

展望“十三五”
系列报告会

4月19日上午,中央宣传部、中央直属机关工委、中央国家机关工委、教育部、中央军委政治工作部、北京市委在京举行“展望十三五”系列报告会第七场报告会,邀请环境保护部党组书记、部长陈吉宁作题为《以改善环境质量为核心补齐生态环境突出短板》的报告。本报记者就此采访了陈吉宁。

问:经过“十二五”时期的努力,我国生态环境保护取得了哪些进展与成效?

答:“十二五”特别是党的十八大以来,我们把党中央、国务院的决策部署,转化成路线图和施工图,以大气、水、土壤污染治理为重点,坚决向污染宣战,生态环境保护取得积极进展。主要表现在:污染治理进程明显加快,环境设施建设取得积极成效,农村环境综合整治进展顺利;环境法治建设日益加强,加大环保督政和公开约谈力度,从严查处企业环境违法行为,推动一批突出环境问题得到解决,地方政府保护环境的责任意识、排污企业的守法意识、公众的监督意识稳步提升;环境制度和管理不断完善,出台生态环境损害责任追究等配套文件,划定生态红线、开展战略和规划环评、严格项目环评、注重标准引导、推进产业结构调整等环境预防措施得到强化,绿色环保观念日益深入人心。

这些成效集中体现在“十二五”四项约束性指标全面完成,环境质量得到改善。根据首批实施新环境空气质量标准的74个城市可比数据,相比2013年,优良天数比例提高10.7个百分点,重度及以上污染天数比例下降4.6个百分点,细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度下降23.6%。其中,京津冀重度及以上污染天数比例同比下降7个百分点;PM_{2.5}年均浓度同比下降17.2%。珠三角空气质量改善幅度最大,区域颗粒物平均浓度为34微克/立方米,首次达标,这在全国具有标志性意义,说明我国特大城市群空气污染的难题正在逐步解决。

问:全社会都非常关注环境问题。对此,各方面评价不一。请问您如何看待我国当前的环境形势?

答:“十三五”是经济发展进入新

环保部部长陈吉宁在“展望十三五”第七场报告会上详解《纲要》重点与热点——

以改善环境质量为核心 补齐生态环境突出短板

本报记者

曹红艳

常态后的第一个五年规划期。我国经济发展表现出速度变化、结构优化、动力转化三大特点,环境保护处于既大有作为又负重前行的关键期,机遇与挑战并存。

机遇主要体现在:一是党中央、国务院高度重视解决生态环境问题,习近平总书记提出一系列新理念新思想新要求,为解决生态环境问题指明了前进方向,提供了强大动力。二是经济转型升级,绿色循环低碳发展的红利释放进一步增强,将促进污染物排放强度持续下降。三是全面深化改革与全面依法治国,将有效改变环境守法成本高、违法成本低的现状,为环境保护带来政策红利和法治红利。四是公众对环境保护关注度持续提高,有利于形成全社会保护环境的合力,同时对环境产品的需求显著提高,会成为推动优质生态产品供给的重要动力。

但总体上看,我国环境保护仍滞后于经济社会发展,多阶段多领域多类型污染问题长期累积叠加,环境承载能力已经达到或接近上限,生态环境恶化趋势尚未得到根本扭转。随着环境治理措施深入推进,留下的环境问题复杂性增强,解决难度加大,进一步推进环境治理和质量改善的各项工作更加艰巨复杂。

概括来讲,我国的生态环境质量有所改善,但环境问题的复杂性、紧迫性和长期性没有改变。必须清醒地认识和把握我国生态环境的严峻现状,才能理性客观、执着坚定地推动环境质量的改善。

问:十八届五中全会和“十三五”规划纲要把绿色发展作为新的发展理念之一,请您谈谈对坚持绿色发展理念的认识和理解?

答:绿色发展作为五大发展理念之一,着重解决的是经济发展与环境保护协调、人与自然和谐的问题,是一场涉及生产方式、生活方式、思维

方式和价值观念的重大变革。“十三五”规划纲要处处体现绿色发展的理念和要求,注重推动建立资源消耗少、污染排放低的经济体系、市场激励机制和社会行为,以推进新型城镇化为例,“十三五”规划纲要明确要求,要转变城市发展方式,加大“城市病”防治力度,不断提升城市环境质量;根据资源环境承载能力调节城市规模,实行绿色规划、设计、施工标准,实施生态廊道建设和生态系统修复工程,建设绿色城市;开展生态文明示范村镇建设行动和农村人居环境综合整治行动,建设田园牧歌、秀山丽水、和谐幸福的美丽宜居乡村。

问:“十三五”规划纲要提出的今后五年经济社会发展主要目标中,涉及生态环境保护的主要有哪些?

答:按照全面建成小康社会新的目标要求,“十三五”规划纲要在今后五年经济社会发展的主要目标中将“生态环境质量总体改善”单列一项,明确今后五年要实现生产方式和生活方式绿色、低碳水平上升;能源资源开发利用效率大幅提高,能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量得到有效控制,主要污染物排放总量大幅减少;主体功能区布局和生态安全屏障基本形成。

在“十三五”时期经济社会发展主要指标中,资源环境指标有10项之多,并且全部为约束性指标,占所有约束性指标(13项)的77%,占“十三五”规划纲要所有指标(25项)的40%,可称之为分量大、任务重、要求高、约束强。比如,在环保约束性指标中,首次提出与公众感受息息相关的空气质量指标和地表水质量指标,即到2020年,全国地级以上城市空气质量优良天数比率超过80%,PM_{2.5}未达标的地级及以上城市浓度下降18%;全国地表水国控断面达到或好于Ⅲ类水体比例大于70%,劣V

类水体比例小于5%。这充分表明了党中央、国务院加强生态环境保护的鲜明态度、坚定意志和坚强决心。

问:为确保上述目标的实现,“十三五”规划纲要从政策到实施层面有哪些举措?

答:“十三五”规划纲要围绕生态环境保护目标,从加快建设主体功能区、推进资源节约集约利用、加大环境综合治理力度、加强生态保护修复、积极应对全球气候变化、健全生态安全保障机制、发展绿色环保产业等7个方面进行了安排部署。这些安排有以下特点和要求:

一是突出源头预防。要求强化主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的作用,推动主体功能区布局基本形成。积极推进建设京津冀协同发展和长江经济带发展,着力扩大环境容量和生态空间。

二是突出节约与保护协同。要求树立节约集约循环利用的资源观,大幅提高资源利用综合效益,并对用水、用能、用地等都提出了具体强度和总量双控指标。

三是突出环境治理。要求严格落实约束性指标,制定城市空气质量达标计划;严格保护良好水体和饮用水源,加强水质较差湖泊综合治理与改善;实施土壤污染分类分级防治;大力推进污染达标排放和总量减排;加强环境基础设施建设。

四是突出系统保护。要坚持保护优先、自然恢复为主,全面提升各类自然生态系统稳定性和生态服务能力,筑牢生态安全屏障;全面提升生态系统功能,扩大生态产品有效供给,维护生物多样性。

五是突出制度建设。要加强生态文明制度建设,完善生态环境保护制度,划定并严守生态保护红线,建立森林、草原、湿地总量管理制度,建立绿色税收体系,研究建立生态价值评估制度,探索编制自然资源资产负债表。

债表。筑牢生态环境风险防控的屏障,减少环境风险隐患,妥善处置突出环境事件。

六是突出重大工程支撑。通过工业污染源全面达标排放、大气环境治理、水环境治理、土壤环境治理、危险废物污染防治、核与辐射安全保障能力提升等6项环境治理保护重点工程带动环境治理。

问:环境保护部作为生态环境保护的职能部门,在下一阶段如何组织实施和全面落实好“十三五”规划纲要提出的目标任务?

答:“十三五”蓝图已经绘就,下一步就是要真抓实干,把“十三五”规划纲要确定的一系列部署落到实处。

概括起来,就是要紧紧抓住改善环境质量这个核心,实行最严格的环境保护制度,突出重点打好三大战役,提高环境管理精细化、科学化、法治化、精细化和信息化水平。路线图就是要推动落实5个方面的任务:以改革环境治理基础制度为动力,加快构建绿色发展的内生机制;以建立健全环境预防体系为抓手,切实优化生态文明建设的空间格局;以法治和标准为牵引,积极推进建设供给侧结构性改革;以生态环境安全为底线,加大环境风险防控力度;以社会共治为路径,大力推进生产生活方式绿色化。

在组织实施中,将着力推进以下重点工作。

一是分解落实“十三五”目标和任务。着重明确省、市、县生态环境质量要求,严格考核问责。把目标任务与年度指标的下达、落实和总结结合起来,与环境保护督察巡视结合起来,与规划实施的中期评估、终期考核、年度情况调度结合起来,确保分解落实、任务作实、效果真实。

二是打好大气、水、土壤污染防治三大战役。深入落实“水十条”,狠抓饮用水安全保障;保护良好水体,确保“好水”不变差;下大力气治理“差

水”,督促地方政府逐步解决城市黑臭水体等问题。出台实施“土十条”,夯实土壤污染状况详查和建立健全法规标准体系两大基础,突出农用地、建设用地两大管控重点,推进对未污染的、正在污染的、已污染的土壤提出防治和风险管控措施三大任务,强化加大科技研发力度、发挥政府主导作用、强化目标考核三大保障。持续实施“大气十条”,从推进产业结构调整和去产能、加强散煤和机动车治理、提高城市环境综合管理水平、加强区域联防联控、强化重污染天气应对等方面强化大气污染防治。

三是深化落实各项改革举措。开展中央环保督察,落实生态环境保护“党政同责”;实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,增强环境监管的统一性、权威性、有效性;监测事权上收,建立全国统一的实时在线环境监控系统,保证监测数据的准确性、及时性、权威性;建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制,筑牢环境精细化管理的基础;结合供给侧结构性改革,推进行PPP、政府购买服务、第三方治理等方式,大力推动环保产业发展。

四是强化环境法治保障。继续加大执法力度,通过5年时间初步形成守法新常态,促进建立公平规范的市场竞争秩序。今年将继续开展新环境保护法实施年活动,全面落实新大气污染防治法,坚持“督政”与“督企”并举、“严执法”与“规范执法”并重,提高环境执法效能;以打击恶意违法排污和造假行为为重点,保持严厉打击环境违法行为的高压态势;依法实施工业污染源全面达标排放计划,对排污企业全面实行在线监测;继续强化与公安部门、检察机关和审判机关的衔接配合,严惩违法企业及责任人;加强执法机构规范化建设和执法稽查。

五是大力推进全社会共治。全面推进大气和水等环境信息公开、排污单位环境信息公开、监管部门环境信息公开,健全建设项目建设影响评价信息公开机制,把政府和企业同时放在阳光下,接受公众的监督和考评。继续加大对公众自觉保护环境的推动力度,动员公众积极践行低碳、环保、绿色的生活方式,从自身做起,为环境质量改善做出自己的贡献,真正形成全民环保、全民共治的生动局面。

全国人大常委会法制工作委员会主任李适时在“展望十三五”第八场报告会上详解《纲要》重点与热点——

加强社会主义民主法治建设

本报记者 李哲

百年目标,奠定的是实现第二个百年目标的法治基础,着眼于2050年建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家,是国家政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结的制度保障,是实现国家长治久安的必然要求。

问:“十三五”时期将如何加强和改进立法工作,加快形成完备的法律规范体系?

答:“十三五”规划提出全面建设法治中国,首先要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。落实这个目标任务,必须着重把握以下三个方面:

一是加快重点领域立法。要牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,聚焦“十三五”目标任务、国家经济社会发展重大问题、人民群众关注的难点问题,继续深入贯彻落实中央决策部署,及时将党的主张通过法定程序成为国家意志,加快构建系统完备、科学规范、运行有效的法律规范体系,为协调推进“四个全面”战略布局提供有力制度支撑。

要推动创新发展,提高经济社会发展和市场经济运行的法治化水平。要推动协调发展,为促进城乡区域协调发展,促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,推动国家硬实力和软实力同步提升提供法治保障。要推动绿色发展,加快建立有效约束开发行为和推动循环低碳发展的生态文明法律制度。要推动开放发展,健全有利于合作共赢并同国际自由贸易投资规则相适应的涉外法律法规制度,提高我国在全球经济治理中的制度性话语权。要推动共享发展,加强保障和改善民生、推进社会治理体制创新方面的立法。

二是完善立法工作机制。提高立法质量,很重要的一点就是要遵循和把握立法规律,健全完善立法工作机制,提高立法科学化、民主化水平,增强法律的及时性、系统性、针对性、有效性。为此,“十三五”规划明确提出,要健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,加强人大对立法工

作的组织协调,健全立法起草、论证、协调、审议机制,健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。立法工作要更加自觉地遵循经济规律、自然规律、社会发展规律和立法活动规律,科学合理地规范公民、法人和其他组织的权利与义务,科学合理地规范国家机关的权力与责任,使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要坚持依法立法,严格依照法定权限和程序进行,正确行使立法权。要坚持科学立法,从我国国情和实际出发,坚持立改废释并举,深入推进立法精细化,努力做到法律条文能具体的尽量具体、能明确的尽量明确,确保立出来的法站得住、行得通、真管用。要坚持民主立法,坚持人民主体地位,贯彻群众路线,充分发扬民主,保证人民通过多种途径有序参与立法,使立法更好地体现民情、汇聚民意、集中民智,积极回应社会关切。

三是切实维护国家法制统一。实现“十三五”规划提出的“维护宪法尊严、权威,健全宪法实施和监督制度”目标任务,要求我们必须大力推进备案审查工作。各级备案审查机关特别是各级人大及其常委会一定要充分认识备案审查工作的重要性,适应赋予设区的市立法权后的新情况,在敢于监督、善于监督上下功夫,切实依法履行职权,不断推进这项工作取得新进展。要完善备案审查制度,建立备案审查衔接联动机制,实现备案审查全覆盖。要强化备案审查实效,按照有件必备、有备必审、有错必纠的要求,对新制定的行政法规、地方性法规、司法解释进行主动审查。要健全加强备案审查机构,提高备案审查工作水平。

问:“十三五”时期将如何加快法治政府建设,实现政府活动全面纳入法治轨道?

答:“十三五”规划明确要求,全面实施法治政府建设实施纲要,深入推进依法行政,依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力,实现政府

活动全面纳入法治轨道。一是把转变政府职能持续推向深入,推进政府事权规范化、法律化。要继续深化行政审批制度改革,建立和完善政府权力清单、责任清单制度并实行动态管理,推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化。二是完善依法行政制度体系,加快建设法治政府。要健全依法决策程序,保证行政决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。要完善政府立法体制,加强重点领域立法,提高政府立法的公众参与度。要加强对规范性文件的监督和管理,完善制定程序。三是坚持严格规范公正文明执法,强化对行政权力的制约和监督。

问:“十三五”时期如何完善对权力的司法保障和对权力的司法监督?

答:“十三五”规划明确要求,深化司法体制改革,完善对权利的司法保障、对权力的司法监督,建设公正高效权威的社会主义司法制度。一是深化司法体制改革。要尊重司法规律,优化司法职权配置,完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度。强化司法人员职业保障。二是健全司法管辖体制和权力运行机制。要完善审判制度、司法组织体系和案件管辖制度。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,以解决诉讼“主客场”和不当干预司法问题,保护重大民生利益。三是强化对当事人和其他诉讼参与人合法权益的保障。要加强对人权司法保障,处理好惩治犯罪和保障人权的关系,健全冤假错案有效防范和及时纠正机制,促进人权保护落到实处。四是加强对权力的司法监督。要进一步落实好法院、检察院和公安机关办理刑事案件“分工负责,互相配合,互相制约”制度,确保审判权、检察权、侦查权依法规范运行,不断提高依法行政、严格执法水平,切实保护公民、法人和其他组织合法权益。

问:“十三五”时期将如何弘扬社会主义法治精神,在全社会形成良好的法治氛围和法治习惯?

答:“十三五”规划明确要求,全面实施法治政府建设实施纲要,深入推进依法行政,依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力,实现政府

活动全面纳入法治轨道。一是把转变政府职能持续推向深入,推进政府事权规范化、法律化。要继续深化行政审批制度改革,建立和完善政府权力清单、责任清单制度并实行动态管理,推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化。二是完善依法行政制度体系,加快建设法治政府。要健全依法决策程序,保证行政决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。要完善政府立法体制,加强重点领域立法,提高政府立法的公众参与度。要加强对规范性文件的监督和管理,完善制定程序。三是坚持严格规范公正文明执法,强化对行政权力的制约和监督。

问:“十三五”时期如何自觉坚持党对法治建设的领导?

答:党的领导是中国特色社会主义的本质特征。社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。要加强和改善党的领导,为实现“十三五”规划提供坚强保证。

一是坚持依法执政这一党治国理政的基本方式。党的十八大以来,党中央特别强调依法执政,提出了一系列依法治国的新思想新论断新主张,并采取有效措施积极践行。中央全会专题研究并作出关于全面推进依法治国若干重大问题的决定。坚持依法执政的关键是善于依据宪法法律治国理政,善于把党的主张通过法定程序转化为国家意志。要坚持党的领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,按照“三个统一”“四个善于”的要求,不断加强和改进党的

领导。党中央高度重视立法工作,专门研究和批准了对十二届全国人大常委会立法规划的调整,中央政治局常委会工作要点将一些重要立法项目列为需要党中央研究的事项,中央全面深化改革领导小组多次召开会议研究重大改革举措涉及立法的问题。最近,党中央出台了关于加强党领导立法工作的意见,明确了党对立法工作的领导方式,要认真贯彻落实好文件精神,使党领导立法落到实处。

二是运用法治思维和法治方式推动发展。把经济社会发展纳入法治轨道,关键在于正确处理法治与改革的关系。凡属重大改革要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,确保在法治的轨道上推进改革。要做到政治决策与立法决策协调同步,注重从制度上、法律上解决改革发展中带有根本性、全局性和长期性的问题。要坚持立法先行,立法主动适应改革和经济社会发展需要,更加注重运用法治思维和法治方式推进改革。要落实好中央重大决策部署,确保在法治轨道上推进改革和经济社会健康有序发展。

三是增强法治观念,提高依法办事能力。各级领导干部和国家工作人员具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、司法权,必须对宪法法律怀有敬畏之心,带头依法办事,带头遵守法律,不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。特别要抓住领导干部这个“关键少数”,带头尊法学法守法用法,把对法治的尊崇、对宪法法律的敬畏转化为法治思维和行为方式。

坚持法治思维和法治方式,首先就要深化对宪法性质和地位的认识,增强忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的自觉性,坚决维护宪法法律的权威和尊严。运用法治思维和法治方式,就是办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法。要坚持依法执政这一党治国理政的基本方式。党的十八大以来,党中央特别强调依法执政,提出了一系列依法治国的新思想新论断新主张,并采取有效措施积极践行。中央全会专题研究并作出关于全面推进依法治国若干重大问题的决定。坚持依法执政的关键是善于依据宪法法律治国理政,善于把党的主张通过法定程序转化为国家意志。要坚持党的领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,按照“三个统一”“四个善于”的要求,不断加强和改进党的