

给中国政府的 环境与发展政策建议

中国环境与发展国际合作委员会

POLICY RECOMMENDATIONS
TO THE CHINESE GOVERNMENT
ON ENVIRONMENT AND
DEVELOPMENT

CCICED

中国环境科学出版社

中国环境与发展
政策建议

给中国政府的 环境与发展政策建议

中国环境与发展政策建议工作组

中国环境与发展
政策建议

中国环境与发展
政策建议

中国环境与发展
政策建议

中国环境与发展政策建议工作组
中国环境与发展政策建议工作组
中国环境与发展政策建议工作组

中国环境与发展政策建议工作组

中国环境与发展政策建议工作组

中国环境与发展政策建议工作组

给中国政府的 环境与发展政策建议

中国环境与发展国际合作委员会

POLICY RECOMMENDATIONS
TO THE CHINESE GOVERNMENT
ON ENVIRONMENT AND
DEVELOPMENT

CCICED

图书在版编目 (CIP) 数据

给中国政府的环境与发展政策建议/中国环境与发展国际合作委员会编.
北京: 中国环境科学出版社, 2005.10
ISBN 7-80209-179-9

I. 给… II. 中… III. 环境政策—研究—中国 IV. X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 075671 号

出版发行	中国环境科学出版社 (100062 北京市崇文区广渠门内大街 16 号)
网 址	http://www.cesp.cn
电子信箱	cespress@sina.com
电话/传真	010-67112738
印 刷	北京中科印刷有限公司
经 销	各地新华书店
版 次	2005 年 10 月第一版 2005 年 10 月第一次印刷
开 本	787×1092 1/16
印 张	22.25
字 数	423 千字
定 价	48.00 元

【版权所有, 请勿翻印、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社发行部更换

前 言

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称国合会）是中国政府于1992年批准成立的非政府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，向中国政府提出政策建议，促进中国可持续发展与决策科学化的进程。

国合会针对中国环发领域内急需解决的紧迫问题，设立工作组（课题组）开展深入研究。工作组（课题组）在每年召开的国合会年会上报告其研究成果，提出政策建议。国合会年会以课题组提交的研究成果和政策建议为基础，吸纳会议期间中外委员、专家讨论提出的思想和建议的精华，最终形成国合会给中国政府的具有宏观性、可操作性的政策建议。

中国国家领导人在每年国合会年会期间接见国合会委员，当面听取国合会的建议。同时，以书面形式将国合会建议分送国务院各有关部委以及各省政府，请他们研究采纳，第二年国合会年会将听取研究采纳政策建议的反馈情况。

13年来，国合会经历了中国传播可持续发展新理念、提出实施可持续发展战略和贯彻落实科学发展观的伟大历史进程，并发挥了独特的作用：

一是树立了中国改革开放的新形象和国际合作的典范。中国国家领导人每年接见国合会委员，直接听取国合会的政策建议。这种形式在世界上是独一无二的。

二是国合会发挥了桥梁与纽带的作用，把中国与世界各国联系起来，把政府与社会联系起来，把政府部门之间联系起来，共同致力于环发事业。

三是国合会作为“思想库”，通过为中国政府提出政策建议，向各级决策者和政策制定者，传播了可持续发展的新思想和先进的可持续发展国际经验。由此产生的观念更新，影响到中国社会的各个领域。

四是国合会作为多边非政府高级咨询机构，为中外专家提供了公开、坦诚交换意见的平台和机制。他们从不同角度提出的关于环境与发展问题的非官方的甚至是个人的政策建议，为国合会发挥作用起到了关键作用。

五是国合会不仅将环境与发展方面的建议提供给中国政府，也协助中国向国际社会介绍中国在这些领域取得的成就、经验和解决问题的途径，加深了国际社会对中国环境与发展问题的理解。

国合会的工作促进了环境保护与经济发展融合程度的进一步提高；促进了环

境与发展法律法规体系的进一步完善；促进了水、能源等资源方面的价格改革和出台有利于环境保护的税收优惠政策；促进了环境保护工作领域的进一步拓展和深化；促进了将环境经济学和经济激励的思想引入制定和实施长期的综合性环境战略与政策；促进了环保产业的加快发展；促进了地方环境保护工作；促进和加深了公众对环境问题的关注和了解等。上述的进展和变化是初步的，但这些变化对中国环发领域的影响却是深远的。国合会在其中发挥了直接的或更多是间接的甚至是潜移默化的作用。

为使科研工作者和广大公众进一步了解国合会给中国政府的政策建议的内容，了解国合会工作组和课题组的研究成果，了解国合会的作用，我们编辑出版了这本《中国环境与发展国际合作委员会提交给中国政府的环发政策建议》。

本书共分为上、下两编。上编主要收录了第一届国合会第一次会议到第三届国合会第三次会议共 13 次会议给中国政府的政策建议。这些政策建议是国合会工作的主要标志性成果，凝聚了国合会中外专家、学者的智慧和心血，体现了国合会与中国社会进步和经济转型同步发展的历史足迹，其中体现出来的思想观念至今仍具有很高的参考价值。

下编主要选收了国合会核心专家围绕“环境、发展与政府一对可持续发展世界首脑会议的响应”、“全面建设小康社会与可持续工业化道路”和“农业与农村可持续发展”等主题撰写的 3 篇关注问题报告和国合会 5 个课题组（工作组）的研究报告。这些报告都受到国合会中外专家的肯定。关注问题报告详细阐述了环境与发展领域内中国与国际社会的相互关系、中国面临的问题、需要采取的行动以及今后的发展趋势，介绍了国际社会最新的可持续发展理念和观点；课题组报告是提出政策建议的依据和基础研究材料，反映了他们紧密结合中国环发领域内的紧迫问题，充分借鉴国际社会的先进经验，认真开展调查研究，针对中国的国情提出自己独到的见解和一些建议的基本情况。他们的高质量研究报告和政策建议具有很高的借鉴价值。

希望本书的出版能够使科研工作者和广大公众更加全面地了解国合会的工作，进一步开阔视野，启发工作思路，为抓住本世纪头 20 年这一重要战略机遇期，推动中国实现全面建设小康社会的宏伟目标，贯彻落实科学发展观做出更大贡献。

编 者

2005 年 8 月

目 录

前言

上编 中国环境与发展国际合作委员会提交给中国政府的环境与发展政策建议

- 3 第三届中国环境与发展国际合作委员会提交给中国政府的环境与发展政策建议
- 33 第二届中国环境与发展国际合作委员会提交给中国政府的环境与发展政策建议
- 67 第一届中国环境与发展国际合作委员会提交给中国政府的环境与发展政策建议

下编 相关的研究报告

- 81 促进新时期中国农业与农村的可持续发展：问题、政策与选择
- 115 中国可持续工业化和小康社会
- 159 环境、发展与治理结构：如何应对新世纪的环境挑战
- 173 环境和可持续性：国际问题与中国
- 193 农业与农村发展课题组关注问题报告
- 245 中国环境保护投融资机制课题组报告
- 268 中国推进循环经济和清洁生产战略与机制研究
- 299 西部开发中的林草问题课题组报告（上）
- 320 西部开发中的林草问题课题组报告（下）
- 338 环境经济工作组总结报告

上 编

中国环境与发展国际合作委员会
提交给中国政府的环境与发展政策建议

中国环境与发展国际委员会第三次 (2005)

2005年10月10日至12日在北京举行，会议主题为“中国环境与发展国际委员会第三次会议”



第三届

中国环境与发展国际合作委员会 提交给中国政府的环境与发展政策建议

2005年10月10日至12日

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

会议地点：北京，会议主题：中国环境与发展国际委员会第三次会议

第三次会议提交给中国政府的环境与发展政策建议 (2004)

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称国合会）把可持续农业与农村发展作为本年度年会的主题，同时也审视了中国加入世界贸易组织对中国环境的影响。国合会支持的农业与农村发展课题组、流域综合管理课题组、农业面源污染控制课题组、保护地管理课题组和世界贸易组织与环境课题组提交了研究报告。

国合会认为，中国正在科学发展观的指引下，探索一条新的可持续发展道路。中国已经取得了非凡的成就，但需要一个新的架构来应对越来越复杂的局势，调控经济快速增长，协调不同地区的发展差距。国合会赞赏中国政府以人为本的政策，中国的增长应该提高质量和效率。国合会委员们赞赏中共十六大重视农民和农村的发展。

农村的可持续发展依赖于机构与财政改革，转变政府的职能，创造非农经济产业，实现环境的改善。

处理好农村的环境与发展问题，需要新思路和更加综合的手段，在全国范围考虑生态服务、环境影响、资源短缺和保护生物多样性等一系列问题，把综合规划与管理的理念贯穿于农村发展、流域管理、保护地管理和农业污染防治等领域。

中国执行 WTO 规则和协议是改善农村环境和促进农村发展的重要途径。中国在资源型产品国际贸易中的地位愈加突出，需要制订新的政策以确保可靠的原材料供应及其出口产品的国际市场。

国合会重点提出以下六方面政策建议，并经国合会 2004 年年会讨论通过。

一、构建新时期农村发展的新框架

1. 改革农村的财政制度。第一，必须重新构建财政管理系统，不同级别的政府需要有明确的职责。当政府同意一项支出时，就需要给它提供足够的资源。第二，尽管近年来对农村的投资逐步增加，但仍然无法满足需求，在贫困地区尤为突出。给地方政府提供的新的资金应该以这样的方式操作：一方面将满足地方的需要，另一方面地方政府在管理这些资金时应该透明，并接受当地公众的监

督。第三，政府官员需要转变他们的角色，不必参与到民营部门可以更好运作的许多生产领域和流通环节中，比如粮食生产、粮食贸易、水产养殖等。然而，当官员们提供政府服务时，他们需要全力支持。

2. 建立政府与农民的伙伴关系，帮助农民建立独立自主的农民协会，鼓励私营企业发展。此外，在对现有农村金融机构进行改革的同时，允许他们有更的经营空间，将有助于农民和农村企业扩大在农村的投资。

3. 加大农村劳动力的教育、医疗卫生和其他方面的投资。近年来，中国已经加大农村教育的投资力度，受到了广大群众的欢迎，但是还需要更多的投入。最重要的是，农村九年制中小学教育应该免费，教育设施建设的投资和农村教师的收入水平都应该提高。人力资本的改善将成为减少农村贫穷、并为农村剩余劳动力向外转移创造更好条件的关键因素。从供给的角度看，需要不断改善的学校教育可以帮助农村青年劳动力进入非农业市场。同时，需要加强对成人的培训，以提高他们进城务工的能力，从而为工厂、建设工地、新企业和服务行业提供更多的合格劳动力。虽然建立全国的社会保障体系是一个长期的过程，但从短期来看，急需支持与促进农村保健体系的建设。应当根据实际情况，制定灵活的医疗保障政策，让被保险人随时随地都能享受到医疗服务，并且对不同档次的服务实行不同的价格。从需求的层面看，也需要做很多事情，包括通过发展劳动密集型产业，提供更多的非农就业机会；消除雇佣农民工的政策壁垒，刺激银行为地方企业和个体经营户提供信贷服务。

4. 支持农业科技是提高土地生产力的主要动力。中国农业科研投资一直偏低。就农业科技投资占农业国内生产总值的比例而言，世界上几乎所有其他国家都超过中国。中国的公共农业科研投资应当从目前不足农业生产总值的0.3%提高到1%。同时，还需加大农业推广的公共投资。应主要用于鼓励重点科研项目和从事创新研究工作的优秀科学家。

5. 农村环境管理。政府需要重视农村环境保护。因为农业环境监测与环境影响评价工作非常薄弱，农村环境管理很难通过现有的农村发展框架得到有效实施，省级环境行政管理通常都无法适应现代农村环境保护的要求。应当尽快确定农村环境保护问题的优先次序。一旦做了决定，就需要配套新的机构和更多支持措施，还需要大量合格人才。应将省和省以下全额财政拨款的农村环境保护工作人员和农业推广人员的资金支出列入地方财政预算。

中国环境与发展领域的某些最重要的转变措施，在广大农村并没有得到充分贯彻。农村常常没有合适的节水技术，也缺乏应用这些技术的激励措施。在采用综合农业生产系统领域，还要做大量工作，比如，运用经济上可行的循环与可持

续生产模式等。另一个是将水土资源综合规划与管理结合起来，以保护广泛的自然资源和宝贵的农村生态环境。

二、国家粮食安全的新框架

中国应当调整国家粮食安全政策，可以在以下几方面加以实施：

首先，把关注的重点从粮食安全转变为口粮安全。国家需要根据小麦与水稻两种主要口粮的状况重新确定粮食安全的目标。

其次，应强调长期的生产率增长。给农民的直接补贴具有短期的积极效果，但从发达国家的经验来看，这会给环境带来负面影响，这些直接补贴的回报非常低。对农业科研、农业推广服务、教育、健康、灌溉以及其他农业基础设施建设的投资往往具有多重积极效益，这在贫困地区表现得尤其明显。

第三，食物安全的重点应当由国家粮食总量安全转移到家庭食物安全。只要不断促进粮食增产技术的推广，加强农业基础设施建设，中国就不会存在长期的粮食安全问题。粮食安全政策关注的焦点应当放在增加贫困家庭的收入，提高土地生产力以及促进非农就业发展等方面。

第四，要制订合理的土地使用政策。政府应建立土地利用决策公开透明的方式；应鼓励民营企业进行开发，购买土地也应直接同农村居民进行协商。需要明确农民在土地方面的权利，以确保那些失去土地的农民得到公平的补偿。

近期粮价的上涨，并不会对整个国家的粮食安全构成威胁，不能以此为由指责中国的退耕还林政策。尽管可能有理由促使我们重新评价退耕还林政策的未来途径，但不能以粮食安全为由停止实施这项政策。

三、以更广阔的视野协调生态与粮食安全

中国在农业方面取得了瞩目的成就，但也付出了巨大的环境代价。对生态系统的破坏在逐渐加剧，尤其是过度使用化肥和农药，导致作物种植的面源污染使湖泊、河流、地下水和沿海海洋受到污染。农村的生态服务安全受到威胁，对农村和城镇都会带来损害。化肥和农药应当粘贴强制性环境标签并用小容器包装。通过广播、电视等的宣传，提高农民环境意识。

中国应该利用在农业生产和贸易方面具有的比较优势，放宽粮食进口，增加蔬菜、水果等劳动力密集型产品的出口，减少农业给环境带来的压力。可以考虑采用经济手段减少化肥和农药的过度使用。

生物质能为农业和能源消耗提供了新出路。可以生产秸秆颗粒燃料。同时还需要接受过良好培训的机构，提高效率，指导农民根据当地条件使用相应农药剂量，推动环保技术推广。对退耕还林及其他在边缘农业土地上进行生态建设的项目，要进一步提高效率，改进管理，加强生态和粮食安全。

四、以生态和经济为基础，制定新的综合水管理和水质国家战略

水资源短缺、洪水泛滥及水质问题继续阻碍着国家发展。中国需要把工作从防洪和污染治理转变到水资源的生态管理。一个有效的依靠自然的修复的新方法叫做“生命之河”。发展与计划决策应建立在环境影响评价的基础上，包括对生态系统服务的评价，社会和经济的成本及收益。像长江这样的主要河流，湖泊和湿地面积缩小，农业化学物和其他污染物已经超出自然净化的负载能力，有许多工作可以做。建议从长江开始，采纳综合流域治理方法，确定和保护生态服务功能。需要出台一项国家战略，解决面源污染问题，尤其是含氮农药和化肥。

对于北方地区，解决缺水问题的措施包括：综合灌溉方法，减少单位面积用水量，使用较少的水从事更多的农业生产；给水管理机构授予更大的权力；对地表水和地下水实行水权制度；对单位体积的水定价并实行管理；其他与可持续流域战略相一致的改革，将水质水量并重，通过渐进措施保护水资源。

五、实现保护地管理现代化

中国把18%的土地划为保护地，使自己加入了进步国家的行列。但是，不论在保护物种方面，还是提供生态利益方面，保护地都没有实现其目标。管理落后，员工不得不寻找财政来源，甚至有时要以牺牲本应由他们负责保护的生物多样性为代价。现代意义上的生物保护没有付诸实施，如通过动物迁移通道将分散的保护地连接起来，认识保护周边农业用地的潜在利益等。当地群众和保护地管理人员的关系处理不好。

保护地最大的一个问题就是缺少投资和对管理的核心支持，管理人员要承担许多责任并履行各种规定的任务，但没有足够的财政来源让他们完成各种工作。应采取行动纠正这种方式，给予充分的支持，使保护地管理人员的精力集中到保护上来，而非企业管理。

根据国际认可的IUCN体系把保护地进行归类，加强重点地区的保护。这种

新方法要求各级政府部门进一步合作，确立分界线和分区制。保护地制度应该包括湿地和天然林等许多方面，为提供生态服务做出贡献。只有这样，才有充分的理由为保护生态服务不断加大投资。

六、利用 WTO 成员国身份，通过中国经济及其与世界贸易的关系，促进环境保护与可持续发展

中国应充分利用其比较优势，用劳动力交换其他国家相对丰富的自然资源。这样可以减轻中国目前在农村地区和工业化进程中面临的环境压力。但这也要求有新的方法把国内的惯例做法联系起来，比如可持续生产和消费，国际贸易。国合会建议中国制定一个绿色贸易行动计划，并推行鼓励进口资源和能源密集型材料和产品，出口劳动力密集型产品、服务和技术密集型产品的政策。应修改对外贸易法使之反映可持续发展的概念，确保绿色贸易的实行。中国应在多哈谈判中树立保护绿色贸易利益的大国形象。

各课题组政策建议汇总

农业与农村发展课题组

中国目前在广大农村地区推行的显著改革以及为提高农民收入、加强粮食安全、保护环境所进行的变革是中国向现代化进程迈进的有机组成部分。为使改革顺利进行,需要一个双重的农村发展战略,使广大农村人口不会落后:需要有一个新的农村管理框架,以改进地方政府的工作,提高政策效率;同时需要加大投资力度,增加农户的资源拥有量,使他们能够参与中国经济发展进程。另外要保证中国和管理国家粮食安全的方法上有一个新的转变。在农业与农村发展课题组报告里提出的众多政策建议中,我们认为以下政策将有利于制定一个新的管理框架,推进农业与农村的可持续发展。

农村财政改革及确定新的投资优先领域

中国需要一个健康的公共财政体系,使政府能够为发展提供环境,包括基础设施和服务。这个财政体系需要有指导资源分配的激励机制。

要实现这个目标,需要注意几个重要的政策优先领域:

- ❖ 财政制度的根本改革;
- ❖ 改革现有税收制度以适应国内各地区的情况;
- ❖ 重新评价重点服务项目,在政府和私有部门之间做出明确的职责分工;
- ❖ 制定新的管理制度。

在实施这些政策优先领域时,需要采取几项重点行动:

- ❖ 政府需确定提供服务的优先领域,仅保留最重要的职能并提供充分的资金支持;
- ❖ 把职能划分为两类,由政府提供和由私有部门提供;
- ❖ 把更多的资金划拨给农村;按人口平均计算,中国在经济快速增长期间,对农村经济的投资仅为日本、韩国和中国台湾的一小部分;
- ❖ 尽管在很多地区目前的税收改革和农业税费的减少非常成功,但是限制了其他方面的发展和收入增加。需要用津贴反映地区差异;
- ❖ 对财政资源和投资的管理缺乏透明度和责任感是地方政府机制的一个基本问题。

与农民组织建立伙伴关系

在小农户成百上千、市场经济日益发展的社会经济中，农民必须建立组织以利于新技术的采用、进口产品的获得和出口产品的出售。在这方面政策建议的重点领域是：

- ❖ 政府支持，包括法律支持和财政支持；技术服务，如负责人的培训、技术和营销信息服务等；

- ❖ 需要新的法律法规明确农民组织的法律地位。农民协会应当有订立合同、进行法律担保和贷款的能力。除了有关当局，我们还需要新的法律法规保护农民组织的成员，包括负责人的选举及其监督方式；

- ❖ 需要促进因素。其他国家农民协会的经验表明，即使有利的法律法规框架已经存在，我们仍然需要独立的促进因素来启动、扩大农民协会并使其有效运行。农民协会负责人的培训同样非常重要。

为走出农村地区的人员流动做准备

劳动力市场是推动一国从农业型社会转向城市型社会的要素流通渠道。我们需要政策来促进需求和供应。

关于需求，政策建议的重点领域是：

- ❖ 通过鼓励劳动力密集型工业的发展对中国的经济进行体制改革，并停止有利于资金密集型企业扩展的政策；

- ❖ 取消对企业雇佣民工的限制，消除劳动力雇佣的障碍；

- ❖ 提供财政服务，资助地方企业和个体户。

关于供应，政策建议的重点领域是：

- ❖ 最重要的三项政策是：完善农村教育；改善城镇中农民工的教育水平；提高民工的技能；

- ❖ 改善农村卫生服务和健康保险的条件；

- ❖ 取消城镇中降低民工福利、阻碍农村家庭永久迁往城市的障碍。

土地改善和节水技术

中国经济体制改革的成功是以农业发展为基础的。过去 30 年以来，农业取得了显著的进展，而农业的持续发展将依赖于新技术提高生产率并且克服水资源不足的限制。

- ❖ 深化农业研究与推广机制的改革，使农业研究与推广体系更加现代化、更加有效。关闭、合并或扩大某些研究所，而另一些则需要商业化运作。各级研究所之间要更好地协调，这点非常重要；

- ❖ 中国应当大大加强在农业研究和推广方面的投资。课题组建议近期农业