



中国环境与发展国际合作委员会

2019 年年会给中国政府的政策建议草案

杭州，2019 年 6 月 2-5 日

以绿色新共识，推动中国“十四五”高质量发展

中国共产党十九大报告指出，中国经济已从高速增长转变为高质量发展阶段，这一论断具有重要意义。高质量发展可以协调人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，推动生态环境保护和可持续发展。

国合会委员认为，“十四五”时期是中国推动实现高质量发展、实现国家治理体系和治理能力现代化的关键期，也是在应对气候变化、保护生物多样性、推动实现联合国可持续发展议程等全球环境治理领域发挥更大作用的关键期。

国合会委员建议，高质量发展应推动形成绿色发展新共识，使之成为生态文明建设的重要组成部分，“十四五”规划应就绿色发展形成以下三点共识：

一是绿色发展是全方位发展。实现绿色发展离不开生态环境保护，但是不能把绿色发展仅仅看成是污染治理和生态保护，绿色发展是包括消费、生产、流通、创新和金融在内的全方位发展。

二是绿色发展是更符合可持续发展要求的新发展方式。绿色发展不是对传统工业化发展方式的修补，不能把绿色发展看成迫于压力的权宜之计，相反，绿色发展重新定义投入与产出、成本

与收益，将人类经济活动与自然之间相互冲突的关系，转化为相互融合和促进的关系，以更低的成本、更优的资源配置，提供更有利于人全面发展的产品和服务。

三是绿色发展是新的增长和创新动能。不能把绿色发展看成传统经济增长的代价，事实上，绿色发展是重要的消费新动能、创新动能和增长新动能。绿色消费已经成为消费结构升级的重要内容，消费者有意愿、有能力为绿色消费付费，大量绿色消费以有市场竞争力的产品和服务方式提供给消费者，进而使绿色需求成为拉动绿色发展的强力引擎。绿色发展也为创新提供了机遇。

绿色发展不仅是在做减法，更重要是在做加法和乘法。认识到位了，推动绿色发展才能名正言顺、理直气壮。要立足于治理与体制机制改革，转变发展理念、发展目标和政策，开展生态资本核算，调整产业结构，全方位推动绿色发展。应把绿色发展指标作为政府部门绩效考核的一部分，把绿色发展收益作为经济社会发展成果的重要内容。在成熟的生态资本度量和核算体系建立之前，通过财政、税收、价格和标准等手段，使生态成本和收益内部化。具体包括如下建议：

一、把握促进绿色消费的历史机遇，推动绿色转型

目前，消费对资源环境的消耗和压力持续增大，已成为中国建设生态文明的重要制约因素。过度型、浪费型等不合理消费方式加剧了资源环境问题，消费领域的一些环境污染负荷超过了生产领域。应紧紧抓住当前推进消费绿色转型的历史机遇期，将绿色消费作为满足人民日益增长的美好生活需要的支撑点、推动高质量发展的增长极，促进经济和社会系统转型，推动供给侧结构性改革。

1. 将绿色消费作为生态文明建设重要任务纳入国家“十四五”规划。目前，中国正处在推动消费绿色转型机遇期、窗口期，居民消费方式和意愿正发生明显变化，消费对经济拉动作用显著增强。中国公众的环境意识、参与意识和环境维权意识明显提升，对享有良好生活质量的要求和期待日益增长，形成了推动绿色消费的社会基础。

2. 突出重点，完善创新绿色消费政策体系。一是明确推进绿色消费的重点领域。以环境质量改善目标为导向，将与资源能源

节约和环境质量改善目标密切相关的绿色产品供给、垃圾分类回收、公共交通设施建设、节能环保建筑以及相关技术创新等作为推进绿色消费的重点领域。二是**扩大绿色产品和服务的供给**。健全绿色产品和服务的标准体系和绿色标识认证体系。优先考虑修改《政府采购法》，加大政府绿色公共采购力度和范围，推动强制性绿色公共采购。放宽绿色产品和服务市场准入，鼓励各类资本投向绿色产业，利用“互联网+”促进绿色消费。三是**加大推动循环经济发展力度**。推动落实生产者责任延伸制度，构建企业和社会绿色供应链。四是**倡议发起全国性绿色消费新生活运动**。充分发挥形象正面的明星和社会名流在绿色消费方面的示范引领作用，引导绿色消费成为社会时尚。五是**建立共建共治共享的绿色消费社会治理体系和机制**。明晰政府相关部门在推动绿色消费中的职能定位，强化消费者协会推动绿色消费的职能作用，鼓励企业承担更多环境社会责任，建立面向社会公众的绿色消费激励和惩戒制度。六是**完善和强化推动绿色消费的市场和经济激励政策**。要在规范性约束的引导下，重点是从价格、财税、信贷、监管与市场信用等方面建立经济激励和市场驱动的制度，引导绿色产品供给和绿色消费。七是**加强绿色消费的基础设施和能力建设**。构建完善的绿色消费统计指标体系，建立全国统一的绿色消费信息平台。加强对政府、社会组织、企业和公众关于绿色消费的能力建设和培训，在国际基础设施建设中，开展环境和社会影响评价，提升国际基础设施建设的绿色化程度。

二、适应数字时代新变化，探索城镇化和区域发展新模式

到 2020 年，中国将有近 60%的人口生活在城镇地区，而到 2050 年，这一比例将进一步上升至 80%左右。但是，现有城镇化理念、模式、体制和政策，很大程度上是传统工业时代产物，在经济、社会和环境上难以持续。随着数字和高铁时代的到来，传统工业时代形成的“城市-工业”“农村-农业”概念，正在发生深刻变化。

1. **应将绿色城镇化作为“十四五”规划重点内容**。通过创新型措施，拓展清洁低碳的城市电力系统，建设电动车和城市共享移动体系，发展绿色建筑准则，开发绿色城市空间，推动绿色基础设施建设，鼓励城市绿色生活方式。

2. **要重新认识城乡互动关系**。需要改变传统的“农业-农村-

农民”观念，采用更为广泛的“乡村”观念，通过远程连接为乡村提供专业化服务，加强绿色城市与乡村之间的相连性，使乡村成为高质量绿色产品及服务生产地，实现城乡高质量发展。

三、制定长江经济带中长期生态环境保护战略，推动生态补偿融入长江经济带绿色发展

将长江经济带作为“十四五”规划的战略重点，建成流域绿色发展的样板和标杆。

1. 加快制订长江经济带生态环境保护战略。科学合理确定目标指标体系，着重考虑“十九大”报告中提出的2035年和2050年战略愿景如何转化为符合长江经济带生态环境特征的目标指标体系。确定近中期长江生态保护修复重点任务。

2. 建立长江经济带自然资本核算体系。建立长江经济带自然资源资产负债表，评估经济发展质量，核算自然资本提供的生态惠益，加强自然资本核算数据共享和全流域自然资本核算能力建设，选择有条件的地区开展自然资本核算试点。

3. 加快建立“一纵多横”的全流域生态补偿机制。继续加大中央财政直接投入力度和资金整合力度。推动沿江11省市加快建立流域上下游、左右岸横向生态补偿机制，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。探索建立长江经济带生态补偿基金，推动长江经济带生态补偿多元化、市场化进程，完善绿色金融落地条件，流域内受益企业、直接利用自然资源的产业（如白酒企业、矿泉水企业、发电企业等）加大对生态补偿基金的参与力度。以生态补偿为抓手推动全流域绿色、高质量发展，积极探索清洁的空气、水、森林等生态产品和价值实现路径，实现长江经济带绿色惠益分享，打通绿水青山转化为金山银山的通道，促进中、上游地区和下游地区资源双向流动，真正形成与绿色发展相融合的生态补偿格局。

4. 以法治强化长江经济带的生态保护硬约束。将长江保护的特别定位和特殊要求以法律形式固化，强调系统综合性、流域差异性和特殊针对性，以全要素全过程管控构建长江保护法，以生态保护修复为主线，处理好生存权、发展权与环境权的关系，侧重建立健全中央与地方、部门与部门以及地方与地方之间的生态

环境协同保护体制机制，在空间管控、水资源开发与利用、水环境保护、生态保护与修复、风险防控等领域做好法律约束要求，明确在长江流域哪些不能做，哪些不鼓励做。

5. 实施“陆海一盘棋”和“山水林田湖草”生态保护策略。建立陆海一体化的海洋生态环境治理体系，构建“源头护海、河海共治、联动净海、从严管海、生态用海”的保护新格局。以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单“三线一单”作为有效抓手实施区域系统化和精细化管理，减少固体废物入江、入海。探索长江上游生态功能重要区域“生态+绿色融资”的山水林田湖草系统修复与治理模式，统筹“水路港岸产城”生态共建。

6. 建立跨部门、跨区域、多主体参与的“数字长江”平台。探索长江经济带环境管理线上线下联动，各类环境数据共建共享，有效提升环境治理和预警能力；探索建立“生态产业智慧平台”和“跨区域绿色金融合作平台”，建立长江经济带绿色供应链体系，建立与“一带一路”沿线国家多元合作开放平台，加强绿色利益共享。

四、深化协同管理，应对气候变化

“十四五”是中国碳排放能否提前达峰的关键阶段，对中国兑现减排承诺和实现低碳经济转型至关重要。随着收入水平的提高，人民群众对空气质量的要求日益提升，协同管理空气质量和温室气体排放成为中国实现高质量发展的必然选择。

1. 全面深化经济发展、能源改革、环境质量改善和应对气候变化协同管理。充分发挥国家应对气候变化及节能减排工作领导小组职能，以污染防治攻坚战为牵引，迅速推动产业、能源、运输和土地利用结构转变，全面协调发展、能源、环境与气候变化的各项目标，统筹落实规划、技术、投融资和其它政策措施。

2. 将应对气候变化的相关约束性指标纳入中央生态环保督察工作体系。加强地方应对气候变化管理机构、队伍和能力建设，利用现有生态环境保护督察的制度优势，切实推进落实应对气候变化工作。改进温室气体测算、报告和核查系统，应将温室气体纳入现有的环境监测、统计和管控体系，并建立温室气体和甲烷、黑炭、氢氟烃等其他污染物的共同清单系统。

3. 设立碳排放总量控制指标和制度，取代现有的能源消费总量控制指标。用碳排放总量控制代替能源消费总量控制，不仅可有效降低煤炭使用增量及其占比，且不限清洁能源，尤其是零碳能源增长。通过碳排放总量和强度“双控”，稳健推动全国碳市场的建设运转及减碳目标的实现。

4. 进一步控制煤炭使用，坚决打赢蓝天保卫战。推动环境空气质量持续改善，需进一步控制煤炭使用、提高能效，争取提前实现减排目标。在京津冀和汾渭平原等重点地区加速推进替代散煤行动计划，加大天然气和可再生能源等替代能源供应，多渠道解决补贴和筹资的可持续性，争取于2020年前后实现重点地区的散煤禁用。通过长期合同或配额制政策停止批复新的煤电建设项目，优先保证非化石能源发电上网。加大对煤炭依赖型省市经济转型的支持力度。

5. 加强碳市场的管理制度、基础设施和能力建设。利用顶层设计，进一步完善总量管理目标，并加快立法以增强其约束力。理顺资金利用等政策后推行实施配额拍卖，同时尽快纳入其他行业，建立“碳价”机制。通过强约束的强大碳市场支持低碳技术的发展，并有效避免高碳基础设施的建设，降低沉没成本。

6. 加强适应气候变化和基于自然解决方案的研究和能力建设。将适应气候变化纳入国家和各级地方政府规划，研究开发气候变化与水资源、生物多样性、海洋管理、人体健康、基础设施建设等领域的协同治理方案，并建设相关数据和信息库。识别易受气候变化影响的重点地区、重点行业和重点社区，开展适应气候变化的试点项目。支持基于自然的应对气候变化解决方案，重视土地利用的减排作用，包括农业、林业、湿地、草地和土地的保护与利用。切实减少化肥和农药的使用，保护生态用地。

五、积极推广重大环境领域创新技术和制度设计

创新是推动中国经济转型、实现绿色发展的重要推动力。以下是“十四五”期间值得关注和推广的技术创新和制度设计。

1. 加强重大低碳技术研发和推广。如储能和长寿命电池技术、石墨烯超导、二氧化碳捕获封存技术（CCS）、光伏发电转换效率提升技术、二氧化碳消除（CDR）等。此外，还应关注钢铁、水泥、建筑等传统工业领域的低碳技术。

2. 推广城镇化基础设施和能源系统领域的创新技术。在大数据支持下，扩大基于自然的绿色区域和绿色基础设施建设，建设高标准的绿色建筑及清洁低碳的能源系统，建立应用于制冷、照明系统等消费领域的严格能效标准，以及固废处理、水处理、垃圾处理的循环经济体系。

3. 设立美丽中国先行示范区和构建美丽中国进程评估体系。建立生态省市县区美丽中国先行示范区，加强引领和示范作用。构建美丽中国进程评估体系，开展定期评估。

4. 支持生物多样性保护技术创新。包括生态保护红线划定技术，以国家公园为主体的自然保护地体系构建技术，生态廊道和生物多样性网络规划与设计技术，生物多样性大数据与人工智能技术，生物多样性天地空一体化监测技术，生物多样性保护成效评估技术，受损生态系统生态功能修复与提升技术，自然资源资产核算与生态补偿方法等。

六、提升生物多样性保护国家战略地位，树立全球生物多样性保护典范

“十三五”时期，中国生物多样性保护工作国家顶层设计得到了强化，但保护优先的理念还没有得到有效贯彻，重开发、轻保护，保护与开发的矛盾突出，保护与减贫协同发展能力不足，相关法律法规、规划和配套政策尚不完善等问题仍然存在。

1. 国家顶层设计。将生物多样性保护放在更加重要的位置，通过推动立法、政策制定在各级地方政府中予以落实，构建政府、企业和社会广泛参与机制，形成保护与开发利用协同发展良性循环机制。按照“保护优先、持续利用”的原则，一要加强野生资源的繁育研究，创新生物资源开发利用技术，减少野生资源利用。二要完善纵向和横向生态补偿机制，真正使保护者受益，最大程度减少对重要物种资源的破坏。三要加强绿色“一带一路”建设，分享生态保护红线在保护理念、技术创新、实施与管理制度的中国经验，携手应对生物多样性保护、森林与土地退化、海洋污染等全球性挑战。

2. 加强制度设计。推动国家生物多样性保护立法，定期开展生物多样性调查评估，按照山水林田湖草生命共同体的理念实施生态保护和修复，建立和完善以国家公园为主体的自然保护地体

系，划定生态保护红线并建立最严格的生态保护制度。通过推进生物资源可持续利用和完善生态补偿机制，提升贫困地区人民生活水平，维护和改善生态环境质量。

七、推进海洋可持续发展，强化中国对全球海洋治理的贡献

随着联合国 2030 年全球可持续发展议程的提出，许多国家都深化了对海洋可持续发展的认识，开始积极探索相应措施。中国近海生态恶化趋势尚未得到根本扭转，同时，深海资源的开发与保护将成为今后十年全球治理重点问题，国际形势要求中国在国际公约框架下，积极参与深海大洋资源开发与保护规则的制定。建议中国政府从国内海洋治理以及参与全球治理两个方面提升海洋生态保护治理能力。

1. 国内海洋治理。中国应利用保护区网络体现海洋生态系统连通性的特征，同时兼顾自然资源、生物多样性与生态系统服务这三大生态保护目标，确保各种生态系统服务的连续供给，并做出两方面调整：一是“十四五”规划期间，在所有涉及陆海的发展规划中，都必需要充分认识到近海生态环境的脆弱性，即对近海综合管理做出强制性规定。二是中国海洋经济发展方向应该更加重视“非市场化”的生态系统服务价值与意义，把发展重点转向持续、稳定和长期的增长预期，着力提高发展后劲。

2. 全球海洋治理。“十四五”规划期间应更加关注海洋的可持续发展问题，明确能够实现的可持续发展目标和措施。一是在深海大洋开发与保护方面，中国应积极参与制定和审核国际资源可持续发展与保护规范，展示中国负责任大国形象；二是通过保护近海环境质量与生态功能，提升中国在可持续发展海洋经济方面对“一带一路”国家的影响。

八、推动“一带一路”绿色发展，打造全球生态文明和绿色命运共同体的重要载体

“一带一路”倡议提出近 6 年来，在国际上产生了广泛深入影响，成为广受欢迎的国际公共产品。在全球层面，“一带一路”倡议同联合国 2030 年可持续发展议程有效对接，形成了促进全球共同发展的政策合力。“一带一路”已完成了夯基垒台、立柱架梁的阶段，转入落地生根、开花结果的全面推进阶段。推动共建“一带一路”的绿色、高质量发展成为重中之重。具体建议包

括：

1. 积极参与全球环境治理与气候治理，将“一带一路”打造成全球生态文明和绿色命运共同体的重要载体。通过绿色“一带一路”传播生态文明理念和实践；通过绿色“一带一路”建设，推动沿线国家积极参与全球环境治理与气候治理体系改革和建设；通过“一带一路”绿色发展国际联盟构建，打造“一带一路”绿色发展国际合作伙伴关系与网络；发起“一带一路”绿色城市倡议，以绿色城市为载体，建立绿色城市伙伴关系，分享中国城市推动绿色发展的实践经验，推动“一带一路”沿线国家可持续城市建设。

2. 建立绿色“一带一路”战略对接机制，以政策、规划、标准和技术对接促进战略对接并落地。明确指导原则，以绿色发展、低碳发展、循环经济等为指导原则，将环境和可持续发展纳入区域及国家发展主流；加强战略对接，依托多双边机制，推动绿色“一带一路”与沿线国家可持续发展战略的有效对接；加强规划对接，充实强化“一带一路”建设相关规划中生态环境合作内容，与沿线已编制基础设施互联互通和国际产能合作规划的国家，联合编制生态环境保护和绿色发展规划；加强标准与技术对接，环境标准应满足所在地的环境标准，并探索建立统一的基础标准。

3. 构建绿色“一带一路”源头预防机制，以绿色金融、生态环境影响评价等机制引导绿色投资。一是开发“一带一路”建设项目环评工具，完善“一带一路”建设项目环评平台和流程，借鉴国际经验和最佳实践，鼓励利益相关方参与项目环评。二是强化绿色金融支持绿色“一带一路”建设。在国际层面，研究制定“一带一路”绿色投融资原则和指引，成立“一带一路”沿线多国参与的“一带一路”绿色投融资担保机构，探索设立“一带一路”绿色发展基金，在“一带一路”沿线金融机构开展环境信息披露。在国家层面，积极培育绿色投融资市场需求和责任投资人，通过金融监管政策引导和鼓励金融机构建立绿色投融资机制。在金融机构层面，促进金融机构建立清晰的绿色金融发展战略，建立和完善境外业务绿色金融政策制度，建立环境与社会风险评估方法、环境与社会风险的全流程管理和应对机制，在投资决策中融入可持续发展理念。

4. 推动“一带一路”沿线国家绿色生产和消费，使得环境产

品和服务贸易便利化。加强绿色供应链和价值链管理，充分利用“一带一路”绿色供应链合作平台，开展绿色供应链和供应链管理试点计划，学习绿色供应链管理最佳实践。开发环境管理政策工具，以绿色标准和标识推动绿色供应链和价值链发展；应强化供应链内的绿色产品标识与认证体系，推动各国政府采购清单纳入更多环境标识产品。

5. 推动绿色“一带一路”民心相通，强化人员交流与能力建设。实施绿色丝路使者计划，为沿线国家的环境官员、青年学者等提供污染防治和气候变化培训；加强环保非政府组织交流合作，完善环保非政府组织参与机制，建立协商与决策参与机制；推动社会性别主流化，组织相关国家生态环保领域女性官员等开展“提升女性绿色领导力”专题项目培训，提升女性在环境事务中的领导力。