

区域协调发展的环境政策体系框架： 以五大区域为例

许传阳 郝成元

(河南理工大学 测绘与国土信息工程学院, 河南 焦作 454000)

摘要：在我国条条为主、条块结合的环境管理体制下，构建区域协调发展的环境政策体系是解决跨区域环境冲突难题的正确途径和方法。基于环境管理政策、环境经济政策和环境技术政策构成的现行环境政策体系框架，以五大区域为研究主体，七项对策构成了区域协调发展的环境政策体系。在管理政策方面，建议设立多部门多行业参与的跨区域环境保护协调委员会和构建责权明晰的区域生态环境保护责任体系，以节能减排和绿色GDP完善行政人员政绩考核体系，强化环境管理法规建设以健全生态补偿机制；在经济政策方面，主要任务是完善资源环境配置机制以优化区域产业发展方向；在技术政策方面，以生态型替代生态破坏型的产业置换机制和制定区域性产业准入与退出机制为主。

关键词：区域协调发展；环境政策体系；五大区域

文献引用：许传阳，郝成元. 区域协调发展的环境政策体系框架：以五大区域为例[J]. 生态经济，2013（1）：37~40.
中图分类号：F207 **文献标识码：**A

Constructing Environmental Policy System so as to Regional Coordination Development

XU Chuanyang, HAO Chengyuan

(College of Surveying & Land Information Engineering, Henan Polytechnic University, Jiaozuo Henan 454000, China)

Abstract: In China, there exists some limitations in current environmental administrative mechanism, such as principal linear leadership, linear and local leadership combined. So, constructing the system for environmental policy of regional coordinated development is a right way to solve the conflict problems of cross-regional environmental. The study is based on the current environmental policy system framework of China, constituted by environmental management policy, environmental economic policy and environmental technology policy. In five regions, seven countermeasures constitute the regional coordinated development of the system for environmental policy. In the management policy field, there are three tasks to act. One, it is recommended to establish a cross-regional environmental protection coordinated committee, constituted by multi-sector and multi-department. Second, to reconstruct the responsibility system of regional eco-environment protection and the perform assessment system used to administrative personnel. The former is characterized by well defined powered and responsibility while the latter focus on both energy conservation and green GDP. Third, it is important to strengthen the environmental management of the laws and regulations construction so as to improve the ecological compensation mechanism. In the economic policy field, the main task is to improve the environmental resources allocation mechanism to optimize the regional industrial development direction. In the technology policy, its main work is to establish industrial replacement mechanism from the ecological destruction mode to the ecological mode and to lay down the entry and exit mechanism.

Key words: regional coordination development; environmental policy system; five regions

作为一个开放的系统，区域环境系统同时受到人类的经济活动和来自地球内部和宇宙的自然源动力两方面的影响和扰动，如果这两方面的扰动总和超过了某一阈值，区域环境系统就会出现异常，导致环境问题出现，造成环境污染的跨流域危害^[1]。跨区域的环境问题已经成为重要的

区域社会关系和社会矛盾，极大地影响和抑制区域的协调发展^[2~4]。环渤海沿海地区、海峡西岸经济区、北部湾经济区沿海、成渝经济区、黄河中上游能源化工区等五大区域（以下简称“五大区域”）在我国总体生态安全格局中地位突出，同时也是承载我国基础性、战略性产业布局的

基金项目：国土资源部公益行业科研专项（201211050）；河南理工大学青年基金（O201015a）

作者简介：许传阳（1977~），男，山东莒县人，讲师，主要从事区域环境变迁研究；郝成元（1969~），男，山东曹县人，博士，副教授，主要从事区域环境变迁及自然地理综合研究。

通讯作者：郝成元 E-mail: haocy@hpu.edu.cn

重要区域；在重化工为特征的经济强劲增长态势的过程中，面临着保护生态环境、促进区域可持续发展的重要任务，处理好五大区域产业发展与生态环境保护的关系是我国社会经济发展与环境机制建设的战略性问题。

1 问题的提出

区域协调发展缘于在大国经济发展中存在着区域发展差距的客观事实，它不仅与产业布局、资源配置、国民收入分配等经济问题息息相关，也同样关乎政治发展和社会稳定^[5-6]。而区域环境协作就是人类为了解决区域环境问题，实现区域和整个国家的可持续发展，遵循自然、社会和经济规律，在经济、社会、环境等因素差异的区域间进行人口、资源、能源、污染物等人工或半人工调控，从而达到社会最大综合效益的客观要求^[7]。

为改善我国的整体环境状况，扭转环境恶化趋势，必须从实际出发，建立环境保护长效机制，其中环境政策是非常重要的一个组成部分^[8]。在我国条条为主、条块结合的环境管理体制下，构建区域协调发展的环境政策体系是解决跨区域环境冲突难题的正确途径和方法^[9]。目前，我国在跨省界和市界不同层级上均建立了不同类型的环境协调体系^[10]，签署了一系列加强区域环境管理与合作的协议、协定^[11]，促进了我国区域环境管理的体制建设。本研究通过跨区域产业协调发展的环境政策体系构建，以期为我国跨区域跨部门环境政策协调体系的构建和完善提供借鉴和参考。

2 现行环境政策体系

受经济发展制约，我国的环境保护工作起步较晚，但速度较快。在1983年召开的第二次全国环境保护会议上，就将环境保护确立为我国的一项基本国策，并制定了符合中国国情的环境保护方针和原则，逐步形成了以环境保护这一基本国策为基准的，以环境经济政策、环境技术政策和环境管理政策为主体的环境政策体系^[12]。

其中，环境管理政策是指有关环境行政管理事务的政策，主要包括：环境行政管理机制、制度、手段和措施，对废物、资源及产品的环境行政管理，新、老污染源的管理等，其中以排污许可制度、“三同时”制度、环境影响评价制度为主。环境经济政策主要运用经济手段特别是经济杠杆解决环境问题、开展环境工作的政策，主要包括征收排污费、生态环境补偿费、资源税，环境保护经济优惠政策，环境保护投资政策以及建立健全环境资源市场政策等。环境技术政策主要是有关环境保护技术的政策，主要包括防治环境污染、生态破坏的技术原则、途径、方向、手段和要求，合理开发利用自然资源、城

乡区域环境综合整治、清洁生产的技术原则、途径、方法、手段和要求等。

3 区域协调发展的环境政策体系探索

为实现经济可持续发展和生态环境安全，五大区域重点产业发展过程中应该充分汲取西方发达国家和我国先发地区资源环境代价过大的经验教训，以促进人与自然的和谐发展、促进区域经济结构调整和增长方式的转变为基本目标，遵循综合协调、环境优先、区域差异三大基本原则，基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等，从现行环境政策体系包括的环境管理政策、环境经济政策和环境技术政策三方面出发构建了五大区域环境政策机制的基本框架，其内容主要体现在以下七个方面。

3.1 设立多部门多行业参与的跨区域环境保护协调委员会

由于中国自然资源管理和环境保护实行地方政府负责的属地化管理方式，是一个涉及多行业、多部门的综合性工程，因此急需建立跨部门的区域综合管理体系^[13]。对于空间地理要素迥异、经济发展差异明显的五大区域，其环境保护工作更是问题多多，特别是由于受资金、技术等因素的影响，在防治污染、节约资源、降低能耗等方面更是困难重重。要解决这些困难，可以通过加强跨区域的环境管理协调机制建设来实现。具体做法就是在整合目前国家有关协调区域发展行政管理机构的基础上，建议全国人大环境与资源保护委员会作为环境保护综合管理委员会，整合国家环保部、地方环保局、发改委、计委、国土、水利、农业、林业、海洋等部门，以及各种群众性或公益性或学术性的有关生态、环境、自然资源保护的社团和协会等，并谋求有效、实用的合作机制，包括建立区域行政长官联席会议制度、重大项目部门会商制度和通报制度等，统筹考虑海陆关系、上下游关系、区域内外关系以及生产与生活关系，统一协调环境基础设施建设和环境保护工程，对重大资源开发和建设项目进行区域整合，构建五大区域产业发展区域统筹格局的整体框架，最终保护人们的健康及环境。

3.2 构建责权明晰的区域生态环境保护责任体系

在环境保护事业中，企业、地方政府和中央政府分别承担者各自不同的责任和义务^[14]。企业不仅是推动国家经济增长的主体，也是环境污染和生态破坏的直接来源者；除非治理污染带来的边际收益大于边际支出，否则它不会主动增加环保开支，因此必须从微观上对企业加强控制和管理，把企业的生态环境保护意识纳入到生产管理过程中的每一个环节当中去。地方政府在国家大政方针引导下制定出适应本区域的各项生态环境标准，依据本区域生态环

境条件发展经济,尽力使得经济发展与区域生态环境相协调、和谐发展;但有时也囿于经济利益的诱惑,地方政府会放弃自己是中央政府利益代言人的资格,而是作为一个理性的经济人不断地追求地方的经济利益,而且越是基层就越与企业利益相一致,那么就产生了地方政府在其承担的监督职能方面存在严重失职,对违法排污企业采取放任自流态度。中央政府最有可能从全局、长远发展的角度来认识经济增长和环境保护的关系,并做到两者兼顾,能够根据经济发展水平与特点出台生态环境保护政策框架,并随经济、社会的发展做出与时俱进的调整,国家拟定经济规范与生态环境相协调的总方针政策,完善经济管理体制,优化配置宏观调控能力,达到长远的、整体的利益最优化。

3.3 以节能减排、绿色GDP完善行政人员政绩考核体系

树立科学发展观、政绩观,是实现区域经济社会与自然生态可持续发展的基础。这就要求各级领导干部在谋求经济发展时,既要尊重经济规律、社会规律,又要尊重自然生态规律;既要充分考虑经济与人口增长的需求,又要考虑资源的支撑力和生态与环境的承载力^[15]。为此,应当把绿色GDP、节能减排等内容纳入到各级领导干部的政绩考核体系中,并不断完善科学的政绩评价标准、考核制度和奖惩制度,在发展经济的同时确保生态资产的价值、增值。节能减排工作和政绩考核结合起来,节能减排要求就更容易得到贯彻,对政府官员、企业责任人的考核也就显得更有实际意义。一方面可以有效地改变政府的政绩观,抑制和规范政府和企业的投资行为;另一方面,也能够有效地改善投资结构,促使投资方由高污染高能耗行业向低污染低能耗行业转移。而绿色GDP政绩考核体系建设也正是为了校正传统GDP的缺陷,在关注经济增长的同时,强化环境保护。

3.4 强化环境管理法规建设以健全生态补偿机制

环境管理法规体系是依法资源利用、环境保护的基础,而健全生态补偿机制正是解决经济发展与环境保护矛盾的重要举措^[16]。所谓生态补偿机制就是要通过一定的政策手段实行生态保护外部性的内部化,通过相应的制度安排解决好生态投资者的合理回报,生态环境损坏者和生态保护成果受益者的相应付费,激励人们从事生态保护投资并使生态资本增值。

首先,采取财政扶持和资源税费征收的方式,支持和扶持环境保护基础设施建设,将会大力推动区域生态经济建设、加强水源涵养和水土保持。(1)设置“生态环境保护”转移支付,向生态环境保护重点地区、资源型地区经济转型提供财政补助,并适度增加自然保护区和生态功

能保护区的投入力度。(2)坚持“谁开发、谁保护,谁利用、谁补偿”的原则,建立跨流域调水的资源补偿机制,由国家相关部门和省级政府协调,由受水区按照使用量提供相应的资源补偿费用。其次,在进行区域环境容量与环境承载力系统分析的基础上,制定污染物允许排放量,即以区域资源环境承载力和生态功能为依据引导经济布局。最后,按照“污染者付费”和“受益者补偿”的原则,将区域生态环境保护成本在相关行政区之间进行合理再分配,尝试健全并综合利用多种生态补偿机制模式,包括财政转移型、反哺式、异地开发式和公益性,等等。例如,河流上下游地区之间的生态补偿机制,先由河流上中下游各市、县共同建立流域生态补偿基金以及入海污染物溯源与补偿机制,采取以定量确定补偿基金为基础、上下游地区协商的方式确定补偿标准。

3.5 完善资源环境配置机制以优化区域产业发展方向

实施资源优化配置,保障重点产业集聚区发展,保证区域生态、生活、生产水平衡;提高区域建设用地和产业集聚区土地利用效率;合理配置能源资源,按能源需求控制发电机规模,大力发展可再生资源,实现可持续发展;适当控制港口和岸线的开发规模。

具体来说,环渤海沿海地区要优先建设滨海湿地生态功能保护及恢复工程,加大对辽河三角洲、黄河三角洲湿地保护区的生物多样性保护力度,在长兴岛—复州湾、海河三角洲等地新建湿地保护区,遏制渤海生态退化趋势;海峡西岸经济区要优先建设闽江、九龙江流域环境综合整治工程;北部湾经济区沿海要优先建设沿海生物多样性保护与生态修复工程、陆域天然林及珍稀濒危动植物保护工程和区域酸雨灰霾预防预警示范工程,保护和恢复北部湾海洋和陆域生物资源,全面提升区域生态环境质量;成渝经济区要优先建设长江上游生态屏障重点工程,具体包括非点源控制工程、生态农工业园区基础设施建设工程以及燃煤控制工程,保障成渝经济区长江上游生态屏障功能不降低;黄河中上游能源化工区要优先建设矿区生态环境修复工程和高效率节水及水资源综合利用工程,加强黄河中上游地区生态防线功能,破解当前水资源不足的困局。

3.6 探索以生态型替代生态破坏型的产业置换机制

生态建设必须认真考虑如何解决居民的吃饭、增收和富裕等实际问题,这些实际问题和长远生计得不到有效解决,生态建设很难取得持久成效。地区生态建设与经济发展互动机制的关键,在于如何把当地人民从只能依赖生态资源消耗才能生存的传统落后产业中解脱出来,把产业发展、经济腾飞与生态建设结合起来。这需要一种产业置换

机制,根据当地自然、人文资源和地域民俗等特征,选择一种或几种能够促进生态建设和保护的生态型产业置换传统耕作农业和污染工业,并以生态产业增量逐步“消化”掉污染工业存量。所选产业不仅要适合当地实际情况,而且要具备形成产业链的潜在空间,带动与之相关的生态产业的发展。例如,黄河中上游能源化工区的陕西北部地区可利用域内红碱淖(神木县)、镇北台(榆阳区)、红石峡(榆阳区)等景区的优势,以生态旅游作为基点,将地表水与旅游业等资源相互挂钩,联动开发,带动生态农业、观光农业和与之相承接的生态工业的发展;在不适宜生态旅游开发的荒漠化地区,选择具有饲用或药用价值的、防风固沙的优良植物,以特色种植业为基点,带动畜牧业、加工提炼业的发展。


3.7 制定区域性产业准入与退出机制

针对五大区域产业发展和环境质量现状,按照国家主体功能区建设有关要求,以“不欠新账、多还旧账”为基本原则,在五大区域实行严格的环境准入政策,从严控制“两高一资”(高污染、高能耗、资源性)产业技术水平、总体规模和空间布局。国家审批项目至少达到国际先进,地方审批项目至少达到国内领先。其重点产业环境准入制度至少基于以下三个层次建立:首先,其属性应符合国家产业政策和各自地域产业布局战略;其次,选址地区环境基础设施完善、已有或经区域调控后有富余总量指标;第三,以资源环境利用效率来强制性的审核行业及企业入驻产业集聚区的可行性^[17]。

同时,还要加快建设企业退出机制,如加大“五小”企业(小化工、小钢铁、小造纸、小水泥、小印染)落后产能的淘汰力度^[18]。五大区域内存在相当大比例的落后产能和污染企业,这些企业造成区域大气环境质量恶化、水环境质量下降、区域用水态势激化。其主要步骤如下:(1)规划先行、有序退出。建议环保部门在当地政府的领导下,组织对本地区企业进行彻查、评估,科学、合理地确定应退出企业的条件和范围,做到事先知情、有序退出。(2)合理补偿、激励退出。结合地方实际情况,制定退出补偿方案,鼓励相关企业自愿退出、提前退出,采取“早退奖励、晚退惩罚”的激励机制。(3)鼓励转移、扶持转型。相对于环境容量较小的区域,一些技术成熟且规模完备的企业生产工艺和设备相对较为落后,可以采取区域转移的方式解决,包括区内转移和区际转移;大力倡导退出企业通过技术升级改造、转产转型等方式实现“脱胎换骨”。

4 结语

基于环境管理政策、环境经济政策和环境技术政策构

成的现行环境政策体系为框架,以五大区域为主体,七项对策构成了区域协调发展的环境政策体系。其主要内容包括:设立多部门多行业参与的跨区域的环境保护协调委员会、构建责权明晰的区域生态环境保护责任体系、以节能减排和绿色GDP完善行政人员政绩考核体系、强化环境管理法规建设以健全生态补偿机制、完善资源环境配置机制以优化区域产业发展方向、制定探索以生态型替代生态破坏型的产业置换机制以及区域性产业准入与退出机制。

参考文献:

- [1]李双双,延军平.西部社会、经济与生态互动发展效果的综合评价[J].干旱区资源与环境,2011(7):12~17.
- [2]邹骥.环境经济一体化政策研究[M].北京:北京出版社,2000:24~26.
- [3]杨研,孙涛.跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J].中国行政管理,2009(1):66~69.
- [4]刘洋,万玉秋,缪旭波,等.关于我国跨部门环境管理协调机制的构建研究[J].环境科学与技术,2010(10):200~204.
- [5]石培基,刘海龙,胡苗.西部欠发达地区城镇化协调发展探讨[J].干旱区资源与环境,2008(3):1~6.
- [6]刘国才.从环境保护看区域协调发展[J].环境经济,2011(4):41~44.
- [7]吴冠岑,牛星.从公共资源管理角度看区域环境协作机制的构建[J].兰州学刊,2009(12):100~102.
- [8]杨朝飞.完善环境政策体系,控制环境污染形势[J].中国环保产业,2011(2):19~20.
- [9]王灿发.从淮河治污看我国跨行政区水污染防治的经验和教训[J].环境保护,2007(7B):30~35.
- [10]易志斌,马晓明.论流域跨界水污染的府际合作治理机制[J].社会科学,2009(3):20~26.
- [11]马中,吴健.论环境保护管理体制的改革与创新[J].环境保护,2004(3):13~15.
- [12]孔荣.西部地区生态建设的环境政策体系研究[J].农业环境与发展,2008(5):1~4.
- [13]吴群河,陈新庚,吴仁海,等.区域合作与水环境综合整治[M].北京:化学工业出版社,2004:83~86.
- [14]谢军安,王胜云.环境法实务教程[M].北京:法律出版社,2007:52~54.
- [15]强卫.转变发展方式,推动绿色发展[J].求是,2010(1):31~33.
- [16]曹光辉.生态补偿机制:环境管理新模式[J].环境经济,2005(11):46~48.
- [17]徐震.完善环境准入制度,积极优化经济增长[J].环境污染与防治,2010(1):4~9.
- [18]盛学良,王静,戴明忠.区域环境准入指标体系研究[J].生态经济,2010(1):318~321.