

“水十条”怎样影响你的每一天



“大气十条”落地一年半后,“水十条”重磅来袭。日前,国务院正式印发《水污染防治行动计划》。10条、35款、76项、238个具体措施,把政府、企业、公众攥成一个拳头,向水污染宣战。为此,新华网邀请到环境保护部环境规划院副院长吴舜泽为大家梳理并解读《行动计划》中涉及的内容。

要公开水源地水厂水龙头的水质信息

主持人:最近看到业内人士对“水十条”的评价,说各项任务措施可实施、可考核、可追责,“水十条”必将推动绿水青山的梦想成为现实。可以说网友对“水十条”的期待非常高。那么您在这里给我们先谈一谈我们应该如何认识这个文件,能不能从宏观上概述一下这样一份文件?

吴舜泽:好的,“水十条”昨天正式发布,在环保部统一组织下,我具体牵头承担了“水十条”的一些编制工作,我很荣幸做了一些具体工作,和以规划院为主体的团队,推动了大概整整两年多来干这件事情。所以在此我也很愿意从个人的角度谈一下对水污染防治工作的一些认识,也谈一下自己在编制工作中的所思所想。

我认为“水十条”有十分重要的历史意义,流域水污染防治规划从九五开始编,历经几个五年规划,与此前相比“水十条”有这样的特点:一是它第一次对2020、2030、2050做了规划编制,2020涉及全面小康,2050涉及美丽中国,这是两个重大历史坐标。第二个它对水资源、水环境、水生态做了具体部署,对工业、农业、城镇生活和交通源做了具体安排,同时对地表水、江河湖海都做了安排,在全国范围内做了多要素的统筹,这也是过去比较少见的。所以我感觉是一个全面、系统、符合水环境本身自身客观规律的东西,也是我们向水环境宣战的重要内容,是当前和今后一段时间推进水环境治理的路线图。也是看得见、摸得着的实实在在的东西。涉及到10条、35款、76项、248个具体点,我认为有这么几个具体点。

一是以环境质量为核心,对区域性、流域性等水体抓好差两头,尽一切力量保护好饮用水水源地等优质水体稳定达标、持续改善,同时打好劣五类水体的攻坚战,抓两头带中间,让老百姓能够感受到环境治理的成效,有一个获得感。

二是系统治理,它强调节水减排,节水就是治污,注重部门合作统筹推进。

三是问题导向,在研究和编制过程中,我们梳理了影响水污染防治的重点问题,包括控源减排问题,制度控制问题,构建长效机制。

四是市场驱动,“水十条”在总体要求里面有一个说法,叫政府市场两手发力,市场驱动是过去的一个薄弱项,做得不是太好。这次特别强调,比如健全价格、税收、税费的政策,发展环保产业,发展环保市场,包括推动模式机制创新。这些制度政策可能是治本之策,对水污染防治政策和环境保护政策都会起比较大的作用。

五是实。大家可能注意到这个“水十条”的每条、每款、每项都落实到具体的牵头部门或者参与部门。这在过去的文件中,尤其在国务院的文件中还是比较少见的。这就落实了责任主体。大家还会看到“水十条”很多条文比如规定2015年、2016年、2017年、2018年的达标要求,也有一些条文专门说京津冀,有的说地级以上城市,有的说县级,这就是让它可操作、具体,每条都是可考核、可追责,可量化,每条都是干货。六是硬。“水十条”里面有很多含金量很高、对解决问题很管用的精准措施,体现了精准发力和精准狠。包括对企业进行“红黄牌”的管理、信息公开、严格执法等都是硬措施。

“水十条”最难:城镇黑臭水体治理

主持人:那这些目标任务中最艰巨的是什么?

吴舜泽:“水十条”涉及的目标任务比较多,我们在研究编制过程中做了具体分析测算,我们感觉实现这些目标任务难度还是比较大的,但是如果这些措施执行到位,领导组织到位,应该说还是有希望经过艰苦努力能够完成的。

我个人体会到,在这里面最难办的,难度最大的可能就是城镇黑臭水体的治理,“水十条”明确提出来,地级以上城市黑臭水体应该控制在10%以内,这是一个艰巨的任务,为什么这么说呢?城镇黑臭水体,就是刚刚我讲的“抓好差两头”中差的一个明显代表,而且都黑臭了污染比较严重,这条目标直接影响整个“水十条”的完成。从客观规律来讲城镇水体排污量相对比较大,污染比较集中,很多城镇水体缺少径流量,没有生态流量,治理起来相对比较难,水质改善可能是见效比较慢的过程。

特别想指出的是城镇黑臭水体的治理涉及规划、建设、市政等部门,工作内容涉及方方面面,例如管网截污的很多问题。“水十条”把这条责任落实给住建部门。为什么这么难

的时候“水十条”还要知难而进提出这个目标呢?我们考虑到对于老百姓来说,大家看得见、摸得着、反映比较强烈的就是身边的黑臭水体。

主持人:对,网友的切身感受就是政府也在治理这些黑臭水体,老百姓觉得很难闻的身边的小河,有的时候觉得这段时间挺好,过段时间就又不行了,这样的现象是比较常见的。这是不是也反映出了黑臭水体的治理难度呢?

吴舜泽:正如你刚才所讲的这确实反映了城镇黑臭水体的治理难度,尤其这涉及到治和管的两个问题,两头都要并重,并不是说治好以后就行了,没管理到位也会有反弹的问题。老百姓对这点反映比较强烈,确实如你刚才所说影响老百姓的幸福感,甚至对其它水环境治理成效的感受也要打折。过去我们抓大江大河比较多,这次把城镇黑臭水体作为攻坚重点,也体现了大小并重、知难而进的思路。

我们在研究过程中做了分析对比,发现国外或者是发达国家在人均GDP大概7000美元到8000美元的时候,和我们现在好于三类的比重差别并不大,但它基本上五类水很少,劣五类水体或者黑臭水体更少了,也许这就是差距之所在。前些年网上也在说寻找可以游泳的河流,让市长下河游泳,老百姓反映强烈、关注比较大的都是城镇黑臭水体,这些年很多地方也在做一些工作,我们也在“水十条”研究编制过程中做了很多调研,包括江苏、浙江、河北、广东等省,都在做相关的工作。

主持人:那在“水十条”当中到底找到了什么样的思路和方法来攻坚呢?您认为黑臭水体是整个目标任务当中最难最艰巨的这么一项工作。

吴舜泽:我们前期做了很多国际案例调研,环保部发布的正式解读里面也有国际案例的资料。我们仔细梳理了一下,治理城市黑臭水体应该有这么几个字应该遵循。一个是截污优先、治理为本,开源节流、生态恢复、系统治理。所以截污是一个根本,把污染源截住,把管网建设好,做好污水处理,这是关键;再做好开源节流以及加强管理等方面,这是一个技术路径。

“水十条”专门有一条谈城市黑臭水体的治理,实际上它是一个漫长的治理过程,所以我们首先要求各个地方政府做好排查,摸清城市黑臭水体的现状,然后提出一些治理的方案。向老百姓公布治理对象、治理进程、治理效果,然后我们有评判、考核、责任追究机制,强力推进城镇黑臭水体治理的具体工作。这里面有一个重要环节,就是城镇黑臭水体治理的好和坏主要由老百姓来评判。

落实地方政府责任是“水十条”落地关键

主持人:好的,那么向水污染宣战,提出一系列的目标任务,政策落地这些目标任务才能实现,那么在落地的过程中,有哪些关键部分是要抓住的?

吴舜泽:主持人的这个问题问得非常好。“水十条”的实施确实涉及到很多东西,“水十条”实施过程中会出台一系列的制度、办法、考核细则等等规章制度,要一条条予以推进,我认为“水十条”是一个好的设计图,但是要把设计图变为扎扎实实的施工图,关键就是你刚才讲到的落实责任。其中最难或者最重要的一个是落实地方政府环境治理改善责任,一个是落实企业或者排污单位的主体责任。

第一就是要落实地方政府的环境治理改善责任,改善环境质量是地方政府的主要职责,地方政府要制定工作方案,要把什么地方

治成什么样,阶段性的进展要向社会公开。要实施一个清单管理,就是明明白白地告诉社会公众哪条河、哪个段面,哪个阶段会采取什么措施,治到什么情况。并且我们也说了要明确责任人,公布环境质量信息,公示达标进程,包括还有后续手段,包括区域限批,挂牌督办,约谈,取消荣誉称号、资金支持等等一系列措施。我们感觉“水十条”尽管有238个具体措施,但是质量改善的责任是“水十条”一以贯之的灵魂。

包括我们说如果环境质量不达标,地方就应该执行比较严格的排放限制,要调整产业结构,要扎扎实实地按照环境治理的内部关系把这个过程往前推进。第二是落实排污单位治污的主体责任。我们要特别强调排污单位要自主申报,公开信息,如实披露。我一直认为企业是否达标、企业排放多少、如何排放污染物等等,这些信息的公开是企业法定责任的体现。政府监督企业,而不是包办企业应该干的事情。特别是我们围绕“水十条”提出了一个措施就是排污许可的问题,严格地按照排污许可的要求执行排放,这应该是企业的基本要求,这个达标排放我一直认为是基本线或者底线,而不是上线,这是最应该办的事情。

“水十条”有企业环境信息公开的要求,包括企业排放信息的公开,包括对企业实行红黄牌管理制度等等,这些提得都很好。企业或者政府责任落实要靠法治,要靠整个社会守法氛围的逐步到位才能有整体提升。

主持人:网友就问到如何在法律框架内实施的问题,他说类似的行动计划我们之前好像也听说过,但是效果不明显,那么在新常态保障计划的实施达到预期目标的过程中到底应该如何来做,这些确实是网友非常关心的。那我们再看网友非常关心的一个话题,十八大以来环境保护领域陆续出台了一系列的重要的法律法规,比如之前出台的“大气十条”和“新环保法”,那么现在的“水十条”和它们相比,在环保理念和治理手段上有哪些“变”和“不变”?

吴舜泽:“大气十条”和“新环保法”的出台实施应该说为我们“水十条”的出台和实施创造了比较好的基础,也提供了很好的借鉴。比如说“新环保法”的实施,对严格管控排污行为就提供了前所未有的契机,但在“大气十条”实施的时候我们还没出“新环保法”,“水十条”在实施过程中也借鉴了“大气十条”中行之有效的东西。比如“大气十条”和“水十条”都有一个特征就是我刚讲的环境质量改善这个核心,还有一个特点就是抓多部门联动综合治理。

环境保护的问题不是环保部门一家的的问题,涉及到很多部委。在我印象中,“水十条”的出台大概征求了三十几个部委的意见,这个涉及面是很广的,这也就是为什么“水十条”要把一条一条都落实到有关责任部门去。落实了部门责任也能解决刚刚网友讲的抓实施、抓执行的问题。“大气十条”还有一个信息公开的做法,也是前所未有的。“大气十条”实施过程中把PM2.5的监测信息向全社会第一时间公开,这也是好的做法。

其实“水十条”里面有很多硬招、实招,在我们工作过程中这些好点子,有突破性的举措有些是借鉴,有些是移植,有些是地方试点我们归纳总结出来的,有些是国际成功经验,还有一些是科研成果的总结,所以在“水十条”的研究编制过程中我们开了很多会,做了大量调查研究,听取各方意见,对我们的研究转化都起了很好的效果。

我举几个例子,比如说城市排名,“大气十条”有一个很突出的亮点,就是在质量监测的基础上进行城市排名,排前十个城市和后十个污染的城市,这个影响特别大,无论党政

领导还是社会公众都能第一时间了解这个情况。所以在研究“水十条”的过程中我们对这个问题进行了讨论。“水十条”实施过程中环境治理的排名难度要远远大于空气质量的排名,但是我们考虑到这个排名坚持下去也会起到好的作用。所以我们反复研究决定要把城市排名在“水十条”中坚持下去。

主持人:水的排名比气的排名难度大主要体现在哪些方面呢?

吴舜泽:第一,比如空气质量监测一小时我就能向社会公开,质量控制也做得比较好,而水很多地方是要靠手工监测,频次也不像大气这样高。第二相对于大气,水的区域性、流域性差异特别大,比如海河地区京津冀和南方的丰水地区城市水环境质量就会有比较大的差异。还有比如说流域性的问题,上游对下游的影响,如何界定责任,技术难度、管理难度都比较大。但是借鉴“大气十条”的经验我们要把这个亮点做得更亮。

第二就是环境质量改善这方面“水十条”提得比较多,环境质量改善说穿了就是分子和分母的关系,我们千方百计把分子做小,同时千方百计把分母做大,这就起到好的作用。在编制过程中,包括做城市环境总体规划、生态红线划分等工作中,大家都认识到这个事情,把生态环境分级管控工作做好对环境质量会起到很大的作用。

第三个比如“水十条”提了“大气十条”没有的东西,就是跨界水环境补偿的激励机制,这个实际上就是在新安江,就是在安徽和浙江建立跨省水环境补偿试点基础上提炼固化出来的东西。

还有比如“水十条”里面提了部门一岗双责的问题,在抓部门行业管理的同时要抓好环境保护工作。这在“大气十条”中我印象里好像没有这么明确提出来过,这也是各个地方行之有效的东西。包括刚才讲的在黑臭水体治理过程中要明确这一段黑臭水体治理责任人,公示出来,这是从地方环境治理当中河长制经验提炼固化过来的东西。包括网格化监管,都是过去水环境保护经验固化过来的东西。硬招还是比较多的,有变的成分有不变的成分,但是有一个核心就是千方百计改善环境质量的主旨和宗旨是不变的。

主持人:治理水污染在国际上有没有比较好的经验?

吴舜泽:在我们来说,确实系统梳理了各个方面的经验,做了很多国际案例研究,包括有关方面也把一些国际经验批转给我们,这里面有好多的经验都是从这里来的,包括市场化的机制。我们中国现在的发展阶段上治理环境问题,包括治理水污染问题,比较多的是用一些行政的手段,国际上因为法治比较到位,市场经济比较发达,它的市场机制用得比较活,比较好。所以我刚才讲的“水十条”的总体特点里面,有一个显著加强的就是市场机制。很多招在这里可以看到一些国际经验的影子。当然,我们在消化吸收地方经验、科研成果和国际经验的同时,都做了一些详细的研究分析,看看在中国能不能落地,看看在一个地方的试点能不能推向全国,做了很多可行性、适用性的分析,也有一些甄别和筛选的过程。

主持人:那在经济新常态的大背景之下,怎么样用环境保护来倒逼经济结构的调整?在“水十条”当中提出了什么样的思路和方法呢?

吴舜泽:大家可能注意到,“水十条”的第一条讲的就是全面控源,全面控源、节水减排、转型发展的就是你刚才讲的这些内容。解决水污染的问题,包括环境污染的问题,必须头在经济发展中、生产消费中解决,要源头减量、全过程管理,倒逼结构调整,促进经济绿色循环发展。对于倒逼转型或者优化经济发

展方面,“水十条”里面有这么几点可以和和大家说说。

一是抓重点行业和重点地区。比如取缔一批中小企业,重点整治十大重点行业,突出京津冀。二是强调节水减排,源头减量。坚持节水就是减污,把再生水提到比较高的地位。尤其在京津冀一方面水资源短缺,另一方面大量再生水没有得到很好利用。还有“水十条”把提升技术水平也看得比较重,这是促进创新驱动、转型发展的根。在有关措施里面提了“领跑者”制度,鼓励单位生产产品或者单位产值的节水环保指标比较先进的企业,给予激励和奖励,要给予他一些经济上或者荣誉上的鼓励,推动他往前跑。

还有一个就是比较强调调整产业结构。以总量控制推动产业结构优化调整,特别是在淘汰的同时,大家有可能会注意到,比如根据环境承载力调整产业结构,这个地方能容纳多少污染物,你就按照环境的要求要自主地、提前调整产业结构。还有一个比较重视的问题也就是调整产业布局。优化布局当中在“水十条”也专门讲到,实际上前面讲的稳定和扩大生态空间的问题也有调整布局的协同效益问题。

“水十条”将对哪个国民经济行业产生影响

主持人:好的,昨天“水十条”发布之后在股市上就有所反映了,像污水处理等环保板块就已经在大涨了。有分析就这样说,完成“水十条”提出的目标,需要投入资金四到五万亿元。您怎么看待社会各界对水环境治理的期待?我们应该如何理解“水十条”对经济和产业所带来的影响呢?

吴舜泽:谢谢你告诉我这个消息。这个事情说三个方面的意思吧。首先,你刚才说的四到五万亿,这个概念是全社会投资的概念,是一个需求概念,不是说中央政府或者各级政府将投入四到五万亿去治理水污染。当然,中央政府和地方政府在事权范围内应该承担的事情会加大投入力度,这里面“水十条”里面也有所交代。我理解很多治污投资是企业承担的,也有很多投资是要利用市场机制、通过价格税费让治污成本内部化,包括发展环保市场予以解决的。所以撬动社会投资或者市场机制是比较重要的问题,千万不能把这个东西过度解读,这是我要讲的第一个意思。

第二个意思就是“水十条”确实实施完了以后,对环保产业有利好。在研究编制过程中进行了一些系统的模拟分析,我们认为“水十条”实施对经济社会会产生一个全方位的影响,在一定程度上拉动环保产业的发展,并影响上下游的需求关系,优化整个产业结构,也会对整个国民经济的发展总体有利,对环保产业也是一个利好的消息。其实我们还分析了一下,“水十条”实施后对国民经济一些行业的影响,我们看了一下,有比较大促进作用的,比如建筑业、专用设备制造业、金融、综合技术服务业等十个行业,对环境保护,尤其环保产业也有好的作用。

第三个就是环保产业具体事项。“水十条”大家应该多看看其中的环保产业的推进做法,这比关注四万亿、五万亿这么一个数字可能更有意义。比如说“水十条”通过严格执法扩大市场,通过价格税费方式创建市场,通过模式创新来激活市场,尤其大力发展环保服务业、PPP,第三方治理、环境绩效合同服务等,都会给打造绿色增长点提供比较大的推动作用。所以这个是“水十条”推进环保产业发展的“魂”。

主持人:那我们的环保企业应该在“水十条”当中看到什么?抓住什么?您给他们一些提示吧。

吴舜泽:中国环保产业发展这些年总体态势还是比较良好的。作为企业来说,我建议首先去看一看“水十条”里面提供的治理重点,这些重点的目标导向给环保产业将来主攻方向提供了契机。比如治城镇黑臭水体,对于以环境质量改善为服务的城镇黑臭水体的相关产业,都会有一个大的作用。第二就是环保产业发展过程中,特别提出要发展环保服务业。这应该说是环保产业本身从材料、装备、工程阶段向前跃升的趋势,这里面大家也可以有所作为,环保企业把自己的发展战略什么时候介入哪个领域提供参考。里面的一些点,环保企业可以多琢磨、多考虑,一定要结合企业自身实际情况,找到未来在“水十条”里面的立足之地。我们也觉得用产业的力量去解决环境保护问题,是一个很好的举措。

主持人:您刚才也说了其实我们不应该总是去盯着这个数字,但是如果说要想从“水十条”所带来的需求量量化的话,如果我们需要一个数字的话,您觉得应该怎么计算出来?

吴舜泽:在研究过程中我们用模型方法大概测算了一下,总体看,对GDP的影响是有利的,大概能够在“水十条”的实施周期五六年期间拉动GDP5.7万亿左右,对环保产业的影响,直接的或者间接的对环保产业本身的影响大概在一两万亿左右,对整个国民经济优化作用也是比较大的。我们还做了对CPI、就业以及各个行业差异化影响的分析测算。

(据新华网)