



2009 年 12 月 14 日  
2009 年第 14 期

出版：  
中国环境与发展国际合作委员会秘书处

[意见反馈](#)

[链接](#)

## 年会政策建议

### 国合会 2009 年年会给中国政府的政策建议摘要

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称“国合会”）2009 年年会于 2009 年 11 月 11 至 13 日在北京举行，会议主题是“能源、环境与发展”。国务院总理温家宝会见了出席会议的外方人士，国务院副总理、国合会主席李克强出席会议开幕式并发表重要讲话。

国合会今年年会召开之际，正值新中国成立 60 年。中国改革开放以来的 30 年间，经历了从贫穷走向小康、从落后走向繁荣、从封闭走向开放并融入全球化的历史进程。国合会注意到，中国从本世纪初开始，**以人本**、全面、协调和可持续为标志，着力推进科学发展，塑造生态文明，构建和谐社会；国合会支持中国政府努力促进国家环境与发展的战略转型，探索中国环境保护新道路，实现国家未来的绿色繁荣。

国合会本次年会高度关注金融危机和经济复苏对环境与发展的持续影响，欣喜地看到中国经济企稳向好的回暖势头，赞赏中国政府在应对经济下滑中坚持加强环境保护和节能减排并取得积极进展，赞赏中国政府在应对气候变化等全球环境问题进程中所发挥的重要作用。国合会注意到，“十二五”是中国能否持续全面推动节能减排的关键时期，也是制定一个“绿色”五年发展规划的重要时机，把绿色发展理念纳入“十二五”规划将为中国长期的经济转型奠定重要基础。

国合会委员认为，展望未来，我们必须关注经济、能源、环境和气候变化以及其他可能出现的多重危机；全球金融危机的影响或许是暂时的，而气候、能源和环境危机事关全人类生存和发展的根本，需要国际社会携手努力、共同应对。

基于在能源与环境领域的政策研究和中外委员和专家的讨论，国合会 2009 年年会向中国政府提交如下政策建议。

#### 一、大力发展绿色经济，加快经济发展方式的绿色转型

全球金融危机为重塑环境与经济关系提供了难得的历史机遇，发展绿色经济，实现绿色增长已

成为重要趋势，受到世界主要经济体的高度重视，并与中国政府提出的建设资源节约型、环境友好型社会高度呼应。国合会建议：

**中国应从推动科学发展、构建生态文明的高度，从增强国家长期全球竞争力的战略考虑出发，把发展绿色经济作为推动经济发展方式转变的重要途径，尽快制定发展绿色经济的国家战略。**

——加大推动循环经济发展的力度，提高经济发展的资源环境效率。改善资源利用方式，大幅度提高资源利用效率，注重生态高效与环境绩效。全面贯彻实施《循环经济促进法》，建立健全有关政策和制度，在城乡全面推进循环经济发展。

——加大国家对绿色技术的研发投入，鼓励绿色投资，发展绿色产业，培育新增长点。中国应在可再生能源、节能减排技术、环保产业、城市公共交通、建筑节能、生态系统保护与修复、环境基础设施、废弃物循环利用等领域，大幅度提高技术研发投入和产业投资力度，使绿色增长成为新的经济增长点和战略性新兴产业的重要组成部分。

——加大产业结构调整力度，对传统产业进行生态化改造。继续把调整和淘汰高资源能源消耗、高污染排放的产业结构和落后产能作为节能减排的重要举措，缓解导致环境恶化的风险与压力，通过严格的环境准入标准和强化监管等措施，促进企业对传统生产工艺进行生态化改造，推动产业结构向绿色转型。特别是，中国需要在刺激经济复苏的传统产业调整振兴规划中，进一步明确对强化污染减排、提高资源能源效率、淘汰落后产能的要求。

——充分发挥公众和民间组织的作用，倡导可持续消费模式，推进低碳生活方式。必须高度重视消费领域对发展绿色经济的引导作用，提高个人、家庭、企业在节约资源、保护环境和低碳生活的意识，倡导个人和家庭的适度消费，鼓励使用高效低碳的环境友好型的商品与服务。大力推动和规范各级政府的绿色采购。重视以 2010 年上海世界博览会为契机，提倡低碳排放的绿色城市生活方式。

## **二、统筹国际国内两个大局，积极发展低碳经济**

为应对全球气候变化挑战，发展低碳经济已成为重要国际趋势。世界主要发达经济体高度重视发展低碳经济可能实现的多重关键发展目标：促进调整能源生产和消费结构，大幅度提高能源效率，开发和应用低碳排放技术，减少不可再生能源消耗，鼓励低碳排放产业成长，创造就业、推动技术创新，实现经济增长与温室气体和其他污染排放脱钩，提高国家长期全球竞争力等。中国提倡和发展低碳经济将有利于控制和减缓温室气体排放，促进工业结构及能源结构的战略调整，走上低消耗、低排放、低污染的新型工业化道路。国合会建议：

**中国应从统筹国际、国内两个大局的战略高度出发，结合自身实际情况和需要，抓紧研究制定国家低碳经济发展规划，以重点工业行业、部分城市和农村地区为先导，启动低碳经济发展的试点**

**示范工作，并倡导推动低碳排放的生活方式。**

——抓紧研究确立发展低碳经济的总体目标。中国推动低碳经济发展要首先着眼于转向低碳排放的经济，从强化节能和提高能效入手，大幅提高碳生产力；长期看，要不断优化能源生产和消费结构，逐步降低化石能源的使用比例。应按照到 2020 年单位国内生产总值碳排放强度比 2005 年有明显下降的总体要求，建立明确的低碳经济发展量化目标；并应着眼于 2030 年至 2050 年中长期发展，研究单位国内生产总值碳排放年均降低 4% 至 5% 的可行性。

——制定和实施可操作的政策和机制。建立和完善绿色税收体系，加大对推动低碳经济发展的财政投入。在满足应对气候变化、节能减排和发展低碳经济等多重目标的前提下，及早研究并择机实施碳税制度。逐步探索和建立自愿性的国家碳排放交易体系，利用市场机制促进碳融资和技术引进。大力促进低碳技术的创新和推广应用。将低碳发展纳入城乡规划和主要交通系统（包括公路、铁路、航空、海运）的规划中，开展低碳经济试点、示范。改进能源统计，将碳排放统计数据纳入国家统计体系。

——大力发展并安全利用低碳能源，逐步优化能源结构。抓紧研究确定集约、清洁、高效地利用煤炭的战略目标，力争使煤炭占能源生产和消费的比例逐步下降。大力发展低碳能源，特别是加快风电及核电建设，推进太阳能光伏发电商业化，争取到 2020 年实现主要低碳能源的规模化、产业化和商业化发展。中国目前积极推进核电建设的政策，对于改善环境质量、减少温室气体排放、应对全球气候变化将发挥重要作用，核安全是核电发展的前提和保障，应切实加强核安全监管能力建设，保证核电安全、稳定和健康地发展。

——推动以低碳排放为特征的工业体系建设及转型。加速优化产业结构，推动产业升级；提高资源综合利用水平，降低消耗和排放；推广应用先进和适用成熟技术，鼓励开发和引进先进低碳排放技术；在国家、地方、企业等层面构建低碳技术创新支撑体系。

### **三、实施安全、高效和清洁的国家煤炭开发与利用新战略**

中国以煤炭为主的能源供给、消费结构和快速增长的能源需求，给资源环境带来巨大压力，造成严重大气环境污染、生态环境破坏，也给温室气体减排带来严峻挑战。中国已制定了加快能源结构调整、大力发展可再生能源的国家规划，新能源占能源生产和消费的比例不断扩大。然而，今后相当长时期内，煤炭仍将在中国能源构成中占主要地位，只有解决好煤炭开采和利用中的安全、高效和清洁问题才能实现煤炭的可持续利用。国合会建议：

**从保证国家能源安全和环境安全的战略考虑出发，抓紧制定和实施安全、高效和清洁的国家煤炭可持续利用新战略，为中国绿色经济发展提供长期稳定的能源基础。**

——进一步明确煤炭在国家中长期能源战略中的基础地位，加快研究制定煤炭可持续利用的国

家煤炭新战略。根据中国国情，国家煤炭新战略的制定应进一步突出煤炭的基础战略地位，统筹考虑能源安全、经济发展、环境和社会目标的国家能源政策框架，把环境保护和应对气候变化放在煤炭新战略的更加突出的位置，从煤炭开采、运输、使用、排放和废物的全生命周期出发，规划煤炭资源的安全、高效和洁净使用，加强控制和减少降低温室气体排放；改善煤炭产业链的管理，大力加强中央政府职能部门的监管。

——大力促进煤炭的绿色开采。实施综合的技术、经济和法律手段，促进煤炭的绿色开采，减少生态破坏，促进生态恢复。全面推行煤炭采矿权有偿使用制度，切实足额征收一次性采矿权价款；加快改革煤炭资源税政策，改从量征收为从价征收或者完全从价征收，并提高征收额度；建立煤炭开采生态补偿制度，实施环境损害恢复保证金制度。对煤矿项目严格实施环境保护一票否决制，达不到环境法律法规要求的，不予发放项目许可。应加强在所有煤矿地区，特别是生态敏感采矿区如山西、陕西、内蒙、宁夏等地区实施规划环评。

——完善燃煤发电战略，促进煤炭集约高效利用。大力发展先进燃煤发电技术，降低发电煤耗，提高煤炭转化效率，逐步达到国际高标准。大力推进热电、热电冷联供等多联产技术，提高煤炭资源的综合利用效率。持续优化装机容量结构，减少运行效率损失。研究建设适合中国国情的国家智能电网。大力提高煤炭的洗选率。煤气化、煤化工、煤油转化等高碳产品的低碳利用要充分考虑成本以及其他限制因素。

——强化和实施煤炭开发与利用的环境法规与标准。应高度重视整个煤炭产业链的环境保护工作，加强有关法规和标准的完善与实施，包括：矿山关闭与采煤沉陷地治理法规；土地恢复和行业水污染标准；粉煤灰和煤矸石以及其他有价值的副产品的回收利用标准；与动力煤相关的洗煤标准；发电厂扩建的排放标准，汞和挥发性有机化合物（VOC）纳入排放标准。同时，应开展地区环境容量评估，根据水资源和环境状况、大气污染情况，对煤矿开发进行综合评价。

——在大气污染严重地区，研究试行依据污染总量控制要求调控煤炭消费总量，强化燃煤电厂排放监管。根据区域生态环境容量，研究建立煤炭消费水平考核标准。在长三角、珠三角和京津冀区域性大气污染问题突出地区，根据污染总量控制要求，实行煤炭消费总量约束性调控制度。实行多污染物排放协同控制，构建系统、科学的空气质量标准体系和排放标准体系。适时制定和实施国家清洁空气行动计划。强化燃煤电厂脱硫的执行力度，推进脱硝技术的应用并进一步完善和提高排放标准。进一步改革和提高排污收费制度和电价的环境补贴。推动和鼓励在电力行业实行污染物排放交易试点工作。

——加强科技创新，促进煤炭可持续利用的技术开发、应用与推广。积极推进煤炭绿色开采利用技术开发与应用，加强煤炭清洁利用技术的研发与推广，尽早启动研究发展适合中国国情的二氧

化碳捕获、储存技术并开展示范。

#### **四、创新思路，解决城市发展中突出的能源环境问题**

中国城市化步伐快于历史上任何国家的城市化进程，但中国作为世界上最大的发展中国家，城市化率仍然偏低，人均消费领域能耗也远低于发达国家水平，城市发展中能源消耗迅速增长的驱动力依然强劲，城市居民总能耗需求的增加将会打破目前工业用能占主导地位的平衡。中国不可能继续发达国家过去几十年以高能耗、高污染为代价的城市化道路，否则农村转向城市的大量人口与有限的资源、能源和环境容量之间的矛盾，将成为制约中国城市持续发展的瓶颈，城市扩张中的能源、环境和适应气候变化挑战等将是必须面对的重大问题。国合会建议：

**应当全面评估过去 30 年城市化政策，建立基于低能源增长和低碳排放、高环境质量和高生活水准的新型城市化道路的总体战略。中国新型城市化道路应当把城市发展中的能源、环境和适应气候变化问题等作为优先领域，统筹考虑，强化政策制定，使中国逐步走向可持续的城市发展之路。**

——适当控制城市建筑规模和城市建设速度。研究制定中国未来城市人均建筑拥有面积（住宅建筑、公共建筑、商业建筑等）的限值，建设节约型城市。各级政府要对新建项目严格审批，科学调控开工总量；国家应尽快研究实施物业税，通过立法调控市场对住房等建筑的奢侈需求。

——积极探索新型城市化道路，建设低碳城市。结合国情，在城市规划中倡导紧凑型城市化发展道路。适度提高城市密度，依托特大型城市和中心城市，发展城市群、城市带和城市组团，优化空间功能布局，增强城市的可持续发展能力。开展以降低城市交通和建筑能耗为基础的低碳、低污染试点示范。

——加速推广建筑节能技术与措施，建设节能、低碳建筑。建立各地区不同功能建筑的能耗标准，进行节能考核和激励补贴，研究停止直接对单项技术措施进行财政补贴。加快对既有高耗能建筑开展节能改造，利用财税政策鼓励开发商和消费者投资，鼓励购买节能低碳建筑。加强城市能耗监管与审计和节能产品认证管理。建立城市消费领域能源消费统计制度，根据人均建筑运行能耗和人均客运交通能耗评价城市消费领域能耗水平。

——深化北方地区城镇的供热体制改革，大幅度降低采暖能耗。研究建立使北方城镇建筑采暖能耗在目前水平上降低 35% - 50% 的指标。抓紧研究和实施供热管理体制改革方案，选择城市开展试点。

——强化和优先发展城市公共交通和非机动车交通系统。大力发展城市公共交通，提高公共交通的分担率，控制私人汽车无节制增长。加快发展城市轨道交通和城际高速铁路，形成立体化的城市交通体系，200 万人口以上有条件的城市都应鼓励发展城市轨道交通。不断提高强制性汽车燃油效率标准，促进汽车燃油效率，鼓励发展混合燃料汽车、电动汽车等低碳排放的交通工具；高度重

视规划、建设和改善非机动车专用道。

## **五、强化农村能源环境管理，重视气候变化适应措施**

改革开放 30 年来，中国农业生产得到快速发展，农民生活有了巨大改善；同时，随着经济的不断发展，农村地区能源和环境包括适应气候变化等方面面临着新的挑战，众多的人口分布、不同的自然条件和经济发展水平使得农村的能源和环境问题更加复杂。农村能源消费快速增长，与能源利用相关的环境问题突出，农村也是最容易受气候变化影响的敏感地区。国合会建议：

**中国应更加重视农村的能源、环境问题，将其纳入新农村建设的战略任务之中，采取综合措施，加大国家财政投入，强化管理，鼓励农村清洁和可再生能源开发，建立健全农村可再生能源和环境技术服务体系，发展低碳高效农业，并应抓紧出台政策措施，推动农村适应气候变化。**

——提升农村能源发展在国家能源与应对气候变化战略中的地位。加快对农村电网的改造并提高电网效率；加强对适宜不同农村地区应用的节能技术和新能源技术和产品的研发；研究建立国家农村能源建设资金投入机制，推动农村可持续能源建设。完善农村可再生能源发展规划及配套法律法规体系；因地制宜地大力发展农村生物质能；把农村生物质能利用设施，特别是大中型沼气工程，纳入国家农业基础设施计划。同时，加大对农村环境的整治，减少健康风险。

——采取综合措施，加大农村清洁和可再生能源开发的力度。应研究制定农村可再生能源战略和配套法律法规，改善农村环境和应对气候变化。通过加大政府投资、提供补贴和税收激励措施等，鼓励私营资本在农村可再生能源技术研发上的投资。研究建立常规的农村能源和环境建设资金机制，加大通过国家“转移支付”为农民用电以及改善环境所提供的补贴。应进一步推广农村沼气应用，将沼气设施纳入农村基础设施建设工作中，并建立适当的市场机制来鼓励沼气设施的发展。落实农村建筑节能政策，对节能示范技术、补贴额度和方法进行监测评估，推广节能材料在新农村建设中的应用；同时，鼓励用可再生能源技术为农村建筑供热供暖。

——优化土地利用，建立农村碳汇补偿机制，支持发展低碳高效农业。应维持并增加中国森林、农田、草原和湿地的碳汇，通过植树造林、低耕和非耕农业，改善草原管理，改变牲畜和饲料品种，化肥的高效使用等进行土壤和生物质固碳的实践，减少温室气体排放。中央和地方政府应为此对那些农民人口多且生态环境脆弱的地区提供补贴、保险和信贷。中国可根据各地情况，发展低碳农业，把农村生态保护和减少温室气体排放结合起来，研究建立农村碳汇补偿机制，开辟多种渠道，增加对农村、农业和农民的资金支持；同时，也将有助于消除贫困目标的实现。

——提高农业和农村地区适应气候变化的能力。中国城乡发展不平衡的一个重要方面体现在环境质量、应对和适应气候变化能力、以及生活环境质量上的明显区别。发展农村经济应在扩大生态农业实践规模的基础上，纳入低碳农业的要求，加强土地利用管理和生态服务功能的管理，在减少

农业污染的同时，促进农村的全面发展。加强对自然灾害评估，建立区域气候变化监测和早期预警系统；各级政府机构在制定发展战略时都应考虑农村适应气候变化工作，加强相关知识培训；为保障自身的粮食供应，缓解国内资源与环境的压力，应考虑多进口资源成本消耗高的农作物；全面加强生物多样性保护，确保基因库的生物多样性信息。

## **六、改革和完善经济政策，提高能源效率和环境管理水平**

对中国而言，稳定和降低能源消费总量和清洁化能源结构是协调能源与环境关系的根本出路，但这将是一个漫长和艰难的过程，中国为此必须将提高能源效率作为优先战略任务，通过开征能源、环境相关税收等手段，把逐步提高能源价格作为大幅度提高能源生产力的重要措施，激励与促进技术创新。环境税是保护环境的长期激励措施，启动环境税收改革将帮助中国更好地应对气候变化，发展低碳经济，改善经济增长的质量。同时，绿色信贷政策、环境污染补偿机制和责任保险等经济手段的启用、完善与推广，将对中国丰富和完善环境监管手段发挥重要作用。国会建议：

**中国应当将大幅提高长期能源生产力作为国家目标，加速改革和完善价格、能源、环境相关税收和绿色信贷等政策，建立环境损害和污染责任保险制度。**

——把逐步提高能源价格作为提高能源生产力的长期激励策略。根据能源生产力提高的国际经验，中国可考虑采取一种长期的、“扶梯”式的提高能源价格策略，在较长时期内阶段性地不断小幅提高能源价格，同时预先公开相关信息，以使企业和个人有足够的时间进行适当准备，并促进投资和改善行为。能源价格策略需要统筹考虑环境税制体系（例如国内碳税制度）的改革，以实现能源与环境效益的最大化。

——建立与完善环境税收为核心的环境税制改革。尽快研究实施以开征环境税为核心的环境税制改革，弥补中国现行环境税费制度的不足。通过引入环境税、重构现有税种和完善环境相关税收政策，构建中国环境税收制度。应将废水、废气、固体废弃物和二氧化碳先行纳入环境税征收范围。环境税制改革应采取先易后难、循序渐进的改革方法，尽快研究开征独立环境税，并完善其他与环境相关的税种和税收政策。

——完善和强化绿色信贷政策，充分发挥金融机构在节能环保中的重要作用。中国应进一步强化绿色信贷手段来调节投资者和企业行为。加快绿色信贷行业政策的制定，限制高能耗、高污染项目；对财政和金融机构支持节能减排的资金管理和使用进行市场化改革，设立国家级的节能减排信贷担保资金机制，对重点节能减排项目提供利息补贴，发挥绿色信贷政策的宏观调控作用；通过绿色信贷政策，引导和规范中国企业的对外投资；制定扶持中小企业采取环境友好型商业行为和实践的绿色信贷政策；面向社会，建立绿色信贷实施的监督和信息公开机制。

——建立健全环境污染责任保险的法律法规和政策体系。在坚持污染者付费原则的同时，尽快

在有关法律中明确“环境损害责任人赔偿”原则和环境污染责任保险的内容。研究制定相关环保标准和指南，包括污染损害赔偿标准、环境风险评估通用准则、污染场地清理标准和指南等。规范环境污染责任保险市场相关主体的行为。开展环境污染责任保险制度及污染损害赔偿程序试点，研究制定配套的法规。完善监督管理机制，建立环境污染责任保险技术支持机构。

## 七、制定绿色“十二五”国民经济和社会发展规划

“十二五”(2011-2015)是中国全面实现2020年国家发展战略目标的关键时期。“十二五”期间，中国工业化进程加速态势仍会强劲，传统工业模式的弊端更加显现，城乡环境问题愈加突出。从国际上看，金融危机带来的全球经济结构调整对中国的影响会明显增大，全球绿色增长趋势和应对气候变化要求也将影响中国的贸易与环境前景。总之，与“十一五”时期相比，“十二五”期间国内和国际环境都将发生巨大变化。国会建议：

**“十二五”规划的制定要突出增强中国的可持续发展能力，将发展低碳经济、绿色经济纳入规划，大力推动经济结构的绿色转型，把保护环境、提高能源效率放在更加突出的战略位置，为中国加速转变发展方式、走新型工业化和城市化道路、适应以绿色经济为特征的全球新一轮经济结构调整打下坚实基础。**

——继续制定环境保护和能源效率的约束性指标。在“十一五”规划的基础上，继续制定节能减排的约束性指标，作为进一步加强环境保护、提高能源效率的重要抓手；要研究提出对氮氧化物、汞及其它重金属等严重影响环境和人体健康的污染物减排要求；进一步提高机动车能效标准。特别是，应制定单位国内生产总值碳排放强度约束性指标，研究中国在“十二五”期间单位GDP二氧化碳排放量降低20%的量化目标，控制温室气体排放，并按照地区和行业特征对目标进行分解。

——将大力发展绿色经济作为转变经济发展方式的新途径贯穿于“十二五”规划中。从确保中国经济长期稳定发展出发，把强化环境保护监管、全面提高能源利用效率、应对全球气候变化等作为制定和实施“十二五”规划的基础性任务。扩大循环经济规模；积极推动低碳经济试点示范，加快建设以低碳排放为特征的工业、建筑、交通体系；改善绿色投资，发展绿色产业；促进结构调整和传统产业的生态化改造；发展农村地区的绿色经济；倡导低碳生活和可持续消费模式，扩大政府绿色采购的规模。

——加强与完善能源、环境技术创新和支撑体系，大幅度增加国家对节能与环保的研发投入，切实加强核电安全监管工作。应加快对与能源效率和低碳经济相关的创新技术的吸纳、推广和商业化，构建能源、环境技术创新支撑体系。国家应支持和鼓励大学、商业和其他研究机构建立开放的国家新能源、节能环保研究机构，使其成为能源技术、节能和环保的公共平台。中国的核电目前已进入快速发展时期，中国必须在“十二五”期间大力加强核电安全监管的能力建设，确保核电发展万



无一失。

——结合财政与经济改革总体部署，启动重大能源、环境与绿色经济政策的制定与应用。“十二五”期间应在完善环境税等重要税种的整体设计方案的同时，开展试点或试行，为建立有利于节约资源、能源和保护环境的财税政策体系打好基础。启动农村碳汇补偿机制的研究和试点，为改善农村森林、草场和农田碳汇开辟资金渠道。在开展试点的基础上，“十二五”期间应尽快全面实施物业税，调节城市建筑规模过快增长，鼓励城市可持续的消费模式。

——改善能源和环境绩效的信息统计工作。建立和规范节能减排、城市建筑、交通能耗和温室气体排放等数据的监测机制。把农村环境、能源信息纳入国家统计体系。加强和规范国家和地方的统计工作，完善对统计和信息披露工作的监督。开展在工业行业、社区、家庭和个人层面计算碳足迹的基础工作。

——改进对“十二五”规划编制的管理机制，开展规划环境影响评价工作。在编制和发布“十二五”国民经济和社会发展规划的同时，配套的部门规划应同时编制、审批和发布，确保总体规划和部门规划同步实施，增强实施效果。强化对环境有重大影响的“十二五”国家发展规划、部门发展规划、区域及地方发展规划的规划环境影响评价。