

生态环境保护 管理创新与建设美丽中国 实践探索

本书编委会◎编



经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

生态环境保护管理创新与建设美丽中国实践探索/
《生态环境保护管理创新与建设美丽中国实践探索》编委
会编. —北京:经济日报出版社,2014.5
ISBN 978-7-80257-635-3

I. ①生… II. ①生… III. ①生态环境建设-创新管
理-研究-中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第094432号

书 名:生态环境保护管理创新与建设美丽中国实践探索
编 者:生态环境保护管理创新与建设美丽中国实践探索》编委会
责任编辑:王 含
责任校对:张 强
出版发行:经济日报出版社
地 址:北京市西城区右安门内大街65号(邮编:100054)
电 话:010-63567690(编辑部) 010-57804168(邮购部)
网 址:www.edpbook.com.cn
E-mail:jjrbjb@163.com
经 销:全国新华书店
印 刷:三河市华东印刷有限公司
开 本:787×1092mm 1/16
印 张:162.5
字 数:3556千字
版 次:2014年6月第一版
印 次:2014年6月第一次印刷
书 号:ISBN 978-7-80257-635-3
总 定 价:780.00元(精装全四卷)

特别提示:版权所有·盗印必究·印装有误·负责调换

深入贯彻党的十八届三中全会精神 以改革创新为动力推进美丽中国建设

——在 2014 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

(2014 年 1 月 9 日)

这次全国环境保护工作会议的主要任务是，全面学习贯彻党的十八大、十八届三中全会、中央经济工作会议精神和习近平总书记、李克强总理系列重要讲话，总结 2013 年工作，部署 2014 年任务。

下面，我讲三个方面的意见。

一、深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和十八届三中全会精神，积极推进生态环境保护领域改革

党的十八大以来，习近平总书记对生态文明建设和环境保护提出了一系列新思想新论断新要求，特别是在中央政治局第六次集体学习以及中央政治局常委会听取《大气污染防治行动计划》（以下简称《大气十条》）汇报、参加河北省常委班子党的群众路线教育实践活动专题民主生活会时的重要讲话，为进一步加强环境保护，建设美丽中国，走向生态文明新时代，指明了前进方向。李克强总理、张高丽副总理都对生态环境保护提出了很多明确要求。党的十八届三中全会作出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），要求紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。中央在经济工作会议和城镇化工作会议上，再次对生态文明建设和环境保护作出部署。

总的来看，党中央、国务院领导同志对推进生态文明建设和加强环境保护，认识上更加清醒，态度上更加坚定，内容上更加丰富，要求上更加明确。具体来说，主要集中在以下几个方面。

第一，探索环境保护新路。习近平总书记指出，破坏环境的老路不能再走了，也走不通了。用生态文明的理念来看环境问题，其本质是经济结构、生产方式和消费模式问题。要从宏观战略层面切入，搞好顶层设计，从生产、流通、分配、消费的再生产全过程入手，制定和完善环境经济政策，形成激励与约束并举的环境保护

长效机制，探索走出一条环境保护新路。李克强总理强调，决不能以牺牲结构和环境换速度，在保护生态中实现经济发展和民生改善。

第二，划定并严守生态红线，让生态系统休养生息。习近平总书记强调，生态红线观念一定要牢固树立起来，列入后全党全国就要一体遵行，决不能逾越。总书记还指出，要让透支的资源环境逐步休养生息，扩大森林、湖泊、湿地等绿色生态空间，增强水源涵养能力和环境容量。要把城市放在大自然中，把绿水青山保留给城市居民。《决定》提出，要划定生态保护红线，建立国土空间开发保护制度，严格按照主体功能区定位推动发展，有序实现耕地、河湖休养生息。

第三，加快健全生态文明制度。习近平总书记强调，加强生态环境保护，推进制度创新，努力从根本上扭转环境质量恶化趋势。李克强总理强调，要完善生态补偿机制，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，切实做到用制度保护生态环境。要抓紧修订相关法律法规，提高相关标准，加大执法力度，对破坏生态环境的要严惩重罚。加快环境保护税立法，提高主要污染物排污费标准。

第四，认真解决关系民生的大气污染等突出环境问题。习近平总书记把环境保护作为保障和改善民生的一项重要任务，指出雾霾天气多发频发，既是环境问题，也是重大民生问题，发展下去也必然是重大政治问题。解决环境问题既要迈出更大步伐，也要有耐心定力。总书记强调，要加大环境治理和生态保护工作力度、投资力度、政策力度。以解决损害群众健康突出环境问题为重点，坚持预防为主、综合治理，强化水、大气、土壤等污染防治，着力推进重点流域和区域水污染防治，着力推进重点行业 and 重点区域大气污染治理。李克强总理指出，《大气十条》是生态文明建设的重要举措，提出明确的落实要求：一要积极调整能源结构；二要大幅提高煤炭清洁利用水平；三要切实落实环境污染防治责任。总理强调，冰冻三尺非一日之寒，治理雾霾也非一日之功。一定要让群众感到，我们决心大、措施硬，雷声大、雨点急，只要坚持不懈做下去，一定能收到实实在在的成效。张高丽副总理指出，必须采取稳、准、狠的措施，重拳出击、重点治污，把环境治理同经济结构调整、创新驱动发展结合起来，努力实现环境效益、经济效益和社会效益的多赢。

第五，狠抓节能减排。习近平总书记强调，要加强污染物减排，减少主要污染物排放总量，不断改善环境质量。李克强总理强调，继续推进“十二五”规划确定的工业、建筑、交通和公共机构节能，实施节能、循环经济、环境治理三大类重点工程，推进企业清洁生产。国有企业要带头保护环境、承担社会责任。大力发展节能环保产业，注重运用价格机制和市场办法推进节能减排。张高丽副总理指出，节能减排是硬任务、硬指标，必须切实完成，把能效提上去，把排污总量降下来。

第六，严格考核问责。习近平总书记强调，再也不能简单以国内生产总值增长率论英雄，要把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳

入经济社会评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。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，而且应该是终身追究。中央组织部近日印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，要求完善政绩考核评价指标，不搞地区生产总值及增长率排名。

部党组把深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话、十八届三中全会、中央经济工作会议精神 and 李克强总理在全国“两会”期间的《政府工作报告》，作为当前和今后的一项重大政治任务来抓，紧密结合党的群众路线教育实践活动，通过多种形式，集中进行传达学习，深入开展讨论，切实做到把思想认识和行动统一到中央的决策部署上来。2013年10月，中央办公厅《工作情况交流》第85期专题刊载了环境保护部的做法和成效。

经过认真学习和深入研讨，我们对习近平总书记关于生态文明建设的重大战略思想在认识上有新提高。一是对生态文明建设重大意义的认识更加清醒。生态文明建设是经济持续健康发展的关键保障，是民意所在民心所向，是党提高执政能力的重要体现。二是对生态文明建设根本要求的领会更加深入。必须正确处理一对关系，即经济发展与环境保护的关系；牢固树立一种观念，即生态保护红线观念；积极探索一条新路，即环境保护新路；着力解决一个问题，即损害群众健康的突出环境问题；努力完善一套制度，即生态文明制度体系。三是对生态文明建设重大任务的把握更加清晰。从宏观战略层面切入，搞好顶层设计；立足再生产全过程，制定完善环境经济政策；强化制度建设，构建有利于生态文明建设的激励约束机制；发挥主阵地作用，用新思路新举措推动环境保护新发展。四是对生态文明建设有效路径的理解更加透彻。环境保护是生态文明建设的主阵地，探索环境保护新路是推进生态文明建设的有效路径，其核心要求在于处理好环境保护与经济发展的关系，关键在于加快实现环境管理战略转型，根本目的在于改善环境质量。五是对生态文明建设的责任担当更加坚定。环保部门要用生态文明统一思想、凝聚力量、攻坚克难，做推进生态文明的引领者推动者实践者。

学习贯彻习近平总书记系列重要讲话和十八届三中全会精神，必须深化认识、全面把握、狠抓落实。当前和今后一段时期，尤其要集中智慧和力量，着重抓好生态环境保护领域改革。

习近平总书记在中央经济工作会议上强调，各项改革要区分情况、分类推进。一是对方向明、见效快的改革，2014年和近期就可以加快推进。二是对涉及面广、需要中央决策的改革，要加快研究提出改革方案，中央统筹和审定后，2014年适时加以推进。三是对认识还不深入、但又必须推进的改革，要大胆探索、试点先行。四是对一些制度性建设，需要修改完善法律的也要加强研究、尽快启动。总书记专门强调，生态文明领域改革，三中全会明确了改革目标和方向，但基础性制度建设

比较薄弱，形成总体方案需要做些功课，要研究提出如何创造条件加以推进的思路。我们要按照总书记的指示精神，抓住突出矛盾和关键问题，抓紧进行系统、全面、深入的研究，拿出总体思路，明确改革方向和重点，设定路线图和时间表，积极有序推进。环境保护部要抓紧成立环保改革领导小组，负责环保领域改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。

目前，有几个关键问题，要深入研究、明确要求、加以推进。

（一）进一步明确改革的指导思想

贯彻落实中央要求，推进生态环境保护领域改革，要以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照“源头严防、过程严管、后果严惩”的总体思路，以推进生态文明、建设美丽中国为根本指向，坚持新型工业化、城镇化、农业现代化、信息化和生态化“五化”同步，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，从宏观战略层面切入，从再生产全过程着手，从形成山顶到海洋、天上到地下的所有污染物严格监管制度和一体化污染防治管理模式着力，主动遵循、准确把握生态环境特点和规律，维护生态环境的系统性、多样性和可持续性，增强生态环境监管的统一性和有效性。

（二）进一步明确改革的目标模式

就生态环境保护管理体制而言，改革目标是，根据生态文明建设的新要求，从落实《决定》提出的有关制度入手，破除现行环境保护管理体制的弊端，加大生态环保职能和相关资源的整合力度，建立职能有机统一、运行协调高效的环境管理体制。主要包括：

一是建立和完善严格的污染防治监管体制。对所有污染物，以及点源（矿山等）、面源（农业等）、固定源（工厂等）、移动源（车、船、飞机等）等所有污染源，地表水、地下水、海洋、大气、土壤等所有纳污介质的污染防治实施严格监管，实现环境污染的全防全控。

二是建立和完善严格的生态保护监管体制。对草原、森林、湿地、海洋、河流等所有自然生态系统，野生动植物、生物物种、生物安全等生物多样性，以及自然保护区、森林公园、自然遗迹等所有保护区域进行整合，实施监管。

三是建立和完善严格的核与辐射安全监管体制。统一监管民用核设施、核技术利用、铀矿冶、核与辐射事故，建立统一的核与辐射安全监管及应急响应体系，形成独立、权威的核与辐射安全监管体制。

四是建立和完善严格的环境影响评价体制。对战略环评、规划环评、项目环评，以及海洋工程、海岸工程、水土保持等领域环境污染和生态影响的环评进行管

理，避免多头负责、重复审批。

五是建立和完善严格的环境执法体制。将环境执法力量进行整合，明确环境执法地位，强化环境执法权威，建立监督有力、独立高效的环境执法体制。改革完善“国家监察、地方监管、单位负责”的环境监管体制。

六是建立和完善严格的环境监测预警体制。将地表水、地下水、海洋等环境监测资源进行整合，建立陆海统筹、天地一体的环境监测预警体制，为环境管理提供有力的基础保障。

这些目标，有些当前就可以抓紧做起来，有些还需要深入研究、提出方案，按程序报批。

（三）进一步明确改革的路线图和时间表

全面贯彻落实三中全会部署的改革任务，实现《决定》确定的改革目标是一个过程，但不积跬步无以至千里，不积小流无以成江河，必须一步一个脚印、稳扎稳打向前走，确保每走一步都是对目标的接近。因此，必须科学把握改革的战略重点、优先顺序、主攻方向，大胆探索实践，做到分层次、有秩序、积极推进。

第一个层次，对于方向明确又立即可行的，要加快推进。今年要争取在以下重点领域和关键环节上有新举措新突破新成效。

一是制定实施生态文明建设目标体系。习近平总书记、李克强总理多次强调，要抓紧制定和组织实施生态文明建设目标体系。要将生态空间、生态经济、生态环境、生态生活、生态制度和生态文化等内容纳入其中，力争今年上半年报国务院审议。

二是推进生态保护红线划定工作。按照生态保护红线由生态功能红线、环境质量红线和资源利用红线构成的基本思路，研究编制关于构建国家生态保护红线的指导意见。抓紧推进试点城市环境总体规划编制。研究提出城市之间最小生态安全距离，减少城镇化进程中的环境问题。

三是深化环评审批制度改革。修订《建设项目环境影响评价分类管理名录》，调整和简化建设项目环评分类管理，简化审批流程。发布《建设项目环境影响后评价办法》，研究修订《建设项目环境保护管理条例》，加强事中事后监管。按照2015年底前全面完成环保系统事业单位环评机构脱钩改制的目标，倒排时限，着力形成与行政主管部门脱钩，按照现代企业制度运行的环评机构。

四是进一步减少和下放行政审批事项。通过修改有关法律法规等程序，取消“进入环境保护部门管理的国家级自然保护区实验区开展参观、旅游审批”、“环境保护（污染治理）设施运营单位甲级资质认定”、“列入自动许可进口目录的固体废物进口许可”等3项审批事项，将“列入限制进口目录的固体废物进口许可”下

放至地方环保部门。

五是建立健全生态补偿机制。在 23 个省（区、市）和新疆生产建设兵团 492 个县全面开展县域生态环境质量的监测、评价和考核工作，着力推进国家重点生态功能区生态补偿。在新安江流域跨界水环境补偿试点基础上，启动东江流域等生态补偿试点。

六是完善排污许可制度和企事业单位污染物排放总量控制制度。我国已有 20 多个省（区、市）开展排污许可证核发工作，但国家层面的统一规范缺失。要研究制定《排污许可证管理办法》。制定《建设项目主要污染物总量指标管理办法》，落实企事业单位污染物排放总量控制制度。加快出台排污权有偿使用和交易试点工作指导意见，研究成立国家排污权交易中心。

七是完善环境政策法规。修改《环境保护法》，增强环境保护的综合协调和宏观管理职能，在体现生态文明理念、政策环评、公益诉讼、查封扣押、按日计罚、行政拘留等多个方面实现明显突破。开展环境保护领域的社会信用体系建设，逐步建立“守信激励、失信惩戒”的环境保护社会监督机制。推进绿色保险，深化环境健康、环境风险与损害评估研究，为完善生态环境损害赔偿制度奠定基础。提高排污费征收标准，将挥发性有机物纳入排污费征收范围，研究制定非电行业环保税收优惠政策。

第二个层次，对于认识还不深入，但又必须推进的，要加强调查研究，大胆探索，有的要先行试点。要在研究试点的基础上，总结经验，凝聚共识，为全面推进创造条件。

一是推进环境管理战略转型。以改善环境质量为目标导向，研究构建以环境质量为核心的环境管理体系，统筹协调污染治理、总量减排、环境风险防范和环境质量改善的关系。如，研究以环境质量为约束性指标对政府环保工作进行考核；研究以环境质量为标准实施区域流域限批；研究总量减排与质量挂钩问题，改进总量减排工作方式和方法。

二是发挥市场机制在环保工作中的作用。搭建环保投融资管理平台，吸引银行等社会资本进入生态环境保护领域，研究建立环保基金。研究推进环境污染第三方治理，向社会购买服务特别是环境监测社会化。统筹推进环境税费体制改革，研究提出费改税后环保部门经费保障措施，研究把高耗能、高污染产品纳入消费税征收范围。

三是强化责任考核和追究制度。综合环境经济核算、生态资源资产评估、绿色发展指数、生态综合指数等研究成果，着眼于生态型环境资产，主要包括环境容量资源和生态产品资源，积极探索编制国家环境资产负债表，经过一段时间，初步建立适应我国国情的环境资产核算与应用长效机制。研究推行环境审计制度，尤其是

溯源审计，落实排污者责任。

第三个层次，对涉及面广、基础又很薄弱，需要中央决策的，要加快研究提出改革思路。生态环境保护管理体制的改革就属于此类。

当前，要重点研究两大问题。

一是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。污染物由污染源产生，通过环境介质传播和消纳，必须将三者统筹考虑。要按照生态系统管理方式要求，对工业点源、农业面源、交通移动源等全部污染源排放的所有污染物，对大气、土壤、地表水、地下水和海洋等所有纳污介质，加强统一监管。同时，要重视生态系统的整体性规律，充分认识污染防治与生态保护的内在必然联系，增强二者监管的协调性和统一性，建立污染防治和生态保护的联动机制。

二是独立进行环境监管和行政执法。由于职能交叉，造成执法主体和监测力量分散，环保领域多头执法问题突出。要健全“统一监管、分工负责”和“国家监察、地方监管、单位负责”的监管体系，有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量，完善监管的法律授权，建立独立而统一的环境监管体制。

总之，全面深化改革的号角已经吹响。我们要把思想和认识统一到中央决策部署上来，把智慧和力量凝聚到支持和参与改革上来，按照正确改革、准确改革、有序改革、协调改革的要求，争当改革的坚定拥护者和积极实践者，用一点一滴的努力推动环保改革实践，推进美丽中国建设。

二、2013 年主要工作进展

2013 年，全国环保系统坚决贯彻党中央、国务院关于环境保护的决策部署，认真落实党的十八大精神，在创造亮点、抓住重点、突破难点、应对热点上狠下功夫，较好地完成了年初环保工作会议部署的十项重点任务。

（一）制定实施《大气污染防治行动计划》

认真贯彻落实习近平总书记、李克强总理的指示精神，在张高丽副总理的直接领导和重要指导下，我部会同有关部门共同编制《大气十条》，提出十条 35 项具体措施，着重强化细颗粒物（PM_{2.5}）为重点的大气污染防治。中央政治局常委会听取了汇报，国务院常务会进行了审议，2013 年 9 月 10 日国务院印发实施。

我部认真贯彻落实，主要做了以下工作：

一是分解落实责任。国务院办公厅印发重点工作部门分工方案。我部联合有关部门印发《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》，与 31 个省（区、市）签订大气污染防治目标责任书。

二是细化配套政策标准。提出 22 项配套政策措施，其中环保电价、新能源汽车等 4 项政策措施已出台。需要出台的 25 项污染物排放标准已发布 18 项；需要出台的 9 项污染防治技术政策、19 项保护技术规范已全部发布。

三是完善监测预警应急体系。组织实施《空气质量新标准第二阶段监测实施方案》，推进环保重点城市和环保模范城市 PM_{2.5} 监测点建设。联合气象局印发《京津冀及周边地区重污染天气监测预警工作方案》。出台《关于加强重污染天气应急管理工作的指导意见》，印发《城市大气重污染应急预案编制指南》。

四是加强大气环境执法监管。开展大气污染防治专项检查，仅去年 11 月份全国就出动执法人员 7.14 万人次，检查企业 2.9 万余家、施工场地近 9200 个；发现涉及环境违法的企业 9377 家、环保不达标施工场地 719 个，取缔关闭小作坊 890 家。对京津冀及周边地区 6 省（区、市）的 19 个市开展两次督查行动，检查企业 403 家，对 199 家现场提出整改要求。

五是推进区域协作机制。牵头组建全国大气污染防治部际协调小组，京津冀及周边地区、长三角区域大气污染防治协作小组已经成立。

六是强化各项保障措施。中央财政新增设立大气污染防治专项资金，首批安排 50 亿元支持北京、天津、河北等五省（区、市）大气污染治理。继续安排 6.4 亿元支持 12 个重点城市燃煤锅炉烟尘治理。启动实施“清洁空气研究计划”。

全国各省（区、市）十分重视，迅速行动。以京津冀及周边地区为例，北京市召开大气污染防治工作动员大会，出台清洁空气行动计划；天津市印发清新空气行动方案，与各区县和有关单位签订美丽天津一号工程目标责任书；河北省委省政府召开大气污染防治工作大会，印发大气污染防治行动计划实施方案及任务分工；山西、内蒙、山东也都采取了有力举措。

在贯彻落实《大气十条》的同时，抓紧编制《清洁水行动计划》和《土壤环境保护和污染治理行动计划》，正在修改完善，将尽快形成送审稿报国务院。

（二）扎实推进主要污染物减排

强化考核严格问责。国务院办公厅转发“十二五”总量减排考核办法，我部会同有关部门印发减排统计和监测办法。对未通过减排年度考核或目标责任书重点项目未落实的 3 省（区）、3 个企业集团和 6 个城市实行环评限批，对 43 家企业挂牌督办、责令限期整改。

强力推进工程减排。全年新增城镇污水日处理能力超过 1400 万吨；1.9 亿千瓦燃煤机组建成脱硝设施，脱硝机组比例超过 50%；500 万千瓦燃煤机组脱硫设施实施增容改造，燃煤电厂脱硫机组比例超过 90%；1.5 亿千瓦现役机组拆除烟气旁路，取消烟气旁路火电机组比例达 37%；新型干法水泥脱硝比例达 60%。

完善政策形成合力。脱硝电价由每千瓦时 0.8 分提高到 1 分，实施除尘电价每千瓦时 0.2 分。全国排污权有偿使用和交易金额累计超过 30 亿元。各地累计投入 40 多亿元用于畜禽规模养殖污染治理。

预计年度减排任务可以全面完成，尤其是氮氧化物有望下降 3.5% 以上，排放量首次降至 2010 年减排基数以下。

（三）生态文明建设的研究、示范和宣传工作取得新进展

我部把贯彻习近平总书记在中央政治局第六次集体学习时的重要讲话，分解细化成 16 项任务，落实到分管部领导和相关司局。研究制定生态文明建设目标体系，正在充分征求意见的基础上修改完善。按照中财办统一安排，完成加强生态文明建设、我国水安全战略、环境保护和污染治理等三大课题研究。我国生态文明理念引起国际社会关注，在 2013 年 2 月召开的联合国环境规划署第 27 次理事会上，被正式写入决定案文。

经中央批准，我部组织开展的“生态建设示范区”正式更名为“生态文明建设示范区”。这集中体现了中央对充分发挥环境保护在生态文明建设中主阵地作用的高度重视。生态文明建设示范区是现阶段大力推进生态文明建设的重要载体和有效途径。中央批准更名后，我部印发《关于大力推进生态文明建设示范区工作的意见》，发布《生态文明建设试点示范区指标》，新增第五批、第六批共 72 个生态文明建设试点。全国已有海南、黑龙江、安徽等 16 个省（区）开展生态省（区）建设，1000 多个市（县）开展生态市（县）建设，建成国家级生态市（县）55 个、国家级生态乡镇 2986 个。

（四）进一步发挥环境保护优化经济发展作用

强化环评管理。完成西部大开发战略环评，启动中部地区发展战略环评。我部共批复项目环评文件 241 件，涉及总投资 1.9 万亿元；其中民生工程、基础设施、生态环保等项目 106 个，约占总投资的 64%。对不符合要求的 32 个项目退回报告书、不予审批或暂缓审批，涉及总投资 1184 亿元。

推进环评审批改革。制定《环境影响评价审批改革和职能转变方案》。对基础设施类和环境影响较小的 25 项建设项目，下放环评文件审批权限。印发《关于切实加强环境影响评价监督管理工作的通知》，强化全过程监管。深化事业单位环评机构改革，103 家改革试点单位中 47 家完成改制，16 家退出环评市场。

完善环境标准体系。发布国家环保标准 135 项，现行有效国家环保标准达 1499 项。对重点控制区火电、钢铁、石化、水泥、有色、化工等六大行业以及燃煤锅炉项目执行大气污染物特别排放限值。

（五）更加突出源头预防和生态保护

积极推进生态红线划定工作。在内蒙古、江西、广西和湖北 4 省区开展生态红线划定技术试点。启动第二批 10 个省（区）环境功能区划编制试点。江苏印发生态红线区域保护规划，在全国率先将全省国土面积的 22.2% 划定为生态红线区域。

加强水质良好湖泊保护。国务院常务会议审议通过《水质较好湖泊生态环境保护总体规划》。中央投入资金 16 亿元，新增试点湖泊 27 个。中央财政整合设立江河湖泊生态环境保护专项，2014 年将重点支持 15 个湖泊，每个湖泊年度投资金额达 2~3 亿元。

不断强化生态环境保护。落实生物多样性保护战略与行动计划。国务院印发《国家级自然保护区调整管理规定》，新建国家级自然保护区 21 处。印发《关于加强国家重点生态功能区环境保护和管理的意见》，开展生态保护全过程管理试点。

推动建立生态补偿机制。2013 年国家重点生态功能区转移支付资金达 423 亿元，范围扩大到 492 个县。对其中 452 个县域的监测评价显示，2010~2012 年生态环境质量得到改善的 31 个，占 6.9%；保持基本稳定的 412 个，占 91.1%。继续推进新安江流域跨界水环境补偿试点，三年累计安排资金 9 亿元。

（六）强化执法监管解决关系民生的突出环境问题

加大环境执法力度。研究制定《关于进一步加强环境监管的意见》，与公安部联合印发《关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合工作的意见》。继续开展环保专项行动，全国共出动执法人员 183 万余人（次），检查企业 71 万余家（次），查处环境违法问题 6499 件，挂牌督办 1523 件。开展华北地区地下水污染专项检查，检查涉水排污企业 2.59 万家，查处各类环境违法行为 558 件。河北省在公安系统组建环境安全保卫总队，全省环境安全保卫警力达 300 余人。福建省出台加强环境监管意见，明确 6 个方面 28 项严管源措施。

严格环境应急管理。我部调度处置突发环境事件达 192 起。开展环境安全大检查，共检查企业 10 万余家，发现重大环境风险隐患 3700 多个，整改 3600 多个，挂牌督办 230 余个。

强化饮用水源保护和地下水污染防治。组织评估地级及以上 328 个城市 844 个集中式饮用水水源 2012 年度环境状况。经国务院同意印发了《华北平原地下水污染防治工作方案》。

推进重金属、固体废弃物和化学品污染防治。中央安排重金属专项治理资金 34 亿元。对 2012 年度考核不合格的 16 个地市实行环评限批。新处置铬渣 30 余万吨，基本实现铬渣当年产生当年利用处置完毕。开展进口固体废物专项整治，阻止 17

批次固体废物向我国非法出口。完善废弃电器电子产品处理基金政策，去年支持优质拆解企业处理废弃电器电子产品 4028 万台，拨付补贴 6.29 亿元。印发实施《化学品环境风险防控“十二五”规划》。

加强环境信息公开。印发《关于当前环境保护信息公开重点工作安排的通知》。发布《建设项目环境影响评价政府信息公开指南（试行）》，实行环评报告书（表）全本、政府承诺文件、审批文件全文、环评机构和从业人员诚信信息全公开。印发《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》和《污染源环境监管信息公开目录》（第一批），出台国家重点监控企业污染源监督性监测、自行监测及信息公开办法。在第一批 74 城市 496 个监测点位实时发布 PM_{2.5} 等六项污染物监测数据的同时，完成第二批 116 个城市开展 PM_{2.5} 等污染物监测点位的建设任务，并开始实时发布监测数据。公布城市空气质量排名。推进污染源清单编制，筛选发布一批重点企业名单。

（七）持续推进重点流域海域和农村污染防治

深化重点流域海域水污染防治。开展《重点流域水污染防治规划（2011～2015 年）》实施情况考核，截至 2012 年底，治污工程项目已完成 26.9%。2013 年，七大水系监测的 577 个国控断面中，Ⅰ～Ⅲ类水质断面占 66.7%，劣Ⅴ类占 10.8%，分别比 2012 年上升 2.6 个百分点，下降 1.5 个百分点。

深入实施“以奖促治”政策措施。中央财政安排 60 亿元专项资金，支持农村环境综合整治，选择江苏、宁夏两省（区）进行拉网式全覆盖连片整治试点。积极落实国务院办公厅《近期土壤环境保护和综合治理工作安排》，印发《土壤环境保护和综合治理方案编制指南》，制定目标责任书和考核办法。

（八）核与辐射安全监管工作稳步推进

圆满完成东北边境朝核试验和四川芦山 7.0 级地震辐射应急响应任务。组织实施福岛核事故后安全改进活动，全国运行的 17 台核机组、19 座研究堆安全状况良好，31 台在建核机组建造质量处于可控状态。辐射安全水平进一步提高，全国放射源事件发生率降至每万枚 1 起以下。稳步推进交流输变电和核技术利用审批权限下放，强化核燃料循环设施与放射性物品运输监管，加大放射性废物治理力度，优化铀矿冶辐射环境安全监管模式。全国人大启动核安全法立法程序，国家核与辐射安全研发基地建设项目获得发展改革委批准。

（九）环保能力和队伍建设进一步加强

环保投入继续增加。我部直接分配的中央环保投资达 229 亿元，比 2012 年增

长 17.4%。印发《国家环境监管能力建设“十二五”规划》，实施基础、保障、人才三大工程，总投资 400 亿元。积极协调推进第二阶段基层环保监测执法业务用房项目。福建省政府批转实施环境监管能力建设三年行动方案，河南、青海印发本省能力建设规划。

机构人才队伍建设继续加强。事业单位分类改革取得积极进展。组建中国－东盟中心（中国－上海合作组织）环境保护合作中心、固体废物与化学品管理技术中心，理顺政研中心管理体制。出台专业技术领军人才和青年拔尖人才选拔培养办法、引进高层次专业技术人才实施办法，遴选第一批国家环境保护专业技术领军人才 19 名、青年拔尖人才 45 名。

（十）深入开展党的群众路线教育实践活动

按照中央统一部署，在中央第 30 督导组的具体指导下，紧紧围绕为民务实清廉主要内容，坚持“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”总要求，我部于 2013 年 7 月～2014 年 1 月，深入开展党的群众路线教育实践活动。部党组把群众路线作为政治素养来秉持，把八项规定作为廉政底线来坚守，把反对“四风”作为规范来约束，把服务群众作为职业操守来践行，精心组织安排，落实三个环节要求，在深入学习、听取意见的基础上，查找出班子存在的 17 个“四风”方面的突出问题，提出采取 8 项 34 条整改措施，召开了高质量的部党组专题民主生活会，得到中央督导组的充分肯定。会后发出部党组专题民主生活会评价调查问卷 173 份，收回 154 份，各项评价和总评价“好”和“较好”等次均超过 97%；部党组成员围绕 6 个方面逐项开展“回头看”，填写了自查情况表进行自我评价，各项评价和总评价均为“好”。在整改落实、建章立制环节，部党组制度建设计划中明确的 21 项规章制度，有 7 项已经完成。部机关制度建设中，目前已经制定完善 38 项，正在制定的有 47 项。同时，积极开展“文山会海、检查评比过多”、“大气污染防治行动计划贯彻落实”专项整治。坚持边整边改，积极帮助格林美（武汉）城市矿产循环产业园开发有限公司解决政策扶持问题。

坚决贯彻落实中央八项规定。制定环境保护部贯彻落实中央八项规定的实施办法。部机关 2013 年发文指标、会议计划、活动计划、因公出国（境）人次同比分别减少 34%、34%、54% 和 18.9%，公车配备减为 25 辆，减少 45.7%。

党风廉政建设不断深化。贯彻落实党风廉政建设责任制，进一步加强反腐倡廉制度建设，完善权力运行制约和监督机制，加强党风廉政教育。开展环境监察专项执法检查，督促 10 省（区）抽查执法档案 1.4 万余份，发现问题 9864 个，纠正 7152 个。开展会员卡专项清退活动，部机关和部属单位全体党员干部作出会员卡零持有报告。

政策法制、科技支撑、环境监测、宣传教育和国际合作等工作全面推进。国务院颁布《畜禽规模养殖污染防治条例》,“两高”联合发布《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》。会同有关部门分别印发污染强制责任保险试点、企业环境信用评价、对外投资环保指南、环保综合名录等指导性文件,环境经济政策不断完善。强化水专项成果和资金管理,开展产业技术创新联盟试点建设。围绕“同呼吸 共奋斗”主题,开展“六·五”世界环境日宣传活动。组团赴美国、欧盟交流大气污染防治政策,为出台《大气十条》治理PM_{2.5}提供国际经验。积极参与《关于汞的水俣公约》政府间谈判,在联合国外交全权代表大会上签署《公约》。成功举办国合会2013年年会。

这些成绩的取得,是党中央、国务院科学决策、正确领导的结果,是各地区各部门协调配合、大力支持的结果,是全国环保系统齐心协力、狠抓落实的结果。这里,我代表部党组和部领导班子向出席今天会议的各位代表、老领导们,以及环保系统广大干部职工表示衷心感谢!

我们也清醒地看到,环保工作中还存在一些突出问题。一是对基础性、全局性、前瞻性工作研究不够,对一些重大决策调研论证不够,缺乏解决问题、推动工作的具体措施。环境管理战略转型不到位,环保工作 with 群众期盼存在较大差距。二是狠抓落实不够有力,重事前审批、轻事中事后监管,有的部门和单位对解决群众反映强烈的突出环境问题工作不及时、措施不得力、服务不周到、解释不到位,引起群众不满。三是综合协调和宏观调控能力不强,缺乏灵活多样的环境治理协调机制,特别是针对一些难点问题,主动出面与相关部门沟通协调不够。四是回应社会各界关切不及时,与公众沟通交流的渠道不宽,对一些热点、焦点问题缺少正面声音,环保知识的科学普及、教育引导难以适应经济社会发展新要求和广大人民群众新期待。五是执法不严、失职渎职现象依然存在,一些部门和单位人情执法、协商执法,甚至执法犯法。我们必须全面落实好部教育实践活动整改方案,围绕突出问题集中整治,不断提高环保工作水平。

三、全力完成2014年重点任务

今年环保工作的总体要求是:深入贯彻落实党的十八届三中全会、中央经济工作会议精神和习近平总书记、李克强总理系列重要讲话,积极探索环境保护新路,改革生态环境保护管理体制,着力解决影响科学发展和损害群众健康突出环境问题,努力改善生态环境质量。

2014年要在全面深化生态环境保护领域改革的同时,着重做好以下工作:

（一）全力推进三项重点工作

兴业之举在于抓重点。大气、水体、土壤污染治理，是国务院确定的本届政府环境保护三项重点工作。我们必须以壮士断腕的决心和气魄，打好污染治理的攻坚战和持久战。

深化大气污染防治。当前和今后一个时期，要深入落实《大气十条》各项政策措施，尤其是突出抓好京津冀及周边地区大气污染防治这一重中之重。我们要不为任何干扰所惑，不为任何风险所惧，坚决做到在思想认识上不偏，在主攻方向上不变，在政策措施上不软。加快推动出台考核办法，开展实施情况年度考核。协调、配合有关部门制定配套政策措施。推进区域大气污染防治协作，发挥全国大气污染防治部际协调小组、京津冀及周边地区、长三角区域大气污染防治协作机制作用，解决区域突出问题。

组织实施第三阶段空气质量新标准监测，推动京津冀及周边地区、长三角、珠三角等重点区域空气质量联动监测，抓好空气质量预报和重污染天气预警体系建设。推动地方政府建立重污染天气应急管理体系，落实应急管理措施。

强化水污染防治。加快编制《清洁水行动计划》并组织实施，重点是保护饮用水水源地、生态良好湖泊等高功能水体，消灭劣Ⅴ类等污染严重水体。加强饮用水环境安全保障，开展集中式饮用水水源地和规划考核断面水质监测。进一步落实《全国农村饮水安全工程“十二五”规划》。推进重点流域水污染防治，配合做好南水北调中线通水工作。深入贯彻《水质较好湖泊生态环境保护总体规划》，有序推进湖泊休养生息。坚持陆海统筹，进一步强化海洋环境保护。督促华北六省（市）及相关部门落实《华北平原地下水污染防治工作方案》，重点治理重金属和有机物污染。推进全国地下水基础环境状况调查评估。

推进土壤污染治理。土壤污染来源广泛，成因复杂。要编制《土壤环境保护和污染治理行动计划》并组织实施。启动全国土壤污染状况详细调查和土壤环境保护工程第一批重点项目，积极推进土壤污染治理与修复。深化农村“以奖促治”政策，进一步扩大农村环境连片整治范围。推进省（区）农村环境连片整治全覆盖试点，提高农村环保专项资金效益。健全农村环境综合整治目标责任制。抓好《畜禽规模养殖污染防治条例》宣传贯彻工作。

（二）毫不放松抓好主要污染物总量减排

污染减排任何时候都不能有一丝一毫的懈怠。全国化学需氧量、二氧化硫减排进展超过预期，氨氮减排进度与时间进度基本同步，而氮氧化物后两年需年均削减4.8%左右，才能完成“十二五”减排目标，今后两年减排任务艰巨。

2014年确定的年度减排任务是：与2013年相比，二氧化硫、化学需氧量和氨氮排放量分别减少2%，氮氧化物排放量减少5%。要强化减排目标责任制，严格考核减排目标完成情况。指导督促各地和中央企业编制年度减排计划，分解落实2014年度减排任务和“六厂（场）一车”重点工程措施，全面推进1379个目标责任书项目顺利完成，力争新增城镇污水日处理能力1000万吨、烧结机烟气脱硫1.5万平方米、燃煤机组脱硝1.3亿千瓦，淘汰黄标车300万辆以上。加快出台《燃煤发电机组环保电价及环保设施运行监管办法》、《排污许可证管理办法》等文件，完善重点行业排放标准。推进农业源减排、黄标车和落后产能淘汰。

要着重从三个方面抓好今年的污染减排工作。第一，认真总结“十一五”以来污染减排工作经验，加大改革力度，实现管理对象由目前以企业为主向以地方政府为主转变。第二，突出以“六厂（场）一车”为减排重点，督促国有企业带头落实减排任务，切实履行社会责任。第三，继续改进污染减排工作方式和方法，充分调动国家和地方两个积极性。一是改进核查方式，采用地方核查、国家抽查相结合的方式，对工作进展较好的省（区、市），委托省（区、市）里自行组织核查，部里组织对减排项目抽查，严防弄虚作假。二是改进重点核查内容，重点核查各地减排政策措施落实情况、重点项目完成情况和监测监控体系建设运行情况。三是改进减排量核定方式，对现场核查属实的减排措施或减排量予以认可。

（三）采取综合措施优化经济发展

严格环评管理。研究制定《关于进一步加强规划环境影响评价工作的意见》。推动建立规划环评部门联动机制，开展能源、城镇化等政策环评试点。完成中部地区发展战略环评工作，扎实推进产业园区、轨道交通等领域规划环评。继续强化建设项目环评，从严从紧控制“两高一资”、低水平重复建设和产能过剩项目建设，对符合扩大内需政策和环保准入要求的项目做好服务。

推进产业结构调整。完善污染物排放标准体系，出台关于加强地方环保标准工作的意见。健全环保产业发展机制，引导环保技术示范推广和应用。进一步加强行业环保核查，持续推进强制性清洁生产审核。

（四）深化生态保护

全面开展生态文明建设示范创建。深入做好生态文明建设示范区创建这篇大文章。加快完善国家生态文明建设示范区管理规程和建设指标体系，健全生态文明建设示范区工作体系。大力推进生态省建设，加大直辖市、计划单列市和省会城市建设生态市力度。探索跨区域生态文明建设协调工作机制，推动建立行业生态文明建设示范基地。组织开展试点地区生态文明建设情况评估。