

## 从复苏走向绿色繁荣： “十四五”期间加速推进绿色高质量发展

“十四五”时期是中国“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，期间的道路选择、政策部署和关键目标将决定中长期发展方向和发展目标的实现，关乎实现中国梦的战略全局。当前，如何尽快走出新冠肺炎疫情泥沼、推动经济复苏是各国政府首要任务。国际社会高度关注中国“十四五”经济、社会和生态环境保护战略，在资源全球配置的背景下，这不仅事关中国持续、稳定增长，也与全球绿色繁荣和人民福祉息息相关。

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称国合会）委员们高度赞赏中国国家主席习近平在赴浙江、陕西、山西等省考察时重申“绿水青山就是金山银山”的新发展理念。习近平主席对绿色发展一以贯之的高度重视和深切关注，不仅坚定了中国政府和人民的信心和决心，也让世界对以绿色复苏为契机，推动实现绿色转型充满期待。

委员们认为，“十四五”时期中国应进一步推进包括发展理念、政策目标、重点领域、体制机制等在内的绿色发展综

合框架，为实现高质量发展、绿色繁荣奠定坚实基础，并在世界范围内树立可持续发展典范。

在发展理念方面，要坚定不移推进生态文明建设，贯彻落实“绿水青山就是金山银山”理念，推动经济社会全面绿色转型，实现以人为本的绿色高质量发展。通过经济、社会、生态协调发展和物质资本、人力资本、生态资本的共同建设，将绿色发展与经济增长的对立关系转变为相互包容、相互促进的关系。通过绿色发展模式转型，激发创新、可持续生产和消费的新动能，实现更具活力和竞争力、更加可持续和有韧性的经济增长。鉴于公共健康与污染和废弃物管理密切相关，需采取有效措施应对新冠肺炎疫情和环境问题。推动多元共治，推进减贫和性别主流化，实现社会公平正义。

在政策目标方面，保持生态文明建设的战略定力，将“十四五”规划绿色发展目标与联合国2030年可持续发展议程，尤其是气候变化减缓和适应行动相互衔接。通过经济绿色复苏，为中长期迈向高质量发展奠定基础。围绕增强人类健康和福祉，建立综合性绿色指标，具体指标力度保持不变或适当提升，为实现全方位、整体性绿色转型提供明确的政策指引；继续参与多边环境与发展进程，促进绿色“一带一路”建设和全球绿色供应链发展，加强绿色国际合作，推动实现全球绿色繁荣，共建地球生命共同体。

在重点领域方面，坚持以人为本，以绿色技术创新为驱

动轮，以可持续生产和消费为两翼，以城市绿色发展为载体，推动形成绿色生产和生活方式。把握疫后经济复苏的战略机遇，推广一批较为成熟的重大绿色技术，加强绿色基础设施建设，积极构建韧性经济社会；落实主体功能区战略，以城市群和县域城镇化为抓手，推动绿色城镇化，释放结构潜能；推动国内消费扩容升级，引导绿色消费和软性商品供应链绿色化，加快制造业绿色发展和转型升级，驱动绿色转型；推动陆海联动，采取基于自然的综合手段应对生态环境挑战。

在实现机制方面，采取综合措施，有效衔接短期和中长期目标，推动体制机制协调一致。推进立法、司法和行政机关形成践行生态文明的合力，建立健全现代化环境治理体系，提高绿色治理的协调性和效率。探索更具科学性、合理性、实用性的自然资本价值核算方法和实现机制。拓展视野、深化认识，将环境因素纳入更广泛的经济社会规划与政策。推动碳排放权交易等绿色市场体系建设。完善绿色标准体系、绿色财税体系和绿色金融体系，形成与绿色发展相协调的政策激励措施，并通过政策合规和监管执法促进政策落地。

具体建议如下：

## 一、抓住疫后经济复苏的战略机遇，推动绿色发展，积极构建韧性经济社会

2020年，新冠肺炎疫情为经济社会发展按下重启键，世界再次徘徊在十字路口，疫后经济复苏为推进绿色发展提供战

略机遇，考验着各国治理者的远见和定力。绿色复苏要重点关注以下几个领域：

**（一）强化新型基础设施建设的绿色内涵。**疫后经济复苏为可再生能源的发展和避免高碳锁定带来机遇。加强“新基建”对绿色发展的支撑作用，涵盖可再生能源、低碳和韧性基础设施、建筑能效提升、绿色城区、绿色技术等领域，以“不对环境、生态和气候造成重大损害”为原则，增强刺激计划的绿色和韧性。对绿色复苏计划和项目开展环境影响评价。

**（二）支持绿色就业。**实施劳动密集型生态公共工程，如植树造林、湿地和海岸带恢复、土壤和水体修复、绿色建筑和房屋改造等。开展可持续农业的大规模培训，支持在绿色转型中困难较多的地方省份开展劳动力技能提升培训。

**（三）采取综合性保护措施，降低社区脆弱性。**强化疾病预防，建立公共卫生早期预警机制，加强应急响应资源保障。打击野生动物非法贸易，防范集中养殖、生物多样性丧失、生态系统破坏及其它因素加剧人畜共患疾病的风险，防止流行病再次暴发。

**（四）推动绿色生产和消费。**加大污染治理、资源和能源效率提升和循环经济升级等领域的投入。推动行为方式变革，避免过度消费，形成新的工作方式、绿色平衡的生活方式。

**（五）支持多边倡议，强化国际合作。**支持现有多边倡议，如世界卫生组织、联合国粮食计划署提出的“整体健康”

理念、联合国生态系统恢复十年决议等。通过二十国集团等机制支持绿色复苏举措，考虑启动布雷顿森林式磋商。拓展和深化绿色金融双多边合作，通过可持续金融国际平台等机制推进绿色金融体系建设，统一绿色金融分类，推动国际金融体系的绿色革命。

## **二、以城市群和县域城镇化为两大战略抓手，推动绿色城镇化和乡村振兴，释放结构潜能**

要以绿色繁荣、低碳集约、循环利用、公平包容、安全健康为目标，推进城市绿色转型。2017年，中国20个城市群GDP和人口占全国的比重分别近91%和74%。城市群绿色转型是整个国家绿色转型的主体。与此同时，发展县域经济是中国乡村振兴、城乡融合发展的重要内容。就地实现城镇化，有利于乡村绿色发展和巩固全面小康成果。

**（一）要充分考虑乡村因素，推动城乡一体规划。**在编制相关规划和政策时，要摒弃城乡规划中传统的“城市、农村”二分法，做好城乡统筹，特别是要充分考虑其对乡村经济、生态、健康、社会和文化的影响。

**（二）大力促进城乡要素自由流动。**鼓励城市人才向乡村流动。最大限度激发城市和乡村各自比较优势和潜在市场需求，有序推动农村宅基地向城市居民流转，形成农民进城、城市居民下乡双向流动格局。

**（三）实现功能型城市与亲自然城市模式统一。**将生物

多样性和生态系统服务纳入规划，保护好城区生物多样性和自然栖息地。制定政策激励措施，实现生态系统服务的经济价值。增加生态系统服务供给，拓展未来经济发展创新途径。

**（四）加快绿色技术推广。**在规划、建设、运行维护等各个环节，识别和选择具有前瞻性、综合性、创新性和实际效果的绿色技术。着重解决新兴绿色技术推广面临的体制机制障碍，建立全生命周期、全成本视角的绿色技术评估框架，帮助具有经济性和技术可行性的绿色技术实现落地和大范围推广。定期筛选并发布城市绿色建筑、绿色交通、清洁能源、水资源高效利用、可持续饮食、废物管理、土地利用和规划、污染场地修复等重点领域的重大创新性绿色技术清单。

### **三、推动国内消费扩容升级，引导绿色消费，驱动绿色转型**

以绿色消费革命为抓手，提升全社会绿色消费意识，大幅增加绿色消费产品和服务供给。2019年，内需对中国经济增长的贡献率达89%，最终消费支出对国内生产总值增长的贡献率为58%。中等收入人群和年轻网民人数的快速增长，开启了中国消费全面升级转型的窗口期。但总体看，消费领域绿色转型自2008年以来下滑趋势明显，超过了生产领域绿色转型提升，消费成为制约整体绿色转型的短板。具体建议如下：

**（一）制定全面的国家绿色消费战略。**通过大幅提升绿色消费水平，为改善生态环境质量、实现高质量发展提供新的

切入点和内生动能。战略目标可包括：全社会绿色消费意识大幅提升，绿色消费产品市场供给大幅增加，绿色低碳健康节约的消费模式和生活方式初步形成，激励约束并举的绿色消费政策体系基本建立等。

**（二）完善促进绿色消费的体制机制。**完善绿色消费的市场培育和经济激励政策，重点从价格、财税、信贷、监管与市场信用等方面建立经济激励和市场驱动制度，引导绿色生态产品和服务供给与居民消费的绿色选择。构建绿色消费统计指标体系，加快绿色产品及服务的标准建设。提高相关认可认证工作力度，加大对绿色标准和标识第三方认证的事中事后监管。严格落实政府对节能环保产品的优先采购和强制采购制度，明确政府绿色采购约束性规定。

**（三）推进循环经济解决方案，实施生产者责任延伸制。**落实《关于进一步加强塑料污染治理的意见》，制定相关指南文件，减少电商、物流等领域的塑料和包装废弃物；实施垃圾分类，完善塑料废弃物回收体系，减少并逐步取缔一次性塑料制品的使用。强化与绿色消费相关的企业社会责任，减少浪费，提高废弃物回收率。

**（四）确立绿色消费优先领域。**优先提高衣、食、住、行、用、游等重点领域绿色产品和服务的有效供给。**推动绿色穿衣**，强化纺织品和衣物环境标志认证。**推动绿色饮食**，促进可持续饮食，统一和强化绿色有机食品认证体系和标准，开展仓储-

加工-运输-零售-餐桌全链条的反食物浪费行动，全面实施餐饮绿色外卖计划。**推动绿色建筑**，全面推进绿色健康建筑设计、施工、运行，强化绿色家居用品环境标志特别是低碳、能效标识认证，扩大高能效绿色家居产品有效供给。**推动绿色出行**，鼓励步行、自行车和公共交通等低碳出行方式，加大新能源汽车推广和使用力度。制定汽车行业全产业链绿色政策体系；加大电动车充电基础设施建设力度，建立电动车电池回收体系；加强税收优惠政策，鼓励汽车行业节能减排，扩大购买和使用绿色机动车经济激励。针对汽车和航空业制定的支持举措必须考虑生态环保要求。加强铁路货运和可持续城市物流，如货运铁路的数字化和自动化。**推动绿色旅游**，制定发布绿色旅游消费公约和消费指南，鼓励饭店、景区等推出绿色旅游消费奖励措施，制修订绿色市场、绿色宾馆、绿色饭店、绿色旅游等绿色服务评价办法，推动将生物多样性保护纳入旅游相关标准和认证计划。

#### **四、保障生态系统整体性，推动陆海联动，综合应对环境挑战**

新冠肺炎疫情全球暴发凸显综合措施的重要性，必须统筹协调公共健康、经济活动、生态系统变化（包括气候、海洋、河流）等各个领域，贯彻“整体健康”理念，推动陆海联动，实现气候和生物多样性协同治理，综合应对环境挑战。

##### **（一）以能源转型升级为核心，积极应对气候变化，构**

**建低碳社会。**建设清洁、低碳、安全和高效的能源体系。制定更有力的温室气体减排约束性目标，如设定 2025 年和 2030 年碳排放总量目标，并涵盖甲烷、氢氟碳化物等非二氧化碳类温室气体。结合实际调整国家自主贡献目标，鼓励重点地区、重点行业尽快提出碳排放率先达峰规划。将气候韧性融入各级政府规划和预算。加快构建全国碳定价体系。将气候指标纳入中央生态环保督察。通过气候行动部长级会议和其他倡议，强化与欧洲及其他发展中国家的多边气候合作，形成新的全球气候领导力。取消化石能源补贴，逐步减少化石能源投资，避免资产搁浅。在金融风险评估中纳入环境和气候因素，扩大中国碳排放权交易市场覆盖行业，进一步促进外部成本内部化。强化对煤电的经济性评估，制定逐步减少并最终淘汰煤电的路线图。加大可再生能源发电基础设施投资，包括发展大规模离岸风电、智能电网和储能技术等，推进绿色电力市场改革。制定国家层面的氢能经济政策，在交通和热电联产领域推广燃料电池，提高可持续生物质制气在能源结构中的占比。在发电、建材、石化和冶炼等行业推广碳捕获、封存和利用技术。促进钢铁、化工和水泥等高耗能行业的脱碳化和现代化。

**（二）以成功举办 2021 年《生物多样性公约》第 15 次缔约方大会为契机，激发有雄心的多边合作，加强国家行动，保护自然和人类福祉。**积极与国际社会携手，为全球陆地和海洋生态系统保护和修复设定明确、可量化的目标。设立基

于生态保护红线和保护区的生态廊道建设目标，构建高效、稳定的生态安全网络，保护生态系统完整性。采用变革性、基于生态系统的方法支持高质量绿色增长。强化对不同类型生境的保护，关注生态退化严重地区的自然植被再生及生态环境恢复。推动基于自然的气候适应，并将其作为流域综合管理、建筑标准、基础设施建设和农业发展中的优先事项，在可持续利用的同时实现自然保护的主流化。促进农业、林业及渔业等社会生态生产性景观的保护和管理，将防止外来物种入侵作为国家优先事项，并纳入 2020 年后全球生物多样性保护框架。扩大森林、湿地和草原面积，夯实气候韧性基础。禁止野生动物非法贸易，禁止非法生产和使用农药、非法捕捞、非法改变土地用途等。革除食用野生动物陋习，加强药用野生动物监管。鼓励私营部门更多参与生物多样性保护。

**（三）强化海洋综合管理，提升海洋生态系统韧性，支持蓝色经济可持续增长。**严格管控围填海，加大滨海湿地保护修复力度，重建关键栖息地。划定海洋生态保护红线区域和海洋保护区，助力海洋生物多样性保护和渔业发展。加强科学研究和监测，强化执法，推进海洋生态系统保护恢复和海洋经济高质量发展，更好地发挥部际协调机制和国家级海洋咨询机构作用，制定基于生态系统的海洋综合管理政策。建立绿色渔船和绿色渔港，发展绿色海水养殖，建立海洋水产品溯源制度，推动绿色航运。

**（四）健全生态资本服务价值核算方法和实现机制，推动长江、黄河流域高质量发展。**坚持在资源环境承载能力范围内发展，强化自然资本价值核算在空间规划中的应用，保障流域生态系统的完整性和健康可持续发展。构建标准化、规范化的自然资本价值核算体系，推动自然生态资源监控网络建设。从市场定价、政府定价和政府规制型市场定价三方面，构建生态产品定价机制。创新生态补偿机制，从水资源、水环境和水生态三个维度，加快流域横向生态补偿进程。

**（五）将生物多样性保护指标融入绿色金融框架，推动保护性金融主流化。**建立以市场为基础的自然资本定价机制，开发生态系统服务付费、惠益分享补偿、银行系统自然生态风险披露等金融工具，利用更多的社会资本支持生态环保融资。加强与生态相关的投融资风险信息披露，提高透明度。在重大项目中贯彻“无净损失”原则，加大生态保护相关因素在战略环境影响评价、大型基础设施项目评价中的权重。推动以“生态保护行为”补偿生态损失，作为货币补偿的有益补充。

**五、推动绿色“一带一路”和全球绿色供应链建设，强化绿色国际合作，实现全球绿色繁荣**

**（一）在“一带一路”共建国家开展试点示范，推广绿色发展理念与实践。**充分发挥“一带一路”绿色发展国际联盟和“一带一路”可持续城市联盟等平台的作用，开展国家、城市和项目绿色发展试点示范。加强与共建国家在制定低碳和可

再生能源战略方面的合作，推动建设绿色、环保及可再生能源示范项目，推广生态保护红线实践经验和基于自然的解决方案。支持清洁、高效能源基础设施项目，减少对煤电项目的投资。发挥国际组织、专业机构、跨国企业和民间机构作用，吸引社会资本参与“一带一路”绿色发展。加强“一带一路”国家绿色转型案例研究和经验推广。

### **（二）完善“一带一路”项目绿色发展分级分类管理。**

通过运用环境影响评估工具、明确标准和融资保障等方式，对“一带一路”项目进行评估和分类，提出正面清单和负面清单，为项目绿色发展提供解决方案并为金融机构提供绿色信贷指引。加强绿色标准对接，引导企业切实承担生态环境保护主体责任，建设更多高标准绿色示范项目。鼓励发展绿色采矿业、绿色林业，绿色海运及港口、绿色渔业和水产养殖，在自然资源利用项目中应用更加环境友好的技术。

### **（三）系统化推动全球软性商品绿色价值链实践，避免毁林行为和生态破坏。**

推动建立促进全球价值链绿色化发展的长效包容机制，设立由政府、企业、研究机构和相关组织多方参与的协调和支持机构。健全相关政策支持体系和技术支撑体系，避免毁林相关的政策激励；推动制定国际标准，支持全球贸易商和生活消费品企业减少毁林行为。实施相关示范项目，复制推广示范项目经验。通过双多边机制的协同增效，交流和分享绿色价值链理念和实践经验。研究建立商品贸易可追溯体

系和相关尽职调查标准,并通过南南合作支持相关国家可持续生产方式转型。

**(四)开展绿色对外援助试点。**在中国国家国际发展合作署对外援助工作中,推动绿色融资项目主流化,贯彻“无害原则”,增加绿色和生态环境保护类援助的比例,支持“一带一路”共建国家的绿色发展。