

业界评说

◆张波

从山东造纸转型升级看环境与发展双赢之道

如何统筹兼顾,既改善环境质量,又保证经济较快发展和社会稳定,是转型期环境保护必须破解的难题。

我国转型期环境保护有两个重要特点。一是总体上我们还处于工业化、城镇化快速推进的历史阶段,区域发展不平衡,污染物排放的新增压力很大。上世纪六七十年代,发达国家大规模开展环境保护的时候,城市化率已经普遍超过75%,服务业在三次产业中的比例达到65%左右,这与今天的中国有很大不同。二是我国东中部地区人口和企业布局密度很高,单位国土面积的污染物排放强度很大。在这一点上,世界上很少有国家尤其是发达国家能够与我们相比。这意味着就个体而言,同样的环境努力却换不来同样的环境成效。

造纸行业曾是山东的第一污染大户。2002年造纸行业COD排放量超过全省工业的50%,但对工业增加值的贡献率仅为3%。从上世纪90年代中期开始,山东省就积极探索解决造纸行业高污染问题。1996年到2002年,主要采取行政手段关闭规模较小、污染严重的草浆造纸生产线472条,污染加重趋势得到初步遏制。但单纯采用行政手段也显现出缺乏预见性、易于反弹和社会成本较高等问题。据统计,仅2001-2002年间关闭的41条草浆生产线,就使固定资产10多亿元报废,数万职工下岗,给社会稳定带来很大压力。

2003年,山东省发布实施《山东省造纸工业水污染物排放标准》,开启了以环境标准倒逼传统行业转方式调结构的新路子。标准跨越8年实施,共分了4个阶段。第一阶段从2003年5月1日起,草浆造纸外排废水COD执行420mg/L的标准限值,略严于450 mg/L

◆余池明

北京新的城市总体规划已完成修编,日前经北京市委常委会审议通过,将上报国务院京津冀协同发展领导小组办公室。

在笔者看来,此次北京城市总体规划有一个根本改变,那就是实现了多规合一,即将城市规划、国民经济和社会发展规划、土地利用、产业、交通、市政、历史文化保护、生态资源、城乡统筹等各项规划,在同一张底图上落实和叠加,最终呈现出一张蓝图。实现多规合一,能够有效避免因规划“打架”而造成的规划约束性、执行性不强等问题。

近年来,分散多头的空间规划体制造成了生态保护规划不落地,已经成为制约环境保护工作开展的重要障碍之一。我国空间规划和空间用途管制职能分散在多个部门。发改部门负责全国主体功能区规划,将国土空间划分为优化开发和重点开发(农产品主产区)和禁止开发(重点生态功能区)4类;住建部门负责城乡规划及城镇体系规划,对城市规划区范围内的空间建立了3区(禁建区、限建区、适建区)分类和4线(绿线、蓝线、紫线、黄线)保护制

度;国土部门负责土地利用规划,划定城乡建设用地规模边界、扩展边界和禁止建设3条边界,形成允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区4类空间管制区;环保部门负责环境保护规划及生态功能区划(生态红线)。4类规划都是法定规划,其中都有对生态空间保护的规定,但是4种规划自成体系,尺度不同、层次不同、标准不同,互不衔接,使得无序开发、过度开发、分散开发无法得到有效管控。同时,由于划定的各类保护区类型多样、标准不一,后续的保护与管理也很难到位。此外,多头管理、重复管理,严重浪费了行政资源,影响了行政效率。

有关部门已经认识到多头规划的弊端,2014年8月26日,国家发展和改革委员会、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部等部委联合发文开展市县多规合一试点。《生态文明体制改革

局长论坛

征稿启事

为加强对环保重点问题的探讨,本版“局长论坛”栏目将采取主题征文形式。征集题目将提前公布,敬请各地环保局长、副局长密切关注并积极组织投稿。

- 本期征集题目:
1. 紧紧围绕以改善环境质量为核心,地方有哪些创新举措?
 2. 怎样推进地方党委政府切实履行环保责任?

本栏自由

聚光科技

特约刊登

的原国家标准,向行业发出“标准即将加严”的明确信号。第二阶段从2007年1月1日起,大幅度加严标准,草浆造纸外排废水COD执行300mg/L的标准限值。第三阶段,出台4项覆盖山东全省的流域性综合排放标准,流域标准第一时段与造纸工业水污染物排放标准第三时段相衔接,实现了行业排放标准与流域综合排放标准的对接,草浆造纸外排废水COD执行300mg/L~150mg/L的标准限值。第四阶段自2010年1月1日起,全省所有企业全部执行统一的流域性污染物排放标准;重点保护区COD执行60mg/L、一般保护区COD执行100mg/L的标准限值,严于国家标准4~7倍。企业排污不再依行业而定,而是按照企业在流域中所处的位置确定排放限值,这样也就实质上取消了高污染行业的排污特权,将污染物排放标准和环境质量标准初步衔接起来。

实施具有预见性的环境标准体系,实质是具有数字化法规的形式宣布了落后生产力的淘汰进程。标准发布后,先进的造纸企业纷纷投入巨资组织科技攻关,从生产的全过程突破环保瓶颈,整体技术水平大幅度提高。山东森林纸业环保和循环经济类专利达180多项,研发成功的“一草三用”技术路线,实现了麦草全部综合利用。山东省环境保护科学研究设计院研发的“造纸废水深度处理与回用技术”取得突破,得到广泛应用。2011年,环境保护部、国家发改委先后突破政策禁区,批复了山东森林纸业年处理150万吨秸秆综合利用项目,这标志着山东造纸行业转型升级取得重要突破。2014年,美国弗吉尼亚州招商山东森林纸业赴美投资建设制浆造纸项目,州政府给予企业500万美元

奖励。曾经被贴上落后标签的秸秆制浆造纸项目,成为美国人的香饽饽。

值得一提的是,从2003年起,山东环保没有采取行政手段关闭任何一家规模以上造纸企业,是行业自己走了一条转方式调结构的道路。10年以后,全省制浆企业由原来的200多家减少到十几家,但整个行业的规模和利税却大大提高。2013年,山东省机制纸及纸浆产量比2002年增加了两倍多;利税增加了近4倍,均居全国第1位;而主要污染物COD排放量却减至2.4万吨,减少了88.2%。目前,山东每一个造纸企业都在排污口设置了生物指示池,达到了常见鱼类稳定生长再排向环境的治污水平。按照同样的思路,山东省先后出台了38项标准,形成了覆盖全省的地方环境标准体系。

从2003年到现在,山东流域水环境质量连续13年持续改善。2015年山东水环境的平均COD浓度为23.7mg/L,1985年的平均COD浓度为42mg/L。因此说,目前山东水环境质量已经明显优于1985年的水平,而且建立了长效机制。

山东实施地方环境标准,曾面临诸多质疑。有人认为是,山东自我加压,实施比国家严得多的地方标准,市场竞争必然会搞垮山东造纸行业。还有人认为,政府决策应当首先考虑行业治污的经济技术可行性,当时经过调查,85%的造纸企业实现不了第三阶段标准值,因此制定这样的标准脱离实际。这些观点初听起来很有道理,而恰恰这样貌似正确的观点是社会转型期需要突破的思想障碍。其问题在于把传统行业治污污染的经济技术可行性当成了政府决策的唯一前提,而忽视了维护公众健康和生态安全的必要性、经济社会发

展的必然趋势和环境保护对于传统行业强大的优化倒逼作用。观念转不过来,就迈不开步,更谈不上跨越多少年合理制定奋斗目标统筹兼顾地推进工作。

受市场竞争的比较优势原理制约,发展中地区通常“两高”行业比较多。进入转型期,对于仍然存在的落后生产方式,既不能安于现状、保护落后,也不能简单化地加以排斥。不要轻易给哪个行业贴上落后行业的标签,不能轻易认定某个行业多少规模以上的才能上,多少规模以下必须淘汰。为什么不能以环保、质量、安全等标准,依法行政推动结构调整呢?不管多大规模,只要能够达到这些标准就应当允许存在。反之,达不到这些标准,规模再大也不行。企业的生存权应当交给市场来决定。在山东造纸转型升级的案例中,政府的作用是发布标准、依法监管;企业的作用是技术创新、转型升级;市场的作用是优胜劣汰。

用环境保护优化经济发展,笔者主张采取必要性、预见性、引导性和强制性有机结合的工作策略。必要性,就是要把握大势,用维护生态安全的必要性和经济社会发展的必然规律统一思想,形成合力。预见性,就是统筹经济社会发展与环境保护,提前若干年科学确定工作目标,让社会明确努力方向。引导性,就是实施分阶段逐步加严的政策措施,引导企业调整结构转型升级。强制性,就是确定的政策措施必须具有权威性,要依法坚决落实。“四性”策略有机结合,一些貌似困难的事情就好办多了。

作者系山东省环境保护厅厅长、党组书记

展的必然趋势和环境保护对于传统行业强大的优化倒逼作用。观念转不过来,就迈不开步,更谈不上跨越多少年合理制定奋斗目标统筹兼顾地推进工作。

受市场竞争的比较优势原理制约,发展中地区通常“两高”行业比较多。进入转型期,对于仍然存在的落后生产方式,既不能安于现状、保护落后,也不能简单化地加以排斥。不要轻易给哪个行业贴上落后行业的标签,不能轻易认定某个行业多少规模以上的才能上,多少规模以下必须淘汰。为什么不能以环保、质量、安全等标准,依法行政推动结构调整呢?不管多大规模,只要能够达到这些标准就应当允许存在。反之,达不到这些标准,规模再大也不行。企业的生存权应当交给市场来决定。在山东造纸转型升级的案例中,政府的作用是发布标准、依法监管;企业的作用是技术创新、转型升级;市场的作用是优胜劣汰。

用环境保护优化经济发展,笔者主张采取必要性、预见性、引导性和强制性有机结合的工作策略。必要性,就是要把握大势,用维护生态安全的必要性和经济社会发展的必然规律统一思想,形成合力。预见性,就是统筹经济社会发展与环境保护,提前若干年科学确定工作目标,让社会明确努力方向。引导性,就是实施分阶段逐步加严的政策措施,引导企业调整结构转型升级。强制性,就是确定的政策措施必须具有权威性,要依法坚决落实。“四性”策略有机结合,一些貌似困难的事情就好办多了。

作者系山东省环境保护厅厅长、党组书记

热评

环境信用评级需向中小企业延伸

◆刘瀚城

我国中小企业面广量大,广泛分布在各领域,是一个十分庞大的企业群体,也是我国国民经济的重要组成部分。据国家工信部中小企业司统计,目前全国已登记的中人以上的中小企业已达约1000万户,单位数量约占全国总企业数量的99%,其贡献的税收约占整个税收的50%,国内生产总值约占60%,由此创造的大量城镇就业岗位约占总数的80%。可以说,中小企业的发展已经成为中国当前和“十三五”时期全面建成小康社会的重要因素之一。

然而,伴随着企业的发展,中小企业也逐渐成为制造环境问题的主力军。根据2014年《环境质量公报》信息,中小企业带来的污染已占污染源的60%。虽然各地环保部门自1995年以来陆续开展了专项治理整顿,已使近100万家中小企业因污染问题被关停取缔,但总体成效不显著。主要有两个原因:其一,中小企业的污染特点是单体排放量小但排放点分散,环境治理不易形成规模效应;其二,许多中小企业生产工艺落后、技术水平低下,并且防治污染成本较高,环保意识薄弱。对此,通过一剂政策猛药或某次专项行动,恐怕很难达到标本兼治的效果。

党的十八届五中全会提出包括绿色发展在内的五大发展理念,从绿色发展的内涵思考,从中小企业的内容发展规律着手,建立中小企业环境信用评级制度可能会是一剂切实可行的良方。

所谓的环境信用评级,就是通过对企业环境信息的真实性以及环境质量是否改善的效果出发,对企业进行打分,并进行类似资本评级的级别评定,激励企业加强环境治理。笔者认为,企业环境信用评级制度的建立,可以参考已成熟运用的资本评级方法。

要建立环境信用评级机构。对于大型国企或上市公司,内部需要设置环境信用评级机构,结合国家节能减排指标,建立指标目标体系,并且与财报捆绑,定期对外公布;对于中小企业,可以借助第三方评估机构,实事求是地进行评级,评级结果再与银行贷款、企业风险担保、企业融资等金融手段联系,使资金主动实施绿色发展的企业流动。要建立统一的评级标准和流程。鉴于中小企业有时会牵涉地方利益,评级容易主观化而失真。对此,需要统一全国的企业环境信用评级模式,并且督促中小企业进行环境信息强制披露。通过向评级公司缴纳费用一购买评级后的报告书一发布公告,形成环境信用与企业知名度的正反馈效应,鼓励更多企业加入评级。

为构建这种体系,有必要分析中

优先突出生态空间规划的地位和作用

度;国土部门负责土地利用规划,划定城乡建设用地规模边界、扩展边界和禁止建设3条边界,形成允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区4类空间管制区;环保部门负责环境保护规划及生态功能区划(生态红线)。4类规划都是法定规划,其中都有对生态空间保护的规定,但是4种规划自成体系,尺度不同、层次不同、标准不同,互不衔接,使得无序开发、过度开发、分散开发无法得到有效管控。同时,由于划定的各类保护区类型多样、标准不一,后续的保护与管理也很难到位。此外,多头管理、重复管理,严重浪费了行政资源,影响了行政效率。

有关部门已经认识到多头规划的弊端,2014年8月26日,国家发展和改革委员会、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部等部委联合发文开展市县多规合一试点。《生态文明体制改革

总体方案》进一步明确提出“支持市县推进‘多规合一’,统一编制市县空间规划,逐步形成市县一个规划、一张蓝图。”

笔者认为,优先制定和实施生态空间保护规划也是实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动的重要前提。生态安全的形势不等人,应该在试点的基础上尽快推进全国多规合一的新体制,形成自上而下的统一的空间规划体系。同时在空间规划体系中优先突出生态空间规划的地位和作用。环境保护工作要按照绿色发展理念的要求,生态保护和污染治理并举,保护优先。在踏实做好环境质量控制和污染治理的同时,加快以法律手段优先划定生态功能保护区,为向绿色发展方式转变奠定基础。也就是说,在生态文明制度建设中,要把生态保护的规划制度和空间管制制度放

在优先地位。要在环境库兹涅茨曲线拐点到来之前提前建立生态空间的保护制度,为子孙后代的永续发展奠定生态安全基础。

首先,转变规划理念和次序。由过去的根据人口规模测算做用地规划和建设规划的做法改为先做生态环境承载力评价,优先做好环境保护规划及生态功能区划。

其次,落实生态空间保护的刚性要求。按照经济社会发展与资源环境承载力相匹配的原则将开发强度指标分解到各级行政区,作为约束性指标,控制建设用地总量,将用途管制扩大到所有自然生态空间,划定并严守生态红线。

第三,将环境保护规划及生态功能区的制定和实施纳入政绩考核,作为生态文明绩效评价考核和责任追究制度的重要内容。

切实将超低排放落到实处

◆李典才

某公司日前积极响应国家号召,推进煤电超低排放和节能改造,拟投入两亿元对燃煤发电机组进行技术改造。改造后燃煤电厂烟气排放二氧化硫排放浓度小于35mg/Nm³,氮氧化物排放浓度小于50 mg/Nm³,烟尘排放浓度小于5 mg/Nm³。60万千瓦及以上机组改造后平均供电煤耗低于300克/千瓦时。目前,公司已进行可行性研究,正在按照超低排放拟定的实施方案稳步推进。如果这个技术改造项目成功,将会对改善当地环境质量起着重大的作用。

三要狠抓超低排放的落实。燃煤电厂实施超低排放,不是一件容易的事情,必须转变工作作风,狠抓工作落实。要做到明确责任。技术改造的任务要求。对国家提出的技术改造任务是什么,要达到什么标准,必须明确,做到心中有数。要明确技术改造完成的时限,技术改造从什么时间开始到什么时间结束要有一个时间表,每个阶段需要做什么工作,都要有具体的安排,做到忙而不乱,稳步推进。对此,笔者有3点建议。

一要树立超低排放的意识。要认真学习贯彻党中央、国务院的重要指示精神,深刻领会精神实质,把超低排放工作当作是一项重要工作任务来抓。结合电厂的实际,研究制定实施超低排放的工作方案,克服不等不靠的思想,主动作为,敢于担当,增强责任意识,统一思想认识,自觉把实

施超低排放的工作落实到行动上。

二要舍得超低排放的投入。燃煤发电机组实施超低排放必须对原有的设备进行改造升级,而改造升级需要大量的经费投入。如果没有足够的资金投入,技术改造就成为一句空话。资金问题是燃煤发电厂技术改造的瓶颈,也是许多企业面临的困难。面对这一难题,一方面,企业要主动给上级领导汇报,争取国家财政专项资金支持,通过以奖代补的形式,得到技术改造资金;另一方面,企业要克服依赖思想,舍得投入资金进行技术改造。只有这样,才能满足燃煤电厂超低排放技术改造的资金需要。

三要狠抓超低排放的落实。燃煤电厂实施超低排放,不是一件容易的事情,必须转变工作作风,狠抓工作落实。要做到明确责任。技术改造的任务要求。对国家提出的技术改造任务是什么,要达到什么标准,必须明确,做到心中有数。要明确技术改造完成的时限,技术改造从什么时间开始到什么时间结束要有一个时间表,每个阶段需要做什么工作,都要有具体的安排,做到忙而不乱,稳步推进。对此,笔者有3点建议。