

# 提升生态产品供给能力,保障人民环境权利

杨悦 刘冬 邹长新 洪睿

中央政治局第三十七次集体学习强调,要促进人权事业全面发展,坚持中国人权发展道路,顺应人民对高品质美好生活的期待,不断满足人民日益增长的多方面的权利需求,统筹推进经济发展、民主法治、思想文化、公平正义、社会治理、环境保护等建设,全面做好就业、收入分配、教育、社保、医疗、住房、养老、扶幼等各方面工作,在物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展中全方位提升各项人权保障水平。

优质的生态产品维系生态安全,保障生态调节功能、为良好的人居环境提供重要的自然要素,是维护人民环境权利的基础保障。目前,我国优质生态产品面临供给不足、保障机制不健全等问题,亟须在自然资源紧张、生态环境形势严峻的情况下,不断拓展新的、更多的优质生态产品,推动生态产品价值实现,有力保障人民环境权利。

## 优美生态环境是尊重和保障人民环境权利的重要内容

优质生态产品就是良好的生态环境,是最普惠的民生福祉。党的十八大以来,我国将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,划定并严守生态保护红线,建立以国家公园为主体的自然保护地体系,开展生态文明建设示范区和“两山”实践创新基地建设,推动生态保护修复重大工程实施,促进自然生态系统质量改善和生态产品供给能力全面增强,切实维护人民群众的环境权利。

(一)打造优质生态产品,创造优美生态环境  
我国划定并严守生态保护红线,为至少25%的陆地和海洋面积提供严格保护,涵盖了95%的珍稀濒危物种及其栖息地。截至2020年,全国共建立自然保护地近万处,保护面积覆盖陆域国土面积的18%,约90%的陆地生态

系统类型和85%的重点野生动物种群得到有效保护。全国森林覆盖率由20世纪70年代初的12.7%提高到2020年的23.04%。在全球森林面积持续净损失达1.78亿公顷的不利形势下,我国森林面积近10年年净增约249.9万公顷,居全球第一。目前,全国共命名五批国家生态文明建设示范区和“绿水青山就是金山银山”实践创新基地,在夯实绿水青山本底、提供优质生态产品方面取得积极进展。

(二)强化生态产品保障机制,提升生态环境建设水平  
党的十八大以来,我国大力实施山水林田湖草沙一体化保护和建设等生态产品供给保障体系建设和修复工程,有效保障区域生态安全,生态产品供给保障体系基本构筑。通过优化环境执法方式,提高执法效能,有效打击生态违法行为。截至2021年,实施两轮中央生态环境保护督察,第一轮督察“回头看”,地方列入督察整改方案的3294项整改任务,90%以上已经整改完成。第二轮督察共受理转办群众来电来信举报约9.5万件,已办结或阶段办结约9.3万件。此外,通过制作播放长江经济带生态环境警示片,推进问题整改。截至2022年1月,披露的484个问题已整改完成437个,切实解决群众身边突出生态环境问题,为保障人民环境权利增添力量。

(三)贡献中国智慧,推动全球环境权利发展  
我国是全球生态文明建设的重要参与者、贡献者与引领者,积极参与全球生物多样性保护,率先签署和批准《生物多样性公约》,认真履行公约第十次缔约方大会通过的“爱知目标”。成功在昆明举办《生物多样性公约》第十五次缔约方大会第一阶段会议。深入探索基于自然的解决方案(NBS)实践,在联合国气候峰会上发表《基于自然的气候解决方案宣言》,牵头推动NBS领域工

作。我国在多个国际场合宣布中国碳达峰、碳中和的目标愿景,提出一系列国家自主贡献新举措,交出了为人民谋求幸福生活环境的中国方案,提振了全球环境治理的信心,推动全球环境权利发展。

## 存在的问题

我国在优质生态产品供给方面仍然存在一些问题:

(一)优质生态产品供给不足,生态破坏问题时有发生  
优质生态产品应形成数量、质量、分布“三位一体”的供给格局。目前从数量上看,根据《全国生态状况变化(2010—2015年)遥感调查评估报告》,我国城镇建设和工矿交通用地增加,挤占大量生态空间,森林、灌丛、草地和湿地自然生态空间减少1.5%。

从质量上看,森林、灌丛、草地等自然生态系统的服务功能质量偏低,差等级的面积占比为34.2%,有7.8%的自然生态系统质量仍在变差。

从分布上看,生态产品空间分布不均匀。目前我国优质生态产品主要分布在中西部地区,环境资源使用权益和环境保护义务分配尚不够公平。此外,生态环境破坏问题仍层出不穷,如中央生态环境保护督察在河北省承德市、内蒙古自治区巴彦淖尔市、西藏自治区昌都市等地仍发现违法违规开采矿山,肆意侵占林地、草地甚至自然保护区,严重破坏当地自然生态等问题。

(二)优质生态产品保障机制不健全,“两山”转化效益不足  
生态产品要同一般的农产品、工业品等一样进入市场交易,需要建立产品质量标准体系作为市场交易的准则。但是目前我国缺乏优质生态产品的质量评估标准。各地采用的核算方法、评估技术和指标体系不统一,导致核算结果缺乏权威性。此外,生态产品价值实现涉及环境保护、资源开发、绿色产业、生态市场等众多领

域,现有政策虽然有一定的支持作用,但缺乏针对性、耦合性和时效性,部分政策之间条块分割、相互掣肘,难以形成保障合力。

(三)生态保护补偿机制尚不完善,环境权益分配不够均衡  
生态保护补偿是生态产品价值实现的重要方式之一。目前,我国一些地区生态补偿政策还存在执行不到位的问题,如重点流域跨省横向上下游生态补偿标准缺乏规范和指导,主要以协商沟通为主,难以就补偿标准达成一致,且这种协调往往耗时费力,交易成本较高。当前森林、草原、湿地等领域补偿政策主要以面积或个数作为补偿依据,补偿标准未能体现区域生态产品供给质量的差异性,不利于调动地方提升优质生态产品供给能力的积极性。

同时,生态环境部门对重点生态功能区转移支付资金分配和资金使用的参与度较低,话语权较弱,监管仍然处于政策实施末端,无法从源头上保障资金分配,满足各地生态环境保护需求,不利于重点生态功能区转移支付的公平性、合理性和有效性。

## 有关建议

为提升生态产品供给能力,笔者建议如下:

(一)加强生态系统保护修复,保障优质生态产品供给  
一是在自然生态系统被破坏或生态功能大幅下降地区,通过生态修复、系统治理、综合利用等措施,增加生态产品供给。加大对生态修复绩效优良地区和保护成效较好地区的生态产业扶持力度,增强生态产品供给地区价值转化的内生动力。二是拓展社会团体、企业、个人参与生态环境保护与修复的渠道,鼓励社会团体

和企业以合理方式吸纳社会资金投入生态环境保护修复领域。三是切实加强生态环境保护修复监管,推动构建“53111”生态监管体系,坚决遏制和打击生态破坏行为,切实保障和维护生态安全,不断提高优质生态产品供给能力。

(二)推动生态产品价值实现,有力保障人民环境权利  
一是以生态产品产出能力为基础,建立生态产品质量评估体系。根据已开展生态产品价值核算试点情况,形成森林、流域、湿地、海洋等不同类型生态系统服务价值的核算方法和技术规范。二是建立生态产品价值实现的绩效评估和社会监督体系,引导多元主体共同参与生态产品价值实现,有力保障各方环境权益。三是建立健全生态产品价值实现与乡村振兴协同机制,加快推进乡村生态产业振兴,让农民更多参与产业发展、分享增值收益。

(三)健全生态保护补偿机制,实现区域环境正义  
一是实施纵横结合的综合补偿制度,加大生态保护补偿资金投入力度,探索实施多种生态环境要素横向生态保护补偿方式。通过对口协作、产业转移、人才培养、共建园区、购买生态产品和服务等方式,促进生态受益地区与保护地区利益共享。二是积极借鉴湿地银行、水基金等生态环境服务付费国际经验,推动市场化、多元化生态补偿发展,在合理科学控制总量的前提下,开展市场环境权交易。三是加快推进生态环境导向的开发模式项目建设,鼓励地方将污染防治、生态系统保护修复等工程与生态产业发展有机融合,完善居民参与方式,建立持续性惠益分享机制。

作者单位:生态环境部南京环境科学研究所

笔谈

学习贯彻习近平生态文明思想

## “水生态环境保护2022年度重点工作”征文启事

本报现开展“水生态环境保护2022年度重点工作”征文活动,欢迎对水生态环境保护工作建言献策。优秀作品将在《中国环境报》和《中国环境APP》思想汇报频道刊登。  
征文可围绕但不限于以下议题:“十四五”时期重点流域水生态环境保护规划如何落实?美丽河湖建设如何推进?如何进一步深入打好水污染防治攻坚战?水环境保护工作的重点在哪里?如何把握水生态环境治理的目标任务?各地水环境保护工作有哪些典型经验?

来稿要求:作品应为原创,字数在1000字—3000字之间。

奖项设置:征文活动结束后,将组成评委会进行评审,评出特别奖10名、优秀奖若干名。

投稿截止时间:2022年10月30日

投稿邮箱:zghjbsplb@163.com

联系电话:(010)67118620

联系人:李莹 程维嘉



投稿详情及征文选登请扫描二维码进入中国环境APP征文专题

## ◆刘志博

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发的《乡村建设行动实施方案》指出,“树立绿色低碳理念,促进资源集约节约循环利用,推行绿色规划、绿色设计、绿色建筑,实现乡村建设与自然生态环境有机融合”。从摆脱“脏乱差”到追求“强富美”,乡村建设正在由点到面、由表及里、由浅入深、由量到质地发生变革。开展乡村建设要以人与自然和谐共生为重要原则,不仅要稳步推进经济社会发展,而且要重视生态环境保护。当前,让乡村建设与自然生态环境有机融合起来,重点要坚持系统治理导向,统筹协调建设区域与重点任务、生态规律与市场机制、基层群众自治制度与多元主体三对关系。

统筹推进区域和重点任务相协调,更加强调因地制宜、分类施策。建设人与自然和谐共生的美丽乡村,不能用一把尺子丈量全国乡村建设水平,更不能用一套模式推进全国乡村建设工作。就区域而言,既要充分考虑不同类

## ◆陈刚 罗威

乡镇是连接城市和乡村的重要节点。在乡镇创建“两山”实践创新基地有助于打通“最后一公里”,让“两山”理论扎根基层。

近年来,湖北省京山市孙桥镇深入践行“两山”理论,努力打造“两山”实践创新基地,推动生态文明建设,其经验值得借鉴。  
秉承“一张图”,厚植生态乡镇底蕴。孙桥镇坚持绿色发展战略不动摇,“一张蓝图”绘到底,让绿色成为全镇事业蓬勃发展的底色。坚持绿色发展定位,严守生态红线,建立生态环境损害责任追究制度,以严格高效的生态文明制度统领孙桥生态经济持续发展。始终坚持生态优先,城镇生活污水处理率、生活垃圾无害化处理率100%,畜禽粪污综合利用率达到100%,市域农村生活垃圾无害化处理率达到95%;林长制、河湖长制实现全覆盖。围绕“A级村庄景区”创建目标,形成以集镇为核心、3条美丽乡村线路环绕的

# 努力建设人与自然和谐共生的美丽乡村

乡村在区域生态系统、经济系统、社会系统中发挥的差异化功能,又要充分考虑东中西部区域近郊区乡村和远郊区乡村在地理空间上的区位差异,明确村庄定位、类型及作用,因地制宜、分类施策。就重点任务而言,围绕厕所革命、生活污水垃圾治理、村容村貌整治提升、长效管护机制建立健全等,明确工作要点,循序渐进、稳中求进。

统筹生态规律和市场机制相协调,更加强调保护与发展协同共进。在乡村建设过程中加强生态环境保护,坚持“绿水青山就是金山银山”理念,坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,打造宜居宜业的乡村生产生活生态空间,营造人与自然和谐共生的良好氛围,持续推进乡村绿色发展、循环发展、低碳发展,同步推

进乡村物质文明建设和生态文明建设。实践中,把生态规律和市场机制协调起来,既用好市场机制释放动能,又守护好“乡愁、乡韵、乡貌、乡情”。这就需要明晰乡村生态环境公共产品属性及产权归属的基础上,进一步强化政策工具的调控作用,推进对于市场主体运营全过程的监管。

统筹基层群众自治制度和多元主体相协调,更加强调共建、共治、共享。持续推进人与自然和谐共生的美丽乡村建设,要紧紧围绕基层群众自治制度这一农村工作的制胜法宝,强化基层群众性自治组织的凝聚力,推进多元主体协同共治,形成乡村建设合力,构建共建、共治、共享的乡村治理新格局。对于乡村建设进程中的重大事项决策实行“四议两公开”,充分运用“一事一议”筹资

# 京山打通生态文明建设“最后一公里”

深耕“一袋米”,打造生态农业品牌。孙桥镇不断创新“生态+农业”发展模式,加快生态价值转化。孙桥镇是中国地理标志产品——“京山桥米”的原产地。通过举办“农民丰收节”等方式,提升品牌影响力。2019年,新建500亩京山桥米深加工产业园区。2021年,京山农产品精深加工产业园落户孙桥,总占地约1000亩,建成后,将成为全市最大的农业示范基地。2022年,京山“桥米小镇”建设积极推进,三产融合产业链条得到进一步延伸。为增强桥米品牌效应,孙桥镇建成2000亩数字化田园综合体、1万亩有机种植核心区,实现“公司+基地+农户”的订单生产模式,推进了桥米全产业链发展。

护好“一座村”,强化“生态+红色”引领。孙桥镇在生态建设过程中充分挖掘本地文化。位于孙桥镇的青树岭村,是革命时期农民运动的先进地区,是革命老人张文秋故居所在地。村庄打造以红色教育和休闲旅游为主题的湖北红色美丽乡村示范点。张文秋故居也被评为省级廉政教育基地、家风家教基地、荆门市干部教育基地,年接待参观学习者及游客10万人次左右。2022年,青树岭村被确定为省级红色美丽乡村示范点,将进一步在保持原有生态风貌基础上,进一步完善生态研学体验系统,形成美丽乡村与红色旅游结合的新样板。

作者单位:陈刚,湖北省荆门市生态环境局京山分局;罗威,湖北省京山市孙桥镇人民政府

## ◆钱文涛 梁斯炜 刘欣

“十三五”期间,持续深入的大气污染防治行动实现了全国PM<sub>2.5</sub>年均浓度在2020年首次达标,并在2021年进一步降至30微克/立方米。然而,近地面臭氧污染却呈现加重趋势,臭氧超标区域和超标频次均令人关注。

2020年,全国337个城市中,有30%的城市臭氧超标,以臭氧为首要污染物的超标天数占总超标天数的比例上升至37.1%。今年以来,各地臭氧污染防治形势严峻,如四川省成都市于3月15日即启动臭氧重污染天气黄色预警。因此,说清臭氧污染来源及变化成因,并加以有针对性的控制,是当前持续治理大气污染和有效保护公众健康的重中之重。

## 化石能源的生产与消费对臭氧的浓度贡献约占4/5,高于对PM<sub>2.5</sub>浓度的贡献

大气中的氮氧化物(NO<sub>x</sub>)和挥发性有机物(VOCs),在光照条件下引发了OH自由基化学反应并生成臭氧和PM<sub>2.5</sub>,因此NO<sub>x</sub>和VOCs是两者共同的前体物。其中,NO<sub>x</sub>主要源自工业、交通和电厂,VOCs主要源自溶剂使用以及工业、交通、居民源等人为源排放,以及植被等天然源排放等。根据《2020年中国生态环境统计年报》,2020年,全国55.6%的NO<sub>x</sub>排放来自移动源,工业源排放位居第二,占比41%;VOCs排放中,工业源、移动源和生活源的贡献分别达35.6%、34.5%和29.9%。

与此同时,分析不同能源在生产供应与消费过程中对臭氧和PM<sub>2.5</sub>的综合贡献,可以看到,化石能源的生产和消费对我国PM<sub>2.5</sub>浓度的贡献约占2/3,但却占到臭氧浓度贡献的4/5以上。其中,燃煤的开采、电力和钢铁生产以及散煤排放对PM<sub>2.5</sub>浓度贡献最大(约50%),而石油开采、炼制以及各种交通运输设施的燃油燃烧对臭氧浓度贡献最大(约47%)。因此,推动能源结构转型升级,增加非化石能源消费比重,加大污染物末端控制及精细化管理力度,才能有效控制并降低NO<sub>x</sub>和VOCs的排放。

还要注意的,臭氧作为短寿命温室气体,与气候变化互为因果,循环恶化。臭氧形成的光化学反应受温度、湿度、辐射及边界层高度等气象因素影响,其浓度高值往往出现在夏秋季气温偏高、风速小、云量少的午后时段。近年来气候变化造成全球气温屡创新高,也进一步驱动了臭氧的生成。与此同时,臭氧也是一种温室气体,尽管在大气中停留时间较短,但臭氧及其前体物具有较高增温潜势(GWP),会对短期气候带来显著影响。

## 以低碳能源政策为重点,设计臭氧、PM<sub>2.5</sub>、温室气体协同控制路径

制定以低碳能源政策为重点的大气污染物和温室气体协同治理战略。构建不同尺度协同减排清单,分析各行业影响贡献和减排潜力,结合国家减排降碳要求,明确煤炭、石油消费总量控制要求,大力发展风光地热能等可再生能源,推进能源生产结构和工业、交通及建筑用能消费结构转型。

划定臭氧污染联防联控区,实现臭氧区域协同治理。臭氧污染具有较强的区域输送特点,应首先识别臭氧超标区范围,根据臭氧时间空间分布特征和传输路径,划定臭氧污染联防联控区,建立区域臭氧污染防治联动机制,对重点前体物排放区域实施严格的行业排放标准。优化区域内能源生产和工业生产设施布局,减轻燃煤、炼油等大型化石能源相关设施的排放影响。

加强臭氧污染来源与成因分析。基于臭氧对NO<sub>x</sub>和VOCs排放的非线性响应关系,深入分析不同地区臭氧生成机制和排放来源,确定主导控制物种和VOCs活性物种。开展传输比例分析并开发区域尺度臭氧预报预警技术,指导地方拓展建立基于活性的臭氧前体物排放清单,强化来源解析、传输路径分析等能力建设。

加强交通源排放控制,协同管控NO<sub>x</sub>和VOCs排放。研究制定车用燃油总量控制政策,强化源头控制。研究实施低排放区政策及配套激励政策,降低城市重点区域排放强度,保护人群健康。提高车用油品标准和汽车排放标准,强化监管。优化车辆结构,加快新能源汽车推广应用。

深化工业源有机溶剂及VOCs专项治理。以石化工业、汽车、家具、印刷等行业为重点,分业施策、一行一

# 低碳能源政策将成为遏制臭氧污染的新武器

策,开展高效、精准的VOCs治理行动。加严行业VOCs排放标准,大力推动源头改造、过程控制、末端治理和综合利用等全过程控制,运用经济手段鼓励企业技术改造。

## 推动实施公众健康防护计划和绿色低碳消费行为

在推进行业臭氧污染治理行动的同时,公众对于臭氧污染的认知也需逐步提高。基于臭氧污染治理的复杂性和时间性,污染消除不可能一蹴而就,在日常生活中,应强调做好自我防护,尤其是在臭氧超标的天气里。

美国EPA(环境保护署)和地方环保局基于臭氧的健康危害,实行了一项名为“臭氧行动日(Ozone Action Days)”的计划:当近地面形成高水平臭氧如空气质量指数(AQI)超过100时,即宣布为臭氧行动日,发布臭氧行动建议,警示人们过长的户外运动危害敏感人群的健康;当空气质量指数大于150的时候,发布臭氧行动警报,警示过长的户外活动会影响所有人的健康;并同时要求企业采取行动减少臭氧前体物排放,以降低近地面臭氧浓度。

因此,建议公众采取积极的防护措施,减轻臭氧污染可能带来的影响。一方面,尽量避免在臭氧浓度较高的中午和下午户外活动,减少臭氧超标时段外出,降低暴露风险;外出期间,尽量减少剧烈运动,并做好适当防护,如佩戴活性炭涂层的口罩;需额外注意对老人与儿童的防护。另一方面,各年龄段人群平时都应加强身体锻炼,提高身体素质,增强免疫力。

此外,积极践行公民绿色低碳消费行动。在用电方面,节约用电,推广炊事电气化;在交通方面,坚持绿色出行,减少使用大排量汽车,限制发动机怠速,减少日间加油;在日常生活中,家装时使用水性涂料等。这些日常的简单行动,都可以有效减轻空气污染。

作者单位:能源基金会