

# 中国环境报

主管:中华人民共和国环境保护部

6791期  
今日12版2016年5月  
星期二  
农历丙申年四月廿五

31



主办出版发行:中国环境报社

国内统一刊号:CN11-0085  
邮发代号:1-59  
中国环境网:WWW.CENEWS.COM.CN

## 新疆自治区主席雪克来提·扎克尔要求严格水资源管理制度 越是加快发展越要坚持生态优先

本报记者杨涛利 通讯员辛正乌鲁木齐报道 新疆维吾尔自治区党委副书记、自治区主席雪克来提·扎克尔日前主持召开自治区实行最严格水资源管理制度考核工作领导小组第一次会议。他要求,各地、各部门要坚决落实最严格水资源管理制度,促进水资源合理开发和节约保护,保障经济社会可持续发展。

雪克来提·扎克尔指出,新疆气候干燥、降雨稀少、蒸发强烈,水资源总体紧张、供水压力增大、水生态环境恶化等问题日益突出,水资源已经成为新疆可持续发展最关键的自然资源。水资源能否严格管理、高效利用、有效保护和合理配置,关系到新疆经济可持续发展

和生态环境保护事业。雪克来提·扎克尔要求,各地、各部门要认真贯彻创新、协调、绿色、开放、共享发展理念和习近平总书记提出的“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的重要治水理念,认真落实中央治水兴水方针,按照自治区党委“水利兴则新疆兴”的治水新理念、新思路、新举措,扎实有序推进最严格水资源管理制度落实,全面推动节水型社会和水生态文明。越是加快发展,越要坚持生态优先、环保立区,全面落实“两个可持续”,通过实施最严格的水资源管理制度,正确处理人与自然的关系,推动全区生态文明和洁净新疆建设。

### 补偿资金逐步减少 水环境质量不断提升

## 江苏区域补偿倒逼地市主动治污

◆本报见习记者李苑 韩东良

扬州新城河是扬州城区一条流域较广的内河,污染治理多年,但水质一直难有较大提升,原因在于河道流经区域多,治理主体繁多,维护盲点多。

为治理新城河,扬州市确定了水质交接和双向补偿方案。今年4月起,如果河流上游水质达标,下游的扬州市经济开发区每月将补偿上游的邗江区10万元;如果上游不达标,邗江区将按污染物超标倍数向经济开发区补偿5万~10万元。

作为率先建立覆盖全省的水环境区域“双向补偿”省份,江苏省实行这一经济政策已有一年多。上下游“超标补偿、达标受偿”,不仅推动了水污染防治责任的落实,还激发了地方政府领导治污的主动性,江苏的水质也由此得到了实实在在的改善。

### 水质目标加严 补偿方法更精确

2007年,江苏率先在太湖流域试点进行水环境区域补偿,在太湖流域5市设置30个补偿断面。2010年,江苏水环境区域补偿延伸至淮河流域,覆盖至全省省辖市,在通榆河沿线8市确定15个补偿断面。

2014年10月,江苏省政府出台《江苏省水环境区域补偿办法》(以下简称《办法》),率先建立起上下游“双向补偿”制度,将既有的补偿断面扩大到66个,覆盖13个省辖市。

按照“谁达标、谁受益,谁超标、谁补偿”的原则,按月核算补偿资金。断面涵盖全省长江、太湖、淮河各流域干线及入干线主要支流,主要设置在省辖市交界、跨省界处,以及入海、入江、入湖口,重点选取水质较差的河道作为补偿断面。

据江苏省环保厅流域处工作人员介绍,《办法》有两个特点,首先是水质目标变严了,参照国家、江苏省水污染防治工作要求及地表水环境功能区划2020年要求设定,体现对水环境管理要求的提升。其次是计算方法更精确,之前主要看总量,即超标浓度×水量,按月进行计算,现在是水质超标倍数×补偿基数,按日进行计算,即不考虑流量,只考虑流向(以单因子计算),超标0.5倍以下月补偿基数为25万元,超标0.5倍~1倍月补偿基数为50万元,超标1倍以上月补偿基数为100万元。当补偿断面水质各指标达到水质目标要求,则由下游地区或省财政补偿上游地区,月补偿标准为20万元。

由于这种计算方法根据每次的有效监测结果逐次计算累计求和,并考虑每次监测流向变化的影响,补偿资金计算更为精确,上下游“补偿方”和“受偿方”之间的争议也逐步减少。

### 真金白银的流失让领导坐不住

江苏省水环境区域补偿办法核心在于每一个补偿断面水质管理目标的落实。

江苏许多省辖市在《办法》的基础上,也制定了各自的水环境区域补偿实施方案。以常州市为例,在江苏省级断面的基础上,增加了5个市级补偿断面,并对市本级和4个区补偿费用如何分摊进行了明确。

而随着补偿办法的推进和落实,地方政府也由最初的回避、畏难,到逐步接受、应对,再到想方设法主动改进工作,主动治污的积极性和精准治污的针对性不断提高。

2015年底,常州市一位区领导看到关于环境资源区域补偿资金的函后,有些坐不住了:“我们区因为断面水质超标,需要上缴省财政1000多万元?”

区领导很快联系了区环保局,了解哪几个断面水质超标、超标的具体原因,要求区环保局牵头改善不达标断面和赔钱多的断面,制定具体整治方案,推进工程进度,确保水质达标少赔钱。

常州市武进区武宜运河钟溪大桥断面,2014年度上缴省财政242.70万元,收入40.77万元;2015年度上缴省财政56.32万元,收入38.93万元,已经由大幅赔钱变成基本平衡了。

据武进区环境监测站工作人员介绍,这一断面此前超标因子为氨氮,主要是生活污水引起的。区域补偿制度实施之后,仅畜禽污染治理一项,断面所在的黄埭镇政府2015年就投入了200多万元,拆除猪舍面积5000多平方米。

### 第三方检测确保真实有效

针对补偿监测数据,江苏的补偿办法明确了具体监测管理办法,强化补偿监测的全过程质量控制。

记者了解到,目前江苏全省的66个水环境区域补偿监测断面,其中有43个监测断面需手工监测,由江苏省环保厅委托的第三方检测机构与上下游环境监测部门每月开展2次~4次同步监测。

记者从第三方检测机构之一的江苏省苏力环境科技有限责任公司了解到,无论现场样品采集还是后方实验室分析,都有相应的质控手段,确保数据真实有效。例如现场取水样,有GPS定位经纬度,严格按照相应的监测规范进行操作,对于有异议的断面还会存照片、录像等。

据工作人员介绍,因为流向直接涉及到补偿金额的“补偿方”和“受偿方”,而少数监测断面流向并不稳定,会随季节、天气有所变化,有时候监测数据也会出现争议。为此,检测人员在现场取样时,会采用3种方法来确定流向,并由上下游环境监测部门共同见证,签订三方确认表。

江苏省环境监测中心也会不定期地通过飞行检查等方式对监测数据开展监督检查。

每月月底前,江苏省环保厅会对各断面上月补偿资金进行核算,并通报相关责任市人民政府及环保局。相关责任方如果对监测数据有异议,可以书面形式提出复核申请。

## 科学谋划 系统设计 有效管控土壤污染风险

——访环境保护部环境规划院生态部(土壤环境保护中心)主任王夏晖研究员

土壤是保障食品安全的第一道防线,是筑牢健康人居环境的首要基础。土壤作为经济社会发展不可或缺的重要战略资源,其质量状况直接关系到经济发展、生态安全和百姓民生福祉,需要全社会给予关注。

针对大气、水、土壤污染问题,党中央、国务院部署了《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》和《土壤污染防治行动计划》3个“十条”的编制工作。其中,《大气十条》、《水十条》分别于2013年、2015年发布实施,目前正在按照计划有序推进,已取得一定实效,《土十条》也在紧锣密鼓编制中。

与大气、水污染相比,土壤污染具有哪些特点?我国土壤污染防治工作面临哪些困难?土壤污染防治应采取什么样的思路?记者日前采访了环境保护部环境规划院生态部(土壤环境保护中心)主任王夏晖研究员。

### 土壤污染的特点是什么?

难以察觉、扩散缓慢、易于累积、危害较大

中国环境报:与大气、水污染相比,土壤污染有哪些特点?

王夏晖:大气污染和水污染一般都比较直观,例如水体发黑发臭、大气灰霾等,通过视觉、呼吸就能感受到。但土壤污染往往比较隐蔽,需要通过土壤样品分析、农产品检测,甚至人畜健康的影响研究才能确定,被形象地称作“看不见的污染”。土壤污染从产生到发生危害通常时间较长,具有滞后性。

土壤污染的这些特征,与土壤的结构是有关系的。土壤是由液体、气体、固体混合构成的,污染物在土壤可与各类成分结合,也可被土壤生物分解或吸收,导致污染物在土壤中的迁移转化与在大气、水中相比存在明显的区别,从而使土壤污染呈现出

自身的不同特点。另外,土壤污染具有扩散慢和易于累积的特点。与大气、水污染相比,污染物在土壤中更难迁移、扩散和稀释。因此,各类污染物容易在土壤中不断累积,会通过作物吸收、食物链、皮肤接触和呼吸等途径,产生农产品超标、人体健康损害等危害特征。由于污染物在土壤中迁移和转化速率较慢,导致土壤污染通常呈现不均匀分布,空间变异性较大,区域性污染特征显著。

土壤污染的危害较大,主要是对农产品安全、人居环境和生态系统造成不良影响。农作物吸收和富集某些污染物,影响农产品质量,造成减产,长期食用超标农产品可能危害人体健康。住宅、商业、工业等建设用地土壤污染可能通过呼吸、皮肤接触等方式危害人体健康。污染地块未治理修复就直接开发,会给有关人群造成长期的危害。

另外,土壤污染可影响植物、动物和微生物的生长和繁衍,危及正常的土壤生态过程和生态服务功能,不利于土壤养分转化和肥力保持,影响土壤的正常功能。土壤中的污染物可能发生转化和迁移,进入地表水、地下水和大气环境,造成区域环境质量下降。

### 治理困难有哪些?

基础薄弱、立法滞后、责任不清、支撑不足

中国环境报:我国土壤污染防治工作面临哪些困难?

王夏晖:我国土壤环境管理基础十分薄弱。首先是家底仍不够清楚。目前,我国已开展过的相关调查包括土壤污染状况调查、土地利用现状调查、耕地地球化学调查、农产品产地土壤重金属污染调查等。2005年~2013年,环境保护部会同国土资源部开展

的全国土壤污染状况调查,是建国后开展的首次大规模针对土壤环境的调查,初步掌握了我国土壤污染总体情况。但调查的精度尚难满足土壤污染防治工作需要,亟待对相关调查的基础上,开展更高质量的土壤污染状况详查,以进一步查明土壤污染的具体分布及其环境风险等,为有效管控受污染土壤风险、实现安全利用提供科学依据。

同时,我国土壤环境立法工作相对滞后。目前,世界上20多个国家和地区都制定了土壤污染防治的专门法律法规。建国以来,我国环境保护法律法规体系逐步完善,制修订了环境保护法和水、大气、噪声、固体废物、放射性等污染防治专项法律,但土壤污染防治专项法律目前仍在起草过程中。部分省份开展了土壤污染调查,湖北颁布了土壤污染防治条例,福建发布了土壤污染防治管理办法,湖南、河南、广东、吉林等省正在进行土壤污染防治立法工作。

此外,现行土壤环境质量标准和肥料、饲料、灌溉用水、农用污泥、农膜、农药包装等相关标准已经不能满足当前土壤污染防治工作需要,土壤环境监测、调查评估、风险管控、治理与修复、环境影响评价等技术规范和导则亟待开展修订工作。

其次,土壤环境监管能力不足。目前,我国在空气、地表水、声环境等常规环境监测领域已形成了比较

成熟的监测体系,具有较强的监测能力,但土壤环境监测能力亟待加强,尚不能及时掌握全国和区域土壤环境状况。市、县级环境监测机构土壤环境监测仪器设备、专业监测人员匮乏,土壤环境监测体系总体滞后,对酚胺酯、激素类等新型土壤污染物的监测更为缺乏,常常使区域环境综合风险分析遇到瓶颈制约。此外,土壤环境监督执法、风险预警、应急体系建设也较为滞后,大气、水、土壤全要素协同监管机制尚未建立。

另外,各方责任不够清晰,尚未形成合力。土壤污染防治涉及环保、发改、科技、工信、财政、国土、住建、农业等部门,但目前仍未建立部门协调工作机制。大多数地方规划部门在编制城乡规划时,尚未将地块土壤环境质量作为规划用途的重要考量因素;建设部门发放选址意见书、国土部门用地预审环节,尚未充分考虑用地的土壤环境状况。各级地方政府对本辖区土壤环境质量负责、依法公开环境信息等职责落实不到位。很多重污染企业尚未采取有效措施保护用地土壤环境,没有切实履行公开环境信息的义务。土壤污染防治工作的公众参与机制不健全,很多公众不知道如何参与,对污染土壤的环境违法行为难以发挥有效监督作用。

下转四版



湖北省竹山县近年来引导农民发展绿色经济,引进大棚反季节蔬菜。今年,竹山县新建蔬菜基地210亩。图为俯瞰竹山县,一幅安康、和谐、文明的新农村景象。

人民图片网供图

## 环境保护部举报热线公布受理查处情况

4月受理公众举报55件,2月举报件已按期办结

本报记者王昆婷北京报道 2016年4月,环境保护部“12369”环保举报热线受理公众举报55件,其中公众反映大气污染最为集中,其次为水和噪声污染;被举报最多的行业是加工制造业,其次为化工和非金属矿生产加工工业,所有举报件已立即移交属地环保部门调查处理(公众举报具体情况见今日二版“环境保护部‘12369’环保举报热线2016年4月公众举报受理情况表”)。

根据《信访条例》办理时限要求,4月受理的公众举报办理结果将于2016年7月予以公布。

2016年2月,环境保护部“12369”环保举报热线受理公众举报40件,所有举报件已移交地方环保部门调查处理,现已全部按期办结。从地方环保部门查处情况来看,存在环境违法问题的有

25件,其余15件未发现公众反映的问题。存在污染问题的案件中,大气污染排名首位,其次为水和噪声污染;被举报最多的行业是化工业(7件),其次为住宿、餐饮及娱乐业(5件)和金属冶炼加工业(3件)。这些企业因为污染物处理不到位、管理不善、设备故障等原因,污染物不能稳定达标排放,对公众生产生活造成影响(具体情况见今日六版“环境保护部‘12369’环保举报热线2016年2月公众举报查处情况表”)。

各地环保部门对公众反映的环境违法行为依法进行了处理,通过责令涉事企业限期整改、停产治理、处以罚款、补办环评手续、现场纠正、取缔关闭等多种措施,及时消除了污染问题,得到了公众好评(典型案例详见今日六版)。

## 我国土壤污染防治工作取得积极进展 发达国家土壤环境管理经验值得借鉴

导读

详见今日三版