

协同推进现代环境治理体系构建与“双碳”目标实现

李珊曼



实现碳达峰、碳中和目标与构建现代环境治理体系存在科学与政策层面的耦合关系,二者的协同推进是新时代生态文明建设和绿色发展观的必然结果,也是实现气候效益与生态环境效益的现实需要。

从价值理念看,协同推进“双碳”目标实现与生态环境保护,既是全球气候危机下我国实现经济社会绿色转型与生态文明建设法治建设的创新路径,也是响应党的二十大报告中“协同推进降碳、减污、扩绿、增长”的战略使然。从法律依据看,我国《大气污染防治法》第2条明确规定对大气污染物和温室气体实施协同控制,为“双碳”目标与现代环境治理体系的协同推进奠定了法律基础。

针对当前环境治理体系良法不一、善治不足的运行困境,笔者认为应聚焦涉碳目标认识、涉碳执法手段、涉碳公私互动、涉碳权益保障四方面进行协同

化的努力,完善现有环境影响评价、环境风险监控、环境信息公开、环境绩效考核与问责等机制,以回应“双碳”目标对环境治理体系与治理能力现代化的驱动。

目标导向的协同

“双碳”行动正处在政策法规化的实施阶段,各个地区的生态环境治理对融入“双碳”目标的认知水平和适应能力存在较大差异。单纯治污的传统生态环境治理,或仅以降碳为指标的社会经济活动,都是对生态文明建设总体布局和长远规划的片面认识。生态环境职能部门应以环境法典的编纂为契机,通过政策法规统筹、央地立法互补、循旧作新并进等方式,在立法层面对二者的目标协同提供制度指引。

具体而言,一是气候变化应对及生态系统功能保护的专门性法律出台,在内容上包括纲领性法律和侧重能源领域的法律,在空间上包括从宏观空间到微观个体(物种及基因)的全方位法律制度,比如以国家公园为核心的自然保护地制度体系、国土空间规划制度、生物多样性保护制度等建立;二是现有涉碳管控型和促进型法规的更新,比如电力、煤炭等能源类法规、山水林田湖草沙等单行法规的修订;三

是有关碳标准、碳信息、碳市场等功能型法规的配套与衔接,作为涉碳量化监管、信息公开与市场规范的前提性制度。

执法效能的协同

“双碳”作为生态环境职能部门的新增事权,标志着现代环境治理体系已经从单要素向多要素、全空间的整体治理方向转变,治理主体、方式与规则的复杂性不断升级,亟须以效能协同为目标的综合执法体制改革。

根据《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》,联合执法作为重要的形式要素,其实质效果取决于涉碳事权的均衡配置。以共同事权为切入点,在纵向执法关系中,央地涉碳事权应深化环保垂直管理改革,加强分权赋权、变通激励和权责监管。依据资源禀赋和特色产业,在具有地缘或经济关联地区形成互惠、开放共赢的区域协调发展模式。在横向执法关系中,应综合运用硬性约束和软性激励措施对跨地区跨部门的涉碳共同事权进行优化配置。除了基于能源供需关系展开的区际协作或补偿活动,还包括在执法联动、信息共享、争议解决等方面的程序性协同,以及执法意愿、权责监督

等方面的结构性协同。

公私主体的协同

不同于强职权主义的传统生态环境治理,政府引导、市场主导的公私互动模式有助于构建低碳时代兼顾民主、公平与效率价值的环境治理体系。自然环境蕴涵的生态价值在产业化、市场化过程中,通过资源再分配、供给与消费机制将政府、企业、公众等主体联结起来,以实现各方利益的平衡。

为保证生态效益的合理配置,就需要在生态产品权益保护与开发利用方面为公私主体的良性互动提供制度条件。一方面,通过完善自然资源产权制度、探索多样化碳汇开发、健全排污及用能权交易制度、推广碳普惠公众参与制度等,提高企业、公众的低碳意识和参与意愿;另一方面,随着全国碳交易市场的开放,政府相关部门需加快对涉碳生态产品认证与交易相关的信息核查、审计、信用资质和风险管理的规范指引与实施保障。

权利救济的协同

气候变化背景下的环境司法缺乏明确的成文法依据,涉碳

诉讼理论与裁判实务仍处于摸索阶段。适度能动的司法活动通过司法解释、法律适用等方式有助于统一涉碳权益救济,为现代环境治理体系提供灵活而有序的权益保障机制,最大限度弥补当前立法空缺、执法或监管不力等问题。

环境行政诉讼可采取适当放宽起诉资格,扩大司法审查范围,加强预防性审查等措施,对气候变化行政行为进行实质性司法干预,为气候变化诉讼的本土化提供实践场域。生态系统服务功能案件应着重对碳汇功能损失予以明确界定,统一鉴定和适当救济,将气候调节功能的量化及其利益分配纳入司法调整范畴。根据减污降碳协同治理需求细化或增设新的案由,比如碳金融纠纷、生态服务类纠纷等。继续发挥司法专门化优势,按照涉碳纠纷的偏金融属性和偏生态属性,分别划归金融和环境资源专门审判机构管辖。另外,借助并更新现有大气污染公益诉讼和生态环境损害赔偿制度的实践框架,办案机关应尝试预防性执法的诉前介入、诉中支持与诉后监督等实现环境行政与环境司法的联动合作。

作者系石河子大学法学院教师、中南财经政法大学博士研究生

◆郭媛媛

党的二十大报告提出,要增强中华文明传播力影响力。坚守中华文明立场,提炼展示中华文明的精神标识和文化精髓,加快构建中国话语和中国叙事体系,讲好中国故事、传播好中国声音,展现可信、可爱、可敬的中国形象。生态环境保护事关民生和发展,生态环保故事就是优秀的中国故事。

新时代十年是我国生态文明建设和生态环境保护认识最深、力度最大、举措最实、推进最快、成效最显著的十年,在生态环境保护领域留下了很多生动的生态环保故事。讲好生态环保故事,深刻领悟、大力宣传习近平生态文明思想的历史价值、现实意义和世界贡献,是深入学习贯彻习近平生态文明思想、团结奋进建设美丽中国的应有之义,是凝聚生态环境保护力量、表达和传播生态价值理念、展现美丽中国新画卷的重要途径。

讲好生态环保故事是阐释习近平生态文明思想的生动方式

习近平生态文明思想作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是生态价值观、认识论、实践论和方法论的总集成,是推进美丽中国建设的总牵引,是实现人与自然和谐共生现代化的行动指南,也是中国生态环保故事的灵魂和主线。

习近平生态文明思想中绿水青山就是金山银山的发展理念,良好生态环境是最普惠的民生福祉的宗旨精神、山水林田湖草沙是生命共同体的系统思想等深刻地融入并引领着我国的生态环境保护事业,指引我国系统谋划生态文明建设,大力推进社会经济绿色、低碳、循环发展,坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

讲好蓝天、地绿、水清的生态环保故事就是学习宣传贯彻习近平生态文明思想,就是阐释习近平生态文明思想在中国的生动实践。通过讲好生态环保故事这一生动、活泼的方式提升全民生态文明素养,引导更多人做习近平生态文明思想的信仰者、践行者、奋斗者,在全社会形成尊重自然、顺应自然、保护自然的良好风尚。

讲好生态环保故事是讲好中国故事的重要内容

新时代,如何让世界更好地了解中国?如何让外国更理解中国、理解中国?这需要外人全面客观地看,也需要自己生动准确地说。讲好中国故事、传播好中国声音、阐释好中国特色,是新时期的重要课题。

“三北”防护林工程被联合国环境规划署确立为全球沙漠“生态经济示范区”,塞罕坝林场建设者、浙江省“千村示范、万村整治”工程先后荣获联合国环保最高荣誉“地球卫士奖”,生态文明建设的中国实践得到国际社会高度评价,绿色发展的中国方案和智慧为世界各国提供了新的发展思路。

讲好中国生态环保故事是对外展示中国形象、赢得国际认同、提升中国话语权的重要路径。在国际形势更加复杂多变、生态环境议题频频进入国际交锋舆论场的当下,讲好中国故事的重要任务之一就是讲好生态环保故事。

讲好生态环保故事是我国生态环境宣传教育的前沿阵地

生态环保宣传教育工作是贯彻落实习近平生态文明思想、深入打好污染防治攻坚战的前沿阵地和重要支撑,是生态环境保护事业的重要组成部分。近年来,我国生态环保宣传教育战线坚持守正创新、担当作为,不断改进宣传方式方法,构建生态环境宣传工作的话语体系,增强生态环境宣传教育的创造力、感召力、公信力,促进全社会践行生态文明意识显著提升。生态扶贫、乡村振兴、生物多样性保护、绿色教育……用“小切口反映大主题、小故事记录大时代”,一幅幅社会各界齐心协力推动生态环境保护的生动画面通过故事跃然眼前。

优美生态环境是全社会共同享有,需要全社会共同努力、共同建设、共同保护。通过讲好生态环保故事,有助于培育和弘扬生态文明文化,引领全社会践行简约适度、绿色低碳的生活方式,推动建设人与自然和谐共生的美丽家园。

讲好生态环保故事是中国生态文明建设的有力支撑

在我国生态文明建设实践中,涌现出大量生动鲜活的实践案例和感人故事。2021年,云南亚洲象北上南归,受到国际舆论高度关注,为讲好生态文明建设

讲好生态环保故事,传播生态文明建设中国经验

的中国故事提供了范例。2022年,在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会第二阶段会议中,我国坚持真正的多边主义和公道正义立场,为全球生物多样性治理凝聚了力量。我国坚持共同但有区别的责任原则,在发展框架内推进应对气候变化国际合作,统筹推进碳达峰碳中和工作,为推动全球可持续发展贡献了中国智慧、中国方案、中国力量。

生态文明是人类文明发展的历史趋势,生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计,讲好生态环保故事,有助于展示我国为构建公平合理、合作共赢的全球环境治理体系作出的重要贡献,让世界认识真实、立体、全面的中国。

讲好生态环保故事是促进人与自然和谐共生的关键环节

与生态环境构建友好关系,是关乎人类发展的共识性议题。讲好生态环保故事,介绍生态文明建设的中国智慧,既可以通过进一步提升全社会践行生态文明的意识,促进全社会形成自觉行动,为深入打好污染防治攻坚战,坚定不移推动高质量发展,努力建设人与自然和谐共生的现代化凝聚共识、汇聚力量;又可以通过生态文明领域的国际合作提供动力,进一步加强各国交流对话,让各国共同探索人与自然和谐共生之路,提升全球环境治理水平。可以说,故事是“世界语言”,一个好故事胜过千言万语,讲好生态环保故事是推进生态文明建设、促进人与自然和谐共生的关键环节。

放眼未来,生态文明建设的中国实践,将谱写更丰富、更精彩的中国故事。讲好生态环保故事,将以故事为媒介,传达绿色发展理念,传播生态文明建设的中国经验,照亮人与自然和谐共生的之路。

作者系《环境保护》杂志社社长、总编辑

探索与思考

重视有机种植减排固碳方法学的编制

◆张纪兵 郭汝清 李云鹏

为高质量建设好全国统一的温室气体自愿减排交易市场,生态环境部正在推动温室气体自愿减排项目方法学体系的完善,面向全社会公开征集温室气体自愿减排项目方法学建议,全面提升方法学的科学性、适用性和合理性。

实现农业减排固碳,是助力“双碳”目标实现不可缺少的环节。有机农业遵循自然规律和生态学原理,协调种植业和养殖业的平衡,维持农业生态系统持续稳定,是促进农业固碳增效的重要载体和推进农业绿色发展转型的环境友好型生产方式。笔者认为,要重视

有机种植减排固碳方法学的编制工作,将优质有机农产品的生态价值与低碳属性功能进行叠加,此项工作对于推动实施乡村振兴战略意义重大。

目前国内外尚无针对有机农业的减排固碳方法学来准确衡量有机种植在减缓温室效应中的作用,在CDM-EB(Executive Board of Clean Development Mechanism, 清洁发展机制执行理事会)、GS(Gold Standard, 黄金标准)和VCS(Verified Carbon Standard, 国际核证减排标准)批准的或审议中的方法学中没有类似的可供参考的方法学。IPCC国家温室气体清单指南是温室气体计量最权威的方法,提供了三种分级方

法来计量农业温室气体排放,即Tier1、Tier2和Tier3。其中,第一层级方法(Tier1)和第二层级方法(Tier2)采用缺省值和排放因子方法,操作简单,被广泛使用,但这种方法排放因子粗略、拟合数据单一,具有较大的不确定性,且现有的排放因子主要集中在温室气体排放,难以满足有机农业减排固碳量的计算需求。

鉴于有机农业减排固碳方法学的空白和排放因子计量方法的缺陷,在编制方法学时有必要采用IPCC推荐的第三层级方法(Tier3),即模型模拟方法进行有机农业减排固碳量的计算。模型模拟方法通过综合考虑管理数据(作物类型、肥料类型、施肥量、耕作处理、项目实施

时间)、实测数据(土壤数据:土壤有机碳、pH、容重、粘粒含量、气象要素、经度、纬度)等数据变量对温室气体排放的影响,可以精准体现有机生产过程中不同区域、生产类型和管理条件下温室气体排放的差别,克服单一排放因子法计量存在的不确定性,满足任意点位或区域尺度的有机农业减排固碳量计算需求。

此外,方法学编制时应充分考虑成本和精度的权衡,采用较少的采样点位获取相对准确的

结果,有机种植方式每公顷的年均减排固碳量约为600千克CO₂e,我国年有机种植减排固碳总量约为165.36万吨CO₂e。目前我国有机农业用地占农业用地的份额仅为0.5%,远低于全球1.6%的水平,具有巨大的发展空间和减排固碳潜力。值得一提的是,有机种植外溢的社会效益和生态效益并不仅仅为生产经营经营者所获得,而是由全社会共享,是一个典型的具有正外部性的行业。

通过建立方法学,将核查有机种植减排固碳量并在CCER碳市场进行交易,将碳资产变现盘活并反哺有机种植与管理,可以拓宽农民增收致富渠道,扩大有机产业发展规模,对于发挥有机产业在减缓气候变化中的作用,推动农业的高质量发展与高端农产品的供给侧结构性改革,全面推进减污降碳工作,改善生态环境质量,助力我国的“双碳”目标实现具有重要作用和意义。

作者单位:生态环境部南京环境科学研究所

调研报告有奖征集活动

征稿启事

调查研究是我们的传家宝。在全党大兴调查研究,是在全党开展的主题教育的重要内容之一。近日,中共中央办公厅印发了《关于在全党大兴调查研究的工作方案》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。为推动调查研究走深走实、促进各地交流调研情况,真正把调研成果转化为解决生态环境突出问题、促进绿色低碳发展的实际行动,中国环境报社现面向全国生态环境系统开展优秀调研报告有奖征集活动。

一、活动主题

调研报告围绕贯彻落实党中央决策部署和习近平总书记重要指示批示精神,结合生态环境保护工作实际,根据在全党大兴调查研究的工作方案中明确的相关调研内容等展开;可选取主题包括但不限于:

牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念方面的差距和不足;

推进美丽中国建设;保护生态环境和维护生态安全中的主要情况和重点问题;

群众反映强烈的热点难点问题;

已出台的生态环境保护政策措施执行和落实情况。

二、来稿要求:

1. 报告内容主题鲜明,客观真实呈现调研成果。报告内容应来自一手调研,避免重复抄材料。问题剖析深入透彻,避免内容空泛、大而全,全面反映各方诉求,提出的意见建议要有针对性、切实可行。

2. 来稿请注明联系人姓名、工作单位、联系电话、联系地址、邮政编码等信息。

投稿邮箱:

zgjhjbsplb@163.com
投稿截止时间:
2023年9月1日

联系人:

刘秀凤 李莹
联系电话:
(010)67118620
征集来的调研报告将

在中国环境APP—思想汇频道发表,并择优在中国环境观点网刊发。

征文活动结束后,将组成评委会进行评审,对优秀的调研报告予以奖励。

◆刘宜 尚闯 陈静

按照“规范拆解行为、管好危险废物、防治固废污染、确保环境安全”的总要求,四川省在完善废旧电器回收处理体系方面坚持监管与服务并重、引领与责任并行。目前,全省5家纳入国家基金补贴的企业处理总能力为843.5万台,全省废旧电器拆解量常年稳定在600万台/年以上。

然而,由于我国废旧电器种类多、基数大,相关管理工作起步较晚,政策体系不完善,废旧电器回收处理仍存在一些困难。为进一步推动废旧电器回收处理行业健康发展,笔者结合四川省废旧电器拆解处理实际情况,提出如下思考与建议。

落实生产者责任,畅通回收渠道

积极推动家电生产企业承担社会责任,推行家电生产企业回收目标责任制,提升重点家电品种规范回收利用率和处理水平,推动落实生产者责任延伸制度。支持责任企业利用自身销售渠道、售后服务网络等开展废旧家电逆向回收,不断完善销售服务体系的功能。

同时,加强对再生原料、再生产品和产品回用部件的研发,推动产品设计向易回收、易拆解的方向优化。优化废旧家电回收网

络,发展互联网应用回收服务平台。合理设置废旧家电回收运输中转站,以社区为载体开展安全使用年限提醒、上门维修、回收预约等服务。畅通家电回收渠道,推动形成从产品设计、生产、销售、消费、生命终止到回收的产品全生命周期闭环生态。

严格监督管理,打击非法拆解

完善废旧家电回收监管制度和电器回收个体商户白名单制度,加大对电器回收企业的行业监管和指导,禁止无资质的企业和个人进行拆解处理废旧电器的经营活动。加大二手家电销售、租赁经营监管力度,定期对处理企业的污染防治设施运行、危险废物规范管理、家电拆解等情况开展巡查检查,依法严厉打击违法拆解废旧家电、非法转移或倾倒危险废物等行为。强化对废旧家电回收处理全流程监管,加强多部门联动管理,确保对前端的回收、中端的拆解到后端的再利用进行有序性、协同性管理,确保各环节监管无遗漏,推动行业高质量发展。

建立梯级补贴方式,优化基金审核机制

探索建立梯级补贴等方式,鼓励废旧电器回收企业扩大回收范

围,防止因残缺电器不规范拆解带来的环境问题。通过提高基金征收标准或优化基金管理等方式,推动补贴基金收支尽快达到动态平衡,尝试推行税收减免等优惠政策,尽量避免或者减少出现企业资金链断裂、迫于经济压力停止拆解处理活动的现象。建议相关部门将工作重点放在制度合理性的设计以及调动各责任主体有效履行各自义务上,从环境监管与污染防治角度优化审核方式,通过企业诚信上报和第三方考核来确保拆解量的准确性。

促进行业提档升级,引导产业拓展延伸

不断促进处理企业更新拆解处理设备,提升拆解技能水平,实现行业提档升级。在物料传输、屏锥切割等环节,提高拆解处理自动化水平和效率。通过高效除尘设施和有效的负压环境,充分收集粉尘等污染物,做好大气污染防治工作。运用“物联网+”监控识别技术,不断探索、创新,提高内部信息化管理水平。引导企业创新发展思路,探索多元化发展路径,尝试拆解处理更多品类的电器,拓展延伸产业链,深度挖掘电子废物的资源价值,提高处理企业发展内生动力,增强自我造血功能。

作者单位:四川省固体废物与化学品管理中心

学习贯彻习近平生态文明思想

