

落实全国生态环境保护大会精神 谋划设计和推进好生态环境保护工作

刘国才

生态环保工作看似纷繁复杂，但实际就三件事，目标问题、任务问题、责任问题。目标是努力方向，任务支撑目标实现，责任保障任务完成。生态环保工作好坏，关键在于三方面谋划设计是否科学、推进是否有力。落实全国生态环境保护大会精神，不论有多少理念，最终评价一定是看生态环保目标实现没有、生态环保任务完成没有、生态环保责任落实没有。

一、目标问题

生态环保工作目标是为经济发展设定底线的。底线含义为：一切经济活动都不能突破设定的生态环保目标底线；都必须在守住生态环保目标底线基础上谋求经济增长。地方各级党委、政府的一切生态环保工作都在为经济发展守牢底线；通过底线倒逼，服务和优化经济发展，并进一步实现生态优势转化为经济优势。环保目标问题实际就是发展底线问题。

（一）目标是什么

包括定量和定性两方面。

1. 定量目标。包括环境质量目标和生态

质量目标。环境质量目标是指水体、大气、土壤环境质量目标，反映的是经济发展中的污染防治情况。生态质量目标是对生态系统的评价目标，反映的是经济发展中的生态保护情况。

2. 定性目标。定性目标是指经济发展中，产业、能源、运输结构及布局等要符合功能区定位要求的目标。结构和布局必须遵守功能区刚性约束。功能区目标包括：生态红线目标、主体功能区目标等等。

3. 定量和定性目标关系。两项目标密切相关，相辅相成、缺一不可。没有定性目标的明确，定量目标必然陷入盲目；没有定量目标的完成，定性目标的要求也不可能实现。比如：自然保护区属于全国主体功能区规划的禁止开发区域，保护区内定量目标要求一定是严格的，如果在保护区内发生环境污染、生态破坏问题，定量底线失守，保护区的保护功能也不可能实现。现实工作中，不少环境污染、生态破坏问题，究其本源，是由定性底线不明确或失守造成的。

任一行政单元，定量和定性目标未突破，

就守住了经济发展的生态环保底线，发展与保护就实现了双赢，生态文明建设就落到了实处。国家战略同样如此，以长江大保护为例，流域排污总量、生态保护满足确定的环境质量、生态质量达标目标要求；流域产业、园区、项目等的设置符合流域划定的功能定位目标要求，中央要求的共抓大保护才算真正落到实处。

（二）目标现存问题

1. 目标未明确。迄今，对行政单元经济发展的生态环保底线，即定量和定性目标底线，并未完全明确。对国家重大决策（如长江大保护、长江三角洲区域一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展、粤港澳大湾区建设、海南自由贸易港建设等），要将定量、定性目标作为生态环保底线是否守住的最终评判，作为是否落实生态文明建设要求的检验。

2. 目标不全面。迄今，水体、大气、土壤等环境质量目标较为明确；但生态质量目标还不完善，评价“绿水青山”的指标体系亟待建立。对生态环境质量监测评价体系和生态质量监测网络建设需抓紧进行。

3. 目标被突破。在定量目标上，一些地方由于经济发展的污染物排放量、生态破坏程度突破环境质量、生态质量达标要求，造成定量目标底线失守，甚至引发环境污染、生态破坏问题。在定性目标上，一些地方由于经济发展的产业、能源、运输结构和布局等违背功能区定位要求，造成定性目标底线失守。由于源头控制出现问题，定量底线也难以守住。中央生态环保督察查办问题，实际都是在查办定量、定性目标底线失守的问题。

（三）目标如何设定

要将定量、定性目标作为经济发展的生态环保底线；作为对地方各级党委、政府生态环保工作成效的评判；作为上级对下级党委、政府生态环保工作考核的硬约束。

在定量目标上，考核地方党委、政府环境质量、生态质量达标情况。对每年都达到设定目标的，年度考核都给满分，不再提出年度继续改善“更高”考核要求（除非该行政单元功能区目标改变）。对欠账多，一时难以达到设定目标的，要下达每个年度的改善目标，按时完成改善目标的，同样给予满分。在定性目标上，考核地方党委、政府辖区产业、能源、运输结构和布局等符合功能区定位目标情况。符合目标要求的，考核给予满分。对欠账多，一时难以达到功能区定位目标的，要下达每个年度结构和布局调整目标，按时完成调整目标的，同样给予满分。

（四）目标情况获取

定量、定性目标极易考核，评价数据极易获取、极易评价。

定量目标数据获取。环境质量（水体、大气、土壤）数据调取生态环境部门监测数据。生态质量数据调取生态环境、自然资源等部门调查及遥感等数据。将质量数据与达标目标比对，发现未实现情况，做出评价。定性目标数据获取。调取被考核地方各类资源开发、产业发展、园区等规划及实施情况；调取被考核地方各类功能区规划，包括主体功能区、水功能区、环境功能区、生态红线等规划及实施情况。将调取的两类规划及实施情况比对，发现违背情况，做出评价。数据获取还可借助卫

星遥感数据，找出敏感功能区内疑似侵占区域，再通过现场核实聚焦问题。

二、任务问题

任务支撑目标实现。任务包括：支撑定量目标实现任务、支撑定性目标实现任务。

（一）任务是什么

1. 支撑定量目标实现的任务。在支撑环境质量目标任务上，要围绕实现大气、水体、土壤环境质量目标，设计好蓝天、碧水、净土污染防治任务。在支撑生态质量目标任务上，要围绕实现生态质量目标，设计好水源涵养、水土保持、生态修复、生物多样性保护等任务。

2. 支撑定性目标实现的任务。一是偿还旧账任务。要依据功能区定位，对不符合定位要求的产业、能源、运输结构和布局等明确调整要求。依据要求，制定调整任务。二是不欠新账任务。要依据功能区定位，新上项目不违背功能区定位目标要求，在发展中实现辖区产业、能源、运输结构等的科学布局。

（二）任务现存问题

1. 重环境质量任务轻生态质量任务。重视水、大气、土壤污染防治任务。围绕环境质量改善目标，制定各要素污染防治规划，出台实施意见，打赢污染防治攻坚战，成效显著。生态保护任务谋划推进亟待加强。围绕生态质量改善目标，对生态保护规划，以及各专项规划编制及实施滞后，水源涵养、生态修复、水土保持、生物多样性保护等任务谋划设计、推进不足。

2. 重定量支撑任务轻定性支撑任务。以往编制生态环境保护规划，重点任务在于谋划

和推进污染防治任务完成。对支撑功能区目标实现的任务谋划设计和推进弱。虽然多个部门划定了多个类别功能区，但问题梳理不足、配套政策不足、整改落实不足，结构和布局调整缺乏专项规划部署和实施。一些地方违背功能区定位的产业、园区、项目旧账未还、又欠新账，成为当地环境质量、生态质量恶化，以及环境风险的本源。结构和布局问题造成定量底线目标失守，代价大。

（三）任务如何确定

1. 定量目标支撑任务确定

环境质量目标任务确定。在水环境质量目标任务上，做到减污、增容两手抓。在减污上，要针对不同地方污染因子不同，实施精准治污。在增容上，要实施水生态保护，在增加环境容量上下功夫。在大气环境质量目标任务上，在设计支撑各因子质量目标任务基础上，要重视 $PM_{2.5}$ 和臭氧协同控制、碳达峰及碳中和目标，谋划设计好臭氧前体污染物控制、二氧化碳减排任务。要对形成臭氧的特征 VOC_s 及机理进行研究，精准设计减污任务。要通过工程减排、结构减排、管理减排措施，减少二氧化碳排放；要通过植树造林、森林管理、植被恢复等措施，增加碳汇。在土壤环境质量目标任务上，依照《土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准（试行）》《土壤环境质量 建设用地土壤污染风险管控标准（试行）》要求，开展土壤污染监测、调查和评估，对污染区域开展修复。

生态质量目标任务确定。一是重要生态功能区保护任务。对承担水源涵养、水土保持、防风固沙和生物多样性保护等重要生态功能区

域，依重要程度，由国家及地方确定保护任务，确保生态红线面积不减少、功能不降低、性质不改变。二是其他区域生态保护任务。对未纳入重要生态功能保护区域，由各行政单元实施保护，依据上级下达的考核目标，确定保护任务。国家及地方依据卫星遥感数据和现场调查，以县域为单元，对保护情况实施评估考核。

2. 定性目标支撑任务确定

调整原有不符合功能定位要求的产业、能源、运输结构和布局。以产业布局为例，推进不符合功能定位的原有项目关闭、搬迁、改造、入园等。以能源结构为例，要优化能源供给结构，控制煤炭消费总量。以运输结构为例，要优化交通运输结构，推动车船升级优化改造等。

三、责任问题

(一) 责任是什么

责任是完成任务的保障。依据环境保护法和中央关于生态环保工作“党政同责、一岗双责”要求，对生态环保工作责任明确如下。

1. 地方党委、政府责任。对辖区生态环保工作目标负责。目标未实现，以及出现严重生态环境问题，首先追究地方党委、政府责任。

2. 有关部门责任。对本部门职责领域生态环保工作任务完成负责。任务未完成，以及在职责领域出现生态环境问题，追究分工负责履职不力责任。

3. 生态环保部门责任。包括两方面。一是参与地方各级党委、政府经济发展在生态环

保领域的综合决策：要能够说清经济发展的生态环保底线；决策中能够始终把握质量达标、功能区符合两项原则；能够服务地方各级党委、政府谋划设计好偿还目标未实现、任务未完成的旧账，不欠定量、定性目标的新账，促进辖区守牢底线基础上，实现经济快速增长。二是对生态环保工作实施统一监督管理：要做到“三个清楚”，即要将辖区生态环保底线状况及存在问题梳理清楚；要将生态环保工作责任向地方各级党委、政府汇报清楚；要将有关部门和下级党委、政府生态环保目标、任务列清楚，通过党委、政府目标责任形式，将目标、任务落到下级党委、政府和本级有关部门头上，建立健全考核机制，施行严格的考核奖惩。

(二) 责任如何落实

要加强顶层设计，将地方各级党委、政府负责、生态环保部门统一监管、有关部门分工负责的工作机制明确好，既要认知机制含义，更要搞清机制“落地”的方法。机制含义在上述已有明确，“落地”方法为：综合运用行政、市场、法治、科技等多重手段推进生态环保工作，即通过建立生态环保工作的组织领导机制、目标责任机制、监督检查机制、考核奖惩机制等，将党委政府、有关部门等的责任落实到位。

作者：生态环境部南京环境科学研究所党委书记、所长

编号:1673-288X(2023)05-0039-04

DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202305039