



破除“重化工围江” 促进高质量发展

南通大学江苏长江经济带研究院课题组

“长江经济带集聚了化工、能源、机械制造、冶金及建材等大量重化工企业,全流域治污形势十分严峻。虽然近年来长江治污工作取得了一定成效,但距离中央要求和人民群众期待仍有较大差距。应以破解“重化工围江”问题为突破口,探索“生态优先、绿色发展”新路,打造高质量发展经济带

“重化工围江”形势依然严峻

长江流域集中了我国 40%的可利用淡水资源和超过 20%的湿地资源,同时也是我国生物多样性的重点地区。然而,多年来长江经济带集聚了化工、能源、机械制造、冶金及建材等大量重化工企业,全流域治污形势十分严峻。

党中央高度重视长江经济带“重化工围江”问题。2018 年 4 月,习近平总书记在湖北省考察时指出,要下决心把长江沿岸有污染的企业都搬出去,企业搬迁要做到人清、设备清、垃圾清、土地清,彻底根除长江污染隐患。

近年来长江治污工作取得了一定成效,但距离中央要求和人民群众期待仍有较大差距。从总体看,长江沿线重化工产业“偏资偏重”,污染整治与环境修复压力巨大,须拿出壮士断腕的决心和久久为功的定力,全力修复长江生态环境,建设绿色生态廊道,打造有机融合的绿色高效经济体,推进长江经济带高质量发展。

多方面因素导致整治不力

长江沿线重化工污染整治不尽如人意,其主要原因在于以下几方面:

- 第一,长江上中下游经济阶段发展不同,资源禀赋不同,环保意识和执法水平存在较大差异。
- 第二,全流域重化工产业体量大,布

局分散,环境污染负荷难以集中监管,治污资金缺口巨大。

第三,伴随重化工产业溯江而上、梯度转移,上游地区存在轻度污染产业转入,中游地区存在中度和轻度污染产业转入,但全流域缺乏跨区域联合治理机制。

第四,园区数量不足,入园难与园区建设标准化难两者并存,而且固废监督机制不健全,固废处理能力严重不足。

第五,治理和建设关系需进一步理顺,缺乏具有前瞻性的统一规划。

此外,部分地方政府和基层干部对整治重化工污染与实现高质量发展的一致性认识不足。各地在上马重化工项目时,仅针对单个项目或园区进行规划与评估,没有统筹考虑整个长江水系的生态环境承载力和运输系统承载力。

生态环境问题也是阻碍中国经济高质量发展发展的瓶颈。整治重化工污染、修复生态环境、推动转型升级将成为中国经济向高质量发展转变的重要路径。

严守“三条红线” 推进“三水共治”

以“生态优先,绿色发展”理念为引领,全面落实《长江经济带发展规划纲要》,严守水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”,加快推进水污染治理、水生态修复和水资源保护“三水共治”,是全流域重化工产业加快质量变革、效率变革、动力变革的重要途径,也是建设现代化经济体系的必然要求。

一是**强化整治污染的思想自觉性**。各级领导干部要提高政治站位,把思想和行动统一到习近平总书记为推动长江经济带建设的两次座谈会讲话精神上来。

坚持正面宣传和负面曝光相结合。要加大正面宣传力度,开展“重化工治理沿江行”等专题宣传活动。同时,通过设立曝光台等形式,深度报道重化工污染问题,形成警示效应。建立信息专报制度,完善“污染监测管理与信息共享平台”,沿江各省市通过平台定期向国家长江办、生态环境部等中央部门报送治污信息。

将生态建设纳入政府政绩考核,全面落实生态环境审计,实施严格奖惩。对工作责任落实不到位的,采取通报预警、环评限批、挂牌督办、约谈有关政府领导和部门负责人等措施,督促整改落实。对因履职不到位等导致污染进一步恶化的,应依法依规追究有关单位和人员责任。

二是**突出规划的引领作用**。抓建设与抓整治要有机结合。坚持规划先行,做到既“管眼前”又“管长远”。在

统筹考虑沿江生态环境与运输系统承载力的基础上,优化沿线重化工产业的发展布局。同时,要制定重化工企业绿色转型专项规划,以突破关键核心技术为主攻方向,推进两化融合与智能制造,实施以“绿色生产、绿色采购和绿色消费”为重点的绿色供应链环境管理。

坚持区域协调和江河湖海联动。借鉴莱茵河流域“恢复完整的流域生态系统”的成功经验,实施“四同步综合治理方案”,即沿江重化工污染和长江口沿海重化工污染同步整治、点源污染和面源污染同步控制、重化工围江和其他污染围江同步治理、支流入江口和入江支流及内河湖泊同步管控。完善跨区域协调合作机制,明确重化工产业转移的准入门槛,强化监管执法,杜绝因产业转移带来的污染转移,实现长江经济带沿线省市间协调均衡发展。

制定实施水生态规划和水生物规划。突出长江水体化学、物理、生物的完整性,按照水安全、水环境、水景观、水文化、水经济“五位一体”模式,提高水生态建设,保护水生态环境,维护水生物多样性。推广安徽省江豚保护经验,对濒危物种进行保护,对富营养化问题较严重水体生物多样性展开调查。借鉴德国的博登湖、北美五大湖、日本琵琶湖以及芬兰塞马湖治理经验,在内河湖泊地区实施更严格的排放标准,把湖泊的管理跟河流的管理、相邻湖泊的管理、湖泊水域与岸线的管理、物 and 人的管理协调起来,促使生产岸线让位于生活岸线和生态岸线。

三是**打好铁腕治污“组合拳”**。实施更严格的专项治理行动。落实最严格的管理制度,提高重化工污染排放标准,认真落实“三去一降一补”五大任务,坚决淘汰落后产能。对沿江省市提出削减污染排放的指标和时间表,对不同污染程度企业列出解决问题的路线图和时间表。坚持沿江一公里不再新上重化工设备,必须搬迁的重化工企业做到“四清”。同时,推广全程治理法以及自动观测点与手动观测相结合的监测模式。

制订“龙头企业搬迁计划”。坚持企业搬迁与提升竞争力相结合,坚持企业搬迁与保持企业稳定、社会和谐相结合,坚持企业搬迁与环境修复相结合,引导企业在搬迁的同时实现工艺、设备、产品、服务“四个升级”。建立金融、财税等激励机制,不断提高环境修复的综合效益。

完善治理体制机制。建立省际协商合作机制、地区间和上下游间生态补偿机制,推动各地进行联防联治。借鉴德国经验,以市场机制激励环保技术进步。同时,完善多层次绿色金融平台、绿色生态技术交易市场以及用水权、排污权、碳排放权交易市场等,解决重化

工企业绿色转型和环境修复面临的资金瓶颈,对研发应用先进治污技术、环境信用良好的企业实施差别化扶持政策。

四是**加快园区绿色化建设步伐**。实行“园区专项建设计划”。汲取新加坡裕廊岛化工园区将“化工”与“诗意城市”融为一体的成功经验,加快园区标准化建设,通过严格考核、限期整改、区域限批、园区退出等措施,倒逼园区提高治污能力,实现治污系统化、标准化和现代化,引导入园企业不断优化生产工艺与管理方法、持续完善绿色制造和智慧化管理体系。

以园区为载体打造绿色重化工产业集群。运用行政、经济、市场等手段,引导企业向园区集聚,解决因“产销地分离、长距离运输”导致环境风险上升的问题。鼓励现有沿江园区依托产业基础、市场基础、装备技术和人才优势,开展有效整合,以产业链的纵向延伸、横向耦合为主线,以创新驱动为支撑,以龙头企业为引领,强化产业配套和关联,大力发展环境服务业,带动全产业链联动发展,形成特色优势产业集群,探索一条技术含量高、质量效益好的重化工产业绿色转型路径。

全面实施沿江园区风险评估和常态化预警。开展沿江、沿河、沿湖、沿海重化工园区与企业、化学品储运场所及危险化学品港口码头的安全风险评估及隐患整治。健全危险化学品行业风险联防联控机制,完善园区集中排污断面监督机制。加快建设装置级、企业级、园区级、流域级的多级重大危险源在线监控及事故预警系统。在企业周围构建缓冲带,加强单个企业排污的监测和定位,确保极端事故状态下,事故污水不流入长江。

五是**提高重化工污染治理专业化水平**。落实重化工企业在治污工作中的主体地位,鼓励企业通过参与国家重大污染治理专项课题,提高其治污技术研发能力和环境服务专业化水平。努力实现环境监测、污水垃圾处理、环境事故应急处理专业化、生产工艺绿色化,生产过程智能化、三废治理实效化。

推进治污领域国际化。抓住“一带一路”倡议机遇,加快工业污染治理方面的跨境合作,通过并购国外具有专项环保技术的公司,获得专有技术,快速提升技术水平。

推广第三方治理模式。坚持市场化运作和政府引导相结合,吸引社会资本进入,积极培育可持续的商业模式。鼓励排污单位按照专业、经济、高效的原则开展第三方治理业务。完善第三方治理市场,提高运维水平和监管效率,帮助企业采用专业化治理降低治理成本,提高达标排放率,同时降低政府执法成本。

(课题组成员:成长春 冯俊 纪红兵 陈婷婷)

智库成果

在产权体系中,权能是权利的具体内容和实现方式。近年来,中央先后印发了《生态文明体制改革总体方案》和《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》,要求建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度,为新时代有效利用自然资源指明了方向。国内外经验表明,只有自然资源产权权能完整充分,才能确保各种资源要素的自由流动,才能实现资源的合理有效利用,在明确自然资源使用权的基础上,需要充分彰显使用权的财产权属性。

扩大自然资源权能有助促进经济高质量发展

加强自然资源权能改革,适度扩大使用权的出让(转让)、抵押(担保)、出租、托管、存储、入股等权能,突出使用权的资本功能,在促进经济高质量发展方面具有重要作用。

一是有利于技术进步。目前我国面临一些核心技术缺乏、创新能力不强的严峻现实,在资源开发与节约领域尤其突出。例如,我国金属矿山尾矿的综合利用率远低于发达国家 60%的水平,这与我国采矿工艺技术水平落后、选冶流程不合理等有关。扩大自然资源权能之后,自然资源可以流向资金实力更强的经济主体,便于采用先进技术开发利用自然资源。

二是有利于中小企业融资。将自然资源使用权的经济价值显性化,用于对中小企业贷款的抵押,或将其开发成信托产品、资产证券化产品等,能够为破解中小企业融资困境探索新路,进而有效解决中小企业的融资难题。

三是有利于经济的专业化分工。对于自然资源使用权的经营,许多中小企业缺乏专业能力和相关经验。如果将自然资源使用权委托给专业经营机构管理,中小企业既能获得投资收益,又不妨碍其主要业务的开展。专业经营机构也可以低成本地获得配额,还可以通过收取管理费等方式获得收益。

四是有利于抑制市场的剧烈波动。如果允许自然资源使用权存储,企业为避免经济损失,就可以将自然资源使用权配额存放到专门的储备机构(账户),待市场行情变好时抛出,这样就可以减少自然资源使用权的市场供给量,避免配额价格的进一步下跌。

五是有利于农村居民增加收入。研究表明,我国居民收入水平的提高主要依靠财产性收入。土地作为农村居民最重要的不动产,要增加财产性收入,最便捷的还是在扩大土地使用权权能做文章。所以,扩大土地使用权权能等自然资源权能有利于农村居民收入的增加。

我国在扩大自然资源权能方面存在的问题

第一,对扩大自然资源权能的重要性普遍认识不足。少数部门与机构认为自然资源权能一旦扩大就会造成国有资产流失等,导致主动性、参与度不够。

第二,对扩大自然资源权能的统筹力不强。目前,我国涉及自然资源管理的部门既有自然资源部门,也有农业农村部门、水利部门、生态环境部门等,但在扩大自然资源权能方面缺乏统一的管理部门,无法综合协调和共享。

第三,对扩大自然资源权能的政策支持不够。扩大自然资源权能,离不开政策的支持。农业、林业等属于弱质产业,具有低盈利、高风险等特点,导致金融机构缺乏兴趣,必须加强政策引导。但目前各地的相关政策支持不够,例如,农村土地经营权抵押贷款风险补偿基金规模偏小。

第四,扩大自然资源权能进展缓慢且不规范。目前,我国在土地经营权流转和抵押贷款方面进展缓慢。其原因是存在价值评估难、风险补偿难、资产处置难等制约因素。同时,一些地方自然资源经营权流转程序不规范。

第五,对扩大自然资源权能的创新性探索不足。按照国际经验,自然资源使用权权能既包括出让(转让)、抵押(担保)、托管,也包括信托、资产证券化、出租、回购、存储、借贷、折股投资等。但是,大多数自然资源使用权权能发展缓慢,说明我们对扩大自然资源权能的创新性探索远远不够。

扩大我国自然资源权能的政策建议

要扩大我国自然资源权能,需要结合《生态文明体制改革总体方案》以及国务院关于建立自然资源资产有偿使用制度等的要求,增强有关部门对扩大自然资源权能重要性的认识,自觉推动和参与自然资源权能的改革。

首先,要增强对扩大自然资源权能的统筹能力。可由国家发改委对扩大自然资源权能进行规划和推进,也可组建国家国有自然资源资产管理协调领导小组,承担对相关部委国有自然资源资产管理进行协调的职能,将国有自然资源资产管理统一起来,有利于扩大自然资源权能的规划和推进。

其次,出台相关指导意见和实施细则,提出扩大自然资源权能的目标、具体路径和系列措施,为各地落实提供行动指南。同时,设立国家级扩大自然资源权能试验区,就扩大自然资源使用权的出让、转让、出租、抵押、担保、入股等问题,选择合适的地区进行试验,从中探索可复制的经验在全国推广。

再次,出台相关支持或激励政策,增强扩大自然资源权能的吸引力。建议设立自然资源使用权投资基金,参与自然资源使用权的交易,也可组建自然资源使用权收储中心,发展自然资源使用权存储业务。为了引导金融机构参与,有必要建立自然资源使用权抵押贷款补偿和贴息制度,探索自然资源使用权抵押贷款尽职尽责的模式,放宽贷款风险容忍度。

此外,应加快推进对扩大自然资源权能的探索,在完善地权、林权流转、托管和抵押的同时,加强对地权、林权信托、资产证券化、回购、存储、借贷等的探索,以及水权和矿业权扩大权能的探索。

(本文为国家社会科学基金重大项目“我国自然资源资本化及对应市场建设研究”的阶段性成果)

扩大自然资源权能『一举多得』

充分利用新一代信息技术 推动智库诚信建设

□ 徐全军



近年来,哲学社会科学领域建设智库热情很高,成果也不少,为各级党政部门决策提供了有益帮助。但同时,也有部分智库研究存在重数量、轻质量甚至成果弄虚作假等诚信问题。

智库的工作和成果具有特殊性,一方面,研究人员完成一项成果往往需要较长的时间;另一方面,部分科研成果是哲学社会科学知识,其学术价值难以在短时间内被清晰地界定,其应用价值难以在短时间内从社会发展成果中清晰地分辨出来。这些特殊性加大了智库监管与被监管之间的“信息不对称”。由于工作的特殊性,监管者难以了解科研过程信息,这为少数智库自设自评内部课题、以各种名义发放科研经费、利用职权挂名科研成果等留下了较大的空间。同时,由于成果的特殊性,监管者容易判定成果的数量,却难以评价成果的内容。针对科研诚信建设存

在的不足和短板,需要加快推进智库诚信建设。

新一代信息技术是降低信息不对称、加强智库诚信建设的有力工具。利用新一代信息技术,可以回溯课题评审、成果评定等意见,抓取专家活动和智库组织管理、科研工作等信息,增加课题从立项到结项的透明度,降低科研工作过程的信息不对称;可以动态监控科研成果的学术影响、客户评价和社会反响,对成果内容深入比较和分析,对课题研究进行质量控制,对科研人员的科研能力进行智能化评价,对智库的发展质量和水平进行智能跟踪,从而科学判断成果质量。

要以信息化推进智库诚信建设,一是要深化科研过程全流程信息化,完善整合立项指南、课题目录、课题论证、立项审查、研究过程、阶段成果等信息的科研管理系统,使课题研究的全过程都可被追溯,着力减少各个研究环节的信息不对称性。

二是建设专家大数据库。利用“爬虫”技术和科研成果数据库、文献数据库、档案数据库、社会信用数据库,建设

专家大数据库。建立健全诚信信息采集管理制度,把采集到的诚信信息纳入专家大数据库。把各单位的专家大数据库对接,分阶段分权限实现信息共享,为成果评价和人才评价智能化奠定基础。

三是推动智库管理数字化。把各智库的发展历程、基础设施、战略定位等数字化,形成智库大数据库,发展云平台 and 云智库,使智库依托云平台开展业务活动,着力增强智库管理和科研活动的透明度,降低智库管理层的“道德风险”,为智库评价智能化奠定基础。

四是深化成果评审智能化。基于专家大数据库,使用云计算技术评价并选取课题评审专家和同行评阅专家,专家在科研信息系统中完成评审评阅,审阅意见可被追溯。使用云计算技术,对成果内容进行分析、比较和综述,识别成果之间的关系、研究方法、理论观点、价值趋向和重大创新,克服智库成果难以评价的问题。

五是推进人才评价智能化。利用专家大数据库、智库大数据库,拟定科