



中国环境与发展重要政策进展
(2011—2012)
与国合会政策建议影响

国合会 2012 年年会
2012.12.12-14

目录

| | |
|---------------------------------------|----|
| 前 言..... | 3 |
| 第一部分 中国环境与发展重要政策进展..... | 4 |
| 一、 环境与发展总体情况..... | 4 |
| (一) 2011 年环境与发展进展 | 4 |
| (二) 2012 年环境与发展工作重点 | 5 |
| 二、 未来五年环境与发展蓝图..... | 6 |
| (一) 第七次全国环境保护大会确立“在发展中保护，在保护中发展”..... | 6 |
| (二) 《环境保护“十二五”规划》描绘环境保护新蓝图..... | 9 |
| (三) 《节能减排“十二五”规划》确立新的节能减排路线图..... | 12 |
| 三、 一年来与国合会政策建议相关的重要环境与发展政策进展..... | 15 |
| (一) 持续推进经济发展方式的绿色转型 | 16 |
| (二) 环境污染防治取得新进展 | 22 |
| (三) 环境法制的新进展 | 25 |
| (四) 公众参与与信息公开推动社会管理创新 | 27 |
| (五) 积极推动国际环境合作 | 29 |
| 四、 第四届国合会主要政策建议回顾..... | 30 |
| 五、 结语..... | 35 |
| 第二部分 附录 2011 年向中国政府提交的政策建议（摘要） | 39 |

前言

中国环境与发展国际合作委员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要问题提出政策建议，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，提交中国国务院及中央政府有关部门。自 2008 年开始，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。报告的主要内容是，回顾一年来中国环境与发展领域的重大政策进展，追踪国合会重要政策建议所涉及问题的最新演变以及相关政策建议被中国政府有关部门的采纳情况。报告旨在通过总结和梳理这些信息，加强国合会委员对中国环境与发展政策进展的了解和把握，协助委员履行咨询职责，向中国政府提出更具体的、更具针对性政策建议。

报告有两条主线。一是回顾中国过去一年中出台的重大环境与发展政策，向国合会中外委员提供一幅展示中国在环境与发展领域最新进程的全面图景，以便于加强国合会委员对中国政策进展的认识和理解；二是将国合会近几年特别是过去一年中重点关注的问题和主要政策建议与中国环境与发展政策进程进行对照，梳理出国合会年度政策建议的采纳情况和关注问题的最新进展，帮助委员们了解政策建议的采纳情况。

在中国，环境与发展已经成为一个政府和民众关注的热点，也是学术与政策研究的焦点。该领域机构众多，专家云集，各种观点也层出不穷，已经形成了百家争鸣的局面。国合会在过去的二十多年里为中国政府提出了有很多独到、前瞻性的观点，并且也有大量的建议为中国政府所采纳，但同时我们也承认，国合会与众多的研究机构分享其中很多共同的主张。本报告对中国政府政策的制定与实施的梳理与总结，并无将其单独归功于国合会之意。任何一项政策都是会涉及利益的分配，政策的出台是往往是各种利益激辩、平衡、协调的结果，这个过程需要有不同的声音。国合会是环境与发展研究领域重要但不是唯一成员，因此，我们在承认国合会的贡献的同时，也赞赏那些为中国环境与发展政策提出与我们相同或不同观点的主张。

本报告不是国合会的影响力评估报告。报告将中国的政策实践与国合会的政策建议进行梳理和对照，目的仅在于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，为国合会委员提供参考。对于有意了解国合会影响力的读者，本报告仅作为一个参考性文件，结论性观点可由读者自己做出。

本报告是首席顾问专家支持组提供的第五份报告。报告沿袭前四期报告的结构，分为两个部分，第一部分梳理了 2011 年 11 月至 2012 年 10 月期间中国环境与发展领域的重要事件和政策进展，并就国合会 2011 年政策建议涉及的政策实践做简要分析；同时，还归纳总结了第四届国合会五年来主要政策建议的采纳情况。第二部分列出了国合会 2011 年政策建议要点。

第一部分 中国环境与发展重要政策进展

一、环境与发展总体情况

(一) 2011 年环境与发展进展

2011 年是“十二五”规划实施的第一年。面对复杂多变的国际政治经济环境和艰巨繁重的国内改革发展任务，中国政府以加快转变经济发展方式为主线，继续推进节能减排，大力发展绿色产业、循环经济，加强生态保护，着力解决人民群众关心的环境问题，积极参加并推动国际环境合作，基本实现了“十二五”环境与发展工作的良好开局。

节能减排继续艰难推进。2011 年，主要污染物排放总量继续下降。其中，化学需氧量排放总量为 2499.9 万吨，比上年下降 2.04%；氨氮排放总量为 260.4 万吨，比上年下降 1.52%；二氧化硫排放总量为 2217.9 万吨，比上年下降 2.21%。但是，节能减排的任务依然艰巨。单位 GDP 能耗实际只下降了 2.01%，没有达到预定的下降 3.5%的目标；氮氧化物排放总量不降反升，全年排放量为 2404.3 万吨，比 2010 年上升了 5.73%。温家宝总理在 2012 年《政府工作报告》中也坦承：“政府工作存在一些缺点和不足，节能减排……目标没有完成。”这一方面反映出政府工作存在不足，另一方面也反映出节能减排工作的艰难性。随着“十一五”节能减排任务基本实现，进一步节能减排的潜力大大缩小，实现节能减排目标的难度也大大增加。但有了“十一五”的经验，相信中国政府一定会采取切实有效的措施确保节能减排目标的完全实现。

绿色发展取得重大成就。中国继续推动落后产能的淘汰工作，2011 年全年共关停小火电机组 346 万千瓦、钢铁烧结机 7000 平方米，淘汰落后造纸产能 710 万吨、印染 23 亿米、水泥 4200 万吨，取缔了一批涉铅等重金属企业。继续加大治污设施建设投入，治污能力进一步提升。新增城镇污水日处理能力 1100 万吨，5000 多万千瓦新增燃煤发电机组全部安装脱硫设施。清洁能源发电装机达到 2.9 亿千瓦，比上年增加 3356 万千瓦。

环境监管力度进一步提升。按照中央统一部署，环境保护部会同有关部门开展了 14 个省（自治区、直辖市）加快转变经济发展方式监督检查。严格环境影响评价，对 44 个、总投资近 2500 亿元涉及“两高一资”、低水平重复建设和产能过剩项目作出退回报告书、不予批复或暂缓审批处理。推进行业污染防治水平升级及产业结构调整，严格稀土等重点行业环保核查，稀土行业新增环保投入 20 多亿元。严格企业上市环保核查和后督察，申请上市环保核查企业核查时段内累计新增环保投入 99.7 亿元，完成 916 个污染治理项目。

重金属、危险化学品监管取得进展。国务院批复《重金属污染综合防治“十二五”规划》和《湘江流域重金属污染治理实施方案》。中央财政下达 25 亿元支持 26 个省份开展重金属污染治理。铅蓄电池企业引发血铅事件的高发态势基本得到遏制。进一步完善了化学品和危险废物环境管理规定，建立并实施了持久性有机污染物统计报表制度，建立危险废物规范化管理和督察考核机制。危险化学品的处置和废物回收能力也进一步提升。全国持危险废物经营许可证单位利用处置废物超过 900 万吨，回收处理废旧家电达 5300 万台。

农村环境整治和生态保护得到加强。在农村环境整治方面，截至 2011 年底，共安排 80 亿元农村环保专项资金，受益人口 3729.06 万人。2011 年全国共完成造林面积 613.8 万公顷，同比增长 3.9%，新增湿地保护面积 33 万公顷。国家林业局提出，中国的林地红线目标定在 46.8 亿亩，将像守住耕地红线一样守住林地红线目标。截至 2011 年底，全国（不含香港、澳门特别行政区和台湾地区）已建立各种类型、不同级别的自然保护区 2640 个，总面积约 14971 万公顷，其中陆域面积约 14333 万公顷，占国土面积的 14.9%。中国成立中国生物多样性保护国家委员会，李克强副总理任主席。

环保标准体系进一步完善。2011 年，环境保护部共发布 73 项国家环境保护标准，包括 13 项国家污染物排放标准。其中《火电厂大气污染物排放标准》将为“十二五”污染减排目标实现提供重要支撑；《稀土工业污染物排放标准》对限制稀土行业无序发展、保护中国正当贸易权益有重要作用；《乘用车内空气质量评价指南》将有效引导车内空气污染防治和汽车制造业技术进步。2012 年版《环境空气质量标准》发布，增加了细颗粒物（PM_{2.5}）和臭氧（O₃）8 小时浓度限值监测指标，并分阶段在全国逐步开展监测工作。

(二) 2012 年环境与发展工作重点

2011 年 12 月召开的中央经济工作会议和 2012 年 3 月 5 日温家宝总理两会期间的《政府工作报告》基本确立 2012 年环境保护工作的重点。2012 年，环境与发展工作的重点是加快推进经济发展方式转变和经济结构调整，着力扩大国内需求，着力加强自主创新和节能减排。

(1)调整经济结构，促进产业结构优化升级。培育发展战略性新兴产业，要注重推动重大技术突破，注重增强核心竞争力。同时，防止太阳能、风电设备制造能力的盲目扩张。改造提升传统产业，要严格产业政策导向，进一步淘汰落后产能，促进兼并重组，推动产业布局合理化。

(2)优化能源结构，推动节能减排。推动传统能源清洁高效利用，加快重点能源生产基地和输送通道建设，积极有序发展新能源。安全高效发展核电，积极发展水电，加快页岩气勘查、开发攻关，提高新能源和可再生能源比重。突出抓

好工业、交通、建筑、公共机构、居民生活等重点领域和千家重点耗能企业节能减排，进一步淘汰落后产能。加强用能管理，制定控制能源消费总量工作方案，理顺能源价格体系，发展智能电网和分布式能源，实施节能发电调度、合同能源管理、政府节能采购等行之有效的管理方式。开展节能认证和能效标识监督检查。大力发展循环经济，鼓励节能、节水、节地、节材和资源综合利用。严格目标责任和管理，完善评价考核机制和奖惩制度，强化节能减排政策引导，加快建立节能减排市场机制。

(3) 加强环境保护，着力解决关系民生的突出环境问题。重点抓好大气、水体、重金属、农业面源污染防治，解决重金属、饮用水源、大气、土壤、海洋污染等关系民生的环境问题。努力减少农业面源污染。严格监管危险化学品。在京津冀、长三角、珠三角等重点区域以及直辖市和省会城市开展细颗粒物(PM_{2.5})等项目监测，2015 年覆盖所有地级以上城市。推进生态建设，建立健全生态补偿机制，促进生态保护和修复，巩固天然林保护、退耕还林还草、退牧还草成果，加强草原生态建设，大力开展植树造林，推进荒漠化、石漠化、坡耕地治理，严格保护江河源、湿地、湖泊等重要生态功能区。加强适应气候变化特别是应对极端气候事件能力建设，提高防灾减灾能力。坚持共同但有区别的责任原则和公平原则，建设性推动应对气候变化国际谈判进程。

二、未来五年及长远环境与发展蓝图

(一) “十八大”将生态文明建设列为社会主义现代化建设的重要内容

在 2012 年 11 月召开的中国共产党第十八次代表大会上，胡锦涛在报告中强调，在社会主义现代化建设和在全面建设小康社会取得重大成就的同时，环境资源的约束也在加剧。为实现 2020 年全面建成小康社会的目标，在新的时期必须要实现五个方面新的要求：经济健康持续发展、人民民主不断扩大、文化软实力显著增强、人民生活水平全面提高、资源节约、环境友好型社会建设取得新进展。这意味着，生态文明建设继经济建设、政治建设、环境建设、社会建设之后，成为社会主义现代化建设的重要组成部分。报告以独立的一章论述生态文明建设，这在历史上尚属首次。

报告指出，建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。

坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，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，从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献。

优化国土空间开发格局。国土是生态文明建设的空间载体，必须珍惜每一寸国土。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，控制开发强度，调整空间结构，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。加快实施主体功能区战略，推动各地区严格按照主体功能定位发展，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国。

全面促进资源节约。节约资源是保护生态环境的根本之策。要节约集约利用资源，推动资源利用方式根本转变，加强全过程节约管理，大幅降低能源、水、土地消耗强度，提高利用效率和效益。推动能源生产和消费革命，控制能源消费总量，加强节能降耗，支持节能低碳产业和新能源、可再生能源发展，确保国家能源安全。加强水源地保护和用水总量管理，推进水循环利用，建设节水型社会。严守耕地保护红线，严格土地用途管制。加强矿产资源勘查、保护、合理开发。发展循环经济，促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化。

加大自然生态系统和环境保护力度。良好的生态环境是人和社持续发展的根本基础。要实施重大生态修复工程，增强生态产品生产能力，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，扩大森林、湖泊、湿地面积，保护生物多样性。加快水利建设，增强城乡防洪抗旱排涝能力。加强防灾减灾体系建设，提高气象、地质、地震灾害防御能力。坚持预防为主、综合治理，以解决损害群众健康突出环境问题为重点，强化水、大气、土壤等污染防治。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，同国际社会一道积极应对全球气候变化。

加强生态文明制度建设。保护生态环境必须依靠制度。要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。建立国土空间开发保护制度，完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度。深化资源性产品价格和税费改革，建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。积极开展节能量、碳排放权、排污权、水权交易试点。加强环境监管，健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。加强生态文明宣传教育，增强全民节约意识、环保意识、生态意识，形成合理消费的社会风尚，营造爱护生态环境的良好风气。

(二) 第七次全国环境保护大会确立“在发展中保护，在保护中发展”

斯德哥尔摩召开了第一次人类环境会议之后，中国政府于 1973 年召开了第一次全国环境保护会议，确立了中国的环境保护方针，制定了《关于保护和改善环境的若干意见》。这次会议开启了中国的环境保护事业，对于此后中国的环境保护工作产生了深远的影响。1983 年，中国召开了第二次全国环境保护会议，将环境保护确立为基本国策，并制定了“预防为主，防治结合”、“谁污染，谁治理”和“强化环境管理”等重大环境政策。此后的 30 年里，全国环境保护会议基本每隔 4-7 年召开一次，会议总结全国环境保护形势，制定未来环境保护的工作方针和政策。历次全国环境保护会议的召开成为中国环境保护事业发展的标志性事件，对于环境保护阶段性工作对于里程碑意义。

2011 年 12 月 20-21 日，第七次全国环境保护大会在北京召开。国务院副总理李克强出席会议并做了重要讲话。大会总结了环境保护“十一五”取得的成就和分析了新时期环境保护工作的良好基础：（1）环境保护从认识到实践发生重要变化。环境保护在经济社会全面协调可持续发展中的作用显著增强，市场机制在环境保护中的作用更加显现，制定或修订了《循环经济促进法》、《水污染防治法》、《规划环境影响评价条例》等法律法规，增强了环境保护的法律基础。（2）环境保护投入和能力建设力度明显加大。中央到地方环保的财政资金支持力度加大，环保基础设施、科研、人才培养以及国际合作得到了加强。（3）环境保护优化经济发展的作用逐步显现。在“三个转变”^{*}的指导下，环保在促进产业结构调整和促进经济发展方式中发挥了重要作用。（4）污染防治和主要污染物减排成效显著。超额完成减排目标，部分地区环境质量有所改善，解决了 2.15 亿农村人口饮水不安全问题，全国城市污水处理率由 52% 提高到 77%，火电脱硫比例从 14% 提高到 86%，完成了北京奥运会、上海世博会、广州亚运会期间环境质量保障任务。

李克强副总理在大会上提出，中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，发展不足的问题依然十分突出，发展仍是中国的第一要务，同时，发展还面临着不平衡、不协调、不可持续的矛盾，环境已成为制约进一步发展的突出问题。因此，发展必须转型，要坚持以人为本，促进全面协调可持续发展，加强生态环保，实现科学发展。转型也是发展，通过推进环保，可以培育新的增长领域、提高发展的质量和效益。李克强副总理提出，要处理好发展经济与创新转型、节能环保的关系，即在发展中保护、在保护中发展，把改革创新贯穿于环境保护的各领域各环节，积极探索代价小、效益好、排放低、可持续的环境保护新道路，实现经济效益、社会效益、资源环境效益的多赢，促进经济长期平稳较快发展与社会和谐进步。

^{*} “三个转变”是指从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重；从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步；从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。

对于未来环境保护工作的改革创新，李克强副总理提出了六个方面的要求：

(1) 落实目标责任。制定生态文明建设的目标指标体系，纳入地方各级政府绩效考核，对未完成目标任务的地方，追究有关领导的责任。(2) 完善经济政策，完善脱硝电价和城镇污水处理收费政策，在农村环境综合整治中继续推行“以奖促治、以奖代补”，开征环境税。(3) 推进改革创新。探索实施排污权交易、生态补偿、资源阶梯定价等制度。(4) 强化环境法治，加快修订环境保护法，加大对违法行为的处罚力度，增强执法的威慑力；健全环境损害赔偿机制，推动环境公益诉讼和法律援助，强化环境司法保障。(5) 加强科技支撑。加快实施水体污染控制与治理、区域性大气污染综合防治、土壤污染修复与治理、重金属污染综合防控等重大环境科技专项。(6) 动员全民参与。要畅通公众参与环境保护的渠道，对涉及群众利益的环保规划、决策和项目，充分听取群众意见，鼓励检举、揭发环境违法行为，自觉接受社会监督。

全国环境保护大会会议期间，受国务院委托，环境保护部部长周生贤与各省（区、市）、新疆生产建设兵团和部分中央企业负责人签订了“十二五”污染减排目标责任书。这标志着“十二五”减排任务层层分解并落实到地方政府、各有关企业集团。

(三) 《环境保护“十二五”规划》描绘环境保护新蓝图

2011年12月20日，国务院发布了《国家环境保护“十二五”规划》（以下简称《环保规划》）。《环保规划》立足于全面建设小康社会的关键历史阶段，由注重环保本身向助力经济发展绿色转型转变，由以污染防治为主向总量、质量、安全、服务管理转变，由以生产领域为主向全领域、全过程环境管理转变，是对未来5年环保工作的总体设计，指引着未来5年甚至更长时期环保工作的方向。

《环保规划》将污染物减排、风险控制、能力建设、基础设施投入等方面列入工作重点，具体有7项工作目标：主要污染物排放总量显著减少；城乡饮用水水源地环境安全得到有效保障，水质大幅提高；重金属污染得到有效控制，持久性有机污染物、危险化学品、危险废物等污染防治成效显著；城镇环境基础设施建设和运行水平得到提升；生态环境恶化趋势得到扭转；核与辐射安全监管能力明显增强，核与辐射安全水平进一步提高；环境监管体系得到健全。

《环保规划》还针对水和大气污染设定了相应的排放总量指标与环境质量指标，共6项（见专栏一）。与“十一五”相比，“十二五”指标控制范围更大、标准更严。实施约束性指标控制的污染物增加了两项：氨氮和氮氧化物两种污染物；地表水环境质量指标国控监测点位增加，由759个增加到970个，评价因子由9项增加到21项；大气环境质量指标对实施范围也做了调整，由113个环保重点

城市扩大到 333 个地级以上城市，并加严了评价标准。

| 专栏一：“十二五”环境保护主要指标 | | | | |
|-------------------|--------------------------|--------|--------|------------------|
| 序号 | 指 标 | 2010 年 | 2015 年 | 2015 年比 2010 年增长 |
| 1 | 化学需氧量排放总量（万吨） | 2551.7 | 2347.6 | -8% |
| 2 | 氨氮排放总量（万吨） | 264.4 | 238.0 | -10% |
| 3 | 二氧化硫排放总量（万吨） | 2267.8 | 2086.4 | -8% |
| 4 | 氮氧化物排放总量（万吨） | 2273.6 | 2046.2 | -10% |
| 5 | 地表水国控断面劣 V 类水质的比例（%） | 17.7 | <15 | -2.7 个百分点 |
| | 七大水系国控断面水质好于 III 类的比例（%） | 55 | >60 | 5 个百分点 |
| 6 | 地级以上城市空气质量达到二级标准以上的比例（%） | 72 | ≥80 | 8 个百分点 |

《环保规划》确立了四大重点工作任务，即削减总量、改善质量、防范风险、均衡发展。

（1）继续削减主要污染物的排放问题，并针对不同的领域、行业、产品、区域等设计差异化的污染物总量控制策略。主要特点包括：扩展污染物控制范围和控制领域。在污染物控制范围上，在二氧化硫、化学需氧量两种污染物的基础上，新增氮氧化物、氨氮两种污染物；在污染控制的领域上，由工业源、生活源拓展为工业源、生活源、农业源和交通源；注重源头控制和过程控制，提出加大淘汰落后产能，合理调控能源消费总量，探索调控城市机动车保有总量；突出区域特色，进一步完善区域性总量控制要求，在已富营养化的湖泊水库和东海、渤海等易发生赤潮的沿海地区实施总氮或总磷排放总量控制，在重金属污染综合防治重点区域实施重金属污染物排放总量控制。

在工业领域，实施工业污染物总量控制，对造纸、印染、化工、电力、钢铁、水泥等重点行业分别提出了总量控制要求，推进造纸、印染和化工等行业化学需氧量和氨氮排放总量控制，钢铁行业二氧化硫排放总量控制；实施单位产品污染物产生强度评价制度；为解决经济发展用能带来的新增排放，加强能源结构的调整和发展环保节能战略新兴产业，并在大气联防联控重点区域开展煤炭消费总量控制试点。对生活源，城市污水处理率达到 85%。对农业源，加强规模化畜禽养殖污染治理，到 2015 年，全国规模化畜禽养殖场和养殖小区配套建设固体废物和污水贮存处理设施的比例达到 50%以上。在交通领域，加强机动车环保标志管

理，提高燃油品质，鼓励使用新型清洁燃料，在全国范围供应符合国家第四阶段标准的车用燃油，积极发展城市公共交通。

（2）改善环境质量，切实解决突出环境问题。解决饮用水不安全和空气、土壤污染等损害群众健康的突出环境问题为重点，加强综合治理，强化生态保护和监管，明显改善生态环境质量。

在水环境保护方面，严格保护饮用水水源，全面完成保护区划分；综合防控海洋环境污染和生态破坏，到 2015 年，近岸海域水质总体保持稳定；推进地下水污染防控，探索开展修复试点。

在大气污染防治方面，多种污染物综合控制，逐步开展臭氧、细颗粒物（PM_{2.5}）的监测，加强颗粒物、挥发性有机物、有毒废气控制；健全大气污染联防联控机制，完善联合执法检查，明显减少酸雨、灰霾和光化学烟雾现象。

在土壤环境保护方面，要加强土壤环境保护制度建设，强化土壤环境监管，制定农产品产地土壤环境保护监督管理办法和技术规范；研究建立建设项目用地土壤环境质量评估与备案制度及污染土壤调查、评估和修复制度，明确治理、修复的责任主体和要求。启动污染场地、土壤污染治理与修复试点示范。将场地环境风险评估纳入建设项目环境影响评价。禁止未经评估和无害化治理的污染场地进行土地流转和开发利用；经评估认定对人体健康有严重影响的污染场地，应采取措施防止污染扩散，且不得用于住宅开发。

在生态保护和监管方面，要加强国家重点生态功能区保护和建设工作，同时加强自然保护区建设与监管、生物多样性保护、资源开发生态环境监管工作，到 2015 年，陆地自然保护区面积占国土面积的比重比例稳定在 15%，90%的国家重点保护物种和典型生态系统得到保护。实施矿山环境治理和生态恢复保证金制度。

（3）重点领域环境风险防控。环境风险防控在五年规划中首次被提出。《规划》将核与辐射、重金属、危险废物、持久性有机污染物、危险化学品等作为防范环境风险的重点，完善风险管理制度，建立环境事故处置和损害赔偿恢复机制。

（4）完善环境基本公共服务体系，促进区域、城区均衡发展。“十二五”首次提出环境是一种公共产品，将环境基本公共服务纳入公共服务均等化范畴。“十二五”公共服务基本公共服务均等化的重点是环境基础设施建设和环境监管能力建设。合理确定环境保护基本公共服务的范围和标准，加强城乡和区域统筹，健全环境保护基本公共服务体系。中央财政通过一般性转移支付和生态补偿等措施，加大对西部地区、禁止开发区域和限制开发区域、特殊困难地区的支持力度，提高环境保护基本公共服务供给水平。通过促进区域间环境保护协调发展、提高农村环境保护水平、加强环境监管能力，努力缩小区域、城乡和不同群体之间污

水、垃圾无害化处理能力和环境监测评估能力等基本环境公共服务水平的差距，切实保障城乡饮用水水源地安全，使全体公民不论地域、民族、性别、收入及身份差异如何，都能获得与经济社会发展水平相适应、结果大致均等的环境基本公共服务。

(四) 《节能减排“十二五”规划》确立新的节能减排路线图

2012年8月6日，国务院发布《节能减排“十二五”规划》（以下简称《节能减排规划》）。《节能减排规划》总结了“十一五”期间节能减排取得的成就，分析了“十二五”节能减排的基础与面临的挑战，提出了节能减排的总体目标与具体目标，并制定了确保实现的具体工作任务和措施。

“十一五”期间，节能减排工作取得显著成效。用年均能源消费 6.6% 的增长率支撑了平均 GDP 11.2% 的增长率，单位国内生产总值能耗下降 19.1%，节约能源 6.3 亿吨标准煤，通过节能降耗减少二氧化碳排放 14.6 亿吨。能效水平大幅度提高。2010 年与 2005 年相比，火电供电煤耗由 370 克标准煤/千瓦时降到 333 克标准煤 /千瓦时，下降 10.0%；吨钢综合能耗由 688 千克标准煤降到 605 千克标准煤，下降 12.1%；水泥综合能耗下降 28.6%；乙烯综合能耗下降 11.3%；合成氨综合能耗下降 14.3%。但同时也面临着一系列的问题，突出表现在：（1）产业结构调整进展缓慢。“十一五”期间，第三产业增加值占国内生产总值的比重低于预期目标，重工业占工业总产值比重由 68.1% 上升到 70.9%，高耗能、高排放产业增长过快，结构节能目标没有实现。（2）能源利用效率总体偏低。中国国内生产总值约占世界的 8.6%，但能源消耗占世界的 19.3%，单位国内生产总值能耗仍是世界平均水平的 2 倍以上。

根据《节能减排规划》，到 2015 年，全国万元国内生产总值能耗下降到 0.869 吨标准煤（按 2005 年价格计算），比 2010 年的 1.034 吨标准煤下降 16%（比 2005 年的 1.276 吨标准煤下降 32%）。“十二五”期间，实现节约能源 6.7 亿吨标准煤。具体的节能与减排指标如下：

专栏二 “十二五”时期主要节能指标

| 指标 | 单位 | 2010 年 | 2015 年 | 变化幅度/ 变化率 |
|---------------------|----------|--------|--------|--------------|
| 工业 | | | | |
| 单位工业增加值（规模以上） 能耗 | % | | | [-21%左 右] |
| 火电供电煤耗 | 克标准煤/千瓦时 | 333 | 325 | -8 |
| 火电厂厂用电率 | % | 6.33 | 6.2 | -0.13 |

| | | | | |
|------------------|---------------------------|-------|---------|-----------|
| 电网综合线损率 | % | 6.53 | 6.3 | -0.23 |
| 吨钢综合能耗 | 千克标准煤 | 605 | 580 | -25 |
| 铝锭综合交流电耗 | 千瓦时/吨 | 14013 | 13300 | -713 |
| 铜冶炼综合能耗 | 千克标准煤/吨 | 350 | 300 | -50 |
| 原油加工综合能耗 | 千克标准煤/吨 | 99 | 86 | -13 |
| 乙烯综合能耗 | 千克标准煤/吨 | 886 | 857 | -29 |
| 合成氨综合能耗 | 千克标准煤/吨 | 1402 | 1350 | -52 |
| 烧碱（离子膜）综合能耗 | 千克标准煤/吨 | 351 | 330 | -21 |
| 水泥熟料综合能耗 | 千克标准煤/吨 | 115 | 112 | -3 |
| 平板玻璃综合能耗 | 千克标准煤/重量箱 | 17 | 15 | -2 |
| 纸及纸板综合能耗 | 千克标准煤/吨 | 680 | 530 | -150 |
| 纸浆综合能耗 | 千克标准煤/吨 | 450 | 370 | -80 |
| 日用陶瓷综合能耗 | 千克标准煤/吨 | 1190 | 1110 | -80 |
| 建筑 | | | | |
| 北方采暖地区既有居住建筑改造面积 | 亿平方米 | 1.8 | 5.8 | 4 |
| 城镇新建绿色建筑标准执行率 | % | 1 | 15 | 14 |
| 交通运输 | | | | |
| 铁路单位运输工作量综合能耗 | 吨标准煤/百万换算吨公里 | 5.01 | 4.76 | [-5%] |
| 营运车辆单位运输周转量能耗 | 千克标准煤/百吨公里 | 7.9 | 7.5 | [-5%] |
| 营运船舶单位运输周转量能耗 | 千克标准煤/千吨公里 | 6.99 | 6.29 | [-10%] |
| 民航业单位运输周转量能耗 | 千克标准煤/吨公里 | 0.450 | 0.428 | [-5%] |
| 公共机构 | | | | |
| 公共机构单位建筑面积能耗 | 千克标准煤/平方米 | 23.9 | 21 | [-12%] |
| 公共机构人均能耗 | 千克标准煤/人 | 447.4 | 380 | [15%] |
| 终端用能设备能效 | | | | |
| 燃煤工业锅炉（运行） | % | 65 | 70~75 | 5~10 |
| 三相异步电动机（设计） | % | 90 | 92~94 | 2~4 |
| 容积式空气压缩机输入比功率 | 千瓦/（立方米·分 ⁻¹ ） | 10.7 | 8.5~9.3 | -1.4~-2.2 |

| | | | | |
|--------------|-------|-----------------|------------------------------------|--------------------|
| 电力变压器损耗 | 千瓦 | 空载：43 负载：170 | 空载： 30~33 负载： 151~ 153 | -10~-13 -17~-19 |
| 汽车（乘用车）平均油耗 | 升/百公里 | 8 | 6.9 | -1.1 |
| 房间空调器（能效比） | - | 3.3 | 3.5~4.5 | 0.2~1.2 |
| 电冰箱（能效指数） | % | 49 | 40~46 | -3~-9 |
| 家用燃气热水器（热效率） | % | 87~90 | 93~97 | 3~10 |

注：[] 内为变化率。

专栏三 “十二五”时期主要减排指标

| 指 标 | 单 位 | 2010 年 | 2015 年 | 变化幅度/变化率 |
|----------------|-----|--------|--------|----------|
| 工业 | | | | |
| 工业化学需氧量排放量 | 万吨 | 355 | 319 | [-10%] |
| 工业二氧化硫排放量 | 万吨 | 2073 | 1866 | [-10%] |
| 工业氨氮排放量 | 万吨 | 28.5 | 24.2 | [-15%] |
| 工业氮氧化物排放量 | 万吨 | 1637 | 1391 | [-15%] |
| 火电行业二氧化硫排放量 | 万吨 | 956 | 800 | [-16%] |
| 火电行业氮氧化物排放量 | 万吨 | 1055 | 750 | [-29%] |
| 钢铁行业二氧化硫排放量 | 万吨 | 248 | 180 | [-27%] |
| 水泥行业氮氧化物排放量 | 万吨 | 170 | 150 | [-12%] |
| 造纸行业化学需氧量排放量 | 万吨 | 72 | 64.8 | [-10%] |
| 造纸行业氨氮排放量 | 万吨 | 2.14 | 1.93 | [-10%] |
| 纺织印染行业化学需氧量排放量 | 万吨 | 29.9 | 26.9 | [-10%] |
| 纺织印染行业氨氮排放量 | 万吨 | 1.99 | 1.75 | [-12%] |
| 农业 | | | | |
| 农业化学需氧量排放量 | 万吨 | 1204 | 1108 | [-8%] |
| 农业氨氮排放量 | 万吨 | 82.9 | 74.6 | [-10%] |
| 城市 | | | | |
| 城市污水处理率 | % | 77 | 85 | 8 |

注：[] 内为变化率。

为实现上述目标，《规划》提出了在优化产业结构、提高能效和促进主要污染物减排的主要工作任务。

优化产业结构方面。一是，限制高能耗、高排放产业的过快增长。提高高能耗、高排放产业的节能、环保、土地和安全的准入门槛，控制高耗能、高排放和资源性产品出口，优化电力、钢铁、水泥、玻璃、陶瓷、造纸等重点行业区域空间布局，防止向中西部转移。二是，淘汰落后产能。严格落实《产业结构调整指导目录（2011 年本）》和《部分工业行业淘汰落后生产工艺装备和产品指导目录（2010 年本）》，鼓励各地区制定更严格的能耗和排放标准，加大淘汰落后产能力度。三是，促进传统产业优化升级。高新技术和先进适用技术改造提升传统产业。提升产品节能环保性能，打造绿色低碳品牌。四是，调整能源消费结构。积极发展水电，在确保安全的基础上有序发展核电。加快风能、太阳能、地热能、生物质能、煤层气等清洁能源商业化利用，加快分布式能源发展，提高电网对非化石能源和清洁能源发电的接纳能力。到 2015 年，非化石能源消费总量占一次能源消费比重达到 11.4%。五是，推动服务业和战略性新兴产业发展。到 2015 年，服务业增加值占国内生产总值比重比 2010 年提高 4 个百分点。到 2015 年，战略性新兴产业增加值占国内生产总值比重达到 8%左右。

推动能效水平提高方面。一是，加强工业节能，特别是电力、煤炭、钢铁、建材、石油石化、化工、有色金属等行业的节能。二是，强化建设节能，从规划、法规、技术、标准、设计等方面全面推进建筑节能，提高建筑能效水平。对于城镇新建建筑，设计阶段 100%达到节能标准要求。对于既有建筑加大节能改造，特别是住宅和公共大型建设的改造。三是，推进交通运输节能。加快构建便捷、安全、高效的综合交通运输体系，不断优化运输结构，推进科技和管理创新，进一步提升运输工具能源效率。四是，推进农业和农村节能，从农业机械节能、农村住宅、灌溉、灶具等方面进行节能改造，发展小水电、风能、太阳能和秸秆综合利用。五是，强化商用和民用节能。开展能源审计，鼓励消费者购买节能环保型汽车和节能型住宅，推广高效节能家用电器、办公设备和高效照明产品。六是，实施公共机构节能。健全公共机构能源管理、统计监测考核和培训体系。

强化主要污染物减排方面。加强城镇生活污水处理设施建设，加强重点行业污染物减排，开展农业源污染防治，控制机动车污染物排放，推进大气中细颗粒物（PM_{2.5}）治理。

三、一年来与国合会政策建议相关的重要环境与发展政策进展

《中国国民经济和社会发展“十二五”规划》提出，未来五年的发展主题是科学发展，主线是转变经济发展方式。在“十二五”的开局之年，中国环境与发展国际合作委员会将年会的主题确立为“经济发展方式的绿色转型”，明确指出绿色转型是经济发展方式转变的方向和重要内容，也是全球潮流所向。绿色转型将为中

国“参与未来 20 年全球范围内的绿色竞争找到准确的定位，中国可以通过绿色转型来创造未来的社会福利与财富。”在第七次全国环保大会上，国务院副总理李克强阐述了对发展与转型的关系认识，“发展必须转型，要坚持以人为本，促进全面协调可持续发展，加强生态环保，实现科学发展。转型也是发展，是一种有促有控、调优调强的发展，通过推进环保，可以培育新的增长领域、提高发展的质量和效益。环境问题本质上是发展方式、经济结构和消费模式问题；从根本上解决环境问题，必须在转变发展方式上下功夫，在调整经济结构上求突破，在改进消费模式上促变革。”李克强对于转型的意义、转型方向与国合会提出的绿色转型的理念是完全一致的。

围绕“绿色转型”，2011 年国合会以创新绿色经济发展机制与政策、探索低碳工业化道路、以投资与贸易促进绿色发展三个课题组，以及绿色供应链、汞污染问题与防治政策两个专题政策研究为基础，向中国政府提出了具体的政策建议。这些政策建议在过去的一年里有很多为中国政府所采纳，或者已经成为一项重要的政策与社会议题。

(一) 持续推进经济发展方式的绿色转型

国合会在 2011 年的政策建议中指出：绿色经济是以环境保护与资源的可持续利用为核心的经济发展模式，是包含低碳经济、循环经济等模式在内的，集资源高效利用、低污染排放、低碳排放以及社会公平发展等核心理念于一体的经济活动，是最具活力和发展前景的包容性经济发展方式。从中国的实践看，绿色经济的实质是要在发展经济与保护环境之间建立良性互动关系，使之相互平衡、相互协调、相互促进，发展绿色经济是实现绿色转型的核心动力和重要途径。为此，国合会建议，构建中国绿色经济发展体系，全面推动经济发展方式的绿色转型。

(1) 经济结构调整推动绿色转型

国合会在 2011 年政策建议中提出，发展绿色经济、推动经济绿色转型制定相应的战略目标和框架，从工业、农业和服务业三大产业全面推动，调整产业结构，加速经济向劳动力密集型和技术密集型转变。其中，工业领域要加强对传统工业的绿色转型，推动能源、资源的可持续利用，构建清洁、稳定、安全、多元的能源产业体系，引导和规范高能耗行业剩余能源利用，实现节能减排的协同控制。

“十二五”以来，为推动绿色经济发展，中国在新能源、节能环保等战略新兴产业和循环经济的发展方面出台了一系列新举措。

促进节能环保产业发展。在年度政策建议中，国合会提出要加大对战略新兴产业的支持力度，进一步放宽战略新兴产业的准入条件，尽快制定和实施七大战

略新兴产业的发展规划。2012 年 6 月，国务院发布了《“十二五”节能环保产业发展规划》，提出了“十二五”节能环保产业发展的四大目标：（1）节能环保产业产值年均增长 15%以上，到 2015 年，节能环保产业总产值达到 4.5 万亿元，增加值占国内生产总值的比重为 2%左右。（2）到 2015 年，节能环保装备和产品质量、性能大幅度提高，形成一批拥有自主知识产权和国际品牌，具有核心竞争力的节能环保装备和产品，部分关键共性技术达到国际先进水平。（3）到 2015 年，高效节能产品市场占有率由目前的 10%左右提高到 30%以上，资源循环利用产品和环保产品市场占有率大幅提高。（4）发展节能环保服务业，采用合同能源管理机制的节能服务业销售额年均增速保持 30%，到 2015 年，分别形成 20 个和 50 个左右年产值在 10 亿元以上的专业化合同能源管理公司和环保服务公司。城镇污水、垃圾和脱硫、脱硝处理设施运营基本实现专业化、市场化。

制定资源回收利用目标。2011 年 12 月，国家发展改革委发布了《“十二五”资源综合利用指导意见和大宗固体废物综合利用实施方案》，提出到 2015 年，矿产资源总回收率与共伴生矿产综合利用率提高到 40%和 45%；大宗固体废物综合利用率达到 50%；工业固体废物综合利用率达到 72%；主要再生资源回收利用率提高到 70%，再生铜、铝、铅占当年总产量的比例分别达到 40%、30%、40%；农作物秸秆综合利用率力争超过 80%。资源综合利用政策措施进一步完善，技术装备水平显著提升，综合利用企业竞争力普遍提高，产品市场份额逐步扩大，产业发展长效机制基本形成。2012 年 4 月，国务院办公厅发布了《建立完整的先进的废旧商品回收体系重点工作部门分工方案》。2012 年 6 月，国家发展改革委、环境保护部、科技部、工业和信息化部联合发布了《国家鼓励的循环经济技术、工艺和设备名录（第一批）》。

开放新能源领域的投资。2012 年 6 月，国家能源局发布了《鼓励和引导民间资本进一步扩大能源领域投资的实施意见》，继续支持民间资本全面进入新能源和可再生能源产业，鼓励民营资本扩大风能、太阳能、地热能、生物质能领域投资，开发储能技术、材料和装备，参与新能源汽车供能设施建设，参与新能源示范城市、绿色能源示范县和太阳能示范村建设。

推进城市和工业园新能源示范。2012 年 5 月，国家能源局发布了《关于申报新能源示范城市和产业园区的通知》。新能源示范城市建设的主要内容是：促进各类可再生能源及技术在城市推广应用，重点推进太阳能热利用和分布式太阳能光伏发电系统、分布式风力发电、生物质清洁燃料利用、城市生活垃圾能源化利用、地热能及地表水和空气能量利用、新能源动力交通等。促进适应新能源利用的技术进步，建立适应城市新能源发展的管理体系和政策机制等。

在过去的一年中，除国家层面的规划、政策和标准措施之外，一些地方也出台了相关法规发展循环经济、推动清洁能源、可再生能源的发展。甘肃省和山西省都制定了《循环经济促进条例》，浙江省制定了《可再生能源开发利用促进条

例》，大同市制定了《再生资源回收利用管理条例》。

(2) 以节能减排倒逼经济发展方式转变

“十一五”的经验表明，中国的节能减排工作对于促进经济的绿色转型发挥了重要作用。节能减排成为经济发展方式转型的硬抓手和助推器。中国的节能减排的目标与政策措施与国际上“绿色增长”和“绿色发展”的理念是吻合的。

2011 年，节能减排指标已经分解到地方政府和重点排污单位，这标志着目标责任也得到了落实。随着《“十二五”节能减排规划》的相继出台，新一轮的节能减排工作已经全面启动。为了推动节能减排，一些地方政府也制定了地方性法规或规章。例如，天津市、昆明市和汕头经济特区都制定了《节约能源条例》，天津市、内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区都制定了公共机构节能管理办法。

在 2011 年的政策建议中，国合会提出“推动可持续消费”，需要改变人们的行为和生活方式，需要政府、企业、公众的共同参与。政府通过绿色采购和自身的节能减排引导示范绿色消费；公众要从家庭做起，从节约水电、减少垃圾入手，树立可持续消费观念；企业要建立绿色供应链。这种全民参与节能减排和推动绿色转型的局面在“十二五”开局之年已经初步展露。

开展全民节能减排。“十一五”期间，节能减排工作主要在企业层面展开。为了充分调动全社会参与节能减排的积极性，2012 年 2 月，国家发展改革委同中宣部、教育部、科技部、农业部、国管局、全国总工会、共青团中央、全国妇联、中国科协、解放军总后勤部、全国人大常委会办公厅、全国政协办公厅、财政部、环境保护部、国资委、中直管理局共同制定了《节能减排全民行动方案》，组织开展家庭社区、青少年、企业、学校、军营、农村、政府机构、科技、科普和媒体等十个节能减排专项行动，通过典型示范、专题活动、展览展示、岗位创建、合理化建议等多种形式，广泛动员全社会参与节能减排，倡导文明、节约、绿色、低碳的生产方式、消费模式和生活习惯。中央各部委也纷纷下发通知，要求在本部门领域加强节能减排工作。例如 2011 年 11 月和 12 月，农业部相继发布了《关于进一步加强农业和农村节能减排工作的意见》和《关于推进渔业节能减排工作的指导意见》；2012 年 1 月，卫生部发布了《关于进一步加强医疗卫生机构节能减排工作的通知》。

建筑节能全面推进。建筑耗能总量在中国能源消费总量中的份额已经接近三成。降低建筑能源是国合会多年来关注的一个重要领域。2011 年的政策建议中，国合会提出要设立建筑行业的能效准入标准，对于新建大型公共建筑和商品化住房进行建筑能效专项测评，达不到强制标准的，不得办理竣工手续。同时建立建筑能效标准核查制度和许可证制度。在过去的一年里，财政部、住建部和科技部发布了建筑节能规划和建筑节能科技规划，全面推动建筑节能工作。2012 年 4

月，财政部和住建部联合发布了《关于加快推动中国绿色建筑发展的实施意见》，提出到 2020 年，绿色建筑占新建建筑比重超过 30%，建筑建造和使用过程的能源资源消耗水平接近或达到现阶段发达国家水平。“十二五”期间，建立有利于绿色建筑发展的体制机制，推广新建单体建筑评价标识，到 2014 年政府投资的公益性建筑和直辖市、计划单列市及省会城市的保障性住房全面执行绿色建筑标准。紧随其后，住房和城乡建设部颁布了《“十二五”建筑节能专项规划》，提出到“十二五”期末，通过发展绿色建筑、改革供热体制、加强公共建筑节能监管等方式形成 1.16 亿吨标准煤节能能力，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。科技部在《“十二五”绿色建筑科技发展专项规划》中提出，要在“十二五”期间，依靠科技进步，推进绿色建筑规模化建设，显著提升中国绿色建筑技术自主创新能力，加速提升绿色建筑规划设计能力、技术整装能力、工程实施能力、运营管理能力，提升产业核心竞争力，改变建筑业发展方式。地方层面上，天津市制定了《建筑节能条例》，银川市制定了《建筑节能条例》。

加强节能减排工作的落实。节能减排的目标已经制定，未来目标能否实现关键是要落实。“十一五”的经验表明，加强节能减排的监测、报告、评估、考核与执法监督对于实现节能减排目标发挥关键作用。国合会在 2011 年的政策建议中提出，应当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。为了规范“十二五”主要污染物排放量核算工作，环境保护部相继制定了《“十二五”主要污染物总量减排核算细则》和《“十二五”主要污染物总量减排监察系数核算办法》，要求地方各级环保部门应按照监管权限和规定频次，对减排监察系数核算范围内的企业进行监督检查，对国家重点监控企业的监管频次不低于“每月监察一次、每季度监督性监测一次”。地方层面上，为了加强节能管理，规范节能监察工作，保障节能法律、法规、规章的实施，浙江省、宁夏回族自治区、武汉市、南京市都制定了节能监察办法。

(3) 绿色经济政策稳步推进

国合会在 2011 年的政策建议中提出，要不断完善市场机制，加强对发展绿色经济的政策引导和支持，通过综合与平衡运用税收、金融、绿色采购和转移支付等政策手段，引导和推动产业结构“绿化”与升级。

2011 年以来，中国继续加快制定和实施一系列环境经济政策，通过有效运用经济手段，促进环境保护和产业结构调整，取得积极成效。

绿色信贷政策继续深化。《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》指出要“加大对符合环保要求和信贷原则的企业和项目的信贷支持。”2012 年 2 月，银监会制定了《绿色信贷指引》，对银行业金融机构实施绿色信贷提出了具体操作规范。要求银行业金融机构应当从战略高度推进绿色信贷，加大对绿色经济、

低碳经济、循环经济的支持，防范环境和社会风险，提升自身的环境和社会表现，并以此优化信贷结构，提高服务水平，促进发展方式转变。并要求银行业金融机构董事会或理事会树立并推行节约、环保、可持续发展等绿色信贷理念，重视发挥银行业金融机构在促进经济社会全面、协调、可持续发展中的作用，建立与社会共赢的可持续发展模式。

环境污染责任保险取得积极进展。《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》提出“健全环境污染责任保险制度，开展环境污染强制责任保险试点。”《国家环境保护“十二五”规划》提出“健全环境污染责任保险制度，研究建立重金属排放等高环境风险企业强制保险制度。”环境保护部也制定了环境污染责任保险的配套技术规范。继氯碱企业环境风险划分方法后，环境保护部发布了《环境风险评估技术指南—硫酸企业环境风险等级划分方法（试行）》、《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》和《环境污染损害数额计算推荐方法（第I版）》。地方环境污染责任保险试点继续深入推进。2011年，四川、河北和内蒙古已启动试点工作，开展试点工作的省份已达13个。

制定和完善环境经济政策配套综合名录。《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》要求“制定和完善环境保护综合名录。对‘高污染、高环境风险’产品，研究调整进出口关税政策。”环境保护部会同行业协会制定了环境经济政策配套综合名录（2011年版），包括514种“高污染、高环境风险”产品和重污染工艺、42种环境友好工艺和15种污染减排重点环保设备。该名录将为制定出口退税、加工贸易、税收优惠、安全监管和信贷监管等方面的政策提供环保依据。截至2011年底，近300种“高污染、高环境风险”产品已经被取消出口退税，并被禁止加工贸易，体现了环境保护优化经济增长的重要作用。

排放权交易制度开始试点。《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》提出要“开展排污权有偿使用和交易试点，建立国家排污权交易中心，发展排污权交易市场。国务院副总理李克强在第七次全国环境保护大会上阐述了排放交易的经济、环境与技术效益，提出要在总结国内外经验的基础上，逐步推广排放交易。国合会在2011年的政策建议中提出：“充分引入市场机制，发挥市场机制在节能减排中的潜力和作用。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。”在过去的一年里，中国无论是在碳排放交易还是常规污染物排放交易领域，都取得了重大进展。2011年10月，国家发改委办公厅发布了《关于开展碳排放权交易试点工作的通知》，决定在北京市、天津市、上海市、重庆市、湖北省、广东省及深圳市七个省市开展碳排放权交易试点。为规范基于项目的自愿减排交易活动，2012年6月，国家发改委颁布了《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》。《国家环境保护“十二五”规划》提出了常规污染物和重金属污染的排放权交易计划，“鼓励各省（区、市）在其非重点区域内探索重金属排放量置换、交易试点。”目前，江苏、浙江、天津、湖北、湖南、山西、内蒙古、

重庆、陕西、河北等 10 个省（自治区、直辖市）已被列为国家排污交易试点省份。

资源价格机制改革取得进展。国合会多年来倡导的阶梯电价终得以在居民用电领域得到实施。自 2012 年 7 月 1 日起，全国大部分省市开始实施阶梯电价。在全国范围实施原油、天然气资源税从价计征改革。国合会在 2011 年的政策建议中提出：“积极建立有利于绿色发展的税收体系，加快推进资源税改革……适当提高现行成品油及其他高耗能产品的税率。”2011 年 9 月，国务院修改了《中华人民共和国资源税暂行条例》，原油、天然气的资源税将从现行的从量计征改为从价计征。原油、天然气的资源税税率为 5%。这标志着中国资源税改革迈出了核心的一步，更能发挥税收的级差调节作用，抑制资源浪费。

以政府绿色采购带动绿色消费。政府采购对于绿色经济不仅具有带动作用，还具有示范效应。国合会在 2011 年政策建议中，有两项涉及绿色消费的建议，都强调了政府绿色采购在其中的重要作用。提出通过政府公共采购平台，以环境标志产品标准为切入点，推行绿色产品采购指标，制定政府绿色采购通用原则及指南。建立政府绿色采购产品的环境信息系统网络和公开制度。《国家环境保护“十二五”规划》提出逐步提高环保产品在绿色采购中的比重，研究推行环保服务政府采购。制定和完善环境保护综合名录。2012 年 7 月发布的《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》也提出“大力推进环境标志产品认证和政府绿色采购制度，积极倡导绿色消费。”2012 年 1 月和 7 月，财政部先后公布了调整后的第十一和十二期“节能产品政府采购清单”、九期和十期“环境标志产品政府采购清单”。2012 年 5 月，财政部提出要完善节能环保产品“优先采购和强制采购”制度。

(4) 绿色投资与绿色贸易取得进展

国合会在 2011 年的政策建议中提出应当调整和完善中国的引资政策，引导外商直接投资流向战略性部门，如高科技、环保和其他战略性新兴产业。对现有的《外商投资产业指导目录》进行修改和更新，根据外商直接投资出资国特别是那些环保标准较高的出资国先进经验，进一步修订和完善中国吸引外资的法律框架，鼓励绿色投资。

2011 年 12 月，中国修改了《外商投资产业指导目录》。本次修订是 1995 年首次颁布《外商投资产业指导目录》以来第 5 次修订。与 2007 年修订的《外商投资产业指导目录》相比，新目录进一步鼓励外资在节能环保等领域的投资。新能源汽车制造，包括研究和制造新能源汽车及关键零部件和配件，建设经营充电站被纳入为鼓励类；节能技术、各种产品回收（包括塑料制品、电子产品、汽车、机电设备、橡胶、金属和电池）的开发被纳入为鼓励类；战略性新兴产业，如信息技术、生物技术、高端装备制造、新能源、新材料等被纳入鼓励类。同时，为抑制部分行业产能过剩和盲目重复建设，将多晶硅、煤化工等条目从鼓励类删除。

新目录充分体现了中国政府加快推动经济发展绿色转型的思路。

坚持绿色贸易是促进中国产业结构调整，发展绿色经济的重要手段。为此，国合会在 2011 年政策及建议中提出：通过降低关税等措施鼓励高能耗产品的进口，减少国内高耗能产品产量，推动国内产业结构升级。鼓励和扩大低能耗和低环境损害产品出口，完全取消“两高一资”产品的出口退税，征收“两高一资”产品的出口关税。

2012 年，中国继续坚持绿色贸易政策，一方面鼓励能源资源性产品的进口，另一方面限制“两高一资”产品的出口，以减轻中国的环境资源压力。为促进经济结构调整和经济发展方式转变，自 2012 年 1 月 1 日起，中国将对 730 多种商品实施较低的进口暂定税率，平均税率为 4.4%，比最惠国税率低 50%以上，以鼓励这些产品的进口。这些商品中，一类是能源资源性产品，包括煤炭、焦炭、成品油、大理石、花岗岩、天然橡胶、稀土、铜、铝、镍等；另一类是发展高端装备制造、新一代信息技术、新能源汽车等战略性新兴产业所需的关键设备和零部件，包括喷气织机、涡轮轴航空发动机、高压输电线、手机用摄像组件、高清摄像头、小轿车车身冲压件用关键模具等。与此同时，财政部表示，2012 年继续以暂定税率的形式对煤炭、原油、化肥、铁合金等“两高一资”产品征收出口关税。2012 年上半年，“两高一资”产品出口下降 3.8%。

(二) 环境污染防治取得新进展

(1) 重金属污染防治进一步加强

鉴于近年来中国重金属污染尤其是汞污染事件高发，对生态环境和人民健康构成了严重威胁，国合会在 2011 年政策建议中提出应当重视汞污染问题，全面防治严重危害公众健康的重金属污染。

2011 年 12 月 4 日，工业和信息化部发布了《有色金属工业“十二五”发展规划》，按照《重金属污染综合防治“十二五”规划》（2011 年 2 月发布）和《重点区域大气污染联防联控“十二五”规划》要求，遵循源头预防、过程阻断、清洁生产、末端治理的全过程综合防控原则，加快重点区域重金属污染防治。《有色金属工业“十二五”发展规划》要求严格准入条件，优化产业布局，禁止在自然保护区、饮用水水源保护区等需要特殊保护的地区，大中城市及其近郊，居民集中区等对环境条件要求高的区域内新建、改建、扩建增加重金属污染物排放的项目。在汞污染防治方面，《规划》提出到“十二五”末，仅保留陕西汞铋科技有限公司一家原生汞冶炼企业，取缔其他原生汞冶炼企业。汞触媒回收企业应配套有汞蒸汽回收装置，除贵州万山地区外，严格控制其他地区新建的汞触媒回收企业。

（2）实施新的《环境空气质量标准》

长期以来，中国的大气污染十分严重。由于中国的《环境空气质量标准》太过宽松，致使环保部门公布的空气质量结果与人民群众的切身感受存在巨大差距。原有的《环境空气质量标准》已经无法满足公众对于清洁空气的实际需求。

2012年2月，环境保护部发布了新的《环境空气质量标准》（GB3095-2012），对原有的《环境空气质量标准》（GB3095-1996）进行了重大修订：增设了细微颗粒物（PM_{2.5}）浓度限值和臭氧8小时平均浓度限值，调整了颗粒物（PM₁₀）、二氧化氮、铅和苯并[a]芘等的浓度限值。

考虑到中国不同地区的空气污染特征、经济发展水平和环境管理要求差异较大，新修订的《环境空气质量标准》将分期实施，具体实施期限如下：2012年，京津冀、长三角、珠三角等重点区域以及直辖市和省会城市；2013年，113个环境保护重点城市和国家环保模范城市；2015年，所有地级以上城市；2016年1月1日，全国实施新标准。环境保护部鼓励各省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况和当地环境保护的需要，在上述规定的期限之前实施新标准。

贯彻实施新的《环境空气质量标准》的前提是地方需要具备相应的监测能力。环境保护部发布了《关于加强环境空气质量监测能力建设的意见》，提出“十二五”期间环境空气质量监测能力建设的总体目标是：以建设先进的环境空气质量监测预警体系为目标，整合国家大气背景监测网、农村监测网、酸沉降监测网、沙尘天气对大气环境影响监测网、温室气体试验监测等信息资源，增加监测指标，建立健全统一的质量管理体系和点位管理制度，完善空气质量评价技术与信息发布机制。到2015年，建成布局合理、覆盖全面、功能齐全、指标完整、运行高效的国家环境空气质量监测网络。2012年5月，环保部审议并原则通过《重点区域大气污染防治规划（2011—2015年）》。该规划明确了重点区域大气污染防治的指导思想、基本原则、规划范围、目标指标、工作任务，以及重点工程项目和保障措施。

（3）实施最严格的水资源保护措施

水污染防治和水资源保护工作进一步深化。在过去一年里，密集出台了《全国地下水污染防治规划（2011—2020年）》、《重点流域水污染防治规划（2011-2015年）》、《关于实行最严格水资源管理制度的意见》、《全国重要江河湖泊水功能区划（2011-2030年）》等四项涉及水污染防治和水资源保护的重要文件。

2011年10月，国务院批复了《全国地下水污染防治规划（2011—2020年）》，到2015年，基本掌握地下水污染状况，全面启动地下水污染修复试点，逐步整治影响地下水环境安全的土壤，初步控制地下水污染源，全面建立地下水环境监管体系，城镇集中式地下水饮用水水源水质状况有所改善，初步遏制地下水水质

恶化趋势。到 2020 年，全面监控典型地下水污染源，有效控制影响地下水环境安全的土壤，科学开展地下水修复工作，重要地下水饮用水水源水质安全得到基本保障，地下水环境监管能力全面提升，重点地区地下水水质明显改善，地下水污染风险得到有效防范，建成地下水污染防治体系。

2012 年 1 月，国务院发布了《关于实行最严格水资源管理制度的意见》，要求确立水资源开发利用控制红线，到 2030 年全国用水总量控制在 7000 亿立方米以内；确立用水效率控制红线，到 2030 年用水效率达到或接近世界先进水平。2015 年，全国用水总量力争控制在 6350 亿立方米以内，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到 60%以上；到 2020 年，全国用水总量力争控制在 6700 亿立方米以内，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到 80%以上，城镇供水水源地水质全面达标。

2012 年 2 月，国务院批复水利部会同发展改革委、环保部拟定的《全国重要江河湖泊水功能区划（2011-2030 年）》。水功能区划采用两级体系。一级区划分为保护区、保留区、开发利用区、缓冲区四类，主要协调地区间用水关系，同时考虑区域可持续发展对水资源的需求。保护区内禁止进行影响水资源保护、自然生态系统及珍稀濒危物种保护的开发利用活动；保留区作为今后水资源可持续利用预留的水域，原则上应维持现状水质；在缓冲区内进行开发利用活动，原则上不得影响相邻水功能区的使用功能。二级区划将一级区划中的开发利用区细化，将其分为饮用水源区、工业用水区、农业用水区、渔业用水区、景观娱乐用水区、过渡区、排污控制区七类，主要协调不同用水行业间的关系。全国一、二级水功能区总计 4493 个，81%的水功能区水质目标确定为 III 类或优于 III 类。

2012 年 5 月，环境保护部发布了经国务院批复的《重点流域水污染防治规划（2011-2015 年）》。2015 年的水质目标是：到按照《地表水环境质量标准》（GB3838-2002）评价，重点流域总体水质由中度污染改善到轻度污染，I-III 类水质断面比例提高 5 个百分点，劣 V 类水质断面比例降低 8 个百分点。松花江流域总体水质由轻度污染改善到良好；淮河流域总体水质在轻度污染基础上有所改善；海河流域重度污染程度有所缓解；辽河流域、黄河中上游流域总体水质由中度污染改善到轻度污染；太湖湖体维持轻度富营养化水平并有所减轻；巢湖湖体维持轻度富营养水平并有所减轻；滇池重度富营养化水平改善到中度富营养化水平，力争达到轻度富营养化水平；三峡库区及其上游流域总体水质保持良好；丹江口库区及上游流域总体水质保持为优。

为进一步加强集中式饮用水水源环境保护，指导和推进《全国城市集中式饮用水水源地环境保护规划（2008-2020 年）》的落实，提升饮用水安全保障水平，2012 年 3 月，环境保护部发布了《集中式饮用水水源环境保护指南（试行）》。

地方政府也加大了水资源保护力度，福建省、南京市、合肥市、长沙市、厦

门市、淄博市等制定了水环境（水资源）保护（管理）条例，浙江省、青海省、四川省、包头市等制定了饮用水源地保护条例。

（三）环境法制的新进展

（1）资源、能源与环境法律法规

一年来，中国继续进一步完善相关环境、资源保护法律法规。《清洁生产促进法》的修订、《环境保护法》修正案都进一步加强了企业的环保责任；尽管目前的《环境保护法》修正案并未提及一直以来呼声很高的环境公益诉讼，但新修订的《民事诉讼法》写入了公益诉讼条款，从另一条路径实现了环境公益诉讼的突破。完善的法律法规体系是建设绿色经济的保障。国合会在给中国政府的建议中指出，要以环保法修订为契机，强化政府责任、强化环境民事责任和明确企业的环保责任。这三部已经修订和正在修订的法律无一不是遵循这样的原则。

2012年2月，全国人大通过了修改后的《清洁生产促进法》。修改后的《清洁生产促进法》扩大了实施强制性清洁生产审核的企业范围，将超过单位产品能源消耗限额标准的高耗能的企业列入强制性审核范围。同时明确规定，实施强制性清洁生产审核的企业应当将审核结果向所在地县级以上地方人民政府有关部门报告，并在当地主要媒体上公布，接受社会监督。此外，新法也强化了政府对实施强制性审核的监督和评估验收。规定了县级以上地方人民政府有关部门应当对企业实施强制性清洁生产审核的情况进行监督，必要时可以组织对企业实施清洁生产的效果进行评估验收，所需费用纳入同级政府预算，承担评估验收工作的部门或者单位不得向被评估验收企业收取费用。

2012年8月，《民事诉讼法》修正案获得通过。新修订的民事诉讼法增加了公益诉讼条款，即：“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”这标志着中国正式确立了环境民事公益诉讼制度。

2012年9月，全国人大常委会审议《环境保护法》修正案。这是1979年，中国颁布《环境保护法（试行）》三十三年后的首次修订。在过去的三十多年里，中国经济社会发生了巨大变化，环境保护面临着前面未有的挑战，环境保护法在保护环境、保障公民健康与环境权益方面已经明显落后于形势的发展。多年来，修改环保法的呼声从未中断过，在万众期待中，环保法的修订终于列入日程。因此，社会各届对环保法的期望非常高。全国人大在修订说明中提出，本次修订的主要在四个方面实现突破：明确新世纪环境保护工作的指导思想，加强政府责任和监督，衔接和规范法律制度，推进环境保护法及其相关法律法规的实施。针对地方政府、环保部门以及一些政府工作人员环保不作为、环境违法现象层生的问题，本次环保法加强了对于环境执法监督方面的立法，突出了公众对政府、立法

部门对政府部门、上级政府对下级政府的监督。针对在过去很长一段时间里，节能减排工作推进过程一些重要的政策措施，比如总量控制、区域限批，缺乏有力的法律依据，修订案也做出规定。此外，环境监测、环境影响评价、环保规划、区域污染防治等一些重要的环境管理基本制度，修订案与相关的法律做了衔接。此外，加强企业的环境保护责任也是本次修订案的一个亮点。

除了修订重要的环境保护法律之外，国务院相关政府部门也按照分工负责的要求制定相应的环境保护法规。这些法律、法规为绿色经济、节能减排、保障人民群众生命财产安全将发挥重要作用。一年来，国务院以及各相关行政主管部门发布的法规、规章以及其它规范性文件包括：《放射性废物安全管理条例》、《中华人民共和国资源税暂行条例实施细则(2011)》，由国家发展改革委、环境保护部联合颁布的《河流水电规划报告及规划环境影响报告书审查暂行办法》，由交通运输部颁布的《中华人民共和国海上船舶污染事故调查处理规定》、《生产建设项目水土保持监测资质管理办法》，由国家安全生产监督管理总局颁布的《危险化学品输送管道安全管理规定》、《危险化学品建设项目安全监督管理办法》和《危险化学品登记管理办法（2012）》，由中国银监会颁布的《绿色信贷指引》，由环境保护部颁布的《污染源自动监控设施现场监督检查办法》和《环境污染治理设施运营资质许可管理办法（2012）》，由国家发展改革委颁布的《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》，由财政部、环境保护部、国家发展改革委、工业和信息化部、海关总署、国家税务总局联合颁布的《废弃电器电子产品处理基金征收使用管理办法》。

（2）司法促进环境保护

司法部门也积极推动环境保护工作。2011 年，最高人民法院重点开展了水资源司法保护专项工作，贯彻实施《关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》，完善统一油污损害赔偿纠纷审理规则。加强对油污案件的调处力度和审判指导，处理了杰斯航运“NOBEL”轮、“希尔瓦保罗”轮、“塔斯曼海”轮等一批油污损害赔偿案件。最高法院与环保、海洋等行政执法相协调，探索建立跨行政区域水资源司法保护机制。

设立环保法庭，推动环境公益诉讼制度。截止 2011 年 12 月 16 日，中国已有 12 个省（市）成立了各种类型环保法庭 42 家。从法院的级别来看，基层法院设立的环保法庭有 32 家，还有 9 家中级法院和 1 家高级法院也设立了环保法庭。这些环保法庭有力地促进了环境保护案件的解决，推动了各地环境公益诉讼的开展。2011 年 10 月，曲靖市中级人民法院受理北京市自然之友环境研究所、重庆市绿色志愿者联合会和曲靖市环保局联合提起的针对云南陆良化工实业有限公司铬渣污染的环境公益诉讼。这是中国第一起由草根 NGO 提起的环境公益诉讼。

(四) 公众参与与信息公开推动社会管理创新

在过去的一年中，几起重要事件的发生彰显了民间环境保护的巨大力量，也预示着，公民环境意识已经崛起，中国的公民参与发展到了一个新的水平。公民参与的扩大，参与水平的提高，以及民间力量的崛起将会改变整个环境治理的格局。

第一个是关于《环境空气质量标准》加入 PM_{2.5} 指标的社会关注与讨论。2011 年 10 月份，北京连日遭遇灰霾，而官方公布的监测数据却只是“轻度污染”，引发民众强烈不满。由于灰霾天气主要由 PM_{2.5} 引发，而当时中国的《环境空气质量标准》中并没有 PM_{2.5} 指标，因此导致了官方数据与民众感受之间出现了差异，公众对空气质量及其标准的讨论引起了国家决策层的关注。温家宝总理 2011 年 11 月 15 日在会见国合会外方委员时指出，要重视完善环境监测标准，逐步与国际接轨，使监测结果与人民群众对青山绿水蓝天白云的切实感受更加接近。李克强副总理在第七次环保大会讲话中要求，要抓紧修订和发布环境空气质量标准，改进空气质量评价方法，依据各地空气污染特征、经济发展水平和空气质量要求分期实施，逐步与国际标准接轨，使评价结果与人民群众切身感受相一致。环保部门之前也已经做了充分的研究准备工作。最终在新修订《环境空气质量标准》（GB3095-2012）指标中将 PM_{2.5} 的监测纳入其中，并将在全国分阶段实施。

另两起事件是由于两个建设项目引发的群体冲突事件。2012 年 7 月 2 日，因担心四川省什邡市宏达钼铜多金属资源深加工综合利用项目引发环境污染问题，当地部分群众到什邡市委、市政府聚集，并逐步演变为群体性事件。7 月 3 日下午，什邡市委、市政府宣布：决定停止该项目建设，什邡今后不再建设这个项目。同样是 7 月，在中国的东部发达省份江苏的启东市，由于市民担心日本王子纸业集团污染排污设施影响生活与健康，市民集体抗议并冲击市政府。随后，市政府宣布永远取消该污水排海项目。

尽管在此之前，中国有很多地方也发生由于环境问题引发的群体性事件，但是这两起事件的特别之处在于，引发这民众抗议的项目并没有开始建设，也没有造成事实上的环境与健康损害，民众的不满在于政府决策的不透明和对于政府环境问题上的不信任。环境问题已经由过去的民众与污染者之间冲突转移为民众与政府管理者之间的冲突。这一个月内发生在中国一东一西的相似事件表明，中国公众的环境意识和权利意识正得到普遍的提升，在这样的背景下，环境与发展的矛盾将更为激烈。正如，《人民日报》的评论指出：“中国社会发展正进入一个特殊的环保敏感期，一方面，“发展中”这一现实国情还绕不开产业的梯度转移，一些工业项目也不可能做到“零污染”；另一方面，民众的环境意识与权利意识在迅速提升。环境利益冲突既是社会进步的体现，也成为发展转型的一种折射”。

纵观这三起事件，尽管公众的参与方式有很大的不同，引发事件的原因也不

尽相同，但是它们却揭示了在经济快速发展、社会结构剧变的当下中国，存在着大量的问题在阻碍环境良治局面的形成。

一是，公众对良好环境质量的期待不断增强，对政府的环境公共服务提出更高要求。

二是，公众对依法参与环境保护的要求不断增强。目前一些地方政府在决策过程中，以牺牲环境换取经济增长的现象依然存在，把公众参与决策的要求，看成一个形式化的过程。然而，环境法律赋予公众的参与权在政府那里还是一个形式的时候，公众已经把它当成一项实质性的权利，要求有渠道有途径参与环境保护；

三是，公众决策所需要的认知水平与政府掌握的信息之间的存在不对称问题，普通公众不可能掌握科学决策的全面的的信息，由于缺乏与政府之间的沟通，其信息诉求得不到满足，只能靠零散的信息决策，难免做出非理性的举动,更为严重的问题是，由于政府诚信的下降绑架了决策信息，致使民众对于原本科学的内容持否定态度；

四是，政府与民众之间急需形成良性互动的模式。三起事件都以民众的诉求得到满足而平息，但是事实的原委并没有理清，是决策程序上存在问题还是决策内容上出现问题，是事前缺乏沟通和信息的公开还是项目本身就有很大的污染，这些问题并没有梳理清楚，如果仅仅是程序上存在问题，地方政府的让步将会让民众把所有类似项目等同视之，这类项目以后再很难发展，以后不仅仅是事件当事政府而且其它地方政府也将面临很大的决策压力。

由于一些地方政府发展方式上没有转变，加之缺乏法治观念、管理方式粗暴，政府与公众之间的信任下降，可以预见，在环境问题的处理上，如果政府不能尽快做出相应的调整，未来政府与公众之间还可能出现激烈冲突。

信息公开是环境公众参与的基本保障。环境保护信息公开是中国政府确定的政府信息公开工作的八个重点领域之一。环保领域的环境信息公开一直以来都走在各政府部门的前列，2007 年《环境信息公开办法》是依据《国务院信息公开条例》第一个发布的部门信息公开办法。2012 年 8 月，环保部召开全国环境信息公开大会，周生贤部长总结了环保部门环境信息公开的取得的成绩：制定了系列环境信息公开规范性文件，主动公开信息范围扩大，及时公开环境突发事件，便利化依申请信息公开，多渠道公开信息；并梳理了未来环境信息公开的重点：环境核查与审批信息公开，环境监测信息公开，重特大突发环境事件信息公开，依申请信息公开和加强信息公开的基础工作与队伍建设。

(五) 积极推动国际环境合作

作为负责任的大国，中国一直以来积极推动国际环境合作，应对全球环境挑战。在 2011 年 10 月以来国际社会召开的三次重大国际环境会议——德班气候变化会议、首尔核安全峰会、“里约+20”峰会中，中国发挥了建设性的作用。正如温家宝总理在“里约+20”峰会中说的那样：“中国是负责任、有担当的发展中大国，中国越发展，给世界带来的机遇和做出的贡献就越大。”

中国积极推动全球气候谈判。在联合国德班气候会议前，中国为推动会议取得成果，按照“共同但有区别的责任”的原则，提出了一套兼顾各方利益的公平解决方案：按照《巴厘行动计划》的要求，坚持《京都议定书》要有第二承诺期，同时要将没有参加《京都议定书》的发达国家囊括进来，并做出有可比性的减排承诺。在《联合国气候变化框架公约》下，发展中国家开展自主减排的行动，纳入最后的整体方案。

在 2012 年 3 月举行的首尔核安全峰会上，中国提交了《中国在核安全领域的进展报告》。中国国家主席胡锦涛作了重要讲话，提出了新形势下增进核安全的四点主张：第一，坚持科学理性的核安全理念，增强核能发展信心，推动核能的安全、可持续发展。第二，强化核安全能力建设，承担核安全国家责任。第三，深化国际交流合作，提升全球核安全水平。第四，消除核扩散及核恐怖主义根源。坚持联合国宪章宗旨和原则，坚持互信、互利、平等、协作的新安全观，坚持以和平方式解决热点问题和国际争端，为加强核安全营造有利国际环境。

在 2012 年 6 月召开的“里约+20”峰会（联合国可持续发展大会）上，中国国务院总理温家宝出席会议并发表重要演讲，全面阐述中国对可持续发展国际合作的原则立场，并就推进可持续发展提出三点建议。一是应当坚持公平公正、开放包容的发展理念。发扬伙伴精神，坚持里约原则，特别是“共同但有区别的责任”原则，确保实现全球可持续发展，确保在这一过程中各国获得公平的发展权利。二是应当积极探索发展绿色经济的有效模式。支持各国自主决定绿色经济转型的路径和进程。三是应当完善全球治理机制。充分发挥联合国的领导作用，形成有效的可持续发展机制框架，提高指导、协调、执行能力，以更好地统筹经济发展、社会进步和环境保护这三大支柱，提高发展中国家的发言权和决策权，解决发展中国家资金、技术和能力建设等实际困难。建立包括相关国际机构、各国政府和社会公众共同参与的可持续发展新型伙伴关系。温家宝总理宣布，为推动发展中国家可持续发展，中国将向联合国环境规划署信托基金捐款 600 万美元，用于帮助发展中国家提高环境保护能力的项目和活动；帮助发展中国家培训加强生态保护和荒漠化治理等领域的管理和技术人员，向有关国家援助自动气象观测站、高空观测雷达站设施和森林保护设备；基于各国开展的地方试点经验，建设地方可持续发展最佳实践全球科技合作网络；安排 2 亿元人民币开展为期 3 年的国际合作，帮助小岛屿国家、最不发达国家、非洲国家等应对气候变化。

国际社会普遍认为，温总理在开幕式后率先发言，发出中国致力于可持续发展的明确、积极信息，为大会讨论奠定了基调。在世界经济前景暗淡、欧债危机持续发酵背景下，温总理在会上宣布的有关举措，引起广泛、积极反响，提振了国际社会促进可持续发展的信心，鼓舞了可持续发展国际合作的势头，为大会取得积极成果发挥了重要作用。巴西主流媒体报道称，温家宝总理的讲话，既勇于承担保护地球环境的共同责任，又正视各国发展水平不同的客观现实，牢牢把握了“共同但有区别的责任”原则，维护了广大发展中国家的利益，为实现可持续发展指明了方向。尤其是温总理在大会上宣布帮助小岛屿国家、最不发达国家、非洲国家应对气候变化等一系列切实举措，赢得了现场代表的高度赞赏和热烈掌声，与发达国家说的多做的少”的消极立场形成鲜明对比。温总理发言不仅展示了中国负责任大国的良好形象，也提振了整个发展中国家阵营的士气，对大会成功举行发挥了重要而积极的引导作用。

四、第四届国合会主要政策建议回顾

第四届国合会（2007-2011）围绕环境与经济的关系，积极推动环境优化经济发展，为中国发展绿色经济，实现绿色增长、绿色转型、建设环境友好型社会建言献策。国合会从传统的污染防治，将关注的重点转移到生态系统管理、机制创新，从一个更为宏观的视角审视中国的环境保护。2011 年，随着第四届国合会五次会议的圆满结束，标志着第四届国合会五年的工作也划上了句号。

纵观国合会这五年工作，国合会紧扣中国发展的脉搏，针对环境与发展中的重大命题，以其独特的运作机制，汇集国内外环发领域中的专家学者，为中国献计献策。这些政策建议通过多种渠道影响中国环境政策实践，有些政策建议或者被直接采纳，或者引发国内对某项政策议题讨论，以间接的方式加速或改变了政策进程；有些政策建议是在当年就引起决策者的注意，而且有些建议则是在几年后逐步变成政策现实。因此，如果从一个更长的时间跨度来回看国合会的政策建议，可以以一个更为全面的视角来了解国合会的政策建议与中国环境与发展走向的切合，理解国合会在其中发展的作用和评估其影响。

国合会 2011 年发布的《国合会二十年：环境、影响与前景》[†]报告对于评估国合会政策建议的影响所要面临的困难做出了全面的思考，认为作为提供咨询的机构，国合会的产出面临着成果归属性识别、时间差、期望与现实的差距等困难。因此，在评估国合会政策建议的影响时，报告采用了将中国环境与政策的发展方向与国合会的工作内容是否一致作为评估的一个重要标准，并且采用了系统回顾和案例的方法。

《国合会二十年：环境、影响与前景》回顾了二十年来，国合会设立课题研

[†] 报告由国合会中外首席顾问沈国舫院士、Arthur J. Hanson 博士在首席顾问专家支持组、秘书处和国际支持办公室的协助下撰写。报告全文参见国合会网站 www.cciced.net。

究的背景，以及与中国最紧迫环境与发展问题的切合度、核心建议对于中国环境与发展潜在重大影响做了深入的分析。其中包括第四届国合会五年间的课题研究相关背景、建议的分析。由于本报告定位于回顾国合会历年政策建议采纳，其关注点是国合会年度政策建议被采纳情况以及与中国政策的切合情况，这与《国合会二十年：环境、影响与前景》的目的是吻合的，只是两者的分析时间跨度不同而已，所以这里就不再对《国合会二十年：环境、影响与前景》涉及的第四届课题的设立背景进行系统的评述，而只是就这些建议过去五年中被采纳的情况做以回顾。

四届国合会共设立了围绕“创新与环境友好型社会”（2007）、“机制创新与和谐社会”（2008）、“能源、环境与发展”（2009）、“生态系统管理与绿色发展”（2010）、“经济发展方式的绿色转型”五个主题，共 13 个课题组、7 个专题研究，基于这些研究向中国政府提出了 5 份政策建议报告。这些政策建议对于第二年的政策实践的影响在历年的《中国环境与发展重要政策进展与国合会政策建议影响》中都做过详细的阐述。但是，如果放大时间跨度来看这些政策建议，我们会发现，国合会的政策建议的影响是持久的，尽管有些建议并未在当年采纳，但是在随后的几年里这些建议已经悄然列入了政策议程或体现在相关政策、立法中，例如，2007 年，国合会的建议中提出要实施基于市场的建议，实施环境税、资源能源税、绿色信贷、环境保险、生态补偿、排污交易等，在随后几年里中国政府陆续出台了绿色信贷、环境责任保险、碳交易试点，并启动了《生态补偿条例》的起草工作。

2012 年，“里约+20 峰会”期间，中国环境与发展国际合作委员会设立题为“里约 20 年，国合会 20 年”主题边会。国务院总理温家宝出席并主持会议，与国合会委员和部长们共同探讨中国和世界可持续发展之路。温总理对国合会给予充分肯定和高度评价。他指出：国合会之所以有这样旺盛的生命力，是因为她确立了一个永恒的主题，那就是可持续发展。国合会是一个重要的平台，他不仅表现在各国与中国环境的合作上，而且表现在对世界环境发展中的重要影响。国合会每年都有一个主题，这些主题的确定完全符合中国实际。委员们为此做了大量调查研究，提出中肯意见，成为中国政府决策参考。温总理还特别表示：“我有幸在过去 20 年出席了 15 次国合会活动。我相信，国合会一定会继续办下去，而且越办越好。”

如果说，在过去的 20 年里，国合会的主要工作是将国际经验引入中国、融入中国政策实践，那么，“里约+20 峰会”边会国合会主题边会则标志着国合会开启了与世界分享中国经验和与世界一起共同应对人类发展过程中面临的环境难题的新征程。

2007 年

- 加强国家环境管理能力，建立更具规模、属内阁成员的环境部。（2008 年 3 月，十一届全国人大一次会议决定组建环境保护部。）
- 改革地方政府官员的政绩考核体系，将各项环保目标和相关政策目标的责任纳入考核体系。（2007 年 11 月，国务院转发了由环保总局制定、经中央组织部和相关部委签的《主要污染物总量减排考核办法》，对完不成任务的地方政府主要负责人，将实行问责制和一票否决制。）
- 提高公众的相关意识和参与行为，使社会各界在战略转型中都能发挥作用，包括生产、生活消费与环境健康，监督地方发展，以及直接参与环境改善工作。（“十一五”以来，中国提高公众的环境意识方面作了大量的宣传工作；在修改相关法律时都加大了公众参与的力度；通过绿色、节能产品补贴等手段，刺激公众购买节能环保的产品。2010 年 11 月，国务院发布了《关于加强法治政府建设的意见》，第四部分“坚持依法科学民主决策”提到“要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序。作出重大决策前，要广泛听取、充分吸收各方面意见，意见采纳情况及其理由要以适当形式反馈或者公布。完善重大决策听证制度，扩大听证范围，规范听证程序，听证参加人要有广泛的代表性，听证意见要作为决策的重要参考。”）
- 加速改善中国现有环境法律框架、管理手段和技术，包括修订关键法规，如《环境保护法》，适当严格标准，并确保严格执行和遵守。（全国人大常委会从 2008 年到 2010 年开展了《环境保护法》及其相关法律的后评估工作；2011 年 1 月，全国人大环资委启动了《环境保护法》修改工作；2012 年 9 月，《环境保护法》公开征求修改意见。）
- 充分利用以市场机制为基础的经济政策，推动环境与发展战略转型，包括环境税、资源能源税、绿色信贷、环境保险、生态补偿、排污交易等。（2007 年 7 月，环保总局和银监会联合发布了《关于落实环保政策法规防范信贷风险的意见》，绿色信贷政策开始逐步建立。2007 年 12 月，环保总局与保监会联合发布了《关于环境污染责任保险工作的指导意见》，环境保险制度开始建立。2010 年 5 月，国务院批转了国家发改委制定的《关于 2010 年深化经济体制改革重点工作的意见》，提出深化财税体制改革。出台资源税改革方案，研究开征环境税的方案。2010 年 8 月，国家发改委正式开始《生态补偿条例》的起草工作。2011 年 10 月，国家发改委办公厅发布了《关于开展碳排放权交易试点工作的通知》，决定在北京市、天津市、上海市、重庆市、湖北省、广东省及深圳市七个省市开展碳排放权交易试点。）
- 充分利用中国的贸易顺差，进口高能源、资源含量的产品和技术，减少出口类似产品。（2010 年 6 月，财政部发出通知，自 2010 年 7 月 15 日起，取消部分钢材、化工产品、有色金属加工材等商品的出口退税，总数达 406 种。2011 年、2012 年，中国继续以暂定税率的形式对煤炭、原油、化肥、有色金属等“两高一资”产品征收出口关税。与此同时，对于能源、资源性产品的进口实行优惠税率。）
- 中国应富有建设性的参与双边或多边环境合作，坚持共同但有区别的责任原则；维持包括中国在内的发展中国家的发展权，树立中国在国际问题上负责任的国家形象。（以气候变化领域的国际合作为例，中国积极参加历次联合国气候变化会议，以实际行动展示

了中国在环境问题上负责任的大国形象。)

2008 年

- 中国发展低碳经济，一方面可以帮助解决国内的资源环境问题，另一方面也可以增强应对气候变化的能力，提高国际竞争力。(2009 年 9 月 22 日，在联合国气候变化峰会上，国家主席胡锦涛指出，中国将大力发展绿色经济，积极发展低碳经济和循环经济，研发和推广气候友好技术。)
- 利用由金融危机引发的产业结构大调整的机遇，加快转变经济增长方式的步伐，加大清洁能源和生产技术创新的力度，培育和壮大清洁产业，发展低碳经济，增强解决环境污染和应对气候变化的能力。(2008 年 8 月，全国人大常委会制定了《循环经济促进法》；2009 年 8 月，全国人大常委会通过了《关于积极应对气候变化的决议》；2009 年 12 月，全国人大常委会修改了《可再生能源法》；2012 年 2 月，全国人大常委会修改了《清洁生产促进法》。)
- 在第十二个五年规划中考虑制定发展低碳经济的目标，将低碳经济发展融入当前的战略和行动中。(“十二五”规划规定：“十二五”期间单位 GDP 能耗要降低 16%，单位 GDP 二氧化碳排放要降低 17%)
- 加强农村环境管理，整体推进中国的环境保护事业。(2008 年 7 月，国务院召开全国农村环境保护工作电视电话会议，作出了“以奖促治”重大决策。2009 年 2 月 27 日，国务院办公厅转发了环境保护部、财政部、国家发改委《关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题的实施方案》，方案中明确了“以奖促治”政策的工作目标：到 2015 年，环境问题突出、严重危害群众健康的村镇基本得到治理，环境监管能力明显加强，环保意识明显增强。)
- 以健康风险评价为基础，通过完善环境标准体系、制定污染物优先控制名录、建立和实施严格的环境准入制度等措施建立预防体系。(2011 年 9 月，环保部发布了《国家环境保护“十二五”环境与健康工作规划》。)
- 政府要以公众易于获得和理解的形式在政府网站及各种新闻媒体中及时发布公众关注的环境与健康信息。(自从 2007 年《政府信息公开条例》和《环境保护信息公开办法(试行)》颁布以来，中国在环境信息公开领域取得了明显的进展。)

2009 年

- 中国政府“按照到 2020 年单位国民生产总值的碳排放强度比 2005 年有明显下降的总体要求，建立明确的低碳经济发展量化目标，力争单位国内生产总值碳排放年均降低 4-5%，并按照地区和行业特征对目标进行分解”。(在 2009 年 12 月哥本哈根会议前，中国公布碳减排目标——到 2020 年，中国单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 40%—45%，将作为约束性指标纳入国民经济和社会发展中长期规划，并制定相应的国内统计、监测、考核办法。)
- 中国从本世纪初开始了国家发展观念和战略的重大转型，以人本、全面、协调和可持续为标志，奋力走向科学发展，凸现绿色与和谐。中国政府持之以恒，努力促进国家环境与发展的战略转型，实现中国未来的绿色繁荣。(国务院总理温家宝 2012 年 6 月 20 日在里约热内卢出席联合国可持续发展大会上发表《共同谱写人类可持续发展新篇章》讲话，再提绿色繁荣，指出：展望未来，我们期待一个绿色繁荣的世界，这个世界没有贫

困和愚昧，没有歧视和压迫，没有对自然的过度索取和人为破坏，而是达到经济发展、社会公平、环境友好的平衡和谐，让现代文明成果惠及全人类、泽被子孙后代。)

- 中国政府应把发展绿色经济作为推动经济发展方式转变的重要途径，并尽快制定发展绿色经济的国家战略。加大推动循环经济发展的力度，提高经济发展的资源环境效率。
(“十二五”规划纲要中，首次提出了“绿色发展”的概念，并且独立成篇。)
- 中国应抓紧研究制定包括战略目标、任务和具体措施的国家低碳经济发展规划，以重点工业行业、部分城市和农村地区为先导，启动低碳经济发展的试点示范工作，推动低碳生活模式。积极探索新型城市化道路，建设低碳城市。(2010年7月，国家发改委发布了《关于开展低碳省区和低碳城市试点工作的通知》。)
- 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。(2012年4月，财政部和住建部联合发布了《关于加快推动中国绿色建筑发展的实施意见》；住房和城乡建设部颁布了《“十二五”建筑节能专项规划》)
- 将公共交通和非机动车交通系统作为国家优先战略领域之一。(“十二五”规划纲要第十二章“构建综合交通运输体系”第三节“优先发展公共交通”。)
- 实施以建立和完善环境税收为核心的环境税制改革。(国务院发布的《关于加强环境保护重点工作的意见》提出“积极推进环境税费改革，研究开征环境保护税。”)
- 完善和强化绿色信贷政策，充分发挥金融机构在节能环保中的重要作用。(2012年2月，银监会制定了《绿色信贷指引》，对银行业金融机构实施绿色信贷提出了具体操作规范。)
- 建立健全环境污染责任保险的法律法规和政策体系。(国务院发布的《关于加强环境保护重点工作的意见》提出“健全环境污染责任保险制度，开展环境污染强制责任保险试点。”《国家环境保护“十二五”规划》提出“健全环境污染责任保险制度，研究建立重金属排放等高环境风险企业强制保险制度。”环境保护部也制定了环境污染责任保险的配套技术规范。继氯碱企业环境风险划分方法后，环境保护部发布了《环境风险评估技术指南—硫酸企业环境风险等级划分方法(试行)》、《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》和《环境污染损害数额计算推荐方法(第I版)》。)
- 制定绿色“十二五”国民经济和社会发展规划。(2011年3月全国人大通过的“十二五”规划纲要规定了七项资源环境类约束性指标，被誉为新中国成立以来最“绿色”的五年规划。)

2010年

- 大力加强生态保护与修复，让重要陆地生态系统及相关水生态系统休养生息。(2010年9月，环境保护部发布了《中国生物多样性保护战略与行动计划》(2011—2030年)。2010年12月，国务院发布了《全国主体功能区规划》，将国土空间分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域。限制开发区域中的一类就是重点生态功能区，禁止开发区域是依法设立的各级各类自然文化资源保护区域，以及其他禁止进行工业化城镇化开发、需要特殊保护的重点生态功能区。2011年3月全国人大通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》第二十五章“促进生态保护和修复”提出，坚持保护优先和自然修复为主，加大生态保护和建设力度，从源头上扭转生态环境恶化趋势。)
- 全面推进土壤环境保护，保障公众健康和生态环境安全。(《国家环境保护“十二五”规划》“四、切实解决突出环境问题”包括了“加强土壤环境保护”。)

- 加快生态补偿的立法进程，健全相关政策和机制。（中国目前正在制定《生态补偿条例》。）

2011 年

- 建立有利于发展方式绿色转型的领导干部政绩考核体系。（2012 年 8 月国务院发布的《节能减排“十二五”规划》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。）
- 全方位推动财税金融政策的生态化调整，尽早开展碳税试点，建立排放交易平台。（2011 年 10 月，国家发改委办公厅发布了《关于开展碳排放权交易试点工作的通知》，决定在北京市、天津市、上海市、重庆市、湖北省、广东省及深圳市七个省市开展碳排放权交易试点。为规范基于项目的自愿减排交易活动，2012 年 6 月，国家发改委颁布了《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》。）
- 制定低碳工业化发展规划，设立主要重化工业的碳强度减排目标。（2012 年 8 月，国务院发布《节能减排“十二五”规划》，提出了包括工业在内的各行业“十二五”期间的节能指标。）
- 推动环境友好的外商直接投资战略，服务绿色转型。（2011 年 12 月，中国修改了《外商投资产业指导目录》。新目录进一步鼓励外资在节能环保等领域的投资。）
- 建立和完善中国绿色供应链体系，以绿色消费和绿色市场带动整个生产体系绿色转型。（在政府采购方面，《国家环境保护“十二五”规划》提出逐步提高环保产品在绿色采购中的比重，研究推行环保服务政府采购。制定和完善环境保护综合名录。2012 年 7 月发布的《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》也提出“大力推进环境标志产品认证和政府绿色采购制度，积极倡导绿色消费。” 2012 年 1 月和 7 月，财政部先后公布了调整后的第十一和十二期“节能产品政府采购清单”、九期和十期“环境标志产品政府采购清单”。2012 年 5 月，财政部提出要完善节能环保产品“优先采购和强制采购”制度。在民间消费方面，中国政府持续推行节能产品补贴制度，以促进节能产品的消费。）
- 加强技术支撑与环境风险控制与监管，加强涉汞行业的污染减排。（2011 年 12 月，工业和信息化部发布了《有色金属工业“十二五”发展规划》，在汞污染防治方面，规划提出到“十二五”末，仅保留陕西汞锑科技有限公司一家原生汞冶炼企业，取缔其他原生汞冶炼企业。汞触媒回收企业应配套有汞蒸汽回收装置，除贵州万山地区外，严格控制其他地区新建的汞触媒回收企业。）

注：专栏中（ ）中的内容系指政策建议产生的影响。

五、结语

回顾过去五年，中国虽然遭受了众多自然灾害和经受了金融危机、债务危机的冲击，但在经济上依然取得了巨大的成就，以年均 11.2% 的速度增长，大大超出了“十五”期间 9% 的增长率。进入“十二五”，中国经济已显放缓迹象，展望“十二五”或者未来更长的 10 年乃至 20 年，面临着不仅仅是经济发展方式转变

和经济增长速度的挑战，还要解决资源与环境约束的瓶颈问题。

“十一五”期间，中国国内生产总值已经越居世界第二位，中国对于世界的经济影响力已大大提升。与此同时，中国的环境领域，主要污染物的排放也位居前位，二氧化碳排放总量已经居世界第一，中国对于世界环境问题发挥着重要作用。随着“十二五”规划大幕的拉开，国际社会对于中国未来五年、十年乃至更远的发展前景也给予极大的关注。

2012年，亚洲开发银行发布报告[‡]指出，“十一五”期间中国经济取得了重大成就同时也应看到，在四大因素的驱动下未来中国将面临极大的挑战：经济的快速增长；经济结构的不合理；快速的城市化；大量能源消耗和低水平的能源效率。世界银行在2012年发布的一项报告，对分析了中国未来经济绿色转型的优势和问题[§]。报告指出：中国具有多方面的优势——庞大的市场规模可以放大成功技术的效果，取得规模效应并减少单位成本；高投资率能够及时替换老旧的、低效的、破坏环境的资产；只要能够获得充分的财政支持，迅速发展、充满活力的民营经济可以迅速对政府信号作出反应；良好的研发基础设施可以让中国接近并赶超“绿色”技术前沿——这些政策很可能取得成功。但同时，在绿色发展之路上，中国也面临着一些障碍。首先以及最重要的是，能源、水、原材料以及自然资源的价格都存在不同程度的扭曲，既无法反映出使用这些资源的负外部性，也无法反映出这些资源真实的稀缺性价值。其次，中国政府过于依赖行政机制来解决环境和自然资源的管理问题。与此同时，其他用于环境保护的财政和管制激励要么太弱，要么执行得太差。最后，绿色发展战略可能会在政府内部遇到执行和激励限制，也可能会遭到从现有的增长、出口和投资模式中获益的工人和企业的反对。可以说，在世界上，没有哪一个国家如中国一样，面临着如此大的绿色转型的机遇，也没有哪一个国家如中国一样，面临着如此多样复杂资源和制度上的制约。已经进入改革深水期的中国，需要在改革的路上迈出更大的步伐，需要有更大的创新勇气。中国的在环境与发展领域的转型经验为世界其它国家提供一笔宝贵的财富，中国转型的成功将是又一个新的世界奇迹。

国合会在过去二十年里，在环境与发展领域为中国政府献计献策，做出了巨大的贡献。在回顾国合会贡献、肯定国合会的成果的同时，也需要清楚地认识到，作为中国政府的高层咨询机构，中国发展面临的困难和挑战越大，国合会需要承担的责任也就越大。新一届国合会需要不断的努力，持续的创新以保持其活力，为中国环境与发展做出新的贡献。

2012年是“十二五”的第二年。为了实现“加快转变经济发展方式”的目标，中国政府出台了一系列的政策，努力提高生态文明水平，切实解决影响科学发展和

[‡] *Toward an Environmentally Sustainable Future: Country Environmental Analysis of the People's Republic of China*

[§] *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*

损害群众健康的突出环境问题，加强体制机制创新和能力建设，深化主要污染物总量减排，努力改善环境质量，防范环境风险，全面推进环境保护历史性转变。中国开始更加注重平衡经济发展与环境保护、城市环境保护和农村环境保护、污染防治和生态保护之间的关系，更加注重从宏观上、源头上预防和解决环境问题，更加注重通过绿色经济政策来解决环境问题，更加注重在国际环境合作中发挥建设性作用。

回顾过去一年中国政府的环境与发展政策，我们需要特别重视一些重要的政策发展迹象：

第一，首次提出基本的环境质量、不损害群众健康的环境质量是一种公共产品，是一条底线，是政府应当提供的基本公共服务。《“十二五”规划》在第六章提出要完善环境保护基本公共服务体系、保障区域城乡均衡发展。明确了环境物品的公共属性和政府提供职责，使全体公民不论地域、民族、性别、收入及身份差异如何，都能获得与经济社会发展水平相适应、结果大致均等的环境基本公共服务。国务院副总理李克强在第七次全国环境保护大会上再次强调了这一点。这表明，中国政府已经把环境质量与公民的基本权利联系起来，环境保护的重要性和正当性获得进一步提升。

第二，首次将全面防范环境风险列为重要的规划任务。《“十二五”规划》首次将全面防范环境风险列为重要的规划任务，着手建立风险评估—风险预警—风险管理基本制度，实施全过程技术管理，建立环境风险防范技术政策、标准、工程建设规范，加强针对性和目的性。识别中国环境风险的高发区域和敏感行业，较多地关注微量有毒有害物质影响，将环境管理延伸到生产生活过程，实施全防全控。充分考虑人体健康因素，对核与辐射环境安全、重金属、持久性有机污染物、土壤污染以及危险废物、化学品等环境风险重点防范，为“十三五”乃至更长时期全面控制奠定基础。这表明，“十二五”期间，中国的环境保护工作将越来越倚重源头治理，通过全面、有效地防范环境风险，避免末端治理给环境和公众造成更大的损害。

第三，公众参与环境保护达到一个新的层次。一年来，公众推动 PM_{2.5} 治理、全民节能减排、环保团体揭露著名跨国公司的供应商污染问题等，反映出公众在参与政府环境决策、践行环境友好的生活方式、监督企业的环境保护绩效等方面发挥着日益重要的作用。正如国合会在 2011 年的政策建议中提出的那样，发展方式的绿色转型不仅仅是政策、制度和技术问题，也是社会文化价值观问题。环境保护不仅要担负起改善民生和优化经济的使命，还要担负起重建社会道德和环境伦理的历史重大责任。应当大力倡导生态文明，弘扬环境文化，尊重自然与社会发展客观规律，传承和发扬中国优秀的传统文化，构建有利于发展方式绿色转型的社会道德、责任、诚信与环境伦理体系，为中国发展方式绿色转型提供强大的思想和精神支撑。一年来中国公众参与环境保护的实践证明，生态文明的理念

已经被越来越多的公众所认同，越来越多的公众开始挺身而出维护公益。

第四，提高生态文明建设水平对环境保护法修订提出更高要求。尽管此次环保法的修订与之前的法律相比有了很大的进步，但是此次修订定位于“有限修改”，还是与人们的期望存在着很大的差距，诸多公众期待的环境权益、公益诉讼、规划与政策环评、加强违法处罚等内容未能纳入。修订案加强了企业的环保责任，但是对于企业颇具约束力的信息公开、报告制度并未实现突破。为实现中国共产党第十八次代表大会报告中提出的提高生态文明建设水平，实现五位一体的战略布局和美丽中国的战略目标，修订环境保护法承担着重要的法律保障和制度创新的使命，可以预见环境保护法的修订将会按照十八大的总体要求，进一步解放思想，破解制度障碍，加强制度创新，真正成为指导环境保护工作的基本法。

2012 年是实施“十二五”规划承上启下的重要一年，中国共产党召开了举世瞩目的第十八次全国代表大会。由于 2011 年节能减排的任务未能全部完成，2012 年的节能减排工作将面临更大的压力。但我们相信，随着中国政府一系列有利于加快经济发展绿色转型的政策出台，中国的绿色转型正在一步一步实现。正如温家宝总理在 2012 年政府工作报告中指出的那样：“我们要用行动昭告世界，中国绝不靠牺牲生态环境和人民健康来换取经济增长，我们一定能走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。”

第二部分 附录 2011 年向中国政府提交的政策建议（摘要）

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称“国合会”）2011 年年会于 2011 年 11 月 15 至 17 日在北京举行，会议主题是“经济发展方式的绿色转型”。

国合会委员注意到，刚刚结束的党的十七届六中全会以及国务院发布的《关于加强环境保护重点工作的意见》，提出了“以改革创新为动力，积极探索代价小、效益好、排放低、可持续的环境保护新道路”，表明了中国彻底转变发展方式、走新的绿色发展道路的决心与行动，体现了加强环境保护的国家意志。在发展方式绿色转型的过程中，文化建设领域需要不断弘扬环境文化和生态文明，重建社会的环境伦理道德。在改革创新环境保护体制机制、探索环境保护新道路的进程中，环境保护不仅要担负起改善民生和优化经济的使命，还要担负起重建社会道德和环境伦理的历史重大责任。

为此，围绕年会的主题，国合会设立了创新绿色经济发展机制与政策、探索低碳工业化道路、以投资与贸易促进绿色发展三个课题组，围绕构建绿色供应链、汞污染问题与防治政策等开展了专题研究，以为中国构建绿色发展路线图提供支持。基于国合会年会期间的讨论，并综合有关研究成果，国合会 2011 年年会向中国政府提出如下政策建议。

一、坚持推动发展方式绿色转型的国家意志不动摇，形成有利于转型的社会价值、政府职能和人力资源等支撑体系

1、建立长期推动发展方式绿色转型的坚定的国家意志

当前，在国际金融形势复杂多变、世界经济复苏乏力的严峻形势下，中国政府要防止出现为应对暂时经济困难而放松环境政策、降低环境目标和标准的现象。要特别加强对地方政府的指导和监督，避免地方政府为了单纯保经济强劲增长而忽视和懈怠推动发展方式的绿色转型。这种情况在推动绿色转型的进程中可能会反复出现，需要建立持之以恒的国家决心和意志。

2、将树立生态文明观念纳入社会文化体系建设，塑造健康安全的社会道德和环境伦理价值观

大力倡导生态文明，弘扬环境文化，尊重自然与社会发展客观规律，传承和发扬中国优秀传统文化，构建有利于发展方式绿色转型的社会道德、责任、诚信与环境伦理体系，为中国发展方式绿色转型提供强大的思想和精神支撑。

3、切实转变政府职能，强化政府在发展绿色经济中的公共管理和社会服务作用

中国经济发展需要从金融危机后依靠政策刺激尽快向自主增长转变。不断完善市场机制,加强对发展绿色经济政策引导和支持,通过综合与平衡运用税收、金融、绿色采购和转移支付等政策手段,引导和推动产业结构“绿化”与升级。加强突发性事件应急预警体系建设、生产与生活安全体系建设、社会诚信体系建设。

4、建立有利于发展方式绿色转型的领导干部政绩考核体系

不断提高各级政府决策者对发展方式绿色转型的认识和理解,从中央和地方各个层面改革领导干部考核评价机制,建立科学的兼具约束力和激励作用的推动发展方式绿色转型的领导干部政绩考核评价机制和指标体系,进一步完善对落实环保法规的可衡量、可汇报、可核查的制度。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。

5、强化企业在发展方式绿色转型中的责任

明确企业在绿色转型中的主体地位和重要作用,使其能够自觉践行绿色转型。通过建立企业环境信息披露机制、环境绩效审计机制以及奖惩机制等,推动企业不断提高环境社会责任意识,提高环境污染治理的透明度,在微观企业层面落实绿色转型的各项政策和要求。鼓励企业积极参与国际合作,在全面参与国际化进程中履行企业社会责任,提升绿色形象和可持续的竞争力。

6、培养推动绿色发展的人力资源

有针对性地培养一批具有科学发展理念和领导力的领导者,一批绿色经济意识强、富有环境社会责任的企业家,一批服务于绿色发展的科技创新人才,一批推动农村发展方式绿色转型的带头人和一批从事绿色发展具体工作的高级技能人才和社会工作人才。

二、构建中国绿色经济发展体系,全面推动经济发展方式的绿色转型

1、构建中国绿色经济发展的战略目标与框架

中国要力争用 10-15 年的时间,初步建成以绿色生产、绿色消费、绿色贸易和投资等为主要内容的绿色经济体系。绿色经济发展的总体框架应以“绿色”为主题,强调经济结构优化调整和政府管理职能转变;强调体制机制创新和科技创新;着重培育战略性新兴产业,推进工业、农业和服务业的低碳与生态化改造,提倡建立绿色消费模式,促进区域均衡发展。同时,开展绿色经济试点,发挥示范作用。

2、实施“差异化”的区域均衡绿色发展战略

要基于对绿色经济内涵的认识和对各地优劣势的把握，推动国家政策和地方政策的相互协调以及政策法规与市场机制的紧密结合，充分发挥各地绿色经济的发展特色和潜力。

（1）发挥比较优势，防止污染转移，促进区域均衡绿色发展

防止落后技术及生产设备在地区间转移，严格项目准入的环境标准，防止污染从发达地区向欠发达地区转移。

鼓励各地根据实际情况实施绿色区域发展战略。充分发挥东部地区在产业集群、研发创新、环境保护以及金融服务领域的能力和潜力，全面提升产业技术水平，大力发展战略新兴产业；充分发挥中西部地区交通基础完善、人力资源丰富的优势，建设中国新的制造业基地；充分发挥西部地区人力、土地和自然资源丰富的优势，大力发展可持续采矿业、设备制造业以及新能源产业。

（2）坚持城乡绿色均衡发展，推动高效、集中式绿色城市化

资源型城市要用发展的办法解决发展中的问题，认真处理资源的绿色使用及主导产业的绿色选择，强调转型过程中的可持续发展。走节约资源的道路，使节约优先成为实现现代化资源保障的长期战略选择。发展土地资源附加值高的项目，关注生态系统服务和土地资源价值。

3、以培育战略性新兴产业为引领，以构建三大绿色产业为重点任务，全面促进绿色经济发展

（1）采取协调和综合的方法推动传统工业领域的绿色经济转型

国家通过淘汰落后产能中央财政奖励资金、中央财政关闭小企业专项补助资金、主要污染物减排专项资金，给予符合相关规定的重污染企业资金补贴，并给予税收、土地、信贷等方面的支持，鼓励重污染企业实施技术改造和更新。对不符合环境管理要求，应该退出但尚未退出的重污染企业要适当提高用电电价，实施惩罚性水价，停止新增信贷，收回已发放的贷款。进一步强化节能减排的目标约束，完善节能技术标准和相关法律法规规范，采取污染防治与资源利用的综合方法，实现节能减排的协同控制。

（2）加强绿色农业布局和结构调整，保障粮食与农产品安全

合理进行产业布局，明确绿色农业分区和主导产品，加强绿色农产品生产基地建设。加强面源污染防治，推进农村环境综合整治。积极推进绿色农业社会化服务和专业化合作。推动畜禽养殖业污染集中处理。提高生物质废弃物的利用效率，发展第二代生物质能。大力发展林业等生态绿色产业，增强森林碳汇功能。

（3）构建绿色服务业，扩大绿色就业

加快绿色金融、绿色物流与节能环保服务业的发展，发展强有力的生产性服务业，推动“生产性服务业”绿色技能的能力建设。加强规范和引导，实现传统服务业绿色化。

（4）推动可持续消费，带动绿色经济发展

可持续消费是绿色经济的推动力，是决定中国绿色转型能否成功的重要终端环节。

可持续消费模式的建立需要人们改变行为和生活方式，需要政府、企业、公众共同参与形成可持续消费的社会。政府要率先垂范，通过政府绿色采购为日常消费作示范，引导安全消费、适度消费、节约消费。公众要从我做起，从家庭做起，从节约水电、减少垃圾、倡导可持续消费入手，全面树立节约减污的社会观念。企业要建立绿色供应链体系，通过市场机制，促进建立可持续生产与消费体系，带动整个经济体系绿色转型。

4、构建绿色经济发展的法律法规与政策保障体系

（1）建立和完善有利于绿色经济发展的法律保障体系

构建绿色经济的法律体系属于长期任务，应根据近期、中期和长期的原则合理配置法律资源。以《环境保护法》修订为契机，以“强化政府责任”为主线，重点制定有关约束和规范各级政府环境行为的法律制度。以“强化环境民事责任”为主线，研究制定环境污染损害赔偿法等完善保障公众环境权益的法律制度。需要进一步用法律明确企业的环保责任，严格落实环保法律法规，提高对当地公众的污染赔偿标准。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，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的修订，进一步鼓励清洁、低碳能源开发和利用。制定和完善《循环经济促进法》的相关配套法规，促进循环经济的发展。完善和健全有关农业和农村、土地、水、海洋、森林、草原、矿产等法律制度，切实加强资源的合理开发利用和生态保护以及农村的综合环境保护。

建立健全各种行政法规相配合的、能够改善农、林业生产力和增加农、林业生态系统碳储量的法律法规体系，修订森林、农田、草原保护建设规划，严格控制在生态环境脆弱的地区开垦土地，禁止以任何借口毁坏天然林、草地和破坏耕地以及海洋环境。

建立对相关战略新兴产业的监管框架，加大绿色经济发展相关法律法规的执

法力度。

(2) 建立政府决策综合评估制度

在综合区域发展、流域管理、区域交通等领域建立科学的评估体系，综合评估政府内部分散的决策，使政策之间有机协调。建立对节能减排重大政策和重大项目综合评估制度。政府制定并实施节能减排重大政策、直接投资或者支持节能减排重大项目时，要从决策之初到实施之后的全过程，将政策、项目的预期效果或者实际效果，与发展绿色经济的总体目标进行对照。

(3) 全方位推动财税金融政策的生态化调整，尽早开展碳税试点，建立排放交易平台

强化政府在财税、金融与价格政策方面的引领作用，全面进行财税政策改革。建立财政支持绿色经济发展的资金稳定增长机制，综合运用财政预算投入、设立基金、补贴、奖励、贴息、担保等多种形式，最大限度地发挥财政投入的效益，并建立中央和地方多级共同投入的机制。积极建立有利于绿色发展的税收体系，加快推进资源税改革，配合节能环保政策实施消费税政策的调整，并开征环境税（包括碳税）。将目前尚未纳入消费税征收范围、不符合节能技术标准的高能耗产品、资源消耗品纳入消费税征税范围。适当提高现行成品油及其他高耗能产品的税率，对符合一定节能标准的节能产品给予一定程度的消费税优惠。

建立促进绿色发展的金融政策，包括利用恰当的信贷政策和金融产品工具支持环保、节能项目和企业的节能减排投资与创新。强化资源价格改革，建立能够反映资源稀缺程度和环境成本的价格形成机制，深化和推进水资源、电价、煤炭、石油、天然气等关键性资源性产品的定价机制改革，将目前通过交叉补贴保护弱势群体的方法改变为通过财政资金对弱势群体的基本能源消耗进行直接补贴。充分引入市场机制，发挥市场机制在节能减排中的潜力和作用。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。

5、大力推动绿色创新

推动以基础研究、技术研发和人力资源发展体系现代化为基础的“绿色创新”战略。推动跨学科和跨产业的绿色技术研发和创新，强化前沿基础研究和大规模技术商业化之间的联系。通过调整制订标准、推行政府绿色采购以及创新激励等环境政策工具，强化制度引导创新机制。建立国际化的绿色技能创新和投资平台，为中小企业提供技术转让、市场与技术发展等方面的支持。

6、积极开展绿色经济的国际合作

推动中国绿色经济发展的国际合作将有利于中国参与完善经济全球化机制，

借鉴国际社会发展绿色经济的先进理念和经验，推动绿色经济的信息共享与技术交流与转让，加强能力建设。开展绿色经济国际合作。

三、以建立低碳工业体系为抓手，引领经济发展方式的绿色转型

1、制定低碳工业化发展规划，设立主要重化工业的碳强度减排目标。

制定低碳工业化发展规划，协调低碳工业化发展规划与其他规划之间的关系，从全局角度部署低碳工业化的发展战略。根据 2020 年碳强度减排的约束性指标，对电力、钢铁、化工、建材、有色等重化工业设立行业减排目标，充分发挥行业在制定行业政策标准和推进研发的能力。

2、加大对战略性新兴产业的支持力度，引领低碳化转型

将发展战略性新兴产业作为加快工业绿色、低碳转型的突破口，进一步放宽战略性新兴产业的准入条件，创造适合新兴产业发展的商业模式。尽快制定、发布和实施七大战略性新兴产业的发展规划。设立战略性新兴产业发展专项资金，中央和地方配合重点支持新兴产业基地内的基础设施、重点项目、科研开发、公共服务平台和创新能力建设。利用税收、金融等手段加速战略性新兴产业的商业化应用，鼓励政府通过出资参股的方式，发展创业投资和股权投资基金，引导和带动社会资金投向战略性新兴产业中处于创业早中期阶段的创新型企业。完善和落实相关政策，引导和鼓励民间资本、外资等投资战略性新兴产业。在政策试点地区，需要确保电力、能源与产品的价格要以充分的监管数据为基础，充分反映出绿色税收的影响与低碳工业的发展计划相适应。

3、促进技术创新与应用，为低碳化提供支撑

要增加低碳研究开发的预算投入，提高其在研究开发总投入的比重。根据低碳工业化的发展，争取在碳捕获和碳封存技术、替代技术、减量化技术、再利用技术、资源化技术、能源利用技术、生物技术、新材料技术、生态恢复技术、环境与气候的共赢技术等领域取得新突破。在中国建立国家能源实验室，支持从事基础性、共性技术研发，并对企业、大学和其他研究机构开放。加快建立以企业为主体的技术创新体系，加大政府科技资源对企业的支持力度，通过政府投入引导社会各界资金投入，重点引导和支持创新要素向企业集聚，并加大对知识产权的保护力度。建立跨行业的技术联盟，促进行业融合创新。加强低碳技术创新的国际合作，充分利用国际资源，努力在国际低碳技术创新中占有有利位置。

4、针对低碳生产体系和产品建立完善的强制和自愿性标准体系

一是修订建筑、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。二是完善能效标识、节能产品认证，扩大强制性能效标识

实施范围。探索建立“碳足迹”标识和低碳产品认证制度，逐步分批实施“碳足迹”标识制度，引导消费行为向低碳模式转变。三是严格执行能效标准，提升高能耗行业的准入门槛。对新建、改建、扩建的工业投资项目进行碳减排评估和审查，新建大型公共建筑和商品化住房建成后应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，建立建筑行业的能效标准核查和许可证制度。四是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。

四、构建绿色贸易体系、绿色投资体系、以及绿色供应链，引导和倒推发展方式的绿色转型

1、推动环境友好的外商直接投资战略，服务绿色转型

调整和完善中国的引资政策，引导外商直接投资流向战略性部门，如高科技、环保和其他战略性新兴产业。落实国务院《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》，引导外商直接投资有序、可持续的向中西部地区和内陆城市加大投资力度。对现有的《外商投资产业指导目录》进行修改和更新，根据外商直接投资出资国特别是那些环保标准较高的出资国先进经验，进一步修订和完善中国吸引外资的法律框架，鼓励绿色投资。

2、促进中国海外可持续投资，共享绿色发展的成果

利用中非首脑峰会、中国-东盟领导人峰会等机制，通过可持续投资的政策对话与合作，推动中国投资的可持续化和可保障性。建立起一整套评估、许可和监管体系，使政府可以对其在海外投资的国有企业和中小企业在国外的经营活动进行适当监督。通过可持续投资能力平台建设，增进中国海外投资企业与东道国公共机构、商业机构、非政府组织和公众之间的互信。建立新的“企业社会责任指南”，建立“可持续发展基金”，缓和过度开采自然资源带来的外部压力，尤其是在是不可再生的矿产、油气资源、原始森林等方面。

3、坚持绿色贸易政策，积极参与国际规则制定

鼓励和扩大进口，促进贸易平衡，通过降低关税等措施鼓励高能耗产品的进口，减少国内高耗能产品产量，推动国内产业结构升级。鼓励和扩大低能耗和低环境损害产品出口，完全取消“两高一资”产品的出口退税，征收“两高一资”产品的出口关税。

中国在国际、区域和双边贸易投资规则的制定中应发挥更为积极的作用，促进中国和世界绿色转型。促进在国内外执行中国已签署的国际环境条约。在进行双边和地区贸易投资协议谈判中，加入环境和社会条款。鼓励企业和机构研究绿色转型的国际最佳实践与应用推广。

4、建立和完善中国绿色供应链体系，以绿色消费和绿色市场带动整个生产体系绿色转型

强化政府绿色采购，完善《政府采购法》，补充绿色采购内容。建立政府绿色采购产品的环境信息系统网络和公开制度。制定《绿色供应链管理规范》与《绿色供应链行业评价标准》。结合现有环境认证体系，建立并发展绿色供应链认证体系。构建政府引导、企业践行、市场评判、公众监督与参与的绿色供应链管理制度体系，促进可持续生产与消费体系的建立。

五、重视汞污染问题，全面防治严重危害公众健康的重金属污染

1、制定国家汞管理战略和行动计划

国家汞管理战略和行动计划应与《重金属污染综合防治规划(2011-2015)》相衔接，制定 2011-2015 年和 2015 年以后的汞减排目标。采取更有力的措施降低和防止汞对人体健康和环境造成的影响。逐步建立公开、透明、动态的国家汞排放和转移清单，为环境决策提供支持。通过支持重点涉汞行业和社区改善环境绩效，促进清洁生产，实现绿色转型。

2、加强技术支撑与环境风险控制与监管，加强涉汞行业的污染减排

加强汞管理的法律法规体系和执法能力建设，建立完善的责任分级管理体系，推进全国范围有效统一实施。逐步建立基于市场的综合性汞管理机制。明确技术需求，为实施汞风险管理和控制提供决策支持。推进实现涉汞行业产业结构调整，实现产业结构调整与需求结构、城乡结构、区域结构和要素投入结构等相衔接。

在涉汞行业汞减排方面，推进在燃煤、有色冶炼、水泥、化工（含 PVC 塑料产品）、照明、电池、医疗和药品等行业禁汞限汞，优先实现无汞化 PVC 生产。加强来自工业污染源和汞高附加值产品的回收利用，创建闭环系统，减少汞的开采需求。大力推广清洁生产工艺技术和示范工程，探索最佳可行技术和最佳环境管理实践。积极推进汞污染防治技术引进和成果转化，实现汞污染防治技术国产化和产业化。引导和扶持低汞和无汞化替代产品和技术研发，逐步实现低汞无汞化产业发展目标，实现源头控制。

重点关注汞暴露人群，加强职业健康和安全程序管理，对汞污染场地、废弃物和尾矿库加强管理，加强食品的汞污染检测，推动汞污染的信息公开。