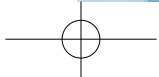
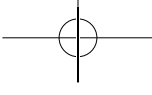




中国环境与发展国际合作委员会  
China Council for International Cooperation on  
Environment and Development

# 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 ( 2019-2020 )





## 编写说明

作为中国政府批准成立的高层政策咨询机构，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重大问题开展研究并提出政策建议。每年一度的国合会年会作为政策咨询的最高形式，以国合会专题政策研究成果为基础，邀请国合会委员、特邀顾问、中外专家就环境与发展重大问题开展政策讨论，既集中反映国内紧迫性和长远性议题，又呼应国际社会的重大关切，凝聚思想共识，形成国合会年度政策建议，提交给国务院及中央政府有关决策部门。

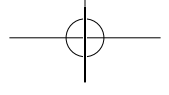
自 2008 年开始，国合会首席顾问支持专家组受国合会秘书处委托，负责起草“中国环境与发展重要政策进展与国合会政策建议影响报告”，全面梳理中国过去一年中出台的重大环境与发展政策；了解国合会近几年、特别是上一年度主要政策建议被中国相关立法、政策采纳的情况。但本报告不是国合会的影响力评估报告。报告将中国的政策实践与国合会的政策建议进行梳理和对照，目的在于显示国合会政策研究主题的选择、建议的内容与政策进展的相关性。本报告是首席顾问支持专家组提供的第 13 份报告。

本期报告延续以往写作体例，聚焦 2019 年年会至 2020 年 5 月底的中国环境与发展政策进展；每一部分将国合会的政策建议与国内相关举措做了对应性总结，并在报告最后做了政策建议对照表。

## 目 录

前言 .....	4
一、环境与发展规划 .....	5
（一）“十四五”环境与发展规划前瞻 .....	5
（二）黄河流域生态环境保护规划编制 .....	5
（三）长三角生态绿色一体化发展 .....	6
二、环境保护与新冠疫情应对 .....	6
（一）新冠疫情防控和经济社会发展 .....	6
（二）支持复工复产，推进绿色消费 .....	7
（三）加强野生动物保护 .....	7
三、生态系统和生物多样性保护 .....	8
（一）关于《生物多样性公约》第十五次缔约方大会 .....	8
（二）“绿盾 2019”专项行动继续推进 .....	9
（三）生态红线划定和生态保护工作取得新进展 .....	9
四、能源与气候 .....	9
（一）能源清洁低碳转型助力环境改善 .....	9
（二）加强节能减排 .....	10
（三）温室气体减排与大气污染物协同治理 .....	11
（四）碳市场建设稳步推进 .....	11
五、污染防治与海洋治理 .....	12
（一）大气污染防治 .....	12
（二）水污染防治 .....	12
（三）土壤污染防治 .....	13
（四）固体废物污染防治 .....	13
（五）海洋环境治理 .....	14
六、治理与法治 .....	14
（一）法律制修订 .....	15
（二）推进“放管服” .....	15
（三）生态环保督察纵深发展 .....	15
（四）推进环境治理现代化体系 .....	15
七、区域和国际参与 .....	16
（一）绿色“一带一路”新进展 .....	16
（二）应对气候变化国际合作 .....	16
（三）主动参与全球海洋治理 .....	17
八、结语 .....	17
附表 2019-2020 年中国环境与发展政策进展与国合会政策建议对照表 .....	19





## 前言

2020 年对中国发展与环境事业来说是承上启下之年。这一年，中国将打赢三大攻坚战，实现全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标。在此基础上，中国将开启第二个百年奋斗目标新征程，全面进入绿色发展新阶段，坚定迈向 2035 美丽中国新目标。

过去一年来，中国继续保持生态文明建设的战略定力，以促进国民经济不断迈向高质量发展为根本，持续推进“环境质量改善，生态环境向好”为目标导向的各项生态文明体系制度建设，坚决打赢污染防治攻坚战，不断推出各种创新型举措，取得明显成效。

过去一年来，习近平生态文明思想不断丰富，新发展理念在实践中显出强大生命力，绿色低碳循环发展有力推进，生态环境现代化治理制度探索创新，生态环境治理体系不断完善，生态文明建设改革举措落地见效，为全面加强生态环境保护、坚决打赢污染防治攻坚战持续注入强大动力。

过去一年来，污染防治攻坚战行动力度不减，生态环境保护工作在坚持中取得新进展，中国生态环境总体出现好转，十三五生态环境目标有望全面实现。

过去一年来，污染防治工作开始迈向新阶段。生态环境保护工作更注重“精准治污、科学治污、依法治污”，不断降低生态环境治理工作推进中面临的阻力，让生态环境治理成为经济转型的助力。“精准治污、科学治污、依法治污”成为探索现代化生态环境治理体系的重要内容。

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，国会会结合国内外形势不断调整自身发展定位，充分调动国内外顶尖专家学者的智力资源，针对新时代中国环境与发展典型和突出问题，探索新途径、新方法、新手段；同时，坚持“走出去”，到国际上开展智库交流与咨询活动，积极参与国际环境治理，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

2020 年是“十三五”规划收官之年。根据 2020 年 4 月生态环境部及有关部委联合发布的《“十三五”生态环境保护规划实施情况中期评估报告》，9 项约束性指标中的 7 项已完成，生态环境质量获得实质性改善，生态文明水平大幅提高，有力保障了全面建成小康社会目标的实现。

2035 年基本建成美丽中国目标引领新的发展规划。立足于“十三五”规划目标基本实现的良好基础，对标 2035 美丽中国，早在 2018 和 2019 年初期，国家和地方有关部门就开展了“十四五”规划编制方案的前瞻性研究，目前已取得了阶段性成果。2020 年 3 月 6 日，发展改革委发布《美丽中国建设评估指标体系及实施方案》。美丽中国建设评估指标体系包括空气清新、水体洁净、土壤安全、生态良好、人居整洁 5 类指标。

对于“十四五”规划，国会会早在 2017 年年会就提出前瞻性建议。建议指出：中国应制定一个面向未来十到十五年，涵盖水、气、土及海洋污染治理的综合性长期战略规划。这份总体战略要在 2020 年前完成部署，以契合 2035 年中国基本实现社会主义现代化目标的时间节点。同时战略规划还应关注创新，比如通过规制塑料生产和源头处理，降低河流和海洋中的塑料垃圾污染。2019 年，国会会建议又提出，“十四五”规划应该体现并支持美丽中国 2035 愿景、应对气候变化和生物多样性保护 2050 全球愿景。这些建议对正在编制的国家“十四五”规划和“十四五”生态环保规划产生了积极影响。

### （一）“十四五”环境与发展规划前瞻

国务院总理李克强于 2019 年 11 月 26 日召开“十四五”规划编制专题会议，指出“十四五”规划编制应：“立足中国基本国情和发展阶段，坚持发展第一要务，突出保持经济运行在合理区间、推动高质量发展，突出以人民为中心的发展思想，突出以改革创新破解发展难题，实事求是、遵循规律，着眼长远、统筹兼顾。”

在国家“十四五”总体规划编制框架下，“十四五”生态环保规划于 2019 年 12 月形成了基本思路和初步文稿。“十四五”生态环保规划将协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护的要求，不仅要着眼未来五年，还要着眼长远，与 2035 年以及本世纪中叶的目标对接。此外，要充分发挥科技的作用，增强科技攻关，为决策、管理、治理提供有力支撑，调动企业在创新方面的活力，带动生态环境产业革新。

围绕“十四五”生态环保规划，相关的专项规划也在抓紧编制之中，如《全国海洋生态环境保护规划》《重点流域水生态环境保护规划》《“十四五”空气质量改善规划》等。这些专项规划将为“十四五”时期相关领域的生态环境保护工作提供顶层设计。

### （二）黄河流域生态环境保护规划编制

黄河流域在中国经济社会发展和生态安全方面具有十分重要的地位。黄河发源于青藏高原，流经 9 个省区，全长 5464 公里，是中国仅次于长江的第二大河。黄河流域生态保护和高质量发展，同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样，是重大国家战略。

2020 年 1 月 4 日，习近平主席主持召开中央财经委员会第六次会议并发表重要讲话。会议强调，黄河流域必须下大气力进行大保护、大治理，走生态保护和高质量发展的路子。要推进黄河流域



生态保护修复，加大黄河流域污染治理，推进水资源节约集约利用，推动沿黄地区中心城市及城市群高质量发展，建设现代产业体系和大力弘扬黄河文化等。

围绕推动黄河流域生态保护和高质量发展，生态环境部已开展黄河流域生态保护和高质量发展战略研究和规划编制工作，拟定全流域重大规划政策，协调解决跨区域重大问题、完善跨区域管理协调机制、加强水生态环境修复联合防治、联合执法等。生态环境部还将推进沿黄九省区“三线一单”编制，完善生态环境分区管控体系，开展生态保护红线勘界定标，以规划环评优化产业布局，促进黄河流域产业结构调整优化，大力推进高质量发展。

### （三）长三角生态绿色一体化发展

国务院 2019 年 10 月 25 日正式批复《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》，对于长江流域共抓大保护、不搞大开发，推进长江流域高质量发展具有重大意义。

《方案》提出，到 2025 年，一批生态环保、基础设施、科技创新、公共服务等重大项目建成运行，先行启动区在生态环境保护和建设、生态友好型产业创新发展、人与自然和谐宜居等方面明显提升，一体化示范区主要功能框架基本形成，生态质量明显提升，一体化制度创新形成一批可复制可推广经验，重大改革系统集成释放红利，示范引领长三角更高质量一体化发展的作用初步发挥。到 2035 年，形成更加成熟、更加有效的绿色一体化发展制度体系，全面建设成为示范引领长三角更高质量一体化发展的标杆。

2019 年 12 月，中共中央、国务院印发了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》。《纲要》指出，到 2025 年，长三角一体化发展将取得实质性进展，在科创产业、基础设施、生态环境、公共服务等领域基本实现一体化发展。

目前，长三角生态绿色一体化发展示范区已经揭牌，并将采用“理事会 + 执委会 + 发展公司”的三层次架构。

## 二、环境保护与新冠疫情应对

2020 年年初，新型冠状病毒意外触发了全球经济和社会系统性风险，让世界付出了沉重的经济和生命代价，同时也再次引发了全球对可持续发展的高度重视，推动后疫情时代的绿色复苏成为国际社会新常态下的主要议题。

### （一）新冠疫情防控和经济社会发展

新冠疫情对中国经济和社会发展短期影响十分显著。2020 年一季度经济遭受冲击的力度大于 2008 年金融危机同期量级，出现经济的负增长；二季度，经济有望实现正增长，但仍有待观察。据清华大学国家金融研究院院长、前国际货币基金组织（IMF）副总裁朱民估算，即使政府出台充分的宏观政策对冲，全年的增长估计也只能达到 5% 的水平<sup>1</sup>。

世界经济一体化背景下，中国与全球经济“同此凉热”。新冠疫情的全球暴发大致比中国滞后一个月时间，影响进一步扩散的趋势已形成，世界经济受到巨大冲击，对中国下一阶段的整体

<sup>1</sup> 新冠疫情对全球经济与金融的影响：分析与前瞻。国资研究院抗击新冠疫情特刊；2020.3.13



经济发展会带来诸多不利影响，减缓国内复工复产后经济的恢复进程，并给全年经济生产目标的完成带来更大困难。

不过，全球疫情时间节奏与中国不同步也有积极的一面。中国率先控制了疫情的发展，成为全球抗疫的“大后方”，能为全球其他国家抗疫提供源源不断的医疗及其他抗疫物资支持，为世界防疫做出新贡献。在各国复工复产困难，但一些刚性需求仍然存在的情况下，中国在世界不可替代性作用将进一步凸显。此外，随着一些国家疫情防控形势好转，在社会隔离逐步放开、经济开始恢复之际，人们对于新冠后独立交通方式——电动自行车的需求激增，为中国相关产业快速复苏注入强劲动力。

### （二）支持复工复产，推进绿色消费

生态环境部于 2020 年 3 月 3 日发布《关于统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作的指导意见》（以下简称《意见》）。《意见》指出，以全国所有医疗机构及设施环境监管和服务 100% 全覆盖，医疗废物、废水及时有效收集转运和处理处置 100% 全落实为主要目标，全力以赴做好疫情防控相关环保工作。

为了帮助企业复工复产，《意见》提出建立和实施环评审批正面清单和监督执法正面清单，着力提高工作效能，积极支持相关行业企业复工复产。根据疫情防控形势和分区分级精准复工复产有关要求，采取差异化生态环境监管措施并实行动态调整，为统筹推进疫情防控和经济社会发展提供支撑保障。

复工复产关键在于刺激消费需求。国合会 2018 年政策建议指出，政府应该充分发挥目前已有的各种政策措施对可持续生产和消费的促进作用。在“十四五”时期，应该分门别类，按行业制定实施有针对性的战略。要考虑如何提高幸福和健康的生活水平，不断减少生态足迹；让家庭、学校和工作场所更加舒适宜人；创造新的绿色就业机会；更加重视家庭对于实现可持续消费的重要作用。

2020 年 3 月，发展改革委等 23 个部委联合印发了《关于促进消费扩容提质，加强形成强大国内市场的实施意见》，其中提出“鼓励使用绿色智能产品，以绿色产品供给、绿色公交设施建设、节能环保建筑以及相关技术创新等为重点推进绿色消费，创建绿色商场”。

自 2020 年 3 月以来，浙江、江苏、广东、北京以及湖北等地陆续开始依托包括支付宝、微信等在内的各种数字化平台发放“消费券”刺激居民消费，这对推动经济复苏有明显的“乘数效应”。国合会绿色消费专题组建议，可以通过把“绿色”有关的要素融入到各类“电子消费券”中，在推动经济回暖及发展的同时，促进绿色低碳和可持续发展。同时，政府可制定用于识别绿色商家和消费行为的通用标准、进一步拓展数字化生活平台的功能，以支持“绿色消费券”及相关配套措施的推出，从而打造线上绿色消费的新热点，促进疫后经济全面可持续发展。

### （三）加强野生动物保护

在全球抗击新冠肺炎疫情的关键时刻，保护野生动物格外引人关注。国合会 2019 年政策建议预警性地提出，加强对野生生物资源育种和培育及可持续利用的研究，促进技术升级，减少对自然和生物资源的消耗，并对涉及非法野生动物销售和走私的行为提起诉讼。





针对新冠疫情，国家主席习近平强调：“要从保护人民健康、保障国家安全、维护国家长治久安的高度，把生物安全纳入国家安全体系，系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设，全面提高国家生物安全治理能力。”

全国人大部署启动《野生动物保护法》修改工作，拟将《野生动物保护法》修改工作列入人大常委会 2020 年立法工作计划，并加快《动物防疫法》等法律的修改进程。《野生动物保护法》在 2016 年作过一次系统修订，确立了保护优先、规范利用、严格管理的原则，从猎捕、交易、利用、运输、食用野生动物的各个环节作了严格规范，特别是针对滥食野生动物等突出问题，建立了一系列科学、合理的制度。但此次疫情的暴发，暴露了对养殖野生动物、野生动物走私的管理漏洞。

另外，全国人大于 2020 年 2 月 24 日表决通过了《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》，对全面禁止和惩治非法野生动物交易行为做出具体规定。生态环境部根据“组织协调生物多样性保护”和“监督野生动植物保护”的工作职责，研究将野生动物保护法律法规执行情况纳入中央生态环境保护督察范畴。青海、北京、广东、上海均以地方立法的形式加强了对野生动物保护的管理。

### 三、生态系统和生物多样性保护

#### （一）关于《生物多样性公约》第十五次缔约方大会

国会会 2019 年政策建议提出：借鉴巴黎气候谈判的成功经验，利用绿色外交积聚高层政治意愿。号召工商界、学术界、社会组织和公众共同参与制定并实施 2020 后生物多样性保护框架，宣传人与自然行动议程，提高公众意识，积极采取协作行动。

《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15）将在中国举行，审议“2020 后全球生物多样性框架”，确定 2030 年全球生物多样性新目标。COP15 将为未来 10 年全球生物多样性保护制定新的愿景、战略规划和目标，并为全球生物多样性保护指明方向。

中国是世界上生物多样性最为丰富的国家之一，也是最早加入《生物多样性公约》的国家之一，在生物多样性保护方面做出了许多努力，也取得了卓越成效，特别是在生物多样性保护主流化方面走在了世界前列，提出了尊重自然、顺应自然和保护自然，“绿水青山就是金山银山”的理念。中国生态系统保护和修复取得了明显进展，生态系统服务功能整体提升，野生动植物保护取得明显成效，如大熊猫、藏羚羊、朱鹮和雪豹等濒危物种种群数量明显增加，栖息地质量得到改善，濒危等级也在 IUCN 的评估中降低了等级。

#### （二）“绿盾 2019”专项行动继续推进

2020 年是“绿盾”自然保护区监督专项行动的第三年。“绿盾 2019”专项行动在 474 个国家级自然保护区的基础上，扩展到长江经济带的 11 省干流、主要支流及五大湖区 5 公里范围内的部分自然保护区。

2019 年 7 月，生态环境部、水利部、农业农村部、中科院、国家林草局、中国海警局联合开展“绿盾 2019”自然保护区强化监督工作，对各省区国家级、省级自然保护区人类活动遥感监测新发现问题线索进行实地核查。



#### （三）生态红线划定和生态保护工作取得新进展

国会会 2019 年政策建议提出：加强以国家公园为主体的自然保护地管理体系建设，划定生态保护红线。制定并执行全面的法律法规和市场激励政策措施，确保实施的有效性。加强跨部门协作，取消可能对生态环境造成不利影响的补贴。

根据 2017 年国务院发布的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，2020 年年底前，全面完成全国生态保护红线划定和勘界定标，基本建立生态保护红线制度，国土生态空间得到优化和有效保护，生态功能保持稳定，国家生态安全格局更加完善。

2019 年 8 月 30 日，生态环境部办公厅、自然资源部办公厅印发《生态保护红线勘界定标技术规程》，指导全国生态保护红线勘界定标工作，促进生态保护红线落地并实施严格管护。

2019 年 6 月，中办国办印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》（以下简称《意见》）。《意见》提出，到 2020 年，国家公园及各类自然保护地总体布局和发展规划，完成国家公园体制试点，设立一批国家公园，完成自然保护地勘界立标并与生态保护红线衔接，制定自然保护地内建设项目准入负面清单，构建统一的自然保护地分类分级管理体制。到 2025 年，健全国家公园体制，完成自然保护地整合归并优化，完善自然保护地体系的法律法规、管理和监督制度，提升自然生态空间承载力，初步建成以国家公园为主体的自然保护地体系。到 2035 年，显著提高自然保护地管理效能和生态产品供给能力，自然保护地规模和管理达到世界先进水平，全面建成中国特色自然保护地体系。

自 2019 年 5 月起，国家林业和草原局已启动了国家公园体制试点的评估工作。目前中国已建立各级各类自然保护地 1.18 万处，占国土陆域面积的 18%，领海面积的 4.6%。其中国家公园体制试点 10 处、国家级自然保护区 474 处、国家级风景名胜区 244 处。拥有世界自然遗产 14 项、世界自然与文化双遗产 4 项、世界地质公园 39 处，数量均居世界第一位。

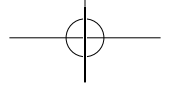
2019 年 11 月 15 日，发展改革委印发《生态综合补偿试点方案》，将在国家生态文明试验区、西藏及四省藏区、安徽省，选择 50 个县（市、区）开展生态综合补偿试点。试点包括 4 个方面，分别是创新森林生态效益补偿制度、推进建立流域上下游生态补偿制度、发展生态优势特色产业以及推动生态保护补偿工作制度化。目标是到 2022 年，生态综合补偿试点工作取得阶段性进展，资金使用效益有效提升，生态保护地区造血能力得到增强，生态保护者的主动参与度明显提升，与地方经济发展水平相适应的生态保护补偿机制基本建立。

### 四、能源与气候

#### （一）能源清洁低碳转型助力环境改善

国会会 2019 年政策建议提出：要进一步控制煤炭使用，坚决打赢蓝天保卫战。制定国家零排放长期战略，逐步淘汰煤炭。加大对可再生能源的补贴和资金支持，逐步取缔化石能源补贴。

到 2019 年底，中国可再生能源发电装机达到 7.94 亿千瓦，同比增长 9%。风电、光伏发电首次“双双”突破 2 亿千瓦。可再生能源发电装机约占全部电力装机的 39.5%，同比上升 1.1 个百分点。可再生能源发电量达 2.04 万亿千瓦时，同比增加约 1761 亿千瓦时；可再生能源发电量



占全部发电量比重为 27.9%，同比上升 1.2 个百分点<sup>2</sup>。

2020 年 4 月 10 日，国家能源局发布《中华人民共和国能源法（征求意见稿）》。征求意见稿明确指出，能源开发利用应当与生态文明相适应，贯彻新发展理念，实施节约优先、立足国内、绿色低碳和创新驱动的能源发展战略，构建清洁低碳、安全高效的能源体系。针对非化石能源，征求意见稿明确指出，国家将可再生能源列为能源发展的优先领域，制定全国可再生能源开发利用中长期总量目标以及一次能源消费中可再生能源比重目标，列入国民经济和社会发展规划以及年度计划的约束性指标。

推广可再生能源方面，2019 年 12 月 4 日，发展改革委、国家能源局等十部门联合印发《关于促进生物天然气产业化发展的指导意见》，要求到 2025 年，生物天然气具备一定规模，形成绿色低碳清洁可再生燃气新兴产业，生物天然气年产量超过 100 亿立方米；到 2030 年，生物天然气实现稳步发展。规模位居世界前列，生物天然气年产量超过 200 亿立方米，占国内天然气产量一定比重。

大力推进能源清洁低碳转型。2019 年 8 月 19 日，发展改革委、财政部、自然资源部、生态环境部、国家能源局、国家煤矿安监局联合印发了《30 万吨 / 年以下煤矿分类处置工作方案》，目标是通过三年时间，力争到 2021 年底全国 30 万吨 / 年以下煤矿数量减少至 800 处以内，华北、西北地区（不含南疆）30 万吨 / 年以下煤矿基本退出，其他地区 30 万吨 / 年以下煤矿数量原则上比 2018 年底减少 50% 以上。2019 年 9 月 6 日，《国家能源局关于下达 2019 年煤电行业淘汰落后产能目标任务的通知》发布，明确 2019 年煤电行业淘汰落后产能目标任务为 866.4 万千瓦。

## （二）加强节能减排

“十三五”前四年中国能耗强度累计下降约 13.7%。2019 年，各地围绕大气污染防治攻坚任务，推进“煤改气”和“煤改电”，加强节能技术攻关，节能降耗取得新成效。

2019 年 6 月 13 日，发展改革委、工业和信息化部等七部门联合印发《绿色高效制冷行动方案》，主要目标是：到 2022 年，家用空调、多联机等制冷产品的市场能效水平提升 30% 以上，绿色高效制冷产品市场占有率提高 20%，实现年节约约 1000 亿千瓦时。到 2030 年，大型公共建筑制冷能效提升 30%，制冷总体能效水平提升 25% 以上，绿色高效制冷产品市场占有率提高 40% 以上，实现年节电 4000 亿千瓦时左右。

2019 年 7 月 26 日，交通运输部发布《交通运输行业重点节能低碳技术推广目录（2019 年度）》，包括道路运输、公路、船舶运输、航道、港口等五大领域共计 38 项技术。

2019 年 8 月 28 日，发展改革委发布了煤炭采选业、硫酸锌行业、锌冶炼业、污水处理及其再生利用行业、肥料制造业（磷肥）等 5 个行业清洁生产评价指标体系。

2019 年 10 月 29 日，发展改革委印发《绿色生活创建行动总体方案》，要求通过开展节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色出行、绿色商场、绿色建筑等创建行动，广泛宣传推广简约适度、绿色低碳、文明健康的生活理念和生活方式，建立完善绿色生活的相关政策和管理制度，推动绿色消费，促进绿色发展。

<sup>2</sup> 华夏能源网 . 国家能源局：2019 年可再生能源装机达到 7.94 亿千瓦，同比增长 9% <http://www.hxny.com/nd-44650-0-46.html>

2020 年 3 月 11 日，发展改革委、司法部印发《关于加快建立绿色生产和消费法规政策体系的意见》，要求到 2025 年，绿色生产和消费相关的法规、标准、政策进一步健全，激励约束到位的制度框架基本建立，绿色生产和消费方式在重点领域、重点行业、重点环节全面推行，中国绿色发展水平实现总体提升。

## （三）温室气体减排与大气污染物协同治理

国会会 2019 年政策建议提出：协同推进空气质量改善和温室气体减排是中国实现高质量发展的必然选择。

不论是“大气十条”还是“蓝天保卫战三年行动计划”，采取的都是控制高能耗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。通过大气污染防治行动计划的实施，中国空气质量显著提升，温室气体减排效果同样明显。

2019 年 6 月 26 日，生态环境部印发《重点行业挥发性有机物综合治理方案》，提出到 2020 年，建立健全 VOCs 污染防治管理体系，协同控制温室气体排放，推动环境空气质量持续改善。7 月 1 日，生态环境部、发展改革委、工业和信息化部、财政部联合印发《工业炉窑大气污染综合治理方案》，指导各地加强工业炉窑大气污染综合治理，协同控制温室气体排放，促进产业高质量发展。

## （四）碳市场建设稳步推进

过去一年来，按照《全国碳排放权交易市场建设方案》提出的任务要求，积极稳妥地推进全国碳排放权交易市场建设，取得了积极进展：

一是在制度体系建设方面，起草完善为碳交易奠定法律基础的重要文件——《碳排放权交易管理暂行条例》。积极推动制定重点排放单位温室气体排放报告管理办法、核查管理办法、交易市场监督管理办法等一系列的制度性文件，保障全国碳排放交易市场的运行。

二是在技术规范体系建设方面，完善发电行业配额分配的技术方案，组织各省市报送发电行业的重点排放单位名单，从技术层面推进全国碳市场建设。

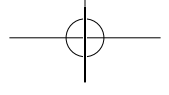
三是在基础设施建设方面，优化评估并进一步修订完善全国排放权注册登记系统和交易系统的建设方案，开展注册登记系统和交易系统建设。

四是在能力建设方面，开展地方生态环境部门碳交易培训，为全国碳市场建设提供支撑。

2019 年 12 月，财政部印发《碳排放权交易有关会计处理暂行规定》，对碳排放权交易业务的有关会计处理——重点排放企业购入、出售以及自愿注销碳排放配额的账务处理，碳排放权配额和国家核证自愿减排量的资产属性，以及相关资产持有和变动信息的披露做出了明确规定。

2020 年 1 月，国家外汇局湖北省分局印发《境外投资者参与湖北碳排放权交易外汇管理暂行办法》，允许境外投资者（包括机构和个人）在境内银行开设境外外汇账户（NRA 账户），通过境内存管银行使用资本项目专用账户参加碳排放权交易，境外投资者为参与碳排放权交易开立的 NRA 账户内资金不占用开户银行短期外债余额指标，但应按规定办理外债登记。





## 五、污染防治与海洋治理

### （一）大气污染防治

国会 2019 年政策建议提出：进一步控制煤炭使用，坚决打赢蓝天保卫战。制定国家零排放长期战略，逐步淘汰煤炭。加大对可再生能源的补贴和资金支持，逐步取缔化石能源补贴。争取在 2020 年前后实现京津冀和汾渭平原地区散煤禁用。优先保证非化石能源发电上网。

2019 年 9 月，生态环境部、发展改革委等十部门联合北京市、天津市等人民政府共同印发《京津冀及周边地区 2019-2020 年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》。方案提出：坚持宜电则电、宜气则气、宜煤则煤、宜热则热，积极推广太阳能光热利用和集中式生物质利用。加大价格政策支持力度；大力推进煤改电；并强调广泛应用数字化技术成果，提升执法能力和效率，充分运用执法 APP、自动监控、卫星遥感、无人机、电力数据等高效监侦手段等。

通过各地共同努力，秋冬季大气污染综合治理取得显著成效，重污染程度明显降低。2019-2020 年秋冬季（截至 2020 年 2 月 15 日，下同），74 城市 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度为 50 微克 / 立方米，与 2013-2014 年秋冬季相比下降 44%；平均每个城市发生 4 天重污染天，比 2013 年秋冬季减少 15 天。“2+26”城市 2019-2020 年秋冬季 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度为 77 微克 / 立方米，与 2013 年相比下降 40%；每个城市平均发生 14 天重污染，比 2013 年秋冬季同期减少 28 天。北京市秋冬季 PM<sub>2.5</sub> 浓度呈波动下降趋势，2019-2020 年秋冬季 PM<sub>2.5</sub> 浓度比 2013 年下降 44%；发生 8 天重污染，比 2013 年秋冬季同期减少 12 天，空气质量改善明显<sup>3</sup>。

当前，蓝天保卫战进入决胜期，也出现了一些新的问题：一是重点区域的颗粒物污染仍然处于高位，部分城市甚至不降反升。二是臭氧污染增长的趋势非常明显，有的城市臭氧甚至取代 PM<sub>2.5</sub> 成为首要污染物。

### （二）水污染防治

2019 年水污染防治取得关键进展。2019 年，全国地表水优良（Ⅰ—Ⅲ类）水质断面比例同比上升 3.9 个百分点，劣Ⅴ类断面比例同比下降 3.3 个百分点。其中，长江流域好于Ⅲ类断面比例同比上升 4.2 个百分点，劣Ⅴ类断面比例同比下降 1.2 个百分点。长江流域、渤海入海河流劣Ⅴ类国控断面分别由 12 个、10 个降至 3 个、2 个。近岸海域水质总体稳中向好，其中，渤海近岸海域优良（一、二类）水质面积比例同比上升 12.5 个百分点，劣四类水质面积比例同比下降 3.7 个百分点。

2019 年 3 月 28 日，生态环境部、自然资源部、住房和城乡建设部、水利部、农业农村部等五部门联合印发《地下水污染防治实施方案》，明确提出“以保护和改善地下水环境质量为核心，坚持源头治理、系统治理、综合治理，实现地下水资源可持续利用”。

2019 年 7 月 8 日，中央农办、农业农村部、生态环境部等九部门联合印发了《关于推进农村生活污水治理的指导意见》，生态环境部会同水利部、农业农村部印发《关于推进农村黑臭水体治理工作的指导意见》，为深化农村生活污水治理提供顶层设计。

<sup>3</sup> 国家大气污染防治攻关联合中心。蓝天保卫战专家：区域空气质量改善明显 但大气污染防治仍任重道远。http://sthjt.jl.gov.cn/zwzx/qghb/202003/t20200309\_6879783.html

2020 年 1 月 19 日，生态环境部和水利部联合印发《关于建立跨省流域上下游突发水污染事件联防联控机制的指导意见》，提出建立协作制度、加强研判预警、科学拦污控污、强化信息通报、实施联合监测、协同污染处置、做好纠纷调处、落实基础保障等八项举措。

### （三）土壤污染防治

2019 年 6 月，财政部修订印发《土壤污染防治专项资金管理办法》。全国 30 个省（区、市）初步建立污染地块准入管理机制。如，上海规定对于存在污染或治理修复未达环保要求地块不得出让、转让。河南规定对土壤环境质量不符合相关规划用地条件的建设用地，不予发放选址涉及该地块的建设工程规划许可证。

2019 年 7 月，生态环境部、农业农村部 and 自然资源部联合印发《关于贯彻落实土壤污染防治法 推动解决突出土壤污染问题的实施意见》，指出：将重点行业企业土壤污染防治相关责任纳入排污许可证实施“一证式”管理，并加紧制定重点监管企业自行监测、隐患排查相关技术规范。

2020 年 1 月 17 日，财政部、生态环境部等 6 部门联合印发《土壤污染防治基金管理办法》。基金采用市场化运作的办法，由省、自治区、直辖市、计划单列市级财政通过预算安排，单独出资或者与社会资本共同出资设立，采用股权投资等市场化方式，发挥引导带动和杠杆效应，引导社会资本投资土壤污染防治，支持土壤修复治理产业发展的政府投资基金。基金用途主要包括农用地土壤污染防治、土壤污染责任人或者土地使用权人无法认定的土壤污染风险管控和修复，以及政府规定的其他事项。

### （四）固体废物污染防治

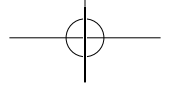
国会 2019 年政策建议提出：减少塑料制品的使用。全面淘汰一次性塑料制品，减少塑料在上游包装行业中的使用。实施垃圾分类，实现塑料垃圾的循环利用；修改政府采购法。政府采购应优先鼓励绿色交通、绿色建筑，鼓励减少废弃物、减少砍伐森林等基于自然的产品和服务。

2019 年 5 月 8 日，生态环境部发布《“无废城市”建设试点实施方案编制指南》、《“无废城市”建设指标体系（试行）》。

2019 年 9 月 9 日，中央全面深化改革委员会审议通过了《关于进一步加强塑料污染治理的意见》。2020 年 1 月 19 日，发展改革委、生态环境部公布了《关于进一步加强塑料污染治理的意见》（以下简称《意见》）。《意见》明确，到 2020 年底，中国将率先在部分地区、部分领域禁止、限制部分塑料制品的生产、销售和使用，到 2022 年底，一次性塑料制品的消费量明显减少，替代产品得到推广。

2019 年，生态环境部会同相关部门全面落实《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》，在 2017、2018 年连续两年取得明显成效的基础上，继续取得重大进展，顺利完成 2019 年度改革任务目标。2019 年全国固体废物进口总量为 1347.8 万吨，同比减少 40.4%<sup>4</sup>。

<sup>4</sup> 生态环境部。生态环境部 2020 年 1 月例行新闻发布会实录。http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk15/202001/t20200117\_760049.html



### （五）海洋环境治理

国会会 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；制定海洋垃圾污染防治国家行动计划；加强对海洋酸化、海洋塑料和微塑料等全球性新兴海洋环境问题研究。国会会 2019 年政策建议提出：中国应加强海洋综合治理，积极参与全球海洋治理，提升海洋生态保护治理能力。

陆源污染治理方面，2019 年 2 月，生态环境部印发《渤海入海排污口排查整治工作方案》，有效管控陆源污染源、提升渤海生态环境质量奠定基础。2019 年 6 月，生态环境部印发《渤海入海河流劣 V 类国控断面整治专项行动工作方案》，将消除入海河流劣 V 类国控断面打造为渤海攻坚战标志性成果。

海域治理方面，农业农村部、交通运输部、住房城乡建设部分别在海水养殖污染治理、船舶和港口污染治理、海洋垃圾污染防治等方面开展工作。

在生态保护修复方面，自然资源部、林草局、农业农村部、生态环境部等部门“保护”和“修复”两手同时发力。

在环境风险防范方面，生态环境部强化海洋石油勘探开发活动溢油风险管控，与中海油等涉油企业研究建立协作支持和溢油应急响应联动机制；交通运输部加强船舶污染事故应急能力建设；应急管理部完善京津冀协同应对事故灾难机制，渤海生态环境安全得到进一步加强。

## 六、治理与法治

### （一）法律制修订

国会会 2018 年政策建议提出：加快长江保护立法，立法要体现对长江流域保护的综合性、流域差异性和特殊针对性。

2019 年 12 月 23 日，《中华人民共和国长江保护法（草案）》首次提请十三届全国人大常委会第十五次会议审议，全国人大环资委作关于长江保护法草案的说明。草案依据长江流域自然地理状况，以流经的相关 19 个行政区域范围为基础，将法律适用的地理范围确定为长江全流域相关县级行政区域。针对特定区域、特定问题，草案从国土空间用途管控、生态环境修复、水资源保护与利用、推进绿色发展、法律实施与监督等方面作出了具体制度和措施规定。

2019 年 12 月 28 日，十三届全国人大常委会第十五次会议表决通过了新修订的《森林法》，于 2020 年 7 月 1 日起施行。新修订的森林法明确森林权属，加强森林权属保护，调动全社会造林绿化的积极性；实施森林分类经营，突出公益林和商品林主导功能，培育稳定、健康、优质、高效的森林生态系统；强调规划统领，发展规划与专项规划相结合，科学确定森林资源保护利用结构和布局；加强森林资源保护，合理界定政府、部门、林业经营者的职责，用最严格的法律制度保护森林、林木和林地；改革林木采伐管理制度，坚持“放管服”相结合，增强林业发展活力；加大扶持力度，完善森林生态效益补偿制度，保障森林生态保护修复投入；明确目标责任，强化监督检查，实行森林资源保护发展目标责任制和考核评价制度等。

2020 年 4 月 29 日，十三届全国人大常委会第十七次会议审议通过了修订后的《固体废物污

染环境防治法》，自 2020 年 9 月 1 日起施行。新修订的《固体废物污染环境防治法》提出建立健全生活垃圾分类制度，强化工业固体废物产生者的责任，对于环境污染的处罚手段进一步加严，并重申“洋垃圾”禁止令。针对废弃电器电子产品，鼓励生产者开展生态设计、建立回收体系，促进资源回收利用。此外，多项违法行为的罚款提升至 100 万元，一些以往没有具体罚则的行为，也加上了相应的罚则。

### （二）推进“放管服”

为了做好做实“放管服”，生态环境部先后发布了三份文件，精准有效地实施生态环境领域的“放管服”。2018 年印发的《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》，从加快审批制度改革、强化环境监管执法、增强服务高质量发展能力、推进环保产业发展、健全生态环境经济政策等五个方面提出了 15 项举措。2019 年 1 月，生态环境联合全国工商联印发《关于支持服务民营企业绿色发展的意见》，提出 18 项举措支持服务民营企业绿色发展。2019 年 9 月出台的《关于进一步深化生态环境监管服务推动经济高质量发展的意见》，把服务“六稳”（稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期）工作放在更加突出位置，以放出活力、管出公平、服出便利为导向，进一步优化营商环境，主动服务企业绿色发展，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护，推动实现环境效益、经济效益、社会效益共赢。

### （三）生态环保督察纵深发展

以中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《中央生态环境保护督察工作规定》为标志，生态环保督察作为一项生态治理现代化体系重要内容的制度性建设和常态化机制安排正式确定下来。中央生态环保督察包括例行督察、专项督察和“回头看”等，成为中央直接督导地方推动建设生态文明，补齐生态环保短板、解决历史欠账，实现经济高质量发展的有效手段。

2019 年 6 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《中央生态环境保护督察工作规定》，从顶层设计到具体操作层面均对督察工作作出明确规定。《规定》明确督察领导小组的升格，此前环保督察工作由国务院成立生态环境保护督察工作领导小组，具体的组织协调工作由原环保部牵头负责，办公室设在原环保部，名为国家环境保护督察办公室。此次《规定》明确今后督察工作由中央生态环境保护督察工作领导小组负责组织协调和推动，领导小组组长、副组长由党中央、国务院研究确定，组成部门包括中央办公厅、中央组织部、中央宣传部、国务院办公厅、司法部、生态环境部、审计署和最高人民检察院等。

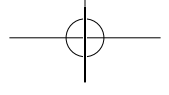
中央环保督察制度，实质上是生态文明纳入五位一体的具体举措，是将生态环境问题提高到政治高度的体现。该项制度的建立和纵深发展历程，展示了中国政府推进生态文明建设、加强生态环境保护工作的坚强意志和坚定决心，为依法推动生态环保督察纵深发展发挥重要作用。

### （四）推进环境治理现代化体系

2020 年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》（下称《指导意见》）。作为国家推进构建现代化治理体系的重要组成部分，这份文件既是生态环境领域几十年探索经验的高度总结，也是指导未来建设美丽中国的里程碑式的文件。

《指导意见》明确，要以坚持党的集中统一领导为统领，以强化政府主导作用为关键，以深





化企业主体作用为根本，以更好动员社会组织和公众共同参与为支撑，实现政府治理和社会调节、企业自治良性互动，完善体制机制，强化源头治理，形成工作合力，为推动生态环境根本好转、建设生态文明和美丽中国提供有力制度保障。

《指导意见》提出到 2025 年，建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系，落实各类主体责任，提高市场主体和公众参与的积极性，形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体系。

## 七、区域和国际参与

### （一）绿色“一带一路”新进展

国会 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。国会 2019 年政策建议提出，促进生物多样性保护工作与“一带一路”倡议的有效对接。加强绿色“一带一路”建设，促进生物多样性保护。建立相关平台，分享在环保、生物多样性保护和可持续性影响评估领域的最佳实践，重点关注基于自然的解决方案，开展自然资本评估并设立相关指标。这些政策建议被中国有关部门和相关企业在实践中所采纳，取得良好成果。

“一带一路”倡议提出 6 年来，中国与“一带一路”相关国家和地区积极开展生态环保合作，在多个领域都取得了积极进展。一是合作机制不断健全。目前，生态环境部已经与 33 个共建“一带一路”国家签署了双边生态环境合作文件。二是合作平台日渐丰富。“一带一路”绿色发展国际联盟已有 130 多个合作伙伴。三是政府沟通不断深入。第二届“一带一路”国际合作高峰论坛绿色之路分论坛、中国—东盟环境合作论坛等一系列主题交流活动，促进了相关国家和地区的合作与交流。四是合作成果不断落地，通过与相关国家和地区在环境政策、标准、法规、技术产业等方面的交流沟通，实现共建绿色“一带一路”的信息共享、知识共享、会议共享，为“一带一路”的绿色发展提供决策支持和数据支持。

### （二）应对气候变化国际合作

中国政府继续以高度负责的态度，积极建设性参与全球气候治理。在气候变化国际谈判中发挥积极建设性作用，坚定维护多边主义，加强与各国在气候变化领域的对话与交流；坚持《联合国气候变化框架公约》确定的公平、“共同但有区别的责任”和各自能力原则，与各方携手推动全球气候治理进程；推动《巴黎协定》实施细则的谈判取得积极成果，在联合国气候行动峰会上贡献中方倡议和中国主张。

2019 年 11 月 6 日，中法发表《中法生物多样性保护和气候变化北京倡议》。11 月 23 日，中日环境部长就应对气候变化和《生物多样性公约》第 15 次缔约方大会等议题进行了交流。

2020 年 4 月 27-28 日，生态环境部新任部长黄润秋在第十一届彼得斯堡气候对话会视频发言中指出，中国将坚定不移支持多边主义，与各国一道，推动《巴黎协定》全面、平衡、有效实施；也将落实积极应对气候变化国家战略，为应对全球气候变化作出中国贡献。

积极推动应对气候变化南南合作，为其他发展中国家提供力所能及的帮助。截至 2019 年 9 月，中国已与其他发展中国家签署 30 多份气候变化南南合作谅解备忘录，合作建设低碳示范区、开展减缓和适应气候变化项目、举办应对气候变化南南合作培训班。

### （三）主动参与全球海洋治理

国会 2018 年政策建议提：要充分利用伙伴关系，联合有关国家和地区应对塑料污染。国会 2019 年政策建议提出，中国应加强海洋综合治理，积极参与全球海洋治理，提升海洋生态保护治理能力。中国政府围绕海洋综合治理采取了一系列行动。

2019 年第四届联合国环境大会提出了在一些国家或地区开展“无废”等创新性废物管理的倡议，还通过了关于全球塑料污染的《治理一次性塑料制品污染》和《海洋塑料垃圾和微塑料》决议，以及推动可持续生产与消费的《实现可持续消费和生产的创新途径》和《促进可持续做法和创新解决办法以遏制粮食损失和浪费》决议，强调通过转变消费与生产习惯的方式应对当前严峻的塑料污染和粮食浪费等问题，健全废物的管理体系。

中国高度重视海洋垃圾和塑料污染治理，积极参与应对海洋垃圾和塑料污染的国际进程，参与联合国环境署区域海行动计划，认真遵守《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》，积极推动出台《东亚峰会领导人关于应对海洋塑料垃圾的声明》《G20 海洋垃圾行动计划的实施框架》等文件，共同推进全球海洋垃圾和塑料污染防治。同时，积极开展双边合作，中日、中加、中美都建立海洋垃圾防治的合作机制。

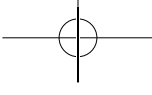
## 八、结语

当前，国际经济和社会发展环境正在发生深刻复杂变化，中国面临的外部环境更趋复杂严峻，不稳定不确定因素增多。特别是，全球公共卫生安全事件——新冠肺炎疫情的重大冲击，导致世界经济发展遭受重创，中国经济社会发展深受影响。

作为世界上生态环境问题仍然十分突出的大国，中国面临着彻底解决历史欠账问题、有效应对新生生态环境问题等难题。同时，新冠疫情导致的经济下行、贸易不畅、物流受阻、复工困难，使得生态环境治理面临的形势日趋复杂。如何处理好治理力度、深度和治理效果之间的关系，迈向高质量发展道路，是中国未来面临的极大挑战。

国际社会呼吁通过清洁、绿色和公正的转型来提供新的就业机会，加快疫后经济绿色复苏，推动世界走上一条更可持续、更加包容的道路。绿色复苏将为中国后疫情时代的生态环境治理和应对气候变化工作提供新的机遇。疫情之下，中国“新基建”的提出可为高质量发展注入强有力的科技支撑，并与建设绿色“一带一路”、“进博会”等举措一道，共同形成新时代高质量发展的新格局。

过去一年多以来，国合会在野生动物资源保护、生态红线划定、煤炭使用、塑料污染治理、绿色消费等领域提出的前瞻性建议得到中国政府的高度重视，对未来生态文明建设工作有着重要的启示。中国实现高质量发展，建设生态文明离不开国际合作。除了与传统发达国家的合作，中国加强与“一带一路”共建国家生态环境合作，积极推动南南合作，并在全球关注的问题上，如



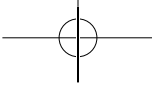
海洋生态环境保护、应对气候变化、生物多样性保护等方面均有新进展。

2020 年，对于中国极不平凡，全面建成小康社会仍然面临生态环境的短板；“十三五”规划收官、“十四五”规划启航奠基，生态环境质量根本性改善的拐点尚未到来，未来一段时期面临的任务依然十分繁重。走过 28 个春秋的国合会，未来政策研究成果的创新性和启发性为各方期待。国合会需要在如下三个方面做足功课：一是更好把握新时代自身新定位；二是更加精准把握国内外环境与发展重大问题和发展趋势并提出解决方案；三是更好发挥双向交流平台作用。

附表 2019-2020 年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	2019-2020 政策进展	国合会政策建议相关内容
环境与发展规划	2019.11	李克强总理召开“十四五”规划编制工作专题会议，听取了发展改革委关于“十四五”规划编制情况，提出下一步规划编制的总体要求。会议提出，“十四五规划”要着眼长远、统筹兼顾…围绕补短板、促升级、增后劲、惠民生，研究推出一批重大工程和项目，更加注重发挥社会力量作用，着力提升基础设施水平，增强产业创新力和竞争力，促进改善生态环境，提高人民群众生活水平。	<p>国合会 2017 年政策建议提出：中国应制定一个面向未来十到十五年，涵盖水、气、土及海洋污染的综合性和长期战略规划。这份总体战略要在 2020 年前完成部署，以契合 2035 年中国基本实现社会主义现代化目标的时间节点。同时战略规划还应当关注创新，通过规制塑料生产和源头治理，降低河流和海洋中的塑料垃圾污染。</p> <p>国合会 2019 年政策建议提出：“十四五”规划应该体现并支持美丽中国 2035 愿景、应对气候变化和生物多样性保护 2050 全球愿景。正在拟定和修改中的国家“十四五”规划和“十四五”生态环保规划充分考虑了国合会提出的上述建议。</p>
	2019.04	生态环境部召开“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。	
	2019.12	在国家“十四五”总体规划编制框架下，“十四五”生态环保规划 2019 年 12 月形成了基本思路。“十四五”生态环保规划将协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护的要求；充分发挥科技的作用，增强科技攻关，为决策、管理、治理提供有力的支撑，调动企业在创新方面的活力，带动生态环境产业革新。规划将以改善生态环境质量为核心，以解决突出生态环境问题为重点，做到目标、规划的科学性、针对性、可行性和有效性。	
	2019.10	国务院批复《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》，一体化示范区的发展目标是，到 2025 年，一批生态环保、基础设施、科技创新、公共服务等重大项目建成运行，先行启动区在生态环境保护和建设、生态友好型产业创新发展、人与自然和谐宜居等方面明显提升，一体化示范区主要功能框架基本形成，生态质量明显提升，一体化制度创新形成一批可复制可推广经验，重大改革系统集成释放红利，示范引领长三角更高质量一体化发展的作用初步发挥。到 2035 年，形成更加成熟、更加有效的绿色一体化发展制度体系，全面建设成为示范引领长三角更高质量一体化发展的标杆。	
	2019.12	中共中央、国务院印发了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》。《纲要》指出，到 2025 年，长三角一体化发展将取得实质性进展，在科创产业、基础设施、生态环境、公共服务等领域基本实现一体化发展。	

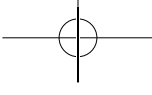




领域	出台时间	2019-2020 政策进展	国会会政策建议相关内容
环境与疫情	2020.02.24	全国人大表决通过《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》，对全面禁止和惩治非法野生动物交易行为作出具体规定。生态环境部则根据“组织协调生物多样性保护”和“监督野生动植物保护”的工作职责，研究将野生动物保护法律法规执行情况纳入中央生态环境保护督察范畴。	国会会 2019 年政策建议提出：加强对野生生物资源育种和培育及可持续利用的研究，促进技术升级，减少对自然和生物资源的消耗…，并对涉及非法野生动物销售和走私的行为提起诉讼。
	2020.02	全国人大部署启动《野生动物保护法》的修改工作，拟将修改《野生动物保护法》列入人大常委会今年的立法工作计划，并加快动物防疫法等法律的修改进程。	
生态系统和生物多样性保护	2020.10	《生物多样性公约》第十五次缔约方大会将于 2021 年在中国昆明举行，大会将审议“2020 年后全球生物多样性框架”，确定 2030 年全球生物多样性保护目标。大会主题为“生态文明：共建地球生命共同体”。	国会会 2019 年政策建议指出：借鉴巴黎气候谈判的成功经验，利用绿色外交积聚高层政治意愿。号召工商界、学术界、社会组织和公众共同参与制定并实施“2020 年后全球生物多样性框架”，宣传人与自然行动议程，提高公众意识，积极采取协作行动。
	2019.07	生态环境部、水利部、农业农村部、中科院、国家林草局、中国海警局联合开展“绿盾 2019”自然保护地强化监督工作。“绿盾 2019”自然保护地强化监督工作主要是对各省区国家级、省级自然保护区人类活动遥感监测新发现问题线索进行实地核查，重点核查保护区内采石采砂、工矿用地、核心区旅游设施和水电设施等问题。	
	2019.06	中办国办印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》，指出要建成中国特色的以国家公园为主体的自然保护地体系，推动各类自然保护地科学设置，建立自然生态系统保护的新体制新机制新模式，建设健康稳定高效的自然生态系统，为维护国家生态安全和实现经济社会可持续发展筑牢基石，为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国奠定生态根基。	国会会 2019 年政策建议提出：加强以国家公园为主体的自然保护地管理体系建设，划定生态保护红线。制定并执行全面的法律法规和市场激励政策措施，确保实施的有效性。加强跨部门协作，取消可能对生态环境造成不利影响的补贴。
	2019.11	生态环境部与有关部门和地方省区共同推动生态保护红线评估和勘界定标。通过对各地生态红线划定进行科学评估，合理有序进行调整，确保红线权威、科学和可执行，从而为完成 2020 年底前基本建立生态保护红线制度奠定基础。地方上，沈阳市生态保护红线监管平台于 2018 年 8 月开始建设，2019 年 11 月通过验收，近日投入试运行。这是全国首个建成的城市级层面生态保护红线监管平台，同时，沈阳市也成为国家首个生态保护红线监管平台建设与互联互通试点。	国会会 2014 年政策建议指出：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。



领域	出台时间	2019-2020 政策进展	国会会政策建议相关内容
能源与气候	2019.12	中俄两国元首视频连线，见证中国东线天然气管道正式通气。中俄东线天然气管道全线建成后，每年可向中国东北、环渤海、长三角地区稳定供应清洁优质的天然气资源 380 亿立方米，相当于中国 2018 年天然气消耗量的 13.6% 左右，将惠及沿线 9 省市 4 亿多人口，有效改善和缓解沿线地区大气污染现状。	国会会 2019 年政策建议指出：进一步控制煤炭使用，坚决打赢蓝天保卫战。制定国家零排放长期战略，逐步淘汰煤炭。加大对可再生能源的补贴和资金支持，逐步取缔化石能源补贴。
	2020.4.10	国家能源局发布关于《中华人民共和国能源法（征求意见稿）》，强调能源结构优化，明确优先发展可再生能源，安全高效发展核电，提高非化石能源比重，推动化石能源的清洁高效利用和低碳化发展；鼓励高效清洁开发利用能源资源，支持优先开发可再生能源，合理开发化石能源资源，因地制宜发展分布式能源，推动非化石能源替代化石能源、低碳能源替代高碳能源，支持开发应用替代石油、天然气的新型燃料和工业原料。	国会会 2019 年政策建议指出：进一步控制煤炭使用，坚决打赢蓝天保卫战。制定国家零排放长期战略，逐步淘汰煤炭。加大对可再生能源的补贴和资金支持，逐步取缔化石能源补贴。  国会会 2018 年政策建议提出：加强煤炭使用控制，扩大能效增幅。
	2019	2019 年，中国大力推进能源发展绿色低碳转型，深入推进煤炭结构性去产能，组织实施年产 30 万吨以下煤矿分类处置，关闭退出落后煤矿 450 处以上。淘汰关停 2000 万千瓦煤电机组，超额完成去产能任务目标。	国会会 2018 年政策建议提出：加强煤炭使用控制，扩大能效增幅。
	2017-2021	作为国家“十三五”规划“西电东送”的骨干电源点，正在建设中的白鹤滩工程是仅次于三峡水利枢纽的中国第二大水电站，也是在建的世界最大水电站；装机容量 1600 万千瓦，建成之后将与长江三峡、葛洲坝共同形成长江清洁能源走廊。白鹤滩水电站每年可节约约 2000 万吨标准煤，减少二氧化碳排放约 4000 万吨。	
	2019-2020	在 2019 年下半年，对北方地区“煤改气”气源保障中存在的问题进行了专项整治。北方地区冬季清洁取暖加快实施，新增清洁取暖面积约 15 亿平方米，清洁取暖率达 55%，累计替代散烧煤约 1 亿吨，“2+26”重点城市清洁取暖率达 75%，超额完成中期目标；加强各领域电能替代，预计新增替代电量约 2000 亿千瓦时；国六标准车用汽柴油全面供应。受“煤改气”需求推动，北方地区用气需求逐年攀升。对此，中国石油千方百计筹措资源，以最大力度支持“2+26”城市及汾渭平原地区“煤改气”工程，切实履行合同气量，确保人民群众温暖过冬。	

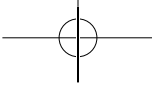


领域	出台时间	2019-2020 政策进展	国会会政策建议相关内容
能源与气候	2020.01	工业和信息化部关于印发《2020 年工业节能监察重点工作计划》的通知。《计划》提出，重点高耗能行业能耗专项监察。对炼油、对二甲苯、纯碱、聚氯乙烯、硫酸、轮胎、甲醇等石化化工行业，金冶炼、稀土冶炼加工、铝合金、铜及铜合金加工等有色金属行业，建筑石膏、烧结墙体材料、沥青基防水卷材、岩棉、矿渣棉及其制品等建材行业，糖、啤酒等轻工行业等细分行业的重点用能企业开展强制性单位产品能耗限额标准执行情况专项监察。	国会会 2018 年政策建议提出: 加强煤炭使用控制, 扩大能效增幅。
	2019	从地方实践上看, 深圳市在推动温室气体减排与大气污染物协同治理方面取得较为积极的进展。根据“同根同源”分析, 道路交通排放: 碳占比 49%; PM2.5 占比 41%; 非道路交通, 碳占比 12%; PM2.5 占比 11%; 电力热力, 碳占比 23%; PM2.5 占比 8%; 非能源工业, 碳占比 3%; PM2.5 占比 15%。	国会会 2019 年政策建议提出: 协同推进空气质量改善和温室气体减排是中国实现高质量发展的必然选择。  国会会 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 SO2、NOX、一次 PM2.5、VOC、NH3 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、机动车和非道路机械综合控制。
	2020.03	发展改革委等 23 个部委联合印发了《关于促进消费扩容提质, 加强形成强大国内市场的实施意见》, 其中提出“鼓励使用绿色智能产品, 以绿色产品供给、绿色公交设施建设、节能环保建筑以及相关技术创新等为重点推进绿色消费, 创建绿色商场”。	国会会 2018 年政策建议指出: 政府应该充分发挥目前已有的各种政策措施对可持续生产和消费的促进作用。“十四五”时期, 应该分门别类, 按行业制定实施有针对性的战略。要考虑如何提高幸福和健康的生活水平, 不断减少生态足迹; 让家庭、学校和工作场所更加舒适宜人; 创造新的绿色就业机会; 更加重视家庭对于实现可持续消费的重要作用。
	2020.03	2020 年 3 月 17 日, 发展改革委、司法部印发《关于加快建立绿色生产和消费法规政策体系的意见》, 提出了推行绿色设计、强化工业清洁生产、发展工业循环经济、加强工业污染治理、促进能源清洁发展、推进农业绿色发展、促进服务业绿色发展、扩大绿色产品消费、推行绿色生活方式等多项任务。	国会会 2019 年政策建议提出: 绿色消费是建设生态文明的关键举措之一, 应将绿色消费作为生态文明建设重要任务纳入国家“十四五”规划。
	2019.10	中国首部《绿色生活方式指南》发布, 该指南以绿色生活方式为主体, 从绿色生产、绿色消费等方面对全国推进绿色生活方式进行指导。	国会会 2019 年政策建议提出: 倡议发起绿色生活运动。刺激绿色产品需求, 充分发挥社会知名人士在绿色消费方面的示范引领作用, 引绿色消费成为社会时尚。重点宣传绿色消费生活方式为公众健康和环境带来的益处。



领域	出台时间	2019-2020 政策进展	国会会政策建议相关内容
污染防治	2018.12	大气污染防治。针对当前蓝天保卫战面临的形势和任务, 将进一步调整和优化强化监督定点帮扶工作, 坚持聚焦京津冀周边和汾渭平原重点区域 39 城市, 同时拓展到苏皖鲁豫等非重点区域; 坚持紧盯 PM2.5 重点因子, 同时兼顾臭氧等其他因子; 继续坚持做好秋冬季重污染联防联控和应急响应, 同时推进夏季时段开展“冬病夏治”和臭氧的管控; 不仅紧盯钢铁、火电等重点行业, 同时关注造成臭氧污染的石化等特征行业。	国会会 2019 年政策建议提出: 进一步控制煤炭使用, 坚决打赢蓝天保卫战。制定国家零排放长期战略, 逐步淘汰煤炭。加大对可再生能源的补贴和资金支持, 逐步取缔化石能源补贴。争取于 2020 年前后实现京津冀和汾渭平原地区散煤禁用。优先保证非化石能源发电上网。  国会会 2014 年政策建议提出: 强化多源、多污染物协同控制。在控制对象上对 SO2、NOX、一次 PM2.5、VOC、NH3 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、机动车和非道路机械综合控制。
	2020.02	《天津市打好污染防治攻坚战 2020 年工作计划》。《工作计划》明确, 2020 年, 打赢蓝天保卫战核心目标是: 全市 PM2.5 年均浓度控制在 48 微克 / 立方米左右, 优良天数比例达到 71%。天津将进一步突出夏季前、秋冬季、供暖前“三个节点”, 继续调整产业、布局、能源、交通运输“四大结构”, 坚持推进燃煤、工业、机动车、扬尘、新建项目“五控”治理。	
	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, 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, 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	水污染防治。2019 年, 全国地表水优良 (I—III 类) 水质断面比例同比上升 3.9 个百分点, 劣 V 类断面比例同比下降 3.3 个百分点。其中, 长江流域好于 III 类断面比例同比上升 4.2 个百分点, 劣 V 类断面比例同比下降 1.2 个百分点。长江流域、渤海入海河流劣 V 类国控断面分别由 12 个、10 个降至 3 个、2 个。近岸海域水质总体稳中向好, 其中, 渤海近岸海域优良 (一、二类) 水质面积比例同比上升 12.5 个百分点, 劣四类水质面积比例同比下降 3.7 个百分点。	
	2019	土壤污染防治法实施元年。2019 年 7 月, 生态环境部和农业农村部、自然资源部联合印发《关于贯彻落实土壤污染防治法 推动解决突出土壤污染问题的实施意见》, 聚焦影响人民群众“吃、住”安全的突出问题, 细化任务措施和部门分工, 依法推动土壤污染防治工作。全国 31 个省 (区、市) 和新疆生产建设兵团已发布土壤环境重点监管企业名单, 共计 5927 家。	





领域	出台时间	2019-2020 政策进展	国合会政策建议相关内容
污染防治	2019	2019 年 6 月财政部修订印发的《土壤污染防治专项资金管理办法》，中央专项资金将对省级土壤污染防治基金的设立给予适当支持。	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。
	2019.09	海洋环境保护。2019 年 9 月 9 日, 中央全面深化改革委员会审议通过了《关于进一步加强塑料污染治理的意见》。	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; 制定海洋垃圾污染防治国家行动计划; 加强对海洋酸化、海洋塑料和微塑料等全球性新兴海洋环境问题研究。。
	2020.01	2020 年 1 月 19 日, 发展改革委、生态环境部公布了《关于进一步加强塑料污染治理的意见》。《意见》明确, 到 2020 年底, 中国将率先在部分地区、部分领域禁止、限制部分塑料制品的生产、销售和使用, 到 2022 年底, 一次性塑料制品的消费量明显减少, 替代产品得到推广。	国合会 2019 年政策建议提出: “减少塑料制品的使用。全面淘汰一次性塑料制品, 减少塑料在上游包装行业中的使用。实施垃圾分类, 实现塑料垃圾的循环利用”; “修改政府采购法。政府采购应优先鼓励绿色交通、绿色建筑, 鼓励减少废弃物、减少砍伐森林等基于自然的产品和服务”。
治理与法治	2019.12	全国人大常委会首次审议《中华人民共和国长江保护法（草案）》。	国合会 2018 年政策建议提出: 加快长江保护立法, 立法要体现对长江流域保护的综合性、流域差异性和特殊针对性。
	2020.04	十三届全国人大常委会第十七次会议审议通过了修订后的《固体废物污染环境防治法》, 自 2020 年 9 月 1 日起施行。	国合会 2010 年政策建议提出: 制定专门的土壤污染防治与保护法。
	2019.09	2019 年 9 月出台的《关于进一步深化生态环境监管服务推动经济高质量发展的意见》, 从放出活力、管出公平、服出便利、治出精准等方面提出了 20 项举措。	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境保护体制改革进程, 提高环境治理能力。
	2019.06	中共中央办公厅、国务院办公厅印发《中央生态环境保护督察工作规定》, 首次以法规形式, 从顶层设计到具体操作层面均对督察工作作出明确规定。	
	2019.07	第二轮中央生态环保督察正式启动。8 个中央生态环境保护督察组全部实现督察进驻, 分别负责对上海、福建、海南、重庆、甘肃、青海等 6 个省(市)和中国五矿集团有限公司、中国化工集团有限公司 2 家中央企业开展督察进驻工作。	

领域	出台时间	2019-2020 政策进展	国合会政策建议相关内容
治理与法治	2020.03	中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》。《意见》提出到 2025 年, 建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系, 落实各类主体责任, 提高市场主体和公众参与的积极性, 形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体系。	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境保护体制改革进程, 提高环境治理能力。
区域和国际参与	2020.03	在“一带一路”项目建设实践上看, 绿色、环保已成为项目标配。比如, 由中国哈尔滨电气集团有限公司(哈电集团)建设、丝路基金投资的哈斯彦清洁燃煤电站, 是中东地区首座清洁燃煤电站。  哈电集团采用先进的燃烧、脱硝、除尘及脱硫技术, 保证电厂运行期间排放的粉尘、硫化物及氮化物指标优于世界同类型机组, 减少大气污染物的排放。除了环保之外, 生物多样性的保护同样被纳入项目建设重要环节。中国建设者为了保证施工期间濒危物种鹰嘴海龟正常繁殖, 工人们控制夜间施工照明, 避免惊扰其产卵, 并把海龟蛋转移到安全的孵化区。	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。  国合会 2019 年政策建议提出: 促进生物多样性保护工作与“一带一路”倡议的有效对接。加强绿色“一带一路”建设, 促进生物多样性保护。建立相关平台, 分享在环保、生物多样性保护和可持续性影响评估领域的最佳实践, 重点关注基于自然的解决方案, 开展自然资本评估并设立相关指标。这些政策建议被中国有关部门和相关企业在实践中所采纳, 取得良好效果。
	2019.09	中国积极推动应对气候变化南南合作, 为其他发展中国家提供力所能及的帮助。截至 2019 年 9 月, 中国已与其他发展中国家签署 30 多份气候变化南南合作谅解备忘录, 合作建设低碳示范区、开展减缓和适应气候变化项目、举办应对气候变化南南合作培训班。2019 年以来, 积极推动与柬埔寨、老挝、肯尼亚、加纳、塞舌尔的低碳示范区合作磋商和落实, 推动与埃塞俄比亚、埃及、几内亚等 10 余国的减缓和适应气候变化物资赠送项目执行, 与博茨瓦纳、乌拉圭、菲律宾等国开展新项目磋商, 举办 9 期气候变化南南合作培训班等。	国合会 2018 年政策建议提出: 充分利用伙伴关系, 联合有关国家和地区应对塑料污染。  国合会 2019 年政策建议提出: 中国应加强海洋综合治理, 积极参与全球海洋治理, 提升海洋生态保护治理能力。中国政府围绕海洋综合治理采取了一系列行动。
	2019	积极参与应对海洋垃圾和塑料污染的国际进程, 参与了联合国环境署区域海行动计划, 严格遵守《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》, 积极推动出台《东亚峰会领导人关于应对海洋塑料垃圾的声明》《G20 海洋垃圾行动计划的实施框架》等文件, 共同推进全球海洋垃圾和塑料污染防治。同时, 中国也积极地推动双边合作, 如中日、中加、中美都建立海洋垃圾防治方面的合作机制。	