

强化绿色新共识， 推动中国“十四五”高质量发展

——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

中国经济正由高速增长阶段转向高质量发展阶段。这一转型将有效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，有利于推动生态环境保护和可持续发展。绿色发展是高质量发展的重要内容，形成以习近平生态文明思想为核心的绿色发展新共识是建设生态文明建设的重要前提。

“十四五”时期是中国高质量发展的关键期。与此同时，充分的科学证据表明，全球的环境恶化、气候变化、生态系统和生物多样性退化趋势进一步加剧。因此，有雄心的国家行动必须与联合国气候变化框架公约下的《巴黎协定》、可持续发展目标和 2020 后全球生物多样性框架等多边承诺相衔接。

国合会委员建议，“十四五”规划应着重体现以下内容：

第一，绿色发展是全方位发展。绿色发展不仅仅是污染防治、低碳脱碳和生态环境保护，还应包括绿色生产、绿色

消费、循环经济、绿色标准以及保障措施、市场激励措施、绿色金融和法律法规在内的各领域全方位发展。通过协调经济发展和环境保护之间的关系，消除矛盾对立，全方位绿色发展能够有效减少污染、改善健康和福祉、减少浪费并促进生产资源有效配置。

第二，绿色发展是创新动能。绿色发展可以为绿色生产、绿色消费和相关科学技术带来市场机遇，绿色创新是全要素生产力的主要驱动力。

第三，绿色发展推进现代化消费。消费者有意愿、有能力为绿色消费买单。由需求引导绿色发展将成为供给侧改革的有力补充。

第四，实现绿色发展有赖于建立综合性评价指标、推进机构创新和现代化治理。绿色发展将改变传统发展理念，推动治理机制改革与提升、促进生态资本核算体系制定。绿色发展指标应成为综合性指标，对政策表现和政府官员绩效进行全方位评估。通过协调绿色金融、生态税、绿色定价、绿色采购和绿色消费等政策措施，内化生态成本。

第五，制定中长期计划。“十四五”规划应该体现并支持美丽中国 2035 愿景、应对气候变化和生物多样性保护 2050 全球愿景。

具体建议如下：

一、促进绿色消费

绿色消费是建设生态文明的关键举措之一，应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：

（一）明确推进绿色消费的重点领域。包括农业、交通、电子商务、建筑、电力和其他消费产品领域。

（二）扩大绿色产品和服务的供给。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，加强绿色基础设施建设，促进绿色消费。

（三）修改政府采购法。政府采购应优先鼓励绿色交通、绿色建筑，鼓励减少废弃物、减少砍伐森林等基于自然的产品和服务。

（四）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。

（五）减少塑料制品的使用。全面淘汰一次性塑料制品，减少塑料在上游包装行业中的使用。实施垃圾分类，实现塑料垃圾的循环利用。

（六）实施市场激励政策。建立科学连贯的绿色标识认证体系。建立绿色消费统计指标体系和全国绿色消费信息平台。将市场手段和强制性绿色产品规定相结合，实施有差别的税收和市场信用激励措施，逐步取消不利于甚至阻碍绿色产品流通的补贴。

（七）倡议发起绿色生活运动。刺激绿色产品需求，充分发挥社会知名人士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。重点宣传绿色消费生活方式为公众健康和环境带来的益处。

二、推进绿色城镇化

随着绿色发展和数字时代、高铁时代的到来，传统工业时代形成的“城市-工业”“农村-农业”的传统城镇化概念，正在发生深刻变化。

（一）重塑城镇化战略。“十四五”规划应基于生态文明制定重塑中国城镇化的战略，不再走过去依靠数量扩张的城镇化道路，而是走内涵增长道路，让绿色城镇化成为中国经济高质量发展的重要驱动力，主要包括以城市群和都市圈为重点的绿色转型和以县域为重点的绿色城镇化。

（二）重新认识城乡关系。在新的发展理念下，乡村是一个新型经济地理空间，而不再仅仅是过去工业化视角下的从属角色。要跳出传统“三农”概念，充分利用互联网等新技术，利用乡村独特的自然生态环境和文化等优势，大力拓展乡村绿色新供给。

三、推动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。

（一）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，着重考虑如何将中共十九大报告中提出的2035年和2050年战略愿景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。

（二）加快建立“一纵多横”的全流域生态补偿机制。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。

（三）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，制定全流域生态环境保护目标，依法划定保护区，着力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。

（四）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和相关指标，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。

（五）建立跨部门、跨区域、多主体参与的“数字长江”平台。通过建立数字平台，有效提升环境治理和预警能力。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。

四、加快气候行动

协同推进空气质量改善和温室气体减排是中国实现高质量发展的必然选择。

（一）制定清晰的低碳发展战略。根据最新的国家自主

减排承诺，更新行动目标，力争在“十四五”期间实现重点行业和部分地区碳排放达峰。加速减少煤炭使用，推广可再生能源。将二氧化碳、氢氟碳化物、甲烷等温室气体和其他短寿命气候污染物一同纳入气候减缓目标。

（二）实现经济发展与能源改革、生态环境保护与应对气候变化协同推进。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引领，迅速推动产业、能源、运输和土地利用结构优化，全面协调经济发展、能源改革、生态环境保护与应对气候变化的各项目标，统筹落实规划、技术、投融资和其他相关政策措施，促进可持续发展。

（三）设立碳排放总量控制指标。用碳排放总量控制（包括非二氧化碳温室气体）代替能源消费总量控制，不仅可有效降低煤炭使用占比，且不限清洁能源，尤其是零碳能源增长。对碳排放总量和强度实行“双控”。

（四）将应对气候变化纳入中央生态环境保护督察工作体系。加强地方应对气候变化机构、队伍和能力建设，充分利用现有生态环境保护督察制度优势，切实推进落实应对气候变化工作部署。

（五）进一步控制煤炭使用，坚决打赢蓝天保卫战。制定国家零排放长期战略，逐步淘汰煤炭。加大对可再生能源的补贴和资金支持，逐步取缔化石能源补贴。争取于 2020

年前后实现京津冀和汾渭平原地区散煤禁用。优先保证非化石能源发电上网。

（六）激活碳市场。进一步完善总量管控目标，加快立法，增强全国碳排放交易体系的约束力。推行实施配额拍卖，同时尽快扩大行业覆盖，建立“碳价”机制，建立具备有效执行机制的稳健的碳市场。

（七）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地方各级政府规划，研究开发气候变化与水资源保护、生物多样性保护、海洋管理、人体健康、绿色基础设施建设等领域的协同治理方案，识别易受气候变化影响的重点地区、重点行业 and 重点社区，根据全球适应委员会的建议，开展适应气候变化试点项目。加强基于自然的解决方案研究及能力建设，促进应对气候变化和生物多样性保护行动有效衔接，更好地推动护林造林，推动保护湿地、泥煤地、草地、潮汐湖和其他生态系统。

五、生物多样性保护

即将召开的联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会将为实现新的 2020 后全球生物多样性保护框架提供重要契机。

（一）办好《生物多样性公约》第十五次缔约方大会。借鉴巴黎气候谈判的成功经验，利用绿色外交积聚高层政治意愿。号召工商界、学术界、社会组织和公众共同参与制定

并实施 2020 后生物多样性保护框架，宣传人与自然行动议程，提高公众意识，积极采取协作行动。

利用基于自然的解决方案，实现生物多样性保护与气候行动的紧密结合，与世界分享中国在生态文明建设和生态环境保护，尤其在实施生态保护红线制度方面的成功经验。

（二）加快国内生物多样性保护进程。参考“生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台”2019 年报告和其他科学报告，加强物种和栖息地保护，重点关注引起生物多样性丧失的潜在驱动因素，特别是土地利用变化、气候变化、环境污染（包括海洋污染）和外来物种入侵等问题。同时，应建立强有力的监测和审查机制以跟踪保护工作进展。利用先进的遥感和分析技术，结合实际调查，定期对陆地、淡水和海洋及其他生态系统的生物多样性进行全面评估，并公开披露评估结果。

加强以国家公园为主体的自然保护地管理体系建设，划定生态保护红线。制定并执行全面的法律法规和市场激励政策措施，确保实施的有效性。加强跨部门协作行动，取消可能对生态环境造成不利影响的补贴。

加强对野生生物资源育种和培育及可持续利用的研究，促进技术升级，减少对自然和生物资源的消耗，完善生态补偿制度，造福当地社区，并对涉及非法野生动物销售和走私的行为提起诉讼。

（三）促进生物多样性保护工作与“一带一路”倡议的有效对接。加强绿色“一带一路”建设，促进生物多样性保护。建立相关平台，分享在环保、生物多样性保护和可持续性影响评估领域的最佳实践，重点关注基于自然的解决方案，开展自然资本评估并设立相关指标。

在海外援助中优先考虑生物多样性保护，实施保障措施，建立相关标准，创新项目融资机制，促进技术合作，发展生态旅游和其他绿色市场。支持可持续贸易，采取合作行动，加强绿色供应链建设，重点关注大豆、棕榈油、鱼类和牛肉以及木材等大宗商品的绿色供应链建设。

六、推进海洋可持续发展

中国应加强海洋综合治理，积极参与全球海洋治理，提升海洋生态保护治理能力。

（一）推进海洋综合治理。启动包括海洋生态保护红线和国家公园体系在内的保护区网络。促进长期基线研究和监测，特别是针对珊瑚礁、红树林、潮滩和海草床等重要栖息地以及鲸类、海龟、斑海豹、水鸟、鱼类等重要物种的研究和监测，尤其应将中华白海豚等关键物种列为监测重点。建立相关数据库，为海洋分区提供数据基础，同时兼顾保护自然资源、生物多样性和生态系统服务的多重目标。应认识到生态系统服务在中国海洋经济发展中的“非市场”价值。在“十四五”期间，所有相关陆海开发规划都必须考虑对脆弱

的近海生态系统的影响。在重大开发项目上马前，应对整个区域开展战略性环境影响评价，并衡量其累积影响。

（二）支持全球创新性海洋治理。“十四五”期间，应加大对海洋可持续发展问题的关注。制定符合实际的发展和保护目标并出台相关措施。在深海资源开发方面，中国应积极参与相关国际规范的制定与修订，注重与“一带一路”沿线国家共同发展可持续海洋经济。

七、推动“一带一路”绿色发展

“一带一路”倡议为推动多边合作提供了重要的新平台。

（一）加强“一带一路”与多边议程的对接。制定相关指南、政策和工具，推动“一带一路”投资项目与联合国2030年可持续发展目标、《巴黎协定》和2020年后生物多样性目标的有效对接。“一带一路”投资项目应侧重考虑绿色的、可适应气候变化的基础设施，支持加速脱碳，保护具有生态重要性的区域。

（二）推动绿色“一带一路”共建国家可持续发展战略对接。通过“一带一路”绿色发展国际联盟分享中国生态文明建设的理念和最佳实践，推动绿色“一带一路”建设，与共建国家在可持续发展战略上有效对接。创建相关平台支持“一带一路”绿色基础设施和绿色港口建设。

（三）建立绿色金融预防机制。建立环境保障和环境影

响评价机制，降低待建项目的环境风险。实施绿色投资原则，要求披露与环境和气候相关的风险信息。在做出项目最终决策之前，邀请公众参与并给予反馈。

在全球层面，制定实施有雄心、有约束力和可衡量的“一带一路”绿色投融资原则，海外投资必须遵守相关的环境和气候规定。在国家层面，刺激对绿色融资的市场需求，鼓励金融机构建立绿色投融资机制。制定实施绿色金融发展战略，建立一套全面的风险评估方法和综合管理体系，减轻所有融资和联合融资项目中的环境、气候、社会和其他风险。

（四）促进绿色生产、贸易和消费。推行绿色标识和政府绿色采购，制定实施绿色供应链试点计划。

（五）加强人员交流。考虑派遣生态环境部官员担任驻外使领馆环境顾问。实施绿色丝路使者计划，针对青年环境官员和学者，加强生态环境保护及应对和减缓气候变化能力建设。加强生态环保社会组织之间的交流与合作。开展培训，提高妇女在环境问题上的领导力。

八、跨领域挑战：促进技术和制度创新

（一）加强重大低碳技术研发和推广。如储能和长寿命电池技术、二氧化碳捕获和封存技术、光伏发电转换效率提升技术以及其他低碳和零碳技术。

（二）推广城镇化基础设施和能源系统领域的创新技术。扩大基于自然的城市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，构建涵盖固体废物处理、水处理、垃圾处理的循环经济体系。

（三）设立美丽中国先行示范区。建立覆盖省、市、县三级的美丽中国先行示范区，加强引领和示范作用。

（四）加强对化学品、纳米材料和其他物质的监管与风险防范。对传统和新型化学品进行风险评估和管理，包括评估新型纳米化学品的短期和长期影响。

（五）加强信息披露和公众参与。为调动个人和非政府组织的参与积极性，应全面实施环境信息公开与公众参与制度。