

## 突破瓶颈，难度有多大？

◆本报记者曹俊

### 难点一

**难在历史欠账太多，生态环境形势非常严峻。**

全国300多个地级以上城市，现在有80%没有达到国家空气质量二级标准，74个重点城市中仅8个空气质量达标。长三角、珠三角，特别是京津冀地区，大面积雾霾频繁发生，很多城市一年中雾霾天数超过100天。

最新发布的一项研究结果表明，北京过去5年经历了437次污染过程(PM<sub>2.5</sub>浓度大于35微克/立方米)，平均每周1.7次，每次持续时间平均约为70小时，将近3天；85%的污染过程达到了严重程度(PM<sub>2.5</sub>浓度大于150微克/立方米)。

### 难点二

**难在结构性和布局性环境问题依然突出，调整短期内难见成效。**

全国118个资源型城市，占全国城市总数的18%，涉及人口1.54亿，超过全国1/10。这些城市主要依赖于煤炭、有色金属、黑色冶金和石油产业，其中煤炭城市63座，超过半数。自2000年以来，这些城市全部面临矿竭城衰问题，资源可能在数十年后开采殆尽。

产业结构单一，资源开采过度，生态环境历史欠账严重，在生态修复与产业转型的双重压力下，很多城市的重生之路十分艰难。尽管国家已经投入近千亿元，加上地方配套，转型支持资金已超过5000亿元，可是，仍难在短期内看到明显效果。

### 难点三

**难在区域发展不平衡，发展与保护的矛盾仍然尖锐。**

从全国区域分布来看，东部经济实力强，环境历史欠账多；中西部发展诉求高，但保护任务重大。

2014年，北京、上海、天津、广东、江苏、浙江、福建、内蒙古等8个省份人均GDP超过1万亿美元。根据国际经验和我国国情分析，这些地区有可能率先实现环境质量好转。

而中西部一些经济基础薄弱的省份，发展压力很大，环境压力也很大。在发展的压力下，中西部正在承接东部的产业转移。产业数量增多，必然会加大承接地的环境压力，由于资源劳动密集型 and 加工贸易型比例居多，附加值低、污染强度高，有可能导致环境质量恶化。

### 难点四

**难在污染物排放已经接近或者超过环境容量，需要数量级的减排量。**

最新数据表明，全国化学需氧量排放总量2352.7万吨，氨氮排放总量245.7万吨，二氧化硫排放总量2043.9万吨，氮氧化物排放总量2227.3万吨。除了氨氮，排放量都在2000万吨以上。

据专家测算，污染物排放量至少要下降30%~50%，环境质量才能明显改善。而环境质量要出现根本性改善，COD、二氧化硫、氮氧化物等污染物的排放量，必须从现在的两三千万吨级下降到百万吨级。

全面建成小康社会，既是一个美好的理想，也是实实在在的目标。大气、水、土壤，每一个领域的环境问题，都考验着当代中国的智慧和勇气。

全面建成小康社会，有时间的硬约束，即2020年。环境保护工作以全面建成小康社会为

目标，就必须遵从这一国家战略目标的时限。现在距离2020年，还有5年。只剩5年，环境保护工作必须保持高度的紧迫感和使命感。是时候倒计时了。

那么，瓶颈从哪里突破呢？环境保护部部长

陈吉宁指出，“十三五”环境保护的核心，是改善环境质量。破解全面建成小康社会环境瓶颈，必须紧紧抓住环境质量改善这个核心。当前和今后一个时期，用一个关键词概括环境保护工作的重点，是改善环境质量；用一个关键词表述公众的迫切期待，还是改善环境质量。

号，原因归原因，道理归道理，人们可以理解，但不会因理解而放弃对美好环境的追求。

这就对环保工作提出了新要求，必须把公众的切身感受与监测数据统一起来。环境质量好不好，不光要看数字达不达标，还要看公众认不认可；监测数字不能自说自话，还要用公众听得懂的语言和可感知的逻辑来表达。

北京、山东等地已经迈出了一大步。在北京，沿用了14年的空气质量评价指标“蓝天数”，在3年前退出了历史舞台，区域污染物浓度取而代之，就是要让监测数据与市民感受更趋同。因为“蓝天数”是经过折算的相对指标，而污染物浓度则更直接。在山东，蓝天白云和看得见星星，已经作为空气能见度的描述性指标写入标准文件，能见度日均值大于10公里且当天超过16个小时能见度大于10公里，湿度日均值高于85%且PM<sub>2.5</sub>日均值低于0.075毫克/立方米，就视为“蓝天白云，繁星闪烁”。把专业的监测数据转化为具象的视觉感受，既便于公众理解、判断和监督，也有利于政府提高监测公信力。

**第二，抓住转方式调结构这一根本，降低发展的资源环境强度，妥善处理环境与发展的深层内在逻辑。**

正如专家所分析的那样，经济新常态，未必就是环境新常态。在经济新常态与生态环境保护的演变关系上，只要经济增长仍然没有达到一定水平，生态环境保护就很难取得对经济增长任务的压倒性优势。经济下行，不一定对结构调整有直接利好，反倒是有走回头路的风险。

这对环保工作提出了很高要求，既要把握发展与保护的平衡点，又要找准污染治理与经济转型升级、行稳致远的契合点。

既要调结构，又要稳增长，就要求我们把污染治理对发展造成的影响，控制在可接受范围之内。既要保持可持续发展，又要破解资源环境约束，就要求我们把发展带来的污染增量，控制在可消化空间之内。这是平衡点。契合点在哪里？就是通过污染治理，倒逼转型升级，打造新的经济增长点。

“十一五”以来，这个平衡点基本得以维持。如何找准契合点，是今后一段时间，环保工作的主要挑战，也是重大机遇。

从粗放到集约，从低端到高端，结构调整的任务更加艰巨，肯定会遇到新课题，需要明确怎么看，怎么办。

党的十八届四中全会决定提出，用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。

与行政命令式推进转型较具弹性相比，环境法律法规、制度和标准等刚性更强，对于倒逼转方式、调结构的作用也更为明显。尤其是在经济下行压力加大的形势下，这种优化、倒逼作用更应得到强化。



本报记者曹俊

# 全面小康，瓶颈从哪里突破？

江苏省2013年发布全面建成小康社会指标体系(试行)，其中对环境质量考核的目标为，空气质量达到二级标准的天数比例达到60%，地表水好于Ⅲ类水质的比例达到60%，城镇污水达标处理率达到90%，村庄环境整治达标率达到95%。

全面小康，是社会经济发展的一个阶段性目标，介于温饱 and 富裕之间，不可能大富大贵。与之相适应，环境质量也不可能超越发展阶段，一步实现根本改变。从总体上说，全面小康社会，应该是从环境超载、环境恶化向压力下降、环境恢复的转折阶段。

这就要集中力量，优先解决与公众生活密切相关的环境问题。在这一时期，环境治理要突出重点，步步为营，首先要确保饮用水水源地水质达标，消除城市黑臭水体，降低雾霾天气的出现频率，改变农村脏乱差的环境现状，消灭湖泊富营养化的“绿油漆”等。起码让公众在感官上舒服些，眼不见，心不烦。

要实现这样的阶段性战略目标，绝非易事。水源地水质达标，消除城市黑臭水体，特别是减少雾霾天气等，每一项都牵一而动全身，每一项都需要付出艰苦努力。未来5年，不仅要继续严格控制二氧化硫、氮氧化物、COD、氨氮等主要污染物排放量，还要新增工业烟尘、VOC、总氮、总磷等4种污染物的控制，按照重点行业和领域实现总量控制。

按照国务院2013年提出的要求，力争再用5年或更长时间，逐步消除重污染天气，全国空气质量明显改善。到2017年，全国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度比2012年下降10%以上，优良天数逐年提高；京津冀、长三角、珠三角等区域细颗粒物浓度分别下降25%、20%、15%左右，其中北京市细颗粒物年均浓度控制在60微克/立方米左右。

按照规划，2017年之前要消灭劣V类水，到2020年将城市黑臭水控制在10%以下。这是一项巨大工程，预计今年就需新增污水日处理能力4200万吨，新建绿化管网16万公里，基本实现每个县和重点建制镇具备污水处理能力。到2020年，地级以上城市建成区污水管网覆盖率要达到70%以上。

在未来5年这样一个关键时期，既要让公众真切感受环境质量有改善，又要让公众看到政府改善环境质量的坚定信心，看到环保部门的精气神。环保部门首先要做的，就是严格执法，严格监管。特别是要用足用好新《环境保护法》，使这部长了钢牙利齿的法律，真正敢啃硬骨头；使这部环保史上最严之法，成为史上执行最严格的法律。

对环境违法行为，环保部门必须零容忍。正如陈吉宁强调的那样，要在严格执法上下功夫，在严查严处严罚上下功夫，在严厉追究责任上下功夫，对违法行为，不查不放过、不查清不放过、不处理不放过、不整改不放过。通过严格执法，震慑环境违法犯罪行为，同时也向社会传递铁腕治污的正能量。

实现与全面建成小康社会相适应的环境保护目标，还需要一张科学的设计图和可操作的施工图。从现在到2020年全面建成小康社会的5年，基本就是实施“十三五”环境保护规划的五年。陈吉宁指出，编制“十三五”规划，要紧紧扭住改善环境质量这个核心，实施质量和总量双管控，加强和完善环境治理体系建设，科学决策、系统治理，分区分类、分级分项，精细管理，精准发力。重点要攻克大气、水体、土壤污染防治。着力健全立法执法、政府履职尽责、改革环境治理、完善社会共治和强化市场机制五大制度。

陈吉宁说，我们现在的经济模式总体上是粗放式的，环境治理又何尝不是粗放式的呢？现在治理工程主要体现末端，过去几十年节约技术和清洁生产技术的进步要远远大于末端治理的进步，但是这些红利还没有释放出来。编制“十三五”规划，就是要筹谋深化生态文明领域和关键环节的改革，将环保政策和经济发展政策深度融合，完善环境经济政策，提升投资保障水平，完善生态补偿制度，促进产业结构优化升级。

正如陈吉宁所指，我们有我们的优势，包括体制优势和制度优势，可以更好地从上向下推动环境保护工作，也有后发优势。所以，对实现与全面建成小康社会相适应的环境保护目标，我们充满信心。

更清、天更蓝”殷切希望和目標要求。

如今，陝西各級黨委、政府和職能部門，正以前所未有的力度和担当，用一項項具體的措施，扎实推进環境保護工作，努力建設富裕陝西、和諧陝西、美麗陝西。

图为PM<sub>2.5</sub>采样设备。

徐刚供图

本版文章转载自《新环境》第九期，略有删改。