

环境保护综合名录是实施绿色发展的抓手

刘鸿亮¹, 曹凤中²

(1. 中国环境科学研究院, 北京 100012; 2. 环境保护部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

摘要 绿色发展对生态文明建设具有重要支撑作用。现行的工艺导向型环境政策已不能很好地解决环境问题, 难以满足绿色发展需要。环境保护综合名录属于产品导向型环境政策领域, 是根据生命周期理论, 对产品实施从“摇篮”到“坟墓”的全过程控制, 它的鲜明特点是直接与环境保护经济政策挂钩, 具有极大的生命力。因此, 本文提出落实绿色发展, 实践生态文明要以环境保护综合名录为抓手, 并针对如何强化环境保护综合名录政策, 提出以下建议: 进一步提升名录制定工作的科学性与规范性; 完善名录运行机制; 制定与发布环保综合名录手册, 在以往名录工作机制重“双高”定性的基础上, 深入分析“双高”产品的污染节点、治理难点和监管重点, 作为地方环保部门环保执法和政策制定的依据与参考; 环境保护综合名录需要进一步实施推广与执法机制, 使环境保护综合名录政策直接转变成生产力, 这是环境保护综合名录政策直接落实到转变发展方式上的落脚点; 强化环境保护协同控制政策, 做好编制综合名录工作。

关键词 绿色; 生态文明; 综合名录; 环境保护

中图分类号: X321

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252 (2015) 03-0071-04

Environmental Protection Comprehensive Directory is the Gripper for the Practice of Green Development

Liu Hongliang¹, Cao Fengzhong²

(1. Chinese Research Academy of Environmental Sciences, Beijing 100012; 2. Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100029)

Abstract: Green development is an important support for the construction of ecological civilization. Environmental pollution can't be solved well by the current process-oriented environmental policy, which also gaps the needs of green development. Environmental protection comprehensive directory belongs to the field of product-oriented policy. Based on life cycle theory, it adapts a whole process control of the products from "cradle to grave", which is distinct characterized by directly linking to environmental protection and economic policies. Therefore, this paper proposed that environmental protection comprehensive directory could be the gripper for the practice of green development and ecological civilization. Then, some suggestions such as further enhance the scientific and normative of list formulation; Improve the operating mechanism of the list; Formulate and release the manual, based on the previous qualitative work of "high pollution and high environmental risk" products, analyze the products' pollution nodes, governance difficulties and regulatory focus, which can be used as basis and reference of environmental low enforcement and policy formulation for local environmental protection department; Further implement the promotion and enforcement mechanism of environmental protection comprehensive directory to transform it into productivity, which is the foothold of environmental protection comprehensive directory policy works on development mode transformation; Strengthen environmental protection coordination control policy to better organize the comprehensive directory.

Keywords: green; ecological civilization; comprehensive list; environmental protection

作者简介: 刘鸿亮 (1932—), 男, 中国环境科学研究院研究员、中国工程院院士, 主要从事研究水污染控制技术与环境保护宏观控制政策。责任作者: 曹凤中 (1938—), 男, 环境保护部

环境与经济政策研究中心研究员, 主要从事环境经济与环境研究。

注: 本文在编写过程中得到了环境保护部赖晓东处长, 环境保护部规划院葛察忠、李晓亮先生的支持, 特表示感谢。

引言

2013 年在我国东南部地区发生了大面积的雾霾，引起了人们的恐慌，人们要求尽快改变这种现象。陈吉宁部长说，要勇敢地面对人类历史上前所未有的环境挑战，这种需求成为我国实施绿色发展的原生动力。习近平总书记提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，为新常态下生态环境保护工作明确了行动纲领。在新常态下我们需要以更包容、更平等、更环保和惠民生的方式进行经济增长。这种经济发展实质上就是绿色发展，绿色发展是建立在生态环境容量和资源承载力的约束条件下，将资源节约、环境保护作为可持续发展重要支柱的一种发展模式。

陈吉宁部长说：“发挥体制优势与制度优势，促进环境政策与经济政策和发展政策深度融合，加速环境治理的进程。”环境保护综合名录就是经济与环境政策深度融合的抓手。

1 绿色发展是生态文明建设的重要支撑

绿色经济是以市场为导向、以传统经济为基础、以经济与环境的和谐为目的而发展起来的一种新经济形式，是产业经济适应人类健康需要而产生的一种发展状态。发展绿色经济以资源节约型和环境友好型经济为主要内容，维护人类生存环境，合理保护资源与能源，实现经济、社会、生态协调发展，推动人类工业文明向生态文明转变，是生态文明建设的重要内涵。

生态文明是人类为保护和建设美好生态环境而取得的物质成果、精神成果和制度成果的总和，是贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全过程和各方面的系统工程，反映了一个社会的文明进步状态。绿色发展是实践生态文明的过程，环境保护综合名录（产品控制政策）是实施绿色文明的抓手。

1.1 从可持续发展到绿色发展是大趋势

可持续发展道路打破了传统工业化道路关于经济发展与环境保护的对立思维，是立足于对传统发展实践和理论的一种反思性的、前瞻性的发展观。然而，可持续发展战略在全球范围内 20 年来的实践遭遇重重困难，也逐步暴露出其理念与现实之间横亘着的难

以逾越的鸿沟，可持续发展思想可以说是一种远景规划，理想性期待超乎现实性。末端治理的消极模式，不能从根本上解决环境问题，必须实施生态转型与生态整合，也就是实施绿色发展。

可持续发展是对传统发展道路的一种理念飞跃和模式创新，绿色发展则是可持续发展的理论深化和实践推进，是以环境保护促进经济社会发展的理念转型。我国提出的“在保护中发展在发展中保护”更能够体现出当代处理发展与环境保护之间的哲理。

1.2 绿色发展的核心思想是环境保护与经济社会发展共生

绿色发展的核心思想是环境保护与经济社会发展共生，是环境与资源可持续、人与自然和谐相处、环境作为内在生产力的一种发展模式。环境保护是刺激、激励经济发展的正面积力量。

绿色科技是绿色发展的支柱，绿色产业形成的绿色竞争力将取代传统经济竞争力。

2009 年 4 月联合国环境署公布《全球绿色新政政策概要》，启动了“全球绿色新政及绿色经济计划”。此后，世界各主要国家都把发展绿色经济作为实现经济复苏的重要支点和抢占经济制高点的国家战略，力图通过实施绿色新政促进经济转型。

绿色发展遵循系统的、整体的、有机的发展。绿色发展主要是实施经济发展的绿化，创建舒适、优美、健康的生存环境，实现社会公正、人民幸福。

从人与自然共生的视角出发，以生态理论的整体思维对人、自然、社会的关系进行审视，用系统、整体、有机的原则和机制来重新铸造社会的生产关系、社会关系、生活方式和生态秩序，让经济效率与社会公正取得合理的平衡。

1.3 绿色发展是可持续发展的理论深化和实践推进

绿色发展建立在生态环境容量和资源承载力的约束条件下，将克服发展与可持续的两难选择和对立思维，实现以可持续带动发展和以发展创造可持续的理想目标，使得可持续性成为发展的积极的、主动的内生变量。

“污染预防原则”是绿色发展环境伦理的底限原则,要求在“有可能带来严重或不可逆转的损害”时,在“缺少完整的科学准确性”的前提下,以人类的持续生存为目的而克服短视的经济利益导向。

“绿色创新原则”是以科技创新为主旨的基本原则,是实现绿色发展的动力。

“环境质量原则”是以环境质量的改善和提升为发展的前提,从而有效推动自然、社会与人的和谐共生。

2 环境保护综合名录政策是落实绿色发展、实践生态文明的抓手

中共中央政治局 2015 年 3 月 24 日明确指出,加快技术创新和结构调整、促进资源节约循环高效利用、加大自然生态系统和环境保护力度等重点工作,努力在重要领域和关键环节取得突破。必须加快推动生产方式绿色化,构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构和生产方式,大幅提高经济绿色化程度,加快发展绿色产业,形成经济社会发展新的增长点。

2.1 现在实施的工艺导向型环境政策存在弊端

我国现在实行的基本上是工艺导向型环境政策,传统的工艺导向环境政策以解决各种环境问题为出发点,按照环境媒介的不同将各种环境问题划分为水污染、空气污染等不同的种类。相应地,环境政策采取的主要措施是对企业各种污染物的排放按种类分别制定不同的排放标准和技术规范。这种方法的最大缺陷在于:一方面,在制定标准和规范时缺乏综合考虑,对一种污染物进行治理时不能阻止环境风险以另一种污染物的形式转移到其他环境媒介之中。而且随着各种污染排放标准不断地被推出,各种环境污染标准之间的关系变得日益复杂,时常会出现相互影响和冲突的现象。另一方面,由于工艺导向型环境政策针对的主要是产品生产阶段的环境影响问题,没有将产品生产和消费等整个生命周期的环境影响联系起来,也就不能防止产品的环境影响从生命周期的一个阶段转向另一个阶段。因而运用这种缺乏系统性考虑的方法来解决环境问题,结果只能是顾此失彼。

2.2 我国产品导向型环境政策(环境保护综合名录)的实质是绿色发展

我国从 2007 年开始实施的环境保护综合名录就

属于产品导向型控制政策的领域,是根据生命周期理论,对产品实施从“摇篮”到“坟墓”的全过程控制,环境保护综合名录包括两个部分,一是高污染、高风险产品,二是环境保护重点设备名录。这是中国创新的产品导向控制政策,它的鲜明特点是直接与环境保护经济政策挂钩,列入名录的环境友好产品可以享受出口退税等优惠政策。到 2014 年 11 月,环保部向国家发改委、工信部、财政部等 13 个部门提供了《环境保护综合名录(2014 年版)》,同时向社会全文公开,将环境保护的要求有机融入经济发展过程中。截至目前,综合名录所列产品中,已有 300 余种“双高”产品被财税和贸易主管部门取消出口退税,并被禁止加工贸易,有效遏制了“双高”产品大量生产和出口造成的国内环境损害。

环境保护综合名录政策,就是环境保护产品控制政策,就是实施绿色发展的具体行动,就是环境保护工作落实中央政策的载体。因此,这一工作必须强化。

环境保护综合名录是依据生态文明与绿色发展的理念,基于产品生态占用基础概念,整合相关环境监管政策与经济监管政策为一体的政策。这一政策体现了经济发展与环境保护双赢的理念。

产品作为环境管理的对象、环境政策的受体,有其特殊的地位与价值,也是市场经济条件下同时承载功能流、价值流和资源环境流的核心流通载体,产品还是时空边界最清晰、环境绩效表征最准确的“条状”环境管理对象。例如农药毒死蜱,在全过程管理中“摇篮”没有污染物排出,产品在使用过程中安全,最终产物“坟墓”对土壤的污染降至最低。

3 强化环境保护综合名录的思考

3.1 进一步提升名录制定工作的科学性与规范性

参考国际各要素优先控制污染物筛选结果,结合国内相关产业情况与污染情况,综合考虑污染物产生排放量、污染物危害、污染物来源等因素,提出名录优先关注的污染物清单;细化提出产品环境代价、生态占用理论等的基于实物量、价值量的计算方法体系,以及清晰、科学的名录判定指标标准体系。

3.2 完善名录运行机制

制定与发布环保综合名录手册。在以往名录工作

机制重“双高”定性的基础上,深入分析“双高”产品的污染节点、治理难点和监管重点,重点分析行业概况、集中区域、生产工艺与物耗水平、污染产生与治理、环境风险、治理技术、治理成本等方面问题,作为地方环保部门环保执法和政策制定的依据与参考。

3.3 强化环境保护协同控制政策,做好编制综合名录工作

编制环境保护综合名录,通过有差别化的政策,将资源稀缺程度和生态价值内化为企业内部成本,强化企业的生态环境责任。同时,通过建议国家有关部门采取差别化的经济政策和市场监管政策,遏制“双高”产品的生产、消费和出口,鼓励企业采用环境友好型工艺,生产环境友好型产品,逐步降低重污染工艺的权重,达到以环境保护倒逼技术升级、优化经济结构的目的。

化工项目具有很高的投资强度,利用绿色信贷政策可抑制投资冲动。以100万吨/年煤液化项目为例,每万吨油品的建设投资高达1亿元以上。动辄百亿元的投资强度,没有银行贷款将难以实施,卡住化工项目的资金来源,可以有效遏制化工项目遍地开花的局面。因此,环境保护综合名录的目标与淘汰落后产能的目标高度一致。

3.4 深入推行环境保护综合名录的工作,加大推广力度,把环境保护宏观管理落到实处,使环境保护综合名录直接转变成生产力

环境保护综合名录中环境友好产品的推广还具有鲜明的经济实用性与环境保护指标突出性特征。毒死蜱产品具有技术先进性,达到世界先进性水平,采用双定向工艺,不产生污染物,属于清洁生产工艺,具有经济合理性,毒死蜱双定向工艺与落后工艺投资同运行成本相当。根据我们的计算,2014年全球毒死蜱产量16.2万吨,中国为11.3万吨,三氯乙酰氯工艺每生产1吨毒死蜱需要排放13.4吨废水。处理每吨废水需4200元,若全国采用双定向工艺,则全国每年减少排放151.42万吨废水,减少环保投资63.5

亿元。我们以山东省为重点推广地区(占全国产量的20%),等于每年减少30万吨废水的排放,减少投资12.7亿元。一个项目的推广产生这么大的作用,是很罕见的。这典型地说明了环境保护综合名录政策促进经济发展与环境改善的巨大作用。

当前的形势下,需要深入推行环境保护综合名录的工作,加大推广力度,把环境保护宏观管理落到实处,使环境保护综合名录直接转变成生产力。

3.5 名录从新常态下环境管理转型方向上看是环保社会共治平台,是环境管理转型的依托载体之一

环境保护介入综合决策的平台。产品、工艺、设备是经济发展、产业结构调整、技术进步的主要载体与表征指标,是综合决策的重要内容,综合名录通过区分产品、工艺和设备的环境绩效,为环境保护介入综合决策建立了工作平台和机制。环保负面清单,是政策宣传与信息沟通平台。向社会提供环保负面清单,引导企业绿色投资、绿色采购、绿色转型,引导公众绿色消费,宣传环保政策,提高群众环保意识,是环境管理制度探索与创新的平台。

可以预期,中国未来30年的发展方向应该是生态文明下的绿色发展,环境保护综合名录政策需进一步向深度与广度发展。

参考文献

- [1] 张秋蕾. 环境保护部召开党组中心组集中(扩大)学习会[N]. 中国环境报, 2014-05-09.
- [2] 中国现代化战略研究课题组, 中国科学院中国现代化研究中心. 实施生态现代化 建设绿色新家园——《中国现代化报告2007》内容综述[J]. 环境经济, 2007, (3): 18-26.
- [3] 郇庆治, 马丁·耶内克. 生态现代化理论: 回顾与展望[J]. 马克思主义与现实, 2010, (1): 175-179.
- [4] 唐啸. 绿色经济理论最新发展述评[J]. 国外理论动态, 2014, (1): 125-132.
- [5] 中国科学院可持续发展战略研究组. 2010中国可持续发展战略报告——绿色发展与创新[M]. 北京: 科学出版社, 2010.

(责任编辑: 李晨曦)