

《国家环境保护“十二五”规划》解读素材

1、《国家环境保护“十二五”规划》（以下简称《规划》）编制背景

党中央国务院高度重视环境保护，把环境保护规划作为国家规划体系的重要组成部分。“七五”以来，每五年都要编制出台国家环境保护五年规划（计划），“十一五”期间，国务院首次以国发文件将《国家环境保护“十一五”规划》印发各地人民政府、各有关部门执行，环境保护规划的地位与执行力得到重大提升。

2008 年 11 月，环保部就启动了“十二五”环保规划编制的前期研究工作。党中央国务院专门听取了关于“十二五”环境保护工作思路的汇报，明确了“十二五”环境保护的方针、路线、目标和重点，将“十二五”环保规划列入了国务院 2011 年专项规划审批计划。

2011 年 12 月 15 日，国务院印发了《国家环境保护“十二五”规划》各地政府执行（环发[2011]42 号），成为首个在五年规划开局之年就完成编制、报批的环保五年规划。2011 年，国务院

以国发文件印发了 6 项规划，其中环境保护领域的规划就占了 2 项，分别为国家环境保护“十二五”规划和青藏高原区域生态建设与环境保护综合规划，这在我国环境保护历史上是绝无仅有的。

规划的编制出台具有深刻的时代背景。“十二五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，“十二五”规划纲要将转方式、调结构、促协调、强支撑、惠民生、推改革作为核心任务。从国际和历史发展的经验看，环境保护是推动转型发展的重要切入点，绿色发展是占领新的制高点的必然选择，在转型发展的关键阶段，编制一个助力绿色发展转型的环保规划是时代的使命与必然选择。同时，在第六次全国环境保护大会后，全国环保系统形成了加快推进历史性转变、积极探索环保新道路的共识，广泛开展了一系列富有成效的实践，环境保护与经济发展的关系发生了深刻变化，进一步丰富了“十二五”环保规划指导思想与战略举措。

2、编制工作情况

《规划》编制研究工作于 2008 年底启动，始终坚持“开门编规划”的原则，经过深入基础研究、充分咨询论证、广泛征求意见、不断修改完善，最终形成了《规划》（报批稿），顺利通过国务院审议并印发实施，主要得益于：

一是领导有力，组织高效。环保部党组高度重视规划编制工作，自 2008 年规划的研究编制工作启动以来，专门召开部党

组会四次，部长专题会近二十余次；连续三年在全国环境保护工作会议、全国环保系统规划财务工作会议上对规划编制工作进行研究部署；分管部领导亲自带队，开展了十余次分片区座谈和调研。各司局、各单位、各地方大力支持和配合规划编制。规划编制是科学决策和民主决策的过程，凝聚了各方面的智慧和共识，是落实《国民经济和社会发展的“十二五”规划纲要》和《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》的支撑和行动计划。

二是实践丰富、总结深刻。“十一五”时期，国家做出一系列新的重大部署，在各方面共同努力下，环保工作取得显著成绩。为全面总结规划实施经验，首次开展了环保五年规划的评估考核工作。2008年，环保部和国家发改委联合开展了环保“十一五”规划的中期评估，2009年1月，国务院第99次常务会专题审议了环保“十一五”规划中期评估报告，由环保部和发改委联合将评估结果印发各地。在此基础上，2010年，环保部联合国家发改委开展了环保“十一五”规划的终期考核，国务院有关部门和各地人民政府高度重视，及时编制完成规划执行情况报告。环保部组织有关人员，结合国家主要污染物总量减排核查核算结果、重点流域水污染防治“十一五”规划考核结果等，对各地的规划执行情况进行了审查核实和定量评估，编制完成了《国家环境保护“十一五”规划终期考核报告》。考核结果表明，环境保护在经济社会全面协调可持续发展中的作用显著增强，环境保护投入和能力建设力度明显加大，污染防治和主要污染物减排成效明

显，“十一五”规划确定的主要目标和重点任务全面完成，各省规划执行情况总体较好，考核结果均在良好以上。

三是协力攻关、凝聚智慧。《规划》在充分吸收中国环境宏观战略研究、全国污染源普查、水体污染控制与治理科技重大专项等基础研究成果的基础上，针对“十二五”期间环境经济形势、污染防控重点、主要污染物减排战略、政策措施、投入保障等重点领域与内容，精心设置了 60 余项课题，在全国范围内公开选聘了中国科学院、国务院发展研究中心、北京大学、发改委宏观院等 70 多家具有深厚研究基础和实践经验丰富的技术单位，前后组织了 1000 余名各行业、各领域的专家学者，参与规划的研究编制，形成了 500 余万字的研究成果，提出了一系列政策和技术方案。同时环境规划院等技术支持单位，针对面临的基础、形势、压力、目标指标、重点任务、工程措施与重大政策等进行了全面系统的专题研究，为规划研究编制奠定了扎实的科学基础。

四是采言纳策、公众参与。采取多种方式，引导公众参与，广泛听取社会各界关于《规划》的意见和建议。在环保部网站上设置了“我为‘十二五’规划提建议”网络专栏，收集广大人民群众对规划编制的建议。在全国各地发放了 5000 多份环境调查问卷，了解公众对环境保护规划的看法与需求。累计召开了上千人次的专家咨询会议、研讨会、座谈会，深入了解公众、基层环境工作者、海内外知名专家学者的意见和建议。

五是多方论证、科学落地。深入分析论证规划指标，合理确

定规划目标。规划编制组对全国上万家的排污单位的减排潜力和能力进行了逐个分析，形成国家控制目标和思路。对全国省级以上上千个监测断面（点位）近十年水质监测数据、三百多个地级以上城市大气环境监测数据，逐项反复分析论证，确定环境质量目标。

应该说，通过上千名专家参与规划研究，上千人次专家参与规划咨询论证，前后调用收集上千万个基础数据，召开了近千次各类咨询会、研讨会、论证会、工作会，完成了 500 余万字的基础研究报告，经历了上百稿的修改，《规划》具备了基础扎实、研究全面、衔接充分、论证严谨、程序规范、决策科学等特点，是全体环保工作者智慧的结晶、实践的凝练、方法的探索、经验的总结。2011 年 3 月 31 日，由环境、经济、政策、法律等相关领域的院士和专家组成专家组，对《规划》进行了严格论证，给予了充分肯定，一致同意通过论证。

六是横纵衔接、达成共识。《规划》征求了 31 个省、自治区、直辖市政府，23 个中央国务院所属部门的意见（重点部委征求了多次意见）；多次征求了各省环保厅（局）及主要负责同志的意见，除书面征求意见外，还在 2011 年全国环境保护工作会议上征求了所有与会代表的意见，分片区与各省厅（局）代表进行了深入座谈和交流；两次征求国家环境咨询委员会和环境保护部科技委员会委员的意见，共收到书面反馈意见 2000 余条，编制组经过充分调研、论证，逐一梳理研究，反复协调沟通，认真

研究修改，最终与各有关方面达成一致。

3、《规划》的主要特点

规划具有六个方面的特点：

一是紧紧围绕科学发展主题，转变经济发展方式主线，提高生态文明水平的新要求，积极探索代价小、效益好、排放低、可持续的环境保护新道路。《规划》从定位、目标、任务、到各工作领域、政策措施等，突破就环保谈环保，就污染防治谈环保的局限，将环境保护融入经济绿色转型、调结构、转方式、惠民生的发展潮流，通过维护人民群众环境权益、改善环境质量，满足广大人民群众加强环境保护的迫切期待。

二是环保领域不断拓展，进一步加强环保能力建设。一是首次提出“重点领域环境风险防控”的战略任务。针对我国处于工业化中后期，环境污染事故进入高发期，威胁环境改善成果的现状，在深化“十一五”总量控制、环境质量改善等各项工作任务基础上，明确提出要加强重金属、核与辐射、危险废物、危险化学品等重点领域的环境风险防范，完善环境风险防范的基本制度，提高风险防范水平，尤其突出了核与辐射环境安全保障的要求，将核与辐射环境安全作为核能核技术发展的前置条件，要求核与辐射安全监管能力明显增强，核与辐射安全水平进一步提高。二是首次提出了完善环境保护基本公共服务体系的战略任务。基本的环境质量、不损害群众健康的环境质量是一种公共产品。针对当前环境基本公共服务供给不足、分布不均衡的现状，

规划提出要着力缩小政府环境公共服务水平与人民群众新期待的差距，特别是着力突破农村环保基础薄弱的瓶颈，深化“以奖促治”政策，推动农村环境综合整治，强化农村环境保护工作，改善农村的环境质量和面貌，让广大农民共享环境保护和经济发展的成果。

三是进一步深化总量减排，作为撬动经济发展方式转变的着力点。“十二五”减排工作，增加了控制指标，将工业、生活、农业、交通等经济活动主要领域纳入控制范围，注重经济结构调整引导控制，下大力气淘汰落后产能，实施严格的环境准入与清洁生产，将控制污染物新增量过快增长作为首要任务，建立等量淘汰和减量淘汰机制，利用污染减排倒逼经济结构战略性调整和发展方式转变。

四是下大力气解决关系民生的突出环境问题，把改善环境质量放在更加突出位置。我国水和城市大气环境污染已经成为影响科学发展和损害群众健康的突出环境问题。《规划》把化学耗氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物四项污染物的排放总量控制作为约束性指标，并且大幅度减少地表水劣Ⅴ类水质的水体，提高七大水系好于Ⅲ类水质水体和好于二级空气质量标准的城市比例。同时，从“十二五”开始，将城市大气细颗粒物（PM_{2.5}）防治工作逐步提到议事日程，并着力加强土壤环境保护制度建设，推进重点地区污染场地和土壤修复。

五是突出有差别的环境管理政策，完善环境保护战略体系。

《规划》提出要根据不同地区主要环境功能差异，以维护环境健康、保育自然生态安全、保障食品产地环境安全等为目标，结合全国主体功能区划，编制国家环境功能区划，在重点生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等区域划定“生态红线”，实行分类指导、分区管理。规划还针对四类主体功能区和东、中、西、东北等四大经济区提出了针对性的环境管理要求。

六是强化政策支撑，推进并建立环境保护长效机制。为推进《规划》落实，《规划》提出了落实环境目标责任制、完善综合决策机制等 12 项政策措施。其中，突出强调了要充分发挥市场机制、增强科技和产业支撑。从完善环境积极政策角度，提出要落实燃煤电厂烟气脱硫电价政策，研究制定脱硝电价政策，对污水处理、污泥无害化处理设施、非电力行业脱硫脱硝和垃圾处理设施等企业实行政策优惠。健全排污权有偿取得和使用制度，发展排污权交易市场。建立企业环境行为信用评价制度、银行绿色评级制度，推进环境金融产品创新，完善市场化融资机制。建立流域、重点生态功能区等生态补偿机制。从技术研发角度，要提升科技基础研究和应用能力，大力研发污染控制、生态保护和环境风险防范的高新技术、关键技术、共性技术，尤其是削减总量的技术，发展相关装配制造业；从环保产业发展角度，提出建立环保产业服务体系，推动跨行业跨企业循环利用联合体建设，实行环保设施运营资质许可制度，建立环保产业服务体系。

4、“十二五”环境保护面临的形势

一是经济社会发展进入新时期。“十二五”时期，我国经济社会发展呈现新的阶段性特征。从国际方面看，我国发展的外部环境更趋复杂，和平、发展、合作仍是时代潮流，但世界经济增长速度减缓，全球需求结构出现明显变化，围绕市场、资源、人才、技术、标准等的竞争更加激烈，气候变化以及能源资源安全、粮食安全等全球性问题更加突出。从国内情况看，“十二五”时期我国大部分地区工业化开始进入中期向中后期转变的阶段，城镇化率将历史性的超过 50%，人均国民收入稳步增加，经济结构转型加快，市场需求潜力巨大，资金供给充裕，科技和教育整体水平提升，基础设施日益完善，全社会环境保护意识明显增强，为环境保护提供了有利条件。但发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，经济增长的资源环境约束强化，城乡区域发展不协调，社会矛盾明显增多。

二是环境保护面临新形势。由于产业结构和布局仍不尽合理、污染防治水平仍然较低、环境监管制度尚不完善等原因，环境形势总体上是局部有所改善，总体尚未遏制，形势依然严峻，压力继续加大。突出表现为：一是污染物排放总量依然较大，2010 年，我国化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放量分别为 2551.7 万吨、264.4 万吨、2267.8 万吨、2273.6 万吨，远远超过全国环境容量，同时我国能源消费量不断增长，污染物产生量还将继续增加。二是改善环境质量压力加大，七大水系近 20% 的监测断面水体污染严重，湖泊富营养化加重，河流入海水质较差，

近五分之一的地级以上城市空气质量达不到二级标准，酸雨污染仍然较重，城市大气灰霾现象突出。三是防范环境风险任务艰巨。汽车尾气、重金属、危险化学品、持久性有机污染物、危险废物、电子废物、场地和土壤等污染凸显，突发环境事件居高不下，环境问题已经威胁人体健康和公共安全。四是农村环境基础设施建设滞后。全国 60 万个行政村中仅有少部分开展了污染治理，大多数行政村还缺乏必要的环保设施，农村环境保护工作较为薄弱。五是环境基本公共服务供给不足，区域之间和城乡之间环境监管、环境基础设施差距较大，难以满足人民群众不断增加的环境质量、设施、信息等环境基本公共服务需求。六是核与辐射安全监管能力亟待加强。七是环境保护基础工作依然薄弱。基层人员缺乏、能力滞后，仍不能适应事业发展要求。八是国际环境关系日趋复杂，生物多样性保护等全球环境问题压力日益加大。

三是环境保护迈上新台阶。“十一五”期间，环境保护在认识、政策、体制和能力等方面取得重要进展。建设生态文明、推进环境保护历史性转变、探索环保新道路等一系列重大战略思想相继出台，各地各部门积极探索创新了一系列适应环境保护与经济协调发展的机制与政策，污染治理设施快速发展，设市城市污水处理率由 2005 年的 52% 提高到 72%，火电脱硫装机比重由 12% 提高到 82.6%。“十二五”期间，党中央、国务院明确提出要以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，把加快建设资源节约型、环境友好型社会作为重要着力点，加大环境保护力

度，提高生态文明水平，为环境保护事业加快发展提供了新的历史机遇，环境保护将步入新的历史阶段。

5、《规划》的新定位、新任务

《规划》是国家“十二五”规划体系的重要组成部分，旨在阐明“十二五”期间国家在环境保护领域的目标、任务和政策措施。“十一五”时期，我们深刻认识到，做好环境保护工作，必须坚持把环境保护放在经济社会发展大局中统筹考虑，正确处理环境保护与经济发展的关系；必须坚持优先解决损害群众健康的突出环境问题，切实维护群众环境权益；必须坚持从再生产全过程制定环境经济政策，统筹推进消费、投资、出口等方面环保工作；必须坚持促进人与自然和谐相处，让江河湖泊等重要生态系统休养生息；必须坚持动员全社会力量，建立最广泛的环保统一战线。这“五个必须”，既是对过去五年成功实践的科学总结，也为我们做好今后工作明确了基本遵循。因此，《规划》在认清形势的基础上，立足于全面建设小康社会的关键历史阶段，努力将环境保护与转方式、调结构、扩内需、惠民生相结合，由以污染防治为主向总量、质量、安全、服务管理转变；由以生产领域的环境管理为主向全领域、全过程环境管理转变；由注重环境保护本身向助力经济发展绿色转型转变。

《规划》确定的指导思想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，努力提高生态文明水平，切实解决影响科学发展和损害群众健康的突出环境问题，

加强体制机制创新和能力建设，深化主要污染物总量减排，努力改善环境质量，防范环境风险，全面推进环境保护历史性转变，积极探索代价小、效益好、排放低、可持续的环境保护新道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会。

《规划》共分 9 章 32 节 63 条，第 1 章是环境形势、第 2 章是指导思想、基本原则和主要指标、第 3 章到第 6 章是重点任务，按照削减总量、改善质量、防范风险、均衡发展四大战略任务，对各个要素、各个领域环境保护的任务措施进行了统筹安排，突破环境保护规划与社会经济发展联系薄弱的问题，第 7 章是环保工程，第 8 章是政策措施，第 9 章是加强组织领导和评估考核。

6、“十二五”国家环境保护的目标是什么？

按照与 2020 年实现全面建设小康社会奋斗目标紧密衔接的要求，综合考虑未来经济社会和环境保护发展趋势及条件，“十二五”时期环境保护主要目标是：主要污染物排放总量显著减少，城乡饮用水水源地环境安全得到有效保障，水质大幅提高，重金属污染得到有效控制，持久性有机污染物、危险化学品、危险废物等污染防治成效显著，城镇环境基础设施建设和运行水平得到提升，生态环境恶化趋势得到扭转，核与辐射安全监管能力明显增强，核与辐射安全水平进一步提高，环境监管体系得到健全。

7、《规划》主要指标有哪些？与“十一五”规划相比有哪些不同？

《规划》根据目标、任务，综合考虑经济技术可行性、指标

稳定性等因素，按照可监测、可统计、可分解、可评估、可考核的原则，确定了 7 项主要指标，即化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等 4 个主要污染物排放总量控制指标和 2 项地表水环境质量指标、1 项大气环境质量指标。与“十一五”相比，规划指标增多了，压力加大了，潜力小了，要求提高了。

一是约束性指标增多了，潜力减小了。由化学需氧量和二氧化硫两项增加到四项，增加了氨氮和氮氧化物，其中氨氮和氮氧化物排放总量分别比 2010 年减少 10%，化学需氧量和二氧化硫排放总量分别比 2010 年减少 8%。减排指标从内容、要求和任务量等各个方面都发生了重大变化，减排领域也从工业和生活两个领域扩展为工业、生活、交通、农村四个领域。机动车氮氧化物、农业源水污染物首次被纳入总量控制范围。同时，随着“十二五”期间工程减排潜力收窄，经济发展和资源能源消耗刚性增长仍将持续，完成主要污染物减排目标的压力加大了，实际完成的主要污染物减排量要在 30-40%以上。

二是改善环境质量的压力加大了，要求提高了。地表水环境质量指标延续使用“十一五”地表水国控断面劣 V 类比例和七大水系国控断面好于 III 类的比例指标，目标值确定为小于 15%和大于 60%。但监测点位由 759 个增加到 970 个，评价因子由 9 项增加到 21 项。大气环境质量指标对实施范围进行了调整，由 113 个环保重点城市扩大到 333 个地级以上城市，并加严了评价标准，规划指标由“十一五”的“重点城市空气质量好于 II 级标准

的天数超过 292 天的比例”调整为“地级以上城市空气质量达到二级标准以上的比例”，目标值确定为 80%。

8、《规划》的重点任务是什么？

《规划》重点任务概括起来就是削减总量、改善质量、防范风险、均衡发展，具体来讲，一是要深入推进主要污染物减排。要加大经济结构调整力度、削减化学需氧量和氨氮排放量，加大二氧化硫和氮氧化物减排力度；二是切实解决突出环境问题。要以解决饮用水不安全和空气、土壤污染等损害群众健康的突出环境问题为重点，加强综合治理，加强综合治理，强化生态保护和监管，明显改善生态环境质量。三是加强重点领域环境风险防控。将核与辐射、重金属、危险废物、持久性有机污染物、危险化学品等作为防范环境风险的重点，完善风险管理制度，着力解决工业化过程中环境安全保障问题。四是完善环境基本公共服务体系。要推进环境保护基本公共服务均等化，提高农村工作水平，加强环境监管体系建设。

9、“十二五”期间主要污染物减排将有哪些新举措？

“十一五”时期，总量减排制度对推动环保事业加快发展做出了重大贡献，“十二五”时期，要将总量减排制度继续坚持下去，并进一步深化完善，推动我国环保工作再上一个新台阶。

一是增加了指标。在 COD 和二氧化硫的基础上，增加了氨氮和氮氧化物两项指标，达到四项。

二是扩展了领域。由工业源、生活源拓展为工业源、生活源、

农业源和交通源。

三是加大了力度。对造纸、印染、化工、电力、钢铁、水泥等重点行业分别提出了总量控制要求，对机动车船氮氧化物控制的要求。更加注重源头控制和过程控制，提出加大淘汰落后产能，合理调控能源消费总量，实施能源结构战略调整，探索调控城市机动车保有总量。同时提出要把主要污染物总量控制要求等作为区域和产业决策依据，对未完成包括减排任务的地方政府实施区域限批。

四是突出了区域特色。进一步完善区域性总量控制要求，在已富营养化的湖泊水库和东海、渤海等易发生赤潮的沿海地区实施总氮或总磷排放总量控制，在重金属污染综合防治重点区域实施重点重金属污染物排放总量控制。

10、“十二五”期间要重点解决哪些突出环境问题？

坚持环保为民，从公众对环境的基本需求出发，解决一批危害群众健康的关系民生的突出环境问题，是“十二五”环境保护工作的着力点。为此，将“切实解决突出环境问题”作为一项重要规划任务，以解决饮用水不安全和空气、土壤污染等损害群众健康的突出环境问题为重点，加强水、大气、面源污染等综合治理，明显改善生态环境质量。

在水环境保护方面，一是要严格保护饮用水水源，全面完成保护区划分，全面取缔所有排污口，全面推进水源地环境整治，提高水源地水质达标率；二是深化流域水污染防治，继续抓好重

点流域水污染防治，推行分区控制，优先防控重点单元，切实改善环境质量。同时，采取以奖促保等政策鼓励措施，加强水质良好和生态脆弱的湖泊和河流的保护；三是综合防控海洋环境污染和生态破坏，到 2015 年，近岸海域水质总体保持稳定，长江、黄河、珠江等河口和渤海等重点海湾的水质有所改善。四是深入推进地下水污染防治，探索开展修复试点。

在大气污染防治方面，要实行脱硫脱硝并举，多种污染物综合控制。在“三区六群”等重点区域，开展臭氧、细颗粒物（PM_{2.5}）的监测，加强颗粒物、挥发性有机物、有毒废气控制，健全大气污染联防联控机制，完善联合执法检查，明显减少酸雨、灰霾和光化学烟雾现象。

在土壤环境保护方面，提出要加强土壤环境保护制度建设，强化土壤环境监管，启动污染场地、土壤污染治理与修复试点示范。禁止未经评估和无害化治理的污染场地进行土地流转和开发利用，经评估认定对人体健康有严重影响的污染场地，应采取措施防止污染扩散，且不得用于住宅开发。

在生态保护和监管方面，要加强国家重点生态功能区保护和建设工作，同时加强自然保护区建设与监管、生物多样性保护、资源开发生态环境监管工作，到 2015 年，陆地自然保护区面积占国土面积的比重比例稳定在 15%，90%的国家重点保护物种和典型生态系统得到保护。

11、“十二五”期间有效防范环境风险有哪些重要举措？

针对突发污染事件高发态势，首次将“加强重点领域环境风险防控，维护环境安全”列为重要的规划任务，把核与辐射、重金属、危险废物、持久性有机污染物、危险化学品等作为防范环境风险的重点，完善制度政策，健全防范、预警、应对、处置和恢复体系，加强环境监管，着力解决工业化过程中环境安全保障问题。一是环境风险防控的基本制度建设。强化环境风险管理基础，完善全防全控保障体系，开展全国环境风险调查与评估，完善环境风险管理措施，健全防范、预警、应对、处置和恢复重建体系；二是将重金属、化学品等纳入风险防控重点。加强重点行业、重点区域重金属污染防治，实施重金属污染源综合防治，加大有毒有害化学品淘汰力度，严格化学品环境监管，加强化学品风险防控；三是全面加强核与辐射安全工作。大力提升核与辐射安全水平，提高核能与核技术利用安全水平，加强核与辐射安全监管和放射性污染防治；四是控制危险废物环境风险。大力推进固体废物处理处置，全面推进危险废物污染防治，加大工业固体废物污染防治力度，提高生活垃圾处理水平。

12、为什么要将推进环境基本公共服务作为一项重点任务，如何推进环境基本公共体系建设？

经济社会发展要满足各族人民过上更好生活的新期待，喝上干净的水，呼吸清新的空气，吃上放心的食品，有一个良好的生产生活环境是全国不分地域、城乡广大人民群众的共同期望。不

损害人体健康的环境质量是人民群众生活的一条底线。

《国民经济和社会发展“十二五”规划纲要》将环境基础设施建设、环境监管能力建设等作为“十二五”基本公共服务重点，提出要实现“县县具备污水、垃圾无害化处理能力和环境监测评估能力；保障城乡饮用水水源地安全”。

《规划》将“完善环境基本公共服务体系”作为一项重点任务，通过促进区域间环境保护协调发展、提高农村环境保护水平、加强环境监管能力，努力缩小区域、城乡和不同群体之间污水、垃圾无害化处理能力和环境监测评估能力等基本环境公共服务水平的差距，切实保障城乡饮用水水源地安全，使全体公民不论地域、民族、性别、收入及身份差异如何，都能获得与经济社会发展水平相适应、结果大致均等的环境基本公共服务。

“十二五”期间推进环境基本公共服务的主要举措包括：一是实施区域环境保护总体战略，强化分区指导，构建区域统筹协调、分工合作的环境保护管理新格局。依据全国主体功能区规划，编制国家环境功能区划，在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区划定“生态红线”。二是更加注重农村环境基本公共服务水平，城乡统筹，提高农村饮用水保障，提高生活污水、垃圾、种植、养殖业处理处置，改善重点区域农村环境质量。三是将完善环境监管能力作为环境基本公共服务的重点领域，以基础、保障、人才三大工程为重点，构建污染源与总量减排监管体系、环境质量监测与评估考核体系、环境预警与应急体系。

《规划》明确提出“推进区域环境保护基本公共服务均等化”

的具体要求和措施，“合理确定环境保护基本公共服务的范围和标准，加强城乡和区域统筹，健全环境保护基本公共服务体系。中央财政通过一般性转移支付和生态补偿等措施，加大对西边地区、禁止开发区域和限制开发区域、特殊困难地区的支持力度，提高环境保护基本公共服务的供给水平。地方各级人民政府要保障环境基本公共服务的支出，加强基层环境监管能力建设。”把环境基本公共服务作为公共产品，主要由政府提供和公共政策给与保障。

13、《规划》的重点工程有哪些？

围绕“十二五”时期环境保护的主要任务，以总量控制、质量改善、风险防控和环境保护基本公共服务体系建设等重点，《规划》统筹提出了主要污染物减排、改善民生环境保护、农村环保惠民、生态环境保护、重点领域环境风险防范、核与辐射安全保障、环境基础设施公共服务、环境监管能力基础保障及人才队伍建设等 8 项重大工程。据测算，“十二五”期间，全社会环保污染治理投资需求约为 3.4 万亿元（均按当年价累计，不含运行费），约占同期国内生产总值的 1.4%。优先实施的八项重点工程投资需求约 1.5 万亿。

重点工程投入以企业和地方各级人民政府为主，中央政府区别不同情况给予支持。为保障重点工程投资落实，《规划》提出要充分利用市场机制，研究制定政策措施，鼓励社会资金投入环境保护，形成多元化的投入格局，确保重点工程投资到位。

14、如何理顺体制机制、发挥地方政府积极性，鼓励公众参与？

《规划》提出分类指导、分级管理，政府引导，协力推进的基本原则，重点在于完善环境保护的体制机制，发挥各级政府保护环境的积极性。在政策措施部分，《规划》重点突出了五方面的政策措施：

一是制定生态文明指标体系。将生态文明建设、主要污染物减排、环境质量、重点流域污染防治规划实施情况等纳入地方各级人民政府政绩考核范围，建立奖惩机制，严格落实环境目标责任制。

二是明确建立政府负责、环保部门统一监督管理、有关部门协调配合、全社会共同参与的环境管理体系，健全完善环境影响评价制度，把总量减排、环境容量、环境风险、环境功能区划作为区域和产业发展的决策依据。

三是要发挥地方人民政府积极性，地方人民政府是实施规划的主体，要通过深化环保激励措施，完善领导干部政绩综合评价体系，开展生态文明建设试点和环保模范城市、生态示范区等创建活动，提高地方政府主动加强环境保护、及时解决环保重大问题的积极性。

四是要协同推进环境保护。“十一五”环保规划实施的经验证明，各相关部门同心协力，共同推进是规划实施取得积极进展的主要原因之一。《规划》利用很大篇幅，详细阐明了为确保《规

划》任务完成，需要环保、发展改革、财政、科技等 18 个主要部门承担的任务与职责要求，明确了责任分工。

五是强调社会各阶层公共参与，随着公众环境参与诉求日益强烈，要主动引导社会各阶层、各方面关心、参与环境保护，开展全民环境教育行动计划，完善企业的环境信息强制披露制度，倡导居民、学校的倡导绿色生产、生活方式，畅通环境投诉渠道，建立健全环境保护举报制度。

15、如何利用市场机制、强化产业和技术支持？

充分利用市场机制、强化产业和技术支持是降低环境保护成本、提升环境保护水平的关键。《规划》系统阐述了创新相关经济政策，完善市场机制的各项要求，深化脱硫脱销电价、企业优惠水价、居民用水超额累进加价和高耗水行业差别水价等价格改革。推进环境税、污水处理费、垃圾处理费等税费改革。建立企业环境行为信用评价、银行绿色评级制度，建立国家生态补偿专项资金。推进环境金融产品创新，完善市场化融资机制。

环境科技和产业发展已成为世界各国促进可持续发展最为重要的手段之一，众多环境问题的解决更加依赖于科学技术的发展。从技术研发角度，要提升科技基础研究和应用能力，大力研发污染控制、生态保护和环境风险防范的高新技术、关键技术、共性技术，尤其是削减总量的技术，发展相关装配制造业；从环保产业发展角度，要建立环保产业服务体系，推动跨行业跨企业循环利用联合体建设，实行环保设施运营资质许可制度，建立环

保产业服务体系；从科技保障角度，要开展和加强制定和修订关于“总量、质量、风险”相关标准工作。

16、如何推进《规划》实施，取得良好成效？

《规划》明确了地方人民政府是规划实施的责任主体，明确了“部门协同推进环境保护”，要求国务院有关部门要各司其责、密切配合，完善体制机制，加大资金投入，推进规划实施。在2013年年底和2015年年底，分别对规划执行情况进行中期评估和终期考核，评估和考核结果向国务院报告，向社会公布，并作为对地方政府政绩考核的重要内容。