

附件：

## 中国环境与发展国际合作委员会 2012 年年会给中国政府的政策建议

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称“国合会”）2012 年年会（第五届国合会第一次年会）于 2012 年 12 月 12 日至 14 日在北京举行，会议主题是“区域平衡与绿色发展”。

国合会委员欣喜地看到，刚刚闭幕的中国共产党第十八次全国代表大会（以下简称“十八大”）为整个国家的绿色繁荣和美丽中国建设描绘了一幅宏伟而清晰可行的路线图。中国政府将科学发展观提升为中国现代化建设的最高指导思想；将生态文明建设与经济、政治、文化和社会建设作为现代化建设五个并重的有机组成部分；提出 2020 年在全面建成小康社会时，资源节约型和环境友好型社会建设要取得重大进展。国合会进一步认为，中国战略转型的方向是绿色转型，绿色“十二五”规划的制定与实施和探索中国环境保护新道路就是重要的标志。绿色转型不仅对中国至关重要，对世界的绿色发展也意义非凡。

绿色发展是科学发展观与生态文明建设的内在要求，决定着中国绿色转型和生态文明建设的全局。委员们相信，中国的绿色转型已进入攻坚期，要完成 2020 年既定的战略目标，实现绿色发展，中国仍面临空前的挑战和压力。中国发展自身面临的不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，资源环境约束继续加强。这些问题既反映在发展的各个领域，也体现在不同区域之间，如

区域间的发展差距不断扩大，特别是基本公共服务差距较大；区域在环境和经济利益分配和享有上失衡加剧，人口、经济、资源、环境之间不协调问题突出；区域及各省市间在整体性的生态系统管理、流域和大气的污染防治方面缺乏有效的协调与合作机制等。生态脆弱和欠发达地区对粗放增长路径的依赖导致了这些地区环境与发展的潜在冲突。而在经济发达地区也出现了一些新兴环境问题，如灰霾、不可持续的消费模式带来的环境污染等。因为生态环境恶化与贫困形成恶性循环，委员们强调了保护脆弱生态系统和扶贫的重要性。

随着中国东部地区经济发展水平的不断提高、产业和技术升级、以及环境保护力度的加大，其经济发展和资源环境约束的矛盾和紧张关系可能在未来一段时期趋于缓解。但是，中西部许多地区受片面追求“赶超式”、“跨越式”发展模式、脆弱的生态环境以及区域间落后产业梯度转移等因素的影响，其环境与经济关系的紧张程度可能会进一步加剧，面临环境污染和生态退化的双重压力，威胁整个国家绿色发展的基础和根本。

委员们还注意到，截止目前，中国落实科学发展观和建设生态文明在统一认识上和局部实践上都取得了重要成效，但全面实践情况远不能令人满意，并未完全主流化和制度化。其中一个重要的原因是制度和政策保障问题，这也是实现区域平衡协调和可持续发展的障碍，中国新一届政府必须关注和解决好这一重大问题。

基于年会期间的讨论，并综合今年政策研究项目的成果，国合会 2012 年年会向中国政府提出如下政策建议。

## **一、加大制度和政策创新及执行力度，全面推动生态文明建设的实践进程**

中国政府已强烈地意识到，要不失时机深化重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，明确提出生态文明建设制度创新的任务。因此，需要尽快建立适应生态文明建设要求的战略、制度、政策、体制和机制，开展综合试点示范，将生态文明建设落到实处。为此，建议：

### **1、做好顶层设计，研究制定生态文明建设中长期远景规划**

从过去 30 多年改革开放和本世纪 10 年来科学发展观的实践成果看，中国到 2020 年如期建成全面小康社会应该是确定的，资源节约型和环境友好型社会建设也会取得重要进展。然而，按照中国政府提出的到本世纪中叶建成富强民主文明和谐以及美丽的现代化国家的目标，2020 年后的三十年对中国更为重要。为此，中国政府应着手研究 2020 年后中国环境与发展的趋势和特点，系统设计生态文明建设的中长期远景目标、优先领域和重点任务。

### **2、以更大的政治勇气和智慧，改革和建立与生态文明建设相适应的体制机制**

生态文明建设和绿色发展是一个新课题，又是一个错综复杂的大系统问题，需要统筹协调多方主体的利益。生态文明建设既要抓好生态系统和环境保护这个主体任务，又要对经济社会建设各领域提出遵循生态规律的要求。因此：

首先，要在中央层面建立生态文明建设委员会，负责生态文明建设的战略、规划和制度的顶层设计以及实践活动的组织协

调，确保生态文明建设真正融入和贯穿到经济、政治、文化和社会建设中；

其次，环境保护是生态文明建设的主阵地，环境保护部门应当在生态文明建设中发挥引导者、推动者和实践者的作用，在国家协调生态文明建设体制中发挥核心作用。按照生态系统完整性的要求，建立职能有机统一、运行高效的生态环境保护大部门体制；

第三，协调好中央和地方政府在生态文明建设中的关系，明确权责，做好事权和财权划分。

### **3、以绿色和生态化改造为指向，推动生态文明建设的整体性制度创新**

要确保生态文明建设深刻融入和全面贯穿到经济、政治、文化、社会建设的各方面和全过程，就需要从各个维度和领域进行以绿色为导向的整体性制度和政策创新，也就是生态化改造。制度和政策生态化改造的具体导向是：

在政治领域，以建立有利于生态文明建设的政府绩效评估、考核和问责机制为杠杆，确保各级政府建设生态文明的决策意愿和治理结构；

在经济领域，以遵循生态和自然规律为前提，对经济空间布局、产业结构、资源能源效率、循环利用和环境绩效提出要求，切实转变生产方式；

在文化领域，弘扬生态文明价值观，繁荣生态文化，提高全社会的生态文明意识；

在社会领域，倡导绿色消费模式，引导全社会的生态文明行

为，转变生活方式；

在生态环境领域，生态系统和环境保护应成为生态文明建设的主体，以提供优良的生态服务和产品为导向，实现环境管理的转型，通过更加关注陆地、淡水、海洋和敏感海岸带等自然栖息地的保育和管理改善生物多样性。

#### **4、建立生态文明建设目标指标体系，推动全社会广泛参与生态文明建设**

研究制定生态文明建设的目标和指标体系及推进办法，这些目标、指标和办法要考虑不同主体功能区划及区域的差异性。同时，研究制定针对不同区域和不同层级政府和领导干部的考核指标体系，根据考核结果，实施问责制。

合理界定政府、企业和社会在生态文明建设中的责任和义务。发挥政府在生态文明建设中的顶层设计、引领和表率作用；激励企业改善其环境行为，承担和履行更高的环境与社会责任；加强生态文明建设相关信息公开，推动公众和媒体有序、有效地参与到生态文明建设中，形成全社会生态文明建设的合力。

#### **5、分类指导，大力推进生态文明建设综合试点示范**

从生态文明建设的复杂性、艰巨性和中国区域社会经济与资源环境的差异性看，开展生态文明综合试点和示范推广十分必要。通过试点，建立生态文明建设的有效载体和模式，初步形成国家推进生态文明建设的框架。

中国环境保护等部门在省、市、县、乡、村、工业园区等不同层次开展了不少相关的试点工作。目前应总结相关经验、深化相关试点活动，研究制定统一的标准和指标体系，以现有工作为

基础，建立生态文明建设综合试点体系，考虑区域的差异性，构建推进生态文明建设的总体格局。

## **二、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**

区域平衡发展问题是一个世界性难题，需要一个较长过程才能解决好。缩小经济社会发展水平的差距是区域平衡发展问题的一个方面，是不是可持续发展则是问题的另一个方面。中国应抓住实行科学发展和建设生态文明的历史机遇，在绿色发展的大背景下统筹解决好这一传统问题。为此，建议：

### **1、构建国家区域平衡发展的总体思路和战略，形成区域绿色发展大格局**

（1）从工业化阶段、城市化水平、经济实力、产业与技术升级趋势和公众对环境的要求看，东部的发展已具备率先实现绿色转型的基础条件，国家应积极引导和进行必要的支持；中西部地区的资源环境与经济社会发展矛盾在未来仍可能会加剧，国家必须以该区域为重点，通过不同途径加大支持力度，避免其走牺牲脆弱的生态环境为代价换取经济增长的老路。各区域之间，应通过产业、市场、资源、基础设施和发展潜力优势互补、协同推动地区间的均衡发展。

（2）在目前的主体功能区划的基础上，将不同的发展目标、产业发展方向和空间布局细化落实到具体的行政管理区域上，增强可操作性。如建立针对不同主体功能区及其不同资源环境承载能力的差别化产业政策；建立与不同主体功能区性质和发展目标相适应的土地和人口政策；建立按领域和主体功能区安排的投资

政策；完善推进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系和政策；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，实行强制性保护措施。

（3）在中西部地区，政府要建立和加大综合性生态环境保护转移支付制度，实行东部地区向中西部省区生态环境保护直接转移支付模式，通过政府引导和支持，逐步走上绿色转型轨道。制定西部地区绿色发展总体战略，其内容涵盖基础设施建设、人力资本开发、城镇化发展、工业化发展、污染控制和生态服务供给等方面，减少西部地区贫困，提升区域绿色发展的速度和质量。

（4）在东部地区实行“节约优先、保护优先”的发展原则，建立政府引导、市场推动机制，促进环境与发展的优化与绿色转型。要制定更加严格的环境质量标准和减排目标，如对高能耗、高污染产业实行更加严格的污染物排放标准。提高技术创新和管理能力，提升绿色经济发展水平与产品市场竞争力。全面实施绿色税收体系（包括环境税和资源税）和其他市场激励机制，推进企业和消费者行为转变。倡导可持续消费，通过提高环保意识、生态标志和信息共享等志愿者行动来促进行为方式转变；加强公众监督，推动政府信息公开与公众参与力度，定期并广泛地发布环境信息。

## **2、制定可持续发展城镇规划，建设符合区域差异化特征的可持续城镇化发展模式**

建立可持续城镇化模式是东、中西部可持续发展进程中都面临的重大挑战之一。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。

东部地区应逐步打造更具国际竞争力的城市群，完善超大型城市、大型城市的服务功能，改善城市人居环境，促进特大与大型城市的绿色转型，并带动中小城市的绿色发展，构建可持续的城市基础设施一体化建设。中西部地区则应培育壮大生态城市，强化中小城市产业功能，增强小城镇公共服务和居住功能，优先发展区位优势明显、资源环境承载能力较强的中小城市，积极挖掘现有城市的绿色发展潜力。

### **3、强化政策执行力度，建立区域绿色发展协调与合作机制**

(1) 考虑到东部与中西部地区经济发展与生态环境差异，建立固定的区域协调合作机制，协调地区间的环境与发展事务。应在中西部承接东部产业转移的大背景下，建立有效机制，防止东部向中西部地区转移污染。通过改革资源税收体系，提升地方政府绿色发展能力。提升中西部地方政府，特别是县级政府开展生态文明建设与绿色发展的领导能力，帮助建设诸如可靠的环境监测体系等基础设施。建立东部环境污染综合防治基金与中西部绿色发展基金，有重点地支持区域绿色发展。

(2) 加大生态补偿和相关经济措施力度。实施生态补偿等措施，生态补偿资金应结合东、中西部生态功能区划定，要根据生态系统服务功能，确立生态补偿标准，对长期承担生态系统保护义务的农村居民给予公正补偿。同时，将“污染者付费”原则延伸至中西部资源和矿产开发领域。



(3) 严格环境准入制度，防止污染转移。严格实行环境准入机制，执行更加严格的排放标准和污染治理技术要求，防止新型污染源和污染工业向中西部地区转移；加强环境评价机制，加大执行力度，提高公众参与水平。严格环境影响评价制度，并对企业和地方政府执行情况进行监控和评估；对不符合环评有关要求的企业和管理部门，应该予以定期披露并通报。

### **三、加强大气污染联防联控，改善区域大气环境质量**

PM<sub>2.5</sub> 和臭氧等二次大气污染问题日益突出，严重威胁公众身体健康。近年来，京津冀、长三角、珠三角等区域 PM<sub>2.5</sub> 浓度居高不下，灰霾天数占到全年总天数的 30%—50%，各地公布的空气质量状况与群众感官上的差距越来越大。仅靠相关省市难以独立解决区域大气污染问题，只有通过区域联防联控与联合治理、区域多污染物的协同控制与多污染源的综合治理、区域环境管理机制的创新与管理能力的提升，才能切实改善区域环境质量。为此，建议：

#### **1、统筹区域环境容量资源，优化经济结构与布局，建立区域联防联控新机制**

(1) 划分出京津冀、长三角、珠三角等对区域空气质量有重大影响的核心控制区。加强重点区域空气质量监测，建立区域环境信息共享平台，实施重大项目联合审批制度，建立区域性污染应急处理机制和跨界污染防治协调处理机制。建立区域大气污染联防联控协调的联席会议制度、健全会商机制和通报制度。对未按时完成规划任务且空气质量状况严重恶化的城市，严格控制新增大气污染物排放的建设项目。积极推进排污权交易等有利于

区域空气质量改善的机制建设。

(2) 深化工业污染防治，全面推进二氧化硫减排，建立以电力、水泥为重点的工业氮氧化物防治体系，深化工业烟粉尘污染防治，加强典型行业挥发性有机化合物污染防治。

(3) 从资源环境角度，全面评估中国汽车产业发展政策。全面强化移动源污染控制，在机动车污染严重的城市试行机动车总量控制，建立全新的城市可持续交通体系，在大气污染控制重点区域城市划定低排放区和零排放区并制定相应的管理措施。在千万人口以上的城市，要探索机动车保有量调控的措施和方法。建立大气质量模拟与排放清单。

(4) 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。

## **2、修订相关法律，为区域大气污染防治提供法律保障**

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。一是把对人体健康有重要影响的 PM2.5 和臭氧 (O<sub>3</sub>) 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，进一步明确城市政府在其辖区大气质量达标管理中的责任和义务；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。

## **3、加大污染治理力度，实施多污染物协同控制**

围绕当前突出的光化学烟雾、灰霾等污染问题，根据总量减

排与质量改善之间的响应关系，建立以空气质量改善为核心的总量控制方法，实施二氧化硫、氮氧化物、颗粒物、挥发性有机物等多污染物协同减排，促进节能与污染减排、温室气体减排的协同控制。

#### **4、加大投入与科技支撑，尽快实施国家清洁空气行动计划**

设立大气污染防治中央专项资金，增强大气污染防治科技支撑，尽快开展和实施国家清洁空气行动计划。建立投资主体多元化和投资方式多样化的投入机制，引导和鼓励地方政府与企业主动投资治理大气污染。在科学技术方面，应尽快开展专项研究，在我国不同区域大气污染的产生机理、来源解析、防治路径等重大科学问题上取得突破。

### **四、加强海洋区域环境保护，通过均衡途径建设海洋强国**

中国海洋经济发展不断加速的同时，海洋环境压力也在不断加剧。以渤海为代表的海洋环境污染形势严峻，呈现复合型污染特征，尤其是随着海上石油开发规模不断扩大，溢油事故频发。河流携带大量污染物进入海洋，以及全面的、大规模、快速的围海造田活动，更加剧了问题的严重性。为提高海洋资源开发能力，有效保护海洋生态环境，实现海洋经济的可持续发展和建设海洋强国的战略目标，建议：

#### **1、尽快编制国家海洋开发与环境保护总体规划**

制定国家海洋开发与环境保护总体规划，提出海洋开发与海洋环境保护关系的基本政策和策略。将近海海域空间整体规划与沿海省区规划统一考虑，形成围绕渤海、黄海、东海、南海的海

洋经济发展与海洋环境保护区。

在整合已有陆地、海域功能区划中产业布局规划基础上，制定和修编主要海洋产业以及主要涉海产业的海岸带布局规划，关注具有重要生态价值且对人类活动高度敏感的海洋生态系统，使其纳入海岸带和海洋空间总体规划范畴。

## **2、建立健全海洋环境管理立法、执法与管理体制**

完善海上油田总体开发方案的编制审批与实施监督制度规范；完善信息公开制度，确立信息接收和发布机制，保障公众对国家海洋权益的知情权；建立和健全应急处置费用负担制度，在海洋环境损害赔偿制度中明确由事故责任者负担应急费用的责任。

明确规定海洋作业者编制应急计划的责任。制定一整套可操作的相关涉海企业准入、作业以及灾害应对规范。各地方海事法院和检察院，要明确涉海企业作业对海洋环境造成污染和破坏的法律责任。

加强国家海洋主管部门的海洋环境保护执法监督管理能力，组建统一的国家海上执法队伍，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。

## **3、建立国家海上重大环境事件应急预案体系**

结合《全国海洋功能区划（2011-2020年）》，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。应规定参与不同区域开发的油气从业者投入和建立相应的区域海洋环境

研究基金，并设立国家海洋环境研究专项基金。

## **五、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**

“十二五”、“十三五”时期，仍是遏制污染物排放新增量的阶段，治污减排将继续是今后相对较长时期内促进绿色发展、改善环境质量、保障公众健康的重要手段。为适应经济社会发展阶段的新要求，需要实施以环境质量改善为目标导向的行动方案和管理制度。为此，建议：

### **1、及时出台和实施污染减排政策，确保“十二五”环境保护目标实现**

(1) 积极推进结构减排，建立落后产能退出长效机制。进一步完善环境质量标准，加快重点行业污染物排放标准评估修订，强化地方标准和特征污染物限值标准管理。加快实施环境税。引入“领跑者”标准。严格执行环境影响评价与“三同时”制度。

(2) 完善节能减排协同政策，采用多污染物协同减排的技术途径。实施区域煤炭消费总量控制。进一步完善排污权有偿取得和交易制度，在颁发排污许可与排放总量控制目标之间建立联系，确保达成环境质量标准。以环境功能区划、流域分区控制体系、城市环境总体规划、河流湖泊水质改善行动计划等为基础，加快建立以重点区域为平台的配套实施政策制度。

### **2、提高环境管理水平，适应经济社会发展阶段的新要求**

(1) 加强能力建设，推动环境管理战略转型。积极推动国家层面的环境管理转型，将保障人体健康与维护生态系统健康作为环境管理体系的最高目标。在区域层面，加强六个环保部区域

督查中心能力建设。开展跨区域协调工作，重点关注大气区域管理与流域管理。与地区政府签订维持区域大气质量的约束性协议等。在流域层面，协调水资源供给与水质管理相关负责部门的工作，开展并加强跨部门协调。在地方层面，当地政府应制定并公布环境质量与污染减排中长期战略以及相应的实施计划。达到环境质量标准与实现总量控制目标应作为地方政府官员环境绩效评估的重要组成部分。

(2) 建立以社会约束为重点的环境管治机制。提升公众对环境保护工作的推动作用和监督约束作用，在实施环评的过程中应充分开展公众参与，在政府发布环境法律、法规、政策或批准有重大环境影响的项目前应举行公开听证。修订现行环境法律法规，为环境公益诉讼提供支持。构建全民参与的社会行动体系，完善社会监督制衡机制。

(3) 实施差异化的行业性和区域性总量控制政策。在钢铁、水泥、造纸、印染以及机动车和农业源等领域实施总量控制；建立污染物排放量控制与行业产品产能总量控制的联动机制，实施新建项目与污染减排、淘汰落后产能相衔接的审批机制。

(4) 实施以环境质量改善，维护公众健康为目标导向的行动方案和管理制度。建立以环境质量基本要求为目标的中长期行动路线。分阶段公布清洁空气、水、土壤等达标实施方案，定期公布环境质量状况。建立、维护与更新科学的污染物排放清单，包括大气、水体、受污染场地、化学品与危险物质存放场地等信息。引入对政府和企业的第三方监督制衡机制。健全环境质量达标管理的政策制度。建立排放控制目标与环境质量目标的直接联

系，建立常态化的限批制度。调整优化国家环境监测网络的运行机制。

### **3、建立长效机制，推动制度创新，制定中长期污染减排目标与路线图**

（1）制定中长期污染减排目标与路线图，建立完善长效机制。在“十二五”环境质量作为预期性指标基础上，“十三五”需实施排放总量和质量改善双重约束性目标控制。“十三五”以后，要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。

（2）以绿色发展为长期目标，优化宏观经济政策。对国家有关发展战略、专项规划、产业政策以及投资、贸易、财政、价格和土地等政策进行系统梳理和评估，对其发展目标和政策措施是否满足绿色发展要求进行分析，并将其作为“十三五”有关战略、规划的约束条件。

（3）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；要建立长效机制，积极推进资源性产品价格改革和环保收费改革，深化绿色投资、绿色信贷、绿色税收、绿色价格、绿色贸易、绿色证券、绿色保险等环境经济政策；健全污染者付费制度，逐步建立环境全成本价格机制，强化税收、排污权交易、自然资源定价等经济手段。建立环境污染暴露人群的损害评估、责任追诉及赔偿机制。建立并不断完善可持续消费制度，进一步深化政府绿色采购清单和绿色供应链实践与创新。