、联动发力。

在内容上须坚持五水共治

洞庭湖污染物来源主要包括工业废水、农田径流(包括湖区小沟、小渠等黑臭水体)、畜禽(水产)养殖废水、城镇生活污水、农村生活污水等5种废水。通过近年来的持续努力,湖南省工业废水的污染物排放量逐年下降,县级以上城镇全部建成生活污水、垃圾收集处理设施,污染减排潜力不大。

通过调查,2014年,环洞庭湖河流输入总氮、总磷中,农田径流(沟、渠)、畜禽(水产)养殖废水和农村生活污水排放合计所占比例分别达到65.2%和77.8%。相对于工业废水、城镇生活污水处理,这3类废水的治理工作严重滞后。目前,全省农村环境综合整治才刚起步,只有6%左右的乡镇建成生活污水处理设施。畜禽养殖废水直排问题突出,投肥养鱼现象普遍。同时,湖区农药、化肥使用强度是全国平均水平的1.4倍、1.5倍,农田径流污染治理基本为空白,湖区小沟、小渠淤积严重,黑河、臭河和垃圾河较为普遍。这些问题既是保护和治理工作的短板,也是污染减排的潜力所在、关键所在。为此,湖南省必须坚持五水共治,以问题为导向,以项目为载体,在加强执法监管,确保工业废水、城镇生活废水稳定达标排放的同时,逐步转变工作重心,协同推进农田径流(沟、渠)、畜禽(水产)养殖废水和农村生活污水的综合整治。

在方法上须坚持标本兼治

保持湖泊生态健康需要标本兼治,在严格控制污染物输入总量的同时,进一步扩大湖泊的生态环境容量。为了控制污染物排放,在加大工业、农业和生活污染源排查整治力度的同时,结合大众创新、万众创业,加快淘汰“十小”企业等落后产能,消化有色、化工等重点行业过剩产能,并积极支持先进制造业、现代服务业发展,努力使全省产业结构变轻、发展模式变绿、经济效益变好。

为了扩大湖泊生态环境容量,一方面要科学划定并严守生态保护红线,加快建设河道两侧、湖滨植被缓冲带和隔离带,利用自然生态方法增强区域污染物净化能力。如云南大理州洱海在环湖50米范围内的水体中种植水生植物,构建了一道生态“过滤网”、“净化网”。另一方面,要以河湖水系、调蓄工程和引排水工程为依托,有序推进湖区水系连通,通过科学调水保证生态流量,提升区域污染物纳污能力。湖南省沅江市“五湖连通”工程就是好的典型,通过激活区域水系,提升城市宜居品质。当前,各地要认真实施好沟渠塘坝清淤增蓄、畜禽养殖污染治理、河湖网箱清理、河湖沿岸垃圾清理和重点工业污染源排查整治五大专项行动,并因地制宜地建设一批人工湿地、生态浮岛。

在策略上须坚持防治并举

为了更好地保护洞庭湖,必须坚持防治并举的原则,加大源头保护力度。通过生态红线划定,加快推进主体功能区建设,构建科学合理的生产空间、生活空间和生态空间。充分发挥环境保护对供给侧改革的作用,严格重污染项目准入,引

发挥环保作用促进供给侧结构性改革



李佐军,国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长,经济学博士,博士生导师,研究员,著名经济学家,人本发展理论创立者。主要研究领域涉及资源环境政策、绿色低碳经济、改革转型、宏观经济、区域经济、产业经济、“三农”问题等。

对话人:国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长李佐军
采访人:本报记者刘蔚

供给侧结构性改革与满足公众生态环境需要有哪些关系?

■良好生态环境是供给侧结构性改革的题中应有之义,也是评价供给侧结构性改革成效的重要标准。

中国环境报:“十三五”规划纲要将生态环境保护作为供给侧结构性改革的方向指引和重要内容,提出“着力推进供给侧结构性改革,使供给能力满足广大人民群众日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要”。生态环境需要首次与物质文化需要并列,对此您怎么理解?您认为在供给侧结构性改革中怎样体现满足生态环境需要这一宗旨和目的?

李佐军:把生态环境需要与物质文化需要并列,是因为随着人们生活水平的提高、经济社会的发展,环境污染压力的加大,人们对好环境的需求越来越大。环境直接影响人们的生活质量甚至健康,因此,良好生态环境是供给侧结构性改革的题中应有之义,也是评价供给侧结构性改革成效的重要标准。

供给侧结构性改革的最终目的是提高生产率,促进经济可持续发展,满足人们的物质需要和生态环境需要。因此,在供给侧结构性改革中,一个重要的问题就是,必须将环境质量的好环纳入到评价考核体系当中。包

哪些供给侧结构性改革任务与环保相关?

■去产能、去库存和补短板任务与环保直接相关。

中国环境报:您曾经撰文指出,中国的结构性问题主要包括产业结构、区域结构、要素投入结构、排放结构、经济增长动力结构和收入分配结构等6个方面的问题。那么,供给侧结构性改革是否将直指这些问题?其中的排放结构问题,以及其他与环境相关的结构问题将得到怎样的改善?

李佐军:供给侧结构性改革是指,从供给入手,针对造成经济结构性问题背后的制度性矛盾而推进的改革。经济结构性问题表现为产业结构、区域结构、要素投入结构、排放结构、经济增长动力结构和收入分配结构等6个方面,这些也都是有待供给侧结构改革去化解的问题。其中,排放结构不合理,是环境领域直接的问题。突出的表现就是废水、废气、废渣“三废”,以及二氧化碳的排放比重偏高。而好的排放,如废气、水蒸气排放比重偏低。所以,必须通过供给侧结构性改革,降低不好的排放,增加好的排放,促进绿色发展、低碳发展、循环发展,以符合生态文明建设要求。

如何发挥环保作用促进供给侧结构性改革?

■培育创新型环保企业,增加高级生产要素的投入比重,加快环保领域改革,培育有利于环境保护的产业,解决存量问题。

中国环境报:在当前形势下,如何发挥环保作用促进供给侧结构性改革?对此,您有哪些建议?

李佐军:环保领域应该在推动供给侧结构性改革中大有作为。首先,培育创新型环保企业。供给侧结构性改革特别强调创新驱动,提高效率,增加有效供给。要提高环保企业创新意识、创新能力。通过创新提高效率,减少资源和能源消耗,减少环境破坏,推动经济健康可持续发展。其次,增加高级生产要素的投入

括地方政府、企业,以及每个人的考核评价,都要将其对环境所做的贡献纳入到考核体系之中。这也是供给侧结构性改革在制度设计,尤其是干部考核体制设计中需要考虑的问题。

另一个问题就是,在供给侧结构性改革中,怎样将环境因素纳入到产业发展中去,作为重要的投入要素之一来考虑产业结构的调整。这也涉及到制度设计问题,比如提高环境标准,通过环境产品交易机制的设计优化产业结构、产品结构等。

中国环境报:正如您所说的,在供给侧结构性改革的制度设计中,应该考虑到地方政府对当地环境所做的贡献。但事实上,目前仍然有地方政府将发展和保护对立起来。如何从根本上改变这一局面?

李佐军:环境与发展之间,既协调又矛盾。协调主要表现在:一,如果发展的产业是绿色产业、低碳产业、符合环境保护要求的产业,不仅能够保护环境,还可以促进经济发展,实现两者兼容;二,环境保护能够倒逼绿色技术、低碳技术进步,倒逼产业、产品转型升级,从长远来

哪些供给侧结构性改革任务与环保相关?

■去产能、去库存和补短板任务与环保直接相关。

当然,其他结构也与推动绿色发展、建设生态文明相关,比如产业结构。如果高消耗、高污染、高排放的产业比重偏高,当然不利于环境保护;而如果更多地发展低消耗、低污染、低排放的产业,或者高附加值产业,就有利于环境保护,有利于绿色发展。

再比如要素投入结构,当前面临的主要问题是,技术、人才、知识、信息等高级要素的投入比例偏低,而劳动、土地等资源、能源要素的投入比重过高,也就是过去所说的粗放发展。因此,优化要素投入结构,也会降低对环境保护的不利影响。

此外,经济增长动力结构也与环境保护有一定关系。以前我国过多依赖出口、投资、消费“三驾马车”拉动经济增长。如果投资比重过高,势必对环境资源造成一定影响。当然,其他结构也或多或少与环境保护有着直接或间接的关系。

那么,这些结构为什么不合理?其根源就在于体制机制和制度上的不合理。因此,必须理顺体制机制,完善相关制度,这也正是供给侧结构改革需要解决的问题。

如何发挥环保作用促进供给侧结构性改革?

■培育创新型环保企业,增加高级生产要素的投入比重,加快环保领域改革,培育有利于环境保护的产业,解决存量问题。

中国环境报:在当前形势下,如何发挥环保作用促进供给侧结构性改革?对此,您有哪些建议?

李佐军:环保领域应该在推动供给侧结构性改革中大有作为。首先,培育创新型环保企业。供给侧结构性改革特别强调创新驱动,提高效率,增加有效供给。要提高环保企业创新意识、创新能力。通过创新提高效率,减少资源和能源消耗,减少环境破坏,推动经济健康可持续发展。其次,增加高级生产要素的投入

看有利于经济发展;三,环境保护还可以改善投资环境,吸引投资,促进地区经济发展;四,环境保护可以改善人们的生产条件,提高人们的健康水平,进而提升人力资本,推动经济发展。当然,环境与发展之间也存在一定矛盾。比如,提高环境标准,有些行业就不能够继续发展,有些限定区域就不能发展工业产业,这样在短时期内经济会受到一定影响。

那么,地方政府重经济轻环保的观念如何改变?我认为,考核制度是最有效的指挥棒。如果考核制度是以GDP、工业增加值、财政收入为主要考核导向的话,地方政府为了适应这种考核制度,必然要优先考虑经济发展,而把环保放在相对次要的位置。但如果把考核导向转向环境保护、民生,地方政府的行为方式就可能发生相应的变化。

目前我们的考核方式仍然以经济为主导,所以地方政府仍然把发展经济放在主要位置。尤其是面对经济下行压力,保增长、保就业、维稳,政府要保证财政维持运转,可能就不会把环境放在优先的位置,尽管口头上这样说,实际执行上也会打折扣。

哪些供给侧结构性改革任务与环保相关?

■去产能、去库存和补短板任务与环保直接相关。

中国环境报:我们知道,供给侧结构性改革有五大任务,即去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板。去产能可以通过加严环保、能耗门槛准入,加强制度建设和加大执法力度等实现。因此有人认为,发挥环保作用促进供给侧结构改革,主要体现在去产能这一点上。对此,您怎么看?您认为在其他几项任务中,环保是否也可以起到相关作用?

李佐军:供给侧结构性改革的五大任务中,我认为至少有3项与环保直接相关,就是去产能、去库存和补短板。去产能。我国现在在很多过剩产能、落后产能当中就包含了较高比例的高消耗、高污染企业。通过供给侧结构性改革,有利于减少高消耗、高污染产能,促进环境保护。

去库存。当前去库存的一个主要领域是房地产行业。房地产库存过高,主要是因为开发过度。而开发过度,又导致土地资源的浪费和环境的破坏。大规模造城运动,特别是开山、拓土、毁田的房地产开发,都会在一定程度上破坏环境。因此,房地产去库存,在某种意义上也对环境保护有着积极的推动作用。

哪些供给侧结构性改革任务与环保相关?

■去产能、去库存和补短板任务与环保直接相关。

中国环境报:在当前形势下,如何发挥环保作用促进供给侧结构性改革?对此,您有哪些建议?

李佐军:环保领域应该在推动供给侧结构性改革中大有作为。首先,培育创新型环保企业。供给侧结构性改革特别强调创新驱动,提高效率,增加有效供给。要提高环保企业创新意识、创新能力。通过创新提高效率,减少资源和能源消耗,减少环境破坏,推动经济健康可持续发展。其次,增加高级生产要素的投入

格的环境保护制度,实行自然资源产权制度、生态补偿制度、生态红线制度、排污权交易制度等与环境保护相关的制度改革。通过改革,把原来不利于提高效率、不利于增加有效供给、不利于环境污染控制的制度取消、优化或调整。

第四,培育有利于环境保护的产业。培育低消耗、低污染、低排放的产业,这也是供给侧改革与环境保护交叉的一个很重要的领域。

第五,解决存量问题。供给侧改革去产能、去库存,都是为了解决存量问题。而去产能、去库存都与环境保护有

此外,还有一个重要的因素在于,我国目前的地方政府还不是公共服务型政府,而是经济型政府。如果地方政府的主要职责是提供公共服务,而不是承担经济发展职责,那么,他们首要关注的可能就是环境保护,因为环境保护是老百姓最关切的公共服务。因此,当前的职能定位仍是地方政府重经济发展、轻环境保护的重要原因。

中国环境报:那么,地方政府向公共服务型转变怎样才能实现?

李佐军:党的十八届三中全会确定的一个重要的改革方向,就是强调要重点推进经济体制改革,其核心就是要正确处理政府与市场的关系,发挥市场在资源配置中的决定性作用。要推进行政管理体制改革、行政审批制度改革,建立政府权力清单、责任清单、负面清单制度,这些改革都是为了解决政府本身的职能定位问题。

同时,干部考核制度也在进行重大调整。不再以GDP论英雄,逐步建立绿色发展、生态文明建设的考核制度。随着时间的推移,以及制度的不断完善,环境保护的前景还是乐观的。

补短板。我国现在有扶贫短板、环保短板、创新驱动短板、公共服务短板等需要补足。其中,生态环境是补短板中的一个重要部分。

中国环境报:生态环境的短板要补,会不会为环保产业发展带来更好的机遇?

李佐军:推动供给侧结构改革的一个重要任务,就是要优化产业产品结构,以适应需求结构的变化。优化产业产品结构,需要通过改变存量和增量来实现。一方面,要减少存量。要淘汰低端产业、低附加值产业,高消耗、高污染、高排放产业,没有国际竞争力的产业,就要通过去产能,或者通过产品和产业结构调整实现。

另一方面,要培育增量。培育高端产业、高附加值产业,符合产业结构转型方向的产业,具有国际竞争力的产业。尤其要培育符合环境保护要求的,低消耗、低污染、低排放的产业。

节能环保产业本身就是供给侧结构性改革中积极培育新兴产业中的一个重要部分,因此,供给侧结构性改革将有利于节能环保产业发展,这是毫无疑问的。

哪些供给侧结构性改革任务与环保相关?

■去产能、去库存和补短板任务与环保直接相关。

中国环境报:在当前形势下,如何发挥环保作用促进供给侧结构性改革?对此,您有哪些建议?

李佐军:环保领域应该在推动供给侧结构性改革中大有作为。首先,培育创新型环保企业。供给侧结构性改革特别强调创新驱动,提高效率,增加有效供给。要提高环保企业创新意识、创新能力。通过创新提高效率,减少资源和能源消耗,减少环境破坏,推动经济健康可持续发展。其次,增加高级生产要素的投入

言之有物,文字简练,篇幅原则上控制在1000字以内。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。

奖励方式:活动结束后本报将对刊登稿件进行评选,设一等奖三名、二等奖五名、三等奖十名,并颁发奖品和证书。

征文时间:即日起至9月30日
本报编辑部
2016年2月3日

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态环境保护的根本目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量、补齐环保短板,需要凝心聚力、开拓前行、共同作为,需要问需于民、问政于民、问计于民。

“我为改善环境质量献一策”征文启事

为此,本报开展“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及深化污染治理、强化预

防措施、严格执法监管、推进改革创新等方面,可以是具体的案例实践,也可以是可操作性强的对策建议。欢迎广大读者积极投稿至 gshjzlw@163.com。

征文要求:见解独到,富有新意,

作者系湖南省环境保护厅副厅长