

# 让产业园区成为减污降碳协同增效的生力军

杨儒浦 冯相昭 李媛媛



近期发布的《减污降碳协同增效实施方案》(以下简称《方案》)将产业园区作为减污降碳协同增效的重要着力点,指出要在产业园区开展减污降碳协同创新工作,提高园区能源、水资源和废物综合利用能力,这对于产业园区持续提升绿色低碳发展水平、深入推进生态文明建设具有重要意义。

## 《方案》对产业园区推动减污降碳工作提出新要求

我国产业园区历经四十多年的发展,已成为经济和工业发展的重要载体,是地方政府实现绿色发展、深入推进生态文明建设的重要抓手。园区内能源、资源消费集中,是温室气体和各类污染物排放的重要源头。在实现碳达峰、碳中和背景下,要推进产业园区落实碳达峰行动方案,成为实现减污降碳协同增效的重要生力军。

近年来,国家加强了园区减污降碳协同增效政策制定和实施。比如,2021年8月,国家生态工业示范区建设协调领导小组办公室发布《关于推进国家生态工业示范区碳达峰碳中和相关

工作的通知》;2021年10月,生态环境部发布《关于在产业园区规划环评中开展碳排放评价试点的通知》,提出以生态环境质量改善为核心,推进减污降碳协同增效,在《规划环境影响评价技术导则产业园区》的基础上,结合产业园区规划环评中开展碳排放评价试点工作要点,采取定性与定量相结合的方式,探索开展不同行业、区域尺度上碳排放评价的技术方法。

《方案》的发布,对产业园区推动减污降碳工作提出了新的要求。要突出协同增效、协同推进碳达峰与污染治理,强化源头防控,加速形成有利于减污降碳的产业布局、生产方式和生活方式,优化治理目标与技术路线,强化多污染物与温室气体协同控制,探索绿色电价制度、碳减排货币政策工具、阶梯电价、用水定额、重污染天气绩效分级管控等激励约束机制创新。要开展产业园区减污降碳协同创新,鼓励各类产业园区根据自身主导产业和污染物排放水平积极探索推进减污降碳协同增效,优化园区空间布局,大力推广使用新能源,促进园区能源系统优化和梯级利用、水资源集约节约高效循环利用、废物综合利用,升级改造污水处理设施,提升基础设施绿色低碳发展水平。

## 产业园区落实《方案》减污降碳协同增效要求仍面临挑战

我国在工业园区已开展大量绿色低碳发展创建工作,部分试

点示范园区在控制温室气体和污染物排放方面已取得显著成效,为园区减污降碳协同增效打下了扎实基础。尽管如此,园区在落实《方案》过程中仍面临不少挑战。

一是园区重建建设管理共性问题突出,协同管理机制亟须完善。园区管理班子空缺、专业人才匮乏,特别是财政实力较弱地区园区基础设施配套欠缺等问题较为常见。由于缺乏有效的长远发展规划,园区土地资源未能得到充分利用,用地指标紧张现象较为普遍,“一园多区”较为常见,并衍生出核心区、委托代管区、“飞地”等多种提法,加上部分企业注册地与经营地分离,园区管辖范围难以界定。而发展水平较高的各类国家级园区主管部门分散,在园区绿色发展类创建工作中,生态工业示范园区、循环化改造、绿色园区、低碳园区等分属不同管理部门,且在污染防治、生态保护、提升资源能源利用效率等方面各有侧重。在实践中,部门间协同联动不够,难以形成管理合力,无法单独指引园区减污降碳协同增效工作。

二是缺乏相关排放核算标准,园区绿色低碳发展底数不清。园区污染物排放统计可以依托现有环境统计体系开展,但温室气体排放暂无统一编制指南。现有园区温室气体排放核算主要通过收集活动水平和排放因子进行核算,并以政府间气候变化专门委员会(IPCC)发布的国家温室气体清单指南体系、世界资源研究所和世界可持续发展工商理事会共同编制的温室气体核算体

系作为重要参考。当前经开区、高新区、科技园等园区大多呈现产城融合发展的趋势,消费端能耗和排放占比逐步提升,基于生产端和消费端的核算体系将会引起较大的偏差,相应政策设计体系也会大有不同。由于缺乏可靠的能源统计数据基础,不少园区温室气体排放底数不清,排放现状与减排潜力难以系统评判。

三是现有创建和评价工作难以有效推进园区减污降碳。现有园区试点示范工作各有侧重。有关园区绿色发展试点示范创建工作在产业共生、清洁生产、产业链式发展提升资源和能源生产率、高耗能园区节能减排、资源能源利用率等方面各有侧重和突出,评价指标体系未能全面囊括污染物和碳排放情况,整体上无法充分反映园区减污降碳协同增效工作成效。新修订的国家级经济技术开发区和国家高新技术产业开发区考核评价体系中,减污降碳相关指标占比较小,难以体现对国家级经济技术开发区和高新技术产业开发区减污降碳工作的全面指导。

## 推动产业园区减污降碳协同增效的着力点

针对产业园区减污降碳协同增效面临的问题,应把握好下一步工作的着力点。

一是创新管理机制,建立健全园区规范管理制度体系。核定园区管理名录,划定各园区四至范围和生产运营边界。成立跨部门园区管理机构,配备强有力的领导班子,由本级政府主要领导干

部亲自挂帅,定期研究、部署、推动园区减污降碳协同增效。统筹产城融合、多园协同发展,结合园区发展水平、主导产业和生态环境保护需求,“一园一策”系统修订园区长期发展规划,制定减污降碳协同增效发展方案,动态更新企业入园标准,提高一张蓝图绘到底的执行力和约束力。

二是加快构建园区能源、资源消费和污染物排放统计核算体系,加强园区统计核算和监测能力建设。编制园区温室气体排放清单指南,出台园区温室气体清单编制、上报工作机制。指导主导产业特色鲜明园区核算主要产品碳足迹,探索推广碳标签。开展能源资源和温室气体排放信息管控、污染物排放在线监测、地下管网漏水检测等系统建设,实现动态监测、精准控制和优化管理。

三是坚持减污降碳协同增效目标导向,加快制定园区评价指标体系。统一评价体系,引领发展方向。以提高资源、能源、土地经济产出为重点,囊括产业共生、低碳基础设施、污染防治、生态保护修复、运营管理水平等方面,以相关性、引导性和可操作性为原则,突出减污降碳协同增效,建立园区减污降碳协同增效评价指标体系,制定评价技术指南和管理规程。围绕各类代表性主导产业筛选典型园区,开展减污降碳协同增效评价,树立标杆园区,持续引导园区提升减污降碳协同度,实现绿色高质量发展。

作者单位:习近平生态文明思想研究中心,生态环境部环境与经济政策研究中心

◆陈建华

宁夏回族自治区作为西北地区重要的生态安全屏障,承担着维护西北乃至全国生态安全的重要使命。习近平总书记强调宁夏要努力建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区,为我们加强黄河流域生态保护、促进高质量发展、呵护黄河健康安澜指明了方向。宁夏回族自治区第十三次党代会提出:全面贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记视察宁夏重要讲话精神,以先行区建设为牵引,实施生态优先战略,打造绿色生态宝地,全面建设经济繁荣、民族团结、环境优美、人民富裕的社会主义现代化美丽新宁夏。

## 牢牢把握宁夏生态方位,战略目标,突出生态优先

切实把宏伟蓝图转化为继续建设美丽新宁夏的生动实践,必须牢牢把握生态方位。宁夏地处青藏高原、西北干旱、东部季风三大气候过渡带,具有稳定季风界线、联动全国气候格局,调节水汽交换、改善西北部局部气候,阻挡沙尘东进,维护全国生态安全的重要生态地位。宁夏西北东三面环沙,生态环境敏感脆弱,荒漠化、盐渍化、水土流失等生态问题突出,湿地涵养水源、蓄洪抗旱、调节气候、降解污染物等生态服务功能不强,生态修复治理任务艰巨。

必须牢牢把握战略目标。习近平总书记任宁夏回族自治区成立60周年时题写了“建设美丽新宁夏 共圆伟大中国梦”的贺匾,全面、清晰、科学阐述了建设美丽新宁夏的总目标、总要求。全面建设经济繁荣、民族团结、环境优美、人民富裕的社会主义现代化美丽新宁夏,是自治区上下必须为之奋斗的战略目标。

必须牢牢把握战略任务。习近平总书记赋予宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的重大使命,提出了“三个着力”的战略部署,明确了坚持不懈推动高质量发展、推动改革开放取得新突破、抓好生态环境保护、加强民生保障和社会治理、激发广大党员干部奋斗精神等重点任务,这是宁夏发展的战略任务。

## 牢牢把握主要矛盾的主要方面,突出高质量发展

生态环境问题归根到底是发展方式和生活方式问题。经过多年的发展,特别是党的十八大以来,宁夏生态环境建设成效显著,环境质量有了明显改善。但欠发达地区的基本区情没有变,滞后于全国发展水平的历史方位没有变。靠要素驱动的传统发展模式,不仅难以维系,也让宁夏付出了生态环境代价。生态环境脆弱,发展方式粗放,质量效益偏低,新旧动能转换矛盾依然突出,发展不足、发展质量不高,仍然是新时代宁夏社会主要矛盾的主要方面。大抓发展、抓大发展、抓高质量发展,是破解包括生态环境在内一切问题的基础和关键。

立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,要坚持先行区建设牵引宁夏建设,强化系统观念,更加突出“三个治污”工作方针,强力推动产业结构、能源结构、交通运输结构、用地结构调整,加快形成节约资源和保护环境的发展方式,加快建设国家新能源综合示范区,坚决遏制“两高”项目盲目发展。拓展“两山”双向转化通道,把宁夏好山好水好风光、好风光好资源,转化为更多优势明显、特色鲜明的“优、特、新”产业优势、竞争优势、经济优势。大力推进“无废城市”建设,破解宁夏工业固废废弃物产量大、增速快、强度高、填埋量多、综合利用率低困局。以规划引领整合推进畜禽粪污资源化利用、工程、农林、经济等学科背景的专业人才。

作者单位:中共宁夏回族自治区生态环境厅党组成员、副厅长

## 坚持不懈推动高质量发展实现新突破,打造绿色生态宝地

黄河流域在我国经济社会发展和生态安全方面具有十分重要的地位,既构成我国重要的生态屏障,也是重要的经济地带。宁夏作为沿黄9省(自治区)中唯一全境属于黄河流域的省份,依黄河而生、因黄河而兴,保障黄河长治久安是重中之重。

宁夏必须肩负起“小省区办大事、为全国大局作贡献”的责任担当,以先行区建设为牵引,以美丽新宁夏为目标,以黄河健康安澜为根本任务,实行最严格的生态环境保护制度,坚持全地域加强生态环境保护,全领域推动绿色发展转型,健全完善生态补偿机制,加快构建现代环境治理体系,统筹好高质量发展与高水平保护、

# 推动黄河流域先行区建设再上新台阶

节能减污降碳协同增效,城市与农村污染防治、治理大气水土土壤固体废物、新污染物治理与传统污染物防治、污染减排与生态扩容,打造绿色生态宝地,推动黄河流域先行区建设实现新突破、迈上新台阶,让良好生态环境成为宁夏的核心竞争力。

打好环境污染防治攻坚战。深入打好污染防治攻坚战,以减污降碳协同增效为总抓手,更加注重综合治理、系统治理、源头治理,贯彻“四水四定”原则,持续推进“四尘”“同治”“五水”共治、“六废”联治,坚决整治中央生态环保督察反馈问题。以生态环境领域严管严治、严格执法、严格标准促进产业技术进步和绿色发展,着力推进城乡生态环境质量持续提升。

准确把握宁夏发展的比较优势,阶段特征和短板瓶颈,进一步发挥生态环境保护对推动经济转型升级、新旧动能接续转换的倒逼作用,提高要素配置效率,促进经济发展绿色转型。培育挖掘生态优势向经济优势转化的经验和案例,持续推进生态文明建设示范创建,以高水平保护推动高质量发展,创造高品质生活,提供更多优质生态产品,让生产要素、生态产品价值充分彰显。

坚持防范化解环境风险。在推进黄河大保护上先行先试,作出示范,呵护黄河安澜,确保生态环境安全。紧盯“一库一库一品”高风险领域环境监管和风险防范,实施危险废物分级分类管理,持续开展黄河流域“清废行动”,着力提升危险废物环境风险防范能力,最大限度消除环境风险隐患。

强化生态环境保护红线监管。筑牢生态安全屏障,做好生态保护红线、自然保护地、生物多样性保护监管工作,及时查处生态破坏事件。大力开展生态保护修复,构建布局均衡、功能完善、稳定高效的生态系统,坚决守住“三屏一带五区”生态保护红线,增强长久发展的能力。

作者系宁夏回族自治区生态环境厅党组成员、副厅长

## 探索与思考

# 以生态文明法治建设助力美丽西安建设

◆黄蕊

党的十八大以来,陕西省西安市积极贯彻落实党中央决策部署,加强生态文明法治建设,引领、推动和保障生态环境持续改善,建设人与自然和谐共生的美丽西安,让老百姓能够实实在在地感受到蓝天白云、绿水青山。

## 美丽西安需要生态文明法治建设

生态文明法治建设是实现人与自然和谐共生的重要推动力和保障。在《德意志意识形态》中,马克思、恩格斯认为,人的需要是不断更新、多样并存的。然而,多种需要并存的过程也是相互制约的过程。人们渴望经济社会高速发展带来的物质生活的满足,也渴望呼吸到清新的空气,但是,由于在生态文明认知程度、政绩观、科技发展水平以及考核指标等方面存在局限,往往又会产生“要环保还是要发展”“要生态还是要经济”的困惑,影响着当地经济社会发展的进程。

生态文明法治建设是解决人的需求冲突的重要方法和有效路径,即将“生态优先、绿色发展”贯穿到立法、执法、司法、守法等各个环节,通过国家强制力保障价

值目标的实现,推动政府、企业和个人尽快实现生产生活方式的转变。

近年来,西安市在保护和修复秦岭生态环境的过程中,修订、施行《西安市秦岭生态环境保护条例》,并通过专项整治,使环境违法行为对秦岭的伤害得到有效遏制。随着一系列生态环境保护地方性法规规范的实施,西安市的空气优良天数达标率从2016年的52.5%,提高到2021年的72.6%;河流劣V类水占比从2016年的37.5%,到2021年实现了主要河流全部消灭劣V类水。可见,生态文明法治建设能够有效推动人与自然和谐共生。

## 美丽西安视域下的生态文明法治建设现状

随着生态文明建设的不断推进,西安市生态环境法律体系框架基本形成,生态环境监管力度不断加强,生态环境法治监督不断深入,生态文明法治建设外部环境逐步清朗。

在法律法规制定和实施方面,近年来,西安立足市情,先后制定、修改并施行了《西安市大气污染防治条例》《西安市水环境保护条例》《西安市城市饮用水源污染防治管理条例》《西安市生活垃

圾分类管理条例》《西安市反餐饮浪费条例》等与生产生活密切相关的生态环境保护地方性法规及政府规章,加大了对生态环境的保护力度,进一步规范了市民的生活习惯,推动相关企业、商家积极主动地承担生态环境保护的义务。

在法治监督方面,西安市人民检察院近年来先后开展了大气污染防治、黄河流域及秦岭生态环境保护专项监督,与陕甘两省六市检察院建立了生态保护跨区域协作机制,联合职能部门建立黄河流域生态司法保护和秦岭生态公益诉讼保护基地,使2012.8亩土地得以复耕,21.4万吨垃圾被清除。西安市雁塔区检察院督促回6.7亿元国土出让金行政公益诉讼案,入选最高检“年度十大公益诉讼典型案例”。

在法治保障方面,西安市启动了一批环保项目。目前引汉济渭支线工程启动实施,斗门水库北池完成蓄水,洋河高新段生态修复工程等一批治水项目完工,“三河一山”环线绿道、幸福林带等重大生态工程建成开放,规划布局的4个厨余垃圾处理厂全部建成投用。这些生态工程的实施,有效缓解了西安因先天及后天因素导致的生态系统脆弱、环境资源约束加剧、环境容量接近

上限等困境。

近年来,尽管西安生态文明法治建设取得了一定成效,但仍然存在短板。一是立法的地方性特点不明显,可操作性有待加强。比如,《西安市生活垃圾管理条例》的施行,提升了市民对垃圾分类减量再利用率的认识,但是从效果来看,距离目标要求还有一定距离。二是执法不严、不当、不作为的问题仍然存在。比如,第二轮中央生态环保督察反馈西安市部分重型燃气机动车三元催化器系统不正常使用,六燃气机动车三元催化器被拆除,甚至加装屏蔽器规避自检,氮氧化物超标排放等问题。三是有关组织和个人参与监督的积极性还有待进一步提升,相关部门法治监督队伍建设还有待进一步加强。

## 以生态文明法治建设助力美丽西安建设的路径

全盘谋划,锚定目标,全面推进生态文明法治建设。坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,是习近平法治思想核心要义的重要组成部分。这就要求在建设美丽西安的过程

中,既要坚持“法无授权不可为,法定职责必须为”的原则,规范与生态文明建设相关的行政权、司法权的运用,做到严格执法、公正司法;又要加强法治宣传,形成法治文化,保障个人、社会及国家的利益,监督立法机关、行政机关和司法机关依法办事。

科学立法,依法治理,深入打好污染防治攻坚战。“十四五”时期,西安生态文明立法应重点抓好有利于引导和支持产业结构调整、有利于推动能源结构转型的方向,围绕解决重点区域和重点行业污染问题展开。在常态化治理的基础上,以问题为导向,加大重点领域企业管控、重点领域执法监管力度,全面有效保护秦岭生态环境,深入实施渭河流域生态保护治理等。创新执法路径,进一步打通部门之间、相邻城市之间的壁垒,充分发挥出已有制度的优越性。

深化监督,强化制约,打造顺畅的生态文明法治建设外部环境。充分发挥党委和政府对于生态文明法治建设的领导作用,检察机关对环境类执法的监督作用,进一步理顺司法监督与党内监督机制,增强预防和化解生态环境污染和破坏风险的能力。注重对贯彻落实生态优先理念的考核,以此引导、规范领导干部树立正确的政绩观。加强生态环境执法队伍建设,既要有一流专业人才,也要吸纳具有环境工程、农林、经济等学科背景的专业人才。

作者单位:中共西安市委党校生态文明研究中心

◆汪光辉

近年来,安徽省黄山市黟县坚持以迈入高速时代、打造美丽黟县为主线,大力实施生态立县、文旅名县、创新活县、工业强县、开发兴县五大战略,于2021年10月成功创建国家生态文明建设示范区,为黄山市打造生态型国际化世界级休闲度假旅游目的地城市作出了积极贡献。

领导重视、高位推动是创建成功的基本保障。县委、县政府高度重视生态文明建设和生态环境保护工作。2019年通过《黟县创建国家生态文明建设示范区实施方案》,在全市率先启动了生态文明建设创建工作,确立了“生态立县”为全县发展的先导战略,形成了“党委领导、政府负责、人大政协监督、环保统筹、部门协作、全社会参与”的生态文明建设格局。几年来,积累了成功创建省级生态县、国家生态县、省级生态

# 创建为民,让老百姓享受生态环境红利

生态文明建设示范区经验,同时坚持以国家生态文明建设示范区创建推进生态立县首位战略落地。

部门联动,精诚合作是创建成功的重要条件。2019年以来,全县多次召开生态文明建设委员会、推进会和攻坚会,县委常委、县政府常务会议定期听取创建工作进展汇报,研究解决重大问题。先后印发了《生态环境保护工作意见》《主体功能区建设试点示范方案》《生态文明建设示范县规划》《黟县创建国家生态文明建设示范区实施方案》等规范性文件。成立黟县创建国家生态文明建设示范区指挥部,县委书记、县长担任指挥长,从部门、乡镇抽调精兵强将组建县生态文明创建

办,统筹开展全县生态文明建设工作。创建办印发了黟县创建国家生态文明建设示范区具体工作任务分解表,定期调度、督查并考评,督促全县上下各个层面、各个部门各司其职、各负其责,形成了信息共享、资料共享、成果共享的良好工作机制。各部门密切配合、精诚合作,确保了在创建评估阶段各项指标全部达到国家生态文明建设示范区建设指标的要求。

真抓实干,创建为民是创建成功的制胜关键。生态创建的目的在于不断改善生态环境质量,让老百姓享受到优良生态环境带来的红利。黟县加大环保项目资金投入,在生态空间、生态修复、生

态文明经济、生态环境质量改善等方面共实施了9个生态文明工程,总投资1.3亿元,从社会、经济和生态环境保护等多个层面将生态文明建设进行到底。一是加强自然生态空间用途管控,守护绿水青山。严守产业准入总体要求,确保主体功能定位落到实处。强化“三线一单”生态环境分区管控体系与国土空间规划的衔接。构建网络状生态安全格局体系,保障区域生态安全。二是切实抓好大气污染防治、水污染防治、土壤污染综合防治工作,系统提升环境质量,守护绿水青山。三是推进绿色高质量发展,推动金山银山转化。创新发展高效有机农业,做强特色

“五黑”农业,把生态资源转化为生态产品,培育特色农产品品牌,加强生态原产地产品保护,延长农业产业链,提高生态加工业产值。发展特色生态旅游,扩大生态产品共享,发展全域旅游,把自然优势打造为发展优势。

黟县生态文明建设近年来取得了一定成效,但生态优势向资产优势的转化效果未完全体现,“生态+”多业态发展模式还主要集中于农业、旅游等方面,一些新业态方面发展力度尚不足,全社会生态文明理念有待进一步提升。下一步,黟县将以争创“两山”实践创新基地为抓手,继续完善生态文明建设机制,探索政府主导、市场推进、公众参与的环境保护机制,巩固全域环境整治成果,持续改善人居环境,探索创新符合本地实际的绿色发展路径。

作者单位:安徽省黄山市黟县生态环境分局

