

中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见

(上接第一版)

坚持良好生态环境是最普惠的民生福祉。生态文明建设同每个人息息相关。环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福。必须坚持以人民为中心,重点解决损害群众健康的突出环境问题,提供更多优质生态产品。

坚持山水林田湖草是生命共同体。生态环境是统一的有机整体。必须按照系统工程的思路,构建生态环境治理体系,着力扩大环境容量和生态空间,全方位、全地域、全过程开展生态环境保护。

坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境。保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。必须构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,让制度成为刚性约束和不可触碰的高压线。

坚持建设美丽中国全民行动。美丽中国是人民群众共同参与共同建设共同享有的事业。必须加强生态文明宣传教育,牢固树立生态文明价值观念和行为规范,把建设美丽中国化为全民自觉行动。

坚持共谋全球生态文明建设。生态文明建设是构建人类命运共同体的重要内容。必须同舟共济、共同努力,构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系,推动全球生态环境治理,建设清洁美丽世界。

习近平生态文明思想为推进美丽中国建设、实现人与自然和谐共生的现代化提供了方向指引和根本遵循,必须用以武装头脑、指导实践、推动工作。要教育引导广大干部增强“四个意识”,树立正确政绩观,把生态文明建设重大部署和重要任务落到实处,让良好生态环境成为人民幸福生活的增长点、成为经济社会持续健康发展的支撑点、成为展现我国良好形象的发力点。

三、全面加强党对生态环境保护的领导

加强生态环境保护、坚决打好污染防治攻坚战是党和国家的重大决策部署,各级党委和政府要强化对生态文明建设和生态环境保护的总体设计和组织领导,统筹协调处理重大问题,指导、推动、督促各地区各部门落实党中央、国务院重大政策措施。

(一)落实党政主体责任。落实领导干部生态文明建设责任制,严格实行党政同责、一岗双责。地方各级党委和政府必须坚决扛起生态文明建设和生态环境保护的政治责任,对本行政区域的生态环境保护工作及生态环境质量负总责,主要负责人是本行政区域生态环境保护第一责任人,至少每季度研究一次生态环境保护工作,其他有关领导成员在职责范围内承担相应责任。各地要制定责任清单,把任务分解落实到有关部门。抓紧出台中央和国家机关相关部门生态环境保护责任清单。各相关部门要履行好生态环境保护职责,制定生态环境保护年度工作计划和措施。各地区各部门落实情况每年向党中央、国务院报告。

健全环境保护督察机制。完善中央和省级环境保护督察体系,制定环境保护督察工作规定,以解决突出生态环境问题、改善生态环境质量、推动高质量发展为重点,夯实生态文明建设和生态环境保护政治责任,推动环境保护督察向纵深发展。完善督察、交办、巡查、约谈、专项督察机制,开展重点区域、重点领域、重点行业专项督察。

(二)强化考核问责。制定对省(自治区、直辖市)党委、人大、政府以及中央和国家机关有关部门污染防治攻坚战

效考核办法,对生态环境保护立法执法情况、年度工作目标任务完成情况、生态环境质量状况、资金投入使用情况、公众满意度等相关方面开展考核。各地参照制定考核实施细则。开展领导干部自然资源资产离任审计。考核结果作为领导班子和领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要依据。

严格责任追究。对省(自治区、直辖市)党委和政府以及负有生态环境保护责任的中央和国家机关有关部门贯彻落实党中央、国务院决策部署不坚决不彻底、生态文明建设和生态环境保护责任制执行不到位、污染防治攻坚战任务完成严重滞后、区域生态环境问题突出的,约谈主要负责人,同时责成其向党中央、国务院作出深刻检查。对年度目标任务未完成、考核不合格的市、县,党政主要负责人和相关领导班子成员不得评优评先。对在生态环境方面造成严重破坏负有责任的干部,不得提拔使用或者转任重要职务。对不顾生态环境盲目决策、违法违规审批开发利用规划和建设项目的,对造成生态环境质量恶化、生态严重破坏的,对生态环境事件多发高发、应对不力、群众反映强烈的,对生态环境保护责任没有落实、推诿扯皮、没有完成工作任务的,依纪依法严格问责、终身追责。

四、总体目标和基本原则

(一)总体目标。到2020年,生态环境质量总体改善,主要污染物排放总量大幅减少,环境风险得到有效管控,生态环境保护水平同全面建成小康社会目标相适应。

具体指标:全国细颗粒物(PM2.5)未达标地级及以上城市浓度比2015年下降18%以上,地级及以上城市空气质量优良天数比率达到80%以上;全国地表水Ⅰ—Ⅲ类水体比例达到70%以上,劣Ⅴ类水体比例控制在5%以内;近岸海域水质优良(一、二类)比例达到70%左右;二氧化硫、氮氧化物排放量比2015年减少15%以上,化学需氧量、氨氮排放量减少10%以上;受污染耕地安全利用率达到90%左右,污染地块安全利用率达到90%以上;生态保护红线面积占比达到25%左右;森林覆盖率达到23.04%以上。

通过加快构建生态文明体系,确保到2035年节约资源和保护生态环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式总体形成,生态环境质量实现根本好转,美丽中国目标基本实现。到本世纪中叶,生态文明全面提升,实现生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化。

(二)基本原则

——坚持保护优先。落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线硬约束,深化供给侧结构性改革,推动形成绿色发展方式和生活方式,坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

——强化问题导向。以改善生态环境质量为核心,针对流域、区域、行业特点,聚焦问题、分类施策、精准发力,不断取得新成效,让人民群众有更多获得感。

——突出改革创新。深化生态环境保护体制机制改革,统筹兼顾、系统谋划,强化协调、整合力量,区域协作、条块结合,严格环境标准,完善经济政策,增强科技支撑和能力保障,提升生态环境治理的系统性、整体性、协同性。

——注重依法监管。完善生态环境保护法律法规体系,健全生态环境保护行政执法和刑事司法衔接机制,依法严惩重罚生态环境违法犯罪行为。

——推进全民共治。政府、企业、公众各尽其责、共同发力,政府积极发挥主

导作用,企业主动承担环境治理主体责任,公众自觉践行绿色生活。

五、推动形成绿色发展方式和生活方式

坚持节约优先,加强源头管控,转变发展方式,培育壮大新兴产业,推动传统产业智能化、清洁化改造,加快发展节能环保产业,全面节约能源资源,协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护。

(一)促进经济绿色低碳循环发展。对重点区域、重点流域、重点行业和产业布局开展规划环评,调整优化不符合生态环境功能定位的产业布局、规模和结构。严格控制重点流域、重点区域环境风险项目。对国家级新区、工业园区、高新区等进行集中整治,限期进行达标改造。加快城市建成区、重点流域的重污染企业和危险化学品企业搬迁改造,2018年年底以前,相关城市政府就此制定专项计划并向社会公开。促进传统产业优化升级,构建绿色产业链体系。继续化解过剩产能,严禁钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等行业新增产能,对确有必要新建的必须实施等量或减量置换。加快推进危险化学品生产企业搬迁改造工程。提高污染排放标准,加大钢铁等重点行业落后产能淘汰力度,鼓励各地制定范围更广、标准更严的落后产能淘汰政策。构建市场导向的绿色技术创新体系,强化产品全生命周期绿色管理。大力发展节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业,加强科技创新引领,着力引导绿色消费,大力提高节能、环保、资源循环利用等绿色产业技术装备水平,培育发展一批骨干企业。大力发展节能和环境服务业,推行合同能源管理、合同节水管理,积极探索区域环境托管服务等新模式。鼓励新业态发展和模式创新。在能源、冶金、建材、有色、化工、电镀、造纸、印染、农副食品加工等行业,全面推进清洁生产改造或清洁化改造。

(二)推进能源资源全面节约。强化能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动,实行最严格的耕地保护、节约用地和水资源管理制度。实施国家节水行动,完善水价形成机制,推进节水型社会和节水型城市建设,到2020年,全国用水总量控制在6700亿立方米以内。健全节能、节水、节地、节材、节矿标准体系,大幅降低重点行业和企业能耗、物耗,推行生产者责任延伸制度,实现生产系统和生活系统循环链接。鼓励新建建筑采用绿色建材,大力发展装配式建筑,提高新建绿色建筑比例。以北方采暖地区为重点,推进既有居住建筑节能改造。积极应对气候变化,采取有力措施确保完成2020年控制温室气体排放行动目标。扎实推进全国碳排放权交易市场建设,统筹深化低碳试点。

(三)引导公众绿色生活。加强生态文明宣传教育,倡导简约适度、绿色低碳的生活方式,反对奢侈浪费和不合理消费。开展创建绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色商场、绿色餐馆等行动。推行绿色消费,出台快递业、共享经济等新业态的规范标准,推广环境标志产品、有机产品等绿色产品。提倡绿色居住,节约用水用电,合理控制夏季空调和冬季取暖室内温度。大力发展公共交通,鼓励自行车、步行等绿色出行。

六、坚决打赢蓝天保卫战

编制实施打赢蓝天保卫战三年作战计划,以京津冀及周边、长三角、汾渭平原等重点区域为主战场,调整优化产业结构、能源结构、运输结构、用地结构,强

化区域联防联控和重污染天气应对,进一步明显降低PM2.5浓度,明显减少重污染天数,明显改善大气环境质量,明显增强人民的蓝天幸福感。

(一)加强工业企业大气污染综合治理。全面整治“散乱污”企业及集群,实行拉网式排查和清单式、台账式、网格化管理,分类实施关停取缔、整合搬迁、整改提升等措施,京津冀及周边区域2018年年底以前完成,其他重点区域2019年年底以前完成。坚决关停用地、工商手续不全并难以通过改造达标的企业,限期治理可以达标改造的企业,逾期依法一律关停。强化工业企业无组织排放管理,推进挥发性有机物排放综合整治,开展大气氨排放控制试点。到2020年,挥发性有机物排放总量比2015年下降10%以上。重点区域和大气污染严重城市加大钢铁、铸造、炼焦、建材、电解铝等产能压减力度,实施大气污染物特别排放限值。加大排放高、污染重的煤电机组淘汰力度,在重点区域加快推进。到2020年,具备改造条件的燃煤电厂全部完成超低排放改造,重点区域不具备改造条件的高污染燃煤电厂逐步关停。推动钢铁等行业超低排放改造。

(二)大力推进散煤治理和煤炭消费减量替代。增加清洁能源使用,拓宽清洁能源消纳渠道,落实可再生能源发电全额保障性收购政策。安全高效发展核电。推动清洁低碳能源优先上网。加快重点输电通道建设,提高重点区域接受外输电比例。因地制宜、加快实施北方地区冬季清洁取暖五年规划。鼓励余热、浅层地热能等清洁能源取暖。加强煤层气(煤矿瓦斯)综合利用,实施生物天然气工程。到2020年,京津冀及周边、汾渭平原的平原地区基本完成生活和冬季取暖散煤替代;北京、天津、河北、山东、河南及珠三角区域煤炭消费总量比2015年均下降10%左右,上海、江苏、浙江、安徽及汾渭平原煤炭消费总量均下降5%左右;重点区域基本淘汰每小时35蒸吨以下燃煤锅炉。推广清洁高效燃煤锅炉。

(三)打好柴油货车污染治理攻坚战。以开展柴油货车超标排放专项整治为抓手,统筹开展油、路、车治理和机动车船污染防治。严厉打击生产销售不达标车辆、排放检验机构检测弄虚作假等违法行为。加快淘汰老旧车,鼓励清洁能源车辆、船舶的推广使用。建设“天地车人”一体化的机动车排放监控系统,完善机动车遥感监测网络。推进钢铁、电力、电解铝、焦化等重点工业企业和工业园区货物由公路运输转向铁路运输。显著提高重点区域大宗货物铁路水路货运比例,提高沿海港口集装箱铁路集疏港比例。重点区域提前实施机动车国六排放标准,严格实施船舶和非道路移动机械大气排放标准。鼓励淘汰老旧船舶、工程机械和农业机械。落实珠三角、长三角、环渤海京津冀水域船舶排放控制区管理政策,全国主要港口和排放控制区内港口靠港船舶率先使用岸电。到2020年,长江干线、西江航运干线、京杭运河水上服务区 and 待闸锚地基本具备船舶岸电供应能力。2019年1月1日起,全国供应符合国六标准的车用汽油和车用柴油,力争重点区域提前供应。尽快实现车用柴油、普通柴油和部分船舶用油标准并轨。内河和江海直达船舶必须使用硫含量不大于10毫克/千克的柴油。严厉打击生产、销售和使用非标车(船)用燃料行为,彻底清除黑加油站。

(下转第三版)