

“十二五”时期的环境保护与 绿色发展：目标与政策

夏 光

环保部环境与经济政策研究中心

2011年7月

中国发展高层论坛由国务院发展研究中心主办、中国发展研究基金会承办，宗旨是在中外企业家、学者和政府官员之间建立起对话和交流的平台，促进中国了解世界，同时也让世界更好地了解中国。从2000年至今，论坛已成功地连续举办了十二届。

本报告是第十二届中国发展高层论坛的背景报告之一，作者夏光，环保部环境与经济政策研究中心主任。

内容提要

本报告提出了我国“十二五”时期绿色发展的四大目标，并阐述了相应的八项政策安排。报告认为，在“十二五”时期我国环境保护所处的双重压力下，我国需要全面增强环境保护的国家力量，并从增强对环境保护的政治领导力、立法力度、执行力度、司法力度、社会权利、科技支撑力度、国际合作能力等七大方面展开了具体的分析。最后文章对“十二五”期间环境保护的目标进行了阐述，并提出了实现这些目标的八项政策。

【关键词】 环境 国家力量 绿色发展

目 录

| | |
|------------------------|----|
| 一、绿色发展的时代..... | 1 |
| 二、环境保护助推绿色发展..... | 3 |
| 三、全面增强环境保护的国家力量..... | 6 |
| 四、“十二五”环境保护的目标和政策..... | 9 |
| 编者说明..... | 15 |

我国进入“十二五”之际，环境保护和绿色发展受到了更为广泛和深刻的关注，理由很简单：“十二五”是我国转向绿色发展的序曲时期，环境保护是绿色发展的主要内容和驱动力量之一，因此，认真研究“十二五”时期我国环境保护与绿色发展的目标与政策，十分重要。

一、绿色发展的时代

绿色发展就是以节约资源和保护环境为特征的发展进程。发展是本体，绿色为约束。中国转向绿色发展，是一个非常长的历史过程，如果说“十二五”之前是中国转向绿色发展的启动和准备阶段的话，那么“十二五”将是绿色发展推进速度比较快的序曲时期。在这方面，党的十七届五中全会提出的“十二五”规划建议(以下简称“《建议》”)，做出了绿色发展的明确部署。

《建议》提出“十二五”规划要以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点，深入贯彻节约资源和保护环境基本国策，节约能源，降低温室气体排放强度，发展循环经济，推广低碳技术，积极应对气候变化，促进经济社会发展与人口资源环境相协调，走可持续发展之路。这是在国家发展的最高层面上确定了绿色发展的方向。

为此，“十二五”绿色发展的目标是：经济增长的科技含量提高，单位国内生产总值能源消耗和二氧化碳排放大幅下降，主要污染物排放总量显著减少，生态环境质量明显改善。

具体而言，“十二五”绿色发展的主要政策安排是：

引导投资向生态环保等领域倾斜。发挥产业政策作用，引导投资进一步向民生和社会事业、农业农村、科技创新、生态环保、资源节约等领域倾斜。严格执行投资项目用地、节能、环保、安全等准入标准，有效遏制盲目扩张和重复建设。

开展农村环境综合整治。加快发展现代农业。推广清洁环保生产方式，治理农业面源污染。实施农村清洁工程，开展农村环境综合整治。

发展节能环保、新能源等产业。积极有序发展新一代信息技术、节能环保、新能源、生物、高端装备制造、新材料、新能源汽车等产业。

在保护生态前提下发展水电。加快新能源开发，推进传统能源清洁高效利用，在保护生态的前提下积极发展水电，在确保安全的基础上高效发展核电。

科学规划海洋经济发展。发展海洋油气、运输、渔业等产业，合理开发利用

海洋资源，加强渔港建设，保护海岛、海岸带和海洋生态环境。

实施主体功能区战略。实施区域发展总体战略和主体功能区战略，构筑区域经济优势互补、主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的区域发展格局。坚持把深入实施西部大开发战略放在区域发展总体战略优先位置，给予特殊政策支持，发挥资源优势 and 生态安全屏障作用，加强基础设施建设和生态环境保护。按照全国经济合理布局的要求，规范开发秩序，控制开发强度，形成高效、协调、可持续的国土空间开发格局。对人口密集、开发强度偏高、资源环境负荷过重的部分城市化地区要优化开发。对资源环境承载能力较强、集聚人口和经济条件较好的城市化地区要重点开发。对影响全局生态安全的重点生态功能区要限制大规模、高强度的工业化城镇化开发。对依法设立的各级各类自然文化资源保护区和其他需要特殊保护的区域要禁止开发。

预防和治理“城市病”。城市规划和建设要注重以人为本、节地节能、生态环保、安全实用、突出特色、保护文化和自然遗产，强化规划约束力，加强城市公用设施建设，预防和治理“城市病”。

加快建设资源节约型、环境友好型社会，提高生态文明水平。面对日趋强化的资源环境约束，必须增强危机意识，树立绿色、低碳发展理念，以节能减排为重点，健全激励和约束机制，加快构建资源节约、环境友好的生产方式和消费模式，增强可持续发展能力。

积极应对全球气候变化。把大幅降低能源消耗强度和二氧化碳排放强度作为约束性指标，有效控制温室气体排放。合理控制能源消费总量，抑制高耗能产业过快增长，提高能源利用效率。强化节能目标责任考核，完善节能法规和标准，健全节能市场化机制和对企业的激励与约束，实施重点节能工程，推广先进节能技术和产品，加快推行合同能源管理，抓好工业、建筑、交通运输等重点领域节能。调整能源消费结构，增加非化石能源比重。提高森林覆盖率，增加蓄积量，增强固碳能力。加强适应气候变化特别是应对极端气候事件能力建设。建立完善温室气体排放和节能减排统计监测制度，加强气候变化科学研究，加快低碳技术研发和应用，逐步建立碳排放交易市场。坚持共同但有区别的责任原则，积极开展应对全球气候变化的国际合作。

大力发展循环经济。以提高资源产出效率为目标，加强规划指导、财税金融等政策支持，完善法律法规，实行生产者责任延伸制度，推进生产、流通、消费各环节循环经济发展。加快资源循环利用产业发展，加强矿产资源综合利用，鼓

励产业废物循环利用，完善再生资源回收体系和垃圾分类回收制度，推进资源再生利用产业化。开发应用源头减量、循环利用、再制造、零排放和产业链接技术，推广循环经济典型模式。

加强资源节约和管理。落实节约优先战略，全面实行资源利用总量控制、供需双向调节、差别化管理。加强能源和矿产资源地质勘查、保护、合理开发，形成能源和矿产资源战略接续区，建立重要矿产资源储备体系。完善土地管理制度，强化规划和年度计划管控，严格用途管制，健全节约土地标准，加强用地节地责任和考核。高度重视水安全，建设节水型社会，健全水资源配置体系，强化水资源管理和有偿使用，鼓励海水淡化，严格控制地下水开采。

加大环境保护力度。以解决饮用水不安全和空气、土壤污染等损害群众健康的突出环境问题为重点，加强综合治理，明显改善环境质量。落实减排目标责任制，强化污染物减排和治理，增加主要污染物总量控制种类，加快城镇污水、垃圾处理设施建设，加大重点流域水污染防治力度，有效控制城市大气、噪声污染，加强重金属、危险废物、土壤污染治理，强化核与辐射监管能力。严格污染物排放标准和环境影响评价，强化执法监督，健全重大环境事件和污染事故责任追究制度。完善环境保护科技和经济政策，建立健全污染者付费制度，建立多元环保投融资机制，大力发展环保产业。全面改革资源税，开征环境保护税。

加强生态保护和防灾减灾体系建设。坚持保护优先和自然恢复为主，从源头上扭转生态环境恶化趋势。实施重大生态修复工程，巩固天然林保护、退耕还林还草、退牧还草等成果，推进荒漠化、石漠化综合治理，保护好草原和湿地。加快建立生态补偿机制，加强重点生态功能区保护和管理，增强涵养水源、保持水土、防风固沙能力，保护生物多样性。加强水利基础设施建设，推进大江大河支流、湖泊和中小河流治理，增强城乡防洪能力。加快建立地质灾害易发区调查评价体系、监测预警体系、防治体系、应急体系。

以上可见，“十二五”规划侧重于从发展方式的调整 and 改变来实现发展本身的可持续性，体现了强烈的绿色意识和转型取向，这与那种在“发展”之外补充一些环保措施来对冲发展的不利后果的思路相比，是一个明显的进步，因此可以说“十二五”规划是一个绿色发展的规划。

二、环境保护助推绿色发展

环境保护既是绿色发展的题中应有之义，又是绿色发展的内在推动力量。《建

议》把加快转变经济发展方式作为“十二五”规划的主线，又把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点，从而把“环境”这一当前制约我国发展的矛盾和障碍，转化为保障和促进发展的条件和优势，更新了过去认为经济发展与环境保护难以兼得的传统认识，把环境保护提到了一个更加积极、有为和主动的地位。

对于我国经济发展方式的状况，我国学者做过“增长的核算”，结果是我国经济增长中，资本（包括资源环境投入）的贡献为 60%左右，劳动的贡献为 10%左右，全要素生产率提高（技术进步）的贡献为 30%左右。可以看到我国经济发展总体上还是资源环境消耗型的，相对于国际上比较先进的经济发展方式而言（发达国家的经济增长 60%以上依靠科学创新和技术进步的贡献），我国经济发展方式需要逐步降低资源环境消耗而提高技术进步的含量。

根据中国科学院的研究，总体上，我国的经济增长表现出高资本投入、高资源消耗、高污染排放和低效率产出四大特征。从资本投入看，近 50 年来，我国 GDP 增长 10 多倍（不变价），而矿产资源消耗增长 40 多倍。资本形成占 GDP 的比重，1980 年为 34.9%，1995 年为 40.8%，2000 年为 36.4%，2003 年为 42.7%，明显高于美国、德国、法国一般（20%左右）的水平。“六五”、“七五”、“八五”、“九五”和“十五”头四年，每增加 1 亿元 GDP 需要的固定资产投资分别是 1.8 亿元、2.15 亿元、1.6 亿元、4.49 亿元和 5.01 亿元。从资源消耗看，我国五类主要资源（淡水、一次能源、钢材、水泥、常用有色金属）的节约指数为 1.8%（GDP 按购买力平价计算），意味着我国这五类资源的平均消耗强度高出世界平均水平约 90%，位列世界 59 个主要国家（占世界 GDP 的 93.7%）中第 54 位。我国目前的综合能源效率约为 33%，比发达国家低 10 个百分点；农业灌溉用水利用系数是国外先进水平的一半左右，工业万元产值用水量是国外先进水平的 10 倍；工业用水重复利用率比发达国家低 15%~25%；矿产资源的总回收率为 30%，比国外先进水平低 20%；单位建筑面积采暖耗能高于气候条件相近的发达国家的 2~3 倍。我国工业部门的能源消耗占全国能源消费总量的 70%以上，而钢铁、有色金属、化工、建材等高能耗行业的能源消费又占整个工业终端能源消费的 70%以上，也就是说，高能耗行业差不多消耗了全国能源消费总量的一半。从污染排放看，目前我国单位 GDP 的废水排放量比发达国家高 4 倍，单位工业产值产生的固体废物比发达国家高 10 多倍，单位 GDP 二氧化硫和氮氧化物排放量分别是经济合作发展组织（OECD，主要由发达国家组成）国家的 9 倍和 8 倍。从产出

效率看，资源生产率相当于美国的 28.6%、欧盟的 16.8%、日本的 10.3%。以上数据是中科院在 2006 年的数据，自那以后的几年来，我国经济发展方式转变取得了进展，上述数据有了一些改进，但总体水平距离世界先进水平还有较大的差距。

粗放和落后的经济发展方式，不但带来包括环境问题在内的各种社会矛盾，而且阻碍提升我国经济的国际竞争力，对长期经济发展不利，所以必须加快转变。

那么，我国经济发展方式为什么会变成粗放和落后的状态呢？固然有很多原因，但追根溯源，却发现与过去我国偏于软弱的环境保护约束有关系。本来，我国人口众多，有效国土少，环境条件比较脆弱，在这样一个人均资源并不丰富的国家发展经济，应该采取比较严格的环境保护政策，以利于形成一个产业结构与资源特点相适应、资源利用效率比较高、对环境冲击比较小的经济体系。但实际上，从我国经济发展的历程来看，环境保护的政策力度和实施能力一直是十分薄弱的。众多情况表明，与经济发展带来的环境压力相比，我国环境保护的强度严重不足。

偏弱的环境保护管理所导致的一个重大不利后果是放任产生了一个粗放落后的经济体系，这个体系一旦形成，即成事实，殊难调整，成为我国当前和今后继续发展的难题。在这个意义上，我国在一定程度上错失了用严格的环保要求来规范、引导和塑造经济发展的有利时机，这是一个深刻的教训。

这就是说，在加快转变经济发展方式的新形势下，环境保护被赋予了一个特殊而重要的功能：以保护环境优化经济发展。

以保护环境优化经济发展，就是从环境保护的角度对经济发展提出基础性要求，通过加强环境保护的法律、法规、标准等，促使经济发展提高资源利用效率、转变经济发展方式，从而改善和促进经济发展，实现经济发展与环境保护的双重目标。在这个意义上，环境保护与经济发展实现了统一和融合。为了实现这种不同以往的特殊功能，环境保护的思想、方针、目标、任务、措施等都必须进行重大调整，环境保护所需的法制、体制、机制、能力等各方面都需要进行重大的改进。

对经济发展加以严格的环境保护要求，看似是对经济发展的无情，实际是治疗传统发展方式弊病的苦口良药。环境保护优化经济发展的特殊功能，在迫切需要转变经济发展方式的今天，表现得更为突出。

为什么环境保护能够优化经济发展？这是因为，环境保护要求把环境承载力

作为经济发展的基础条件，要求经济发展走少排放、低排放（最好是零排放）的道路，这对经济行为主体是一种外在的强制的约束条件，促使他们努力进行技术创新，提高资源利用效率并尽量循环利用再生资源，而且还能激励他们通过发展绿色产业而获得新的经济效益，这在客观上都会提高经济系统的质量，增强国家经济竞争能力。环境保护对于经济发展，犹如考试制度对于学生的学习进步，尽管考试会增加学生压力，但有利于提高学生成绩。环保政策所调控的对象是具有强烈适应能力和自我调节能力的主体，他们能够根据外部约束条件的变化而及时调整自己的行为，甚至还能从这种外部条件的变化中发现或创造出新的获利机会，所以那种认为企业会因为严格的环保政策而影响发展的担心是不必要的。

由此看到，对我国环境问题的认识经历了这样一个循环：软弱的环境保护政策未能有效约束粗放的经济增长方式，后者带来了严重的环境问题，因此，解铃还须系铃人，改变经济增长方式要回过头来从加强环境保护的法律法规、标准和管理做起，全面增强环境保护的综合力量。

三、全面增强环境保护的国家力量

“十二五”时期我国环境保护处在双重压力之下：一方面，历史上积累的和未来将要产生的环境压力很大，而我国进入向绿色发展加快转型的时期后，全社会对环境保护的期待值上升，这使环境保护任务叠加、压力骤增；另一方面，环境保护的基础和能力都比较薄弱，应对这些压力的条件积累不足。因此，“十二五”环境保护将出现“两头挤压、腹背受敌”的特殊状态，非常需要采取重大措施。

关于上述第一方面的压力，2011年全国环境保护工作会议提出了以下四个方面的具体压力：一是治污减排的压力继续加大。我国工业化、城镇化快速发展，经济总量仍将保持高速增长，能源资源消耗还要增加，环境容量有限的基本国情不会改变，治污减排指标在增加、潜在在减小，在消化增量的同时，持续削减存量，任务十分艰巨。二是环境质量改善的压力继续加大。常规环境污染因子恶化势头有所遏制，重金属、持久性有机污染物、土壤污染、危险废物和化学品污染问题日益凸显，人民群众对享有良好环境的新期待有增无减，水、空气和土壤环境质量全面改善的任务非常复杂。三是防范环境风险的压力继续加大。环境违法行为时有发生，突发环境事件呈高发势头，自然灾害引发的次生环境问题不容忽视，核安全、辐射安全和辐射环境安全压力不断加大，保障环境安全的不确定因素增多。四是应对全球环境问题的压力继续加大。气候变化和生物多样性等全球

性环境问题，已经成为各国利益博弈的焦点。随着我国二氧化碳、二氧化硫等排放量居世界前列，将承受更多国际压力。总之，我国未来面临的环境形势异常严峻。¹

关于上述第二方面的压力，环保力量薄弱的问题也是长期存在的。我们经常批评地方和企业不能遵守环境保护法律法规，搞上有政策下有对策，环保投资不足等，这实际上就是说在地方和基层上环境保护的力度不够。环境保护的立法、执法、司法都缺乏应有的力度，立法体系的最大问题是很多经济、社会方面的法律本身没有体现可持续发展和环境保护的理念，执法体系的最大问题是环保法律的处罚力度规定软弱，执法手段缺乏，司法体系的最大问题是社会公众缺乏环境权益依据，司法救助无能为力。环境保护所需的政治保障力量（如党政干部的环保政绩考核）、经济与环境综合决策机制、公众参与途径、科技支撑力度、国际合作（谈判）力量等，都差距甚大，这些都是公认的状况。可以说，我国虽然已经在经济上成为一个大国，但在环境保护方面仍然是一个“弱国”。2009年，韩国一家研究机构公布一项对世界主要国家的综合国力排名，认为中国综合国力排世界第二，但若以单项指标计，唯独“环境管理能力”一项，在受评价的18个国家中几乎垫底，可见中国的环境保护力量不足在世界上也被看到了。² 2008年，环境保护部分析了检查影响和制约环保事业发展的突出问题，认为主要反映在“六个滞后”上：一是生态环境改善滞后于保障和维护人民群众日益增长的环境权益的需要；二是基础能力建设滞后于承担的全面履行中央赋予的环境保护职责的需要；三是机制体制法制建设滞后于环境集中统一有序监管协调性的需要；四是农村环境保护滞后于实现城乡环境公平的需要；五是对直属单位和行业的管理、指导和监督滞后于环保事业快速发展的需要；六是干部队伍建设滞后于推进历史性转变的需要。³ 这些分析集中到一点，也是说明环境保护的力量远远不能满足需要。形象一点说，我们目前所具有的环境保护力量，可能只能应对上个世纪九十年代那个时期的经济发展规模所产生的环境压力，而要应对当前或未来的经济发展对环境的压力，现有的环境保护力量必须成倍强化。

从以上分析中看到，我国环境保护中存在的最大问题，不是没有认识到环境保护的重要性，也不是没有设定战略性的环境保护目标，而是没有为实现这些目

¹ 周生贤，紧紧围绕主题主线新要求 努力开创环保工作新局面——在2011年全国环境保护工作会议上的讲话。

² 参考消息，2009年8月12日。

³ 环境保护部党组召开专题民主生活会，分析检查影响和制约环保事业科学发展突出问题。中国环境报，2008年12月17日。

标提供足够的支撑力量，从而使那些正确的认识和良好的目标都难以落实，因此，当我们站在“十二五”环境保护规划将要开始实施的时点上时，必然会想到一个别无选择的对策：全面增强环境保护的国家力量。

环境保护的国家力量，是指一个国家在环境保护方面所具有的综合实力，又称“环境保护国力”。可以看到，环境保护的国家力量是一个综合的概念，它把一个国家内所有环境保护的力量都包含在内。从所源自的主体来讲，该力量包含了政党、人大、政府、司法、社会等各种主体的能力。我们过去讲到国家力量，主要理解为国家权力机构（特别是政府）的力量，而在这里，国家力量也包括社会的力量。从上下层面上讲，环境保护的国家力量包含了中央、地方、单位（如企业）等各个层次的力量，而不仅仅是指“中央”所具有的环境保护能力。从所覆盖的领域来说，该力量包含了政治、经济、社会、科技、外交等方面支持环境保护的力度。

近年来人们使用的“环境执政能力”、“绿色控制力”、“绿色领导力”等概念，都是属于环境保护国家力量中的一种或一类。在环保工作中，我们经常强调“要引起中央的高度重视”，其含义就是要求增强中央对环境保护的领导力。犹如GDP这样的经济指标大体上反映了一个国家的经济实力一样，“环境保护的国家力量”这个概念可以总体上反映我国在环境保护方面所具有的能力。

全面增强环境保护的国家力量，就是既要增强环境保护的国家意志，也要强化环境保护的社会力量。具体而言，要努力增强以下几种力量。

一是增强对环境保护的政治领导力。发挥我国特有的政治优势，提高党和国家对环境保护的领导和保障力度，增加环境保护在干部考核任用制度中的权重，强化中央对各级政府的环境保护问责制。进一步强化环境保护的国家意志，提高环境保护在国家宏观调控中的地位和权威。全面提升政治体制对环境保护的保障作用，增加人大代表和政协委员中来自环境保护领域的成员名额。

二是增强环境保护的立法力度。全面提升环境保护在国家法制建设中的地位和强度，对经济和社会领域的各种法律法规进行生态化改造，实行更严格的环境保护奖励和处罚制度。加快环境保护立法进程，建立科学的环境保护制度体系，使环境保护法律缺位或薄弱的局面尽快改变。

三是增强环境保护的执行力。扩大各级政府的环境保护职责和权能，扩大环境保护机构规模，加快实施环境保护“大部制”。大幅度提高环境保护所需的监测、执法、应急、管理等方面的能力及其水平。提升环境保护领域的人力资源规模和

素质，特别是使基层环境保护力量逐步延伸到农村地区。

四是增强环境保护的司法力度。法院和检察院系统更多地担负起环境保护的责任，积极推动环境保护领域的司法实践，在立案和审案过程中力保环境公正，通过判例为环境保护法制发展提供支持。

五是增强环境保护的社会权利。把与环境有关的公众健康作为基本民生问题，动员社会力量有序参与环境保护共同行动。扩展和保护公众的环境权益，有序发展环保非政府组织。引导企业增强环境保护责任意识，鼓励新闻媒体发挥监督作用，倡导公众可持续消费的生活方式。

六是增强环境保护的科技支撑力。提高环境保护的科学技术含量，以绿色技术改造传统产业，在环境保护领域大力推进原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新。突出加强环境保护的基础研究、关键技术、前沿技术、工程应用性技术。提高环境保护的科学决策与管理水平，在科技领域率先建立“环境保护统一战线”，建立健全环境保护宏观决策咨询制度。改革教育体系，提高全民族环境意识。

七是增强环境保护的国际合作能力。把环境保护纳入国家的外交议程，向国际社会传播中国特色环境保护道路的经验。按照十七大“相互帮助、协力推进，共同呵护”的精神调整和完善我国有关环境保护的外交政策，把应对气候变化等国际环境问题作为调整我国能源结构和产业结构的机遇，以积极和务实的态度参与全球可持续发展进程。

四、“十二五”环境保护的目标和政策

鉴于“十二五”期间环境保护的这种特殊需要，“十二五”环境保护规划受到人们高度关注。目前，“十二五”环境保护规划还在制定之中，其主要精神已经初步明确。

“十二五”环境保护的总体思路是，以党的十七届五中全会精神为统领，深入贯彻落实科学发展观，加快转变经济发展方式，坚持以人为本和环保优先，全面体现生态文明建设和探索环保新道路的要求，统筹协调总量削减、质量改善与风险防范的关系，以解决影响可持续发展和损害群众健康的突出环境问题为重点，以环境保护优化经济发展，进一步保障改善民生。

“十二五”环境保护的主要目标是，到 2015 年，单位国内生产总值二氧化碳排放大幅下降，主要污染物排放总量显著减少，生态环境质量明显改善，环境保

护体系逐步完善。全国化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放总量比 2010 年分别削减一定比例，待全国人代会批准后实施。2011 年的减排目标与 2010 年相比，四种主要污染物的排放量均下降 1.5%。

关于“十二五”减排任务的分解，在确保全国总体控制目标的前提下，综合考虑各地环境质量状况、“十一五”减排进展、经济发展水平和削减能力以及各污染防治专项规划的要求，对东、中、西部地区实行区别对待。

国家已经确定将四种主要污染物纳入“十二五”约束性指标，即化学需氧量、二氧化硫、氨氮和氮氧化物。将拟订各省、自治区、直辖市以及各企业集团的总量控制目标责任书，分解落实具体减排任务和措施。加强减排指标、监测和考核“三大体系”建设，统筹环境统计、污染源普查及其动态更新数据，研究确定“十二五”污染减排基数，制定和完善四项减排指标的核查核算和考核办法。

“十二五”环境保护规划包含了一个完整的规划体系，包括“十二五”环保规划、主要污染物总量控制规划、重点流域水污染防治规划、核安全与放射性污染防治规划、能力建设规划等各专项规划。“十二五”环境保护规划力争 2011 年上半年完成规划报批。在规划内容上，将以解决影响可持续发展和损害群众健康的突出环境问题为重点，加大重金属、持久性有机污染物、土壤、放射性等污染防治工作力度。在规划指标上，要以约束性指标为核心，统筹考虑其他指标。⁴

有专家认为，“十二五”期间我国还将处于一个工业化、城市化和现代化推进时期，再加上经济发展方式转型可能较慢，经济总量继续加大，这都将增加资源环境的压力。此外，新的高位水平上的复合型污染也将给环境保护带来难题。在这些情况下，要想实现 2020 年主要污染物排放总量得到有效控制，环境安全得到有效保障的目标，难度还非常之大。为此，“十二五”期间应实施四大战略措施以解决我国的环境保护难题。

首先，要持续深入推进主要污染物减排，促进绿色发展，提高发展质量。要坚持源头预防和全过程综合推进，强化结构减排，细化工程减排，通过减排，促进经济发展方式的转型；要强化总量减排的“倒逼传导机制”，实现污染物排放量降低的同时，能够促进污染物产生量的降低，并且最终实现资源能源消耗量的降低；要抓好行业性的总量控制，包括等量置换、减量置换，包括一些行业性的结构调整，行业技术提升等。

其次，要坚持改善环境质量，切实保障民生，共享发展成果。环境保护不是

⁴ 2011 年全国环境保护工作会议召开，中国环境报，2011 年 1 月 14 日。

民生的奢侈品，应该是保障民生的应有之意。要以民生的观念，突出抓好水、气、土、生态四个要素的污染防治和环境改善，要把老百姓身边看得见、摸得着的灰霾问题、颗粒物超标等与老百姓息息相关的一些因素作为环境保护工作的重点。

三是要防范环境风险，保障安全发展，提高发展水平。核心就是要建立风险防范的制度政策体系，出台一些过程性的治污控制标准。同时要落实企业的主体责任，推行环境监测的社会化，并基于环境风险防范的视角重新调整饮用水源地或一些危险化学品的管理思路，把危害人体健康的持久性的东西作为环境保护工作的重点之一。

四是推行环境基本公共服务均等化，促进区域之间、城乡之间均衡发展、协调发展，努力实现环境公平、环境正义。“十二五”期间，要把环境监管与评估、安全饮用水、城市的污水处理和垃圾处理的集中服务作为推行环境基本公共服务的起步动作，并将环境保护基本公共服务均等化作为政府职责，纳入公共财政的领域，保障重点，理顺事权、财权，加大转移支付力度，建立配套体系。⁵

目前，“十二五”环境保护规划的主要政策正在研究制定之中，以下是 2011 年的环境保护的主要政策，这些政策在五年内都具有很大的延续性：⁶

（一）继续深化污染减排

把结构减排放在更加突出的位置。提高并严格执行造纸、纺织、皮革、化工等行业的主要污染物排放标准，严格执行产业政策和国家下达的落后产能关停计划。继续强化工程减排和管理减排。全面启动县县建设污水处理厂工程，开展农业源污染减排工程建设。继续加强燃煤电厂脱硫，切实加强电厂脱硝，严格控制机动车尾气排放。深入研究城镇污水处理厂脱氮、化工行业氨氮处理、钢铁烧结机脱硫、脱硫石膏综合利用、污水处理厂污泥和垃圾渗滤液处理处置等关键技术。切实加强环境监管，确保已建成污染治理设施有效稳定运行。

积极完善有利于减排的政策机制。研究出台非电行业脱硫、火电行业脱硝电价优惠政策，适度提高城镇污水处理收费和排污收费标准，建立企业和地区减排财政补贴激励机制。推进主要污染物排污权有偿使用和交易工作。出台鼓励农业源污染防治的经济政策，研究制定促进有机肥使用、秸秆和畜禽粪便等农村废弃物综合利用、有机农产品发展的财政扶持政策。在重点区域和城市开展机动车排

⁵ 吴舜泽，“十二五”期间我国环境保护将是一个‘负重爬坡’的阶段。在第二届中国经济前瞻论坛上的演讲，2010年12月18日，北京。

⁶ 周生贤，紧紧围绕主题主线新要求 努力开创环保工作新局面——在 2011 年全国环境保护工作会议上的讲话。

污费试点。

(二)以保护环境促进转变经济发展方式和改善民生

积极开展规划环评。督促各地各部门在编制“十二五”规划过程中依法开展规划环评。加快推进水电开发、开发区、工业园区等重点领域规划环评，加强对产业布局、结构和规模的统筹。及时向国务院报告五大区域战略环评成果，推进成果应用。推进西部大开发战略环评工作，出台西部地区环评管理指导意见。

深化建设项目环评。严格控制高耗能、高排放行业低水平重复建设，加快推进落后产能淘汰和兼并重组。对化工石化类项目，坚持规划环评先行，优化项目布局，明确环境风险防范措施和要求；对位于饮用水源地附近、江河两岸、人口密集地区等环境敏感地区的石化项目，要特别慎重审批。对钢铁行业建设项目，坚决落实国务院关于加快钢铁工业结构调整的精神，建立长效监管机制。对水电行业建设项目，坚持“生态优先、统筹考虑、适度开发、确保底线”的原则，以规划环评为龙头，严把水电建设环评关。

保持环境执法监管高压态势。深入开展整治违法排污企业保障群众身体健康环保专项行动，对重金属、危险废物处置污染企业违法行为予以坚决整治。加大重点区域、典型案件挂牌督办、责任追究和后督察力度。深入推进工程建设领域突出问题专项治理工作，集中开展“两整治”(未批先建、未验投产)行动。深化农村和生态环境监察工作。

健全环境风险防范与应急管理工作机制。加强风险管理，集中开展沿江沿河沿湖化工企业综合整治，全力遏制化工行业环境事件高发势头。突出环境应急预案建设和管理，妥善处置各类突发环境事件。

全面实施重金属污染防治规划。把任务分解落实到各有关省(区、市)和部门，下大力气整治重点防控地区、重点防控行业重金属排放企业的环境违法问题。抓紧出台《重金属污染综合防治规划实施情况考核办法》，建立责任追究机制。推进重金属污染责任保险试点和重金属污染自动监控的适用性检测工作。

继续推进化学品环境管理。开展持久性有机污染物和汞污染防治，推动危险化学品环境管理立法，完善危险废物规范化管理指标体系，建立和完善废弃电器电子产品拆解处理信息系统。

(三)进一步加强重点流域区域海域污染防治

加大水污染防治工作力度。全面落实《全国城市饮用水水源地环境保护规划》，开展地级以上城市饮用水水源地评估工作，建立重点湖库流域生态安全评

估的技术和管理体系，启动地下水污染防治工程示范。坚持陆海统筹、河海兼顾，系统防控对海洋环境的污染损害和生态破坏。

推进大气污染防治工作。以京津冀、长三角和珠三角区域为重点，加快推进区域联防联控新机制。加强城市空气质量达标和分级管理工作，推进颗粒物、挥发性有机物污染防治，严格控制机动车尾气污染。

加强工业污染防治和城市环境管理。推进重点企业清洁生产和重点行业污染防治，完善上市公司环保核查制度，深化国家环保模范城市创建工作。

(四)强化核与辐射安全监管

推进核安全经验反馈体系建设，始终将运行核设施安全监管作为重中之重，强化对新建、扩建核电站、研究堆及核燃料循环设施、核安全设备的安全审查和监管，加强对核材料、放射性物品运输的安全管理，加强对放射源尤其是高危流动放射源的监管。推动老旧核设施退役和早期核活动遗留放射性污染治理，开展民用辐照装置退役和废源回收工作，推进放射性废物的处理处置，促进铀矿冶和伴生放射性矿环境保护。

(五)大力推进农村环境保护和自然生态保护

深化“以奖促治”政策举措。扎实开展农村环境连片整治，开展环境成效评估。严格控制农业面源污染，加大工矿企业污染治理力度，防止污染向农村转移。推进农村环境综合整治目标责任制试点工作。做好全国重点地区土壤污染加密调查各项准备。

进一步加强生态保护。做好《中国生物多样性保护战略与行动计划》(2011~2030年)任务分解工作，开展生物多样性保护、恢复和减贫示范。落实国务院办公厅《关于做好自然保护区管理有关工作的通知》，强化涉及自然保护区的开发建设活动监管。启动《全国生态环境十年变化(2000~2010)遥感调查与评估》。

(六)扎实做好政策法制、科技、宣传教育和国际合作工作

推进环保立法进程。抓紧《环境保护法》修订草案的起草论证，继续推动自然遗产保护法的立法工作。推动大气污染防治法、土壤环境保护法、环境监测管理条例、畜禽养殖污染防治条例、放射性废物安全管理条例等法律法规的制订和修订。

完善环境经济政策。继续修订“高污染、高环境风险”产品名录，深化“绿色信贷”、“绿色证券”，推进环境污染责任保险，开展健全污染者付费制度、开征环境税的研究。

引导环境科技创新。全力以赴抓好水专项科技攻关，推动大气、土壤和环境基准方面的专项研究，争取“环境基准和风险评估国家重点实验室”立项建设，进一步严格污染物排放等环境标准，积极推进环保产业发展，组织完成好全国重点地区环境与健康专项调查。

做好环境宣传教育工作。紧紧围绕中心工作，大力宣传探索环保新道路、提高生态文明水平的举措和成效，努力在引导社会舆论上迈出新步伐，在动员公众参与上取得新进展。

继续推进多边、双边及区域国际合作，做好环境公约谈判和国内履约工作，稳步推进核安全国际合作。

(七)继续加强环境监测、监察、应急、信息等基础能力建设

能力建设是“十二五”规划和建设的重点之一。要切实加强中央本级能力建设，着重加强民族地区、中西部地区、欠发达地区基层环保部门能力建设。基层环保监测执法业务用房项目首次纳入国家基本建设管理范畴，要科学规划、精心组织、确保成效。

推进环境监测站标准化建设。探索建立国家和地方的环境质量信息发布平台，考核“环境监测质量管理三年行动计划”执行情况。做好温室气体、臭氧、灰霾等试点监测，探索开展生物多样性监测。抓紧推动环境卫星后续星计划以及遥感监测工作。加强环境监察执法标准化建设，提升各级环境监察机构达标率。开展市、县级环境应急能力标准化示范建设，建立区域应急物资信息库，提高应急响应能力。加快建设“数字环保”工程，继续谋划推进重点信息项目，扩大网络覆盖范围，增强环境信息资源综合开发与利用能力。

编者说明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告就是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。