

加快推进经济发展绿色化

夏光

中共中央政治局前不久审议通过的《关于加快推进生态文明建设的意见》提出了“协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化”的要求,指出要构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构和生产方式,大幅提高经济绿色化程度,加快发展绿色产业,形成经济社会发展新的增长点。

绿色化是新时期建设中国特色社会主义战略布局的重要内容,是国家发展战略的整体优化。绿色化包含生产方式绿色化、生活方式绿色化、价值观念绿色化和制度建设绿色化等几个方面,其中生产方式绿色化居于首要位置。

生产方式绿色化就是经济发展的绿色化,它与发展绿色经济、推进绿色增长等词语具有基本等同的含义,本文视经济发展绿色化和发展绿色经济为等同概念。

绿色化的时代意义

我国正处在全面深化改革的时期,中央提出的全局性和战略性部署都会引起发展方式和体制机制的重大变化,必然受到全社会的关注和重视。绿色化就是这样—一个具有全局性和战略性的部署。加快推进经济发展的绿色化,在当前具有特殊意义。

第一,绿色化是应对资源瓶颈的必然选择。我国经济发展进入新常态的重要标志之一,是环境承载力已经达到或接近上限,生态环境问题十分严重。我国已经成为世界制造业大国,巨大的产业“块头”是造成生态环境问题的客观原因。

我们能不能像发达国家那样,通过把现有经济产能转移到其他发展中国家去的办法来缓解环境问题压力?现在看来,国际金融危机给了人们—一个重要警示:实体经济是国家综合实力的根基,我们这么大的国家如果以虚拟经济作为经济主体,是不切实际而且十分危险的,所以国家已经做出了做大做强实体经济战略决策。就是说,我们已经没有放弃实体经济而保护环境的选择,只能通过把实体经济绿色化来实现保护生态环境的目标。

第二,绿色化是转变经济发展方式的新动力。转变经济发展方式是上世纪90年代提出的战略任务,近20年来,我国经济发展方式已经取得了很大进步,集约发展程度有了很大的提高。但是这些转变主要是从经济效率本身的角度来体现,例如主要反映在劳动生产率提高、生产的投入产出效率提高、投资决策的科学性增强、市场配置资源的份额提升等方面。

现在,中央提出绿色化战略,指出“必须顺应人民群众对良好生态环境的期待,推动形成绿色低碳循环发展新方式”,是针对我国经济发展方式中资源利用效率不高和环境污染较重的突出问题而专门提出的。从一个新的角度扩大了转变经济发展方式的内容,也使资源环境要求更加深入地融合到经济发展全过程之中。

第三,绿色化是稳增长调结构的引航灯和催化剂。绿色化是在当前我国经济增长面临下行压力情况下提出的。

在以往人们的认识中,当经济比较困难的时候,国家对绿色环保的要求会相对降低一点,以免过强的环保要求会影响经济增长速度,而这次是主动在经济下行时提出绿色化要求。这是为什么?这是因为绿色化是为稳增长调结构指明方向,向市场发出明确的信号,表明我们要保的经济增长不是所有的产业活动,而是那些有利于可持续发展的经济活动。我们要实现的经济结构,不都是原来的产业结构和技术结构,而是有利于循环、低碳发展的经济结构。绿色化实际上是要引导和催化经济的转型升级,促使经济增长进入具有绿色竞争力的通道。

第四,绿色化是经济绿色转型的传动器和输油阀。马达轰鸣不等于车轮飞转,要把建设生态文明这项战略决策和顶层设计变成现实成果,还需要具体的实施计划。绿色化就是把这项顶层设计转化为实际行为的行动计划和传动机制。在这里,绿色化中的“化”字具有特殊意义。“化”意味着在时间上长期持续,在空间上广泛实施。

我们知道,要使一个静止的重物运动起来,开始时会很吃力,需要提供很大的推力,初始速度比较慢,但随着速度逐渐加快,就可以不必提供那么大的推力了。这个比喻告诉我们,推动经济发展绿色化,开始时会因为认识不足、利益掣肘等原因而比较困难,此时一定要下定决心,咬牙加力,等到绿色发展逐步成为社会共识,各种有利于绿色发展的体制机制也建立

起来了,那时绿色发展就会具有继续向前的惯性,就比较容易继续推动。万事开头难,这是深刻理解绿色化要求的一个关键之处。

正确理解绿色经济

推进经济发展绿色化,比较通常的表述是发展绿色经济。我国政府在前几年应对全球金融危机时就提出要大力发展绿色经济,并提出“培育以低碳排放为特征的新的经济增长点,加快建设以低碳排放为特征的工业、建筑、交通体系”的具体部署。

绿色是指环保,经济是指赚钱,所以绿色经济就是指同时产生环境效益和经济效益的人类活动。从这个性质上引申,我们可以看到绿色经济具有两种含义:

第一种含义,是指“经济要环保”,即要求经济活动不损害环境或有利于保护环境。

在这里,绿色是对经济活动的外在限定,它要求经济活动不以牺牲环境为代价或不付出过大的环境代价。在这个意义上,绿色经济并非单指某些产业活动,而是对整个经济体系的要求,它实际上是指要把原有经济体系的面貌由非环保型转向环保型。因此,此时绿色经济又可称为环保型经济或环境友好型经济。

例如,钢铁、化工、建材、造纸等行业,在粗放型发展方式下是高排放的,因而非绿色经济的,而在清洁技术、循环利用和节能减排的生产方式下,就是环保型的,就属于绿色经济。应该注意,这时候绿色经济强调的重点是环保,即为为了环保的目的,哪怕放弃一部分经济效益也是必要的,以保证经济是绿色的。

第二种含义,是指“从环保要经济”,即从环境保护活动中获取经济效益。

美国耶鲁大学丹尼尔·埃斯蒂教授和安德鲁·温斯顿教授在《从绿到金——聪明企业如何利用环保战略构建竞争优势》一书中指出:“为什么通用电气、索尼、丰田、沃尔玛这些世界最大、最坚硬、最追逐利润的企业现在都在谈环境保护?(因为)聪明的企业会通过对环境挑战的战略管理取得竞争优势。”他们认为以全新视角观察事物,会带来实际收益。

过去40年间,越来越多的企业发现了灵活管理绿色浪潮带来的压力所能获得的潜在效益。未来的企业将既创造业务利润,又创造一个健康和可持续发展的世界。我们可以把这个意义上的绿色经济称为“从绿掘金”,也就是说,环境保护可以成为经济利润的一个来源,成为一个经济增长点。

例如,环境污染治理、环境基础设施建设、新能源开发、绿色食品研发等,都可以带来新的利润,使这一部分活动改变“环保只赔钱不赚钱”的形象。

可以看到,这个时候绿色经济强调的重点是经济,即通过政策调节和定向开发使环境保护也有利可图。

按照绿色经济是能同时产生环境效益和经济效益的人类活动的定义,可以看到,绿色经济的外延由两部分组成:

一是对原有经济系统进行绿色化或生态化改造。它包括开发新的生产工艺、降低或替代有毒有害物质的使用、高效和循环利用原材料、降低污染物的产生量、对污染物进行净化治理等。这些活动都能减轻对环境的压力,并通过节约资源而获得经济效益,对传统产业都是适用的。

实际上,现代工业已经在很大程度上做到了低排放甚至零排放,所以尽管产业是传统产业,但属性上已属于绿色经济。我国政府部署的“加快建设以低碳排放为特征的工业、建筑、交通体系等”就属于这个范围。

二是发展对环境影响小或有利于改善环境的产业。它包括生态农业、生态旅游、有机食品、可再生资源、服务业、高新技术、植树造林等,称为绿色产业。其特点就是天生对环境友好,不必投入过多资源进行污染防治和生态保护。

这些产业并不都是新兴产业,有些属于传统产业,而且有些产业有着数千年的悠久历史。例如,我国传统的农耕生产方式中有些做法充分运用了资源循环利用的原理,充满了生态文明的智慧。

目前联合国环境署倡导的绿色投资,主要是要求各国把资金投入既能增加就业、拉动消费又减少排放的经济活动中去,包括清洁技术、可再生资源、生态系统或环境基础设施、基于生物多样性的商业(如有机农业)、废物及化学品管理、绿色城市、绿色建筑和绿色交通等。可以看到,这与上述绿色产业也是基本一致的。我国政

府部署的“培育以低碳排放为特征的新的经济增长点”也属于这个范围。

经济发展绿色化样本

在研究期间,笔者前往天津市宁河县进行了发展绿色经济专题考察调研,并参观了现代农业、新农村建设、新能源产业、总部经济、生态保护等项目,详细了解了全县发展情况和基本经验。

宁河县位于京津唐三大城市之间,具有区位优势大、自然条件好的基本县情,水系较发达、地热埋藏浅、煤气管道、湿地面积大、土地资源多、生态环境好、交通干线密、人口压力小,这些都使宁河县发展具有良好的先天条件。走什么样的发展道路一直是宁河县面临的选择,有这么好的条件,若不制定好的发展战略,反而容易造成大手大脚使用资源,走上粗放发展的道路。

宁河县确立了建设美丽宁河、坚持绿色发展的发展理念,实施了产业提升、生态宜居、改革开放、科教兴县、文化繁荣、富民惠民六大战略,使经济发展与生态环境保护保持了良好的互动关系,两者相互支撑、相互促进,绿色经济得到了很大发展。

一是形成现代农业发展优势。宁河县形成了小站稻、无公害蔬菜、河蟹等八大主导农产品,建成了种蟹、种猪、种鱼、种兔、种稻、种苗六大高端种业基地,培育了宁河原种猪场、天津市水稻原种场等4个国字号良种企业,被确定为全国优质小站稻基地、优质棉基地、全国无公害生猪生产基地等。2014年农业实现增加值30多亿元,同比增长5.9%。

二是形成有本地特色的绿色工业结构。全县有工业企业3000多家,形成了新能源新材料、食品加工、金属制品、机械制造、高科技包装纸等主导产业。累计认定科技型中小企业1200多家,培育科技小巨人90家,使全县万元地区生产总值能耗持续下降,主要污染物排放总量持续减少。

三是提升服务业的活力和规模。按照现代商贸物流基地和生态旅游胜地的定位,建设400多个大型商城、商业区、购物中心、农资连锁店等,总部经济基地已吸引数十家全国大型公司来设立分支机构。七里海湿地公园成为较为知名的生态旅游目的地。天津未来科技城已经建好基础设施。2014年服务业占比达到44%。

四是绿色产业加快发展。建立万亩循环农业园区、低碳产业示范区等,使大众项目、热电厂、33家新能源、新材料企业成为新兴产业的龙头。从2008年起实施了绿色宁河建设,按照一片两区三网四带的布局进行林业建设。

宁河县是一个只有42万人口的小县,却做出了绿色经济的大文章,全县2014年完成地区生产总值500亿元,是2008年的5倍,农民收入比2008年翻了一番多,多年来没有人员越级上访、缠访等现象。其主要经验是坚持绿色发展理念,超前布局新兴产业,不断进行环境建设,用绿色规划引导产业转型升级改造。这说明,地方积极发展绿色经济,发展速度不一定很快,但发展质量有提高,是可持续发展方式。

经济发展绿色化建议

绿色经济具有绿色和经济的双重特性,所以,加快推进经济发展绿色化,就是从环保和经济两个方面制定促进发展绿色经济的政策。环保政策的主要目的是使经济更绿色,其主要方式是实行从严从紧的管制,起到“推”的作用;经济政策的主要目的是使环保更赚钱,其主要方式是实行必要的经济利益刺激,起到“拉”的作用。这一“推”一“拉”,相互配合,相得益彰,从而实现环境与经济共赢。

在实施推进经济发展绿色化的环保政策方面:

第一,提高环境准入门槛。按照优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发等主体功能区,制定不同的区域发展政策。根据环境容量和资源承载力确定污染物排放总量控制计划,并以此为基础制定经济发展总体规划和专项规划。在一些特殊地区,要实行环境优先。严格按照法律法规和环境标准的要求,对经济社会发展规划、经济政策、建设项目等进行严格的环境影响评价,对环境容量不足和污染物排放超过总量控制计划的地区,严格限制有污染物排放的建设项目的新建和扩建。对资源和环境消耗设定刚性红线。

第二,加强环境保护管理和执法。依法关闭高耗能、高污染的企业,

对排放污染、造成重大损失的企业和个人依法追究。围绕水污染防治、大气污染防治、城市环境保护、农村环境保护、生态保护、核与辐射环境安全和推动解决当前突出的环境问题等重点任务,严格执法,重点抓一些大案。严格实施对自然资源的用途管制。

第三,强化环境与经济综合决策机制。把环境保护前置于经济社会决策的决策阶段,在经济决策过程中强化环境保护的把关和引导作用。从环境保护方面提出对国家和地区经济发展战略的重要建议。对环境有重大影响的决策,应当进行环境影响论证,必要时实行环保一票否决。把环境保护作为国家宏观经调整政策的主要标准和重要手段。

第四,把环保要求纳入生产和消费全过程。广泛推行清洁生产,鼓励节能降耗,防范和应对污染事故,构建低消耗、少污染的现代生产体系。实行有利于环境保护的流通方式,积极治理铁路、水运等运输污染,保障危险化学品运输和储存安全,限制高污染产品贸易,完善资源再生回收利用,建立清洁、安全的现代物流体系。大力倡导环境友好的消费方式,实行环境标识、环境认证、绿色采购和生产者责任延伸等制度,推行垃圾分类和消费品回收,建立绿色、节约的消费体系。

在制定促进经济发展绿色化的经济政策方面:

第一,建立健全环境产权制度。按照中央关于“落实全民所有自然资源资产所有权,建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制”要求,完善产权制度。

一是建立环境资产的产权法律制度。制定环境标准和划定生态红线,确定可用于支撑经济发展的环境承载力规模,明确这些环境承载力的终极产权属于全民所有,其作用是从经济发展中获得最大的经济效益。

二是建立国家代表全民行使此种环境承载力所有权的经济体制。可以考虑成立“国家环境资产经营总公司”,来承包作为经济资产的环境承载力的目的,会尽力把有限的环境承载力资源配置到获得最大经济效益的经济活动上去。

三是建立环境资产产权交易市场,让市场机制发挥配置经济资源的决定性作用,使有限的环境承载力资源经过市场选择而流转到获得更高效益的生产领域。以上思路可以先在局部的区域或流域进行试点。

第二,实施促进提高资源产出率的鼓励措施。对循环利用资源的经济活动用法规形式对其确立给予减税、补贴等优惠措施。制定法规和相关政策,对优先采购和使用节能节水器材等有利于保护环境的产品、设备和设施等行为,给予奖励或补差。制定法规政策支持清洁能源、节能环保产业发展,包括建立清洁生产技术研发支持基金、风险投资基金、新型节能环保技术推广平台等,支持在生态文明建设领域的“万众创业,大众创新”。建立和完善生态环境损害赔偿和生态补偿等重要制度。

第三,创设有利于绿色经济的激励机制。出台绿色信贷、污染责任保险、绿色投资等环境经济政策,把产品消费后的处置责任前移到生产者,从而激励生产者按照环境友好的理念进行产品设计,优化生产过程。通过制定引导性的财政和价格政策,引导企业走清洁生产和循环经济之路。通过调整水、电、煤等资源价格促进企业采取资源节约型的生产工艺。完善环境保护模范城市、生态省(市)、生态示范区、环境友好型企业、绿色学校、绿色社区等创建活动,使那些在推进经济发展与环境保护相互融合方面取得重要进展的地区获得荣誉和实惠。

第四,实行有利于绿色发展的干部选用政策。以自然资源资产负债表为依据,改革干部考核评价和任用制度,使那些在推进绿色化中成绩突出的干部得到重用。以资源环境生态红线管控等为基线,建立生态环保问责制,进行自然资源资产离任审计和责任追究。

作者系环境保护部环境与政策研究中心主任

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚拟不实报道举报电话
010-67112039

探索与思考

污水处理厂不能成为新污染源

◆周振煊

随着浙江省“五水共治”全面推进,污水处理厂的地位、作用越来越重要。然而,有的污水处理厂不但不治污,反而越治越污,成为新的污染源。近年来,媒体先后曝光了一些污水处理厂超标排放的问题;2015年4月1日,浙江卫视《今日聚焦》栏目又报道了嘉善县洪浜污水处理厂超标排放、超容量排放的问题。社会公众反映强烈,要求有关部门加强监管,督促污水处理厂达标排放,切实维护好群众环境权益。为什么污水处理厂会成为新的污染源?如何确保环境保护的“最后一公里”不出问题?带着这些问题,驻浙江省环保厅纪检组会同环保厅有关职能部门,用了半年多时间,多次对全省污水处理厂基本现状、存在问题及其原因进行监督检查研究,并有针对性地提出意见建议,积极回应公众关注。

浙江省污水处理厂基本现状

从近期调查的情况看,全省共建有县级以上、建制镇和工业等3类污水处理厂351座(截至2013年底),总设计处理能力为每天1202.6万吨。一是县以上污水处理厂。全省共建有131座,每天处理能力为917.5万吨,占全省76.3%。二是建制镇污水处理厂。全省共建有164座,每天处理能力为157.8万吨,占全省13.1%。三是工业污水处理厂。全省共建有56座,每天处理能力为127.3万吨,占全省10.6%,包括造纸、印染、化工、医药、制革五大行业的污水。目前,351座污水处理厂正常运行有257座,其中县以上有121座、建制镇有82座、工业有54座,建成污水管网3.5万公里以上;剩下的94座污水处理厂,有的还没有通水,有的正在调试当中。

存在问题及其原因

首先,污水处理率总体不平衡。有的地方污水处理率不高。从全省污水处理总量核查情况看,11个设区市平均污水处理率为80%,抽查56个县(市)平均污水处理率为73.4%。原因在于,有的地方在建设时一手硬一手软,存在重污水处理厂建设、轻污水管网建设,导致污水管网滞后于污水处理厂建设,截污纳管不够,造成污水处理厂负荷率和处理率相对偏低。

部分地方污水超标排放。比如,嘉善县洪浜污水处理厂,设计日处理污水3万吨,实际日处理污水达到5~6万吨,污水处理厂成了“过水厂”,超标排放、超容量排放,严重污染周围环境,群众反映不断。虽然去年驻环保厅纪检组抽调有关专业人员,对嘉善县洪浜污水处理厂进行了监督检查,并提出整改意见,但问题仍然没有得到有效解决。

其次,雨污混流或管网渗漏情况普遍。有的地方污水管网建设落后,雨污混流严重。有的污水处理厂因雨污不分,导致进水浓度偏低。有的地方管网建设未考虑地质影响,或者施工质量差,渗漏现象比较严重。有的已建成的地下管网,因产品质量、自然老化和人为破坏等问题,相继发生破裂,出现管网渗漏现象。这些问题,在一些地方的建制镇污水处理厂更为明显。

第三,对纳管企业排放情况掌握不全面。不少污水处理厂是政府投资、运营商运行的经营模式。由于有的运营商只追求利益最大化,往往存在对上游纳管企业数量多少不清楚、对排水量多少不清楚、对排放浓度多少不清楚等问题。有的运营商甚至只拿钱不处理,存在严重偷排、漏排现象。

第四,日常运行管理专业化水平

低。有的污水处理厂日常运行管理专业水平不高,台账记录不全,监测数据不准。有的工作人员不填写报表,不积累数据、不进行分析,使日常运行管理处于混乱状态。有的为了应付上级检查,弄虚作假,脱离实际,欺骗环保工作人员;有的中控系统虽然已经建成,但监控设备没有很好使用,无法调阅历史数据,无法监控排水浓度。

第五,产生的污泥堆放处理随意性大。现在,一些污水处理厂产生的污泥仍未得到有效处理。有的污泥长期露天堆放,随意抛弃、倾倒成为常态,使得水体和土壤持续受到污染;有的污泥临时堆放没有设置围栏、没有密封加盖、没有明显标识,废水横流、恶臭刺鼻,造成二次污染;还有的污泥运输联单管理不善,不能真实反映污泥去向,导致登记造假、数据不真等现象。

调研的意见和建议

针对污水处理厂存在的问题,笔者建议:

一要切实解决污水处理厂的运行和管理问题。污水处理厂问题在水里,根子在岸上。这些既有环保部门的责任,也有建设部门的责任。当前,要重点抓好两项工作:一方面,重视运行管理。各级环保、建设部门务必高度重视,切实把污水处理厂的运行管理、运行监管摆上重要议事日程,采取有效措施,坚决防止污水处理厂成为新的污染源。另一方面,要规范运行管理。要督促污水处理厂加强自身运行管理,搞好规范化管理和精细化管理,提高运行管理人员的管理水平。对那些缺乏社会责任感、运行管理质量差、无法达到要求的运营商,要严格依据法规,责令其退出污水处理厂。

二要切实解决污水处理厂的规划和设计问题。没有前瞻性规划,设计的污水处理厂,付出的环境代价必然是惨重的。当前,要着力解决好两个问题:一方面要解决好“吃不饱”的问题。要避免污水处理厂无水处理或者处理能力不足。另一方面要解决好“吃不了”的问题。新建、改建、扩建污水处理厂,必须充分考虑到规划、设计的前瞻性。

三要切实解决污水处理厂的监管和问责问题。当前迫切需要职能部门增强“三种意识”:

要增强职责和纪律意识。认真履行职责,摆脱地方对经济发展指标的盲目崇拜。特别是环保部门要加强对污水处理厂出水水质的监督检查,建设部门要加强对污水处理厂设施建设的指导监督。要严守规矩,用纪律的权威性、严肃性和约束性,保证生态文明建设全面推进。

要增强法治和执行意识。要依据新《环保法》,加强对污水处理厂执法监管,对超容量排放、超标排放和恶意偷排漏排的,责令其采取限制生产等措施。对情节严重的,要报经政府批准,责令其停业整治,倒逼其达标排放。对整治不力的要严肃查办,该处理的处理,该问责的问责,必要时还要约谈当地政府主要领导。要发挥在线监控系统作用,目前在在线监控面临设备老化,如果管理不到位,容易造成监控数据与实际数据不相符的问题,达不到监控目的,使大量投入的资金发挥不了作用。所以,要加强日常管理,确保在线监控系统有效运行。

要增强监管和服务意识。正确处理好监管与服务的关系,在加强监管的同时,积极为污水处理厂搞好服务,帮助解决实际困难,提供技术支持,指导人才培训,建立长效机制,创新运营模式,提高污水处理水平,确保污水处理厂达标排放。

作者系驻浙江省环保厅纪检组组长

第九届中华宝钢环境奖组委会公告

中华环境奖自2000年设立以来已连续开展了八届,共表彰在我国环境保护领域做出突出贡献的集体和个人171个。这些获奖者在推动环保工作,引领环保先进理念、技术和行为方式方面发挥了积极作用。

第九届中华宝钢环境奖评选推荐工作于2015年4月28日正式启动。本届评选主题为“推进生态文明,引领绿色发展”,将表彰和奖励在城镇环境、环境管理、企业环保、生态保护和环保宣教五个方面做出突出贡献的单位和个人,同时加大评选、表彰和宣传力度,为贯彻落实党的十八大精神,提高生态文明水平提供支撑,促进我国环境保护事业的发展。

第九届中华宝钢环境奖评选

联系单位:中华宝钢环境奖组委会秘书处
联系电话:(010)67112884
传 真:(010)67112884 / 67118190
E-mail:cep714@126.com
地 址:北京市东城区广渠门内大街16号环境大719室
邮 编:100062