

改革生态环保制度 提升环境治理能力

—在中国环境与发展国际合作委员会 2015 年年会上的讲话

(2015 年 11 月 9 日)

中华人民共和国环境保护部部长 陈吉宁

中国环境与发展国际合作委员会执行副主席

各位委员、各位专家，

女生们、先生们、朋友们：

北京正处金秋银冬之交，我们有一年收获的喜悦，也有谋划来年的期待。今天大家相聚这里，共谋中国环境与发展事业大计。首先，我谨代表中国环境保护部，对各位委员和嘉宾表示欢迎和感谢！

今年是中国环境发展历史上具有里程碑意义的一年。中共十八届五中全会通过“十三五”规划《建议》，围绕“四个全面”战略布局，提出未来五年中国经济社会发展的指导思想、基本原则、目标要求、发展理念和重大举措，将绿色发展作为五大发展理念之一，并独立成章，对生态文明建设和环境保护作出重大战

略部署。今年早些时候，中国政府还发布两份重要的“姊妹篇”文件——《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》。这三份纲领性文件彼此呼应、相互衔接，明确了中国未来五年乃至更长时期生态环境治理的理念、原则、目标和任务，是中国生态文明建设和绿色发展的顶层设计和路线图。

今年也是全球可持续发展的关键一年。7 月份在亚的斯亚贝巴举行第三次发展筹资问题国际会议，193 个国家达成了行动议程。9 月份召开的联合国发展峰会，通过了《2030 年可持续发展议程》。12 月将举行巴黎气候大会，各国期待达成新的全球气候协议，为把 2050 年全球温度升高控制在两度之内而努力。这三次高级别国际会议，将为人类可持续发展的未来描绘了新的路径。

将这些宏伟蓝图付诸实践、变成现实，需要好的制度安排和治理能力。这次年会以“绿色转型的国家治理能力”为主题，很及时、很有特点，对我们推动相关实践进程很有意义。在此，我愿就“改革生态环保制度，提升环境治理能力”问题，同大家交流探讨。

中国政府高度重视生态环境保护。中共十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总体布局,绿色发展和环境保护被摆到更加突出的位置。习近平主席对建设生态文明、加强环境保护提出了一系列新的重要理念、思想和战略,有关的讲话、论述、批示达 60 多次。李克强总理、张高丽副总理多次作出明确指示和要求。可以说,中国对生态文明建设和环境保护的认识不断深化,力度前所未有,进程加速推进。

特别是随着《大气污染防治行动计划》、《水污染防治行动计划》,以及新《环境保护法》的实施,中国环境质量改善取得积极进展。2014 年,首批实施新环境空气质量标准的 74 个城市 $PM_{2.5}$ 平均浓度比 2013 年下降 11.1%,今年 1-9 月同比下降 16.4%。2010-2014 年,全国地表水国控断面劣 V 类由 15.6%下降至 9.2%。化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等主要污染物减排预期可圆满完成“十二五”规划目标,减排最明显成效之一是我国酸雨面积已恢复到上世纪 90 年代水平。农村环境保护力度不断加大,2008-2014 年,中央投入专项资金 315 亿元,支持 5.9 万个村庄开展

环境综合整治，1.1 亿农村人口直接受益。目前，我们正在编制《土壤污染防治行动计划》，集中采取措施，遏制土壤污染。

各位委员、各位专家！

“十三五”是中国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的决胜期，也是生态文明建设和环境保护取得实质性进展的重要窗口机遇期。“十三五”规划《建议》提出了许多新思想新措施，从环境与发展视角看，我想强调其中三点：

第一，《建议》提出了创新、协调、绿色、开放和共享五大发展理念，其中，创新是解决发展动力问题，协调是解决发展不平衡问题，绿色是解决人与自然和谐问题，开放是解决发展内外联动问题，共享是解决社会公平正义问题。这意味着，国合会一直倡导的绿色发展，将成为中国经济社会发展的主流和方向，对引领经济新常态将发挥重要作用。

第二，为了补齐生态环境这一中国全面建成小康社会的突出短板，《建议》提出到 2020 年生态环境质量总体改善的奋斗目标。对我们而言，这既是强大的动力，也面临很大的压力和挑战。

第三,《建议》专章提出了促进绿色发展、改善生态环境的6大措施,这包括促进人与自然和谐共生、加快建设主体功能区、推动低碳循环发展、全面节约和高效利用资源、加大环境治理力度、筑牢生态安全屏障。这将有力促进环境与发展的融合,有助于从源头上控制污染,增强保护的整体性、系统性、协调性和有效性。

我们将按照《建议》要求,以提高环境质量为核心,从改革环境治理制度入手,实行最严格的环境保护制度,构建政府、企业、社会共治的环境治理体系,不断提高环境管理系统化、科学化、法治化、市场化和信息化水平。这其中,改革环境治理制度、提升环境治理能力,是重中之重,是将顶层设计和改革蓝图具体化为路线图和施工图的“牛鼻子”,需要率先突破。就此,我谈五点看法和打算:

第一,加强环境法治建设,坚持依法保护环境。

目前,中国的环保工作越来越依赖宏观政策,而保持宏观政策有效性的基础是法治化,使守法成为常态。这既是依法治国的必然要求,也是环境治理的改革方向。法治化的任务,一是健全环境法律体系,二是严

格执行法律。通过法律的完善和执行，让环境违法行为受到应有处罚，使企业环境行为的外部性内部化，促进建立公平规范的市场竞争秩序。

“十二五”以来，以新修订的《环境保护法》和《大气污染防治法》为标志，中国环境保护的立法和执法取得重要进展。我们把2015年确定为新《环境保护法》实施年，经过近一年的施行，环保法的权威和震慑力不断增强。“十三五”时期，我们将进一步强化环境法治，实施好新《环境保护法》和《大气污染防治法》，加快推进水污染防治、土壤污染防治、环境影响评价、环境保护税、核安全、建设项目环境管理、环境监测等方面法律法规的制修订，并严格环境执法监管，探索环境行政执法与刑事司法有效衔接模式，强化公民环境诉权等司法保障，推动建立系统完备、高效有力的环境法治体系。

第二，完善环境预防体系，推动空间布局和产业结构优化。预防是环境保护的首要原则，相比于治理，预防是第一位的。体现和强化预防，包含生态红线、战略环评、环境标准以及资源能源总量与强度双控制度等重要举措。

“生态保护红线”是继“18 亿亩耕地红线”后，又一条被提到国家层面的“生命线”。“十三五”期间，我们将根据主体功能定位和空间规划要求，划定生产空间、生活空间、生态空间，明确城镇建设区、工业区、农村居民点等的开发边界，以及耕地、草原、河流、湖泊、湿地等的保护边界，这些边界就是生态红线。通过红线划定，逐步优化发展的空间布局，守住生态环境安全的底线。

战略和规划环评是优化产业结构和布局的重要手段。“十二五”时期，我们已相继完成环渤海等五大区域战略环评，以及西部大开发和中部地区发展战略环评，开展 360 多项规划环评。目前，我们正在推进战略和规划环评立法工作，强化其刚性约束，切实对区域重大生产力布局发挥指导和规范作用。

标准是技术的先导，环境标准是提高产业准入水平和倒逼结构升级的有效手段。我们将进一步完善环境标准体系，特别是强化地方的环境标准，充分发挥标准的引导作用，推动企业技术创新、转型升级。

“十三五”，中国还将实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动，进一步提高节能、节

水、节地、节材、节矿标准，既要控制总量，也要控制单位生产总值能耗、水耗、建设用地强度，全面节约和高效利用资源能源，减轻污染排放、促进环境治理。

第三，改革环境治理基础制度，推进环境质量改善。围绕《生态文明体制改革总体方案》，中国政府同步发布了生态环境损害责任追究、生态环境损害赔偿、环境保护督察、生态环境监测网络建设、编制自然资源资产负债表、自然资源资产离任审计等 6 份配套文件。“十三五”规划《建议》对改革环境治理基础制度有一系列明确要求，创造了前所未有的机遇。目前，我们正在加快推进，主要包括 4 个方面：

一是建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可证制度，同时改革环境影响评价、总量控制、污染排放标准、排污收费等管理制度，形成以环境质量改善为核心，制度间有效衔接、运行顺畅、简便高效的管理制度体系。

二是建立污染防治区域联动机制。通过探索建立跨地区环保机构和区域协作机制，对区域性污染防治和自然生态保护，实行统一规划、统一标准、统

一环评、统一监测、统一执法，提高环境治理的整体性和有效性。

三是健全环境保护的市场体系。鼓励各类投资进入环保市场，通过政府购买服务等方式，引入第三方治理环境污染，向社会开放部分环境监测项目。建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度和交易市场。推广绿色信贷，支持设立各类绿色发展基金。建立上市公司环保信息强制披露机制。在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度。

四是建立健全评价考核和责任追究制度。“十三五”，中国将研究建立可操作、可视化的绿色发展指标体系；制定生态文明建设目标和评价考核办法，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系。根据不同区域流域主体功能定位，完善生态补偿机制。在探索编制自然资源负债表的基础上，逐步建立地方领导人员自然资源资产离任审计制度。对造成生态环境损害的企业，探索建立赔偿制度。对在生态环境保护中失职、渎职的党政领导和工作人员，实行严格的责任追究制度。

第四，改革环境监管方式，提升监测监管执法能

力。监管执法是生态环保的关键手段。长期以来，中国的环境监管主要是对企业环境违法行为的监督执法，对地方政府环保职责履行情况缺乏督察手段。从今年开始，我们将对省级党委和政府及其有关部门开展环保督察巡视，推动地方党委政府落实保护生态环境、改善环境质量的主体责任。同时，将实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度，从体制机制上解决一些地方重发展轻环保、干预环保监测监察执法，有法不依、执法不严、违法不究的问题。

监测是生态环保的基础。“十三五”期间，环境保护部将适度上收生态环境质量监测事权，建立全国统一的实时在线环境监控系统，到2020年，全国生态环境监测网络基本实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖，各级各类监测数据系统互联共享。这将为保障监测数据质量、实现监测与监管执法联动提供重要支撑。

第五，全面推进信息公开，倡导全民参与。良好的生态环境为全社会共同享有，也需要全民共同努力、参与和行动。我们将加强资源环境国情和生态价值观教育，提高公民环境意识。推进绿色消费革命，引导

公众向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式转变。健全环境信息公开制度，全面推进大气和水等环境信息公开、排污单位环境信息公开、监管部门环境信息公开，健全建设项目环境影响评价信息公开机制。建立健全环境保护网络举报平台和制度，促进公众监督企业的环境行为，让每个人都成为保护环境的参与者、建设者、监督者。

女士们、先生们！

中国的环境保护正处于大有作为的战略机遇期，也处于负重前行的关键期。希望大家围绕推动绿色转型发展、改革生态环保制度、提升环境治理能力等重大问题，深入讨论，建言献策，为加快推进中国生态文明建设和环境保护事业贡献智慧和力量！

最后，祝中国环境与发展国际合作委员会 2015 年年会圆满成功！祝各位嘉宾在北京生活愉快，身体健康！

谢谢大家。