

提升丝绸之路经济带城市绿色增长效率

◆赵峰

构建丝绸之路经济带既有助于我国开展中国特色大国外交,营造更加良好的国际发展环境,也有助于完善我国沿海开放、沿边开放与向西开放的全方位开放新格局,进一步缩小区域发展差距,促进东西部区域经济社会的平衡发展,具有重要的战略意义。但是,尽管目前相关理论研究与实践探索已经取得了积极的进展,但在丝绸之路经济带建设中,仍然有两个重要的方面亟待引起重视。

一是需要更加重视丝绸之路经济带城市的发展。从空间经济理论来看,经济带主要是以交通运输干线为发展轴,以轴上经济发达的若干城市作为核心,发挥经济集聚和辐射功能,联结带动周边不同等级规模城市经济发展,形成的一体化带状经济区域。历史上古丝绸之路的本质就是由各个重要节点城市构成的服务于亚欧之间的商贸和物流通道。现代社会是城市的社会,区域互联互通更需要通过城市节点来实现。建设丝绸之路经济带,同样要高度重视发挥沿线中心城市集聚和辐射效应,提升城市承载力和竞争力,以城市经济带为基础建设区域经济带。

二是需要更加重视绿色增长。绿色增长的核心是既要绿色又要发展,是在生态环境容量、资源承载力范围内,实现自然资源持续利用、生态环境持续改善和人们生活品质持续提高、经济社会持续发展的一种发展形态。丝绸之路经济带各地区虽然具有资源禀赋良好、文化底蕴深厚、发展潜力巨大等优势,但资源环境压力仍相对较大,主要指标仍然与全国平均水平存在差距。在新的形势下,建设丝绸之路经济带不能简单理解为新一轮项目投资和开发建设,单纯走规模扩张、投资驱动、恶性竞争的粗放式发展道路,而应是一次通过开放开发实现区域绿色转型发展的战略机遇,走绿色增长之路。

丝绸之路经济带城市绿色增长效率差异显著

《亚太城市绿色发展报告》课题组在对丝绸之路经济带城市绿色增长基本现状分析的基础上,从绿色投入产出效率的角度,构建以生产率理论为基础的城市绿色增长效率测度模型,选取丝绸之路经济带沿线西北五省区(陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆)和西南四省市区(重庆、四川、云南、广西)的24个重点城市2006年~2012年的指标数据,对丝绸之路经济带重点城市绿色增长效率进行了测度。研究发现,丝绸之路经济带城市绿色增长效率整体较低,且存在显著差异性。

具体来看,丝绸之路经济带24个测度城市的绿色增长效率均值都低于1,说明没有一个城市位于绿色增长效率最优实践边界上,整体效率水平仍然处于较低状态。从平均值看,24个城市中16个城市的绿色增长效率位于平均值以上,8个城市处于平均值以下。城市绿色增长效率均值排在前5位的城市分别是成都、重庆、铜川、咸阳和南宁。效率均值排在后5位的城市分别是石嘴山、乌鲁木齐、曲靖、昆明和攀枝花。同时,丝绸之路经济带各区域内城市绿色增长效率也普遍存在差距,而且部分省区内的差距还十分明显。就各省区内部而言,城市绿色增长效率排名差距最大的是四川(相距23位),其次是广西(相距14位)、新疆(相距10位)、陕西(相距9位)、甘肃(相距5位)、宁夏(相距4位)和云南(相距1位)。

影响丝绸之路经济带城市绿色增长效率的六个主要因素

如何理解丝绸之路经济带城市间的绿色增长效率差异?具体有哪些因素导致了城市间存在绿色增长效率的差异?这是需要进一步关注的问题。我们选取可能影响城市绿色增长效率的因素进行回归分析并解释其中的原因。结果显示,不同影响因素会对城市绿色增长效率产生不同的影响。

一是城市化水平。城市化的本质是人口、产业在空间的优化配置与集聚,与绿色经济增长具有内在一致性。丝绸之路经济带城市绿色增长效率与城市化水平呈现出明显的U型关系,即随着城市化的不断推进,城市绿色增长效率呈现出先下降后上升的趋势。这说明城市化初期的加速推进,人口产业空间的快速扩张可能会对当地生态环境带来显著的负面影响,但当城市化水平提高到一定程度,城市的聚集经济和辐射效应将逐渐抵消负面影响,并最终推动城市绿色增长效率提高。

二是城市工业集聚程度。工业集聚会对城市绿色增长效率产生影响。回归结果显示工业集聚与城市绿色增长效率呈现显著的正相关关系。工业集聚可以降低资源消耗、减少污染物排放、提高生产效率,提高丝绸之路经济带城市绿色增长效率。

三是城市经济发展水平。城市的经济发展水平与城市绿色增长效率呈现出显著的正相关关系,说明绿色增长是绿色与发展的高度结合,经济发展仍然是丝绸之路经济带城市绿色增长的基础。

四是城市外商直接投资水平。城市外商直接投资水平也有助于绿色增长效率的提高。城市外资一般会倾向投入城市内发展潜力高、生产技术领先的产业,促进城市产业结构的优化和升级,因此间接地提高了丝绸之路经济带城市绿色增长效率。

五是城市政府环境规制。回归结果显示,政府环境规制与丝绸之路经济带城市绿色增长效率呈现负相关关系,这与我们的一般理解并不一致。可能的解释是,环境规制事实上体现政府对市场主体环境行为的引导和干预,但是规制的力度是否合适不好把握。因此,丝绸之路经济带城市政府环境规制与城市绿色增长效率的负相关关系可能由于过度的环境规制抑制了市场机制的作用而产生。

六是城市人力资本水平。丝绸之路经济带城市人力资本水平与城市绿色增长效率呈现负相关关系。对多数丝绸之路经济带城市而言,如何利用人力资本,推动城市从要素和投资驱动向创新驱动转变,实现经济增长动力的实质性转型,仍然是影响城市绿色增长效率的重要因素。

提升丝绸之路经济带城市绿色增长效率的四点建议

一是全面提升丝绸之路经济带城市绿色增长水平和效率,打造丝绸之路经济带绿色经济增长带。重点在顶层设计和制

作者系北京师范大学亚太绿色发展中心副主任

省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革 名词解释之 继续强化核与辐射安全监测执法能力建设

核与辐射安全监管是环境保护工作的重要组成部分,《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(中办

发[2016]63号,以下简称《意见》)明确提出了“继续强化核与辐射安全监测执法能力建设”的要求。如何结合核与辐射安全监管的特点,理

清辐射安全监测执法队伍垂直管理的改革思路,将《意见》相关要求落地做实,是目前有关省(自治区、直辖市)改革实施方案研究编制的薄

弱环节,迫切需要加强指导、规范推进,确保核与辐射安全监管改革与其他环保垂直管理制度改革同步考虑、相对独立、分类改革、继续强化。

核与辐射安全监测执法垂改是环保垂直管理制度改革的有机组成部分

核与辐射安全监管是环境保护工作的重要组成部分。1998年国务院机构改革,原国家环保局与原国家核安全局合并组成国家环境保护总局。2003年《放射性污染防治法》与2005年《放射性同位素与射线装置安全和防护条例》实施后,原国家环保局、原国家核安全局以及原卫生部的相关核与辐射

安全监管职责进行了整合,成为环境保护工作的组成部分。近20年来,核与辐射安全监管工作与环境保护工作已经紧密融合,成为保护生态环境、推进社会主义生态文明建设的重要内容。

核与辐射安全监管机构是环境保护队伍的重要力量。目前,31个省级环境保护部门全部单独设

立了辐射安全监管机构,部分地市级以下环保部门也单独设立了机构,与其他机构共用牌子,有专职兼职人员负责有关工作。全国核与辐射安全监管人员总数达到8600多人。

核与辐射安全法规标准是环境保护法规标准体系的有机组成部分。《放射性污染防治法》与《水

污染防治法》《大气污染防治法》《固体废物污染防治法》并作为《环境保护法》法规体系的组成部分,共同保障人体健康,维护生态安全,促进经济社会可持续发展。

因此,核与辐射安全监测执法能力建设必须在此次环保机构监测监察执法垂直管理制度改革中予以通盘考虑,并得到强化。

环保垂改过程中需要保持核与辐射安全监管机构队伍的稳定性和相对独立性

环保机构监测监察执法垂直管理制度改革在落实《意见》时,需要做到以下几点:

(一)尊重核与辐射安全的内在规律。核与辐射安全有其规律,即技术复杂性、事故突发性、后果难以处理性、影响的难以感知性、社会公众的极度敏感性。

技术要求高。辐射看不见、摸不着、闻不到,难以通过感官直接察觉,只能通过专业设备开展辐射监测获得判断。

专业性强。核与辐射设施往往技术复杂,对安全和可靠性要求高,在监督发现问题必须依靠监管人员的专业水平。

公众高度敏感。核与辐射突发事件极具敏感性,容易引起公众和媒体的高度关注,甚至引发群体

性事件。因此,核与辐射安全监管领域容错性低,不仅大事出不得,连小事都容不得出,这对监管人员的业务能力就提出了更高的要求。

(二)尊重核与辐射安全监管的客观要求。核与辐射安全监管有其基本规律,做好核与辐射安全监管必须要做到10个方面。第一要有清晰的安全理念,核与辐射安全是国家安全的重要组成部分,核与辐射安全是最大的经济效益,严格的监管就是对被监管者最大的支持。第二要有明确的监管原则,即“独立、公开、法治、理性、有效”是核与辐射安全监管工作的基本原则。第三要有足够的监管权威,不仅仅体现在行政层面上,还体现在相应的技术能力上。第四要有强有力的安全许可制度。第五要

有全过程有效的监督检查。第六要有与国际先进水平接轨的完善的法规标准体系。第七要有详尽的管理规章制度。第八要有有效的事件分析和经验反馈体系。第九要有充分的应急准备。第十要有一支高素质的监管队伍。

(三)认识到当前辐射安全监管机构存在的问题和挑战。基层监管力量需要进一步加强。虽然31个省级环境保护部门全部单独设立了辐射安全监管机构,但存在越往基层力量越薄弱的情况。在简政放权的总体要求下,在核能、核技术利用和涉及电磁辐射的各行业快速发展的形势下,各项监管职责不断下沉基层,要做到“接得住、管得好”,必须要加强基层的辐射安全监管能力。

辐射监测队伍技术能力需要进一步加强。核设施、核技术利用和电磁环境的监督性监测,核与辐射事故应急监测以及辐射环境质量监测等技术性较强,相对独立于常规环境监测体系,自成体系。环保部门必须保有一支能够在必要时拉得出、打得赢的高水平的监测队伍,才能应对各种突发的局面。

(四)辐射安全监管机构需要单独设置,避免出现力量短板。为防止改革对现有辐射安全监管的机构和体系造成冲击,引发技术人员、监管人员大量流失,甚至削弱已有的机构和人员力量,导致出现监管漏洞,就要保持现有机构和人员队伍的稳定性,并应单独设立机构。

“继续强化核与辐射安全监测执法能力建设”在垂改中具体实践的要求

在改革新形势下,为切实保障辐射环境安全,辐射安全监管领域的改革必须同步实施,确保辐射安全监管能力不下降,继续强化监管队伍能力建设,并在改革中清晰明确省级与市级的职责分工。

(一)应在《意见》的总体框架下推进改革,明确辐射安全监管的定位。实施垂直管理制度改革,要切实解决现行以块为主的地方环保管理体制存在的突出问题,改变一些地方重发展轻环保、干预环保监测监察执法,难以落实环保责任,推动落实环境保护“党政同责”“一岗双责”,切实解决“难以落实对地方政府及其相关部门的监督责任”等问题。相对而言,辐射安全监管工作的重心是在监督辐射工作单位即企事业单位上,不是督政。

因此,在环境保护部门总体机构、人员队伍数量不会发生重大变化的情况下,要避免削弱现有的辐射安全监管队伍,强化核与辐射安全监测执法能力建设,就要靠人员队伍,要靠能力水平,应充分利用组织机构调整的契机,理顺关系,充实和优化辐射安全的机构和队伍。

(二)改革一定要明确分级事权。一定要明确省级与市级这两极在辐射安全监管的职责分工;要落实“分类分级管理”的要求,明确

在环评、许可、执法、监测、事故应急、信访等事项的职责分工,避免出现监管真空。

清晰的权责主要分为两种情况。一是辐射安全由省级与市级机构两级管理,侧重省级与市级机构明确职责分工,各负其责。二是以省级为主,省级和其派出机构承担绝大部分审批、执法、监测职责和工作,市级主要是配合应急和信访的有关工作。

(三)辐射安全监管垂直管理制度改革方案建议。考虑地区差异,各省(自治区、直辖市)结合实际情况因地制宜,分类推进。可以参考如下3种改革操作路径建议,合理设计本省(自治区、直辖市)的辐射安全监管垂直管理制度改革专项方案。

改革路径一:分省级与市(地)级二级管理,保留省级核与辐射安全监管机构,并在各市(地)级环保部门内部设立辐射环境监管职能部门。

省级机构。以现有省辐射处、站为基础保留核与辐射安全监管机构,受省级环保厅(局)领导,业务保持相对独立。负责全省核与辐射安全统一监督管理,承担省本级核与辐射项目的许可、环评、验收、信访、应急等行政事项和日常监督、监测、执法等支撑职能,负责

全省辐射环境质量的监测工作,并对地市的辐射监管和事故应急等进行指导和支援。

市(地)级机构。地市级环保部门保留核与辐射相关业务,保留或设立辐射科室及辐射监测执法机构(或合为一个机构),行政科室以省级为主,省级和其派出机构承担绝大部分审批、执法、监测职责和工作,市级主要是配合应急和信访的有关工作。

重点地区设立省级垂直管理的辐射环境监测机构。有核电或核设施的省份,可在设施附近设立专门的辐射监测分站,受省级环保部门垂直管理,重点强化现场监督性监测外,还在全省辐射环境质量和应急响应方面作为省级的优化和补充,并承担市(地)级环保部门委托的部分日常监督检查、监测和信访事件、辐射事故的调查取证等技术支撑工作。

改革路径二:省级承担辐射环境监管绝大部分工作,保留或设立省级核与辐射安全机构,并按区域设立垂直管理的派出机构。

对于西部等基础弱辐射监管任务较轻的省区,可以现有省辐射

处、站(或合一机构)为基础保留核与辐射安全机构,受省环保厅(局)领导,业务保持相对独立,负责全省核与辐射安全统一监督管理,承担全省核与辐射监管事项和全省辐射环境质量的监测等工作。

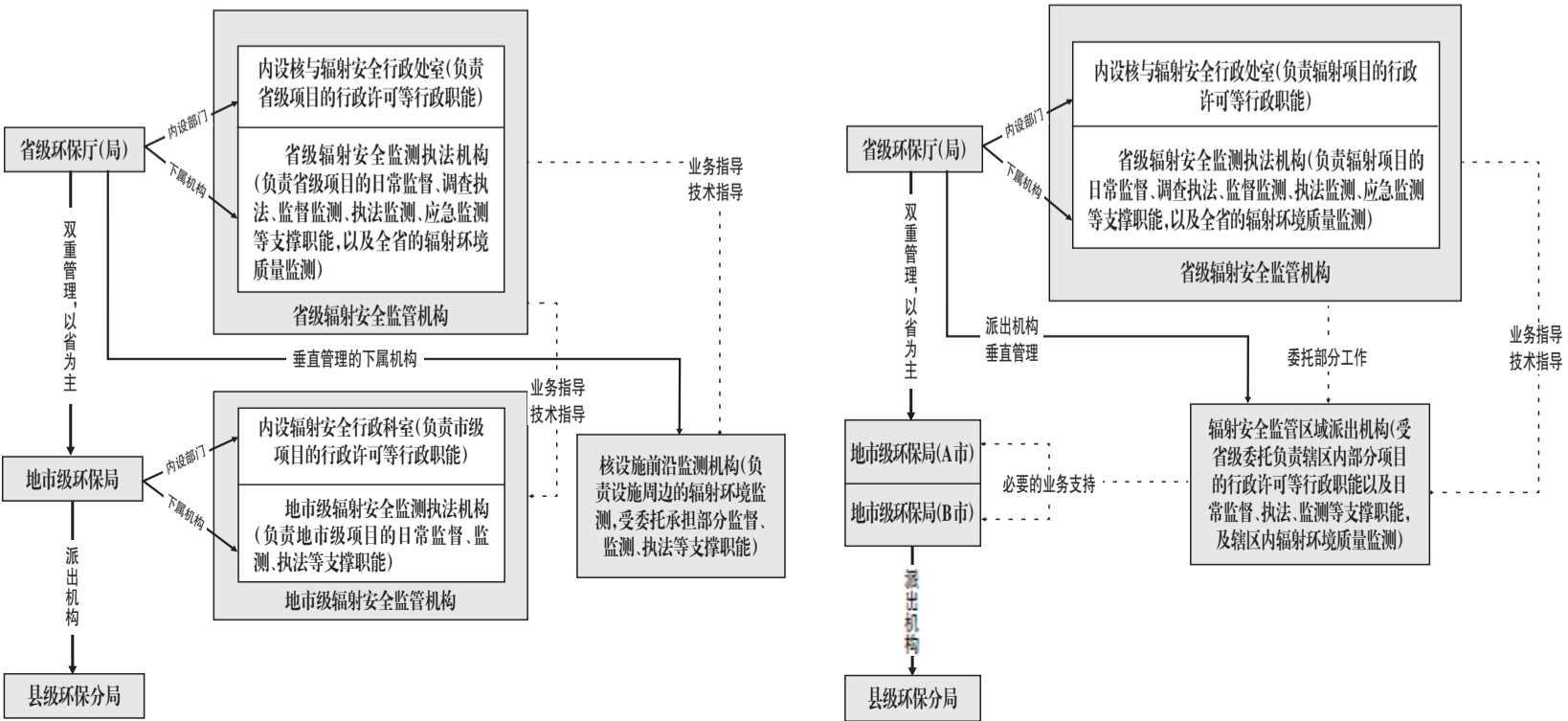
同时,综合考虑省辖市辐射安全监管任务量和交通等情况,分区域设置若干核与辐射安全派出机构,承担(或受省级委托承担)辖区内部分项目的许可、环评、验收、信访、应急等行政职能,以及日常监督、监测、执法等技术支撑职责,受委托承担部分辖区内辐射环境质量的监测工作,在必要时为市(地)政府及其环保局提供业务支持。

市(地)级环保行政机构。市级主要在应急、信访等方面,对省厅(局)予以配合。

改革路径三:可以将路径一和路径二灵活结合,合理选择,统筹设计。

从格局上讲路径一为首选,明确辐射安全由省级与市(地)级机构两级管理,适用于监管任务较重且市(地)承担职责较多的省份。

路径二以省级为主,省级和其派出机构承担绝大部分工作,市(地)级主要是配合应急和信访的有关工作,适用于监管任务较轻且地市承担职责较少的省份。



改革路径建议一示意图

改革路径建议二示意图