



中国环境与发展国际合作委员会
年度政策报告

中国经济 发展方式的绿色转型

2011



中国环境与发展国际合作委员会
年度政策报告

中国经济 发展方式的绿色转型

2011

中国环境科学出版社·北京

出版说明

2011 年是中国实施“国民经济与社会发展第十二个五年规划”的开局之年，也是中国经济发展方式的绿色转型之年。在新的历史起点上，中国政府明确提出，以科学发展为主题、以转变经济发展方式为主线、以提高生态文明水平为新要求，把加快建设资源节约型、环境友好型社会作为重要着力点，加大环境保护力度，提高生态文明水平。

在这样的背景下，中国环境与发展国际合作委员会（国合会）召开了 2011 年年会。会议以“经济发展方式的绿色转型”为主题，着重探讨了中国如何通过制度和政策创新、低碳工业化以及投资和贸易政策的调整，实现绿色发展。

温家宝总理在会见出席年会的外方代表时指出，绿色发展的本质是节能、降耗、可持续。通过加强环境保护、生态治理和减少污染，提高人们生活的环境质量。中国政府把环境保护作为“转方式、调结构、惠民生”的重要抓手，将加大力度推进经济发展的绿色转型。在高速发展的过程中，环境污染日益成为我们的突出问题。减少污染，既要加强治理，加快推进经济结构调整，又要切实加强环境法制建设，还要努力改进监测手段，提高监测水平。我们要重视完善环境监测标准，逐步与国际接轨，使监测结果与人民群众对“青山绿水、蓝天白云”的切实感受更加接近。李克强副总理在年会上的发言中也强调指出，“十二五”期间，中国将坚持科学发展，加快转变经济发展方式，致力于在发展中促转变，在转变中谋发展，推动经济转型和模式创新。

国合会委员认为，中国政府在总结完成“十一五”规划目标经验的前提下，科学判断国内外形势，旗帜鲜明地提出以科学发展为主题，以转变经济发展方式为主线，显示出中国政府准确把握不同发展阶段的社会主要矛盾、驾驭整个经济发展的非凡能力。“十二五”规划的制定和实施表明了中国政府放眼世界的博大胸怀，对全球的环境与发展事业具有重要意义。

国合会委员也深切地感受到，中国的绿色转型面临更为复杂的局势和空前的挑战。中国一方面分享着高速增长带来的成果，同时在不同领域时有发生的重大生产与安全问题，严重损害人民健康和生态环境，威胁社会秩序，影响民众对国家治理与社会发展成果的期望。克服经济社会发展与人口、资源环境压力加大等矛盾的唯一选择，就是转变经济发展方式，创新发展模式，提高发展质量，实现科学发展。

本年度政策报告综合了国合会 2011 年政策研究成果、国合会 2011 年年会给中国政府的政策建议、中国环境与发展重要政策进展（2010—2011 年）和国合会政策建议影响，供国内各级决策者、专家、学者和公众参考。

在转型创新中实现经济平稳较快发展*

(代序一)

李克强 国务院副总理 国合会主席

当前，国际经济形势复杂多变，面临着主权债务危机、金融震荡、增长下滑等许多现实矛盾。这种表象的背后，揭示出一些国家存在着实体经济与虚拟经济不协调等结构性问题，更暴露出南北发展不平衡的深层次矛盾。同时，人类也面临着能源资源和粮食安全、气候变化等全球性挑战。

严峻的形势促人深思。一方面，各国应坚定信心，携手努力，实现世界经济强劲增长，这是首要任务。另一方面，针对深层次矛盾和问题，加快调整、变革与转型，则是大势所趋。环境与发展息息相关，不论是推动世界经济强劲复苏还是平衡、可持续增长，谋求环境与经济和谐共生、发展与转型协调共进，在全球议程中占有不可替代的重要位置。

改革开放以来，中国经济社会发展取得巨大成就，并在实践中积极探索转型发展。我们始终坚持以经济建设为中心，把节约资源、保护环境作为基本国策，大力实施可持续发展战略，努力促进经济发展方式转变。过去 33 年，中国国内生产总值年均增长为 9.9%，单位国内生产总值能源消耗年均下降 4% 左右。“十一五”期间，森林覆盖率提高 2 个百分点。中国为世界环发事业作出的贡献有目共睹。

同时应当看到，中国是 13 亿多人口的发展中大国，人均收入水平较低，还有 7 亿人生活在农村，中西部地区发展相对滞后，基础教育、基本医疗卫生、基层文化等公共服务还是短板，制造业水平不高，尤其是服务业比重偏低，经济增长付出了较大的资源环境代价，发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出。

“十二五”时期，中国将坚持科学发展，加快转变经济发展方式，致力于在发展中促转变、在转变中谋发展，推动经济转型和模式创新。

第一，发展必须转型，转型也是发展。适应世情国情的新变化，缓解资源环境等“瓶颈”制约，实现经济长期平稳较快发展，必须更新发展理念、创新发展模式、探索

* 本文为国务院副总理李克强 2011 年 11 月 15 日在中国环境与发展国际合作委员会 2011 年年会开幕式上的讲话摘编。

发展路径，在转型中求得发展。转型不仅有利于节约资源保护环境，而且有利于培育和壮大新的增长点，能够带动新的产业发展。例如，去年中国节能环保和资源循环利用行业产值已经超过 2 万亿元，预计到 2015 年将达到 4.5 万亿元，仅此一项就给发展带来很大机遇和空间。把发展与转型结合起来，还有利于处理好增长、结构、物价等关系，保持经济平稳较快发展。

第二，在扩大内需、创新驱动、包容增长中实现转型发展。中国城镇人口比重不足 50%，消费率不到 50%，明显低于发达国家水平，甚至低于同等阶段发展中国家水平，城镇化还有很长的路要走，居民消费蕴藏着规模庞大的内需潜力。我们将以经济结构战略性调整为主攻方向，统筹推进工业化、城镇化和农业现代化，健全扩大消费的长效机制，使经济增长建立在内需的基础上。转型发展本质上是创新驱动的发展。我们将充分发挥中国的人力资源优势，发挥人才的聪明智慧，全面推进科技创新，提高经济增长的科技含量。转型发展的出发点和落脚点是让发展成果更多地惠及民生。我们将坚持以人为本，从 13 亿多人口生存和发展的实际出发，实施一批重大民生工程，构筑保障基本民生的“安全网”，使居民生活在发展中不断改善。

第三，促进经济社会发展和资源环境保护协调互动。我们认识到，不改变粗放增长的状况，资源难以支撑，环境难以承受，经济难以持续。中国将充分发挥节约资源、保护环境的倒逼作用，带动技术更新、产业升级，进而促进整个经济转型。加快调整和优化产业结构，从源头节约资源、保护环境。同时，加大水污染、空气污染、土壤污染等治理的力度，把解决损害群众健康的环境问题作为重中之重，尽量多还旧账，努力不欠新账，创造宜居环境，不断提高人民群众生活质量。这是转型发展的基本要点，我们绝不走以牺牲环境为代价换得经济增长的老路。

第四，构建节能增效现代产业体系支撑转型发展。中国能源综合利用效率离世界先进水平还有较大差距，节能增效的潜力巨大。节能重在治本控源，增效重在产业优化。我们将进一步淘汰落后产能，抑制高耗能、高排放行业发展，在工业、交通、建筑等领域继续实施重点节能工程，鼓励企业大规模推进节能技术改造，使传统产业清洁优化、焕发生机。同时，大力发展节能环保、循环经济、低碳技术等新兴产业和高技术产业，加快发展服务业。今后 5 年，我们将采取综合措施，使单位国内生产总值能耗下降 16%，服务业增加值比重提高 4 个百分点。这“一降一升”，可以有力地促进增长质量和效益的提高，是转型发展的重要内容。

第五，以改革开放为动力推进转型发展。转型发展是一场广泛而深刻的变革，中国的经济体制改革正进入深水区、处于攻坚克难的阶段，没有改革的跟进，就没有转型的活力和保障。我们将把改革贯穿于经济转型的始终，力争尽快在重点领域和关键环节取得突破，以机制为引导，促进经济发展走上转方式、调结构的轨道。价格是市场最敏感的信号，我们将把资源性产品价格改革作为一个重点，努力推行差别化、阶梯式的能源资源消费政策，更好地发挥价格机制的调控作用。投资、财税、金融、贸

易等政策是调节企业行为的有力杠杆，我们将加快完善这些方面措施。通过深化改革，形成有效的激励和约束机制，使转型发展成为深入人心的理念，成为各企业和全社会的自觉行动。

中国的转型发展是在经济全球化条件下进行的，是开放式的发展。我们将实行更加积极主动的开放战略，拓展对外开放领域和空间，经受全球市场考验，优化对外贸易结构，创新利用外资方式，实现互利共赢。同时，在扩大开放中扩大内需，在国际竞争中调整结构，促进经济增实力、上水平。环保是人类共同事业。我们将以负责任的态度参与国际环境合作，吸收国外先进的环保理念和管理经验，更好地推进生态文明建设。积极应对全球气候变化是中国经济社会发展的战略举措。我们愿与国际社会一道，推动即将召开的德班气候变化会议取得积极成果，为世界可持续发展作出新贡献。

今年是国合会成立 20 周年，也是第四届国合会的最后一年。20 年来，国合会针对中国环境与发展面临的重大问题，组织了上千名中外专家，完成了一系列前瞻性、战略性研究，提出的政策建议有不少被中国政府所采纳，在实践中取得积极成效。近 5 年来，第四届国合会围绕中国“十二五”规划的制定，开展了一批很有意义的政策研究项目，为中国可持续发展事业贡献了智慧和力量。目前，中国政府已批准成立第五届国合会。希望新一届国合会继续发挥人才荟萃、视野开阔的优势，着眼于中国环境与发展现实和未来，积极介绍国际先进理念和做法，深入开展重大问题研究，更好地服务中国转型发展。

积极探索环境保护新道路 推动经济发展方式绿色转型*

(代序二)

周生贤 环境保护部部长 国合会执行副主席

中国政府历来高度重视环境保护。过去五年,把环境保护摆上更加重要的战略位置,提出建设生态文明、让江河湖泊休养生息、推进环境保护历史性转变、探索环境保护新道路等重大战略思想,把主要污染物减排作为经济社会发展的约束性指标,环境保护从认识到实践发生重要变化,环保工作取得显著成绩。突出表现在以下五个方面:

第一,主要污染物减排任务超额完成。2010年全国二氧化硫、化学需氧量排放总量比2005年分别下降14.29%和12.45%,双双超额完成10%的减排任务。“十一五”期间,全国累计建成运行5.78亿千瓦燃煤电厂脱硫设施,燃煤电厂脱硫机组比例从2005年的14%提高到82.6%;新增污水处理能力超过6000万吨/日,全国城市污水处理率由2005年的52%提高到77%。

第二,环境保护优化经济发展和保障改善民生的作用日益显现。“十一五”期间,我对不符合要求的822个项目环评文件做出不予受理、不予审批或暂缓审批等决定,涉及投资近3.2万亿元,给“两高一资”、低水平重复建设和产能过剩项目设置了不可逾越的“防火墙”。饮用水安全保障工作得到切实加强,解决2.15亿农村人口饮水不安全问题。重金属、化学品和土壤污染防治全面推进。

第三,重点流域区域污染防治力度不断加大。贯彻落实胡锦涛总书记让江河湖泊休养生息的重要指示精神,创新政策举措,全面建立重点流域跨省界断面水质考核制度。“十一五”重点流域水污染防治专项规划项目完成率为87.1%,比“十五”提高22.8个百分点,80.9%的考核断面水质达标。探索建立区域大气污染联防联控新机制,有效地保障了北京奥运会、上海世博会和广州亚运会期间的环境质量。

第四,农村和生态保护工作切实加强。中央财政安排40亿元实施农村环境保护“以奖促治、以奖代补”,支持6600多个村镇开展农村环境综合整治和生态示范建设,

* 本文为环境保护部部长周生贤2011年11月15日在中国环境与发展国际合作委员会2011年年会开幕式上的讲话摘编。

带动地方投入资金 80 多亿元，2 400 多万农村人口直接受益。国务院批准《中国生物多样性保护战略与行动计划（2011—2030）》，全国新建各类自然保护区 192 处，陆地自然保护区面积占国土面积的比例达到 14.9%。

第五，环境质量持续改善。2010 年，全国地表水国控断面高锰酸盐指数平均浓度比 2005 年下降 31.9%。七大水系国控断面好于Ⅲ类水质的比例由 2005 年的 41%提高到 59.9%。全国城市空气中二氧化硫年均浓度比 2005 年下降 19%，环保重点城市空气中二氧化硫年均浓度比 2005 年下降 26.3%。地级以上城市达到或优于空气质量二级标准的比例明显提升，达 81.7%。

中国正处于工业化、城镇化快速发展的时期，也是转变经济发展方式的关键时期，发展中不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出，资源环境约束日趋强化。做好环保工作具有许多有利条件，也面临不少严峻挑战。我国政府高度重视新形势下的环境保护工作。前不久，国务院印发《关于加强环境保护重点工作的意见》，明确了“十二五”时期环境保护工作的重点任务和保障措施。国务院还将发布国家环保“十二五”规划，召开第七次全国环保大会，对今后五年环保工作进行全面部署。这为我们推进环保事业大发展指明了努力方向和实现路径。

《关于加强环境保护重点工作的意见》的标志性成果就是，明确提出积极探索环境保护新道路。《意见》提出：“坚持在发展中保护，在保护中发展，不断强化并综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段，以改革创新为动力，积极探索代价小、效益好、排放低、可持续的环境保护新道路。”这标志着积极探索环境保护新道路已成为国家意志，提升到国家战略的层面，是全社会共同推进环境保护工作的旗帜和重要抓手。

环保新道路的内涵是“代价小、效益好、排放低、可持续”。我们要探索的环境保护新道路不是就环保论环保，而是要建立健全有利于环境保护的国民经济体系和社会组织体系，将环境保护的要求落实到经济、政治、社会、文化建设等各个领域。“代价小”就是要坚持环境保护与经济发展相协调，以尽可能小的资源环境代价支撑更大规模的经济活动。“效益好”就是要坚持环境保护与经济建设和社会建设相统筹，寻求最佳的环境效益、经济效益和社会效益。“排放低”就是坚持污染防治与环境治理相结合，将污染物排放量控制在最低水平，把经济社会活动对环境损害降低到最小程度。“可持续”就是要坚持环境保护与长远发展相融合，通过建设资源节约型、环境友好型社会，推动经济社会可持续发展。

探索环保新道路的根本要求是大力推进环境保护与经济发展的协调融合。正确处理环境保护与经济发展的关系，始终是中国社会主义现代化建设进程中的一大难题。两者既相互制约又相互促进，离开经济发展抓环境保护是“缘木求鱼”，离开环境保护搞经济发展是“竭泽而渔”。必须紧紧围绕科学发展的主题、加快转变经济发展方式的主线和提高生态文明水平的新要求，把环境保护摆在与经济社会发展同等重要的位置，充分发挥环境保护参与宏观调控的先导作用和倒逼机制，以环境容量优化区域布局，

以环境管理优化产业结构，以环境成本优化增长方式，推动绿色发展。

探索环保新道路的核心是注重保障和改善民生。环境保护是重大民生问题和民心问题。在解决温饱之后，创造优美的生态环境成为社会建设的新任务，成为人民群众的新期待，成为社会文明进步的新标志。必须强化环保为民、惠民、利民的理念，集中力量优先解决重金属、化学品、危险废物和持久性有机污染物等关系民生的环境问题，严厉惩处环境违法行为，切实维护公众的环境权益，让人民群众喝上干净的水，呼吸上新鲜的空气，吃上放心的食品，在优美宜居的环境中生产生活。

探索环保新道路的目标是着力构建六大体系。一是与我国国情相适应的环境保护宏观战略体系。把环境保护与经济社会发展统筹考虑、统一安排、同时部署。二是全面高效的污染防治体系。建立覆盖经济社会发展各个环节、各个领域和各个方面的污染防控体系，从生产源头和全过程减轻环境污染，提升污染治理能力。三是健全的环境质量评价体系。建立科学合理的环境评价指标，重点解决环境质量评价结果与人民群众实际感受不一致问题。四是完善的环境保护法规政策和科技标准体系。加强环境保护法制建设，出台有利于环境保护的经济政策，实施重大环境科技工程和重点领域科技专项，健全以人体健康为目标的环境基准和标准。五是完备的环境管理和执法监督体系。落实执法责任，健全执法程序，形成权责明确、行为规范、监督有力、高效运转的执法监督系统。六是全民参与的社会行动体系。通过有效的宣传教育和舆论引导，使绿色消费、适度消费成为全体公民的自觉行动，形成人人关心环保、参与环保、践行环保的良好氛围。

探索环保新道路在“十二五”期间重点要办好四件大事、做好三项工作。探索环保新道路，既要全面统筹、兼顾各方，搞好顶层设计，又要突出重点、善于突破，在关键领域和重点环节不断取得新进展。

四件大事是：一是以积极探索环保新道路为实践主体，丰富完善环境保护的理论体系。理论的升华才能带来实践的变革，环境保护的理论体系是环境保护宏观战略体系的关键构成和根本支柱。要继续深化对推进环境保护历史性转变、让江河湖泊等重要生态系统休养生息、建设生态文明的认识，不断深化环境保护与经济社会发展关系的认识，不断加深对自然生态环境演替、污染综合防治和生态环境管理规律的认识，夯实环境保护的理论基础。二是以修改环境保护法为龙头，全面构建环境法律法规框架。配合全国人大修改好《环境保护法》，更加强化环境保护法的基础地位和作用，全面推进环境保护法律法规、政策制度和环境标准建设。三是以出台环境保护部组织条例为契机，理顺健全环境保护职能和组织系统。探索实行职能有机统一的大部门制，进一步完善环境监测和督察体制机制。四是以节能减排为主要任务，着力推进环境质量明显改善。这是环保工作的根本出发点和落脚点，也是环保工作的永恒主题。继续强化减排措施，向结构减排要空间，向工程减排要潜力，向管理减排要效益，坚决完成二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮排放总量等削减任务。

三项工作是：一要全面提高环境保护监督管理水平。提高监督管理水平既是做好环保工作的基本保证，也是提高政府公共服务水平和管理绩效的必然要求。严格执行环境影响评价制度，继续加强主要污染物总量减排，强化环境执法监管，有效防范环境风险和妥善处置突发环境事件。二要着力解决影响科学发展和损害群众健康的突出问题。环境保护是保障和改善民生的基础领域，必须坚持环保为民，优先解决重金属、持久性有机污染物和土壤污染问题，满足人民群众的新要求和新期待。三要改革创新环境保护工作的体制机制。继续推进环境保护历史性转变，实施有利于环境保护的经济政策，不断增强环境保护能力，健全环境管理体制和工作机制，强化对环境保护工作的领导和考核。

充分发挥环境保护对经济发展方式转变的推动作用，是探索环保新道路的内在要求。当前，国际形势中的不稳定、不确定因素增多，国际金融危机的深层次影响进一步显现，世界经济复苏进程放缓，发展问题更加突出，转变经济发展方式是大势所趋、势在必行。加快转变经济发展方式是否见到实效，一个基本的衡量标准是发展的资源环境代价是否降低，一个重要的决定因素是生态环保的力度有多大。为加快推进经济发展方式绿色转型，我们将着力抓好以下五个方面的工作。

第一，大力发展绿色经济，以绿色发展带动经济转型。绿色发展已成为时代潮流，以绿色经济、低碳技术为代表的新一轮产业和科技变革正在孕育繁衍。我们将推进能源多元清洁发展，提高能源资源利用率，最大限度地减少资源消耗。按照循环经济要求规划、建设和改造各类产业园区，构筑链接循环的产业体系。健全资源循环利用回收体系，推进再生资源规模化利用。鼓励使用绿色产品，推行绿色采购，推动形成绿色生活方式和消费模式。

第二，继续加强污染减排，以倒逼机制促进经济结构调整。污染减排的倒逼机制是加快经济发展方式转变的硬抓手和助推器。我们将进一步完善减排统计、监测和考核体系，把结构减排放在更加突出的位置，继续强化工程减排和管理减排，深入推进二氧化硫和化学需氧量减排，加快推进氮氧化物和氨氮减排。通过污染减排的倒逼传导机制，加快淘汰落后产能，推进企业技术改造，促进产业结构转型升级。

第三，深化环境影响评价制度，以源头控制推动产业优化升级。环境影响评价是环境保护参与经济社会发展综合决策的制度化保障，是从源头减少环境污染和生态破坏的“控制闸”，是推动经济发展方式转变和产业结构调整的“调节器”。我们要积极探索战略环评，推动规划环评，建立健全规划环评与项目环评的联动机制，优化产业布局，从严打压“两高一资”、低水平重复建设和产能过剩项目。

第四，完善环境法规政策标准，以环境成本优化资源配置。环境法规政策标准往往是绿色经济发展和技术水平提升的催化剂。我们将抓紧制定和修订相关法律法规，积极推进环境税费改革，研究制定有利于环境保护的财税、金融、价格政策。加快建设环境标准体系，完善环境质量标准、污染源监控标准和清洁生产标准。

第五，增强环境科技创新和支撑能力，以市场导向发展壮大环保产业。科技上的重大创新，关键技术的顺利攻克，共性技术的广泛应用，必将带来我国环境污染治理的新突破和经济发展方式的加快转变。我们将加大政策扶持力度，推进污染减排、重金属、化学品和土壤污染防治等领域的技术攻关，实施环保产业示范工程，着重发展环境服务业，力争把环保产业培育成新的经济增长点和支柱产业。

目 录

第一章 中国经济发展方式的绿色转型	1
一、引言	1
二、转变经济发展方式	3
三、绿色转型	4
四、中国经济发展方式的绿色转型	15
五、结论	23
第二章 中国绿色经济发展机制与政策创新	24
一、引言	24
二、中国发展绿色经济的背景	26
三、经济结构转型和绿色倡议——国际经验	29
四、绿色经济发展的条件和动力：中国特有的挑战和机遇	32
五、绿色经济发展的战略框架与指标体系	42
第三章 中国低碳工业化战略	44
一、引言	44
二、中国低碳工业化战略	52
三、重工业在中短期至关重要	58
四、新兴行业——向低碳经济转型的催化剂	67
五、低碳工业化的主要任务和政策措施	81
第四章 投资、贸易与环境	84
一、投资、贸易与环境的关系及其分析框架	84
二、外商直接投资对环境的影响	89
三、中国海外投资对东道国的环境和社会影响	95
四、国际贸易与绿色转型	105
五、中国参与国际规则制定促进环境保护	112
六、政策建议：绿色未来观念	116

第五章 绿色供应链的实践与创新	124
一、背景	124
二、绿色供应链基本概念	126
三、绿色供应链发展的国际经验	128
四、我国绿色供应链的发展现状与面临的主要问题	130
五、主要结论与政策建议	140
第六章 中国汞管理政策	146
一、背景	146
二、中国汞污染状况	149
三、汞管理国际经验	163
四、中国汞管理战略与行动计划	168
五、中国汞管理优先行动建议	178
第七章 中国环境与发展国际合作委员会 2011 年年会给中国政府的政策建议	183
一、坚持推动发展方式绿色转型的国家意志不动摇，形成有利于转型的 社会价值、政府职能和人力资源等支撑体系	184
二、构建中国绿色经济发展体系，全面推动经济发展方式的绿色转型	186
三、以建立低碳工业体系为抓手，引领经济发展方式的绿色转型	190
四、构建绿色贸易体系、绿色投资体系、绿色供应链，引导和倒推发展方式 绿色转型	191
五、重视汞污染问题，全面防治严重危害公众健康的重金属污染	193
附 件	194
附件 1 中国环境与发展重要政策进展（2010—2011）与国合会政策 建议影响	194
附件 2 第四届中国环境与发展国际合作委员会组成人员 （截至 2011 年 11 月）	225
致 谢	227

第一章 中国经济发展方式的绿色转型

一、引言

过去五年来，国合会围绕中国如何推进环境友好型社会、资源节约型社会的建设开展研究。这一主旨紧扣中国节约资源、污染防治、保护生态和提高生活质量的总体目标。在第四届期间，国合会的研究工作涵盖了这一阶段以及前几届期间中国环境与发展方面的诸多转变。这些工作及其影响详见专为国合会 20 年撰写的回顾报告¹。“十一五”规划（2006—2010）将中国带入了一个环境理念和行动的新阶段，并取得了重要成果和积极进展（见专栏 1-1）。

专栏 1-1 “十一五”时期建设环境友好型、资源节约型社会的成果示例

- 实现了主要污染物（SO₂，COD）约束性减排目标
- 通过节能措施，大幅降低了能源强度
- 在污染治理、重工业生产工艺改造、供水和污水处理以及固体废弃物处理方面的投资达到了前所未有的水平
- 实施循环经济
- 推进森林、湿地和其他生态保护工作，包括生态补偿机制
- 在交通、农业、化工和采矿等行业充分考虑环境安全保障
- 在环境执法、项目和规划环评、信息公开以及问题响应方面得到改善
- 将环境因素纳入建筑设计、公交网络以及城市化的其他方面
- 大型活动中将环境因素作为亮点（2008 年北京奥运会、2010 年上海世博会）
- 将环境保护纳入 2008 年的经济刺激计划
- 大力投入可持续发展和环境技术的研发创新，包括可再生能源（风能、太阳能、电池技术、电动汽车等）
- 引入新理念：低碳经济、绿色经济

¹ 《国合会 20 年：活动、影响与前景》，国合会，2011 年，北京。

2011 年国合会年会的召开适逢“十二五”规划（2011—2015）实施的第一年。“十二五”规划充分显示了中国政府迄今在环境和发展方面做出的分量最重的承诺。因此，在这个时间节点上，国合会研究中国建设环境友好型社会，特别是未来几年的挑战和机遇，正合时宜。

当然，这一过程将受中国经济政策转型的影响。中国的经济政策正在向更加关注国家老工业基地的结构调整、刺激内需以及寻求新市场和稳定资源供应来源的“走出去”战略方面转型。未来的道路还受到国际上的环境与发展问题、贸易和投资的全球化趋势以及国际间利益博弈的影响。

令人遗憾的是，全球经济依然动荡并充满不确定性，金融体制改革仍然未能完成，很多发达国家经济增长颓势依旧。尽管中国与其他新兴经济体目前的表现仍很乐观，但是它们并不能在这些混乱中独善其身。虽然全球在气候变化以及贸易等议题上的讨论还笼罩在不确定性的氛围下，但是环境事务仍旧在全球议程中占据着重要的地位。从国际上讲，绿色增长、绿色经济和绿色发展都在努力将环境纳入经济复苏与发展的主流决策中²。

在第四届的最后一年，国合会深度关注环境与经济发展的关系。显而易见，这个议题仍将是探索环境保护新道路的核心，也决定了未来中国与世界的关系。目前，在协调快速经济发展与环境保护需求方面所做的努力还没有取得全面的成功。现在，新事物的出现可能会改变这一状况。例如，中国能够从大量的研发创新投入中取得进展，而重工业和传统基础设施的建设也将最终趋于稳定。此外，致力于低碳和绿色经济的发展也将早结硕果。而另一方面，日益加大的原材料需求以及新生环境问题（如臭氧、集中式牲畜养殖污染、气候变化对供水的影响），使得全球建设环境友好型社会目标的实现更加困难。

近几个月来，环境保护部用“十分严峻”来形容中国的环境状况³。党中央和全国人大都号召在“十二五”规划实施过程中加快环境改善行动的步伐。显然，中国需要考虑更长远的时间尺度（当然包括到 2020 年甚至更长些），才能实现令人满意的环境保护进展。中国的 GDP 可能远远超过原定的到 2020 年达到 2000 年的 4 倍的目标。实现全面小康是中国 2020 年的一个关键目标，因此中国建设环境友好型社会也理所当然应采取同一时间尺度。但是剩下的时间不到 10 年，因此比较现实的是，中国现在就应该制定经济发展方式绿色转型的计划，同时涵盖“十二五”和“十三五”，并考虑 2030 年的中期目标。

本关注问题报告⁴是自 2002 年以来的第 10 份关注问题报告，它将着重分析为何中国

2 在 2012 年 6 月的巴西里约 20 周年（Rio+20）峰会上，绿色经济将作为世界各国共同探讨的中心议题。Rio+20 是由联合国在巴西组织的地球峰会，旨在确定自 1992 年开始以来可持续发展进程。

3 最近发布的中国 2010 年环境状况公报记录了中国面临的环境挑战，同样的问题也反映在其他一些深层研究项目中，如中国工程院和环保部联合开展的《中国环境宏观战略研究》。

4 本关注问题报告是由国合会中方首席顾问沈国防教授和外方首席顾问 Arthur Hanson 博士联合撰写，其背景材料来自于首席顾问支持专家组以及其他有关人员。

在努力应对环境问题的同时，还需要关注国家总体经济发展战略的转变，以及如何进行转变。最关键的是，要了解如何应用全新的绿色增长和绿色经济理念来改善环境保护工作，以推动中国的环境友好型社会建设。本报告借鉴了国合会三个课题组和两个专题政策研究的成果，这些课题组和专题研究组将在今年的国合会年会上进行成果汇报⁵。

二、转变经济发展方式

中国所面临的改革任务无疑是艰巨的。国家发改委主任张平最近在北京的一次国际会议上就可持续发展做了如下论述⁶：

“中国还有 1.5 亿贫困人口，促进发展、消除贫困是我们的艰巨任务。同时，发展中不平衡、不协调、不可持续的问题依然十分紧迫：经济发展的资源和环境限制日益紧张，投资与消费关系失衡，技术创新乏力，产业结构依然不合理，失业和结构矛盾需要解决，社会矛盾日益突出。”

中国的领导人已经非常明确地指出，中国经济必须在“十二五”期间甚至更长的时间内进行重大结构调整。在全国人大 2011 年 3 月批准“十二五”规划之前进行的讨论中，关于经济发展方式转变被定义为要“从不平衡、不协调和不可持续的发展转向绿色、有竞争力和包容性的经济方式”，这意味着需要从目前的重点投资于重工业转向七个新兴产业和扩大服务业上来。中国已经采取了措施，鼓励一些企业从富裕的沿海省份向内地和西部迁移，同时加快促进内需和发展国内市场。中国的经济和金融活动还将通过“走出去”战略而拓展到海外，包括更多的对外直接投资。此外，中国还将继续改善地区发展、农村发展和城市化进程，坚持“以人为本”。这些国内和国际上的转变提供了创造全球和中国财富的机会，并很可能加速经济发展与增长。

中国经济增长转型的努力始于 1996 年开始的“九五”计划期间。但是至今经济增长的转型工作仍然是紧迫和繁重的。同时，“十二五”期间经济增长目标相对调低至 7% 左右，相比之下，“十一五”的 GDP 增长率目标是 7.5%。但是实际这段时间的平均年增长率达到了 11.2%，有些省份甚至更高。2010 年中国的经济总量达到了 2005 年的两倍半。接近 2011 年年底，“十二五”的第一年预计 GDP 增长率将达到 9%，一些省份还将远超过这个数字。从国际层面上讲，国际社会的很多成员都把中国看成是避免全球经济再度陷入危机的关键角色。因此，中国将继续面临来自国内外希望其保持高经济增长率的双重压力。

国合会早在 2006 年指出，中国已经进入了环境与发展战略转型阶段。这些年来有

5 中国绿色发展机制和政策创新课题将依据最新国际思想对中国绿色发展机制和政策创新需要开展哪些工作做一个重要综述。这项工作也得到了中国低碳工业战略课题组的呼应，该课题组研究了目前主要工业行业的转型需求以及七个新兴产业的潜力。投资、贸易与环境课题组研究了中国不断增长的对外直接投资所面临的环境挑战与机遇以及中国境内外国直接投资的环境影响。绿色供应链和中国汞管理两个专题研究项目也将提交成果。

6 2011 年 9 月 8 日，张平在联合国可持续发展大会高级别研讨会上的讲话。

关证据越来越明显。2008—2010年的全球金融危机是一个重要的考验。这个事件导致了对环境与发展行动的更多重视。显然，中国国内在环境转变方面的努力丝毫没有削弱。事实上，无论是经济还是环境都在同时经历改革和转变。问题是这两个转变如何能良性互动，相互支撑。

至于环境目标方面，“十二五”规划带来了空前高水准的成熟管理技能、组织机构、资金投入以及在过去10年新兴技术的创新投资所带来的成果。这些当然得益于过去的经济增长。目前，该规划中的约束性环境指标包括了氨氮和温室气体等新增污染物排放指标（专栏1-2）。此外，还对重金属和土壤污染等问题给予了重视。总的来说就是更加重视改善人民生活质量，重视城乡居民收入差距。

专栏 1-2 中国“十二五”规划和部分长期环境目标

“到2015年，单位GDP能耗降低16%，碳强度降低17%，化学需氧量和二氧化硫分别降低8%，氨氮和氮氧化物分别降低10%，单位工业增加值用水降低30%。非化石能源占一次能源消耗总量的比例达到11.4%，森林蓄积量增加6亿 m^3 。”

“到2020年，我们将努力在2005年基础上将碳强度降低40%~45%，使非化石能源占一次能源消耗总量的15%左右，扩大森林面积4000万 hm^2 ，增加森林蓄积量13亿 m^3 。”

——国家发改委张平主任，联合国可持续发展大会高级别研讨会
北京 2011年9月8日

实现环境、能源和碳强度目标有助于实现经济转型的目标（如重工业的转型），环境目标的实现也将对生活质量的改善发挥重要作用，生活质量的改善又能带来新的经济和社会发展机会。经济增长将有利于筹措用于环境改善的资金，通常随着收入的提高，人们对环境质量的要求也会提高。当然，随着消费水平的提高，其环境影响也会增加。这都表明，环境和经济之间的关系可以带来正面效应，也可能带来负面效应。下一节介绍了近期中国和国际上关于绿色转型的一些观点，分析了它们的特点以及在中国经济发展方式转型中的适用性。

三、绿色转型

（一）绿色增长和绿色经济的国际视角

从国际上来说，最近出现了一个很强的潮流，将对未来的环境保护和可持续发展