



责编:宋杨  
电话:(010)67118620  
传真:(010)67113138  
E-mail:zghjbsplb@163.com

◆黄承梁

3月5日下午,习近平总书记来到他所在的内蒙古代表团参加审议。就我国的生态文明建设,他再次强调,要保护好内蒙古生态环境,筑牢祖国北方生态安全屏障。这是党的十九大以来,习近平总书记第四次到内蒙古代表团,第四次就保持生态文明建设战略定力,加快绿色发展,筑牢祖国生态屏障发表重要讲话,持续释放出鲜明信号。

可以说,内蒙古的生态文明建设,已经成为系统学习、深刻把握习近平生态文明思想的重要“观察窗口”。必须深刻认识、全面系统把握习近平总书记四次参加内蒙古代表团审议时做出重要论述的丰富内涵、战略用意,以新发展理念为引领,在统筹推进高质量发展和生态文明建设中凝心聚力,走人与自然和谐共生的现代化之路,建设美丽中国,确保中华民族永续发展。

必须从战略高度深化对生态文明建设战略地位的认识

2019年3月5日,习近平总书记参加十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时,首次系统、科学和完整地提出了关于生态文明建设的战略地位“四个一”的著名论断。他提出,在“五位一体”总体布局中生态文明建设是其中一位,在新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略中坚持人与自然和谐共生是其中一条基本方略,在新发展理念中绿色是其中一大理念,在三大攻坚战中污染防治是其中一大攻坚战。这体现了我们党对生态文明建设规律的把握,体现了生态文明建设的地位以及党对建设生态文明的部署和要求。现在,经过“十三五”的努力奋斗,我们如期完成了污染防治攻坚战的主要目标任务,中国特色社会主义进入新时代,将以新发展理念为引领,构建新发展格局。为了“十四五”开好局、起好步,《政府工作报告》就“十四五”时期生态文明建设提出“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”。

坚决走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子

习近平总书记指出,新时代新阶段的发展必须贯彻新发展理念,必须是高质量发展。2018年3月5日,习近平总书记参加十三届全国人大一次会议内蒙古代表团审议时说:“内蒙古产业发展不能只盯着羊、煤、土、气,要大力培育新产业、新动能、新增长极。”同时要求构建多元发展、多极支撑的现代产业体系。2019年3月5日,在参加十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时,习近平总书记又指出,在我国经济由高速增长阶段向高质量发展阶段过程中,污染防治和环境治理是需要跨越的一道重要关口。不能因为经济发展遇到一点困难,就开始动铺摊子上项目,以牺牲环境换取经济增长的念头,甚至想方设法突破生态保护红线。必须走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

加快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

“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰”。生态环境的变化,直接影响文明兴衰演替,这是人与自然关系史的基本规律。生态文明建设是关系中华民族永续发展的千年大计、根本大计,必须从习近平总书记“总体国家安全观”的重大战略要求出发,加快构建国家生态安全体系。内蒙古总面积118.3万平方公里,国境线长4200千米,跨越东北、华北、西北三北区和黄河、额尔古纳河、嫩江、西辽河四大水系,有极其丰富的综合性生物多样性系统。2019年3月5日,在参加内蒙古代表团审议时,习近平总书记强调:“内蒙古生态状况如何,不仅关系各族群众生存和发展,而且关系华北、东北、西北乃至全国生态安全。把内蒙古建成我国北方重要生态安全屏障,是立足全国发展大局确立的战略定位。”

始终如一保持生态文明建设战略定力,落实以人民为中心的发展思想,统筹高质量发展与生态文明建设

党的十九届五中全会提出,“十四五”时期经济社会发展要以推动高质量发展为主题。习近平总书记强调:“经济、社会、文化、生态等各领域都要体现高质量发展的要求。”这就是说,以推动高质量发展为主题要体现在国家发展的各领域和全过程。必须深刻认识到,中国特色社会主义进入新时代,发展就是高质量发展,就是绿色发展,绿色发展就是最大的民生福祉。必须从马克思主义整体认识论、方法论和实践论出发,坚持生态文明建设与经济社会发展、以人民为中心发展思想的内在逻辑的统一,不孤立地就环境保护谈环境保护,就生态文明谈生态文明。

总之,习近平总书记连续4年在参加内蒙古代表团审议时关于生态文明建设的重要讲话,为我们深刻把握习近平生态文明思想提供了极为重要的“观察窗口”。习近平生态文明思想,既是关于自然价值、自然生产力、人与自然和谐共生等21世纪的马克思主义自然辩证法,同时本身也是新时代、新发展阶段以新发展理念为引领,坚持走高质量发展和绿色发展融合之路,构建新发展格局的新时代中国特色社会主义政治经济学,意义十分重大。  
作者系中国社会科学院生态文明研究智库理论部主任

# 以系统观念谋划山水林田湖草沙治理工程

王波

3月5日下午,习近平总书记来到他所在的内蒙古代表团参加审议,再次强调,要统筹山水林田湖草沙系统治理。自2013年首次提出“山水林田湖是一个生命共同体”理念以来,通过“三北”防护林、天然林保护、退耕还林还草等重点工程,尤其是山水林田湖草生态保护修复工程的试点实践和理论升华,推动这一理念内涵得到丰富和拓展。

近日,财政部、自然资源部、生态环境部启动了2021年度山水林田湖草沙一体化保护和修复工程(以下简称山水工程)申报工作,各省(自治区、直辖市)也正在积极谋划山水工程申报实施方案。笔者基于公共治理理论视角,梳理了“山水林田湖是一个生命共同体”理念的发展历程和最新动态,并结合多个国家山水工程试点实施的体会,尝试解读了这一理念的新内涵,提出了山水工程实施方案编制的4个“研究链条”,以期为正在组织申报山水工程的地区提供参考。

“山水林田湖是一个生命共同体”理念内涵不断得到丰富和拓展

在治理理念上,强调整体系统观,坚持人与自然和谐共生,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针;人与自然是生命共同体,人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。习近平总书记多次在重要会议上阐述“山水林田湖草是生命共同体”理念。比如,2013年,在党的十八届三中全会,首次提出山水林田湖是一个生命共同体。2018年,在长江经济带发展座谈会上指出,治好“长江病”,要科学运用中医整体观,从生态系统整体性和长江流域系统性出发,统筹山水林田湖草等生态要素。这些重要讲话,全面体现了“山水林田湖草是生命共同体”的治理理念,为新发展阶段加快推进生态保护与修复工作提供了理论指导。

在治理内容上,随着实践和理论的升华,自然生态要素增加了“草”和“沙”;流域从“三水统筹”转变为“五水统筹”,同时增加了“江河湖库”的协同治理。习近平总书记的系列重要讲话,不断丰富和拓展了“山水林田湖草是生命共同体”理念的治理内容。比如,2017年,在中央深改组会议上,首次提出坚持山水林田湖草是一个生命共同体。2020年8月,在中央政治局会议上,提出统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理。2020年,在全面推动长江经济带发展座谈会上,提出“统筹考虑水环境、水生态、水资源、水安全、水文化和岸线等多方面的有机联系,推进长江上中下游、江河湖库、左右岸、干支流协同治理”。这些重要讲话,再次诠释了生态系统是个有机整体,生态保护和污染防治密不可分、相互促进,进一步拓展了新发展阶段生态治理的范畴和领域。

在治理方式上,要强调整体、整体施策、多措并举,注重综合治理、系统治理、源头治理,强调整体性、系统性、关联性、耦合性和科学性;坚持整体推进和重点突破有机结合,实现生态一体化保护与修复。习近平总书记参加有关重要会议和到各地考察时,多次强调要牢固树立生命共同体的系统思维。比如,2017年,在党的十九大会上,提出统筹山水林田湖草系统治理。2019年,在黄河流域座谈会上,提出要坚持山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理。去年以来,在山西、陕西、安徽、贵州等省份考察时,也提出了“统筹推进山水林田湖草系统治理”或“坚持山水林田湖草一体化保护和修复”的要求。这些重要讲话,是新时代坚持系统观念在生态治理领域的具体体现,为一体化推进保护修复提供了价值观和方法论。

在治理机制上,强调协调联动、协同发力;落实主体功能区战略,实施国土空间用途管控,严守生态红线;加强全过程自然生态监管,开展成效监测评估,应对全球气候变化。习近平总书记多次

强调,要健全自然资源资产管理体制,完善自然资源监管体制机制。比如,2013年,在党的十八届三中全会上,指出由一个部门负责国土范围内所有国土空间用途管制职责,对山水林田湖进行统一保护、统一修复是十分必要的。2020年,在长江经济带座谈会上,指出要加强协同联动,强化各种生态要素的协同治理。这些重要讲话,破解了自然资源资产管理体制改革难题,健全了生态保护监管机制,为自然生态保护与修复提供了制度保障。

山水林田湖草沙工程谋划的4个研究链条

在学习山水工程有关文件精神后,笔者结合多个试点工作体会,建议在编制实施方案时,侧重于技术链条、目标链条、尺度链条和资金链条的研究。

(一)技术链条。按照问题诊断—原因剖析—目标设定—工程谋划—绩效评价—运维管护的研究链条,提出从源头上系统治理的实施方案。问题诊断和原因剖析上,要追根溯源、诊断病因,找准病根,分类施策、系统治疗。目标设定要坚持问题导向和功能导向相结合,突出生态主导功能,提升生态系统质量。工程谋划应围绕生态主导功能和突出问题,因地制宜采取严格保护、自然恢复、流域治理等治理方式,提升生态系统质量。工程谋划应围绕生态主导功能和突出问题,因地制宜采取严格保护、自然恢复、流域治理等治理方式,提升生态系统质量。工程谋划应围绕生态主导功能和突出问题,因地制宜采取严格保护、自然恢复、流域治理等治理方式,提升生态系统质量。

(二)目标链条。按照总体目标—年度目标—绩效目标—项目成效的研究链条,提出实施方案的主要目标。总体目标可分为近期目标和远期目标,由年度目标、汇总构成。年度目标需根据年度计划和合理设定,其核心指标由年度绩效目标构成。年度绩效目标由工程年度预期成效汇总取得。项目成效由修复单元中不同子项目生态成效构成。

中国人民大学教授蓝虹解读政府工作报告

## 绿色金融是低碳绿色项目的“保姆”

◆本报记者刘秀凤

国务院总理李克强在作政府工作报告时提出,扎实做好碳达峰、碳中和各项工作。其中一项重要措施,就是要实施金融支持绿色低碳发展的专项政策,设立碳减排支持工具。在推动实现碳达峰、碳中和的过程中,金融能够发挥什么样的作用?如何确保金融的作用得到最大程度发挥?对此,本报记者采访了中国人民大学生态金融研究中心副主任、教授蓝虹。

**中国环境报:**在推动实现碳达峰、碳中和的过程中,金融能够发挥什么样的作用?

**蓝虹:**在推动实现碳达峰碳中和过程中,可以充分利用金融的资源配置功能,引导金融机构将更多资金投入绿色低碳项目,激励技术创新。

实现碳达峰碳中和的目标,亟须大量资金投入减排、清洁能源等绿色低碳领域,金融可以弥补投资供需缺口,鼓励绿色低碳项目的开发,吸引更多社会资本流入相关产业,实现依靠市场化手段完成经济绿色低碳转型发展的政策目标。我国正处于碳达峰、碳中和和行动的初始阶段,各种绿色低碳技术的运用正处在门槛期。很多起步阶段的绿色技术在刚刚投向市场时,普遍收益率为8%左右,由于我国金融市场大部分资金来自银行信贷,而银行信贷在西部地区平均成本就是8%左右。如果没有专门扶持,融资困境就会将这些绿色技术扼杀在摇篮之中。所以,绿色金融是低

碳绿色项目的“保姆”,没有绿色金融的扶持,很多绿色低碳技术就会止步于市场应用和推广的门槛期。

很多金融机构担心绿色低碳项目需要长期依赖政策支持,但欧洲绿色金融市场实际发展历史告诉我们,绿色低碳项目如果能冲过门槛期,就会迅速扩大用户群,通过对旧技术的替代抢占市场份额。在规模效应的推动下,其收益率会随着成本的不断下降而上涨,最终成为金融机构盈利的来源。

在推动实现碳达峰碳中和的过程中,还可以发挥金融的价格发现功能,为碳环境容量定价,通过市场价格机制引导资源和生产要素向绿色低碳项目聚合,并从高排放项目撤离资源。同时,可以利用金融的风险管理功能,提高管理效率。碳减排目标确定后,必然要有具体的碳减排实施方案,对高排放企业也会有处罚措施,或者运用碳市场促使高排放企业为其超额排放的碳付费。如果金融机构在投资前的项目审核中不考虑项目的碳排放额度,就可能导致项目投资难以回收,形成呆坏账。政府监管政策越严格,金融机构面临的碳风险越大。因此,金融机构就必须将碳排放纳入其金融风险管理体系。当所有金融机构为规避自身金融风险而层层严格筛选出高碳排放项目并拒绝为其投资后,高碳项目就会因为无法获得资金支持而无法生产,整个社会的高碳排放风险也因此得到管理和规避。

**中国环境报:**为支持绿色低碳发展,我国已经推出了一系列

金融措施,包括绿色信贷、绿色债券等。这些措施实施后,取得哪些积极效果,还有哪些方面需要加强?

**蓝虹:**2016年8月,中国人民银行、财政部、发改委、原环境保护部等七部委联合发布了《关于构建绿色金融体系的指导意见》,第一次系统地提出了绿色金融的定义、激励机制、披露要求,以及绿色金融产品发展规划和风险监控措施等,成为我国绿色金融发展的纲领性文件。此后在绿色信贷、绿色债券等方面,一系列政策措施相继出台,并在浙江湖州、衢州,江西赣江新区等地设立全国首批绿色金融改革创新试验区。截至2020年末,我国本外币绿色贷款余额约12万亿元,存量规模世界第一;绿色债券存量超过8000亿元,居世界第二。绿色金融整体较好,绿色贷款不良率远低于全国商业贷款不良率。绿色金融试验区建设也获得了较大进展,截至2020年末,6省(自治区)9地绿色金融改革创新试验区绿色贷款余额2368亿元,占全部贷款余额的15%,绿色债券余额1350.5亿元。

目前存在的问题是,绿色金融资金如何更好地与绿色低碳目标对接。因为目前对绿色金融的评估,不管是社会评估还是机构评估,都以金额为评估标准。但绿色金融金额一定要和绿色金融标准以及绿色金融目标紧密联系,绿色金融资金才能与绿色项目、绿色目标精准对接。所以,统一评估的绿色金融标准,并严格按照绿色金融标准审核项目,杜绝洗绿、漂绿、混绿的发生非常重要。

(三)尺度链条。按照景观尺度—系统尺度—场地尺度的研究链条,提出实施方案的总体布局、修复单元和实施范围。总体布局需契合景观尺度的生态主导功能,聚焦生态修复核心区,侧重于生态格局优化、生态廊道连通性

打通、受损生态系统修复等,筑牢区域生态安全屏障。系统尺度对修复单元,是项目谋划的实施区域,若若干个有机联系的修复单元,组成工程总体布局的一个部分,再由多个部分共同构成总体布局。场地尺度是子项目谋划的实施范围,若若干个子项目组成工程的一个项目。其中,修复单元的划定和命名,需统筹考虑生态系统的的主导功能、突出问题、流域边界和行政区划等因素而确定,而修复单元的名称也可山水工程项目命名提供参考。

(四)资金链条。按照中央资金—地方配套—社会资本—公众参与的研究链条,提出实施方案的资金概算和筹措方式。在中央资金方面,建议涵盖拟申请山水资金、其他生态资金、污染防治资金、重点生态功能区转移支付等。拟申请山水资金中,建议在谋划生态修复类项目的同时,加标设定要坚持问题导向和功能导向相结合,突出生态主导功能,提升生态系统质量。工程谋划应围绕生态主导功能和突出问题,因地制宜采取严格保护、自然恢复、流域治理等治理方式,提升生态系统质量。工程谋划应围绕生态主导功能和突出问题,因地制宜采取严格保护、自然恢复、流域治理等治理方式,提升生态系统质量。

在地方配套方面,鼓励设立省级生态保护修复专项资金,同时,省市县三级政府也应加大本级财政的相关生态保护修复预算安排力度,落实好国家已出台的绿色金融等扶持政策。在社会资本参与方面,鼓励通过EPC模式、BOT模式、PPP模式,调动社会资本参与积极性。在公众参与方面,鼓励山水工程拟实施地区、优先招募本地劳动力参与工程建设和管护,发挥好公众的参与权和监督权。

有关建议

针对以往生态工程行业标准体现生态理念不足、治理主体单一等问题,为加强实施方案的制度顶层设计,建议:

第一,加强本辖区行业技术标准或规范制修订。通过山水工程的实施,围绕河道整治“白化、渠化、硬化”等问题,制修订一批符合本地实际、突出生态理念的河道整治、矿山整治修复、地质灾害防治、污水资源循环利用等行业技术标准或规范。

第二,提出多元化投入和建管模式创新措施。通过制定自然资源产权激励政策,探索利用市场化方式,为社会资本投入生态保护修复增加动力、激发活力、释放潜力;通过整县推进、行业打包、以城带乡等方式,创新环境治理投融资方式,撬动社会资本参与。通过加强宣传教育,提高公众生态环境意识,设置水管员、管护员等岗位,引导环保公益组织等措施,示范带动公众参与。

第三,完善生态保护与修复体制机制。通过山水工程的实施,加快推动地方生态保护修复领域体制改革,健全自然资源资产产权制度,建立市场化多元化生态补偿机制,推进碳排放权等交易市场建设,探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径。

第四,探索富有地域特色的生态优先、绿色发展新路子。通过山水工程实施,凭借生态、旅游、文化等资源,加快打造生态产业化、产业生态化、推动国内著名旅游目的地和绿色农畜产品示范区,进一步巩固脱贫攻坚成果。把加强流域生态环境保护与推进能源革命、推动形成绿色生产生活方式、推动经济转型发展统筹起来,坚持治山、治水、治气、治城一体推进。大力实施乡村建设行动,持续开展农村人居环境整治,助力美丽乡村建设和乡村振兴发展,不断提高农民群众的幸福感和获得感。

作者单位:生态环境部环境规划院

评估方法和标准,而且不同行业应有不同的核算方法。目前,在强制性碳市场初建时期,就是要统一碳配额可测量可评估可储存可交易的度量衡,这必须由政府来主导,这实际就是碳货币。

三是强制性碳市场的设计,需要明确哪些产业纳入碳交易体系,以及配额分配方法等。碳市场是需要活跃度的,如果进入碳市场的行业和企业太单一数量太少,就会因为企业过于同质化,无法产生买者和卖者。过于同质的企业,面临碳排放标准的反应常常是一样的,这就导致市场上全部是买者没有卖者,或者全部是卖者没有买者,市场活跃度就会不足。但在碳市场初建时期,如果进入碳市场的行业太多,由于每个行业碳当量的核算方法不同,核算审核监管成本就会较高。随着对碳当量度量衡的经验越来越丰富,可以逐渐将更多行业纳入强制性碳市场。

同时,配额分配政策也非常重要。目前国际上各国强制性减排配额的分配主要有两种形式:免费分配和拍卖。免费分配有时会产生配额分配不公的现象,随着强制性碳市场的建立,免费配额就是碳资产碳货币,因此每家企业都希望能多分些,需要防止寻租行为。公开拍卖可以防止寻租行为,但在强制性碳市场建立初期,要求所有配额都必须通过拍卖购买,会增加企业负担,形成改革阻力。所以,国际上大部分国家采取的方法是,在强制性碳市场建立初期,以配额免费分配为主,减轻改革压力。后期,随着强制性碳市场的完善,逐渐过渡到以拍卖为主。

**中国环境报:**要保障专项政策的实施效果,您认为还需要什么样的配套措施?

**蓝虹:**一是需要尽快建立全国强制性碳减排目标和配额分配机制,建立全国强制性碳排放交易市场。根据国际经验,强制性碳市场的建立,是金融机构在碳达峰、碳中和中发挥作用的关键前提。

二是需要统一核算碳资产的方法。碳环境容量是个新生事物,相对于私人物品,我们需要从最基础的度量衡去构建碳市场,也就是确定1吨碳配额的核算、