

“要素—领域—任务”国家生态环境规划体系的形成与演进

施王金羽¹, 沈鉴翔¹, 刘蓓蓓^{1,2*}

(1. 污染控制与资源化研究国家重点实验室, 南京大学环境学院, 江苏南京 210023; 2. 南京大学-霍普金斯大学中美文化研究中心, 江苏南京 210023)

【摘要】 本文以“要素—领域—任务”国家生态环境规划体系的形成过程为切入点, 回顾了新中国成立以来特别是“十一五”之后我国生态环境规划的发展历程。研究表明, 在“要素—领域—任务”体系构建完善的关键阶段, 即“十一五”到“十二五”, 我国的生态环境规划体系在“污染减排”的基础上, 明确提出“质量改善”“风险防范”和“公共服务”三大领域, 战略领域的划分逐步明确, 环境规划要素逐渐充实, 落实任务更加精细。而在“要素—领域—任务”体系的充实提高过程中, 即“十二五”到“十三五”, 进一步提出“绿色发展”“生态修复”“制度创新”三大领域。要素方面, 通过推进“三大污染防治行动计划”, 使气、水、土三要素治理纲举目张。任务的重心则向生态环境综合治理、区域统筹协调发展转变。为更好地发挥“要素—领域—任务”体系优势, 支撑我国现代环境治理体系的构建, 本文提出, “十四五”规划应在要素层面全面覆盖且重点突出, 领域层面系统整合并统筹协调, 任务层面具体落实且创新机制, 助力建成适应美丽中国建设要求的生态环境管理体系新格局。

【关键词】 生态环境规划; 规划体系; 环境管理; 环境保护; 美丽中国

【中图分类号】 X32

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252 (2020) 05-0065-07

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.05.065

引言

“十三五”以来, 我国生态环境保护工作再上新台阶, 生态环境规划体系趋于成熟, 在质量改善、污染减排、风险管控和生态建设中起到了重要的指导性作用。今年是“十三五”收官之年, 展望“十四五”, 我国在生态环境保护方面面临新的机遇和挑战。本文拟从“要素—领域—任务”国家生态环境规划体系形成与完善的角度, 回顾新中国成立以来(尤其是最近15年来)我国生态环境规划的演进, 在此基础上, 结合生态文明建设和建设美丽中国的要求, 助力环境治理体系的健全和环境治理能力的提高, 为“十四五”国家生态环境保护规划制定提供研究参考。

1 中国环境规划发展的回顾与“要素—领域—任务”体系的形成

1.1 新中国成立初期环境规划的发展与探索

新中国成立初期, 国家经济工作的重心主要放在

独立自主的工业体系的建设上。当时工业化水平较低, 生产规模较小, 我国经济建设与环境保护之间还未出现严重矛盾, 环境问题具有局部性和可控性。因此, 尽管早期在水土保持、森林和野生动物保护等生态领域相关法规中提及有关环境保护的原则性要求、职责和内容, 如“一五”时期也曾提出将工业建设区与生活区分离, 通过植树造林、建设隔离带, 减轻工业污染物对居民的直接危害, 但是当时既没有形成对环境问题的理性认识, 也没有提出明确的环境保护战略与政策目标^[1,2]。

1972年6月5日, 我国代表团参加瑞典斯德哥尔摩召开的联合国第一次人类环境会议, 政府开始认识到我国可能存在较严重的环境问题, 并且会对经济社会发展产生重要影响。1973年第一次全国环境保护会议召开, 拉开了环境保护工作的序幕^[3]。会议审议通过的《关于保护和改善环境的若干决定》, 确定了我国第一个关于环境保护的“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环

资助项目: 国家自然科学基金(71874078); 高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室(同济大学)开放课题(2019030204); 中央高校基本科研业务费专项资金资助(010914370122)。

作者简介: 施王金羽(1999—), 男, 环境规划与管理系2017级本科生, E-mail: swjy990221@163.com。

*** 责任作者:** 刘蓓蓓(1981—), 女, 博士, 副教授, 主要研究领域为环境规划与政策、气候变化的减缓与适应, E-mail: Lbeibei@nju.edu.cn。

境、造福人民”的“32字方针”。“全面规划”被列入“32字方针”之首，确立了环境规划在环境管理制度中的统领地位。但总的来说，尽管这一时期我国开始关注环境保护问题并提出了环境规划的方针，但还没有形成对环境保护的总体规划。

1.2 改革开放以来环境规划“要素—领域—任务”体系的雏形出现

改革开放以来，随着社会主义市场经济的发展，资源能源大量消耗，环境问题日益严峻。“六五”（1981—1985年）期间，环境保护作为独立篇章（第三十五章）被纳入五年计划，提出要实施“三同时”制度并提高“三废”（废水、废气、废渣）治理能力，水、气、渣成为最早受关注的环境要素，污染防治成为最早受到关注领域。“七五”（1986—1990年）以来，环境保护计划首次独立印发，环境容量约束和总量控制成为该计划主要强调的领域，环境保护的任务也从“六五”时期的分区域防控进一步落实到不同地区和行业要有针对性地提出环保目标。《国家环境保护“八五”计划》进一步强化了《国家环境保护“七五”计划》对总量的控制要求，提出污染防治逐步“从浓度控制转变为总量控制，从末端治理到全过程防治，注重环境保护与经济社会协调发展”，强化科技进步在环境管理中发挥的作用。城市环境保护和工业污染防治作为新的要素出现并受到关注，环境管理的领域划分初步显现，同时提出了“全过程污染防治”的新任务，开始形成针对环境污染源的治理任务。初步形成了以促进经济与环境持续协调发展为目的的环境保护规划和以污染物排放、总量分配到源为特征的环境治理体系。要素、领域和任务三个层面的内容逐渐趋于丰富，但三者之间缺乏相互联系和整体布局，尚未构成“要素—领域—任务”的完整体系。

《国家环境保护“九五”计划》明确提出“力争使环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本控制，部分城市和地区的环境质量有所改善”“创造条件实施污染物排放总量控制”的目标，并要求重点抓好“三河”（淮河、海河、辽河）、“三湖”（太湖、巢湖、滇池）、“两控区”（酸雨控制区和二氧化硫污染控制区）、“一市”（北京市）、“一海”（渤海）的污染防治工作，在全国范围内实行污染防治与生态保护并重方针；《国家环境保护“十五”计划》则要求继续重点抓好“三河”“三湖”“两控区”、北京、渤海等“九五”期间确定的环境保护重点区域的污染防治工作，提出坚持环境保护基本国策和可持续发展战略，以改善环

境质量为目标，保障国家环境安全，保护人民身体健康，以流域、区域环境区划为基础，突出分类指导^[4,5]。这十年间，我国的环境规划有了质的发展。就领域层面，污染物总量控制与减排、环境质量改善成为明确的战略任务；主要关注的要素在传统水、气、固废和污染防治的基础上新增了生态保护和环保投资；针对具体的领域和要素，进一步明确具体的环境保护任务，强调环境功能区划与环境空间管控，并有针对性地开展区域污染防治。由此，我国环境规划“要素—领域—任务”体系的雏形初步呈现。

2 “要素—领域—任务”国家环境规划体系的发展与完善

21世纪以来，我国经济高速增长，重化工行业快速发展，生态环境压力日益增大。同时，随着环境要素的逐渐丰富，环境保护的战略领域进一步明确，环境治理的任务细化落实，我国环境规划逐渐向体系化、系统化发展。为了清晰地解读我国环境规划的总体内容，王金南院士曾使用“要素—领域—任务”体系对《国家环境保护“十二五”规划》（以下简称“十二五”规划）进行了解读^[6]（如图1所示）。事实上，从《国家环境保护“十一五”规划》（以下简称“十一五”规划）开始，我国国家环境规划就已经开始逐步形成了“要素—领域—任务”的立体体系（如图2所示），至“十二五”规划提出，该体系逐渐趋于完善，并在《“十三五”生态环境保护规划》（以下简称“十三五”规划）的制定中进一步充实提高（如图3所示）。

2.1 从“十一五”规划到“十二五”规划：体系构建到体系完善的过程

“十一五”规划中，“要素—领域—任务”的环境规划体系的初步构建，到“十二五”规划，该体系的三个层次之间的关系更加趋向系统化，体系整体趋于完善。

从要素看，在“十一五”规划中，工业污染防治被分散在大气和水两要素之内，以废水、废气治理的次级要素形式表现，到“十二五”规划，工业污染防治被作为单独的要素列出。同时“十二五”规划增加了土壤这一关键要素，说明在传统的水、气两问题之外，土壤污染防治开始受到重视和关注。与“十一五”规划相比，“十二五”规划首次提出了环境风险防护这一要素，表明从“十二五”开始，风险管理在环境管理中起到了越来越独特和重要的作用。此外，“十二五”规划，并未如“十一五”规划一样单

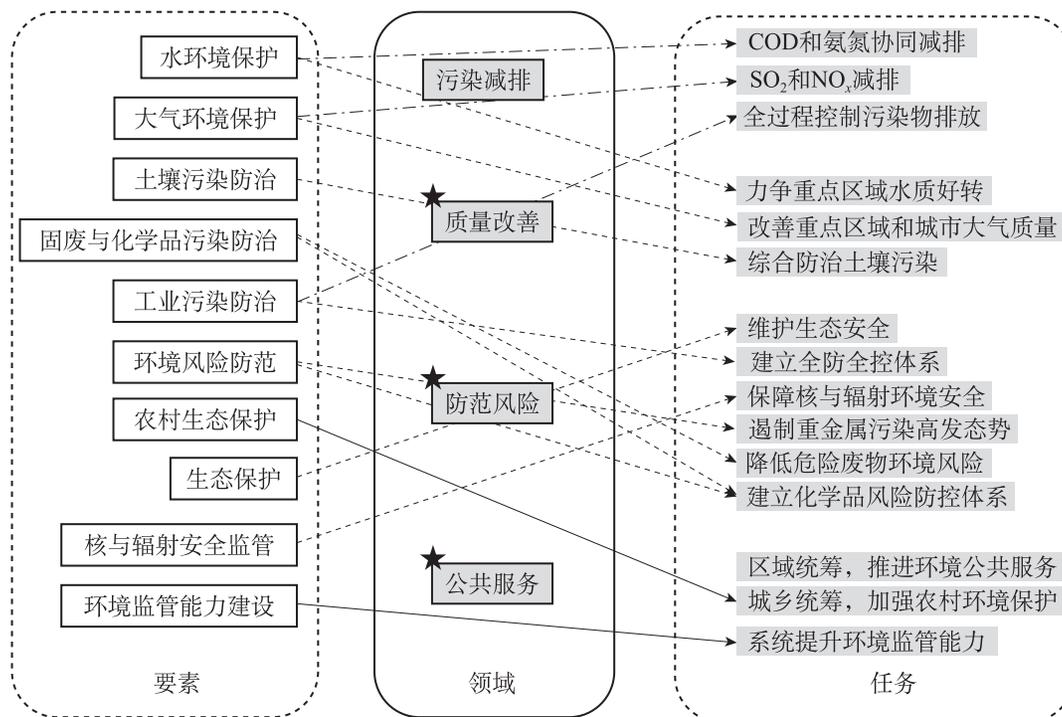


图1 《国家环境保护“十二五”规划》的“要素—领域—任务”体系逐步完善示意

注：★表示与前一期规划相比增加或强调的领域；本示意改编自王金南院士报告^[6]

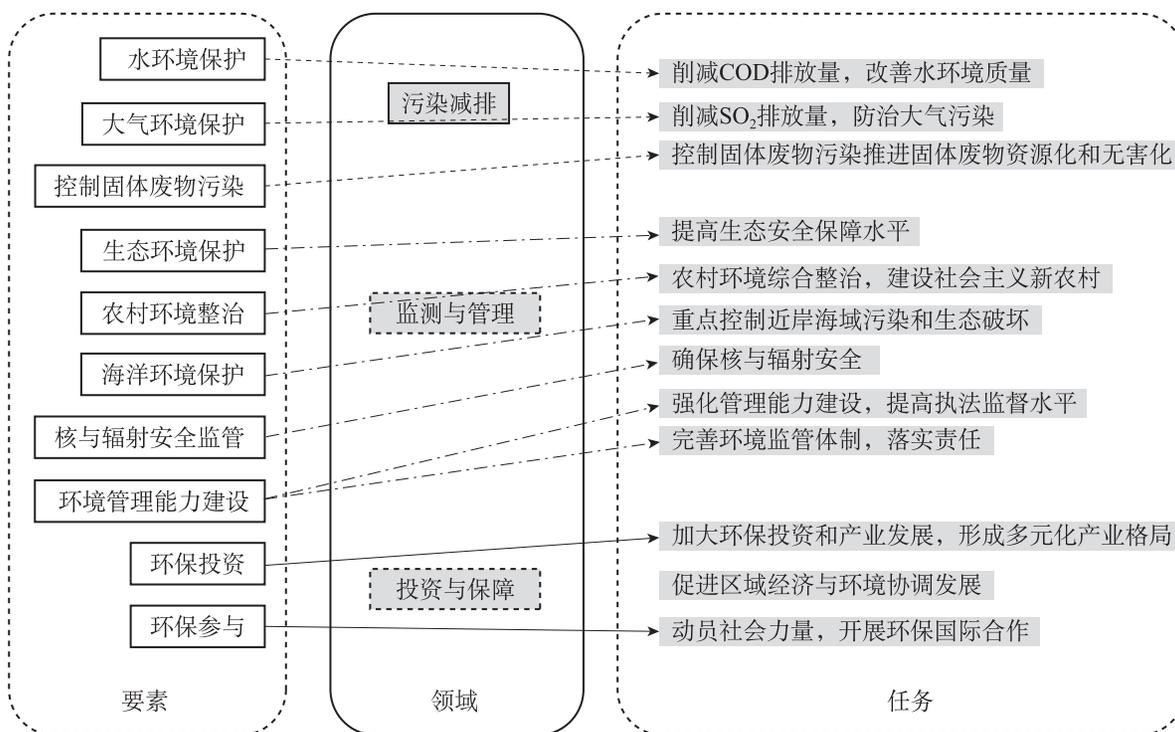


图2 《国家环境保护“十一五”规划》的“要素—领域—任务”体系初步构建示意

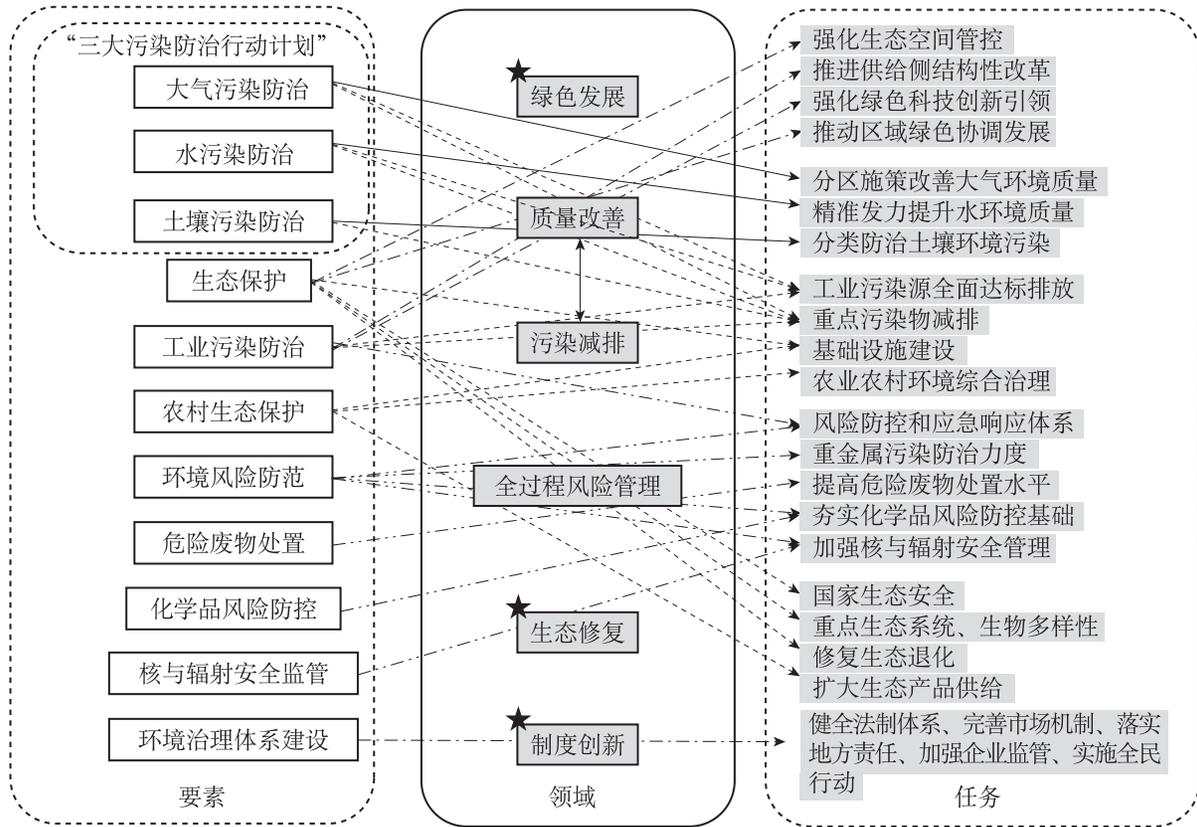


图3 《“十三五”生态环境保护规划》的“要素—领域—任务”体系充实提高示意

注：★表示与前一个规划相比增加或强调的领域

独强调“环保投资”和“公共参与”的要素，而是增加提出“公共服务”这一独立领域。至此，环境保护有了更明确的目标，即提供公共服务。

从领域看，“十一五”规划对领域的划分尚不十分明确。“十一五”规划中比较明确的战略领域只有污染减排一项，且减排的侧重点主要放在化学需氧量、二氧化硫等少数重点污染物上，“十二五”规划则将侧重点放在污染减排的基础上，明确提出质量改善的战略方向。此外，“十一五”规划的体系虽然有监测与管理、投资与保障两大领域（如图1所示），但规划实际更侧重于对领域中的具体要素和任务提出要求，缺少领域层面的总体设计。“十二五”规划则提出了风险防范这一新的领域，将安全与风险的相关要素与任务纳入其中，同时，提出公共服务战略领域，总领了环境监管、环保参与等涉及公共服务等方面的相关要素与任务。由此可以看出，相比“十一五”规划，“十二五”规划在领域的划分上体现出全局的规划思维和思路。

从任务看，“十二五”规划也有明显进步。一是在污染减排领域，就新关注的工业污染防治这一要

素，提出全过程污染物排放控制的任务：从SO₂减排到SO₂和NO_x共同减排，从削减化学需氧量排放量到COD和氨氮协同减排。二是在新增的质量改善领域，强调重点区域的概念，通过对重点地区和城市提出指导性意见，将规划方案进一步落实落细，力争重点区域水和大气质量好转。三是针对新提出的防范风险领域，提出建立全防全控体系，关注重金属、危险废物、危险化学品的风险管控。四是在新整合的公共服务领域，进一步落实区域统筹、城乡统筹的具体任务。这些进步表明了“十二五”规划朝着精细化和区域协调的方向发展。

总体而言，从“十一五”规划到“十二五”规划，我国的环境规划在体系化、系统化的过程中取得了重要进步。由于领域层面的明确划分和完善，要素与任务有了更为系统的指向，规划的整体性和重点性开始凸显，“要素—领域—任务”立体交错的体系从初步构建开始趋于完善。

2.2 从“十二五”规划到“十三五”规划：从体系完善到充实提高的过程

相比“十一五”规划到“十二五”规划的体系完

善过程，“十三五”规划除去在要素和任务方面进一步调整与充实，对于整个体系结构有了进一步的提升，尤其表现为战略领域的重新划分和在环境保护要素、领域、任务三者之间构建起更为密切的联系，充分体现了我国环境规划中生态与环境的统筹协调。

从要素看，尽管与“十二五”规划相比，“十三五”规划在要素层面整体变化不大，但规划文本中表述顺序和表达形式的调整值得关注。首先是三大要素的顺序首次发生变化。在“十三五”规划中，空气质量保护被提升到水环境质量保护之前，通过推进“三大污染防治行动计划”的任务使气、水、土三要素治理纲举目张，体现出国家对三大环境要素专攻专治的决心和行动力，同时强调了环境质量的概念，环境质量改善逐渐取代污染物排放控制。危险废物处置和化学品风险防控被分成两个要素，体现了两者在管理和风险防控之间的差异。其次，“十三五”规划首次提出环境治理体系和治理能力的建设，这表明环境管理、监管等原属任务层面的内容，成为重点关注的要素，反映出国家对规划执行的更高要求。

从领域看，与“十一五”规划和“十二五”规划相比，“十三五”规划在战略领域的划分上出现了较大变化。一是首次提出绿色发展的领域，并且将其放在整个规划体系的最顶层，充分体现了国家对经济环境发展关系的重视。过去规划中分散提及的经济发展方式转变的任务要求被整合进入绿色发展的领域并予以首要关注。同时将质量改善与气、水、土“三大污染防治行动计划”紧密融合，提到污染物减排之前，相比以往只在要素和任务中提出重点污染物减排更具针对性，体现了国家重点打好气、水、土污染防治三大战役的决心。二是，首次提出了两大全新领域：生态修复和制度创新，体现出我国从环境规划向生态环境综合规划的演进过程，这与我国机构改革从环境保护部向更为综合的生态环境部提升过程相一致。然而，“十三五”规划中也有对于领域的精简和调整。公共服务不再在领域层次体现出来，而是分散到绿色发展和生态修复两个领域的任务中，使得环境规划目标更明确、领域更清晰。

关于具体的任务，与“十二五”规划相比，“十三五”规划的变化在如下方面具体体现：一是以绿色发展引领生态环境规划，具体任务落在强化生态空间管控、推进供给侧结构性改革、强化绿色科技创新引领、推动区域绿色协调发展方面，强调了发展与环境的协调关系。二是减排污染物不再单独出现在任务中，交由更完整的“三大污染防治行动计划”执

行，与要素的联系更加紧密，同时在环境质量管控中深化分区域管理。三是将工业、农村、基础设施建设的任务归入污染减排领域，体现污染减排的区域性、行业性要求。四是在全过程风险管理方面，提出了风险防范和应急响应体系的建设，是任务层面精细化、科学化的体现。五是在生态修复方面，提出维护国家生态安全、管护重点生态区域、保护重要生态系统、提升生态系统功能、修复生态退化地区、扩大生态产品供给、保护生物多样性七个任务；明确区域性、功能区的建设，将生态系统修复具体化。六是在环境治理体系建设层面，强调制度创新，提出健全法治体系、完善市场机制、落实地方责任、加强企业监管、实施全民行动、提升治理能力的全面要求，将以往环境规划中较为零散的任务整合起来，使得这一层面更具有系统性。

总体看来，与“十二五”规划相比，由于统筹提出绿色发展、生态修复和制度创新三大战略领域，使得相关的具体任务更加系统化和精细化。“十三五”规划除了延续“十二五”规划的区域统筹与系统管理，更从源头上强调发展与环境的相适应，将区域统筹移向更前端，同时对生态修复做出明确详尽的要求，在具体任务的落实上更有针对性和目的性，尤其是“三大污染防治行动计划”与气、水、土三大环境要素的一一对应。这表明我国的生态环境保护规划的体系化、整体性上升到新高度，“要素—领域—任务”立体交错的体系得到充实提高。

3 对“十四五”国家生态环境规划编制展望

目前，我国环境规划已经形成了较为完善的“要素—领域—任务”立体交错体系，为环境质量改善提供了坚实的保障。然而，生态环境保护与统筹发展仍然面临艰巨挑战。党的十九大确立了建设美丽中国的战略目标和共建清洁美丽世界的美好愿景。为使2035年生态环境根本好转、美丽中国的战略目标基本实现，我国有必要在“十四五”时期做好顶层设计，进一步推进新时代生态环境管理体制的改革，推进环境治理体系和能力的现代化建设，构建更为合理和完善的环境管理体系，形成协同支撑经济高质量发展和环境高水平保护的长效机制，持续深入促进环境质量改善，建成适应美丽中国建设要求的生态环境管理体系新格局^[7,8]。

环境管理，规划先行。为了达成上述目标，也为了更加高效和全面地指导“十四五”期间环境保护全国一盘棋，本文基于“要素—领域—任务”的体系，

按照要素全面、领域提升、任务科学的方向对国家“十四五”生态环境规划提出如下建议：

要素层面，在全面覆盖的基础上突出重点。一是在延续“十三五”规划的结构基础上，进一步推进空气、水、土壤三大要素的质量达标和安全管控，力争在“十四五”期间形成污染防治攻坚战长效机制，打好打赢污染防治攻坚战；同时关注工业污染防治、固体废物处理处置、核与辐射安全等要素的综合治理。二是将生态保护和环境治理体系建设列为“十四五”时期的重点要素，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性^[9]，推进环境治理能力的现代化和环境保护的持续高效。

领域层面，在系统整合的基础上统筹协调。一是完善和落实绿色发展的领域内涵，融合绿色金融、绿色科技在环境治理中发挥的作用，提升绿色产业在资源循环利用、生态系统保护中的地位，为构建绿色低碳循环的现代化经济体系、打好打赢污染防治攻坚战等重大任务实施提供保障^[10]。二是继续保持“三大污染防治行动计划”和污染物减排的重要地位，坚持以改善环境质量为环境保护工作的核心，强化生态环境规划落地实施，精准治污、科学治污、依法治污，坚决打赢污染防治攻坚战。三是以全链条管理为方向，建立规划全过程实施管理体系^[4]，构建新时期环境风险防控决策与管理体系，着眼突发事故型环境风险、长期累积突发事件型风险以及长期慢性环境风险，弥补特殊风险类型研究和管理的空白，特别是由各种自然灾害诱发的次生环境安全风险（Natech）不容忽视^[11]。四是在此基础上，关注环境健康问题，推进环境健康风险评估，将环境质量与环境健康、环境保护与改善民生紧密结合起来。五是在制度体系上，推进管理体制改革创新，将国家环境规划渗透到生产消费的各个环节，以生态环境规划为统领，统筹建立生态环境保护基础制度^[4]，健全中央生态环境保护督察体制并加强其效力^[12]，加强环境保护公众参与综合决策的力度^[13]，争取实现环境治理体系现代化的目标。

“任务”层面，在具体落实的基础上完善创新。首先，在“十三五”规划的基础上，坚持绿色发展和制度创新，推进建立行政手段引导、市场手段为主的长效环境经济政策机制；整合现有环境经济政策，对政策手段和政策工具加以协调和强化，打通环境税费、生态环境补偿、信息披露、绿色信贷等环境经济政策链条^[8]，建立多元化、市场化生态补偿机制。其次，强化公众参与在环境保护和治理中的地位，增强环境保护在公众中的宣传教育，全面推行和健全环境

公众诉讼制度和环境舆论监督制度，一方面探索建立社会组织提起环境保护行政公益诉讼制度，另一方面加强地方人大对环境保护的权力监督^[13]，争取建设并完善公众广泛参与的社会治理体系。最后，在生态保护层面深化管理体制变革，强调功能区划、生态红线的环境空间管控，对不同地区因地制宜地实施重点规划，确定分区域、分领域、分类型的生态环境属性、突出生态环境与分阶段目标与战略任务^[4]，对“山水林田湖草”系统管理，实现区域生态环境共治，贯彻落实“绿水青山就是金山银山”的理论，让“多规合一”的系统性规划尽早落地，使生态文明建设紧跟国家“五位一体”的建设布局。

致谢

受南京大学翻转课堂项目资助，本文修改自环境规划思辨讨论课“中国发展背景下的环境规划动态演进”讨论文稿，感谢南京大学毕军教授对本课程设计的大力支持。

参考文献

- [1] 王金南,董战峰,蒋洪强,等.中国环境保护战略政策70年历史变迁与改革方向[J].环境科学研究,2019,32(10):1636-1644.
- [2] 曲格平.中国环境保护事业发展历程提要[J].环境保护,1988(3):2-5,28-28.
- [3] 曲格平.中国环保事业的回顾与展望[J].中国环境管理干部学院学报,1999,9(3):1-6.
- [4] 王金南,万军,王倩,等.改革开放40年与中国生态环境规划发展[J].中国环境管理,2018,10(6):5-18.
- [5] 王金南,秦昌波,雷宇,等.构建国家环境质量管理体系的战略思考[J].环境保护,2016,44(11):14-18.
- [6] 王金南.中国环境保护规划40年发展与回顾(公众版)[EB/OL].(2019-04-03)[2020-04-08].<https://m.51wendang.com/doc/59012c241054f5478d4f6164e2d1b3f94e10b790>.
- [7] 解振华.中国改革开放40年生态环境保护的历史变革——从“三废”治理走向生态文明建设[J].中国环境管理,2019,11(4):5-10,16-16.
- [8] 董战峰,陈金晓,葛察忠,等.国家“十四五”环境经济政策改革路线图[J].中国环境管理,2020,12(1):5-13.
- [9] 周宏春.改革开放40年来的生态文明建设[J].中国发展观察,2019(1):5-10.
- [10] 周宏春.绿色发展需要绿色金融支持[J].中国商界,2019(5):48-49.
- [11] 毕军.新时期我国环境风险防控面临的多元化挑战[J].中国环境管理,2020,12(2):42-43.
- [12] 常纪文.中央生态环境保护督察的历史贡献、现实转型与改革建议[J].党政研究,2019(6):5-12.
- [13] 常纪文.《大气污染防治法》实施两年半成效显著挑战仍在,让法律“长牙”“带电”成为今后完善方向[J].中国环境监察,2019(1):22-26.

(下转41页)

