

学习贯彻党的十九届五中全会精神

◆刘桂环 王夏晖

中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)指出,支持生态功能区把发展重点放在保护生态环境、提供生态产品上,建立生态产品价值实现机制。

习近平总书记日前在全面推动长江经济带发展座谈会上发表的重要讲话指出,要加快建立生态产品价值实现机制,让保护修复生态环境获得合理回报,让破坏生态环境付出相应代价。那么如何加快建立健全生态产品价值实现,加快“绿水青山”向“金山银山”转化,推动经济发展与环境保护实现良性互动,让优美生态环境成为经济发展的“增长极”?笔者认为,各地要深入贯彻落实习近平生态文明思想,从供给侧发力,深化产品供给,强化制度保障,有效拓宽价值实现路径。

一是加强生态环境空间管控,夯实生态环境资源的“存量”,加大生态保护修复力度,提高生态环境资源“增量”,促进优质生态产品源源不断供给、多样化供给和高附加值供给。

以生态环境空间管控保住生态环境资源的存量。各地生态产品的质量和数量取决于生态空间的质量和数量,生态空间的质量和数量是一个地区生态环境质量的重要基础。以改善区域生态环境质量为目标,以“三线一单”(生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单)为“绿色标尺”加强生态环境分区管控,并将其作为硬约束落实到环境管控单元,区分生态保护红线生态功能不降低、面积不减少、性质不改变,生态环境质量只能更好、不能变坏,发展要以不突破自然资源承载力为前提。同时建议将“三线一单”作为区域资源开发、产业布局和结构调整、城乡建设、重大项目选址等重要依据,统筹优化生态、农业、城镇等功能空间布局。严守生态保护红线,保障和维护生态产品“原产地”。严守永久基本农田控制线,保障农田粮食生产,优质环境景观等农业生态产品。严守城镇开发边界控制线,加强城市空间开发利用管控,合理确定城市规模、开发强度和保护区空间,保障城市生态产品的产地安全。

以保护修复提高生态环境资源的增量。结合《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021-2035年)》有关要求,优先选择我国生态重要性最高、生态系统最脆弱的地区,推动跨区域协调联动,推动山水林田湖草整体保护、系统修复和综合治理。尊重客观规律,坚持宜林则林、宜灌则灌、宜草则草、宜湿则湿、宜荒则荒,修复提升区域空气、水体、土壤、人居环境等生态产品供给质量。

二是政府和市场共同发力,高质量打通生态产品价值转化的制度通道、交易通道和产业通道,统筹规划生态产品的保护与开发,盘活优质生态产品。

政府要加大生态产品价值实现的制度创新力度。制定和发布生态产品价值实现相关评价指标体系,为生态产品价值实现提供一套系统、规范的评价依据。加大对生态功能重要区域的财政转移支付力度。加快构建生态产品交易平台,形成规范的市场化交易制度。健全资源环境确权体系。持续深化开展自然生态空间统一确权登记,创新自然资源全民所有和集体所有权的实现形式,适度扩大使用权的出让、转让等权能,为生态产品的市场化交易提供前提。创新生态产品开发绿色投融资机制,将生态产品

三是健全优化生态消费市场,加大生态消费引导力度,推动生态产品消费需求成为供给侧结构性改革的推动力。

推动生态产品分类经营和管理。对于以绿色生产方式提供的生态产品,直接对接市场需求,并通过政策倾斜、税收优惠等方式鼓励其扩大再生产。对于国家公园、自然保护区等,综合运用市场准入、行政监管等多种手段,创新完善生态资源开发经营方式,让原住民从保护生态环境、保障优质生态产品供给中受益。

加快绿色标识认证及推广。健全物质化生态产品质量认证制度,结合已有的环保、节能、节水、循环等产品,形成具有区域显著特征的绿色标识认证体系。严格落实生产者对产品质量的主体责任,认证检测机构对检测认证结果的连带责任。建立信用体系和退出机制,对严重失信者建立联合惩戒机制,对违法违规行为的主体责任建立黑名单制度。加强专业技术机构和信息平台建设,运用大数据技术进行公开监管,强化信息公开。通过多种途径提升绿色标识认证动力,注重宣传,引导对绿色标识产品消费,扩大绿色认证产品的影响力和可信度。

倡导绿色采购。建立绿色采购优先机制,综合考虑产品本身绿色化程度、产品产地、生态环境保护状况和经济发展水平等因素,确定优先采购的绿色产品名录。严格执行国家节能、环保产业政府采购清单,优先采购统一绿色产品认证、绿色能源制造认证的产品。建立完善的采购交易平台及交易机制,规范采购流程、竞价机制和采购标准,不断加强政府采购行为的监督和约束,完善政府采购供应商诚信体系建设。

作者单位:生态环境部环境规划院

协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护

——安徽省绩溪县深入推进生态文明建设的探索与思考

◆刘青松 李庆旭 石璜

绩溪县地处安徽东南部,是徽文化的主要发祥地,是国家重点生态功能区,山连皖浙、水分南北,是黄山山脉与天目山山脉的结合带,长江水系与钱塘江水系的分水岭,新安江、青弋江、水阳江的源头,这里有山皆奇,无水不秀。

多年来,绩溪始终坚持生态立县,把生态文明建设作为一项全局性、战略性的头等大事,2016年组织编制《绩溪县生态文明建设示范县规划(2016-2020年)》,2017年荣获第一批国家生态文明建设示范县称号,生态文明建设取得了阶段性成效,经济总量稳步提升,绿色产业发展迅速,城乡居民收入逐年增加,人居环境不断改善,生态环境质量稳定提升。2019年,地表水出境断面水质持续保持或优于Ⅲ类,环境空气质量优良率达92.7%,PM_{2.5}年均浓度为22.9微克/立方米,森林覆盖率达78.32%,多项指标均列安徽省前列。

生态文明建设是一场攻坚战,更是一场持久战。围绕美丽中国建设的战略节点,面对生态文明建设“三期”叠加的机遇与挑战,在当前和今后一个时期,绩溪应统筹谋划,深入思考如何贯彻习近平生态文明思想,积极落实安徽省关于全面打造水清岸绿产业优美美丽长江(安徽)经济带的战略部署,充分借鉴生态环境部命名表彰的4批262个国家生态文明建设示范市县和87个“绿水青山就是金山银山”实践创新基地的典型经验和成功做法,适应新形势、辨识新问题,始终保持在全国生态文明建设第一方阵,承前启后、继往开来,协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护,精准应答公众对美好生态环境需求的高层次、多样化趋势。

◆卞蕾 万薇

美国和欧盟在制定和实施以达标为核心的清洁空气政策方面有成熟的经验和做法。他山之石,可以攻玉,欧美国家的清洁空气政策值得我国参考和借鉴。

美国清洁空气政策

美国经验主要有4个关键词:地区分类、实施计划、技术支持、考核评估。

一是地区分类。根据美国《清洁空气法》条款和现行空气质量标准,美国环保局(EPA)将各州所辖区域分为3类:达标地区、未达标地区、不可分类地区。EPA判定区域是否达标需要参考3类信息:此地最近3年的空气质量监测数据、各州提交的区域划分建议,以及其他相关技术信息。

二是实施计划。在制定或修订的环境空气质量标准发布后3年之内,无论是否达标,各州政府都要向EPA区域办公室提交基础设施州实施计划。达标区域为了维持达标,要制定至少长达10年的实施计划。未达标区域的州实施计划,要通过空气质量监测和模型,建立高质量的排放源清单,确立具体的减排量目标和控制措施,并且要展示出这些措施如何能够促成达标。

值得一提的是还有州际区域传输实施计划。《清洁空气法》规定EPA和各州必须遵循“睦邻”法规,通过制定州际传输实施计划,采取有力控制措施避免上风向各州的污染物排放量传输导致下风向各州无法达标。

三是技术支持。EPA除了对各州的实施计划进行审批之外,还要对各州给予重要的技术支持和必要的介入和干预。

针对NO_x、VOC、PM_{2.5}和NH₃等主要污染物,EPA发布减排措施和技术清单,引导各州政府制定具有成本效益的

高效率推进生态文明建设

习近平总书记指出:“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。”推进生态环境治理体系和治理能力现代化,要构建党领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众参与的现代治理体系,形成导向清晰、决策科学、执行有力、多元参与、良性互动的生态文明建设合力。

健全领导责任体系。强化生态文明建设考核和责任追究。加强环境监察,建立生态环境保护综合行政执法、公安、检察、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度。加强审计监督,建立自然资源统一调查、评价、监测制度,落实党政领导干部自然资源资产离任审计和生态环境损害责任终身追究制度。

健全企业主体责任体系。完善企业环保信用评价制度,加强排污许可管理,通过市场化手段和激励措施全面推进排污企业安装使用在线监测监控设备。

健全全民行动体系,强化公众参与和监督作用,充分发挥“12369”环保举报热线作用,引导具备资格的环保组织依法开展生态环境公益诉讼等活动。健全环境治理市场体系,建立“污染者付费+第三方治理”等机制。创新自然资源资产产权制度和有偿使用制度,推进“两山”价值转化。完善污染防治区域联动机制,推进新安江-千岛湖生态补偿试验区建设,深化新安江流域横向补偿长效机制,落实生态补偿和生态环境损害赔偿制度。

高水平保障生态环境安全

坚持以改善生态环境质量为核心,以解决突出生态环境

问题为重点,为公众提供更加优质的生态产品为目标,针对环境污染、生态环境和环境风险隐患等问题,突出精准治污、科学治污、依法治污,重点开展入河排污口、工业污染、城镇污水垃圾、固体废物、农业面源污染、水资源管理、生态修复、自然保护区监管等“八个集中整治”,确保“环境质量只能持续改善,不能倒退变差”落实到位,使生态环境质量保持全国一流水平。统筹山水林田湖一体化保护和修复,推进自然保护区、森林公园等自然保护区体系建设协同发展。

构建长三角生态共保环境共治体系,推进联防联控和流域共治,构筑皖南-浙西生态屏障,有效保护长江流域、新安江流域生态功能。

夯实生态环境监管能力建设,构建天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络,有效防范生态环境风险。

高要求落实生态环境管控

习近平总书记强调,要加快划定并严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线,对突破三条红线、仍然沿用粗放增长模式、吃祖宗饭砸子孙碗的事,绝对不能再干,绝对不允许再干。

严格“三线管控”,严守“负面清单”,积极推动“三线一单”分区管控系统与排污许可、环评审批、环境监测、环境执法等相关数据系统共享,不断充实和细化“三线一单”数据支撑体系及分区管控要求。建立“三线一单”动态更新和调整机制,加强部门联动和信息反馈。强化“三线一单”生态环境分区管控体系与国土空间规划的衔接,做到相互协调、相互促进。

高质量推动生态经济发展

围绕打造“美丽中国先行区、绿色发展样板区、高端产业集聚地、文旅康养目的地”总体目标,聚焦“对标沪苏浙、争当排头兵”,发挥区位优势,推进产业生态化,促进交通、产业、生态等方面深度融入杭州都市圈,积极加入G60科创走廊,推进传统产业“数字化+”“互联网+”“智能化+”“标准化+”技术改造,打造机械制造业和食品医药两个制造业百亿产业,提升数字经济合作水平,积极培育文化创意产业。

发挥资源优势,推进生态产业化,按照产业化规律推动生态建设、提供生态产品,推动生态要素向生产要素、生态财富向物质财富转变。把“微文化+”“生态+”理念融入产业发展全过程,发展徽墨、徽雕、徽菜等传统特色资源产业和茶叶、山核桃、菊花、绩溪黑猪等特色农业产业,推进旅游产业由“景区旅游”向“全域旅游”发展模式转变,打造生态农业和文旅康养区域品牌,实现生态产品溢价增值,探索出一条生态资源有效转化为经济价值和民生福祉的绿色发展路径。

高品质提升生态生活水平

打造山水徽韵特色城镇,围绕国家历史文化名城、皖南国际文化旅游示范区核心区、历史文化和山水生态为特色的休闲旅游城市的总体定位,突出“徽而古”与“徽而新”,保护传统历史文化景观,实施城市“显山露水”工程,把绩溪建设成一座“历史文化与现代文明交相辉映”的山水名城。

探索推进“无废城市”“生态美超市”建设试点,创新实施绿色生活创建行动,全面推广绿色建筑、绿色出行、绿色社

区、绿色酒店等。塑造各具风格、规范有序的“小镇印象”,加快推动雕刻时光、徽州味道、徽商故里、摄影小镇、健康小镇等特色小镇建设。

提升美丽乡村建设,深入学习浙江“千村示范、万村整治”工程经验,因地制宜推进美丽乡村“基本版”“美丽版”“升级版”“增强版”,抓好农村人居环境整治和农村环境“三大革命”。推动美丽乡村由建设型向经营型提升,加快景区村庄创建步伐,以农村“股改”为基础,打通“三变”改革通道,引导市场主体参与乡村振兴。

高规格打造生态文化品牌

生态文化是传承中华民族优秀传统文化与生态智慧,融合现代文明成果与时代精神,促进人与自然和谐共存的重要文化载体,是推进生态文明建设的强大动力。弘扬新“绩溪牛”精神,为建设生态型社会提供精神力量。

积极深入挖掘徽剧、徽雕、徽墨、徽商、徽派建筑、古村落和宗祠文化等传统文化精华,弘扬徽文化及传统家风家训的生态智慧,开展非物质文化遗产的整理、研究、宣传、展示和学术交流互动,打响“徽州之源”绩溪品牌。

依托山水生态资源,创新现代生态文化内涵,打造水文化、森林文化、茶文化、花文化、民俗文化、徒步文化等品牌活动,培育公众生态文明素养,激发公众自觉。

积极发挥党建“主引擎”和“推进器”的引领作用,探索建立“党建+生态文明建设”新模式,推进习近平生态文明思想进机关、进校园、进企业、进社区、进农村,倡导简约适度、绿色低碳的生产生活方式,营造生态文明建设的良好氛围。

作者单位:中国生态文明研究与促进会

欧美以达标为核心的清洁空气政策值得借鉴

减排策略。

EPA还会公开不同类型实施计划的编制技术指南和详细要求,提高实施计划制定的时效性,确保其尽可能在限期内(18-36个月)提交可被批准的计划。

如果某个州迟迟不提交或提交的州实施计划未获批准,那么EPA将依法介入。

四是考核评估。各州政府有责任审查和评估未达标区域的州实施计划进展,并制定相应的机制来追踪和考核。同时对考核结果进行评估,以保障实施计划的实施效果以及最终能够达到空气质量标准的要求。

空气质量改善效果评估会评估实施计划的执行是否能够保障如期达标。如果改善效果不佳,评估认为未达标地区制定的减排措施不足以实现达标,那么达标规划中的应急预案将被开启,由EPA或者地方环保部门来执行。应急预案是为了在最短的时间内实现更多的减排量,从而确保此地区的空气质量尽快改善和如期达标。

欧盟清洁空气政策

欧盟经验也主要有4个关键词:战略目标、防治规划、评估、技术支持。

第一,战略目标。欧盟构建了以改善环境空气质量为核心的标准实施机制,旨在确立空气质量改善目标,督促各成员国将欧盟指令转换为各国法律,并制定行动计划促进达标,以及建立监测和报告制度评估实施进展。2013年出台的欧洲清洁空气规划(CAPE)是最新

的欧盟政策框架,分别确立了2020年和2030年空气质量战略目标。

第二,防治规划。防治规划是各国实现减排承诺的核心治理工具,也提供信息帮助欧盟委员会评估各成员国是否能如期达标,或是否需要加强措施。同时,促进各成员国之间协调沟通污染防治政策和商定减排措施。各成员国的防治规划草案在定稿前需开展公众意见征询,并且每4年进行更新。

按照《环境空气质量指令》(简称AAQD)要求,成员国必须向欧盟委员会提交国别空气污染防治规划(NAPCPs),确立分阶段的国家减排目标(2020年和2030年),从而确保CAPE战略目标和长期空气质量改善目标的顺利实施。

为了使得成员国能够达到AAQD的空气质量目标,欧盟还制定并随着目标更新而修订《国家排放上限指令》(NECD)。要求各国设置和履行约束性减排比例的承诺,类似于我国的污染物排放总量控制要求,但进一步与空气质量目标进行了关联。

欧盟国家在NAPCPs中设立了不同程度的国别减排承诺。值得注意的是,对比发达国家的减排承诺,保加利亚和克罗地亚这样经济较不发达和污染很严重的欧盟成员国代表,所承诺的减排力度却未有所松懈。欧盟各国在治理污染方面,并未因为经济水平高低不同而有不作为的情况。

第三,评估。为实现达标,欧盟各国还建立了高质量的源

清单并基于减排措施开展预估减排量评估,用于评估是否能实现减排要求。《国家排放上限指令》规定成员国每年要向欧盟环境署报告源清单,每两年更新预估减排量。

第四,技术支持。欧盟在设置AAQD及其发布空气质量行动计划时就明确,欧盟委员会需要编制实施指南,并对成员国提供技术支持。

欧洲环境署建立了欧洲环境信息与观察网络,成立由各成员国专家组成的专家工作组,在AAQD实施层面提供充分的技术支撑,包括制定指导文件和评估的标准方法,帮助各成员国编制防治规划。防治规划编制的一个亮点是,要求各国应考虑空气质量目标与国家能源和气候政策的关联性和一致性。

“十四五”空气质量管理的建议

我国可借鉴欧美经验,并在“十四五”时期开展以下工作:

一是制定达标规划。建议在空气质量方面可制定以全面达标为核心的政策和规划。针对PM_{2.5}未达标地区提出明确的改善目标和达标期限要求,对达标城市和已经实现空气质量大幅改善的城市也应在此目标的基础上防止反弹,适时提出“进阶”目标。

二是提供技术支持。提供达标规划编制的技术支持,编制指导手册,对达标规划的核心内容和实施要求做出明确规定和指导,帮助其在限期内发布高质量的方案和促进实施成效。

三是组织开展评估。组织城市与专家工作组联合对达标规划开展模型量化评估,证明其采纳措施能够切实有效地实现减排,并开展阶段性成效评估,及时调整和加强措施组合以确保最终能如期达标。与空气质量相关的应对气候变化、能源和交通等规划及政策也应保持一致性,在制定政策阶段应进行相应的评估。

四是促进协同控制。制定PM_{2.5}与臭氧协同治理的目标和行动方案,促使在“十四五”期间PM_{2.5}污染问题持续改善,同时有效遏制全国臭氧污染水平持续上升的趋势。城市以达标规划作为地方空气质量改善核心政策的同时,保持其它环境管理政策的协调和互为补充。此外,鼓励未达标城市以深化结构调整和优化能源结构为核心,推进大气污染物和温室气体协同减排行动计划的制定,在达标规划中优先选择和推进能够实现“双赢”的结构性减排措施。

作者单位:亚洲清洁空气中心



空气智库



亚洲清洁空气中心支持:www.cleanairasia.cn