



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  
(2020-2021)

## 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的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，以国合会政策研究报告为基础，邀请国合会中外委员、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的议题，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。全面梳理中国过去一年出台的重大环境与发展政策和相关实践进展，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。本报告是国合会首席顾问专家支持组提供的第 14 份报告。

本期报告延续以往写作体例，聚焦过去一年以来的中国环境与发展领域政策进展；每一部分将国合会的政策建议与相关国内举措做了对应性的总结，并在本报告最后做了政策建议对照表。

## 目录

前言 .....	3
一、环境与发展规划 .....	5
(一) “十四五”规划纲要和 2035 年远景目标 .....	5
(二) 黄河流域生态环保规划与高质量发展 .....	7
二、生态系统与生物多样性保护 .....	8
(一) 《生物多样性公约》第 15 次缔约方大会和生物多样性保护 .....	8
(二) “绿盾”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) 生态补偿和生态产品价值实现机制探索 .....	10
三、能源与气候 .....	11
(一) 建设新能源为主体的新型电力系统 .....	12
(二) 加强节能和提高能效 .....	13
(三) 积极推进温室气体与大气污染物协同治理 .....	14
(四) 全国碳市场启动 .....	14
(五) 绿色城镇化和可持续消费推动低碳发展 .....	15
四、污染防治与海洋治理 .....	16
(一) 大气污染防治 .....	16
(二) 水污染防治 .....	17
(三) 土壤污染防治 .....	17
(四) 海洋生态保护 .....	18
五、治理与法治 .....	19
(一) 新法颁布和推行 .....	19
(二) 推进“放管服” .....	20
(三) 生态环保督察常态化 .....	20
(三) 生态环境治理效能提高 .....	21
六、区域和国际参与 .....	22
(一) 绿色“一带一路”新进展 .....	22
(二) 引领气候变化国际合作 .....	23
(三) 助力全球海洋治理 .....	24
七、结语 .....	25
附表 2020-2021 年中国环境与发展政策进展与国合会政策建议对照表 .....	27

## 前言

2021 年，国际社会在“疫情反复震荡”中蹒跚前进。各个国家积极开展疫情防控，通过国际产业链合作，努力实现经济和社会的恢复发展。中国在应对疫情方面取得了阶段性胜利，复工复产工作取得了重大进展，经济发展和社会活动逐步恢复到疫情前的局面，并呈现快速发展的势头。

2021 年，中国转向高质量发展阶段，开启了全面建设社会主义现代化的新征程。习近平主席于 2020 年 9 月 22 日在联合国第七十五届大会一般性辩论上，提出中国力争在 2030 年前实现碳达峰和 2060 年前实现碳中和，掀起多轮国际社会积极应对气候变化的高潮，诸多国家纷纷推出更有力的减排承诺。“30 60 目标”已纳入“十四五”规划和 2035 远景目标纲要，并作为生态文明建设的重要内容，纳入新一轮生态环境保护工作中。

过去一年，中国保持住了生态文明建设的战略定力，坚持以生态环境保护为抓手倒逼社会转型发展，推动国民经济迈向高质量发展新阶段，以较高标准实现了“打赢污染防治攻坚战”三年目标，助力“十三五”规划圆满收官。其中，北京市实现了污染物治理的重大进步，2020 年 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度首次降低至 38 微克/立方米。

过去一年，着眼“环境质量持续改善，生态环境持续向好”为目标导向的各项生态文明体系制度建设继续得到完善。中央生态环保督察制度对环境违法行为起到较大的震慑作用，成为推动地方开展生态环保行动的有力武器，为 2035 年美丽中国建设目标基本实现奠定了良好基础。

在过去的一年中，习近平生态文明思想不断丰富发展，提出“人不负青山、青山定不负人”等一系列新论断，生态环境保护工作得到了全面加强。加强生态环境法治建设，开展土壤污染防治法、野生动物保护法和有关执法检查，颁布长江保护法、生物安全法，完成固体废物污染环境防治法修订，推动黄河保护立法等。加强生态环境保护督察执法，开展污染防治攻坚行动，推进产业结构、能源结构、交通运输结构、用地结构优化调整，加强区域联防联控，蓝天保卫战成效持续显现。积

极应对气候变化，启动编制 2030 年前二氧化碳排放达峰行动方案，出台《碳排放权交易管理办法（试行）》，启动全国碳排放权交易市场等。

经过努力，国民经济和社会发展“十三五”规划纲要确定的生态环境领域 9 项约束性指标和污染防治攻坚战阶段性目标任务圆满完成，中国自然生态和社会环境有了新面貌，老百姓有了明显的获得感和幸福感。

作为中国政府政策的直通车和中国与国际开展环境合作的纽带、桥梁和窗口，国合会坚持“引进来”，充分发挥国内外顶尖专家学者的战略咨询作用，对国内外环境与发展具有重大影响的议题开展研究，为推动中国生态文明建设研提政策建议；同时，国合会坚持“走出去”，在疫情期间创新工作方式，持续开展智库交流与咨询活动，为推动世界可持续发展贡献智慧和力量。

## 一、环境与发展规划

“十三五”规划期间，生态环境部门紧紧扭住“打赢污染防治攻坚战”这一战略目标，协同有关部门和地方政府持续开展污染防治攻坚行动，实现了生态环境 9 项约束性指标圆满超额完成。“十四五”规划将在巩固当前阶段成果的基础上，持续打好污染防治攻坚战，持续推进经济结构调整和绿色发展，持续改善生态环境质量，为全面开启社会主义现代化建设新征程奠定生态环境基础。

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。国合会 2020 年政策建议系统性提出，“十四五”应进一步推进包括发展理念、政策目标、重点领域、体制机制等在内的绿色发展综合框架，在世界范围内树立可持续发展典范。要坚定不移推进生态文明建设，贯彻落实“绿水青山就是金山银山”理念，推动经济社会全面绿色转型，实现以人为本的绿色高质量发展。在重点领域方面，以绿色技术创新为驱动，以可持续生产和消费为两翼，以城市绿色发展为载体，推动形成绿色生产和生活方式。在实现机制方面，采取综合措施，有效衔接短期和中长期目标，推动体制机制协调一致。这些建议体现了国合会系统的思维和全局的高度，对国家“十四五”生态环保规划具有重要的战略指导意义，特别是“十四五”规划绿色发展目标与联合国 2030 年可持续发展议程、应对气候变化相互衔接与融合。

### （一）“十四五”规划纲要和 2035 年远景目标

“十四五”规划纲要和 2035 年远景目标的核心是要“实现人与自然和谐共生”，总的指导原则是要坚持绿水青山就是金山银山理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，实施可持续发展战略，完善生态文明领域统筹协调机制，构建生态文明体系，推动经济社会发展全面绿色转型，建设美丽中国。

“十四五”规划纲要和 2035 年远景目标重点围绕“提升生态系统质量和稳定性”、“持续改善生态环境质量”、“加快发展方式绿色转型”三个方面提出规划方向和目标，为未来五年和 2035 年勾勒出清晰的蓝图和着力重点：

（1）在“生态系统质量和稳定性”方面，规划纲要提出坚持山水林田湖草系统治理，重点是提高生态系统自我修复能力和稳定性，坚持守住自然生态安全边界，最终以促进自然生态系统质量整体改善为目标，从而实现对全面社会主义现代化建设的有力支撑和持续支撑。具体包括完善生态安全屏障体系，构建自然保护地体系，健全生态保护补偿机制。

（2）在“持续改善生态环境质量”方面，规划纲要提出“深入打好污染防治攻坚战，建立健全环境治理体系，推进精准、科学、依法、系统治污，协同推进减污降碳，不断改善空气、水环境质量，有效管控土壤污染风险”。通过“持续改善生态环境质量”，让人们生产和生活环境变得更清新和美丽，让空气更加干净、水质更加清澈、土壤更加健康，增强人民获得感。具体包括深入开展污染防治行动，全面提升环境基础设施水平，严密防控环境风险，积极应对气候变化，以及健全现代生态环境治理体系。

（3）在“加快发展方式绿色转型”方面，规划纲要提出“坚持生态优先、绿色发展，推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护”。实现“人与自然和谐共生”，根本在于产业生态化，推动生产方式绿色转型和高质量发展，最大限度减少资源消耗和环境负荷。具体包括全面提高资源利用效率，构建资源循环利用体系，大力发展绿色经济，构建绿色发展政策体系。

在“十四五”规划纲要和远景目标中，特别强调深入开展 VOCs 废气治理和源头替代，推动污染物与温室气体减排协同控制。随着时间推移，地方“十四五”规划纲要也陆续出台。例如湖北、江西、湖南、贵州、四川、海南、辽宁、吉林和上海等省市的“十四五”规划建议明确，建立健全地上地下、陆水统筹的生态环境治理制度；全面实施排污许可制，推进排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易；支持有条件的地区开展试点示范，加快建立生态产品价值实现机制；推进绿色法规、政策和标准体系建设，鼓励绿色基金、绿色信贷、绿色债券、绿色保险等金融政策创新。

在规划纲要和 2035 年远景目标公布后，“十四五”生态环保专项规划正在抓紧推进。

## （二）黄河流域生态环保规划与高质量发展

国合会 2020 年政策建议提出，健全生态资本服务价值核算方法和实现机制，推动黄河流域高质量发展。坚持在资源环境承载能力范围内发展，强化自然资本价值核算在空间规划中的应用，保障流域生态系统的完整性和健康可持续发展。创新生态补偿机制，从水资源、水环境和水生态三个维度，加快流域横向生态补偿进程。

2020 年 8 月，中共中央政治局审议《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，要求因地制宜、分类施策、尊重规律，改善黄河流域生态环境。要大力推进黄河水资源集约节约利用，把水资源作为最大的刚性约束，以节约用水扩大发展空间。要着眼长远，完善防灾减灾体系，提高应对各类灾害能力。要采取有效举措推动黄河流域高质量发展，加快新旧动能转换，建设特色优势现代产业体系，优化城市发展格局，推进乡村振兴。要大力保护和弘扬黄河文化，延续历史文脉。加强统筹协调，落实沿黄各省区和有关部门主体责任，加快制定实施具体规划、实施方案和政策体系，努力在“十四五”期间取得明显进展。

最高人民法院在 2020 年 6 月 5 日出台《关于为黄河流域生态保护和高质量发展提供司法服务和保障的意见》。《意见》分别从落实严格责任、助推水沙调节、促进绿色用水、支持创新驱动等 7 个方面，对人民法院依法公正高效审理各类案件，充分发挥审判职能作用提出了具体要求，坚持最严法治观，坚持新发展理念，坚持分类施策，促进黄河流域生态环境质量整体改善。目前，黄河流域 9 省区的法院已经设立环境资源审判庭 117 个，环境资源合议庭或者审判团队 246 个。去年在黄河流域上游甘肃省还设立了专门环境资源法庭，统筹全省重要环境资源案件审判工作。

国务院副总理韩正在 2021 年 7 月赴山东调研时指出，要完整、准确、全面贯彻新发展理念，加强黄河流域生态保护治理，加大科技创新力度，推动高质量发展取得新进展。要尊重自然、尊重科学，加强黄河三角洲湿地和鸟类保护，减少人类活动对鸟类的影响，提高鸟类栖息地生境质量。要深入研究论证黄河水沙关系演变态势，合理调控水沙关系，确保黄河沿岸安全。



2021 年 5 月，水利部发布《黄河保护立法草案》（征求意见稿），并向社会公开征集意见。全国人大常委会已将黄河保护立法列入 2021 年度立法工作计划。

## 二、生态系统与生物多样性保护

### （一）《生物多样性公约》第 15 次缔约方大会和生物多样性保护

国合会 2020 年政策建议提出，以成功举办 2021 年《生物多样性公约》第 15 次缔约方大会为契机，激发有雄心的多边合作，加强国家行动，保护自然和人类福祉。

中国政府作为东道国举办联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（以下简称“COP15”），将与各国共商全球生物多样性保护大计，制定“2020 年后全球生物多样性框架”，规划未来十年的全球生物多样性工作目标并强化执行机制。

中国政府围绕生物多样性工作开展了大量的工作。截至 2021 年 5 月，有 1.18 万处各级各类自然保护地，占国土陆域面积的 18%，海域面积的 4.1%。通过加强保护，许多濒危野生动植物种群稳中有升，生存状况不断改善。其中，野生大熊猫从上世纪七八十年代的 1114 只增加到 1864 只，由濒危降为易危物种。与此同时，加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系，国家林草局先后启动了大熊猫、东北虎豹、三江源等十处国家公园体制试点工作。2021 年 8 月，云南野生亚洲象在向北迁移 110 多天后均安全顺利南返，体现了中国生物多样性保护工作取得扎实成效。

地方开展的生物多样性保护工作成果丰硕，其中西藏实行最严格的生态保护政策，将全区约 50% 的国土面积划入生态保护红线，一些高原特有珍稀野生动物种群数量得到明显恢复。比如西藏野牦牛数量达 4 万多头，比 2003 年增加了约 2.5 万头；藏羚羊数量由 8 万只增加到超过 20 万只，藏野驴由 5 万头增加到约 9 万头，新发现珍稀野生动物 5 种，过去认为已经灭绝的西藏马鹿已突破 1 万只。江苏严格进行生态空间管控，共建设自然保护区 31 个，保护面积达江苏省总面积的 5.5%，自然湿地保护率达 46.2%，庇护了省内近六成物种，麋鹿、丹顶鹤等珍稀濒危物种种群数量不断增长。河南省进一步完善了监测防控体系。截至 2020 年末，重点野生动物保护率达到了 95%，保护力度明显增强。

## （二）“绿盾”专项行动继续推进

2021 年是“绿盾”自然保护区监督专项行动第四年。在“2020 绿盾”专项行动的基础上，2021 年“绿盾”专项行动针对重点检查问题的整改进展，推进“绿盾”自然保护区监督检查工作。

2020 年，生态环境部联合有关部门和单位开展了“2020 绿盾”自然保护区强化监督工作。截止 2020 年底，国家级自然保护区内的 5503 个重点问题点位，已整改完成 5038 个，整改完成率 92%；长江经济带 11 省（市）国家级自然保护区的 1388 个重点问题点位，已整改完成 1217 个，整改完成率 87%。

地方上，山东省不断深化“2020 绿盾”行动，山东省 7 个国家级自然保护区四类 1099 个重点问题、省级以上自然保护区 4107 个违法违规问题，全部整改完成。宁夏回族自治区检查自然保护区人类活动点 2646 处，保留和已完成整治 2632 处，整改完成率 99.47%。河南省对自然保护区采石采砂、工矿用地、核心区缓冲区旅游设施和水电设施等重点问题，通过采取限期关闭、拆除、恢复植被等措施，在 2983 个人类活动线索中，重点问题整改完成率达到 91.9%。

## （三）生态红线划定和生态保护工作取得新进展

国合会 2020 年政策建议提出，设立基于生态保护红线和保护区的生态廊道建设目标，构建高效、稳定的生态安全网络，保护生态系统完整性。

2020 年 11 月，生态环境部批准《生态保护红线监管技术规范基础调查（试行）》等七项标准为国家环境保护标准，并予发布。2020 年 12 月，生态环境部印发《关于加强生态保护监管工作的意见》。《意见》提出到 2025 年，初步形成生态保护监管法规标准体系，初步建立全国生态监测网络，提高自然保护区、生态保护红线监管能力和生物多样性保护水平，生态系统质量和稳定性进一步提升。到 2035 年，建成与美丽中国目标相适应的现代化生态保护监管体系和监管能力，促进人与自然和谐共生。

2021 年 5 月，生态环境部印发《关于加强生态保护监管工作的意见》、《自然保护区生态环境监管工作暂行办法》，制订生态保护红线监管相关指标和标准，推

进生态保护红线监管平台建设。指导长江经济带和青海等 12 个省（市）发布实施“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清单），完成各省（区、市）及新疆生产建设兵团“三线一单”技术审核，推进生态环境分区管控体系建设。

各地推进“三线一单”落实工作。截至 2020 年 12 月，第一梯队 12 省（市）人民政府已全部完成了“三线一单”发布工作，全面进入落地实施应用阶段；第二梯队 19 省（区、市）及兵团“三线一单”成果已全部通过技术审核。

#### （四）生态补偿和生态产品价值实现机制探索

国合会 2019 年政策建议提出，推动长江经济带绿色发展，加快建立“一纵多横”的全流域生态补偿机制，形成以地方财政为主、中央财政给予激励、社会积极参与的“一纵多横”的全流域生态补偿机制。国合会的政策建议对黄河全流域生态补偿机制的建立也具有借鉴意义。

2020 年 5 月，财政部、生态环境部、水利部、国家林草局联合印发《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》，要求山西、内蒙古、山东、河南、四川、陕西、甘肃等通过逐步建立黄河流域生态补偿机制，建立健全生态产品价值实现机制，实现黄河流域生态环境治理体系和治理能力进一步完善和提升。地方上也根据上述实施方案制定了本地的具体办法。如山东省印发了《关于建立流域横向生态补偿机制的指导意见》，为省内地市执行制定了补偿基准、补偿方式、补偿额度等依据。

2021 年 4 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》。《意见》指出，建立健全生态产品价值实现机制，是践行“绿水青山就是金山银山理念”的关键路径。《意见》提出，到 2025 年，生态产品价值实现的制度框架初步形成，比较科学的生态产品价值核算体系初步建立，生态保护补偿和生态环境损害赔偿政策制度逐步完善，生态产品价值实现的政府考核评估机制初步形成，生态产品“难度量、难抵押、难交易、难变现”等问题得到有效解决，保护生态环境的利益导向机制基本形成，生态优势转化为经济优势的能力明显增强。到 2035 年，完善的生态产品价值实现机制全面建立，具有中国特色的生态

文明建设新模式全面形成，广泛形成绿色生产生活方式，为基本实现美丽中国建设目标提供有力支撑。

地方上针对《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》已开展相关工作。比如 2021 年 6 月，江西省委、省政府召开全省生态文明建设先进表彰暨建立健全生态产品价值实现机制推进大会，提出牢固树立生态优先、绿色发展导向，深入践行“绿水青山就是金山银山”理念，坚持以体制机制改革创新为核心，以产业化利用、价值化补偿、市场化交易为重点，精心做好生态价值转化，推动生态产品价值实现机制建设走在前列。

### 三、能源与气候

国合会 2020 年政策建议提出，以能源转型升级为核心，积极应对气候变化，构建低碳社会。建设清洁、低碳、安全和高效的能源体系。制定更有力度的温室气体减排约束性目标。

2020 年 9 月 22 日，中国国家主席习近平宣布“中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值，争取在 2060 年前实现碳中和”。在后来的气候雄心峰会、气候领导人峰会等九次会议中，习近平主席多次强调中国 30 60 目标，努力推动构建公平合理、合作共赢的全球环境治理体系。

2021 年 3 月 15 日，习近平主席在中央财经委员会第九次会议上强调，实现碳达峰、碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革，要把碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局，拿出抓铁有痕的劲头，如期实现 2030 年前碳达峰、2060 年前碳中和的目标。

2021 年 4 月 22 日，中国国家主席习近平在全球领导人气候峰会上发表了题为《共同构建人与自然生命共同体》的重要讲话，特别提出中国将严控煤电项目，“十四五”时期严控煤炭消费增长、“十五五”时期逐步减少。中国承诺实现从碳达峰到碳中和的时间，远远短于发达国家所用时间，需要中方付出艰苦努力。

2021 年 5 月 26 日，碳达峰碳中和工作领导小组第一次全体会议在北京召开。中共中央政治局常委、国务院副总理韩正指出，要围绕推动产业结构优化、推进能源结构调整、支持绿色低碳技术研发推广、完善绿色低碳政策体系、健全法律法规和标准体系等，研究提出有针对性和可操作性的政策举措。

在碳达峰碳中和工作领导小组统一部署下，国家发展改革委正会同有关部门制定碳达峰、碳中和顶层设计文件，抓紧编制 2030 年前碳达峰行动方案和分领域分行业实施方案，谋划金融、价格、财税、土地、政府采购、标准等保障方案，加快构建碳达峰碳中和“1+N”政策体系。

### **（一）建设新能源为主体的新型电力系统**

国合会 2020 年政策建议提出，中国需要加大可再生能源发电基础设施投资，包括发展大规模离岸风电、智能电网和储能技术等，推进绿色电力市场改革。制定国家层面的氢能经济政策，在交通和热电联产领域推广燃料电池，提高可持续生物质制气在能源结构中的占比。

2021 年 3 月 15 日，中国国家主席习近平主持召开中央财经委员会第九次会议，明确指出要构建清洁低碳安全高效的能源体系，控制化石能源总量，着力提高利用效能，实施可再生能源替代行动，深化电力体制改革，构建以新能源为主体的新型电力系统。此前国家能源局的相关表述是“构建适应高比例可再生能源发展的新型电力系统”。

2021 年 5 月 15 日，南方电网公司在广州发布《南方电网公司建设新型电力系统行动方案（2021-2030 年）白皮书》，加快步伐构建以新能源为主体的新型电力系统，全面建设安全、可靠、绿色、高效、智能的现代化电网。预计 2030 年前基本建成新型电力系统。2021 年 5 月 19 日，国家电网有限公司召开构建以新能源为主体的新型电力系统专家研讨会，为实现碳达峰、碳中和目标贡献力量。

根据中国国家能源局数据，截至 2020 年底，全国可再生能源发电装机总规模达到 9.3 亿千瓦，占总装机的 42.4%。其中水电 3.7 亿千瓦、风电 2.8 亿千瓦、光伏发电 2.5 亿千瓦、生物质发电 2952 万千瓦。国家能源局将制定更积极的新能源发展政

策，锚定 2030 年非化石能源消费比重 25% 和风电光伏装机 12 亿千瓦以上的目标，构建清洁低碳、安全高效的能源体系。

## （二）加强节能和提高能效

2020 年，各地区各部门认真落实能源消费总量和强度双控工作部署，推进工业、建筑、交通运输、公共机构等重点领域节能，加强重点用能单位节能管理，强化节能法规标准约束，加大节能宣传力度，推动能耗强度持续下降，能源消费增速明显回落，能源利用效率继续大幅提升。

2020 年 12 月，国家能源局在全国能源工作会议中指出，要着力提高能源供给水平，加快风电光伏发展，稳步推进水电核电建设，大力提升新能源消纳和储存能力，深入推进煤炭清洁高效开发利用，进一步优化完善电网建设。

2020 年 12 月，工信部在全国工业和信息化工作会议上提出，鼓励和引导工业企业改善电能质量，加强用电设备改造和信息化建设，全面提升用能效率和需求响应能力。在引导开展电力需求侧管理工作基础上，形成一批示范企业和园区，并在重点地区和行业做好推广。实施工业低碳行动和绿色制造工程，加大力度倡导工业领域电力需求侧管理，引导工业企业转变能源消费方式，更好推进节能减排。

2021 年 5 月 30 日，生态环境部发布《关于加强高耗能、高排放建设项目生态环境源头防控的指导意见》。《意见》提出各级生态环境部门应加快推进“三线一单”成果在“两高”行业产业布局和结构调整、重大项目选址中的应用。承接钢铁、电解铝等产业转移地区应严格落实生态环境分区管控要求，将环境质量底线作为硬约束。严格“两高”项目环评审批。严把建设项目环境准入关。新建、改建、扩建“两高”项目须符合生态环境保护法律法规和相关法定规划，满足重点污染物排放总量控制、碳排放达峰目标、生态环境准入清单、相关规划环评和相应行业建设项目环境准入条件、环评文件审批原则要求。推进“两高”行业减污降碳协同控制，将碳排放影响评价纳入环境影响评价体系。

2021 年 6 月，国家发展改革委办公厅印发《关于进一步加强节能监察工作的通知》，通过落实节能法律法规标准、保障能耗双控目标，推动实现碳达峰、碳中和。

### （三）积极推进温室气体与大气污染物协同治理

国合会 2020 年政策建议提出，中国要以能源转型升级为核心，积极应对气候变化，制定更有力度的温室气体减排约束性目标，并涵盖甲烷、氢氟碳化物等非二氧化碳类温室气体，将气候指标纳入中央生态环保督察。

生态环境部门高度重视大气污染物与温室气体协同控制。《大气污染防治行动计划》实施以来，通过结构调整和末端治理等措施，大气污染物排放量显著下降，同时对温室气体控制起到重要促进作用。《打赢蓝天保卫战三年行动计划》明确要求，大幅减少主要大气污染物排放总量，协同减少温室气体排放。

2020 年 6 月下旬，生态环境部印发《2020 年挥发性有机物治理攻坚方案》，其中提到：我国面临 PM<sub>2.5</sub> 污染形势依然严峻和臭氧污染日益凸显的双重压力，特别是在夏季，臭氧已成为导致部分城市空气质量超标的首要因子，京津冀及周边地区、长三角地区、汾渭平原、苏皖鲁豫交界地区等区域尤为突出。局域大气污染物和温室气体排放主要源于化石燃料的燃烧使用，具有同源减排的物理基础。非二氧化碳温室气体的协同减排对改善局部地区环境质量和保护人体健康具有极大的正向影响，同时对减缓全球变暖及其不利影响也有显著的贡献。

2021 年 1 月，生态环境部印发《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》。加快推进应对气候变化与生态环境保护相关职能协同、工作协同和机制协同，加强源头治理、系统治理、整体治理，以更大力度推进应对气候变化工作，实现减污降碳协同效应，为实现碳达峰目标与碳中和愿景提供支撑保障，助力美丽中国建设。

### （四）全国碳市场启动

国合会 2020 年政策建议中提出：扩大中国碳排放权交易市场覆盖行业，进一步促进外部成本内部化。

2020 年 9 月，中国确定了“30·60”目标后，全国碳排放权交易市场加速推进。2020 年 12 月 30 日，生态环境部正式发布《2019-2020 年全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案（发电行业）》以及《纳入 2019-2020 年全国碳排放权交易

配额管理的重点排放单位名单》。2021 年 2 月 1 日，《碳排放权交易管理办法（试行）》正式施行。上述文件的发布标志着全国碳市场正式投入运行。

2021 年 5 月 27 日，全国碳排放权交易市场正式落地，交易中心落地上海，注册登记系统设在湖北武汉。2021 年 6 月 22 日，上海环境能源交易所发布了《关于全国碳排放权交易相关事项的公告》，《公告》明确了全国碳排放权交易相关事项，包括交易场所、交易方式、交易时段及交易账户等相关事项。

2021 年 7 月 16 日，全国碳交易市场完成了首笔线上交易。首批进入交易的是 2162 家电力企业，管控规模达到 45 亿吨二氧化碳。未来将更多纳入钢铁、水泥等主要碳排放行业。此外，全国碳市场交易体系将分阶段引入核证自愿减排量、碳汇等交易产品，建立碳金融衍生品交易机制，积极引导社会投资。

#### **（五）绿色城镇化和可持续消费推动低碳发展**

国合会 2020 年政策建议提出，要以绿色繁荣、低碳集约、循环利用、公平包容、安全健康为目标，推进城市绿色转型。同时，国合会还建议，以绿色消费革命为抓手，提升全社会绿色消费意识，大幅增加绿色消费产品和服务供给。

中国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要就绿色城镇化发展、绿色消费提出了专章要求。其中，第八篇——“完善新型城镇化战略 提升城镇化发展质量”提出：“统筹推进基础设施协调布局、产业分工协作、公共服务共享、生态共建环境共治。第十四章 “全面促进消费”提出：“顺应居民消费升级趋势，把扩大消费同改善人民生活品质结合起来，促进消费向绿色、健康、安全发展，稳步提高居民消费水平”。

2021 年 2 月，国务院印发《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》。《意见》提出“健全绿色低碳循环发展的消费体系”，包括“加大政府绿色采购力度，扩大绿色产品采购范围，逐步将绿色采购制度扩展至国有企业。加强对企业和居民采购绿色产品的引导，鼓励地方采取补贴、积分奖励等方式促进绿色消费。加强绿色产品和服务认证管理，完善认证机构信用监管机制”。



2021 年 4 月 29 日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过《中华人民共和国反食品浪费法》，旨在通过防止食品浪费，保障国家粮食安全，倡导文明、健康、节约资源、保护环境消费方式，提倡简约适度、绿色低碳的生活方式，促进经济社会可持续发展。

## 四、污染防治与海洋治理

### （一）大气污染防治

国合会2020年政策建议提出，强化对煤电的经济性评估，制定逐步减少并最终淘汰煤电的路线图。加大可再生能源发电基础设施投资，包括发展大规模离岸风电、智能电网和储能技术等，推进绿色电力市场改革。国合会2019年政策建议也提出，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。

2020年9月，生态环境部发布《京津冀及周边地区、汾渭平原2020-2021年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》，提出2020年10-12月，各城市重度及以上污染天数平均控制在5天以内。

2020 年 6 月 3 日，党中央、国务院发布《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》。《意见》指出要突出抓好重点时段细颗粒物和臭氧协同控制，突出抓好重点行业 VOCs 和氮氧化物治理。全面推进石化、化工、工业涂装、包装印刷等重点行业和油品储运销、工业园区、企业集群等 VOCs 综合治理。

2020 年 6 月 29 日，生态环境部发行《重污染天气重点行业应急减排措施制定技术指南（2020 年修订版）》，对 39 个重点行业企业开展绩效分级差异化管控，根据生产工艺、污染治理技术、污染物排放限值、无组织排放管理、监测监控水平、环境管理水平、运输方式、运输监管等差异化指标达成情况，将企业按照管理绩效分为 A、B、C 三级。

2021 年，生态环境部持续推进空气质量提升行动。继续推动北方地区冬季清洁取暖、钢铁行业超低排放改造、锅炉与炉窑综合治理，推进水泥、焦化、玻璃、陶

瓷等行业深度治理。强化新生产车辆达标排放监管，加速老旧车辆淘汰，加大对机动车和非道路移动机械的执法监管力度。积极推动铁路专用线建设，提高铁路货运比例。加强区域大气污染防治协作。做好北京冬奥会和冬残奥会空气质量保障工作。

## （二）水污染防治

2020年6月3日，生态环境部发布《关于在疫情防控常态化前提下积极服务落实“六保”任务 坚决打赢打好污染防治攻坚战的意见》。《意见》提出，要推进城市黑臭水体治理攻坚，补短板 and 防反弹并重。要推进农业农村污染治理攻坚。指导完成县域农村生活污水治理专项规划编制，有序推进农村生活污水治理，推进农村黑臭水体治理试点。

2020年11月3日，生态环境部通过《“十四五”国家地表水监测及评价方案（试行）》以及《电子工业水污染物排放标准》，提出进一步完善监测评价方式，优化监测资源配置，更好支撑精准治污、科学治污、依法治污。要进一步优化地表水监测指标和评价方式，逐步在有条件的流域和地区探索开展新型污染物监测评估工作。要不断加强监测数据质量管理，确保数据“真、准、全”，客观真实反映水环境质量状况。要做好地表水环境质量信息公开工作，自觉接受社会监督，压实地方政府水污染防治责任。

此外，“十四五”规划中提出应持续改善环境质量。推进城镇污水管网全覆盖，基本消除城市黑臭水体。全面实行排污许可制，推进排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易。

## （三）土壤污染防治

2020年6月3日，生态环境部发布《关于在疫情防控常态化前提下积极服务落实“六保”任务 坚决打赢打好污染防治攻坚战的意见》。《意见》指出要分类强化土壤污染管控和修复，积极配合做好土壤污染防治法执法检查。要分类强化固体废物污染防治，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》，继续大幅度削减进口固体废物数量，到2020年年底基本实现固体废物零进口。深化“无废城市”建设试点。强化“一废一库一品”（危险废物、尾矿库、化学品）环

境监管和风险防控。持续推进危险废物规范化环境管理，加快补齐医疗废物、危险废物收集处理设施方面的短板，开展危险废物专项排查整治行动。

2020 年 7 月 17 日，国家发展改革委、生态环境部、工业和信息化部、住房城乡建设部、农业农村部、商务部、文化和旅游部、市场监管总局、供销合作总社等九部门联合印发《关于扎实推进塑料污染治理工作的通知》，要求对减塑重点领域落实落细工作措施。包括禁限厚度小于 0.025 毫米的超薄塑料购物袋、厚度小于 0.01 毫米的聚乙烯农用地膜、一次性发泡塑料餐具、一次性塑料棉签等，规范零售餐饮等领域塑料购物袋使用、加大塑料废弃物分类回收和处置等重点工作。

2020 年 9 月 1 日，新修订的《固体废物污染环境防治法》施行。依法推动突出问题解决，落实生活垃圾分类制度，严格危废处理处置，营造良好生活环境。2020 年 9 月 9 日，生态环境部召开全国危险废物环境管理工作会议暨危险废物专项整治三年行动推进会，贯彻落实新修订的《固体废物污染环境防治法》，强化危险废物环境监管，推进危险废物专项整治三年行动及专项执法行动。2020 年 11 月，生态环境部、国家发展改革委、公安部、交通运输部和国家卫生健康委修订发布了《国家危险废物名录（2021 年版）》。

2020 年，全国土壤环境风险得到基本管控。经初步核算，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 93%以上，土壤污染加重趋势得到初步遏制。全国农用地土壤环境状况总体稳定。

#### **（四）海洋生态保护**

国合会 2020 年政策建议提出：强化海洋综合管理，提升海洋生态系统韧性，支持蓝色经济可持续增长。严格管控围填海，加大滨海湿地保护修复力度，重建关键栖息地。划定海洋生态保护红线区域和海洋保护区，助力海洋生物多样性保护和渔业发展。加强科学研究和监测，强化执法，推进海洋生态系统保护恢复和海洋经济高质量发展，更好地发挥部际协调机制和国家级海洋咨询机构作用，制定基于生态系统的海洋综合管理政策。建立绿色渔船和绿色渔港，发展绿色海水养殖，建立海洋水产品溯源制度，推动绿色航运。

2020 年 7 月 30 日，生态环境部召开全国海洋生态环境保护“十四五”规划编制工作推进会。会议指出要突出抓好“美丽海湾”建设，扎实推动沿海各地市海湾水质改善和生态保护修复。要细致谋划目标指标体系，注重生态要素，有效衔接“十三五”重要指标，形成合理指标体系。

2020 年 9 月 17 日，生态环境部召开 2020 年前三季度渤海综合治理攻坚战视频调度会。会议要求，巩固提升海域环境质量，紧盯近岸海域优良水质比例和入海河流国控断面水质等关键指标，采取有力措施，推动近岸海域水质稳定改善。加快推进生态修复任务，将生态修复与统筹谋划“美丽海湾”保护和建设结合起来。

2020 年，中国管辖海域海水水质保持平稳向好，夏季符合一类标准的海域面积占 96.8%。全国近岸海域优良（一、二类）水质面积比例为 77.4%，同比上升 0.8 个百分点；劣四类水质面积比例为 9.4%，同比下降 2.3 个百分点。其中，渤海近岸海域优良水质面积比例同比上升 4.4 个百分点，劣四类水质面积比例同比下降 3.6 个百分点。

## **五、治理与法治**

### **（一）新法颁布和推行**

2020 年 12 月，十三届全国人大常委会第二十四次会议表决通过《长江保护法》，并于 2021 年 3 月 1 日起施行。作为第一部流域专门法律，《长江保护法》对于加强长江流域生态环境保护和修复，促进资源合理高效利用，保障生态安全，实现人与自然和谐共生，以及中华民族永续发展具有重大意义。关于推动长江的立法保护，国合会早在 2004 年就提出加快制定《长江水资源与水环境保护管理条例》的政策建议，国合会 2018 年政策建议提出要制定《长江保护法》。

2021 年 1 月 22 日，第十三届全国人大常委会第二十五次会议通过了对《中华人民共和国行政处罚法》的修订，自 2021 年 7 月 15 日起施行。新修订的《行政处罚法》规定了推行综合行政执法的领域包括城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等，将生态环境保护纳入综合行政执法领域。据此，生态环境领域综合行政执法有了明确的法律依据。新法生效后，生态环境保护综合行政执法队伍可以依法相对集中行使行政处罚权。

2020 年 5 月 28 日，十三届全国人大三次会议表决通过了《中华人民共和国民法典》。《民法典》规定了生态环境损害的惩罚性赔偿制度，并明确了生态环境损害的修复和赔偿规则，有助于推动生态环境法治走向完善。

2021 年 1 月 24 日，国务院公布《排污许可管理条例》，自 2021 年 3 月 1 日起施行。《条例》加强了排污许可管理，规范了企业事业单位和其他生产经营者的排污行为，有助于控制污染物排放，保护和改善生态环境。

## **（二）推进“放管服”**

2021 年 1 月 7 日，生态环境部印发《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》，要求各地生态环境部门不断严格执法责任、优化执法方式、完善执法机制、规范执法行为，全面提高生态环境执法效能。《指导意见》中体现的差异化、智能化、规范化监管以及加强执法帮扶等思路，将有利于得到企业行业支持，促进全社会形成良好的执法氛围。

2021 年 6 月，生态环境部印发《关于进一步加强生态环境“双随机、一公开”监管工作的指导意见》，做好与监督执法正面清单、信用监管、排污许可管理、重污染天气应对、联合检查等制度机制的统筹衔接。做好上下级生态环境部门以及其他部门间监管执法工作衔接，实现在随机抽查计划期间内信息互通互联，检查结果互认，避免多头监管、重复监管。

## **（三）生态环保督察常态化**

做好生态保护监管工作是生态文明建设的重要内容，是打好污染防治攻坚战的重要任务，是落实生态环境监管体制改革的重要举措。

根据党中央、国务院的决策部署，利用 2019 年、2020 年、2021 年三年的时间对被督察对象开展新一轮督察；再利用 2022 年一年的时间，对一些地方和部门开展“回头看”，2022 年实现对所有省份第二轮督察全覆盖。按照这一时间安排，第二轮第二批中央生态环境保护督察在 2020 年 8 月全面启动，对北京、天津、浙江 3 个省(市)，中国铝业集团有限公司、中国建材集团有限公司 2 家中央企业开展督察进驻工作，并对国家能源局、国家林业和草原局 2 个部门开展督察试点。

2021 年 1 月 29 日，中央第五生态环境保护督察组对北京、天津、浙江 3 个省（市）及中国建材集团的督察反馈，均指出了存在问题和整改建议。2021 年 1 月 29 日，中央第六生态环境保护督察组向国家能源局进行反馈。督察指出，国家能源局生态环境保护没有摆上应有高度，政策体系体现生态环境保护要求不够。《大气污染防治行动计划》、《打赢蓝天保卫战三年行动计划》等措施要求落实不到位。督察要求，国家能源局要建立健全绿色发展的能源政策体系，落实管行业必须管环保的责任；持续推进北方地区清洁取暖，加快能源结构调整，高质量发展可再生能源，优化煤电开发产业布局 and 结构，指导督促解决行业存在的普遍性生态环境问题。

2021 年 4 月，第二轮第三批中央生态环保督察全面启动，8 个督察组分别对山西、辽宁、安徽、江西、河南、湖南、广西、云南 8 个省（区）开展督察。4 月 16 日，生态环境部发布通报称，现场督察查实了一批突出生态环境问题。截至 5 月 9 日，各督察组受理转办的 29133 件群众举报（未计重复举报），已办结 12732 件，阶段办结 6393 件；立案处罚 2575 家，罚款 19128.21 万元；立案侦查 160 件，拘留 95 人；约谈党政领导干部 1708 人，问责 844 人。

需要特别指出的是，遏制高耗能高排放项目已纳入中央环保督察范围。中央第一生态环保督察组进驻山西省督察时发现，晋中市介休、平遥、灵石等县(市)不顾水资源禀赋和环境承载能力，盲目上马一批高耗水、高耗能、高污染的焦化项目，带来严重生态环境问题。

#### （四）生态环境治理效能提高

加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化。要着力建立、完善与新发展格局相适应的生态环境保护制度体系，在生态文明体制改革顶层设计总体完成的基础上，充分有效发挥改革措施的系统性、整体性、协同性，有效激发相关责任主体内生动力。国合会 2019 年建议提出：加强信息披露和公众参与。为调动个人和非政府组织的参与积极性，应全面实施环境信息公开与公众参与制度。

2020 年 4 月 22 日，生态环境部印发《关于实施生态环境违法行为举报奖励制度的指导意见》。通过实施举报奖励制度，鼓励公众参与生态环境保护，是构建政

府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的生态环境保护社会共治大格局的重要举措。

2021年5月24日，中央全面深化改革委员会第十七次会议审议通过了《环境信息依法披露制度改革方案》。《改革方案》全面强化了企业披露责任、落实企业披露义务，切实保障公众知情权。同时，聚焦重点主体、重点信息，通过强化部门协作、引导公众监督切实提高依法监督和社会监督效能，保障环境信息及时、真实、准确、完整。

2021年6月3日，生态环境部和中央文明办联合印发《关于推动生态环境志愿服务发展的指导意见》。《意见》是国内首份专门针对生态环境志愿服务工作的全国性行动纲领文件，从指导思想、基本原则、丰富内容形式、加强队伍建设、完善服务管理和强化保障措施六个方面为推动生态环境志愿服务发展工作提供了指引。2021年6月30日，生态环境部印发《关于加强生态环境保护综合行政执法队伍建设的实施意见》。《实施意见》严格实施执法人员持证上岗和资格管理制度、建立考核奖惩制度、积极落实执法案卷评查和评议考核制度、建立责任追究和尽职免责制度、建立和实行领导干部违法违规干预执法活动、插手具体生态环境保护案件查处责任追究制度等5项制度，实行完善纠错问责机制等3项机制。

## 六、区域和国际参与

### （一）绿色“一带一路”新进展

国合会政策建议2020年提出，继续参与多边环境与发展进程，促进绿色“一带一路”建设和全球绿色供应链发展，加强绿色国际合作，推动实现全球绿色繁荣，共建地球生命共同体。因此，必须要充分发挥“一带一路”绿色发展国际联盟和“一带一路”可持续城市联盟等平台作用，推动建设绿色、环保及可再生能源示范项目，支持清洁、高效能源基础设施项目，加强“一带一路”国家绿色转型案例研究和经验推广，抓住疫后经济复苏的战略机遇，推动绿色发展。

2020年以来，面对复杂的国际形势特别是新冠肺炎疫情的冲击，中国同有关国家守望相助、共克时艰，推动共建“一带一路”取得了新进展、新成效。

2021 年 3 月 15 日，中央财经委员会第九次会议时指出，“十四五”是碳达峰的关键期、窗口期，要加强应对气候变化国际合作，推进国际规则标准制定，建设绿色丝绸之路。2021 年 4 月 20 日，国家主席习近平在博鳌亚洲论坛 2021 年年会开幕式视频主旨演讲中，提出要完善“一带一路”绿色发展国际联盟、“一带一路”绿色投资原则等多边合作平台，建设更紧密的绿色发展伙伴关系。

2021 年 6 月 23 日，“一带一路”亚太区域国际合作高级别视频会议在北京举行。会议发布了 29 国共同发起的“一带一路”疫苗合作伙伴关系倡议和绿色发展伙伴关系倡议，强调人类只有一个地球，保护生态环境是各国的共同责任。各国需要齐心协力，共同促进绿色、低碳、可持续发展。各国应采取气候行动以应对气候变化。开展国际合作以实现绿色和可持续经济复苏，促进疫情后的低碳、有韧性和包容性经济增长。支持建设绿色丝绸之路，加强在绿色基建、绿色能源、绿色金融等领域合作，促进绿色、低碳、可持续发展。

2021 年 7 月 16 日，商务部、生态环境部发布关于印发《对外投资合作绿色发展工作指引》的通知。该《指引》指出今后中国发展的重点工作包括支持太阳能、风能、核能、生物质能等清洁能源领域对外投资，参与全球能源生产和消费革命，构建清洁低碳、安全高效的能源体系。秉持人类命运共同体理念，提出中国绿色主张、绿色立场。建设中国企业绿色投资、绿色基础设施案例库，编制中国企业对外投资绿色发展指数，发布中国企业对外投资绿色发展报告。

## （二）引领气候变化国际合作

2020 年是气候变化《巴黎协定》正式实施前的最后一年，也是根据公约授权各国提交更新自主国家贡献目标的关键之年。然而，突如其来的新冠疫情使得原定的联合国气候大会被迫延迟。2020 年 9 月，在全球气候治理进程可能出现倒退的关键时刻，中国提出新的减排目标：二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和。中国“30 60”目标提出，为国际社会应对气候变化树立了信心，推动国际气候合作出现新高潮。

2021 年 4 月 22 日，国家主席习近平在领导人气候峰会上，基于中国建设生态文明和应对气候变化实践，提出了“坚持人与自然和谐共生、坚持绿色发展、坚持



系统治理、坚持以人为本、坚持多边主义、坚持共同但有区别的责任原则”的中国方案，为中国参与国际气候治理明确了方向。

2021年6月17日，中国常驻联合国代表团向联合国秘书长交存了中国政府接受《〈关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书〉基加利修正案》的接受书。该修正案将于2021年9月15日对中国生效（暂不适用于中国香港特别行政区）。《基加利修正案》通过后，《蒙特利尔议定书》开启了协同应对臭氧层耗损和气候变化的历史新篇章。作为最大的发展中国家，虽然面临很多困难，但中国决定接受《基加利修正案》，并将为全球臭氧层保护和应对气候变化做出新贡献。

中国主动承担国际责任，为全球应对气候变化、推进绿色复苏注入新动力。国际社会越来越清楚认识到，中国不仅为达成《巴黎协定》发挥了关键作用，而且在落实《巴黎协定》方面也发挥了引领作用。

### （三）助力全球海洋治理

国合会政策建议2020年指出，强化海洋综合管理，提升海洋生态系统韧性，支持蓝色经济可持续增长。

中国政府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洋行动计划，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，中国也积极推动双边合作，比如中日、中加、中美都建立海洋垃圾防治方面的合作机制。

2020年10月11日，海洋保护领域首份《中国海洋保护行业报告》（2020）发布。截至2019年底，中国已建立271个海洋保护区。中国海洋生态环境保护专门领域的第一个全国性五年规划——《全国海洋生态环境保护“十四五”规划》即将完成编制，这表明中国将以更大的决心和更高的战略定位进一步统筹海洋保护相关事务。

2021年6月23日，《联合国海洋法公约》第31次缔约国会议召开。多年来，中国积极参与《公约》三大机构工作，支持发展中国家加强能力建设，坚决维护《公约》的完整性和严肃性，为推动构建现代海洋秩序发挥了积极作用。

中国一直积极履行保护海洋承诺，参与海洋保护国际合作，提出海洋命运共同体理念。中国已同葡萄牙、欧盟、塞舌尔等建立蓝色伙伴关系，共同推动全球海洋治理体系不断完善。中国还在“21 世纪海上丝绸之路”沿线国家推广应用自主海洋环境安全保障技术，在海洋观测和监测、海洋环境预报、海洋生态保护等方面提供中国技术和中国方案。

## 七、结语

过去一年多来，国合会继续在推动中国环境与发展事业中发挥高端智库作用，提出了很多系统性、前瞻性的政策建议，充分反映了国合会中外委员、特邀顾问、中外专家对国内外形势的高超预判能力以及对国际环境与发展规律的洞悉。国合会政策建议继续得到了中国政府的高度重视，在政策实践和探索中得到了不同程度的体现。比如国合会 2020 年政策建议提出的“保持生态文明建设”的战略定力，将“十四五”规划绿色发展目标与联合国 2030 年可持续发展议程，尤其是“气候变化减缓和适应行动相互衔接”，在中国“十四五”规划和 2035 年远景目标中有充分体现；又如国合会提出的“将应对气候变化纳入中央生态环境保护督察工作体系。加强地方应对气候变化机构、队伍和能力建设，充分利用现有生态环境保护督察制度优势，切实推进落实应对气候变化工作部署”，都充分展现了国合会建议的前瞻性。

回顾过去五年，中国在生态环境保护和经济社会发展方面取得举世瞩目的重大成就，蓝天碧水绿地成为不少城市和新地区的新常态，美丽中国建设迈出坚实步伐。中国仅用了不到十年的时间，基本上实现了工业化国家三十多年甚至更长时间的绿色清洁转型。中国环境与发展的转变不仅加快了中国自身可持续发展的进程，也大大加快了世界可持续发展进程。

未来的世界尽管由于疫情冲击、国际政治局势紧张而面临诸多不确定性，但开放合作、和衷共济、构建人类命运共同体已成为历史发展的必然趋势。全球气候变化问题、海洋治理问题、生物多样性保护问题等都需要国际社会共同合作应对挑战。展望“十四五”规划和 2035 年远景目标，中国将继续以更加开放的姿态与国际社会开展合作。

2021 年是中国“十四五”规划的开局之年。这一年国合会聚焦于国家各项规划纲要及远景目标，提供了很多积极有效的建议。未来国合会在政策研究中将更加精准地把握新时代的定位，把握国内外环境与发展趋势，聚焦研究成果的“创新性”“前瞻性”，针对国内外关注的绿色可持续发展、气候治理、低碳转型等议题提出更加具有战略性的政策建议。

附表 2020-2021 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	2020-2021 政策进展	国合会政策建议相关内容
环境与发展规划	2020.06	最高人民法院出台《关于为黄河流域生态保护和高质量发展提供司法服务和保障的意见》。《意见》分别从落实严格责任、助推水沙调节、促进绿色用水、支持创新驱动等 7 个方面，对人民法院依法公正高效审理各类案件，充分发挥审判职能作用提出了具体要求，坚持最严法治观，坚持新发展理念，坚持分类施策，促进黄河流域生态环境质量整体改善。	<p>国合会 2020 年政策建议提出：“十四五”时期中国应进一步推进包括发展理念、政策目标、重点领域、体制机制等在内的绿色发展综合框架，为实现高质量发展、绿色繁荣奠定坚实基础，并在世界范围内树立可持续发展典范。在发展理念方面，要坚定不移推进生态文明建设，贯彻落实“绿水青山就是金山银山”理念，推动经济社会全面绿色转型，实现以人为本的绿色高质量发展。在政策目标方面，保持生态文明建设的战略定力，将“十四五”规划绿色发展目标与联合国 2030 年可持续发展议程，尤其是气候变化减缓和适应行动相互衔接。对于黄河流域的生态环保方面，要健全生态资本服务价值核算方法和实现机制，推动黄河流域的高质量发展。坚持在资源环境承载能力范围内发展，强化自然资本价值核</p>
	2020.08	中共中央政治局审议《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，要求因地制宜、分类施策、尊重规律，改善黄河流域生态环境。要大力推进黄河水资源集约节约利用，把水资源作为最大的刚性约束，以节约用水扩大发展空间。要着眼长远，完善防灾减灾体系，提高应对各类灾害能力。要采取有效举措推动黄河流域高质量发展，加快新旧动能转换，建设特色优势现代产业体系，优化城市发展格局，推进乡村振兴。要大力保护和弘扬黄河文化，	

		延续历史文脉。加强统筹协调，落实沿黄各省区和有关部门主体责任，加快制定实施具体规划、实施方案和政策体系，努力在“十四五”期间取得明显进展。	算在空间规划中的应用，保障流域生态系统的完整性和健康可持续发展。构建标准化、规范化的自然资源价值核算体系，推动自然资源监控网络建设。从市场定价、政府定价和政府规制型市场定价三方面，构建生态产品定价机制。创新生态补偿机制，从水资源、水环境和水生态三个维度，加快流域横向生态补偿进程。
	2021.05	水利部发布《黄河保护立法草案》（征求意见稿），并向社会公开征集意见。全国人大常委会已将黄河保护立法列入 2021 年度立法工作计划。	
生态系统与生物多样性保护	2020.11	生态环境部批准《生态保护红线监管技术规范基础调查（试行）》等七项标准为国家环境保护标准，并予发布。	国合会 2020 年政策建议提出：以成功举办 2021 年《生物多样性公约》第 15 次缔约方大会为契机，激发有雄心的多边合作，加强国家行动，保护自然和人类福祉。积极与国际社会携手，为全球陆地和海洋生态系统保护和修复设定明确、可量化的目标。设立基生态保护红线和保护区的生态廊道建设目标，构建高效、稳定的生态安全网络，保护生态系统完整性。将生物多样性保护指标融入绿色金融框架，推动保护性金融主流化。
	2020.12	生态环境部印发《关于加强生态保护监管工作的意见》。《意见》提出到 2025 年，初步形成生态保护监管法规标准体系，初步建立全国生态监测网络，提高自然保护地、生态保护红线监管能力和生物多样性保护水平，提升生态文明建设示范引领作用，初步形成与生态保护修复监管相匹配的指导、协调和监督体系，生态安全屏障更加牢固，生态系统质量和稳定性进一步提升。到 2035 年，建成与美丽中国目标相适应的现代化生态保护监管体系和监管能力，促进人与自然和谐共生。	
	2020.12	十三届全国人大常委会第二十四次会议表决通过《长江保护法》。	

	2021.04	中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》。《意见》指出，建立健全生态产品价值实现机制，是践行绿水青山就是金山银山理念的关键路径。	
	2021.05	中共生态环境部党组在关于十九届中央第五轮巡视整改进展情况的通报中指出将进一步加强生态保护监管工作，印发《关于加强生态保护监管工作的意见》、《自然保护区生态环境监管工作暂行办法》，制订生态保护红线监管相关指标和标准，推进生态保护红线监管平台建设。定期开展全国生态状况变化遥感调查评估。加强生态监测评估与执法监督，完成长江经济带自然保护区 2324 个重点问题整改，对黄河流域 20 处自然保护区开展管护成效评估。组织开展重点区域生态质量状况监测调查，构建生态质量指数监测评价体系。	
	2021.10	生态环境部在“十四五”工作计划 2021 年的工作安排中指出，要筹备开好《生物多样性公约》第 15 次缔约方大会，推动“2020 年后全球生物多样性框架”各项谈判进程，确保办成一届具有里程碑意义的大会。编制关于进一步加强生物多样性保护的指导意见，实施生物多样性保护重大工程，建立全国生物多样性监测网络，开展生物多样性关键区保护示范工作，推动生物多样性保护立法。	

能源与气候	2020.06	生态环境部印发了《2020 年挥发性有机物治理攻坚方案》，其中提到：我国面临 $PM_{2.5}$ 污染形势依然严峻和臭氧污染日益凸显的双重压力，特别是在夏季，臭氧已成为导致部分城市空气质量超标的首要因子，京津冀及周边地区、长三角地区、汾渭平原、苏皖鲁豫交界地区等区域尤为突出。	国合会 2020 年政策建议提出：中国需要加大可再生能源发电基础设施投资，包括发展大规模离岸风电、智能电网和储能技术等，推进绿色电力市场改革。制定国家层面的氢能经济政策，在交通和热电联产领域推广燃料电池，提高可持续生物质制气在能源结构中的占比。
	2020.09	中央确定了“30 60”目标，加速推进全国碳排放权交易市场。	
	2020.09	中国国家主席习近平宣布“中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值，争取在 2060 年前实现碳中和”。	国合会 2020 年政策建议提出：中国要以能源转型升级为核心，积极应对气候变化，构建低碳社会。建设清洁、低碳、安全和高效的能源体系。制定更有力的温室气体减排约束性目标，并涵盖甲烷、氢氟碳化物等非二氧化碳类温室气体。结合实际调整国家自主贡献目标，鼓励重点地区、重点行业尽快提出碳排放率先达峰规划。将气候韧性融入各级政府规划和预算。加快构建全国碳定价体系。将气候指标纳入中央生态环保督察。通过气候行动部长级会议和其他倡议，强化与欧洲及其他发展中国家的多边气候合作，形成新的全球气候领导力。
	2020.12	国家能源局召开全国能源工作会议，指出要着力提高能源供给水平，加快风电光伏发展，稳步推进水电核电建设，大力提升新能源消纳和储存能力，深入推进煤炭清洁高效开发利用，进一步优化完善电网建设。	
	2020.12	召开全国工业和信息化工作会议，工信部提出鼓励和引导工业企业改善电能质量，加强用电设备改造和信息化建设，全面提升用能效率和需求响应能力。在引导开展电力需求侧管理工作基础上，形成一批示范企业和园区，并在重点地区和行业做好推广。实施工业低碳行动和绿色制造工程，坚决压缩粗钢产量，确保粗钢产量同比下降；加大力度倡	

		导工业领域电力需求侧管理,引导工业企业转变能源消费方式,更好推进节能减排。	国合会 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。
	2021.01	生态环境部印发《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》。主要是加快推进应对气候变化与生态环境保护相关职能协同、工作协同和机制协同,加强源头治理、系统治理、整体治理,以更大力度推进应对气候变化工作,实现减污降碳协同效应,为实现碳达峰目标与碳中和愿景提供支撑保障,助力美丽中国建设。	
	2021.03	习近平总书记主持召开中央财经委员会第九次会议,对推动碳达峰、碳中和做出全面动员和系统部署,并明确指出要着力构建以新能源为主体的新型电力系统。	
	2021.04	中国国家主席习近平以视频方式出席领导人气候峰会并提出,中国将碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局,正在制定碳达峰行动计划,广泛深入开展碳达峰行动,支持有条件的地方和重点行业、重点企业率先达峰。中国将严控煤电项目,“十四五”时期严控煤炭消费增长、“十五五”时期逐步减少。	
	2021.05	碳达峰碳中和工作领导小组第一次全体会议在北京召开。中共中央政治局常委、国务院副总理韩正指出,要围绕推动产业结构优化、推进能源结构调整、支持绿色低碳技术研发推广、完善绿色低	



		碳政策体系、健全法律法规和标准体系等，研究提出有针对性和可操作性的政策举措。	
	2021.05	国家电网有限公司召开构建以新能源为主体的新型电力系统专家研讨会，推动构建以新能源为主体的新型电力系统，为实现碳达峰、碳中和目标贡献力量。	
	2021.05	生态环境部发布《关于加强高耗能、高排放建设项目生态环境源头防控的指导意见》。《意见》提出各级生态环境部门应加快推进“三线一单”成果在“两高”行业产业布局和结构调整、重大项目选址中的应用。承接钢铁、电解铝等产业转移地区应严格落实生态环境分区管控要求，将环境质量底线作为硬约束。严格“两高”项目环评审批。严把建设项目环境准入关。新建、改建、扩建“两高”项目须符合生态环境保护法律法规和相关法定规划，满足重点污染物排放总量控制、碳排放达峰目标、生态环境准入清单、相关规划环评和相应行业建设项目环境准入条件、环评文件审批原则要求。推进“两高”行业减污降碳协同控制，将碳排放影响评价纳入环境影响评价体系。	
	2021.05	南方电网公司在广州发布《南方电网公司建设新型电力系统行动方案（2021-2030年）白皮书》，加快步伐构建以新能源为主体的新型电力系统，全	

		面建设安全、可靠、绿色、高效、智能的现代化电网。预计 2030 年前基本建成新型电力系统。	
	2021.05	全国碳排放权交易市场正式落地，交易中心落地上海，注册登记系统设在湖北武汉。	
	2021.06	上海环境能源交易所发布了《关于全国碳排放权交易相关事项的公告》。	
	2021.06	国家发展改革委办公厅印发《关于进一步加强节能监察工作的通知》。	
	2021.3	“十四五规划”和 2035 远景纲要第八篇提出：“完善新型城镇化战略 提升城镇化发展质量”。	
	2021.3	“十四五规划”和 2035 远景纲第十四章第一节题为“全面促进消费”，提出“顺应居民消费升级趋势，把扩大消费同改善人民生活品质结合起来，促进消费向绿色、健康、安全发展，稳步提高居民消费水平”。	国合会 2020 年政策建议提出，要以绿色繁荣、低碳集约、循环利用、公平包容、安全健康为目标，推进城市绿色转型。同时，国合会还建议，以绿色消费革命为抓手，提升全社会绿色消费意识，大幅增加绿色消费产品和服务供给。
	2021.2	国务院印发《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》，提出“健全绿色低碳循环发展的消费体系”，包括“加大政府绿色采购力度，扩大绿色产品采购范围，逐步将绿色采购制度扩展至国有企业等。	

	2020.06	生态环境部印发《重污染天气重点行业应急减排措施制定技术指南（2020年修订版）》，对39个重点行业企业开展绩效分级差异化管控，根据生产工艺、污染治理技术、污染物排放限值、无组织排放管理、监测监控水平、环境管理水平、运输方式、运输监管等差异化指标达成情况，将企业按照管理绩效分为A、B、C三级。	
污染防治与海洋治理	2020.06	党中央、国务院落实《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》。《意见》指出要突出抓好重点时段细颗粒物和臭氧协同控制，突出抓好重点行业VOCs和氮氧化物治理。全面推进石化、化工、工业涂装、包装印刷等重点行业和油品储运销、工业园区、企业集群等VOCs综合治理。	<p>国合会2020年政策建议提出：保障生态系统整体性，推动陆海联动，综合应对环境挑战。以能源转型升级为核心，积极应对气候变化，构建低碳社会。建设清洁、低碳、安全和高效的能源体系。制定更有力度的温室气体减排约束性目标。结合实际调整国家自主贡献目标，鼓励重点地区、重点行业尽快提出碳排放率先达峰规划。将气候韧性融入各级政府规划和预算。加快构建全国碳定价体系。将气候指标纳入中央生态环保督察。</p> <p>强化海洋综合管理，提升海洋生态系统韧性，支持蓝色经济可持续增长。严格管控围填海，加大滨海湿地保护修复力度，重建关键栖息地。划定海洋生态保护红线区域和海洋保护区，助力海洋生物多样性</p>
	2020.06	党中央、国务院落实《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》。文件指出要推进城市黑臭水体治理攻坚，推进农业农村污染治理攻坚。	
	2020.06	党中央、国务院落实《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》。文件指出分类强化土壤污染管控和修复；分类强化固体废物污染防治。	
	2020.07	国家发展改革委、生态环境部、工业和信息化部、住房城乡建设部、农业农村部、商务部、文化	

		和旅游部、市场监管总局、供销合作总社等九部门联合印发《关于扎实推进塑料污染治理工作的通知》，对进一步做好塑料污染治理工作，特别是完成 2020 年底阶段性目标任务作出部署。	性保护和渔业发展。加强科学研究和监测，强化执法，推进海洋生态系统保护恢复和海洋经济高质量发展，更好地发挥部际协调机制和国家级海洋咨询机构作用，制定基于生态系统的海洋综合管理政策。建立绿色渔船和绿色渔港，发展绿色海水养殖，建立海洋水产品溯源制度，推动绿色航运。
	2020.07	生态环境部召开全国海洋生态环境保护“十四五”规划编制工作推进视频会，会议指出要突出抓好“美丽海湾”建设，扎实推动沿海各地市海湾水质改善和生态保护修复；要细致谋划目标指标体系；要进一步明确分工落实责任；要建立帮扶工作机制；要扎实开展实地调研；要广泛听取公众意见建议。	
	2020.09	新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》实施。	
	2020.09	生态环境部召开 2020 年前三季度渤海综合治理攻坚战视频调度会。会议要求，各地要聚焦重点目标任务，着力推进各项工作落实落地，确保渤海综合治理攻坚战胜利收官。	
	2020.11	生态环境部通过《“十四五”国家地表水监测及评价方案（试行）》以及《电子工业水污染物排放标准》。	
	2020.01	第十三届全国人大常委会第二十五次会议通过了对《中华人民共和国行政处罚法》的修订，自 2021 年 7 月 15 日起施行。	

治理与法治	2020.04	生态环境部印发《关于实施生态环境违法行为举报奖励制度的指导意见》。	国合会 2019 年政策建议提出：加强信息披露和公众参与。为调动个人和非政府组织的参与积极性，应全面实施环境信息公开与公众参与制度。
	2020.05	十三届全国人大三次会议表决通过了《中华人民共和国民法典》。《民法典》规定了生态环境损害的惩罚性赔偿制度，并明确了生态环境损害的修复和赔偿规则。	
	2021.01	国务院公布《排污许可管理条例》，自 2021 年 3 月 1 日起施行。《条例》有利于加强排污许可管理，规范企业事业单位和其他生产经营者排污行为，控制污染物排放，保护和改善生态环境。	
	2021.01	生态环境部印发《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》。	
	2021.06	生态环境部印发《关于加强生态环境保护综合行政执法队伍建设的实施意见》。	
	2020.10	我国海洋保护领域首份《中国海洋保护行业报告》（2020）发布。	
	2021.03	习近平主持召开中央财经委员会第九次会议，会议指出“十四五”是碳达峰的关键期、窗口期，要加强应对气候变化国际合作，推进国际规则标准制定，建设绿色丝绸之路。	

区域和国际参与	2021.04	习近平主席在领导人气候峰会上，提出“坚持人与自然和谐共生、坚持绿色发展、坚持系统治理、坚持以人为本、坚持多边主义、坚持共同但有区别的责任原则”的中国方案。	<p>国合会 2020 年政策建议提出：推动绿色“一带一路”和全球绿色供应链建设，强化绿色国际合作，实现全球绿色繁荣。充分发挥“一带一路”绿色发展国际联盟和“一带一路”可持续城市联盟等平台的作用，推动建设绿色、环保及可再生能源示范项目，支持清洁、高效能源基础设施项目，加强“一带一路”国家绿色转型案例研究和经验推广。</p> <p>国合会 2020 年政策建议指出：强化海洋综合管理，提升海洋生态系统韧性，支持蓝色经济可持续增长。</p> <p>全球海洋治理与生态文明专题政策研究项目的政策建议 2020 指出，将海洋生态环境明确纳入“美丽中国”建设框架，在“第十四个五年计划”中强调海洋生态环境作为生命基础的重要性。参与全球海洋垃圾治理，不仅是新时代的呼唤，也是实现中国“向海而兴”的重要举措。针对海洋污染日益严重的现状，中国创新海洋治理理</p>
	2021.06	“一带一路”亚太区域国际合作高级别视频会议发布 29 国共同发起的两项倡议：一是“一带一路”疫苗合作伙伴关系倡议，呼吁加强疫苗研发、生产、分配国际合作，提高疫苗在全球特别是发展中国家的可及性和可负担性。二是“一带一路”绿色发展伙伴关系倡议，支持建设绿色丝绸之路，加强在绿色基建、绿色能源、绿色金融等领域合作，促进绿色、低碳、可持续发展。	
	2021.06	中国常驻联合国代表团向联合国秘书长交存了中国政府接受《〈关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书〉基加利修正案》的接受书。该修正案将于 2021 年 9 月 15 日对中国生效（暂不适用于中国香港特别行政区）。《基加利修正案》通过后，《蒙特利尔议定书》开启了协同应对臭氧层耗损和气候变化的历史新篇章。	
	2021.06	《联合国海洋法公约》第 31 次缔约国会议上召开。多年来，中国积极参与《公约》三大机构工作，支持发展中国家加强能力建设，坚决维护《公约》的完整性和严肃性，为推动构建现代海洋秩序发挥了积极作用。	
	2021.07	2021 年 7 月 16 日，商务部、生态环境部发布关于印发《对外投资合作绿色发展工作指引》的通	

		<p>知。今后中国发展的重点工作包括支持太阳能、风能、核能、生物质能等清洁能源领域对外投资，参与全球能源生产和消费革命，构建清洁低碳、安全高效的能源体系。秉持人类命运共同体理念，提出中国绿色主张、绿色立场。建设中国企业绿色投资、绿色基础设施案例库，编制中国企业对外投资绿色发展指数，发布中国企业对外投资绿色发展报告。</p>	<p>念，有效助推 21 世纪海上丝绸之路和海洋强国建设。</p>
--	--	--	-----------------------------------