

加强协同破解产业退城搬迁中的邻避问题

◆耿海清 余剑锋 李博

近日,据媒体报道,邢台钢铁有限责任公司拟从邢台市区搬迁至本市新河县,新落地点距离衡水市冀州区3.4公里,距离衡水湖湿地保护区边界30公里,这一动议引发衡水市强烈反弹和社会广泛关注。

将本行政区内的污染企业迁往边缘地区引发省际或市际纠纷,出现“邻避”问题,这一事件在京津冀及周边地区并非个案,值得深思。

京津冀及周边地区大气污染物排放量远超区域资源环境承载能力。为了改善区域环境空气质量,特别是城市建成区的环境空气质量,各地在实施重点行业过剩产能化解、行业提标改造的同时,普遍把大气重污染产业退城搬迁作为一项重要举措。

在此过程中,各地普遍将本行政区域内的边缘地区作为重污染企业搬迁目的地。之所以如此,一是受“行政区经济”影响,各地都不希望纳税大户流失;二是边缘地区经济发展水平一般相对较低,重污染企业对当地仍有较大吸引力;三是将该类企业布局在边缘区县对本行政区的污染影响最小。

然而,各地将本行政区内的污染企业迁往边缘地区极易引发省际或市际纠纷,出现“邻避”问题。例如,河北邯郸钢铁集团有限责任公司老区焦化退城进园产能置换项目拟淘汰邯钢主城区内6座焦炉,转而在南部距离河南安阳边界5公里、距离安阳市建成区20公里处的磁县循环经济煤化工产业园区内减量置换2座焦炉。项目建设虽然有助于改善邯郸市空气质量,但由于新厂址位于安阳市上风向,在环评阶段引发河南省强烈反弹。

如何破解重污染产业退城搬迁过程中可能出现的“邻避”问题,并以此推动京津冀及周边地区重点产业优化发展?笔者认为可从以下几个方面入手。

一是统一编制区域重点产业规划。重化工业规模大且布局不合理是造成京津冀及周边地区城市环境空气质量不佳的重要原因,对此各省、市大多已经提出了产业退城、提标改造等要求和时间表。为了减轻“邻避”问题和优化产业布局,统一编制区域重点产业发展规划很有必要。

具体而言,要做好重污染产业的布局规划。基于区域污染传输规律和联防联控要求,从整个区域尺度明确重污染产业的布局要求,特别是要划定重污染产业不得进入的区域。做好产业集群建设规划。从区域产业链构建和产业集群建设的角度出发,统筹重化工业布局和发展问题,在控制污染的同时提高区域产业竞争力。产业布局调整要和运输体系相匹配,与“公转铁”规划统筹考虑。通过统一

规划明确行业准入要求。包括能源效率、污染防治等,提升区域产业技术水平。通过编制规划推动一批重污染产业向城外转移。

二是统一重点行业排放标准。尽管在京津冀及周边地区统一污染物排放标准已经具有广泛共识,但迄今为止仅限于京津冀及周边地区“2+26”城市,并且进展缓慢。对此,应在京津冀及周边地区更大范围内统一标准。优先统一重点行业的污染物排放标准,统一重点行业清洁生产标准。京津冀及周边地区除了制定适用本区域的清洁生产标准外,更应在行业清洁生产水平上统一。

三是健全区域环评会商制度。原环境保护部2015年颁布了《关于开展规划环境影响评价会商的指导意见(试行)》,对规划环评会商职责、范围、程序等做出了规定,然而迄今为止成功实施的案例寥寥无几。对于建设项目环评会商,目前还没有相应的文件规定。

对此,应在《环境影响评价法》中明确提出开展建设项目环评会商的要求。细化目前的第二十三条规定,提出建设项目可能造成跨行政区域不良环境影响,应该首先开展环评会商。将建设项目环评会商要求写入《建设项目环境保护管理条例》,并进一步明确环评会商的关键问题和主要环节。制定明确的建设项目环评会商实施办法,夯实其可操作性,提高其执行力。

四是优化区域大气监测布点。由于区域环境空气质量已经纳入地方政府绩效考核,因此各

级政府非常重视大气环境监测站点周围的污染防治工作。省、市交界地带由于监测布点很少甚至没有,难以引起地方重视,这也是此轮产业退城搬迁过程中大量重污染产业选择向边界附近迁移的一个重要原因。对此,应考虑在省(市)交界地带增加国控和省控大气监测点位,并纳入政府绩效考核。

同时边界两侧政府部门共享对方区域环境监测实时数据。建立省(市)边界两侧重点污染源在线监测系统并实现两侧环境管理部门数据共享。

五是开展区域大气战略环评。为了加强区域统筹,除了编制区域重点产业规划外,还可针对上述问题开展专项战略环评,摸清京津冀及周边地区钢铁、火电等产业布局现状及其主要问题。在京津冀及周边地区6省市范围内系统模拟和准确识别大气环境优先保护区、弱扩散区、布局敏感区和受体敏感区,分析产业布局现状及其调整与上述区域的协调性,为各地优化产业布局提供指引。

六是加强“三线一单”工作对接。准入单元划分要与《京津冀协同发展总体规划》《京津冀协同发展生态环境保护规划》等顶层设计衔接,特别是在大尺度功能分区上保持协调。京津冀及周边地区“三线一单”工作组应加强协调,在评价方法、单元尺度、划分标准、准入原则等方面保持协同。“三线一单”成果形成后,要对省(市)界两侧单元的准入清单进行对接,推动产业空间和环境空间协调、连续,从源头上防止跨界污染问题的出现。

环境热评

◆郝亮 贾如 姜现

近日,那钢搬迁计划引起了各界关注。邢台方面认为,“我家后院我做主”,将那钢从邢台市搬迁至其下辖的新河县,既可起到改善市区空气质量的目的,还可提升当地的社会发展水平,可谓一箭双雕的好事。衡水方面则担心企业倘若搬到“自家门口”,其所排放的废气、废水无疑会影响衡水市区以及衡水湖的生态环境。并且衡水方面认为,对于搬迁一事,邢台方面既无事先沟通协商,又无计划生态补偿,对于衡水来说可谓“有百害而无一利”。

为何会出现截然不同的两种观点?究竟“我家后院”应由谁做主?这一话题,值得讨论。

现阶段,生态文明理念深入人心,环保问责更是促使各级官员倍加关注辖区的环境质量,并制定相应的改善举措。笔者在

污染源搬迁,真如“屋内”搬“后院”这般简单?

多次参加强化监督定点帮扶工作中发现,部分地方为确保自身空气质量达标,往往将污染企业由“屋内”向“后院”转移。由此造成“邻里关系”不和谐,甚至还会带来诸多矛盾。

“邻避”的空间范畴已经超越了行政边界,“我家后院”不应再是一个可以自己随意做主的区域。地方政府在做出对区域环境产生重大影响的决策时,应充分考虑“左邻右舍”的意见。

那钢搬迁一事并非特例,重大项目转移至“我家后院”所造成的跨界污染也已成为普遍现象。对于如何化解这一困境,笔者认为应把握以下4个方面。

坚持沟通协商。建立健全跨界污染的行政区域间协商机制,决策方应就搬迁决策的相关内容征求区域内城市的意见,加强各城市间生态环境信息的沟通与共享,牢固树立“共抓大保

护、治污一盘棋”的意识,提高重大决策的共识度。同时,为增强各城市决策者沟通协商的积极性,上级政府制定的绩效考核中环保指标的范围和指向不能仅限于本行政区,还应考虑对周边行政区的贡献和影响,以此形成“一损俱损、一荣共荣”的利益相关者发展价值取向,以及利益兼容的激励机制与责任共担的约束机制。

坚持多方参与。构筑跨界污染治理中政府间伙伴关系的压力传导机制,促使跨界污染问题尽快转化为政策议题。传统上,缺少一套政府间伙伴关系的压力传导机制,从而难以使跨界污染问题上升为迫切政策议题。这也是跨界污染产生的重要原因。鉴于此,应在上级政府这一压力源之外,构筑一个涵盖企业、人大、政协、媒体、非政府组织、企业、人民群众等多主体参与的压力传导机制。这有利于

关注跨界污染的各种诉求通过不同途径得以释放,向决策方施加更多、更大的压力,并最终达成务必解决的政策议题,迫使跨界污染问题得到真正重视和解决。

坚持制减污染。对于那钢搬迁一事,钱易院士表示:“那钢相关者发展价值取向,以及利益兼容的应该是污染源的控制。”可见,环境保护没有地域之分,污染的罪与罚,放在哪里性质都相同;企业的搬迁不应是区域环境质量的“零和博弈”,更不应搞成污染的再次转移,本地政府与企业必须下大力气减少污染。例如,“后院”地区可适当抬高环境准入门槛,更新环境监测技术设备,加强对搬迁企业的环境监测和监管力度等,提升防御污染转移的能力;搬迁企业在转移过程中应积极采用清洁生产的先进技术,通过工艺与流程优化尽可能地实现污染物排放的源头控

制,或者聘请第三方环保企业进行诊断与治理,履行社会责任、实现绿色发展。

坚持合理补偿。建立针对受影响区域的利益补偿机制,调节利益分配格局。必须发挥生态补偿机制力量,方可解决利益彼此消长的难题。具体来说,既可以采取生态价值评估机制,也可以采取横向财政转移支付的生态补偿机制。前者是指应当尽可能地以生态环境价值为依据,加强实物和价值两方面的核算,并将其纳入国民经济核算体系,通过对GDP的修正,制定具体的补偿方法。后者是指通过相关城市间的横向转移支付方式,建立区域生态补偿专项基金,用于修复受损生态环境或补偿受影响群体。此外,对于防治跨界污染,上级政府也要做好产业布局调整与转型升级的规划,并将地区间利益协调机制融入其中。

专家视角

垃圾分类见证制度的力量

◆李志吉

今年7月1日,强制性垃圾分类制度首先在上海启动。彼时,公众对这一全新的垃圾分类制度能否取得成功有着诸多怀疑,甚至质疑。时至今日,据笔者观察,上海的强制性垃圾分类制度已经基本落地,其过程值得总结。

上海的强制性垃圾分类制度主要在以下方面取得成功。

居民的垃圾分类开始从自发走向自觉。如果说开展垃圾分类的“破冰”一开始是被“逼”出来的,那么现在从居民家庭到社区,定时定点垃圾分类已经基本变成居民每日生活的“必修课”,成为一种自觉的新兴生活方式。

居民的垃圾分类从量变走向质变。根据传统理论,居民垃圾分类行为会受到居民家庭特征因素的影响,很难超越某些因素而实现垃圾分类的目标,比如家庭收入、教育背景、职业等。但事实表明,居民垃圾分类还存在一个重要的行为机制,那就是“跟随效应”。一旦垃圾分类的占比超过某个水平,后续的居民和社区就不大受其家庭和社区特征的影响,而会自觉地“跟随”加入垃圾分类的行列,这一点在近期体现得非常充分,比如推动社区开展垃圾分类的难度大大变小了。

社区垃圾开始从增量走向减量。随着垃圾分类在社区的推进,笔者观察到各类垃圾已经开始出现明显的减量化趋势,每日一扔的垃圾分类习惯等,在时刻提示居民要适当控制垃圾数量。

为什么上海垃圾分类能出人意料地取得如此成效呢?笔者认为,最主要的原因是制度

力量以及背后呈现的规律。

其一,强制性垃圾分类制度的本质是一种从属于“命令与控制”的环境规划,相较于十多年前开始推行的“绿色账户”制度,以及各种垃圾分类的宣传教育工作,这一环境规划无疑具有更强的约束性,并带有一定的惩罚性质。基于环境问题的公共属性,可以发现,环境保护大都正是从“命令与控制”的行政制度建设开始,才能取得后续成效。这是基本规律,也是政府主导的行政制度体系的根本力量所在。

其二,垃圾分类制度要与发展水平和发展阶段相适应。两者间的关系其实正是一种重要的微观机制,也就是说,具体表现为居民生活内容的发展水平和发展阶段,才是决定垃圾分类能否有效推行的决定性微观制度力量。离开了这个基础条件,垃圾分类不仅难以实现他律,更是难以从他律走向自律和自觉。

其三,在推行强制性垃圾分类的过程中,居民与社区间呈现出明显的竞争性。从一开始的被动观望,到后面的主动跟随,体现了居民间、社区间、区域间高水平的理性竞争以及有机合作关系,并极有可能就此形成一种全新的社会治理体系和格局。这一点尤其值得我们关注,这就是居民垃圾分类行为背后的行为制度力量。

总之,强制性垃圾分类制度的成功落地,离不开政府的行政制度力量、市场的微观制度力量以及社会的行为制度力量,同时也离不开这三种力量背后的内在发展规律。

作者系复旦大学环境经济研究中心副主任

纸箱回乡



快递收发量在“双11”购物节后到达高峰。为了提高快递包装的循环使用率,今年全国7.5万个快递站点加入了“菜鸟回箱计划”。回收快递纸箱并进行再次共享使用,受到公众欢迎。每个循环使用一个快递纸箱,就可以减少37克碳排放。

陈琛制图

绿色畅言

应急管控措施要落到实处

◆叱狼

近些年,各地对重污染天气应急管控的重视程度逐步加强,管控措施执行起来也更加精准迅速。在污染“削峰”方面,应急管控措施确实发挥了很好的支撑作用,保障了大气环境质量。然而,当前仍有个别地区和极少数企业落实重污染天气应急管控,或多或少存在预警响应不够及时、限产管控不够扎实等现象。

按照应急预案,实施重污染天气应急管控,是落实法律法规要求,也是保障群众环境权益,于法于情于理,容不得丝毫侥幸心理或无所谓心态,更不允许当面一套背后一套,上演“表面热闹”,必须丁是丁、卯是卯,全面执行到位,维护其严肃性,保障其实效性。

落实重污染天气应急管控,督促涉气企业实施限产,但笔者看来,虽然会有难度,但只要扑下身子,依法依规真抓实干,就能确保措施落地。落实应急管控措施的关键在于思想重视的广度和执行管控的深度。

有媒体报道,2019-2020年秋冬季气候条件很不乐观。江汉平原、江淮地区、长三角地区等区域,降水明显少于往年,这对秋冬季大气污染治理攻坚战带来巨大挑战。对此,应有打苦仗、打硬仗的准备。

一方面,要以更大的力度持续强化服务。要通过针对性的业务指导,培育更多生产先进、治污措施过硬的A类、B类企业,强力推进源头治理,同时保障企业绿色可持续发展。

另一方面,要以更宽的视野深入做好宣传。要借力各种媒体,向企业和社会讲清,重污染天气应急管控是污染物聚集、环境承载过重,不得已采取的临时措施,以此取得社会各界的认同和理解。

同时,要让企业认识到,污染排放,出现重污染天气与应急管控,其实是一个循环链。打破这个链条,减少触发应急管控机制,避免被要求限产,重在平时严格落实环境治理措施,齐心协力压减大气污染物排放强度和总量,保持大气环境始终在低负荷。

总之,要力争每次重污染天气应急管控都成为一次生态环境警示教育课,以此凝聚全社会的治污认同感和紧迫感,增强企业落实治污主体责任意识的积极性和主动性。

2020 环境经济

征订工作全面开始
讲好绿色发展的故事

2020年《环境经济》征订单

支付方式 完整填写此订阅单,连同汇款凭证传真或邮件至发行部,即完成订阅。

方式一: 银行汇款 户名: 《环境经济》杂志社有限公司 开户银行: 中国工商银行北京崇文门外大街支行 账号: 0200000509200035385 (如个人代单位汇款,需备注汇款单位全称)	方式二: 邮局汇款 收款人地址: 北京市东城区广渠门内大街16号环境大厦1112房间 收款人邮编: 100062 收款人全称: 《环境经济》编辑部 刘燕 (汇款时需备注联系人和电话)
--	--

① 订阅单位(人)全称: _____
 订阅数量共计 _____ 份 总计金额: _____ (定价: 480元/年)
 *如需挂号,按邮局统一规定另付72元/年
 收刊地址: _____
 联系电话: _____ 杂志收件人: _____ 邮编: _____

② 发票抬头: _____
 统一社会信用代码/纳税人识别号(必填): _____
 发票寄送地址: _____
 发票联系人: _____ 联系电话: _____

注: 如需将所订杂志分开邮寄,请附所有收件人邮编、地址、单位、姓名、联系电话、份数等详细资料。

联系人: 刘燕、霍家玉、孙智芳
 传真专线: 010-67116977

订购热线: 010-67163453 010-67113781
 发行邮箱: hjjfx@126.com