

新常态下环保“十三五”的机遇与挑战

文 / 雍阳仁

“改善环境质量既是人民群众的高度期待，也是经济转型发展的必然要求，更是维护国家生态安全的迫切需要。”

新常态其实是一种“优态”、“活态”，归根到底是一种“正常态”。经济新常态下我国仍处于大有可为的重要战略机遇期，经济发展总体向好的基本面没有改变，但是也发生了一些新的深刻变化，对环境保护提出了新要求。做好新常态下的“十三五”环保工作，就要全面认识新挑战，充分把握新机遇，最大限度释放新红利，树立环境管理的新思维。

“十三五”时期，我国环保主要面临着三大新挑战。一是环境承载的高负荷。解决我国一切问题的关键是发展，但资源相对短缺、环境容量有限是我国的基本国情。经济新常态并不意味着环境承载力为经济发展提供容量空间的历史任务已经完结，而是对环境承载力提出了更高的要求。尽管从经济总量看，我国经济持续高速增长已经带动中国进入工业化中后期阶段，但我国仍然是发展中国家，在局部地区维持较高的经济增长仍然非常必要。因此，环境保护既要促进经济发展提质增效，又要为经济发展释放必要的空间，这会给一些地方本就紧张的环境承载力增加新的压力。二是环境质量的高诉求。新常态不仅标志经济发展新模式的开启，还意味公众环境意识的加强，以及对环境质量诉求的不断提升，环境问题已经成为社会关注的焦点问题。改善环境质量既是人民群众的高度期待，也是经济转型发展的必然要求，更是维护国家生态安全的迫切需要。三是环保工作的高要求。环境污染是民生之患、民心之痛。党的十八大把生态文明建设置于更加突出的位置，习近平总书记强调建设生态文明、维护生态安全的重要讲话、论述、批示超过 60 次，对环保工作提出了更高要求。

新常态也给环境保护带来了历史新机遇。一是绿色发展步入蓬勃期。全面深化改革和依法治国明确了转型发展的路径和制度保障，建设生态文明的国家意志更加坚定，人民群众空前关注并积极参与环境保护，全国上下思想统一，真正迈入“既要金山银山、也要绿水青山，保护绿水青山就是金山银山”的绿色发展期，新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化协同发展步入蓬勃期。二是污染物新增量进入收窄期。经济增速开始换挡，重化工业快速发展的势头减缓，能源需求开始呈现低增速特征，经济总量和结构都在向有利于环境保护的方向发展，污染物新增量同比开始下降，排放强度同比逐步回落，污染物排放高位趋缓。三是技术红利进入释放期。随着我国深入实施创新驱动发展战略，节约资源、保护环境的技术红利将得到充分释放。我们还要从长远的系统技术需求上进行思考和布局，创新和储备未来的技术红利。四是环保投入开始井喷期。围绕环境保护的产业政策制定正步入变革期，不断改变着产业的服务边界。政策导向的转变，打开了万亿级环保需求的、无天花板的市场，全社会的环保投入热情前所未有的高涨，环保投入有望井喷迸发。五是生态文明制度进入系统完善期。法治方面，新修订的《环境保护法》、《大气污染防治法》等法律，为环境法治创造了良好的基础。体制方面，环保领域的全面深化改革，正在以生态环保职能优化整合和事权合理划分为突破口，统筹监管环境保护、生态保护与污染防治、国际与国内环境问题，全面增强生态环保管理体制的统一性、权威性、高效性、执行力，形成政府主导、市场激励、社会动员的生态环保治理体系。规划方面，“气十条”、“水十条”和正在编制的“土十条”，是面向环境要素的规划，正在试点的环境总体规划，是面向经济社会发展规划、土地利用规划、城市发展规划等“多规合一”的基础性规划，将充分发挥规划的引领、引导作用。在多种利好共同作用下，我国环境质量改善已经初步显现。我们既要认识到环境质量差的客观现实，更要坚定环境质量改善的信心，打好环境质量改善的攻坚战。

面对新机遇，迎接新挑战，“十三五”环保规划需要树立新思维，那就是环境管理要向精细管理、精准发力转型。新常态下，资源环境要素投入增幅整体上呈下降趋势，环境压力高位舒缓，环境压力的位和势都发生了新的转变。为在有限的腾挪空间内调控环境质量改善和经济中高速增长之间的剧烈冲突，环境管理必须精细管理、精准发力，要从大尺度的区域管理到空间单元化的精细管理，实现从静态总量管理到动态流量管控的精准发力。