

联合国可持续发展目标和我国环境保护

周国梅 解然

编者按

中共十八届五中全会公报指出,坚持可持续发展,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。今年的联合国可持续发展峰会通过了2015年后可持续发展议程,分析其中的环境保护相关目标,对推进我国可持续发展具有重要作用,同时也有助于发挥我国在全球生态安全中的积极作用。本版今日特刊登相关文章,以资读者。

联合国可持续发展峰会于9月25日通过了题为“变革我们的世界——2030年可持续发展议程”的成果文件,即2015年后可持续发展议程。议程提出了17项可持续发展目标(SDGs),169个指标,并提出了实现可持续发展目标的6个基本要素,即尊严、以人为本、繁荣、地球、公正和伙伴关系。强调应通过发展筹资、科学技术创新、加强机构能力等方式确保2015年可持续发展后议程的推进落实。议程的核心思想是:建立可持续发展目标是全人类建设更加美好的未来,人类福祉、经济繁荣、健康环境三者之间应保持密切联系,经济发展与保护环境必须协调推进。

保护环境对实现可持续发展至关重要

环境保护是可持续发展的三大支柱之一,在其中又起到了基础性的作用。保护生态环境与可持续发展的各目标密切相关。当前,随着人口不断增长,不可持续的生产和生活方式给资源环境带来巨大影响。因此,环境保护目标在可持续发展目标中得到强化。研究议程中的环境因素和目标,大致可以分为与环境直接相关的目标和与环境间接相关的目标两大类。

与环境直接相关的目标主要有4项,分别为:确保为所有人提供可持续管理水和环境卫生;确保可持续消费和生产模式;保护和可持续利用海洋和海洋资源,促进可持续发展;保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统,可持续管理森林、防治荒漠化、制止和扭转土地退化现象,遏制生物多样性的丧失。与千年发展目标相比,其关注的环境议题更为全面。与环境间接相关的目标主要融入了以减贫、粮食安全、健康、能源为核心的其他目标中。

针对议程中与环境直接或间接相关的诸多目标,可以从宏观战略和政策的影响、对环境质量的影响、对生态环境系统的影响等3方面进行分析。

一是在宏观政策方面,通过制度实现可持续发展目标。与宏观战略和政策相关的目标包括:气候变化、可持续消费与生产、消除贫困、能源、基础设施及产业化、城市和人类社区等。此类目标大多涉及环境与经济、社会维度的交叉(如环境与减贫、环境污染与能源结构等),综合性与复杂性较强,实现目标要求系统性的顶层设计、各部门高度的统筹协调及有效联动。其中,部分子目标为环境指标,具有经

济或社会影响;部分子目标为经济指标或社会指标,目标实现能够带来环境效益。

二是在环境质量方面,着重于改善环境质量及人体健康。与环境质量改善及人体健康相关的目标包括:水和环境卫生、生活方式和人类福祉、城市和人类社区等。此类目标主要为直接的环境指标,旨在改善环境质量,降低环境污染对人体健康带来的影响,体现了可持续发展以人为核心要素的基本精神。各类环境介质中,仅有水被作为一级目标独立列出,大气、土壤等相关目标均在子目标中出现。此类目标中可量化的子目标相对较多,便于后续监测、评估进展情况。

三是在生态环境系统方面,着重于促进资源的可持续利用。与生态环境保护相关的目标包括:海洋和海洋资源、陆地生态系统、生物多样性、促进可持续农业等。此类目标主要关注生态系统保护与资源可持续利用,涉及环保、交通、农业、渔业、林业、海洋等多部门职能。围绕此类目标的国际及区域合作机制化程度较高,目标能否实现将与《生物多样性公约》、《联合国防治荒漠化公约》、《联合国海洋法公约》等国际履约工作进展密切相关。

议程中的环境保护目标及政策分析

中共十八届五中全会公报提出,坚持可持续发展,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。深入分析2015年后可持续发展议程中的环境保护目标,将有助于进一步完善我国的生态环境保护制度,推进美丽中国建设,为全球生态安全作出贡献。

首先是水和环境卫生方面,主要目标是人人普遍、公平地获得安全和负担得起的饮用水。在这个总体目标下,提出了以下几方面的目标:到2030年,改善水质,为此需减少污染、消除倾倒废物现象,最大限度地减少危险化学品和材料的排放等;到2030年,各部门大幅提高用水效率、确保可持续取用和供应淡水;到2020年,保护和恢复与水有关的生态系统;在管理方式上,各级执行综合水资源管理,包括酌情开展跨界合作,加强地方社区参与和改进水和环境卫生管理。

目前,我国“水十条”已涵盖2015年后议程中水相关目标的各方面,且更为严格、具体。如“水十条”提出,到2020年,全国所有县城和重点城市具备污水收集处理能力,县城、城市污水处理率分别达到85%、95%左右。

探索与思考

新环保法配套法规亟待完善

期不补办手续的,处以罚款。这种法律法规条文之间的相互冲突,不仅给环境执法工作造成困扰,也增加了清理整顿违规建设项目工作的难度。

三是查处环境污染犯罪案件存在取证难、鉴定难、移送难的问题。目前,东北三省的省级环保部门与司法部门已经初步建立了查处环境污染犯罪案件的联动机制,但在实施过程中,地方环保、公安两个部门在环境污染犯罪案件的取证标准上仍存在较大差异。环保部门在查处违法企业时收集的证据,公安部门在很多情况下不予认可。环保部门重新取证又难以还原犯罪现场,无法如实反映违法事实,致使许多环境污染犯罪案件没有得到应有的处罚,给有效打击环境犯罪带来不利影响。现行《关于环境保护行政主管部门移送涉嫌环境犯罪案件的若干规定》要求,环保部门向公安机关移送涉嫌环境犯罪案件时,应当提供鉴定结论。在实际工作中,涉嫌违法排放、处置有毒有害物质的环境犯罪案件在向公安机关移送前,环保部门按照规定需出具有毒有害物质的鉴定结论。但是,目前国内几乎没有关于有毒有害物质的权威鉴定机构,环保部门很难出具相应的鉴定结论,由此使得这类案件无法达

其次是与大气污染防治有关的目标,主要集中在气候变化相关目标中。主要包括:到2030年,大幅减少危险化学品以及空气、水和土壤污染导致的死亡人数和患病人数;到2030年,减少每个人对城市环境造成的负面影响,包括特别关注空气质量,以及城市废物和其他废物管理。可持续发展目标主要关注气候变化问题,包含了减缓气候变化的专门章节,但关于大气环境保护的相关指标较少。

第三是生态系统保护相关目标,这是其中的重要章节。主要包括涉及生态系统和功能、森林可持续管理和防治荒漠化、保护山区生态系统等方面。生态系统保护目标特别指出要打击偷猎和贩运野生动植物,解决野生动植物非法贸易问题。在这方面,我国可加强国际合作。

第四是可持续生产与消费相关目标。可持续生产与消费直接与经济发展方式、发展结构、资源利用方式等相关,是实现可持续发展目标的关键领域。议程中相关目标主要包括:到2030年,实现自然资源的可持续管理和有效利用;到2020年,根据商定的国际框架,实现化学品和所有废物在整个周期的无害环境管理,并大大减少其散入空气以及渗透到水和土壤中的机会;到2030年,通过预防、减排、回收利用和再利用,显著减少废物的产生;到2030年,确保世界各国人民对与大自然和谐相处的可持续发展 and 生活方式具有相关认识;根据各国具体情况,合理调整鼓励浪费性消费的低效化石燃料补贴;支持发展中国家加强科学和技术能力,实现更可持续的生产和消费模式。

尽管我国已提出建立可持续消费模式,但是,可持续消费战略仍未纳入国家发展规划和重要法律中,也未能系统地列入国家政策框架内。建议以落实2015年后可持续发展议程为契机,将可持续消费与生产纳入我国国家政治与经济社会发展框架;在“十三五”时期大力推动可持续消费与生产,推动可持续消费制度与体制创新;加强民间、私营部门等对可持续消费与生产的参与;结合绿色供应链相关研究及项目,推动区域可持续消费与生产合作。

实现环境保护相关目标存在挑战

总体上看,可持续发展目标揭示了当前人类社会面临的最具紧迫性的共同挑战,将引导未来15年全球发展方向。一是目标总体站位较高,涉及的发展议题十分广泛,相比千年发展目标更为强调环境可持续发展目标与经济目标、社会目标的整合,体现了可持续发展的综合性、系统性。二是目标的达成体现了国际社会对可持续发展的高度认可和共同追求,反映了国际社会对当前发展面临的资源、环境挑战的紧迫认识,在各个目标中有效纳入了资源和环境相关目标。三是目标在一定程度上体现了共同但有区别的责任原则,体现了发达国家的引领、责任,以及发展中国家能力建设、资金等

到公安机关立案条件。

四是个别严重违法行为未纳入行政处罚适用范围。《环境保护法》、《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》规定,建设项目未批先建、被责令停止建设拒不执行的和正常运行污染防治设施的环境违法行为,应适用行政拘留处罚。但在实际执法中,部分企业存在建设项目未批先建且已投入生产的现象,以及生产设施未配套建设污染防治设施、污染物直排的严重违法违法行为。这两种违法问题较“未批先建”和“正常使用污染防治设施”的违法情节更加恶劣,对环境造成的污染损害更为严重。但目前,这两种严重违法行为均未纳入行政拘留的适用范围,无法予以严厉惩处。

为解决上述问题,进一步完善新环保法配套法律法规,笔者建议,应着重做好以下几方面工作:

首先,深入推进环境司法联动和制度建设。要完善环境司法解释,配合最高人民法院、最高人民法院等机关,进一步制定或修订环境行政执法等方面的司法解释。要健全打击环境污染犯罪的衔接机制,联合公安部抓紧修订环保部门移送涉嫌环境犯罪案件的相关规定,统一涉嫌环境犯罪

方面的需求。

然而,深入分析可持续发展中的环境相关目标,可以看出,要实现这些目标,仍存在一系列挑战。

第一,目标的实现需要体制、资金和能力的保障,目前这方面的缺失与偏软是可持续发展目标的最大短板。可持续发展目标是全球目标,为全球提供公共产品,但目前并没有保障其有效实现的全球环境治理体系。当前的全球环境治理体系主要以多边环境公约的形式存在,各个公约之间缺乏协调,履约机制和资金机制参差不齐。

第二,目标间存在重复,子目标数量过多,问题聚焦不够,各子目标之间的联系和协同不够。部分目标表述较为模糊、缺乏量化,后续难以评估其进展。资源环境问题与经济增长方式、经济结构等息息相关,但是,目前经济类指标非常缺乏。同时,环境保护指标也并不完善,特别是一些重要的环境类指标缺失,包括大气、水、土壤、化学品与固体废弃物等对环境和人类健康造成影响的一些环境问题,一些具体指标并未在目标中得以充分体现。

第三,为确保目标实现,尚未建立起各利益相关方的互动机制和责任,特别是具有一定约束力的全球环境治理体系尚未建立。可持续发展目标虽然不是硬约束,但为推动其实现,有必要明确各利益相关方的责任,确保政府、私营部门及民间社会组织根据2015年后议程制定清晰的目标、绩效评价标准及行动计划。此外,还要制定目标进展监测和效果评估计划与机制,确保一些量化的目标可监测、可实施。

第四,发达国家责任不够明确,发展中国家受益不够。由于全球经济形势低迷、经济下行等各方面原因,发展中国家对全球环境公共产品的提供意愿降低,不愿作出更强的承诺,同时希望新型经济体国家能够更多地承担责任和义务资金支持等。而广大发展中国家的资金保障、技术转移和能力建设是实现目标的重要支撑,对于发达国家,在这方面基本没有具有约束力的承诺。

第五,在国家层面实现可持续发展目标和本土化问题。所有目标的实现依赖全球各国的努力,因此,全球可持续发展目标面临本土化或在国家层面具体化的问题,各国需建立起既与国际接轨,又适合本国国情的2015后可持续发展战略。我国提出建设生态文明和推进绿色化的战略部署,为此,应抓住机遇,结合全球2015后可持续发展目标,制定我国生态文明与绿色发展中长期战略,提出未来15年的可持续发展目标、战略与路线图。应制定国家可持续发展报告,全面融入国际环境治理进程。参与构建新型全球环境治理体系和伙伴关系,不仅与全球可持续发展议程同步协调,更是我国生态文明建设对可持续发展理念的补充与超越。

作者单位:中国-东盟环境保护合作中心

推动实现发展与保护共赢

上接一版

《公报》提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念为未来5年我国环境保护创造和提供了强有力的外部条件和基础,也为未来提升环境保护工作提供了思路 and 方向

“十三五”时期是我国实现全面小康社会目标的最后5年,也是加快绿色转型进程的重要窗口和机遇期。公报提出,“必须牢固树立并贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念”。《公报》提出的五大发展理念对于“十三五”期间环境保护具有重大的现实意义和深远的历史影响。

“创新发展,就要求环保工作要创新环保工作思路、内容、方法,以创新引领国家环境治理体系的提升。”石磊说。

俞海认为,创新驱动的发展将在本质上改变发展的方式和动力,生产要素

配置的优化以及全要素生产率的提高,将显著提高资源和能源的经济生产率,大大降低污染物排放,在源头上为环境保护减轻压力。同时,创新发展也要求在环境保护领域不断推进环境理论、环境制度、环境科技以及环境文化等创新,为实现“十三五”生态环境质量总体改善的目标练好内功。

协调,顾名思义就是要求充分协调各方面资源推进环境保护工作,要协调经济发展与环境保护之间的关系,资源开发与环境保护之间的关系,统筹协调区域间、流域间环境保护工作,以协调优化环境保护工作开展的内外条件。

“经济社会协调就是要求处理好环境与发展的关系,将环境与发展的关系从对立转向共赢,解决环境与发展不平衡问题,是推动落实生态文明建设‘五

位一体’和‘五化同步’、促进生产和生活方式绿色化的应有之义。区域协调就是要求按照主体功能区划和生态环境功能区划,确定开发强度和范围,严守生态红线,确保资源环境承载力的可持续。城乡协调就是要求统筹推进城乡环境保护,加强农村环境基础设施建设,提高农村环境公共服务和产品的供给水平和能力。物质和精神文明协调就是要求在经济社会发展中树立尊重自然、保护自然、促进人与自然关系和谐的理念和社会价值观,引导全社会共同行动参与环境保护。”俞海解释说。

绿色发展理念的确立表明党和国家将生态环境保护放在国家发展中更为重要的位置,生态环境保护进入国家发展的中心议程。专家表示,实现绿色发展的途径包括构建绿色发展格局、建立绿色低碳循环发展产业体系、建设主体功能区、推动低碳循环发展、全面节约和高效利用资源、加大环境治理力度、构筑生态安全屏障等。

开放发展要求积极参与全球治理和公共产品供给,提高我国在全球治理中的制度性话语权。“这为我国参与全球环境治理以及国际环境合作确定新的指导思想、方针和路线。”俞海说,在新形势下,要提高参与全球环境治理进程中的制度性话语权,为全球生态安全作出贡献,不仅要引进来,还要走出去,输出我国成功的环境保护理念和最佳实践。

良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。从求生存到求生态,从盼温饱到盼环保,人民群众对干净水质、绿色食品、清新空气、优美环境等生态的需求更为迫切。在俞海看来,共享发展的核心就是发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,要增加公共服务供给,解决人民最关心最直接最现实的利益问题。

跨过生死劫 实现双逆转

上接一版

同时,抚顺特钢也意识到,企业的环保工作不能只盯后续治理,而是要从源头上下功夫,通过工艺流程的升级改造和落后设备的淘汰达到污染减排的目的。

在冶炼过程中,煤气发生站产生的污染最为严重。为了彻底从源头控制污染,2013年3月,抚顺特钢开始引进天然气,代替西厂区人工煤气,实现了天然气与现有煤气进行混配。

作为抚顺市第一批引进天然气的企业,抚顺特钢2014年、2015年继续加大天然气引进力度,并于2014年对第一煤气站彻底实施淘汰,第二煤气站也大部分进行了停产。

据测算,天然气改造项目使抚顺特钢每年能减少煤炭使用量16万吨,减排二氧化碳排放量925吨、氮氧化物1040吨。

除了污染物减排,抚顺特钢也在资源的回收利用方面开展了实践。

在水处理方面,2008年投入4200万元建设了污水处理厂。外排废水量由过去的年1000余万吨下降到15万吨,削减98%。废水中的COD由过去的年500余吨下降到4.76吨,削减99%,基本实现全部回用。

尽管如此,抚顺特钢吨钢耗新水仍在6立方米左右。为进一步降低新水消耗量,达到吨钢新水3立方米的行业先进指标,今年抚顺特钢将投入2200万元进行污水处理厂深度处理工程,将现有污水处理厂处理完的废水采用超滤、反渗透装置方式进一步深度处理,处理后的废水将进一步替代新水用量,节约外购新水量340万立方米/年。

环保倒逼成效显著,企业竞争力显现

经济下行、市场低迷、形势严峻,如何从“山重水复疑无路”,走向“柳暗花明又一村”?

用抚顺特钢工作人员的话说就是将经济和环保的双重压力变为企业产品升级的机遇,以增强企业的竞争力,实现共赢。

环境治理会影响企业的经济效益吗?数据给予了否定答案。

今年1~9月,在污染物大幅下降和产量明显减少的情况下,抚顺特钢创造了净利润1.84亿元,同比增长7倍;利税总额4.18亿元,同比增长186%的奇迹。此外,抚顺特钢每年利税总额达到两亿元左右,就业人口将近1万人,工资水平从2011到现在提高43%,利税缴纳额和员工平均工资水平在抚顺市都首屈一指。

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话 010-67112039

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道