

# 以量化评估促绿色发展

锡小鹭



建立绿色发展量化评估体系，科学评价一个地区的绿色发展水平，既是全面落实党中央、国务院部署要求的切实举措，也是通过制度建设推动生态文明建设的有益实践。面对经济社会发展的新形势，无锡积极探索绿色发展评估试点改革工作，取得明显成效。2017年无锡市荣膺首批国家生态文明建设示范市，2018年GDP突破万亿元，在保持经济高质量增长的同时，生态环境质量持续改善，走出了一条经济增长和环境改善的双赢之路。

无锡从2014年开启绿色发展评估工作，出台了全市乃至全省首份量化设区市及辖区内各市（县）区绿色发展水平的评估报告。之后每年都出台绿色发展评估报告，动态反应无锡绿色发展水平。评价过程中通过研究设立科学合理的绿色发展评估模型和指标体系，采集市级各相关部门权威统计数据，核算无锡市及下辖区的资源消耗指数、环境损害指数、生态效益指数和绿色发展综合指数评估得分，从空间、时间维度对无锡市的绿色发展水平进行评估。围绕生态文明建设目标指标，对各区域绿色发展优势、特点、不足及原因进行详细分析，并“对症下药”，提出深化推进绿色转型的措施和优化经济发展建议。

近年来，国内外有关机构和专家学者在绿色国民经济核算、绿色发展多指标测度体系等不同角度对绿色发展情况做了探索，着重关注经济发展过程中对环境造成的损害，如绿色GDP概念，但未考虑生态效益正效应，导致对一个地区绿色发展水平的评价不完整。而无锡市绿色发展评估是“用绿色发展的理念算发展的环境账”，也就是说，如果发展是以破坏环境为代价，在核算GDP增长时需要扣除消耗资源和治理环境的成本。

无锡市绿色发展评估采用国家、省生态文明建设规划2020年目标设定评估指标的目标值，结合无锡市生态文明建设规划，将环境成本、生态效益纳入绿色发展评估体系，设立了“两个减法”和“一个加法”指标。“两个减法”指环境成本，由资源消耗指数和环境损害指数构成，包括单位GDP能耗、单位GDP占用建设用地面积、单位GDP水资源消耗三个资源消耗类指标及水污染虚拟治理成本、大气污染虚拟治理成本两个环境损害类指标；“一个加法”则指生态效益，由国家、省控断面地表水好于III类水质比例、空气质量达到二级标准以上天数比例、生态红线区管控水平、林木覆盖率、建成区绿地率、人均生态产品供给水平六个生态效益类指标组成，探索出一套符合无锡市及各辖区绿色发展的评估指标体系。

绿色发展综合指数是反映绿色发展水平最为直观的一个数据。2011~2017年，无锡市绿色发展综合指数呈稳步上升趋势，经济增长对资源环境消耗的依赖程度在减弱，环境损害代价随着经济转型发展、生态环境治理力度加大而逐步下降。无锡绿色发展评估对促进经济高质量发展和生态文明建设起到了明显作用。

以资源消耗评估结果指导全市空间布局和产业结构优化调整。无锡资源集约利用效率较高，但能源利用总量、煤炭消耗总量、土地资源开发利用总量依然较大。

近年来，无锡积极落实主体功能区战略，在全省率先出台《无锡市主体功能区实施计划》，设定到2020年开发强度、建设空间、生态红线区域保护面积比例等指标的目标值，实行差别化市场准入政策，引导优化提升区域、重点拓展区域、适度发展区域和限制开发区域按主体功能分类发展。加强城市用地增量控制，推进城市新区和开发区紧凑建设。严守三条红线，严格保护生态空间，实行最严格的耕地保护制度和节约用地制度。

积极推进传统产业绿色化改造，推动绿色产业发展。坚持以“智能化、绿色化、服务化、高端化”引领产业转型升级，着力构建以新兴产业为先导、先进制造业为主体、现代服务业为支撑的现代产业发展体系，加快形成科技含量高、资源消耗低、环境污染少的现代产业结构，从源头上减少资源消耗和污染排放。目前全市已有10家企业建成国家级绿色工厂，1家企业获评生态设计产品。加快传统产业的生态化改造，加大纺织、冶金、轻工、建材等行业兼并重组和技术改造力度，提高清洁生产和污染治理水平，推动传统优势产业向高端、绿色、低碳方向转型升级。实施能源消耗总量和强度“双控”考核体系，通过减少煤炭消费总量，能源结构的调整，构建绿色低碳循环发展的经济体系，实现资源全面节约和高效利用。

同时，通过增加投入使自然资本存量得到有效改善并逐步扩大，如自然湿地保护率已达54.2%，林木覆盖率达27.66%，生态红线控制区域达到28.69%等。

以环境损害、生态效益评估结果推动全市生态环保工作。无锡绿色发展的短板是单位国土面积污染物排放强度高，这也反映出无锡正处于城镇化质量内涵提升期，面临人多地少、环境容量小的特殊市情。

“十三五”以来，无锡生态环境保护工作内涵不断深化，领域不断拓展，载体不断强化。全市深入推进“263”、太湖治理“1+4”专项行动、污染防治攻坚战，以环保督察整改、长江经济带生态环境保护审计为契机，统筹推进生态环境综合治理。

制定《无锡市“两减六治三提升”专项行动实施方案》，立足于早、立足于快、立足于实，整治工作启动迅速、起步扎实。市委、市政府成立了高规格专项行动领导小组和实体化运作的办公室。全市上下以开展“263”专项行动为重要抓手，全面落实“263”专项行动和打赢“蓝天保卫战”部署要求，深入推进大气污染防治各项措施，环境空气质量明显改善。2018年度大气污染防治考核综合评分全省第一。围绕打好“碧水保卫战”和新一轮太湖治理、长江生态保护与修复，强力推进水污染防治各项重点工作，水环境质量实现较大幅度提升。2018年，太湖无锡水域水质改善幅度大于全太湖，主要指标好于全太湖，总氮浓度近30年来首次达到Ⅳ类标准。认真贯彻落实《土壤污染防治行动计划》，编制、印发《无锡市土壤污染防治工作方案》，为全面系统推动落实土壤污染防治工作提供了政策引领。制定出台《无锡市土壤污染治理与修复规划（2017—2020年）》，推进土壤污染治理与修复工作。以改善环境质量为目标，以推进减排项目为抓手，综合运用工程治理、结构关停和设施管理等手段。2018年全市化学需氧量、氨氮、总氮、总磷、二氧化硫、氮氧化物等六项主要污染物排放量，分别比2015年削减9.25%、8.97%、10.48%、11.84%、22.56%和16.87%，均达到“十三五”环保约束性考核要求。

以各市（县）区评估结果统筹提高全市绿色发展能力。由于各市（县）区的自然禀赋和功能定位差异较大，评估过程中按主城区、其他市（县）区两部分聚类分析，在统一的平台上比较各辖区的绿色发展水平。如针对主城区水、气环境质量不高，公共绿地少以及人均生态产品供给能力低等短板问题，近年来通过开展生态修复改善城区河道水质，加大机动车尾气、城市扬尘等综合治理，加强城区绿化、城市公园、绿地、林地、湿地等建设，有效提高生态产品供给能力。目前，滨湖区已达到无锡市绿色发展目标，文化旅游、生态农业及物联网等绿色产业有序发展，主要得益于生态红线管控水平及三产服务业为主的发展模式对环境成本占用最少，但人均生态产品供给水平还需进一步改善，水环境质量及空气环境质量仍有较大提升空间。“环境损害指数”是江阴、宜兴、锡山、惠山共同的“短板”，主要是受传统产业占比较大的影响，因此，重点加大推进绿色转型力度，控制建设用地规模，突出重点行业企业和重点河网的集中整治，着力改善水、大气环境质量。

近年来，无锡通过绿色发展改革试点工作，实施与污染物排放总量挂钩的财政政策，完善生态保护补偿、水环境资源双向补偿、企业排污许可等制度，推广排污权、用能权、用水权、碳排放权等有偿使用和交易，探索实行绿色信贷、绿色债券等激励政策，绿色经济发展的体制机制创新取得了积极进展，初步形成了经济发展和环境保护协调共进的良好态势。