

“十三五”时期中国的环境保护形势与政策方向

俞海 张永亮 任勇 周国梅 陈刚 王勇

摘要 “十三五”期间，随着中国经济发展进入新常态，环境保护也迎来了重要战略机遇期。然而，中国目前的环境形势依然严峻，如何加快补齐全面建成小康社会的生态环境短板成为中国政府面临的重大挑战。作者从大气环境、水环境、土壤环境和生态系统四方面系统地分析了中国的环境现状，并结合经济社会发展及环境治理体系与能力对“十三五”期间中国的环境保护形势进行研判。在此基础上，作者提出了用“绿色化”引领“十三五”国民经济和社会发展规划、深化环境保护基础制度改革、大幅提升环境治理能力和建立区域环境协同治理和多污染物协同控制机制、实施重大“绿色化”行动和创新“绿色化”政策工具等政策方向，为“十三五”期间环境保护政策的制定提供参考。

关键词 “十三五” 环境保护 形势 政策方向

[中图分类号] X22 [文献标识码] A [文章编号] 2095-851X (2015) 04-0075-12

【基金项目】中国环境与发展国际合作委员会（国合会）项目“‘十三五’规划环境与发展基本思路与政策建议”。

【作者简介】俞海（1974-），环境保护部环境与经济政策研究中心战略部主任、研究员，邮政编码：100029；张永亮（1984-），环境保护部环境与经济政策研究中心助理研究员，为本文通讯作者，邮政编码：100029；任勇（1965-），中国环境与发展国际合作委员会助理秘书长、首席顾问支持专家组组长、研究员，邮政编码：100035；周国梅（1967-），环境保护部中国-东盟环境保护合作中心副主任、研究员，邮政编码：100035；陈刚（1979-），环境保护部中国-东盟环境保护合作中心政策处副处长、副研究员，邮政编码：100035；王勇（1989-），环境保护部环境与经济政策研究中心助理研究员，邮政编码：100029。

致谢：感谢项目专家组成员的宝贵意见，感谢环境保护部中国-东盟环境保护合作中心彭宁、环境保护部环境与经济政策研究中心张燕提供技术支持，感谢审稿专家匿名评审，但文责自负。

一、引言

“十三五”时期是中国全面建成小康社会、实现“两个一百年”奋斗目标第一个百年奋斗目标的决胜阶段（中共中央，2015）。总体上，“十三五”将是发展转型的重要窗口机遇期，中国肩负着重大的历史任务，需要保持经济持续增长，全面建成小康社会，解决社会深层次矛盾，改善生态环境质量，跨越“中等收入陷阱”。“十三五”也是全面深化改革在重要领域和关键环节取得决定性成果的关键时期（周宏春，2015）。特别在环境领域，随着《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》将生态环境质量总体改善明确为全面建成小康社会总体目标的关键内容，提出了绿色发展的总体方向，环境保护也迎来了重大转型和改善机遇（王金南等，2015）。在这一时期，中国不仅需要满足公众对良好环境质量的需求，还要以更加有限的环境承载力支撑更高、更大的经济发展（夏光，2015）。把握好这个时期，中国将有望加快补齐生态环境这块全面建成小康社会的突出短板，奠定未来15年~30年可持续发展以及实现“中国梦”的坚实基础；如果错失这个机遇期，则可能失去转型与改革的主动权，付出更多的发展成本特别是生态环境代价，在世界格局中的地位也将受到很大影响。

抓住“十三五”机遇期，加快推进生态环境质量的总体改善，是中国政府当前面临的一个重大而紧迫的课题。作者系统分析了当前的生态环境状况，对未来环境保护面临的形势进行了研判。在此基础上，提出了中国“十三五”环境保护的政策方向和基本思路，以期为中国政府寻求“十三五”绿色发展和环境保护的解决之道提供参考。

二、中国的生态环境现状分析

根据2014年的监测和统计数据，《国家“十二五”环境保护规划》确定的7项约束性指标中，除了氮氧化物排放总量控制指标之外，其他指标都已经于2014年提前完成。然而，中国当前的环境形势依然严峻，主要污染物和二氧化碳排放量都居世界第一，仍处于排放高平台期，环境质量总体上处于历史上最差的时期，对地下水、土壤和公众健康的影响还在上升，生态系统功能依然十分脆弱（王金南等，2015）。

从大气环境质量上看，2013年新空气质量标准（GB 3095-2012）实施以后，全国的空气质量评价数据出现大幅度下滑，2011年地级及以上城市空气质量达到国家标准的比例为89%，2012年为40.9%（按新标准估算），2013年仅为4.1%（74个新标准第一阶段监测实施城市中仅海口、舟山和拉萨3个城市达标）。2013年《大气

《污染防治行动计划》实施以来，大气环境质量改善取得一定成效，主要污染物浓度有所下降。2014年，74个新标准第一阶段监测实施城市和87个第二阶段新增城市中有16个城市达标，达标率提高到9.9%（图1）。^①然而，中国的大气复合型污染特征仍然突出，二氧化硫、氮氧化物与挥发性有机物等污染物复合叠加，颗粒物污染严重，重污染天气高发势头仍未得到有效遏制。根据《大气污染防治行动计划》和《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》，到2017年全国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度应比2012年下降10%以上，到2020年地级及以上城市空气质量达到国家标准的比例应达到60%（国务院，2013；中共中央、国务院，2014），但目前的大气环境质量状况距离这些目标仍有很大差距。

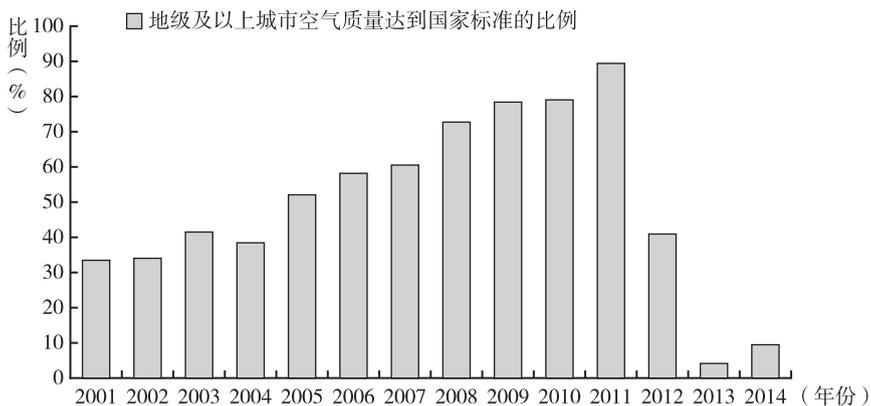


图1 2001年~2014年中国大气环境质量变化趋势

数据来源：环境保护部，《中国环境状况公报》（2001年~2014年）。^②

从水环境质量上看，按照水环境质量标准（GB 3838-2002）评价，中国地表水优于Ⅲ类水质的比例（七大重点流域监测断面水质达到或优于Ⅲ类的比例）在波动起伏中逐步提升，由2001年的29.5%提高到2013年的63.1%，随后又下降至2014年的56.5%（图2）。地表水总体为轻度污染，水质保持稳定。然而，目前的水环境状况正呈现出从传统污染物（化学需氧量、氨氮、总氮、总磷）向传统和新型有毒有害污染物（持久性有机污染物、藻毒素等）转变的复合污染特征，水环境污染形势仍然严峻。根据《水污染防治行动计划》，到2020年，地表水优于Ⅲ类水质的比

① 数据来源：环境保护部，《中国环境状况公报》（2012年~2014年）。

② 注：2001年~2011年的大气环境质量按照空气质量标准（GB 3095-1996）评价，2012年后的大气环境质量按照新空气质量标准（GB3095-2012）评价。2012年数据根据新标准估算，2013年的评价城市仅包括开展PM_{2.5}监测的74个重点城市，2014年的评价城市包括新标准第一阶段实施监测的74个城市和第二阶段实施监测的87个新增城市。

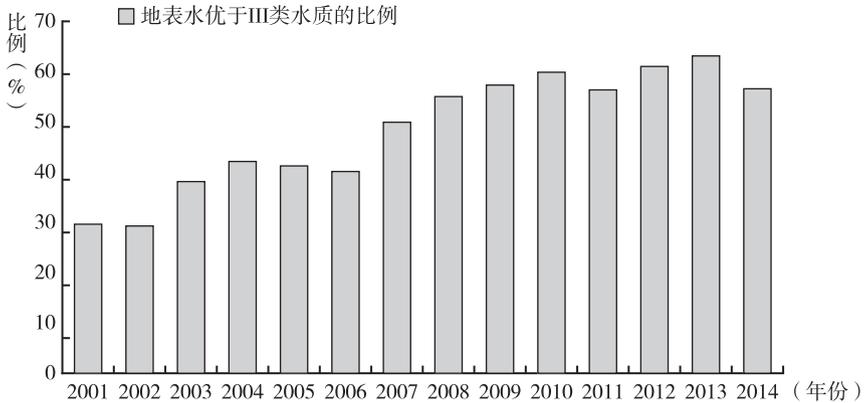


图2 2001年~2014年中国水环境质量变化趋势

数据来源：环境保护部，《中国环境状况公报》（2001年~2014年）。

例总体应达到70%以上，目前还存在13.5个百分点的差距（国务院，2015）。如果对现行水环境质量标准进行修订，地表水环境的评价质量可能会更差，与既定目标的差距将会更大。除地表水环境之外，中国还面临着地下水环境质量恶化、饮用水源地保护等水环境质量风险和 challenge。

从土壤环境质量上看，全国总体状况不容乐观，部分地区土壤污染较严重，耕地土壤环境质量堪忧，工矿业废弃地土壤环境问题突出。全国土壤污染状况调查的初步结果表明，土壤总的点位超标率为16.1%，其中轻微、重度污染点位比例分别为11.2%、1.1%；从污染分布情况看，南方土壤污染重于北方，长江三角洲、珠江三角洲、东北老工业基地等部分区域土壤污染问题较为突出，西南、中南地区土壤重金属超标范围较大；土壤污染成为威胁食品安全的重要因素（环境保护部、国土资源部，2014）。

从生态系统质量上看，虽然总体保持稳定，但仍存在部分生态系统功能退化、生态赤字不断加重等问题。2000年到2010年期间，全国森林、湿地、城镇生态系统面积增加，灌丛、草地、农田生态系统面积减少。从空间上看，东部地区生态系统类型变化大，中西部变化较小，农田转化为城镇面积最大，占变化面积的21%。全国森林覆盖率在增加，但是森林生态系统质量低，趋于简单化，部分生态系统功能退化；水土流失和荒漠化有所好转，但形势依然严峻；自然保护区面积逐年增加，生物多样性保护力度不断加强，但也面临着物种栖息地丧失、生境破碎化，生物多样性丧失和流失严重，物种濒危程度加剧，遗传资源不断丧失和流失，外来入侵物种危害严重等问题（环境保护部，2015）。

三、“十三五”面临的环境保护形势

(一) 经济发展与环境保护

长期以来，中国的经济发展消耗了大量的水资源、土地资源、能源和其他资源，并且利用效率不高。“十三五”期间需要加快推动经济的绿色转型，而经济绿色转型的关键在于促进经济增长和资源利用的脱钩。从2000年以来二氧化硫、化学需氧量、氨氮排放、能源消费和实际GDP增长的关系可以看出，“十一五”以来尤其是在2007年之后，各主要污染物排放与实际GDP增长呈现出了脱钩趋势（图3）。对能源消费而言，2005年之前能源消费的增长速度快于GDP增长速度，能源消费与GDP增长呈现“挂钩”趋势，直到2007年之后，脱钩关系才开始显现。整体来看，污染物排放、能源消费与经济增长的脱钩趋势开始逐步出现，但趋势较为缓慢，污染物排放仍处于高位。

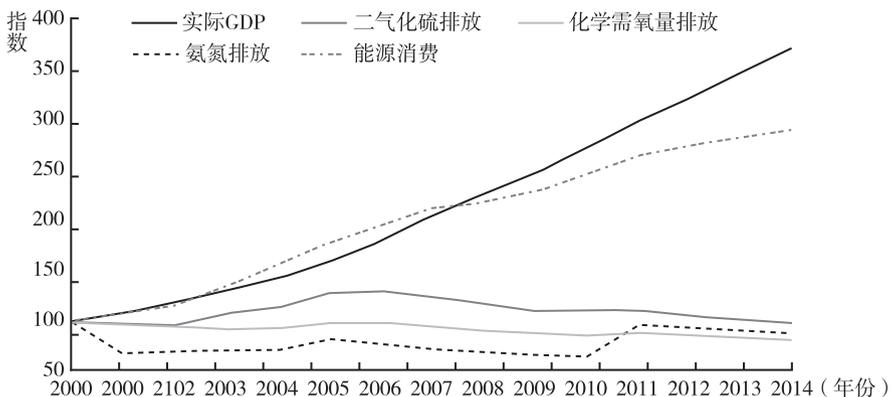


图3 中国经济发展与污染物排放和能源消费的脱钩趋势

数据来源：国家统计局，《国民经济和社会发展统计公报》（2000年~2014年）；环境保护部，《中国环境状况公报》（2000年~2014年）。^①

“十三五”期间经济增速放缓的趋势客观上有利于加速资源环境与经济增长的脱钩趋势，缓解污染物排放带来的环境保护压力。随着重化工业快速发展势头减弱，粗钢、水泥及主要有色金属产品产量预期将达到峰值，资源消耗将进入涨幅“收窄期”，主要污染物的排放将高位趋缓。然而，预测表明，“十三五”期间主要污染物排放量仍将远远高于环境容量，环境承载力仍处于严重超载期（蒋洪强等，2015）。

^① 注：2000年=100。

以大气污染物为例,按照环境空气质量二级标准(GB 3095-2012)测算的全国二氧化硫和氮氧化物的最大允许排放量(即全国333个地级行政单元 $PM_{2.5}$ 年均浓度全部达标情景下的大气环境容量)分别为1363万吨和1258万吨。而2014年这两项污染物的排放总量分别超过环境容量的45%和65%(王金南等,2015)。可以预见的是,即使“十三五”期间主要污染物排放的叠加总量达到峰值并迅速下降(陈健鹏等,2015),经济增长带来的环境保护压力仍然很大。

此外,化工产业结构和布局不合理带来的环境风险隐患将在“十三五”期间进一步凸显。2010年全国重点行业企业环境风险及化学品检查工作结果显示,在抽查的危险化学品企业中,12%的企业距离饮用水水源保护区、重要生态功能区等环境敏感区域不足1公里,10%的企业距离人口集中居住区不足1公里(李维,2014),严重威胁着公众健康与环境安全。

(二) 社会发展与环境保护

随着国家将“生态环境质量总体改善”的目标纳入“十三五”规划之中,全社会将更加关注环境保护、重视生态环境质量。这不仅有利于国家推动环境保护,更有利于社会的和谐稳定、包容发展。同时,随着环境意识的提高,社会公众将逐渐成为保护环境的重要力量。公众参与环境保护的热情和能力的提升,既有利于推动环境保护事业的发展,也将加大对环保工作成效的监督力度。

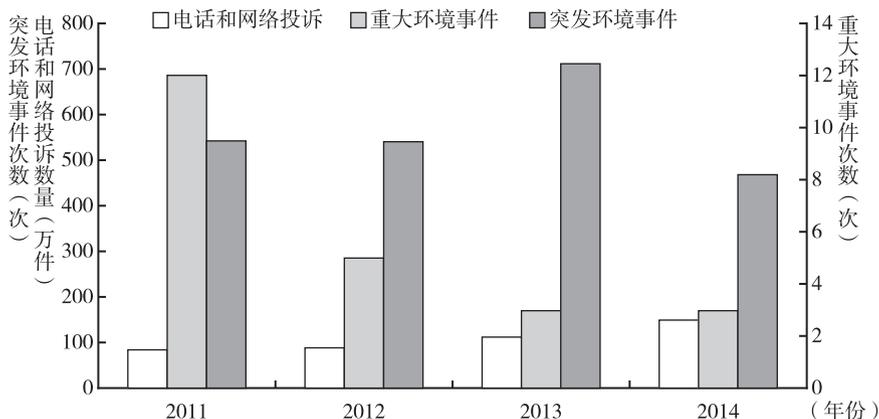


图4 2011年~2014年中国环境投诉和环境事件变化趋势

数据来源:环境保护部,《全国环境统计公报》(2011年~2014年)。

然而,必须注意到的是,人口、贫困、健康风险等社会问题与环境问题相互交织,将带来一定的社会风险。统计显示,1995年~2010年间中国共发生突发性水污染、大气污染、固废污染、噪声污染及振动危害以及其它类型突发性环境事件

(环境事故) 21985 起。^① 2011 年以来, 环保部直接接报处置的环境事件共 2267 起, 重大事件 23 起, 环境事件仍然处于多发期。公众对于环境污染问题的电话和网络投诉不断上升, 由 2011 年的 85.3 万件增加到 2014 年的 151.2 万件 (图 4)。^② “十三五”期间, 社会发展与环境保护的矛盾将更加突出, 环境污染造成的健康损害和风险问题进一步显现, 健康影响风险越来越引起公众高度关注, 社会舆论与公众诉求对环境保护影响深远, 处理不当可能激化矛盾, 引发社会风险, 导致一系列社会问题。

(三) 环境治理体系与能力

近年来, 中国政府实施了《大气污染防治行动计划》和《水污染防治行动计划》, 新修订的《环境保护法》也开始显现其作为一部“严法”的权威性, 环境保护正以前所未有的力度加快推进。然而, 与严峻的环境保护形势和挑战相比, 当前的环境治理体系与能力依然存在巨大缺口。主要体现在以下四个方面。

第一, 环境与发展综合决策体制机制不健全。国家层面缺乏专门协调环境与发展综合决策机制, 生态保护红线、规划环境影响评价、环境功能区划、城市环境总体规划等新的手段尚未建立起来或未真正发挥作用。地方政府履行环境与发展综合决策责任未落实, 且动力不足。

第二, 部门职责分散交叉, 难以落实统一监督管理。生态环保职责分散在 10 多个部门, 有 9 个相关部门直接或间接从事环境监测工作, 造成“数”出多门。由于历史原因, 自然资源的生态保护监管独立性缺失, 导致自然资源管理部门“重资源开发、轻环境保护”倾向严重。

第三, 中央和地方事权财权不匹配, 环境保护投入不足。相关法律对生态环保职责范围只有原则性规定, 未形成分类分级的事权明细目录, 缺乏可操作性。事权划分不明确, 导致中央与地方的财政在一些环保领域投入缺位。地方政府在事权大、财权小的情况下, 可能选择性开展环境保护, 一些环保职责难以落实。虽然我国的环境污染治理投资总额由 2001 年的 1106.6 亿元提高到 2014 年的 9575.5 亿元, 但环境污染治理投资占 GDP 比例并未明显提高, 仅由 2001 年的 1.15% 增加到 2014 年的 1.51%。^③ 而在同期, 美国、德国和法国等发达国家环境污染治理投资占 GDP 的比例都在 3% 以上, 分别为 3%、4.3% 和 5.3%。^④

第四, 治理能力与目标任务不匹配。环保部门缺乏统一规划、标准、监测、考核问责的权威和手段, 生态环境监管职责分散于多个部门, 统一监管职责难以到位。现

① 数据来源: 环境保护部, 《全国环境统计公报》(1995 年~2010 年)。

② 数据来源: 环境保护部, 《全国环境统计公报》(2011 年~2014 年)。

③ 数据来源: 环境保护部, 《全国环境统计公报》(2001 年~2014 年)。

④ 数据来源: 经济发展与合作组织 (OECD) 数据库, <http://stats.oecd.org>。按照 2014 年汇率换算。

行法律法规对环保部门执法授权仍有不足,无法进行独立执法。据统计,目前每万平方千米的环保执法人员仅为63.2人,“小马拉大车”现象普遍(陈昌智,2015)。政府、企事业单位、社会组织、公众多元共治体系尚不健全,各个治理主体发挥的作用不平衡,重行政手段、轻市场机制。土壤环境保护、核安全、环境监测、危险化学品环境管理等领域尚存立法空白,排污许可、机动车污染防治等方面的环境管理制度尚不健全,未能发挥应有的作用。

四、“十三五”环境保护政策方向

在经济新常态背景下,中国正面临着由环境污染临界状态走向环境质量总体改善转折点的重要窗口机遇。中国政府应当抓住“十三五”这一窗口机遇期,加快推动经济社会绿色转型和环境质量改善的进程。

第一,要坚持“绿色定力”,用“绿色化”引领“十三五”国民经济社会发展规划。在当前经济下行压力下,各级政府的决策者要有“绿色定力”,在经济增速换挡过程中不但不能放松绿色化的要求,反而要更加坚定、长期地将绿色化目标作为推动经济社会转型的驱动力。要将对环境要素的考虑贯穿于“十三五”规划的经济社会发展领域,构建经济、社会和环境并行的政策体系,实现经济、社会与环境政策体系的有效衔接(张永亮等,2015);在规划中明确产业发展、城镇化、科技创新、民生改善、社会治理和文化建设等领域“绿色化”的具体衡量指标和必要的约束性目标,促使相关部门制定实施相应行动计划以实现目标;在改革主要污染物总量控制约束性指标的基础上,将大气和水污染防治行动计划及土壤领域确定的环境质量目标转化为“十三五”规划的环境保护约束性指标,用环境质量指标为龙头带动和部署环境保护行动。约束性指标设置要针对不同区域,体现出差异化,增强可行性。

第二,深化环境保护的基础制度改革。完善环境保护的预防体系,通过划定生态红线、严格环境准入、实施战略环评和重大项目(政策)社会风险评估、完善环境标准以及资源能源总量与强度双控制度等措施,推动空间布局 and 产业结构优化。改革环境保护的管理制度,包括完善覆盖所有固定污染源的企业排放许可证制度,建立符合生态文明建设要求的环境保护目标体系、统计体系和评价考核制度,改革环境影响评价制度,建立环境健康风险评估、监测和防控制度体系,建立地方领导干部自然资源资产离任审计制度,探索企业生态环境损害赔偿制度等,形成有效衔接、运行顺畅、简便高效的环境保护管理制度体系。

第三,大幅提升环境治理能力。在当前生态文明体制改革框架下,要着力强化生态环境保护法律法规和制度政策的落实与执行,全面提升环境治理能力。强化中央层面生态环境保护的统筹,增强中央各部门之间的协调,制定一致的行动计划,推动政

策在地方层面落地；加强对地方政府环保履职的监管，特别注重将地方政府及其相关部门履行环境保护法律法规职责作为监管的重要对象；加强地方监管执法能力，建立生态环境保护法规政策决策和执行过程的数据监测、搜集和汇报反馈机制，对法规政策的实施进行监督；更多地运用司法手段解决环境纠纷，全面实施行政执法与刑事司法联动，探索建立独立的环境刑事调查队伍，增加环境法庭数量；开展提升全民环境法律意识的教育和行动，引导社会组织监督和推动环境保护执法；减少各级政府对自然资源的直接配置和不合理干预，善于运用绿色金融、资源有偿使用和第三方治理等市场机制和手段，充分发挥市场手段的激励作用，以较低的成本、更高的效率保护生态环境。

第四，建立区域环境协同治理和多污染物协同控制机制。区域性污染是当前环境问题的一个重要特征，同一区域内环境污染存在着显著的“联动效应”和相互输送关系。因此，要建立污染防治区域联动机制，实行统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法，提高环境治理的整体性和有效性。构建和完善区域生态补偿机制，对生态资源输出方及生态治理牺牲方进行合理补偿，确保区域内生态治理动力的持续性。针对挥发性有机物、臭氧等新型污染物和传统污染物排放造成的复合污染问题，一方面，需要扩大污染物总量控制范围，逐渐将这些新型污染物列入约束性指标，同时加强这些污染物排放的源头防控，包括严控机动车尾气超标排放、加强化工等行业的污染治理等；另一方面，需要加大对新型污染物的监测力度，及时披露相关信息，积极防范新型污染物风险。

第五，创新“绿色化”政策工具。创新绿色城市发展政策，在新型城镇化进程中提高绿色建筑标准，制定针对绿色基础设施建设的财政激励措施，实施鼓励房地产开发商建设绿色建筑和消费者购买绿色住宅的融资与信贷政策；全面实施绿色采购政策，发挥政府和国有企业绿色采购对绿色产品消费和绿色产业发展的拉动作用，在“十三五”规划中设定绿色采购的指标和目标，并制定相应的财政激励措施；加快金融体系绿色化进程，通过绿色金融政策和监管措施，以及绿色债券等新资产类别和金融市场的建立，引导金融机构加强对环境保护的融资和对其他领域的绿色投资，减少对环境造成损害的相关投资。引导投资生态资本，增加绿色财富。建议中国在2016年担任G20峰会主席国期间提出绿色金融合作倡议；建立有利于环境保护的绿色税收体系，针对主要污染物排放征收环境税，基于自然资源价值对煤炭利用增税，进一步增加燃油税，征收城市拥堵税。

第六，实施“十三五”重大绿色化行动。在严格执行新环境保护法，全面落实大气、水和土壤污染防治行动计划的基础上，进一步推动实施一系列重大绿色化行动。研究制定到2030年的生态环境保护中长期战略，超前分析研判我国未来环境形势与问题，构建中长期的生态环境保护制度和政策框架，提高生态环境保护管理的系统化、科学化和专业化水平，实现科学决策、系统治污、精细管理和精准发力；实施

“智慧环保”重大工程，利用大数据、互联网、物联网、3S（遥感技术、地理信息系统和全球定位系统）和云计算等智能技术建立全国性的环境大数据网络。用大数据创新环境管理，建设智能化环境监管平台，形成“天地一体化”的环境监测与预警信息系统；制定实施国家生态创新行动计划，借鉴欧盟的经验做法，在创新驱动发展战略下制定实施以产业和企业为主体，以环境保护技术创新为核心，对产业和企业进行生态化改造的生态创新行动计划；将生态文明建设理念纳入海外投资、贸易以及南南合作进程中。吸取欧美的教训，避免将污染产业向全球转移，推动建立绿色供应链体系。通过亚洲基础设施投资银行、金砖银行等金融机构，推动实施一系列绿色金融、投资和贸易措施。

五、结语

“十三五”时期是环境保护重要的战略机遇期。总的来说，中国当前的大气、水、土壤环境质量状况距离总体改善的目标仍有很大差距，生态系统功能依然十分脆弱。“十三五”期间，中国的主要污染物排放总量仍将处于高位，环境承载力仍将处于严重超载期，经济增长带来的环境保护压力仍然很大，化工产业结构和布局不合理带来的风险隐患严重威胁公众健康与环境安全。随着环境意识的提高，社会公众将逐渐成为保护环境的重要力量，但人口、贫困、健康风险等社会问题与环境问题相互交织带来的社会风险也不容忽视。严峻的环境保护形势下，环境与发展的综合决策机制不健全、部门职责分散交叉导致统一监督管理难以落实、中央和地方事权财权不匹配且环境保护投入不足、部门和地方治理能力与目标任务不匹配等问题日益凸显，这表明中国的环境治理体系尚不健全、环境保护能力仍然不足。

要加快补齐生态环境这块全面建成小康社会的突出短板，中国需要明确“十三五”期间的政策方向。各级政府要坚持“绿色定力”，将环境保护融入到“十三五”规划的制定和实施过程中。环境保护部门需要深化相关基础制度改革，建立顺畅和高效的环境保护管理制度体系，大幅提升环境治理能力，建立区域环境协同治理和多污染物协同控制机制。发展改革、环境保护、财税和金融部门需要建立统一协调的政策协商机制，共同创新“绿色化”的政策工具，形成政策合力。此外，相关部门还需要在“十三五”期间制定实施一系列重大“绿色化”工程和行动，促成上述政策的落地实施。

参考文献

陈昌智（2015）：《关于检查〈中华人民共和国水污染防治法〉实施情况的报告》，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-08/29/content_1945074.htm，8月27日。

陈健鹏、高世楫、李佐军（2015）：《我国主要污染物排放进入转折期预判峰值在“十三五”》，

http://news.gmw.cn/2015-01/28/content_14661374.htm, 1月28日。

国务院 (2013): 《大气污染防治行动计划》, http://www.gov.cn/zwqk/2013-09/12/content_2486773.htm, 9月12日。

国务院 (2015): 《水污染防治行动计划》, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/16/content_9613.htm, 4月16日。

环境保护部 (2015): 《2014年中国环境状况公报》, http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201506/t20150604_302942.htm, 6月4日。

环境保护部、国土资源部 (2014): 《全国土壤污染状况调查公报》, <http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201404/P020140417573876167417.pdf>, 4月17日。

蒋洪强、张伟、于森、程曦、王金南 (2015): 《经济新常态下的“十三五”环境压力预测》, 《中国环境管理》第3期, 第47~51页。

李维 (2014): 新型城镇化要坚守环境底线, http://www.cenews.com.cn/xwx2013/zrst/201408/t20140825_779725.html, 8月25日。

王金南、蒋洪强、刘年磊 (2015): 《关于国家环境保护“十三五”规划的战略思考》, 《中国环境管理》第2期, 第1~7页。

夏光 (2015): 《“十三五”环境保护的总体布局》, 《环境与可持续发展》第2期, 第1页。

中共中央 (2015): 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》, http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676.htm, 11月3日。

中共中央、国务院 (2014): 《国家新型城镇化规划 (2014-2020年)》, http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm, 3月16日。

周宏春 (2015): 《“十三五”时期的中国经济与环境保护》, 《绿叶》第11期, 第6~16页。

张永亮、俞海、王勇、张燕 (2015): 《可持续发展与生态文明, 亦此亦彼?》, 《环境经济》第ZA期, 第24~25页。

Trends and Policy Directions for Environmental Protection in China for the 13th Five-Year Period

YU Hai¹, ZHANG Yong-liang¹, REN Yong²,
ZHOU Guo-mei³, CHEN Gang³, WANG Yong¹

- (1. Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100029, China;
2. China Council for International Cooperation on Environment and Development, Beijing 100035, China;
3. China-ASEAN Environmental Cooperation Center, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100035, China)

Abstract: During the 13th Five-Year period, with China's economic development entering into the “new normal” stage, an important strategic opportunity has emerged with regard to environment protection. However, China's environmental situation remains critical,

there is a big challenge for China to overcome the short plate of ecological environment on realizing the well-off society. The authors analyzed current environmental status and environmental protection situation of 13th Five-Year period, the analysis shows that: First, there is a big gap between current air, water and soil quality and the target of overall improvement; second, the total pollution emissions amount will remain high and the environmental carrying capacity is still overburdened; third, with the increasing of environmental awareness, the public has become a major force for environmental protection, but the social problems intertwine with environmental problems which results in inconvenient social risks; fourth, there still remain large gaps and challenges for the environmental governance system and for China's capacity to meet the requirements of environmental protection trend and practice, problems such as comprehensive environmental and development decision-making mechanisms and systems are incomplete, the fragmentation and overlap of functions among various departments, the mismatch between central and local governments in terms of responsibilities and fiscal resources, and the mismatch between governance capacity and objectives and tasks hind the realization of environmental targets. Based on the analysis, the authors proposed policy recommendations as the references for the environmental protection policy-making in the 13th Five-Year period, such as Chinese government needs to make policy options such as use "greenization" to guide the development of the 13th Five-Year Plan, deepen reform the fundamental environmental management systems, significantly improve environmental governance capacity, establish regional environmental co-governance and multi-pollutants co-control mechanisms, implement key "greenization" actions, and innovate "greenization" policy instruments.

Key Words: 13th Five-Year; environmental protection; trends; policy directions

责任编辑: 庄立