

中国环境与发展重要政策进展与国合会政策建议影响

（2013—2014）

编写说明.....	2
前言	3
一、 生态文明体制建设和制度创新稳步推进.....	3
二、 碳交易、排污权交易试点进一步推进.....	4
三、 资源、环境税费改革取得进展.....	7
四、 积极推进绿色投资与消费.....	9
五、 新型城镇化规划走绿色城镇化道路.....	10
六、 积极推动信息公开与公众参与，改善环境公共治理结构.....	10
七、 政绩考核机制更加“绿化”	12
八、 严厉打击环境违法促进企业守法.....	14
九、 深入推动大气污染等突出环境问题.....	16
十、 积极参与全球气候变化应对和适应合作.....	19
十一、 结语.....	21
附表 国合会近年主要政策建议与 2013-2014 年政策进展.....	23
附录 2013-2014 年中国环境与发展重要政策进展	26
一、 环境与发展领域的新进展.....	26
1、经济社会发展.....	26
2、节能减排进展.....	27
二、 面临的环境问题及环境与发展领域工作重点.....	28
三、 重大政策进展.....	30
1、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确了加快生态文明制度建设和体制改革的总体要求.....	30
2、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明将生态环境保护作为加强社会主义法律体系建设、完善立法的重点领域之一.....	32
3、《环境保护法》修订取得重大进展.....	32
4、其它重要宏观政策.....	34

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。目的在于通过以下方式更好的服务于国合会中外方委员政策研讨和政策谏言工作:全面了解中国过去一年中出台的重大环境与发展政策;了解国合会近几年、特别是上一年度主要政策建议,在过去一年被中国相关立法、政策采纳的情况。

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。

本报告是首席顾问专家支持组提供的第七份报告。与前六期报告不同,本报告在结构上做了较大调整,第一部以 2013 年国合会给中国政府政策建议为主,兼顾了近几年的政策建议,梳理了过去一年(2013 年 11 月至 2014 年 10 月)与这些建议相关中国立法与政策实践,并综述了这些立法和政策的主要内容。第二部分为中国环境与发展最新情况以及重大政策,以附件的形式向委员们展示中国环境与发展政策背景。

前言

2014 年是全面贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的开局之年，是实施“十二五”规划承前启后的关键一年。生态文明建设的顶层设计已经逐步完善，环境法治取得重大进展，多元共治的现代环境治理体系初步建立，中国政府正在扎实推进节能减排的攻坚战。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》是典型的顶层设计，强调要加强生态文明制度建设，包括健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，划定生态保护红线，实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，改革生态环境保护管理体制。此外，更加“绿化”的政绩考核机制，也为中国的绿色转型提供了强大的动力。

生态文明建设的推进归根结底要依靠法治。这一年来，中国无论是在立法、司法还是执法领域都取得了显著进展。“史上最严”的《环境保护法》的通过，最高人民法院环境资源审判庭的成立，被追究污染环境犯罪的案件数量的“爆炸性”增长，都说明中国的环境立法、司法、执法越来越严格，越来越有威慑力，生态文明和美丽中国也越来越有保障。

通过社会治理创新，可以让公众和市场在环境保护中发挥更大作用。新《环境保护法》和诸多规范性文件都强调应当让公众和市场在环境保护中发挥更大作用，通过公众参与、环境公益诉讼、企业环境信用评价等手段，加强对企业的监督，提高企业的违法成本。环保部联合国家发改委、中国人民银行、银监会发布《企业环境信用评价办法（试行）》，指导各地开展企业环境信用评价；新《环境保护法》明确规定，应当将企业的环境违法信息记入社会诚信档案，通过对企业进行环境信用评级，引导公众和市场对其进行肯定或否定评价，共同构建环境保护“守信激励”和“失信惩戒”机制，解决环保领域“违法成本低”的不合理局面。

回顾过去一年，在环境与发展领域，新政策和举措可圈可点之处颇多，政策进步之大前所未有（见附录：2013-2014 年中国环境与发展重要政策进展）。在这些大的政策背景下，国合会多年来所提议和倡导的诸多政策主张已经成为了政策现实（见附表：国合会近年主要政策建议与 2013-2014 年政策进展）。

一、生态文明体制建设和制度创新稳步推进

2013 年国合会年会正值十八届三中全会刚刚闭幕。国合会委员们在高度赞赏中国政府在推进生态文明建设的新努力的同时，为未来的制度化建设提出建议。国合会建议，要以三中全会提出的生态文明制度为重点，加强顶层设计和高层领导，制定实施规划，系统全面有计划、有步骤的实施。通过示范试点、建立

考核体系、建立良好的治理体系等手段促进生态文明建设，抓住“十三五”的重要时机，做好“十三五”的规划，实现绿色转型。国合会还就影响环境与经济社会发展关系的重点领域以及环境保护的重点领域提出了建议，并就环境影响评价制度的完善、从规则层面将经济、社会发展与环境规划相统一协调提出了具体的建议。

在落实生态文明制度建设的顶层设计方面，中央全面深化改革领导小组下设了 6 个专项小组中，将经济体制和生态文明体制改革作为一个专项小组，并且排在第一位。环保部部长周生贤出任专项小组的副组长。这体现中央对生态文明建设和环境保护的高度重视，以及协调经济与生态环境保护关系、将两者统筹考虑的战略定位。

环保部作为落实生态文明制度建设的重要部门之一，在过去一年中，积极探索生态文明的制度建设。环境保护部成立了全面深化改革领导小组，负责环境保护全面深化改革的工作。环保部长周生贤指出，生态文明建设是一项复杂庞大的系统工程，要站在推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化的高度，着力构建推进生态文明建设和环境保护，并提出生态文明制度建设的“四梁八柱”。一是以积极探索环境保护新路为实践主体，进一步丰富环境保护的理论体系。这是推进生态文明建设的有效路径。二是以新修订的《环境保护法》实施为龙头，形成有力保护生态环境的法律法规体系。这是推进生态文明建设的强大武器。三是以深化生态环保体制改革为契机，建立严格监管所有污染物的环境保护组织制度体系。这是推进生态文明建设的组织保障。四是以打好大气、水、土壤污染防治三大战役为抓手，构建改善环境质量的工作体系。这是推进生态文明建设的主战场。

“十三五”成为生态文明制度建设的重要窗口期。2014 年 4 月，国家发改委启动“十三五”规划编制工作，就重大问题的规划开展前期研究招标。其中涉及生态文明建设和环境保护的课题有三项，分别是：“十三五”生态文明建设及制度研究、“十三五”环境治理重点及模式创新研究、“十三五”应对全球气候变化及绿色低碳发展研究。

二、碳交易、排污权交易试点进一步推进

国合会历来重视环境经济手段在推动节减排和实现生态文明建设中的重要地位，价格、税收、排放交易等以市场机制为基础的长效机制都是国合会政策建议的一项重要内容。2011 年国合会政策建议提出，要实现低碳经济发展的目标和任务，中国需要在技术创新、市场机制和制度建设的基础上，逐步探索和建立自愿性的碳排放交易体系，促进碳融资和技术引进，利用市场机制推动促进低碳经济发展。2013 年碳排放交易作为一项控制二氧化碳排放的经济手段取得了重大进展。

2013 年 6 月深圳率先正式启动碳交易市场，上海、北京、广东、天津也于 2013 年年底相继开市，湖北、重庆两地的碳交易市场也分别在 2014 年 4 月和 6 月正式启动。七个碳交易试点城市都已建立了登记注册系统和交易平台，制定了主要行业企业温室气体排放核算和报告指南、第三方核查指南、交易规则等配套细则，基本完成了中国碳交易市场从无到有的建设任务。试点交易涉及行业或领域覆盖钢铁、化工、电力、热力、石化、造纸、有色、油气开采、大型建筑等。截至 2014 年 6 月 29 日，已启动交易的试点省市累计总成交量约 856 万吨二氧化碳，总成交额约 3.38 亿元。¹

与此同时，国家发改委着手开始全国碳市场的建设，已经启动制定全国碳排放权交易管理办法，研究全国碳交易总量控制目标及分解落实方案，继续研究制定重点行业企业温室气体核算与报告指南，开发建设国家碳交易登记注册系统。2014 年 1 月，国家发改委下发通知组织开展重点企（事）业单位温室气体排放报告工作，为开展碳排放权交易等相关工作提供数据支撑。

截至 2014 年 6 月，七个碳交易试点城市都已制定了碳排放交易管理办法。碳排放交易的基础法律框架初步建立。2013 年 11 月 20 日，上海市率先发布了《上海市碳排放管理试行办法》；12 月 20 日，天津市发布了《天津市碳排放权交易管理暂行办法》；2014 年 1 月 15 日，广东省发布了《广东省碳排放管理试行办法》；3 月 19 日，深圳市发布了《深圳市碳排放权交易管理暂行办法》；4 月 6 日，湖北省发布了《湖北省碳排放权管理和交易暂行办法》；4 月 26 日，重庆市发布了《重庆市碳排放权交易管理暂行办法》；5 月 28 日，北京市发布了《北京市碳排放权交易管理办法(试行)》。这些《办法》的篇章结构基本类似，涵盖排放权配额的分配与管理、碳排放权交易、碳排放权监测、报告与核查、激励和约束机制等，并且都规定了法律责任。承担法律责任的主体一般包括纳入碳排放控制管理的碳排放单位、交易机构、交易主体、第三方核查机构。每个试点城市规定的纳入碳排放控制管理的碳排放单位的范围有细微差异，广东和深圳两地的《办法》不但明确规定了纳入碳排放控制管理的碳排放单位的范围，而且将排放量较大的公共建筑（包括政府大楼）也纳入其中。具体的交易规则也有不同。深圳、天津允许审查通过的个人进场交易；而广东、上海现阶段仅允许管控企业之间进行交易。此外，除了在交易所进行的场内交易，北京、天津还同时允许企业之间进行线下的协议交易。总之，七个碳交易试点城市，无论是技术层面还是法律保障层面，目前都已经比较完善，碳交易实践正在稳步推进。

区域层面，2013 年 11 月 28 日，京津冀晋蒙鲁六省市签订跨区域碳排放权交易合作研究协议，拟在二氧化碳排放核算、核查、配额核定等方面开展合作研

¹ “应对气候变化工作取得积极进展”，载国家发改委网：

http://xwzx.ndrc.gov.cn/xwfb/201408/t20140806_621439.html，最后访问时间：2014 年 8 月 17 日。

究，这将为建设区域性碳交易市场打下基础，同时也将为推动建设全国性碳交易市场探索路径。

国家层面，2013 年 10 月，国家发改委主办的中国清洁发展机制网建立了“自愿减排交易信息平台”。在此平台上，自愿减排项目可以完成审定、注册、签发的公示，而签发后的减排量即可进入交易所交易。这标志着 CCER（中国核证自愿减排量）的交易迈出了实质性的一步。2013 年 12 月底，国家发改案气候司发布《自愿减排项目备案审核理事会第 1 次会议通知》，标志着国内自愿减排项目程序取得了突破性进展，后续的注册程序或已理顺。根据通知内容，气候司组织了审核会，成员包括外交部、科技部处、财政部、环保部等各部门的相关司处，同时还包括已经批准的三家审核机构（CQC、CEC 和广州赛宝）。2014 年 3 月 27 日，中国自愿减排交易信息平台公布了两个成功备案的项目，开启了中国自愿减排项目的注册通道。这两个项目即为此前第一次评审上会时通过的两个风电项目。根据公布的项目信息，两个项目分别是内蒙古巴彦淖尔乌兰伊力更 300 兆瓦风电项目和甘肃安西向阳风电场项目，总计年减排量为 84.86 万吨。其中安西向阳项目曾在北京环交所启动时以单价 16 元/吨意向出售了 1 万吨 CCER，卖方为龙源碳资产。此次注册登记的两个风电项目均申报了已注册的 CDM 项目在注册日前产生的减排量（PRE-CDM），且都是广州赛宝作为第三方完成审定。总计 PRE-CDM 的 CCER 量为 176.1 万吨。

2014 年 4 月 29 日，国家林业局出台《关于推进林业碳汇交易工作的指导意见》，指导各地完善清洁发展机制（CDM）林业碳汇项目交易，推进林业碳汇自愿交易，旨在重点探索碳排放权交易下的林业碳汇交易。《意见》规定，清洁发展机制林业碳汇项目交易按照国家发改委、科技部、外交部、财政部联合制定的《清洁发展机制项目运行管理办法》执行。在开展活动时，项目实施单位应就土地合格性、权属、项目组织实施等问题与林业主管部门沟通协商。省级林业主管部门要为项目实施单位在本辖区内开展相关活动提供业务指导，做好协调服务，同时掌握本辖区内开展的清洁发展机制林业碳汇项目活动情况，及时上报国家林业局。

2014 年 5 月 20 日，中国与欧盟正式启动全新的碳排交易合作项目，这标志着中欧共同削减全球温室气体排放的努力又迈出了坚实的一步。新的合作项目为期三年，其中欧盟出资 500 万欧元。中欧年度气候变化双边对话会议于 5 月 20 日举行，会议议程包括国际气候变化谈判、中欧各自的气候变化政策以及中欧合作等。在新的合作项目下，欧方专家将与中国七个碳交易试点城市的专家和政策制定者分享欧盟碳交易领域的经验，并为中国建立国家层面的碳交易体系提供支持，包括支持一些关键系统“模块”的设计，如设立碳排放上限、配额的发放、建立关键的市场架构以及设立监督、报告、核查与认证体系等。

2014 年 7 月 15 日，全国碳排放管理标准化技术委员会成立大会在国家发展

改革委召开。全国碳排放管理标准化技术委员会主要负责碳排放管理术语、统计、监测，区域碳排放清单编制方法，企业、项目层面的碳排放核算与报告，低碳产品、碳捕获与碳储存等低碳技术与设备，碳中和与碳汇等领域国家标准制修订工作；并对口国际标准化组织二氧化碳捕集、运输与地质封存技术委员会（ISO/TC265）和环境管理技术委员会温室气体管理及相关活动分技术委员会（ISO/TC207/SC7）。

2014年8月31日，国家发改委应对气候变化司副司长孙翠华在2014年中国低碳发展战略高级别研讨会上透露，全国统一碳排放权交易市场计划于2016年试运行，配额由国家统一分配，局部省市先入场，未入场省市仍须完成分配的总量目标。目前，国家发改委已经完成《中国碳排放权交易管理办法》的起草工作，正在内部讨论，10月上旬征求相关部门的意见，计划于11月初上报国务院和中央改革领导小组。

除了继续推进碳交易试点，2014年8月6日，国务院办公厅发布了《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》，提出到2015年底前试点地区全面完成现有排污单位排污权初次核定，以后原则上每5年核定一次。到2017年底基本建立排污权有偿使用和交易制度，为全面推行排污权有偿使用和交易制度奠定基础。这是中国首次明确该方面的时间表，说明中国将更多通过市场机制选择最有效率的方法，推动节能减排和生态文明建设。该指导意见明确规定不得为不符合国家产业政策的排污单位核定排污权，提出建立排污权储备制度，回购排污单位“富余排污权”，适时投放市场，重点支持战略性新兴产业、重大科技示范等项目建设。通过排污权约束淘汰落后产能，支持战略性新兴产业，体现了国家产业结构调整的思路。

三、资源、环境税费改革取得进展

长期以来，国合会积极倡导通过资源与环境税、费等经济手段实现经济的绿色转型。2012年国合会政策建议中提出，“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。”“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”。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中要求：“加快资源税改革”，“逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间。”“推动环境保护费改税”。2014年4月通过的《环境保护法》也为环境税立法作出了衔接，明确表示要“依照法律规定征收环境保护税的，不再征收排污费。”

北京、天津等地方率先提高排污费征收标准，加强经济手段在引导污染治理

方面的作用。北京市自 2014 年 1 月 1 日起在全国率先大幅提高二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮四项主要污染物收费标准，由原来的 0.63、0.63、0.7、0.875 元/公斤，提高到 10、10、10、12 元/公斤，调整后的标准为原标准的 14-15 倍，为全国最高水平。对污染物实际排放低于规定排放标准 50%的企业，实行按基准价减半计收排污费的奖励；排放标准 50%—100%之间，按基准价计收排污费；超标则按基准价加倍计收排污费，同时要依规处罚。2014 年第一季度，北京市排污费开单金额达 8800 万元，相较去年一季度 834 万元大幅提升。与此同时，北京市许多排污单位积极采取有效措施减少污染物排放。²

自 2014 年 7 月 1 日起，天津市开始实施新的排污费征收标准：二氧化硫每千克为 6.30 元（调整前为 1.26 元）；氮氧化物每千克为 8.50 元（调整前为 0.63 元）；化学需氧量每千克为 7.50 元（调整前为 0.7 元）；氨氮每千克为 9.50 元（调整前为 0.88 元）。为鼓励低标准、惩罚超标排放，增强企业治污减排的积极性，与北京市一样，天津市环保局制定了差别化排污收费政策。

2014 年 9 月 1 日，国家发改委、财政部和环保部联合发布《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》，上调排污费征收标准。《通知》要求，2015 年 6 月底前，各省（区、市）价格、财政和环保部门要将废气中的二氧化硫和氮氧化物排污费征收标准调整至不低于每污染当量 1.2 元，将污水中的化学需氧量、氨氮和五项主要重金属（铅、汞、铬、镉、类金属砷）污染物排污费征收标准调整至不低于每污染当量 1.4 元。在每一污水排放口，对五项主要重金属污染物均须征收排污费；其他污染物按照污染当量数从多到少排序，对最多不超过 3 项污染物征收排污费。通知要求，要通过在线监测设施加大排污费的征收率，实施差异化的征收率，鼓励减排。加强环境执法检查和对排污费征收情况的检查，严厉打击偷排偷放、非法排放有毒有害污染物、不正常使用污染防治设施等违法行为；坚决查处未按规定缴纳排污费或者逾期不缴纳的行为，并依据有关规定进行处罚。要向社会公开企业污染物排放、排污费征收及使用情况等信息，提高透明度。

在提升排污费，加强污染治理的同时，资源税的改革也在同步推进。特别是煤炭资源税改革已驶入“快车道”。在 2014 年全国两会期间，财政部提交全国人大审议的《关于 2013 年中央和地方预算执行情况与 2014 年中央和地方预算草案的报告》中明确表示“实施煤炭资源税从价计征改革”。国家发改委提交全国人大审议的《关于 2013 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2014 年国民经济和社会发展计划草案的报告》中也提到：“2014 年经济社会发展的主要任务”中的“财税体制改革”就包括“推动煤炭资源税改革”。

天然气价格改革取得进展。2014 年 8 月《国家发展改革委关于调整非居民

² “我市主要污染物排污费提标促进治污减排效果显著”，载北京市环保局网，<http://www.bjepb.gov.cn/bjepb/323474/331443/331937/333896/397747/index.html>，最后访问时间：2014 年 9 月 10 日。

用存量天然气价格的通知》，决定非居民用存量气最高门站价格每千立方米提高400元。

四、积极推进绿色投资与消费

2011年，国合会在给中国政府的政策建议中提出，要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，方便政府适当监督海外投资企业在国外的经营活动。2014年商务部发布《境外投资管理办法》（商务部令2014年第3号）要求：企业应当要求其投资的境外企业遵守投资目的地法律法规、尊重当地风俗习惯，履行社会责任，做好环境、劳工保护、企业文化建设等工作，促进与当地的融合。

2011年，国合会在政策建议中提出要推动可持续消费；2013年的政策建议又提出，改革完善有利于可持续消费的定价制度、税收制度和财政激励机制。2014年3月，国家发改委出台《国家发展改革委关于建立健全居民生活用气阶梯价格制度的指导意见》，决定推动居民用气阶梯价格。第一档气价，按照基本补偿供气成本的原则确定，并在一定时期内保持相对稳定；第二档气价，按照合理补偿成本、取得合理收益的原则制定，价格水平原则上与第一档气保持1.2倍左右的比价；第三档气价，按照充分体现天然气资源稀缺程度、抑制过度消费的原则制定，价格水平原则上与第一档气保持1.5倍左右的比价。

国合会在2013年的政策建议中提出：“加大绿色公共采购力度，向绿色供应链生产的产品倾斜。修改政府采购招标系统，将新能源、低排放汽车纳入政府采购清单，促使成为法定采购标准的重要考核指标。”为了推动节能环保产业发展，防治大气污染，2014年7月13日，国家机关事务管理局等五部委联合公布了《政府机关及公共机构购买新能源汽车实施方案》，明确了政府机关和公共机构公务用车“新能源化”的时间表和路线图。对于如何落实这些目标要求，该实施方案提出了14项具体措施，包括政府机关和公共机构购买新能源汽车享受财政补贴，轿车采购价格扣除财政补贴后不得超过18万元；地方政府应把新能源汽车充电设施作为城市公共基础设施，纳入城市建设发展总体规划；地方在制定和执行机动车限号行驶、牌照额度拍卖、购车配额指标、道路优先通行等制度方面，应对新能源汽车适当给予政策优惠等。据介绍，方案还规定全程量化考核反馈监督，提出从2015年开始，各省区市公共机构节能管理部门应当按年度统计汇总上一年度新能源汽车配备情况、累计行驶里程、能耗、费用等情况，报送国家机关事务管理局。同时，方案规定，对工作进展缓慢、未达到购买比例要求的予以通报；对弄虚作假、造成不良影响的责令整改，并追究有关领导责任。

2014年8月，环境保护部发布《“同呼吸，共奋斗”公民行为准则》。倡导公

众践行低碳、绿色生活方式和消费模式，积极参与大气污染防治和环境保护。倡导绿色消费，优先购买绿色产品，不使用污染重、能耗大、过度包装产品。厉行节约，节俭消费，循环利用物品，参与垃圾分类。

五、新型城镇化规划走绿色城镇化道路

2012 年中央经济工作会议指出，城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在，要围绕提高城镇化质量，因势利导、趋利避害，积极引导城镇化健康发展。2013 年 12 月 12 日至 13 日，中央城镇化工作会议在北京举办，习近平总书记、李克强总理发表重要讲话。会议指出，城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。

国合会在 2013 年的政策建议中提出，高度关注城镇化进程中的资源环境挑战，探索绿色城镇化模式，要提高城镇资源能源利用水平、同步建设城镇环境基础设施和鼓励推动城市绿色出行。

2014 年 3 月 18 日，国务院印发《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》（以下简称规划），提出要“加快绿色城市建设”，按将生态文明理念全面融入城市发展，构建绿色生产方式、生活方式和消费模式。严格控制高耗能、高排放行业发展。节约集约利用土地、水和能源等资源，促进资源循环利用，控制总量提高效率。加快建设可再生能源体系，推动分布式太阳能、风能、生物质能、地热能多元化、规模化应用，提高新能源和可再生能源利用比例。实施绿色建筑行动计划，完善绿色建筑标准及认证体系、扩大强制执行范围，加快既有建筑节能改造，大力发展绿色建材，强力推进建筑工业化。合理控制机动车保有量，加快新能源汽车推广应用，改善步行、自行车出行条件，倡导绿色出行。实施大气污染防治行动计划，开展区域联防联控联治，改善城市空气质量。完善废旧商品回收体系和垃圾分类处理系统，加强城市固体废弃物循环利用和无害化处置。合理划定生态保护红线，扩大城市生态空间，增加森林、湖泊、湿地面积，将农村废弃地、其它污染土地、工矿用地转化为生态用地，在城镇化地区合理建设绿色生态廊道。

六、积极推动信息公开与公众参与，改善环境公共治理结构

国合会在历年的政策建议中，都非常关注中国的环境法治建设、公众参与以

及中国参与国际环境合作的问题。国合会始终认为，完善的环境法治、充分的公众参与以及积极地参与国际环境合作，是促进中国的绿色转型、改善环境质量、建设美丽中国以及树立中国作为负责任的大国形象的必要条件。一年来，中国政府在环境法治、信息公开、公众参与以及国际环境合作方面又作出了新的探索与努力。

中国政府越来越认识到，信息公开和公众参与是环境保护事业必不可少的组成部分，在过去一年中，坚定不移地推进环境信息公开和公众参与，取得了良好成效，重大环境群体性的数量有所减少，从 2013 年 10 月至今，影响较大的群体性事件包括广东茂名市民反对 PX 项目事件以及杭州余杭市民反对垃圾焚烧厂项目事件。

国合会在 2013 年政策建议中提出：“进一步完善和落实环境信息公开制度”、“改善环境公共治理结构，建立政府—公众—企业绿色合作伙伴关系”，“通过法律将环境权利明确为公民的基本权利，同时确定公民对等的环境责任和义务。创新环境保护的社会管理机制，通过社会组织整合各类社会资源和力量，建立与政府之间更加畅通有效的沟通机制和渠道，推动各相关方有序有效地交流、表达诉求、参与环境公共决策，对政府和公共部门的环境管理过程和绩效进行监督和评价，开展自我参与式的教育和环境意识的提高等。”

中国政府更加重视环境保护中的信息公开和公众参与，最明显地体现在新修订的《环境保护法》设立专章规定信息公开与公众参与，明确规定了公众的知情权、参与权和监督权。要求各级政府、环保部门及时公开环境信息，发布环境违法企业名单，将企业环境违法信息记入社会诚信档案，重点排污单位应当如实向社会公开其主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况，以及防治污染设施的建设和运行情况，接受社会监督。同时，要求对依法应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在编制时向可能受影响的公众说明情况，充分征求意见。负责审批建设项目环境影响评价文件的部门在收到建设项目环境影响报告书后，除涉及国家秘密和商业秘密的事项外，应当全文公开；发现建设项目未充分征求公众意见的，应当责成建设单位征求公众意见。

2013 年 10 月 15 日，国务院办公厅发布了《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》，要求各部门要建例行新闻发布制度，充分发挥政府网站在信息公开中的平台作用，各部门积极利用微博、微信等新媒体加强与公众的沟通与交流，确保应对重大热点事件不失声、不缺位。

2013 年 11 月 14 日，环境保护部发布了建设项目环境影响评价政府信息公开指南（试行），实行环评报告书（表）全本、政府承诺文件、审批文件全文、环评机构和从业人员诚信信息全公开。此前，环保部门只要求公开环评报告书的简本。为了充分保障公众的知情权，促进环境影响评价工作的公开、透明，环境保护部要求建设单位在向环境保护主管部门提交建设项目环境影响报告书、表前，

应依法主动公开建设项目环境影响报告书、表全本信息，并在提交环境影响报告书、表全本同时附删除的涉及国家秘密、商业秘密等内容及删除依据和理由说明报告。环境保护主管部门在受理建设项目环境影响报告书、表时，应对说明报告进行审核，依法公开环境影响报告书、表全本信息。各级环境保护主管部门在对建设项目作出审批意见前，向社会公开拟作出的批准和不予批准环境影响报告书、表的意见，并告知申请人、利害关系人听证权利。各级环境保护主管部门在对建设项目作出批准或不予批准环境影响评价报告书、表的审批决定后向社会公开审批情况，告知申请人、利害关系人行政复议与行政诉讼权利。

为做好新形势下环境信息发布和政策解读工作，切实提高环境信息发布和舆论引导工作水平，2014年3月底，环境保护部发布了《关于进一步加强环境信息发布和舆论引导工作的意见》。《意见》提出各级环保部门应当重点做好以下五项工作：一是完善信息发布工作机制；二是健全突发环境事件信息发布机制；三是形成重要环境信息发布与政策解读联动机制；四是推动建立专家解读机制；五是建立媒体沟通协调机制。此外，《意见》提出，各级环保部门要把信息发布和舆论引导工作纳入领导干部工作实绩考核内容，考核结果作为有关领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。

2014年5月22日，环境保护部办公厅发布了《关于推进环境保护公众参与的指导意见》，提出要尊重和保障公众的环境知情权、参与权、表达权和监督权，强调源头参与和全过程参与。《意见》确立了五项主要任务：加强宣传动员、推进环境信息公开、畅通公众表达及诉求渠道、完善法律法规和加大对环保社会组织的扶持力度。主要任务的设定充分体现了党的十八大和十八届三中全会关于“改进社会治理方式，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”的政策方针。《意见》明确了公众参与的重点领域，包括环境法规和政策制定、环境决策、环境监督、环境影响评价、环境宣传教育等。

七、政绩考核机制更加“绿化”

2013年国合会建议，“尽快完善生态文明建设的评价考核奖惩机制。组织开展绿色国民经济核算研究工作，逐步建立将资源消耗、环境损害和保护效益纳入国民经济评价体系的方法。将生态文明作为重要指标纳入地方领导干部政绩评价考核体系，建立充分体现节约环保绩效、地区差异、行业 and 部门特色、广大公众意愿的评价考核机制。”

长期以来，以GDP为中心的政绩考核机制一直被认为是各级党政领导不重视环境保护工作的根源。党中央、国务院提出建设生态文明以来，一直在强调要加

强环境保护工作在政绩考核中的权重。2013年6月，习近平总书记在全国组织工作会议上指出：政绩考核应当既看显绩又看潜绩，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容，再也不能简单以国内生产总值增长率来论英雄了。2013年11月中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，要纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。

2013年12月，中央组织部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，树立了政绩考核新导向。规定今后对地方党政领导班子和领导干部的各类考核考察，不能仅仅把地区生产总值及增长率作为政绩评价的主要指标，不能搞地区生产总值及增长率排名，中央有关部门不能单纯依此衡量各省（自治区、直辖市）的发展成效，地方各级党委政府不能简单地依此评定下一级领导班子和领导干部的政绩和考核等次，对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。应当把有质量、有效益、可持续的经济发展和民生改善、社会和谐进步、文化建设、生态文明建设、党的建设等作为考核评价的重要内容。强化约束性指标考核，加大资源消耗、环境保护、消化产能过剩、安全生产等指标的权重。该《通知》还要求，制定违背科学发展行为责任追究办法，强化离任责任审计，对拍脑袋决策、拍胸脯蛮干，给国家利益造成重大损失的，损害群众利益造成恶劣影响的，造成资源严重浪费的，造成生态严重破坏的，要记录在案，视情节轻重，给予组织处理或党纪政纪处分，已经离任的也要追究责任。可以预见，随着这种更加“绿色”的政绩考核机制的实施，各级党政领导环境保护的积极性必将大大增强。

2014年7月份，山西省公布了修订后的县域经济考核评价办法，取消了国定贫困县“GDP”和“GDP增长速度”指标，36个县因此卸掉了“GDP政绩考核”。2014年8月，福建省效能办经福建省委组织部、省发改委、省环保厅同意后下发通知，取消对34个县（市）的地区生产总值考核，实行生态保护优先和农业优先的绩效考评方式。宁夏和河北均明确不再对贫困县进行GDP考核，而改为把提高贫困人口生活水平和减少贫困人口数量作为主要指标；浙江则取消了千岛湖所在地淳安县的GDP考核，同时对钱塘江源头县——开化县也不再考核工业经济，而是实行以生态为先、民生为重的单列考核；贵州也明确，2014年7月1日起对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消GDP考核。此外，陕西下调了GDP考核的分值，各市GDP达到全省平均值视为完成任务，超额完成任务不再加分，而生态环保指标分值增加，超额完成治霾任务还能加分。沈阳也适当调低了经济发展的考评分值，取消了GDP增速奖，增设环境保护重点工作奖。

3

³李金磊：“多省份调整县市考核方式中国告别‘唯GDP论’”，载中国新闻网，

2014 年 8 月 15 日，国家发改委印发《单位国内生产总值二氧化碳排放降低目标责任考核评估办法》，指出为确保实现“十二五”碳强度降低目标，我国将把国内生产总值二氧化碳排放降低指标完成情况纳入各地区（行业）经济社会发展综合评价体系和干部政绩考核体系。这是我国首次对碳强度进行考核。该办法主要分为目标完成、任务与措施、基础工作与能力建设三大部分、13 项指标，按照考核评估结果划分为优秀、良好、合格、不合格四个等级。“合格”的前提条件是单位地区生产总值二氧化碳排放年度降低目标和累计进度目标均如期完成。未完成以上两项指标的省(自治区、直辖市)，无论总分是否超出 60 分，考核评估结果均为不合格。考核评估结果每年 10 月底前将上报国务院，经国务院审定后向社会公告。对考核评估结果为优秀的省级人民政府，国务院予以通报表扬，有关部门在相关项目安排上优先予以考虑；考核评估结果为不合格的省级人民政府，要在考核评估结果公告后一个月内，向国务院做出书面报告，提出限期整改措施。

可见，过去一年来，无论是在宏观的政绩考核导向层面，还是在具体的碳排放总量控制方面，中国的政绩考核机制都变得更加绿色，生态文明建设和美丽中国，也由此有了最可靠的体制保障。

八、严厉打击环境违法促进企业守法

加强立法和执法是国合会政策建议长期给予关注的问题。2013 年国合会在政策建议中提出“加强企业履行环境和社会责任的配套法律法规。加强公司法、环境保护法、消费者权益保护法以及劳动法等多种法律间的配合，加大对违规企业的惩戒力度；推动地方环保法庭建设，完善相关司法实践；支持环境公益诉讼，发挥社会环保团体的监督作用。”新修订的《环境保护法》进一步明确了企业的责任，要求企业建立起责任制度；同时，采纳了按日计罚、行政拘留、连带责任等处罚手段，加大了对违法行为的惩罚。

2013 年 5 月，习近平总书记在支持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时强调：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。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。

一年来，各级环保部门明显加大了环保执法的力度。2014 年 6 月 1 日，环保部、司法部等国务院 8 部委联合进行 2014 年全国整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动。环境保护部部长周生贤介绍，2013 年，全国共出动执法人员 183 万余人次，检查企业 71 万多家次，查处环境违法问题 6499 件，挂牌督办 1523 件。其中，在严查利用渗井、渗坑、裂隙和溶洞排放废水污染地下水违法

<http://www.chinanews.com/gn/2014/08-13/6486146.shtml>，最后访问时间：2014 年 8 月 30 日。

行为中，取缔关闭违法企业 449 家，责令停产整治 532 家；在开展大气污染防治专项检查中，发现环境违法企业 3395 家，环保不达标施工场地 3690 个、餐饮服务企业 2.6 万家，取缔关闭小作坊 3102 家。在专项整治医药制造企业中，共排查医药制造企业 4894 家，查处环境违法企业 157 家。对环境违法问题较为突出的 18 家企业挂牌督办；对涉重金属排放企业开展“回头看”中，共排查重金属采选及冶炼、铅酸蓄电池、电镀、皮革等企业 1 万余家，查处环境违法企业 2079 家，责令停产整治 1142 家。遏制了重金属污染事件高发态势。⁴

除了行政执法更加严格之外，司法机关也大大增强了对污染环境犯罪的打击力度。2013 年 6 月，最高人民法院、最高人民检察院发布了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》，降低了污染环境罪的入罪门槛。2013 年 12 月，《关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合工作的意见》，提出建立完善案件移送机制，规范联动执法程序。各级环境保护、公安部门要严格按照法律规定，不断完善涉嫌违反治安管理、环境污染犯罪案件的移送、受理、立案机制。各级环境保护、公安部门要按照《关于环境保护行政主管部门移送涉嫌环境犯罪案件的若干规定》（环发〔2007〕78 号）和本地区制定的关于案件移送规定的要求，明确案件移送的职责、时限、程序和监督等要求，积极做好案件调查、证据收集、法律适用等工作，防止“以罚代刑”。2013 年，各级环保部门全年共向公安机关移送涉嫌环境犯罪案件 706 件，移送数量超过以往 10 年总和；公安机关受理 637 件，以污染环境罪判决 109 件，抓捕犯罪分子 186 人。⁵最高人民检察院的统计数据显示，从 2013 年 6 月至 2014 年 5 月，全国检察机关共批准逮捕涉嫌污染环境罪案件 459 件 799 人，起诉 346 件 674 人，办案数量同比提升了六七倍。⁶

除了严厉打击违法企业之外，各级司法机关也加大了对于环境监管失职行为的打击力度。据统计，2013 年 1 至 10 月，全国检察机关共查办危害生态环境渎职犯罪 889 件 1119 人，其中不乏河南洛阳“红河谷”事件、昆明东川“牛奶河”事件等影响广泛的重大案件。⁷2014 年前三个月，检察机关查办涉及生态环境的渎职犯罪案件就达 231 人。⁸2013 年 4 至 2014 年 4 月，广东省检察机关共立案侦查了危害生态环境职务犯罪嫌疑人 626 人，超过 2010 年至 2012 年三年查处人数

⁴鄯建荣：“去年涉嫌环境犯罪移送案件数量大增以污染环境罪抓捕 186 人判决 109 件”，载《法制日报》2014 年 6 月 13 日第 6 版。

⁵鄯建荣：“去年涉嫌环境犯罪移送案件数量大增以污染环境罪抓捕 186 人判决 109 件”，载《法制日报》2014 年 6 月 13 日第 6 版。

⁶刘毅：“生态文明制度体系日臻完善：环保‘猴皮筋’锻成‘高压线’”，载《人民日报》2014 年 8 月 26 日第 1 版。

⁷彭波：“全国检察机关严肃查办环境监管渎职犯罪”，载《人民日报》2014 年 1 月 8 日。

⁸徐日丹：“呵护碧水蓝天查办破坏环境资源犯罪，检察机关破冰前行”，载《检察日报》2014 年 5 月 8 日。

的总和。⁹2014年2月底，最高人民检察院发布了《全国检察机关开展“破坏环境资源和危害食品药品安全犯罪专项立案监督活动”工作方案》，全国检察机关将于3月至10月开展破坏环境资源和危害食品药品安全犯罪专项立案监督活动，集中精力会同行政执法机关、公安机关排查有案不移、有案不立的破坏环境资源和危害食品药品安全犯罪线索，加大监督移送、立案的力度，切实防止以罚代刑。

自2007年贵阳清镇市人民法院成立我国第一家生态保护法庭以来，截止2014年7月，已有16个省（区、市）设立了130多环保法庭，在环境司法专门化审判方面积累了有益经验，尤其是有力地推动了环境公益诉讼的“破冰”。

为破解环境资源案件“立案难”“取证难”等问题，进一步加大环境资源案件审判力度，2014年7月3日，最高人民法院宣布成立专门的环境资源审判庭。最高人民法院环境资源审判庭的设立，对于促进和保障环境资源法律的全面正确施行，统一司法裁判尺度，切实维护人民群众环境权益，遏制环境形势的进一步恶化等方面，必将产生积极而深远的影响。随着最高法院环境资源审判庭的成立，各级法院将成立相应的专门环境资源审判机构，进一步畅通环境资源类案件的诉讼渠道。

最高法院环境资源审判庭的主要职责包括：审判第一、二审涉及大气、水、土壤等自然环境污染侵权纠纷民事案件，涉及地质矿产资源保护、开发有关权属争议纠纷民事案件，涉及森林、草原等自然资源环境保护、开发、利用等环境资源民事纠纷案件；对不服下级法院生效裁判的涉及环境资源民事案件进行审查，依法提审或裁定指令下级法院再审；对下级法院环境资源民事案件审判工作进行指导；研究起草有关司法解释等。

同日，最高人民法院还发布了《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》，就环境民事公益诉讼，加强环境资源审判机构、审判队伍和审判机制专门化建设等方面作出指导性规定。

九、深入推动大气污染等突出环境问题

2013年国合会建议：集中力量切实解决大气、水和土壤污染等突出问题，全面满足公众对良好环境质量的基本需求。

当前，大气污染已经成为公众最关心的环境问题，也是各级政府环境保护工作的重点。国合会在2013年的政策建议中指出：“全面满足公众对良好环境质量的基本需求是缓解环境与社会关系压力的根本途径。”“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三个方面的落实工作：一是地方政府全面落实

⁹彭波：“全国检察机关严肃查办环境监管渎职犯罪”，载《人民日报》2014年1月8日。朱香山，陈云飞：“广东检察机关一年查办危害环境职务犯罪626人”，载《检察日报》2014年4月14日。

行动措施的情况，加大考核问责力度；二是中央相关部门落实自身职责的情况，特别是投资、财政、税收、金融、价格、贸易、科技等配套政策的到位情况；三是区域内各地方政府联合行动的情况。”

2013 年 1 月 7 日，环保部与 31 省份签署《大气污染防治目标责任书》，明确了各地空气质量改善目标和重点工作任务。其中，北京、天津、河北确定了下降 25% 的目标，山西、山东、上海、江苏、浙江确定了下降 20% 的目标，广东、重庆确定了下降 15% 的目标，内蒙古确定了下降 10% 的目标。其他 20 个省（区、市）重点考核 PM₁₀ 年均浓度下降情况，并根据各地环境质量状况，将空气质量改善目标划分为五档：PM₁₀ 年均浓度远低于新空气质量二级标准的省份要求其持续改善，PM₁₀ 年均浓度接近二级标准或超标的省份，根据超标程度，要求其分别下降 5%、10%、12%、15%。

2014 年 6 月，京津冀及周边地区大气污染防治协作小组办公室印发《京津冀及周边地区大气污染联防联控 2014 年重点工作》。该规划将以“国十条”为基础，不同在于，规划着眼的时段更长，更具有长期指导性。此外，2014 年在京津冀地区将率先实施国家大气污染物特别排放限值，研究控制机动车使用强度的经济政策。这意味着，交通拥堵费和排污费等政策可能在区域内研究实施。

为贯彻落实《大气污染防治行动计划》、《2014-2015 年节能减排低碳发展行动方案》和《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》，强力推进重点行业大气污染治理，2014 年 7 月 25 日，环境保护部发布了《京津冀及周边地区重点行业大气污染限期治理方案》，决定在京津冀及周边地区开展电力、钢铁、水泥、平板玻璃行业（以下简称四个行业）大气污染限期治理行动。要求京津冀及周边地区 492 家企业、777 条生产线或机组全部建成满足排放标准和总量控制要求的治污工程，设施建设运行和污染物去除效率达到国家有关规定，二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘等主要大气污染物排放总量均较 2013 年下降 30% 以上。

为积极有效支撑大气污染防治工作，贯彻落实《大气十条》，科技部、环境保护部在组织实施《蓝天科技工程“十二五”专项规划》的基础上，组织相关科研单位和专家，对“十一五”以来国家科技计划中大气污染防治方面的相关科研成果及应用情况进行了全面梳理和筛选评估，并于 2014 年 3 月 3 日发布了《大气污染防治先进技术汇编》。

为了进一步提升煤电高效清洁发展水平，减少大气污染，2014 年 9 月 12 日，国家发改委发布了《煤电节能减排升级与改造行动计划（2014-2020 年）》，要求新建燃煤发电机组（含在建和项目已纳入国家火电建设规划的机组）应同步建设先进高效脱硫、脱硝和除尘设施，不得设置烟气旁路通道。东部地区（辽宁、北京、天津、河北、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东、海南等 11 省市）新建燃煤发电机组大气污染物排放浓度基本达到燃气轮机组排放限值（即在基准氧

含量 6%条件下，烟尘、二氧化硫、氮氧化物排放浓度分别不高于 10、35、50 毫克/立方米），中部地区（黑龙江、吉林、山西、安徽、湖北、湖南、河南、江西等 8 省）新建机组原则上接近或达到燃气轮机组排放限值，鼓励西部地区新建机组接近或达到燃气轮机组排放限值。支持同步开展大气污染物联合协同脱除，减少三氧化硫、汞、砷等污染物排放。

为了确保《大气污染防治目标责任书》确定的目标能够顺利完成，2014 年 5 月 27 日，国务院办公厅发布了《大气污染防治行动计划实施情况考核办法（试行）》，提出复合型大气污染严重的京津冀及周边、长三角、珠三角、重庆市等地，以 PM_{2.5} 年均浓度下降比例为质量考核指标；其他省（区、市）以 PM₁₀ 年均浓度下降比例为质量考核指标。作为《大气污染防治行动计划》（《大气十条》）重要配套政策性文件，《考核办法》明确了实行《大气十条》的责任主体与考核对象，确立了以空气质量改善为核心的评估考核思路，标志着中国最严格大气环境管理责任与考核制度的正式确立。《考核办法》设置了空气质量改善目标完成情况和大气污染防治重点任务完成情况两类指标，实施双百分制。重点选择了对空气质量改善效果显著的任务措施，建立了可量化、可评估、可考核的大气污染防治重点任务完成情况指标体系，包括产业结构调整优化、清洁生产、煤炭管理与油品供应、燃煤小锅炉整治、工业大气污染治理、城市扬尘污染控制、机动车污染防治、建筑节能与供热计量、大气污染防治资金投入、大气环境管理等 10 项子指标。考核结果报经国务院审定后，交由中共中央组织部，作为对各地领导班子、领导干部综合考核评价的重要依据。同时，实行“奖优”与“罚劣”并重，对考核结果优秀的将加大大气污染防治专项资金支持力度，不合格的将予以适当扣减。对未通过考核的，实行严格责任追究。

按照《大气污染防治行动计划实施情况考核办法（试行）》的要求，2014 年 7 月 18 日，环境保护部、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、住房城乡建设部和能源局等六部委公布了《大气污染防治行动计划实施情况考核办法（试行）实施细则》（以下简称《实施细则》）。依据《实施细则》的计分方法，国家将对空气质量改善目标任务完成情况、大气污染防治重点任务完成情况分别评分，两项评分均实行百分制。其中，京津冀及周边地区、长三角区域、珠三角区域共 10 个省（区、市）评分结果为两类得分中较低分值；其他地区评分结果为空气质量改善目标完成情况分值。

考核结果将被划分为优秀、良好、合格、不合格 4 个等级，评分结果在 90 分及以上为优秀，70 分（含）至 90 分为良好，60 分（含）至 70 分为合格，60 分以下为不合格。根据《实施细则》，空气质量改善目标考核将以细颗粒物（PM_{2.5}）、可吸入颗粒物（PM₁₀）两项指标年均浓度下降目标任务完成情况作为重要依据。两项指标考核年均浓度与上年相比不降反升的，均计 0 分。在大气污染防治重点任务完成情况评分方面，《实施细则》共列出了 10 项具体指标。

在各地政府的努力下，一些空气质量较差的地区的空气质量有所好转。例如，2014 年上半年，北京市各项大气主要污染物浓度均有所下降。其中，PM2.5 平均浓度为 91.6 微克/立方米，同比下降 11.2%；PM10、二氧化硫（SO₂）和二氧化氮（NO₂）同比分别下降 1.3%、16.4%和 4.0%；共发生空气重污染 25 天，较去年同期减少 15 天。不过，PM2.5 平均浓度 91.6 微克/立方米，与年均 35 微克/立方米的“新国标”尚存较大差距。¹⁰石家庄市通过“压煤、抑尘、减排、迁企、增绿”等措施，使得空气质量明显好转，截止 2014 年 8 月 7 日，全市“好天儿”数为 55 天，一级天 5 天，二级天 50 天。其中，上半年优良天数 43 天，已到达去年全年整体水平，优良率提高了 14.4%。¹¹

十、积极参与全球气候变化应对和适应合作

气候变化与能源和环境保护密切相关。国合会作为一个汇集国内外专家的政策讨论平台，应对和适应气候变化是国合会委员长期关心的话题。2013 年，国合会着眼长远，提出将应对气候变化纳入到国家生态文明制度建设的重要组成部分，建议：中国政府应着手研判“十三五”时期经济、社会与资源环境形势，研究未来 5-10 年绿色发展、环境保护、节能减排、应对气候变化的中长期目标和对策措施。

作为一个负责任的大国，中国一直积极参与全球气候变化应对合作。

2013 年 11 月 5 日，国家发改委发布了《中国应对气候变化的政策与行动 2013 年度报告》，全面介绍了中国应对气候变化方面所采取的一系列政策、措施、行动和取得的成效。《报告》共分九个部分，包括应对气候变化面临的形势、完善顶层设计和体制机制、减缓气候变化、适应气候变化、开展低碳发展试点示范、加强基础能力建设、全社会广泛参与、建设性参加国际谈判、加强国际交流与合作等。《报告》称，中国应对气候变化工作面临新的形势，中国政府加强了应对气候变化重大战略研究和顶层设计，进一步完善了应对气候变化的管理体制和工作机制，应对气候变化在国民经济社会发展中的战略地位显著提升。

2013 年 11 月 18 日，出席华沙气候大会的中国国家发展和改革委员会副主任解振华宣布，由国家发改委、财政部、农业部等 9 部门历时两年多联合编制完成的《国家适应气候变化战略》正式对外发布，这是中国第一部专门针对适应气候变化方面的战略规划。《国家适应气候变化战略》在充分评估了气候变化当前

¹⁰余荣华：“北京上半年空气质量有改善细颗粒物（PM2.5）浓度下降 11.2%”，载人民网，

<http://society.people.com.cn/n/2014/0710/c1008-25266601.html>，最后访问时间：2014 年 8 月 31 日。

¹¹翟相哲：“石家庄空气质量持续好转当前优良天数 55 天”，载新华网：

http://www.he.xinhuanet.com/news/2014-08/08/c_1111988544.htm，最后访问时间：2014 年 8 月 31 日。

和未中国影响的基础上，明确了国家适应气候变化工作的指导思想和原则，提出要将适应气候变化的要求纳入中国经济社会发展的全过程。截至 2020 年中国适应气候变化的主要目标是：适应能力显著增强，重点任务全面落实，适应区域格局基本形成。

2013 年 11 月 20-21 日，第十六次中国欧盟领导人会晤期间，双方共同制定《中欧合作 2020 战略规划》。双方在气候变化领域的合作包括：（1）合作建立绿色低碳发展的战略政策框架，以积极应对全球气候变化，改善环境质量和促进绿色产业合作。（2）通过开展中欧碳排放交易能力建设合作项目，推动中国碳排放交易市场建设，运用市场机制应对气候变化。加强中欧在低碳城镇、低碳社区、低碳产业园区等领域及控制温室气体排放方面的务实合作，开发低碳技术以推动可再生能源广泛利用，从而减少化石能源消费和相关排放。（3）加强在航空环境保护和可持续发展方面的合作，探讨如何处理航空对环境的影响，具体包括：探索建立中欧民航业节能减排领域长期合作机制；促进环境友好航空减排技术的研发；增进对航空排放影响的科学认识，为政策制定提供依据；致力于控制和减少航空排放的空管创新；可持续航空生物燃油的研发与推广；绿色机场的设计、建设与高效运营；各种减排措施影响的定量分析方法学和技术。

2014 年 1 月《国家发展改革委关于组织开展重点企（事）业单位温室气体排放报告工作的通知》，明确开展重点单位温室气体排放报告的责任主体为：2010 年温室气体排放达到 13000 吨二氧化碳当量，或 2010 年综合能源消费总量达到 5000 吨标准煤的法人企（事）业单位，或视同法人的独立核算单位。纳入报告名单的重点单位根据自身实际排放情况，报告二氧化碳（CO₂）、甲烷（CH₄）、氧化亚氮（N₂O）、氢氟碳化物（HFCs）、全氟化碳（PFCs）、六氟化硫（SF₆）共 6 种温室气体的排放。报告主体温室气体排放具体的核算方法以及详细的报告内容参照《国家发展改革委办公厅关于印发首批 10 个行业企业温室气体排放核算方法与报告指南(试行)的通知》[发改办气候[2013]2526 号]进行。

2014 年 2 月 15 日，外交部发布《中美气候变化联合声明》。联合声明表示，鉴于对气候变化及其日益恶化的影响已形成强有力的科学共识，以及与之相关的因化石燃料燃烧产生的空气污染问题，中美两国认识到急需采取行动应对上述双重挑战，重申将致力于为 2015 年全球应对这一挑战的成功努力做出重要贡献。中美两国将利用去年成立的中美气候变化工作组机制，通过强化政策对话，包括交流各自 2020 年后控制温室气体排放计划的有关信息，开展合作。声明介绍，在务实合作行动方面，双方已就工作组下启动的五个合作领域实施计划达成一致，包括载重汽车和其他汽车减排、智能电网、碳捕集利用和封存、温室气体数据的收集和管理、建筑和工业能效，并承诺投入相当精力和资源以确保在第六轮中美战略与经济对话前取得实质性成果。

2014 年 4 月 2 日，中国政府发表《深化互利共赢的中欧全面战略伙伴关系

——中国对欧盟政策文件》，昭示新时期对欧盟政策目标，规划今后五到十年合作蓝图。其中第八部分“气候变化、能源、环保、水利、海洋领域合作”，强调“通过部长级对话合作机制和中欧气候变化伙伴关系积极推动气候变化谈判与合作。坚持联合国气候变化框架公约原则和规定，推动达成公平有效的国际制度。加强中欧在低碳发展、市场机制、低碳城镇化、能力建设方面的务实合作。”

2014年6月17日，李克强总理访英期间，中英两国在伦敦签署了《中英气候变化联合声明》。这是中英有史以来第一次就气候变化发布联合声明。双方认为，2015年的《联合国气候变化框架公约》巴黎缔约方大会为这一全球努力提供了一个至关重要的契机，并求共同努力以促进在巴黎通过一个在公约下适用于所有缔约方的议定书、其他法律文书或具有法律效力的议定成果。双方强调，所有国家按照华沙会议决定，在第21次缔约方会议前通报他们的国家自主决定贡献十分重要。双方将共同努力，支持联合国秘书长的的工作，并维持这一强劲势头直至2015年巴黎会议。

2014年9月17日，国务院批复同意了国家发改委组织编制的《国家应对气候变化规划（2014-2020年）》，提出要努力走一条符合中国国情的发展经济与应对气候变化双赢的可持续发展之路。要坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，深化国际交流与合作，同国际社会一道积极应对全球气候变化。通过《规划》实施，到2020年，实现单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%-45%、非化石能源占一次能源消费的比重达到15%左右、森林面积和蓄积量分别比2005年增加4000万公顷和13亿立方米的目标，低碳试点示范取得显著进展，适应气候变化能力大幅提升，能力建设取得重要成果，国际交流合作广泛开展。努力实现绿色发展、低碳发展、循环发展，为携手应对全球气候变化作出积极贡献。

2014年11月12日，中国与美国发表《中美气候变化联合声明》，宣布了两国各自2020年后应对气候变化行动，认识到这些行动是向低碳经济转型长期努力的组成部分并考虑到2℃全球温升目标。美国计划于2025年实现在2005年基础上减排26%-28%的全经济范围减排目标并将努力减排28%。中国计划2030年左右二氧化碳排放达到峰值且将努力早日达峰，并计划到2030年非化石能源占一次能源消费比重提高到20%左右。这是中国首次公布排放峰值。

十一、结语

在过去一年中，合会的政策建议在政策实践中都得到了很大程度的体现。特别是多年来一直倡导的环境经济手段、立法和环境治理体系，随着生态文明制度建设的开启和《环境保护法》的修订都得到了前所未有推进。这将为未来的环境

政策制定和环境治理完善打下良好的基础。

值得一提的是，在过去一年的国合会影响力也进一步提升，特别随着 APEC 会议在中国的举办，国合会不失时机地利用这一重要机遇，推广了绿色供应链的成果与经验。过去若干年里，国合会致力于推动绿色供应链的建设，先后设立绿色供应链专题政策研究、在天津和上海开展绿色供应链的地方试点。面对区域经济合作的快速发展，国合会积累了大量的理论研究和试点经验，不失时机推动打造区域供应链的绿色化。2014 年亚太经合组织贸易部长会同意推动建设亚太绿色供应链网络，致力于提升亚太地区贸易便利化水平。2014 年 11 月 11 日，亚太经合组织第二十二次领导人非正式会议通过《北京纲领：构建融合、创新、互联的亚太》宣言，同意建立亚太经合组织绿色供应链合作网络，批准在中国天津建立首个亚太经合组织绿色供应链合作网络示范中心，并鼓励其他经济体建立示范中心，积极推进相关工作。这是国合会由关注国内环境与发展逐步向区域经济与区域发展输出经验倾斜的一个里程碑事件。

附表 国合会近年主要政策建议与 2013-2014 年政策进展

年份	国合会政策建议	政策进展
2009 年	要实现低碳经济发展的目标和任务，中国需要在技术创新、市场机制和制度建设的基础上，逐步探索和建立自愿性的碳排放交易体系，促进碳融资和技术引进，利用市场机制推动促进低碳经济发展。	<p>2013 年，北京、上海、天津、重庆、湖北、广东、深圳等 7 个省市启动碳交易试点。</p> <p>截至 2014 年 6 月，七个碳交易试点城市都已制定了碳排放交易管理办法。碳排放交易的基础法律框架初步建立。</p> <p>2014 年 4 月 29 日，国家林业局出台《关于推进林业碳汇交易工作的指导意见》，指导各地完善清洁发展机制（CDM）林业碳汇项目交易，推进林业碳汇自愿交易，旨在重点探索碳排放权交易下的林业碳汇交易。</p> <p>2014 年 8 月 6 日，国务院办公厅发布了《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》，提出到 2015 年底前试点地区全面完成现有排污单位排污权初次核定，以后原则上每 5 年核定一次。到 2017 年底基本建立排污权有偿使用和交易制度，为全面推行排污权有偿使用和交易制度奠定基础。</p>
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建项目实行环评限批。</p> <p>2014 年 5 月 27 日，国务院办公厅发布了《大气污染防治行动计划实施情况考核办法（试行）》，提出复合型大气污染严重的京津冀及周边、长三角、珠三角、重庆市等地，以 PM_{2.5} 年均浓度下降比例为质量考核指标；其他省（区、市）以 PM₁₀ 年均浓度下降比例为质量考核指标。</p> <p>2014 年 7 月 18 日，环境保护部、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、住房城乡建设部和能源局等六部委公布了《大气污染防治行动计划实施情况考核办法（试行）实施细则》，国家将对空气质量改善目标任务完</p>

		成情况、大气污染防治重点任务完成情况分别评分。
2011	促进企业绿色供应链建设，建立“绿色供应链促进中心”。	2014 年 11 月 11 日，亚太经合组织第二十二次领导人非正式会议通过《北京纲领：构建融合、创新、互联的亚太》宣言，同意建立亚太经合组织绿色供应链合作网络，批准在中国天津建立首个亚太经合组织绿色供应链合作网络示范中心，并鼓励其他经济体建立示范中心，积极推进相关工作。
2012	在天津、上海建立绿色供应链试点，推动成立天津低碳发展与绿色供应链管理服务中心	
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> <p>2014 年 6 月，京津冀及周边地区大气污染防治协作小组办公室印发《京津冀及周边地区大气污染防治联防联控 2014 年重点工作》。</p> <p>2014 年 7 月 25 日，环境保护部发布了《京津冀及周边地区重点行业大气污染限期治理方案》。</p>
2012 年	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。	2014 年 3 月 17 日，国务院印发《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》。提出要“加快绿色城市建设”
2013 年	高度关注城镇化进程中的资源环境挑战，探索绿色城镇化模式	
2013 年	“尽快完善生态文明建设的评价考核奖惩机制。组织开展绿色国民经济核算研究工作，逐步建立将资源消耗、环境损害和保护效益纳入国	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

	民经济评价体系的方法。将生态文明作为重要指标纳入地方领导干部政绩评价考核体系，建立充分体现节约环保绩效、地区差异、行业 and 部门特色、广大公众意愿的评价考核机制。	究其责任，而且应该终身追究。 2013 年 11 月中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，要纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。 2013 年 12 月，中央组织部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，树立了政绩考核新导向。 2014 年 8 月 15 日，国家发改委印发《单位国内生产总值二氧化碳排放降低目标责任考核评估办法》，指出为确保实现“十二五”碳强度降低目标，我国将把国内生产总值二氧化碳排放降低指标完成情况纳入各地区（行业）经济社会发展综合评价体系和干部政绩考核体系。
2013 年	加快修订《环境保护法》，使之适应生态文明建设要求，成为中国环境保护的基本法，并建立和修改相配套的专项法律。	2014 年 4 月，全国人大常委会通过《环境保护法》修订案。在此基础上，下一步中国将推动《大气污染防治法》和《水污染防治法》的修订工作。
2013 年	政府每年向同级人大提交的报告，应将环境与经济、社会置于同等重要的地位。	新《环境保护法》27 条规定：县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况，对发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告，依法接受监督。
2013 年	加强企业履行环境和社会责任的配套法律法规。加强公司法、环境保护法、消费者权益保护法以及劳动法等多种法律间的配合，加大对违规企业的惩戒力度；推动地方环保法庭建设，完善相关司法实践；支持环境公益诉讼，发挥社会环保团体的监督作用。	新修订的《环境保护法》进一步明确了企业的责任，要求企业建立起责任制度；同时，采纳了按日计罚、行政拘留、连带责任等处罚手段，加大了对违法行为的惩罚。2014 年 7 月，已有 16 个省（区、市）设立了 130 多环保法庭。2014 年 7 月 3 日，最高人民法院宣布成立专门的环境资源审判庭。 十八届四中全会通过的《中央发布全面推进依法治国若干重大问题决定》提出加强企业社会责任立法。
2013 年	加大绿色公共采购力度，向绿色供应链生产的产品倾斜。修改政府采购招标系统，将新能源、低排放汽	2014 年 7 月 13 日，国家机关事务管理局等五部委联合公布了《政府机关及公共机构购买新能源汽车实施方案》，明确了政府机关和公

	车纳入政府采购清单，促使成为法定采购标准的重要考核指标。	共机构公务用车“新能源化”的时间表和路线图。
2013 年	改善环境公共治理结构，建立政府——公众——企业绿色合作伙伴关系，强化企业责任，通过法律将环境权利明确为公民的基本权利，同时确定公民对等的环境责任和义务。	2014 年新修订出台的《环境保护法》对公民权利、企业责任、NGO 公益诉讼等都进行了明确规定。
2013 年	鼓励和推动城市绿色出行	2014 年 3 月 17 日，国务院印发《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》提出合理控制机动车保有量，加快新能源汽车推广应用，改善步行、自行车出行条件，倡导绿色出行

附录 2013-2014 年中国环境与发展重要政策进展

2013 年，中国共产党召开了举世瞩目的十八届三中全会，全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（简称《决定》）以前所未有的政治勇气和智慧，为中国的经济、政治、文化、社会和生态文明建设等诸多重要领域制定了全面深化改革的目标、方法、时间表和路线图。在生态文明建设领域，《决定》要求紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、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。为此，《决定》提出了一系列具体的改革方案，为中国下一步的生态文明建设指明了方向。

一年来，中国各级政府部门以生态文明为指导，积极探索环境保护新路，在污染防治和生态保护领域均取得明显成效。

一、环境与发展领域的新进展

1、经济社会发展

2013 年是新一届政府依法履职的第一年，任务艰巨而繁重。面对世界经济复苏艰难、国内经济下行压力加大、自然灾害频发、多重矛盾交织的复杂形势，

党中央、国务院团结带领全国各族人民从容应对挑战，奋力攻坚克难，圆满实现全年经济社会发展主要预期目标，改革开放和社会主义现代化建设取得令人瞩目的重大成就。国民经济平稳较快增长，国内生产总值达到 56.9 万亿元，比上年增长 7.7%。居民消费价格涨幅控制在 2.6%。城镇登记失业率 4.1%。城镇新增就业 1310 万人，创历史新高。进出口总额突破 4 万亿美元，再上新台阶。¹²财政收入稳定增长。全年全国公共财政收入 129143 亿元，比上年增加 11889 亿元，增长 10.1%；其中税收收入 110497 亿元，增加 9883 亿元，增长 9.8%。外汇储备继续增加。年末国家外汇储备 38213 亿美元，比上年末增加 5097 亿美元。年末人民币汇率为 1 美元兑 6.0969 元人民币，比上年末升值 3.1%。¹³

2、节能减排进展

2013 年，节能减排目标为：与 2012 年相比，全国单位国内生产总值能耗下降 3.7%以上，二氧化硫、化学需氧量、氨氮、氮氧化物排放总量分别下降 2%、2%、2.5%、3%。¹⁴

2013 年全国二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量和氨氮排放量同比分别减少 3.5%、4.7%、2.9%和 3.1%。¹⁵全国万元国内生产总值能耗下降 3.7%。¹⁶全面完成年度目标。此外，2013 年，万元国内生产总值用水量 121 立方米，比上年下降 6.5%。万元工业增加值用水量 68 立方米，下降 5.7%。¹⁷全年新增城镇污水日处理能力超过 1400 万吨；1.9 亿千瓦燃煤机组建成脱硝设施，脱硝机组比例超过 50%；500 万千瓦燃煤机组脱硫设施实施增容改造，燃煤电厂脱硫机组比例超过 90%；1.5 亿千瓦现役机组拆除烟气旁路，取消烟气旁路火电机组比例达 37%；新型干法水泥脱硝比例达 60%。¹⁸

¹²李克强：《政府工作报告——2014 年 3 月 5 日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上》，载中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-03/05/content_2629550.htm，最后访问时间：2014 年 8 月 14 日。

¹³国家统计局：《中华人民共和国 2013 年国民经济和社会发展统计公报》，载国家统计局网，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224_514970.html，最后访问时间：2014 年 8 月 2 日。

¹⁴《国家发展改革委关于加大工作力度确保实现 2013 年节能减排目标任务的通知》（发改环资[2013]1585 号）。

¹⁵环境保护部：《2013 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/zkqb/2013zkqb/201406/t20140605_276480.htm，最后访问时间：2014 年 8 月 2 日。

¹⁶国家统计局：《中华人民共和国 2013 年国民经济和社会发展统计公报》，载国家统计局网，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224_514970.html，最后访问时间：2014 年 8 月 2 日。

¹⁷国家统计局：《中华人民共和国 2013 年国民经济和社会发展统计公报》，载国家统计局网，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224_514970.html，最后访问时间：2014 年 8 月 2 日。

¹⁸周生贤：“深入贯彻党的十八届三中全会精神以改革创新为动力推进美丽中国建设——在 2014 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/zhxx/hjyw/201401/t20140113_266280.htm，最后访问时间：2014 年 8 月 2 日。

2013 年与 2010 年相比，全国单位国内生产总值能耗和二氧化碳排放强度分别下降 9.03%、10.68%，化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放总量与 2010 年相比分别下降 7.8%、9.9%、7.1%、2.0%。¹⁹

2014 年 8 月，根据国家发改委公布的数字，2014 年上半年单位国内生产总值能耗同比下降 4.2%，高于预期的 3.9%年度目标，这也是 09 年以来最大的降幅。

20

二、面临的环境问题及环境与发展领域工作重点

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。以当前环境保护工作的重心节能减排为例，目前节能减排部分指标完成进度滞后。6 项约束性指标中，单位 GDP 能耗和氮氧化物排放量下降率前三年分别只完成五年总任务的 54%和 20%，与 60%的进度要求还有明显差距。要实现“十二五”目标，后两年单位 GDP 能耗须年均降低 3.9%以上，氮氧化物排放量须年均下降 4.2%以上，远高于前三年平均降幅。此外，中国环境质量状况总体恶化的趋势并没有得到根本扭转。纳入约束性指标的污染物排放总量虽然在减少，部分指标有好转，但在多种污染物排放量远远超出环境容量的情况下，现阶段还难以实现环境质量全面改善。²¹

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。

2013 年 12 月召开的中央经济工作会议和 2014 年 3 月李克强总理在全国人民代表大会上作的《政府工作报告》，基本确立 2014 年环境与发展工作的重点。2014 年，环境与发展工作的重点是加快转方式调结构，促进经济持续健康发展、社会和谐稳定。

李克强总理在《政府工作报告》中指出，2014 年，政府在环境与发展领域的主要工作包括：（1）产业结构调整。对产能严重过剩的行业，强化环保、能耗、技术等标准，清理各种优惠政策，消化一批存量，严控新上增量。今年要淘汰钢铁 2700 万吨、水泥 4200 万吨、平板玻璃 3500 万标准箱等落后产能，确保“十二五”淘汰任务提前一年完成，真正做到压下来，决不再反弹。（2）强化污染防治。以雾霾频发的特大城市和区域为重点，以细颗粒物（PM2.5）和可吸入颗粒物

¹⁹2014 年 4 月 21 日，国家发展和改革委员会主任徐绍史在第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上做的《国务院关于节能减排工作情况的报告》。

²⁰定军：“李克强‘硬措施’见成效 节能减排创 6 年来最好成绩”，载中国政府网，

http://www.gov.cn/xinwen/2014-08/12/content_2733668.htm，最后访问时间：2014 年 8 月 30 日。

²¹2014 年 4 月 21 日，国家发展和改革委员会主任徐绍史在第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上做的《国务院关于节能减排工作情况的报告》。

(PM10)治理为突破口,抓住产业结构、能源效率、尾气排放和扬尘等关键环节,健全政府、企业、公众共同参与新机制,实行区域联防联控,深入实施大气污染防治行动计划。今年要淘汰燃煤小锅炉5万台,推进燃煤电厂脱硫改造1500万千瓦、脱硝改造1.3亿千瓦、除尘改造1.8亿千瓦,淘汰黄标车和老旧车600万辆,在全国供应国四标准车用柴油。实施清洁水行动计划,加强饮用水源保护,推进重点流域污染治理。实施土壤修复工程。整治农业面源污染,建设美丽乡村。

(3)推动能源生产和消费方式变革。加大节能减排力度,控制能源消费总量,今年能源消耗强度要降低3.9%以上,二氧化硫、化学需氧量排放量都要减少2%。要提高非化石能源发电比重,发展智能电网和分布式能源,鼓励发展风能、太阳能,开工一批水电、核电项目。加强天然气、煤层气、页岩气勘探开采与应用。推进资源性产品价格改革,建立健全居民用水、用气阶梯价格制度。实施建筑能效提升、节能产品惠民工程,发展清洁生产、绿色低碳技术和循环经济,提高应对气候变化能力。强化节水、节材和资源综合利用。加快开发应用节能环保技术和产品,把节能环保产业打造成生机勃勃的朝阳产业。(4)推进生态保护与建设。继续实施退耕还林还草,今年拟安排500万亩。实施退牧还草、天然林保护、防沙治沙、水土保持、石漠化治理、湿地恢复等重大生态工程。加强三江源生态保护。落实主体功能区制度,探索建立跨区域、跨流域生态补偿机制。生态环保功在当代、利在千秋。各级政府和全社会都要进一步积极行动起来,呵护好我们赖以生存的共同家园。

在《政府工作报告》中,李克强总理特别提出:“我们要像对贫困宣战一样,坚决向污染宣战。”这句话也成为2014年中国“六五环境日”的口号。

根据2014年全国环境保护工作会议上的部署,2014年环境保护的重点工作主要包括:(一)全力推进三项重点工作。大气、水体、土壤污染治理,是国务院确定的本届政府环境保护三项重点工作。我们必须以壮士断腕的决心和气魄,打好污染治理的攻坚战和持久战。(二)毫不放松抓好主要污染物总量减排。2014年确定的年度减排任务是:与2013年相比,二氧化硫、化学需氧量和氨氮排放量分别减少2%,氮氧化物排放量减少5%。力争新增城镇污水日处理能力1000万吨、烧结机烟气脱硫1.5万平方米、燃煤机组脱硝1.3亿千瓦,淘汰黄标车300万辆以上。(三)采取综合措施优化经济发展。推动建立规划环评部门联动机制,开展能源、城镇化等政策环评试点。完成中部地区发展战略环评工作,扎实推进产业园区、轨道交通等领域规划环评。继续强化建设项目环评,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,对符合扩大内需政策和环保准入要求的项目做好服务。²²

²²周生贤:“深入贯彻党的十八届三中全会精神以改革创新为动力推进美丽中国建设——在2014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/zhxx/hjyw/201401/t20140113_266280.htm,最后访问时间:2014年8月2日。

三、重大政策进展

1、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确了加快生态文明制度建设和体制改革的总体要求

2013年11月，中共中央召开了十八届三中全会，会后发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》被认为是自十一届三中全会以来力度最大的改革措施。《决定》提出要进行经济、政治、文化、社会以及生态文明建设等领域的“五位一体”的体制改革。

生态文明建设作为“五位一体”总布局中的重要一环，成为重要的改革议题之一。“全面改革”、“发展”、“生态文明”等关键词在《决定》中多次提及，“加快生态文明制度建设”作为一项重要内容被提出。

《决定》提出，紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、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。

《决定》提出，建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。

就生态环境保护管理体制而言，环境保护部提出的改革目标是，根据生态文明建设的新要求，从落实《决定》提出的有关制度入手，破除现行环境保护管理体制的弊端，加大生态环保职能和相关资源的整合力度，建立职能有机统一、运行协调高效的环境管理体制。主要包括：

一是建立和完善严格的污染防治监管体制。对所有污染物，以及点源（矿山等）、面源（农业等）、固定源（工厂等）、移动源（车、船、飞机等）等所有污染源，地表水、地下水、海洋、大气、土壤等所有纳污介质的污染防治实施严格监管，实现环境污染的全防全控。二是建立和完善严格的生态保护监管体制。对草原、森林、湿地、海洋、河流等所有自然生态系统，野生动植物、生物物种、生物安全等生物多样性，以及自然保护区、森林公园、自然遗迹等所有保护区域进行整合，实施监管。三是建立和完善严格的核与辐射安全监管体制。统一监管民用核设施、核技术利用、铀矿冶炼、核与辐射事故，建立统一的核与辐射安全监管及应急响应体系，形成独立、权威的核与辐射安全监管体制。四是建立和完善严格的环境影响评价体制。对战略环评、规划环评、项目环评，以及海洋工程、海岸工程、水土保持等领域环境污染和生态影响的环评进行管理，避免多头负责、重复审批。五是建立和完善严格的环境执法体制。将环境执法力量进行整合，明

确环境执法地位,强化环境执法权威,建立监督有力、独立高效的环境执法体制。改革完善“国家监察、地方监管、单位负责”的环境监管体制。六是建立和完善严格的环境监测预警体制。将地表水、地下水、海洋等环境监测资源进行整合,建立陆海统筹、天地一体的环境监测预警体制,为环境管理提供有力的基础保障。

23

专栏一《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》关于加快生态文明制度建设的论述

建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境。

(51) 健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。建立空间规划体系,划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制。健全能源、水、土地节约集约使用制度。

健全国家自然资源资产管理体制,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责。

(52) 划定生态保护红线。坚定不移实施主体功能区制度,建立国土空间开发保护制度,严格按照主体功能区定位推动发展,建立国家公园体制。建立资源环境承载能力监测预警机制,对水土资源、环境容量和海洋资源超载区域实行限制性措施。对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。

探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计。建立生态环境损害责任终身追究制。

(53) 实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。加快自然资源及其产品价格改革,全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。坚持使用资源付费和谁污染环境、谁破坏生态谁付费原则,逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间。稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围,调整严重污染和地下水严重超采区耕地用途,有序实现耕地、河湖休养生息。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制,提高工业用地价格。坚持谁受益、谁补偿原则,完善对重点生态功能区的生态补偿机制,推动地区间建立横向生态补偿制度。发展环保市场,推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度,建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制,推行环境污染第三方治理。

(54) 改革生态环境保护管理体制。建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度,独立进行环境监管和行政执法。建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。健全国有林区经营管理体制,完善集体林权制度改革。及时公布环境信息,健全举报制度,加强社会监督。完善污染物排放许可制,实行企事业单位污染物排放总量控制制度。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度,依法追究刑事责任。

²³周生贤:“深入贯彻党的十八届三中全会精神以改革创新为动力推进美丽中国建设——在2014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/zhxx/hjyw/201401/t20140113_266280.htm,最后访问时间:2014年8月2日。

2、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明将生态环境保护作为加强社会主义法律体系建设、完善立法的重点领域之一

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。全面推进依法治国的总目标是，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

《决定》提出将保护生态环境作为加强立法的重点立法领域。用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设。《决定》为未来完善环境领域的立法指明了方向。在依法行政理念的指导下，通过制定相关的执法解释、指导意见及配套措施成为落实《环境保护法》的重要工作。

《决定》还就行政执法提出了要求。进行行政执法体制改革，推进包括环境资源领域在内的综合执法改革。严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，健全行政法和刑事司法衔接机制，坚持严格规范公正文明执法。依法惩处各类违法行为，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。完善执法程序，建立执法全过程记录制度。建立健全行政裁量权基准制度，全面落实行政执法责任制。

3、《环境保护法》修订取得重大进展

国合会在 2013 年的政策建议中提出：“加快修订《环境保护法》，使之适应生态文明建设要求，成为中国环境保护的基本法，并建立和修改相配套的专项法律。”

2014 年 4 月 24 日，全国人大常委会通过了被称为“史上最严”的新《环境保护法》。

长期以来，诞生于计划经济体制时代、已经实施 25 年的环保法，与经济社会发展特征和新理念明显不相适宜，存在诸多根本性问题。同时，长期单纯追求 GDP 增速的粗放发展模式，导致我国环境形势日益严峻。喝上干净的水，呼吸新鲜的空气成了人民群众的期盼，环境问题已经成为中国最大的民生问题。党的十八大提出“美丽中国、永续发展”的概念，并首次将生态文明写入党章。十八届三中全会《决定》中，生态文明体制改革成为重要议题之一。在此背景下，如何从立法层面缓解公众的环境恐惧，平衡公众诉求与经济发展关系，探索中国环境保护新路，已成为中国发展改革的重要命题。²⁴

2012 年 8 月 27 日，十一届全国人大常委会第二十八次会议对环保法修正案草案进行首次审议。在此后两年的时间里，《环境保护法》的修改目标从“有限修改”转变为“全面充实”，经过两次公开征求意见和四次审议之后，2014 年 4 月 24 日，《环境保护法》修订草案终于在全国人大常委会获得通过。

修订后的《环境保护法》宣示了“经济社会发展与环境保护相协调”的环境优先思想，实现了从“政策法”到“实施法”的转变，是中国环境立法史上的又一重要里程碑。²⁵新《环境保护法》进一步明确了政府对环境保护的监督管理职责，完善了生态保护红线、污染物总量控制、环境与健康监测及影响评价、跨行政区域联合防治等环境保护基本制度，强化了企业污染防治责任，加大了对环境违法行为的法律制裁力度，专章规定了信息公开和公众参与，明确了有权提起环境公益诉讼的社会组织的范围。法律条文也从最初的 47 条增加到 70 条。

新修订的《环境保护法》在几个重要领域内都有所突破。第一个突破是推动建立基于环境承载能力的绿色发展模式。党的十八届三中全会决定要求，建立资源环境承载能力监测预警机制，对环境容量等超载区域实行限制性措施，探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产离任审计，建立生态环境损害责任终身追究制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。新修订的《环境保护法》要求建立资源环境承载能力监测预警机制，实行环保目标责任制和考核评价制度，制定经济政策应充分考虑对环境的影响，对未完成环境质量目标的地区实行环评限批，分阶段、有步骤地改善环境质量等。这些规定将成为推行绿色国民经济核算，建立基于环境承载能力的发展模式，促进中国经济绿色转型的重要依据。

第二个突破是推动多元共治的现代环境治理体系。习近平总书记提出，要推进国家治理体系和治理能力现代化。环境保护是现代国家治理的重要内容，是政府的基本公共职能。新修订的《环境保护法》在推进环境治理现代化方面迈出了新步伐。它改变了以往主要依靠政府和部门单打独斗的传统方式，体现了多元共

²⁴王玮：“回应各方期盼，新环保法一路走来”，载《中国环境报》2014 年 4 月 30 日。

²⁵汪劲：“环境立法史上的又一里程碑”，载《人民日报》2014 年 4 月 25 日第 5 版。

治、社会参与的现代环境治理理念。其中，各级政府对环境质量负责，企业承担主体责任，公民享有知情权、参与权和监督权，符合条件的社会组织可以提起环境公益诉讼，新闻媒体进行舆论监督。²⁶

针对此前备受诟病的“违法成本低”问题，新《环境保护法》对违法企业规定了按日计罚和行政拘留制度，并赋予环保部门相应的强制执行权。同时进一步强化了政府特别是政府决策主要领导人对环境质量的責任。在给环境监管部门赋予更大执法权力的同时，也相应规定了环境监管失职行为的制裁措施，包括主要负责人引咎辞职。

4、其它重要宏观政策

将生态保护作为实现可持续农业的长效机制。2014 年 1 月，中共中央国务院下发《中共中央、国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》，提出要改善农村环境，确保广大人民群众“舌尖上的安全”，同时将加强生态建设力度作为促进农业可持续发展保障机制之一，要求抓紧划定生态保护红线。继续实施天然林保护；加强沙化土地封禁保护；加大天然草原退牧还草工程实施；加大海洋生态保护力度，加强海岛基础设施建设。严格控制渔业捕捞强度，继续实施增殖放流和水产养殖生态环境修复补助政策。实施江河湖泊综合整治、水土保持重点建设工程，开展生态清洁小流域建设。

生态安全列为“国家安全体系”。2014 年 4 月 15 日，习近平主席主持召开了中央国安委第一次会议。会议首次提出“总体国家安全观”(“一观”)和“中国特色国家安全道路”(“一路”)。“总体国家安全观”既重视传统安全，又重视非传统安全，构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的“国家安全体系”。

²⁶参见“环保部：新《环保法》最大限度凝聚了各方共识”，载环境保护部网：

http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201404/t20140427_271054.htm，最后访问时间：2014 年 9 月 1 日。