

从“十三五”规划纲要看未来五年环保工作

——专访环境保护部南京环境科学研究所所长高吉喜

文/宋旭

2016年是确定“十三五”环境保护顶层设计的一年,也是“十三五”开局之年。今年3月,第十二届全国人民代表大会第四次会议审查通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(以下简称“十三五”规划纲要),成为我国未来五年发展的纲领性文件。作为2020年实现全面小康之前的最后一个五年规划,“十三五”规划从起草之初就备受关注。

此次通过全国人大审议的“十三五”规划纲要首次提出了“生态环境质量总体改善”的主要目标,纲要中涉及资源环境的指标多达10个,占到了整个指标体系的40%,位居四个指标大类之首,再次彰显了党中央、国务院对于生态环境问题的关切,这也是未来环保工作的大局。“十三五”环保工作就是要把国家对于生态环境保护的规划纲要落到实处。

为了更好地理解“十三五”规划纲要,本刊专访了全国政协委员、环境保护部南京环境科学研究所所长高吉喜。他对本刊指出,“十三五”规划纲要提出的五大新发展理念是贯穿始终的。加大环境综合治理力度,既需要治理理念和方式上的创新,也需要治理制度上的创新;既需要协调环境与经济之间的关系,也需要协调政府与企业、政府与公众、企业与公众之间的关系。只有用理念、制度把各个社会主体的治理积极性全部调动、协调起来,配合科学、合理、系统的行动计划、基础设施建设、重大项目工程,才能真正形成环境治理合力,有效推动环境治理进程。

高吉喜还就生态保护红线划定、大尺度绿色廊道构建以及长江经济带生态环境保护等具体问题进行了分析和解读。

纲要的四个显著变化

《中国环境管理》:您认为“十三五”规划纲要与之前的规划纲要相比有哪些显著的变化?

高吉喜:首先,从目标上来看,“十三五”规划纲要首次提出了“生态环境质量总体改善”目标,这与前几

个五年规划以降低污染物排放量为主要目标不同。过去我国污染治理工作以控制四类主要污染物排放量为主要目标,虽然完成了总量控制指标,但是由于种种原因,减排的成效与环境质量状况、人民群众的切身感受并不完全一致,影响了人民群众对于生态环境改善的满意度和获得感。因此,此次规划着重突出了生态环境质量改善目标,把其作为未来环保工作的出发点和落脚点。根据设定的环境质量标准,同时考量几个污染物的排放,把质量与总量协同起来。

其次,从手段上来看,突出总量和强度双控行动。强化约束性指标管理,建立能源消费强度和能源消费总量双控机制,在水资源、矿产资源、建设用地等资源利用以及碳排放方面也实行总量和强度双控行动。通过双控,逐步改变过去支撑我国经济增长的高消耗模式,有利于缓解高消耗的粗放型增长带来的环境污染、生态破坏,更加强调经济增长的质量和资源环境成本。通过双控逐步走向环境质量管理。

第三,从行动上来看,突出了通过空间约束和绿色发展来解决环境问题。这从规划纲要的结构安排就可看出,如第十篇“加快改善生态环境质量”共包括七个章节。其中,把“建设主体功能区”从之前“十二五”规划纲要中的“优化格局”篇移入“十三五”规划纲要第十篇,更加强调国土空间开发保护对于改善生态环境的基础性作用。同时,增加了“发展绿色环保产业”章,把环保和全面建设小康社会的目标相结合,环保产业在解决环境问题的同时也将成为新一轮经济发展的重要增长点。

第四,从理念实施来看,突出了环境治理与管理的系统化和精细化。从空间治理体系到资源节约循环利用,到六大环境治理保护重点工程,八大山水林田湖生态工程,都折射出系统的生态环境观,统筹考虑涉及生态资源环境的各要素,统筹生态保护与污染治理,统筹各个政府部门之间的分工与协作。生态与环境是不可分割的有机体,生态与环境保护的最终目的都是确保国家生态安全。

此外，把精细化管理内化到生态环境保护与治理的各个环节和领域，不是空话、套话，而是切切实实的行动指南。像第四十四章又对纲要第三章中的资源环境类指标做了进一步补充和说明，明确未来五年要实现地级及以上城市重污染天数减少25%，主要江河湖泊水功能区水质达标率达到80%以上，城市、县城污水集中处理率分别达到95%和85%；第四十八章中明确了未来五年加快发展的新型环境技术装备研发和产业化方向，即“低品位余热发电、小型燃气轮机、细颗粒物治理、汽车尾气净化、垃圾渗滤液处理、污泥资源化、多污染协同处理、土壤修复治理等”。

纲要第十篇各个章节的逻辑剖析

《中国环境管理》：您如何理解“十三五”规划纲要中第十篇“加快改善生态环境”中各个章节之间的逻辑关系。

高吉喜：“十三五”规划纲要第十篇共包括七个章节，分别是：加快建设主体功能区、推进资源节约集约利用、加大环境综合治理力度、加强生态保护修复、积极应对全球气候变化、健全生态安全保障机制和发展绿色环保产业。这七个章节是有密切联系的，共同为改善生态环境提供助力。同时，需要指出的是，“十三五”规划纲要提出的五大新发展理念是贯穿始终的，而不是相互割裂的，第十章不是仅仅体现了绿色发展理念。

加大环境综合治理力度、加强生态保护修复和健全生态安全保障机制是实现“十三五”规划纲要生态环境质量总体改善目标的核心和关键环节。其中，加大环境综合治理力度侧重于污染物排放控制和环境质量目标的实现，通过深入实施污染防治行动计划、加强环境基础设施建设和环境治理制度改革等措施推进污染物减排和总量控制，实现水、气、土等环境质量改善；加强生态保护修复是从源头上提升各类自然生态系统稳定性和生态服务功能，筑牢生态安全屏障的关键举措，通过优先保护生态良好区和自然生态系统，以自然修复和人为治理相结合的方式推进受损生态功能改善，实现提升生态公共服务供给能力和改善生态环境质量的目的；健全生态安全保障机制是贯彻落实《国家安全法》、保障国家长治久安的重点任务，也是生态环境质量改善的最终目标，从制度建设、机制体制改革方面建立健全生态风险防控体系，提升突发生态环境事件应对能力，保障国家生态安全。

加快建设主体功能区是从更大尺度上推进环境综合治理和生态保护修复，是实现改善生态环境质量的重

要前提和基础，在此基础上落实相应的制度安排、配套政策和治理体系。去年，环保部联合国家发改委印发了《关于贯彻主体功能区环境政策的若干意见》，印发了《生态保护红线管控试点方案》和《生态保护红线划定技术指南》，未来要以建立健全环境预防体系为抓手，优化生态文明建设的空间格局，把环境总体规划与生态保护红线、战略环评、规划环评等结合起来，形成合力。

推进资源节约集约利用是维持优良生态环境的必然要求。否则，如果仍旧延续之前粗放的资源利用方式、经济发展方式和生活方式，是难以实现生态环境质量改善目标的。要从政府、企业、个人等各个层面推行资源节约集约利用，节水、节地、节材、节能、节矿，加强全过程节约管理，倡导绿色的生活方式，形成有利于建立健全资源高效利用的制度安排与机制政策。

发展绿色环保产业既是改善生态环境质量的重要手段，也是“共享”发展理念的重要体现。通过技术创新、制度创新促进节能环保产业发展壮大，满足“十三五”对于环境治理的技术需求、产品需求、服务需求和资金需求，集中力量优先解决关系民生的重大环境问题，向社会和公众提供更好的生态环境，让广大人民群众更好地享受到发展的成果。

积极应对全球气候变化既是我国内在发展的必需，也是我国国际合作的重要组成部分，是“开放”发展理念的具体体现，展现了我国履行国际环境责任的积极态度。在树立负责任大国形象的过程中，也推动了国内相关产业和领域的结构调整和技术创新。

从“保护”到“治理”再到“综合治理”

《中国环境管理》：从“十二五”规划纲要中提出的“加大环境保护力度”，到“十三五”规划建议中提出的“加大环境治理力度”，再到“十三五”规划纲要中提出的“加大环境综合治理力度”，您如何看待这种行文用词上的变化？

高吉喜：从“保护”到“治理”再到“综合治理”，用词上的变化总体反映了我们对环保工作认识上的不断提高，重视程度逐渐增加。具体来说，从“保护”到“治理”的变化，体现了我国环保工作越来越务实，从原来较为笼统的“保护”上升到更加务实的“治理”，明确了未来五年的环保重点是环境治理。

而从“治理”到“综合治理”的变化，反映了环境治理工作思路正在逐步明晰，更加强调环境治理的系统性和整体性。要在“十三五”阶段实现环境质量改善这一目标，必须由单一环境要素治理转变到环境系统综合

治理,从理念到措施,从制度到项目,整体谋划,系统推进。比如雾霾的治理,涉及生产方式和生活方式的转型,不仅需要环境治理,而且需要和发展方式转变紧密结合起来。环境治理也需要全社会的协调配合,形成多元共治的治理格局,也就是“十三五”规划纲要里提到的综合治理,这个提法是非常科学和贴切的。

双赢之路的三个重要着力点

《中国环境管理》:您刚才提到了环境治理需要和发展方式转变紧密结合起来,在目前经济下行压力较大的情形下,环境保护与经济发展的关系问题也变得突出起来,《2016年国务院政府工作报告》指出,“加大环境治理力度,推动绿色发展取得新突破。治理污染、保护环境,事关人民群众健康和可持续发展,必须强力推进,下决心走出一条经济发展与环境改善双赢之路。”请问您如何理解这个双赢之路?

高吉喜:走经济发展与环境改善的双赢之路就是要坚持绿色发展和可持续发展。这里包含两层含义:第一,绿色发展和可持续发展本质上还是要发展,但一定不是以牺牲环境为代价的发展,而是经济与环境的协调发展。而且,也不是说为了保护环境,就不能发展经济。邓小平同志讲过:发展才是硬道理。发展生产力是社会主义制度的本质要求,也是解决目前中国社会各种问题的关键所在。如果没有经济发展作为后盾,环境治理和防控所需的资金投入和科技创新也就成了无源之水,无本之木。第二,从经济发展的本质上来说,真正意义上的经济发展目标也涵盖了环境保护要求,所以经济发展绝对不是破坏环境的发展,改善环境也是发展。在发展经济的同时,兼顾治理环境,实现绿色发展和可持续发展,才是人类社会发展的终极目标。习近平总书记的“两山论”更是从哲学的高度阐述了这一点。

具体如何走双赢之路,我认为可以主要从以下几个方面努力:

一是改变增长方式,调整产业结构。这就要求结合供给侧改革,进一步优化产业结构,逐步淘汰落后产能,结构调整、转型升级,有利于降低单位产值污染物排放强度,减轻产业发展给环境带来的压力。2016年结构性改革的关键点,主要是去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务,可以通过严格环境执法和强化标准引导,有效推动供给侧改革,提供更多优质生态环境产品。要利用好结构性改革的契机,严格环保执法监管,强化污染减排和达标排放。

二是要加大创新驱动,助推转型升级。环境问题的

本质是发展方式的问题,要走出一条低消耗、低污染、高效率的发展道路,必须依靠科技创新,通过绿色发展使技术红利充分释放。“十三五”规划纲要也对创新驱动提出了具体举措和行动方向。一方面,环保工作要强化科技支撑,以科学事实、科研数据、科技成果为依据,提高科学决策水平;另一方面,要增强环保科技创新能力,加强基础研究工作,推进污染治理、生态修复等绿色技术的研发应用。

三是要完善考核标准,落实环境责任。各级政府是环境质量的责任主体,企业是环保工作的重要监管对象,也是主要的排污主体。在评价政府工作成效时,不能只看GDP等经济发展指标,还要看污染物排放水平、生态环境保护成效等指标;在考核企业经营情况时,不能只看产值、利润,还要看企业的环保绩效和环保责任履行情况。通过推动地方党委政府履行环保职责,形成绿色发展的内生动力机制,并落实到各项工作部署中。“十三五”将把环境质量指标作为对地方党委政府的硬约束,严格考核问责。同时,要强化企业的环境主体责任,企业环境信息公开将是“十三五”信息公开的重点之一,通过信息公开倒逼企业严格守法。

未来环保工作的主要压力在于污染问题的长期性和复杂性与群众对于优良环境质量迫切需求之间的矛盾。比如说像雾霾治理,解决雾霾的根本出路在于转变经济方式,合理规划产业布局,积极调整能源结构,大力实施节能减排,这是个长期过程。在此过程中,我们需要加强与公众的信息沟通,该发布的信息要及时发布,推进环境信息公开,把百姓对于环保的诉求与我们的工作统一到国家生态环境质量改善大局中来,求共识、谋策略、促改善,把公众环境需求和环境指标考核转化为我们推进“十三五”工作的强大动力之一,发挥正向促进作用。

生态保护红线划定要加快“三个落实”

《中国环境管理》:作为环保部生态保护红线专家组组长,您认为生态保护红线工作“十三五”期间将如何进一步推进?

高吉喜:党中央、国务院高度重视生态保护红线划定工作,自2011年国务院提出划定生态保护红线任务以来,生态保护红线划定工作的重要性在不断提升。2013年生态保护红线划定被纳入政府全面深化改革重点工作,2014年被写入新修订的《环境保护法》,2015年被纳入生态文明体制改革方案。“十三五”规划纲要进一步明确,“落实生态空间用途管制,划定并严守生态保

护红线，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”。

其实，我们自2012年就开始了相关工作。2012年初步形成了生态保护红线划定技术体系；2013年选取内蒙古、江西、湖北、广西四个省区开展试点；2014年以来，研究制定了全国生态保护红线划定建议方案，出台了《生态保护红线划定技术指南》，并着手制定严守生态保护红线的配套政策，全面指导和支持各省（区、市）开展生态保护红线划定工作。目前，全国31个省（区、市）中，江苏、天津已由政府发布实施；江西、海南、湖北、北京、上海、新疆已上报政府，其余省份也均已形成初步方案。

尽管全国各地生态保护红线划定取得了较好进展，仍存在思路不统一、部分地区进展慢、配套政策不明确等问题。所以，“十三五”时期，特别是“十三五”的前两年，是全面推进生态保护红线划定工作的关键，今后应针对边界划定、配套政策和管控体系方面加快“三个落实”。

一是落实生态保护红线划定边界。要对国土生态空间实施严格管护，必须保证划定的生态保护红线具有明确范围，做到边界落地。系统整合现有各类生态保护地区，以生态评估为依据，合理确定生态保护红线边界，并与现有各类规划、区划以及管理政策有效衔接，实现城乡统筹、陆海统筹和“多规合一”，切实将生态保护红线落实到地块上，具有明确拐点坐标。

二是落实生态保护红线的配套政策。生态保护红线划定的目的在于实施严格管理。为强化地方政府及相关部门生态保护红线管理责任，调动生态保护积极性和主动性，切实保障国家和区域生态安全，必须制定实施严守生态保护红线的配套管理措施，做到政策落地。国家层面要制定生态保护红线区的环境准入负面清单、生态补偿和绩效考核办法，地方应在国家统一要求下制定实施更加细化的配套政策制度。

三是落实生态保护红线的管控体系。要严守生态保护红线，必须建立源头严防、过程严管、后果严惩的一体化管控体系，明确责任，建立监管平台，实现管控落地。首先要明确责任主体，落实红线保护的职责及分工，对于破坏生态保护红线区域生态环境的违法行为，要建立严格的责任追究机制。其次，要建设和完善“天地一体化”观测网络体系，对生态保护红线进行全天候监控。全面掌握生态保护红线的生态系统构成、分布与动态变化，对生态系统服务功能进行定期评估，监控人为活动，及时预警生态风险，定期发布监测信息，实现生态保护红线常态化监管。

构建大尺度绿色廊道

《中国环境管理》：国家“十三五”规划纲要提出了100个重大项目，其中包括“建设大尺度绿色生态保护空间和连接各生态空间的绿色廊道”。您今年的政协提案也是关于城市群和城市之间设立生态安全距离的，您对于建设大尺度绿色廊道有哪些建议和期待？

高吉喜：近年来，我国生境破碎程度随着人类干扰强度的增大而逐渐发展，已经成为导致我国生态系统服务功能退化的重要因素。所谓生境破碎化，是指原来连续成片的生境，由于人类建设活动的破坏和干扰，被分割、破碎，形成分散、孤立的岛状生境或生境碎片的现象。

建设大尺度绿色廊道对于应对全球气候变化、充分发挥生态系统服务功能、保障国家生态安全具有重要支撑作用。国外的生态环境保护组织较早地意识到了建立大尺度绿色廊道对于景观连通性、生物多样性保持和恢复的重要性，已经在区域尺度、国家尺度或洲际尺度陆续构建了若干大型绿色廊道。现阶段我国的绿色廊道建设多集中在小尺度的城市绿化建设方面，而在区域、国家、洲际尺度绿色廊道的构建方面尚属空白。因此，建设大尺度绿色廊道，连接各类生态保护空间显得尤为必要和紧迫。

绿色廊道具有多重功能，最主要的功能在于其生态保护功能，在于维护自然界的生态过程的完整性和连续性。通过构建生态廊道，把分散的、片段化的物种栖息地连接起来，防止种群隔离、维持最小种群数量并保护生物多样性；对连续整体的生态廊道实施严格保护，有利于更好地发挥各类生态系统服务功能，提升生态产品供给能力；根据集合种群理论和岛屿地理学理论，绿道还可以减轻景观的破碎化程度。

目前，我们建议以自然保护区、生态保护红线等为核心，以大江大河和各大山脉为骨架，设计国家尺度绿色廊道建设的总体战略框架，提出国家层面绿色廊道网络构建的总体方案。

《长江经济带生态环境保护规划》 拟年内出台

《中国环境管理》：今年关于长江的一个重要变化就是由强调“大开发”转为“大保护”。习近平总书记强调，推动长江经济带发展，要坚持生态优先、绿色发展，把生态环境保护摆上优先地位。南京环科所所在地南京，

（下转30页）

这主要是利用物联网技术；二是要让不同系统的数据有效对接起来，这是系统整合的任务；最后，还要利用数据可视化技术把海量数据中隐藏的知识揭示、展示出来，让数据中的智慧和价值能够以一种直观的形式展现给环境保护管理者、决策者和社会公众。这就是说，生态环境数据的收集、整合、分析、展示才是智慧环保的核心。

《中国环境管理》：未来在生态环境大数据建设方面江苏有哪些计划？

陈蒙蒙：生态环境大数据建设是实现生态环境决策综合化、生态环境监管精准化、生态环境公共服务便民化的重要手段。今年年初，环保部批复同意我省开展生态环境大数据建设试点，我们将以此为契机，重点抓好4个方面工作。

第一，以江苏省生态环境监控平台为依托，把原来分散在环保各个部门、各个层级的数据汇总收集起来，破除“孤岛”现象，实现互联互通。

第二，建立环保大数据资源中心，提高数据的深度分析和实际应用能力，把“死数据”变成“活资源”，为环评、监测、应急、执法等环境管理工作提供牢靠支撑。

第三，加强环保信息系统的运维管理，切实保障信息安全。

第四，积极推进环境数据开放，特别是对群众最为关心的环境质量等数据，加大公开力度，为群众提供更

为便捷更为贴心的服务。

江苏将运用大数据手段，以建设“一企一档”动态管理数据库为基础，利用其他领域和部门信息，加强跨部门数据关联比对分析，建立和完善省、市、县三级环保部门共享的建设项目环评审批监管平台，并与环境保护部联网，充分发掘和释放数据资源的潜在价值，建立“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的管理机制，提升环境管理能力。

《中国环境管理》：国家即将出台“土十条”，请问江苏做了哪些准备？

陈蒙蒙：土壤是人类赖以生存的物质基础，是食品安全的第一道防线，也是很多污染物的最终归宿地。根据国务院即将出台的“土十条”，我们将抓紧制定实施江苏土壤污染防治行动计划。我们近期，重点做好三件事：

一是摸底数。启动全省土壤污染状况详查，进一步摸清土壤环境质量状况，先把基础工作打扎实。

二是控风险。探索土壤分区分级管理，开展污染场地环境监管试点。对严重污染的耕地、工业场地，我们将会同有关部门首先调整用途，确保农产品安全和群众健康。

三是扩修复。以耕地和工业污染场地为重点，进一步扩大典型污染土壤修复范围，建设一批修复示范工程，不断积累修复技术和经验。

（上接27页）

是长江经济带上的重要组成城市，您认为“十三五”阶段应该如何切实落实长江经济带建设过程中的生态优先、绿色发展？

高吉喜：首先需要明确的是，长江经济带的生态区位非常重要，是我国生态保护与建设的重点地区。习近平总书记指出，长江拥有独特的生态系统，是我国重要的生态宝库。截至2015年底，长江经济带有各级自然保护区1087个，面积1778.8万公顷，26个国家重要生态功能区，面积12394.8万公顷，分别占长江经济带9省2市总面积的8.65%和60%，在水源涵养、生物多样性维护、水土保持和洪水调蓄等方面具有重要生态功能，对于维护国家生态安全和社会经济发展具有不可替代的重要作用。

但近些年来，受大规模、高强度城镇化、工业化开发影响，长江经济带生态环境部分恶化，给整个长江的生态环境敲响了警钟。“十三五”期间，必须转变长江经济带传统发展思路，从过去强调“黄金水道”建设，转

移到“生态优先，绿色发展”上来。

首先，应加快推动主体功能区战略，立足严格保护、优化开发，划定生态保护红线和城镇化增长边界，构建有利于生态保护的空间格局；其次，应加快开展区域、流域生态环境风险调查与评估，排查环境隐患，建设“安全长江”；第三，要着重加大水环境、土壤环境污染防治力度，促进资源、能源高效利用，建设“清洁长江”；第四，要加强以水生态系统为核心的流域生态保护与修复，大力构建绿色生态廊道，发挥经济社会发展的生态屏障作用，建设“生态长江”。

今年3月中央刚刚发布了《长江经济带发展规划纲要》，预计今年年内就会出台《长江经济带生态环境保护规划》，此规划正在由环保部牵头，紧锣密鼓地推进当中。长江经济带是我国“十三五”乃至今后更长时期的经济社会发展的关键地带，一定要持续秉承“生态优先”理念，始终坚持绿色、协调发展。