

# 疏解非首都功能也是给污染做减法



叶堂林,首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授、经济学博士、硕士生导师,北京市经济社会发展政策研究基地执行主任,主要从事京津冀协同发展、首都经济圈研究。主持过的科研项目有《“十二五”期间京津冀产业升级整合研究》、《北京城市功能疏解与首都圈城镇体系研究》等,目前担任京津冀蓝皮书副主编。

对话人:首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授 叶堂林  
采访人:本报记者黄婷婷

## 疏解非首都功能要注意哪些问题?

■处理好失与得、转与升、输与带的关系。

**中国环境报:**习近平总书记曾指出,坚持和强化首都全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的首都核心功能。非首都功能,是否指的就是与这四个中心不相符的功能?疏解非首都功能对于北京来说有哪些意义?

**叶堂林:**非首都功能,从某种意义上来说,就是与习近平总书记提出的四个中心不相符的功能。北京现在最大的问题就是“吃得太多”,需要“瘦体强身”。以往“摊大饼式”发展方式给北京带来了人口超载、交通拥堵、环境污染等大城市病问题。京津冀协同发展的核心是疏解非首都功能。疏解非首都功能的主要目的,就是解决北京的城市病问题。同时,环首都区域发展相对不足、缺少发展机

## 疏解非首都功能对环境质量改善的意义?

■产业转移可以降低污染物排放强度。

**中国环境报:**非首都功能的疏解,对环境质量改善特别是大气环境质量改善将起到什么样的作用?具体有哪些举措有利于生态环境保护?能否举例说明?

**叶堂林:**非首都功能疏解对环境保护的作用,可以从两方面来理解:一方面,产业转移可以降低疏解地污染物排放强度,改善环境质量尤其是大气环境质量。另一方面,在推进京津冀协同发展和疏解非首都功能同时,可以发挥北京的科技优势,运用科技改造河北高耗能、高污染产业,为

## 北京产业呈现什么样的发展趋势?

■大数据研究显示正向高精尖方向迈进。

**中国环境报:**首都经贸大学成立了京津冀大数据研究中心,收录京津冀所有企业的相关信息,您从事这方面的研究工作。那么从大数据来看,能否分析出北京非首都功能相关产业占比多少?资本流向如何?高精尖产业有何发展趋势?

**叶堂林:**京津冀大数据研究

中心成立于2015年3月,拥有全样本的企业信息,能够做到对企业的全方位刻画,主要数据包括注册资本、专利、商标、对外投资、被起诉情况、诚信行为等。通过企业大数据分析,可以看出北京产业正在向高精尖方向迈进。大数据显示出以下几个方面:一是北京产业发展实力雄厚。京津冀地区在营企业为

262.4万家,总注册资本为37.33万亿元,北京企业注册资本总额占三地注册资本总额的66%,天津占16.1%,河北占17.9%。从2013年年底到2016年10月,新增注册资本增加了11.96万亿元,增幅达47.14%,其中北京增加了7.26万亿,在新增资本总额中占60.7%。二是北京已经成为资本净

输出地。2014年以来,三地相互投资总额是3573.28亿元,北京往外投资的资本是2742.4亿元,占76.75%。吸收天津和河北的投资是559.2亿元,相当于北京向津冀投资的20.4%。从企业疏解的角度可以看出,非首都功能疏解工作成效非常显著。三是北京产业正向高精尖

方向发展。从数据来看,2014年以增加的企业主要有两类:一类是租赁和商务服务业,占35.2%;第二类是科学研究和技术服务业,占12%。从制造业角度来看,北京吸纳的投资仅占三地制造业总投资的25%,投资热点主要是航天航空、汽车和医药。这说明北京正在向产业链高端环节迈进。

## 探索与思考

# 环保项目要在基层落地开花

改正。基层环保部门承担的责任更大,一些项目实施单位感受到了钱不好用的压力。三是项目竞争入库前期及实施监管时没有相应的工作经费保障。环保项目的争取需要有很高的成熟度,需要有资质的单位编制实施方案、可行性研究报告、环境影响评价等前期手续。项目实施单位会担心项目争取不到位,还增大了业务开支。

四是环保项目涉及部门多,综合监管难。以重点流域污染防治项目和良好水体生态保护项目为例,治理内容涵盖污水处理、垃圾处理、畜禽养殖污染防治、区域水环境综合整治、农村饮用水保护、生态修复、产业结构调整等内容,涉及水务、林业、农业、发改、经信、国土资源、旅游等部门。环保部门负责污染

防治统一监督管理。作为项目申报牵头部门,从体制机制上难以真正履行统一申报、综合监管的职责职能。

以提高环境质量为核心,实施最严格的环境保护制度,打好大气、水、土壤污染防治三大战役,离不开环保项目支撑。笔者认为,可以从以下方面予以改进。

一是分类确定环保项目配套标准。对环保能力建设项目仍然按照现有标准配套,配套及项目运行经费纳入同级财政预算保障;对工业污染治理项目实施“以奖代补”,凡是纳入环境质量改善的项目,企业必须在规定时限内完成,达到治理要求的,给予“以奖代补”,补助资金最高不超过50%。对农村污染防治项目实施全额补助,不增加农民负担。对重点流域污染治理项目,通过实施上下游水生态环境

补偿的办法多渠道筹措项目实施资金,切实减轻上游省、市、县区、乡镇实施项目资金配套难的压力。探索社会化合作模式,解决项目建设运营中的资金技术问题。环保公共基础设施能力建设及农村环保项目都应增大补助力度,大幅度减少配套比例。

二是实行项目实施责任制。严格按照国家基本建设管理的有关规定,实行人事责任制、合同制、招投标制、工程监理制。项目承担单位对资金筹措和管理、施工建设、技术方案、设备采购以及建成后的设施运行全过程负责。环保部门应高度重视项目监管工作,结合各地实际建立健全管理制度,督促项目承担单位规范建设程序,按规定使用资金,提高项目建设质量,确保达到项目预期建设目标。

落实属地管理原则,所有项目下达后,由财政、环保、审计部门与项目实施单位签订责任书,细化落实绩效评价的项目管理,目标完成、项目效果评估要求。项目完成后,要实施现场评价和非现场评价,客观、公正、准确地反映评价情况,严格奖惩。

三是保障监管基本条件。地方各级人民政府要按照《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》要求,认真落实“保障一线环境执法用车”、“要按照事权和支出责任相匹配的原则,将环保部门纳入相应级别的财政预算体系给予保障”等基础保障条件,确保基层环保部门有能力办事、有积极性办事。

四是建立健全环境保护议事协调机制。在建立环保委员会的基础上,建立大气、水、土壤污染防治“三大战役”领导小组办公室,研究解决本地区环境保护重大问题,强化综合决策,形成工作合力。成立专门的环境保护项目工作组,统筹协调相关部门,做好环境保护项目综合储备、科学规划,动态更新,厘清职责,发挥环保部门统一监督管理的作用。  
作者单位:四川省广元市环保局

## ◆李关定

浙江省宁波市委、市政府近年来以美丽宁波建设为目标,全力推进生态文明建设和环保工作,提前完成“清三河”治理任务,建立覆盖市、县、镇、村四级河道“河长制”,建成1083平方公里“禁燃区”,地表水质优良率从2013年的36.3%上升至目前的48.8%,城区空气优良率从2013年的75.3%上升至目前的84.7%。

宁波全市的生态环境质量总体上有了明显改善,但环境保护形势依然严峻。突出表现在:一是产业结构偏重导致污染排放总量偏大。临港及重化工业约占全市工业总产值的43%,电力装机容量约占全省电力总装机容量的23%;主要污染物二氧化硫排放量10.36万吨,占全省的19.3%;氮氧化物排放量15.52万吨,占全省25.5%。二是地表水环境质量改善任务艰巨。2016年地表水质优良率不到50%,市控水质断面劣V类占比为3.5%。三是大气环境复合污染趋势加深。2016年城区大气环境质量超标天数占比为15.3%,臭氧不达标天数逐年增加,表明大气污染治理的长期性、艰巨性和复杂性。四是环保工作仍处在政府治理的薄弱环节。过去很多地方和部门重经济发展轻环境保护,环保部门“小马拉大车”现象突出,政府部门管理缺失,环境风险凸显。

## 全力打好五大攻坚战

“伤其十指,不如断其一指”。要有效破解当前的环境保护问题,必须集中力量,全力打好五大攻坚战。

以创建污水零直排区为重点,全力打好治水攻坚战。市政府出台了创建工作实施意见,力争用4年左右的时间,对老旧小区、旧城区、城乡结合部、工业园区等重点功能区,深入开展精细化截污纳管,加快污水管网特别是“毛细血管”(二级、三级支管网)建设,到2017年全市剿灭劣V类水体。到2020年,全市城乡基本达到“污水全收集、管网全覆盖、雨污全分流、排水全许可、村庄全治理”目标,所有县级以上城镇污水处理厂出水达到准四类水标准,地表水环境功能达标率100%,水质优良率达到80%以上,全市水环境质量明显改善。

以联防联控为抓手,全力打好治气攻坚战。重点推进VOCs治理和绿色港口建设两项治理工程。一是按照“五个一流”理念(即一流设计、一流工艺、一流设备、一流管理、一流治污),切实提升宁波化工企业整体水平,到2018年全市VOCs排放量削减30%以上,达到化工企业厂界无异味。对全市200家重点化工企业的排放口和厂界,安装300套目前国际上先进的VOCs在线自动监测监控系统,对镇海、北仑、大榭开发区3个化工集聚区,安装大气环境VOCs在线自动监测系统,建立全市大气环境预警监测监控中心,构建起点、线、面相结合、全方位、立体式的大气环境监测网络,确保大气污染防治,必将加快推进绿色港口建设的政策措施,推进长三角船舶排放控制区管控措施落实。明年起船舶进入12海里排放控制区,应使用含硫率低于0.5%燃油,加快建设高压岸电工程设施,确保2019年前宁波港区内50%的集装箱泊位具备向船舶供电能力。此外,持续强化控煤,禁止新建燃煤电厂,到2020年全市地方煤炭消耗量削减10%以上。

以风险管控为要求,全力打好治土攻坚战。目前全市固废处置能力整体不足,非法倾倒、处置等违法行为时有发生;部分重污染行业关停搬迁后的场地原址污染严重;粮食生产功能区和菜篮子种植基地土壤达标率仅约76.7%,推进土壤风险防控工作刻不容缓。贯彻落实“土十条”,市、县两级一是要抓紧制定土壤污染防治实施方案,以农用地和重点工业企业用地为主,全面完成土壤污染详查和监测网络布设;二是分类管理,按未污染、轻中度污染、重污染等情况,对农用地严格落实保护、调控、禁用等管控措施;三是建立机制,强化推进用地评估、修复与再开发利用协同一体的保障体系。在源头上,结合生态保护红线规划及环境功能区划落地,构建环保空间管控机制,严格项目环保准入,全面开展违法违规项目特别是一级饮用水水源地违法项目清理行动;在过程中,加快推进排污许可“一证式”管理制度,全面深化企业定期督查、随机抽查机制,督促重点污染源达标排放;在后果上,细化按日计罚、查封扣押、限产停产等强制措施,严厉打击恶意违法排污和造假行为,全力打造环境执法监管最严市。

四是全面构建以共建共享为氛围的文化保障体系。紧紧抓住党政领导干部群体,健全培训学习长效机制,不断提高各级领导干部绿色发展、低碳发展能力,抓住“大社会”公众群体,积极践行垃圾分类、绿色出行等环保生活方式,有效促进企业自觉履行环保守法义务。

五是全面构建以夯实基层为基础的保障体系。要进一步强化基层环保监管机构的履职要求,建立完善的河长考核问责制度,充分发挥河长特别是基层河长“管、治、保”三位一体职责,着力形成环保工作重心下移、关口前移的管理新机制。  
作者系浙江省宁波市副市长

# 打好攻坚战 实现新突破

化行业全面推广LDAR技术,及时发现并消除各类隐患。要完善市、区县(市)、各工业园区突发环境事件应急预案,健全石化工业区、危险化学品运输干线等高风险区域环境应急演练机制,做到事故发生应对有力、区域环境安全保障有效。

## 强化环境保护五大保障体系

要加强环保工作,全力打好五大攻坚战,必须以改革为动力,选准突破口,加快建立与当前环境保护任务相匹配的运行保障机制。

一是全面构建以质量为核心的目标保障体系。建立严格的环境质量考核制度、预警制度和形势分析会制度,按照环境质量更好、不能下降的标准,对各区县(市)、园区进行月度考核排名,并向全社会公开。对环境质量下降区域,通过项目限批、一票否决、通报约谈等强化督查,并按法律法规要求,督促地方政府向人大定期报告环境质量状况和环保目标完成情况,接受人大和公众监督。

二是全面构建以责任强化为要求的领导保障体系。加快制定出台市党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则及各级各部门生态环境工作责任规定,形成各级各部门“门门齐抓共管环境保护的工作格局。”

三是全面构建以最严监管为标准的管理体系。在源头上,结合生态保护红线规划及环境功能区划落地,构建环保空间管控机制,严格项目环保准入,全面开展违法违规项目特别是一级饮用水水源地违法项目清理行动;在过程中,加快推进排污许可“一证式”管理制度,全面深化企业定期督查、随机抽查机制,督促重点污染源达标排放;在后果上,细化按日计罚、查封扣押、限产停产等强制措施,严厉打击恶意违法排污和造假行为,全力打造环境执法监管最严市。

四是全面构建以共建共享为氛围的文化保障体系。紧紧抓住党政领导干部群体,健全培训学习长效机制,不断提高各级领导干部绿色发展、低碳发展能力,抓住“大社会”公众群体,积极践行垃圾分类、绿色出行等环保生活方式,有效促进企业自觉履行环保守法义务。

五是全面构建以夯实基层为基础的保障体系。要进一步强化基层环保监管机构的履职要求,建立完善的河长考核问责制度,充分发挥河长特别是基层河长“管、治、保”三位一体职责,着力形成环保工作重心下移、关口前移的管理新机制。  
作者系浙江省宁波市副市长