

江苏污染防治攻坚战的重点及对策研究

巩保成

为深入贯彻习近平总书记对江苏生态文明建设的重要指示要求，省委、省政府自觉践行“绿水青山就是金山银山”的理念，立足全省实际，着眼经济社会发展全局，坚持绿色发展、循环发展、低碳发展，实施“两减六治三提升”专项行动，以铁的的决心和意志打赢污染防治攻坚战。

一、污染防治攻坚战面临的新挑战

江苏地处我国“一带一路”倡议和长江经济带、长三角一体化等国家战略交汇叠加区，经济发展处在加速转型、实现高质量发展的重要节点，治水、治气、治土工作处在高压高阻力的攻坚期。而江苏又素有“人口密度大、人均环境容量小、单位面积污染负荷全国最高”的特殊省情，随着工业化和城镇化的加速推进，经济发展与资源环境约束之间的矛盾愈加明显。总体来看，主要表现为两大“矛盾”：一是经济快速发展与资源环境承载能力不足的矛盾；二是人民不断增长的环境需求与环境公共产品供给不足的矛盾。资源环境供给与需求的失衡，客观上限制了污染防治工作的有效推进。两大矛盾不能有效地解决，将是扣在全省经济社会快速发展上的“紧箍咒”，也是实现“六个高质量”发展必须跨越的“一道坎”。污染防治攻坚战的重点主要体现在以下几个方面。

（一）低碳、清洁能源消费占比有待提高

一是能源消耗总量大，利用率低。江苏煤炭消费量占能源消费总量的比重为 63.4%，去年全省煤炭消费总量达到 2.5 亿吨，江苏以不到德国 1/3 的国土面积，1/4 的 GDP，却消耗了相当于德国 2.5 倍的煤炭消耗总量。每万元 GDP 的能耗达到 0.57 吨标准煤，是美国和欧盟的 4 倍、日本的 6 倍、韩国的 2 倍。二是清洁能源消费占比较低。虽然天然气和电力消费的比重不断提高，能源消费结构逐步呈现低碳化、清洁化的趋势，但全省能源消耗的主力仍是以煤炭和石油为主，清洁能源和可再生能源的占比不足 10%。

（二）产业转型提质仍需加速

改革开放以来，江苏经济发展先后经历了“由农到工”“由内到外”“由量到质”的转型。长期以来，全省已形成了“煤炭型”能源结构、“重化型”产业结构，60%以上的 GDP 来自于化工、火电、冶金、石化等高污染、高耗能产业；运用清洁能源与再生能源的新兴产业尚未形成主体支撑，高新制造业增加值率仅为 20%，远远低于 40%的世界平均水平。经济增长过度依赖于第二产业的发展，循环、低碳的产业体系尚未建成。

（三）蓝天保卫战的任务依然艰巨

截至 2019 年 11 月，全省 PM2.5 平均浓度 41.7 微克/立方米，同比下降 3.7%，空气质量优良天数比为 70.7%，全省城市环境空气质量达标率为 84.6%。按照 2019 年国家下达的大气环境质量两个主要改善目标 PM2.5 浓度下降 2.1%和空气质量优良天数比不低于 71%的要求，PM2.5 暂时达到国家考核目标，但空气优良天数比暂时没有达到国家考核目标。究其原因，主要是臭氧超标。2019 年臭氧超标发生时间早、平均浓度高，以臭氧为首要污染物的超标天数同比增加了 17 天。进入秋冬季，全省降水偏少，气温较常年偏高，再加上汽车尾气、扬尘等各类污染物与工业废气叠加，不利的气象条件导致 PM2.5 浓度上升 1-3 微克/立方米，雾霾天气时有发生，增加了实现全年空气质量改善目标的难度。

（四）碧水保卫战防治难度大

江苏省处于长江、淮河流域下游，承接大量的过境污染，水资源分布“条长、面广”，防治压力较大。以长江为例，在过境的 365 公里长江沿线上，分布着 15 个化工园区、500 多座万吨以上码头，不少企业沿江、临湖而建，每天危化品运输量高达 60 万吨，排污总量大，布局性、结构性环境隐患居高不下。太湖部分区域富营养化指标仍然偏高，大面积蓝藻爆发的条件依然存在。淮河流域一些断面的达标稳定性还很脆弱；受限于资金、技术等，城乡黑臭河流治理难度依然很大。

（五）土壤污染问题逐步显现

在土地存量资源方面具有局限性。一是人均耕地不足一亩，全省 517 万公顷耕地保有量中，可调整耕地仅有 58.6 万公顷，随着建设用地不断扩大，年均至少占用耕地 15 万亩，占补平衡难度大；二是土地开发强度逐年增加，全省土地开发强度平均为 21%，苏南接近 28%，远远高于德国的 13%、日本的 8.2%。存量资源的局限性，客观上增加了全省土壤防治的难度。而土壤污染来源主要集中在工矿企业废弃物排放、农药和养殖等方面，污染的特点与土地开发的强度密切相关。苏南地区受污染的土壤主要是工业企业搬迁后遗留的，而苏中苏北由于当地工业产业相对落后，仍在造成新的土壤污染。土壤污染直接危及到农产品质量安全、生态安全和人体健康，制约了农业的可持续发展。在工矿企业方面，由于城镇化的发展、产业升级的需要和环保要求的提高，全省大量工矿企业关、停、并、转、迁，造成污染场地数量增多、类型复杂，同时土壤污染具有很强的滞后性、隐蔽性，与大气污染、水污染相比，工矿企业遗留的污染场地治理成本更高、周期更长、难度更大。在农业方面，江苏地少人多，长期以来农业生产采取高投入、高产出的模式，农药化肥施用量普遍偏高。据统计，全省单位面积耕地的农药和化肥施用量，分别是全国平均值的 1.8 倍和 2 倍，农药和化肥不合理的使用，进一步加剧了土壤污染。

（六）推进机制尚不完善

一是少数地方组织保障机制不健全，一定程度上影响了治水、治气、治土攻坚战的深入推进。二是奖惩考核机制不完善。对于基层地方政府的考核仍侧重于考核经济指标。三是企业环保意识不强，超标排放、非法排污、恶意偷排等行为时有发生。四是公众参与、生态修复、环境公益诉求、生态补偿等重点领域的地方法规实施细则尚未出台，环保责任追究和环境损害赔偿制度需进一步加强。五是资源有偿使用、生态补偿机制还不健全，排污权交易、绿色信贷、环境责任保险等仍处于探索与试点阶段。

二、推进污染防治攻坚战的实施路径

（一）打赢蓝天攻坚战

一是控制燃煤总量，制定区域碳排放总量控制实施方案。推动燃煤机组超低排放改造，开展燃煤小锅炉整治；推进钢铁、焦化、玻璃行业烟气脱硝设施建设，加强钢铁冶炼行业无组织废气治理。二是综合防治机动车船污染。全面淘汰黄标车、老旧机动车辆，大力推广新能源汽车；严格落实船舶排放控制区要求，所有港口船舶靠泊期间均使用低硫油或岸电。三是严格控制城乡面源污染。完善施工扬尘防治监管体系，进一步提高城市道路机械化清扫率；督促各市、县制定城区餐饮、汽车维修行业挥发性有机物控制方案；狠抓秸秆禁烧工作，力争卫星遥感监测到的秸秆火点数下降到零。四是加强空气质量应急管控。夏季实施臭氧治理强化措施，冬季启动空气质量应急管控，采取绿色发电调度、工业企业限产限排、施工工地临时管控、设区市交叉互查等措施。五是建成省市两级重污染天气检测预警系统。各省辖市开展 PM2.5 源解析工作，开展未来 48 小时空气质量预测预报，提前发布预警信息，及时启动重污染天气应急响应措施。

（二）打好碧水保卫战

一是制定水污染物总量减排细则。突出氮磷管控，在国家下达的 COD、氨氮两项约束性减排指标的基础上，继续将总磷、总氮指标纳入总量减排范围，明确减排目标。二是加快落实河长制、湖长制、断面长制度。加大水源源头控制力度，实现国考断面优Ⅲ类、劣Ⅴ类比例均达到年度国家考核要求；将断面长制从 104 个国考断面扩大到 380 个省考断面，对外公开所有断面长信息，每月通报不达标和劣Ⅴ类断面水质状况，对水质不达标断面的县级“断面长”进行集中约谈。三是继续推进新一轮太湖治理。加快修订《江苏省太湖水污染防治条例》和《太湖地区城镇污水处理厂及重点工业行业主要水污染物排放限值》，完善太湖水环境形势研判和上下游协同处置工作机制，及时处置水质异常波动。四是深化重点流域水污染防治。按照“一湖一策”原则编制湖泊生态环境保护规划，组织开展湖泊生态安全调查评估；出台《江苏省长江经济带生态环境保护实施规划》，组织编制实施 5 条重污染入江支流整治规划。五是建立水资源、水环境承载能力检测评价体系。加大对水资源、水环境承载能力的监控力度，实行承载检测预警，对已超过承载能力的地区实施水污染削减方案，加快发展规划和产业结构调整。六是完善污水处理收费政策。研究将污泥处理费纳入污水处理成本，适当调整收费标准，处理费用与绩效挂钩。七是深化税收及资源性产品价格改革，研究征收水资源税。对电解铝、钢铁、化工、水泥熟料生产等高耗能企业实行差别化电价、水价政策，并逐步扩大到其他高耗能和产能过剩产业，利用价格杠杆对能源消耗和排污减量达到更高标准的企业给予奖励，形成倒逼“高耗能、高污染、低效率”企业退出机制。

（三）推进治土保卫战

一是实施土壤污染防治行动计划。省政府成立以分管省长为组长的省级土壤污染防治工作协调小组，与设区市政府签订目标责任书，落实土壤防治行动计划。二是强化污染地块环境调查和风险防控。对化工企业遗留地块中尚未再开发利用的地块进行排查，优先纳入详查范围，完善应用污染地块信息管理系统；制定土壤污染治理与修复规划，适时公布土壤环境重点监管企业，加强公众监督。三是持续推进重金属污染防治。按照“退出一批、提升一批、严控一批”的不同管理要求，组织开展重金属重点防控区整治工作。推进太湖流域新一轮电镀行业环保整治。四是加强农村和农业面源污染防治。加快农村环境基础设施建设，制定农村畜禽养殖污染防治规划。五是构建城乡一体化垃圾分类处理体系，提高资源重复利用效率。

三、加快推进污染防治攻坚战的对策建议

在推进污染防治攻坚战的过程中，要牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念，科学调整省级生态红线，突出抓好源头控制。以“两减六治三提升”专项行动为抓手，充分利用好生态环境倒逼压力，坚持绿色发展、循环发展、低碳发展。以打赢污染防治攻坚战为契机，加快形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，推动全省生态文明建设再上新台阶。

（一）构建省级污染防治协同推进平台，加强执法监管

一是建立省级污染防治协同推进平台。打破污染防治“信息孤岛”，实时掌握治水、治气、治土攻坚战的进程，运用云计算、物联网、大数据、人工智能等现代信息技术，加快推进治水、治气、治土攻坚战协同作战，为规范管理、控制源头、界定责任、综合监察、透明奖惩、强化服务提供数据支撑。二是完善“一企一档”污染源信息管理系统。加快全省企业环保信用评估体系建设，完善环保“黑名单”制度，联合启动长三角、长江流域等区域性企业环境信用联合惩戒制度，加大惩罚力度。三是完善环保行政执法联动“两法衔接”机制。建立综合治理、综合考核、综合执法的跨区域、跨部门合作省级环保督察机制，构建网格化环境执法监管，切实加大环保执法监管力度。

（二）加快推动产业结构转型升级，落实绿色发展

一是要狠抓源头，从根子上入手。下大力气调整能源结构、产业结构。严格落实煤炭消耗总量和强度“双控”机制，实施新一轮电解铝、化工、钢铁等高耗能、高污染行业整治，加快构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业体系。二是落实促进产业绿色发展的政策措施。实施十大战略性新兴产业发展规划和服务业集聚区提升工程。三是推行建设项目准入“环保

负面清单”制度。执行节能、节地、节水等市场准入新标准，严格控制实施项目能评和环评，新建高耗能、高排放项目的能耗水平和排污强度必须达到国际先进水平。四是全面促进清洁能源、可再生能源发展使用优惠政策，狠抓节能减排。发展循环经济，建设资源综合利用示范基地，完善城乡废旧物资回收利用网络，加强工业固体废物综合利用，提升秸秆等农业废弃物资源化利用水平。五是建立开发区动态管理机制。推进园区循环化、生态化改造，对环保不达标的园区实施退出惩罚机制。

（三）加强环保宣传教育力度，提高公众环保参与意识

一是强化资源短缺、环境脆弱的省情宣传教育。加快制定有利于绿色消费的激励政策，引导公众树立绿色消费理念。二是制定江苏省生态文明道德规范。从社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德入手，把生态文明相关知识和课程纳入中小学必修课程，编写富有地方特色的生态文明教材、戏曲等免费向公众发放，提升公众环保意识。三是强化互联网思维。充分利用全媒体、大数据等手段创新环保宣传方式。四是引导公众有序参与环境公共事务管理，启动“环境守护者”行动。推动“环境守护者”发挥环境治理监督、传播绿色理念、促进社会共治的作用。五是集聚多方能量做好宣传。通过座谈交流、小额资助等方式，发动企业力量，借力做好环保公益宣传。六是探索以社会共治促进环境良治的新模式。将公众参与、环境保护、基层治理有机结合，建立政府、企业、公民良性互动的环保机制。