

学习贯彻党的十九届五中全会精神

# 生态环境“根本好转”要有六个特征

陆军 秦昌波

党的十九届五中全会提出了制定“十四五”规划及2035年远景目标的建议,是我国“十四五”乃至更长时期谋划国家发展宏伟蓝图的根本遵循。“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、全面启动进入美丽中国建设的第一个五年规划。深入贯彻落实习近平生态文明思想,围绕美丽中国建设目标,谋划好“十四五”时期生态环境保护目标和重点工作方向,对美丽中国建设起好步、开好局具有重要意义。

## 以辩证思维看待生态环保任重道远

“十三五”期间,污染防治攻坚战取得关键进展,全国生态环境质量总体改善。就目前指标看,各项目标进展顺利,为实现全面建成小康社会的生态环境保护目标,奠定了非常好的基础,而且有望圆满完成。一方面,“十三五”污染防治攻坚战阶段性目标完成,有利于支撑全面建成小康社会总目标的实现;另一方面,也为“十四五”生态环境保护工作奠定了非常好的基础。

就“十四五”生态环境保护形势而言,总体来说,全国生态环境保护进入新发展阶段,面临新形势新机遇新挑战,机遇和挑战共存,机遇大于挑战。机遇和有利因素主要包括以下几个方面:一是习近平总书记坚定不移推进生态环境保护工作,习近平生态文明思想在各地逐步落地生根、开花结果,是做好新时代生态环境保护工作的最大动力和根本保障。二是我国发展积累了雄厚的物质和技术基础,随着高质量发展深入推进,新发展格局加快形成,为进一步推进绿色转型带来新机遇。三是生态环境保护“四梁八柱”性质的制度体系基本形成,相关改革举措逐步落地见效,

综合效能进一步发挥,生态环境制度保障更加全面、更加有力。四是污染防治攻坚战各项任务圆满完成,积累了丰富的实践经验,生态环境工作的能力和手段明显提升,为“十四五”深入打好污染防治攻坚战奠定了坚实基础。

看到有利因素的同时,也要看到面临的挑战,主要有4个方面。一是生态环境形势依然严峻,生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力总体上仍处于高位,最突出的是“三个没有根本改变”,也就是产业结构、能源结构、运输结构没有根本改变,资源环境承载能力已经达到或者接近上限的状况没有根本改变,生态环境事件多发频发的高风险态势没有根本改变。二是新冠疫情给经济社会带来冲击,特别是在经济复苏的过程中,也看到了一些所谓“两高一资”“污染排放比较大的重污染行业率先复苏,说明经济发展和能源资源消耗还没有实质性地脱钩。三是改善的成效还不稳固,离老百姓对美好生活的期盼,离建设美丽中国的目标还有很大的差距。四是治理体系和治理能力现代化与过去相比有很大的提升,但是与面临的环境问题,解决问题的手段要求相比还有较大差距。

## 以美丽中国建设目标强化战略引领

十九届五中全会《建议》在2035年基本实现社会主义现代化远景目标中明确,广泛形成绿色生产生活方式,碳排放达峰后稳中有降,生态环境根本好转,美丽中国建设目标基本实现。

习近平总书记多次强调,我们要建成青山常在、绿水长流、空气常新的美丽中国;我们要建设天蓝地绿水清的美好家园;我们要还老百姓蓝天白云、繁星闪烁,水清岸绿、鱼翔浅底,吃得放心、住得安心、鸟语花香、田园风光。

这里所说的都是生态环境问题,因此到2035年,美丽中国目标基本实现的关键,是全国生态环境根本好转。

何谓“根本好转”?从我国生态环境保护与治理进程看,我国生态环境从“十一五”的“生态环境恶化趋势得到基本遏制,重点地区和城市的环境质量有所改善”到“十二五”期间“生态环境恶化趋势得到扭转”,“十三五”期间实现“生态环境总体改善”,经过3个五年的努力,实现了从“恶化”到“改善”的历史性、转折性、全局性转变。从“十四五”开始,再经过3个五年的努力,从总体改善到实现根本好转。这种好转应该具有全局性、显著性、稳定性,改善范围广、改善幅度大、稳定进入良性循环的轨道。

具体包括6个方面的特征。一是生态环境质量不仅不能拖后腿,还要努力为其增光添彩。二是要从根本上有效解决制约生态环境改善的主要问题,才能稳固实现生态环境根本好转。三是覆盖面要广,是全国各地区、多要素、整体性的生态环境质量转变,而不是部分地区、单一要素、某一领域的生态环境质量的改善。四是好转程度要大,是生态环境质量要出现根本性、转折性的变化,而非仅仅扭转恶化趋势。五是协调性要强,是扭转生态环境滞后于经济社会发展的局面,社会、经济、环境同步达到基本实现社会主义现代化目标水平。六是认可度高,是生态环境质量改善成果得到全社会的广泛认可,基本满足人民群众美好生活的需要。

因此,谋划“十四五”生态环境保护目标任务,要站在2035年前的十五年的尺度上进行统筹考虑。从总体改善到根本好转,需要科学确定“十四五”和“十五五”两个阶段目标,尤其是“十四

五”目标,要在污染防治攻坚战成果基础上持续改善生态环境质量。全国和各地都要对标美丽中国建设目标,倒排三个五年生态环境保护目标、任务和保障措施。“十四五”生态环境保护目标的确定,既要可行可达,还要坚持积极有为,围绕实现第二个百年目标,起好步开好局,为“十五五”“十六五”奠定基础。

## 深入打好污染防治攻坚战,持续改善生态环境质量

“十四五”时期,要深入贯彻习近平生态文明思想,贯彻新发展理念,按照高质量发展要求,把生态修复和环境保护摆在更加重要位置,科学确定“十四五”生态环境保护目标和重点任务,坚持方向不变、力度不减,延伸深度、拓展广度,继续深入打好污染防治攻坚战,在关键领域、关键指标上实现新突破,持续改善生态环境质量,推动生态文明建设再上新台阶。

一是坚持生态环境全覆盖,贯通污染防治和生态保护,进行系统保护、综合施策。围绕生态环境保护的各个要素各个领域,做到生态保护修复与环境治理相统筹,城市治理和乡村建设相统筹,流域污染防治与海洋环境保护相统筹,环境治理、生态修复、应对气候变化相统筹,做到预防与治理相结合,减污和增容并重,努力解决影响人民群众健康的突出问题,不断改善生态环境质量,增加人民群众的获得感幸福感。重点要围绕落实我国二氧化碳达峰目标与碳中和愿景,推进经济社会全面绿色低碳转型,主动应对气候变化。加强结构调整和协同治理,统筹推进大气污染防治和气候变化应对。加强“三水统筹、陆海统筹”,持续改善流域和海域生态环境质量。坚持底线思维,统筹防范环境风险。

科学推进重要生态系统保护修复,夯实生物多样性保护基础,强化生态保护全过程监督执法,维护国家生态安全和生物安全。以国家重大区域战略为引领,加快推进区域生态环境共同保护、协同治理。

二是贯彻新发展理念,以结构调整和高质量发展为主线,形成改善生态环境质量的强大持久内生动力和稳定成效。以绿色发展为引领,统筹处理好发展和保护的关系,充分发挥生态环境保护对产业结构优化升级和发展方式绿色转型的倒逼引领作用,不断促进结构调整和高质量发展,通过不断提升绿色发展和绿色生活水平,推动国际国内双循环。坚持以供给侧结构性改革为重点,下更大力气推动产业结构、能源结构、运输结构、用地结构和农业投入结构调整,推动形成绿色发展方式和生活方式,以生态环境高水平保护推动经济社会高质量发展。

三是治理体系和治理能力建设上,贯彻落实党的十九届四中全会精神,不断完善和发展生态环境治理体系和治理能力。认真落实关于构建现代环境治理体系的指导意见,建立健全生态环境治理的基本制度、重大政策和重大举措。要把党中央重大决策部署转化为具体任务,以改善生态环境质量为核心,以推动结构调整和高质量发展为主线,以生态环境治理体系和治理能力现代化为支撑,坚持“党政同责、一岗双责”,突出精准治污、科学治污、依法治污,不断强化基础能力建设,增强系统治理、综合治理、源头治理的意识和能力,持续改善生态环境质量,有效防控环境风险,维护国家生态安全和生物安全,谱写生态文明建设新篇章。

陆军系生态环境部环境规划院党委书记、副院长;秦昌波系生态环境部环境规划院战略规划所所长

## 普查数据应用要做好三个服务



◆杨瑛

第二次全国污染源普查是党和国家在生态环境保护工作方面作出的重大部署,是全面摸清建设美丽中国生态环境底数的一次重大国情调查,意义十分重大。如何开发和利用好二污普查数据,是整个二污普查工作的画龙点睛之笔,其现实意义不言而喻。

笔者认为,二污普查数据的应用要重点把握以下“三个服务”。

一是服务好环境质量的稳步改善。改善环境质量迫切需要一污染源清单,这样,我们采取的污染治理措施更有针对性、效率更高,这也是我们为什么要开展污染源普查的一个目的。比如我们不管治水还是治气,都要摸清一个区域污染物是什么,工业源、移动源等各占多少比例,这样我们才能采取针对性的治理措施。我们可以把二污普查数据与环境质量结合起来分析对比,形成可研报告,展开论证,从而精准施策,稳步改善生态环境质量。

二是服务好企业的精准治污。二污普查和一污普查相比,一污普查是以总量控制为中心,摸清主要污染物的环境家底。而二污普查则是聚焦影响水、大气等要素环境质量的主要污染物指标和部分敏感污染物,根据企业基本信息和排放水平,核算它的污染物的排放量,有了排放量的集合,再

建立他们与区域环境质量的关联,形成闭合循环。企业究竟采取什么样的治污设施、什么样的治污工艺,二污普查进行详细的摸底以后,给企业精准治污提供参考。二污普查数据应该在保密的前提下尽可能公开给每一家企业,包括农业源的污染源业主,让企业知己知彼,实现精准治污,方能更好地实现从高速发展到高质量发展的转型跨越。

三是服务好生态环境的长效管理。通过普查最终获得一套可以反映影响环境质量的污染源排放源的基本信息、活动水平和排放水平数据,形成一套可以动态更新的污染源名录库,并通过数字地图予以表达。同时形成一套科学的污染物产生量和排放量的核算方法,为产业结构、城市发展规划提供依据,实实在在摸清污染源的现状和排放水平,为下一步的生态环境管理提供科学的支撑。二污普查数据可以与黑臭水体治理、水污染防治攻坚战、大气污染防治攻坚战、VOCs专项治理、应急救援、“十四五”规划编制等有机结合起来,实现有效治理;二污普查数据还可以与“智慧环保”大数据平台无缝对接,便于日常监管,实现长效管理。

作者单位:湖北省十堰市第二次全国污染源普查领导小组办公室

**第二次全国污染源普查**  
**普查成果如何应用** 征文  
有奖征文投稿邮箱 wppcxyc@163.com

## 努力构建生态环保大格局

◆山东省聊城市生态环境局阳谷县分局 洪世璞

保大格局逐步形成。

阳谷县开展了工业企业综合整治、燃煤污染防治等十大专项行动,持续减少污染物排放量。加强挥发性有机物专项整治,全县310家涉挥发性有机物无组织排放企业和24家工业炉窑企业制定了“一企一策”方案,从源头加强治理,全过程控制无组织排放。督导加油站执行错时卸油加油、汽修行业错时喷漆,避开白天高温时段,减少臭氧污染物产生。制定了《阳谷县碎石等企业大气污染防治升级改造及管理要求》,完成了42家商混、碎石企业提升改造工作,督导其全过程精细化管理,切实解决无组织排放问题。督导企业及时更换活性炭,

建立完善台账,确保吸附效果。

印发《阳谷县打好碧水保卫战2020年行动计划》,精准施策,抓好源头防控,将各项工作任务落实到有关部门。投资1700余万元开展赵王河、金线河水质提升工作,每月对县控30个河流断面进行监测分析,合力推进水生态环境保护工作。

阳谷县对6家重点企业开展了厂区土壤和地下水进行检测。强化固体废物和危险废物规范管理,健全危险废物管理档案资料,全县110家产废企业严格落实“一企一档”制度,及时填报固体废物管理台账,督促企业对危险废物管理计划和应急预案进行备案管理。

## 让红旗渠精神成为环保铁军的鲜亮底色

生态环境部门而言,我们的初心,就是还老百姓蓝天白云、繁星闪烁,碧水绿岸、鱼翔浅底的景象,使命就是生态环境领域治理体系和治理能力全面实现现代化,建设美丽中国。实现我们的初心和使命,需要极大的政治勇气和治理胆魄,也需要极高的谋略和坚强毅力,更需要具有许多新的历史特点的伟大斗争,必须始终坚持高举习近平新时代中国特色社会主义思想大旗不放松、不动摇,把改善环境质量,增强人民群众的获得感幸福感作为努力方向。

弘扬红旗渠精神,锻造环保铁军。要始终紧紧依靠人民群众。原林县县委书记杨贵说:“我是为了人民修渠,依靠人民修渠。”良好生态环境是最普惠的民生福祉,生态环境系统广大党员干部必须时刻站稳人民立场,加快改善生态环境质量,提供更多优质生态产品以满足人民日益增

超工作艺术。红旗渠修建过程异常艰难,林县人民巧于智取,破解了一个又一个建设难题。当前生态环境保护仍处于爬坡过坎的关键阶段,形势依然严峻,新问题新挑战层出不穷,必须更大力度推进思路创新、技术创新、管理创新,全面提升生态环境治理能力。在治理方式上,要向系统治理转变,集中力量、集成政策,统筹推进污染治理与生态环境保护发展,努力形成更多系统化的解决方案;向制度化治理转变,把行之有效的经验做法上升为常态化制度安排,把“大数据+网格化+铁脚板”机制运用到生态环境领域;向倒逼与激励发展并重转变,在治理污染、保护环境、改善生态等多重目标中寻求动态平衡,激励企业更加自觉地转型升级、绿色发展。

弘扬红旗渠精神,锻造环保铁军,要始终牢牢守牢三条底线。林

◆孔维泽 戚杨健

固体废物污染防治作为生态环境保护工作的重要一环,其覆盖面之广、防治任务之艰巨从新实施的《固废法》中可见一斑。当前,要实现市域范围内固体废物基础设施全品类、全覆盖尚不现实,固(危)废跨区域处置不可避免。然而,邻避效应、经济利益等诸多矛盾无形中为固(危)废跨区域处置筑起了一道高墙。要破除上述矛盾,建立固(危)废跨区域处置生态补偿制度是一种很好的方法,值得借鉴尝试。

“生态补偿”的概念首先出现在我国政府文件中是1997年11月由原国家环保总局发布的《关于加强生态保护工作的意见》。《意见》要求开发企业必须对湿地的破坏采取经济补偿。随着国家对生态环境保护重视程度日益提升,目前生态补偿的领域已从原来的湿地、矿产资源开发扩大到流域和水资源、饮用水水源保护、农业、草原、森林、自然保护区、重点生态功能区等领域,有效地推动了区域间生态环境协同保护,促进区域经济协同发展和跨区域协作。

固(危)废跨区域处置生态补偿制度指的是在综合考虑生态保护成本、发展机会成本和生态服务价值的基础上,按照“谁输出、谁补偿,谁接受、谁受偿”的原则,由移出地对跨区域处置的固(危)废以资金的形式向接收地进行生态补偿。补偿费用用于处置设施终端周边的环境、经济、维稳等方面工作。目前重庆市、广东省广州市、山东省济南市、陕西省西安市、江苏省苏州市等地已出台的本地区跨区域处置生态补偿制度,取得了积极成效。浙江省绍兴市正在着手制定《固体废物生态补偿管理办法》,并将病死猪跨区域处置作为创新内容纳入其中。

由于国家和省级层面尚未出台固(危)废跨区域处置生态补偿相关指导文件,该制度在制定和实施过程中受到以下几方面局限:

一是实施跨区域处置生态补偿的固(危)废种类较少。在全国范围内,实施跨区域处置生态补偿制度的固(危)废类别仅限于生活垃圾和生活垃圾焚烧飞灰。而产生量较大的危险废物、大宗工业固废、印染污泥等跨区域处置生态补偿制度因缺少文件支撑,难以开展。

二是跨设区市、跨省固(危)废处置生态补偿无法实施。目前来看,制定固(危)废跨区域处置生态补偿制度实施范围仅限于个别直辖市和设区内,制定跨设区市或跨省处置固(危)废的生态补偿无法开展。

三是缺少完善的绩效评估考核体系。许多地方制定的固(危)废跨区域处置生态补偿管理办法中都明确了受偿地生态补偿费应设专账管理、专款专用,并用于适用处置设施终端的周边环境治理。但如何去定义周边环境治理的概念,真正实现专款专用,缺乏科学有效的绩效评估考核制度。

此外,生态补偿涉及到移出、接收两地政府财政转移支付,若补偿金额较大,将增加移出地政府财政负担,增加了移出地政府干预市场行为的可能性。

要破解上述三大问题,笔者建议,可从三方面突破:一是出台固(危)废跨区域处置生态补偿名录。各地可通过对不同类别的固(危)废环境污染性质的论证,明确可实施生态补偿的固(危)废种类,制定相应补偿金计算方法。

二是从明确固(危)废跨区域

# 建立固废跨区域处置生态补偿制度的思考

探索与思考

处置生态补偿操作规程。建议省级层面出台跨市处置生态补偿试行操作规程,设区市具体负责制定实施细则,推动生态补偿设区市之间开展。跨省生态补偿,则可借鉴川渝危险废物协同处置白名单制度的经验,在跨市生态补偿规程的基础上对规程进行进一步完善,使处置行为既合法合规又更具市场性和可操作性。

三是制定绩效评估考核办法。各地可根据实际,出台相关政策法规对生态补偿金的使用进行监督考核,使制度真正成为有利于生态环境保护的长效管理机制。

作者单位:浙江省绍兴市生态环境局

县委通过刻立责任界碑,保证了工程质量;通过制订“40条安全制度”“27条安全决定”“8项安全纪律”,保护了施工千百万生命安全;通过把纪律作为管党治党的尺子,不可逾越的底线,保障了千万资金使用。新时代生态环保工作更需要弘扬红旗渠精神,要牢牢守住环境安全底线,把防范风险贯穿到生态环保工作全过程,加快推进“三线一单”成果落地应用,严把环评准入关,对建设项目进行社会风险评估,分类施策。同时,进一步提升预警能力,健全跨部门、跨区域环境应急协调联动机制,既打好防范和抵御风险的准备之战,也要打好化险为夷、转危为机的战略主动战。要牢牢守住工作质量底线,聚焦治气治水“三大战役”、环评审批、监察执法等重点工作,以“钉钉子”的精神担当履责。牢牢守住廉政底线,继续驰而不息纠“四风”,经常性组织以案释法,以案明纪,坚决惩治利益输送、权力寻租等违法违纪行为,引导党员干部心有所戒,行有所止。

作者单位:江苏省生态环境评估中心