

第三届中国环境与发展国际合作委员会 第二次会议给中国政府的政策建议

2003 年 10 月 30 日—11 月 1 日

国合会今年年会的主题是：“全面建设小康社会与可持续的新型工业化道路”。经过充分研讨，我们认为：如果不能对环境和社会需求给予更多的关注，中国将难以承受未来 20 年经济翻两番所产生的严重后果。

例如：预计 2020 年当江苏省经济翻两番时，水的消耗量将增加 1.6 倍，化学需氧量（COD）排放增加 2.6 倍，释放到大气当中的二氧化硫将增加 1.8 倍。尽管中国各级政府已经意识到了“先发展、后治理”的传统工业化模式的严重缺陷，但中国确实存在着陷入这一传统工业化的“先发展、后治污”模式的危险。

我们对中国今后的经济增长和发展方向表示关注，对其将导致的后果感到忧虑。20 年来，依靠能源、水和环境资源消耗带来的增长已经使中国跻身于地球上的主要污染排放大国和石油进口国的行列。水、木材和其他自然资源的稀缺已经非常明显；能源和原材料的使用效率与国际先进水平还有很大差距，即使许多新的企业也是如此。今后 20 年，为了保持环境现状实现可持续发展而又保证环境质量维持在可以接受的水平，单位 GDP 产值的环境影响必须减少至目前水平的六分之一或十分之一。

中国可以选择自己的未来，而不是简单改变过去工业化国家所走的代价昂贵的常规道路。

许多新的工业、能源和交通基础设施的使用寿命长达 30 至 50 年，选择资源利用率高、环境友好的模式和技术，改变不可持续的生产和消费方式对于未来将是至关重要的。

今年，我们高兴地得知，中国在制定良好的可持续发展行动框架方面取得了进展：出台了《清洁生产促进法》和新的《环境影响评价法》；江苏等省正在推行循环经济的理念；鞍山钢铁公司等企业正在向清洁化转变方面发挥了示范作用。国合会课题组提供的这些例证表明可以采取强有力的措施来推动循环经济的发展，问题并不在于缺乏可持续发展的良好模式，而是在各省和各地的实际行动。为此，我们建议：

1. 建立可持续的消费方式。中国目前在许多领域存在着不可持续的消费倾向。例如大力发展私人轿车可能会忽略良好的可持续发展意愿，鼓励不可持续的消费和特殊消费群体，造成轿车尾气排放增加、大规模的道路建设和占用耕地，同时还将增加依赖进口石油、天然气的风险。

2. 推行“循环经济”。目前，急需通过法律、经济激励、教育等多种手段，在全社

会范围内倡导资源、能源的高效利用和循环利用，并鼓励各类型企业全面参与进来。此外，信息化和清洁化作为新型的可持续工业化的两个主要特征，应该是相辅相成的。

3. 实施“经济 - 环境 - 能源”(3E)相互协调的发展战略。目前这三者之间的关系没有得到充分地协调，并且受到了经济快速增长和传统生产方式的影响。实践证明，三者不相协调的发展战略，在世界上其他国家都并没能带来可持续发展。

4. 以先进的科学技术支撑(包括发展环保产业)，促进小康社会的建设。如可持续发展的现代化煤炭利用技术(特别是多联产)可以以低成本满足环境和能源安全目标。中国在该领域的研究和开发具有多方面的优势。为了使这方面的投资价值最大化，还需要加强能力建设。

5. 改善“走新型的可持续工业化道路”的政策环境。实现“十六大”做出的“走新型工业化道路”的承诺，需要尽快采取后续行动，根本转变中国粗放经营的生产模式，包括中小企业和大型的跨国企业。可持续工业化要求建立“公平的竞争环境”、执法的一致性和各种规模企业的共同参与，但目前这些条件尚未得到满足。政府应为市场经济下的可持续工业化提供良好的法律、法规框架，纠正市场失调，并且有选择性地为各类商业企业制订开展清洁生产的激励措施。此外，政府需要支持开发环境友好产品和工艺的创新战略。这还意味着在金融部门进行改革，以便使银行和投资机构参与到这项工作中来。

6. 加强政府和企业的沟通与合作，广泛监督企业承担必需的环保和社会责任。环保和社会责任是成功企业不可或缺的经营理念，世界可持续发展商会成员中那些全球领先的跨国集团的实践就证明了这一点。然而，除部分企业外，这一观点并没有被中国的广大私企和国企接受。

7. 加强环境保护与管理的公众参与。全面小康社会的目标要求具有良好的健康和环境条件并满足多方面的需求。中国小康社会的概念中关于生活方式的含义也有别于西方工业化国家。公众意识的提高将有助于改变人们的行为，公众参与有助于确保可持续工业化以及实现可持续发展的其他方面。

8. 建立可持续发展的评价指标体系。目前的GDP指标需要根据其导致的环境损害和进行相应环境治理的费用进行修正。比如，空气污染导致的公众健康和环境损害可能从目前占GDP的7%上升到2020年的13%。中国未来的发展，我们应更关注支持全面实现小康社会的绿色GDP的增量。中国已经在探索绿色GDP的核算模式，应加快步伐，制定切实可行的措施推动这一工作的进程。

上述关于全面建设小康社会和可持续工业化的若干建议是密切联系、相互支持的。未来20年，中国还有许多工作要做，需要采取更好的措施，不断提高政府、企业界和社区的意识，创造良好的内外部政策与经济激励环境，使政府、企业和公民全面参与到走新型的可持续工业化道路和建设小康社会的伟大事业中来。

国合会课题组的建议

国合会三届二次会议上，企业发展与环境、循环经济与清洁生产、能源战略、中国环保产业发展、中国环境保护投融资机制等5个课题组向国合会做了报告。

各课题组不仅为国合会的讨论提供了良好的工作基础，而且还分别提供了详细的政

策建议，在这里仅列出一般性建议。

一般性建议：

1. 实现可持续工业化需要提高资源和能源的利用效率

如果中国各种规模的企业想要可持续地满足日益增长的国内市场需求并为出口市场服务，这些企业就应该成为世界上效率最高的企业。全国各行各业的企业均应全面参与，并应遵循污染者付费的原则，更全面地采用有效提高生态效率和清洁生产的方式。

推行循环经济

资源和能源利用效率必须提高，以便在不扩大原材料和能源消耗并持续改善环境的情况下实现经济的增长目标。中国应该采纳以能源和原材料的减量化、循环利用和再利用为基础的循环经济理念。应该考虑制订一些新的促进循环经济的法规，其实施范围比现行的清洁生产法更为广泛和具体。有必要将推行循环经济纳入国民发展计划，各相关部门均应参与。

关于工业企业规模

各种规模的企业均应参与环境保护。但是，对于一些制造行业来说，包括国合会研究过的四个行业（水泥、炼油、造纸和制糖），在中国即使是比较大规模的企业与国际标准相比其规模依然很小。企业的规模过小使其无法拿出足够的投入来控制污染并维持必要的规模经济。应该进行结构调整，提高污染治理的效率并鼓励其扩大企业规模。据此，需要改善公司的治理结构、制定良好的绩效指标、加强能力建设。

加快可持续能源系统中的煤炭现代化利用

为使煤炭在能源效率、节能以及清洁生产的国家战略中发挥更重要的作用，必须将常规的燃烧方式改变为多联产系统。煤炭的现代化利用包括大规模的煤气化、液体燃料联产（如甲醇、二甲醚），加上其他高附加值的化学品和电力，这样可以大大减少环境成本。目前，中国需要制定一项多联产战略。该战略的延缓制定意味着增加空气污染、能源安全以及减排温室气体的成本。更为重要的是，中国今后 10 年中将进行大规模的电力投资，一旦决定采取何种方式利用煤炭，其影响将持续维持到 2020 年以后。

煤炭的现代化利用应该按绩效和研究成果分阶段进行。研究和开发的需求包括：建设大型的高效煤气化设施、生产高效的甲醇和二甲醚发动机、大型先进的燃气发电机并建立经济上可行的多联产系统。考虑到环境成本内部化的前提，电网应该以合理的价格购买多联产电力。应该考虑在一定区域开展多联产的试验和示范。

通过研发、政府绿色采购等措施鼓励采用可持续的生产和消费技术

目前，必须开发并应用具备成本效益和有效的环境技术，并考虑适应中国企业、城市环境和交通基础设施的需求。

在污染预防、可持续能源系统和新的工业工艺方面，应该大幅度提高对环境科研和开发的投入。投资的主要领域包括：

- 高效的资源和能源利用技术；
- 先进的、环境友好的制造技术；
- 建筑和基础设施的绿色设计以及对材料、建设和运营的选择；
- 环境友好的交通系统；
- 资源、废旧产品和废弃物的综合利用；

目前，一些新兴领域，如生物技术、纳米技术、当然还有信息技术都可以支持上述领域。

中国正在成长中的环保产业以及其对循环经济的关注应该得到更有力的支持，尤其是通过更加一致的环境执法行动、市场激励措施和推动政府的绿色采购来予以支持。中国的环保产业的企业规模相对过小，职工人数为 300 万人。按照日本和德国等的经验，环保产业对 GDP 的贡献应该更高。

政府采购是一项强有力的工具，中国能借此支持采用新技术和可持续性产品。应该重新审议采购政策，使环境标准在决策中占据明显地位。可以限定政府采购必须针对达标企业，如通过 ISO14000 的企业，并采购含有高度可循环利用成分的材料。应该取消采购中的直接补贴，并应该遵循 WTO 的原则。对环境友好的采购政策应该与市场改革相结合，如改革补贴制度和采用环境税等。

2. 让中小企业全面参与可持续工业化

中小企业为中国的经济做出了巨大的贡献（出口占 60%、工业就业占 75%、新技术的孵化器），但也占了中国工业污染的一半以上。它们当中没有多少具备自身投资开展环保的能力，其意识和技术能力极其有限，在目前的环境状态下处于不利的地位。全国的中小企业有必要全面参与中国的可持续工业化战略。这需要采取有别于大型企业的管理方式。

下列措施有助于中小企业的全面参与：

——制定指导原则；

❖ 所有中小企业实行污染者付费原则

❖ 制定切实可行的目标

❖ 公平、严格的政策实施

——制定适用于全国中小企业的环境战略；

——将中小企业发展政策与中国的环境与可持续发展政策相结合，比如，通过在《中小企业促进法》下建立的中小企业发展基金来促进中小企业的环境行动；

——通过产业链，包括大型企业（如跨国公司、中国私营企业和先进的国有企业）来调节和提高中小企业效率、获取相应技术；

——鼓励中小企业全面参与区域性活动，如生态省建设和清洁生产示范项目的建设；

——制定有限的激励规划促进中小企业的环境活动、推动中小环保企业的发展，包括发放软贷、提供商业信贷担保、支付中小企业符合环境法和绿色标准的产品和服务在投标中的附加成本；

——推动中小企业更多地使用废物集中处理设施，尤其是在工业园区；

——在中国的科技政策和活动中更多地关注中小企业的环保需求；

——支持中小企业的能力建设，包括现场的“边学边做”；提高法规意识和守法的必要性，寻求同行学习机会、实施 ISO14000、提供生态效率培训；

——监督中小企业参与可持续工业化的进展，以便确定采取额外措施的必要性。

3. 强化环境和可持续发展管理框架

可持续工业化的管理需要改善政府、私营部门和财政部门之间的治理结构。政府需要加强促进可持续生产和消费行为的框架，并大力提高环境法规的执法力度。企业应该

改善治理结构，在管理层对可持续工业化做出承诺，并予以全面实施。作为改革内容之一，金融机构需要在决策过程中，如制定贷款和投资政策时，应该考虑环境和可持续发展的因素。

安全、健康和环境承诺

安全、健康和环境承诺应该作为任何一个管理良好的商业企业的组成部分。有必要将这些因素更为紧密地纳入到政府管理部门职责中去。应该考虑如何巩固法律、法规在为各种规模的商业企业有效解决安全、健康和环境问题方面的地位。

减少地方保护主义

中国各省应该有更为统一、一致的环境法规和执法。尤其是在地方的管理中，经济成功通常被视为重于环境质量、健康和安全的。目前，急需建立起可预见的严厉但公平的法规体系，以便弥补环境法规在一些区域执行不力的缺陷。该体系需要给予环境保护和地方经济发展同样的重视。中国应该被更多地视为单一市场国家，而不是分散的市场体系。

需要对现行的环保体系进行评估，以便明确地方在支持环保行动方面提供监督和相应服务的责任。对地方政府官员的行为评估体系需要更多地强调环境保护。在市一级，应该考虑建立独立的污水和垃圾处理企业，并按照商业原则运营。如果上述改革措施不到位，则有必要成立独立的环境监管机构。

4. 改善环保投资机制、拓宽融资渠道

“九五”期间，环保投资至少短缺 10%。如果没有新的融资机制，“十一五”期间的短缺将更为严重。在中国，约 70% 的环保投资来自公共部门，而在市场经济国家中 60% 的污染治理资金来自于私营部门。同时，中国的环保投资效率不高；中小企业吸引不到环保资金，尤其是商业资金；城市环境基础设施也得不到足够的重视。按可持续工业化的投资标准，投资极其不足（在 20 世纪 70 年代，日本的环保投资占 20%）。

通过改革和建立多元化投融资机制，可以极大地改善这种状况。具体措施包括：

- 淘汰各部门的落后工业设施；
- 对无作为的国企不再提供资金；
- 拓宽融资手段（债券、银行信贷、信托投资基金、贷款）；
- 为中小企业的环保战略创建特别基金、制定激励措施（如建议 2 所述）；
- 通过财政部门的改革，引进银行贷款和保险担保的可持续性标准；鼓励建立环保商业金融机制；
- 采取减少风险的措施，如贷款担保以保护银行和贷方；
- 货币贬值和其他的税收措施可以促进环保企业和企业的环保投资，对此应该加以评估；
- 将海外直接投资作为现代化和可持续工业发展的主要资本来源；
- 解决公共投资不足的问题，这对于实现小康社会至关重要（如健康、教育和环保投资）；
- 开拓多元化金融机制，为城市环境基础设施融资；
- 将城市环境和非环境项目相结合，让开发商共同建设以分摊环境成本；
- 授权发行市政债券以满足环境基础设施的融资需求。

5. 提高可持续生产和消费的意识 and 能力

中国的可持续发展和小康社会建设应该是相互支持的。实现低消费、高生活质量的可能性涉及面很广。目前，无论是消费者还是工业生产者都缺乏对此的认识。工业部门必须从零开始建立可持续生产的能力。

提高意识

公共意识的提高将创造对改善环境条件和服务的需求，而且还有可能将购买采购决定与小康目标和可持续消费相结合起来。国家可以建立一些机制（包括与私营部门的合作建立），这些机制包括：

——借鉴加拿大、美国和墨西哥经验，公布工业和政府的环境行为。定期公布各省的列入国家有毒物品清单的排放情况；

——进一步制定产品标签/认证制度，引导消费者的选择；

——媒体应更多地关注通过可持续消费实现提高生活质量的可行性；

——为大、中小学编写小康社会和可持续消费相结合的教材；

工业界和政府的能力建设

中国在对政府官员和企业经理进行教育和培训方面开展了大量工作，例如清洁生产和一些特别活动（如建设生态省）的示范项目产生了良好的效果。中国从跨国企业的经营管理中，也学到了大量的经验。许多行业协会、工业园经理等都具备了环境保护的能力。

但是，能力建设依然处于起步阶段。随着新技术和更为严格的标准的引入，培训内容将更为复杂。政府官员，尤其是地方一级的官员能力有必要不断提高，以便强化执法和基于市场经济的监管。

一些能力建设领域值得在国家的规划中给予优先考虑：

——制定企业内部和各省地方政府可持续工业化能力建设的行动计划；

——对私营部门中高层企业职员进行包括环保和可持续发展内容的管理培训；

——对社区管理人员进行培训；

——对中央和地方的政府职员进行检查和执法培训；

——通过对行业协会的职员进行能力建设来完成“对培训者进行培训”。

6. 改进工业化的评价指标及其监控

商业界相信“凡事只要能进行量化检查就可以办好”。但是，不是任何事情都可以进行检查。因此，迫切需要制定广泛认可的用于企业和政府的绩效指标。一些指标应该与特定的需求挂钩，如生态效率检查，还应建立衡量可持续发展的指标（和评估）体系，其中应包括经济增长、材料消耗、环境质量和人民福利。应该改进中国的统计体系，将这种可持续发展指标纳入进去。目前，单纯以GDP增长做为小康社会关键指标的做法应该改进，还要考虑将环境和社会指标做为衡量标准。

利用可行的绩效合同可以有助于促进可持续工业化的发展，这些合同可以采用环境指标进行监督。

有必要让独立的机构来执行信息核查和研究、信息披露的工作，如披露有毒物品排放清单。

降低中国经济不断发展对全球环境资源的负面影响

中国对进口石油、天然气、木材和某些自然资源的依赖日益增加，引起人们对其供给安全、中国与世界上其他主要进口国的竞争以及中国作为一个资源进口国对国际环境的影响的关注。这些都与本建议通篇讨论的效率问题以及建设小康社会直接相关。中国如果制定保护和高效利用资源的国内政策，可以减少经济增长对进口的依赖。这样，中国就可以大幅度减少国际上的负面看法和其他因素如价格偏离带来的影响。

这些事务可以从多方面进行审议，比如：建立模型以预期能源需求情景；判断中国的工业发展可能会因为进口原材料或中国污染物的长距离传输对全球资源与环境带来的影响；对贸易保护主义、入侵物种或其他影响进行脆弱性分析。目前，已经开展了其中的一些分析，但是，与可持续工业化和小康目标结合得不够好。应该将这些分析与可持续工业化和小康目标相结合。有必要关注在当今全球化的趋势中，这些问题与中国更为广阔的战略定位之间的关联性。

结 论

这些建议表明：有必要必须采取更为协调的环境与发展决策机制，强化区域可持续发展。这样可以对制约工业化的土地和水等资源采取更好的策略。

必须要获取全社会、经济和环境指标的可靠统计数据，建立并推行新的可持续发展评价指标体系，以判断中国是否可以驾驭经济翻两番带来的后果。

必须建立企业和政府部门之间的伙伴关系，采用市场激励等可行的措施，改善企业的社会和环境责任。

可持续工业化的成功与否还取决于其他很多因素。如果建设小康和富裕社会的目标能够可以推动循环经济的全面实施，那将非常有价值。

我们必须认识到：中国完全有机遇做到既实现本国的可持续生产和消费，又有益于整个世界的环境与发展。