

外商直接投资是否加剧了环境污染

不久前,由中海油和美国康菲石油公司合作开发的渤海湾蓬莱 19-3 号油田漏油事件,将外商直接投资企业对东道国的环境污染问题再次推上风口浪尖。舆论界关于外商直接投资企业是否会加剧东道国的环境污染有了不同的看法。本报约请两位作者就此问题展开深入讨论。是为“上海东方青年学社”与本报联合开设的“交锋”栏目第四期。

外资企业对东道国环境产生不利影响

赵蓓文



目前,国际上关于外商直接投资企业与新兴发展中东道国环境问题的讨论主要有三种观点:即污染避难所说、污染光环说和污染增加说。虽然理论分析莫衷一是,但是,频频出现的外资企业环境污染事件却促使我们不得不对这个问题进行全面的、深入的思考。2011年6月,由中海油和美国康菲石油公司合作开发的渤海湾蓬莱 19-3 号油田漏油事件,以及舆论界对中国加入 WTO 十年来引进外资的反思,将外商直接投资企业对东道国的环境污染问题再次推上风口浪尖。

事实上,由外商直接投资企业引起的类似环境污染事件已经在国际上发生多起;一些实证研究也表明,虽然目前国际上还没有出现大规模的污染产业转移倾向,但外商通过直接投资向发展中东道国转移污染产业的现象是客观存在的,外商直接投资与东道国环境污染之间存在一定的因果关系。主要原因在于:

第一, 外资企业的逐利本性导致其将污染严重、资源消耗较多的产业向其他国家特别是新兴发展中国家转移,从而加重了新兴发展中国家原先已经存在的环境污染问题,恶化了新兴发展中国家的生态环境。以中国为例,由于我国对环境保护的重视不够,吸引了部分高污染企业进入中国,导致中国有成为外投资污染避难所的趋势。来自环保总局的一份年报显示,在中国有十多个省、市、自治区存在在外资企业环境违法行为。这些外资企业多数来自欧美日等发达国家,涉及食品、电子、化工、机械制造等诸多行业,对中国的生态环境造成了严重的负面影响。

第二, 由于发达国家和新兴发展中

国家在环境法规的严格程度上存在较大差异,部分发展中国家对于环境标准的执行也不够严格,一些发达国家的污染密集型企业为了逃避本国严格的环境法规,降低环保成本,纷纷将生产基地转往新兴发展中国家,这类外资企业将会对新兴发展中国家的环境造成极大的负面影响。最为典型的就“北美自由贸易协定”实施以后,美国和墨西哥在环境规则实施方面的差异推动污染较重的纺织业从美国向墨西哥转移。

第三, 国际直接投资的发展使得原本产生在一国国内的环境问题可以借助跨国公司的投资活动跨越国境成为国际性环境问题。在环境标准较低的国家进行外商直接投资相当于“不公平竞争”。为了与低标准的对手展开竞争,原先发达国家所处较高的环境标准会被破坏,从而损害全球环境保护的标准,使新兴发展中国家的环境保护因为“奔向最低点的竞赛”而再次受到损害(部分新兴发展中国家为了吸收外资不惜以牺牲自己的环境为代价)。

第四, 外资企业环境污染与国际金融危机存在一定的相关性。以中国为例,随着环保意识的提高,外资企业环境污染问题已经逐渐引起有关部门的重视,东部沿海地区如长三角地区早在“十五”期间就已经提高了引进外资的门槛,将污染重、规模小、技术含量低的外资拒之门外。江苏昆山还在此期间制定了“三不政策”,对劳动力需求量超过 8000 人的劳动密集型产业、出口退税额过高的产业以及高污染产业,一概拒绝。但是,在一些经济发展程度相对较低的地区,对外资重数量轻效益的现象仍然存在,一旦遇到经济危机,就置高污染外资可能引起的环境问题于不顾,对中国整体的生态环境造成损害。据统计,在遭受金融危机冲击的 2008 年,工业废水

排放量巨大、对环境具有较大负面影响的造纸及纸制品业的外资增长率达到 11.6%;同年,工业废气排放和工业固体废物产生量巨大的电力、燃气及水的生产和供应业也出现了高达 58.1%的外资增长率,远远高出 2009 年的 24.5%。

从以上分析可以看出,外资企业通过多种渠道对新兴发展中国家的环境产生了不利影响。外资企业究竟为什么能够对东道国的环境造成损害?是什么导致外资企业对东道国的环境规则熟视无睹?进一步的研究表明,外资企业环境污染的产生不仅与新兴发展中国家的环境标准较低、法律监管不完善有关,还与外资饥渴症下地方政府放弃对资源和环境长期成本的关注、忽视经济的可持续发展有关,具有典型的粗放型发展特征。因此,必须从以下几个方面入手防范外商直接投资企业对发展中国家环境造成的不利影响。

第一, 制定和完善相关的法律、法规。相关法律的缺失是外资企业敢于对新兴发展中国家转移环境污染的重要原因之一。每当一家外资企业被查出环境污染问题后,大多数外资企业都会启动危机公关。由于这些企业大多数拥有雄厚的经济实力,其庞大的法律顾问团不但会寻找东道国的政策漏洞,还会以影响地方投资环境为要挟,换取东道国地方监管部门的沉默;法律、法规在操作中的漏洞则进一步纵容了外资企业环境污染的嚣张气焰。在这种情况下,应增加惩罚力度,提高违法成本,避免外资企业一边交罚款、一边继续超标排放现象的产生。

第二, 加强对应急预案的执行。以中国为例,国家海洋局早在 2004 年 11 月就发布了《海洋石油勘探开发溢油事故应急预案》。这是中国政府处理重大海洋溢油事故的国家应急预案。但是,由

于种种原因,在美国康菲公司渤海湾蓬莱 19-3 号油田漏油事故持续多月后,该预案仍未启动,在一定程度上造成了溢油污染范围的扩大和蔓延,使损失加重。

第三, 实施从招商引资到招商选资的转变。对引进外资的质量进行科学指标评估和环境指标评估,对不符合科学性和自主性的外资项目以及可能产生严重环境污染的项目,要根据实际情况加以限制或禁止。具体包括成立项目评估小组,通过系统的评估指标体系进行测评,评估结果交办公会议决定;对同类项目进行国内外考察,有污染的项目必须可控可治才能够予以引进等。

第四, 加强国际合作。联合国贸发会议在《2010 世界投资报告:低碳经济投资》中指出,由于生产成本会因为各种气候变化制度、烟尘排放税制度的实施而提高,能源密集业的跨国公司很有可能通过全球产业转移以及全球产业链布局而将排放密集活动转移到新兴发展中国家。为了从源头上控制这些行为,中国必须在进一步完善公司治理制度、建立健全环境测评和预警制度、加强与国际组织的合作等方面做出更大的努力。

第五, 进一步加强舆论监督。一方面,新兴发展中国家必须加强关于跨国公司企业责任的宣传,提升外资企业自主环保守法的能力与水平;另一方面,充分发挥舆论和媒体的监督、引导作用,通过增强信息透明度、及时公布环境评估结果、及时报道外资企业环境污染事件等方式,形成一定的公众舆论压力,推动外资企业积极承担相应的企业社会责任责任。

(作者为上海社会科学院世界经济研究所国际投资研究室主任、研究员)



外资企业未加剧我国环境恶化

林立国



外商直接投资企业对发展中国家的环境有什么影响?中海油和康菲石油公司合作开发的蓬莱 19-3 号油田污染事件又把这一问题推向舆论核心。事件发生后,很多人认为外商直接投资企业环境意识缺失,对我国环境保护缺乏应有的责任感。确实,康菲石油公司在处理这起污染事件中有很多不当之处,但是,我们对于外商直接投资企业给我国环境带来的影响应当理性看待,不能因为这一事件而匆忙下结论。

围绕这一问题,目前有两种比较流行的观点,一种是污染避难所说,认为由于发展中国家的环境管制比发达国家要松得多,因此发达国家常把淘汰的高污染行业转移到发展中国家,进而加剧了发展中国家环境污染。与此相对,另一种观点认为外商直接投资能够帮助发展中国家提高环境绩效。主要论据是发达国家对环境管制要比发展中国家更严格;在母国严格的环境管制下,外商直接投资企业通常会采用更清洁的生产技术和更有效的污染物去除手段;这些技术手段通常会转移到他们所投资的企业,因此提高了发展中国家的环境绩效。同时,技术手段转移也给内资企业提供更多学习清洁生产技术和更有效污染物处理去除技术的机会,从而促进清洁生产和污染物去除技术的推广。我们的调研印证了后一种观点。

应当首先明确的是,我们探讨外商直接投资企业是否增加环境污染和环境负担,不是比较外商直接投资和不投资之间,环境是否有恶化,因为任何生产过程总有污染物产生。而是关注外商直接投资企业有否比内资企业更高的环境

绩效这一问题。与内资企业相比,外商直接投资企业在创造相同产值的条件下,是否能够排放更少的污染物?

第一, 从技术上来讲,外商直接投资企业拥有更为先进的控制污染物排放的技术。我们知道,污染物在生产过程中,通过排污管末端的去除装置净化后排出形成最终的排放量。企业在生产过程中就将污染物产生量降低是最好的办法;而污染物产生后,通过排污口末端的设施手段去除污染物,则是退而求其次的方法。前者要求生产环节的技术手段更为先进和清洁,能源利用效率更高。对企业来讲,要实现更少的污染物产生量,必须依托整个生产技术和设备的升级换代。而后者则是一种在现有生产技术和设备没升级换代情况下的一种“亡羊补牢”的方法。它的问题在于,处理一种污染物本身常常以增加另外一种污染物为代价。例如,火电厂对二氧化硫的脱硫会引起二氧化碳、一氧化碳等温室气体排放的增加,治标不治本。

对上海市主要排污企业的生产和污染物排放的数据调研表明,在相同的产出水平、劳动力投入等情况下,外商直接投资企业有比内资企业更少的水和气污染物的总排放量和超标排放量。同时外商直接投资资本所占实收资本份额和企业环境绩效存在显著的正相关关系。此外,外商直接投资企业更低污染物总排放量和超标排放量主要归因于更低污染物产生量;而内资企业则去除了更多的污染物。由此可见,外商直接投资企业在控制污染物排放方面有更高的技术含量。这也反映了外商直接投资企业拥有更为先进的生产技术。

第二, 外商直接投资企业有比内资企业更先进和更有效的环境管理手段。绝大多数外商直接投资企业都通过了

ISO14000 的环境管理体系认证,而内资企业尤其是集体和私营的小企业很少申请并通过该体系认证。该认证标准来源于欧美发达国家在环境管理方面的经验,是一种完整的、操作性很强的体系标准。它是企业建立和实施环境管理体系的国际标准,旨在规范企业和社会团体等所有组织的环境行为,以达到节省资源、减少污染,促进经济持续、健康发展的目的。国外的研究表明,通过环境管理体系认证的企业比其他企业有更高的环境绩效。此外,和内资企业相比,外商直接投资企业更多的产品是出口到欧美市场的,欧美国家对进口的产品有很高的环境友好方面的标准,这也要求外商直接投资企业有先进的环境管理体系。

第三, 从外部的法规约束和监管角度来看,外资企业面临的排污约束比内资企业更大。我国国有企业,尤其是大型国有企业的管理层通常也是政府官员,行政级别甚至比环境监管部门领导的级别还要高。他们有很强的与环境监管部门讨价还价的能力,实际面临的排污约束比较弱,直接导致他们的环境绩效低下。此外,集体和私营企业由于规模较小,环境违法成本也较低,因此也更容易逃避监管,他们实际面临的环境约束也比较弱。相反,监管部门和公众对外资企业环境违法行为的容忍度通常要差得多。这导致外资企业对环境监管缺乏讨价还价的能力。在此情况下,正如著名的“波特假说”所提出的那样,严格的环境监管就会促使被监管企业采用更清洁的生产过程,清洁的生产过程要求企业采用先进的生产技术,由此带来企业生产绩效及竞争力的提高,从而实现企业经营和环境绩效的共赢。

第四, 从企业伦理角度来看,外资企业有更完备的企业社会责任的要求和

管理规范。1980 年代以来,国际社会日益兴起和发展的企业社会责任运动(CSR),要求企业在营利的同时承担社会责任,企业的发展要合乎社会道德规范,以实现可持续发展。企业推动包括环境保护在内的 CSR 建设,有利于其更好地树立公司的正面形象,不断巩固其品牌的影响力。所以,外资企业对环境保护的活动投入都非常多,同时,对自身生产过程中的环保规范也有相对严格的要求。

所以,我们不能因为康菲蓬莱 19-3 号事件的个案,而将环境问题完全归咎于外商直接投资企业。要避免把外商直接投资企业的环境影响“妖魔化”。很多事件由于涉及外商直接投资企业,而在媒体和公众的舆论中被放大了。例如中石油在大连的输油管爆炸事件与康菲蓬莱 19-3 号事件其实是类似的,然而舆论监督和政府处理的态度却不尽相同。中石油事件已经发生一年多,至今还欠公众一个正式公开的道歉,事件发生后中石油也没有为此被罚款,对养殖户的赔偿采用的也仅仅是“以投资抵赔偿的方法”。

对于改变经济增长方式,降低单位产值的污染强度,确保经济发展与环境保护协调发展的经济政策而言,引进具有更清洁、更先进的生产技术的跨国公司,以及提高国内企业与国外企业的合资合作,将是一个方向。我们当然要批评甚至谴责康菲公司在蓬莱 19-3 号事件发生后处理问题的态度,但我们更应该反思我们自己的环境管理手段。在环境突发事件管理中,我们不能内外有别,对内资企业的处理不能姑息,因为姑息只会降低环境执法的公信力,也会降低对外商直接投资企业环境违法行为的威慑力。

(作者单位:上海财经大学经济学院、高等研究院)

切实增强党委的凝聚力战斗力

胡汉武

面对巨大成就、严峻挑战,我们党怎样充满自信地走向未来?认真学习领会胡锦涛总书记“七一”重要讲话,答案清楚了:就是不断推进党的先进性建设,增强党委班子的凝聚力战斗力,始终站在时代发展前列和社会发展进步的潮头。

各级党委是部队建设、完成任务的统一领导和团结核心,能不能加快部队现代化建设、有效履行职责使命,解决好各种问题,关键在党委,只要党委凝聚力战斗力强,就一定能够把部队建设好,把任务完成好。

坚持把理论武装作为党委班子建设的首要任务

理论素养是最根本的素养,只有把理论学深了、学透了,理性思维能力提高了,并运用理论指导工作有收获了,才能更加热爱学习、重视学习。各级党委和领导干部都要自觉把学习作为党性、作为职责、作为素质、作为任务、作为精神追求,认真落实理论学习制度,带头精读原著、领会精神实质,带头学习调研、掌握客观实际,带头宣讲辅导、引领部队学习,大力形成崇尚学习、勤奋学习的良好风气,真正做到

学以立德、学以增智、学以创业。要坚持理论创新每前进一步、理论武装就跟进一步,当前要以学习领会胡主席“七一”重要讲话和接见武警部队第二次党代会代表时的重要讲话为重点,深入抓好党的创新理论武装,着力在学懂弄通、把握精髓、领悟真谛上下功夫,真正掌握马克思主义的立场、观点和方法,运用全面的、系统的、辩证的、联系的、发展的、求实的思维方式来认识和处理问题,站在政治和全局的高度把具体问题提高到原则的高度来思考,把局部问题放在整体上来思考,把当前问题放在过程中来思考,形成正确的思路 and 办法。

坚持把增强党性原则作为党委班子建设的核心内容

衡量一个班子、衡量一个党员干部最重要的一条标准就是看党性原则强不强,加强班子建设和党性修养,最核心的就是要增强原则性。在新的形势下,领导部队科学发展,对班子成员的原则性和党员领导干部的党性修养提出了更高要求。党委班子的每个成员,都要认识到自己的行为、所做的每一件事情,已不是个人行为而是组织行为,不是按照个人的意志而转移的,一切言行都必须符合组织原则和要求。要切实增强政治敏锐性,遇事多想想政治上的要求,谋事多想想政治上的影响,多想想政治上的后果,在大事非问题上始终站稳政治立场、严守政治纪律,任何时候任何情况下都坚决听从党中央、中央军委和胡主席指挥,坚决贯彻落实党和国家的大政方针、上级重大决策和重要指示,做到不打折扣、言行一致、表里如一、说做统一,决不能合意的就执行、不合意的就不执行,表面执行实质不执行,决不能当面一套背后一套、对上一套对下一套、说一套做一套,决不能有令不行、有禁不止,搞自由主义。要敢于较真负责,对党委领导来说,做工作不能没有矛盾,化解矛盾最好的办法就是按党性原则办事,必须从对党的事业和部队建设高度负责的态度出发思考问题、处理问题,碰到矛盾和问题敢抓敢管、不绕道走,不推诿责任,切实增强工作的原则性战斗力。

坚持把贯彻民主集中制作为党委班子建设的根本原则

民主集中制是党的根本组织制度和领导制度。党委班子建设要靠民主集中制来规范,党委的科学决策要靠民主集中制来实现,党委的科学领导要靠民主集中制来保证,必须把提高贯彻民主集中制质量作为党委班子的根本建设来抓。贯彻民主集中制目的在于维护党的领导、保证党的领导、坚强党的领导。必须毫不动摇地坚持党对军队绝对领导的一系列根本原则和制度,自觉做到个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央,这样才能牢牢把握部队建设的正确方向,确保部队的高度集中统一和稳定,保证枪杆子始终听党指挥。这不是一般的工作方法问题,而是一个大

是大非的根本原则和立场问题,丝毫不能含糊。要进一步强化集体领导意识,严格落实党委统一的集体领导下的首长分工负责制,凡是重大问题,都必须坚持集体讨论决定,一经决议必须坚决执行,任何人都无权擅自改变。对党委作出的决策,每个党委成员都要按照职责分工勇于担当,做到人人有职责、个个有担子、合力抓落实。要把团结作为班子的生命来维护,做到相互支持、相互配合、相互补台,以诚待人、坦诚相见,不说假话、不糊弄人、不算计人,不把别人一时的气话、个别时候的个别行为当成本质,有了成绩多往别人头上记、不邀功,有了问题多往自己身上揽、不推诿,多找主观原因、少强调客观理由,多沟通、多交流,尤其是两个主官要经常沟通交流,这样就有了团结的基础。要学会与不同的人共事,在不同的岗位上做事,在不同的环境下干事,善于把困难和矛盾作为锻炼自我、提升自我的有利条件。

坚持把依法依规办事作为党委班子建设的基本抓手

法规制度是部队建设特点规律的总结和实践经验的结晶,只有依法依规制度办事,部队建设才能科学、规范、有层次。要强化按规矩按制度按程序按职责办事的意识,把依法指导和开展工作作为基本要求、基本素质、基本职责、基本方法,保持工作的规范性和稳定性,纠正朝令夕改、主观随意性,形成按纲要建、按条令管、按大纲训、按规矩办的正规秩序。要反复学习、经常研究上级的决策指示和法规制度,熟悉掌握基本内容、职责分工和具体要求,结合本单位实际细化和建立具体规定和措施办法,落实到末端形成自己的抓法、特色和精品,并根据变化了的情况不断完善提升,使之更加科学,更加符合上级要求,更加符合形势任务,更加符合部队实际。

坚持把科学指导作为党委班子建设的关键要求

党委要担当起领导部队科学发展的重任,必须努力提高科学指导的能力。要坚持思想领先、任务牵引、安全第一,正确处理抓好党委机关与抓部队、抓任务与抓建设、抓硬件与抓软件、抓当前与抓长远等关系,科学规划、合理安排军事政治后勤各项建设和工作,形成互动互促互进,防止片面性、单打一。当前,尤其要统筹好抓先进与帮后进的关系,加强对长期未跨入先进行列的单位和分散远直单位的考帮建,解决好基层发展不够平衡的问题。

坚持把锤炼思想作风作为党委班子建设的重要课题

良好的思想作风,既是党委对部队实施科学领导的内在要求,也是党委班子取信于官兵的外在形象。很多问题都是由于风气不正带来的。要牢固树立正确的事业观、工作观、政绩观,坚持对上负责与对下负责、主观愿望与客观实际相统一,切实纠正形式主义、官僚主义和弄虚作假、报喜藏忧等不良风气,努力创造经得起历史和实践检验的工作政绩。世界上要办成一件事,不经过艰苦的努力就想获得成功,只能是幻想。要大刀弘扬艰苦奋斗、埋头苦干、爱岗敬业、履职尽责,雷厉风行、紧张快干的作风,始终以革命激情和旺盛斗志激励官兵、感召官兵、带动官兵。要注重研究解决问题,深入实际了解新情况真情况深层次情况,深入研究形势任务、研究上级指示、研究官兵思想变化、研究部队特点规律、研究工作方式方法,切实弄清本单位建设的优势和劣势、基础和现状、经验和问题,及时拿出符合实际的具体制度规定和对策措施,并在研究解决问题中形成新思路、推出新抓法、创造新经验、产生新成效,不断把感性认识上升为理性认识、把零碎抓法上升为系统抓法、把经验做法上升为规范机制,做到解决一个问题、形成一个规范、完善一项制度、建立起长效机制,使各项工作真正落到实处,贯彻到末端。

(作者为武警上海总队政委、少将)