

## 《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》系列解读①

## 以高水平生态环境保护助推自由贸易试验区高质量发展

陆军

近日,生态环境部联合商务部、发展改革委、住房和城乡建设部、人民银行、海关总署、能源局、林草局等发布《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》(以下简称《指导意见》)。《指导意见》明确了“十四五”期间我国自贸试验区生态环境保护的指导思想和基本原则、主要任务和保障措施,对推进将自贸试验区打造成为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,具有十分重要的意义。

## 构建新发展格局的关键举措

建设自由贸易试验区是党中央、国务院在新形势下全面深化改革和扩大开放的重要战略举措,是我国统筹沿海沿江沿边和内陆开放的最高水平开放平台,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、构建新发展格局中肩负着重要责任。

习近平总书记多次就自贸试验区建设作出重要指示批示,强调要把自贸试验区建设成为新时代改革开放新高地。党的十九届五中全会进一步明确提出,完善自贸试验区布局,赋予其更大改革自主权,稳步推进海南自由贸易港建设,建设对外开放新高地。2013年以来,我国加快建设自贸试验区步伐,先后在上海、广东、天津、四川、陕西、海南等21个省(自治区、直辖市)设立了自贸试验区,形成了东西南北中协调、陆海统筹的开放态势。

生态文明则文明兴。生态环境高水平保护是自贸试验区高质量发展的重要内涵和必要条件。只有实现高水平的生态环境保护,才能真正实现高质量的发展。国家高度重视自贸试验区生态环境

保护,各级政府部门开展了大量工作,也取得了一定成绩。但由于国家层面缺乏指导性政策文件,有关部门和地方在开展自贸试验区生态环境保护工作中存在认识不够、思路不清、缺乏“抓手”等问题,推动高质量发展的绿色动力不足。

作为首个国家层面自贸试验区生态环境保护的指导性政策文件,《指导意见》科学谋划了自贸试验区生态环境保护顶层设计,打出推进产业转型升级、重点领域绿色转型、强化污染治理、建立健全生态环境保护监管体系和构建现代环境治理体系的“组合拳”,切实解决困扰自贸试验区高质量发展的生态环境问题,促进经济社会发展全面绿色转型,助力构建新发展格局,推动高质量发展。

## 为自贸试验区生态环保工作指明方向路径

《指导意见》明确了自贸试验区生态环境保护工作的总体思路和主要目标,为深入推进自贸试验区生态环境保护工作提供了根本遵循和重要方向。在总体思路上,提出要“努力将自贸试验区打造成为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”。在基本原则,提出自贸试验区生态环境保护要坚持生态优先、推动绿色低碳发展,创新引领、深入推进制度改革,开放合作、主动对接国际规则。在主要目标上,紧密结合“十四五”生态环境保护工作,重点针对2025年提出了奋斗目标。在重点任务上,提出了5方面19项具体措施,谋划了将自贸试验区建设成为高质量发展引领区、低碳试点先行区、生态环境安全区、制度创新示范区、国际环境合作样板区(“五大区”)的路线图。

## ◆胡清 张建宇

实现碳达峰、碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革,需要各级党委政府积极行动起来。北京市房山区拱辰街道日前发布《拱辰街道碳达峰行动计划》,以实际行动探索目标实现的路径。

## 基层政府积极探索低碳发展路径

基层政府是规划布局碳达峰、碳中和工作的直接责任主体,基层政府主动探索零碳发展的创新路径是支撑全国实现碳达峰、碳中和目标的重要基础。基层政府以碳排放目标为约束,从碳管理意识构建、碳排放核算到低碳技术应用落地等环节逐个突破,不断提高基层气候治理能力的现代化水平,可以为经济社会发展绿色低碳转型赢得先机。在社区层面设立零碳项目,不仅是国家公共财政的重点支持方向,还能够撬动和引导社会资本的绿色化

## ◆方涓涓

“疫情防控不放松,生态环境宣传工作不能等。”北京市顺义区生态环境宣传工作紧紧围绕深入打好污染防治攻坚战目标任务,依托互联网平台,创新生态环境宣传工作线上模式,在重要环境节日的主题宣传、顺义生态环境新媒体设置议题和媒体宣传等方面成效显著,为生态环保工作营造了良好的舆论氛围。2020年顺义公众环境意识调查报告显示,九成以上顺义居民对生态环境满意。

## 抓好主题宣传,努力打造品牌

紧抓重要节点。以六五环境日为重点,结合5.22国际生物多样性日、全国低碳日等重要时间节点,加强策划,形成宣传系列;充分利用顺义生态环境微信公众号,开展集中宣传,设置议题,紧扣宣传主题,开展知识竞赛、环保课堂、环境监测设施云开放等多种类型、强密度、大规模宣传活动。

## 基层政府应在低碳发展中发挥更大作用

北京房山拱辰街道碳减排行动经验值得借鉴

投资,有助于培育以零碳技术为核心的新经济增长点。

为响应国家号召,北京市委市政府提出开展碳中和路径研究,制定专项行动方案,在实现碳达峰碳中和上当“领头羊”。北京冬奥会提出了“碳排放全部中和”的目标,重点推动绿色环保新技术、新方法、新产品的应用和推广。在此背景下,北京市房山区拱辰街道积极行动,在2020年12月与科研机构启动了街道层面的低碳行动计划研究工作。通过核算辖区内碳排放清单,摸清底数,找准源头,制定短期、中期和长期行动方案,以碳排放管理理念引领新项目投资和建设,为下一步在街道层面开展科学减排打下基础。

拱辰街道探索构建的“摸

状、探方法、找措施、促创新”的“拱辰范例”,形成了街道层面可落地、可复制、可推广的碳减排行动计划及措施,为全国其他地区提供经验借鉴。

## 企业成为响应绿色低碳行动的主体

对于企业而言,碳减排既是机遇也是挑战,需要长远规划,积极行动。长远来看,绿色发展能够促使企业开展更多的创新活动,提高生产力,获得更大的竞争优势。将绿色低碳发展理念融入企业实际生产活动中,也是企业落实社会责任担当、助力经济社会高质量发展发展的必然要求。

在碳达峰碳中和背景下,低碳发展为优化营商环境、助推企

业发展注入新内涵。房山区拱辰街道以“5.27爱企日”活动为契机,发布《拱辰街道碳减排行动计划》,提出“爱企加速优服务、减碳同路谋新篇”,向企业宣传低碳发展理念,帮助企业将减碳压力化解为转型升级的动力。

《指导意见》充分考虑全国自贸试验区不同的资源禀赋、发展定位、结构布局特征,鼓励各自贸试验区依托区域特色加强生态环境保护,引导和支持各自贸试验区开展生态环境领域制度创新和试点示范,积极探索各具特色的高质量发展模式,以生态环境高水平保护推动经济高质量发展,不设置考核性指标和任务。总体看来,《指导意见》思路清晰、目标明确、重点突出,为我国自贸试验区提高生态环境保护治理效能提供了依据。

## 为自贸试验区高质量发展保驾护航

《指导意见》是落实党中央、国务院支持自贸试验区深化改革创新决策部署的重要举措,是协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护的关键之举。

积极促进产业结构优化升级。我国自贸试验区的产业发展定位高,主要是发展现代服务业、高端制造业、高新技术产业、商贸物流业、保税加工服务业等。但是,仍有一些自贸试验区依托原有产业基础发展钢铁、化工、纺织等传统行业,率先实现区域绿色转型发展任务重,《指导意见》提出了创新发展绿色制造业、绿色服务业、绿色贸易和绿色供应链管理 etc 等任务,不仅对因地制宜构建区域合理经济结构和开发格局具有重要作用,而且为进一步服务国家区域发展重大战略提供了坚实基础。

习近平总书记已经宣布我国将于2030年前实现碳达峰,同时努力争取2060年前实现碳中和,自贸试验区要发挥好示范引领作用。对于我国部分自贸试验区而言,低碳转型任务艰巨,主要原因在于以重化工为主的产业结构、以煤为主的能源结构、以公路货运为主的运输结构没有根本改

变。《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

## 落实好《指导意见》的几点建议

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

## 抓好联合宣传,拓宽公众参与

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

## ◆尹翠玲

陆海统筹是海洋污染防治的主要抓手,是在海洋领域实现国家治理体系和治理能力现代化的重要途径。党的十九届五中全会通过的《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》中指出,要坚持陆海统筹,发展海洋经济,建设海洋强国的理念。

“十三五”期间,国家加大力度推进海洋生态文明建设,实施了以渤海综合治理攻坚战为标志的海洋污染防治措施,渤海生态环境质量明显改善,陆海统筹的生态环境治理制度机制不断健全。海洋生态环境质量整体向好,但生态环境的改善尚未从量变转为质变,尚未满足减排降碳的新要求,需要在未来一段时期继续深入攻坚。

## 加强流量统筹,保障重要河流的入海生态水量

近年来,受气候变化、大型水利工程建设等因素的影响,北方地区主要河流的入海水量明显减少。黄河年均入海水量由1976年的410亿立方米减少到2016年-2017年的不足100亿立方米,个别年份出现了断流现象,由此造成黄河三角洲湿地补水不足,生态系统脆弱。海河入海淡水量在1981年出现断崖式下滑后,基本处于较低的水平,2001年入海水量仅为0.8亿立方米/年,是来水量最高年份的0.18%;2013年-2017年平均入海水量恢复到51亿立方米/年,为近60年平均来水量的61%,但极不稳定。辽河入海淡水量在2002年达到最低,为48亿立方米/年,是来水量最高年份的10.6%;2013年-2017年平均入海水量为118亿立方米/年,不足近60年平均来水量的70%,导致湿地植被破碎化,盐地碱蓬退化严重。滦河流域持续干旱,2001年-2010年全流域年均地表水资源量较上世纪六七十年代减少58%,累计入海沙量仅为上世纪50年代的2%,导致沙丘退化,岸滩侵蚀后退,河口岸线萎缩,珍稀濒危生物文昌鱼几近灭绝。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

## 加强标准统筹,协同推进落实流域海域污染物减排目标

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

## 加强空间统筹,避免出现流域海域生态环境监管空白

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

## 抓好陆海统筹,谋划“十四五”海洋生态环境保护

调衔接。

## 加强机制统筹,构建陆海统筹的生态环境治理体系

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

关注“十四五”规划 推动高质量发展

碳达峰碳中和目标实现的重要驱动力。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

《指导意见》提出了全面落实减排降碳总要求,加快发展方式绿色转型,推动能源清洁低碳利用,发展绿色低碳交通运输,开展基础设施低碳改造,鼓励基础较好的片区建设近零碳/零碳排放示范工程,从而为全面实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。