

强化自然保护地监督 坚决守住国家生态安全底线

易志坚 周大庆

政策解读

自然保护地是生态建设的核心载体、中华民族的宝贵财富、美丽中国的重要象征,在维护国家生态安全中居于首要地位。经过60多年的努力,我国已建立各级各类自然保护地1.18万个,覆盖陆地国土面积近18%,管辖海域面积4.1%,基本建成类型比较齐全、布局基本合理、功能相对完善的自然保护地体系。

为适应新时代自然保护地建设管理需求,推进自然保护地发展迈上新台阶,2018年党和国家机构改革新组建生态环境部和国家林草局,将自然保护地管理者和监督者分开。其中,生态环境部负责制定各类自然保护地生态环境监管制度并监督执法,而国家林草局负责监督管理各类自然保护地。

2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》(以下简称《指导意见》),明确要逐步形成“以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统”,建成“中国特色的以国家公园为主体的自然保护地体系”的总体目标。部门组建和《指导意见》印发,为新时代自然保护地建设、管理、监

督强化体制机制保障,提供根本遵循,指明发展方向,具有重大深远意义。

根据《指导意见》部署,七部门联合开展“绿盾”自然保护地强化监督专项行动,有力地督促、查处、整改了一大批自然保护地生态环境破坏问题,守住自然生态安全底线。同时,启动自然保护地整合优化工作,摸清全国自然保护地底数,推动解决历史遗留问题。国家公园体制试点工作取得重要进展,已正式设立第一批5个国家公园,保护面积23万平方公里,涵盖近30%的陆域国家重点保护野生动植物种类。

与自然保护地建设和日常管理相比,自然保护地监督是新使命、新任务、新挑战。如何做好监督,根本上要解决四个问题,即谁来监督、监督什么、怎么监督和如何提高监督实效。

谁来监督?

生态环境部门负责自然保护地监督工作,但这并不意味着生态环境部门是唯一的监督者。林草部门作为自然保护地的日常管理者,也具有监督职责。生态环境部门秉持独立监督、全过程监督、分级监督的原则,监督力量主要来自三个方面:

一是生态环境部门与交通运输部、水利部、农业农村部、中国科学院、林草局、中国海警局等相关部門组成监督联盟,联合开展监督检查行动。

二是生态环境部门组织力

量开展自然保护地遥感监测、实地调研、暗访核实、成效评估、技术研究等,是自然保护地监督战线上的“尖兵”和“先锋”。

三是生态环境保护综合行政执法队伍是自然保护地内环境污染防治和非法开矿、修路、筑坝、建设造成生态破坏等违法行为的主要监督执法力量。

监督什么?

生态环境部门是自然保护地生态环境监督的组织者和实施者,其监督内容在国家和地方层面有所不同。

在国家层面,生态环境部对全国自然保护地发展规划,国家级自然保护地总体规划生态环境部保护内容的实施情况,国家级自然保护地的设立、晋(降)级、调整、整合和退出,全国自然保护地内项目建设产生的生态环境破坏问题,以及国家级自然保护地重点问题的处理、整改和生态修复等实施监督。

在地方层面,省级生态环境部门对本行政区域内自然保护地生态环境法律法规和政策制度执行情况、自然保护地发展规划和总体规划中生态环境保护措施落实情况、涉及自然保护地生态环境违法行为的处理整改情况、地(方)级自然保护地的设立、晋(降)级、调整、整合和退出等实施监督。

怎么监督?

自然保护地监督的根本目

的是发现问题、解决问题,促进自然保护地高质量发展和高水平保护,保障国家生态安全底线。监督措施需要围绕这一根本目的实施。

开展自然保护地生态环境监测。持续推进国家和省级以及相关部委之间的监测数据、问题台账等互连互通、共享共用,为科学监督、协同监督奠定基础。

开展自然保护地保护成效评估。通过部门联合或者第三方评估的形式定期对自然保护地保护成效开展评估,是对自然保护地建设管理的“问诊把脉”。既肯定成绩,也发现问题,从而“对症下药”,促进更高水平的保护。

依托“绿盾”自然保护地强化监督等开展监督检查。自2017年起,生态环境部联合相关部门持续开展“绿盾”强化监督,有效震慑自然保护地内违法违规行为,大大提升自然保护地管理质量和水平。可以说,“绿盾”已成为生态环境强化监督的品牌。生态环境部要以“绿盾”为重要抓手,按照遥感监测、线索移交、实地核实、国家巡查、通报约谈“五步法”,持续开展自然保护地监督工作,做实做强“绿盾”品牌。

如何提高监督实效?

加强学习,提高政治站位。思想是行动的先导,监督者和被监督者都要以习近平生态文明思想为指导,以中央关于甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题和秦岭北麓西安境内违建别墅问题的通报为镜鉴,进一

步提高政治站位,持续加大生态环境保护力度,共同守护国家生态安全底线。

健全体制机制,层层压实责任。中央有关部门按照《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》做好自然保护地相关工作。地方各级党委和政府要严格落实生态环境保护党政同责、一岗双责,切实担负起自然保护地建设管理的主体责任。

强化监督执法队伍。与自然资源、林草等部门相比,各级生态环境部门特别是基层执法队伍力量不足、人员偏少、编制混乱的问题较为突出。人才是最大的资源,没有监督执法队伍的保障,自然保护地监督的工作成效必将大打折扣。

充分发挥新闻媒体舆论监督作用和追责问责警示教育作用。通过新闻媒体、公开曝光自然保护地内生态破坏严重、群众反映强烈的突出问题,督促整改。“动员千遍,不如问责一次”,对于本行政区域内发生重大生态破坏事件的,视情及时开展通报、约谈,并依法严肃问责,充分发挥警示教育作用。

完善奖励机制,加大对自然保护地保护成效突出地区的财政转移支付力度,弥补地方因自然生态保护而减少的收入,发挥财政转移支付的“指挥棒”“风向标”“助推器”作用。

作者单位:易志坚,生态环境部自然生态保护司;周大庆,生态环境部南京环境科学研究所

用体系的迭代深化。

三是分系统推进。针对污染源、中介机构等监管对象特征,建立不同维度的信用评估和全流程动态监管体系,常态化开展环境失信名单认定、记录、归集、公开、惩戒和修复等制度的“废改建”工作,健全信用黑名单管理和失信约束惩戒机制。在制度构建层次、政策制订层次和政执行层次,既要分系统推进,又要多系统协同。

四是整体智治、集成治理。构建政府主导、部门协同、企业履责、社会参与、公众监督的环境信用共建格局,权衡环境信用体系边界,深化数据融合贯通和政策集成联动。深化环境信息依法披露制度改革,强化跨地有效治理与合作共治。对标国际先进做法,建立健全系统完备的标准体系、监测体系和现代治理体系。

五是组织保障。切实加强党的领导,强化地方各级生态环境部领导议事协调机制作用,解决信用政策供给、平台建设、部门协调等方面难题,各类信用制度均需在试点基础上予以法律化。善用科学技术,加强信息化建设,加大政策、管理创新能力。强化环境信用政策的宣传教育,壮大环境志愿服务力量,增强社会环境意识、生态意识和诚信意识。

作者单位:沈满洪、陈海盛,浙江农林大学;应瑛,浙江省信用中心

现碳达峰碳中和的路径进行了分析,对减碳增汇以及负排放技术进行了分析,包括CCUS、森林碳汇、海洋碳汇等技术。分析了面向碳达峰碳中和目标的全碳市场、绿色金融。对居民低碳消费政策措施、城市碳达峰路径、企业碳中和应对策略、北京冬奥会等大型活动碳中和行动进行了阐述。

第四部分聚焦碳达峰碳中和目标下的气候变化协同和适应,选取6篇文章,介绍了碳达峰碳中和目标下的气候变化适应以及减碳降碳协同增效、生物多样性与气候变化的协同效应、大规模风光开发的气候生态影响和极端天气气候事件对能源系统安全的影响等。

第五部分围绕国际碳中和政策,介绍了欧洲碳中和愿景和实施举措,以及美国从特朗普政府到拜登政府的气候政策演变带来的影响。

第六部分依惯例收录了2020年全球、“一带一路”区域和中国气候灾害的相关统计数据。

多措并举,推进地方减污降碳协同增效

地方减污降碳协同增效工作取得的积极进展

理清减污降碳管理体制。一些地方建立了减污降碳协调机制,通过联席会议制度对减污降碳相关工作进行统一部署实施,统一监督检查。比如,浙江省湖州市成立了美丽湖州建设领导小组,把减污降碳一些重点部门都纳入进去。重庆市制定《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》任务分工,分解具体任务加快,形成减污降碳齐抓共管局面。

加强规划有机衔接。在规划方面将温室气体控制等与“十四五”生态环境保护规划进行衔接。有些地方在“十四五”生态环境保护规划中直接提出了减污降碳的要求。积极推动生态环境保护与应对气候变化工作的统筹融合,比如,河北省制定了《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若干措施》。

推进环评与碳评衔接。将“碳排放影响评价”作为环评维度之一的做法已经于今年在重庆、福州、温州等地尝试施行。如重庆市制定了规划及建设项目环评中碳排放评价指南;温州将碳排放影响评价内容作为一个章节纳入环评管理中,为推进建设项目碳排放源头控制提供了实践案例和样本数据。

推动排污许可与碳排放协同管理。比如,重庆市要求火电、水泥两个行业企业排污许可证核发(换发)过程中,在其他控制及管理要求”栏中载入企业上年度碳排放数据、碳排放管理和履约要求等信息,并要求同步对企业碳排放核查、报告、履约、减排等工作开展情况进行检查。

加强督察考核衔接。比如,苏州将碳排放强度下降指标纳入苏州市生态文明建设规划;成都将CO₂排放控制纳入生态环境保护“党政同责”、绿色发展评价和生态文明考核体系;湖州把减污降碳协同纳入了市级生态环保督察体系,纳入高质量发展指标的考核体系。

推进试点地方示范工作,充分利用社会资本推动减污降碳工作。比如,青岛西海岸新区正在推动借助气候投融资实现新区的“废改建”工作,健全信用黑名单管理和失信约束惩戒机制。在制度构建层次、政策制订层次和政执行层次,既要分系统推进,又要多系统协同。

四是整体智治、集成治理。构建政府主导、部门协同、企业履责、社会参与、公众监督的环境信用共建格局,权衡环境信用体系边界,深化数据融合贯通和政策集成联动。深化环境信息依法披露制度改革,强化跨地有效治理与合作共治。对标国际先进做法,建立健全系统完备的标准体系、监测体系和现代治理体系。

五是组织保障。切实加强党的领导,强化地方各级生态环境部领导议事协调机制作用,解决信用政策供给、平台建设、部门协调等方面难题,各类信用制度均需在试点基础上予以法律化。善用科学技术,加强信息化建设,加大政策、管理创新能力。强化环境信用政策的宣传教育,壮大环境志愿服务力量,增强社会环境意识、生态意识和诚信意识。

作者单位:沈满洪、陈海盛,浙江农林大学;应瑛,浙江省信用中心

地方减污降碳协同增效存在的问题

笔者通过调研和座谈发现,当前地方在推进减污降碳协同增效方面仍存在一些问題。

一是一些地方的减污降碳决策仍是两条线。不同部门在管理和数据方面不协调,部门之间也未形成有效的协作机制。一些地方在制定标准时只考虑了单项情况(污染物减排或温室气体减排),可能造成污染物排放减少却增加温室气体排放的情形。

目前各地基本都将温室气体减排指标即碳排放强度纳入地方生态环境保护责任考核中,但此项指标主要为省对市一级进行考核。由于各县区基础比较薄弱,数据基础不好,温室气体的家底并不完全准确,尚不能将这一指标考核分解到县区。

二是对温室气体监管缺乏直接的法律依据和上位法支撑,导致地方在执法中缺乏处罚依据。温室气体排放核查涉及大量原辅材料检查,相关工艺过程与传统生态环境执法检查存在差异,技术性强,数据量要求高,管理流程复杂,地方执法人员对这些专业知识缺乏了解。

机构改革后,一些地方生态环境部门在应对气候变化方面的人员队伍和能力都还有欠缺,有些地方还没有专人负责应对气候变化工作。同时,很多地方还面临应对气候变化专项资金不足、地方没有应对气候变化专项资金等问题。

笔者认为,出现这些问题,涉及多方面的原因。从客观因素来看,地方生态环境机构改革完成时间较短,对减污降碳工作把握需要一个过程。人员能力提升、资金安排、部门融合等都需要时间周期。有些单位对低碳发展政策、应对气候变化和生态环境保护及污染防治的协同等认识还不充分,工作基础薄弱。即使主观上想推动此项工作,在能力建设方面也有差距。很多地方的关注重点仍是大

◆沈满洪 陈海盛 应瑛

2021年11月2日,中共中央、国务院印发《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》,强调要“全面实施环保信用评价,发挥环境保护综合名录的引导作用”。

健全环境信用体系既是构建以信用为基础的新型监管机制的国家要求,也是践行“两山”理论的具体创新实践。加强环境信用体系建设对解决突出环境问题、建设诗画浙江具有重要现实意义。

浙江省环境信用体系建设的经验

2002年,浙江省第十一次党代会首次提出建设“信用浙江”。2003年,浙江全面启动生态省建设,2008年、2011年分别出台《关于进一步加强企业环境行为信用等级评价工作的通知》《浙江省建设项目环境保护管理办法》。这一时期是浙江环境信用体系建设初级阶段,以公示查询、环境宣传等开展应用。

2016年以来,浙江省委省政府深化数字化转型信用“531X”工程,省企业环境信用评价管理系统和省建设项目环评行政审批系统与省公共信用信息平台对接,通过信息归集、调用和反馈,建立以信用为基础的新型环境监管机制,2019年、2020年分别出台《浙江省环境影响评价机

◆本报记者刘蔚

12月16日,中国社会科学院—中国气象局气候变化经济学模拟联合实验室及社会科学文献出版社发布了第13部气候变化绿皮书——《应对气候变化报告2021:碳达峰碳中和专辑》。

气候变化绿皮书是中国社会科学院和中国气象局的专家联手国内气候变化领域一线学者联合编撰的权威性年度出版物。自2009年推出《应对气候变化报告(2009)》:通向哥本哈根》以来,气候变化绿皮书以自然科学与社会科学融合的独特视角,见证了国际气候进程,紧扣中国绿色低碳发展的脉搏,反映气候变化领域研究的前沿问题,为社会公众全面了解全球气候变化问题和应对气候变化的政策行动提供了丰富、及时和有前瞻性的思想成果,在国内外产生了积极而广泛的影响。

本书聚焦碳达峰碳中和主题,从科学基础、核算方法、行业

探索与思考

完善浙江省环境信用体系建设的建议

环境信用体系涵盖数据归集、模型构建、场景应用及制度保障等环节。从数据链看,数据归集形成指标体系,数据加工形成评价体系,数据应用形成监管奖惩体系,覆盖信用数据流全流程并形成数据闭环。从业务链看,事前信用查询承诺、事中信用监管、事后联合奖惩,覆盖环境行政监管全流程并形成应用闭环。环境信用体系体现了数据链和业务链的交互迭代,有效实现数据共享和业务协同的互促共进。

三是以长效机制构建为目标,致力于跨部门跨领域跨层级的信用协同治理体系建设。

以数字化改革撬动环境信用体系建设,是统筹运用数字化思维和技术,把数字化、一体化、现代化贯穿到生态环境保护的集中体现。通过对跨部门跨领域跨层级信用数据共享和业务协同的全面掌握,解决环境治理的信息不完全及不对称问题。通过信用监管流程再造和适配,将传统治理模式转变成需求导向、问题导向的治理模式。同时,注重动态监管。如《浙江省建设项目环境保护管理办法》分别于2014年、2018年和2021年进行三次修订,形成从监管实践到制度变迁的联动反馈机制。

迭代升级环境信用体系的建议

一是分类推进。对于绿色金融、环保投资等私人属性环境信用,运用经济手段决定交易。对于污染自行监测、行业自律等准公共属性环境信用,视情况采用经济手段、信用手段或两者相结合方式。对于事前审批、事中事后监管等公共属性环境信用的信用协同治理体系建设。

二是分层推进。既注重发挥生态环境部门积极性、创造性,又强调跨部门协作联动,形成多层次性信用政策组合。重视政府、企业、公众、非营利性组织等主体的互动,及时总结提炼和推广基层环境信用体系实践经验,努力实现浙江省环境信

聚焦碳达峰碳中和主题

2021 气候变化绿皮书发布

报告的关键科学结论,从全球和中国的不同视角,分析了在碳中和目标下的转型需求和相关政策发展机遇、重点难点和发展路径,提出了加强全球气候治理和推动碳中和国际合作的一些建议。

第二部分是定量指标评价。利用中国社会科学院生态文明研究所构建的城市绿色低碳评价指标体系,对2020年中国182个城市进行评估,并对比分析了2010年以来城市绿色低碳发展的动态演进情况。旨在推进《巴黎协定》下国家自主贡献目标在城市层面的落实和城市的低碳高质量发展,提出抓住碳达峰碳中和目标的机遇、差异性布局相关产业、加强各项零碳示范城市和工程建设、深化减污降碳协同工作等建议。