

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 34 期

中共江苏省委宣传部

2020 年 12 月 25 日

推进生态环境治理能力现代化 引导支持服务经济高质量发展

摘要：生态环境治理能力现代化是构建现代环境治理体系的基本内容，是推动生态环境根本好转、建设生态文明建设的重要保障。为贯彻新发展理念、推动江苏绿色发展高质量发展走在全国前列，建议：一是着力提升生态环境宏观决策能力，引导产业高质量发展；二是着力提升生态环境基础设施建设能力，支持绿色低碳发展；三是着力提升防范重大生态环境风险能力，促进本质安全发展；四是着力提升生态环境科研创新能力，推进环保产业发展；五是着力提升维持良好生态环境秩序能力，保障共享公平发展。

党的十九届四中全会作出推进国家治理体系和治理能力现代化的重大决定，中办国办 2019 年 10 月发布《关于构建现代环境治理体系的指导意见》，明确提出建立现代环境治理体系的目标任务。2020 年 7 月江苏省委省政府印发《关于推进生态环境治理体系和治理能力现代化的实施意见》，明确到 2025 年全省努力建成生态环境治理体系和治理能力现代化建设引领区的奋斗目标。南京邮电大学杨莉承担的省社科基金课题“加强生态环境治理能力现代化建设研究”，分析了江苏生态环境治理能力存在的突出短板，有针对性地提出了提升生态环境治理能力现代化的对策建议，引导支持服务经济高质量发展。

一、生态环境治理能力存在的突出短板

当前生态环境保护结构性、根源性压力仍处于高位，生态环境形势依然严峻，总体上仍未迈过环境高污染、高风险阶段，环境容量“超载”、生态成本“透支”状况尚未根本扭转，生态环境治理能力存在一些突出短板，与经济社会高质量发展要求不相适应。

1. 引导和支持经济高质量发展的能力不强。一是产业发展缺乏顶层规划引领。据统计，全省有各类开发区（集中区）1964 个，其中县区级、乡镇级分别为 515 个、1093 个，占地面积 5970km²，占开发区总面积的 43%，普遍缺乏发展规划，布局失控、工居混杂，土地集约利用率低。市级以上产业园区存在“规划跟着项目改”问题，基础设施不配套，环境和安全隐患突出。二是布局调整、结构优化推进力度不够。省委 2018 年提出要将沿江产业向沿海地区有序转移，着力解决“重化围江”问题，截至

目前，仅中天钢铁等个别项目落实了产业转移措施。近年来，沿海部分地区，不顾区域环境容量，连续新上石化、化工、造纸、粘胶纤维、印染等重污染项目，可能带来“污染临海”新问题。三是**市场配置环境资源能力有待提高**。不少地方反映，优质项目落地受到污染排放指标制约，环境容量资源配置的市场机制仍不健全。四是**生态环境质量制约明显**。全省 2019 年环境空气中 $\text{PM}_{2.5}$ 年均浓度 $43\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，居长三角末位。臭氧浓度较 2018 年明显上升。受结构调整等系统性因素影响，环境质量进一步改善难度大，成为推动高质量发展走在前列的明显短板。

2.生态环境基础设施建设仍是突出短板。一是**污水收集处置能力不足、水平不高**。部分地区城镇生活污水管网铺设不到位，存在铺设空白及管网错接乱接、雨污合流、污水处理设施运行不到位等问题。全省以户为单位的农村生活污水收集处理率依然较低，畜禽养殖、水产养殖等农业面源污染问题仍很突出。县及乡镇工业区环保设施建设、运行管理水平不高，不少地区把化工医药、印染、电镀等工业废水接入城镇生活污水处理设施处理。二是**固体废物收集处置难度大、成本高**。全省危废年集中处置能力 208 万吨，存在结构性矛盾和区域不平衡问题，废盐、高卤素等危废处置能力短缺、成本高；生活垃圾分类推进不快，收集处置设施不足。三是**清洁能源供应能力仍然不足**。全省非化石能源发电装机 2600 万千瓦左右，仅占省内装机 20%左右，非化石能源占一次能源比重约 11%。率先实现碳排放峰值、碳中和目标还需进一步提高清洁能源供应能力，大幅削减化石能源用量。

3.防范化解重大环境风险能力不足。一是**突发环境风险防范**

任务艰巨。全省目前有化工生产企业 2700 多家，危化品领证企业高达 2.5 万家，化学品储罐 3.5 万个，长江每年运输危化品高达 1.2 亿吨，安全风险大。核技术利用单位和放射线装置数量居全国首位，安全监管压力大。全省 3.4 万家单位年危废产生量 620 多万吨，存在监管盲区，尚未根本实现本质安全。二是化工场地污染风险突出。2018 年以来，全省关停化工企业 1500 多家，污染场地修复任务艰巨。危废填埋等历史遗留问题严重，某化工园区经全面排查，发现并整治了 40 多个危废填埋点。三是环境累积性风险加剧。沿江、沿海及苏北部分区域生态脆弱、环境容量不足、生态环境累积风险突出，大气、水生态环境存在降级降类风险。

4.生态环境科技创新能力依然较弱。全省节能环保产业规模已达 7000 多亿元，居全国前列。但生态环境科技研发能力仍然薄弱，环保产业综合服务能力水平不高。一是生态环境基础性研发水平较低。对环境污染机理、重要生态系统演化规律、环境健康影响等基础领域研究不够深入。二是重点领域关键环节攻关能力不强。臭氧污染协同控制、高盐及难降解有机化工废水处理等问题长期得不到根本解决。三是生态环境监测设备国产化比例低。不少领域国内环境监测设备技术性能差、精度低，几乎全部靠进口。四是环保适用技术装备供给能力不足。调研反映，工业废水和危险废物处置成本高、农村生活污水处理设施建设运行管理难度大等问题突出，低成本、高效益的适用技术装备供给能力亟待提高。

二、提升生态环境治理能力推进经济高质量发展的对策建议

习近平总书记近日在江苏考察时强调，要把保护生态环境摆在更加突出的位置，推动经济社会高质量发展、可持续发展。全省应立足率先实现现代化、生态文明建设走在前列的目标，系统推进生态环境治理能力现代化，为经济社会高质量发展提供坚实的生态环境保障。

1.着力提升生态环境宏观决策能力，引导产业高质量发展。

一是强化空间规划布局管控。全省生态红线及生态空间管控区域不少于 22.49%。强化沿江岸线资源管控，优先保护自然保护区、饮用水源岸线及自然岸线保护（总长 670km 以上）；重点管控港口码头、工业岸线开发建设活动（总长控制在 434km 以内）。切实加强沿海石化、钢铁等重大产业规划布局，优化调整精细化工、造纸、印染等传统产业结构布局，做好治污、增绿、留白三篇文章，打造沿海生态环境底色。

二是强化园区绿色发展规划引领。推进行业发展、产业园区发展规划，要加强对全省化工、印染、造纸、化纤等行业顶层规划引领；尤其要强化对 1608 个县、镇级工业区规划管理，建议按照“一园多区”模式统一规划，明确定位、优化布局、完善设施，创新政策、激发活力，着力推进产业链和特色园区建设。

三是优化环境要素资源配置。通过结构调整、环境设施建设，着力提升环境供容、扩容能力。充分利用市场配置资源，推进太湖流域、沿海地区化工、印染行业集聚发展，推进造纸、铸造、电镀等行业产能置换、污染减量替代，向新一代信息产业、新医药、新装备、新能源、新材料等战略新兴产业供给污染排放指标。创新服务绿色发展新机制，建议以区域环境质量改善、碳减排为核心，建立工业与农业、城市与乡村治污成

效共享机制，腾出的环境指标，均可用于支持重大项目建设。碳排放强度“十四五”下降20%以上，推进全省碳排放提前达峰。**四是积极推进生态环境治理政策集成改革。**着重降低审批制度成本，统筹推进环境基础设施建设，减轻执法监管干扰，提供治理技术、资金和绿色金融帮扶，帮助企业有效降低治理成本，破解污染防治难题，增强发展活力。

2.着力提升生态环境基础设施能力，支持绿色低碳发展。一是**加快完善环境基础设施建设。**重点推进废盐、高卤素等危废处置能力建设，解决“紧平衡”问题。把亩均环境基础设施建设纳入园区考核内容，着力推进污水管网建设。推进建成区生活污水全收集、全处理。按照“集约建设，共享治污”理念，建设供多个市场主体共享的治污设施，提高专业化管理水平，降低企业治污成本，解决中小企业危废收集、废水预处理难、成本高的困境。加强农村生活污水、农业面源污染处置设施建设。二是**加快提升清洁能源保障能力。**一方面加快淘汰燃煤锅炉、落后煤电机组，推进集中供热，强化治理，提高能源利用效率。另一方面把清洁能源成为增量能源供应主体，扩大核能、风能、太阳能、生物质能等清洁能源供给比重，到2035年，一次能源比例力争提高到50%以上。三是**加强生态修复基础工程建设。**着重推进沿江生态环境修复、太湖流域综合治理、江淮生态经济区生态保护、海滨城市生态风光带建设等基础性工程，努力打造美丽江苏生态底色，展现“新鱼米之乡”美好风貌。四是**提高环境投入绩效。**开展重大环境工程措施环境绩效评价，提高投资效果，避免生态环境无效投资。

3.着力提升防范重大生态环境风险能力，促进本质安全发展。一是提高危化品生产、核与辐射等重点领域突发性事故风险防范能力。深入开展化工产业安全环保整治提升、核与辐射安全风险隐患排查，加强危废贮存、处置和废水、废气处置设施安全风险排查，提高风险防范、环境应急救援和公共服务等综合管理能力，加强应急处置救援队伍建设，高标准配备物资装备，保障生态环境安全。二是提升历史遗留环境风险防范能力。开展化工污染地块排查、土壤污染风险调查，消除历史遗留问题隐患和土壤环境风险。三是提升生态累积风险管控能力。着力开展长江、太湖、海洋等重要生态环境稳定性评估，守牢自然生态的边界和质量底线，防范环境质量急剧倒退风险。

4.着力提升生态环境科研创新能力，推进环保产业发展。一是着力提升生态环境基础性研究能力。制订中长期科研发展规划，支持大气、水污染机理研究，开展长江、太湖等重要生态系统研究，加强大尺度大气污染物输送、入海排放污染物通量测算和控制研究，加强对人体健康环境影响评估等，为系统治理提供科学支持。加强区域生态环境承载力研究，服务重大项目落地。二是大力提升生态环境技术研发能力。建设一批重点实验室、创新中心、研发基地等科研平台，开展大气污染物协同控制、水体污染系统治理、土壤污染防治与修复等领域科技攻关，强化关键技术攻关和集成示范，研发一批重大关键技术装备。优先推进环境监测设备国产化进程，研发湖库生态清淤、难降解含盐废水处理、农村生活污水治理、城镇餐饮废水预处理适用技术装备以及碳捕捉装备等。三是推进环保装备和产业发展。积极支持培育一

批具有国际竞争力的大型节能环保龙头企业，支持提升企业技术创新能力和市场竞争力。出台扶持环保产业、环境科研平台、环保核心和关键技术的财政、税收等扶持政策。

5.着力提升维持良好生态环境秩序能力，保障共享公平发展。严格法治保障，落实最严格制度最严密法治，推进环境综合治理，一方面切实解决好群众身边的突出环境问题，为人民群众提供更多优质的环保公共产品，增强人民群众环境获得感，促进共享发展。另一方面切实提高环境监测监控能力、监管执法能力、监察督察能力，压实党委政府、相关部门、企业主体责任，实施公众监督和多元共治，维护良好生态环境秩序，避免“劣币驱良币”，推进产业公平发展。（省社科规划办公室供稿）

本期送：省委、省政府、省人大、省政协领导同志

中宣部、全国社科规划办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科规划领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委市政府领导同志
各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部研究室编 共印 360 份 苏简字 1003 号