

我国实施环境保护产品控制政策的思考

曹凤中

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】 本文在回顾和论述环境保护综合名录发展现状的基础上, 基于欧盟整合性产品政策的实施经验, 即通过政策整合的方式, 对产品从生产源头、生产过程到销售、使用和废弃各个阶段进行协同管理, 以减低产品的负环境影响, 分析了中国产品控制政策的创新手段——环境保护综合名录的本质特征, 并提出了未来进一步推动生态环境保护发展的产品控制政策相关建议: 第一, 探讨环境保护综合名录工作的理论基础, 进行顶层设计; 第二, 构建政府跨部门协同运行机制; 第三, 建立环境保护综合名录信息传递机制; 第四, 制定的目录政策需要向法律延伸。

【关键词】 环境保护; 综合名录; 政策创新

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)01-0077-03 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202001077

从世界各国环境保护政策的发展历史来看, 初期大都采取末端控制的办法, 例如排污收费制度。随着经济的发展, 污染治理技术不断发展, 污染控制政策不断完善。

随着经济的增长和人们生活水平的提高, 人们对产品和服务的需求和消费量呈不断上升趋势, 与产品的使用和处置相关的环境问题也日渐凸现出来。而我们长期实施的工艺导向环境政策是以解决点源污染为主, 在解决产品等非点源污染方面很难有所作为, 不断加剧的产品环境问题呼唤环境政策的创新。在这种情况下, 根据生命周期分析理论, 对产品进行从摇篮到坟墓的全过程控制政策将逐步得到发展。

1 我国环境污染控制政策的发展趋势

1.1 传统的“工艺导向的环境政策”存在不足

传统的环境政策以生产工艺的改善为中心, 主要关注的是点源污染的治理, 如控制企业的污染物达标排放, 确实对解决我国的环境问题做出了重要贡献。但是我国环境保护形势依然严峻, 尤其雾霾问题严重。根据发达国家解决雾霾的经验, 英国从1952年的“雾都事件”到重现蓝天用了50多年, 德国用了30多年, 日本用了20多年。而中国是一个发展中大国, 近14亿人口, 刚刚超过50%的城市化率, 高达50%的第二产业比重, 出口带动的增长模式, 以及以煤炭为主的能源结构等等, 使得中国的环境问题比其他国家严重程度更深, 范围更大, 牵扯面更广, 原因更复杂, 治理起来更困难。但是我们采取严格的执法手段, 仅用了10年左右时间就取得了明显好转。

与此同时, 产品环境问题却没有引起足够的重视。例如农药的污染, 我国蔬菜中的主要污染物有农药残

留、硝酸盐、重金属等。其中农药是目前生产品种最多、使用量最大、也最可能引起强烈中毒反应的污染物。塑料的污染已经污染了海洋, 直接威胁到人体健康。

前几年我国多地发生反对建设PX项目的公众参与事件, 说明人们不但关注污染物的污染, 更关心产品的污染。因此, 探讨对产品的环境污染控制, 成为公众的紧迫需求, 也是环境保护政策亟待发展的重点领域^[1]。

1.2 我国产品控制政策(环境保护综合名录)亟待发展

随着产品环境问题日益突出和人们对产品环境影响认识的深化, 产品在当代环境政策中的重要性逐步得到强化, 如环境保护综合名录中的环境友好产品、环境标志产品正在发展。

众所周知, 油性涂料是形成雾霾的主要因素之一, 属于高污染、高风险产品。在发达国家, 水性漆的普及率已达80%以上, 我国水性涂料发展也很快^[2]。

2 欧盟整合性产品政策的发展

欧盟在20世纪90年代末, 为解决产品的环境影响问题, 推出了整合性的产品政策, 致力于在产品生命周期的各个阶段, 持续改进产品^[3]。整合性产品政策是当代环境政策的重要发展趋势。早在1999年欧盟非正式环境部长会议上就突出了“整合”的重要性, 并对“整合”的含义进行了解释, 具体包括四个方面的整合, 即“整合不同的环境载体、整合产品生命周期、整合多种方法工具、整合各个领域的政策”。

欧盟整合性产品控制政策大致经历了从酝酿萌芽、改革发展到最终形成三个发展阶段。早在20世纪90年代初期, 欧盟委员会就召开讨论会, 研讨有关整合性产品政策的目标、概念及适用领域等问题。后又于1999

年在欧盟非正式环境部长会议上,将整合性产品政策确定为其工作重心,随后关于产品整合性政策的政府间会议多次进行,为欧盟制定整合性产品政策奠定了坚实的基础,提供了政策上的支持。经过充足的研讨和准备,欧盟委员会于2001年以“绿皮书”的形式发布了有关整合性产品政策的政治性讨论文件,随后又发表了一份官方“通讯”,明确欧盟及其成员国发展和实施整合性产品政策的整体性战略,初步构建起整合性产品政策的基本框架。

在欧盟整合性产品政策演进与实践过程中,相继形成了其特有的运作机制和法规体系,如生命周期管理机制、经济激励机制、产品环境信息传递机制和产品生态设计机制,并相继推行了《欧盟包装与包装废弃物法》《欧盟电子废弃物法》和《欧盟耗能产品生态设计法》等具体法案。这些运作机制和相关法案共同致力于持续改进产品整个生命周期总的环境影响。因此,通过对欧盟整合性产品政策的研究,能够解决因法律政策层面和管理层面碎片化所导致的产品环境负效应,对发展我国与产品相关的环境政策具有重要的意义。

在该政策不断演进与实践过程中,相继形成了其特有的运作机制和法规体系,对于研究和解决我国日益严峻的产品环境问题,对于环境保护综合名录的发展具有十分重要的借鉴意义

在欧盟委员会“绿皮书”中,整合性产品(既包括人工制成品也包括服务)政策是通过政策整合的方式,对产品从生产源头、生产过程到销售、使用和废弃各个阶段进行协同管理,以减低产品的负环境影响。整合性产品政策对产品环境影响的作用,不仅在于其整合的手段或形式,更在于其内含的理念和原则。整合不仅是一个静态的规则,也是一个在整合理念指导下的动态规划。以下期望通过对其内涵的分析,汲取欧盟整合性产品政策的真谛。

3 中国产品控制政策的创新——环境保护综合名录

3.1 环境保护综合名录政策的发展

自2007年以来,原国家环境保护总局(现生态环境部)开展了综合名录编制工作。2017年发布的综合名录包含两部分:一是“高污染、高环境风险”产品(简称“双高”产品)名录,包括885项“双高”产品;二是环境保护重点设备名录,包括72项设备。其中,“双高”产品包含50余种生产过程中产生大量污染物(如二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮)的产品、40多种产生大量挥发性有机污染物(VOCs)的产品、200余种涉重金属污染的产品和570余种高风险产品。综合名录从全生命周期角度提出这些“双高”产品和与此对应的环境友好产品。

3.2 环境保护综合名录的本质特征

(1)经济激励机制是实施环境保护综合名录政策的外力

环境保护综合名录政策需要以市场为基础,注重市场作用的发挥,采取环境税、环境补贴、绿色贷款等多种经济激励措施,从而改变过去无偿使用环境并转嫁环境成本的作法,最大可能地实现环境、经济与社会的持续发展。

(2)生命周期分析、全过程控制是环境保护综合名录政策发展的内力

生命周期分析是对产品进行从摇篮到坟墓的全过程控制,即对产品从原材料生产开始,直至最终处置的环境影响的关键因素和对环境的潜在影响,以及资源利用对人体健康的影响等的关注与分析。

4 环境保护产品控制政策的发展思路

4.1 探讨环境保护产品控制政策的理论基础,进行顶层设计

产品导向环境政策是当代环境政策的重要发展方向,它以产品为中心和出发点,旨在降低产品整个生命周期总的环境影响,为当代环境保护提供了一种新的政策范式。

随着产品环境问题的发展和人们对产品环境影响认识的深化,产品在当代环境政策中的重要性得到强化,并开始替代生产工艺成为当代环境政策的新视点。产品导向环境政策以产品为中心,通过对产品整个生命周期环境影响进行全面考虑,不仅能够有效防止产品环境影响跨媒介和跨生命周期转移的现象,弥补传统工艺导向环境政策的不足,而且还能在多个方面促进环境保护的深入发展,为当代环境保护提供了一种综合性的政策方法。

在此基础上进行顶层设计,从而完善产品控制政策的运行机制。

4.2 构建政府跨部门协同运行机制

跨政府职能部门的治理目标均是旨在提高治理的能力和水平以增进公众利益。如果各部门之间沟通不畅和协同不足,环境污染治理的行政行为难以整合,则会影响环境保护综合名录的实际成效。各不同职能部门之间应以平等合作的形式开展相关工作。

从三氯吡啶酚钠双定向工艺的推广来看,中央生态环保督察后,少数地方环境污染行为又死灰复燃,一些污染企业又开始生产。例如,2018年初中央生态环保督察后,某农药厂本应淘汰的三氯吡啶酚钠工艺技术,还在生产中应用。

这说明中央生态环保督察工作需要建立长效机制。长效机制建设离不开制度构建,应积极深入研究环保专

项督察机制^[4]；推进大数据与大生态建设的大融合，实施环保大数据精准化、全覆盖管理；构建环境保护信息系统，建立群众举报处理常态化机制等。

4.3 建立环境保护综合名录信息传递机制

为了保障消费者的产品环境信息知情权，我们应采取多种保障措施，保证产品环境信息及时和有效地传递。产品环境信息传递措施能够使消费者充分了解产品所传递出来的环境信息，保障消费者“绿色”消费，从而调动消费者参与环境保护的积极性。同时，能够激励生产者“绿色”生产，鼓励生产者沿着生产链不断提供关键的环境信息给消费者。

4.4 向有关法律领域延伸

欧盟的产品环境信息传递机制和产品生态设计机制，相继在《欧盟包装与包装废弃物法》《欧盟电子废弃物法》和《欧盟耗能产品生态设计法》等具体法案中推行和落实。这些运作机制和相关法案共同致力于持续改进产品设计。例如，可以结合水漆发展的情况，制定相关法律法规。

4.5 建立我国的产品控制政策

在推进环境保护综合名录向深度发展并在环境保护综合名录工作的基础上，进一步完善环境保护领跑者政策（主要针对产品），完善环境标志政策^[5]。同时整合有关的环境保护产品控制政策，构建我国的环境保护产品控制政策^[6]。

5 研究小结

综上所述，从世界各国环境保护政策的发展历史来看，初期大部分国家和地区都采取末端控制的办法。但随着社会经济的发展和人们生活水平的提高，人们对产

品和服务的需求和消费量呈不断上升趋势，与产品的使用和处置相关的环境问题也日渐凸现出来。与此同时环境污染控制政策也随着不断完善和发展。我们长期实施的工艺导向环境政策是以解决点源污染为主，在解决产品等非点源污染方面很难有所作为，不断加剧的产品环境污染问题呼唤环境政策的创新。在这种社会经济发展背景下，根据生命周期分析理论，对产品进行从摇篮到坟墓的全过程控制政策将逐步得到发展。

本文在回顾和论述环境保护综合名录发展现状的基础上，基于欧盟整合性产品政策的实施经验，即通过政策整合的方式，对产品从生产源头、生产过程到销售、使用和废弃各个阶段进行协同管理，以减低产品的负环境影响，分析了中国产品控制政策的创新手段——环境保护综合名录的本质特征，并提出了未来进一步推动生态环境保护发展的产品控制政策相关建议：第一，探讨环境保护综合名录工作的理论基础，进行顶层设计；第二，构建政府跨部门协同运行机制；第三，建立环境保护综合名录信息传递机制；第四，制定的目录政策需要向法律延伸。

参考文献：

- [1] 张博迪. 当前我国环境保护的形势及其发展趋势 [J]. 建筑学研究前沿, 2018 (13). 中国期刊网 <http://www.g3mv.com/yc/2018/1373429.html>.
- [2] 中国涂料行业协会. 我国涂料行业的发展 [R]. 2008, 10.
- [3] 孙法柏. 基于环境保护的欧盟整合性产品政策分析与借鉴 [J]. 山东工商学院学报, 2013, 27(3): 28-32.
- [4] 徐云, 曹凤中. 环境保护督查制度是推进生态文明建设的一项核心制度 [J]. 黑龙江环境通报, 2018, 42(4): 1-3.
- [5] 刘鸿亮, 曹凤中. 环境保护综合名录是实施绿色发展的抓手 [J]. 中国环境管理, 2015(3): 71-74.
- [6] 曹凤中. 以毒死蜱为案例的环境保护综合名录政策的实证研究 [J]. 中国环境管理, 2014(6): 23-26.

Thinking on the implementation of environmental protection product control policy in China

CAO Fengzhong

(Policy Research Center for Environment and Economy of Ministry of Environment and Ecology, Beijing 100029, China)

Abstract: In reviewing and discussing current situation of the development of environmental protection comprehensive directory, based on the implementation of the EU integrated product policy experience, namely, by means of policy integration of product from production source, production to sales, use, and abandoned at various stages of collaborative management, to reduce negative environmental impact of products, this paper has analyzed the essential characteristics of environmental protection comprehensive directory of Chinese products control policy innovation means, and put forward the further promoting the development of ecological environment protection product control policy suggestions for the future: First, discussing the theoretical basis of the comprehensive list of environmental protection and carrying out the top-level design; Second, establishing the inter-departmental collaborative operation mechanism; Third, building the comprehensive directory of environmental protection information transfer mechanism; Fourth, developing directory policies need to be extended to the law.

Keywords: environmental protection; comprehensive catalogue; policy innovation