

第三届中国环境与发展国际合作委员会第五次会议 给中国政府的政策建议

综 述

中国环境与发展国际合作委员会（国合会）2006 年年会于 11 月 10-12 日在北京召开。本次年会的主题为“科学发展与小康目标”，大会根据国合会研究工作的成果提出了相关政策建议。

中国自 1978 年实行改革开放以来，经济和社会的快速发展带来了显著进步，不仅大大增强了国家的综合实力，提高了人民的生活水平，还对世界产生了巨大的影响。然而，中国经济的飞速发展是以对资源和环境带来巨大压力甚至不利影响为代价的。

中国政府和人民经历了一个渐进过程认识了发展和环境保护的关系。自本届政府 2003 年执政以来，中国的经济和社会发展进入了一个新的阶段，同时也加大了环保力度。中国政府提出了一系列新的发展理念、发展目标和指导原则，最近一次是温家宝总理在第六次全国环境保护大会上强调指出的“三个转变”。

“三个转变”是中国政府解决环境问题采取的新的战略方法，把环境保护与经济增长高度结合起来，体现了中国政府对新的环境与发展道路的持续探索。新的发展道路将帮助中国减轻传统经济发展模式所产生的巨大资源和环境压力。

正是在这个关键时刻，第三届国合会完成了它的工作。温家宝总理在会见国合会代表时对本届年会的成果给予了高度赞扬

和大力支持；曾培炎副总理作为国合会主席高度肯定了国合会过去 5 年来的工作并对国合会未来工作提出了要求。国合会中、外委员也高度称赞国合会的工作成果。

一、改革和提高政府的环境管理能力

中国环境保护工作的成功、科学发展观的落实、环境管理体制的健全都和强有力的环境执政能力密切相关。为此国合会建议如下：

- 把国家环境保护总局升格为环境部，成为国务院内阁成员，通过增加预算和人员编制来加强中央政府环境管理体系的能力，使其能充分履行在制定法规、执法、分析、监测和专业培训等方面的职责。
- 成立由国务院总理担任组长的国务院环境保护领导小组，成员由各相关部委部长组成，该领导小组秘书处设在国家环境保护总局。对所有相关部门建立环境保护问责制并加以执行。
- 通过在环境法律法规中设立更严厉的处罚条款来加强对它们的遵守和执行。利用惩罚体系来抑制污染的发生。针对污染损害，加强民事处罚并对严重的违法行为追究刑事责任。
- 通过调整地方环境管理体制，形成省以下环境管理直管并使国家环境保护总局与省级环保局建立直接负责关系，强化各级政府环境执政能力。国家环境保护总局应掌握更多的人力物力财力来提供给地方环保局来加强他们的能力；赋予新设

立的国家环境保护总局区域执法办公室更多的职能来协调、指导、监督地方的执行并在必要时直接执法。

- 授权国家环境保护总局和其他有关部委，对地方发展规划进行环境影响评价，以确保地方经济发展符合地方和国家的总体环境保护目标。
- 环境管理体制应该特别注意除政府外，企业（商业和工业）和公民社会（非政府组织）所起的独特作用。

二、为实现可持续发展提高效率和调整产业结构

在中国的“十一五”规划中，中国已经确立了年均增长率为7.5%的预期目标，如果不采取强有力的控制措施，这个经济增长目标很容易被超过。中国政府同时在“十一五”规划中制定了单位GDP能耗降低20%和主要污染物下降10%的强制性目标。由于中国正处于工业化和城市化的快速发展阶段和愈发全球化的市场体系当中，要使GDP增长、产业结构调整 and 环保目标的实现都完成，我们必须找寻更好的平衡点与措施。需要在产业结构调整、提高资源效率和改变当前生产模式方面做更多努力。

通过采纳基于市场的更有效的工具、循环经济、增加灵活性，进行创新、试验和采用现有的与新型环保技术，中国可大力提高资源利用效率、有效削减污染物排放，从而避免以昂贵的成本来治理和控制各类污染。应该通过管理和制度创新，推动技术创新及应用以及广泛利用现有环境友好技术。从总体而言，环境技术创新的内容和实现手段在中国现阶段要从以下方面来考虑：

- 拓宽资金来源渠道，通过政府、私营部门和国际机构如全球环境基金和清洁发展机制等多方筹资；
- 通过加强国际合作、立法、机构改革和投资，在环境保护与资源利用技术研发与应用方面实现跨越式发展。

三、有利于“资源节约、环境友好、社会和谐和可持续发展”的综合财政体系改革

应该改革现有税收价格体系，使其不仅反映资源的稀缺性，将环境成本内部化，同时激励技术创新，减少实施的成本。

- 针对环境财政改革建立跨部门评估机制，以保证该项改革能够与实现环境目标的具体执行过程相一致。
- 减少并停止对资源和环境有严重负面影响的财政补贴。
- 应该创立生态补偿机制，以调节相关利益方在环境利益与经济收益分配之间的关系，并制定相关法律和政策以鼓励环境保护的行为。
- 通过减少税收等手段，在国家、省以及市等各级部门全面推进可持续生产、消费及贸易；逐渐实现从征收生产税到消费税的转变，从而避免消费中的浪费行为；建立政府采购程序，鼓励绿色消费。

四、信息公开和公众参与

中国应该改善环境数据和发展指标的质量、可靠性及有效性。这方面的主要行动包括以下内容：

- 在政府内部成立一个环境和经济数据收集与分析中心，并尽

可能允许社会力量的参与；

- 启动一个由中央财政拨款的项目，以改进各省以及地方在改善环境数据收集和分析方面的能力及自觉性；
- 对报告的数据提出要求，以确保不同单位在不同时间所提供数据的一致性。为互联网信息报告与发布体系的建立及维护提供资金，并将数据的来源向所有利益相关方开放。向公众提供环境、自然资源和社会方面的数据并对这些数据进行分析都将有助于提高数据的质量和可靠性，例如“绿色国内生产总值”数据。
- 在公众参与环境决策的机会方面进行宣传和教育。改善公众对有关污染物排放及其造成后果方面的环境信息的获取，以便使他们能以更有意义的方式进行参与。同时，还应重视对工业与资源开发项目有关的法规和项目申办情况等提前予以公告，帮助公众参与。

五、加强农村地区的环境管理

农村地区的快速集约化发展模式和生活方式的改变已经加剧了农村生态和环境的恶化。这对人体健康和生活质量都产生了影响，并成为建设新农村的障碍。我们应该考虑切实的解决方案：

- 在农村地区建立环境管理体系；
- 改善清洁饮用水的供应，并推进高效水处理设备的推广；
- 对农村地区的面源污染进行管理，并推动低成本的技术及解决方案；

- 在农村地区开发并推广沼气池，在条件合适的地区推广太阳能和其他可再生能源；
- 研究和探索能够吸收和固定碳的农业耕作方式，以获得社会、环境和全球利益。

这些方案的成功执行将扩大农业循环经济的理念，减少农业的温室气体排放，并降低远距离空气污染传输。

六、中国在全球环境管理中的作用

从生产、消费和贸易的角度来看，中国正逐渐成为世界经济的强大力量。目前的挑战在于如何能够创造一个中国和国际社会携手开展环境保护和发展工作的和谐世界。中国应该准备在全球环境管理和可持续发展领域发挥更积极的作用，承担更重要的责任。这会促使中国树立更加积极的全球形象，同时增强中国保障其自身和整个世界和平发展的能力和影响。更具体而言，中国应该

- 积极参与国际环境管理体系的建立；提供有关潜在环境影响的科学证据；促进全球可持续发展；继续落实和执行国际环境协议。
- 为中国的企业引进环境、健康和安全生产标准；加快可持续发展领域的创新步伐。