

中国环境与发展重要政策进展与国合会政策建议影响

(2015—2016)



国合会首席顾问专家支持组

2016 年 11 月

目录

编写说明.....	2
第一部分 2015-2016 年中国环境与发展重要政策进展	4
一、环境与发展规划.....	4
（一）绿色发展成为“十三五”规划指导理念.....	4
（二）城市发展统筹生产、生活和生态三大布局.....	5
（三）大数据规划助力环境保护.....	6
二、生态、生物多样性与资源保护.....	7
（一）生态红线与生态补偿制度正式实施.....	7
（二）生态环境损害赔偿制度改革落实“损害担责”原则.....	9
（三）自然资源资产负债表落地为问责、赔偿奠定基础.....	10
（四）野生动物保护法修订关注动物福利.....	11
三、能源、环境与气候.....	12
（一）严控各地煤电新增规模、推进电能替代.....	12
（二）全国碳市场建设基础工作正在进行.....	13
四、治理与法治.....	15
（一）环保督察推动落实党政同责、一岗双责、失职追责.....	15
（二）司法机关助推生态文明建设与绿色发展.....	16
（三）国家生态文明试验区先试先行，积累经验.....	16
（四）环保部成立水气土三司着力解决三大污染问题.....	17
（五）环境监测、监察和执法垂直管理试点启动.....	18
（六）环境影响评价改革提高环评制度有效性.....	19
（七）环境信用体系建设为企业差别管理提供基础.....	20
（八）资源税、环境税改革优化生产行为.....	21
（九）绿色生活引导公众参与绿色转型进程.....	22
（十）绿色金融、绿色供应链助推企业绿色化进程.....	23
五、污染防治与消除.....	24
（一）大气污染防治行动中期评估显示空气质量总体改善.....	24
（二）长江黄金水道环境污染防控治理指导意见发布.....	24
（三）土壤污染防治行动计划实施.....	25
六、区域与全球合作.....	27
第二部分 国合会政策建议及其影响.....	29
一、环境与发展规划.....	29
二、生态系统和生物多样性保护.....	30
三、能源、环境与气候.....	32
四、治理和法治.....	33
五、污染防治.....	38
六、区域和国际参与.....	40
结语.....	41
附件 中国环境与发展政策进展与国合会政策建议对照表.....	43

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咨政谏言工作: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 9 份报告。在吸收各方面对前 8 期报告的反馈意见的基础上,本次报告从结构和内容上都做了一些调整,以便于目标读者更快更容易的理解中国过去一年的政策进展和国合会在相关政策领域的研究及建立情况。第一部分,中国环境与发展政策进展,删除了过去环境与发展现状部分以及一年来的政府工作计划;第二部分,针对第一部分的政

策进展梳理了国合会近五年的政策建议与政策实践的对应情况，对于一些政策领域还往前回顾了过去过长时间的政策研究与建议，这部分的建议主要以表格的形式来展现，以方便阅读。最后一部分，简单对过去一年中国的政策进展和国合会的政策建议的影响做一个小结。

第一部分 2015-2016 年中国环境与发展重要政策进展

一、环境与发展规划

（一）绿色发展成为“十三五”规划指导理念

2016 年 3 月，全国人民代表大会通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。“十三五”规划纲要提出了创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，明确必须坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持可持续发展，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，推进美丽中国建设，为全球生态安全做出新贡献。

《“十三五”规划纲要》提出生态环境方面的主要目标是：“生态环境质量总体改善；生产方式和生活方式绿色、低碳水平上升，能源资源开发利用效率大幅提高，能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量得到有效控制，主要污染物排放总量大幅减少；主体功能区布局和生态安全屏障基本形成。”《“十三五”规划纲要》资源环境指标由“十二五”规划纲要的 8 项增加到 10 项，而且全部都是约束性指标。纲要提出，今后五年，单位国内生产总值用水量、能耗、二氧化碳排放量分别下降 23%、15%、18%，森林覆盖率达到 23.04%，四类主要污染物（化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物）排放总量减少 10%或 15%，还提出地级及以上城市空气质量优良天数比率超过 80%、PM2.5（细颗

颗粒物) 未达标地级及以上城市浓度下降 18%，地表水质量达到或好于Ⅲ类水体比例超过 70%等目标。

《“十三五”规划纲要》提出了“改革环境治理基础制度”，包括切实落实地方政府环境保护责任，开展环保督察巡视，建立环境质量目标责任制和评价考核机制。实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度，探索建立跨地区环保机构，推行全流域、跨区域联防联控和城乡协同治理模式。推进多污染物综合防治和统一监管，建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制，实行排污许可“一证式”管理。建立健全排污权有偿使用和交易制度。严格环保执法，开展跨区域联合执法，强化执法监督和责任追究。建立企业环境信用记录和违法排污黑名单制度，强化企业污染物排放自行监测和环境信息公开，畅通公众参与渠道，完善环境公益诉讼制度。实行领导干部环境保护责任离任审计。

(二) 城市发展统筹生产、生活和生态三大布局

2015 年 12 月，中央城市工作会议召开。这是时隔 37 年后“城市工作”再次上升到中央层面进行专门研究部署。会议提出，明确我国城市发展空间布局、功能定位。要以城市群为主体形态，科学规划城市空间布局，实现紧凑集约、高效绿色发展。要优化提升东部城市群，在中西部地区培育发展一批城市群、区域性中心城市。各城市要结合资源禀赋和区位优势，明确主导产业和特色产业，强化大中小城市和小城镇产业协作协同。城镇化必须同农业现代化同步发展，城市工作必须同“三农”工作一起推动，

形成城乡发展一体化的新格局。要统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展的宜居性。城市发展要把握好生产空间、生活空间、生态空间的内在联系，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。城市交通、能源、供排水、供热、污水、垃圾处理等基础设施，要按照绿色循环低碳的理念进行规划建设。

（三）大数据规划助力环境保护

2016年1月11日，国家发改委发布了《“互联网+”绿色生态三年行动实施方案》，提出推动互联网与生态文明建设深度融合，完善污染物监测及信息发布系统，形成覆盖主要生态要素的资源环境承载能力动态监测网络，实现生态环境数据的互联互通和开放共享。充分发挥互联网在逆向物流回收体系中的平台作用，提高再生资源交易利用的便捷化、互动化、透明化，促进生产生活方式绿色化。

《实施方案》提出了三大主要要点：一是加强资源环境动态监测，会同地方政府建立资源环境监测预警数据库和信息共享平台。制定《“互联网+”林业行动计划》，积极推动生态红线监测、生态红线一张图建设，建设适应“互联网+”绿色生态的林业标准体系等。二是大力发展智慧环保，利用智能监测设备和移动互联网，完善污染物排放在线监测系统，增加监测污染物种类，扩大监测范围，形成全天候、多层次的智能多源感知体系。加强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

一信用信息共享交换平台。完善环境预警和风险监测信息网络，提升重金属、危险废物、危险化学品等重点风险防范水平和应急处理能力等。三是完善废旧资源回收利用和在线交易体系，制定《“互联网+”资源循环行动方案（2016—2020）》，支持回收行业利用物联网、大数据开展信息采集、数据分析、流向监测，推广“互联网+”回收新模式等任务。

2016年3月，环保部发布《生态环境大数据建设总体方案》，强调要以改善环境质量为核心，统一基础设施建设，集中管理数据资源，推动系统整合互联和数据开放共享，促进业务协同，完善制度标准和数据安全体系，通过五年的努力，基本建成大数据应用平台、管理平台和大数据环保云平台架构，实现生态环境综合决策科学化、监管精准化、公共服务便民化。

二、生态、生物多样性与资源保护

（一）生态红线与生态补偿制度正式实施

2016年5月，发改委、财政部、国土资源部、环保部等九部委联合发布了《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》，提出“严守环境质量底线。以改善环境质量为核心，以保障人民群众身体健康为根本，综合考虑环境质量现状、经济社会发展需要、污染预防和治理技术等因素，与地方限期达标规划充分衔接，分阶段、分区域设置大气、水和土壤环境质量目标，强化区域、行业污染物排放总量控制，严防突发环境事件。环境质量达标地区要努力实现环境质量向更高水平迈进，不达标地区要尽快制定

达标规划，实现环境质量达标。”在大气环境质量方面，以达到《环境空气质量标准》（GB3095-2012）为主要目标，与《大气污染防治行动计划》相衔接，地区和区域大气环境质量不低于现状，向更好转变。在水环境质量方面，以水环境质量持续改善为目标，与《水污染防治行动计划》、《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》相衔接，各地区、各流域水质优良比例不低于现状，向更好转变。在土壤环境质量方面，以农用地土壤镉（Cd）、汞（Hg）、砷（As）、铅（Pb）、铬（Cr）等重金属和多环芳烃、石油烃等有机污染物含量为主要指标，设置农用地土壤环境质量底线指标，与国家有关土壤污染防治计划规划相衔接，各地区农用地土壤环境质量达标率不低于现状，向更好转变。条件成熟地区，应将城市、工矿等污染地块环境质量纳入底线管理。

2016年4月，国务院办公厅发布了《关于健全生态保护补偿机制的意见》，这是目前中国出台的关于生态补偿工作的级别最高的政策文件。《意见》提出的目标任务是：到2020年，实现森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖，补偿水平与经济社会发展状况相适应，跨地区、跨流域补偿试点示范取得明显进展，多元化补偿机制初步建立，基本建立符合我国国情的生态保护补偿制度体系，促进形成绿色生产方式和生活方式。该《意见》详细提出了森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域实施生态补偿的措施及负责的部门，还提出一系列体制机制创新措施，包括划定并严守生态保护红线，研究制定相关生态保护补偿政策。研究制定以地方补偿为主、中央

财政给予支持的横向生态保护补偿机制办法。鼓励受益地区与保护生态地区、流域下游与上游通过资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等方式建立横向补偿关系。鼓励在具有重要生态功能、水资源供需矛盾突出、受各种污染危害或威胁严重的典型流域开展横向生态保护补偿试点。

（二）生态环境损害赔偿制度改革落实“损害担责”原则

2015年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》。方案提出，2015年至2017年，选择部分省份开展生态环境损害赔偿制度改革试点。从2018年开始，在全国试行生态环境损害赔偿制度。到2020年，力争在全国范围内初步构建责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度。

生态环境损害赔偿制度的适用范围包括因污染环境、破坏生态导致的生态环境要素及功能的损害。方案明确了生态环境损害赔偿包括清除污染的费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等合理费用。试点地方可根据生态环境损害赔偿工作进展情况和需要，提出细化赔偿范围的建议。鼓励试点地方开展环境健康损害赔偿探索性研究与实践。

方案明确了生态环境损害赔偿的赔偿义务和权利人。违反法律法规，造成生态环境损害的单位或个人，应当承担生态环境损害赔偿赔偿责任；试点地方省级政府经国务院授权后，作为本行政区

域内生态环境损害赔偿权利人，可指定相关部门或机构负责生态环境损害赔偿具体工作。

为贯彻落实《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》的要求，2016年6月，环保部发布了《生态环境损害鉴定评估技术指南总纲》和《生态环境损害鉴定评估技术指南 损害调查》。

《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》的出台，标志着中国《宪法》、《物权法》和各类环境、资源法确立的自然资源国家所有权开始进入司法途径。由省级人民政府对生态破坏者提出生态损害损害赔偿请求，也可以与社会组织提起的环境公益诉讼形成合力，从而真正落实新《环境保护法》规定的“损害担责”原则。

2016年6月，第十二届全国人大常委会第二十一次会议初次审议了《中华人民共和国民法总则（草案）》，针对污染环境、破坏生态的行为，特别增加了“修复生态环境”这种新的责任承担方式，而不像过去只靠赔偿了事。《草案》第一百六十条规定：承担民事责任的方式主要有：……（五）恢复原状、修复生态环境。

（三）自然资源资产负债表落地为问责、赔偿奠定基础

2015年11月，国务院办公厅发布了《编制自然资源资产负债表试点方案》，自然资源资产负债表的核算内容主要包括土地资源、林木资源和水资源。土地资源资产负债表主要包括耕地、林地、草地等土地利用情况，耕地和草地质量等级分布及其变化

情况。林木资源资产负债表包括天然林、人工林、其他林木的蓄积量和单位面积蓄积量。水资源资产负债表包括地表水、地下水资源情况，水资源质量等级分布及其变化情况。试点的主要目标是通过探索编制自然资源资产负债表，推动建立健全科学规范的自然资源统计调查制度，努力摸清自然资源资产的家底及其变动情况，为推进生态文明建设、有效保护和永续利用自然资源提供信息基础、监测预警和决策支持。同时，将自然资源资产负债表编制纳入生态文明制度体系，与资源环境生态红线管控、自然资源资产产权和用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、生态环境损害责任追究等重大制度相衔接。

（四）野生动物保护法修订关注动物福利

2016年7月，全国人大常委会通过了新修订的《野生动物保护法》，这是《野生动物保护法》自1988年通过以来首次大改。新修订的《野生动物保护法》第二十六条明确规定“不得虐待野生动物”，还规定了实质性的动物福利保护内容：“人工繁育国家重点保护野生动物……根据野生动物习性确保其具有必要的活动空间和生息繁衍、卫生健康条件，具备与其繁育目的、种类、发展规模相适应的场所、设施、技术，符合有关技术标准和防疫要求”。新修订的《野生动物保护法》将“野生动物保护”改为“野生动物及其栖息地保护”，实现了保护对象的全面性、系统性和相关性。要求在制定规划的时候，对野生动物栖息地、

迁徙通道的影响要进行论证；建设铁路、桥梁等工程时，可能会破坏一些野生动物的栖息地和迁徙通道，应该采取一些补救措施；国家林业行政主管部门要确定并发布野生动物重要栖息地名录。

三、能源、环境与气候

（一）严控各地煤电新增规模、推进电能替代

2016年3月，国家发改委、国家能源局发布了《关于促进我国煤电有序发展的通知》，提出“严控各地煤电新增规模”，对于经电力电量平衡测算存在电力盈余的省份以及大气污染防治重点区域，原则上不再安排新增煤电规划建设规模。对于经电力电量平衡测算确有电力缺口的省份，应优先发展本地非化石能源发电项目，充分发挥跨省区电力互济、电量短时互补作用，并采取加强电力需求侧管理等措施，减少对新增煤电规划建设规模的需求。逐步淘汰服役年限长，不符合能效、环保、安全、质量等要求的火电机组，优先淘汰30万千瓦以下运行满20年的纯凝机组和运行满25年的抽凝热发电机组。

2016年5月，国家发改委、国家能源局、财政部、环境保护部等八部委发布了《关于推进电能替代的指导意见》，提出完善电能替代配套政策体系，建立规范有序的运营监管机制，形成节能环保、便捷高效、技术可行、广泛应用的新型电力消费市场。2016-2020年，实现能源终端消费环节电能替代散烧煤、燃油消费总量约1.3亿吨标煤，带动电煤占煤炭消费比重提高约1.9%，

带动电能占终端能源消费比重提高约 1.5%，促进电能占终端能源消费比重达到约 27%。

2016 年 3 月，国家发改委、国家能源局发布了《能源技术创新革命创新行动计划（2016 - 2030 年）》，提出的总体目标是：到 2020 年，能源自主创新能力大幅提升，一批关键技术取得重大突破，能源技术装备、关键部件及材料对外依存度显著降低，我国能源产业国际竞争力明显提升，能源技术创新体系初步形成。到 2030 年，建成与国情相适应的完善的能源技术创新体系，能源自主创新能力全面提升，能源技术水平整体达到国际先进水平，支撑我国能源产业与生态环境协调可持续发展，进入世界能源技术强国行列。该《行动方案》还提出了《能源技术创新革命重点创新行动路线图》，展望了 2020 年、2030 年和 2050 年各项能源技术的创新目标。

（二）全国碳市场建设基础工作正在进行

2016 年 1 月，国家发改委发布了《关于切实做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知》，要求各地结合经济体制改革和生态文明体制改革总体要求，以控制温室气体排放、实现低碳发展为导向，充分发挥市场机制在温室气体排放资源配置中的决定性作用，国家、地方、企业上下联动、协同推进全国碳排放权交易市场建设，确保 2017 年启动全国碳排放权交易，实施碳排放权交易制度。全国碳排放权交易市场第一阶段将涵盖石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸、电力、航空等重点排放行业，

参与主体初步考虑为业务涉及上述重点行业，其 2013 至 2015 年中任意一年综合能源消费总量达到 1 万吨标准煤以上（含）的企业法人单位或独立核算企业单位。国家发改委还要求各地对拟纳入企业的历史碳排放进行核算、报告与核查。

为了保障碳排放交易平台等公共资源交易平台的顺利运行，2016 年 6 月，国家发改委、工信部、财政部等十四部委联合制定了《公共资源交易平台管理暂行办法》。

2016 年 3 月，十二届全国人大第四次会议通过的《十三五规划纲要》专章规定了“积极应对全球气候变化”，要求“坚持减缓与适应并重，主动控制碳排放，落实减排承诺，增强适应气候变化能力，深度参与全球气候治理，为应对全球气候变化作出贡献。”

2016 年 2 月，国家发改委和住房城乡建设部联合发布了《气候适应型城市建设试点工作方案》，提出到 2020 年，普遍实现将适应气候变化相关指标纳入城乡规划体系、建设标准和产业发展规划，建设 30 个适应气候变化试点城市，典型城市适应气候变化治理水平显著提高，绿色建筑推广比例达到 50%。到 2030 年，适应气候变化科学知识广泛普及，城市应对内涝、干旱缺水、高温热浪、强风、冰冻灾害等问题的能力明显增强，城市适应气候变化能力全面提升。

四、治理与法治

（一）环保督察推动落实党政同责、一岗双责、失职追责

2015 年 12 月 31 日至 2016 年 2 月 4 日，根据《环境保护督察方案（试行）》的要求，中央环保督察试点在河北展开。督察组对于河北省的环境保护工作给予了严厉批评，指出“2013 年至 2015 年 7 月间，原省委主要领导对环境保护工作不是真重视，没有真抓。”¹给河北省乃至全国带来了巨大震动。截至 2016 年 4 月 8 日，在查处中央环境保护督察组交办的环境问题中，全省共关停取缔环境违法企业 200 家，立案处罚 125 起，行政拘留 123 人，行政约谈 65 人，通报批评 60 人，责任追究 366 人。²

第一批八个中央环境保护督察组分别负责对内蒙古、黑龙江、江苏、江西、河南、广西、云南、宁夏等地区进行环境保护督察。在为期一个月的中央环保督察期间，中央环保督查组在八省区掀起了一场治污问责风暴。截至 2016 年 8 月 19 日，八省区党政部门已经有超过 2000 人被问责，多数给予党纪政纪处分。³

¹ “中央环境保护督察组向河北省反馈督察情况”，载环境保护部网，
http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201605/t20160503_336996.htm?keywords=危险废物，最后访问时间：
2016 年 8 月 15 日

² “河北省严肃查处中央环保督察组交办问题 责任追究 366 人”，载人民网，
<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0505/c1001-28328037.html>，最后访问时间：2016 年 8 月 15
日。

³ “首批中央环保督察八省区罚款或过亿”，载《经济参考报》2016 年 8 月 22 日。

（二）司法机关助推生态文明建设与绿色发展

2016年5月，最高人民法院发布了《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》，提出“积极探索气候变化司法应对举措，推动构建国家气候变化应对治理体系”，要求各级司法机关“依法审理碳排放相关案件。深入研究碳排放交易中的法律问题，妥善审理碳排放交易纠纷，推动建设全国统一的碳排放交易市场。依法审理涉及电力、钢铁、建材、化工等重点碳排放行业，以及涉及工业、能源、建筑、交通等碳排放重点领域的相关案件，妥当适用国家节能减排相关法律、行政法规、规章及环境标准，促进低碳发展。”

（三）国家生态文明试验区先试先行，积累经验

2016年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》及《国家生态文明试验区（福建）实施方案》。首批生态文明试验区包括福建、江西和贵州省。国家生态文明试验区的主要目标是：设立若干试验区，形成生态文明体制改革的国家级综合试验平台。通过试验探索，到2017年，推动生态文明体制改革总体方案中的重点改革任务取得重要进展，形成若干可操作、有效管用的生态文明制度成果；到2020年，试验区率先建成较为完善的生态文明制度体系，形成一批可在全国复制推广的重大制度成果，资源利用水平大幅提高，生态环境质量持续改善，发展质量和效益明显提升，实现经济社会发展和生态环境保护双赢，形成人与自然和谐发展

的现代化建设新格局，为加快生态文明建设、实现绿色发展、建设美丽中国提供有力制度保障。

《意见》要求，未经党中央、国务院批准，各部门不再自行设立、批复冠以“生态文明”字样的各类试点、示范、工程、基地等；已自行开展的各类生态文明试点示范到期一律结束，不再延期，最迟不晚于 2020 年结束。

福建省是中国南方地区重要的生态屏障，生态文明建设基础较好，多年来持之以恒实施生态省战略，在生态文明体制机制创新方面进行了一系列有益探索。《国家生态文明试验区（福建）实施方案》，将福建省建设成为中国国土空间科学开发、生态产品价值实现、环境治理体系改革、绿色发展评价试验区。力争到 2017 年，试验区建设初见成效，在部分重点领域形成一批可复制、可推广的改革成果。到 2020 年，试验区建设取得重大进展，为全国生态文明体制改革创造出一批典型经验，在推进生态文明领域治理体系和治理能力现代化上走在全国前列。

（四）环保部成立水气土三司着力解决三大污染问题

为了加强大气、水、土壤污染的防治工作，环境保护部进行了机构改革。新设立了水环境管理司、大气环境管理司、土壤环境管理司。2015 年 2 月，中编办批复环境保护部不再保留污染防治司、污染物排放总量控制司，设置水环境管理司、大气环境管理司、土壤环境管理司。按环境要素设置水、大气、土壤三个司，主要目的是围绕环境质量改善总目标，以水、大气、土壤三

个有明确质量要求的环境介质管理为核心业务，理顺内部职责和业务关系，提高工作效率，更好履行环境保护各项管理职能。⁴

（五）环境监测、监察和执法垂直管理试点启动

2016年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》。试点方案主要包括以下几个方面的内容：一是强化地方党委和政府及其相关部门的环境保护责任，明确省级环保部门对全省（自治区、直辖市）环境保护工作实施统一监督管理，明确相关部门的职责，试点省份要制定负有生态环境监管职责相关部门的环境保护责任清单；二是调整地方环境保护管理体制，市级环保局实行以省级环保厅（局）为主的双重管理，仍为市级政府工作部门，市级环保局统一管理、统一指挥本行政区域内县级环境执法力量，由市级承担人员和工作经费。县级环保局调整为市级环保局的派出分局，由市级环保局直接管理。市县两级环保部门的环境监察职能上收，由省级环保部门统一行使，通过向市或跨市县区域派驻等形式实施环境监察。本省（自治区、直辖市）及所辖各市县生态环境质量监测、调查评价和考核工作由省级环保部门统一负责。三是规范和加强地方环保机构和队伍建设，为事业机构、使用事业编制的市县两级环保局，要结合体制改革和事业单位分类改革，逐步转为行政机构，使用行政编制。四是建

⁴ “环境保护部通报水、大气、土壤三个环境管理司组建情况”，载环境保护部网，

http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201606/t20160613_354395.htm，最后访问时间：2016年8月18日。

立健全高效协调的运行机制，加强跨区域、跨流域环境管理，建立健全环境保护议事协调机制，强化环保部门与相关部门协作，实施环境监测执法信息共享。

（六）环境影响评价改革提高环评制度有效性

2015 年 12 月，环保部制定了《建设项目环境影响后评价管理办法（试行）》和《建设项目环境影响评价区域限批管理办法（试行）》。

2016 年 7 月，全国人大常委会通过了修改后的《环境影响评价法》，自 2016 年 9 月 1 日起施行。《环境影响评价法》的修改重点是进一步简政放权，并加大对违法行为的制裁力度。删除了建设项目环评审批前置的规定，改为建设项目环评审批与其他审批程序同步进行，但仍须在项目开工前完成；取消了“涉及水土保持的建设项目，还必须有经水行政主管部门审查同意的水土保持方案”的规定；取消了行业主管部门“预审”的规定；强化了规划环评，要求专项规划的编制机关对环境影响报告书结论和审查意见的采纳情况作出说明，不采纳的，应当说明理由；加大了对违法行为的处罚力度，取消了备受诟病的“补办环评”制度，对未批先建的违法行为，由县级以上环境保护行政主管部门责令停止建设，根据违法情节和危害后果，处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款，并可以责令恢复原状。

2016 年 7 月，环保部发布了《“十三五”环境影响评价改革实施方案》，提出的“工作目标”包括“战略和规划环评顶层

设计更加完善，约束性得到加强，环评预警体系初步建立”。深入开展战略环评工作，完成京津冀、长三角、珠三角等三大地区战略环评，组织开展长江经济带和“一带一路”战略环评。”“开展区域环境影响预警试点。以改善环境质量为目标，开展区域环境容量匡算和预警。开展长江经济带和京津冀协同发展战略环境影响预警。开展典型重点开发区域和优化开发区域资源环境承载预警试点。开展典型限制开发区域和禁止开发区域空间红线预警。”

（七）环境信用体系建设为企业差别管理提供基础

2015 年 12 月，环境保护部和国家发改委联合发布了《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》，提出到 2020 年，企业环境信用制度基本形成，企业环境信用记录全面建立，覆盖国家、省、市、县的企业环境信用信息系统基本建成，环保守信激励和失信惩戒机制有效运转，企业环境诚信意识和信用水平普遍提高。

2015 年 12 月，江苏省发布《关于根据环保信用等级试行差别电价有关问题的通知》，对年度环境信用评价结果为“红色”“黑色”等级的高污染企业实行差别电价政策，主要内容是：对“红色”等级企业，用电价格在现行基础上每千瓦时加价 0.05 元；对“黑色”等级企业，用电价格在现行基础上每千瓦时加价 0.1 元。2016 年 2 月，又发布了《关于印发江苏省污水处理费征收使用管理实施办法的通知》，鼓励有条件的地区，按照环保部

门开展的企业环境信用评价等级，分档制定污水处理收费标准，主要内容为：对“红色”等级企业，污水处理费加收标准不低于0.6元/立方米；对“黑色”等级及连续两次以上被评为“红色”等级企业，污水处理费加收标准不低于1.0元/立方米。

（八）资源税、环境税改革优化生产行为

2016年5月，财政部、国税总局发布了《关于全面推进资源税改革的通知》和《水资源税改革试点暂行办法》，明确从2016年7月1日起全面推进资源税改革。此次资源税改革的重点内容是将“从量计征”改为“从价计征”。将“从量计征”改为“从价计征”，显示中国政府已经开始考虑将环境成本纳入资源的价格机制。

与此同时，财政部、国税总局开始开展水资源税改革试点工作。先在河北省开展水资源税试点，采取水资源费改税方式，将地表水和地下水纳入征税范围，实行从量定额计征（地表水平均不低于每立方米0.4元，地下水平均不低于每立方米1.5元），对高耗水行业、超计划用水以及在地下水超采地区取用地下水，适当提高税额标准，正常生产生活用水维持原有负担水平不变。

《环境保护税法(草案)》8月29日首次提请全国人大常委会会议审议。这是党的十八届三中全会提出落实“税收法定”原则要求、《立法法》对“税收法定”作出明确规定之后，提请全国人大常委会审议的首部单行税法。环境保护税法是对排污费的平移，主要是目标是增强征收的强制性，减少对排污费征收的干预。

审议中就环境保护税的内涵、征收税之后的使用以及征收过程环保与税务部门的关系等方面的问题做了讨论。

（九）绿色生活引导公众参与绿色转型进程

2015 年 11 月，环保部发布了《关于加快推动生活方式绿色化的实施意见》，提出到 2020 年，生态文明价值理念在全社会得到推行，全民生活方式绿色化的理念明显加强，生活方式绿色化的政策法规体系初步建立，公众践行绿色生活的内在动力不断增强，社会绿色产品服务快捷便利，公众绿色生活方式的习惯基本养成，最终全社会实现生活方式和消费模式向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的方向转变，形成人人、事事、时时崇尚生态文明的社会新风尚。

2016 年 2 月，国家发改委、中宣部、科技部等部门联合发布了《关于促进绿色消费的指导意见》，提出按照绿色发展理念和社会主义核心价值观要求，加快推动消费向绿色转型。加强宣传教育，在全社会厚植崇尚勤俭节约的社会风尚，大力推动消费理念绿色化；规范消费行为，引导消费者自觉践行绿色消费，打造绿色消费主体；严格市场准入，增加生产和有效供给，推广绿色消费产品；完善政策体系，构建有利于促进绿色消费的长效机制，营造绿色消费环境。到 2020 年，绿色消费理念成为社会共识，长效机制基本建立，奢侈浪费行为得到有效遏制，绿色产品市场占有率大幅提高，勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式基本形成。

（十）绿色金融、绿色供应链助推企业绿色化进程

2016 年 8 月，中国人民银行、环保部等七部委发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》，旨在动员和激励更多社会资本投入到绿色产业，同时更有效地抑制污染性投资。绿色金融体系涉及绿色信贷、绿色债券、绿色股票指数和相关产品、绿色发展基金、绿色保险、碳金融等金融工具和相关政策。《意见》提出，支持地方发展绿色金融，将环境效益显著的项目纳入绿色项目库，并在全国性的资产交易中心挂牌，为利用多种渠道融资提供条件。推动开展绿色金融国际合作、推动提升对外投资绿色水平，提高环境信息披露水平，探索使用环境污染责任保险等工具进行环境风险管理。

在中国的倡议下，2016 年 G20 杭州峰会设立了绿色金融研究小组，形成了《二十国集团绿色金融综合报告》，绿色金融业首次被纳入 G20 杭州峰会的会议议程。

2015 年 12 月 31 日，发改委发布了《绿色债券发行指引》。绿色债券是指募集资金主要用于支持节能减排技术改造、绿色城镇化、能源清洁高效利用、新能源开发利用、循环经济发展、水资源节约和非常规水资源开发利用、污染防治、生态农林业、节能环保产业、低碳产业、生态文明先行示范实验、低碳试点示范等绿色循环低碳发展项目的企业债券。根据《绿色债券发行指引》的规定，企业发行绿色债券，可以享受一系列优惠条件。

2016 年 06 月 30 日工业和信息化部发布《工业绿色发展规划（2016-2020 年）》提出了以绿色供应链全面推进绿色制造体

系；8月工信部、发改委、科技部、财政部四部委联合发布《绿色制造工程实施指南（2016-2020年）》明确绿色供应链的建设目标，到2020年在重点行业初步建立绿色供应链管理体系。除此之外，《关于促进绿色消费的指导意见》和《十三五规划》纲要也都提出了要鼓励和推进企业推行绿色供应链建设的目标。

五、污染防治与消除

（一）大气污染防治行动中中期评估显示空气质量总体改善

2015年12月，中国工程院对《大气污染防治行动计划》贯彻执行情况和实施效果进行中期评估。报告指出，《大气十条》实施以来，2013年~2015年全国城市空气质量总体改善，各污染要素浓度逐年下降，重度及严重污染天数降幅显著，但空气质量仍面临严峻挑战，细颗粒物冬季污染问题突出，夏季臭氧污染也有所抬头。⁵

（二）长江黄金水道环境污染防控治理指导意见发布

2016年2月，国家发改委、环境保护部发布了《关于加强长江黄金水道环境污染防控治理的指导意见的通知》，将修复长江生态环境摆在压倒性位置，以改善水环境质量为核心，强化空

⁵ “厘清突出问题 提出针对性建议——《大气污染防治行动计划》实施情况中期评估解读之一”，载环境保护部网，http://www.zhb.gov.cn/xxgk/zcfgjd/201607/t20160706_357206.shtml，最后访问时间：2016年8月5日。

间管控，优化产业结构，加强源头治理，注重风险防范，全面推进长江水污染防治和生态保护与修复。到 2017 年，长江经济带水环境质量不降低并力争有所改善，主要污染物排放总量继续减少，涉危企业环境风险防控体系基本建立。到 2020 年，长江经济带水环境质量持续改善，水质优良（达到或优于Ⅲ类）比例总体稳定保持在 75%以上，干流水质稳定保持在优良水平；饮水安全保障水平持续提升，地级及以上城市集中式饮用水源水质达到或优于Ⅲ类比例总体高于 97%；主要污染物排放总量大幅削减；三峡库区水质进一步改善；太湖等主要湖泊富营养化得到控制。

（三）土壤污染防治行动计划实施

2016 年 5 月，国务院正式发布了《土壤污染防治行动计划》。至此，针对我国当前面临的大气、水、土壤三大环境污染问题，三个行动计划已全部制定出台。《土壤污染防治行动计划》提出，要以改善土壤环境质量为核心，以保障农产品质量和人居环境安全为出发点，坚持预防为主、保护优先、风险管控，突出重点区域、行业和污染物，实施分类别、分用途、分阶段治理，严控新增污染、逐步减少存量，形成政府主导、企业担责、公众参与、社会监督的土壤污染防治体系，促进土壤资源永续利用，为建设“蓝天常在、青山常在、绿水常在”的美丽中国而奋斗。

《土壤污染防治行动计划》的工作目标是：到 2020 年，全国土壤污染加重趋势得到初步遏制，土壤环境质量总体保持稳定，农用地和建设用土壤环境安全得到基本保障，土壤环境风险得

到基本管控。到 2030 年，全国土壤环境质量稳中向好，农用地和建设用地土壤环境安全得到有效保障，土壤环境风险得到全面管控。到本世纪中叶，土壤环境质量全面改善，生态系统实现良性循环。

《土壤污染防治行动计划》的主要指标是：到 2020 年，受污染耕地安全利用率达到 90%左右，污染地块安全利用率达到 90%以上。到 2030 年，受污染耕地安全利用率达到 95%以上，污染地块安全利用率达到 95%以上。

《土壤污染防治行动计划》提出，以农用地中的耕地和建设用地中的污染地块为重点，坚决守住影响农产品质量和人居环境安全的土壤环境质量底线。实施农用地分类管理，保障农业生产环境安全。按污染程度将农用地划为三个类别，未污染和轻微污染的划为优先保护类，轻度和中度污染的划为安全利用类，重度污染的划为严格管控类。对建设用地实施准入管理，建立建设用地调查评估制度，逐步建立污染地块名录及其开发利用的负面清单，分用途明确管理措施。

制定实施《土壤污染防治行动计划》，是全面改善环境质量的重要战略部署，标志着中国的环境污染防治工作进入了最后的攻坚阶段，对于保障中国的生态安全和粮食安全，都具有极其重要的意义。

六、区域与全球合作

2015 年 10 月 31 日，中国、巴西、印度、南非四国在北京发布了《第二十一“基础四国”气候变化部长级会议联合声明》，表达了将通过一个透明、全面和缔约方驱动的进程推动巴黎气候变化会议取得成功的坚定决心。

2015 年 11 月 30 日，习近平主席在巴黎气候变化会议上发表了《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》的讲话，指出中国一直是全球应对气候变化事业的积极参与者，有诚意、有决心为巴黎大会成功作出自己的贡献。中国政府认真落实气候变化领域南南合作政策承诺，支持发展中国家特别是最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家应对气候变化挑战。为加大支持力度，中国在 2015 年 9 月宣布设立 200 亿元人民币的中国气候变化南南合作基金。中国将于 2016 年启动在发展中国家开展 10 个低碳示范区、100 个减缓和适应气候变化项目及 1000 个应对气候变化培训名额的合作项目，继续推进清洁能源、防灾减灾、生态保护、气候适应型农业、低碳智慧型城市建设等领域的国际合作，并帮助他们提高融资能力⁶。

2016 年 3 月，中美两国发表《中美元首气候变化联合声明》，指出采取各自国内步骤以便今年尽早参加《巴黎协定》。两国还鼓励《联合国气候变化框架公约》其他缔约方采取同样行动，以

⁶习近平：《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制——在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话》，载人民网，

<http://politics.people.com.cn/n/2015/1201/c1024-27873625.html>，最后访问时间：2016 年 8 月 19 日。

使《巴黎协定》尽早生效。两国元首进一步承诺，将共同并与其他各方一道推动《巴黎协定》的全面实施，战胜气候威胁。

2016 年 4 月 22 日，正值“世界地球日”，中国在联合国总部签署了《巴黎协定》，向国际社会发出了中国愿与各国共同抵御全球变暖积极而有力的信号。2016 年 9 月 3 日，杭州 G20 峰会前夕，全国人大常委会批准中国加入《巴黎协定》。

2016 年 10 月，《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》第 28 次缔约方会议在卢旺达基加利召开。会议以协商一致的方式达成了历史性的限控温室气体氢氟碳化物（HFCs）协议。中国作为该议题谈判联合主席，在弥合各方分歧、凝聚共识方面作出了艰苦努力，各国代表均对此予以高度认可。

第二部分 国合会政策建议及其影响

第一部分总共回顾了过去一年中，中国新出台的环境和发展相关的 7 个领域的 40 多个法律、法规、规划、政策、规范、意见以及领导的重要讲话等文件。可以看出，这些文件涉及的主题或者主要的思想，大部分都在过去五六年的政策建议中被提及。并且其中一些重要环境管理制度，比如生态补偿制度是国合会过去十年里一直在呼吁出台的政策，终于在 2016 年出台。政策进展情况与历年政策建议的关联情况见附表。以下是具体的政策影响。

一、环境与发展规划

国合会在 2015 年的政策建议中提出：建立国家重大宏观战略环境风险评估与预防制度，针对“一带一路”、京津冀一体化、长江经济带等宏观战略开展环境风险评估，形成环境风险预防机制。《“十三五”环境影响评价改革实施方案》强调了要完善战略和规划环评顶层设计，完成京津冀、长三角、珠三角等三大地区战略环评，组织开展长江经济带和“一带一路”战略环评。

国合会在 2015 年的政策建议中提出：加强环保科技创新，建立覆盖全国的生态环境大数据网络、信息系统和环境管理平台，提升环境管理信息化和决策支撑能力。《“互联网+”绿色生态三年行动实施方案》，提出推动互联网与生态文明建设深度融合，完善污染物监测及信息发布系统，形成覆盖主要生态要素的资源

环境承载能力动态监测网络，充分发挥互联网在逆向物流回收体系中的平台作用，提高再生资源交易利用的便捷化、互动化、透明化，促进生产生活方式绿色化。制定《“互联网+”资源循环行动方案（2016—2020）》，推广“互联网+”回收新模式。环保部发布了《生态环境大数据建设总体方案》，建成大数据应用平台、管理平台和大数据环保云平台架构，实现生态环境综合决策科学化、监管精准化、公共服务便民化。林业部门发布了《“互联网+”林业行动计划》。

二、生态系统和生物多样性保护

国合会从 2005 年设立课题组专门对生态补偿进行研究，建议中国政府应该创立生态补偿机制，以调节相关利益方在环境利益与经济收益分配之间的关系，并制定相关法律和政策以鼓励环境保护的行为。之后，几乎每年都对生态补偿制度提出建议，呼吁尽快出台，比如，2008 年建议“建立健全生态补偿机制，探索城乡一体化环境管理模式，整体推进中国的环境保护事业。”2010 年建议“建立海洋生态补偿/赔偿机制；建立水生态系统保护的生态补偿机制”；2012 年建议“生态补偿资金应结合东、中西部生态功能区划定”；2013 年建议“在生态系统服务价值核算的基础上，全面建立生态补偿和污染损害赔偿等机制”。国合会在 2014 年的政策建议中提出了更为具体的建议，包括：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。……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。

《关于健全生态保护补偿机制的意见》的出台标志着生态补偿制度的正式确立。它的很多内容都可以在之前历年国合会的政策建议中看到，比如到 2020 年，实现森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖；谁受益、谁补偿，科学界定保护者与受益者权利义务；划定并严守生态保护红线，研究制定相关生态保护补偿政策，完善重点生态区域补偿机制。以生态产品产出能力为基础制定补偿标准，将生态保护补偿与实施主体功能区规划、西部大开发战略和集中连片特困地区脱贫攻坚等有机结合，逐步提高重点生态功能区等区域基本公共服务水平，促进其转型绿色发展。

国合会对生态红线的研究始于 2013 年，并在此后的 2014 年政策建议中持续呼吁国家尽快对生态红线立法。国合会的很多关于生态红线的建议，都在《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》有所体现。比如国合会建议“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”（2014），“围绕重要和脆弱的生态系统、环境质量和风险防控、对生态环境影响严重的资源能源消耗等方面，设立生态红线加以管控，制定最严格的

生态环境管理措施”（2014），在该文件中都有所回应。《意见》提出资源环境生态红线管控是指划定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，强化资源环境生态红线指标约束，将各类经济社会活动限定在红线管控范围以内。

三、能源、环境与气候

能源与气候是国合会长期关注的一个重点领域。国合会在 2013 年的政策建议中提出：注意统筹节能减排与应对气候变化的计划和对策措施的协同增效。建立包括价格、税收、排放交易等以市场机制为基础的长效机制。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。并提出，加快制定和修改能源生产和转换、节能、资源节约和利用等有利于碳减排的各种法律法规。把加强应对气候变化的相关立法纳入立法工作议程。

在国内政策方面，十三五规划回应了国家在应对气候变化方面的政策，规划纲要提出“坚持减缓与适应并重，主动控制碳排放，落实减排承诺，增强适应气候变化能力，深度参与全球气候治理，为应对全球气候变化作出贡献”。此外，为了应对气候变化、消减温室气体排放，国合会从 2009 年和 2011 年的政策建议中两度建议建立排放交易制度。目前，国家已经制定了 2017 年建立全国碳市场的目标，相关筹备工作正在进行中。《关于切实

做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知》提出国家、地方、企业上下联动、协同推进全国碳排放权交易市场建设，确保2017年启动全国碳排放权交易。

气候适应也是国合会关注的一个领域。2014年的政策建议针对城市适应问题提出，更加关注城市应对气候变化的能力和其他城市环境类规划，建立适应气候变化风险评估框架以及相应的财政应急资金。《气候适应型城市建设试点工作方案》回应了这一建议，普遍实现将适应气候变化相关指标纳入城乡规划体系、建设标准和产业发展规划；城市应对内涝、干旱缺水、高温热浪、强风、冰冻灾害等问题的能力明显增强，城市适应气候变化能力全面提升。

四、治理和法治

环境治理与法治是国合会的工作重点，也是国合会历年政策建议中比重最大部分。在这一方面，从过去一年的政策进展来看，影响体现在以下几个方面：

第一，环境管理体制和问责。国合会历年来重视中国环境政策执行和地方环境责任问题。比如，2013年的建议中提出，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地方政府全面落实行动措施的情况，加大考核问责力度；2015年的政策建议中提出，在国家重大决策中充分考虑对生态环境的影响，对国务院各部门和地方政府的环境绩效进行督察与监督考核。

《环境保护督察方案（试行）》的出台进一步加强了对地方党政一网双责、失职追责的落实。

为从体制上解决地方保护主义，实现中央到地方环境保护法律的执行和政策的实施。国合会很早就强调了体制设计的重要性。2003 年的建议中提出“减少地方保护主义 中国各省应该有更为统一、一致的环境法规和执法”；2006 年提出了“形成省以下环境管理直管”。《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》明确了地方行政管理体制改革的方向，即强化地方党委和政府及其相关部门的环境保护责任；调整地方环境保护管理体制；规范和加强地方环保机构和队伍建设；建立健全高效协调的运行机制

第二，生态文明建设试点。国合会认识到地方先行先试对于推动中国政策实现突破的重要价值。2013 年建议“开展生态文明建设示范区创建。中央政府采取经济激励措施，鼓励地方广泛开展生态文明建设示范区创建”；2015 年提出“加快生态文明体制改革，建立多元共治的环境治理体系，设立绿色发展与转型综合实验区，实施绿色转型治理能力综合改革试验计划与行动”。

《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》确定了试点的思路、地区和目标。

第三，环境经济政策的突破。本年度环境经济政策实现了重大进展，环境信用体系、环境金融、环境资源税都有了实质性的推进。国合会在 2014 年的政策建议中提出：推行绿色金融创新机制，支持鼓励金融机构和企业发行绿色债券。2015 年国合会建议“推动绿色信贷、绿色债券和绿色保险。用创新手段推动绿

色信贷，大力发展绿色债券、绿色保险市场”。《绿色债券发行指引》为企业发行绿色债券提供了政策保障，同时也给予了一些优惠条件。

从 2012 年，国合会关注环境保信体系对于促进企业守法和改进环境绩效的重要意义，提出构建企业主动守法、良性发展的社会氛围，建立企业环境信用评价体系。在 2014 年的政策建议中提出抓紧建立企业环境信用评价体系，对以达标排放为基础、持续不断改进环境绩效的企业给予鼓励。在 2015 年再度呼吁建立企业环境信用评价体系。《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》形成了环境信用体系的目标和路线图。江苏省《关于根据环保信用评价等级试行差别电价有关问题的通知》创造性的将环境信用体系与惩戒结合起来，示范了信用体系建设基础性作用。

鼓励企业绿色供应链建设是国合会自 2011 年以来通过政策建议和试点示范的形式推进企业绿色转型的一项重要工作。在过去的五年里，国合会每年的政策建议中都大力建议通过绿色供应链推动绿色消费、绿色制造，同时也为如何构建绿色供应链提供建议。比如，2011 年，国合会设立专题研究对如何构建和推进绿色供应链提出了全面的建议；2013 年，国合会建设促使绿色供应链成为法定采购标准的重要考核指标；2015 年国合会建议推动政府绿色采购，鼓励领先企业自愿推行绿色供应链管理。国合会长期不懈的建议和持续的试点工作在过去的五年里见证了中国在绿色供应链建设方面的快速发展。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。同年12月，商务部、环境保护部、工业和信息化部联合发布了《企业绿色采购指南（试行）》。2016年，绿色供应链已经开始得到从概念落实到了部委和地方政府的实际行动上，部委出台的促进绿色消费和推动绿色制造、绿色工业方面得到了应用，并提出了绿色供应链的构建目标。广东将绿色供应链建设作为推进供给侧改革的一个重要方面。

在环境和资源税方面，2012、2014、2015 国合会三年对资源税的改革的具体设施提出了建议。包括从价计征，纳入环境成本、调动地方的积极性提高绿色发展能力等。《关于全面推进资源税改革的通知》在这些方面都给予了回应。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。在2015年的政策建议中提出：改革重要资源性产品的价格机制，以煤炭、石油等化石能源为改革切入点，将环境成本纳入价格机制。制定绿色财税政策，将生产和消费领域所产生的环境成本显性化。国合会也在2009年、2011年、2012三年的建议中提出要尽快出台环境税。

第四，公众生活方式改变。生态文明建设需要充分发挥人民群众的积极性、主动性、创造性，凝聚民心、集中民智、汇聚民力。国合会在2009年就已经提出，倡导可持续消费模式，推动低碳生活方式，充分发挥公众和非政府组织在绿色经济发展中的作用。从2011年到2015年每年都在提出倡导公民生活方式的转变。其中，在2015年的政策建议中提出：推动可持续消费，引导绿色饮食、推广绿色服装、倡导绿色居住、鼓励绿色出行，引

领生活方式向绿色化转变。《关于加快推动生活方式绿色化的实施意见》提出，到 2020 年生态文明价值理念在全社会得到推行，全民生活方式绿色化的理念明显加强，生活方式绿色化的政策法规体系初步建立等内容。《关于促进绿色消费的指导意见》也明确了要推进绿色消费的政策。

第五，环境法制建设。国合会在 2015 年的政策建议中提出：按照全面依法治国和生态文明体制改革总体方案，完善生态环保法律体系，加强法律解释工作，提高法律可操作性，为推动绿色转型提供坚实的法治支撑。

一年来，中国的环境立法进一步完善。《环境影响评价法》、《野生动物保护法》修订，以适应新的环境保护形势。国合会在 2014 年政策建议中提出：将生态文明建设中关于生态环境保护的要求以及相关配套的体制、机制和政策固化到法律文本中，对民法、经济法、刑法、行政法等进行“生态化”改造，将生态系统管理的基本准则贯穿于每部单独的法律之中。在 2015 年的政策建议中提出：建议在《民法典》编纂时，在总则部分明确生态文明理念，确立预防优先和可持续利用原则。《中华人民共和国民法总则（草案）》，针对污染环境、破坏生态的行为，《草案》特别增加了“修复生态环境”这种新的责任承担方式，这标志着中国的民事立法向着“生态化”的方向迈出了坚实的一步。

此外，2015 年 12 月，环保部制定了《建设项目环境影响后评价管理办法（试行）》和《建设项目环境影响评价区域限批管理办法（试行）》；2016 年 1 月，国家发改委制定了《节能监

察办法》，工信部、国家发改委、科技部等八部委联合制定了《电器电子产品有害物质限制使用管理办法》；2016年2月，国家发改委和质检总局修订了《能源效率标识管理办法》；2016年3月，环保部制定了《放射性物品运输安全监督管理办法》。这些都深化了环境法制建设。

五、污染防治

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。”目前中国最为突出的环境问题是大气、水、土壤污染。2015年以来，中国各级政府部门继续认真贯彻落实《大气污染防治行动计划》和《水污染防治行动计划》，中国的大气和水环境质量整体上有所改善。

针对大气污染防治行动计划，2013年国合会建议“建立《大气十条》实施的预评估、年度评估和终期评估制度，完善区域大气污染联防联控机制”。2015年12月，通过整合环境保护部、中国科学院、中国气象局和有关科研院所的地面长期定位观测、典型过程综合观测、卫星遥感反演等数据，采用多种技术方法对全国空气质量状况、变化趋势和污染特征进行了评估和印证。报告指出，《大气十条》实施以来，2013年~2015年全国城市空气质量总体改善，各污染要素浓度逐年下降，重度及严重污染天

数降幅显著，但空气质量仍面临严峻挑战，细颗粒物冬季污染问题突出，夏季臭氧污染也有所抬头。⁷

2015 年，国合会建议建立国家重大宏观战略环境风险评估与预防制度，针对“一带一路”、京津冀一体化、长江经济带等宏观战略开展环境风险评估，形成环境风险预防机制。《关于加强长江黄金水道环境污染防治治理的指导意见的通知》，将修复长江生态环境摆在压倒性位置，以改善水环境质量为核心，强化空间管控，优化产业结构，加强源头治理，注重风险防范，全面推进长江水污染防治和生态保护与修复。

针对土壤污染问题，国合会也开展了相关的研究，并从 2011 年开始提出相关的建议。2011 年建议在传统工业和矿区的土壤污染领域制定相应的污染防治、能源和气候变化、资源定价、生态补偿和环境恢复等一揽子绿色方案 and 政策措施至关重要。2014 年提出将定期发布和更新未来对城市人口造成健康威胁的空气、水和土壤污染、气候变化影响和应对的预测结果，作为政府官员绩效考核的重要依据。2015 年在课题研究的基础上，明确提出把列入立法规划的《土壤污染防治法》修改为《土壤环境保护法》，体现了立法理念的变化。2016 年 5 月，国务院正式发布了《土壤污染防治行动计划》，至此，大气、水、土壤污染三大突出环境问题，都有了较为完善的治理方案，中国的土壤污染防治工作开始加速。

⁷ “厘清突出问题 提出针对性建议——《大气污染防治行动计划》实施情况中期评估解读之一”，载环境保护部网，http://www.zhb.gov.cn/xxgk/zcfgjd/201607/t20160706_357206.shtml，最后访问时间：2016 年 8 月 5 日。

为了加强大气、水、土壤污染的防治工作，环境保护部进行了机构改革。新设立了水环境管理司、大气环境管理司、土壤环境管理司，以水、大气、土壤三个有明确质量要求的环境介质管理为核心业务，理顺内部职责和业务关系，有助于提高工作效率，更好履行环境保护的各项管理职能。⁸

六、区域和国际参与

国合会历来重视气候变化应对等全球环境问题，多次向中国政府提出应对气候变化方面的政策建议。2015 年国合会还建议，制定实施中国对外绿色援助行动计划，加强南南环境合作，建设绿色、低碳、环保、发展的“一带一路”。作为负责任大国，中国在过去一年中，在国内和国际层面均积极开展应对气候变化工作。中国与基础四国的《第二十一一次“基础四国”气候变化部长级会议联合声明》与美国的《中美元首气候变化联合声明》，对于《巴黎协定》的生效发挥了重要作用，展示了中国在气候变化领域的重要推动作用，成为国际环境治理和国际事务的重要的参与者。

⁸ “环境保护部通报水、大气、土壤三个环境管理司组建情况”，载环境保护部网，http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201606/t20160613_354395.htm，最后访问时间：2016 年 8 月 18 日。

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、完善生态环保立法、完善生态补偿制度、加强对地方环境保护工作的监督等，随着一系列生态文明制度顶层设计的出台和环境法律法规的实施，都有了很大的进展。这将为未来的环境政策制定和环境治理打下良好的基础。

回顾过去一年中国政府的环境与发展政策，我们可以发现，中国的绿色转型已经进入一个新的阶段：

首先，生态文明建设已经逐渐从顶层设计进入贯彻落实阶段。从《生态文明体制改革总体方案》到《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》及《国家生态文明试验区（福建）实施方案》，可以看出，生态文明建设已经从顶层设计阶段进入试验落实阶段，标志着生态文明建设取得了重大进展。

其次，加强对地方各级政府履行环保职责的监督。中央环境督察工作的试点和进行，体现了中央政府开始以实际行动督促地方各级人民政府切实履行环境保护职责。被督察的地方人民政府迅速对违法违纪的污染者、党政领导干部和国家机关工作人员进行追责，并迅速提出整改方案，体现了中央环境督查工作所取得的良好效果。

再次，中国的环境污染防治工作进入一个新的阶段。大气、水、土壤污染这三大突出环境问题均有了相应的治理方案，环保

部还为此专门进行了机构改革以保障治理的效果。这体现出中国政府开始更加有效地回应公众对于良好环境质量的需求，并以此倒逼经济结构和发展模式的绿色转型。

最后，通过市场的力量提升绿色发展的水平。环境保护既要靠政府，也要靠市场。市场既要靠生产者，也要靠消费者。这一年来，中国政府既出台了一系列针对企业（生产者）的经济激励制度，例如绿色债券、企业环境信用评级、资源税“从价计征”等，又出台了一系列鼓励公众（消费者）进行绿色消费和生活方式绿色化的经济激励制度，显示中国政府正在更多地依赖各种市场主体的力量来推进绿色发展。

2016年是“十三五”规划的开局之年。当前，生态文明建设的各项制度已经初步成型，相关试点正在稳步推进。我们期待，在“十三五”期间，中国的生态文明建设能够取得更大的成就。

同时，国合会的政策研究和政策建议，特别是过去十年以来的建议正在逐步释放它的影响力，其中很多政策建议已经完全成为国家正式政策的一部分，转化为国家的行动。

但是我们也看到，在过去一年里中国政府在环境与发展领域展示出了快速变化的一面，有些已经超出国合会的政策建议范围。比如，中国政府在国际气候变化领域、国际环境治理展示的治理能力与影响力没有在政策建议中给予足够关注。未来，对于中国如何在国际环境治理中发挥更重要的作用需要国合会给予更多的关注，也应该成为第六届国合会研究的一个重要主题。

附件 中国环境与发展政策进展与国合会政策建议对照表

领域	2015-2016 度政策进展	建议时间	主要内容
环境与发展规划			
《“十三五”规划纲要》	以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,生态环境质量总体改善,生产方式和生活方式绿色、低碳水平上升	2013	着手研究“十三五”规划期间重大环境与发展问题。目前已处于“十二五”的中后期,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。
	建立国家空间规划体系,以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划,推进“多规合一”	2015	在多规合一中纳入环境风险评估
	改革环境治理基础制度	2015	加快生态文明体制改革,建立多元共治的环境治理体系;完善环境法律体系,为绿色转型提供坚实法治保障;改革创新绿色金融体系,推动产业绿色转型升级;构建高效完善的环境风险防控体系,保障公众健康和生态安全。
	建立海洋生态红线制度	2012	对限制开发区和禁止开发区中的重要生态功能区、自然保护区、陆地和海洋环境敏感区、生态脆弱区等划定生态红线

	加大对农产品主产区和重点生态功能区的转移支付力度，建立健全区域流域横向生态补偿机制。	2009	中国政府应从落实科学发展观和建设生态文明的高度，从增强国家长期的全球竞争力的战略考虑，把发展绿色经济作为推动经济发展方式转变的重要途径，并尽快制定发展绿色经济的国家战略。
中央城市工作会议	城市发展要把握好生产空间、生活空间、生态空间的内在联系，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。城市交通、能源、供排水、供热、污水、垃圾处理等基础设施，要按照绿色循环低碳的理念进行规划建设。	2012	要分区域制定可持续城镇发展规划，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，努力形成资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐的东、中西部城镇发展新格局
		2013	落实以人为本、尊重生态系统、生态服务和绿色空间的城镇化；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
		2014	加快实施新型城镇化战略，探索基于生态文明理念的城镇化模式，制定具体的政策方案，抓好落实
	尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权，鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理，真正实现城市共治共管、共建共享。	2005	建立多层次的政府-民间伙伴关系(PPP)，以改善城市交通、加强环保设施建设、促进水、能源和材料节约型建筑的发展
		2013	在城市设立消费者咨询中心,在回收、产品共享、节水节能以及食品安全等重点领域提供咨询服务，提升下一代消费者的消费意识。
《生态环境大数据建设总体方案》	建成大数据应用平台、管理平台和大数据环保云平台架构，实现生态环境综合决策科学化、监管精准化、公共服务便民化	2015	建立覆盖全国的生态环境大数据网络、信息系统和环境管理平台，提升环境管理信息化和决策支撑能力

《“互联网+”绿色生态三年行动实施方案》	加强资源环境动态监测，会同地方政府建立资源环境监测预警数据库和信息共享平台		
《“互联网+”林业行动计划》			
《“互联网+”资源循环行动方案（2016—2020）》			
生态、生物多样性和资源保护			
《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》	资源环境生态红线管控是指划定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，强化资源环境生态红线指标约束，将各类经济社会活动限定在红线管控范围以内。严守环境质量底线。以改善环境质量为核心，分阶段、分区域设置大气、水和土壤环境质量目标，强化区域、行业污染物排放总量控制，严防突发环境事件。环境质量达标地区要努力实现环境质量向更高水平迈进，不达标地区要尽快制定达标规划，实现环境质量达标。	2014	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
		2013	围绕重要和脆弱的生态系统、环境质量和风险防控、对生态环境影响严重的资源能源消耗等方面，设立生态红线加以管控，制定最严格的生态环境管理措施
		2014	实施国家生态保护红线制度：将国家生态保护红线体系及相关制度纳入立法；完善陆地和海洋利用空间规划体系，明确规定生态保护红线；建立新的生态保护、监测和执法国家协调机制；完善自然保护区体系；以生态保护红线为基础，完善生态补偿制度和激励机制。

《关于健全生态保护补偿机制的意见》	到 2020 年，实现森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖；谁受益、谁补偿。科学界定保护者与受益者权利义务； 包括划定并严守生态保护红线，研究制定相关生态保护补偿政策。完善重点生态区域补偿机制。划定并严守生态保护红线，研究制定相关生态保护补偿政策； 生态产品产出能力为基础制定补偿标准；将生态保护补偿与实施主体功能区规划、西部大开发战略和集中连片特困地区脱贫攻坚等有机结合，逐步提高重点生态功能区等区域基本公共服务水平，促进其转型绿色发展。	2006	建议应该创立生态补偿机制，以调节相关利益方在环境利益与经济收益分配之间的关系，并制定相关法律和政策以鼓励环境保护的行为
		2014	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。
		2014	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。
		2014	以生态保护红线为基础，完善生态补偿制度和激励机制
		2013	在生态系统服务价值核算的基础上，全面建立生态补偿和污染损害赔偿等机制
		2012	生态补偿资金应结合东、中西部生态功能区划定
		2010	建立专项建设资金和生态补偿等资金机制，为中西部生态保护与修复提供稳定的资金支持
		2010	加快生态补偿的立法进程，建立和完善森林、草地与湿地的公益性补偿基金；在国家生态补偿框架下，中央政府应为国家级自然保护区设置充足合理的预算；逐步将退耕还林（草）等林地纳入国家生态补偿范围；建立海洋生态补偿/赔偿机制；建立水生态系统保护的生态补偿机制
		2009	建立煤炭开采生态补偿制度，实施环境损害恢复保证金制度
		2008	建立健全生态补偿机制，探索城乡一体化环境管理模式，整体推进中国的环境保护事业。

《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》	生态环境损害赔偿范围包括清除污染的费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等合理费用。国家建立统一的生态环境损害鉴定评估技术标准体系。鼓励符合条件的社会组织依法开展生态环境损害赔偿诉讼。	2009	研究制定相关环保标准和指南，包括污染损害赔偿标准
《中华人民共和国民法总则（草案）》	增加恢复原状、修复生态环境的内容	2014	完善环境与健康相关制度。将环境污染健康风险评估纳入环境政策、标准的制定过程中。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。
		2013	加快生态环境保护管理体制改革进程，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；加快修订《环境保护法》，在法律上明确各类自然资源资产归属和使用权限，完善用途管控体制和机制。建立资源环境破坏的责任追究和赔偿制度、资源环境有偿使用制度。
		2012	建立和健全应急处置费用负担制度，在海洋环境损害赔偿制度中明确由事故责任者负担应急费用的责任。

《编制自然资源资产负债表试点方案》	摸清自然资源资产的家底及其变动情况，为推进生态文明建设、有效保护和永续利用自然资源提供信息基础、监测预警和决策支持。	2012	构建绿色国民经济核算体系是建立有利于绿色转型的领导干部政绩考核体系的根本性改革措施，中央政府应组织继续推动相关研究，加快示范和应用进程。
		2013	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。
		2010	开展生态系统服务价值和绿色核算研究，并纳入国民经济核算体系和政绩考核体系中
《野生动物保护法》	新增加“不得虐待野生动物”的规定；将“野生动物保护”改为“野生动物及其栖息地保护”	2007	遏制《濒危野生动植物物种国际贸易公约（CITES）》所禁止的各项活动
		1999	加强保护生物多样性的立法与执法，采取综合措施，加强生物资源的管理，防止对野生动植物资源的破坏与不合理利用
能源环境与气候			
《公共机构能源审计管理暂行办法》	提高公共机构能源利用效率，节约财政支出		
《关于促进我国煤电有序发展的通知》	严控各地煤电新增规模	2011	把加强应对气候变化的相关立法纳入立法工作议程，尽快制定和颁布实施《能源法》，并对《煤炭法》、《电力法》、《节约能源法》、《可再生能源法》等法律法规进行相应的修订，进一步鼓励清洁、低碳能源开发和利用。
《能源技术革命创新行动计划（2016－2030年）》	推在能源安全技术、清洁能源技术、智慧能源技术、低碳能源技术等领域方面的技术创新	2000	加强与完善能源、环境技术创新和支撑体系，能源政策应置于高度优先的地位

《关于推进电能替代的指导意见》	提升我国电气化水平，解决大量散烧煤、燃油消费是造成的严重雾霾问题；十三五实现能源终端消费环节替代散烧煤、燃油消费约 1.3 亿吨标煤		
《关于切实做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知》	以控制温室气体排放、实现低碳发展为导向，充分发挥市场机制在温室气体排放资源配置中的决定性作用，国家、地方、企业上下联动、协同推进全国碳排放权交易市场建设，确保 2017 年启动全国碳排放权交易	2011	推行排放权交易制度，建立包括常规污染物和碳排放交易市场与平台，尽早开展碳税试点
		2009	逐步探索和建立自愿性的碳排放交易体系
《气候适应型城市建设试点工作方案》	普遍实现将适应气候变化相关指标纳入城乡规划体系、建设标准和产业发展规划;城市应对内涝、干旱缺水、高温热浪、强风、冰冻灾害等问题的能力明显增强，城市适应气候变化能力全面提升	2014	更加关注城市应对气候变化的能力和其他城市环境类规划。建立适应气候变化风险评估框架以及相应的财政应急资金
		2011	加快制定和修改能源生产和转换、节能、资源节约和利用等有利于碳减排的各种法律法规。把加强应对气候变化的相关立法纳入立法工作议程
治理与法治			
《环境保护督察方案（试行）》	中央环境保护督察组开展环境保护督察工作，推动落实环境保护党政同责、一岗双责、失职追责	2012	建立中国海洋环境行政督察制度和执法体系，加强海上能源开发活动环境影响评价制度执行情况的监督检查
		2013	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地方政府全面落实行动措施的情况，加大考核问责力度

		2015	在国家重大决策中充分考虑对生态环境的影响,对国务院各部门和地方政府的环境绩效进行督察与监督考核
《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》及《国家生态文明试验区（福建）实施方案》	要求国家生态文明试验区的主要目标是：设立若干试验区，形成生态文明体制改革的国家级综合试验平台。通过试验探索，到 2017 年，推动生态文明体制改革总体方案中的重点改革任务取得重要进展，形成若干可操作、有效管用的生态文明制度成果	2012	加大制度和政策创新及执行力度，全面推动生态文明建设的实践进程
		2013	开展生态文明建设示范区创建。中央政府采取经济激励措施，鼓励地方广泛开展生态文明建设示范区创建
		2014	立足多部门协作，推进区域协同治理和生态文明城镇化试点工作。将生态文明城镇化试点纳入现有的国家生态文明示范创建体系，重点对京津冀、长三角、珠三角开展区域协同治理试点，推进“生态文明的城镇化模式”示范工程
		2015	加快生态文明体制改革，建立多元共治的环境治理体系,设立绿色发展与转型综合实验区，实施绿色转型治理能力综合改革试验计划与行动
环保部成立水气土三司	中提出“为了加强大气、水、土壤污染的防治工作，环境保护部进行了机构改革。新设立了水环境管理司、大气环境管理司、土壤环境管理司”	2013	加快生态环境保护管理体制改革进程，建立统一监管所有污染物、所有排放源、所有环境介质、所有生态系统的环境管理体制
		2014	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。
《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》	强化地方党委和政府及其相关部门的环境保护责任；调整地方环境保护管理体制；规范和加强地方环保机构和队伍建设；建立健全高效协调的运行机制	2003	减少地方保护主义 中国各省应该有更为统一、一致的环境法规和执法
		2006	通过调整地方环境管理体制，形成省以下环境管理直管

《建设项目环境影响后评价管理办法（试行）》和《建设项目环境影响评价区域限批管理办法（试行）》	提高环境影响评价有效性	2012	健全环境质量达标管理的政策制度。对于环境质量长期不能达标、污染严重、环境事故频发的地区，对涉主要污染因子项目采取区域限批，建立常态化的限批制度。
		2013	完善扶贫项目与规划的环境影响评价和后评估制度;系统改革环境影响评价和社会影响评价机制对具有环境和社会影响的重大项目进行“前置审批”。制定相关政策保障公众的环境权益
《“十三五”环境影响评价改革实施方案》	以改善环境质量为核心，以全面提高环评有效性为主线，以创新体制机制为动力；确定《环境影响评价法》的修改重点，进一步简政放权，并加大对违法行为的制裁力度以及包括“战略和规划环评顶层设计更加完善，约束性得到加强，环评预警体系初步建立”；完成京津冀、长三角、珠三角等三大地区战略环评，组织开展长江经济带和“一带一路”战略环评；与排污许可制相融合，实现制度关联、目标措施一体；完善规划环评会商机制，对可能产生跨界环境影响的重大规划，指导规划编制机关实施跨行政区域环境影响会商，强化区域联防联控。	2012	严格环境影响评价制度，并对企业和地方政府执行情况进行监控和评估；对不符合环评有关要求的企业和管理部门，应该予以定期披露并通报;严格执行环境影响评价与“三同时”制度;加快推进环境保护法、环境影响评价法等法律的修订，进一步完善环境影响评价制度
		2013	系统改革环境影响评价和社会影响评价机制
		2014	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。开展将环境影响评价与排污许可制度整合试点;将环境污染健康风险评估纳入环境政策、标准的制定过程中。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	完成京津冀、长三角、珠三角等三大地区战略环评，组织开展长江经济带和“一带一路”战略环评

《关于构建绿色金融体系的指导意见》	动员和激励更多社会资本投入到绿色产业，同时更有效地抑制污染性投资	2013	关键是以法治建设为保障，以绿色金融创新为动力;改革创新绿色金融体系，推动产业绿色转型升级
		2014	构建绿色金融体系，为绿色转型提供金融支持
《二十国集团绿色金融综合报告》	向投资者提供更加清晰的支持绿色投资的信号；推广绿色金融自愿原则；投入更多资源支持能力建设；支持本币绿色债券市场发展；推动开发环境风险分析方法	2015	设立绿色发展与转型综合实验区,实施绿色转型治理能力综合改革试验计划与行动，推行绿色金融创新机制，提高生态环保治理能力;加快绿色金融、绿色物流与节能环保服务业的发展，发展生产性服务业，推动“生产性服务业”绿色技能能力建设;将绿色金融纳入“一带一路”建设融资机制，促进“走出去”的投资企业重视生态环境保护，积极履行社会环境责任;改革创新绿色金融体系，推动产业绿色转型升级
《绿色债券发行指引》	指募集资金主要用于支持节能减排技术改造、绿色城镇化、能源清洁高效利用、新能源开发利用、循环经济发展、水资源节约和非常规水资源开发利用、污染防治、生态农林业、节能环保产业、低碳产业、生态文明先行示范实验、低碳试点示范等绿色循环低碳发展项目的企业债券	2014	充分发挥绿色债券的杠杆作用和专业评估能力的规模效益;通过发行绿色债券等方式鼓励社会资本参与
		2015	推动绿色信贷、绿色债券和绿色保险。用创新手段推动绿色信贷，大力发展绿色债券、绿色保险市场;
《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》	将企业环境信用信息通过其政府网站、“信用中国”网站或者其他便利公众知悉和查询的方式，向社会公开，并同时纳入企业环境信用信息系统和全国统一的信用信息共享交换平台	2012	构建企业主动守法、良性发展的社会氛围，建立企业环境信用评价体系
		2014	建立企业环境信用评价体系。对以达标排放为基础、持续不断改进环境绩效的企业给予鼓励
		2015	建立企业环境信用评价体系，强制上市公司披露环境信息。

《关于全面推进资源税改革的通知》和《水资源税改革试点暂行办法》	提出实施矿产资源税从价计征改革; 纳入改革的矿产资源税收入全部为地方财政收入	2012	通过改革资源税收体系, 提升地方政府绿色发展的能力。
		2014	改革资源税, 资源税从价计征。
		2015	改革重要资源性产品的价格机制, 以煤炭、石油等化石能源为改革切入点, 将环境成本纳入价格机制。制定绿色财税政策, 将生产和消费领域所产生的环境成本显性化
《关于加快推动生活方式绿色化的实施意见》	提出到 2020 年, 生态文明价值理念在全社会得到推行, 全民生活方式绿色化的理念明显加强, 生活方式绿色化的政策法规体系初步建立等内容	2011	加强规范和引导, 实现传统服务业绿色化
		2012	在社会领域, 倡导绿色消费模式, 引导全社会的生态文明行为, 转变生活方式
		2013	丰富和创新公众参与形式, 运用多种途径引导公众通过绿色消费、绿色出行和转变生活方式等途径, 主动参与环境保护, 带动全社会形成共同履行环境责任和义务的良好局面
		2014	鼓励基层组织关注环境问题的治理。反映公众环境诉求, 制定环境保护的社规民约, 倡导绿色生活方式
		2015	激励和保障全社会共同参与环境保护行动.推动可持续消费, 引导绿色饮食、推广绿色服装、倡导绿色居住、鼓励绿色出行, 引领生活方式向绿色化转变
《关于促进绿色消费的指导意见》	提出按照绿色发展理念和社会主义核心价值观要求, 加快推动消费向绿色转型	2009	倡导可持续消费模式, 推动低碳生活方式, 充分发挥公众和非政府组织在绿色经济发展中的作用
		2011	推动可持续消费, 带动绿色经济发展

《环境保护税法》（草案）	环境保护税法是对排污费的平移，主要目标是增强征收的强制性，减少对排污费征收的干预	2009	实施以建立和完善环境税收为核心的环境税制改革。尽快研究实施以开征环境税为核心的环境税制改革，弥补中国现行环境税费制度的不足。通过引入环境税、重构现有税种和完善环境相关税收政策，构建中国环境税收制度。应将废水、废气、固体废弃物和二氧化碳先行纳入环境税征收范围。环境税制改革应采取先易后难、循序渐进的改革方法，尽快研究开征独立环境税，并完善其他与环境相关的税种和税收政策。
		2011	加快推进资源税改革，配合节能环保政策实施消费税政策的调整，并开征环境税（包括碳税）
		2012	对严重污染环境、大量消耗资源能源的产品征收额外消费税，加快实施环境税;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，推动企业和消费者行为转变。加快实施环境税。引入“领跑者”标准
		2014	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。
《关于充分发挥审判职能作用 为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》	依法审理涉环境污染防治和生态保护案件、涉自然资源开发利用案件、各类生态环境损害赔偿诉讼案件，构建协同审判机制。积极探索气候变化司法应对举措，推动构建国家气候变化应对治理体系	2007	立和完善环境司法体系，确保公共和个人的环境福利与环境公正
		2013	推动地方环保法庭建设，完善相关司法实践
		2014	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；强化司法机关追究环境违法行为的责任和能力；

《工业绿色发展规划 (2016-2020 年)》	以汽车、电子电器、通信、机械、大型成套装备等行业的龙头企业为依托,以绿色供应链标准和生产者责任延伸制度为支撑,带动上游零部件或元器件供应商和下游回收处理企业。建立绿色原料及产品可追溯信息系统。	2011	建立和完善中国绿色供应链体系,以绿色消费和绿色市场带动整个生产体系绿色转型
《绿色制造工程实施 指南 (2016-2020 年)》	积极应用物联网、大数据和云计算等信息技术,建立绿色供应链管理体系。完善采购、供应商、物流等绿色供应链规范,开展绿色供应链管理试点。到 2020 年,在重点行业初步建立绿色供应链管理体系,生产者责任延伸制度取得实质性进展。	2012	建立并不断完善可持续的绿色消费制度,进一步深化政府绿采清单和绿色供应链实践与创新
《关于促进绿色消费的 指导意见》	鼓励企业推行绿色供应链建设,开展清洁生产审核,降低产品全生命周期的环境影响	2013	促使绿色供应链成为法定采购标准的重要考核指标
		2015	推动政府绿色采购,鼓励领先企业自愿推行绿色供应链管理

污染防治与消除			
《大气污染防治行动计划》中期评估	通过整合环境保护部、中国科学院、中国气象局和有关科研院所的地面长期定位观测、典型过程综合观测、卫星遥感反演等数据，采用多种技术方法对全国空气质量状况、变化趋势和污染特征进行了评估和印证	2014	建立基于质量改善的大气污染防治管理模式；建立科学的大气污染防治绩效评估制度。建立《大气十条》实施的预评估、年度评估和终期评估制度。完善区域大气污染联防联控机制
《关于加强长江黄金水道环境污染防治的指导意见的通知》	将修复长江生态环境摆在压倒性位置，以改善水环境质量为核心，强化空间管控，优化产业结构，加强源头治理，注重风险防范，全面推进长江水污染防治和生态保护与修复	2015	建立国家重大宏观战略环境风险评估与预防制度，针对“一带一路”、京津冀一体化、长江经济带等宏观战略开展环境风险评估，形成环境风险防范机制
《土壤污染防治行动计划》	要形成有效的土壤污染防治体系，促进土壤资源永续利用	2011	在环境税、价格改革等方面的法律框架仍较为薄弱的条件下，在传统工业和矿区的土壤污染领域制定相应的污染防治、能源和气候变化、资源定价、生态补偿和环境恢复等一揽子绿色方案 and 政策措施至关重要。
		2013	无论是推动生态文明建设，还是建立绿色和谐环境与社会发展关系，中国政府必须下更大力气解决好影响公众健康和生活的突出问题，包括大气、水、土壤污染、生态服务功能下降等
		2014	将定期发布和更新未来对城市人口造成健康威胁的空气、水和土壤污染、气候变化影响和应对的预测结果，作为政府官员绩效考核的重要依据。

		2015	把列入立法规划的《土壤污染防治法》修改为《土壤环境保护法》
区域与全球合作			
《第二十一“基础四国”气候变化部长级会议联合声明》	推动巴黎气候协议达成，敦促发达国家发行承诺		
《中美元首气候变化联合声明》	签署《巴黎协定》，促使其尽快生效；在相关多边场合取得积极成果，包括氢氟碳化物修正案和国际民航组织大会应对国际航空温室气体排放的全球市场措施；资助并鼓励逐步采用低碳技术的承诺		
《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》	达成了历史性的限控温室气体氢氟碳化物（HFCs）协议		
习近平主席在巴黎气候变化会议上发表了《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》的讲话	努力达成气候变化协议；构建各尽所能、合作共赢、奉行法治、公平正义、包容互鉴、共同发展的治理模式；中国是全球应对气候变化事业的积极参与者	2015	制定实施中国对外绿色援助行动计划，加强南南环境合作，建设绿色、低碳、环保、发展的“一带一路”