



深化改革开放，强化务实行动， 推动共建清洁、美丽、可持续世界

中国环境与发展国际合作委员会
2025 年年会政策建议

当前，世界站在新的十字路口。不稳定、不确定因素凸显，多边合作裂隙加深，基于规则的贸易体系承压，多国债务水平攀升等问题同时涌现，气候变化、生物多样性丧失和污染等地球危机正以前所未有的速度加剧。

绿色低碳发展可以统筹环境、经济、社会、安全等多重目标。清洁能源投资对中国国内生产总值（GDP）的贡献逐年稳步增长。其中，扩大能效、低碳电气化及可再生能源领域投资对 GDP 增长的贡献尤为显著。清洁能源投资创造新的就业，成为稳民生的重要抓手。低成本、分布式、本地化的可再生能源部署，也为能源安全提供更多保障。

中国国家主席习近平多次在重大国际场合，强调中国坚定维护多边主义、深化国际合作、强化务实行动，以人民为中心推动公正转型，加快全面绿色转型不动摇、不后退，为动荡的世界注入稳定性和确定性。中国环境与发展国际合作委员会（以下简称国合会）委员们对此表示赞赏。

基于国合会中外联合政策研究成果，经 2025 年年会讨论，委员们认为，“十五五”时期中国正处于承上启下的关键时期，通过科学规划，可以在有力应对气候变化的同时，协同实现自然生态保护，加强环境与气候韧性，打造健康安全的生产生活环境等目标。未来五年，要加强对气候韧性和气候适应体系建设的关注与投资力度，遵循产业发展规律，着力提升绿色需求，以保持绿色低碳产业较快发展势头，为落实碳中和等绿色发展战略奠定坚实基础，进一步深化改革开放，强化务实行动，推动共建清洁、美丽、可持续世界。

为此，委员们建议，**从促增长角度**，扩大各领域绿色低碳消费路径，驱动绿色低碳投资，突破线性经济局限，加速增长动能转换。借鉴供应链金融思维，创新绿色金融产品与服务，完善可持续金融标准和信息披露机制，支持传统产业转型升级与中小企业参与。**从稳民生角度**，系统谋划传统能源地区公正包容转型，促进区域清洁能源产业协调发展。**从强开放角度**，

协调绿色发展国际合作机制，考虑发起全球绿色发展倡议，建设性参与构建国际绿色金融体系。建立包容互惠的国际绿色供应链合作网络，鼓励绿色产业加快海外合资与本土化运营，共享转型红利。

具体建议如下：

一、扩大绿色需求，助力低碳转型，加速增长动能转换

1. 加速新型电力系统建设，支撑新能源快速发展。在发电侧，集中式与分布式并举，多能互补协调，扩大新能源发电占比。

“十五五”时期，停止新增煤电装机。到2030年，力争风电和太阳能发电总装机利用率保持在95%以上，发电量占比达33%—38%。在电网侧，规划碳中和电网。投资建设主网、配网和微电网协同运行的新型电网。建立分层分区、灵活发展、适应性强的主干网架。探索建立自下而上的调度平衡机制，加强配电网自平衡能力。推广分布式智能电网应用。着力推进能源系统数字化智能化建设。在需求侧，发展涵盖多种技术和应用场景的新型储能系统，推动跨多时间尺度的储能方案广泛部署。到2030年，力争实现新型储能占系统灵活性容量的20%。

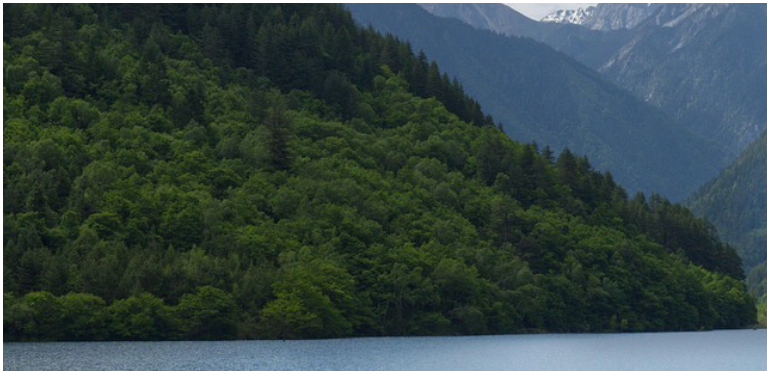
2. 提高工业电气化水平。依托产业自动化、智能化改造，持续推进能源消费领域电能替代进程。加速工业热电联产，推广工业热泵、热电池等新型技术。在原料替代领域，有序拓展电氢协同工艺应用场景。“十五五”末，力争实现工业电气化率超过34%，中低温加热设备电气化率超过20%。为新投产的工业设备设定能效和温室气体排放标准。

3. 完善降碳体制机制，支撑国家自主贡献目标(NDC)。确保生态环境法典(草案)、能源法、可再生能源法、节约能源法、电力法和煤炭法等相关法律法规的制修订，与绿色低

碳转型及NDC目标一致。加强司法在促进绿色低碳发展中的作用。坚持全国一盘棋，兼顾公平与效率，科学制定碳减排目标及分解落实机制，建立碳预算管理制度和“国家碳排放核算框架”，统一区域、行业、企业、项目和产品五个维度的核算边界和方法学。

“十五五”期间，扩大强制碳市场的行业覆盖范围，纳入化工、石化、造纸和航空等行业，探索实施梯度碳定价机制。推动建立碳配额有偿分配机制，所得收益用于降低绿色溢价，支持公正转型。拓展自愿减排交易机制覆盖领域，加快相关方法学开发。加强非二氧化碳温室气体管控。

4. 着重施策扩大投资，刺激绿色需求。深入挖掘人工智能等数字化技术应用场景，与城市更新、大规模设备升级和居民消费品以旧换新政策紧密结合，增强基础设施的能效与气候韧性。提高市场绿色准入门槛，优化绿色低碳产业的市场结构和产业生态，解决无序竞争问题。促进创新驱动的差异化投资，充分发挥地方绿色发展的比较优势。



二、构建科技支撑、协同有序的自然生态保护及可持续利用工作格局

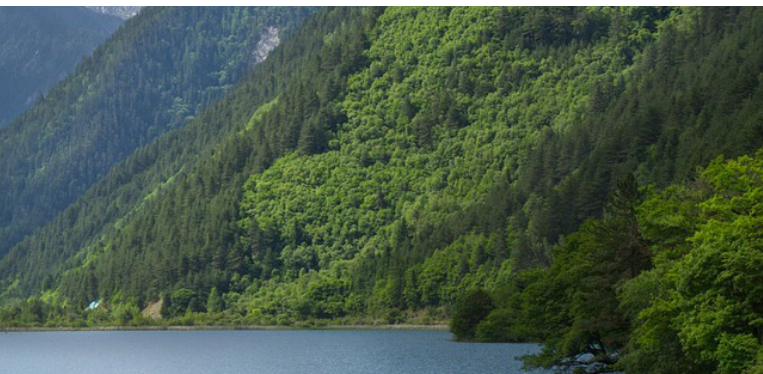
5. 启动生物多样性保护国家重大科技支撑专项。开展多维度生物多样性监测与评估、生物资源可持续利用的科学研究，支持建立科学数据支撑的全球环境治理新体系，为生物多样性保护提供系统理论、共享数据和综合模型支持。推广基于自然的解决方案，特别是基于生态系统的气候适应和韧性措施，如海绵城市、韧性海岸带和适应性农业。以落实《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》（以下简称《昆蒙框架》）为目标，进一步优化和改进生态保护红线体系，增强可再生能源发展与生态保护红线体系协调，并与国际社会分享经验和最佳实践。

6. 推动建立中国生物多样性相关多边公约的交流与协作体制机制。包括《联合国生物多样性公约》（CBD）、《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）、《联合国防治荒漠化公约》（UNCCD）、《濒危野生动植物种国际贸易公约》（CITES）、《湿地公约》（RAMSAR）等，实现交叉议题的相互支持与公约间政策协调、信息和数据共享，以及履约行动及其报告协同。采用类似欧盟“不显著损害其他环境目标”的规划原则，有效强化公约间政策协同。

7. 加速蓝色经济的高质量发展。加强国

家海洋战略与其他国家级战略协调。将《昆蒙框架》目标与可持续蓝色经济纳入国家和地方海洋发展规划。建立全面综合的海洋资源资产核算框架和环境承载力评估框架，支持海洋产业健康可持续发展。制定可持续海洋能源和零排放航运国家战略，推动航运部门的脱碳和电气化。在沿海地区探索大规模海上风能、潮汐能项目试点，探索融合储能、海水淡化、可持续海洋养殖等功能的海上能源岛模式，构建多能互补、海陆协同的综合能源系统。扩展与海洋产业特性相匹配的多元化融资渠道，设立“国家蓝色大基金”，推动海洋产业绿色升级转型和高质量发展。

8. 推进气候适应行动提速扩面。建立以人为本、前瞻主动的气候适应治理体系，构建气候韧性的社会与生态系统。建立国家气候适应智慧平台，提高针对多种灾害类型的早期预警和应急响应能力。识别关注气候热点地区，针对洪水、热浪、干旱、海平面上升等高风险情景，开展基于数据和智能技术的精细化评估和风险划分，特别关注气候变化对渔业及沿岸生计的影响，制定差异化的适应行动清单。建立涵盖生态环境、财政、气象、水利、应急、自然资源、农业、健康、能源、基础设施和社会保障等部门的跨部门气候适应协调机制。探索气候适应融资创新模式，大力发展保险、巨灾债券等金融工具，引导公共和私人资本投资适应项目，增强基层社区和脆弱群体的适应能力。深化气候适应国际合作，探索为区域内其他发展中国家提供早期预警服务。



9. 提升自然资源的融资能力和配置效率。明确各方权责利关系，构建政府主导、全社会参与的多元化生物多样性保护体系。强化法律保障，利用政府激励机制和政策措施，吸引私营部门生物多样性融资。发展和完善社会和自然资本核算，推动各利益相关

方的自然相关风险披露主流化。建立生态文化旅游、森林康养和自然教育等领域多元化融资平台，建立相关风险基金、风险分担机制和面向当地社区的利益回馈机制，稳定社会资本对生态保护的回报预期。

三、构建可持续的高质量循环经济发展模式

10. 协同高质量发展目标，加强循环经济的顶层设计。在“十五五”规划中设定“循环发展”总体目标，针对降低原生原材料消耗强度、提高资源综合利用率、增加再生材料比例、提高可再生资源回收利用率等提出约束性指标。将循环经济发展与“双碳”目标深度耦合，并把循环经济措施全面纳入中国碳排放减排目标体系。加速修订《循环经济促进法》，强化或推动建立生产者责任延伸（EPR）制度、生态设计和再生材料强制使用等基本管理制度。在“十五五”循环经济专项规划中，制定面向制造业、建筑和消费品等行业的循环经济路线图，针对典型消费品部门（如纺织品、电子电器产品、货物包装）以及高影响行业（如建筑、汽车、电池），设定资源综合利用率和循环再生材料使用比例量化强制性目标。

11. 促进固体废物管理与循环经济协同增效。完善激励政策，深化和扩大“无废城

市”“废旧物资循环利用体系重点建设城市”试点项目。选择代表性城市开展循环经济基础设施示范试点，建立现代化、自动化和数字化的废旧纺织品收集、分拣与回收系统。基于循环技术的环境影响和经济评估，建立分级分类标准。探索适合中国国情的“闭环循环经济”路径，逐步扩大试点示范范围。积极参与全球塑料污染治理。

12. 加强需求侧引导和管理，加速再生材料市场培育。建立循环产品标签和补贴机制，鼓励和引导消费者选择更具循环性产品。引导公共部门优先采购有认证标识的资源再生产品、循环性更高的产品。加速数字技术与循环经济融合，建立基于原材料和全产业链的材料/产品的数字化溯源体系。开展基于区块链的数据管理和共享技术研究及应用示范，稳妥应对数据安全、诚信和隐私保护等问题。

四、以供应链金融思维支持低碳技术创新，创新金融产品和服务分散化解高碳资产搁浅风险

13. 以链主企业绿色需求驱动供应链绿色创新。发挥有影响力的链主企业联盟作用，鼓励链主企业率先开展全产业链碳减排目标承诺和碳排放核算与信息披露，整合重点产

业绿色需求，推动产业链减排。从债权融资角度，鼓励金融机构将政策性金融惠及中小企业，推动适用于中小企业的可持续信息披露。依托区块链等数字技术，构建绿色供应

链金融数据共享平台，实现绿色资产信息可追溯、可验证和低成本披露。从股权融资角度，发挥链主企业引领作用，打造链主的“绿色需求场景+联合孵化”机制，加速供应链绿色技术创新。

14. 鼓励金融机构在高碳行业企业兼并重组等金融服务中全面纳入碳排放指标。将碳排放指标嵌入贷款审批标准，提升排放数据透明度。推动高碳行业内大型企业对中小企业的兼并重组进程以缓解搁浅资产压力，支持有较好科技创新能力和低碳转型潜力的企业以发行股票、债券、可转换债等方式筹

集并购资金。积极探索设立收购基金等新型并购融资模式，将碳减排进展作为关键投资标准。

15. 支持金融机构开发债务置换工具，促进高碳行业搁浅资产的提前退役。鼓励推广高碳行业搁浅资产退役债务置换工具，使其利率与高碳资产退役进度反向挂钩，以低融资成本补偿提前退役损失，并在“十五五”期间开展试点。通过再贷款、再贴现等货币政策工具以及财政担保、税收优惠等财政政策，提高金融机构参与意愿。

五、系统谋划传统能源地区公正包容转型，促进区域协调发展

16. 将传统能源地区建设为国家低碳公正转型示范区。建立跨部门协调机制，统筹规划传统能源地区能源转型发展，明确煤炭产区绿色低碳转型目标与关键时间节点。加强区域内和区域间协作，通过培育新兴产业推动绿电本地消纳，优化省际关键产业协同规划。制定传统能源地区公正转型与区域协同发展路线图。设立国家公正转型基金，支持建立涵盖职业技能培训、转岗支持和收入保护的再就业支持政策体系，支持区域能源转型需要的相关设施建设。精准识别传统能源部门从业者，分类制定针对性帮扶措施，增强其再就业能力和转型韧性。创新政策和金融机制，关注能源转型中的性别平等问题。

17. 加速建立国家或区域零碳贸易特区。以新型能源系统、氢基产业发展和碳移除技术为核心，建设零碳园区。以可再生能源和储能为基础，探索推动煤电、钢铁、铝、石化、煤化工、水泥等传统高耗能行业向西部转移并与可再生能源深度融合，构建新型产业模

式。建设绿色制氢、储氢及加氢网络，扩大绿氢在交通、工业与储能领域应用，构建“绿电—绿氢—终端应用”一体化集成示范体系，促进氢气气候效益最大化。系统部署包括碳捕集、封存与利用（CCUS）和生物碳汇在内的多种碳移除策略，建立碳移除技术创新与示范集群，建立具有国际竞争力的零碳贸易特区。

18. 加快健全煤炭产业地区多元化资金支持体系。设立面向公正转型的绿色发展基金，构建“政府引导+市场运作”的多层次资金支撑体系，通过多元协同与社会参与增强资金利用效率和透明度。突出对低碳、零碳及颠覆性创新技术的支持，向技术型民营企业倾斜支持，加速技术规模化应用。推动金融机构将“公正转型”纳入金融产品及服务创新，鼓励金融机构开发与转型金融服务挂钩的量化指标并将“转型计划”纳入投资决策考量。做好尽责管理，在投资协议中设定与转型相关约束性条款。

六、坚持高水平对外开放，以务实合作推动共建清洁美丽世界

19. 加强绿色发展国际合作机制协同。

基于多边金融框架和财政税收政策工具，发起“全球绿色发展倡议”，建立绿色发展国际合作专项基金，支持南南环境与气候合作。推动建立绿色发展部际协调机制，统筹协调中国在绿色发展领域的投资、金融、贸易和供应链合作，引领带动其他发展中国家绿色转型。建设生态环境国际合作专业人才库，推进全球南方绿色低碳专家网络建设，通过跨境培训、联合研究和人才交流等多元化路径，为发展中国家绿色发展提供智力支持和人才储备。

20. 建立健全海外绿色融资风险管理体系。在海外运营的中国政策性银行和商业银行中建立基于国际普遍认可标准的绿色项目储备库，防范经济、金融、社会和环境风险。建立海外气候及环境风险评级体系，并与环境、社会风险管理目标挂钩，确保所有海外项目均符合中国的绿色承诺。积极探索碳市场互联互通等国际合作路径，以促进全球减排协同、降低减排成本，并推动资金与技术的国际流动。

21. 建立开放包容互惠的全球绿色供应链合作网络。保持可再生能源发展势头，分享中国产业发展经验，发挥超大规模市场优势、全产业链制造能力、基础设施支撑、技术人才储备及适配产业政策等优势，助力实现全球可再生能源三倍增长与绿色转型目标。加强对央企、国企海外绿色业务指导、激励与评估，鼓励绿色产业加快海外合资与本土化运营，加速知识技术转移、标准互认，共享绿色转型红利。在《区域全面经济伙伴

关系协定》（RCEP）框架下建立“绿色自贸机制”，加快绿色低碳产品与服务关税减免，降低非关税贸易壁垒，扩大从发展中国家进口绿色商品与服务。

22. 建设性参与重塑国际绿色金融体系。支持发展中国家建立绿色低碳转型投资平台，鼓励中国金融机构和企业对接绿色投融资项目，与发展中国家分享绿色规划、政策、产业、投资等方面经验。推动亚洲基础设施投资银行和新开发银行增加气候投融资规模，应用符合南方国家需求和能力的创新气候融资工具，提供更多优惠性气候资金并加强资金的可获得性，大力发展混合融资和共同融资，引导私人资本加速流向绿色项目。建设性参与伦敦可持续主权债联盟、气候行动财长联盟、二十国集团财长会议等绿色投融资相关国际机制与倡议，加大对全球发展倡议和“一带一路”倡议的支持力度，更好发挥绿色发展投融资合作伙伴关系等机制平台作用，推动加强在金砖国家机制框架下的绿色投融资合作。

