

## 国合会 2014 年年会（五届三次年会）给中国政府的政策建议

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称国合会）2014 年年会（第五届三次年会）于 12 月 1 日至 3 日在北京举行，会议主题是“绿色发展的管理制度创新”。

一年来，国合会委员非常关注中国全面深化改革进程，注意到政府在简政放权、户籍制度和人口生育政策等方面改革的显著进展。结合十八届四中全会精神，委员们认为，全面深化改革和全面推进依法治国构成实现中国梦和推进生态文明建设的正确路径和制度保障。

在环境与发展领域，中国政府在 2014 年取得的成绩给委员们留下深刻印象。比如，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，发布中国史上最严的《环境保护法》，实施《大气污染防治行动计划》（以下简称《大气十条》）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，确定新型城镇化的国家战略。

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。委员们还特别注意到，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。委员们期望这些建议最终被付诸行动。

委员们确信，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。从国际环境与发展形势看，世界经济复苏乏力、国际政治新秩序尚在孕育和重构，实现 2015 年后发展议程和可持续发展目标困难重重。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。上述问题交织叠加，构成了中国环境与发展的新常态。

在这种新常态下，中国环境保护滞后于经济社会发展的的问题还没有解决，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解决，将可能成为中国实现全面建成小康社会的关键性阻碍和风险。因此，中国面临的挑战是如何通过不断强化解决问题的政治意愿，坚持全面深化改革的方向，加大依法严格保护环境的力度，实现从环境污染临界状态走向环境质量全面改善的转折点。

委员们强调，未来 15 年是绿色转型战略实施的关键阶段，因为它是实现 2030 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。

经过这一时间段的努力，委员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，促进调整以化石能源为主体的能源结构，落实生态保护红线制度，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、市场手段在环境保护中的应用以及环境可持续的经济发展模式的形成。

根据中国环境与新常态，国合会将 2014 年的主题确定为“绿色发展的管理制度创新”。围绕这一主题，设置了生态文明建设背景下的环境保护制度体系创新、中国绿色转型进程评估与展望两个课题组，同时开展了四个专题政策研究，包括：《大气十条》绩效评估与区域协调机制、基于生态文明理念的城镇化发展模式与制度、生态保护红线制度创新、政府环境审计制度。

2015 年是中国“十二五”规划的收官之年，也是谋划“十三五”规划的关键之年，对此，国合会给予高度关注。基于课题研究以及年会讨论结果，国合会提出六点政策建议，期望能够对新一轮五年规划的制定以及其他有关工作提供借鉴。

## 一、中国政府应抓住“十三五”机遇期，全面深化改革，依法

## 严格实施，加快绿色转型进程

### **（一）决策者要增强危机意识，树立最佳机遇期观念**

即将跨入“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“抓住最佳机遇期就能迎来全面向好”的坚定信心。特别是在经济新常态下，要更加重视环境保护，在经济增速换挡期不但不能放松环境保护的要求，而且要强化相关目标，倒逼经济绿色转型。

### **（二）将国家五年“国民经济和社会发展规划”名称修改为“国民经济、社会与环境发展规划”**

修改政府五年规划的名称，不仅有利于促进新修订的《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，更是落实“五位一体”总体布局的具体体现。在五年规划中单独设立“生态文明建设”专章，强化生态环境保护内容，明确生态环境质量改善和保障公众健康等目标。

### **（三）制定推动绿色转型发展的长期路线图**

中国的发展转型是经济社会与资源环境的综合转型，绿色转型的任务就是使常规经济社会转型的进程绿色化，必然是一个较长的过程。抓好最佳机遇期，应制定未来 10-20 年的绿色转型路线图，包括大气、水、土壤等环境质量改善的路线图和时间表，确保 2030 年左右或更早实现二氧化碳排放达到峰值，尽早迎来环境质量全面改善的转折点。这份路线图应在完善环境空间规划以及可持续国内消费（尤其是在快速扩张的城市地区）方面提供前瞻性的指导。

#### **（四）加快生态文明体制建设和生态环保体制改革进程，提高环境治理能力**

一是构建生态文明建设高层领导和协调机制。比如，成立中央生态文明建设领导小组，设立国务院环境保护委员会。

二是按照生态系统管理方式，建立职能科学、结构优化、权责统一、运行高效的生态环保管理体制。整合分散在各部门的污染防治职能，实现所有污染源、污染物和环境介质的统一监管。

三是强化环保统一监管职能和独立执法权力，提高执行力。加强国家对地方政府环境保护绩效的监督，将环境质量作为地方政府政绩考核的重要指标，组织第三方定期对有关部门环保绩效进行独立评估并将结果公开。

四是按照“五位一体”的要求，对经济、政治、文化和社会等领域提出生态环境保护改革的具体要求，创新促进环境与经济社会协调发展的深层次制度。

#### **（五）环境与发展领域的制度创新应取得突破性进展**

在经济领域，落实面向绿色转型的市场化改革及经济结构调整，纠正环境、能源与发展之间的关系；在环境保护领域，全面创新环境保护制度，促进环境治理体系现代化，提高环境治理能力；加快实施新型城镇化战略，探索基于生态文明理念的城镇化模式，制定具体的政策方案，抓好落实；创新区域大气污染防治机制，加强温室气体和大气污染物协同减排；强化环境立法，尽快实施一些新的重要制度，如生态保护红线、环境审计等。

## **二、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**

国家治理体系与治理能力现代化应以环保大部制和增强环保部门权威为总体改革方向。同时，明确各部门的环境保护职责，提高环保工作能力，打造政府主导的“多元共治”环境治理模式，推进环境管理各个领域的转型和创新。

### **（一）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。**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，确保环境治理主体之间的公平、当代与后代之间的公平，提高环境、经济、社会和行政效率。

**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。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、机制和政策固化到法律文本中，对民法、经济法、刑法、行政法等进行“生态化”改造，将生态系统管理的基本准则贯穿于每部单独的法律之中。二是大力推动环境司法。强化环境司法实践，推动环境和司法部门之间的协调，加强环境法庭和环境法官队伍建设。三是加强环境执法和监管。尽快制定新《环境保护法》相关条款实施细则，建立一个法定、权威和独立的环保部门和公安机关联合执法机制，提高执法监督实效。

**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。**一是落实《环境保护法》中环境保护主管部门“对

全国环境保护工作实施统一监督管理”的规定，国务院制定相关行政法规，明确规定环保部门监督同级政府相关部门及下级政府环保工作的权责及程序，加强部门间协调。二是建立环境保护部统一管理的国家环境质量监测网，向公众报告生态系统状况和环境质量。改革和完善环境统计制度。三是加大财政对环保科学研究、监测及信息化能力、监督执法能力的支持力度，加强环保部门人力资源配置，尽快出台环境管理执法人员尽职免责的司法解释。

## **（二）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。

**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。**制定相关法规，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。

**4. 推进工商企业治理现代化。**提高企业财务绩效和环境、社会绩效的透明度和可比性；逐步实施企业财务与非财务绩效综合报告（包括气候风险评估和风险消减战略）的标准化制度；推动企业将气候变化和环境风险要素纳入其主要决策工具和进程。

### **(三) 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和“三同时”制度，做好与排污许可制度的衔接。开展将环境影响评价与排污许可制度整合试点。环境影响评价制度可重点用于战略、规划、政策和国家跨区域、海岸带以及河流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。**将环境污染健康风险评估纳入环境政策、标准的制定过程中。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，强化司法机关追究环境违法行为的责任和能力。

### **(四) 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。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。**对以达标排放为基础、持续不断改进环境绩效的企业给予鼓励，为中小企业提供治理服务

平台与贷款支持。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政府保护环境的积极性。

### **（五）实施政府和党政干部环境审计制度**

**1. 制定政府环境审计制度实施路线图。**结合《大气十条》实施，开展重点区域地方政府的环境审计。制定政府环境审计办法，明确地方各级政府、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。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。**修改审计法、审计条例及相关审计准则体系，完善环境审计结果公开相关管理办法；修改环境保护相关法律法规，增加环境审计相关内容；出台《关于开展政府环境审计的指导意见》，实现审计机关全面、独立开展环境审计。

**3. 加强政府环境审计技术规范体系建设。**逐步研究建立不同类型政府环境审计的体系；编制政府环境审计准则、规范标准；加强政府环境审计制度与政府向同级人大报告制度、环境信息公开制度、公众参与制度之间的协调，提高环境审计制度实施的效率。

**4. 加强政府环境审计的能力建设。**加强各级政府审计部门环境审计职能、机构和人才队伍建设；提高政府环境审计的独立性和

权威性；加强环境审计信息化建设和培训教育，加强与国际审计机构合作；启动政府环境审计试点，增加政府环境审计能力建设的资金投入。

### **三、创新经济绿色转型政策，实现经济结构再平衡**

实现中国绿色转型的核心是实现经济的绿色转型。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，特别是从能源消费入手进行突破。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，实现这个目标需要更大力度的结构调整和经济改革措施。

#### **（一）纠正以高投资-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水平。在 2020 年之前，将消费与 GDP 比率增加 10%，以及相应减少投资与 GDP 比率 10%来实现经济结构再平衡，鼓励可持续消费。

2. 调整政策，促进投资-消费结构再平衡。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。

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。取消对工业部门的特殊优惠政策，实行同地同价、同电同价、同等条件同等利息、同等税率。

#### **（二）改革资源税、资源价格，设立环境税，采取经济手段促进绿色转型**

1. 改革资源税。资源税从价计征。根据资源级差，对石油征

收 10%-15%资源税，对进口石油征收同等税率的资源税；对煤炭征收 10%-15%资源税，对进口煤炭征收同等税率资源税。天然气资源税税率继续保持 5%，进口天然气免征资源税。设置水资源税目，根据资源级差，制定税率。

2. **改革汽车消费税。**根据汽车燃料消耗评估水平，实行累进税制。

3. **改革价格形成机制。**除限额内居民用电和农业用电外，所有用电实行同电同价，提高到合理市场价格，不允许例外。根据水的全生命周期成本制定用水价格。

4. **设立环境税。**根据污染者付费原则对污染物排放征收环境税。

### **(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。**中国能源消费总量力争低于 48 亿吨标准煤，煤炭消费总量不超过 40 亿吨标准煤，并力争在 2030 年以前尽早实现二氧化碳排放达到峰值。

2. **确定能源结构调整战略目标。**建议 2020 年前使煤炭比例明显下降，并控制石油增量，使其尽早于 2025 年达到峰值。2025 年前后非化石能源增量高于化石能源；2030 年前化石能源消费实现绝对量下降。

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；将非化石能源所占比重每年至少提高 0.7 个百分点，使可再生能源在 2030 年或提前实现占能源消费 20%以上的目标。

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，根据效率和公平标准设置不同地域的能源消费交易配额，并逐步在全国推开。

#### **(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、发展改革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. **建立基于风险的银行和评级公司绿色信贷体系。**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。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 and 全社会投资者提供依据。

5. **实行强制性绿色保险。**在石油和天然气开采、石油化工、钢铁、塑料等行业强制投保。

6. **建立上市公司和发债企业的环境信息披露机制。**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。

#### **四、探索基于生态文明理念的城镇化发展模式**

中国正在进行着规模巨大、快速变化的城镇化进程。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，通过好的治理过程来构建好的城市，才可以在中国迈向生态文明的道路上承担更多的责任。

### **（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。**从城市规划、建设到管理各个方面都以人的健康为中心。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，确保城市扩张不会越过生态保护红线。

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、长三角、珠三角开展区域协同治理试点，推进“生态文明的城镇化模式”示范工程。

### **（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和出让脱钩。**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他税费，以替代现有的土地财政模式，应确保环境敏感区或那些具有优先保护价值的绿地空间仍由政府掌控。

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。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，应对老龄化挑战。

### **（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（尤其是书记、市长）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，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。将定期发布和更新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。

## **五、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**

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——《大气十条》。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。

### **（一）建立基于质量改善的大气污染防治管理模式**

1. **确立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。对于不达标区域，应设定今后五年大气质量改善的量化目标，严格按照新的《环境保护法》实施。

2. **采用科学的大气环境管理分区。**以空气质量改善为核心，研究开发空气质量模型，对大气环境管理进行科学分区。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《大气十条》实施的预评估、年度评估和终期评估制度。

### **（二）完善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，建立区域环境影响评价会商机制，实施区域重污染天气应急联动，保障预警、应急信息及时传达给公众。

3. **建立区域决策支持和规划机构。**成立由环境保护部等多部门资助的区域规划组织，组织开展区域大气污染成因溯源等基础性研究，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。

### **(三) 进一步强化区域大气污染防治政策**

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，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。

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，所收费用用于建立大气污染防治专项基金。在燃油质量提高的前提下，实施最严格的车辆排放标准。通过财税手段促进老旧机动车和黄标车淘汰。

3. **强化多源、多污染物的协同控制。**在控制对象上对  $\text{SO}_2$ 、 $\text{NO}_x$ 、一次  $\text{PM}_{2.5}$ 、VOC、 $\text{NH}_3$  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。

## **六、实施国家生态保护红线制度**

十八届三中全会明确提出，要在中国实施生态保护红线制度。总体上，中国的生态保护红线制度在实践中仍面临众多挑战，主要包括生态保护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。

## **(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，必须能够确保关键生态系统功能的完整性，避免优先保护物种栖息地的破碎化，应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。**生态保护红线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划定。生态保护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、管理体制等作出规定。

## **(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。**增设生态用地类型，形成包括农业用地、建设用地和生态用地的新的土地利用规划分类体系，取消原有的未利用地类型。在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。**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，维护海洋生态系统和滨海湿地的生态安全。

### **（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。

### **（四）完善自然保护地体系**

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，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**

综合考虑建立土地权属与利益相关者生态补偿长效机制，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。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。为避免生态用地在受到生态红线保护之前遭受其他用途的突击开发，建议考虑冻结某些地区的开发活动。