

《“十三五”生态环境保护规划》解读

# 准确把握“十三五”环保规划定位和基本特征

吴舜洋

“十三五”时期,我国面临全面建成小康社会的战略节点,环境保护的外部条件和内部动力发生重大变化,国务院要求的规划定位发

生重大变化,其承载内容、边界和基本特征也不同以往,具有其特殊性,也具有重大意义。

《“十三五”生态环境保护规

划》(以下简称《规划》)是我国编制的第九个五年环境保护规划,与以往的五年规划相比,需要站在历史维度、小康节点,需要把握

其7个方面的定位和基本特征,坚持战略思维,瞄准问题,突出重点,做好统筹谋划,搞好规划实施。

## 1 统筹部署加快补齐生态环境短板的总体规划

党的十八大提出的2020年全面建成小康社会的战略目标,包括经济、社会、民主、法制、文化和资源环境等6个方面,其中生态环境是全面建成小康社会的突出短板。习近平总书记指出,“小康全面不全面,生态环境质量是关键”,“必须全力做好补齐短板这篇大文章”。“十三五”期间,我们不能一方面经济指标高歌猛进,另一方面生态环境却

仍然不堪重负,必须加快补齐生态环境短板,以提高生态环境质量为核心做好“十三五”期间生态环境保护工作。

党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(以下简称《建议》)对小康社会的环境目标要求进行了进一步明确,即“生态环境质量总体改善”。《国民经济和社会发展第十三个五

年规划纲要》(以下简称《纲要》)将此目标纳入经济社会发展的总体目标来统筹进行生态环保工作的全面部署。因此,《规划》首先是一个集中各方面力量,统筹部署好如何补齐短板的规划,体现了强烈的问题导向和目标导向,是各项规划中的重中之重,具有紧迫性和重要性。

随着经济社会发展水平提高,社会公众的环境诉求明显提升,环境质量改

善成为难度最大但必须采取综合措施确保完成的任务。这也要求《规划》出实招,多用力,硬碰硬,实打实,从补足短板上多谋划措施,把握环境质量只能更好、不能变差、不能退步的基本要求,统筹设立小康社会环境目标指标,处理好长期目标和短期攻坚的关系,加大综合治理力度,提高社会公众环境质量的获得感。

## 2 发挥政府作用促进《纲要》实施的重点专项规划

《“十三五”生态环境保护规划》是国务院常务会议、国务院发布的最高等级的20余项重点专项规划之一,是贯彻落实《纲要》的有力支撑。《规划》与《纲要》第一次做到了同时编制、同年审批、同步实施,符合侧重发挥政府作用、作为《纲要》实施的重要抓手的基本定位。

《规划》研究编制与《纲要》的内容保持紧密衔接,实际上是一个系统的落实,充分体现和具体化《纲要》的部署与要求。除第十篇加快改善生态环境(42-48章重点纳入)外,还涉及到《纲要》第一篇(指导思想、主要目标与发展理念)、第四篇(推进农业现代化中的生态友好型农业、化肥农药零增长、废弃

物循环利用、休耕轮作等)、第五篇(优化现代产业体系中的绿色制造、传统产业升级改造)、第七篇(构筑现代基础设施网络中的低碳交通、控制煤炭、能源升级、油品升级、维持基本生态用水)、第八篇(推进新型城镇化中的以环境资源承载力调控城市、农村环境综合整治)、第九篇(推动区域协调

发展中的区域战略、京津冀协同、长江经济带、海洋环境)、第二十章(强化规划实施保障)等内容。

五中全会《建议》涉及绿色发展和生态环境保护部分共约2100字左右,《纲要》拓展到6000左右,《规划》约为4.6万字左右,可以看出这实际上是一个步步深化、细化、落实和落地的过程。

## 3 落实新发展理念推动绿色发展的系统规划

按照“重点专项规划是落实新发展理念的重要体现”要求,《规划》紧紧围绕“五位一体”总体布局,贯彻落实五大发展理念,以五大发展理念引领研究编制工作,实际上是以新发展理念指导生态环保领域的战略安排。

《规划》以创新驱动、科技攻关、技术政策、标准体系促进创新发展,推进绿色化与创新驱动深度融合;突出落实国家绿色发展战略,强化生态空间管控,以四大板块、京津冀、长江经济带等体现协调发展;以“一带一路”、国际合作推动开放发展,以全面小康、城乡均衡、环境质量、生态产品等体现共享发展。同时,把五大发展理念真正落实到

环保工作中去,以创新突破瓶颈,以协调促进平衡,以绿色补缺生态,以开放加强融合,以共享激发动力,贯彻落实好新发展理念。

《规划》是国务院印发实施的重点专项规划,必须按照“围绕绿色发展,编制生态环境保护规划”的要求,充分反映习近平总书记的重要讲话精神、党中央国务院关于生态环境保护的新要求。《规划》充分落实五中全会精神,尤其是关于绿色发展的若干主要任务与要求,逐字逐句予以落实,以绿色发展理念为引领,与《纲要》内容紧密衔接,统筹考虑生态环境保护的各方面、各领域、各环节,强调系统性、整体性、一体

化思维。

长期以来,我国经济增长的资源环境代价过高。国际经验也表明,发达国家改善环境质量,70%以上靠产业结构调整和技术进步。这体现了源头预防、减少资源能源消耗,构建节约环保的国民经济体系对于环境保护工作的极端重要性和有效性。《规划》特别将强化源头防控、夯实绿色发展基础作为第一位的任务,体现了发展和环境保护的辩证统一关系,体现了关于环境保护问题的认识论新成果,也体现了解决环境问题着眼点的方法论。

基于此,《规划》着力强化环境宏观政策调控,坚持预防优先,突出前端引

导,将环境预防体系做成“硬措施”,将生态环境保护从末端治理向前端延伸,加强前端能源资源消耗协同控制,着力推动构建节约环保的国民经济体系,以绿色消费倒逼绿色生产革命,做大绿色发展的“环境红利”,解决环保工作长期以来被动、滞后的问题。

《规划》强调绿色富国绿色惠民,突出环境空间分级管控,把握底线要求,提出红线要求,明确上限要求,积极推进供给侧结构性改革,做好发展绿色低碳与绿色即发展两个层面设计部署,形成节约资源和保护环境的空间布局、产业结构、生产方式和生活方式。

## 4 强化污染防治与生态保护协同联动的大规划

对照五中全会《建议》,按照国家规划体系总体安排,《规划》内容要点为:实施山水林田湖生态保护与修复工程,开展大规模国土绿化行动,构建生态廊道与生物多样性保护网络,全面提升生态系统稳定性与服务功能。以提高环境质量为核心,实施最严格的环境保护制度。深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划,实施工业污染源全面达标排放计划,形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。

因此,《规划》内容要点以加大环境

治理力度和筑牢生态安全屏障为两方面重点,相较于前期规划,应承载更多的内容,规划范围更大,视角有所拓展,这体现了跨部门国家规划的属性,有利于形成规划合力,增强了生态环境保护工作的整体性、系统性、协调性和有效性。

《规划》相比以往规划的重大变化,就是加强了生态保护的内容,在大幅度增加生态保护目标、指标、任务要求的同时,坚持“山水林田湖生命共同体”理念,强化污染防治与生态保护联动协

同,专章提出7方面重点任务,要求系统推进森林、草原、河流、湖泊、湿地等重要生态系统保护与修复,扩大生态产品供给,提升生态系统稳定性和服务功能,并明确提出国家生态安全屏障保护修复等14项山水林田湖生态工程,着力维护生态系统健康安全。

《规划》充分衔接发改、林业、农业、国土、水利、住建等部门关于生态保护与修复的工作,强调保护优先、自然恢复为主,以“两屏三带”及大江大河重要

水系为骨架,以重点生态功能区、生物多样性保护等为平台,构建国家生态安全格局,统筹生态保护与建设,实施统一规划、统一监测评估和统一信息发布。统筹考虑生态廊道和生物多样性保护网络、国土绿化、生态治理、城乡绿地系统与山水林田湖生态保护与建设,系统推进森林、草原、湿地等重要生态系统的保护与修复。扩大生态空间,增加生态流量,提高承载能力,提升生态系统稳定性和服务功能。

## 5 呼应水气土三个计划并进一步做实的综合规划

《规划》编制面临一个与以前不同的情况,就是大气、水、土壤污染防治三大行动计划在《规划》研究编制前期相继出台,其中水和土壤污染防治行动计划基本与“十三五”规划期相同(“大气十条”到2017年底)。如何在保持基本任务、要求一致的情况下形成“十三五”规划自身特质,如何在继承“大气十条”、“水十条”、“土十条”的基础上有深化、创新和发扬,是《规划》编制研究必须要充分考虑的事项。

全面建成小康社会攻坚期,不能

平均用力,发力要稳准狠,《规划》这一焦点就在大气、水、土壤污染防治和质量改善。这是当前环境形势和“十三五”需求的必然要求,也使“十三五”规划面临着“一个前所未有的新难题,就是如何保持与已经出台的大气、水等污染防治行动计划相一致并有所错位、有所差异”。

分析来看,“大气十条”、“水十条”、“土十条”都是从各类治理任务着手展开,不少政策措施要求还具有一定的共性,但尚未在文本体例中充分展示分区域分

流域的差异化要求。因此,《规划》在总结评估相关工作的基础上,结合我国环境形势日益分异的特征要求,对水、气污染防治和环境质量改善任务均按照分区域分流域的层级结构进行归纳总结。

其中,大气以京津冀、长三角、珠三角为主维度分别展开,水从几大流域分别提出要求。同时,大气方面辅以质量达标管理、重污染天气预警、区域联防联控,水辅以控制单元管理和各类型水体治理要求,这既保持了“大气十条”、“水

十条”的精髓,也避免了重复,还使环境质量管理成为一个体系,使分区分类要求更加明确、具体和落地。

目前来看,“十三五”《规划》和三大行动计划相辅相成、错位表述、相互呼应,并将三大行动计划实施过程中的一些跟进要求予以统筹,实际上形成了以三大行动计划为重点,做深做细做实环境质量管理,切实把大气、水、土壤三大污染防治行动计划变成操作性强的“施工图”的规划编制总体思路。

## 6 部署改革任务,厘清改革主线的标本兼治规划

党的十八大以来,国家将加强治理体系和能力现代化建设作为生态文明体制改革的主要目标,部署了一系列改革环境基础治理制度的重大措施。五中全会《建议》提出了“实行最严格的环境保护制度,形成政府、企业、公众共治的环境治理体系”。因此,《规划》将这部分内容作为一项重点任务提出,坚持改革创新,突出并固化近年来一系列重大思想、理念、战略,以规划部署改

革,以改革推进落实规划。

我们考虑,“十三五”期间,生态环境保护领域改革的力度、效果都会很大,也是加快补齐生态环境短板的治本之策,需要作为规划的一项“硬任务”、“硬制度”,而不是像以往《规划》那样作为保障措施。《规划》必须充分落实生态文明体制改革总体方案及配套政策制度精神,目标导向在于推动生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化,矫

治长期以来发展强保护弱、一拨人搞发展另外一拨人搞保护的不正确理念、认识、行为方式、组织机制、制度体系等,系统重构生态环保基础制度。

党的十八大以来,各项改革措施尤其是生态文明建设和生态环境保护措施密集出台,《规划》统筹部署了生态环境治理制度改革,特别是对政府、企业、公众、法治、市场等主体或领域角度进行了梳理,体现了逻辑关系和目标导

向。以环保督察巡视、自然资源资产负债表、离任审计、损害责任追究等落实地方党委政府环境责任,以排污许可、环境司法、损害赔偿等落实企业主体责任,健全生态环境保护市场体系,强化绿色金融等市场激励机制,健全环境信息公开制度,保障公众环境知情权、参与权、监督权和表达权,形成政府、企业、公众多元共治的治理体系。

## 7 顶层设计指导性与具体落地可操作性兼具的五年规划

“十三五”期间,国家缩减专项规划的数量,因此必须站在国家的角度,坚持统筹协调,按照重点专项规划提出的“新、准、高、深、实”5个方面要求,对我国“十三五”时期的生态环境保护工作进行总体设计。一些十分重要、以前有专项规划进一步细化支撑的内容,可能这次就必须通过“十三五”生态环境保护规划”这一上位规划实现。因此,《规划》实际上具有总体性和实施性两方面的要求,一

些事关引领全国生态环境保护工作、协调经济社会发展、指导地方编制相应规划的要求应该具体、详细。目前,《规划》文本字数为4.6万余字,是“十二五”规划1.8万字的数倍,这实际上就有这方面因素的考虑,也体现了可操作性的导向。

同时,目前对规划实施情况日益关注,中办、国办还第一次就五年规划实施机制专门发文,因此《规划》特别强调可实施性,增加了很多专栏,对不少地

方进行了差异化落地点名,列出了控制单元等清单名称,这是环境质量改善的必要要求。

《规划》强调针对性,提出的每一个目标、每一项任务、每一条措施都力争针对突出问题,落实到具体区域流域,精准发力。《规划》强调可行性,结合经济发展水平、客观规律和老百姓需求,提出可行、可达、可能的目标任务和政策。

《规划》研究编制的同时也同步谋

探索与思考

# 用好大气污染防治调度令

◆罗岳平 潘海婷 田耘

为落实大气污染防治管理职责,河北省人民政府在全国首次授权省大气污染防治办公室下达了在重点地区实行重点行业错峰生产的调度令,一些设区市人民政府也相继发布了一系列类似的调度令。这些调度令的下达,取得了应对重污染天气的主动权,有效减少了气型污染物的排放,延缓了城市空气环境质量的恶化进程,社会效益明显。

调度令是政府公文的一种形式,一般适用于抗洪抢险等灾难性事件处理,即将发生时开展紧急调度,优先保护人民群众生命、财产的安全,不排除在生产、经济等方面做出必要的牺牲。灰霾污染对人体健康的危害已形成共识。对灰霾发生的机理,公认不利气象条件是直接原因,污染物排放是根本原因,跨区域传输是不利因素。灰霾污染往往在不利气象条件下发生,而目前人工干预气象的难度大,跨区域传输也基本上无法人工调控,因此人们可以有作为的,主要是减少气型污染物的排放。当群众反应强烈的灰霾污染发生时,采取最严厉的措施管控排污的企事业单位是改善民生的必然选择。

灰霾猛于虎。作为一种在紧急情况下采取的应急性处置形式,大气污染防治调度令具有权威性强、社会关注度高、执行力度大及成效明显等特点。只要是在适当时机应用,不仅可以彰显地方人民政府向灰霾污染宣战的决心,而且能取得立竿见影的灾害阻滞作用,是治霾路上的管理创新。

洪水、台风等自然灾害是不可控的,要通过紧急调度减少可能带来的损失。灰霾污染则在一定程度

上是人为可以预防的,因此,更要发挥人的主观能动性,主动干预其形成过程。调度令在这方面大有可为。要使调度令取得最佳综合效果,需注意其下达环境、调度内容等事项。

首先,调度令必须适时而发。调度令属于临时性的强制措施,只在紧急情况下才下达。因此,要严格控制调度令的使用频次,自始至终维护调度令的严肃性。调度令要正确处理环境安全与经济平稳运行的关系,不能顾此失彼,在必要时需要果断决策。

其次,调度令下达要准。灰霾污染源广泛,各行各业都有贡献,要通过开展源解析和建立源清单等基础性工作,找准主要矛盾,控制关键污染源,争取以最小的经济代价取得最大的大气污染防治成效,尽最大可能维护正常的生产生活秩序。

第三,调度令下达要狠。制度的生命力在于执行。对有令不行的,要派出调查组依法依规严肃查处,视情节轻重追究有关企事业单位和相关人员的责任。对下达的调度令要一抓到底,否则既影响行政决策的权威性,也干扰对决策正确与否的评判,不利于积累大气污染防治经验。

第四,调度令下达要有预见性。每次灰霾污染都有一个完整的发生、发展和消失周期,当各种信息都表明一次灰霾污染过程正在形成时,要在恰当的时机下达生产调度令。科学调度城市生产生活可以阻滞严重灰霾污染天气的发展过程,降低其所能达到的PM<sub>2.5</sub>浓度峰值。调度开展得越早,则后面的应对越从容不迫。

作者单位:湖南省环境监测中心站

# 对恢复性司法进行有益探索

◆杜佳蓉 杜敬波

最高人民法院、最高人民检察院前不久印发《关于办理非法采矿、破坏性采矿刑事案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《司法解释》),自2016年12月1日起施行。与2013年最高人民法院、最高人民检察院出台的《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》相比,这一《司法解释》具有鲜明的生态文明时代特色,强调了绿色发展的现代环境司法理念,特别是对恢复性司法理念进行了有益探索。

首先,生态文明、绿色发展理念得到充分体现。党的十八大和十八届三中、四中、五中全会,不仅对生态文明建设做出了顶层设计和总体部署,而且把生态环境损害赔偿作为生态文明建设体系建设的重要组成部分,要求实行最严格的损害赔偿制度,把环境损害纳入经济社会发展评价体系。把生态环境损害赔偿纳入前所未有的高度范畴,作为构建生态文明建设的重要抓手。

“谁污染、谁治理;谁破坏、谁恢复”是当前环境保护和治理的黄金法则。然而在过去的环境执法和司法实践中,由于现有制度索赔主体、责任主体、赔偿标准、法律依据等具体程序等的缺失,往往导致生态损害赔偿无疾而终,致使众多案件只有罚款等行政责任却没有赔偿等民事责任,或者只有刑事责任追究却没有环境修复的民事责任承担,甚至对以追求非法经济利益的环境资源类犯罪未依法适用罚金等财产刑,或罚金幅度过低不足以惩戒犯罪。长期以来,在办理环境资源类案件中存在“重刑事、轻民事”、“重打击、轻修复”、“重物质、轻环境”及“重秩序、轻利益”的错误观念,与绿水青山就是金山银山的发展理念不相匹配。而在《司法解释》中,将“环境有价、损害赔偿”和“谁污染、谁治理;谁破坏、谁恢复”的原则落到实处,生态环境损害赔偿制度得到健全和完善。

其次,将恢复性司法理念引入生态环境保护领域。2016年5月26日,最高人民法院印发《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》,提出“落实以生态环境修复为中心的损害救济制度,统筹适用刑事、民事、行政责任,最大限度修复生

态环境”。2016年9月29日,最高人民法院《关于全面履行检察职能推进健康中国建设提供有力司法保障的意见》,提出“办案中应当贯彻恢复性司法理念,根据案件情况可以要求行为人为人修复环境、赔偿损失,降低环境污染的损害程度。行为人为人主动采取补救措施,消除污染,积极赔偿,防止损失扩大的,依法从宽处理”。《司法解释》明确规定“实施非法采矿犯罪,不属于情节特别严重,或者实施破坏性采矿犯罪,行为入系初犯,全部退赃退赔,积极修复环境,并确有悔改表现的,可以认定为犯罪情节轻微,不起诉或者免于刑事处罚。”可见,《司法解释》强调落实以生态环境修复为中心的损害救济制度,统筹适用刑事、民事、行政责任,最大限度修复生态环境,并且有条件地对损害环境行为人的刑事责任进行从宽处理。

第三,与以往通常采用的以造成物质财产损失、人身健康损害作为定罪入刑的标准不同,《司法解释》明确规定“造成生态环境严重损害的”作为直接定罪入刑的标准,并且依据司法鉴定机构就生态环境损害出具的鉴定意见,结合其他证据作出认定。环境资源犯罪属于法定犯罪,犯罪客体是包含财产权、人身权、环境权为一体的复合客体。以往环境资源刑事司法更关注公私财产或人身健康损害,而对受到损害的环境本身缺乏足够重视,形成本末倒置。同时,环境刑事违法通常表现为水污染、大气污染、土壤污染等形式,成为一种环境公害,预防与控制的重要性远大于单纯的事后惩治行为。因而,将恢复性司法理念引入生态环境保护领域不仅可行而且成为必然,更加符合立法和司法的要求。

第四,强化附加刑适用,“对非法采矿、破坏性采矿犯罪的违法所得及其收益,应当依法追缴或者责令退赔。对于非法采矿、破坏性采矿犯罪的专门工具和供犯罪所用的本人财物,应当依法没收。”《司法解释》这一规定无疑会提高违法成本,在一定程度上解决守法成本高、违法成本低的问题,审判机关可以综合运用宽严相济的刑事政策,督促生态环境损害赔偿的责任者承担赔偿义务,修复受损生态环境,有利于破解“企业污染、群众受害、政府埋单”的困局。

作者单位:河北经贸大学,河北省晋州市环保局