积极构建绿色发展新动能

周国梅

当前,全球治理体系正面临深刻的调整与变革,经济结构酝酿调整,同时逆全球化、贸易保护主义趋势暗流涌动,全球可持续发展不确定性增加。在这一形势下,迫切需要进一步明确绿色发展的新动能,并构建相关制度和政策,激发绿色发展的驱动力,破除传统发展的路径依赖,找到绿色发展转型升级的新路径和制度保障。

2017年政府工作报告中指出,"依靠创新推动新旧动能转换和结构优化升级","加快创新发展,培育壮大新动能、改造提升传统动能"。这明确了发展新动能转换的方向和动力。

1 培育绿色发展新动能的背景

新旧动能转换,培育绿色发展新动能,需要关注三大背景和趋势。

第一,全球经济正在绿色转型。这种绿色转型自2008年全球金融危机以来已经持续了近十年,很多国家和地区在寻找经济发展新动能时,都加大了绿色经济发展的力度,视绿色、低碳经济为发展的新引擎。

金融危机爆发后,美国政府推出近8000亿美元的经济复兴计划,其中1/8用于清洁能源的直接投资以及鼓励清洁能源发展的减税政策,同时加强对能源和环境领域的科研投入与总体部署,希望通过投资绿色行业带动就业。欧盟2009年启动绿色经济发展计划,计划投资1050亿欧元支持此计划在各成员国推行,其中540亿欧元和280亿欧元用于帮助欧盟各国执行环保法规和研究创新废弃物的处理技术,以此推动欧盟绿色就业和经济增长。英国于2009年颁布《英国低碳转型计划》和《英国可再生能源战略》,计划到2020年可再生能源供应比例达到15%,绿色能源领域产生的电力达到总量的40%。韩国于2009年发布《绿色增长国家战略》,明确要通过发展绿色产业推动经济发展和创造就业,计划到2030年可再生新能源产值由2007年的5亿美元提高到1300亿美元。而2015年联合国通过、2016年开始正式实施的2030年可持续发展目标,更是标志着全球绿色转型进入了一个新阶段。

当前,全球经济正在绿色转型,我国的绿色转型也正进入快车道,同时,我国正更加紧密地融入全球环境治理进程。这些背景都为培育绿色发展新动能提供了可能。

联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯强调:"2030可持续发展议程(SDGs)提供了一个解决挑战和相关问题的具有连续性的全面框架。这些目标是普世的,既适用于发达国家,又适用发展中国家。目标需要成员国以平衡的方式来解决与可持续发展相关的社会、经济和环境问题。目标的执行必须显示出包容性、一体化和'不让一人掉队'的原则;目标应该得到有效执行方式的支持,同时还必须能够促进社会公正、机构有效性以及持久的和平。"因此,未来几年将是全球和区域环境治理的调整期。

第二,我国的绿色转型正在进入快车道。当前我国已进入经济发展新常态,这种新常态正在促使经济发展模式由中低端向中高端升级,产业结构进一步优化。发展的动能正在从过去的重化工、大投资驱动向服务业和消费拉动转变。

改革开放前,我国以工业为主导,工业增加值占GDP的40%,这种趋势一直到2006年开始下降。到2016年,服务业的比重对整个经济增长的贡献接近60%,我国三大产业的比例为8.6:19.8:51.6。这种结构变化对资源消耗和生态环境影响的压力开始呈现正面影响,这是一个重要的转折点。"十二五"时期,我国工业废水排放量及废水中的化学需氧量、氨氮排放量分别下降了14%、17%和23%,工业废气中的二氧化硫、氮氧化物排放量下降了23%和32%,一般工业固体倾倒丢弃量下降了87%。从"大气十条"实施3年的情况看,2016年,全国PM_{10}平均浓度比2013年下降15.5%,74个重点城市$PM_{2.5}$平均浓度比2013年下降30.6%,京津冀、长三角、珠三角$PM_{2.5}$平均浓度比2013年分别下降33.0%、31.3%和31.9%。

因此,"十三五"时期是生态环境质量改善的关键时期,也是实现绿色转型的攻坚期,更是生态文明体制机制改革的落实期、实现绿色发展的窗口期和机遇期。

第三,我国正在更加紧密地融入全球环境治理进程。全球环境治理有两个重要行动,即2030年可持续发展目标和气候变化的巴黎协定。我国率先颁布实现2030可持续发展目标国别计划,在遏制气候变化、推动低碳经济发展方面,也一直是积极的参与者、实践者和引领者。与2005年相比,2015年我国单位国内生产总值(GDP)二氧化碳排放下降38.6%,比2010年下降21.7%;非化石能源占能源消费总量比重达到12.0%;森林面积比2005年增加3278万公顷,森林蓄积量比2005年增加26.8亿立方米左右。在2014年APEC领导人非正式会议上,我国提出要构建亚太绿色供应链网络的倡议;2016年在杭州召开的G20领导人峰会上,我国提出的绿色金融倡议也成为会议的重要成果。这些都标志着我国在国际环境治理议程中一改过去被动者、参与者角色,正在发挥着推动者、实践者和引领者的重要作用。

2 绿色发展新动能的来源

绿色发展的新动能就是能够激发和保持绿色发展的驱动力。在新形势下,这种驱动力来自6个层面。

一是公众对生态环境质量改善的强烈需求。当前,公众对优美生态环境的需求越来越强烈,良好的生态环境是全面建成小康社会的应有内涵。生态公共产品包括了清新的空气、清洁的水质、安全的食品、优美的人居环境等。公众的现实需求可以创造出巨大的政策和市场需求,促使我们将优美的生态环境质量作为发展的目标,培育绿色发展新动能。

二是供给侧深度和持续的结构性调整。当前,供给侧结构性改革已进入深度结构调整阶段,淘汰落后过剩产能初见成效。我国正在加快产业结构和能源结构调整,构建绿色、循环、低碳发展的产业体系。在这个过程中,生产和投资越来越向绿色化方向发展。研究表明,绿色投资将对国民经济发展起到显著拉动作用。以2013年为例,当年环保投资为4479.5亿元,拉动环保产业总产出5103.9亿元,产出拉动系数为1.66,拉动环保产业增加值1448.5亿元,增加值拉动系数为0.47。

公众的现实需求可以创造出巨大的政策和市场需求,促使我们将优美的生态环境质量作为发展的目标,培育绿色发展新动能。

三是消费方式的转换与升级。经济新常态的一个重要特征就是消费方式的转换与升级,我们要做的是如何促进绿色消费,构建有利于绿色消费的行为模式和制度体系。2016年,消费对经济增长的拉动已经超过50%,以10%左右的速度增长,服务消费、中高端工业消费品、食品等将成为消费结构转型的主力和发展的动力,以资源节约型、环境友好型为原则,以绿色产品为对象的绿色消费已成为绿色发展的重要驱动力。

四是绿色环保技术的创新驱动。绿色环保技术的发展已经进入一个最具潜力的时代,绿色环保技术的创新也受到了广泛关注,得到资本市场的巨大投入。特别是互联网、物联网等新技术的发展,为绿色环保技术带来了重要的技术创新和突破的机遇,这些节能低碳绿色环保的技术可以成为新经济的基础。比如,2016年我国可再生能源行业就业人数达到了350万人,占全球这个行业就业人口的40%,太阳能、风能和其他可再生的能源已经成为我国新经济增长的推动力,对整个亚太乃至世界经济都会产生重要的影响。《BP世界能源展望(2017年版)》显示,未来20年,我国将是可再生能源增长的最大来源,其可再生能源增量将超过欧盟和美国之和。

科学创新的巨大推动作用使得过去不可能做的事,或者要付出巨大环境代价的事变成可能。比如交通方面,"互联网+"、大数据平台促进了共享单车的蓬勃发展,绿色出行成为大众可以选择的交通方式。过去沥青路面的铺设要排放大量的烟尘,但是随着技术的进步,采用新技术铺设,烟尘会降低一半以上。科技创新的进步,已经成为绿色发展新动能的重要源泉。

五是"一带一路"等新型倡议蕴涵的巨大绿色发展潜能。"一带一路"倡议提出3年多来,已经有100多个国家和国际组织参与其中,一批有影响力的项目落地实施,形成了区域大合作的格局。应该认识到,"一带一路"不仅蕴含着国际产能合作的巨大潜力,也蕴含着绿色发展的潜能。"一带一路"顺应了互联互通为主要特征的新型全球化趋势,可以促进产品、信息等的流通,降低环境成本,实现资源和环境的优化配置,将绿色发展的理念和实践全面融入"五通"建设中,构建以绿色、低碳为特征的命运共同体。我们需要做的是如何构建有效合作机制,如绿色技术合作平台、绿色金融机制等,将绿色发展的潜能转化为现实的可持续发展的力量,构建一条生态环境信息共享与保护的高速路。

六是2030可持续发展目标成为新动能的催化剂。2030全球可持续发展议程所确定的目标,代表着我们需要实现的可持续发展目标,也代表着人类社会发展范式的转换,要求我们在经济、社会和环境等方面进行深入的改革。联合国强调,要通过发展筹资、科学技术创新、加强机构能力等方式确保推动2030可持续发展17项目标、169个具体指标的实现,其过程既是区域和国家层面走向绿色发展的路径,也是实现绿色发展的催化剂。

3 用政策和制度激发绿色发展的新动能

要将潜能转化为现实的绿色发展新动能,需要体制机制创新和制度保障。目前,生态文明体制机制的深化改革与环境保护的政策制度创新、"一带一路"战略的深入推进、国际经济治理体系和环境治理体系的改革已经成为绿色发展的深层动力。

首先,构建正向激励绿色发展的制度体系。

从市场层面上来讲,结合供给侧结构性改革的深化需要建立一种提供绿色供给的激励机制,包括将生态环境价值评估纳入绿色国民经济核算体系。要全面开展环境成本核算,并应用于生态补偿制度安排和各项相关工作中。继续改革国家和地方干部考核制度,督促各级政府以正确的政绩观落实新发展理念,鼓励各地开展绿色竞争,对生态文明建设和生态环境质量改善明显的地区给予正向奖励,特别是处于绿色发展新动能转换期间,要特别重视正向激励的作用。加快绿色财税制度改革,支持绿色产业发展。继续推动绿色金融改革,限制高污染、高能耗企业融资渠道。

对生态文明建设和生态环境质量改善明显的地区给予正向奖励,特别是处于绿色发展新动能转换期间,要特别重视正向激励的作用。

其次,推进重点领域的绿色转型。

大力推进农业、工业、服务业等重点领域的绿色转型。农业方面,要按照供给侧改革的要求,大力发展种养结合式生态循环农业;采用绿色农业加工方式,改善产品品质,减少温室气体排放。工业领域绿色转型方面,要特别重视制造业的绿色转型和绿色发展新动能转换,要着力避免一个误区,即不能忽略以制造业为代表的实体经济的绿色转型和发展,片面强调转向第三产业就是绿色转型,特别是过于强调第三产业中的信息化、金融业等虚拟经济。要推动"互联网+"、机器人等新兴技术与制造业的结合,提高制造业的资源能源效率,降低污染排放,促进构建绿色制造体系。要充分认识绿色制造业仍然是绿色发展的基石。综合运用规制、税收、关税、出口限制等管理手段提高现有工业体系效率和全社会资源配置效率。服务业方面,要发挥新兴服务业对可持续发展和绿色转型的推动作用。重视旅游业对环境,特别是自然保护区内生态系统及对当地社区的综合影响,将其作为生态文明建设的重要领域。

三是以2030全球可持续发展目标为契机,建设绿色"一带一路"。

"一带一路"沿线很多区域和国家都是生态环境的脆弱带,或者是生物多样性保护的独特地区。应该秉承绿色丝绸之路的建设理念,考虑在重点区域联合开展环境评估,最大限度地避免大投资和经济活动对当地生态环境产生的影响,也包括贸易带来的环境影响。

2030可持续发展目标是区域内各个国家都认同的价值理念和可持续发展目标,可以此为契机,提升"一带一路"国家实现2030可持续发展目标的能力。建议将绿色发展的理念和实践贯穿"一带一路"中的"五通"要求,包括围绕2030可持续发展目标特别是生态环境目标的要求,加强政策对话与交流。加强国际产能合作与基础设施建设的绿色化水平,围绕六大经济走廊建设,建设绿色经济走廊。促进绿色贸易体系建设,促进绿色产品的贸易,包括环境产品和环境服务业的贸易,以环境影响大的大宗货物贸易为试点,推动和构建绿色供应链和绿色价值链体系。以落实绿色金融指导意见为契机,推动建立"一带一路"绿色发展基金,构建绿色融资体系。

作者单位:中国-东盟(上海合作组织)环保合作中心

探索与思考

乡镇污水处理厂怎么建?

◆李学辉

近几年,为提升乡镇污水治理水平,很多地方开始对运行不达标的乡镇污水处理设施进行改造,完善配套管网建设,兴建乡镇污水处理厂。笔者结合自身工作中的经验,对完善乡镇污水处理厂提出几点建议。

一是创新建设运营管理模式。各县(市、区)人民政府应作为责任主体,根据自身实际,创新建设和运营模式。可采用PPP模式,选择技术资金实力强、信誉好的企业进行合作,负责辖区乡镇污水处理厂"投、建、管、运"一体化运营。一方面,这可以释放环保市场活力,为政府财政减压松绑,解决县(区)财政建设投资经费不足、管网建设不同步、运维经费无保障等问题。另一方面,引入社会资本还可以提高乡镇污水处理厂的技术管理水平,破解乡镇污水处理厂"小、散、乱、弱"的问题,充分发挥乡镇污水处理厂的经济效益、社会效益和生态效益。

二是编制切合实际的建设规划。各地应科学统筹,根据城乡规划、土地利用规划、环境保护规划等相关规定和要求,编制切合实际的规划。合理布局乡镇污水处理厂,重点推进乡镇政府所在地人口密集区生活污水治理,结合实际适度接纳附近村庄污水和部分工业污水。优选乡镇生活污水处理工艺流程,不同地区可根据实际情况和运行维护需要优选工艺,对有关技术参数予以调整。根据国家技术规范,结合受纳水体情况和经济条件,科学确定生活污水处理厂出水排放标准。比如,受纳水体规划类别为《地表水环境质量标准》(GB3838-2002)Ⅲ类水质,乡镇污水处理厂出水水质就可执行《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB18918-2002)一级标准的B标准。

三是加大政策资金支持力度。简化项目建设程序,建立乡镇污水处理厂项目建设绿色通道,在具备要件的基础上简化程序,优化审批流程,实行联评联审机制。有关部门要主动加强服务,实行用地、用电、税收优惠政策,优先保障乡镇污水处理厂用地需求,创新资金筹措机制。加大金融信贷支持力度,加强与政策性银行等金融机构的合作,加大银行金融信贷支持,积极探索生活污水处理收费权、特许经营权质押贷款等资金筹措方式。鼓励开展生活污水处理相关设施在内的固定资产抵押担保融资,各地政府应采取相应增信措施或给予贷款贴息补助。

四是加强组织领导,层层压实责任。要强化工作责任,建立省级组织、市级推动、县级实施的责任体系。要严格考核监督,将乡镇污水治理工作纳入对地方政府责任目标重点考核内容。省级建立乡镇污水治理工作信息管理平台,制定乡镇污水处理设施建设运营管理考核实施办法。要落实企业责任,负责辖区乡镇污水处理厂"投、建、管、运"一体化运营。要按照与当地政府签订的合同条款,严格落实企业责任,投入资金,倒排工期,按照拟定的时间,保质保量完建工程,进行工程环保设施验收,保证处理设施正常运行。同时,监管部门要强化监督,发现问题及时监督整改。对不按合同履行条款的,要追究公司及法人经济和法律责任。

五是加强监督管理。按照项目环评要求,进行工程竣工环保验收,评价建成乡镇生活污水处理厂的环保、经济和社会效益。同时,运营企业要按照环保法规要求,进行污染物排放申报,取得企业污染物排放许可证,保证建成乡镇生活污水处理厂依法合规运行。

运营企业按照签订的合同内容要求,诚信运营乡镇污水处理厂,运行和维护处理设施及配套设备。主管部门按照签定的合同内容要求,及时补助运行和维护资金,根据运营企业生产业绩进行奖罚。环保部门要把建成乡镇污水处理厂运营情况,作为执法监管工作重点内容,发现其有涉嫌违法犯罪行为,必须依法合规对企业、法人和当事人进行严格处罚。

运营企业要按照环保法规要求,公开企业生产和排污等信息,自觉接受全社会的监督。同时,运营企业要履行环保义务,邀请公众参观企业,对企业生产情况进行监督,开展环保宣传教育活动。让公众了解污水处理运行工艺情况,支持企业诚信运维乡镇污水处理厂。

作者单位:湖北省巴东县环保局

垃圾资源化困局如何破解?

◆刘贤春

垃圾资源化是发展循环经济的重要内容。目前,我国垃圾资源化虽然取得了显著成绩,但仍有不少困难。笔者发现,在城市的大街小巷整齐放有标明垃圾分类的投放箱,但群众还是习惯将各种垃圾混合丢弃,大量可资源化的垃圾被埋掉或一烧了之,加大处理成本的同时也造成了环境二次污染。

针对我国垃圾资源化现状,笔者认为,应从以下3方面着力。

第一,以政策红利施惠源头分拣。垃圾资源化难点在于源头分拣、分类。但是,垃圾海量,且涉及千家万户,若由政府或社会组织来做很难实施下去,而如果每个人自觉进行垃圾分类就会容易得多。当前,我国居民垃圾分类意识不强,需要依靠国家和地方政府出台有关惠利政策,让群众从分拣垃圾中获益,增强群众进行垃圾分类的动力。政府可以根据每户实际产生的垃圾量给予一次性补贴,也可按月测算补贴到户,还可根据每户垃圾测算量免费发放分拣垃圾袋、用具、用品等。政府可建立垃圾回收自动兑物(款)超市,群众用分拣的垃圾兑换相应的生活品或现金。此外,还可以尝试以送拣垃圾回收积分制的形式领取物品或现金,激发群众的积极性。

第二,以制度规范垃圾收集运送。做好分拣后的垃圾收集运送,是垃圾资源化的基础。从一些地方尝试的情况看,这一环节虽然简单,但如果责任不严、管理不善,就会造成分拣分类后的垃圾错装混装,导致前功尽弃。因此,各地应结合实际制定操作性强的管理制度、措施或办法,保障分拣分类垃圾规范收集运送,确保可利用和不可回收的垃圾分装分运,方便运送合作单位处理处置。要建立装运、运送详细台账,完备相关手续。垃圾的收集运送组织实施,可由乡镇或村居组织实施,也可以采取政府购买服务的形式,走市场化道路。要杜绝垃圾私自收运、擅自处置、违法倾倒等行为。

第三,以市场之手推进综合利用。垃圾综合利用是资源化的保障环节,需要政策引领、技术支撑、市场发力。国家和地方政府应鼓励投资者兴办以垃圾综合利用为原材料的环保企业,并给予政策扶持。垃圾综合利用节能、低碳、环保,政府应比照国家有关产业政策,对企业用地、行政许可、证照办理、金融信贷、税收优惠等方面给予优先考虑。科研院所(校)应加强垃圾综合利用新技术、新成果、新产品的研究、开发、应用和推广,国家、地方、单位对垃圾综合利用的杰出贡献者应予奖励,积极营造干事创业的良好环境。要大力培育垃圾综合利用产业市场,用市场之手推动垃圾综合利用产业蓬勃健康发展。

作者单位:安徽省肥西县环保局

打好三大战役 誓卫碧水蓝天

◆四川省苍溪县环保局 杨文生

2017年以来,四川省苍溪县紧紧围绕建设生态康养旅游强县的目标,立足实际,坚持以壮士断腕的勇气向环境污染宣战,从最薄弱的环节着力,在人力、财力、政策等方面做好保障,不断夯实环保工作基础,精准发力,全面打响苍溪县环境保护三大战役,誓卫碧水蓝天。

一是源头管控"攻坚战"。紧盯大气污染问题,大力开展工程减排、结构减排、管理减排,确保大气环境质量稳步提升。紧盯水污染问题,实施工业污染防治、农业农村污染防治、饮用水环境安全保障、良好水体保护和流域综合治理,建立河长负责制,确保水环境质量全面改善。紧盯土壤污染问题,扎实开展土壤环境监测预警、耕地土壤污染分类管控、建设用地污染风险防控、工矿企业污染综合整治、土壤污染治理与修复,确保土壤环境质量安全可控。

二是突出问题"歼灭战"。把突出环境问题整改工作作为今年环保工作第一任务,对省环保督察组转办的信访投诉和自查自纠的问题,分别明确一名县级领导牵头抓协调,专班抓落实,统筹专项经费抓整改。建立"一张任务单、一本责任书、一幅作战图、一个督查通报"的"四个一"重点工作推进机制,实施县、乡、村三级联动,层层抓落实。对已经整改的突出问题组织"回头看",接受社会媒体监督,营造全民监督的氛围。

三是重要环节"防控战"。坚持以"三线一单"为手段,即生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单,强化环保事前控制,严把环评准入关。围绕说清环境质量及变化趋势、说清污染源排放状况、说清潜在环境风险的"三说清"功能,严把环境监测关。以《环境保护法》为依据,加大环境执法力度,严把执法监管关,着力构建从严环境监管、从严整改问题、从严传导压力、从严执纪问责的格局。

本栏目由

聚光科技

特约刊登