业界评说

以生态环保严管推动高质量发展

◆文秋霞 杨姝影

生态环保是高质量发展的重要标志,也是推动经济高质量发展的重要手段。高质量发展建立在生态环保不断强化的基础之上,生态环保严管已成为许多区域和行业高质量发展的重要动力。

当前,我国经济已由高速增长阶段转向高质量增长阶段。今年政府工作报告明确提出,要"按照高质量发展的要求,推动质量变革、效率变革、动力变革,特别在打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战方面取得扎实进展",并提出"单位国内生产总值能耗下降3%以上,主要污染物排放量持续下降"等目标。可见,生态环保是高质量发展的重要标志,也是推动经济高质量发展的重要手段。高质量发展建立在生态环保不断强化的基础之上,生态环保严管已成为许多区域和行业高质量发展的重要动力。

首先,生态环保严管倒逼企业技术改造和转型升级。一方面,国家严格执行生态环境、能耗、质量、安全等相关法律法规和标准,迫使企业进行设备改造和升级。国家统计局数据显示,2017年工业技术改造投资105912亿元,高技术产业投资42912亿元,分别比上年增长16.3%、15.9%,增速分别比固定资产投资快8.7和9.1个百分点。另一方面,"化解落后产能、淘汰落后产能"的要求提高了生态环保水平较高企业的相对优势地位,淘汰了生态环保不过关的企业,有效处置了"僵尸企业"。许多企业生产效率不高,往往依靠降低生态环保水平来减少生产成本,导致资源无法流向效率更高、生态环保水平达标的企业。在持续严格的监管执法条件下,一些企业无法继续生存,生态环保达标企业因此受益。截至2017年底,国资委和中央企业已经完成了超过1200多户"处僵治困"任务,其中生态环境标准发挥了重要作用。

其次,生态环保严管促使我国产业结构整体得以优化。生态环境部环境与经济政策研究中心在对钢铁、有色金属、制革、水泥、化工、焦化、印染、电镀、造纸、制药等10个重污染行业近5年的财务数据进行分析后发现,重污染行业主营业务收入和资产规模占全体工业企业的比重出现明显下降,但利润总额占比却在逐步上升。主营业务收入占比下降表明,相关行业的市场规模在相对减少,佐证了国家相关政策对重污染行业的抑制。与此同时,重污染行业的利润总额占比不降反增表明,生态环境政策加速了相关行业淘汰落后产能的速度,从而有效缓解了产能过剩对产品价格的压制,进而提高了相关行业的盈利能力。随着国家加大生态环境监管力度,生态环保及相关产业迎来了新的发展机遇。根据工信部发布的绿色产业名单,2017年我国节能环保产业规模已达5.7亿元。今年,七部委继续大力推动节能环保产业发展,联合发布关于《新能源汽车动力蓄电池回收利用管理暂行办法》的通知。国家政策对节能环保的重视让新能源汽车生产、新能源电池制造等高新环保产业迎来新的发展机遇。

第三,生态环保严管是一些区域和行业主动调整发展方式、提高发展质量的重要抓手。山东省自2010年起,实施了较高的排污标准,同时取消了对不同行业区别对待的排放政策,重污染行业不再享受污染特权。这一政策倒逼山东地区造纸行业企业大规模进行技术改造,无法达标的企业则有序退出。到目前为止,山东地区200多家造纸企业减少到十余家,主要污染物排放量大幅减少,行业整体规模和利税反而大大提高。

四川省通过打击环保不达标的"地条钢"来整顿钢铁市场秩序,有效推动了该地区钢铁行业和整体产业结构转型升级。2016年,四川省政府先后6次开展拉网式排查和清理整顿,从严从快拆除中频炉,对落后炼钢设备作全部拆除处置。2017年,专门发布《四川省关于进一步严厉打击违法违规生产销售"地条钢"的通知》,通过全面排查、落实责任、构建强有力的监督机制、完善后续工作使"地条钢"生产销售违法行为得到有力遏制。在政府政策的严厉打击下,四川省钢铁行业中"地条钢"归零。在化解钢铁、煤炭行业过剩产能过程中,四川省通过内部分流、转岗再就业、自主创业、托底帮扶等多种方式安置职工,同时提高正规钢铁企业的经营效益,使其专注于技术创新和转型升级,污染状况明显得到改善。

此外,在供给侧结构性改革的大背景下,重污染行业的集中度和行业利润实现了快速增长。比如,水泥行业在发展与保护之间形成了新的良好平衡。工信部数据显示,2016年全国前10家水泥及熟料产业集中度分别为44%和58%,比2015年分别提高5%和7%。行业集中度的提高有效缓解了产能过剩对产品价格的压制。2017年,水泥行业实现利润总额877亿元,同比增长94.41%。

未来,我国要进一步发挥生态环境政策在调结构、促转型方面的积极作用,进一步促使相关地区和行业迈向高质量发展。为此,笔者提出以下建议。

一是加强生态环保与高质量发展战略目标的衔接,重点抓好制度之间的衔接。进一步强化排污者责任,健全严惩重罚制度。

二是坚决打好污染防治攻坚战,严格环境执法。果断淘汰那些高污染、高排放的产业和企业,大力培育新产业、新动能、新增长极。

三是继续保持环保督察的高压态势,处理好发展与保护的关系。以地方政府生态环保责任的落实带动全社会的共同参与。

四是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。要让企业付出环境成本,履行环境责任,实现优胜劣汰。

五是完善生态环境社会治理体系。深入贯彻落实十九大精神,构建以政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。同时,推动社会治理重心向基层下移,实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动。

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心

绿色畅言

用什么来判定『好天』与『孬天』?

应让更多的人正确认识到,有雾不一定是"孬天",大晴天不一定就是"好天"。这样做的意义不仅在于让公众掌握更多的大气污染防治知识,更为重要的是,让公众在弄清楚"好天"是怎么来的同时,遇到"孬天"应该怎样去支持政府的治理行动。

◆李春元

近两年,好空气天数越来越多,到底是"天帮忙"还是"人努力"?艳阳高照、阴云密布、大雾弥漫,哪种天气情况下空气质量更好?对于这些问题,很多群众都心存疑虑,甚至有些生态环境系统的工作人员也搞不清楚。

为什么会出现这种情况?笔者认为,一是当前有的地区还没有对大气污染的成因和基本规律形成科学认知,没有从基本常识上辨明是非。二是因为同一季节、时期天气的无常变化,让人产生了只要"天帮忙",空气质量就一定会好的错觉。三是很多人判定"好天"与"孬天"的标准还停留在雾大与雾小上,对污染物产生和存在的客观因素缺乏足够的认识。

数据显示,2017年~2018年秋冬季节大气污染防治的6个月里,京津冀地区各项大气污染物减排成效明显。期间,京津冀大气污染传输通道城市$PM_{2.5}$平均浓度为78微克/立方米,同比下降25.0%,重污染天数同比下降55.4%,均大幅超额完成《京津冀及周边地区2017-2018年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》提出的下降15%的改善目标。这样的成效必须肯定。

同时,我们也应该知道,现实中,一年四季天气变化无常。因此,判定"好天"与"孬天"的标准,不该从事物表象去定论,不是四季一成不变的,而是因地、因时、因污染物而宜,最终都要拿监测数据、监测结果来判定。

生活中,应让更多的人正确认识到,有雾不一定是"孬天",大晴天不一定就是"好天"。这样做的意义不仅在于让公众掌握更多的大气污染防治知识,更为重要的是,让公众在弄清楚"好天"是怎么来的同时,遇到"孬天"应该怎样去支持政府的治理行动。这不仅可以创造更好的合力治理大气污染的氛围,也可以让公众精准防范污染对自身的影响。

有环保权威专家在评述2017~2018年秋冬大气污染防治取得优异战果时说,"人努力"的因素占七八成,"天帮忙"的因素占二三成。笔者身在大气污染治理一线,感同身受。

以河北省廊坊市为例,2017年市委、市政府决定在全市实施气代煤、电代煤工程,建无煤区,严控CO和SO_2。当时,不少城乡居民认为,冬季取暖烧气、用电要增加很多成本,于是提出反对意见。但秋冬防攻坚战后,生态环境部公布的空气质量监测结果让很多市民释然。廊坊不仅重污染天数最少、重污染天数降幅最大,而且$PM_{2.5}$降幅目标完成率最高,评定考核结果为优秀。这是廊坊5年治霾历史上最好的成绩。成绩面前,有人回顾秋冬防过程,把空气质量"突然"变好的功绩,首先归结到了"天帮忙"上。但经过生态环境部"一市一策"专家组和驻市$PM_{2.5}$特别防治小组的解析表明,"人努力"才是最关键的。

回顾2017年之前,廊坊市区每逢秋冬季,都是大气污染治理战役最头痛的阶段。不要说大雾天气,即使是阳光明媚的好天气,城区内外也时常有刺鼻的异味。而与之相反,2017~2018年整个秋冬防期间,廊坊城区即使连续数日雾气遮日,也没有刺鼻的异味,而且污染物监测数据比历史同期下降45.45%。特别是空气中的CO和SO_2,数据极低。

但同样是有"天帮忙"的机遇,为什么有些城市的污染却不降反升?专家指出,究其原因是廊坊在2017年强力实施去产能、气代煤和电代煤工程,改烧清洁能源,全市9000多台燃煤锅炉全部取缔。仅上述三大举措就削减燃煤800多万吨,减少二氧化硫排放6500多吨、粉尘1600多吨。挖掉了污染源,减少了排放,让"人努力"与"天帮忙"实现了有机融合。反之,其周边一些区域,同样在有"天帮忙"的情况下,由于污染源仍在,大气污染仍未根本减轻。事实证明,"天帮忙"是客体,"人努力"才是大气污染治理成果的主体。

冬有冬的难处,夏有夏的特点。夏季晴空万里,空气质量不一定就好。几年来,廊坊每逢春夏季节,政府都有计划、有组织地在城区实施VOCs排放企业限产、控车、洒水和喷雾作业。特别是在气温较高时,洒水、喷雾更加密集。对此,有许多市民不解:蓝天白云之下,为什么还要实施限产、限车?没有扬尘为什么还要洒水、喷雾?

然而,实践证明,"好天"的空气质量不一定好,主要是因为夏季高温时段,正是VOCs和氮氧化物产生化学反应之时,二者产生复合反应后,生成的污染物叫臭氧。臭氧污染无色无味,极容易被人忽视,却又会给人体带来影响。治理臭氧污染,必须减排其污染产生的前体物——VOCs和氮氧化物。因此,在夏季高温时段,对VOCs治理不达标企业实施错峰限产措施,对产生氮氧化物的重卡车辆实施限制进城,便成了必不可少的举措。臭氧污染的形成是依托30℃以上高温、干燥天气,实施洒水、喷雾降温,通过增加空气湿度,可有效减轻臭氧污染。市民通过了解这些科学知识,对夏季"好天"空气质量不一定就好这一情况就有了深刻了解。于是,企业支持错峰生产、限重排车辆进城和市民理解支持洒水作业,就成为常态。

近年来,通过强力攻坚治污,6种污染物中,$PM_{2.5}$下降率最高。而唯一浓度不降反升的就是臭氧。特别是京津冀地区,协同治理臭氧污染的任务更加艰巨。在许多城市,因为对洒水、喷雾出现了不同声音,便出现因噎废食纵容臭氧污染的情况,这一点实不可取。廊坊的经验表明,大气污染治理不能靠天、靠风,要靠真抓实干,必须依靠科学防治,源头防控,标本兼治,持续攻坚,有效防范。要把这些常识通过强化宣传告诉群众,引导群众与政府同心施治,同向而行。

加强宣传引导 共建美丽中国

◆苏洁琼 温丽丽

今年六五环境日的主题是"美丽中国,我是行动者"。加强公众参与,推进社会共治,是建设美丽中国的重要路径。

发挥好政府和企业的引导作用。地方政府要构建绿色生态交通体系,建设中心城区慢行交通系统,优化自行车出行环境,打造"公交优先"的城市客运体系。完善扩大绿色回收体系,推进城乡生活垃圾分类。引导公众践行简约适度、绿色低碳的生活方式,推进绿色家庭、绿色社区建设。党政机关、学校、大型商场、宾馆饭店等机构或场所带头实行垃圾源头分类与生活垃圾"零废弃"管理。推广节能节水用品和绿色环保家具、建材等,鼓励引导消费者购买节能环保再生产品。充分调动基层政府的力量,注重发挥社区、工会、共青团、妇联等群团组织及其他社会组织的作用。

要加强舆论宣传工作。充分发挥各种新闻媒体的作用,广泛宣传美丽中国理念与地方实践。把美丽中国建设相关内容纳入国民教育和培训体系,纳入群众性精神文明创建活动,形成全社会共同参与的良好风尚。组织好世界地球日、世界环境日、世界森林日、世界水日、世界海洋日和全国节能宣传周等主题宣传活动,通过典型示范、展览展示等形式动员公众参与美丽中国建设。特别是要开展好六五环境日主题宣传工作,为推动社会各界积极参与美丽中国建设营造良好的舆论氛围。

要建立完善相关激励机制。通过制度与机制设计,激发公众主动参与美丽中国建设。充分利用互联网及社交APP,搭建公众参与平台。如微信软件计步运动平台、支付宝蚂蚁森林种树平台等,为公众践行绿色生活、共建美丽中国提供了有效途径。借鉴绿色信贷模式,探索实施公众绿色信用评价,建立对公众的绿色生活打分机制,并纳入个人信用征信体系。

作者单位:生态环境部环境规划院

环境热评

长江三峡库岸整治要坚持生态优先

◆李学辉 李韵韵

长江三峡库岸整治工程直接关系三峡工程的安全稳定运行。为此,库岸整治工程要坚持生态优先,再兼顾其他功能。在"共抓大保护、不搞大开发"思想指引下,依据上位规划内容要求,有关部门要突出生态优先原则,编制库岸整治工程规划。

习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上指出,必须从中华民族长远利益考虑,把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护、不搞大开发,努力把长江经济带建设成为生态更优美、交通更顺畅、经济更协调、市场更统一、机制更科学的黄金经济带,探索出一条生态优先、绿色发展新路子。

长江三峡水库岸线整治工程(以下简称"库岸整治工程"),是长江三峡工程后续建设重点工作。近年来,长江三峡库区城市抢抓国家对三峡地区的扶持机遇,加快推进城市建设、库岸治理、生态修复,助推当地经济发展。比如,三峡库区某地的长江干流库岸综合整治工程建设项目是正在实施的大型库岸整治工程之一,是集道路港口建设、滨江库岸护坡、生态环境修复、旅游景观于一体的省级重点建设项目,旨在全面提升城市形象,推动区域经济可持续发展。然而,由于此工程建设指导思想未完全突出生态优先观念,导致规划方案生态内容不充分、施工环保工艺技术不完善,再加上完建的库岸整治工程管理工作跟不上等因素,致使库岸整治工程不能完全满足项目建设要求,未能达到工程建设目标。

长江三峡库岸整治工程直接关系三峡工程的安全稳定运行。笔者认为,库岸整治工程要坚持生态优先,再兼顾其他功能。为此,笔者提出如下几点建议:

首先,在"共抓大保护、不搞大开发"思想指引下,依据上位规划内容要求,有关部门要突出生态优先原则,编制库岸整治工程规划,并对规划进行环境影响评价。按照规划及其环评文件要求,制定江段库岸整治工程实施方案。城市江段整治要突出生态优先原则,保证库岸稳定安全。其他河段应在确保库岸稳定安全的情况下,进行自然生态修复整治,辅以一些工程措施。要对库岸整治工程实施方案进行分析、预测,评估项目实施对环境可能造成的影响,进行项目环境经济损益分析,提出相应的污染防治措施。

其次,切实维护长江岸线规划的权威性、严肃性和连续性,妥善处置岸线规划内遗留的问题。有关部门要依据长江岸线规划和相关法规要求,坚决关闭库岸线下及其影响区域内的非法码头、违法船厂、违建设施等,拆除其所有构筑物、设备等,对场地进行环境清理和卫生消毒。

库岸整治工程要按照施工方案,采取绿色环保施工技术工艺,不进行大砍伐、大开挖、大砼筑,应依据地形地貌开展施工整治,进行生态修复。要力争减少施工生产污染物排放,保护长江三峡生态环境。库岸及其相邻绿化工程要利用适合库岸环境生长本土野生植物,进行植树种草,美化库岸环境;景观、道路建设要充分利用当地山水自然资源,打造有三峡特点的滨江景观走廊,将库岸整治工程与生态文化旅游相结合。

第三,要加强库岸整治工程项目竣工环保验收工作。项目业主要评估建设项目的生态环保及配套设施和相应管理措施的效果,生态环境部门要根据评估结论,进行工程竣工环保验收。要保证工程高质量建设,方便工程维护管理。

要对已建成的库岸整治工程进行维护管理。住建、城管、水利、生态环境等部门要与长江航道管理机构加强工作联系,强化完建库岸整治工程维护管理,并依据法规要求,履职尽责,实施后续工作,完善配套设施,确保工程长期发挥效益。有关部门应责成建设单位对库岸整治工程进行环境影响后评价,对其发生的生态环境效果进行论证,以便及时发现问题,采取对策,提出补救或改进方法。

如何提高乡镇环保机构运行效率?

◆周长军

一些已成立的乡镇环保所,因其制度不健全、职责不清晰、衔接不到位,导致运行效率不高。为此,基层环保机构设置应在网格化环境监管体系的基础上,整合现有环境管理资源,明确工作人员和工作场所,配备车辆等设备。

河北省委、省政府办公厅近日联合印发《关于加强全省乡(镇、街道)环保机构和队伍建设的通知》,要求7月31日前全省所有乡(镇、街道)环保所要挂牌成立。在乡(镇、街道)一级设立环保机构,有利于增强基层环境管理力量,缓解基层生态环境部门人员、装备严重不足的情况;有利于及时发现辖区突发环境问题,及时化解各类环境信访矛盾,切实维护群众权益。

为加强基层环境监管力度,江苏、浙江等地在2000年就开始探索建立乡镇环保机构,有的地方采取派出机构的形式,在工业相对集中的乡镇设立环保分局;有的地方在乡镇直接设立监察中队,由县区监察大队领导,在一定的区域开展执法监察活动;有的地方在乡镇设立环保所,牵头当地生态环境保护各项工作。这些探索和实践虽然没有形成统一的模式,但都取得了积极成效,为农村环境质量改善作出了积极贡献。

但笔者在调研中发现,设立环保分局、成立监察中队,这些都没有改变基层执法人员严重不足的局面。一些已成立的乡镇环保所,因其制度不健全、职责不清晰、衔接不到位,导致运行效率不高,未能发挥出预期效果。为进一步加强环境环境监管,优化基层环保机构设置,笔者提出如下几点建议。

一是机构设置要充分整合现有资源。目前乡镇一级都按要求建立了环境监管网格体系,成立了网格管理办公室,负责辖区秸秆禁烧、畜禽养殖等工作。基层环保机构设置应在网格化环境监管体系的基础上,整合现有环境管理资源,明确工作人员和工作场所,配备车辆等设备。

二是形成综合环境管理体系。乡(镇、街道)政府担负工业污染防治、农业面源污染防治、河流保护等工作,对当地的产业结构、生产生活方式、重点环境问题等情况也相对熟悉。因此,乡镇一级应形成环境综合管理体系,由成立的环保机构统筹协调,统一调度。这样有利于环境与发展综合决策,把环境管理工作从单一的污染防治上升到产业结构调整、农村环境综合整治等各方面,有利于整合各方资源和执法力量,形成齐抓共管的生态环境保护监管格局。

三是监管执法要做到程序规范。目前,乡镇履行环境管理职责的人员大多数不具备执法资质,没有现场环境检查执法权,在日常环境管理中极易造成程序违法。建议在环保监测监察执法垂直管理改革中,将各地乡镇环保机构执法人员纳入管理,明确执法主体资格。并且,业务上受县区生态环境部门管理,从而增强执法力量,形成战斗力。

四是管理职责明确、细化到位。按照权责一致原则,细化基层环保机构的环境监管责任,确保环境执法持续规范、有效运行。对未履行或不认真履行环境监管职责,对环境监管执法工作推诿扯皮的,依法依纪予以问责。强化乡镇政府环境问题整改、环境信访调处等各方面的考核,凡履职不到位的,发生越级、群体、恶性环境信访或重大污染事故的,要取消与生态环保工作相关的年度评先创优资格。