

中国共产党十八大以来生态环境保护的历史性变化

夏光 王勇 刘越 贺蓉 沈晓悦 贾蕾 夏扬 张晨阳
郭红燕 李晓 王璇 张彬 孙飞翔 高颖楠 刘哲 王敏

(环境保护部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】中国共产党十八大以来,我国生态环境保护从认识到实践发生了历史性变化。一、生态环境保护思想理念发生质的跃升;二、生态环境保护战略布局日臻完善;三、经济绿色化转型和发展成效显著;四、区域发展的生态管控力度大幅提升;五、社会公众积极参与生态环境保护;六、生态环境保护治理进程加快推进;七、生态环境保护的国际贡献和影响日益提高;八、生态环境质量得到持续改善。

【关键词】中国共产党十八大;生态环境保护;生态环境质量

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2018)01-0011-10

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央大力推进生态文明建设,在生态环境保护领域开展了许多根本性长远性开创性的工作,使我国生态环境保护从认识到实践发生了历史性全局性的变化,生态环保理念深入人心,制度改革进程加快,治理力度前所未有,是生态环境保护工作进展最大、成效最显著的时期。

1 生态环境保护思想理念发生质的跃升

以习近平同志为核心的党中央提出了生态文明建设的一系列新理念新思想新战略,形成了科学系统的习近平生态文明建设重要战略思想,使生态环境保护认识和理念均发生了历史性转变。

1.1 生态环境保护思想全面提升

自然生态的变迁是影响一个民族和文明兴衰更替的重要因素。习近平总书记在阐述生态环境与人类文明关系时指出“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰,生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业”。这从人类共同利益的视角,将解决人与自然的矛盾和冲突置于文明根基的重要地位,是对生态环境保护重要性和必要性的精辟概括。

环境美已经成为人民幸福生活的新内涵。习近平总书记从满足人民群众需求的角度提出了“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”、“环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福”等科学论断,深刻揭示了生态环境与民生的关系,阐明了生态环境的公共产品属性及其在改善民生中的重要地位,丰富和发展了民生的基本内涵,回应了广大人民群众对美好生态环境的期待。

针对经济发展和环境保护的关系,习近平总书记提出了“绿水青山就是金山银山”、“保护生态环境就是

保护生产力、改善生态环境就是发展生产力”等科学论断,更新了自然环境无价的传统认识,打破了简单把发展与保护对立起来的传统思维束缚,是对发展思路和发展方式的认识飞跃。

从生态环境保护与人类文明和民生改善的关系,到对生态环境保护与经济发展关系的阐释,彰显了以习近平同志为代表的中国共产党人对人类文明发展规律、自然规律和经济社会发展规律的最新认识,逐渐从根本上改变了生态环境在经济社会发展中的附属地位,进一步形成了生态环境保护优先的发展观,生态环境保护的战略地位更加凸显。

1.2 生态环境保护理念深刻变革

生态环境保护理念是指导生态环境保护事业的原则和规范。党的十八大以来,生态环境保护理念更加深化和强化。

党的十八大报告创造性地提出了尊重自然、顺应自然、保护自然的基本理念,是对人与自然关系认识的重大转变。尊重自然反映了人对自然主体地位的认同,是实现人与自然和谐的前提。顺应自然则是实现人与自然和谐的基本方法,是人类主动适应自然的基本策略。同时党的十八大报告还明确提出了坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,在资源上把节约放在优先位置,在环境上把保护放在优先位置,在生态上以自然恢复为主,这三个方面构成了一个统一的有机整体,为我国生态环境保护指明了方向和重点。

“山水林田湖草是一个生命共同体,人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在林草”。习总书记用“命脉”把人与山水林田湖草连在一起,坚持一个生命共同体,生动形象地阐述了人与自然之间唇齿相依的一体性关系,揭示了山水林田湖

说明: 该文稿的作者顺序按环境保护部环境与经济政策研究中心研究部门排序

引用文献格式: 夏光等. 中国共产党十八大以来生态环境保护的历史性变化 [J]. 环境与可持续发展, 2018, 43(1): 11-20.

草之间的合理配置和统筹优化对人类健康生存与永续发展的意义,这是深刻的生态环保系统论思想,为生态环境保护提供了重要方法论指导。

“用最严格的制度最严密的法治保护生态环境。”习近平总书记指出,保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。在生态环境保护问题上,就是不能越雷池一步,否则就应该受到惩罚。在中共中央政治局第四十一次集体学习时,习近平总书记强调,加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线三大红线,全方位、全地域、全过程开展生态环境保护建设。这对生态环境保护工作提出了新的更高要求,体现了以强制性手段强化生态环境保护的政策导向与决心,为未来我国生态环境保护采取强有力的措施提供了基本指导。

把改善环境质量作为环境保护工作的核心,是“十三五”以来环境保护理念的重大变化。国家“十三五”发展规划明确提出,以改善环境质量为核心,将PM_{2.5}等环境质量指标纳入约束性控制。这是在过去实施的污染物排放总量控制基础上的升级和进步,把生态环境保护工作直接指向满足人民群众对环境质量改善的强烈需求,体现了以人为本的环境保护宗旨。在这个理念指导下,近年来我国环境保护把工作重点转向对地方政府的考核和问责,以环境质量而不是工作进展为尺度来衡量工作业绩,形成目标导向的工作机制。这种重要转变符合生态环境保护的发展规律,也调动了地方开展生态环境保护的积极性。

2 生态环境保护战略布局日臻完善

在习近平生态文明建设重要战略思想的指引下,我国生态环境保护的顶层设计初步形成、法治体系和制度体系逐步完善,生态环境保护的战略蓝图进一步绘就。

2.1 生态环境保护顶层设计统领全局

党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局,首次把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标,把生态文明建设提升到更高的战略层面,要求加大自然生态系统和环境保护力度。

十八届三中全会提出紧紧围绕建设美丽中国,深化生态文明体制改革,加快建立系统完整的生态文明制度体系,确立了生态文明制度建设在全面深化改革中的重要地位。把“资源产权、用途管制、生态红线、有偿使用、生态补偿、管理体制”等内容充实到生态文明制度体系中,丰富了生态文明制度建设的内容。

十八届四中全会提出用严格的法律制度保护生态环境,加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度。从产权、开发保护、生态补偿、污染防治的全过程,提出了同生态文明体制改革任务相配合,建立生态文明法律制度的重点

任务。

十八届五中全会审议通过的“十三五”规划建议首次将生态文明建设列入我国五年规划,提出“绿色发展”理念,把生态文明建设作为我国经济社会发展的要义,将“生态环境质量总体改善”列入全面建成小康社会的新目标。绿色发展理念与举措成为“十三五”乃至更长时期我国破解发展和保护难题,实现生产发展、生活富裕、生态良好的中国现代化新路径。

《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》相继出台,共同形成了今后相当一段时期中央关于生态文明建设的长远部署和制度构架。从总体布局、战略目标、基本任务、优先领域以及制度保障等方面对生态环境保护进行了全面系统的安排,标志着生态环境保护的顶层设计图已经绘就。

2.2 生态环境保护立法阔步向前

以新修订的《环境保护法》为标志,生态环境保护立法取得明显进展,生态环境法治体系不断完善。在十二届全国人大常委会立法规划公布的68件立法项目中,涉及11项环境领域法律的立法以及修改工作,占16%。环境立法大大加快,立法质量明显提高,环境法律体系框架已基本形成,环境保护主要领域已基本实现有法可依。

新环保法首次写入生态保护红线、规定环境公益诉讼、设计按日计罚制度、增加环境污染公共监测预警机制等条款。新增加的环保查封、扣押和限产、停产、按日计罚、行政拘留等措施,改变了以前环保监管部门没有执法硬招的尴尬境地,大大扭转了违法成本低守法成本高的窘境。

《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《海洋环境保护法》、《环境影响评价法》、《环境保护税法》等环境保护相关法律相继得到制(修)订。新修订的《大气污染防治法》以改善大气环境质量为核心,在强化区域联防联控、机动车污染防治、重污染天气应对等制度建设方面取得重大进展。新修订的《水污染防治法》在落实“河长制”、保护水生态、保障饮用水安全、防治地下水污染、强化流域污染联防联控机制等方面作出了创新性规定。《环境保护税法》是按照“税收法定原则”制定,并体现费税改革和“税制绿色化”的第一部单行税法。

最高人民法院、最高人民检察院发布办理环境污染刑事案件的司法解释进一步降低环境污染犯罪的入罪门槛,更多的污染环境行为被追究刑事责任。最高人民法院出台审理环境民事公益诉讼案件、环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题解释,大大加强了环境司法保障。

2.3 生态环境保护制度体系日益完善

初步建立了国土空间管控、环境监管、环境管理体

制、责任追究考核等覆盖从源头、过程到末端的生态环境保护制度体系。在国土空间管控方面，中央办公厅、国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，全国各省(区、市)均已启动生态环境保护红线划定工作。

在环境监管方面，印发排污许可证管理暂行规定以及火电和造纸2个行业实施方案，统一规范并指导开展全国排污许可证全流程管理。环境保护税法制定出台，重点解决排污费征管刚性不足等问题，规范污染排放经济行为。在吉林等7省市开展环境损害赔偿制度改革试点，切实推动解决生态环境本身赔偿缺位或不到位问题。

在环境管理体制方面，中央环境保护督察制度的建立，有力推动了环境保护“党政同责”“一岗双责”的落实。中央办公厅、国务院办公厅印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》，是对地方环境保护管理体制的一项根本性改革。完成国控空气质量监测站监测事权上收任务，建成国家地表水监测网，逐步实现“国家网络、国家建设、国家监测、国家考核”。推动京津冀、长三角、珠三角建立大气污染联防联控的区域协调机制和水污染防治联动协作机制。会同中央编办牵头编制设置跨地区环保机构试点方案，出台按流域设置环境监管和行政执法机构试点方案。按照中办、国办《关于全面推行河长制的意见》要求，各省分级分河段推进河长制建立。

在责任追究考核方面，《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》首次明确了对领导干部这个“关键少数”在生态环境保护上的责任担当和问责机制，同时推进党政领导干部生态环境损害责任追究、自然资源资产离任审计、自然资源资产负债表编制等改革试点，推动地方切实将生态环境保护融入经济社会发展各领域各环节。

3 经济绿色化转型和发展成效显著

3.1 供给侧结构性改革促进绿色转型

3.1.1 淘汰“重污染产能”成效显著

供给侧结构性改革的重点在于钢铁、煤炭等高污染、高耗能行业，通过压减过剩产能，促进产业转型升级。2016年万元国内生产总值能耗比上年下降了5.0%，能源消费中清洁能源消费的比重提高了1.7%。全年退出钢铁产能超过6500万吨、煤炭产能超过2.9亿吨，超额完成年度目标任务。淘汰落后电解铝产能32万吨、水泥熟料产能559万吨、平板玻璃产能3340万重量箱。

实施去产能政策一方面加速了落后产能的淘汰，一方面推动了行业内部结构调整优化，促使行业提质增效。2016年钢铁工业协会会员企业利润由2015年的亏

损847亿元转为盈利350亿元左右；规模以上煤炭企业实现利润950亿元，约为2015年的2.1倍；水泥行业产量略有增长，实现利润518亿元。

3.1.2 经济结构绿色化转型步伐加快

战略新兴产业及节能环保产业快速发展。截至2015年，我国节能环保产业已从2010年总产值2万亿元、从业人数2800万人，增长到总产值4.5万亿元，从业人数3000万人，并涌现出70余家年营业收入超过10亿元的龙头企业。据国家发展改革委最近数据表明，战略性新兴产业领域创业投资已占中国创业投资比例80%左右，产业创新和整体收益均有所提高，今年1-5月，产业重点行业实现利润同比增长15.3%。

国民消费绿色化程度呈显著上升趋势。2016年，居住、交通通信、教育文化娱乐、医疗保健四项支出占居民全部消费支出的比重为54.4%，比2013年提高1.9%。近年来，通信、电影、旅游等服务消费持续火爆，成为新的消费增长点。2015年，全国居民人均通信消费支出678元，比2013年增长21.1%，年均增长10.0%；电影总票房达440亿元，比2013年增长48.7%。

3.1.3 重点行业污染减排效果明显

2015年，工业源化学需氧量排放量、氨氮排放量、工业二氧化硫排放量、工业氮氧化物排放量较2012年分别下降13.3%、17.8%、18.6%、28.8%。以火电行业为例，2015年行业排放二氧化硫、氮氧化物、烟尘分别为528.1万吨、551.9万吨、165.2万吨，较2013年分别下降32.5%、42.8%、24.5%。全国6000千瓦及以上火电厂机组平均供电标准煤耗315克/千瓦时，较2013年降低6克/千瓦时；全国电力烟尘排放量约为40万吨，较2013年下降71.8%；单位火电发电量烟尘排放量0.09克/千瓦时，较2013年下降73.5%；全国电力二氧化硫排放约200万吨，较2013年下降约74.4%；单位火电发电量二氧化硫排放量约为0.47克/千瓦时，较2013年下降74.6%。

3.2 促进绿色发展的经济政策作用显著

3.2.1 产业政策向绿色化方向发展

提高产业绿色准入门槛。国家发改委发布《产业结构调整指导目录(2011年本)(修正)》、工信部发布《部分工业行业淘汰落后生产工艺装备和产品指导目录(2010年本)》、《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录》、《国家鼓励的工业节水工艺、技术和装备目录(第一批)》等数十项产业准入目录，鼓励环境友好、绿色环保技术与工艺，淘汰污染量大、工艺落后的技术与产品，为不同行业向绿色、环保发展提出了更高的要求。

绿色产品标准体系加快建立。2016年，国务院办公厅印发《关于建立统一的绿色产品标准、认证、标识体系的意见》，目前，环保部已发布《环境标志产品技术

要求》百余项、产品类型1万多种、行业清洁生产标准50余项。此外,环保部每年发布《环境保护综合名录》,涉及837项“高污染、高环境风险”产品和69项环境保护重点设备。

3.2.2 绿色金融政策全面深化

“绿色金融”首次被纳入国民经济和社会发展五年规划和生态文明建设纲领性文件,由理念上升为国家战略。《生态文明体制改革总体方案》首次明确建立我国绿色金融体系的顶层设计。“十三五”规划纲要将发展绿色金融作为落实绿色发展理念的重要举措,明确提出要“建立绿色金融体系,发展绿色信贷、绿色债券,设立绿色发展基金”。2016年,中国人民银行等七部委发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》,对绿色金融的发展方向做出重要指引。在政府推动、市场发挥主体作用下,我国绿色金融市场迈入了全面深化发展的阶段。

绿色金融产品不断丰富,绿色基金、绿色股票指数、绿色债券指数、碳金融创新产品等不断涌现。2017年中国证监会发布的《关于支持绿色债券发展的指导意见》和交易商协会发布的《绿色债务融资工具业务指引》,为非金融企业发行绿色债券及其他绿色债务融资工具提供了指引。

绿色金融的标准体系正在形成,包括绿债认证和披露、绿色评级方法、环境压力测试等方面都有新的进展,为绿色金融市场未来的规模化、规范化发展打下了基础。

截至2016年底,我国债券市场上的贴标绿色债券发行规模达2052.31亿元,包括33个发行主体发行的金融债、公司债、中期票据、国际机构债和资产支持证券等各类债券53只,已成为全球最大的绿色债券发行市场。

3.2.3 绿色财政政策改革力度进一步加大

税费、价格改革进程稳步推进。2003年排污费制度改革后的13年,共征收排污费2038亿元,是前24年的3.2倍。2016年末通过《环境保护税法》,2018年1月1日起将开征环境保护税,环保税的出台有利于促进企业减少污染物排放,解决排污费刚性不足的问题,促进产业结构调整 and 转型升级,对于完善环境财税制度和促进绿色发展具有重要意义。

2016年,财政部联合税务总局发布《关于全面推进资源税改革的通知》,自7月1日起,资源税改革将在全国全面推行。本次资源税全面改革是对前期尚未从价计征的129个税目进行改革。其中,实施清费立税和从价计征的税目有124个,仅实施清费立税、继续从量计征的税目有5个,主要是税源分散、计税价格难以取得的砂石、粘土等。改革后首个征期,全国129个改革税目的资源税收入20.65亿元,总体减负5.54亿元,降幅21.14%。从12个重点税目来看,首个征期资源税

收入为9.62亿元,占129个税目资源税收入的46.58%。

2015年初,国家发改委、财政部、住房城乡建设部下发《关于制定和调整污水处理收费标准等有关问题的通知》,明确污水处理收费标准应按照“污染付费、公平负担、补偿成本、合理盈利”的原则,综合考虑本地区水污染防治形势和经济社会承受能力等因素制定和调整。截至2016年,全国约有半数以上设市城市、不足1/5的县城和重点建制镇按照国家要求的最低标准将污水处理收费标准调整到位。全国36个大中城市中,居民污水处理收费标准在0.5~1.42元/立方米之间,平均为0.88元/立方米;非居民收费标准在0.5~3元/立方米之间,平均为1.17元/立方米。

全面落实燃煤电厂超低排放电价支持政策。2015年,国家发改委《关于实行燃煤电厂超低排放电价支持政策有关问题的通知》规定从2016年起对先后并网的符合超低限值要求的燃煤发电超低排放机组给予1分或0.5分钱的度电补贴。

生态补偿政策探索建立。2016年,国务院办公厅印发《关于健全生态保护补偿机制的意见》,财政部等四部委印发《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》等文件。截至目前,我国已有20多个省(市、自治区)相继出台了省域内或跨省域流域上下游横向补偿的相关政策措施。

2011年,皖浙两省的新安江流域水环境补偿试点作为全国首个国家推动的跨省上下游水环境补偿试点正式启动。2016年,皖浙两省签订了《关于新安江流域上下游横向生态补偿协议》,推进新一轮新安江生态补偿试点继续深入实施。2016年,广东省与福建省、广西壮族自治区分别签署汀江-韩江流域、九洲江流域水环境补偿协议;天津市与河北省关于引滦入津流域的跨省水环境补偿机制也即将建立。

3.2.4 资源环境的交易市场初具规模

排污权有偿使用和交易试点深入推进。自2007年起,财政部、环保部和国家发改委批复的江苏、浙江、天津、湖北、湖南、内蒙古、山西、重庆、陕西、河北和河南等11个省(区、市)均开展了排污权有偿使用和交易活动。同时,广东、山东、辽宁、黑龙江等10多个省份也在省内进行了排污权交易探索。各省市相继出台了落实《国务院办公厅关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》的政策文件,内蒙古自治区是国家排污权有偿使用和交易试点省份,自2011年试点启动以来,截至2016年,进行排污权交易的企业累计已达489家,交易总额逾2.08亿元。

积极推进建立碳排放交易体系。2016年,国家发改委办公厅印发了《关于切实做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知》,第一阶段涵盖石化、化工、建

材、钢铁、有色、造纸、电力、航空等 8 大行业，7000 多家企业符合要求。2011 年，国家发改委批准了北京、天津、上海、重庆、湖北、广东、深圳 7 个省市开展碳排放权交易试点。截至 2016 年，7 省市已累计完成了 8670 万吨的配额交易量，交易额逾 20 亿元。其中，湖北在 7 个试点地区中交易量最大，除一级市场（配额拍卖）外，湖北二级市场累计成交 2.91 亿吨，成交额 69.03 亿元。

全国水权交易市场建设积极推进。2016 年水利部发布了《水权交易管理暂行办法》，规定了可交易水权的范围和类型、交易主体和期限、交易价格形成机制、交易平台运作规则等。同年，由水利部和北京市政府联合发起设立的国家水权交易平台中国水权交易所正式揭牌运营，旨在为水权交易提供规范高效的支撑平台，有利于推动水权交易有序开展，充分发挥市场在水资源配置中的决定性作用。同时，地方水权交易试点快速发展，京冀应急供水、宁蒙水权转换、张掖水票交易等一大批形式多样的水权交易逐步探索推进，初步实现了预期效果。

3.3 重点行业积极推动绿色转型

3.3.1 绿色农业生机勃勃

2014 年，农业部在全国启动建设了 13 个现代生态农业示范基地，因地制宜地配置低碳循环、节水、节肥、节药和面源污染防治的技术和设施，探索出了六大区域现代生态农业模式，分别为：水体清洁型生态农业建设模式、生态保育型生态农业建设模式、集约化农区清洁生产型生态农业建设模式、节水环保型生态农业建设模式、果园清洁型生态农业建设模式和大中城郊生态多功能生态农业建设模式。经过几年探索实践，基地化肥农药等投入品施用大幅减少，农业废弃物利用水平明显提升，环境明显改善，农产品竞争力显著增强。

其中，湖北省峒山村现代生态农业示范基地，构建了“源头消减+综合种养+生态拦截”水体清洁型生态农业建设模式，通过综合种养，化肥用量下降 30% 以上，农药用量下降 70% 以上。重庆市二圣镇集体村现代生态农业示范基地，构建了“生态田园+生态家园+生态涵养”的生态保育型生态农业建设模式，有效减少灌溉定额 90%、化肥用量 50% 以上，生活垃圾、生活污水、人畜粪便的无害化处理率达到 80% 以上。山东省齐河县焦庙镇周庄村现代生态农业示范基地，构建了“种养结合化+生产标准化+生物多样化”的集约化农区清洁生产型生态农业建设模式，基地亩均增产 100 公斤以上，灌溉用水及化肥、农药用量均减少了 10%，秸秆综合利用也达到了 100%。

3.3.2 林业生态效益明显

中央对林业生态建设扶持力度显著加大。“十二五”国家林业投入 4948 亿元，是“十一五”的 1.7 倍，

相继出台了林木良种、造林、森林抚育、退耕还林、湿地生态效益、沙化土地封禁保护区等补贴政策，提高了天然林保护工程、国家级公益林、造林投资等补助标准，新增退化防护林改造投资，林业公共财政政策体系基本建立。

党的十八大以来，土地沙化面积年均减少 1980 平方公里，减少速度明显增快。2011-2015 年，全国共完成造林 4.5 亿亩、森林抚育 6 亿亩，森林覆盖率提高到 21.66%，森林蓄积量增加到 151.37 亿立方米，成为全球森林资源增长最多的国家；1500 万亩耕地实现还林还草；恢复退化湿地 240 万亩，自然湿地保护率提高到 46.8%。“三北”防护林工程完成造林 4974 万亩；长江、珠江、沿海防护林工程及太行山绿化工程完成造林 3048 万亩。

对于特色经济林、林下经济、森林旅游、花卉苗木等绿色产业的发展也在大力推行。2015 年，全国林业产业总产值达 5.81 万亿元，林产品进出口贸易额达 1400 亿美元，分别比 2010 年增长了 160% 和 50%。

3.3.3 清洁能源方兴未艾

党的十八届五中全会提出建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系。我国能源发展思路发生重大转变，“清洁”首次排在我国能源定位的首位，逐步向绿色化、清洁化方向发展。

2015 年，天然气生产 1346 亿立方米，比 2012 年增长 21.7%；电力生产 58106 亿千瓦时，比 2012 年增长 16.5%，其中新型能源（核电、风电以及其他新型能源）发电 4375 亿千瓦时，比 2012 年增长 1.3 倍。

4 区域发展的生态管控力度大幅提升

根据国家统一规划，结合区域生态环境特征及发展趋势，建立试点示范区，促进区域两型发展，严守生态红线，生态管控力度不断健全。

4.1 筑牢生态环境保护底线

中央不断强化全国主体功能区定位及开发方向，各地积极配合划定并严守生态保护红线，逐步建立起我国最为严格的生态保护制度。

划定全国主体功能区，对资源承载能力较弱、关系全国或较大区域范围生态安全的地区以及各类自然保护区实行限制开发和禁止开发，其中国家禁止开发区域为 1443 处，总面积约 120 万平方公里，占全国陆地国土面积 12.5%。

划定生态保护红线，明确保护边界，由过去的分散管理变为系统性保护，形成生态保护体系，实现一条红线管控所有重要生态空间的管理机制。各省（区、市）均已启动生态保护红线划定工作，截至目前，江苏、陕西等 13 省（区、市）已正式印发文件并落地实施，且红线范围均占省（区、市）国土面积 20% 以上，为子孙后代

留下了一片基本保持原生态的生态系统。同时, 各省区积极落实《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》, 相继出台生态保护红线管理办法, 地区监管体系进一步完善。

全国自然保护区数量与面积不断增加, 截至2016年, 共建成自然保护区2750个, 总面积约占陆地国土面积14.9%, 超过90%陆地自然生态系统建有代表性的自然保护区, 89%国家重点保护野生动植物以及大多数重要自然遗迹在自然保护区内得到保护。2017年中央出台国家公园体制总体方案, 目前共有9个试点地区, 总面积达16.85万平方公里。从保护濒危物种上升到保护整个生态系统, 生态保护方式变得更为系统、科学、长效。

4.2 区域发展战略的绿色定位更加鲜明

各省(区、市)将生态保护制度改革作为政治任务, 坚持“生态立省”、“生态立市”的发展战略, 根据地区生态资源禀赋特征, 明确各自的绿色发展方向, 争当生态文明建设“排头兵”。经济较为发达的地区以绿色产业转型为核心, 构建绿色经济发展体系; 中等发达地区坚持走“绿色崛起”之路, 努力利用现有资源优势发展绿色产业; 生态脆弱地区则以“维护生态屏障, 保障生态系统稳定性”为首要任务, 防止污染转移, 加大生态补偿, 发展生态型产业。此外, 各省(区、市)以“生态”为旗帜, 从以前粗放式、外延式向集约式、内涵式转变, 积极推进绿色城镇化发展。2015年县城工业用水重复利用量为17.3亿立方米, 较2012年提高了233.01%; 污水年处理总量为78.95亿立方米, 提高27.0%; 污水处理率为85.22%, 提高9.98个百分点; 生活垃圾无害化处理能力为18.14万吨, 提高43.14%。

推动长江经济带形成区域综合发展与管控, 共抓大保护, 不搞大开发, 综合统筹水资源、水环境、水生态, 区域内各省市着力解决水利水电无序开发、自然岸线过度利用、取水口和排污口交叉布局等突出问题, 防范沿江化工园区和内河航运环境风险, 狠抓两湖一口等重点区域。2017年, 《长江经济带生态环境保护规划》文件出台, 进一步启动长江经济带饮用水水源地保护执法行动, 强化监督考核责任落实, 推动落实河长制。

珠三角区域的工业发展由以往的“褐色”向“绿色”转型, 将“森林”与“城市”相融合, 立足“山、海、林、城、田”构建一体化的生态安全体系。2017年, 率先建立全国首个国家森林城市群, 多空间尺度, 保护生态环境。区域空气质量不断好转, 管理力度不断提高。2016年底, 责令1124家企业整改, 立案处罚企业982家, 区域PM_{2.5}浓度较2013年下降31.9%。2017年进一步出台《珠三角地区臭氧污染防治专项行动实施方案》, 加大力度控制各地区企业VOCs排放。

京津冀地区以大气、水、土壤为环境治理重点, 实

现生态环境保护协同发展。联合制定了《京津冀环境执法联动工作机制》, 进一步完善了京津冀环境执法联动工作制度。2017年以来, 三地环保部门联动执法, 检查各类污染源单位4万余家次, 发现环境污染问题2138起, 对于跨区域环境违法行为起到有效打击作用。

4.3 生态文明试点示范建设稳步推进

依托森林公园、湿地公园、自然保护区等, 不断建立各类生态文明示范区域, 助推生态文明建设落地落实。2015年确立26个城市(区)、36个县(市、区)开展国家循环经济示范城市建设。截至2016年, 全国92个市、县(区)获得国家生态建设示范区命名, 126个地区开展了生态文明建设试点工作。

设立统一规范的国家生态文明试验区, 首批以福建、江西、贵州三省为试点, 先行先试, 大胆创新, 将“绿色发展”逐渐转变为“绿色红利”。福建省开展重点生态区位商品林赎买等改革方案, 截至目前完成试点6.7万亩。江西省建立五级河长制, 并开展覆盖全境的流域生态补偿, 首期资金达20.91亿元。贵州省积极推动绿色经济发展, 2016年“四型”绿色产业占地区生产总值比重33%。

5 社会公众积极参与生态环境保护

5.1 生态环保意识和文化氛围大幅提升

环保宣传教育力度空前。一是环保宣传教育内容日益系统和丰富, 覆盖大气、水、土壤等多个领域; 二是环保宣教平台更加多元, 不仅依托传统媒体, 还建立和运用社交媒体(微信、微博等)等平台。截至2017年6月30日, 环保机构“双微”开设数量已达到2591个。以“环保部发布头条号”为例, 累积阅读量151万条、评论量1.1万条。三是不断打造环保公益活动品牌, 充分发挥环境日、世界地球日、国际生物多样性日等重大环保纪念日独特的平台作用, 精心策划组织全国联动的大型宣传活动, 形成宣传冲击力。四是组织编写环境保护书报读物。先后组织编写了《环境应知100问》、《生态文明知识读本》等系列图书, 组织创作了“我知道!”儿童环境科普系列连环画, 组织完成了《冈特生态童书》(1-72册)的翻译、润色、审校、出版工作等。

公众环保意识不断增强。2014年发布的首次“全国生态文明意识调查”结果显示, 受访者对雾霾、生物多样性、环境保护法等了解率均在80%以上, 对雾霾的了解率达到99.8%; 公众对环境保护的态度更加明确和坚定, 99.5%的受访者认同生态文明和环境保护; 公众自身参与环境保护表现出较好的“律己”行为, 如随手关灯和水龙头、不乱扔垃圾等环保行为的践行比例均在90%以上。2016年针对部分城市环境社会调查结果显示, 环境、医疗等成为最突出的城市公共问题, 公众认为大气污染、水污染和垃圾污染问题最为明

显和严重，亟需治理。

生态环境保护文化氛围日益浓厚。生态文明已逐步成为社会主流的价值观，人民群众生态文化的认同感和归属感显著提升。越来越多的城市定位于生态宜居城市建设，在城市规划和设计中持续融入生态文化元素。截至2016年，118个城市获得国家林业局授予的“国家森林城市”称号。

5.2 公众参与生态环境保护更加深入活跃

环保公众参与制度不断完善。新《环境保护法》对“信息公开和公众参与”作了专章规定，国家先后密集颁布了有关建设项目环评、企事业单位环境信息、国控企业监测等具体关键领域的信息公开政策文件。国家相继发布《关于推进环境保护公众参与的指导意见》、《环境保护公众参与办法》、《关于推进环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放的指导意见》等，促进公众理性有序参与环保。环保社会组织规范和引导制度逐步建立。2013年以后，我国制定了包括《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》、《关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》、《社会团体登记管理条例》、《关于加强环保社会组织引导发展和规范管理的指导意见》、《境外非政府组织境内活动管理法》等，用于规范和引导社会组织发展。

公众参与环保的领域不断延伸。当前许多环保法律法规及相关政策文件，无论是其制定的过程，还是其实施过程，均设置了信息公开和公众参与的环节。很多法律政策文件本身就有专门的章节部分对信息公开和公众参与内容进行了规定和阐述，如新环保法、“气十条”、“水十条”、“土十条”等。公众参与的领域已从早期较少的个别领域逐步延伸到大气、水、土壤、固废、生态等多个领域。

公众参与环境保护日趋活跃。环保社会组织成为公众参与环境保护的中坚力量，呈现出专业化程度不断提升，机构间联合协作增加，与政府的合作日益增加，组织动员能力不断增强等趋势。截至2016年底，全国环保民间组织数量达到6444个。新环保法实施后，全国约1/10的环保社会组织具备环境公益诉讼资格，仅2015年就有40多起环境公益诉讼被立案。公众个人举报和维权行为更为活跃。2016年环保部“12369”环保举报热线受理举报的数量是2014年的160倍，达到18万件。在损害求偿方面，查询到的环境私益民事案件的数量逐年递增，其中2016年的案件数为1707件，大于2014年和2015年的总和。

5.3 环境社会风险防控更为有效

制度保障体系正在建立。国家陆续发布了《“十三五”环境影响评价改革实施方案》、《关于做好工业和信息化领域“邻避”问题防范和化解工作的通知》、《防范与化解涉环保项目“邻避”问题2017-2022年总

体工作方案》，以推动重点领域的环境风险防范工作。

研究和试点工作已经启动。组织相关单位就涉环保项目“邻避”问题的事件数量、成因、结果、化解经验等内容开展研究，并推动试点工作。河北、山东、湖北、广东、重庆等5个省(市)已成为试点省份，重点探讨环境社会风险的预防和化解机制。

环境社会风险的防范工作机制正在形成。建立了由环保部、中央维稳办、工业和信息化部等共19个部门参加的涉环保项目“邻避”问题防范与化解部际联席会议；严格建设项目环境风险评价管理，规范环评信息公开与公众参与环节；设立舆情监控预警平台，对舆情进行定期监测、分析研判及提醒预警，准确把握舆情导向并及时启动舆情响应机制。

风险防范工作已经取得一定成效。部分建设项目环境群体性事件得到妥善解决，建设项目得以继续推进。如浙江杭州九峰垃圾发电厂项目，通过组织外出考察、多方协商与利益补贴等，实现在原址开工建设；广东惠州博罗垃圾焚烧发电厂项目，建成后的垃圾焚烧发电厂专门建设了参观走廊，成为当地科普教育基地。

6 生态环境保护治理进程加快推进

按照党中央和国务院的决策部署，以改善环境质量为核心，以解决突出环境问题为重点，坚决向污染宣战，生态环境治理取得重要进展。

6.1 生态环境保护力度空前

中央不断完善“党政同责、一岗双责”生态环境保护责任架构，强化生态环境保护责任落实，实现了从“督企”向“督政”与“督企”并重的转变。目前已顺利开展河北试点及第三批共23个省份的中央环保督察工作，第四批中央环保督察已经全面启动。在目前已开展的第三批中央环境保护督察中，第一批8省份问责人数超过3200人，第二批7省份问责人数超过3100人，第三批7省市问责人数达4660人。对京津冀及周边传输通道“2+26”城市分批次开展为期一年的大气污染防治强化督查，是环境保护有史以来，国家层面直接组织的最大规模行动。为保持京津冀及周边地区大气污染防治强化督查力度不减，对北京等10个城市开展专项巡查。这些措施切实推动解决了一大批突出环境问题，生态环境保护工作在各地得到强化。

建立以改善环境质量为核心的考核评价体系，对环境质量恶化、工作落实不力的地区，采取函询、限批、通报等措施。扩展约谈、挂牌督办等手段措施应用范围，改革重点案件督办方式，由过去联合其他部委挂牌督办，扩展到联合省级人民政府进行挂牌督办。由以往主要约谈政府扩展到约谈污染企业的集团公司，放大了执法效果。2016年，对环境质量恶化趋势明显的7个市政府主要负责同志进行公开约谈，各省(区、市)对205

个市(区、县)政府开展综合督查,对33个市县进行约谈,对5个市县实施区域环评限批,对245个问题挂牌督办,进一步推进了环保责任落实。

《生态文明建设目标评价考核办法》出台,有关部门联合印发《绿色发展指标体系》《生态文明建设考核目标体系》,推进自然资源资产负债表编制和离任审计试点,推动落实《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,逐步形成了职责明确、追责严格的责任制度链条。加强对地方环境保护的考核,考核结果不仅作为各地区领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据,也作为安排环保专项资金的重要依据。生态环境保护责任压力传导机制正在形成。

6.2 大气、水、土壤污染防治三大战役扎实推进

深入实施《大气污染防治行动计划》,建立月度、季考核制度,推动完成重点区域环境空气质量改善目标。推动重点行业全面执行特别排放限值,区域燃煤电厂已基本全部完成超低排放和节能改造。实施“散乱污”企业整治,目前已排查出“散乱污”企业17.7万家,采取边排查、边疏解、边整治的方式,已完成清理整顿16万家。在散煤替代方面,已完成近160万户散煤清洁化替代任务,可替代燃煤近320万吨。加快黄标车和老旧车淘汰,2016年全国累计淘汰黄标车和老旧车404.58万辆。发布轻型汽车第六阶段排放标准、船舶发动机第一二阶段排放标准,在全国实施第五阶段机动车排放标准。建成重点污染源监控体系,对重点企业主要排污行为实行24小时在线监控。

全面推动落实《水污染防治行动计划》,与各省(区、市)政府签订水污染防治目标责任书,制定实施情况考核规定等十余项配套政策措施。发展改革委、住房城乡建设部、水利部、农业部等15个有牵头任务的部门均出台落实《水十条》实施方案。落实长江经济带大保护,开展沿江饮用水源地环保执法专项行动并完成62.86%问题的清理整治,推进长江经济带贵州、四川、重庆、湖北、湖南等省份总磷污染防治。组织评估3300多个城镇集中式水源、抽样调查3800多个农村水源环境状况。

组织实施《土壤污染防治行动计划》,启动6个土壤污染综合防治先行区建设,以及第二批土壤污染治理与修复试点项目。全国31个省(区、市)和新疆生产建设兵团均已编制完成并印发省级土壤污染防治工作方案,北京等24个省(区、市)环保厅(局)已成立土壤环境管理处。环境保护部、财政部、国土资源部、农业部、卫生计生委联合编制《全国土壤污染状况详查总体方案》,中央财政设立土壤污染防治专项资金。发布《国家危险废物名录》,建立危险废物豁免管理制度。农业部、财政部在长沙、株洲、湘潭地区和湘江流域26个县(市、区)270万亩重金属污染耕地,开展耕地重金属污染修

复及农作物种植结构调整试点。农业部在天津、辽宁、湖南、湖北等地开展农产品禁止生产区划分试点。

6.3 生态环境治理能力大幅提升

建成了覆盖338个地级及以上城市的1436个环境空气质量自动监测站,中东部地区基本实现县级空气质量监测网络全覆盖。全部上收国控空气质量监测城市站的监测事权,实现京津冀、长三角、珠三角县区级空气质量监测站点联网。建成由3186个监测断面组成的国家地表水监测网,在全国2856个地级及以上城市及县级行政单位所在城镇所有在用集中式生活饮用水源地开展水质监测。初步建成国家土壤环境质量监测网,为开展土壤环境监测奠定了重要基础。在31个省份开展遥感生态监测工作,建立了25个生态地面监测站点。

推动无人机、无人船在环境监管执法领域的应用,在全国范围内推广使用移动执法系统。建设环境监管执法平台,研发京津冀地区大气热点网格系统,推动地方环保部门实施精准执法。结合日常或专项执法工作,连续两年组织开展全国环境执法大练兵活动,在实践中锻炼和提高队伍实战能力。

在各级党委政府的重视下,县级及以下行政区环境保护能力薄弱的局面正在改变。全国2850个区县行政区,除35个区县未设环保行政主管部门由市局直管外,其余2815个均设置了环保行政主管部门。全国有2896个乡镇环保机构,12005人在乡镇从事环境保护工作,较2010年分别增加了53%和68%。

7 生态环境保护的国际贡献和影响日益提高

党的十八大以来,我国在国际上推动全球环境治理变革,积极参与生态环境保护行动,贡献全球治理的中国智慧和方案,提高了我国在生态环境保护领域的国际贡献和影响。

7.1 推动解决全球环境问题

积极推动解决气候变化问题。中国政府积极参与《联合国气候变化框架公约》下的谈判进程,与美国、欧盟等主要发达国家保持密切沟通协调,通过“基础四国”、“立场相近发展中国家”等谈判集团,加强了发展中国家内部的团结和合作,为推动达成具有历史意义的《巴黎协定》,发挥了关键作用。习近平主席与美国前总统奥巴马先后三次就气候变化合作和行动发表联合声明,作为世界上最大的发展中国家和发达国家,中美两国为《巴黎协定》各阶段工作凝聚了共识,提供了榜样。时任联合国秘书长潘基文先生评价“中国为《巴黎协定》的达成、巴黎气候大会的成功作出了历史性、基础性和关键性的贡献。”

主动承担减排任务。2009年中国主动向国际社会宣布,到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%~45%,非化石能源占一次能源消费比

重达到 15% 左右, 森林面积比 2005 年增加 4000 万公顷, 森林蓄积量比 2005 年增加 13 亿立方米。在推动《巴黎协定》达成的过程中, 中国确定了到 2030 年的自主行动目标: 二氧化碳排放 2030 年左右达到峰值并争取尽早达峰; 单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 60%~65%, 非化石能源占一次能源消费比重达到 20% 左右, 森林蓄积量比 2005 年增加 45 亿立方米左右。2014 年, 中国单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 33.8%, 非化石能源占一次能源消费比重达到 11.2%, 森林面积比 2005 年增加 2160 万公顷, 森林蓄积量比 2005 年增加 21.88 亿立方米, 水电装机达到 3 亿千瓦(是 2005 年的 2.57 倍), 并网风电装机达到 9581 万千瓦(是 2005 年的 90 倍), 光伏装机达到 2805 万千瓦(是 2005 年的 400 倍), 核电装机达到 1988 万千瓦(是 2005 年的 2.9 倍)。整个“十二五”期间, 中国碳强度累计下降了 20%, 超额完成了“十二五”规划确定的 17% 的目标任务。能源结构进一步优化, 2015 年非化石能源占一次能源消费比重达到了 12%, 超额完成了“十二五”规划所提出的 11.4% 的目标, 森林蓄积量增加到 151.37 亿立方米, 提前实现了到 2020 年增加森林蓄积量的目标。

7.2 积极履行国际环境公约

主动落实履约任务, 兑现国际承诺。党的十八大以来, 我国按照《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》等环境公约履约要求, 实现了 2015 年含氟产品(HCFCs)生产和消费削减 10% 的淘汰目标, 使得我国消耗臭氧层物质的淘汰量占到发展中国家总量的 50% 以上, 成为对全球臭氧层保护贡献最大的国家, 同时在持久性有机污染物(POPs)淘汰和减排方面也取得了阶段性进展。

积极建立履约机制, 保障实施工作。我国成立了生物多样性保护国家委员会, 发布实施《中国生物多样性保护战略与行动计划(2011-2030 年)》, 为生物多样性保护工作提供了机制性保障和指导性纲领。

主动加入新的公约, 承担大国责任。通过积极参与谈判, 2013 年我国签署了《关于汞的水俣公约》, 并于 2016 年批准加入。

国际社会对中国履约工作给予了高度评价, 表示中国的履约工作取得了巨大的成就, 积累的经验对其他发展中国家起到了良好的示范效应。

7.3 贡献全球环境治理的中国方案

接受并主动在自贸协定中设置环境章节。通过中瑞、中韩自贸协定设置环境章节经验的积累, 我国在与格鲁吉亚自贸协定谈判中主动提出设置环境章节, 取得了良好效果, 为环境与贸易治理体系的构建贡献了中国方案。

主动平衡环境与投资的关系。积极主动参与中美、

中欧自贸协定环境章节的谈判, 制定投资准入环境负面清单, 主动发布《对外投资合作环境保护指南》, 探索符合中国利益的环境与投资方案, 贡献中国智慧。

推进绿色“一带一路”建设。为实现绿色发展的目标, 我国先后发布了《“一带一路”生态环境保护合作规划》《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》推进绿色“一带一路”建设, 这是我国参与全球环境治理的重要实践。

7.4 推进全球绿色经济和可持续发展进程

全面启动可持续发展议程落实工作。为落实 2030 可持续发展议程, 中国在 G20 中国年期间推动二十国集团制定《二十国集团落实 2030 年可持续发展议程行动计划》, 此后率先发布《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》, 为其他国家尤其是发展中国家推进落实工作提供借鉴和参考。

建立 APEC 绿色供应链合作网络示范中心。2014 年 APEC 领导人非正式会议批准在中国天津建立首个 APEC 绿色供应链合作网络示范中心, 为构建 APEC 绿色供应链合作网络提供经验和范例。这不仅有利于中国引领亚太地区规则的制定, 同时还为亚太地区绿色转型和可持续发展发展给出了“中国方案”。

总结推广中国经验。2016 年在第二届联合国环境大会上, 联合国环境署发布《绿水青山就是金山银山: 中国生态文明战略与行动》报告, 联合国副秘书长索尔海姆表示, 中国环境治理展示了非凡的勇气和定力, 一些行动对全球环境治理起到巨大的推动作用。一批国际智库和专家认为, 中国最有可能引领其他国家走向可持续发展。

8 生态环境质量得到持续改善

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央带领全国人民, 以改善环境质量为核心, 实施环境保护重大行动, 开展山水林田湖生态保护修复工程, 增强了人民群众对良好生态环境的获得感。

8.1 生态环境质量呈现改善态势

大气环境质量有所改善。2016 年首批实施新环境空气质量标准的 74 个重点城市优良天数比例达到 74.2%, 与 2013 年相比提高 13.7 个百分点, 重度及以上污染天数比例为 3.0%, 比 2013 年下降 5.7 个百分点; 338 个地级以上城市优良天数平均比例为 78.8%, PM_{10} 平均浓度下降到 82 微克/立方米, $PM_{2.5}$ 平均浓度下降到 47 微克/立方米; 京津冀区域重污染天数比例降至 9.2%, 比 2013 年降低 11.5 个百分点, $PM_{2.5}$ 平均浓度与 2013 年相比下降 33.3%; 长三角、珠三角 $PM_{2.5}$ 平均浓度分别降至 46 微克/立方米、32 微克/立方米, 分别比 2013 年下降 31.3%、31.9%。

水环境质量总体持续改善。2012 年, 全国地表水总

体为轻度污染,海洋环境质量总体较好,近岸海域水质一般。至2017年上半年,地表水优良水质断面(I-III类水质)比例达到71.5%,劣V类水质比例下降至7.8%,地级及以上城市集中式饮用水水源水质达到或优于III类比例达到92%,近岸海域水质优良(一、二类)比例达到70.7%,大江大河干流水质明显改善。

土壤污染防治取得进展。全国土壤污染防治部际协调机制、启动土壤详查、推进土壤污染防治立法取得实质进展;开展土壤环境监测,确定2万个基础点位布设,覆盖全国99%的县、98%的土壤类型、88%的粮食主产区,初步建成国家土壤环境监测网。当前,已为土壤环境质量改善奠定重要基础。

生态服务功能得到加强。总体上我国水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域面积不断增加,水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域稳定性不断强化,国家生态安全格局全面巩固。

城市与区域尺度上生态建设也取得积极进展。如成都构建起“两环两山两网六片”生态保护格局和“六湖八湿地”环城生态区。福建“绿色矿山”初见成效,“青山挂白”现象逐步消除。张家港市域范围已初步形成林地、绿地、湿地“三地融合”生态基础空间和东、中、西部三大水循环体系。

党的十八大以来,我国首次扭转了生态环境恶化的趋势,开创了生态环境质量总体改善的局面。尽管生态环境总体向好的态势还是初步和脆弱的,但这种转变是非常重要的和关键的,它为今后我国进一步加强环境保护事业,迈向美丽中国的愿景打下良好基础。

8.2 与同等发达国家的历史比较

中国现阶段面临发达国家在上百年时间里分阶段出

现的不同环境问题。但是,中国与同等发展阶段的发达国家相比,生态环境质量的改善的措施更为及时,效果较为显著。

研究表明,多数环境优良的发达国家都是在人均年收入(购买力平价)达到1.7万美元时才开始治理污染。美国在1960年代才开始着手处理污染问题,当时美国的人均年收入(购买力平价)为2.8万美元。相较之下,中国的人均年收入(购买力平价)没有达到1.7万美元时,就开始重视环境问题,十八大之后中国又将生态环境保护提升到更高的位置,这是发达国家所没有的。

通过比较购买力平价(PPP)为基础的人均GDP,中国十八大以来(2012-2016年)的经济发展水平与美国20世纪70年代至80年代初期相当,与欧盟20世纪80、90年代相当。以大气污染物排放量为例,这一阶段,我国二氧化硫、氮氧化物排放总量分别从2117.6万吨和2337.8万吨下降到1859.1万吨和1851.8万吨,分别下降了12.2%和20.8%。从实现同等减排目标的时间段来看,美国实现二氧化硫的同等减排目标是在1994-1998年之间(从2134.6万吨下降到1894.4万吨),氮氧化物是在1998-2006年(从2434.8万吨下降到1828.7万吨)才实现。欧盟实现二氧化硫的同等减排目标是在1993-1995年(2215.6万吨下降到1872.7万吨)。

综上所述,我国部分减排目标均比发达国家要早。从同等发展阶段大气污染物排放总量的降幅来看,同阶段的美国(大致为1970-1985年),分别下降了25.3%和4.2%,同阶段的日本(大致为1980-1990年)下降了0和40%,同阶段的英国(大致为1985-1995年)下降了27.3%和4.6%。可见,我国与发达国家相比,下降幅度基本相当。

On the Historic Changes of the Ecological and Environmental Protection since the 18th National Congress of the Communist Party of China

XIA Guang WANG Yong LIU Yue HE Rong SHEN Xiaoyue JIA Lei XIA Yang ZHANG Chenyang
GUO Hongyan LI Xiao WANG Xuan ZHANG Bin SUN Feixiang GAO Yingnan LIU Zhe WANG Min
(Policy Research Center for Environmental and Economy of MEP, Beijing 100029)

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the ecological and environmental protection have taken place historic changes in our country from recognition to practice. Firstly, the vision of ecological and environmental protection has undergone a qualitative leap; Secondly, the strategic layout of ecological and environmental protection has been improving; Thirdly, the transformation and development of economic greening have achieved remarkable results; Fourthly, the ecological control of regional development has been greatly enhanced; Fifthly, the public has actively participated in ecological and environmental protection; Sixthly, the governance progress of ecological and environmental protection has been accelerated; Seventhly, the international contribution and impact of ecological and environmental protection are increasing day by day; Eighthly, the quality of ecologic and environment has been continuously improved.

Keywords: the 18th National Congress of the CPC; Ecological and Environmental Protection; Ecological and Environmental Quality