

## 中国环境与发展国际合作委员会 2015年年会给中国政府的政策建议

一年来，中国环境与发展国际合作委员会（以下简称国合会）充分发挥智力密集优势，紧紧围绕 2015 年度主题，设立若干课题组和专题政策研究项目，深入开展试点工作，并以此为基础经全体委员进行深入讨论，最终形成此政策建议。

国合会认为，“十三五”期间，中国将进入全面深化的绿色转型期，以重污染天气频发、生态环境风险加剧为突出特征的环境问题，成为制约 2020 全面建成小康社会的短板与瓶颈。促进国家发展绿色转型，实现中国生态环境质量总体改善，关键是以法治建设为保障，以绿色金融创新为动力，以生态环境风险防控体系建设和能力为支撑，全面提升环境治理能力，着力构建政府、企业、公众共治的国家治理体系，这些都是中国“十三五”期间需要加以认真解决的重大问题。

### **一、加快生态文明体制改革，建立多元共治的环境治理体系**

国家治理体系是政府、市场和社会相互配合的共治体系。中国环境治理体系改革的目标应是建立有效的多元共治

体系，确保生态文明建设与绿色转型的设计图和路线图能够切实贯彻实施。

**（一）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。

**（二）成立国务院环境保护协调机构。**建议成立国务院环境保护委员会，明确各部门特别是经济社会发展综合管理部门的环境保护相关职责、目标和任务，指导协调各部门和跨区域、流域生态保护和污染防治工作，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的环境绩效进行督察与监督考核。对不认真执行环境法律法规、影响国家环保目标实现的行为，给予财政上、行政上的处罚，切实增强生态环境监管统一性、有效性。

**（三）强化地方政府与典型区域的环保统一监管职责。**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，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的监督，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。

**（四）建立健全市场激励机制并开展重点政策示范。**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。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。建立企业环境信用评价体系，强制上市公司披露环境信息。尽快落实国家鼓励环境保护的各项财税、物价、金融等政策，中央财政确保环保投入资金增长率不低于财政收入增长率。鼓励环境基础设施建设运营公私合作模式，降低投资成本，提高运营绩效。设立绿色发展与转型综合实验区，实施绿色转型治理能力综合改革试验计划与行动，推行绿色金融创新机制，提高生态环保治理能力。

**（五）激励和保障全社会共同参与环境保护行动。**进一步完善法律，明晰公众的环境权利和义务，明确公众参与各类环境保护事项的渠道和程序。完善政府与社会力量在环保领域合作的体制与机制，建立各级环保部门与环保社会组织、企业及机构的沟通协调、信息共享、项目合作等机制。完善环境公益诉讼制度，加快推进环境行政公益诉讼试点。加强环保科技创新，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。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。

## **二、完善环境法律体系，为绿色转型提供坚实法治保障**

按照全面依法治国和生态文明体制改革总体方案，完善生态环保法律体系，加强法律解释工作，提高法律可操作性，为推动绿色转型提供坚实的法治支撑。

**（一）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。**《民法典》是市场经济基本法、公民生活基本行为准则、法官裁判民商案件基本依据。建议在《民法典》编纂时，在总则部分明确生态文明理念，确立预防优先和可持续利用原则，规定环境权为公民基本民事权利。建立法律草案绿色审查机制，由全国人大环资委对所有法律草案是否符合生态文明相关要求开展审查。尽早启动《环境法典》研究编纂，梳理并化解环境立法之间不一致、不协调现象，最终实现环境法律制度与机制的互相关联、融合和衔接，形成分工合理、运行有序、实施有效的完整法律体系。

**（二）制定《危险化学品安全和环境风险管控法》。**以解决现实的化学品环境和安全风险问题为基本导向，改变危险化学品多部门监管现状，整合现有安监、环保、农业、交通、公安等部门涉及危险化学品的行政监管职能，建立统一、独立、高效的危险化学品安全监管和环境风险防控体系。

（三）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》。较之《土壤污染防治法》，《土壤环境保护法》的调整对象和范围更广，更能全面体现以保护耕地等清洁土壤为立法目的，涵盖清洁土壤保护、土壤环境质量改善、土壤污染预防、受污染土壤环境风险管控和污染土壤治理或修复等内容，更加符合中国土地保护长期战略目标。

（四）制定《排污许可法》和《环境标准法》。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。制定《环境标准法》，建立全面的环境标准体系，把特别重要的环境质量和排放标准指标直接纳入环境法律法规中。

（五）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。

（六）强化法律法规解释工作。加强对现行环境法律法规的解释，提高法律法规可操作性、实效性。

### **三、改革创新绿色金融体系，推动产业绿色转型升级**

绿色金融是中国突破绿色发展资金瓶颈的重要手段，是

保障生态环境安全、实现绿色产业升级的重要推动力。

**（一）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。

**（二）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。

**（三）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。

#### **四、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**

面对累积型、突发型环境风险不断加大的严峻态势，中国应以保障公众健康和生态安全为目标，建立环境风险决策与防控体系，有效应对影响公众健康、公共安全和社会稳定的潜在重大环境风险问题，实现环境风险管理常态化。尤其要注重实施“一带一路”战略过程中的生态环境风险防控。

**（一）从源头上管控环境风险，构建国家环境风险防控体系。**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。在“多规合一”中纳入环境风险评估，识别风险优先管理区，制定环境风险管控红线。制定分阶段、分区、分类的国家环境风险管理目标与战略，重构以实用性环境预案为核心的、多部门协作的环境应急体系，明确和落实企业环境风险控制的主体责任，进行环境风险信息整合，建立高效透明的、与公众互动的环境风险交流平台。

**（二）高度重视“走出去”的环境风险问题，共商、共建绿色“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”。