

“十三五”国际合作要构建大战略

周国梅

“十三五”是我国全面建成小康社会的关键时期,也是我国实现经济绿色转型发展、全面改善环境质量的攻坚时期。国内环境保护工作负重前行,环保国际合作面临新形势、新挑战,需要明确定位和重点任务。

“十三五”环境保护国际合作面临新形势

“十三五”期间的国际环境与发展形势中的变化,主要体现在以下几个方面。

首先,环境问题愈来愈成为世界问题复合体,上升到政治和发展的高度,甚至决定国家的发展空间。环境问题从来都不是一个单纯的技术问题,而是综合了政治、经济、社会、文化等多个领域,是世界问题的复合体,这一点特别体现在气候变化问题上。各国根本分歧体现在温室气体减排的国家责任如何界定、减排的“可测算、可报告、可衡量”的机制如何执行等重点问题上,实际表现为国家竞争力之争、国家发展空间之争。

环境问题已经开始成为影响国际经济和政治秩序的重要因素,环境安全已经成为国家非传统安全的重要范畴,环境利益也已经成为国家利益中的重要组成部分。因此,在制定“十三五”环境保护规划时,必须将全球和区域环境问题提高到影响国家安全和国家利益、影响国家长远发展的战略高度来认识和考虑。

其次,绿色发展趋势越来越强化,已经成为增强国家竞争力、占据战略制高点的重要选择。绿色经济、绿色发展等概念在金融危机中为国际社会所广泛接受。越来越多的国家深刻地认识到多重危机表面上是对经济的冲击,实际上是对不可持续的发展方式的冲击。

因此,发达国家及很多新兴经济体都非常重视绿色经济、低碳经济的发展,不仅在经济刺激计划中有相当大的绿色投资比例,更在技术与研发中加大对节能、低碳、环境保护技术的投入,将之作为战略性新兴产业进行全面布局和重点培育。一些发达国家正在利用其在低碳、环保方面的优势,一方面增强其在节能环保产品和技术的出口,打开发展中国家的市场;另一方面,利用制定国际规则的话语权,利用贸易手段,制定碳关税政策,限制高碳产品的进口和消费。

第三,国际环境治理进程进一步加快,国际环境规则趋于机制化、刚性化。全球环境保护作为一种公共物品,只靠单个国家的努力很难奏效,国际社会必须建立一套规则和制度才能有效保护全球环境。以联合国环境规划署为代表的联合国环境机构在国际环境治理改革进程中起到核心作用,也是国际环境治理改革的主要推动力量。

国际环境治理改革推进力度不断加大,进程不断加快。2014年6月召开了联合国环境规划署首届联合国环境大会,大气环境质量等问题得到高度关注,列入日程,打击野生动植物非法贸易问题也成为关注点,并提出了铅、镉等化学品污染问题、海洋微塑料污染等新型环境问题。

第四,包括中国在内的新兴经济体在国际环境与发展格局中具有愈来愈大的影响力,国家责任进一步强化。当前,包括中国在内的新兴经济体在经济发展方面取得了令世人瞩目的成就,在国际环境与发展格局中影响力越来越大,同时也意味着这些国家需要承担更多的全球和区域环境保护的责任。

在国际社会讨论的国际环境治理改革方案中,对加强发展中国家的能力建设、兑现发达国家的资金承诺、建立技术转让机制等发展中国家普遍关注的内容比较弱。而环境规则与标准制定、国际环境公约的履约机制等内容很强,显示了发达国家意图通过改革进一步强化发展中国家特别是新兴经济体的环境责任,

遏制新兴经济体的发展空间。

“十三五”环境保护国际合作面临新挑战

新挑战和机遇的特征主要体现在以下几个方面。

一是我们所处的外部环境已经发生了变化,需要研判新形势,应对新挑战。随着国家“一带一路”战略的实施,我们所处的国际环境与所采取的战略正在发生深刻调整和转型。“一带一路”战略标志着我们已经从过去的“输入型”战略转型为“输入与输出相结合”的战略。中国在全球产业链、价值链中的位置也在发生变化,过去的一些环境问题很多是因为中国处于全球产业链的制造国地位所造成的。未来一段时期,中国的经济结构调整将主要依靠扩大国内消费、减少国内基础设施投资、发展技术密集型和服务主导型产业等推动,在一定程度上可能会减少国内生态环境足迹。但是全球产业链上的环境责任在加大。

二是中国经济深度融入全球,环境与贸易、投资关系密切。当前,国际资本流动迅速增长,国际分工不断深化,全球经济一体化趋势日益增强,生产要素跨国界流动的自动化程度越来越高,世界经济进入新的发展阶段。作为当今世界经济活动中最活跃、最重要的因素,对外投资与贸易在全球范围得以发展,并成为世界经济中的主导力量。我国参与国际经济的深度和广度迅速提升,进出口贸易额快速增长。世界贸易组织统计数据表明,2013年和2014年我国连续两年成为世界货物贸易大国之首,2014年贸易总额达到4.303万亿美元。

随着世界市场一体化以及因市场活动带来的对环境损害的识别能力的不断提高,贸易与环境之间的冲突日益凸显。长期看来,那些以牺牲环境为代价提高国际竞争力的国家,将会不自觉地成为世界污染产业的落脚地;而高标准国家将从绿色技术和产品中获利,在国际贸易中更具竞争力。

目前看来,一方面,过去支撑我国出口导向型贸易政策的低成本劳动力、资源、环境等要素的比较优势正在迅速变化,加工贸易的出口产品正在逐步萎缩;另一方面,发达国家绿色贸易壁垒越来越多地影响到我国对外贸易。我国对外贸易面临转型的临界点,需要通过发展绿色贸易,促进经济发展方式转变及产业结构调整,实现经济效益、生态效益和社会效益的多赢目标。

三是国内环境保护工作正在转型,对国际合作提出新要求。提高环境质量,防范环境风险将是“十三五”环境保护工作的重点和目标,环境保护国际合作也要全面围绕改善环境质量这个中心点,借鉴经验,搭建平台,加强和深化合作,切实实现协同效应与共赢效果。目前,国际环境合作在管理体制、能力建设与政策保障方面,尚存在不足与短板。环境保护国际合作相关的职能相对分散,协调不足,如国家一些大的对外援助与投资计划等并没有环境保护部门的参与,环境保护公约履约等也没有建立起国家层次的统一、高效的协调机制,对地方开展环境保护国际合作工作缺乏指导、沟通与交流。

当前我国参与国际环境保护合作的能力还相当薄弱,资金保障不足,基础研究不够,对跨国界环境保护问题、区域环境保护问题等研究不够,机理不清,人才队伍建设的核心问题,即绩效考核机制不完善、生态补偿机制不健全、生态环境保护管理体制不顺等。全面深化生态文明体制改革,有利于破除制约可持续发展的体制机制障碍,为加快推进生态文明建设提供可靠的制度保障。

“十三五”迎来构建国际合作大战略的“机会之窗”

综合考虑国际国内形势,可以看到,“十三五”是我国推动绿色转型、改善环境质量的“机会之窗”(window of oppor-

tunity),也是我们全面融入国际环境与发展进程,参与国际环境治理体系构建的机会之窗。环境保护国际合作事关国家利益、国家形象和国家环境安全,已上升到国家战略高度,已经到了强化顶层设计、强化谋篇布局、主动积极构建合作“大战略”的时机,必须给予高度重视。

大战略是大国政治经济发展和外交的战略。我国在迅速崛起的现代化过程中必须构建自己的大战略,界定国家利益,分析所处的发展阶段,判断我国在全球中的地位与作用,识别发展的各类机遇与挑战,更加清晰地认识我国的战略、中国在全球产业链、价值链中的位置也在发生变化,过去的一些环境问题很多是因为中国处于全球产业链的制造国地位所造成的。未来一段时期,中国的经济结构调整将主要依靠扩大国内消费、减少国内基础设施投资、发展技术密集型和服务主导型产业等推动,在一定程度上可能会减少国内生态环境足迹。但是全球产业链上的环境责任在加大。

一是统筹国际国内,强化顶层设计。“大战略”要求我们一定要在全球化、国际化的大背景下,具有国际视野,强化顶层设计。至少包括3个要点:一要借鉴发达国家的经验教训,不走“先污染后治理”的老路,下决心调整环境与经济的关系;二要学习一些发达国家先进的环境管理制度,引进先进的管理理念和技术,根据我国的国情,为我所用;三要利用友好的方式利用好国际环境容量和资源,配合我国“走出去”战略,在全球产业和分工大调整的格局中,优化产业结构,提升发展质量,在全球以绿色经济发展为标志的大趋势中,占据战略制高点,以环境保护国际合作服务国内总体战略。

二是设计好国际合作大战略的目标。国际合作大战略的目标要点包括:深入贯彻落实党的十八大精神,维护国家发展战略机遇期,实现两个“百年”目标,发挥环境保护在生态文明建设中主阵地作用,统筹国际国内两个大局,服务国家政治外交需要和环保中心工作,进一步提高改革开放水平,为实施“走出去”战略、建设生态文明和美丽中国、维护全球生态安全发挥积极作用。

坚持既要服务政治外交大局和环保中心工作,又要积极融入其中,真正实现3个方面的转变。即由侧重强调“有区别的责任”原则,向既坚持“有区别的责任”又重视“共同的责任和义务”的方向转变,把做好自身生态环保工作与维护全球生态安全有机结合起来;由过去被动应对全球环境问题带来的各种压力,向积极参与、推动国际环境规则和治理体系向更加公平公正的方向转变;由强调争取环境与发展援助,向既要继续引进资金和技术又要提倡“相互帮助、协力推进”,为其他发展中国家提供力所能及援助的方向转变。

环境保护国际合作大战略的重点任务与措施

环保国际合作要适应新形势和新要求,从指导思想、目标与任务、政策制度保障上有机地纳入环境保护国际合作的要求,坚持国际、国内“统筹兼顾、协调发展、协同推进、取得共赢”的原则。

一是在指导思想和认识理念上统筹纳入国际环境保护。指导思想体现了对问题的基本认识,因此在指导思想中要统筹国际国内两个大局,继续坚持“共同但有区别的责任”的原则,将环境保护国际合作有机地融入国内环境保护工作中,通过推动环保国际合作和履行国际环境公约,完善环境保护政策法规和标准制度体系,实现国内环境质量改善与履行国际环境责任的协同效应,展示负责任的大国形象,为全球可持续发展做出积极贡献。

二是要全面体现为“一带一路”提供服务与支撑的要求。加强生态环境保护,可以丰富区域合作的维度和内涵,全面体现可持续发展的原则,是“一带一路”建设的应有之义。建设“绿色丝绸之路”的内涵,体现在两个层面:生态环保为“一带一路”提供服务支撑,经济贸易、基础设施建设等活动应该绿色

化、生态化,发展应是绿色、低碳的发展模式,遵循资源节约和环境友好的原则,为此需要制定相关的区域环境保护准则或指南,成为丝绸之路经济带建设的环境保护准则;加强“一带一路”沿线国家在环境与发展领域的合作,促进环境与经济和谐发展,提升区域环境可持续发展力,实现共同绿色发展,为此可以与沿线国家共同制定环境保护合作行动方案。

紧紧围绕绿色“一带一路”建设的要求,发挥生态环境保护工作在“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”中的全面服务支撑作用,加强我国与“一带一路”沿线国家的环保合作,支持我国产业与服务走出去,防范生态环境风险,并与各国共享建设成果。

三是服务国内环境质量改善的中心工作,制定专门的行动计划和任务。紧紧围绕改善环境质量这一“十三五”环保工作的核心目标,以建立面向环境质量改善和风险防控为目标,加强国际间尤其是区域间的联合研究和技术交流,基本建成环境质量改善的治理技术体系和管理技术体系。通过国际环保政策和科技交流合作,引进先进理念,不断创新研究手段、内容和方法,全面提升环境综合治理能力,推动我国环保领域创新能力的提升和环保产业的转型,全面提升应对区域和全球环境问题的能力。

在环境保护国际公约履约方面,基本思路是按领域、分要素,将国际环境公约中的要求与国内污染减排与环境质量改善相衔接,相互补充,互相促进。将《斯德哥尔摩公约》、汞公约等履约任务有机纳入大气、水、土壤污染防治行动计划,实现国内污染减排与国际环境履约的协同与衔接。

四是建立绿色产业链和价值链,提升对外贸易和投资绿色化水平。绿色贸易与投资是中国解决自身发展与环境问题的必然选择,也是促进区域及全球绿色发展的最佳实施方式。当前,应优先大力发展服务贸易并转变高能耗出口模式,提高资源利用效率以减少对外资源依赖,发展绿色环保产业并促进对外贸易的绿色转型,推动绿色发展经验共享,搭建国际合作平台。识别和解决我国对外贸易和投资中面临的主要环境问题,建立绿色产业链和价值链,提升中国对外贸易和投资的绿色化水平。

五是构建南南环境合作网络,建立健全服务保障体系。以政策交流、能力建设、技术交流、产业合作为主要内容,加强与发展中国家的环境合作,研究推进南南环境保护合作行动计划,特别是加强与周边国家的区域环保合作,包括中国-东盟、上海合作组织框架下合作,重点开展绿色经济、环境执法、环境影响评价、大气、水、土壤等污染防治政策对话与合作,加强环境管理能力建设与知识分享;研究制定国家绿色援助计划,开展面向发展中国家的环境与发展援助,取得南南环境合作的共赢效益。

六是要加强基础研究与能力建设,健全强化保障制度与措施。当前我国对大部分全球与区域环境问题的基本机理、现状、影响情况和发展趋势都缺乏系统综合研究,直接制约着我国应对全球与区域环境问题的对外和对内战略与对策的制定。为此,应加强机构和能力建设,建立起一支专业的国际环境问题研究队伍,同时组织相关国际研究机构开展系统和长期的基础观测和研究工作,并加强与国际智库的沟通交流,打造一批具有国际影响力的环境与发展研究智库。

要重视环境保护对外宣传工作,这是新形势、新阶段我国国际环境合作的新任务,要将环境保护的对外宣传工作纳入国家对外宣传总体工作部署中,讲好美丽中国故事,让国际社会充分了解我国环境保护工作的进程、成就和必要的经验,展示负责任大国形象。

作者单位:环境保护部中国-东盟环境保护中心

进和保障。生态文明建设中的重大问题也应当运用法治思维来认识,运用法治方式来解决。必须推进科学立法,务实生态文明建设的制度支撑;必须推进严格执法,强化政府建设生态文明的主导责任;必须推进公正司法,构筑生态文明建设的司法保障;必须推进全民守法,巩固生态文明建设的社会基础。

五要具备系统思维。生态文明建设是一项复杂庞大的系统工程,从宏观层面看,涉及政治建设、经济建设、社会建设和文化建设,并且彼此相互影响、相互制约。从微观层面看,生态文明建设涉及面广,包括转变政府职能、实施主体功能区战略、优化产业结构、推进节能减排、强化环境污染治理、健全生态文明制度体系 and 改进生活消费观念等多方面的内容,彼此相互牵扯、休戚相关。推进生态文明建设,要科学统筹,不能顾此失彼,要协同推进,不能单兵突进。否则,就会事倍功半,按下葫芦浮起瓢。

作者单位:中共江西省委党校

编者按

中国清洁空气联盟秘书处(清洁空气创新中心)近日发布《中国空气质量改善评估报告(2015)简报》。此报告由多位环境专家以环境状况公报及其他公开数据为基础撰写而成,从空气质量状况、污染物排放控制进展、空气质量改善进展、空气污染治理困难程度等多角度梳理了中国大陆除西藏之外的30个省、自治区和直辖市2014年的表现,旨在帮助各省(市)了解污染现状和差距、把握治理困难和挑战,为系统开展空气质量改善提供借鉴。本版今日刊登报告部分内容,以资读者。

近年来,我国空气污染形势严峻,引起了政府、群众和国内外的广泛关注。2013年国务院正式发布《大气污染防治行动计划(2013-2017)》(“大气十条”),各省、自治区、直辖市为实现“大气十条”的目标,正在以前所未有的力度开展大气污染防治工作。

2014年是“大气十条”出台后的第一个关键年,这一年的空气质量也相比2013年有了较大改善。APEC会议期间,通过京津冀及其周边省市的共同努力,北京PM_{2.5}平均浓度降至43微克/立方米,浓度约下降40%。

国际经验表明,空气质量的持续有效改善离不开科学的有效支撑和系统的管理决策。评估我国中国大陆除西藏之外的30个省(市、区)2014年的空气质量状况、污染物排放控制进展、空气质量改善进展、空气污染治理困难程度等,能够为省(市、区)开展科学系统的空气质量改善提供借鉴。

总体评价

总体来看,2014年空气质量总体改善明显。重点区域中的北京、天津、河北、山东、山西、上海、江苏、浙江、广东、重庆等10个省(市、区)的平均降幅达11.92%。山西、山东、上海相比2013年的降幅均达16%以上,距离2017年的PM_{2.5}控制目标差距较小。公布PM₁₀年均浓度的27个省(市、区)中有6个达标。公布O₃年均浓度的9个省(市、区)只有1个超标。公布SO₂年均浓度的27个省(市、区)全部达标。公布NO₂年均浓度的27个省(市、区)只有5个超标。公布CO年均浓度的9个省(市、区)全部达标。

颗粒物污染突出,污染的区域性特征明显,部分地区未来依然面临巨大挑战。30个省(市、区)颗粒物污染超标情况最显著,其次为O₃和NO₂,北方地区采暖期SO₂超标情况依然存在。PM_{2.5}污染最严重的地区是京津冀及周边以及河南地区,河南污染严重;湖北、湖南两省部分地区以及川渝部分区域的PM_{2.5}污染程度也较重,甚至超过长三角地区。京津冀及周边地区的6种主要污染物浓度以及重污染警报的发布次数均为全国较高,治理压力相对较大。

SO₂、NO_x减排效果显著,汞的排放控制、温室气体的协同控制等都取得了较大进展。与2013年排放量相比,2014年全国SO₂和NO_x排放量分别降低了3.4%和6.7%;绝大部分省(市、区)的SO₂、NO_x排放相比2013年都有显著降低,新疆尤为突出;汞的排放控制也逐渐得到了重视,6个省(市、区)发布《汞污染防治工作实施方案》。能够同时减排温室气体等多项控制措施也都取得了较大进展。全国煤炭消费总量出现15年以来首次负增长,2014年比2013年降低约2.9%。14个省(市、区)设定了煤炭消费总量控制目标,2014年黄标车、老旧车淘汰任务也超额完成。

中央和地方在立法和标准制定方面都取得了重大进展,监测、信息公开及经济措施等方面也取得了一定的进展。2014年新环保法完成修订出台,被誉为史上最严环保法;新大气污染防治法完成第一次审议,15个大气相关的国家标准出台,15个新的地方标准开始实施;在空气质量监测领域,全国提前一年完成“大气十条”关于城市空气质量新标准监测实施的要求;信息公开方面取得了一定进展,天津、山东、江苏等省(市、区)表现突出;一些经济措施如排污收费、行政处罚等方面也取得了一定的进展。

各地空气污染治理困难程度差异性明显,产业结构与能源结构调整压力较大,机动车污染控制压力空前。产业结构、能源消费和机动车排在很大程度上影响一个地区的空气污染程度,因此需要从污染的源头进行评估、规划和管理。北京、上海、广东产业结构优势明显,部分省(市、区)产业结构调整压力较大,7个省(市、区)重污染行业GDP占比大于60%;7个省(市、区)煤炭所占一次能源消费比例高于80%,单位面积煤炭消耗量各省(市、区)差距较大,宁夏等经济较不发达地区万元GDP能耗较高;除北京外的其他29个省(市、区)2013年相比2012年每百辆机动车保有量增长率均超过13%,机动车污染控制压力空前;北京、上海、江苏、广东等省(市、区)提高了车用汽油、柴油标准以应对机动车污染压力。

广东省深圳市是2014年全国唯一的空气质量达标的人口千万级的超大城市。深圳市在加强污染源治理的同时,不断进行产业结构和能源结构的调整,大力推广新能源汽车等,在经济发展的同时,空气质量也得以达标,是一种值得借鉴的发展模式。

广东省深圳市是2014年全国唯一的空气质量达标的人口千万级的超大城市。深圳市在加强污染源治理的同时,不断进行产业结构和能源结构的调整,大力推广新能源汽车等,在经济发展的同时,空气质量也得以达标,是一种值得借鉴的发展模式。

结论和建议

首先,2014年空气质量总体改善明显,但颗粒物污染突出,污染的区域性特征明显,部分地区未来依然面临巨大挑战。2014年全国总体空气质量相比2013年有明显改善,重点区域中的北京、天津、河北、山东、山西、上海、江苏、浙江、广东、重庆等10个省(市、区)地区PM_{2.5}年均浓度平均降幅达11.92%;74个重点城市中空气质量达标的城市数量从3个增长到了8个;74个重点城市的PM_{2.5}、PM₁₀、SO₂、NO₂的年均浓度的平均值相比2013年均有

大气质量改善明显 治污难度仍然较大

所降低。

其次,污染物排放控制力度较大,未来应继续推进多污染物和温室气体的协同控制工作,处理好污染物减排目标和节能减排目标之间的相互关系,尽可能使二者互相协调,以获取更大的协同效益。

第三,空气质量管理工作有较大进展,未来地方应开展系统的空气质量改善/达标管理工作。

空气质量改善/达标管理是空气质量管理的核心之一,是地方政府作为责任主体,以空气质量改善/达标为目标,应用科学手段开展地区空气质量改善,设计并评估空气质量改善措施,以实现持续改善/达标的“一个管理模式”。各省(市)通过开展系统的空气质量改善/达标管理工作,建立污染源控制与空气质量改善之间的联系,评估减排政策成本效益,从而做好空气质量改善/达标规划,制定合理有效的减排策略,实现“大气十条”要求的减排目标,并最终实现空气质量的达标。

第四,空气污染治理困难程度总体较大,未来产业结构调整与煤炭消费总量控制是重要方向,机动车的污染控制也非常重要。我国目前的产业结构仍整体偏重,超半数省(市)第二、三产业比例高达1.2以上,且部分省(市)重污染行业GDP占比非常高,因此需加大产业结构调整力度,严格控制且增强对大气重污染行业准入限制,并积极采取差别化排污费征收以及差别化能源价格等经济政策,激励重污染企业的减排和退出。煤炭目前仍是我国大部分省(市)的主要能量来源,为了能够有效抑制燃煤造成的空气污染,各相关省(市)应在制定煤炭消费总量控制目标和实施方案的同时,大力发展清洁能源,制定清洁能源发展、利用激励政策等,推动能源结构持续优化。对于大部分省(市)机动车增速快的现状,应考虑制定机动车数量的控制策略并提前实施更严格的机动车排放标准以及油品标准,以控制机动车污染。

本文为《中国空气质量改善评估报告(2015)简报》部分内容,标题为编者所加