

节能减排的“歪理”：资源环境约束经济之道

■ 本报 张继 报道

(接 1 版)健全节能环保法律、法规和标准体系。完善节能环保法律、法规和标准体系。推动加快修订大气污染防治法、排污许可证管理条例、畜禽养殖污染防治条例、重点用能单位节能管理办法、节能产品认证管理办法等。加快节能环保标准体系建设,扩大标准覆盖面,提高准入门槛。

完善节能减排投入机制。加大中央预算内投资和中央节能减排专项资金对节能减排重点工程和能力建设的支持力度,继续安排国有资本经营预算支出支持企业实施节能减排项目。完善“以奖代补”、“以奖促治”以及采用财政补贴方式推广高效节能产品和合同能源管理等支持机制,强化财政资金的引导作用。

完善促进节能减排的经济政策。深化资源性产品价格改革,理顺煤、电、油、气、水、矿产等资源类产品价格关系,建立充分反映市场供求、资源稀缺程度以及环境损害成本的价格形成机制。完善差别电价、峰谷电价、惩罚性电价,尽快出台鼓励余热发电和煤层气发电的上网政策,全面推行居民用电阶梯价格。

推广节能减排市场化机制。加大能效标识和节能环保产品认证实施力度,扩大能效标识和节能环保产品认证实施范围。建立高耗能产品(工序)和主要终端用能产品能效“领跑者”制度,明确实施时限,推进节能发电调度。强化电力需求侧管理,开展城市综合试点。加快建立电能管理服务平台,充分运用电力负荷管理系统,完善鼓励电网企业积极参与电力需求侧管理的考核与奖惩机制等。

推动节能减排技术创新和推广应用。深入实施节能减排科技专项行动,通过国家科技重大专项和国家科技计划(专项)等对节能减排相关科研工作给予支持。完善节能环保技术创新体系,加强基础性、前沿性和共性技术研发,在节能环保关键技术领域取得突破。加强政府指导,推动建立以企业为主体、市场为导向、多种形式的产学研战略联盟,鼓励企业加大研发投入。重点支持成熟的节能减排关键、共性技术与装备产业化示范和应用,加快产业化基地建设。发布节能环保技术推广目录,加快推广先进、成熟的新技术、新工艺、新设备和新材料。加强节能环保领域国际交流合作,加快国外先进适用节能减排技术的引进吸收和推广应用。

强化节能减排监督检查和能力建设。加强节能减排执法监督,依法从严惩处各类违反节能减排法律法规的行为,实行执法责任制。强化重点用能单位、重点污染源和治理设施运行监管,推动污染源自动监控数据联网共享。完善工业能源消费统计,建立建筑、交通运输、公共机构能源消费统计制度、地区单位生产总值能耗指标季度统计制度,强化统计核算与监测。健全节能管理、监察、服务“三位一体”节能管理体系,形成覆盖全国的省、市、县三级节能监察体系。突出抓好重点用能单位能源利用状况报告、能源计量管理、能耗限额标准执行情况等监督检查。

开展节能减排全民行动。深入开展节能减排全民行动,把节能减排纳入社会主义核

心价值观宣传教育以及基础教育、文化教育、职业教育体系,增强危机意识。加强日常宣传和舆论监督,宣传先进、曝光落后、普及知识,崇尚勤俭节约、反对奢侈浪费,推动节能、节水、节地、节材、节粮,倡导与我国国情相适应的文明、节约、绿色、低碳生产方式和消费模式,积极营造良好的节能减排社会氛围。

2013年12月10日,国家发改委组织召开全国发展改革系统加强节能减排促进大气污染防治工作电视电话会议,分析当前节能减排形势,动员部署2014年加强节能减排促进大气污染防治工作。会议进一步强调了要调整优化产业结构和布局,推动能源结构清洁化,大力推进节能减排,积极推行清洁生产,大力推进生态文明建设,加强与地方和部门协调合作,动员全社会参与。深入推进节能减排全民行动,动员全体社会成员积极主动参与节能减排、防治雾霾等。

2013年12月9日工信部官网正式发布了《石化和化学工业节能减排指导意见》(征求意见稿)(简称《意见》)。《意见》表明,到2017年底,石化和化学工业万元工业增加值能源消耗比2012年下降18%,全行业化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放量分别减少8%、8%、10%和10%,单位工业增加值用水量降低30%,废水实现全部处理并稳定达标排放,水的重复利用率提高到93%以上,新增石化和化工固体废物综合利用率达到75%,危险废物无害化处置率达到100%。为了完成这些目标,《意见》提出了提高产品质量水平、推动节能减排技术研发和推广等11项重点任务。

今年1月13日,国家发改委印发了《节能低碳技术推广管理暂行办法》。主要是为加快节能低碳技术进步和推广普及,引导用能单位采用先进适用的节能低碳新技术、新装备、新工艺,促进能源资源节约集约利用。

办法共分五章,对重点节能低碳技术推广等内容给予了规定。

根据办法,国家发改委将优先支持技术提供单位新建、参与新建或改扩建重点节能低碳技术装备生产线;优先支持用能单位使用重点节能低碳技术实施改造;鼓励技术提供单位建立重点节能低碳技术示范推广中心,展示宣传重点节能低碳技术;鼓励用能单位分行业集成应用重点节能低碳技术;鼓励节能服务公司在实施合同能源管理项目过程中采用重点节能低碳技术;鼓励各级节能监察机构在节能监察中参照重点节能低碳技术能效水平,对高耗能行业企业建议采用重点节能低碳技术进行改造等等。

各方面反应不一

实行万家企业节能低碳行动后,各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团节能主管部门组织对本辖区内2012年万家企业节能目标完成情况进行了评价考核。2013年12月25日国家发改委公布2012年万家企业节能目标责任考核结果:

国家发改委公布的万家企业共16078



家,2012年参加考核企业14542家;有1536家企业因重组、关停、搬迁、淘汰等原因未参加考核。参加考核企业中,3760家考核结果为“超额完成”等级,占25.9%;7327家考核结果为“完成”等级,占50.4%;2078家考核结果为“基本完成”等级,占14.3%;1377家考核结果为“未完成”等级,占9.5%。2011-2012年,万家企业累计实现节能量1.7亿吨标准煤,完成“十二五”万家企业节能目标的69%。

2013年12月24日,国家发改委公布各地区2013年1-10月节能目标完成情况晴雨表。

通过对各地区节能形势进行分析,对照各地“十二五”后三年年均节能任务,1-10月份,海南、宁夏、新疆等3个地区预警等级为一级,节能形势十分严峻;云南、青海等2个地区预警等级为二级,节能形势比较严峻;北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、广西、重庆、四川、贵州、陕西、甘肃等25个地区预警等级为三级,节能工作进展基本顺利。西藏缺乏统计数据,没有进行预测。与前三季度相比,江苏、安徽、福建、湖北、广西、贵州等6个地区由二级预警下降为三级预警。

与“十二五”节能工作进度要求相比较,海南、青海、宁夏、新疆等4个地区预警等级为一级,云南预警等级为二级,北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、广西、重庆、四川、贵州、陕西、甘肃等25个地区预警等级为三级。

近日,人民日报指出,我国“十二五”规划提出的24个主要指标,绝大部分的实施进度好于预期,氮氧化物排放总量减少,化石能源占一次能源消费比重、单位GDP能源消耗降

低、单位GDP二氧化碳排放降低等四个指标完成的进度滞后于预期,没有达到“十二五”规划提出的要求。不过也有取得了进展的方面,比如单位GDP的能耗降低了554%,非化石能源占一次能源消费的比重从8%提高到9.4%,单位工业增加值的用水量在过去两年里累计下降20%,二氧化碳排放的强度在过去两年也累计下降了66%。

在过去的几年中,政府发布了多项措施以推进节能减排,不过各地区以及各个企业的节能减排成果都不尽如人意,需要进一步抓紧节能减排的推进工作,需要各方面更积极的响应与落实。

近日,工信部发布了《石化和化学工业节能减排指导意见》,对石化化工行业明确提出了2014年节能减排的主要目标和总体要求。对此,一些企业已经积极响应。

滨化集团股份有限公司表示,截至2013年11月底,公司“十二五”期间已累计完成节能量1127万吨标煤,完成山东省政府下达节能目标的141.5%。2014年,公司将按照“主业做优做强,产品向差异化发展,工艺向循环经济发展”战略,在氯碱工艺改造中大力应用节能高效的新工艺技术,计划投资4.3亿元引进应用氧阴极离子膜电解技术。同时,公司将继续抓好能源生产调度运行管理,计划投资1.3亿元建设集团能源管控中心,实现能源管理由数字化向智能化转变。

唐山三友集团表示,2013年度公司累计投资1.84亿元完成了35项节能环保项目,年实现节能量6200吨标煤,完成年度目标任务的124%。2014年,公司将重点抓大气污染防治工作,计划投资2.52亿元完成热电公司锅炉湿法脱硫脱硝和除尘改造,同时对化纤公司污水厂和二硫化碳吸附等进行改造。

多种因素影响节能减排

经过几年的努力,节能减排工作有了很大的进展,并且取得了一定的成果,不过还是会存在一些因素影响节能减排工作的进度。一是一些地方对不能正确处理经济发展与节能减排的关系,节能减排工作还存在思想认识不深入、政策措施不落实、监督检查不力、激励约束不强等问题。二是产业结构调整进展缓慢。三是能源利用效率较低。四是政策机制不完善,有利于节能减排的价格、财税、金融等经济政策还不完善,基于市场的激励和约束机制不健全,创新驱动不足,企业缺乏节能减排内生动力。五是基础工作薄弱,节能减排标准不完善,能源消费和污染物排放量、统计体系建设滞后,监测、监察能力亟待加强,节能减排管理能力还不能适应工作需要。如我国针对节能减排领域的分析决策主要依靠国家统计局数据,工业和企业能源消费的计量,统计数据不足,工业产品单耗等信息难收集,尚未实现工业节能的在线监测,工业用能管理和节能减排政策制定缺乏实时可靠的数据依据。能源计量的指标体系尚未建立,全国能源计量的一致性无法保证,对企业节能减排情况无法实施全面的跟踪监察。目前所有工业行业还没有相应的用水、用地指标。标准的滞后和缺失将严重制约节能减排工作的深入推进,无法满足工业绿色低碳发展要求。

另外还有专家分析表示,产能过剩现象严重,抑制企业节能减排内生动力,部分行业产能过剩矛盾将在2014年继续影响企业节能减排工作的进行。

要保护环境,发展经济,就要充分认识节能减排的极端重要性和紧迫性,增强忧患意识和危机意识,大力推进节能减排,促进经济社会发展与资源环境相协调,切实增强可持续发展能力。

城镇化书写浪潮 抽离城市难解中国乡愁

■ 洱耀 报道

“城乡分治,一国两策”。

这是社会学家陆学艺对中国现状的一种描述。它既是人们对新一届政府提出新型城镇化寄予厚望的原因,因为占这个国家一半的人口希望改变这格局,但要改变这一格局何其艰难!这也是新一届政府制定的《国家新型城镇化规划》迟迟难以出台的原因。

不过,这并没有妨碍“城镇化”这一主题成为出版界从2012年下半年以来持续关注的焦点,或者说恰恰是这种困境成就了出版界的策划热潮。因此,我们看到各种各样的关于城镇化的丛书、单行本,良莠不齐,众声喧哗。

第三次城镇化浪潮

中国的城镇化开始于一个特殊的背景。对这一特殊背景,国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁在《城镇化是一次全面深刻的社会变革》(“城镇化与社会变革”丛书之一,中国发展出版社2013年3月出版)一书中做了很好的解释。

在李铁看来,我国在上个世纪五十年代末实行的户籍管理体制,就已经人为地把社会划分为城镇居民和农民两个不同的社会群体,尽管当时的目标是满足国民经济积累的公共利益,发展工业化。而当改革开放后,日益增长的政府公共投入由于各种原因偏向各类城市的时候,当我们仍然没有放弃城乡分割的户籍管理制度时,被强制滞留在农村的人口显然在这一过程中成了弱势群体,而且人数众多的弱势群体。在这种利益格局基础上,形成了两个巨大的利益存在冲突的群体。

改革开放之后我国重启城镇化,先后经历了1980年代的“离土不离乡”和1990年代

的“离土又离乡”两个阶段的城镇化模式。截至2012年末,我国城镇人口占总人口比重达到52.57%,全国人口分离半年以上人口2.79亿人,比上年末增加789万人。但业界有人认为,这一城镇化率存在17个百分点的水分。这部分人每年中超过六个月以上时间居住在城市,但并没有取得户口和与之对应的社会福利,又被人称为“半城镇化”或者“伪城镇化”。

那么,新一届政府所提的新型城镇化,应主要针对的是“离土又离乡”第二阶段的城镇化模式带来的后遗症。清华大学李强教授在其参与写作的《多元城镇化与中国发展:战略及推进模式研究》(李强等著,社科文献出版社2013年7月)一书中鲜明地指出,城镇化的第一目标或核心任务是实现农民、农民工的城镇化,使农民、农民工真正走上现代化道路。

也就是所谓“人的城镇化”。这一理念看似简单,但针对性很强,主要针对的是此前的“土地的城镇化”、“房子的城镇化”或“劳动力的城镇化”。再次溯源,我们需要进一步反思过去的城乡发展战略。

简而言之,我们过去的城镇化过程,很大程度上是一个城市和工业从农村单向抽取各种资源的过程。改革之前,农村是城市资本积累、农产品的来源;改革后,农村成为土地财政、剩余劳动力来源。这与我们过去借鉴了前苏联1920年代早期提出的“价格剪刀差”理论影响有关。

这种理论认为,通过“价格剪刀差”先发展工业,再通过“工业反哺农业”,就可以加快整体经济的发展进程,并提高整体经济效率。但这种理论已经为斯蒂格利茨等经济学家证明并不成立。尤其严重的是,它在中国造成了严重的城乡制度壁垒阻隔,因为实现农产品价格剪刀差的前提,就是采取严格的城乡壁垒,否则政府就不可能控制农产品价格。

城镇化的“势”、“道”和“术”

如果要推进新型城镇化的话,必须破解上述理论观念上的迷信。

周其仁在《城乡中国》(周其仁著,中信出版社2013年9月出版)中提到,不在于应景地谈城镇化,而在于通过城乡分野这一既成事实,去谈中国的经济社会转型。

这本书看似发散地有些跑题了,但实际上,因为城镇化是一个结果,是一个经济社会转型后的结果,跳出城镇化的框框才能更好地谈城镇化,所谓功夫在诗外。这是一本将“道”、“势”、“术”结合得很好的书。

叶兴庆的《现代化与农民进城》(中国言实出版社,2013年1月出版),同样值得注意。也是一本将城镇化问题的“道”、“势”、“术”结合得很好的书。

叶兴庆现为国务院发展研究中心农村部部长,学农业经济管理出身,从上个世纪80年代至今持续不断地研究三农问题。他曾任国务院研究室农村司巡视员,参加过自2003年以来的历次中央1号文件的起草工作,为国家决策提供了大量的调研材料和政策建议。这本书大都是他写给国家决策层的“折子”,分为五个主题:农民为什么要进城;农民如何退出农村;农民如何进入城镇;土地如何城镇化;农民进城了,农业怎么办?

实际上,无论在《城乡中国》还是在《现代化与农民进城》中,“土地”问题争议最大。周其仁等认为,土地确权 and 流转对农民有益。而华生在《城市化转型与土地陷阱》(东方出版社2013年11月)中则认为,土地流转不符合农民的利益,应谨慎地开展农村土地流转。贺雪峰在《地权的逻辑II:地权变革的真相与谬误》(东方出版社,2013年6月出版)一书中,对上述学者全部进行了批评,他认为周其仁、厉以宁、吴敬琏、华生等变革地权的主张,只是一种浪漫主义想象,不符合农村的现实。

学者之间争论的是非曲直在此且不论。假如你更关注“术”的层面的问题的话,我要向你推荐前文提到“城镇化与社会变革”丛书的其他几本,如《促进城镇健康发展的规划研究》、《城乡建设用地增减挂钩与土地整治:政策与实践》和《中国小城镇发展规划实践探》,都是值得参考的专业读本。

但不少学者始终坚持认为,城镇化并不是一个简单“术”的问题,而是一个关乎“道”的问题。新型城镇化在推动农民工市民化的同时,更应该从根本上,着力促进公民基本公共服务的逐步均等化,促使城乡包括人口、资本在内的市场要素的双向流动。只有这样,城镇化和工业化过程,才能同时促进农业和农村现代化。

无法落地的乡愁

在城镇化与国家现代化的宏大叙事之外,我们也来关注一下具体个体的卑微的生活和命运。

农业部部长韩长赋说,城镇化不是消灭农村。农民要进城,但不可能都进城,更不可能都进大城市。城乡一体化不是城乡同样化,新农村应该是升级版的农村,而不应该是缩小版的城市。城镇和农村要和谐一体,各具特色,相互辉映,不能有巨大反差,也不能没有区别,否则就会城镇不像城镇,农村不像农村。

但在二元结构下的农村日渐凋敝也是一个不争的现实。所以,“每一个人的家乡都在沦陷”,成了一代人的集体记忆,尽管这记忆是多么地惨痛。更多的人将像罗大佑当年刻画的那个“鹿港小镇青年”一样。他离开家乡去台北寻梦,发现“台北不是我想象的黄金天堂/都市里没有当初我的梦想”,但回眸故乡,发现故乡虽在,却也有家归不得。在城镇化的大潮下,家乡也在发生翻天

覆地地变化,“听说他们挖走了家乡的红砖砌上了水泥墙/家乡的人们得到他们想要的却又失去他们拥有的”。

这一群体生活在城市与乡村的夹缝之中,终身都要忍受身份与灵魂上的撕裂。荆永鸣的小说《老家有多远》(作家出版社,2013年1月出版)描绘的是大陆版的“鹿港小镇青年”。他清晰地描绘了家乡的变化,这种变化是如此地刻骨铭心。

在这本小说里面,“农村”已不再是让人魂牵梦绕的桃花源,其生态环境可能比城市更恶劣:小煤窑、私搭乱盖的房屋、胡乱规划的道路、司空见惯的交通事故、因为缺乏治理而更加严重的水土污染……乡村的人际关系也由传统的熟人社会下形成的温情关系,日渐演变成赤裸的毫不遮掩的利益关系。

不知多少人在心里,都和罗大佑与荆永鸣一样回荡着“乡关何处”的喟叹。在我们怀念昔日农村的美好时光的同时,英国的文学批评家雷蒙·威廉斯在《乡村与城市》(英)雷蒙·威廉斯著,商务印书馆,2013年6月出版)中,却指出英国人在城镇化过程中也有不少人持有类似的怀念,但他认为这种怀念是一种想象。

他通过对梳理英国文学中有关乡村与城市的种种论断和描述,集中驳斥了部分学者所坚持的“快乐的英格兰”、“黄金时代”等缅怀旧日农村的错误观念,指出这些观念只是作者的想象,无论是历史事实,还是部分作家的作品,都显示出昔日的英国农村充满了苦难,相对于城市而言,农村既不同于落后和愚昧,也不是充满欢乐的故园。换句话说,城市的“城市病”固然让人痛苦,但乡村也无法拯救城市。

然而,在城镇化浪潮已经势不可挡的情形下,也许需要反复追问的是,我们到底需要一个什么样的城镇化?何以安顿我们焦灼不安的灵魂?