

“一带一路”战略得到了国内外各界的广泛关注,也跃居我国优化经济发展空间格局的三大战略之首。“一带一路”有利于化解我国过剩产能,有利于改善沿线国家基础设施条件,有利于互惠互利的资源配置,有利于促进国际贸易自由化和全球化。然而,从另一方面看,“一带一路”也极有可能成为新一轮产能过剩的催化剂,成为又一回重复建设的助推剂。

在这样的背景下,能否在“一带一路”战略实施前做好环境保护规划,实施中落实环境保护措施,是决定“一带一路”战略实施可持续性的关键所在,也是避免走“先污染后治理”老路的题中之义。

输出的过剩产能不应是黑色

解决过剩产能是“一带一路”的重要战略意义,而过剩产能的背后却是资源错配和严重的环境污染。我国的产能过剩不是周期性产能过剩,也不是结构性产能过剩,而是一种体制性的产能过剩,是财政分权背景下,GDP作为考核地方政府政绩的重要指标被盲目崇拜,使得新增的投资项目与国家的整体规划背道而驰而引发的产能过剩。现有观点普遍认为,“一带一路”有助于扩大外需,化解国内产能过剩的窘境。

然而,通过“一带一路”化解过剩产能并非那么简单。“一带一路”化解的过剩产能大多是污染排放总量大、排放强度高的污染大户。以2013年为例,产能利用率低于80%的行业包括化学纤维制造业、有色金属矿采选业、黑色金属矿采选业、造纸及纸制品业、化学原料及化学制品制造业、非金属矿物制品业、印刷和记录媒介复制业、石油加工和炼焦及核燃料加工业等8个行业。这8个行业的平均污染排放总量为52万吨,平均污染排放强度为37.34吨/万元。相比之下,产能利用率较高的其他行业,其平均污染排放总量仅为6万吨,平均污染排放强度仅为5.66吨/万元。产能过剩行业的污染排放总量和污染排放强度分别为非产能过剩行业的8倍和6倍多。可见,产能过剩不仅派生出更多的行业污染排放总量,更不利于行业技术创新和资源有效配置,致使污染排放强度也居高不下。

因此,在不改变现有生产工艺的前提下,如果为了利用扩大外需和内需的途径将过剩产能彻底化解,势必排放更多的污染。这样的“一带一路”不是绿色可持续的,是对粗放式工业化发展模式的简单复制。“一带一路”输出的过剩产能不应是黑色的,应该是绿色的。决不能让解决过剩产能演变为更多过剩产能,进而派生更多环境污染。

“一带一路”环境管理艰难复杂

经济发展并非一朝一夕之事,环境保护更需作长远打算。在“一带一路”沿线的65个国家中,既有人均GDP达1万美元的经济强国,如新加坡、卡塔尔、文莱、以色列;也不乏人均GDP不足1千美元的经济弱国,如塔吉克斯坦、尼泊尔、阿富汗。一些国家对环境质量改善与人民群众健康的追求已经经过GDP增长,而另一些国家却还挣扎在生存与否的边缘,为增加GDP不惜付出一切。经济发展阶段不同,对经济发展与环境保护的诉求不同,这些国家难以在经济增长与环境保护的权衡方面达成共识。因此,能否与处于不同发展阶段的沿线各国达成可持续发展共识,协调经济强国与经济弱国的环境保护,实现无差异的、非歧视的“一带一路”环境管理,对“一带一路”沿线的小国、弱国的可持续发展关系重大,对我国自身的生态文明建设也

十分关键。

“一带一路”环境管理不仅面临国际协调难的问题,还要防范国内各省的污染升级。目前,国家公布的“一带一路”沿线18个省市中,大部分省市已经为“一带一路”竞相规划、争取政策,生怕搭不上“一带一路”的班车。例如,陕西提出打造丝绸之路经济带的新起点和桥头堡,新疆提出打造丝绸之路经济带的青海、宁夏、重庆、四川、云南、河南以及21世纪海上丝绸之路沿线的福建、江苏、浙江、广东、山东、海南等省份也都结合自身特点优势提出了建设“一带一路”的规划方案。然而,正如中国前几轮产能过剩一样,这样的争政策、抢项目,极有可能酿成新一轮重复建设和污染升级。如何实现全国一盘棋,协调“一带一路”沿线各省市的利益关系,避免重蹈钢铁行业、水泥行业重复建设与产能过剩的覆辙,拒绝以往牺牲环境换取政绩的增长模式,这些问题都对“一带一路”环境管理提出了巨大挑战。

另外,“一带一路”沿线省市面临的环境问题大不相同,这也决定“一带一路”环境管理要更加艰难与复杂。首先,“一带一路”沿线省市大多是生态脆弱区,例如青海、西藏、宁夏,他们承担着全国生态涵养的重要功能,环境基础设施建设也不完善。这些地区在“一带一路”建设中到底应当承担怎样的角色,是坚持生态涵养,还是投身建设?其次,“一路”沿线省市大多是环境超载区,例如上海、广东、浙江。他们已经在过去几十年的压缩式发展中欠下许多环保旧账。是先还旧账,还是再欠新账?

“一带一路”应规避环境风险

要解决“一带一路”沿线国家和我国各省市的历史环境问题,规避未来环境风险,需要从以下几个

方面入手:

第一,加强环保科普教育,争取达成环保共识,消除“一带一路”的环保顾虑。如前所述,“一带一路”沿线各国的发展阶段各异,一些工业化水平较低的中亚、中东地区即将面临“一带一路”建设带来的新环境问题,而一些工业化水平较高的地区则面临新老环境问题的叠加。对于前者,中国有责任、有义务帮助他们走可持续发展的富裕道路,而不是如某些发达国家一样,将这些小国、穷国当成污染源难所。对于后者,中国有信心、有耐心与之达成共识,建立经济强国与经济弱国的环境管理桥梁,共同建设“一带一路”的生态文明。

第二,建立“丝路环保基金”,核算各国排污贡献,按比例缴纳环保公积金。我们生活在同一片蓝天下,在保护环境上,没有任何一个国家可以独善其身。不论是高收入国家,还是低收入国家,都有责任在发展经济的同时改善环境质量。然而,并不是每个国家都有能力将更多的资金投入环境基础设施建设与污染综合治理上,污染问题更不会出现这些国家有了充足资金后才产生与暴发。因此,建议成立“丝路环保基金”,主要用于“一带一路”沿线欠发达国家的环保基础设施建设与环境突发事件处理。基金来源方面,可以借鉴企业公积金与公益金的处理方式,按各国污染排放总量核算排污贡献。排污贡献越高,缴纳比例越高;排污贡献越低,缴纳比例越低。这样做不仅能够帮助暂时没有能力处理环境污染问题的欠发达国家既保证温饱,又顾及环保;还能激励并约束“一带一路”沿线国家采取科学的发展方式,降低环境污染,实现可持续发展。

第三,开展城市环境总体规划,实施差异化、精细化、动态化、空间化的环境管理。“一带一路”战略对于我国沿线省份来说的确是一次前所未有的机遇,甚至也被一些欠发达地区视为救命稻草。然而,越是急于发展,就越不能急于求成。对于“一带一路”沿线各省市,应当结合其资源环境特点,在“一带一路”建设中合理定位,积极开展城市环境总体规划工作,以规划定目标,以目标圈空间,以空间助协调,以协调保环境,通过差异化、精细化、动态化、空间化的环境管理打造世界绿色增长极。

作者单位:首都经济贸易大学

热评

水污染防治实施PPP模式招数新

◆吴异泽 谢元堂 陈鹏

为落实政府和社会资本合作(简称PPP)相关文件精神,顺应财税体制改革大势,积极实施水污染防治行动计划,创新环保投融资机制,财政部和环境保护部近期联合印发《关于推进水污染防治政府和社会资本合作的实施意见》(简称《意见》)。《意见》是落实水污染防治行动计划的一项重要政策文件。针对水污染防治领域PPP特征,《意见》从范围界定、激励机制、市场环境建设、资金支持、融资支持、绩效评价、咨询服务等方面,系统、全面、精准地呈现水污染防治领域PPP实施路线图。《意见》突出重点、多措并举,具有类型多、方式活、招数新、引导强四大特色。

项目范围类型多。传统的环境保护领域PPP模式,应用范围相对较窄,主要集中在具备稳定收费机制的生活污水和生活垃圾处置项目,较少涉及公益性较强的生态环境质量改善项目。《意见》基于环境保护新形势新任务,结合水污染防治行动计划现实需求,在适用范围上向水污染防治领域全面拓展,涵盖饮用水水源地环境综合整治、湖泊水体保育、河流环境生态修复与综合整治、湖滨滨缓冲带建

设、湿地建设、水源涵养林建设、地下水环境修复、污染场地修复、城市黑臭水体治理、重点河口海湾环境综合整治、入海排污口清理整治、畜禽养殖污染防治、农业面源污染治理、农村环境综合整治、工业园区污染集中治理(含工业废水毒性减排)、城镇污水处理(含再生水利用、污泥处置)及管网建设、城镇生活垃圾收运及处置、环境监测与突发环境事件应急处置等重点领域。

回报机制方式活。与生活污水和生活垃圾处置项目相比,外部性和公益性较强的水污染防治领域,缺乏使用者付费机制。除政府购买服务以外,尚缺乏吸引社会资本投入的盈利机制。《意见》基于环境保护项目特征,创新资源组合开发模式,以资源开发项目收益弥补污染防治项目投入成本与社会资本盈利,对单一的政府付费模式进行有益补充,符合控制和化解地方政府性债务风险的形势。《意见》提出对公益性较强的生态环境质量改善项目,可与水污染防治相关周边土地开发、供水、林下经济、生态农业、生态渔业、生态旅游等收益创造能力较强的配套项目资源组合开发。同时,鼓励对项目有效整合,鼓励实施城乡给排水一体、厂网一体和行业“打包”,通

过规模化经营降低建设和运营成本,提升整体收益能力,扩展外部效益。

风险防范招数新。现有经验表明,政府和社会资本难以达成合作意愿的重要因素在于,社会资本不愿承担因政府信誉和合同主体权利不对等带来的支付风险。为消除社会资本顾虑,《意见》首发奇招,提出完善付费机制,鼓励采用第三方支付体系。而现有的财政支出制度,无论是政府购买产品还是服务,都是通过政府财政系统直接支付。第三方支付体系的提出,是财政支付体系的重要补充和创新。通过第三方中介机构介入,建立规范的、常态的、稳定的支付制度,不仅可以调动社会资本进入水污染防治领域的积极性,而且有利于提高财政支出效率。

政策措施引导强。为推进水污染防治领域顺利实施PPP模式,《意见》密集推出相关配套政策,从财政支出激励、融资瓶颈破解、项目推介引导、咨询服务提供等方面,积极引导社会资本投入水污染防治领域。

一是财政支出引导。《意见》强调调整专项资金使用方向,逐步从“补建设”向“补运营”、“前补助”向“后奖励”转变,扩大资金来源渠道,对PPP项目予以适度政策倾斜。为调动地方政府

开展PPP的积极性,提出纳入国家重点支持江河湖泊动态名录或水污染防治专项资金等相关资金支持的地区,率先推进PPP模式。优化政府资金使用方式,从投资补助、贷款贴息为主拓展到综合采用财政奖励、投资补助、融资费用补贴、政府付费等方式,支持水污染防治领域PPP项目实施。

二是融资瓶颈破解。《意见》提出支持社会资本建立环境保护基金,重点支持水污染防治领域PPP项目。促进金融机构向水污染防治项目进行政策倾斜,明确提出地方财政、环境保护部门应积极协调相关部门,着力支持PPP项目融资能力提升,尽快建立向金融机构推介PPP项目的常态化渠道,鼓励金融机构为相关项目提高授信额度、增进信用等级。创新抵质押方式,扩大质押物范围,解决中小企业抵质押物缺乏问题。提出支持开展排污权、收费权、政府购买服务协议及特许经营协议项下收益质押担保融资,探索开展污水垃圾处理服务项目预期收益质押融资。

三是项目推介引导。《意见》明确提出,财政部、环境保护部每半年在全国范围内组织一次水污染防治领域PPP项目评选工作,从中选择部门优质项目予以推介,以激励地方政府积极筹备项目,完善项目实施方案编制工作。

四是咨询服务提供。《意见》关注第三方机构在政府和社会资本意向达成、提高政府采购效率、保障共部门利益方面所起的重要作用,明确提出对拟采用PPP模式的水污染防治项目,由当地环境保护、财政部门组织编制或委托第三方机构编制实施方案。

《水十条》督查要把握重点

◆但家文

随着国务院印发《水污染防治行动计划》(以下简称《水十条》),如何有针对性地把握关键环节开展督查工作,督促地方全面落实好《水十条》,是一个值得深入研究和探讨的问题。笔者认为,要做好水污染防治督查工作,应把握好4方面重点。

深入学习“水十条”精神实质。之前开展的许多专项督查工作督查效果不佳的一个重要原因就是环保系统自身对相关政策法规学习不够、领会不深。特别是对各级政府和其职能部门应该承担和履行的环保工作职责,没有进行深入系统的分析和研究。编制督查方案时,缺乏对督查背景、督查对象、督查内容等的精心策划和统筹,导致相关督查工作事前准备不足、事中针对性不强、事后效果不佳,无法引起地方政府和部门的高度重视,达不到预期的督查目的和效果。因此,在开展《水十条》督查之前,一定要深入了解《水十条》出台的严峻背景,明确其设定的总体目标,掌握可达的

技术路线,清楚《水十条》赋予的部门职责,熟知《水十条》实施的具体措施,以便在督查工作中做到心中有数。

详细编制政府部门责任清单。开展专项督查最重要的就是指向清楚,目标明确。这次出台的“水十条”,一大亮点就是在提出238项治理措施的同时,每一项举措均明确了牵头、参与和落实部门,这为确定督查对象、督查内容、督查重点指明了方向。现在要做的一项重要工作是将每一项举措逐一进行细化,形成具体、可操作、可考核的配套措施。详细编制每一个政府部门的责任清单,为督促打下坚实基础。如工信部牵头的调整产业结构,可细化为每个省、市、县的调整产业结构总体规划、年度计划、淘汰方案、淘汰清单、保障措施、完成时限、责任追究等7方面的责任清单,以此类推,对10方面的238项治理措施逐项进行细化明确,编制政府部门责任清单手册。

提前掌握督查区域环境问题。《水十条》的核心目标是解决突出水环境问题,全面改善水环境质量。因此,在督查工作开展前,有必要提前了解督查区域的社会经济发展规

划和现状,全面知晓区域流域的支柱产业和资源禀赋、产业结构和空间布局、水环境质量和水环境问题等。较为准确地掌握水污染源、农业面源污染等基本情况,把握好造成水环境污染的主要矛盾和矛盾的主要方面。深入分析产生各类水环境问题背后的深层次原因,以问题为导向开展督查工作。从各级政府组织领导、政府部门履职尽责、环保部门统一监管等不同侧面评价《水十条》的推进情况和工作成效,找到解决问题的切入点和突破点,为督查后向地方政府提出接地气的高水平督查建议做好铺垫。

全面督查“水十条”落实情况。一是重点督查各级政府履职尽责。开展督查工作时,一定要把各级政府及其职能部门作为重点督查对象,对照政府责任清单手册,检查其是否及时研究制订了贯彻实施意见或细则,建立政府部门的协调联动工作机制。纵向到底、横向到边签订水污染防治目标责任书,出台配套政策,安排专项资金,明确具体工作措施、重点项目和完成时限,严格执法检查监管。二是重点督查排污单位遵章守法。要根据

《水十条》的明确规定和国家、地方的浓度及总量排放标准,重点抽查主要涉水行业和国控、省控重点源的排放情况。依法严厉打击超标排放、偷排漏排、弄虚作假等各类环境违法行为。督促各级政府和排污单位真正承担起水污染防治工作的主体责任。三是重点督查《水十条》考核问责。要按照《水十条》严格目标任务考核的要求,重点督查每年分流域、分区域《水十条》实施情况考核后,对各级政府领导和领导干部落实“一岗双责”的责任追究情况。将是否对导致水环境质量恶化、造成严重后果的领导干部追究了责任,并将考核结果向社会公布,作为对领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据;是否对未通过年度考核的,约谈了人民政府及其相关部门有关负责人,提出整改意见,予以督促,并对有关地区和企业实施了建设项目环评限批。四是重点督查环境质量改善情况。《水十条》的颁布实施,最核心的是看工作成效,即水环境质量总体是否在逐年改善,重污染水域面积是否有较大幅度减少,化学需氧量、总磷、总氮和溶解氧等主要指标是否在近年好转,黑臭水体基本杜绝,水体透明度等感官指标是否明显改善。因此,督查地方水污染防治工作的出发点和落脚点都应落在工作成效上,让老百姓看到工作成效和美好前景,更好地动员全民参与环境保护,共同为建设美丽中国而努力。

局长论谈

用好法律武器 守护碧水蓝天

◆江苏省海安县环保局 丁国祥

■本期提示

江苏省海安县环保局认真落实新《环保法》,率先学法,掌握武器;联手执法,法律攻心;跟踪督察,维法尊严。

新《环保法》从年初始施行,让环保人有了治理污染、守护生态环境的尚方宝剑。作为环保工作者,必须率先读法学法、熟法懂法,提高环境执法力度、打击力度、保护生态环境力度。

率先学法,掌握武器。新《环保法》颁布实施以来,国家、省、市又陆续出台相配套法律法规和施行办法。为保证新《环保法》和相关规定准确贯彻执行,海安县环保局从年初起制定计划,利用7个月时间,每周集中全体人员学习。由局领导班子成员、各科室负责人先学一步,准备提纲,分专题讲座,辅导全局人员读法学法、熟读、精读。由于新《环保法》颁布时间不长,内容新、细则多、执法要求高,全局形成一线人员学法、一般人员学法、全局上下学法的局面。有关科室组织通读了省市环保部门作出的相关规定和办法,并就实施限制生产、停产整治前如何调查取证,送达责令改正违法行为决定书,通过书面法定的方式及时制止企业破坏环境行为等进行解读。

联手执法,法律攻心。执行新《环保法》,治理污染,仅靠环保人自身力量,势单力薄。为此,海安县依靠地方党委政府领导,联手公安、检

察院、法院共同执法,增强法律震慑力,打好消除环境污染攻坚战。

一是分别约谈、送法上门。海安县环保局领导和相关科室负责人下到全县11家国控重点污染源企业,约谈其法人代表,开展送法上门服务。现场讲法,宣传新《环保法》规定的对环境违法企业按日计罚、限产停产等条款,教育企业经营者必须懂法,要守法经营、依法环保。找出企业存在的环境污染问题,对超标排放企业分别采取依法处罚和限期完成整改措施。向企业法人代表宣传新《环保法》。在线监控超标排放、监测超标等,接到群众举报后,经查实有违法行为者一律处罚。企业要及时通过网站向社会公布自测排污情况信息,接受社会各界监督。二是集中约谈,法律攻心。海安县环保局联合公安、法院对环境执法大检查

中发现有环境违法行为,并给其送达行政处罚告知书和责令改正违法行为决定书。海安县环保局领导、相关责任人集中约谈,要求企业自觉履行相关法律法规义务,按环保要求执行处罚决定。参加此次约谈的县环保局、公安局、法院领导,组织约谈对象再次学习新《环保法》相关条款和国家、省、市保护生态环境的相关规定办法,要求企业法人、经营者认真学习,知法守法、适应新法,自觉履行已发整改通知和处罚决定,及时检查履行、整改情况。履法不到位的企业,将在新闻媒体公开曝光,诚信信用等级降级,并报送工商、金融部门按规定执行。三是晓之以理,先礼后兵。约谈会上,参与约谈的领导在给企业法人宣讲法律的同时,向其讲明污染环境害人害己;眼前赚钱,危害子孙后代;法律不容,百姓反对;不仅经济上受重罚还要

承担法律责任。

跟踪督察,维法尊严。为维护法律尊严,增强企业法律责任,县环保局抽调得力执法人员,在对重点企业约谈一段时间之后,逐单位检查履法整改情况,维护法律尊严,确保新《环保法》和各项相关规定办法实施到位,不打折。同时动员全社会参与监督监管。规定凡举报直排畜禽粪便污染环境者经环保部门查实,奖励500元至3000元。举报重大偷排,有突出贡献者重奖两万元,并向社会公示。

有了司法加之严格执行,才能打好治理污染攻坚战、持久战,为百姓群众守好绿水青山,赢得党和人民信任。

三本栏目自由三

聚光科技

特约刊登

维护新闻传播公信力

严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039