

追问腾格里沙漠污染： 环境保护与经济发展如何匹配？



近期召开的“腾格里沙漠污染治理”暨推进生态文明建设研讨会

■ 本报记者 郝帅

腾格里沙漠位于内蒙古阿拉善高原东南部。在蒙古语中，“腾格里”是天的意思，以此来形容这片沙漠像天一样高远、辽阔。而这片面积达3.87万平方公里的中国第4大沙漠在2014年9月被多家媒体见诸报端却不是因为它之的壮阔和美丽。媒体披露腾格里沙漠遭到了触目惊心的污染后，社会各方给予了广泛关注。2014年12月，中共中央总书记习近平作出重要批示，国务院专门成立督察组，敦促腾格里工业园区进行大规模整改。

业内人士告诉《中国企业报》记者，腾格里沙漠污染事件不是个例，在今年1月1日实施的被各界称为“最严环保法”的背景下，之前可能排在效益和发展之后的环保已经越来越被重视。同时要注意的是，处罚不是目的，如何找到环保与经济发展相匹配的路径，才是相关主管部门、企业以及社会各界目光应当聚焦之处。

“环保让位经济发展”趋势抬头

日前，有媒体曝出，早在1982年就被划为新疆自治区级保护区的卡拉麦里山有蹄类野生动物自然保护区(以下简称卡山保护区)为了给矿产开发等经济活动让路，卡山保护区在过去10年中一再被调整。原本总面积为18908平方公里的保护区6次“瘦身”后调减为12825.35平方公里，削减了近1/3。

业内人士告诉《中国企业报》记者，卡山保护区的缩减和腾格里沙漠污染事件一样，都是环保让位于经济

发展。事实上，类似状况正在多地上演。有媒体曝出，2010年7月，安徽省林业厅就合福铁路穿越安徽扬子鳄国家级自然保护区进行公示；同年年底，西成高铁穿越了陕西华山国家级自然保护区和陕西汉中朱鹮国家级自然保护区的实验区。在山东东营，与黄河三角洲国家级湿地自然保护区一路之隔，化工厂正渐次立起，八车道的公路已经四通八达。如是种种，不过冰山一角。

一份由环保部南京环境科学研究所和南京师范大学的研究人员于2010年发布的报告称，据初步统计，仅就全国已建的303个国家级自然保护区而言，因建设项目而调整保护区范围或功能区划的保护区达40余个，约占国家级自然保护区总数的15%左右。

中国社会科学院法学研究所教授常纪文日前在接受媒体采访时说，由当地政府选出来的评审专家不可避免会出现为当地政府说话的情况，在决策过程中引入公众参与是必要的，“在当前经济不景气的情况下，环保为经济让路的情况有所抬头，值得警惕。”

环保专家之间

今年1月1日实施的《环保法修正案》，被称为史上“最严环保法”，其中按日计罚、限产停产和查封扣押等严厉处罚，使原本不重的处罚变得严厉，也使得之前“无牙”的相关主管部门有了“尖牙利齿”。在此背景下，如何使经济效益和环保平衡发展，摆在了每个企业面前。

在日前召开的“腾格里沙漠污染治理”暨推进生态文明建设研讨会



航拍中卫工业园污染场地，大型机械正在偷偷挖掘、搅拌污泥

上，全国政协人资环委副主任钱冠林表示，中央对于环保高度重视，尽管“腾格里沙漠污染事件”暂告一段落，但腾格里沙漠污染治理却还任重道远。由全国政协人口资源环境委员会承担的有关腾格里沙漠污染治理带有监督性质的调研活动也将于近日展开。

钱冠林在会上同时向与会专家提出一系列问题：“我们这次下去，对已经造成的污染怎么治理？怎么算是治理到位？”

钱冠林说，沙漠地区是我国自然生态的组成部分，对这种保护区和功能区，怎么实现发展和保护的平衡？到底应该发展什么？要控制发展什么？同时这些地区也应该享受发展成果。在产业政策上，宏观规划上，能不能给一个出路？

钱冠林还透露，在整治的过程中有很多困难，有些问题是地方政府解决不了的，需要国家宏观政策上给予支持。比如已经建的企业给一些政策也可以生产。园区当时是承诺，治污由园区负责但实施起来园区做不下去，包括在处理后可能出现就业等方面的问题，以及之后的监督体系如何运行，现在监督直属省里面管理，是否合适？

猫鼠游戏如何终结？

对于钱冠林提出的问题，与会的中国科学院院士吴云东建议，在治理污染方面，可以引进一下新的机制，比如给私人企业一些资助，也许会起到事半功倍的效果。“我在香港19年，见到很多先进的治污技术，例如用植物过滤污水，可以起到很好的效果。”

环保部环境政策研究中心主任夏光则建议，改变国家的激励导向。目前的现状是评价和考核做得比较好，但是提拔做得比较弱。建议对于在环保方面做得不到位的官员要追责，而对于环保和发展平衡发展做得好的官员要提拔。

清华大学环境影响评价室副主任杨卫国表示，建议在调研时带着专家一同前往，因为所有的治理都要依照环保标准，例如对于之前污染的土壤有场地修复的规范，对土壤，地下水可以取样根据数据就能看出来。

杨卫国同时表示，发展和环保的关系像是一对吵闹的夫妻，其永远是并行的。建议地方政府在上一些项目之前做一个环境承载力的研究，这样就能测出某个地区大概能承载多少发展规模。

全国政协人资环委驻会副主任凌振国表示，对于腾格里沙漠的监督性调研正在筹备中，该调研将于下个月开始。

环保部环境政策研究中心主任夏光建议，对于污染企业不要全部取缔，因为建设企业都会投入很多成本，而直接取缔企业的损失巨大，这个损失没人会去承担。同时涉及历史遗留的问题，要走园区化的治理之路，比单个处理的经济效益会好很多。可以在园区内建设集中的污水处理厂，这样可以降低成本。还可以搞一定的循环经济，一个企业排的废水另外的企业可以用，是解决存量的一种方法。而在监督方面，以前在环保监督上企业是老鼠，环保部门是猫。扭转这种局面就要让政府摆脱与利益相关的窘境，同时加强公众、媒体的监督以及企业的自我监督。

视角



腾格里污染元凶扩散 技术升级成治污关键

■ 本报记者 郝帅

震惊全国的腾格里沙漠污染事件过去已近1年，到现在为止对于污染地的治理还在进行。腾格里沙漠污染事件为什么会形成？其污染元凶“还原物”从何而来？类似污染事件是否还存在？带着这些问题，《中国企业报》记者在近期举行的“腾格里沙漠污染治理”暨推进生态文明建设研讨会上采访了与会的清华大学环境影响评价室副主任杨卫国。

破坏易修复难，污染亦细分

《中国企业报》：腾格里沙漠污染事件的成因是什么，其主要污染物“还原物”是何种物质？

杨卫国：包头、鄂尔多斯、乌海、东阿拉善，乃至阿拉善国境对面的蒙古戈壁省，都是煤炭储量丰富的地区。随着近年经济形势发生变化，煤炭需求不振，价格下滑，单纯的煤炭输出也面临着运输困境，将产业布局从采掘升级为附加值更高的煤化工等项目是必然出现的现象，煤炭资源在产地消化能够将附加值留在本地，而且节省运输成本，符合地方政府和企业所追求的利益。在产业链细化过程中，对水资源、土地资源的消耗加剧了，污染也跟着细化了。

内蒙古和宁夏分别在腾格里沙漠腹地建起了内蒙古腾格里工业园和宁夏中卫工业园区，引入了大量的化工企业。园区初步形成了硫化系列、萘系列和苯系列三个染料精细化工产业链。硫化、萘和苯在该地区大致都是以煤炭为原料生产的。其主要污染物是化学名为3-氨基-甲氧基乙酰苯胺的染料中间还还原物。

这些“还原物”是在大量硫酸介质下，用硝酸将对氨基苯甲醚进行硝化，然后用大量水稀释洗涤，这一步每一吨耗用98%硫酸5吨以上，最后都变成30%浓度的含高浓度有机物废酸；最后一步采用国家已经明令淘汰的铁粉还原工艺，产生大量高毒有机物的固废。

这些受污染的地区本身环境比较脆弱，一旦破坏，修复很难。值得反思的就是没有管理好，进入的门槛太低，在招商引资上能来就不错了，相关管理部门基本上没有讨价还价的资本。但是现在在地方土地资源越来越紧缺的时候，应该有所变化，要设立高的环保门槛。

还原物的生产工艺上，都应达到相应的标准与要求。

利益促使转移，还原物扩散

《中国企业报》：类似腾格里沙漠污染事件元凶的“还原物”是否在监督严格后有转移并污染他处的情况发生？如果有的话为什么会这样？

杨卫国：“还原物”污染的确出现了新动向。2014年9月腾格里沙漠污染曝光后，还原物供应紧张，市场机遇造成铤而走险；由于污染工艺生产还原物流程短，只要方便排污，生产很容易组织。目前浙江、江西、江苏、安徽、河南、河北乃至吉林都有组织生产的情况；有了腾格里的“前车之鉴”，新进入者生产方式更加隐蔽，隐蔽违法能力更强，更加难以监管。

“还原物”污染在利益下的转移和扩散还出现了以下特点，选择偏远、不发达地区，尤其是在环境监管执法较为薄弱的地区。化整为零，不少企业把产品生产的各个环节分散在不同区域的小企业中完成，而真正的组织者则基本躲在幕后。打时间差，不少污染企业不具备完备的环保处理能力，一有检查就停产限产，风声一过就开足马力生产；化工区、化工厂的污染高峰往往是节假日和夜间等监管松弛的时间段。改头换面，一些企业把原料采购和产品销售都交给贸易公司或固定的第三方去管理，通过把自己从市场中隐藏起来从而逃避监管。偷梁换柱，一些企业环评批的工艺是环保新工艺，实际投用的却是污染老工艺。暗管、渗坑和转移，我国的一些化工区、化工厂在设立之初就敷设了排污暗管，排污渗坑，有些企业更为“高瞻远瞩”：暗管埋得深、敷得远，实际工作中很难查处。

困境由来已久，升级是出路

《中国企业报》：治污困难是环保部门经常遇到的问题，从公开报道经常能看到检查来了都环保，检查走了还污染的现象，这种现象的原因和我国治污的现状是什么？解决途径又在哪里？

杨卫国：治污难是我国现存的问题，地方政府保护污染企业早已不是什么新闻，一些污染大户也是盈利大户、税收大户，利益早就把企业和地方政府，甚至周围百姓（主要是环保意识较为淡薄的村民）绑架了，形成了污染的区域孤岛，甚至是“根据地”。企业环境违法成本过低，政府环境责任过低。中国化学工业产能过剩由来已久，许多行业都处于低水平的竞争，这种长期的低水平的竞争无疑限制了技术的进步，延缓了对污染的治理，究其原因化工产业的环境门槛过低。

还要看到绿色、先进工艺因为投入大，周期长反而成不了市场主流，出现了“劣币驱逐良币”的情况。比如“还原物”生产中的废酸可以通过浓缩处理，铁粉还原可以用绿色的加氢还原代替，但成本则会增加很多。同时环境历史包袱太重也是原因之一，不少已建成的企业当年都是有了地方政府“这里环境容量大”的保证而投资，环境设计理念和标准落后，在新形势下骑虎难下。

治污难的另一个原因是企业环境违法成本和政府环境责任过低。守法的成本从某种意义上来说过高。其实不如让标准科学，让企业通过努力能达到，引导企业做到达标。现在是一些标准定得过高，企业怎么蹦都够不着；另一方面，违法成本很低，甚至零成本。环境标准不是越严格越好，而是要切合经济的水平，让红线外面的企业付出大的代价。

纵深



让污染企业破产是终极目的吗？

■ 本报记者 郝帅

今年7月，由全国政协人口资源环境委员会承担的有关腾格里沙漠污染治理带有监督性质的调研活动将展开。届时，腾格里沙漠治污效果如何，后续将如何发展等一系列问题都将揭开面纱。

日前，接近此次调研的相关专家告诉《中国企业报》记者，惩罚不是为了让污染企业破产，而是要通过惩罚防止企业再次污染环境。

责任人判刑体现法律威慑

资料显示，今年5月，最高人民检察院挂牌督办4起腾格里沙漠污染环境案。同样是5月份，环保部发文，仍有企业通过暗管向沙漠排污，决定对腾格里沙漠地区存在的环境污染问题挂牌督办，并在其官网发布《关于加强工业园区环境保护工作的指导意见》征求意见稿，欲叫停晾晒池。内蒙古环保厅也在5月发文：已经批复的还原物生产企业将终止生产，一律不再对新的还原物生产项目

进行审批，包括已经在审批的项目。

自腾格里沙漠污染问题发生以来，中卫市对环境违法企业和失职渎职的公职人员依法依规严肃追责，共立案调查企业8家，取保候审5人，行政拘留1人，问责追责公职人员15人，其中9人给予党纪处分，6人作出检查并被通报批评。

2015年4月30日，宁夏中卫市沙坡头区人民法院对宁夏明盛染化有限公司污染环境案作出一审判决，被告单位宁夏明盛染化有限公司犯污染环境罪，被处罚金500万元，公司法定代表人廉某某犯环境污染罪被判处有期徒刑一年六个月，缓刑两年，并处罚金5万元。

中国政法大学教授、博士生导师曹明德表示，在刑事方面，刑法第338条做过修正。与以前不同的是现在只要污染环境就可以满足条件。2013年15号文的两高司法解释明确可以构成污染环境罪。打击的主体是企业负责人，或者是企业负责环境保护的直接责任人。

曹明德说，刑法典中对此规定了14种罪名。97刑法典实施以来，因为

污染判刑的很少，运用刑事手段打击犯罪促成环境保护做得不够。此次的判决虽然仅是缓刑，但用刑事审判惩处对于其他有以破坏环境为代价寻求利润的企业能起到威慑作用。同时要注意的是，刑罚不是为了搞垮企业，其最终目的是为了预防犯罪的再次发生，是要通过教训起到威慑作用，让犯罪的企业负责人不再次犯罪，也使其他有类似想法的企业望而却步。而罚款500万元绝不是为了让企业破产，而是不让涉案企业因其污染行为而获利，要使其违法成本大于获得利益。

环境行政公益诉讼存缺憾

在日前召开的“腾格里沙漠污染治理”暨推进生态文明建设研讨会上，中国科学院院士吴云东表示，地方政府要正视腾格里沙漠污染事件，要实事求是而不要隐瞒，而对于治污我们可以先从容易的地方做，比如从不产生新污染和推广新的技术及工艺人手，先做到抑制增量。

吴云东同时表示，技术进步和依

法治国才是治污的根本出路，要积极依靠先进技术，坚决淘汰落后生产，同时让环保法执法真正能成为“打虎棒”。

业内专家告诉记者，虽然此次对于腾格里沙漠污染企业的刑事判决起到了一定的威慑作用，但在整个法律层面看环保，还是有一定的缺憾存在。

曹德明对此表示，从环境公益诉讼制度角度来看，在损害赔偿方面检察院可以提起公益诉讼，可以说其力度比较大同时还对法院有进行审判监督的功能。我们目前的法律并没有允许非政府组织提起环境行政公益诉讼，这是一大缺憾。同时还缺乏对于环境公益的激励机制。这些非政府组织缺乏资金、资源和人手很难独立完成环境公益诉讼。同时在现实中，这些组织就是具备上述条件也很难完成。例如中国最大的环境公益组织中华环保联合会曾经对内蒙的污染提起公益诉讼，他们在北京起诉被驳回。在内蒙古起诉直接拒收起诉书，快递起诉书被直接退回来。希望从司法层面能尽快解决这一问题，那样会对环保起到更好的作用。