

对深化长三角地区 环保协调机制问题的研究

孙克强 李萍

近年来,随着经济的快速发展以及城市化进程的加快,长江三角洲地区的环境状况出现了不少令人担忧的深层次问题,如水环境安全令人担忧,空气质量不稳定,土壤重金属污染恶化等。这些问题直接影响着本地区的发展与人民生活水平的提高。由于长三角各地区域相近、文化相同、产业结构相似、环境问题相互关联等因素,国务院要求在环境保护的各项工作中,应该加强上海、江苏、浙江、安徽三省一市的协调机制建设。本文重点探讨在环境保护领域如何建立四地协调机制,以共同应对和解决面临的环境问题。

一、长三角地区建立环境保护协调机制的主要方向

通过对实地调研和问卷调研结果的分析,笔者认为,长三角地区环境保护一体化合作应按照“科学发展,统筹规划;务实合作,创新机制;突出重点,整体推进;优势互补,互利共赢”的原则,特别要注重合作的公平与效益,并从长三角地区整体环境系统统筹考虑的角度,提出合理的区域环境保护协调机制的建设方向。

1. 政府间的政策创新机制。环境保护具有较强的外部经济性。因此,在建立长三角地区环境保护协调机制的过程中,首先要加强三省一市政府之间在政策合作与政策创新方面的协调。要加强在立法层面的合作,通过四地人大与省(市)级政府之间的协调,共同制定环境保护方面的规章制度与相关政策,对于原来制定并在具体实施过程中明显具有冲突性的政策要彻底清除。特别是在重大环境问题的立法方面,要进一步加强合作,促进长三角地区环境合作的有序、协调开展。

2. 职能部门间的环保联动机制。环境保护要依靠具体的部门进行落实和执行,因此加强长三角地区各相关职能部门之间的协调非常重要。目前特别是要加强在水环境综合治理、大气污染控制、危险化学品与危险废物管理,以及农村生态环境保护等方面的合作。要在充分考虑三省一市在经济社会发展与城市化进程存在差异的基础上,制定出合理的各地污染物削减目标,明确环境权责,协调处理跨界污染事件。

3. 科研部门间的科技创新机制。科学技术是第一生产力,在环境保护方面同样需要不断推进科技进步。长三角地区科研单位、高校众多,科技创新实力雄厚,应充分发挥各地区的科研优势和特色,结合各自优势领域分工合作。目前,长三角地区能耗较高、环境影响较大的传统行业依然占据较大比重。三省一市应进一步优化能源结构,在生物质能、风能、太阳能、潮汐能等清洁能源开发和利用领域开展广泛合作。在新一轮长三角发展中,在加强对传统行业关键工艺、技术创新的同时,应大力发展环保产业,加快环保产业的标准化、系列化、国产化、现代化体系建设。充分发挥行业协会等中介组织作用,完善环保行业市场机制,在环保产品、资源综合利用、环保服务、洁净产品等四个领域培育扶持一批优势环保企业。全面开放长三角地区的环保市场,逐步实现区域环保产业市场一体化。

4. 社会公众间的监督教育机制。通过不断推进区域环境信息公开化进程,强化公众参与。在环境保护方面,政府、企业和社会公众都是主体,要利用各种有效方式调动和发挥社会公众的力量,共同开展好长三角地区的环境协调建设工作。

5. 机构间的合作协调机制。目前,长三角地区已经存在着各种政府性质与非政府性质的环境保护组织,它们都在通过各种方

式发挥着自身的作用,但力量比较分散,而且时有冲突,客观上需要建立一个区域性环境保护的常设机构,保障各种合作措施与合作政策的落实。如通过合作平台设立高层联席会议制度,定期研究区域环保合作的重大事项,审议、决定合作的重要规划和文件等,并在其下设立若干专题工作组,具体负责实施由高层联席会议决定的、经过常设办公室分解的合作内容、专题计划。

为确保平台建设中各项事宜的顺利开展,三省一市还应将环境保护作为公共财政支出的重点,从经费上保障区域环境保护各项合作工作的正常顺利开展。

二、长三角地区建立环境保护协调机制的路径选择

只有合作,才能从根本上解决本地区水及大气方面的环境保护问题,这一点应成为长三角区域发展的共识,也应成为建立协调机制的着力点。

1. 完善三省一市政府间的联席会议制度。地方政府由于各自局部利益的局限,容易使环境合作在某些方面和部分地区出现“搭便车”的现象。因此,完善三省一市主要领导组成的高层联席会议制度,对确保长三角环境保护协调机制的建立具有特别重要的作用。在此基础上还应让常设机构具有足够的权威,明确对各地的环境保护目标、任务和责任等进行监督,确保各项合作的落实。信息渠道是否畅通,合作平台是否有效,合作领域是否应该深入,合作方式是否需要改进,这些都是合作中要及时交流、探讨和解决的问题。

2. 强化专业部门的合作。环境保护既有技术问题,也有管理问题,更有政策问题。因此,必须加强环境监测、环境管理等专业部门的合作。等条件成熟时,可对外统一发布长江三角洲地区环境状况指数。

3. 加强企业间的合作。企业是长三角地区发展的主体,同时也是环境污染的重要影响因素。在建立长三角地区环境保护协调机制的过程中,企业应该成为先导力量,并形成环境保护的共同体,在排污标准的制定、排污控制措施的落实、排污政策的制定和实施等方面发挥重要作用。

4. 建立多元化的合作机制。单一的政府主导模式不能适应长三角地区发展的要求,也不符合市场经济条件下环境保护工作的新要求新特点。因此,在环境合作平台的建设中,要进一步强化市场机制的应用和鼓励公众参与,包括利用好互联网的传播作用也越来越成为新的话题,政府应为各种渠道和社会力量能在区域环境保护中发挥作用创造条件。

三、环境保护协调机制建设的具体措施

由于地域相临、产业结构相近、人口流动快等特点,使得长三角地区在环境保护方面处于相互依赖、相互依靠、相互支持、相互促进的状态。因此,解决好长三角地区的环境污染绝对不是一地一市的问题,而是三省一市共同面临的问题。做好这项工作,需要长三角区域内的各地政府、企业界与社会公众携起手来,协力尽责,在积极发展低碳经济和循环经济、建设资源节约型、环境友好型社会方面,发挥率先垂范的带头作用,在解决生态文明问题上走在全国前列。

今后,长三角地区的发展应以共建绿色为着力点,加快推进生态环境保护的一体化,着力解决不利于生态环境保护的体制和机制障碍,全面提升长三角地区可持续发展能力。

1. 牢固树立绿色发展的理念,切实转变发展方式。在未来的发展目标上,长三角各地不仅要关注经济发展,而且要关注社会发展,关注资源节约和环境友好;不仅要考虑当前发展,而且要顾及长远发展。要正确处理经济发展与环境保护的关系,不能以牺牲环境为代价换取一时的发展,不能走高投入、高消耗、高污染的粗放型发展老路。要转变发展观念,创新发展模式,提高发展质量。要促进经济发展与生态环境保护和建设有机结合、相互促进、相得益彰。在经济发展过程中,做到不污染水资源、不破坏植被、

不破坏景观、不造成水土流失,推动经济社会发展切实转入绿色发展的轨道。要坚持不懈地加强生态环境保护和建设,加快建设环境友好型社会的步伐,进一步增强环境保护意识,做到在生态环境事前保护与事后建设上更加注重事前保护,在污染治理与污染预防上更加注重预防。

2. 大力发展包括循环经济和低碳经济在内的绿色经济。发展绿色经济,是提高资源利用效率,促进经济增长方式转变的内在动力,也是开发利用再生资源,培育新的经济增长点的重要途径。长三角地区经济要保持快速增长,必须在有限的资源存量和环境承载力条件下,大力推行清洁生产,大幅度提高资源综合利用效率,才能从根本上实现从量的扩张到质的提高的转变,促进经济和环境协调发展。要积极探索“资源—产品—再生资源—再生产产品”的循环经济发展模式,在生产和消费的过程中追求资源、能源利用效率最大化和废弃物最小化,做到物尽其用。大力发展低碳经济,倡导人们在生活、生产中,尽量减少碳排放,提高能源利用效率和创建清洁能源结构,通过减少碳排放量,实现经济发展与环境保护双赢。

3. 加强公民生态环境教育,不断增强社会公众的生态环保意识。随着城市化进程的加快,人们的生活水平不断提高,生活方式不断更新,据统计,在许多大城市,来自于生活方面的环境污染与来自于生产方面的污染已经各占一半。因此,增强公众的环保意识是做好环境保护工作的重要组成部分。另一方面,人的认识水平直接决定了环境保护工作的水平,增强社会公众的环保意识就是要将实现人与自然的和谐作为人类社会发展的核心理念与基本目标,使每个人都能依法享有生态环境权利和承担生态环境义务。当然,社会公众的生态环保意识的培养不是一个自发的过程,只有通过不断强化生态环保意识,包括整合教育资源,奠定生态文化基础;完善法律法规和相关政策,明确公民权利义务,提供生态法制保障;降低参与成本,健全生态评价体系,疏通生态参与渠道等诸多方面的支持,才能促进生态公共社会的形成。

4. 要协力共治,在预防、治理、建设等方面推进生态环境一体化。合作是地区经济发展的必然趋势,是资源优化配置和发挥竞争优势的必然要求。经济发展带来的生态环境压力是长三角所有城市面临的共同问题,共同的环境治理需要成为环境合作的驱动力。因此,一是要不断加强环保立法协调。为了开展统一环境监管,长三角地区需要从制度上实现环境保护地方立法的协调和统一,其路径应为:建立长三角地区立法协调机制;整合长三角地区环境保护地方法规;推动地方环境保护执法合作与协调。二是要加强对话与合作。建立长期有效的区域环境合作对话机制,协调各地之间的环保战略。相邻区域政府根据本区域资源、环境特点确定经济发展战略,实现优势互补,促进经济结构和产业布局的调整,并在水污染防治项目、资金和技术方面展开全方位合作,实现污染联防、联合治污、信息共享、重大环境事件通报机制。完善区域环境监测网络,建立环境质量信息共享和交流机制,在深化空气环境质量信息交流的基础上,开展长三角空气质量预测、预报合作项目,为区域的污染防治综合决策提供依据。此外,应加大循环经济和清洁生产技术、固废综合利用技术、排污许可证与污染物总量控制管理等方面的交流与合作。三是要提升联合治理的深度。环境治理需要建立纵横联盟,循序渐进,逐步推进。在现有的环境保护合作基础上逐步扩大范围、层层深入,是长三角区域环境合作的基本路径。充分发挥行政区域内环保部门现有资源,有计划地开展对跨行政区流域水体功能的研究,为跨行政区流域水环境的国家专门行政机构统一规划流域水资源、治理流域水污染提供思路和依据。不断深化和完善“污染联防机制”“固体污染物越界转移管理机制”“船舶污染联防机制”,使之早日取得应有成效。

5. 建立事故应急机制。一是建立共同的环境监测机制,保证对各个环境污染源及各种环境污染物进行实时监控,并通过监测及时发现问题。二是共同制定应急预案,强化环境应急手段。特别是对省际、区际可能发生的污染事故,要进行科学分析并提出具体的解决措施。三是建立环境信息通达制度,各地基层环保部门应按时将各种环境信息报告上一级环保部门,特殊情况下应尽快上报省级环保部门和国家环保部门,同时通报相关省市政府,以便各方尽快采取应急对策。

6. 要不断探索和建立环境污染赔偿机制和流域经济补偿制度。用适当的经济手段解决环境污染问题,已经成为许多地区行之有效的办法之一。可以借鉴欧洲治理莱茵河的相关管理经验,在一个流域内建立由各个地区、各种组织共同参与的流域保护委员会,由最下游的城市派出常任秘书长(因为最下游的水质是对全流域水质的“总结算”,一旦河流污染,其受害也往往最重);委员会主席由沿流域各省市的主要领导轮流担任;在委员会中设立观察员机制,把自来水、矿泉水公司和食品制造企业等“水敏感企业”都组织进来,使之成为水质污染的“报警员”。可以在长三角地区率先探索环境污染赔偿机制和流域经济补偿制度。如由于

上游企业的排污给下游地区造成污染和损害的,上游的政府和企业必须作出相应赔偿;与此相适应,如果上游通过企业关停并转和相关污染治理,水质好转,给下游入水口水质带来相应的提升,下游必须从用水企业和个人的排污费中拿出一定比例,作为对上游关停污染企业所造成经济损失的补偿。这样,通过经济补偿机制的构建可以给各地带来实实在在的经济利益,提高各地在环保方面的积极性。