

地方政府纠结 “两高”企业“诉苦”

打赢治霾持久战 环保制度化势在必行

□本报记者 郭力方 实习记者 欧阳春香

2013年以来，从中央到地方各级政府部门针对大气污染防治搭建起一系列政策框架，专家学者也开出种种药方。

中国证券报记者日前在治霾风声最紧的河北多地调研发现，当政策真正进入到落实层面时，地方政府及企业均面临众多难题，政府想治污又想保GDP，企业则在与政策的博弈中求生存。在“剪不断、理还乱”的利益困局中，要打赢治霾这场持久战，调整地方行政考核机制、将环保纳入制度势在必行。



CFP图片

治霾升级 工业重镇总动员

责任部门和责任人进行问责。

河北省省委书记周本顺在今年9月的全省大气污染防治行动动员大会上曾严辞指出，河北省一定要肩负起防治大气污染的重大历史使命，“环境问题再也没有一个简单的经济问题，而是一个严峻的政治问题”。

如果论及从去年在全国打响的“雾霾治理战”的风暴中心何在，河北无疑首当其冲。全国10个污染最严重的城市，河北一度稳占六七个。

为早日摘掉“污染源头”的帽子，河北省上上下下齐动员，今年以来接连出台了多个政策文件，而这也是河北多个市县以及京津冀及周边地区的共同举措。为增强政策落实力度，各地更是将这一系列政策文件细化为各政府职能部门的阶段性目标和措施，每一个阶段目标都要对照验收，完不成的要对具体

记者了解到，今年下半年以来，沙河市就因为几起污染事故而导致一些县镇政府及环保部门的领导先后被免职。而这一现象近期也同样发生在廊坊、邯郸等地，廊坊市文安县一些钢厂在环保部督查中数次被点名批评，这直接导致当地县长被免职。

层层重压之下，地方各级政府如临大敌。沙河所在的邢台市由于在环保部通报的空气质量城市排名中数次“垫底”，更成为外界关注的焦点，这里的气氛格外紧张。

李刚告诉记者，尽管现在大气污染防治已成为全省、全市的一项全局性工作，涉及多个职能部门，但作为污染治理首要相关方的环保部门首当其冲，他们每天奔忙于各种会议、检查及环境监测执法的具体事务中，不敢懈怠。

政府顾虑 财政就业受冲击

目前各地推进大气污染治理的一大抓手，是针对污染重、且产能严重过剩的高耗能、高污染行业淘汰落后产能。对于这一举措，各地政府通常自我形容为“壮士断腕”。

对于雾霾治理可能带来的一些不利影响，相关政府人士曾表达过难处。河北省省长张庆伟就曾在一次会议上坦承，他现在有两个顾虑：“一是今冬明春污染重，明年全国‘两会’不好意见见大家。二是为减排关闭污染企业影响了GDP，正考虑明年怎么向省人代会报告。”

对此，一位业内人士向记者评价道，这种纠结很现实，很典型。环保与发展，哪个更重要、更紧迫？不仅省长、市长、县长乃至乡镇长，都面临困难选择。

12月10日晚分时，记者来到沙河市经济开发区，这里坐落着近百家玻璃生产及深加工企业。据当地政府提供的信息，沙河市玻璃产业2012年销售收入达390亿元，为该市贡献了当年超过一半的财政收入，成

为当地最大经济支柱。不仅如此，沙河市玻璃工业以相对完整的产业链成为全国玻璃生产加工的重镇。

“十二五”期间由于政府专门出台规划立志打造千亿级玻璃产业，你看一些扩产项目本来已经开建了，但由于治理污染如今都停了下来”，记者循着他指的方向看到，在工业园区主干道旁边，一排排新建成的空置厂房整齐划一地一路延伸，占地面积足有数十亩。

除扩产项目停建外，落后产能的关停也马不停蹄。据了解，截至今年上半年，沙河市已有17家玻璃企业的37条生产线陆续被关停，在刚过去的10月份，又有12条生产线被淘汰。

这一系列举措已开始影响到沙河市的财政税收。根据沙河市政府披露的数字，今年市政府下达税收任务14.24亿元，同比增长14.87%。但前5个月实际入库职工约4000人。而辽宁沈阳市的陶瓷重镇法库县，直接拉动就业人口达7万人的陶瓷行业，也由于省里开展的“蓝天工程”而正在经受不小冲击。

企业“诉苦” 博弈政策保利益

在这场雾霾治理攻坚战中，同样处境艰难的还有被列为雾霾“元凶”的“两高”企业。小企业可以一关了之，大企业则被要求进行彻底的环保整改。他们仍希望通过与政策不断博弈，来换取尽可能大的生存空间。

12月11日，一场针对产能过剩行业的环保整改座谈会在河北邯郸市召开。会上，来自环保部认证中心及污防司的人士就即将推出的产能严重过剩行业违规项目环保认定及备案方案，听取河北省环保厅以及各市县环保局负责人，以及各市县的钢铁、水泥、玻璃和电解铝等四大重点行业企业的意见。会议开始不久，座谈会就骤然演变成四大行业企业轮番“倒苦水”的诉说会。

在会上，武安市一家钢企的负责人代表钢铁行业发言表示，如果按照方案拟定的标准执行，那么邢台的钢铁行业无疑面临“灭顶之灾”。他解释道，方案中提出的设备工艺及规模标准多为参照国企的指标制定，武安市目前60家钢厂几乎全为民营企业，没有几家能达到标准要求。“仅方案中要求烧结机面积不得低于180平方米这一项，相信大家谁也达不到。而且按照我们的整体生产工艺，大的烧结机完全用不上，上了也是浪费。”该负责人表示。

邢台市一家钢企的人士则表示，民营钢企目前贡献了河北省整个钢铁行业近9成的利润，规模以上的企业均按照政策要求逐步加装脱硫脱硝设施，现如今又要落实新的工艺设备标准，这让本已陷入亏损的钢企不胜其累。

同样“有话要说”的还有平板玻璃行业企业。按照上述方案要求，要想不被纳入产能严重过剩的违规项目行列，玻璃企业都必须加装烟气脱硫、脱硝和余热利用等设施，更重要的是不得采用煤气发生装置，这一装置因煤炭燃烧不充分而带来诸多污染，因此被要求用天然气或者煤制气替代。

对此，沙河市一家大型玻璃企业负责人表示，沙河市的玻璃企业目前用煤均采自陕西神木等地的低硫燃煤，而且企业也都按照政府要求陆续加装环保设施，如果正常运行，排放的烟气中各成分的含量基本可以达到排放限值要求。但是现在政策上又要求前端的燃烧系统改用天然气或者煤制气，这将给企业带来巨大的成本负担。

“直接改用天然气每立方米要比目前高出数倍，而且供应缺口大，不现实。如果改用煤制气，用气成

本虽然增加不多，但一台气化炉价格达千万元以上，而且要牵涉窑炉的整体工艺改造，对于企业来说，投资成本实在太大”，该负责人表示，他们测算，现在整个平板玻璃行业市场才800亿元左右，而煤改气投入成本就高达170亿元，这对于企业来说有不小压力。

另一家玻璃企业则直接“讨价还价”道，“煤改气”目前已成为大气污染防治的大势所趋，玻璃行业也是重点对象，如果非要改也行，但最好是允许玻璃企业不再在后端烟气通道上加装脱硫脱硝设施，以减小企业负担。“目前国内主流的煤制气化炉上已安装了脱硫设备，且排出的氮氧化物浓度接近排放限值要求，没有必要再在后端进行二次脱硫脱硝。”他表示。

与上述企业一样，面对不断提升的政策门槛，水泥和电解铝行业代表也纷纷表示“难度很大”。

对此，一位与会的环保部专家对记者表示，企业所表达的困难呼声中有些的确能理解，但有些明显则是在落实环保政策要求的同时，尽量追求成本最小化的权宜之计。他认为，大气污染防治已刻不容缓，这要求政府一方面要守住政策门槛的底线，另一方面也需要加强政策制定的科学性和因地制宜，不能搞“一刀切”。

机制欠缺 地方考核需转思路

本高，一吨钢铁如果加装脱硫设施，新增运行成本达100—200元，同样年产1万吨的两家厂子，守法的企业其运营成本要相对高出数百万元，这显然不公平。”

燕山大学环境工程系教授宋来洲则对记者表示，一些地方政府仍难摆脱的污染防治与保GDP增长及就业的“纠结症”可能会延缓雾霾治理的成效，这也需要彻底解除地方政府的顾虑。

宋来洲表示，国家即将启动生态示范区建设，其中就涉及一系列全新的制度安排。他指出，以环首都生态经济示范区为例，最核心的便是建立起针对经济实力欠发达地区的生态补偿制度。“有些地区产业结构单一，且多年发展下来过度依赖一些‘两高’产业，无论是淘汰落后产能，还是治理污染，这些地区都将受到双重冲击。因此，由中央财政针对这些地区设立生态补偿资金，短期助其脱困，长期可升级为产

业扶持资金引导其因地制宜地进行产业转型，这些设想不难化作现实。”他说。

郭斌认为，地方政府的主观能动性还需在行政管理体制上建立“倒逼”机制。除目前学界普遍提出的污染防治重点区域实行绿色GDP考核外，对于这些地区政府职能部门，应引入“一票否决”制，以将“政治任务”的理念化作具体可实施的约束措施。

值得欣慰的是，这一点已引起政策方重视。中组部近日就印发通知，要求改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作，不搞GDP排名，选人用人不以GDP论英雄。

“如果‘不以GDP论英雄’真的能落实为中央及

地方的共识及自觉行为，那么无疑是为地方政府解除了悬在头顶上多年的‘紧箍咒’，大家才会专心地念好雾霾治理这本‘经’。”郭斌如是说。

郭斌认为，目前最迫在眉睫的是出台新的《大气污染防治法》，这是在法律层面为推进制度化治理污染提供强有力支撑。“现阶段企业违法成本低，守法成

■ 专家访谈

以环境目标倒逼经济结构调整

——环保部环境与经济政策研究中心主任夏光

□本报实习记者 欧阳春香

靠环境硬约束倒逼地方转型

中国证券报：像河北省这种传统重工业大省，应该如何转型？

夏光：一直以来，冀中平原就是大雾多发地带。污染排放巨大、地理条件不利于扩散、对大气污染物管理粗放，是河北雾霾严重的重要原因。

河北省是第一钢铁大省，矿产资源禀赋不错，又处于中国的心脏地带，重型工业分布较多。随着工业发展，形成了一定的路径依赖。如钢铁产业越多，积累的人才、经验和资金也越多，就越容易再发展钢铁。所以形成雾霾中来自工业的占比比较大，煤炭燃烧、工业生产过程中有很多化合物的排放，都为雾霾的形成输送了源源不断的颗粒物。

为治理污染牺牲GDP应获理解

中国证券报：在推进大气污染防治中，政府应如何处理环保成本和GDP发展之间的关系？

夏光：这对于地方政府是一种新挑战，也是一种执政能力的提升。过去主要受到GDP指挥棒的影响，但现在在中央已经逐渐在调整指挥棒。

河北省当务之急就是绿色转型。河北如果能在绿色发展，解决污染问题方面取得一些进展，那么牺牲一些GDP，速度放慢一点，中央应该也会肯定的。

对地方党政领导来讲，也会逐渐感受到一个转变的过程。由过去单纯热衷于推动GDP增长，逐渐转向全面科学的执政。刚开始大家可能不适应，也没有经验，觉得很难。但是如果全国各地都在探索既能实现GDP增长又能实现绿色发展的道路的话，就可以互相学习借鉴创新，绿色转型之路就会走出来。

中国证券报：目前河北省政府正在进行一场狂飙突进式的大气污染防治，如何评价？

夏光：调整产业结构，淘汰落后产能，河北省政府现在所做的根本之策，如果不采取这个措施，光靠其他方法，效果不会长久。还是要正面肯定河北省所做的这些工作。

这些落后、过剩产能，从环保角度来说，本质上属于过载产能，已经超过了环境承载能力。在过载的情况下，即使是不落后的产能，也要进行调整，比如采用拆迁、搬迁、转移等措施。

如果能够长期推进，5年之后应该就能初步看出雾霾治理的效果。即使河北省治理效果不那么理想，我们也要理解它。因为整个中国在转型过程中，它是要探索创新，也是可能要付出代价的。

■ 记者手记

工人老李的惆怅

□本报记者 郭力方

实习记者 欧阳春香

今年43岁的老李，以前早上出门第一件事，就是奔向位于沙河市东北部经济开发区的玻璃厂。

这家颇有历史的工厂，记载了老李十多年来的人生经历。在他的记忆中，从上世纪90年代开始，市里就开始零零星星出现一些玻璃厂，然后高高的烟囱不断耸立起来，经济开发区建起来了，空气里的灰尘也开始多了起来。

空气不好闻，呛人。”老李说，周围亲戚也有得了严重呼吸道疾病的。不过每个月3000多元的收入，至少能养活一家老小，老李也就知足了。

如今全国上下都在讨论的“雾霾”这个热词，老李却早已见怪不怪，沙河的空气前几年就这样了。

以前污染比现在还严重，就这前面50米都看不到路。这两年市里整治了一下，还好了点。”

不过也是因为市里的环保整治，今年，老李赖以谋生多年的工作丢了。他所在的小玻璃厂被关停了。

沙河被称为“中国玻璃之都”，生产的玻璃约占全国总量的20%。平板玻璃产业有力拉动了沙河市的县域综合实力，该市连年位居河北省30强县（市）之列，并雄踞邢台各县市之首。如今也是因为玻璃，沙河成了全国知名的雾霾重灾区。

进行环保整治，淘汰落后玻璃产能也就成了近几年沙河市的重要主题。从2008年开始，沙河市就一

直在淘汰小玻璃厂的生产线。今年10月底前，沙河市又拆除了12条玻璃生产线。

老李所在的玻璃厂，就属于这次淘汰之列。老李说，村里像他这样因为环境整治失业的人还有很多。

玻璃解决了沙河很大一部分的就业，仅安全实业这一家本地最大的玻璃厂，就有十几辆班车用于接送员工上下班。”

当谈到是否有失业赔偿的时候，老李苦笑说，那些私营老板，都是为了赚钱的，谁会管你啊。只能希望政府能给一个说法，或者能给个工作也行。”

自从玻璃厂被关停后，老李只能四处打零工挣钱。这种活有一天没一天的，收入也不稳定，当然没有以前那么多”，老李说。

没事的时候，老李还会去经济开发区转转，想看看玻璃厂最近会不会重新开工。不过政府这次好像是动真格的了。电视新闻里，经常能看到市领导说这个。

至于环境整治的效果，老李也没抱太大希望。污染也不是一天就形成的。现在脱硫脱硝设施太贵了，玻璃厂老板肯定会自己想办法。好多玻璃厂的烟囱都24小时冒着气，白天上脱硫脱硝设施，晚上就直接排。空气差也好，关停玻璃厂也好，苦的都是老百姓。”

年关将近，对于未来的生活，老李也很犯愁。明年再看看其他玻璃厂有没有招工的，除了干这行，我也没有啥技能了。”