# 法治政仿

主编/徐强 编辑/张维 见习编辑/刘欣 美编/李晓军 校对/宜爽

LEGAL DAILY

## 应对气候变化 改变刻不容缓行动需在当下

中国彰显担当扭转二氧化碳排放快速增长态势



## □ 本报记者 张维

气候变化,作为全人类面临的严峻挑战,似有加剧

一个正在引起各方关切的事实是:人类正迅速接近科学界设定的1.5℃气温升幅限制。"而这是一条任何人都不想越过的危险红线,因为我们知道,越线就会导致极端天气事件风险加剧。"世界自然基金会全球总干事马可·兰博蒂尼近日发出警告。

目前没有可信的途径达到将升温幅度控制在1.5℃ 之内的目标——联合国环境规划署在一份新报告中如 是说。

"当今全球气候变化已从未来挑战变为现实而紧迫的气候危机。改变刻不容缓,行动需在当下。"中国气候变化事务特使解振华近日表示。

中国始终高度重视应对气候变化。据生态环境部 应对气候变化司司长李高介绍,党的十八大以来,生态 环境部坚定实施积极应对气候变化国家战略,应对气候变化工作取得积极进展,单位GDP二氧化碳排放显著下降,扭转了二氧化碳排放快速增长的态势,能源、产业结构持续优化,低碳发展体制机制不断完善,全国 碳市场建设扎实推进,森林碳汇持续增长,适应气候变化能力不断提升。同时,中国积极建设性参与全球气候治理,逐步成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者和引领者。

### 极端事件频发 气候灾难显现

今年以来,全球多地高温,干旱、暴雨等极端事件

3月,异常热浪袭击南亚,带来122年最高气温;5月, 巴西东北部在一天内降下了往年22天的降雨量,数万人 流离失所;6月开始,史无前例的热浪席卷世界多地,日

## 核心阅读

党的十八大以来,生态环境部坚定实施积极应对气候变化国家战略,应对气候变化国家战略,应对气候变化工作取得积极进展,单位GDP二氧化碳排放显著下降,扭转了二氧化碳排放快速增长的态势,能源,产业结构持续优化,低碳发展体制机制不断完善,全国碳市场建设扎实推进,森林碳汇持续增长,适应气候变化能力不断提升。



本等国报告了上万宗中暑病例,西班牙、葡萄牙出现上千宗热射病死亡病例;7月,南极海冰面积为153万平方公里,较过去20年间的7月平均水平缩小了7%,这是南极自44年前开始有卫星监测记录以来最小的7月海冰覆盖面;8月,欧洲先民于大旱之年留下的"饥饿之石"重现天日……气候如此反常,给自然生态环境、经济社会、生产秩序、民众生命健康带来严重威胁。

昆虫已被预测最先迎来"末日":2019年4月,《生物保护》杂志发表的一篇涉及全球昆虫的报告指出,目前,全世界41%的昆虫物种正在衰退,昆虫总生物量正在以每年25%的速率下降。如果昆虫的快速衰退趋势持续下去,有

可能在一个世纪内灭绝。今年《自然》杂志发表的另一项研究则表明,和气候变化影响最轻微、耕作相对较少的地区相比,在高强度农业生产为主和气候变暖显著的地区,昆虫数量减少了49%,昆虫种类减少了27%。

对人类来说,未来全球会有大部分人口生活在极端高温中或许不再是危言耸听。而已有的极端气候,对人类的伤害也亟待引起重视。

10月30日发布的《中国版柳叶刀倒计时人群健康与气候变化报告2022》显示,中国是全球气候变化的敏感区和影响显著区。与1986年至2005年的平均值相比,2021年中国人平均多经历了7.85个热浪天,安全户外活动的时间缩短了48.2%;潜在的劳动时间减少了7.1%,野火暴露增加了62.7%。与历史基线时期相比,中国居民的健康受极端降雨量和登革热疾病的影响在过去十年中呈现上升趋势。

### 发展降碳双赢 中国成效明显

应对气候变化,中国的勇于担当是显而易见的。

解振华指出,回首近十年,中国始终积极践行应对气候变化务实行动,作出"二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和"的庄严承诺,宣布不再新建境外煤电项目;成立了碳达峰碳中和工作领导小组,构建和实施双碳"1+N"政策体系,积极推进低碳发展和绿色转型;始终积极推动全球气候治理进程,呼吁共同坚守《巴黎协定》,不能轻言放弃,为共同应对气候变化指明了方向,注人强劲动力。

数据即是铁的事实。经初步核算,2021年,单位GDP二氧化碳排放比2020年降低3.8%,比2005年累计下降50.8%,非化石能源占一次能源消费比重达到16.6%,风电、太阳能发电总装机容量达到6.35亿千瓦,单位GDP煤炭消耗显著降低,森林覆盖率和蓄积量连续30年实现"双增长",全国碳排放权交易市场启动一周年,碳市场碳排放配额累计成交量1.94亿吨,累计成交金额84.92亿元

生态环境部近日发布的《中国应对气候变化的政

策与行动2022年度报告》显示,在实施《打赢蓝天保卫战三年行动计划》三年期间,全国二氧化硫、氮氧化物、一次PM2.5排放量分别约下降367万吨、210万吨和125万吨,同时累计减少二氧化碳排放51亿吨。

"我们成功启动了全球覆盖温室气体排放量最大的碳排放权交易市场,扭转了二氧化碳排放快速增长的态势,这也是非常了不起的成绩。"李高说,我国积极推动《巴黎协定》的达成生效和全面有效实施,持续开展应对气候变化的南南合作。经过不懈努力,实现了经济发展与减污降碳双赢,绿色日益成为经济社会高质量发展的鲜明底色。从国际层面,我们为推动构建公平合理、合作共赢的应对气候变化全球治理体系作出了突出的中国贡献。

### 方向已然明确 推进双碳工作

未来将如何走

党的二十大报告已经指明方向:要统筹产业结构 调整、污染治理、生态保护、应对气候变化,协同推进降碳、减污、扩绿、增长;要加快发展方式绿色转型,推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式;积极稳妥推进碳达峰碳中和,立足我国能源资源禀赋,坚持先立后破,有计划分步骤实施碳达峰行动;积极参与应对气候变化全球治理。

"碳达峰、碳中和是能源革命的两个里程碑,是顺应绿色发展时代潮流,推动经济社会高质量发展、可持续发展的必由之路。"中国工程院院士、中国工程院原副院长,国家气候变化专家委员会顾问杜祥琬指出。

中国工程院院士、生态环境部环境规划院院长王金南说,当前,我国生态文明建设进入了以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期

李高表示,下一步,要继续实施积极应对气候变化 国家战略,围绕落实好党的二十大报告有关部署,坚持 统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变 化,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,坚持系统观念,处理好发展和减排、整体和局部、长远目标和短期目标、政府和市场的关系,推动应对气候变化工作不断取得新的进展。

坚持把减污降碳协同增效作为促进经济社会发展全面绿色转型的总抓手,强化源头治理、系统治理、综合治理,落实"十四五"碳强度下降目标任务,加快建立统一规范的碳排放统计核算体系,推动能耗"双控"向碳排放强度和总量"双控"转变。

积极稳妥推进"双碳"工作,落实好碳达峰碳中和的"1+N"政策体系,加快推动重点领域绿色低碳转型,在降碳的同时确保能源安全、产业链供应链安全、粮食安全,确保群众的正常生活。

稳妥有序地推进全国碳排放交易市场建设,牢牢 把握碳市场作为控制温室气体排放工具的政策定位, 加快推进新的履约周期相关工作,持续健全法律法规 和政策体系,建立健全数据质量管理长效机制,逐步扩 大全国碳市场行业覆盖范围,进一步丰富交易主体、交 易品种和交易方式,同时要在进一步完善制度设计的 基础上,启动温室气体自愿减排交易机制。

开展全方位深层次多角度的应对气候变化宣传普及,倡导形成绿色低碳的生产生活方式和消费方式,持续开展应对气候变化的能力建设。

推动落实《国家适应气候变化战略2035》,加快气候变化监测预警和风险管理,完善气候变化的观测网络,加强气候变化影响和风险评估,推进重点领域适应工作,全面提升适应能力。

积极参与应对气候变化全球治理,坚持可持续发展,坚持多边主义,坚持共同但有区别的责任原则,坚持合作共赢,坚持言出必行。积极建设性参与气候变化多边进程,实施《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》,支持发展中国家的合理诉求,维护发展中国家的整体利益,深入开展气候变化南南合作,为推动构建公平合理、合作共赢的应对气候变化全球治理体系不断贡献中国智慧、中国力量和中国方案。

## 重大行政决策中大数据的引入



重大行政决策中如何引入大数据,是当下亟待关注的 重大课题。由于《重大行政决策程序暂行条例》(以下简称 《条例》)公布时,我国有关大数据及其治理理念还不十分 清晰,所以《条例》未对重大行政决策中大数据的引入作出 规定。从重大行政决策科学化的原则出发,引入大数据应 当是符合相关原则的。笔者认为,重大行政决策中大数据 的引入可以体现在以下几方面。

重大行政决策事项选择上的大数据引入。行政主体在作出行政决策时是有范围和内容上的选择的,从大的方面讲,行政决策所涉及的事项众多,包括公共服务、市场监管、社会管理、环境保护、国民经济发展以及重大公共建设项目等。由于行政治理基于一定的客观行政事项,基于社会公众在某个特定时间或空间内的诉求,所以对于行政决策主体而言,行政决策的事项存在一个选择问题。而如何选择行政决策的事项呢?这就可以引入相应的大数据进行分析。通过大数据分析可以排列有关行政决策事项的顺序,从而避免在行政决策范围选择上的盲目性和不客观性。数据的引入是一个科学的问题,是一个定量分析的问题,它可以将一个领域内及区域内相关的重大行政决策事项作出有序化的排列。

重大行政决策公众参与上的大数据引入。公众参与在 重大行政决策的程序构造中有着非常重要的价值和地位, 其所体现的是全过程人民民主。在我国当下所强调的全过 程人民民主中,公众参与极其重要,它是行政决策程序化 以及行政程序机制建构中最为核心的部分。而公众参与的大原则就是有序的参与、有效率的参与和具有普遍性的参与,为了做到这一点,在公众参与重大行政决策中,如某一重大行政决策常常涉及到直接和间接的利害关系人,直接利害关系人的参与是公众参与的一个范畴,而间接利害关系人的参与同样非常重要。大数据的引入可以将不同的公众参与主体作出类型上的划分,包括对公众人群的与行政决策事项之间的利害关系,对公众人群的性别,职业、知识结构等作出科学分类进而作出科学化的处理。

重大行政决策专家论证上的大数据引入。专家论证与公众参与是重大行政决策程序中的两个机制,公众参与保证了重大行政决策的民主化,而专家论证则保证了重大行政决策的科学化。在专家论证中同样需要引入大数据。任何行政决策都会涉及特定的领域,涉及专业性和复杂性的问题。如在河流治污的行政决策事项中,有些科学数据就只有环境保护领域内的专家才懂得。在专家论证的过程中,就应当对专家进行大数据上的分析。可以建立专家数据库,在数据库中对专家所分布的专业领域、学科领域等以及专家所处的科学研究团队作出分析和分类。此外,还应当用大数据分析机制辅助专家论证,使得专家在重大行政决策中能够真正做到科学地对行政决策予以论证。

重大行政决策风险评估上的大数据引入。《条例》第二十二条到第二十四条对重大行政决策的风险评估作了规定。有些重大行政决策可能会带来一些舆情,有些可能会带来环境或其他方面的负面效应,而有些在当下来看是一个好决策,但从长远来看则隐藏着若干深层问题,这就要求在决策过程中必须对风险作出科学评估。重大行政决策风险评估中大数据的引入更为重要,因为

一个决策往往包括社会稳定、公共安全等若干方面的因素,这些因素在决策中都应当有正确排序、分析进而确定相应风险指数的过程去体现。应当构建相应的大数据机制对重大行政决策的风险点和风险指数、发展的趋势及风险的其他方面状况作出合理的分析和判断,该引入是保障重大行政决策带来社会稳定效果的必要手段。

重大行政决策执行和调整上的大数据引入。重大行政决策 一旦作出就要将决策的内容予以实施和实现,执行主体要不折 不扣地执行重大行政决策的内容,而重大行政决策在执行中会 遇到内外在因素影响。例如,可能会发现原来的决策在客观性 上存在问题,在定量分析上存在问题等,这便要求对决策的执 行和决策本身的内容作适度或恰当的调整。那么如何使决策的 执行能够得到有效调整呢?这同样需要引入相关的大数据研 完。一个重大行政决策涉及面广、影响范围大,而且具有未来性 和不可知性,只有通过在执行过程中将相关的一些因素考虑进 去,并使原来决策的内容能够真正落地,这就需要相应的大数 据对决策者执行的可行性和精准性作出适度分析。

重大行政决策后评估上的大数据引入。重大行政决策 后评估是《条例》中的亮点,这要求重大行政决策作出以及 执行以后要对相关的内容作出评估。不同于决策作出时对 相关因素的分析,我国长期以来有关决策的后评估是相对 滞后的,对决策作出和执行之后的效果等缺少论证评估, 这对后续的行政管理有影响,基于此《条例》构建了后评估 制度。那么如何从技术上对重大行政决策进行后评估呢? 可以对已经作出和已经实施的行政决策运用大数据进行 分析,通过算法、人工智能等手段作出科学合理的分析。

(作者系上海市人民政府参事,上海政法学院教授、博士生导师)

## 雄安新区创新信访工作模式 情理法并重促"事心双解"

□ 本报记者 周宵鹏□ 本报通讯员 董博扬

秋日白洋淀,碧波苇海,芦花荡漾,一叶轻舟倏忽穿过水巷,67岁的赵领社动作麻利地上岸,来到村里群众家中进行纠纷调解。经过老赵的耐心疏导,矛盾顺利得到了解决,他的脸上绽开欣慰的笑容。原来,老赵是安新赵庄子村"水上调解室"的一名调解员,而这也是雄安新区为了及时解决群众诉求,开展的特色服务之一。

环抱白洋淀的雄安新区,淀泊美景与社区地理困难相生相依。纯水社区四面衔水,百姓出村路远不便,问题解决时效难以保证。为了实现"大事不出村,小事不出乡,矛盾不上交"的目标,雄安新区坚持"以人民为中心",积极探索创新,汇聚社会力量,"水上调解室""巡回法庭"等独具特色的服务项目"应水而生"。70余名水上调解员发挥人熟地熟的优势,进淀登岛,把"村民走出去"变成"基层走进来",第一时间源头化解矛盾隐患,"让人民调解走在信访前"。

据悉,"水上调解室"只是雄安新区社会治理提升的一个缩影。当前,雄安新区已经进入大规模开发建设和承接北京非首都功能疏解同步推进的重要阶段,

服务城市建设、服务疏解、服务群众生活、服务群众就 业成为雄安社会治理工作的一块"压舱石"。

为了更好地解决群众困难,加快信访工作的法治化进程,雄安新区创新"1+2+N"信访工作模式,由信访部门总牵头,选优配强农村"两员",统筹多支社会力量参与,实现多元共治。在基层选配了1023名调解员、2446名代办员,确保第一时间为群众排忧解难。新区本级、3个县、33个乡镇均设立了法律咨询室,援引专业力量,将信访事项导入法治轨道办理。自上而下普及心理咨询服务,实现情理法并重促进"事心双解"。

"村民变市民,市民变文明",雄安新区顺应城市发展大势,发挥志愿服务效应,培养百姓主人翁意识,持续开展"悦居容东""法惠容西"等志愿服务活动,通过"花朵计划""烟头革命"等推广项目,以小支点撬动大文明,让志愿者走进百姓心中,让矛盾排查在社区,让隐患调处在基层。

雄安新区群众工作中心主任张义霞表示,雄安新 区将不断拓展和深化社会力量在矛盾调处,社会治理 中的积极作用,用心用情用力构建群众工作大格局, 真正打通服务群众的"最后一公里",为推动高质量发 展营造良好的社会环境。

## 法护"龙城"续写"惊奇"

## 柳州以法治智慧法治力量助力高质量发展

□ 本报记者 马 艳 □ 本报通讯员 傅永新

现代工业与青山碧水交相辉映,连续两年获得国家地表水考核断面水环境质量全国第一,2022年成为广西壮族自治区首个因推进质量强国建设工作成效突出获国务院督查激励的地方,荣获2021年首批全国禁毒示范城市、2022年第九批全国民族团结进步示范市等荣

營……这里是广西柳州市,又被称为"龙城"。 "近年来,柳州市围绕建设现代制造城、打造万亿工业强市的发展定位,以法治思维和法治方式推进改革,以法治智慧和法治力量助力高质量发展,不断增强人民的获得感、幸福感、安全感,良法善治成为这座城市的幸福底色。"柳州市司法局党组书记、局长陈家达如是说。

## 加快产业转型升级

百年工业发展,使柳州成为西南工业基地的"老大哥"。在经济发展过程中,柳州市曾因工业体量大、污染排放高饱受污染之伤,如何兼顾经济发展与环境保护,成为柳州市面临的时代课题。

柳州市委、市政府下定决心摒弃"以牺牲环境为代价来换取经济发展"的老路子,走出"既要工业强市,又要碧水蓝天"的新路子,先后出台《柳州市莲花山保护条例》《柳州市柳江流域生态环境保护条例》《柳州市环境噪声污染防治管理办法》等地方性法规和政府规章,加快传统产业转型升级,将污染治理与城市发展战略同规

划、同部署、同实施,通过搬迁改造一批、转型升级一批、引进实施一批的"5+5"产业发展布局,创造出高质量发展的"柳州模式"。

2021年10月28日,在联合国组织的第二届区域合作伙伴论坛上,柳州市作为中国工业城市向环境友好型城市转型的成功案例,"柳州经验"走向世界。柳州之变,群众交口称赞,称之为"柳州惊奇"。

如今,"一湾碧水穿城过,十里青山半人城"成为柳州市的真实写照。近30万株紫荆花开遍柳州市街头巷尾,诉说着由"酸雨之都"蝶变"紫荆花城"的故事。

## 持续优化营商环境

2021年11月12日,"广西唯一!柳州加入中欧区域合作'朋友圈'"的消息刷爆柳州本地市民的朋友圈。作为广西唯一纳入中欧区域合作中方案例城市,柳州参与到更高平台、更高层次、更大范围、更多领域的中欧国际城镇合作中。

围绕打造"全区标杆、西部领先、国内一流"营商环境目标、柳州市紧紧围绕群众关心、社会关注、企业需要解决的堵点难点问题、深化改革、交出一份又一份亮眼成绩单。

全市推进"一窗通办",申请人等待时间控制在10分钟以内;整合企业登记环节,与银行、社保、医保、公积金缴存联办,打造"15分钟服务圈"。

柳州市倾力打造的"龙城市民云"App,注册用户累计超过196.2万人,推出便民服务事项457项,政务服务事项网上可办率达99%以上。

不仅如此,柳州市获批全国知识产权领域第二批以

信用为基础的分级分类监管试点工作城市,为广西实施知识产权信用监管实现了"零"的突破;"多测合一"助力工程建设项目审批提速提质经验做法被列入自治区2021年第一批优化营商环境改革典型复制推广。

## 依法治理破解难题

2021年9月,广西首家不良资产处置协会——柳州市不良资产处置协会成立。"协会围绕市委、市政府建设现代制造城和打造万亿工业强市的目标,依托协会平台,团结协作开展多领域不良资产处置业务,通过法治化手段集中攻坚各项难题。"柳州市不良资产处置协会

负责人李杰介绍说。 柳州市率先在广西成立破产管理人协会、不良资产 处置协会,注重发挥破产管理人协会的专业优势,为企 业纾困。今年上半年,柳州市破产管理人协会会员办结 破产清算案件共10件,重整3件。其中,破产资产已变现 总额1.7亿元,确认税务债权1402.09万元,确认职工债权 2555.45万元,安置职工779人,化解执行案件216件。

法治是社会治理创新的最优模式。柳州市坚持依法 治理,在社会矛盾纠纷预防调处化解、突发事件应急处 置、公共法律服务等方面持续发力。

2020年以来,柳州市制定或修订各类应急预案23部,依法分级分类施策,进一步完善突发事件监测预警、信息报告、应急响应、调查评估等机制,推动基层组织和社会力量依法参与预防和应对突发事件。目前,全市1155个社区(村委)通过自治区社区减灾准备认证,86个社区(村委)荣获"全国综合减灾示范社区"称号,142个社区(村委)被评为"广西壮族自治区综合减灾示范社区"。

法护"龙城",续写"惊奇"。在法治政府建设的新阶段,柳州市正朝着全面建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府目标铿锵前行,创造一个又一个"柳州奇迹"。



近日,阿拉山口海关工作人员在对一辆进境平板挂车进行机检查验时,发现该车底部夹层内夹藏大量土壤,重达3300公斤。这是阿拉山口公路口岸近年来首次在进境运输工具中截获土壤,阿拉山口海关已依法对该车作退运处理。运输工具中央藏的土壤中可能含有多种有害微生物或携带危害农业及经济作物的昆虫,易引起植物病害,危害我国农作物生长。同时,还可能携带有致人畜寄生虫病的虫卵、幼虫和细菌及其芽孢,存在破坏环境和生态安全风险。图为阿拉山口海关公路口岸现场关员正在查检违规入境土壤。本报记者 潘从武 本报通讯员 石钰涵 吐尔洪江·哈斯木 摄