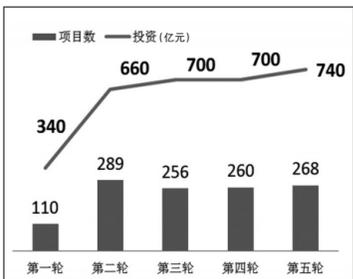


2015年4月27日 星期一

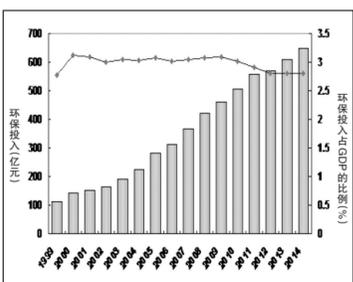
本版责任编辑:马新萍 电话:(010)67164950 传真:(010)67113772 E-mail:zghjbzkyb@sina.com

到2020年,上海既要全面建成小康社会,又要基本建成“四个中心”和现代化国际大都市。如何提升生态环境软实力,既为经济发展开拓空间,又为百姓提供优质环境?

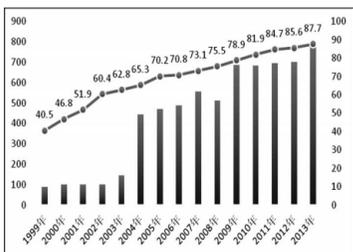
心中有目标 脚下有坐标



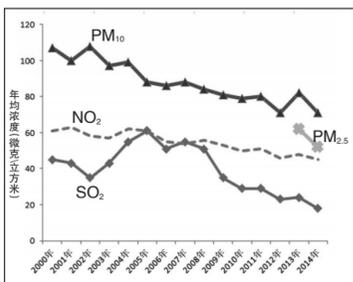
前五年环保三年行动计划项目数和投资额



2000~2014年环保投入及占比



1999~2013年污水处理厂数量与处理能力



2000~2014年大气主要污染物年均值

◆本报记者岳跃国 蔡新华

2020年,对转型中国,注定是重要节点。对上海,尤其如此。到2020年,上海要基本建成“四个中心”和现代化国际大都市,这一时间节点恰好与国家提出的到2020年全面建成小康社会重合。小康全面不全面,生态环境质量是关键。建设现代化国际大都市,环境质量同样是关键。破解环境瓶颈制约,成为常住人口达2400万、经济总量超两万亿的大上海的大课题。

拐点来了

3月29日,全国皮划艇冠军赛在苏州河上举行。放在15年前,这不可想象。那时,苏州河的黑臭是出了名的。改变,源于为人熟知的上海市环保三年行动计划,连续5轮,持续15年,从未间断。15年来,上海人口增加五成,经济总量翻两番,能源消费总量提升一倍多,机动车大幅增加,环保压力可想而知。经济学里有著名的曲线叫库兹涅茨曲线,大意是说随着经济的增长,污染物排放量增加,过了转型期,排放量下降。上海人均GDP已超1万美元。按世界银行2013年标准,上海已达高收入经济体标准。排放量拐点有没有出现?对此,上海市环保局局长张全、上海社会科学院生态经济与可持续发展研究中心主任周冯琦、复旦大学环境科学与工程系教授包存宽都持肯定观点。

从数据来看,与2000年相比,2014年上海市二氧化硫、二氧化氮和PM10年均浓度分别下降60%、26%和34%;化学需氧量、氨氮、总磷浓度分别下降65.8%、62.1%、59.6%。这背后,有着巨大的投入。15年来,全市环保投入始终占GDP3%左右。仅通过5轮环保三年行动计划,上海市就累计安排项目1183项,投入资金3200亿元。15年来,上海城镇污水处理率从40.5%提高到89%,生活垃圾无害化处理率从0提高到95%,累计完成9000多台燃煤锅炉清洁能源替代。

相较于总量,公众更关注质量。环境质量的拐点有没有出现?对此,3位受访者均持谨慎观点。包存宽认为,单因子的排放量出现拐点,并不意味着全口径污染物排放出现拐点。排放量的拐点只意味着增加量的减少。同时,由于环境自净能力下降,多年累积下来的环境污染存量仍呈增加趋势。周冯琦介绍说,虽然环境质量的拐点还不明显,但5轮行动计划对环境质量的稳定起到了关键作用。她认为,一般来讲,相较于总量拐点,环境质量拐点会呈现一定的滞后性,接下来的几年内应该会出现拐点。按照国家要求,到2017年,上海年均PM2.5浓度要比2012年下降20%,2014年,上海年均PM2.5浓度一举下降了16.1%,从62微

克/立方米下降到52微克/立方米。在外界预计上海能提前完成下降任务之际,张全有着清醒的认识:“长期看,如在10年内,PM2.5浓度平均每年能削减5%~6%,治理雾霾的进程就算比较快了。”按照这一“比较快”的削减速度,到2020年,上海市PM2.5年均浓度将在36~38微克/立方米。“要达到纽约、伦敦等国际大都市的水平,还需要更大的努力、更长的时间。”张全坦言。水方面,上海有26603条河道,303条市管河道中劣V类水质占52%,村镇河道中劣V类占65%。土壤方面,2013年上海化肥亩均用量是美国的2.3倍、欧盟的2.2倍,农药亩均用量是全国平均水平的1.37倍。基于此,上海市长杨雄要求,把生态文明建设摆在更加突出的位置。他解释说,就是要有别于以前,把环境放在第一位。

转型快了

今年的上海两会格外引人注目,市政府工作报告取消了GDP增长具体目标。做出这一安排,用中共中央政治局委员、上海市委书记韩正的话说,是“要把注意力集中到有质量、有效益的发展,惠民的发展上”。从近几年的数据看,上海经济增速常在全国排在倒数几位。这一背景下取消增速目标,“创新驱动、转型发展”的定力尽显。创新、转型,虽然伴随着经济增速的放缓,却带来了发展质量和效益的大幅提升。全国人大财经委2012年前后的一份调研报告曾这样概括:虽然上海经济增速降了一挡,但转型发展快了一拍,民生保障进了一步。之后的发展印证了这一判断。2012年,上海第三产业增加值占GDP的比重首次超过60%,标志着进入以服务业为主的阶段。2013年,这一数字为62.2%,2014年提高到了64.8%。据张全理解,上海环保可以分为高速发展期和转型期。在高速发展期,以基础设施建设和末端治理为主。现在已进入转型期,要在源头上治污,在结构和规模上减污。他说,上海历史上是工业城市,虽然现在工业占GDP不足四成,但总量还很大,钢铁、石化、化工占到工业产值近七成。要从产业结构调整抓环保,加快产业结构调整、淘汰和升级。2000年以来,上海市累计完成6000余项产业结构调整项目。今年,上海市提出,要实施淘汰落后产能1000项左右。与往年不同的是,上海的结构调整开启了负面清单模式。2014年6月,《上海产业结构调整负面清单及能效指南》发布。这是全国第一本产业结构调整负面清单,涉及化工、钢铁等12个行业,386项限制类、淘汰类生产工艺。据测算,这份清单的实施,将为上海带来200万吨标准煤的能耗减量。经济结构调整加速的同时,能源结构也在发生深刻变革。近年来,上海能源消费低硫化趋势越来越明显。2000年~2013年,煤炭在上海市一次能源结构中占比从65.5%下降至41.4%。2014年,煤炭消费总量首次实现了负增长。这其中,一个重要贡献来自于外来电。2000年~2013年,上海市外来电在一次能源

结构中占比从1.1%提升至12.7%。破旧的同时,上海市也在立新。几年来,战略性新兴产业规模增加4000多亿元,突破1万亿元,占全市工业总产值的24%左右,投资占全市工业投资比重达到40%。“上海的环境保护和经济发展,已经到了互为关键、互为前提的阶段。”张全告诉记者。

站位高了

浦东,陆家嘴,上海中心大厦。632米的高度,展示着这座城市建设现代化国际大都市的雄心。然而,偶遇雾霾天,站在一江之隔的对岸外滩,第一高楼会变得模糊。与曾经的伦敦、巴黎、洛杉矶一样,上海正经历工业化、城市化带来的环境烦恼。不同的是,问题来得快,来得集中,交织、叠加。普华永道发布的全球27个城市评价体系显示,上海经济影响排第五,但环境可持续性排名倒数第二。“对上海来讲,环境质量应当是竞争力的体现。”韩正去年底接受英国《金融时报》专访时再次强调了这一观点。生态环境就是核心竞争力。放眼国际,各大城市都把绿色作为核心发展目标——纽约2030年规划要建设更绿色的纽约;大伦敦发展战略规划提出2030年建设更有吸引力、设计良好的绿色之城;首尔2030年要建气候友好城市……作为全球人口第一大城市,上海呢?“在全球城市发展中,上海要从跟跑者赶超到并跑者、领跑者,必须要有更好的生态环境。”市长杨雄的态度很明确。据悉,上海市正在编制2040年上海蓝图规划,将着重建设具有安全感的城市,生态环境安全是一个重要方面。现在距离2020年还有5年,如何使环境质量更好地适应未来发展要求?这是上海环保人当下思索最多的话题。

周冯琦认为,要从发展角度看待和解决环境问题,提升发展的清洁化水平,同时要切实提升治理能力,让环保步入更常规化的轨道。张全表示,到2020年,生态环境安全必须得到保证,一些历史遗留问题能够根本得到解决,非区域性、流域性环境问题应该得到基本解决。总之,环境质量要有较大的改善。他谈,近期环境质量虽未达到现代化国际大都市的标准,但法律、标准、治理方式要看齐,国际大都市一些好的做法要借鉴过来。这一思路在3月18日启动的第六轮环保三年行动计划中得到了充分体现——指导思想,更明确质量导向,围绕空气、水、城乡生态环境等改善,针对性加大重点领域治理力度;目标指标上,更突出质量改善和底线约束,治理要求更按国际先进水平衡量,资源环境效率指标达到全国领先;治理措施上,更重视源头防控,进一步强化能源、产业结构优化和资源节约、循环利用等源头措施,以环境保护促进转型发展;推进实施中,更注重创新驱动,通过理念创新、技术创新、政策创新、制度创新和机制创新,确保计划目标圆满完成。

张全表示,上海市希望通过几轮三年行动计划,基本实现与现代化国际大都市、全面小康社会相适应的环境质量。资源环境过度滥用带来的。对于上海来说,第一方面的环境问题已经表现得明显了,对于为了发展必须付出的代价带来的环境问题,需要通过严格执法常态化来解决,如果还是解决不了,则需要继续提升环境法律的严厉程度。对于因决策失误带来的环境问题,则要靠严厉追责、终身追责来解决,当然之前要厘清责任。而对于因资源环境过度滥用带来的环境问题,解决起来就要复杂得多,难度也大得多。比如解决大气的霾污染问题,既要控制化石能源尤其是原煤的消费总量,对上海来说,更要提升土地能源的利用效率。周冯琦:按照一般的理解,经济下行周期内,地方政府的发展压力会比较大。但上海几年前就取消了对GDP的考核,今年又取消了增速目标。应该说,这是一种理念的转变。上海致力于建设现代化国际大都市,我想即使面临下降压力,环境保护的力度也不能松、不应该松。对环境保护来讲,利用好这一机遇,就要致力于提升生态环境治理能力,引导环境管理进入一种更加常态化的轨道,提升抗干扰的能力。



既围中心公转 又绕重点自转

上海市环保局局长张全

◆本报记者岳跃国 蔡新华

记者:2014年,上海市PM2.5浓度下降了16.1%,主要原因何在?今年有没有反弹压力?张全:首先,这是上海自身强化治理的结果。上海去年聚焦能源、交通、建设、工业、农业、社会六大领域,119个项目全面启动。电厂实现了脱硫脱硝、高效除尘全覆盖,淘汰了黄标车17.2万辆;取消散烧煤,淘汰了1675台中小燃煤锅炉;严控扬尘污染,治理餐饮油烟等等。

第二个重要因素是启动了长三角联防联控,并迈出了实质性一步。整个长三角一共淘汰了130多万辆黄标车和老旧车辆,中小锅炉也淘汰了1.2万多台。今年反弹的压力还是有的,这要看创新驱动、转型发展能不能巩固,大力治污能不能提升,铁腕执法是不是再加强,上海还是很有信心的。

记者:有人说,在上海这样的发达地区推进环境保护,是在补过去该做而没做到的功课,您是否认可“补课型”的定位?张全:我们确实还有一些历史遗留问题,也有当前发展的阶段性问题,放在现在来解决,都是现实的问题。到2020年,上海既要基本建成现代化国际大都市,又要全面建成小康社会,环境质量和未来发展还有很多不适应之处。

大气方面,52微克/立方米的PM2.5浓度值,与35微克/立方米的国家标准还有较大差距;水环境方面,整体功能区达标率还比较低;土壤环境方面,大量工业转型土地需要修复。同时,上海也一直走在努力适应未来发展要求的路上。2000年以来,人口增加五成,经济总量翻两番,能源消费总量提升一倍多,机动车也有大幅增加。如果没有连续5轮的环保三年行动计划,现在的环境质量不可想象。

记者:根据预测,未来几年经济下行的压力还将存在。在全面建成小康社会的决胜期,如何处理保护与发展关系?张全:上海的环境保护发展和经济社会转型已经到了一个互为关键、互为前提的阶段。环境保护要真正实现源头防治,需要工业产业以及农业实现转型发展;经济转型和社会转型也需要环保实现更大的突破。

在这一阶段,环境保护特别容易与经济社会转型形成共鸣。我理解,在环境保护的前期,不投入就无法开展环境保护,但越往后越能体现出环境保护与经济发展的一致性。说得形象一点,环境保护既要围绕中心公转,又要围绕自身重点进行自转。当然,公转和自转是在同步的过程中完成的,大方向也是一致的。

记者:上海市连续开展了5轮环保三年行动计划,取得了很大成效。但也有人质疑这样的做法行政成本太高,对此您怎么看?张全:我觉得当前这个阶段需要这样的行动计划。首先,当前环境保护任务繁重,矛盾突出,环境问题也非常专业、非常复杂;其次,环境保护已经深入到经济社会的各方面和全过程,需要一个宏观参与、综合协调、合力推进的平台。

当然,这种平台也需要与时俱进。从前5轮环保三年行动计划来看,大致分为两个阶段:前10年为起步完善阶段,基本特征是搭建平台、主推工程、重在治污、快还欠账;后5年为发展成熟阶段,基本特征是源头预防、全程监管、深化治理、优化发展。再发展下去,这种平台应扩大到社会层面,实现从环境管理到环境“治理”的升级。记者:与前5轮环保三年行动计划相比,在全面小康建设进入关键时期启动的第六轮行动计划有何特点?张全:第六轮共安排232个项目,预计总投资1000亿元人民币左右。

一是完成一批体现国际水平的标志性项目。包括完成饮用水源地基本建设和供水集约化、全面取消分散燃煤、建成“一主多点”的生活垃圾无害化处置体系、基本完成煤业节能减排升级改造等。

二是推进一批体现力度、在国内领先的重点任务。包括污水处理厂提标改造、泵站截污改造、挥发性有机物污染治理、装配式建筑、产业结构调整、循环经济等。

三是探索启动一批国际城市有国内相对薄弱的工作。主要包括启动非道路移动机械和船舶港口污染治理,建立土壤污染防控体系并开展治理修复试点,推进城市地表径流控制试点、绿色供应链等。

记者:当前,环境信息公开和公众参与受到特别关注,上海在公众参与方面做得如何?张全:近年来,上海不断深化生态文明和环保宣传教育,尤其是通过2010年上海世博会的成功举办,低碳家居、绿色生活理念不断深入人心,公众参与环保的意识、热情和水平也大幅提升。

2013年春节,上海放烟花引起的PM2.5浓度增加值是470微克/立方米,2014年是140,今年是40左右。在强制性法律约束情况下,连续3年这么大幅度下降,我看到了民间自觉行动的力量。这就是星星之火。从某种意义上讲,这比造几个污水处理厂伟大得多。

上海社科院周冯琦研究员、复旦大学包存宽教授

提升抗干扰能力 严格执法常态化

◆本报记者岳跃国 蔡新华

记者:如何看待污染排放拐点和环境质量拐点之间的关系?包存宽:从单个污染物来看,如COD,根据环境统计数据,应该说工业污染源化学需氧量排放量的拐点早出现了。但我们实行的不是全口径的污染物总量控制,单一因子排放量的下降和环境质量的改善未必有直接的联系。水资源消耗量还在增加,虽然COD下降了,但是其他未纳入控制的污染物排放量可能还在增加。同时,考虑到水面减少、河流形态的人为改变、水生态系统的退化、水流量的减少等导致的环境自净能力的衰退,累积下来的污染物即存量可能仍在增加。周冯琦:从统计数据来看,上海4项主要污染物都已经出现了拐点,而且从目前公布的数据看,这种下降的趋势还是比较稳定的。但环境质量的拐点尚未出现,或者说没有明显地呈现出来。但我相信接下来几年应该会显现,上海已提出以创新驱动发展、建设全球城市的战略目标,未来将更趋向从发展

的源头解决环境问题。环境质量全面改善任务虽然艰巨,但还是可期待的。记者:2014年,上海市PM2.5浓度下降了16.1%。这个速度能一直保持下去吗?周冯琦:PM2.5浓度下降的态势在接下来几年能得到保障,但是每年16.1%的降幅我想是有很大难度的。这一判断取决于几个因素:一是雾霾污染的区域传输性比较明显,需要整个区域共同发力;二是能源消费总量下降的幅度,尤其是一次能源消费中煤炭消费下降幅度,也很难说会像去年那么大,毕竟产业结构调整需要一个过程,产业结构调整的成本和难度也越来越大;第三,燃煤小锅炉已基本被淘汰或替代,接下来的边际效应也会相应减少;第四,交通运输需求的增长以及已相对固化的交通运输结构,流动源持续减排的难度也很高。记者:根据预测,接下来几年,经济下行的压力还将存在。在全面建成小康社会的决胜期,如何处理好保护与发展的关系?包存宽:不妨将环境问题分为4类:一是由于贫困产生的,二是为了发展必须付出的代价,三是由于决策失误带来的,四是由于对

资源环境过度滥用带来的。对于上海来说,第一方面的环境问题已经表现得明显了,对于为了发展必须付出的代价带来的环境问题,需要通过严格执法常态化来解决,如果还是解决不了,则需要继续提升环境法律的严厉程度。对于因决策失误带来的环境问题,则要靠严厉追责、终身追责来解决,当然之前要厘清责任。而对于因资源环境过度滥用带来的环境问题,解决起来就要复杂得多,难度也大得多。比如解决大气的霾污染问题,既要控制化石能源尤其是原煤的消费总量,对上海来说,更要提升土地能源的利用效率。周冯琦:按照一般的理解,经济下行周期内,地方政府的发展压力会比较大。但上海几年前就取消了对GDP的考核,今年又取消了增速目标。应该说,这是一种理念的转变。上海致力于建设现代化国际大都市,我想即使面临下降压力,环境保护的力度也不能松、不应该松。对环境保护来讲,利用好这一机遇,就要致力于提升生态环境治理能力,引导环境管理进入一种更加常态化的轨道,提升抗干扰的能力。



上海社科院生态经济与可持续发展研究中心主任 周冯琦



复旦大学环境科学与工程系教授 包存宽