

# 以控制单元为载体 实现精细化管理

专访环境保护部环境规划院水环境部主任王东

◆本报记者赵娜

中国环境报: 什么叫控制单元? 环境保护部此次出台了“十三五”期间水质需改善控制单元信息清单, 这是我国第一次出台这样的清单吗?

王东: 控制单元是综合考虑水体、汇水范围内和控制断面三要素而划定的空间管理单元, 其划分的目的是为实现水环境精细化管理提供技术支撑。在控制单元划定过程中应优先考虑水系的完整性以便于建立污染源排放与水体水质的输入响应关系; 为进一步明确地方政府的责任, 在操作层面需重点考虑汇水范围与行政区划边界的整合。

我国控制单元划分工作从“九五”时期开始, 经过十多年的探索和完善, 在水环境管理工作中开始逐步发挥作用。类比水资源分区、生态功能区划等分区体系的成型, 可以看出一套成熟的分区体系必然经历提出、建立、磨合、调整、完善的过程, 才能真正为管理所用。

本次环境保护部发布的“十三五”期间水质需改善控制单元信息清单以控制单元为载体, 明确提出控制断面的水质改善要求和任务完成时限, 是落实“水十条”的重要举措, 在我国应为首次。

中国环境报: 与过去我国一直实施的以排污浓度控制为主的水环境管理政策相比, 这份清单以控制单元为管理单元, 这一变化有何意义?

王东: 经过多年努力, 我国无论是工业企业治理水平还是城镇污水处理设施建设水平均有了极大提升, 全国水环境质量也在不断改善。环境状况公报显示, “2001—2015年, 长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河等七大流域和浙闽片河流、西北诸河、西南诸河总体水质明显好转, I—III类水质断面比例上升30个百分点以上, 劣V类水质断面比例下降20个百分点以上。”

以改善水环境质量为核心是“水十条”的总体要求, 改善水环境质量是我国未来水环境管理工作的重中之重。改善质量是根本目标, 控源是重要手段, 目标是单一的, 手段则可以多样。

这份控制单元清单的出台, 突出了质量改善的核心地位, 明确了抓“好水”、“坏水”两头工作思路, 也为实现水环境精细化管理提供了具体路径。

中国环境报: 如何做到控制断面的监测结果能科学体现整个控制单元的水质变化?

王东: 控制断面的水质监测结果本身能够客观反映水体水质变化的趋势, 但目前缺乏与之匹配的管理措施。比如, 某一水体水质突然恶化, 原因是什么, 是排污量突然增加还是天然径流突然减少? 应采取哪些针对性措施确保水质好转? 回答这些问题需要全面了解控制单元的污染源信息、企业排污的动态情况、河流径流的变化情况等诸多信息, 制定完善的解决方案。

“水十条”要求“未达到水质目标要求的地区要制定达标方案, 将治污任务逐一落实到汇水范围内的排污单位”。在达标方案中应突出反映水体在不同时段的差异化的排污要求。比如, 在枯水期水环境容量较小, 是否能够采取重点排污企业的限产限排措施以减少对水体的影响, 是否可协调上游水库(如果有的话)增加下泄流量, 这些都是精细化管理的具体体现。目前, 浙江省实行刷卡排污, 以月为单位, 对重点企业废水、污染物排放设定上限值, 是对如何实现精细化管理的有益探索。

中国环境报: 控制单元中除了七大流域外, 还选取了一些地方重要河流是基于什么考虑? 对地方政府提出了哪些治理要求和责任?

王东: 这次控制单元划分覆盖全国, 以乡镇为最小行政单位, 总数为1784个。站在全国的角度, 根据水体的使用功能及重要程度, 综合考虑水质现状以及“十三五”期间能够采取措施对水质改善的支撑程度等, 确定需重点改善的水体清单以及水质目标要求。

地方人民政府对本行政区域的环境质量负责, 需要根据已经确定的水质目标, 进行达标方案的系统设计, 并开展相应的治理工作。

中国环境报: 清单中对各类水体的治理达标年限要求不同, 有何依据? 对于主要超标因子, 考核权重是否最大?

王东: 水质改善控制单元信息清单中确定的达标年限, 是根据水体重要性和敏感性以及实现达标的难易程度, 并经过和地方充分沟通确定的。有些控制单元断面的目标仍为阶段性目标, 而非最终的使用功能需求, 也是基于目前的技术水平和经济可承受能力的考虑。目前, 我们初步确定500多个优先控制单元作为“十三五”水环境保护工作的重点, 其中既包括差水的治理, 也包括好水的保护。

我们根据地表水环境质量标准进行水质评价考核, 要求所有指标都达标。就全国而言, 当前需要重点关注氨氮、化学需氧量、总磷这3项指标。若这3项指标能够达标, 全国的水环境质量将会有显著提升。对各地而言, 应根据水质状况确定治理的重点指标和重点任务。

中国环境报: 对于清单中提出的水环境改善目标如何考核? 怎样体现这份清单的约束力?

王东: 国家出台这个清单, 地方也承诺达标, 那就必须执行, 充分体现其约束性。控制单元清单公布, 首先是让公众知道政府要做什么, 信息公开是公众参与的基础, 其次是要让公众实质性参与环境质量改善进程。环境保护部水环境管理司正在制定水环境质量管理考核实施细则, 以明确考核的具体要求。考核的基础是数据的准确性, 需要对1940个国家断面水质监测数据开展原始档案资料核查及年度对比分析, 严厉打击数据造假行为。要在考核断面水质分析的基础上, 对水质严重恶化或恶化断面较多的省份进行预警; 对工作进展缓慢、难以按期达标的地区, 可采取会商、约谈、督办等方式, 督促其加快落实任务措施, 改善水环境质量。对水质不达标区域实施挂牌督办, 必要时可采取区域限批等措施。

# 《野生动物保护法》进入三审

## 委员们分组审议时建议将环境公益诉讼制度引入野生动物保护领域

本报记者郭薇 6月27日北京报道 《野生动物保护法》时隔27年再次大修, 今天提请全国人大常委会第二十一次会议三审的《野生动物保护法(修订草案)》在几个关键问题上作出修改, 明确提出:

一、为体现保护优先的前提, 对野生动物利用进行严格规范和监管。修订草案三次审议稿建议删去修订草案二次审议稿第一条立法目的中的“规范野生动物资源利用”一句; 将第四条中的“合理利用”改为“规范利用”。

二、为防止保护区交叉重叠, 更好地保护自然生态的完整性, 为下一步改革留出空间。修订草案三次审议稿建议将二次审议稿第十三条规定修改为: “省级以上人民政府依法划定相关自然保护区, 保护野生动物及其重要栖

息地, 保护、恢复和改善野生动物生存环境。

三、修订草案三次审议稿增加规定: 任何单位和个人将野生动物放生至野外环境, 应当选择适合放生地野外生存的当地物种, 不得干扰当地居民的正常生活、生产, 避免对生态系统造成危害。随意放生野生动物, 造成他人人身、财产损害或者危害生态系统的, 依法承担法律责任。

此外, 修订草案三次审议稿还增加规定: 人工繁育国家重点保护野生动物应当符合“防疫要求”。有关狩猎猎捕证、狩猎证、人工繁育许可证及专用标识、批准文件的发放情况, 应当依法公开。

今日下午, 十二届全国人大常委会第二十一次会议对《野生动物保护法(修订草案)》进行了分组审议。

## 应鼓励社会力量参与保护野生动物

刘振起委员说, 有几个问题希望进一步研究修改: 一是鼓励社会力量参与保护野生动物。保护野生动物既是政府的职责, 也是全社会的共同责任, 建议在明确规定政府的保护责任的同时研究切实鼓励、规范社会力量参与野生动物保护工作的内容。二是对陆生和水生的动物应当同等待待。修订草案第十条第四款规定, “有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物名录, 由国务院野生动物保护主管部门组织科学评估后制定、调整并公布”, 但是对有重要生态、科

## 将环境保护公益诉讼制度引申到野生动物保护领域

董中原委员说, 建议对第五十八条修改为“符合环境保护法第五十八条规定的社会组织, 可以依法对侵害野生动物、破坏野生动物生存环境, 损害社会公共利益的行为提起公益诉讼”, 理由是打击捕猎野生动物造成他人农作物和其他损失的捕猎者依法承担民事责任, 适用《侵权责任法》, 不必在本法中再做重复规定。另外, 野生动物保护从广义上讲就是环境保护的一部分, 因此将《环境保护法》第五十八条规定的环境保护公益诉讼制度引申到野生动物

## 把“三有”动物与珍贵、濒危野生动物的概念并列不科学

谢小军委员说, “三有”动物就是“有重要生态、科学、社会价值的野生动物”, 这个概念提出既不科学, 也不符合逻辑, 而且混淆了权力与责任的关系, 建议取消。建议将第二条第二款修改为, “本法规定保护的野生动物, 是指有重要生态、科学、社会价值的珍贵、濒危的野生动物”。因为, 动物珍贵和濒危, 实际上就是以这个动物

学、社会价值的“水生”野生动物名录及其调整修订草案中没有规定。建议对“水生”野生动物名录及其调整作出明确规定。三是修订草案第三十二条建议修改为“禁止为违法出售、购买、利用野生动物及其制品或者禁止使用的捕猎工具提供交易服务”, 而不是把禁止的对象限制在网络交易平台、商品交易市场等交易场所。现在草案规定对网络交易平台、商品交易市场等交易场所作了禁止性规定, 应当明确在任何场所对上述违法行为提供服务都是不允许的。

保护领域, 合情合法合理。在立法技术上为排除法律适用上的歧义有必要作出特殊规定。

他还建议, 建立对发现、举报以及打击危害野生动物的个人和组织进行奖励的机制。理由是奖励发现、举报以及打击危害野生动物的个人、组织, 包括物质奖励和精神奖励等, 让正面行为得到政府和社会肯定, 可以有效激发公众参与野生动物保护的积极性, 若有可能应当在全国建立统一的举报机制。

是不是有重要的生态、科学和社会价值为依据。所谓濒危动物就是它有重要的生态价值。一般而言, 任何野生动物都有一定的生态价值, 对于濒危动物来说, 它的生态价值就更为重要。因为濒危动物面临灭绝的风险, 一旦灭绝, 这个物种在生态系统起到平衡稳定作用的独特生态功能就消失了, 生态系统的生物多样性也就萎缩

了。因此, 把“三有”动物与珍贵、濒危野生动物的概念并列起来是不科学的, 逻辑是混乱的。其次, 第二条第二款只提出“有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物”, 是不是水生野生动物中的“三有”动物就没有必要进行保护了? 第三, 国家陆生野生动物的管理部门要专门拿出一类“三有”动物, 由自己来制定、调整、公布其名录是不合适的。权力和责任是相关联的。如果国家有关部门制定了一个“三有”动物名录, 比如野猪, 由于保护它而造成的损失就应该由国家赔偿。地方重点保护野生动物往住是国家重点保护野生动物以外的, 对当地有重要的生态、科学、社会价值

## 增加“禁止将野生动物外来物种放归野外”的内容

穆东升委员说, 近年来, 擅自放生野生动物外来物种的事件时有发生, 对于我国的生态系统造成了不同程度的危害, 建议在第三十七条第二款中增加“禁止将野生动物外来物种放归野外”的内容, 将该款中“确需放归野外的按照国家有关规定执行”进行细化, 修改为“因科学研究、生物防治、野生动物种群结构调节等特殊需要确需将其放归野外的, 放生单位和个人应当向放生地省级人民政府野生动物保护主管部门提出申请, 经省级以上人民政府野生动物保护主管部门指定的科研机构进行科学论

证后, 报国务院野生动物保护主管部门批准”。建议在第三十八条“应当选择适合放生地野外生存的当地物种”后增加“并经放生地县级以上人民政府野生动物保护主管部门批准”; 将“随意放生野生动物造成他人人身财产损害或者危害生态系统的依法承担民事责任”, 调整至第五十四条单作一条, 并增加“责令限期捕回、罚款、承担主管部门代为捕回所需费用”等法律责任。建议在第五十四条法律责任中增加“造成他人人身、财产损害或者危害生态系统的, 依法承担民事责任”的内容。

## 对广义的野生动物法律表述清楚

蒲长城委员说, 这次总则中有三句话, 即“保护优先、控制利用、从严监管”。“控制利用”可不可以改为“限制利用”? 现在对利用的问题, 社会上各种说法很多, 在管理上规定上, 对利用方面比原来的法律作了很多新设限的规定, 这对利用方面来说是严了。我们的本意就是对利用方面进行限制, 但不是不利用。

蒲长城委员还表示, 这部法的保

## 对野生动物栖息地的管理状态也要进行评估

周天鸿委员说, 修订草案第十一条中政府对野生动物及其栖息地状况的调查、监测和评估, 总共包含了4个条款, 这4个条款主要也是规定野生动物生存和生态的状态, 建议还要加上一款, 即对栖息地的管理状态也要进行评估。在这次修改当中, 理顺了栖息地与自然保护区的关系, 第十二条第二款中作了规定, 栖息地有两种管理方式, 一个是自然保护区, 另外一个规定了禁猎区禁猎期的管理方

护重点是濒危、珍贵野生动物, 但是法律的相关条文也涉及了其他的野生动物, 究竟是局限在濒危、珍贵野生动物, 还是延伸到其他野生动物, 特别是对广义的野生动物到底怎么表述, 要把表述不清楚的地方写清楚。比如说到食用野生动物时, 是指濒危珍贵野生动物还是普通野生动物? 涉及这类问题时, 现有的法律要把它写清楚, 不要含混, 否则在司法实践中会有问题。

## 2016中国循环经济发展论坛在京召开 以技术创新引领循环经济大发展

本报记者杨奕萍 雷英杰北京报道 由中国循环经济协会主办的2016中国循环经济发展论坛日前在京召开。

本次论坛以“创新引领循环经济发展”为主题, 重点围绕绿色发展的顶层设计、循环经济理念与实践创新、制度与机制创新、技术与模式创新等内容进行深入研讨。

近十年来, 我国循环经济从理论到实践都取得了重大进展, 特别是在重点行业和领域取得了较好的经济和环境效益, 其中, 资源循环利用产业以每年约15%的速度增长, 2015年末产值达两万亿元, 解决了近3000万人的就业问题。

专家认为, “十三五”时期, 我国发展仍处于大有可为的重要战略机遇期, 国家正着力推进供给侧结构性改革, 一带一路建设、京津冀协同发展、中国制造2025、“互联网+”等重大战略, 为循环经济发展带来了难得的历史机遇。我们要借力新一轮技术革命浪潮, 完善技术创新体系, 推动循环经济发展再上新台阶。

有关专家建议, 要在发展理念、体制机制、商业模式、关键技术等方面, 大胆创新, 激发循环发展的新动能, 增强循环发展新动力。

本次论坛的召开对我国循环经济发展具有积极推动作用, 对推进“十三五”规划纲要对绿色发展的各项部署、实现全面建成小康社会百年奋斗目标具有重要意义。



6月26日, 山东省青岛市荷花湾内盛开的荷花随风摇曳, 美不胜收。这里曾经是一条穿越城区的排污通道, 散发的臭气严重影响周边居民生活。2012年, 青岛市开始进行综合整治, 经过几年的努力, 如今全长1200米、总面积4.6公顷的荷花湾已旧貌换新颜。

中国日报图片网供图

# 长征七号文昌成功首飞

## 发射点周边空气质量未出现明显变化

本报记者孙秀英海口报道 6月25日20时, 长征七号运载火箭在海南文昌航天发射场成功首飞。此次发射刷新了中国航天史上的多个纪录, 开启了中国运载火箭发展的新篇章。

长征七号火箭是为发射“天舟”货运飞船而研制的新一代高可靠性中型运载火箭, 它具有很多全新的特点和设计, 而其中最值得称道的, 当属它绿色环保的特征, 其最关键之处就在于它的新型液氧煤油发动机, 实现了无毒、无污染。

据悉, 执行航天发射任务的长征七号运载火箭采用液氢煤油和液氢液氧等无毒、无污染的推进剂, 更加安全可靠和绿色环保。火箭在加注燃料过程中也采用了新技术来保障进入火箭的推进剂品质。

北京特种工程设计研究院低温室主任邢科伟表示, “所有环节把控都非常严, 从技术、推进剂质量保证方面实现创新, 用自增压给其加注”。

记者从海南省生态环境保护厅了解到, 为监测此次火箭发射后对周边环境空气质量的影响, 由海南省环境科学研究院按规定在距离发射点两公里外设置

4个临时空气质量监测点。从6月24日凌晨开始监测发射点周边空气质量变化, 一直到6月26日发射后的第二天才结束监测。

监测数据显示, 在6月25日晚火箭发射时的短时间内, 发射点周边空气中的PM<sub>2.5</sub>和PM<sub>10</sub>数据出现略微上升, 但最终监测结果都符合相关标准, 可以说发射点周边空气质量未出现明显变化, 仍保持优良状态。

新一代运载火箭发射还有针对强高温的“双保险”。在火箭点火起飞时, 发射平台旁的大流量喷水降温降噪系统会给发射平台喷水降温, 在20秒内喷出400吨水。在喷射的400吨水中, 有30%的水会汽化到大气中, 60%的水则通过导流槽流走, 水分蒸发可带走大量热能, 有效地保护了火箭发射台内部的仪器设备。此外, 这一系统还有良好的降低噪声效果。