

# 中国环境与发展重要政策进展与国合会政策建议影响

## （2014—2015）

编写说明.....	2
前言 .....	3
一、深化生态文明法治建设，落实最严格的环保法.....	4
二、以改善环境质量为导向，集中力量解决突出环境问题.....	6
三、推动环境保护市场建设，加强公私合作及第三方治理.....	10
四、遵循发展和保护相统一的理念，推进绿色经济政策.....	13
五、发挥社会组织和公众作用，以“互联网+”促进公众参与和监督.....	15
六、建立严格的约束机制，划定并严守生态红线.....	16
七、参与全球环境治理，应对气候变化.....	17
八、结语.....	19
附表 2014 年国合会的政策建议与《生态文明体制改革总体方案》提出的改革措施对照表.....	21
附录 2014-2015 年中国环境与发展重要政策进展 .....	24
一、 环境与发展领域的新进展.....	24
1、经济社会发展 .....	24
2、节能减排进展 .....	24
二、 面临的环境问题及环境与发展领域工作重点.....	25
三、 重大政策进展.....	27
1.《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》进一步完善了生态文明建设的顶层设计.....	27
2.中央全面深化改革领导小组第十四次会议通过的《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》、《环境保护督察方案（试行）》、《生态环境监测网络建设方案》为生态文明建设提供了坚实的体制和制度保障 .....	28
3.关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见.....	30

## 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地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八份报告。第一部分以 2014 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(2014 年 11 月至 2015 年 10 月)与这些建议相关的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的政策背景。

## 前言

2015 年是“十二五”收官之年、全面深化改革的关键之年、全面推进依法治国的开局之年、稳增长调结构的紧要之年。2014 年 10 月，中国共产党第十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，在生态文明建设方面，要求“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，促进生态文明建设。”从而为未来中国环境法治的进一步完善和环境立法的工作重点指明了方向。

2015 年 1 月 1 日，“史上最严”的新《环境保护法》正式开始实施。在各级政府和环保部门的大力推动下，中国的环境执法较之前有了脱胎换骨的变化。《决定》提出的“用严格的法律制度保护生态环境”在法律文本和执法实践两个层面上都得到了体现。

2015 年《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》先后发布，这两个文件是对中国生态文明建设进行顶层设计的基本文件，也是当前和今后一个时期推动我国生态文明建设的纲领性文件。

1

2015 年 10 月 26 日-29 日，中共中央委员会第十八届五中全会还审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。建议提出了全面建成小康社会新的目标，其中包括生态环境质量总体改善，内容涵盖生产方式和生活方式绿色、低碳水平，能源资源开发利用效率，能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量，主要污染物排放总量，主体功能区，生态安全屏障等相关目标。建议还提出要以提高环境质量为核心，实行最严格的环境保护制度，形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。

回顾过去一年，在环境与发展领域，新政策和举措亮点频出（见附录：2014-2015 年中国环境与发展重要政策进展），中国各级政府部门以建设生态文明、践行依法治国为指导，积极探索环境保护的新路。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依据成为了政策现实。特别是 2014 年，国合会在“绿色发展的管理制度创新”这一主题下，围绕绿色转型和制度创新提出的政策建议很多都成了生态文明顶层设计的重要组成部分。（见附表：2014 年国合会的政策建议与《生态文明体制改革总体方案》提出的改革措施对照表）。

---

<sup>1</sup>参见赵超，陈炜伟：“生态文明建设明确时间表和路线图——访国家发展改革委主任徐绍史”，载新华网，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/05/c\\_1115187800.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/05/c_1115187800.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 4 日。

## 一、深化生态文明法治建设，落实最严格的环保法

国合会在 2014 年的政策建议中提出：推动建立体现生态文明建设目标的环境法治体系，加强环境执法和监管，尽快制定新《环境保护法》相关条款实施细则。

2015 年 1 月 1 日，“史上最严”的新《环境保护法》开始施行，各级政府以及环保部门充分抓住这一有利时机，出台了一系列实施细则，加大环境执法力度，使得环保执法威慑力大大提升。

2014 年 11 月，国务院办公厅印发《关于加强环境监管执法的通知》，提出严格依法保护环境，推动监管执法全覆盖；对各类环境违法行为“零容忍”，加大惩治力度；积极推行“阳光执法”，严格规范和约束执法行为；明确各方职责任务，营造良好执法环境；增强基层监管力量，提升环境监管执法能力等 5 个方面的政策措施。

为了配合新《环境保护法》的实施，环境保护部发布了《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》、《企业事业单位环境信息公开办法》和《环境保护公众参与办法》。

国合会在 2014 年的政策建议中提出：“建立一个法定、权威和独立的环保部门和公安机关联合执法机制，提高执法监督实效。”鉴于新《环境保护法》规定了可以对某些存在严重违法行为的企业的负责人实施行政拘留，2014 年 12 月，公安部、环保部、工信部、农业部、国家质量监督检验检疫总局联合发布了《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》，明确了需要移送公安机关处以行政拘留的案件的类型以及移送的程序。

2015 年 3 月 15 日，李克强总理会见中外记者时强调：环保法的执行不是棉花棒，是杀手锏。对违法违规排放的企业，不论是什么样的企业，坚决依法追究，甚至要让那些偷排偷放的企业承受付不起的代价。<sup>2</sup>

2015 年 1-8 月，全国范围内实施按日连续处罚案件共 405 件，罚款数额近 3.3 亿元；实施查封、扣押案件共 2400 件；实施限产、停产案件共 1524 件。全国移送行政拘留案件 1116 起，移送涉嫌环境污染犯罪案件 1029 件。<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> “李克强：环保法的执行不是棉花棒 是杀手锏”，载新华网，

[http://news.xinhuanet.com/politics/2015lh/2015-03/15/c\\_134067800.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015lh/2015-03/15/c_134067800.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 10 日。

<sup>3</sup> 陈吉宁：“高举生态文明旗帜 大力推进生态环境保护”，载中国环境网，

<http://www.cenews.com.cn/ztbd1/20151009/>，最后访问时间：2015 年 10 月 10 日。

为了规范环境执法，提升执法人员的执法水平，2015 年 4 月，环境保护部发布了《环境执法人员行为规范》和《全国环境监察系统 2015-2017 年干部教育培训实施方案》。

除了严格企业的环境法律责任之外，新《环境保护法》也加强了政府的环境保护责任。环境保护部根据 2014 年 5 月发布的《环境保护部约谈暂行办法》，共对 13 个城市的主要负责人进行约谈，督促地方政府及有关单位切实履行环境保护职责，推动解决了一批突出环境问题。<sup>4</sup>

可以说，经过大半年的严格执法，“史上最严”的新《环境保护法》已经在各级政府部门、企业和公众心目中确立起了一个“威严”的形象，“违法成本低”的状况开始扭转。

国合会在 2012 年的政策建议中提出：“修订相关法律，为区域大气污染防治提供法律保障。目前实施的《大气污染防治法》已不能适应新形势下的大气污染防治要求，需要进行修订，为有关新型污染物的相应政策措施提供法律支持。一是把对人体健康有重要影响的 PM2.5 和臭氧（O<sub>3</sub>）作为中国大气污染防治的核心内容；二是把空气质量改善作为大气环境管理的核心内容，进一步明确城市政府在其辖区大气质量达标管理中的责任和义务；三是进一步强化对违法行为的处罚，提高大气环境违法成本。”“建立明确、统一、完整的区域大气污染防治管理机制。构建区域内统一的环境决策协商机制，建立区域环境影响评价会商机制，实施区域重污染天气应急联动，保障预警、应急信息及时传达给公众。”2015 年 8 月 29 日，全国人大常委会通过了新修订的《大气污染防治法》，自 2016 年 1 月 1 日起施行。新大气法抓住了大气环境质量改善这个主线，增加了“大气污染防治标准和限期达标规划”、“重点区域大气污染联合防治”、“重污染天气应对”等三章内容，规定了地方政府对辖区大气环境质量负责、环境保护部对省级政府实行考核、未达标城市政府应当编制限期达标规划、上级环保部门对未完成的下级政府负责人实行约谈和区域限批等一系列制度措施，为大气污染防治工作全面转向以质量改善为核心提供了法律保障。此外，新《大气污染防治法》大幅度提高了对于企事业单位和其他生产经营者的环境违法行为的处罚力度。

国合会在 2014 年的政策建议中提出：“大力推动环境司法。强化环境司法实践，推动环境和司法部门之间的协调，加强环境法庭和环境法官队伍建设。”

“健全环境公益诉讼制度，强化生态环境损害赔偿和责任追究，强化司法机关追究环境违法行为的责任和能力。”

---

<sup>4</sup>陈吉宁：“高举生态文明旗帜 大力推进生态环境保护”，载中国环境网，<http://www.cenews.com.cn/ztbd1/20151009/>，最后访问时间：2015 年 10 月 10 日。

环境公益诉讼领域，新《环境保护法》规定了环境公益诉讼制度。为了保障新《环境保护法》生效之后环境公益诉讼制度能够顺利实施，最高人民法院于2015年1月发布了《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，对新《环境保护法》公益诉讼条款的关键性措辞进行了解释，并对环境公益诉讼案件适用的程序以及救济方式作出了详细的规定。最高人民法院、民政部、环境保护部还发布了《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》，对三部门在环境公益诉讼案件中的沟通和协调事宜作出了规定。

为了贯彻落实十八届四中全会提出的“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”，2015年7月，全国人大常委会作出了《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》，授权最高人民检察院在生态环境和资源保护等领域开展提起公益诉讼试点。试点地区确定为北京、内蒙古、吉林、江苏、安徽、福建、山东、湖北、广东、贵州、云南、陕西、甘肃十三个省、自治区、直辖市。提起公益诉讼前，人民检察院应当依法督促行政机关纠正违法行为、履行法定职责，或者督促、支持法律规定的机关和有关组织提起公益诉讼。试点期限为二年，自本决定公布之日起算。

普通环境污染侵权司法救济领域，2015年6月，最高人民法院发布了《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》，明确提出“因污染环境造成损害，不论污染者有无过错，污染者应当承担侵权责任。污染者以排污符合国家或者地方污染物排放标准为由主张不承担责任的，人民法院不予支持。”此外，还对环境污染共同侵权如何分担责任、污染受害人和加害人如何承担举证责任、证据认定、承担责任的方式等作出了明确的规定。此外，为了加强环境司法的理论研究，2015年5月，最高人民法院成立了“环境资源司法研究中心”。

## 二、以改善环境质量为导向，集中力量解决突出环境问题

国合会在2013年的政策建议中提出：“集中力量切实解决大气、水和土壤污染等突出环境问题，全面满足公众对良好环境质量的基本需求。”

2014年底以来，环境污染防治工作以“大气十条”和“水十条”的实施为载体，在大气污染防治、水污染防治、土壤污染防治等重点环境领域实施了一系列举措。

在大气污染防治领域，各级政府和环保部门继续深入落实《大气十条》，打好治气攻坚战。

2014年11月，环境保护部印发了《关于加强重污染天气应急预案编修工作的函》，指导和督促地方人民政府加强重污染天气应急预案编修和管理工作，积极应对重污染天气。



2014 年 11 月，环境保护部相继印发了《珠三角及周边地区重点行业大气污染限期治理方案》和《长三角地区重点行业大气污染限期治理方案》，决定在珠三角及周边地区（广东省、江西省、湖南省、广西壮族自治区、海南省）和长三角地区（上海市、江苏省、浙江省、安徽省）开展电力、钢铁、水泥、平板玻璃行业大气污染限期治理行动。2015 年 4 月，中共中央政治局审议通过《京津冀协同发展规划纲要》。国务院副总理张高丽强调，落实《京津冀协同发展规划纲要》，应当在生态环保等领域率先取得突破。要加强协作、联防联控，在推动京津冀协同发展中有效治理大气污染。<sup>5</sup>

2015 年 4 月，环境保护部制定并会同国家质检总局发布了《石油炼制工业污染物排放标准》（GB31570-2015）、《石油化学工业污染物排放标准》（GB31571-2015）、《合成树脂工业污染物排放标准》（GB31572-2015）、《无机化学工业污染物排放标准》（GB 31573-2015）、《再生铜、铝、铅、锌工业污染物排放标准》（GB31574-2015）和《火葬场大气污染物排放标准》（GB13801-2015）等 6 项国家大气污染物排放标准。至此，“大气十条”要求制定大气污染物特别排放限值的 25 项重点行业排放标准已全部完成。

2015 年 5 月，环境保护部发布了《2015 年全国大气污染防治工作要点》，明确了 34 项任务，涉及 20 个部门，且每项任务均规定了具体的牵头和参加部门。该《工作要点》提出全国地级及以上城市可吸入颗粒物（PM<sub>10</sub>）年均浓度要比 2013 年下降 3%，重点区域细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）年均浓度要比 2013 年下降 7%。

2015 年 6 月，第十二届全国人大常委会第十五次会议听取了环境保护部部长陈吉宁受国务院委托所作的《关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》。陈吉宁介绍了各级政府为了控制大气污染采取的主要措施、取得的积极进展以及下一步的工作安排。

种种举措之下，2014 年，全国环境空气质量有所改善，全国 338 个地级以上城市可吸入颗粒物（PM<sub>10</sub>）年均浓度 95 微克 / 立方米，比 2013 年下降 2.1%；实施新环境空气质量标准的 74 个城市细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）年均浓度 64 微克 / 立方米，同比下降 11.1%；京津冀、长三角、珠三角等区域 PM<sub>2.5</sub> 年均浓度同比分别下降 12.3%、10.4%、10.6%。<sup>6</sup>2015 年上半年，三大重点区域 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度实现了大幅下降。其中，京津冀同比下降 22%，长三角下降 16.2%，珠三角下降 20.5%，74 个重点城市平均下降 17.1%。<sup>7</sup>2015 年，中央财政拟划拨 115 亿元专项资金用

---

<sup>5</sup> “张高丽：在推动京津冀协同发展中有效治理大气污染”，载新华网，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/19/c\\_1115339319.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/19/c_1115339319.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 4 日。

<sup>6</sup> 陈吉宁：《关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》，载人民网，<http://npc.people.com.cn/n/2015/0629/c14576-27225781.html>，最后访问时间：2015 年 8 月 6 日。

<sup>7</sup> 史小静：“治污成效初显现 改善任务仍艰巨——2015 年上半年环境污染防治工作综述”，载《中国环境报》2015 年 8 月 3 日。

于大气污染防治，截至 2015 年 8 月，已分两批拨付 106 亿元，用于北京、河北、河南等 11 省市治污。<sup>8</sup>

水污染防治领域，各地深入贯彻落实《水污染防治行动计划》，打好治水攻坚战。

2015 年 4 月，国务院发布了《水污染防治行动计划》（以下简称《水十条》）。和《大气十条》一样，《水十条》提出了治理水污染的目标和各项具体措施。

国合会在 2014 年的政策建议中提出：“应制定未来 10-20 年的绿色转型路线图，包括大气、水、土壤等环境质量改善的路线图和时间表，……尽早迎来环境质量全面改善的转折点。”

《水十条》提出，水污染防治的工作目标是：到 2020 年，全国水环境质量得到阶段性改善，污染严重水体较大幅度减少，饮用水安全保障水平持续提升，地下水超采得到严格控制，地下水污染加剧趋势得到初步遏制，近岸海域环境质量稳中趋好，京津冀、长三角、珠三角等区域水生态环境状况有所好转。到 2030 年，力争全国水环境质量总体改善，水生态系统功能初步恢复。到本世纪中叶，生态环境质量全面改善，生态系统实现良性循环。主要指标包括：到 2020 年，长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河等七大重点流域水质优良（达到或优于Ⅲ类）比例总体达到 70%以上，地级及以上城市建成区黑臭水体均控制在 10%以内，地级及以上城市集中式饮用水水源水质达到或优于Ⅲ类比例总体高于 93%，全国地下水质量极差的比例控制在 15%左右，近岸海域水质优良（一、二类）比例达到 70%左右。京津冀区域丧失使用功能（劣于Ⅴ类）的水体断面比例下降 15 个百分点左右，长三角、珠三角区域力争消除丧失使用功能的水体。到 2030 年，全国七大重点流域水质优良比例总体达到 75%以上，城市建成区黑臭水体总体得到消除，城市集中式饮用水水源水质达到或优于Ⅲ类比例总体为 95%左右。

《水十条》提出了十大项，三十五小项具体措施，明确了水环境质量目标导向，把各类水体、各个区域的水环境质量状况，作为检验各项工作的终极标准。与《大气十条》相比，《水十条》在每个小项的具体措施之后加上了具体的牵头部门和参加部门，使得各项工作的分工更加明确，而且这些部门不仅包括政府部门，还包括“中央组织部”这样的考核领导干部政绩的党的机关。

为了贯彻落实 2015 年《政府工作报告》关于“再解决 6000 万农村人口饮水安全问题”的要求，2015 年 6 月，环保部和水利部联合发布了《关于加强农村

---

<sup>8</sup>史小静：“治污成效初显现 改善任务仍艰巨——2015 年上半年环境污染防治工作综述”，载《中国环境报》2015 年 8 月 3 日。



饮用水水源保护工作的指导意见》，要求地方各级环保部门要会同有关部门，参照《饮用水水源保护区标志技术要求》《集中式饮用水水源环境保护指南(试行)》等文件，结合农村环境综合整治工作，开展水源规范化建设，加强水源周边生活污水、垃圾及畜禽养殖废弃物的处理处置，综合防治农药化肥等面源污染。2015年6月，水利部、发展改革委、财政部等联合发布了《关于进一步加强农村饮水安全工作的通知》，要求地方各级人民政府要按照饮水安全保障行政首长负责制和《全国农村饮水安全工程“十二五”规划》的要求，将农村饮水安全保障工作纳入对政府领导干部考核的内容，各有关部门要加强协调，密切协作，进一步加大工作力度，完善政策支持，加强指导帮扶，强化监督检查，共同做好农村饮水安全保障工作。

2015年8月，十二届全国人大常委会第十六次会议举行联组会议，就全国人大常委会执法检查组关于检查《水污染防治法》实施情况的报告进行专题询问。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江参加审议和询问。国务院副总理汪洋代表国务院到会应询，国务院办公厅、环境保护部、国家发改委、科技部、工信部、财政部，国土资源部、住房和城乡建设部、水利部和农业部等相关部门负责人出席会议。

土壤污染防治领域，《土十条》即将出台，治土攻坚战已经打响。

继“大气十条”、“水十条”相继发布后，被称为“土十条”的《土壤污染防治行动计划》即将出台。

2015年1月，环境保护部公布了《土壤环境质量标准》(GB 15618-1995)的修订草案《农用地土壤环境质量标准》与《建设用地土壤污染风险筛选指导值》的征求意见稿，向社会公开征求意见，为“土十条”的出台提供了技术保障。

2015年3月7日，环境保护部部长陈吉宁在十二届全国人大三次会议举行的记者会上表示，要解决土壤污染问题，主要要做好四个方面的工作，第一，要建立相应的法律制度和标准体系。让土壤污染治理做到有法可依，有规可循。第二，加强工矿企业的环境监管。切断土壤污染的源头，遏制土壤污染扩大的趋势。第三，对污染的土地实行分级分类管理，做好污染的管控，避免这些污染扩散和扩大。第四，通过试点示范，建立适合中国国情的污染治理技术体系，逐步推动土壤污染的风险管控和治理修复。<sup>9</sup>

2015年3月8日，在全国政协十二届三次会议提案办理协商会上，环保部副部长李干杰表示，“土十条”从一年多之前开始有关研究编制工作，经过了几

---

<sup>9</sup> “环保部就全面加强环境保护答记者问”，载新华网，  
<http://www.xinhuanet.com/politics/2015lh/zhibo/20150307c/index.htm>

十稿的修改完善，两次征求了有关部门和地方政府的意见后，目前在环保部内已经走完了相应的审批程序，在进一步修改后将提交国务院审议，有望年内尽快出台。<sup>10</sup>

为突出重点，提高专项资金效益，2015 年 5 月，环境保护部联合财政部发布了《关于开展重点区域重金属污染防治竞争性评审工作的通知》，开展重点区域重金属污染防治竞争性评审，甘肃白银市等 30 个地市被确定为 2015 年重金属污染防治专项资金支持对象。

### 三、推动环境保护市场建设，加强公私合作及第三方治理

国合会在 2014 年的政策建议中提出：“环境基础设施的建设运营鼓励公私合作模式，降低投资成本，提高运营绩效。”

在公私合作领域，2014 年 11 月，国务院发布了《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》，《意见》指出，要在公共服务、资源环境、生态建设、基础设施等重点领域进一步创新投融资机制，充分发挥社会资本特别是民间资本的积极作用。《意见》第二部分“创新生态环保投资运营机制”提及的重点领域包括“推动环境污染治理市场化”：在电力、钢铁等重点行业以及开发区（工业园区）污染治理等领域，大力推行环境污染第三方治理，通过委托治理服务、托管运营服务等方式，由排污企业付费购买专业环境服务公司的治污减排服务，提高污染治理的产业化、专业化程度。稳妥推进政府向社会购买环境监测服务。建立重点行业第三方治污企业推荐制度。

2014 年 12 月，国家发改委发布了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》，从项目适用范围、部门联审机制、合作伙伴选择、规范价格管理、开展绩效评价、做好示范推进等方面，对开展政府和社会资本合作（PPP）提出具体要求。《指导意见》指出，各地可根据当地实际及项目特点，通过授予特许经营权、政府补贴或购买服务等措施，灵活运用建设-经营-转让（BOT）、建设-拥有-运营（BOO）、建设-拥有一经营-转让（BOOT）等多种模式，切实提高项目运作效率。同时，随《指导意见》一并印发了《政府和社会资本合作项目通用合同指南》，按照平等合作、互惠互利、依法合规等原则，针对不同模式合作项目的投融资、建设、运营、移交等阶段，从合同各方的权责配置、风险分担、违约处理、政府监管、履约保证等方面，提出合同编制的注意事项及有关要求，供 PPP 项目参与各方参考借鉴。

---

<sup>10</sup>刘欢，李云路：“环保部副部长：土壤污染防治行动计划有望年内出台”，载新华网，[http://news.xinhuanet.com/gongyi/2015-03/09/c\\_127559013.htm](http://news.xinhuanet.com/gongyi/2015-03/09/c_127559013.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 5 日。

国合会在 2014 年的政策建议中提出：“培育发挥环保组织的作用，营造有利于其发展的社会环境。制定相关法规，保护社会组织的合法权益，规范其行为；建立有利于为社会组织提供公共和私人资金、有利于政府购买其服务的机制”。2014 年 12 月，财政部、民政部发布了《关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知》，《通知》要求，各地要为社会组织充分发挥作用给予政策支持和引导。鼓励采取孵化培育、人员培训、项目指导、公益创投等多种途径和方式，提升社会组织承接政府购买服务的能力。此外，要按照突出公共性和公益性原则，逐步扩大承接政府购买服务的范围和规模。充分发挥社会组织在公共服务供给中的独特功能和作用，在购买民生保障、社会治理、行业管理等公共服务项目时，同等条件下优先向社会组织购买。

2015 年 2 月，环保部发布了《关于推进环境监测服务社会化的指导意见》，明确了全面放开和有序放开的环境监测服务事项。其中，全面放开的环境监测服务事项包括：排污单位污染源自行监测、环境损害评估监测、环境影响评价现状监测、清洁生产审核、企事业单位自主调查等环境监测活动。因地制宜、有序放开的环境监测服务事项包括：环境质量自动监测站和污染源自动监测设施的运行维护、固体废物和危险废物鉴别等监测业务。凡适合社会力量承担的，环境保护行政主管部门均可依据本行政区实际情况，选择采取委托、承包、采购、名录管理等方式交由社会力量承担。同时，要加强对社会环境监测机构事中和事后监管，会同相关部门共同出台相关管理政策和办法，推动环境监测服务社会化工作的制度化、体系化、规范化。

2015 年 4 月，财政部、环境保护部联合发布了《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》。根据该《意见》，饮用水水源地环境综合整治将成为推进政府和社会资本合作的重点领域。为建立投资回报机制，《意见》强调综合采用使用者付费、政府可行性缺口补助、政府付费等方式，分类支持经营性、准公益性和公益性项目，并通过土地开发、生态旅游等收益创造能力较强的配套项目资源吸引社会资本参与。《意见》要求地方各级财政部门逐步从“补建设”向“补运营”、“前补助”向“后奖励”转变。

2015 年 5 月，国务院办公厅转发了财政部、国家发改委、人民银行制定的《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》，指出在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，广泛采用政府和社会资本合作模式，对统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作具有战略意义。

在环境污染第三方治理领域，2015 年 1 月，国务院办公厅发布了《关于推行环境污染第三方治理的意见》，提出到 2020 年，环境公用设施、工业园区等重点领域第三方治理取得显著进展，污染治理效率和专业化水平明显提高，社会资本进入污染治理市场的活力进一步激发。环境公用设施投资运营体制改革基本

完成，高效、优质、可持续的环境公共服务市场化供给体系基本形成；第三方治理业态和模式趋于成熟，涌现一批技术能力强、运营管理水平高、综合信用好、具有国际竞争力的环境服务公司。《意见》明确，强化政策引导和支持。完善和落实价格收费政策，实施差别电价水价。加大财税支持力度，研究明确税收优惠政策。开展节能环保信贷资产证券化，研究推进能效贷款、碳金融产品、节能减排收益权和排污权等质押融资。支持符合条件的第三方治理企业上市融资、发行企业债券、中期票据等。

**国合会在 2013 年的政策建议中提出：“系统改革环境影响评价和社会影响评价机制。制定明确的问责制度，对履行评估程序不严格、造成‘评估失灵’的干部严格问责。”**

环评制度是环境保护领域的主要制度，是贯彻“预防原则”的主要制度抓手。然而实践中经常发生环评弄虚作假的情形，一个重要的原因就在于一些环评单位与负责审批环评文件的环保部门之间存在利益关系。《环境影响评价法》明确规定：“为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构，不得与负责审批建设项目环境影响评价文件的环境保护主管部门或其他有关审批部门存在任何利益关系。”2015 年 2 月，中央巡视组发现“环评技术服务市场‘红顶中介’现象突出，容易产生利益冲突和不当利益输送”，要求“限期完成环评机构脱钩改制，规范环评技术服务市场”。2015 年 3 月 23 日，环保部发布了《全国环保系统环评机构脱钩工作方案》。

2015 年 3 月，环保部又发布了《关于严格廉洁自律、禁止违规插手环评审批的规定》，禁止环保系统行政机关副科级以上领导干部，企事业单位、社会团体相当于副科级以上领导干部及其亲属插手环评审批，2015 年 3 月，环保部发布了《环境影响评价机构资质管理廉政规定》，严禁负责环境影响评价机构资质审查、技术审核和日常管理的工作人员进行妨碍环境影响评价资质审查和技术审核工作廉洁、独立、客观、公正开展的活动，违者将依法追究法律责任。

与此同时，2015 年 3 月，环保部还发布了《关于进一步加强环评违法项目责任追究的通知》，要求各级环境保护部门应当严格依法对存在“未批先建”“擅自实施重大变动”等环评违法行为的建设项目实施行政处罚。

按照中央简政放权的要求，国务院于 2014 年 12 月提出，除了重特大项目之外，不再将环评（海洋环评）审批作为核准制项目的前置条件。2015 年 3 月，环境保护部对审批环境影响评价文件的建设项目目录再次进行了调整，发布了《环境保护部审批环境影响评价文件的建设项目目录（2015 年本）》，将火电站、热电站、炼铁炼钢、有色冶炼、国家高速公路、汽车、大型主题公园等 32 项建设项目环评审批权限下放至省级环境保护部门。2015 年 4 月，又发布了新的《建设项目环境影响评价分类管理名录》，将 13 类项目由编制环境影响报告

书降为编制报告表或填报登记表。两项举措一个放权一个简政，进一步优化了环评审批环节和流程。

2015年4月，环境保护部出台《建设项目环境影响后评价管理办法(试行)》，从适用情形、责任主体、评价内容、时限方式、后评价机构资质和管理要求等方面对环境影响后评价工作作出规范，突出了建设单位环保主体责任和属地环保部门监管责任。

## 四、遵循发展和保护相统一的理念，推进绿色经济政策

长期以来，国合会积极倡导通过实施绿色经济政策促进中国经济的绿色转型。国合会在2014年的政策建议中提出：“**尽快落实国家鼓励环境保护的各项财税、物价、金融等政策。**”“**完善财政贴息机制，鼓励绿色贷款。建议财政部门、发展改革与银行监管部门和金融机构合作，制订一套科学、有效、便捷的对绿色项目的贴息计划。**”继2012年发布《绿色信贷指引》之后，2015年1月，中国银监会和国家发改委联合发布了《能效信贷指引》。该《指引》所称“能效信贷”是指银行业金融机构为支持用能单位提高能源利用效率，降低能源消耗而提供的信贷融资，能效信贷包括用能单位能效项目信贷和节能服务公司合同能源管理信贷两种信贷方式，银行业金融机构分别向用能单位和节能服务公司提供信贷支持。《指引》明确能效信贷重点服务领域为工业节能、建筑节能、交通运输节能以及其他与节能项目、服务、技术和设备有关的重要领域。《指引》根据能效项目重要特征，从技术类型、涉及主体、市场潜力三个方面，为银行业金融机构开展能效信贷提供思路和业务切入点，鼓励银行业金融机构在有效控制风险和商业可持续的前提下，重点支持符合国家产业政策或行业规划的能效项目。

国合会在2014年的政策建议中提出：“**改革资源税。资源税从价计征。根据资源级差，对石油征收10%-15%资源税，对进口石油征收同等税率的资源税；对煤炭征收10%-15%资源税，对进口煤炭征收同等税率资源税。**”2014年10月，财政部发布了《关于实施煤炭资源税改革的通知》，规定自2014年12月1日起在全国范围内实施煤炭资源税从价计征改革。煤炭资源税税率幅度为2%-10%，具体适用税率由省级财税部门在上述幅度内，根据本地区清理收费基金、企业承受能力、煤炭资源条件等因素提出建议，报省级人民政府拟定。为落实《关于实施煤炭资源税改革的通知》规定的煤炭资源税优惠政策，2015年4月，国家税务总局和国家能源局发布了《关于落实煤炭资源税优惠政策若干事项的公告》。2015年7月，国家税务总局发布了《煤炭资源税征收管理办法（试行）》，明确了煤炭计税价格的确定方法、运费扣减范围、洗选煤折算率、混合销售与混合洗选的计税方法等内容。

国合会在 2014 年的政策建议中提出：“设立环境税。根据污染者付费原则对污染物排放征收环境税。” 2015 年 6 月，国务院法制办公室发布了《关于〈中华人民共和国环境保护税法（征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，公开向全社会征求意见。《征求意见稿》对环境保护税的征税对象、计税依据、应纳税额作出了明确规定，其规定的税额标准与现行排污费的征收标准基本一致。对超标、超总量排放污染物的，加倍征收环保税。纳税人排放应税大气污染物和水污染物低于排放标准 50%以上且未超过污染物排放总量控制指标的，省级人民政府可以决定在一定期限内减半征收环境保护税。

2015 年 8 月初，十二届全国人大常委会向社会公布了最新调整过的立法规划，《环境保护税法》、《增值税法》、《资源税法》、《房地产税法》、《关税法》、《船舶吨位税法》、《耕地占用税法》等七大税法被补充进本届人大五年立法规划，释放出税收法定进程提速的重要信号。<sup>11</sup>

2013 年 9 月国务院发布的《大气十条》提出“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。”为了推动环境管理模式从“底线约束”向“底线约束”与“先进带动”并重转变，2015 年 1 月，国家发改委、财政部、工信部、国管局、能源局、质检总局、标准委发布了《能效“领跑者”制度实施方案》，《方案》指出，对能效领跑者给予政策扶持，引导企业、公共机构追逐能效“领跑者”。适时将能效领跑者指标纳入强制性能效、能耗限额国家标准，完善标准动态更新机制，不断提高能效准入门槛。

2015 年 7 月，环境保护部联合财政部、国家发改委、工信部联合发布了《环保“领跑者”制度实施方案》。环保“领跑者”是指同类可比范围内环境保护和治理环境污染取得最高成绩和效果即环境绩效最高的产品。《方案》对环保“领跑者”提出了具体要求，其中包括：推行绿色供应链环境管理，注重产品环境友好设计，采用高效的清洁生产技术，达到国际先进清洁生产水平，全生命周期污染排放较低；产品为量产的定型产品，性能优良，达到产品质量标准要求，近一年内产品质量国家监督抽查中，该品牌产品无不合格等。同时，《方案》明确，环保“领跑者”遴选和发布工作委托第三方机构开展，每年遴选和发布一次。政府部门将通过建立标准动态更新机制、加强管理、完善激励政策、扩大宣传推广等手段，保障“领跑者”制度的建立。

---

<sup>11</sup>韩洁，任峰，陈菲：“房地产税法增值税法等七大税法列入立法规划”，载新华网，[http://news.xinhuanet.com/house/sjz/2015-08-06/c\\_1116159100.htm](http://news.xinhuanet.com/house/sjz/2015-08-06/c_1116159100.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 15 日。



## 五、发挥社会组织和公众作用，以“互联网+”促进公众参与和监督

国合会历来重视信息公开和公众参与在环境保护中的重要作用。国合会在2013年的政策建议中提出：“完善企业社会与环境责任信息披露制度，提高透明度”“发挥媒体特别是新媒体的作用，提高信息公开、舆论监督和公众参与决策的整体水平。将新媒体技术充分运用到环境信息披露体系中，建设环境决策民意平台。”2014年又从推动国家治理能力现代化的角度上提出，加强环境保护社会治理，形成多元共治格局。

2014年12月，环境保护部发布了《企业事业单位环境信息公开办法》，作为新《环境保护法》的配套规章之一。《企业事业单位环境信息公开办法》详细规定了哪些企业需要公开环境信息、需要公开哪些环境信息、通过何种途径公开环境信息以及违反信息公开义务应当受到的处罚。2015年7月，环境保护部发布了《环境保护公众参与办法》，作为环境保护领域综合性的公众参与部门规章，该《办法》规定了环境保护公众参与的范围、参与的方式、公众意见的作用以及对公众意见的反馈、公众举报的途径、环保部门如何支持环境公益诉讼、环保部门购买社会组织服务等内容。为环境保护公众参与提供了重要的制度保障，进一步明确和突出了公众参与在环境保护工作中的分量和作用。

鉴于新媒体时代的到来，中国政府也更加重视通过新媒体进行环境信息公开和公众参与。2015年7月，国务院发布了《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》，在“‘互联网+’绿色生态”中，提出“建立环境信息数据共享机制，统一数据交换标准，推进区域污染物排放、空气环境质量、水环境质量等信息公开，通过互联网实现面向公众的在线查询和定制推送。加强对企业环保信用数据的采集整理，将企业环保信用记录纳入全国统一的信用信息共享交换平台。”

2015年6月，首届全国环境互联网会议在济南召开。围绕“互联网+”时代环境传播面临的机遇和挑战、环保部门与媒体如何良性互动、环保部门与网络名人如何取得共识等主题展开讨论。环境保护部副部长潘岳提出，要善于应用互联网和新媒体，促进环境管理和环境执法转型，进一步推动环境法治。要充分利用互联网和新媒体创造的有利条件，更有力地打击违法排污企业，构建新媒体与传统媒体相融合的环境宣传教育大格局。<sup>12</sup>在这次会议上，还举行了环境保护部官方微博、微信上线及全国环境新媒体联盟成立仪式，发布了环保类政务新媒体榜单。一些地方通过新媒体进行环境信息公开和公众参与已经取得了很大的成效。

<sup>12</sup> “潘岳要求环保部门善用互联网和新媒体 推动社会共治 促进环境法治”，载环境保护部网，[http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201506/t20150601\\_302697.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201506/t20150601_302697.htm)，最后访问时间：2015年8月10日。



例如，山东省环境保护厅自 2013 年 5 月份开通官方微博@山东环境，之后山东省 17 个地级市环保政务微博全部开通，曲阜、邹平、兖州、青州、临朐等 100 多个区县级环保局也纷纷开通了环保政务微博，公开环保信息和工作动态、解决公众举报的环境问题，开创了“线上交流互动，线下执法联动”的三级环保政务微博体系。<sup>13</sup>。

## 六、建立严格的约束机制，划定并严守生态红线

生态保护是建设生态文明的应有之义。划定生态红线是进行生态保护的有效途径。一年来，中国政府在生态保护和划定生态红线方面做出了诸多努力。

2015 年 3 月，环保部否决小南海水电站一事引发了舆论的高度关注。“小南海”水电站在建设之初，由于选址位于长江上游珍稀特有鱼类国家级自然保护区内，因此调整了保护区的范围，曾经引发了广泛争议。而环境保护部在 2015 年 3 月 20 日印发的《关于金沙江乌东德水电站环境影响报告书的批复》中称：

“不得在向家坝水电站坝址至三峡水利枢纽库尾长江干流河段和支流岷江、赤水河河段等自然保护区范围内，再规划和建设小南海水电站、朱杨溪水电站、石碛水电站及其它任何拦河坝(闸)等涉水工程。”对于否决“小南海”水电站的原因，环保部称：“过去 10 年，长江上游珍稀、特有鱼类国家级自然保护区因金沙江下游一期工程建设等因素进行了两次调整，自然保护区结构和功能已受到较大影响。未来该流域开发必须严格按照主体功能定位，严守生态保护红线，切实严格依法保护长江上游珍稀、特有鱼类国家级自然保护区”。尽管舆论对于环保部的决定存在争议，但主流意见赞同和支持环保部的决定，由此可见公众对于生态保护的重要性有了更为深刻的认识。

国合会在 2014 年的政策建议中提出：“建议国务院尽快制定《生态保护红线管理办法》，对生态保护红线的定义与内涵、划定方法、管理体制等作出规定。”2015 年 5 月，环境保护部发布了《生态保护红线划定技术指南》，要求各地按照该指南要求和环境保护部的统一部署，组织开展本地区生态保护红线划定工作。2015 年 7 月，环境保护部办公厅发布了《关于召开生态保护红线划定和管理协调组第一次会议的通知》，协调组成员包括国家发改委、工业和信息化部、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、林业局、气象局、能源局、海洋局。会议内容是研究生态保护红线划定总体思路，讨论《生态保护红线管理办法》，审议上报国务院的《生态保护红线划定工作方案》。

---

<sup>13</sup> “环保系统政务双微排行榜发布”，载中国环境网，

[http://www.cenews.com.cn/sylm/hjyw/201506/t20150601\\_793074.htm](http://www.cenews.com.cn/sylm/hjyw/201506/t20150601_793074.htm)，最后访问时间：2015 年 7 月 24 日。

国合会在 2014 年的政策建议中提出：“划定海洋生态保护红线。通过海洋生态功能区划和海洋其他空间规划，划定海洋生态保护红线，维护海洋生态系统和滨海湿地的生态安全。”2015 年 7 月，国家海洋局发布了《国家海洋局海洋生态文明建设实施方案》（2015-2020 年），这是我国首个有关海洋生态文明建设的专项总体方案，为我国“十三五”期间海洋生态文明建设提供了路线图和时间表。

该《实施方案》提出在全国建立海洋生态红线制度，将重要、敏感、脆弱海洋生态系统纳入海洋生态红线区管控范围并实施强制保护和严格管控。实施海洋生态红线区常态化监测与监管，确保海洋生态红线区划得定、守得住。《实施方案》还提出了未来几年与海洋生态红线划定有关的工作路线图：2015 年，发布《国家海洋局关于全面建立实施海洋生态红线制度的若干意见》和《全国海洋生态红线划定技术指南》，沿海地方以省为单位开展海洋生态红线选划。2016 年，完成全国海洋生态红线划定工作，形成海洋生态红线区监测评估方法体系，发布各海区海洋生态红线监督检查实施办法。2018 年，实现海洋生态红线区的业务化监测和管理。

过去一年中，在生态保护领域其他比较重要的政策进展还包括：2015 年 5 月，环境保护部、发展改革委、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局、中科院、国家海洋局等十部委联合发布了《关于进一步加强涉及自然保护区开发建设活动监督管理的通知》，明确提出自然保护区属于禁止开发区域，严禁在自然保护区内开展不符合功能定位的开发建设活动。要求地方各有关部门近期要对本行政区自然保护区内存在的开发建设活动进行一次全面检查。检查重点为自然保护区内开展的采矿、探矿、房地产、水（风）电开发、开垦、挖沙采石，以及核心区、缓冲区内的旅游开发建设等其他破坏资源和环境的活动。2015 年 5 月，国家林业局发布了《关于严格禁止围垦占用湖泊湿地的通知》，要求地方各级林业主管部门，要主动协调相关部门，将辖区内湖泊湿地纳入地方主体功能区规划的禁止开发区范畴，确保在国土生态空间规划体系中对湖泊湿地实施严格保护。

## 七、参与全球环境治理，应对气候变化

国合会历来重视气候变化应对问题，多次向中国政府提出应对气候变化方面的政策建议。作为一个负责任的大国，中国在过去的一年中，在国内和国际层面均积极开展应对气候变化工作。国合会在 2014 年的政策建议提出，把应对气候变化，实现碳排放峰值作为绿色转型的重要内容，应制定未来 10-20 年的绿色

**转型路线图，确保 2030 年左右或更早实现二氧化碳排放达到峰值，尽早迎来环境质量全面改善的转折点。**

国内层面，在七个地方碳交易试点陆续启动一年半后，适用于全国碳市场建设的国家碳交易管理办法终于出台。2014 年 12 月，国家发改委发布了《碳排放权交易管理暂行办法》。在配额分配上，《碳排放权交易管理暂行办法》体现了“中央统一制定标准和方案、地方负责具体实施而拥有一定灵活性”的思路，国务院碳交易主管部门（即国家发改委）将负责重点排放单位标准的确定和最终名单的确认，确定国家以及各省、自治区和直辖市的排放配额总量、预留配额的数量、配额免费分配方法和标准。配额分配在初期将以免费分配为主，适时引入有偿分配，并逐步提高有偿分配的比例。在交易场所和方式上，全国市场的交易场所和方式将更为统一。《碳排放权交易管理暂行办法》规定，国务院碳交易主管部门负责确定碳排放权交易机构并对其业务实施监督。在碳核算和核查方面，规定重点排放单位应根据国家标准或国务院碳交易主管部门公布的企业温室气体排放核算与报告指南，制定排放监测计划，每年编制其上一年的温室气体排放报告。

国际合作层面，中国先后与美国、印度、巴西和欧盟发表关于气候变化的联合声明，并且向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交了应对气候变化国家自主贡献文件《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》。

2014 年 11 月，中美在北京发布中美气候变化联合声明。中国国家主席习近平和美国总统奥巴马宣布了两国各自 2020 年后应对气候变化行动。美国计划于 2025 年实现在 2005 年基础上减排 26%-28% 的目标并将努力减排 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。2015 年 9 月，中美再次发表气候变化联合声明，中国提出要在 2017 年建成全国碳市场。

2015 年 5 月，中印两国政府发表了《中华人民共和国政府和印度共和国政府关于气候变化的联合声明》。双方提出，作为最大的两个发展中国家，尽管面临社会和经济发展和消除贫困方面的巨大挑战，中国和印度均通过制定和实施减缓和适应的计划、政策和措施，正在采取雄心勃勃的国内应对气候变化行动。

2015 年 5 月，中巴两国政府发表了《中华人民共和国政府和巴西联邦共和国政府关于气候变化的联合声明》。双方重申将致力于在今年年底法国巴黎举行的联合国气候变化会议上，达成一项平衡、全面、公平和富有雄心的公约下协议。中国和巴西将携手与其他缔约方，特别是“基础四国”其他成员一道为实现此目标而努力。

2015 年 6 月，中国和欧盟发布了《中欧气候变化联合声明》，双方致力于携手努力推动 2015 年巴黎气候大会达成一项富有雄心、具有法律约束力的协议，加强公约的实施。双方敦促发达国家为发展中国家特别是易受气候变化不利影响

的发展中国家开展有力度的减缓和适应行动提供和动员强化资金支持，并认可其他国家的补充的支持。双方重申发达国家所承诺的目标，即在有意义的减缓行动和实施透明度背景下，到 2020 年每年联合动员 1000 亿美元以满足发展中国家的需要。

2015 年 6 月，中国向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交了应对气候变化国家自主贡献文件《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》，提出二氧化碳排放 2030 年左右达到峰值并争取尽早达峰。中国确定的 2020 年行动目标是：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比重达到 15%左右，森林面积比 2005 年增加 4000 万公顷，森林蓄积量比 2005 年增加 13 亿立方米。2030 年行动目标是：二氧化碳排放 2030 年左右达到峰值并争取尽早达峰；单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 60%-65%，非化石能源占一次能源消费比重达到 20%左右，森林蓄积量比 2005 年增加 45 亿立方米左右。<sup>14</sup>

2015 年 11 月，中法两国元首签署《中法元首气候变化联合声明》。双方强调了气候变化的紧迫性，表明两国共同努力应对这一全球性严峻挑战的政治意愿，对联合国气候变化巴黎会议涉及的重点问题达成的一系列共识。双方表示坚定决心携手并与其他国家领导人一道努力，达成一项富有雄心、具有法律约束力的巴黎协议。

## 八、结语

在过去一年中，国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集中力量解决大气、水和土壤污染等突出环境问题、绿色经济政策、推进环保领域公私合作、建立“多元共治”的环境治理体系等，随着生态文明制度建设的深入和新《环境保护法》的实施都得到了前所未有的推进。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。

回顾过去一年中国政府的环境与发展政策，我们可以发现，中国生态文明建设的顶层设计及“多元共治”的局面已经初步形成：

首先，生态文明建设的顶层设计基本成型。从《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中关于“加快生态文明制度建设”的规定，到《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》，再到《生态文明体制改革总体方案》，可以看出，生态文明建设的顶层设计，已经逐渐从“理念”“政策”层面，深入到“具体操作”层面。

---

<sup>14</sup> “我国提交应对气候变化国家自主贡献文件”，载国家发改委网，[http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201506/t20150630\\_710204.html](http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201506/t20150630_710204.html)，最后访问时间：2015 年 8 月 9 日。

其次，加强政府以及党政领导的责任。这一年来出台的法律法规和政策，一个很重要的主题就在于把之前比较“虚化”的政府在环境保护中的职责以及党政领导人的个人责任落到实处。无论是“约谈”、“区域限批”、“党政同责”，目的都在于通过严格的追责调动各级地方政府及其领导人环境保护的积极性，确保环境保护的目标能够不折不扣地得以实现。

再次，通过信息公开、公众参与、环境公益诉讼等充分发挥公众在环境决策和监督环境违法行为中的作用。中国政府越来越认识到信息公开和公众参与在环境保护中的积极作用，进一步拓展了公众参与的渠道，充分利用互联网平台发布环境信息、与公众进行互动及受理公众举报，这些举措不但有利于促进政府和企业做出更明智的环境决策，弥补政府环境执法资源的不足，也有利于提升政府的公信力。

最后，通过市场的力量提升环境保护的水平。环境保护既要靠政府，也要靠市场。这一年来，中国政府一方面加大了环境执法的力度（“大棒”），另一方面也明显加大了经济激励的力度（“胡萝卜”）。通过对环保和能效“领跑者”的奖励，推进绿色信贷、环境税改革、排污权交易及全国碳市场的建立，鼓励公私合作及第三方治理等，全面提升企业自觉履行环境保护法定义务和社会责任的积极性。

2015 年是全面贯彻落实中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》的开局之年，也是“十二五”规划的收官之年。当前，生态文明建设的顶层设计已经基本成型，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。我们期待，在即将开始实施的“十三五”规划中，中国的生态文明建设能够取得更大的成就。

**附表 2014 年国合会的政策建议与《生态文明体制改革总体方案》提出的改革措施对照表**

2014 年国合会的政策建议	《生态文明体制改革总体方案》
按照生态系统管理方式，建立职能科学、结构优化、权责统一、运行高效的生态环保管理体制。	（十三）完善自然资源监管体制。将分散在各部门的有关用途管制职责，逐步统一到一个部门，统一行使所有国土空间的用途管制职责。
整合分散在各部门的污染防治职能，实现所有污染源、污染物和环境介质的统一监管。	（四十）完善环境保护管理制度。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，将分散在各部门的环境保护职责调整到一个部门，逐步实行城乡环境保护工作由一个部门进行统一监管和行政执法的体制。
加强环境执法和监管。尽快制定新《环境保护法》相关条款实施细则，建立一个法定、权威和独立的环保部门和公安机关联合执法机制，提高执法监督实效。	（四十）有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量，建立权威统一的环境执法体制，充实执法队伍，赋予环境执法强制执行的必要条件和手段。完善行政执法和环境司法的衔接机制。
优先制定落实公众参与、信息公开、环境诉讼的具体制度。	（三十八）健全环境信息公开制度。全面推进大气和水等环境信息公开、排污单位环境信息公开、监管部门环境信息公开，健全建设项目环境影响评价信息公开机制。健全环境新闻发言人制度。引导人民群众树立环保意识，完善公众参与制度，保障人民群众依法有序行使环境监督权。建立环境保护网络举报平台和举报制度，健全举报、听证、舆论监督等制度。
改革并继续实施污染物总量控制制度。研究制定包括主要污染物排放、煤炭消费、二氧化碳排放的全面总量控制制度。	（十九）建立能源消费总量管理和节约制度。逐步建立全国碳排放总量控制制度和分解落实机制，建立增加森林、草原、湿地、海洋碳汇的有效机制，加强应对气候变化国际合作。
出台污染物排放许可制度相关法规和实施细则，将排污单位纳入统一监管。改革环境影响评价制度和“三同时”制度，做好与排污许可制度的衔接。	（三十五）完善污染物排放许可制。尽快在全国范围建立统一公平、覆盖所有固定污染源的企业排放许可制，依法核发排污许可证，排污者必须持证排污，禁止无证排污或不按许可证规定排污。
强化生态环境损害赔偿和责任追究，强	（三十九）严格实行生态环境损害赔偿

化司法机关追究环境违法行为的责任和能力。	制度。强化生产者环境保护法律责任，大幅度提高违法成本。健全环境损害赔偿方面的法律制度、评估方法和实施机制，对违反环保法律法规的，依法严惩重罚；对造成生态环境损害的，以损害程度等因素依法确定赔偿额度；对造成严重后果的，依法追究刑事责任。
环境基础设施的建设运营鼓励公私合作模式，降低投资成本，提高运营绩效。	（四十一）培育环境治理和生态保护市场主体。鼓励各类投资进入环保市场。能由政府和社会资本合作开展的环境治理和生态保护事务，都可以吸引社会资本参与建设和运营。通过政府购买服务等方式，加大对环境污染第三方治理的支持力度。
开展重点区域地方政府的环境审计。制定政府环境审计办法，明确地方各级政府、党政领导干部为环境审计的主要对象。强化政府环境审计的独立性、公开性和透明度。探索建立人民代表大会下的政府环境与资源一体化的审计制度。	（五十）对领导干部实行自然资源资产离任审计。在编制自然资源资产负债表和合理考虑客观自然因素基础上，积极探索领导干部自然资源资产离任审计的目标、内容、方法和评价指标体系。以领导干部任期内辖区自然资源资产变化状况为基础，通过审计，客观评价领导干部履行自然资源资产管理责任情况，依法界定领导干部应当承担的责任，加强审计结果运用。在内蒙古呼伦贝尔市、浙江湖州市、湖南娄底市、贵州赤水市、陕西延安市开展自然资源资产负债表编制试点和领导干部自然资源资产离任审计试点。
改革资源税，资源税从价计征。设立环境税。	（三十一）加快资源环境税费改革。加快推进资源税从价计征改革，逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间，在华北部分地区开展地下水征收资源税改革试点。加快推进环境保护税立法。
实行能源消费总量控制目标。	（十九）建立能源消费总量管理和节约制度。合理确定全国能源消费总量目标，并分解落实到省级行政区和重点用能单位。
建立基于风险的银行和评级公司绿色信贷体系。银行和评级公司在项目评估中引入环境风险因素，建立绿色信贷体系。强化银行对贷款的环境风险控制，减少绿色项目的融资成本。	（四十五）建立绿色金融体系。推广绿色信贷，研究采取财政贴息等方式加大扶持力度，鼓励各类金融机构加大绿色信贷的发放力度，明确贷款人的尽职免责要求和环境保护法律责任。建立绿色评级体系以及公益性的环境成本核算和影响评估体系。



实行强制性绿色保险。在石油和天然气开采、石油化工、钢铁、塑料等行业强制投保。	（四十五）建立绿色金融体系。在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度。
建立上市公司和发债企业的环境信息披露机制。要求上市公司和发行债券的企业定期发布社会责任报告，披露其环境影响信息。	（四十五）建立绿色金融体系。建立上市公司环保信息强制性披露机制。
将部分国土面积确定为国家生态保护红线。生态保护红线应依据中国的生态问题、生态敏感性和生态系统服务重要性空间特征划定。生态保护红线总量将涵盖大部分（但可能不是全部）现有的保护区。	（十一）健全国土空间用途管制制度。将用途管制扩大到所有自然生态空间，划定并严守生态红线，严禁任意改变用途，防止不合理开发建设活动对生态红线的破坏。
进一步明确和整合中国现有不同类型的保护区功能定位与管理体制，建立由自然保护区、国家公园、风景名胜区、农业种质资源保护区、生态功能保护区等类型构成的自然保护地体系。	（十二）建立国家公园体制。加强对重要生态系统的保护和永续利用，改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、地质公园、森林公园等的体制，对上述保护地进行功能重组，合理界定国家公园范围。
<p>加快推进和完善生态补偿制度。坚持“谁污染谁付费，谁破坏谁赔偿，谁保护谁受益”的原则，调动地方政府特别是财政困难地区政府保护环境的积极性。</p> <p>综合考虑建立土地权属与利益相关者生态补偿长效机制，将生态补偿直接支付到生态保护红线区的土地所有者或经营者，以生态保护红线区为重点布局重大生态建设工程。依据生态保护红线区面积及保护成效，完善生态转移支付政策，实现生态转移支付强度与生态保护红线区域面积和保护成效挂钩。</p>	<p>（三十二）完善生态补偿机制。探索建立多元化补偿机制，逐步增加对重点生态功能区转移支付，完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。制定横向生态补偿机制办法，以地方补偿为主，中央财政给予支持。鼓励各地区开展生态补偿试点，继续推进新安江水环境补偿试点，推动在京津冀水源涵养区、广西广东九洲江、福建广东汀江—韩江等开展跨地区生态补偿试点，在长江流域水环境敏感地区探索开展流域生态补偿试点。</p> <p>（三十三）完善生态保护修复资金使用机制。按照山水林田湖系统治理的要求，完善相关资金使用管理办法，整合现有政策和渠道，在深入推进国土江河综合整治的同时，更多用于青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带等国家生态安全屏障的保护修复。</p>

# 附录 2014-2015 年中国环境与发展重要政策进展

## 一、环境与发展领域的新进展

### 1、经济社会发展

2014 年是全面深化改革的开局之年。面对复杂多变的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，党中央、国务院团结带领全国各族人民，坚持稳中求进的工作总基调，积极适应经济发展新常态，实现了经济社会持续稳步发展。

2014 年，中国国内生产总值达到 63.6 万亿元，比上年增长 7.4%，在世界主要经济体中名列前茅。城镇新增就业 1322 万人，高于上年。居民消费价格上涨 2%。粮食产量达到 1.21 万亿斤，消费对经济增长的贡献率上升 3 个百分点，达到 51.2%，服务业增加值比重由 46.9%提高到 48.2%，新产业、新业态、新商业模式不断涌现。全年全国一般公共预算收入 140350 亿元，比上年增加 11140 亿元，增长 8.6%，研究与试验发展经费支出与国内生产总值之比超过 2%。全国居民人均可支配收入实际增长 8%，快于经济增长；农村居民人均可支配收入实际增长 9.2%，快于城镇居民收入增长；农村贫困人口减少 1232 万人；6600 多万农村人口饮水安全问题得到解决。改革开放有新的突破，全面深化改革系列重点任务启动实施，本届政府减少 1/3 行政审批事项的目标提前实现。<sup>15</sup>

### 2、节能减排进展

2014 年，全国化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放总量同比分别下降 2.47%、2.90%、3.40%、6.70%。<sup>16</sup>单位 GDP 能耗强度下降 4.8%，是近年来最大降幅。<sup>17</sup>各项减排目标均超额完成<sup>18</sup>。至 2015 年上半年，全国化学需氧量排放

---

<sup>15</sup>李克强：“政府工作报告——2015 年 3 月 5 日在第十二届全国人民代表大会第三次会议上”，载中华人民共和国中央人民政府网，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content\\_2835101.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content_2835101.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 3 日。

<sup>16</sup>环境保护部：“2014 年《中国环境状况公报》”，载环境保护部网，[http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2014zkgb/201506/t20150605\\_302991.htm](http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2014zkgb/201506/t20150605_302991.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 3 日。

<sup>17</sup>李克强：“政府工作报告——2015 年 3 月 5 日在第十二届全国人民代表大会第三次会议上”，载中华人民共和国中央人民政府网，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content\\_2835101.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content_2835101.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 3 日。

<sup>18</sup>2014 年，节能减排的目标为：与 2013 年相比，单位 GDP 能耗、化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放量分别下降 3.9%、2%、2%、2%、5%以上。参见《国务院办公厅关于印发 2014-2015 年节能减排低碳发展行动方案的通知》（国办发〔2014〕23 号），2014 年 5 月 15 日。

总量 1138.3 万吨，氨氮排放总量 118.6 万吨，二氧化硫排放总量 989.1 万吨，氮氧化物排放总量 1002.8 万吨，<sup>19</sup>四项主要污染物提前半年完成“十二五”规划目标。

2014 年全年新增城镇污水日处理能力 1070 万吨，2.6 亿千瓦燃煤机组实施脱硝改造，2.4 亿千瓦燃煤机组实施除尘改造，1.3 亿千瓦燃煤机组脱硫实施增容改造；3.6 万平方米钢铁烧结机安装烟气脱硫设施，6.5 亿吨水泥熟料产能新型干法生产线安装脱硝设施。<sup>20</sup>

随着减排力度的提高，环境质量也有了明显改善。2014 年首批实施新环境空气质量标准的 74 个城市 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度比 2013 年下降 11.1%。2015 年前 8 个月，京津冀地区 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度与 2013 年同期相比下降 29%；北京达标天数增加 23 天，重污染天数减少 22 天。

## 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，但目前的环境恶化的趋势并未得到根本扭转。在经济新常态下，环保工作面临新的挑战。一方面，经济增长下行压力加大，企业生产经营困难增多，一些地方政府和企业治污力度有所减弱；另一方面，公众对于环境质量恶化的容忍度降低，环境纠纷极易引发群体性事件，环保工作面临着巨大的压力。

认识新常态，适应新常态，引领新常态，是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。环境保护工作也必须放在经济发展新常态中进行考量。

2014 年 12 月召开的中央经济工作会议和 2015 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 2015 年环境与发展工作的重点。2014 年，环境与发展工作的重点是顺应人民群众对良好生态环境的期待，推动形成绿色低碳循环发展新方式。<sup>21</sup>

2014 年 12 月召开的中央经济工作会议指出，从资源环境约束看，过去能源资源和生态环境空间相对较大，现在环境承载能力已经达到或接近上限，必须顺应人民群众对良好生态环境的期待，推动形成绿色低碳循环发展新方式。2015 年，要坚持不懈推进节能减排和保护生态环境，既要有立竿见影的措施，更要有

---

<sup>19</sup> “环境保护部发布 2015 年上半年各省、自治区、直辖市主要污染物排放量数据公报”，载环境保护部网，[http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201509/t20150906\\_309369.htm](http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201509/t20150906_309369.htm)，最后访问时间：2015 年 9 月 6 日。

<sup>20</sup> 环境保护部：“2014 年《中国环境状况公报》”，载环境保护部网，[http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2014zkqb/201506/t20150605\\_302991.htm](http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2014zkqb/201506/t20150605_302991.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 3 日。

<sup>21</sup> “中央经济工作会议在京举行”，载新华网，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-12/11/c\\_1113611795.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-12/11/c_1113611795.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 3 日。

可持续的制度安排，坚持源头严防、过程严管、后果严惩，治标治本多管齐下，朝着蓝天净水的目标不断前进。<sup>22</sup>

李克强总理在《政府工作报告》中指出，2015 年，政府在与环境与发展领域的主要工作包括：（1）要打好节能减排攻坚战。二氧化碳排放强度要降低 3.1% 以上，化学需氧量、氨氮排放都要减少 2% 左右，二氧化硫、氮氧化物排放要分别减少 3% 左右和 5% 左右。（2）改善环境质量。深入实施大气污染防治行动计划，实行区域联防联控，推动燃煤电厂超低排放改造，促进重点区域煤炭消费零增长。推广新能源汽车，治理机动车尾气，提高油品标准和质量，在重点区域内重点城市全面供应国五标准车用汽柴油。2005 年底前注册营运的黄标车要全部淘汰。积极应对气候变化，扩大碳排放权交易试点。实施水污染防治行动计划，加强江河湖海水污染、水污染源和农业面源污染治理，实行从水源地到水龙头全过程监管。推行环境污染第三方治理。做好环保税立法工作。严格环境执法，对偷排偷放者出重拳，让其付出沉重的代价；对姑息纵容者严问责，使其受到应有的处罚。

（3）开发绿色能源，推动绿色消费。大力发展风电、光伏发电、生物质能，积极发展水电，安全发展核电，开发利用页岩气、煤层气。控制能源消费总量，加强工业、交通、建筑等重点领域节能。积极发展循环经济，大力推进工业废物和生活垃圾资源化利用。我国节能环保市场潜力巨大，要把节能环保产业打造成新兴的支柱产业。（4）推动生态保护。推进重大生态工程建设，拓展重点生态功能区，办好生态文明先行示范区，开展国土江河综合整治试点，扩大流域上下游横向补偿机制试点，保护好三江源。扩大天然林保护范围，有序停止天然林商业性采伐。今年新增退耕还林还草 1000 万亩，造林 9000 万亩。<sup>23</sup>

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）集中力量打好大气、水和土壤污染防治三大战役。深入实施《大气十条》，全面落实《水十条》，稳步推进土壤污染治理。（二）不折不扣地完成主要污染物减排任务。2015 年确定的年度减排任务是：与 2014 年相比，全国化学需氧量、氨氮排放量分别减少 2%，二氧化硫排放量减少 3%，氮氧化物排放量减少 5%。（三）采取综合措施优化经济发展。严格环境影响评价。进一步梳理和下放环评审批权限，完成环保系统事业单位环评机构脱钩改制。（四）强化环境法治保障。<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> “中央经济工作会议在京举行”，载新华网，

[http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-12/11/c\\_1113611795.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-12/11/c_1113611795.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 3 日。

<sup>23</sup> 李克强：“政府工作报告——2015 年 3 月 5 日在第十二届全国人民代表大会第三次会议上”，载中华人民共和国中央人民政府网，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content\\_2835101.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content_2835101.htm)

<sup>24</sup> 周生贤：“适应新常态打好攻坚战全面完成“十二五”目标任务——在 2015 年全国环境保护工作会议上的讲话”，[http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201501/t20150120\\_294355.htm](http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201501/t20150120_294355.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 3 日。

### 三、重大政策进展

#### 1. 《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》进一步完善了生态文明建设的顶层设计

国合会在 2012 年的政策建议中提出：“做好顶层设计，研究制定生态文明建设中长期远景规划。中国政府应着手研究 2020 年后中国环境与发展的趋势和特点，系统设计生态文明建设的中长期远景目标、优先领域和重点任务。”

2015 年 3 月，中共中央政治局召开会议，审议通过《关于加快推进生态文明建设的意见》，并于 2015 年 5 月公开发布了《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》。该《意见》明确了生态文明建设的目标和途径。

《意见》提出了我国生态文明建设的目标。总体目标是：到 2020 年，资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展，主体功能区布局基本形成，经济发展质量和效益显著提高，生态文明主流价值观在全社会得到推行，生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。具体目标包括：（一）国土空间开发格局进一步优化。经济、人口布局向均衡方向发展，陆海空间开发强度、城市空间规模得到有效控制，城乡结构和空间布局明显优化。（二）资源利用更加高效。单位国内生产总值二氧化碳排放强度比 2005 年下降 40%—45%，能源消耗强度持续下降，资源产出率大幅提高，用水总量力争控制在 6700 亿立方米以内，万元工业增加值用水量降低到 65 立方米以下，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.55 以上，非化石能源占一次能源消费比重达到 15% 左右。（三）生态环境质量总体改善。主要污染物排放总量继续减少，大气环境质量、重点流域和近岸海域水环境质量得到改善，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到 80% 以上，饮用水安全保障水平持续提升，土壤环境质量总体保持稳定，环境风险得到有效控制。森林覆盖率达到 23% 以上，草原综合植被覆盖度达到 56%，湿地面积不低于 8 亿亩，50% 以上可治理沙化土地得到治理，自然岸线保有率不低于 35%，生物多样性丧失速度得到基本控制，全国生态系统稳定性明显增强。（四）生态文明重大制度基本确立。基本形成源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态文明制度体系，自然资源资产产权和用途管制、生态保护红线、生态保护补偿、生态环境保护管理体制等关键制度建设取得决定性成果。

为了实现上述目标，《意见》提出了包括强化主体功能定位，优化国土空间开发格局；推动技术创新和结构调整，提高发展质量和效益；全面促进资源节约循环高效使用，推动利用方式根本转变；加大自然生态系统和环境保护力度，切实改善生态环境质量；健全生态文明制度体系；加强生态文明建设统计监测和执



法监督；加快形成推进生态文明建设的良好社会风尚；切实加强组织领导等八大项、32 小项具体措施。<sup>25</sup>

2015 年 9 月 11 日，中共中央政治局召开会议，审议通过了《生态文明体制改革总体方案》，标志着生态文明建设的顶层设计，已经逐渐从“理念”“政策”层面，深入到“具体操作”层面。<sup>26</sup>《生态文明体制改革总体方案》提出，推进生态文明体制改革首先要树立和落实正确的理念，统一思想，引领行动。要树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，发展和保护相统一的观念，绿水青山就是金山银山的理念，自然价值和自然资本的理念，空间均衡的理念，山水林田湖是一个生命共同体的理念。推进生态文明体制改革要坚持正确方向，坚持自然资源资产的公有性质，坚持城乡环境治理体系统一，坚持激励和约束并举，坚持主动作为和国际合作相结合，坚持鼓励试点先行和整体协调推进相结合。推进生态文明体制改革要搭好基础性框架，构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。要建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度；以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度；以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系；覆盖全面、科学规范、管理严格的资源总量管理和全面节约制度；反映市场供求和资源稀缺程度，体现自然价值和代际补偿的资源有偿使用和生态补偿制度；以改善环境质量为导向，监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系；更多运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的市场体系；充分反映资源消耗、环境损害、生态效益的生态文明绩效评价考核和责任追究制度。

**2.中央全面深化改革领导小组第十四次会议通过的《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》、《环境保护督察方案（试行）》、《生态环境监测网络建设方案》以及《中共十八届五中全会公报》提出的“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度”为生态文明建设提供了坚实的体制和制度保障**

2015 年 7 月 1 日召开的中央全面深化改革领导小组第十四次会议通过了四项有关生态文明建设的重要文件：《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的

---

<sup>25</sup> “中共中央政治局召开会议审议《关于加快推进生态文明建设的意见》”，载新华网，[http://news.xinhuanet.com/2015-03/24/c\\_1114749476.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-03/24/c_1114749476.htm)，最后访问时间：2015 年 8 月 6 日。

<sup>26</sup> 严厚福：“生态文明，让理念变成现实”，载《人民日报》2015 年 9 月 14 日第 5 版。

试点方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》、《环境保护督察方案(试行)》以及《生态环境监测网络建设方案》。<sup>27</sup>

根据会议通报,建立环保督察工作机制是建设生态文明的重要抓手,对严格落实环境保护主体责任、完善领导干部目标责任考核制度、追究领导责任和监管责任,具有重要意义。《环境保护督察方案(试行)》明确了督察的重点对象、重点内容、进度安排、组织形式和实施办法。把环境问题突出、重大环境事件频发、环境保护责任落实不力的地方作为先期督察对象,近期要把大气、水、土壤污染防治和推进生态文明建设作为重中之重,重点督察贯彻党中央决策部署、解决突出环境问题、落实环境保护主体责任的情况。要强化环境保护“党政同责”和“一岗双责”的要求,对问题突出的地方追究有关单位和个人责任。<sup>28</sup>

《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》主要目标是探索并逐步形成一套比较成熟、符合实际的审计规范,明确审计对象、审计内容、审计评价标准、审计责任界定、审计结果运用等,推动领导干部守法守纪、守规尽责,促进自然资源资产节约集约利用和生态环境安全。主要对领导干部的任职前后,区域内自然资源资产实物量变动情况进行重点审计,审计中客观分析变动的原因是什么,哪些是客观原因,哪些是主观原因。对人为因素造成自然资源资产数量减少的、质量下降的、环境恶化的、污染比较严重的这些问题,要实事求是地界定领导干部应承担的责任。<sup>29</sup>

完善生态环境监测网络,关键是要通过全面设点、全国联网、自动预警、依法追责,形成政府主导、部门协同、社会参与、公众监督的新格局,为环境保护提供科学依据。《生态环境监测网络建设方案》明确了五方面的工作举措。一要统一生态环境监测规划布局、标准规范与信息发布。二要突出生态环境监测与监管执法联动。三要明晰各级政府和企业生态环境监测事权与责任。四要加强对各类生态环境监测机构的监管。五要强化综合能力保障。

生态环境保护能否落到实处,关键在领导干部。《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》首次在党中央、国务院层面明确提出在环境保护方面“党政同责”,抓住了环境治理问题的“牛鼻子”。该《办法》详细规定了25种追责情形。既要求“后果追责”,又要求“行为追责”,既强调“党政同责”,又强调“终身追责”,并且详细规定了追责的启动程序,必将对各级党委领导的环境决策行为产生深远影响。不过,该《办法》规定的追责启动程序有可能面临

<sup>27</sup>截止目前(2015年10月12日),《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》和《生态环境监测网络建设方案》已经公开发布,《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》和《环境保护督察方案(试行)》尚未公开发布。

<sup>28</sup> “习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十四次会议并发表重要讲话”,载新华网,[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-07/01/c\\_1115787597.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-07/01/c_1115787597.htm),最后访问时间:2015年8月6日。

<sup>29</sup> 蔡梦晓,袁晗:“我国将对领导干部实行自然资源资产离任审计 试点方案已出”,载新华网,[http://news.xinhuanet.com/live/2015-09/17/c\\_1116595954.htm](http://news.xinhuanet.com/live/2015-09/17/c_1116595954.htm),最后访问时间:2015年9月24日。



阻力,启动追责程序的环保和司法部门可能会面对“下级举报上级”的现实压力。如果不顶住这层无形的压力,不能开启追责程序,“追责”也就无从谈起。<sup>30</sup>

现行环保体制存在 4 个突出问题:一是难以落实对地方政府及其相关部门的监督责任,二是难以解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预,三是难以适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求,四是难以规范和加强地方环保机构队伍建设。2015 年 10 月《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出改革环境治理基础制度,建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。建立全国统一的实时在线环境监控系统。健全环境信息公开制度。探索建立跨地区环保机构。开展环保督察巡视,严格环保执法。“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度”具体安排是:省级环保部门直接管理市(地)县的监测监察机构,承担其人员和工作经费,市(地)级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理体制,县级环保局不再单设而是作为市(地)级环保局的派出机构。实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理,有利于增强环境执法的统一性、权威性、有效性。

### 3.关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见

为贯彻落实党的十八届三中全会关于坚定不移实施主体功能区制度的战略部署,完善主体功能区综合配套政策体系,加快推进生态文明建设和经济发展绿色化,形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局,依据《全国主体功能区规划》和新《环境保护法》,2015 年 7 月,环境保护部和国家发改委联合发布了《关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见》。

对于各类主体功能区,《意见》分别提出了相应环境质量目标和实现该目标的政策途径,并且规定了强有力的实施保障措施。值得强调的是,《意见》提出了诸多创新性的政策和实施保障措施,例如,在禁止开发区“推进饮用水水源一级保护区内的土地依法征收”、“引导人口逐步有序转移,按核心区、缓冲区、实验区的顺序,逐步转移自然保护区的人口,实现核心区无人居住,缓冲区和实验区人口大幅度减少”、“率先探索编制自然资源资产负债表与考评体系”;在重点生态功能区,“对不符合主体功能定位的现有产业,通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换、关停补偿等手段,实施搬迁或关闭”;在农产品主产区,“在农业生产区开展环境健康风险评估和分区,确定区域环境质量对不同农作物的影响,针对可能造成农产品污染的区域,开展生态修复,确保农产品质量”、“规划和项目环评,要强化土壤环境影响评价的内容,严格限制污染型企业进入农产品主产区”;在重点开发区域,“推动建立基于环境承载能力

---

<sup>30</sup> 参见严厚福:“守住生态红线是干部终身责任”,载《人民日报》2015 年 8 月 24 日第 5 版。

的城市环境功能分区管理制度，加强特征污染物控制”、“探索建立区域污染物行业排放总量管理模式”、“在建设项目环评和规划环评中推进人群健康影响评价”、“开展污染防治对环境、人群健康影响的效果评估”、“针对高危企业开展环境污染健康影响评估”；在优化开发区域，“推进城市总体规划环境影响评价和人群健康风险评估”、“探索环境健康损害赔偿机制”。实施保障措施方面，提出要“开展市县‘多规合一’试点，强化政府空间管控能力，建立统一衔接、功能互补、相互协调的空间规划体系”、“以区域环境质量等级不降低、生态服务功能不下降为原则，落实地方政府对环境质量负责要求，提供生态产品和服务”、“加强天地一体化环境监管能力”、“组织开展以空气环境质量、水环境质量为基础的新上项目的倍量控制，提升精细化水平”等。

某种意义上，该《意见》可以被视为全面深化改革背景下中国的“国家环境政策宣言”，代表了目前中国环境政策领域最新的成果，必将对未来较长一段时间内中国的环境保护工作产生深远的影响。