

中国环境与发展国际合作委员会

2017年年会给中国政府的政策建议

自 1992 年成立以来，中国环境与发展国际合作委员会（以下简称国合会）每年都向国务院提出政策建议。国合会委员们为这些政策建议受到高度重视而感到欣慰，并为这一卓有成效的工作机制在第六届国合会（2017-2021）得以延续而深感荣幸。

委员们对中国共产党第十九次全国代表大会报告中的环境与发展成就表示赞赏。显而易见，中国将重点关注生态文明建设。2020-2050 年转向绿色发展方式对于满足包括地球生命支撑体系在内的人类和生态需求至关重要。没有企业、政府和公众积极参与，就没有清洁与绿色未来，通过推动公众参与，美丽中国 2050 新路径将深入人心。

国合会委员们坚定支持中国在污染防治战役、环境保护体制改革、环境与经济协调等方面的努力，例如全国碳交易制度和环境税政策实施。我们党的十九大提出的技术与管理创新，以及对加强法治与绿色治理的高度重视。第五届国合会关于体制改革、公众参与、环境法治和绿色金融等方面的政策建议与此高度相关。

我们同样欢迎中国在改善全球环境治理中发挥更大的支持和引领作用，包括在气候变化巴黎协定、联合国 2030 可持续发展

目标、绿色“一带一路”倡议以及南南合作等方面的努力。委员们认为中国可以在推动全球海洋可持续发展，解决海洋污染，在加快全球生物多样性保护，特别是外来物种入侵和防治全球荒漠化等议题上发挥更大作用。

中国建设生态文明的理念和实践对于世界其他国家具有重要的启发意义，希望国合会通过传播与交流活动的进一步加以加强。在国内，尤为重要是把可持续发展目标与中国的五年规划结合起来，以可持续发展目标框架为基础，改进政府政策，加大企业与社区参与力度。

中国在“十三五”头两年取得了重大进展，但在“十三五”剩余时间内，加快推进环境与发展领域的改革势在必行。2020年实现全面建成小康社会离不开环境质量的大幅改善。现阶段加快生态文明建设，将有助于实现接下来的二到三个“五年规划”目标。

新时代绿色转型的六大支柱

中国关于构建“人类命运共同体”的愿景表明中国希望在国家、区域和全球层面寻求解决问题的双赢之道。实现国内环境目标将有助于中国成为绿色发展引领者，有助于2030可持续发展目标的实现。绿色发展转型是21世纪的重大机遇，如果中国绿色转型成功，将为许多国家的绿色发展提供借鉴与指引。

中国确立了以2020年、2035年和2050年为时间节点的新时代发展目标，这是一个标志性事件。但是，为了确保人类发展不

超越生物多样性、地球化学循环和气候变化等“地球生态边界”，给全球提供一个安全的未来，这些领域的工作有必要延续到 2100 年甚至更远的将来。我们必须持续关注这些长远目标，并在当前的决策中着眼未来。通过创新思维、绿色教育和试点项目将抽象的生态文明和绿色发展理念具体化和可操作化，并加以推广。

以下六大政策支柱为中国绿色转型提供了总体方向。

支柱一：在对 2020-2050 年绿色发展的认识上取得突破

中国绿色转型的关键是解决绿色发展的理念落地问题，只有全民对环境保护和经济发展关系的认识取得突破，严格的环境保护政策才能落地。为此，要建立新的绿色发展逻辑，开展绿色发展教育，破除“环境保护不利于经济发展”的误区，让民众清楚环境问题造成的各种危害，以及绿色发展的重大机遇。通过绿色发展地区和项目示范，将抽象的绿色发展理念具体化和可操作化，让人们更容易理解和接受，并付诸行动。

实现绿色发展，必须有前瞻性思维，抓住“第四次工业革命”带来的创新机遇，实现生产和生活方式绿色化。可以设想到 2025—2035 年，风能和太阳能，智能电网，电动汽车，锂电池生产，机器人自动化等技术会广泛应用，包括遥感、生态系统和敏感景观的详细测绘带来的土地管理创新，环保、节水生物技术主导的有机农业成为主流；信息技术支持下可追踪的绿色供应链，使消费者和生产者有更多选择权。

支柱二：在重点环境问题上取得突破，为绿色经济创造公平竞争条件

打好污染防治攻坚战，就是对绿色发展的最大支持。绿色经济最需要的不是补贴和扶持，而是同非绿色经济活动公平竞争的环境。向污染宣战，让污染者最大限度地承担外部成本、隐性成本、长期成本，将为绿色经济活动创造公平竞争的条件，是促进绿色创新和催生绿色经济活动最直接有效的手段。要对化石能源、化学农业、传统化工等行业的各种补贴或支持政策进行重新评估，根据绿色标准进行调整。要对绿色经济产生的环境收益进行奖励。要针对大气、食品、土壤和水污染以及生态修复等当前突出环境问题，制定更严格的标准，才能实现2035年生态环境根本好转，以及建设美丽中国目标。

支柱三：在绿色发展激励机制上取得突破，并进行试点

针对当前不符合绿色发展要求的体制和政策进行系统性改革，建立新的以“美好生活”为标准的新发展绩效考核指标，以克服GDP单一考核指标的弊端。其中，生态资本应该作为一个重要指标。与此同时，在干部绩效考核、土地管理、税收体系、绿色金融、绿色保险等方面，均要建立起亲绿色发展的体制机制。很多政策可以从小范围内率先进行试点。

支柱四：在“绿色促进行动”上取得突破，并打造面向未来的数字绿色经济

通过出台一些标志性的重大政策，大幅提振绿色发展的信心，为加快绿色经济发展提供强大动力。比如，实施新的绿色基础设施投资计划，大幅提高对下一代数字化基础设施、生态环境、文化等“非传统”新型绿色基础设施和公共产品的投资；通过提高职业灵活性和扩大休假时间等措施，促进绿色休闲文化旅游等新服务经济发展。设定时间表，对现有新能源、电动车、火力电厂、绿色建筑等领域的发展目标进行评估。从某一时点开始，停止新建火力发电，限制燃油汽车，以加快绿色转型，确保2030年之前温室气体排放达到峰值。

支柱五：建立更包容社会和更韧性经济

虽然绿色发展对整体经济有益，但一定会影响到部分地区、部分行业和部分人群利益，形成转型阻力。需要政府通过财政转移支付等政策，对受到绿色转型冲击的特定群体、部门和地区进行扶助，让大部分人都从绿色转型中直接或间接地受益。要完善失业保险体系，建立相应的综合风险防控体系，对受到影响的职工提供专项支持和能力建设培训。特别是考虑到现有生态功能区90%位于国家贫困县，要对现有生态功能区发展的政策进行有针对性的调整，加快建立将贫困地区“绿水青山”转化为“金山银山”的具体体制机制和政策。

支柱六：在推动建立绿色转型全球治理机制上取得突破

绿色转型需要全球协调。要积极与国际社会分享中国生态文明理念和实践成果，推动有利于全球绿色发展新理论和环境治理

体系的构建。在国际层面，为各国推进绿色发展建立相应的制度条件和激励机制，推动全球环境治理从各国“负担分摊”向“机遇分享”转变，从“零和博弈”走向“互利共赢”。将绿色标准全面引入亚投行、G20等现行的投资、贸易、金融等国际机制。在南南合作、“一带一路”倡议、“金砖+”等框架下，帮助其他发展中国家通过绿色转型加快发展。如果中国能够成功探索出绿色发展模式，将对构建人类命运共同体和低收入国家实现现代化作出重要贡献。

五项具体政策建议

一、制定污染防治行动计划十五年战略

综合的、长期的战略具有显著协同效益，可以实现成本-效益最大化，对于树立公信力至关重要。要建立长期的环境风险削减方案，关注环境健康，避免落后技术和基础设施投资的“锁定效应”。当前正在推广使用的煤炭清洁利用和天然气发电技术只是绿色转型期的暂时选择，应当为煤炭清洁利用的大规模退出制定计划和预算，避免中国被长期使用化石能源的发展路径所锁定。适应性规划应该是战略规划中的一个重要组成部分。

随着大气污染防治行动计划率先进入新阶段，中国应制定一个面向未来十到十五年，涵盖水、气、土及海洋污染的综合性强长期战略规划。这份总体战略要在2020年前完成部署，以契合2035年中国基本实现社会主义现代化目标的时间节点。同时战略

规划还应当关注创新，比如通过规制塑料的生产和源头处理，降低河流和海洋中垃圾污染。

这些措施将带来诸多协同效应。中国的污染减排计划不仅会推动自身实现平稳绿色转型，还将有助于实现《巴黎协定》把全球平均气温升幅控制在 2℃ 或 1.5℃ 的目标。控制黑碳的行动同时会降低 PM_{2.5} 和臭氧污染。控制甲烷排放也至关重要。对这些协同效应的监测非常重要，特别是在长江经济带、京津冀地区及“一带一路”沿线国家和地区，由于涉及多种污染物，需要跨区域和多部门协调，如何进行监测是巨大挑战，能力建设则是解决复杂综合污染控制的关键。

二、将人口文化等社会因素全面纳入生态文明行动计划

环境与经济关系非常重要，但从长远来看，环境与社会关系将是最重要关系之一。“邻避效应”、自然保护区管理、生态红线、建设项目社会影响评估、气候适应、城市移民以及减贫等议题都与社会发展和环境保护的协调直接相关；面对自然灾害、气候变化以及环境污染，妇女和儿童往往是易受伤害群体；一些区域特有的文化习俗能为当地资源管理与保护提供独特的路径与方案。社会公众都希望法院能保护其环境权不被侵犯。生态环境保护与健康、教育、城乡生活就业机会的交汇点有无限的可能性。随着时间推移、经济和社会均衡改革的推进，将产生新的可持续的就业和更优美的生活环境。需要强调以下四个方面：

第一，更有效地应对环境健康问题。污染防治需要设定具体的健康目标，以逐步削减主要污染源的健康影响。要加大研究力度，充分认识环境与健康之间的联系，并向公众公开研究结论。将环境风险评估作为工厂标准程序的一部分，保障工作场所安全，并鼓励相关工业流程绿色转型。环境信息直接共享，既能避免公众对一些环境事件过度反应，也可以成为制定各种规划的重要依据。

第二，在生态建设和恢复基础上创造更多的长期就业机会，这对偏远农村地区的生计改善至关重要。旅游业、生态服务和传统文化的保护能够为乡村男女提供就业机会，将减少农村居民向城市迁移带来的家庭分离。可以通过对现行的生态补偿体系进行改革等措施，确保这种就业的长期稳定。这些就业机会还可结合地方文化和性别因素进行考虑。在少数民族自治区，要充分结合当地人的文化、技能和知识。

第三，建立生态文明协同管理制度。通过协同管理，改善自然保护区、公园、生态红线区以及被认为价值较低的公共土地等地区的生态和其他服务功能。水质为四类和五类的河流以及受污染的湖泊和沿海地区是重要的考虑对象。可以考虑组建一个国家层面的生态保护队伍来治理被污染的土壤、绿化沙漠、建设基于生态系统的碳汇等。

第四，为公众提供更多参与项目评估、改善生态服务以及野生动物保护等志愿工作的机会。鼓励利益相关方参与决策过程，

鼓励社区层面的环境保护活动。随着中国绿色转型的到来，地方服务将产生无数的机遇：比如参与环境监测，维护当地的生态红线区域，参与当地的环境规划和执法等环境保护行动；丰富的生物多样性景观将成为娱乐和休闲旅游的吸金石，必然产生诸如道路维护等公共服务需求，这都会创造就业机会。保护和提高生态服务水平，是让本地居民脱贫致富的绝佳方式。

三、推动促进生态文明和绿色发展的综合改革进程

建设生态文明，必须解决决策碎片化问题。如何实现一个区域内相关机构之间的信息共享，统筹安排土地和水资源利用问题，仍需大量努力，保护和恢复生态系统的责任需要进一步明确。长江经济带目前采取的生态保护红线和综合规划的做法是新时代生态环境保护的一个成功案例。在当前的快速城镇化进程中，必须坚持绿色化原则，要考虑城乡一体化和均衡发展，要对生态敏感区进行必要的规划，要提高空间、土壤和废物等资源的利用率，要使用新的数据技术记录和梳理城市的资源信息，加强城市内部的循环利用，减少城市废物产生和污染排放。要加快对老的制造业城镇更新改造。

协调的城乡关系需要更高水平的生态改革。改革要因地制宜，坚持本地化特点，特别是对于小城镇和城郊地区而言，要寻找并逐步实现其绿色生活的环境风格，以满足当地居民追求更好生活的愿望，比如绿色交通，舒适便捷的生活设施，更安全和健康的环境，更多的城市绿地等。需要在整个农村地区巩固加强其生态

服务功能，因为未来必然会出现巨大的逆转——生态服务将成为农村地区的主要价值，包括那些目前用于农牧渔业生产的土地和水域。

（一）到 2020 年，每个城镇都设定并管理各自的 2020-2035 年绿色发展和生态文明目标

社区无论大小新旧，都需要一个共同的绿色化之梦，去创造高度宜居，环境、社会和经济条件不断改善的社区和城市生态系统。要鼓励每个城市社区通过公众全面参与制定属于自己的绿色发展计划，可以借鉴国际上生态城市、绿色城市、绿色城镇改造以及其他地区成功经验，要与正在进行的低碳城市、生态文明建设示范区等试点活动相结合。绿色城镇化要考虑减缓和适应气候变化需要，还要兼顾生物多样性保护需求，以便让农村地区保持良好土地和水源质量，为城市提供生态服务、食物及其它自然资源。针对上游的生态补偿也需要纳入绿色发展计划之中。

建议计划实施时间跨度为十五年。这个时段恰逢中国进行高速城镇化，人口大规模地从农村向城市迁移，实现到 2035 年居民城镇化率达到 70% 以上的关键时期，可以兼顾长期梦想和短期具体需求。

（二）2035-2040 年，使生态服务成为农村地区和水域的主导价值

生态系统为人类提供四类服务：供给（提供食物、纤维、药物）、调节（控制气候、水质、洪水和疾病）、供养（维持地球

生命生存环境的养分循环、授粉)以及文化(精神、娱乐价值)。供给服务的价值最容易货币化从而被量化,而其他服务的价值则通常被低估。目前的危险在于,食品和水等物质需求可能继续扩大,并以牺牲其他功能为代价。这些长期问题会影响到乡村就业、发展绿色农业、城市社区安全以及生物多样性保护。要平衡好四种生态系统服务功能,必须认识到所有类型的生态服务对于农村可持续生计都具有重要意义。在各类基础设施空间规划和产业选址时,特别是在农村地区,要把培育和保护生态服务功能作为重要考虑因素。要在2035年或2040年之前,尽快使所有土地和水域都具有提供生态服务重要功能,包括重要的农业和城郊地区。2040年或2050年之前,中国需要将生态系统的调节和支持服务提高一到三倍。

四、大力倡导可持续生产与消费创新的全国运动

政府应该充分发挥目前已有的各种政策措施对可持续生产和消费的促进作用。“十四五”时期,应该分门别类,按行业制定实施有针对性的战略。要考虑如何提高幸福和健康的生活水平,不断减少生态足迹;要让家庭、学校和工作场所更加舒适宜人;要创造新的绿色就业机会;要更加重视家庭对于实现可持续消费的重要作用;要建立专门机构和制定专门计划,系统借鉴、吸收和转化国内外的最佳实践;要认识到,价格和激励措施都是影响消费者行为的重要因素。分享经济有助于减少浪费,但自身也存在浪费的一面;要认识到,社会习惯对于消费者行为也有巨大影

响。我们需要立即采取行动来解决这些问题。此外，要针对一些产品建立生态友好和资源效率的认证标准，要让设计者和生产者都接受并贯彻实施。要取消不当补贴，淘汰有害化学品，增加对浪费或污染产品和服务的税负，让污染者负担环境和健康成本。

政府机构、企业和社区管理创新对公众形成环境友好行为至关重要，包括以下重要手段：一是绿色金融、税收和财政改革，这些手段能确保绿色产品的公平竞争；二是更严格地执行环境法律、法规和标准，并保障监督独立性；三是要有建设可持续供应链的共同愿景，提供更多有关环境可持续性和产品安全性的可靠信息；四是更好的实用技术；五是更好的知识技能；六是更好的基础设施，尤其是循环利用方面的基础设施。

五、加强全球和区域绿色治理

新时代中国可在全球环境治理中发挥更大作用。中国应将自身独特经验和新的环境与发展模式与其他国家分享，以避免国内绿色进展因其他国家地区进展缓慢而受到影响，这是国际社会的期待，也符合中国的长远利益。无论是气候变化，还是海洋治理和共建绿色“一带一路”，都需要中国发挥更大的领导力以及全球各国携手努力。还应该考虑保护和利用生物多样性，尤其是中国将主办2020年生物多样性全球公约缔约方大会。我们提出如下三大优先领域。

（一）全球气候治理。即使《巴黎协定》目前的承诺得到充分执行，对全球气候变化的缓解程度也很难令人满意。中国作为

重要的碳排放大国，也是积极应对全球气候变化不可或缺的利益相关方。中国的积极努力，为改善国际气候治理提供了新机遇。从现在到 2050 年，是解决气候问题的关键机遇期。中国需要着手制定本世纪中叶的气候战略，并考虑与其他国家相关战略联系起来。中国启动碳交易市场将成为亚洲地区的典范，为其他国家提供了很好的思路和解决方案。

（二）**全球海洋治理**。越来越多的国家经济发展依靠海洋，全球海洋生态危机日益受到人们关注。现有的国际海洋治理结构，如海洋法、海洋条约，对环境与可持续发展关注不足。海洋塑料污染问题日益严重就是这一治理体系不足的典型体现。中国应制定一个国家海洋战略，推动“蓝色经济”朝绿色方向发展。中国的海洋战略不仅要关注专属经济区等自己的海洋空间，而且还要关注那些延伸到国际水域和与其他国家有协议的海域。鉴于中国蓝色经济的全球性特征，中国在全球海洋治理的现代化进程中可以发挥重要的作用。中国也可以通过分享自身的经验和方案帮助其他国家治理海洋和发展“蓝色经济”。

（三）**绿色“一带一路”**。中国的“一带一路”倡议给沿线国家带来更多发展机遇，应该更好地结合伙伴国家的需求，尤其是环境和发展方面的需求，让中国的绿色发展战略、联合国 2030 年可持续发展议程、巴黎气候协定、生物多样性保护、全球荒漠化治理和生态文明理念成为“一带一路”倡议的核心特征。通过“一带一路”，中国可以向世界证明，无论陆路还是海上，中国

的生态文明都在行动。无论是中国，还是“一带一路”沿线国家，能力建设都非常重要，需要建立一个包括信息共享、公众参与、纠纷仲裁的治理机制。针对环境和社会议题的综合早期规划也非常重要，与合作伙伴国家合作进行生态系统保护早期规划，对于构建绿色、可持续的基础设施至关重要。绿色“一带一路”的理念和机制也应该在南南合作领域予以体现。