

长期以来的粗放型经济增长,虽然对生态环境保护的投入不断提高,但经济增长对资源的消耗已经超过生态环境的承载能力和自我恢复能力,我国生态环境处于“局部好转、总体恶化”的状况中,生态环境治理能力赶不上破坏速度,生态赤字不断扩大。2005年全国二氧化硫排放量比2000年增加27%,化学需氧量仅减少2%,均未完成“十五”规划中削减10%的控制目标。随着全球经济一体化的发展,环境问题已经成为影响未来世界格局以及国家发展和安全的重要因素。未来我国在这方面的国际压力将不断增加。完成节能降耗减排的年度目标,将成为2007年各级政府的一项重要政策任务,宏观调控政策也将充分体现这一要求。

环境治理投资占GDP比重将达1.5%

完成节能降耗减排目标是明年各级政府一项重要任务

□ 仝锋

按照中央工作会议要求,2007年节能降耗减排目标仍然是单位GDP能耗降低4%,主要污染物排放减少2%。考虑到我国资源环境面临的严峻形势和2006年这项工作的实际进展情况,完成节能降耗减排目标将成为2007年各级政府的一项重要任务。这不仅关系到“十一五”规划目标能否顺利实现,也关系到我国国民经济能否步入可持续发展的轨道。这一目标如果不能如期完成,后几年节能降耗减排的任务将更加艰巨,压力也将更大。在我国经济总量迅速增长的同时,如果能源消费总量进一步增加,将难以遏制主要污染物的增长势头,煤电油和其他资源供给可能会再度趋紧,资源性产品价格可能会再度走高,资源瓶颈和环境压力将进一步突出。这反过来对经济增长将带来较大的负面影响。

根据新的节能降耗减排目标和新的政府工作思路,我们认为,2007年节能降耗减排将成为政府政策的一个重点和中心环节,旨在促进宏观经济保持又好又快发展的宏观调控政策也将体现节能降耗减排工作的要求。预计2007年政府将综合运

用经济、法律和必要的行政手段,通过产业政策、税收政策、价格政策、信贷政策等政策之间的协调配合,以及发挥政府投资的引导作用,力求完成全年节能降耗减排目标。

2007年将继续加大节能降耗减排的投入力度。以重点行业和重点项目的节能工作为重点,抓好钢铁、有色金属、煤炭、电力、石油石化、建材等重点行业和年耗能万吨标准煤以上重点企业的节能工作,继续实施十大重点节能工程,加大国债资金对节能降耗重点项目的支持力度。环境污染治理投资增长速度将继续超过经济增长速度,占GDP的比重预计将从2001年的1%和2005年的1.3%增长到2007年的近1.5%,其中中央财政将重点投向环保重点工程和生态保护项目。拓宽环保投融资渠道,鼓励企业增加环保投入,积极引导外资和社会资金参加环保建设,形成多元化的环保投入格局。

在产业政策方面,将大力推动产业结构优化升级,加快发展先进制造业、高新技术产业和服务业,形成一个有利于资源节约和环境保护的产业体系。继续推进产业过剩行业的结构调整,依法淘汰高消耗、高排放、低效益的落后生产能力,做好

小钢铁、小水泥、小化工、小造纸、小皮革等项目的关停并转工作,完善市场退出机制;进一步推动钢铁、水泥、电解铝、煤炭等行业的企业兼并重组;推进节能、节水、节地、节材和资源综合利用、循环利用,推行清洁生产,努力实现增产减污;大力发展循环经济,有序发展替代能源。

在投资政策上,继续把好土地、信贷两个闸门和市场准入门槛,适当提高并严格执行建设项目在土地、环保、节能、技术、安全等方面的准入标准,加强对建设项目的环境影响评价,把好新上项目的市场准入关,从源头上节约能源消耗,减少对环境的破坏。

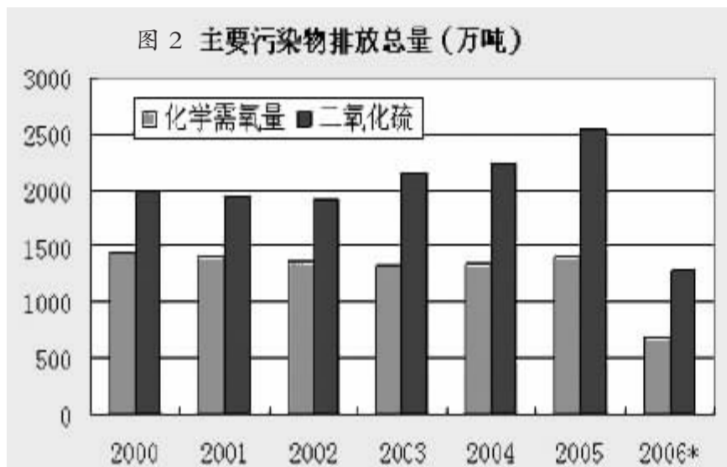
在信贷政策上,建立健全信贷政策与产业政策之间的协调配合机制,严格限制对高耗能、高污染企业和产能过剩行业劣质企业的贷款,严把资金关。对有偿还能力的环境基础设施建设项目和污染治理项目,银行将给予贷款扶持。

在税收政策和价格政策上,积极发挥价格杠杆的作用,完善资源性产品的价格,促进资源的节约和高效使用。提高资源税税率和资源补偿标准,促进节约型社会建设。制定有利于节能降耗的财税政策,支持重大节能工程建设、重大节能技术和高效节能产品的推广。建立能够反映污染治理成

本的排污价格和收费机制,实施城镇污水处理和生活垃圾处理的收费政策。逐步提高工业企业排污收费标准,建立企业保护环境的激励机制和减少污染排放的约束机制。通过实行优惠的脱硫上网电价补偿脱硫成本,全面实施二氧化硫排污收费制度,通过排污权交易制度促进电厂安装脱硫装置。完善高耗能、高污染行业差别电价和水电政策。

在行政手段方面,实行节能降耗和污染物排放总量控制制度,继续落实节能降耗和污染物减排目标管理责任制,并将其纳入经济社会发展评价范围和干部政绩考核中,接受社会和群众监督。地方政府要对节能降耗和污染物减排负总责,各地要按照总体目标要求制定控制计划,并将控制指标层层分解,落实到基层和重点排污单位。要加大节能降耗宣传力度。

在法律手段和执法监督方面,要加大执法力度,把环境保护真正纳入法治化轨道,严厉查处环境违法行为和案件。全面推行排污许可证制度,加强重点排污企业在线监控,禁止无证或违章排污。完善主要工业耗能设备和产品能效标准,制定并实施产品能效限制,扩大强制性能效标识实施范围。



严峻资源环境已成可持续发展的重要制约

我国是一个人均自然资源短缺的国家,水资源、耕地资源、油气资源和重要矿产人均占有量较少,人口增长和经济发展使供需缺口不断扩大。资源的过度开发导致生态环境受到严重破坏,大规模进口国外资源和大气污染的加剧又使我国面临着巨大的国际压力。严峻的资源环境形势已经成为可持续发展的严重制约。

资源供给总量不足,国内保证率低 我国水资源总量不足,过度开发已经对生态环境造成严重破坏。目前我国耕地面积与耕地需求间只是维持着非常脆弱的平衡。近年来人为减少和水土流失使现有耕地面积对粮食供给的保障能力进一步下降。未来人口增长对耕地的需求,以及城市化和工业化的发展对耕地的占用将使我国耕地资源不足的压力进一步加大。

我国森林资源经过近半个世纪的过度砍伐,正处于休养生息中。

人均森林蓄积量为9048立方米,仅为世界人均蓄积量的八分之一,不能满足经济发展对林业资源的需求。

我国重要矿产资源国内保证率低,开采成本高,品位差。近年来由于国内矿产资源消费大幅度上升,大宗矿产供需缺口日益加大,对外依存度不断上升。目前我国约50%的铁矿和氧化铝,40%以上的石油和60%以上的铜矿资源依赖进口。

一次能源消费比例过高的窘境 我国一次能源自给率虽然占90%以上,但煤炭占一次能源消费比例的近70%,比世界平均水平高出40个百分点左右。快速增长的能源消费成为我国大气污染的主要来源。我国二氧化硫排放量的90%是由燃煤造成的。2005年二氧化硫排放量是控制量(即大部分城市空气质量达到国际二级标准的二氧化硫排放量)的两倍还多,大大超过了环境的自净能力,使约三分之一的国土面积受到酸雨的污染。此外,近年来由于机动车的快速增长,大城市大气污染已由煤烟型污染向煤烟、机动车尾气混合型污染发展。

生态环境正在逼近承载力极限 全国七大水系中近一半河段受到不同程度的污染,湖泊、水库富营养化程度加重。近年来我国大气污染已相当于发达国家上个世纪五六十年代污染最严重时期的程度。2005年监测的523个城市中,三分之一以上城市的空气质量低于二级标准。五分之一的城市人口居住在空气污染严重的环境中。水土流失和荒漠化导致国土生态严重恶化。全国水土流失面积356万平方公里,占国土总面积的37.1%;国土荒漠化总面积已经达到262万平方公里,并且近期正以每年6700平方公里的速度扩展。

国际压力将持续增加 我国对国外资源需求的增长推动了全球资源需求总量上升。据国际能源署统计,2005年我国原油日均需求量约为665万桶,占全球日均需求量的近8%。从2005年上半年到2006年上半年我国石油需求增量约占全球石油需求增量的80%,这其中近一半依赖进口。另据统计,2002年至2005年间,我国对镍和锡的需求增长占全球消费增量的大部分。对两种贸易量较大的有色金属铝和铜,我国需求增量对世界消费增量的贡献约为50%。

我国的需求增长已经成为影响全球石油和初级金属产品市场供求的重要因素,并成为国际投机集团哄抬价格的幌子,受到一些初级产品进口国的指责和一些国家的担心。但我国对全球石油和初级产品的需求,有相当一部分是发达国家跨国公司向我国转移高耗能、高污染生产环节的结果,其中相当部分产品并不在我国消费,而是出口到全球市场。我国二氧化硫和温室气体排放总量的快速增长已经成为国际关注的另一个焦点。虽然我国人均排放量远小于发达国家,但我国是全球二氧化硫第一大排放国和二氧化碳第二大排放国,二氧化硫和二氧化碳的排放量均占全球排放量的14%左右,对全球大气污染有着重要影响。随着全球经济一体化的发展,环境问题已经成为影响未来世界格局以及国家发展和安全的重要因素。未来我国在这方面的国际压力将不断增加。

工业化、城市化和国际化的快速发展,客观上推动高耗能、高污染产业快速增长 我国正处在工业化中期阶段,城市化和国际化在快速发展。发达国家工业化的经验表明,在工业化过程中,单位GDP能源消耗强度和环境污染程度曲线呈现“倒U型”。工业化中期阶段,正是能源消耗强度和环境污染程度明显增加的阶段,工业化完成后,能源消耗强度和环境污染程度才能逐渐减弱。2001年以来,我国基本完成劳动密集型工业化阶段,开始进入以高能源消耗、高污染排放、资本劳动比明显上升的资本密集型工业化阶段。城市化快速增长带动城市基础设施建设和居民住宅建设增长,国际化快速发展使我国成为国际产业分工体系的重要环节,国外制造业大规模向国内转移。受这些因素的影响,包括能源、交通和通信设施等在内的基础设施建设得到显著加强,钢铁、电解铝、水泥等重要工业原材料产量大幅增长,第二产业占GDP的比重进一步上升。1991年至2000年间,我国钢铁、水泥、平板玻璃、硫酸等高耗能工业基础材料年均产量增长率分别为9.8%、11%、8.6%和7.3%。而在2001年至2005年间,上述四种产品产量年均增长率分别为23.5%、12.4%、17%和13.4%。这些高耗能、高污染产业的发展,导致单位GDP能源消耗明显上升,污染物排放总量持续增长。

尽快扭转生态失衡之势时间在倒追

整个“十五”(2001-2005年)期间,虽然我国GDP年均增长9.5%,比“九五”期间(1996-2000年)快0.9个百分点,但在资源环境方面付出了较大代价。2005年万元GDP能源消耗是2000年的1.37倍,年均增长6.5%(见图1)。与此同时,还消耗了大量矿产资源,占用了大量耕地资源。由于经济增长方式仍然以粗放型增长为主,虽然这期间对生态环境保护的投入不断提高,但经济增长对资源的消耗已经超过生态环境的承载能力和自我恢复能力,我国生态环境处于“局部好转、总体恶化”的状况中,生态环境治理能力赶不上破坏速度,生态赤字不断扩大。2005年全国二氧化硫排放量比2000年增加27%,化学需氧量仅减少2%,均未完成“十五”规划中削减10%的控制目标。

温家宝总理在2006年4月召开的全国环境会议上说,我国在发展中面临两大矛盾:一个是欠发达的经济与人们日益增长的物质文化需求的矛盾,这将是长期的主要矛盾,解决这个矛盾要靠发展。另一个是经济社会发展与人口资源环境压力加大的矛盾,这个矛盾越来越突出,解决这个矛盾要靠科学发展。十六届五中全会提出的建设资源节约型、环境友好型社会指出了实现科学发展的重要途径。“十一五”规划纲要提出到“十一五”末期(2006-2010年)使单位GDP能源消耗比“十五”末期降低20%,主要污染物排放减少10%,并把其作为重要的约束性指标。到“十一五”末期能否完成这两大目标,是建设资源节约型和环境友好型社会是否取得重要进展的集中体现,也是现阶段缓解我国资源环境问题的切入点。

2006年是“十一五”规划的开局之年。为了顺利完成“十一五”规划目标,国家把单位GDP能源消耗比上年下降4%,主要污染物排放比上年减少2%确定为重要的节能降耗和污染物减排目标。为此,有关部门采取了多项措施,并且取得了初步成效。这些措施主要包括:

1、实施万元GDP能耗指标公报制度,落实节能降耗目标责任制,将能耗降低指标分解到各省、区、市,与地方和部分中央企业签

订节能目标责任书;

2、全面推进十大节能工程,强化重点企业节能;

3、继续加强电力需求侧管理,引导用电大户优化用电方案;

4、提出政府机构节能目标、重点和措施;

5、积极推行循环经济试点工作,从钢铁行业向化工和煤炭行业推广;

6、发布国家重点行业清洁生产技术推广目录;

7、加大城市污水处理设施和工业治污项目的建设力度,加大重点流域和区域污染治理力度,开展淮河、松花江工业废水治理;

8、继续推进天然林资源保护、京津风沙源治理、重点防护林体系建设,以及三江源自然保护区生态保护和建设工程继续推进;

9、围绕新农村建设,在农村推广以沼气为代表的清洁能源的使用;

10、在全国绝大多数省市区开征水资源费,15个城市实行非居民用水超计划超定额加价制度;

11、调整出口退税结构,抑制资源性产品出口,扩大进口。

然而,从节能降耗减排目标的完成情况看,进展并不顺利。根据国家统计局统计,2006年上半年,单位GDP能源消耗和主要污染物排放这两项指标都仍在增长。这其中,单位GDP能耗同比上升0.8%(见图1),以化学需氧量(COD)和二氧化硫为代表的重点污染物排放总量分别增长3.7%和4.2%(见图2)。在这种情况下,即便是前三季度单位GDP能源消耗和主要污染物排放继续下降,但要完成全年目标也是不可能的。必须承认,实现节能降耗和减排目标需要有一个过程。年度之间单位GDP能耗下降的幅度和污染物排放减少的幅度并不总是线性下降,而是有一个由慢到快的过程,这取决于多方面的因素。首先,从经济发展阶段看,我国仍处在工业化中期阶段,部分“高耗能、高污染”产业仍然有一定的发展空间。要降低这些行业的能源消耗和污染物排放,需要掌握新的技术,有新的替代产品出现,这需要有一个过程。其次,从产业结构调整看,产业结构的升级、产品

结构的调整和节能环保措施的见效也都要有一个过程,不可能一蹴而就。第三,目前我国节能降耗减排的体制机制还不够健全。我国资源性产品价格偏低,企业实行节能降耗减排的成本较高,动力不足。一些地方对关闭污染企业迟迟下不了决心,放任自流。第四,各种政策支撑条件还不到位,政府管理水平有待进一步提高。环境保护中有法不依、执法不严、违法不究的现象还比较普遍,对环境违法处罚力度不够,违法成本低、守法成本高。一些地方对环境保护监管不力,甚至存在地方保护主义倾向。

事实上,尽管完成节能降耗减排目标非常艰巨,但无论是单位GDP能耗还是主要污染物排放,2006年上半年这两个指标的增长幅度都比前几年有明显回落。2006年上半年工业化学需氧量和工业二氧化硫排放强度分别为每万元工业增加值0.0066吨和0.0273吨,同比下降6.1%和10.8%。2006年上半年,GDP和工业增加值分别增长10.9%和13.2%,分别高出上年全年0.7和1.6个百分点,单位GDP能耗增长率由2003年的12.8%、2004年的8.5%和2005年的6.1%回落到2006年上半年的0.8%,COD和二氧化硫等主要污染物排放量增长幅度分别比2005年全年下降1.9和18.8个百分点。由于突出了钢铁行业这一重点耗能大户的节能措施,2006年上半年钢铁行业单位增加值能耗同比下降1.2%,明显低于全行业的水平。2006年上半年化学需氧量和二氧化硫排放总量增长主要受城市污水处理率和火电厂脱硫率较低的制约。

我国城市污水中COD排放量占COD排放总量的60%以上,而2005年底城市污水处理率只有52%,全国还有278个城市没有建成污水处理厂,有30多个城市约50多座污水处理厂运行负荷率不足30%或者根本没有运行。我国火电厂二氧化硫排放量已超过全国排放总量的60%以上,而2004年底全国火电厂脱硫率仅为15%,火电厂脱硫设施进展低于预期。今后一个时期,提高城市污水处理率和火电厂脱硫率将是减少主要污染物排放总量的主要途径。

