

严格环境执法让市场竞争更公平更公正



毛显强,北京师范大学环境学院教授,北京师范大学全球环境政策研究中心(CGEP)主任。研究方向为环境经济政策分析、生态与环境经济管理、环境评价与规划。兼任中国环境科学学会环境经济分会副主任委员、中国环境科学学会气候变化分会副主任委员、中国生态经济学学会理事、环境保护部环境损害鉴定评估专家委员会委员、中国清洁空气联盟(CAAC)第一届指导委员会委员,以及多个学术刊物编委。

对话人:北京师范大学环境学院教授毛显强
采访人:本报记者宋杨

“环保冲击实体经济”等论调为何站不住脚?

整治对象多是“散乱污”企业,从业人数少,税收少甚至零税收,对地方财政贡献小

中国环境报:近期,以煤炭、钢铁为代表的一些大宗商品价格显著上涨,您认为产生这种现象的原因有哪些?

毛显强:从国家统计局发布的“流通领域重要生产资料市场价格变动情况”看,从2016年初以来,钢铁、焦炭和焦煤、纸浆、瓦楞纸等价格有较大幅度上涨,有色金属(电解铜、铝锭、铝锭、铝锭)、玻璃、棉花、农药、尿素等有小幅上涨,而其他主要煤种、主要化工产品、主要农产品、石油天然气、水泥、复合肥等价格保持平稳至小幅波动。由此看来,所谓“大宗商品价格显著上涨”的说法,并不是全局性的,还是主要体现在去产能的重点行业,即钢铁、焦炭的产品上。纸浆、瓦楞纸的价格上涨则可能与国办7月发布的禁令,要求2017年底前禁止包括“未分拣的废纸”等在内的洋垃圾进口有关。

总体来看,环保对以煤炭、钢铁为代表的大宗商品价格有所贡献,但不是主要原因。主要原因还是在于:国家从2013年开始加大供给侧结构性改革力度,对过剩产能加大淘汰力度。2013年,国务院印发《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》,要求重点推动山东省、河北省、辽宁省、江苏省等地区钢铁产业结构调整,压缩钢铁产能总量8000万

吨以上;2015年底前淘汰炼铁1500万吨、炼钢1500万吨、水泥1亿吨、平板玻璃2000万重量箱。2016年2月,国务院印发《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》,要求山西省、内蒙古自治区、陕西省、宁夏回族自治区4个地区产能小于60万吨/年,河北省、吉林省、黑龙江省等11个地区产能小于30万吨/年,其他地区产能小于9万吨/年的煤矿进行产能有序退出。据国家发改委相关人士透露,2016年,中央企业共化解钢铁过剩产能1019万吨,化解煤炭过剩产能3497万吨。

同时,2017年我国经济形势平稳向好,对大宗原材料的需求有所恢复,也就是需求端有所加大。需求和供给一增一减,成为近期大宗原材料价格上涨的主导因素。

中央环保督察从2016年初开始,逐渐在全国铺开,执法力度空前加大,总体上会增加一些企业的环保压力和成本。但此次中央环保督察,主要取缔整顿的是“散乱污”企业,对于国有大中型骨干企业,对于环保绩效良好企业的生产不会产生显著的负面影响,反而有利于这些企业占领市场份额和改善企业经济效益。加强环境执法对于以煤炭、钢铁为代表的大宗商品价格影响有限。

中国环境报:现在社会上

出现这样一种声音,认为经济波动尤其是物价上涨的主要原因是环境执法力度加大,甚至出现了诸如“环保冲击实体经济”等论调。对此,您是怎样认为的?

毛显强:我也听到了这样的声音,近期在地方调研中,我也特别留意了这个话题。

我们近期在四川省攀枝花市、绵阳市,山东省临沂市等地调研时,特地收集了一些地方人士透露,2016年,中央企业共化解钢铁过剩产能1019万吨,化解煤炭过剩产能3497万吨。同时,2017年我国经济形势平稳向好,对大宗原材料的需求有所恢复,也就是需求端有所加大。需求和供给一增一减,成为近期大宗原材料价格上涨的主导因素。

中央环保督察从2016年初开始,逐渐在全国铺开,执法力度空前加大,总体上会增加一些企业的环保压力和成本。但此次中央环保督察,主要取缔整顿的是“散乱污”企业,对于国有大中型骨干企业,对于环保绩效良好企业的生产不会产生显著的负面影响,反而有利于这些企业占领市场份额和改善企业经济效益。加强环境执法对于以煤炭、钢铁为代表的大宗商品价格影响有限。

近期,以煤炭、钢铁为代表的一些大宗商品价格显著上涨,不少人把经济波动尤其是价格上涨的主要原因归结于环境执法力度加大,甚至出现了诸如“环保冲击实体经济”等论调。如何将环保督查执法对经济造成的影响剥离出来,辨析大宗商品价格上涨以及经济波动的内在因素?本报记者采访了北京师范大学环境学院教授毛显强。

企业能够回到同一公平竞争的起跑线,有利于遵守环保法规的企业提高竞争能力,有利于实体经济的健康发展。

当一些企业由于环保成本提高被迫从市场退出后,在一段时间、某一局部,会发生生产成本和中间产品价格的上升。但由于这些企业退出后腾退的资源要素,包括土地、劳动力、资本,总体上会向着效率更高的行业和企业转移,将有利于创造新的、相对高端产品和服务的供给,增加它们的供给数量和种类,并降低它们的价格,最终消费者还是会受益。

在湖南省常德市,遍地开花的投肥渔业养殖场曾经是开发利用水体资源的重要方式,但是长期的渔业养殖造成湖水体富营养化严重。近年来,常德市痛下决心,禁止投肥养殖,在保留部分生态化养殖的同时,改变发展方式,发展生态旅游。投入巨资完善水域风景区的基础设施、服务设施、经营设施和旅游服务站点建设,打造旅游休闲度假区。2016年,常德市地区生产总值名列全省第三,环保并未损害常德市的实体经济。

当然,这样的整治在推动经济转型过程中,会导致一部分从业人员暂时休假或下岗失业,一些老板会受到一定的经济损失。但是由于涉及的人员和企业数量规模有限,在经过

一段时间的调整转移之后,这些冲击都能够得以消化。一些有一定规模和实力的企业在环保整治到位或集中搬迁进工业园区后,有关部门会允许它们重新开业。因取缔小企业、小作坊而暂时下岗的工人可以自行寻找新的工作机会。

我国早已过了劳动力极为丰富甚至过剩的年代,经济学家们普遍认同我国已经经过“刘易斯拐点”,也就是过了享有人口红利的时期。劳动力总体上不是过剩而是稀缺,下岗的劳动力只要想工作,重新上岗不是大问题。当然,地方政府在这里也应该积极作为,除了通过救济、补助帮助他们解决暂时的生活困难外,还要重视对劳动力进行再就业技能培训,帮助他们尽快上岗、提高收入。

同时,我们要相信市场的力量。当某些产品价格上涨,相应的行业出现超额利润而盈利空间增大时,要么是已有的企业扩大产能,要么是吸引新的厂商进入这个行业,结果都是产品供给加大,价格下降。这就是市场经济中价格这只“看不见的手”的作用。当然,新进入的企业必须是具备了较高环保标准,能够在较高的环保起跑线上参与竞争的企业。这些企业的加入无害于环境质量,而将使产品供给接近甚至恢复至原有规模。这一变化过程,符合事物的螺旋形上升规律。

严格的环境执法会对市场竞争产生哪些影响?

让企业生产成本和产品价格都能反映正常的环保投入成本,恢复正常的市场竞争公平秩序,实现企业优胜劣汰

中国环境报:严格的环境执法会对市场竞争产生哪些影响?哪种类型的行业企业会从中受益?

毛显强:党的十九大报告要求“加快完善社会主义市场经济体制”,指出:“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点,实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。”严格的环境执法对市场竞争最直接的影响就是,在明确公民对于环境质量享有产权的前提下,让企业生产成本和产品价格都能反映正常的环保投入成本,恢复正常的市场竞争公平秩序,实现企业优胜劣汰,让生产要素合理流动起来。

过去,我们的市场上存在着“劣币驱逐良币”现象。比如,国有大中型企业通常在环保守法合规方面做得多、做得好,但也意味着需要投入高额的环保资金,生产成本会相对较高;而不合规、未批先建的小企业、小作坊为了降低成本,不上环保设施或者上了设施也不运行,导致污染物直排,产品成本低,在市场上具有较强的价格优势。扭曲的市场竞争结果就是,环保合规企业的市场份额受到不合规企业的强烈挤压,这就是环境“外部性”成本没有得到内化的结果。严格环境执法就是要纠正这一现象,就是要让污染者切实承担起环保成本,让过去没有体现在产品成本上的“外部性”成本得以内化。从环保的角度,让所有的企业在市场上展开公平的竞争,这显然会有利于那些环保合规的、生产效率更好的企业。我们在山东省临沂市调研

时了解到,当地经历了2015年的“环保风暴”,作为当地主导产业之一的板材加工业经过了环境治理整顿,在近期的中央环保督察中生产几乎没有受到影响。而相邻省市的同类行业,则因存在较多环保欠账而不得不关停整改,并由此导致板材产品价格整体上涨。在此情况下,临沂市的板材行业经济效益大幅提升,企业老板尝到了环保守法的甜头。环保守法者终将获益,相信这是大家都愿意看到的结果。

中国环境报:从长期来看,趋严的环保政策对经济发展会有哪些促进作用?对供给侧结构性改革的推动作用体现在哪些方面?

毛显强:我国经济发展到今天,本身就存在着转型升级的要求。一方面,新业态、新企业不断涌现,需要注入劳动力、资本、土地等要素。另一方面,传统行业总体规模收缩,其中的先进企业通过技术改造提高生产效率提升效益,对劳动力等要素的需求在减少;而其中的落后企业则加快衰落,在产能化解的大潮中,被压垮的命运不可避免。

由于惯性思维、技术锁定,特别是由于执法不严带来的环保成本低廉,导致一些落后产能,一些低效率、高污染的企业在过去相当长时期内还一直倚仗低成本竞争优势占据市场空间,并由此对劳动力、资本、土地产生“锁定”效应,生产要素迟迟不能及时转移到新业态、新部门中去。同时,它们造成污染,这显然会有利于那些环保合规的、生产效率更好的企业。我们在山东省临沂市调研

的有效手段。趋严的环保政策与供给侧结构性改革是同盟军,因为过剩的低效率、低效益、高污染、高能耗产能是它们共同的“敌人”。两者的目标表面上看虽有不同,一个是要解决环境质量改善问题,另一个是要解决经济发展质量问题,但他们的推动方向是一致的,因而能够形成合力。

日益趋严的环保政策会加速生产要素的合理流动,将劳动力、土地、资本,从污染严重的企业、作坊中解放出来,使其流动到经济效率、效益更高,污染、能耗更低的行业中去,流动到新兴的业态中;供给侧结构性改革的措施在去除过剩的低效、高产能的同时,能够产生强烈的污染减排协同效应,给改善环境质量以极大的支持。这两者的终极目标和方向完全一致,都是要实现平衡而充分的发展,满足人民日益增长的美好生活需要。

中国环境报:如何处理环保与经济两者之间的关系,是许多国家在发展过程中都必须直面的一个问题。回顾西方发达国家走过的历程,有哪些经验是值得我国借鉴的?

毛显强:我国致力于加快完善社会主义市场经济体制,但也可以从施行市场经济长达两百多年的西方发达国家走过的历程中吸取一些经验教训。先说说欧洲。现在的欧洲国家大环境环境优美、风景宜人,但欧洲历史上也曾因工业化带来大范围的严重污染。现代钢铁工业起源于欧洲,是欧洲工业化的基础。到了20世纪80年代,西方发达国家陆续进入后工业化时期,钢铁产业转入

平稳低速增长甚至不景气期。为了挽救这一夕阳产业,西欧各国政府进行大力扶持。但由于落后产能仍然保留,而新建项目不断投产,粗钢产能不断增长,钢材过剩形势更加严重,价格下跌,企业利润萎缩。1980年,欧共体正式宣布欧洲钢铁工业处于危机之中。之后,欧共体限制各成员国粗钢产量,共耗资364亿欧元货币单位,关闭落后、效率低下的产能总计3100万吨。20世纪90年代初,欧洲钢铁产能再度出现极大过剩。为此,欧盟于1993年执行重建计划,向钢铁企业提供巨额补助金,削减过剩产能。从20世纪70年代中期起,欧洲钢铁工业开始大幅度裁员,1974年~2001年,欧共体(欧盟)钢铁工业的雇员人数从99.8万人降至27万人。21世纪初,欧盟出于环保目的,对高污染的焦化企业进行关闭,其钢铁企业不得不从中国大量进口焦炭,欧盟也完成了从通过反倾销措施限制中国焦炭进口,到反诉中国不得限制焦炭出口的戏剧性逆转。最终,在钢铁、焦炭为代表的高污染、高能耗产业日益衰落的时候,欧洲国家转而在低碳经济领域扛起了引领世界的旗帜。在此过程中,欧洲国家的环境质量也在产业和经济转型,以及大规模治理下得到极大改善。

另一个例子是美国加利福尼亚州。洛杉矶曾被称为“雾霾之城”,而加州的公众和环保部门为了摘掉这顶帽子,付出了长期的治霾努力。这种努力与保护企业利益、保持地方经济发展的诉求之间展开了长期的拉锯。后来成为美国总统的罗纳德·里根(Ronald Reagan)于1967年~1975年担任加州州

长,尽管那时美国联邦《清洁空气法案》早已经颁布,但罗纳德·里根基于保护自由市场经济的理念,为了不影响到当地经济发展,并未从州政府角度做出切实的环境保护努力,这使得洛杉矶“雾霾之城”的帽子多戴了若干年。直到杰里·布朗(Jerry Brown)州长继任,才开始推行雄心勃勃的污染治理计划,包括提高排放标准、严格执行、强制减排,取得显著成效。其后的数十年间,加州的环保进程仍未一帆风顺,也曾经经历企业家的反对、执政者更替、经济危机、失业工人抗议等,甚至在加州施行排污权交易制度的过程中还发生过交易欺诈丑闻等。加州治霾的努力在几十年间数起数落、一波三折,治霾事业艰难前行。如今的加州,仍然是美国在环保方面最为积极、前卫的一个州,同时也是经济实力最强、最具创新和活力的一个州。

同样,在我国,环保工作走在前列的深圳,是中国最具创新、创造能力,经济最有活力的城市之一。临沂市在经历了短暂的阵痛后,地方经济发展、财政税收、就业、金融秩序并未受到影响,仍然呈现上升态势。

国内外的历史和现实案例表明,环境保护与经济发展的关系未必总是矛盾冲突的,随着时间的推移、时代的变迁,过去矛盾和冲突的方面在运动转化,环保可以促进经济的转型、提质、增效,经济发展动力的多元化也为环保措施的采用提供了更多的弹性和施展空间。二者的统一性就在于,都是为了满足人民日益增长的美好生活需要,这也是我对习近平总书记“绿水青山就是金山银山”理论的一点粗浅理解。

探索与思考

以十九大精神引领美丽乡村建设

◆陈伟达

党的十九大报告指出,“建设美丽中国,为人民创造良好生产生活环境”,“必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念”。遵循“绿水青山就是金山银山”的理念,建设美丽中国,美丽乡村建设是重要组成部分。当前,美丽乡村建设虽然取得了显著成效,但也面临一些亟须解决的问题。近期,东部某省发布的《美丽乡村建设负面案例》,引发了笔者的思考。

笔者认为,这些问题归结起来,有认识仍停留在短期、外在层面的问题,也有实践中过度开发、生搬硬套等问题。美丽乡村建设,既与农村资源息息相关,也牵涉到农民财富增长;既与现代化城市建设紧密联系,又离不开人类活动的自然环境。

深入推进美丽乡村建设要以党的十九大精神为引领,坚持问题导向,进一步增强农村群众的绿色生活意识,让美丽乡村建设的成果更好地转化为惠农、兴农、富农的资源优势。

一要贯彻创新理念,注重培训宣传。创新是发展的基点,理念是行动的先导。应坚持生态文明建设和城乡统筹理念统领美丽乡村建设。更多地挖掘乡村地方特色,更好地融入村庄文化底蕴,大力宣传美丽乡村建设的政策举

措和工作成效,让美丽乡村建设活力竞相迸发。

二要贯彻协调理念,强化资源整合。完善的公共服务和配套设施是美丽乡村建设的有力支撑。应推动城镇公共服务和基础设施向农村延伸,加快推动城乡资源一体化,让农村群众真切感受到明显变化,让美丽乡村发展得更全面。

三要贯彻绿色理念,让绿色成为美丽乡村的主色调。农村环境洁净化是基础,绿化美化是提升。要以绿化带动洁化和美化,通过重点打造绿色精品村庄,带动示范和建立美丽乡村建设的长效机制,推动美丽乡村从“一时美”迈向“持久美”。

四要贯彻开放理念,打开农村连接城市的通道。构建以农村群众为主的多元合作共建机制,吸引更多的资金与技术聚焦农村,吸引在外成功人士回乡支持农村建设,让美丽乡村收获更多的开放红利。

五要贯彻共享理念,充分发挥农村群众的主体作用。将更多参与权和监督权交给他们,让他们成为真正的建设者、受益者。同时着力保障和改善民生,充分调动农村群众的积极性,让他们在良好生态环境中安居乐业。

作者单位:环境保护部华东督察局

用新思路开展污染源普查工作

◆陈武权

污染源普查是重大的国情调查,是基础性的工程。通过污染源普查可以摸清环保家底,做到心中有数。第二次全国污染源普查的主要目标是改善环境质量,面临的挑战是普查成果要能为防控环境风险服务;同时普查的范围在第一次普查的基础上增加了对机动车和非道路移动源源的调查,工作量明显加大。

从第一次全国污染源普查到第二次普查,一晃就是十年。十年间,我国环保政策在不断探索前进,信息技术也在突飞猛进,为此,要以新思路开展第二次全国污染源普查工作。

加强普查办党的建设。普查办虽然是临时机构,但也应成立党支部,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,贯彻好中央的大政方针,结合“两学一做”常态化、制度化的要求,以担当的决心,以奋发有为的精神状态把污染源普查工作做好。

做好污染源普查的宣传和培训。在污染源普查入户调查之前,充分利用电视、报刊、广播、网站等,广泛深入地宣传全国第二次污染源普查的重要意义和有关要求,让广大人民群众和排污企业知道污染源普查的重要性,并主动支持污染源普查工作。普查技术培训要有效率,对普查指导员、普查员要在培训后进行考试,考试合格才能上岗;同时要举办对领导小组成员单位的培训或座谈会,使领导同志了解污染源普查的必要性,有利于地方普查工作的开展和经费保障。

重视污染源普查数据的质量。数据是普查成败的重要决定因素和普查成果的主要体现,保证污染源普查数据的质量至关重要。数据的合理性除了各级普查机构人工审核后,开发第二次全国污染源普查软件时要考虑自动

发现未填、漏填、不合逻辑的数据软件功能,对不合理的数据进行智能提示。同时普查软件需具备根据一定的业务规则,将普查数据与环境统计、排污许可证、污染源自动监控数据等进行比对、校验、匹配、整合等功能。通过对数据进行标准化处理,保证数据的准确性。制定严格的普查数据管理办法,任何地方、部门、单位和

普查办对第三方公司进行考核,对质量进行把关。

普查成果要及时共享发布。普查成果发布的方式有很多,包括印制《全国第二次全国污染源普查技术报告》,举办新闻发布会,在电视、网络、报刊公告普查发现未填、漏填、不合逻辑的数据软件功能,对不合理的数据进行智能提示。同时普查软件需具备根据一定的业务规则,将普查数据与环境统计、排污许可证、污染源自动监控数据等进行比对、校验、匹配、整合等功能。通过对数据进行标准化处理,保证数据的准确性。制定严格的普查数据管理办法,任何地方、部门、单位和

个人都不得迟报、虚报、瞒报和拒报普查数据,不得伪造、篡改普查数据。任何单位不得以时间紧为由而放松对普查数据质量的要求,对时间与质量的关系处理,时间应该服务质量。

定期督查普查工作的进展。要保障污染源普查的进度,普查是重要手段。在普查前期准备阶段通过督查,查看地方环保部门,尤其是县级环保部门污染源普查办是否按时成立,人员是否到位,是否有固定的办公场所和办公设备,是否申请了普查经费。在普查全面开展后,通过督查发现问题,信息填报数据遇到了什么困难,普查指导员是否承担了对辖区内普查员的指导作用,普查员是否在其所负责的片区内对普查对象讲解如实地进行普查登记的必要性,普查对象是否配合等。将督查的情况进行分析,提出改进要求,向地方政府进行通报,保证普查工作按期完成。

采用新技术新方法进行普查。第二次全国污染源普查可以采用一个软件、一个网、一张图的方式。一个软件即环境保护部组织开展全国统一的污染源普查软件,一个网即数据的上报通过环保专网实现,一张图即明确污染源普查数据的地图比例、地图要素、发布方式由环境保护部规定制作。软件的开发需要利用关系型数据库等先进技术手段和数据

处理技术,引入卫星遥感、无人机等调查手段和互联网、移动终端等信息化技术,形成环境普查网络以辅助人工普查方式。普查办人员不多,但工作量很大,可以委托第三方单位参与污染源普查工作,普查办对第三方公司进行考核,对质量进行把关。

普查成果要及时共享发布。普查成果发布的方式有很多,包括印制《全国第二次全国污染源普查技术报告》,举办新闻发布会,在电视、网络、报刊公告普查发现未填、漏填、不合逻辑的数据软件功能,对不合理的数据进行智能提示。同时普查软件需具备根据一定的业务规则,将普查数据与环境统计、排污许可证、污染源自动监控数据等进行比对、校验、匹配、整合等功能。通过对数据进行标准化处理,保证数据的准确性。制定严格的普查数据管理办法,任何地方、部门、单位和

普查办对第三方公司进行考核,对质量进行把关。

普查成果要及时共享发布。普查成果发布的方式有很多,包括印制《全国第二次全国污染源普查技术报告》,举办新闻发布会,在电视、网络、报刊公告普查发现未填、漏填、不合逻辑的数据软件功能,对不合理的数据进行智能提示。同时普查软件需具备根据一定的业务规则,将普查数据与环境统计、排污许可证、污染源自动监控数据等进行比对、校验、匹配、整合等功能。通过对数据进行标准化处理,保证数据的准确性。制定严格的普查数据管理办法,任何地方、部门、单位和

我为普查献一策

有奖征文投稿邮箱 wppcxc@163.com