

# 政策环评助力美丽中国建设“协同共美”

生态环境部环境工程评估中心 郭倩倩 耿海清 李南颍

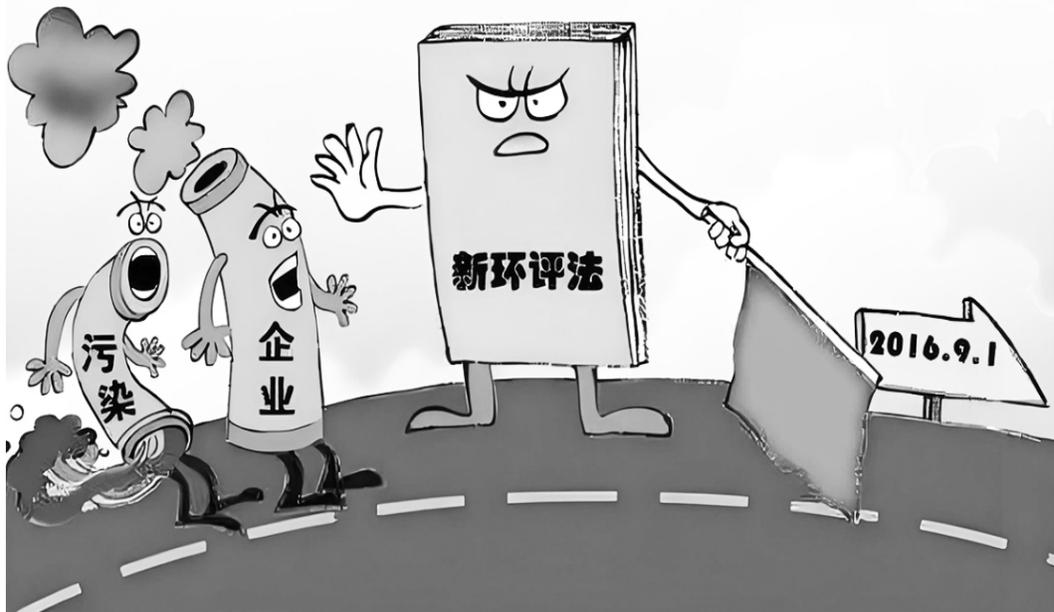
环境影响评价是伴随经济发展问题应运而生的，如今几乎所有的欧美发达国家均通过法律将环评确立为一项强制性制度，旨在识别政府部门各项拟议战略（政策、规划和方案）的潜在影响，防止政策规划和方案对生态环境产生负面影响。当前，我国经济社会发展已进入加快绿色化、低碳化的高质量发展阶段。为推进美丽中国建设，实现人与自然和谐共生，各部门纷纷出台多项政策。尽管这些政策各有侧重，但其落地实施却环环相扣。因此，各项政策不仅要独立有效，还需相互协同。

新形势新任务对生态文明建设和生态环境保护工作也提出了新的更高要求。开展政策环评，推动将环境因素纳入部门决策过程，充分考虑累积性影响、环境管理的最佳时机以及不同部门间的潜在互动等因素，为经济发展战略提供决策支持，将有助于实现局部与全局相协调、治标与治本相贯通、当前与长远相结合，从而提升生态环境治理的效率，实现生态价值的正向转化，为经济高质量发展赋能。

## 完善政策环评制度建设的必要性

第一，完善环评制度是建设美丽中国的迫切需要。绿色低碳发展是解决生态环境问题的根本途径，因此需要妥善处理高质量发展与高水平保护、重点攻坚与协同治理之间的关系。在推进生态文明建设的进程中，宏观经济决策的科学性至关重要，需从经济社会发展整体架构出发，深入解决环境资源保护问题。环评制度作为连接经济效益与环境效益的桥梁，对于实现经济与环境的和谐共生具有重要作用。通过政策环评，可在国家和地方制定重大经济、技术政策前，对相关事项可能产生的环境影响进行深入分析，论证其环境可行性，为资源开发利用、产业结构调整、工业布局和生态环境保护提供科学依据，有助于在决策源头强化整体性保护和系统性治理，确保国家重大战略的实施，支撑综合决策，从而更有针对性地推进生态文明建设。然而，与宏观政策取向一致性评估、社会稳定风险评估等工作的进展相比，政策环境影响评价制度建设滞后，其对生态环境保护的多维度协同作用明显不足。

第二，强化源头预防是应对环境挑战的有力抓手。当前，我国生态文明建设正处于多重压力交织、肩负重任的关键阶段，生态环境保护仍面临结构性、根源性、趋势性的巨大压力，尚未得到根本性缓解。生态环境建设虽稳中向好，但基础尚需加固，生态环境质量从量变到质变的拐点还没有到来。与此同时，生物技术、转基因技术、核能技术等新兴技术的快速发展，亦伴随新的环境风险，给生态环境管理带来了诸多不确定性。面对这些挑战，政策环评可以在决策源头预防，筑牢美丽中国建设安全底线的作用。通过政策环评，能够促进不同领域、部门间的深入沟通与紧密协作，共同应对生态环境难题，从而构建起一个多元协同、高效运作的生态环境治理体系。针对新兴技术带来的环境风险，政策环评可通过战略分析和科学评估，提出切实可行的风险管理措施和建议，为政府决策提供科学依据。此外，环境影响评价亦逐步成为我国积极参与全球环境治理的重要工具。以2023年签署的《联合国海洋法公约》下国家管辖范围以外区域



海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》为例，环境影响评价被作为其中的重要部分，提出从战略层面评价当前影响和未来潜在影响，确定研究优先事项，旨在为全球海洋治理进一步建章立制。

第三，完善政策环评是应对气候变化的有力举措。为应对气候变化的挑战，我国已启动“1+N”政策体系建设，并提出实现“双碳”目标的时间表和路线图。鉴于相关政策涉及类型和领域的多样性，若在政策制定阶段未能充分评估政策目标、内容和措施对生态环境的作用机制、影响类型以及影响程度，则很可能引发潜在的环境与社会问题。推进生态文明建设，首要层面是宏观经济决策的科学性，要从经济社会发展架构上解决环境资源保护的问题。将温室气体评价纳入现行环境影响评价制度，将提升生态环境管理部门应对气候变化的能力，有利于生态环境管理部门从全局的角度开展生态环境保护工作。与建设项目环评和规划环评中开展碳评价不同，政策环评旨在决策端发力，在统筹考虑政策实施的碳减排效应和环境效应的同时，更加关注气候变化与环境的伴生效应、次生效应和协同效应。通过分析政策实施可能带来的不利生态环境影响，源头预防温室气体减排和污染物减排的“跷跷板”效应，保障生态环境保护与减污降碳在目标、区域、领域等多个层面实现协同，从宏观上对低碳经济进行引导发展，形成制度合力。

## 对策建议

第一，基于实践构建适应多维度政策环评模式。政策环评尽管在国外已经普遍开展，但鉴于我国的政策制定方式和当前的生态环境保护状况，这一工作不能急于求成，而是需要长期的、多维度的探索和推进，逐步形成灵活、包容、多样的评价模式。基于实践经验，建议采用多维度、多种情景

模式来开展政策环评工作。

一方面，借鉴如盐碱地综合利用有关政策制定的成功经验，构建“政策—环评”双轨并行模式。对于可能产生直接或潜在重大生态环境影响的区域和行业发展、资源开发利用、产业结构调整和生产力布局的重大综合性政策以及重大战略，在政策制定初期同步开展政策环境影响评价，确保环境因素成为政策决策的重要考量因素。这种模式有助于在政策制定早期就发现并处理潜在的环境问题，并在政策中落实生态环境保护措施，从而提高政策制定与生态文明建设的协同性和一致性。

另一方面，根据第一批政策环评试点工作的经验，构建“差异化—精细化”协同推进模式。对于可能对生产和消费行为产生深远影响的经济、技术政策，结合不同地区、不同政策的特性和需求，制定具体的政策环评方案。根据我国政策制定的特点和政策可能产生的生态环境影响阶段，着眼于政策全生命周期，评价介入时机既可以是政策制定阶段，也可以是政策实施阶段。这种模式有助于提出更加符合实际情况的生态落地保护措施，提高政策环评的结论有效性和落地实效性。

第二，聚焦关键领域和重大问题找准切入点。按照国家地方“上下协同”、系统内外“纵横交织”、战略规划“远近谋划”的思路，针对当前我国面临的气候变化、资源消耗、生态保护等环境问题，以及具有广泛影响和高环境风险的重大政策，积极推进政策环评工作。

首先，聚焦国家层面的重大战略与政策决策。对于新质生产力培育、应对气候变化、区域协调发展、盐碱地综合利用战略等重大战略，政策环评应发挥其决策端前置性源头预防作用，确保这些战略在促进经济发展的同时，不损害生态环境质量，实现经济发展与环境保护的协同推进。

其次，关注重点产业与领域的政策影响。在能源、交通、化工等重点产业，以及生态保护红线区、资源开发区等重点区域，政策环评应特别重视这些领域政策可能对生态环境产生的长期和累积影响，确保政策制定与实施过程中充分考虑环境因素。

最后，还需关注前沿以及新型生态环境问题。针对生物多样性保护、新污染物治理、固废综合利用等问题，政策环评应作为预判生态环境风险、强化源头预防的有效工具，为政策制定提供科学依据，确保我国生态环境持续健康发展。

第三，把政策特征不断丰富完善技术方法。与项目环评聚焦于具体生态环境问题的“靶向治疗”相比，政策环评更应注重对政策和战略等宏观决策的“未病先防”，致力于将环境因素融入部门综合决策，助力高水平保护和高质量发展。鉴于我国政策体系和决策过程与西方国家存在显著差异，在推进本土化的政策环评工作时，不能局限于某一政策的特定阶段，而应采取“一策一方”的策略。通过“把脉问诊”政策以及这一政策体系在整个生命周期中对生态环境可能产生的影响，找准政策环评发力点。在此基础上，提出“系统治理”社会经济系统和生态环境系统的对策建议，助力绿色化、低碳化的高质量发展。

在技术方法的选择上，政策环评应紧密结合政策对生态环境产生不利影响的机制、路径、强度、范围和时长而进行灵活选择，并注重如何系统、准确地刻画社会经济与生态环境之间的关系，促使评价结果更具科学性、预见性和前瞻性。通过实践探索逐步完善政策环评的技术方法体系，逐步建立起分模式、分情景、分类别的政策环评方法库，适时开发基于成本—收益分析、人群健康影响评价、环境风险评估等更为复杂的政策环评大数据决策支持系统，为政策制定提供更加科学、精准的环境影响评估支持。

近年来，安徽省安庆市岳西县深入学习贯彻习近平生态文明思想，着力实施“生态立县、工业强县、文旅兴县”战略，深入探索“两山”转化路径，创新“两山”转化机制，走出一条“绿水青山有颜值、金山银山有价值”的山区县共富发展新路。岳西县先后获评“最美中国康养旅游名县”“全国县域旅游发展潜力百佳县”。

坚持“三聚焦”。聚焦工业强县，推动延链补链强链，抓好“一区多园”、“双招双引”、营商环境；聚焦文旅兴县，推动出圈出彩出新，持续抓好项目、做好产品、讲好故事；聚焦乡村生态振兴，推动兴业美村富民，大力发展乡村生态产业，全力建设和美丽乡村，全面推进乡村生态振兴。

连通“三线”，绿色有机农业有力助势。立足“小而精”县域特色农业产业发展定位，大力发展茶叶、蚕桑、高山蔬菜、中药材、香榧、生态养殖六大特色产业，持续实施农产品加工提质增效工程，建成茶、菜、桑3条产业环线，发展特色农林产业基地85万余亩，聚焦品种培优、品质提升，实现生态产品价值增值。

推动“三转”，生态康养产业逐步成势。立足优良的生态资源禀赋和丰富的文旅资源优势，把文旅产业发展作为推进县域经济发展的加速器和实现乡村振兴的新引擎，打造一批更适应市场需求

的文旅新业态，写好文化和旅游融合发展大文章，把生态“含绿量”转换成发展“含金量”。建成6个国家4A级景区，打响“云上岳西·康养福地”旅游品牌，推动生态资源转化为生态经济，去年接待游客1050万人（次），实现旅游收入59亿元。

科学“三清”，建设和谐美丽岳西。强化“三水”统筹，实施清理农村生活垃圾、清理村内塘沟、清理畜禽养殖粪污等农业生产废弃物“三清”行动，守好河湖环境“生命线”，创建美丽河湖和幸福河湖，延伸抓好城乡人居环境建设，建设人与自然和谐的美丽岳西。

创新“三融合”，推动岳西县域高质量发展。挖掘红色文化，推出5条红色旅游精品线路，建成大别山烈士陵园、初心与使命展馆等16个红色教育基地。依托生态资源，推进“康养+”多业态融合，打造温泉康养、森林康养、避暑康养等产品。促进农旅融合，以“千万工程”为引领，打造乡村度假、亲子研学等旅游新产品。围绕农村一、二、三产业融合发展，构建乡村产业体系，建成产业、形成集群，让农村实现聚人气、留人才、富口袋、兴文化。

## 探索生态立县共富发展新路

安徽省安庆市生态环境局岳西县分局 王爱华

## 山西省二代粘虫发生趋势预报

粘虫是农业农村部的监测的迁飞性、暴发性一类农作物害虫，二代为我省主要害代，主要为害中北部春玉米、谷子、高粱等禾本科作物。根据我省一代粘虫成虫诱蛾情况，结合周边省份粘虫迁飞情况及省气候中心6月气候趋势预测综合分析，预计今年二代粘虫在我省总体中等发生，在涑水河、汾河、文峪河、湫沱河、桑干河、浊漳河流域局部小气候适宜、落卵量大和管理粗放区域会出现高密度田块。预计全省发生面积180万亩，为害期为6月下旬至7月上旬。

### 监测防治建议

#### （一）加强监测，及时预报

粘虫是一种迁飞性、暴发性害虫，低龄幼虫具有隐蔽为害的特点，全省各级植保机构应充分利用常规测报灯、高空测报灯、性诱捕器等监测工具，认真做好成虫种群发生动态监测，密切注意周边地区迁飞动态。同时各区域站监测员要做好谷子田和杂草多的玉米田卵和幼虫系统调查，及早防范高密度集中为害，及时发布预报，指导群众做好相关防控工作。

#### （二）科学施药，及时防控

防治中要严把“三关”，即捕蛾于产卵前，灭卵于孵化前，药剂防治于3龄前。（1）成虫发生期：利用高空灯、黑光灯、频振式杀虫灯、性诱设备、糖醋液等诱杀成虫。（2）成虫产卵期：在田间插杨树枝把、谷草把等引诱成虫产卵，在卵孵化前集中烧毁。（3）幼虫发生期：幼虫3龄前，选用溴氰菊酯、氯虫苯甲酰胺、高效氯氟氰菊酯、苏云金杆菌等药剂喷雾防治。

山西省植物保护植物检疫中心

过去一年，碳市场和绿电绿证的制度建设都取得了重要进展。碳市场方面，2024年1月，全国温室气体自愿减排交易市场正式启动，与全国碳排放权交易市场一起实现碳减排“双轮驱动”。2024年5月1日《碳排放权交易管理暂行条例》正式施行，成为我国应对气候变化领域首部专门的法规。绿电绿证方面，2023年7月发布的《关于做好可再生能源绿色电力证书全覆盖工作促进可再生能源电力消费的通知》提出，绿证是认定可再生能源电力生产、消费的唯一凭证，同时要求实现对可再生能源电量绿证核发全覆盖。2024年1月，《关于加强绿色电力证书与节能降碳政策衔接大力促进非化石能源消费的通知》要求加强绿证交易与能耗“双控”、碳排放管理等政策有效衔接，激发绿证需求潜力，夯实绿证核发交易基础，拓展绿证应用场景，加强国内国际绿证互认。

## 自愿减排市场和绿电绿证机制的核心差异

自愿减排市场和绿电绿证机制均能有效支持可再生能源发展。然而，两者在政策目的、支持逻辑、国际实践等方面存在较大差异。

从政策目的来看，自愿减排市场和强制碳排放共同组成的碳交易体系是积极稳妥推进碳达峰碳中和的重大制度创新，是国际公认的降碳主渠道，承担着对内控制全口径温室气体排放、对外展示积极应对气候变化大国担当的任务，也能够促进我国能源低碳转型。绿电绿证制度聚焦推动可再生能源发展。

从支持逻辑来看，自愿减排市场强调自愿

# 电力系统如何低碳转型

清华大学能源环境经济研究所 张达

减排量的“额外性”，即项目实施带来的减排量相对于不实施该项目的“基准线”是额外的，在没有额外支持情况下，单靠项目自身难以克服具体财务效益指标、融资渠道、技术风险、市场普及和资源条件方面的障碍因素。绿证机制则强调对可再生能源的“全覆盖”，即核发范围包括所有已建档立卡的可再生能源发电项目，实现对可再生能源电量绿证核发全覆盖。目前，国内外绿电绿证制度均没有有效方案充分论证其额外性。因此，企业使用绿电绿证最多只能在排放核算时降低其范围二的电力间接排放，不能像使用具有额外性的自愿减排量一样，“抵销”范围一或范围二排放。“额外性”难以论证也导致部分使用绿电绿证机制降低排放的企业面临“漂绿”质疑。

从国际实践来看，当前主流的国际自愿减排机制可分为两类。一是基于国际条约建立，并由相应的联合国机构进行管理和监督的碳信用机制。典型代表是依据《京都议定书》建立、允许发达国家向发展中国家购买碳信用的清洁发展机制（CDM）。到2024年，CDM机制下注册的可再生能源发电类项目超过6000个，占CDM机制下总项目数的70%以上。二是独立第三方碳信用机制，由非政府组织（私营机构或公益组织）建立和管理的碳信用机制。典型代表是黄

金标准（GS）和核证自愿减排标准（VCS）。到2024年，GS下注册的可再生能源项目约900个，约占总项目数的27%；VCS下注册的可再生能源项目约1000个，占总项目数的24%。由此可见，国际自愿减排机制均认可可再生能源项目，并将其作为重要的减排量来源。绿电绿证机制作为电力的追溯工具，能够实现电力环境价值的量化、确权、交易和使用，是认定可再生能源电力生产消费的凭证。在相关国际倡议认可的情况下，绿电绿证可以用于完成可再生能源比例提高要求，如可再生能源配额制、RE100倡议下的企业自主可再生能源比例目标等；也可以用于完成电力间接排放降低要求，如科学碳目标倡议（SBTi）提出的企业自主减排目标、《欧盟电池与废电池法规》等。

## 自愿减排市场和绿电绿证机制的政策合力

基于上述差异，自愿减排市场和绿电绿证机制在支持可再生能源发展方式和应用场景方面各有侧重，可以形成政策合力为市场主体提供丰富选择。

在支持可再生能源投资方面，自愿减排市场对减排机制清晰、额外性强的项目提供针对性、有力度支持；绿电绿证机制对更大范围的可

再生能源项目给予激励。两者可协同推动可再生能源发展。

在应对各类减排需求方面，自愿减排机制下的可再生能源减排量可以用于碳市场、国际自愿减排机制（如国际航空业碳抵消与削减机制 CORSIA）抵消，抵消范围不局限于范围二的电力间接排放。绿电绿证则可以在有关国际机制认可的前提下，支持企业用更低成本降低在碳壁垒相关核算规则下的间接排放水平。但根据2024年4月30日欧盟委员会发布的电动车电池碳足迹计算规则草案，绿证在电池碳足迹相关碳排放核算中是无法使用的。自愿减排市场、绿电绿证相结合，才有望满足市场主体的各类需求，支持企业应对复杂的国际贸易竞争环境。

在提高我国应对气候变化话语权方面，可再生能源自愿减排量在历史上有效支持了我国可再生能源发展，在未来也将是国际主流自愿减排机制的重要组成部分。高质量自愿减排方法学是我国参与并引领国际自愿减排交易的重要抓手，可以为自愿减排需求方提供高质量的本土自愿减排量，为额外性较强的可再生能源项目提供更多的支持渠道。未来可利用《巴黎协定》第六条将“一带一路”国家的碳排放量转入我国，更好支持我国完成国家自主贡献（NDC）

目标。

## 自愿减排市场和绿电绿证机制的有效衔接

有效衔接是自愿减排市场和绿电绿证机制形成政策合力的必要前提。尽管自愿减排量和绿电绿证的环境价值是否涉及重复计算在不同语境下存在一定争议，但为寻求国内外各利益相关方的最大公约数、体现我国应对气候变化的决心，可以采用“并行不悖、协同推进”的方式衔接绿证与自愿减排市场，避免重复计算。

考虑到自愿减排市场和绿证制度出发点不同，两个市场可在各自框架下运行，并通过强化信息共享的方式衔接，解决绿证的国际认可度问题。建议在自愿减排交易市场和绿证制度主管部门间建立信息共享机制。相关部门通过自愿减排交易市场完成项目登记后，可将有关信息推送给绿证主管部门，绿证主管部门可根据情况对项目相关绿证予以冻结或注销，并向社会公开。由于存在严格的额外性要求，合格的自愿减排项目均为该领域最需要政策支持的项目，一旦关键技术得到商业化推广普及，该方法学将被重新修订，或从自愿减排机制中退出。自愿减排方法学也将逐步扩大支持领域，纳入更多与能源相关、社会期待高、技术争议小、数据质量可靠、社会和生态效益兼具的方法学，为能源转型提供额外支持。绿电绿证机制在可再生能源方面积累的数据基础也将为自愿减排市场数据质量提高、方法学更新提供有力支持。政策机制的良性互动将支持“中国方案”获得更多国际认可，引领国际应对气候变化话语体系。