

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

(2007 年 11 月 28—30 日)

第四届中国环境与发展国际合作委员会 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“三个历史性转变”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。

以下六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：

(一) 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。

(二) 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；三从单项污染物总量控制转向协同控制多种污染物；四从增加污染减排工程项目数量转向提高工程质量；五从依靠行政手段转向更多地利用基于市场的政策工具。

(三) 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。

(四) 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。

(五) 建立节能减排指标优先的地方政府政绩考核体系。

(六) 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。

(七) 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。

(八) 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:

(一) 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。

(二) 抓紧制定中国化学品环境管理战略。制定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。

(三) 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。

(四) 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经济社会协调发展战略体系的转折点。要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攸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:

(一) 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。

(二) 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。

（三）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。

（四）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保护全球环境做出贡献的关键阶段。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：

（一）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。

（二）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。

（三）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。

（四）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。

（五）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。

（六）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，有益于环境和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”的时候了。为此，建议：

(一) 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。

(二) 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。

(三) 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。

(四) 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。

(五) 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 and 机遇。

中国有最好的机会来更好地理解和把握能源、环境与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的政策与技术需求，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。