



**中国环境与发展国际合作委员会**

**中国环境与发展重要政策进展  
与国合会政策建议影响报告  
(2013-2017)**

**2017年12月**

## 编写说明

自 2008 年开始，中国环境与发展国际合作委员会(简称国合会)首席顾问及其专家支持专家受国合会秘书处委托，负责起草“中国环境与发展重要政策进展与国合会政策建议影响”报告(以下简称“影响报告”)，旨在使国合会中外委员全面了解中国过去一年出台的重大环境与发展政策，了解国合会近几年，特别是上一年度主要政策建议，以及被中国相关立法、政策的采纳情况。报告将中国的政策实践与国合会政策建议进行梳理和对照，显示国合会政策研究主题的选择、建议的内容与政策进展的相关性，并非国合会的影响力评估报告。

鉴于今年是第六届国合会的第一年，本报告对过去五年影响进行综述，并梳理中国环境与发展领域主要政策进展，以方便新一届国合会委员全面了解相关情况。

# 目录

编写说明.....	2
一、环境与发展规划.....	5
(一) 生态文明体制改革加速.....	5
(二) 国民经济和社会发展规划绿色升级.....	6
(三) 探索基于生态文明的城市发展模式.....	8
(四) 借助“互联网+”，提升环境治理能力.....	9
(五) 多规合一，统筹国土空间规划与资源环境保护.....	10
(六) 国合会相关政策建议概述.....	11
二、生态系统和生物多样性保护.....	14
(一) 划定生态红线和实施生态补偿.....	14
(二) 制定全国生态规划纲要.....	16
(三) 确立生态环境损害赔偿制度.....	16
(四) 编制自然资源资产负债表.....	17
(五) 修订野生动物保护法.....	18
(六) 建立国家公园管理体制.....	18
(七) 国合会相关政策建议概述.....	19
三、能源、环境与气候.....	21
(一) 推进能源革命，建立现代能源体系.....	21
(二) 优化能源结构，支持可再生能源发展.....	22
(三) 加强能源需求端管理，加大能效提升力度.....	24
(五) 统筹国家应对和适应气候变化工作.....	25
(六) 积极推进全国碳市场建设.....	25
(七) 国合会相关政策建议情况.....	26
四、治理和法治.....	29
(一) 主要环保法律完成修订.....	29
(二) 推动环保体制机制改革.....	30
(三) 司法助推生态文明建设与绿色发展.....	31
(四) 设立国家生态文明试验区.....	32
(五) 推行排污许可证.....	32
(六) 改革资源环境相关税制.....	33
(七) 构建绿色金融体系.....	33
(八) 改革环境影响评价制度.....	34
(九) 健全企业环境信用体系.....	35
(十) 倡导建立绿色生活方式.....	35
(十一) 国合会相关政策建议情况.....	36
五、污染防治.....	39
(一) 大气污染防治.....	39
(二) 水污染防治.....	40
(三) 土壤污染防治行动计划实施.....	40
(四) 国合会相关政策建议概述.....	41
六、区域和国际参与.....	42

(一) 国际气候变化领域的责任担当和历史引领作用 .....	42
(二) 南南合作与联合国可持续发展议程 .....	43
(三) 建设绿色“一带一路” .....	44
(四) 开启金砖国家生态环境与气候变化合作新的十年 .....	45
(五) 国合会政策建议情况 .....	45
七、结语 .....	47
附表 过去五年中国重大环境与发展政策进展与国合会政策建议对照表 .....	49

## 一、环境与发展规划

### （一）生态文明体制改革加速

2017年10月18日在北京召开的中国共产党第十九次全国代表大会，习近平总书记就“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”做出专题论述，指导今后乃至2050年生态文明建设顶层设计。

习近平总书记指出，我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。坚持节约优先、保护优先、自然恢复，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。

**（1）推进绿色发展。**加快建立有利于绿色生产和消费的政策体系，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系。构建市场导向的绿色技术创新体系，发展绿色金融，壮大节能环保、清洁生产、清洁能源产业。推进能源生产和消费革命，构建清洁低碳、安全、高效的能源体系。全面推进资源节约和循环利用，实施国家节水行动，降低能耗、物耗，实现生产系统和生活系统循环链接。倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费和不合理消费，开展创建节约型机关、绿色家庭、学校、社区和出行等行动。

**（2）着力解决突出环境问题。**坚持全民共治、源头防治，持续实施大气污染防治行动，打赢蓝天保卫战。加快水污染防治，实施流域环境和近岸海域综合治理。强化土壤污染管控和修复，加强农业面源污染防治，开展农村人居环境整治行动。加强固体废弃物和垃圾处

置。提高污染排放标准，强化排污者责任，健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度。构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。积极参与全球环境治理，落实减排承诺。

**(3) 加大生态系统保护力度。**实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性。完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作。开展国土绿化行动，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，强化湿地保护和恢复，加强地质灾害防治。完善天然林保护制度，扩大退耕还林还草。严格保护耕地，扩大轮作休耕试点，健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度，建立市场化、多元化生态补偿机制。

**(4) 改革生态环境监管体制。**加强对生态文明建设的总体设计和组织领导，设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。构建国土空间开发保护制度，完善主体功能区配套政策，建立以国家公园为主体的自然保护地体系。坚决制止和惩处破坏生态环境行为。

## **(二) 国民经济和社会发展规划绿色升级**

从过去的国民经济和社会发展规划实施情况来看，经济指标超额完成，而生态环境指标常常处于滞后于国民经济和社会的发展。而

自“十一五”开始，节能减排作为强制性约束性指标纳入到国民经济与社会发展规划，中国经济发展慢慢进入绿色转型轨道<sup>1</sup>。由于历史欠账过多，且受到污染物长期累积性影响，一些生态环境问题集中爆发，比较明显的是2013年开始频频来袭的区域性、大面积、长时间雾霾现象成为影响人们正常生产与生活的大问题。

2013年开始，新一届中央领导直面生态环境保护问题，将生态文明纳入“五位一体”总体战略布局，在生态环境保护方面开始了前所未有的行动。“十三五”规划是迈向小康社会决胜阶段的五年规划，具有十分重要的意义。相比过去两个五年规划，“十三五”规划是全面绿色转型的规划，提出了指导发展的“创新、开放、绿色、协调、共享”五大理念，在历史上前所未有。

**从生态环境的基本目标看：**“十三五”强调以“生态环境质量改善”为核心，以建立绿色生产方式和生活方式为抓手，一手抓生产、一手抓消费，最终基本形成主体功能区布局和生态安全屏障。与“十二五”规划强调减量目标不同，以质量改善作为核心，反映出中国生态环境治理思想的具有巨大进步。

**从关于生态环境管理上看：**“十二五”规划在体制机制上突破不多<sup>2</sup>，“十三五”规划在生态文明体制改革的总体方案的设计下，提出了一系列的综合性、体制性改革，包括建立环境质量目标责任制和评

---

<sup>1</sup>从“十一五”规划开始设定的：单位国内生产总值能源消耗降低 20%，化学需氧量、二氧化硫排放分别减少 10%；到“十二五”规划设定的：单位国内生产总值能源消耗降低 16%，单位国内生产总值二氧化碳排放降低 17%。主要污染物排放总量显著减少，化学需氧量、二氧化硫排放分别减少 8%，氨氮、氮氧化物排放分别减少 10%。

<sup>2</sup>建立健全区域大气污染联防联控机制，控制区域复合型大气污染；加大环境执法力度，实行严格的环保准入；建立环保社会监督机制等。

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，实行排污许可“一证式”管理，严格环保执法，开展跨区域联合执法，强化执法监督和责任追究，建立企业环境信用记录和违法排污黑名单制度，实行领导干部环境保护责任离任审计等环境治理基础制度改革。

总的来看，“十三五”规划的指导理念、基本目标、体制机制等方面都有了重大的调整 and 改变，对于推进生态环境质量改善的改革力度和深度前所未有。

### （三）探索基于生态文明的城市发展模式

2015年12月，中央城市工作会议召开。会议提出，要以城市群为主体形态，科学规划城市空间布局，实现紧凑集约、高效绿色发展。要强化大中小城市和小城镇产业协作协同，农业现代化同步发展，形成城乡发展一体化新格局。要统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展的宜居性。城市基础设施，要按照绿色循环低碳的理念进行规划建设。

“十三五”规划提出，加快构建大中小城市和小城镇合理分布、协调发展的城市化战略格局。建立健全城市群发展协调机制，实现城市群一体化高效发展。超大城市和特大城市要加快提高国际化水平，适当疏解中心城区非核心功能，强化与周边城镇高效通勤和一体发展。支持海绵城市发展，提高城市建筑和基础设施抗灾能力。加快新型城市建设，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系统修复工程，建设绿色城市。

#### （四）借助“互联网+”，提升环境治理能力

2015年3月的《政府工作报告》中首次提出，制定“互联网+”行动计划，推动移动互联网、云计算、大数据、物联网等与现代制造业结合，促进电子商务、工业互联网和互联网金融健康发展，引导互联网企业拓展国际市场。同年，国务院发布《关于印发促进大数据发展行动纲要的通知》指出，大数据已成为国家基础性战略资源，成为提升政府治理能力的新途径。建立“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的管理机制，实现基于数据的科学决策，将推动政府管理理念和社会治理模式进步。

2016年1月11日，国家发改委发布《“互联网+”绿色生态

##### 《“互联网+”绿色生态三年行动实施方案》三大要点

一是加强资源环境动态监测，会同地方政府建立资源环境监测预警数据库和信息共享平台。制定《“互联网+”林业行动计划》，积极推动生态红线监测、生态红线一张图建设，建设适应“互联网+”绿色生态的林业标准体系等。

二是大力发展智慧环保，利用智能监测设备和移动互联网，完善污染物排放在线监测系统，增加监测污染物种类，扩大监测范围，形成全天候、多层次的智能多源感知体系。加强企业环保信用数据的采集整理，将企业环保信用记录纳入全国统一信用信息共享交换平台。完善环境预警和风险监测信息网络，提升重金属、危险废物、危险化学品等重点风险防范水平和应急处理能力等。

三是完善废旧资源回收利用和在线交易体系，制定《“互联网+”资源循环行动方案（2016—2020）》，支持回收行业利用物联网、大数据开展信息采集、数据分析、流向监测，推广“互联网+”回收新模式等任务。

三年行动实施方案》，提出推动互联网与生态文明建设深度融合，完善污染物监测及信息发布系统，形成覆盖主要生态要素的资源环境承载能力动态监测网络，实现生态环境数据的互联互通和开放共享。充分发挥互联网在逆向物流回收体系中的平台作用，提高再生资源交易利用的便捷化、互动化、透明化，促进生产生活方式绿色化。

2016年3月，环保部发布《生态环境大数据建设总体方案》，强调要以改善环境质量为核心，统一基础设施建设，集中管理数据资源，推动系统整合互联和数据开放共享，促进业务协同，完善制度标准和数据安全体系，通过五年的努力，基本建成大数据应用平台、管理平台 and 大数据环保云平台架构，实现生态环境综合决策科学化、监管精准化、公共服务便民化。

### （五）多规合一，统筹国土空间规划与资源环境保护

2015年，《生态文明体制改革总体方案》提出建立统一规范的空间规划编制机制；《加快推进生态文明建设的意见》提出，到2020年国土空间开发格局进一步优化，经济、人口布局向均衡方向发展，陆海空间开发强度、城市空间规模得到有效控制，城乡结构和空间布局明显优化。2017年1月3日，国务院关于印发《全国国土规划纲要（2016—2030年）》，对国土空间开发、资源环境保护、国土综合整治和保障体系建设等做出总体部署与统筹安排，是战略性、综合性、基础性规划。提出了生态环境总体目标：2020年，人居环境逐步改善，生态系统稳定性不断增强，生物多样性得到切实保护；2030年，集约、绿色、低碳、循环的资源利用体系基本建成，生态环境得到有效保护，资源节约集约利用水平显著提高，生产、生活和生态功能明显提升。《纲要》还提出建立安全和谐的生态环境保护总体格局和推动建立协调联动的区域发展格局。

### **《纲要》关于建立生态保护总体格局和区域发展格局的表述**

建立安全和谐的生态环境保护总体格局。一是，分类分级推进国土全域保护。以资源环境承载状况为基础，综合考虑不同地区的生态功能、开发程度和资源环境问题，突出重点资源环境保护主题，有针对性地实施国土保护、维护和修复，切实加强环境分区管治，改善城乡人居环境，提高自然生态系统功能，加强海洋环境保护，促进形成国土全域分类分级保护格局。二是，构建陆海国土生态安全格局。构建以青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带以及大江大河重要水系为骨架，以其他国家重点生态功能区为支撑，以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成部分的陆域生态安全格局。统筹海洋生态保护与开发利用，构建“一带一链多点”海洋生态安全格局。

推动建立协调联动的区域发展格局，包括全面实施“一带一路”战略、京津冀协同发展战略、长江经济带战略，以三大战略为引，积极谋划区域发展新格局，沿大江大河和重要交通干线，由东向、由沿海向内地，形成以点带线、由线到面的新经济增长极，拓展区域发展新空间，塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、资源环境可承载的区域发展新格局。同时，促进区域协调发展。继续深入实施区域发展总体战略，立足区域资源环境禀赋，发挥比较优势，确定不同区域发展定位、开发重点、保护内容和整治任务，完善创新区域政策，提高区域政策精准性。推动重点地区加快发展，扶持老少边贫地区跨越发展，支持资源型地区转型发展，促进区域错位协同发展。发挥国土开发集聚区的辐射带动作用，推进开发集聚区及其周边地区的城镇发展、产业布局、资源开发利用、生态环境保护 and 基础设施建设，推进区域一体化发展进程。

## **（六）国合会相关政策建议概述**

过去五年来，国合会在环境与发展规划方面提出了诸多有价值、前瞻性的政策建议，可概括为六个方面：

### **第一、关于加快生态文明体制改革**

国合会在推动中国可持续发展理念转变方面，发挥了十分重要的历史作用。成立第二年（1993年），国合会提出摒弃粗放型的生产经营方式，寻求集约型生产。1996年中国政府《“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确要求，实现经济增长方式由粗放型向集约型转变。自2007年十六大提出“生态文明”理念开始，国合会通过独特平台向国际社会传播生态文明理念，研究生态文明框架或顶层设计下的生态环境保护体制机制改革、法律制度改革、构建绿色金融体系、

环境税收制度、生态补偿机制、生态功能区划条件下的生态保护红线划定等综合性配套改革。第四届以来，国合会一直围绕推动中国经济发展的绿色转型，推出系列重大研究，提出了绿色低碳循环发展的理念，着手研究了生产端的绿色供应链倒逼转型、终端的绿色可持续消费方式，提出绿色家庭、绿色学校、绿色社区和绿色出行等理念，提出建立有利于发展方式绿色转型的领导干部政绩考核体系。在 2012 年 8 月国务院发布的《节能减排“十二五”规划》中就明确规定，国务院每年组织开展省级人民政府节能减排目标责任评价考核，考核结果作为领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容，纳入政府绩效管理，实行问责制。

2013 年，国合会提出“十三五”时期要建立全面绿色的五年规划的政策建议。《“十三五”规划》将绿色与创新、开放、协调、共享并列，作为了指导理念。

## **第二、关于建立以环境质量改善为核心的目标**

2006 年开始的“十一五”规划，尽管提出了减排约束性指标，但与环境质量改善并没有建立直接的计量—反应关系。国合会 2012 年给中国政府的政策建议中提到，应以改善环境质量与保障公众健康为目标，推动环境管理战略转型。“十三五”规划明确将环境质量改善作为核心目标，同时要实施更加严格的污染排放控制和环境风险防范，推动环境保护向环境质量、人体健康、生态系统保护综合方向转变。

## **第三、关于建立新的环境管理制度**

长期以来，生态环境保护工作受到各方面的制约和掣肘，无论中央层面还是地方层面，均在体制机制上存在不顺畅之处。特别是地方环保局地位尴尬。为了更进一步推动环境管理体制改革的，国合会在2015年的政策建议中再次提出，加快生态文明体制改革，建立多元共治的环境治理体系，推动新时期省以下环境垂直管理体制改革的。

#### **第四、关于可持续城镇化**

可持续城镇化是国合会研究的重大问题之一。早在2005年，国合会提出建立多层次的政府-民间伙伴关系(PPP)，以改善城市交通、加强环保设施建设、促进水、能源和材料节约型建筑的发展。2012年，着眼于区域平衡发展，国合会提出要分区域制定可持续城镇发展规划，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局原则，努力形成资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐的东西、中、西部城镇发展新格局。

在新的历史时期，国合会相继提出“人的城镇化”理念，落实以人为本、尊重生态系统、生态服务和绿色空间的城镇化；高度关注城镇化进程中的资源环境挑战，探索绿色城镇化模式；鼓励采取“紧凑型、多中心”的城镇功能格局；探索基于生态文明理念的城镇化模式。这些政策建议为中央政府重视，部分被吸收和采纳。

#### **第五、关于互联网+时代的环境保护**

大数据和移动互联网不仅极大的改变人们的生产和生活，更将生态环境保护工作推动到一个更高的发展水平。国合会在2015年前

瞻性提出建议，建立覆盖全国的生态环境大数据网络、信息系统和环境管理平台，提升环境管理信息化和决策支撑能力。

## **二、生态系统和生物多样性保护**

过去五年来，生态系统和生物多样性保护得到了极大加强，具体进展总结如下：

### **（一）划定生态红线和实施生态补偿**

长期以来，中国在生态保护方面可以使用的有效手段不多。以全国功能区划为基础的生态红线制度以及跨区域平衡绿色发展的生态补偿政策是新时期实现生态环境有效保护的两大法宝。

1. 生态红线制度。关于生态红线的研究经历了较为长期的探索。早在2001年，原国家环保总局会同有关部门组织完成了西部地区生态环境现状调查，以甘肃省为试点开展了生态功能区划。2002年原国家环保总局正式发布了《生态功能区划暂行规程》。这被看作是中国生态功能区划工作的初步成果。2008年，环境保护部、中国科学院公告发布《全国生态功能区划》（2008年 第35号）。

经历十多年后，生态功能区制度建设进入了快车道。2015年4月25日，中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》明确提出设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内。2015年11月23日，《全国生态功能区划（修编版）》完成修订，用于指导全国编制和调整生态功能区划。2015年4月30日，环境保护部制定实施《生态保护红线划定技术指南》，为指导各地生态保护红线划定提供具体的操作指南。

2016年5月30日，国家发改委等9部门印发《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》，提出依法在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线；科学划定森林、草原、湿地、海洋等领域生态红线，有效遏制生态系统退化的趋势。

具体实践层面，江苏、海南、湖北、江西、重庆、沈阳等地开展划定和管控试点；天津、江苏发布实施生态保护红线；重庆、海南、陕西、宁夏等地开展重点生态功能区环境保护全过程管理试点，推动优化国家重点生态功能区转移支付政策。

2. 生态补偿制度。2015年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》，提出国家建立统一的生态环境损害鉴定评估技术标准体系。鼓励符合条件的社会组织依法开展生态环境损害赔偿诉讼。2016年4月，国务院办公厅发布了《关于健全生态保护补偿机制的意见》，提出：到2020年，实现森林、草原、湿地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖，跨地区、跨流域补偿试点示范取得明显进展，多元化补偿机制初步建立。该《意见》详细提出实行以地方补偿为主、中央财政给予支持的横向生态保护补偿机制办法。鼓励受益地区与保护生态地区、流域下游与上游通过资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等方式建立横向补偿关系。

实践层面，山东省<sup>3</sup>、湖北省<sup>4</sup>先后实施用生态补偿与奖惩办法来治理大气污染、改善空气质量。2016年，福建广东汀江-韩江流域、广西广东九洲江流域、河北天津引滦入津流域、江西广东东江流域等已经签署跨省流域上下游横向生态补偿协议，生态补偿试点工作全面启动。

## （二）制定全国生态规划纲要

2016年12月，《全国生态规划纲要》明确提出到2020年，生态空间得到保障，生态质量有所提升，生态功能有所增强，生物多样性下降速度得到遏制，生态保护统一监管水平明显提高，生态文明建设示范取得成效，国家生态安全得到保障，与全面建成小康社会相适应。对于生物多样性的保护，《纲要》提出，强化生态质量及生物多样性提升体系。开展生物多样性调查和评估、保护与减贫示范，促进西部生物多样性丰富地区传统产业转型升级和脱贫。加强生物遗传资源保护与生物安全管理。

## （三）确立生态环境损害赔偿制度

改革开放以来，经济发展引发生态环境问题，对排污者造成的重大环境污染和生态破坏损失追偿、对公众的环境权益和生态系统保护力度均不足。《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》等有关制度的

---

<sup>3</sup> 《山东省环境空气质量生态补偿暂行办法》实行季度考核，按照对全省空气质量改善的贡献大小核算各市补偿资金。市级环境空气质量改善，对全省空气质量改善作出正贡献，省级向市级补偿；市级环境空气质量恶化，对全省空气质量改善作出负贡献，市级向省级补偿。市级向省级交纳的资金纳入省级生态补偿资金进行统筹，用于补偿环境空气质量改善的市。

<sup>4</sup> 《湖北省环境空气质量生态补偿暂行办法》明确规定，省环保厅每季度公开发布环境空气质量考核结果，并将各地生态补偿资金核算结果上报省政府并抄送省财政厅。省财政厅按年度通过调整相关地方的一般性转移支付资金额度，实行生态补偿和奖惩。环境空气质量生态补偿奖惩资金由省和各地统筹用于大气污染防治工作，不得挤占挪用。

出台，是追究生态环境损害赔偿责任、保护生态环境资源和推动生态文明制度建设的重要举措。

2015年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》，提出到2020年，力争在全国范围内初步构建责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度。为贯彻落实《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》的要求，2016年6月，环保部发布《生态环境损害鉴定评估技术指南总纲》和《生态环境损害鉴定评估技术指南损害调查》。

《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》的出台，标志着中国《宪法》、《物权法》和各类环境、资源法确立的自然资源国家所有权开始进入司法保护途径。由省级人民政府对生态破坏者提出生态损害赔偿请求，与社会组织提起的环境公益诉讼形成合力，从而真正落实新《环境保护法》规定的“损害担责”原则。

2017年8月29日，中央全面深化改革领导小组第三十八次会议审议通过《生态环境损害赔偿制度改革方案》（方案）是国家层面首次以制度化方式对生态环境损害赔偿制度进行较系统和完善的规定。

#### **（四）编制自然资源资产负债表**

编制自然资源资产负债表，加强对领导干部自然资源资产离任审计、生态环境损害责任追究具有十分重要意义。

2015年11月，国务院办公厅发布了《编制自然资源资产负债表试点方案》，主要目标是通过探索编制自然资源资产负债表，推动建立健全科学规范的自然资源统计调查制度，努力摸清自然资源资产

的家底及其变动情况，为推进生态文明建设、有效保护和永续利用自然资源提供信息基础、监测预警和决策支持。同时，将自然资源资产负债表编制纳入生态文明制度体系，与资源环境生态红线管控、自然资源资产产权和用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、生态环境损害责任追究等重大制度相衔接。

2016年，中央深改组第三十次会议审议通过《关于健全国家自然资源资产管理体制试点方案》。总的思路是按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的原则，落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制。

#### **（五）修订野生动物保护法**

2016年7月，全国人大常委会通过了新修订的《野生动物保护法》，这是《野生动物保护法》自1988年通过以来首次大改。新修订的《野生动物保护法》第二十六条明确规定“不得虐待野生动物”，还规定了实质性的动物福利保护内容。新修订的《野生动物保护法》将“野生动物保护”改为“野生动物及其栖息地保护”，实现了保护对象的全面性、系统性和相关性。

#### **（六）建立国家公园管理体制**

2016年12月5日，中央深改组召开第三十次会议审议通过了《大熊猫国家公园体制试点方案》《东北虎豹国家公园体制试点方案》，并提出，要统筹生态保护和经济社会发展、国家公园建设和保护地体系完善，在统一规范管理、建立财政保障、明确产权归属、完善法律制度等方面取得实质性突破。

2017年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》，提出到2020年，国家公园体制试点基本完成，整合设立一批国家公园，分级统一的管理体制基本建立，国家公园总体布局初步形成。到2030年，国家公园体制更加健全，分级统一的管理体制更加完善，保护管理效能明显提高。目前国家公园体制的建立进入总结推广经验的关键阶段。

### （七）国合会相关政策建议概述

过去五年来，国合会在生态系统和生物多样性方面提出了诸多有价值的、前瞻性的政策建议。具体总结如下：

1. 关于生态保护红线、生态补偿以及生态环境损害赔偿。国合会高度重视生态保护问题，相继设计和实施了多项关于生态系统保护的研究课题，提出包括建立生态补偿和生态红线制度的多项建议。早在2005年，国合会就专门设置了关于生态补偿的研究课题，并在后续研究和政策建议中多次提到建立生态补偿机制，解决区域性和跨界生态保护问题等。例如，国合会2006年建议创立生态补偿机制，以调节利益相关方在环境利益与经济收益分配之间的关系，并制定相关法律和政策以鼓励环境保护的行为；2008年建议健全生态补偿机制，探索城乡一体化环境管理模式，整体推进环境保护事业；2009年建议建立煤炭开采生态补偿制度，实施环境损害恢复保证金制度；2010年建议加快生态补偿的立法进程，建立和完善森林、草地与湿地的公益性补偿基金等<sup>5</sup>；2012年提出生态补偿资金应

---

<sup>5</sup>加快生态补偿的立法进程，建立和完善森林、草地与湿地的公益性补偿基金，在国家生态补偿框架下，中央政府应为国家级自然保护区设置充足合理的预算；逐步将退耕还林（草）

结合东部、中西部生态功能区划定；2013年提出在生态系统服务价值核算的基础上，全面建立生态补偿和污染损害赔偿等机制；2014年提出以生态保护红线为基础，完善生态补偿制度和激励机制<sup>6</sup>。

对于生态红线，国合会在政策建议中也多次提出，例如国合会在2013年的政策建议中提出，围绕重要和脆弱的生态系统、环境质量和风险防控、对生态环境影响严重的资源能源消耗等方面，设立生态红线加以管控，制定最严格的生态环境管理措施。在2014年的政策建议中，国合会建议国务院尽快制定《生态保护红线管理办法》，将国家生态保护红线体系及相关制度纳入立法；以生态保护红线为基础，完善生态补偿制度和激励机制等。

国合会在2009年的政策建议中提出，除了设立禁区和流域内、区域间补偿制度外，对于破坏或者损害生态环境的，要按照“谁破坏谁补偿”的原则进行赔偿，要研究制定相关环保标准和指南。

**2. 关于编制自然资源资产负债表,加强干部政绩考核。**长期以来,中国政府政绩考核过于偏重GDP而对生态保护考量不足。为了扭转这一失衡的政绩考核,国合会多年来集中国内外专家开展了系列政策研究,并提出诸多关于国民经济核算和政府政绩考核的政策建议。例如在2010年的政策建议中,提出开展生态系统服务价值和绿色核算研

---

等林地纳入国家生态补偿范围；建立海洋生态补偿/赔偿机制；建立水生态系统保护的生态补偿机制。建立专项建设资金和生态补偿等资金机制，为中西部生态保护与修复提供稳定的资金支持。

<sup>6</sup>综合考虑建立土地权属与利益相关者生态补偿长效机制，将生态补偿直接支付到生态保护红线区的土地所有者或经营者，以生态保护红线区为重点布局重大生态建设工程。以及加快推进和完善生态补偿制度。坚持“谁污染谁付费，谁破坏谁赔偿，谁保护谁受益”的原则，调动地方政府特别是财政困难地方政府保护环境的积极性。

究，并纳入国民经济核算体系和政绩考核体系中。在 2012 年的政策建议中提出，构建绿色国民经济核算体系是建立有利于绿色转型的领导干部政绩考核体系的根本性改革措施，中央政府应组织继续推动相关研究，加快示范和应用进程。在 2013 年的政策建议中提出，组织开展绿色国民经济核算研究工作，逐步建立将资源消耗、环境损害和保护效益纳入国民经济评价体系的方法。

国合会关于绿色国民经济核算的政策建议为推动环境审计、建立国有自然资产管理等奠定了良好的基础。

3. 关于建立国家公园管理体制和野生动物保护的建议。国合会借鉴国际上国家公园管理体制以及加强野生动物保护相关经验，提出了政策建议。国合会 1999 年提出，加强保护生物多样性的立法与执法，防止对野生动植物资源的破坏与不合理利用。在 2007 年提出，遏制《濒危野生动植物物种国际贸易公约（CITES）》所禁止的各项活动。

2015 年，国合会建议制定《国家公园法》，明确“国家公园”性质和分类体系，建立综合性行政管理体系，解决现行自然保护区、风景名胜区、地质公园和森林公园等各类保护区体系混杂、功能定位不清、管理机构交叉重叠问题。

### **三、能源、环境与气候**

#### **（一）推进能源革命，建立现代能源体系**

2014 年 4 月，国务院办公厅印发《能源发展战略行动计划（2014-2020 年）》，提出坚持“节约、清洁、安全”的战略方针，加快构建

清洁、高效、安全、可持续的现代能源体系，并明确总量控制目标：到2020年，一次能源消费总量控制在48亿吨标准煤左右，煤炭消费总量控制在42亿吨左右，非化石能源占一次能源消费比重达到15%，天然气比重达到10%以上，煤炭消费比重控制在62%以内，并提出了节约优先、立足国内、绿色低碳、创新驱动四大战略。

2015年4月25日，《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出了2020年中国资源节约型和环境友好型社会建设目标。

《意见》提出能源消耗强度持续下降，资源产出率大幅提高，非化石能源占一次能源消费比重达到15%左右。这些指标也成为中国制定“十三五”能源系列规划所遵循的根本依据。

## （二）优化能源结构，支持可再生能源发展

1. 严控煤炭消费，推进电能替代。《能源发展战略行动计划（2014-2020年）》提出，实施煤炭消费减量替代，降低煤炭消费比重，京津冀鲁、长三角和珠三角等要削减区域煤炭消费总量。为贯彻落实《大气污染防治行动计划》，国家发改委、环保部、国家能源局印发《加强大气污染防治重点城市煤炭消费总量控制工作方案》，提出空气质量相对较差前10位城市煤炭消费总量较上一年度实现负增长的目标。2016年3月，国家发改委、国家能源局发布《关于促进中国煤电有序发展的通知》，提出“严控各地煤电新增规模”，逐步淘汰服役年限长，不符合能效、环保、安全、质量等要求的火电机组。

2016年5月，国家发改委、国家能源局、财政部、环境保护部等八部委发布了《关于推进电能替代的指导意见》，提出2016-2020年，

实现能源终端消费环节电能替代散煤、燃油消费总量约1.3亿吨标煤，带动电煤占煤炭消费比重提高约1.9%，带动电能占终端能源消费比重提高约1.5%，促进电能占终端能源消费比重达到约27%。

2016年3月，国家发改委、国家能源局发布了《能源技术革命创新行动计划（2016 - 2030年）》，提出的总体目标是：到2020年，中国能源产业国际竞争力明显提升，能源技术创新体系初步形成。到2030年，建成与国情相适应的完善的能源技术创新体系，支撑中国能源产业与生态环境协调可持续发展，进入世界能源技术强国行列。

2. 推进化石能源清洁化利用。2014年12月，国家能源局、环保部、工信部联合发布《关于促进煤炭安全绿色开发和清洁高效利用的意见》；2015年4月，国家能源局发布《煤炭清洁高效利用行动计划（2015-2020年）》，积极推进煤炭发展方式转变，提高煤炭资源综合开发利用水平，促进煤炭清洁高效利用。2014年10月，财政部、税务总局印发《关于实施煤炭资源税改革的通知》，对煤炭资源税实行从价定率计征，促进资源节约集约利用和环境保护。2016年，全面推进资源税改革，扩大资源税征收范围，有效发挥税收杠杆调节作用。

3. 推动非化石能源发展。财政部、国家发改委、国家能源局共同制定并发布了《可再生能源发展基金征收使用管理暂行办法》《可再生能源电价附加补助资金管理暂行办法》，国家发改委发布了《可再生能源发电全额保障性收购管理办法》，为可再生能源费用补偿提供政策支撑，保障可再生能源优先发展。截至2016年底，中国非化石能源占一次能源的消费比重比2015年提高了1.3个百分点，达到了13.3%

的历史新高。

### （三）加强能源需求端管理，加大能效提升力度

1. 加强节能目标责任考核和管理。“十二五”期间国家发改委会同有关部门组织对省级人民政府进行节能目标责任评价考核，将考核结果作为对地方领导班子和领导干部综合考核评价的参考内容，纳入政府绩效管理。

2. 完善节能标准标识。2014年，国家发改委等七部门联合发布《关于印发能效“领跑者”制度实施方案的通知》，实施范围包括终端用能产品、高耗能行业和公共机构，开展能效“领跑者”产品及企业评选。

3. 推广节能技术与产品。2013年以来，工业和信息化部发布《工业节能与绿色发展专项行动实施方案》《国家重点推广的电机节能先进技术目录》《通信行业节能技术指导目录》等文件，推广相关行业重点节能减排技术；发布《“能效之星”产品目录》，推广使用高效节能空调、节能汽车、高效电机、绿色照明产品等节能产品。国家发改委印发《国家重点节能技术推广目录》。

4. 推进建筑领域节能。住房和城乡建设部制定《“十二五”建筑节能专项规划》推进建筑节能。

5. 推进交通领域节能。交通运输部印发《绿色循环低碳交通发展指导意见》《建设低碳交通运输体系指导意见》等文件，落实《关于加快民航行业节能减排工作的指导意见》。财政部会同有关部门发布《关于节约能源、使用新能源车船税优惠政策的通知》。交通运输

部开展重点企业能耗统计监测，开展天然气动力车船试点，实施燃料消耗量限值标准和发布燃料消耗量达标车型。科技部组织开展“十城千辆”节能新能源汽车示范推广应用工程。

6. 推动公共机构节能。国务院机关事务管理局推动建立了公共机构节能管理体系。商务部制定了《绿色商场》行业标准，开展绿色商场示范创建工作。

### **（五）统筹国家应对和适应气候变化工作**

2013年，国家发改委联合多部门颁布《国家适应气候变化战略》，明确提出中国适应气候变化的主要目标、重点任务、区域格局和保障措施，为统筹协调开展适应工作提供指导。2014年，国家发改委发布《国家应对气候变化规划（2014-2020年）》，提出了中国应对气候变化工作的指导思想、目标要求、政策导向、重点任务及保障措施。全国大多数省（自治区、直辖市）发布了省级应对气候变化专项规划，将应对气候变化工作纳入国民经济和社会发展规划。各主要部门制定本领域应对气候变化规划或方案。2015年，中国政府向联合国提交《强化应对气候变化行动—中国国家自主贡献》，提出中国二氧化碳排放2030年左右达到峰值并争取尽早达峰、单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%-65%等自主行动目标，为中国应对气候变化中长期工作指明了方向。

### **（六）积极推进全国碳市场建设**

2016年1月，国家发改委发布了《关于切实做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知》，协同推进全国碳排放权交易市场建设，

确保2017年启动全国碳排放权交易，实施碳排放权交易制度。

2016年2月，国家发改委和住建部联合发布了《气候适应型城市建设试点工作方案》，提出到2020年，典型城市适应气候变化治理水平显著提高，绿色建筑推广比例达到50%；到2030年，城市适应气候变化能力全面提升。2016年3月发布的《“十三五”规划纲要》专章规定了“积极应对全球气候变化”，要求“坚持减缓与适应并重，主动控制碳排放，落实减排承诺，增强适应气候变化能力，深度参与全球气候治理，为应对全球气候变化做出贡献。”

为了保障碳排放交易平台等公共资源交易平台的顺利运行，2016年6月，国家发改委、工信部、财政部等十四部委联合制定了《公共资源交易平台管理暂行办法》。

### （七）国合会相关政策建议情况

能源和气候变化问题一直是国合会研究重点领域。自成立以来，国合会先后开展了十几个关于能源的政策研究课题，特别是近些年来，国合会在推进能源结构优化、能源效率提高、能源清洁利用、能源节约以及应对气候变化方面提出了诸多政策建议。

**1. 关于能源发展战略。**国合会在2009年提出，降低能源消费总量和清洁能源结构是协调能源与环境关系的根本出路，但这将是一个漫长和艰难的过程。因此，中国应将提高能源效率作为优先战略任务。同时，中国应从保证国家能源安全和环境安全的战略高度出发，研究和实施安全、高效、清洁的国家煤炭开采与利用新战略，为中国绿色经济又好又快地发展提供长期稳定的能源基础。

对于作为长期能源供应基础的煤炭资源，国合会建议进一步明确煤炭在国家中长期能源战略中的基础地位，加快研究制定面向煤炭可持续利用的国家煤炭新战略。从煤炭开采、运输、最终使用、排放和废物的全生命周期出发，规划煤炭资源的安全、高效和洁净使用，加强控制和降低温室气体排放，根据环境标准控制煤炭消费总量，加强中央政府职能部门的监管。

**2. 关于能源结构优化。**在能源结构优化方面，国合会提出三个层次的建议：

第一，关于煤炭总量消费比重下降。国合会 2009 年政策建议，优化能源结构，大力发展低碳能源。力争使煤炭占能源消费的比例由目前的 70%左右降低到 2020 年、2030 年和 2050 年的 55%左右（“十三五规划”提出 2020 年煤炭消费比重占 58%）、50%以下和 1/3 左右。

第二，关于煤炭替代。国合会 2012 年政策建议提出，大力推行天然气、低硫柴油、液化石油气、电等优质能源替代煤，实现优质能源供应和消费多元化。

第三，关于能源结构调整和应对大气污染。国合会 2014 年提出，2020 年前使煤炭比例明显下降。控制石油增量，2025 年前尽早达到峰值。2025 年前后，非化石能源增量高于化石能源；2030 年前化石能源消费实现绝对量下降。运用强制性的法律法规推动可再生能源发电和使用；将非化石能源所占比重每年至少提高 0.7 个百分点，2030 年或更早实现可再生能源占能源消费 20%以上的目标。

国合会 2013 年政策建议提出，解决目前大气污染等突出环境问题，根本之策是加大转变经济增长方式和调整能源结构，严格控制煤炭消费总量，提高汽柴油质量，推进城市绿色出行。

**3. 关于节能。**国合会 2009 年建议，推广建筑节能技术与措施，建设节能、低碳建筑。建立各地区不同功能建筑的能耗标准，以此作为考核节能和进行经济补贴的依据；对既有高耗能建筑开展节能改造；利用财税政策鼓励开发商和消费者投资、购买节能低碳建筑；开展节能低碳建筑示范；加强城市能耗监管和审计，开展节能产品认证；大力改进城市供热供暖效率，鼓励扩大新能源利用。

国合会 2011 年建议，修订建筑、交通设备、主要工业耗能设备、家用电器、照明设备等主要耗能产品的能效标准。完善能效标识、节能产品认证，扩大强制性能效标识实施范围。严格执行能效标准，提升高能耗行业准入门槛。对新建大型公共建筑和商品化住房进行建筑能效专项测评，凡达不到强制性标准的，不得办理竣工手续，从源头上实现减排。同时，建立建筑行业能效标准核查和许可证制度。加大对节能减排监测、指标和考核体系建设，强化节能目标责任考核，健全奖惩制度。

**4. 关于应对和适应气候变化。**国合会 2011 年提出，把加强应对气候变化的相关立法纳入立法工作议程，尽快制定和颁布实施《能源法》，并对《煤炭法》《电力法》《节约能源法》《可再生能源法》等法律法规进行相应修订，进一步鼓励清洁、低碳能源开发和利用。

国合会 2014 年政策建议提出，更加关注城市应对气候变化的能力

和其他城市环境类规划。建立适应气候变化风险评估框架以及相应的财政应急资金。

**5. 关于碳市场。**国合会 2009 年政策建议提出，逐步探索和建立自愿性的碳排放交易体系。2011 年建议，推行排放权交易制度，建立包括常规污染物和碳排放的交易市场与平台，尽早开展碳税试点。

综上，国合会关于能源、环境与气候变化的问题做了深入系统性的研究，提出的关于煤炭清洁利用、能源结构调整、提高能效、节能以及应对大气污染、气候变化的诸多建议为中国政府高度重视并不同程度采纳，比如关于煤炭可持续清洁利用的建议得到李克强总理批示。

## **四、治理和法治**

### **（一）主要环保法律完成修订**

2013年5月，习近平总书记在主持中共中央政治局就大力推进生态文明建设进行第六次集体学习时强调：只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。

2014年开始，环保立法工作进入快车道。《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《环境影响评价法》《环境保护税法》

《核安全法》等多部法律完成修订或制定，《土壤污染防治法》进入全国人大常委会立法审议程序。

从《环境保护法》修订开始，环境立法突出强化污染者责任和地方政府、党政机构负责人责任；强化以环境质量改善、保障公民健康为核心。2015年1月1日，新《环境保护法》开始施行，环境执法力度空前提高，环保执法威慑力大大提升。自2016年1月1日起施行的新《大气污染防治法》抓住了大气环境质量改善这个主线，增加了“大气污染防治标准和限期达标规划”“重点区域大气污染联合防治”“重污染天气应对”等三章内容。将于2018年1月1日实施的新《水污染防治法》更加明确了各级政府的水环境质量责任，增加“省、市、县、乡建立河长制，分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作，针对公众健康和生态环境影响、打击非法排污行为和数据造假、城镇污水处理厂的运营、畜禽养殖污染防治、饮用水水源地保护和管理”等内容。

## （二）推动环保体制机制改革

1. 环保部内部管理机构改革。随着经济发展，水、土、气问题日益突出。国务院先后于2013、2015、2016年发布大气、水和土壤污染防治行动计划。2016年3月3日，环境保护部设立水、大气、土壤三个环境管理司，以更好地落实三大污染防治行动。

2. 环境监测、监察和执法垂直管理试点启动。2016年9月，《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》发布。《意见》强化地方党委和政府及其相关部门的环境保护责任，明确省级环保部门对全省（自治区、直辖市）环境保护工作实施统一监督管理；调整地方环境保护管理体制，市级环保局实行以省

级环保厅（局）为主的双重管理；市县两级环保部门的环境监察职能上收，由省级环保部门统一行使。为建立健全高效协调的运行机制，加强跨区域、跨流域环境管理，《意见》还提出要建立健全环境保护议事协调机制，强化环保部门与相关部门协作，实施环境监测执法信息共享。

3. 实施离任审计。2015年7月，中央全面深化改革领导小组创造性地提出“党政同责，领导干部自然资源资产离任审计、损害生态环境终身追责”等。在此之前，地方发生了环境事故一般会追究政府责任，而没有明确的党内法规和国家法规规定党委在环境保护方面的具体职责。今后对干部的自然资源资产离任审计写入审计部门的工作职责中，将形成自上而下的压力，督促各级干部重视生态文明建设。

4. 开展环保督察。中央环保督察掀起了一场治污问责风暴。2015年12月31日至2016年2月4日，根据《环境保护督察方案（试行）》的要求，中央率先在河北启动环保督察。中央拟用两年时间完成对所有省市自治区的首轮环保督查。截至2017年8月，受理群众举报案件10万余件，问责1万余人。<sup>7</sup>

### （三）司法助推生态文明建设与绿色发展

2016年5月26日，最高人民法院发布《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》，提出充分发挥环境资源审判在救济环境权益、制约公共权力、终结矛盾纠纷和形成公共政策等方面的功能作用，推动生态环境质量不断改善。

---

<sup>7</sup> <http://finance.chinanews.com/gn/2017/08-22/8310682.shtml>

在应对气候变化方面，《意见》提出，积极探索气候变化司法应对举措，推动构建国家气候变化应对治理体系，依法审理碳排放相关案件，推动建设全国统一的碳排放交易市场。

#### （四）设立国家生态文明试验区

2016年8月22日，《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》提出设立若干试验区，通过试验探索，到2020年，试验区率先建成较为完善的生态文明制度体系，形成一批可在全国复制推广的重大制度成果。福建省、江西省和贵州省成为首批试验区。截至2017年10月三个试点地区的方案发布，标志着中国生态文明试验区建设进入全面铺开和加速推进阶段。

#### （五）推行排污许可证

2016年11月10日，国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》。《方案》明确到2020年完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作，建立控制污染物排放许可制，实现“一证式”管理。现已经完成对火电、造纸行业企业核发排污许可证，2017年完成《大气污染防治行动计划》和《水污染防治行动计划》重点行业及产能过剩行业企业排污许可证核发。2020年全国基本完成排污许可证核发，形成覆盖所有固定污染源的排污许可制。

纳入排污许可管理的所有企事业单位必须持证排污、按证排污，不得无证排污。企事业单位应依法开展自行监测，建立台账记录，安装在线监测设备的应与环境保护部门联网。环境保护部门要加强监督

管理，依证严格开展监管执法，2017年基本建成全国排污许可证管理信息平台。

### （六）改革资源环境相关税制

2016年5月，财政部、国税总局发布《关于全面推进资源税改革的通知》和《水资源税改革试点暂行办法》，明确从2016年7月1日起全面推进资源税改革。此次资源税改革的重点内容将“从量计征”改为“从价计征”。这一举措显示中国政府已经开始考虑将环境成本纳入资源的价格机制。《环境保护税法》2018年1月1日起实施，对排污费平移，增强征收的强制性，减少对排污费征收的干预。

河北省开展水资源税试点，采取水资源费改税方式，将地表水和地下水纳入征税范围。对高耗水行业、超计划用水以及在地下水超采地区取用地下水适当提高税额标准，正常生产生活用水维持原有负担水平不变。

### （七）构建绿色金融体系

《生态文明体制改革总体方案》明确提出要“建立中国绿色金融体系”。2015年12月31日，国家发改委发布《绿色债券发行指引》，规定企业发行绿色债券，可以享受一系列优惠条件。人民银行在2016年12月22日发布关于绿色金融债的公告，提出要发布非金融企业发行绿色债券的指引。

2016年8月31日，中国人民银行、环保部、国家发改委等七部委发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》，提出支持地方发展绿色金融，建设绿色项目库，为绿色项目提供多种融资渠道，还提出推

动开展绿色金融国际合作、推动提升对外投资绿色水平，提高环境信息披露水平，探索使用环境污染责任保险等工具进行环境风险管理。2017年6月，江西、贵州、新疆、广东、浙江启动绿色金融试点。

在中国的倡议下，2016年9月的G20杭州峰会设立了绿色金融研究小组，形成了《二十国集团绿色金融综合报告》，绿色金融首次纳入G20峰会议程。

#### （八）改革环境影响评价制度

2015年12月，环保部制定《建设项目环境影响后评价管理办法（试行）》和《建设项目环境影响评价区域限批管理办法（试行）》。

2016年7月，全国人大常委会通过了修改后的《环境影响评价法》（自2016年9月1日起施行），进一步简政放权，并加大对违法行为的制裁力度<sup>8</sup>。同年7月，环保部发布《“十三五”环境影响评价改革实施方案》，提出的工作目标包括“战略和规划环评顶层设计更加完善，约束性得到加强，环评预警体系初步建立”<sup>9</sup>。

---

<sup>8</sup>具体内容：删除了建设项目环评审批前置的规定，改为建设项目环评审批与其他审批程序同步进行，但仍须在项目开工前完成；取消了“涉及水土保持的建设项目，还必须有经水行政主管部门审查同意的水土保持方案”的规定；取消了行业主管部门“预审”的规定；强化了规划环评，要求专项规划的编制机关对环境影响报告书结论和审查意见的采纳情况作出说明，不采纳的，应当说明理由；加大了对违法行为的处罚力度，取消了备受诟病的“补办环评”制度，对未批先建的违法行为，由县级以上环境保护行政主管部门责令停止建设，根据违法情节和危害后果，处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款，并可以责令恢复原状。

<sup>9</sup>具体内容：深入开展战略环评工作，完成京津冀、长三角、珠三角等三大地区战略环评，组织开展长江经济带和“一带一路”战略环评。“开展区域环境影响预警试点。以改善环境质量为目标，开展区域环境容量匡算和预警。开展长江经济带和京津冀协同发展战略环境影响预警。开展典型重点开发区域和优化开发区域资源环境承载预警试点。开展典型限制开发区域和禁止开发区域空间红线预警。”

### （九）健全企业环境信用体系

2015年12月，环保部和国家发改委联合发布《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》，提出到2020年，企业环境信用制度基本形成，企业环境信用记录全面建立，覆盖国家、省、市、县的企业环境信用信息系统基本建成，环保守信激励和失信惩戒机制有效运转，企业环境诚信意识和信用水平普遍提高。

2015年12月，江苏省发布《关于根据环保信用等级试行差别电价有关问题的通知》，根据年度环境信用等级实行差别电价和污水处理收费政策。

### （十）倡导建立绿色生活方式

2015年4月25日，国务院正式发布《关于加快推进生态文明建设的意见》，提出坚持把培育生态文化作为重要支撑，将生态文明纳入社会主义核心价值观体系，加强生态文化的宣传教育，倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式，提高全社会生态文明意识。2015年11月，环保部发布《关于加快推动生活方式绿色化的实施意见》，提出到2020年，生态文明价值理念在全社会得到推行。2016年2月，国家发改委、中宣部、科技部等部门联合发布了《关于促进绿色消费的指导意见》，提出按照绿色发展理念和社会主义核心价值观要求，加快推动消费向绿色转型，构建有利于促进绿色消费的长效机制。

2017年5月26日，中共中央就推动形成绿色发展方式和生活方式进行第四十一次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，

推动形成绿色发展方式和生活方式，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，努力实现经济社会发展和生态环境保护协同共进。

### （十一）国合会相关政策建议情况

过去五年，国合会继续发挥其在环境与发展领域政策研究的战略性、预警性、宏观性的特点，从环保体制机制性改革、管理手段创新、生活方式转变等方面提出了诸多建设性意见。

**1. 关于环保体制机制改革。**国合会着眼长远，强调建设绿色发展国家治理体系，这一建议影响深远。2016年，国合会建议，建立绿色发展国家治理体系，在“十三五”期间，将生态文明理念、原则和规范纳入宪法之中，建立以生态文明为统领的法律制度和行政管理基础体系。而国家出台的系列生态文明改革以及生态文明试验区举措，都与这条建议有密切关联。国合会2015年政策建议还提出，适时召开中央生态文明工作会议，全面部署生态文明体制改革和资源环境保护工作，真正落实生态环境保护“党政同责”，在政策上作出前瞻性部署，在重大任务上提出明确要求，强化地方各级党委、政府及有关部门生态环保责任，推动经济、社会、环境协调发展。

对于环保体制机制的系统性改革，不仅覆盖环保部内部管理机构，还囊括全国环境管理体制。国合会早在2006年就建议，国家环境保护总局升格为环境部。2008年，国家环境保护总局升格为环境保护部，成为国务院组成部门。环保部水、土、气三司的机构调整，则顺应世界环境按照要素管理的通行做法。关于地方的环境管理体制，国

合会在 2006 年关于改革和提高政府环境管理能力的政策建议中明确提出，“通过调整地方环境管理体制，形成省以下环境管理直管并使国家环境保护总局与省级环保局建立直接负责关系，强化各级政府环境执政能力”。时隔十年，这条政策建议为中国政府采纳。

国合会 2015 年政策建议进一步提出，用好省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度，探索在京津冀等地区建立区域环境保护机构<sup>10</sup>，强化区域联防联控机制。加强国家对地方政府环境保护绩效监督，将环境质量改善作为地方政府政绩考核的重要指标，定期组织第三方对有关部门环保绩效进行独立评估，并将结果向全社会公开。

对于环保司法体制改革，国合会在 2014 年建议，大力推动环境司法，强化环境司法实践，推动环保和司法部门之间的协调，加强环境法庭和环境法官队伍建设，推进生态环境损害公益诉讼。

**2. 关于环境管理手段创新和优化。**一是关于金融体制绿色化改革。绿色金融是国合会十分具有前瞻性的政策性研究。2015 年，国合会针对中国金融系统的绿色化改革提出了诸多建设性和引领性政策建议，包括：建立国家绿色发展基金；推动绿色信贷、绿色债券和绿色保险；建立跨部门的绿色金融协调机制等，国合会关于绿色金融的研究及政策建议引领了历史潮流，不但为中央政府采纳，而且纳入 G20 重要议题，具有重要影响。二是关于资源环境税制改革。国合会在 2015 年政策建议提出，改革重要资源性产品的价格机制，将环境成本纳入价格机制。制定绿色财税政策，将生产和消费领域所产生的环境成本显

---

<sup>10</sup>这条建议则被相关部门借鉴，拟酝酿成立首个区域性的京津冀环境保护机构。

性化。推动政府绿色采购，鼓励领先企业自愿推行绿色供应链管理。

三是关于许可证制度。国合会 2015 年建议，制定《排污许可法》，整合排污许可制度同环境标准、环境监测、环评、三同时验收、排污申报、总量控制、环保设施监管等制度的关系，提高排污许可制度的法律地位，发挥排污许可制度在环境管理中的核心和基础作用。

四是关于推进企业绿色信用建设。国合会 2014 年建议，抓紧建立企业环境信用评价体系。对以达标排放为基础、持续不断改进环境绩效的企业给予鼓励，为中小企业提供治理服务平台与贷款支持。积极推动行业、企业自愿追求良好环境绩效的行动。国合会在 2015 年政策建议提出，建立企业环境信用评价体系，强制上市公司披露环境信息。国合会关于推进企业绿色信用建设的政策建议为中央所高度重视，并在十九大报告中有专门的体现。

**3. 关于绿色生活方式。**国合会在 2015 年政策建议指出，要推动可持续消费，引导绿色饮食、推广绿色服装、倡导绿色居住、鼓励绿色出行，引领生活方式向绿色化转变。

**4. 关于生态文明法治。**立法和执法是国合会政策建议长期给予关注的内容。国合会在 2012 年的政策建议中提出，目前实施的《大气污染防治法》已不能适应新形势下的大气污染防治要求，需要加以修订。一是把对人体健康有重要影响的 PM2.5 和臭氧作为中国大气污染防治的核心内容；二是把空气质量改善作为大气环境管理的核心内容；三是进一步强化对违法行为的处罚，提高大气环境违法成本。

2013 年国合会在政策建议中提出：加强企业履行环境和社会责任的配套法律法规。加强公司法、环境保护法、消费者权益保护法以及劳动法等多种法律间的配合，加大对违规企业的惩戒力度；推动地方环保法庭建设，完善相关司法实践；支持环境公益诉讼，发挥社会环保团体的监督作用。国合会在 2014 年的政策建议中提出，建立体现生态文明建设目标的环境法治体系，加强环境执法和监管，尽快制定新《环境保护法》相关条款实施细则。还提出，“建立一个法定、权威和独立的环保部门和公安机关联合执法机制，提高执法监督实效。”国合会在 2015 年政策建议中明确提出，加快推动《民法典》生态化编纂并适时启动《环境法典》研究编纂。制定《危险化学品安全与环境风险管控法》《排污许可法》《环境标准法》《国家公园法》和《土壤污染保护法》等，全面加强环境法治。国合会在 2016 年政策建议提出，建议把生态文明建设和可持续发展的理念、原则和规范纳入具体法律中，包括宪法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等。再次呼吁制定环境法典，制定《中国可持续发展法治保障方案》，针对区域性的问题，制定《京津冀地区大气环境保护特别法》，完善《环境影响评价法》等。

## **五、污染防治**

过去五年，中国在污染防治方面污染治理力度之大前所未有。

### **（一）大气污染防治**

2013年9月，国务院正式发布《大气污染防治行动计划》（以下简称《计划》），提出到2017年，全国空气质量总体改善，重污染

天气较大幅度减少；京津冀、长三角、珠三角等区域空气质量明显好转。这是中国有史以来力度最大的空气清洁行动。历时四年，全国环境空气质量总体向好，重点区域主要污染物浓度同比下降，但部分地区特别是北方地区冬季大气污染形势依然严峻。过去一段时间主要是逐渐解决末端治理问题，包括超低排放、提标改造等，要寻找新的减排量，必须在能源、产业结构调整上下更大气力。

## （二）水污染防治

2015年4月2日，国务院印发《水污染防治行动计划》，即《水十条》，提出到2020年，全国水环境质量得到阶段性改善。到2030年，力争全国水环境质量总体改善，水生态系统功能初步恢复。到本世纪中叶，生态环境质量全面改善，生态系统实现良性循环。

2016年2月，国家发改委、环境保护部发布《关于加强长江黄金水道环境污染防治治理的指导意的通知》，以改善水环境质量为核心，将修复长江生态环境摆在压倒性位置。到2020年，长江经济带水环境质量持续改善，水质优良（达到或优于Ⅲ类）比例总体稳定保持在75%以上，干流水质稳定保持在优良水平；饮水安全保障水平持续提升，地级及以上城市集中式饮用水源水质达到或优于Ⅲ类比例总体高于97%；主要污染物排放总量大幅削减；三峡库区水质进一步改善；太湖等主要湖泊富营养化得到控制。

## （三）土壤污染防治行动计划实施

2016年5月，国务院正式发布《土壤污染防治行动计》，提出改善土壤环境质量，保障农产品质量和人居环境安全。以农用地中的

耕地和建设用地中的污染地块为重点，坚决守住影响农产品质量和人居环境安全的土壤环境质量底线。《土壤污染防治行动计划》的工作目标是：到 2020 年，全国土壤污染加重趋势得到初步遏制，土壤环境风险得到基本管控。到 2030 年，全国土壤环境质量稳中向好，农用地和建设用地的土壤环境安全得到有效保障，土壤环境风险得到全面管控。到本世纪中叶，土壤环境质量全面改善，生态系统实现良性循环。

#### （四）国合会相关政策建议概述

大气、水、土壤等治理的研究是国合会一以贯之的主线。过去五年来，国合会开展了大量的相关研究，提出了诸多建设性政策建议，并为中国政府所采纳，不同程度地推动了新时期大气、水和土壤污染防治行动方案的出台，加快了我国绿色转型的步伐。

1. 关于大气污染治理。为推动大气污染控制，国合会在2011年设置专题政策研究，对区域大气污染控制做了研究。在2014年，国合会提出，建立基于质量改善的大气污染防治管理模式；完善区域大气污染联防联控机制；进一步强化区域大气污染防治政策等建议。2012年，国合会提出，加强大气污染联防联控，改善区域大气环境质量。修订相关法律，为区域大气污染防治提供法律保障。加大污染治理力度，实施多污染物协同控制。加大投入与科技支撑，尽快实施国家清洁空气行动计划。国合会2013年建议，在实施大气行动计划过程中，中央政府应重点监督和协调好三个方面的落实工作：一是加大考核问责地方落实情况的力度；二是中央相关部门落

实配套政策的到位情况；三是区域内各地方政府联合行动的情况。

**2. 关于水污染治理。**关于水污染治理，国合会在2015年提出，建立国家重大宏观战略环境风险评估与预防制度，针对“一带一路”、京津冀一体化、长江经济带等宏观战略开展环境风险评估，形成环境风险预防机制。将修复长江生态环境摆在压倒性位置，以改善水环境质量为核心，全面推进长江水污染防治和生态保护与修复工作。

**3. 关于土壤污染治理。**针对土壤污染问题，国合会也开展了相关研究。2011年建议在传统工业和矿区的土壤污染领域制定相应的污染防治、能源和气候变化、资源定价、生态补偿和环境恢复等一揽子绿色方案和政策措施。2014年提出将定期发布和更新未来对城市人口造成健康威胁的空气、水和土壤污、气候变化影响和应对的预测结果，作为政府官员绩效考核的重要依据。2015年在课题研究的基础上，明确提出把列入立法规划的《土壤污染防治法》修改为《土壤环境保护法》，体现了立法理念的转变。

## **六、区域和国际参与**

### **（一）国际气候变化领域的责任担当和历史引领作用**

2015年11月30日，习近平主席在巴黎气候变化会议上发表《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》的重要讲话，指出中国一直是全球应对气候变化事业的积极参与者。中国积极开展双边与多边的努力，与美、法、欧以及与金砖国家在会前发表了一系列联合声明，为《巴黎协定》的达成发挥了重要的作用。2016年4月22日，中国在联合国总部签署《巴黎协定》，向国际社会发出了中国愿与各国

共同抵御全球变暖的积极而有力信号。2016年9月3日，杭州 G20 峰会前夕，全国人大常委会批准中国加入《巴黎协定》。

2016年10月，《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》第28次缔约方会议在卢旺达基加利召开。会议以协商一致的方式达成了历史性的限控温室气体氢氟碳化物（HFCs）协议。中国作为该议题谈判联合主席，在弥合各方分歧、凝聚共识方面作出了艰苦努力，各国代表均对此予以高度认可。

## （二）南南合作与联合国可持续发展议程

2015年9月26日，习近平出席联合国发展峰会，宣布中国将设立“南南合作援助基金”，首期提供20亿美元，支持发展中国家落实2015年后发展议程。中国承诺，将继续增加对最不发达国家投资，力争2030年达到120亿美元。此外，中国政府还认真落实气候变化领域南南合作政策承诺。为加大支持力度，中国在2015年9月宣布设立200亿元人民币的中国气候变化南南合作基金。

2017年9月5日，习近平主席在厦门国际会议中心主持新兴市场国家与发展中国家对话会时宣布，中国将在南南合作援助基金项下提供5亿美元的援助。为推动国际发展合作，中方将利用南南合作援助基金、中国-联合国和平与发展基金、气候变化南南合作基金等机制，积极助力其他发展中国家落实可持续发展议程。中国还将利用国际发展知识中心、南南合作与发展学院等平台，同各国加强发展经验交流 and 能力建设合作，并在未来一年为其他发展中国家提供4万个来华培训名额。

### （三）建设绿色“一带一路”

2015年3月28日，《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》发布，明确指出，在投资贸易中突出生态文明理念，加强生态环境、生物多样性和应对气候变化合作，共建绿色丝绸之路。

2016年3月17日，《“十三五”规划纲要》指出，要广泛开展教育、科技、文化、体育、旅游、环保、卫生及中医药等领域合作。

2016年11月24日，国务院发布《“十三五”生态环境保护规划》，明确提出，要推进“一带一路”绿色化建设。加强中俄、中哈以及中国-东盟、上海合作组织等现有多双边合作机制，积极开展澜沧江-湄公河环境合作；开展全方位、多渠道对话交流活动，实施绿色丝路使者计划，分享中国生态文明、绿色发展理念与实践经验；建立健全绿色投资与绿色贸易管理制度体系，落实对外投资合作环境保护指南；开展环保产业技术合作园区及示范基地建设，推动环保产业走出去；推进“一带一路”沿线省（区、市）产业结构升级与创新升级，推动绿色产业链延伸；开展重点战略和关键项目环境评估，提高生态环境风险防范与应对能力。编制实施国内“一带一路”沿线区域生态环保规划。

2017年5月，习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛提出，要践行绿色发展新理念，倡导绿色、低碳、循环、可持续的生产生活方式，加强生态环保合作，建设生态文明，共同实现2030年可持续发展目标；抓住新一轮能源结构调整和能源技术变革趋势，建设全球

能源互联网，实现绿色低碳发展；设立生态环保大数据服务平台，倡议建立“一带一路”绿色发展国际联盟，并为相关国家应对气候变化提供援助。

2017年4月，环保部、外交部、发改委和商务部发布《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》，加强生态环境保护，共同建设绿色丝绸之路。构建互利合作网络、新型合作模式、多元合作平台，力争用3-5年时间，建成务实高效的生态环保合作交流体系、支撑与服务平台和产业技术合作基地；用5-10年时间，建成较为完善的生态环保服务、支撑、保障体系。

#### **（四）开启金砖国家生态环境与气候变化合作新的十年**

2017年9月4日，中国厦门金砖国家领导人第十次会晤发表厦门宣言，明确金砖国家将加强生态环境保护、气候变化等领域的深入合作，共同推进联合国可持续发展议程。继续推动发展绿色和低碳经济，加强金砖国家应对气候变化合作，扩大绿色融资；全面落实《巴黎协定》；在预防空气和水污染、废弃物管理、保护生物多样性等领域采取具体行动，推进成果导向型合作。

#### **（五）国合会政策建议情况**

国合会本身就是环境国际合作的典范，其自身使命在于推动中国与世界其他国家开展环境与发展的国际交流与合作。无论是气候变化、南南合作还是“一带一路”，国合会整合国际国内顶尖专家，开展的研究工作都推动了中国与世界的双向政策交流与互动。具体总结如下：

**1. 推动气候变化国际合作和历史担当。**国合会在2007年召开低碳国际会议。随后,开展了低碳经济发展的若干政策研究。2009年提出,中国建设环境友好型社会的进程,也将为解决包括气候变化等问题在内的全球环境问题作出贡献。2016年提出,未来几年是《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》和《巴黎协定》关键时期,中国需要加大推进力度,努力实现目标,推动应对气候变化在全球和区域层面取得实质性进展,强化双边和多边协议中的环保要求,促使企业在国内和海外采取绿色行动。

**2. 推进南南合作,助力联合国推进可持续发展议程落实。**国合会2016年建议,中国需要以落实2030年可持续发展议程为机遇,通过南南合作推进全球可持续发展。国合会在2016年政策建议指出,中国要加大力度推动中国已经宣布的国际合作倡议及相关行动,这对推动绿色发展有重大意义,包括“一带一路”建设、亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行、南南合作基金,以及中国官方发展援助和海外直接投资等。

**3. 推动绿色“一带一路”建设。**国合会在2015年政策建议指出,建绿色“一带一路”。大力倡导并践行生态文明与绿色发展理念,加强与“一带一路”沿线国家的环境保护交流与合作,共建“一带一路”生态环保信息共享服务平台。将绿色金融纳入“一带一路”建设融资机制,促进“走出去”的投资企业重视生态环境保护,积极履行社会环境责任。制定实施中国对外绿色援助行动计划,加强南南环境合作,建设绿色、低碳、环保、发展的“一带一路”。

## 七、结语

过去近五年，以习近平主席为核心的新一届中央领导集体以巨大的政治勇气和智慧开启了生态文明新时代。在“五位一体”战略、“四个全面”战略布局的宏观指导下，着眼于建设美丽中国，构建生态文明国家治理体系，以《关于加强生态文明建设的意见》和《生态文明建设总体改革方案》为指引，推进国内生态环境体制机制改革、法律法规修订，实施大气、水、土壤治理专项行动，构建绿色金融体系、建立企业环境信用，倡导绿色生产、生活方式，并在国际上加强和引领气候变化，建设绿色“一带一路”、加强金砖国家合作，推动联合国 2030 可持续发展议程实现等。正如中共十九大报告的总结，过去五年来，生态文明建设成效显著，全国贯彻绿色发展理念的自觉性和主动性显著增强，忽视生态环境保护的状况明显改变。生态文明制度体系加快形成，主体功能区制度逐步健全，国家公园体制试点积极推进。全面节约资源有效推进，能源资源消耗强度大幅下降。重大生态保护和修复工程进展顺利，森林覆盖率持续提高。生态环境治理明显加强，环境状况得到改善。引导应对气候变化国际合作，成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。

作为一种独特的环境与发展交流机制，国合会全程见证、参与并推动了中国过去五年在环境领域发生的巨变，特别是随着顶层设计的完善，为国合会政策建议的采纳打开了前所未有的空间。国合会以 20 年的经历深刻洞察环境保护对于中国未来发展的影响，认识到环境质量是中国实现平衡、充分发展的一个短板，从 2012 年起，先后以区

域平衡与发展、环境与社会、制度创新、国家环境治理能力和中国与世界为主题组织系列研究，为推进中国生态文明体制改革，发挥中国在全球环境治理中的作用提供了全方面、多角度的政策建议。过去五年是国合会集自身优势，与中国环境与发展改革日程共振最为强烈的五年，是深刻融入和推动改革的五年，也是最具活力的五年。

展望未来五年，十九大确立了中国发展的新坐标，阐述了一个新时代的到来和新矛盾的转换，也明确了生态文明建设的目标和方向。中国将全面进入以生态文明建设为核心，以绿色发展等理念为指引，以绿色转型实践为基础，以美丽中国为最终目标的生态文明建设新时代。第六届国合会也将启航，面对一个环境与发展关系更为密切、中国与世界更加融合的新形势，国合会也将在新的天地与舞台上迎来自己的新时代。

**附表 过去五年中国重大环境与发展政策进展与国合会政策建议对照表**

政策领域	出台时间	2013-2017 政策进展	国合会 建议时间	主要内容
环境与发展规划				
《十三五规划纲要》	2016.3.18	牢固树立和贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,生态环境质量总体改善,生产方式和生活方式绿色、低碳水平上升。	2013	着手研究“十三五”规划期间重大环境与发展问题。目前已处于“十二五”的中后期,中国政府应着手研判“十三五”时期经济、社会与资源环境形势,研究未来 5-10 年绿色发展、环境保护、节能减排、应对气候变化的中长期目标和对策措施。
		建立国家空间规划体系,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”	2015	在多规合一中纳入环境风险评估
		建立海洋生态红线制度	2012	对限制开发区和禁止开发区中的重要生态功能区、自然保护区、陆地和海洋环境敏感区、生态脆弱区等划定生态红线
		改革环境治理基础制度	2015	加快生态文明体制改革,建立多元共治的环境治理体系;完善环境法律体系,为绿色转型提供坚实法治保障;改革创新绿色金融体系,推动产业绿色转型升级;构建高效完善的环境风险防控体系,保障公众健康和生态安全。
		生态环境质量总体改善。生产方式和生	2012	“十三五”以后,要将环境质量改善作为核心目标,同时

		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。		要实施更加严格的污染排放控制和环境风险防范，推动环境保护向环境质量、人体健康、生态系统保护综合方向转变。
		创新区域发展政策，完善区域发展机制，促进区域协调、协同、共同发展，努力缩小区域发展差距。	2012	以东部地区为引领、中西部地区为重点，构建中国区域绿色均衡发展战略。
中央城市工作会议	2015. 12	城市发展要把握好生产空间、生活空间、生态空间的内在联系，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。城市交通、能源、供排水、供热、污水、垃圾处理等基础设施，要按照绿色循环低碳的理念进行规划建设。	2012	要分区域制定可持续城镇发展规划，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，努力形成资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐的东西、中西部城镇发展新格局。
			2013	落实以人为本、尊重生态系统、生态服务和绿色空间的城镇化；高度关注城镇化进程中的资源环境挑战，探索绿色城镇化模式。
			2014	加快实施新型城镇化战略，探索基于生态文明理念的城镇化模式，制定具体的政策方案，抓好落实。
		尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权，鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理，真正实现城市共治共管、共建共享。	2005	建立多层次的政府-民间伙伴关系(PPP)，以改善城市交通、加强环保设施建设、促进水、能源和材料节约型建筑的发展
		2013	在城市设立消费者咨询中心,在回收、产品共享、节水节能以及食品安全等重点领域提供咨询服务，提升下一代消费者的消费意识。	
《生态环境大数据建设总体方案》	2016.3.8	建成大数据应用平台、管理平台和大数据	2015	建立覆盖全国的生态环境大数据网络、信息系统和环境管理平台，提升环

		环保云平台架构，实现生态环境综合决策 科学化、监管精准化、公共服务便民化		境管理信息化和决策支撑能力
《“互联网+绿色生态三年行动实施方案》	2016.1.21	加强资源环境动态监测，会同地方政府建立资源环境监测预警数据库和信息共享平台		
《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》	2017.9.20	坚定不移实施主体功能区战略和制度，建立手段完备、数据共享、实时高效、管控有力、多方协同的资源环境承载能力监测预警长效机制，有效规范空间开发秩序，合理控制空间开发强度，切实将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内，为构建高效协调可持续的国土空间开发格局奠定坚实基础	2013	建立与资源环境承载力相适应的城镇化体系和布局.严格控制大城市规模，优化城镇化发展格局，促进大中小城市和小城镇协调发展，重视西部地区城镇化的质量。维护和预留足够的城镇生态空间，处理好城镇化、新农村建设与人居环境生态化的关系，鼓励采取“紧凑型、多中心”的城镇功能格局。
生态系统和生物多样性保护				
《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》	2016.5.30	划定生态保护红线。根据涵养水源、保持水土、防风固沙、调蓄洪水、保护生物多样性，以及保持自然本底、保障生态系统完整和稳定性等要求，兼顾经济社会发展需要，划定并严守生态保护红线。依法	2014	建议国务院尽快制定《生态保护红线管理办法》，对生态保护红线的定义与内涵、划定方法、管理体制等作出规定

		在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线，实行严格保护，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变；科学划定森林、草原、湿地、海洋等领域生态红线，严格自然生态空间征（占）用管理，有效遏制生态系统退化趋势。	2013	围绕重要和脆弱的生态系统、环境质量和风险防控、对生态环境影响严重的资源能源消耗等方面，设立生态红线加以管控，制定最严格的生态环境管理措施。
《关于加快推进生态文明建设的意见》	2015.4.25	资源环境生态红线管控是指划定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，强化资源环境生态红线指标约束，将各类经济社会活动限定在红线管控范围以内。严守环境质量底线。以改善环境质量为核心，分阶段、分区域设置大气、水和土壤环境质量目标，强化区域、行业污染物排放总量控制，严防突发环境事件。环境质量达标地区要努力实现环境质量向更高水平迈进，不达标地区要尽快制定达标规划，实现环境质量达标。	2014	实施国家生态保护红线制度：将国家生态保护红线体系及相关制度纳入立法；完善陆地和海洋利用空间规划体系，明确规定生态保护红线；建立新的生态保护、监测和执法国家协调机制；完善自然保护区体系；以生态保护红线为基础，完善生态补偿制度和激励机制。
《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》	2017.2.7	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。落实地方各级党委和政府主体责任，强化生态保护红线刚性约束，形成一整套生态保护红线管控和激励措施。		

《生态保护红线划定技术指南》	2015.4.30	明确生态红线的具体内涵、基本特征、管控原则等		
《关于健全生态保护补偿机制的意见》	2016.5	到 2020 年，实现森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖，补偿水平与经济社会发展状况相适应，跨地区、跨流域补偿试点示范取得明显进展，多元化补偿机制初步建立，基本建立符合中国国情的生态保护补偿制度体系，促进形成绿色生产方式和生活方式。该《意见》详细提出了森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域实施生态补偿的措施及负责的部门，还提出一系列体制机制创新措施，包括划定并严守生态保护红线，研究制定相关生态保护补偿政策。研究制定以地方补偿为主、中央财政给予支持的横向生态保护补偿机制办法。鼓励受益地区与保护生态地区、流域下游与上游通过资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等方式建立横向补偿关系。鼓励在具有重要生态功能、水资源供需矛盾突出、受各种污染危害或威胁严重的典型流域开展横向生态保护补偿试点。	2006	建议应该创立生态补偿机制，以调节相关利益方在环境利益与经济收益分配之间的关系，并制定相关法律和政策以鼓励环境保护的行为。
			2008	建立健全生态补偿机制，探索城乡一体化环境管理模式，整体推进中国的环境保护事业。
			2009	建立煤炭开采生态补偿制度，实施环境损害恢复保证金制度
			2010	加快生态补偿的立法进程，建立和完善森林、草地与湿地的公益性补偿基金；在国家生态补偿框架下，中央政府应为国家级自然保护区设置充足合理的预算；逐步将退耕还林（草）等林地纳入国家生态补偿范围；建立海洋生态补偿/赔偿机制；建立水生态系统保护的生态补偿机制。建立专项建设资金和生态补偿等资金机，为中西部生态保护与修复提供稳定的资金支持。
			2012	生态补偿资金应结合东、中西部生态功能区划定。
			2013	在生态系统服务价值核算的基础上，全面建立生态补偿和污染损害赔偿等机制。
			2014	“以生态保护红线为基础，完善生态补偿制度和激励机制”。“综合考虑建立土地权属与利益相关者生态补偿长效机制，将生态补偿直接支付到生态保护红线区的土地所有者或经营者，以生态保护红线区为重点布局重大生

				态建设工程”。“加快推进和完善生态补偿制度。坚持‘谁污染谁付费，谁破坏谁赔偿，谁保护谁受益’的原则，调动地方政府特别是财政困难地区政府保护环境的积极性。”
《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》	2015.12	生态环境损害赔偿范围包括清除污染的费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等合理费用。国家建立统一的生态环境损害鉴定评估技术标准体系。鼓励符合条件的社会组织依法开展生态环境损害赔偿诉讼。	2009	研究制定相关环保标准和指南，包括污染损害赔偿标准。
《编制自然资源资产负债表试点方案》	2015.11	通过探索编制自然资源资产负债表，推动建立健全科学规范的自然资源统计调查制度，努力摸清自然资源资产的家底及其变动情况，为推进生态文明建设、有效保护和永续利用自然资源提供信息基础、监测预警和决策支持。同时，将自然资源资产负债表编制纳入生态文明制度体系，与资源环境生态红线管控、自然资源资产产权和用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、生态环境损害责任追究等重大制度相衔接。	2010	开展生态系统服务价值和绿色核算研究，并纳入国民经济核算体系和考核体系中。
			2012	构建绿色国民经济核算体系是建立有利于绿色转型的领导干部政绩考核体系的根本性改革措施，中央政府应组织继续推动相关研究，加快示范和应用进程。
			2013	组织开展绿色国民经济核算研究工作，逐步建立将资源消耗、环境损害和保护效益纳入国民经济评价体系的方法。

《野生动物保护法》 (部分法律修订)	2016.7	新增加“不得虐待野生动物”的规定；将“野生动物保护”改为“野生动物及其栖息地保护”	1999	加强保护生物多样性的立法与执法，采取综合措施，加强生物资源的管理，防止对野生动植物资源的破坏与不合理利用。
			2007	遏制《濒危野生动植物物种国际贸易公约（CITES）》所禁止的各项活动
《大熊猫国家公园体制试点方案》、《东北虎豹国家公园体制试点方案》	2016.12	开展大熊猫和东北虎豹国家公园体制试点，有利于增强大熊猫、东北虎豹栖息地的联通性、协调性、完整性，推动整体保护、系统修复，实现种群稳定繁衍。要统筹生态保护和经济社会发展、国家公园建设和保护地体系完善，在统一规范管理、建立财政保障、明确产权归属、完善法律制度等方面取得实质性突破。	2015	制定《国家公园法》。明确“国家公园”性质和分类体系，建立综合性的行政管理体系，解决现行自然保护区、风景名胜区、地质公园和森林公园等各类保护区体系混杂、功能定位不清、管理机构交叉重叠问题。
《建立国家公园体制总体方案》	2017. 9	建成统一规范高效的中国特色国家公园体制，交叉重叠、多头管理的碎片化问题得到有效解决，国家重要自然生态系统原真性、完整性得到有效保护，形成自然生态系统保护的新体制新模式，促进生态环境治理体系和治理能力现代化，保障国家生态安全，实现人与自然和谐共生。		
能源、环境与气候				
《能源技术革命创新行动计划 (2016-	2016.4	推动在能源安全、清洁能源、智慧能源、低碳能源等领域的技	2000	加强与完善能源、环境技术创新和支撑体系，能源政策应置于高度优先的地位

2030 年)》		术创新；坚持“节约、清洁、安全”的战略方针，加快构建清洁、高效、安全、可持续发展的现代能源体系。具体的目标是：到 2020 年，一次能源消费总量控制在 48 亿吨标准煤左右，煤炭消费总量控制在 42 亿吨左右；基本形成比较完善的能源安全保障体系。国内一次能源生产总量达到 42 亿吨标准煤，能源自给能力保持在 85%左右，石油储采比例提高到 14-15%，能源储备应急体系基本建成。非化石能源占一次能源消费比重达到 15%，天然气比重达到 10%以上，煤炭消费比重控制在 62%以内。	2009	对中国而言，降低能源消费总量和清洁化能源结构是协调能源与环境关系的根本出路，但这将是一个漫长和艰难的过程。因此，中国应将提高能源效率作为优先战略任务。中国应从保证国家能源安全和环境安全的战略高度出发，研究和实施安全、高效和清洁的国家煤炭开采与利用新战略，为中国绿色经济又好又快发展提供长期稳定的能源基础。在环境污染严重的情况下，试行基于污染总量控制要求调控煤炭消费总量，强化燃煤电厂污染监管。根据区域生态环境容量，研究建立煤炭消费水平考核标准；在长三角、珠三角和京津冀区域性大气污染突出地区，根据污染总量控制要求，实行煤炭消费总量约束性调控制度；实行多污染物排放协同控制，构建系统、科学的空气质量标准体系和排放标准体系。
《关于加快推进生态文明建设的意见》	2015.4	在能源领域，意见提出，能源消耗强度持续下降，资源产出率大幅提高，非化石能源占一次能源消费比重达到 15%左右。这些指标也成为中国制定“十三五”能源系列规划的根本遵循。	2012	大力推行天然气、低硫柴油、液化石油气、电等优质能源替代煤，实现优质能源供应和消费多元化。严格控制区域煤炭消费增长幅度，强化高污染燃料禁燃区划定工作，不断加大建成区高污染燃料禁燃区所占的比重。
			2014	国合会 2014 年政策建议提出，推进煤炭清洁高效可持续利用，加速能源结构调整。将煤炭优先用于控制水平较好的电厂等大型燃烧设备，提高煤炭洗选比例，推广使用洁净煤技术，实施煤炭总量控制。实行能源消费总量控制政策。中国能源消费总量力争低于 48 亿吨标准煤，煤炭消费总量不超过 40 亿吨标准煤，并力争在

				2030 年以前尽早实现二氧化碳排放达到峰值。
《关于促进中国煤电有序发展的通知》	2016.3	严控各地煤电新增规模	2011	把加强应对气候变化的相关立法纳入立法工作议程，尽快制定和颁布实施《能源法》，并对《煤炭法》、《电力法》、《节约能源法》、《可再生能源法》等法律法规进行相应修订，进一步鼓励清洁、低碳能源开发和利用。
《关于推进电能替代的指导意见》	2016.5	提出完善电能替代配套政策体系，建立规范有序的运营监管机制，形成节能环保、便捷高效、技术可行、广泛应用的新型电力消费市场。2016-2020 年，实现能源终端消费环节电能替代散烧煤、燃油消费总量约 1.3 亿吨标煤，带动电煤占煤炭消费比重提高约 1.9%，带动电能占终端能源消费比重提高约 1.5%，促进电能占终端能源消费比重达到约 27%。		
《关于促进煤炭安全绿色开发和清洁高效利用的意见》、《煤炭清洁高效利用行动计划（2015-2020 年）》		积极推进煤炭发展方式转变，提高煤炭资源综合利用水平，促进煤炭清洁高效利用。	2009	优化能源结构，大力发展并安全利用低碳能源。应抓紧研究确定集约、清洁、高效利用煤炭的战略目标，力争使煤炭占能源消费的比例由目前的 70%左右降低到 2020 年、2030 年和 2050 年的 55%左右、50%以下和 1/3 左右。
			2013	

《关于实施煤炭资源税改革的通知》	2014	将煤炭资源税实行从价定率计征，促进资源节约集约利用和环境保护。2016年，全面推进资源税改革，扩大资源税征收范围，有效发挥税收杠杆调节作用。“十二五”期间全国 6000 千瓦及以上火电机组每千瓦时平均供电标准煤耗累计下降 18 克，淘汰落后火电机组约 2800 万千瓦，淘汰落后煤矿超过 1000 处、产能超过 7000 万吨，限制劣质商品煤使用。不断提升天然气利用规模和水平，2015 年天然气在能源消费总量中的比重接近 6%，利用结构日趋合理，城市燃气和天然气发电比例上升。		解决目前大气污染等突出环境问题，根本之策是加大转变经济增长方式和调整能源结构的力度，严格控制煤炭消费总量，提高汽柴油质量，推进城市绿色出行。
			2014	确定能源结构调整战略目标。建议 2020 年前使煤炭比例明显下降，并控制石油增量，使其尽早于 2025 年达到峰值。2025 年前后非化石能源增量高于化石能源；2030 年前化石能源消费实现绝对量下降。构建基于需求方的可再生能源发展政策。运用强制性的法律法规推动可再生能源发电能力和使用；将非化石能源所占比重每年至少提高 0.7 个百分点，使可再生能源在 2030 年或提前实现占能源消费 20%以上的目标。
《2014-2015 年节能减排低碳发展行动方案》	2014. 5	国家发改委会同有关部门组织对省级人民政府进行节能目标责任评价考核，将考核结果作为对地方领导班子和领导干部综合考核评价的参考内容，纳入政府绩效管理	2009	根据建筑能耗评估建筑节能技术与措施的效果，推广建筑节能技术与措施，建设节能、低碳建筑。建立各地区不同功能建筑的能耗标准，以此作为考核节能和进行经济补贴的依据，停止直接对单项技术措施进行财政补贴的方式；对既有高耗能建筑开展节能改造；利用财税政策鼓励开发商和消费者投资，鼓励购买节能低碳建筑；开展节能低碳建筑示范；加强城市能耗监管和审计，开展节能产品认证；大力改进城市供热供暖效率，鼓励扩大新能源的利用。
《关于印发能效“领跑者”制度实施方案的通知》	2014.12	建立能效“领跑者”制度，通过树立标杆、政策激励、提高标准，形成推动终端用能产品、高耗能行业、公共机构能效水平不断提升的长效机制，促进节能减排。		
《“十二五”建筑节能专项规划》	2012. 3	到“十二五”期末，建筑节能形成 1.16 亿吨标准煤节能能力。其中发展绿色建筑，加强新建建筑节能工作，形成 4500 万吨		

		标准煤节能能力;深化供热体制改革,全面推行供热计量收费,推进北方采暖地区既有建筑供热计量及节能改造,形成2700万吨标准煤节能能力;加强公共建筑节能监管体系建设,推动节能改造与运行管理,形成1400万吨标准煤节能能力。推动可再生能源与建筑一体化应用,形成常规能源替代能力3000万吨标准煤。	
《绿色循环低碳交通发展指导意见》 《建设低碳交通运输体系指导意见》	2013.5 2012.2	到2020年,在保障实现国务院确定的单位GDP碳排放目标的前提下,全行业绿色循环低碳发展意识明显增强,节能减排体制机制更加完善,行业能源和资源利用效率明显提高,控制温室气体排放取得明显成效,适应气候变化能力明显增强,生态保护得到全面落实,环境污染得到有效控制,基本建成绿色循环低碳交通运输体系。严格执行交通建设规划和建设项目环境影响评价、环境保护“三同时”和建设项目水土保持方案编制制度。提倡生态环保设计,严格落实环境保护、水土保持措施,加强植被保护和恢复。推进绿化美化工程建设。加强施工期间环境保护工作,确保施工期间污染物排放达标。加强交通基础设施建设、养护	国合会2011年政策建议提出,修订建筑、交通设备、主要工业耗能设备、家用电器、照明设备等主要耗能产品的能效标准。完善能效标识、节能产品认证,扩大强制性能效标识实施范围。严格执行能效标准,提升高能耗行业的准入门槛。对新建大型公共建筑和商品化住房进行建筑能效专项测评,凡达不到强制性标准的,不得办理竣工手续,从源头上实现减排。同时,建立建筑行业能效标准核查和许可证制度。加大对节能减排监测、指标和考核体系建设,强化节能目标责任考核,健全奖惩制度。

		和运营过程中的污染物处理和噪声防治。		
《关于推进公共机构节约能源资源促进生态文明建设的实施意见》	2015.12	公共机构推进生态文明建设，要与节能工作相结合，大力实施节能改造，积极采用节能新技术新产品，不断提高能源资源利用效率；要与节约型机关建设相结合，加强办公用房、各类资产、办公用品的节约集约使用，努力降低行政成本；要与精神文明建设相结合，积极开展生态文明宣传教育，践行绿色文明的生活方式，发挥公共机构的示范引领作用。		
《“十二五”控制温室气体排放工作方案》	2012. 1	全面部署“十二五”工作，各部门、各地方相继印发了本领域和区域控制温室气体排放的行动计划或方案。	2009	加快制定和修改能源生产和转换、节能、资源节约和利用等有利于碳减排的各种法律法规。把加强应对气候变化的相关立法纳入立法工作议程。
《国家适应气候变化战略》	2013. 12	明确提出了中国适应气候变化的主要目标、重点任务、区域格局和保障措施，为统筹协调开展适应工作提供指导。	2014	更加关注城市应对气候变化的能力和其他城市环境类规划。建立适应气候变化风险评估框架以及相应的财政应急资金。
《国家应对气候变化规划（2014-2020年）》	2014. 9	提出了中国应对气候变化工作的指导思想、目标要求、政策导向、重点任务及保障措施。		
《强化应对气候变化行动—中国国家自主贡献》	2015. 6	提出中国二氧化碳排放 2030 年左右达到峰值并争取尽早达峰、单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 60%-65%等自主行动目标，为中国中长期应对气候变化工作指明了方向。		

《关于切实做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知》	2016.1	以控制温室气体排放、实现低碳发展为导向，充分发挥市场机制在温室气体排放资源配置中的决定性作用，国家、地方、企业上下联动、协同推进全国碳排放权交易市场建设，确保 2017 年启动全国碳排放权交易	2009	逐步探索和建立自愿性的碳排放交易体系。
			2011	推行排放权交易制度，建立包括常规污染物和碳排放交易市场与平台，尽早开展碳税试点。
《气候适应型城市建设试点工作方案》	2016.2	提出到 2020 年，普遍实现将适应气候变化相关指标纳入城乡规划体系、建设标准和产业发展规划，建设 30 个适应气候变化试点城市，典型城市适应气候变化治理水平显著提高，绿色建筑推广比例达到 50%。到 2030 年，适应气候变化科学知识广泛普及，城市应对内涝、干旱缺水、高温热浪、强风、冰冻灾害等问题的能力明显增强，城市适应气候变化能力全面提升。	2011	加快制定和修改能源生产和转换、节能、资源节约和利用等有利于碳减排的各种法律法规。把加强应对气候变化的相关立法纳入立法工作议程
			2014	更加关注城市应对气候变化的能力和其他城市环境类规划。建立适应气候变化风险评估框架以及相应的财政应急资金。
《十三五规划纲要》	2016.3	专章规定了“积极应对全球气候变化”，要求“坚持减缓与适应并重，主动控制碳排放，落实减排承诺，增强适应气候变化能力，深度参与全球气候治理，为应对全球气候变化做出贡献。”		
治理和法治				
新的环境保护法	2015.1.1	对技术、管理、监督等制度进行更新，还加大了处罚力度。	2013	加强企业履行环境和社会责任的配套法律法规，加大对违规企业的惩戒力度。

新的大气污染防治法	2016.1.1	“大气污染防治标准和限期达标规划”、“重点区域大气污染联合防治”、“重污染天气应对方案”	2012	目前实施的《大气污染防治法》已不能适应新形势下的大气污染防治要求，需要进行修订，以对有关新型污染物的相应政策措施提供法律支持。
中央有关部门批复同意环境保护部机构编制部分作调整	2015.2	不再保留污染防治司、污染物排放总量控制司，设置水、大气、土壤三个环境管理司	2013	加快生态环境保护管理体制变革进程，建立统一监管所有污染物、所有排放源、所有环境介质、所有生态系统的环境管理体制。
环保部成立水气土三司	2016.3	为了加强大气、水、土壤污染防治工作，环境保护部进行了机构改革。新设立了水环境管理司、大气环境管理司、土壤环境管理司		
《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》	2016.9	强化地方党委和政府及其相关部门的环境保护责任；调整地方环境保护管理体制；规范和加强地方环保机构和队伍建设；建立健全高效协调的运行机制。	2003	减少地方保护主义，中国各省应该有更为统一、一致的环境法规和执法。
			2006	通过调整地方环境管理体制，形成省以下环境管理直管。
中央全面深化改革领导小组第十四次会议	2015.7	党政同责，领导干部自然资源资产离任审计、损害生态环境终身追责等。	2012	建立中国海洋环境行政督察制度和执法体系，加强海上能源开发活动环境影响评价制度执行情况的监督检查。
			2013	在实施大气行动计划过程中，中央政府应重点监督和协调好地方政府全面落实行动措施的情况，加大考核问责力度。
《环境保护督察方案（试行）》	2015.12	中央环境保护督察组开展环境保护督察工作，推动落实环境保护党政同责、一岗双责、失职追责。	2015	在国家重大决策中充分考虑对生态环境的影响，对国务院各部门和地方政府环境绩效进行督察与监督考核。

《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》	2016.5	充分发挥环境资源审判在救济环境权益、制约公共权力、终结矛盾纠纷和形成公共政策等方面的功能作用，推动生态环境质量不断改善，促进经济社会可持续发展，维护环境正义和代际公平。	2014	大力推动环境司法。强化环境司法实践，推动环境和司法部门之间的协调，加强环境法庭和环境法官队伍建设。健全环境公益诉讼制度，强化生态环境损害赔偿和责任追究，强化司法机关追究环境违法行为的责任和能力。
《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》	2016.8	设立若干试验区，形成生态文明体制改革的国家级综合试验平台。通过试验探索，形成若干可操作、有效管用的生态文明制度成果；资源利用水平大幅提高，生态环境质量持续改善，发展质量和效益明显提升，实现经济社会发展和生态环境保护双赢，形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，为加快生态文明建设、实现绿色发展、建设美丽中国提供有力制度保障。	2015	适时召开中央生态文明工作会议。建议召开中央生态文明工作会议，准确分析把握经济发展新常态和资源环境形势，全面部署生态文明体制改革和资源环境保护工作，真正落实生态环境保护“党政同责”，在政策上作出前瞻性部署，在重大任务上提出明确要求，强化地方各级党委、政府及有关部门的生态环保责任，推动经济、社会、环境协调发展。
《国家生态文明试验区（福建）实施方案》	2016.8	到 2020 年，试验区建设取得重大进展，为全国生态文明体制改革创造出一批典型经验，在推进生态文明领域治理体系和治理能力现代化上走在全国前列，国土空间开发保护制度趋于完善，基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的省域国土空间体系；多元化的生态保护补偿机制基本健全，归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度基本建立，生态		

		产品价值得到充分实现；生态环境监管能力显著增强，城乡一体、陆海统筹的环境治理体系基本形成；激励约束并重、系统完整的生态文明绩效评价考核和责任追究制度得到普遍施行，资源节约和环境友好的绿色发展导向牢固树立。		
《国家生态文明试验区（江西）（贵州）实施方案》	2017.10	到 2020 年，建成具有江西特色、系统完整的生态文明制度体系，为全国生态文明体制改革创造一批典型经验和成熟模式，在推进生态文明领域治理体系和治理能力现代化方面走在全国前列。 到 2020 年，全面建立产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系，建成以绿色为底色、生产生活生态空间和谐为基本内涵、全域覆盖范围、以人为本的“多彩贵州公园省”。通过试验区建设，在推进生态文明领域治理体系和治理能力现代化方面走在全国前列，为全国生态文明建设提供有效制度供给。		
关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知	2016.11	明确到 2020 年完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作，建立控制污染物排放许可制，实现“一证式”管理。要衔接整合相关环境管理制度，将控制污染物排放许可制建设成为固定污染源环	2015	制定《排污许可法》，整合排污许可制度同环境标准、环境监测、环评、三同时验收、排污申报、总量控制、环保设施监管等制度的关系，提高排污许可制度的法律地位，发挥排污许可制度在环境管理中的核心和基础作用。

		境管理的核心制度。通过实施控制污染物排放许可制，实行企事业单位污染物排放总量控制制度，实现由行政区域污染物排放总量控制向企事业单位污染物排放总量控制转变。		
《关于全面推进资源税改革的通知》和《水资源税改革试点暂行办法》	2016.5	明确从 2016 年 7 月 1 日起全面推进资源税改革。此次资源税改革的重点内容是将“从量计征”改为“从价计征”，显示中国政府已经开始考虑将环境成本纳入资源的价格机制。	2015	改革重要资源性产品的价格机制，以煤炭、石油等化石能源为改革切入点，将环境成本纳入价格机制。制定绿色财税政策，将生产和消费领域所产生的环境成本显性化，创建有序竞争的绿色产业发展市场环境，大力发展节能环保产业。
《生态文明体制改革总体方案》	2015.9	构建更多运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的市场体系，着力解决市场主体和市场体系发育滞后、社会参与度不高等问题；并在第四十五条首次明确提出要“建立中国绿色金融体系”。	2015	1) 设立国家绿色发展基金。绿色发展基金由中央财政的引导资金、开发性金融资金、其他金融机构和企业的资金共同构成，规模不低于 3000 亿人民币，实行市场化、专业化运作，主要投资范围为符合国家绿色发展要求的大中型、中长期及有较大示范效应的绿色项目，包括清洁能源、环保技术和产业发展等示范项目。探索可持续运作模式，发挥绿色基金杠杆作用，撬动更多社会资金参与环保项目投资。
《绿色债券发行指引》	2015.12	企业发行绿色债券，可以享受一系列优惠条件。		
《关于构建绿色金融体系的指导意见》	2016.8	“旨在动员和激励更多社会资本投入到绿色产业，同时更有效地抑制污染性投资。绿色金融体系涉及绿色信贷、绿色债券、绿色股票指数和相关产品、绿色发展基金、绿色保险、碳金融等金融工具和相关政策。”“支持地方发展绿色金融，将环境效益显著的项目纳入绿色项目库，并		2) 推动绿色信贷、绿色债券和绿色保险。用创新手段推动绿色信贷，大力发展绿色债券、绿色保险市场。在环境高风险领域实行强制性环境责任保险制度。支持鼓励金融机构和企业发行绿色债券。用绿色金融再贷款、财政贴息和绿色担保等机制来降低绿色信贷融资成本，鼓励银行加大绿色信贷力度。支持建立专业性绿色担保机构。修改《商业银行法》，明确银行的环境法律责任。

		在全国性的资产交易中心挂牌，为利用多种渠道融资提供条件。推动开展绿色金融国际合作、推动提升对外投资绿色水平，提高环境信息披露水平，探索使用环境污染责任保险等工具进行环境风险管理。”		3) 建立跨部门的绿色金融协调机制。建立国家层面绿色金融协调机制，具体可由“一行三会”（人民银行、银监会、保监会、证监会）、环保、财政等部门共同设立绿色金融指导执行机构，理顺绿色产业定价和收费机制。
《建设项目环境影响评价管理办法（试行）》和《建设项目环境影响评价区域限批管理办法（试行）》	2015.12		2012	要推动制度创新，完善环保法律法规和制度建设。加快推进环境保护法、环境影响评价法等法律的修订，进一步完善环境影响评价制度。
《环境影响评价法》修订	2016.7	删除了建设项目环评审批前置的规定，改为建设项目环评审批与其他审批程序同步进行，但仍须在项目开工前完成。加大了对违法行为的处罚力度，取消了备受诟病的“补办环评”制度，对未批先建的违法行为，由县级以上环境保护行政主管部门责令停止建设，根据违法情节和危害后果，处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款，并可以责令恢复原状。	2013	系统改革环境影响评价和社会影响评价机制完善对重要政策进行环境和社会影响评价的机制。这种机制的建立需要遵循公开、透明和公众知情的原则。具体措施包括：对具有环境和社会影响的重大项目进行“前置审批”。制定相关政策保障公众的环境权益。制定明确的问责制度，对履行评估程序不严格、造成“评估失灵”的干部严格问责。制定系统的、预见性的应急预案，明确各级响应机制的启动条件、启动时间、对应人员及装备等。

《“十三五”环境影响评价改革实施方案》	2016.7	提出的“工作目标”包括“战略和规划环评顶层设计更加完善,约束性得到加强,环评预警体系初步建立”。深入开展战略环评工作,完成京津冀、长三角、珠三角等三大地区战略环评,组织开展长江经济带和“一带一路”战略环评。“开展区域环境影响预警试点。以改善环境质量为目标,开展区域环境容量匡算和预警。开展长江经济带和京津冀协同发展战略环境影响预警。开展典型重点开发区域和优化开发区域资源环境承载预警试点。开展典型限制开发区域和禁止开发区域空间红线预警。”		
			2014	改革环境影响评价制度和“三同时”制度,做好与排污许可制度的衔接。开展将环境影响评价与排污许可制度整合试点。环境影响评价制度可重点用于战略、规划、政策和国家跨区域、海岸带以及河流流域对生态环境有重大影响项目的评价。
《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》	2015.12	到 2020 年,企业环境信用制度基本形成,企业环境信用记录全面建立,覆盖国家、省、市、县的企业环境信用信息系统基本建成,环保守信激励和失信惩戒机制有效运转,企业环境诚信意识和信用水平普遍提高。	2014	抓紧建立企业环境信用评价体系。对以达标排放为基础、持续不断改进环境绩效的企业给予鼓励,为中小企业提供治理服务平台与贷款支持。积极推动行业、企业自愿追求良好环境绩效的行动。
			2015	建立企业环境信用评价体系,强制上市公司披露环境信息。

《关于加快推进生态文明建设的意见》	2015.4	坚持把培育生态文化作为重要支撑。将生态文明纳入社会主义核心价值观体系，加强生态文化的宣传教育，倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式，提高全社会生态文明意识。	2015	要推动可持续消费，引导绿色饮食、推广绿色服装、倡导绿色居住、鼓励绿色出行，引领生活方式向绿色化转变。
《关于加快推动生活方式绿色化的实施意见》	2015.11	到 2020 年，生态文明价值理念在全社会得到推行，全民生活方式绿色化的理念明显加强，生活方式绿色化的政策法规体系初步建立，公众践行绿色生活的内在动力不断增强，社会绿色产品服务快捷便利，公众绿色生活方式的习惯基本养成，最终全社会实现生活方式和消费模式向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的方向转变，形成人人、事事、时时崇尚生态文明的社会新风尚。		
《关于促进绿色消费的指导意见》	2016.2	按照绿色发展理念和社会主义核心价值观要求，加快推动消费向绿色转型。加强宣传教育，在全社会厚植崇尚勤俭节约的社会风尚，大力推动消费理念绿色化；规范消费行为，引导消费者自觉践行绿色消费，打造绿色消费主体；严格市场准入，增加生产和有效供给，推广绿色消费产品；完善政策体系，构建有利于促进绿色消费的长效机制，营造绿色消费环境。		

		到 2020 年，绿色消费理念成为社会共识，长效机制基本建立，奢侈浪费行为得到有效遏制，绿色产品市场占有率大幅提高，勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式基本形成。		
污染防治				
《大气污染防治行动计划》	2013.9	2017 年全国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度比 2012 年下降 10%以上，优良天数逐年提高。京津冀、长三角、珠三角等区域 PM2.5 分别下降 25%、20%、15%以上。《计划》奋斗目标称，到 2017 年或更长时间，全国空气质量总体改善，重污染天气较大幅度减少；京津冀、长三角、珠三角等区域空气质量明显好转。该计划，被誉为中国有史以来力度最大的空气清洁行动。	2014	创新区域大气污染防治机制，切实遏制和扭转严重的大气污染局面为改善空气质量和保护公众健康，中国政府于 2013 年出台了历史上最严格的大气污染治理措施——《大气十条》。为顺利实现《大气十条》减排目标，亟需开展多污染物、多污染源和多区域的协同控制，采用调整能源结构、提高能源效率、加强末端治理等全过程的控制措施。

《水污染防治行动计划》	2015.2	到 2020 年,全国水环境质量得到阶段性改善,污染严重水体较大幅度减少,饮用水安全保障水平持续提升,地下水超采得到严格控制,地下水污染加剧趋势得到初步遏制,近岸海域环境质量稳中趋好,京津冀、长三角、珠三角等区域水生态环境状况有所好转。到 2030 年,力争全国水环境质量总体改善,水生态系统功能初步恢复。到本世纪中叶,生态环境质量全面改善,生态系统实现良性循环。	2015	国合会建议建立国家重大宏观战略环境风险评估与预防制度,针对“一带一路”、京津冀一体化、长江经济带等宏观战略开展环境风险评估,形成环境风险预防机制。《关于加强长江黄金水道环境污染防治治理的指导意见的通知》,将修复长江生态环境摆在压倒性位置,以改善水环境质量为核心,强化空间管控,优化产业结构,加强源头治理,注重风险防范,全面推进长江水污染防治和生态保护与修复。
《土壤污染防治行动计划》	2016.5	要以改善土壤环境质量为核心,以保障农产品质量和人居环境安全为出发点,坚持预防为主、保护优先、风险管控,突出重点区域、行业和污染物,实施分类别、分用途、分阶段治理,严控新增污染、逐步减少存量,形成政府主导、企业担责、公众参与、社会监督的土壤污染防治体系,促进土壤资源永续利用,为建设“蓝天常在、青山常在、绿水常在”的美丽中国而奋斗。	2011	在环境税、价格改革等方面的法律框架仍较为薄弱的条件下,在传统工业和矿区的土壤污染领域制定相应的污染防治、能源和气候变化、资源定价、生态补偿和环境恢复等一揽子绿色方案 and 政策措施至关重要。
			2013	无论是推动生态文明建设,还是建立绿色和谐环境与社会发展关系,中国政府必须下更大力气解决好影响公众健康和生活的突出问题,包括大气、水、土壤污染、生态服务功能下降等。
			2014	将定期发布和更新未来对城市人口造成健康威胁的空气、水和土壤污染、气候变化影响和应对的预测结果,作为政府官员绩效考核的重要依据。
			2015	把列入立法规划的《土壤污染防治法》修改为《土壤环境保护法》。
区域和国际参与				

《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》	2015.11	努力达成气候变化协议； 构建各尽所能、合作共赢、奉行法治、公平正义、包容互鉴、共同发展的治理模式；中国是全球应对气候变化事业的积极参与者，中国政府认真落实气候变化领域南南合作政策承诺，支持发展中国家特别是最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家应对气候变化挑战。为加大支持力度，中国在 2015 年 9 月宣布设立 200 亿元人民币的中国气候变化南南合作基金。	2009	尽管探索具有中国特色的环境保护新道路任重而道远，但是其结果必将推动中国消除贫困、建设环境友好型社会的进程，塑造生态文明的真谛。在这一过程中，中国也将为解决包括气候变化等问题在内的全球环境问题作出贡献。
			2015	制定实施中国对外绿色援助行动计划，加强南南环境合作，建设绿色、低碳、环保、发展的“一带一路”。
《中美元首气候变化联合声明》	2016.3	签署《巴黎协定》，促使其尽快生效；在相关多边场合取得积极成果，包括氢氟碳化物修正案和国际民航组织大会应对国际航空温室气体排放的全球市场措施；资助并鼓励逐步采用低碳技术的承诺。	2016	未来几年是《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》和《巴黎气候变化协定》的关键时期，中国需要加大推进力度，努力实现目标。另外，中国需要落实三项行动，其中之一是推动应对气候变化在全球和区域层面取得实质性进展；强化双边和多边协议中的环保要求，促使企业在国内和海外采取绿色行动。
《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》		达成了历史性的限控温室气体氢氟碳化物（HFCs）协议。		
《第二十一“基础四国”气候变化部长级会议联合声明》		推动巴黎气候协议达成，敦促发达国家发行承诺。		

<p>习近平出席联合国发展峰会并发表题为《谋共同永续发展 做合作共赢伙伴》的讲话</p>	<p>2015.9</p>	<p>中国宣布将设立“南南合作援助基金”，首期提供 20 亿美元，支持发展中国家落实 2015 年后发展议程。中国承诺，中国将继续增加对最不发达国家投资，力争 2030 年达到 120 亿美元。中国将免除对有关最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家截至 2015 年底到期未还的政府间无息贷款债务。</p>	<p>2016</p>	<p>中国需要落实三项行动，其中之一是以落实 2030 年可持续发展议程为机遇，通过南南合作推进全球可持续发展。</p>
<p>习近平在厦门国际会议中心主持新兴市场国家与发展中国家对话会时的讲话</p>	<p>2017.9.5</p>	<p>中国将在南南合作援助基金项下提供 5 亿美元的援助。为推动国际发展合作，中方将利用南南合作援助基金、中国—联合国和平与发展基金、气候变化南南合作基金等机制，积极助力其他发展中国家落实可持续发展议程，应对饥荒、难民、气候变化、公共卫生等挑战；中国还将利用国际发展知识中心、南南合作与发展学院等平台，同各国加强发展经验交流和能力建设合作，并在未来一年为其他发展中国家提供 4 万个来华培训名额。</p>		
<p>《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》</p>	<p>2015.3</p>	<p>在投资贸易中突出生态文明理念，加强生态环境、生物多样性和应对气候变化合作，共建绿色丝绸之路。</p>	<p>2015</p>	<p>建绿色“一带一路”带。大力倡导并践行生态文明与绿色发展理念，加强与“一带一路”沿线国家的环境保护交流与合作，共建“一带一路”生态环保信息共享服务平台。将绿色金融纳入“一带一路”建设融资机制，促进“走出</p>

《“十三五”规划纲要》	2016.3	要广泛开展教育、科技、文化、体育、旅游、环保、卫生及中医药等领域合作。		去”的投资企业重视生态环境保护，积极履行社会环境责任。制定实施中国对外绿色援助行动计划，加强南南环境合作，建设绿色、低碳、环保、发展的“一带一路”。
《“十三五”生态环境保护规划》	2016.11	要推进“一带一路”绿色化建设。开展全方位、多渠道的对话交流活动，加强与沿线国家环境官员、学者、青年的交流和合作，开展生态环保公益活动，实施绿色丝路使者计划，分享中国生态文明、绿色发展理念与实践经验。建立健全绿色投资与绿色贸易管理制度体系，落实对外投资合作环境保护指南。开展环保产业技术合作园区及示范基地建设，推动环保产业走出去。编制实施国内“一带一路”沿线区域生态环保规划。		
金砖国家领导人厦门宣言	2017.9	金砖国家在推进联合国可持续发展议程合作，包括生态环境保护、气候变化等领域的深入合作。	2016	中国要加大力度推动中国已经宣布的国际合作倡议及相关行动，包括“一带一路”建设、亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行、南南合作基金，以及中国官方发展援助和海外直接投资等。