

## 高层信息

## 中办、国办印发《生态文明建设目标评价考核办法》

2016年12月22日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态文明建设目标评价考核办法》。办法明确突出公众获得感,对各省市区实行年度评价、五年考核机制,以考核结果作为党政领导综合评价、干部奖惩任免的重要依据。考核办法指出,生态文明建设目标评价考核在资源环境生态领域有关专项考核的基础上综合开展,采取评价和考核相结合的方式。年度评价应当在每年8月底前完成,目标考核在五年规划期结束后的次年开展并于9月底前完成。考核办法明确,年度评价以绿色发展指标体系为参照,主要评估各地区资源利用、环境治理、环境质量、生态保护、增长质量、绿色生活、公众满意程度等方面的变化趋势和动态进展,生成各地区绿色发展指数。年度评价结果纳入目标考核。目标考核内容主要包括国民经济和社会发展规划纲要中确定的资源环境约束性指标,以及党中央、国务院部署的生态文明建设重大目标任务完成情况。考核办法指出,考核要突出公众的获得感。目标考核采用百分制评分和约束性指标完成情况相结合的方法,结果划分为优秀、良好、合格、不合格四个等级。考核优秀地区将受到通报表扬,考核不合格地区将被通报批评。对于生态环境损害明显、责任事件多发的地区,党政主要负责人和相关责任人将被追究责任。

## 《环境保护税法》获全国人大常委会通过

2016年12月25日,历经两次审议的《中华人民共和国环境保护税法》由第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过。习近平签发中华人民共和国第六十一号主席令予以公布,新法自2018年1月1日起施行。新法共5章、28条,分别为总则、计税依据和应纳税额、税收减免、征收管理、附则。制定环境保护税法的重要原则是实现收费与征税制度的平稳转换,根据现行排污费项目设置税目,将现行排污费征收标准作为环保税的税额下限。新法进一步规范了环境保护税征收管理程序。现行排污费由环保部门征收管理,改征环境保护税后,将由税务机关,按照环境保护法和税收征收管理法的规定征收管理,增加了执法的规范性、刚性。同时,考虑到环境保护税的征收管理专业性较强,环境保护税法强调了环保部门和税务机关的信息共享与工作配合机制。

## 中办、国办印发《省级空间规划试点方案》

2016年12月27日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《省级空间规划试点方案》。此前,《方案》已经中央全面深化改革领导小组第28次会议审议通过。方案明确,开展省级空间规划试点,要贯彻落实党的十八届五中全会关于以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划,推进“多



规合一”的战略部署,全面摸清并分析国土空间本底条件,划定城镇、农业、生态空间及生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界,注重开发强度管控和主要控制线落地,统筹各类空间性规划,编制统一的省级空间规划,为实现“多规合一”、建立健全国土空间开发保护制度积累经验、提供示范。试点范围在海南、宁夏试点基础上,综合考虑地方现有工作基础和有关条件,将吉林、浙江、福建、江西、河南、广西、贵州等纳入试点范围,共9个省份。对于试点目标,方案指出,2017年年底,通过试点探索实现以下目标:一是形成一套规划成果,二是研究一套技术规程,三是设计一个信息平台,四是提出一套改革建议。主要任务包括六个方面:一是明晰规划思路,二是统一规划基础,三是开展基础评价,四是绘制规划底图,五是编制空间规划,六是搭建信息平台。

## 国办印发《生产者责任延伸制度推行方案》

2017年1月3日,国务院办公厅印发《生产者责任延伸制度推行方案》。生产者责任延伸制度是指将生产者对其产品承担的资源环境责任从生产环节延伸到产品设计、流通消费、回收利用、废物处置等全生命周期的制度。方案提出,到2020年,生产者责任延伸制度相关政策体系初步形成,产品生态设计取得重大进展,重点品种的废弃产品规范回收与循环利用率平均达到40%。到2025年,生产者责任延伸制度相关法律法规基本完善,产品生态设计普遍推行,重点产品的再生原料使用比例达到20%,废弃产品规范回收与循环利用率平均达到50%。方案将生产者责任延伸的范围界定为开展生态设计、使用再生原料、规范回收利用和加强信息公开等四个方面,率先对电器电子、汽车、铅蓄电池和包装物等产品实施生产者责任延伸制度,并明确了各类产品的工作重点。方案强调,要完善保障措施,建立电器电子、汽车、铅酸蓄电池和包装物4类产品骨干生产企业履行生产者责任延伸情况的报告和公示制度,引入第三方机构对企业履责情况进行评价核证,对严重失信企业实施跨部门联合惩戒。要进一步完善法律法规、加大政策支持力度、严格执法监管、积极示范引导,保障生产者责任延伸制度顺利推行。

## 国务院印发《“十三五”节能减排综合工作方案》

经李克强总理签批,国务院1月5日印发《“十三五”节能减排综合工作方案》,明确了“十三五”节能减排工作的主要目标和重点任务,对全国节能减排工作进行全面部署。方案指出,要落实节约资源和保护环境基本国策,以提高能源利用效率和改善生态环境质量为目标,以推进供给侧结构性改革和实施创新驱动发展战略为动力,坚持政府主导、企业主体、市场驱动、社会参与,加快建设资源节约型、环境友好型社会。到2020年,全国万元国内生产总值能耗比2015年下降15%,能源消费总量控制在50亿吨标准煤以内。全国化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放总量分别控制在2001万吨、207万吨、1580万吨、1574万吨以内,比2015年分别下降10%、10%、15%和15%。全国挥发性有机物排放总量比2015年下降10%以上。方案从十一个方面明确了推进节能减排工作的具体措施,包括优化产业和能源结构,加强重点领域节能,强化主要污染物减排,大力发展循环经济,实施节能减排工程,强化节能减排技术支撑和服务体系建设,完善节能减排支持政策,建立和完善节能减排市场化机制,落实节能减排目标责任,强化节能减排监督检查,动员全社会参与节能减排等。

## 国务院印发《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革指导意见》

经李克强总理签批,国务院1月16日印发《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》,指出全民所有自然资源资产有偿使用制度是生态文明制度体系的一项核心制度。意见要求争取在2020年前基本建立产权明晰、权能丰富、规则完善、监管有效、权益落实的全民所有自然资源资产有偿使用制度。意见强调,针对市场配置资源的决定性作用发挥不充分、所有权不到位、所有权权益不落实等突出问题,改革要坚持保护优先、合理利用,两权分离、扩权赋能,创新方式、强化监管的基本原则。意见针对土地、水、矿产、森林、草原、海域海岛等6类国有自然资源不同特点和情况,分别提出了建立完善有偿使用制度的重点任务。

## 国务院批准《海洋督查方案》

国家海洋局1月22日宣布,国务院近日批准《海洋督察方案》,授权国家海洋局代表国务院对沿海省(自治区、直辖市)政府及其海洋主管部门和海洋执法机构进行监督检查,及时发现和纠正行政管理及执法工作中的违法违规问题。方案强调,坚持问题导向、依法依规、将海洋督察作为海洋生态文明建设和法治政府建设的重要抓手,推动地方政府落实海域海岛资源监管和海洋生态环境保护法定责任,加快解决海洋资源环境突出问题,促进节约集约利用海洋资源,保护海洋生态环境。方案明确,国家海洋局负责组织实施国家海洋督察制度,建立海洋督察工作机制。重

点督察地方政府对党中央、国务院海洋资源环境重大决策部署、有关法律法规和国家海洋资源环境计划、规划、重要政策措施的落实情况。督察方式包括对海洋行政管理和执法工作开展例行督察；对工作中的苗头性、倾向性或者重大的违法违规问题等特定事项进行专项督察；对已批准的海洋行政审批事项进行审核督察。

### 中央深改小组通过《按流域设置环境监管和行政执法机构试点方案》

2月7日召开的中央全面深化改革领导小组第三十二次会议审议通过了《按流域设置环境监管和行政执法机构试点方案》。会议强调，按流域设置环境监管和行政执法机构，要遵循生态系统整体性系统性和其内在规律，将流域作为管理单元，统筹上下游左右岸，理顺权责，优化流域环境监管和行政执法职能配置，实现流域环境保护统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法，提高环境保护整体成效。

### 中办、国办印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》2月7日正式公布，这标志着全国生态保护红线划定与制度建设正式启动。生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域。在总体目标上，意见指出，2017年年底，京津冀区域、长江经济带沿线各省（直辖市）划定生态保护红线；2018年年底，其他省（自治区、直辖市）划定生态保护红线；2020年年底，全面完成全国生态保护红线划定，勘界定标，基本建立生态保护红线制度，国土生态空间得到优化和有效保护，生态功能保持稳定，国家生态安全格局更加完善。到2030年，生态保护红线布局进一步优化，生态保护红线制度有效实施，生态功能显著提升，国家生态安全得到全面保障。意见要求，依托“两屏三带”为主体的陆地生态安全格局和“一带一链多点”的海洋生态安全格局，采取国家指导、地方组织，自上而下和自下而上相结合，科学划定生态保护红线。意见强调，要严格责任追究。对造成生态环境和资源严重破坏的，要实行终身追责，责任人不论是否已调离、提拔或者退休，都必须严格追责。

## 部委动态

### 四部委联合发布《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》

财政部、环境保护部、国家发展改革委、水利部2016年12月20日联合发布《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》。意见要求，要按照党中央、国务院决策部署，强化政策引导和沟通协调，充分调动流域上下游地区的积极性，加快形成“成本共担、效益共享、合

作共治”的流域保护和治理长效机制，使得保护自然资源、提供良好生态产品的地区得到合理补偿，促进流域生态环境质量不断改善。流域横向生态保护补偿主要由流域上下游地方政府自主协商确定，中央财政对跨省流域建立横向生态保护补偿给予引导支持，推动建立长效机制。意见提出到2020年，各省（区、市）行政区域内流域上下游横向生态保护补偿机制基本建立；在具备重要饮用水功能及生态服务价值、受益主体明确、上下游补偿意愿强烈的跨省流域初步建立横向生态保护补偿机制，探索开展跨多个省份流域上下游横向生态保护补偿试点。到2025年，跨多个省份的流域上下游横向生态保护补偿试点范围进一步扩大；流域上下游横向生态保护补偿内容更加丰富、方式更加多样、评价方法更加科学合理、机制基本成熟定型，对流域保护和治理的支撑保障作用明显增强。意见还明确将流域跨界断面的水质水量作为补偿基准。

### 住房城乡建设部、环境保护部联合发布《全国城市生态保护与建设规划（2015—2020年）》

2016年12月23日，住房城乡建设部、环境保护部联合发布《全国城市生态保护与建设规划（2015—2020年）》，对生态园林建设、城市污染治理、海绵城市建设等在2020年的目标做出了明确要求，同时提出城市环境保护投资占GDP比例不低于3.5%。在总体目标下，分别从生态空间格局、人居环境、生物多样性、城市环境安全、资源能源利用、综合支撑保障等6个方面提出了30个具体指标。其中考核性指标16个，引导性指标14个。根据规划，到2020年，城市建成区绿地率达到38.9%，城市建成区绿化覆盖率达到43.0%，城市人均公园绿地面积达到14.6平方米，水体岸线自然化率不低于80%，受损弃置地生态与景观恢复率大于80%；公园绿地服务半径覆盖率达到80%，黑臭水体占比不高于10%；城市生活垃圾无害化处理率达到95%，地级及以上城市集中式饮用水水源水质达到或优于Ⅲ类比例总体高于93%。

### 七部委联合发布《自然资源统一确权登记办法（试行）》

2016年12月23日，国土资源部举行新闻发布会，对外公开发布《自然资源统一确权登记办法（试行）》。据了解，自然资源确权登记将以不动产登记为基础，明确对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等自然资源的所有权统一进行确权登记。按照中央要求，国土资源部会同中央编办、财政部、环境保护部、水利部、农业部、国家林业局起草制定办法，经中央全面深化改革领导小组和国务院审定，由7个部门联合印发实施。办法提出，自然资源确权登记以不动产登记为基础，明确对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等自然资源的所有权统一进行确权登记，界定全部国土空间各类自然资源资产的所

有权主体，划清全民所有和集体所有之间的边界，划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界，划清不同集体所有者的边界，划清不同类型自然资源的边界，进一步明确国家不同类型自然资源的权利和保护范围等。

### 最高法、最高检发布《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》

2016年12月23日，最高人民法院、最高人民检察院发布《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》，自2017年1月1日起施行。解释结合当前环境污染犯罪的特点和司法实践反映的问题，依照刑法、刑事诉讼法相关规定，明确了应当认定为“严重污染环境”的18种情形。新修订的解释，亮点主要体现在以下方面：一是严厉打击篡改、伪造环境监测数据的行为；二是依法追究环评机构及其人员弄虚作假的刑事责任；三是进一步完善涉危险废物案件的处理规则；四是进一步明确细化了定罪量刑的标准；五是取消监测数据需经省级环保部门认可才能作为刑事案件证据使用的规定。其中，明确污染环境罪定罪量刑的具体标准，细化了重金属污染环境的入罪标准，突出对自动监测数据造假行为的惩治，将“违法减少防治污染设施运行支出一百万元以上”“违法所得三十万元以上”增加规定为“严重污染环境”的情形，并将生态环境损害因素纳入考量范围。

### 环境保护部发布《制糖工业污染防治技术政策》

环境保护部1月4日印发了《制糖工业污染防治技术政策》，对制糖工业源头及生产过程污染防治、污染治理及综合利用以及二次污染防治等内容进行了规定。技术政策为指导性文件，可为制糖工业产业政策和污染防治规划制定、排污许可制度贯彻实施、污染防治技术路线选择等环境管理及企业污染防治工作提供技术支持。

### 国家发展改革委、国家标准委联合印发《节能标准体系建设方案》

国家发展改革委和国家标准委1月11日联合印发《节能标准体系建设方案》。方案要求，到2020年，节能国家标准、行业标准、地方标准、团体标准体系结构更加优化，政府主导制定的节能标准与市场自主制定的节能标准协同发展、协调配套，建成指标先进、符合国情的节能标准体系，形成有效的节能标准研究、制修订、宣贯、监督检查、评估等工作机制。主要高耗能行业和终端用能产品实现节能标准全覆盖，80%以上的能效指标达到国际先进水平，重点领域、行业节能标准指标更加先进，新发布的节能强制性标准开展质量及效益评估的比例达到50%以上。

### 环境保护部发布《火电厂污染防治技术政策》

环境保护部1月11日发布《火电厂污



染防治技术政策》，对燃煤电厂大气污染防治、水污染防治、固体废物污染防治、噪声污染防治、二次污染防治以及新技术开放等方面进行了规定。此次发布的技术政策适用于以煤、煤矸石、泥煤、石油焦及油页岩等为燃料的火电厂，以油、气等为燃料的火电厂可参照执行，可为火电行业污染防治规划制定、污染物达标排放技术选择、环境影响评价和排污许可制度贯彻实施等环境管理及企业污染防治工作提供技术支撑。技术政策明确，火电厂污染防治应遵循和提倡源头控制与末端治理相结合的技术路线；污染防治技术的选择应因煤制宜、因炉制宜、因地制宜，并统筹兼顾技术先进、经济合理、便于维护的原则。

### 国家发展改革委印发《能源发展“十三五”规划》

国家发展改革委1月17日印发《能源发展“十三五”规划》，阐明我国能源发展的指导思想、基本原则、发展目标、重点任务和政策措施，是“十三五”时期我国能源发展的总体蓝图和行动纲领。“十三五”时期把发展清洁低碳能源作为调整能源结构的主攻方向，坚持发展非化石能源与清洁高效利用化石能源并举。逐步降低煤炭消费比重，提高天然气和非化石能源消费比重，大幅降低二氧化碳排放强度和污染物排放水平，优化能源生产布局和结构，促进生态文明建设。规划指出，“十三五”时期是我国实现非化石能源消费比重达到15%目标的决胜期，要求单位国内生产总值二氧化碳排放比2015年下降18%。能源行业环保水平显著提高，燃煤电厂污染物排放显著降低，具备改造条件的煤电机组全部实现超低排放。“十三五”期间完成煤电机组超低排放改造4.2亿千瓦，节能改造3.4亿千瓦。

### 环境保护部印发《污染地块土壤环境管理办法（试行）》

环境保护部1月18日发布《污染地块土壤环境管理办法（试行）》，自2017年7月1日起施行。管理办法包括7个部分，总则、各方责任、环境调查与风险评估、风险管控、治理与修复、监督管理及附则。本次试行的办法在原有征求意见稿维持“谁污染，谁治理”的基础上，增加“土壤污染治理与修复实行终身责任制”的内容，对疑似污染地块的各方责任进行了细化。办法明确，地方各级环境保护主管部门负责本行政区域内的疑似污染地块和污染地块相关活动的监督管理。县级环境保护主管部门应当建立本行政区域疑似污染地块名单，并对具有高风险的污染地块优先开展环境保护监督管理。办法对污染地块和疑似污染地块进行了定义，疑似污染地块指从事过有色金属冶炼、石油加工、化工、焦化、电镀、制革等行业生产经营活动，以及从事过危险废物贮存、利用、处置活动的用地。

### 工信部、商务部、科技部印发《关于加快推进再生资源产业发展的指导意见》

1月25日，工信部、商务部、科技部

印发《关于加快推进再生资源产业发展的指导意见》。意见指出，到2020年，基本建成管理制度健全、技术装备先进、产业贡献突出、抵御风险能力强、健康有序发展的再生资源产业体系，再生资源回收利用量达到3.5亿吨。建立较为完善的标准规范，产业发展关键核心技术取得新的突破，培育一批具有市场竞争力的示范企业，再生资源产业进一步壮大。意见提出，加大政策支持力度。发挥财政资金对产业发展的引导作用，加大工业转型升级、节能减排等专项财政资金支持力度。落实资源综合利用税收优惠政策，加快再生产品、再制造等绿色产品的推广应用。发展绿色信贷，支持符合条件的再生资源企业，通过上市、发行企业债券、票据等多渠道筹措资金，破解企业融资难题。

### 三部门联合印发《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》

1月25日，环境保护部、公安部、最高人民检察院联合印发《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》。办法强调，各级环保部门、公安机关和检察院应当加强协作，统一法律适用，不断完善线索通报、案件移送、资源共享和信息发布等工作机制。检察院对环保部门移送涉嫌环境犯罪案件活动和公安机关对移送案件的立案活动，依法实施法律监督。办法明确了检察机关建议环保部门移送涉嫌犯罪案件的程序，明确了行政执法部门收集的证据在刑事诉讼中作为证据使用的范围。办法强调，环保部门、公安机关和检察院应当建立健全环境行政执法与刑事司法衔接的长效工作机制以及双向案件咨询制度。针对实践中检察机关监督线索发现难、监督渠道偏窄的问题，办法明确要求各级环保部门、公安机关、检察院应当积极建设、规范使用行政执法与刑事司法衔接信息共享平台，逐步实现涉嫌环境犯罪案件的网上移送、网上受理和网上监督。

### 国家发展改革委印发《战略性新兴产业重点产品和服务指导目录》（2016版）

1月25日，国家发改委印发《战略性新兴产业重点产品和服务指导目录》（2016版）。目录涉及战略性新兴产业5大领域8个产业（相关服务业单独列出）、40个重点方向下的174个子方向，近4000项细分产品和服务。其中包括节能环保产业、生物能产业、资源循环利用等环保类重点领域，涉及大气污染防治装备、水污染防治装备、资源循环利用等环保类重点产品。

## 学术资讯

### 国家环境咨询委和环境保护部科技委第九次全体会议在京召开

国家环境咨询委和环境保护部科技委第九次全体会议于2016年12月30日在京召开。环境保护部副部长黄润秋出席会议并讲话，希望“两委”围绕国家环保重点任务，以创新为主线，从加强重大战

略性问题研究，探索环境治理新途径新突破，谋划环保机构发展蓝图，促进绿色发展等四个方面，持续推动环境质量改善。会议上，63位“两委”委员围绕国家“十三五”生态环境保护规划蓝图，就以改善环境质量为核心，研究设计补齐生态环境突出短板的路线图和施工图等重大问题建言献策，提出了许多建设性意见。

### 大气污染成因与控制及趋势分析学术研讨会在京召开

1月17—18日，环境保护部在京召开大气污染成因与控制及趋势分析学术研讨会。京津冀区域大气污染防治联合研究顾问组5名院士和总体专家组25名专家，以及全国各地大气领域各研究方向的专家代表受邀参加研讨会，交流大气污染防治研究成果，凝聚科学共识，为完成《大气十条》及“十三五”环境空气质量改善目标任务强化科学支撑。环境保护部部长陈吉宁出席会议并讲话。陈吉宁表示，希望科学家们加强大气污染成因、成分及其影响等方面的基础性研究，坚持问题导向，力求做深做透，加强成果应用，为推动环境科学决策、提升大气治理的针对性和有效性提供有力的科技支撑。研讨会上，与会专家围绕大气污染成因、大气污染控制、空气质量趋势分析3个主题展开深入讨论，以进一步理清我国大气污染的形成机制与成因，明确大气污染治理的方向与重点措施。环境保护部副部长黄润秋出席研讨会。

### 国家自然科学基金委管理科学部重大项目“绿色低碳发展转型中的关键管理科学问题与政策研究”启动会在清华大学召开

1月20日，国家自然科学基金委员会管理科学部重大项目“绿色低碳发展转型中的关键管理科学问题与政策研究”启动会在清华大学召开。国家自然科学基金委员会何鸿鹄副主任，管理科学部吴启迪主任、李一军常务副主任，清华大学党委副书记邓卫教授、科研院院长周羽教授、智库中心主任苏竣教授、低碳经济研究院院长何建坤教授，中华人民共和国国务院参事、原科技部副部长刘燕华研究员，国务院发展研究中心周宏春研究员，复旦大学陈诗一教授，以及重大项目各课题负责人和主要成员60余人出席了会议。启动会上，项目负责人清华大学张希良教授汇报了项目的整体研究思路、协调方案和计划安排。各课题主持人上海交通大学耿涌教授、南京师范大学田立新教授、北京航空航天大学范英教授、清华大学陈文颖教授和张希良教授分别汇报了每个课题的研究思路和技术路线，学术领导小组成员对各课题分别提出了针对性的意见和建议。之后，重大项目学术领导小组成员围绕项目组织方式、数据收集与共享、各课题之间的协调和交叉、国际学术交流等问题，开展了交流讨论。