

# 中国环境与发展国际合作委员会

2016 年年会

2016 年 12 月 7-9 日

## 给中国政府的政策建议

过去二十五年来，中国环境与发展国际合作委员会（以下简称国合会）每年都向中国政府提出关于环境与发展的政策建议。近年来，政策建议的关注问题和涵盖领域都发生了显著变化。国合会也见证了中国政府为应对环境与发展挑战所做出的巨大努力与成就。经过长期不懈探索和努力，中国已经建立了卓有成效的推进生态文明建设和绿色发展的战略方针和制度设计。

然而，当前中国仍然面临着巨大的挑战，总体生态环境形势依然严峻，生态文明体制机制改革各项措施亟待落地；全球层面的生态环境保护、气候变化、生物多样性、海洋资源可持续利用等问题也需要充分应对。我们认为，这些问题将会制约全面建成

小康社会目标的实现，进而影响中国未来十年的经济和社会进步。解决这些问题需要深化体制机制和法律制度改革，推进技术和管理创新，在环境与发展综合决策、新型可持续消费等方面的扩大公众参与。可喜的是，中国已经开展了大量工作并取得积极进展。

基于以上考虑，国合会认为，中国有能力在未来全球绿色发展发挥更加积极的引领作用，主要体现在：（1）通过当前及未来的努力为全球树立榜样；（2）在国际合作和治理体系中发挥更加重要的作用；（3）加强对其它发展中国家的支持。这三个方面的引领作用正是国合会 2016 年政策建议的关注点。

今年的政策建议紧紧围绕“生态文明：中国与世界”这一主题，提出一个总体结论和三项重点行动。总体结论为：首先，要实现 2020 年全面建成小康社会的目标，中国需要大力推动生态文明建设，全面改善环境质量。第二，未来几年是《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》和《巴黎气候变化协定》的关键时期，中国需要加大推进力度，努力实现目标。第三，中国已经宣布的国际合作倡议及相关行动对推动绿色发展有重大意义，包括“一带一路”建设、亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行、南南合作基金，以及中国官方发展援助和海外直接投资等。

国合会认为，推进生态文明建设，实现绿色转型，中国需要落实三项行动：一是将生态文明作为政策的核心支柱，不仅运用于指导国内创新转型，同时也要应用到国际合作事务中。二是以

落实 2030 年可持续发展议程为机遇，通过南南合作推进全球可持续发展；推动应对气候变化在全球和区域层面取得实质性进展；强化双边和多边协议中的环保要求，促使企业在国内和海外采取绿色行动。三是以绿色金融倡议引入 G20 杭州峰会为起点，利用 G20 等国际合作平台持续推进绿色创新与合作。中国的经济、社会和政治优势将有利于这三项行动的顺利实施。

主要政策建议汇聚了国合会课题组和专题政策研究<sup>1</sup>成果及委员们的深入研究和思考，如下：

## **一、加快生态文明建设与绿色转型**

中国已经确立了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。目前中国发展面临重要的十字路口，必须切实践行生态文明理念加快转变经济发展模式。“十三五”期间要实现若干重要的绿色转型，建议将“十三五”之后的五年规划名称修改为“国民经济、社会与环境发展规划纲要”。

### **（一）深化生态文明体制机制改革**

**1、建立绿色发展国家治理体系。**在“十三五”期间内，将生态文明理念、原则和规范纳入宪法之中，建立以生态文明为统领的法律制度和行政管理基础体系。继续完善国家和地方的干部考核制度，推进省区市间的绿色竞争。理顺资源环境管理的行政交叉矛盾，在城市化建设、农村土地管理和水资源开发利用等方面体现生态文明理念。配合近期发布的绿色金融体系指南，建立

---

<sup>1</sup> 课题组：中国绿色转型展望 2020-2050（中期报告）；法治与生态文明建设；生态文明与南南合作。专题政策研究：中国在全球绿色价值链中的作用

配套机制限制高污染、高能耗企业融资渠道，确保绿色标准得到严格遵守。

**2、为绿色科技创新营造良好竞争环境，促进绿色经济发展。**加速绿色税收改革步伐，开展符合绿色发展需求的补贴政策改革，取消对化石能源不当补贴。通过绿色信贷、差异电价水价、环境责任强制保险、专项奖励等办法鼓励环境绩效好的企业。推动企业在落实 2030 年可持续发展议程国别方案中发挥更大作用。

**3、建立绿色国民经济核算体系。**改革现有国民经济核算系统，引入生态环境价值评估和环境成本核算，落实“绿水青山就是金山银山”理念，彻底改变单纯追求 GDP 增长的情况。将绿色核算应用于生态补偿制度安排、干部考核以及各项“十三五”规划任务落实工作中。

## **（二）加快推进农业、工业和服务业等社会经济重大领域的绿色转型**

**1、推进农业绿色转型。**现代农业以大规模单一化种植和集中养殖为特征，大量消耗水资源、化肥农药等化学品。应大力发展种养结合式的生态循环农业，达到改善品质和保护环境的目地；创新淡水、海水水产绿色养殖系统，确保持续发展；采用农牧产品绿色加工方式，减少对气候变化的影响；结合 2030 年可持续发展议程，推动农业及混农林业创新发展。

**2、推进重点工业行业绿色转型。**注重应用创新科技和管理手段提高传统工业部门运行效率，通过规制、税收、关税、出口

限制等政策，提高中国现有工业体系效率和全社会资源配置效率。推动传统制造行业的绿色化改造，通过加强环境监测，推动信息公开等培育企业社会责任。通过综合规划，协同控制气候变化和空气污染物，如实施短寿命气候污染物（SLCP）控制措施，采取控制室内空气污染的环境健康措施。

**3、推进服务业绿色转型。**重视新兴服务业和分享经济等新型商业模式对可持续发展和绿色转型的推动作用，给予政策支持。重视旅游业对当地环境、自然保护区和国家公园生态系统以及经济社会的综合影响，将其作为生态文明建设重点领域之一。

**4、深化跨行政区综合规划和管理，推动区域绿色发展。**京津冀协同发展和长江经济带发展规划中对生态环境保护和污染防治给予极大关注。这种综合开发战略符合绿色城镇化和区域协同管理的未来趋势，应该制定实施更多类似的区域发展规划。规划应充分考虑农村和郊区的低碳绿色产业布局、绿色发展城市，并支持改善生活福祉和环境质量的相关活动。

## **二、强化生态文明法治保障**

近年来，中国环境与发展领域法治建设取得长足进步。尽管如此，中国政府仍需在立法、司法、执法和守法方面继续加大力度，为推进生态文明建设及落实 2030 年可持续发展议程国别方案提供法治保障。

### **（一）加快推动相关环境立法，制定环境法典**

**1、编纂环境法典并推动法律体系全面绿色化。**建议着手研

究编纂以生态环境保护为主要内容的环境保护法典，分阶段做好编纂研究论证工作，将制定环境法典列入立法规划。在宪法和法律中明确规定“环境”的法定内涵和外延，将环境权作为公民权一项重要内容。

**2、补充完善重要环境立法。**为充分发挥法治在推进可持续发展中的重要作用，建议制定《中国可持续发展法治保障方案》。定期开展《巴黎气候变化协定》实施效果和相应的法律需求评估；着手制定《京津冀地区大气环境保护特别法》和《危险化学品安全和管理法》；修改完善现行《环境影响评价法》，进一步明确环境影响评价对各级政府规划、政策制定的约束力。强化排污许可体系，推动实施更加严格的强制性排放标准，促进技术创新。

**3、把生态文明建设和可持续发展的理念、原则和规范纳入具体法律中。**这些法律包括宪法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等相关法律。

## **（二）加强生态环境司法保障体制机制建设**

**1、保障公民、企业、社区和社会组织在环境事务方面获得司法公正。**支持公民、企业、社区和社会组织参与环境法律事务（包括预防环境损害案件），保障他们在环境损害案件中的权益和司法公正。确保法官以事实为依据、以法律为准绳做出公正判决的公信力。

**2、改革跨行政区域环境司法制度。**由于环境要素的流动性，环境案件经常跨行政区划发生，目前基于行政区划划分管辖权，

不利于案件调查、审理和纠纷解决。建议人民法院按流域设立环境巡回法庭，审理跨行政区域的重大环境案件。鼓励相关法院借助环境领域专业人才，应对生态环境损害案件审判专业化的需求。

**3、推进生态环境损害公益诉讼。**虽然近年来公民、社会团体在环境问题上诉诸法院的能力有所提高，但在信息获取、诉讼人身份和资助来源以及诉讼能力方面仍然需要加强。建议健全完善环境公益诉讼制度，放宽适格原告，鼓励公民、环保社会组织等积极参与环境公益诉讼，加大环境资源审判公众参与司法公开力度。推动设立环境公益诉讼基金制度。促进环境司法诉讼程序与非诉讼程序的衔接，支持人民检察院依法提起环境公益诉讼。

**4、完善刑法中对于环境犯罪的规定。**结合中国环境保护现实需求，建议增加水环境污染罪和污染海洋罪等新罪名，增加危险犯的规定，发挥刑法惩治危险犯的先期屏障作用，防患于未然。

### **（三）强化全民守法与依法行政**

**1、扩大环境信息获取途径。**建立企业环境信息公开名录，健全企业环境信息公开中各方主体的鼓励激励和处罚机制，推动企业自觉守法。

**2、加强环境保护行政执法。**教育、引导、支持企业环境守法，辅以监测体系及时发现违法行为。提高执法能力。提高监测装备标准化，加强自动监控、卫星遥感、无人机等技术运用。健全环境监管执法经费保障机制，将环境监管执法经费纳入同级财政全额保障范围。

### **三、积极推动生态文明南南合作**

实现全球可持续发展目标需要发达国家和发展中国家按照共同但有区别责任原则、各自能力原则共同担当，在继续加强南北合作的同时，积极推动南南合作。中国应继续坚持“平衡、平等、保护、包容、透明、合规”原则，结合“一带一路”建设等重大倡议，深入推动与亚洲、非洲、拉美、小岛屿国家开展生态文明南南合作，回应发展中国家绿色发展需求，共同推动2030年可持续发展议程落实，为改善全球环境治理做出中国贡献。

#### **（一）确立生态文明南南合作优先领域选择原则**

用如下五项原则确定生态文明南南合作优先领域：（1）与实施2030年可持续发展议程相契合；（2）适应发展中国家的发展阶段与多元诉求；（3）提供生态与生计兼顾的系统解决方案；（4）运用创新型的技术和发展模式；（5）促进环境友好型和低碳基础设施建设。通过上述原则将向南南合作伙伴国发出生态文明建设的强烈信号。

#### **（二）建立生态文明南南合作协调机制**

1、适时建立部级“中国国际发展合作机构”，统筹整合国际发展援助以及南南合作工作。该机构负责将生态文明理念全面贯彻到各项决策与规划中，包括宏观层面的目标设定与政策制定，微观层面的机制安排、过程管理、监督、评估工作。

2、制定中国对外援助综合绿色行动指南。这份指南应识别有助于绿色发展的对外援助项目，评估中国对外援助项目可能存

在的环境影响，并为消除环境影响提供支持 with 指导。指南应充分发挥对外援助对于实现 2030 年可持续发展目标、应对气候变化等方面的积极促进作用。

### **（三）构建生态文明南南合作保障体系**

**1、制定生态文明南南合作中期和长期发展纲要。**纲要应综合考虑全球环境与发展要求和发展中国家诉求，选择中国具有技术、科学和管理的优势领域优先开展南南合作，重视与气候变化、生物多样性、荒漠化、景观恢复与造林、河流、海洋等领域，应特别关注中国周边发展中国家所关注的议题。

**2、建立南南合作多元主体广泛参与体制。**积极调动中国地方政府、非政府组织和企业积极性，探讨与其他援助方、开发银行、国际非政府组织和跨国公司开展多方合作。

**3、加强机构与人员基础能力建设。**提高从事南南合作人员的生态环保意识，加强基础研究，为政策制订和决策提供更好的理论和数据基础，培养和选派具有国际视角、环境意识和专业知识以及南南合作经验的人员承担相关工作。

**4、加强对外宣传。**系统阐释生态文明与可持续发展目标之间的关系，使生态文明理念进一步国际化。加强对生态文明南南合作信息和数据的收集、项目前后资料整理与公开，建立官方权威发布制度，并建立“政府-民间”对话平台。

### **（四）加大资金支持力度**

**搭配组合政府援助资金、发展援助机构资金、商业银行资金、**

社会资本，发挥资金集成效应。发挥政府资金的带动作用，鼓励更多商业资金投入。充分利用亚洲基础设施投资银行、新开发银行、全球环境基金、绿色气候基金等多边资金平台提高融资能力。

#### **（五）完善过程管理**

1、了解伙伴国与利益相关方需求，推动生态文明南南合作项目实施。积极了解伙伴需求，拓展项目伙伴关系，使生态环保项目能够更多地进入中国南南合作项目库。

2、整合现有对外援助方式，进一步加强技术援助和知识分享的力度。推广中国在绿色农业、工业及其他行业的成功经验，促进新技术在生态文明南南合作中的应用。

3、重视对基础设施、能源、矿业、农业等领域大型项目环境影响全过程评估。把生态环境作为与经济和社会影响同等重要的评估指标，形成立项、评价、监测与评估的循环互动机制。

#### **四、积极引领和融入全球绿色价值链**

全球价值链是指通过国际经贸合作链接各国生产、流通、消费、回收等各个环节，实现原材料、商品与服务的价值流动与提升。全球绿色价值链将可持续发展理念和原则融入全球经济的规则与行动中。中国应以绿色“一带一路”建设以及生态文明南南合作为载体，加快提升其在全球绿色价值链中的作用，这对保障中国经济安全、推动国际产能合作，提高国际竞争力以及推动全球可持续发展都至关重要。

### **（一）发挥政策协同作用，积极参与全球绿色价值链**

制定实施投资、贸易、标准、认证以及能力建设等一揽子政策。在2017年下届G20峰会上与德国等国家创建“生态20（Eco-20）”，通过环境产品和服务的WTO谈判等多边进程推动全球价值链绿色化，推动中国的绿色标准和国际标准接轨。

### **（二）明确政策导向，推动中国企业参与全球绿色价值链**

许多行业领先的跨国公司已经开始采取行动推动可持续发展。中国企业在全球绿色价值链领域有些滞后，需要政府引导和支持。采取财政和金融激励措施鼓励企业采购和生产绿色产品，并加入减少毁林和降低海洋渔业压力等自愿性国际承诺，建立绿色价值链标准和可追溯体系。

### **（三）提出全球绿色价值链倡议，并作为“一带一路”建设优先领域**

建设“一带一路”国家间绿色伙伴关系，分享绿色价值链的最佳实践，倡议构建全球绿色价值链，帮助“一带一路”国家提升参与绿色价值链的能力，建立政府、企业非政府组织全面参与的合作伙伴关系。

### **（四）加大面向全球绿色价值链的国际投融资援助**

使用双边援助以及新成立的多边金融机构，帮助贸易、投资和生产伙伴国更好地管理水、森林和渔业等自然资源，提高资源管理能力和农业生产能力。

## （五）在“十三五”期间着力推进绿色价值链建设

具体包括：（1）建立主要国际贸易商品和原材料可追溯系统，确保中国进出口商品绿色和可持续，进一步推动建立保障合法性及可持续性的国际贸易系统。（2）启动包括大豆、棕榈油、林产品和渔业全球绿色价值链最佳实践试点。（3）在“气候变化南南合作基金”平台下建立“全球绿色价值链南南合作平台”，促进绿色商品和原材料贸易，提升各国在绿色价值链管理方面的能力。