“十三五”生态环境保护规划

第一章 全国生态环境保护形势

党中央、国务院高度重视生态环境保护工作。“十二五”以来,坚决向污染宣战,全力推进大气、水、土壤污染防治,持续加大生态环境保护力度,生态环境质量有所改善,完成了“十二五”规划确定的主要目标和任务。“十三五”期间,经济社会发展不平衡、不协调、不可持续的问题仍然突出,多阶段、多领域、多类型生态环境问题交织,生态环境与人民群众需求和期待差距较大,提高环境质量,加强生态环境综合治理,加快补齐生态环境短板,是当前核心任务。

第一节 生态环境保护取得积极进展

生态文明建设上升为国家战略。党中央、国务院高度重视生态文明建设。习近平总书记多次强调,“绿水青山就是金山银山”,“要坚持节约资源和保护环境的基本国策”,“像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”。李克强总理多次指出,要加大环境综合治理力度,提高生态文明水平,促进绿色发展,下决心走出一条经济发展与环境改善双赢之路。党的十八大以来,党中央、国务院把生态文明建设摆在更加重要的战略位置,纳入“五位一体”总体布局,作出一系列重大决策部署,出台《生态文明体制改革总体方案》,实施大气、水、土壤污染防治行动计划。把发展观、执政观、自然观内在统一起来,融入到执政理念、发展理念中,生态文明建设的认识高度、实践深度、推进力度前所未有。

生态环境质量有所改善。2015年,全国338个地级及以上城市细颗粒物($PM_{2.5}$)年均浓度为50微克/立方米,首批开展监测的74个城市细颗粒物年均浓度比2013年下降23.6%,京津冀、长三角、珠三角分别下降27.4%、20.9%、27.7%,酸雨区占国土面积比例由历史高峰值的30%左右降至7.6%,大气污染防治初见成效。全国1940个地表水国控断面Ⅰ—Ⅲ类比例提高至66%,劣Ⅴ类比例下降至9.7%,大江大河干流水质明显改善。全国森林覆盖率提高至21.66%,森林蓄积量达到151.4亿立方米,草原综合植被盖度54%。建成自然保护区2740个,占陆地国土面积14.8%,超过90%的陆地自然生态系统类型、89%的国家重点保护野生动植物种类以及大多数重要自然遗迹在自然保护区内得到保护,大熊猫、东北虎、朱鹮、藏羚羊、扬子鳄等部分珍稀濒危物种野外种群数量稳中有升。荒漠化和沙化状况连续三个监测周期实现面积“双缩减”。

治污减排目标任务超额完成。到2015年,全国脱硫、脱硝机组容量占煤电总装机容量比例分别提高到99%、92%,完成煤电机组超低排放改造1.6亿千瓦。全国城市污水处理率提高到92%,城市建成区生活垃圾无害化处理率达到94.1%。7.2万个村庄实施环境综合整治,1.2亿多农村人口直接受益。6.1万家规模化养殖场(小区)建成废弃物处理和资源化利用设施。“十二五”期间,全国化学需氧量和氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放总量分别累计下降12.9%、13%、18%、18.6%。

生态保护与建设取得成效。天然林资源保护、退耕还林还草、退牧还草、防护林体系建设、河湖与湿地保护修复、防沙治沙、水土保持、石漠化治理、野生动植物保护及自然保护区建设等一批重大生态保护与修复工程稳步实施。重点国有林区天然林全部停止商业性采伐。全国受保护的湿地面积增加525.94万公顷,自然湿地保护率提高到46.8%。沙化土地治理10万平方公里、水土流失治理26.6万平方公里。完成全国生态环境十年变化(2000—2010年)调查评估,发布《中国生物多样性红色名录》。建立各级森林公园、湿地公园、沙漠公园4300多个。16个省(区、市)开展生态省建设,1000多个市(县、区)开展生态市(县、区)建设,114个市(县、区)获得国家生态建设示范区命名。国有林场改革方案及国有林区改革指导意见印发实施,6个省完成国有林场改革试点任务。

环境风险防控稳步推进。到2015年,50个危险废物、273个医疗废物集中处置设施基本建成,历史遗留的670万吨铬渣全部处置完毕,铅、汞、镉、铬、砷五种重金属污染物排放量比2007年下降27.7%,涉重金属突发环境事件数量大幅减少。科学应对天津港“8·12”特别重大火灾爆炸等事故环境影响。核设施安全水平持续提高,核技术利用管理日趋规范,辐射环境质量保持良好。

生态环境法治建设不断完善。环境保护法、大气污染防治法、放射性废物安全管理条例、环境空气质量标准等完成制修订,生态环境损害责任追究办法等文件陆续出台,生态保护补偿机制进一步健全。深入开展环境保护法实施年活动和环境保护综合督察。全社会生态环境法治观念和意识不断加强。

第二节 生态环境是全面建成小康社会的突出短板

污染物排放量大面广,环境污染重。我国化学需氧量、二氧化硫等主要污染物排放量仍然处于2000万吨左右的高位,环境承载能力超过或接近上限。78.4%的城市空气质量未达标,公众反映强烈的重度及以上污染天数比例占3.2%,部分地区冬季空气重污染频发高发。饮用水水源安全保障水平亟需提升,排污布局与水环境承载能力不匹配,城市建成区黑臭水体大量存在,湖库富营养化问题依然突出,部分流域水体污染依然较重。全国土壤点位超标率16.1%,耕地土壤点位超标率19.4%,工矿废弃地土壤污染问题突出。城乡环境公共服务差距大,治理和改善任务艰巨。

山水林田湖缺乏统筹保护,生态损害大。中度以上生态脆弱区域占全国陆地国土面积的55%,荒漠化和石漠化土地占国土面积的近20%。森林系统低质化、森林结构纯林化、生态功能低效化、自然景观人工化趋势加剧,每年违法违规侵占林地约200万亩,全国森林单位面积蓄积量只有全球平均水平的78%。全国草原生态总体恶化局面尚未根本扭转,中度和重度退化草原面积仍占1/3以上,已恢复的草原生态系统较为脆弱。全国湿地面积近年来每年减少约510万亩,900多种脊椎动物、3700多种高等植物生存受到威胁。资源过度开发利用导致生态破坏问题突出,生态空间不断被蚕食侵占,一些地区生态资源破坏严重,系统保护难度加大。

产业结构和布局不合理,生态环境风险高。我国是化学品生产和消费大国,有毒有害污染物种类不断增加,区域性、结构性、布局性环境风险日益凸显。环境风险企业数量庞大、近水靠城,危险化学品安全事故导致的环境污染事件频发。突发环境事件呈现原因复杂、污染物质多样、影响地域敏感、影响范围扩大的趋势。过去十年年均发生森林火灾7600多起,森林病虫害发生面积1.75亿亩以上。近年来,年均截获有害生物达100万批次,动植物传染及检疫性有害生物从国境口岸传入风险高。

第三节 生态环境保护面临机遇与挑战

“十三五”期间,生态环境保护面临重要的战略机遇。全面深化改革与全面依法治国深入推进,创新发展和绿色发展深入实施,生态文明建设体制机制逐步健全,为环境保护释放政策红利、法治红利和技术红利。经济转型升级、供给侧结构性改革加快化解重污染过剩产能、增加生态产品供给,污染物新增排放压力趋缓。公众生态环境保护意识日益增强,全社会保护生态环境的合力逐步形成。

同时,我国工业化、城镇化、农业现代化的任务尚未完成,生态环境保护仍面临巨大压力。伴随着经济下行压力加大,发展与保护的矛盾更加突出,一些地方环保投入减弱,进一步推进环境治理和质量改善任务艰巨。区域生态环境分化趋势显现,污染点状分布转向面上扩张,部分地区生态系统稳定性和服务功能下降,统筹协调保护难度大。我国积极应对全球气候变化,推进“一带一路”建设,国际社会尤其是发达国家要求我国承担更多环境责任,深度参与全球环境治理挑战大。

“十三五”期间,生态环境保护机遇与挑战并存,既是负重前行、大有作为的关键期,也是实现质量改善的攻坚期、窗口期。要充分利用新机遇新条件,妥善应对各种风险和挑战,坚定推进生态环境保护,提高生态环境质量。

第二章 指导思想、基本原则与主要目标

第一节 指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,按照党中央、国务院决策部署,以提高环境质量为核心,实施最严格的环境保护制度,打好大气、水、土壤污染防治三大战役,加强生态保护与修复,严密防控生态环境风险,加快推进生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化,不断提高生态环境管理系统化、科学化、法治化、精细化、信息化水平,为人民提供更多优质生态产品,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出贡献。

第二节 基本原则

坚持绿色发展、标本兼治。绿色富国、绿色惠民,处理好发展和保护的关系,协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化与绿色化。坚持立足当前与着眼长远相结合,加强生态环境保护与稳增长、调结构、惠民生、防风险相结合,强化源头防控,推进供给侧结构性改革,优化空间布局,推动形成绿色生产和绿色生活方式,从源头预防生态破坏和环境污染,加大生态环境治理力度,促进人与自然和谐发展。

坚持质量核心、系统施治。以解决生态环境突出问题为导向,分区域、分流域、分阶段明确生态环境质量改善目标任务。统筹运用结构优化、污染治理、污染减排、达标排放、生态保护等多种手段,实施一批重大工程,开展多污染物协同防治,系统推进生态修复与环境治理,确保生态环境质量稳步提升,提高优质生态产品供给能力。

坚持空间管控、分类防治。生态优先,统筹生产、生活、生态空间管理,划定并严守生态保护红线,维护国家生态安全。建立系统完整、责权清晰、监管有效的管理格局,实施差异化管理,分区分类管控,分级分项施策,提升精细化管理水平。

坚持改革创新、强化法治。以改革创新推进生态环境保护,转变环境治理理念和方式,改革生态环境治理基础制度,建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,加快形成系统完整的生态文明制度体系。加强环境立法、环境司法、环境执法,从硬从严,重拳出击,促进全社会遵纪守法。依靠法律和制度加强生态环境保护,实现源头严防、过程严管、后果严惩。

坚持履职尽责、社会共治。建立严格的生态环境保护责任制度,合理划分中央和地方环境保护事权和支出责任,落实生态环境保护“党政同责”、“一岗双责”。落实企业环境治理主体责任,动员全社会积极参与生态环境保护,激励与约束并举,政府与市场“两手发力”,形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。

第三节 主要目标

到2020年,生态环境质量总体改善。生产和生活方式绿色、低碳水平上升,主要污染物排放总量大幅减少,环境风险得到有效控制,生物多样性下降势头得到基本控制,生态系统稳定性明显增强,生态安全屏障基本形成,生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展,生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。

专栏1 “十三五”生态环境保护主要指标

指标		2015年	2020年	〔累计〕[1]	属性
生态环境质量					
1.空气质量	地级及以上城市[2]空气质量优良天数比率(%)	76.7	>80	–	约束性
	细颗粒物未达标地级及以上城市浓度下降(%)	–	–	〔18〕	约束性
	地级及以上城市重度及以上污染天数比例下降(%)	–	–	〔25〕	预期性
2.水环境质量	地表水质量[3]达到或好于Ⅲ类水体比例(%)	66	>70	–	约束性
	地表水质量劣Ⅴ类水体比例(%)	9.7	<5	–	约束性
	重要江河湖泊水功能区水质达标率(%)	70.8	>80		预期性
	地下水质量极差比例(%)	15.7[4]	15左右	–	预期性
	近岸海域水质优良(一、二类)比例(%)	70.5	70左右	–	预期性
3.土壤环境质量	受污染耕地安全利用率(%)	70.6	90左右	–	约束性
	污染地块安全利用率(%)	–	90以上	–	约束性
4.生态状况	森林覆盖率(%)	21.66	23.04	〔1.38〕	约束性
	森林蓄积量(亿立方米)	151	165	〔14〕	约束性
	湿地保有量(亿亩)	–	≥8	–	预期性
	草原综合植被盖度(%)	54	56		预期性
	重点生态功能区所属县域生态环境状况指数	60.4	>60.4	–	预期性
污染物排放总量					
5.主要污染物排放总量减少(%)	化学需氧量	–	–	〔10〕	约束性
	氨氮	–	–	〔10〕	
	二氧化硫	–	–	〔15〕	
	氮氧化物	–	–	〔15〕	
6.区域性污染物排放总量减少(%)	重点地区重点行业挥发性有机物[5]	–	–	〔10〕	预期性
	重点地区总氮[6]	–	–	〔10〕	预期性
	重点地区总磷[7]	–	–	〔10〕	
生态保护修复					
7.国家重点保护野生动植物保护率(%)		–	>95	–	预期性
8.全国自然岸线保有率(%)		–	≥35	–	预期性
9.新增沙化土地治理面积(万平方公里)		–	–	〔10〕	预期性
10.新增水土流失治理面积(万平方公里)		–	–	〔27〕	预期性

注:1.〔 〕内为五年累计数。

2.空气质量评价覆盖全国338个城市(含地、州、盟所在地及部分省辖县级市,不含三沙和儋州)。

3.水环境质量评价覆盖全国地表水国控断面,断面数量由“十二五”期间的972个增加到1940个。

4.为2013年数据。

5.在重点地区、重点行业推进挥发性有机物总量控制,全国排放总量下降10%以上。

6.对沿海56个城市及29个富营养化湖库实施总氮总量控制。

7.总磷超标的控制单元以及上游相关地区实施总磷总量控制。

下接五版

提高生态环境质量 补齐生态环境保护短板

上接一版

问:重大工程是规划实施的重要保障,请问《规划》在重点工程投资方面有什么考虑?

答:为保障《规划》任务的落实,带动全社会环保投入,《规划》提出了“环境治理保护重点工程”和“山水林田湖生态工程”两大类25项重点工程。工程投资方面,鼓励建立多元化投资格局,多渠道筹措资金,主要以企业和地方为主,中央财政根据中央与地方事权划分原则给予适当支持。

要积极优化创新环保专项资金使用方式,加大对环境污染第三方治理、政府与社会资本合作模式的支持力度。按照山水林田湖系统治理的要求,整合生态保护修复相关资金。不断完善使用者付费制度,支持经营类环境保护项目。积极推行政府与社会资本合作,探索以资源开发项目、资源综合利用等收益弥补污染防治项目投入和社会资本回报,吸引社会资本参与准公益性和公益性环境保护项目。鼓励社会资本以市场化方式设立环境保护基金。鼓励创业投资企业、股权投资企业和社会捐赠资金增加生态环保投入。

问:《规划》中提出,各级人民政府是规划实施的责任主体。请问,将采取哪些措施,依法推动各级政府有效履行环保责任?

答:在推动落实各级政府环保责任方面,将采取以下措施:

一是扎实推进中央环境保护综合督察。开展环境保护督察,是党中央、国务院对生态文明建设和环境保护做出的重要制度安排。2015年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《环境保护督察方案(试行)》,要求从2016年开始,每两年左右对全国省(区、市)督察一遍。二是组织开展环境保护督查,并根据综合督查结果进行约谈。三是强化约谈、限批等措施,促进地方政府采取措施积极整改。四是加强对地方考核和通报。2014年国务院发布《大气污染防治行动计划》考核办法后,环境保护部会同有关部门按年度对地方执行情况进行考核,并及时将结果向国务院报告,考核结果不仅作为对各地区领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据,也作为安排大气污染防治专项资金的重要依据。目前,环境保护部正在抓紧组织制定《水污染防治行动计划》《土壤污染防治行动计划》考核办法。

问:“十三五”期间如何推动环境保护公众参与?

答:当前公众的环保期盼与日俱增,参与范围在扩大、程度在加深,环保工作方式正经历由自上而下到自上而下和自下而上相结合转变。“十三五”期间,为进一步推动形成环境保护全民行动的良好局面,将从以下四个方面深化公众参与工作。

一是围绕以环境质量改善为核心,开展形式多样的宣传教育。积极利用传统媒体和新媒体发布平台,向社会宣传《水污染防治行动计划》《大气污染防治行动计划》《土壤污染防治行动计划》和环保工作最新进展和成效,营造“同呼吸 共奋斗”舆论氛围,动员公众积极践行低碳、环保、绿色的生活方式。

二是强化制度建设,全面指导和推进环境保护公众参与工作。环境保护部将制定和实施重大项目环境保护公众参与计划,在建设项目立项、实施、后评价等环节,有序提高公众参与程度。定期到各地就这些规章制度贯彻落实情况进行指导、检查,总结经验,建立公众参与示范试点,带动全国环境保护公众参与工作开展。

三是全面推进环境信息公开,保障公众环境知情权。提升环境信息和数据通俗性和便民度,帮助公众及时获取政府发布的环境质量状况、重要政策措施、企事业单位的环境信息、企业环境风险及相关应急预案信息、突发环境事件信息等。今年10月,全国12369环保举报平台在全国范围内上线使用。目前,环境保护部已开通环保部官方微信微博,借助多种渠道,全面推进大气和水等环境信息公开。推进企业发布环境社会责任报告,把政府和企业同时放在阳光下,加强社会监督,健全反馈机制。

四是拓宽公众参与渠道,支持环保社会组织健康有序参与环境保护。充分发挥环保组织积极作用,印发《关于加强对环保社会组织引导发展和规范管理的指导意见》,为环保社会组织有序有效开展工作提供政策保障。进一步加大对环保社会组织的培训力度,通过完善增加项目资助、购买服务、支持公益诉讼等方式,引导环保社会组织带动广大环保志愿者有序参与环保。广泛凝聚社会力量,最大限度地形成治理环境污染和保护生态环境的合力。

问:如何保障《规划》实施?

答:贯彻落实《规划》,主要做好以下五方面工作:一是宣传《规划》。以《规划》总体要求、目标任务、政策措施为重点,说清楚、讲明白,动员社会力量共同参与生态环境保护。二是明确任务和分工。将《规划》重点任务根据有关职责进行分工,明确部门责任,将约束性指标分解落地,统筹部门协同推进规划实施。三是落实重大工程和改革措施。建立项目库,强化项目推进机制,积极推动重大改革政策尽快落地。四是推进社会共治。完善社会监督机制,畅通公众监督渠道,积极组织广大群众有序参与和监督规划实施。五是开展评估考核。对《规划》实施情况进行定期监测评估考核,2018年底进行中期评估,2020年底进行终期考核,考核结果向国务院报告,向社会公布,纳入领导干部综合考核评价体系。

上接一版

环境保护部自然生态保护司司长程立峰表示,虽然国家级自然保护区内人类活动主要是农业用地和居民点等历史遗留问题,人类活动强度远远小于自然保护区外,但是遥感监测发现的采石、工矿建设、能源资源开发、违法无序旅游开发以及其他人工设施建设等已对自然保护区的生态环境造成影响。根据自然保护区内人类活动的类型和面积、人类活动所在的功能区等,采用加权平均的方法计算,33个自然保护区人类活动影响剧烈,89个自然保护区人类活动影响明显,一些自然保护区的价值和功能受到损害,个别自然保护区的主要保护对象已经大幅减少甚至消失。针对此次遥感监测发现的问题线索,各地对遥感监测结果组织了实地核查。其中先期核查的86处国家级自然保护区就已查实存在采石、工矿等违法违规活动580余处,必须严肃查处。

根据本次遥感监测实地核查情况,结合自然保护区日常管理工作,环境保护部决定对问题突出的吉林白山原麝国家级自然保护区、湖北九宫山国家级自然保护区、贵州威宁草海国家级自然保护区和甘肃张掖黑河湿地国家级自然保护区等4处国家级自然保护区予以通报。这些自然保护区中,有的核心区和缓冲区有采石、工矿、养殖等违法违规问题,有的近两年新增违法违规活动较多,对生态环境影响严重。

程立峰说,遥感监测和实地核查结果等已及时应用于对8省(区)的中央环境保护督察及7部门联合开展的2016年国家级自然保护区管理评估等工作中,中央环境保护督察组已将60多个国家级自然保护区的违法违规问题或进行公开通报,并作为生态环境损害问题移交地方处理问责;或向地方反馈,明确整改要求。据不完全统计,目前部分省区已经对656个(处)违法违规项目(活动)进行了查处整改,一批责任单位和88个责任人受到处理。2016年第二批中央环保督察工作也会将此次遥感监测和核查结果作为重要工作线索或依据。

对本次遥感监测和实地核查等工作中发现问题的国家级自然保护区,环境保护部要求各地严肃处理各类违法违规行为,限期整改存在问题,及时进行生态恢复,同时要求各地将有关遥感和核查报告以及查处情况适时向社会公开,接受监督。对于本次公开通报的4个国家级自然保护区,要求相关地方对其进行公开重点督办,严肃查处,限期整改,并在1个月和6个月内分别将整改方案和整改结果报环境保护部。

程立峰表示,环境保护部将对国家级自然保护区每年遥感监测两次,并下沉一级,对省级自然保护区每年遥感监测1次。目前,对国家级自然保护区的第二次遥感监测工作和对省级自然保护区的第一次遥感监测工作正在进行中。将进一步加强与自然保护区相关主管部门的协调配合,通过遥感监测、联合监督检查和管理评估等手段,变被动应对为主动发现,及时发现和移交问题线索,共同协调督促各地区对自然保护区内各类违法违规活动“早动手、早发现、早解决”,全面加强对自然保护区的监督管理。对违法违规问题突出典型的自然保护区进行重点督办或直接查处,并联合有关部门,适时对各地的实地核查工作和违法违规问题查处工作进行抽查,对不认真组织核查、弄虚作假、查处不严的地区和相关人员,一经发现将严肃处理。