

加快中国自由贸易试验区 绿色低碳发展的思考

——以湖南自贸试验区为例

Thoughts on accelerating the green and low-carbon
development of pilot free trade zones in China

■文 / 罗锦程¹ 黄训² 庞舒³

自由贸易试验区（以下简称自贸试验区）是我国统筹沿海沿江沿边和内陆开放的最高水平对外开放平台，承担着高质量引进来和高水平走出去的历史使命，在贯彻新发展理念、构建新发展格局、推进中国式现代化进程中肩负着重要使命。

为落实党中央、国务院支持自贸试验区深化改革创新的决策部署，进一步加强自贸试验区的生态环境保护，倒逼自贸试验区高质量发展，2021年5月，生态环境部等八部门联合发布《关于加强自由贸易试验区生态环境保护 推动高质量发展的指导意见》（环综合〔2021〕44号）（以下简称《指导意见》），指出加强绿色贸易是推动自贸试验区高质量发展的重要途径和抓手，要充分体现自贸试验区对发展绿色贸易的引领作用。《指导意见》还从加快推动低碳转型、加强生态环境保护、全面深化改革等方面提出了加强自贸试验区生态环境保护、推动高质量发展的若干具体措施，为自贸试验区贸易投资高质量发展提供了系统性的生态保障。

良好的生态环境是实现高质量发展的最强优势和最大资本。湖南名山大川多，水系资源丰富，自然风光秀丽，地处长江经济带腹地，拥有良好的生态环境

基础。2020年9月，习近平总书记在湖南考察时强调，要牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，在生态文明建设上展现新作为。尊重自然、顺应自然、保护自然，推进绿色发展、循环发展、低碳发展，彰显绿色产业之美，真正把生态系统的一山一水、一草一木保护好，成为湖南省生态文明建设和生态环境保护的根本遵循。

中国（湖南）自由贸易试验区（以下简称湖南自贸试验区）自2020年正式获批以来，湖南省委、省政府坚持高点启动、高站位谋划、高标准推进、高质量探索，将服务国家战略、聚焦湖南特色、发挥片区优势紧密结合起来，着力打造“一产业、一园区、一走廊”三大战略（“一产业”是打造世界级先进制造业集群；“一园区”是打造中非经贸深度合作先行区；“一走廊”是打造联通长江经济带和粤港澳大湾区的国际投资贸易走廊），改革创新成效逐步显现，湖南自贸试验区已成为湖南省全面落实“三高四新”（“三高”：国家重要先进制造业高地、具有核心竞争力的科技创新高地、内陆地区改革开放高地；“四新”：新路子、新作为、新担当、湖南新篇章）战略定位和使命任务的重要载体，在全省改革开放中彰显了示范引领作用。

观点 POINT OF VIEW

不断打通拓宽“绿水青山”和“金山银山”双向转换通道,是协同推进经济社会高质量发展和生态环境高水平保护的核心要义。作为我国改革开放的“排头兵”和“试验田”,自贸试验区统筹推进其生态优势和开放优势深度融合更显重要,有助于推动我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。笔者认为,未来要着力推动湖南自贸试验区产业生态转型,加强生态环境管理,提升环保科技水平,深化国际环境保护合作,保障自贸试验区贸易投资高效可持续运转,绘就湖南自贸试验区高质量发展的“绿色底色”,为实现人与自然和谐共生的中国式现代化贡献“自贸力量”。

(一) 坚持绿色低碳发展,高标准做好自贸试验区的制度顶层设计

将习近平生态文明思想认真贯彻落实到湖南自贸试验区建设的具体工作中,发挥湖南作为东部沿海地区和中西部地区过渡带、长江开放经济带和沿海开放经济带结合部的区位优势。坚持生态优先、绿色发展,推动实现人与自然和谐共生、经济发展与环境保护协同共进,让良好生态环境成为湖南自贸试验区高质量发展的支撑点、三湘人民美好生活的立足点、展现美丽湖南形象的发力点、中部地区绿色崛起的落脚点。以蓝天、碧水、净土维护湖南自贸试验区强健、安全、可持续的发展根基。落实碳达峰碳中和重大战略决策,创新生态环境管理模式和制度,以《中华人民共和国清洁生产促进法》《中华人民共和国循环经济促进法》等法律法规为行动指南,以《指导意见》为工作主线,加快推进产业结构高端化、能源消费低碳化、资源利用循环化、生产过程清洁化,全面提升湖南自贸试验区生态环境保护水平,推动贸易、投资与生态环境保护协同发展,促进经济社会发展全面绿色低碳转型,努力将湖南自贸试验区打造成为湖南省协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护的示范样板。

践行自贸试验区“为国家试制度、为开放探新路、为地方谋发展”的使命担当。加强湖南省人民政府与商务部、生态环境部、国家市场监督管理总局、海关总署等国家部委的交流合作,建立常态化沟通协调机制,全力支持湖南自贸试验区绿色低碳发展。深入推进生态环境领域“放管服”改革,加大先行先试力度,持续优化提升生态环境公共服务水平,加强生态环境改革举措系统集成,加快形成更多首创性、突破性生态文明体

制改革创新成果,实现经济效益与绿色效益的双丰收。按照环境容量科学规划建设园区,加强全要素保障、全周期服务,统筹推进园区水网、电网、气网、交通网、物流网、信息网等“多网建设”,实现园区提质增效。以自贸试验区建设为切入点,持续优化生态环境许可审批方法,简化生态环境行政许可流程,推进排污许可制与环境影响评价制度的有机衔接改革。加强生态环境监管队伍和能力建设,着力营造“安全、方便、省心、绿色”的营商环境,将湖南自贸试验区打造成为具有鲜明湖湘特色的生态文明制度创新高地。

(二) 产业生态化与生态产业化并举,高位统筹推进自贸试验区产业发展布局

充分发挥湖南自贸试验区先行先试的头雁效应,围绕发展绿色贸易和气候投融资,积极推动域内生态环境保护提质增效,培育形成科技含量高、资源消耗低、环境污染少、气候友好的产业结构、生产方式和消费模式,持续提升湖南自贸试验区的“亩均绿色效益”,提高土地使用效能,推动自贸试验区内生活配套环境和生态环境持续向好。以建设全国统一大市场为契机,促进绿色产品、服务和资本、技术、人员等生产要素的高效流动,力争在减污降碳协同增效、生态环保国际合作、全球环境治理等方面形成一批可复制、可推广的管理和制度创新成果。

细化绿色贸易政策和规则,探索构建以低碳理念为核心的“绿色自贸”发展评价指标体系,开展进出口产品低碳认证,做好生态气候产品经济价值与无形资产评估工作。建立灵活的筹资机制,鼓励有条件的自贸片区设立以市场化方式运作的产业绿色转型引导基金,发展绿色金融衍生品,加大对碳减排项目的支持力度,引导社会资本重点投资节能环保等绿色发展领域。加强全过程节能管理,进一步提升节能环保领域的对外开放水平,鼓励湖南自贸试验区积极扩大先进生态环境治理与低碳技术、设备进口,以及研发设计、环境服务等生产性服务进口。发挥商协会等行业组织“联通政企、融通内外、畅通供需”的三大优势,制订外贸产品绿色低碳标准,支持相关产品进一步开拓国际市场。

在产业绿色发展方面,要坚持生态优先、节约集约的原则,构建起“人人有责、人人参与”的生态环境保护工作机制。加快提高湖南自贸试验区制造业绿色化水平,大力发展新能源、新材料、节能环保等资源消

耗少、环境污染小、经济效益高的战略性新兴产业。鼓励自贸试验区内企业建设具有“用地集约化、生产洁净化、废物资源化、能源低碳化”等特点的绿色工厂，督促企业建立环境风险评估、整改机制。坚决遏制高污染、高能耗、高水耗项目在自贸试验区内盲目发展，让“碳排放量”和“水消耗量”成为产业布局的刚性约束，防止湖南自贸试验区在起步阶段便陷入“高碳锁定”和“用水赤字”状态，背上沉重的“生态环境债务”。构建绿色低碳循环发展的生产、流通、消费体系，推动能耗双控逐步转向碳排放双控。全面建立资源高效利用制度，提升以资源再生产业为代表的静脉产业与动脉产业的融合程度，推进资源循环利用基地建设和自贸园区循环化改造，鼓励建设国内一流、世界领先的绿色再制造和资源再生基地，大力推动再制造和资源再生产品“出海”，助力国家碳达峰碳中和目标实现。支持湖南自贸试验区的龙头企业打造绿色供应网络，提升全产业链供应链的绿色化水平，探索建立绿色采购指标体系。推动现代绿色服务业发展，加快绿色冷链物流标准化建设、开展绿色货运配送示范工程、发展绿色仓储、加快速递物流包装的绿色治理等工作，发挥好湖南自贸试验区的“绿色溢出效应”。研究编制非环境友好型项目负面清单，实施生态环境监督执法正面清单，持续做好湖南自贸试验区生态环境管理自评工作，打造一批“环保诚信自贸园区”。突出错位发展，发挥各自优势，支持湖南自贸试验区岳阳片区为新时代洞庭湖生态经济区建设增势赋能，探索在城陵矶港建设“智慧零碳”码头，大力发展绿色航运，着力构建和谐人水关系，打造绿色发展新高地，全面提升生态经济区的“含绿量”“含新量”“含金量”，为湖南省建设全域美丽大花园贡献力量。依托湖南自贸试验区郴州片区矿产资源丰富、生态环境优越、毗邻粤港澳大湾区的独特优势，探索郴州保税混矿试点工作。支持在郴州片区开展“保税维修+再制造”等试点工作。进一步加强湖南自贸试验区郴州片区与粤港澳大湾区生态环保规则规制的对接互通。支持长沙片区重点打造世界级装备制造业基地，促进工程机械再制造（二手）设备“走出去”。

（三）增强开放监管能力和风险防控能力，构建自贸试验区绿色低碳安全发展新格局

在环境管理方面，要统筹发展与保护、发展与减排、开放与安全之间的关系，更好维护开放安全，推动

发展和安全深度融合，以新安全格局保障新发展格局，着力构建以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系和配套评估机制。在“境内关外，一线放开、二线安全高效管住”的现行自贸区管理模式下，坚决维护国家“生态环境主权”。坚持底线思维和极限思维，梳理出物流、人流频繁区域等重点生态环境风险点，开展区域微环境治理试点，做到风险可实时监测、能及时预警。坚持“先看环保、再看效益”，鼓励生态环境主管部门主动为湖南自贸试验区的规划、建设、项目引进等提供生态环境准入政策、准入条件等方面的服务咨询，帮助湖南自贸试验区把好生态环境准入关口。在引进项目之前先研判其生产工艺是否符合环保要求，对环境有污染的项目坚决不引进、不办理相关手续，做好生态环境污染的源头防控。探索建立湖南自贸试验区管理机构与当地生态环境部门联合监管执法机制。充分运用企业环保信用评价成果，对湖南自贸试验区内生态环境评价信用等级高、环境风险小的企业或项目，减少环保现场检查频次。加强自贸区内企业自身的环保意识，督促企业自觉做好生态环境全过程管理工作，持续优化园区环境治理体系、提升治理能力。鼓励有条件的自贸片区引进第三方环保管家单位，对园区环境进行监测并提供应急处置技术服务。做好进出口产品的“绿色评估”，防范化解对外经贸往来中的生态环境风险，统筹做好配套的涉外生态环境信访工作，防止出现环境群体性事件。健全涉外法律服务体系，组建涉外律师等专业化智库团队或工作专班，学习参考国际通行商事和生态环境管理规则，深入研究国际绿色贸易法律制度等规则。依法开展涉自贸试验区生态环境和资源保护等领域的公益诉讼，加强生态环境保护等公益诉讼专项监督，筑牢湖南自贸试验区绿色低碳发展的“法治屏障”。加强碳排放双控基础能力建设，建立健全环保信用评价制度，落实气候环境信息披露制度，做好湖南自贸试验区进出口活动的碳排放量核算和“碳预算”编制工作。建立健全绿色贸易壁垒预警和应诉机制，防范发达国家通过自贸试验区将高碳足迹产业外迁我国，或利用本国气候政策进行长臂管辖，打压我国正常对外贸易活动。提高生物多样性保护成效，构建湖南自贸试验区的生物安全防控体系，加强对引进种质资源的隔离与监管。加强对危险化学品的优化管理，打通香氛香水等涉危类高价值跨境商品的进口堵点，为湖南自贸


试验区内跨境电商高水平开放创造良机。

在技术应用方面,要加快生态环境科技创新与推广应用,提升绿色技术能力和水平,为湖南自贸试验区高质量绿色发展提供有力生态技术支撑。鼓励跨国公司在湖南自贸试验区设立环境技术研发中心,开展绿色技术创新转移转化示范,建立环保产业园和环境技术创新中心,推进全球高端环保基础设施制造业基地的落地建设。加快基础设施低碳节能改造,强化湖南自贸试验区重点用能单位的节能管理,严格资源能源双控制度,实施能量系统优化、节能技术改造等重点工程。探索建立重大基础设施气候风险评估机制,在项目设施设计、建设、运行、维护过程中充分考虑气候变化影响和风险。推动能源清洁低碳利用,纵深推进清洁生产审核工作,鼓励湖南自贸试验区新(改、扩)建项目实施煤炭减量替代,优先使用风能、太阳能等非化石能源(绿电)和天然气满足新增用能需求,不断提升湖南省外绿电的消纳能力。以工业节能监察为抓手,有效实施自贸园区日常节能监管。加强新污染物多环境介质的协同治理,强化含特定新污染物废物的收集利用处置,降低新污染物的环境风险。鼓励将余热利用、中水回用和固体废物综合利用等生态项目深度整合到湖南自贸试验区的生态链网中,打造一批VOCs“绿岛”项目。支持开展绿色技术创新转移转化示范,加大低碳共性技术攻关,鼓励前沿碳捕集技术在园区内优先试点应用,加快重点领域绿色转型。鼓励自贸片区建设“近零碳”“零碳”和“负碳”排放示范工程项目,并综合测算自贸试验区的碳汇情况和固碳能力,打造低碳试点先行区。加强智慧化、精细化、透明化环境管理,引进区块链、人工智能、工业互联网、大数据等现代新兴信息化技术手段,搭建湖南自贸试验区智慧环保综合监管平台,激活数据要素资源在环境治理方面的潜能,建立覆盖水、气、土壤、辐射一体化的监管体系,实现对企业基本情况、生产现状、工艺流程、污染物排放情况、治理设施现状等信息的透明监管,及时掌握园区企业污染物产生和排放情况,做到第一时间排查、整改环境风险隐患。巩固净土清废保卫战成果,参考借鉴国内外“无废城市”建设的成熟经验,实现湖南自贸试验区全域固体废物减量化排放、无害化处理和资源化利用,探索打造“无废自贸

试验区”。

(四) 共建生态环境保护合作机制,助力全球可持续发展和绿色复苏

更加积极主动地融入全球绿色低碳变革产业链,把构建更高水平开放性经济体制同高质量共建“一带一路”等国家战略紧密结合起来。鼓励湖南自贸试验区相关片区主动对接国际高标准经贸规则,在生态环境保护、资源循环利用、绿色发展等方面加大先行先试力度,以制度创新推动实现国内国际相关规则和标准顺畅衔接。积极探索环境保护与贸易投资相互支持的新模式。积极发挥湖南自贸试验区对外开放前沿优势,加大绿色政策和绿色产品的供给力度。坚持因地制宜和问题导向,定期对湖南自贸试验区绿色对外贸易发展情况开展评估。持续深化生态环境国际合作与交流,与京津冀协同发展、长江经济带高质量发展、粤港澳大湾区建设、海南自由贸易港建设、长株潭一体化发展战略等区域重大战略做好对接融合。加强湖南自贸试验区与中国(上海)自由贸易试验区等国内老牌自贸试验区以及海南自由贸易港的沟通协作,在构建国内国际双循环中发挥引领带动和桥梁纽带作用。

支持湖南自贸试验区积极搭建生态环境跨境合作平台,开展环境技术交流与合作,链接全球创新资源和要素。依托中国国际服务贸易交易会、中非经贸博览会、中国国际环保展览会、湖南国际绿色发展博览会等重要平台,打造绿色发展国际伙伴关系,分享中国(湖南)绿色发展经验,助力后疫情时代全球经济绿色复苏。通过湖南自贸试验区建立、巩固与生态环境脆弱国家(或地区)之间的互惠互助合作关系。统筹做好“引进来”和“走出去”两篇大文章,以人才兴旺汇聚湖南自贸试验区绿色发展动能,引进一批具备国际视野、熟知环保政策、精通各国语言、拥有多学科跨学科背景或工作经历的复合型人才,更好地促进湖南自贸试验区与世界各贸易伙伴间的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通,为绿色丝绸之路建设贡献智慧和力量。

作者简介:1.生态环境部固体废物与化学品管理技术中心;2.长沙经济技术开发区管理委员会;3.中国(湖南)自由贸易试验区长沙片区临空管理委员会