

中国环境与发展国际合作委员会
2014年年会
China Council for International Cooperation on Environment and Development
Annual General Meeting 2014

向中国政府提交的政策建议 (讨论稿)

Policy Recommendations to the Government of China (Draft)

国合会首席顾问 沈国舫
CCICED Chief Advisor Prof. SHEN Guofang

2014.12.02



中国环境与发展国际合作委员会
China Council for International Cooperation
on Environment and Development
WWW.CCICED.NET

绿色发展的管理制度创新
**Management and Institutional Innovation
in Green Development**



WWW.CCICED.NET

2014年会的主题为“绿色发展的管理制度创新”，将围绕这一主题，从总体背景、总体性建议和具体政策建议三个方面进行介绍。

主要内容 Contents

1

背景
Background

2

总体建议
General Policy Recommendations

3

具体政策建议
Specific Policy Recommendations



WWW.CCICED.NET

1 背景 Background



WWW.CCICED.NET

背景 Background

2014年，中国政府在社会、经济、环境发展领域取得积极进展

2014年“全面深化改革”和“依法治国”方略成为实现中国梦和推进生态文明建设的正确路径和制度保障。

“Comprehensively Deepening Reform” and “Rule of Law” together can provide a helpful pathway, and a strengthened institutional framework, for an Ecological Civilization.

- 政府简政放权、户籍制度和人口生育政策等方面改革进展显著。

Impressive progress for decentralization, the hukou system and family planning policies

- 经济增速保持在合理区间，就业稳步增加，结构调整和释放市场活力政策正在发挥较大作用。

Reasonable growth rate, with steady growing employment, and implementation of policies for restructuring and stimulation of markets

- 政府简政放权、户籍制度和人口生育政策等方面改革进展显著。

Impressive progress for decentralization, the hukou system and family planning policies

经济增速保持在合理区间，就业稳步增加，结构调整和释放市场活力政策正在发挥较大作用。

Reasonable growth rate, with steady growing employment, and

implementation of policies for restructuring and stimulation of markets

在社会、经济与环境发展领域，中国政府在2014年中取得了瞩目的成绩。

1、“全面深化改革”和“依法治国”方略构成了中国实现中国梦和推进生态文明建设的正确路径和制度保障。

2、政府简政放权、户籍制度和人口生育政策等方面改革进展显著。

3、经济增速始终保持在合理区间，就业稳步增加，结构调整和释放市场活力政策正在发挥较大作用。

背景 Background

2014: 中国政府在社会、经济、环境发展领域取得积极进展
2014: China has achieved positive economic, social and environmental progress.

- 发布了中国史上最严的新《环境保护法》。
A strictest-ever Environmental Protection Law has been issued.
- 大气行动计划取得初步成效。
The Air Pollution Control Action Plan is showing preliminary achievements.
- 大气行动计划取得初步成效。
The Air Pollution Control Action Plan is showing preliminary achievements.
“十二五”规划中的约束性环境指标按计划推进。
Most mandatory targets in the 12th FYP are being achieved.
- 确定了新型城镇化的国家战略。
The national strategy of new-type urbanization has been developed.
- 确定了新型城镇化的国家战略。
The national strategy of new-type urbanization has been developed.



WWW.CCICED.NET

在社会、经济与环境发展领域，中国政府在2014年中取得了瞩目的成绩。

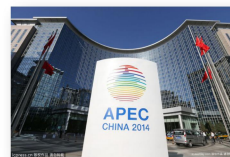
4、2014年，中国政府发布了中国史上最严的新《环境保护法》，大气行动计划取得初步成效，“十二五”规划中的约束性环境指标按计划推进。

5、确定了新型城镇化的国家战略。

背景 Background

2014: 中国政府在社会、经济、环境发展领域取得积极进展
2014: China has achieved positive economic, social and environmental progress

- ❖ 亚太经济合作组织领导人会议成功举办，彰显中国政府融入全球治理的积极态度和重要作用；说明，治理污染策略和措施的方向是正确的，只要加大实施力度，就会有明显成效，就能实现长久留住“APEC蓝”的梦想。
The success of the APEC meeting has indicated the value of China playing a proactive and important role concerning global development agendas. The air quality control actions taken during the APEC meetings confirmed that China's pollution control strategy and measures are on the right track and have potential to achieve strong effects.
- ❖ APEC北京宣言充分反映了绿色、循环、低碳发展和绿色供应链的内容；中美就温室气体减排达成一致意见。
The Beijing Declaration of APEC fully embraces green, circular, low-carbon development with green supply chains. USA and China have made commitment for GHG emission reduction.



WWW.CCICED.NET

在社会、经济与环境发展领域，中国政府在2014年中取得了瞩目的成绩。

6、亚太经济合作组织领导人会议的成功举办，一方面彰显了中国政府以更积极的态度融入到全球治理中，在地区和全球经济社会发展中发挥更为重要的作用；另一方面，有效的大气质量保障行动说明，中国近年来治理污染策略和措施的方向是正确的，只要加大实施力度，就会有明显成效。委员们还特别注意，APEC北京宣言充分反映了绿色、循环、低碳发展和绿色供应链的内容，中美对温室气体减排的承诺，这些都是国合会长期坚持研究并向中国政府持续建议的议题，并最终被付诸行动。

背景 Background

中国环境发展的新常态

A “new normal” status for environment and development in China



过去十几年来，中国政府一直沿着绿色转型的方向和道路不断探索和努力，并有所建树。
China's government has made great efforts to move China towards a green transition and has achieved some promising results.



但总体上，中国绿色转型的进展慢于预期，仍处于负重爬坡阶段。
Generally speaking, the green transition in China is still in its early and very challenging stage.



面临着不同以往的内外双重复杂形势。
Facing unprecedented and complicated situations



WWW.CCICED.NET

中国环境与发展呈现出新常态特征，表现在：

过去十几年来，中国政府一直沿着绿色转型的方向和道路不断探索和努力，并有所建树。

但总体上，中国绿色转型的进展慢于预期，仍处于负重爬坡阶段，正面临一个不同以往的内外双重复杂形势，充满巨大挑战。

Background

There are difficulties in reaching consensus on the post-2015

国际政治新秩序尚在孕育和重构。



The new order of international politics is yet to be formed. 中国今后走发展道路、集聚力于增强国力的战略调整、消化前期刺激政策、社会矛盾凸显、资源环境约束趋紧等诸多矛盾和挑战。There are difficulties in reaching consensus on the post-2015 development agenda and sustainable development objectives, including adjustment of the structure and growth rate of the economy, absorbing the effects of previous stimulus policies, handling emerging social conflicts while respecting the limits set by natural resources and the environment.



WWW.CCICED.NET

从国内形势看，中国正处于一个艰难的攻坚时期，集中了增长速度换挡、结构调整、消化前期刺激政策、社会矛盾凸显、资源环境约束趋紧等多重矛盾和挑战。



在这种新常态情景下，要注意三个关键词：

临界状态：

中国环境保护滞后于经济社会发展的问題始终没有解决，一些环境问题的累积已接近临界状态，一旦爆发危害极大，近两年出现的雾霾就极具代表性，水和土壤污染、生态服务功能损害等也有类似趋势。如果这些问题得不到及时有效的解决，将可能成为中国实现全面建成小康社会和跨越“中等收入陷阱”的关键性阻碍和风险。

转折点：

但同时这种临界状态也意味着，中国政府只要不断强化解决问题的政治意愿，坚持深化全面改革的方向，加大依法严格保护环境的力度，中国就能从环境污染临界状态走向环境质量全面改善的转折点，而且目前是最关键的时期，也是最佳的时间窗口。

经过这一时间段的努力，我们认为中国将能够到达“向污染宣战”（尤其是大气污染防治）的转折点，促进石油、煤炭等化石能源使用早日达到峰值，落实生态红线制度，实现生态服务和生物多样性保护的显著改善，以及正在研发的环境技术在2020-2030年得到全面推广。未来15年的环保成就取决于中国绿色城镇化以及环境可持续的经济发展模式的形成。

窗口机遇期：

我们强调未来15年是绿色转型战略实施的关键阶段，因为它是实现2020年发展目标的过渡阶段，同时也是主要基础设施和城镇化完成的关键时期。更重要的是，这也是“向污染宣战”、生态服务和生物多样性保护、减缓气候变化风险领域可能取得重大成就的一个时间段。如果错过了这个环境保护的窗口机遇

2

总体建议 General Policy Recommendations



WWW.CCICED.NET

总体建议 General Policy Recommendations

抓住窗口机遇期，全面深化改革，依法严格实施，加快绿色转型进程

Taking full advantage of the window of opportunity; comprehensively deepening reform; tightened enforcement based on rule of law; and accelerating pace of green development

决策者要增强危机意识，树立最佳窗口期概念。

Expand awareness of the serious consequences of delays in adequately addressing environmental crises, and create better understanding among decision-makers of the current window of

将国家五年“国民经济和社会发展规划”名称改为“国民经济、社会与环境发展规划”。

The Five Year Plan title, “National Economic and Social Development Plan”, should be changed to “National Economic, Social and Environment

制定推动绿色转型发展的长期路线图。

Develop a longer-term roadmap for a Green Transition Strategy.

“十三五”期间，环境与发展领域的全面深化改革应取得突破性进展。

Achieve breakthroughs in comprehensive reforms in the field of environment and development during the 13th FYP period.

accelerate environment and development progress.



WWW.CCICED.NET

2015年是中国“十二五”规划期的最后一年，也是谋划“十三五”规划的关键之年。对于“十三五”中国环境与发展的总体思路，国合会基于课题研究以及年会期间讨论成果提出的总体性建议是：抓住窗口机遇期，全面深化改革，依法严格实施，加快绿色转型进程。

具体而言，总体性建议包括四个方面：

第一，决策者要增强危机意识，树立最佳窗口期概念。

一方面，2016-2020年是中国进入实现全面小康社会目标的最后一个五年规划期，工业化进入中后期，城镇化进入快速发展期，经济增速进入换挡期，结构调整进入攻坚期，生态环境状况又不断显示正处在高度危险的临界期；另一方面，中国政府过去十多年推动转型发展的实践已积累了较丰富的经验与教训，全面深化改革和依法治国明确了转型发展的路径和制度保障。因此，对于即将到来的“十三五”时期，中国的各级决策者必须既要具备“解决不了危机就会带来更大危机”的强烈忧患意识，又要树立“抓住最佳窗口机遇期就能迎来全面向好”的坚定信心。

第二，将国家五年“国民经济和社会发展规划”名称改为“国民经济、社会与环境发展规划”。

环境保护长期滞后于经济发展是造成中国严重环境问题的重要原因，修改政府五年规划的名称，确保更明确的信号和实质内容支撑两者的并重，使新修订的《环境保护法》中关于“使经济社会发展与环境保护相协调”的规定落到实处。中国共产党的十八次代表大会提出，生态文明建设要全面融入经济、政治、社会和文化建设中，使五大建设成为有机的整体，修改五年规划名称就是这一要求的具体落实。

第三，制定推动绿色转型发展的长期路线图。

中国的绿色转型有其国情的特殊性和巨大的复杂性。与工业化国家相比，中国的绿色转型与经济社会转型相重叠，资源环境问题既是加剧经济社会转型的一个原因，又是倒逼经济转型的手段，复杂性和艰巨性程度很高。所以，中国

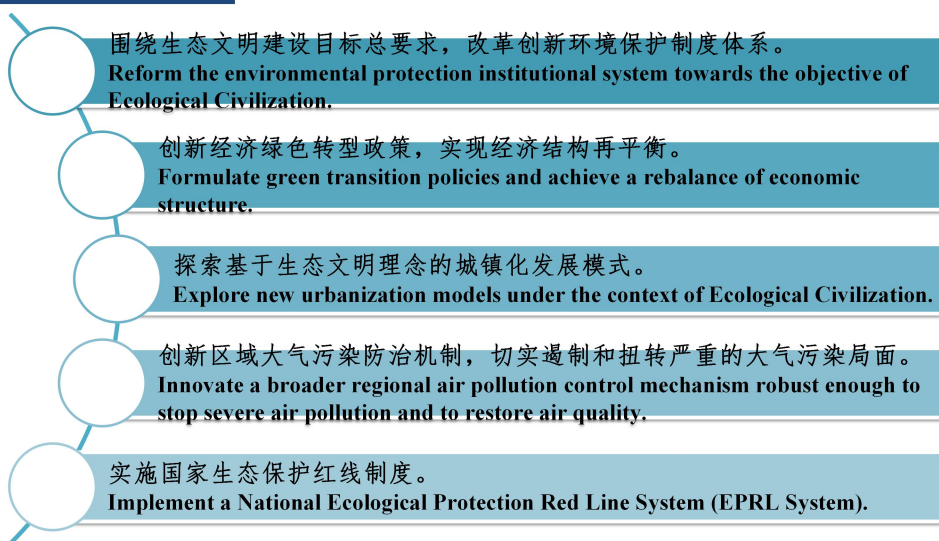
3

具体政策建议
Specific Policy Recommendations



WWW.CCICED.NET

具体建议概览 An Overview of Specific Policy Recommendations



WWW.CCICED.NET

针对总体性建议涉及的领域，国合会又提出了五个方面的具体政策建议，包括：

- 一、围绕生态文明建设目标总要求，改革创新环境保护制度体系
- 二、创新经济绿色转型政策，实现经济结构再平衡
- 三、探索基于生态文明理念的城镇化发展模式
- 四、创新区域大气污染防治机制，切实遏制和扭转严重的大气污染局面
- 五、实施国家生态保护红线制度

❖ 围绕生态文明建设目标总要求，改革创新环境保护制度体系。

Reform the environmental protection institutional system towards the objective of Ecological Civilization.



WWW.CCICED.NET

政策建议一背景：

当前中国严峻的环境形势凸显出国家环境治理体系的缺陷，突出表现在环境治理制度不健全、不到位；环境治理体制不协调、不完整；环境治理机制不完善、不畅通，相互之间缺乏支撑、激励与约束。

究其根源，

一是经济社会发展的阶段性，不断增加的“环境负债”在一定程度上支撑了经济的高速发展；

二是在体制上，环保部门长期处于弱势地位，中央对地方政府环保工作监督缺乏体制上的安排，各部门之间环保职能配置不合理；

三是在机制上，对党和政府决策者的监督考核体系中环保要求长期以来未得到应有重视，部分环保制度设计不合理，导致执法成本高、违法成本低的现象，基层环保执法缺乏强制手段，公众有序参与环保、维护自身权益和监督政府、企业遵守环保法规的机制尚未建立；

四是在指导思想上，长期存在经济发展收益大于环境破坏成本、当前经济收益重于未来环境成本的错误思想。

国家治理体系与治理能力现代化，要求不断完善制度，理顺体制和机制，用制度保护生态环境，以环保大部制和增强环保部门权威为总体改革方向，构建有利于环境质量改善的经济体系，打造政府主导的“多元共治”环境治理模式，从而推进环境管理各领域的转型与制度创新。

具体行动 Actions

(一) 加大行政体制改革力度，明确职责，协调政策，整合目标，形成合力

Enhance administrative system reform, clarify responsibilities, coordinate policies, develop integrated goals and form synergies among organizations

- 1. 调整政府部门职能配置，进一步明确各部门，特别是综合部门的生态文明建设职能。

The State Council should develop plans that clarify the Ecological Civilization responsibilities and functions of all governmental departments (especially central government and economic departments).

- 2. 建立由国务院主管领导任主任的国务院环境保护委员会（或国务院可持续发展委员会）。

A State Council Environmental Protection Committee (or State Council Sustainable Development Committee), with a relevant State Council leader acting as chair, should be established.

- 2. 建立由国务院主管领导任主任的国务院环境保护委员会（或国务院可持续发展委员会）。

A State Council Environmental Protection Committee (or State Council Sustainable Development Committee), with a relevant State Council leader acting as chair, should be established.

- 3. 整合各部门污染防治和生态保护的职能，突出环境保护部门统一监管和独立执法权力。



WWW.COICED.NET

(一) 加大行政体制改革力度，明确职责，协调政策，整合目标，形成合力

1、调整政府部门职能配置，进一步明确各部门，特别是综合部门的生态文明建设职能。贯彻资源节约、环境友好的要求。将环境质量作为地方政府政绩考核的硬约束，实现环境管理转型，组织第三方对有关部委及地方政府履职情况进行评估，结果公开。

2、建立由国务院主管领导任主任的国务院环境保护委员会（或国务院可持续发展委员会）。由该委员会指导协调各部门的环境保护工作，指导协调跨区域、流域生态环境保护工作，对国务院各部门及各地方政府的环境绩效进行奖惩。

3、整合各部门污染防治和生态保护的职能，突出环境保护部门统一监管和独立执法权力。对所有污染源、污染物和环境介质实施统一监管，解决生物多样性保护与自然保护区管理等生态保护领域的职能分散交叉问题，确保自然资源开发管理职能与生态环境保护监管职能相分离。

具体行动 Actions

（二）全面推动国家环境治理体系现代化，提高治理能力

Promote modernization of the national environmental governance system and strengthen governance capacity

- 1. 构建现代化的国家环境治理体系，大力提高国家环境治理能力。
Build a modernized national environmental governance system, and strengthen national environmental governance capacity.
- 2. 推动建立体现生态文明建设目标的环境法治体系。
Strengthen the legal framework towards construction of Ecological Civilization.
- 2. 推动建立体现生态文明建设目标的环境法治体系。
Strengthen the legal framework towards construction of Ecological Civilization.
- 3. 确保环境保护部门的权威、能力和资源与其监督管理职责及任务相匹配。
Match environmental protection departments' authority, capacity, and resources to their

supervision and management functions and tasks.

3. 确保环境

保护部门的权威、能力和资源



WWW.CCICED.NET

（二）全面推动国家环境治理体系现代化，提高治理能力

1、构建现代化的国家环境治理体系，大力提高国家环境治理能力。要根据制衡、公平和效率原则，建立国家环境保护法规制度、管理体制和运行机制有机结合、相互关联、共同作用的综合系统。形成有效的制衡机制，包括体制、机制和制度之间的制衡、各治理主体之间的监督、同一治理主体内部关系的平衡等；确保环境治理主体之间的公平、当代与后代之间的公平；同时提高环境、经济、社会和行政效率等。

一是提高与整个国家和公民利益密切相关的公共环境事务解决和治理能力，如环境服务和产品的生产与供给、环境资源的配置与协调、环境政策的制定与实施、国家环境安全的维护、国际环境问题的解决等；二是提高所有与环境相关的其它公共决策、市场化、社会化的管理和分配能力；三是提高与环境相关的社会教育水平、政治社会化程度、公众参与能力、社会认同和凝聚力等软实力。

2、推动建立体现生态文明建设目标的环境法治体系。一是构建体现生态文明建设目标的法律体系。以生态文明建设目标要求为指向，修改环境保护领域的专项法，将生态文明建设中关于生态环境保护的要求以及相关配套的体制、机制和政策工具固化到法律文本中，体现强制性、严肃性和约束力。对民法、经济法、刑法、行政法等传统部门法进行“生态化”改造，将生态系统管理的基本准则贯穿于其立法和修法全过程，保障公民的环境权益。二是大力推动环境司法，使之成为解决环境问题的重要途径和手段。改革和完善环境司法制度，强化环境司法实践，更多地使用环境司法途径解决环境纠纷问题。推动环境和司法部门之间的协调，为环境公益诉讼扫清程序、组织和技术等方面的障碍。加强环境法庭和环境法官队伍建设，提高环境司法实践能力。三是加强环境执法和监管。尽快制定新环境保护法相关条款的细则，确保新环保法实施取得预

具体行动 Actions

（三）加强环境保护社会治理，形成多元共治格局

Strengthen social governance of environmental protection and develop a multi-stakeholder governance approach and various models

- 1. 优先制定落实公众参与、信息公开、环境诉讼的具体制度，借鉴国际上公众参与环保的经验和多方共治的模式。

Develop and implement systems for public participation, information disclosure and environmental litigation drawing on international experiences of public participation and multi-stakeholder governance models.

- 2. 培育发挥环保组织的作用，营造有利于其发展的社会环境。

Encourage environmental protection social organizations and create an enabling social environment.

- 2. 培育发挥环保组织的作用，营造有利于其发展的社会环境。

Encourage environmental protection social organizations and create an enabling social environment.

3. 鼓励基层组织关注环境问题的治理。

Encourage grassroots organizations to focus on environmental management issues.



WWW.CCICED.NET

（三）加强环境保护社会治理，形成多元共治格局

1、优先制定落实公众参与、信息公开、环境诉讼的具体制度，借鉴国际上公众参与环保的经验和多方共治的模式。认真执行环境信息报告和公开制度，使环境保护制度在科学的基础上、在法律的约束下、在公开透明的条件中，得到有效的执行。

2、培育发挥环保组织的作用，营造有利于其发展的社会环境。应制定法规，保护社会组织的合法权益，规范其行为；建立有利于为社会组织提供公共和私人资金、有利于政府购买其服务的机制；建立对公益环保组织的社会考评制度。

3、鼓励基层组织关注环境问题的治理。反映公众环境诉求，制定环境保护的社规民约，倡导绿色生活方式。吸收借鉴国际上公众参与环保的经验与模式。

具体行动 Actions

(四) 以提高效率、确保制度有效实施为目标，改革环境管理制度
Reform environmental management institutions to improve efficiency and effectiveness

- 1. 改革并继续实施污染物总量控制制度。
Reform and continue the total emission control system.
- 2. 出台污染物排放许可制度相关法规和实施细则，将排污单位纳入统一监管。
Develop relevant laws, regulations and implementation methods for an emission permit system that covers all pollution discharging entities.
- 2. 出台污染物排放许可制度相关法规和实施细则，将排污单位纳入统一监管。
Develop relevant laws, regulations and implementation methods for an emission permit system that covers all pollution discharging entities.
- 3. 完善环境与健康相关制度。

Improve environment and health related institutions.

3. 完善环境与 健康相关制度。



WWW.CCICED.NET

(四) 以提高效率、确保制度有效实施为目标，改革环境管理制度

1、改革并继续实施污染物总量控制制度。研究制定包括主要污染物排放、煤炭消费、二氧化碳排放的全面总量控制制度。探索实施以环境容量为基础的区域性、流域性污染物总量控制制度和行业污染物总量控制制度。

2、出台污染物排放许可制度相关法规和实施细则，将排污单位纳入统一监管。改革环境影响评价制度，废除“三同时制度”，做好与排污许可制度的衔接。环境影响评价制度应重点用于战略、规划、政策和国家跨区域流域对生态环境有重大影响项目的评价。

3、完善环境与健康相关制度。健全环境公益诉讼制度，强化生态环境损害赔偿和责任追究。强化司法系统追究环境违法行为的责任和能力。

（五）建立有利于环境保护的激励机制

Establish incentive mechanisms to promote environmental protection

- 1. 尽快落实国家鼓励环境保护的各项财税、物价、金融等政策。
National fiscal, taxation, pricing and financial policies that encourage environmental protection should be expeditiously implemented.
- 2. 抓紧建立企业环境信用评价体系。
Establish an enterprise environmental credit evaluation system.

2. 抓紧建立企业环境信用评价体系。

Establish an enterprise environmental credit evaluation system.

- 3. 加快推进和完善生态补偿制度。

Accelerate and improve the eco-compensation system.



WWW.CCICED.NET

（五）建立有利于环境保护的激励机制

1、尽快落实国家鼓励环境保护的各项财税、物价、金融等政策。中央财政带头确保环保投入资金增长率不低于财政收入增长率。设立专项环境污染治理基金为治理污染筹资。环境基础设施的建设运营鼓励公私合作模式，降低投资成本，提高运营绩效。

2、抓紧建立企业环境信用评价体系。对遵守环保法规的企业给予鼓励，为大量中小企业提供治理服务平台。积极推动行业、企业自愿追求良好环境绩效的行动。

3、加快推进和完善生态补偿制度。坚持“谁污染谁付费，谁破坏谁赔偿，谁保护谁受益”的原则，调动地方政府特别是财政困难地区保护环境的积极性。

具体行动 Actions

(六) 实施政府和党政干部环境审计制度 Implement environmental audit for government and party leading officials

- 1. 制定政府环境审计制度实施路线图。
Develop a road map for implementing governmental environment audit.
- 2. 建立和完善政府环境审计的相关法律法规基础。
Establish and improve the legal basis for government environmental audit.
- 2. 建立和完善政府环境审计的相关法律法规基础。
Establish and improve the legal basis for government environmental audit.
- 3. 加强政府环境审计技术规范体系建设。
Develop technical guidelines for government environmental audit.
- 4. 加强政府环境审计的能力建设。
Strengthen government environmental audit capacity.
- 3. 加强政府环境审计技术规范体系建设。
Develop technical guidelines for government environmental audit.
- 4. 加强政府环境审计的能力建设。

(六) 实施政府和党政干部环境审计制度

强化政府环境审计和政府官员环境责任审计是落实各级政府和各类产污主体环境责任的一个主要着力点。中国已经建立了政府官员的经济责任审计制度，并一直积极推动规范经济责任审计中“资源环境审计”的内容，但总体上，中国各级审计机关在开展资源环境审计时仅重点关注资金、政策、管理、项目四个方面内容，还未充分体现出环境绩效审计的特征以及干部环境责任审计的内容。中国政府已在省市等不同层面开展了针对领导干部离任自然资源资产审计的试点活动，引入和实施政府环境审计制度包括政府官员环境审计制度的时机和条件已经具备。为此，建议：

1、制定政府环境审计制度实施路线图。强化现有经济责任审计制度，明确环境审计内容，结合《大气污染防治行动计划》的实施，开展重点区域地方政府的环境审计。制定政府环境审计方法，建立独立的环境审计制度，明确各级政府、党政领导干部为环境审计的主要对象。强化政府环境审计的独立性、公开性和透明度，提高经济责任审计制度的绿色化程度，强化环境审计与资源审计的协调。探索建立人民代表大会下的政府环境与资源一体化的审计制度。

2、建立和完善政府环境审计的相关法律法规基础。一是修改审计法、审计条例及相关审计准则体系，在条款内容上强调政府环境审计的重要性，明确政府环境审计的概念、分类、主体、对象等，完善环境审计结果公开相关管理办法。二是修改环境保护相关法律法规，增加环境审计相关内容；在出台的政府重要文件中，增加环境审计相关内容。三是审计署和环境保护部加强沟通协作，联合出台《关于开展政府环境审计的指导意见》，明确双方合作内容，实质性推进这项工作。

政策建议二 RECOMMENDATION II

❖ **创新经济绿色转型政策，实现经济结构再平衡。**
Formulate green transition policies and achieve a rebalance of economic structure.



WWW.CCICED.NET

政策建议二背景：

绿色转型的核心是中国经济的绿色转型，首要解决的问题是以传统粗放模式为基础的快速增长所带来的高能耗、高污染和高温室气体排放。

从宏观经济学视角看，造成这些结果的原因和政策主要包括：

- 一是投资-消费结构失衡；
- 二是产业结构中工业份额过大，服务业比重偏低；
- 三是经济运行中采用的行政性政策较多，基于市场的激励性政策偏少；
- 四是清洁能源使用的需求方政策和市场创造政策不足等。

因此，中国经济要实现绿色转型，需要从“结构调整”和“路径选择”方面进行突破，特别是从能源消费入手。最近中美达成的温室气体减排目标提出，中国计划2030年二氧化碳排放达到峰值且将努力早日达峰，并计划到2030年非化石能源占一次能源消费比重提高到20%左右。实现这个目标需要更大力度的结构调整和经济改革措施。

具体行动 Actions

（一）矫正以高投资-低消费和过度投资为特征的经济和产业结构失衡，实现再平衡

Correct the imbalance of economy and industrial structure (low domestic consumption and over-investment in heavy industry) in a way that fully and explicitly takes into account environment and development concerns

- 1. 将储蓄-投资-消费结构比例调整到适当的水平。
Adjust the ratio of saving-investment-consumption structure to a proper level.
- 2. 调整政策，促进投资-消费结构的再平衡。
Adjust policies to promote a re-balance between investment and consumption.
- 3. 推动产业结构的绿色转型。

Promote green transition of industrial structure.

2. 调整政策，促进投资-消费结构的再平衡。
Adjust policies to promote a re-balance between investment and consumption.

3. 推动产业结构的绿色转型。

Promote green transition of industrial structure.



WWW.CCICED.NET

（一）矫正以高投资-低消费和过度投资为特征的经济和产业结构失衡，实现再平衡

1、将储蓄-投资-消费结构比例调整到适当的水平。在2020年之前，将消费/GDP比率增加10%，以及相应减少投资/GDP比率10%来实现经济结构再平衡；2020年后，根据新的情况再进一步调整相应比例。

2、调整政策，促进投资-消费结构的再平衡。推进财税体制、行政体制、户籍制度和社会保障制度等方面的改革，使政府支出结构合理化，减少过度投资，改善社会保障和公共服务。改善收入分配格局，缩小收入差距，使中、低收入居民的收入和消费能够较快提高。

3、推动产业结构的绿色转型。适度降低重工业比重，大力推动服务业发展。取消对工业部门的一系列特殊优惠，实行同地同价、同电同价、同等条件同等利息、同等税率，消除因特惠政策导致的资源配置扭曲和低效率。

具体行动 Actions

(二) 改革资源税和电价等，采取更多经济手段促进绿色转型 Reform resource taxes and electricity pricing, and adopt multiple economic tools to promote green transition

- 1. 改革油气资源税。
Reform hydrocarbon resource tax.
- 2. 改革对煤炭的征税方式。
Reform the tax collection method for coal.
- 2. 改革对煤炭的征税方式。
Reform the tax collection method for coal.
- 3. 改革电价形成机制。
Reform pricing mechanism for electricity.
- 4. 对电力和汽车的消费征收环境税。
Collect an environmental tax on electricity consumption and vehicle fuel consumption.
- 5. 明确资源税和环境税收入的用途。

Clarify the use of resource and environmental taxes.

4. 对电力和

(二) 改革资源税和电价等，采取更多经济手段促进绿色转型

1、改革油气资源税。根据资源级差，对石油征收10%-15%的资源税（以15%税率为主），同时对进口石油征收同等水平的资源税。天然气的资源税税率可以继续保持在5%。对进口天然气可免征进口资源税。

2、改革对煤炭的征税方式。对煤炭资源税从量计征改为从价计征，在2025年之前分三步将税率提高到10%-15%（以15%为主）。对进口煤炭征收同等水平的资源税。

3、改革电价形成机制。除限额内的居民用电和农业用电外，所有用电实行同电同价，提高到合理的市场价格水平，不再允许例外。

4、对电力和汽车的消费征收环境税。电力税可以通过基于消费量分级定价征收；汽车税可以根据汽车型号和发动机排量，实行累进税制。

5、明确资源税和环境税收入的用途。部分资源税收入和所有的环境税收收入应该用于环境目的，而不是成为生产者利润的一部分。

具体行动 Actions

（三）实行能源消费总量控制目标，构建基于需求方的能源政策 Adopt total energy consumption control targets, and build demand-based energy policies

- 1. 实行能源消费总量控制政策。
Adopt a total energy consumption cap control policy.
- 2. 确定能源结构调整战略目标。
Determine strategic objective of energy structure adjustment.
- 3. 构建基于需求方的可再生能源发展政策。
Build demand-based renewable energy development policies.
- 2. 确定能源结构调整战略目标。
Determine strategic objective of energy structure adjustment.
- 3. 构建基于需求方的可再生能源发展政策。
Build demand-based renewable energy development policies.
- 4. 建立和实施能源消费指标交易系统。

Establish and implement an energy consumption quota trading system.

4 建

立和实施能源消费指标交易系统

W.CCICED.NET

（三）实行能源消费总量控制目标，构建基于需求方的能源政策

1、实行能源消费总量控制政策。到2020年，中国能源消费总量力争控制到47—49亿吨标准煤，2030年控制在56—60亿吨标准煤之间，能源消费总量在2030—2040年达到峰值，不超过66亿吨标准煤。到2020年，将煤炭和石油消费总量控制在34-40 亿吨标准煤以内。高碳高污染化石能源（煤炭+石油）消费总量应在2030-2040年间达到峰值。

2、确定能源结构调整战略目标。建议到2020年前后可再生能源增长速度快于其他各能源品种；2025年前后非化石能源增量高于化石能源；2035年前后化石能源消耗实现绝对量降低。

3、构建基于需求方的可再生能源发展政策。运用强制性的法律法规推动可再生能源发电能力和使用；有效解决可再生能源发电的并网问题；综合利用税收和政策补贴手段降低可再生能源发电的成本；鼓励可再生能源技术在所有的工业与民用建筑以及汽车中的应用；创新商业模式，将政府资助的可再生能源项目转移到私人部门进行融资。通过促进可再生能源的利用，应将非化石能源所占比重每年至少提高0.7个百分点，使之在2030年占到能源消费的20%以上。

4、建立和实施能源消费指标交易系统。制定关于能源消费指标交易体系的标准或法规。建立灵活的质量控制目标系统，考虑不同地域的禀赋以及经济发展阶段不同，设定不同的能源消费总量控制目标，根据效率和公平标准设置不同地域的能源消费交易配额；选择适合的地区或省份开展交易系统试点。

(四) 构建绿色金融体系，为绿色转型提供金融支持

Build a green financing system to provide financial support for China's green transition

- 1. 研究成立中国绿色银行。
Study the establishment of a China Green Bank.
- 2. 完善财政贴息机制，鼓励绿色贷款。
Improve the fiscal interest-deduction mechanism to encourage green credit.

2. 完善财政贴息机制，鼓励绿色贷款。

Improve the fiscal interest-deduction mechanism to encourage green credit.



WWW.CCICED.NET

(四) 构建绿色金融体系，为绿色转型提供金融支持

1、研究成立中国绿色银行。以绿色债券为主要融资来源，考虑由政府作为发起人组建专业从事绿色投资的银行，充分发挥绿色债券的杠杆作用和专业评估能力的规模效益。

2、完善财政贴息机制，鼓励绿色贷款。建议财政部门、发改委与银行监管部门和金融机构合作，制订一套科学、有效、便捷的对绿色项目的贴息计划。

3、建立绿色信贷体系。银行和评级公司在项目评估中引入环境风险因素，建立绿色信贷体系。建议强化银行对贷款的环境风险控制，减少绿色项目的融资成本。

4、建立公益性的环境成本信息系统。建立基于自然资本负债概念的公共环境成本信息系统，为决策部门和全社会投资者提供依据。

5、在若干领域实行强制性绿色保险。如石油和天然气开采、石油化工、钢铁、塑料等行业均强制投保。

6、建立上市公司和发债企业的环境信息披露机制。国内的证券交易所应强制要求上市公司和发行债券的企业定期发布社会责任报告，披露其环境影响信息。

政策建议三 RECOMMENDATION III

❖探索基于生态文明理念的城镇化发展模式。
Explore New Urbanization Models under the Context
of Ecological Civilization.



WWW.CCICED.NET

政策建议三背景：

中国正在进行着规模巨大、快速变化且拥有短暂政策窗口期的城镇化进程。从生态文明角度来看，城镇化进程面临如下挑战：

一是现有规划体系未能充分发挥资源环境管控作用，政府部门间缺乏政策协同；

二是城镇化片面追求空间扩张和发展速度，导致不可持续的资源过度消耗；

三是城市及周边自然和文化遗产的大量消失削弱了城市特质和吸引力，城市设计缺乏宜居性和人性化尺度。

城市是增长的引擎、创新发展模式的榜样和环境保护的领跑者，同时也是拥有高品质生活、繁荣和健康的地方。拥有这些特质的城市可以认为是好的城市，可以通过好的治理过程来构建好的城市。这些特质在一定程度上已经存在于中国的很多城市，但是需要得到加强，这样城市才可以中国迈向生态文明的道路上承担更多的责任。

具体行动 Actions

（一）以综合性空间规划来诊断城镇化问题，制定城镇化

发展目标与约束条件

Use 1. 建立健全省市两级空间管制体系。Establish a dual provincial and city level spatial regulation system.

• 2. 构建有利于环境与居民健康的城市布局。
Build urban agglomerations in favor of the health of the environment and of residents.

• 3. 严格执行国家建设用地标准。
Strictly implement national standards regarding per capita built-up area.

• 2. 构建有利于环境与居民健康的城市布局。
Build urban agglomerations in favor of the health of the environment and of residents.

3. 严格执行国家建设用地标准。
Strictly implement national standards regarding per capita built-up area.

4. 立足多部门协作，推进区域协同治理和生态文明城镇化试点工作。
Promote multi-department cooperation, and enhance regional co-governance and pilot of ecological civilization urbanization. Incorporate pilots of Ecological Civilization urbanization into a national Ecological Civilization pilot system.

4. 立足多部门协作，推进区域协同治理和生态文明城镇化试点工作。

Promote multi-department cooperation, and enhance regional co-governance and pilot of ecological civilization urbanization. Incorporate pilots of Ecological Civilization urbanization into a national Ecological Civilization pilot system.



WWW.CCICED.NET

（一）以综合性空间规划来诊断城镇化问题，制定城镇化发展目标与约束条件

1、建立健全省市两级空间管制体系。在省级层面建立基于整体生态安全和环境保护的空间管制制度；立足省级空间管制，制定特大城市地区和城镇密集地区的城乡一体化规划，确定城市增长边界，统筹生态空间、生产空间、生活空间布局。

2、构建有利于环境与居民健康的城市布局。以多中心和保护“绿心”的城镇群发展替代单个特大城市持续蔓延的模式，促进绿色交通发展。

3、严格执行国家建设用地标准。对于超过国家人均城镇建设用地标准30%以上的城镇，由中央政府出台限制新增建设用地的相关政策。严控城镇空间不合理增长与无序蔓延，鼓励存量建设用地和旧建筑的再利用。

4、立足多部门协作，推进区域协同治理和生态文明城镇化试点工作。将生态文明城镇化试点纳入现有的国家生态文明示范创建体系，重点对京津冀地区（针对大气污染和产业转型）、长三角地区（区域水环境污染和水资源配置）、珠三角地区（针对土壤污染和综合治理）开展区域协同治理试点；在城市层面选择试点，推进“生态文明的城镇化模式”示范工程。

具体行动 Actions

(二) 建立健康的财税体制和适应性的发展模式

Plan for financially sound fiscal and taxation system and adaptive development mode

- 1. 地方财政应逐步与土地开发与出让脱钩。
Financing for local government operations and initiatives must become independent from selling and developing land.
- 2. 更加关注城市应对气候变化的能力和其他城市环境类规划。
Greater attention should be given to climate resilience.
- 2. 更加关注城市应对气候变化的能力和其他城市环境类规划。
Greater attention should be given to climate resilience.
- 3. 通过发行绿色债券等方式鼓励社会资本参与。
Encourage participation of private investment through the green bond market mechanism.



WWW.CCICED.NET

(二) 建立健康的财税体制和适应性的发展模式

1、地方财政应逐步与土地开发与出让脱钩。实行以目标导向为分配原则的中央财政预算，建立地方财产税或城市开发建设其它税费，以替代现有的土地财政模式。

2、更加关注城市应对气候变化的能力和其他城市环境类规划。建立适应气候变化风险评估框架以及相应的财政应急资金。

3、通过发行绿色债券等方式鼓励社会资本参与。如绿色债券可投资公共交通、垃圾处理（管理）等绿色基础设施建设，并通过使用者收费、租金和税收等方式偿还；建立长期有效的财税鼓励机制，降低城市生活对资源与能源的消耗，以及应对老龄化的挑战。

具体行动 Actions

（三）落实以人为本、尊重生态系统、生态服务和绿色空间的城镇化

Adhere to people-centered urbanization that also fully respects

ecosystems, ecological services and green space

- 1. 加强对城市发展决策者（尤其是市长、书记）的培训教育。
Provide administrative officials, especially party secretaries and mayors, more in-depth training on urban development.
- 2. 城市设计应立足人的尺度。
Let the human scale prevail in urban design.
- 2. 城市设计应立足人的尺度。
Let the human scale prevail in urban design.
- 3. 建立城市资源环境有效利用和生活质量等绿色发展监测和评估体系。
Establish a system to monitor and assess urban green development in relation to environment, efficient resource use and quality of life.



WWW.CCICED.NET

（三）落实以人为本、尊重生态系统、生态服务和绿色空间的城镇化

1、加强对城市发展决策者（尤其是市长、书记）的培训教育。提高其绿色、低碳、循环发展方面的知识水平，建立奖惩考核机制。构建面向公众的生态文明宣传教育体系。

2、城市设计应立足人的尺度。加强对自然与文化遗产的系统保护，增强居民的文化认同感；倡导“小规模、渐进式、多方参与”的更新方式，促进居民生活条件改善、业主获利，延续历史文脉和传统记忆。

3、建立城市资源环境有效利用和生活质量等绿色发展监测和评估体系。监测可以为评估各个城市实现生态文明的进展提供支持。监测内容应该包括污染、极端气候灾害等信息。定期更新和发布未来对城市人口造成健康威胁的空气、水和土壤污染、气候变化影响和应对的预测结果，作为政府官员绩效考核的重要依据。省、市级有关法律法规中应当明确定义个人和社会组织的参与权，为社会治理的公众参与提供可靠的法律依据。

政策建议四 RECOMMENDATION IV

❖ 创新区域大气污染防治机制，切实遏制和扭转严重的大气污染局面。

Innovate a broader regional air pollution control mechanism robust enough to stop severe air pollution and to restore air quality.



WWW.CCICED.NET

政策建议四背景：

为改善空气质量和保护公众健康，中国政府于2013年出台了历史上最严格的大气污染治理措施—《大气污染防治行动计划》（“大气十条”）。针对京津冀地区控制预评估的案例分析报告表明，实施“大气十条”后京津冀地区PM_{2.5}浓度降幅显著，但天津市和河北省仍存在达不到2017年浓度降低25%目标的风险。根据研究结果，为实现2030年重点城市空气质量达标，需要采取更加严格的控制力度。中国政府宣布了力争到2030年达到温室气体峰值的目标，这就需要更加注重大气污染和温室气体减排的协同控制。

缺乏区域协调是当前区域大气污染防治的一个突出问题。由于长期实施以SO₂和NO_x两项污染物总量减排为主的政府绩效考核，地方政府在一定程度上忽视了辖区空气质量改善。同时，由于大气环境管理以城市为基本单元，区域内各城市在PM、VOCs等非总量控制因子的准入、控制、监测、监管、考核等方面不统一，制约了区域空气质量改善进程。现有区域协调机制较为松散，区域协作多停留在重污染天气的预警与应急联动，区域内各地方政府以及相关部门的交流与沟通也有待加强。为顺利实现“大气十条”减排目标，亟需开展多污染物、多污染源和多区域的协同控制，采用调整能源结构、提高能源效率、加强末端治理等全过程的控制措施。

具体行动 Actions

(一) 建立基于质量改善的大气污染防治管理模式 Build an air quality-based air pollution management system

- 1. 提高空气质量达标的法律地位。
Immediately strengthen the legal status for improved air quality compliance.
- 2. 采用科学的大气环境管理分区。
Adopt a regional approach for atmospheric management based on science.
- 2. 采用科学的大气环境管理分区。
Adopt a regional approach for atmospheric management based on science.
- 3. 建立科学的大气污染防治绩效评估制度。
Establish a scientific performance appraisal system for air pollution control.



WWW.CCICED.NET

(一) 建立基于质量改善的大气污染防治管理模式

1、提高空气质量达标的法律地位。应在《大气污染防治法》中明确规定实施以空气质量达标为核心的大气环境保护目标责任制和考核评价制度。要求各级人民政府应当将改善不达标地区的空气质量或者防止达标地区的环境空气质量下降作为约束性指标。建立约束指标和责任追究制度。

2、采用科学的大气环境管理分区。在考虑大气污染特征时空分布规律、污染气象、地形因素及污染扩散和输送规律的基础上，以空气质量改善为核心，进行科学的大气环境管理分区。在分区内通过统一的机构、法规和政策对空气质量实施统一管理。

3、建立科学的大气污染防治绩效评估制度。建立“大气行动计划”实施的预评估、年度评估和终期评估制度。预评估指标应包括：PM_{2.5}浓度下降比例，重污染日减少天数；年度评估指标应包括：PM_{2.5}浓度下降比例，污染物减排、能效提高、能源结构调整等措施完成进度。终期评估指标应包括：PM_{2.5}浓度下降比例，重污染日减少天数，经济、产业、能源结构变化，人体健康等效益。

具体行动 Actions

(二) 深化区域大气污染联防联控机制

Deepen the organization and effectiveness of the regional joint air

1. 制定统一的区域空气质量达标规划。

Establish a unified standard compliance and enforcement program.

2. 建立明确、统一、完整的区域大气污染防治管理机制。

Establish a clear unified and integrated regional air pollution control and management mechanism.

2. 建立明确、统一、完整的区域大气污染防治管理机制。

Establish a clear unified and integrated regional air pollution control and management mechanism.

3. 建立区域决策支持和规划机构。

Establish regional decision support and planning organizations.

3. 建立区域决策支持和规划机构。

Establish regional decision support and planning organizations.



WWW.CCICED.NET

(二) 深化区域大气污染联防联控机制

1、制定统一的区域空气质量达标规划。针对污染严重的大气环境管理分区，从国家层面以区域空气质量整体达标为目标，提出区域内不同城市实现空气质量达标的时间表、分阶段空气质量改善目标及合理可行的控制方案。

2、建立明确、统一、完整的区域大气污染防治管理机制。构建区域内统一的环境决策协商机制，推进区域大气环境管理关键信息共享，建立区域环境影响评价会商机制，完善区域联合执法机制，实施区域重污染天气应急联动。

3、建立区域决策支持和规划机构。充分利用国家及地方科技资源，成立由环保部等多部委资助的区域规划组织，组织开展区域大气污染成因溯源、传输转化、来源解析等基础性研究，筛选推荐先进适用的、区域共性的、工程化的大气污染治理技术。

具体行动 Actions

（三）进一步强化大气污染防治政策

Improve policies for regional air pollution control

- 1. 推进煤炭清洁高效可持续利用，加速能源结构调整。
Promote clean, efficient and sustainable use of coal, and accelerate adjustment of the energy structure.
- 2. 完善机动车污染防治的经济激励政策。
Improve economic incentive policies for motor vehicle pollution control.
- 3. 强化多源、多污染物的协同控制。
Enhance coordinated control over various sources of pollution and contaminants.



WWW.CCICED.NET

（三）进一步强化大气污染防治政策

1、推进煤炭清洁高效可持续利用，加速能源结构调整。将煤炭优先用于控制水平较好的电厂等大型燃烧设备，着力提高电厂、工业等高耗煤行业的煤炭利用效率，燃煤电厂的平均热效率由2010年的36%提高到2030年的42%，2030年工业锅炉、水泥生产和炼焦炉单位产品的能耗分别比2010年降低24%、16%和44%。提高煤炭洗选比例，推广使用洁净煤技术。实施煤炭总量控制，2030年煤炭占总能源消费不超过50%。加快清洁能源利用，2030年天然气、核能、可再生能源（不包括生物质）占比应达到25%。鼓励生物质清洁利用。

2、完善机动车污染防治的经济激励政策。适时征收机动车燃油附加费，控制机动车使用强度，所收费用建立大气污染治理基金，专项用于各地公共交通等基础设施建设和大气污染防治。通过财税手段促进老旧机动车和黄标车的淘汰。

3、强化多源、多污染物的协同控制。坚持“协同”、“综合”、“联动”的战略思路，在控制对象上对SO₂、NO_x、一次PM_{2.5}、VOC、NH₃等多污染物协同控制，在控制领域上对工业源、民用和农村面源、机动车和非道路机械综合控制，在控制策略上实现区域和城市之间的联防联控。推行充分体现区域特点的差异化大气污染防治策略。

政策建议五 RECOMMENDATION V

❖ 实施国家生态保护红线制度。 Implement a National Ecological Protection Red Line System (EPRL System).



WWW.CCICED.NET

政策建议五背景：

十八届三中全会决定明确提出要在中国实施生态保护红线制度。生态保护红线制度将对环境敏感地区、生物多样性保护栖息地以及需要生态恢复的地区提供长期的保护。国际经验表明，生态红线必须建立在精细的空间规划基础上，划定可操作的边界，制定适当保护和限制不当利用的激励措施，取得当地社区的理解并就红线保护区域达成共识。

当前，中国各部门和地方已经开展了生态保护红线的有益探索和尝试。但总体上，生态保护红线制度在实践中仍面临众多挑战，主要包括生态红线概念与内涵的认识不统一，缺乏制度、部门、区域之间的协调机制，缺乏生态保护红线管护标准和制度等。

具体行动 Actions

（一）将国家生态保护红线体系及相关制度纳入立法 Set into law the National Ecological Protection Red Line (EPRL) System and relevant systems

- 1. 明确生态保护红线的内涵与体系构成。
Clarify the contents and composition of the EPRL system.
- 2. 将部分国土面积确定为国家生态保护红线。
Establish a national target of China's appropriate land area to be within an EPRL.
- 2. 将部分国土面积确定为国家生态保护红线。
Establish a national target of China's appropriate land area to be within an EPRL.
- 3. 在未来三至五年内通过生态保护红线立法。
An ecological protection red lining law should be passed within 3 to 5 years.
- 3. 在未来三至五年内通过生态保护红线立法。
An ecological protection red lining law should be passed within 3 to 5 years.

（一）将国家生态保护红线体系及相关制度纳入立法

1、明确生态保护红线的内涵与体系构成。生态保护红线是指为维护国家、区域和地方生态系统和环境服务持续供给所必须严格保护的最小空间范围。广义的界定包括生态功能红线、环境质量红线和资源利用红线；狭义的界定主要包括生态服务功能保障线、人居环境安全保障线和生物多样性保护线。需要进一步明确内涵与体系构成，尽快开展红线划定试点工作。

2、将部分国土面积确定为国家生态保护红线。红线的划定应依据中国的生态问题、生态敏感性和生态系统服务重要性空间特征。这个生态红线总量将涵盖大部分（但可能不是全部）现有的保护区。

3、在未来三至五年内通过生态保护红线立法。建议国务院尽快制定《生态保护红线管理办法》，对生态保护红线的定义与内涵、划定方法、管理体制等做出规定。

具体行动 Actions

(二) 完善陆地和海洋利用空间规划体系，明确划定生态保护红线
Improve spatial land use planning and marine use planning system with clear identification of EPRLs

- 1. 完善土地利用规划分类体系。
Improve land use planning system.
- 2. 划定海洋生态保护红线。
Identify ocean EPRLs. 2. 划定海洋生态保护红线。
Identify ocean EPRLs.

(三) 建立新的生态保护、监测和执法国家协调机制
Establish a new national coordinating mechanism for ecological conservation and for monitoring and enforcement

- 成立自然生态保护管理机构，统一对主要类型自然保护地进行管理，强化生态保护红线监管。
Establish a nature ecological protection management organization to carry out a unified management approach over the major types of nature protection area, and strengthen supervision on EPRLs.



WWW.CCICED.NET

(二) 完善陆地和海洋利用空间规划体系，明确划定生态保护红线

1、完善土地利用规划分类体系。在现有的土地利用规划体系中，增设生态用地类型，形成包括农业用地、建设用地、生态用地与未利用地四个类型的新的土地利用规划分类体系。在国土规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划中明确划定生态保护红线，从规划层面强化生态保护红线划定的重要地位。

2、划定海洋生态保护红线。在协调海洋各类战略性规划的基础上，通过海洋生态功能区划和海洋其他空间规划，划定海洋生态保护红线，保护海洋保护区、重要河口生态系统、重要滨海湿地等具有重要保护价值的海域，维护海洋生态健康和生态安全。

(三) 建立新的生态保护、监测和执法国家协调机制

成立自然生态保护管理机构，统一对中国自然保护区、国家公园、生态功能保护区等主要类型自然保护地进行管理，强化生态保护红线监管。

具体职能包括：制定国家生态保护战略与政策，统一管理国家自然保护地，制定国家生态保护红线规划与国家生态保护地规划，生态保护红线监督与报告，规划、组织区域重大生态建设与恢复工程，实施生态补偿机制等。

具体行动 Actions

(四) 完善自然保护地体系，建立生态保护红线分部门、分类、分级管理机制

Improve the nature protection area system, establish corresponding management system

- 1. 进一步明确和整合中国现有不同类型的保护区的功能定位与管理体制。
Further clarify and integrate various types of protection areas.

- 2. 实施统一协调和分类分级、分部门管理。

Carry out a unified coordination and a management system by departments, types and categories for EPRLs.

**2. 实施统一协调和分类分级、分部门管理。
Carry out a unified coordination and a management system by departments,**

(五) 以生态保护红线为基础，完善生态补偿制度和激励机制

Improve eco-compensation and incentive mechanism based on EPRLs

- 以生态保护红线区为载体，综合考虑土地权属与利益相关者建立生态补偿长效机制。

Establish a long-term eco-compensation mechanism based on EPRLs with consideration of land ownership and stakeholders.



WWW.CCICED.NET

(四) 完善自然保护地体系，建立生态保护红线分部门、分类、分级管理机制

1、完善自然保护区体系。进一步明确和整合中国现有不同类型的保护区的功能定位与管理体制，建立由自然保护区、国家公园、风景名胜区、农业种质资源保护区、生态功能保护区等类型构成的自然保护地体系。

2、建立生态保护红线分部门、分类、分级管理机制。统筹生态保护红线区域与自然保护地，将生态保护红线区域落实到自然保护地体系中，针对自然保护地体系中的生态保护红线区域实施统一协调和分类分级、分部门管理，实现生态保护红线区域的有效保护。

(五) 以生态保护红线为基础，完善生态补偿制度和激励机制

以生态保护红线区为载体，综合考虑土地权属与利益相关者建立生态补偿长效机制，将生态补偿直接支付到生态保护红线区的土地所有者或经营者。以生态保护红线区为重点布局重大生态建设工程，促进退化生态系统恢复，增强生态保护红线区的生态服务功能，构筑生态安全格局。依据生态保护红线区面积及保护成效，完善生态转移支付政策，实现生态转移支付强度与生态保护红线区域面积和保护成效挂钩。

感谢聆听！请提宝贵意见！

Thank you for listening!

Please give us your comments & suggestions!



中国环境与发展国际合作委员会

**China Council for International Cooperation
on Environment and Development**

WWW.CCICED.NET