

构筑生态环境持续改善的绿色发展体系

彭红宇

【摘要】 高质量发展是体现新发展理念的发展，生态环境高水平保护是重要方面。改善生态环境，需要改变传统生产模式和消费模式，推动质量变革、效率变革、动力变革。必须以持续改善环境质量促进经济社会发展全面转型，让绿色成为高质量发展的鲜明底色。

【关键词】 高质量发展 高水平保护 绿色发展

江苏省第十四次党代会把生态环境质量显著提升作为江苏现代化建设“六个显著提升”目标任务之一，提出积极创建全国生态文明试验区；无锡市第十四次党代会明确在率先建设人与自然和谐共生的现代化上走在最前列。2021年，无锡市以生态环境高水平保护助推经济社会高质量发展，在GDP增长8.8%的同时，全年PM_{2.5}年均浓度降至29微克/立方米，空气质量优良天数比率达82.2%，两项指标均为2013年以来历史最优水平。全市71个国省考断面水质优Ⅲ比例达93%，太湖水质藻情创十年来最好水平，连续14年实现安全度夏。

一、绿色发展取得新成效

近年来，在市委、市政府的坚强领导下，无锡正从产业、能源、治理、政策、生活“五管齐下”，加快构筑有利于生态环境持续改善的绿色发展体系。一是经济发展向绿而行。综合经济实力实现新跨越，地区生产总值超过1.4万亿元，增速列万亿级以上城市第四位，人均GDP保持全国大中城市首位。产业结构调整 and 转型升级更加有力，战略性新兴产业、高新技术产业产值占规模以上工业比重分别达39.9%、49.2%，物联网产业入选国家首批先进制造业集群，集成电路、生物医药、软件等产业增幅均超20%，千亿级产业集群增至10个。2021年单位GDP能耗和二氧化碳排放量分别下降3.2%、4.7%，关停取缔“散乱污”企业（作坊）2594家，关停化工企业104家。二是服务发展支撑有力。设立全国首支零碳风险投资基金、目标规模100亿元。举办多轮企环对话和银企对接活动，为企业发放环保贷项目40个、授信金额8亿元，撬动环保项目总投资42亿元。帮助企业获取绿色金融省级奖补资金1623.4万元，近千家企业受益。全市累计参保“环责险”企业12456家、全省第一，累计承担责任风险资金113.4亿元、累计保费收入1.76亿元，均为全国地级市第一。开展“绿岛”建设，有效帮助企业降低污染治理成本。三是生态设施日益完备。启动创建太湖流域水治理重点实验室，建成国内首座城市污水资源概念厂，建成省内领先、国内一流的综合性大气环境污染立体监测系统，在全省率先建立小微企业危废集中收集贮存试点工作体系，危废集中处置能力较“十三五”初期增长超6倍。四是绿色基底不断夯实。全面启动“两河”整治提升“一号”工程，严格落实长江禁渔、太湖退捕任务，扎实推进太湖清淤固淤试点，加快生态安全缓冲区、自然生态修举试验区、“水下森林”等建设，分别建成3个国家级、6个省级湿地公园以及3个生态安全缓冲区，成为全省首个省级生态文明示范区全覆盖的地级市，通过省生态园林城市验收。五是生态理念深入人心。连续7年将生态环境保护会议作为农历新年第一个全局性会议，连续五年将生态环境质量主要指标纳入市（县）、区高质量发展考核，全面落实市、市（县、区）、镇（街道）空气质量三级“点位长制”，“河（湖）长制”和“断面长制”，确保领导责任、主体责任、监督责任层层压实。在全省率先制定“生态环境损害赔偿制度改革实施方案”和“对污染防治攻坚不力的市（县）、区人民政府实施严格惩戒措施的实施办法”。

二、无锡绿色发展面临的机遇和挑战

2022年是全面实施“十四五”规划、深入打好污染防治攻坚战的关键之年。生态环境保护工作面临重大的机遇和挑战。立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，“碳达峰、碳中和”纳入生态文明建设整体布局，为统筹经济社会高质量发

展和生态环境保护高水平保护提供了重要推手。江苏省委对苏南提出的“打造可以代表国家水平、引领未来方向的现代化建设先行示范区”要求和赋予无锡“领跑者”的定位，为生态环境保护指明了正确方向。长江经济带、长三角区域一体化、大运河保护等国家发展战略在无锡交汇落地，为拓宽区域生态环境联保共治带来了新动力。

同时也要看到，新冠疫情影响深远，全球化逆流带来了开放型经济发展的不确定性，统筹发展和保护的难度增加，生态安全面临新挑战。随着新发展阶段、新发展理念、新发展格局的深入推进，公众对美好生态环境的需求进一步提升，全市生态环境持续改善的压力加大。具体来说，主要面临五个方面的挑战：

一是生态容量总体偏紧。

重工业总产值占比 80%以上，粗钢、水泥产量占全省 10%以上，化学纤维产量占全省近 30%；市域土地开发强度已达 32.5%，全省最高；全市尚有 20 家燃煤电厂，年煤炭消耗量 2300 多万吨，工业能源消耗呈增加态势；机动车保有量超过 250 万辆且每年增加，公路货运占比 85%以上。产业结构偏重、能源结构偏煤、运输结构偏公路、用地结构偏粗放等问题仍然存在。

二是污染排放总量依然较大。

碳排放总量和强度绝对值仍处于高位，单位国土面积二氧化硫和氮氧化物的排放强度分别达到 2.87 吨/平方公里和 4.88 吨/平方公里，均为全省平均水平的 1.6 倍；臭氧浓度居高不下，2021 年全市臭氧浓度位居全省第二，臭氧超标天占全年超标天比例为 84.6%，且超标天全年分布变广，有向两端发展趋势。

三是环境质量改善幅度趋缓。

生态环境质量总体上改善幅度日趋收窄，守住“生态环境质量只能变好不能变坏”的底线面临巨大压力。太湖总磷仍处于高位，太湖“藻型生境条件”还没有实质性改变，太湖水质改善的拐点还没有到来。

四是存量风险化解任务艰巨。

生态环境风险新老并存、种类增多、相互叠加，生态环保隐患较大，风险管控面临诸多压力。安全环保设施不够健全，部分化工园区及化工企业环境隐患不容忽视，信访投诉较多。

五是环境治理短板有待补全。

无锡市环境基础设施建设仍然相对滞后，生活污水收集率仍不高，处理能力不足，城市生活污水管网存在破损、错接、漏接现象。雨天污水溢流问题比较突出。

三、构建绿色发展体系的对策及建议

“十四五”时期，我国生态文明建设进入了以降碳为重点战略方向、推动降碳减污协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期。应准确把握生态文明建设的战略新动向、内涵新特点、工作新目标，更坚决地协同推进降碳、减污、扩绿、增长，构筑支撑全面绿色转型的生态环境治理体系。

（一）深化减污降碳，助推产业绿色低碳发展

绿色发展是构建高质量现代化经济体系的必然要求，是解决污染问题的根本之策。推进产业转型升级，提升产业竞争力，就必须坚持绿色发展的目标导向，构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的绿色产业结构和绿色生产方式，形成经济社会发展新的增长点。一是着力强化源头管控。强化“三线一单”成果应用，严控“两高”行业新增产能，严格落实钢铁、水泥、铸造等行业产能置换政策，大力发展先进制造业和战略性新兴产业。实施印染行业发展专项规划，优化印染行业布局，源头削减污染物排放总量，切实提升印染行业绿色发展和污染治理水平。二是提升清洁生产水平。落实清洁生产审核实施方案，以“双超双有”企业、“两高”项目为重点，全面开展强制性清洁生产审核工作。强化清洁化改造与污染物深度治理融合，推进清洁生产与燃料原材料清洁替代、工业“三废”减量化资源化利用协同。研究建立奖补机制，引导企业主动实施清洁生产。三是一体推进减污扩容。研究破解减排空间收窄约束，腾出环境容量，探索建立基于生态环境承载力以及生态环境质量挂钩的总量统筹分配机制。分级建设总量指标储备库，规范核算体系，扩大储备来源。推进园区限值限量管理。推进“生态岛”建设试点，加快建设生态安全缓冲区，提高生态系统自我修复能力。到2024年，累计建成生态安全缓冲区20个。

（二）优化监督举措，推进生态环境“智慧监管”

坚持依法依规监管，有力有效服务，加强靠前服务、主动帮扶，善于运用激励手段正向引导，提高生态环境数字化管理水平。一是实施生态环境监督执法正面清单。在全市范围构建以排污许可制为核心的固定污染源正面清单管理体系，逐步推动形成以引导企业自觉守法与加强监管执法并重、严格规范执法与精准帮扶相结合、统一监管标准与差异化监管措施相结合为主要特征的正面清单监督执法新模式。将一部分守法模范企业纳入正面清单，予以充分信任和支持，充分发挥示范引领作用，加大正向激励力度，实施“差别化监管”，让自觉守法企业受益。二是推行“非现场执法”全覆盖。大力拓展非现场监管手段及应用，将其作为日常执法检查的重要方式。严格落实“非现场执法”的技术标准，全面提升排污单位自动监测监控联网率，确保应联尽联。进一步提升监测监控数据关联分析能力，建立健全数据异常情况会商研判、现场核查等工作机制。三是开展排污许可深化应用试点。以行业整治为目标，选取各行业的典型企业，研究构建行业产排污模型体系，以行业模型为支撑，自动构建企业级产排污模型，进而构建环境合规性指数、绿色发展指数，指导企业治污水平的精准评估和精确管控，真正实现污染源的精准治理、科学减污降碳。

（三）突出“三个服务”，强化保障发展落落地

研究制定含金量更足的优化营商环境服务高质量发展的实招，切实增强各类服务对象的获得感。一是在服务重大项目方面。提前介入、主动对接重大产业项目和重大线性交通基础设施项目，针对重点难点问题，进行现场服务指导。建立重大项目环评审批服务信息卡制度，做到“前期有人指导、报批有人协调、建设有人跟踪”。在环境质量符合国家相关考核要求、环境管理体系较为健全的产业园区，对环境影响较小的项目环评，探索入园建设项目环评改革，推进产业园区规划环评与项目环评联动，避免重复评价。二是在服务企业方面。深入开展“万家企业学环保法”活动，通过示范先行、以点带面、逐步推广的路径，组织开展企业环境管理标准化建设工作，推动全市重点排污单位环境治理和管理水平的全面提升。完善绿色金融支持政策和实施方案，推广和创新环保贷、环境权益融资工具、碳减排工具和碳融资产品。扎实稳妥推进环境污染责任保险。配合创建国家、省绿色金融改革创新试验区建设和国家气候投融资地方试点。积极争取国家生态环境导向的开发模式试点（EOD），重点将太湖治理、蠡湖深度治理、“两河”整治提升、漏湖治理、长江干流江阴岸线缓冲带建设等项目整合申请试点。推进与国家绿色发展基金合作，全面梳理优质产业项目，争取列入绿色发展产业基金投资项目。三是在服务民生方面。开展新一轮太湖治理，探索推进太湖流域重要水体水系沟通，更高水平实现“两个确保”。深入开展美丽河湖建设行动，启动实施“两河”整治提升“一号工程”，加强蠡湖生态治理和岸线整治提升。紧盯村庄生活污水治理短板，持续推进自然村农村生活污水新（改）建项目。协力打造“碳时尚”App公益平台，通过碳积分积累、兑换，引导大众积极参与绿色低碳行为，市民参与人数达到20万人以上。

（四）立足标本兼治，提升环境基础治理能力

生态环境基础设施建设既是供给端，又是需求端；既服务重大项目，本身也是重要项目；既能保GDP，又能增GDP。实施基

础治理能力提升三年行动计划，系统推进，力补短板。一是深化城镇污水处理提质增效。加快推进城镇污水处理厂新（扩）建工程和污水管网建设。评估现有污水处理和污泥处理处置设施能力与运行效能，统筹优化污水处理设施布局，按城镇生活用水量1.3—1.5倍配置污水收集和处理能力，适度超前推进城镇污水处理厂和配套管网建设。2024年全市建成区100%建成城镇污水处理提质增效达标区。每年开展城镇区域水污染物平衡核算管理。二是积极推进“绿岛”项目建设。在小微企业、餐饮业集中区域开展“绿岛”建设试点，集约建设污水处理、喷涂中心、危废贮运处置、餐饮油烟治理等污染物集中收集、处置设施，完善区域生态环境治理基础设施，帮助面广量大的小微企业解决治污难题、降低治污成本。2024年底前累计完成30个以上“绿岛”项目，加强已建“绿岛”项目的运营管理。三是协调推进小微企业危废收集试点。加强少量危险废物集中收集、贮存、运输等收运处一体化体系建设，基本实现收集区域和种类全覆盖。加强小型医疗机构医疗废物收集处置体系建设，实现医疗废物统一收集、统一处置。建设“无废城市”信息化监管平台，统筹危险废物等各类固体废物，全面提升信息化监管水平。