

“十三五”生态环境保护规划

中国环境出版社

“十三五”生态环境保护规划

中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

“十三五”生态环境保护规划 / 环境保护部环境规划院编. — 北京: 中国环境出版社, 2017.5

ISBN 978-7-5111-3181-2

I. ①十… II. ①环… III. ①生态环境—环境规划—中国—2016-2020 IV. ①X321.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第110339号

出版人 王新程
责任编辑 陶克菲
策划编辑 刘亚庚
责任校对 尹芳
装帧设计 宋瑞

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)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)
印装质量热线: 010-67113404

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2017年5月第1版
印 次 2017年5月第1次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 12.75
字 数 110千字
定 价 32.00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

目 录

第一章 全国生态环境保护形势	2
第一节 生态环境保护取得积极进展	2
第二节 生态环境是全面建成 小康社会的突出短板	5
第三节 生态环境保护面临机遇与挑战	6
第二章 指导思想、基本原则与主要目标	8
第一节 指导思想	8
第二节 基本原则	9
第三节 主要目标	10
第三章 强化源头防控，夯实绿色发展基础	13
第一节 强化生态空间管控	13
第二节 推进供给侧结构性改革	15
第三节 强化绿色科技创新引领	17
第四节 推动区域绿色协调发展	20
第四章 深化质量管理，大力实施三大行动计划	23
第一节 分区施策改善大气环境质量	23
第二节 精准发力提升水环境质量	26
第三节 分类防治土壤环境污染	32

第五章	实施专项治理，全面推进达标排放与污染减排	36
第一节	实施工业污染源全面达标排放计划	36
第二节	深入推进重点污染物减排	38
第三节	加强基础设施建设	44
第四节	加快农业农村环境综合治理	46
第六章	实行全程管控，有效防范和降低环境风险	49
第一节	完善风险防控和应急响应体系	49
第二节	加大重金属污染防治力度	51
第三节	提高危险废物处置水平	53
第四节	夯实化学品风险防控基础	54
第五节	加强核与辐射安全管理	54
第七章	加大保护力度，强化生态修复	56
第一节	维护国家生态安全	56
第二节	管护重点生态区域	57
第三节	保护重要生态系统	58
第四节	提升生态系统功能	59
第五节	修复生态退化地区	60
第六节	扩大生态产品供给	61
第七节	保护生物多样性	63
第八章	加快制度创新，积极推进治理体系和治理能力现代化	65
第一节	健全法治体系	65
第二节	完善市场机制	66
第三节	落实地方责任	68
第四节	加强企业监管	70
第五节	实施全民行动	71

第六节	提升治理能力	72
第九章	实施一批国家生态环境保护重大工程	76
第十章	健全规划实施保障措施	84
第一节	明确任务分工	84
第二节	加大投入力度	84
第三节	加强国际合作	85
第四节	推进试点示范	86
第五节	严格评估考核	86
Chapter 1	An Overview of Environmental Protection in China.....	91
Section 1	Positive progress.....	91
Section 2	Ecological environment remaining a weak link in achieving a moderately prosperous society in all aspects.....	94
Section 3	Opportunities and challenges for the protection of ecological environment.....	96
Chapter 2	Guidelines, Basic Principles and Main Objectives.....	98
Section 1	Guidelines.....	98
Section 2	Basic principles.....	98
Section 3	Main objectives.....	100
Chapter 3	Prevent and Control Pollution at Source to Lay Groundwork for Green Development.....	104
Section 1	Strengthen management and control of ecological space	104
Section 2	Advance supply-side structural reform.....	106

Section 3 Drive growth through green technology innovation...	109
Section 4 Promote green and coordinated regional development ...	
.....	113

Chapter 4 Promote Quality-oriented Management in Implementing the Three Action Plans on Prevention and Control of Air, Water and Soil Pollution.....116

Section 1 Improve ambient air quality in line with regional conditions.....	116
Section 2 Improve water quality with targeted measures.....	120
Section 3 Tackle soil contamination by category.....	128

Chapter 5 Promote Up-to-Standard Discharge and Emissions Reduction While Targeting Special Sectors and Areas.....132

Section 1 Implement plans on up-to-standard discharge from all industrial pollution sources.....	132
Section 2 Further reduce major pollutants discharge.....	134
Section 3 Advance infrastructure construction.....	141
Section 4 Tackle agricultural pollution and improve rural environment in a comprehensive manner.....	145

Chapter 6 Integrate Pollution Prevention and Control into the Whole Process to Effectively Prevent and Mitigate Environmental Risks.....147

Section 1 Improve the systems of risk prevention and control and emergency response.....	147
Section 2 Step up prevention and control of heavy metal pollution	149
Section 3 Enhance hazardous waste disposal.....	152

Section 4 Build up the capacity to manage chemical risks.....	153
Section 5 Strengthen management over nuclear and radiation safety.....	154
Chapter 7 Enhance Ecological Protection and Restoration.....	156
Section 1 Safeguard national ecological security.....	156
Section 2 Manage and protect key ecological regions.....	157
Section 3 Protect important ecosystems.....	158
Section 4 Enhance ecosystem functions.....	160
Section 5 Restore ecologically degraded areas.....	161
Section 6 Expand ecological products supply.....	162
Section 7 Conserve biodiversity.....	164
Chapter 8 Modernize Governance System and Enhance its Capacity by Accelerating Institutional Innovation.....	167
Section 1 Put in place a sound legal framework.....	167
Section 2 Improve market mechanism.....	168
Section 3 Ensure localities fulfill their due responsibilities.....	170
Section 4 Strengthen regulation of enterprises.....	173
Section 5 Mobilize public support.....	175
Section 6 Build up governance capacity.....	176
Chapter 9 Implement National Projects on Protecting the Ecological Environment.....	180
Chapter 10 Introduce Supporting Measures to Facilitate Implementation.....	191
Section 1 Clarify responsibilities and tasks.....	191

Section 2 Increase inputs.....	191
Section 3 Expand international cooperation.....	192
Section 4 Push ahead pilot and demonstration projects.....	193
Section 5 Examine and evaluate progress and performance with strict standards.....	194

国务院关于印发 “十三五”生态环境保护规划的通知

国发〔2016〕65号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《“十三五”生态环境保护规划》印发给你们，请认真贯彻落实。

国务院

2016年11月24日

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。