

# 环境准入负面清单编制的八项注意

◆耿海清

自党的十八届三中全会提出对市场主体实施负面清单管理之后,相关制度建设持续推进。

2013年国务院设立中国(上海)自由贸易试验区并颁布了《中国(上海)自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2013年)》,这是我国第一个外资准入负面清单。迄今为止,我国的自贸区数量已经增加到13个,大多制定了相应的外商投资负面清单。

2017年国家发展改革委和商务部联合颁布《外商投资产业指导目录(2017年修订)》,首次提出了覆盖全国的外商投资准入负面清单;2018年颁布《市场准入负面清单(2018年版)》,进一步将负面清单管理模式扩展到国内投资领域。至此,我国市场准入负面清单制度建设基本成型。

对市场主体实施负面清单管理,一方面可以进一步扩大对外开放。因为负面清单不仅在准入方面更加透明,而且简化了外资进入管理程序,有利于营造法治化、便利化、国际化的营商环境。另一方面,可以进一步完善市场经济体制,推进“全国一张清单”管理。清单之外的领域各类主体均可平等进入,减少企业准入限制,激发市场主体活力。此外,还可以进一步推进行政管理体制改革。通过实施负面清单管理,可以减少政府审批事项,有利于转变政府职能,提高管理效率。

## 我国在负面清单管理方面已有探索

在投资领域实施负面清单管理,是我国进一步深化改革的重大举措,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要手段。生态环境管理作为国家治理体系的重要组成部分,也需要配合投资体制改革,在环境准入方面探索负面

◆杨彦

浙江省绍兴市上虞区道墟街道原有化工企业30家,其中龙盛、闰土等企业在全球染料行业中占有优势地位,这些企业是道墟的支柱产业,90%的GDP来源于此。近年来,道墟街道化工企业发展与周边居民要求更好环境质量的矛盾日益突出,虽经多轮整治,仍不能满足群众日益增长的优美生态环境需要,道墟的发展走到了十字路口。

是搬迁提升,还是继续就地整改,曾在道墟内部引发了激烈讨论。龙盛、闰土等龙头企业,是道墟数十年投入大量资源培育出的“金鸡”,如果送走,下一步的发展怎么办?

对于企业而言,当前生产形势尚好,一旦启动搬迁,需投入大量资金,生产成本陡增,有可能失去市场领先地位。如果龙头企业被波及,还可能产生连锁反应,波及区内其他企业。但30家企业的厂域扩张

◆王信增

污染源普查报表制度中有很多关键的小指标,重点审核这些指标是污染源普查大数据准确性的保障。

比如,指标“03行业类别”,不仅联系着产品名称、原辅材料名称等重要普查内容,更是系数法核算产排污量的关键指标之一。这是普查数据的第一个“岔口”,如果出现错误,接下来填报的数据都有可能不准确。

因此,数据审核必须保证行业类别的准确性。对行业类别的审核,笔者认为需要注意以下三点:

第一,是否“填得全”。行业类别填报完整,在后续选择产污时段时才能全部显示完整,否则可能会有漏填现象。审核人员可以通过原辅材料、产品及生产工艺判定企业行业类别的完整性。

“

环境准入属于“二次”准入,主要作用是引导产业布局及其环保要求与区域资源环境条件相匹配。除了规定哪些空间不能开发之外,更要告诉市场主体进入特定空间需要满足什么资源环境要求。环境准入标准必须明确,特别是污染物排放水平、清洁生产水平、资源利用效率等应尽量量化,通过明确的标准来过滤掉那些不符合要求的产业。

清单管理模式。目前,相关部门已经有所探索,具体包括以下几个方面:

一是重点生态功能区产业准入负面清单。2016年10月,国家发展改革委印发了《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》,要求各地在资源环境承载力评价的基础上,在市县层面制定重点生态功能区产业准入负面清单,以约束不符合主体功能定位的产业发展。随后,各地相继针对本辖区内的重点生态功能区编制了产业准入负面清单。清单根据《国民经济行业分类(GB/T 4754-2011)》,明确了国家重点生态功能区内各区、县限制和禁止发展的行业小类,以及生产规模、项目选址、生产工艺、清洁生产、污染防治等要求。但由于此项清单的政策单元偏大,如果准入要求明确则容易造成“一刀切”,而准入要求模糊又很难发挥作用。

二是建设项目环境准入负面清单。为了严格建设项目环境准入,并为招商引资提供指引,一些地方根据自身发展需要主动制定了建设项目环境准入负面清单。比如,广东省东莞市2017年颁布了《东莞市建设项目环境准入负面清单(2017年本)》,一方面在全市范围内分水污染防治类、大气污染防治类、土壤污染防治类及其他类分别明确了禁止准入的行业、工艺、产品及开发活动;另一方面,针对不同类型的环境敏感区、不同流域及其他特定类型区域分别制定了环境准入负面清单。各地编制的此类清单虽然形式不

同,繁简不一,但往往更符合当地实际管理需要,其做法应予以充分肯定。

三是生态环境部自上而下推动开展的“三线一单”编制。这项工作主要在省级层面开展,针对环境要素和主要自然资源制实施办法》,要求各地在资源环境承载力评价的基础上,在市县层面制定重点生态功能区产业准入负面清单,以约束不符合主体功能定位的产业发展。随后,各地相继针对本辖区内的重点生态功能区编制了产业准入负面清单。清单根据《国民经济行业分类(GB/T 4754-2011)》,明确了国家重点生态功能区内各区、县限制和禁止发展的行业小类,以及生产规模、项目选址、生产工艺、清洁生产、污染防治等要求。但由于此项清单的政策单元偏大,如果准入要求明确则容易造成“一刀切”,而准入要求模糊又很难发挥作用。

## 负面清单管理应因地制宜,分级推进

为适应政府职能转变和经济体制改革要求,采用环境准入负面清单管理模式是未来趋势。笔者认为,目前正在探索的几种管理模式需要进一步整合提升,特别应该重视以下几方面问题。

一是科学划分政策单元。我国对市场准入实施“全国一张清单”,并不考虑空间差异,目的是促进生产要素自由流动。环境准入负面清单则不同,必须基于区域生态环境功能、环境保护目标和资源环境承载能力制定。因此,在制定环境准入负面清单之前,应首先划分环境准入政策单元。政策单元越小,环境

准入负面清单就越有针对性。

二是环境准入要面向环境要素。按环境介质或环境要素设置环境管理部门并制定环境管理政策,是国际上的普遍做法。自2016年以来,我国各级环保部门都设立了生态、大气、水和土壤环境管理部门,实行分要素管理。由于同一空间的大气、水、土壤、生态承载力各不相同,因此针对不同环境要素宜分别划分政策单元并制定针对环境要素的负面清单。

三是坚持目标导向和问题导向。对具有重要生态环境功能的空间单元,应该重点阐明其功能和目标,并据此编制负面清单,禁止或限制不符合功能定位和环境目标的人类活动。对生态破坏和环境污染比较严重的空间单元,应该首先厘清目前存在的主要环境问题,根据环境问题编制负面清单,通过对不当人类活动的限制来解决问题、提升质量。

四是提出明确的准入标准。市场准入属于“一次”准入,环境准入属于“二次”准入,主要作用是引导产业布局及其环保要求与区域资源环境条件相匹配。除了规定哪些空间不能开发之外,更要告诉市场主体进入特定空间需要满足什么资源环境要求。因此,环境准入标准必须明确,特别是污染物排放水平、清洁生产水平、资源利用效率等应尽量量化,通过明确的标准来过滤掉那些不符合要求的产业。

五是分级推进。我国的国土开发与保护规划是分级制定

的,在尺度上由大到小,在管控上由粗到细,环境准入单元与负面清单最好也能分级编制。比如,在全国和省级层面可参考主体功能区规划确定的空间格局编制准入清单,市县层面的环境准入负面清单可进一步细化到乡镇或村级尺度,乡镇一级的环境准入负面清单可进一步细化到自然单元,实现精准管理。

六是尽量简洁明了。一些地方编制环境准入负面清单存在定位不清的问题,经常把事中、事后管理要求也列入其中,甚至包含正面清单内容。《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》(国发〔2015〕55号)强调,不能把非市场准入事项和准入后监管措施,混同于市场准入管理措施。同理,环境准入负面清单也应把重点放在准入要求方面,不宜盲目延伸和扩展,如此才能切实起到简化管理的作用。

七是定期评估和动态更新。环境准入负面清单目前还处于探索期和建设期,对存在的问题要及时调整,不断增强其实用性。比如,准入单元的尺度是否合适,环境准入清单与产业政策是否协调,与其他环境管理制度之间是否衔接等都需要在实践过程中不断磨合、优化。此外,国土空间的开发与保护战略、规划等也在不断调整。因此,环境准入负面清单需要定期评估、动态更新。

八是要纳入环境管理信息平台。既然环境准入负面清单与空间政策单元存在一一对应关系,就需要纳入相应的环境管理信息平台,具备空间查询和空间分析功能。基于这一平台,环境管理部门可根据拟建项目特点快速判断是否符合环境准入负面清单要求,从而提高管理效率。同时,基于这一平台,还可实时监控产业布局与环境质量之间的关系,及时对清单做出调整。

作者单位:生态环境部环境工程评估中心

坚定进行提升,就越能消化环境治理成本,进而形成明显的竞争优势。

三是让专业的人做专业的事。环境污染治理可选路径较多,企业如何选择,要根据企业具体情况决定。企业污染治理不能孤立于生产等环节之外,需通盘考虑。把住前端,严管中间,末端治理才能减轻压力。这些均需要专业性、技术性强的治理团队参与进来。总体而言,就是应以资源化、减量化为理念,变废为宝,减少污染物排放。

作者单位:浙江省绍兴市生态环境局

## 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039

明确的分类,从生产工艺判断属于“2511原油加工及石油制品制造”,但异辛烷属于饱和无环烃,而且企业的原辅材料也不是石油馏分、天然气,因此从这个角度判断,填报“2614有机化学原料制造”更为贴近。

总之,行业类别的审核其实是对整个普查表格的审核,正确的行业类别是数据质量的保障。污染源普查报表中这样的小指标有很多,审核好这些小指标,将可以事半功倍。

作者单位:河南省濮阳市污染源普查办公室



◆张林波 高艳妮

生态系统价值核算贯穿于生态文明制度体系建设全过程,是生态文明制度体系建设的重要理论基础。开展生态系统价值核算,有利于架起“绿水青山”和“金山银山”之间的桥梁,是践行“两山论”的重要抓手。

福建省厦门市积极打造生态系统价值核算的“沿海样板”,开展了为期两年(2017年-2018年)的生态系统生产价值核算试点工作。作为技术支撑单位,中国环境科学研究院在系统总结国内外生态系统价值核算研究的基础上,提出厦门市生态系统价值核算科目的筛选原则。这些筛选原则是构建生态系统价值核算指标体系的理论基础,是衡量各种生态系统服务是否纳入核算范围的标尺,具体包括8项原则。

## 生物生产性原则

生物生产性原则是指纳入核算的生态系统服务必须是由生物生产而持续产生的、可再生性的服务,单纯由自然界物理化学过程产生的、不可再生性的服务不应予以核算。

生态系统服务产生于生物生产过程,生物生产参与的生态系统服务是生态系统价值核算的对象和基础。有一些生态系统服务,如煤、石油、天然气等矿产原材料是长期地质过程产生的;海洋内河航运、水利发电、闪电过程产生的空气负离子等是生态系统中物理化学过程产生的。这些没有生物生产过程参与的生态系统服务,是不可持续更新或是不受人类控制的,不能纳入生态系统价值核算。有些生态系统服务,如农林产品、旅游休憩等是生物生产活动和人类生产活动共同作用的结果,如果能将生物生产和人类生产明确区分,则应只将生物生产产生的服务纳入生态系统价值核算。而如果很难区分,则可将此项服务全部纳入核算。

## 人类收益性原则

人类收益性原则是指纳入核算的生态系统服务必须是对人类福祉最终直接产生收益的服务,不对人类福祉产生直接收益的,或是生态系统自身维持功能,或生态系统服务中间过程产生的一些服务收益不应予以核算。

生态系统服务的产生需要通过复杂的生态功能和过程才能实现,有些生态功能和过程对生态系统自身维持非常重要,但对人类福祉却不直接产生收益,如生物地球化学循环、土壤形成、植被蒸腾、水文循环过程等。植物授粉、病虫害控制等是粮食林木生产中必不可少过程,但对人类福祉没有产生直接收益,最终体现在人类收获的农林产品中。为避免核算内容重复,这种服务也不应予以纳入。

## 经济稀缺性原则

经济稀缺性原则是指纳入核算的生态系统服务必须具有经济稀缺性,数量无限的,或人类没有能力获取控制的生态系统服务不应予以核算。

生态系统服务的稀缺性,与人类社会经济发展具有一定的相关性。在原始社会,生态系统服务基本不存在稀缺情况,但随着人类社会的发展,很多生态系统服务的数量相对于人类无限增长的欲望及生产、生活需要来说都是有限的,如清新的空气、干净的水源等。一些生态系统服务,如阳光、风、氧气等自然界广泛存在、数量无限或人类无法控制利用的,不应予以核算。

## 保护成效性原则

保护成效性原则是指纳入核算的生态系统服务必须能够灵敏体现出人类保护、恢复或破坏活动对生态系统影响或改变的服务,主要取决于其地理位置、自然状况的服务或人类无法控制的服务不应予以核算。

大部分生态系统服务对人类活动敏感,随着人类保护或恢复措施而增加,随着人类过度利用或破坏而减少。也有一些生态系统服务对人类活动不敏感,或数量特别巨大且不受人类控制,如海洋的温度调节服务、阳光、风等气候资源。如果将这些生态系统服务纳入核算,会使一些区域的生态系统价值在很大程度上取决于其地理位置或自然本底,从而掩盖了其他生态系统服务的贡献。

## 实物度量性原则

实物度量性原则是指纳入核算的生态系统服务必须是在当前科学技术等条件下可明确度量实物的服务,无法准确获取其实物量的服务不应予以核算。

生态系统服务的消费具有外部不经济性特征,大多没有在市场上得到体现,也就没有通过市场竞争而形成的合理价格体系,只能在实物量核算的基础上,采用替代市场价法、模拟市场价法等进行货币化。在这种情况下,生态系统价值核算必须以相对精确的实物量核算为基础,以实物

# 厦门生态系统价值核算的基本原则

探索与思考

量核算作为价值量核算的前提,没有实物量仅有价值量的生态系统服务不应予以核算。

## 实际发生性原则

实际发生性原则是指纳入核算的生态系统服务必须是生态系统实际为人类提供的服务,未发生的、潜在的或采用虚拟假设方法核算的生态系统服务不应予以核算。

由于未发生的、潜在的或虚拟的生态系统服务只是有条件和假设性的,大多没有相对应的、客观的实物量,所采用的核算数据和方法人为主观偏好干扰大。如果将这类生态系统服务纳入核算,会使得核算结果主观随意性太强,核算结果不具可重复性和可比性。

## 数据可获得性原则

数据可获得性原则是指纳入核算的生态系统服务必须是其实物量可以通过实际监测数据直接测量或模拟验证的服务,没有实际监测数据只能通过借鉴其他地区经验参数进行实物量核算的生态系统服务不应予以核算。

实际监测数据是准确客观核算生态系统价值的基础。开展实物量核算时,应优先采用各行业部门的日常业务监测数据和定期开展的资源清查数据。这些无法满足需要时,可以采用科研项目一次性监测调查获取的数据。在缺乏以上数据的情况下,如果无法开展补充性调查监测,应不予以核算。

## 非危害性原则

非危害性原则是指纳入核算的生态系统服务必须是对生态系统自身功能有益或无害的服务,而可能对生态系统自身承载力产生危害的服务不应予以核算。

有些生态系统服务类型在超过一定规模或范围时,可能会对生态系统本身产生危害。比如,生态系统具有重要的净化水质、空气及固体废物处置作用,通过容纳、吸收和降解污染物为人类提供清新的空气、干净的水源等生态产品。这在一定限度内不会对生态系统本身产生影响,但当人类向环境中排放的污染物超过一定限度后,不可避免地会对生态系统产生危害。因此,这类有可能对生态系统自身产生危害的服务应以干净水源、清新空气等其服务的最终产品代替,以环境质量代替污染物排放量,来衡量生态系统对环境的净化作用。

作者单位:中国环境科学研究院