

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2018.06.002

生态环保视角下的2018年 政府工作报告解读

Analysis About the Report on the Work of the Government (2018) from the Environmental Angle

摘要 2018年3月5日,十三届全国人大一次会议开幕,国务院总理李克强作政府工作报告,报告对五年来我国生态环境保护工作取得的成效给予了肯定,并对2018年的工作进行了部署安排。本文从打好污染防治攻坚战的重要性、健全生态文明体制在基础性关键领域改革中的地位、生态环境保护与经济高质量发展的关系等方面对报告中生态环保工作内容进行解读,认为生态环境保护成效成为过去五年工作的标志性成就,打好污染防治攻坚战关系到我国经济能否顺利迈向高质量发展阶段,健全生态文明体制是基础性关键领域改革的重要内容,促进空气质量改善是让群众满意的优先任务,生态环境保护被视为经济高质量发展的前提和手段,污染防治工作部署稳中求进、重点突出、扎实推进。

关键词 生态环境保护;政府工作报告;污染防治攻坚战;生态文明体制;中央环保督察;生态红线划定;“洋垃圾”

■文/吴舜泽 王勇 林昀

2018年3月5日,十三届全国人大一次会议开幕,国务院总理李克强向大会作政府工作报告。这是中共十九大召开以来首个政府工作报告,充分体现了十九大精神和以习近平同志为核心的党中央的一系列重大决策部署,亮点频出、备受瞩目。政府工作报告十分精炼,全文不到2万字,其中有关生态环境保护的内容近1000字,占全文篇幅的近5%。在“改革”和“高质量发展”两条主线中,生态环境保护均贯穿其中,重要性进一步凸显。整体而言,与往年相比,2018年政府工作报告对生态环境保护工作的部署更为明确,重点更为突出,分量也越来越重。

生态环境保护成效成为过去五年工作的标志性成就

中共十八大以来的五年是我国经济社会发展取得历史性成就、发生历史性变革的五年,也是我国生态环境保护从认识到实践发生历史性、转折性和全局性变化的五年。政府工作报告在五年工作回顾中提出,“生态环境状况逐步好转”“绿色发展呈现可喜局面”“生态文明建设取得明显成效”。对比往年政府工作报告的提法,从2016年“……生态文明等领域改革有序推进”到2017年“加强生态文明建设,绿色发展取

得新进展”,2018年政府工作报告无论是篇幅、用辞,还是语气,都体现出了对生态环境保护工作的高度肯定。

从具体数据上来看,主要污染物排放量持续下降,重点地区细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度下降30%以上,重点城市重污染天数减少一半,单位国内生产总值能耗、水耗均下降20%以上,森林面积增加1.63亿亩,沙化土地面积年均缩减近2000平方公里等,这些成绩都反映了生态环境保护 and 绿色发展成效的“前所未有”。

这些成就与过去五年我国加强生态环境保护工作的决心和力度是分不开的。

首先,逐步树立了人与自然和谐发展、绿水青山就是金山银山的理念。越来越多的地方政府把加强生态环境保护作为发展机遇和重要抓手,推动经济社会发展和生态环境保护协同共进。越来越多的企业认识到,加强生态环境保护符合自身长远发展的利益。

其次,着力治理环境污染,先后出台大气、水、土壤污染防治三个“十条”,坚决向污染宣战。在大气污染治理方面,加强散煤治理,推进重点行业节能减排,71%的煤电机组实现超低排放。优化能源结构,煤炭消费比重下降8.1个百分点,清洁能源消费比重提高6.3个百分点。提高燃

为打好打赢污染防治这场战役，必须沿着前面五年的路子继续往前走，坚持“照单抓药”，进一步改善生态环境质量。

油品质，淘汰黄标车和老旧车2000多万辆。在水污染治理方面，加强重点流域海域水污染防治，化肥农药使用量实现零增长。在生态保护和修复方面，推进重大生态保护和修复工程，扩大退耕还林还草还湿，加强荒漠化、石漠化、水土流失综合治理。

再次，开展中央环保督察制度，实现31个省（市、区）全覆盖，严格环境执法，解决一批多年来想解决而未解决的环保“老大难”问题。建立了生态文明绩效考评和责任追究制度，推行了河长制、湖长制，开展省级以下环保机构垂直管理制度改革试点，生态文明体制改革持续深化。

李干杰部长在2018年3月17日的记者会上表示，过去五年的实践充分证明，我国政府针对污染防治的策略是科学合理且卓有成效的。同时，应该明确的是，在这可喜局面的背后，还隐藏着不容忽视的挑战。政府工作报告指出，在空气质量、环境卫生方面，人民群众还有不少不满意的地方。为打好打赢污染防治这场战役，必须沿着前面五年的路子继续往前走，坚持“照单抓药”，进一步改善生态环境质量。

打好污染防治攻坚战关系到我国经济能否顺利迈向高质量发展阶段

新时代我国经济发展的基本特征，就是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展就是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现新发展理念的发展，更是通往建设人与自然和谐共生现代化的重要路径，提供更多的优质生态产品，满足人民的优美生态环境需要不能缺席。2017年12月的中央经济工作会议提出，要实现高质量发展，着力推动质量变革、效率变革和动力变革，同时再次明确将污染防治作为决胜全面建成小康社会三大攻坚战之一，将加快推进生态文明建设作为推动高质量发展8项重点工作之一，为生态环保工作主动融入、积极推动“三大变革”提供了指南。

从政府工作报告中也可以看出，与往年不同，污染防治工作部署不再单独列出，而是与防范化解重大风险、精准脱贫一起作为三大攻坚战被置于更为靠前的位置，进一步凸显了生态

环境保护工作在当前我国经济社会发展全局中的重要地位。政府工作报告在“2018年经济社会发展总体要求和政策取向”部分提出，“特别在打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战方面取得扎实进展，引导和稳定预期，加强和改善民生，促进经济社会持续健康发展。”这也能够看出，打好污染防治攻坚战是2018年政府工作重点，也反映了生态环境保护工作成为衡量经济高质量发展的一个重要内容和维度。

之所以如此，是因为打好污染防治攻坚战关系到能否切实弥补当前我国经济发展存在的突出生态环境短板，也关系到能否跨越我国经济发展现阶段特有的关口，实现从量到质的转变。打好污染防治攻坚战背后实则是经济发展问题，关系到能否顺利迈向高质量发展，生态环境保护工作的重要性更为突出。政府工作报告提出“确保生态环境质量总体改善”的目标，同时要求“提出工作思路和具体举措，排出时间表、路线图、优先序”，这都体现了政府对于打好污染防治攻坚战的态度和决心。

健全生态文明体制是基础性关键领域改革的重要内容

2018年是改革开放40周年，政府工作报告中“改革”一词出现97次，是历年最多的一次，反映了党和政府深化改革的决心。习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第二十次会议并发表重要讲话时指出，全面深化改革头3年是夯基垒台、立柱架梁的3年。作为“五位一体”总布局的重要组成部分，十八大以来，生态文明领域许多稳扎稳打的改革措施陆续推出，是我国生态文明体制改革密度最高、推进最快、力度最大、成效最多的五年。《生态文明体制改革总体方案》确定的2015—2017年79项改革任务，已完成73项。主体功能区制度逐步健全，国家公园体制试点积极推进。自然资源资产产权制度改革积极推进，国土空间开发保护制度日益加强，空间规划体系改革试点全面启动，资源总量管理和全面节约制度不断强化，资源有偿使用和生态补偿制度持续推进，环境治理体系改革力度加大，环境治理和生态保护市场体系加快构建，生态文明绩

效评价考核和责任追究制度基本建立。这些进展有力地促进了生态文明制度体系的形成与完善。

政府工作报告指出，“健全生态文明体制。改革完善生态环境管理制度，加强自然生态空间用途管制，推行生态环境损害赔偿制度，完善生态补偿机制，以更加有效的制度保护生态环境。”这是生态文明体制改革的深化，与之前的生态文明体制改革进程一脉相承。由2015年的“生态文明建设”到2017年的“深化生态文明体制改革”，再到2018年的“健全生态文明体制”，2018年政府工作报告对于生态文明体制改革的措辞发生了较大的变化，也反映了生态文明体制改革的阶段性特征和整体性进展。近几年实施的一系列创新改革举措，尤其是《深化党和国家机构改革方案》的出台，逐步捋顺了生态环境领域面临的相关体制和机制问题，未来的生态文明体制改革将更多聚焦在促进生态环境管理制度健全和完善上。生态文明体制改革扎实推进，一步一个台阶，为促进生态环境质量改善，建设“天蓝、地绿、水清的美丽中国”提供了坚实的制度保障。

促进空气质量改善是让人民群众满意的优先任务

清新的空气、干净的水、安全的食品等优质生态产品已成为人民美好生活需要的重要内容，十九大报告指出，“既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要”。政府工作报告指出，“在空气质量、环境卫生、食品药品安全和住房、教育、医疗、就业、养老等方面，群众还有不少不满意的地方。”将空气质量排在群众不满意问题的首位，既体现出了党和政府促进空气质量持续改善的决心，也反映了以人民为中心的基本思想。优美生态环境是人民对新时代美好生活的重要期待，满足人民群众的生态环境需求，不断增强人民群众获得感是生态环境保护的根本目标和最终归宿。

到2020年全面建成小康社会是我们党向人民群众作出的庄严承诺。在全面建成小康社会的

整体框架内，生态环境无疑是一块明显的短板，因此，小康全面不全面，生态环境质量是关键。我国大气环境质量五年来得到了明显的改善和提升，总体上得到了老百姓的充分肯定。全国338个城市PM₁₀下降了22.7%，京津冀PM_{2.5}平均浓度下降了39.6%，长三角PM_{2.5}平均浓度下降了34.3%，珠三角PM_{2.5}平均浓度下降了27.7%，“京60”（即PM_{2.5}年均浓度控制在60微克/米³左右）不仅仅是达到了60微克/米³，而且是低于60微克/米³，达到了58微克/米³。李干杰部长在记者会上也强调，“我们也清醒地认识到，当前我们面临的形势依然十分严峻，未来还任重道远，我们决心更加奋发图强、攻坚克难，努力改善生态环境质量，提供更多的优质生态产品，满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。”

生态环境保护被视为经济高质量发展的前提和手段

高质量发展是我国走向社会主义现代化的重要路径，应当为社会主义现代化的所有目标提供基础保障，而不仅仅是经济一个维度的增长。生态环境保护是人民美好生活的重要内容，本身就应该是高质量发展的重要目标之一。在政府工作报告关于高质量发展的工作部署中，生态环境保护的作用主要体现在以下两个方面：

其一，生态环境保护是经济高质量发展的重要前提和判断标准。政府工作报告在对过去五年工作经验的总结中强调，“只要经济运行在合理区间，就业增加、收入增长、环境改善，就集中精力促改革、调结构、添动力”。将环境改善与就业增加、收入增长一起视为作为促进衡量经济转型发展的重要前提，集中体现了稳中求进的工作总基调。在兼顾当前的条件下力求更惠长远，体现了向高质量发展过渡阶段的目标和要求。在这个过程中，环境质量改善既是实现高质量发展的标准之一，也是经济迈向高质量发展的重要前提。在区域协调发展战略中，政府工作报告提出“以生态优先、绿色发展为引领推进长江经济带发展”。绿色发展共识成为长江经济带发展的基调和根本方向，也凸显了生态环境保护在区域经济发展中的明确定位。

清新的空气、干净的水、安全的食品等优质生态产品已成为人民美好生活需要的重要内容。

其二,生态环境保护是经济高质量发展的重要手段和推动力。政府工作报告强调,要坚持以供给侧结构性改革为主线,统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作。过去五年,在淘汰水泥、平板玻璃等落后产能基础上,我国退出钢铁产能1.7亿吨以上,煤炭产能8亿吨,环境保护在其中发挥着不可替代的作用。2018年,深入推进供给侧结构性改革是提升经济发展质量的核心手段。政府工作报告提出“继续破除无效供给。坚持用市场化法制化手段,严格执行环保、质量、安全等法规标准,化解过剩产能、淘汰落后产能。”可以预见,生态环保仍将是推动供给侧结构性改革“升级版”的重要手段。

污染防治工作部署稳中求进、重点突出、扎实推进

以大气为代表的污染防治在过去五年取得了阶段性的成绩,但仍需巩固现有成果,并继续加大治污力度。李克强总理在政府工作报告中指出,推进污染防治取得更大成效。综合体现在大气、水、固体废物、生态系统保护和修复四个方面。

在大气污染防治方面,为巩固蓝天保卫战成果,政府工作报告提出今年二氧化硫、氮氧化物排放量要下降3%,重点地区细颗粒物($PM_{2.5}$)浓度继续下降的目标。具体措施包括:推动钢铁等行业超低排放改造。提高污染排放标准,实行限期达标。开展柴油货车超标排放专项治理。2017年12月召开的中央经济工作会议提出打赢蓝天保卫战重点是“调整产业结构,淘汰落后产能,调整能源结构,加大节能力度和考核,调整运输结构。”李干杰部长两会期间在回答记者问时强调,实现习近平总书记在中央经济工作会议上关于蓝天保卫战提出的“四个明显”目标,就是要使 $PM_{2.5}$ 浓度明显下降,重污染天数明显减少,大气环境质量明显改善,人民群众的蓝天幸福感明显增强。

在水污染防治方面,政府工作报告以相对较大的篇幅对水环境治理工作进行了更具体和更具操作性的部署,提出2018年化学需氧量、氨氮

排放量要下降2%。重点工作领域包括“实施重点流域和海域综合治理,全面整治黑臭水体”“加大污水处理设施建设力度,完善收费政策”。这体现了政府对于水污染防治力度的进一步增强,流域治理、黑臭水体等有望取得深入进展,反映出水污染防治的阶段性重点和稳扎稳打的路线图。李干杰部长在回答记者问时也强调,要加快“四项整治”工作,即要把“散乱污”企业清理整治好,对重点行业企业实行限期达标排放;加快建设城乡污染处理设施;做好农村面源污染防治;加强水生态系统保护和修复。

在固体废物治理上,禁止“洋垃圾”入境首次被写入政府工作报告。推进固体废物进口管理制度改革是我国政府贯彻落实新发展理念、着力改善生态环境质量、保障国家生态安全和人民群众健康的一个重大举措。可以预见,关于“洋垃圾”的整治将面临更高的标准、更严的措施。

在生态系统保护和修复上,政府工作报告提出,全面划定生态保护红线,完成造林1亿亩以上,耕地轮作休耕试点面积增加到3000万亩,扩大湿地保护和恢复范围,深化国家公园体制改革试点。严控填海造地。建设天蓝、地绿、水清的美丽中国。^{HB}

主要参考文献

- [1]习近平:决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R/OL]. 2018-10-27. http://china.cnr.cn/news/20171028/t20171028_524003229.shtml
- [2]李克强:2018年政府工作报告[R/OL]. 2018-03-05. <http://www.gov.cn/zhuanti/20181h/2018zfgzbg/2018zfbgdzs.htm#book7/page1>
- [3]2017年中央经济工作会议公报[C/OL]. 2017-12-20. <http://www.chinadevelopment.com.cn/news/zj/2017/12/1212985.shtml>
- [4]环境保护部部长李干杰就“打好污染防治攻坚战”答记者问[C/OL]. 2018-03-17. http://www.cenews.com.cn/ztbdnew/2018/2018lianghui/a_4047/201803/t20180319_868525.html

(吴舜泽系环保部环境与经济政策研究中心主任、党委书记;王勇、林昀,环保部环境与经济政策研究中心)