



中国环境与发展重要政策进展

(2012—2013)

与国合会政策建议影响

国合会 2013 年年会
2013.11.13-15

中国环境与发展重要政策进展与国合会政策建议影响

（2012—2013）

前言	3
一、环境与发展总体情况.....	4
（一）2012 年环境与发展取得新的进展.....	4
1. 经济社会发展取得显著成果.....	4
2. 节能减排年度任务全面完成.....	4
3. 整治突出环境问题取得新成效.....	5
4. 生态保护和农村环境保护不断强化.....	6
5. 清洁能源取得重大进展.....	6
6. 低碳、绿色经济持续推进.....	6
（二）新一届领导深化生态文明建设.....	8
（三）中国面临的环境问题以及 2013 年环境与发展工作重点.....	11
二、国合会政策建议相关的重要环境与发展政策进展.....	13
三、结语.....	20

前言

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、更具针对性的政策建议。

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，梳理出国合会政策建议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中的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六份报告。报告主要梳理了 2012 年 11 月至 2013 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 2012 年政策建议涉及的政策实践做简要分析。

一、环境与发展总体情况

2012 年，中国共产党召开了举世瞩目的十八大，顺利完成了领导层变更。十八大报告首次把生态文明建设提升至与经济、政治、文化、社会四大建设并列的高度，列为建设中国特色社会主义的“五位一体”的总布局之一，并首次提出“努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展”。一年来，中国各级政府部门以生态文明为指导，努力建设美丽中国，使中国的环境保护事业进入一个崭新的发展阶段。

（一）2012 年环境与发展取得新的进展

1. 经济社会发展取得显著成果

2012 年，面对复杂严峻的国际经济形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，中国坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，按照稳中求进的工作总基调，认真贯彻落实加强和改善宏观调控的各项政策措施，国民经济运行总体平稳，各项社会事业取得新的进步，为全面建成小康社会奠定了良好基础。全年国内生产总值 519322 亿元，比上年增长 7.8%。其中，第一产业增加值 52377 亿元，增长 4.5%；第二产业增加值 235319 亿元，增长 8.1%；第三产业增加值 231626 亿元，增长 8.1%。第一产业增加值占国内生产总值的比重为 10.1%，第二产业增加值比重为 45.3%，第三产业增加值比重为 44.6%。年末国家外汇储备 33116 亿美元，比上年末增加 1304 亿美元。年末人民币汇率为 1 美元兑 6.2855 元人民币，比上年末升值 0.25%。全年全国公共财政收入 117210 亿元，比上年增加 13335 亿元，增长 12.8%；其中税收收入 100601 亿元，增加 10862 亿元，增长 12.1%。全年货物进出口总额 38668 亿美元，比上年增长 6.2%。¹

2. 节能减排年度任务全面完成

2012 年，主要污染物总量减排目标为：与 2011 年相比，化学需氧量、二氧化硫排放量均下降 2%，氨氮排放量下降 1.5%，氮氧化物排放量实现零增长。2012 年，全国化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放总量分别比上年减少 3.05%、4.52%、2.62%、2.77%。²另据国家统计局《2012 年国民经济和社会发展统计公报》显示，2012 年全国万元国内生产总值能耗下降 3.6%。³温室气体减排目标也超额

¹ 国家统计局：《中华人民共和国 2012 年国民经济和社会发展统计公报》，载中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/gzdt/2013-02/22/content_2338098.htm，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

² 环境保护部：《2012 年中国环境状况公报》，“主要污染物总量减排”，载环境保护部网，http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2012zkgb/201306/t20130606_253420.htm，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

³ 国家统计局：《中华人民共和国 2012 年国民经济和社会发展统计公报》，载中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/gzdt/2013-02/22/content_2338098.htm，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

完成，与 2011 年相比，单位国内生产总值二氧化碳排放下降 3.5%。⁴

从 2008 年到 2012 年，全国万元国内生产总值能耗下降 17.2%，化学需氧量、二氧化硫排放总量分别下降 15.7% 和 17.5%。⁵

3. 整治突出环境问题取得新成效

大气污染防治领域，根据 2012 年新修订的《环境空气质量标准》和《环境空气质量指数（AQI）技术规定（试行）》，环境保护部出台了《空气质量新标准第一阶段监测实施方案》和《关于加强环境空气质量监测能力建设的意见》，明确开展第一阶段监测的范围、内容和要求，并积极协调财政部等相关部委，争取专项资金。2012 年中央下拨地方补助资金 5.19 亿元，地方共投资约 4.3 亿元。京津冀、长三角、珠三角等重点区域以及直辖市和省会城市共 74 个城市 496 个监测点位已按新标准开展监测，并于 2013 年 1 月 1 日正式对外发布监测数据。国务院批复《重点区域大气污染防治“十二五”规划》，要求采取综合治理、协同控制、联防联控等措施。“十二五”以来，北京市累计淘汰老旧机动车 55 万多辆，提前三年完成 40 万辆的淘汰任务。山西省实施空气质量改善攻坚行动，11 个设区市城区减少原煤消耗 674 万吨。⁶

水污染防治领域，2012 年，国务院批复《全国农村饮水安全工程“十二五”规划》，环境保护部组织全国地级以上城市集中式饮用水水源环境状况评估，基本摸清 321 个城市 833 个水源地的基本情况。环境保护部积极落实《全国地下水污染防治规划》，编制了华北平原地下水污染防治工作方案。国务院批复《重点流域水污染防治规划（2011-2015 年）》，完善重点流域水污染防治专项规划实施情况考核指标体系，开展长江中下游流域规划实施情况考核。经过多年努力，太湖等重点湖泊流域水质初步改善。⁷

重金属、危险废物污染防治领域，2012 年，中央安排专项资金 54 亿元治理重金属污染，开展《重金属污染防治“十二五”规划》实施情况考核。全国治理历史遗留铬渣 230 万吨，是前 6 年年均处置量的 3 倍，堆存长达数十年甚至半个世纪的 670 万吨铬渣基本处置完毕。⁸

⁴ <http://blogs.reuters.com/fulldisclosure/2010/09/27/toward-a-more-thoughtful-conversation-on-stories/>

⁵ 温家宝：《2013 年国务院政府工作报告》，载中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/test/2013-03/19/content_2357136.htm，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

⁶ 顾瑞珍：“生态文明建设描绘“美丽中国”新图景”，载新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/25/c_114504988.htm，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

⁷ 周生贤：“深入贯彻党的十八大精神 大力推进生态文明建设 努力开创环保工作新局面——在 2013 年全国环境保护工作会议上的讲话”，载环境保护部网，http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201302/t20130204_245877.htm，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

⁸ 环境保护部：《2012 年中国环境状况公报》，“综述”，载环境保护部网，http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2012zkgb/201306/t20130606_253420.htm，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

4. 生态保护和农村环境保护不断强化

2012 年，生物多样性保护上升为国家战略。时任国务院副总理李克强主持召开中国生物多样性保护国家委员会第一次会议，审议通过《联合国生物多样性十年中国行动方案》。重点生态功能区生态补偿机制的建立与实施取得较好效果。自 2008 年起，中央财政对国家重点生态功能区范围内的部分县（市、区）实施资金转移支付，涉及 20 多个省（区、市）。5 年支持资金总额达 1100 亿元，年度资金由 2008 年的 60.5 亿元，增加到 2012 年的 371 亿元，支持的县（市、区）由 221 个增加到 466 个。对其中 452 个县域生态环境质量全面监测与评估结果显示，2009–2011 年 58 个县域生态环境质量得到改善，占比例 12.8%；380 个县域保持基本稳定，占 84.1%。

农村“以奖促治”增资扩面。中央财政安排 55 亿元农村环保专项资金，支持各地开展农村环境综合整治。截至 2012 年底，全国共有 23 个省（区、市）纳入连片整治示范范围，中央财政累计投入 135 亿元，2.6 万个村庄、5700 多万农村人口受益。⁹

5. 清洁能源取得重大进展

截止 2012 年底，中国水电装机达到 2.49 亿千瓦，居世界第一。风电装机达 6300 万千瓦，成为世界第一风电大国，年发电量超过 1000 亿千瓦时。光伏发电装机达 700 万千瓦。核电在建机组 30 台、3273 万千瓦，在建规模居世界第一，在役机组保持安全稳定运行。2012 年在中国的能源消费中，天然气、水电、风电、核电四种能源方式加在一起，占全部能源消费的比重是 14.5%，比 2011 年提高了 1.5 个百分点。¹⁰

6. 低碳、绿色经济持续推进

发展绿色、低碳、节能环保产业和循环经济是促进产业结构战略转型的必经之路。中国政府通过出台一系列政策持续推动绿色经济发展。

出台了《循环经济发展战略及近期行动计划》推进循环经济发展，从源头减少能源资源消耗和废弃物排放，实现资源高效利用和循环利用。循环经济发展的中长期目标是：循环型生产方式广泛推行，绿色消费模式普及推广，覆盖全社会的资源循环利用体系初步建立，资源产出率大幅提高，可持续发展能力显著增强。

⁹ 周生贤：“深入贯彻党的十八大精神 大力推进生态文明建设 努力开创环保工作新局面——在 2013 年全国环境保护工作会议上的讲话”，载环境保护部网，

http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201302/t20130204_245877.htm，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

¹⁰ 国家能源局：“认真学习贯彻党的十八大精神 扎实做好 2013 年能源发展改革工作”，载国家能源局网，http://www.nea.gov.cn/2013-01/08/c_132089068.htm，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

到“十二五”末的目标（近期目标）是：主要资源产出率比“十一五”末提高15%，资源循环利用产业总产值达到1.8万亿元。到2015年，单位工业增加值能耗、用水量分别比2010年降低21%、30%，工业固体废物综合利用率达到72%，50%以上的国家级园区和30%以上的省级园区实施了循环化改造。到2015年，农业灌溉用水有效利用系数达到0.53，秸秆综合利用率提高到80%，设施渔业养殖废水处理与综合利用率达80%以上，林业“三剩物”综合利用率达80%以上。到2015年，构建起先进完整的再生资源回收体系，垃圾分类工作取得明显进展，主要品种再生资源回收率达到70%。

《半导体照明节能产业规划》出台。到2015年，60W以上普通照明用白炽灯全部淘汰，市场占有率将降到10%以下；节能灯等传统高效照明产品市场占有率稳定在70%左右；LED功能性照明产品市场占有率达20%以上。此外，LED液晶背光源、景观照明市场占有率分别达70%和80%以上。与传统照明产品相比，LED道路照明节电30%以上，室内照明节电60%以上，背光应用节电50%以上，景观照明节电80%以上，实现年节电600亿千瓦时，相当于节约标准煤2100万吨，减少二氧化碳排放近6000万吨。

《关于开展工业产品生态设计的指导意见》提出，到2015年，中国将初步建立政策引导与市场推动相结合的工业产品生态设计推进机制。生态设计推进工作有序展开，制定一批产品生态设计标准；初步建立生态设计产品评价和监督管理机制；开展产品生态设计试点，发布生态设计产品评价结果清单；开发、应用和推广一批无毒无害或低毒低害原材料（产品）以及清洁生产工艺技术。

科学技术部发布了《“十二五”国家碳捕集利用与封存科技发展专项规划》。

《规划》的总体目标是：到“十二五”末，突破一批CCUS关键基础理论和技术，实现成本和能耗显著降低，形成百万吨级CCUS系统的设计与集成能力，构建CCUS系统的研发平台与创新基地，建成30-50万吨/年规模二氧化碳捕集、利用与封存全流程集成示范系统。

工信部发布了《2013年工业节能与绿色发展专项行动实施方案》，针对我国电机系统的运行效率比国外先进水平低十余个百分点以及近年来铅酸蓄电池、再生铅等行业铅污染事件频发的背景，提出两项目标：（1）力争推广、淘汰和节能改造电机及电机系统1亿千瓦，扩大高效电机市场份额，促进电机产品升级换代和产业升级，提高电机能效水平，实现全国工业用电节约1%（300亿度左右）。

（2）通过加强行业准入管理，扭转行业分散、混乱局面，提高原生铅冶炼、铅酸蓄电池生产和再生铅产业集中度，促进产业组织结构优化调整，加快实现铅酸蓄电池规范生产、有序回收、合理再生利用；探索铅酸蓄电池生产者责任延伸制度实施机制，建设一批铅再生循环利用示范工程，铅再生循环利用比重提高到40%，加快形成全国铅资源循环利用体系。

住房和城乡建设部发布了《“十二五”绿色建筑和绿色生态城区发展规划》，规划的目标是到“十二五”期末，绿色发展的理念为社会普遍接受，推动绿色建筑和绿色生态城区发展的经济激励机制基本形成，技术标准体系逐步完善，创新能力不断提高，产业规模初步形成，示范带动作用明显，基本实现城乡建设模式的科学转型。新建绿色建筑 10 亿平方米，建设一批绿色生态城区、绿色农房，引导农村建筑按绿色建筑的原则进行设计和建造。

《关于加快发展节能环保产业的意见》发布，指出发展节能环保产业的目标之一是节能环保产业产值年均增速在 15% 以上，到 2015 年，总产值达到 4.5 万亿元，成为国民经济新的支柱产业。

（二）新一届领导深化生态文明建设

2007 年，十七大报告首次提出“建设生态文明”，十八大报告首次将“大力推进生态文明建设”独立成篇，并将其提升到更高的战略层面。由此，中国特色社会主义事业总体布局由经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”拓展为包括生态文明建设的“五位一体”。

为贯彻党的十八大关于生态文明建设的精神，新一届中央领导站在战略和全局的高度，先后在不同场合提出一系列新思想新论断新要求，这为未来中国生态文明建设和生态环境保护指明了方向和前进的道路。中共中央政治局 2013 年 5 月 24 日就大力推进生态文明建设组织集体学习。在主持学习的讲话中，习近平集中阐述了建设生态文明的重要意义和未来的主要举措。综合习近平总书记的讲话和其它中央领导在不同场合的指示，中央对于生态文明建设的意志、方向和措施上传达出以下信息：

第一， 表达建设生态文明的坚定意志和坚强决心。走向生态文明新时代，建设美丽中国，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业。要以对人民群众、对子孙后代高度负责的态度和责任，真正下决心把环境污染治理好，把生态环境建设好。

第二， 生态文明建设是党的执政能力的重要体现。必须把生态文明建设作为增强党的执政能力、巩固党的执政基础的一项战略任务，持之以恒加以推进，不断抓出成效。

第三， 正确处理经济发展与环境保护关系。习近平同志提出“保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力”的理念，明确了保护优先方

针，要在“保护中发展、在发展中保护”¹¹。

第四， 树立生态红线观念。习近平同志强调，要牢固树立生态红线的观念，划定并严守生态红线，构建科学合理的城镇化推进格局、农业发展格局、生态安全格局，保障国家和区域生态安全，提高生态服务功能。要牢固树立生态红线的观念。在生态环境保护问题上，不能越雷池一步，否则就应该受到惩罚。

第五， 走节约资源的生态环境保护道路。要大力节约集约利用资源，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，大力发展循环经济，促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化。

第六， 着力解决损害群众健康的突出环境问题。良好生态环境是人和社持续发展的根本基础。人民群众对环境问题高度关注。环境保护和治理要以解决损害群众健康突出环境问题为重点，坚持预防为主、综合治理，强化水、大气、土壤等污染防治，着力推进重点流域和区域水污染防治，着力推进重点行业和重点区域大气污染治理。

完善生态文明建设制度体系。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。最重要的是要完善经济社会发展考核评价体系，把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系，使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束。要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。要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，营造爱护生态环境的良好风气。

专栏一 十八大报告关于生态文明建设的论述

一、过去五年的工作和十年的基本总结

……必须更加自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求，全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局，促进现代化建设各方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调，不断开拓生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。……

二、夺取中国特色社会主义新胜利

……必须坚持解放和发展社会生产力。解放和发展社会生产力是中国特色社会主义的根本任务。要坚持以经济建设为中心，以科学发展为主题，全面推进经济建设、政治建设、

¹¹ 周生贤部长在 2013 年全国环保厅局长会议上的讲话。
http://www.mep.gov.cn/zhxx/hjyw/201308/t20130819_257633.htm

文化建设、社会建设、生态文明建设，实现以人为本、全面协调可持续发展的科学发展。……

三、全面建成小康社会和全面深化改革的目标

……加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。……

八、大力推进生态文明建设

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。

（一）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。

（二）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。

（三）加大自然生态系统和环境保护力度。良好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。

（四）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。

我们一定要更加自觉地珍爱自然，更加积极地保护生态，努力走向社会主义生态文明新时代。

新一届政府（2013-2018）明确了环境保护工作三项重点：第一，以 PM2.5 为主的大气污染防治治理问题；第二，以清洁水为重点的水污染防治治理问题；第三，以农村环保和土壤污染为主的专项行动。为此，国务院将专门制定《大气污染防治行动计划》、《清洁水行动计划》和《农村生态环境保护行动计划》。2013 年 6 月，国务院常务会议专门讨论部署大气污染防治十条措施。目前《大气污染防治行动计划》已经正式发布。《清洁水行动计划》和《农村生态环境保护行动计划》正在加紧制定中。

（三）中国面临的环境问题以及 2013 年环境与发展工作重点

尽管中国环境保护取得了重大成就，但目前的环境形势依然十分严峻。一是主要污染物排放总量大，减排任务艰巨。“两高一资”行业投资增幅虽有下降，但现有产能释放带来的污染物增量压力仍很大。机动车每年增长 1500 万辆左右，机动车氮氧化物排放量仍呈增长趋势。二是环境污染仍然十分严重。70%左右的城市不能达到新的环境空气质量标准。20%左右的国控断面水质依然为劣 V 类，基本丧失水体功能。一半城市市区地下水污染严重，57%的地下水监测点位水质较差甚至极差。三是环境风险继续增加，损害群众健康的环境问题比较突出。中国正处于社会转型和环境敏感、环境风险高发与环境意识升级共存叠加的时期，长期积累的环境矛盾正集中显现，PM2.5、饮用水安全、血铅事件和化学品污染问题，引起群众广泛关注。四是环境管理体制不顺，生态环境保护职能分散交叉

现象依然存在。能力建设滞后，监管力度不够，人才队伍建设亟待加强。五是环保部门工作作风亟待进一步转变，服务能力有待继续提高。¹²

未来十多年，中国将进入加速城镇化的进程，到 2030 年将再有 3 亿人进入城市，城镇化率也将达到 70%。城镇是中国实现现代化的组成部分，是保障中国经济持续发展、释放内需推动未来中国经济发展的一个重要途径。在加速城镇化的过程中，如何解决一系列的环境问题，实现可持续城镇化是中国目前面临的巨大挑战。由联合国开发计划署和中国社会科学院联合完成的《2013 中国人类发展报告》以“可持续与宜居城市——迈向生态文明”为主题指出，中国城镇化进程到达了关键时刻，城镇化进程中，中国同时面临着日益增长的多重压力，包括提高能源和其他自然资源的使用效率，完善城市治理体系，就业，交通，住房以及基本社会公共服务的可获得性，安全，农民工生计，人口老龄化，经济结构转型及空气与水的污染等。中国如何继续完成其城镇化进程，将决定这些问题的最终解决结果。

为了解决上述问题，既要有打攻坚战의紧迫意识，又要有打持久战的思想准备。必须标本兼治，扎扎实实做好每一年的环境保护工作。

2012 年 12 月召开的中央经济工作会议和 2013 年 3 月时任国务院总理温家宝在全国人民代表大会上所作的《政府工作报告》基本确立了 2013 年环境与发展工作的重点。2013 年，环境与发展工作的重点是深化产业结构战略性调整，实现经济持续健康发展和社会和谐稳定。

温家宝在《政府工作报告》中指出，2013 年，政府在环境与发展领域的主要工作包括：（1）宏观层面，加快转变经济发展方式，促进经济持续健康发展。顺应人民群众对美好生态环境的期待，大力加强生态文明建设和环境保护。要坚持节约资源和保护环境的基本国策，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。

（2）节能减排方面，大力推进能源资源节约和循环利用，重点抓好工业、交通、建筑、公共机构等领域节能，控制能源消费总量，降低能耗、物耗和二氧化碳排放强度。（3）污染防治方面，要加快调整经济结构和布局，抓紧完善标准、制度和法规体系，采取切实的防治污染措施，促进生产方式和生活方式的转变，下决心解决好关系群众切身利益的大气、水、土壤等突出环境污染问题，改善环境质量，维护人民健康，用实际行动和成效让人民看到希望。（4）生态保护方面，优化国土空间开发格局，合理控制开发强度，调整空间结构。加强海洋综合管理，发展海洋经济，提高海洋资源开发能力，保护海洋生态环境，维护国家海洋权益。

¹² 周生贤：“深入贯彻党的十八大精神 大力推进生态文明建设 努力开创环保工作新局面——在 2013 年全国环境保护工作会议上的讲话”，载环境保护部网，http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201302/t20130204_245877.htm，最后访问时间：2013 年 9 月 8 日。

根据 2013 年全国环境保护工作会议上的部署,2013 年环境保护的重点工作主要包括:(1) 全力完成节能减排任务。2013 年确定的减排任务是:与 2012 年相比,化学需氧量、二氧化硫排放量分别减少 2%,氨氮排放量减少 2.5%,氮氧化物排放量减少 3%。(2) 充分发挥环境保护优化经济发展的作用。加快编制环境功能区划。继续强化和完善建设项目环评。从严从紧控制“两高一资”、低水平重复建设和产能过剩项目建设,加快淘汰落后产能,支持新兴战略性产业、基础设施和民生工程建设。对化工石化、涉重金属、钢铁、交通基础设施等项目,落实好环评管理要求。组织开展重大项目后评价。(3) 加强 PM_{2.5} 监测、信息发布与综合治理。进一步推动京津冀、长三角、珠三角等重点区域空气质量联动监测。采取综合措施治理 PM_{2.5},确保 2015 年重点区域空气中 PM_{2.5} 年均浓度下降 5%,京津冀、珠三角、长三角区域年均浓度下降 6%。¹³

二、国合会政策建议相关的重要环境与发展政策进展

在 2012 给中国政府的报告中,国合会指出中国战略转型的方向是绿色转型。十八大报告将建设生态文明阐述为中国现代建设的五个重要组成部分之一,这为中国实施绿色转型吹响了号角。“十二五”规划是一部绿色发展的五年规划,是中国探索环境保护新道路的标志。中国实施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。

但是,国合会同时指出,中国的绿色转型正处于攻坚期,要实现 2020 年战略目标,实现绿色发展,中国面临着空前的挑战和压力。中国发展自身面临的不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出。为此,2012 年国合会以“区域平衡与绿色发展”为主题,设立了西部环境与发展战略及政策研究、中国“十二五”环境目标实现机制与政策两个课题组,东部发展转型中的环境战略与对策、区域空气质量综合控制体系、以及中国海洋环境管理机制等 3 个专题政策研究项目组,为中国推动区域平衡与绿色发展提供决策支持。

2013 年中国在环境与发展领域取得了一系列的重大进展。国合会的很多政策建议已经变成了现实。例如,国合会 2012 年提出的“中央层面要做好生态文明建设的顶层设计,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”,“建立有利于生态文明建设的政府绩效评估、考核和问责的机制”,“加强大气污染联防联控,改善区域大气环境质量”,“构建国家区域平衡发展的总体思路 and 战略,形成区域绿色发展大格局”,“加强海洋区域环境保护,建设海洋强国”等政策建议(专栏二)。另外,针对严峻的空气污染形势,国合会关于空气污染治理的建议已经在《大气污染防治行动计划》中得到具体体现(专

¹³周生贤:“深入贯彻党的十八大精神 大力推进生态文明建设 努力开创环保工作新局面——在 2013 年全国环境保护工作会议上的讲话”,载环境保护部网,
http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201302/t20130204_245877.htm,最后访问时间:2013 年 9 月 8 日。

栏三)。经济发展与环境是战略转型要处理的一对重要关系，国家领导人对于经济转型的承诺坚定了绿色转型的方向。2013 年 9 月，习近平主席在二十国集团领导人第八次峰会上发表讲话指出，中国坚定推动经济结构改革，宁可增长速度降下来一些。在 2013 年 10 月的亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲中，习近平主席再次强调了中国经济转型，指出“不再简单以国内生产总值增长率论英雄，而是强调以提高经济增长质量和效益为立足点。”

国合会的政策建设的成果不仅仅体现在 2012 年的政策建议中。国合会多年来大声呼吁的很多政策建议，经历多年的政策辩论和实践，有一些也在 2013 年取得了新的进展。例如促进经济发展绿色转型、加强生态保护和生态补偿力度、推进公众参与和信息公开、建立碳排放交易平台、积极参与国际环境合作等。

专栏二 近年国合会主要政策建议与 2013 年政策进展

年份	国合会政策建议	政策进展
2008 年	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。	<p>2012 年 10 月，环保部办公厅发布了《关于进一步加强环境保护信息公开工作的通知》，要求各级环保部门加强环境核查与审批信息公开；加强环境监测信息公开，全面推进涉及民生、社会关注度高的环境保护信息公开；加强重特大突发环境事件信息公开，及时公布处置情况。</p> <p>2013 年 5 月，环境保护部就《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》和《国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法（试行）》草案公开征求意见。</p> <p>2013 年 7 月，环保部发布了《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》，要求各级环保部门主动公开污染源环境监管信息。</p>
2009 年	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。	2013 年 1 月，国务院发布了《循环经济发展战略及近期行动计划》，指出循环经济发展的中长期目标是：循环型生产方式广泛推行，绿色消费模式普及推广，覆盖全社会的资源循环利用体系初步建立，资源产出率大幅提高，可持续发展能力显著增强。
2010 年	加快生态补偿的立法进程，健全相关	2013 年 4 月，国家发改委主任徐绍史代

	政策和机制。	表国务院向全国人大常委会作了《国务院关于生态补偿机制建设工作情况的报告》，这是国务院首次向全国人大常委会专门汇报生态补偿制度的建设情况。报告指出下一步的工作重点是：切实加大生态补偿投入力度；进一步明确受益者和保护者的权责；积极开展多元化补偿方式探索和试点工作；健全配套制度体系；加快出台生态补偿政策法规；加强组织领导和监督检查；提升全社会生态补偿意识。
2011 年	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。	<p>2013 年 1 月，经国务院同意，环境保护部、国家统计局、国家发改委、监察部联合发布了《“十二五”主要污染物总量减排统计办法》和《“十二五”主要污染物总量减排监测办法》。</p> <p>2013 年 5 月，环境保护部公布了《“十二五”主要污染物总量减排目标责任书》。</p> <p>2013 年 8 月，环境保护部宣布，由于中石油、中石化未完成 2012 年度污染物减排任务，环境保护部决定对两家集团公司炼化行业新改扩项目实行环评限批。</p>
2011 年	建立碳排放交易平台。	<p>2013 年，北京、上海、天津、重庆、湖北、广东、深圳 7 个省市启动碳交易试点。</p> <p>2013 年 6 月 16 日，深圳碳交易平台正式挂牌，并将于 6 月 18 日正式上线交易。</p>
2012 年	中央层面要做好生态文明建设顶层设计，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。	2013 年 5 月，习近平在中共中央政治局就大力推进生态文明建设进行第六次集体学习指出，要正确处理经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念。
2012 年	在政治领域，以建立有利于生态文明建设的政府绩效评估、考核和问责的机制为杠杆，确保各级政府建设生态文明的决策意愿和治理结构。	<p>2013 年 5 月，习近平在中共中央政治局就大力推进生态文明建设进行的第六次集体学习中指出，要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。</p> <p>目前，中纪委监察部已经就环保责任追究制度启动调研。</p>

		<p>2013 年全国人大常委会公布的《环境保护法》（草案二次审议稿）第 19 条规定：“国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。国务院和地方人民政府将环境保护目标完成情况作为对本级人民政府环境保护行政主管部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容。考核结果应当向社会公开。”</p>
2012 年	研究并适时推广总量预算管理、总量刷卡管理等量化管理方式。	<p>中国多个省级政府正在试点推行主要污染物总量指标预算管理制度，严控污染物新增量。2013 年，河南、贵州等省已经开始实施该制度，江苏、浙江、天津、湖南、湖北、内蒙古、山西、河北、陕西、重庆经省级政府批准并报环保部同意，将于 2014 年 1 月起实施该制度。其余省份争取在“十三五”开局之年实施该制度。</p>
2012 年	加强大气污染联防联控，改善区域大气环境质量。	<p>2012 年 10 月，环境保护部、国家发改委、财政部联合发布了《重点区域大气污染防治“十二五”规划》。</p> <p>2013 年 2 月，环境保护部发布了《关于执行大气污染物特别排放限值的公告》，在重点控制区的火电、钢铁、石化、水泥、有色、化工等六大行业以及燃煤锅炉项目执行大气污染物特别排放限值。</p> <p>2013 年 6 月，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，部署大气污染防治十条措施。</p> <p>2013 年 9 月，国务院出台了《大气污染防治行动计划》。环境保护部、发展改革委等 6 部门联合印发《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》。</p>
2012 年	应当构建国家区域平衡发展的总体思路 and 战略，形成区域绿色发展大格局。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。各区域之间，应通过产业、市场、资源、基础设施	<p>2013 年 6 月，国家发改委发布了《贯彻落实主体功能区战略推进主体功能区建设若干政策的意见》，提出着力构建科学合理的城市化格局、农业发展格局和生态安全格局，促进城乡、区域以及人口、经济、资源环境协调发展。</p>

	和发展潜力优势互补、协同推动地区间的均衡发展。	
2012 年	加强海洋区域环境保护，建设海洋强国。	2013 年 7 月，中共中央政治局就建设海洋强国研究进行第八次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，建设海洋强国是中国特色社会主义事业的重要组成部分。要保护海洋生态环境，着力推动海洋开发方式向循环利用型转变。要下决心采取措施，全力遏制海洋生态环境不断恶化趋势，让我国海洋生态环境有一个明显改观。要把海洋生态文明建设纳入海洋开发总布局之中，坚持开发和保护并重、污染防治和生态修复并举。
2012 年	尽快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，为海洋环境管理提供指导方针和依据。	2013 年 1 月，国务院批准了《国家海洋事业发展“十二五”规划》。 2013 年 1 月，国务院公布了《全国海洋经济发展“十二五”规划》，作为“十二五”时期我国海洋经济发展的行动纲领。
2010 年	健全海洋生态系统管理，促进海洋可持续发展，建立陆海统筹的海洋生态环境管理协调机制	2013 年 3 月，全国人大批准了新一轮的国务院机构改革方案，重新组建国家海洋局，推进海上统一执法。改革的方案是将现国家海洋局及其中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的队伍和职责整合，重新组建国家海洋局，由国土资源部管理。
2012 年	建立健全海洋环境管理立法、执法与管理体制，加强国家海洋主管部门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。	

专栏三 2012 年国合会政策建议与《大气污染防治行动计划》的比较

《大气污染防治行动计划》	2012 年国合会建议
加快重点行业脱硫、脱硝、除尘改造工程建设。	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。
推进挥发性有机物污染治理。在石化、有机化工、表面涂装、包装印刷等行业实施挥发性有机物综合整治，在石化行业开展“泄漏检测与修复”技术改造。	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。
加强城市交通管理。根据城市发展规划，合理控制机动车保有量，北京、上海、广州等特大城市要严格限制机动车保有量。通过鼓励绿色出行、增加使用成本等措施，降低机动车使用强度。	全面强化移动源污染控制，适时实施新车排放标准，降低机动车排放强度，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、零排放区并制定相应的管理措施。
提升燃油品质，加快石油炼制企业升级改造。加快淘汰黄标车和老旧车辆。采取划定禁行区域、经济补偿等方式，逐步淘汰黄标车和老旧车辆。	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。
加强灰霾、臭氧的形成机理、来源解析、迁移规律和监测预警等研究，为污染治理提供科学支撑。加强大气污染与人群健康关系的研究。	
加强脱硫、脱硝、高效除尘、挥发性有机物控制、柴油机(车)排放净化、环境监测，以及新能源汽车、智能电网等方面的技术研发，推进技术成果转化应用。	
全面整治燃煤小锅炉。加快推进集中供热、“煤改气”、“煤改电”工程建设。在供热供气管网不能覆盖的地区，改用电、新能源或洁净煤，推广应用高效节能环保型锅炉。在化工、造纸、印染、制革、制药等产业集聚区，通过集中建设热电联产机组逐步淘汰分散燃煤锅炉。	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，不断加大建成区中高污染燃料禁燃区所占的比重。
完善绿色信贷和绿色证券政策，将企业环境信息纳入征信系统。严格限制环境违法企业贷款和上市融资。推进排污权有偿使用和交易试点。推进排污权有偿使用和交易试点。	积极推进主要大气污染物排放指标有偿使用和排污权交易等有利于区域空气质量改善的机制。
建立企业“领跑者”制度，对能效、排污强度达到更高标准的先进企业给予鼓励。	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

<p>深化节能环保投融资体制改革，鼓励民间资本和社会资本进入大气污染防治领域。引导银行业金融机构加大对大气污染防治项目的信贷支持。探索排污权抵押融资模式，拓展节能环保设施融资、租赁业务。</p>	<p>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。</p>
<p>在环境执法到位、价格机制理顺的基础上，中央财政统筹整合主要污染物减排等专项，设立大气污染防治专项资金，对重点区域按治理成效实施“以奖代补”；中央基本建设投资也要加大对重点区域大气污染防治的支持力度。</p>	
<p>加快大气污染防治法修订步伐，重点健全总量控制、排污许可、应急预案、法律责任等方面的制度，研究增加对恶意排污、造成重大污染危害的企业及其相关负责人追究刑事责任的内容，加大对违法行为的处罚力度。建立健全环境公益诉讼制度。研究起草环境税法草案，加快修改环境保护法，尽快出台机动车污染防治条例和排污许可证管理条例。各地区可结合实际，出台地方性大气污染防治法规、规章。</p>	<p>修订相关法律，为区域大气污染防治提供法律保障</p>
<p>加快制(修)订重点行业排放标准以及汽车燃料消耗量标准、油品标准、供热计量标准等，完善行业污染防治技术政策和清洁生产评价指标体系。</p>	<p>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，以对相应的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 O3 作为中国大气污染防治的核心内容，在继续深化工业污染治理的同时，突出抓好中小锅炉、扬尘、餐饮油烟、装修喷涂等面源污染，以及机动车等移动源污染防治工作。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。三是完善区域空气污染联防联控机制，解决大气污染物跨行政边界传输的问题。四是进一步强化对违法行为的处罚，提高大气环境违法成本。五是重视非道路移动源的排放控制。将船舶、飞机、火车以及非道路用机械的废气排放纳入大气法管辖范围，明确管理职责。</p>
<p>建立京津冀、长三角区域大气污染防治协作机制，由区域内省级人民政府和国务院有关部门参加，协调解决区域突出环境问题，组织实施环评会商、联合执法、信息共享、预警应急等大气污染防治措施，通报区域大气污染防治工作进展，研究确定阶段性工作要求、工作重点和主要任务。</p>	<p>根据区域内城市间污染传输关系、不同城市大气环境质量现状、环境承载力等因素，划分出对区域空气质量有重大影响的核心控制区，如京津冀、长三角、珠三角等区域型复合大气污染严重地区，严格落实分类管理政策，促进区域产业、能源与区域大气环境功能区划相协调。</p>
<p>国务院与各省(区、市)人民政府签订大气污染防治目标责任书，将目标任务分解落实到地方人民政府和企业。将重点区域的细颗粒物指标、非重点地区的可吸入颗粒物指标作</p>	<p>建立区域大气污染防治联防联控协调的联席会议制度、健全会商机制和通报制度。严格落实各城市治污责任，强化动态评估考核，对未按时完成规划任务且空气质量状况严重恶化</p>

为经济社会发展的约束性指标，构建以环境质量改善为核心的目标责任考核体系。	的城市，严格控制新增大气污染物排放的建设项目。
国务院制定考核办法，每年初对各省(区、市)上年度治理任务完成情况进行考核；2015 年进行中期评估，并依据评估情况调整治理任务；2017 年对行动计划实施情况进行终期考核。	完善促进区域大气污染防治一体化的政策措施，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。
环保部门要加强与气象部门的合作，建立重污染天气监测预警体系。到 2014 年，京津冀、长三角、珠三角区域要完成区域、省、市级重污染天气监测预警系统建设；其他省(区、市)、副省级市、省会城市于 2015 年底前完成。要做好重污染天气过程的趋势分析，完善会商研判机制，提高监测预警的准确度，及时发布监测预警信息。	加强重点区域空气质量监测，建立区域环境信息共享平台。
京津冀、长三角、珠三角等区域要建立健全区域、省、市联动的重污染天气应急响应体系。	

三、结语

2012 年，国际金融危机深层次影响持续显现，世界经济复苏充满不确定性、不稳定性，国内经济形势也面临着严峻的考验。在这种艰难的背景下，中国政府因势利导，充分利用国际金融危机形成的倒逼机制，加快淘汰落后产能，顺利完成了 2012 年的节能减排指标，显示了中国政府深化产业结构战略转型的坚定决心。

十八大报告系统阐述了生态文明建设的重要意义，标志着中国的环境保护事业迈入一个新的、更高的阶段。“美丽中国”成为中国梦的重要组成部分。各级政府部门显著加强了环境保护的力度，公众对于“美丽中国”有了更多的憧憬，在实践中也越来越积极地为保护自身的环境权益而斗争。政府和公众在建设生态文明、实现美丽中国的问题上有了更多的共识和良性互动。

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，中国最高领导层对生态文明的认识提升到全新的高度。习近平提出的“保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力”的理念，标志

着中国最高领导层对环境保护和经济发展之间的辩证关系有了全新的把握。20多年前，邓小平曾经提出过“科学技术是第一生产力”的观点，促成了中国科学技术和经济的快速发展。有理由相信，习近平提出的“保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力”的观点，也必将推动中国的生态文明建设取得丰硕的成果。

第二，环境管理思路战略转变面临着多重压力和困境。在 2012 年的政策建议中，国合会提出环境管理要实施从总量控制转向以总量控制、环境质量改善和环境风险防控为综合性目标的战略转型。“十一五”节能减排高歌猛进，成果显著，但是在肯定污染减排成果的同时环境质量却没有得到实质性的改善，老百姓对于环境管理的工作成效产生了质疑。转变环境管理思路时不我待，未来需要以环境质量为导向制定环境政策，以环境改善的结果为环境工作成效的判断标准。2013 年，环境保护部已经提出要以环境质量改善为目标导向，实施更加严格的环境质量标准，使环境管理从被动应对向主动防控转变，从控制局地污染向区域联防联控转变，从单纯防治一次污染物向既防治一次污染物又防治二次污染物转变，从单独控制个别污染物向多种污染物协同控制转变，全面提升环保工作的精细化、信息化和专业化水平。但是这个转变过程面临着很多制度、标准、管理乃至思想上的困境。推动以环境质量作为一项公共服务实现区域之间的均等化，更新以生态和健康为基础而不是以经济发展为基础的环境标准，在管理上如何将质量指标分配给地方以便继续采用环境目标责任制来推进目标的实现，如何将环境质量的改善成效与环保部门和环保工作人员的激励相结合，等等，都是需要管理思路转变解决的一系列相关问题。

第三，重拳治污需要配合法制建设。新一届中央领导和新一届政府在不到一年的时间里已经表明生态文明建设，保护环境和节约资源的基本立场和态度，红线概念、硬约束的管理思路非常清晰，对于环境违法和行政不作为行为采取低容忍和零容忍。以司法手段打击违法犯罪，加强纪检监察的对官员的行政责，已经付诸行动，并彰显出强烈的决心。这些于相关的生态环境管理部门和相关政府官员、执法来说，具有双重意义。这不仅仅可以为环境管理提供司法和制度保障，还是对环保部门和环保人员的约束，急需加强自己的业务素质改进工作作风，做到依法行政，廉洁行政，高效执法。

第四，环保责任终身追究制需要具体的操作规范。长期以来，中国环境法治的主要弱点在于，无论是对企业还是对政府工作人员，法律规定的法律责任都太轻，而且在实践中还往往难以落实，更不可能“终身追究”。习近平提出的“对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究”的理念，极大地完善了目前中国的环境保护法律责任体系。当然，“终身追究制”要落到实处，还需要相关立法的进一步完善，但这种观点的提出再次显示了中国最高领导层对于强化环境保护政府责任的决心，非常有利于促进各级

政府部门工作人员尤其是领导人在做出环境决策时更加慎重。

第五，信息公开和公众参与的力度进一步增强。经过近几年因为环保问题而引发的群体性事件，中国政府越来越意识到，更加充分的信息公开和公众参与不但能最大限度地避免经济受损和社会动荡，而且能够显著提升政治合法性。在中共领导层重新强调“群众路线”的背景下，一方面，环保部门提出开展环保工作的好办法，归根结底来自人民群众的丰富实践。要善于“接地气”，学会与人民群众打交道，认真回应人民群众的关切和期待，走群策群力、群防群控的群众路线。眼往下看，脚往下走，到人民群众对生态环境质量意见多的地方去，到环境保护工作难开展的地方去，把问题解决在基层一线，解决在萌芽状态。要强化信息公开，保障公众的知情权和监督权。另一方面，越来越多的普通公民为了自身或公共的环境利益，申请政府公开与自身生活密切相关的环境信息，例如土壤污染信息，地下水污染信息等等，迫使政府作出积极的回应。这种自上而下和自下而上的理念和实践相互结合，必将推动中国环境领域的信息公开和公众参与走向深入。

第六，生态文明建设需要加强环保部门自身建设，维护环保部门声誉。长期以来，环保部门职能不清、多头管理、重复检查给企业的日常生产经营带来很多额外成本，环保部门在排污收费过程中，一些官员与企业私下交易的行为也影响了执法者的形象。2013年7月底，中纪委首批公布的8起违反中央八项规定精神的典型案例中，就有一起是环保部门（上海市宝山区环保局环境监察支队支队长等违规接受宴请和收受礼金）。这也显露出来环保部管理和人员素质的一些问题。未来一段时间，改进工作作风、密切联系群众和贯彻实施中央八项规定和六项禁令将成为推动环保部门形象建设的一个重要契机。“打铁还需自身硬”，在环境状况异常严峻、公众权利意识日渐高涨的时代，各级环保部门加强廉政作风建设，对于加强生态文明建设无疑是十分必要的。

2013年是全面贯彻落实十八大精神的开局之年，是实施“十二五”规划承前启后的关键一年，是为全面建成小康社会奠定坚实基础的重要一年。建设生态文明和美丽中国的理想在政府和民间形成了高度共识。中国政府充分利用国内外的有利形势，坚定不移地推动经济结构的战略性转型，推动环保事业的发展。美丽中国，正在一步步从理想照进现实。