



中国环境与发展国际合作委员会
China Council for International Cooperation on
Environment and Development

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 (2018-2019)



中国环境与发展国际合作委员会

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 (2018-2019)

编写说明

作为中国政府批准成立的国际性高层政策咨询机构，中国环境与发展国际合作委员会(简称国合会)的主要任务是就环境与发展领域的重大问题进行研究，提出政策建议，供决策参考。每年一度的国合会年会，以国合会政策研究成果为基础，聚集国合会中外委员开展有关环境与发展重大问题的政策讨论，凝聚更广范围思想共识，形成国合会年度政策建议，提交给国务院及中央政府有关部门参考。

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、特邀顾问及参会者政策研讨和咨政谏言工作：全面了解中国过去一年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、政策采纳情况。本报告不是国合会影响力评估报告。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选择、建议内容与政策进展的相关性。本报告是首席顾问专家支持组提供的第 12 份报告。

本期报告聚焦自去年 11 月初国合会 2018 年年会至本年度 5 月底以来的中国环境与发展领域政策进展。相较往年，本文写作体例上基本保持不变，每一部分将国合会政策建议与相关国内举措做对应性的总结，并在本报告最后做了政策建议对照表，供读者参考。

目录

编写说明	2
前 言	4
一、环境与发展规划	6
(一) “十四五”环境与发展规划开始酝酿	6
(二) 大湾区绿色规划	6
(三) 京津冀协同发展	7
(四) 长江经济带绿色发展	7
(五) 绿色城镇发展规划	8
二、生态系统和生物多样性保护	8
(一) 生态红线划定和生态保护工作取得新进展	8
(二) “绿盾”专项行动继续推进	9
(三) 筹备生物多样性公约缔约方大会	9
三、能源与气候	10
(一) 能源清洁化转型助力环境改善	10
(二) 加强节能和提高能效	11
(三) 积极推进温室气体与大气污染物协同治理	12
(四) 碳市场建设扎实推进	12
四、污染防治与海洋治理	13
(一) 大气污染防治	13
(二) 水污染防治	14
(三) 土壤污染防治	15
(四) 海洋生态环境保护	16
五、治理与法治	17
(一) 关于自然资源资产产权制度的重大变革	17
(二) 环境治理手段不搞“一刀切”	19
(三) 生态环保督察及其转型	19
六、区域和国际参与	20
(一) 绿色“一带一路”实践	20
(二) 坚定引领应对气候变化国际合作	22
(三) 主动参与全球海洋治理	23
七、结语	24
附表 半年多来中国环境与发展政策进展与国合会政策建议对照表	26

前 言

2019 年，全球经济发展呈现良好势头，但受全球贸易紧张、金融环境收紧、政策不确定性上升等多重因素影响，国际社会对世界经济发展仍然持谨慎性乐观态度。根据国际货币基金组织（IMF）最新预测，美国、欧元区、日本和印度等主要经济体增长增速预期均被下调。中国是主要经济体中唯一一个被上调经济增速预期的国家。

对于中国而言，2019 年是全面建成小康社会关键之年，同时又是新中国成立 70 周年，注定是中国走向现代化强国路上值得浓墨重笔的一年。这一年，习近平生态文明思想得到不断丰富和发展。习近平主席在 2019 年 3 月 5 日出席十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时指出，保持加强生态文明建设的战略定力，探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。他在第二届“一带一路”国际合作峰会开幕式上讲话指出，坚持开放、绿色、廉洁理念，把绿色作为底色，推动绿色基础设施建设、绿色投资、绿色金融，保护好我们赖以生存的共同家园。在北京世界园艺博览会上讲话时，他又谈到，建设美丽家园是人类的共同梦想。面对生态环境挑战，人类是一荣俱荣、一损俱损的命运共同体，没有哪个国家能独善其身。唯有携手合作，才能有效应对气候变化、海洋污染、生物保护等全球性环境问题，实现联合国 2030 年可持续发展目标。只有并肩同行，才能让绿色发展理念深入人心、全球生态文明之路行稳致远。习近平主席的讲话，不仅在污染防治攻坚战的关键时刻进一步坚定了全国上下保持战略定力，更是增强了建设美丽中国的信心；同时他还着眼世界，呼吁各国携手合作，并肩同行，共同应对气候变化、海洋污染、生物保护等全球性环境问题，共建美丽地球家园，走全球生态文明之路。

过去半年多以来，在习近平生态文明思想指引下，从中央到地方，从政府到民众、企事业单位，保持战略定力不动摇，紧紧抓住打赢“污染防治攻坚战”不放松，保持生态环保督察高压态势，加快生态文明体制改革、着力解决重点领域和突出环境问题、加大生态系统和生物多样性保护力度；开展严格的环境执法、推动产业、能源、运输、用地结构调整，强化源头控制；大力发展绿色金融；推动长江流域、雄安新区生态环境保护。各方面成效显著：煤电超低排放和节能改造“十三五”总量目标任务提前两年完成，建成了世界最大的清洁煤电供应体系；提前完成了《生物多样性公约》提出的到 2020 年各类陆域保护地面积占陆地国土面积达到 17% 的目标；于 2017 年实现碳强度较 2005 年下降约 46%，提前 3 年实现了 2020 年碳强度比 2005 年下降 40%-45% 的目标。当前，绿色发展正在以压倒性的优势全面碾压过去不重视生态环境保护、以牺牲生态环境为代价的发展方式，不少地方新旧动能转换加快，以环境保护促高质量发展、以保护生态环境获得更高生产力发展正在成为主流。一些企业以牺牲环境获得的不公平竞争优势正在消失，更多产品质量好、生态环境保护水平高、负社会责任的企业成为推动高质量发展的主力军。生态文明治理新方式，包括河长制等推行，让“公用地”成了政府主管领导的“责任田”，承担社会和人类文明以及最普惠公共服务和基本承载的生态环境正让越来越多的人享受到“人与自然和谐”之美。

作为中国政府政策直通车和中国与国际社会开展环境与发展合作的纽带、桥梁和窗口，国合会与时俱进、革故鼎新，针对新时代国内典型和突出问题，充分调动国内外智力资源，开展了大量创新性、引领性的政策研究工作，取得了阶段性成果，不断提出具有前瞻性、战略性和预警性的政策建议，继续为推动中国生态文明建设和世界可持续发展贡献智慧和力量。

一、环境与发展规划

（一）“十四五”环境与发展规划开始酝酿

2018年12月初，国家发展改革委在京召开“十四五”规划编制工作座谈会。会议主要围绕“十三五”规划中期评估情况、“十四五”战略机遇期内涵与特征、“十四五”发展主题主线，以及“十四五”发展中需突出关注的重大问题以及五年规划的基本思路进行了交流。

生态环境部环境规划研究院于2019年4月召开“十四五”生态环境保护规划研讨会，着眼于“十四五”时期生态环境保护在国家经济和社会发展战略定位，深入研究如何保持和贯彻“生态优先、绿色发展”理念；瞄准2035实现生态环境质量根本好转，基本建成“美丽中国”的战略目标，积极谋划体现环境质量改善的战略性任务，以期实现阶段性目标的根本性突破。

关于国民经济和社会发展的“十四五”规划研究，既需要与“十三五”规划中期评估相链接，又需要着眼国家总体发展战略和新要求，围绕2035开展系统性和战略性布局。依据“十三五”规划制定和实施程序，“十四五”规划需要先做好前期研究，然后中央制定规划建议，再据此制定规划纲要，最后经全国人大通过后实施。

（二）大湾区绿色规划

为了更好推进大湾区整体协调发展，2019年2月中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《纲要》）。

《纲要》指出，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，像对待生命一样对待生态环境，实行最严格的生态环境保护制度。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，以建设美丽湾区为引领，着力提升生态环境质量，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，实现绿色低碳循环发展，使大湾区天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美。具体来看，《规划纲要》从打造生态防护屏障、加强环境保护和治理、以及创新绿色低碳发展模式三个方面部署了大湾区的生态文明建设工作。

打造生态防护屏障方面，《纲要》提出要实施重要生态系统保护和修复重大工程；划定并严守生态保护红线；加强珠三角周边山地、丘陵及森林生态系统保护；加强海岸线保护与管控；强化近岸海域生态系统保护与修复；推进“蓝色海湾”整治行动、保护沿海红树林；加强粤港澳生态环境保护合作；加强湿地保护修复。

加强环境保护和治理方面，《纲要》重点强调了水资源保护和水环境治理，提出要开展珠江河口区域水资源、水环境及涉水项目管理合作，重点整治珠江东西两岸污染，强化陆源污染排放项目、涉水项目和岸线、滩涂管理。加强海洋资源环境保护；实施东江、西江及珠三角河网区污染物排放总量控制；加强重要江

河水环境保护和水生生物资源养护，强化深圳河等重污染河流系统治理，推进城市黑臭水体环境综合整治，贯通珠江三角洲水网，构建全区域绿色生态水网。

同时，《纲要》也对大气、土壤、农业污染防治进行了部署，提出强化区域大气污染联防联控，实施更严格的清洁航运政策，实施多污染物协同减排，统筹防治臭氧和细颗粒物（PM_{2.5}）污染。加强危险废物区域协同处理处置能力建设，强化跨境转移监管，提升固体废物无害化、减量化、资源化水平。开展粤港澳土壤治理修复技术交流与合作，积极推进受污染土壤的治理与修复示范，强化受污染耕地和污染地块安全利用，防控农业面源污染，保障农产品质量和人居环境安全。制度保障方面，《纲要》提出要建立环境污染“黑名单”制度，健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度。

（三）京津冀协同发展与规划

2019年1月初，经党中央、国务院同意，国务院正式批复《河北雄安新区总体规划（2018-2035）》，标志着雄安新区进入大规模发展建设的新阶段。雄安新区作为北京非首都功能疏解集中承载地，与北京城市副中心形成北京新的两翼，有利于有效缓解北京“大城市病”，探索人口经济密集地区优化开发新模式。雄安新区将按照高质量发展要求，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，创造“雄安质量”，成为推动高质量发展的全国样板和建设现代化经济体系的新引擎。

2019年1月初，国务院批复《北京城市副中心控制性详细规划（街区层面）（2016-2035）》，这也是北京副中心通州的总体规划，并首次得到国家层面的认可。城市副中心将牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照高质量发展的要求，以供给侧结构性改革为主线，坚持世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位，以创造历史、追求艺术的精神，牢牢抓住疏解北京非首都功能这个“牛鼻子”，紧紧围绕京津冀协同发展，注重生态保护、注重延续历史文脉、注重保障和改善民生、注重多规合一。

2019年3月，生态环境部编制并印发全国的《2019年全国大气污染防治工作要点》，明确提出，起草《京津冀及周边地区大气污染防治条例草案》，研究制定京津冀及周边地区机动车大气污染监管办法等配套规章制度。完善联防联控工作机制，细化“统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法”运行规则并组织实施。扎实推进北方地区清洁取暖、钢铁行业超低排放改造、交通运输结构调整等重点工作。

（四）长江经济带绿色发展

2018年12月，生态环境部、发展改革委联合印发《长江保护修复攻坚战行动计划》，提出，到2020年年底，长江流域水质优良（达到或优于Ⅲ类）的国控断面比例达到85%以上，丧失使用功能（劣于Ⅴ类）的国控断面比例低于2%；长江经济带地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例达90%以上，地级及以上城市集中式饮用水水源水质优良比例高于97%。

主要任务包括强化生态环境空间管控,严守生态保护红线。排查整治排污口,推进水陆统一监管。加强工业污染治理,有效防范生态环境风险。持续改善农村人居环境,遏制农业面源污染。补齐环境基础设施短板,保障饮用水水源水质安全。加强航运污染防治,防范船舶港口环境风险。优化水资源配置,有效保障生态用水需求。强化生态系统管护,严厉打击生态破坏行为。

（五）绿色城镇发展规划

国合会 2018 年政策建议提出:改变传统思维;将绿色标准全面融入绿色城镇规划;充分结合地方实际,创新解决问题方法。

2019 年 3 月 31 日,国家发改委公布了《2019 年新型城镇化建设重点任务》,明确了 2019 年工作要求,提出了新型城镇化要充分考虑资源环境承载力的实际,注意协调发展,充分使用智能化的信息手段,精细化管理;协同推进大气污染防治等环境治理工作等。

2019 年新型城镇化建设首要任务是,加快京津冀协同发展、长江三角洲区域一体化发展、粤港澳大湾区建设。其次,有序推动成渝、哈长、长江中游、北部湾、中原、关中平原、兰州—西宁、呼包鄂榆等城市群发展规划实施。

在优化城市空间布局方面,全面推进城市国土空间规划编制,强化“三区三线”管控,推进“多规合一”,促进城市精明增长。基于资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,在国土空间规划中统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,制定相应管控规则。指导各地区在编制城市国土空间规划中,统筹考虑城市开敞空间、大气输送廊道、改变局地扩散条件等因素,协同推进大气污染防治工作。

在加强城市基础设施建设方面,优化城市交通网络体系,完善非机动车、行人交通系统及行人过街设施,鼓励有条件城市建设自行车专用道。落实公交优先发展政策,推动轨道交通、公共汽电车等的融合衔接和便利换乘。持续推进节水型城市建设,推进实施海绵城市建设。继续开展城市黑臭水体整治环境保护专项行动,启动城镇污水处理提质增效三年行动。督促北方地区加快推进清洁供暖。以推进老旧小区改造、完善社区及周边区域活动和综合服务设施、开展生活垃圾分类等为着力点。

二、生态系统和生物多样性保护

（一）生态红线划定和生态保护工作取得新进展

截至 2018 年底,初步划定京津冀、长江经济带和宁夏回族自治区等 15 个省份生态保护红线,山西等 16 个省份基本形成划定方案。计划到 2020 年,全面完成生态红线划定工作。目前,生态环境部正在制定《生态保护红线管理办法》,建设国家生态保护红线监管平台,将生态保护红线划定和落实情况纳入中央环保督察范畴。落实地方党委和政府划定并严守生态保护红线的主体责任,对破坏生态保护红线的违法行为严格追责问责,确保红线划得实、守得住。

各地方政府加快制定符合本地区的生态红线管理办法。河北省 2018 年颁布《河北省生态红线管理办法》，宁夏回族自治区 2018 年 11 月 29 日公布《宁夏回族自治区生态红线管理条例》，并于 2019 年 1 月 1 日起正式实施。江西省颁布了《江西省生态红线管理办法（试行）》，辽宁省颁布了《辽宁省生态红线管理暂行办法》、沈阳市则颁布了《沈阳市生态红线管理办法》。湖北省颁布了《湖北省生态红线管理办法（试行）》。

国家生态保护红线监管平台建设已经获批，预计 2020 年底前建成。国家生态保护红线监管平台将依托卫星遥感手段和地面生态系统监测站点，形成天—空—地一体化监控网络，获取生态保护红线监测数据，掌握生态系统构成、分布与动态变化，及时评估和预警生态风险，实时监控人类干扰活动，发现破坏生态保护红线的行为，并依法依规进行处理。借助这一平台，生态环境部将逐步建立生态保护红线监管机制，对生态保护红线实施严密监控和严格保护，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

（二）“绿盾”专项行动继续推进

开展“绿盾 2018”自然保护区监督检查专项行动，严厉查处一批涉及自然保护区的违法活动。“绿盾 2019”继续深入生态环境保护和治理工作，并初战告捷。

黑龙江省继续将“绿盾行动”进行到底，扎实开展“绿盾 2019”自然保护区监督检查专项行动，责成各地市区县将“绿盾 2017”、“绿盾 2018”专项行动中各市（地）结合形成绿盾专项行动自然保护区的总台账、四类聚焦问题（采石采砂、工矿用地、核心区缓冲区内旅游设施和水电设施）台账和巡查问题台账共三本台账。要求按整改时间和路线图，区分重点，针对台账中未整改和整改中的问题，持续加强整改，对违法违规行为严肃追责问责。同时，结合省委办公厅和省政府办公厅印发的《黑龙江省自然生态保护存在突出问题专项整治工作总体方案》，将“需要开展集中整治的 13 个自然保护地问题”一并纳入“绿盾 2019”专项行动进行督办。

陕西省继续开展“绿盾 2019”自然保护区监督检查专项行动。按照专项行动安排，全省各级生态环境、自然资源和林业等部门将全面排查全省 61 个自然保护区存在的突出环境问题，落实管理责任，坚决关停、取缔在自然保护区内的采矿、采石、采砂、开垦等违法项目；逐步全部拆除自然保护区内油井井场等地面设施，加快自然保护区内矿业权、小水电站退出，严格取缔保护区核心区、缓冲区内旅游设施；严厉打击涉野生动物违法犯罪行为，保护生物多样性；有序开展自然保护区内生态治理恢复，逐步建立起长效监管机制。

（三）筹备生物多样性公约缔约方大会

国合会 2018 年政策建议提出：积极推动《生物多样性公约》履约，在制定 2020 后全球生物多样性保护目标方面发挥强有力的领导作用。

在生物多样性履约方面，中国政府积极推进，早在 2015 年全国保护网络已基本形成，各类陆域保护地面积约占陆地国土面积的 18%，提前 5 年完成了《生

物多样性公约》提出的到 2020 年达到 17%的目标。全国各省、直辖市，包括重庆、四川、云南、广西等出台保护生物多样性行动计划。云南省还出台了全国首个地方生物多样性保护条例。

近些年来，中国政府加快生物多样性保护的步伐，出台了诸多举措、开展了多项有力行动。中国政府成立生物多样性保护国家委员会，实施生物多样性保护战略与行动计划，启动《联合国生物多样性十年行动》以及在相关的新出台的政策文件中，特别加强生态多样性保护，比如新修订的《环境保护法》强调：划定生态红线，要求各级政府对珍稀、濒危野生动植物自然保护分布区采取措施保护，严禁破坏。中国国务院出台的《关于加强生态文明建设的意见》中指出，明确将生物多样性丧失速度得到基本控制、全国生态稳定性明显增强确立为主要目标之一，并将“实施生物多样性保护重大工程”“积极参加生物多样性国际公约谈判和履约”以及“加强自然保护区建设与管理”等作为重点任务。

作为 2020 年联合国生物多样性公约 COP15 的主办国，中国对加强生物多样性工作高度重视。国务院副总理韩正于 2019 年 4 月 13 日主持召开中国生物多样性保护国家委员会会议。会议要求，进一步做好生物多样性保护工作，按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念，形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地管理体系。要切实强化野生动植物保护管理监督，严厉打击乱捕滥猎野生动物行为，严肃查处破坏野生动植物资源案件。要进一步加强自然遗传资源管理和保护，做好生物多样性基础监测和调查工作。积极做好《生物多样性公约》第十五次缔约方大会，全面履行东道国义务，确保举办一届圆满成功、具有里程碑意义的缔约方大会。

三、能源与气候

（一）能源清洁化转型助力环境改善

国合会 2018 年政策建议指出，加强煤炭使用控制，推广可再生能源，扩大能效增幅。结清尚未落实到位的可再生能源补贴，并构建一套新的可再生能源支持政策体系。

2019 年 1 月 7 日，国家发展改革委、国家能源局发布了《关于积极推进风电、光伏发电无补贴平价上网有关工作的通知》（以下简称通知）。《通知》指出，随着风电、光伏发电规模化发展和技术快速进步，在资源优良、建设成本低、投资和市场条件好的地区，已基本具备与燃煤标杆上网电价平价（不需要国家补贴）的条件。

国家能源局对《通知》解读指出，推动平价（低价）上网项目并非立即对全部风电、光伏发电新建项目取消补贴。现阶段的无补贴平价（低价）上网项目主要在资源条件优越、消纳市场有保障的地区开展。同时，在目前还无法做到无补贴平价上网的地区，仍继续按照国家能源局发布的竞争性配置项目的政策和管理要求组织建设，但是这些项目也要通过竞争大幅降低电价水平以减少度电补贴强

度。此外，《通知》明确各级地方政府能源主管部门可会同其他相关部门出台一定时期内的地方补贴政策，仅享受地方补贴政策的项目仍视为平价上网项目。

关于构建新的可再生能源政策，国家能源局指出，2020 年底后核准（备案）的风电、光伏发电项目，将根据届时技术进步和成本降低程度再研究新的政策。

针对国合会 2018 年关于扩大可再生能源发展方面的政策建议，中国国家能源主管部门继续推动国家能源体系清洁低碳、安全高效转型。聚焦三大攻坚战，特别是污染防治攻坚战，继续推进火电行业超低排放改造、光伏扶贫、农网改造、油品质量升级、北方地区冬季清洁取暖等重大工程，通过能源结构性调整助力生态环境质量的根本性改善的推动工作。

2019 年，全国可再生能源发电利用率要进一步提升，弃电量和弃电率保持在合理水平，到 2020 年基本解决弃水弃风弃光问题。在推动清洁能源规模化发展的同时，大力发展分布式清洁能源，完善相关政策保障、市场机制和标准体系，推进扩大试点示范，努力实现区域性能源供需平衡。2019 年非化石能源消费比重提高到 14.6% 左右，全国平均弃风率低于 10%，弃光率和弃水率均低于 5%。

（二）加强节能和提高能效

国合会 2018 年政策建议提出，加强煤炭使用控制，扩大能效增幅。

2019 年 3 月的中国政府工作报告明确提出 2019 年能效指标是，单位国内生产总值能耗下降 3% 左右。而 2018 年，中国则实现了单位国内生产总值能耗下降 3.1%。

需要指出的是，中国煤电清洁高效发展取得阶段性成果：煤电超低排放和节能改造“十三五”总量目标任务提前两年完成，已建成世界最大的清洁煤电供应体系。2019 年，将持续推进煤电行业超低排放和节能升级改造，加快打造高效清洁、可持续发展的煤电产业“升级版”，持续提高煤电机组能效水平、降低大气污染物排放，督促各地和企业落实煤电超低排放和节能改造目标任务，加大推进西部煤电超低排放和节能改造工作力度；进一步减少电厂对生态环境的影响；推动煤电超低排放和节能先进技术推广应用到其他燃煤行业，促进煤炭的清洁高效利用。

另外，随着能源转型的提速和电力体制改革的不断深入，能源、电力、用户三者之间的关系变得越来越紧密。国家电网有限公司提出，全力打造“三型两网”企业，加快推进世界一流能源互联网企业建设。开展满足多元化能源生产与消费需求的综合能源服务是其重要内容。这种新型能源服务方式，将打破不同能源品种单独规划、单独设计、单独运行的传统模式，实现横向“电热冷气水”能源多品种之间、纵向“源网荷储用”能源多供应环节之间的协同以及生产侧和消费侧的互动，从而实现社会综合能效提升。

在节能方面，国家机关事务管理局于 2019 年 3 月召开的中央国家机关能源资源节约和生态环境保护 2019 年重点工作推进会提出：要进一步完善节能工作

网络；要完成中央国家机关能耗定额标准编制工作，推进能耗定额目标管理迈向更高水平；要用好节能监管系统，提升节能管理的精细化、信息化水平；要持续培养节能环保意识和行为习惯，开展垃圾分类志愿者等鼓励性的活动。2019年4月召开全国公共机构能源资源节约和生态环境保护2019年重点工作推进会，2019年12月底前，完成200家公共机构能效领跑者遴选工作，2020年10月底前，完成1500家节约型公共机构示范单位创建任务。

（三）积极推进温室气体与大气污染物协同治理

国合会2018年政策建议指出，加强应对气候变化与改善环境空气质量的协同管理。在法律法规制定及数据公开、监测、执法、监管和追责等制度设计方面，加强应对气候变化与解决其他环境问题的协同性。

大气污染治理和应对气候变化在目标措施等方面具有协同效应，更好地协调相关政策和行动将更好地发挥协同增效的作用。据测算，每减少一吨二氧化碳排放，会相应的减少3.2公斤的二氧化硫和2.8公斤的氮氧化物排放，超额实现碳强度下降目标也是为大气污染治理作出了贡献。中国能源消费以煤为主，煤的消费是导致大气污染最主要的来源。过去几年制定并实施的大气污染治理行动方案，采取了控制高耗能高污染行业新增产能、推动清洁生产、加快调整能源结构、强化节能环保约束等措施，这也是应对气候变化的措施。通过大气污染治理行动方案的落实，空气质量显著提升。据统计，落实行动计划在过去几年当中实现了1.75亿吨二氧化碳当量的减排。提升空气质量的行动对实现应对气候变化目标发挥了积极作用。

下一步，要在应对气候变化、温室气体排放控制、大气污染治理以及更广泛的生态环境保护工作中，在监测观测、目标设定、制定政策行动方案、政策目标落实的监督检查机制等方面进一步统筹融合、协同推进。应对气候变化工作将为中国大气污染治理发挥协同效应。同时，做好从发电行业率先运行全国碳市场准备，落实《国家适应气候变化战略》，开展各类低碳试点示范。

（四）碳市场建设扎实推进

2019年4月初，生态环境部正式发布《碳排放权交易管理暂行条例》，广泛征求意见。目前条例作为全国碳市场建设运行的基础法律框架。同时，相关配套的管理制度将适时出台，包括碳市场管理办法、企业碳排放报告管理办法、核查机构管理办法等。从国内试点省市的经验看，地方政府规章制度的法律效力远不能达到有效监管的目的，必须要有国家层面的法律依据才能保障全国碳市场的良性运转。

半年多来，尽管各个试点碳市场都在不同的维度上进行了有益的探索，在纳入行业覆盖范围和标准、“免费分配为主、有偿分配为辅、预留调节配额”的初始配额分配方法、温室气体排放核查规范等方面积累了宝贵的实践经验。但因各试点间存在较大差异，全国市场并无现成经验参照，从试点走向统一市场的过程充满挑战，比如各地碳价差别很大，2017年北京试点平均成交价格高于50元/

吨，上海、深圳、湖北在 30-40 元/吨之间，广东、天津在 15 元/吨上下，重庆甚至有低至 1 元/吨的碳价。在价格偏低的地区，即使企业碳减排做得不好，也可低价买到配额，这难免造成不公平。全国碳市场需要在考察全国各地、各行业的不同发展水平的基础上，进行碳市场的顶层设计和各类配套制度建设。

《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》明确了从发电行业起步，围绕发电行业做了大量的工作，包括动员、培训、配额分配技术指南，科学分配，配额测试，能力建设等。完成好相关的技术准备、建设好基础设施后，还要经过一段时间的测试，对整个系统和市场交易的各个环节进行检验，验证体系是不是稳定可靠，在此基础上，才会过渡到实际交易。从地方试点的实际情况和国外的实践经验来看，从启动这个体系到实现交易，需要经历一个过程。

四、污染防治与海洋治理

（一）大气污染防治

2018 年 12 月，生态环境部联合国家发展改革委、交通运输部等 11 个单位共同印发《柴油货车污染治理攻坚战行动计划》的通知，提出到 2020 年，柴油货车排放达标率明显提高，柴油和车用尿素质量明显改善，柴油货车氮氧化物和颗粒物排放总量明显下降，重点区域城市空气二氧化氮浓度逐步降低，机动车排放监管能力和水平大幅提升，全国铁路货运量明显增加，绿色低碳、清洁高效的交通运输体系初步形成，开展清洁柴油车行动，加强在用车监督执法等。

2019 年 2 月，生态环境部专门印发了《2019 年全国大气污染防治工作要点》，提出了总体大气环境目标，即 2019 年，全国未达标城市细颗粒物（PM_{2.5}）年均浓度同比下降 2%，地级及以上城市平均优良天数比率达到 79.4%；全国二氧化硫（SO₂）、氮氧化物（NO_x）排放总量同比削减 3%。提出了四个方面的综合管理举措，包括组织考核评估，强化监督督察等；在产业结构、能源结构、交通运输结构（柴油货车污染治理）、面源治理、重点区域联防联控、应对重污染天气等方面都提出了重点性、针对性的指导意见，对于各地做好大气污染防治工作具有十分重要指导意义。

2019 年，大气污染防治将重点对钢铁行业进行深度治理。钢铁行业的环保问题历来备受社会关注，环保达标与否已成为钢厂生产经营的重要影响因素。而新一轮蓝天保卫战重点区域强化督查，更是将各地钢企大气污染问题作为重点督查内容。2019 年 5 月 5 日，生态环境部、发展改革委、工业和信息化部、财政部、交通运输部等五部委联合印发《关于推进实施钢铁行业超低排放的意见》（以下简称《意见》）。《意见》明确了推进实施钢铁行业超低排放工作的总体思路、基本原则、主要目标、指标要求、重点任务、政策措施和实施保障。大气污染防治的第二项重点是，推进重点区域执行大气污染物特别排放限值，第三项重点是推进 VOCs 治理。VOCs 治理工作量大面广，2019 相关排放标准将陆续发布，并大力推进相关治理和巩固。

地方政府推进大气防治力度不断加大。2019 年 2 月 20 日，北京市公布了《北京市污染防治攻坚战 2019 年行动计划》，提出了更加精细化、深层次的推进措施，包括推动移动源低排放，提出“换、限、查、提”等措施，比如加快国Ⅲ高排放柴油车淘汰，推进新能源车使用等。推进能源消费清洁化。在巩固平原区基本“无煤化”成果基础上，健全运维服务机制，严防散煤反弹；重点围绕冬奥赛场、世园场馆周边村庄，继续开展煤改清洁能源工作。加快推进公共建筑节能改造，继续开展未达节能标准的既有居住建筑节能改造。2019 年 3 月 6 日，四川省公布大气污染治理“一号工程”进一步扩容；并把成都平原、川南地区大气质量改善一并作为全省环保“一号工程”，突出重点、带动全域，力争新增 4 个达标城市。河北省 2019 年聚焦 PM2.5 治理，持续攻坚产业结构、能源结构、交通运输结构和用地结构优化调整等“六大攻坚战”，力争全省 PM2.5 平均浓度比 2018 年下降 5%以上。

（二）水污染防治

进入 2019 年，水污染防治进入关键之年。新组建的生态环境部，打通地上和地下、岸上和水里、陆地和海洋、城市和农村，推动水生态环境保护统一监管。

2019 年，国家水污染防治工作将以改善水生态环境质量为核心，以长江经济带和环渤海区域为重点，全面推进水污染防治攻坚战，做好“打黑、消灭、治污、保源、建制”工作，即打好城市黑臭水体治理攻坚战，基本消除重点区域劣Ⅴ类国控断面，强化污染源整治，保护饮用水水源，健全长效管理机制。根据《重点流域水污染防治规划(2016-2020 年)》要求，到 2020 年，全国地表水环境质量要得到阶段性改善，长江、黄河、珠江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。

2019 年 3 月 28 日，生态环境部联合自然资源部、住房城乡建设部、水利部、农业农村部等联合印发《关于印发地下水污染防治实施方案的通知》，提出到 2020 年，初步建立地下水污染防治法规标准体系、全国地下水环境监测体系；全国地下水质量极差比例控制在 15%左右；典型地下水污染源得到初步监控，地下水污染加剧趋势得到初步遏制。到 2025 年，建立地下水污染防治法规标准体系、全国地下水环境监测体系；地级及以上城市集中式地下水饮用水源水质达到或优于Ⅲ类比例总体为 85%左右；典型地下水污染源得到有效监控，地下水污染加剧趋势得到有效遏制。到 2035 年，力争全国地下水环境质量总体改善，生态系统功能基本恢复。

2019 年，持续推进水污染防治行动计划，推动实施河长制湖长制。加强重点流域水生态环境保护。扎实推进长江保护修复，印发《关于加强长江水生生物保护工作的意见》，编制长江经济带“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入负面清单），引导和优化沿江产业布局。推进全国集中式饮用水水源地环境整治，1586 个水源地 6251 个问题整改完成率达 99.9%。开展黑臭水体整治专项排查，36 个重点城市中 1062 个城市黑臭水体中，1009 个消除或基本消除黑臭，比例达 95%。全国 97.8%的省级及以上工业集聚区建成污

水集中处理设施并安装自动在线监控装置。强化入河、入海排污口监管，推动渤海等重点海域污染治理。推进行政村环境整治全覆盖，2018 年完成 2.5 万个建制村环境综合整治。

地方上，2019 年 2 月 18 日，深圳市发布《深圳市水污染治理决战年工作方案》，2019 年全市计划完成水污染治理投资近 500 亿元，到 2020 年全市将累计完成治水投资近 1200 亿元，确保在 2019 年年底全面消除黑臭水体。2 月份，山东省对饮用水水源地环境问题开展清理整治。此外，湖北省正在探索建立水生生态补偿机制，在全省 20 个县市区开展试点，相关规定也陆续出台。计划到 2020 年，湖北省将实现重点流域生态补偿全覆盖。

（三）土壤污染防治

按照生态环境部计划，2019 年上半年试点稳步推进净土保卫战。全面落实土壤污染防治行动计划。做好农用地土壤污染状况详查，完成全部 70 万份农用地详查样品采集和分析测试工作。开展涉重金属行业污染耕地风险排查整治，推进建设用地土壤污染风险管控。

据住建部针对全国生活垃圾分类工作的进度安排，2019 年起，全国地级及以上城市要全面启动生活垃圾分类工作。到 2020 年底，46 个重点城市要基本建成垃圾分类处理系统；2025 年底前，全国地级及以上城市要基本建成垃圾分类处理系统。

2018 年 12 月底，国务院办公厅印发《“无废城市”建设试点工作方案》提出，到 2020 年，系统构建“无废城市”建设指标体系。通过在试点城市深化固体废物综合管理改革，形成一批可复制、可推广的“无废城市”建设示范模式。

“无废城市”按照试点先行与整体协调推进相结合、先易后难、分步推进的原则，拟在全国范围内选择 10 个左右有条件、有基础、规模适当的城市开展“无废城市”建设试点。同时，持续推进固体废物源头减量和资源化利用。严厉打击固体废物及危险废物非法转移和倾倒行为，挂牌督办的 1308 个突出问题整改率达 99.7%。坚定不移推进禁止洋垃圾入境，分阶段开展进口固体废物加工利用企业环境违法问题专项整治，2018 年全国固体废物进口量同比减少 46.5%，其中限制进口类固体废物进口量同比减少 51.5%。推进垃圾焚烧发电行业达标排放工作，存在问题的垃圾焚烧发电厂全部完成整改。

2019 年是土壤污染防治法实施元年。河北省制定的净土保卫战三年行动计划提出，到 2020 年，全省土壤环境质量稳中向好，重点区域土壤污染加重趋势得到控制。土壤污染治理与修复试点示范取得明显成效，并且建立政府主导、市场驱动、企业担责、公众参与的全省土壤污染防治体系。与此同时，河北省进一步加强了固体（危险）废物跨省转移监管，从严把控危险废物跨省转入。湖南省 2019 年要推进省级土壤污染综合防治先行区和重金属污染治理项目建设，确保人居环境和农业生产安全。

通过“清废行动 2018”，长江经济带基本消灭了沿江地区脏乱差的现象和沿江、沿河违规倾倒、堆存固体废物的环境安全隐患问题。累计投入近 18.98 亿元，清理各类固体废物超过 3799 万吨，新建规范化垃圾填埋场近 72 个。“清废行动 2019”作为长江保护修复攻坚战的重要一环，扩大到长江经济带 126 个城市，实现了长江主要干流、支流、重点湖库等主要水系全覆盖。

（四）海洋生态环境保护

国合会 2018 年政策建议提出，要加强对海洋和沿海生态系统的法律保护；建立高科技监测系统；制定恢复海洋生态系统功能和服务的国家规划。

2018 年 11 月 30 日，生态环境部新闻发布会指出，生态环境部将健全完善国内海洋生态环境保护法律法规体系和标准规范体系；以生态环境质量改善作为衡量海洋生态环境工作的基本目标，加快推进海域综合治理，加快健全和提升监测评价基础能力；强化督政问责，切实用好强化督察“五步法”等有力武器；加快推进随机抽查、排污许可等创新监管手段，进一步推动企业落实“管生产也要管环保”的主体责任。

生态环境部还将修订海洋环境保护法，强化与《环境保护法》《水污染防治法》的衔接。在此基础上，推动修订海洋倾废管理条例、防治海洋工程污染损害海洋环境管理条例等有关法律法规和规范性文件，尽快形成与新职责新定位新机构相适应的法治体系。推动国际新型海洋环境问题的治理，推动编制《国家海洋垃圾防治行动计划》。

2018 年 12 月，生态环境部、国家发展改革委、自然资源部 11 日联合公布《渤海综合治理攻坚战行动计划》，提出了攻坚战的时间表和路线图。行动计划提出，通过三年综合治理，到 2020 年，渤海近岸海域水质优良（一、二类水质）比例达到 73%左右，自然岸线保有率保持在 35%左右，滨海湿地整治修复规模不低于 6900 公顷，整治修复岸线新增 70 公里左右。

行动计划确定开展四大攻坚行动：（1）陆源污染治理行动。针对国控入海河流实施污染治理，并推动其他入海河流污染治理；通过开展入海排污口溯源排查，实现工业直排海污染源稳定达标排放，并完成非法和设置不合理入海排污口的清理；推进“散乱污”清理整治、农业农村污染防治、城市生活污染防治等工作；通过陆源污染综合治理，降低陆源污染物入海量。（2）海域污染治理行动。实施海水养殖污染治理，清理非法海水养殖；实施船舶和港口污染治理，严格执行《船舶水污染物排放控制标准》，推进港口建设船舶污染物接收处置设施，做好船、港、城设施衔接，开展渔港环境综合整治；全面实施湾长制。（3）生态保护修复行动。实施海岸带生态保护，划定并严守渤海海洋生态保护红线，确保红线区在三省一市管理海域面积中的占比达到 37%左右，实施最严格的围填海和岸线开发管控，强化自然保护地选划和滨海湿地保护；实施生态恢复修复，加强河口海湾综合整治修复、岸线岸滩综合治理修复；实施海洋生物资源养护，逐步恢复渤海渔业资源。（4）环境风险防范行动。实施陆源突发环境事件风险防

范，开展环渤海区域突发环境事件风险评估工作；实施海上溢油风险防范，完成海上石油平台、油气管线、陆域终端等风险专项检查；在海洋生态灾害高发海域、重点海水浴场、滨海旅游区等区域，建立海洋赤潮（绿潮）灾害监测、预警、应急处置及信息发布体系。

同时，生态环境部将强化生态监管，加快建立基于卫星遥感等手段的海洋生态监管体系，重点加强三类区域(海洋保护区、海洋生态保护红线区、海洋生态修复工程实施区)监管；强化陆源监管，尽快出台《入海排污口管理规定》等规范性文件，强化入海排污口事中事后监管；强化海上监管，构建事前事中事后全流程监管体系，加快推进审批事项取消下放力度；强化党委政府督察，强化海洋生态环境保护领域的督察力度，推动地方党委政府落实海洋生态环境保护主体责任；强化企业监管，构建以排污许可证、“双随机一公开”为核心的监管体系。

五、治理与法治

（一）关于自然资源资产产权制度的重大变革

2019年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，主要目的是解决长期以来自然资源资产底数不清、所有者不到位、权责不明晰、权益不落实、监管保护制度不健全等问题，导致产权纠纷多发、资源保护乏力、开发利用粗放、生态退化严重。为了进一步推动生态文明建设，必须要做好自然资源资产产权制度健全工作。

自然资源资产产权制度改革的基本思路，是完善自然资源资产产权体系、资产全民所有权和集体所有权的实现形式。总的目标是：到2020年，归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度基本建立，自然资源开发利用效率和保护力度明显提升，为完善生态文明制度体系、保障国家生态安全和资源安全、推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局提供有力支撑。

—健全自然资源资产产权体系。适应自然资源多种属性以及国民经济和社会发展需求，与国土空间规划和用途管制相衔接，推动自然资源资产所有权与使用权分离，加快构建分类科学的自然资源资产产权体系，着力解决权利交叉、缺位等问题。处理好自然资源资产所有权与使用权的关系，创新自然资源资产全民所有权和集体所有权的实现形式。

—明确自然资源资产产权主体。这是改革的关键。针对自然资源资产产权主体规定不明确、所有者主体不到位、所有者权益不落实、因产权主体不清造成“公地悲剧”、收益分配机制不合理等问题，《意见》提出研究建立国务院自然资源主管部门行使全民所有自然资源资产所有权的资源清单和管理体制。

—开展自然资源统一调查监测评价。这是改革的重要基础性工作。长期以来，由于自然资源分部门管理、对各类自然资源的定义、分类、调查评价标准、周期不同等原因，导致部分自然资源底数不清，甚至交叉统计。针对上述问题，《意见》提出“三个统一”，即统一自然资源分类标准、统一自然资源调查监测评价制度、统一组织实施全国自然资源调查。

—加快自然资源统一确权登记。这也是改革的重要基础性工作。针对标准规范不统一、资源家底不清，资源主体不到位，边界模糊，权属不清的问题，《意见》提出要总结自然资源统一确权登记试点经验、完善确权登记办法和规则。

—强化自然资源整体保护。这是改革的重要目标。针对过去分部门管理导致的规划不协调、规划管控作用弱、生态修复与保护分散、生态保护补偿机制不健全等问题，《意见》提出要编制实施国土空间规划，划定并严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线，建立健全国土空间用途管制制度、管理规范和技术标准，对国土空间实施统一管控，强化山水林田湖草整体保护。

—促进自然资源资产集约开发利用。这也是改革的重要目标。针对自然资源资产价格形成机制不健全、市场配置资源的决定性作用难以充分发挥、部分自然资源资产有偿使用制度不健全、自然资源资产市场流转不顺畅等问题，《意见》提出既要通过完善价格形成机制扩大竞争性出让，发挥市场配置资源的决定性作用，又要通过总量和强度控制，更好发挥政府管控作用。

—推动自然生态空间系统修复和合理补偿。这同样是改革的重要目标。针对生态修复规划缺失，修复的系统性与综合性不足以及生态环境损害赔偿制度不完善等问题，《意见》提出编制实施国土空间生态修复规划，建立健全山水林田湖草系统修复和综合治理机制。

—健全自然资源资产监管体系。这是改革的重要实现途径。针对自然资源资产产权监管制度不完善、自然资源资产管理考核评价体系缺失、社会监督作用不足等问题，《意见》提出要发挥人大、行政、司法、审计和社会监督作用，创新管理方式方法，形成监管合力。

—完善自然资源资产产权法律体系。这是改革的重要保障。针对当前自然资源资产法律体系不完善，产权纠纷解决机制协调不够，难以满足经济社会发展、生态文明建设与依法治国的需要等问题，《意见》提出全面清理涉及自然资源资产产权制度的法律法规，对不利于生态文明建设和自然资源资产产权保护的规定提出具体废止、修改意见，根据自然资源资产产权制度改革进程，推进各门类自然资源资产法律法规的“立改废释”。

注：限于篇幅，以上有删节。

表 1：主要任务一览表

（二）环境治理手段不搞“一刀切”

2018年9月，生态环境部针对存在“一刀切”的问题，下发《关于生态环境领域进一步深化“放管服”改革，推动经济高质量发展的指导意见》，提出禁止“一刀切”的相关要求，责令地方改正环保“一刀切”的做法。同时，在开展环保督察、开展强化监督过程中，坚持“双查”，既查不作为、慢作为，又查乱作为、滥作为。不作为、慢作为就是该做的事、能做的事、容易做的事不做，滥作为、乱作为就是平常不开展工作，检查时采取突击方式，乱作为。每查出一个案例，接到举报第一时间核查，第一时间纠正，查处以后也对媒体、对社会公开曝光，以起到警示作用。另外，开展中央生态环境保护督察和强化监督过程中，发现企业有问题，交办给地方政府，由地方政府环保部门跟企业商量，根据实际需要出发，也给予企业相应的整改时间。要主动为企业开展服务，比如在排污许可证制度改革过程中，对于那些未批先建的、还不能做到达标排放的，先发许可证，在许可证里明确有个整改期限，整改期限也根据情况，有的短有的长。整改期限到了，若仍未做好，才采取相应的处罚措施。通过“号召”“规范”、“查处”“带头”，重点做好防止“一刀切”问题的发生。

2019年，生态环境部要做好以下两方面工作：第一，规范好环境行政执法行为，尤其是规范好自由裁量权的适用和监督工作。第二，要增强服务意识和水平，既监督又帮扶，设身处地帮企业排忧解难，解决他们在生产过程中环保方面存在的一些问题和困难，增进这方面的意识。在服务态度上也是要倾听企业个性化、差别化的诉求，在工作上要把严格监管和主动服务这两者融会贯通起来。在思想上还需要摆正位置的，就是怎么处理政府和企业的关系，清晰的政商关系，也是环保部门需要特别处理的问题。

2019年1月，《生态环境部全国工商联关于支持服务民营企业绿色发展的意见》正式印发。意见提出，要鼓励民营企业积极参与污染防治攻坚战，帮助民营企业解决环境治理困难，提高绿色发展能力，营造公平竞争市场环境，提升服务保障水平，完善经济政策措施，形成支持服务民营企业绿色发展长效机制。引导民营企业以生态环境保护促转型升级，主动对标高质量发展。

2019年4月18日，生态环境部发布了关于公开征求《关于做好引导企业环境守法工作的意见（征求意见稿）》的通知，指出要进一步强化生态环境监管执法，优化监管执法方式，落实企业生态环境保护主体责任，引导企业自律，推动守法成为常态。

（三）生态环保督察及其转型

中央环保督察组由原环保部牵头成立，中组部的相关领导参加，是代表党中央、国务院对各省(自治区、直辖市)党委和政府及其有关部门开展的环境保护督察。成立三年多来，中央环保督察认真履职、务实高效，动真碰硬，重拳出击，用不到两年时间，对全国31个省区市存在的生态环境问题进行了一次全覆盖式的督察。中央环保督察成效是明显的，一批长期难以解决的生态环境问题得到解决，一批长期想办而未办的事情得到落实，促进了各地的生态环境改善。在完成

第一轮督察之后，又开展了“回头看”。作为中央五位一体战略部署的中央生态环保督察，正从以督促地方厚植生态环境保护红线意识，树立绿色发展理念，补齐生态环保短板，坚决抵制生态环境违法行为为主要任务的阶段，逐步转为以强调增强生态环保基础、提升绿色发展能力、获得可持续发展空间为主要任务的阶段，其制度建设越来越健全，其实施越来越得到深化，其重要作用越来越得到各方面认可。中央生态环保督察制度成为社会主义生态环境法治制度的重要内容。

2019 年年初，第二轮为期 4 年的中央生态环保督察启动，对省（区市）党委和政府、国务院有关部门以及中央企业开展督察，力争 4 年内完成全覆盖及“回头看”。督察内容包括：对生态环境现场检查；地下水污染检查；污水污染治理督察；噪声污染源现场检查；废气污染检查；环境污染及应急预案现场检查；固体废物污染源现场检查；环保部门督察查处环境违法行为等。

六、区域和国际参与

（一）绿色“一带一路”实践

国合会 2018 年政策建议指出，“一带一路”倡议重点关注基础设施建设，因此，必须认真考虑项目对生态环境和气候的影响。根据 2019 年 4 月 22 日发布的《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》，中国政府与有关国家关于加强资金支持，促进资金融通更加多元化，采取了诸多双边共同接受的举措。具体是，与相关国家核准了“一带一路”融资指导原则，共同推动建设长期稳定、可持续、风险可控的融资体系。亚洲金融合作协会会员已达 100 多家，3800 亿元等值人民币专项贷款有力支持了共建“一带一路”框架下的基础设施合作、产能合作和金融合作，丝路基金完成了新增资金 1000 亿元人民币。

国合会 2018 年政策建议还指出，“一带一路”倡议应与《巴黎协定》、全球生物多样性目标和联合国 2030 年可持续发展目标保持一致。共建“一带一路”绿色发展国际联盟。

2019 年 4 月 25-27 日，第二届“一带一路”国际合作高峰论坛召开期间，共达成 6 大类 283 项成果。其中关于绿色一带一路的成果主要有：

1. 中国与英国、法国、新加坡、巴基斯坦、阿联酋、中国香港等“一带一路”绿色发展国际联盟有关国家和地区主要金融机构共同签署《“一带一路”绿色投资原则》。
2. 中国科学院启动实施“丝路环境专项”，与沿线各国科学家携手研究绿色丝绸之路建设路径和方案。
3. 中国政府将继续实施绿色丝路使者计划，未来三年向共建“一带一路”国家环境部门官员提供 1500 个培训名额。“一带一路”生态环保大数据服务平台网站正式启动。中国生态环境部成立“一带一路”环境技术交流与转移中心。
4. 中国国家发展改革委和联合国开发计划署、联合国工业发展组织、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会共同发起“一带一路”绿色照明行动倡议，与联合国工业发展组织、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、能源基金会共同发起“一带一路”绿色高效制冷行动倡议。
5. 中国工商银行发行首支“一带一路”银行间常态化合作机制（BRBR）绿色债券，并与欧洲复兴开发银行、法国东方汇理银行、日本瑞穗银行等 BRBR 机制相关成员共同发布“一带一路”绿色金融指数，深入推动“一带一路”绿色金融合作。
6. 中国与英国、法国、新加坡、巴基斯坦、阿联酋、中国香港等有关国家和地区主要金融机构共同签署《“一带一路”绿色投资原则》。
7. 中国光大集团与有关国家金融机构联合发起设立“一带一路”绿色投资基金。

表 2：推进绿色“一带一路”建设成果清单

国合会 2018 年政策建议提出，在海上丝绸之路沿线国家间建立合作伙伴关系网络，促进可持续海洋治理。

近年来，中国积极与孟加拉国、巴基斯坦、马达加斯加、马来西亚等“21 世纪海上丝绸之路”沿线国家开展海洋空间规划交流与合作，为治理、规划海洋贡献了中国智慧，助推了“一带一路”建设。作为中国首例为“21 世纪海上丝绸之路”沿线国家编制的海洋空间规划，中国—柬埔寨海洋空间规划获柬方高度认可。通过与柬埔寨的合作，中国探索出海洋空间规划国际合作的新模式。在此基础上，中国与泰国的海洋空间规划合作，也取得了实质性成果。

在负责任投资方面，2018 年 11 月 30 日，中英绿色金融工作组第三次会议在伦敦举行，中国金融学会绿色金融专业委员会与“伦敦金融城绿色金融倡议”在会议期间共同发布了《“一带一路”绿色投资原则》。

2019 年 4 月 16 日，中国工商银行成功发行了全球首支绿色“一带一路”银行间常态化合作债券（简称“BRBR 债”）。本次发行涵盖人民币、美元、欧元三种币种，等值金额 22 亿美元，期限为 3 年和 5 年，募集资金将用于支持“一带一路”绿色项目建设。该笔债券遵循国际和中国绿色债券准则，发行主体是工行新加坡分行，由“一带一路”沿线十多个国家和地区的 22 家机构承销，其中

约 80%是“一带一路”银行间常态化合作机制成员机构。本次发行受到国际债券市场的积极认购。其中，离岸人民币债券发行规模为 10 亿元，非银行类投资者占比达到 33%，市场认可度较高；美元双年期债券总发行规模为 15 亿美元，规模和定价较优；欧元债券发行规模为 5 亿欧元，是 2019 年以来新加坡当地金融机构所发行的最大规模欧元债券。此次发行也得到各国央行及主权基金类投资者的青睐，美元 3 年期浮息债券和欧元 3 年期固息债券中此类投资者占比分别为 48%和 40%。

在埃塞俄比亚阿达玛城，非洲第二大风电场建成投产。这是埃塞俄比亚第一个建成运营的风电项目，自发电至今，已累计为电网供电 26 亿千瓦时，相当于减少消耗标准煤 81 万吨，减排烟尘、二氧化硫和氮氧化物 2158 吨。阿达玛风电场也是中国采用中国资金、中国技术、中国标准、中国设备等整体出口的最大海外风电项目。

过去五年多来，“一带一路”重点区域内生态环境问题显著减少，矿山环境治理与生态修复率从 50%提高到 85%以上；基础设施建设损毁的临时用地复垦率接近 100%，中国已建立气象、资源、环境、海洋、高分等地球观测系列卫星及应用系统，建立了“一带一路”参与国土地覆盖、植被生长、农情、海洋环境等 31 个生态环境遥感数据库，主导和参与国际规范和标准数量显著增加。

（二）坚定引领应对气候变化国际合作

2018 年 12 月 2 日，联合国气候变化卡托维兹大会召开。经过与会各方的谈判，达成了《巴黎协定》实施细则一揽子成果。国际社会应进一步强化行动力度，推动全球绿色低碳转型。

中国以建设人类命运共同体的高度，成为推动全人类绿色、清洁、可持续发展的担当，切实展示了中国在气候变化上的贡献，践行了维护《巴黎协定》等全球多边治理框架的庄严承诺。中国在政策宣誓和实际落实上都在一步步履行这种大国担当。中国在节能减排上的实质贡献也举世瞩目，目前已成为世界上利用新能源和可再生能源的第一大国，清洁能源投资连续 9 年位列全球第一。另外，主动为推动国际气候合作贡献力量，一大批新能源合作项目在“一带一路”沿线国家逐渐落地。中国还在积极推进创新节能减排经济发展、探索绿色金融的发展理念和路径、建立全球最大规模的碳交易市场，由中国发起的全球能源互联网发展合作组织与联合国气候变化框架公约秘书处联合发布的《全球能源互联网促进巴黎协定实施行动计划》，引导全球能源互联网融入节能减排进程。而在卡托维茨大会期间，中国也在积极宣介共同增强节能减排互联互通交流，主办 25 场主题各异的边会，增加了卡托维茨大会的内涵，为各方凝聚共识、探索合作贡献了实质性力量。

2019 年 4 月 25-27 日，在北京召开的第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上，中国宣布将与有关国家共同实施“一带一路”应对气候变化南南合作计划。作为负责任大国，中国于 2017 年实现碳强度较 2005 年下降约 46%，提前三年实

现了 2020 年碳强度比 2005 年下降 40%-45% 的目标。中国不仅在理念上，而且在行动上发挥了应有的大国作用。

（三）主动参与全球海洋治理

国合会 2018 年政策建议指出，要加强对全球关注的新兴海洋环境问题的研究。优先课题包括海洋酸化、海洋塑料和微塑料、热点地区缺氧以及其他关乎全球的新兴海洋环境问题。

作为塑料生产与消费大国，海洋微塑料也广泛存在于中国的近海、河口和海洋生物体中。相关调查显示，中国海洋微塑料污染程度处于中等水平。中国海洋微塑料研究进展较快，特别是科技部 2016 年启动的国家重点研发计划“海洋微塑料监测和生态环境效应评估技术研究”项目，是全球较早的由国家投入巨资针对微塑料污染的科研项目。目前，中国海洋微塑料研究处于国际领先水平。

与此同时，中国还积极参与联合国及区域合作框架下的应对海洋塑料垃圾污染的国际合作和行动，并领导区域国际合作。尽管当下中国还没有为海洋塑料污染控制制定专门的法律法规，但很早就有相关的立法涉及塑料垃圾问题。目前，中国正在推进有关应对塑料垃圾问题的修法和立法工作，并大力推进城乡垃圾分类和环境治理，这些举措都会大大减少未来我国的塑料垃圾量。

国合会 2018 年在政策建议还指出，充分利用伙伴关系，联合有关国家和地区应对塑料污染。

中国政府与有关国家开展海洋塑料污染的国际合作。2018 年 11 月 14 日，李克强总理与加拿大总理贾斯廷·特鲁多在第三次中加总理年度对话中，共同发布《中华人民共和国政府和加拿大政府关于应对海洋垃圾和塑料的联合声明》，双方同意，将采用更加资源高效的办法对塑料进行全生命周期管理，提高使用效率，减少环境影响。

2018 年 12 月 4 日至 5 日，首届中英海洋塑料污染防治研讨会在广州和山东举办。多位中英双方的政策制定者、科研专家、塑料产业和塑料处理行业代表，以及非政府机构代表出席，共同探讨塑料污染现状及保护海洋环境等议题。研讨会后，英方专家与中国生态环境部、住建部、塑料行业协会等相关机构展开了政策研讨。

2019 年 3 月 26 日发布的《中华人民共和国和法兰西共和国关于共同维护多边主义、完善全球治理的联合声明》，双方共达成 37 项共识，其中海洋污染防治国际合作涉及如下内容：一是两国承诺在联合国框架下就国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用国际协定谈判加强沟通与合作，为协定达成作出积极贡献。二是，两国同意就包括设立南极海洋保护区在内的南极海洋生物资源的养护和可持续利用问题保持交流。两国坚定支持通过加强现有机制，尤其是《巴塞尔公约》，针对海洋和陆地塑料污染采取的国际行动。

七、结语

自去年11月初的国合会2018年年会以来，在习近平生态文明思想指引下，中国生态建设和环境治理工作纵深推进，无论治理方式、工作方法、还是工作力度，都发生了较为深刻的变化，治理效果进一步显现，但治理难度日益加大，同时环境质量改善速度与社会预期存在差距，行政命令式为主的治理体系将逐步转为市场治理与行政并存的阶段。如何在生态环保作为刚性约束条件下，更加经济有效实现生态修复、环境质量改善成为新阶段需要研究和破解的课题，先进适用、高效低成本的环境技术和服务显得更为迫切。

过去半年多来，国合会提出的诸多政策建议继续得到中国政府高度重视，很多建议在新的一年政策实践和探索中都得到了不同程度的体现，一些前瞻性的政策建议对于未来生态文明建设有着重要的启示。回顾过去半年多中国政府的环境与发展政策，我们还可以发现，以“生态文明”建设为核心，以“美丽中国和清洁世界”为目标的体制机制和管理体系正在快速形成，中国生态环境保护工作呈现整体性、统一性、协调性，由政府、公众和负责任企业建立的广泛绿色发展联盟聚集起最为磅礴的力量，正在以压倒性的态势助力中国绿色发展，高质量发展。与此同时，中国国际环境合作继续呈现高水平发展，包括中国与“一带一路”沿线国家生态环境合作，中国与非洲国家的生态环境合作等，并在全球关注的问题上，比如海洋生态环境保护、应对气候变化、生物多样性保护等方面均有新的举措。可以预期，中国的生态文明建设，正在成为全球可持续发展坚定和有力的支撑。围绕生态文明建设而探索的一些新的体制机制创新、措施手段创新，丰富了联合国2030年可持续发展工具箱，是新时代中国对世界生态保护和环境治理乃至应对气候变化的新贡献。

根据发达国家的经验，过去几十年的生态环境历史欠账不可能经过短时间的突击就能“一蹴而就”，一些环境问题甚至需要几十年的持续努力才能得到根本好转。这意味着中国在生态建设和环境治理问题上，需要几十年的接续努力，需要更多的社会投入，更长时间的坚持“与污染斗争”，通过“生态文明框架”下的法律法规、制度、体制机制的建立和不断完善予以保障，坚决遏制住新的生态破坏和环境污染，建立生态环境刚性约束，让“守法”成为企业自觉，让绿色生活方式成为民众选择，绿色发展理念深入人心，需要长时间的不懈努力。可以预期，2019年下半年仍然处于“生态保护和环境治理持久战和拉锯战”的艰难调整期，深层次环境问题改善仍需创新性的思路方法和解决手段。

在一个经济发展水平并不特别高、东中西部发展不协调、国民经济财富积累尚不宽裕、贫困人口仍然很多且老龄化加剧的国家提出并探索“生态文明”，其面临的压力和挑战是前所未有的。

担负特殊使命的国合会，未来的政策研究需要开展更加“接地气”的工作，提出的政策建议既要保持预警性和战略性，更要聚焦研究成果和发现的“创新性”和“启发性”。另一方面，作为双向交流的国际合作平台，国合会也应搭建面向“一带一路”的国际沟通和交流的平台，总结中国所探索的围绕“生态文明”的

体制机制性安排，分享“美丽中国”建设的制度政策性设计、法律制度、政策导向、舆论力量、中央环保督察等体制性安排，以及财政金融部门创新型的绿色财税政策等，这些基于中国国情实际形成的环境治理体系对于其他国家和地区共建美丽家园或有裨益。

附表 半年多来中国环境与发展政策进展与国合会政策建议对照表

领域	出台时间	2018-2019政策进展	国合会政策建议相关内容
环境与发展规划	2018.12	国家发展改革委在京召开“十四五”规划编制工作座谈会。会议主要围绕“十三五”规划中期评估情况、“十四五”战略机遇期内涵与特征、“十四五”发展主题主线、“十四五”发展中需突出关注的重大问题以及五年规划的基本思路进行了交流。	国合会2018年政策建议提出，协调统一应对气候变化行动，以制定和落实各项短期规划（“十四五”规划）、中期规划（2030年国家自主贡献方案修订版和美丽中国2035）和长期规划（到2050年的“世纪中叶战略”）为契机和抓手，协调实现各领域战略目标。
	2019.04	召开有关国家“十四五”生态环境保护规划研讨会，着眼于生态环境保护在“十四五”国家经济和社会发展战略定位，深入研究如何保持和贯彻“生态优先、绿色发展”理念；瞄准2035实现生态环境质量根本好转，基本建成“美丽中国”的战略目标，积极谋划体现环境质量改善的战略性任务。	
	2019.01	国务院正式批复《河北雄安新区总体规划(2018—2035年)》，雄安新区作为北京非首都功能疏解集中承载地，与北京城市副中心形成北京新的两翼，有利于有效缓解北京“大城市病”，探索人口经济密集地区优化开发新模式。	国合会2012年政策建议提出，建立区域绿色协调与合作机制。
	2019.01	国务院批复《北京城市副中心控制性详细规划（街区层面）（2016年-2035年）》，紧紧围绕京津冀协同发展，注重生态保护、注重延续历史文脉、注重保障和改善民生、注重多规合一。	

	2019.03	国家发展改革委公布了《2019 年新型城镇化建设重点任务》，明确了 2019 年工作要求。提出了新型城镇化要充分考虑资源环境承载力的实际情况，注意协调发展，充分使用智能化的信息手段，精细化管理；协同推进大气污染等环境治理工作等。	国合会 2018 年政策建议提出，改变传统思维；将绿色标准全面融入绿色城镇规划；充分结合地方实际，创新解决问题方法。
	2018.12	《长江保护修复攻坚战行动计划》，主要任务：（一）强化生态环境空间管控，严守生态保护红线。实施流域控制单元精细化管理。坚持山水林田湖草系统治理，按流域整体推进水生态环境保护，强化水功能区水质目标管理，细化控制单元，明确考核断面，将流域生态环境保护责任层层分解到各级行政区域，结合实施河长制湖长制，构建以改善生态环境质量为核心的流域控制单元管理体系。2020 年年底，沿江 11 省市完成控制单元划分，确定控制单元考核断面和生态环境管控目标。	国合会 2004 年政策建议，建议从长江开始，采纳综合流域治理方法，确定和保护生态服务功能。
生态系统和生物多	2018-2019	截至 2018 年底，初步划定京津冀、长江经济带和宁夏回族自治区等	国合会 2014 年政策建议指出，建议国务院尽快制

样性保护		15 个省份生态保护红线，山西等 16 个省份基本形成划定方案。到 2020 年，全面完成生态红线划定工作。目前，生态环境部正在制定《生态保护红线管理办法》，建设国家生态保护红线监管平台，将生态保护红线划定和落实情况纳入中央环保督察范畴。落实地方党委和政府划定并严守生态保护红线的主体责任，对破坏生态保护红线的违法行为，严格追责问责，确保红线划得实、守得住。	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。
	2018-2019	“绿盾 2019”继续开展，继续将生态环境保护和治理工作深入，并初战告捷。	
	2018.06	在生物多样性履约方面，中国政府积极推进，早在 2015 年全国保护网络目前已基本形成，各类陆域保护地面积约占陆地国土面积的 18%，提前 5 年完成了《生物多样性公约》提出的到 2020 年达到 17% 的目标。全国各个省直辖市包括重庆、四川、云南、广西等等出台保护生物多样性行动计划。云南省还出台了全国首个地方生物多样性条例。	国合会 2018 年政策建议提出：积极推动《生物多样性公约》履约，在制定 2020 后全球生物多样性保护目标方面发挥强有力的领导作用。
能源与气候	2019.01	国家发展改革委、国家能源局发布了《关于积极推进风电、光伏发电无补贴平价上网有关工作的通知》（以下简称通知）。《通知》指出，在资源优良、建设成本低、投资和市场条件好的地区，已基本具备与燃煤标杆上网电价平价（不需要国家补贴）的条件。关于构建新的可再生能源政策，国家能源局指出，2020 年底后核准（备案）的风电、光伏发电项目，将根据届时技术进步和成本降低程度再研究新的政策。	国合会 2018 年政策建议指出，加强煤炭使用控制，推广可再生能源，扩大能效增幅。结清尚未落实到位的可再生能源补贴，并构建一套新的可再生能源支持政策体系。

	2019.03	2019 年 3 月的中国政府工作报告明确提出 2019 年能效指标是，单位国内生产总值能耗下降 3%左右。而 2018 年，中国则实现了单位国内生产总值能耗下降 3.1%。	国合会 2018 年政策建议提出，加强煤炭使用控制，扩大能效增幅。
	2019.03	国家机关事务管理局于 2019 年 3 月召开中央国家机关能源资源节约和生态环境保护 2019 年重点工作推进会指出，要结合机构改革的机遇，进一步完善节能工作网络；要完成中央国家机关能耗定额标准编制工作，推进能耗定额目标管理迈向更高水平；要用好节能监管系统，提升节能管理的精细化、信息化水平；要持续培养节能环保意识和行为习惯,开展垃圾分类志愿者等鼓励性的活动。	
	2019.04	全国公共机构能源资源节约和生态环境保护 2019 年重点工作推进会，2019 年 12 月底前，完成 200 家公共机构能效领跑者遴选工作;2020 年 10 月底前，完成 1500 家节约型公共机构示范单位创建任务。在天津市、山东省、江西省、宁夏回族自治区、广东省等 5 个地区开展能耗定额编制管理试点工作，在 29 个县(区)开展集中统一组织合同能源管理项目试点。	
	2019.04	《碳排放权交易管理暂行条例》公开征求意见	国合会 2018 年政策建议指出，加强应对气候变化与改善环境空气质量的协同管理。在法律法规制定及数据公开、监测、执法、监管和追责等制度设计方面，加强应对气候变化与解决其他环境问题的协同性。
污染防治	2018.12	大气污染防治。生态环境部联合发改委等 11 个部委，发出关于印发	国合会 2013 年政策建议提出，集中力量切实解决

		《柴油货车污染治理攻坚战行动计划》的通知，提出到 2020 年，柴油货车排放达标率明显提高，柴油和车用尿素质量明显改善，柴油货车氮氧化物和颗粒物排放总量明显下降，重点区域城市空气二氧化氮浓度逐步降低，机动车排放监管能力和水平大幅提升，全国铁路货运量明显增加，绿色低碳、清洁高效的交通运输体系初步形成。	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。
	2019.02	大气污染防治。生态环境部专门印发了《2019 年全国大气污染防治工作要点》，提出了总体大气环境目标，即 2019 年，全国未达标城市细颗粒物（PM2.5）年均浓度同比下降 2%，地级及以上城市平均优良天数比率达到 79.4%；全国二氧化硫（SO ₂ ）、氮氧化物（NO _x ）排放总量同比削减 3%。2019 年，大气污染防治的重点将对钢铁行业进行深度治理。地方上，各省市也发了当年行动计划，比如北京市的《北京市污染防治攻坚战 2019 年行动计划》，提出“换、限、查、提”等措施。	
	2019.03	水污染防治。生态环境部联合自然资源部等联合印发《关于印发地下水污染防治实施方案的通知》，提出到 2020 年，初步建立地下水污染防治法规标准体系、全国地下水环境监测体系；全国地下水质量极差比例控制在 15%左右；典型地下水污染源得到初步监控，地下水污染加剧趋势得到初步遏制。到 2025 年，建立地下水污染防治法规标准体系、全国地下水环境监测体系；地级及以上城市集中式地下水型饮用水源水质达到或优于Ⅲ类比例总体为 85%左右；典型地下水污染源得到有效监控，地下水污染加剧趋势得到有效遏制。	国合会 2014 年政策建议提出，强化多源、多污染物的协同控制。在控制对象上对 SO ₂ 、NO _x 、一次 PM _{2.5} 、VOC、NH ₃ 等多污染物协同控制，在控制领域上对工业源、民用和农村面源、机动车和非道

		到 2035 年，力争全国地下水环境质量总体改善，生态系统功能基本恢复。	路机械综合控制。
	2018	水污染防治。根据《重点流域水污染防治规划(2016-2020 年)》要求，到 2020 年，全国地表水环境质量要得到阶段性改善，长江、黄河、珠江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。“随着 2020 年水污染防治验收节点的临近，2019 年将成为实现水污染治理规划目标的关键一年”。	
	2019.03.25	水污染防治。全国人大常委会水污染防治法执法检查组第一次会议召开。正式启动水污染防治执法检查，强调要发挥法律制度的刚性约束作用，推动从根本上解决水污染问题，推动生态环境质量持续改善。	
	2019.03.28	水污染防治。生态环境部、自然资源部等五部门联合印发《关于印发地下水污染防治实施方案的通知》。《通知》包括地下水污染防治区分技术要求，加油站防渗改造核查要求，地下水污染场地清单公布技术要求和地下水污染防治实施方案。要求到 2020 年，初步建立地下水污染防治法规标准体系，全国地下水环境监测体系，全国地下水质量极差比例控制在 15%左右，典型地下水污染源得到初步监控，地下水污染加剧趋势得到初步遏制。到 2025 年，建立地下水污染防治法规标准体系、全国地下水环境监测体系；地级及以上城市集中式地下水饮用水源达到或由于三类比例总体为 85%左右；典型地下水污染源得到有效监控，地下水污染加剧趋势得到有效遏制。到 2035 年，力争全国地下水环境质量总体改善，生态系统功能基本	

		恢复。	
	2019	<p>土壤污染防治法实施元年。明确了企业防止土壤受到污染的主体责任，强化污染者的治理责任，明确政府和相关部门的监管责任,建立农用地分类管理和建设用地准入管理制度，加大环境违法行为处罚力度，为扎实推进“净土保卫战”，提供了坚强有力的法治保障。</p> <p>生态环境部将加快出台配套政策，督促地方政府履行土壤污染防治和安全利用的监管责任，配合有关部门落实农用地分类管理制度、建设用地土壤污染风险管控有关准入管理制度。</p>	国合会 2010 年政策建议提出，全面推进土壤环境保护，保障公众健康和生态环境安全。制定专门的土壤污染防治与保护法。
	2018.11	海洋环境保护。生态环境部新闻发布会指出，生态环境部将健全完善国内海洋生态环境保护法律法规体系和标准规范体系；以生态环境质量改善作为衡量海洋生态环境工作的基本目标，加快推进海域综合治理，加快健全和提升监测评价基础能力；强化督政问责，切实用好强化督察“五步法”等有力武器；加快推进随机抽查、排污许可等创新监管手段，进一步推动企业落实“管生产也要管环保”的主体责任。	国合会 2018 年政策建议提出，要加强对海洋和沿海生态系统的法律保护；建立高科技监测系统；恢复海洋生态系统功能和服务的国家规划。
	2018.12	生态环境部、发展改革委、自然资源部联合印发《渤海综合治理攻坚战行动计划》，提出通过三年综合治理，到 2020 年，渤海近岸海域水质优良（一、二类水质）比例达到 73%左右，自然岸线保有率保持在 35%左右，滨海湿地整治修复规模不低于 6900 公顷，整治修复岸线新增 70 公里左右。	

治理和法治	2019.4	中共中央办公厅、国务院办公厅印于发布了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，主要是解决：长期以来自然资源资产底数不清、所有者不到位、权责不明晰、权益不落实、监管保护制度不健全等问题，导致产权纠纷多发、资源保护乏力、开发利用粗放、生态退化严重。为了进一步推动生态文明建设，必须要做好自然资源资产产权制度健全工作。	2016 年国合会政策建议：深化生态文明体制改革。理顺资源环境管理的行政交叉矛盾，在城市化建设、农村土地管理和水资源开发利用等方面体现生态文明理念。
	2019.01	《生态环境部全国工商联关于支持服务民营企业绿色发展的意见》正式印发，要鼓励民营企业积极参与污染防治攻坚战，帮助民营企业解决环境治理困难，提高绿色发展能力，营造公平竞争市场环境，提升服务保障水平，完善经济政策措施，形成支持服务民营企业绿色发展长效机制。指导民营企业以生态环境保护促转型升级，主动对标高质量发展。	
	2019.04	生态环境部发布了关于公开征求《关于做好引导企业环境守法工作的意见（征求意见稿）》意见的通知，指出要进一步强化生态环境监管执法，优化监管执法方式，落实企业生态环境保护主体责任，引导企业自律，推动守法成为常态。	
	2019 年初	第二轮为期 4 年的中央生态环保督察启动，对省（区市）党委和政府、国务院有关部门以及中央企业开展督察，力争 4 年内完成全覆盖及“回头看”。生态环境保护督察是推进生态文明的重大制度安排，也是重大改革举措。第一轮中央环保督察工作成效显著，一批长期难以解决的生态环境问题得到解决，一批长期想办而未办的事情得	国合会 2014 年政策建议提出，加快生态文明体制建设和生态环保体制改革进程，提高环境治理能力。

		到落实，促进了各地的生态环境改善。在完成第一轮督察之后，又开展了“回头看”。随着工作完善督察工作实现了转型。	
区域和国际参与	2019.04	《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》，中国政府于有关国家加强资金支持，资金融通更加多元化采取了诸多双边共同接受的举措。具体是，与相关国家核准了“一带一路”融资指导原则，共同推动建设长期稳定、可持续、风险可控的融资体系。亚洲金融合作协会会员已达 100 多家，3800 亿元等值人民币专项贷款有力支持了共建“一带一路”框架下的基础设施合作、产能合作和金融合作，丝路基金完成了新增资金 1000 亿元人民币。	国合会 2018 年政策建议指出，一带一路”倡议重点关注基础设施建设，因此，必须认真考虑项目的长期生态环境影响及其气候影响。
	2019.04	第二届“一带一路”国际合作高峰论坛召开，取得了 6 大类 283 项成果。包括成立了绿色发展国际联盟、启动“一带一路”生态环保大数据服务平台，“一带一路”环境技术交流与转移中心等。	国合会 2018 年政策建议指出，“一带一路”倡议应与《巴黎协定》、全球生物多样性目标和联合国 2030 年可持续发展目标保持一致。
	2018.09	中国工商银行成功发行了全球首支绿色“一带一路”银行间常态化合作债券（简称“BRBR 债”）。本次发行涵盖人民币、美元、欧元三种币种，等值金额 22 亿美元，期限为 3 年和 5 年，募集资金将用于支持“一带一路”绿色项目建设。该笔债券遵循国际和中国绿色债券准则，发行主体是工行新加坡分行，由“一带一路”沿线十多个国家和地区的 22 家机构承销，其中约 80%是“一带一路”银行间常态化合作机制成员机构。	国合会2015年政策建议提出，高度重视“走出去”的环境风险问题，共商、共建绿色“一带一路”。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。
	2018.11	中英绿色金融工作组第三次会议在伦敦举行，中国金融学会绿色金融专业委员会与“伦敦金融城绿色金融倡议”在会议期间共同发布	

		了《“一带一路”绿色投资原则》。	
	2017-2019	近年来，中国积极与孟加拉国、巴基斯坦、马达加斯加、马来西亚等“21 世纪海上丝绸之路”沿线国家开展海洋空间规划交流与合作，为治理、规划海洋贡献了中国智慧，助推了“一带一路”建设。作为中国首例为“21 世纪海上丝绸之路”沿线国家编制的海洋空间规划，中国—柬埔寨海洋空间规划获柬方高度认可。通过与柬埔寨的合作，中国探索出海洋空间规划国际合作的新模式。在此基础上，中国与泰国的海洋空间规划合作，也取得了实质性成果。	国合会2018年政策建议提出，加快建设“一带一路”绿色发展国际联盟等合作平台。在海上丝绸之路沿线国家间建立合作伙伴关系网络，促进可持续海洋治理。
	2018.12	联合国气候变化卡托维兹大会召开。中国应对气候变化的信念坚定不移。中国正全面贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，加快推进绿色低碳发展，推进生态文明建设。中国可再生能源投资位居世界第一。作为负责任大国，中国于 2017 年实现碳强度较 2005 年下降约 46%，提前三年实现了 2020 年碳强度比 2005 年下降 40%-45%的目标。中国不仅在理念上，而且在行动上发挥了应有的大国作用。	国合会 2018 年政策建议，加强气候变化减缓行动，提升中国对全球气候治理的贡献
	2018.12	首届中英海洋塑料污染防治研讨会在广州和山东举办。多位中英双方的政策制定者、科研专家、塑料产业和塑料处理行业代表，以及非政府机构代表出席，共同探讨塑料污染现状及保护海洋环境等议题。研讨会后，英方专家与中国生态环境部、住建部、塑料行业协会等相关机构展开了政策研讨。	国合会 2018 年在政策建议，充分利用伙伴关系，联合有关国家和地区应对塑料污染。
	2019.03	《中华人民共和国和法兰西共和国关于共同维护多边主义、完善全	

		<p>球治理的联合声明》，一是两国承诺在联合国框架下就国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用国际协定谈判加强沟通与合作，为协定达成作出积极贡献。二是，两国同意就包括设立南极海洋保护区在内的南极海洋生物资源的养护和可持续利用问题保持交流。两国坚定支持通过加强现有机制，尤其是《巴塞尔公约》，针对海洋和陆地塑料污染采取的国际行动。</p>	
--	--	---	--