

“应对气候变化，所有国家都要同舟共济”

——中国气候变化事务特使解振华回应 COP26 热点问题



◆本报记者牛秋鹏

中国生态文明建设对世界气候治理有哪些借鉴意义？中国实现碳达峰、碳中和目标面临哪些困难和风险？如何实现《巴黎协定》确定的全球温控目标？《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会（COP26）正在英国格拉斯哥举行，11月2日，习近平主席特别代表、中国气候变化事务特使解振华接受媒体采访，回应了关于大会和中国应对气候变化的热点问题。

“中国逐步走上了一条脱碳路径”

11月1日，国家主席习近平向COP26世界领导人峰会发表书面致辞，体现了中方积极推进应对气候变化国际合作、呵护地球共同家园的坚定立场和大国担当。

解振华说，习近平主席始终高度重视应对气候变化，多次出席国际会议并宣布中国应对气候变化新举措。中国在应对气候变化多边进程中扮演越来越重要的角色，各国也都应该积极参与并发出自己的声音。

中国是拥有14亿多人口的最大发展中国家，面临着发展经济、改善民生、污染治理、生态保护等一系列艰巨任务。

习近平在书面致辞中指出，中国秉持人与自然生命共同体理念，坚持走生态优先、绿色低碳发展道路，加快构建绿色低碳循环发展的经济体系，持续推动产业结构调整，坚决遏制高耗能、高排放项目盲目发展，加快推进能源绿色低碳转型，大力发展可再生能源，规划建设大型风电光伏基地项目。

对此，解振华表示，2020年中国碳排放强度比2005年下降

48.4%，超额完成了中国向国际社会承诺的到2020年下降40%至45%的目标，累计少排放二氧化碳约58亿吨。与此同时，中国经济实现跨越式发展，2020年GDP比2005年增长超4倍，取得了近1亿农村贫困人口脱贫的巨大胜利，完成了消除绝对贫困的艰巨任务。

“怎么解决这个问题呢？必须要转型和创新。正如习近平主席提出，要以科技创新为驱动，推进能源资源、产业结构、消费结构转型升级，推动经济社会绿色发展，探索发展和保护相协同的新路径。”解振华说。

“我对完成所有《巴黎协定》实施细则的谈判充满信心”

2019年联合国气候变化马德里大会，因谈判各方分歧严重，大会未就《巴黎协定》第六条实施细则谈判这项核心任务达成共识。

因此，围绕《巴黎协定》实施细则遗留问题展开对话，成为本次会议的重点。

解振华说，大家希望在这次会上解决《巴黎协定》第六条实施细则，并已达成政治共识。另外就要解决一些具体的技术问题，还有收益分成的问题。

他认为，《巴黎协定》是全球气候变化治理方面的里程碑，规定了全球应对气候变化的目标原则，基于科学和规则，展现了最大的包容性和可及性，是比较符合实际的。

“《巴黎协定》已经生效6年，如果连第六条实施细则都不能够完成，怎么能证明我们多边机制的有效性呢？”

在解振华看来，全球气候变暖

态环保督察组交办的10480宗群众举报案件总体办结。比如，中央生态环保督察组高度关注的练江污染治理，这几年省市各级政府投入80多亿元，坚持系统治理、“大兵团”作战，全面推进流域内垃圾处理厂、污水处理厂和配套管网、农村雨污分流设施建设，新建污水处理厂及配套管网2246公里、新增污水处理能力70万吨/日，沿岸印染、电镀企业全部搬入园区分区集中发展，集中治污，推动练江水质明显好转，稳定达到地表水Ⅴ类标准，实现了从污染典型到治污典范的重大转变。

这一轮现场督察中，中央第四生态环保督察组反馈了督察发现的一些具体问题和典型案例，再次警醒我们，污染治理任重道远，容不得半点松懈。我们将从政治和全局的高度，严格落实生态环保政治责任，把整改工作当成检验增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的试金石，边督边改、立行立改，确保整改落实到位。

一是坚决扛起督察整改政治责任。严格落实党政同责、一岗双责，立即制定整改方案，逐条明确整改措施、整改时限、整改责任，推动全省各地各部门进一步提高政治站位，做到对中央生态环保督察组发现指出的问题不回避、不遮掩、不推脱，以“钉钉子”精神高位推动问题整改，做到真认账、真反思、真整改、真负责，确保整改工作取得实实在在的成效。

二是坚决把问题整改到位。中央生态环保督察组进驻期间，通报了我省存在治水工作不力、生活垃圾处置短板突出、能耗控制形势严峻及出海水道内非法洗砂洗泥多发等问题，给我们深刻警示。针对这些突出问题和短板弱项，我们坚持从严从实、动真碰硬，立行立改、边督边改，一条一条梳理跟踪，明确整改工作的时间表、任务书、路线图，倒排工期、挂图作战，坚决把问题整改彻底、不留死角。同时，结合开展党史教育，扎实开展“我为群众办实事”实践活动，用心用情用力解

决人民群众反映强烈的生态环境问题，切实增进人民群众生态福祉。

三是完善生态环境保护长效机制。我们将以这轮督察整改为契机，举一反三，从行动上找差距，从思想上找根源、从机制上找不足，着力解决共性和深层次问题，不断提升生态环境治理水平。加快构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系，持续深入打好污染防治攻坚战，加快构建绿色低碳循环经济体系，坚定不移走出一条以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展道路。

国际能源署发表报告指出，要实现2050年净零排放或碳中和，各个国家的历史责任不一样，起点不

一样，能力不一样，国情不一样，要按照共同但有区别的责任原则，发达国家要率先减排，而且为发展中国家提供资金跟技术支持，全球一起合作才能够实现这个目标。

解振华表示，发展中国家提高适应应对气候变化的能力都需要资金和技术支持。截止到2021年，发达国家要为发展中国家每年提供1000亿美元的资金并没有兑现，至少有200亿美元左右的差距，可能到2022年甚至到2023年才能够到位。

他说，如果2020年之前的资金承诺并没有兑现，那发展中国家会觉得政治互信上存在一些问题。在他看来，减缓和适应同等重要，但是现在适应并没有得到足够的重视，资金只占到整个资金的20%，应该如联合国秘书长古特雷斯所言，把减缓和适应的资金平衡，各占50%。

关于中国加快构建碳达峰碳中和“1+N”政策体系，解振华认为是很有力度的。在他看来，实现应对气候变化目标，是一个国家的经济、社会、环境、就业等各方面系统工程，需要进行一场系统的经济社会的变革。

中国古人讲，“以实则治”。中国不光说到，而且要实实在在做到。

近日国务院印发的《2030年前碳达峰行动方案》，提出重点实施能源绿色低碳转型行动、节能降碳增效行动、工业领域碳达峰行动、城乡建设碳达峰行动、交通运输绿色低碳行动、循环经济助力降碳行动、绿色低碳科技创新行动、碳汇能力巩固提升行动、绿色低碳全民行动、各地区梯次有序碳达峰行动等“碳达峰十大行动”，充分表明中国在行动上是一是认真真落实。

解振华表示，习近平主席在书面致辞中强调，要聚焦务实行动，所以我们确定了目标，要确定相配套的政策、措施、行动投资，要有时间表、路线图。

“说到我们就得做到，这才是真正的体现力度。光有目标，没有行动，没有政策，那算什么力度？”解振华说。

2025年单位地区生产总值能耗比2020年降低14.5%。加快能源结构转型，大力发展风电、核电，统筹推进化石能源压减和清洁能源发展，力争到2025年全省能源消费总量控制在4.05亿吨标准煤以内，非化石能源占一次能源消费比重达29%。突出抓好高铁、城市轨道交通、地铁等绿色交通网络建设，构建绿色低碳出行交通网。

二是深入打好污染防治攻坚战，持续改善生态环境质量。坚持精准治污、科学治污、依法治污，紧盯污染防治重点领域和关键环节，创新和探索攻坚战新思路 and 举措，集中力量打好打赢臭氧污染协同防控、柴油货车污染治理、黑臭水体治理等一批标志性战役，加大固体废物污染防治、海洋环境保护、农村污染治理等领域补短板力度，减少主要污染物排放总量，推动大气质量继续领跑先行、水环境质量持续提升、城市黑臭水体全面消除、土壤环境安全得到有效保障。

三是全方位提升生态建设和环境保护水平，加快建设美丽广东。坚持“绿水青山就是金山银山”理念，严格“三线一单”管理，加强陆海、城乡、区域统筹，优化国土空间开发格局。积极创建南岭国家和新一轮绿化广东大行动，全面推进美丽乡村建设，加强生物多样性保护，推动全省生态环境质量和生态环境保护工作继续走在全国前列。

四是深化生态文明体制改革，推进生态环境治理体系和治理能力现代化。创新粤港澳大湾区生态环境合作机制，持续深化环评制度改革，完善自然资源产权制度、资源有偿使用和生态保护补偿制度，加快构建现代环境治理体系。推动大数据、5G、卫星遥感等前沿技术在环境监测领域的应用，加快构建海陆统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络，创新生态环境监管执法模式，形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的“大生态环境”格局。

《环境保护综合名录》(以下简称《综合名录》)是由生态环境部牵头制定的，包括限制类的“高污染、高环境风险”产品(以下简称“双高”产品)，以及鼓励类的“双高”产品)除外工艺和环保专用设备的综合性名录。《综合名录》以市场经济条件下表征经济水平、产业进步，支撑商品流通、居民生活，同时又直接导致污染排放的核心载体——产品作为政策对象，从资源节约、环境保护角度将产品及相应的工艺和设备区分为鼓励类与限制类，服务于政府监管、企业自律、市场调控和社会参与相关细分需求，是一项有中国特色的产品导向环境政策。自2007年第一次发布以来，《综合名录》在国家有关部门制定产业调控、绿色金融、差别化环境监管等政策方面得到广泛运用。为进一步服务深入打好污染防治攻坚战，从源头坚决遏制高耗能、高排放项目盲目发展，推动高质量发展，生态环境部综合考虑环境治理需求、产业污染排放情况和转型升级方向，制定发布了《环境保护综合名录(2021版)》。

综合名录的实施进展和成效

根据国务院部署，生态环境部牵头制定《综合名录》，2007年6月发布第一批名录，截至目前共发布名录12版。最新发布《环境保护综合名录(2021年版)》包含932项“双高”产品、159项除外工艺、79项环境保护重点设备。《综合名录》发布实施以来，在推动生态环境保护与经济社会政策融合和服务行业绿色转型发展方面取得积极成效。

(一)有效推动生态环境保护与经济社会政策融合

一是国家产业政策制定调整的重要环保依据。国家相关部门将名录作为制定和调整多项相关政策的依据，国家发展改革委将《综合名录》作为调整《产业结构调整指导目录》等相关产业政策，原国家安监总局将《综合名录》作为制定和调整《危险化学品目录》等安全生产监管政策的重要依据。

二是生态环境市场机制的重要调控手段。在贸易政策方面，财政部、商务部已对400余项“双高”产品取消出口退税、禁止加工贸易。在财税政策方面，财政部对“双高”涂料和电池产品加征4%的消费税，规定“双高”产品生产企业不享受资源综合利用产品和劳务增值税优惠政策，对24项环境保护重点设备实施企业所得税优惠，2018年以来，累计为企业免税120亿元。在金融政策方面，原银监会及多地银监部门将《综合名录》作为授信的重要依据，部分“双高”产品生产企业在申请首次公开发售(IPO)时，被证监会重点质询。

三是支撑区域和地方差别化环境管理需要。推动长江经济带发展领导小组办公室出台《长江经济带发展负面清单指南(试行)》，明确“严禁在干流及主要支流岸线1公里范围内新建高污染项目”，“高污染项目应严格按照环境保护《综合名录》等有关要求执行”。江苏省、四川省将《综合名录》作为差别化环评审批的参考依据和项目环保准入条件。

(二)积极服务行业绿色转型发展

一是有力支持打好污染防治攻坚战。在大气污染防治方面，将高挥发性有机化合物(以下简称VOCs)低固含量含木器家具涂料、集装箱涂料等17项高VOCs排放产品纳入名录，纳入名录后在相关政策共同作用下，两个行业VOCs减排量分别达到7万吨和5.4万吨。在水污染防治方面，将造纸、焦化、有色金属、印染、原料药制造、制药、农药、电镀等8个重点行业的半化学浆纸浆、炭黑、皮革、氯霉素等219项水污染物排放量、强度高的产品纳入名录。在土壤防治方面，《综合名录》包括含铅的道路标线涂料、铅酸蓄电池、含汞农药等200余项含重金属和数十项具有持久性有机污染物属性的产品，推动减少土壤重金属污染和有机污染。

二是推动相关行业绿色转型。在遏制“双高”产品生产方面，“十三五”期间，列入名录的农药产品、杀虫剂、杀菌剂和除草剂产量分别下降20%、15%和30%。在限制重污染工艺使用方面，二硫化碳、硅酸钠等73项“双高”产品重污染工艺已全部淘汰，绝大部分“双高”产品重污染工艺占比显著下降，除外工艺产量同比上升。在促进新工艺研发方面，环氧氯丙烷、氯化亚砷、间苯二酚、水合肼等20项“双高”产品，主要工艺列为重污染工艺情况下，行业积极研发创新气相二氧化硫法、酮连氮法等环境友好型的工艺，并已逐步实现工业化，大幅减少污染物排放。

三是提升企业污染治理水平。《综合名录》发布实施有助于企业增强环保意识，提升污染治理水平。生产钛白粉的龙佰集团、中核钛白、安纳达等上市公司，在生产工艺、治污设施提升改造等方面投入超20亿元，推动减少钛石膏产生或堆存600万吨以上，减少酸性废水排放3000万吨以上。

新版综合名录的内容和重点

围绕深入打好污染防治攻坚战，从源头坚决遏制高耗能、高排放项目盲目发展，推动高质量发展，重点选取污染物排放量大、环境质量影响大、人体健康和生态安全危害大、污染事故高发的产品，筛选研究提出《综合名录(2021年新增部分)》，新增阳离子淀粉、氟化氢等47项“双高”产品、丁二酸的清洁电化法工艺等35项“双高”产品除外工艺和土壤淋洗设备等7项土壤污染防治设备。

一是选择对重化工产业结构优化调整、推动源头减排有重要贡献的产品。重点选择石化、有色、轻工等重点行业，选择具有污染排放总量大、毒性强、风险高且产能过剩的产品研究列入名录。同时，特别关注具有除外工艺的产品，能够在促进治污减排的同时，减小对经济社会的负面影响，推动相关行业绿色转型升级。

二是选择对完成污染防治攻坚战重点任务有直接作用的产品。针对蓝天保卫战，重点选取NOx和VOCs排放量大大的产品。针对碧水保卫战，重点选取生产过程中产生大量难处理有机废水的产品。针对净土保卫战，重点选取生产过程中排放重金属和有机物的产品。

三是选择对人体健康和生态安全有重大负面影响的产品。选择生产过程排放六价铬、氰化物等有毒有害物质的产品，以及产品本身具有致畸、致癌、致突变效应的研究列入名录。

四是选择事故发生频次高、事故环境危害大的产品。选取生产过程中多次发生环境污染事故、发生过重大环境污染事故，以及生产过程中使用易燃、易爆、高毒、高腐蚀性原料的产品研究列入名录。

五是选择国家重点鼓励或支持发展的土壤污染防治专用设备。在大气、废水、固废、监测、噪声振动等5类环保重点设备名录基础上，新增破碎筛分一体机、土壤淋洗设备等7项土壤污染防治设备，提出设备适用范围、主要指标及技术要求，形成较为完备的环保重点设备名录。

《环境保护综合名录》下阶段工作重点

“十四五”时期，我国保护与发展长期矛盾和短期问题仍然交织，生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力总体上尚未根本缓解，污染排放和生态保护的严峻形势没有根本改变，生态环境事件多发频发的高风险态势没有根本改变。同时，碳达峰、碳中和目标既给生态环保工作带来机遇，又提出严峻挑战。为深入服务好“十四五”时期生态环保工作，《综合名录》将重点围绕以下几方面开展工作。

一是围绕碳达峰、碳中和目标，推动重点行业减排降碳协同增效和高质量发展。贯彻落实减排降碳协同增效要求，协同研究“生产—使用—处理处置”等全生命周期过程的污染减排和温室气体排放情况，挑选排放总量大、排放强度高、“两高”产品，继续制定完善《综合名录》。

二是加强名录成果与产业政策、污染防治技术政策等衔接，积极推动《综合名录》用得好。配合相关部门通过名录形式，将生态环保要求融入经济管理的各方面和全过程，根据绿色贸易、绿色金融、结构调整等方面政策的需求与格式要求，定向定制编制名录。同时，建立长期有效的沟通协作机制与政策协同制定机制，提升环境保护引导和融入综合决策的系统化、规范化水平。

三是完善名录制定技术方法与工作机制，推动“双高”产品的落后工艺末位淘汰，做好名录动态更新。加大产品筛选范围，优化名录制定方法，逐步将国民经济中生产、使用、贸易、处理处置的海量产品纳入名录关注范畴，开发基于人工智能的海量产品中备选“双高”产品筛选方法，完善基于绝对标准和相对标准的“双高”名录判定标准。对名录中932种产品及相关工艺的产业发展、技术水平、污染排放等情况进行跟踪评估，推动针对重点“双高”产品的重点落后污染企业建立末位淘汰机制。

作者系生态环境部环境规划院院长

深化《环境保护综合名录》研究制定，助推经济高质量发展

王金南