



中国环境与发展国际合作委员会  
China Council for International Cooperation on  
Environment and Development

**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  
(2017-2018)**



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  
(2017-2018)

## 编写说明

中国环境与发展国际合作委员会(简称国合会)作为中国政府批准成立的高层政策咨询机构,主要任务是就环境与发展领域的重大问题提出政策建议,供决策者参考和采纳。每年召开的国合会年会上,中外委员在国合会政策研究工作基础上,就有关政策问题进行讨论,形成国合会年会的政策建议,提交给国务院及政府有关部门。

2008年起,国合会中外首席顾问专家支持组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,帮助国合会中外方委员了解中国最近一年出台的重大环境与发展政策、国合会主要政策建议被中国政府采纳情况,为他们参加国合会年会、圆桌会等活动咨政谏言提供服务。本报告不是国合会的影响力评估报告,只是将中国颁布实施的政策法规与国合会的政策建议进行梳理和对照,说明国合会政策研究课题、建议的主要内容与国家颁布实施的政策法规的相关性,为国合会委员提供参考。本报告是首席顾问专家支持组提供的第11份报告。

本期报告是对2017年国合会年会以来中国环境与发展领域的法规政策最新进展的梳理。本文在写作体例上除延续原有的风格外,每一部分将国合会的政策建议与相关国内措施做了对应性的总结,并在本报告最后做了政策建议对照表,供读者参考。

## 目录

编写说明 .....	2
前 言 .....	4
一、习近平生态文明思想成为新时代生态环境保护工作指南 .....	5
(一) 全国生态环境保护大会基本情况 .....	5
(二) 本次大会的主要内容 .....	5
(三) 习近平生态文明思想指导意义 .....	6
二、环境与发展规划 .....	6
(一) 谋划 2035 年的环境与发展规划 .....	6
(二) 区域性的环境与发展规划陆续出台 .....	7
(三) 绿色城镇发展规划 .....	8
(四) 推动打好污染防治攻坚战 .....	8
三、生态系统和生物多样性保护 .....	9
(一) 生态红线划定和保护工作取得积极进展 .....	9
(二) “绿盾 2018”为长江流域生态保护提供有力保障 .....	10
(三) 生态环保审计倒逼绿色发展 .....	11
四、能源、环境与气候 .....	11
(一) 能源结构优化调整 .....	11
(二) 加强节能和提高能效 .....	12
(三) 统筹国家应对和适应气候变化工作 .....	13
(四) 全国碳市场建设 .....	13
五、污染防治 .....	13
(一) 大气污染防治 .....	13
(二) 水污染防治 .....	16
(三) 土壤污染防治 .....	17
六、治理与法治 .....	18
(一) 生态环保体制机制改革 .....	18
(二) 排污许可证 .....	18
(三) 深入实施环境经济政策 .....	19
(四) 司法改革推动生态文明治理 .....	21
七、区域和国际参与 .....	22
(一) 绿色“一带一路”建设 .....	22
(二) 主动应对气候变化取得新进展 .....	23
(三) 南南合作 .....	23
(四) 主动参与全球海洋治理 .....	24
八、结语 .....	25
附表 过去一年中国环境与发展政策进展与国合会政策建议对照表 .....	27

## 前 言

2018年，作为跨入新时代的第一年，是极不平凡的一年。今年，既是改革开放40周年，又是落实十九大开局之年，还是国家环保总局（正部级）成立20周年，具有重大的历史纪念意义。同时，今年还是中国政府管理体制机制进行重大调整和深入改革的一年，政府机构改革的力度和深度前所未有。特别是，国家生态环境、自然资源管理体制等发生了重大变化。新组建的生态环境部除了原环境保护部的职责外，还增加了国家发改委的应对气候变化和减排、国土资源部的监督防治地下水污染、水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护等与环境保护相关的职责。自然资源管理方面，新组建的自然资源部整合了原国土资源部的职责外，还增加了国家发改委的组织编制主体功能区规划，住建部的城乡规划管理，水利部的水资源调查和确权登记管理，农业部的草原资源调查和确权登记管理，国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理，国家海洋局，国家测绘地理信息局等职责。整合力度之大，远远超出外界的预期。

今年，中国召开了历史上最高规格并对生态文明建设产生深远影响的全国生态环境保护大会。本次大会确立了习近平生态文明思想，成为未来中国建设美丽中国的理论指引。大会的召开，不仅极大的坚定了广大环境保护工作者坚守生态文明主战场、持续与污染环境、破坏生态的行为做斗争的勇气，推动实现美丽中国奋斗目标的信心；更是明确了建设美丽中国，实现生态文明是不可动摇的国家战略目标，从而揭开了全面推动绿色转型，建设美丽中国、实现生态文明的历史新篇章。

一年来，中国政府坚持人与自然和谐共生的理念，紧扣新时代中国社会主要矛盾的变化，强化生态环境保护，推动高质量发展，提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的美好生活需要；将坚决打好污染防治攻坚战作为决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一，推进建设美丽中国；加快生态文明体制改革、着力解决突出环境问题、加大生态保护力度、改革生态环境监管体制等。紧紧抓住坚决打好污染防治攻坚战为核心目标，积极贯彻落实《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，深入实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划，全面推进污染防治工作，继续开展严格的环境执法、环保督查，继续推动京津冀等重点地区的大气污染防治工作，推动产业、能源、运输、用地结构调整，强化源头控制，改革和推进绿色发展价格形成机制，大力发展绿色金融，推动节能环保产业做大做强，并推动长江流域、雄安新区生态环境保护工作，取得积极成效。

作为中国政府政策直通车和中国与国际开展环境合作的纽带、桥梁和窗口，第六届国合会改革创新，充分调动国内外智力资源，针对新时代国内环境与发展突出问题，围绕重点领域开展了大量创新性、引领性的政策研究工作，取得了阶段性成果，初步提出具有前瞻性、战略性和预警性的政策建议，继续为推动中国生态文明建设和世界可持续发展贡献智慧和力量。

## 一、习近平生态文明思想成为新时代生态环境保护工作指南

### （一）全国生态环境保护大会基本情况

第八次全国生态环境保护大会于5月18日至19日在北京召开，习近平主席出席会议并发表重要讲话，李克强总理在会上发言，汪洋、王沪宁、赵乐际出席会议。韩正副总理作总结讲话。

除中央领导讲话外，国家发展改革委、财政部、生态环境部、河北省、浙江省、四川省负责人作交流发言。中共中央政治局委员、中央书记处书记，全国人大常委会有关领导同志，国务委员，最高人民法院院长，最高人民检察院检察长，全国政协有关领导同志出席会议。各省区市和计划单列市、新疆生产建设兵团，中央和国家机关有关部门、有关人民团体，有关国有大型企业，军队有关单位负责同志参加会议。

习近平在讲话中强调，生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。党的十八大以来，我们开展一系列根本性、开创性、长远性工作，推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。新时代推进生态文明建设，必须坚持好人与自然和谐共生，绿水青山就是金山银山，良好生态环境是最普惠的民生福祉，山水林田湖草是生命共同体，用最严格制度最严密法治保护生态环境，共谋全球生态文明建设等六大原则。要通过加快构建生态文明体系，确保到2035年，生态环境质量实现根本好转，美丽中国目标基本实现。到本世纪中叶，物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明全面提升，绿色发展方式和生活方式全面形成，人与自然和谐共生，生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化全面实现，建成美丽中国。

李克强在讲话中指出，要认真学习领会和贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，着力构建生态文明体系，加强制度和法治建设，持之以恒抓紧抓好生态文明建设和生态环境保护，坚决打好污染防治攻坚战。

韩正在总结讲话中指出，要认真学习领会习近平生态文明思想，各地区各部门要狠抓贯彻落实，细化实化政策措施，确保能落地、可操作、见成效。

### （二）本次大会的主要内容

本次会议规格之高，史无前例。除1位不在国内的常委外，其他常委悉数出席。同时，大会内容极为丰富，信息量非常大，重点内容包括六个方面：

一是将生态文明建设的意义提高到一个更高的高度，即从十九大报告中的建设生态文明是中华民族永续发展的“千年大计”，上升为“根本大计”。

二是对十八大以来生态文明建设取得成就给予高度肯定，即对十八大以来的生态文明建设用3个词提出肯定：发生历史性、转折性、全局性变化。但同时还指出中国生态环境依然十分脆弱，生态环境质量持续好转，出现了稳中向好趋势，但成效并不稳固。

三是对于生态文明建设的现实情况作出三个判断：第一，正处于压力叠加、负重前行的关键期；第二，已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的

优美生态环境需要的攻坚期；第三，也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。

四是展望对新时代推进生态文明建设，提出 6 个原则和 5 点要求。6 个原则包括：坚持人与自然和谐共生，绿水青山就是金山银山，良好生态环境是最普惠的民生福祉，山水林田湖草是生命共同体，用最严格制度最严密法治保护生态环境，共谋全球生态文明建设。5 点要求是，要加快构建生态文明体系，要全面推动绿色发展，要把解决突出生态环境问题作为民生优先领域，要有效防范生态环境风险，要提高环境治理水平。

五是强调要加快建立健全 5 个生态文明体系。一是以生态价值观念为准则的生态文化体系；二是以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系；三是以改善生态环境质量为核心的目标责任体系；四是以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系；五是以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系。

六是强调必须加强党的领导，地方各级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人。

### （三）习近平生态文明思想指导意义

第八次全国生态环境大会是进入新时代后，加快建设生态文明的一件具有历史意义的大事。这次大会最重要的成果是确立了习近平生态文明思想，同时也从更高的高度、更广的层面和最长远的角度确定了“生态文明”在国家发展和改革全局中的地位。

作为一个系统全面的理论体系，习近平生态文明思想内涵丰富，深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的重大理论和实践问题，是新时代推动生态文明建设的根本遵循，解决了新时代建设现代化强国的问题。

习近平生态文明思想的确立，将成为建设美丽中国的长期指导思想。而本次具有历史意义的全国生态环境保护大会的召开，则是进入新时代以后，吹响建设生态文明、实现美丽中国梦的进军号角，必将推动中国生态文明建设迈上新台阶。

## 二、环境与发展规划

### （一）谋划 2035 年的环境与发展规划

针对国合会 2017 年第一条建议，制定污染防治行动计划十五年战略。该建议提出，当前正在推广使用的煤炭清洁利用和天然气发电技术只是绿色转型的暂时选择，应当为煤炭清洁利用的大规模退出制定计划和预算，避免中国被长期使用化石能源的发展路径所锁定。适应性规划应是战略规划的重要组成部分。

根据中国能源发展规划，在确保 2020 年实现非化石能源占一次能源消费比重达到 15% 的基础上，在 2020 年左右，积极推动风电和光伏发电平价上网和市场化发展。国家能源局按照党的十九大报告提出的“两个 15 年”的总体安排，提前谋划制定 2035 年、2050 年发展目标和战略，开始编制如何满足两个阶段性目标的能源发展战略纲要，研究能源保障，描绘新时代能源发展的路线图和时间表，着力增强能源供给保障和民生福祉，着力推进能源绿色发展，着力提升发展质量

和效率，着力实施创新驱动战略，着力健全体制机制和法规体系，着力推动构建人类命运共同体。初步设想是：

第一步，从 2020 到 2035 年，积极推动市场化改革和体制机制创新，推动可再生能源产业规模化发展和技术进步。力争到 2035 年，中国能源需求的增量全部由清洁能源提供，可再生能源发展进入增量替代阶段。

第二步，从 2035 到本世纪中叶，全面构建以可再生能源为主体的现代能源体系，可再生能源对化石能源进入全面存量替代阶段。到 2050 年，可再生能源在一次能源消费中的比重达到 60%，在电力消费中的比重达到 80%，成为能源供应的主体力量，确保中国全面完成能源转型。

同时，有关省市的总体规划节点是 2035 年，比如北京等城市总体规划是按照 2035 的时间节点设计。

当然，国合会针对 2035 年目标并开展了“2035 环境质量改善目标与路径专题研究”，分析十九大报告提出的环境质量改善目标，分析障碍，借鉴国际经验，研究最终实现路径。

## （二）区域性的环境与发展规划陆续出台

国合会 2017 年政策建议指出，建设生态文明必须解决决策碎片化问题。如何实现一个区域内相关机构之间的信息共享，统筹安排土地和水资源利用问题，仍需大量努力，保护和恢复生态系统的责任需要进一步明确。长江经济带目前采取的生态保护红线和综合规划的做法是新时代生态环境保护的一个成功案例。

《长江经济带生态环境保护规划》（以下简称《规划》）于 2017 年下半年正式开始实施。《规划》指出，思路要明确，建立硬约束，长江生态环境只能优化、不能恶化。到 2020 年，生态环境明显改善，生态系统稳定性全面提升，河湖、湿地生态功能基本恢复，生态环境保护体制机制进一步完善。到 2030 年，干支流生态水量充足，水环境质量和空气质量全面改善，生态系统服务功能显著增强，生态环境更加美好。《规划》提出，划定水资源利用上线、生态保护红线，坚守环境质量底线，全面推进环境污染治理、强化突发环境事件预防应对等，对长江流域做出了全面规划。

为了推动《规划》的贯彻实施，生态环境部开展了“清废行动 2018”，专项行动从 5 月 9 日开始至 6 月底结束。生态环境部从全国抽调执法骨干力量组成 150 个工作组，对长江经济带固体废物倾倒地情况进行全面摸排核查，对发现的问题督促地方政府限期整改，对发现的违法行为依法查处，全面公开问题清单和整改进展情况，直至全部整改完成。

清废行动开始后，各级生态环境保护部门对所涉的环境违法问题依法立案查处，对 26 家违法企业和 7 名个人实施高限处罚，并采取查封扣押、停产整治、移送拘留等多种手段予以严厉打击。目前，针对 29 个问题累计罚款额达 260 余万元，移送公安部门实施行政拘留 2 人。例如，针对湖北省天门市宜佳建材有限公司违规倾倒、堆存工业固废问题，天门市环境保护局依法立案查处，责令企业停产整治并处以 35 万元罚款。

2018 年 7 月 25 日，生态环境部公布“清废行动 2018”第一批部级挂牌督



办问题整改情况，涉及 29 个一般工业固废非法倾倒、堆存问题。其中，湖北省 7 个、贵州省 4 个、江苏省 4 个、云南省 3 个、上海市 3 个、四川省 2 个、安徽省 2 个、浙江省 1 个、湖南省 1 个、江西省 1 个、重庆市 1 个。经现场核查，这些问题已经按照生态环境部挂牌督办要求完成了整改。

### （三）绿色城镇发展规划

国合会 2017 年政策建议第三条提出：推动促进生态文明和绿色发展的综合改革进程。在当前快速城镇化过程中，必须坚持绿色化原则，要考虑城乡一体化和均衡发展，要对生态敏感区进行必要的规划，要提高空间、土壤和废物等资源的利用率等。

2018 年 4 月，《河北雄安新区规划纲要》正式出台，提出构建科学合理的空间布局，打造优美的自然生态环境，完善产业空间布局、发展绿色智慧新城等，高标准建设以绿色发展为特征的雄安新区。

新区规划高度重视生态保护，构建新区生态安全格局。一是规划建设“一淀、三带、九片、多廊”，形成林城相融、林水相依的生态城市。“一淀”即开展白洋淀环境治理和生态修复，恢复“华北之肾”功能；“三带”即建设环淀绿化带、环起步区绿化带、环新区绿化带，优化城淀之间、组团之间和新区与周边区域之间的生态空间结构；“九片”即在城市组团间和重要生态涵养区建设九片大型森林斑块，增强碳汇能力和生物多样性保护功能；“多廊”即沿新区主要河流和交通干线两侧建设多条绿色生态廊道，发挥护蓝、增绿、通风、降尘等作用。二是开展大规模植树造林。采用近自然绿化及多种混交方式，突出乡土树种和地方特色，在新区绿化带及生态廊道建设生态防护林和景观生态林，形成平原林网体系，实现生态空间的互联互通。开展大规模国土绿化行动，将新区森林覆盖率从当前 11% 提高到 40%。塑造高品质城区生态环境。建设城市通风廊道，构造城淀局地气流微循环系统，将白洋淀凉爽空气输送到城市中心。构建由大型郊野生态公园、大型综合公园及社区公园组成的宜人便民公园体系，实现森林环城、湿地入城，3 公里进森林，1 公里进林带，300 米进公园，街道 100% 林荫化，绿化覆盖率达到 50%。三是提升区域生态安全保障。构建衔接“太行山脉—渤海湾”和“京南生态绿楔—拒马河—白洋淀”生态廊道，形成连山通海、南北交融的区域生态安全格局。实施重要生态系统保护和修复工程，优化生态安全屏障体系，提升生态系统质量。

### （四）推动打好污染防治攻坚战

国合会政策建议 2017 年指出，随着大气污染防治行动计划率先进入新阶段，中国应制定一个面向未来十到十五年，涵盖水、气、土及海洋污染的综合性长期战略规划。这份总体战略要在 2020 年前完成部署，以契合 2035 年中国基本实现社会主义现代化目标的时间节点。

6 月中旬，中共中央、国务院发布《关于全面加强生态环境保护，坚决打好污染防治攻坚战的意见》（以下简称意见）。《意见》指出，到 2020 年，生态环境质量总体改善，主要污染物排放总量大幅减少，环境风险得到有效管控，生态环境保护水平同全面建成小康社会目标相适应。同时提出，通过加快构建生态文明体系，确保到 2035 年节约资源和保护生态环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式总体形成，生态环境质量实现根本好转，美丽中国目标基本实现。

到本世纪中叶，生态文明全面提升，实现生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化。

《意见》围绕推动形成绿色生产方式和生活方式提出了三个方面的要求，以及具体量化指标。比如在促进经济绿色、低碳、循环发展方面，《意见》特别要求加快城市建成区、重点流域的重污染企业和危险化学品企业搬迁改造，2018年年底以前，相关城市政府就此制定专项计划并向社会公开。在推进能源资源节约方面，《意见》要求实施国家节水行动，完善水价形成机制，推进节水型社会和节水型城市建设，到2020年，全国用水总量控制在6700亿立方米以内；积极应对气候变化，采取有力措施确保完成2020年控制温室气体排放行动目标等。

国务院于6月27日公布了《打赢蓝天保卫战三年行动计划》(以下简称计划)。《计划》指出，经过3年努力，大幅减少主要大气污染物排放总量，协同减少温室气体排放，进一步明显降低细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)浓度，明显减少重污染天数，明显改善环境空气质量，明显增强人民的蓝天幸福感。到2020年，二氧化硫、氮氧化物排放总量分别比2015年下降15%以上；PM<sub>2.5</sub>未达标地级及以上城市浓度比2015年下降18%以上，地级及以上城市空气质量优良天数比率达到80%，重度及以上污染天数比率比2015年下降25%以上；提前完成“十三五”目标任务的省份，要保持和巩固改善成果；尚未完成的，要确保全面实现“十三五”约束性目标；北京市环境空气质量改善目标应在“十三五”目标基础上进一步提高。重点区域范围包括：京津冀及周边地区、长三角地区、汾渭平原等。

### 三、生态系统和生物多样性保护

#### (一) 生态红线划定和保护工作取得积极进展

国合会政策建议2017年指出，环境与经济关系非常重要，但从长远来看，环境与社会关系将是最重要关系之一。“邻避效应”、自然保护区管理、生态红线、建设项目社会影响评估、气候适应、城市移民以及减贫等议题都与社会发展和环境保护的协调直接相关。

2017年2月，中办、国办印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》提出，2017年年底以前，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年年底以前，其他省(自治区、直辖市)划定生态保护红线；2020年年底以前，全面完成全国生态保护红线划定，基本建立生态保护红线制度。

京津冀3省(市)、长江经济带11省(市)和宁夏回族自治区等15省份生态保护红线划定方案已经国务院批准，山西等其他16个省份划定方案已初步形成。生态环境部、国家发展改革委等部门和相关省份共同努力，采取国家顶层设计指导、地方组织、自上而下和自下而上相结合的方式，在科学评估、部门协调、规划协调、区域协调、陆海统筹的基础上，经专家论证和部际协调领导小组审核，完成了京津冀3省(市)、长江经济带11省(市)和宁夏回族自治区等15省份生态保护红线划定工作。

启动建设国家生态保护红线监管平台。2017年10月，国家发展改革委正式批复国家生态保护红线监管平台项目，总投资2.86亿元，总建筑面积约1万平方米，将于2020年年底以前全面建成。国家生态保护红线监管数据库已完成设计，

录入数据 4 类 67 种，数据总量 23.6TB。部分成果在“绿盾 2017”国家级自然保护区监督检查专项行动中得到了查验和运用。

研究制定生态保护红线配套管理政策。出台《生态保护红线划定指南》等指导性文件。研究起草生态保护红线管理办法，明确生态保护红线管控要求、管理原则和监管框架等，目前已形成征求意见稿，即将征求各相关部门和地方政府意见。

此外，为落实地方政府划定并严守生态保护红线的主体责任，对破坏生态保护红线的违法行为，严格追责问责，确保红线划得实、守得住。生态保护红线划定和落实情况将纳入中央环保督察范畴。

## （二）“绿盾 2018”为长江流域生态保护提供有力保障

3 月 27 日，生态环境部、自然资源部、水利部、农业农村部、国家林业和草原局、中国科学院和国家海洋局等七部门在京联合召开视频会，部署“绿盾 2018”自然保护区监督检查专项行动（以下简称“绿盾 2018”专项行动）。

“绿盾 2018”专项行动具体内容包括：开展“绿盾 2017”专项行动问题整改“回头看”；坚决查处自然保护区内新增违法违规问题，重点检查国家级自然保护区管理责任落实不到位的问题；严格督办自然保护区问题排查整治工作等。

建立健全工作机制，确保专项行动顺利开展。对 469 个国家级自然保护区和 847 个省级自然保护区进行全面排查，摸清底数，建立问题台账，精准解决突出问题，推动地方各级自然保护区提升管理水平，促进自然保护区健康可持续发展。

“绿盾 2017”国家级自然保护区监督检查专项行动，是中国建立自然保护区以来，检查范围最广、查处问题最多、整改力度最大、追责问责最严的一次专项行动。截至 2017 年底，共调查处理涉及 446 处国家级自然保护区的问题线索 2.08 万个，追责问责 1100 多人。完成问题整改超六成，其余均已建立台账，正在督促整改中。

一是建立长江生态环境保护工作长效机制，坚决遏制破坏长江生态环境的行为。强化监督检查，在国家级和省级自然保护区纳入“绿盾 2018”自然保护区监督检查专项行动范围的基础上，将长江干流和主要支流的市级、县级自然保护区和其他各类各级自然保护地（风景名胜区、森林公园、湿地公园等）纳入监督检查范围，全面深入排查破坏自然保护地生态环境的违法违规行为。

二是重点排查在长江干流和主要支流自然保护地的违法违规侵占自然保护地、建设码头、挖沙采砂、工业开发、矿山开采、捕捞水生野生动物、侵占和损毁湿地、自然保护区核心区缓冲区内旅游开发和水电开发等破坏生态问题，建立详细的问题台账，实行拉条挂账和整改销号制度，全面彻底整改。

三是严肃处理涉及自然保护地的违法违规问题。对相关责任单位和责任人员予以严肃处理，并督促其及时彻底整改和全面修复。对因自然保护地管理责任落实不到位造成生态破坏的，要严肃追究相关地方政府和部门责任。

### （三）生态环保审计倒逼绿色发展

2018年6月19日，国家审计署公布长江经济带生态环境保护审计结果。2016-2017年，在长江经济带生态环境保护方面共投入财政资金2518.24亿元。生态环境保护取得一定成效的同时也存在着一些问题：一是资金使用上，2013年12月至2018年1月，8个地方政府主管部门及所属单位违规使用生态环境保护相关资金2580.49万元；二是资源开发上，截至2017年，8个省930座小水电未经环评即开工建设，过度开发致使333条河流出现断流，断流总长1017公里；三是污染治理上，截至2017年，9个省118个敏感区域的城镇污水处理厂未达到一级A类排放标准。

此次审计是国家审计署首次对长江经济带进行生态环境保护审计并发布专门的审计报告。审计的重点从单纯的经济角度更多地转向从生态保护、生态修复的角度看问题。根据相关规定，为加强审计监督力度，促进被审计单位对审计决定的落实、整改工作，审计署在发出审计结论之后，将进行回访。对于已经审计查出的问题，审计署已依法出具审计报告，要求有关地方政府在整改期限截止后依法向社会公布整改结果。

从近年来环境保护审计实践来看，环境保护审计仍处于初级阶段，主要局限于对各类资金的管理和使用进行审计，缺乏对环境污染根源、防治措施、制度建立健全等深层次问题进行深入探究。

未来生态环境审计需要从几个方面进行把握：一要把握审查生态环境资金使用与治污成效相结合；二要把握生态环境重点项目建设及监测情况；三要把握部门履行生态环境责任情况；四要把握领导干部在发展“绿色经济”中的直接责任和主管责任；五要把握生态环境资金发挥整体效益情况。

## 四、能源、环境与气候

### （一）能源结构优化调整

“十三五”规划纲要提出，要深入推进能源革命，着力推动能源生产利用方式变革，优化能源供给结构，提高能源利用效率，建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系。

2018年能源工作会议首次明确能源安全新战略：推动能源消费、供给、技术和体制革命，全方位加强国际合作，有效利用国际资源，努力实现开放条件下的能源安全。加快推动能源发展质量变革、能源发展效率变革、能源发展动力变革作为工作的着力点，全力推动能源高质量发展。今年上半年以来，能源工作取得了重大进展。

一是绿色多元的能源供应体系加快建立。今年上半年，水电、核电、风电、太阳能等非化石能源，占全部发电量比重为25.2%，比去年同期增加0.3个百分点。国内天然气产能建设稳步推进，比如成都川西页岩气等项目进展顺利，煤层气开发重大项目建设加快推进。煤炭清洁化利用进程加快，煤制油气产业升级示范稳步推进，特别是“十三五”规划中确定的煤电机组超低排放和节能改造任务有望提前完成。

二是供给侧结构性改革效果持续显现。按照减量置换原则有序发展煤炭优质产能，倒逼无效低质产能加快退出，进一步提高煤炭先进产能比重。晋陕蒙三省煤炭产量合计占全国比重上升到 70%，全国煤矿数量由“十二五”末 1.2 万处减少到 7000 处左右。煤电规划建设时序不断优化，产能增加受到严格控制，煤电落后产能淘汰加快。电力消费结构在不断优化。

三是新旧动能转换加快。从拉动电力增长的角度看，二产中的医药、通用设备、汽车、电气机械和器材、计算机/通信等装备制造业用电增速均超过或接近 10%。三产中的信息传输/软件技术等服务业用电同比增长 25.5%，带动新兴产业合计用电同比增长 12.4%，比去年同期提高 2.2 个百分点。

四是能源消费新模式新业态加快培育。环保产业、电能替代等领域用电增长已经成为全社会用电增长的新动力。

## （二）加强节能和提高能效

为加强重点用能单位节约能源，提高能源利用效率，国家发展改革委、科技部、人民银行、国资委、质量监督检验检疫总局、国家统计局、证监会等 7 部委联合对《重点用能单位节能管理办法》（以下简称《办法》）进行了修订，自 2018 年 5 月 1 日起施行。新修订《办法》共有 37 条，在原《办法》24 条的基础上增加了 13 条，字数增加至原来的 1.5 倍，修改力度不小。

修订《办法》的内容包括：

一是建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度，明确由省级以上人民政府管理节能工作的部门对在节能工作中取得显著成绩的重点用能单位或个人，联合有关部门给予守信激励。

二是实行有利于节能的价格政策，鼓励重点用能单位开展电力需求侧管理、合同能源管理、节能自愿承诺等。在水泥行业就有邯郸金隅太行水泥有限责任公司等 11 家企业在中国国家发改委刚发布 100 家节能自愿承诺用能单位名单之内。

三是对高耗能行业的重点用能单位，结合其能耗指标等情况分别实行差别电价和阶梯电价政策。水泥生产企业生产用电从 2016 年起已实行基于可比熟料（水泥）综合电耗水平标准的阶梯电价政策。

四是对入围能效“领跑者”名单的重点用能单位，各级管理节能工作的部门会同有关部门优先支持其开展节能技术改造、能源管理信息化建设等能效提升工作，广泛宣传推广先进经验，带动行业能效水平整体提升。住建部 2018 年在推进建筑能效提升方面，深入开展工作，研究制定建筑能效提升 2020 年、2035 年以及到本世纪中叶的中长期发展路线图。

全国各省区根据自身情况开展节能和能效提升工作。比如北京发展改革委发出《关于创建 2018 年度能效领跑者的通知》，进一步提升北京市能效水平和节能管理水平，组织开展 2018 年度能效领跑者创建工作。

又如，能源大省山西在 2018 年内，单位地区生产总值能耗比 2017 年下降 3.2%，能源消费总量不超过 21183 万吨标准煤；规模以上单位工业增加值能耗比 2017 年下降 3.9%。实施一批重大节能工程项目。实施重点用能单位“百千万”行动。建立高耗能行业能效领跑者制度。在钢铁、电力、有色、焦化、水泥等重

点耗能行业，结合行业实际，制定出台高耗能行业能耗领跑者制度实施方案，树立能效标杆，引导重点用能单位对标先进，促进工业能效水平不断提升。建设重点用能单位能耗在线监测系统，推进重点用能单位能耗在线监测系统建设。

### （三）统筹国家应对和适应气候变化工作

中国积极参与《联合国气候变化框架公约》下谈判，率先提出了应对气候变化自主贡献方案，引导和推动《巴黎协定》、《斐济实施动力》等重要成果文件的达成。创新性打造多边部长级磋商平台，与印度、巴西、南非共同建立了“基础四国”部长级磋商协调机制，与发展中国家建立立场相近国家协调机制，与加拿大、欧盟共同发起气候行动部长级会议机制。同时，积极参与公约外谈判磋商，调动发挥多渠道协同效应，进一步树立我负责任的大国形象。2018年要完成《巴黎协定》实施细则谈判，我们要继续发挥积极建设性作用。我们还将积极开展南南合作，支持其他发展中国家应对气候变化。

成立了以国务院总理为组长的国家应对气候变化及节能减排工作领导小组，成员包括二十多个部委的主要负责同志。各省市自治区均成立了相应的应对气候变化领导小组并建立省内部门分工协调机制，形成了国家应对气候变化领导小组统筹协调、应对气候变化主管部门牵头落实、各部门相互配合、上下联动的应对气候变化工作体系。

将碳强度下降等应对气候变化目标纳入“十二五”及“十三五”国民经济与社会发展规划纲要，建立责任制，强化目标分解、落实和考核。开展应对气候变化能力建设和人员培训，不断提升各级相关部门应对气候变化工作水平。成立了国家气候变化专家委员会，不断加强全国应对气候变化支撑队伍建设，不断提高国家和地方支撑机构研究水平和能力，为各层次的政策制定提供了有力支持。

将进一步加强应对气候变化的工作协调和政策协同，抓好地方各级应对气候变化工作队伍建设，继续统筹深化低碳试点，推动适应气候变化工作。当前我们正在研究落实2030年目标的实施方案，同时也在研究本世纪中叶中国低碳发展战略。

### （四）全国碳市场建设

建立全国碳排放权交易市场是生态文明体制改革的重要任务，是控制温室气体排放的重要政策工具。2017年12月，《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》发布实施，以发电行业为突破口率先启动全国碳排放交易体系。据统计，中国发电行业共1700余家企业，排放量超过30亿吨二氧化碳当量（目前世界最大的欧盟碳市场覆盖排放量约20亿吨二氧化碳当量）。

下一步要加强碳市场管理制度建设、基础设施建设和能力建设。推动出台《全国碳排放权交易管理暂行条例》以及配额分配等相关配套制度。加快建设数据报送系统、注册登记系统、交易系统和结算系统。组织面向各类市场主体的能力建设活动。

## 五、污染防治

### （一）大气污染防治

2018年以来，为确保打赢蓝天保卫战，国务院于6月27日公布了《打赢蓝

天保卫战三年行动计划》，为进一步加强大气污染治理注入强大的力量。同时，生态环境部出台京津冀及周边地区、长三角、汾渭平原等重点区域大气污染防治实施方案，为 2018 年的大气污染防治工作提供有力指导。

6 月 11 日至 7 月 8 日，生态环境部对京津冀及周边地区“2+26”城市实施了两轮强化督查。尽管各地在大气污染治理方面成效明显，但仍发现大气环境问题 5204 个。其中，河北曲阳县问题数量最多，北京通州区问题数量排名第二，河北赵县、山西晋城城区第二轮督查发现问题数量明显反弹，河南辉县市污染治理工作不严不实。就河北曲阳县而言，大气环境问题 119 个。28 家企业（单位）的 34 台燃煤小锅炉未按要求淘汰到位；一些企业不运行治污设施或无组织排放问题突出。

8 月 7 日，2018-2019 年蓝天保卫战重点区域强化督查工作继续开展，200 个督查组按照工作方案要求，对京津冀及周边地区 208 个县（市、区）进行督查，发现涉气环境问题 103 个。关于具体督查情况详见表 1。

一、检查清单内涉气“散乱污”企业 1320 家，发现整改不到位问题 2 家，占比 0.2%；新发现清单外涉气“散乱污”企业 1 家。

督查组检查发现，清单内涉气“散乱污”企业 2 家，存在整改不到位问题。其中，河北省石家庄市正定县 1 家；山东省德州市平原县 1 家。

督查组检查发现，河北省邢台南宫市的王方新家具厂（原河北华中通用家具有限公司）属涉气“散乱污”企业，不在当地清单内。

二、检查清单内应淘汰燃煤锅炉企业 403 家，发现 1 台燃煤锅炉未拆除，占比 0.2%；发现清单外应淘汰燃煤锅炉 5 台。

督查组检查发现，河北省廊坊市大城县的华源宾馆 1 台（1 蒸吨以下）清单内应淘汰燃煤锅炉未拆除。

督查组检查发现，清单外应淘汰燃煤锅炉 5 台。其中，河北省保定涿州市御京州车行 1 台（0.2 蒸吨），沧州市运河区昌盛五金制品有限公司 1 台（0.1 蒸吨以下），邢台市清河县中国石化销售有限公司河北邢台清河第三加油站 1 台（0.15 蒸吨）、清河县通达旅馆 1 台（0.1 蒸吨）、宁晋县东东饭店 1 台（0.1 蒸吨）。

三、工业企业未安装大气污染防治设施问题 13 个。

其中，北京市顺义区 1 家、门头沟区 1 家；河北省石家庄市鹿泉区 1 家、元氏县 1 家，廊坊市廊坊开发区 1 家、香河县 1 家，沧州市新华区 1 家；山西省太原古交市 1 家，阳泉市城区 1 家；河南省开封市祥符区 1 家，安阳市安阳县 1 家，焦作市武陟县 1 家、孟州市 1 家。

四、工业企业不正常运行大气污染防治设施问题 13 个。

其中，北京市顺义区 1 家；天津市东丽区 2 家；河北省廊坊市廊坊开发区 1 家，保定市博野县 1 家，沧州市运河区 1 家，衡水市冀州区 1 家；山西省晋城高平市 1 家；河南省郑州市金水区 1 家、新密市 1 家，安阳市内黄县 1 家，鹤壁市城乡一体化示范区 2 家。

五、VOCs 整治不到位问题 11 个。

其中，北京市平谷区 1 家；河北省石家庄市无极县 1 家，唐山市芦台经济开发区 1 家，廊坊市安次区 1 家，沧州市南皮县 1 家、泊头市 1 家，邢台市平乡县 2 家；河南省郑州市金水区 2 家，开封市顺河回族区 1 家。

六、工业粉尘无组织排放问题 15 个。

其中，北京市通州区 1 家；河北省石家庄市鹿泉区 1 家、栾城区 1 家、无极县 1 家、元氏县 1 家、行唐县 1 家，廊坊市广阳区 1 家，沧州市运河区 1 家、青县 1 家、东光县 1 家、泊头市 1 家；山西省长治市长治县 1 家；河南省安阳市内黄县 1 家，新乡市牧野区 1 家、长垣县 1 家。

七、露天矿山未落实减尘抑尘措施问题 1 个。

河北省保定市涞水县的福宝矿业有限公司露天矿山未落实减尘抑尘措施。



八、建筑工地扬尘管理问题 26 个。

其中，北京市顺义区 1 家、朝阳区 1 家、门头沟区 1 家；天津市静海区 1 家、武清区 1 家；河北省石家庄市栾城区 1 家、晋州市 1 家、辛集市 1 家，沧州市运河区 2 家、新华区 1 家，邢台市桥西区 2 家、宁晋县 1 家、南宫市 1 家、威县 1 家；山西省太原古交市 1 家，长治市长治县 1 家、沁源县 1 家；山东省聊城市东昌府区 1 家；河南省郑州市金水区 1 家、管城回族区 1 家，安阳林州市 1 家，新乡市获嘉县 2 家，濮阳市台前县 1 家。

九、物料堆场未落实扬尘治理措施问题 15 个。

其中，北京市通州区 1 家；河北省石家庄市行唐县 1 家，廊坊三河市 1 家，保定市涞水县 1 家、高碑店市 1 家，邢台市宁晋县 1 家，邯郸市经济技术开发区 1 家；山西省阳泉市郊区 3 家；河南省郑州市中牟县 1 家，鹤壁市经济技术开发区 2 家，新乡市原阳县 1 家，濮阳市濮阳县 1 家。

**表 1 2018-2019 年蓝天保卫战重点区域强化督查工作情况**

随着时间的推移，秋冬季节来临，生态环境部研究制定《京津冀及周边地区 2018-2019 年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》，并征求各方意见。届时生态环境部将会同各地区和有关部门，稳步推进北方地区清洁取暖，加快淘汰燃煤小锅炉，持续推进散煤污染治理、抓好重点行业提标改造、加快推进机动车污染治理以及强化重点区域联防联控。

另外，先进的科技手段对于大气污染治理提供有力支撑。生态环境部在 2018 年启动“千里眼计划”，对京津冀及周边地区“2+26”城市全行政区域按照 3 千米×3 千米划分网格，利用卫星遥感技术，筛选出 PM<sub>2.5</sub> 年均浓度较高的 3600 个网格作为热点网格进行重点监管，将及时发现、精准解决大气问题。该计划利用卫星遥感技术，结合气象数据、空气质量监测数据，计算出每个网格上一年的 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度，剔除气象传输、降水过程、地形阻挡等因素影响，得到其在静稳天气条件下的排放水平，从而完成筛选。生态环境部将对 1 年内连续 3 次被预警或累计 6 次被预警的热点网格，采取公开通报、派驻工作组、公开约谈当地政府负责人等方式，督促地方改善环境。

## （二）水污染防治

2018 年 4 月，中央财经委员会召开第一次会议，研究打好三大攻坚战的路径和举措。会议指出，打好污染防治攻坚战，要明确目标任务，到 2020 年使主要污染物排放总量大幅减少，生态环境质量总体改善。要打几场标志性的重大战役，打赢蓝天保卫战，打好柴油货车污染治理、城市黑臭水体治理、渤海综合治理、长江保护修复、水源地保护、农业农村污染治理攻坚战，确保 3 年时间明显见效。要细化打好污染防治攻坚战的重大举措，尊重规律，坚持底线思维。各级党委、各部门党组（党委）要把污染防治放在各项工作的重要位置，层层抓落实，动员社会各方力量，群防群治。要坚持源头防治，调整“四个结构”，做到“四减四增”。一是要调整产业结构，减少过剩和落后产业，增加新的增长动能。二是要调整能源结构，减少煤炭消费，增加清洁能源使用。三是要调整运输结构，减少公路运输量，增加铁路运输量。四是要调整农业投入结构，减少化肥农药使

用量，增加有机肥使用量。要坚持统筹兼顾、系统谋划，体现差别化，体现奖优罚劣，避免影响群众生活。

在五大“水战”中，黑臭水体治理打头阵。生态环境部联合住房城乡建设部开展黑臭水体专项整治行动，包括全国 36 个重点城市及其他部分地级市，同时将对广东、广西、海南等首批 8 省区市开展专项督查，9 月、10 月启动巡查，若仍对交办问题整改不力，将被纳入中央环保督察问责之列。

近年来，渤海生态环境综合治理日益为公众所关注。长期以来，由于其水体自净能力差，政府大规模填海造地、海洋资源过度开发、海水养殖规模较大等，对渤海生态环境造成较大压力。在本轮机构改革后，海洋环境治理职责已从国家海洋局移至生态环境部。生态环境部将坚持陆海统筹，污染治理与生态保护共同推进，并会同有关部门和省市抓紧制定渤海综合治理攻坚战作战计划，即加大对入海排污口的排查整治力度，全面清理非法、不合理的入海排污口，同时对船舶、港口污染，垃圾转运处理设施建设等进行重点整治。

另外，针对饮用水水源地水体，将列居水污染防治“四种水体”之首。生态环境部联合水利部已在全国启动了集中式饮用水水源地环境保护专项行动。确定的阶段目标是：2018 年底前，全部完成长江经济带县级和其他地区地级及以上地表水型水源地清理整治；2019 年底前，全部完成其他地区县级地表水型水源地清理整治。据统计，列入此次专项行动范围的地表水型水源地达 2466 个，其中长江经济带县级水源地有 1161 个。从问题类型来看，包括工业企业在内的多种非法排污问题突出。

### （三）土壤污染防治

在土壤污染防治方面，将扎实推进“净土行动”。具体措施主要有：全面实施《土十条》，强化土壤污染风险管控；深入推进土壤污染状况详查，保障农用地和建设用地安全；加快推进土壤污染综合防治先行区建设和土壤污染治理与修复技术应用试点；强化固体废物污染防治，加快推进垃圾分类处置。

2018 年，生态环境部制定《土壤污染防治行动计划实施情况评估考核规定》，对各省区市人民政府《土壤污染防治行动计划》2018-2020 年实施情况的年度评估和中期考核。从 2019 年开始至 2021 年，每年年初对各地上年度《土十条》实施情况进行年度评估，评估土壤污染防治重点工作完成情况。

评估考核内容包括，土壤污染防治目标完成情况和土壤污染防治重点工作完成情况两个方面。年度评估内容是土壤污染防治重点工作完成情况；终期考核内容是土壤污染防治目标完成情况，兼顾土壤污染防治重点工作完成情况。

土壤污染防治重点工作包括：土壤污染状况详查、源头预防、农用地分类管理、建设用地准入管理、试点示范、落实各方责任及公众参与等六个方面。土壤污染防治目标包括：受污染耕地安全利用率、污染地块安全利用率两个方面。

为指导地方委托第三方开展治理与修复成效评估工作，推动落实《土壤污染防治行动计划》，完成土壤污染治理与修复目标任务，保障农产品质量和人居环境安全，原环保部于 2017 年 12 月印发《土壤污染治理与修复成效技术评估指南（试行）》。该指南为规范第三方进行有关省（区、市）人民政府或其相关部门等委托土壤污染治理成效评估发挥重要指导作用。同时，也为国家对各省区市开展土壤污染防治行动的成效进行评估奠定了基础。

## 六、治理与法治

### （一）生态环保体制改革

2017年国合会政策建议第二条，提出了“建立生态文明协同管理制度”。通过协同管理，改善自然保护区、公园、生态红线区以及被认为价值较低的公共土地等地区的生态和其他服务功能。

2018年3月，国家和地方政府机构进行了一次大范围改革，有些领域甚至是根本性的调整，改革力度、深度，广度之大前所未有的。环境保护部职能进一步提升和扩大：较为充分地体现了“污染治理与生态监管的统一”。新组建的生态环境部将作为国务院组成部门，将环保部的职责，国家发改委的应对气候变化和减排职责，国土资源部的监督防治地下水污染职责，水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责，农业部的监督指导农业面源污染治理职责，国家海洋局的海洋环保职责，国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环保职责整合。

需要指出的是，国家发改委气候司转隶到生态环境部，实际上是将污染减排与温室气体减排、应对气候变化等工作进行协同。应对气候变化涉及到能源利用和二氧化碳排放，原不属于污染治理范畴，因为二氧化碳本身不是污染物，它是造成温室气体变化的一种物质。现在把二氧化碳排放也一起并入生态环境部来监管，这就使得对排放物的监管更加全面了，更利于达到生态文明建设的总体效果。

从国家在节能减排的部级综合协调层面，国务院根据国务院机构设置、人员变动情况和工作需要，决定对国家应对气候变化及节能减排工作领导小组组成单位和人员进行调整。领导小组组长由国务院总理李克强担任，副组长为国务院副总理韩正、国务委员王毅。调整后的成员包括国务院副秘书长丁学东，以及外交部、发展改革委、教育部、科技部、工业和信息化部、民政部、司法部、财政部、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业农村部、商务部、文化和旅游部、卫生健康委、人民银行、国资委、税务总局、市场监管总局、统计局、国际发展合作署、国管局、中科院、气象局、能源局、林草局、铁路局、民航局等部门负责同志。国家应对气候变化及节能减排工作领导小组具体工作由生态环境部、发展改革委按职责承担。

### （二）排污许可证

实施控制污染物排放许可制，是生态文明体制改革的重要内容，也是改革和完善固定污染源管理制度的中心工作。自2016年国务院印发《控制污染物许可制实施方案》以来，环保部于2018年年初发布《排污许可证暂行办法》，排污许可分类管理名录即将发布，印发《火电和造纸行业排污许可证申领与核发技术规范》《排污单位自行监测技术指南》的总则和火电、造纸行业，初步搭建起较为完备的法规和技术规范体系，全面支撑排污许可证申领和核发工作。

全国统一的排污许可证管理信息平台已经基本建成并投入运行，火电和造纸两个行业的许可证申领与核发工作全部在信息平台上进行，基本实现了简便、精确、高效的信息化管理模式。

目前，火电和造纸行业排污许可证申领与核发工作已全面启动，各地方环保部门积极部署并组织实施，截至5月18日，全国已有6073家企业在全国排污许

可证管理信息平台注册，1500 余家企业申领的排污许可证已经进入审核程序，已核发 68 张全国统一编码的排污许可证。

排污许可证核发工作总体有序推进，但部分地区存在思想重视程度不够，压力传导不及时，技术力量有待加强等问题。同时，由于制度衔接任务重，地方仍存在一些困惑，也一定程度上影响了工作进展。

### （三）深入实施环境经济政策

十九大报告指出，构建市场导向的绿色技术创新体系，发展绿色金融，壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业及绿色金融成为中国金融改革的重要方向。

国合会在发展绿色金融的倡议、推动和示范过程中发挥了引领性的作用。2014 年，国合会成立的绿色金融课题组，开创了绿色金融发展的新起点。2016 年 8 月 30 日，中央深改小组会议审议通过的《关于构建绿色金融体系的指导意见》，全面部署了绿色金融的改革方向，并由中国首次倡导将绿色金融纳入 G20 议程。而 2016 年在杭州召开的 G20 会议上，绿色金融作为核心议题之一被纳入议程，掀起了全球研究和发绿色金融的高潮。该意见特别明确要“逐步建立和完善上市公司和发债企业强制性环境信息披露制度”。

今年以来，中国绿色金融呈现全面提速的良好发展态势：一方面，顶层设计和基础性制度安排日趋完善。人民银行等七部门共同发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》，统一的绿色项目界定标准、绿色金融标准等各项基础性工作稳步推进。在浙江、广东等五省（区）设立国家级绿色金融改革创新试验区，探索可复制可推广的经验。另一方面，绿色投融资工具日益丰富，金融生态环境进一步优化，国际合作亮点纷呈。

#### 1. 关于绿色责任保险

生态环境部 2018 年 5 月 7 日原则通过《环境污染强制责任保险管理办法》（以下简称《办法》），在环境高风险领域建立“环境污染强制责任保险制度”，是贯彻落实党的十九大精神的有力措施和具体行动，是建立健全绿色金融体系的必然要求和重要内容。

《办法》的出台是在前期试点实践经验基础上的总结提升，进一步规范健全了环境污染强制责任保险制度，丰富了生态环境保护市场手段，对打好打赢污染防治攻坚战，全面建成小康社会生态环境具有积极意义。

根据有关数据显示，2014 年，约有 5000 家企业投保环境污染责任保险；2015 年，环境污染责任保险签单数量 1.4 万单，签单保费 2.8 亿元，提供风险保障 244.21 亿元；2016 年，环境污染责任保险保费收入近 3 亿元，提供风险保障 260 多亿元；2017 年，环境污染责任保险为 1.6 万余家企业提供风险保障 306 亿元。《办法》将在立足“大环保”格局基础上，构建并利用好环境污染强制责任保险这项制度，引进市场化专业力量，通过“评估定价”环境风险，实现外部成本内部化，提高环境风险监控、损害赔偿等工作成效。生态环境部将会同有关部门，做好配套机制建设，在强化“事前”预防、“事中”管控、“事后”处置等方面加快出台相应规范，进一步提升针对性和可操作性，确保有关措施落地见效。

## 2. 关于绿色债券

2018 年上半年绿色债券市场政策有：人民银行、证监会联合发布《指引》，对绿色债券评估认证工作进行规范。上海证券交易所对绿色公司债券有最新政策规定，绿色债券市场上颁布了 2 项优惠政策。

2018 年以来，由于财政贴息、税收减免等实质性优惠政策迟迟未落地，绿色债券市场热情有所下降。因此，亟需相关实质性优惠政策落地。此外，从监管动态来看，监管机构也在积极推进绿色债券相关优惠政策。

2018 年上半年共发行绿色债券（不包含增发债券及绿色 ABS）49 只，发行规模 5,905.60 亿元，同比分别增长 48.48%和 812.91%，绿色债券规模同比大幅度增长主要得益于金融债券发行规模增长较大。绿色公司债券发行规模同比下降，反映出当前绿色债券市场热情有所下降。节能类项目绿色债券发行量最大，募投项目有工业节能和可持续建筑。钢铁煤炭企业均有绿色债券发行。除金融债券外，广东地区绿色债券发行规模最大。截至 2018 年 6 月 30 日，境内主体在境外发行的绿色债券共 12 只，境外发行绿色债券的主体以银行为主，其余发行主体也均是具有 AAA 级信用资质，且多为绿色产业公司。

## 3. 关于绿色信贷

绿色信贷具有贷款期限长、利息率低、费用减免等优点，是针对绿色项目、支持环境改善的贷款，侧重于为支持可持续发展的基础设施项目提供中长期融资服务。目前国家已逐步出台相关政策来支持绿色信贷的良性发展，通过扩大财政贴息资金规模、成立专业性担保机构等方式，支持绿色贷款快速发展。国家开发银行、金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行等政策性银行，是绿色信贷的最重要提供方，重点投向环境治理和清洁能源等绿色领域项目。目前国内绿色贷款的财政贴息率多以同期中国人民银行贷款基准利率为限，也有部分贷款是以实际利率为限，但不得超过 3%，可见绿色贷款的融资成本具有明显优势，将成为相关企业青睐的融资方式。

近年来，中国绿色金融市场规模快速增长。据统计，截至 2017 年末，各类绿色融资总余额近 9 万亿元，其中绿色信贷占比超过 95%，成为推动生态文明建设和绿色发展转型的主力军。据银监会披露，中国绿色信贷总规模近年来持续稳步增长。国内 21 家主要银行绿色信贷余额从 2013 年末的 5.20 万亿元增长至 2017 年 6 月末的 8.22 万亿元，年均增速达 13.98%。值得一提的是，绿色信贷不良率仅为 0.37%，远低于同期各项贷款 1.69%的平均不良率，绿色信贷资产质量优良。

## 4. 关于绿色价格

国家发展和改革委员会于 2018 年 6 月发布了《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》（以下简称《意见》）。《意见》指出，要充分运用市场化手段，推进生态环境保护市场化进程，不断完善资源环境价格机制，更好发挥价格杠杆引导资源优化配置、实现生态环境成本内部化、促进全社会节约、加快绿色环保产业发展的积极作用，进而激发全社会力量、共同促进绿色发展和生态文明建设。《意见》提出到 2020 年，基本形成有利于绿色发展的价格机制、价格政策体系基本形成，促进资源节约和生态环境成本内部化的作用明显增强；到 2025 年，完善并落实适应绿色发展要求的价格机制。

《意见》就完善水处理收费政策、健全固体废物处理收费机制、建立有利于节约用水的价格机制、健全促进节能环保的电价机制等四大方面，提出十五条具体性的指导意见，如对企业实施差别化收费机制，鼓励地方根据企业排放污水中主要污染物种类、浓度、环保信用评级等，分类分档制定差别化收费标准，促进企业污水预处理和污染物减排。又如，完善差别化电价政策，全面清理取消对高耗能行业的优待类电价以及其他各种不合理价格优惠政策。严格落实铁合金、电石、烧碱、水泥、钢铁、黄磷、锌冶炼等 7 个行业的差别电价政策，对淘汰类和限制类企业用电（含市场化交易电量）实行更高价格。各地应及时评估差别电价、阶梯电价政策执行效果，可根据实际需要扩大差别电价、阶梯电价执行行业范围，提高加价标准，促进相关行业加大技术改造力度、提高能效水平、加速淘汰落后产能。

## 5. 关于绿色金融项目示范

为更好地推进绿色金融工作的开展，国合会成立了绿色金融示范项目，即“上市公司环境信息披露制度”。旨在通过研究总结国际实施环境信息披露制度的经验，结合中国资本市场的实际情况，提出健全中国上市公司环境信息披露制度的政策建议。

上市公司的环境信息披露工作应当是所有上市公司履行的义务。根据 2016 年中国人民银行等七部委《关于构建绿色金融体系的指导意见》的分工方案，将分步骤建立强制性上市公司披露环境信息制度。上市公司环境信息披露制度的完善面临诸多挑战，如部分重点排污单位环境信息披露意愿不强，未按照规定予以披露；证券交易所作为制度的主要执行单位，在督促上市公司披露环境信息的过程中存在指标体系不明确、信息披露缺乏有效性和重要性等问题。随着示范项目的推进，一些制约上市公司环境信息披露的短板或难题将破解，例如应建立适当的奖惩机制，将信息披露与企业再融资挂钩等，项目示范的成果将为下一步充分实现上市公司环境信息披露奠定制度基础。今年 4 月以来，甘肃上峰水泥、山西三维集团、盐城辉丰公司等多家上市公司因严重环境违法问题被处罚，引起了中国证监会和生态环境部对上市公司环境违法问题的高度重视。6 月 22 日，证监会发布公告，提出要严肃整治上市公司环保信息披露违法行为。

根据证监会的安排，第一步，2017 年年底修订上市公司定期报告内容和格式准则，要求进行自愿披露；第二步，对所有上市公司实现半强制披露要求：强制要求重点排污单位信息披露环境信息，未披露的需做出解释（2018 年 3 月）；第三步，强制要求所有上市公司进行环境信息披露（2020 年 12 月前）。

### （四）司法改革推动生态文明治理

对环保部门而言，机构职能整合形成合力固然重要，但更期待全社会、全方位的环保执法环境改善。如环境立法跟进、健全惩罚机制、环保司法执法力度加强、环保监测水平提高、政府干部政绩考核改变等。

2018 年，司法部门出台了最新的《民法总则》。其中第九条提出：民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境。这是民法总则中首次关于民事行为要与节约资源和保护生态环境要一致的原则，成为绿色原则。这与十九大提出的，要形成绿色生活方式有着密切的呼应关系。

2018年6月4日，最高人民法院发布了《关于深入学习贯彻习近平生态文明思想为新时代生态环境保护提供司法服务和保障的意见》（以下简称《意见》），要求各级法院更好发挥环境资源审判职能作用，加强生态文明建设司法服务和保障。《意见》指出要探索创新审判执行方式，推动生态环境整体保护、系统修复、区域统筹、综合治理。《意见》强调要着力解决突出生态环境问题，服务保障污染防治和生态安全保护。要助力打好污染防治攻坚战，依法审理大气污染、水污染、土壤污染、固体废物和垃圾处置、噪声与振动污染等相关案件，加大京津冀及周边、长三角、汾渭平原等重点区域的大气污染纠纷案件审理力度，为打赢蓝天保卫战提供坚强司法后盾，加大长江、黄河、鄱阳湖、洞庭湖、太湖等重点水域的水污染纠纷案件审理力度，推动城市黑臭水体治理，切实保障人民群众在蓝天、碧水、净土、宁静良好生态环境中生活的权利。要依法保护海洋自然资源与生态环境，依法审理污染海洋生态环境、破坏海洋资源等案件。要全面服务美丽乡村建设，贯彻乡村振兴战略要求，依法审理农村自然资源开发利用、农村人居环境综合整治、农业生态产品和服务供给等各类案件，推动农业农村可持续发展，助力生态宜居的美丽乡村建设。要不断提升生物多样性保护水平，依法审理破坏生物多样性的案件，维护物种多样性和生态系统多样性，推动完善生物多样性保护法律体系。要从严保障生态安全战略布局，严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线，依法审理涉重点生态功能区域、生态环境敏感脆弱区域案件，注重生态保护修复，构筑生态安全屏障。

## 七、区域和国际参与

### （一）绿色“一带一路”建设

国合会政策建议2017第五条：结合各国环境和发展方面的需求，让中国的绿色发展战略、联合国2030年可持续发展议程、巴黎气候协定、生物多样性保护、全球荒漠化治理和生态文明理念成为“一带一路”倡议的核心特征。建立一个包括信息共享、公众参与、纠纷仲裁的治理机制。

为推动绿色“一带一路”建设，中国作为倡议发起方，率先开展了大量卓有成效的工作，其中包括信息共享的“一带一路”生态环保大数据服务平台建设，与联合国环境署共同筹建“一带一路”绿色比较国际联盟；发布《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》和《“一带一路”生态环境保护合作规划》；举办“一带一路”生态环保国际高层对话会等主题交流活动；成立“一带一路”环境技术交流和转移中心（深圳）和中国—东盟环保技术和产业合作交流示范基地（宜兴），推动中国相关企业发起《履行企业环境责任，共建绿色“一带一路”》倡议等。同时，随着中国企业越来越多地“走出去”，中国的“绿色方案”也被“随身携带”。中国多个进出口商会针对对外投资建立了社会责任的指标，对企业遵循可持续发展原则进行了指导，中国纺织服装协会就是一个很好的例子。同时，中国还推行了钴矿开发、稀土开发的环保标准，确保矿业活动在国内外的可持续性。

将绿色发展理念融入“一带一路”建设，推动“一带一路”项目在经济上和环境上都能带来可持续发展的效果，这些理念和行动为落实2030年可持续发展目标提供了新的动力。目前，已有15个联合国机构和中方有关机构签订了与“一带一路”有关的协议。这些协议核心是致力于打造2030年可持续发展议程和绿色“一带一路”之间的协同效应。

作为“一带一路”倡议推进的重点，基础设施的互联互通成为绿色“一带一路”建设的优先领域。“一带一路”倡议提出后，中国加强了与沿线国家和地区在公路、铁路、航空、海运、能源和信息基础设施等基建领域的合作。

## （二）主动应对气候变化取得新进展

国合会政策建议2017第五条：加强全球和区域绿色治理。提出：中国需要着手制定本世纪中叶的气候战略，并考虑与其他国家相关战略联系起来。

气候变化是21世纪人类面临的重大全球性挑战，积极应对气候变化不仅是中国自身可持续发展的内在要求和建设社会主义现代化强国的重要内容，也是中国参与和引领全球气候治理、推动构建人类命运共同体的责任担当。

中国已把应对气候变化融入国家经济社会发展中长期规划，坚持减缓和适应气候变化并重，通过法律、行政、技术、市场等多种手段全力推进。目前中国可再生能源装机容量占全球总量的24%，新增装机占全球增量的42%，是世界节能和利用新能源、可再生能源的第一大国。

2017年12月19日，国家发展和改革委员会组织召开全国碳排放交易体系启动工作电视电话会议，就全面落实《方案》任务要求，推动全国碳排放权交易市场建设作动员部署。

《方案》明确，在发电行业（含热电联产）率先启动全国碳排放交易体系，参与主体是发电行业年度排放达到2.6万吨二氧化碳当量及以上的企业或者其他经济组织包括其他行业自备电厂。首批纳入碳交易的企业1700余家，排放总量超过30亿吨二氧化碳当量。

《方案》指出，碳市场建设的最终目标是建立起归属清晰、保护严格、流转顺畅、监管有效、公开透明的碳市场，推动企业转型升级，实现控制温室气体排放目标。今后将分“三步走”推进建设工作：基础建设期——用一年左右时间，完成全国统一的数据报送系统、注册登记系统和交易系统建设，开展碳市场管理制度建设；模拟运行期——用一年左右时间，开展发电行业配额模拟交易，全面检验市场各要素环节的有效性和可靠性，强化市场风险预警与防控机制；深化完善期——在发电行业交易主体间开展配额现货交易，在发电行业碳市场稳定运行的前提下，逐步扩大市场覆盖范围，丰富交易品种和交易方式。

## （三）南南合作

国合会政策建议2017指出，绿色“一带一路”的理念和机制也应该在南南合作领域予以体现。在南南合作、“一带一路”倡议、“金砖+”等框架下，帮助其他发展中国家通过绿色转型加快发展。

作为发展中国家的一员，中国是南南合作的积极倡导者和支持者，并始终坚持把自身的利益与广大发展中国家的利益相结合，并为南南合作提供力所能及的帮助。过去60多年来，先后向166个国家提供近4000亿元人民币的援助，为发展中国家培训各类人才1200多万人次；派遣60多万援助人员，其中700多人为他国发展献出了生命。设立了南南合作援助基金，中国气候变化南南合作基金，中国-联合国和平与发展基金，设立南南合作发展学院，中国国际知识发展中心、南南合作减贫知识分享网站等。



今年1月，在推动金砖国家合作方面，金砖国家智库合作中方牵头单位——金砖国家智库合作中方理事会举办了中方理事会2018年年会暨万寿论坛。对于促进金砖国家智库交流与合作，增进彼此的了解和互信，发挥了重要桥梁和纽带作用。

今年9月初，召开了中非合作论坛北京峰会。峰会主题为“合作共赢，携手构建更加紧密的中非命运共同体”。本次大会取得了两项主要成果，一是通过了《关于构建更加紧密的中非命运共同体的北京宣言》，推动中非关系达到更加紧密的命运共同体的新高度。二是通过《北京行动计划》，《北京行动计划》确定中非未来三年（2019-2021年），甚至更长一段时间内的合作安排，特别是中国提出要落实“八大行动”。中非论坛北京峰会为南南合作明确了新思路。特别是，2018年，新一轮的政府机构改革中，新成立国务院直属机构—国家国际发展合作署，将商务部和外交部对外援助协调等职责整合，包括拟订对外援助战略方针、规划、政策，统筹协调援外重大问题并提出建议，推进援外方式改革，编制对外援助方案和计划，确定对外援助项目并监督评估实施情况等。援外的具体执行工作仍由相关部门按分工承担。国家国际发展合作署的成立，揭开了中国南南合作的新篇章。

随着中国特色社会主义进入新时代，中国与世界的关系正在发生历史性变革。同以往任何时候相比，中国都更有能力、更有信心帮助发展中国家提升国内发展能力、塑造国际发展环境、完善彼此合作机制，为南南合作注入更大的活力、创造更强的动力、提供更佳的路径、开辟更广阔的空间。

#### （四）主动参与全球海洋治理

国合会2017年政策建议提出，中国应制定一个国家海洋战略，推动“蓝色经济”朝绿色方向发展。中国蓝色经济具有全球性特征，中国在全球海洋治理的现代化进程中可以发挥重要的作用。国合会2012年政策建议指出，建立“国家海上重大环境事件应急预案体系”，由有关部门共同编制国家海上特、重大环境事件应急预案，作为国家海洋专项应急预案。

2018年2月，国家海洋局印发《全国海洋生态环境保护规划(2017年~2020年)》（以下简称《规划》），系统谋划今后一段时期海洋生态环境保护工作的时间表和路线图，要求各有关部门和单位推进实施《规划》，作为贯彻落实十九大精神、深入推进海洋生态文明建设的重要举措，细化任务分工，分解责任目标，明确实施路径，抓好组织保障，确保《规划》确定的各项工作取得实际成效。

《规划》明确了“绿色发展、源头护海”“顺应自然、生态管海”“质量改善、协力净海”“改革创新、依法治海”“广泛动员、聚力兴海”的原则，确立了海洋生态文明制度体系基本完善、海洋生态环境质量稳中向好、海洋经济绿色发展水平有效提升、海洋环境监测和风险防范处置能力显著提升4个方面的目标，提出了近岸海域优良水质面积比例、大陆自然岸线保有率等8项指标。

《规划》提出了“治、用、保、测、控、防”6个方面的工作，即推进海洋环境治理修复，在重点区域开展系统修复和综合治理，推动海洋生态环境质量趋向好转；构建海洋绿色发展格局，加快建立健全绿色低碳循环发展的现代化经济体系；加强海洋生态保护，全面维护海洋生态系统稳定性和海洋生态服务功能，筑牢海洋生态安全屏障；坚持“优化整体布局、强化运行管理、提升整体能力”，

推动海洋生态环境监测提能增效；强化陆海污染联防联控，实施流域环境和近岸海域污染综合防治；防控海洋生态环境风险，构建事前防范、事中管控、事后处置的全过程、多层次风险防范体系。

2018年，国家机构改革后，生态环境部将承接和履行海洋生态环境保护的职能，主要包括负责全国海洋生态环境监管工作，监督陆源污染物排海，负责防治海岸和海洋工程建设项目、海洋油气勘探开发和废气物海洋倾倒对海洋污染损害的生态环境保护工作，组织划定海洋倾倒区。

3月8日，国家重大海上溢油应急处置部际联席会议已审议通过《国家重大海上溢油应急处置预案》（以下简称《预案》）。《预案》明确了国家重大海上溢油应急处置工作程序及国家重大海上溢油事件标准，坚持统一领导、资源共享，统筹协调各方力量，体现政策性、指导性。发生重大海上溢油事故，应急响应启动后，根据《预案》，部际联席会议组织实施国家响应措施，包括：指导现场科学制定溢油应急处置方案，派出工作组指导现场工作；协调成员单位及其他有关力量参加监视监测、污染清除等海上溢油应急处置工作；协调交通运输、医疗卫生救援、通信、应急资金、技术装备、人力资源、决策支持等应急资源保障；统一发布或授权有关单位发布海上溢油相关信息，收集分析舆情，进行宣传报道。通过发挥部际联席会议的应急指挥作用，协调不同部门和单位协同作业，推进应急资源管理井然有序。

## 八、结语

在过去一年里，中国政府取得了新成就，做出了新业绩，在许多方面有了更大的突破。今年5月的全国生态环境保护大会确立了习近平生态文明思想，强调良好生态环境是最普惠的民生福祉、绿水青山就是金山银山。

中国生态环境管理体制机制实现重大变革，改革力度空前，生态环境保护和监管实现了初步的统一；同时国务院层面的高层协调机制更加理顺，朝着更加有利于生态环境统一监管、协调推进的方向发展。中国生态环境保护工作呈现良好的发展势头，并朝着2035年的目标积极迈进。

一年以来，国合会提出的诸多政策建议继续得到高度重视，很多建议在政策实践中都得到了不同程度的体现。特别是2018年处于三年污染防治攻坚战起步期和关键期，国家相继出台了多个指导文件，强力推进生态环境保护工作的落实，大气污染防治工作尤为突出。同时，生态环境保护部门职能进一步强化，生态环境监管和治理机制得以理顺，高层协调机制更加顺畅。

目前，各方面工作处于一个相互协调和理顺的过渡时期。中国的生态环境保护工作负重前行，继续推进大气、水和土壤污染防治，出台环境经济政策，推动环保领域公私合作，建立“多元共治”的环境治理体系等。生态文明制度建设和新《环境保护法》的实施都得到了前所未有的推进，为未来的环境政策制定和环境治理完善打下了良好的基础。同时，国际环境合作继续呈现高水平发展，包括中国与周边东南亚国家的生态环境合作，中国与非洲国家的生态环境合作等，并在全球关注的问题上，比如海洋生态环境保护方面有新的部署和体制机制调整。

回顾过去一年中国政府的环境与发展政策，我们可以发现，以“生态文明建设”为核心，以“美丽中国和清洁世界”为目标的体制机制和管理体系正在快速

形成，中国生态环境保护工作正在以压倒性的态势助力中国向高质量发展目标转型，中国生态文明建设的顶层设计及“多元共治”的局面已经初步形成。中国的生态文明建设，生态环境保护工作对于联合国可持续发展目标2030的实现至关重要，与世界在推进可持续发展方面联系更加紧密。

附表 过去一年中国环境与发展政策进展与国合会政策建议对照表

领域	出台时间	2017-2018政策进展	国合会政策建议相关内容
生态文明建设顶层设计	2017年5月	第八次生态环境保护大会提出习近平生态文明建设思想，集中体现为“生态兴则文明兴”的深邃 <b>历史观</b> 、“人与自然和谐共生”的科学 <b>自然观</b> 、“绿水青山就是金山银山”的绿色 <b>发展观</b> 、“良好生态环境是最普惠的民生福祉”的基本 <b>民生观</b> 、“山水林田湖草是生命共同体”的整体 <b>系统观</b> 、“实行最严格生态环境保护制度”的严密 <b>法治观</b> 、“共同建设美丽中国”的全民 <b>行动观</b> 、“共谋全球生态文明建设之路”的共赢 <b>全球观</b> 。	国合会 2017 年政策建议提出，中国建设生态文明的理念和实践对于世界其他国家具有重要的启发意义。在国内，尤为重要是把可持续发展目标与中国的五年规划结合起来，以可持续发展目标框架为基础，改进政府政策，加大企业与社区参与力度。
环境与发展规划	2017年7月	长江经济带生态环境保护规划：《规划》提出，划定水资源利用上线，划定生态保护红线、坚守环境质量底线，全面推进环境污染治理、强化突发环境事件预防应对等，对长江流域做出了全面规划。如何做好和落实，《规划》提出“创新打保护的生态环保机制政策、推动区域协同联动”的创新举措。让长江流域相关的省市牢固树立生态共同体理念，强化整体性、专业性、协调性区域合作，加快体制机制改革创新步伐，营造有利于生态优先、绿色发展的政策环境，全面提升长江经济带生态环境协同保护水平。	国合会2017年政策建议提出，建设生态文明，必须解决决策碎片化问题。如何实现一个区域内相关机构之间的信息共享，统筹安排土地和水资源利用问题，仍需大量努力，保护和恢复生态系统的责任需要进一步明确。
	2017年12月	着眼2035年、2050年发展目标和战略，国家能源局开始编制如何满足两个阶段性目标的能源发展战略纲要，初步设想是：第一步，2020~2035年，积极推动市场化改革和体制机制创新，推动可再生能源产业规模化发展和技术进步，推动可再生能源取得相对于化石能源的开发成本优势。力争到2035年，中国能源需求的增量全部可由清洁能源提供，可再生能源发展进入增量替代阶段。第二步，2035~本世纪中叶，全面构建以可再生能源为主体的现代能源体系，可再	国合会 2017 年政策建议提出，当前正在推广使用的煤炭清洁利用和天然气发电技术只是绿色转型的暂时选择，应当为煤炭清洁利用的大规模退出制定计划和预算，避免中国被长期使用化石能源的发展路径锁定，适应性规划应是战略规划的重要组成部分。

		生能源对化石能源进入全面存量替代的阶段。到2050年时，在一次能源消费中的比重达到60%，在电力消费中的比重达到80%，成为能源供应的主体力量，确保中国在此之前全面完成能源转型。	
2018年4月		《河北雄安新区规划纲要》出台，提出构建科学合理的空间布局，打造优美的自然生态环境，完善产业空间布局、发展绿色智慧新城等，建设高标准的绿色发展为特征的雄安新区。规划分别在坚持绿色低碳发展、构建绿色市政基础设施体系、推进生态环境修复、开展环境治理、构建绿色智能交通体系、推广绿色低碳生产和生活方式，建设清洁环保的供热系统。科学利用地热资源，统筹天然气、电力、地热、生物质等能源供给方式，形成多能互补的清洁供热系统。注意各个系统之间的协调发展，坚持以规划纲要为统领、以控制性详细规划为重点、以专项规划为支撑，形成全域覆盖、分层管理、分类指导、多规合一的规划体系。按照把每一寸土地都规划得清清楚楚后再开工建设的要求，结合建设时序，深化细化控制性详细规划、修建性详细规划及各类专项规划，为新区全面建设做好准备。	国合会 2017 年政策建议提出，推动生态文明和绿色发展综合改革进程。提出，在当前快速城镇化过程中，必须坚持绿色化原则，要考虑城乡一体化和均衡发展，要对生态敏感区进行必要的规划，要提高空间、土壤和废物等资源的利用率等。
2018年6月		《关于全面加强生态环境保护，坚决打好污染防治攻坚战的意见》，提出到 2020 年，生态环境质量总体改善，主要污染物排放总量大幅减少，环境风险得到有效管控，生态环境保护水平同全面建成小康社会目标相适应。同时提出，通过加快构建生态文明体系，确保到 2035 年节约资源和保护生态环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式总体形成，生态环境质量实现根本好转，美丽中国目标基本实现。到本世纪中叶，生态文明全面提升，实现生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化。	国合会2017年政策建议提出，随着大气污染防治行动计划率先进入新阶段，中国应制定一个面向未来十到十五年，涵盖水、气、土及海洋污染的综合性强长期战略规划。这份总体战略要在2020年前完成部署，以契合2035年中国基本实现社会主义现代化目标的时间节点。

	2018年6月	《打赢蓝天保卫战三年行动计划》指出，经过3年努力，大幅减少主要大气污染物排放总量，协同减少温室气体排放，进一步明显降低细颗粒物（PM2.5）浓度，明显减少重污染天数，明显改善环境空气质量，明显增强人民的蓝天幸福感。到2020年，二氧化硫、氮氧化物排放总量分别比2015年下降15%以上；PM2.5未达标地级及以上城市浓度比2015年下降18%以上，地级及以上城市空气质量优良天数比率达到80%，重度及以上污染天数比率比2015年下降25%以上；提前完成“十三五”目标任务的省份，要保持和巩固改善成果；尚未完成的，要确保全面实现“十三五”约束性目标；北京市环境空气质量改善目标应在“十三五”目标基础上进一步提高。	
<b>生态系统和生物多样性保护</b>	2017-2018年	生态红线划定和保护工作取得积极进展。京津冀3省（市）、长江经济带11省（市）和宁夏回族自治区等15省份生态保护红线划定方案已经国务院批准，山西等其他16省份划定方案已初步形成。启动建设国家生态保护红线监管平台。2017年10月，国家发展改革委正式批复国家生态保护红线监管平台项目，总投资2.86亿元。研究制定生态保护红线配套管理政策。出台《生态保护红线划定指南》等指导性文件。研究起草生态保护红线管理办法，明确生态保护红线管控要求、管理原则和监管框架等，目前已形成征求意见稿，即将征求各相关部门和地方政府意见。	国合会2014年政策建议指出，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。
	2018年3月	“绿盾2018”自然保护区监督检查专项行动。开展“绿盾2017”专项行动问题整改“回头看”；坚决查处自然保护区内新增违法违规问题，重点检查国家级自然保护区管理责任落实不到位的问题；严格督办自然保护区问题排查整治工作等。	

	2018年6月	国家审计署公布长江经济带生态环境保护的审计结果，2016年和2017年，国家在长江经济带的生态环境保护方面共投入了财政资金2518.24亿元。生态环境保护取得一定成效的同时，也存在着一些问题。一是，资金使用方面，2013年12月至2018年1月，8个地方政府主管部门及所属单位违规使用生态环境保护相关资金2580.49万元。二是，资源开发方面，截至2017年底，8个省930座小水电未经环评即开工建设，过度开发致使333条河流出现断流，断流总长1017公里。三是，污染治理方面，截至2017年底，9个省有118座敏感区域的城镇污水处理厂未达到一级A排放标准。	
能源、环境与气候	2018年	能源结构优化调整。绿色多元的能源供应体系加快建立。上半年，水电、核电、风电、太阳能，占全部发电量比重为25.2%，比去年同期增加0.3个百分点。对于煤炭，按减量置换原则有序发展煤炭优质产能，倒逼无效低质产能加快退出，进一步提高煤炭先进产能比重。电力消费结构进一步优化。上半年，二产用电比重为69.2%，比去年同期下降1.8个百分点。其中，四大高耗能行业合计用电比重为28.5%，比去年同期下降1.3个百分点；三产和居民生活用电比重合计为29.8%，比去年同期提高2.6个百分点。二产用电对全社会用电增长的贡献率为56.5%，比去年同期下降12.2个百分点；三产和居民生活用电对全社会用电增长的贡献率合计为42.4%，比去年同期相比提高了13.0个百分点。电力消费结构在不断优化。	国合会2017年政策建议提出，中国的污染减排计划不仅会推动自身实现平稳绿色转型，还将有助于实现《巴黎协定》把全球平均气温升幅控制在2度或1.5度的目标。
	2018年5月	加强节能和提高能效。修订《重点用能单位节能管理办法》，与建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度，加快推进社会诚信建设步伐。	国合会2017年政策建议提出，中国的污染减排计划不仅会推动自身实现平稳绿色转型，还将有助于实现《巴黎协定》把全球平均气温升幅控制在2度或1.5度的目标。
	2018年	统筹国家应对和适应气候变化工作。成立了以国务院总理为组长的	国合会2017年政策建议提出，中国的污染减排计

		国家应对气候变化及节能减排工作领导小组，成员包括二十多个部委的主要负责同志。各省市自治区均成立了相应的应对气候变化领导小组并建立省内部门分工协调机制，形成了国家应对气候变化领导小组统筹协调、应对气候变化主管部门牵头落实、各部门相互配合、上下联动的应对气候变化工作体系。	划不仅会推动自身实现平稳绿色转型，还将有助于实现《巴黎协定》把全球平均气温升幅控制在 2 度或 1.5 度的目标。
	2018 年	全国碳市场建设继续探索。加强碳市场管理制度建设、基础设施建设和能力建设。推动出台《全国碳排放权交易管理暂行条例》以及配额分配等相关配套制度。加快建设数据报送系统、注册登记系统、交易系统和结算系统。组织面向各类市场主体的能力建设活动。	国合会 2017 年政策建议提出，中国的污染减排计划不仅会推动自身实现平稳绿色转型，还将有助于实现《巴黎协定》把全球平均气温升幅控制在 2 度或 1.5 度的目标。
<b>污染防治</b>	2018 年	大气污染防治。生态环境部对京津冀及周边地区“2+26”城市实施了两轮强化督查。尽管各地在大气污染治理方面成效明显，但仍发现大气环境问题 5204 个。	国合会 2013 年政策建议指出，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。
	2018 年	水污染防治。生态环境部联合住房城乡建设部开展黑臭水体专项整治行动，启动巡查，若仍对交办问题整改不力，将被纳入中央环保督察问责之列。饮用水水源地水体将列居水污染防治“四种水体”之首。生态环境部联合水利部已在全国启动了集中式饮用水水源地环境保护专项行动。	国合会 2015 年政策建议指出，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。《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。
	2018 年	土壤污染防治。生态环境部全面推进《土十条》，制定《土壤污染防治行动计划实施情况评估考核规定》，对各省区市人民政府《土壤污染防治行动计划》2018-2020 年实施情况的年度评估和中期考核。	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。



<b>治理和法治</b>	2018年3月	新组建的生态环境部将作为国务院组成部门，将环保部的职责，国家发改委的应对气候变化和减排职责，国土资源部的监督防止地下水污染职责，水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责，农业部的监督指导农业面源污染治理职责，国家海洋局的海洋环保职责，国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环保职责整。	2017年国合会政策建议第二条，提出了“建立生态文明协同管理制度”。 国合会 2013 年政策建议提出，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。
	2018年初	环保部于 2018 年初发布《排污许可证暂行办法》，排污许可分类管理名录即将发布，印发《火电和造纸行业排污许可证申领与核发技术规范》《排污单位自行监测技术指南》的总则和火电、造纸行业，初步搭建起较为完备的法规和技术规范体系，全面支撑排污许可证申领和核发工作。全国统一的排污许可证管理信息平台已经基本建成并投入运行，火电和造纸两个行业的许可证申领与核发工作全部在信息平台上进行，基本实现了简便、精确、高效的信息化管理模式。	国合会 2015 年政策建议指出，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。
	2018年5月	生态环境部 2018 年 5 月 7 日原则通过《环境污染强制责任保险管理办法》，在环境高风险领域建立“环境污染强制责任人民银行、证监会联合发布指引，对绿色债券评估认证工作进行规范；保险制度”。	国合会 2015 年政策建议提出，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。
	2018年上半年	人民银行、证监会联合发布指引，对绿色债券评估认证工作进行规范。	
	2018年6月	证监会发布公告，提出要严肃整治上市公司环保信息披露违法行为。将继续保持对重大环境污染信息披露违法行为的执法高压态势，依法全面从严实施行政处罚，督促上市公司切实履行好生态环境保护义务，引导其践行企业社会责任，努力打好资本市场污染防治攻坚战和生态文明建设持久战。	

	2018年6月	<p>国家发展改革委于2018年6月发布了《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》。《意见》指出，面对新时代生态文明建设和生态环境保护的新形势、新要求，要充分运用市场化手段，推进生态环境保护市场化进程，不断完善资源环境价格机制，更好发挥价格杠杆引导资源优化配置、实现生态环境成本内部化、促进全社会节约、加快绿色环保产业发展的积极作用，进而激发全社会力量、共同促进绿色发展和生态文明建设。《意见》提出目标：到2020年，有利于绿色发展的价格机制、价格政策体系基本形成，促进资源节约和生态环境成本内部化的作用明显增强；到2025年，适应绿色发展要求的价格机制更加完善，并落实到全社会各方面各环节。</p>	<p>国合会2015年政策建议指出，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。</p>
	2018年	<p>2018年，司法部门出台了最新的《民法总则全文》。其中，关于原则的规定第九条提出：民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境。这是民法总则中首次关于民事行为要与节约资源和保护生态环境要一致的原则，成为绿色原则。这与十九大提出的，要形成绿色生活方式有着密切的呼应关系。</p> <p>2018年6月4日，最高人民法院发布了《关于深入学习贯彻习近平生态文明思想为新时代生态环境保护提供司法服务和保障的意见》，要求各级法院更好发挥环境资源审判职能作用，加强生态文明建设司法服务和保障。</p>	<p>国合会2014年政策建议指出，完善环境与健康相关制度。将环境污染健康风险评估纳入环境政策、标准的制定过程中。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。</p>
<b>区域和国际参与</b>	2018年	<p>将绿色发展理念融入“一带一路”建设，推动“一带一路”项目在经济上和环境中都能带来可持续发展的效果，这些理念和行动为落实2030年可持续发展目标提供了新的动力。目前，已有15个联合国机构和中方有关机构签订了与“一带一路”有关的协议。这些协议核心是致力于打造2030年可持续发展议程和绿色“一带一路”之间的协同效应。</p>	<p>国合会2017年政策建议第五条：结合各国环境和发展方面的需求，让中国的绿色发展战略、联合国2030年可持续发展议程、巴黎气候协定、生物多样性保护、全球荒漠化治理和生态文明理念成为“一带一路”倡议的核心特征。建立一个包括信息共享、公众参与、纠纷仲裁的治理机制。</p>

	2018 年	进入 2018 年以来, 碳市场的工作重心已由试点示范转向共同建设全国统一市场。碳交易试点地区要通过继续深化试点工作, 进一步完善试点碳市场制度设计, 总结梳理试点经验, 在保持试点碳市场稳定运行的基础上, 在条件成熟后逐步向全国市场进行过渡。	国合会 2017 年政策建议第五条: 加强全球和区域绿色治理。提出: 中国需要着手制定本世纪中叶的气候战略, 并考虑与其他国家相关战略联系起来。
	2018 年 3 月	新成立国务院直属机构—国家国际发展合作署, 将商务部对外援助工作有关职责、外交部对外援助协调等职责整合。主要职责包括拟订对外援助战略方针、规划、政策, 统筹协调援外重大问题并提出建议, 推进援外方式改革, 编制对外援助方案和计划, 确定对外援助项目并监督评估实施情况等。援外的具体执行工作仍由相关部门按分工承担。国家国际发展合作署的成立, 揭开了中国南南合作的新篇章。	国合会政策建议2017指出, 绿色“一带一路”的理念和机制也应该在南南合作领域予以体现。在南南合作、“一带一路”倡议、“金砖+”等框架下, 帮助其他发展中国家通过绿色转型加快发展。
	2018 年 9 月	中非合作论坛北京峰会, 一是通过了《关于构建更加紧密的中非命运共同体的北京宣言》, 中非关系由过去的全面战略合作伙伴关系进一步提升, 携手共建紧密的命运共同体。二是通过了《北京行动计划》, 《北京行动计划》涵盖 2019-2021 年为时 3 年的计划, 这个计划具体体现了中非将在未来三年, 甚至更长一段时间内具体的合作, 特别是中方提出的“八大行动”的具体落实。“八大行动”涵盖了很丰富的内容, 使中非合作在现有基础上更上一层楼, 达到更高的战略层面。中非论坛北京峰会为南南合作提供了新思路。	
	2018 年 2 月	国家海洋局印发《全国海洋生态环境保护规划(2017年~2020年)》, 系统谋划今后一段时期海洋生态环境保护工作的时间表和路线图, 要求各有关部门和单位将推进实施《规划》作为贯彻落实十九大精神、深入推进海洋生态文明建设的重要举措, 细化任务分工, 分解责任目标, 明确实施路径, 抓好组织保障, 确保《规划》确定的各项工作取得实际成效。	国合会 2017 年政策建议提出, 中国应制定一个国家海洋战略, 推动“蓝色经济”朝绿色方向发展。中国蓝色经济具有全球性特征, 中国在全球海洋治理的现代化进程中可以发挥重要的作用。 国合会 2012 年政策建议指出, 建立“国家海上重

	2018年3月	<p>《国家重大海上溢油应急处置预案》已经国家重大海上溢油应急处置部际联席会议审议通过印发。《预案》建立健全了国家重大海上溢油应急处置工作程序，明确了国家重大海上溢油事件标准，坚持统一领导、资源共享，统筹协调各方力量，体现政策性、指导性。发生重大海上溢油事故，应急响应启动后，根据《预案》，部际联席会议组织实施国家响应措施，包括：指导现场指挥部科学制定溢油应急处置方案，派出工作组指导现场工作；协调成员单位及其他有关力量参加监视监测、污染清除等海上溢油应急处置工作；协调交通运输、医疗卫生救援、通信、应急资金、技术装备、人力资源、政策支持等应急资源保障；统一发布或授权有关单位发布海上溢油相关信息，收集分析舆情，进行宣传报道。通过发挥部际联席会议的应急指挥作用，协调不同部门和单位的协同作业，推进应急资源管理井然有序。</p>	<p>大环境事件应急预案体系”，由有关部门共同编制国家海上特、重大环境事件应急预案，作为国家海洋专项应急预案。</p>
--	---------	---	---