

政策解读

◆严刚 雷宇 蔡博峰 曹丽斌

2020年9月22日,习近平总书记在第七十五届联合国大会一般性辩论上宣布,我国力争于2030年前二氧化碳排放达到峰值的目标与努力争取于2060年前实现碳中和的愿景;12月12日,习近平总书记在气候雄心峰会上进一步宣布国家自主贡献最新举措。为了更好地履行应对气候变化牵头部门职责,推进碳达峰碳中和工作,生态环境部印发了《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》(以下简称《指导意见》),旨在加快补齐认知水平、政策工具、手段措施、基础能力等方面短板,进而促进应对气候变化与环境治理、生态保护修复等工作协同增效。

《指导意见》出台的意义

积极应对气候变化不仅是我国履行负责任大国责任、推动构建人类命运共同体的重大历史担当,也是我国实现可持续发展的内在要求和加强生态文明建设、实现美丽中国目标的重要抓手。党的十九届五中全会提出,到2035年,广泛形成绿色生产生活方式,碳排放达峰后稳中有降,生态环境根本好转,美丽中国建设目标基本实现。在此背景下,生态环境部印发《指导意见》,强化统筹、一体推进应对气候变化与生态环境保护工作,对实现经济高质量发展和生态环境高水平保护具有十分重要的意义。

(一)统筹加强应对气候变化与生态环境保护,是贯彻落实新发展理念的内在要求。党的十九届五中全会对“十四五”规划和二〇三五年远景目标提出的建议中指出,要加快推动绿色低碳发展,持续改善环境质量。二氧化碳排放控制和生态环境保护等工作,都涉及到能源消费、生产生活、物品流通的方方面面,与社会经济发展息息相关。应对气候变化既是美丽中国建设重要组成部分,也是环保参与国家宏观经济治理的重要抓手。只有从温室气体减排和环境质量改善的目标出发,充分衔接能源生产和消费革命等重大战略,才有可能破解资源约束对社会经济发展的约束,实现全社会的绿色低碳转型和可持续发展。

(二)统筹加强应对气候变化与生态环境保护,是实现减污降碳的有力抓手。由于我国的能源结构是以高碳的化石能源为主,产业结构以重化工为主,交通运输结构以柴油货车为主,因此碳排放达峰行动和大气环境治理都面临巨大的挑战。随着大气污染防治进入深水区,调整优化环境治理模式,加快推动从末端减排向源头结构调整转变,将是下一步生态环境保护的重点,这与降低碳排放的着力点和落脚点一致。因此,统筹加强应对气候变化与生态环境保护工作,强化产业、能源、交通等结构调整,将是减污降碳的核心举措。

(三)统筹加强应对气候变化与生态环境保护,是生态环境治理体系和治理能力现代化的必然方向。完善生态环境治理体系、提升生态环境治理能力,是推进生态文明建设的重要保障。党的十八大以来,我国制定实施了几十项涉及生态文明建设和生态环境保护的改革方案,“四梁八柱”的制度体系基本形成。通过这些制度体系和能力建设补齐应对气候变化工作在认知水平、政策工具、手段措施、基础能力等方面的短板,为推动各级、各部门、各主体履行减污降碳责任提供制度和能力支撑,实现新二氧化碳达峰目标和碳中和愿景。

《指导意见》解决的核心问题

“十四五”对实现碳达峰目标至关重要。然而目前来看,应对气候变化职能划转至生态环境部后,应对气候变化与环境治理、生态保护修复的统筹协调有待进一步加强。《指导意见》从战略规划、政策法规、制度体系、试点示范、国际合作等方面提出了统筹融合的重点工作。

(一)战略规划突出生态环境保护整体发力,加强源头治理。中长期生态环境保护战略制定中充分考虑应对气候目标,规划编制阶段考虑应对气候变化内容纳入国民经济和社会发展“十四五”规划纲要文件并作为生态环境保护规划重要的一部分,在污染防治等专项规划中体现



从传统工业城市到绿水青山城市的株洲实践

湖南省株洲市生态环境局 彭小中

湖南株洲是国家重点建设的八大工业城市之一,为我国经济发展做出了突出贡献。但长期粗放发展模式,给城市带来严重污染。为改变这一局面,株洲市深入贯彻落实习近平生态文明思想,以创新生态文明体制机制为抓手,大力开展生态文明建设,环境质量持续改善。

“一减一增”,创新绿色发展机制。“减”方面,株洲在全市域大力度关停污染企业、淘汰落后产能,冶炼、化工等一大批企业乃至整个行业大幅退出。“增”方面,全力打造中国动力谷,构建了具有株洲特色的“3+5+2”(轨道交通等三大优势产业,新

能源等五大新兴产业,陶瓷等两大传统产业)现代产业体系,新动能加速培育,实现了经济发展和环境保护两不误、两促进。

“一罚一奖”,创新生态文明参与机制。“罚”方面,株洲始终保持对环境违法行为的高压态势。2019年,组建生态文明建设服务中心,实现了从“多头管”到“统一管”转变。运用“电力大数据+环境监管”模式,有效遏制了违法生产、偷排现象。建立了部门轮流牵头巡查执法的“4+1”轮值巡查机制,深入开展“蓝天利剑”等联合专项执法行动。“奖”方面,及时建立健全生态文明建设工作体系,将生态

现气候友好理念。在碳达峰行动方案编制中,充分吸收环境政策、制度,推动碳排放达峰目标落地。

(二)政策法规突出环境要素间彼此独立又同步发力。一方面要加快推动应对气候变化相关立法,完善标准框架体系,发展气候投融资;另一方面要突出与现有的生态环境保护相关法律法规、标准体系和经济政策的统筹协调。在污染减排方面考虑应对气候变化与传统污染物同根同源的特性,在生态环境修复方面考虑气候变化对生态系统的作用,既能降低减排成本又能协同增效。

(三)制度体系突出行政资源优化配置和充分利用。在现有的生态环境调查制度、监测体系、环评、排污许可制度、环境监管执法、考核督查等制度中考虑应对气候变化,补齐国内应对气候变化工作在手段措施方面的短板,发挥现有生态环境保护制度在应对气候变化环保中的作用,实现生态环境相关制度充分利用。

(四)试点示范突出生态环境领域要素间互补融合和协同增效。对于已经开展试点示范的工程项目要加强应对气候变化与其他环境要素之间指标的互补融合,比如低碳试点示范与生态示范创建指标不一致,但是指标之间交叉、《指导意见》可以促进指标间的协调统一。对于未来要推进的试点示范创建,以针对统筹融合基础较好、协同效益明显的地方和领域为主。

(五)国际合作突出应对气候变化与生态环境履约、谈判等工作形成合力。充分吸收应对气候变化履约、谈判和国际合作积累的丰富经验,总结气候变化“南南合作”成功模式,并融入生态环境国际合作中。加强应对气候变化与生物多样性两个息息相关要素的国际谈判、履约工作的统筹协调,推进应对气候变化与生态环境保护国际工作实现统一谋划、统一部署、统一实施。

总体而言,《指导意见》以推进应对气候变化与生态环境保护相关工作职能协同和制度机制融合为主要目的,重点围绕应对气候变化与生态环境保护统筹协调基础较好、协同效益明显的重点领域,针对性提出了相应的任务措施和工作要求,同时鼓励有条件的地方先行先试,发挥示范引领作用。作为生态环境保护 and 应对气候变化相关工作统筹协调的顶层设计,是系统观念在生态环境工作的科学运用和实践深化,有利于加快推进相关职能保护和制度机制融合,有利于发挥生态环境保护现有政策工具、手段措施、基础能力等方面优势,有利于加强对地方生态环境部门的指导。

《指导意见》落实建议

《指导意见》为如何统筹和加强应对气候变化与生态环境保护工作指明了方向。各级生态环保部门要结合国家碳达峰碳中和的工作要求和自身特点,加快推进落实。

(一)提高认识,强化能力。实现应对气候变化与生态环境保护的统筹,是推动碳达峰碳中和,建设美丽中国,实现减污降碳协同,牵住以碳中和为源头治理举措“牛鼻子”的重要基础。各地结合自身特点、准确定位,在谋划二氧化碳减排和生态环境改善的“十四五”目标及2035年预期的基础上,健全统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的机制。与此同时,要着力提升相关人员积极应对气候变化的意识,加大对应对气候变化人员队伍和技术支撑能力建设,加大对应对气候变化相关技术研发、统计核算、宣传培训、项目实施等方面的资金支持力度。

(二)试点示范和制度建设一体推进。将协同控制温室气体排放和改善生态环境质量作为生态文明建设、美丽中国建设等试点示范的重要内容。在城市和区域的角度,积极推动空气质量达标与碳排放达峰“双达”试点示范;在行业和领域的角度,积极推动大气污染物和温室气体协同控制试点示范。相关地方和行业主管部门在试点示范的过程中应当积极应用制度和能力建设成果,检验任务措施、政策法规、管理制度统筹协调的效果,为进一步完善应对气候变化与生态环境保护的统筹工作提供重要经验。

(三)加强宣传和引导。要利用“六五环境日”“全国低碳日”等开展主题宣传,弘扬绿色低碳、勤俭节约之风;鼓励和推动大型企业、社区、活动实施碳中和,宣传推广典型案例。要积极推介生态文明理念,大力宣传我国绿色低碳发展和应对气候变化的工作成效,讲好“中国故事”,提升我国在应对气候变化方面的位势和话语权。

作者单位:生态环境部环境规划院

产业园区环评管理改革面临的突出问题及建议

◆黄丽华

产业园区建设是我国改革开放的成功实践,对改善投资环境、引导产业集聚发挥了不可替代的作用。随着经济发展进入新常态,土地、劳动力、资金等要素成本增加,政策红利减弱,资源环境约束持续加剧,园区发展面临的经济与环保的矛盾更加突出。同时,园区多头管理机制、过多的行政干预增加了项目落地难度,束缚了园区改革发展。

国务院、生态环境部先后出台促进产业园区改革的相关政策,要求创新园区体制机制、改革园区环境管理方式,完善环境管理制度。2017年以来,大部分省、直辖市也相继在不同尺度、不同范围开展了园区环评管理改革。虽然,从改革试点情况看,产业园区通过优化分类管理、改革行政审批程序,倒逼园区高污染高耗能企业退出,为优质先进产能腾出发展空间,大幅压缩了项目落地时间和落地成本,提升了园区营商环境,但仍存在一些问题。笔者认为,产业园区需要强化特色,全面深入推进环境管理改革,才能实现可持续健康发展。

产业园区环评管理改革现状及存在的问题

截至目前,我国23个省、直辖市开展了园区环评管理改革,简化了环境影响轻微的项目环评审批事项和审批时限,提高了环评审批管理效率。如北京经济技术开发区实施标准+承诺(准入负面清单以外的项目实施承诺制)的环评审批改革试点后,推进了134个高精尖项目建设,实现了经济和环效益同步提升。2018年工业增加值同比增长11.6%,VOC减排180吨,万元GDP能耗同比下降2.11%,PM_{2.5}累计平均浓度同比下降18.5%。

由于各地园区环境管理基础、营商环境条件、发展阶段不同,对园区环评管理改革的理、认识和目标也存在较大差异,各地园区环评管理改革探索进展不一。影响园区环评管理改革的因素多,情况复杂,也是我国推进园区环评管理改革面临的关键挑战。目前来看,园区环评管理改革存在的主要问题如下:

一是环评管理改革亟需与相关管理制度有机融合。各地改革不同程度存在区域“三线一单”、园区规划环评、建设项目环评之间管理衔接不畅的问题,削弱了源头预防、环境准入

功能,影响了园区环评管理改革的效能。

区域“三线一单”与园区规划环评的管理要求仍未理顺。长江经济带及青海12省“三线一单”即将全面发布,但二者的衔接内容仍较为模糊,有的还存在园区规划环评要求与“三线一单”管控要求互为基础的问题,可能导致园区规划环评“就园区论园区”,缺失对区域重大环境问题协同治理、区域产业协同绿色发展、区域资源环境合理配置等统筹考虑,园区规划环评与区域环境管理要求不一致、不呼应。

园区规划环评与项目环评的程序衔接不明确。当前园区规划环评与项目环评联动多集中于审批环节简化,而园区规划环评所含项目的环评简化内容、规划环评审查意见落实与项目环评受理、审批之间的关系仍未明确,需进一步厘清。

二是部分地区园区改革举措落地见困难。当前“一刀切”的园区环评管理方式改革与产业园区复杂、多样的特点不匹配。各地园区环评管理改革对园区环评管理改革、功能定位(工业主导或产城融合等)、发展阶段(产业集聚、产业链构建、生态化发展等)、管理职能特点等差异性考虑不足,“一把尺子”改到底,导致改革举措较大落地或审批事项精简导致较大的环境风险,如果在部分产业园区试行区域环评加承诺制(重点项目开展环评,一般性行业实行承诺制)。笔者认为,作为一个电镀产业大省,试点园区为电子、汽车、机械等产业配套的电镀项目被纳入一般性行业,无需开展环评而实施承诺制,这类高污染建设项目环评的缺失,可能出现不可控的环境风险。

园区管理职能模糊,影响了改革实效。由于产业园区在国家法律层面没有明确的法律地位,园区管委会审批权限由各地自行把握,有的以地方立法或行政规范性文件授权,而大部分园区尚未明确。且在当前机构垂直管理改革的大背景下,原本下放给园区的部分职能逐步集中到上级各管理部门,管委会环境监管权限的收缩,与其全面承担园区环境管理及环境质量改善主体责任的要求不适应。

三是改革重心失衡,重“放”轻“管服”。各地园区环评管理改革顶层设计上普遍存在重简化事前审批,轻事中事后监管的问题,出现优化了园区的营商环境,弱化了园区环境监管的倾向。如某省规定,完

成规划环评的部分园区的基础设施、民生工程及环境风险低、环境影响小的项目,试行环评审批告知承诺制,但未明确园区项目环评事后监管主体、监管流程、监管程序。笔者认为,事中事后监管的缺失,可能放任“批而不管”“不是自己批的不管”等现象发生,甚至出现部分园区降低环保准入作为招商引资优惠条件,或放松建设项目环境污染治理,加剧园区环境污染的问题。

深化产业园区环评管理改革的对策建议

“十四五”时期,产业园区应继续发挥改革排头兵作用,理顺关系、创新模式,做好加减乘法,发展完善环评管理制度实践,为绿色发展积累实践经验。

首先,理顺园区各项环境管理制度间的逻辑关系。强化与区域“三线一单”衔接,及园区规划环评、建设项目环评制度间的联动、耦合和有机融合,建立园区三类管理机制,全面推进园区环评管理系统改革。建立“内容、形式、程序”简化为核心的多项环境管理制度联动机制。“内容”简化是指利用区域“三线一单”中符合时效性的资料成果,简化园区规划环评相关工作内容,或利用园区规划环评有关成果简化项目环评评价内容。“形式”简化是指已开展区域“三线一单”的园区,可创新性地将环境影响较小的园区,如以信息网络产业、物联网产业等为主导产业的园区环评简化为篇章。或已开展规划环评的园区,对影响较小的建设项目环评,可依次降级为报告表、登记表。“程序”简化,是以园区环评审批“瘦身”改革为核心的审批程序简化,如由报告表降级为登记表的建设项目,技术文件审批程序由审查会、行政办审,直接简化为网上登记行政审批。

建立以环境准入为核心的刚性约束机制。即以区域“三线一单”为龙头,以空间布局、污染物排放、环境风险等管控为核心开展产业源头准入,在园区和建设项目等不同尺度的管理对象间建立环境管理要求的传导机制,逐层落实,细化到相应技术文件,并最终落实到企业主体责任。

建立执法督察兜底的监管反馈机制。重点是围绕园区规划环评、建设项目环评进行事中事后综合执法督察,将存在的问题反馈到相应的环境管理环节,予以纠正。

探索与思考

九龙峰省级自然保护区政府主导多方参与模式的探索

◆谢来圭

在自然生态保护工作中怎么发挥社会公益组织的作用?怎么帮助“靠山吃山”的村民们发展替代产业?引入社会企业参与会不会带来“重发展、轻保护”的问题?安徽黄山九龙峰省级自然保护区(以下简称九龙峰保护区)的经验做法值得借鉴。

九龙峰保护区属森林生态类型自然保护区,位于黄山山脉主峰西南,总面积2720公顷,森林覆盖率96.1%,被科学家誉为“华东物种基因库”。

2018年3月,黄山市黄山区人民政府与桃花源公益保护基金会签订了委托管理协议,探索建立“政府主导、多方参与”的自然保护区管理新模式。4月,由桃花源基金会设立的黄山市黄山区绿满江淮自然保护区(以下简称保护区)进驻保护区,与保护区管理机构联合开展森林生态系统保护管理。8月,桃花源公益基金会理事投资280万元成立黄山千鸟谷生物科技有限公司(以下简称千鸟谷公司)进驻保护区,负责保护区周边社区产业发展帮扶

及商业自养模式探索工作。

托管近三年来,九龙峰保护区走出了一条“共建、共赢、共享”新路子。主要做法如下:

一是建立联合党支部组织架构。面对多方参与的管理协调难题,由九龙峰保护区管理站、保护区(以下简称九龙峰保护区)的经验和做法值得借鉴。

二是建立资源保护管理责任体系。保护中心与黄山区林业局签订协议,实行年度管理计划审批制度。同时与九龙峰保护区管理站签订年度护林防火、松材线虫病防治等责任书,由九龙峰保护区管理站按照“监督、指导、沟通、服务”要求,开展监督服务、工作协调和年度绩效考评。

三是建立智能巡护监测管理体系。由阿里基金会资助、阿里云IoT牵头建立野外智能巡护监测管理云平台,及时掌握自然生态系统保护和主要保护对象活动变化情况。

其次,因园制宜创新环评管理模式。改革方向上,结合园区环境质量改善主要短板及全过程环境管理改革的薄弱环节,找准园区改革发力点和关键环节,确定园区环评改革重点方向,并以园区环境质量改善与否作为判别改革成效的重要标准。

改革形式上,按《国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》《国务院办公厅关于开展工程建设项目环境影响评价审批制度改革试点的通知》等要求,推广长三角、北京、广东等园区正负面清单管理模式,建立与园区特点相适应的环评管理改革模式,并根据园区改革的环境治理效应变化,及时调整、优化改革形式。

法律制度支撑上,建议各地根据改革创新需要,授权试点园区更多的改革权力,并及时开展有关地方规章的立、改、废、释工作,以地方立法拓展改革空间。如广东省深圳市相继出台了《深圳市建设项目环境影响评价审批和备案管理名录》(深人环规〔2018〕1号)(2018年)、《深圳经济特区建设项目环境保护条例》(2018年修改)等地方法规,以特区建设项目环境保护条例、分类管理名录、环评审批和备案管理名录的形式将创新做法法制化,将改革实践建立在法有据的基础上。要借《环评法》修订契机,推动区域“三线一单”、规划环评与项目环评管理制度联动入法。

第三,调整改革创新的重心和方法。做好简化行政审批的“减法”,强化监管的“加法”和优化服务的“乘法”。

进一步精简园区环评审批等行政审批事项,但“放和减”要做到下放权力但不下放责任、精简环节但不放松监管、缩短时限但不降低质量。只对园区生态环境影响可控的项目优化审批流程,对事关生态环境安全和影响生态环境质量的项目,严格监管,守好底线。

强化规划环评、项目环评、排污许可核发事中事后监管,并按照分级分类事中监管,采取差别化的监管措施,建立企业环境信用管理和违法违规建设项目长效监管机制。

做好优化服务的“乘法”,创新主动服务的方式方法,提升园区环保管理水平,如对重点建设项目提前介入,实行集中评估、集约审批,压缩环评服务的中间环节,对关系民生的重大建设项目开辟绿色通道等。

工作单位:生态环境部环境工程评估中心