扩大环境服务贸易,助力经济高质量发展

张彬 李丽平 赵嘉 张莉

9月4日至9日,2020年中国国际服务贸易交易会(以下简称服贸会)在北京举办。本次服贸会以"全球服务,互惠共享"为主题,力推全球服务业开放合作。作为服务贸易的一个重要分支,环境服务在服贸会上备受关注。服贸会汇集大量环境服务交易洽谈信息,成为推动环境服务贸易发展的重要平台。

近年来,随着我国生态文明建设进入新阶段,各项法规、政策的出台为我国环境服务业的发展营造了良好氛围,在环境服务领域涌现出一批综合实力强、具有国际竞争力的骨干企业。以贸易投资手段大力推动环境服务业发展、丰富环境服务市场供给,将有助于全面提升各行业绿色供给水平,为市场提供更加清洁的产品,助力我国经济高质量发展。

扩大环境服务贸易的重要意义

2017年中央经济工作会议指出,中国特色社会主义进入了新时代,我国经济发展也进入了新时代,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。时代的发展对供给、需求、分配和经济循环提出了新的要求。环境服务作为兼具促进贸易增长、推动经济发展、服务生态环境保护等功能的重要服务行业,推动其发展对促进我国贸易高质量发展、经济高质量发展具有重要意义。

推动环境服务贸易是减缓经济下行压力的有效举措。受新冠疫情影响,全球经济下行压力加大,世界处于百年未有之大变局,不稳定不确定因素增加,要加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。环境服务业主要在环保产业的上游和下游发挥作用,其研发、设计、咨询、监测等子部门的发展和贸易水平增强,将有效带动环境产品制造的升级和贸易的发展,有助于增强我国环保产业的国际竞争力,提高我国环保产业产品和服务高质量供给能力,推动环保产业及其贸易成为新的经济增长点。

推动环境服务贸易有助于全行业高质量投入产出。环境服务业作为生产性服务业,与制造业直接相关,提供配套服务。尽管我国拥有全球门类最齐全的产业体系和配套网络,但许多产品单位产值能耗和污染物排放水平仍高于世界发达国家水平,投入产出效率相对较低。通过积极推动环境服务贸易,能够扩大进口和技术交流,提升环境服务高水平供给,降低制造业产品能耗和污染排放水平,提升我国全行业绿色竞争力,以及环境、资源、能源投入产出效率。

推动环境服务贸易有助于促进服务贸易高质量发展。推动环境服务贸易是完成《中共中央国务院关于推进贸易高质量发展的指导意见》任务的重要途径。一方面,环境服务贸易高质量发展是服务贸易高质量发展的重要组成部分;另一方面,通过提供高质量环境服务提升企业绿色设计和绿色制造水平,将有助于推进贸易与环境协调发展,促进服务贸易高质量发展。

我国环境服务业发展现状及特征

随着我国生态环保工作不断向前推进,环境服务业快速发展,新业态不断涌现,环境服务贸易进出口结构不断优化。我国环境服务业发展呈现出以下特点:

一是起步较晚但发展迅速。相关统计显示,我国环境服务业产值2006年-2010年年均增长15%以上。党的十八大以来,我国环境服务业发展保持了较高增速,2013年-2019年全行业年均增速达到22%,远高于同期国民经济增长幅度。2019年,我国环境服务收入总额约为11200亿元,占环保产业收入总额比重已超过60%,成为拉动环保产业发展的中坚力量。

二是市场化程度高,竞争力逐步增强。相关调查显示,我国环境服务行业参与者主要包括国有企业、民营企业和外资企业,同时小微型规模经济单位积极活跃,市场更具多元化特征。2017年,小微型规模环境服务企业年营业收入达2943.5亿元,同比增长19.2%,高于行业总体增幅1.3个百分点,实现营业利润额291.4亿元,比上年增长50.1%。一批综合实力强、具有国际竞争力的环境服务骨干企业也涌现出来,如北控水务、首创股份、光大环保、中国节能等,增强了行业整体竞争力。

三是新业态不断涌现,精细化方向发展趋势明显。随着我国环境治理需求不断提高,我国环境服务业从传统的技术研发、工程设计与施工、设施运营向注重服务和环境效果的环境综合服务延伸,工业污染领域第三方治理模式、"环保管家"服务模式、环境金融服务模式、资源组合开发模式、生态导向开发模式等商业新模式在环境治理领域得到创新应用。未来随着环境治理走向深入,治理特定的环境问题需要更有针对性的"保姆式"服务,向着多元化、精细化方向发展。

四是开放水平不断提高,"走出去"的企业不断增多。党的十八大以来,我国实施更加主动的开放战略,把服务贸易作为参与国际经济合作的新路径,环境服务对外开放进一步扩大。我国环境服务企业不仅通过"引进来"促进消化、吸收和创新,而且经过多年发展,不少已具备国际竞争力的企业通过"走出去"扩大国际市场。据统计,我国已有40余家环保企业进入全球六大洲54个国家。

扩大环境服务贸易,助力高质量发展

尽管我国环境服务业发展迅速,但是与欧美等发达国家以及国内环境治理需求相比,整体发展仍然较为滞后。主要体现为环境服务业占GDP比重仍偏低、传统环境服务业国际市场开拓不足、新业态环境服务供给不足等。这就需要进一步扩大环境服务贸易,增加环境服务有效供给,为我国企业高质量发展和高质量"走出去"提供优质环境服务,协同提升我国企业绿色竞争力,为内外"双循环"绘就绿色底色,服务我国经济高质量发展。

通过贸易框架下市场准入和规则谈判拓展环境服务业市场边界和需求,扫清进入环境服务业市场的障碍。借助贸易谈判提升市场开放水平,有利于国外技术、资本、经验的引入和我国环境服务业"走出去"。通过规则谈判和制定敦促贸易双方有效实施国内生态环境保护措施,形成较高环境保护水平,为环境服务业贸易、投资和发展创造市场空间,扩大环境服务贸易。

采用边境措施优化环境服务业供给侧结构。有些服务在供给过程中可能产生二次污染,比如,对电子废弃物的处理和循环利用不当可能会对土壤、地表水和地下水造成二次污染。可以通过边境措施来调控电子废弃物的进口和出口,从而调控部分环境服务的供给产能、优化供给结构。

积极利用服贸会平台,推动环境服务贸易发展。服贸会作为全球唯一一个国家级、国际性、综合型的服务贸易平台,对于推动服务贸易发展具有重要意义。环境服务贸易应利用服贸会平台激活创新引领的合作动能。一方面,通过贸易、国际并购等方式促进国内外环境服务业合作,增强国内外产业、技术和资本交流,在提升传统环境服务业水平的同时,积极培育和发展环境服务新业态,增加环境服务有效供给。另一方面,逐步建立和完善环境服务贸易统计制度,将服贸会中涌现的环境服务新业态及时纳入统计,及时有效了解环境服务贸易市场和国际竞争现状,进一步推动环境服务业发展和对外贸易。

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心

政策解读

推进塑料污染治理系列谈④

扎实推进塑料污染治理 培育绿色消费新模式

◆赵凯

近日,九部门联合印发《关于扎实推进塑料污染治理工作的通知》(以下简称《通知》),对下一阶段重点任务,特别是2020年底的阶段性目标进行了具体部署。《通知》明确了各级政府的管理责任和部门分工,强调了工作的重点领域和重点环节,强化了日常监管和专项检查,细化了禁限管理标准,为各地推进塑料污染治理工作、落实监管职责指明了方向,为企业绿色转型提供了指引。《通知》的印发,进一步表明了国家推进塑料污染治理的决心,九部门联动,出实招、干实事,更有利于推动新兴领域企业积极推广新产品、培育新模式。

《通知》为企业绿色转型提供指引

《通知》对地方各系统的工作提出了明确要求,细化了相关一次性塑料制品的禁限管理标准,为产业链各环节企业的绿色转型提供了指引。一是市场监管等部门要加大对违规生产销售超薄塑料袋、超薄农用地膜的执法检查力度,按期对一次性发泡塑料餐具、一次性塑料棉签、含塑料微珠的日化产品等开展执法工作。二是工业和信息化等部门将组织对辖区内涉及生产淘汰类塑料制品的企业进行产能摸排,引导企业及时做好调整。三是商务部门将按照《固体废物污染环境防治法》要求,加强对商品零售场所、外卖服务等场所和行业停止使用不可降解塑料袋等的监督管理。以上将推动相关一次性塑料制品生产方、销售方、使用方积极寻求替代方案,进行绿色转型。

《通知》相关细化要求的落地实施,必将有力推动相关企业联动上下游合作伙伴协同打造绿色供应链、推动供应链"端到端"(包括品牌商到零售商、零售商到用户)的绿色行动和绿色转型。

《通知》有利于推动新兴领域企业探索新产品、新模式

《关于进一步加强塑料污染治理的意见》提出"到2022年,在塑料污染问题突出领域和电商、快递、外卖等新兴领域,形成一批可复制、可推广的塑料减量和绿色物流模式"。在《意见》的指导下,新兴领域企业积极响应政策要求,正在采取多种措施,从源头降低一次性塑料制品的消耗强度。

电商、快递企业从仓储、包装、运输、末端配送等各环节展开"绿色"建设,推广可循环包装、免胶带纸箱、瘦身胶带、全生物降解袋等,减少使用一次性不可降解塑料包装袋、塑料编织袋、塑料胶带等;逐步扩大可循环快递包装使用范围,探索建立平台间互通互认的运营体系;积极打造绿色供应链,构建仓运配全链条的绿色发展模式。外卖平台从源头减量、包装升级以及下游的回收分类与循环利用,推动外卖一次性塑料包装减量;免费投放全生物降解塑料袋,引导平台商户使用生物降解包装;通过回馈绿色能量引导用户减少使用一次性餐具;加强多方合作,探索外卖塑料餐盒的分类回收模式。

有关电商快递企业、品牌商户正在与上游包装供应企业合作共同推动行业可持续生态链建设,探索推动可循环快递包装的应用向全国规模化应用发展;有关外卖平台正在研究制定外卖环保包装推荐名录、探索塑料餐盒规模化市场化回收路径,加快健全外卖行业的绿色供应链。

《通知》有利于推动形成绿色消费新风尚

《通知》还着力强化了对相关塑料制品的执法检查和塑料污染治理的宣传引导,特别是进一步细化了对一次性塑料购物袋、一次性塑料餐具、一次性塑料吸管、含塑料微珠的日化产品等相关塑料制品的禁限标准。这有助于消除政策误解和认知误区,使消费者更容易、更准确地理解和把握国家对塑料制品的禁限范围,提高公众参与的积极性和便捷性。

塑料污染治理任重道远,需要各方共同参与。在政府、行业、企业、公众的共同努力下,重点区域、重点领域、重点环节的塑料污染治理工作将稳步有序推进,为顺利实现塑料污染治理各阶段性目标打下坚实基础。

作者系中国循环经济协会副会长兼秘书长

对"十四五"土壤污染防治的政策建议

◆孙宁

2020年5月31日,国务院办公厅印发《生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》(以下简称《方案》),其中第四部分包括土壤污染防治、地下水污染防治在内的相关污染防治活动,确认为地方财政事权,由地方承担支出责任,中央财政通过转移支付给予支持。

土壤相比于大气、水体环境而言,总体不具有流动性(不包含大气沉降造成的不同地块之间的相互影响),其污染范围相对固定,本区域的污染总体上不对其他区域的土壤造成明显影响。地下水由于迁移性和流动性总体比较缓慢,总体不具有明显的流动特征,流动后无较为明显的相互影响。土壤和地下水污染的上述特征不同于大气污染、水体污染,所以在事权划分上首先划归地方事权和地方财权。

《方案》的核心是污染防治责任划定问题。在中央和地方的事权责任上,《方案》明确土壤污染防治为地方各级政府责任,《中华人民共和国土壤污染防治法》明确提出各级人民政府必须对地方土壤环境质量负责。从法律角度出发,各级地方人民政府应有清晰认识,切实承担起土壤环境保护与风险管控的责任,将国家各项制度要求落到实处,更好地策划、组织、实施好土壤环境保护、风险管控与修复工程项目,在资金上充分给予保障。

《方案》体现出中央和各省在土壤污染防治资金和工程项目管理上的不同责任。中央专项转移支付不同于一般性转移支付,应按照相关管理办法要求专款专用。由财政部确定分配因素、权重和计算方法,并将专项资金分配到各省。国家确定专项资金使用方向、支持项目要求、资金使用总体要求;省级管理部门负责将专项转移支付资金按照一定方法分配到具体项目,确定项目支持额度和预期绩效目标。这时国家层面上分配到各省的资金分配计算方法、项目储备库管理,和省级层面上分配到项目的资金分配方法、绩效目标的确定就成为非常重要的核心管理手段。建立规范合理的项目储备与入库评审管理制度、绩效目标申报和评审制度、以实现绩效目标和资金安全为导向的全过程管理制度,成为当下土壤和地下水污染防治工程项目管理的重点。

《方案》一方面将有利于形成以责任为导向和产业发展驱动力的土壤污染防治新局面,责任的划定和承担将成为土壤污染防治的重要前提和基础。另一方面,责任体系建立后,资金将成为非常重要的因素,以筹集更多的资金为目的,在责任的推动下将有利于土壤污染防治项目组织实施模式和投融资模式的创新,从而不断增强土壤污染修复产业发展的活力和可持续性。

在《方案》基础上,笔者提出"十四五"土壤污染防治的6个政策建议。

一是加快土壤污染防治责任人认定管理办法的研究和出台。

在编制过程中细化土壤污染状况调查与责任人认定的衔接规则,建立土壤污染责任人认定与调查修复工作的衔接机制。当存在多个土壤污染责任人时,综合考虑责任人类型、污染贡献、是否主观故意、是否积极挽救、经济能力等因素,综合确定责任份额,合法、合理、合情地追究责任。

二是应将在产企业土壤环境管理放到更加突出的位置。

土壤一旦受到污染,治理修复所需资金往往比采取污染预防措施所需要的资金高出很多,因此在产企业在生产期间履行土壤污染预防制度格外重要。目前地方各级管理部门对在产企业土壤环境制度落实的监管力度和成效有待提高。在产企业普遍持观望态度,缺乏主动性。建议各级管理部门加大对在产企业土壤环境管理的培训与宣传力度,督促在产企业负责人认识到预防与修复活动在经济上的明显差别,从可持续发展角度认识到土壤污染预防的责任。"十四五"各级土壤污染防治规划应将在产企业土壤环境管理要求放到重要位置进行全面设计。

三是加快在产企业土壤环境管理技术方法和规范的出台。

当前在产情况下风险管控和修复的技术要求不明确,缺乏相应的技术规范文件,与遗留地块风险管控与修复上的差别尚不清晰,很大程度上造成在产企业土壤环境管理责任落实迟缓。建议加快各项制度配套技术规范文件的研究和出台,各省结合在产企业(包括工业园区)行业类型和企业现状,大力开展不同行业、不同类型园区的土壤和地下水风险管控试点工作,排查共性和差异,确立在产企业土壤污染风险管控与修复的技术方法和标准,以提高制度实施的成效和预防能力水平。

四是加快建立省级土壤污染防治基金。

省级基金是落实土壤污染防治责任、发挥省级财政引导性作用的重要体现。当前广东、广西、甘肃等省、自治区均启动了省级基金的研究工作。

五是鼓励大型污染场地修复积极探索以规划编制为龙头的全过程咨询服务模式试点。

大型污染场地风险管控和修复对咨询服务提出了更高要求,需要统筹综合性、协调性、操作性和经济性等。未来大型污染地块的修复应首先从规划入手,对地块污染特点、修复策略设计、技术比选、土石方平衡、开发时序等问题开展总体性研究,编制治理修复总体规划,然后在总体规划的指导下,根据开发时序要求有序开展各个子地块的详细调查和治理修复。鼓励业主单位引进综合咨询服务能力较强、社会声誉较好的咨询服务机构,代表业主开展全过程管家式服务。

六是积极为"环境修复+开发建设"模式实施创造条件。

鼓励和加强示范工程项目在修复工程设计和地块开发建设、景观规划设计、建筑设计之间的统筹和衔接。总结已有的污染修复与规划设计统筹的工程案例经验和教训,组织编制统筹设计技术指南。探索将修复工程实施与区域土地规划发展密切结合的方式,形成新的投资和盈利模式。积极研究开展区域性污染土壤集中处置中心建设。

作者单位:生态环境部环境规划院

以水环境治理为抓手强化治污攻坚

◆山东省泰安市生态环境局 李华民

山东省泰安市把水环境治理工作作为打好污染防治攻坚战的重要内容,进一步强化使命担当,落实治理责任,促进水环境质量持续改善。

强本固基,筑牢生态屏障。举全市之力推进泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程。生态环境部门充分发挥水生态保护修复工程指挥部的牵头协调作用,严把工程质量关,不断加大水环境基础设施建设改造力度。目前已完成投资73.83亿元,已完工子项目41个,新增湿地面积约515.9公顷,新建污水收集管网43公里,新建污水处理厂两座,日处理能力3.5万吨。

融入大局,促进东平湖生态环境保护和高质量发展。将东平湖生态环境保护融入黄河流域生态保护和高质量发展的国家战略与发展大局,主动配合相关部门做好规划,落实具体举措。组织开展东平湖综合整治,先后关闭搬迁地瓜淀粉小加工户607家,拆除抽砂船只1500余艘、砂场码头120座、东平湖餐饮船只21艘,关停环湖山石开采企业81家。开展东平湖"退渔还湖"行动,共拆除网箱6.7万架、投饵机3000余台、网围8万亩,清理网箱网围养殖水面12.6万亩,成功打造南水北调东线无人工渔业养殖湖区。2020年上半年,东平湖达到地表水Ⅲ类水质标准。

科技护水,提升水治理效能。委托黄河生态环境科学研究所、黄河水利科学研究院,开展水生态环境保护"十四五"规划编制工作。先后联合中科院地理科学与资源研究所、中国环科院开展东平湖水质不稳定达标指标调查分析与对策研究,联合北京师范大学、山东省生态环境规划研究院开展泰山水系生态环境调查与评估,联合山东农业大学开展全市2600公里河道入河排污口排查监测工作等,进一步梳理、诊断、解决全市突出水环境问题,提升水环境治理效能。

完善机制,建立长效监管体系。每月通报全市水环境质量状况,针对不稳定达标断面,采取通报、限批、约谈、追责等手段,倒逼各县(市、区)实施全过程水污染防治。制定《泰安市地表水环境质量生态补偿暂行办法》,开展地表水环境质量生态补偿。建立地表水环境质量"双指数"考核工作协调机制,紧盯重点涉水企业、污水处理厂、地表水河流断面在线监测数据,一旦出现超标,立即启动应急响应、快速调查处理。

两步走用好普查成果

◆李其林

全国污染源普查数据是宝贵的信息资源和社会财富,对今后加强环境监督管理、制定社会经济发展与环境保护政策等具有重要意义。笔者认为,用好第二次全国污染源普查成果至少有两步。

第一步,根据普查成果分析不同行业和区域的污染源特征,通过分类统计指导采取相应的污染防治措施。

分析掌握不同行业企业的规模、原辅材料使用、用水用能、污染物性质、污染治理设施类型和污染物去除水平、一般固废和危废产生量及利用处置程度等情况。根据本地区管理工作实际需要,把握其中污染控制的关键环节。

在上述分析的基础上,按分行业、分流域、分地区、分规模等污染源分类指标进行统计,研究工业、农业、生活源污染分担率及控制对策,为产业结构调整、重点流域和区域以及突出环境问题治理提供科学依据。

通过分类统计还可以筛选重点污染源,建立污染源风险评估体系。可以抓住政府关心、社会关注的环境管理热点、难点问题,分析重点流域、重点区域污染现状、污染物排放强度和变化趋势,研究控制对策。

第二步,从长远看,普查成果可以通过统计建库和数据挖掘开发出更多的价值。

以普查数据为基础,可以研究建立环境统计平台,进行普查数据库动态更新。建立数据多维联运展示平台,包括基础地理信息数据库、污染源普查专题属性数据库、专题空间数据库、专题图库、系统管理数据库、元数据库等。

基于污染源普查原始基础地理信息数据库和污染源普查专题分类汇总,经过调取和整合,建立专题属性数据库、专题空间数据库等。比对分析污染源普查数据与环境统计数据,排污申报以及部门业务管理台账调查指标的差异与类同,指导排污许可证信息校核、入河排污口设置、农村集中饮用水水源论证等。研究流域、区域主要污染物在环境中的变化规律和污染物排放上限。充分进行数据挖掘,开展环境容量研究。

作者单位:泸州长江经济研究中心