

中国环境与发展 回顾和展望

中国环境与发展回顾和展望高层课题组 编著

ZHONGGUO HUANJING YU FAZHAN
HUIGU HE ZHANWANG

中国环境科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国环境与发展回顾和展望 / 中国环境与发展回顾和展望高层课题组编著. —北京: 中国环境科学出版社, 2007.3

ISBN 978-7-80209-516-8

I. 中… II. 中… III. 环境保护-研究报告-中国
IV. X-12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 026397 号

责任编辑 唐大为 李心亮
封面设计 龙文视觉

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2007 年 3 月第一版
印 次 2007 年 3 月第一次印刷
印 数 1—2 000
开 本 787×1092 1/16
印 张 20.5
字 数 238 千字
定 价 48.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

高层课题组成员及参加人员

高层课题组主席：

中方主席：宋 健 全国政协前任副主席，前任国务委员，第一任国合会主席

外方主席：拉贝尔 渥太华大学荣誉校长，加拿大国际发展署前任署长

高层课题组成员：

中方成员：

曲格平 现任国合会副主席
祝光耀 现任国合会委员、秘书长
沈国舫 现任国合会委员、中方核心专家
李剑阁 国务院发展研究中心副主任
杜 平 国务院西部开发办公室综合规划组组长

外方成员：

梯克尔 现任国合会委员
汉 森 现任国合会委员、外方核心专家
杜蔼礼 主席团成员、前加拿大驻华大使
图比娅娜 现任国合会委员、法国可持续发展与国际关系研究院院长
帕乔理 现任国合会委员、印度能源研究院院长

第一分课题组报告(第一章)主要参加人员

彭近新	国家环保总局前任司长, 国合会前任副秘书长
杜蔼礼	主席团成员、前加拿大驻华大使
舒 庆	国家环保总局司长, 博士
何 军	国家环保总局处长
高吉喜	中国环境科学院研究员
陈慧君	中国环境报社高级工程师

第二分课题组报告(第二章)主要参加人员

胡 涛	国家环保总局环境与经济政策研究中心研究员
汉 森	现任国合会委员、外方核心专家
潘家华	中国社会科学院研究员
吕 植	北京大学教授
李善同	国务院发展研究中心研究员
吴玉萍	国家环保总局环境与经济政策研究中心研究员

第三分课题组报告(引言、第三章)主要参加人员

沈国舫	现任国合会委员、中方核心专家
张建宇	清华大学客座研究员
汉 森	现任国合会委员、外方核心专家
王小文	中国工程院国际合作局

总报告由沈国舫负责汇总

引言

(代序)

自 1978 年末改革开放以来,中国的经济和社会快速发展,取得了举世瞩目的成就。中国在工业化和现代化的道路上全面迈进,用不到 30 年的时间取得了世界上许多发达国家用了上百年的时间才取得的进步,给中国国力的增强、人民生活的改善带来了有力的推动,同时也对世界经济和社会的格局产生了一定的影响。但基本上还是依据粗放型的增长方式所取得的发展成果,在经济快速增长的同时,对资源与环境也造成了巨大的压力,产生了不利的影响,并由此也引出了一系列社会问题。单从环境问题的角度看,我国当前的环境形势已十分严峻。按照《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发[2005]39 号文件)中概括描述是:“……重要污染物排放量超过承载能力,流经城市的河段普遍受到污染,许多城市空气污染严重,酸雨污染加重,持久性有机物(POPs)的危害开始显现,土壤污染面积扩大,近岸海域污染加剧,核与辐射环境安全存在隐患。生态破坏严重,水土流失量大面广,石漠化、草原退化加剧,生物多样性减少,生态系统功能退化。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题,在我国近 20 多年来集中出现,呈现结构型、复合型、压缩型的特点。”

中国政府和社会公众对于环境与发展之间关系的认识有一个不

断探索和逐步深化的过程。由不自觉到逐步自觉，由无机构专管到设立专职环境机构并逐步加强管理，由基本无法可依到逐步建立并完善环境管理方面的法律体系，由单部门少数人行动到多部门协作行动和群众团体扩大参与，这个环境事业的发展进程还是历历在目，非常清晰的。1992年里约大会召开前夕，中国政府与各国国际友好政府和环境界著名人士协商，建立了中国环境与发展国际合作委员会（简称国合会，CCICED），对一系列环境与发展问题开展调查研究，广泛吸收国际上在这方面的先进经验，定期向中国政府提出改进和协调环境与发展问题的相关政策建议，得到了中国政府和各有关部门的重视，取得了良好的效果。可以说，这 10 多年来，中国在环境与发展问题上所取得的进步，几乎都与国合会组织的活动相关：从认识到理念，从问题到对策，从经验到创新，在所有的这些方面的进步中无不融入了国合会中外方专家学者集体智慧的贡献。同时，国合会的独特机制和运作模式也对国际环境界产生了良好的影响。

进入新世纪后，特别是 2003 年本届政府就职以来，随着中国的经济社会发展到了一个新的更高层次的阶段，而且在发展中出现的环境问题愈益凸显，也随着中国领导集体在中外经验教训的基础上对环境与发展问题的认识愈益深化，中国政府提出了一系列新的发展理念、发展目标和指导方针。首先是在 2003 年秋的中国共产党十六届三中全会上明确提出了：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的科学发展观”，强调按照“统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹经济社会发展，统筹人与自然和谐发展，统筹国内发展和对外开放”的要求推动改革和发展。然后，在 2005 年中共中央根据当时资源消耗过大，环境影响递增的现象，先后提出了“建设资源节约型、环境友好型社会”，“建设社会主义新农村”以及“建

设社会主义和谐社会”的要求，为先前已经提出的到 2020 年全面建成小康社会的伟大发展目标注入了新的内容和新的要求。所有上述这些要求都从精神上和具体指标上纳入到了从 2006 年开始执行的中国第十一个经济社会发展五年规划之中，特别是一些人口、资源与环境发展指标都已作为需要强制执行的约束性指标列入“十一五”规划之中。

环境与发展问题已经成为中国当前及今后相当长的一段时期的突出问题，也是在全球化的国际背景下中国和世界各国共同面临的重大问题。温家宝总理在 2006 年 4 月 23 日第六次全国环境保护大会上提出“贯彻落实科学发展观，促进人与社会和谐发展，必须加强环境保护；实现全面建设小康社会的目标，必须加强环境保护；提高人民群众的生活质量和健康水平，必须加强环境保护；为中华民族的生存和长远发展着想，必须加强环境保护”。温总理在同一个报告中又指出：“做好新形势下的环保工作，关键是加快实现三个转变：一是从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重，把加强环境保护作为调整经济结构、转变经济增长方式的重要手段，在保护环境中求发展。二是从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护与经济发展同步，做到不欠新账，多还旧账，改变先污染后治理、边治理边破坏的状况。三是从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题，自觉遵循经济规律和自然规律，提高环境保护工作水平。”这四个“必须”和三个“转变”反映了时代的呼声，体现了政府总的政策导向，是我们应该为之奋斗的巨大任务。

正是在这个伟大的环境与发展转折时期到来的年代，国合会即将完成其第三个阶段的工作，并将审视未来的工作需求和挑战。国合会成立 15 年以来所做的大量工作和经验值得总结，国合会所面

临的中国环境与发展的新形势和问题需要分析，中国在未来发展过程之中将要面对的新的挑战需要有个总体的评估和把握。为此，国合会主席团决定设立一个专门的高层课题组，由国合会第一任主席，前任国务委员宋健院士和加拿大国际发展署前任署长，国合会前任外方副主席拉贝尔女士领衔，组织一批中外方著名专家进行研究探讨，以国合会过去 15 年的回顾及未来 15 年的展望为主题，以总结过去经验，认清当前形势，指导未来发展为任务，进行了将近一年的紧张工作。整个工作分为回顾、展望、政策建议和针对第四届国合会工作建议三个部分进行，以下将三个部分的研究分析结果作扼要的报告，另外还附有“回顾”与“展望”两个部分的详细分报告以及一系列对专项问题的调查研究专题报告。

报告的研究与编写工作得到了各方面的大力支持，特别是国合会秘书处的鼎力协助，这里就不一一列举，在此谨表示衷心的感谢！

宋 健 沈国舫

2006 年 11 月

目 录

第一章 中国环境与发展回顾和评估

- 一、中国环境与发展回顾3
- 二、CCICED 研究成果和政策建议41
- 三、CCICED 的贡献和影响及其评估48
- 四、对 CCICED 组织形式的评价67
- 五、中国环境与发展面临的严峻挑战72

第二章 中国环境与发展展望和出路

- 一、对未来环境与发展问题的总体思考85
- 二、全面小康：未来的经济趋势展望86
- 三、环境挑战：未来的环境趋势展望87
- 四、未来情景：资源节约、环境友好、社会和谐的
可持续发展113

第三章 中国环境与发展与 CCICED 未来的工作建议

- 一、新努力、新思路与新途径129
- 二、关于中国未来环境与发展建议137
- 三、对 CCICED 未来工作的建议145

附录一 中国环境与发展回顾和评估分课题研究报告

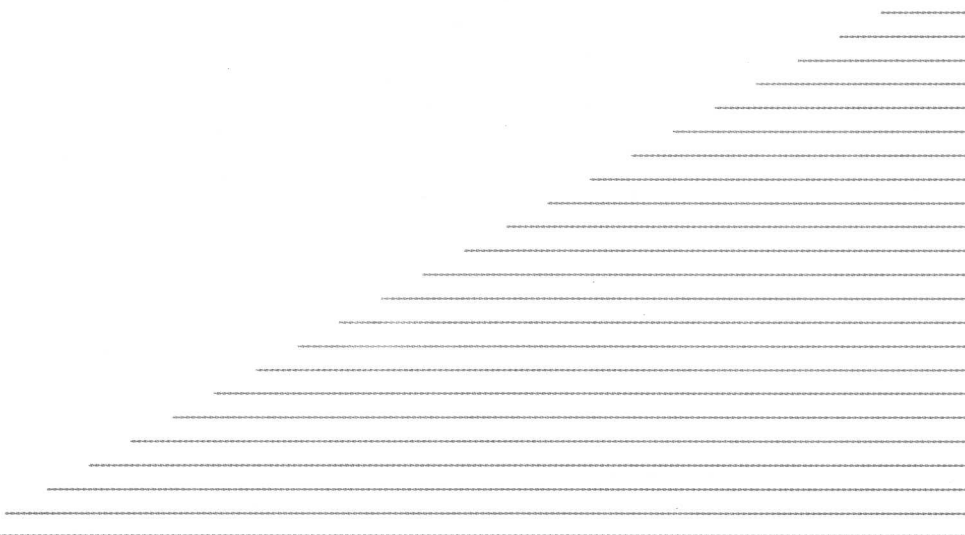
前 言	162
第一节 中国的环境与发展	163
第二节 CCICED 政策研究成果和建议	191
第三节 CCICED 贡献和影响评估	204
第四节 结束语	226

附录二 中国环境与发展展望和出路分课题研究报告

一、前言导论：未来环境与发展的协调	233
二、全面小康：未来的经济趋势展望	234
三、环境挑战：未来的环境趋势展望	238
四、未来情景：资源节约、环境友好、社会和谐的 可持续发展	271
五、必要条件：确保“资源节约、环境友好、社会和谐的 可持续发展”的实施	281
六、主要结论：实施资源节约、环境友好、社会和谐的 可持续发展，迎接未来严峻的资源环境挑战	312
后记鸣谢	316

第一章

中国环境与发展 回顾和评估



一、中国环境与发展回顾

1992年6月12日，时任中国国务院总理的李鹏同志出席联合国环境与发展大会首脑会议发表重要讲话时，向全世界宣布：中国“成立了由中外著名人士组成的中国环境与发展国际合作委员会，就我国的环境与发展问题提供咨询，这体现了中国对解决环境与发展问题的诚意和决心”。

作为中国政府的高级国际咨询机构，中国环境与发展国际合作委员会（CHINA COUNCIL FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, CCICED）自1992年4月19日在北京成立以来，2007年将期满三届、走过15年的路程。在这15年里，CCICED就中国环境与发展领域开展了一系列政策研究，每年以书面形式和口头形式直接向中国决策高层建言献策，贡献自己的智慧和经验。

在人类社会发展历史上，15年不过是极其短暂的一瞬。然而，对于中国政府、人民和CCICED而言，这却是不同寻常的15年。这不仅因为这15年跨越了两个千年和两个世纪，而是在于这15年中国的环境与发展发生了巨大变化，在于这些巨大变化与CCICED贡献的智慧和经验紧密相连。

1992年尽管已渐远，但当年的中国和世界图景却历历在目，记忆犹新。经过1978年改革开放以来近15年的发展，中国经济社会发展尽管有了相当大的起色：经济保持较高速度增长，国内生产总值（GDP）、进出口货物总额和外汇储备都有不同幅度的增加；人民群众生活水平逐步提升；环境保护是一项“基本国策”越来越多地出现在政府文件之中。但是，困扰中国经济社会发展和环境保护的重大问题和严峻形势却依然横亘在前，国际社会上带有政治偏见和冷战思维的某些势力，妄图通过

“制裁”手段孤立与阻挠中国改革开放和现代化建设。那时的中国，发展道路上仍然云遮雾障、满布荆棘。然而，深谙运筹帷幄的中国决策高层，全局在胸，一面冷静观察，沉着应对，一面酝酿着中国改革开放、环境与发展新的历史性突破。

“青山遮不住，毕竟东流去”。历史跨越到 2006 年。中国不断冲破制约改革开放的种种羁绊，积极化解“制裁”和全球化挑战的重重藩篱。在当代中国大地上，改革开放大潮奔流不息，已经呈现出一幅环境与发展云蒸霞蔚的图景。

在刚刚过去的 2006 年，中国举办了 9 位外国元首参加的“上海合作组织峰会”；召开了中国-东盟建立对话关系 15 周年的纪念峰会，迎来了东盟 10 国元首联袂访华的盛景；中国邀请了 48 位非洲国家元首，在北京成功地举行了“中非合作论坛”峰会。就在这一年，中国开展了“俄罗斯年”活动，举行了第一次“中美经济战略对话”，美国政府有 7 名部长——相当于美国内阁的 1/3 成员来到北京参与对话……

在这一年里，中国经济继续保持 10% 的年增长势头，经济总量达到 1992 年的 6.8 倍，成为世界第四大经济体。外汇储备相当于 1992 年的 42 倍，进入全球外汇储备最充足的国家行列。中国在加入世界贸易组织（WTO）5 年中，积极履行承诺，发挥建设性作用。13 亿中国人民温饱问题不但得到基本解决，2005 年人均国民总收入超过 1 700 多美元，各项社会事业正在蓬勃发展，环境保护事业取得令人瞩目的进展。

今天，世界上任何不带政治偏见的人们都会看到：一个和平发展与和谐发展的负责任的中国，正屹立于世界。发展中的强大中国绝不是什么“威胁”，而是维护世界和平与繁荣，推动人类社会可持续发展的积极而坚定的力量。

（一）机遇与挑战并存的国际背景

1992 年以来的 15 年，中国环境与发展领域取得的成就和进展，CCICED 各项研究成果和政策建议，无不与国际背景紧密相关。因此，在回顾中国环境与发展成就之前，有必要首先对过去 15 年的国际背景进行简要地考察回顾。

在 1992 年以来的 15 年里，人类社会发展跨越了两个千年和两个世纪，进入经济全球化时代。

在进入全球化的历史进程中，人类既创造了极大的物质财富和高度的现代文明，又面临着严峻的环境风险和发展挑战。在这关乎人类发展前途的关键时刻，国际社会和各国的政治家，高瞻远瞩，以其深邃的洞察力和令人钦佩的意志，在国际社会层面采取一系列重大举措，力求推进人类社会经济、社会、环境可持续发展。

1992 年 6 月，联合国在巴西里约热内卢召开“环境与发展大会”。全球共有 183 个国家代表团和 70 个国际组织的代表参加会议，102 位国家元首或政府首脑亲自出席会议。以时任国务委员的宋健同志为团长的中国政府代表团参加大会，宋健团长在大会上发表了题为《建立“新的全球伙伴关系”的基本原则》的演讲，受到大会普遍的积极评价。时任中国国务院总理李鹏应邀出席大会首脑会议并发表重要讲话，就解决世界环境与发展问题提出了五点主张，受到会议的高度重视和国际社会的赞扬。

这次大会发表了《里约环境与发展宣言》。该《宣言》指出：人类处于普受关注的可持续发展的中心，环境保护是发展的组成部分，可持续发展进程不能脱离环境保护；减少和消除不可持续生产方式和生活方式，是实现可持续发展的基础。

相关专栏 解决世界环境与发展问题的五点主张

- 第一，必须坚持经济发展与环境保护相协调；
- 第二，保护环境是全人类的共同任务，但是经济发达国家负有更大责任；
- 第三，加强国际合作要以尊重国家主权为基础；
- 第四，保护环境和发展离不开世界的和平与稳定；
- 第五，处理环境问题应当兼顾各国现实的实际利益和世界的长远利益。

——李鹏在联合国环境与发展大会上的讲话，1992.6.12

这次大会强调环境保护是发展进程的重要组成部分，人类社会应该实行可持续发展。这次大会为人类社会的发展树立了“保护环境、实行可持续发展”的一座里程碑。

2000年9月，在新的千年来临之际，世界各国元首和政府首脑聚集联合国纽约总部，共同签署了《联合国千年宣言》。《宣言》提出：各国发展应该尊重自然价值，应该谨慎地对所有生物和自然资源进行管理，保护自然给予我们的无穷财富，并把它们交给我们的子孙；世界各国必须共同承担责任来管理全球经济和社会发展，以及国际和平与安全面临的威胁；应该确保全球化成为一股有利于全世界所有人民的积极力量，应对全球化挑战应该兼容并蓄，公平合理，做到代价与惠益均衡。

这次会议重申应该遵循联合国环境与发展大会确立的可持续发展原则，应该执行列于《21世纪议程》中的各项原则。

2002年9月，在人类社会刚刚迈进21世纪的时刻，世界各国政府首脑齐聚南非约翰内斯堡，举行可持续发展首脑峰会。时任中国国务院总理的朱镕基同志出席会议并发表了题为《坚定不移地走可持续发展之路》的讲话。朱镕基在讲话中指出：《里约环境与发展宣言》发表10年来，国际社会和各国政府在推进环境与发展方面迈出重要步伐，区域和

双边环境与发展合作走向深入，但是，全球环境恶化趋势没有根本扭转，随着经济全球化趋势的发展，南北差距继续扩大。据此，朱镕基在会议提出了走可持续发展道路的五点主张，受到大会的高度评价和赞扬。

相关专栏 走可持续发展道路的五点主张

- 第一，深化对可持续发展的认识；
- 第二，实现可持续发展要靠世界各国共同努力；
- 第三，加强可持续发展中的科技合作；
- 第四，营造可持续发展的国际经济环境；
- 第五，推进可持续发展离不开世界和平稳定。

——朱镕基在可持续发展世界各国政府首脑会议上的讲话，2002.9.3

这次大会发表了《可持续发展宣言》，深化了人类对可持续发展的认识：确认环境保护、经济发展和社会进步是可持续发展的三座基石；再次重申保护环境是世界各国政府的共同责任。

为保护全球环境、促进可持续发展，国际社会自 20 世纪 90 年代以来，制定了 30 多项国际环境公约和协定，规定了国际社会和各国政府保护人类环境的责任与义务，共同以伙伴关系与合作精神保护全球环境。中国加入了这些国际环境公约和协定，承担和履行自己的责任与义务。

相关专栏 1992 年以来部分国际环境公约和协定

1. 危险化学品国际贸易与环境保护

关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约（1998）