

积极推进煤炭消费总量控制

◆王圣

“十三五”时期是我国能源消费结构转型的关键阶段,也是实质性阶段,控制能源消费总量是当前面临的重要工作,其中,煤炭总量控制是重点。

我国煤炭消费总量控制三阶段

从2011年至今,我国煤炭管理思路经历了总量控制试点、煤炭等量替代、煤炭减量替代3个阶段,目前正进入第三阶段。

一是总量控制试点阶段。2011年,环境保护部《关于印发〈2011年全国污染防治工作要点〉的通知》首次从部门层面提出“开展重点区域煤炭消费总量控制试点”,一直到2013年出台《大气污染防治行动计划》,标志着我国煤炭消费总量控制试点阶段政策体系基本完成。这一阶段的特点包括:政策文件出台较多;煤炭消费总量控制宏观目标初步确定;未形成配套的技术方案或办法。

二是煤炭等量替代阶段。2014年,国家发展改革委、环境保护部联合印发《关于严格控制重点区域燃煤发电项目规划建设有关要求的通知》,从具体操作层面首次提出了相关要求。一直到2016年,我国从行业层面正式开始煤炭减量工作。这一阶段的特点有:试点范围没有进一步扩大;出台了可操作的办法,逐步从概念层面落实到项目层面;等量替代以火电行业为主,其余行业尚不是重点。

三是煤炭减量替代阶段。虽然2015年1月发布的《重点区域煤炭消费减量替代管理暂行办法》中首次明确了煤炭减量替代管理办法,但是由于没有落实具体的操作办法,所以项目管理和核准过程中一直仍是按照等量替代执行的。2016年7月,国家发改委发布《关于做好2016年度煤炭消费减量替代有关工作的通知》,要求把煤炭消费减量替代工作作为加强宏观调控、调整经济结构、转变发展方式的重要抓手,摆在更加突出位置,完善煤炭消费减量替代工作方案,严控高耗煤项目新增产能,加快推进煤炭消费减量工程和措施,确保完成2016年和2013-2017年煤炭消费减量替代目标。

四是试点范围首次增加,行业逐渐扩展。2016年初至今,我国进入煤炭减量替代阶段,并仍在探索中。这一阶段的特点包括:试点范围进一步扩大,由京津冀、长三角、珠三角重点区域逐步扩展到三大重点区域以及辽宁、山东、河南;项目层面逐步由电力项目扩展到非电项目;煤炭减量替代需要进一步强化。截至目前,煤炭减量替代方案仍在进一步探索阶段,减量比例、减量来源等关键指标和要求尚未真正落实。

煤炭消费总量控制建议

当前,我国煤炭消费总量控制已经进行了诸多探索与尝试,并取得了一定效果。《2016年国民经济和社会发展统计公报》显示,我国煤炭消费量下降了4.7%。这是继2014年首次下降2.9%、2015年继续下降3.7%之后连续第三年下降。虽然煤炭消费总量控制成果显著,但仍有诸多问题亟待解决。为此,笔者提出如下建议:

第一,加强非工业煤炭消费替代,强化实施集中供热。加强非工业煤炭消费替代工作,即解决散烧煤的问题。我国散烧煤占比约为30%,远高于西方发达国家,如美国散烧煤占比仅有1%左右,德国只有2%左右。相比之下,我国散烧煤的集中替代既紧迫又需要有序与理性。对于非工业煤炭消费的替代,主要指依靠热电联产集中供热,同时以电采暖作为整个供热体系中的重要补充。为达到环境质量改善的目的,从煤炭消费总量控制角度看,突破口应该在重点控制非工业用煤方面,建议在重点地区地级市全面取消分散用煤。

第二,提升煤炭消费终端电力化,着力实施电能替代。对于冶金、石化、化工等耗煤工业的煤炭消费,需要加强终端电力化,电能替代需要结合产业特点进行,有条件地区可根据大气污染防治与产业升级需要进行,以强化实施电能替代。在煤炭消费总量控制的前提下,进一步集中耗煤工业煤炭消耗的电能替代,提高电煤消费占比。实施电能替代不仅对大气环境有利,减少大气污染物排放具有重要的战略意义,而且对推动能源消费革命,落实国家能源战略,促进能源清洁化发展意义重大。

第三,煤炭减量替代需区别对待,鼓励地区差别政策。煤炭减量替代工作不仅要考虑能源结构调整、大气环境保护等,也要协同考虑经济发展。从区域角度看,煤炭消费总量控制应分地区考虑,重点控制区域可以按照1:2逐渐实现减量替代,一般控制区域可

生态文明建设成效的标准或准则;另一方面,人民群众是生态文明建设的主体,生态文明建设要依靠并充分发挥人民群众的智慧和力量。建设天蓝地绿水净的美好家园,要重点解决社会关注度高、涉及人民群众切身利益的资源环境问题。这既可以增强人民群众对生态文明建设成效的获得感,又是雄安新区吸引北京非首都功能的优势资本。

第五,发挥市场在资源配置中的决定作用和政府的积极引导作用,吸引各类资本进入生态环境保护领域。

雄安新区的发展和生态文明建设试验区建设需有效整合政府、市场与社会各方力量。日前,26家央企集体发声:“雄安新区建设不缺席,与发展政策同频共振。”这彰显了央企的社会责任或政治敏感性,但央企的市场主体地位和经济人角色也预示着其对雄安新区美好“钱景”的期待。如何将逐利的资本吸引到生态与环境保护领域,着实考验着雄安新区建设者的智慧。

为此,需厘清政府和市场边界,发挥市场在资源配置中的决定作用和政府的积极引导作用,探索建立绿色金融机制,吸引各类资本进入生态与环境保护领域。

作者单位:复旦大学环境科学与工程系

环保同行者,促进环保事业发展。

第四,协商成果造好势,画大环保同心圆。要完善协商成果采纳、落实和反馈机制,对优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、自然生态环境系统保护等方面的重大决策,重要河流湖泊保护与治理、大气污染防治、农村面源污染等涉及环保方面的重大事项决策,由政协主席会议、利用协商民主平台,集中政协优势资源,发挥委员作用,提出高质量的意见建议,并充分运用协商后形成的视察报告、调研报告、政协信息等成果,进一步争取党政领导重视关心环保工作,动员社会各界关注参与环保工作。

例如,黄冈市环保局针对农村畜禽养殖面源污染难题,主动争取市政协开展畜禽养殖污染防治双月协商,由政协主席会议成员带队分5个组对全市畜禽养殖污染进行调研,召开专题协商座谈会,推动市委、市政府和相关职能部门就畜禽养殖污染防治采取一系列综合措施,有力推动了环保问题的解决。

作者单位:湖北省黄冈市政协

业污染区域的综合治理等。强化政策扶持,市政府应设立废弃农膜收集和处理专项资金,根据督查考核情况,对县区、相关部门以及加工企业进行处理奖补。营造良好氛围,充分发挥新闻媒体的舆论引导和监督作用,多渠道、多层次对废弃农膜污染危害性进行深入宣传,引导农民群众科学使用农膜,自觉捡拾、集中堆放,主动交售废弃农膜。严格督查考核,市政府将废弃农膜收集和管理工作纳入年度目标绩效考核,制定废弃农膜收集和处理工作奖励考核办法,重点考核组织领导、扶持措施落实、收集网点布局建设、村组收集人员到位、回收利用率等情况,强化目标考核,切实做到领导到位、责任到人、目标明确、措施落实。

作者单位:四川省广元市环保局

时既要实事求是,又要具有可操作性。同时,为了增强联合督查的效果,其他部门的督查人员可对企业进行教育引导,并提出一些辅助性建议。

四要盯着问题抓落实。对于督查中发现的问题,不能只停留在口头上提要求,而应该落到实处,并做好现场督查记录,让受检单位负责人签字确认。对于督查中发现问题比较多、比较严重的单位,该曝光的要曝光,该处罚的要处罚。同时,要做好后期的复查、复核、后督察等跟踪问效工作,确保督查发现的问题得到解决。

作者单位:山东省济南市环保局

雄安新区应打造生态文明试验区

包存宽

中共中央、国务院前不久印发通知,决定设立河北雄安新区。这是以习近平同志为核心的党中央作出的一项重大历史性战略选择,是千年大计、国家大事。雄安新区被称为“继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一具有全国意义的新区”。

习近平强调,规划建设雄安新区要“坚持生态优先、绿色发展”,“建设绿色生态宜居新城区、创新驱动发展引领区、协调发展示范区、开放发展先行区,努力打造贯彻落实新发展理念的创新展示示范区”。

2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》,以“凝聚改革合力、增添绿色发展动能、探索生态文明建设有效模式”。雄安新区的设立,将集中疏解北京非首都功能,探索人口经济密集地区优化开发新模式,调整优化京津冀城市布局和空间结构,培育创新驱动发展新引擎。由此可见,雄安新区与生态文明试验区建设目标高度契合。

雄安新区地处北京、天津、保定腹地,区位优势明显、交通便捷通畅、生态环境优良、资源环境承载力较强,且现有开发程度较低,发展空间充裕,具备高起点高标准开发建设的基本条件。这些都是雄安新区的优势所在。此外,

◆江明

人民政协协商民主是在中国共产党领导下,参加人民政协的各党派团体、各族各界人士履行政治协商、民主监督、参政议政职能,围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题,在决策之前和决策实施之中广泛协商、凝聚共识的重要民主形式。笔者认为,环保部门应善于借助政协协商民主,说环保不好说的大事,做环保不好做的要事,干环保不好干的难事,广泛凝聚各方力量商以求同,合力推进环保工作。

第一,协商选题搭好台,嵌入环保新元素。当前,生态环境保护已经成为党政领导重视、社会各界关注的热点,这既是重大利好也是重大考验,对环保部门执政能力提出了更高要求。要从根本上解决生态环境问题,不能单靠环保一家,必须动员各方力量共奏环保大合唱。因此,环保部门要主动以小切口融入人大主题,争取更多的议题上升到协商民主平台。通过协商民主使急需解决的环境热点难点问题得到社会关

◆张厚美

在农村,塑料农膜的推广在为农业带来增收的同时,也带来了环境污染。废旧塑料农膜如果长时间残留在耕作层,就会在土壤中形成隔离层,破坏土壤结构,造成农作物减产,影响自然环境。

为此,笔者认为,应大力推进废弃农膜收集和处理体系建设,在保护生态环境的同时,也使废弃农膜物有所用。

一要确立收集和处理体系建设目标。按照“大保护大转型”发展战略,将推进废弃农膜收集和处理体系建设作为防治环境污染、促进生态文明建设的重要任务,按照减量化、资源化、再利用的循环经济理念,坚持政府主导、企业带动、农户参与、市场运作的原则和村回收、乡镇转运、县区集中、市处理的模式,构建集销售、

◆陈伟

自中央环境保护督察工作启动以来,地方各级党委、政府更加重视环保工作,环保部门单打独斗的局面正逐渐向各部门之间联合督查执法过渡。如何增强联合督查效果?这已成为各级政府部门亟待解决的课题。笔者认为,要增强联合督查的效果,必须做到“四要”。

一要宣传好环保法律法规和政策。联合督查主要是环保部门与公安、城管、建设、国土等多部门之间为保护环境而开展的督查形式。通常情况下,联合督查组组长由环保部门的人员担任。督查人员到受检单位进行

雄安新区还有其特殊性:一方面,有“华北明珠”之称的白洋淀是雄安新区的核心水系,未来雄安新区的开发建设须始终围绕“建设绿色生态宜居新城区”的目标进行;另一方面,作为中央决策重大部署,雄安新区无疑是雄安新区的升级版,应承担起为其他新区生态文明建设创造经验、提供示范的重任。

笔者认为,新区开发建设应谨记紧凑、适度原则,超越理论上的所谓承载力或容量的计算。在不同的空间尺度,比如整个行政区域、新区的规划控制区域、新区的建设区域及建设区的不同功能区,以生态红线不突破、污染总量不增加、环境质量不下降为最低要求,不可盲目、贪大。建议将雄安新区列入国家生态文明试验区,并以以下5方面率先开展试验或试点。

第一,将中央关于生态文明建设的理念作为政策、企业和公众等主体相关决策的依据与行为规范。

一方面,通过生态环境规划与战略环评等政策工具,建立引导与约束政府重大决策行为的环境保护机制,将生态文明理论具体化为政府决策的依据;另一方面,通过生态环境规划与战略环评,形成各级政府、各部门以及企业、社会协同推进雄安新区生态

文明建设的合力。各级政府部门各类行为主体的决策,须尊重自然规律和社会经济发展规律,以生态文明的价值取向为指导,慎重决策、科学决策、综合决策。

第二,开展空间规划试点,明确划定“三个空间”、确定“两个边界”。

雄安新区须坚持先谋后动、规划引领。2015年发布的《生态文明体制改革总体方案》明确提出,要“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”,并明确要求通过空间规划划定“三个空间”,即生产空间、生活空间和生态空间,确定“两个边界”,即开发边界、保护边界。

“三个空间”的划定是柔性的,每类空间的性质并不是单一的而是复合的,每类空间有其主导功能。同时,每类空间都应是动态的,并非一成不变的。

“两个边界”应是刚性的,不仅要对需要保护的對象或范围(如白洋淀及其周边一定范围)严防死守,确保保护边界不被突破,而且要对新区各类开发活动进行有效管控,确保开发活动不过界。雄安新区应以主体功能区规划为基础,统筹各类空间性规划,推进“多规合一”,实现自然生态空间的统一规划、有序开发、合理利用等。

第三,着力解决突出环境问

题,彰显生态环境保护的制度力量。

雄安新区建设应着力于生态安全保障、生态产品与生态服务供给、生态环境质量提高。尤其要解决影响群众健康、关系群众切身利益的大气、水、土壤污染等突出环境问题。新区的生态文明建设应以改善生态环境质量、推动绿色发展为目标,以体制创新、制度供给、模式探索为重点,这是建设生态文明建设试验区的重点,也是实现上述两大目标的路径和方法。

雄安新区要探索建立统一高效、联防联控、终身追责的生态环境监管机制,建立健全体现生态环境价值、让保护者受益的资源有偿使用和生态保护补偿机制,以及对应生态和资源问题的制度等,以彰显保护生态环境的制度力量。

第四,以人为本,解决提高生态环境质量的民生问题。

中央明确雄安新区要“坚持生态优先、绿色发展”,并“建设绿色智慧新城,建成国际一流、绿色、现代、智慧城市”,“打造优美生态环境,构建蓝绿交织、清新明亮、水城共融的生态城市”。开展雄安新区国家生态文明试验区建设,对于凝聚改革合力、增添绿色发展动能、探索生态文明建设有效模式具有十分重要的意义。

为此,应坚持以人为本,一方面,人民群众满意不满意是衡量

文明建设的合力。各级政府部门各类行为主体的决策,须尊重自然规律和社会经济发展规律,以生态文明的价值取向为指导,慎重决策、科学决策、综合决策。

第二,开展空间规划试点,明确划定“三个空间”、确定“两个边界”。

雄安新区须坚持先谋后动、规划引领。2015年发布的《生态文明体制改革总体方案》明确提出,要“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”,并明确要求通过空间规划划定“三个空间”,即生产空间、生活空间和生态空间,确定“两个边界”,即开发边界、保护边界。

运用协商民主推进环保工作

切、部门呼应。特别是在大气污染联防联控、流域生态环境保护治理、农村面源污染治理、环保综合执法监管等需要整合各方力量的领域,要选好角度,选准切口。要积极推荐环保系统领导干部、专家学者担任各级政协委员,在政协大平台上争取话语权和发言权,用环保系统的专业力量和环保工作者的专业视角为环保鼓与呼。

第二,协商内容把好脉,发出环保好声音。要主动研究环保协商民主内容,结合环保工作实际丰富协商内容,拓宽协商范围。

在地方政府起草一些重要法规和规范性文件过程中,民情可在政协听取意见,充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体等在立法协商中的作用,从顶层设计上为环保问诊脉。在党委政府研究重大环保工

作过程中,坚持调研在决策前,通过政协调研发出环保好声音。例如,推动长江经济带发展座谈会召开后,湖北省黄冈市环保部门及时争取市政协开展黄冈长江经济带生态保护和绿色发展专项视察调研,向党委提出建议案。市委、市政府在全市掀起新一轮的长江生态保护“雷霆行动”和“雷霆行动升级版”,强力推进十大环境专项整治,取得明显成效。

在社会广泛关注和群众迫切呼声中寻求环保最大公约数。干净的水、新鲜的空气、安全的土壤是人民基本的需求,也是环保部门的履职要求,同时又是相关职能部门职责交叉的地方。解决好好不好,不能取决于环保一家,但公众却习惯性问责环保。对此,要认真研究,选好角度,找准突破口,使环保部门能在政协协商民

主中化解社情民意,争取各方支持,体现担当作为。

第三,协商形式借好力,弹出环保主旋律。要善于利用政协丰富的议政形式和政协平台协商议政,在交流碰撞中增进环保共识,在同频共振中凝聚环保力量。重视利用政协各种协商活动特别是专题议政性常务委员会会议、协商协商会、协商座谈会等,增加生态环境保护内容,开展环保视察和专题调研,加强环保工作协调配合和工作力度。要密切与政协各专门委员会和团体等界别的联系,主动争取参与协商、视察、调研等活动,增进政协委员对环保的了解认同。通过政协平台反映环保信息和意见建议,使广大政协委员对环保意见想说、能说、敢说,对环保建议说得好、说得准、说得精。通过协商民主形式汇集更多

废弃农膜何处去?

使用、回收、加工为一体,能够可持续发展的废弃农膜收集和处理体系,切实解决废弃农膜露天焚烧、随意弃置和残留土壤等问题。

二要加大回收治理。禁止销售和厚度小于0.01毫米的农用地膜,推广使用厚度大于0.01毫米、耐候期大于12个月且符合国家标准的农用地膜和厚度大于0.12毫米的农用地膜。引导农户和新型农业经营主体科学使用塑料农膜,并及时捡拾其在农业生产过程中产生的废弃农膜,严禁随意弃置、掩埋或者焚烧。建立收集网络,县区应根据农膜使用

量,因地制宜设置废弃农膜村回收点和乡镇转运站。村回收点、乡镇转运站应与农业社会化服务超市、农村社区综合服务社、再生资源回收站点等相结合布局。县区供销社应会同乡镇人民政府加强废弃农膜收集网点规范化管理,协调与加工企业联系。

三要推进加工处理。引进废弃农膜加工企业,采取统一集中处理方式开展废弃农膜加工处理工作。对从事废弃农膜加工处理的企业,通过以奖代补、贷款贴息等方式予以扶持,并在国家政策允许范围内享受农用电价、促

进资源节约和再利用税收等优惠政策。对本地尚无法加工利用的可利用废弃农膜,由市、县区供销社负责运销外地处理,其余不可利用的废弃农膜,由各县政府集中进行无害化处理。

四要强化保障措施。加强组织领导,废弃农膜收集和处理体系建设要在政府统一领导下进行,各部门明确职能分工。例如,农业部门负责废弃农膜收集和处理的指导与监督管理,供销社负责废弃农膜的具体收集工作及回收点的规划布局和规范化管理,环保部门负责开展农

现场检查,代表的是国家机关,行使的是督查权力。因此,督查组首先要说明督查工作的性质和任务,以得到企业的支持和响应。

二要深入现场查问题。一般来说,督查过程中有的问题明显,容易被发现,就可以及时处理。但有的问题隐蔽,很容易被忽视,这就要求督查人员必须深入现场仔细查找,认真检查检测,仔细做

好记录,以便通过现场的各种痕迹推断受检单位的日常污染情况。特别是那种事先得到通知的督查,如果不细心是很难发现问题的。

例如,督查组到某处建筑施工工地检查,看到道路干净,渣土料堆覆盖严密,但深入现场却能够发现,工地内停放的车辆和施工板房顶上有厚厚的积尘。由此可判断,此处工地日常的扬

尘污染防治工作不到位,现场看到的只是一种假象,是为应付检查而为。

三要结合实际提要求。督查的目的是通过现场检查发现受检单位存在的问题,提出整改要求并采取相关措施督促其解决。要想解决问题必须结合现场实际,并依据相关法律法规提出明确具体的整改要求。为保证各项要求能够落到实处,督查组在提要求

如何增强联合督查效果?