

做好遏制“两高”项目盲目发展的加减法

程维嘉



第二轮第三批中央生态环境保护督察日前进入督察反馈阶段。作为“十四五”开局之年的首批督察,在启动之时就明确提出把“严格控制‘两高’项目盲目上马,以及去产能‘回头看’落实情况”作为重点。从中央生态环境保护督察组向广西壮族自治区、湖南省、江西省、河南省、云南省等地反馈的情况来看,不少地方“两高”项目上马冲动仍然强烈,“两高”项目管控不力问题突出。

对于一些地方和部门而言,经济发展与高耗能、高排放行业目前尚无法脱钩。分析督察反馈情况,笔者发现,这些地方之所以存在对“两高”项目遏制不

力的问题,是没有做好一上一下、一加一减这道“算术题”。

不该上的项目上去了。在“十四五”规划纲要已明确提出单位国内生产总值能源消耗和二氧化碳排放分别降低13.5%、18%等具体指标的情况下,一些地方依赖“两高”项目拉动经济增长的发展方式依然没有改变。有的地方尚未完成“十三五”碳排放强度控制目标,高耗能行业产能仍持续扩张,单位GDP能耗强度大幅上升,与降低能耗的目标要求背道而驰。比如,广西北海市、防城港市不顾产业布局现状和规划要求,争抢钢铁项目落户;百色市、柳州市三江、来宾市金秀县长期违规补贴和扶持“两高”企业。又比如,湖南省在编制省“十四五”能源发展规划时,未落实“全面退出石煤开发”的要求,仍允许怀化发电项目采用当地石煤作为燃料。这些做法无疑助长了能耗和排放增加的趋势。

该拿下的项目没有拿下来。习近平总书记主持中共中央政治局第二十九次集体学习时强调:“不符合要求的高耗能、高排放项目要坚决拿下来。”但一些地方对长期存在的生态环境问题习以为常,控制“两高”态度不坚决,化解过剩产能措施不够有力。淘汰落后产能方面,要么未补齐能耗替代方案,要么没有按照重点领域化解过剩产能的相关要求切实做好产能置换等工作。以河南安阳市为例,未按要求淘汰焦化产能,而是违反“以钢定焦”要求,将淘汰外迁的焦化产能“一女二嫁”,算作本市压减指标,导致安阳市2020年焦钢比高出国家要求45%。项目建设方面,一些违规建设行为并未得到制止,一些不符合要求的项目缺少必要的约束。比如,江西九江市有关部门违规审批属于限制类产能的九宏新材料公司年产60万吨烧碱项目,部分装置已建成投产。云南楚雄州德胜煤化工有限公司2011

年应淘汰的4座捣固焦炉截至督察进驻时仍在生产。

出现上述问题的根源在于,一些地方和部门领导干部贯彻落实习近平生态文明思想有差距,对高质量发展的认识有所偏差、意识不强,绿色发展理念贯彻落实不够深入。

当前,我国产业结构仍然偏重,能源消耗和污染排放量大。“十四五”时期,要把实现减污降碳协同增效作为促进经济社会发展全面绿色转型的总抓手,加快推动产业结构、能源结构、交通运输结构、用地结构调整。我国经济已转向高质量发展阶段,决不能为了经济增长,不顾质量效益和生态环境后果。生态优势金不换,保护好山水水关乎子孙后代的福祉。要坚决贯彻落实习近平生态文明思想,牢固树立生态优先和绿色发展理念,保持以生态环保倒逼产业转型升级的坚定决心,在淘汰落后产能、压减煤炭消费总量等方面拿出真招、实招、硬招。

要算好高质量发展的大账、长远账,做好遏制“两高”项目盲目发展的加减法,既要留后路,也要找出路。从清理存量 and 优化增量两方面入手,一方面,严格控制“两高”项目盲目上马,另一方面,坚决落实去产能的任务要求。对于在建项目,应全面梳理排查;对于拟建设项目,应科学稳妥推进;对于存量项目,充分挖掘节能减排的潜力,有节能减排潜力的项目要改造升级,属于落后产能的要加快淘汰。

督察反馈情况对各地各部门是一个警醒:“两高”项目盲目上马,违规干预可能落马;“两高”项目管理不力,法律法规必将惩治有力。各地应借助中央生态环保督察这一重要契机,形成遏制“两高”项目盲目发展的合力,找准“十四五”时期经济社会高质量发展的方向,走出一条经济发展和生态文明水平提高相辅相成、相得益彰的路子。

◆慎言

当前,第二轮第三批中央生态环境保护督察反馈正在进行,公开报道显示,各地对中央生态环保督察指出的问题均表示诚恳接受并要认真整改。

自2016年中央生态环保督察制度实施以来,多数地方在接受督察和制定整改方案等环节都非常重视,措施有力,取得明显效果。但是,也有个别地方仍然存在重视迎检、忽视整改的问题,具体有三种表现。

第一种,有的地方在督察进驻督察期间对所转办问题非常重视,甚至查处不过夜。但督察组撤离后整改推进就开始放松,甚至逐渐忽视。几年的实践证明,在督察组进驻期间,地方对督察组转办的问题办理都十分迅速。尤其是一些久拖未决、群众反映强烈的环境问题,督察组一个转办很快就解决了,这也是老百姓对中央生态环保督察组满意的原因之一。如在某省

督察期间,社区居民举报所居住小区存在灯光污染,并表示多次通过热线举报但一直没有结果。在向督察组举报后第二天,小区物业便优化了照明范围,缩短了亮灯时间。

但也有的问题整改是表面的,督察组撤离之后,问题便开始反弹。比如,某省在督察期间快速处理了群众举报的臭水沟异味扰民问题,但处理方式治标不治本。在督察组进驻期间,及时把臭水抽掉,换成新水,群众当时很满意。但督察组撤离后就不再换水,结果没过几天,异味重来,群众又开始怨声载道。

第二种,有的地方是查处问题“高高举起轻轻放下”“说一套做一套”。上报督察组和向社

会公开的处理措施十分严厉,但实际上并非如此。可能上报的举措仅落实几条,甚至是无一落实,承诺全部落空,导致群众反复举报。如某地在处理群众举报某企业环境违法行为时,上报督察组该企业手续不全,违法占用耕地,已经依法取缔,并明确已经拆除生产设施。但督察结束后,又有群众举报地方处置情况与信访记录不符。经现场核查发现,群众举报属实,相关企业根本没有拆除,甚至还偷偷生产,处理此案件的地方有关部门明显不作为,甚至涉嫌渎职。

第三种,有的地方对督察组指出的问题查处十分到位,也建立了长效机制,但举一反三不够,只要督察组反馈问题不点

名,就基本不予顾及,导致每次对省级层面进行督察时类似问题层出不穷。比如,第一轮督察指出某省某地垃圾填埋场超负荷运行,垃圾渗滤液处置不规范后,被点名的地市立即整改而且效果不错。但在回头看和第二轮督察时,又发现了该省其他地市存在类似问题且性质更加恶劣。这充分表明一些地方根本没有认真对标研究督察组反馈的问题。督察报告不会逐一指出问题,通常是只点带面。这就需要各地在省级层面做好指导和调度,避免问题不断重复出现。

真正整改和解决这些环境问题,不仅关乎老百姓的幸福,更体现出地方党委政府是否真正把人民利益放在首位。对

此,笔者提出以下建议。

一是进一步树立问题整改高质量导向。始终坚持以人民为中心,秉持“宁要质量,不抢时间”理念,树立督察整改保质保量的导向。既要严查不作为,更要严查假作为。二是进一步强化信访案件办理抽查督察力度。加大对群众举报案件办理抽查和督察力度,对多次举报或者举报处理不实等案件进行督办,严肃处理虚假整改、欺上瞒下等行为。

三是强化省部合作,加大信息共享力度,努力实现省级督察机构作为国家督察机构有力延伸的作用,形成督察合力,尽可能实现督察环境违法行为最大公约数。

中央第二生态环境保护督察组向辽宁省反馈督察情况

(上接一版)2015年以来,辽宁省高耗能产业能源消费比重逐年增加,2019年六大高耗能行业能源消费占规模以上工业比重较2015年上升4.3个百分点,单位GDP能耗和二氧化碳排放量下降比例均未完成序时目标,能耗双控形势严峻。有的地方政府甚至违规推动项目建设。各地上报拟投产达产重点用能项目中,有37个项目没有取得节能审查意见擅自开工或建成投产,涉及新增综合能耗1000余万吨标准煤。铁岭昌图县召开县长办公会违规推动“两高”项目建设,要求相关审批和主管部门不得对未办理审批手续的项目予以处罚;锦州市将“两高”项目作为年度重点工程,成立专班推动,导致相关项目在未取得节能审查、施工许可等手续的情况下擅自开工建设。鞍山恒盛铸业有限公司未取得节能审查意见就违规上马高炉炼铁项目,已累计产生生铁34万吨。对未完成能耗双控考核的地市,辽宁省既未按要求实施问责,也未实行高能耗项目缓批限批,能耗双控考核沦为摆设。

2017年新修订的《辽宁省森林和野生动物类型自然保护区管理实施细则》降低地方级自然保护区调整和撤销标准,一些保护区面积大幅缩减。大连市普湾经济区管委会违规决策启动填海工程,推动房地产项目;普湾经济区规划建设局在未依法依规办理海域使用等审批手续的情况下,违法组织实施填海工程,破坏滨海湿地面积达150公顷。

生态环保责任落实不到位。省发展改革委、生态环境、住房城乡建设、自然资源、农业农

村、林草等部门落实生态环保责任不到位,减污降碳、污泥无害化处置、海洋、湿地保护等重点工作任务严重滞后。铁岭新区污水管网破损严重,污水处理厂建成近10年未能正常运行,每日约2万吨生活污水直排,导致凡河水质恶化,直至督察进驻前才匆匆建成1400米临时管线,将大部分污水接入污水处理厂。沈阳经开区管委会主体责任落实不到位,化学工业园大量污水直排,区域环境空气质量持续恶化。

一些督察整改工作推进不到位。锦州市南站地区污水处理厂改扩建工程、阜新氟产业开发区污水处理厂稳定达标等整改任务未按时完成。第一轮督察群众举报的原抚顺经济开发区李石街道区域性异味扰民,凌海市机动车拆车市场环境污染等问题均未得到有效解决,群众反映强烈。

二是污染防治工作存在不足和薄弱环节。大气污染防治存在不足。2020年,沈阳和抚顺市优良天数比例、营口市PM_{2.5}年均浓度下降比例未达国家要求,鞍山市、锦州松山新区、辽阳经济开发区PM_{2.5}年均浓度同比恶化。散煤污染问题仍较突出,VOCs管控、菱镁行业整治、秸秆禁烧等工作推进不到位。交通运输结构调整工作严重滞后,全省具有铁路专线的重大工矿企业和新建物流园铁路运输比例仅为45%,远低于国家80%的目标要求。重污染天气应对不力,2021年1月重污染时段仍有大量企业超标排放。

水污染治理成效不稳固。丹东、阜新等市不同程度存在污

水直排问题,日均排水约25万吨,造成河道水质恶化。污水管网建设滞后,部分污水处理厂长期闲置。“十三五”期间规划建设28座污泥无害化处置项目,截至此次督察进驻时仅有1座开工建设,朝阳、阜新等市污泥无害化处理能力严重不足,违法堆存处置问题突出。朝阳市城市生活污水厂自2008年投运以来,一直未建设污泥无害化处置设施,40余万吨污泥长期堆存于临时堆场,未采取有效“三防”措施;阜新市阜清环保公司将5万余吨污泥堆存在汤头河大堤内侧;本溪市约有29万吨、污泥露天堆存,环境风险隐患突出。锦州市锦凌水库、朝阳市白石山水库二级保护区内存在生产企业。

城镇生活垃圾处理进展滞后。截至督察时本溪、盘锦等9市的焚烧处理能力占无害化处理总能力不足50%,未达到国家要求。垃圾渗滤液积存和违法处理问题突出,全省渗滤液积存量达55万吨,沈阳市违规将6.7万吨渗滤液送至城市污水处理厂处理,抚顺、锦州市等多个垃圾填埋场存在渗滤液大量积存、渗漏外排问题。

三是渤海综合治理一些任务推进不力。部分入海河流水质恶化。2020年沿海城市涉氮重点行业总氮排放量增幅达20.24%,全省入海河流总氮平均浓度比2017年升高32.3%。大连复州河、营口熊岳河、沙河,葫芦岛兴城河、连山河等河流均未完成总氮削减目标。其中,连山河一沈山铁路桥下断面、熊岳河一杨家屯断面、复州河一三台子断面2020年总氮年均浓度分别较2017年升高96.4%、90.1%、57.2%。

海水养殖污染防治有较大差距。辽宁省未按要求于2020年年底前发布养殖水域滩涂规划。市县级养殖规划虽在2018年前完成编制,但部分规划未按要求划定海域禁养区、限养区,缺少约束性、操作性。全省大多数工厂化、池塘养殖场尾水直排入海。葫芦岛兴城市开展监测的531个养殖排污口中有210个超标,每日外排尾水约70万吨。

部分地方违反要求实施填海工程。2019年3月以来,葫芦岛市经济开发区北港工业园区20万载重吨/年船舶制造项目、葫芦岛港6号至7号泊位项目、大连市热电厂卸煤码头项目单位违法国家有关要求,分别实施填海2万余平方米。

渔港码头污染治理不到位。辽宁省渤海海域大多数渔港存在审批手续不全、污染治理不到位问题。28座纳入名录管理的渔港中仍有19座未办理环评审批手续,部分渔港存在港口污染防治设施配而未用、港池垃圾清理不及时等问题。58座未纳入名录管理的渔港问题更普遍。

四是自然生态保护等领域问题比较突出。大连斑海豹国家级自然保护区核心区仍存在大量养殖活动。铁岭开原黄旗寨白鹳省级自然保护区核心区、缓冲区内存有违法建设旅游设施问题。湿地保护不到位,省林草部门未按要求编制全省湿地保护“十三五”规划,未制定一般湿地认定标准和管理办法,也未开展湿地利用和生态状况动态监测。全省违规侵占湿地问题突出,仅工业和港口码头项目侵占湿地就超过21.8公顷。林地保护不到位,受

项目侵占林地等影响,林地保有量下降。

石化、化工、电力等行业企业大多沿河近海,环境风险隐患突出。督察进驻期间,辽宁华电铁岭发电公司发生储灰场冲灰水泄漏事故,造成辽河新调大桥断面氨氮、氟化物浓度长时间段超标。全省砷泥堆存环境风险隐患较大;抚顺矿业集团页岩炼油胜利实验室干馏渣在未进行危险废物鉴别的情况下直排矸石山;辽宁牧昌公司超期贮存1.38万吨危险废物;葫芦岛忠元化工有限公司、兴明环保科技有限公司违法倾倒危险废物1000余吨。

工业园区环境管理不到位。全省仍有1个国家级和6个省级园区未完成规划环评编制工作,丹东边境经济合作区集中式污水处理设施建设缓慢,阜新市皮革工业园、丹东市前阳经济开发区污水处理厂运行不稳定。

督察要求,辽宁省要坚决贯彻落实习近平生态文明思想,牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念,切实履行生态环境保护主体责任,深入打好污染防治攻坚战;严控“两高”项目,严格能耗双控管理,推动产业转型升级;加快构建以辽河国家公园为主体的自然保护地体系,加强环境基础设施建设,抓紧补齐渤海综合治理短板。对失职问责问题,要责成有关部门进一步深入调查,厘清责任,严肃、精准、有效问责。对需要开展生态环境损害赔偿或需要提起公益诉讼的,按有关规定办理。

督察强调,辽宁省委、省政府应根据督察报告,抓紧研究制定整改方案,在30个工作日内报送党中央、国务院。整改方案和整改落实情况要按照有关规定向社会公开。

督察组还对发现的生态环境损害责任追究问题进行了梳理,已按有关规定移交辽宁省委、省政府处理。

如何看待环境质量与经济发展同步向好?

◆任理军

国家统计局新闻发言人日前在国新办发布会上表示,今年上半年我国经济持续稳定恢复,国内生产总值同比增长12.7%。值得注意的是,经济快速发展的同时,环境质量改善持续推进。根据生态环境部的通报,1-5月全国339个地级及以上城市平均优良天数比例为84.6%,仅同比下降0.3个百分点;PM_{2.5}平均浓度为37微克/立方米,同比下降5.1%。

这充分说明社会经济发展与生态环境保护,两者之间是有机统一、相辅相成的。笔者认为,这些成绩的取得,主要得益于以下几个方面的原因。

一是发展新动能全面发力。随着发展质量不断提升,高产值、低排放的新动能全面发力。例如,上半年,装备制造业、高技术制造业增加值同比分别增长22.8%、22.6%,明显高于其他行业板块;两年平均分别增长11.0%、13.2%,增速较一季度回升,且高于规模以上工业4个百分点以上。

二是碳达峰碳中和政策效应初步显现。碳达峰碳中和是一场广泛而深刻的经济社会变革,随着一系列安排部署和扎实举措的落地,其效能正在发挥。例如,上半年煤炭、原油进口量同比下降,清洁能源消费占比提高0.4个百分点,煤炭消费占比下降0.3个百分点。再比如,国家能源局公布的数据表明,1-6月份新增用户光伏装机同比增长280%,说明无论企业还是公众,绿色能源意识都在提升。

非法穿越为什么屡禁不止?

◆赖正均

野外扎营、与藏羚羊朝夕相处,这看起来是向往自然、融合自然的温馨画面。但极具讽刺的是,有人却选择了非法穿越、践踏自然的方式去实现。据媒体报道,四川成都一家旅行社以“科考”之名招募旅行团,拟从青海穿越进入阿尔金山国家级自然保护区核心区免于湖内扎营围观藏羚羊产子。值得警醒和反思的是,这不是偶发事件。据公开报道,近年来这种非法穿越屡禁不止,并相继出现危险,引发大规模营救。

国家级自然保护区的核心区保留着接近原始状态的生态系统,是禁止一切人类活动的保护区,其对生态涵养的价值不言而喻。非法穿越,“勇”闯禁区,首要诱因是猎奇心理。猎奇本来无害,但要警惕的是猎奇心理的反弹,让人走向违反自然、无视规则的禁区探索。而且,在“与野生动物朝夕相处”的伪装下,这种反自然的行径极具迷惑性。普通大众往往不具有辨别能力,容易得到认同点赞,并从参与中获得个人满足。

与此遥相呼应的是商业利益。有些旅行社视此为商机,加持“科考”“限额”“官方合作”等名目,把近乎零成本的露营驻扎卖到每人数万,赚得盆满钵满。

规则底线是防范的硬杠杠。然而,现行的《中华人民共和国自

然保护区条例》对未经批准进入自然保护区,只是“责令改正,并可以根据不同情节处以100元以上5000元以下的罚款”,对旅行社这种违法组织探险活动的单位,还没有直接适用的罚则。门槛低、利润高、破坏大,是非法穿越的共同特点。若不依法严加打击,让其付出高昂的违法成本,很难消除某些人铤而走险的侥幸心理。因此,必须加大处罚力度,同时实行联动惩戒,计入社会信用。对于非法穿越导致的救援支出,也应依法追究予以追偿。

加大监管的投入也非常关键。自然保护区往往面积辽阔,人力监管覆盖面小、盲区大。应在科技智慧监管方面加大投入,在主要进入路线、关键点位布设红外监测、视频远程监控等高科技装置,安排无人机巡逻等,弥补人力限制,扩大巡查范围,及时发现和制止非法穿越。

当然,最为根本的是,对非法穿越必须有一方深入社会心理层面的反思。规则层面对非法穿越的硬约束,监管执法层面的打击,只是对违法的防范。要从根源上彻底整治,必须从社会认知中撕下非法穿越的爱好自然伪装。加深百姓对自然保护区的认知,涵养和保护自然的意识,增强对非法穿越的辨识。当非法穿越获得的认同感不复存在,猎奇的动机失去了根基,非法穿越的行为也就成为了无源之水、无本之木。

水生态环境保护“十四五”思路与重点专栏征稿启事

近年来,我国水生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。进入“十四五”时期,各地将以水生态环境保护为核心,统筹水资源、水生态、水环境流域要素,巩固深化碧水保卫战成果,编制实施重点流域水生态环境保护“十四五”规划,积极推进美丽河湖保护与建设。

为帮助读者更加深刻理解“十四五”水生态环境保护工作,宣传解读水生态环境保护“十四五”思路与重点,即日起,本版设专栏开展征稿。

征稿内容包括但不限于重点流域水生态环境保护“十四五”规划、黄河流域生态环境保护规划、

地方水生态环境保护 and 规划编制试点经验等。来稿将择优在“水生态环境保护‘十四五’思路与重点”专栏刊登,并评出特别奖10名、优秀奖若干。

截稿时间:2021年9月30日

投稿邮箱:zghjbsplb@163.com

注意事项:来稿须为原创首发作品,字数在2000字以内,请注明“‘十四五’水生态环境保护规划征文”作者姓名、工作单位、通讯地址、手机号码、身份证号。

联系电话:(010)67118620