**2016年11月15日，国务院常务会议通过《“十三五”生态环境保护规划》。国务院新闻办公室于2016年11月18日上午举行国务院政策例行吹风会，环境保护部副部长赵英民介绍“十三五”生态环保规划有关政策情况，回答记者提问，从党和国家把生态文明建设和生态环境保护摆在战略位置，《规划》的重要意义、主要内容、基本特点、规划实施、落实“水十条”“大气十条”进展情况、当前存在的主要问题及相应举措等方面进行了政策解读。**

**党中央、国务院把生态文明建设摆在重要战略位置**

　　党的十八大以来，党中央、国务院把生态文明建设和生态环境保护摆在更加重要的战略位置。习近平总书记多次强调，绿水青山就是金山银山，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。李克强总理指出，加大环境治理力度，下决心走出一条经济发展和环境改善双赢之路。《规划》是“十三五”统筹部署全国生态环境保护工作的基本依据。

　　我国出台了《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，开展新《环境保护法》实施年活动，用硬措施应对硬挑战，用真作为带来真改变，环境治理力度前所未有，进程加速推进，环境质量改善取得积极进展。2015年，首批开展监测的74个城市，就是首批实施新环境空气质量标准的74个城市，细颗粒物年均浓度比2013年下降了23.6%，酸雨区占国土面积的比例由历史高峰值的30%降到7.6%，全国地表水国控断面Ⅰ到Ⅲ类的比例提高到66%，劣Ⅴ类比例下降至9.7%。但是应该看到，我国环境保护形势依然严峻，环境污染重、环境质量差、生态受损大、环境风险高，生态环境与人民群众的热切期盼相比有较大差距，已成为全面建成小康社会的突出短板。

**《规划》的主要内容分为三个部分**

　　第一部分是全国生态环境保护形势和“十三五”工作的指导思想、基本原则、主要目标。

　　第二部分主要阐述《规划》主要内容，分七个方面。分别是强化源头防控，夯实绿色发展基础；深化质量管理，大力实施三大行动计划；实施专项治理，全面推进达标排放与污染减排；实施全程管控，有效防范和降低环境风险；加大保护力度，强化生态修复；加快制度创新，积极推进治理体系和能力现代化；实施一批国家生态环境保护重大工程。

　　第三部分是健全规划实施保障措施。包括明确责任分工、加大投入力度、加强国际合作、推进试点示范、严格评估考核等五个方面。其中在重点工程投资方面，鼓励建立多元化投资格局，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。

**“十三五”生态环境保护的总体思路和目标**

　　“十三五”期间生态环境保护的总体思路和目标追求就是，以改善环境质量为核心，以解决生态环境领域突出问题为重点，全力打好补齐生态环境短板的攻坚战和持久战，确保2020年实现生态环境质量总体改善的目标，为人民群众提供更多的优质生态产品。

　　按照党中央、国务院决策部署和有关法律的要求，环保部会同发展改革委、教育部、科技部、工业和信息化部、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业部、质检总局、林业局等部门，自2013年启动了《规划》的编制工作，采取开门编规划方式，线上线下进行公众调查。通过实地调研、专题研讨会和书面征求意见等形式，多方征求各方面的意见，包括地方、部门和一些专家学者的意见，进行了多轮评估论证，最终形成了目前的《规划》。

**《规划》的指导思想、基本原则和主要目标**

　　指导思想是，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路新战略，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的现代化，不断提高生态环境管理系统化、科学化、法治化、精细化和信息化水平，为人民群众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。

　　《规划》的基本原则是“五个坚持”：坚持绿色发展，标本兼治；坚持质量核心，系统施治；坚持空间管控，分类防治；坚持改革创新，强化法治；坚持履职尽责，社会共治。

　　《规划》的主要目标是到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，生物多样性丧失势头得到基本控制，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。

　　《规划》提出约束性和预期性指标，其中约束性指标12项，分别是地级及以上城市空气质量优良天数、细颗粒物未达标地级及以上城市浓度、地表水质量达到或好于Ⅲ类水体比例、地表水质量劣Ⅴ类水体比例、森林覆盖率、森林蓄积量、受污染耕地安全利用率、污染地块安全利用率，以及化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物污染物排放总量。这里涉及到的环境质量指标，也是第一次进入五年规划的约束性指标。约束性指标中，受污染耕地安全利用率、污染地块安全利用率是“土十条”里的要求，其余10项是“十三五”规划《纲要》的要求。

**《规划》有五个基本特点**

　　一是围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，充分体现和具体化《纲要》的部署与要求。突出绿色发展，强化生态空间管控，形成绿色发展布局；突出推进供给侧结构性改革，强化环境硬约束；突出绿色科技创新引领，推进绿色化与创新驱动的深度融合；突出落实国家重大战略，强化京津冀区域环境协同保护、长江经济带共抓大保护，深入推进“一带一路”绿色化建设。

　　二是以提高环境质量为核心，统筹部署“十三五”生态环境保护总体工作。《规划》突出环境质量改善与总量减排、生态保护、环境风险防控等工作的系统联动，将提高环境质量作为核心评价标准，将治理目标和任务落实到区域、流域、城市和控制单元，实施环境质量改善的清单式管理。

　　三是落实生态文明体制改革要求，实行最严格的环境保护制度。以环保督察巡视、资源资产负债表编制、离任审计、损害责任追究等落实地方党委政府环境责任；以排污许可、环境执法、损害赔偿等落实企业主体责任；以资源环境产权确权、税收政策引导、资源环境价格改革、绿色金融等强化市场激励约束机制与市场主体培育；以改革环境治理基础制度来加快形成政府、企业、公众共治的治理体系。

　　四是坚持“山水林田湖是一个生命共同体”，强化生态保护与修复。《规划》增加了专章提出生态保护与修复重点任务和重点工程，明确环境治理与生态保护修复协同联动，要求系统推进重要生态系统保护与修复，扩大生态产品供给，提升生态系统稳定性和服务功能。

　　五是强化综合治理，协同推进工业达标排放、治污减排和风险防范。以全面达标排放计划为抓手大幅削减污染存量，以推进骨干性工程为抓手实施污染减排，以排污许可为抓手落实治污减排责任，以重金属、危险废物、化学品、核与辐射等重点行业为抓手提升风险防控基础能力，系统构建全过程、多层级风险防范体系。

**《规划》实施将主要开展五项工作**

　　一是宣传《规划》。以《规划》总体要求、目标任务、政策措施为重点，开展宣传解读、答疑解惑，把中央的决策部署说清楚，讲明白，动员社会力量共同参与生态环境保护工作。

　　二是明确任务和分工。将《规划》重点任务进行分工，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。

　　四是大力推进社会共治。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》的实施。

　　五是开展评估考核。对《规划》实施情况定期监测评估。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。

**全国环境空气质量总体改善**

　　近期北京的天气不是很好，重污染天气频发，环境保护形势依然严峻。应对重污染天气，首先还是要坚定信心。从2013年“大气十条”实施以来，全国环境空气质量总体改善。就全国而言，重污染天气发生的频次、峰值都在明显下降。监测数据显示，首批实施新环境空气质量标准的74个城市，2015年重污染天数占全年比值4.1%，这个数字比2013年下降了52.3%，也就是说，2015年全国重污染天次比2013年下降了52.3%。其中京津冀2015年比2013年下降了51.7%。这个数字充分说明，当前大气污染治理的方向是正确的，措施是有力的，成效也是显著的。要进一步坚定信心，坚定不移地继续抓好“大气十条”各项措施的贯彻落实，只要持之以恒，环境质量就会一天比一天好起来。

　　在看到成绩的同时，也应该看到我国目前大气污染防治仍然面临着紧迫性、长期性和艰巨性，需要统筹兼顾当前和长远改善环境质量的需要，既要打好攻坚战，还要打好持久战。要打好攻坚战，就是把应对重污染天气作为当前特别是北方冬季大气污染防治工作的重中之重，力争用最短的时间解决老百姓的“心肺之患”。

**标本兼治将突出抓好三方面工作**

　　一是降低污染排放负荷，狠抓工业企业污染治理，实施冬病夏治，还要错峰生产，推动煤炭的清洁化利用，加快淘汰高污染车辆，严格环境执法监管，大幅度降低污染物的排放。这是应对重污染天气的根本。虽然重污染天气的发生有天气扩散条件不利的客观因素，但是根本原因仍然是排放污染物的总量太大，远远超过了环境可接纳的程度，才会出现这样的情况。

　　二是不断完善重污染天气的应对体系，着力提高预测预报能力，提高空气质量预测预报的准确性，提前采取措施，进一步加大应急减排措施的力度，加强监督检查，确保应对措施落实。另外，要实现区域应急联动，用最小的经济社会成本，取得环境效益的最大化，切实减轻重污染天气对社会公众健康的影响。

　　三是要打好持久战。以京津冀为例，京津冀及周边地区煤炭消费量占到全国大约一半左右，钢铁产能和炼焦产能也都占到全国50%以上，火电装机容量占到全国的35%，所以大量能源消耗造成这个地区污染物排放总量大。因此，必须要落实好中央提出的京津冀协同发展战略，进一步疏解北京的非首都核心功能，加快区域产业和能源结构调整，强化污染源的治理和管控，在全社会建立起绿色低碳的生活方式。大气污染治理是个复杂的系统工程，也不可能一蹴而就。在各级政府、各个企业包括全社会的共同努力下，重污染天气一定会更少。

**对不同城市重污染原因实施精准化诊断和管理**

　　从国内情况看，不同城市重污染天气的原因有所不同。总体上讲，我国是以煤为主的能源结构，但是一些特大型城市，机动车污染占了相当大的比例。有一些工业相对偏重的工业城市，更多的可能是工业排放为主。所以，不同地方的雾霾成因是不完全一样的。

　　针对这个情况，“十三五”规划中明确提出，以改善环境质量为核心，实际上就是要精准施策。环保部也加大了这方面的投入力度，从2015年开始，全国所有地级及以上城市实现了新环境空气质量标准六项污染物实时监测。这些能力的提升，再加上科研力量的投入，对各地方污染的成因实现精准化的诊断，由此带来精准化的管理，所以能够实现稳准狠，能够实现以最小的经济代价换得最大的环境效益。

**中央环保督察是落实“党政同责、一岗双责”的手段**

　　针对各级政府的责任落实，中央有一系列的部署安排。第一批中央环保督察正在陆续反馈意见，这是非常重要的落实各级党委政府环境保护“党政同责”、“一岗双责”的手段。此外，还有环境保护综合督查，还有像今年冬天专门针对重污染天气的专项督查，对一些履职尽责不力的地方政府进行约谈。总之，利用这一系列组合手段，落实“大气十条”以及中央生态文明建设的有关要求，来实现环境质量改善。

**“水十条”发布执行取得很大进展**

　　“水十条”是2015年发布，今年是第一个执行年，取得了很大的进展。一年以来，主要有六方面的进展：

　　一是按照“水十条”的要求，环境保护部和31个省（区、市）签订了水污染防治目标责任书，把“水十条”要求的质量改善任务逐一分解到了各省，也要求各省逐一分解到各个地市，最终要落实到全国1940个控制单元上，每一个单元对每一年环境质量都有明确具体的要求。同时，环境保护部还建立了全国水污染防治工作机制，推动了京津冀、长三角、珠三角区域水污染防治联动协作机制的建立。

　　二是组织编制了重点流域水污染防治规划，全过程的防治水污染，促进水资源节约和循环利用，加强生态保护与修复。

　　三是组织调查评估地级及以上城市900多个集中式饮用水水源环境保护状况，指导各地加快饮用水水源地规范化建设。这里包括饮用水水源保护区的划定，依法清理保护区内违法建筑和排污口。

　　四是根据水质改善的要求，分解落实“十三五”和2016年主要水污染物重点工程减排的目标和要求。

　　五是落实“水十条”确定的到2020年新增完成13万个建制村环境综合整治的任务，落实2016年中央农村节能减排资金，支持各地继续开展农村环境综合整治。

　　六是印发了一系列指导各地实施“水十条”的相关技术文件，包括《水体达标方案编制技术指南》，以及其他一系列技术文件。

　　就目前看，今年1-9月份全国有监测数据的1922个监测断面中，1351个水质是Ⅲ类以上，占70.3%，同比增加4.0个百分点。同时也应该看到，166个是劣Ⅴ类，占到总数的8.6%，同比减少1.2个百分点。今年作为“水十条”落实实施的第一个完整年，实现了开局良好，“水十条”确定的今年年度目标总体上有望完成。

**水污染防治存在的主要问题及举措**

　　水污染防治方面，虽然说通过“十二五”的努力，水环境质量不断改善，但是和人民群众不断增长的环境需求相比，仍然存在着不小的差距。水污染防治工作不平衡，流域生态破坏的现象目前还比较普遍，面源污染应该说现在还没有得到有效遏制，部分支流污染严重，部分湖泊富营养化问题突出，水环境承载能力已经达到或者接近上限，不少流经城镇的河流、沟渠“黑臭”问题突出，群众反映强烈。

　　全国水环境目前呈现三个特点：一是地表水质总体上稳中趋好，但是部分水体污染问题突出。二是良好水体保护形势严峻。三是主要的污染因子出现分化。过去大家比较耳熟能详的“十二五”约束性指标COD出现了下降，但是氮磷目前看此消彼长。因为化学需氧量下降很多，相对来说原来处于第二、三位的污染物逐步成为有些水域的突出污染问题。这是当前全国水环境呈现的三个特点。

　　这次“十三五”规划明确提出了到2020年的目标以及总体思路。下一步将坚持以改善水环境质量为核心，以落实“水十条”为抓手，认真落实这次“十三五”规划明确的各项任务。第一是坚持问题导向，解决群众最关心和反映强烈的突出水污染问题。“1+2”个工作重点。“1”是要狠抓饮用水的安全保障。“2”是从好水和差水两头抓起，所谓好水就是现在没有被污染的Ⅲ类以上水体，也要加强保护；差水就是所谓“黑臭”水体、劣Ⅴ类水体，也要抓紧治理。第二是做好源头预防，严守空间总量准入红线。第三是突出重点领域，强化治理措施。第四是创新管理方式，提升水环境质量管理能力。第五是严格落实地方和企业的责任。

　　环境保护部有信心，在全社会的共同努力下，我国的水环境质量会越来越好，有信心如期完成“水十条”和这次《规划》明确的相关水环境治理和改善任务。

**《规划》将对水资源、水环境、水生态三者综合施治**

　　从全国水环境质量变化的趋势看，是逐年在改善。应该说，环境质量改善后面是有大量具体的污染治理工作做支撑的。过去五年，全国化学需氧量、氨氮排放总量累计下降了12.9%和13%，全国新增城镇污水日处理能力5700万吨，现在全国城镇污水处理能力达到了1.82亿吨，已经成为全世界污水处理能力最大的国家之一。还有很多工作，应该说这些具体工作支撑了全国水环境质量总体上是向好的，虽然形势依然严峻。督察发现，确实是有些地方一些断面也有水质恶化反弹的情况，全国总体向好和局部恶化是不矛盾的。

　　这次的《规划》非常明确，水环境保护要强调水资源、水环境和水生态，三者要综合考虑、综合施治，落实“山水林田湖是一个生命共同体”。实际上水污染治理表现在水上，但是很多问题还是来自于岸上，所以必须把水中和陆上形成一个系统的整体。环境管理也要按照流域的客观规律去管理，实施精细化管理，这样才能落实“十三五”规划的要求，能够实现水资源、水环境、水生态的保护。

**大气环境质量取得积极成效**

　　“大气十条”实施三年以来，在党中央、国务院的坚强领导下，各地区、各部门共同努力，应该说还是取得了积极的成效。从环境质量的数据变化上看：

　　一是全国颗粒物浓度大幅度下降。2015年，全国338个地级以上城市PM10的浓度比2013年下降了9.3%，其中京津冀、长三角、珠三角2015年的PM2.5平均浓度比2013年下降了27.4%、20.9%和27.7%。今年1-10月份，338个地级及以上城市PM10的浓度比去年同期又下降了9.4%。京津冀、长三角、珠三角PM2.5的平均浓度比去年同期下降了14.5%、14%和14.7%。去年珠三角地区的PM2.5实现了达标，三大重点区域第一个率先实现PM2.5年均值在35以下，为治理工作树立了信心。

　　二是优良天数明显增加。今年1-10月份，338个地级及以上城市优良天数比例是81.4%，同比提高了3.6个百分点。

　　三是重污染天数显著降低。截至目前，今年重污染天数和去年同期相比仍然是减少的趋势。

**“大气十条”实施三年取得突破性进展**

　　从大气污染治理工作看，通过“大气十条”三年的实施，在一些难点问题、长期性工作上取得了突破性进展。

　　一是积极化解钢铁、煤炭落后产能。重点区域的煤炭消费总量自2013年以来连年实现负增长。

　　二是重点行业大气污染治理成效显著。全国脱硫、脱硝机组占火电总装机容量比例提升到了99%和96%，完成煤电超低排放改造约2.9亿千瓦，占到全国煤电装机总量的32%。电厂煤耗已经接近或达到世界先进水平。

　　三是机动车污染防治逐步加强。三年累计淘汰黄标车和老旧车1500多万辆，全面供应了国四车用汽柴油，东部11个省市供应国五车用气柴油。

　　四是区域协作机制逐步完善。京津冀及周边地区、长三角区域、珠三角区域大气污染防治协作进一步深化，圆满完成了多项重大活动的空气质量保障任务，区域内各级政府联合应对重污染天气的机制正在逐步成熟。

　　五是各项配套政策措施日益完善。“大气十条”配套的22项政策措施和要求制定的25项重点行业排放标准全部颁布实施。

　　六是环境监测监管能力在不断增强。全国338个地级及以上城市全部具备了PM2.5等六项指标的监测能力，建立健全空气质量预报预警系统，在部分重点城市开展了大气颗粒物污染来源解析、源排放清单编制试点工作。

**环境形势严峻  治污任重道远**

　　总的来看，经过全社会的努力，“大气十条”进展是顺利的。有望实现2017年“大气十条”的目标。虽然“大气十条”三年来取得了阶段性的成果，但是我国目前所处的经济社会发展阶段，产业结构、能源结构难以在短期内根本转变，所以全国大气污染物的排放总量仍然长期居高不下，环境形势依然严峻。现在全国大气环境质量有三个特点：

　　一是全国空气质量总体呈改善趋势，但是污染程度仍然处在一个较高的水平，部分地区冬季雾霾天气频发。

　　二是颗粒物为主要污染因子，主要是PM2.5和PM10，但同时臭氧污染的问题也不容忽视。

　　三是区域不平衡。一方面有珠三角区域PM2.5实现了达标，但同时也有部分城市不降反升。环保督察一个很重要的内容，是对个别地区不降反升的情况提出明确要求。

　　我国正处在传统煤烟型污染和臭氧、细颗粒物、挥发性有机物等污染新老问题并存，生产与生活、城市与农村、工业和交通环境污染交织的阶段，加上一些地方环保责任不落实，执法监管不严，基层环保能力不足等问题，所以大气污染防治的形势依然严峻，任务也十分艰巨，改善大气环境质量还需要全社会共同付出艰苦和长期不懈的努力。