



中欧环境项目成果和展望 (2018-2021)

中欧环境合作项目
二〇二一年六月

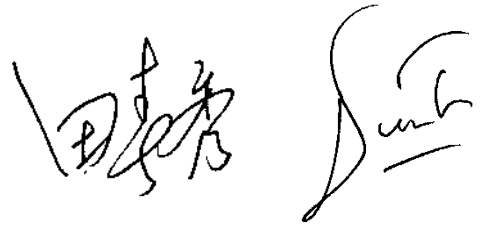
**EU-China Cooperation on Environment
and Green Economy Project**



Funded by the
European Union

致谢

三年来，本项目有幸为中欧环境合作这一具有世界意义的议题贡献绵薄之力。值结项之际，特此感谢生态环境部、欧盟环境总司、欧盟驻华代表团、生态环境部对外合作与交流中心等机构在项目执行过程中给予的支持和指导。感谢多位参与项目的中欧专家三年来对项目做出的贡献。



中欧环境合作项目

2021年6月

目录

摘要	3
一、概况	7
二、成果及影响	8
(一) 支持排污许可制度建设, 助力改善环境质量	8
(二) 开展综合环境政策研究, 支持经济绿色发展转型	13
(三) 积极开展生物多样性对话, 支持 COP15 筹备工作	17
(四) 学习欧盟应对塑料污染经验, 支持塑料包装污染管理	20
(五) 推动全球环境治理, 共建生态文明	23
三、中欧环境合作展望	30
(一) 促进发展方式绿色转型, 实现疫情后绿色经济复苏	30
(二) 开展减污降碳生态环境协同治理政策和制度研究	31
(三) 协同加强全球生物多样性保护	32
(四) 减少毁林, 促进绿色可持续供应链的建立	33
(五) 加强海洋环境保护, 减少海洋微塑料污染	33

摘要

为了加强中国与欧盟在生态环境和绿色发展领域的交流合作，提高环境问题在政府决策中的影响力，促进中欧环境治理共同发展，在中国生态环境部和欧盟的大力支持下，生态环境部环境与经济政策研究中心（简称政研中心）、欧洲环保协会和德国 GOPA 咨询公司于 2018 年 1 月联合启动了“中欧环境与绿色经济合作项目”（简称中欧环境项目）。项目旨在支持中国和欧盟在环境领域的政策对话，增强中欧在全球环境事务和重点领域的合作，为中欧环境政策制定者和专家提供一个交流平台，助力双方更好地应对在环境治理、生物多样性保护、气候变化、绿色转型和绿色经济复苏等重要领域面临的共同挑战。

中欧环境项目有幸见证和参与了中国生态环境质量改善成效最大、生态保护事业发展最好的时期。项目紧跟中欧环境政策热点，开展了一系列围绕环境保护和绿色经济发展的交流活动，促进了中欧双方相互了解和经验分享，为中欧共同应对全球环境问题和实现可持续发展目标贡献了力量。

在 2018 年 1 月至 2021 年 6 月合作期间，项目主要在以下重点领域开展了政策研究、研讨会、培训和出访等形式多样的活动。

- **中欧生物多样性对话和 COP15 筹备**：项目与中方合作伙伴共同举办了四次对话研讨会和两次专题讨论会，支持了联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15）的筹备工作，并为在 COP15 上就 2020 年后全球生物多样性框架磋商撰写了六篇短报告。
- **排污许可制度**：项目通过举办培训研讨会、组织赴欧政策出访、就排污许可管理条例草案征求公众意见和深入开展比较研究等形式，支持了《排污许可管理条例》的起草。条例已于 2021 年 1 月出台，是中国构建排污许可管理制度的重要基石。
- **综合环境和绿色经济政策**：项目开展了中欧综合环境和绿色经济政策深入研究，组织相关人员赴欧洲开展综合环境政策交流访问，并召开了多次中欧专家讨论。项目重点关注行政、市场和社会不同类型环境政策工具的综合运用，同时考虑将环境政策目标融入更广泛的经济政策、规划和立法。研究成果为中国“十四五”相关综合环境政策的制定提供了支持和借鉴。
- **环境立法**：项目积极分享欧盟在流域治理方面的经验，支持中国首部有关流域保护的专门法律——《长江保护法》的起草工作。项目还分享欧盟制定和实施欧盟塑料战略的经验，为中国实施塑料污染

防治政策和减少塑料包装垃圾提出了有效建议。

- **全球环境治理**：针对气候变化、生物多样性、海洋保护、环境与贸易、绿色经济复苏等与全球环境治理相关的关键议题，项目举办了一系列研讨会，并组织撰写了若干研究报告。项目促进了政策制定者和更广泛的利益相关方的交流，积极支持中欧双方在全球环境治理中发挥更大的作用。

2021 年是中国“十四五”规划和二〇三五年远景目标的开局之年，也是中欧环境项目一期合作的收官之年。结合中欧双方环境关切重点和迫切需求，项目对中欧环境下一步合作提出如下建议。

一是建议中欧双方加强在绿色低碳转型和发展相关领域的交流与合作，促进发展方式绿色转型，实现疫情后绿色经济复苏；二是建议双方在减污降碳协同治理的政策体系、方法学等领域开展合作交流，特别在碳达峰和碳中和领域开展联合政策研究；三是建议双方协同加强全球生物多样性保护，围绕“2020 后框架”相关议题开展合作，促进“框架”制定和落实；四是在促进绿色可持续供应链领域加大合作，加强供应链上下游协同治理，形成具有更强创新力、更安全可靠的供应链；五是双方合作加强海洋环境保护，减少海洋微塑料污染。

一、概况

中欧环境与绿色经济项目由欧盟支持，旨在支持中欧部长级环境政策对话，增强中欧在全球环境事务和重点领域的合作，为中欧环境政策制定者和专家提供交流平台，提高环境问题在政府决策中的影响力。提高环境问题在政府决策中的影响力，促进中欧环境治理共同发展。

项目既关注当前政策重点领域，也关注前瞻性问题的，并着眼全球环境热点。在 2018 年 1 月至 2021 年 6 月执行期间，项目开展了中欧排污许可制度、绿色经济综合政策、塑料包装污染管理政策的深入研究，针对全球环境治理与生态文明、生物多样性、塑料污染、环境政策实施等开展了简短政策研究，举办了培训和各类专家研讨会，并组织了在欧洲访问和政策交流。三年多来，项目活动取得了明显成效，一批具有标志性的成果发挥了重要作用。

中欧环境项目的开展有幸见证和参与了中国生态环境质量改善成效最大、生态保护事业发展最好的时期。项目紧跟中欧环境政策热点，开展了一系列围绕环境保护和绿色经济发展的交流活动，促进了中欧双方相互了解和经验分享，为中欧共同应对全球环境问题和实现可持续发展目标贡献了力量。

二、成果及影响

(一) 支持排污许可制度建设，助力改善环境质量

1、成果

自 2014 年以来，中国一直在探索和制定综合的污染物排放许可制度。2016 年 12 月，原环境保护部出台了《排污许可证管理暂行规定》，2017 年出台了《排污许可管理办法(试行)》，并开始《排污许可管理条例》的起草工作。2018 年初，中欧环境项目支持生态环境部环境与经济政策研究中心开展排污许可制度的深入研究，完成《中国排污许可证管理框架的制定和实施》报告。2018 年 9 月，项目组织六名中国排污许可政策制定相关的官员出访欧盟，开展欧洲排污许可制度和政策交流访问，为深入研究并制定中国《排污许可管理条例》开展深度调研。2018 年 11 月《排污许可管理条例》征求意见稿正式发布，项目组织欧盟专家对条例草案逐条阅读并提出修改意见和建议。同时，项目分别于 2018 年底和 2019 年组织了四次区域性排污许可培训，与 20 多个省份生态环境局的工作人员讨论条例实施的具体实践。2020 年底，中欧排污许可制度

研究报告中英文版完成。排污许可主题相关活动见附表 1。2021 年 1 月 24 日，中国《排污许可管理条例》由国务院公布，于 2021 年 3 月 1 日起正式实施。

欧盟在 20 世纪 70 年代开始实施排污许可管理，并于 2010 年全面实施真正的综合环境许可制度。通过长时间的探索与施行，欧盟形成了一套完整的综合排污许可制度体系。这是一个具有挑战性的发展过程，它为欧盟 27 个成员国提供了一个明确和一致的监管框架，确保了整个欧洲环境的最佳结果。它还受益于来自各成员国的立法者、监管机构、行业和公众的代表和专家的合作。欧盟愿意与中国分享相关经验，中欧环境项目支持的排污许可系列活动致力于实现这一目标。

在中国排污许可制度体系构建和法规制定的关键时期，开展中欧排污许可制度研究，具有十分重要的意义。这项研究对欧盟及其成员国排污许可制进行了介绍，包括欧盟关于污染物排放的有关法律规定、监管工业排放的法律依据和工业排放指令。研究报告详细概述了中国排污许可证的制定和试点实施情况，描述了中国建立排污许可制度的进程和工作，并提出了进一步完善排污许可制度的建议。

排污许可培训研讨会的召开正值《排污许可管理条例》草案公开征求意见的关键时期，培训主要面向中央和地方生态环境部门的排污许可政策制定和执行人员，希望分享欧盟在向综合排污许可转变过程中的经验和教训，为中国生态环境部门制定和执行相关政策提供参考。培训受到了各级生态环境部门以及环境司法部门的高度重视。参加人员包括生态环境部政策制定官员，还有来自北京、上海、重庆、河北、河南、辽宁、吉林、黑龙江、山东、陕西、湖南、湖北、四川、云南、江苏、福建、广东和浙江等多个省和部分地市的生态环境部门工作人员，共 200 余人参加。此外，还有来自最高人民法院和最高检察院负责处理环境案件的官员，以及环境律师、大学环境学科领域的专家教授和企业代表。培训讨论了自许可证计划推出以来所遇到的关键挑战，包括有效执行许可证、核实许可证合规性等。培训还深入探讨了如何改进执法的措施，包括使用大数据、非现场检查、案例研究、对不遵守规定的处罚等。与会者花了大量时间就欧盟和中国的许可制度和具体措施进行沟通交流。

通过在欧盟的政策调研，相关政策官员了解了欧盟工业排污许可证及德国排污许可制度的特点和经验，对制定和实施中国特色的排污许可政策有很大启示。出访团队形成了《排污许可出访调研总结报告》，相

关建议提交给生态环境部有关领导和司局审阅，报告提出的部分建议在制定排污许可管理条例时予以采纳。

中国和欧盟的监管机构和管理者发现了围绕实施综合环境许可的许多共同问题。正如欧洲几十年来的情况一样，排污许可制度将成为中国固定污染源管理和控制的核心制度。这是欧盟和中国环境保护的具体实践相互学习达成共识的典范。

中国排污许可制度的建立是一项环境治理的显著成就。排污许可管理条例的实施和开展进一步的监测核查，是未来面临的可能挑战和机遇。欧盟与中国将继续在排污许可方面开展合作，努力提高环保标准和监管，进一步改善环境质量。

2、影响

排污许可制度改革正在积极推进，并取得显著成效。本项目开展的排污许可证相关活动，为排污许可管理条例的制定和实施做出了应有的贡献。

(1) 有效支持《排污许可管理条例》的制定。 许可证深度研究成果《中国排污许可证管理框架的制定和实施》报告，已提交相关许可证

政策研究和制定人员，对起草《排污许可管理条例》提供了有效支持。

《排污许可管理条例》的出台是中国环境治理体系和治理能力走向现代化的重要一步。它是环境管理和污染防控的核心工具，减污降碳协同治理背景下，为高耗能、高排放建设项目生态环境源头防控提供了有效工具，极大加强了企事业单位的环境守法，有利于排污管理更加合规与便利，也是欧盟和中国在环境法规实施和合规方面不断完善、在环境治理方面进一步深化合作的典范。

(2) 通过培训提升排污许可相关工作人员的专业水平。为提高排污许可证审批人员的技术水平，生态环境部根据排污许可证申请与核发技术规范发布情况和工作需要，在全国开展了大量的技术培训，各省市也对审批人员和排污单位技术人员开展大量培训。本项目开展的培训是在生态环境部公开征求《排污许可管理条例》草案意见的关键时刻举办的。条例草案受到地方一级环境政策管理者、检查员和执法人员、国际和国家专家、非政府组织和商业部门的很大关注，在协商过程中收集了许多意见，极大推动和完善了中国排污许可制度的建设。

(3) 为国内外关心和从事排污许可人员搭建良好交流平台。该项目通过政策访问交流、提供欧盟的许可证专业知识、对草案进行讨论并

提出意见，以及对国家和地方官员进行培训，为中国许可证法规的起草提供了支持，所产生的很多影响是无形的，潜移默化的。通过加强项目参与人员，尤其基层执法者对排污许可证制度的认知和意识，不仅提升了其执法监察能力，而且为国内外关心和从事许可证工作人员构建了相互交流的良好平台，有助于形成更好支持排污许可制度的舆论氛围，有力促进了排污许可证制度在全国的落地和推广。

(二) 开展综合环境政策研究，支持经济绿色发展转型

1、成果

项目开展了中欧绿色经济综合环境政策深度研究。项目组在大量的文献资料调研基础上，深入国内外实地调研，并与专家交流研讨。项目组于2019年9月赴比利时布鲁塞尔、英国伦敦开展综合环境政策交流访问，之后多次召开中欧双方专家视频工作研讨会，形成了重要的成果报告和政策建议。

在中国和欧盟，早期的环境政策都侧重于具体的环境问题（如空气或水污染），但当前经济绿色转型面临的挑战需要更全面、更综合的政

策制定，不仅要求综合使用不同的政策工具，还需要改进政策有效性分析和政策设计方式。这份研究报告探讨了发展中国家绿色经济的综合环境政策，并就这些政策在欧盟的发展历程进行了平行比较。中国在较短时间内快速通过了许多环境立法及修改以前的法律，构建了几乎涵盖所有核心环境问题的政策体系。然而这些政策工具大多是命令控制型的。现代环境治理体系中常用的基于市场或经济的管理手段相对缺乏。此外，如何让环境保护政策目标和手段深入不同领域，涵盖不同部门的政策范围，尤其是经济发展部门的政策制定，并确保这些政策得到落实，是新时期经济绿色转型以及“十四五”发展的重要内容。因此，这个综合环境政策深入研究试图解决这些问题，并寻求以市场为基础的政策工具来影响经济行为。

欧盟与其他国家的不同之处在于，它的法律框架受到欧盟条约的限制。其主要结果是，尽管欧盟层面的立法包括广泛的综合指令和控制措施（以及金融支持工具），但许多财政工具仍然仅限于国家层面。因此，欧盟寻求不同的政策制定方法来实现政策一体化，例如详细的事前和事后评估程序，以及实现许多不同目标的计划，这就需要评估不同的政策如何相互作用。就这项研究而言，专家通过分析中国和欧盟环境政策的

演变，梳理总结二者环境政策体系特点，并以交通领域作为具体案例研究，分析命令控制型和市场手段型两种主要政策工具，探索激励与约束并重、管制与市场协同的综合环境政策，为中国“十四五”生态环境政策体系完善提出以下六个方面建议（详见研究报告原文）。

（1）加强生态环境高水平保护与经济高质量发展的双向深度融合政策顶层设计，发挥生态环保政策在宏观调控中的作用。

（2）加快制定和完善一批环境与经济深度融合政策，优化推动经济绿色低碳高质量发展。

（3）加快制定和完善环境与社会深度融合政策，提高政策覆盖范围和有效性。

（4）以交通为例，综合应用不同类型政策工具促进交通绿色低碳发展。

（5）分步分类推进生态环境政策全过程评估，建立政策统筹协调长效机制。

（6）加大中欧绿色经济交流与合作力度，助力构建完善绿色转型与低碳发展综合政策体系。

2、影响

(1) 探索综合政策工具运用和激励约束并重的政策体系。

项目研究探索了如何综合应用行政、市场和社会等政策工具，发展激励与约束并重的生态环境政策体系及“十四五”综合环境政策创新思路，最终形成《绿色经济综合环境政策深度研究报告》（中英文），有助于更好地调整中国在污染防治、生态保护、气候变化和碳达峰碳中和方面的政策，并使之与更广泛的经济政策相结合。研究报告中的交通领域案例研究，是环境政策在其他领域融合的良好范例，欧盟经验部分为“十四五”生态环境政策思路与重点任务专题研究提供重要补充，研究成果形成《生态环境政策评估进展及“十四五”工作建议——政策调研评估系列研究之十六》政策专报并报送中国生态环境部领导，支持中国“十四五”生态环境政策的制定与实施。

(2) 支持生态环境部政策评估等相关工作。项目组赴比利时、英国的出访报告《赴比利时和英国执行参加“环境政策评估技术合作项目”任务的总结报告》有力支持了生态环境部综合司政策体系研究、政策评估指南制定，及环评司政策环境影响评价等相关工作。为相关司局后续

政策制定、实施、评价等提供了欧盟视角的有益借鉴。

(3) 为中国当前减污降碳等重点工作的政策制定提供思路。 中国国家领导人去年宣示碳达峰碳中和目标后，又多次在不同场合重申要坚决完成这一目标任务，减污降碳成为中国开展应对气候变化与生态环境保护协同治理的重要抓手。生态环境部黄润秋部长多次强调重点工作要围绕“提气、降碳、强生态，增水、固土、防风险”总体方针。欧盟在温室气体和大气污染物协同治理，电力、工业、交通等重点领域减排，绿色发展政策制定等方面，均走在世界前列，本项目支持的环境综合政策研究为未来相关政策制定开阔了视野，打开了思路。

(三) 积极开展生物多样性对话，支持 COP15 筹备工作

1、成果

项目共举行了五次生物多样性对话研讨会及两次中欧生物多样性遗传资源与惠益分享研讨会。几次研讨会分别讨论了《2011-2020 年全球生物多样性战略行动计划》实施的成功经验和局限性，生物多样性承诺、2030 年任务、2020 年后全球生物多样性框架的其他要素以及“一带一路”

倡议、SMART 目标、实施、评估、报告和审查、基于区域的保护措施和生态红线、中欧 ABS-DSI 立法现状、生物遗传资源相关数据库建设与管理、中欧 ABS-DSI 合作等问题。研讨会还就如何为即将在中国昆明举办 COP15 做好充分准备、全球生物多样性框架的现状和挑战、生态系统在大流行风险中的作用等问题，以及经济刺激和生物多样性资源调动等展开了重点讨论，推动了 2020 年后全球生物多样性框架的非正式磋商。每次生物多样性研讨会后均形成了简短政策报告，并提交中欧双方生物多样性公约的主要负责部门。

2、影响

中欧生物多样性研讨会致力于达成更多的生物多样性保护共识，有力推动了中欧双方生物多样性政策交流，增进了双方及多边理解，促进了“保护框架”磋商进程。通过中欧项目平台，有力的推动了与生物多样性相关的重点议题的多方沟通。

(1) 为 COP15 筹备工作提供有效支撑。在第十五次全球生物多样性缔约方大会即将在中国昆明举行之际，项目组织的生物多样性研讨会，主题均密切围绕即将召开的 COP15，就如何成功举办 COP15 提出了有

效思路和方案建议，为《生物多样性公约》谈判者共同关心的问题提出意见和建议，为 COP15 筹备工作提供有效支撑。

(2) 为 2020 年后全球生物多样性框架讨论打下良好基础。 在《2011-2020 年生物多样性战略计划》很多目标将未能实现、2020 年后全球生物多样性框架的讨论陆续启动之际，项目开展的系列对话有助于及时分析讨论《2011-2020 年全球生物多样性战略计划》的挑战和局限性，以及 2020 年后全球生物多样性框架的准备工作。2020 年后的框架可能会面临比之前的框架更具有挑战性的环境，需要进行深刻的变革以遏制全球生物多样性的下降。通过项目的活动，中欧对此进行了广泛讨论，增进了双方共识。

(3) 从生物多样性的角度探讨“一带一路”的机遇和挑战。 中国发起了“一带一路”重大国际倡议，涉及世界三分之一的贸易和 GDP，人口占世界 60% 以上，旨在促进以互联互通和贸易为基础的发展。对话讨论探讨了中国政府为推动绿色“一带一路”倡议做出的诸多努力。从生物多样性的角度探讨“一带一路”的机遇和挑战，为“一带一路”区域的生物多样性保护做好准备。

(4) 促进中国海洋保护区相关政策的完善。 《生物多样性公约》与其他国际协议机构如《联合国海洋法公约》《区域海洋公约》、联合国粮农组织等之间的联系和相互促进将是公约实施的关键。对话强调了需要澄清保护区和经合组织区域的百分比是适用于公海还是仅限于领海，确定了气候变化、生物多样性保护和海洋可持续利用这三个重要议题之间的优先协同效应，促进了中国海洋保护区相关政策的完善。

(四) 学习欧盟应对塑料污染经验，支持塑料包装污染管理

1、成果

“中欧快递塑料包装污染管理深度研究”于 2020 年 10 月 27 日启动，之后开展文献梳理研究和实地调研，并通过专家组与项目骨干人员就项目进展、报告撰写难点及问题等进行多次沟通交流，最终形成《中欧快递塑料包装污染管理研究报告》。报告聚焦快递塑料包装污染管理，旨在通过分析全球塑料危机的严峻形势及中国快递塑料包装污染现状，梳理中欧对塑料污染的政策响应以及已开展的工作、对话等，深入研究中欧塑料污染及快递塑料包装污染管理政策经验，并以深圳市、广安市为

例研究中国城市快递塑料包装管理实践，对优化中国快递塑料包装污染管理工作、推动中国城市层面应对快递塑料包装污染工作提出了政策建议，并讨论了中欧关于塑料污染防治合作的重点方向。

2、影响

(1) 支持中国有效实施《关于进一步加强塑料污染治理的意见》。

项目聚焦的快递塑料包装污染问题，是中国目前最迫切需要解决的新兴环境问题之一。在中国第一版限塑令（2008）实施 12 年后的 2020 年，中国政府制定出台了《关于进一步加强塑料污染治理的意见》，是近中期中国快递塑料包装管控的关键性政策，对快递塑料包装提出了明确的管控要求和时间表。本项目通过识别快递塑料污染治理的主要挑战，结合欧盟相关政策实践，对优化中国快递塑料包装污染管理工作提供了有益建议。

(2) 推动中国城市层面应对快递塑料包装污染工作。当前快递包装垃圾污染问题已经成为中国城市环境问题的重中之重。中国人均快件从 2000 年的 0.01 件增长到 2020 年的约 57 件。中国快递包裹约 1/3 使用塑料袋进行包装，加之塑料填充物、胶带、编织袋等其他塑料材料的使用

用，快递业对塑料材料的消耗量巨大，但回收率极低。在中国特大城市中，快递包装垃圾增量已占到生活垃圾增量的约 90%。本研究在分析中欧塑料污染及快递塑料污染宏观政策基础上，深入分析了欧盟城市相关政策工具，并选取两个具有代表意义的中国城市作为试点，探讨中国城市层面应对快递塑料包装污染的难点及问题，提出有针对性的建议。

(3) 促进中国积极参与全球废塑料及海洋塑料污染国际合作。 塑料垃圾由于其陆地来源的多样性和在海洋中的广泛漂流扩散而成为一个全球性的问题，需要各国的共同努力来应对。欧盟作为经济共同体，由不同主权国家组成，是一个小型国际集团，废塑料的跨界转移、运输和贸易涉及多国之间监管、协调和执法问题，其回收利用和再生过程也扩展到欧盟内多个国家，因此，欧盟在应对塑料污染的国际合作方面具有丰富的经验。中国作为一个负责任大国，也应积极参与全球废塑料及海洋塑料污染治理国际事务，适时发出务实的国际承诺，体现负责任大国的担当。本研究为未来中国参与废塑料和海洋塑料污染国际合作提供了重要借鉴。

(五) 推动全球环境治理，共建生态文明

应对气候变化等全球性环境危机是全人类的共同事业，关乎世界福祉，关乎人类未来。中国已将应对气候变化纳入生态文明建设整体布局，倡导共同构建人与自然生命共同体。作为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者，中欧双方真诚携手，积极参与各项多边议程，努力推动构建公平合理、合作共赢的全球环境治理体系，为打造全球环境治理新格局不断注入新动力、开辟新前景。基于此，中欧环境项目围绕全球生态文明建设和全球环境治理需求，及时响应中国生态环境管理重点任务，针对绿色经济复苏、全球环境治理、海洋塑料污染、森林管理及可持续供应链、长江保护立法等主题开展研讨、研究和交流。

1、开展绿色经济复苏政策和实践研究

在习近平主席宣布中国应对气候变化战略目标、欧洲委员会提出《欧洲绿色新政》、后疫情时期经济复苏的路线和方向备受全球关注等背景下，项目举办了两次中欧绿色振兴和绿色复苏及能源转型投资研讨会。来自欧盟驻华代表团、中国生态环境部、欧洲环保协会、生态环境

部政研中心等政府、学术界、行业和智库等各层面代表共同参与。与会专家和代表围绕欧盟绿色新政出台背景和最新进展、绿色复苏计划、绿色新政促进绿色振兴的具体举措、绿色新政对跨国企业和行业的影响以及对中国绿色振兴的经验借鉴等主题介绍了有关情况，并开展了深入的交流和研讨。

项目专家一致认为，欧盟绿色新政是推进欧盟向可持续发展的未来转变的关键战略，虽然新冠肺炎疫情对欧盟经济带来了严重冲击，但没有影响到新政的实施。中国一直坚定走绿色发展道路，尽管在新冠疫情的冲击下，经济上面临一些暂时性困难，但走生态优先、绿色发展道路的决心不变、力度不减。专家建议中国投资更多元化的可再生能源，减少对化石能源的依赖；推动改革从供给侧转向需求侧，推动消费端脱碳，加强消费者在能效和环保意识方面的提升；为社会资本与国际企业参与中国绿色复苏提供更多机会。专家还提出了低碳技术、碳市场、绿色金融、可再生能源、智慧交通、数字经济等未来中欧合作的重点方向建议。

研讨交流为中欧绿色经济复苏政策相关合作搭建了平台，欧盟及其成员国绿色复苏计划经验为中国提供了重要借鉴，也促进了中欧在绿色经济复苏政策领域的交流，有利于双方相互学习和借鉴各自绿色发展理

念与政策。同时会议为下一步深入开展密切合作进行专题研究和跟踪研究，从绿色理念共识、行动举措到绩效评估逐步推进对话成效，为推动中欧智库合作成果应用到实际决策中奠定了坚实基础。

2、与国合会携手开展全球环境治理与生态文明高层研讨

项目与中国环境与发展国际合作委员会（国合会）密切合作，携手举办关于全球环境治理与生态文明、海洋环境治理的两次高层研讨，并形成了《全球治理与生态文明报告》和《塑料废物和海洋塑料污染报告》两个简短政策研究报告。

项目于 2018 年 6 月在比利时布鲁塞尔成功举办了“全球环境治理与生态文明圆桌会”。国合会委员兼欧盟委员会第一副主席蒂默曼斯、国合会外方执行副主席、加拿大环境与气候变化部部长麦肯娜、国合会副主席兼十二届全国政协人口资源环境委员会副主任解振华、国合会副主席兼联合国环境规划署执行主任索尔海姆等领导出席会议并致辞。国合会委员、特邀顾问、有关专家、学者及国合会合作伙伴代表就全球环境治理优先领域和全球战略目标与中国作用等议题开展了讨论，围绕气候治理、生物多样性保护、海洋治理等全球环境治理体系建设过程中最受

关注的重点问题开展交流，还为中国在全球环境治理中如何定位、扮演何种角色、如何在全球环境治理中发挥更大作用等建言献策，进一步促进了国合会双向交流平台的建设。会后基于本次会议研讨内容和达成的重要共识为基础，形成了《全球环境治理与生态文明报告》简短政策报告，分析了以欧盟和中国为重点的全球环境治理制度，并就生物多样性、气候变化和海洋领域的合作机会提出了建议。

项目还支持国合会于 2018 年 11 月在北京成功召开“海洋环境治理”主题研讨。出席国合会 2018 年年会的中外委员、政策研究项目组成员、观察员等总计约 60 余人参加论坛。论坛以海洋环境治理体系创新为切入点，围绕海洋生物多样性保护现状与挑战、海洋陆源污染及影响、海洋环境治理对策与行动三个主题进行了深入交流。会议认为，通过采取生态文明的措施，中国可以走上人与海洋和谐发展之路，促进海洋的保护与绿色发展，并增进海洋经济的繁荣。这些措施需要中国对海洋和沿海发展采取全面的、基于生态系统的、综合的和基于科学认知的管理手段，并为建立现代全球海洋治理机制做出贡献。会后基于本次会议内容形成了《积极应对废塑料和海洋塑料污染——欧盟经验研究与借鉴》简短政策报告，为中国制定塑料污染治理相关政策提供了借鉴和参考。

3、持续关注森林破坏和可持续供应链及碳泄露等重要议题

项目持续关注欧盟委员会及其成员国《欧盟木材法规》（EUTR）实施措施，追踪中国新《森林法》进展。随着部分地区的不可持续的软性商品生产（大豆、棕榈油和牛肉等），全球毁林和森林退化加快，不仅给森林带来重大影响，还进一步加剧了生物多样性丧失、气候变化和生态系统退化，部分全球经济体已经开始采取行动，建立绿色商品供应链。项目支持了中欧“应对全球非法森林滥砍伐和绿色供应链”研讨会，并发布简短政策研究报告，为应对森林滥伐问题提供了一个交流行业最佳实践和有效政策措施的平台，促进中欧携手应对全球毁林问题。

2021年5月6日，项目支持的中欧“减缓气候变化——如何减少境内排放及防止碳泄漏”研讨会在北京召开。本次研讨会聚焦如何减少境内排放及防止碳泄漏，为中欧提供对话平台，增进中欧双方对碳泄漏与碳边境调节机制相关议题的交流和理解，加强中欧在国际多边气候治理框架中的伙伴关系，促进中欧气候行动合作。

4、支持中国《长江保护法》起草工作

项目于 2019 年 12 月组织 8 名生态环境部、全国人大环资委、法工委负责《长江保护法》制定的相关官员和立法专家，赴德国参加为期 12 天的关于跨区流域管理立法培训访问，在柏林和波恩分别接受了德国联邦水资源管理工作组、德国联邦水文研究院等机构专家的培训授课，结合长江大保护就流域综合管理的相关法律、体制、制度等问题与德国有关机构和专家进行了深入交流和讨论，并对莱茵河和埃姆舍河流域治理及转型发展成效进行了实地调研。通过借鉴欧盟及德国的流域综合治理和立法先进经验和案例实践，提出了通过立法确立长江流域综合协调机制、建立完善重要的生态环境制度、设立长江流域管理综合协调机构，以及促进现有相关法律、法规及标准与长江保护法相衔接和配套等立法建议，对推动中国《长江保护法》立法工作，建立健全长江流域综合管理体制机制提供了重要的技术支持。

上述活动涉及多个不同领域，但均紧密围绕中欧加深在环境治理领域的合作这个大目标。中欧环境项目站在共建全球生态文明高度，主动

搭建交流研讨平台，充分发挥桥梁纽带作用，积极开展多领域多议题的研讨活动，为中欧携手在全球环境治理中发挥更大作用做出积极贡献。

三、中欧环境合作展望

(一) 促进发展方式绿色转型，实现疫情后绿色经济复苏

中国政府发布了“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要，提出“十四五”时期要加快发展方式绿色转型，设置了 5 项生态环境类约束性指标，明确到 2035 年实现“广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，美丽中国基本实现”等远景目标。

欧盟发布了《欧洲绿色新政》，是欧盟全面绿色转型的增长战略和路线图，旨在减少所有排放源，重新思考生产和消费模式，保护和增加欧盟自然资源，在 2050 年实现气候中和目标。

建议中欧双方充分利用中欧环境政策对话机制，通过中欧项目合作平台，加强在绿色低碳转型和发展相关领域的交流与合作。合作可以包括比较分析中国绿色复苏和欧盟绿色新政之间的共性特点和交叉领域，充分借鉴吸收欧盟好的做法和经验，助力构建完善中国绿色转型和低碳发展综合政策体系。可以选择重要试点行业，如工业和循环经济、能源、交通等，探讨制订行业绿色发展转型战略和相关政策。

(二) 开展减污降碳生态环境协同治理政策和制度研究

中欧双方在二氧化碳减排方面都做出了重大承诺。中国力争于 2030 年前二氧化碳排放达到峰值，2060 年前实现碳中和。欧盟已立法承诺在 2050 年前实现碳中和，2030 年温室气体排放量比 1990 年至少减少 55%。这是双方基于构建人类命运共同体的责任担当和实现可持续发展的内在要求，对气候环境政策作出的重大宣示，双方都需要付出巨大的努力，以更大力度推进节能减排和低碳发展，如期实现所承诺的目标。

未来中欧双方可在减污降碳的政策和技术、方法学评估等领域开展合作交流，同时在碳达峰和碳中和领域开展政策研究。建议后续加大减污降碳生态环境协同治理政策体系的研究，包括研究欧洲重点领域碳减排现有制度政策与好的经验做法，深入分析中国重点行业碳排放现状及困难，探索建立激励与约束并重、综合运用多种政策手段的碳减排政策；研究总结欧洲碳税和碳交易市场建设实践经验，分析适用性条件和可借鉴的政策，在中国探索碳税、建设完善碳交易市场过程中加强科技支撑、政策保障和交流合作。

(三) 协同加强全球生物多样性保护

中欧双方都认识到生物多样性危机的广泛性和采取行动的紧迫性，承诺加强行动，保护和恢复生物多样性和生态系统。欧盟发布了《欧盟 2030 年生物多样性战略》，并承诺将至少 30% 的欧洲陆地和海洋变为保护区。《欧盟自然恢复计划》也在制订中，该计划具有法律约束力的目标以及一系列其他目标，如减少化学杀虫剂的使用和消除濒危物种的附带捕获。

中国已出台《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035 年）》，并将更新修订中国生物多样性保护战略与行动计划，编制《生物多样性保护重大工程十年规划》等文件。这些文件的理念与《欧洲绿色新政》和《欧盟 2030 年生物多样性战略》的方向高度一致。中国正在全力筹备将于 2021 年 10 月在昆明召开的生物多样性公约第十五次缔约方大会，并致力制定全面、广泛参与、具有转型意义、兼具雄心和务实的“2020 年后全球生物多样性框架”。

中欧双方在生物多样性保护领域具有广阔的合作空间。建议双方继续通过中欧项目平台，围绕“2020 后框架”相关议题继续开展沟通交流，

促进“2020 后框架”取得更多共识，推动框架制定，并围绕框架实施、框架监测及框架的完善开展研讨，助力框架得到良好执行，推动全球生物多样性治理迈上新台阶。

(四) 减少毁林，促进绿色可持续供应链的建立

毁林是气候变化和生物多样性丧失的主要原因之一。欧盟和中国是与毁林有关的大宗商品的主要消费者，在促进可持续供应链方面可以发挥关键作用。建议中欧双方加强合作，促进可持续无毁林供应链的建立。通过中欧项目平台，开展多利益相关方对话，进一步深化此领域的交流与合作。

(五) 加强海洋环境保护，减少海洋微塑料污染

海洋和陆地保护同等重要，中欧在海洋保护领域的合作有很大潜力。建议开展海洋微塑料污染防治方面的合作，可以包括废塑料及海洋塑料污染防治法律体系建设，废塑料和海洋塑料垃圾全生命周期管控，废塑料的跨界转移、运输和贸易监管，以及海洋塑料污染全球治理。陆海统筹协同治理是中国政府未来优先考虑的环境议题之一，建议中欧双方在

综合环境政策研究基础上，进一步聚焦陆海统筹综合治理政策研究，提出陆海统筹环境管理框架。

附表 1:

排污许可证主题相关工作

项目主题	活动类型	开展时间	成果简述
排污许可证	深度研究 (目的是通过分享欧盟和中国的良好实践、经验和教训, 为污染物排放许可证条例的设计、起草和实施提供支持。)	2018-2020	<p>2018 年: 形成了一篇阶段性研究报告, 主要包括如下内容: 排污许可制度的法律基础和监管框架、欧盟层面和成员国层面的许可制度设计、许可起草过程、许可验证和程序、监控和报告、执行和合规。</p>
			<p>2019 年 6 月, 中文报告定稿: 《排污许可证监管框架的制定与实施》, 其主要内容有建立排污许可制度的法律依据、监管工业排放的</p>

			<p>法律依据、中国现行排污许可制度面临的问题和挑战、中国《排污许可管理条例》拟解决的关键问题和中国的执法和合规情况。</p>
			<p>2019年12月，产出一篇英文报告：《中国排污许可证的制定与实施及欧盟排污许可证经验分享》，报告介绍了中国正在实施的许可制度，介绍了欧盟的许可制度和经验，指出了中国面临的挑战，并对下一步的行动提出了建议。</p>
			<p>2020年形成了排污许可的最终报告，《中国排污许可证管理框架》。对中国污</p>

		<p>染物排放许可证的制定和实施进行了综述。报告还强调了中欧在该领域合作的好处，并提出了进一步完善许可制度的建议。</p>
会	<p>培训研讨会</p>	<p>2018.12.10-12.11 (杭州)</p> <p>2018.12.13-12.14 (北京)</p> <p>两项培训都包括一项关于许可证条例草案的培训，目前该草案已经国务院常务会议通过。研讨会中详细介绍了条例草案，阐述了中国排污许可制度的现状和面临的主要挑战，并收集了问题、澄清和意见。</p>
	<p>2019.11.11-11.15 (北京、广州)</p> <p>两项培训都讨论了自许可证计划推出以来所遇到的关键挑战，包括如何有效执行许可证，如何核实许可证</p>	

			<p>条件是否符合，以及如何改进执法措施，包括使用大数据、非现场检查、案例研究、对不遵守规定的处罚等。特别考虑了合规的驱动力，是否涉及第三方验证者以及第三方验证者需要什么资格等。</p>
	<p>政策访问</p>	<p>2018.9.13 -9.20</p>	<p>此次政策访问的目的是通过学习欧盟在起草、实施和执行环境许可和污染污染防治立法方面的经验和良好做法，提高中国环境许可政策制定者的能力。产出一篇《排污许可出访调研总结报告》。报告总结了欧盟工业排污许可证及德国排污许可</p>

			制度的特点和经验，并得出了启示和建议。
--	--	--	---------------------

附表 2:

综合环境政策主题活动简述

主题	时间	开展活动及成果简述
综合 绿色经济 政策（深 度研究）	2018 年 12 月开始	综合环境政策深度研究的目的是根据欧盟的经验和实践，就中国如何在不损害环境的情况下继续加速工业和经济增长提供深入分析和一些建议。本研究 with 欧盟政策研究访问相结合，以充分利用学习成果。
	2019 年 6 月	深入分析欧盟的绿色经济政策，以及环境和产业政策如何与中国的环境和交通部门相互协同，并根据欧盟的经验和做法，就中国如何在不损害环境的情况下继续加速工业和经济增长提出建议。
	2019 年 12 月	分析有针对性的经济和环境政策的协同作用，以及政策领域如何相互

		<p>作用，通过使用政策评估工具评估政策的有效性及其对环境的影响，并根据欧盟的经验，就如何利用激励和限制措施制定有效和协调的政策，以改善环境质量和保持可持续的经济增长提出建议。通过分享欧盟在这方面的良好经验和做法，促进中国商业和工业经济的绿色发展。</p>
	<p>2020年6月</p>	<p>完成深度研究报告，分析了有针对性的经济和环境政策，以及政策领域如何相互作用。它着重分析限制性(命令和控制)环境政策，分析以市场为基础的环境工具和环境政策评估工具，并提到了中国和欧盟各自环境政策的整合。这里讨论了集成的两个不同方面。第一个问题是不同的环境政策如何结合在一起，以实现理想的环</p>

	境结果；第二个领域称为环境政策一体化，涉及环境政策以外的政策领域如何考虑环境目标。
2020年12月	修改完善 深度研究报告 ，报告中讨论的政策制定过程以及政策和政策工具的整合为“十四五”规划及相关政策制定提供了重要参考。

附表 3:

塑料污染管理主题活动梳理

主题	时间	开展活动及成果简述
塑料污染	2018年11月2日	<p>专家研讨会，目的是讨论海洋环境及其污染问题，重点是塑料和陆地污染源。共讨论了三个议题：海洋生物多样性保护的现状和挑战，海洋陆源污染，特别是废塑料污染，以及海洋环境管理战略和行动。</p>
(海洋塑料)	2019年3月完成	<p>简短报告：总结了欧盟和中国海洋塑料污染的现状，分析了当前与此相关的政策和行动计划，并对中欧在海洋塑料污染方面的合作机会提出了建议。</p> <p>1) 就预防和控制塑料废物污染和海洋塑料的法律和政策框架交流经验；2) 向欧盟学习塑料废弃物和海洋塑料的全过程管理和监管。相关重点包括塑料产</p>

	<p>品的生态标签和生态设计、市场和非市场手段以及刺激公司层面变化的激励措施。3) 塑料废物的跨界处理, 包括塑料废物的跨界运输和贸易以及整个欧盟的监管、协调和执行; 4) 塑料废物和海洋塑料的全球治理。</p>
<p>2020年下半年</p>	<p>深度研究, 国家发展改革委和生态环境部于 2020 年联合发布了《关于进一步加强塑料污染控制的意见》(以下简称《塑料意见》), 提出了减少塑料浪费的目标和明确的目标。在此背景下, 双方同意在减少塑料污染方面开展合作, 并分享全面和长期预防解决方案的经验。研究旨在通过分享欧盟在制定塑料战略和一次性塑料指令方面的经验, 以及欧盟和欧盟成员国的实施措施和面临的挑战, 为中国《关于进一步加强塑料</p>

污染控制的意见》的政策实施提供支持。它特别关注一次性塑料、替代品的使用，以及在城市一级减少电子商务和快递中塑料包装的可复制模式。在试点城市提出可复制可推广的电子商务、快递减塑绿色物流模式，推进塑料包装废弃物循环回收和资源能源利用管理制度建设，促进绿色经济发展。

附表 4:

生物多样性主题下活动汇总

题	活 动类型	开展时 间	成果简述
物 多 样 性	研 讨 会	2018.10 .9-10.10	主要讨论了《2011-2020 年全球生物多样性战略行动计划》实施的成功和局限性，以及 2020 年后全球生物多样性框架的选择。
		2019.5. 13-5.14	研讨内容主要包括对生物多样性承诺、2030 年使命、2020 年后全球生物多样性框架的其他内容以及“一带一路”倡议的展望。
		2019.10 .31-11.1	此次研讨会深入探讨了 2030 年任务；SMART 目标；实施、评估、报告和审查；基于区域的保护措施和生态红线。还讨论了海外贸易对生物多样性的影响。
		2020.5. 28-5.29	中欧生物多样性获取和惠益分享网络研讨会，重点是遗传资源的获取和惠利分享(ABS)和数字序列信息(DSI)，这是第 15 次缔约方会

		议 2020 年后框架谈判的重要内容；并提出了中欧合作的方向。
	2020.7.14-7.15 (线上)	讨论了如何为 2021 年成功的缔约方会议做好最佳准备，全球生物多样性框架的现状和挑战，生态系统在流行病风险中的作用，以及经济刺激和生物多样性资源调动。
	2021.1.20-1.21	中欧 ABS (DSI) 网络研讨会，与会代表就 DSI 术语和范围、全球利用实践、惠益分享潜在模式等开展交流与讨论。
短 报告	2018.11	报告确定了 COP15 和 2020 年后全球生物多样性框架的目标是什么；讨论了如何制定 2020 年后的目标；还包括其他考虑和意见。
	2019.6	报告内容包括生物多样性承诺、2030 年使命、2020 年后全球生物多样性框架的其他内容以及“一带一路”倡议的展望。
	2019.12	利用第三次研讨会的讨论和材料，总结关于 2020 年后生物多样性目标的讨论，特别侧重

		<p>于农业、森林和渔业，以及 2020 年后框架如何促进基于区域的养护措施，消费对生物多样性和资源调动的影响。</p>
	<p>2020.7</p>	<p>借鉴了 2020 年 7 月 14 日至 15 日举行的第四次中欧生物多样性网络研讨会的讨论和材料。报告概述了关于如何为 2021 年成功召开缔约方会议做好最好准备的讨论，包括全球生物多样性框架的现状和挑战、生态系统在大流行风险中的作用以及经济刺激和生物多样性资源调动。</p>

附表 5:

其他活动汇总表

主题	时间	开展活动及成果简述
全球环境治理	2018年6月18日 完成	短报告 ，对中欧在全球环境治理领域的合作进行了分析并提出了建议，重点关注生物多样性、气候变化和海洋等领域。支持中国环境与发展国际合作委员会在这方面的工 作。以欧盟和中国为重点，分析了全球环境治理机制的现状和有效性，并就生物多样性、气候变化和海洋等领域的合作机会和行动步骤提出了建议。

	<p>2018年6月19日 (布鲁塞尔)</p>	<p>研讨会，确定了气候变化、生物多样性保护和可持续海洋利用三个重要专题之间的优先协同作用。研讨会讨论了中国和其他国家在全球环境治理方面面临的严峻挑战和重要机遇。会议提出了一系列明确的建议，特别是关于中国政府如何在全球环境治理中发挥更大作用的具体建议。</p>
<p>区域环境与流域</p>	<p>2019年11月6日 (北京)</p>	<p>研讨会，目的是让参与规划中国下一阶段综合空气污染管理和综合流域保护立法的领先专家交流专业知识，听取中国地方</p>

		<p>(省级)专家对近期发布的政策法规进行改革的意见，并与国际专家进行交流，分享他们在欧洲制定和实施这些政策的经验。</p> <p>这将有助于中国制定独特而合适的立法和监管框架，实现中国社会在建设生态文明道路上所设想的转变。</p>
综合环境政策	2019.9.22-9.28	<p>政策访问，向欧洲学习综合环境政策的发展，旨在通过分享欧盟在绿色经济方面的良好经验和做法，提高中国的环境决策能力，支持中国发展更强</p>

		大的绿色商业和工业经济。
以流域为基础的环境立法 (深度培训)	2019年11月30日-12月12日	为支持中国的流域立法进程，该项目组织了一次 对德国的深入培训访问 ，向欧洲寻求经验和知识。此次培训访问的目的是通过分享欧盟在流域管理方面的良好经验和做法，学习欧洲的流域立法，提高中国的环境立法能力，支持《长江保护法》的制定。
中国环境状况分析	2020年6月完成	形成一篇 短报告 ，旨在总结过去十年中国在遏制各种污染和控制温室气体排放方面取得的进展，

		<p>评估中国目前的状况和面临的突出挑战，着眼于全方位的环境挑战，包括空气、水和土壤污染，以及气候、土地和生物多样性退化、海洋污染、有害化学品、资源效率等。在新冠肺炎危机带来严重经济冲击的背景下，这种盘点尤其重要。对中长期绿色刺激提出适当建议非常及时。</p>
<p>绿色振兴与绿色复苏</p>	<p>2020年6月29日</p>	<p>网络研讨会，在 Covid-19 大流行对全球经济影响越来越大、世界许多国家经济正在衰退的背景下，许多国家的政府正</p>

在紧急研究财政刺激措施和其他有效的经济复苏方案。欧盟于 2019 年 12 月启动欧洲绿色新政，中国也在寻找绿色复苏的解决方案。本次研讨会分为三个部分：欧盟驻华代表团介绍了欧盟绿色协议和欧盟绿色复苏；欧洲的商业代表们谈到了绿色刺激措施如何才能最好地造福于他们的行业；中国政策专家对北京的政策在哪些方面与绿色协议的既定目标相一致进行了全面的分析。

	2020年9月	<p>中欧研讨会后续问题及书面答复。中欧“欧盟绿色新政与绿色振兴”研讨会成功召开后，针对因会议时间有限而无法深入讨论的有关问题，应生态环境部政研中心要求，中欧环境项目组织了欧盟方面对问题进行书面答复。书面答复分四个主题：1) 欧盟绿色新政实施最新进展；2) 欧盟绿色新政促进绿色振兴的具体举措；3) 欧盟绿色新政对跨国企业和行业的影响；4) 欧盟绿色新政对我国绿色振兴的借鉴。针对每个主</p>
--	---------	--

		<p>题下中国生态环境部门关注的问题，中欧环境项目和欧盟驻华使团组织欧盟有关部门给出答复。</p>
--	--	---

<http://www.euchinaenvironment.com>



本项目由欧洲联盟资助，文件内容不代表欧盟观点。