

# 聚焦“十三五”开局 推动环境质量持续改善

## “加减乘除”催生辽宁环保蜕变



沈阳城市环境风貌。

### ◆战卫民 徐鹏 肖震 马芮

辽宁省是老工业基地,结构性、复合型污染特征明显,环境历史欠账较多,污染治理和生态保护的任务都十分繁重。为全面改善全省环境质量,辽宁省变压力为动力,用扎扎实实的努力,以加减乘除的方式,焕发了辽宁省环保的彻底蜕变。

### ■“加法”累积 效益叠加

“十二五”期间,辽宁省以政府投资带动了更多的社会投入,此为“加法”的累积。把环境保护公共设施和监管能力建设作为投资重点,加大投资力度,促进城市环境基础设施建设,以及饮用水源保护区、生态功能区、生态示范区、自然保护区建设和管理,增加了环境质量监测投入。2011年~2015年,国家环保资金投入约79亿元,省级环保资金投入约43.5亿元。

“十二五”期间,全省企事业单位利用的各级环保专项资金、周转金及企事业单位自筹的污染治理等投资超过610亿元;城市污水处理厂建设、城市生活垃圾及医疗垃圾处理设施建设、污染企业搬迁改造、城市集中供热等投资接近1150亿元;自然保护区建设、人工种植植被、区域生态功能恢复等投资648亿元;监测、信息、宣教、监管、危险废物监管等能力建设投资达到14.3亿元。社会资金投入总计2423.73亿元,环保总投资占GDP比重2.41%。好钢用在刀刃上,辽宁在进一步加大环保投入的同时也切实提高利用效能,用真金白银换来了辽宁的“天蓝水净”。

加强碧水工程基础设施建设。辽宁省委、省政府启动了包括污水处理厂及配套、河流综合整治、湿地建设、工业水污染防治、规模化畜禽养殖污染治理、垃圾处理、饮用水源地保护等碧水工程建设。自2013年初,辽宁省率先在全国摘掉“重污染”河流帽子以来,省委、省政府提出以“稳水质、保达标”为宗旨,做好新常态下流域水污染防治工作。截至2014年底,流域内累计建成城镇污水处理厂119座,设计能力680万吨/日,污水处理率达84%;完成全省160座污水处理厂视频监控系统的安装。

加强蓝天工程基础设施建设。启动了脱硫、脱硝、除尘,区域大气环境综合整治,城市全覆盖,绿色交通工程等一系列大气污染防治工程。截至2015年底,项目已完工7018个,累计完成投资769.6亿元。

经过几年的治理,辽宁省城市环境空气质量持续改善,全省城市环境空气中的主要污染物呈逐年下降趋势,城市环境空气质量达二级标准天数逐年增加。2015年10月在全省范围内启动了“蓝天工程”,主要任务是加快建设大型热电联产机组和大型热电厂,淘汰小型燃煤锅炉,加快“一县一热源”建设,深化工业企业脱硫、脱硝治理,持续推进电力行业污染减排,加快钢铁、石化、建材等其他重点行业脱硫、脱硝进程,加快推进“气化辽宁”进程,目前这项工作已经全面实施。

加强生态修复工程建设。其中,

生态建设工程,包括生物多样性保护工程、生态修复和保育工程、环境保护模范城市创建工程等多方面。农村环境整治工程,包括农村环境连片整治示范中的污水、垃圾处理工程,畜禽粪便无害化处理工程,农村面源污染治理工程,无公害生态农业示范区建设工程,土壤修复试点工程等方面。环境安全的保障工程,包括医疗和危险废物处置中心建设,放射性伴生矿治理修复工程,应急物资储备等方面。科技创新的产业工程,包括资源再生和综合利用项目,环境科技研发机构和重点实验室建设项目,国家重大科技专项——“水专项”项目等方面。以辽宁省环境监测中心投入为例,“十二五”期间,全省环境监测应急预警监控网络体系建设项目投资达1600万元,其他各项如省监测实验中心基础设施建设经费、饮用水源全分析特定项目监测能力经费等投入总计约11003万元。

### ■“减法”减量 权力“瘦身”

仅仅依靠增加环境保护基础设施投入,来实现辽宁生态环境质量的根本性转变肯定是不够的,要以减法的方式敢于给阻碍经济发展、不利于产业结构优化升级的体制机制“瘦身”,切实把环境管理的重点转移到强化环境监管上来,更多地让市场在经济发展中唱“主角”,最终实现污染减排。

优化产业结构,推动污染减排。在污染治理设施末端减量的同时,更着重在前端减量。具体表现在辽河治理、污染减排、造纸企业关停,小钢铁整合,水泥行业上大压小。

2008年,辽宁省政府向全省人民庄严承诺,3年内实现辽河流域干流全部消灭劣V类水体(按化学需氧量考核),5年内实现辽河流域干流城市段景观化。为实现这一目标,全省对417家造纸企业实施停产治理,并彻底关闭了294家。2011年,辽宁省政府又做出了在全国率先摘掉流域重污染帽子的重大决策,巩固和扩大辽河治理成果。重点实施了包括辽河治理攻坚战、大浑太治理歼灭战、凌河治理阻击战等的“三大战役”,安排治污项目438个,总投资81.71亿元。2012年9月,全省6条干流36个监测断面全部达到“摘帽”预期目标,54条主要支流中53条达到“摘帽”要求。

在辽河治理取得明显成效后,2013年,辽宁省再接再厉开展了大气治理攻坚战“蓝天工程”,计划总投资达1669亿元,包含了5852个项目,为有效治理进行艰苦而有益的探索。“蓝天工程”共包括六大部分,分为实施区域一体高效供热、气化辽宁、工业提标淘汰、城市全覆盖、绿色交通和大气监控预警建设。

督办违规企业,率先在国内建立对环境违法企业实施供电限制的工作机制。优化能源结构,实施“煤改气”和“油改气”。完善扬尘污染整治责任体系,建立行政监管、公众参与、舆论监督相结合的监管机制。建立健全雾霾天应对工作长效机制,全面建设辽宁省环境空气质量监测网络,专门研制出群众可通过手机实时查阅环境质量信息的“辽宁AQI在线手机软件”。

截至2014年11月底,全省已完成大气治理项目4277个,4项主要污染物减排已提前超额完成国家“十二五”大气减

排任务。落实35个国家减排责任书项目,完成率位居全国前列。已经对63家环境违法企业实施绿色信贷限制措施。淘汰燃煤小锅炉1.8万座,清洁能源和新能源城市公交车6693台,占全省城市公交车比重达到36.4%。

集全省之力打好大气、水、碧海和生态治理“四项战役”,减少污染物排放,下大力气改善环境质量,实现了从“排污大省”到“减排大省”,再到“环境改善大省”的蜕变。

助力经济发展,实施简政放权。长期以来,环保部门存在着干预过多、管得过多,重审批、轻监管,审批难、审批慢、环节多等一些列问题。这些问题不仅抑制了地方经济发展活力,而且推高了行政成本,加重了企业负担,也容易滋生腐败。辽宁省环保厅积极贯彻国家“同级审批,同步放权,就近服务,各负其责”的顶层设计,加快推进环评审批权限下放,坚持简政放权、放管结合、优化服务,下放范围广、力度大。将原有的18项行政审批权及224类建设项目审批权限取消、下放到各地市环保局。截至目前共取消2项行政审批事项,1类建设项目环评文件审批,下放4项行政审批事项和175类建设项目环评文件审批,取消和下放比例分别为33.3%和78.1%,成为全国省级环保部门环评审批事项最少、下放比例最少的省份之一。2015年,除国家和环境保护部明确要求必须由省级环保部门审批的建设项目环评文件外,按照同步放权、同级审批原则,再次大幅度下放建设项目环评文件审批权,仅保留了37类建设项目中部分污染物排放量、生态破坏严重项目的环评文件审批权。

辽宁省环保厅还取消环境监测服务中14项、合并31项收费项目。保留项目的收费标准一律在原标准基础上下调10%。明确规定监测报告技术方案编制及审查费和技术报告编制及审查费分别不得超过实际监测费用的15%和25%。同时,继续给行政权力做好减法,以法治思维和法治方式引导,坚持“法定职责必须为,法无授权不可为”和权责法定、权责匹配、简政放权的总原则,重点抓住“清权、建权、制权、晒权”等主要环节,在全面梳理现有行政职权的基础上,大力清理调整并依法审核确认行政职权,优化权力运行流程,建立权力和责任清单,健全权力清单动态管理机制,明确责任主体,强化权力监督和问责,多种渠道向社会公布,最大限度给市场和企业松绑。

目前,省环保厅保留行政职权48项,比2011年确权减少22项,减幅达31.4%。对这些行政职权按照“一项行政职权,一项责任事项”的原则,相应地建立了48项责任清单,从制度层面硬化责任,给拟保留的行政权力套上责任“紧箍咒”。

### ■“乘法”发力 创新驱动

进一步秉承创新驱动做“乘法”的工作导向,深层发力、重点突破,充分利用体制创新和科技自主创新制定实施倍增计划,加快环保产业结构调整,积极培育新的经济增长点。

体制创新:伴随着探索中国环保新道路的进程,环保体制创新也不断向前推进。纵观辽河流域治理的艰辛历程,

横跨全省12个市、79个县(区)、3200万人口的辽河流域治理,如何在短时间内取得治理成就?除巨大资金投入外,这与辽宁省针对辽河治理大胆进行了体制机制创新,打破楚河汉界,共下生态棋,走出了一条独具辽宁特色的大河治理新路密不可分。

重典治污,法治先行。近年来,辽宁省不断健全水污染防治政策法规体系建设,省人大及时修订出台了《辽宁省辽河流域水污染防治条例》《辽宁省辽河保护区条例》等12部地方法规;辽宁省政府也出台了一系列政府规章,并颁布了严于国家标准的《辽宁省污水综合排放标准》。这一标准明确规定,企业直排地表水的COD浓度必须达到50毫克/升以下,还要求许多已建成的污水处理厂重投资进行升级改造。

创新大河管理体制,打破了辽河治理“铁路警察各管一段”的模式。这条省内的最大河流,如果在治理问题上遭遇各弹各的调,就很难摆脱“污染—治理—再污染”的恶性循环。因此,辽宁在全国首家按流域“划区设局”,新建辽河、凌河两个省级保护区,组建了两个正厅级建制的保护区管理局,告别多头管理,给“母亲河”配备专职“保姆”,实现了流域水环境管理体制的重大突破,开创了全国流域管理与环境保护的先河。2015年初,两局合并成辽宁省辽河凌河保护区管理局。

辽宁省还组建了城市污水处理厂管理中心,将原来隶属住建部门的污水处理厂运行监管职能划给省环保厅,14个地级市也均比照省里建制组建机构。设立辽宁省大伙房水源地环境监察局,专门负责大伙房饮用水源保护区环境监管,有效地发挥部门监管职能。同时,还组建了辽宁省环境安全保卫总队。

在污染源监管方面,省环保厅严格监管工业污染源和城镇污水处理厂运行,建设辽河流域水环境管理信息化系统,完成全省涉水国控重点源164个点位在线设备和全省160座污水处理厂视频监控设备安装,实现在线数据稳定、实时与各级环保部门联网传输。此外,还开发了手机端公众查询系统,公众可通过手机查询全省100座国控重点污水处理厂的运行情况,监督污水处理厂运行,此举为全国首例。

辽河流域治理和生态恢复是关系到全省经济可持续发展、和谐辽宁建设的大事。在辽宁十二届人大常委会第二十次会议召开的联组会议上,与会的省人大常委组成人员和省人大代表来自省环保厅等8个部门的负责人,就辽河流域治理和生态恢复过程中面临的各种挑战,坦诚交流,深刻剖析,共同探寻推进辽河流域水质持续向好的措施,联手巩固辽河“摘帽”成果。

在科技创新方面,按照辽宁省委、省政府的决策部署,辽宁省科技厅紧紧围绕辽宁省空气治理工作实际,不断加大科技投入,开展空气污染治理领域重点关键技术攻关,组建科技创新服务平台,实施科技支撑工程,加快构建科技支撑体系,切实为改善环境质量提供重要的科技支撑。

推进空气污染治理科技创新政策体系。出台了《辽宁省节能减排科技支撑行动方案》和《辽宁省加快发展节能环保产业科技支撑行动方案》,明确提出了开展工业(烟)气、废水控制与治理,推动清洁生产及自动控制技术、废气废水高效处理处置技术、工业废(烟)气脱硫、脱硝和除尘等节能环保关键技术与重大装备的研发。制定了《辽宁省首批重点节能减排技术目录》,围绕冶金、能源、石化等重污染行业,推广实施了湿基氨法烟气脱硫技术等重点节能减排先进技术30项。

深入开展空气治理重点关键技术攻关。结合国家“863计划”和“科技支撑计划”重大科技项目,组织开展了大气污染、排放监测及防治、大型火电厂烟气脱硫脱硝等关键技术及装备,以及大型热电厂脱硫和双碱法脱硫剂及其废水资源循环技术节能减排装置产品研发;以“三镁一山”科技创新战略进行行动为依托,实施镁产业高效清洁生产科技示范工程,研发出3000千伏安全密闭绿色电熔镁炉、300立方米安全密闭连续生产高温竖式煅烧炉等重大节能环保装备,大幅度减少CO<sub>2</sub>排放,支撑重污染行业实现清洁生产。

大力推动清洁生产机制发展和研发体系建设。自2006年辽宁省清洁发展机制项目实施以来,辽宁省共有157个项目通过国家批准,估算年减排量约3300万吨CO<sub>2</sub>;共有137个项目在联合国清洁发展机制执行理事会注册,估算年减排量约3100万吨CO<sub>2</sub>。组建了辽宁清华同方(鞍山)大气净化装备、辽宁省环境污染监控信

息等一批工程技术研究中心,搭建了辽宁省燃煤CO<sub>2</sub>及污染物减排、辽宁省环境污染与微生态等一批重点实验室,为全省深入实施蓝天工程提供技术支持。

### ■绿化“分母” 优化发展

在辽宁省环境保护的“除法”中,环境容量是分子,经济总量是分母,重发展轻环保的负能量是商值。

守住“分子”——发挥环境保护在推动经济发展中的底线作用。环境容量是地区经济社会发展的重要依据,在发展中守住区域环境容量的底线,在守住底线的同时追求经济的快速增长,正确处理发展与生态资本的关系,用好生态财富的总量。

多年来,辽宁省在产业设置、布局要符合功能区定位和排污总量满足环境质量达标上坚守政府职责,对于不符合产业结构和布局的项目,国家明令禁止和淘汰工艺的项目,则坚决予以取缔;对于没有采用国内先进的清洁生产工艺和技术的项目环评一律不予通过。目前,全省共否定“两高一资”等重污染项目超过1500余个,万元工业增加值的污染物排放量逐年下降。“十五”末期,辽宁万元工业增加值的COD排放量为1.64公斤,二氧化硫排放量为3.06公斤,同比下降45.7%。

“十一五”期间,辽宁万元工业增加值的COD排放量降至0.86公斤,同比下降47.6%;二氧化硫排放量降至1.66公斤,同比下降47.6%。

做大“分母”——发挥环境保护在推动经济发展中的优化作用。在发展中保护,在保护中发展,是新时期环境保护的基本定位。近年来,辽宁环保在经济的快速发展中寻找切入点,在环境保护优化经济发展方面做出了很多努力。

环保产业优化经济增长。加强环境保护需要大量资金投入,能够拉动内需,增加就业,促进经济增长。在辽宁省一系列环保法律法规的推动下,辽宁省的环保产业蓬勃发展。2003年以来,辽宁省环境保护及相关产业营业收入总体呈上升趋势,2003年辽宁省环境保护及相关产业营业收入94亿元,2011年上升至1343亿元,从业单位914个,从业人员19.3万人。在辽宁整体经济低迷情况下,2014年辽宁省通过环境保护部审批项目对应环保投资总额为55亿元,比2013年增加72%,环保产业的成长对经济起到了较大的拉动作用,逐步成为辽宁经济新的支柱性产业之一。

环评准入优化产业结构。严格的环境准入制度将促进企业生产工艺升级,倒逼高耗能、高污染的行业逐步淘汰,降低污染排放强度,进一步优化经济和产业结构。结合辽宁省部分行业污染重、产品档次低的情况,坚持以环评推动产业结构调整、规模化、集聚化发展之路。“十一五”以来,辽宁省先后关闭了中国第一座炼油厂、钢铁厂、造纸厂、水泥厂。实施了更加严格的环境准入制度,提高了铁合金、焦化、电石等10多个行业的环境准入条件,进一步推动了产业结构的优化升级。坚持促进水泥行业上大压小、规模发展,支持资源优势地区适度发展。“十一五”以来,全省新建20多条新型干法水泥生产线,新增水泥产能4800万吨/年,淘汰落后产能3487万吨/年。实施环境保护优化之前,全省新型干法水泥生产线仅有两条,年生产量不足200万吨,二氧化硫排放量却超过全省总量的50%。

战略合作优化政企职责。辽宁省的环保有浓厚的老工业色彩,环保治理中公共事业特性尤为显著,辽宁省的环保产业资金投入有限,资源利用不足,阻碍了产业发展步伐。为解决这一关键问题,省环保厅一直在探寻战略合作模式,整合政企资源。从2011年开始,省环保厅与本省、大连、沈阳、辽阳市政府及主要企业签署了《环境优化发展战略合作框架协议》,形成了本溪绿色钢都、大连多彩生态港口建设、盘锦千亿级绿色石化园、生态沈煤和谐矿区、长兴岛经济区生态环境保护综合规划等环境优化经济增长工程。近期省环保厅与省发改委已开始商定省级层面的PPP项目,所有项目都惠及民生,目前已经确定了这些PPP工程的环保项目中,污水处理厂项目居多。可以说,辽宁环境领域的战略合作正在逐步释放绿色驱动红利。

区域联合优化空间布局。辽宁省很多城市依厂建设发展,工业生活混杂,城市规划布局先天不足,导致环境污染短期内难以彻底改善。为此,辽宁省环保厅提出环境区域发展实现环境协调共赢,指导全省对城区内的重污染企业实施环保搬迁,提升了土地价值,改善了城区大气环境和人居环境。

2007年,辽宁省环保厅与抚顺市政府联合实施“抚顺市环境优化城市布局和产业五年行动计划”,对位于市中心的石油一厂进行了搬迁,同时关闭了15套污染严重的炼化装置,使抚顺城区环境空气质量明显改善。在实施沿海经济带发展战略中,辽宁省先后组织开展了辽宁省沿海经济带环评和发展规划环评,提出了预防和减轻不良环境影响的对策和建议,为沿海经济带的定位和走势提供了良好的决策依据。沈阳铁西区先后对东药等300余家企业实施环保搬迁,尤其是省环保厅以环评促使沈阳米其林增加投资近百亿元,搬迁至沈阳工业园区,彻底解决了企业和居民混杂带来的环境污染问题,成为环境保护优化城市布局的典范。开展了沈抚同城两市相关区域规划环评,制定了两地环境同治、资源共富、循环发展工作方案,在实际工作中落实了国家有关领导人确定的沈抚同城发展重大战略。着手研制鞍山辽阳城际连接带环境同治具体工作方案,为沈阳经济区协同发展找到了环境保护方面的突破口和落脚点。

减小“商值”——发挥环境保护在推动经济发展中的“警察”作用。“守法是底线,不论是企业还是政府,都要守法,这是最高要求,这是一个底线的要求。”

2015年1月起,被社会各界称为“史上最严”的新《环保法》正式实施。社会各界纷纷开展了对新法的学习宣传,辽宁省环保厅曾以公开信的形式邀请企业认真学习新环保法,并呼吁企业领导理解和支持环境保护工作,认真落实保护生态环境的责任和义务,让企业和职工成为辽宁环保事业发展的促进者和经济社会可持续发展的推动者。新《环保法》实施以来,上半年全省按日连续处罚案件35件,查封扣押案件14件,限产停产案件46件,行政拘留移送案件53件,涉嫌环境污染犯罪移送案件15件,建设项目查处案件290件。同时,民间组织对环境保护的监督能力逐步显现,辽宁第一批环境公益诉讼案——辽宁省大连市环保志愿者协会诉告中台日合资大连日牵电机有限公司涉嫌违法排放有毒物质一案获大连市中级人民法院依法受理。



水量充沛的辽河。

摄影/于震