

积极建立长江流域协同管理合作机制

徐翀

2021年3月1日,我国第一部流域法《长江保护法》正式施行。《长江保护法》是习近平总书亲自确定的重大立法任务,针对长江特点和存在的突出问题,采取特别的制度措施,为长江保护修复提供坚强的法律保障,推动长江流域经济社会发展全面绿色转型,实现人与自然和谐共生。

《长江保护法》为推进流域管理机构合作创造了有利条件

习近平总书记在2018年4月召开的深入推动长江经济带发展座谈会上指出,“长江病了,而且病得不轻”,强调“要从生态系统整体性和流域系统性出发,追根溯源、系统治疗,防止头痛医头、脚痛医脚”。

为了对长江保护提供充分的法律规制保障,建立协同高效的保护机制,形成依法保护长江的合力,《长江保护法》应运而生,针对“长江之病”作出了全面系统的制度设计。为破解“九龙治水”困境,《长江保护法》明确国家建立长江流域协调机制,统一指导、协调长江保护工作,开辟了流域整体法律管治新格局,开创了“齐抓共管”的流域管理新模式,标志着我国流域管理进入新阶段。

基于《长江保护法》这一流域立法的地位,流域机构的作用显得更为重要。流域管理机构在执行中央政策、衔接地方省级政府以及相关职能部门的关系

方面,具有得天独厚的优势。长江流域管理机构涉及生态环境部、水利部、交通运输部、公安部、农业农村部、农业农村部、农业农村部、农业农村部等。在新发展阶段,为走出一条生态优先、绿色发展的新道路,长江流域各管理机构加强合作,共同推进《长江保护法》落实十分重要。

《长江保护法》聚焦长江问题,立足长江特点,超越既有立法中的“部门”与“地方”结构,在保留既有管理体制的基础上,推动了长江流域管理体制从“条块分割”到“统筹协调”的重大变革。在继承和保留既有管理体制的基础上,提出建立国家和地方两级流域协调机制。

在中央层面,《长江保护法》第四条规定:“国家建立长江流域协调机制,统一指导、统筹协调长江保护工作,审议长江保护重大政策、重大规划,协调跨地区跨部门重大事项,督促检查长江保护重要工作的落实情况。”《长江保护法》还面向长江的流域性问题,规定了应当由国家长江流域协调机制设立具体机制和制度进行统筹协调的关键事项,包括“健全长江流域生态环境、资源、水文、气象、航运、自然灾害等监测网络体系和监测信息共享机制”“设立专家咨询委员会”等。

在地方层面,《长江保护法》第六条规定:“长江流域相关地方根据需要在地方性法规和政

府规章制度、规划编制、监督执法等方面建立协作机制,协同推进长江流域生态环境保护和修复。”地方协作机制是长江流域各地方之间的一种子流域或区域协同治理机制,主要目的是各行政区从生态环境的系统性和整体性出发,共同对生态破坏、环境污染等跨界公共问题进行合作协调,在法规与标准、规划与监督执法等方面形成生态环境保护治理合力。

《长江保护法》为各流域机构加强协同合作、形成合力机制、构建共抓大保护格局,以及发挥支撑国家协调机制和指导地方协作机制的作用提供了有利条件。

积极建立长江流域管理机构协同合作机制

在《长江保护法》框架下,长江流域管理机构应积极建立协同合作机制,在国家协调机制和流域内地方政府及协作机制之间承上启下,在法治轨道上推进长江保护重点工作,促进流域内重点、难点水生态环境问题解决。积极参与突发环境事件应急处置,针对跨区域、流域生态环境违法问题,组织开展现场调查和专项执法。各流域管理机构针对非法排污、非法采砂、非法捕捞等问题在案件移交、突发环境事件处置等方面加强综合指导,提升打击长江生态环境违法犯罪的综合效能。

四是加强沟通,建立流域生态环境信息共享和会商平台。

排,谋划流域重点工程。加强指导协调,督促规划任务和目标有效落实,推进流域重点工程实施。统筹水资源、水生态、水环境,保好水、治差水、增生态用水,加快推动从末端治理向源头治理转变,坚持污染减排和生态扩容两手发力,大力推进“美丽河湖”保护与建设。

二是同步调度,推进流域生态环境保护齐抓共管。坚持系统治理、综合治理、源头治理,突出“三个治污”,深入打好长江保护修复攻坚战。贯彻落实好统筹山水林田湖草等资源、环境管理各项要求,加强事中事后监管,加快推进长江经济带“三线一单”制度落地实施。各流域管理机构要充分发挥各自优势,建立完善更加紧密的流域综合监管协作机制,形成齐抓共管大格局。

三是强化协作,形成流域生态环境保护监督执法合力。以发现问题、推动问题解决为总体思路,发挥流域管理机构监督、指导、帮扶、协调作用,督促地方政府落实主体责任,促进流域内重点、难点水生态环境问题解决。积极参与突发环境事件应急处置,针对跨区域、流域生态环境违法问题,组织开展现场调查和专项执法。各流域管理机构针对非法排污、非法采砂、非法捕捞等问题在案件移交、突发环境事件处置等方面加强综合指导,提升打击长江生态环境违法犯罪的综合效能。

四是加强沟通,建立流域生态环境信息共享和会商平台。

积极推动构建流域统一的生态环境监测体系和信息共享体系。推动建立长江流域跨部门、跨区域水生态环境保护联防联控和信息共享机制。流域管理机构在很多方面都有协同合作的基础,《长江保护法》的实施将更有利于各流域管理机构从双边合作向多边合作拓展,构建职能互补、信息互通、监管互助的多边合作共享机制。

五是优势互补,构建长江流域生态环境保护科学智库。各流域管理机构在多年的保护工作中积淀了大量监测、科研数据和成果,要适应新时期流域管理要求,发挥流域管理机构专业优势,整合全流域科研技术力量,加强合作、优势互补,打造一流的长江流域生态环境保护技术支撑和专家团队,共同当好流域生态环境保护科学智库。

长江保护,法治先行。《长江保护法》为长江流域立下了绿色发展规矩,为实施流域综合治理提供了法律依据。流域管理机构应当以习近平生态文明思想为指导,深入落实习近平总书记关于推动长江经济带发展系列重要讲话精神,充分发挥监督、指导和协调作用,与各有关单位和地方各级人民政府同心戮力,推进《长江保护法》落地生效,为长江保护修复、长江经济带高质量发展 and 实现生态文明建设新进步做出积极贡献。

作者系生态环境部长江流域生态环境监督管理局党组成员、书记、局长

探索与思考

加强创新,推动垃圾治理行业绿色再造

熊孟清

对于垃圾治理行业来说,无论是源头减量和回收利用,还是集约化处理,都是减碳的有效措施。笔者在近日举行的第22届中国环博会固废展上发现,大量展品以垃圾减量化、资源化、集约化处理为目标,这些绿色低碳创新成果,将有力推动垃圾治理行业绿色再造。

通过考察和分析,笔者认为从展览中能够反映出垃圾治理行业的几个发展态势:

一是一体化的垃圾处理服务业务。处理方案瞄准所有类别垃圾,并回溯至需求侧管理,包括垃圾源头减量、分类指导,

源头就地就近资源化利用预处理等源头管理服务,不仅有理念,更给出了源头需求侧管理、工艺、设备的技术解决方案。

二是垃圾回收利用和协同处理。有机垃圾就地资源化转换设备和规模化集成处理方案琳琅满目。不仅有多种资源化转换方法的集成,更有多类有机质的协同集成,尤其是养殖废物、农业废物和厨余垃圾的协同处理。

三是垃圾处理的集约化。通过数字电动、智能智慧赋能,可以进一步加强节能节水、减排增效。

垃圾治理提倡减量化、资源化和集约化,就是在践行绿色低

碳发展理念。源头减量和物质回收利用可以直接减少碳氧化物的生成量。垃圾集约化处理可降低物质消耗和能源消耗,降低碳氧化物和大气有害物质的排放量与排放浓度。因此,下一步,垃圾治理行业要抓好垃圾减量,回收利用,垃圾处理设施的节能节水、减排增效这3个环节,推动行业绿色再造,为减碳做出行业贡献。

创新政策,增大绿色低碳创新的需求。垃圾治理行业要引入减碳约束,构建绿色垃圾处理体系,形成先源头减量、再物质回收利用,最后能量利用和不得已时才填埋处理的垃圾处理秩序。强化源头减量和物质回收

利用,提高垃圾处理效率,减少碳氧化物的生成量和排放量。增加政府采购绿色低碳创新工艺设备的比例,设立垃圾治理行业绿色低碳创新研发基金,扶持创新研发。

创新机制,引领绿色低碳创新。设立垃圾治理行业绿色低碳创新中心,适时编制并发布垃圾治理行业绿色低碳创新类别与项目指引,赋予垃圾治理以新的功能、新的方法、新的重点和新的目标。兼顾体系建设和工艺设备技术改造,引导企业、研究机构和其他社会力量汇聚聚力、守正创新,推动垃圾治理绿色低碳创新体系化发展,保障垃圾治理行业高效有序地绿色

美国《清洁空气法》是怎样让高污染企业停产的?

Jeremy Schreifels

在美国,影响企业运营的政府环保行为有两种:一种是出台影响行业的新规;另一种是针对某公司采取的强制措施。工厂因无法达到新发布或修订的环境标准而停产的案例,在美国有很多。近期,一些工厂就因治理臭氧、PM_{2.5}和发电厂汞污染物的政策而停产。

一般情况下,美国的法律和政策不直接作出限产指令或停产要求,而是设定严格的排放目标,制定严格的污染控制技术标准。工厂则需要想方设法达到这些标准,如安装新的污染控制设备,采用替代燃料,改造生产工艺或采取其他措施。但对于有些工厂来说,最具有经济性的办法是停产,并采用更新、更清洁的设施来进行生产。

2015年,美国环保局出台了汞和空气毒物标准(MATS),对燃煤和燃油发电厂设定了严格的汞排放限值。为了达到标准规定的排放率,许多燃煤发电厂需要采取汞污染控制技术,如活性炭喷射(ACI)系统。在限值

生效的前一年,约有20GW燃煤发电厂因无法达到限值而退役,另有5.6GW发电厂从煤炭发电,电改为天然气发电。

美国《清洁空气法》规定,违反该法规定的行为应受到民事处罚,罚款额度每天最高可达2.5万美元(根据通胀调整,2021年起这一额度调整至101439美元/天)。除经济上的处罚外,还有另外两种处罚:一种是禁止令,美国环保局可要求工厂限产、停产或整改;另一种是刑事处罚,工厂管理人员或员工可能因故意违反《清洁空气法》(例如故意报告虚假信息)而被刑事起诉。

美国环保局和美国司法部可提出处罚措施,但最终由法院和法官决定处罚结果。在许多情况下,工厂与美国环保局会在庭审前进行协商,达成一定调解方案。但调解方案须经法官批准,以确保方案适当和公正。

美国环保局采取禁止令通常是为了确保工厂未来能够合法合规运营。例如,禁止令要求工厂安装或升级污染控制技术,或要求企业对生产设备进行调

整等。针对已经造成的环境损害,美国环保局通常会要求工厂采取措施来减少这些环境损害,包括修复环境损害,投资能够降低该地区污染物排放的项目,例如为电动汽车基础设施建设和地铁扩建提供资金。

美国《清洁空气法》制定了量定处罚的标准。通常来讲,美国环保局需要考虑以下因素:企业规模、处罚会对该企业造成的经济影响、该工厂以及该企业拥有的其他工厂的合规情况以及为了合规所作的努力、违规持续时间、先前对相同违规行为作出的罚款情况、违规行为给该工厂带来的经济利益、违规行为的严重性,以及司法机关考虑的其他因素。

工厂超过排放限值或违反《清洁空气法》的其他要求时,美国环保局可以进行行政或民事处罚,包括发布禁令,要求工厂整改或停产。

不同的环境法规赋予了美国环保局不同的处罚和命令权。《清洁空气法》授权美国环保局的权限包括:发布行政处、发布命令、提起民事诉讼、提起

刑事诉讼等。如果美国环保局发布行政处罚或命令,公司有权申请行政听证。行政听证并不在传统意义上的法庭进行,而是由美国环保局行政法官监督并由做出裁决。以下是几个具体案例:

2015年7月,美国环保局与装机容量1.9GW的电力公司州际电力和照明公司(IPL)达成协议,原因是该公司对一座发电厂进行了改造,导致工厂的氮氧化物和二氧化硫排放量大幅增加。美国环保局和IPL达成协议,公司将永久关闭4座发电厂中的10台发电机组,对5座发电厂中的11台机组进行关停或变更燃料。在两座发电厂新增或改进脱硝控制设备,缴纳110万美元民事罚款,并至少投入600万美元来减缓对环境造成的影响。比如,发展太阳能光伏设

兰梓睿

“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出,积极应对气候变化,尤其针对碳达峰、碳中和问题提出若干具体政策措施。作为碳排放大国和煤电消耗大国,我国从碳排放达峰到实现碳中和目标只有30年时间,而发达国家需要60年-70年的时间。我国在能源消费与经济转型、二氧化碳和温室气体减排方面的行动,面临着更大难度和挑战。因此,必须从多方入手,积极构建长效机制。

第一,加强制度设计。碳中和目标下的长期深度减碳是我国战略发展的必然趋势,为减碳政策的长效实施提供制度保障非常必要。要尽早制定碳中和行动路线图,并提出落实碳中和目标的配套政策和保障措施。鼓励碳排放达峰积极省份率先自主设计碳中和行动路线,并要求将今后40年碳中和长期目标纳入今后10年碳排放达峰行动中,从而促进碳排放达峰路径与碳中和行动协同发展。在地方层面上,应结合本地区经济发展水平、产业结构与能源结构等方面的特点,进一步强化对本地区制造业、建筑业、交通等具体部门碳中和行动路线的研究,从而明确碳中和行动的重点领域和关键措施。尽快做好全国碳排放总量控制目标的设计工作,完善碳排放总量控制目标下各行业、各地区排放总量的分解机制,加强落实目标责任考核、项目碳排放评价等相关制度。

第二,加强技术创新。技术创新是实现碳中和目标与经济高质量发展协同的重要手段。要加快关键核心技术的研发和创新,将关键性低碳和负排放技术的长期发展规划纳入我国国家发展战略,与碳中和行动同步进行。在能源系统脱碳以及促进能效提高等技术持续推进的基础上,重点发展负排放技术,如碳捕提利用与储存、生物质能结合碳捕提储存以及基于自然的减排技术等。继续加大对氢能、核能以及能源储存转化等战略性新兴产业的研发投入,同时关注新兴产业发展的减排潜力,如数字技术产业等。此外,要加强对低碳关键性技术的保护和激励,完善低碳关键性技术知识产权保护机制,对创新性低碳技术给予税收减免、政府采购和技术授权等政策扶持,从而提高企业在实现碳中和行动中的积极性。

第三,加强市场化手段应用。利用市场化手段降低企业低碳转型的发展成本,可通过全国碳市场的建立,可以将碳价纳入企业生产决策,利用碳价信号引导企业降低成本,以最小成本参与碳中和行动。运用市场化机制引导公众选择低碳生活方式,如在有条件的地方率先实行阶梯电价制度,加大峰谷电价差,增加节约用度的经济效益,引导公众合理用电。通过直接补贴方式降低低碳产品的实际价格,增强低碳产品价格竞争力。

第四,加强绿色金融支撑作用。积极利用气候变化投融资等绿色金融工具,将企业低碳创新成本和风险最小化。我国已发布的《关于促进应对气候变化投融资的指导意见》明确提出,将引导和促进更多资金投入应对气候变化领域的投融资活动,今后需完善气候投融资标准、创新气候投融资模式以及构建气候投融资相关政策体系,为企业自主探索碳中和发展路径提供融资途径,降低企业投资成本和风险。在社区层面建立碳普惠金融制度,引导公众积极参与并持续采用低碳生活方式。逐步构建社区碳普惠金融制度的规范和标准,在碳普惠行为数据采集与处理、公众收益量化方法和收益发放形式等环节要做好统一化和标准化,并将碳普惠金融平台与全国碳市场进行对接。

作者单位:天津社会科学院资源环境与生态研究所

奋力推进“美丽句容”建设

江苏省镇江市句容生态环境局 罗荣



秀美的山水是江苏省句容市这座江南小城靓丽的生态底色。今年,句容市委市政府提出,要建设生产、生活、生态“三生”融合,美丽环境、美丽经济、美好生活“三美”叠加的“美丽句容”。生态环境部门作为建设“美丽句容”主力军,重任在肩、责无旁贷,要努力打造美丽生态环境“句容样本”。

聚焦美丽环境,深入打好污染防治攻坚战。一是扎实打好蓝天保卫战。以控雾霾、治臭氧为突破口,完成57项大气污染防治工程。与相关部门一道,积极落实扬尘管控、非道路移动机械管理、餐饮油烟整治等大气污染防治项目治理。精细化实施秋冬季大气污染防治管控,发挥覆盖全市的11座大气自动监测站作用,提前预警、及时应对,最大限度实现“削峰降值减污”。二是深入打好水污染防治攻坚战。今年是实施“十四五”规划的第一年,句容市国省断面由原先的3个增加到13个。坚持实施“排口长制”不动摇,保好水、治差水,确保地表水持续向好。以农村生活污水治理为抓手,加强监督检查,保障饮用水水源地水质安全。三是继续打好保持持久战。规范企业拆除活动,加快建立开发利用土壤负面清单,推进修复治理,决不让未经修复的污染地块流入市场。

聚焦美好生活,让市民更有生态获得感。句容生态环境借助污染防治综合监管平台,全面监督全市环境信访办理情况,线上线下双检查,督促信访办结“三到位”,即环境违法行为查处到位、环境问题整改到位、环境信访化解到位。制定局领导集中带案下访工作方案,明确“一个案件、一名领导、一个方案、一抓到底”的包案制度,对群众长期反映的、久拖未决的难点、焦点环境信访案件直接负责办理,真正做到办一件、结一件、带一片,有效防止拖而不决、决而无果现象。

施,在一个或多个农场安装厌氧消化池,更换学校所用的燃煤锅炉,用天然气汽车取代传统车辆,向消费者提供补贴以取代低效的木材燃烧供暖系统等。

2015年9月,美国环保局与装机容量57.5GW的电力公司杜克能源达成一项协议,原因是该公司并未在8座燃煤发电厂安装适当的控制技术。庭审前,美国环保局与杜克能源公司达成协议,包括永久关闭5座发电厂中的13台机组,缴纳近100万美元民事罚款,并至少投入440万美元来减缓对环境造成的影响。比如,恢复关键生态系统附近的水质和森林、安装电动汽车充电设施、投资建设可再生能源和能效设施等。

2021年2月,美国环保局对汽车零部件制造及销售公司Premier Performance违反《清洁空气法》的行为进行了调查。公司销售的汽车零部件影响了汽车污染控制的性能。最终,该公司同意缴纳300万美元罚款,并暂停生产和销售这些产品及类似产品。

作者系美国环保局高级环境政策分析专家