

泰安市山水林田湖草生态保护修复工程思考

王子珍

泰安市自然资源和规划局规划编制研究中心

DOI:10.12238/eep.v5i4.1600

[摘要] 泰安市通过固山、治污、整地、增绿、护湖等生态修复措施,高效实施了泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程,为区域生态环境的改善和高质量发展打下了坚实基础,随着试点工程的深入探索和实践,工程实施中也发现了如资金筹集、利益取舍、实施标准等方面的困难和问题,需进一步做活结合文章,强化顶层设计和统筹谋划,常态化推进。

[关键词] 生态保护; 系统修复; 山水林田湖草; 泰安

中图分类号: Q146 文献标识码: A

Thoughts on Ecological Protection and Restoration Project of Mountains, Rivers, Forests, Fields, Lakes and Grasses in Tai'an City

Zizhen Wang

Planning Preparation Research Center of Tai'an Natural Resources and Planning Bureau

[Abstract] Through ecological restoration measures such as mountain consolidation, pollution control, land preparation, greening and lake protection, Tai'an city has effectively implemented the ecological protection and restoration project of mountains, rivers, forests, fields, lakes and grasses in Mount Tai area, laying a solid foundation for the improvement of regional ecological environment and high-quality development. With the in-depth exploration and practice of the pilot project, difficulties and problems such as fund-raising, benefit trade-offs and implementation standards have also been found in the implementation of the project, we need to further activate the combination of articles, strengthen top-level design and overall planning, and promote normalization.

[Key words] ecological protection; system restoration; mountains; forests, fields; lakes and grasses; Tai'an

前言

泰安市泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程,以建立“山青、水碧、林郁、田沃、湖美、草茂”为目标,采用“生态产业化、产业生态化”治理模式,围绕泰山、大汶河—东平湖两个生态区,突出泰山历史文化元素,以“修山、治污、增绿、扩湿、整地”为抓手,系统开展矿山恢复、水环境综合整治、生物多样性保护修复、土地综合整治、监管能力建设等工作,为黄河流域生态保护修复探索了路子、提供了样板。

1 生态成效

泰安市泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程,于2017年12月成功入选国家第二批试点,被省委、省政府列入落实习近平新时代中国特色社会主义思想改革攻坚重大工程。泰安市科学部署了地质环境、土地整治、水环境、生物多样性、监管能力建设5大类工程,67个项目,326个子项目,总投资166.4亿元。4年来,泰安市坚决打好蓝天、碧水、净土保卫战,深入推进“绿满泰安”行动,国家确定的试点工程绩效目标已经圆满完成,工

程实施带来的生态、社会和经济效益加速显现,人民群众的获得感幸福感安全感明显增强,为经济社会高质量发展提供了有力的生态支撑。近年来,泰安市成功创建为中国宜居城市、国家森林城市、全国水生态文明城市和中国最具生态竞争力城市。

2 存在问题

2.1 眼前利益和长远利益取舍难

泰安市生态保护修复工程,大部分项目生态效益和社会效益高。从长远看,是一项造福子孙后代的民生工程,为泰安经济发展、济泰一体化战略的实施以及承接省会城市康养和教育科研项目的转移等,提供了有利保障。但从眼前看,该工程资金投入大,投资回报率低,直接经济效益低,资金筹集难,给工程的进一步实施增加了难度。

2.2 局部利益和全局利益协调难

泰安市投入160多亿元实施的山水林田湖草工程,仅水环境类工程投入就达92亿元。泰安市辖区90%处于黄河流域,境内主要河流均流入东平湖,汇入黄河。泰安市生态环境的治理成功与

否,直接影响南水北调水质安全,影响黄河流域的生态保护和高质量发展。泰安市委、市政府提高政治站位,千方百计筹措资金,确保了工程顺利推进。工程实施中,通过关停并转污染企业、控源截污、河道清淤、增加湿地、新建设施、河湖连通等方式,增加了污水入河前的多次处理,使大汶河流域水质达到水功能区要求。特别是对东平湖启动了最严厉的腾退工程,沿湖百姓牺牲自身利益,实施渔民搬迁和生态隔离行动,减船4541艘,打造南水北调东线工程第一无渔业人工养殖湖区,确保了东平湖水质稳定达到三类标准,保障了南水北调东线4000多万群众的供水安全。

2.3 生态修复治理标准统一难

2020年,自然资源部、财政部、生态环境部制定印发了《山水林田湖草生态保护修复工程指南(试行)》,是第一个指导我国生态保护修复实践的通则规范。山水林田湖草作为一个生命共同体,普遍跨区域,涉及多部门、多行业,目前存在生态保护修复技术体系不完备问题,且部门之间、行业之间制定的单项技术标准不统一、难执行,亟需从国家和省级层面制定统一规范的技术标准。如东平县狼窝山矿山生态修复治理工程,按照自然资源部门制定的实施标准,生态修复效果很好,生态环境改善明显,项目也已经通过省级专家验收。但根据原环境保护部《矿山生态环境保护与恢复治理技术规范》(试行HJ651-2013)规定,破损山体陡峭立面需进行挂网喷播绿化处理。在省环保督查时指出该项目未全面挂网喷播,治理任务未完成。由于技术标准不统一,造成同一项目出现了不同的评价结果。

2.4 农业废弃物污染问题根治难

目前,农业废弃物污染的防治和综合利用成为亟需解决的难点问题。一是化肥农药造成的面源污染防治难。由于个别农户受利益驱动、思想认识不足和面上监管难等影响,过度使用化肥农药现象仍然存在,农业面源污染难以根除。二是畜禽养殖废弃物污染防治难。小规模散养户对畜禽废弃物的防治和综合利用,缺乏治理和加工能力。废弃物不经处理随意堆放现象普遍存在,很容易造成河流污染。三是蔬菜集中种植区域废弃叶茎等乱丢乱放,导致腐烂,造成污染。四是农业废弃物加工处理企业单靠市场化运作,难以维持正常运转。如肥城市中持十方生物能源有限公司实施的畜禽污染物治理及综合利用项目。以畜禽养殖粪便、果蔬垃圾、秸秆等农村污染物为原料,通过厌氧处理产生生物燃气,沼液沼渣等生产有机肥料,年产有机肥9000吨,生物天然气200万立方米。但受废弃物收集费用高、政策扶持力度小等影响,收益与支出难以维持基本平衡。

2.5 生态保护修复资金筹集难

在工程实施中发现,工矿废弃地复垦利用和农用地整治等项目,可用预期新增耕地指标收益来缓解资金筹集压力,工程进度较快。而水环境、生物多样性保护和监管能力建设等项目,没有直接经济收益,资金筹集难,采用市场化运作手段也很难筹集到建设资金,只有靠政府投入来解决资金难题,给地方财政带来较大压力。

3 思考与建议

3.1 强化顶层设计,创新体制,高效推动

生态保护修复工程是一项系统工程,纵向上,需要市、县、镇、村四级同向发力;横向上,涉及财政、发改、自然资源、生态环境、住建、农业农村等十多个部门单位。只有从全局和战略的高度出发,强化顶层设计,实行一把手挂帅推进,才能实现工程的顺利推动和高效实施。从本次试点工程实施情况看,大部分工程项目跨区域、跨部门、跨行业,单纯由财政、自然资源、生态环境部门牵头,给组织协调和牵头抓总工作带来很大挑战。同时,在工程实施中部门各自为战,治理缺乏系统性、质量标准不统一、工程进度不协调等矛盾一直存在。建议在黄河流域生态保护修复上,由市委、市政府统一牵头抓总,各区县、各职能部门协调推进,层层设立黄河流域生态保护和高质量发展领导小组及其办公室,构建一把手挂帅、专职机构负责、行业部门指导、专家智囊支撑、上下联动、左右协调、保障有力的组织领导机制。

3.2 加强统筹谋划,科学布局,一体推进

立足黄河流域生态保护和高质量发展战略,在全市层面统筹谋划生态保护修复工程,科学布局,统筹推进,一体建设,实现生态系统全流域、全要素综合治理。经过几年的泰山区域山水林田湖草生态保护修复试点工程实施,建立统一规范的黄河流域生态保护修复技术标准条件基本具备。建议一是根据我市黄河流域生态保护和高质量发展规划,针对泰安生态本底,编制山水林田湖草生态保护修复专项规划,建立生态保护修复项目库,为我市生态保护修复工作持续开展提供依据。二是从市级层面,打破行业、部门、区域界线,从矿山生态修复到地质灾害防治、从水环境综合治理到水资源保护利用、从工矿废弃地复垦到高标准农田建设、从森林资源抚育到生物多样性保护、从监管基础设施配套到智慧监管体系建设,制定统一规范的黄河流域生态保护修复技术标准。既要体现统一性,又要体现区域性,做到因地制宜,分类指导,为黄河流域高水平生态保护修复提供技术支撑。

3.3 坚持问题导向,精准施策,系统修复

提高战略思维能力,正确处理好保护和发展、发展和安全、当前和长远、全局和局部的关系,深刻把握任务要求,坚定不移走生态优先、绿色发展的现代化道路。生态保护工作的开展要因地制宜,对需要重点保护的生态功能区,如泰山、东平湖、饮用水水源地等生态敏感区域,要加大转移支付力度,让这些地区一心一意谋保护,适度发展生态特色产业。对其他区域,要加大生态保护力度,生态治理和修复并重,为全市高质量发展打下坚实基础。要制定优惠政策,鼓励和支持社会资本方参与矿山生态修复、工矿废弃地复垦、水资源循环利用、污染废弃物加工利用等。

要分类施策,加强生态保护修复工作。对于矿山生态修复,重点是健全完善生态修复机制。立足我市资源开采实际,从源头入手,设立修复基金。按照谁污染谁治理、谁破坏谁治理、谁受

益谁治理的原则,建立矿产资源从开采到废弃全过程生态修复补偿和监管机制。同时,按照实际需要,采取保护保育、自然恢复、辅助修复、生态重建等不同的修复方式和措施,不搞整齐划一,克服工程思维和过度修复问题。对于土地整理方面,注重高标准农田建设,走生产发展、生活富裕、生态良好。现代化农业之路。对于河流水系生态修复,主要考虑生物多样性的保护问题。河流水系不仅是城市的生态防护屏障,更是生物迁徙的廊道。要在疏浚保畅通的基础上,在有条件的地方建起生态隔离带或防护林带,打造生物迁徙绿色通道,丰富生物的多样性。对于农业面源污染防治,重点在于推动农业投入品的减量增效。推进农业投入品减量化、生产过程清洁化、废弃物利用资源化、产业模式生态化。加强对畜禽粪污无害化处理和资源化利用、农作物秸秆综合利用、有机肥替代使用等绿色产业的政策和资金扶持力度。

3.4 做活结合文章,服务民生,绿色发展

3.4.1 做活与水资源利用的结合文章

在统筹水安全和水资源优化利用,保障生态和生活用水的基础上,严控高耗水产能过度扩张,围绕节水控水,推广中水厂的建设和水资源的循环利用。如肥城市为缓解西部工业园区水资源缺乏、水污染严重等问题,引入3.2亿元社会资本,建设日供水规模达6万吨的肥城市再生水厂项目。通过集中收集上游污水处理厂尾水及矿坑水,输送至再生水厂,利用超滤工艺进行深度处理,供给企业用于生产用水。再生水厂投入使用后,可满足现有企业未来10年用水需求,每年减少地下水开采2100多立方米,有效解决地下水资源紧张的局面。项目建成运营后,能够实现经济发展和水生态效益双赢,对循环经济的发展提供有力支撑。

3.4.2 做活与两山转换的结合文章

既要通过整体保护、系统修复、综合治理,使荒山秃岭、污染河流变成绿水青山,也要做好与乡村振兴、文化旅游、颐养康养等的结合文章,实现绿水青山向金山银山的转变。如新泰市惠美田园综合体土地整治项目,工程实施前该片区基本是荒山野岭,通过加强水利设施、农田道路、整地改土、生态绿化等工程,使2.6万亩贫瘠土地变成了沃土,建成了有机种植、畜禽养殖、农产品加工、观光体验、康养休闲、生态林业六大功能区,建立了从田园到餐桌的有机食品全产业链,实现了“农区变景区、田

园变公园、劳动变运动、农产品变旅游品”,一二三产业全覆盖,增加就业岗位300个,带动221户396名贫困群众脱贫。2018年6月,成功举办首届百合文化艺术节系列活动,吸纳游客13万人,昔日的荒山秃岭如今变成了绿水青山和金山银山。

3.4.3 做活与生态补偿的结合文章

山水林田湖草沙冰一体化保护修复,应对接“碳达峰、碳中和”和“生物多样性保护”战略。在健全相邻生态区大气、水污染补偿和奖惩机制的基础上,深入挖掘自然生态的资本价值,推动建立生态产品价值实现机制。如,积极探索推进生态配额交易,根据生态环境承载容量,确定生态配额权的初始分配,发挥市场机制在生态产品配置中的作用,探索流域之间、企业之间的用能权、用水权、碳排放权、排污权等市场交易体系,提高生态产品价值的市场化程度。

3.4.4 做活与城镇建设的结合文章

正确处理好生态保护修复与城市建设、乡村振兴的关系,坚持统一规划,统筹推进,一体建设,避免重复建设造成资源、资金浪费。要正确处理好生态保护修复与景点景观工程的关系,建立生态保护修复负面清单制度,明确生态保护修复界线,最大限度增加人民群众在生态保护修复中的获得感、受益感、幸福感。

4 结语

泰安市泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程的实施,功在当代利在千秋,试点工程不是结束,而是黄河流域生态保护和高质量发展新的开始,需进一步统筹谋划、系统治理、常态化推进。

[参考文献]

- [1]陈洁,叶兵,何璆,等.国外山水林田湖草生态综合治理实践与启示[J].世界林业研究,2022,35(1):5.
- [2]张进德.山水林田湖草生态保护修复工程布局及技术策略分析[J].工程建设与设计,2021,(13):4.
- [3]肖华斌,张慧莹,郭妍馨,等.服务高效导向下泰山区域山水林田湖草生命共同体生态网络构建研究[J].中国园林,2021,(8):103-108.

作者简介:

王子珍(1987--),男,汉族,山东省肥城市人,大学本科,高级工程师,研究方向:国土空间规划,生态保护修复。