

## 践行初心使命 奋进伟大征程

## 勇当建设人与自然和谐共生的现代化排头兵

鲁修祿



2010年,广东省正式启动国家低碳省试点工作以来积累了大量实践经验。接下来,广东将加快实施碳排放达峰行动,深入推进产业、能源、交通运输结构调整,坚决遏制高耗能高排放项目盲目发展,加大落后产能淘汰和过剩产能压减力度,统筹推进化石能源压减和清洁能源发展,全面实施煤炭消费总量控制。深入推进碳排放权交易,逐步将市场范围扩大到建材、有色、钢铁等行业,开展碳达峰、碳中和试点示范建设,推进低碳技术的研究和应用,抢占低碳发展高地。要建立健全减污降碳协同机制和战略、规划、政策体系,构建一体谋划、一体部署、一体推进、一体考核的制度机制,将碳排放管控纳入环境影响评价管理,为实现减污降碳协同效应提供支撑保障。

深入打好污染防治攻坚战,持续改善生态环境质量。创新和探索污染防治攻坚战新思路和新举措,集中力量在大气、水、海洋、农村等方面打好一批标志性战役。更加注重强化源头治理、系统治理、整体治理,从生态系统整体性和流域系统性出发,追根溯源、系统治理,加强陆海、城乡、区域统筹,强化山水林田湖草系统治理。更加注重重精准、科学、依法治理,做到问题、时间、区域、对象、措施“五个精准”。

提高治污攻坚科学性和有效性,建设一批环境科学研究中心,组织环保科技项目攻关,着力破解空气臭氧、感潮河段溶氧等“卡脖子”问题。

全面加强生态环境法治保障,用最严格制度、最严密法治保护生态环境。更加注重补短板强弱项,推动污染防治攻坚战在关键领域、关键指标上实现新突

破。针对固体废物污染防治、海洋环境保护、农村污染治理等基础薄弱领域,要集中力量攻坚克难,加快补齐短板弱项。在水、大气等传统领域,要向纵深拓展治污攻坚,推动实现PM<sub>2.5</sub>和臭氧浓度协同下降,水环境质量和水生态功能同步提升。

坚持以人民为中心的发展思想,优先解决老百姓身边的突出生态环境问题。当前,广东省“楼企相邻”、“楼路相近”、建筑施工噪声、娱乐业噪声和餐饮油烟“环境扰民”等群众反映强烈的环境信访热点问题仍居高不下,必须下大气力解决好。要健全生态环境领域突出环境信访矛盾化解机制,建立热点环境信访问题源头防范、过程化解、末端监管的工作制度。加强信息公开、公众参与和科普宣传,打造优质“亲邻”“惠邻”项目,不断提高人民群众对优美生态环境的获得感、幸福感、安全感。

强化创新驱动和示范引领,共建国际一流美丽湾区。习近平总书记强调,“粤港澳大湾区建设一开始就要把生态保护放在优先位置。”今年4月,生态环境部与广东省政府签署共建国际一流美丽湾区合作框架协议,以建设国际一流美丽湾区、全球绿色城市群样板区为目标,充分激发“双区”建设的辐射引领效应。要抓住粤港澳大湾区和深圳先行示范区建设的重大战略机遇,强化示范引领,全力打造大气污染防治先行区、水生态环境治理修复样板区、美丽海湾、绿色低碳发展试验区。深化生态环境重点领域和关键环节改革,加强与港澳合作,率先探索与国际接轨的生态环境管理体系和具有粤港澳大湾区特色的生态文明建设路径,为世界湾区绿色低碳发展贡献中国智慧、提供广东方案。

统筹发展与安全,牢牢守住生态安全底线。生态环境安全关乎国家安全和经济社会持续健康发展,广东省制造业规模大、门类多,生产过程中的环境风险源量大面广,保安全、守底线的压力大。“十四五”要进一步强化底线思维,系统构建全过程、多层次生态环境风险防范体系,加快提升应急能力。逐步建立环境风险分级分类管理体系,完善环境安全例会和例检,定期开展企事业单位环境风险隐患排查专项整治。深化跨省跨部门环境应急联动,加快建立省内跨市流域上下游水污染治理应急联防联控机制,强化东、西、北、南、韩江等流域饮用水源环境风险评估,推动建设必要的应急防控工程。以化工企业及工业园区、全省危险化学品运输道路为重点,强化环境风险评估和

完善环境风险防范措施。建立健全应急管理队伍、专家支撑队伍、救援处置队伍和物资装备体系。坚持激励与约束并举,加快构建具有广东特色的现代环境治理体系。生态环境治理是一项系统工程,需要综合运用行政、市场、法治、科技等多种手段。

随着生态环境保护向纵深推进,绿色金融、财税等经济政策的激励作用越发重要。接下来,要完善以法律为基准、以绿色发展为导向的行政、市场政策体系和法律保障,优化完善生态环境保护地方性法规,更多发挥绿色金融、碳排放权交易、生态补偿、推动生态价值实现机制等市场激励作用,完善推动价格、财税、投资等正向激励政策。要大力推进生态环境基础能力建设,充分利用大数据、人工智能、区块链等新技术赋能生态环境保护,全方位加强生态环境监测预警、信息感知、执法监管、管控调度、环境应急、科技支撑能力建设,为生态环境统一监管提供有力支撑。

作者系民进广东省委员会委员,广东省生态环境厅厅长

## 学习贯彻习近平生态文明思想

笔谈

中国环境报社·生态环境部环境与经济政策研究中心主办

## 自贸区生态环境管理现状及趋势

◆张彬 李丽平 赵嘉 张莉

生态环境部联合商务部、国家发展和改革委员会等7部委近日发布的《关于加强自由贸易试验区生态环境保护推动高质量发展指导意见》(以下简称《指导意见》),有利于引导自贸试验区加强生态环境保护,破解生态环境保护难题,推动经济社会发展全面绿色转型。对此,笔者梳理和分析了国际国内自贸区生态环境管理现状及趋势。

## 国际自贸区概况及生态环境管理要求和经验

目前,国际上主要有自由贸易区(FTA)、自由贸易园区(FTZ)和特殊经济区(SEZ)等与我国自贸试验区(pFTZ)建设相似。其中,自由贸易区是指缔约一方在其领土上相互给予缔约另一方部分(或全部)取消商品贸易关税和数量限制等贸易优惠安排,是推动全球贸易新规则发展的重要场所。自由贸易园区是在一国部分领土区域内运入的任何货物就进口关税及其他各税而言,免于实施惯常的海关监管制度,是推动国际贸易发展的重要区域。特殊经济区是指给工商业者和投资者提供区别于境内的特殊监管政策的特定区域,目前全球已建立超过5400多个特殊经济区,中国以2543个高居榜首。目前,大部分国际自贸区都建立起了环境与贸易平衡的相关管理制度。

WTO对环境与贸易平衡进行了相关规定。1994年WTO建

立时明确将环境保护作为其基本宗旨之一,并建立了贸易与环境委员会,其职责是明确贸易措施与环境保护之间的关系,促进可持续发展。WTO协定提出:“认识到在处理贸易和经济领域的关系时……同时应依照可持续发展的目标,考虑对世界资源的最佳利用,寻求既保护和保护环境,又以与它们各自在不同经济发展水平的需要和关注相一致的方式,加强为此采取的措施。”

国际上大部分自由贸易区均设置有生态环境保护要求。据统计,在85%已签署并生效的自由贸易区中设置有环境条款,其中30个自贸协定还设置了独立的环境章节,包括规定不得吸引贸易投资而降低国内环境保护水平、环境规制权、环境协定相关承诺在自贸协定中的体现、环境分歧解决机制等。随着环境与贸易规则的发展,自由贸易区协定中的环境条款有进一步增多趋严的趋势。在我国签署的19个自贸协定全部设置了环境条款,其中8个自贸协定还单独设置了环境章节。

自由贸易园区以立法方式确认了生态环境保护要求。对2200多个自由贸易园区的相关规定进行梳理和分析,发现自由贸易园区一般通过单独立法的方式确立了对园区环境管理的政策。尽管自由贸易园区立法简化了其区域内的商事制度要求,但大部分自由贸易园区立法仍明确提及其区域内的相关投资和贸易活动必须符合其国内或境内的生态环境保护要求。除新设立的北京、湖南、安徽自贸试验区外

法律框架体系的重要组成部分。联合国贸易和发展会议相关研究指出,特殊经济区法律框架体系内生态环境保护是其重要内容。在明确要求特殊经济区需符合境内环境管理要求基础上,部分特殊经济区还对生态环保管理提出了更高要求。如墨西哥《关于特别经济区的联邦法律》指出其特殊经济区建立的目的之一便是要求提升经济的持续增长,为实现经济持续增长目标必然要加强生态环境保护管理;利比亚《特别经济区法》直接提出要求其特殊经济区需实现长期的环境可持续性。

## 我国自贸试验区生态环境管理政策和实践

党的十七大把自由贸易区建设上升为国家战略,大幅加快了我国自贸协定、自贸试验区等对外贸易“平台”和“窗口”建设。党的十八大以来,自贸试验区在生态环境领域进一步深化改革,简政放权,生态环境保护力度不断加大。

自贸试验区实施方案和立法明确提出了生态环境要求。我国已发布的21个自由贸易试验区实施方案均提出了生态环境保护的相关要求和目标。涉及生态环境的条款有90多条,其中最多的为服务地方高质量发展;其次为防范环境风险,如“开发利用须遵守生态环境要求”“生态环境风险防范”等共有20多条;此外还有创新环境政策类,如“出口产品低碳认证”“责任报告制度和责任追究制度”等共有20多条。除新设立的北京、湖南、安徽自贸试验区外

17个自贸试验区发布的省级地方性法规条款均设置了与生态环境相关的条款,是对实施方案的进一步细化和拓展,确保了可实施和可执行。

自贸试验区重视绿色贸易发展。自贸试验区积极落实《国务院关于加快建设国际绿色循环发展经济体系的指导意见》《中共中央 国务院关于推进贸易高质量发展的指导意见》等文件提出的“绿色贸易”相关要求,部分自贸试验区通过立法来确保发展绿色贸易,如《中国(天津)自由贸易试验区条例》提出:“支持建设亚太经济合作组织绿色供应链合作网络天津示范中心,探索建立绿色供应链管理体系,实施绿色产品清单制度,鼓励开展绿色贸易。”此外,自贸试验区还主动对标国际绿色贸易规则,参照国际通行商事和生态环境管理规则,积极参与制定投资准入负面清单。此外,山东等自贸试验区积极落实我国与其他国家和地区签署的中国—韩国自由贸易协定等双边或区域自由贸易协定中的有关生态环境条款。

自贸试验区积极推动探索绿色管理制度创新实践。上海市生态环境局印发了《关于支持中国(上海)自由贸易试验区临港新片区高质量发展发展环境管理的若干意见》,通过实施源头减量、实行两证合一、优化环评管理、提升政府服务、加大环境监管力度、强化环保监管共六类11项措施,服务自贸试验区高质量发展。浙江自贸试验区开展新环境规划环评,明确“陆海统筹、以海定陆”的生态保护与开发引导策略,坚持将生态环境保护工作

要求融入经济社会发展各项规划中,同时强化规划环评与项目环评联动,确保岛屿开发利用策略与海洋生态功能相一致。

但是距离建设生态环境质量一流、辐射带动作用突出的高标准高质量自由贸易试验区的要求方面还有差距,在建立和创新环境管理体制机制方面仍有不足,需进一步提高完善。

对标国际规则,应提高生态环境管理水平。加强自贸区生态环境管理是国际普遍共识,目前自由贸易区、自由贸易园区以及特殊经济区都呈现出加强环境管理、推动环境与贸易相互支持的趋势。因此我国在推动自贸试验区建设过程中应统筹考虑,积极主动对标国际高水平环境与贸易规则,包括将高水平自贸协定环境条款、国外先进自贸园区及特殊经济区环境管理规则纳入自贸试验区进行试点,进一步提升生态环境管理水平,推动环境与贸易相互支持在自贸试验区率先落地。

重视立法,切实保障生态环境管理工作落实落地。国际自贸区通过双边或多边协定、国内立法等方式进一步明确了生态环境管理工作在自贸区建设中的重要作用和地位,也为自贸区加强生态环境管理工作提供了直接的法规依据。因此我国应加强顶层设计与通过自贸试验区立法等细化《指导意见》相关要求,确保《指导意见》落实落地。

创新管理方式,平衡环境与贸易利益。积极借鉴国际自贸区的生态环境管理经验,充分发挥自贸试验区“试验区”作用,加强重大环境和贸易政策举措改革,在进一步简化商事制度、简政放权的同时,确保生态环保管理守住“底线”,形成“放得开”“管得住”“放得下”“接得住”的新型生态环境管理模式。

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心

◆李学辉

笔者曾见到这样一个小流域生态环境保护规划,行文流畅,内容丰富,且有根据河流生态环境保护现状完成规划既定目标的具体方案、技术路线、保障措施等内容。从形式上看,这是一部较好的专项规划。但可能由于规划编制单位受地方政府落后发展观念和行为的影响和束缚,规划编制没有关注流域过度建设小水电站致使河流出现生态环境保护问题的情况。

笔者以为,要实现小流域规划目标,达到河流生态环境治理的效果,应以问题为导向制订解决方案,序时拆除水电站,深化河流水生态环境保护治理的内容要求。

自20世纪六七十年代开始,我国各地积极发展小水电,对缓解电力供需矛盾、优化能源结构、促进下游地区河段减水、脱水甚至河床干涸,对上下游水生态、河道景观及经济生活造成了不利影响。

近年来,随着习近平生态文明思想的深入人心,以及生态环境保护工作的深入开展,在河流过度建设小水电站问题的部分地区,不仅承认小水电站破坏了当地生态环境,而且按照有关部门的要求,迅速行动起来,拆除或关闭了部分河流上建设的小水电站,调节流域水能资源,改善河流生态环境,取得了良好生态效益,赢得了群众普遍称赞。如湖北省神农架林区,已有30多座水电站正式退出历史舞台,提升了当地生态环境品质,推动了本地社会经济发展。

拆除或关闭河流上滥建的小水电,坚决“退电还水”,能够恢复河道自然状况和河水原始流态,保护水资源、改善水环

上接二版

## 全国碳市场将在7月择机启动上线交易

环球时报记者:请问全国碳排放权交易市场有望在何时何地正式上线?另外,根据相关规定,发电行业在2020年的温室气体排放核查数据报送工作应该于6月30日前完成,其他行业在年底前完成,请问目前是否有相关行业的碳排放情况?

赵英民:根据7月7日国务院常务会议决定,全国碳市场将在7月择机启动上线交易。

## 为全球合作应对气候变化增添动力和信心

香港紫荆杂志记者:全国碳市场上线以后,中国将拥有全球最大的碳市场。相比其他国际成熟的碳市场,目前中国的碳价均值还远低于较低的水平?请问,未来随着碳达峰、碳中和时间表的不断推进,中国的碳价是否也会逐渐与国际水平接轨?

赵英民:首先,中国的碳市场启动上线交易,这是全球气候行动的重要一步。中国碳市场一启动就将全球覆盖温室气体排放规模最大的市场,因此中国碳市场的启动将为全球合作应对气候变化增添新的动力和信心,也将为世界其他国家和地区提供借鉴。根据世界银行的报告,目前全球大概有61个区域、国家或者地方的碳定价机制,其中31个是碳排放交易机制,30个是碳税制度。这些制度都是独立运行的,因此,一个碳市场就有一个碳价,这是很正常的。碳价都是由各自市场交易决定的,相互之间基本不存在显著的碳价影响。落实《联合国气候变化框架公约》还有《巴黎协定》的目标、原则和要求,降低关税、减少壁垒、促进贸易和投资自

境、修复水生态,保护河流生态环境,促进地区经济健康发展,这是水生态环境保护的良策。相关地方政府及其职能部门在组织编制或者完善流域水生态环境保护规划时,要提高思想意识和政治站位,准确把握《重点流域水生态环境保护“十四五”规划编制技术大纲》要求,针对河流过度建设小水电站问题进行深入细致调查,在规划中说清问题症结,提出相应对策,落实工作任务,将规划编制编实,从水环境、水生态、水资源、水环境风险等4个方面说清主要问题及其变化趋势和成因,针对问题和成因拟定序时拆除或关闭小水电任务书、时间表、路线图。

通过“退电还水”,确保整个河流有合理的生态流量,改善河流自然环境,提升水环境质量,恢复流域自然生态系统,保障河流生态环境良性循环。确保河流使用功能发挥,保护和恢复能持续提供优质生态产品的完整的水生态系统,支持流域社会经济高质量发展。

实施“退电还水”有关规划是一项政策性、系统性强的工作,因此,建议地方抽调精干人员组成工作组,全程跟踪督导,高位推进规划实施。同时,制定工作方案,分级分类落实,层层分解工作任务,明确完成时限,落实牵头部门和责任人。通过集中座谈、单独宣讲等方式,强化对小水电业主思想引导,营造良好舆论氛围,拆除或关停危害生态环境的小水电。

为防止拆除或关停的小水电死灰复燃,应建立动态巡查机制,加强相关工作监管。此外,要抓好小水电站关停或拆除后的后续工作,通过各种渠道协助生活困难职工,积极引导再就业,确保“退电还水”规划稳步实施。

作者单位:湖北省巴东县环境监测站

