

环境保护部部长 周生贤

(二〇一三年十一月十三日)

各位委员、各位专家，

女士们、先生们、朋友们：

很高兴与老朋友们共同围绕“面向绿色发展的环境与社会”这一主题，进行深入研讨。这里，我就落实《大气污染防治行动计划》、让人民群众享有更多蓝天白云，与大家交流看法。

受到国内外广泛关注的中国共产党第十八届三中全会昨天胜利闭幕，会议审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对中国改革进程作出总体部署，提出将全面深化各个领域改革，坚决破除各方面体制机制弊端，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让发展成果更多更公平惠及全体人民。全会立足 2020 年全面建成小康社会、“两个一百年”实现中国梦的奋斗目标，在系统总结我国改革开放以来的历史性成就和宝贵经验基础上，提出了一系列具有深远意义的新思想新举措，包括正确处理政府与市场关系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，坚持和完善社会主义基本经济制度，保障人民群众权益，实现社会公平正义，改革创新体制机制，在重点领域实现突破，等等，为进一步坚持和发展中国特色社会主义事业提供了不竭动力和坚实保障。

全会站在中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的战略高度，对推进生态文明建设做出全面安排和部署，明确将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、生态环境保护的体制机制，并要求改革生态环境保护管理体制，建立统一监管所有污染物排放等一系列环境管理制度。

改革生态环境保护管理体制是推进生态文明建设的迫切需要，是促进我国经济转型升级的重要抓手，是加快低碳发展的坚实保障，是解决损害群众健康突出环境问题的有力举措，

是转变政府职能的必然要求。改革生态环境保护管理体制，必须以推进生态文明、建设美丽中国为目标指向，坚持新型工业化、城镇化、农业现代化、信息化同步，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，坚持保护优先方针，积极探索环境保护新路，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、天上到地下一体化污染物统一监管模式着力，主动遵循、准确把握生态环境自身的特点和规律，维护生态环境的系统性、多样性和可持续性，增强环境监管的统一性和有效性。

改革生态环境保护管理体制涉及面广，是一项复杂的系统工程。当前，推进生态环境保护管理体制改革的重点是，建立统一监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法；建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制；健全国有林区经营管理体制，完善集体林权制度改革；及时公布环境信息，健全举报制度，加强社会监督；完善污染物排放许可制，实行企业污染物排放总量控制制度；对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。

各位委员、各位专家！

今年以来，在中国政府一系列重大决策部署的指导下，通过各方面共同努力，环境保护取得积极进展。

一是扎实推进主要污染物减排。印发“十二五”主要污染物总量减排统计和监测办法。以火电厂、钢铁厂、水泥厂、造纸厂、城镇污水处理厂、畜禽养殖场和机动车等“六厂（场）一车”为重点，强力推进污染减排。今年上半年，化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放量同比分别下降 2.37%、2.15%、2.48%、3.02%。

二是发挥环境保护优化经济发展作用。严格建设项目环评审批，发布《电子玻璃工业大气污染物排放标准》等新的国家环保标准 88 项，对重点控制区的火电、钢铁、石化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。

三是深化重点流域领域污染防治。强化饮用水安全保障和地下水污染防治。加大《全国城市饮用水水源地环境保护规划（2008~2020年）》实施力度，组织开展地级以下城市集中式饮用水水源环境状况评估。发布《华北平原地下水污染防治工作方案》，“十二五”投入100多亿元启动一批防治项目。全力实施《重点流域水污染防治规划（2011~2015年）》。今年1~9月，我国地表水国控断面好于Ⅲ类水质断面比例同比提高2.6个百分点，劣Ⅴ类水质断面比例同比降低0.9个百分点。编制良好湖泊生态环境保护规划和工程技术指南，推进良好湖泊生态保护试点。

四是强化生态保护和农村环境保护。修改完善生态文明建设目标体系工作取得新进展。实施生物多样性保护战略与行动计划，新建国家级自然保护区21处。开展农村环境连片整治示范工作督查，推进“以奖促治”。

各位委员、各位专家！

经中国政府同意，我们确定了今后五年三项重点环保工作：一是以细颗粒物（PM2.5）防控为重点，深化大气污染防治；二是以饮用水安全保障为重点，强化重点流域和地下水污染防治；三是以土壤污染治理为重点，深入推进农村环境连片整治。落实好这三项重点工作，要求分别制定大气污染防治行动计划、清洁水行动计划、土壤环境保护和综合治理行动计划。

今年年初以来我国出现长时间大范围重污染雾霾天气，严重影响人民群众生产生活和身体健康。当前的重中之重是，以PM2.5防控为重点，打赢大气污染防治主动仗。国内外的经验表明，只要措施对路、力度到位，PM2.5是可治、可控的，能够在推动经济持续健康发展的同时，实现环境质量的好转。“十一五”以来，我国通过大力推进节能减排，二氧化硫累计削减幅度超过20%，氮氧化物排放量下降出现拐点，这在很大程度上降低了PM2.5浓度。如果没有节能减排，PM2.5的污染会更加严重。

今年9月12日,中国政府正式发布《大气污染防治行动计划》(以下简称《大气十条》),提出十条35项措施。这是我国推进大气污染防治工作的纲领性文件,也是探索环境保护新路的重大举措,扣响了向PM2.5污染宣战的“发令枪”,掀起了以防治大气污染为目标的全社会行动。

出台《大气十条》的总体考虑:一是坚持环保为民,解决群众反映强烈的雾霾污染问题。这既是满足人民群众享有美好环境新期待的重要举措,也是推进生态文明建设的重要突破口。头顶着蓝天白云,是人民群众对生态文明最朴素的理解;呼吸上清洁空气,是人民群众对环境保护最基本的诉求。没有蓝天白云,全面建成小康社会、建设一个生态文明的美丽中国、实现中华民族伟大复兴,就无从谈起。

二是立足国家宏观战略层面,搞好大气污染防治顶层设计。注重改革创新,坚持污染治理与控制、能源减煤与增气、政策激励与约束并举,着力建立健全政府统领、企业施治、市场驱动、公众参与的新机制。

政府要加强领导,负起责任,统筹全局;企业是治污主体,要担负治理成本,做到达标排放;市场机制要得到充分发挥,畅通多方参与的大气污染防治投融资渠道;全社会要树立“同呼吸、共奋斗”的行为准则,引导广大公众积极参与环境保护。

三是把握“稳、准、狠”的基本原则,实现经济社会环境共赢。“稳”就是稳妥可行,稳中求进;“准”就是抓住重点,找准突破口,实施精确治理;“狠”就是重拳出击,综合施治,让污染降下来,环境好起来。在指标设定上,强调分区施策、分阶段推进的差别化目标;在实施效果上,注重“一石多鸟”,把调整产业结构、增强科技创新支撑、提高经济增长质量和保障改善民生紧密结合起来,利用环境保护的倒逼机制,努力实现经济效益、社会效益和环境效益相统一。

四是从再生产全过程入手，完善一揽子环境经济与管理政策。综合运用经济、科技、法律和必要的行政手段，尤其是运用市场机制，在完善财税、价格等政策方面有不少创新和突破，涉及多污染物协同控制、调整产业结构、优化能源结构、建立区域协作机制、妥善应对重污染天气等诸多方面。

五是重点突破，突出抓好京津冀、长三角和珠三角等区域的污染治理。京津冀、长三角、珠三角这三大重点区域单位面积大气污染物排放量是其他地区的 5 倍以上，污染最重，是治理重点，主要控制 PM_{2.5}。其他地区主要控制可吸入颗粒物（PM₁₀）。京津冀及周边地区（北京、天津、河北、山西、内蒙古、山东）是重中之重，环境目标更高，治理措施更严。

《大气十条》确定的奋斗目标和具体指标是：经过 5 年努力，全国空气质量总体改善，重污染天气较大幅度减少；京津冀、长三角、珠三角等区域空气质量明显好转。力争再用 5 年或更长时间，逐步消除重污染天气，全国空气质量明显改善。到 2017 年，全国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度比 2012 年下降 10%以上，优良天数逐年提高；京津冀、长三角、珠三角等区域细颗粒物浓度分别下降 25%、20%、15%左右，其中北京市细颗粒物年均浓度控制在 60 微克/立方米左右。

概括起来，《大气十条》有 6 个方面的主要举措：

第一，推进产业结构优化升级，压缩过剩产能。严格控制高耗能、高污染行业新增产能，实行钢铁等行业产能总量控制，提前一年完成 21 个重点行业“十二五”淘汰任务。认真清理产能严重过剩行业违规在建项目，尚未开工的，一律不准开工建设；正在建设的，一律停止建设。

第二，加快调整能源结构，控制煤炭消费总量。增加天然气、煤制天然气、煤层气供应，发展核电、水电、风能和生物质能，提高清洁能源比重。强化煤炭消费总量控制，优化天然

气使用方式，逐步淘汰分散燃煤锅炉，推进煤炭高效清洁利用。其中，京津冀及周边地区需要削减煤炭 8300 万吨。

第三，严格治理机动车污染，提升燃油品质。科学调控城市机动车保有量，实施机动车国五标准，加快淘汰黄标车。加快车用燃油低硫化步伐，2017 年底全国供应符合国家第五阶段标准的车用燃油。实施优先发展公共交通战略，加强步行、自行车交通系统建设，缓解城市交通拥堵。

第四，强化综合治理，实施多污染物协同控制。采取燃煤电厂脱硫脱硝除尘、工业锅炉窑炉污染治理、挥发性有机物综合整治、扬尘环境管理、餐饮油烟污染治理、北方采暖季节污染控制等综合措施。

第五，建立监测预警应急体系，妥善应对重污染天气。建立重污染天气监测预警体系，及时发布监测预警信息。制定和完善应急预案并向社会公布。根据预警等级，迅速启动应急预案，采取重污染企业限产限排停产、停止建筑工地土方作业、机动车限行等应对措施。

第六，加强组织领导，切实落实保障措施。运用价格税收杠杆，加大财政资金投入，激励和引导社会资金治理大气污染。修改环境保护法和大气污染防治法，严格监管，严厉打击环境违法行为。定期公布全国地级及以上城市空气质量月度排名，向全社会公布最好的 10 位和最差的 10 位，给落后者以压力。建立区域协调机制，落实地方政府责任，未完成年度任务的地区，约谈省级人民政府负责同志，督促整改。

冬季来临，北方地区陆续进入采暖期，落实《大气十条》面临严峻考验。我们将全力做好今冬明春大气污染防治，重点开展以下工作：

一是加强区域污染联防联控。在区域性复合型大气污染面前，任何地区都不可能独善其身，既要强化属地管理，又要实行区域联动。加快完善京津冀、长三角和珠三角区域联防联控机制，着力建立健全信息共享、环评会商、联合执法、应急处理等合作机制，统筹协调政

策落实，强化跟踪检查，推动大气污染防治各项措施见到成效，全方位提高重点区域共同应对大气污染的能力和水平。

二是做好监测预警和重污染天气应急。组织地方环保部门，加强空气质量监测，着力构建由城市站、背景站、区域站统一布局的国家环境空气质量监测网络。强化与气象部门的会商研判，加快建设京津冀及周边地区重污染天气预警系统，做好重污染天气过程趋势分析，及时发布空气质量监测预警信息。指导和督促地方政府制定并完善重污染天气应急预案，抓紧印发《关于加强应对重污染天气应急管理工作的指导意见》，强化对全国尤其是京津冀及周边地区重污染天气应急处置工作的指导。

三是加大环境执法监管力度。严格实施《大气污染防治专项检查督查工作方案》，对重点地区开展大气污染防治专项执法检查。对企业环境违法行为，发现一起查处一起，涉嫌环境污染犯罪的，一律移送司法机关追究有关责任人的刑事责任，提高环境执法监管的震慑力。我部将派出督查组，每月对各地落实《大气十条》情况和开展大气污染防治专项检查情况进行督查，对于其中发现的突出问题，督促地方政府严肃处理，汇总后向国务院报告。

四是完善环境政策法规。抓紧研究起草《大气污染防治法》，重点解决“守法成本高、违法成本低”等突出问题。开展排污许可证管理条例和机动车污染防治条例的前期研究论证工作。加快出台《大气十条》相关配套政策，其中，能源行业加强大气污染防治工作方案、耗煤项目煤炭减量替代管理办法、考核办法等，力争在 2013 年底前发布实施。

五是强化科技支撑。科学技术是大气污染防治的根本支撑。抓紧实施《清洁空气研究计划》，摸清我国大气污染的时空分布特征及跨界传输规律，重点解决污染物动态排放清单、预警应急、达标策略等关键技术问题，为尽快消除重污染天气，加速重点区域、重点城市空气质量达标和持续改善，维护公众健康和生态安全，提供有力支撑。

各位委员、各位专家！

当前，中国环境保护既处于任务繁重、压力空前的艰难时期，也处于有所作为、解决新老问题的关键时期。希望第五届国合会围绕生态文明制度建设、环境保护融资、环境与健康等环发领域的重大问题，动脑筋，谋实策，建良言，为社会公众享有更多蓝天白云绿水青山作出更大贡献！

最后，祝国合会 2013 年年会圆满成功！祝各位来宾在北京生活愉快，身体健康！

谢谢大家。