

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2017.01.002

坚持以提高环境质量为核心的 “十三五”生态环境保护规划逻辑主线

Improving the Environmental Quality As Its Core—The Logical Line of the 13th Five-Year Plan for Protection of the Ecological Environment

摘要 《“十三五”生态环境保护规划》的出台标志着以改善质量为核心的环境管理转型又迈出了全新的一步,对新阶段我国生态环境保护的重点、方向做出了新的系统安排。文章从改善质量核心这一主线入手,按照内在逻辑跨规划章节对规划内容进行了解构解读,分析了其背景原因、形象标志、指标体系、基本路径、着力方式、管理转型、制度改革等7个方面的部署。

关键词 “十三五”规划;质量核心;生态环境;规划主线;管理转型

■文/吴舜泽 王倩

作为国务院22项重点规划之一的《“十三五”生态环境保护规划》(以下简称《规划》),系统全面地统筹安排了生态环境保护各项工作,绘制了“十三五”生态环境保护“蓝图”。在这份“蓝图”起到纲举目张作用的,就是以提高环境质量为核心的逻辑主线,一以贯之于《规划》目标、任务、政策、措施等各方面和全过程。纵观历来的国家五年环保规划,规划主线根据经济社会发展与环境治理阶段而进行调整。“十一五”期间环保工作是以污染物排放总量控制为核心;“十二五”期间开始实行排放总量和环境质量并重;“十三五”期间,党中央提出“以提高环境质量为核心”的生态环保总思路并将环境质量指标纳入约束性指标,《规划》开宗明义地指出,提高环境质量,加强生态环境综合治理,加快补齐生态环境短板,是当前的核心任务,这标志着我国生态环境保护重点与方向的战略调整。

背景原因:问题导向、百姓期待、客观规律

《规划》提出以改善环境质量为核心的“十三五”环保工作思路,是基于问题导向、百姓期待、客观规律等多方面因素的考虑。

第一,基于问题导向。近年来,历史长期累积形成的环境问题较为突出,我国的污染物排放逼近或者超过承载,持续多年的复合型环境问题

效应在放大,区域环境问题不均衡性、多样化、复杂性突出,环境问题的类型、规模、结构、性质正在发生深刻变化,新型环境问题不断凸显。因此,在资源环境瓶颈约束和发展矛盾最尖锐的这一时期,需要坚持问题导向,从规制、整治、征服自然向约束人的行为方式转型,精准施策、综合治理,解决发展中资源环境代价过高的问题,系统提升环境质量。

第二,呼应百姓期待。目前生态环境成为社会需求强烈的稀缺产品,生态产品供给的水平、数量、质量、方式及其均衡性与公众的期待存在矛盾。《国民经济与社会发展“十三五”规划纲要》(以下简称《纲要》)明确提出要使供给能力满足广大人民日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要,表明了政府更多地提供优质生态产品的公共服务承诺。“十三五”的生态环境保护工作要顺民意、遂民愿,呼应和满足社会公众诉求的内在需要。

第三,遵循客观规律。国际环境治理进程表明,大规模污染物排放量控制之后应转向环境质量目标控制。《规划》遵循这一规律并部署实施环境管理转型。实际上,相继出台的三个“十条”对大气、水、土壤等要素领域提出了质量改善目标、任务、措施,流域水质考核、以跨界断面达标为标准的生态补偿等探索了质量管理措施,环保督察、河长制、省以下环保机构垂直管

理改革等开始优化基础制度,当前已具备全局工作围绕“提高环境质量”这一主线的基本条件,且在部分领域已经开创了良好的工作局面,需持之以恒,积小胜为大胜,在《规划》中延续、固化、做实环境质量管理。

形象标志: 环境质量指标列入约束性指标

《规划》约束性指标是政府在公共服务和涉及公共利益领域对有关部门提出的要求,是政府要通过合理配置公共资源和有效运用行政力量,必须实现、完成的指标,具有强烈的国家意志,在规划的任务措施与工程实施方面具有强烈的“抓手作用”。

环境质量指标纳入国家约束性指标体系的过程,标志着以环境质量改善为核心的逻辑主线开始形成。2015年11月,党的十八届五中全会提出“生态环境质量总体改善”的全面小康社会环境目标,提出将细颗粒物等环境质量指标纳入约束性控制。2016年3月,空气、水的2类4项环境质量指标首次作为约束性指标纳入《纲要》。2016年11月,《规划》针对空气质量、水环境质量、土壤环境质量共提出6项约束性指标。环境质量约束性指标从无到有、从少到多的过程表明,政府的环境管理思路发生了重大转变,我国环境治理战略性转变和环境保护的阶段性转变全面展开。

习近平总书记提出“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”。环境质量作为约束性指标既是国家提高环境质量的承诺,也表明了国家提供优质生态产品的坚强决心和坚定信心。基本的环境质量是一种公共产品,环境质量是目的,治污减排是服务、是手段,把环境质量即治污减排的结果作为目标,实行质量倒逼、质量约束,标志着政府从关注提供服务过渡到服务结果本身。《规划》围绕改善环境质量这一核心,部署打好彰显力度和成效的攻坚战,重点解决大气、水、土壤三大领域若干“刺头”性问题,增加绿色产品有效供给。

指标体系: 基于全面小康视角的生态环境质量总体改善

“十三五”规划是一个总体目标基本定性

确定、必须确保完成的一个五年规划。党的十八届五中全会提出的“生态环境质量总体改善”的全面小康社会环境目标,是全面小康的战略节点下对生态环境要求的“规定动作”。因此,《规划》目标确定、指标体系设计,是从全面小康环境目标的视角综合考虑,既有全面性要求,也要有重点性突破要求,以使公众在环境质量无法全面达标的背景下对2020年环境质量改善效果有更高的获得感。

一方面,要从全面小康环境要求的认知规律上看规划目标。综合分析研究全面建成小康社会的环境要求时可以看出,这一要求核心是环境质量要求,不是治理过程性要求;这一要求具有阶段性,主要代表在全面小康进程中生态环境不缺项,并不意味着经济社会环境完全平衡;这一要求实际上是一种底线型评价标准(与扶贫类似),不是全国性总体质量表达;这一要求应具有群众性、民生导向,突出老百姓的直接感受。因此,全面建成小康社会的环境要求重点在补短板、兜底线、保基本,需要将社会公众密切关注的生态环境问题控制在较低、社会能接受的水平,但实际上全国不少区域质量目标应高于此。

另一方面,要从两点论和重点论的辩证关系出发看“总体改善”的目标要求。长期以来,我国生态环境质量一直处于“局部改善、整体恶化”的态势。在全面建成小康社会的历史阶段,实现生态环境质量总体改善,要求改善范围和领域上要全面,改善程度上要明显,惠益对象要覆盖大多数的人民群众,让良好生态环境成为全面小康社会普惠的公共产品和民生福祉。具体而言,生态环境质量总体改善,其基本要求是环境质量只能更好、不能变差、不能退步,主要环境质量指标有所好转,重点是,一些突出的环境问题尤其是社会公众密切关注的大规模严重雾霾、城市黑臭水体等明显好转,污染严重的地区环境质量明显改善,保证全面小康社会的环境底线,部分区域率先达标。

规划目标指标确定综合考虑了我国环境质量改善的难度和阶段性要求。与发达国家相比,我国长期以来的经济、产业、资源能源和城镇化发展模式导致的环境质量改善的艰巨性、复杂性

《规划》约束性指标是政府在公共服务和涉及公共利益领域对有关部门提出的要求。

预防是环境保护的首要原则，相比治理，预防更为重要。

前所未有，2020年全国环境质量全面达标不具备客观可能性，环境目标指标的确定不宜不切实际的攀高。因此，《规划》客观分析差距，积极作为，考虑生态环境可达、技术经济可行、人民群众可接受，将全面小康社会定位于阶段性目标，或者说要在全面部署统筹安排的同时，抓重点，打好歼灭战、攻坚战。

基于全面小康视角下的规划目标指标体系，实际上就是以社会关注的“好”“差”两头、“大”“小”并重为主，反映全面小康社会环境目标的底线型要求，让社会公众有环境质量改善切切实实的获得感。即《规划》指标体系设计为，在保障大江大河水质改善、确保饮水安全、逐步提升好Ⅲ类水体水质要求的同时，下大力气消除群众身边的黑臭水体或者劣Ⅴ类水体；在总体提高好天气比例、持续推进不达标城市PM_{2.5}浓度降低的同时，严格控制重污染天气；在维护农用地土壤环境质量安全的同时，下大力气解决污染地块风险防控和安全利用问题。

基本路径：综合治理和系统治理

习近平总书记强调，环境治理是一个系统工程。《规划》按照系统工程的思路，统筹运用结构调整、治污减排、达标排放、生态保护等多种手段，抓好一批重大行动和重大工程，综合施策，实施系统治理、科学治理、精准治理，形成工作合力和联动效应，提高环境治理的实效性和针对性。《规划》围绕着改善环境质量，在规划全文范围内做了以下系统安排：

强调在源头构建节约环保的国民经济体系，减少资源能源消耗

预防是环境保护的首要原则，相比治理，预防更为重要，过去抓之不实不硬，往往停留在保障措施层次。《规划》强化源头综合防控，并将其作为首要任务，这是各部门齐抓共管、履行一岗双责的有效发力点，这也是环保参与宏观调控的重要手段。《规划》加强前端能源资源消耗协同控制，把清洁能源供给和使用、煤炭清洁化利用等纳入基础设施范畴，对京津冀等均提出了能源调控要求，对长江经济带要求实行水资源、水环境、水生态“三抓同步”，要求存量生态改

造和绿色新增长点培育并重，着力构建系统完整的资源能源约束制度措施。

强化生态环境空间管控，合理拓展环境容量

改善环境质量、提高生态产品供给，在显著减少污染物排放分子的同时，着力增加生态空间、生态流量、环境容量这一分母也是重要环节。《规划》从三方面进行了部署，一是落实主体功能区划要求，以生态保护红线加强自然生态空间管控，以环境功能区划加强生产、生活空间管控，确保生态、城镇、农业空间有序协调，优化布局，构建生态安全格局。二是推进国土空间环境评价，启动省域、区域和城市群生态环境保护空间规划研究，制定落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单，做实生态环境空间管控和生态环境承载能力调控。三是强化生态保护与污染防治协调联动。

《规划》第一次在传统的环境保护方面小口径规划基础上向生态环境的大口径规划做了有益探索，但限于现实条件，《规划》尚难以完全做到生态系统保护修复和环境保护治理之间的“水乳交融”，环境质量公共产品和生态产品也是分布于各自章节，但在推进重点区域和重要生态系统的保护修复、全面提升生态系统稳定性和生态服务功能方面进行了融合，形成的结果更有效地促进环境质量改善目标的实现。

改革总量控制制度，提高治污减排的质量改善针对性

确立以环境质量改善为核心，必须明晰质量总量本末关系，将质量目标要求放在奋斗目标、规划核心、工作出发点、效果评判准则这一层次，将总量控制范围回归于固定源的合理可控口径，将总量控制定位回归于质量改善手段措施的层级，将总量控制量化指标作用回归于推动重大工程建设运行的抓手。“十三五”期间，非总量控制基数范围内的其他稳定有效的质量改善措施也是鼓励方向，完成质量目标、完成重大工程的省份原则上相应完成了总量减排目标。要改变总量考核过分偏重数字核查核算具体环节，避免有些地区与质量改善脱节的问题，特别是完善总量分配，改革总量考核，确立省级总量减排核查核算的主体地位，国家只对质量和总量关系明显不

协调的进行宏观研判、抽查复核,不进行“一竿子到底”地确定具体任务措施的减排量,建立上下互信的工作局面。

推行企事业排污许可制,将环境质量改善的差别化要求落实到企事业单位

在宏观层次改变单纯依靠行政区层层分解污染物排放总量控制目标后,需要一个制度建立区域环境质量要求和企事业单位排放要求之间的联系,这就是排污许可制。依靠国家行业性排放标准实现排放标准与质量标准之间的衔接,既在科学性上混淆了排放标准与质量标准的不同定位,也使全国行业性的一般要求与差异化的地方需求相混淆,因此从某种意义上是不可行的。但排污许可制可以在共性要求基础上,按照改善环境质量、防范环境风险的要求,规范、精细、完整地提出各固定源的排放要求和环境管理要求,实现一厂一证、一源一策并对环境质量不达标地区通过核发许可证对排污单位实施更加严格的环境管理。更重要的是,后续对该企事业单位的环境监管执法均对应着排污许可证要求,这样可以将企事业单位排污行为要求和环保系统监管要求都统一到改善区域环境质量这一核心上去,具有“管总牵头”的效果。

着力方式:自下而上、精细化管理

《规划》提出,我国区域生态环境分化趋势显现,这是一个高度概括性的特征表述,也是十分需要引起重视的趋势性问题。由于我国区域经济发展与环境特征分异大,不同地区存在不同的环境问题、不同的解决途径,这也直接影响地区间资源能源消耗、污染排放及环境质量改善进程。因此,《规划》多次提出实施差异化管理、分区分类管控、分级分项施策、提升精细化管理水平。这一着力方式,应该作为实施以改善环境质量为核心的“十三五”工作任务的一个基本遵循。

过去总量目标较多地关注工程减排,要求上较多地关注于全国统一性的技术政策,实施上较多地采用自上而下的管理方式,包括总量控制指标的层层分解。环境质量管理与此不同,国家或者上一级党委和政府提出的是改善要求,但在措施、手段、政策、时序上全国各地具有差异性和

自下而上的特征。因此,地方政府可以根据地方差异化情况提出针对性、有效性措施,一区一策科学施治,排污单位遵从质量改善差异化要求,强调精准治理、精准发力。

《规划》将提高环境质量的目标和任务落实到区域、流域、城市和控制单元,十余次提及治理责任清单、污染地块清单、污染严重水体清单、黑臭水体清单等,强力推动环境质量改善的清单式管理,深入推进各项工作。但与此同时,《规划》并没有对这些地区提出具体明确的治理措施、量化的治理要求,而是一个导向性、方向性、重点性的指导性要求,给予地方充分自主权,充分发挥其主观能动性和积极性。这一点,从《规划》对七大流域、三大区域不同的提法要求中可以看出。

实际上,《规划》强调环境治理要“稳、准、狠”,其中“准”字最重要,也是强调着力方式的自下而上、精细化管理。“稳”就是坚持目前政策趋势,坚持有所改善积小胜为大胜,坚持持久战与攻坚战相结合;“狠”就是加大综合治理力度,实际上也就涉及系统治理;“准”字即在管理思路坚持分区、分类、精细化管理,不搞大水漫灌,精准发力、精准治理,从城市、控制单元、污染地块等环境质量改善的“细胞”入手,强调有效性。

管理转型:信息公开与社会共治

我们研究判断,2020年环境质量全国不可能全面达标,但具备明显好转的客观可能,政府需妥善处理好公众对环境质量的迫切期待与环境质量无法全面达标的矛盾。国际经验表明,让社会公众深度参与环境治理进程,实行信息公开与社会共治是解决矛盾甚至达成行动一致的最佳途径。因此,《规划》提出构建政府、企业、公众共治的新型环境治理模式。

从公众角度出发,公众关注的主要是环境治理的结果而非过程,公众认知的小康“短板”的体现是灰霾天、黑臭水体等具有感知性、评价性的指标。因此,要主动适应社会公众诉求的“新常态”,《规划》研究提出在优化建设全国生态环境监测网络的同时,调整监测评价点位、指标

《规划》目标指标为可监测、可分解、可统计、可评估、可考核，各地方都能对号入座、认领任务要求。

与社会公众关注衔接，调整设置公众关注、反映强烈的大气、水、土壤、噪声等要素的点位。

在环境治理对象、时序、效果等方面，做到问需、问计、问绩于民，治理对象和治理进程向社会主动公开，持续开展城市空气质量、水环境质量排名。将《规划》的环境质量、污染减排的约束性指标进行分年度、分地区的分解并进行信息公开，在持续推动环境质量改善的同时，以信息公开和社会共治架起政府与公众间的桥梁。

在环境治理方式上，从政府主导向社会共治、多方制衡转变，自上而下与自下而上相结合，政府、市场两手发力，倒逼与激励并重，实现环境“良治”，确保实现与全面建成小康社会相适应的环境目标要求。重中之重是，用硬措施应对硬挑战，实实在在地抓出一批人民群众看得见、摸得着、能受益的环境治理成果。

制度改革：健全环境质量管理体系

以环境质量为核心的监测、考核和评估体系，以及相关的机制体制尚未完全建立，这需要抓紧推动，这是以环境质量为核心的管理体系中最重要的一环，也是《规划》中重点着墨的地方。

构建以环境质量为核心的环境目标管理模式

“十三五”期间，目标设计上要体现《纲要》中的环境质量的刚性约束要求，建立以环境质量为核心的目标指标体系，实施质量目标的年度和省市分解，科学合理地将“国家与社会公开约定”的各项质量改善约束性目标落实到各省、各区域、各流域、各城市、各控制单元，形成约束性的指标目标集。

上下结合地实施环境质量清单式管理

“十三五”规划坚持规划编制和任务分解同步推动、自上而下与自下而上相结合，实施环境质量清单式管理，将空气质量改善目标要求分解到338个城市。水环境质量目标分解到1784个控制单元，针对十大流域分别提出针对性目标和措施。以“好差两头”、大小并重、远近结合、可行可达、分级管理、公众参与等原则，将公众最希望解决的环境问题列入清单，质量改善要求落地，制定工作重点、治理进程、阶段目标，确定“量化要求”，实施网格化监管。

以三大行动计划为核心，做深做细做实环境质量管理

《规划》目标指标为可监测、可分解、可统计、可评估、可考核，各地方都能对号入座、认领任务要求。可以说，《规划》是大气、水与土壤三大污染防治行动计划的“施工图”。大气方面突出分区域、分阶段，“十三五”期间，全国地级及以上城市SO₂、CO全部达标；PM_{2.5}、PM₁₀浓度明显下降，NO₂浓度继续下降，O₃浓度保持稳定、力争改善。力争用三个五年左右时间依次推进珠三角、长三角、京津冀区域空气质量全面达标。水方面突出分流域治理，针对七大流域分别提出针对性目标和措施，对343个控制单元提出改善要求。土壤方面突出分级、分类防治，针对京津冀、东北、珠三角、湘江流域和西南五个片区提出指导性要求。

调整环境监测考核事权

按照《生态环境监测网络建设方案》的要求，上收环境质量考核监测事权，重点将国家大气、水、土壤、生态环境质量监测网建设、运行维护全部上收到中央本级，确保数据真实有效，确保环境质量监测的数据有“约束力”，做实环境质量监督考核。结合省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革，由省级直接管理市级环境监测机构，主要承担全省生态环境质量监测、评价和考核工作，实现从“考核谁，谁监测”到“谁考核、谁监测”的转变。

实施质量目标的监督考核和问责

以强化三大污染防治行动计划质量约束为基础，完善环保约束性目标的考核机制、问责机制，以环境质量排名的方式落实地方政府职责，实施绩效考核和责任追究，引导社会监督，督促地方政府履责。环境保护部门重点从“查企”转向“督政”，针对环境质量未达到约束性要求的应有系统的“罚则”，并与生态补偿资金、实施财政奖惩等挂钩，建立调动地方改善环境质量积极性、主动性的政策机制。^{HB}

（吴舜泽系环境保护部环境规划院副院长；王倩系环保部环境规划院战略规划部国家环境规划研究室主任）