上海应做实施“双碳”战略的先锋

徐根兴

环境热评

日前,上海市人民政府发布《上海市碳达峰实施方案》,提出明确目标,“十四五”期间,产业结构和能源结构明显优化,重点行业能源利用效率明显提升,到2030年,非化石能源占能源消费总量比重力争达到25%,单位生产总值二氧化碳排放比2005年下降70%,确保2030年前实现碳达峰。

实现“双碳”目标,不是别人让我们做,而是我们自己必须要做。上海市要实现这个目标,各相关方必须对困难有清醒的认识,对实施的举措有清晰的把握,对实现“双碳”目标推进的节奏要能很好掌控。必须认真研究技术规律、产业规律和市场规律,研究启动、转型、成功的全部环节。对于很多企业、产业和行业来说,推进“双碳”属于转型和改造,不是完全新建和重建产业与运营系统,因此,其复杂程度和难度有独特性。

裁缝师傅常说,改制一件衣服比新做一件衣服难。笔者认为,要实现上海市确定的“双碳”目标,必须做好思想、体制、政策、技术准备,为其他地区顺利转型发展积累经验。

一方面,实现“双碳”目标需要路径精确。

要确定重点行业和领域。上海市十二次党代会指出,加快推动钢铁、石化等重点行业和交通、建筑等重点领域减污降碳,大力发展风能、太阳能、生物质能、海洋能等非化石能源,推进煤炭清洁高效利用,加快构建清洁低碳、安全高效能源体系。

要制定精准的实施标准。实现“双碳”目标,要做到“两初步”。即节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式初步形成,环境治理体系和治理能力现代化初步实现。

要制定精确的计算方法。上海已经研究出台了《上海市温室气体排放核算与报告指南(试行)》及电力热力、钢铁、化工、有色金属、纺织造纸等10个行业方法学。但全市层面“自上而下”与区域、行业层面“自下而上”的核算技术、方法、参数等目前尚未对接统一,无“标”可依、无“数”可用成为各行各业碳核算的最大痛点,必须及时解决这一问题。

“双碳”目标的实现犹如一次长途跋涉的开车旅行,出发地是知道的,目的地也清楚,但如何到达需要精准导航。另外,到达一个目的地有多条路线,驾驶员必须做出准确选择和判断,还要想好意外情况的应对措施。实现“双碳”目标的过程中,可能会遇到各种复杂情况,必须周到、细致地做好准备。

另一方面,实现“双碳”目标需要提升全民动员力。

企业是实现“双碳”目标的生力军。《国务院2030前碳达峰行动方案》指出,引导企业主动适应绿色低碳发展要求,强化环境责任意识,加强能源资源节约,提升绿色创新水平。很多企业已经开始积极行动,上海市经信委的数据显示,按照国家战略性新兴产业统计口径,2020年上海节能环保产业实现总收入为1830.73亿元,较上年同期增长2.71%。

但上海环保产业需要大企业引领,当下缺少产业“链主”型企业。《2020年中国环保产业分析报告》显示,2019年,上海环保企业数量为173家,环保企业营业收入为588.8亿元,在全国省(自治区、直辖市)中排名第7位,企业数量和规模与北京市以及长三角的江苏省和浙江省相比都有不小差距。全国工商联环境商会发布的2019年中国环境企业前10家环保A股上市公司中,上海没有一家,这种状况需要改变。

除了引导企业,还要引导市民。《上海市碳达峰实施方案》要求,积极引导市民绿色低碳出行,优化地面公交线网功能和布局,完善慢行交通基础设施,打造品质宜人的慢行空间。到2025年中心城区绿色交通出行比例达到75%,到2035年达到85%。围绕“衣、食、住、行、用”等日常行为,引导市民全面深入践行绿色消费理念和绿色生活方式。

要解决好市民的绿色出行问题,还要解决“点到点”最后一公里的衔接问题,努力推进15分钟生活圈建设。国外有的城市在规划设计中要求,走10分钟能上学,走10分钟能看病,走200米—500米就能乘公交或者地铁,这些方面还需努力改进。要在各级党校(行政学院)做好碳达峰、碳中和相关内容的培训,深化各级领导干部对“双碳”工作重要性的认识,确保“双碳”战略的贯彻实施。

总之,“双碳”是潮流、是趋势,是中国的庄严承诺,上海应该成为国家实施“双碳”战略的先锋。

作者系中共上海市委党校经济学教研部教授

着力打好黄河生态保护治理攻坚战 筑牢祖国北方重要生态安全屏障

◆杨劼

建设我国北方重要生态安全屏障和祖国北疆安全稳定屏障,是习近平总书记对内蒙古自治区的嘱托和期望,是党中央对内蒙古的战略定位。内蒙古自治区生态环境厅将围绕落实《黄河生态保护治理攻坚战行动方案》,坚持“四水四定”,推进系统治理、综合治理、源头治理、精准治理,走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

一是打好深度节水控水攻坚战。黄河水资源短缺,供需矛盾突出,特别是对于内蒙古极度缺水地区,实行严格的水资源用途管制,开展水资源承载能力动态监测预警,提高用水效率、优化节水能力,是实现黄河休养生息、还水于河的重要前提。

二是打好生态保护修复攻坚战。加大重点干支流、湖泊、湿地生态修复力度,强化尾矿库污染治理,打造防沙治沙样板区,严控严管“两高”企业,积极探索碳汇交易、排污权交易,大力发展减污降碳绿色金融产品,逐步建立政府主管、资本参与、市场交易的黄河生态修复正循环机制。

三是打好环境污染治理攻坚战。结合自治区“十四五”黄河流域生态保护和高质量发展规划、实施方案以及深入打好污染防治攻坚战、第二轮中央生态环境保护督察整改等工作,坚持“一市一策”,统筹推进污染治理,解决黄河流域突出生态环境问题,推动沿黄地区环境质量持续改善。

作者系内蒙古自治区生态环境厅党组书记、厅长

完善第三方考核评估机制

◆王京

社会第三方融入生态环境治理工作,给基层的生态环境治理工作带来了新气象,为辅助监管、监测和执法方面提供了专业支撑。目前,很多政府部门、单位都通过购买第三方服务进行专业化、高效化监管,但在实施过程中,也出现了一些问题。

比如,提供服务时,反馈企业信息不对称,包括企业存在问题的数量有出入、给出的整改意见与生态环境部门不一致等。还时常出现生态环境部门、属地政府、园区等同时聘用不同的第三方机构,同样的问题,多个第三方机构轮番排查,导致企业疲于应付从而影响正常生产。

针对以上问题,笔者认为,在购买第三方服务的同时,应该不断完善考核评估机制。一是强化监管措施,肃清市场乱象。提高专业性,在检查第三方的服务质量方面,有效联动专业人才共同参与执法监督。由专家进行技术性审核,尤其加强在环评报告、监测报告等方面的内容真实性、有效性审核,形成问题清单,并将信息公开,进行通报。加大惩处力度,生态环境部门应不断结合专业力量发现线索,依法严厉打击数据、环评等弄虚作假行为。通过执法手段,逐步清退违法违规第三方机构,维持市场秩序。提升监管效能,建立大数据平台,将现有的碎片化、分散数据进行整合,集中纳入一体化综合平台,加强数据的科学研判和智能分析,将监管有效落实到日常。

二是加强考核评估,夯实治理基础。严控准入门槛,政府、单位在招投标阶段,应当明确服务对象、服务内容以及相应的服务边界。对于存在问题的第三方机构,或在服务中出现违反协议等违规行为,建立对应的否决原则,切实保障服务质量,使监管工作取得实效。完善考核评估制度,考核评估工作不仅仅是考核第三方对于企业的服务,也要对政府绩效管理工作同时进行考核。在将建设项目的全过程、全覆盖式评估纳入考核范围的同时,针对政府、单位等委托部门也要有详细的评估方案。以上海为例,已经建立了针对第三方机构的“双随机、一公开”监督管理制度,采取抽查与排查相结合的方式进行监督管理,并将检查结果予以通报公开。

切实增强全民节约意识

◆张厚美

9月6日召开的中央全面深化改革委员会第二十七次会议指出,要增强全民节约意识,推行简约适度、绿色低碳的生活方式,反对奢侈浪费和过度消费,努力形成全民崇尚节约的浓厚氛围。

大道至简,知易行难。日常生活中,有时为了图方便,人们常常会使用一次性餐具。却不曾意识到,一次性纸杯、一次性筷子看似不起眼,背后却可能是一片绿树被砍伐。《2021—2030中国快递业绿色包装碳减排潜力研究报告》显示,我国快递包装一年碳排放超2000万吨,需种植相当于北京市土地面积的树木才能抵消。2019年发布的《中国城市餐饮食物浪费报告》显示,我国仅餐饮业餐桌的粮食浪费每年高达1800万吨,相当于5000万人一年的食物量,人均浪费量为每餐96克,浪费率高达11.3%。这些数字意味着增强全民节约意识势在必行。

切实增强全民节约意识,需要从小事做起、从一点一滴做起、从每个人做起,才能有聚沙成塔的效果。以节约用电为例,机关事业单位应带头节电、工业企业应科学用电、公共场所应合理用电、家庭生活应节约用电。比如,多利用自然光、少开长明灯。多用节能电器,少用高能耗低效率电器。控制空调使用时间、设置制冷温度不低于26摄氏度,能少开则少开,能开一台就别开两台。降低电梯使用频率,低楼层走楼梯上下班,下班后关闭一般办公设备电源,做到“人走电断”。

全民节约,贵在行动。在成都,步行、骑行、乘坐公共交通工具等绿色出行方式越来越受到市民青睐。天府通公司数据显示,目前,每天有超500万人次使用天府通乘坐地铁、公交出行,高峰期超600万人次。今年1月至5月底,某共享单车平台成都用户骑行总公里数相当于绕地球4461圈,累计减少二氧化碳排放量7080吨,相当于种23220棵树。不断丰富的“蓉e行”绿行蓉城应用场景,激发了越来越多市民的参与热情,推动越来越多的市民自觉践行绿色低碳生活方式。从节约一滴水,到以“光盘”为荣、反对餐饮浪费;从节约一张纸,到外出自带购物袋;从绿色出行、告别一次性用品,到拒绝过度包装,人人都可以成为生态文明建设的实践者、推动者。当全民节约意识成为一种时代风尚、一种文化习惯时,就会迎来一个生活更加富足、生态更加美好的未来。

全民节约,重在坚持。节约资源是长久之策而非权宜之计,是维护国家资源安全、推进生态文明建设、推动高质量发展的一项重大任务。崇尚节约,需要以一种适度、俭朴、合理的生活方式和可持续发展形态,促进整个社会健康良性循环。一方面,要在生产领域推进资源全面节约、集约、循环利用,全面提高资源利用效率,用尽可能少的资源实现最大的产出。另一方面,要在消费领域增强全民节约意识,真正让节俭成为一种生活习惯,内化为一种道德品质,形成一种社会责任,共同推动经济社会高质量发展。

惬意不随意 心野不形野

◆三江鱼

皎洁的月光混合橘色的露营灯光,围着折叠桌,一家人煮火锅吃烧烤,品月饼赏月色。嫦娥奔月的故事还不时引得孩子好奇发问,城市的气息此刻消失殆尽。您是不是也这样度过了一个向野而生的中秋假期?

露营作为生活中常见的户外休闲娱乐方式,近几年热度越来越高。仅今年中秋假期,飞猪平台中秋露营订单量就环比增加超过4倍。远离城市的喧嚣、干净无瑕的自然气息和无拘无束的自由,是露营备受青睐的特质。

与大多数新生事物一样,露营作为新业态,其热闹背后或多或少存在一些问题。有的湖边垃圾成堆;部分蹭热度赶工建设的露营地,配套基础设施不到位,导致污水乱排;游客携带的宠物未牵绳,在营地随地大小便,导致露营者之间发生摩擦……

郊外是放飞心灵的快乐天堂,但不是放飞自我的法外之地。人们可以有一颗向野而生的心,但不能有脱离文明的野蛮行为。笔者认为,越来越火爆的露营急需管理者、经营者、露营者齐心协力,共同推动露营行业健康发展。

露营作为一种促进消费的新模式,需要管理者的引导规范。相关管理部门要尽快把露营地纳入管理范围,结合区域实际,通过建章立制加强露营行为的规范引导,减少不文明行为。遏制行业盲目发展,谋划打造一批业态丰富、品质出众、管理规范的精致露营地,树立起行业标杆,引领行业健康发展。对海滩、草原、广场等垃圾、污水类收集处理设施相对较少的公共露营区域,增添设施,加强管理。比如,广东省吴川市开展文明赏月志愿者活动,为海滩赏月的市民发放环保垃圾袋,解决市民未随身携带垃圾袋的问题,为营造干净海滩创造了条件。

露营作为一种旅游新业态,需要经营者的用心经营。在行业规模日益扩大的情况下,行业经营者不能因为地处野外而肆无忌惮,不能忽视污水垃圾等配套治污设施的建设。在进入行业初期,就要树立绿色、生态、自然理念,清晰把握露营行业客流量的核心要素,以长远眼光打造精品露营,全力推行“无痕露营”等理念。例如,广州市增城风铃谷营地大力向游客传播“无痕露营”理念,公共餐饮区及草地都保持干净整洁,让人心旷神怡,其露营生意也越来越火爆。

露营作为一种亲近自然的新途径,需要露营者的精心呵护。作为优美环境的享受者,露营者更应成为优美环境的保护者,而不是破坏者。此前媒体报道,云南省昆明市城郊一处环境优美山林,因垃圾丢弃等问题,露营爱好者被全部清退,导致“无营可露”。因此,露营者从迈出城市进入郊野放飞心灵的那一刻起,就需惬意而不随意、心野而不形野。从不乱扔垃圾、不乱倒污水、管好宠物,到拒绝“一次性餐具”、合理控制露营用水、减少有机洗涤剂使用,再到在露营时组织各类志愿活动,带动区域生态环境改善,身体力行成为一名生态环境保护的参与者、推动者,让露营成为宣传绿色理念、推动生态环境保护走深走实的“神助攻”。

排污单位为啥不提交排污许可证执行报告?

◆郑兴春

近日,某市生态环境主管部门向1005家企业邮寄了《关于尽快提交排污许可证年度执行报告的函》。《排污许可管理条例》第二十二条规定,这些企业应按照排污许可证规定的内容、频次和时间要求,在今年一、二季度向审批部门提交排污许可证执行报告,否则将处每次5千元以上2万元以下的罚款。然而截至目前,审批部门仍未收到这些企业的执行报告。

从这个市2022年公布的典型案例来看,某化学有限公司、某喷织厂、某纺织印花厂因未按照排污许可证规定提交排污许可证执行报告的违法行为,分别被生态环境主管部门处以金额不等的行政罚款。其中某喷织厂更因连续4个季度未提交执行报告被处以2.4万余元的罚款。

企业未提交执行报告原因是什么?

一是不知情。笔者调研发现,目前大部分企业的排污许可证是委托第三方申请的。有的企业对排污许可证的内容不了解,不知道还需按规定提交执行报告。

二是不会填。执行报告需要填写自行监测、污染物排放及各项环境管理要求落实的情况等内容,部分企业自行监测不符合要求、污染物排放情况不清楚、各项环境管理要求未落实。

三是不重视。企业往往认为只要污染防治设施不出问题,就万事大吉。但随着排污许可“一证式”管理的落地,按时提交执行报告成了法律法规规定的企业义务。

排污许可证是对排污单位进行生态环境监管的主要依据。排污单位应当遵守排污许可证规定,按照生态环境管理要求运行和维护污染防治设施,建立环境管理制度,严格控制污染物排放。排污许可证执行报告则是排污单位对自行监测、污染物排放及落实各项环境管理要求等行为的定期报告。生态环境主管部门可以通过执行报告的内容清晰掌握企业的污染防治工作情况。同时《排污许可管理条例》还明确排污许可证执行报告中报告的污染物排放量可以作为年度生态环境统计、重点污染物排放总量考核、污染源排放清单编制的依据。因此排污许可证执行报告制度对生态环境保护工作十分重要。

如何落实好排污许可证执行报告制度?一是加强宣传。提交执行报告的主体是取得排污许可证的排污单位,应加强对其专项普法宣传。执法人员在现场检查时将普法融入检查,推行普法式检查,做好点对点普法。在微信公众号、报纸杂志等公众新闻媒体上做好面对面的普法。同时,定期公开典型案例并推送给相关排污单位,警示企业按时提交执行报告。还可根据不同排污单位执行报告年度、季度、月度提交要求,及时在提交日期截止前做好提醒工作。

二是加强业务指导。生态环境主管部门可以通过集中培训、网络授课、现场指导等方式,提升企业填报能力。同时定期收集已提交的执行报告中存在的错误,并通报给各排污单位。

三是纳入正面清单管理。今年3月,生态环境部印发《关于加强排污许可执法监管的指导意见》指出,推动排污许可差异化执法监管,对守法排污单位纳入执法正面清单管理,减少现场检查次数。可在此基础上制定规则,将不按时提交执行报告的排污单位移出正面清单,对屡教不改的排污单位加大检查频次,按照相关法律法规进行处罚。

尽快赋予县级生态环境分局独立的执法主体资格

◆贺震

日前,十三届全国人大常委会第三十六次会议举行联组会议,审议全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国环境保护法》实施情况的报告(以下简称《报告》)。《报告》在“意见和建议”部分中提出,结合省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,赋予县级生态环境分局独立的执法主体资格。

今年3月—6月,全国人大常委会组成执法检查组,赴山西、江苏等7省(自治区),对《环境保护法》的实施情况开展执法检查。检查中,地方普遍反映,生态环境部门执法垂直管理改革后,县级生态环境主管部门调整为市局派出分局,不再作为县级政府组成部门,执法效能不足。检查组倾听基层呼声,直面实际问题,不回避、不绕弯,针对县级生态环境部门的独立执法主体资格问题直接提出了建议,县级生态环境部门缺乏独立执法主体资格的尴尬局面出现了转机。

党中央高度重视生态环境领域行政体制改革工作。党的十八届五中全会要求,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。此后,生态环境系统进行了一系列垂直管理制度改革。垂改到位后,县级生态环境分局是否具有独立执法主体资格的问题,各方观点不一。

第一种观点认为,县级生态环境分局作为脱离县级政府职能部门序列的专门行政机关,对县域生态环境保护工作实施统一监督管理,具有以自己名义从事行政执法活动、承担相应法律责任的权力和能力,也就具有行政执法主体资格。

第二种观点认为,从执法资源、执法成本、加强基层执法队伍建设、强化属地环境执法等角度出发,县级生态环境分局拥有行政处罚权。

第三种观点认为,市级生态环境部门是辖区内对生态环境违法行为具有行政处罚权的行政机关,县(市、区)分局作为市级生态环境局的派出机构,不具有独立执法主体资格,只有经法律、法规授权方能以自己名义实施行政处罚。

《报告》针对种种争议提出了见解。县(市、区)生态环境分局作为环境管理的第一线机构,日常执法监管是其主业,大量的执法文书不能以自己的名义制作,而要报请市局,以市局的名义制作和行使职权,确实不方便,提高了执法成本、降低了执法效率。但《行政处罚法》规定,行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。不能以县级分局以市局名义实施行政处罚不方便、成本高、效率低为由,让县局违背现行法律实施行政处罚。若是在没有法律授权的情况下,县局以自己的名义实施行政处罚,则属于违法行政,行政相对人若提起复议,复议机关通常都会对处罚决定予以撤销。若行政相对人提起诉讼,审判机关通常都会判决县生态环境分局败诉,并撤销行政处罚。这给生态环境部门执法带来了较大困扰,也不符合生态环境保护综合行政执法的改革方向。

为解决垂改后行政处罚权集中到设区市生态环境局,县级生态环境分局缺乏独立执法主体资格的困扰,多地进行了积极探索,比如探索采用“局队合一”等执法监管模式等。这种方法,有效地解决了执法主体名义的困扰,不失为较好的应对措施,但类似的尝试尚无法从根本上解决基层生态环境分局的执法主体资格问题。

为此,近年来屡有全国人大代表与全国政协委员提交议案提案,建议推动出台司法解释或修订生态环保相关法律,给予县级分局独立执法主体资格。全国人大常委会在制修订生态环保法律时,也已作出积极回应。通过组织土壤污染防治法、环评法、固体废物污染防治法等法律的制修订,县级生态环境分局执法主体地位问题得到了部分解决。但生态环境保护的执法范畴远不止这几个领域。从长远来看,需要通过修订生态环境保护的基本法即《环境保护法》,彻底解决这一问题。

《报告》指出,《环境保护法》修订实施已经8年,部分规定难以适应新时代生态文明法治建设的新任务新要求,需要与时俱进适时修改完善,结合省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,赋予县级生态环境分局独立的执法主体资格。显然,全国人大常委会已将修订《环境保护法》提上了议事日程。一部法律的修订,从启动到生效实施,有一个相对较长的过程。建议先行通过释法方式或出台“决定”,尽快赋予县级生态环境分局独立的执法主体资格。