

绿色转型·科学发展的 战略思考

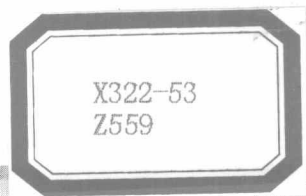
中国环境与发展国际合作委员会 2007—2009 政策研究成果

中国环境与发展国际合作委员会秘书处 编



绿色转型·科学发展的

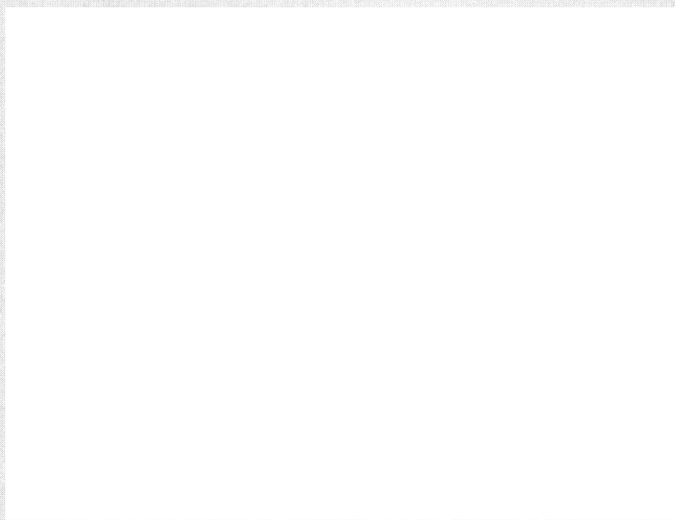
-92



战略思考

中国环境与发展国际合作委员会
2007—2009 政策研究成果

中国环境与发展国际合作委员会秘书处 编



X322-53
Z559

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

绿色转型·科学发展的战略思考: 中国环境与发展国际合作委员会 2007~2009 政策研究成果/中国环境与发展国际合作委员会秘书处编. —北京: 中国环境科学出版社, 2010.3

ISBN 978-7-5111-0150-1

I. 绿… II. 中… III. 环境保护—中国—文集
IV. X322-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 236216 号

责任编辑 李 力
责任校对 尹 芳
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.com.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803

印 刷 北京东海印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2010 年 3 月第 1 版
印 次 2010 年 3 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 11.75
字 数 165 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

前 言

中国环境与发展国际合作委员会（国合会）是中国政府于 1992 年批准成立的由中外高层人士与知名专家学者组成的高级国际咨询机构。国合会的主要职责是针对中国环发领域的重大问题进行研究，开展政策示范和项目示范，向中国政府提出前瞻性、战略性、预警性相关政策建议，促进中国可持续发展与决策科学化进程，推动建设资源节约型、环境友好型社会。

2007—2009 年，第四届国合会（2007—2011 年）在中国政府应对国际金融危机、迎接气候变化挑战、大力推动节能减排、实现绿色转型的历史背景下，围绕创新与环境友好型社会，机制创新与和谐发展，能源、环境与发展等领域内相关的重大问题，先后组织了 12 个课题组和 5 个专题政策研究项目开展系列研究，向中国政府提出了涉及低碳经济、绿色发展、提高能效、煤炭可持续利用战略、气候变化、能源与环境等领域的 16 项相关政策建议。这些政策建议与中国环境与发展领域内的战略部署和举措保持了高度相关性，一些中期研究成果和初步建议得到国家有关部门的重视。同时，第四届国合会还注重政策研究与地方实践相结合，就能源环境政策在地方的实施进行了项目示范，进一步加强国合会政策研究对地方调整环发政策的推动作用。

为方便读者了解第四届国合会政策研究情况，我们编辑出版了这本《绿色转型·科学发展的战略思考》。

本书共分上、中、下三篇。上篇收录了 2007—2009 年国合会给中国政府的政策建议。政策建议是国合会政策研究工作的标志性成果，反映了国合会政策研究与中国可持续发展进程密切相关的轨迹，其中体现出来的世界环发领域先进的思想理念具有较高的参考价值。中篇收录了由国合会首席顾问及专家支持组起草的 2007—2009 年国合会关注问题报告。关注问题报告详细阐

述了相关领域内中国面临的主要问题、需要采取的行动以及相关的国际背景和今后发展的趋势，介绍了国际社会可持续发展的最新理念、观点，其中所涉及的关键性问题成为国合会中外专家学者关注和讨论的焦点。下篇收录了由国合会首席顾问及专家支持组起草的 2007—2009 年度国合会政策建议影响与中国环发领域重要政策进展报告。报告整体展示过去一年中国在环发领域取得的主要进展、重大政策制定与调整情况，评述了国合会政策建议对于中国政府政策调整的直接或间接影响，为国合会中外委员和有关各方深入讨论中国的环发问题提供了比较全面的现实政策背景。

希望本书能够帮助读者全面了解 2007—2009 年国合会在环境与发展领域做出的探索和努力，进一步开阔视野，启发工作思路，为推动建设生态文明、探索中国环保新道路做出新贡献。

编者

2010 年 3 月

目 录

上篇 国合会给中国政府的政策建议

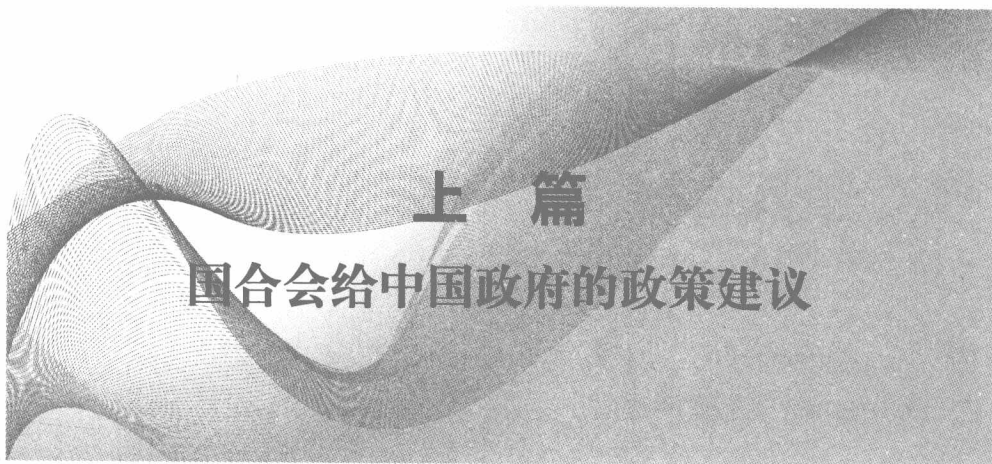
中国环境与发展国际合作委员会 2007 年年会 给中国政府的政策建议	3
中国环境与发展国际合作委员会 2008 年年会 给中国政府的政策建议	9
中国环境与发展国际合作委员会 2009 年年会 给中国政府的政策建议	21

中篇 国合会关注问题报告

创新与环境友好型社会 (2007)	39
环境、发展与和谐社会 (2008)	59
中国迈向绿色繁荣——环境、能源和经济 (2009)	92

下篇 国合会政策建议影响与中国环发领域 重要政策进展报告

国合会政策建议影响与中国环发领域 重要政策进展报告 (2007—2008)	143
国合会政策建议影响与中国环发领域 重要政策进展报告 (2008—2009)	162



上 篇

国合会给中国政府的政策建议

中国环境与发展国际合作委员会 2007 年年会 给中国政府的政策建议

第四届中国环境与发展国际合作委员会（以下简称“国合会”）2007 年年会于 11 月 28~30 日在北京举行，会议主题是“创新与环境友好型社会”。

国合会委员高度赞赏刚刚闭幕的中国共产党十七大在环境与发展领域所提出的一整套创新性的战略和政策；同时，注意到中国政府提出的环境保护“历史性转变”以及“十一五”规划时期前两年的工作进展。国合会委员一致认为，目前，中国已开始进入环境与发展战略转型期。

建设资源节约型、环境友好型社会是一项长期而艰巨的任务，需要诸如“十一五”节能减排约束性指标等里程碑式的目标。同时，国合会也认为，当前的环境管理体制与框架、环保投资状况、地方经济超出预期的增长速度以及高消耗、高污染的增长方式等因素，给实现污染减排目标和协调环境与发展努力带来了极大困难；若进一步考虑到包括由国际贸易引起的中国不断增大的“生态逆差”等新问题，未来一段时期中国环境保护面临的问题将变得更为复杂和严峻。

在着力解决工业污染和城市发展等第一代环境问题的同时，化学品使用造成的污染等第二代环境问题正威胁着中国的环境安全和公众健康，中国政府已开始高度关注这些问题，国合会委员也对这类问题表达了高度的关注。

中国与世界的环境与发展进程正在逐渐融为一体。在面临经济全球化带来的新的环境挑战与影响的同时，中国也对全球和地区的环境造成了影响。目前，虽然中国的人均生态足迹与许多其他国家相比仍然较低，但已经超过中国生态承载能力并仍在继续增加。

中国致力于建设“创新型社会”是朝着正确方向上迈出的关键一步，创

新为改善环境与可持续发展带来机遇，而对制度、政策和技术进行全方位创新是确保成功的关键。

以下 6 个方面的政策建议是基于国合会年会审议并达成一致的内容。

一、强化和制定新的实现污染减排目标的政策与机制

中国实现“十一五”减排目标面临两大障碍：一是超过预期的经济增长速度，特别是高能耗、高污染产业更快的增长速度，使实际污染减排任务超出预计水平；二是目前环境管理的体制、机制和污染减排方案与保障措施不适应减排工作的要求。为此，建议：

(1) 全面加强国家一级的环境管理能力，建立更具规模、属国务院组成部门的环境部。

(2) 污染减排方式要尽快实行“五个转变”：一是转向同时关注污染总量削减和环境质量的具体改善；二是从过度依赖特定产业的污染减排转向对各行业全面实行减排；三是从单项污染物总量控制转向协同控制多种污染物；四是从增加污染减排工程项目数量转向提高工程质量；五是从依靠行政手段转向更多地利用基于市场的政策工具。

(3) 建立经济—能源—污染减排的技术分析平台，在相关政府部门间形成一个联动的节能减排跟踪、预警及响应体系。

(4) 建立系统的污染减排体系，包括减少资源、能源消耗，提高生产工艺的效率，以及末端污染处理环节。

(5) 建立节能减排指标优先的地方政府政绩考核体系。

(6) 提高中央和地方政府实施节能减排的技术能力，建立完整的环境信息系统、科学的污染减排指标体系、精确的减排监督系统及严格的核查和评价体系。

(7) 抓好重点污染行业和农业面源污染治理，加快筹措城市污水管网和处理设施建设资金，提高 COD 削减规划的可操作性。在抓好脱硫控制措施的同时，要加强提高燃煤质量和增大洗煤比例等措施，有效监督烟气脱硫装

置质量，制定非电力行业燃煤锅炉的污染减排规划，优化二氧化硫减排规划。

(8) 着手研究污染物总量排放趋势和“十二五”期间低成本、高效益的污染减排方式和相应政策。

二、将化学品环境管理全面纳入国家环境管理体系

中国目前已生产和上市销售的化工产品大约有 47 000 种，每年申报新化学物质约 100 种。在生产、存储、销售、运输、使用以及作为废物处置的过程中，由于误用、滥用、突发事故和废物处置不当等原因，化学品会对人体健康和环境安全造成重大影响。中国化学工业的高速发展和需求亟待强有力的化学品环境管理体系。为此，建议：

(1) 建立以环境保护行政主管部门为责任主体、相关部门协同合作的中国化学品环境管理体制，全力加强相关能力建设，从环境和健康角度实行有效的化学品检验、评估、监测和管理。

(2) 抓紧制定中国化学品环境管理战略。制订长期风险评价行动计划，对于环境和健康风险高的化学品应尽早关注替代产品研发工作；相关生产和管理应遵循清洁生产和绿色化工的原则和国际规则要求。

(3) 制定化学品环境管理专门法律法规，建立化学品环境管理的基本制度体系，包括新化学物质分类、标识和通告，风险评价与管理，重点化学品相关国家标准与监测，有毒化学品信息披露，以及与现行机制相协调的事故预防与应急体系等。

(4) 建立有毒化学品污染物的记录和信息发布体系，使公众了解并参与化学品管理的决策。推动与鼓励生产者参与加强化学品环境管理方面的自愿行动。

三、充分利用环境与发展战略转型的机遇期

国合会认为，当今中国正处在环境与发展战略转型的关键时期，中国共产党十七大是中国实施新的环境与社会协调发展战略体系的转折点。充

分抓住和利用战略转型机遇期，推动环境保护的“三个转变”，中国政府必须解决好三个突出的问题：首先，中国的战略转型采用的是自上而下的模式，一定程度上缺乏各级政府及利益相关方的充分参与和支持；其次，缺少落实中央政府确定的各项战略原则的具体和有效的政策、能力和行动计划；最后，要不断提高现有环保投资效率和改善环境质量的实际效果，切实加大环保投入力度与水平。为此，建议：

（1）通过专门的培训教育，提高各级地方政府和企业界决策者与管理者对协调环境与经济社会发展的认识水平和决策技能。同时，提高全体公众参与行动的意识，鼓励民间环保组织参与，使社会各界在战略转型中都能发挥各自作用。

（2）加速改进与完善中国现有环境法律框架、管理手段和适用技术，并确保严格执行和遵守。在人力、资金和技术装备方面为环保部门配置更多的资源，使其成为推动环境与发展战略转型的中坚力量；建立一套高效的体系，改革惩罚制度，使其从经济利益上对违法者产生作用，降低环境违法程度；为企业、城乡乃至各类项目获取实现环境可持续发展的手段营造所必需的条件；建立和完善环境司法体系，确保公共和个人的环境福利与环境公正。

（3）充分利用与发挥以市场机制为基础的经济政策的作用，来推动环境与发展战略转型，重点包括环境税、资源能源税、绿色信贷、环境保险、生态补偿、排污交易等。

（4）全面评估现有环境保护投入情况，确保优先领域的资金投入力度；在必要情况下，根据优先领域需要，改变现有投资流向，或增加资金额度。应尽快制定政策，鼓励私营部门投资。

四、有效应对经济和环境全球化带来的挑战

国合会对中国共产党十七大提出的“相互帮助，协力推进，共同呵护人类赖以生存的地球家园”的环保合作方针感到鼓舞。中国正处在解决全球化带来的环境问题和对保护全球环境作出贡献的关键阶段。中国自身的环境与

发展战略转型与国际社会解决气候变化等全球和区域环境问题的进程密不可分。为此,建议:

(1) 逐步转变贸易增长模式,调整贸易与资源环境的关系。充分利用中国的贸易顺差,进口高能源资源含量的产品和技术,减少相关产品出口。鼓励研发高能耗产品的替代品。将贸易增长从主要依赖价格竞争、数量扩张转向主要依靠质量、高附加值和优化结构的模式。扩大服务贸易出口,提升国际竞争力。

(2) 进一步优化产品制造与贸易的国内区域结构。对东部工业产业全面进行环境升级,充分利用中西部人力资源丰富的优势,引导环境友好型生产工艺进入这些地区。对高能耗、高污染的产品和行业征收环境污染税,使企业承担环境破坏的成本。抓紧制定鼓励引进适用环保技术和设备的政策,促进节能减排。

(3) 加强对可回收废弃物贸易的环境管理。对作为工业原材料进口的可回收废弃物进行生命周期分析;严格执行进口可回收废弃物的环境准入标准;限制企业出口那些利用进口可回收废弃物加工的再生原材料,优先满足国内需求;加强跨境合作,履行国际环境协定,加强国际监管合作,遏制有毒废弃物非法贸易。

(4) 制定政策,启动对进入中国的原材料产品进行供应链综合性环境影响评价,评价范围应包括大豆、食用油、鱼类、棉花、木材产品、生物燃料以及矿产,逐步消除非法国际木材贸易等问题对中国的不利影响,遏制《濒危野生动植物物种国际贸易公约》所禁止的各项活动。

(5) 加强中国对外投资企业的环境管理。大力提高企业社会责任意识,鼓励中国企业通过海外投资,获取国际先进环境管理经验和环境友好型技术。通过环境友好型的境外投资,加强中国企业在全球的长期竞争力。

(6) 中国应更富有建设性地参与双边、多边环境合作,改进与完善国内履约机制、管理体系和政策法规框架,推动履行国际环境公约。更加积极地参与构建全球环境保护体制,坚持共同但有区别的责任原则;承担与中国能力相适应的国际义务与责任,充分利用南—北技术合作的机遇,加强中国与发展中国家的环境合作行动。

五、通过创新建设生态文明

在建设生态文明进程中，有益与环境 and 可持续发展的技术创新和制度创新是关键所在。中国目前的发展水平，已经具备了提升与强化国内能力，开始全面实现“中国制造”。为此，建议：

(1) 加速动员国家和地方的意愿与资源，实施环境和可持续发展创新战略。

(2) 强化和普及环境领域的技术研发，消除商业化的障碍。加速已有技术从示范阶段推向商业化，并为这一过程创造有吸引力的投资机会。建立政府参与早期科技研发，私营部门和投资者参与后期推动应用的创新激励体系。

(3) 注重解决创新政策的市场失灵问题。包括企业参与不足、政策激励不够、违法处罚力度有限等影响环境技术应用等问题。全面推行政府绿色采购政策，向利用环境友好技术提供优惠贷款。

(4) 提高对生物技术、纳米技术和能源技术及相关新技术与产品的全面关注，及时评估这些产品对环境保护和可持续发展的影响，包括不利影响。

(5) 提高社会公众环境科技知识水平与能力，营造技术创新的社会环境。加速教育体系的改进、大众科技知识普及、创新对环境价值的体现等来推动生态文明建设。

六、积极探索中国发展低碳经济的途径

气候变化问题将对一个国家未来的经济结构、发展机遇产生重大影响，也将对国际贸易、投资和全球环境改善等带来新的挑战和机遇。

中国有最好的机会来更好地理解 and 把握能源、环境 with 气候变化的关系问题，利用发展低碳经济和低碳排放的经济结构来应对和适应。中国若继续在保持经济持续增长的同时，寻求减少对化石燃料的依赖政策与技术需求，就十分有必要及早就未来几十年发展的能源与环境问题，开始着手制定一个符合国情的低碳经济的路线图。

中国环境与发展国际合作委员会 2008 年年会 给中国政府的政策建议

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称“国合会”）2008 年年会于 11 月 12~14 日在北京举行，主题是“机制创新与和谐发展”。年会召开之际，正值世界金融市场动荡不安，全球经济面临衰退的威胁；同时，全球也正在呼唤“重新加强政府监管”。2008 年同样也是中国为其取得的巨大成就欢呼庆祝的一年：中国的改革开放走过了 30 年历程，非常成功地举办了奥运会和残奥会；同时，中国政府在抗击雨雪冰冻和地震灾害、应对三聚氰胺和其他危害公众健康的事件中表现出了卓越的努力。这些都使得年会的讨论更多地集中到如何使环境与经济、社会协调发展能在中国未来建设和谐社会的进程中发挥更为重要的作用的内容上来。

中国共产党第十七次代表大会提出用科学发展观、和谐社会以及生态文明引导中国经济发展和社会进步的价值取向。这一具有历史性意义的会议召开已过一年，越来越多的事实表明，中国正在实施各种转型政策，向建设资源节约型和环境友好型社会的目标迈进。特别值得一提的是，中国在完成“十一五”规划中的节能减排目标方面取得了重要进展，在完成多项联合国千年发展目标方面也处于世界领先地位，许多科技创新正在促进可持续发展的实践。此外，中国也正在开展必要的制度建设，例如组建环境保护部。国合会赞赏中国在国内取得的诸多进步以及在国际环境与发展领域不断提升的重要作用。

尽管中国所做的努力和取得的成就值得称赞，但中国国内在环境与发展领域依然面临很多挑战，全面建设和谐社会仍然需要采取大量措施。中共十七届三中全会决定采取一系列行动来缩小城乡发展差距，这为增加环境保护投入、增强社会和谐提供了一个重要的机会。国合会委员们已经意

识到，由污染直接或间接引发的公共健康问题仍然是中国社会发展的一个非常不和谐的因素。该问题已经成为国合会开展和谐社会发展研究的一个优先领域。

国合会相信，无论对于中国还是世界，建立新型的环境与发展关系既需要渐进式的改变，也需要彻底性的创新与变革。幸运的是，中国目前已进入了开展这些创新与变革的状态。环境保护工作需要与时俱进，不断得到加强；同时，创新可以带来跨越式的发展，因为目前对可持续发展创新的投入将会在未来产生出飞越性的技术解决方案。仅仅依靠渐进式的改变难以满足中国实现其宏伟环境目标和长期发展的需要。所以，国合会对如何实现环境与可持续发展的创新这一重要问题进行了研究。

实际上，在处理环境与能源关系以及实现全球温室气体减排等方面，对创新的需求是最为迫切的。国合会已经就这些议题成立了几个课题组，并开展了其他相关活动。尽管这些课题到2009年年会才能提交最终研究成果，但本报告还是吸收了他们今年提出的一些初步建议。

全球环境状况持续恶化，并通过贸易、气候变化和其他方式对中国产生了直接影响。2008年北京奥运会已经让全世界对中国的环境问题和解决问题的能力有了较充分的了解。因此，中国如何在全球范围内采取行动来推动生态文明的发展将成为举世关注的大事，并对贸易、市场供应链以及应对气候变化等焦点问题的全球行动产生影响。但是，如果信用和金融危机发展成更严重的经济大萧条，中国在国内和国际环境与发展领域所做的努力都有可能受到威胁。

全球金融形势的恶化威胁着包括中国在内的所有国家的社会、经济 and 环境保护的发展，国际社会和中国政府对此高度重视。2008年年会召开之际，正逢中国政府宣布进一步扩大内需、促进经济增长的经济刺激计划。这一举措也为国合会考虑中国如何抓住机遇，化解金融危机，稳定经济增长提供了重要的基础。

在全球金融危机中乃至其后，与工业化经济体相比，中国和其他几个主要的发展中国家可能拥有更多的机遇，特别是在发展那些朝阳产业和开发绿

色产品方面，可以相信，这些行业在未来 10 年其重要性会显著增加。这也许表明，对环境和可持续发展的领导力会从欧洲和北美转向亚洲，而且，贸易和投资将会加速这一趋势。所以，全球可持续发展的解决之道，既取决于世界其他国家的行动，更取决于中国的行动。

国合会委员高度赞赏中国绝不让全球经济放缓阻碍环境保护进程的态度，赞赏中国政府在刺激经济计划中包括环境领域的做法。在当前重建世界金融体系和新的经济发展道路的时期，中国可以对那些能够决定未来全球整体发展道路的活动进行投资，例如担任全球可再生能源产品和服务的供应商。正如国务院副总理、国合会主席李克强所强调的那样，“呵护我们共同的地球家园，促进经济发展”。

国合会 2008 年年会审议了创新与环境友好型社会课题组和环境与健康课题组的最终建议。此外，国合会还收到了三个有关能源与环境课题组（低碳经济课题组、能源效率和环境经济政策课题组、城市发展与能源效率课题组）提交的背景报告，他们将在 2009 年年会提交最终报告。此外，国合会 2008 年年会的关注问题报告确定了中国面临的一些最紧迫的挑战，这些挑战在一定程度上是由当前的国际经济和环境局势造成的。我们的三个方面主要建议主题都采用了上述研究报告的内容以及国合会中外委员的意见。

国合会再次强调，为加强中国环境决策的公众基础和信心，必须加强环境法规的有效贯彻执行，更多地采用环境经济政策，建立可靠的信息公开机制。法规的执行如果能达到改变行为方式的程度，将对培养创新技术，改善环境与健康条件起到决定性的作用。同样不可或缺的是，可信的信息公开可以形成积极变化的基础。

一、将挑战转化为机遇，大力推进科学发展

严重的自然灾害、动荡多变的国际金融形势、食品安全事件、成功的奥运会和残奥会、举世瞩目的改革开放 30 年成就等都将使 2008 年在中国发展的历史上烙下深刻的印记。一方面，一系列纷繁复杂的事件与形势暴露出了