

深刻理解“健全生态环境治理体系”

沈满洪

中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。没有健全的生态环境治理体系,就不可能建成人与自然和谐共生的现代化。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)用专门章节阐述了“健全生态环境治理体系”。为此,需要理解为何强调健全生态环境治理体系、健全什么生态环境治理体系、怎样健全生态环境治理体系等基本问题。

健全生态环境治理体系的重要意义

在政治学、公共管理学等社会科学中,“治理”是指不同主体以制度为核心实现共同目标的一种活动,如国家治理、社会治理等。《决定》中所讲的“健全生态环境治理体系”反映出我国生态环境保护从“管理”向“治理”的重大转变。生态环境从“治理”到“治理体系”的变化是重大的进步,生态环境治理体系从“初建”到“健全”的变化又是一个重大进步。

一是从“人治”到“法治”的转变。生态环境治理体系中最核心的是制度,尤其是法律制度。生态环境法典将成为我国第二部法典,必将大大促进我国生态环境治理的法治化、体系化、规范化进程。

二是从“被动”到“主动”的转变。生态环境管理往往是以政府为代表的管理者对企业和居民为代表的被管理者、上级对下级的命令一服从关系,而生态环境治理则体现的是平等主体之间的关系。

三是从“单干”到“协同”的转变。生态环境管理往往是“单中心”,是“中心”对“周围”的管理和强制;而生态环境治理则是“多中

心”,强调不同主体之间的平等关系,是一种多主体的合作、协同和制衡的关系,人人都是主人、人人都是主体。

四是从“短效”到“长效”的转变。体制化、体系化、协同化的制度安排往往是一种长效机制。这种机制虽然也可以不断优化,但是不需颠覆性变革,而是可以自动修复、自动完善、迭代升级,从而可以节省制度设计成本。

生态环境管理向生态环境治理的转变是大势所趋。所以,党的十八大以来一直强调生态环境治理体系和治理能力的现代化,并成为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。

健全生态环境治理体系的主要内容

《决定》阐述“健全生态环境治理体系”的第一句话就指出:“推进生态环境治理责任体系、监管体系、市场体系、法律法规政策体系建设。”据此,可以将生态环境治理体系细分为责任体系、监管体系、市场体系、法律体系、规划体系、政策体系等六大体系。生态环境责任体系、生态环境市场体系、生态环境法律体系都是以往已经做出明确规定,《决定》并未进一步强调或者只是少许笔墨的强调;《决定》重点强调了生态环境监管体系、生态环境规划体系、生态环境政策体系。

《决定》并未重复的三大体系:一是生态环境责任体系。党的十八届三中全会指出,健全国家自然资源资产管理体制,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责。探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计。建立生态环

境损害责任终身追究制。

二是生态环境市场体系。党的十八届三中全会明确:发展环保市场,推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度,建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制,推行环境污染第三方治理。2023年全国生态环境保护大会进一步强调,将碳排放权、用能权、用水权、排污权等资源环境要素一体纳入要素市场化配置改革总盘子,支持出让、转让、抵押、入股等市场交易行为,规范环境治理市场,促进环保产业和生态环境服务业健康发展。

三是生态环境法律体系。2023年召开的全国生态环境保护大会上习近平总书记强调:“要强化法治保障,统筹推进生态环境、资源能源等领域相关法律法规修订。”《决定》则明确提出“编纂生态环境法典”。这一表述字数虽少,分量很重。

《决定》重点强调的三大体系:一是生态环境监管体系。即落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度,建立新污染物协同治理和生态环境风险管控体系,推进多污染物协同减排。深化环境信息依法披露制度改革,构建环境信用监管体系。

二是生态环境规划体系。包括完善精准治污、科学治污、依法治污制度机制;推动重要流域构建上下游贯通一体的生态环境治理体系;全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设;落实山水林田湖草沙一体化保护和系统治理机制;落实水资源刚性约束制度。

三是生态环境政策体系。即全面推行水资源费改税。健全海洋资源开发保护制度。健全生态产品价值实现机制。深化自然资源有偿使用制度改革。建设多元

化生态保护修复投入机制。推进生态综合补偿,健全横向生态保护补偿机制,统筹推进生态环境损害赔偿。强化生物多样性保护工作协调机制。

上述六大体系中,生态环境法律体系和规划体系属于强制性制度,包括党内法规、国家法律、行政法规、地方法规、国家和地方规划等;生态环境市场体系和政策体系属于激励性制度,包括绿色财政制度、生态产权制度、绿色金融制度、环境价格制度等;生态环境责任体系和监管体系属于实施性制度,也可称实施机制,主要用来确保一系列生态文明制度的落地生根,并且明确了相关责任。

健全生态环境治理体系的主体激励

中国生态文明建设已经由“管理”时代转向“治理”时代。健全生态环境治理体系关键还是通过“人”的因素发挥作用。重点需要解决的是多主体参与、多主体协同、多主体制衡、多主体协调等问题。

一是解决多主体参与的问题。习近平总书记指出:“每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者,没有哪个人是旁观者、局外人、批评家,谁也不能只说不做、置身事外。”只有人人保护、人人节约、人人参与,才能形成生态环境保护的磅礴力量。

二是解决多主体协同的问题。在生态环境产品中,有的属于公共物品,需要以政府为主体承担责任;有的属于私人物品,需要微观主体承担责任;有的属于混合物品,需要混合机制分担责

任。对于职责明确的可按照分工负责原则予以落实,对于职责不太明确的则要通过环境协商机制予以解决。环境协商是全过程民主的重要组成部分,也是新时代“枫桥经验”的鲜明特色。要使用好、完善好这一机制。

三是解决多主体制衡的问题。生态环境保护既要每个主体的自律意识,又需要针对每个主体的外部约束。为此,需要构建起以政府为主体的政府机制,以企业为主体的市场机制,以公众和生态环境社团为主体的社会机制,三个主体、三种机制、三足鼎立、相互制衡,将产生良好的生态环境治理绩效。同时,要妥善处理好生态环境治理中“运动员”与“裁判员”的关系,不可两者合一,要两者分离,形成相互制约的关系。人人都是生态环境保护的参与者,也是生态环境保护的监督者。有了自我监督、社会监督、组织监督等一整套监督体系,就可以使生态环境治理体系日益走上健康的轨道。

四是解决多主体协调的问题。生态环境治理体系的灵魂是制度。生态文明制度都是针对不同类型的主体。因此,各个主体的职能分工、各个区域的功能分区,都是提高生态环境治理绩效的有效手段。但是,由此也会带来“职能冲突”“功能冲突”“职能留白”等问题。因此,协调机制就显得十分重要。“河长制”“湖长制”“湾长制”“林长制”之所以成功,主要在于于协调。《决定》也特别重视完善国家安全工作和生物多样性保护工作的协调机制建设。

作者系浙江省特级专家、浙江农林大学生态文明研究院院长

构建人人有责共治共享的生物多样性治理格局

◆张文国

习近平总书记在联合国领导人峰会和《生物多样性公约》第15次缔约方大会高级别会议上就全球生物多样性治理发表重要讲话,强调“全球物种灭绝速度不断加快,生物多样性丧失和生态系统退化对人类生存和发展构成重大风险”,要“同各方共商全球生物多样性治理新战略”,“推动全球生物多样性治理迈上新台阶”,为《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》的达成和全球生物多样性治理提供了重要指引。

根据IPBES(生物多样性和生态系统政府间科学政策平台)全球生物多样性评估报告,迄今为止,全球75%的陆地表面已经显著改变,66%的海洋正在经历不断增加的累计影响,85%的湿地已经丧失,这些变化给生物多样性带来的影响是深远的,有些甚至是不可逆的。与此同时,GBOS(全球生物多样性展望)报告表明,全球2020年生物多样性保护的“爱知目标”没有实现。面对生物多样性丧失,我们唯有从人类自身查找原因,采取行动。

众所周知,生物多样性治理是基于生态系统方法和原则,依靠各级政府和全社会所有行为体共同采取行动与合作,以实现生物多样性的保护、可持续利用与惠益分享为目标的综合管理方式。生物多样性治理的效果取决于治理目标、治理责任、治理任务、治理路径和治理投入等的科学组合,综合起来就是:谁是治理“主角”、目标和路径是什么、怎样“切入”和采取行动,解决问题的关键在哪里,最终拟定一份适合不同责任主体的生物多样性治理的路线图和时间表。

谁是治理“主角”?

全政府全社会参与生物多样性治理。人是生物多样性治理的“主角”,人人参与形成了全政府全社会的架构。“全政府全社会方法”作为重要实施原则在昆蒙框架中得到了优先推荐。2024年国际生物多样性日的主题就是“生物多样性 你我共参与”,表明包括政府部门、地方社区、学校、研究机构、社会组织、工商企业和公民个体在内,都是生物多样性治理进程中不可或缺的重要力量。这意味着为实现昆蒙框架的目标,特别是23个行动目标的努力和行动,不是某一缔约方或国家主管部门的“独角戏”,而是全政府全社会的共同责任,是地球生命共同体的“大合唱”。

目标和路径是什么?

推进生物多样性“主流化”,加快昆蒙框架落地。生物多样性主流化是对将生物多样性治理融入经济社会发展各方面和全过程的一种描述,“主流化”既是政策指向,也是行动方式,是理念与行动统一的方法学。昆蒙框架是全球生物多样性治理的顶层设计,在23个行动目标中,有关主流化的目标有10个。我国更新发布的保护战略与行动计划将“主流化”写入并作为第一优先领域从6个方面予以推动。从形式上看,这在我国政策性文件中是“首次”,这样的安排既是对昆蒙框架10个目标的呼应,也是对结合我国生物多样性治理的实际做出的具体安排。从结果上看,必将通过“主流化”,推动昆蒙框架在我国落地、落细、落实,取得实实在在的成效,为全球生物多样性治理提供中国经验和样板。

完善能源综合管理政策。加强能源管理配套政策体系建设,优化新能源领域产业政策,通过税收减免、财政补贴、定向贷款、优惠利率等财政和金融政策等,引导开发新型能源,支持能源企业转型。推动高载能产业向可再生能源资源丰富的地区转移,构建低碳产业集群,促进新能源就近转化为高附加值的产品,创新“新能源+”的产业发展新模式。加强能源行业监管,建立信息共享的长效监管机制,维护能源市场公平交易。推进能源安全监测预警能力建设,健全煤炭、油气和电力供需等预警机制,强化重点区域和重点时段能源安全供应,提升应急响应和抢险救灾能力。针对油气资源开采、石油加工、能源储备、物流运输、电力供应等关键环节,分行业制定相应应急预案。建立智慧能源网络,加强能源数字化建设,推动信息技术与绿色低碳能源产业深度融合。

作者系中国社会科学院农村发展研究所研究员

怎样“切入”和采取行动?

一个可行“切入点”就是“影响生物多样性的5+1个因素”,即昆蒙框架引述的陆地和海洋利用的变化、对生物体的直接影响、气候变化、环境污染和外来物种入侵以及负向的补贴和激励措施。以企业为例,把企业的供应链、生产链和消费端与这5+1个因素交互链接,查找和确定企业影响生物多样性的主要活动集中在哪个方面、哪个环节,找出问题,从而有针对性地采取措施,把影响降到最低。

找准“切入点”后,接续的就是行动。包括来自政府层面的政策行动,如制定保护战略与行动计划,启动相应的保护或修复工程;来自研究机构和社会组织制定的标准规范或技术方案;来自市场和工程或项目;以及来自社区的生产生活规范和公民行为守则等。只有一个具有引导性、示范性和推广性的遍及全政府全社会的行动,才能落地实施,取得实实在在的治理成效。

解决问题的关键在哪里?

关键在于加快构建和完善生物多样性治理体系。要将生物多样性纳入经济社会发展的主流,聚焦生物多样性保护、可持续利用和惠益分享,用系统的方法构建综合协调、逻辑清晰、科学智慧的生物多样性治

学习贯彻党的二十届三中全会精神

推进新型能源体系建设 夯实我国能源安全基石

◆包晓斌

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》强调,健全煤炭清洁高效利用机制;加快规划建设新型能源体系,完善新能源消纳和调控政策措施。这为我国碳达峰碳中和“双碳”目标实现和能源行业高质量发展指明方向。当前,要注重传统能源与新能源的融合发展,推进新能源和可再生能源的有序代替,提升能源系统韧性,夯实我国能源安全的基石。

我国能源面临的挑战与机遇

我国是全球位居前列的一次能源消费国和最大的能源净进口国,全国能源总量不足,存在结构性缺陷。我国能源具有缺油、少气、相对富煤的资源禀赋特征,这也很大程度上决定长期以来以煤炭为主体能源的生产结构。尽管

我国化石能源总消费量呈下降趋势,但是总占比仍超过80%,可再生能源发电量在我国发电结构中的占比仍然较低。同时,我国能源利用效率较低,在能源开采、运输、加工、转换、使用等环节,均存在能源损失与浪费现象。能源利用技术滞后,生态环境压力加大,污染排放问题突出,碳中和窗口期偏短。

我国能源安全新旧风险交织,低碳转型进入重要时期,应明确能源结构的绿色定位,推动能源结构调整,改善能源利用方式,加快能源清洁替代,促进低碳转型,推动传统能源与新能源的融合发展,使新能源成为主体,有效增加新能源的供应能力,确保化石能源的有序退出,全方位提升能源质量和保供能力,以更低碳耗和更小碳排放带来更大产出。

全方位提升能源质量和保供能力

优化能源结构和配置。我国

能源结构正由煤炭为主向多元化转变,能源发展动力正由传统能源增长向新能源增长转变,我国基本形成煤炭、石油、天然气、核能、可再生能源等多元化能源生产体系。需要持续改善能源供给结构,合理调配电、油、气、热、氢、煤等能源,增加清洁能源供给比例。严格控制能耗强度,新增可再生能源和原料用能不纳入能源消费总量控制。高质量发展风电和太阳能发电,开展水电、核电重大工程建设,统筹推进风电光伏基地建设,因地制宜发展生物质能、地热能等其他可再生能源。开发新型油气资源,加强海上深水油气、页岩气等新型油气资源开发。有序构建新型电力系统,发挥全国统一级电力市场配置资源作用,推动电网主动适应大规模集中式新能源和量大面广的分布式能源的发展。

加强重点领域节能降碳。推动化石能源与非化石能源在供应和使用全产业链条上的协同,增强能源产业链供应链韧性,保障

主体能源自主供应。加强煤炭节电降碳技术创新,增加清洁低碳能源投资。支持钢铁、化工等能源密集型行业转型,对现有高能耗、高排放设备进行升级改造,淘汰低效落后产能。加强电网技术的应用,建立市场化电力交易体制。稳步提升可再生能源消费比重,推动能源清洁低碳高效利用。严格控制钢铁、化工等行业煤炭消费,加大油气资源勘探开发和增储力度。发展清洁能源交通、绿色建筑等新兴业态,赋能民生领域能源转型。

推动能源产供储销体系建设。科学处理区域能源需求与供给的关系,统筹推进能源产供储销体系。加强电网、油气管网等基础设施建设,特别是电力和油气跨省区输送通道建设,注重能源、通信和交通等领域基础设施的融合,强化煤炭的绿色开采和清洁转化。适当扩大原油、成品油、天然气等能源储备规模,健全能源储备体系,提高石油、天然气

正在建设园区事故拦截,进一步提升园区应急处置能力和水平。截至目前,第二轮中央生态环保督察期间移交江安县的7件信访件和反馈意见涉及江安的12项整改任务,已全部完成整改。

健全应急体系,全力强化环境风险防控。严格落实“三线一单”生态环境分区管控要求,对江安经开区长江干流岸线1公里范围内用地实施环境准入精细化管理。制定印发招商引资“禁限控”目录,产业发展指引、引入和退出机制等政策文件。组织专家对项目的工艺流程是否符合安全生

产、生态环境保护要求进行全方位研判。同时购买环保管家服务,开展园区企业环保合规性审查和技术咨询,强化工业园区环境风险源头防控。建成园区挥发性有机物“电子围栏”数智管控系统和“水气土”协同预警平台,建立环境应急物资装备互助共享机制。聘请省危化协会专家团队、园区环保顾问,与企业共建特勤消防站,提升应急响应能力。建成企业、园区、流域三级风险防控体系,沿长江雨水排口建设雨阻设施,确保长江水生态环境安全。抢抓转型机遇,助推江安高质量发展。以落实督察问题整改

加强风险防控守护好一江清水

四川省宜宾市江安生态环境局 别昭君

采、非法码头取缔和渔民禁捕转产。今年,“长江野鲮繁殖实验”取得突破性成果,此前被宣布“野外灭绝”的长江鲮在长江(江安段)天然水域实现自然产卵。

补齐短板弱项,扎实推进督察问题整改。按照“清单制+责任制+销号制”方式,全面抓好督察反馈问题整改落实。投资约1.2亿元建成颗粒物及光化学组分自动监测监控设施等设备设施,全面提升江安经开区监测水平。同时,投资约3.5亿元建设经开区东片区污水处理厂、深度处理产能5万吨/日工程、人工湿地等项目,实现园区排口整合;



近年来,四川省宜宾市江安县以生态环境保护督察发现问题整改为契机,举一反三,全面推进县域生态环境突出问题整改,在强化生态修复、健全应急体系、加强环境监管、完善基础设施建设等方面取得明显成效。

强化生态修复,筑牢长江上游生态屏障。江安县坚持“共抓大保护、不搞大开发”,始终坚持守护好一江清水,实施“江安县贯彻落实习近平总书记来川视察重要指示”牢固树立上游意识、守护好一江清水、筑牢长江上游生态屏障“三年行动”。开展长江入河排污口排查溯源138个,整治28个。落实补贴资金1776万元,实现111艘渔船全部上岸拆解,圆满完成长江砂石禁

作者系生态环境部卫星环境应用中心首席科学家,研究员