发挥环境保护作用促进供给侧结构性改革系列解读

推动供给侧改革 改善环境质量

周宏春

实现全面建成小康社会目标,环境质量必须在供给侧结构性改革中得到明显改善。环境是供给侧和需求侧的矛盾统一体,供给侧结构性改革给环境质量改善带来极大机遇,生态环境短板也应当在供给侧结构性改革中得到补齐。

环境是供给侧和需求侧的矛盾统一体

供给侧结构性改革,既是经济学概念,也是管理学或政治经济学概念。从经济学角度出发,强调从生产领域优化供给结构,扩大有效供给,减少无效供给,提高供给结构的灵活性和适应性,提高全要素生产率。通过供给结构优化升级以满足变化了的需求,使供给体系更好地适应需求结构的变化。经济学家从投资、消费、出口的需求端,以及土地、劳动和全要素生产率的供给端,讨论供给侧结构性改革的必要性、重点任务和政策措施等,并为我国强化转型动力、新增长点培育等建言献策。我国供给侧结构性改革的重点是,要在适度扩大总需求的同时,去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板(简称"三去一降一补"),目的是落实好以人民为中心的发展思想,解放和发展生产力,更好满足广大人民日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需求。

环境是供给侧与需求侧的矛盾统一体。可以用4句话来概括:绿水青山是资源,环境容量是资源,环境污染是发展的结果,生态退化是不发展的结果。

绿水青山是资源,是发展旅游业、提高群众生活水平的"硬件"之一。将绿水青山转为金山银山,需要可持续的生产方式。绿水青山就是金山银山,是对工业化、城镇化和农业现代化的传统发展模式的超越和扬弃,可以改变我国经济腿长、环境腿短状况。生态环境质量、有无排放指标等成为企业投资的考虑因素,本质是将生态环境看成生产要素。环境容量是资源,政府发放排污许可证的理论依据正是环境容量的稀缺性。

环境污染是发展的结果。由于生产方式粗放、产业结构不合理、市场机制缺位,比价关系扭曲以及地方政府的发展冲动,一些地方环境污染相当严重。在增加供给的同时,忽略生态环境与资源供给的有限性,必然导致产能过剩。近年来,我国钢铁、水泥、建材、电解铝等产能利用率下降到70%以下,奢侈型浪费型消费部分带动了经济的粗放发展和经营的过度竞争。供给侧的粗放效应逐步放大形成路径依赖和技术锁定。当需求变化后,供给结构很难在短期内自行调整到位,产能过剩是必然结果,新兴产业也莫能例外。生态退化是不发展的结果可以表述为:(林子)越砍越穷—越穷越砍—越砍生态越退化,形成恶性循环。

供给侧结构性改革给环境质量改善带来难得机遇

总体上看,供给侧结构性改革有利于环境质量改善。"三去一降一补"的生态环境影响可以概括为:去产能,有利于环境质量改善;降成本,需防止生产企业偷排和治污企业设备"晒太阳";补短板,是环境质量改善的难得机遇。

去产能,有利于环境质量改善。淘汰落后产能可以减少污染物排放,即使一般产能开工不足也会如此,经济下行是今年我国部分地区大气环境质量改善的重要原因。市场经济要求产能是过剩的;产能只有适当过剩,才能生产出足够产品以满足一旦出现的市场需求。对处于爬坡阶段的我国而言,产能过剩是相对于当期需求而言的;阶段性产能过剩在后一轮经济增长中可能并不过剩。于是,淘汰落后产能才是准确的政策内涵。

降成本,从国家层面看,是降低物流成本和管理成本等。从企业角度看,生产企业偷排污染物可以降成本,企业的环保设施不运行也可以降成本。正是部分企业排污不达标,或偷排污染物加重了环境污染。这就为加强监督管理提出了要求,主管部门应当有所作为。改善环境质量必须加大对偷排行为的惩罚力度,解决"违法成本低、守法成本高"问题。

环境"成本内在化",会加大经济发展成本,产品价格也会升高,却是环保产业发展的难得机遇。换句话说,供给侧结构性改革释放出了环保产业的发展需求。无论是环境政策还是产业政策,归根到底是利益的重新调整:污染型企业应当依法支付污染治理费用,或委托环保企业代为治理污染,从而创造了第三方治污的市场需求。

此外,也应避免政策实施"走样"形成"逆导向"。我国资源综合利用优惠政策产生了负面效应:一是变相激励企业"排污"。我国一些排污(主要是固废)企业要向利废企业收费,虽然符合马克思关于"固废规模化利用可以产生效益"的论述,却与国际通行的"排污付费"原则相悖。二是扭曲市场。如因为煤矸石发电可以入网且不参加调峰,前些年一些地方大力发展煤矸石电厂,发电煤耗明显高于平均水平。不仅扭曲了市场,也改变了企业投资策略,本来不愿投资的项目抢着做了。三是形成政策依赖。"跑部钱进"争取项目或资金,降低了创新动力,不利于产业结构调整和转型发展,需要在深化改革中加以完善。

补短板,给环境质量改善带来了难得的机遇。生态环境是我国的最大短板,补齐生态环境短板是供给侧改革成功与否的标志。因为天蓝地绿水清是全面建成小康社会的指标,也是政府对人民的承诺。因此,应梳理思路,在经济高速发展时多用环境措施踩刹车,在经济下行时多还污染旧账,以最小的资源环境代价发展经济、以最小的经济成本保护生态环境。实行气、水、土等要素的环境管理,并从解决噪声、垃圾围城、城市水体黑臭等局部性环境问题,拓展到雾霾、酸雨、水体富营养化、海洋污染等流域性、区域性环境问题,再到气候变化等全球性环境问题。增加制度供给,形成以环境质量管理为主线,规划环评管理、排污许可证管理、监督执行的管理格局。以产业化治理为抓手,使结构减排、技术减排、工程减排和管理减排相协调。以社会化治理结构为改革方向,形成政府导向、企业主体、公众参与的长效机制,使青山常在、绿水长流,满足城乡居民对宜居环境的期待。

在供给侧结构性改革中补生态环境短板

坚持问题导向,让居民切实感受到环境治理成效、公平享受发展成果而不是承担治理污染的额外成本;坚持绩效导向,以资源消耗、环境损害和生态效益指标,评价结构优化、产业准入、淘汰落后及地方党委政府的环境绩效;政府市场两手发力,弥补生态环境的市场失灵,形成政府主导、企业治理、公众参与的社会治理结构,让群众有宜居环境和更多获得感。

增加制度供应。环境绩效是制度安排的结果。党中央、国务院的《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》,以及《大气污染防治行动计划》、《水污染防治行动计划》、《环境保护法》、《大气污染防治法》等的出台或修订实施,环境保护督察、党政领导干部生态环境损害责任追究等配套制度的相继实施,构建了生态文明建设的顶层设计图和路线图,迫切需要细化为施工图,并以制度形式固定下来。

完善环境标准体系。与生态红线一起,作为新增产业准入、高能耗重污染产业淘汰的标尺,形成国家标准做"底线"、地方标准高于国家标准、企业标准高于地方标准的环境标准体系。国家环境标准应起淘汰落后的"切尾巴"作用,企业标准逐步起行业的领跑者作用,并不断升级为地方标准乃至国家标准。

推进排污许可制度"一证到底"。企业为社会提供产品或服务,才能免费或有偿获得排污权(排污许可证由各级政府发放,不生产就没有排污权)。随着经济发展水平的提高,获得排污许可证的费用会增加。欠发达地区环境容量大,投入资金保护生态环境的能力弱。随着经济发展和城镇化推进,环境容量会成为稀缺资源。企业和公众的付费能力会提高。企业排放量小于排放许可额度的剩余部分可以出售,不足部分必须购买,从而产生了排污权交易市场。没有得到许可的排放是偷排,应当受到惩罚。

推动战略环评和规划环评落地。从源头预防环境污染,强化约束力,做好生态空间的用途管制,着力解决无序开发、过度开发、分散开发导致的生态空间占用过多、生态破坏和环境污染等问题。完善规划环评制度体系,深化环评制度改革,避免曾经出现过的既当运动员又当裁判员的角色混乱。加强事中事后监管,突出建设单位环保主体责任和属地环保部门监管责任。

扩大生态产品供给。生态产品的生产者应当得到收益。完善对重点生态功能区的生态补偿政策,并通过中央和地方、地区间的财政转移支付来实现。对受益明确的地方,应按照谁受益谁补偿的原则,推动地区间的生态补偿。开展不同行业、河流上下游、流域之间的生态补偿试点,探索积累经验再行推广。只有让保护生态环境、提供生态产品的地区和个人不吃亏、有收益,我国的生态环境才能得到保护,生态环境质量也才能得到改善。

培育第三方市场。我国城镇居民出于爱护身体的需要购买口罩、空气净化器,揭示了稀缺的清洁空气有价的道理。优化供给侧结构,不仅要去产能、做减法,还要做加法,大力发展节能环保产业、新能源可再生能源产业等战略性新兴产业,改变总供给与总需求不匹配的格局。引入绿色供应链管理理念,通过清洁生产和全生命周期评价,推进资源开发、产品生产、流通、消费乃至最终处置的各环节和全过程绿色化。推进环境税改革,确保治污企业收支平衡并略有盈余,这是第三方治污持续下去的前提。

完善治理体系。政府应创造一个"公正公平公开"的市场环境。提高政府环境决策和管理系统化、科学化、法治化、精细化、信息化水平,保障公众享有基本环境服务。将突发事件、邻避运动、群众上访等的变化等纳入对环境保护主管部门的评价考核。兼顾简政放权与加强环境管理。健全环境信息公开制度,发挥公众参与和监督作用,让每个人都成为保护环境的参与者、建设者、监督者。引导公众向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式转变,形成节约资源、保护环境的社会风尚。

强化责任追究。《环境保护法》规定了实行按日计罚制度,让违法排污者对"污染损失"进行补偿;对造成严重后果的责任人,还要依法追究刑事责任,使企业树立污染治理的主人翁意识,增强污染治理的责任感。牵住党委政府对环境质量负责这个"牛鼻子",对领导干部实行离任审计和责任终身追究制度。对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的干部,实行终身追究责任。不能把一个地方的生态环境搞得一塌糊涂,再拍屁股走人,异地当官,从而解决"形象工程"、"政绩工程"以及不作为、乱作为等问题。

作者单位:国务院发展研究中心

探索与思考

清洁生产审核可用于排污量核定

◆窦广玉 潘涔轩 周长波

排污许可、排污收费及排污权交易制度是我国重要的环境管理制度,而排污单位实际排污量的准确核定是开展这3项工作的重要基础。由于污染物排放往往具有不可见、非恒定、变化大、不可重现回溯追踪等特征,使得这项工作成为一个关键性难题。

在实际操作中,一般采用污染物排放的监测数据或产排污系数来核定排污单位的实际排污量。若采用污染物排放的监测数据来核定,一方面,许多排污单位难以获得大量、完整的监测数据;另一方面,污染物排放的监测一般针对的是常规污染物,而对于重金属和VOCs等某些特征污染物,其监测数据仍较为缺乏。此外,当前我国部分企业守法意识仍不到位,可能存在偷排漏排等情况。以上情况的存在使得数据的准确性很难得到保证。若采用产排污系数来核定,由于不同排污单位采用的技术工艺、装备和管理等的水平各不相同,其单位产品的排污量通常也差别较大,采用产排污系数核定的排污量可能会导致较大的偏差。因此,单纯采用以上两种方法都难以对排污单位的实际排污量进行有效核定。

笔者认为,采用清洁生产审核的原理和方法,对排污单位的实际排污量进行核实,可以对排污量的核定起到重要补充作用。

清洁生产审核工作在我国开展了30余年,已成功建立了一整套系统的方法。采用清洁生产审核的原理和方法对排污单位的实际排污量进行评估,可以采用以下流程:第一,准确了解排污单位的生产工艺、设备配置等情况,初步确定其清洁生产水平;第二,了解排污单位的清洁生产管理状况,评估其是否充分发挥了管理减排的效果;第三,根据排污单位全年的资源、能源消耗和各产品产量等财务数据结合工艺技术水平,可以分析得到较为准确的污染物产生情况;第四,根据得到的污染物产生情况以及排污单位污染治理设施处理能力、工艺水平、运行情况等合理分析污染物排放情况;最后,对上述涉及的部分关键性数据或指标进行现场实测,例如,某些工艺参数、污染物产生量及浓度、污染物排放量及浓度等,以保障其真实性、合理性。通过以上一系列程序和方法,可以实现对排污单位的生产工艺、装备水平、生产管理、污染物产生和排放等情况的全面调查和评估,保证相关数据前后的逻辑性和一致性,以获得较为准确的排污单位实际排污量的数据。对排污量的实际核定,便可综合参考污染物监测数据和清洁生产审核结果予以判定。

总体而言,对排污单位实际排污量的核定,可以充分参考和借鉴清洁生产审核的原理和方法,这对保证数据的真实可靠性具有重要作用,也充分体现排污收费、排污权交易制度的公平原则。同时,所获得的清洁生产审核数据也可用于排污许可相关工作中,作为核定排污单位许可排放量(或初始排污权)的重要参考和依据。目前我国已形成了一批专业化的清洁生产审核服务队伍,能够为排污量核定工作提供强有力的技术支撑。此外,清洁生产管理制度与排污许可、排污收费、排污权交易等工作的结合也有利于促进我国环境管理由"重末端"向"过程与末端并重"转变,为我国环境管理制度创新、环境质量改善奠定基础。

作者单位:中国环境科学研究院

完善农村环境综合整治相关政策

◆韩军

继农村环境连片整治工作之后,2014年江苏省开始推进全省覆盖拉网式农村环境综合整治试点工作(以下简称试点工作)。重点开展农村生活污水处理,生活垃圾收集转运体系建设,集中式饮用水源地水质改善,畜禽粪便综合利用以及历史遗留工矿污染治理等工作,力求全省农村人居环境得到显著改善。

试点工作借鉴了农村环境连片整治工作经验,项目建设顺利展开,工作成效逐渐显露。但试点工作中仍有一些问题亟待解决。

一是项目缺审批,工程推进难。试点工作的实施区域在基层农村,项目建设不可避免要涉及土地问题。垃圾中转站和污水处理设施占地面积小则几十平方米,大则几百平方米。由于项目体量小,又有耕地红线的限制,用地规划许可和土地审批无法办理,直接导致项目推进难以进行。垃圾中转站和污水处理设施即使采取地埋式,或在现有建筑上改造重建、占用边角地荒地等方式,仍改变不了设施的违建性质,随时可能被有关部门查处。此外,污水处理设施建成运行后,环境治理和减排效果显而易见,但减排量却得不到认可。

二是施工变更多,项目审计难。污水管网铺设须在农民的家前屋后开挖动土,由于农民认知、习惯和风俗等影响,设计图纸很难做到"一张蓝图绘到底",经常出现改、减、增的情况。有些农户坚决不允许污水管从自家地里经过,有些农户不愿接入,还有些农户原先不愿接,后来又强烈要求接。小的变更太多,施工时往往不能及时报备。变更积少成多,达到一定比例,项目需重新立项审批,导致审计时问题重重,审计周期无限拉长。

三是部门联动少,资金整合难。试点工作虽积极倡导各类涉及农村环境治理资金进行科学整合、集中使用,但实际操作难。一方面,住建、农业、水利等条块资金支持重点、使用要求和验收标准各有侧重,较难实现资金的统筹使用;另一方面,各条块资金项目推进步调往往不一致,即使整合在一起,结果却是相互掣肘。如某地尝试用试点工作资金在某村铺设污水管网,利用美丽乡村项目建设污水处理设施。然而尽管污水管网已经到位,而处理设施建设却滞后,导致污水集中排放,项目验收被迫延期。

四是维护缺经费,长效管护难。制约农村污水处理设施长效管护的根本因素是资金。运营维护经费不在试点工作资金支持之列,需地方自行筹措。试点工作中,地方财政已配套了诸如设计、监理、招标代理、环评、审计等资金,由于运营维护资金筹措渠道匮乏,目前基本还是由地方财政承担。各地财政状况不同,难免出现运营维护资金难落实或不足额的问题,导致污水处理设施不得不"晒太阳"或是低质态运行。

为更好地推进试点工作,笔者认为,可以从以下几方面加以完善:

首先,做好顶层设计,为项目推进扫清障碍。环保部门应会同发改、住建、国土、审计、财政等部门对试点工作推进过程中各环节明确标准、要求,从操作层面上给予指导。制定完善的项目推进指南,避免基层在实施时边做边请示。在省级层面上,对国土和规划审批难、污水处理设施电价偏高等问题进行协调,打通试点工作中的梗阻环节。小型污水处理设施处理工艺种类繁多,实际采购时往往低价中标,适用性和质量难以保证。省整治办可采取统一邀请、集中考察、专家评议的方式,筛选出综合实力强、技术过硬、用户评价好的企业加以推荐,不仅可保证设施质量,还对后期维护大有裨益。

其次,审计时可淡化前期审核,把审计重点集中到对实际工程量的核定上。因种种因素影响,试点工作中变更较多,现行的审计对项目的合规性和过程的控制都有严格要求,导致审计的周期延长,甚至出现部分地方审计部门不予审计的情况。笔者建议,试点项目作为整省推进的项目,有其特殊的地位。审计时可淡化前期审核,把审计重点集中到对实际工程量的核定上。考虑到考核的要求,可采取统一确定审计单位,按地区、年度审计,审计结果各级共用,避免地方先行审计后,考核验收时再进行复审,造成浪费。

第三,加大资金整合和投入力度,做精项目。一方面,要强化部门协作机制。对分散于各部门的资金项目进行有机整合,如将环保、住建和水利的水治理资金结合使用,不仅可以避免重复投资,还可促进资金效益的最大显现。另一方面,要加大资金投入力度。试点工作支持的每个村50万元~80万元,勉强满足在较为集中的村民小组开展试点,范围和力度偏小,全覆盖作用不明显。可在投资强度和后期运维方面加大资金投入,为试点工作的效果显现提供保障。

作者单位:江苏省扬州市邗江区环保局

饮用水源地畜禽养殖污染如何防治?

◆刘昌军 李元增

随着经济社会发展,水源地保护区内发展与保护的矛盾日益凸现。随着水源地保护区环境保护工作的加强,二级保护区内严禁新上排放污染物的项目,导致保护区内村镇无法发展工业和服务业,很多当地群众投入畜禽养殖生产,导致水源地保护区内畜禽养殖密度加大。国家相关法律法规对规模以上养殖场、养殖小区从审批到管理有严格的规定,但对规模以下的养殖尤其是农户的庭院养殖没有强制管理措施。对水源地保护区内的畜禽养殖,吃水的群众很担心很反对,养殖的群众很尴尬很委屈,政府管理部门想执法,但在很多具体问题上缺少法律依据。

如何解决水源地保护区的畜禽养殖污染问题?山东省威海市环保局通过对当地集中式饮用水水源地保护区内畜禽养殖问题的摸底调查、分析研判,提出了解决这一问题的具体思路。

现状及问题原因

目前,威海市城市集中式饮用水水源地共12处,共有养殖户759家。其中,规模化养殖户71家(一级保护区内有1家、二级保护区内有70家),非规模化养殖户688家(一级保护区内有30家、二级保护区内有658家)。而完成养殖污染治理任务的只有二级保护区内22家规模化养殖户和94家非规模化养殖户,分别占各自总数的31.4%、14.3%。

目前,威海市二级保护区内的畜禽养殖企业大都未经过环保审批,基本上没有畜禽污染物处理设施,污染物排放90%以上均为直排排放。有的流入附近小河,有的通过自建的排水沟排放或经泥土自然渗透。还有养殖户将畜禽粪便集中收集后用于种菜、种农作物或种果树苗木。少数有简易粪便处理设施的,也主要是将粪便晾干后收集处理。污水处理方式主要是建化粪池,池满后将污水抽干外运处理。畜禽养殖已对周围村民生产生活造成影响。部分养殖户由于对畜禽粪便收集处理不及时,造成污水四溢,臭味难闻。大部分养殖场由于没有与之相应配套的污染物治理设施,很容易将污水由排水沟注入小河,直至水源地。

当前饮用水水源地保护区内畜禽养殖存在的主要问题有以下几个方面:

一是认识不够到位。各级管理部门对负责区域内饮用水水源地环境保护的重要性,以及畜禽养殖产生污染的危害性认识不足。没有把水源地保护区内畜禽养殖污染的治理上升到讲政治、讲大局的高度,把解决保护区内畜禽养殖污染治理问题与关注民生、让百姓喝上放心水结合起来。养殖户对畜禽养殖业污染问题的严重性和防治工作的重要性、紧迫性认识不足,重养殖轻治理。管理部门没有深入养殖现场进行广泛宣传,导致周围群众特别是养殖业主对水源地缺乏保护意识。

二是措施不够有力。畜牧业是微利行业、风险行业,加之近年来市场不稳定,养殖企业和散养户不愿或无力承担防治环境污染的投资费用。农牧脱节,粪便综合利用率低。受土地资源制约,绝大多数畜禽养殖企业(户)没有相应的配套耕地,无法全部进行消纳处理,粪便资源未得到有效综合利用。

三是机制不够健全,缺乏统一有效的管理。水源地环境保护职能分散在市环保、水利、林业等部门,缺乏统一有效的监督协调管理机构。有的水源地保护区又跨行政区域,这给日常监管造成了困难。如米山水库,其保护区跨经文登区、临港经济技术开发区两个区。跨区域、多部门的管理模式容易造成相互协调困难,降低了行政效率,影响了水源地保护效果。

四是法制建设不够完善。虽然威海市制定了《威海市饮用水水源地保护办法》,但从实际执法情况看,仍存在着执法措施不够全面详细、执法力度不大、执法效能不高等问题,从而导致水源地环境保护措施形同虚设。

相关对策与建议

根据相关调研和分析,针对饮用水水源地畜禽养殖污染防治提出如下建议:

一是进一步加强法律法规建设。加快研究制定当地饮用水水源环境保护管理条例。将饮用水水源保护区划定、地下水饮用水水源保护等方面的规定上升至法律层面。据了解,目前威海市人大已决定将此条例的制定颁布纳入本市首批立法当中。此举能使各部门管理职责进一步明晰,使养殖户法律责任明确。

二是科学、合理规划畜禽养殖禁养区、限养区、适养区。山东省落实"水十条"的实施方案规定,由畜牧兽医部门牵头、环保部门参与,制定本辖区畜禽养殖禁养区、限养区和适养区划定方案,向社会公布。各相关部门应联合对水源地保护区内的畜禽养殖情况进行系统、全面调查摸底。在摸清底数的基础上,合理规划布局畜禽养殖业,科学划定禁养区、限养区,严禁在饮用水水源保护区新建、扩建畜禽养殖场和养殖小区。

三是加大对水源地保护区内畜禽养殖污染的执法力度。严格按照相关法规,对已建成的畜禽养殖场,要充分利用行政手段实施干预,进行环境影响回顾性评价,制定相应的环境保护对策。对新建的规模化养殖场要切实把好选址和审批关,对地处水源一、二级保护区内的畜禽养殖场坚决不予审批。由环保部门和畜牧兽医部门牵头,2017年年底前,依法关闭或搬迁禁养区内的畜禽养殖场(小区)和养殖专业户。相关部门要联合对饮用水水源地一、二级保护区内已建成的养殖场制定搬迁或关闭计划。组织开展多部门联合执法,加大环境违法行为查处力度,严禁在一级饮用水水源保护区内散养及规模养殖。对二级饮用水水源保护区内治污设施不达标的规模化养殖场和散养户进行清理整治,责令其限期整改,逾期完不成或拒不整改的,依法予以关停。

四是各级政府应对关闭取缔的养殖户给予一定补偿。集中式饮用水水源地造福的是城市产业和居民生活,但在客观上限制了保护区内的产业发展。水源地保护区被划为畜禽禁养区后,区内群众将不能从事各种规模的畜禽养殖,原有的养殖场要搬迁关闭。这势必给区内群众造成经济上的损失,应给予区内养殖户一定的经济补偿。

五是加强水源地环境保护宣传教育。充分利用广播、电视、报纸等多种媒体,广泛宣传保护饮用水水源的重要性。对养殖户特别是一些小、远、散养殖户,要通过走访、结对子等形式,强化养殖户环境意识。加强对各级各有关部门负责人的宣传教育,不断增强其水源地保护的使命感、责任感,早决策、早行动,采取有力措施,加大投资力度,依法保护水库的水源,确保饮用水环境安全。

作者单位:山东省威海市环保局