

◆王志华

今年4月30日,习近平总书记在主持中央政治局第二十九次集体学习时强调,实现碳达峰、碳中和是我国向世界作出的庄严承诺,也是一场广泛而深刻的经济社会变革,绝不是轻轻松松就能实现的。各级党委和政府要拿出抓铁有痕、踏石留印的劲头,明确时间表、路线图、施工图,推动经济社会发展建立在资源高效利用和绿色低碳发展的基础之上。

公共机构推进节能降碳的潜力很大

据统计,全国有逾150万家公共机构,包括党政机关、事业单位、医院、学校和文体科技类场馆等,很多公共机构直接面向公众。其中,各级政府机关,不仅是能源资源的消费者,也是生态环境保护政策的制定者、执行者和监督者。因此,作为生态文明建设的重要力量,公共机构在碳达峰、碳中和这场全民参与的经济社会变革中,如何尽责担当,推进绿色低碳办公,倡导绿色生活,发挥示范引领作用,对全社会而言意义重大。

“十三五”期间,各级公共机构以能源资源降耗增效为目标,扎实做好能源资源节约和生态环境保护工作,制度标准日益完善,能效水平不断提升,示范引领效应持续显现,节能管理能力显著增强。2020年,全国公共机构单位建筑面积能耗18.48千克标准煤/平方米,人均综合能耗329.56千克标准煤,人均用水量21.53立方米,与2015年相比分别下降10.07%、11.11%和15.07%。同时,能源消费结构持续优化,电力、煤炭消费占比与2015年相比分别提升1.57%和下降5.17%。约6万家机关建成节约型机关,3064家公共机构建成节约型公共机构示范单位,376家公共机构遴选为能效领跑者,约6万家公共机构建成节水型单位。

应该看到,尽管公共机构节能降碳工作取得了明显成效,但仍然存在绿色低碳转型不到位,不明显、不平衡,市场化机制运用不充分等困难和短板。有的公共机构办公室依然可见“长明灯”“不停机电脑和空调”等现象,有的公共机构单位建筑面积年度能耗达到35千克标准煤/平方米。这些问题说明,公共机构推进节能降碳的潜力还很大,仍需加大力度。

公共机构应发挥示范引领作用

在新的发展阶段,公共机构应该遵照落实“十四五”公共机构节约能源资源工作规划,在碳达峰、碳中和行动中发挥示范引领作用,具体来说,需要做到以下几点。

提高政治站位和思想认识。各级公共机构要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平生态文明思想,完整准确全面贯彻新发展理念,认真落实党中央、国务院关于碳达峰、碳中和重大决策部署,主动承担起助力生态文明和美丽中国建设的政治责任,加强宣传教育,推动形成节约资源和保护环境的良好风尚,努力开创公共机构绿色低碳发展新局面。

完善制度体系和监督考核机制。各级公共机构要对标碳达峰、碳中和的国家和部署要求,依据《中华人民共和国节约能源法》《中华人民共和国反食品浪费法》《国家节水行动方案》《公共机构节能条例》等,建立健全碳排放管理、反食品浪费、重点用能单位管理等制度,形成科学规范、全面覆盖和操作性强的节约能源资源制度标准体系,重点制定碳排放核算、绿色化改造、试点示范项目建设和标准应用,推行公共机构能源资源消费总量、强度“双控”与定额相结合的节能目标管理方式,开展达标行动,持续做好调查研究、调查统计、监测分析、指导推进工作,加大标准实施评估力度,强化监督检查和执纪,提高标准的规范和引领效能。

创新落实节能降碳具体措施。各级公共机构要优化能源消费结构,控制石油、煤炭和天然气等石化能源消费,加大太阳能、风能、地热能等可再生能源和热泵、高效储能技术的推广使用力度,带头使用新能源汽车,不断提高可再生能源消费比重。积极开展绿色节能创新行动,加快推广超低能耗和近零能耗建筑,拓展多种清洁供暖方式,建设绿色高效制冷系统,实施数据中心节能改造,大幅提升能效水平。深入开展节水护水行动,应用节水新技术新工艺新产品,倡导水资源循环利用,开展雨水、再生水利用。持之以恒推进生活垃圾减量化和分类行动,推动废旧电器电子产品、办公家具等物品循环利用。加大绿色采购力度,带头采购更多节能、低碳、节水、环保、再生等绿色产品,并将能源资源节约管

理目标和服务要求嵌入物业、餐饮、能源托管等服务采购需求。进一步推动无纸化办公,倡导使用再生纸、再生耗材等循环再生办公用品,限制使用一次性办公用品。合理控制办公场所室内温度,严格执行“夏季室内空调温度设置不低于26摄氏度、冬季室内空调温度设置不高于20摄氏度”的标准。加速建立电器电子产品、家具、车辆等资产共享机制,推广公共办公用品,鼓励建立资产调剂平台,提高资产使用效率。常态化开展“135”(1公里内步行、3公里内骑自行车、5公里内乘公共交通)“绿色出行”和“光盘行动”等反食品浪费活动。

持续开展标准化信息化建设和示范创建活动。各级公共机构要促进标准化与信息化融合发展,利用信息化手段促进标准的落地实施,推进节约能源资源管理信息系统规划、建设、运行流程的标准化,实现数据互通共享,探索“互联网+节约能源资源工作”模式,加大互联网技术在计量监测、统计分析、宣传培训等方面的应用。全面开展节约型机关创建活动,开展能效、水效领跑者引领行动,树立先进标杆,持续开展先进适用技术遴选和能源资源节约示范案例的推介。加大公共机构节约能源资源宣传,开展形式多样的宣传活动,鼓励“云”上宣传,大力宣传有关法规、标准、知识,突出节约价值导向,传递绿色低碳发展理念,培育绿色文化氛圍。

作者单位:生态环境部机关服务局

筑牢黄河流域国家生态安全屏障

王夏晖



中共中央、国务院近日印发《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》),提出要加快构建坚实稳固、支撑有力的国家生态安全屏障,为欠发达和生态脆弱地区生态文明建设提供示范。黄河流域面临的重大问题是什么?生态保护修复如何布局?如何增强生态屏障质量效能?这些都是事关黄河流域建设国家重要生态安全屏障的关键问题。

黄河流域最大的问题是生态脆弱

黄河发源于青藏高原巴颜喀拉山北麓,流域横跨青藏高原、内蒙古高原、黄土高原、华北平原等四大地貌单元和我国地势三大台阶,拥有黄河天然生态廊道和三江源、祁连山、若尔盖等多个重要生态功能区,在保障我国生态安全上具有重要地位。但黄河一直“体弱多病”,生态本底差,水资源十分短缺,水土流失严重,资源环境承载能力弱。

黄河流域生态脆弱区分布广、类型多,上游的高原冰川、草原草甸和三江源、祁连山,中游的黄土高原,下游的黄河三角洲等,都极易发生退化,恢复难度大且过程缓慢。根据全国生态环境遥感调查与评估结果,黄河流域很多地区特别是中部地区生态极为敏感脆弱,涉及内蒙古自治区中南部、陕西省北部、甘肃省东南部、宁夏回族自治区南部以及山

西省部分地区。黄河流域中度以上敏感区面积占到全流域面积的70%以上。全流域林草总量不足,生态防护和调节功能下降。河流纵向连通性受到人工干预影响严重,支流普遍存在断流现象。

黄河流域范围内有多个国家级重点生态功能区分布,承担着重要的水源涵养、水土保持、荒漠化防治等生态服务功能。但矿产资源分布区与生态重要区或生态脆弱区高度重合,资源开发导致区域生态风险加大。黄河流域又被称为“能源流域”,煤炭、石油、天然气和有色金属资源丰富,是中国重要的能源、化工、原材料和基础工业基地。全流域40余个涉矿城市中,绝大多数位于不同程度的生态脆弱区。由于资源开采活动导致的生态高风险区域主要集中在流域中游从银川、包头、呼和浩特到山西、陕西这一煤炭资源开采和加工的“乌金三角”地区,以及黄河中下游部分煤炭或建材产区。集中的矿产资源空间配置使得上中游地区煤化工行业集中分布,呈现污染集中、风险集聚的特点,生态环境问题时有发生。

此外,工业化和城镇化发展挤占生态空间,加重一些地区生态脆弱性。黄河流域的经济和产业空间分布不均衡,高度集聚在水土光热匹配相对比较好的河谷盆地和平原地区。部分资源型城市以及重化工业城市对于当地生态环境的影响和破坏较为严重,粗放发展方式和传统生产模式通过干扰和改变地形地貌,破坏地表植被加重了地区生态脆弱性。

提升流域整体生态服务功能是首要任务

《规划纲要》提出,构建黄河流域生态安全屏障“一带五区多点”

空间布局。“一带”,是指以黄河干流和主要河湖为骨架,连通青藏高原、黄土高原、北方防沙带和黄河口海岸带的沿黄河生态带。“五区”,是指流域内分布的一系列水源涵养区、荒漠化防治区、水土保持区、重点河湖污染防治区和以黄河三角洲湿地为主的河口生态保护区。“多点”,是指藏羚羊、雪豹、野驴、土著鱼类、鸟类等重要野生动物栖息地和珍稀植物分布区。在“一带五区多点”生态安全格局构建下,要通过对维护国家生态安全具有重要作用的生态功能重要区和生态敏感脆弱区识别,针对核心片区、重要廊道、关键节点开展系统保护修复,稳固提升黄河流域的国家生态安全屏障功能。

在黄河源区,应积极探索建立高原生态产品价值实现路径,实施生态产品供给保障重大工程,在推进生态产业发展与当地群众增收致富协同融合的同时,进一步提升区域水源涵养功能。对于黄河三角洲区域,应持续恢复湿地生态系统服务功能,重塑河流与湿地空间,维护本地环状问题时有发生。对于毛乌素沙地、乌兰布和沙漠、库布齐沙漠、腾格里沙漠、巴丹吉林沙漠等生态退化区,重点是防控放牧与草原资源利用,实施防风固沙工程,恢复草地植被,加强内陆河流的规划和管理,保护沙区湿地,对主要沙尘源区、沙尘暴频发区实行封禁管理。

对于黄河干流以及沿岸湿地,需要优化黄河干流分水方案,提升黄河干流生态调节能力的动态评估管理,协调河道内外生态用水需求,保障黄河干流安全健康。针对湟水、大通河、大夏河、清水河、大黑河、无定

河、伊洛河、庄浪河、泾河等主要支流,重点是恢复沿河自然湿地、滩区等河岸线生态空间,恢复河流连通性。

对于重要湖泊和水库,乌梁素海作为河套地区农田排水接纳区,应强化湖泊湿地生态系统调控水量、提升水质、控制河套地区盐碱化的重要作用。红碱淖区域应重点管控煤矿开采对地下水潜流的影响,保护遗鸥等重要物种栖息地。东平湖是南水北调东线的主要调蓄湖和滞蓄黄河洪水的大型水库,应重点推进河湖和滞洪区综合治理。

实施流域分区保护修复是治本之策

《规划纲要》提出,在立足于全流域和生态系统的整体保护前提下,坚持因地制宜、分类施策,针对黄河流域上中下游不同地区自然条件,确定各自生态保护修复重点,提高政策和工程措施的针对性、有效性,分区分类推进山水林田湖草沙一体化保护修复。

上游地区的河源区、若尔盖高原湿地具有重要的作用,是整个流域产水量起着十分关键的作用,是维持全流域生态系统健康的根本保障。因此,要优先推进上游地区水源涵养功能恢复提升。继续实施三江源地区生态保护修复重大工程,筑牢“中华水塔”。建立高原生物种质资源库,有效维护高原生物多样性,维护黄河上游生物多样性。采取禁牧封育等措施,加强高寒草甸、草原等典型高寒生态系统以及重要沼泽湿地保护。开展上游地区草地资源承载力综合评价,全面落实禁牧、休牧、轮牧和草畜平衡制度。在开展水资源承载力评价基础上,以内蒙古高原南缘、宁夏中部等区域为主,有序实

施荒漠化治理工程。实施河套灌区农业面源污染治理,重点做好灌区退水控污和水体内部减污,恢复生物多样性和河湖健康。

中游地区的黄土高原具有重要的水土保持功能,关系到中下游地区的防洪与生态安全。在当前黄河流域新的水沙形势下,以多沙粗沙区为重点,因地制宜开展“淤、壩、坡、沟、川”水土流失综合治理。推进重点区域国土绿化,注重增绿扩绿与防沙治沙相结合,遵循黄土高原地区植被带分布规律和水土资源承载力,科学设定未来退耕还林、人工造林等植被恢复工程规模和布局。加强森林抚育与可持续经营管理,培育森林康养、自然教育、“生态+”、“互联网+”等新业态新产品,推动林业可持续发展。探索水土流失治理与乡村振兴融合发展模式,促进区域生态与经济协调发展。

下游滩区是人类活动强度相对较高的区域,同时肩负着提供优质生态产品与保障人居安全的重任。应以黄河河口区为重点,科学制定生态水量调度方案,实行河口生态流量管理。加强盐沼、滩涂和河口浅海湿地生物资源保护,促进河口湿地生物多样性恢复。统筹推进岸线生态建设,建设集防洪护岸、水源涵养、水土保持、防风固沙、生物修复等功能为一体的黄河下游绿色生态廊道。因滩施策,综合治理下游滩区,科学划定滩区功能分区,将滩区利用、保护修复、综合治理等纳入国土空间规划。有序利用滩区土地资源,构建滩区林田草复合生态空间,有序实施下游引黄灌区沉沙区综合治理,提升下游滩区生态服务功能。

作者系生态环境部环境影响评价院副总工程师、研究员

探索与思考

完善协作机制 深入推进区域低碳绿色发展

◆刘冬 徐梦佳 杨悦 邹长新

近年来,在党中央、国务院的领导下,按照“协商统筹、责任共担、信息共享、联防联控”的原则,长三角、京津冀、成渝等区域大气和水污染防治协作机制相继成立,跨区域、跨流域的污染防治联防联控取得一定成效。笔者认为,需将大气和水污染防治的协作经验加以总结推广,建立全区域的区域生态环境保护协作机制,推动区域生态环境保护与经济社会发展协同高质量发展,形成生态环境共保联治的合力。

区域环境保护协作机制逐步建立

在国务院《大气污染防治行动计划》要求下,京津冀和长三角区域经过中央批准,成立了由国家或省部级领导担任组长的领导小组,定期召开协作小组会议,并常设办事机构实行实体化运作,逐步形成国家指导、地方担责、区域协作、省部协同,以协作分工为基础协同治理的工作机制。在区域协作治理下,京津冀、长三角、珠三角等区域大气污染防治各项任务进展明显,水污染防治、土壤修复工作推进顺利。近年出台的长江经济带、成渝地区双城经济圈等国家重大区域战略,均把区域生态环境共保联治共列入重点工作领域,要求以整体性、系统性思维建立健全生态环境协同保护机制。

但目前,区域环境保护协作机制仍存在短板。首先,工作机制有待完善。现有管理政策、制度、法规与标准等更多关注行政区域划内主要问题和矛盾,在环境治理目标与标准、治理政策等方面不一致,区域内统一的标准、监测、执法体系尚不健全。如江苏、浙江、上海均出台了太湖地区城镇污水处理厂的排放标准,但区域污染物排放标准并未达成一致,防控措施度不一、步调不同。此外,大多数区域、流域间依靠的是非制度化的

协调机制,通过签订合作协议、合作备忘录等形式进行,缺乏管理职能和执行权力。

其次,工作范围主要集中在大气、水环境领域,尚未覆盖生态环境各领域。例如,长江沿岸大工业行业环境风险突出,成渝地区城镇开发建设挤占江湖库生态空间,部分地区固体废物利用处置、农业面源污染防治、尾矿库治理等都存在短板。尤其在“十四五”时期我国生态环境保护进入减污降碳协同治理新阶段的背景下,亟待统筹推进陆域、水、资源污染防治与适应气候变化的协同增效。

第三,生态环境保护与绿色发展的协作有待强化。目前区域生态环境协作模式仅聚焦污染防治末端治理领域,与区域产业、能源、交通、城镇化等发展战略的融合度不够,协同推进区域绿色发展还需进一步加强。污染治理以政府投入为主,市场手段利用不足,引导企业通过技术升级改造减少污染物排放,降低能耗强度和碳排放强度的激励机制仍欠缺。

第四,协作机制的评估考核和总结推广不足。如长三角生态环境保护协作机制尚未明确各地的量化目标、职责权限以及考核机制,制约区域生态环境保护的统筹协调力度。此外,相关协作机制也未形成较好经验推广应用,“规划一实施一监测一评估一对策”一体化的工作机制尚未形成。

加快完善协作机制的建议

第一,加强顶层设计,深化协作联动。在长三角、京津冀、粤港澳大湾区等国家重大战略区域构建全面的生态环境保护协作机制,建立有约束力的管理常设机构和工作机制,进一步明确细化落实相关责任主体和责任分工。建立日常工作会议制度和信息报送、通报制度,形成部门章程性“软约束”和违法惩戒性“硬约束”相结合的区域环

境法规标准执法协同监管制度体系,对于协作机制的标准、程序和每项政策主体及其权责进行明确规定,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一执法。

第二,协同减污降碳,推动绿色发展。建立全方位、多领域生态环境保护协作机制,在协作机制中研究能源、产业、交通等领域生态环境保护重大问题,制定有利于区域环境质量改善的相关发展规划和有关政策,推进区域经济社会和生态环境协同高质量发展。将减碳减排目标任务纳入大气污染防治考核内容,与PM_{2.5}和臭氧协同控制,协同推进适应气候变化与生态保护修复工作,支撑深入打好污染防治攻坚战和碳达峰行动。充分发挥经济激励政策优势,建立基于区域空气质量目标改善的跨区域传输大气固定区域流域排污权交易制度,通过市场机制促进污染减排和控制技术水平的提升。加大设立区域流域生态环境保护补偿基金,建立区域流域生态补偿机制,完善区域内的跨区转移支付以及公共财政补助。

第三,健全监管考核,激励担当作为。加强区域生态环境保护工作情况的跟踪分析、督促检查、综合协调和经验总结推广。建立科学合理的评价考核及评估机制,根据不同区域联防联控治理目标,制定切实可行的政策和考评体系。对于各项政策的制定、实施以及评审进行流程化管控、全程评估,动态考核政策的执行效果,总结先进地区发展经验与创新举措,为政策调整提供依据。完善污染治理成果奖惩机制,建立区域流域生态环境保护奖惩机制,解决跨区域污染治理责任认定、损害赔偿问题。根据各地区环境污染与治理的实际情况,对不同经济发展水平的地区给予相应补贴。完善责任追究制度,将协作机制工作纳入党政领导干部政绩考核以及生态环保督察的范围。

作者单位:生态环境部南京环境科学研究所

抢抓垂管机遇 激发干事创业活力

◆江苏省常州市生态环境局 顾晓彬



部署、全面掌握;各分局和直属单位设置分账号,分级实施,分线汇总,考核工作既相互独立,又紧密关联。二是分类评,平时考核中评鉴和推优工作一并开展,评鉴以定量为主,推优以定性为主,定量定性结果折算分数并按权重汇总,公正权衡结果等次。年度考核中开展单位内部+全系统“双循环”测评,结合平时考核结果、满意度评价、条线争先创优成绩和分局主要领导意见建议,综合考量、全面评价。三是分向管,坚持正向激励和反向惩戒相结合,激发干部担当作为,真抓实干。在奖优方面,坚持将评优评先、选拔任用等向考核结果为优秀的人员倾斜;在罚劣方面,对平时考核“一般”或年度考核“基本称职”以下的干部及时预警谈话、批评教育。

创新外延配套,探索干部管理集约化。以信息化为支撑,探索“一网通办”模式,用加法换减法,努力跑出考核工作加速度。一是“加”嵌入,“减”登录。开发考核模块,嵌入OA办公系统,将考核工作与办公业务无缝衔接,实现一点登录、一机填报、一键查询、一网统管,考核数据全归集,减少多系统、多账号、多网络的频繁切换。充分利用OA系统的自动提醒功能,促使考核工作有序、提效。二是“加”脚本,“减”成本。将干部担任考察中的民主测评、政治体检环节和试用期满考核中的民主测评变为线上测评,以数据多跑路换基层少跑腿,减时间、减人工,为行政成本减负;线下开展干部担任考察谈话,试用期满个人总结、组织鉴定。线上线下双向联动,使考核工作更加便捷、高效。三是“加”评议,“减”争议。考核系统加设干部选任“两评议”配套,对分局和直属单位年度提拔干部、选人用人工作进行民主评议,横向对照平时考核系统中基础性资料,用数据说话,增加选任工作干部职工的参与度和话语权,提高选人用人公信度。

坚持公正原则,提升考核机制精准化。一是分级分,由市局党组负责全系统副科级以上和市级机关干部考核工作;各分局、直属单位按干部管理权限组织其他干部的考核。市局设置总账号,统一管理、牵头