

论我国城市“创模”机制的完善与发展

罗兰^{1,2}

(1.中国人民大学 环境学院,北京 100872; 2.河南省科学院 应用物理研究所,河南 郑州 450003)

摘要: 简要回顾了我国开展环境保护模范城市创建工作的进展,针对目前城市“创模”活动中存在的长效激励与监督机制不健全、费用-效益比差、污染企业缺乏平等参与、农村地区环境问题严重以及“创模”指标不完善等问题,进行了综合分析,提出了建立长效的激励与监督机制、提高城市“创模”效率、鼓励污染企业主动参与、建立城乡一体化的“创模”机制和完善“创模”指标的改进对策。

关键词: 环境保护; 环保模范城市; “创模”机制

中图分类号: F290

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2008)03-0056-03

1 城市“创模”活动的进展

1997年,国家环保总局在全国开展了创建环境保护模范城市的活动(以下简称“创模”),其目的是引导地方政府在推动城市经济高速发展的同时,通过调整产业结构,不断改善城市生态环境,走可持续发展道路。

在我国城市普遍面临日益严峻的资源环境约束的形势下,“创模”为城市发展转型提供了一个良好的平台。在“创模”政策的激励下,一些综合实力比较强的城市率先以“创模”为契机,大幅度地调整了城市经济结构和城市功能,改善了城市的环境质量,使城市面貌焕然一新^[1]。城市的知名度提高了,城市的综合竞争实力增强了,城市人民群众对政府的满意度与支持率也有了明显的提高^[2]。在环境保护模范城市的示范与带动下,越来越多的城市选择利用“创模”来促进城市的发展转型和突破城市发展的资源环境约束“瓶颈”。

但是,随着越来越多的城市加入“创模”的行列,“创模”工作的实施在可持续性、完备性、指标的可操作性等方面也逐渐暴露出一些问题和不足,“创模”机制需要在实践中进一步完善。

2 “创模”机制存在的问题与分析

2.1 缺乏促进城市环境持续改善的长效激励与监督机制

首先,城市环境质量的改善与环境管理水平的提高是一个渐进的过程,只有与城市的社会经济发展水平相适应,才能真正使城市的社会经济发展与环境保护相互协调起来,环境质量的改善才能具有可持续性。而“创模”是在

城市政府主导与推动下开展的,尤其是在将城市“创模”列为政府的责任目标后,“创模”成为城市环境保护的主题。针对不达标项目进行突击整改成为推动“创模”的主要措施与手段,往往能够在短期内成功达标,但环境质量的改善能否持续存在很大的不确定性。因为许多城市的环境问题与整个城市的自然地理条件、经济结构以及人文社会发展状况等因素密切相关,导致环境问题的原因也很复杂,突击整改往往治标不治本,其成效的稳定性与可持续性也难以得到保证。

其次,技术评估与考核验收是国家环保总局考核“创模”城市是否达标的主要方式。技术评估由国家环保总局组成专家组,采取现场核查、档案核查及明察暗访相结合的方式;考核验收则由环保总局在技术评估的基础上,通过听取汇报、现场抽查、查阅档案等方式对“创模”城市进行考核。这样的一次性考核方式,只能考核城市在考核期是否达到了“创模”的各项指标要求,对于“创建”成功之后,城市能否保持与不断改进则缺乏约束。对环保模范城市的监督管理,仅仅依靠每年报送有关的记录材料,以及3年一次的复查,难以保证有效的监督。而且,随着环保模范城市的日益增多,这样的监督手段会带来巨大的工作量和高昂的监督成本,难以避免“造假”与“走过场”的现象发生。

最后,对环保模范城市的复查,仍然采用“创模”的标准进行,对于以突击方式“创模”的城市,客观上存在一定的约束,但对已经“创建”成功的环保模范城市,只要维持现状就能够通过复查,“创模”不能再发挥对城市环境保护的激励作用。

2.2 对城市环保投入“费用-效益”的有效性考虑不周

收稿日期: 2007-05-17

作者简介: 罗兰(1966-),女,北京人,中国人民大学环境学院博士研究生,河南省科学院应用物理研究所副研究员,研究方向为环境管理公共政策。

在“创模”指标中,环保投资指数是指城市环境保护投资占城市国内生产总值的百分比,该项指标是“创模”的主要指标之一,具体包括污染治理、环境综合整治、环境管理和污染防治科技投入4个方面的投资。按照“创模”要求,主要考核前3年环境保护投资指数1.7%,并且逐年呈增长趋势。“创模”环保投资指数只强调了投资的额度比例,缺乏对投资效率的要求与约束。“创模”城市在将“创模”指标纳入各级政府领导干部的政绩年度考核时,容易造成不计成本来达标的行为倾向,导致政府环保投资效率的降低,造成很大的社会资源浪费。即使是达到了“创模”要求,高额的治疗成本也使其难以长期维持,“创模”成效的可持续性难以保证。

政府投入是城市环保投资的主要来源。良好的环境是政府提供给市民的公共服务,是典型的公共物品。从经济学的角度看,当治理污染物的边际成本等于污染物的边际损害时,社会的总收益达到最大,社会福利实现了最大化;当污染物的边际治理成本超过了污染物的边际损害时,污染治理在经济上是缺乏效率的^[9]。因此,政府在提供环境公共物品时,也需要充分考虑环境质量改善的成本问题,其投资项目也应该进行优化,以实现费用最小化或总收益最大化。但是,在政府主导下的“创模”活动,对环境基础设施投资项目普遍没有进行优化,对于环境质量改善的成本也大多缺少核算。

以辽宁省本溪市为例(该市已将“创模”列入市国民经济与社会发展“十一五”规划),按照环保投资指数大于1.7%的“创模”要求,每年至少要拿出6亿元资金来投资城市的环境保护。而事实上,2005年本溪市的环保投资指数已经达到了2.6%,实际环保投资已达到8.9亿元。这对于仅有156万总人口的本溪市来说是一笔不小的公共支出^[10]。而2002年由本溪市政府投资3.4亿元兴建的本溪市污水处理厂,2004年投入运行后,就一直在“吃不饱”的状态下高成本运行。该污水处理厂的设计处理能力为22.5万t/d,但由于污水收集管网建设不配套,投入运行以来的实际处理量是11.6万t/d,仅为设计能力的一半,加之雨污没有分流,入厂污水的COD等浓度偏低,导致污染物去除成本的进一步提高。而本溪市目前的城市生活污水集中处理率也仅仅达到了44.4%,与“创模”指标污水处理率80%的要求相距甚远。可见,环保投资的使用效率是实现环保目标的重要保证。

2.3 缺少重要干系人——污染企业的主动参与

根据谁污染谁治理的原则,工业企业的污染治理资金应以企业自筹为主,工业点源治理项目都由企业出资来完成。但是,在现行的城市环境管理中,污染企业是政府实施环境管理的管制对象,其作为相关干系人参与城市环保决策的权利被弱化了。“创模”涉及到政府、企业、公众的切身利益,如果没有这些利益相关者的共同参与,“创模”规划的编制就很难全面地反映各方的真实需求与实际承受能力,其结果必然是使规划失去公众参与实施的基础,从而

大大削弱规划的可操作性。

政府根据“创模”目标要求,对主要污染企业下达治理任务,企业按政府的要求进行污染源的治理工作。企业投入是城市环保投资的另一主要来源,但企业的投资会在追求利益最大化的约束条件下,选择以最低的成本完成所需要实现的企业目标。虽然企业投资污染治理项目的行为是其在市场经济条件下主动进行的,但企业是自负盈亏的行为主体,其利己的本质特性在投资工业污染源的治理上会得到充分的反映。企业为了不增加成本,有可能会放弃承担“创模”的治理任务,用弄虚作假的手段来应付政府环境主管部门的检查,加上政府环境主管部门监管不力,因此很难保证其环保投入、达标排放与排放总量符合要求。

2.4 忽视城市所辖农村地区的环境条件改善

在“创模”环境管理指标中,对城乡结合部及周边地区的环境管理也提出了要求。其中,主要考核城市政府开展城乡结合部环境综合整治工作的水平和获得的成效,预防城区污染向城乡结合部及所辖县、乡镇地区转移,预防在城乡结合部及所辖县、乡镇发生由环境污染问题引起的群体性事件。但对城乡结合部的地理边界与范围缺乏明确的界定,对城乡结合部和城市所辖县、乡环境综合整治工作的水平与成效的衡量也没有明确的量化指标,在“创模”实际中,难以考核具体措施和成效是否得到落实。

目前,我国的垃圾围城现象在很多地区并不鲜见。由于城市环境管理要求日益严格,城市污染向周围农村地区转移的风险明显增加。如果在加强城市环境管理时,城市周边农村地区的环境管理措施不能同步加强,使得城乡环境管理强度差距越来越大,势必会加大城市污染向农村转移的可能性。其结果是城市环境的改善和城市居民生活环境质量提高,以周边地区、农村的环境污染加剧和农民生活环境质量下降为代价,这显然违背了“创模”的目标要求。

2.5 “创模”考核指标体系有待完善

“创模”考核指标需要在实践中不断加以完善,以适应社会经济的发展。

(1)对经济社会指标中的单位GDP用水量指标虽然作了调整,但从其构成看,单位GDP用水量=城市总用水量/城市国内生产总值,其中城市总用水量包括工业用水(工业新鲜用水量)、生活用水,没有包括农业用水和生态用水。农业和生态用水量在城市总用水量中,往往占有较大的比重,而农业GDP在城市总GDP中也占有一席之地。在计算城市单位GDP用水量时,城市总用水量并不含农业用水和生态用水,而城市GDP却包含农业GDP,由于农业用水量占城市总用水量或农业GDP占城市总GDP比例的变化,即使是城市用水效率不改变,也可以得出不同的单位GDP用水量。如此计算出来的单位GDP用水量,很难合理地反映城市真实的用水效率。

(2)单位GDP能耗指标特指规模以上单位工业增加值的能耗,即城市地区规模以上工业企业能源消耗总量(吨

标煤)与城市规模以上工业企业工业增加值之比,要求“创模”城市该指标低于全国平均水平。该指标的设计过于刚性化,对于结构性的能耗偏高问题不具有适用性。由于城市的地理区位、自然条件、资源禀赋以及历史沿革等因素,规模以上工业企业的产业结构是有很大差异的。有些城市规模以上企业中高能耗产业所占的比重较大,即使该产业的技术已经属于国内外领先水平,能源利用率也属先进水平,但由于产业结构的原因,其单位GDP能源消耗也会比较高,进一步降低能耗的潜力也比较小。只有大规模地调整城市的产业结构,才有可能实现单位GDP能耗低于全国平均水平的目标,而这样的调整对于城市发展而言并不一定符合产业结构优化的要求,也不利于城市比较优势的发挥。

(3) 环境建设指标要求建成区绿化覆盖率 35%,但是该指标没有对建成区绿化的均匀度提出要求。同一个城市,即使其绿化覆盖率不变,生态环境也会因为绿化的均匀度不同而有很大的差异,城市居民对城市环境的满意度也有可能因此而不同。因此,只要求绿化覆盖率,不要求绿化均匀度的指标不尽合理。

(4) 环境建设指标还要求城市的生活垃圾无害化处理率 85%。在“创模”活动开展前,有些城市生活垃圾无害化处理率达不到85%,甚至没有进行无害化处理。根据“创模”要求,有些城市虽然新建设了生活垃圾无害化处理设施,达到了城市生活垃圾处理率 85%的指标要求。但是,对城市历年所积存的没有进行无害化处理的生活垃圾如何处置,是否也包括在85%的范围之内,指标没有明确的说明,导致在实际操作中难以准确把握。

3 完善“创模”机制的对策

3.1 充分发挥“创模”机制的激励作用

“创模”活动是政府的自愿行动,它在改善城市环境质量的同时,促进了城市发展的转型,实现了在发展中保护环境,在保护中发展城市的新格局。但是,城市“创模”是一项长期而艰巨的系统工程,不可能一蹴而就,也不可能完全解决城市发展中的资源环境约束问题,需要有相应的长效激励机制、动力机制和监督机制来保证“创模”工作的落实、推动、纠错和评价,不能采取“短期突击整顿”和“群众运动”的方式。

3.2 建立“创模”的长效监督机制

加强对“创模”城市的监督,提高对环境保护模范城市的要求。对申请“创模”的城市,除了一次性考核验收外,针对城市“创模”不达标项目与城市的主要环境问题,每年要进行若干次随机抽查,直到最终考核验收合格;对于环境保护模范城市,至少每年进行一次随机抽查,以此来保证“创模”监督机制的连续性。3年一次的环境保护模范城市复查,其指标应严于“创模”指标体系。并且,复查的标准设

计要体现出对环境保护模范城市环境保护要求的渐进性,以此来保持“创模”机制对城市环境保护的持续激励作用。

建立更为严格的监督与考核办法,有利于促使城市在是否“创模”的决策过程中,充分考虑城市的社会经济发展状况,认真衡量城市“创模”的条件与时机是否成熟。这在一定程度上可以避免为了政绩而不顾城市发展的具体情况,“一窝蜂”地开展城市“创模”的现象发生,有利于城市社会经济与环境的协调发展。

3.3 加大对环保投资利用效率的考核力度

充分发挥市场机制有效配置资源的作用,实现环保投资的市场化和多元化,促进环保资源使用效率的提高。在考核“创模”城市的环保投入情况时,不仅应要求“创模”城市环保投资指数的比例,还必须对环保投资效率提出一定的要求。如要求“创模”城市在污染源的治理中,主要污染物去除成本不能高于全国平均水平,并设定相应的城市环保基础设施(如污水处理厂等)运行效率的最低要求等。

3.4 建立完善的公众参与机制

建立污染企业共同参与的城市环境保护公众参与机制,鼓励污染企业主动参与城市“创模”规划的编制和实施。在“创模”指标中增加针对企业污染源治理情况的考核内容。对企业污染源治理项目的资金落实情况、工程进展情况、工程验收情况和工程运行效率等进行考核。在问卷调查中,还应加入企业在“创模”规划编制中的参与程度、企业对“创模”工作的满意度等调查内容。

3.5 建立城乡一体化的“创模”机制

将城市所辖县、乡的环境保护工作一并纳入到城市“创模”中来,建立城乡一体的“创模”机制,使得“创模”的理念、管理机制和手段由城区逐步扩展至城市所辖的县、乡、村,促进城乡环境保护工作的协调发展,带动城市及周边地区的环境、经济健康协调发展。

3.6 不断完善“创模”指标体系

修订“创模”指标中单位GDP用水量指标的计算方法,用城市非农业GDP总量来计算城市的单位GDP用水量;对于结构性的高能耗问题,可以增加主导产业的能耗水平在全国同行业的排名指标,以此来解决单位GDP能耗指标过于刚性的问题;增加绿化覆盖均匀度指标;明确对生活垃圾等污染物历史欠帐的处理要求。

参考文献:

[1] 夏光. 从环境换取增长到环境优化增长 [J]. 环境保护, 2006, (2B): 36.
 [2] 孙钰. 深化创模 全面推进城市可持续发展 [J]. 环境保护, 2006(5A): 31~37.
 [3] 马中. 环境与资源经济学概论 [M]. 北京:高等教育出版社, 1999: 186~188.

(责任编辑:高建平)