

论“十四五”生态环境保护的主题和主线

夏光

(生态环境部,北京 100006)

【摘要】“十四五”规划指导思想指出,“以推动高质量发展为主题,以深化供给侧结构性改革为主线”。“十四五”生态环境保护是经济社会发展的重要领域,要以高水平保护为主题,以促进全面绿色转型为主线,从宏观、中观和微观层面协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护,着重开辟和发展生态环境保护与经济社会发展的“融入合作”线。

【关键词】“十四五”期间;主题;主线;生态环境高水平保护;促进经济社会发展全面绿色转型

中图分类号:X22 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)04-0007-05 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202104007

1 主题主线定方向

主题和主线是指一定时期和领域内事业发展的核心命题和关键路径,是指导制定发展规划和相关政策的准星和规则。如果说事业发展是一篇大文章,主题和主线就是它的中心思想或“关键词”,对于写好整篇文章至关重要。

2021年发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(简称“十四五”规划)在“十四五”经济社会发展的指导思想中指出“以推动高质量发展为主题,以深化供给侧结构性改革为主线”。

习近平总书记在党的十九届五中全会上对“十四五”规划建议作说明时,在“需要说明的几个重点问题”的第一个即以推动高质量发展为主题中指出,当前我国发展的矛盾和问题集中体现在发展质量上,新时代新阶段的发展必须是高质量发展,必须以深化供给侧结构性改革为主线,并特别提出“经济、社会、文化、生态等各领域都要体现高质量发展的要求”。

“十四五”生态环境保护是经济社会发展的重要领域,应该在“十四五”规划主题和主线的指导下明确自身的主题和主线。这个主题和主线是客观存在的,是由该时期生态环境保护的历史方

位决定的,明确揭示之,有利于做到心中有数,增强贯彻落实生态环境保护决策部署的自觉性和主动性。

2 主题:推动生态环境高水平保护

主题决定方向。“十四五”生态环境保护主题,既要延续“十三五”打赢打好污染防治攻坚战的经验,又要体现“十四五”规划高质量发展主题的要求。按照这个思路,“十四五”生态环境保护主题应该是“推动生态环境高水平保护”,简称“高水平保护”。

“高水平保护”的提法在“十三五”期间就已经广泛使用,例如“协同推进经济社会高质量发展和生态环境高水平保护”“以生态环境高水平保护促进经济社会高质量发展”等。高水平保护在“十三五”有了明显进展,打下了很好的基础,现在把它作为“十四五”生态环境保护的主题,保持了生态环境保护战略方针的连续性和稳定性,顺理成章。

什么是“生态环境高水平保护”?就是相对过去的工作而言,“十四五”生态环境保护的政治涵义更加深刻、对策措施更加精准有力、治理效果更加有效和可持续。具体而言,高水平保护包含三层含义:一是生态环境质量持续改善。以改善

生态环境质量为核心,防范重大生态环境风险,增强人民群众生态环境获得感、幸福感。二是生态环境保护与经济发展融合程度明显提高。增强生态环境保护与经济社会发展的协调性和统一性,摆脱发展与保护之间的两难困境,进一步推进实现“绿水青山就是金山银山”。三是生态环境治理体系和治理能力明显提升。对生态环境保护法制政策和体制机制进行结构性改革,形成不断增强并持久发挥作用的国家和地方(特别是基层)的生态环境治理能力。

这三个方面各有所重,依次递进,把它们统一起来,同时着力,全面推进,就是“十四五”生态环境保护的主题,是“高质量发展”在生态环境保护领域的落实和体现。

为什么“高水平保护”是“十四五”生态环境保护的主题?可以从政治、经济和生态环境三个维度来认识。

第一,这是以人民为中心发展思想的政治要求。“十三五”生态环境质量得到了明显改善,人民群众的获得感和幸福感不断增强,受到中央和全社会肯定。“十四五”时期,持续改善生态环境质量是生态环境保护的主要目标,是以人民为中心的发展思想在生态环境保护领域的反映。以人民为中心的发展思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心内容,在“十三五”经济社会发展特别是抗击新冠疫情的斗争中展示了巨大的优势,并将在“十四五”时期得到更加鲜明和彻底的贯彻。“十三五”时期生态环境质量明显改善的成效并不稳固,人民群众还面临很多切身的生态环境问题,对更高水平的生态环境质量怀有强烈的期待和诉求。持续改善生态环境是“十四五”生态环境保护的基本使命和立身之本,必须坚定贯彻以人民为中心的发展思想,为人民提供更多优质生态产品,同时防范重大生态环境风险,保障国家和人民生态安全,这是必须担当的政治道义,属“义”之辨也。

第二,这是以经济建设为中心的基本路线的现实需要。在践行以人民为中心发展思想的同时,还必须遵循以经济建设为中心的基本路线,这

是生态环境保护工作必须科学辩证处理的两个重要关系。“十四五”规划在指导思想中明确提出“全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略”,其中基本路线就是以经济建设为中心、坚持两个基本点,说明经济建设在国家发展战略中的中心地位没有变。当前,随着生态环境质量明显改善,我国人与自然的的关系得到了一定的缓解,但如果把今后经济发展的因素考虑进来,“十四五”时期人与自然的的关系反而是偏紧的,因为生态环境作为一种自然要素,其直接满足人的生存需要(洁净的空气、清洁的水、安全的土壤和粮食安全等)与用来满足人类经济活动的生产需要(使用空气和水体来承纳和净化污染物、使用土地堆存固体废物等)之间,走向是相反的,人民群众盼望更好的生活环境,经济发展提出更多的空间需求,两者矛盾十分突出。“十四五”时期,经济发展仍然是影响生态环境保护的主要因素,环境与经济关系仍然是生态环境保护中的主要矛盾。发展是解决我国一切问题的“总钥匙”,是党执政兴国的第一要务。我们不能走牺牲生态环境换取经济发展的老路,也不能靠削弱经济发展来保生态环境。在当前国内经济恢复仍然不稳固不均衡、全国正在加快构建新发展格局的新形势下,生态环境保护必须深刻融入到经济高质量发展大局之中,成为经济发展的助力因素,做到环境与经济一体两面,这是一种客观现实需要,是为“利”之辨也。

第三,这是深入打好污染防治攻坚战的基本条件。“十四五”时期,把重点解决影响人民生活健康的突出生态环境问题,与着力解决中长期和根本性的可持续发展问题结合起来,这是深入打好污染防治攻坚战的本质涵义。在打法上,深入打好污染防治攻坚战既强调集中突击、尽快见效,也注重稳扎稳打、长远获益,因此,如同现代战争必然要求装备先进武器一样,“十四五”深入打好污染防治攻坚战也需要与之相匹配的治理体系和治理能力,即在继承和发展“十三五”治理体系和治理能力的基础上,加强治理体系和能力建设,提升其现代化水平。没有治理体系和治理能力的

拓展和升级,“十四五”生态环境质量持续改善和环境与经济融合程度明显提升的要求就难以实现。在这方面,现有治理体系和治理能力的短板和弱项比较多,离精准治污、科学治污、依法治污要求差距比较大,要步步为营,久久为功,持续推进制度体系和体制机制改革,此为“术”之谓也。

总之,高水平保护是“十四五”生态环境保护的主题,既包含了政治道义要求,也有现实利益需要和支撑条件保障,是义、利、术的统一,合乎义、顺于利、增其术,是“高水平”的真义。

3 主线:促进经济社会发展全面绿色转型

主题主线相互依存,主题决定主线。如果说“过河”是主题,“舟桥”就是主线。主题属于思想层面,主线属于实践层面。

根据上述“高水平保护”的三重含义,“十四五”生态环境保护的主线是“促进经济社会发展全面绿色转型”,简称“促进全面绿色转型”,就是积极创造条件,加快经济社会发展各领域和各方面的绿色化改造,建立生态环境与经济相互融合的新型关系,实现生态环境持续改善和生态环境治理体系和治理能力明显提高的目标。

为什么促进全面绿色转型是“十四五”生态环境保护的主线?主要有两点原因:第一,它体现了“深化供给侧结构性改革”要求。生态环境问题是经济社会发展过程中的“副作用”“负产品”,或反过来说,不当的经济社会发展方式是生态环境问题的“供给侧”,特别是不合理的经济结构(包括产业结构、能源结构等)带来了许多长期性、根源性生态环境问题。解铃还须系铃人,只有按照“十四五”规划提出的“推动经济社会发展全面绿色转型”部署,对经济社会发展进行结构性改革,才能消除生态环境问题产生的根源。第二,它抓准了“十四五”生态环境保护的着力点。“十三五”时期生态环境明显改善的成果是在多种因素共同作用下产生的,其中有末端治理带来的,也有产业结构调整等带来的。随着生态环境保护不断向前推进,末端治理带来的生态环境改善空间

越来越小,生态环境保护必须着力于对经济社会发展进行结构性调整,这是“十四五”生态环境保护的新格局,因此,把促进经济社会发展全面绿色转型作为“十四五”生态环境保护的主线,是十分必要和及时的。

怎样促进经济社会发展全面绿色转型?主要有两条具体路径。

第一条是“监管倒逼”线,即生态环境保护主要在经济发展的“外围”,以法治、标准、监管等方式去倒逼经济系统向高质量、绿色化方向转型。“十三五”在这方面有比较明显的体现,包括提高生态环境标准、实施限制性禁止性产业政策、划定生态保护红线、淘汰“散乱污”企业、强制进行超低排放改造、开展严格的生态环境保护督察执法和追责问责、发布生态环保禁令(如禁止洋垃圾进口)、开展企业环保信用管理等等,总之,对经济发展活动施加有力的外在约束和管制,推动地方政府、经济发展主管部门和企业等经济主体不断进行绿色化、环保型的调整和改造,使经济系统绿色成色不断上升,对生态环境越来越友好。形象地说,监管倒逼相当于“唱黑脸”,是生态环境保护的硬实力。

第二条是“融入合作”线,即生态环境保护主动进入到经济发展“内部”之中去,与经济发展主体积极合作,共同制定和实施经济绿色转型的方案,把生态环境保护要求转化为经济高质量发展的基本内容,通过促进经济绿色发展达到保护和改善生态环境质量的目的。“十三五”时期,这方面也有很多好的做法,例如创建“绿水青山就是金山银山”实践创新基地、探索生态价值转化为经济价值的实现机制、在重点地区蓝天保卫战强化督查中增加定点帮扶措施、帮助企业开展清洁生产审计、主动推进绿色金融试点等等。“融入合作”线的主要作用是减少生态环境保护与经济发展之间的对立性,增强统一性。形象地说,融入合作相当于“唱红脸”,是生态环境保护的软实力。

“十三五”时期,促进全面绿色转型的两条途径在生态环境保护中都得到了展开,其中“监管

倒逼”线是主要路线,“融入合作”线也不断发展,二者之比约为“七三开”。这种比例结构与“十三五”生态环境保护的实际需要是相符合的,因为“十三五”是我国首次提出“绿色发展”理念的五年时期,当时的主要矛盾是生态环境保护法律法规得不到有效的贯彻执行,为此,“十三五”生态环境保护采取了“雷霆手段、强势出击”为特征的攻坚战打法,在全社会形成了强势环保的态势,效果显著,说明强化监管、唱好“黑脸”是非常必要的。

但要看到,“监管倒逼”线开始出现边际效益递减效应,很多好做、能做的工作已经做到了,从这些措施中获得“红利”的空间开始变小,进一步改善生态环境质量触及到经济发展方式这个“内核”,例如在强力督察监管下,企业基本做到了达标排放,接下来的工作就涉及到经济结构调整等根本性措施,所以寻求新型环境与经济关系的重要性就凸显出来。“十四五”时期,我国经济发展进入新阶段,包含绿色发展要求在内的高质量发展成为主流取向,生态环境保护相对于经济发展而言,不能满足于停留在“外围”而必须融入“内部”。如果生态环境保护不能深入到经济系统中去主动引导和推动绿色化结构性改革,仅靠在其外围进行监管倒逼,那么经济系统绿色化转型的速度和程度将难以满足持续改善生态环境质量的需要。如果说“十三五”是努力实现环境与经济“相对平衡”的话,那么“十四五”是努力追求两者的“深度融合”。由于“监管倒逼”线已经比较成熟和完善,因此“十四五”生态环境保护应该着重开辟和发展“融入合作”线,在继续唱好“黑脸”的同时,增加唱好“红脸”的作用。

总之,把“监管倒逼”与“融入合作”结合起来,“软硬兼施”,内外兼修,并行推进,促进经济社会发展全面绿色转型,是“十四五”生态环境保护的主线。

4 生态环境部门的新考卷

以高水平保护为主题,以促进全面绿色转型为主线,给生态环境部门出了一张新考卷。现有

生态环境部门是以“监管倒逼”为主要职能构建的,面对“融入合作”的新要求,需要学习新知识,扩展新职能。例如,2019年,中央领导同志将中部地区某市“绿水青山转化为金山银山的实践探索”批转给生态环境等部门,要求进行经验总结和政策制定。当地生态环境部门接到任务后,积极联合相关部门,在这个不熟悉的新领域里开展工作,提出了“生态价值工程”方案。

目前,生态环境部门正处在转型和升华的前夜。2018年机构改革中成立的生态环境部门实现了五个“打通[地上和地下;岸上和水里;陆地和海洋;城市和农村;一氧化碳和二氧化碳(污染防治和应对气候变化)]”,当前则十分需要通过继续深化改革而实现第六个“打通”:打通环境与经济。

生态环境部门在“融入合作”方面可以加强以下工作:

(1)在宏观层面,生态环境部门联合经济发展部门,主动从生态环境角度对国家经济发展战略特别是区域经济布局和重大产业发展规划提出建议(例如主动对中央关于“形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”战略提出绿色环保建议);主动协调经济发展部门提出加快推动经济结构调整的战略性建议;生态环境部门主动与经济发展部门和科技部门合作,共同研究并实施有关推动绿色工业革命和推进重点行业绿色生产(特别是绿色制造)技术开发的计划。生态环境部门进一步主动推进绿色金融工作,完善推进绿色发展的价格、财税、保险、信贷、政府采购等政策。

(2)在中观层面,生态环境部门联合经济发展部门,与地方人民政府合作,开展统筹推进生态环境高水平保护与经济高质量发展的战略合作,探索用经济和环境“双指标”综合评价区域发展质量,进行“加快经济结构调整,助推改善生态环境质量专题试点行动”,大力优化产业、能源、交通运输、城市空间等结构布局,共同推动地方绿色产业发展,大力推进创建“绿水青山就是金山银山”实践创新基地等。

(3)在微观层面,扩大对企业绿色发展和环

境治理的帮扶,帮助企业制定绿色发展转型升级规划,推介绿色生产典型经验,用“科技小巨人”等方法帮助企业找到节能降耗痛点,帮助企业开展清洁生产审计和实施清洁生产计划,提升创建国家生态工业示范园区工作,主动推进循环经济工业园区建设,推动发展生态环保产业等。

为了完成上述融入合作职能,建议生态环境部门进行以下改革:

(1)加强部门内环境与经济工作部署。落实近两年全国生态环境保护工作会议“充分发挥生态环境保护的引导、优化和促进作用”部署,把深刻融入经济高质量发展、促进经济社会发展全面绿色转型作为对各级生态环境部门工作的基本要求,各内设机构要更多地提出促进全面绿色转型

的举措,形成相应的“抓手”(例如生态环境执法局在强化监督中增加了定点帮扶)。任何一项工作,只要有利于生态环境保护的工作,生态环境部门都有必要、有责任去积极推动、配合推进。

(2)增设生态环境与经济工作职能和机构。在生态环境部门增设“绿色发展办公室”等,其主要职能是推动经济结构调整(包括产业结构、能源结构、交通运输结构、土地利用结构、生产技术结构等)、参与制定绿色发展规划、制定环境经济政策、协调与经济发展部门的关系、推动“循环经济、清洁生产、生态工业园区、环保产业”工作(这几项工作都是促进全面绿色转型的实际抓手)等。成立“绿色发展研究院”,提升生态环境部门支持绿色发展的能力。

On the theme and main line of ecology and environment protection during the “14th Five-Year Plan” period

XIA Guang

(Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100006, China)

Abstract: In the guiding ideology of the “14th Five-Year Plan” for economic and social development, it is pointed out that “to promote high-quality development is the theme, and to deepen the supply-side structural reform is the main line”. Ecology and environment protection is an important field of economic and social development during the “14th Five-Year” period. The theme of ecology and environment protection should be high-level protection and the main line of ecology and environment protection should be the promotion of a comprehensive green transformation. It is kernel for our country on this theme and by this line to coordinate efforts to promote high-quality economic development and high-level protection of ecology and environment from the macro, meso, and micro levels, especially focus on opening up the line of “integration and cooperation” between the ecology and environment and the economy and society.

Keywords: during the “14th Five-Year Plan” period; theme; main line; high level protection of ecology and environment; promotion of comprehensive green transformation of economic and social development