

张力威：思路创新 机制创新 体制创新 开创南水北调东线工程治污工作新局面

江苏南水北调 www.jsnsbd.gov.cn 2005年12月12日 访问量：3056

（张力威 郭鹏）

摘要：南水北调东线工程治污工作是涉及全局性的、复杂的系统工程。治污工作的好坏直接关系到东线工程的成败。在全面建设小康社会的新时期，必须加强治污工作的创新意识，以实施控制单元治污方案为基础，建立水质、总量、项目、投资、责任五位一体的新的治污机制，将节水、治污、生态环境保护与调水有机结合，通过提高排污水收费，改革治污设施运营机制，建立有效的治污体制和监督检查机制，保障东线输水干线实现清水廊道，开创南水北调东线工程治污工作的新局面。

关键词：南水北调;东线工程;治污;创新

南水北调工程是缓解我国北方地区水资源短缺，实现水资源合理配置，保障经济社会可持续发展，全面建设小康社会的重大战略性基础设施，是迄今为止世界上最大的水利工程。东线工程作为南水北调工程总体布局的重要组成部分，能否将清洁、优质的长江水安全输送到山东及华北地区，关系到东线工程的成败。党中央、国务院提出“先节水后调水，先治污后通水，先环保后用水”的要求，就是对东线治污工作提出的最明确的目标。

当前，在全面建设小康社会的新时期，我们不仅面临北方地区紧迫的缺水形势，同时面临东线沿线严重的水污染局面，必须加强创新意识，用思路创新、机制创新和体制创新，开创东线治污工作新局面。

1 南水北调工程的实施是顺应时代和发展的要求

早在1952年，毛泽东主席提出“南方水多，北方水少，如有可能，借点水来也是可以的”宏伟设想，自此揭开了南水北调工程比选、论证、规划、勘测、设计的序幕。50年来，在我们党三代领导集体对南水北调工程的殷切关怀下，在无数工程技术人员努力下，在50多个方案的基础上，优化形成了南水北调东线、中线和西线三条调水线路，与长江、淮河、黄河、海河构成了“四横三纵，南北调配、东西互济”北方水资源配置大的战略布局。

在南水北调工程方案论证日渐科学，各界思想认识日趋统一，及近几年京津华北地区持续干旱的情况下，在我国综合国力日渐强大的新世纪，党中央、国务院高瞻远瞩，审时度势，统揽全局，通过并批复了《南水北调工程总体规划》，并于2002年12月27日在江苏、山东两省率先开工建设。

2 南水北调东线工程成功的关键在于治污

针对目前东线工程输水沿线水污染严重的现状，国务院在已批复的《南水北调工程总体规划》中，前所未有的将治污投资纳入工程主体，表明党和国家治理污染的决心。

按照党中央、国务院的要求，目前东线工程沿线各省积极部署治污工作。2001年山东省率先关停了东线工程输水沿线41条2万t以下草浆制浆生产线，着手研究关停5万t以下、不能稳定达标的草浆制浆造纸企业，并对沿线污染严重的河流实施小流域综合治理。江苏省徐州市也于2002年明确提出关停2万t以下草浆制浆生产线；扬州市为保护南水北调东线水源区的水质，在加大工业和生活点源集中治理的同时，建立水源地生态功能保护区，制定地方水质标准，摸索农业面源污染防治经验。

“九五”期间，国家结合“三河三湖”的治理，加大了对东线沿线治污的投入。据统计，目前东线治污规划中所列输水干线规划区的76座城市污水处理厂，已建成16座，占规划总数的21%，处理能力119万t/d。通过治理，部分污染较重的河流水质已明显改善，少数河流又重新出现了鱼类。

从去年12月实施的南四湖应急生态补水工程水质跟踪监测显示，调水沿线水质较好，II~III类水的断面占总监测断面的73%；南四湖入湖口蔺家坝断面水质基本为IV类（COD指标基本保持在III类），主要污染因子为氨氮和总磷。

但是，我们还要清醒看到，目前东线工程输水沿线治污形势依然十分严峻。骆马湖以北至东平湖水水质较差，多项指标超过IV类；过黄

河进入海河流域后，水质全部都为劣V类。沿线污染事故时有发生。2002年6月，淮河上游普降大雨，淮河干流的蚌埠闸开闸泄洪，约1.34亿m³的污水团下泄进入洪泽湖区，波及全湖盱眙、泗洪、洪泽3县4万多hm²水面，受污染的围网养殖面积达6666.67hm²，绝收水面1333.33hm²，直接经济损失3100万元。

3 用思路创新、机制创新和体制创新开创南水北调东线治污工作新局面

在当前新形势下，东线治污工作面临不少新情况、新问题、新矛盾，要切实做好治污工作，必须要与时俱进，继往开来，开拓创新。在新世纪新阶段，治污方法要有新思路，治污机制要有新突破，治污工作要有新局面。

3.1 治污总体思路的创新是实现东线治污目标的基础

3.1.1 以控制单元作为实施治污方案的基础

总结以往流域水污染防治工作，存在着一个突出的问题就是流域级规划、区域级实施方案、设施级项目三级分离和脱节，造成国家治污资金投入不少，区域水质改善却不理想，流域整体治污效果体现不出来。

东线治污工作必须以东线治污规划为依据，牢固树立区域、流域的大局观，突出以控制单元为基础，编制治污实施方案，落实区域治理措施，体现治污规划所提出的“治理、截流、导污、回用、整治”一体化的治污思想。

3.1.2 建立水质、总量、项目、投资、责任五位一体新的治理污机制

目前，地方“重工程，轻管理；重投资，轻效益”的现象比较普遍，治污项目上马了不少，正常运行却不多，治污未达到预期效果。其原因之一是治污的项目、投资、污染物总量的削减和区域水质的改善与地方责任的脱节。

要在5年内，即到2007年，输水干线水质全线达到地表水Ⅲ类水质标准，时间紧，责任重，任务明确。这就要求在编制控制单元治污实施方案中，在落实治污项目和投资的基础上，明确治污责任主体，建立水质、总量、项目、投资、责任五位一体的治污机制，务求治污实效。

地方各级政府应感召东线治污规划的要求，制定辖区内各个控制单元的实施方案，并纳入地方国民经济和社会发展年度计划组织实施，实行党政一把手亲自抓、负总责，逐级签定责任书，落实责任制，明确责任人，分年度对下一级政府治污工作的项目进展、总量削减、防治目标及水质状况进行考核、确保各项治污措施得以落实。

3.1.3 节水、治污、生态环境保护与调水有机结合

东线治污工作，要与国家实施“三河三湖”水污染防治“十五”计划齐头并进。工作中，体现“三先三后”原则，将节水、治污、生态环境保护与调水有机结合。

按照“先节水后调水”的要求，把节水作为治污工作的重要内容，推动沿线企业清洁生产和公众可持续消费，从源头减少污水产生量。在立足于“治”的基础上，将处理后的污水再生利用，用于农业灌溉及城市市政杂用，这样既解决了处理后的尾水进入输水干线污染水质问题，又缓解了局部地区缺水的矛盾，提高污水资源化水平，从首末两端，促进治污。

按照“先环保后用水”的要求，将农业产业结构调整与流域综合整治相结合，在输水沿线建设有机食品基地，加大水土保持力度，植树种草，建设绿色廊道，减少农业面源污染，保护沿途调水水质。

3.2 改革投资及运营体制是实现治污目标的关键

3.2.1 解决治污资金来源的核心是改革水价

根据东线治污规划，第一期工程治污工作将完成296项治污项目，总投资140亿元。其中山东治污项目投资87亿元，江苏49亿元。如此多的资金，5年内用于治污投入，对于国家、地方都将面临巨大压力和挑战。

作为治污的重头戏——城市污水处理工程的建设和运营，长期以来普遍受资金短缺的困扰，或是建设资金不足，拖延工期；或是缺少运营资金，工程建成后不能发挥效益。以往的思路，总是在中央和地方投资比例上打主意，没有从机制上去找出路。

要实现治污设施建得起、可运转、能达标的目的，关键是要建立良好的投资机制。要正确认识水的双重属性，即自然属性和商品属性，遵循自然规律和价值规律，将治污工程建设同改革排污水收费机制结合起来，将排污纳入消费链。核心就是改革水价，逐步提高水价和排污水收费标准，建立合理收费机制和筹资机制，使得污水处理厂能做到“还贷、保本、微利”。只有这样，才能激活污水处理产业，

吸纳社会上更多的资金进入治污领域。

3.2.2 改革运营机制是保证治污设施长期、稳定、达标运营的关键

环境作为资源，要充分发挥市场在资源配置中作用。加强城市污水处理设施运营机制的改革，改变目前“政府包、政府管”的局面，逐步将设施的运行推向市场，按照现代企业制度运行，明晰产权关系，遵循市场规则，治污设施才会发挥其预期效果的。同时，探索工业污染治理设施运营方式改革试点工作，将企业治污设施的所有权和经营权的剥离，把企业的治污设施交由专业的或拥有独立法人的环保公司运营，进行专业化管理，有利于促进企业的清洁生产和产品技术的创新，有利于保证治污设施的正常运行，从根本上遏制工业污染治理工程中的“反弹”。

3.3 建立有效的治污体制和监督检查机制是实现治污目标的保证

3.3.1 充分发挥政府环境治理工作中的宏观调控能力

加强政府管理，规范环保产业的发展，指导监督污水处理设施的运营，彻底扭转重污水处理厂建设、轻管网配套的局面，做到“厂网并举，管网先行”，并加快推广适用技术的应用，降低污水处理设施管理运营成本，建立响应的激励和约束机制。

3.3.2 建立强有效的东线治污工作监督检查机制

在国务院南水北调工程建设主管部门协调下，国务院环境主管部门会同有关部门对东线工程治污工作进行指导、监督和检查。

国家将在输水干线源头、省界设立水质自动监测站，沿线各省在主要支流入河（湖）口及控制单元的控制断面设立水质同步监测站，在各重点污染源企业排放口设置在线监测设备，形成强有力的监测网络。并在此基础上，建设南水北调东线水量、水质数字监测在线平台，建立治污工作的水质风险预警系统，制定风险防范措施。

3.3.3 制定东线治污工作考核办法

针对东线治污项目实施的责任主体在地方，研究制定东线治污工作考核办法，拟订行政首长负责制内容，落实地方政府行政责任人、技术责任人和项目负责人，并通过新闻媒体公布，接受社会及舆论监督。有关纪检监察部门将对治污的任务、目标和责任人进行执法监察。

4 正确处理三个关系，把握两个结合

要按期实现治理目标，必须正确处理以下三个关系。

4.1 正确处理国家与地方、部门与部门之间的关系

东线工程治污工作是涉及全局的、复杂的、系统工程。地方各级政府和部门务必将思想统一到国务院批复的《南水北调工程总体规划》上来，统一到党中央、国务院对南水北调工作的一系列指示精神上来，牢固树立大局观、一盘棋的观念，齐心协力，团结治污，共同实现输水干线清水廊道目标。

4.2 正确处理区域经济发展与治污工作的关系

调水沿线地区应以南水北调工程作为契机，高度重视并切实担负起水污染防治工作的责任，加大工作力度，加快结构调整，减少污染排放。通过治污促进区域产业结构调整，合理安排生产力布局，走可持续发展的道路，努力提高产品竞争力，增强地区经济发展后劲。

产业结构调整要关停并转一批高耗水、重污染的企业，发展高新技术产业和低耗水、低排污的产业，促进产业结构优化升级。坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源得到充分发挥的新型工业化路子。

农业结构调整要着眼节水和防治污染，在输水沿线建设水生作物带、绿色作物带，周边地区优先发展无公害农业、绿色农业和有机农业。通过结构调整，减少农业面源污染，保证调水水质，同时推进农业现代化的发展，增加农民收入。

4.3 正确处理调水工程与治污工作的关系

国家确定的“三先三后”的原则，不仅是南水北调前期工作的原则，也是整个南水北调建设所要坚持的原则，要把环境保护意识贯穿到工程建设和管理的全过程，切实加大东线工程治污工作力度，将治污与调水工程建设同步安排、同步部署和同步建设，做到“清一段，

通一段”。同时，必须把握着两个结合。

4.3.1 清洁生产与污染治理的结合

在抓好企业末端治理的同时，促进企业清洁生产，实现生产全过程控制，达到“节能、降耗、减污、增效”的目的，为企业长期、稳定的达标排放奠定技术基础。

4.3.2 存量治理与增量治理的结合

在加大东线沿线污染存量治理的基础上，严把开发建设项目的环境审批关，严格执行“三同时”制度，控制增量污染。

5 结语

全面推进南水北调东线工程治污工作，加快东线工程治污步伐，保障东线第一期工程输水水质安全，关系到受水区广大人民群众切身利益，各地区、各部门应在党的十六大精神和“三个代表”重要思想指引下，团结协作，群防群治，抓住机遇，积极进取，努力开创东线工程治污工作的新局面。

Using the Creative Consciousness of Frame Works, Mechanisms

and Systems for Inaugurating a New Phase in the Work of East Route

of South to North Water Transfer Project

ZHANG Li wei, GUO Peng

(The Environment & Relocation Dept of the Office for South to North Water Transfer Commission of the State Council, Beijing 100053, China)

Abstract: The pollution prevention and control work in the east route of South to North Water Transfer Project is a comprehensive and systemic work that will have the crucial affection on the success of the whole engineering. In the new historic period of accelerating the construction of Well to do Society, must strengthen the creative consciousness in pollution control work. On the basic principle of controlling the unit pollution control scheme, should set up the new pollution control mechanism that consists of five aspects including water quality, capacity control, project, investment and responsibility, integrate the water saving, pollution control and ecology protection with the South to North Water Transfer Project. Through charging the wastewater treatment fee, reforming the wastewater treatment facilities operation mechanism, establishing effective pollution control, supervision and monitoring system, to guarantee the water quality in eastern water trunk, to inaugurate a new phase in the work of east route of South to North Water Transfer Project.

Keywords: south to north water transfer project; the east route water pollution prevention and control; the creative consciousness

作者简介：张力威（1952 ），男，高级工程师，国务院南水北调工程建设委员会办公室环境与移民司司长，主要从事环境管理工作。

（来源：水信息网）

[【打印本页】](#) [【关闭窗口】](#)

[设为首页](#) | [加入收藏夹](#) | [站点地图](#) | [网站声明](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2005 江苏省南水北调工程建设领导小组办公室 南水北调东线江苏水源有限责任公司

版权所有 不得复制或建立镜像 设计制作：江苏省时代科技有限公司

本站总访问次数：**7444063**