



推动战略转型， 迈向低碳包容自然和谐的绿色发展 新时代

——中国环境与发展国际合作委员会 2021 年年会给中国政府的政策建议



一场百年一遇的转型正在进行。世界正面临新冠肺炎疫情应对与经济复苏、气候变化、自然破坏和污染等多重危机。政府间气候变化专门委员会（IPCC）第六次评估报告第一工作组报告指出，气候变化影响广泛、快速且不断加剧，诸如海平面上升等变化不可逆转。第五版《全球生物多样性展望》认为，当前生物多样性丧失速度之快在人类历史中前所未见。整合低碳、自然保护和污染防控应成为当前经济复苏的战略优先事项。

全球抗疫实践再次表明，全球生态系统是一个相互关联的整体。没有一个国家或地区能独善其身，迫切需要全球团结和国际合作。当前，实现碳中和、保护自然、减少废弃物和污染、支持整体健康等综合议程，以及实现社会公平的承诺正在世界各国和社会各个层面深化。即将在昆明举办的《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议（COP15）和在格拉斯哥举办的《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十六次会议（COP26）为推进包容、碳中和以及自然和谐的综合议程提供了历史性机遇。加强环境治理体系建设，增进多边环境公约间协同增效，对于支持综合施策至关重要。

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关于建设生态文明、实现人与自然和谐共生的相关论述，以及中国“十四五”规划和2035年远景目标纲要为推动高质量绿色发展主流化设立的目标和规划的举措。

委员们认为，习近平主席作出的碳达峰、碳中和承诺，为中国疫后复苏和绿色繁荣指明了方向，世界也期待从中国的践信守诺中汲取智慧和力量。为高效、平稳、有序落实承诺，要关注不同经济部门的政策一致性、行政手段与市场机制的相互作用，以及需求侧的发展变化。

基于国合会政策研究成果并结合年会讨论，委员们建议，中国应把握科技革命和产业绿色变革的契机，重视结构转型的目标、时间安排和实现路径，建立明确、稳健、综合性、系统性的绿色发展政策体系，从宏观和微观两个层面明确可以采取的行动，推进社会经济全面绿色转型。

● **坚持全球生态系统的整体性。**推动应对气候变化、生物多样性保护、污染防治等主流化，强化跨部门、跨区域的政策衔接。通过生态资本核算探索建立绿色责任账户，夯实绿色低碳发展的微观基础，保障转

型的全面性、平稳性、普惠性；

●**打造绿色城镇化新范式。**将“双碳”（碳达峰碳中和）目标作为绿色城镇化的重要战略抓手，依托城市更新、县域发展和绿色乡村振兴三大支柱，构筑低碳空间新格局；

●**协同推进可持续生产和消费。**重视绿色数字创新赋能，将低碳、生态系统保护等相关标准纳入绿色供应链，加强产品设计、材料、产品回收再利用等上下游绿色联动，推动循环经济发展，打造绿色“双循环”，为高质量发展提供新动能；

●**协同推进国内绿色发展目标举措与国际合作及多边治理进程，**建立更紧密的绿色发展伙伴关系。通过绿色投融资主流化、绿色供应链与可持续贸易、共建绿色“一带一路”等，推动包容绿色转型和发展成果共享。

具体建议如下：

一、坚持生态系统的整体性，推动自然议程主流化，形成人与自然和谐共生新格局

（一）统筹有序落实“双碳”目标

1. 建议中央碳达峰碳中和领导小组工作制度化 and 常态化，建立跨行业、跨部门的沟通协作机制，制定面向碳中和的中期目标、时间表和行动路线图。推动部分可再生能源禀赋好的省市以及电力、钢铁、水泥等高碳行业率先达峰。到本世纪中叶，构建碳中和经济社会体系，争取实现二氧化碳近零排放。

2. 在 COP26 前更新国家自主贡献，缩小全球雄心与《巴黎协定》目标之间的差距。建立碳排放总量上限控制制度，以温室气体总量控制约束性目标替代能源消费总量控制目标。关注甲烷等非二氧化碳温室气体减排。进一步推动提高能源利用效率，加强需求侧管理。尽快将高排放行业纳入碳市场。提供长期、明确、稳定的市场预期和有效的价格传导机制，完善国家碳排放权交易体系建设。充分考虑不同行业、不同地区碳达峰时间表的差异性，利用市场手段提供价格、投资等方面的激励，鼓励尽

早行动。明晰碳排放权的资产属性，推动建立市场主体碳账户，完善碳排放信息披露制度。为面向未纳入碳排放权交易体系的主要行业开征碳税预留政策窗口，择机建立混合式碳定价体系。实施气候友好的大气污染防治战略。

3. 夯实低碳转型的法律基础。继续推动“双碳”目标相关的公众意识提高和公众教育，鼓励全社会共同参与。开展洪水、热浪、沿海风暴、干旱等气候压力因素导致的极端天气事件相关的气候风险评价，在长江、黄河等流域范围内进一步提升适应能力。

4. 加速制造业脱碳，严控“两高”行业新增产能。推动钢铁、有色金属、水泥、化工和石化等难减排行业净零技术创新和科研成果应用。推动低碳、气候韧性高、自然向好的基础设施规划和项目设计，提升可再生能源占比的同时最小化对生物多样性的影响。制定实施交通、建筑等领域的低碳路线图。

5. 设立具有明确目标任务和时间表的绿色

投资路线图，推动实现“双碳”目标。针对拟建设的碳密集型基础设施开展成本效益分析，包括评估资产搁浅的经济和金融风险。全面实施气候风险信息披露和气候风险报告。鼓励开展气候投融资产品和工具创新，启动地方试点，开发适用、高效、先进的气候投融资分类标准体系。积极推动取消化石燃料补贴。

6. 稳妥应对转型可能带来的公平公正问题，尤其是煤炭依赖地区的就业和经济发展等问题。在公平转型进程中促进性别平等。制定煤炭退出机制，研究并提出安置补偿、就业转型等解决方案。建立公正转型专门基金，优先支持有序退煤、高耗能产业升级、落后困难地区包容转型等相关项目。

（二）大力推进生物多样性主流化

7. 推动生物多样性保护在不同经济部门的主流化。将自然保护和基于自然的解决方案纳入公共和私营部门投资规划。制定基于科学、量化、兼具雄心和务实的生物多样性目标，并设立相关指标用于跟踪进展，关注生物多样性面临的压力、现状以及应对措施的影响和成效。

8. 加强国家公园和保护区建设。识别低成本高效益的优先保护区，在各自能力基础上，提高保护实效，保障国家公园和海洋、荒野保护区的生态高度完整性。特别关注跨区域生物多样性热点地区的绿色连通性。评估生态保护红线区域碳封存总体潜力，识别碳封存潜力较大的区域。

9. 推动 2020 年后全球生物多样性框架全面落实，分享生态保护红线、生态补偿等创新目标落实机制，建立可靠的、操作性强的进展评估指标体系，充分考虑自然资本和生态系统服务价值，为联合国生态系统恢复十年行动计

划目标作出积极贡献。

10. 扩大生物多样性保护相关投融资。将生态保护、修复与再生作为绿色金融的重要领域。进一步识别必要举措，开展生态保护金融试点、风险披露、报告、压力测试及私营部门投资公共责任等，确保公共和私营部门资金流向符合生物多样性目标。促进金融科技在生物多样性保护领域的应用，包括建立“金融科技+生物多样性保护”试点示范区。确保当地社区从自然保护中获益。关注绿色债务安排等生态保护金融国际新兴实践。

11. 识别对环境有害的激励、规定、空间规划、补贴等并推动改革，例如取消对环境有害的农业补贴，支持低碳、再生农业实践等。因地制宜出台便捷、可量化的补贴认定标准。增加对农业绿色科技创新和技术推广的投入。注重对女性农民的支持，开展针对性的知识和技能培训。

12. 充分发挥全社会共治，在“整体健康”框架下，协同推进家畜、野生动物和植物健康，生态系统完整性，疾病预防，以及早期预警系统建设等工作。

（三）强化陆海统筹，推动基于生态系统的海洋综合治理

13. 加强对重要海洋物种及其栖息地的保护和恢复，提高海洋生态系统的质量和稳定性。开展海洋生态系统价值核算基线研究；正确评估海岸带发展与各种活动对海洋自然资本的影响；开展红树林、海草床、盐沼、珊瑚礁、沙丘和海岛等沿海气候脆弱且富碳的生态系统保护及适应成效监测与评估。加强海岸生态系统保护与恢复，通过海岸基于自然的解决方案等方式增强气候韧性。

14. 建立健全联合科技攻关机制，加强基于科学的海洋管理，包括应对点源及非点源污染。强化陆海统筹的污染防治。加强汞污染物分析监测与溯源；强化海洋塑料污染和微塑料的源头管控，减少塑料污染，提高废物管理和处置能力。

15. 设立可持续海产品供应链管理的目标和规划。建设完善的追溯和监测系统，落实监管目标，提高公众对可持续渔业的认识。设计并使用基于科学的指标、标准和管理机制，跟

踪可持续渔业进展。开发长效且盈利的商业模式。识别绿色金融工具和市场机遇，支持渔业可持续性溯源。整合社区与社会资源，探索渔业资源保护的共同管理模式。

16. 丰富全球海洋公共产品，深度参与全球海洋环境治理。借鉴国际经验，构建符合中国国情的蓝色经济融资原则、标准和指引。将渤海湾和粤港澳大湾区等建设成为“美丽海湾”保护与建设的先行示范区。

引导乡村因地制宜推动生态资源、生态优势转化为经济资源、产业优势，谋划绿色发展。为地方政府推动绿色、智慧、公众参与的城市转型能力建设提供资金支持。推进农村生态环境

保护、乡村环境整治与发展特色农村经济相结合，实现以绿色生态农业为导向的多元化、规模适度农村产业经营发展。

二、以城市更新、县域发展和绿色乡村振兴为三大支柱，打造绿色城镇化新范式，构筑低碳空间新格局

17. 将“双碳”目标作为绿色城镇化的重要战略抓手。充分发挥城市群对于经济发展和环境保护的引领作用，让乡村振兴和城市绿色转型相互促进。以生态产品新供给重新定义城乡功能和城乡分工。支持地方政府通过多利益相关方共同参与的 mode，制定城市可持续发展愿景和战略。

18. 将城市更新作为绿色城镇化转型的重大契机。设立绿色城市更新目标以及设计建造标准，鼓励能够带来生态环境保护、公共健康、人力资本、生活品质提升等多重优势的最佳实践；充分认识老旧城区独特的文化历史价值，并以各种形式进行活化，将其转化成“金山银山”。严控大拆大建，重视棕地修复。加强老旧街区和建筑的绿色翻新，包括使用绿色循环建筑材料、提高能效等。将绿色景观、城市空间以及温室气体排放影响评估纳入新开发项目的审批流程。

19. 加大城市绿色低碳基础设施改造力度。

加快城市雨洪体系建设和管理，包括采用海绵城市等基于自然的解决方案。考虑平均温度不断上升，特别关注应对城市热岛效应。加大城市绿色基础设施投融资。探索可再生能源供能街区试点，推动实现数字化智慧化城镇，支持碳中和目标实现。

20. 健全县域绿色发展战略体系，包括农村征地制度、土地流转制度等领域的改革，适度增加农民的土地自主交易权利，将盘活土地资源与现代绿色农业转型升级、工业布局调整、农民就业和持续增收等领域相结合。充分发挥县城在市与乡之间的产业、要素、资源配置等方面的衔接功能，带动城市与乡村同步发展。

21. 坚持绿色发展为主导，多元化发展为支撑的“一极多翼”乡村融合发展模式。协助各地市明确绿色转型路线图及绿色发展优势，大幅拓展绿色发展空间，帮助欠发达地区部署绿色技术、推广绿色实践，摆脱传统发展模式、实现跳跃式发展。推广生态、气候友好旅游业，

三、重视数字技术创新赋能，协同推进可持续生产和消费，构建全球绿色价值链，打通绿色“双循环”的堵点

（一）从循环经济视角构建绿色供应链

22. 在中国国内和国际贸易价值链上游的产品设计和生产环节以及下游的消费环节中纳入绿色低碳要素，遵循循环经济原则，运用提高产品标准、绿色金融、先进技术、强化监管、创新商业模式等手段，鼓励全球范围内生产和消费的可持续转型。

23. 加强相关法律法规体系建设，明确全球价值链参与方责任。加快构建绿色价值链支持体系，包括建立尽职调查体系，确保采购产品来源可持续，特别关注软性大宗商品（大豆、棕榈油、牛肉、纸浆和纸、木材等）的毁林风险。加强区块链、数字标签等追溯技术应用，支持可信、稳健、透明、独立的第三方核证、标签等机制建设，提高绿色、再生性消费品和服务在 market 中的比例。发挥绿色价值链研究所的支持作用，推动制定中国绿色价值链五年发展规划和路线图。

24. 在世界贸易组织及其他机制框架下，识别对可持续软性大宗商品贸易提供优惠关税的机遇，评估打击一次性塑料贸易的相关工作。在亚太经合组织（APEC）和区域全面经济伙伴关系（RCEP）框架下，推动试点软性大宗商品生产和贸易可持续性标准衔接工作。

（二）协同推进可持续生产和消费

25. 将扩大绿色消费与深化供给侧结构性改革有机结合，打造绿色“双循环”，激发高质量发展的新动能。将建立完善绿色生产与消费法律议题纳入国家立法进程。构建绿色消费统计制度，建立绿色消费评价指标体系和中长期目标指标。建立全国统一的绿色消费信息平台，发布绿色产品和服务信息情况。通过开展绿色消费相关能力建设和培训、建立相关方网络等方式，提高公众对低碳、生物多样性友好消费的意识。

26. 推进产业的数字化、绿色化、智能化转型，全面推广工业产品生态设计工具，提高生产效率。建立数字化与可持续发展之间的强关联，推动面向可持续发展的数字化创新愿景和模式。以数字能力现代化引领数字变革。建立数字化与可持续发展研究网络，形成公民、政府、私营企业、科学界等主体对话机制，确保可持续发展理念深入数字经济体系。

27. 建立部门间治理和产业上下游主体间协调机制，协同推进绿色消费。出台生态设计和低碳循环经济法规及指南等指导或规范性文件。健全绿色、生物多样性友好、低碳产品、服务和企业的认证制度，打造统一认证体系，

扩大绿色产品与服务供给。鼓励疫情下出现的绿色低碳工作和生活方式常态化。加大绿色物流建设力度。推广应用生产者责任延伸制度、押金返还制度等循环经济手段,开展源头治理。进一步提升废弃物回收利用水平,充分发挥资源回收利用的市场潜力。积极引导二手市场和共享经济发展,支持低碳循环经济发展。

28. 在钢铁行业推行全生命周期评价方法,建立减污降碳协同增效的钢铁行业绿色设计标准、评价体系和认证认可制度。推动汽车行业绿色税制改革,实施鼓励开发和和使用非氢氟碳化物类替代技术的财税政策。应用生态设计的理念和方法,加强信息披露和公众参与机制,

将垃圾焚烧设施提升为提供良好人居环境产品的绿色设施。

29. 指导公共部门将可持续性纳入公共采购标准。建立绿色采购实践和案例研究平台,分享绿色采购的商业案例以及减少碳排放、自然保护等成效。制定并实施全面的绿色标签计划,为绿色公共采购奠定基础。

30. 推动落实《反食品浪费法》,开展持续的普法宣传,提高公众意识,改变饮食习惯,减少食物浪费;针对具体规定,制定可操作的实施细则和方案;建立政府主导、行业协会和社会组织引导、餐饮企业带头、消费者自律的协同机制。

四、积极参与国际环境治理,打造更紧密的绿色发展伙伴关系;重视绿色国际标准的共商共建,推动发展成果共享

31. 拓宽“一带一路”建设的“绿色”边界,深入对接联合国2030年可持续发展议程,将气候减缓与适应、经济适用的清洁能源、生物多样性保护等可持续发展目标的落实纳入绿色丝绸之路建设,并加强目标间的协同增效。丰富投融资主体和参与形式,进一步拓宽“一带一路”绿色投资资金来源,增加可再生能源、可持续储能和电网,以及保护金融等领域融资,建立机制确保未来“一带一路”投融资不再支持新建煤电项目。推动绿色能源、绿色基建、绿色金融等跨领域合作,支持推动“一带一路”共建国家可持续发展和疫后绿色低碳复苏。

32. 构建“一带一路”项目绿色管理体系。立足全生命周期管理需求,开展环境、生物多样性与气候风险筛查和影响评估。立足项目绿色投融资管理需求,基于标准、保障措施和环境、社会与公司治理国内外最佳实践,推动建立“一带一路”绿色投融资评估体系。加强境

外投融资主管部门、生态环境主管部门、金融监管部门间的沟通协作和信息共享,完善“一带一路”投融资项目分级分类管理体系。与主要部委合作,将“绿色、可持续”纳入金融机构和项目开发绩效评估的核心风险评估指标。

33. 依托专业平台,强化对话交流和能力建设。加强“一带一路”绿色发展国际联盟、“一带一路”生态环保大数据服务平台、“一带一路”绿色投资原则等多边合作平台建设,促进共建国家在绿色低碳项目界定、投融资环境气候管理、绿色标准互识互认等关键领域的政策对话、信息共享和经验交流。结合“一带一路”应对气候变化南南合作计划、绿色丝路使者计划,进一步实施能力建设项目,向共建国家积极宣传绿色解决方案的优势,打造更紧密的绿色、可持续发展伙伴关系。举办“一带一路”绿色发展博览会,展示绿色产品,加强绿色产业技术对接,分享绿色、可持续服务贸易的新兴实践。