

## 破解气候融资困局 中国以“绝无仅有”行动获赞

### 环保在行动

□ 本报记者 张维

“我们将开启一段新的旅程，每个人都不是孤立的乘客。”

在世界正输掉将气温保持在2015年设定的目标以下的斗争的关键时刻，联合国气候公约（UNFCCC）新任执行秘书西蒙斯蒂尔在位于埃及的沙姆沙伊赫传递出如此热情与积极的信号。

全球的目光被正在这里举行的第27届联合国气候变化会议（COP27）所吸引，自当地时间11月6日拉开帷幕的这一会议，将持续至11月18日，来自190多个国家、区域和国际组织的代表及各界人士约4万人参会。

“金钱可能是COP27气候谈判的核心压力。”有舆论在会前已作出如是判断，发达国家如何履行对发展中国家的气候融资支持，被认为是此次大会的优先事项之一。

毫无疑问，应对气候变化的挑战，离不开资金支持。气候融资近年来一直是国际上生态环境保护领域里的热点话题。在中国也是如此。“实施积极应对气候变化国家战略和落实双碳目标，离不开大量、有效的资金支持。我们推动开展气候投融资工作，目的就是引导和促进更多社会资金投向应对气候变化减缓和适应的领域，这是应对气候变化工作的重要组成部分，也是推动实现碳达峰、碳中和目标的有力抓手，同时也是创新性很强的工作。”生态环境部应对气候变化司司长李高说。

#### 地球“发烧”敲响警钟 发达国家未兑现承诺

“气候变化和我有什么关系？”如果还有人在问这样的问题，那么，他显然对于地球和人类未来的命运缺乏认知——联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）

#### 核心阅读

推动开展气候投融资工作，目的就是引导和促进更多社会资金投向应对气候变化减缓和适应的领域，这是应对气候变化工作的重要组成部分，也是推动实现碳达峰、碳中和目标的有力抓手，同时也是创新性很强的工作。



的数据显示，相对工业革命前的气候状态，当前全球平均已升温1.1℃，并保持加速上升的趋势。如果地球“发烧”不退，人类将不得不面临更多更强的陆地区域热浪和极端降水，更多的全球尺度高温—干旱复合事件、部分地区火灾天气或复合型洪涝事件；气候区向两极移动；冰盖崩塌、大洋环流突变、复合极端事件等影响超大的小概率事件的发生概率明显上升。

今年以来全球多地发生的极端气候事件足以证明，地球“发烧”警钟敲响，拯救这块目前为止人类的最后栖息地，是当下唯一出路。

有人说，此时此刻就是逆转地球和人类命运的最后窗口，这让今年COP27的召开格外引人注目。气候资金作为其核心问题，早已不是悬念。在COP27召开前夕，联合国就表示，到2030年，发展中国家每年可能需要花费3400亿美元的资金来应对气候变化，而全球在应对气候变化方面还远远落后，并越来越容易受到海平面上升和极端天气的影响。

在《巴黎协定》中，发达国家承诺到2020年每年提供1000亿美元气候融资，帮助发展中国家节能减排应对气候变化。但到目前为止，这部分资金只兑现了一小部分。

“这不仅对发展中国家开展气候行动造成了严重影响和阻碍，还严重损害了发达国家和发展中国家之间的政治互信。”李高说，我们敦促发达国家尽快兑现每年1000亿美元的资金支持承诺，而不是仅仅在COP27期间提交一份给迟迟没有兑现资金承诺找原因找借口的报告。目前很多发展中国家的自主贡献都提出了对发达国家资金支持的要求，发达国家应当根据发展中国家的需求，以1000亿美元为起点制定更雄心勃勃的2021—2025年气候资金路线图以及2025年后发达国家新的集体量化资金目标，以增进南北互信和行动合力。

天津大学马寅初经济学院创院院长，国家能源、环境和产业经济研究院院长张中祥说，中国深深理解发展中国家被要求为全球努力作出贡献但得不到相应支持的困扰和担忧，一直积极在全球治理框架内帮助发展中国家争取发达国家气候融资和技术支持，为发展中国家争取更多发展空间。

#### 搭建多部门合作平台 启动气候投融资试点

在联合国气候变化会议中，联合国是一个牵头方或利益协调体，而应对气候变化，是作为个体的每个国家或地区的共同使命。中国即以实际行动彰显了这样的担当，除了帮助发展中国家争取发达国家气候融资支持外，也在国内力行气候融资行动。

据李高介绍，最近几年，生态环境部会同有关部门积极推动气候投融资工作，逐步形成了以顶层设计、试点示范、人才队伍建设为核心，多部门、多行业、多领域、中央和地方协同发力的工作格局。

2019年8月，生态环境部等九部委联合发布了《关于促进应对气候变化投融资的指导意见》，对这项工作进行了系统部署。

2021年12月，生态环境部牵头九部委联合印发了《关于开展气候投融资试点工作的通知》，正式启动气候投融资试点工作，这项工作的目标是推动探索形成可复制、可推广的气候投融资先进经验和优秀实践。

今年8月，生态环境部等九部委联合公布了气候投融资试点名单，确定了第一批23个地方入选气候投融资试点。包括12个市、4个区、7个国家级新区，其中有北京市密云区、通州区、河北省保定市、山西省太原市、长治市、上海市浦东新区、广东省广州市南沙新区、深圳市福田区等。

“这样的行动在全世界应该是绝无仅有的，一定能够为全球带来特别多的收益，通过良好的政策设计规范发展，这种做法是很好的，应该给中国政府这方面点赞。”亚洲开发银行原气候变化首席专家吕学都对此评价道。

吕学都认为，顶层设计特别重要，因为应对气候变化，保护环境是需要政府推动的，这些事情本身比较难，“需要去投特别先进的技术，按照企业的角度看，投资回报率是比较低的，风险可能很大，所以并不会很愿意投，需要政府用政策规范、引导、推广、约束和要求”。

#### 深化气候投融资工作 加大与金融机构合作

气候融资投融资试点已初见成效。以北京市通州区为例。据通州区金融办副主任孙国卓介绍，今年1月

至7月，全区金融业税收占全区比重达13.2%，其中绿色金融发挥了重要的作用。作为绿色金融功能主要承载区和先行示范区、城市副中心绿色信贷余额突破240亿元，绿交所累计实现各类环境权益交易量超9300万吨，副中心“绿色金融”发展已在北京市形成了一定的规模和影响力。

值得注意的是，《北京市通州区（城市副中心）气候投融资试点三年行动方案（2023—2025年）》也有望尽快出台，最近已面向社会公开征求意见。

深化气候投融资的工作还将继续。李高透露，围绕开展气候投融资试点，生态环境部将会同有关部门开展如下工作。

引导试点地方搭建“政银企”信息对接平台，指导试点地方积极挖掘和培育气候项目，推动地方建立本区域的气候投融资项目库，建立并规范项目的人库标准，确保入库项目的质量，打造气候项目和资金有效对接平台。

指导地方加强相关项目的碳核算和信息披露。指导地方对相关投资项目碳减排的效果开展核算，同时不断提高数据质量，鼓励和引导企业主动披露气候相关信息，加强碳排放信息的政府监管和社会监督。

鼓励试点地方加大培育气候友好型金融机构。同时加大与金融机构的战略合作，加强对投资者的教育和引导，支持第三方机构开展气候友好型金融机构评价，鼓励金融机构推出基于碳减排量的创新投融资工具和服务模式，发挥社会和市场力量。

支持试点地方强化企业和金融机构能力建设。生态环境部将会同有关部门为试点地方提供技术支撑和指导，以制订气候投融资相关标准为抓手，将气候投融资项目的发展路径、技术标准、产业特点、商业模式、风险防范、排放测算等因素纳入企业和金融机构的战略决策与投融资活动。

鼓励试点地方积极开拓气候投融资国际合作。加强与国际组织、投资机构和资本市场的对接，引导更多的国际资金投入我国应对气候变化项目上来。

## 守护好东平湖一湖碧水

### 山东东平建立“一链式”法治保护生态发展新机制

□ 本报记者 曹天健  
□ 本报通讯员 孙承武

东平湖作为山东省第二大淡水湖泊，是黄河下游唯一重要蓄滞洪区，还是国家南水北调工程调蓄枢纽、京杭运河复航战略枢纽和未来发展津地区、雄安新区的重要水源地。

“守护好东平湖一湖碧水，为实施黄河国家战略、赓续黄河文明扛牢政治责任。”山东省东平县委书记马焕军告诉《法治日报》记者。

据马焕军介绍，近年来，东平县积极探索创新，推动东平湖生态保护和高质量发展领导小组，构建起立法、普法、执法、司法“一链式”东平湖保护发展新机制，形成了多管齐下、衔接严密的大治理格局，为黄河流域生态保护和高质量发展提供了坚实法治保障。

#### 生态保护须靠法治靠制度

“保护好东平湖生态环境必须依靠制度，依靠法治。要实现东平湖生态保护和高质量发展，必须首先从顶层设计层面入手，解决制约发展的各种惯性治理模式。”马焕军说。

据了解，东平县委依法治县委员会专门成立立法护航东平湖生态保护和高质量发展领导小组，统一研究解决东平湖生态保护有关问题。

为科学确立东平湖保护发展的目标、路径和方式，东平县抽调精干力量，邀请省内外知名法律专家，以上级生态保护相关法律法规和相关制度为依据，结合东平湖实际，起草了《山东省东平湖保护条例》（以下简称《条例》）。在省市领导大力支持以及相关部门协助下，《条例》在2021年9月经山东省人大审议通过，并于当年12月实施，为实现东平湖生态保护的法治化、规范化、法治化奠定了基础。

在《条例》的基础上，东平县从保障黄河长久安澜、保障群众安居乐业、保护和修复生态环境等多个方面考量，高标准制定《东平湖生态保护和高质量发展专项规划（2020—2035年）》，将沿湖8个乡镇及稻屯洼周边29个村，总面积770平方公里，划定为东平湖生态保护区，补齐了东平湖生态保护短板。

#### 全民行动共守绿水青山

金秋时节，游人走进东平县戴村坝“人水法”文化苑，法治文化长廊、法治文化广场、戴村坝博物馆等一系列场景，向人们多角度、全方位展示出“人水和谐、依法治水”新时代治水思路。

近年来，东平县因地制宜、合理规划，将法治元素融入法治宣传场所建设，打造了戴村坝“人水法”文化苑、东平湖法治苑、人民公园民法典普法广场以及沿东平湖12个社区普法广场，营造了社区出门有法、抬头见法、休闲学法的浓厚法治氛围。

据山东省东平县司法局局长李振兴介绍，东平县将普法作为提升东平湖生态保护和高质量发展效能的重要一环，不断创新机制，整合力量，丰富载体，通过以案释法、以案普法、教育引导群众共同守护绿水青山，将东平湖生态保护和高质量发展从“政府行为”上升为“全民行动”。

针对群众需求，东平县不断创新普法形式，开通了“东平湖之声”公益广播，定期推送环保执法典型

案例；以手机用户为对象，开设“天天学法”栏目，以《条例》等法律法规为专题，通过律师解读法律条文形式制作成系列短视频，累计播出35期，产生了良好的普法宣传效果；利用新媒体平台等媒介向社会推送东平湖生态保护和高质量发展故事，每周阅读量达12万人次。

东平县还整合司法行政资源，组建起东平湖生态保护和高质量发展法律服务顾问团，深入沿湖乡镇、社区，提供法律服务，为东平湖生态建设项目建设提供法律咨询，协助沿湖党委、政府、相关责任单位等做好决议合法性、合同规范审查，评估法律风险，避免决策失误。组建社区、村“法治带头人”“法律明白人”队伍，进入入户宣传《条例》以及与生态环境保护、黄河流域高质量发展相关的法律法规，让东平湖保护发展理念走进群众、落地生根、深入人心。

#### 一体化执法实现跨区共治

曾经的东平湖渔网交错、垃圾遍地，沿湖山体损坏严重，处处脏乱差。

为改变现状，全县形成依法治理，保护东平湖生态环境的强大合力。东平县成立了县委牵头，政法委、公检法司、东平湖风景区管理委员会、生态环境局及沿湖乡镇（街道）等19个成员单位的东平湖生态保护和高质量发展“一体化”司法执法指挥部，搭建起一体化执法平台。同时，东平县密切联动，打造起“无人机管控、摄像头站岗、地面警力巡逻”的“全环节、全区域、全时空、全覆盖”的立体化监管。

针对影响东平湖生态保护的非法捕捞狩猎开采、私搭乱建、污染排放等“非乱污”现象，东平县深入开展打击非法捕捞、非法狩猎、非法开采、破坏生态环境“四打”行动，清湖垂钓、“三无”船只、占道经营、沿湖违建、“散乱污”小作坊“五清”行动，保山青、水绿、生态、景美、秩序、安全“六保”行动，有力震慑了各种违法乱象，有效打击了涉湖违法行为。

此外，以《条例》的实施为契机，东平县大力开展专项司法改革，实现了生态环境案件办理由思维老套、行动缓慢、力量分散向创新、快速、精准的转变。

据了解，东平县委依法治县委员会还注重引入社会力量参与沿湖山体修复治理，实施了总投资3.8亿元的废弃矿山治理、工矿废弃地复垦和荒山绿化项目建设，推进了投资1.89亿元的“三边”绿化建设、农田林网项目建设，使绿色成为东平最亮丽的底色。

湖水清，生态美，产业兴，百姓安，一个人水和谐的生态画卷正在东平湖畔缓缓展开。

## 发展行政法为高质量发展提供法治支撑

□ 于安

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。高质量发展所依托的发展制度，是中国式现代化发展模式的重要内容。发展行政法是关于政府发展职能的规范体系，以法律方式反映我国高质量发展的新战略、新措施、新理论和新实践，为我国各级政府正确履行发展职能提供法治支撑和制度保障。

发展行政法是我国独特发展道路的制度化表现，是我国针对经济全球化转型和多边贸易体制改革新挑战的行政法回应。在经济全球化转型过程中，各主要经济体都在对政府职能及其相关法律制度进行调整，尤其是为保障产业链和供应链安全实行的新产业政策和支撑措施，为适应新的国际环境，我国政府的发展职能及其法律制度有必要从着重依托国际多边贸易体制，转向主要适应国内循环为主的新发展格局的制度创新。我们不但应当继续在维护国际产业链和供应链方面采取必要措施，更重要的是对国内大循环所需要的政府发展职能及其行为规范进行创新性制度建设，特别是进行发展行政法的构建和完善。

发展型行政法是对高质量发展中行政组织体制和发展措施及其规范形式进行的系统性法律整合。发展行政法的体系构建，是我国发展型行政法治新价值、新原则和制度体系新框架的形成过程，也是中国式行政法治理论和话语体系的理论创新过程。发展行政法将以人民为中心的新发展理念作为基本遵循，全面体现创新、协调、绿色、开放、共享的发展原则，对高质量发展的目的、动力、方法和路径进行行政法上的内涵阐述和制度拓展。发展性规范常常采取非传统的软法，发展促进

性措施也常常是经济性的，这些都反映了发展行政法的包容性和多样性。

正确处理政府与市场发展与安全的关系，是我国发展行政法的主要支柱和基本出发点。发展行政法的核心内容历来是政府在发展中的作用。发展行政法认为后发展国家的现代化，不能完全是自市场独立运行的结果，政府在发展中的作用是必要的并对政府的发展职能提供行为准则和基础规范。有效市场和有为政府是目前我国政府与市场相互关系的基本结构。政府与市场的这种新型关系，已经在我国高质量发展的实践中形成了许多具体的发展促进形式、有效的运行机制和制度性规则。这些业已成形的形式、机制和规则，为发展行政法的体系构建提供了政策依据、实践基础和规范因素。对发展制度的法律价值内涵的阐明和更新，应当在市场和政府相互关系的基础上进行。

产业安全问题在传统发展法学中属于非中心议题，现在则是发展行政法的关键性内容。由于正常国际贸易受到保护主义的极大限制乃至歧视性封锁，加强对我国产业的安全保护是必要的。产业链和供应链安全，对建立和保持国家产业安全关系重大。注重产业安全是目前各个主要经济体调整政府职能和经济政策的共同特征，是我国建立以国内循环为主的新发展格局的内在需求，因此安全与发展问题对于发展行政法具有基础性和普遍性意义。基于国内产业安全的需要和国际上以国家安全为由的外部限制，我国不但要完善既有产业安全保护行政法制度，而且要按照自主自愿原则将科技和教育置于发展体系中的中心地带。

我国政府在高质量发展方面的公共政策、行政制度和行动措施，为发展行政法的系统化建设提供了基础。以



近日，辽宁省沈阳市消防救援支队在沈阳市浑南区开展消防宣传，组织群众参观全运万达消防培训基地，了解微型消防站及消防自动报警联动系统等。图为活动现场消防指战员向群众宣传讲解消防知识。  
本报通讯员 郝洪伟 摄

国民经济和社会发展规划为基础的行政规划，以粤港澳大湾区为代表的新型区域发展模式，以供给侧改革为适应的产业政策和以创新驱动为中心的发展动力政策，为特征全球竞争竞争的营商环境优化制度、经济数字化的促进措施、新基建及其政府投资，是我国政府有效履行发展职能的代表性措施。以这些发展政策和措施为基础进行行政法上的体系性构建，是发展行政法的基本形成方式和更新方式。对政府发展职能和实践方式的制度化处理，主要是政府职能配置、行政机构设置、行政功能区设立、政府间行政合作、政府发展措施、制度性规范形式、发展措施的法律效果等规范的运用。政府的发展促进能力是发展行政法的关注重点。政府发展能力包括引导、组织、促进和调节的能力，以及政府对公共资源和市场资源的聚集能力、协调能力、组织能力、配置能力和应用能力。

在发展行政法的沿革上，对发展型政府作用的认识和研究产生过重要影响。它的重点是政府基于产业政策的发展促进措施，它在行政法上的主要制度形式是政府的行政指导。行政指导在经济全球化盛行时期曾受到批评和打压。在经济全球化转型和多边贸易体制改革的新背景下，各国政府支持产业发展的新措施及其行为方式层出不穷，政府补贴和行政指导已经习以为常。在新发展理念的指导下，我国特有的发展模式逐步成型，有效市场和有为政府相统一的发展体系日臻成熟，也为形成独立的发展行政法制度提供了充分条件。发展行政法以中国式现代化的发展道路和发展方式为依据，为在高质量发展中发挥重要作用的有为政府提供统一的规范体系，必将成为一个中国特色鲜明的部门法。

（作者系中国法学会行政法研究会副会长、广东外语外贸大学云山工作室首席专家）

## 温岭“海洋云仓”让渔船垃圾有了归宿

□ 本报记者 王春  
□ 本报通讯员 陶晨

“‘浙岭渔12163’刚在平台上下单，我们现在要赶过去收集船上含废机油的污水。”温岭中心渔港箬山港区里，一艘油污收集船正穿行在大船之间。收集船工作人员黄师傅告诉正在开展“回头看”的温岭市检察院检察官，有了“海洋收集宝”App，停泊港口的渔船如果需要处理污染物，船长只要在手机上上报，他们就会免费上门服务。

渔船污染物得到有效处理，离不开温岭市检察院的有力监督。2020年年初，该院检察官发现，辖区内多个港口停靠的渔船处理生活污水、垃圾的方式就是倾倒入海，导致部分海面飘着垃圾和油花。当地人代表也对此一乱倒现象提出建议。经过几个月的调查，检察官掌握了当地8个渔港及部分渔船未设置防污设施，有的渔船安装了防污设施却基本不用的情况，并及时向相关部门发出诉前检察建议，建议其解决渔港渔船防污设施配备、建立配套制度，保护好海洋环境。

收到检察建议后，温岭市港渔局高度重视，在开展整治的同时，于2021年6月上线渔港渔船污染物数字化防治服务（“海洋云仓”），借力物联网+区块链技术，实现船舶污染物收集处置一站式、全流程数字化治理。船长在“海洋收集宝”App上下单后，收集船便会上门收集污染物，再送至码头进行储存和预处理，整个过程都会被“海洋云仓”记录下来。目前，该项目已覆盖温岭中心渔港石塘、箬山等6个港区。

为调动渔民积极性，港区还实行“三色码”运行机制。当渔船6个月入港3次没有交纳污染物，会被赋“红码”，超过1个月入港2次没有交纳污染物，将被赋“黄码”；而规范有序地收集处置污染物，则被赋“绿码”。

该项目运行一年多来，温岭已完成6124艘次污染物收集，共1695.21吨。“你看，现在海面是不是很清爽？”黄师傅开心地说。