

加强执法有利于推动高质量发展



吴舜泽,1970年10月生,毕业于哈尔滨工业大学环境工程专业,博士。现任环境保护部环境与经济政策研究中心党委书记、主任。兼任环境保护部改革办、垂改办副主任,中国环境科学学会常务理事,环境规划专业委员会主任委员,中国财政学会常务理事。牵头承担国家环境保护“十一五”“十二五”“十三五”规划以及水污染防治行动计划等研究编制技术工作,全程参与《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》研究起草工作。

对话人:环境保护部环境与经济政策研究中心主任吴舜泽
采访人:本报记者刘蔚

中央经济工作会议指出,我国经济发展进入了新时代,基本特征就是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。从环保角度看,哪些工作将有利于推动高质量发展?当前环境与经济的关系有哪些特点?本报记者采访了环境保护部环境与经济政策研究中心主任吴舜泽。

当前环境与经济的关系有哪些特点?

特征是分化或者分异,即在思想与行动、区域与行业、实践与制度之间存在一定的差异

中国环境报:近年来,我们已经认识到环保与经济的关系越来越密切。此次中央经济工作会议明确提出围绕推动高质量发展,要做好8项重点工作,其中第八条就是加快推进生态文明建设。同时,在其他几条中,也包含了生态环境保护的工作内容。对此,您怎么看?您认为当前环境与经济的关系有哪些特点?

吴舜泽:我认为,当前是环境与经济关系十分胶着反复的一个特殊历史时期。目前既不是不重视环境保护、牺牲环境换取发展,只要金山银山、不要绿水青山这种传统发展模式大行其道的过去式,也不是全社会绿色发展、高质量发展蔚然成风,践行绿水青山就是金山银山成为各级政府、企业、公众普遍自发自觉行为的未来式。

当前,环境与经济关系特征可以概括为分化或者分异,可以概括为在思想与行动、区域与行业、实践与制度之间存在一定的差异。即在思想意识

方面,大家贯彻绿色发展理念的自觉性和主动性显著增强,忽视生态环境保护的状况明显改善,但不少地区在促进新发展理念落实的行动方面有想法、没办法;一些绿水青山就是金山银山的典型很有借鉴启发意义,一些转型早的地区新旧动能转换衔接好,实现了新发展理念引领的领跑,但不少地区存在路径依赖,发展方式的锁定效应,旧的东西舍不得,对黑色增长抱残守缺,反而影响了新发展理念践行的主动性;在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程中加速融入生态文明建设要求,但“五位一体”的机制体制、制度政策尚需进一步建立健全,生态文明建设的基础地位和引领作用需要进一步巩固提升,责任倒逼内化固化为治理行为的主动担当、绿色发展转型的内生动力、绿色生活方式的自发自觉是一个持续提升的过程,生产生活方式的绿色化需要久久为功。

从这个角度出发,我们就不难理解这些年为什么时不

时出现环境与经济关系的一些“典型”事件。举例来说,早的如2015年2月所谓的临沂关停污染企业至万人失业事件,近的如今年9月发酵的舍弗勒紧急求助事件、煤改气影响农村供暖等事件。

针对这些事件,我们进行了深入分析和甄别,发现往往是污染企业不适应依法严格监管的常态,从而混淆视听,夸大其词。这些“典型”事件可能是环境与经济关系史上生动的“教材”,也类似于前些年炒作的反腐影响经济。实际上国外也有这个过程。我估计,对环境监管执法日趋从严的影响,在一段时期内可能还会是一个焦点话题,反映了环境与经济关系的复杂性。这个关口,这个坎过不去,绿色发展方式和生活方式没有真正形成全社会共识,我们就不能说我们对环境与经济关系的把握成熟理性了、有战略定力了,不能说环境与经济关系走上了正确的道路。

正是由于上述特征,使当前环境与经济关系正在从分割走向融合,体现在中央经济工作会议上反复多处提及生态环保,环境日益被看做是决策参考的因素之一乃至发展的目标之一,更加注重从生产和消费等全过程出发,采取系统措施解决环境保护问题。

应该认识到,依靠市场成本获取发展空间,影响市场正常秩序,形成劣币驱逐良币的局面,阻碍技术进步,降低了创新发展动力,已经成为当前最大的问题之一。党中央、国务院讨论环境保护问题时,往往从经济问题、社会问题、政治问题的角度审视,搞不好环境问题,既影响长远发展,也影响当下利益。加强环境督查执法已经成为提高增长到高质量发展一个重要手段,这为从源头和系统解决环境保护问题提供了良好的契机。我国不少地方也是自发地,通过严格环境监管执法倒逼经济转型升级。党的十九大报告也把推动绿色发展作为建设美

丽中国的重要任务。

中国环境报:从环保角度看,哪些工作将有利于推动高质量发展?

吴舜泽:推动绿色发展,促进高质量发展,是环保部门今后一段时期的中心工作之一。我认为,可以从以下方面着手。一是打好污染防治攻坚战,提供更多优质生态产品供给,这本身就是高质量发展的内在要求。

二是深化环保督察,强化环境执法,在经济领域增加优质供给,减少无效供给,保障和促进供给侧结构性改革。

三是推进绿色技术创新,发展绿色金融,让市场在绿色发展质量、促进经济从高速增长到高质量发展中发挥决定性作用,让恢复和追求绿水青山成为市场主体的自觉行为。

四是加快建立绿色生产和消费的法律法规和政策导向,用最严格的制度和政策守护生态环境,充分挖掘和兑现自然资源和生产生态产品价值。

加强环境执法对地方经济发展带来哪些影响?

优化了投资环境,增强了综合竞争力,培育了新动能或者新增长点,符合高质量发展要求

中国环境报:今年以来,随着中央环保督察第四轮全部完成,以及京津冀地区保障空气质量强化督查工作的推进,特别是舆论对于舍弗勒事件等的关注,关于加强环境执法是不是影响经济发展的讨论持续不断。经过研究和探索,您认为,当前是否可以形成一定结论,加强环境执法真的会影响地方经济发展吗?

吴舜泽:围绕这一问题,环境保护部环境与经济政策研究中心做了大量对比研究、案例研究、计量分析。我们认为,环保督察执法对经济会有短期和长期综合正效应。

从短期看,环保督察执法推动了一批环保不达标、污染严重的落后企业的淘汰,减少了低水平或者无效供给,为环境提供良好的工业企业腾出了空间。从长期看,优化了投资环境,增强了综合竞争力,发展了一批生态型特色产业和资源能源高效利用产业,培育了新动能或者新增长点,符合高质量发展要求,符合主要矛盾解决的需求,与国家宏观调控方

向是完全一致的,为经济健康可持续发展夯实了基础。

从我们的调研情况来看,大家认为,环境监管执法不能成为“稻草人”,要长“獠牙”,只有这样避免“破窗效应”,才能切实改变劣币驱逐良币的局面。大家对环保督察执法的长期利好是充分肯定的。环保督察执法、环境监管是依法行为,是一种合理行为,是纠正过去偏松、偏软监管的正常回归。很多行业协会和企业都呼吁继续保持依法严格监管的态势,形成常态,传递明确长期的市场预期,推动企业持续走上依靠技术进步开拓市场空间的高质量发展之路。

一些地方和企业对环境监管执法不适应,有抱怨,从根上讲还是对绿水青山就是金山银山的理念没有真正贯彻落实,没有真正入脑入心。一旦有什么风吹草动,经济增长指标的双向正常波动,就草木皆兵,怀疑是不是环境保护促进和优化营商环境发展的方向不对、时机不对、节奏不对、力度不对,没有理论自信、道路自信,迟早是要被淘汰的。

一些研究或者媒体往往放大了其短期影响,有的甚至用负面冲击来形容。这其中,一些分析研究过程没有把环境因素从多种复杂因素中分离出来,也忽视了环保督察执法带来的对经济中不同单元影响的差异性,往往简单化、概念化地“扣帽子”,方法是值得商榷的,观点往往是错误的、偏颇的。例如,我们基于长周期数据,通过格兰杰因果检验定量分析发现,从统计学意义上讲造纸和纸制品业生产者出厂价格指数(果)和未经分拣的废纸进口额(因)之间不存在因果关系,这就反映了近期部分企业和媒体报道废纸涨价与洋垃圾进口禁令有很大关系实际上是一个伪相关。

应该讲,又想生态环境质量好,增长转型态势好,经济发展质量好,又要保持GDP两位数以上的高速增长,这在某种意义上是不现实的。环境监管执法对一些局部地区、个别行业发展的负面影响是存在的,但这打击的是黑色增长,是对人民美好生活带来负效果的增长,影响的是高污染、牺牲环境

换取增长的行为,是对过去发展方式的纠偏。

分析来看,短期内影响经济波动的因素纷繁复杂,既有内因又有外因,既有偶然因素也有必然因素。环保督察执法对经济的短期影响具有非常明显的结构性,总体也是有利的,这些局部、个别的影响是可以消化解决的,早做早主动。

中国环境报:对于地方政府来说,加强执法会影响财政收入吗?

吴舜泽:财政收入增速降低主要受经济增速下滑和营改增减税效应的影响。环保督察执法并不是财政收入增速下降的推动因素。相反,在当前的经济环境下,环保督察执法的常态化具有规范效应,可以改善税基,增强市场集中度,改善优质大企业盈利能力,拉动工业环保投资需求,进而增加财政收入。因此,评估环保督察对财政收入的影响要全方位来看。可以确定的是,从财政的角度,强化环保督察且常态化的政策没有影响地方财税收

入,政府和市场可以消除“环保督察减少财政收入”的恐惧症。

其实,美国、日本等发达国家经历工业高速发展时期,后开始加重环境保护法规、标准和各项政策措施,许多企业家也认为环保是额外负担,是阻碍经济上升的绊脚石。日本通商产业省、国际经济合作与发展组织(OECD)1977年权威研究报告结论表明,进行公害防治(环境治理)与不进行公害防治相比较,对GDP的影响只占20世纪70年代的1%以下,将消费者物价指数从年均8.3%的物价上升率提高到了8.4%,对宏观经济总量影响实际上可以忽略。经济学家经过深入研究,发现美国政府20世纪70年代增强对环境的监管对于经济增长速度放慢的影响仅占8%~16%。

美国、日本20世纪70年代是环保的黄金十年,环境保护要求从无一步提升到从严从紧的高标准。与美国、日本不同,我们治污减排工作经历多个五年,我国依法严格监管对经济影响应该远小于美国、日本上

加强执法会引发原材料成本提高、物价上涨的说法成立吗?

很多行业“量价齐升”的现象无法用“环境执法—产量减少—价格提高”的逻辑解释

中国环境报:除了对地方经济的影响之外,环保也是一些行业近期的热点话题。比如,有舆论认为,加强执法引发一些原材料成本提高、价格上涨,甚至一些地方煤改气不到位也与环保有关。对此,您有何观点?

吴舜泽:2016年下半年至今,以煤炭、钢铁为代表的大宗商品价格及其他主要能源原材料的价格出现了显著上涨。由于环保督察恰逢宏观经济周期性回暖和供给侧结构性改革的推进,不少人把价格上涨的主要原因归结于环保督察执法力度加大。这一观点是错误的。很多行业“量价齐升”的现象无法用“环境执法—产量减少—价格提高”的逻辑解释。

目前,价格上涨主要有以下几个方面的共性原因:一是宏观经济面趋好,工业增加值在提高。二是供给侧结构性改革不断深化,去产能任务超额完成,取缔地条钢,清理整顿电解铝违规违法产能,市场加速出清。三是成本推动价格上涨,煤炭价格上涨1倍多,化工原料价格上涨幅度较大,能源原材料等上游行业对价格的影响达到80%,上下游价格间存在联动效应。四是国际大宗商品价格影响,目前增速较快的俄罗斯、印度、墨西哥、土耳其等新兴经济体对大宗商品、能源资源需求的有所加快,输入型价格上涨一定程度上传导到国内商品,美元震荡也导致商品盘整向上。

总体而言,当前产品价格

仍为恢复性反弹,是经历了50多个负增长后的上涨。主要工业产品价格仍处于可控范围,没有达到全面疯涨的阶段,也没有真正影响到CPI。市场有自我调节机制,不应过度干扰市场,财政政策、货币政策、环保政策,产业政策还不需要从价格影响的角度进行大的调整。

从个性角度分析,企业锅炉煤改气、治污设施投资、日常运行维护等过隐形环保成本显化,这是合理回归。比如,水泥、混凝土、平板玻璃等行业价格增长与环保有关,但主要还是受取消天然砂的开采、严格监管砂石开采许可证等资源因素影响。水泥行业价格上涨的因素从大到小依次为煤炭价格、原材料成本(主要是资源政策)、环保设施投入。我们的研

究把目光集中于大宗商品价格上涨的主要影响因素,研究发现环保督察执法只是在多重影响因素的基础上产生了一定的叠加效应,但不是主要因素,也不是直接原因。

煤改气也是环境与经济关系的一个热点话题。应该讲,无论是从大气污染防治国际经验和国内实效,还是从提升农村基本公共服务水平和生活水平的角度来看,煤改气都是一项重大的民生工程、德政工程,必须牢牢地扛在各级政府的肩上,必须长期抓紧抓好。

但从上半年各地还在为天然气消费不足发愁到近期一些地区煤改气供需平衡有序,明显反映了一些部门和地方统筹不够、担当不够、预警响应不够。工业用气、居民用气的价

格差问题、消费结构问题更是反映了一些利益博弈问题,其中更夹杂了亟待破解的垄断格局问题。

地方计划外的煤改气增量、地方执行过程中简单化的操作方式,反映了地方的急躁情绪和工作中的惯性思维,治理体系和治理能力的完善迫在眉睫。如同一些行业工业生产下降、投资下滑后就错误归因于环保一样,煤改气这些问题出现后,往往错误地让环保成为“背锅侠”,这样既把环保与民生、发展等错误立起来,也不利于问题的真正解决。实际上,近期各方采取了一些措施,局部问题就得到了很好的解决,就可以达到农村清洁取暖、安全过冬、空气质量明显改善的多赢效果。

浅析伴生放射性矿产污染防治政策

◆谢树军 商照荣

2016年11月,国务院印发了《“十三五”生态环境保护规划》,为我国未来5年生态环保工作指明了方向。2017年3月,国务院批复了《核安全与放射性污染防治“十三五”规划及2025年远景目标》(以下简称“十三五”规划),明确了“十三五”期间我国核安全和放射性污染防治工作新的方向和奋斗目标。两个规划中都明确提出“加强伴生放射性矿产监督管理”“保障伴生放射性矿产辐射环境安全”“加强伴生放射性矿产辐射环境管理”,将伴生放射性矿产辐射环境安全管理和放射性污染防治提高到了前所未有的高度。

详细掌握伴生放射性矿产资源开发利用辐射现状,做好分级管理

一些矿产资源与铀、钍放射性元素伴生共存,人类在开发这些矿产资源时,铀和钍天然放射性物质也会被带出,放射性核素在开发利用过程中转移、聚集,可能对工作人员的健康造成影响;含有放射性核素的“三废”流入环境,会引起环境放射性水平提高;一些含有较高含量的放射性核素废渣用作建筑材料,会导致房屋内氡的浓度升高,对公众的健康造成影响。

虽然我国整体天然辐射水平没有明显的提高,但是,伴生放射性矿产开发利用活动导致局部地区或活动周边的天然放射性水平略有增加的现象依然存在。因此,“十三五”规划把加强伴生放射性矿产开发利用的放射性污染防治,控制活动引起天然放射性提高作为放射性污染防治的重要任务之一。

做好伴生放射性矿产开发利用放射性污染防治,首先要了解伴生放射性的水平。2006年~2009年开展的第一次污染源普查曾对我国稀土等11类矿产开发利用的逾1.1万家企业的原料、中间产品、废渣辐射剂量率,1433家企业伴生矿产资源的原料、废渣和废水放射性水平进行了调查,初步掌握了这些固体废物中²³²Th、²³⁵U、²²⁶Ra的活度水平。

由于矿产开发利用企业多,各类企业的天然辐射水平相差很大,不可能也没有必要对所有企业进行辐射监管。按照IAEA(国际原子能机构)相关管理要求的对伴生放射性矿产开发利用实行分类分级管理,我国也将研究制定伴生放射性矿产开发利用分类管理办法,而掌握矿产资源辐射现状是推进矿产资源分类分级管理的基础。“十三五”期间,我国第二次全国污染源普查将对稀土、锆石/氧化锆、钨等15类矿产采选、冶炼和加工过程中产生的放射性污染情况进行全面普查,与第一次污染源普查相比,新增了钼、锆/铪、镍、金4类矿产资源,将更加全面掌握伴生矿产资源开发利用活动放射性水平,为后续监管提供依据。

完善相关法规标准体系是基础

国家重视伴生放射性矿产开发利用辐射环境安全,颁布了相关法规标准,如《放射性污染防治法》《矿产资源开发利用辐射环境监督管理名录(第一批)》等。省级环境保护主管部门是伴生放射性矿产开发利用辐射环境安全监管部门,一些地方政府制定了地方法规标准用于监管,如《陕西省放射性污染防治条例》《四川省放射性污染防治条例》等。

虽然我国已经制定了一些法规标准用于伴生放射性矿产开发利用行业的放射性污染防治,但与核设施、核技术应用等其他领域的放射性污染防治相比,伴生放射性矿产开发利用行业的放射性污染防治法规标准建设起步晚,发展慢,是目前制约矿产资源开发利用放射性污染防治的主要瓶颈。“十三五”期间,完善法规标准体系是伴生放射性矿产开发利用放射性污染防治的重点工作,笔者认为,应该从以下几个方面开展工作。

一是开展《伴生矿产资源开发利用放射性污染防治条例》的研究工作,使伴生放射性矿产开发利用的辐射安全监管和行政许可有法可依。

二是研究第一批名录稀土、铌/钽等5个行业的辐射防护和辐射环境保护标准,为进一步制定伴生放射性矿产开发利用全行业的辐射防护和辐射环境保护标准做好技术储备。

三是开展《伴生放射性矿产开发利用辐射环境安全监督管理办法》的制定工作,明确中央和地方环境保护行政主

管部门在伴生放射性矿产开发利用辐射安全监管方面的职责,协调各级环境保护主管部门分工合作。

强化企业主体责任是根本途径

“谁污染,谁负责”是环境保护和污染防治的基本原则。《环境保护法》规定,企事业单位应采取措施,防治包括放射性物质在内的污染物对环境的污染和危害,重点排污单位应当按照国家有关规定和监测规范安装使用监测设备。这一规定明确了企事业单位是污染防治的责任主体,伴生放射性开发利用企业单位对活动过程中放射性污染的防治责无旁贷,最基本的要求是企业应该确保放射性物质达标排放。

流出物和辐射环境监测是企业主体责任的直接体现。开展放射性流出物和辐射环境监测是保证放射性物质达标排放、确保辐射环境安全的重要手段。《放射性污染防治法》明确规定我国核设施和铀矿冶设施营运单位应该对企业周边辐射环境进行监测,并上报到国家环境保护主管部门。几十年来的经验表明,企业监测放射性流出物和辐射环境有利于第一时间掌握污染物排放水平,及时调整运行状态,有利于了解辐射环境变化趋势,确保辐射环境安全。

开展放射性流出物和辐射监测是落实企事业单位环境保护主体责任的重要手段。在矿产资源开发利用活动中,企事业单位已按照要求对除放射性物质以外的污染物进行了监测,由于放射性物质监测的特殊性,目前,绝大多数矿产开发利用企业未对排放“三废”中放射性物质进行监测,确保放射性物质排放和辐射环境水平受控。环境保护部正组织制定伴生放射性矿产开发利用放射性流出物和辐射环境监测管理办法。

总之,从事矿产资源开发利用活动的企业应承担起放射性污染防治的主体责任,各级环境保护主管部门要加强辐射安全监管,确保辐射环境安全,从而实现控制人为活动引起的天然放射性水平提高、保护环境和人类健康的目标。

作者单位:环境保护部核与辐射安全中心

