
新时期长江保护修复面临的难题及其 攻坚对策与建议——以湖北推进长江 大保护为例¹

柯高峰 陈武

中共湖北省委党校（湖北省行政学院），湖北 武汉 430312

【摘要】习近平总书记在重庆主持召开推动长江经济带发展座谈会以来，湖北省长江大保护局面发生了转折性变化，长江经济带绿色转型发展取得了历史性成就，但长江保护修复仍然面临许多突出污染问题。在全面推动长江保护修复和长江经济带高质量发展的背景下，需要通过全面深化改革，切实解决项目申报、储备和工程项目治污建设实施过程中存在体制机制问题，打通项目从储备到建设的转化路径，提高项目转化率。

【关键词】长江保护修复；突出污染风险问题；项目治理

【中图法分类号】X321 **【文献标志码】**A DOI: 10.19679/j.cnki.cjjsjj.2021.0107

推动长江大保护和长江经济带高质量发展是习近平总书记亲自谋划部署的国家重大战略。2016年1月5日，习近平总书记在重庆主持召开推动长江经济带发展座谈会，提出“生态优先、绿色发展”的战略路径和“共抓大保护、不搞大开发”的鲜明导向。2018年4月26日，习近平总书记在武汉主持召开深入推动长江经济带发展座谈会，深刻阐明了“整体推进和重点突破、生态环境保护和经济发展、总体谋划和久久为功、破除旧动能和培育新动能、自身发展和协同发展”的方法论。2020年11月14日，习近平总书记在南京主持召开全面推动长江经济带发展座谈会，从加强生态环境系统保护修复、推进畅通国内大循环和加快产业基础高级化、产业链现代化等方面提出了未来长江经济带保护发展的新要求。从推动、深入推动到全面推动，三次座谈会彰显党中央推动长江经济带高质量发展的战略定力，为长江大保护和全面绿色转型发展框定了路径和方法。

本项研究课题组前期已经与湖北省发展和改革委员会、湖北省生态环境厅等省政府部门开展调研座谈。同时，向武汉、宜昌等地（市、州）发放有关污染治理工程项目调查表，并在中共湖北省委党校生态文明建设类处级干部主体班中开展分组讨论。

近期课题组结合长江经济带高质量发展和长江保护修复的新形势新要求，根据有关研究进展和实践工作，在前期调查研究基础上，综合各方意见共识形成此研究报告。

¹收稿日期：2021-01-18

基金项目：湖北省社会科学基金重点项目“湖北长江经济带绿色发展工程化、项目化研究”（HBSSK2018ZDJZ010）阶段性研究成果

作者简介：柯高峰，男，博士，副教授，研究方向为水治理与公共政策。E-mail: 413888286@qq.com

通讯作者：陈武，男，博士，教授，研究方向为污染治理技术。

5 年来，以湖北省长江经济带保护发展为例，长江经济带绿色转型发展取得了历史性成就，共抓大保护的力度明显增强，一些突出环境问题得到整治，长江两岸面貌焕然一新。湖北省取缔长江干线各类码头 1211 个，腾退岸线近 150km，生态复绿面积 856 万 m²。整治沿江化工污染，已关改搬转 261 家化工企业。开展生态修复，完成 212 处黑臭水体整治，3 万多名渔民退捕上岸。治理城乡生活污水，新建乡镇污水处理厂 828 座，每年减少 6.2 亿 t 生活污水排放，监测数据显示，东湖主湖水质保持Ⅲ类，为近 40 年来最好水平。

1 新时期长江保护修复面临的突出污染风险问题

长江污染源主要包括固体生活垃圾、油污水、生活污水、危化品洗舱水、事故引起的污染等，湖北省长江经济带保护治理的重点是岸边砂石码头、水源地、排污口、沿江企业，特别是重化工企业。虽然这些措施对长江水污染防治起到重要作用，但是长江经济带水污染可能还存在以下风险问题：船舶污染风险问题、危化品及加油码头污染风险问题、化工企业搬迁场地污染风险问题、化工企业排污口底泥污染风险问题。

1.1 船舶污染风险问题

船舶排污使长江水体污染日益严重。长江上有约 20 万条船舶常年运营，湖北省长江段及支流现有 4744 艘运输船舶，每年产生的含油废水、生活污水达 3.6 亿 t。如不削减和遏制污水直排，将对长江生态环境构成严重威胁。船舶污水主要为含油污水（洗舱水、压舱水及船舶舱底废水）、生活污水等，其中含有石油类、COD、氮、磷等污染物，同时，化学品运输船舶还会排放含各种化学品的废水，对长江水安全构成严重威胁。

1.2 防治危化品及加油码头污染风险问题

“十三五”时期，有统计显示，湖北曾有 123 个危险货物码头，不占用土地的共计 80 个。其中 12 个已拆除，恢复土地原状；68 个为水上加油站、M 船等停靠在水面上，部分码头占用滩涂。占用土地有合法手续的共计 43 个，其中大部分码头主要为是船、泊位，本身并不占用土地，实际占用土地的建筑主要为油库、加油站、化工厂等，危化品码头及加油站在货物装卸过程中，操作稍微不慎，就会引发重大安全事故，严重污染长江。

湖北长江经济带危化品码头及加油站安全管理点多、面广、线长，开展安全管理难度大。目前，没有成熟的政府、企业和社会相结合的长江水上应急管理保障资金投入机制，没有专门的保障应急队伍、装备及物资储备等方面建设与更新需要的维护资金。

1.3 化工企业搬迁场地污染风险问题

“关改搬转”的化工企业场地修复还可能存在潜在污染隐患。这些企业在之前的生产经营活动中可能存在无机物污染、有机物污染。无机物污染物以重金属为主，如镉、汞、砷、铅、铬、铜、锌、镍等。有机污染物包括苯、甲苯、二甲苯、乙苯、三氯乙烯等挥发性有机污染物，以及多环芳烃、多氯联苯、有机农药类等半挥发性有机污染物。这类污染一是具有隐蔽性和滞后性，可能存在长期缓慢污染而难以发现问题；二是污染具有累积性，可能存在污染物随地下水渗出或地表水流入长江；三是污染具有不均匀性，污染一旦发生，仅仅依靠切断污染源的方法很难恢复，治理化工污染场地的成本高、周期长、难度大。因此，如果生态复绿不能根本上解决问题，污染风险可能长期存在。

1.4 化工企业排污口底泥污染风险问题

2017 年 4 月以来，湖北省对长江湖北段 255 个入江排污口进行了排查清理，有效遏制了企业污水直排长江，对保护长江起

到了重要作用。但是这些沿江化工企业曾经排放的大量污水，不仅污染了水体，而且造成了排污口底泥的严重污染，底泥中有毒物质的含量常比水体中污染物的浓度高几个数量级。在一定条件下，底泥中的污染物会向上覆水体释放，成为二次污染源，对长江水生生态系统也会构成严重威胁。因此，对于排污口，尤其是化工企业的排污口不能一关了之。

2 长江保护修复和分类防控污染风险问题的对策与建议

长江保护修复需要对上述四类突出污染风险问题分类管控，相应制定有针对性的有效对策，相应对策与建议具体如下。

2.1 船舶污染风险问题的防治对策

第一，要进一步明确船舶污水防治监管主体责任，理顺水上和岸上、中央和地方各部门职责（如海事、水产、环保等部门、干流支流分段管理），化解“九龙治水”的体制机制障碍，解决多头管理，船舶污水防控监管空白，防治船舶污水，研究在湖北省长江段建立环境监管机构的可行性，实施统一监管、统一监测。取得成熟经验后，可在整个长江流域建立流域环境监管机构，全面管理长江流域生态环保事务，促进长江经济带绿色健康发展。

第二，提高长江航行船舶准入标准，制定政策补助资金，改造落后船舶，开发新型环保船舶，针对船舶污水特性，在船上增设污水处理环保设施，强制所有江上船舶必须配齐污染防控设备设施，如围油栏、吸油毡、撇油器等。选择适宜岸基或港区建设船舶污水接纳处理设施，保证污水达标排放。构建统一的长江航运信息系统和平台，加快建设“数字长江”，提高监管能力及力度。

第三，率先开展《湖北长江经济带船舶污染物排放标准》研究并尽快出台实施。规范船舶污水监测内容和方法，补齐船舶污水监测短板，支撑长江生态环境监管工作，便于深化监测和精准检测，同时，也有利于与地表水标准的水质指标比较分析、评价和表征。监测方法要明确污水采样位置、点位、频次、采样数量和集存方式等。

第四，加强了岸电、LNG 等清洁能源推广应用。在码头前沿建设航行船舶岸边供电系统，使船到了码头以后，由传统与以重油为燃料的船上发电机供电，转变成岸边供电，减少船舶由于发动机造成的环境污染。

第五，有效提高企业和船员环境意识，如对船员，特别是轮机长、水手长等关键岗位进行环境保护教育培训，加入到控污水、保江净行动中，为长江经济带健康发展助力添彩。

2.2 防治危化品及加油码头污染的对策与建议

探索建立消防、海事、港航、环保、城建等部门联合监管、处置监管运行机制；增强危化品码头及加油站污染防治及污染事故应急能力，制定防治危化品码头及加油站污染水环境的应急预案，并定期开展应急演练；在危化品码头及加油站合理设置突发事件应急器材储备库，保证足够的应急器材；对危化品码头及加油站实行货物品种及数量备案制，让管理机构随时了解企业经营动态；对在危化品码头及加油站的工作人员、监管部门的工作人员进行专业和安全培训，实行工作资格准入制，确保从业人员和监管人员熟练掌握危化品、油品的安全知识和操作规程。

2.3 对化工企业搬迁场地修复的建议

第一，化工企业搬迁完成后，地块责任人或政府机构应当开展场地环境调查，并将环境调查报告及专家咨询意见报所在地设区的市级环境保护主管部门备案。

第二，经环境调查确认化工场地土壤及地下水受到污染的，地块责任人或政府机构应当开展地块风险评估，并将地块风险评估报告及专家咨询意见报所在地设区的市级环境保护主管部门备案。

第三，经评估确认地块污染风险超过可接受水平，不具备生态修复条件的污染地块，地块责任人或政府机构应当制定风险管控方案，移除或者清理污染源或者采取污染隔离、阻断等措施，不具污染扩散条件后的化工企业搬迁场地方可进行生态复绿。

第四，对前期没有做环境评估直接生态复绿的化工搬迁场地，要按照土壤污染监测评估方法，对复绿的区域进行土壤污染物、地下水及渗出水中污染物监测及评估，如果污染物存在且超标，应重新修复评估，并委托第三方对治理效果进行评估后再复绿，并将评估报告及专家咨询意见报所在地设区的市级环境保护主管部门备案。

2.4 对已关闭化工企业排污口底泥污染物管控建议

第一，建议生态环保管理部门建立专班，对已关闭的排污口，尤其是化工企业排污口底泥进行监测分析，弄清底泥中污染物的种类、形态和含量，评估持续污染水体风险。

第二，立项开展底泥污染物的环境行为研究，弄清底泥中的污染物与其上覆水体之间界面反应过程、影响污染物释放的因素及规律。

第三，对底泥污染物严重超标的，开展底泥污染物控制与治理。

3 长江保护修复项目治理的体制机制问题及其对策建议

湖北省高度重视长江保护修复攻坚战，坚持通过项目化、工程化的重大举措落实中央决策部署，先后推进实施了“湖北长江大保护九大行动”、湖北长江大保护“十大标志性战役”和湖北绿色发展“十大战略性举措”，坚持把环保项目作为推动环境治理、消除环境污染、改善环境质量的重要抓手，从项目申报到资金争取、项目实施监管建立了一整套工作流程和规章制度。

“十三五”时期，湖北省已建立了水、土、农村环境整治项目库，以水污染防治为重点实施了一大批生态环境保护项目，为打好污染防治攻坚战提供了有力支持。

3.1 长江保护修复项目的申报与储备情况

按照生态环境部和财政部有关文件精神，湖北省认真组织项目储备库申报工作。2016年以来，湖北省生态环境相关部门通过培训、调研、督办和召开现场会议等形式指导各地开展项目储备库建设及申报，组织技术支撑单位强化技术指导和审核，不断强化项目储备库建设，形成了“建设一批、补充一批、退出一批”的良性循环机制。全省已开展7批申报工作，谋划污染防治和生态环保项目700余个，总投资838亿元。襄阳、宜昌等11个市和武汉市江夏区的水污染防治总体方案已纳入中央项目储备库。

湖北省以项目库为依托，积极争取国家专项资金支持，此前国家累计安排湖北省生态环保专项资金31亿元，支持实施水污染防治、土壤治理修复项目65个，在992个村庄开展了环境综合整治。2018年，国家已下达湖北省水污染防治专项资金3.91亿元，农村环境整治资金1885万元。

3.2 工程项目治理谋划实施过程中存在的体制机制问题

(1) 项目治污难免“多龙治水”

限于政府部门专业化职责分工的影响造成项目治污难免“多龙治水”。一般而言，生态环境行政部门只负责已安排了环保资金的项目监督管理，多数时候并不是项目具体承担单位。水污染防治项目中污水处理厂项目由住建部门负责，水系联通项目由水利部门负责。这就造成各个部门对行政区范围内工程项目的总体设计、具体实施等情况不清，项目信息掌握不全面。生态环境部门对项目实施的监管也很被动，进而影响了资金绩效。同时，生态环境部门自身没有专业的设计、施工、监理单位，只能提出解决环境问题的需求，容易造成生态环境项目谋划工作面窄、量小、可行性不高。

(2) 项目统筹谋划存在部门分割和信息壁垒

湖北省委省政府高度重视重大项目谋划推进工作，2017 年以来先后印发《关于加强全省全省投资和重大项目建设工作的通知》（鄂办发〔2017〕19 号）和《2018 年全省重大项目谋划责任分工方案的通知》，安排部署重大项目建设工作，进一步明确年度工作目标。湖北省发展和改革委员会作为总牵头单位，对各单位任务落实情况定期开展调度。但是，由于全省项目建设库并未对发改系统以外部门开放，各部门站在本部门角度谋划的项目缺乏系统性，可能存在重复项目。

(3) 政府与社会资本合作项目受到多重约束

目前，湖北省实施的环保项目多数仍为政府投资，政府与社会资本合作仅在污水处理厂、垃圾填埋场项目方面得到推广。政府与社会资本合作建立在项目有稳定收益或政府有稳定运营补助的基础上的，但是环保项目多数为公益类项目，在没有稳定收益、市场主体没有退出渠道的情况下，很难实现政府与社会资本合作。虽然还可以通过政府购买服务形式提供运行费，但受中央专项资金使用范围、监管要求的限制，也很难将环保专项资金转变为运行补助。

(4) 项目从储备到建设的转化路径不畅通转化率不高

现阶段湖北省各地已建设了一批重大项目储备库，但是这些重大项目从储备库中转化为建设库的还不多，项目前期推进慢、重大项目的转化率不高，项目转化的路径还没有畅通运行起来，这是“十三五”时期湖北省重大项目谋划实施中存在的突出问题。同时，一批 2020 年之前计划完工的拟建项目和在建项目的资金到位率、项目资金年度完成率、项目内容（工程）年度完成率不高或不清；一些建成项目也存在一定的运行困难，项目的环境效益、社会效益、经济效益没有充分显现。

3.3 全面深化改革推动长江保护修复项目治理的对策建议

在切实解决项目申报、储备和工程项目治污建设实施过程中存在体制机制问题进行调研分析的基础上，综合各方意见提出相应的对策与建议。

第一，建议省级发展和改革委员会作为项目审批部门，在立项环节对绿色环保项目进行统筹谋划，同时加强项目库建设，让各级各部门能够通过项目库信息系统对本地区本部门管理的项目进行实时全面了解。

第二，扩大长江产业基金的规模和运营效益，大力发展环保产业。2017 年以来湖北省政府出资 400 亿元设立的长江产业基金，已核准基金 26 支，规模超 1000 亿元。下一步，还需要进一步通过市场化模式和专业化管理，支持绿色环保项目建设。

第三，加大项目谋划的前期投入，好的项目仅实施方案编制就需百万以上的资金，各地政府特别是贫困地区，缺少前期投入，无论是现场监测调查评估还是设计方案制定、实施方案编制都不够专业，有的与政策性要求差距较大，即使是确有需求的项目，也可能因申报文本质量不高而不能进入国家项目储备库或得到上级专项资金支持。

第四，建议地方党委政府要切实采取措施提高现有项目的转化率，打通项目从储备到建设的转化路径，大力推进项目进度。

同时，注意避免项目概念的过度包装，切实将概念项目打造成亮点项目，力争按预期尽早发挥重大项目的综合效益。为此，建议地方党委政府切实采用以下措施提升项目转化率：（1）要完善政府公共项目管理的推进机制，重视公共工程技术人才和管理人才，重视关键技术的引进和突破，聚焦重大项目的体制机制、人才和技术瓶颈。（2）夯实地方政府领导责任，提升重大项目组织力，大力选拔任用具有治水专业能力和素质的干部，落实重大项目推进的“党政同责、一岗双责”制度，加强重大项目推进的督促检查和政绩考核，强化工程项目进度、流程管理，加强企业环境工程技术和管理人员能力素质的培养，强化政府公共项目质量监督管理。（3）要细化相关指导性文件，为地方政府与社会合作创造条件，提升治水改革创新力，创新政府与社会合作模式及其体制机制、提高政府工程项目管理效能、提升政府对市场主体的事中监控管理能力。

参考文献:

- [1]湖北省发展和改革委员会. 湖北长江经济带开放开发总体规划(2009~2020) [R]. 武汉: 2010.
- [2]鄂政发. 湖北省水污染防治行动计划工作方案[R]鄂政发[2016]3 号, 2016. 1. 10.
- [3]李学辉. 长江船舶污水亟待规范整治[N], 中国环境报, 2017-6-21(3).
- [4]湖北省重拳整治长江港航污染-行动为期一月[EB/OL], 湖北日报网, 2018-06-03.
- [5]长江水质如何? 治污现状如何? [N]. 长江日报, 2018-1-11(2).
- [6]鹿守敢, 孟慧芳. 某化工企业搬迁遗留场地环境调查与健康风险评估[J]. 环境科技, 2017, 30(4): 40-45.
- [7]唐卫彬, 李鹏翔, 王贤. 做好长江经济带必答题[J]. 半月谈, 2021 年第 1 期.