

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

“我们从今年国庆节至今,就没休息过一个完整的周末”,见到中国证券报记者时,邢台市沙河市环保局办公室主任李刚如此表示。他告诉记者,大气污染防治已被列为一项“政治任务”,成为高悬在河北全省各级政府头顶上的“达摩克利斯之剑”,谁都不敢对此懈怠。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

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,“环境问题再也不是一个简单的经济问题,而是一个严峻的政治问题”。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’不好意思见大家。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,这种纠结很真实、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日傍晚时分,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较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建开了,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个月实际入库各税5.06亿元,慢时间进度6.1个百分点,与去年同期相比减收1967万元。而去年全年,该市规模以上工业

企业“诉苦” 博弈政策保利益

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

机制欠缺 地方考核需转思路

雾霾治理的“战车”在政府及企业纠结不已的氛围中缓慢向前,却抵挡不住连天“霾毒”的不断加重之势。这不得不引起业界反思:到底该如何化解目前的困局?河北科技大学环境工程学院教授郭斌对记者表示,当前大气污染防治成败与否的最关键因素在于污染企业,而提高企业治理污染积极性的动力一方面来自正向激励,另一方面来自反向倒逼。他解释称,适度的财税减免以及落实环保措施的奖励自在情理之中。但企业作为以追求利益最大化为目标的行为主体,更重要的是通过约束机制来倒逼其搞好环保。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

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。“下半年以来,我们明显能感觉到从国家到省里的政策调子越来越高,大大小小的会开始之前,首先要观看环保部暗访大气污染防治及市里突击检查情况的影像资料,以警醒大家”,李刚告诉记者,沙河市现在要求,环保局每天都要准时发送当地PM2.5监测数据到主管领导的手机上,一天早中晚三报。“如果看到哪天PM2.5数值偏高了,主管领导会一个电话打到环保局,要求立即采取相应措施。我们手机24小时必须保持畅通,随时待命。”他说。

如果看到哪天PM2.5数值偏高了,主管领导会一个电话打到环保局,要求立即采取相应措施。我们手机24小时必须保持畅通,随时待命。”他说。累计实现的利税总额还维持着1.4%的同比增长率。除财税减免外,另一个问题也相伴而生。据中国证券报记者实地了解,沙河市近期关停的12条生产线,涉及员工上千人,其中仅阳光玻璃厂职工就近200人,生产线关停后,这些人员如何妥善安置就成了问题。在沙河市工业园区的玻璃贸易市场,一家加工贸易商对记者表示,目前他的厂子里有10名工人,都是本地人,而贸易市场里的数十家工厂和他们的情况基本相同。一旦上游玻璃生产企业出现停产潮,像他们这样的下游厂商无疑将受到牵连。“我家住在郊区农村,一旦这个生计没了,自己真不知道到时候能做什么。”事实上,这些问题并非仅沙河一地存在。在唐山市古冶区,今年淘汰了30座焦化企业炼炉,涉及下岗职工约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。

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”。

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治理重点区域实行绿色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。

■ 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

雾霾肆虐大江南北,成为近期全国上下关注的焦点。在大气污染防治中,政府应该如何平衡环保和GDP的关系,重工业城市如何实现转型?环境保护部环境与经济政策研究中心主任夏光在接受中国证券报记者专访时表示,转型发展首先要靠政策引导,优先突出环境问题,以环境目标倒逼经济结构调整和发展方式转变。

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方式的话,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治理,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是根本之策,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,本质上属于过剩产能,已经超过了环境承载能力。在超载的情况下,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,记载了老李近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,空气中的灰尘也开始多起来了。空气不好闻,呛人。”老李说,周围亲戚也有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

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,都为霾的形成输送了源源不断的颗粒物。转型发展首先要靠政策引导。优先突出环境问题,以环境目标倒逼经济结构调整和发展方式转变。其次,要转型,就是要把过去考虑比较少的生态环境的约束条件加进来。不能光考虑钢铁资源较多、运输方便,就搞钢铁,还要考虑环境容量的承载能力。至于如何转型,我们不要过多地用人工思想去限定,要发挥市场的力量。市场的需求是很多元的,为首都提供各种各样的服务,本身就是一个很有潜力的大市场。围绕首都,河北省搞新能源、清洁化产业,是很有发展潜力的。只是我们过去政策引导不够,现在可以通过出台政策,发展文化产业、休闲旅游产业、生态庄园经济。

中国证券报:对于雾霾治理,你有哪些政策建议?夏光:首先要大力削减污染物的排放,国家对这个方向已经定了,要求也会越来越严。通过结构的调整,限制、减少重工业产业,不再发展高耗能、高污染产业。对于落后产能,要进行调整、转移,淘汰过剩产能。同时,在城镇化过程中,要统一考虑大的生态系统的谋划建设问题。过去城镇化很少考虑环境的因素,都是盖房子,高楼林立,地面用水泥盖上。这种城市发展过程,阻隔了自然运动的过程。中国人口比较多,城镇化不能像以前那样,只关注土地收益,也要考虑生态效益。要腾出一部分土地搞湿地、自然生态,城市将来要建设更多的自然生态公园。如果没有这样的思想,仍然把自然要素的流通打断,雾霾天气还会多。

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,就属于这批淘汰之列。老李说,村里像他这样因为环境整治失业的人还有很多。玻璃厂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,老李苦笑道,那些私营老板,都是为了赚钱的,谁会管你咧。只能希望政府能给一个说法,或者能给找个工作也行。”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。好平板玻璃产业有力拉动了沙河市的县域综合实力,该县位居河北省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