

# 中国环境报

主管:中华人民共和国环境保护部

6452期  
今日12版2015年1月  
星期二  
农历甲午年十二月初一

20



主办出版发行:中国环境报社

国内统一刊号:CN11-0085

邮发代号:1-59

中国环境网:WWW.CENEWS.COM.CN

## 福建出台生态红线划定方案

实行分区分类管控,划分为红线区和黄线区

本报记者李良 通讯员曾咏发福州报道 福建省近日出台《福建省生态红线划定工作实施方案》(以下简称《方案》),在重要生态功能区、生态敏感区和脆弱区划定生态红线,明确主导生态功能,制定生态保护措施,加强保护与监管。

根据《方案》,福建省2015年要基本完成全省生态红线划定及配套管控政策制定工作。

《方案》提出,根据福建省自然地理特征、生态系统服务功能和生态保护需求,生态红线分为陆域生态红线和海域生态红线两种类型。陆域生态红线包括9个类型,即生物多样性保护红线、重要湿地保护红线、水源涵养区保护红线、陆域重要水体及生态岸线保护红线、水土流失敏感区保护红线、自然与人文景观保护红线、生态公益林保护红线、沿海基干林带保护红线和集中式饮用水水源地保护红线。海域生态红线主要包括重要河口、重要滨海湿地、特殊保护海岛、海洋保护区等。

根据《方案》,生态红线将实行分区分类管控,划分为红线区和黄线区。在红线区,实行最严格的管控措施,禁止一切与生态保护无关的开发建设活动、禁止进行工业化城镇化开发和围填海工程等海洋开发活动,今后并列入国家生态红线管控范畴。在黄线区,需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发,允许适度的不影响生态功能的开发建设活动,以保持区域生态产品供给能力。

# 适应新常态 打好攻坚战

## 全面完成“十二五”目标任务

——在2015年全国环境保护工作会议上的讲话

环境保护部部长 周生贤

(2015年1月15日)

今天召开全国环境保护工作会议,主要任务是,贯彻落实十八届三中、四中全会以及中央经济工作会议精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,深入落实李克强总理、张高丽副总理重要批示指示精神,总结2014年工作进展,研究部署2015年重点任务,确保“十二五”环境保护目标任务全面完成。

下面,我讲三个方面意见。

### 一、深刻理解和主动适应生态文明建设和环境保护的新常态

当前,我国经济社会发展进入新常态。这是中央在深刻认识我国经济发展呈现增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的阶段性特征后作出的重大判断。认识新常态,适应新常态,引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。中央经济工作会议专门将环境保护放在经济发展新常态中进行考量,作出明确部署。

在经济发展新常态下,我国增长速度由高速转为中高速,经济结构由中低端迈向中高端,发展动力由要素驱动、投资驱动转向创新驱动,资源环境要素投入呈现下降态势。随着新型城镇化的推进以及“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带战略实施,我国经济发展的空间格局也在发生深刻变化。环境保护面临新的机遇,也面临新的挑战。总的来看,机遇大于挑战,我们正处在进一步做好环境保护工作的有利时期。

党的十八大以来,习近平总书记、李克强总理、张高丽副总理对生态文明建设和环境保护提出一系列新思想新论断新要求:一是深刻认识生态文明建设和环境保护重大意义;二是作出生态文明建设总体部署;三是积极探索环境保护新路;四是让生态系统休养生息;五是认真解决关系民生的突出环境问题;六是完善生态文明建设制度体系。这为我们深刻认识和生态文明建设和环境保护的新常态指明了方向。

当前,生态文明建设与环境保护出现一些新的阶段性特征和趋势性变化。第一,从处理环境与发展关系、探索环境保护新路看,过去,《环境保护法》规定“环境保护工作同经济建设和社会发展相协调”,处于一前一后、一重一轻的被动状态,一些地方重经济发展、轻环境保护,甚至不惜以牺牲环境为代价换取经济增长。现在,新修订的《环境保护法》要求“经济社会发展与环境保护相协调”,直接反映环境保护从认识到实践发生重要变化。必须更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展,探索走出一条环境保护新路,在保护环境中实现经济发展和民生改善。

第二,从指导方针和基本原则看,过去,环境保护强调预防为主、防治结合,一些地方未能很好落实,导致“防”亏“治”欠,部分地区治理进度赶不上恶化速度。现在,坚持保护优先、预防为主,更加注重源头严防、过程严管、后果严惩。必须把保护放在优先位置,形成全方位防范污染和保护生态的合力,确保环境质量不降低,生态系统服务功能不削弱,防止重蹈“先污染、后治理、边治理、边破坏”的覆辙。

第三,从资源环境约束看,过去,能源资源和生态环境空间相对较大。现在,环境承载能力已达到或接近上限,资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化。必须清醒认识保护生态环境、治理环境污染的紧迫性和艰巨性,真正下决心把环境治理好,划定并严守生态保护红线,让透支的资源环境逐步休养生息,扩大绿色生态空间,增加生态产品供给和环境容量。

第四,从民生期待看,过去,老百姓“盼温饱”、“求生存”。现在,老百姓“盼环保”、“求生态”,对清新空气、清澈水体、清洁土壤的需求越来越迫切。必须进一步强化良好生态环境是最公平的公

共产品和最普惠的民生福祉的认识,不断加大环境治理和生态保护工作力度、投资力度,政策力度,优先解决损害群众健康的突出环境问题,改善环境质量,让广大人民群众生活在良好的生态环境中。

第五,从保护思路看,过去,种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田,很容易顾此失彼,最终造成生态的系统性破坏。现在,要用系统工程思路谋划推进生态环境保护,坚持山水林田湖是一个生命共同体的系统思想,坚持开发与保护并重,坚持污染防治和生态修复并举,努力形成生态环境保护的整体效应。必须尊重生态系统的整体性规律,统筹山水林田湖治理,促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

第六,从工作领域看,过去,环境管理主要集中在生产领域。现在,分配、流通和消费领域带来的污染问题日益显现。特别是在消费领域,汽车成为大众消费,汽车尾气成为城市大气污染的重要来源;手机等电子产品更新换代加快,电子废物产生量不断攀升。必须将环境保护要求体现在生产、流通、分配、消费各个环节,坚持从再生产全过程来防范环境污染和生态破坏,将经济社会活动对环境损害降低到最小程度。

第七,从体制机制看,过去,环境保护管理体制的权威性和有效性不够,生态环境保护制度不系统、不完整。现在,十八届三中全会提出紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,十八届四中全会提出加快建立生态文明法律制度,用严格的法律制度保护生态环境。必须用改革的办法解决突出问题,建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度,完善政府监管、企业自治、市场驱动、公众参与的环境保护新机制,以最严格的制度、最严明的法治,为推进生态文明建设提供可靠保障。

第八,从落实责任看,过去,一些地方政府对辖区环境质量负责落实不到位,对其考核问责也不到位。现在,要着力推动“党政同责”、“一岗双责”,把生态文明建设作为地方党政领导班子和领导干部政绩考核评价重要内容,加大资源消耗、环境保护等指标权重,对任期内环境质量明显恶化的领导干部实行责任追究。必须推动建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制,推行领导干部自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制,把党政“一把手”的环保责任落实到位。

以上趋势性变化既是生态文明建设和环境保护新常态的外在表现,也是新常态的内在动因。其中,最根本最关键的就是,正确处理环境保护与经济发展的关系,积极探索环境保护新路,研究提出和不断丰富新思路新举措新办法。

新常态要有新状态。我们要科学认识、主动适应、积极应对新常态,用新常态来对照观察、分析判断环境保护事业发展新形势新任务新挑战,顺势而上、顺势而作、有所突破、有所作为。

一是在推进路径上,以积极探索环境保护新路为实践主体,实现经济发展与环境保护协调融合。积极探索环境保护新路,关键在于充分发挥环境保护优化经济转型、倒逼经济结构调整、助推经济转型的综合作用。我们要牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念,把调整优化结构、强化创新驱动和保护生态环境结合起来,通过强化环保法规标准的硬约束,坚定不移地淘汰落后产能、化解过剩产能,培育和发展节能环保产业,实现遵循自然规律的可持续发展。

二是在发展阶段上,以改善环境质量为导向,推进环境管理战略转型。环境质量改善是环保工作的根本出发点和落脚点。污染减排是改善环境质量硬抓手,必须坚定不移强力推进,让排污总量降下来,环境质量好起来。要统筹协调污染治理、总量减排、生态保护、环境风险防范和环境质量改善的关系,基于环境



图为环境保护部部长周生贤在作重要讲话。

本报记者王亚京摄

质量改善目标制定政策措施。其中的重中之重,是建立以环境质量改善为核心的环境保护目标责任制和考核评价制度,督促地方政府严守环境质量红线。

三是在重点领域上,以打好向污染宣战的大气、水、土壤污染防治三大战役为重点,统筹推进污染防治、生态保护、核与辐射安全。向污染宣战,既是攻坚战,也是持久战。必须坚持全面推进、重点突破的总体思路。大气、水、土壤、化学品、重金属等污染治理事关群众健康,需要协同推进。不能等空气污染治理好了,再治理水污染,水治理好了再治理土壤污染。同时,要根据现有有人力、物力、财力,选择重点领域率先突破,为全面提高治污水平积累经验。当前,要持续推进大气污染防治,狠抓大气污染防治一样狠抓水、土壤污染防治,朝着蓝天碧水净土的目标不断前进。污染防治与生态保护相互促进,新修订的《环境保护法》明确生态保护是环境保护的重要内容,要加大自然生态系统的保护和修复工作力度。核与辐射安全是国家安全的重要组成部分,决不能掉以轻心,必须确保万无一失。

四是在工作方法上,以市场和法律手段为主导,创新环境管理方式。简政放权、放管结合,是推进政府自身革命的大势所趋。必须适应这一形势,推动环境管理从过去的以行政审批为抓手、由政府主导,转向以市场和法律手段为主导,更好发挥政府在制定规划和标准等方面的工作作用,强化事中事后监管。拓宽政府环境公共服务供给渠道,推进向社会力量购买服务。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,深化资源性产品价格改革,推进环境税费改革,健全绿色保险、信贷政策以及环保诚信制度,更多利用市场手段激励约束环境行为。加快建立生态文明法律制度体系,强化生产者责任,大幅提高违法成本,密织法律之网,强化法治之力。

五是在精神状态上,以践行“三严三实”为根本要求,持续加强作风建设。良好的精神状态就是创造力竞争力战斗力,是事业发展的关键保证。环境保护进入新常态,处于解决新老问题的关键时期,唯有锻造广大环保人过硬的工作作风、顽强的意志品质和饱满的精神状态,才能主动应对,大胆作为,爬坡过坎,不断前进。要以对党和人民高度负责的态度,认真践行“三严三实”,牢记宗旨、牢记职责、脚踏实地、真抓实干,敢于担当责任、勇于直面矛盾、善于改革创新,做到驰而不息、持之以恒、干有所成。

### 二、在全面深化改革中环保工作取得新进展

“十二五”以来,在党中央、国务院

正确领导下,我们大力推进生态文明建设,积极探索环境保护新路,在抓住重点、突破难点、创造亮点、应对热点上狠下功夫,推动环境保护工作呈现新特点,发生新变化,取得新成效。

一是从“四件大事”到“四梁八柱”。2011年全国环境保护工作会议提出,“十二五”要重点抓好“四件大事”。党的十八大以来,我们提出着力构建、主动实践生态文明建设和环境保护的“四梁八柱”,即以积极探索环境保护新路为实践主体,进一步丰富环境保护的理论体系;以新修订的《环境保护法》实施为龙头,形成有力保护生态环境的法律法规体系;以深化生态环保体制改革为契机,建立严格监管所有污染物排放的环境保护组织制度体系;以打好大气、水、土壤污染防治三大战役为抓手,构建改善环境质量的工作体系。从“四件大事”到“四梁八柱”,既是党中央、国务院决策部署的具体化,也是一段时期以来我国生态环境保护实践探索的认识升华。

二是环境保护工作领域进一步拓展。国家主要污染物减排约束性指标扩展到二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮四项,减排领域扩展到交通和农村。实施《大气污染防治行动计划》(以下简称《大气十条》),推进战略环评、规划环评,加强水质较好湖泊生态环境保护,深化农村环境连片整治,开展生态文明建设示范创建,发布生物多样性保护战略与行动计划,成为环保工作新亮点。

三是区域联防联控联控机制日益完善。对大气污染防治,在京津冀、长三角和珠三角等重点控制区域,建立健全区域联防联控协作机制。对水污染防治,以流域为控制单元,探索建立流域环境综合管理模式,推行联控联治,促进流域、沿海陆域和海洋生态环境良性互动。

四是污染防治与生态保护协同效应继续增强。湿地、森林、生物多样性丰富区域等重要生态系统的保护修复力度加大,生态保护在扩大环境容量和提高环境承载力、增强环境自净能力等方面的作用日益凸显。

五是环境质量改善为导向的管理转型加快推进。新修订《环境空气质量标准》实施,加快推进了环境管理向既防治一次污染物又防治二次污染物转变,向多种污染物协同控制转变,推动了总量控制和污染防治逐步向质量改善转变。《大气十条》、《水污染防治行动计划》(以下简称《水十条》)、《土壤污染防治行动计划》(以下简称《土十条》)都着重强化了环境质量改善这个核心。

2014年是深入实施“十二五”规划的关键一年,也是全面深化改革的开局之年。全国环保系统坚决贯彻党中央、国务院决策部署,改革创新,扎实工作,较好完成各项任务。

(一)生态环境领域改革取得积极进展。

我部高度重视全面深化改革工作,成立领导小组及其办公室,制定相应工作规则。制定全面深化改革重点工作要点及中长期改革实施规划,确定十项重点改革任务,明确任务分工和进度安排。

在统筹谋划方面,生态文明体制改革总体思路和生态环保管理体制顶层设计方案正在抓紧研究,《全国生态文明建设目标体系(试行)》已上报国务院,国家公园体制、陆海统筹机制等研究都在有序进行。重庆、云南、青海、贵州、湖北等地分别出台生态文明建设意见、改革总体实施方案、制度建设总体方案、促进条例、生态建设规划纲要。

在系统推进方面,国办印发《关于进一步推行排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》。我都会同有关部门调整排污费征收标准,实行差别化排污收费政策。配合有关部门制定创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见,发生新变化,取得新成效。

在简政放权方面,经国务院批准,取消“环境保护设施运营单位甲级资质认定”等2项审批事项,将“由环境保护部负责的危险废物经营许可证”等3项许可事项,“城市快速轨道交通、扩建民用机场等25项基础设施类和环境影响较小的建设项目环评审批权限”下放到省级环保部门。对非行政许可审批事项进行清理,严格规范和严格控制新增行政审批事项。

在试点探索方面,在海南和山东启动“银投贷”绿色信贷计划试点,在兰州市开展环境审计试点,在9个地方开展环境污染损害鉴定评估试点,会同有关部门在28个省市区启动“多规合一”试点。山东、江苏、浙江等省积极推进环境监测服务社会化工作,上海、广东积极推进环境污染第三方治理。

(二)大气、水、土壤污染防治迈出新步伐。

深入实施《大气十条》。一是明确考核要求。国办印发《大气十条》考核办法,我部联合有关部门发布实施细则。二是加快出台配套政策。22项配套政策措施已完成19项,需要出台的25项政策措施已发布20项。三是健全区域协作机制。APEC会议、南京青奥会空气质量保障任务圆满完成。四是完善监测预警体系。全国338个地级以上城市1436个监测点位全部具备实施新空气质量标准监测能力,提前一年完成空气质量新标准监测任务。京津冀、长三角、珠三角区域空气质量预报预警平台已基本建成。五是加强大气环境执法监管。运用卫星和无人机等高科技手段,采取综合执法、交叉执法、区域执法等方式开展大气污染防治专项检查。六是加强重点行业污染治理。印发《石化行业挥发性有机物综合整治方案》。1-11月,已超额完成淘汰黄标车及老旧车年度任务,淘汰燃煤小锅炉5.4万台。七是强化基础支撑。中央财政下达大气污染防治专项资金100亿元,支持重点区域10省(区、市)大气污染防治;安排环保专项资金2.4亿元,支持乌鲁木齐、兰州、银川大气污染防治;下达资金2亿元,奖励兰州大气污染防治。实施清洁空气研究计划,发布8个源排放清单编制技术指南。北京、天津、石家庄大气颗粒物源解析研究成果已向社会发布,上海、南京、宁波、广州和深圳等6个城市研究成果已经通过论证。

保障APEC会议空气质量是大气污染防治的重中之重,是对《大气十条》落实成效的重大检验。北京、天津、河北、山西、内蒙古、山东、河南等省(区、市)和各部门通力合作,制定保障方案,全力落实。累计出动43.4万人(次),检查工业企业6.1万家、其他各类污染源12.3万

处;停产企业9298家、限产企业3900家、停工工地4万余处,分别是保障方案要求的3.6倍、2.1倍和7.6倍。会议期间,共有8万多环保干部奋战坚守在一线。我部成立保障工作小组,派出16个督查组在地方连续驻守11天,开展专项督查。经过各地各部门共同努力,会期内北京空气质量4天为优、7天为良,各项污染物平均浓度均达到近5年同期最低水平,空气质量保持总体良好,出现了“APEC蓝”。习近平总书记给予充分肯定,明确指出“这几天北京空气质量好,是我们有关地方和部门共同努力的结果,来之不易”。“希望并相信通过努力让‘APEC蓝’能够保持下去,希望北京乃至全中国能够蓝天常在,青山常在,绿水常在”。

APEC会议空气质量保障的成功实践证明,治理大气污染,不光是靠“天帮忙”,更重要的是“人努力”。只要有各方携手努力、下定决心,不管有风没风,咬定青山不放松,雾霾这个“心肺之患”可防、可控、可治。这次实践为持续推进大气污染防治积累了新经验,提供了重要启示。一是必须坚持政府主导。相关地方“一把手”亲自抓,政府领导靠前指挥,各部门密切配合,这是根本保障。二是必须坚持科学防控。保障方案充分吸收借鉴北京源解析结果,各项措施科学有效,这是重要支撑。三是必须联防联控。各省(区、市)步调一致、令行禁止,京津冀首次实施机动车同步限行,各地不同程度停产停工,这是有效手段。四是必须坚持监测预警。对空气质量进行实时监测和科学分析预测,针对不利气象条件及时采取应急减排措施,这是必要措施。五是必须严格严格监管。加强执法检查查处违法行为,加强督查推动政府落实减排措施,这是有力保障。这些经验要固化推广,让群众不断看到治霾新成效,切实把“APEC蓝”留下来。

表1:2014年三大重点区域省份的PM2.5浓度变化情况

区域	省份	2013年浓度(μg/m <sup>3</sup> )	2014年浓度(μg/m <sup>3</sup> )	变化幅度(%)
京津冀地区	北京	89.5	85.9	-4.0
	天津	96	83	-13.5
	河北	108	95	-12.0
长三角地区	上海	62	52	-16.1
	江苏	73	66	-9.6
	浙江	61	53	-13.1
珠三角地区	广东9城市	47	42	-10.6

积极推进水污染防治。会同有关部门共同编制《水十条》。张高丽副总理多次召开会议听取汇报,及时给予重要指导,提出明确要求。待中央通过后正式印发。对重点流域水污染防治规划2013年度实施情况进行考核,规划项目完成(含调减)41.7%,同比增长14.8个百分点。会同相关部门印发《水质较好湖泊生态环境保护总体规划(2013-2020年)》,中央财政安排专项资金55亿元,支持64个水质较好湖泊保护。

持续强化土壤污染防治。《土十条》已基本编制完成,这次会上发给大家讨论,将适时上报国务院。推进土壤污染状况调查公报。推进污染场地全过程环境管理,发布污染场地环境调查、监测、评估、修复系列技术导则。中央财政安排55亿元专项资金支持农村环境连片整治,新增辽宁、浙江、青海开展农村环境连片整治,直接受益人口达9千万人。

下转二版