

环境形势与政策问答

2016

环境保护部宣传教育司 编

中国环境出版社

环境形势与政策问答

2016

环境保护部宣传教育司 编

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环境形势与政策问答 2016 / 环境保护部宣传教育司编. -- 北京: 中国环境出版社, 2016. 8

ISBN 978-7-5111-2826-3

I. ①环… II. ①环… III. ①环境保护政策—中国—问题解答②环境保护法—中国—问题解答 IV. ①X-012 ②D922.685

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 116323 号

出 版 人 王新程
责任编辑 孔 锦
责任校对 尹 芳
装帧设计 彭 杉

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67187041 (第一分社)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2016 年 8 月第一版
印 次 2016 年 8 月第一次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 10.75
字 数 120 千字
定 价 39.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换



编写说明

十八大以来，党和国家把生态文明建设和环境保护放在更加突出的战略地位，作出了一系列重大决策部署，认识高度、推进力度、实践深度前所未有。2016年，是实施国家经济社会发展“十三五”规划的开局之年。“十三五”规划提出，坚持绿色发展理念，以改善环境质量为核心，实现生态环境质量总体改善，为我们勾画了未来五年环境保护的蓝图。中国环境保护事业站在新的历史起点。

当前，我国环境形势依然不容乐观，环境保护任重道远。为了帮助社会各方准确认识和把握环境保护面临的形势和任务，广泛凝聚社会共识，把思想统一到以改善环境质量为核心的战略部署上来，促进实现国家“十三五”发展规划确定的环保目标，环境保护部宣传教育司组织编写了《环境形势与政策问答 2016》。张辉、李军、张春燕、王琳琳等同志具体承担编写工作。本书紧密联系我国环境保护实际，以问答的形式向公众讲解我国环境保护取得的进展，面临的机遇与挑战，以及措施与对策，是干部群众进行理论学习和开展环境形势与政策教育的重要辅导读物。

环境保护部宣传教育司

2016年6月



目 录

- 1 党中央、国务院关于生态文明建设和环境保护有哪些新理念新思想新战略? / 1
- 2 如何认识党中央、国务院关于生态文明建设和环境保护的新部署新要求? / 5
- 3 如何理解我国生态环境保护的复杂性、紧迫性和长期性? / 7
- 4 我国为世界环境问题的解决作出了哪些贡献? / 11
- 5 如何协调经济发展和环境保护之间的关系? / 14
- 6 如何走出一条既发展经济又消除贫困、优化环境的新路子? / 15
- 7 如何在长江经济带发展中坚持生态优先、绿色发展? / 17
- 8 “十二五”期间我国环境保护工作取得哪些进展? / 18

- 9 “十二五”期间我国环境法治建设取得哪些成效？ / 21
- 10 “十二五”期间我国环境保护制度和管理有何创新？ / 23
- 11 “十二五”期间在坚持预防为主，推动转方式调结构方面做了哪些工作？ / 24
- 12 “十二五”期间大气和水污染防治方面出台了哪些重大举措？ / 26
- 13 “十二五”期间我国农村环境保护进展如何？ / 27
- 14 “十二五”期间我国生态保护取得了哪些进展？ / 27
- 15 “十二五”期间我国环境宣教、环保公众参与情况如何？ / 29
- 16 2015 年我国环境质量状况如何？ / 30
- 17 《环境保护法》实施以来取得哪些进展？ / 34
- 18 我国在治理雾霾方面有哪些措施和成效？ / 37
- 19 2015 年污染防治对推进转方式调结构发挥了哪些作用？ / 38
- 20 2015 年农村环境保护有哪些进展？ / 40

- 21** 2015 年加强核与辐射监管取得哪些成效? / 41
- 22** 2015 年深化环保领域改革有哪些举措? / 42
- 23** 2015 年环境法治建设取得了哪些成效? / 43
- 24** 2015 年环保能力和队伍建设取得哪些成效? / 45
- 25** 2015 年落实主体责任, 深入推进党风廉政建设有哪些举措? / 46
- 26** “十三五”时期我国环境保护面临哪些新形势新挑战新任务? / 47
- 27** 如何以改善环境质量为核心, 打好补齐环保短板攻坚战? / 52
- 28** 实现全面建成小康社会环保目标面临哪些机遇和挑战? / 57
- 29** 如何认识和理解“十三五”规划纲要通篇贯穿绿色发展理念? / 60
- 30** “十三五”规划纲要提出的经济社会发展主要目标中, 涉及生态环境保护的主要有目标哪些? / 63
- 31** “十三五”时期环保工作总体思路是什么? / 64

- 32** “十三五”时期环保总体目标是什么？ / 66
- 33** 制定“十三五”时期环境质量指标综合考虑哪些因素？ / 68
- 34** 实现“十三五”时期环保目标需重点做好哪几方面工作？ / 70
- 35** “十三五”规划纲要提出了哪些生态环境保护任务和举措？ / 72
- 36** 为确保“十三五”时期环境质量总体改善将采取哪些措施？ / 75
- 37** “十三五”时期如何打好大气、水、土壤污染防治三大战役？ / 77
- 38** “十三五”时期需要重点深化落实哪些改革举措？ / 79
- 39** “十三五”时期如何强化环境法治保障？ / 81
- 40** “十三五”时期将采取哪些措施推进全社会共治？ / 82
- 41** “十三五”如何解决突出的农村环境问题？ / 85
- 42** “十三五”时期如何推进核与辐射监管体系和监管能力现代化建设？ / 86

- 43** 如何推动解决我国土壤污染问题? / 88
- 44** 《土壤污染防治行动计划》提出了哪些目标任务? / 89
- 45** 如何防止污染产业向中西部转移? / 90
- 46** 《环境保护法》如何才能成为一把真正的利剑? / 91
- 47** 如何推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理改革? / 93
- 48** 如何解决环评等领域存在的突出问题? / 95
- 49** 为什么改善空气质量需要政府、企业和公众形成合力? / 96
- 50** 我国在控制煤炭消费上有何举措? / 97
- 51** 做好水污染防治有哪些思路和具体举措? / 97
- 52** 2016 年需要深化落实哪些改革措施? / 99
- 53** 2016 年环境污染治理有哪些措施? / 102
- 54** 2016 年如何强化环境法治保障? / 105
- 55** 2016 年如何加强环境预防体系建设? / 106

- 56** 2016 年如何加大生态和农村环境保护力度? / 107
- 57** 2016 年加强核与辐射安全监管有何措施? / 108
- 58** 2016 年如何严格环境风险管控? / 109
- 59** 完成 2016 年各项环保重点工作有哪些保障措施? / 110
- 60** 2016 年如何加强环保系统党风廉政建设? / 111

附 录 / 113

中华人民共和国环境保护法 / 114

中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见 / 127

中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要
(节选) / 143

1. 党中央、国务院关于生态文明建设和环境保护有哪些新理念新思想新战略？

十八大以来，党中央、国务院把生态文明建设和环境保护摆上更加重要的战略位置，作出一系列重大决策部署，认识高度、推进力度、实践深度前所未有。习近平总书记对生态文明建设和环境保护提出一系列新理念新思想新战略，涵盖重大理念、方针原则、目标任务、重点举措、制度保障等诸多领域和方面，体现了宽广而深远的思想观、实践观、系统观、全球观。李克强总理、张高丽副总理对生态文明建设和环境保护作出许多重要批示指示，提出明确要求。其中，习近平总书记提出的坚持“绿水青山就是金山银山”和绿色发展理念，影响最为深远。这是我们党积极探索经济规律、社会规律和自然规律的认识升华，带来的是发展理念和方式的深刻转变，也是执政理念和方式的深刻转变。

习近平总书记强调，“绿水青山就是金山银山”。这从根本上更新了关于自然资源无价的传统认识，打破了简单把发展与保护对立起来的传统思维束缚，指明了实现发展和保护内在统一、相互促进和协调共进的方法论，使我们深刻认识到，保护生态就是保护自然价值和增值自然资本的过程，保护环境就是保护经济社会发展潜力和后劲的过程，把生态环境优势转化成经济社会发展的优势，绿水青山就可以源源不断地带来金山银山。绿色发展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，着重解决的是人与自然和谐问题，将超越和扬弃现有的工业化、现代化模式，改变经济腿长、环境腿短的状况，引导企业家

主动采取绿色生产方式，鼓励公众自觉践行绿色生活方式，推动形成人人节约资源、保护环境的社会风尚。

理论是实践的先导，思想是行动的指南。习近平总书记关于生态文明建设和环境保护的系列重要论述回答了在处理发展与保护这对突出矛盾中所遇到的一系列困惑，为践行生态文明和环境保护提供了思想指引和行动遵循。

(1) 思想观

作为发展中大国，实现什么样的发展、为谁发展、怎样发展，以什么样的自然观来处理人与自然关系，是重大的指导思想问题。生态文明是全面、科学、系统地处理人与自然关系的最新理念，是破解经济发展与环境保护矛盾的重大战略抉择，集中体现了我们党长期执政的强烈责任担当，全面展示了我们党解决生态环境问题的鲜明态度和坚定决心。

习近平总书记立足历史的大视野和人类发展的大趋势，强调指出，走向生态文明新时代，建设美丽中国，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。绝不走“先污染后治理”的老路，探索出一条环境保护新路，实现经济社会发展与生态环境保护的共赢。习近平总书记强调，良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉；环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。

这些重要论述，自觉把共产党人的发展观、执政观、自然观内在统一起来，将自然观的更新演进与认识深化，融入新时期我们党的执政理念、发展理念之中，成为全党的共同意志。这对任何一个现代国家的执政党都是罕见的。生态文明将超越和扬弃现

有的发展方式和发展模式，塑造新的发展观和政绩观，成为社会的主流思想和核心价值观，引领和改变人们的生产生活方式。

（2）实践观

我们党历来重视实践，重视理论与实际统一、认识与实践统一。习近平总书记的重要讲话，不仅解决了生态文明建设的世界观和认识论，而且指明了实践观和方法论。

首先是统筹好发展与保护的关系。习近平总书记指出，“绿水青山就是金山银山”“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”。这些重要论述，打破了简单把发展与保护对立起来的传统思维束缚，将绿水青山与金山银山辩证统一起来，在统一中进一步平衡和处理保护和发展的关系，解决问题，主动选择，做到什么样的保护要有所为、什么样的发展要有所不为。要以绿色发展、循环发展、低碳发展为基本路径，把节约、环保融入经济社会发展的各方面和全过程，实现发展和环保的内在统一、相互促进和协调共进。

其次是用制度落实责任。习近平总书记强调，“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治”“对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任”。抓住领导干部这个“关键少数”，扎紧追责的笼子，生态环境保护责任才能落地。要通过实行“党政同责”“一岗双责”，构建与权力相匹配的责任担当或问责制度，落实党委、政府保护生态环境责任。

（3）系统观

世界上的万事万物都以系统性、整体性的方式，相互联系、相互作用、相互存在。生态系统、自然界、人类社会莫不如此。

习近平总书记强调自然生态各要素的空间系统性。他指出，“山水林田湖是一个生命共同体”。这就要求我们按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游，进行整体保护、系统修复、综合治理，增强生态系统循环能力，维护生态平衡。

习近平总书记还强调生态环境保护的时间系统性。在生态环境保护上一定要算大账、算长远账、算整体账、算综合账，不能因小失大、顾此失彼、寅吃卯粮、急功近利。这就要求我们在世界现代化的大势下思考中国的现代化、工业化模式，在中华民族伟大复兴的全局中谋划生态文明建设，在生态文明的整体布局中定位生态环境保护，抓住矛盾的主要方面和关键问题，协同推进各项工作。

（4）全球观

我国是全球可持续发展理念与行动的坚定支持者和积极实践者，为全球可持续发展作出了重要贡献。2015年9月，习近平总书记在第七十届联合国大会讲话中指出，“要构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系。解决好工业文明带来的矛盾，以人与自然和谐相处为目标，实现世界的可持续发展和人的全面发展。国际社会应该携手同行，共谋全球生态文明建设之路”。习近平总书记的讲话，充分表明中国是一个负责任的参与者，将对国际环境与发展事业产生重要影响、作出重大贡献。

2. 如何认识党中央、国务院关于生态文明建设和环境保护的新部署新要求？

今天，人类足迹几乎无处不在，这既有其好的一面，也带来了很多负面影响。有史以来全球森林已减少一半，不可再生的煤炭、石油等自然资源被大规模消耗，气候变化不再是未来的影响而成为现实的威胁，水资源短缺影响着世界上 40% 的人口，大量污染物排放已经让今天的地球净土难寻。

从目前来看，人类在传统工业化进程中、在处理人与自然关系上，充斥着各种不平等、不和谐、不平衡的问题。发达国家通过对外扩张，向后发展国家转移污染企业和技术，在解决自身环境问题的同时，也输出了污染。尽管经济在发展、技术在进步，但人类的生产生活方式并未发生根本性变化。高投入高消耗高排放的传统发展模式，给地球带来了资源短缺、环境污染和生态破坏，引发人与自然之间愈来愈尖锐的矛盾冲突。20 世纪以来，美、英、日等国家相继发生八大环境公害事件，教训极其深刻。

今天的发展站在两个非常重要的节点上：一是现代化进程站在中华民族伟大复兴的新节点上；二是中华民族伟大复兴站在人类文明发展的新节点上。实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦，需要统筹处理好人与自然、经济与环境、当前与长远、国内与国际等多重关系。作为负责任的最大发展中国家，我国不可能无视资源环境约束，重复传统工业化国家扩张式的发展模式，更不能“吃祖宗的饭，断子孙的路”，让子孙后代承担过度使用资源和破坏环境的恶果。我们必须尊重自然、善待

自然，维护和发展好自然资源生产力，依靠调整优化经济发展方式等举措，探索破解发展与保护矛盾，走“内生式”“内涵式”的绿色发展之路。中国这样十几亿人口的现代化过程在历史上是没有的。走出一条和平发展、绿色现代化的新道路，是历史赋予我们的神圣使命。

长期以来，我们党和政府一直保持着清醒认识和战略定力，高度重视生态环境保护问题。20世纪80年代，提出保护环境是基本国策。90年代，把实施可持续发展确立为国家战略。进入21世纪，提出以人为本、全面协调可持续的科学发展观。党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义五位一体总体布局，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，十八届四中全会进一步要求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。

党的十八届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，强调牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，对生态文明建设和环境保护作出系列重大安排部署，要求加快补齐生态环境短板，将生态环境质量总体改善列为全面建成小康社会目标。在此之前，党中央、国务院发布两份重要的“姊妹篇”文件——《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》。这三份文件彼此呼应、相互衔接，是中央的战略部署，是重大的系统的全面的制度架构，是当前和今后一个时期生态文明建设的总的设计图和路线图，具有重要的引领和指导作用。《大气污染防治行动计划》（简称《大气十条》）、《水污染防治行动计划》

(简称《水十条》)、《土壤污染防治行动计划》(简称《土十条》)出台实施,新《环境保护法》施行,新《大气污染防治法》发布,环境保护督察,党政领导干部生态环境损害责任追究等生态文明体制改革配套文件相继实施。这些是行动层面的任务安排,是推进生态文明建设和加强环境保护的路线图。

3. 如何理解我国生态环境保护的复杂性、紧迫性和长期性?

党的十八大以来,在党中央、国务院的坚强领导下,我国环境治理力度前所未有,进程加速推进,环境质量有所改善。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问题长期累积叠加,环境承载能力已经达到或接近上限,环境污染重、生态受损大、环境风险高,生态环境恶化趋势尚未得到根本扭转。

(1) 大气环境质量

大气环境质量可以从两个角度来看。一方面,主要污染物排放量过大,污染程度高。2015年,全国338个地级以上城市中,近八成的城市空气质量超标,45个城市细颗粒物($PM_{2.5}$)年均浓度超标1倍以上。大气质量在很大程度上还依赖于气象条件的变化。2015年年底,部分地区冬季雾霾频发高发,一个重要原因就是受强厄尔尼诺不利气象条件的影响。这个影响有几个指标:一是风速,北京及周边地区平均风速较常年同期偏低5%左右。二是空气湿度, $PM_{2.5}$ 是二次反应,在水中比在空气中反应快,所