

以改善环境质量为核心 补齐生态环境突出短板

上接一版

农业是最大的生态系统,农业与农村也是重要污染源,农村环境搞好了,农民群众是最直接的受益者,城镇居民的大米袋子、菜篮子、水缸子也有了可靠的安全保障。“十二五”以来,我们深化农村环保“以奖促治”政策措施。截至2015年底,中央财政共安排农村环保专项资金315亿元,支持7.8万个村庄开展环境综合整治,1.4亿农村人口直接受益。我去过很多农村,整治过的村庄饮用水水源地得到保护,生活污水、垃圾和畜禽养殖污染得到有效治理,村庄环境面貌得到改善,农村老百姓实实在在受益。

二是环境法治建设日益加强。以新修订的《环境保护法》和《大气污染防治法》为标志,环境保护的立法和执法取得明显进展。2015年是《环境保护法》实施年,我们的目标是让其长出钢牙利齿,严起来、硬起来。一是依法落实地方政府环保责任,加大环保督政和公开约谈力度。我部对33个市(区)开展环境保护综合督查,公开约谈15个市级政府主要负责同志;各地对163个市开展综合督查,对31个市进行约谈、20个市(县)实施区域环评限批、176个问题挂牌督办,不仅解决了一批突出问题,而且把环境保护的责任压力层层落实下去、传递下去。二是落实企业环保主体责任,从严查处环境违法行为。去年全国实施按日连续处罚、查封扣押、限产停产8000多件,移送行政拘留留案件2000多件,移送涉嫌环境污染犯罪案件1600多件。各级环保部门罚款42.5亿元,比2014年增长1/3多。三是开展环境保护大检查,全国共检查企业19.1万家,责令关停取缔2.5万家、停产3.4万家、限期改正8.9万家。各地逐步建立完善“一企一档”,将近30万家企业完成建档工作,以此来加强我们的法治化建设、精细化管理。随着去年环保法的实施,环境监管执法趋严、趋实,地方政府保护环境的责任意识、排污企业的守法意识、公众的监督意识都有了较大提升。

三是环境制度和管理不断完善。去年中央密集出台了一系列关于生态文明体制机制的重大部署,《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》和“十三五”规划纲要三份文件共同形成了深化生态文明体制改革的战略部署和制度架构。这其中包括已在河北开展试点的中央环境保护督察巡视、生态环境损害责任追究、生态环境监测事权上收、生态环境损害赔偿制度改革、自然资源资产负债表编制、自然资源资产离任审计等落实地方各级政府责任的制度,体现党政同责、一岗双责。还有推进排污许可证、环评制度改革、推动环境污染强制责任保险等一系列的工作。

环境预防措施得到强化。预防为先是环境保护的首要原则。主要包括五个方面措施:一是划定生态红线,为我们的发展安全、为我们的子孙后代留下资源、留下空间;二是开展战略和规划环评,规划地区发展的同时规划环境约束,三是具体项目上要实行严格的项目环评;四是用标准来引导产业发展,严格环境准入;五是推动产业结构调整,避免产业结构偏重、粗放、低端带来的环境问题。

“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”。通过红线划定优化发展的空间布局,守住生态环境安全的空间底线。“十二五”以来,通过战略环评,我们审查避让了87个(次)自然保护区,沿海港口避开了各级保护区37处,取消敏感岸线开发173公里,削减围填海面积224平方公里,为我们国家长远发展留下了宝贵的生态资源。项目环评上,环境保护部对150多个项目不予审批,涉及总投资7600多亿元,涵盖交通、电力、钢铁、有色、煤炭、化工等行业,规范它们在合适的地方、用合适的技术发展,不能无序地没有自然约束地发展。标准方面,现在形成了1700多个环境标准,构成了比较完备的标准体系,下一步将着力督促标准落地执行。

四是全民绿色行动正在兴起。环境保护需要全社会共同行动。“十二五”以来,我们依托“六·五”世界环境日、世界地球日等纪念活动,应用各种媒介和手段,加强生态环境保护宣传,推动绿色环保观念深入人心。加大信息公开力度,及时主动公布空气、水环境质量等与民生密切相关的环境信息,发布重点排污企业和违法排污企业名单,公开环境影响评价报告书(表)全本公开,政府承诺文件公开,审批决定公开,环评机构和人员诚信信息公开。2015年6

月5日,开通“12369”环保微信举报平台,让每一部手机都成为一个移动监控点,让每一位公众都是一位环保监督员。截至2015年底,全国共收到并办理举报线索超过1.3万件,件件有着落、有反馈。信息公开对提升公众的环境意识、监督企业守法,发挥了重要作用。

(三)加快补齐环保短板、实现全面建成小康社会社会环保目标面临难得机遇和诸多挑战。

“十三五”时期我国经济发展表现出速度变化、结构优化、动力转化三大特点,环境保护处于既有作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期,机遇与挑战并存,动力与压力同在。

从机遇上看,主要有四个方面:一是党中央、国务院高度重视解决生态环境问题。习近平总书记多次强调“两山论”,“像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”,形成一系列的重要论述,把发展观、执政观、自然观内在统一起来,融入到我们党的执政理念、发展理念中,成为全党的共同意志,为今后一个时期解决生态环境问题指明了前进方向,提供了强大动力。

二是经济转型升级可以促进污染物排放强度持续下降。我们正在由过去规模的快速扩张转变成提高质量和效益,这个转变过程会带来我们污染物排放强度的持续降低。

三是全面深化改革与全面依法治国,为环境保护带来政策红利和法治红利。从全球来看,环境治理主要靠经济政策,70%靠经济政策引导,30%靠行政管控。但是宏观经济政策依赖于改革的环境,依赖于一个规范的市场机制,所以全面深化改革、全面依法治国,可以让经济政策和法治带来的红利得以释放,推动污染治理。

四是公众对环境保护的期待与需求持续提升。大家都希望有一个好的环境、清新的空气、干净的水。“APEC蓝”、“阅兵蓝”给大家带来了很强的幸福感。公众期待提高,有利于形成全社会保护环境的合力,会成为推动优质生态产品供给的重要动力,也是根本动力。

从挑战上看,主要有五个方面:

一是我国工业化、城镇化、农业现代化的任务尚未完成,生态环保面临压力巨大。在人类迄今为止200多年的现代化进程中,实现工业化的国家不超过30个、人口不超过10亿,主要是经济合作与发展组织(OECD)国家,我国是十几亿人口的大国。要在发展中解决环境问题,有经济社会发展规律、自然规律的客观限制,难度巨大。

二是伴随着经济下行压力加大,发展与保护的矛盾更加突出。经济新常态下,工业化、城镇化进程减缓,一方面环境压力在减少,另一方面,我们是在高基数上的放缓,污染物新增量依然处于高位,带来的环境压力仍然十分巨大。

三是进一步推进环境治理和质量改善,各项工作艰巨复杂。二次污染需要翻倍的投入才能解决,相比国际上一些国家,我国是在较低的收入水平解决更为复杂的环境问题,改善环境质量的边际成本在增加,边际效益在下降。

四是区域环境分化趋势显现,统筹协调的要求高范围广。我国经济社会发展不平衡,东部一些地区进入工业化后期,环境质量出现好转态势,但中西部很大程度上仍在复制东部过去的发展模式,处于重工业集聚发展阶段。从项目环评审批的情况看,中西部有可能重复东部一些地区污染严重、生态受损的状况。西部生态环境敏感度高、监管能力弱,一旦出问题,将会是灾难性的。

五是国际社会尤其是发达国家要求我国承担更多环境责任,压力日益加大。随着综合国力的增强,国际社会特别是发达国家要求我国承担更多环境责任的压力日益加大。

总而言之,小康全面不全面,生态环境质量是关键。生态环境已成为全面建成小康社会的突出短板。扭转环境恶化趋势,提高环境质量是中央的明确要求和人民群众的热切期盼,需要我们付出极其艰苦的努力。

二、规划纲要对生态环境保护作出全面部署

十二届全国人大四次会议审议批准了《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。面向全面建成小康社会的奋斗目标,这份共二十篇、八十章、6万6千多字的规划纲要,举世瞩目、反响热烈、影响深远。

“十三五”规划纲要有很多亮点,其中最核心的就是以理念创新引领实践

创新,用创新理念规划发展、引领发展、推动发展,自觉把创新、协调、绿色、开放、共享发展理念贯穿在规划纲要的全过程、各领域、各环节。特别是规划纲要把推动形成绿色生产生活方式、加快改善生态环境作为事关全面小康、事关发展全局的重大目标任务,进行了部署,充分体现了新时期我们党治国理政的新气象新境界新思路,是我国生态文明建设和环境保护走向深入的重要载体。

(一)规划纲要通篇贯穿绿色发展理念。

规划纲要指出,坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展,是关系我国发展全局的一场深刻变革。五大发展理念是具有内在联系的集合体,其中绿色发展作为五大发展理念之一,是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现,着重解决的是经济发展与环境保护协调、人与自然的和谐问题,与习近平总书记提出的“绿水青山就是金山银山”的“两山论”高度契合,从根本上更新了关于自然资源无价的传统认识,打破了简单把发展与保护对立起来的思维束缚。环境保护与经济发展是一体融合的,抓环境保护就是抓发展,就是抓可持续发展,只有真正抓好环境保护、深入抓绿色发展,才最终能够实现可持续发展。

所以说绿色发展既是把生态文明建设深刻融入经济、政治、文化、社会建设各方面和全过程的全新发展理念,也是实现发展和保护内在统一、相互促进和协调共赢的必由之路;既是正确处理人与自然关系的根本出路,也是推进可持续发展的内生动力;既是立足我国发展大局和长远的必然抉择,也是对世界发展新趋向新潮流的深刻把握。将绿色发展理念贯穿经济社会发展的方方面面,体现了党中央、国务院用硬措施应对硬挑战、加快补齐生态环境短板、提高发展质量和效益的决心和信心。

规划纲要是一份绿色发展的规划纲要,处处体现绿色发展、生态文明建设的要求,不但提出生态文明建设质量总体改善的奋斗目标,设立篇系统部署加快改善生态环境,而且在其他专篇中都有所涉及,注重推动建立资源消耗少、污染排放低的经济体系、市场激励机制和社会行为。

从领域看,绿色发展涉及经济社会发展的各方面和全过程,涉及各部门各行业各阶层,不只是环保部门的事。以推进新型城镇化为例,规划纲要明确要求,要转变城市发展方式,加大“城市病”防治力度,不断提升城市环境质量;根据资源环境承载力调节城市规模,实行绿色规划、设计、施工标准,实施生态廊道建设和生态生态修复工程,建设绿色城市;开展生态文明示范村镇建设行动和农村人居环境综合整治行动,建设田园牧歌、秀山丽水、和谐幸福的美丽宜居乡村。

从主体看,推动绿色发展不能靠政府一家唱独角戏,需要政府、企业、社会共同行动。规划纲要在政府方面,提出创新和完善宏观调控,更加注重保护环境;切实落实地方政府环境责任,开展环保督察巡视。在企业方面,提出实施工业污染源全面达标排放计划;建立企业环境信用记录和违法排污黑名单制度,强化企业污染物排放自行监测和环境信息公开。在公众方面,提出支持绿色发展等新型消费,鼓励绿色出行,开展绿色新生活行动,实施全民节能、节水行动计划,畅通公众参与渠道。

从机制看,良好的体制机制是绿色发展的强大动力和保障,重中之重是在体制机制上更好地解决发展和保护的矛盾。比如,规划纲要在构建发展新体制方面,提出保护自然资源所有者权益,公平分享自然资源资产收益;建立健全生态环境性权益交易制度和平台;完善居民阶梯电价,全面推动居民电价、水价、气价。在推动区域协调发展方面,提出建立健全生态保护补偿、资源开发补偿等区际利益平衡机制。在改革环境治理基础制度方面,提出建立环境质量目标责任制和评价考核机制;实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,推行全流域、跨区域联防联控和城乡协同治理模式;建立覆盖所有固定源的企业排放许可制;实行领导干部环境保护责任离任审计。在健全生态安全保障机制方面,提出加快建立多元化生态补偿机制,完善财政支持与生态保护成效挂钩机制;建立健全生态环境损害评估和赔偿制度,落实损害责任终身追究制度。

从支撑看,绿色发展必须坚持创新驱动,构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构和生产方式,大幅提高经济绿色化程度。比如,规划纲要

在实施创新驱动发展方面提出,围绕环境治理等领域的瓶颈制约,制定系统性技术解决方案,把煤炭清洁高效利用、智能电网、京津冀环境综合治理作为科技创新2030—重大项目。在优化现代产业体系方面提出,加快构建创新能力强、品质服务优、协作紧密、环境友好的现代产业新体系;促进制造业朝高端、智能、绿色、服务方向发展,实施绿色制造工程。推进产品全生命周期绿色管理,构建绿色制造体系;大力推进高效节能环保等新兴前沿领域创新和产业化,形成一批新增长点。这些举措,将从根本上降低污染物的排放强度和总量,提升污染治理的能力和水平。

(二)规划纲要提出“生态环境质量总体改善”目标。

规划纲要将生态环境保护作为供给侧结构性改革的指向标和重要内容,提出“着力推进供给侧结构性改革,使供给能力满足广大人民日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要”。生态环境需要首次与物质文化需要并列,成为人民群众同等重要的基本需求。

按照全面建成小康社会新的目标要求,规划纲要提出今后5年经济社会发展的主要目标,其中核心的一条就是“生态环境质量总体改善”,而且把它单列一项,明确今后5年,要实现生产方式和生活方式绿色、低碳水平上升;能源资源开发利用效率大幅提高,能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量得到有效控制,主要污染物排放总量大幅减少;主体功能区布局和生态安全屏障基本形成。

在“十三五”时期经济社会发展主要指标中,资源环境指标达10项,并且全部为约束性指标,占有约束性指标(13项)的77%,占有指标(25项)的40%,可以说分量大、任务重、要求高、约束强,表明了党中央、国务院加强生态环境保护的鲜明态度、坚定意志和坚强决心。

(三)规划纲要提出一系列生态环境保护任务举措。

规划纲要从加快建设主体功能区、推进资源节约集约利用,加大环境综合治理力度,加强生态保护修复,积极应对全球气候变化、健全生态安全保障机制,发展绿色环保产业等7个方面进行安排部署。主要特点和要求有:

一是突出源头预防。预防是最有效的解决环境问题的办法。首先是建设主体功能区,这是绿色发展的空间战略,核心是构建科学合理的国土空间开发格局,使各类开发建设活动在宏观布局上得到控制。同时对不同的区域建立由空间规划、用途管制、差异化绩效考核等构成的空间治理体系。

规划纲要还在部署推进京津冀协调发展和长江经济带发展两大发展战略中特别突出环境保护。将“扩大环境容量和生态空间”作为京津冀协调发展的重点任务,要求构建区域生态环境监测网络、预警体系和协调联动机制,加强大气污染联防联控,加强饮用水水源地保护,划定生态保护红线。在“推进长江经济带发展”部署中按照总书记提出的“共抓大保护,不搞大开发”的要求,把修复长江生态环境放在压倒性位置,推进全流域水资源保护和污染治理,建设成为我国生态文明建设的先行示范带、创新驱动带、协调发展带。

二是突出节约与保护协同。规划纲要提出要建立节约集约循环利用的资源观,推动资源利用方式根本转变,加强全过程节约管理,大幅提高资源利用综合效益,并对用水、用能、用地等都提出了具体强度和总量双控指标。

三是突出环境治理。规划纲要明确了今后5年大气、水、土壤污染防治的目标任务。要求严格落实约束性指标,划定城市空气质量达标计划,地级及以上城市重污染天数减少25%;严格保护良好水体和饮用水源,加强水质较差湖泊综合治理与改善,主要江河湖泊水功能区水质达标率达到80%以上;实施土壤污染分类分级防治;大力推进污染物达标排放和总量减排;加强环境基础设施建设,城市、县城污水集中处理率分别达到95%和85%。

四是突出系统保护。规划纲要提出坚持保护优先、自然恢复为主,推进自然生态系统保护与修复,全面提升各类自然生态系统稳定性和生态服务功能,筑牢生态安全屏障。要求全面提升生态系统功能,推进重点区域生态修复,扩大生态产品有效供给,维护生物多样性。

五是突出制度建设。规划纲要提出,加强生态文明制度建设,完善生态环境保护制度,划定并严守生态保护红线,建立森林、草原、湿地总量管理制

度,建立绿色税收体系,研究建立生态价值评估制度,探索编制自然资源资产负债表。当前,我国多年累积的环境风险开始逐步释放,进入环境高风险期。必须筑牢生态环境风险防控的屏障,实施环境风险全过程管理,减少环境风险隐患,妥善处置突发环境事件。

六是突出重大工程支撑。规划纲要提出工业污染源全面达标排放、大气环境治理、水环境治理、土壤环境治理、危险废物污染防治、核与辐射安全保障能力提升等6项环境治理保护重点工程,以及国家生态安全屏障保护修复、国土绿化行动、国土综合整治、天然林保护、新一轮退耕退牧还林还草、防沙治沙和水土流失综合治理、湿地保护与恢复、濒危野生动植物抢救性保护等8项山水林田湖重点生态工程。这些重大工程保质保量按时完成,将为实现生态环境质量改善提供强大基础,同时也为子孙后代留下持续发展的“绿色银行”。

这些重大部署和举措,着眼于全面建成小康社会的宏大愿景,立足生态环境保护实际,目标明确,鼓舞人心。

环境学中有一个“库兹涅茨曲线”,揭示的是经济发展与环境保护之间的关系。简要地说,就是伴随着经济增长,污染物排放量会到达顶峰,环境质量出现恶化,而在经济增长超过某个发展阶段比如产业结构调整、城镇化减慢或完成后,污染物排放量会到达顶峰,并随后出现下降,环境质量好转。环境治理的关键是峰值能不能低一点、拐点能不能早一点。所以,我们把峰值和拐点作为衡量一个国家发展与保护、污染治理努力程度的宏观指标。

“十二五”期间,我国的环境“库兹涅茨曲线”正在发生积极变化。4项主要污染物——化学需氧量(COD)、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放量持续下降,超额完成“十二五”规划目标。二氧化硫和氮氧化物排放量减少,带来最明显的环境变化,就是我国酸雨污染已大为减轻,全国酸雨面积已经恢复到上世纪90年代水平。

这说明,只要思路正确,措施有力,充分发挥后发优势,久久为功,扎实作为,把污染物排放总量降下来,环境质量完全可以好起来。我们下决心也有信心,用比发达国家更短的时间更好地解决环境问题,实现更加绿色的发展。

三、“十三五”要着力推进的环境保护重点工作

“十三五”蓝图已经绘就,下一步就是要真抓实干,把规划纲要确定的一系列部署落到实处。我们将紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻创新发展、协调、绿色、开放、共享新发展理念,以提高环境质量为核心,以生态文明体制改革为动力,实行最严格的环境保护制度,打好大气、水、土壤污染防治三大战役,推进主要污染物减排,严密防控环境风险,不断提高环境管理体系化、科学化、法治化、精细化和信息化水平,加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化,确保2020年生态环境质量总体改善。

概括来讲,“十三五”环保工作思路主要体现在一个核心、一个制度、三大战役,实现管理五化、抓好五大任务,即紧紧抓住提高环境质量这个核心,实行最严格的环境保护制度,突出重点打好三大战役,提高环境管理五化水平,推动落实5个方面的重要任务。

一个核心是以提高环境质量为核心。由总量控制转为环境质量是党中央的重大决策部署和调整。环境质量改善是生态环境保护的根本目标,也是评判环境保护工作的最终标尺。“十三五”我们将把以环境质量为核心贯穿到环境保护工作的各个方面,硬碰硬、实打实,抓出一批实实在在的环境治理成果,让人民群众看得见、摸得着、能受益,真切感受到环境质量的改善,增强获得感和幸福感。

一个制度是实行最严格的环境保护制度。这是继最严格的耕地保护制度、最严格的水资源保护制度之后,中央提出的第三个最严格的制度。“最严格”体现了从源头、全过程和生产、流通、消费各环节来加强环境保护的新思路。保护环境的治本之策是源头严防,关键所在是过程严管,根本保障是后果严惩。建立最严格的环境保护制度,就是要建立系统规范的环境约束机制,强化政策落地落实,好使管用,形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。

提高环境管理五化水平。要适应发展从粗放式走向追求质量和效益,环境管理也要相应做出积极的调整,所以

我们提出了向系统化、科学化、法治化、精细化、信息化五化的转变。系统化,就是要按照总书记“山水林田湖是一个生命共同体”的系统观,遵循生态系统的整体性、系统性及其内在规律,进行整体保护、系统修复、综合治理。科学化,着重解决的是环境治理措施的针对性和有效性问题。环境治理不能搞大水漫灌,不搞搞短期行为,这样做成本高,效果还不好。要遵循科学的方法,懂得为什么治、治什么、怎么治。法治化,就是用法律法规来约束政府、约束部门、约束企业,树立环保法律的权威和震慑力,做到依法保护、依法治污、违法严惩,通过法治化更好释放和发挥经济政策的作用。精细化,就是改变过去的粗放管理方式,分类别分层制定更加精细的目标任务,当务之急是把目标

和任务分解下去,让地方“跳起来摘桃子”,把压力和责任层层传导下去,横向到边、纵向到底,核心是各级地方政府切实扛起生态环境保护责任,一级一级抓落实、一级一级抓考核。目标任务要坚持环境质量这个核心和根本,着重明确省、市、县生态环境质量要求。我们将强化质量目标导向,完善以环境质量改善为核心的目标及考核评价体系,将环境质量指标作为对地方党委政府的硬约束,严格落实问责。

(二)打好大气、水、土壤污染防治三大战役。

深入实施《水十条》。狠抓饮用水安全保障,督促指导各地实施从水源到水龙头全过程监管,全面公开饮用水安全相关信息。做好良好水体的保护,从规划、资金、管理等方面着手,确保“好水”不能变差。下力气治理“差水”,督促地方政府逐步解决城市黑臭水体等问题。

出台实施《土十条》。重点是夯实两大基础,突出两大重点,推进三大任务和强化三大保障。两大基础是开展土壤污染状况详查,摸清家底,建立健全法规标准体系。两大重点是农田地、建设用地提出管控要求。三大任务是分别对未污染的、正在污染的、已污染的土壤提出防治和风险监控措施。三大保障是加大科技研发力度、发挥政府主导作用、强化目标考核。

大家都很关心大气污染防治,下面我重点讲一下《大气十条》的实施。我们要从推进产业结构调整 and 去产能,加强散煤和机动车治理,提高城市管理水平、加强区域联防联控、强化重污染天气应对等方面加强大气污染防治。

在推进产业结构调整和去产能方面,今后几年要结合落实中央“去产能”目标任务,运用环保等多种手段,严格控制新增产能,有序退出过剩产能。在京津冀地区,主要是去除钢铁、燃煤、水泥等重化工业产能,提高产业清洁生产 and 绿色化水平。

在加强散煤和机动车治理方面,将主要通过集中供热替代、煤改气、煤改电以及使用太阳能等清洁能源替代散煤。把黄标车和重型柴油车等高污染车辆作为防控重点。一方面,加速黄标车和老旧车的淘汰,另一方面,加强新生产车辆环保监管,将重型柴油车作为重点,严肃查处一批典型违法企业。

在提高城市环境管理水平方面,将强化对市政工程、建筑工地、道路施工、工业堆场等扬尘管控措施,进一步加强渣土运输车辆、露天烧烤、餐饮油烟的管理,控制好面源污染。聚焦“工业大院”,打掉一批违法排污和不能限期达标排放的企业。

在加强区域联防联控方面,将不断深化重点区域联防联控,统一规划,统一标准,统一监测,力争用三到五年左右时间推进珠三角、长三角、京津冀区域空气质量依次达标。

在强化重污染天气应对方面,将着力指导地方提高应对重污染天气的能力。包括根据预测的情况及时预警,按高级别预警执行,并提醒公众做好健康防护;推动重点区域统一重污染天气的预警分级标准,细化响应流程;进一步提高应急措施的操作性和有效性,指导地方加强应对。

下转三版