

业界评说

以生态环境高水平保护推动经济高质量发展

◆储成君

生态环境部、国家统计局陆续公布的2018年1月~9月数据分析表明,1月~9月生态环境质量持续改善,经济高质量发展扎实推进,生态环境高水平保护与经济高质量发展的支撑基础不断巩固。但随着中美经贸摩擦不断升级,经济下行压力加大,加之结构调整不明显、区域发展不平衡、气象条件不确定等因素综合影响,进一步稳固生态环境质量改善成果面临一定压力。

生态环境质量持续改善,经济发展质量不断提升

生态环境质量保持改善态势。从空气质量看,1月~9月,环境空气质量继续改善,全国338个地级及以上城市优良天数比例为81.0%,同比上升1.3个百分点;重度及以上污染天数同比下降0.6个百分点;细颗粒物(PM_{2.5})浓度同比下降9.8%;可吸入颗粒物(PM₁₀)浓度同比下降5.6%。从水环境质量看,全国水环境质量明显向好,I类~III类水质断面比例为72.4%,同比上升4.7个百分点;劣V类水质断面比例为5.3%,同比下降3.2个百分点。主要污染指标化学需氧量、氨氮、总磷浓度继续下降。

经济结构持续优化升级。1月~9月,国内生产总值同比增长6.7%,保持在中高速增长阶段。从产业结构看,服务业增加值占GDP比重为53.1%,同比上升0.3个百分点,服务业主导特征日趋稳固。从增长动力看,最终消费支出对经济增长的贡献率为78.0%,同比上升14.0个百分点;高技术制造业、战略性新兴产业、装备制造业增加值同比分别增长11.8%、8.8%和8.6%,均快于规模以上工业增速,创新驱动不断增强。从投资结构看,高技术制造业投资同比增长14.9%,环保、民生等短板领域投资增长较快。从能源结构看,能源消费结构继续优化,煤炭消费所占比重同比下降1.5个百分点,天然气、水电、核

当前中美经贸摩擦不断升级,经济发展面临复杂局面,更需保持战略定力,理性应对分析,以生态环境高水平保护,促进经济平稳运行和高质量发展。

电、风电等清洁能源消费比重上升1.3个百分点。

环境经济协同共进态势不断巩固,但环境质量持续改善仍面临诸多挑战

1月~9月,全国经济运行总体平稳,经济结构不断优化,质量效益稳步提升,高质量发展扎实推进,发展的协调性、包容性、可持续性进一步增强,为打好污染防治攻坚战提供了坚实基础。生态环境在持续改善生态环境质量、解决老百姓身边突出环境问题的同时,推进供给侧结构性改革向纵深发展,维护企业公平竞争的市场环境,加大生态环境治理投入,对经济发展的正效应逐步显现。

推进供给侧结构性改革。我国粗放型增长方式和应对金融危机刺激性政策叠加,给行业带来严重产能过剩问题。中央提出供给侧结构性改革,生态环境领域依法依规加大督察执法力度,推动淘汰一批污染重、能耗高、技术水平低的企业,促进合规企业生产负荷不断提升。1月~9月,全国工业企业产能利用率为76.6%,16个主要行业全部脱离产能利用率小于70%的严重过剩区间,其中6个行业恢复到产能利用率大于70%的正常状态,供需错配的结构性矛盾得到缓解。随着中美经贸摩擦不断升级、国内消费投资下行,需求侧存在进一步收缩风险,供需错配的结构性矛盾有可能再一次凸显,需持续发挥环境督察执法推动供给侧结构性改革作用。

优化公平竞争的市场环境。长期以来,一大批企业环境治理不到位,靠污染环境换取企业利润,扭曲了市场环境,造成了不公平竞争,“劣币驱逐良币”现象比

较普遍。环境督察执法按照差别化管理要求,对违法排污严重的企业依法关停,对治污设施不规范的企业整治提升,对具有成长潜力的企业进区入园,既清除行业发展的搅局者,又推动企业深度治理实现转型升级,市场秩序进一步规范,工业企业利润明显增加。1月~9月,全国规模以上工业企业利润同比增长16.2%,黑色金属冶炼和压延加工、非金属矿物制品、化学原料和化学制品制造等高耗能行业分别增长80.6%、46.1%、25.0%,山西、河北、天津等治理任务重的省份分别增长54.5%、27.1%、25.8%。

推动节能环保产业发展壮大。1月~9月,全国一般公共预算支出中,污染防治、自然生态保护支出同比分别增长20.1%、35.6%,均高于一般公共预算增速,带动地方和社会资本进入生态环境领域。全国生态保护和环境治理投资同比增长33.7%,固定资产投资增速高28.3个百分点,其中生态保护业投资增长52.8%。据测算,环保产业预计销售收入同比增长17.7%,日益成为经济增长的新动能。

与此同时,也要看到,我国发展的外部环境发生了明显变化,经济运行稳中有缓、稳中存忧,下行压力加大,一些结构性、瓶颈性、体制性等深层次问题尚未得到根本解决,支撑生态环境质量持续改善的基础还不稳固。一是治污动力存在减弱风险。一些地方对生态环境重要性的认识有所弱化,将经济下行压力简单归结于环境监管的模糊观点有所抬头,放松监管的风险有所增加。同时,受债务清理、银行“惜贷”、规范PPP发展等举措影响,社会资本参与环境治理的热情有所减退。二是结构调整进展缓慢。1月~9月,经济结构优化趋缓,装

备制造业、战略性新兴产业、高技术制造业增加值增速同比分别回落3.0、2.5和1.6个百分点。能源总量控制偏弱,全国能源消费总量同比增长3.4%,原煤产量同比增长5.1%,煤炭进口量同比增长11.8%,原油加工量同比增长8.1%。运输结构调整空间较大,全国铁路货运市场份额为8.1%,同比上升0.1个百分点,亟须加快“公转铁”步伐。三是区域发展不平衡凸显。中西部和北方的部分地区是我国环境治理的重点区域,正处于工业化发展阶段,传统产业比重大,具有较强的路径依赖,面临经济发展和生态环境质量改善的双重压力。

此外,气象条件有可能对秋冬季环境空气质量造成不利影响,国家气候中心和生态环境监测总站会商结果显示,今年冬季京津冀及周边、汾渭平原气污染程度、降水偏少,大气污染扩散条件同比偏差。10月份以来,京津冀部分地区已出现2次重污染天气过程,秋冬季污染防治形势依然严峻。

全力推进高质量发展,确保污染防治攻坚战扎实推进

经多年努力,生态环境保护工作打开了新局面,形成了新格局,我国发展方式、经济结构、增长动力也都在朝着有利于推动经济高质量发展和生态环境高水平保护方向转变,长期向好的基本面在延续。当前中美经贸摩擦不断升级,经济发展面临复杂局面,更需保持战略定力,理性应对分析,以生态环境高水平保护,促进经济平稳运行和高质量发展。

一是着力建设现代化经济体系。加快推动经济发展的质量变革、效率变革、动力变革,建立健

全高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价和政绩考核。以竞争中性和原则,进一步增强要素市场开放、流动和优化配置,促进民营经济发展和国有企业共同发展。强化科技创新,推进关键核心技术研发,在高端装备、信息技术等领域做大做强,降低土地、融资、能源等基础性成本,保护知识产权,激发企业家、科技工作者等创新精神。

二是深入推进供给侧结构性改革。建立健全“三线一单”硬约束,促进提高新增产能质量,优化新增产能布局 and 结构。充分发挥环境监管对“散乱污”企业、落后产能的甄别和治理,继续对违法排污严重企业、治污设施不规范企业、具有成长潜力企业实施分类管理、分步实施。按照达标排放要求,对产能利用水平较高的行业侧重治理提升,对产能利用水平较低的行业侧重关停并转,维护公平竞争市场环境,推动行业提质增效。

三是出台实施一批经济政策。创新绿色金融政策,加快设立国家绿色发展基金,完善绿色债券标准管理体系。分类实施出口退税政策,优先提高绿色产品、高新技术产品等退税比例。研究制定“散乱污”企业综合整治激励政策,引导企业自觉关停并转。落实促进绿色发展的价格机制,加大“煤改电”“煤改气”支持政策。实施绿色运输优惠政策,推动铁路货运价格优化调整,减免清洁能源运输车过路费用。

四是把握好工作重点、节奏和力度。既要按照污染防治攻坚战既定部署和安排,扎实有序打好七大标志性战役,巩固提升污染防治攻坚战成果,又要注重统筹兼顾、分类施策,进一步增强政策的科学性、系统性和针对性,夯实生态环境工作基础,还要加强环境经济形势跟踪分析,及时改进优化,确保污染防治攻坚战扎实推进。

作者单位:生态环境部环境规划院

环境热评

治污造假比环境污染更可怕

治污造假的行为比环境污染更可怕,因为它不仅会耽搁治污时间,还会产生负面效应,导致一些地方、一些人为谋取政绩而进行效仿,从而造成更大的环境危害。更为严重的是,这种行为还会破坏政府的公信力。

◆李学辉

近日,中央环保督察组向河北反馈“回头看”情况通报称,河北省沧州市在治理污染工作中搞表面整改,通过监测断面水质数据造假,掩盖河流污染问题。

根据通报,第三方治理公司在参与沧州市河流污染治理时,其方法之一就是断面附近上游几百米范围内投入加微生物菌剂和物理曝气,以“改善”断面监测数据。这种治理方式虽然短时能够改善断面水质,但治标不治本,对整个流域水质改善并没有明显效果。沧州市第一轮环保督察整改方案确定的河流污染治理工程均未完成,甚至在“回头看”期间,当地仍采取这种表面整改措施。

不下真功夫治污,只在断面监测数据上做文章,沧州市的这种做法是典型的表面整改,性质非常恶劣,必须深入治理。沧州在河流污染治理上的表面整改,根本目的是为了应付督察、蒙混过关。如此治污,与在空气监测点附近洒水降尘一样荒唐,虽然数据好看了,但对污染治理来说却于事无补。

笔者以为,这种治污造假的行为比环境污染更可怕,因为它不仅会耽搁治污时间,使本来容易治理的污染因时间延误而更加严重,致使问题更难解决,而且还会产生负面效应,导致一些地方、一些人为谋取政绩而进行效仿,从而造成更大的环境危害。更为严重的是,这种行为还会破坏政府的公信力,影响到一个地方经济规划院

绿色畅言

打通秸秆综合利用“最后一公里”

◆廖海金

据媒体报道,为推动秸秆禁烧工作,黑龙江省哈尔滨市松北区建立了责任到人逐级包保机制,辖区各村安排工作人员24小时在岗巡逻、死看死守,严禁露天焚烧秸秆。

近些年,随着雾霾问题日益严重,一到秸秆焚烧季,从国家各部委、省(区、市)到地、县甚至乡镇,都会采取措施严禁秸秆焚烧。更有甚者,在一些地方,秸秆“禁烧令”执行不力将直接问责基层干部。经修订并于8月1日起施行的《河北省人民代表大会常务委员会关于促进农作物秸秆综合利用和禁止露天焚烧的决定》规定,露天焚烧秸秆者,可以处500元以上2000元以下罚款。情节严重、构成犯罪的,依法追究刑事责任。

然而,秸秆“禁烧令”的制度设计看似严苛,但在不少时候却没有发挥出应有的效力,以致出现“年年禁烧年年烧”的怪象。秸秆禁烧屡禁不止在固然有监管乏力的因素,但笔者认为,更为关键的原因是一些地方的“禁烧令”偏离了农民的利益诉求,不接“地气”。一方面,传统的耕作方式在农村仍然有一定的市场;另一方面,随着省煤技术的推广,在农村普遍使用新能源的情况下,秸秆的“用武之地”越来越少。因此,政府更多依靠秸秆“禁烧令”去“堵”,而没有充分采取相应的配套措施去“疏”,其效果自然有限。

笔者认为,要让“禁烧令”尽快摆脱“有禁不止”的窘境,唯有坚持“疏”“堵”结合,发挥

政府“有形之手”之力,加强技术支持、财政补贴等,切实帮助农民合理解决废弃的秸秆,才是真正解决焚烧不止的有效途径。

一方面,要加大对秸秆正确利用的宣传,力求家喻户晓。秸秆中含有大量的有机质、氮、磷、钾和微量元素,是农业生产重要的有机肥料。据测算显示,将秸秆翻压还田或覆盖还田,一般都能增产10%以上,其效果比焚烧要好;秸秆还田具有增肥、改土、保墒的作用,并促进土壤形成团粒结构,避免板结;同时,还可有效协调土壤中的水、肥、气、热。秸秆还了田,不仅解决了以前大量废弃秸秆无处去的问题,还增加了土地肥力,可谓一举多得。但要推动秸秆还田,还需要政府帮助农民解决秸秆还田的费用问题,譬如河北、上海、哈尔滨等省就出台了深耕补贴政策。

另一方面,要进行源头治理,加大秸秆回收与综合利用的力度,让群众看到实实在在的效益。因此,政府必须在加强对秸秆的综合利用方面“找出路”,打通秸秆综合利用“最后一公里”。政府可出台秸秆收购或秸秆再利用技术支持、创新鼓励政策,对从事秸秆回收再利用的企业给予补贴或税收减免,这样可以让企业有效益、老百姓有收入,从而进一步拓宽秸秆回收再利用渠道。政府部门可以从资金、政策等方面加大投入和扶持力度,推动秸秆利用“五化”,即肥料化、饲料化、基料化、原料化、燃料化,同时将秸秆处置产业链设置到老百姓身边,以便于秸秆的回收。

野蒺藜



◆王传元

五谷杂谈

“河长湖长”莫忘沟塘

全国各地普遍推行“河长制”“湖长制”以来,河湖环境确有改观,有的初见成效,有的大见成效。总之,这一机制的建立推动河湖水体面貌发生了很多的变化,确实可圈可点。

按理说,水体治理应当抓大不抓小,大小一起抓,在大力开展大河大湖水环境治理的同时,也要切实管好乡村内部庄前屋后的小沟小塘小水坑,但实际情况并非如此。

近日,笔者随上级部门在苏、皖两地的一些市乡村考察调研中发现,绝大多数河湖的水质变好,整体环境向好转变,但仍有不少乡镇、村居内的水沟河塘依然没多大改观,有很多生活垃圾、植物秸秆等烂在其中,水色乌黑,气味难闻,明显处于管理不善或失管的状态,直接影响乡村的人居环境,群众对此颇有怨言。

究其原因,一是县区、乡(镇)村组织对水体环境治理方案不够周到,不够彻底,存在重大轻小、抓大失小的问题;二是与相关职能部门管理不到位、措施不得力有关。

针对这种情况,笔者期望县、乡(镇)政府及其生态环境、国土资源等职能部门在水环境治理工作中务必全盘谋划、周密安排,切实履职尽责、抓大丢小。特别是现任的“河长”“湖长”们更要尽到责任,致力于大河大湖生态修复的同时莫忘乡村沟塘的环境治理,尽心尽力为推动美丽乡村建设多做贡献。要知道,那可是百姓眼中人居环境好坏的“晴雨表”。

要推动乡村沟塘水环境治理,笔者有以下建议。一要建立乡村水环境治理的长效机制。对乡村沟塘的水环境治理,县、乡(镇)村必须有组织、有方案、有制度,有人牵头负责,有人实施管理,具体工作有布置、有落实、有督查,并及时评比,奖优罚劣,一以贯之,务求实效;同时,要在实践中不断调整、完善各项规章制度、方法

措施,以适应实际工作的需要。二要严格日常管理。首先要对镇村现有沟塘一个不漏逐一清查,并对其位置、面积、现状等情况登记造册、建档入库,随时备查;然后将其整治、管理任务明确分解,责任到人,定期清理,定期督查。此外,还要抓住土地整治、旧村改造、水利建设等契机,设法对废沟塘进行整治,尽量减少污染载体,同时还要加强农村排污基础设施的建设。三要严禁乱排污水。笔者在调研中了解到,有些村、居内沟塘污染严重是由于个别民营小厂(场)或一些养殖户排放污水所致。因此,乡镇村各级组织和“河长”“湖长”们要特别重视这一问题,发现情况后要严肃处理,以绝后患。

作者单位:江苏省灌南县国土资源局

也要让第三方服务企业“点菜”

◆刘四建

当前,各地各部门都在加大“放管服”改革,努力提高行政办事效率,全力提升政务服务水平。在一些涉及民生的项目,为了弥补监管矛盾,政府往往采取购买第三方服务的方式来完成。这些第三方服务单位受政府委托,承担了一定的社会责任。为了不断满足人民群众对优质服务的需求,政府监管部门要求这些单位要进一步改进工作作风,提供更优质的服务,如“保姆式”或“一站式”服务等。这些措施方便了群众,效果很好,得到了群众和社会的认可。

为政府提供第三方服务单位的主体是企业,面对政府监管部门的要求,也为了企业自身可持续发展,为社会提供优质服务,它们责无旁贷。但作为企业,它们也渴望得到政府监管部门的优质服务,减少成本,提高效率。

为政府提供第三方服务单位的“饭碗”掌握在政府手中,面对政府监管部门的“端菜”式管理,第三方服务单位往往是被动接受。面对“放管服”改革,一些第三方服务单位也希望能够“点菜”。比如机动车检测机构,受生态环境部门委托,承担机动车尾气排放检测工作;受公安部门委托,承担机动车安全检测工作。质监、公安和生态环境是机动车检测机构主要监管部门,三部门按照各自法律法规和规章制度的要求,履行执法监管职责。笔者在交流过程中了解到,三部门在工作要求上有时存在分歧,如在检测登记表格的格式上就存在不统一的情况,有时朝

令夕改,企业难以适从,造成人力和财力上的浪费。质监、公安、生态环境三部门承担的职能不一样,监管的内容也不尽相同,面对三部门提出的要求,机动车检测机构需要一一认真去落实,如果三部门要求出现相左,企业就很难协调。机动车检测机构等作为政府提供第三方服务的单位,具有双重身份,在一定程度上代表政府行为,因此必须严格要求、严格管理。但有些第三方服务单位也是企业,它们也渴望得到政府监管部门的优质服务,减少成本,提高效率。

政府执法监管要条块结合。为了解决政出多方、要求不一的矛盾,政府执法监管要条块结合,以块为主。政府要明确行业主管部门和牵头负责单位。面对企业,当政府各职能部门出现意见不统一时,由牵头单位负责沟通协调、统一要求,实现政令统一,维护法律法规的尊严,进而达到有令必行。

发挥企业主观能动作用。为政府提供第三方服务单位已形成规模产业,臻于成熟,相对于政府监管部门来讲,他们在技术上、管理上更专业,更了解社会和市场。政府监管部门要利用他们的特长,充分发挥他们的主观能动性,要学会放“权”,抓大放小,让企业“活”起来。政府监管部门要集中精力抓主要矛盾、制定政策、把握方向,紧紧牵住牛鼻子,引导企业自己管好自己。