

附件

《“十三五”生态环境保护规划》 实施情况中期评估报告

2016年11月，国务院印发《“十三五”生态环境保护规划》（以下简称《规划》）。按照《规划》要求，生态环境部、发展改革委、水利部、农业农村部、林草局围绕主要目标指标、重点任务和重大工程实施情况，对《规划》开展了中期评估。有关情况如下。

一、《规划》实施总体进展

各地区各部门深入贯彻习近平生态文明思想，认真落实党中央、国务院决策部署，以改善生态环境质量为核心，坚决打好污染防治攻坚战，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护，《规划》各项目标任务进展顺利。

（一）目标指标完成情况

《规划》提出了22项主要指标，其中约束性指标9项，预期性指标13项。从进展情况看，截至2018年底，22项主要指标达到序时进度，个别指标提前完成。

环境质量明显改善。2018年，全国338个地级及以上城

市（含已于 2019 年 1 月并入济南的莱芜市，下同）优良天数比率为 79.3%，较 2015 年上升 2.6 个百分点；细颗粒物（PM_{2.5}）未达标地级及以上城市平均浓度为 43 微克/立方米，较 2015 年下降 24.6%；1940 个国家地表水评价考核断面中，I-III 类断面比例为 71.0%，劣 V 类断面比例为 6.7%；全国近岸海域水质优良（一、二类）比例为 74.6%，均达到或超过预期进度。受污染耕地安全利用率、污染地块安全利用率两项指标进展顺利。

主要污染物排放总量持续下降。截至 2018 年底，全国二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮排放总量较 2015 年分别下降 18.9%、13.1%、8.5%、8.9%，排放降幅均超过预期进度。

生态建设顺利推进。2018 年，全国森林覆盖率 22.96%，森林蓄积量合计 175.6 亿立方米，草原综合植被盖度为 55.7%。国家重点保护野生动植物种群数量总体保持稳定。三年累计完成防沙治沙任务 6.63 万平方公里，新增水土流失综合治理面积 17.92 万平方公里。

（二）主要任务推进情况

各地区各部门大力推进生态环境保护工作，主要任务进展顺利。

1. 积极夯实绿色发展基础

强化生态空间管控。京津冀、长江经济带 11 省（市）和宁夏等 15 个省（区、市）初步划定生态保护红线，其他

16个省（区）基本形成划定方案。启动“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、生态环境准入清单）编制工作。

淘汰落后和过剩产能。提前两年完成煤炭、钢铁行业去产能及淘汰关停落后煤电机组的“十三五”规划目标任务。持续推进造纸、制革、印染、农药等主要涉水行业重污染产能退出和化解。

开展京津冀地区协同保护。持续开展京津冀风沙源治理生态工程和京冀生态水源保护林建设。组织完成京津冀及周边地区深化大气污染防治中长期规划研究，京津冀共同发布《建筑类涂料与胶粘剂挥发性有机化合物含量限值标准》。

推进长江经济带共抓大保护。开展入河排污口排查整治、打击固体废物环境违法行为、长江干流岸线保护和利用专项检查等专项行动。“清废行动2018”挂牌督办的1308个问题整改完成1304个。启动消除劣V类水体行动。

强化绿色科技创新。中央财政投入140多亿元，实施“大气污染成因与控制技术研究”“典型脆弱生态修复与保护研究”等国家重点研发计划重点专项和“水体污染控制与治理科技重大专项”“大气重污染成因与治理攻关”等一批重点生态环保科技专项。

完善环境标准体系。制修订生态环境质量标准2项、污染物排放（控制）标准24项、生态环境监测类标准194项、环境基础类标准5项和生态环境管理规范类标准133项。

加强国际环境合作。推动联合国环境署发布《绿水青山

就是金山银山：中国生态文明战略与行动》报告。将“平衡和可持续的合作原则”纳入首届“一带一路”国际合作高峰论坛联合公报。启动“一带一路”绿色发展国际联盟筹建工作。

2. 稳步推进基本公共服务

不断完善基础设施。截至 2018 年底，全国城市、县城建成运行污水处理厂 4332 座，污水处理能力达 1.95 亿立方米/日。稳步推进海绵城市建设，538 个城市编制海绵城市建设专项规划。

推进农村环境综合整治。中央财政安排 180 亿元支持饮用水水源地保护、生活污水与垃圾处理、畜禽养殖废弃物处置和资源化利用、传统村落保护等工作。三大粮食作物农药使用量连续三年负增长，化肥使用量零增长。实施农村人居环境整治三年行动。

加强生态环境监管能力。初步形成“属地管理、分级负责、全面覆盖、责任到人”的网格化生态环境监管格局。加快建立全国统一的排污单位实时自动监控系统。

提高生态环境监测能力。338 个地级及以上城市建成 1436 个国家控制城市空气监测站。发射高分五号环境卫星。完成国家空气和地表水环境质量监测事权上收。构建国家-区域-监测机构三级质控体系。

强化信息系统建设。建成全国土壤环境信息化管理平台、固体废物信息管理系统等大数据应用平台。扎实推进第二次全国污染源普查。

3. 明显改善大气环境质量

完成《大气污染防治行动计划》任务。出台 20 余项实施《大气污染防治行动计划》的配套政策，空气质量改善目标和重点工作任务全面完成。

完善大气污染防治攻坚战顶层设计。印发《打赢蓝天保卫战三年行动计划》《推进运输结构调整三年行动计划（2018-2020 年）》《柴油货车污染治理攻坚战行动计划》《“十三五”挥发性有机物污染防治工作方案》。

深化重点区域联防联控机制。成立京津冀及周边地区大气污染防治领导小组，建立汾渭平原大气污染防治协作机制，完善长三角区域大气污染防治协作机制。

实施重点区域大气污染防治。开展蓝天保卫战重点区域强化监督定点帮扶。加强“散乱污”企业及集群综合整治。有序推进“煤改电”“煤改气”。重点地区大力推进煤炭消费减量替代。指导重点区域完善重污染天气应急减排清单。

狠抓重点行业环境管理。全国煤电机组累计完成超低排放改造 8.1 亿千瓦。推动交通运输结构调整，开展船舶与港口污染控制，推广应用新能源车辆。全面供应国六车用汽柴油。

4. 持续提升水生态环境质量

推动水生态环境质量持续改善。全国地表水国控断面高锰酸盐指数、氨氮年平均浓度分别由 2015 年的 3.9 毫克/升、0.76 毫克/升下降至 3.4 毫克/升、0.49 毫克/升。

实施流域污染综合治理。在滇池、洱海等重点湖泊开展专项综合督导。推进永定河综合治理与生态修复，印发《京津冀协同发展六河五湖综合治理与生态修复总体方案》。

优先保护良好水体。截至 2018 年底，饮用水水源地环境保护专项行动发现的 6251 个环境问题，整改完成 6242 个。

推进地下水污染综合防治。定期调查评估集中式地下水型饮用水水源补给区和污染源周边区域地下水环境状况，动态更新地下水型饮用水水源和污染源清单数据库

大力整治城市黑臭水体。《城市黑臭水体治理攻坚战实施方案》提出的 2018 年工作目标已基本实现。36 个重点城市黑臭水体涉及的 101 个国控断面中，I-III类水质比例同比提高 3 个百分点，劣 V 类比例同比下降 4.9 个百分点。

5. 继续加强海洋生态环境保护

加强海洋污染综合治理。印发《近岸海域污染防治方案》。组织开展入海污染源排查整治。印发《渤海综合治理攻坚战行动计划》。

强化海洋生态保护监管。划定 11 个沿海省份的海洋生态保护红线，将全国约 30%的近岸海域和 37%的大陆岸线纳入生态保护红线管控范围，严控新增围填海造地，加快处理围填海历史遗留问题。

提升海洋生态环境监管能力。启动海洋环境保护法等法律法规修订工作。开展“湾长制”试点。健全海洋生态环境监测网络，推进海洋垃圾（微塑料）污染防治和专项监测。开展“碧海”专项执法行动。

6. 扎实开展土壤污染防治

夯实土壤环境管理基础。完成 55.8 万个点位、69.8 万份农用地土壤污染状况详查工作。28 个省份初步建立污染地块联动监管机制。省会城市基本建立污染地块名录，212 个地级城市建立并公开污染地块名录。

实施农用地分类管理。在江苏、河南、湖南等省 6 个县整县推进耕地土壤环境质量类别划分试点。在湖南、河南、广东推进农产品禁止生产区划分工作。

强化重点区域土壤污染防治。各省（区、市）制定土壤污染治理与修复规划。在江苏、河南、湖南等省 6 个县开展耕地土壤环境质量类别划分试点。

7. 稳步推进工业污染源全面达标排放

完善水污染治理基础设施。截至 2018 年底，全国涉及废水排放的 2411 家经济技术开发区、高新技术产业开发区、出口加工区等工业集聚区，有 2357 家建成污水集中处理设施，有 2348 家安装自动在线监控装置。

推进企业技术改造。基本完成造纸、焦化、氮肥企业的达标排放改造。实施自动监测的钢铁、水泥、平板玻璃等重点排污单位主要污染物烟气排放达标率大幅提升。

开展工业污染源自行监测。发布 18 项排污单位自行监测技术指南。全面完成全国重点污染源监测数据管理系统联网工作，约 2.8 万家企业编制完成自行监测方案。

8. 有效防范和降低生态环境风险

完善风险防控和应急响应体系。初步建立企业环境应急

预案管理制度，7万多家企业完成环境应急预案编制和备案工作。印发《行政区域突发环境事件风险评估推荐方法》，组织开展绘制长江经济带环境风险地图试点。

加大重金属污染防治力度。印发《关于加强涉重金属行业污染控制的意见》。截至2018年底，全国共排查确认涉重金属重点行业企业13897家。各省份制定重金属污染防控方案，加强重金属污染物减排。

提高危险废物和固体废物监管水平。印发《“无废城市”建设试点工作方案》《关于坚决遏制固体废物非法转移和倾倒 进一步加强危险废物全过程监管的通知》。全面落实《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》。

夯实化学品环境风险防控基础。印发《优先控制化学品名录（第一批）》，印发《中国严格限制的有毒化学品名录》（2018年）、《关于禁止生产、流通、使用和进出口林丹等持久性有机污染物的公告》。完成全国环境激素类化学品生产使用情况调查。

9. 持续加大生态修复力度

加强生物多样性保护。推进实施《中国生物多样性保护战略与行动计划（2011-2030年）》。完成生物多样性保护优先区域本底调查评估试点，初步构建全国生物多样性观测网络和数据平台。

提升生态系统功能。出台《关于积极推进大规模国土绿化行动的意见》。退耕还林还草3978.7万亩，退牧还草1.15亿亩。完成防沙治沙任务663万公顷。

推进生态修复治理。华北地区地下水超采综合治理和河湖地下水生态补水试点河段 80%的地下水监测站点水位回升。新增封禁保护区 35 个。城市人均公园绿地面积达 14.08 平方米。

管护重点生态区域。建立以国家公园为主体的自然保护地体系。天然林资源保护工程完成中幼林抚育 6575 万亩。保护草原生态系统，落实禁牧面积 8000 万公顷、草畜平衡面积 1.7 亿公顷。开展两批“绿水青山就是金山银山”实践创新基地建设。

实施生态补偿。制定《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》。推动新安江等流域上下游相关省份签署跨省流域上下游横向生态补偿协议。

10. 不断完善管理制度

健全法治体系。对水污染防治法、大气污染防治法、环境噪声污染防治法、环境影响评价法、海洋环境保护法等提出修正案。依法严厉打击各类破坏生态环境犯罪行为。

强化源头预防。完成京津冀、长三角和珠三角三大区域战略环评。深化环评“放管服”改革，两次修订《中华人民共和国环境影响评价法》《建设项目环境影响评价分类管理名录》。

完善环境民事公益诉讼制度。截至 2018 年底，全国法院共受理社会组织提起的环境民事公益诉讼案件 178 件，审结 98 件。完善检察公益诉讼制度，全国法院共受理检察机

关提起的公益诉讼案件 3113 件，审结 2247 件。

促进公众参与。大力开展生态环境保护宣传，推动全民共同参与建设美丽中国。发布《公民生态环境行为规范（试行）》《关于推进环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放的指导意见》。

发挥市场作用。开展排污权交易试点。开展用能权有偿使用和交易制度试点。建设绿色金融改革创新试验区。2018 年底，全国绿色贷款余额 8.23 万亿元。开展环境污染责任保险。

创新监管方式。推动建立覆盖所有固定污染源的排污许可制度，发布《排污许可管理办法（试行）》《固定污染源排污许可分类管理名录（2017 年版）》。全国共计核发近 4 万张排污许可证。

11. 深化管理体制改革

组建生态环境部。组建生态环境部，统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责，实现了地上和地下、岸上和水里、陆地和海洋、城市和农村、一氧化碳和二氧化碳“五个打通”，以及污染防治和生态保护贯通。

开展督察工作。开展中央生态环境保护督察的例行督察与专项督察，实现第一轮例行督察全覆盖，并对多个省份开展“回头看”。按照排查、交办、核查、约谈、专项督察“五步法”工作模式，深入推进蓝天保卫战重点区域强化监督定点帮扶。

强化监管力量。成立“京津冀及周边地区大气环境管理局”。组建生态环境部长江、黄河、淮河、海河、珠江、松辽、太湖流域（海域）生态环境监督管理局及其生态环境监测与科学研究中心。

压实地方责任。开展领导干部生态环境损害责任追究工作。出台《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》，对地方和有关部门主要领导干部实行自然资源资产离任审计。试点编制自然资源资产负债表。

推进省以下垂直管理和生态环境综合行政执法改革。印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》《关于统筹推进省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革工作的通知》，统筹推进环保垂改、地方机构改革、生态环境保护综合执法改革。

二、《规划》实施的主要做法和体会

《规划》实施取得了明显成效，最根本的在于以习近平同志为核心的党中央把舵定向、英明决策，在于习近平生态文明思想的科学指引、实践伟力，在于习近平总书记亲力亲为、率先垂范。习近平总书记主持召开中央财经委员会会议，出席全国生态环境保护大会、中央经济工作会议并发表重要讲话，研究部署打好污染防治攻坚战。李克强总理主持召开国务院常务会议，多次研究加强生态环境保护、打好污染防治攻坚战工作，并作出一系列重要批示。韩正副总理多次就

做好生态环境保护工作提出明确要求。各地区各部门深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，压实责任，全力攻坚。

（一）坚持以习近平生态文明思想为统领。习近平生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，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。我们要做到“八个坚持”，加大力度推进生态文明建设，坚决打好污染防治攻坚战。

（二）坚持以人民为中心的发展思想。始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，持续改善生态环境质量，把解决突出生态环境问题作为民生优先领域，用心服务人民，紧紧依靠人民，推动全民行动，让群众有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感。

（三）坚持落实党政同责、一岗双责。将生态环境质量只能更好、不能变坏作为地方生态环境保护的责任底线，将《规划》主要目标指标层层分解，全面开展中央生态环境保护督察。

（四）坚持以生态环境质量改善为核心。集中力量打好污染防治攻坚战七大标志性战役，实施一批重大生态环境保护工程，推进生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化建设。

（五）坚持落实“六个做到”。做到稳中求进、统筹兼顾、综合施策、两手发力、点面结合、求真务实，努力把党

中央、国务院确定的顶层设计有力、有序、有效转化成施工图和实际成效。

（六）坚持不断强化基础能力建设。完成生态环境部组建，生态环境部门机构设置得到加强，人员编制进一步充实，省以下生态环境机构垂改取得积极成效。

三、面临的主要问题

当前，我国生态文明建设正处于关键期、攻坚期、窗口期，总体形势比较严峻，工作中存在挑战，生态环境质量持续改善的基础还不牢固。

（一）部分地区面临发展和保护双重困境。经济发展下行压力加大，部分地方对习近平生态文明思想理解不深不透，对“绿水青山就是金山银山”思想认识不到位，压力传导存在逐级递减问题，面对经济下行压力生态环境保护工作有所放松。

（二）环境污染治理任务艰巨繁重。结构性污染问题依然突出，全国污水管网存在较大缺口，固体废物尤其是危险废物非法转移、倾倒等案件仍高发频发。

（三）生态环境保护工作进展不平衡。有的地方、有的领域生态环境治理基础薄弱。城乡生态环境治理不平衡，农村地区环境基础设施建设严重滞后。

（四）生态环境监管存在短板。生态环境队伍有待加强，生态环境治理投入不足、渠道单一，市场化投融资机制有待

进一步完善。

（五）部分约束性指标圆满完成存在风险。全国完成地级及以上城市空气质量优良天数比率指标压力仍然很大，少数地区劣V类水体比例、达到或好于III类水体比例两项指标改善程度不高，个别地区化学需氧量、氨氮指标未达到序时进度要求。

四、下一步工作考虑

认真落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想，按照党中央、国务院决策部署，保持战略定力，打赢污染防治攻坚战，推进生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化，保障《规划》目标任务顺利完成。

（一）大力夯实高质量发展基础。支持和服务“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大国家战略实施。进一步深化生态环境监管服务推动经济高质量发展，持续推进工业污染源全面达标排放计划，完成重点行业排污许可证核发。

（二）聚焦目标打好标志性战役。深入推进落实《打赢蓝天保卫战三年行动计划》和《水污染防治行动计划》，持续推进《土壤污染防治行动计划》，力争2020年底前基本实现固体废物零进口。

（三）加大生态保护修复力度。加快国土绿化和生态保护修复进程，完成自然生态空间用途管制试点，持续开展“绿盾”自然保护地强化监督工作。做好《生物多样性公约》第15次缔约方大会筹备工作。

（四）切实加强生态环境风险防范。积极做好重点领域环境社会风险防范工作，推进医疗废物安全处置，加强有毒有害化学品风险防控。加强外来入侵物种监测和预警。

（五）推进生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化。推动长江保护法、海洋环境保护法制修订，贯彻实施关于构建现代环境治理体系的指导意见，切实加强生态环境监管能力建设。开展第二轮中央生态环境保护督察。