

适应新常态 树立新理念

祝光耀

今年是“十二五”规划收官之年,也是生态文明建设出台举措最多、工作力度最大的一年,目前,我国生态文明建设已进入新的发展阶段。新形势下如何从新起点上推进生态文明建设,把党中央、国务院的战略部署落到实处,需要我们齐心协力不断攻坚与创新。

“五位一体”、“五化协同”和“五大理念”,是以习近平总书记为核心的党中央着眼永续发展,着力创新驱动、引领中华民族在伟大复兴征途上奋勇前行的又一次理论与实践的重大创新。“五位一体”是总布局,把生态文明贯穿于政治、经济、社会和文化建设全过程。“五化协同”是总引领,用绿色化引领新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化。“五大理念”是总战略,也是我们推进生态文明建设的新挑战、新起点。牢固树立并积极践行创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持绿色富国、绿色惠民,协同推进人民富裕、国家富强、中国美丽,是中央对各级党委政府、各行各业的要求。下面,结合个人的思考讲几点要求。

一是树立绿色发展新理念,适应生态文明建设新要求。生态文明建设是发展理念、发展方式的根本转变,是全方位、系统性的绿色革命,也是执政理念和方式的深刻变革。建设生态文明,推进绿色发展,不仅仅是投入问题、技术和管理问题,更是核心价值观问题、发展理念问题。中央《生态文明体制改革总体方案》提出,生态文明建设要树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,发展和保护相统一的理念,绿水青山就是金山银山的理念,自然价值和自然资本的理念,空间均衡的理念,山水林田湖是一个生命共同体的理念。党的十八届五中全会进一步把绿色发展

◆黄懿 陈凌嘉

党中央、国务院相继出台《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》等重要文件,就生态文明建设和环境保护工作做出了一系列重大决策部署,排污权有偿使用和交易工作正式纳入生态文明体制改革顶层设计中。排污权交易作为一项创新工作,国内没有明确的标准和统一的范例。各地在出台规章制度时,往往因为没有明确规定而被质疑。为此,笔者认为,当前要推动排污权交易,还需要完善以下六大体系。

一是法律制度体系。要从法律上确定环境资源产权制度,确认排污权的资产属性,明确排污权有偿使用和市场的法律地位。要对排污权初始分配,有偿使用,市场交易做出统一规定,明确各相关方的权利、义务和责任,对无证排污、超量排污等行为明确罚则。要鼓励试点地区制定排污权有偿使用、储备交易、抵押贷款等配套管理办法,开展地方立法探索。

二是分配核定体系。初始分配是排污权交易工作的前提和基础。要明确区域总量控制目标和初始排污权分配方法,确定初始分配和有偿取得的条件、程序、时限要求,建立排污权动态管理台账。要充分考虑排污情况的复杂性,以达标排

◆袁坤星

《联合国气候变化框架公约》第21次缔约方会议日前在法国巴黎圆满闭幕。全球195个缔约方国家通过了具有历史意义的全球气候变化新协议《巴黎协定》。协议共29条,包括目标、减缓、适应、损失损害、资金、技术、能力建设、透明度、全球盘点等内容,覆盖范围也是历史上最广泛的,为2020年后全球应对气候变化行动作出了安排,确立了2020年以后全球应对气候变化的制度框架。

在应对气候变化方面,我国面临着比发达国家更严峻的挑战。只有加快绿色低碳转型才能实现2030年前后二氧化碳排放达到峰值的目标。《巴黎协定》的签署,无疑是推动我国经济社会发展向绿色低碳转型的重要契机。

一是推动能源向绿色低碳转型。我国已经成为世界开发利用新能源、可再生能源大国之一。但若要实现2℃的温控目标,仍需进一步加大对这些领域的投资。能源系统和电力部门低碳化,正成为实现能源发展与减排脱钩的重要手段。要优化能源结构,发展低碳能源;科学用能、提高能效;提高碳汇;推广应用减排新技术,强化应对气候变化的科技支撑。其中,当前最具潜力的是节能技术和提高能效。同时,要提高对能源革命的科技支撑,还要发展非化石能源、智能电网、分布式低碳能源网等技术。

我国生态环境的自然禀赋比较脆弱,极易受到气候变化的不利影响。我国的能源结构中,煤炭的比例显著高于世界平均水平。有数据表明,我国空气的PM_{2.5}构成中,源于煤炭和石油燃烧

作为“十三五”发展的核心理念之一,既是长远的战略谋划,也是重大的理论创新,更是现实的行动指南。坚持绿色发展是实现全面小康和可持续发展的必然选择,也是通往人与自然和谐境界的必由之路。只有从本质上深刻理解,在全局中准确把握,才能不断开创生态文明建设新局面。坚持绿色发展理念,不仅要体现在领导干部政绩观的转变上,落实在企业的绿色转型上,也要贯彻到每个公民的行为范式中。

二是确立绿色发展新格局,探索生态文明建设新路径。绿色是生态文明的主色,也是创新、协调、开放、共享发展的底色。“十三五”规划建议明确提出,必须坚持节约资源和保护环境的基本国策,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,加快建设资源节约型、环境友好型社会,形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。为此,必须弘扬推进生产方式绿色化,把《生态文明体制改革总体方案》中提出的6条原则贯彻到现代产业转型升级发展之中,构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局、自然岸线格局,推动建立绿色低碳循环发展的产业体系;必须加快推进生活方式绿色化,在全社会形成勤俭适度、文明健康的绿色生活方式和消费模式,倡导消费者的生态社会贡献,强化每个社会成员保护生态环境的主体责任;必须弘扬生态文明主流价值观。生态文明、绿色发展体现了我们对社会主义本质的不懈追求,要把社会主义核心价值观核心价值体系,崇尚和自觉践行绿色生产生活方式。

三是建立绿色发展新机制,汇聚生态文明建设新动力。党的十八大以来,

党中央反复强调要加快建立系统完整的生态文明制度体系,引导、规范和约束各类开发、利用、保护自然资源的行为,用制度保护生态环境。特别是作为生态文明体制改革顶层设计的《总体方案》,提出建立8项制度,强调党政同责、终身追责、双重追责,规范了各类开发、利用、保护行为,让保护者受益、损害者受罚,全方位明确了生态文明体制改革的总框架、总任务和具体措施。“十三五”规划建议进一步提出,要建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度,推动形成勤俭节约的社会风尚。从年初新环保法实施到“十三五”规划建议,一个全方位、立体化的生态文明“制度堤坝”基本构成。我们一定要严格按照中央要求,敢于先行先试,从财税体制、金融体制、考核评价体系等方面积极探索,建立体现生态文明要求的目标体系、政策制度、考核办法、奖惩制度,形成长效推进机制,在制度体制和政策导向上为绿色发展、生态文明建设提供原动力。

四是描绘绿色发展新蓝图,实现生态文明建设新目标。“十三五”时期是我国全面建成小康社会的最后5年,也是深化改革、解决深层次矛盾,经济社会发展进入新常态的关键期,同样是深入推进绿色化、全面建设生态文明的关键期。“十三五”规划建议以问题为导向,从基本国情出发,提出了促进人与自然和谐共生、加快建设主体功能区、推动绿色低碳发展、全面加强节约和高效利用资源、加大环境治理力度、筑牢生态安全屏障六大任务,全景式描绘了推进绿色发展的新蓝图。《生态文明体制改革总体方案》“十三五”规划建议充分体现了科学发展的新理念、新思路、新战略、新举措,全篇有20多处强调绿色发展,有30多处提到生态环境保护建设,把绿色发展和生

排污权交易需完善六大体系

放为前提,以现有产能为基础,以区域总量为上限准确核算初始分配量,鼓励企业结合实际自愿减少初始分配量,并充分兼顾不同企业、不同项目。要保持政策的连续稳定性,禁止无依据调整指标,禁止随意限制富余指标上市交易。

三是价格标准体系。价格杠杆在市场经济中具有导向作用甚至是决定性作用。一级市场体系中,排污权有偿方式、有偿标准、使用周期是界定环境资源产权的重要标准,也是试点工作难点。笔者认为,政府应当根据环境资源稀缺程度、社会经济发展水平、企业承受能力和各区域实际情况等,统一制定有偿使用收费标准和收费方式。试点初期,重在建立有偿使用规则和资源产权意识,有偿使用收费标准可以低价起步,逐步提高。

二级市场体系中的交易价格应该由市场决定,随市场供求关系而波动。政府可以制定交易指导价。交易指导价应高于初始排污权有偿使用价格,较

大的价差可以激励企业治污减排。

四是交易流通体系。健全完善的排污权交易市场应该具备以下特征:能够让市场规则发挥重要作用,使环境资源合理有序流转;能够让价格杠杆发挥重要作用,切实降低全社会整体治理成本;能够让经济政策发挥重要作用,切实保障排污单位的减排收益和减排动力。

笔者认为,培育良好的排污权交易市场,需要做好以下工作:搭建交易平台,及时收集和发布指标供需信息,为参与交易的企业提供更多交易信息与交易机会;约束现有单位持权排污、超量购买,改变只有新改扩建项目买指标的现状,形成新兴的市场交易增长点;探索跨区域流域的排污权交易机制,拓宽流通渠道;积极培养指标出让方、转让收益高于有偿成本可解决排污单位的惜售心理。湖南每年向减排企业送达《富余排污权指标权益告知函》,主动上门告知企业关于富余指标的价值、权益和转让

途,申请转让企业明显增多。

五是宏观调控体系。要切实发挥政府在排污权交易工作中的宏观调控作用。做好政策引导,完善政策制度,创造公平的市场竞争环境。加强市场监管,严厉打击投机取巧、市场垄断、囤积居奇等行为,禁止滥用和非法转让排污指标,保障交易合法性。加强宏观调控,不断完善政府收储投放制度。市场供过于求时,及时实施回购储备;供不应求时,及时投放储备指标。优先安排企业指标上市交易,政府不与企业争利益。

六是执法监管体系。强有力的执法监管是交易机制运行的根本保障。要通过不断完善污染源监测监控体系,加强信息公开和公众监督,加大监管检查和处罚力度,严把交易审批关和排污许可关。对无证排污、无权排污、超量排污等行为进行严厉处罚,切实提高违法成本,让污染者付费原则真正发挥重要作用。

作者单位:湖南省排污权储备交易中心

◆张建宇

排污许可制度是美国进行污染源管理的主要手段之一。许可证作为一种强制性的法律文书,以排放许可前置条件的形式,描述了排放源必须遵守的污染物排放限值和相关的法律法规要求。美国涉及污染物排放的许可证是依据单立法分别制定的,因此大气排放许可证、水排放许可证是分别发放的,并且依据不同的法律,许可证的要求也不同。这里仅以《清洁空气法》为例介绍美国排污许可证的管理经验。

美国《清洁空气法》(Clean Air Act)是大气许可证的法律依据。现行《清洁空气法》规定了两类许可证:建设前许可证和运营许可证。建设前许可证主要适用于新建排放源或者现有排放源的改/扩建;运营许可证所管控的对象则是现有排放源。

以建设前许可证确保企业环境管理与环境质量的统一

依据美国《清洁空气法》的要求,新建主要固定源和对主要固定源进行重大改建都必须在开始建设前获得许可证。这个过程又叫做新源审查,它要求污染源应安装现代化的污染控制设备以限制空气污染物的排放,并要求污染源在开始建设之前就必须获得限制空气污染物排放的许可证。因此,新源审查也被称为建设前许可证。

新源审查的主要目的是对区域空气质量进行控制。首先,联邦环保局会根据空气质量标准,将不同地区划分为达标区与非达标区。然后针对不同区域设定不同的排放要求和控制技术的要求,以确保通过发放许可证能够带来空气质量的改善或至少不造成当地空气质量的恶化。在空气质量达标区发放的建设前许可证称为防止严重恶化许可证,在未达标区发放的则称为空气质量未达标地区新源审查许可证。

防止严重恶化许可证主要适用于年排放250吨以上受控污染物或在联邦环保局规定的28大类下的年排放100吨以上受控污染物的主要固定排放源。这里的污染物排放源的规模是指潜在的排放量,是污染物可能排放的最大量,而不是联邦法律要求的达标排放量。此类许可证审查的主要要求包括:必须使用最佳可得的控制技术(BACT);开展空气质量分析来评估对空气质量的影响;开展对一级空气质量地区(如国家公园和野生动物栖息地)的分析,评估对其的影响;开展附加的影响分析、允许公众参与。

空气质量未达标地区新源审查许可证与防止严重恶化许可证有很大的不同。从污染源的规模来看,该许可证的适用条件是:年排放100吨,或根据污染地区的级别,排放量在100吨以下的污染源。此类许可证审查主要的要求是:使用最低的可实现的排放率技术(LEAR);获得排放补偿(offset);允许公众参与。

由于空气质量未达标地区新源审查许可证的发放地区是非达标区,因此除了要求采用以最佳可得控制技术更严格的、最低的、可实现的排放率技术(LEAR)之外,还规定必须对现有源进行改造,以1:1以上的比例抵消新增排放。也就是说,新建污染源不能增加当地排放总量,只能帮助其减少。

依据《清洁空气法》,新源审查中污染补偿减排量必须可以进行量化,在联邦层面能够得以实施执行,并且是永久性的。除此之外,要求达到的污染抵消量不仅要覆盖排放增量,还要大于排放增量的10个百分点(即大于10%)。根据污染物不达标的程度,补偿率有所不同。例如,在轻微的臭氧不合格区域减排量与排放增量的比率为1.1:1,而在严重的臭氧不合格区域比率为1.5:1。

美国的建设前许可证将污染源的排放控制技术、总量控制与空气质量达标实现了整合。在这项整合中一个重要的工具是环境影响评价。美国的新源排放许可证制度与中国的环境影响评价制度存在很大的相似度。新改扩建项目如果想要得到批准,需要对污染情况进行技术分析,评价对环境的影响,并提出相关的环境治理措施或获取补偿配额。环境影响评价主要依据联邦环保局开发的一系列空气质量模型来完成。许可证的申请者 and 许可证的发放机构可以用同样的方式来评价对空气质量的运营许可。

以运营许可证明确企业污染治理的责任与义务

美国对现有污染源的许可证管理要比建设前许可证晚。1990年,美国国会就《清洁空气法》进行了修订,才增加此项许可内容。运营许可证的目的是合并和简化联邦、州、部落和地方当局所有关于空气污染控制的要求,对污染源采取一证式管理,使排放源所有者和运营者更容易理解和遵守管制规定,促进空气质量改善。所有主要污染源,申请建设前许可证的污染源、参与酸雨项目的污染源以及有害物质排放标准管理的污染源都必须获得运营许可证。

美国运营许可证主要是由联邦授权州来发放,目前有100多个州和地区级别机构被授权发放运营许可证。州可以结合其自身情况,在第五章许可证程序最低要求基础上,增加一些额外要求或标准。只有一小部分许可证是由联邦环保局发出的,主

以《清洁空气法》为例

美国排污许可制度有哪些经验?

探索与思考

要是 在印第安部落的州、在外大陆架、在美国州一级无法解决许可证的一些地区(如关岛、北马里亚纳群岛、维尔京群岛等)。

运营许可证可以促进公民参与,提供一个在审查过程中参与许可证审批的机会,但是更为重要的是促进企业守法。大型固定污染源必须证明自己遵守了所有联邦环境要求,并且证明自己需要拥有一份有效的建设前许可证。守法证明必须包括监测、记录、报告,以确保所有的环境要求能够持续地得到遵守。

以许可证的发放和管理作为环境治理的基础

排污许可证制度对许可机构、公众和排污者都规定了明确的权责。这是排污许可证得以有效实施的前提。

对于那些由州政府和地方政府签发的许可证,联邦环保局可以按照州政府和地方政府的请求在签发过程中提供技术援助。联邦环保局也可以在签发许可过程中或公众意见征询期间就州政府和地方政府的许可职权发表意见。除此之外,对于依据许可方案职权下放签发的许可证,联邦环保局可以协助处理其在法律上面面临的一些质疑。

美国的许可证制度十分重视公众参与,并有完善的信息公开机制和救济程序来保障公民在许可制度过程中贯穿始终的参与的权利。

对违反许可证行为实施严厉处罚是许可有效的重要保证。例如,联邦环保局可对每个违法行为进行每天3.75万美元的民事处罚。联邦环保局还可就违法设施的虚假报告提起刑事处罚。与此同时,许可证对企业的合法权利也有保护作用。美国运营许可证中设有“保护盾”条款对持证者给予免责。只要污染源持有明确规定相关适用环境要求的许可证,污染源将不受关于违反相关适用环境要求的执法、诉讼或公民诉讼的侵扰。美国还规定了排污许可证的救济事项,对于未被批准的许可证,申请者可以向联邦环保局环境上诉委员会提出复议。

许可证是进行有效环境管理的重要载体。它可以明确企业的环境义务,要求通过监测、记录保存和报告方式证明守法,从而有利于执法和企业的守法。许可证还可以让公众部分分担大气违规行为的监督责任。有效的许可证需要对环境管理手段做出一致梳理,包括将环境质量、排放标准、控制技术、排放总量、环境影响评估等相关要求做出明确规定,同时还要对相关方的责任做出明确的规定。美国在许可证的实施上也有诸多值得借鉴的经验。比如,在许可制度的实施和企业授权州来发放,目前有100多个州和地区级别机构被授权发放运营许可证。州可以结合其自身情况,在第五章许可证程序最低要求基础上,增加一些额外要求或标准。只有一小部分许可证是由联邦环保局发出的,主

作者系美国环保协会中国项目主任