



## 国合会 20 周年：活动、影响与前景

### 一、概要报告<sup>①</sup>

#### (一) 国合会成立的背景与特点

在里约热内卢联合国环境与发展会议召开前夕，中国政府批准成立了中国环境与发展国际合作委员会（以下简称“国合会”），并于 1992 年 4 月 19 日召开了第一次全体委员大会。国合会作为中国环境与发展领域的一个国际性高级政策咨询机构，尽管是一个非政府机构，但从其诞生之日起，就得到了中国政府强有力的支持以及国际伙伴的积极资助和参与。国合会的 20 年间，正值中国经济快速增长、在环境与发展方面有所作为的重要时期，也是可持续发展获得全球普遍共识、中国积极参与的关键时期。

#### 1. 国合会诞生的两大背景

即使在 20 年后的今天看来，除中国和国际环发领域的有识之士的倡导和推动外，至少还有两大重要趋势促成了国合会的诞生。

第一是中国改革开放的必然要求。中国在 1978 年实行的改革开放政策，到 90 年代初进入了一个关键时期，更全面、更深入的对外开放既是中国政府需要坚持的方针，也是国际社会的期待。1972 年，中国政府派代表团参加了斯德哥尔摩人类环境会议，第二年中国政府的环境保护工作就正式拉开了序幕。环境合作在某种程度上是中国最早对外开放与合作的领域，而且，即使在中国的一些对外合作遇到困难时，环境合作往往处于受影响较小并发挥着维护整个合作关系的重要作用。因此，中国全面深入的改革开放发展进程和环境合作的特殊意义是国合会成立的政治背景。

第二是中国学习、借鉴国际环发经验和参与、融入国际环发进程的需要。以 1987 年发布的《我们共同的未来》特别是 1992 年里约环发大会为标志，世界开始步入追求可持续发展的时代。工业化国家无论是在环境污染治理还是在可持续发展上的理论研究、政策制定和具体实践都走在世界的前列。里约环发大会呼吁为实现可持续发展建立全球伙伴关系，呼吁发达国家帮助发展中国家解决环境与发展的的问题与矛盾。

<sup>①</sup>本报告是国合会首席顾问专家支持组基于首席顾问汉森博士和沈国防院士撰写的《国合会 20 周年：活动、影响与前景》评价报告的概要报告，概述了国合会 20 年来针对中国环境与发展所开展的政策研究和政策建议及其影响。



经过 20 世纪 70 年代和 80 年代的研究调查、法律法规及管理制度建设以及局部污染治理的实践积累，中国的环境保护在 90 年代初期，一方面基本具备了开展大规模污染防治和生态保护实践的能力；另一方面积极参与了世界环境与发展委员会关于可持续发展的开创性研究和联合国环境与发展大会（里约峰会）的所有进程，与一些国家的双边国际环境合作也取得了重要进展。因此，无论是大规模治理污染的理论实践还是在更高层次上探索可持续发展，中国都更加迫切需要全面深入地向国际社会学习，需要国际智力的支持，这是成立国合会的实际需求。

## 2. 国合会的独特性

国合会由约 50 名委员组成，一届任期 5 年，今年是第四届的最后一年，第五届国合会将于 2012 年启动。三大独特要素确保了国合会 20 年的成功发展，在中国与世界环发领域打造了一个独特的品牌。

### （1）组织层次高，参与广泛

在国合会委员中，中外大体各占一半，由政要、知名学者、商界领袖、国际组织和环保非政府组织代表组成。国合会主席一般由国务院主管环保工作的副总理担任，国家环境行政主管部门的部长和加拿大国际发展署署长共同担任执行副主席。20 年来，先后有 24 个联合国机构、国家、地区组织、非政府组织、跨国公司和基金会为国合会提供资助。

每年有 200 多位中外专家学者参与国合会的研究工作。事实表明，没有哪个国家有类似的、高级别和广泛持久的外方参与机制。高层次的委员、优秀的研究团队、众多的参与方，使得国合会具备了提供高水平、多样性和包容性政策咨询的基本条件。

### （2）主题鲜明，成果直达高层

根据国际和中国环发形势，国合会每年都会确定一个主题，围绕主题识别出中国迫切需要解决的重大问题，设立课题组（第一、二届为工作组）或专题组进行研究。国合会的研究工作通常是由中外双方专家共同完成，经过国际与国内两个视角的交流碰撞形成共同成果。研究成果提交年会供委员讨论，并形成国合会给中国政府的政策建议。

国合会的政策建议通过三条途径传递到中国政府高层：一是国家领导人每年接见出席国合会年会的委员和代表，当面听取政策建议。温家宝在任副总理和总理期间，已连续 13 次会见国合会委员；二是国合会主席和相关部委、机构负责人参加年会，就政策建议进行交流和讨论。历任国合会主席宋健（国务委员）、温家宝（副总理）、曾培炎（副总理）、李克强（现任副总理）先后出席了 20 次年会并发表重要讲话；三是政策建议以书面形式报送国务院和相关部委，并备有课题组和专题研究的全文报告以供参考。这种“直通车”机制，确保了国合会政策建议直达国家领导人。因此，其政策咨询对中国决策的影响是一般研究机构所难比拟的。此外，政策建议还通过国合会网站、圆桌会议、出版物等形式向地方政府和社会相关者发布。



### (3) 支持有力，与时俱进

除了中国政府的高度重视和国际合作伙伴（名单详见《评价报告》）的持续资金支持、协助等因素外，国合会能在 20 年中始终保持活力与其内部有效的管理模式和机制的不断创新是分不开的。国合会的内部管理层次清晰、分工明确：主席团对重大事项和工作规则进行决策；设在环保部的国合会秘书处和设在加拿大西蒙·弗雷泽大学的国际支持办公室是国合会的具体办事机构；中外首席顾问及其专家支持组负责拟定国合会的主题和研究方向，指导课题组研究工作，起草每年的关注问题报告和向中国政府的政策建议。为了提高政策咨询的质量、效率和效果，国合会在中外委员组成、研究主题的识别、研究工作的组织形式和运行机制等方面进行了多次改革和阶段性调整。通过管理培训、提升综合分析能力等方式，国合会内部的技术支持能力也得到不断提升。

## (二) 20 年的主要活动及影响

### 1. 主要政策研究活动

向中国政府提供政策咨询并产生实质性影响是国合会的宗旨和价值所在。为此，国合会在 20 年中建立了近百个课题组、专题组或工作组，组织了上千名专家学者对中国环境与发展领域的主要问题开展了较全面和深入的研究工作，形成了 140 多份政策研究报告，向中国政府提交了近 200 条政策建议，并向相关部门和机构提出更多、更加具体的建议。国合会确定新的政策研究项目主要有两个依据：一是国际环境与发展进程的进程和相对于中国在知识及经验方面的比较优势；二是中国环境与发展形势及其迫切需求。

第一届国合会（1992—1996 年）正值里约峰会将世界刚刚带入追求可持续发展的新纪元，国际环境与发展合作也进入新阶段。中国政府积极提出《环境与发展十大对策》，率先发布了《中国 21 世纪议程》，首次将可持续发展概念及战略纳入国家经济社会发展的长远规划。所以，第一届国合会的政策研究主要是围绕一些重点领域开展基础性研究，并以引进基本理论和借鉴实践经验为主，涉及生物多样性保护、能源战略与技术、科学技术、资源核算与定价、环境监测、污染控制、环境与贸易、经济计划和环境保护等方面。

第二届国合会（1997—2001）期间，国际环发合作进展明显，以《京都议定书》和《生物多样性保护公约》执行为标志的全球环境合作取得阶段成果，双边环境合作活跃，联合国千年发展目标发布，可持续发展的实践探索涌现出不少好做法。世纪之交，中国进入快速工业化阶段，环境污染整体加剧的态势明显，对此，中国从 90 年代中期开始实施了大规模的以城市为中心的环境综合整治和区域环境污染治理行动，并将可持续发展和科教兴国作为国家振兴的两大战略，首次提出转变经济增长方式的要



求；另一方面，中国遭遇了亚洲金融危机和 1998 年严重的洪灾，经过艰辛努力于 2001 年加入世界贸易组织（WTO）。在这一形势下，国合会的政策研究项目在继续第一届有关生物多样性、污染控制、环境与贸易、能源等重点领域研究的同时，增加了一些超前性、预警性研究，涉及清洁生产、环境与交通、经济计划与环境保护、西部开发中的林草问题、可持续农业等方面。这些议题当时并没有全面进入或尚未处于中国环境保护和可持续发展的中心议程，国合会的研究对后来中国政府采取有关行动做了比较充足的理论和政策储备，学习和借鉴国际上的理论和经验仍然是第二届国合会研究工作的主线。

基于国际环发观念的转变和中国的战略转型，第三届（2002—2006）成为国合会研究活动的重要改革时期。对第三届国合会政策研究方向影响较大的国际环发进程中的大事主要有两件，一个是约翰内斯堡世界可持续发展大会，这意味着国际社会的可持续发展实践进入一个新的活跃阶段，有许多新的做法和经验值得研究，如循环经济等问题等；另一个是不断强调对生态服务价值和保护需求的理解。世界可持续发展大会对于第三届国合会而言影响显著——随着中国出口迅速递增，需要更好地理解中国在世界中的作用。在国内，中国政府 2002 年提出全面建设小康社会战略，GDP 在 2020 年翻两番（2007 年改为人均 GDP 翻两番）和城乡可持续发展能力不断增强同时作为这一战略的目标。经济进入新一轮的高速增长周期，“十五”环境目标未能实现，资源环境不堪重负的矛盾凸显，有关反思发展方式的讨论也非常热烈。针对这一迅速变化的环发形势，国合会在总结过去经验教训的基础上，对组成人员和政策研究重点进行积极调整：①更新了大批委员，增加了一位国际副主席，国际出资方数目也显著增加。政策研究的组织形式也由工作组调整为课题组，缩短了研究周期，提高了成果产出效率。②实行首席顾问制度，为国合会研究和其他实际工作提供指导和建议。③随着中方研究人员能力的不断提高，其在第三届国合会政策研究中的作用迅速提升，研究队伍也翻了一番。这些变化使课题的设置更具有系统性，逐步集中在几个重点领域。第三届国合会设置的 21 个课题组主要集中在可持续农业、可持续工业、可持续城市化、环境管理四个领域。从研究成果看，经验借鉴仍然丰富，但适应中国国情的原创性成果不断增多。总体而言，课题更强调研究题目的复杂性，避免直接拿来现成的解决方案。

基于前三届国合会改革成果和对“十一五”规划的关注，第四届（2007—2011）国合会取得了长足发展，是 20 年中最活跃、更成功的一届。第四届国合会最大的成功是准确判断出中国环境与发展进程开始发生战略转型的形势，更加注重从整体上和宏观层面把握中国的需求，增强了研究主题的针对性、前瞻性和战略性，增加了政策研究成果的集成度和系统性，国合会政策建议对中国环发进程的引领作用得到强化。在第四届国合会期间，中国经历了全球金融危机、汶川大地震、冰雪灾害、北京奥运会、上海世博会等历史性大事件，也形成了以科学发展为主题、以转变发展方式为主线、



以建设和谐社会为目标等诸多新的发展战略思维和方法，提出了建设生态文明和资源节约型、环境友好型社会的新要求，“十一五”规划首次为节能减排工作规定了约束性指标，绿色发展观念也开始引起广泛关注。第四届国合会准确地把握了中国环境与发展战略转型的新形势，针对关键性的重大问题，先后确立了创新与环境友好型社会，机制创新与和谐发展，能源、环境与发展，生态系统管理与绿色发展，经济发展方式的绿色转型等五大主题，紧紧围绕五大主题开展了 15 个课题组、6 个专题政策研究以及其他 7 项研究。

## 2. 重要政策影响

就国合会的政策研究成果对决策的影响做出精确评估是一件困难的事。首先，很难在国合会的政策建议与中国政府的决策及其实践变化之间找到及时的时间响应关系，即使中国的决策者接受了一项建议也不可能随即就看到行动上的反应，这既取决于决策程序本身的要求，也取决于采取政策建议的支持条件是否具备。其次，无法判断政策建议与决策变化之间一一对应的因果响应关系。一项决策的变化和一个政策的出台，背后可能有众多的建议渠道和支持者。其实，国合会一向是谦虚的，无意将中国可持续发展领域的任何进步归功于自己。只要中国在相关领域的整体或局部前进的方向与国合会政策建议的方向是一致的，为国合会努力工作的人们和国合会的资助方就非常欣慰了。这种欣慰至少体现在四个方面：

(1) 战略性。国合会的 20 年亲历了中国经济高速发展和资源环境形势严峻的重要时期，正如“主要政策研究活动”部分所述，每届国合会都在根据不断变化的世界和中国环境与发展形势，围绕中国迫切需要解决的重大问题（例如，从引进环境经济手段到目前的海外绿色投资）开展政策研究，提出政策建议，特别是持续提出将环境保护纳入国家经济社会发展主流的战略性关注，以推动中国可持续发展的整体不断进步；同时，国合会也不断分享着中国环境保护和可持续发展进程中点点滴滴的进步和中国开始整体协调环境与经济社会发展关系的重大转型，这是在整体战略层面上的一种交互响应的进程。

(2) 借鉴性。引进、借鉴国际上先进的理论、政策、技术和最佳实践是国合会研究工作的主线。目前中国环境管理领域应用的许多理念、法规条文、管理制度和手段都能在国合会政策研究中找到相关建议，例如排污收费、排污交易、总量控制、环境税、绿色信贷、资源核算和全成本定价等，不胜枚举。

(3) 前瞻性。前瞻性与借鉴性相关联，主要是根据国际上环境与发展潮流，结合中国国情进行超前研究，引领中国尽快进入国际主流，保持竞争力并改善环境，从而与世界互利共赢。例如在生物多样性保护、清洁生产、循环经济、低碳经济、绿色发展、生态补偿、可再生能源、绿色税收等领域，国合会都是在中国社会、产业和政府尚未完全意识到这些问题之前就开始着手研究并提出政策建议，发挥了很好的超前引领作用。



(4) 预警性。在诸如贸易中的环境问题、农村环境问题、退耕还林还草中的政策问题、交通污染、海洋污染及汞等重金属污染等方面尚未进入中国政府的重要议事日程之前，国合会就开展了相关研究。后来的情况证明，这些政策研究工作对提醒中国政府及早给予重视发挥了很好的预警作用。

在政策影响方面，有许多值得国合会自豪的案例。比如，2007年初国合会开始讨论低碳经济问题，2008年设立课题组开展深入研究，2009年中国领导人就公开承诺中国要走低碳经济之路，相关部委随即开始试点示范工作。2008年金融危机之后，国合会随即引入联合国环境署的绿色经济概念，并提出中国要实施绿色发展战略的建议，2010年中央政府发布的“十二五”规划纲要建议充分体现了这一理念。建立生态补偿体系的一揽子建议是国合会在2006年提出的，从2009年初开始出现的各种行动表明，中国政府正在系统对待这一问题，已进入生态补偿立法过程。在循环经济领域，国合会也看到了同样的进程和效果。2007年，国合会对污染物总量减排体系开展系统研究，特别是提出了中国应以改善环境质量为目的适当扩大污染物减排范围，2011年发布的“十二五”污染物总量减排方案中，氨氮和氮氧化物减排已被纳入其中。2006年和2007年，国合会委员两次向温家宝总理建议将原环保总局升格为国务院组成部门，2008年中国政府组建了环境保护部。国合会建议已经产生直接影响的例子还有很多。

### (三) 国合会的价值与前景

从国合会的组成结构及运行机制、20年的主要政策活动及其对中国的政策影响不难看出其存在的独特价值。参与国合会的各方人士都强烈地感受到国合会的努力是非常值得的，它已经形成了一个关于中国环境与发展以及如何处理多重挑战的独特知识体系，并且正在对中国国内甚至国际环发进程产生重要的正面影响。

对于国合会的价值，中外高层人士给予了高度评价。

中国国务院总理温家宝在2010年会见国合会委员时指出，“国合会之所以能够坚持下来，我觉得主要在于我们双方的诚意，还有良好的合作。那么多专家牺牲自己的时间到中国来考察、开会，并且提出建议，实际上是对中国的帮助。大一点来讲，也是关心我们自己的地球，属于我们大家的地球”。

中国国务院副总理、国合会现任主席李克强先生在2009年年会上讲到：“国合会成立18年来，见证了中国环境保护事业的发展与进步……许多研究成果和政策建议已被中国政府借鉴吸纳。”

对于国合会研究成果及政策建议的评价，联合国环境署执行主任阿齐姆·施泰纳先生在2007年年会上评价道：“我相信，当今中国对于推动世界阐释发展背景下的环境问题走在前列——环境更是发展的驱动力。”

国合会原副主席尤盖特·拉贝尔女士曾感言：“国合会林草课题组提供了一份早期绩效评估，那是一份出色的分析报告。中国政府听取了报告的建议，并且采取了行动。”



20 年的历程表明，国合会的独特价值在于其发挥着如下四个方面的作用：

一是连接中国与国际社会、政府与社会和政府各部门间的桥梁，共同推进中国乃至世界的可持续发展和人与自然的和谐发展。

二是向中国各级政策制定者传播可持续发展的新观念和先进的国际经验的智库。

三是供中国和国际专家坦率交换意见的一个高级国际咨询机构。

四是向中国向国际社会介绍其成功经验和解决方法的媒介，是一个双向交流的平台。

“里约+20”峰会即将于 2012 年 6 月召开，国际社会 20 年的可持续发展探索之路坎坷不平，甚至困难重重，资源环境危机仍在加剧，金融危机的阴影挥之不去，千年发展目标难以如愿实现，全球环境合作屡屡受阻，需要国际社会更紧密和强有力的合作。国合会作为全球环发合作的典范，它的经验也将对其他机构有所帮助。

中国正处于全面建设小康社会的关键时期，发展的不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，资源环境对经济社会发展的约束不断增强；目前的环境形势和未来趋势是局部有所改善、总体尚未遏制、形势依然严峻、压力持续加大，生态文明建设、环境友好型社会建设任务艰巨，必须积极探索一条代价小、效益好、排放低、可持续的中国环境保护新道路。

显而易见，可持续发展是人类唯一通向未来的光明大道，然路漫漫其修远兮，国合会宜将持续求索。对于国合会的前景，中国总理温家宝先生给出了结论：“国合会究竟举办到什么时候，我考虑可能要长期办下去，一直办到国际社会对中国的环保事业满意为止。这不是一件简单的事情，可能需要几代人、几十代人的艰苦努力。”

## 二、评价报告<sup>①</sup>

中国环境与发展国际合作委员会（简称国合会）于 1992 年由中国政府批准成立，旨在通过开展政策研究，在环境与发展领域向中国政府提供前瞻性、战略性、预警性政策建议，以促进中国的可持续发展。国合会有约 50 名委员，来自国内外资深专家和高层人士。国合会主席由中国政府高层领导担任——现任国合会主席是国务院副总理李克强。中国政府领导人每年会见出席国合会年会的委员，当面听取政策建议。国合会政策建议提交中国政府有关部门供借鉴参考。目前有 20 多个国家和机构为国合会提供资金支持。

2012 年，国合会将进入第五个为期五年的工作阶段。这个时间正好与重点关注环境改善的中国“十二五”规划（2011—2015）相吻合，也与里约 20 周年全球重新审视环境与发展的时机相契合。

本报告概述了这一独特机构的起源和运行机制、开展的广泛研究和提供的政策建

<sup>①</sup> 本评价报告由国合会首席顾问 Arthur J. Hanson 博士和沈国舫教授在首席顾问专家支持组、秘书处和国际支持办公室的协助下撰写。



议、过去 20 年的演变、对中国政策的影响以及对国际社会的价值。这期间，国合会一直受到中国政府的高度重视，也引起了包括其他国家、非政府组织和企业的广泛关注。从一开始，国合会委员就同时来自发达国家和发展中国家。这种伙伴关系有利于国内外人士深度理解中国为协调环境质量和快速经济发展的良好关系所做出的努力。

过去 20 年来，国合会工作的方式和方法经历较大的改变。从最初针对单个问题借鉴发达国家经验提供现成的解决方案建议，到现在针对环境、经济与社会发展有关问题提出创新性的综合解决方案，所开展的政策研究领域涵盖了能源与环境、生物多样性保护与管理、可持续工业化、农业、森林和草原可持续发展、环境经济政策、低碳经济、绿色经济以及科技创新等多个方面。这些工作为国合会面对未来的挑战创造了条件，也为国合会在那些政策还没有被及时采纳或采纳不够的领域继续努力奠定了坚实的基础。

考虑到中国所面临的日益加大的环境压力，第五届国合会有可能是自成立以来最重要的一届。尽管中国在环保领域取得了很大进步，但是中国的环境状况依然“十分严峻”。国合会需要站在中国政策转型的前沿，并关注国际可持续发展的动态。

### （一）引言

中国环境与发展国际合作委员会（国合会）是一个独特的政策研究机构，在国务院这一层面为中国的高层决策者提供有关环境与发展领域独立的专家建议。本报告深层回顾了国合会成立 20 年来取得的成就和面临的挑战，同时探讨了国合会在第五届期间（2012—2016）、直至 2020 年可能面临的挑战和机遇。未来 10 年，中国经济将继续保持高速增长的态势，中国也将继续加大投入以使国民的生活质量提高到适度的水平。这期间，中国的环境将面临前所未有的需求，无论城市或农村，所有人都将寻求生活质量的改善，包括清洁的空气和水。从国际上看，作为一支主要的经济力量，人们也期望中国能为全球的环境保护作出更加实质的贡献。

国合会成立 20 年之际，也为总结国合会在国内外的影响提供了一个机会，使我们能够再次思考为什么国合会对于中国政府和 24 个资助国合会活动的机构和国家（专栏 1）以及对国合会工作提供支持的人们（见国合会网站<sup>①</sup>）来说一直都非常重要。迄今共有上千位来自国内外的专家和学者，或者作为国合会委员，或者作为政策研究工作的成员参与国合会的活动，他们的贡献无法在此一一列举，但是他们的工作成果都反映在众多的报告之中。所有这些报告都进行了归档，并且都可以通过国合会网站获得。

国合会工作的经验和教训不仅对国内，而且也对其他国家和国际组织未来的活动大有裨益。中国正努力构建绿色经济，力争使环境退化与经济增长脱钩，致力于创建

<sup>①</sup> [www.cciced.net](http://www.cciced.net) 和 [www.sfu.ca/international-development/cciced](http://www.sfu.ca/international-development/cciced)。



环境友好型社会和生态文明<sup>①</sup>的远大目标，积极寻求国际环境合作的新途径，所有这些对当前全世界对可持续未来的探索都极具重要意义。适逢联合国纪念里约 20 周年之际，希望通过本报告将国合会这个成功、持久的国际合作和伙伴关系模式介绍给更多的国家。

## （二）国合会的独特性

国合会是一个中国的机构，旨在向政府最高层决策者提供关于如何正确处理这个人口最多的国家的环境与发展关系方面的建议。国合会是一个“非政府机构，但有政府强有力的参与和支持，允许重要的非政府组织参与。这样可以鼓励坦率而直接的讨论，客观地交换学术观点<sup>②</sup>”。国合会有四个重要作用<sup>③</sup>：

（1）是连接中国与国际社会、政府与社会和政府部门间的桥梁，共同推进人与自然的和谐发展。

（2）是向中国各级政策制定者传播可持续发展的新观念和先进的国际经验的智库。

（3）是一个高级国际咨询机构，是中国和国际专家坦率交换意见的平台。

（4）是中国与国际社会分享其成功经验和解决方法的媒介。

专栏 1 第一至四届国合会资金捐助方（1992—2011）

（阴影部分表示提供资助的时期）

资助方	第一届	第二届	第三届	第四届
政府				
中国				
加拿大				
挪威				
德国				
英国				
日本				
荷兰				
瑞典				
欧盟				
法国				
意大利				
澳大利亚				
丹麦				

① 见 2008 国合会关注问题报告中关于中国环境与发展理念和指导思想的论述。

② 国合会工作任务大纲. 1992. 第一次、第二次国合会会议纪要。

③ 国合会. 2006. 给中国政府的环境与发展政策建议(1992—2005)。



瑞士				
国际机构				
联合国开发署				
联合国环境署				
联合国工业发展组织				
世界银行				
亚洲开发银行				
其他机构				
美国环保协会				
福特基金会				
洛克菲勒基金会				
洛克菲勒兄弟基金会				
壳牌集团及壳牌（中国）公司				
世界自然基金会				

### （三）国合会“品牌”

国合会的独特性在于三个主要特点：①机制独特，国合会及相关专家组包括国内外富有经验的决策人、学者和其他专家，就中国环境与发展的广泛议题提出建议；②政策建议的独立性和专门研究环境与发展问题关系的针对性；③国合会的报告渠道。国合会政策建议直接报送国务院（相当于国家的内阁机构）以及包括总理在内的高层领导人。与国家高层领导的例会制度是国合会“品牌”的一个重要元素。（见专栏 2）

#### 专栏 2 对话高层领导 —— 国合会“品牌”的重要一环

从国合会成立开始，国合会成员每年都会与一名政府高层领导人举行会议，针对尚未提交国务院的关键政策建议进行讨论。会议通过对话的形式进行，通常是关注国合会年会的主题。多年来，会见过国合会委员的中国领导人包括国家主席江泽民、全国政协主席李瑞环、国务院总理李鹏、朱镕基和温家宝。温家宝总理在任副总理和总理期间，总共 13 次会见国合会成员。这些会见都得到了国家领导人和国际社会的高度评价，因而也成了国合会“品牌”的重要一环。这些对话为深刻理解中国关注的事务以及认识新生问题提供了交流的机会。中国得益于国内外合作互动基础上得出的基于事实的专家观点，而外方则了解了关于中国发展决策复杂性的第一手情况。这些会议讨论不仅涵盖了中国国内的问题，而且也包括中国在全球和地区环境事务中日益加



强的参与。

目前国合会主席由李克强副总理担任<sup>①</sup>，环保部部长任中方执行副主席，加拿大国际发展署署长<sup>②</sup>担任外方执行副主席。没有哪个国家有这样的外方参与机制，当然更没有像国合会这样能够如此持久且始终保持着活力。

每届国合会包括约 25 名中方和 25 名外方委员，任期 5 年<sup>③</sup>。20 年来，众多的人员通过以参加课题组或者其他方式参与了政策研究和政策建议的准备工作。每个课题组都分别有 5~6 位中方和外方专家，外加其他专家成员。在任何一年中都有超过 200 人参与国合会的研究工作，在此基础上提交政策建议。

国合会的活动都有完整的文件记录，建立了完备的档案，并定期开展针对政策建议影响的评估工作。国合会提交给中国政府的全部政策建议都可以通过网络获得，也有书面文件。对于为国合会提供支持的国际组织来说，重点关注的是报告成果产生的效果。对于中国政府来说，重点关注的是及时提出具有创新性、可行性的政策建议，以在短期或长期时间内加以实施。

从开始到现在，国合会面临的最大挑战一直是如何针对复杂的转型过程（包括经济与环境，以及两者在发展中的相互作用）提供有效的政策建议。

#### （四）国合会和中国的环境与发展框架

第一次国合会会议于 1992 年 4 月在北京召开之际，里约地球峰会也即将召开，全球对环境的关注达到了一个新的高度。在中国国内，环境已经被提到了议事日程的前列。但是，在中国以前所未有的规模转向工业化、城市化和全球化的过程中，这个议题还与其他优先事项存在着竞争。在中国环境与发展框架背景下，有两点对于国合会的诞生具有重要意义。

一点是自从 1972 年 6 月在斯德哥尔摩召开了第一次全球环境会议之后，中国的领导人、政府管理者和科学家非常关注全球的环境事务。中国当时是一个积极的参与者。此后，中国加入了世界环境与发展委员会，参加 1992 年里约峰会的代表团由时任总理李鹏担任团长。峰会过后两个月，中国共产党中央委员会和国务院就批准了《中国环境与发展十大对策》。两年内，中国发布了非常全面的《中国 21 世纪议程》<sup>④</sup>。2002 年，朱镕基总理出席了世界可持续发展峰会。中国在实现千年发展目标方面一直处于领先地位。专栏 3 列举了自 80 年代至今一些国际行动和进程，以及中国的参与和跟进情况。

① 国合会主席曾先后由数位高层领导担任，包括国务委员宋健、副总理温家宝、曾培炎以及现任副总理李克强。

② 自 1992 年至今，先后 6 任加拿大国际发展署（CIDA）署长担任此职位。CIDA 从开始就是最大的资助方并且负责一些组织方面的工作，但是其他国家和组织也提供了大量的资助。

③ 每一届开始，中国国务院都会批准新一届的委员和工作任务。这是有计划的人员流动，但是对委员的任期数没有绝对的限制，委员可以被再次任命。

④ 国家发展计划委员会(SDPC). 1994. 《中国 21 世纪议程》. 中国环境科学出版社。



## 专栏 3 1987—2011 年环境与发展重要国际进程

年份	国际进程和行动	中国的角色
1987	布伦特兰委员会（世界环境与发展委员会）发表《我们共同的未来》	成员
1987	蒙特利尔议定书（臭氧层消耗物质）生效	最终淘汰了 CFC 生产
1988	政府间气候变化专门委员会（IPCC）成立	中国科学家积极参与
1990	联合国环境署清洁生产计划	中国国家清洁生产中心成立（1994）
1992	里约地球峰会（联合国环境与发展大会）	签署主要协定；《中国 21 世纪议程》发布；联合国可持续发展委员会成员
1992	可持续发展工商理事会（现世界可持续发展工商理事会 WBCSD）	中国于 2003 年成立可持续发展工商理事会
1994	全球环境基金（GEF）	中国获赠 GEF 项目资金
1995	世界贸易组织（WTO）	中国于 2001 年加入 WTO
1996	ISO 14001 企业环境管理标准体系	中国成为认证企业最多的国家
2000	联合国千年发展目标	中国接受千年发展目标并取得了重大进展
2002	世界可持续发展峰会（WSSD）	中国接受 WSSD 实施计划
2005	千年生态系统评估（MA）	中国通过案例研究参与了千年生态系统评估，在生态服务支付方面做出了跟进行动
2005	京都议定书	中国加入议定书，特别是参与了清洁发展机制活动
2008	全球金融危机	中国经济刺激计划包括环境内容
2008	北京奥运会	绿色北京、绿色奥运
2009	哥本哈根联合国气候变化框架公约第十五次缔约方会议	中国参会，并提出降低温室气体排放强度
2009	G20, UNEP 和 OECD: 绿色增长和绿色经济	中国采纳绿色经济概念
2010	上海世界博览会	提出“城市，让生活更美好”的主题，强调可持续发展
2010	名古屋生物多样性公约第十次缔约方会议“2011—2020 年生物多样性战略规划”	中国制定《中国生物多样性保护战略与行动计划》（2011—2030 年）
2011	Rio+20 会议准备（联合国可持续发展大会——2012 年 6 月）	中国支持 Rio+20 大会，并于 2011 年 9 月主办了准备会议

中国在环境与发展方面的努力基本上是与国际可持续发展对话并驾齐驱的。这种趋势一直持续到现在重点关注的绿色经济，这与 G20 和 2012 年里约 20 年的准备工作紧密相关。

第二点是在 1992 年国合会成立之前的 10 年中，中国在环境领域做了大量的工作（见专栏 4）。与此同时，中国也就国合会本身进行了充分的思考和准备。很多人对这段



时期中国的环境管理都进行了详细的论述<sup>①</sup>。

#### 专栏 4 中国环境与发展历程的简要回顾 (1970—2010)

##### 基本国策与战略

中国的环境政策一般是出现在全国环境保护大会上。全国环保大会从 1973 年至今定期召开,第一次大会在 1972 年斯德哥尔摩人类环境会议 14 个月之后召开。大会确定了一系列包括“三同时”<sup>②</sup>在内的基本原则。在 1983 年召开的第二次全国环保大会上,李鹏总理指出环境保护是中国的一项基本国策。1988 年李鹏总理把环境保护作为当时的政府十件主要任务之一。1989 年召开的第三次全国环保大会,制定了要在 2000 年达到基本控制环境恶化的宏伟目标。

后来,在 2006 年的第六次全国环保大会上,温家宝总理提出了处理好环境与发展关系的重要指导思想,即“三个转变”:一是从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重;二是从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护与经济发展同步;三是从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、技术和必要的行政办法解决环境问题。

##### 法律框架

环境保护在 1978 年被纳入宪法。《环境保护法(试行)》于 1979 年通过。经过长期准备和讨论,《中华人民共和国环境保护法》于 1989 年正式颁布实施。这是一部综合性法律,为其他具体法律法规的制定奠定了基础。这些具体的法律法规在 90 年代得到了极大的扩充。

##### 协调机构

与其他一些大国相比,中国可能更多地受到多个政府部门职能重叠、缺乏协调的“条块”影响。1984 年国务院成立了“环境保护委员会”,当时的副总理李鹏任主任,他强调环境管理和综合决策的重要性。近年来又成立了能源、气候变化与环境领导小组,由温家宝总理任组长,国家发展改革委副主任解振华负责协调工作。解振华是国合会副主席,对前三届国合会提供了大量的指导。

##### 国家五年规划

国合会起始于第八个五年计划(1991—1995)开始不久。“八五”计划并不是第一次考虑环保的规划,“六五”和“七五”计划就已经纳入了具体环保目标和预算,但是环保投入与其他很多投入相比还是很有限的。这种状况从“八五”计划开始转变,环保投入几乎是上两个五年计划投入总和的两倍。但是,具体资金来源,特别是污染

<sup>①</sup> 关于中国近期环境与发展历史,有许多著述,包括张坤民, 2000. 中国可持续发展政策和行动. 中国环境科学出版社, 417 页. 王力军. 2010. 近 30 年中国环境政策的演变. *Procedia Environmental Sciences* 2(2010): 1206-1212.

<sup>②</sup> “三同时”是指“建设工程项目中的环境保护措施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。”



控制，却依赖于中国的各种新设立的投资渠道。环保投入资金来源匮乏给中国 90 年代以及 21 世纪初期环境与发展目标的实现带来了严重的困难。

在随后几个五年规划中，环境问题得到了越来越多的关注。但是在“九五”和“十五”计划期间环境目标均未得以实现。“十一五”规划（2006—2010）首次综合考虑环境与发展，并制定了一系列约束性指标。在“十一五”规划期间，这些指标得到不断监督<sup>①</sup>，并将约束性环保目标作为地方政府管理者政绩考核的一部分，不能完成目标者要承担相应的后果。最终，所有环境指标在全国范围内得以实现，单位 GDP 能耗下降 20% 的目标也接近实现。“十二五”规划已经纳入碳强度和更多的约束性污染减排指标，特别是氮排放指标。

### 环境管理

国家环境保护局成立之初仅是一个小规模的国家级机构，对国务院影响力有限。尽管如此，国家环保局仍是一个重要的创新，因为它的成立得益于国际上的环保知识和经验，在处理具体问题时与其他大型部委有本质区别。当时的国家环保局由曲格平领导，他是在中国政府内呼吁环境与发展的先驱，为国合会的建立起到重要作用，并担任了前三届国合会副主席。1998 年国家环保局升为国家环保总局。身为第一任国家环保总局局长和国合会执行副主席的解振华先生，与其他更高级别的决策者更为接近。2008 年环境保护部正式成立，周生贤先生任第一任部长，并担任国合会执行副主席。

国家环保局首任局长曲格平先生参与了国合会的建立工作。他在文集中提到 20 世纪 80—90 年代共有四个公众教育和政策讨论平台在中国环境保护计划的制订过程中发挥了重要的作用<sup>②</sup>，国合会就是其中之一。曲格平回忆道：“李鹏总理毫不犹豫地全力支持建立这一论坛的想法，因为在他担任副总理时就负责环境保护工作，他了解广泛听取国内外专家意见的重要性”。

马丁·里斯先生担任了近 15 年国合会委员，他对国合会的发展也起到了重要的作用。据他回忆（私人谈话）：

“国合会这个模式的提出是当时我们正在为海南的环境和谐发展建立一个类似的委员会。然后，在 1988 年我们召开了一个会议，见到了三位高层领导，包括邓小平。在这个基础上，我们启动了为中国领导人提供国际建议的‘90 年代的中国和世界’项目”。

<sup>①</sup> 环境指标包括到 2010 年，包括 SO<sub>2</sub> 和 COD 在内的主要污染物总量排放比 2005 年降低 10%，而实际分别降低了 14.29% 和 12.45%。这些目标主要通过为燃煤电厂安装脱硫设备以及建设城市污水处理厂得以实现。国合会早在“十一五”规划之前就提出了必要的建议。

<sup>②</sup> 其他三个分别是：1982 年开始的中国环境报、1984 年成立的国务院环境保护委员会、1993 年启动的中华环保世纪行。



1990 年 10 月在北京召开的“中国经济与环境协调发展国际会议”，将国合会这一想法介绍给了国内外高层受众。1991 年国务院批准成立国合会，1992 年 1 月召开了国合会成立预备会。国合会最初的资助来源于洛克菲勒基金会和福特基金会，很快加拿大国际发展署就为国合会提供了资助。第一次国合会全体会议于 1992 年 4 月召开。

从成立之始，国合会的活动就一直致力于更好地协调经济发展与环境保护的关系。正如国合会的目标所述：“国合会将为中国制定和实施长期的综合战略和有效的政策提供建议，以实现经济可持续发展，保护和改善中国的环境、能源和自然资源。”<sup>①</sup>

中国政府有关机构为国合会确定优先研究领域提供了有益的指导和帮助，同时也包括政治、法律以及行政上的支持（见专栏 5）。国合会必须广泛地考虑环境与发展问题。国合会的课题通常都反映了中央政府所关注的重点，例如能源与环境、生物多样性保护、贸易与环境以及环境税等。

#### 专栏 5 国合会政策选题的指导因素

中国共产党全国代表大会——确立总体指导思想，如科学发展观、生态文明。  
全国人民代表大会——制定法律，如《循环经济促进法》、《环境影响评价法》。  
国务院——基本国策和战略制定，包括各种国务院白皮书，例如 2007 年气候变化行动计划。

国家发展和改革委员会——系列五年规划、中国 21 世纪议程，气候变化领导小组制定办公室、节能减排。

全国环境保护大会——提出“三个转变”的指导思想。

环境保护部（原环境保护委员会、原国家环保局、原国家环保总局）——制定广泛的环保政策和支持措施。

各个部门——例如财政部（环境税），商务部（环境与贸易），卫生部（环境健康）。

国合会的职能需要国合会委员具有连续性并定期召开会议、开展课题研究，因为“国合会将为长期的环境与发展的整合提供政策建议。这种连续性对中国实现长期的、可持续的协调发展来说至关重要<sup>②</sup>”。这些被看做是国合会的重要作用，尤其是温家宝总理更是这样认为。

从国合会成立开始，中方委员就包括了多位部长、副部长和一些学术界的重要人物。国际委员则包括了商业领袖、国际环境专家、环保组织的领导（IUCN、WWF）、环境与发展研究机构、国际组织（如 UNEP、世界银行）以及工业化国家和发展中国

<sup>①</sup> 工作任务大纲草稿，1992 年 2 月。

<sup>②</sup> 原国合会工作任务大纲。



家的政府机构。这种智力和经验的组合十分有益于使中国政府对国合会的建议予以高度重视。

国合会基本的工作模式和管理架构在最初的一两年得以确定下来，并得到了不断的加强，但是基本的组织形式依然没有改变。其组成部分包括主席团，作为年度工作计划和其他运行管理事宜的决策执行机构。还有一个由国合会秘书长<sup>①</sup>领导的秘书处。秘书处设在环保部，包括中方工作人员，和设在加拿大的 Simon Fraser 大学国际支持办公室<sup>②</sup>，该办公室为国合会的国际活动提供支持服务，并且管理大部分国际资金。此外，从第三届开始，国合会成立了由两名资深专家<sup>③</sup>牵头的首席顾问小组，针对国合会工作的重点内容提供独立的监督和咨询。随着国合会工作的复杂性日益增加，这个首席顾问小组的作用也越来越重要。委员会通常每年召开一次会议，但是如果需要，也可以就重要的决策同委员们进行随时沟通。秘书处、国际支持办公室和首席顾问小组每年至少召开四次联席会议，并且保持时刻的联系。这些机构都配备了全职以及兼职的工作人员。

国合会每年召开一次全体会议，向委员们介绍政策研究的工作成果，讨论关注的问题，听取高层领导和受邀嘉宾的意见，并且在此基础上形成给中国政府的政策建议。每年年会的参加者都超过 200 人，会议历时 3 天。在此期间委员们还将与中国的总理进行单独的、小规模对话。近年来国合会还设立了关于年会主题的圆桌会议，目的是将国合会的政策建议介绍给一系列决策者，包括来自各地的地方官员、商界领袖和民间团体。圆桌会议地点的选择与会议的主题密切相关。圆桌会议有时也被用于探讨国合会需要关注的主题，例如 2007 年提出的低碳经济，当时这还是一个全新的概念，在那之前中国还没有就气候变化形成一致的政策。

“国合会之所以能够坚持下来，我觉得主要在于我们双方的诚意，还有良好的合作。那么多专家牺牲自己的时间到中国来考察、开会，并且提出建议，实际上是对中国的帮助。大一点来讲，也是关心我们自己的地球，属于我们大家的地球。

—— 温家宝总理，国合会 2010 年会

国合会具体的研究工作机制是设立课题组或者专题政策研究项目<sup>④</sup>，通过这个机制形成政策建议提交国合会年会，并随后提交国务院和相关政府部门。在国合会早期，这些团队被称为工作组，工作历时最长可达 5 年之久。工作组是围绕中国所关注的具

① 现任国合会秘书长是环保部副部长李干杰。秘书处还包括两名助理秘书长和秘书处处长。

② 最初 15 年该办公室由前加拿大驻华大使 Earl Drake 教授领导。国合会第四届期间由 Dr. Chris Dagg 博士领导。

③ 中方首席顾问是中国工程院前副院长沈国舫教授，国际首席顾问是国际可持续发展研究院前总裁 Arthur Hanson 博士。两位首席顾问同时也是国合会委员。

④ 课题组通常研究比较宽泛的题目，时间在 12~18 个月，而专题政策研究组则专注于非常具体的题目，通常历时 6~12 个月。两种工作都有工作任务大纲、严格的成果提交日期，并给予充裕的资金来完成其工作任务。



体优先问题而建立的。研究范围和时间以及中外方组长由委员会确定。工作组和课题组挑选国内和国际专家，通过合作的方式开展研究工作，秘书处和首席顾问组则为项目研究提供监督指导。工作组和课题组可以包括 6 名中方专家和 6 名国际专家（前面提到），以及其他承担具体职责的参与人员和中外协调员，以确保项目的顺利开展。

这一机制成效显著，它吸引了顶尖的专家，形成了中外方之间的紧密联系，并能够从考察活动中学习国外的解决方法以及了解具体的国内问题。大多数情况下，研究工作都能以公开和相互学习的方式得以开展，并且能按时成功完成任务。但是，这些研究并不容易，有时也会出现沟通上的不畅，数据质量和来源缺乏、政策建议的细节深度不够等问题，以及实际工作和保障服务方面的问题等。

近年来，由于中方专家队伍能力的增强，出现了报告编写和分析研究工作逐渐以中方专家为主的趋势。这种趋势的缺点是外方专家可能仅仅变成了评论者，或者仅仅介绍国际经验的作用。而国合会这种工作机制的本意是避免中外双方中任何一方被边缘化。最好的工作方式是双方密切合作，通过积极互动来解决问题。

另一个问题是完成工作的时间要求紧张。建立项目组成员之间的合作关系比较耗时，而且需要双方组长具备相当的技巧。往往开始项目组对已有的研究和数据收集目标定得过高，而实际需要的仅是综合现有资料，通过专家意见来提出政策建议。很多工作需要使用经济或其他模型、情景分析、回归分析以及其他方法来评估政策的影响。如果想要高层领导接受政策建议的话，这些工作必须确保具有可信度。

鉴于以上以及其他因素的考虑，国合会也一直在讨论如何改善工作绩效的问题。当然，项目组成员的素质和搭配是最重要的。经过 20 年的经验以及质量监控逐步加强，国合会的工作已经有了很多的改善。重要的是，国合会委员以及服务对象——国务院都对这些课题的成果和建议给予了高度肯定。

下面还会提到，国合会研究工作的数量、复杂性以及紧迫性对工作组以及相关支持人员提出了更高的要求。国合会已经充分认识到这个问题，近年来秘书处和首席顾问组正不断得到加强，以便为研究工作提供更有效的支持。

总之，这些年来国合会的运作水平得到了不断加强，并正处于新阶段的起点上。由于原来的工作方式效果很好，因此国合会并没有打算大幅度地改变其现状和运作方式。主要的变化将在保留现有工作方式的基础上，进一步改善工作质量，加快工作节奏，以使成果尽可能满足政策需求，提高运行效率和成本有效性，对事关中国环境与发展的重大问题提供更具前瞻性的分析。

对于国合会委员的专业和背景要求也发生了变化，即从政府官员转向那些在环境与发展方面知名的专家，同时，尽力使委员们参与具体的工作，例如担任研究项目的联合组长。最初的长期工作组转变成了历时 12~18 个月的课题组以及时间更短的提交政策研究项目的形式。有些问题更需要通过案例分析的方式进行研究，例如海洋石油泄漏问题。在第四届国合会期间，国合会还加大了宣传推广的力度，通过组织年度圆



桌会议的方式，将研究成果介绍给具体实施环境与发展政策的决策者，特别是省级政府。

最初几年里，国合会的工作几乎完全依赖于工作组的专家，这限制了研究成果间的整合。而现在的工作的众多主题都已具备了丰富的基础，包括工业化、生态系统管理、环境财政改革等。首席顾问组的能力和权威性也得到了逐步的加强，可以对国合会的工作计划和具体工作内容提供更多的建议和指导。在管理和行政方面，国合会一直致力于能力建设，提高工作效率。国合会通过制订带有具体目标的年度工作计划来强化效果，将借助于同合作伙伴和其他机构的各种对话来完成。

### （五）1992—2011 年国合会的主题和关注重点的转变

国合会政策研究的贡献已经从最初阶段的借鉴国外基本的法律法规、环境经济和生态基本理论转向了更综合的领域，如中国加入世贸组织（WTO）、生物多样性保护和生态恢复（“生态建设”）、从污染治理到预防，到利用市场手段进行环境管理。对地区、工业、农业、城市和交通的环境与发展问题采取综合环境规划和其他先进的手段，等等，在第一届之后也受到了相当的重视。

过去 10 年来，国合会越来越多地关注将环境纳入经济决策主流，包括循环经济、低碳经济、绿色经济、能源与环境、绿色供应链、资源定价、创新型产业等。这些重点的转移很大程度上反映了国际上关于环境与发展观念的变化，也反映了中国越来越有能力采用有效的措施、因地制宜地解决自己的问题，并且为此提供相应的资金。

2006 年国合会得出结论认为中国已经进入了一个转型阶段，即在环境与发展的关系上实现重大转变虽然十分紧迫，但切实可行。目前国合会所有的研究都要求努力寻求新方法，而不是借用现成的解决方案，提出综合、系统的政策建议，因此，项目组需要由多学科的专家组成，并且大量运用经济模型和情景开发分析方法。另外，提交成果的时间也被大大压缩，从早期的 3~5 年到现在大多数都要求在 6~18 个月提交政策建议。随着中国扩展其对国际事物的关注，一些新的题目也浮出水面，如与中国海外直接投资相关的环境政策问题。简而言之，国合会需要的先进理念（知识）对承担课题的中外顶尖专家都提出了挑战。

专栏 6 总结了 20 年来国合会研究的主题和工作的演变情况。每年各个课题组（在第一、第二届时期称为工作组）、专题政策研究项目组、示范项目和其他活动的成果及政策建议都汇编成一本报告，该报告还包括经国合会委员们同意形成的提交给中国政府的政策建议。在过去 10 年中，该报告还包括一份讨论目前关注主题的《关注问题报告》，最近几年又增加了一份近期中国环境与发展政策进展及国合会政策建议影响。

所有这些资料都为人们展示了中国环境与发展政策所经历的历程，其中文和英文版均可通过国合会网站获得，这些也为下面评估国合会的影响奠定了基础。遗憾的是，要反映 20 年来在诸多课题上的辛勤成果，即使是采用摘要形式也要占据很大的篇幅。



## 专栏 6 国合会第一届至第四届的主要研究议题

1992—1996 年 第一届

传播先进理念，理解新的国际协定对中国的影响（主要是里约协定）。

1997—2001 年 第二届

环境保护、自然资源利用和生态恢复创新机制，特别关注环境与经济的关系，包括基于市场的手段、贸易与环境。

2002—2006 年 第三届

环境与发展执政能力、综合管理、行业可持续发展（城市化、工业化、农村和地区发展，包括西部地区）、中国在多边环发协定中的地位、中国在国际经济合作中的地位（如 WTO）。

2007—2011 年 第四届

环境友好型社会的规划和管理转型，重点关注环境与经济的协调。课题包括生态系统服务、创新战略、环境税、低碳经济和产业战略、循环经济、绿色经济、海洋可持续发展、中国的投资贸易与环境关系（包括向海外直接投资）。

### （六）国合会的活动和政策建议

#### 1. 第一届（1992—1996）

第一届国合会成立了 8 个工作组开展研究和政策建议工作。其中 6 个工作组从开始就成立了，而第 7 个是在 1995 年才成立，第 8 个则于 1996 年成立。8 个工作组分别是：

- 生物多样性保护工作组
- 能源战略和技术工作组
- 科学研究、技术开发与培训工作组
- 资源核算和价格政策工作组
- 监测、信息收集工作组
- 污染控制工作组
- 环境与贸易工作组
- 经济计划与环境保护工作组

这些工作组更像是个常务委员会，围绕关键的主题开展长期研究工作，每年定期向国合会报告进展情况，为提出基于事实的政策建议奠定了重要基础。每个工作组都给分配了充足的资金，满足其工作的基本需求。但是通常还需要额外的资金，而这个任务往往落到了中外方组长、国合会秘书处和国际支持办公室的头上。工作组有充裕



的时间对问题进行深入的研究，在选择向国合会汇报的内容方面也拥有相当大的自由度，大多数成果的质量都非常好。在当时，以这种方式启动国合会的工作是非常合适的。

总的来说，国合会初期的活动重点，关注的是环境经济、环境科技创新的潜在作用（尤其是能源多样化和污染控制技术）、自然环境面临的威胁以及提供最新的环境信息用于决策。工作组建立了一些重要的工作模式，一直延续至今。这些工作组也提出了一些十分有价值的政策建议，其中一些建议在后来被反复强调。这些建议见专栏 7。

### 专栏 7 第一届国合会（1992—1996）工作组的主要政策建议

在决策之初就将环境放在经济和社会政策的中心位置

安排足够的资金用于环境法律法规、标准和规定的实施

在项目评估中广泛引入环境影响评价

确定中国 21 世纪议程的优先行动

中国必须通过技术选择和管理手段，避免世界其他国家所犯过的错误

采取清洁生产和清洁技术

寻求命令控制式的管理和市场手段的平衡

引入收费、许可、有实际意义的排污费和其他环境收费

改革重要资源的价格机制，在煤炭、水、木材等商品定价时考虑环境因素

消除不合理的补贴

改善煤炭和其他能源的利用

寻求替代能源技术

防止濒危物种贸易

扩大保护区范围，严格执法保护这些地区

在将退化栖息地恢复成生态生产力过程中需要当地社区的帮助

改善环境监测，建立完备的环境质量数据库

第一届国合会期间最关注的问题是如何协调快速经济发展和社会改善，同时保护和恢复环境质量。也许这一阶段国合会工作最大的贡献就是强化了里约地球峰会传达的信息，即环境与经济是密不可分的。通过每年强调的经济手段既可以实现环境可持



续性和合理的自然资源使用，同时又能保证经济的适度发展，国合会为中国打开了路径选择之门。这些都与宏观战略相一致，例如中央政府可以实施更合理的资源定价手段。

但是事实上，当时无论是在空气质量很差的城市还是生态系统迅速恶化的农村，环境仍然让位于经济决策。中国早期的环境质量公报和很多独立的研究报告都对此提出了警告，国合会也根据其他国家的经验提出了很多现成的解决方法等。新的环境法律被引入，但是执法能力很弱。里约峰会后掀起了国际合作的热潮，中国也更多地参与了全球事务，但是在环境保护领域真正的进展却收效甚微。经济全球化的大潮给中国的经济发展水平带来了巨大的变化，但同时也对中国的环境造成了严重的破坏。

这一阶段国合会政策建议的影响主要是将当时还不为中国所熟悉的环境与发展政策手段引入中国，例如，如何利用环境经济政策减少污染和对自然资源的需求。当时，市场手段的概念还没有纳入任何中国的环境政策，对先进的污染治理技术和污染预防也极少关注，乡镇企业（包括那些产值小却污染严重的企业）也非常普遍。

全国分布了很多保护区，但是缺乏系统的生物多样性保护方法。国合会生物多样性工作组的研究成果和政策建议带来了巨大的、实质性的改变，因为课题组将这一问题从科学家的层面提到了高层政策制定者的层面。国合会早期在环境技术应用方面（特别是能源领域）的研究成果证明了中国可以而且应该高度重视超前科技创新的作用。在经济发展的早期阶段，做到这一点并不容易。但是当时国合会主席是由负责科技的国务委员担任，这为此打开了方便之门。

同样，在第一届的后期，时任国家环保局局长的解振华担任国合会执行副主席，这在国合会研究基础上将环境与贸易更广泛地纳入经济决策创造了条件。这种早期的介入使得中国及时地在世界贸易中占据重要地位做好了准备，并且将当时很少被考虑的这一主题介绍给了主要的政府部门。

## 2. 第二届（1997—2001）

第二届国合会开始之际也恰逢中国的经济发展面临新的挑战 and 机遇之时。当年，亚洲金融危机席卷了大多数东南亚国家，也波及亚洲的其他国家。1998 年夏，中国又遭受了严重的洪灾，造成了巨大的生命和经济损失，特别是在长江中下游地区。这两件事严重考验了中国政府应对危机的能力。实际上，中国政府已经证明了其相当强的适应能力和改革重要系统的能力，例如改革银行和金融体系，再比如及时采取了禁止采伐天然林、恢复过度使用的森林和草原生态系统等措施，从源头上防治灾害，特别是在主要河流的上游流域。

第一届的八个工作组在第二届中都得到了延续，虽然个别工作组的名称和授权范围有些变动。此外还增加一些工作组，总计 11 个，见专栏 8。



### 专栏 8 国合会第二届工作组

生物多样性保护工作组  
清洁生产工作组  
能源战略和技术工作组  
环境与交通工作组  
环境经济工作组  
经济计划与环境保护课题组  
西部开发中的林草问题课题组  
污染控制工作组  
可持续农业工作组  
环境与贸易工作组  
企业发展与环境课题组

第二届国合会主要关注农村发展和生态系统保护的问题。1997 年，国合会开始关注可再生资源的持续利用，包括草原、森林和农业。可持续农业工作组被赋予了极其宽泛的授权，因此它们得以对中国很多不同的地方进行研究，包括贫困边远地区、主要的草原地区以及农灌区。为了配合国合会对市场经济的重视，工作组还将相当一部分注意力放在了激励机制、草原可持续牧业机制以及鼓励农户保护农村生态环境上面。

在 2001 年的政策建议中，国合会提出不含杀虫剂、化肥和转基因作物的农产品市场将会快速发展。中国利用这一有利趋势，迅速成为有机食品的出口国，并获得了国内和国际上的标准认证。这主要得益于用低廉的劳动力成本取代了农用化学品的成本。

生物多样性工作组重点关注中国解决作物和本地草种基因多样性贫乏以及自然生态系统中动植物多样性丧失等问题的需求。需要编制一个综合的、全国性的生物多样性清单。可持续的农户生计需要有更新的管理模式，包括更好的运输服务、城市市场渠道以及鼓励更加合理利用草原的措施。

在第二届的最后一年，国合会开展的一项关于中国林草恢复项目效率和效果的特别评估的结论表明，虽然这些项目取得了一些成绩，但是总体可持续性和效果则有待商榷，特别是关于草原的恢复项目。这一结果引起了中国政府的极大兴趣，因为土地恢复的投入非常巨大，其结果对社会和生态环境都具有重大意义。评估报告建议开展一个全面的成本效益分析，充分考虑生态和社会经济效益。

“九五”计划（1996—2000）为将可持续发展观点（特别是与里约宣言和中国 21 世纪议程有关的观点）纳入中国的政策指导方针创造了有利条件。第二届国合会第一次年会就强调了这一点，同时强调的还有深化环境与发展领域的国际合作。此外，年会还提到了应关注中国企业在环境保护事业中的作用，包括作为技术转让和发展环保



产业的载体。在当时，这些概念还是比较新的，还没有被政策所考虑，也缺乏相应的激励体系。国合会还明确地提出需要广大的公民参与环境决策，这一点也是里约峰会所强调的，在后来的工作中国合会还多次强调了这一点。虽然“九五”计划确实更多地关注了环境问题，但是由于资金有限，在环保方面的投入存在严重不足。

2000 年为重新审视环境与发展的关系和目标又提供了一次机会。2000 年 9 月联合国千年发展峰会后出台了联合国“千年发展目标”，这对于中国来说尤其重要，因为当时中国的贫困人口超过了非洲的人口总数。消除贫困成为了环境与可持续发展的组成部分。2001 年联合国启动了千年生态系统评估项目，以便更好地了解整个地球的生态退化情况。1999 年国合会建议将生态保护与消除贫困结合起来，特别是对于中国西部生态退化地区。2001 年国合会建议中国应该积极参与千年生态系统评估项目，以便更好地了解国家的生态现状和功能。后来，中国（通过中国科学院）参与了这项工作。

1999 年和 2000 年的国合会年会提出了十分丰富的政策建议，希望能为“十五”规划的制定作出更多的贡献，为新的 10 年和新的千年提供指导。其中一个主题就是综合决策和综合规划机制，例如主要流域的可持续利用、西部发展、海洋和沿海地区（如渤海湾）的发展等。国合会期望能对五年规划提供参考的想法一直延续到后面几届，并且通过及时和具有战略针对性方法取得了成功。

当然，新千年里中国最大的成就莫过于出口经济的快速增长。21 世纪伊始之际，中国的商品贸易位居世界第七位（占 3.9%），商业服务位居世界第十二位（占 2.1%）<sup>①</sup>。2001 年中国加入世贸组织（WTO），这加速了中国出口经济增长的步伐。截至 2009 年，中国的出口贸易成为世界第一。

在中国加入世贸组织（WTO）之前的几年里，国合会关于贸易与环境的建议都是通过与商务部和环保总局的合作机制提出的。这一合作关系是前所未有的，对这个新兴课题来说至关重要。其现实意义包括让人们理解环境因素能被当成针对中国出口产品的非关税贸易壁垒，以及如何在各种政策中加入环境从而满足世贸组织（WTO）的要求。

中国的很多行业都开始了针对贸易增长的环境影响评估工作。这种开创性的工作对于很多领域的政策来说非常重要，包括有机农业、森林产品、钢铁生产等。国合会的主要工作是奠定一个研究基础，帮助中国制定相关的政策，因为世贸组织（WTO）已经开始考虑如何在贸易协定和争端解决机制中关注环境和可持续发展问题。国合会还研究了国际上新兴的生态标识对中国的影响。

随着环境在经济贸易协定中的地位日趋重要，在多边环境协议中也越来越多地出现贸易问题，例如《蒙特利尔议定书》的资金机制、1997 年签署的《京都议定书》下的清洁发展机制、《濒危野生动植物种国际贸易公约》下的强化措施以及《与贸易有关

<sup>①</sup> [http://www.wto.org/english/news\\_e/pres01\\_e/pr243\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr243_e.htm).



的知识产权协议》与《生物多样性公约》的关系<sup>①</sup>。这些重要的协议越来越复杂，其中的很多条款都使得中国受益，也包括资金上的受益。国合会在这方面有针对性地提供了有益的建议。

同时国合会也在环境的财政改革、其他的资源和环境经济议题、清洁生产、污染控制以及可持续能源战略方面继续提供政策建议。此外，国合会还设立了第八个工作组，即环境与交通工作组。以下归纳了这些工作组的主要政策建议。

中国早就开始关注采用市场手段进行管理，但是对于环境领域来说，人们对这个议题还不是很了解。开始，国合会建议主要关注排污收费和其他收费，加上污染治理和环境损害的一般性的“污染者付费原则”。国合会还曾经考虑制定鼓励政府官员采取行动的激励措施这样的想法，但是却难以实行下去。当时，政府机构（特别是省级政府）的能力有限，而且监测和执行能力还很弱。

在第二届期间，国合会在环境经济政策方面的建议变得更加完善和具体。课题组对环境影响的真实成本进行了研究，例如空气污染对健康的影响。考虑了不利于环境的补贴、鼓励性和抑制性的税收措施，等等。对于国家经济核算体系如何改革以在环境经济指标中体现对资源与环境的考量提出了建议。对电、水和集中供热的价格机制提出了边际成本分析的建议以限制需求。提出了引导交通转向公共交通的税收建议。

到第二届结束时，国合会已经提供了一套相当全面的环境保护与管理的市场手段建议。但是，当时中国政府正在建立基本管理体制，大部分还是基于行政管理的手段。因此，大多数市场手段要真正达到即使是中等实施水平也要在 5~7 年之后。正如一位高层领导所说，这并不是因为缺乏认识导致了无法快速实施，而是因为缺乏权力来推动实施。当然，国合会在环境经济领域的工作对于中国来说是突破性的，被委员们认为是最具优先性的工作之一。

国合会关于清洁生产的政策建议得到了中国政府和各个行业的及时采纳。在 90 年代末，清洁生产这个议题在众多跨国公司（包括那些在中国经营的公司）中引起了共鸣，环境管理认证体系也应运而生，例如 ISO 9000 和 ISO 14000。这对很多中国企业来说非常具有吸引力，他们希望能证明自己具备生产出受到需求市场积极肯定的出口商品的能力。国合会建议成立清洁技术转让中心，以使有关经验能在全中国推广，包括乡镇企业。同时国合会还建议设立省市的清洁生产示范区，也被政府迅速采纳。一个没有被成功采纳的建议是 1999 年提出的通过设立“安全区”将工业同人口居住区相分开以减少工业污染的影响。这导致了即使现在还存在大量的问题，很多新的工业区不得不进行搬迁或在开发阶段就停下来。最后，在 2001 年国合会建议出台清洁生产法，《清洁生产促进法》随后于 2002 年 6 月通过，并于 2003 年 6 月生效。

<sup>①</sup> 根据联合国贸易和发展会议，《生物多样性公约》应考虑三个主要问题——与《与贸易有关的知识产权协议》的关系：推广环境友好技术、获得和转让这类技术；为生态资源保护和可持续利用提供激励；对待有可能有害于环境的技术 [http://www.unctad.org/trade\\_env/docs/cbd-trip.pdf](http://www.unctad.org/trade_env/docs/cbd-trip.pdf)。



从 1998 年开始，城市和城际交通问题就成为国合会关注的一个重要议题，虽然并没有立即成立相关的课题组。在当时，中国已经决定将发展私人汽车作为刺激国内经济发展的一个重要支柱，但同时也决定将扩大公共交通作为城市化战略的重要组成部分。这两个相互竞争的议题在随后这些年里都得到了极大的发展，也带来了一系列的环境问题。交通需要综合的政策，能够“使不同模式的优点和缺点可以相互比较和权衡……价格应该反映出真实的社会、经济和环境成本”。2000 年和 2001 年提出的政策建议力图说明补贴会导致交通决策的扭曲这样一个事实，还强调了部门之间的协作需求，因为这个问题涉及多个部门。现实情况是，过去 10 年里基本上中国所有的现代交通方式都经历了前所未有的发展。这如同前所未有的试验一样，还难以进行全面评估，对此国合会也不能给出很好的结论。但是国合会一直在建议，无论怎样发展，中国都需要考虑发展紧凑型城市，形成可持续的交通网络（包括步行和自行车），还有严格的低排放标准。这些建议得到了部分采纳。

国合会第二届涉及的课题比第一届多，主要是因为多数工作组不时地转换主题。一些组整整合作了 10 年。国合会委员们也承担了额外的角色，一些委员为课题组担当了联络人。有些委员则专注于具体、困难的工作，如在课题组成果和委员讨论的基础上综合完成最终的政策建议。国合会秘书处规模很小，在协调各个工作组方面力量不足。这一点有些遗憾，因为它本可以成为国合会最大的优势，将各方的观点统一纳入政策制定中来。

国合会委员们越来越关心如何使政策建议发挥最大的作用。最重要的一点是要提出可实施的建议，并且提供清晰、实在的案例。显然，国合会第三届需要加快研究的步伐，进行适当的改变以改善质量，提高效率，更好地发挥国合会的作用。但同时也看到，在第二届期间，国合会委员和各工作组在汇总融通政策需求方面作出了巨大的贡献。很多政策建议在塑造和强化环境与发展政策方面都发挥了有益的作用。

### 3. 第三届（2002—2006）

第三届国合会第一次年会在约翰内斯堡世界可持续发展峰会几个月之后召开，对于国合会来说，这是一个重要时刻，因为在这次年会上更新了大批国合会委员，并改进了相应措施以提高工作质量和相关性。这些改变与加速政策变革以及针对眼前问题提出更加具体建议的需求相吻合。另外，国合会还增加了一位国际副主席，国际资助数目也显著增加。

在第二届国合会结束时就已经发现，一些在早期被证明非常有用的机制已经不再适用，如工作组模式就不可能再像原来一样以五年为期进行设置。需要针对特定问题在较短时间内提出建议，这导致了第三届和第四届中课题组的出现。课题组工作历时在一至两年之内。另外，还增加了能在更短时间内完成研究并提供专项政策建议的专题政策研究方式。

由国合会首席顾问推介的一个重要创新方法就是《关注问题报告》的编写，该报



告能帮助国合会年会制定主题框架。至今，国合会已经完成了 10 个《关注问题报告》。总体来说这些报告对设计政策建议很有帮助，因为它可以把同期进行的课题和其他研究进行有效的综合<sup>①</sup>。

2002 年编写的第一个《关注问题报告》综述了中国在国际环境与发展中的优势地位，特别是关于在约翰内斯堡世界可持续发展峰会提出的热点问题方面。报告援引了多方信息来源，包括中国为参会准备的国家报道以及代表团团长朱镕基总理在大会上所做的讲演。那时中国的处境还相当矛盾，一方面国际社会的一些评价认为中国在环境与发展问题上还处于较低水平，另一方面也有许多赞许的声音表明中国所做出的实际努力会在短时间内带来积极的转变，例如中国制定了《21 世纪初可持续发展行动纲要》<sup>②</sup>。国合会的建议涵盖了这个报告六个优先领域中的多个领域。另外，中国也积极关注一些核心问题，特别是消除贫困问题，并做出深层次的承诺。中国寻求可持续发展的强烈愿望与国际社会和大多数国家是一致的。遗憾的是，可持续发展方面的国际合作未能跟上中国实现自身目标的步伐。

第三届国合会着重研究了重点行业，包括 2003 年关注的可持续农业与自然资源，2004 年关注的可持续工业化，2005 年关注的可持续城市化。2006 年进行了针对国内外关注的中国环境与发展管理的综合回顾。这是一个艰巨的课题，是对国合会自身工作的回顾和展望。专栏 9 列出了第三届国合会期间进行的所有研究与课题（21 个）。

### 专栏 9 第三届国合会的研究主题和课题组

可持续农业与自然资源  
 农业与农村发展保护区  
 西部开发中的林草问题（继续第二届国合会课题）  
 生物安全  
 生态补偿  
 农业面源污染控制  
 环境与自然资源定价和税收  
 新农村建设中的环境问题与对策

可持续工业化  
 企业发展与环境  
 中国环保产业发展

① 关注问题报告详见国合会网站。

② 《中国 21 世纪初可持续发展行动纲要》由国家发改委和科技部领导下的国家促进可持续发展战略领导小组办公室编制。



能源战略与技术

循环经济

推进循环经济与清洁生产的战略与机制研究

可持续城市化

可持续城市化战略

中国环境保护投融资机制

可持续交通

环境管理

流域综合管理

环境经济

经济增长与环境

世贸组织 (WTO) 与环境

环境执政能力

中国环境与发展回顾与展望

第三届国合会适逢中国加入世贸组织 (WTO)，是经济增长明显加快的时期。曾经有一段时间似乎能源需求的增长比较缓慢，原因是单位 GDP 的能耗较低。但是随着工业扩张导致的用电量激增以及交通燃料的增长，情况发生了变化。到 2005—2006 年，很明显，由于能源消耗增长和工业化产生的环境影响迅速加大，情况达到了严峻的地步。

“十五”计划的环境目标没有实现。计划中安排的资金不足以应对快速发展带来的问题。即使再增加更多的资金，结果恐怕也难以令人满意。全国各省都在狂热地追求 GDP 的增长，大量的投资用于城市发展，带来了许多短期建设的环境影响，导致了空气和水环境质量的下降。

国合会在 2002 年关于加入世贸组织 (WTO) 对中国环境的影响研究提出的政策建议中指出，中国应开展出口行业的战略环评，并提高贸易协议中环境谈判的能力。随后几年里，这些工作通过包括环保总局和商务部在内的相关部门得以开展。这些研究及时地借鉴了国际上的经验，增进了对中国实际情况的认识，为中国应对钢铁、棉花和其他生产行业的环境与贸易问题以及与环境有关的非关税贸易壁垒做好了准备。

2001 年，中国赢得了 2008 年夏季奥运会的主办权，作为申请条件的一部分，环境改善是一个重要的承诺。国合会在 2002 年建议将这种做法扩大到中国主办的其他体育赛事和活动中，使之成为城市发展中引入环境友好型做法的先驱。这一建议体现在了一系列后续的活动之中，不仅仅是奥运会，还包括 2010 年上海世博会准备期间与有关部门的直接磋商。



国合会在其针对高端的、影响发展趋势的事件的建议中指出：

可持续的国家经济发展不太可能通过渐进的方式实现，而是需要创新和行为改变，以及采取超越国际标准和最佳实践的行动。

在随后的几年里，国合会不断地强调这些观点，即中国一方面努力借鉴其他国家的可行经验，另一方面要进行原创性的努力，针对中国的情况和需求因地制宜地创造更好的方法。从“十一五”开始，特别是“十二五”，中国已经在采取这样的方法。

2002 年，国合会对可持续国家经济的关注为后来的转型提供了很多重要基础，包括重点工业结构调整和重新设计、改善城市设计提高能效和减少排放、用环保理念塑造未来经济发展模式、生产和消费以及应对环境健康问题。

国合会 2003 年年会的主题是可持续工业化，这项研究是通过与世界可持续发展工商理事会以及中国企业联合会的合作进行的。国合会建议单位 GDP 的环境影响需要降至目前水平的 1/6 甚至 1/10 才能保证环境质量达到可接受的水平。这就需要不仅仅要迅速对工业设施的类型做出选择，而且还要对地点和基础设施做出决定。中国不可能通过修补过去而创造未来。在很大程度上，这个观点成为决策者们在这段时间做出非常困难决策时的信条，诸如关闭低效工厂、污染严重的燃煤电厂、冶炼厂和矿山。

针对私营行业，国合会提出了企业社会责任的建议以及政府需要营造公平竞争环境的需求。最后这一点对于中小企业的发展和强化环境责任来说非常重要，同时对大型国有企业解决环境问题来说也非常重要。通过诸如水泥和炼油行业的研究得出的重要政策建议之一就是，企业需要扩大规模和生产能力以获得资金，实现先进的效率和清洁的生产经营。这些建议产生了作用，目前领先的企业已经与他们的前身大不相同。国合会关于可持续工业的研究工作是通过与国内主要企业家合作开展的，这对于关键建议的迅速采纳起到了帮助作用。

国合会针对改善环境投融资机制提出了一整套 12 条政策建议，以便为商业和城市的生产设施和基础设施的环境改善提供资金，包括城市债券保险、中小企业特殊基金和鼓励机制、银行贷款可持续原则、外国直接投资发挥环境改善的带头作用、鼓励环保产业和环保投资的折旧政策和税收手段等。很多建议都通过各种形式得到了实施。但是，这是一个比较长的过程，10 年后的现在仍处于实施的中间阶段，还有很多后续的行动，特别是在国合会第四届期间。

2003 年，国合会提出了关于下列领域的详细建议，包括煤炭利用的现代化、可持续生产先进技术、污染预防、绿色设计、政府绿色采购以促进绿色消费和绿色技术的采用、开发可持续发展指标体系、加强环境事务的公众参与以及改善管理。这些观点融入了“十一五”规划以及后续的行动，一直至今。其中一些具体问题又在以后的国合会课题组中得到了跟进。

在 2004 年年会上，几个课题组就可持续农业和农村发展汇报了研究成果。这些工作是建立在国合会关于生物多样性保护和对 90 年代后期森林和草原恢复工作的回顾基



础之上的。在国合会的建议中提到：

农村地区环境与发展关系需要全新的综合手段，要考虑生态服务、环境影响、资源稀缺性以及整个中国的生物多样性保护需求。这种手段包含在农村发展、流域管理、保护区和控制农业污染的综合规划和管理工作中。

国合会还研究了可持续农业如何为保证中国的粮食安全作出贡献；基于综合水资源管理的生态经济国家战略如何能改善发展决策；保护区的管理如何能更好地发挥生态和社会效益；贸易行动计划如何能惠及农村人口。这些观点和建议构成了国合会提出的“新时代的新农村发展框架”的基础。

这个框架需要改革农村的财政机制，为贫困地区提供更多的资金以满足当地的需求。众多的农村金融机构可以帮助农户和企业开展新的经济活动，需要对农村的教育和健康服务投入更多的资金。农业基础研究和技术创新也需要更多的投资。需要对农业开发进行更好的监测和环境影响评价以改善农村的环境管理，农业非点源污染需要更多的关注，这已经成为影响下游湖泊、河流和沿海地区的主要环境问题。

国合会关于农业和农村发展改革建议的总体方向与中国 2006 年初在“十一五”规划中提出的“社会主义新农村”的可持续发展目标是一致的。此外，国合会还关注了一些具体的农村环境管理问题，例如逐步引入用于支付生态服务功能维护的生态补偿，对流域上游贫困人口的劳动力进行补偿。流入农村的资金有很多来源，包括源于绿色贸易需求的资金。中国已经发展了多种水果和蔬菜的有机种植，并且不断增加这些产品的出口和国内供应。

实践证明有些建议难以实施。由于密集型牲畜养殖（如养猪）和化肥使用的增加，过去五年来农业非点源污染的情况可能越来越糟。其结果是一些沿海和湖泊持续的藻类爆发和水质恶化。国合会对于中国应进口大部分谷类作物的建议没有被完全采纳，虽然类似的建议也被很多经济学家提出过。

可以理解，中国希望通过较高水平的自给来提高粮食供应的安全性，特别是建议提出后的几年里出现了粮食价格的高涨。但是通过高度依赖化肥实现粮食自给确实带来了环境成本。看起来问题的解决要比原来国合会设想的要复杂得多，也许需要适当的组合，即中国通过直接购买或者保持长期国外作物的购买权（如拉丁美洲的大豆和其他作物）这种依赖国际市场的做法，结合中国自身农业科研和推广提高生产力、减少农业化学品的使用。

保护中国的生态环境从开始就一直是国合会关注的主要议题。很多建议都对决策者产生了影响，通常是在建议提出一两年内就产生了影响，包括生物多样性保护，扩大自然保护区体系，湿地、草原和森林“生态建设”的政策改进、生态补偿和流域综合管理。但是，在 2004 年年会上提交的自然保护区管理研究表明，仍然存在着很多不足。因此，这些建议转向了改善生态服务、有关负责部门更好的合作、改善保护区附近农村居民的利益以及对重要保护区实施更严格的保护。



鉴于中国国土面积的 15% 被列入了保护区范围，做好这个工作并不容易。虽然国合会的建议提出了指导方向，而且中国也已经开展了大量的工作，并且常常伴随着大量的资金投入，例如主要河流源头地区的保护。但是，发展的威胁、气候变化、草原的不当利用以及其他问题仍然存在，并且日益严重。2010 年国合会开展了一项基于中国—欧盟生物多样性保护项目的政策研究，该报告指出还有许多工作需要做。

2005 年国合会的建议重点关注了可持续城市化这一被广泛讨论并且被认为是非常困难的问题。中国有 600 多个城市，有着不同的需求，也有着不同的环境背景和现状。另外，这个问题还与工业发展、交通、建筑节能、污染削减、社会服务和生活质量紧密相关。农村人口大量涌入城市对于城市基本环境服务造成了巨大的压力，例如饮用水和卫生设施。这可能是催生出综合规划战略需求的最重要的单一因素，因为城市化需要建设连接不同类型和不同规模居住区的新网络，需要具备应对风险（如自然灾害）以及与快速发展相关问题的能力。

政策建议主要针对四点：（1）充分利用现代工具进行科学的区域规划，评估和支持在环境容许的限度内进行建设，规避环境影响（特别是对贫困人群的影响），促进文化和生态多样性；（2）通过“十一五”的具体行动使城市地区成为资源节约型城镇，包括更好的建筑标准、制定循环经济规划、与企业合作推动清洁生产以及淘汰老旧污染企业、优先发展公共交通等；（3）通过设立具体目标和绩效指标，以及通过更严格的大气和水污染管理规定，控制城市的影响并持续改善城市环境；（4）公众参与与可持续城市决策。很多的建议都需要依靠更多地运用环境经济手段，包括税收、资源和环境定价政策以及财政转移支付。国合会还针对城市循环经济、“流动性管理”综合城市交通等政策提供了详细的建议。

很多建议都与目前中国大部分城市的发展现状相呼应。国合会当然不能将这些成绩全部或者大部分归功于自己，但是它为决策者的重要需求提供了与现实一致的分析。它提出的机动车燃料的消耗和排放的建议就与现在情况相一致。还有早期的关于建筑规范、促进循环经济、“十一五”规划中的污染物约束性指标方面的建议以及一直倡导的促进环境经济政策，等等，都是国合会的建议有助于城市环境改善的例证。

在第四届国合会期间，人们很关心国合会是否能确保即将上任的新一届政府能清楚地认识中国环境与发展政策的优先需求，特别是在“十五”规划的准备阶段。对此，时任国合会主席，并即将就任总理的温家宝副总理发挥了重要作用。

2006 年国合会对过去 15 年发挥的作用以及未来中国将面临的问题进行了回顾和展望，其目的是为将来的活动提供一个基础，同时也为了更好地认识国际上对于中国国内环境与发展及其和国际可持续发展议题关系的关注。这个特殊的政策回顾与展望课题组的成果得到了国合会的重视，并被印刷出版予以分发。对中国目前环境与发展关系面临着历史性转变的认识，意味着中国需要加强各级政府的管理能力以及与全球的伙伴关系，国合会建议将环保总局升格为部级单位就是非常重要的一个步骤。



“国合会林草课题组提供了一份早期绩效评估，那是一份出色的分析报告。中国政府听取了报告的建议，并且采取了行动。”

——拉贝尔，国合会原副主席，2006

课题组列举了到 2020 年中国将面临的七项重要挑战（见专栏 10）。这些挑战为以后几年建议的提出提供了重要的参考。

### 专栏 10 到 2020 年中国面对的重要环境与发展挑战

- 挑战一 中国将面临严重的能源安全、空气污染问题，以及日益增加的温室气体减排压力
- 挑战二 日益严重的水资源危机
- 挑战三 城市垃圾、工业废物和有害废物持续快速的增加
- 挑战四 生态系统退化、生物多样性丧失
- 挑战五 新生环境问题，如室内空气污染，地面臭氧，汞污染，环境健康问题，土壤污染以及与信息技术、生物技术和纳米技术相关的环境问题
- 挑战六 持续恶化的全球环境
- 挑战七 中国的快速发展对外部环境影响日益增加

这些挑战都堪称复杂的系统问题，没有单一有效的解决方法。它们又相互作用，都对经济有着重要的影响。因此，识别这些问题以及应对这些问题的短期和长期行动步骤，就是国合会为中国政府提供早期预警工作的一部分。在可能的情况下，国合会对每个问题提出具体的建议。

一些在前几年得到关注的议题在国合会第三届的最后一年又受到了重点关注。其中一个就是期望更强有力的环境财政改革，不仅要更加有效，同时实施起来还要更加经济。例如当时已经存在的进一步扩大清洁发展机制的措施，还有提高某些补贴、可操作的生态补偿机制、可持续采购等这些国合会认为值得进一步关注的措施。在随后的五年里，中国取得了很多进展，其中一些进步使得中国成为了重要的领先者（例如生态补偿以及清洁发展机制资金的利用）。但是，环境财政改革还落后于需求。

在 2003—2006 年，国合会开展了大量关于环境与发展信息需求、信息公开、官员政绩考核以及环境早期预警方面的研究，以便在问题变得严重之前能够及时加强政策。从这些研究中可以清楚地看出，中国需要加强环境指标和其他有关环境信息的质量、可靠性、可比性和可用性。在目前这个转型阶段，这方面的进展还没能跟得上需求。但是，很显然有越来越多的信息向公众公开，而且信息的质量也有一定程度的提高。“十二五”规划中也包括了一套更多的可持续发展指标。国合会的工作对于强调这些问题起到了有益的作用，但是要想建立一个更有效、透明、与国际数据一致的报告系统，



还有很多工作要做。

第三届包括了很多主题，也更好地理解环境与发展的优先领域，其中很多已经被纳入“十一五”规划。“十一五”规划第一次为雄心勃勃的优先领域安排了如此大量的资金，以开拓环境保护和环境友好型发展的新道路。国会相信它的工作对这个进程产生了影响，但是也担心经济发展的速度可能超过政府的目标，从而使环境目标的实现变得非常困难。因此国会决定在第四届（2007—2011）期间关注环境友好型社会这一主题。

#### 4. 第四届（2007—2011）

第四届国合会是成立以来最为活跃的一届。这是因为环境与发展问题变得越来越复杂，越来越受关注，需要采取行动的最后期限越来越紧，同时也更需要多方的协作。专栏 11 列举了第四届国合会历年会的主题和提交的政策研究报告。

### 专栏 11 第四届国合会课题组和专题政策研究（2007—2011）

#### 2007 年创新与环境友好型社会

- 中国环境与发展战略转型：全球经验和中国的对策（专题政策研究）
- 中国实现“十一五”环境目标政策机制（课题组）
- 化学品管理（专题政策研究）

#### 2008 年机制创新与和谐发展

- 创新与环境友好型社会（课题组）
- 环境与健康研究（课题组）
- 中国生态足迹报告 2008

#### 2009 年能源、环境与发展

- 中国发展低碳经济途径研究（课题组）
- 煤炭可持续利用和污染控制政策（课题组）
- 促进城市发展的能源效率政策（建筑和交通）（课题组）
- 中国农村发展中的能源、环境和气候变化政策（课题组）
- 提高能源效率的环境经济政策（课题组）

#### 2010 年生态系统管理与绿色发展

- 中国生态服务和管理战略（课题组）
- 中国海洋可持续发展的生态环境问题和政策（课题组）



中国生态足迹报告 2010

提高水生态系统服务功能政策框架（专题政策研究）

中国土壤环境保护（专题政策研究）

2011 年经济发展方式的绿色转型

中国绿色经济发展机制与政策创新（课题组）

中国低碳工业化战略（课题组）

投资、贸易与环境（课题组）

中国绿色供应链实践与创新（专题政策研究）

中国汞管理（专题政策研究）

中国环境与发展展望可行性研究

“十一五”规划末，中国完成了 2006 年初制定的几项污染物削减和单位 GDP 能源效率提高的约束性指标，这预示着中国环境与发展转型的开始。所谓“约束性指标”是指考核各级政府官员政绩时要看他们是否完成了这些指标。很多机构（包括国合会）都曾建议实施这种管理方式的创新。对于国合会而言，其关注的重点在于采取哪些政策可以帮助完成约束性指标。这些约束性指标包括：与 2005 年基准值相比，主要污染物（SO<sub>2</sub>，COD）减排 10%，能源消耗强度（单位生产总值能源消耗）降低 20%。国合会通过研究一系列制约性因素，并提出了完成目标的系列新方法的政策建议。

关于污染控制手段的建议需要进行五个转变：一是从单纯注重排放总量减排向总量减排与环境质量改善相结合转变；二是从过分偏重点行业减排向全面削减转变；三是从单一污染物的总量控制向多种污染物协同控制转变；四是从关注落实减排工程能力向关注减排工程质量和减排实际效果转变；五是从依赖行政手段向更多地利用市场经济手段转变。另外，还建议合理选择“十二五”污染减排战略路径，因为“十一五”是无法完全解决所有问题的。随后几年的行动基本是按照建议的方向开展的，最后污染物减排目标完成了，能源效率目标也基本达到。更为显著的是，在“十一五”实施期间，公众对各个省份、行业和城市是否达到绩效考核指标表现出了极大的关心。在制定“十二五”规划时，约束性指标中加入了更多种类的污染物，协同效益和污染总量控制也得到了认同。各个地方高度重视、充足的资金、系统的监测和严密的绩效监督是成功的关键。但是，正如国合会在建议中指出的那样，如果经济增长继续超越预定目标，环境改善将很难赶上其经济增长的速度。

国合会利用污染物削减和能源效率提高双重目标作为环境与发展转型的一个例子，说明发展必须是“又好又快”，而不是单纯“快”。为此应解决三个问题：需要利益相关方更深的介入和各级政府的全面参与；关于环境行动的具体而可操作的政策和计划；更大发挥环境投入的作用。更强大的环境保护制度框架应包括修改现有法律、



利用市场机制、强化执行力度、增加环保投入所占 GDP 份额以及大大加强综合环境管理制度。提出这些政策建议（2007 年）时环保部尚未建立，因此在国务院还没有环保部部长的席位。

全球化影响是在 2007 年研究的另一个重要议题。出口商品中的隐含能源和资源对中国污染物排放和能源负荷贡献巨大，因此，国合会建议中国采取措施，减少这类高耗能和高排放商品的出口，中国已经出台了针对这类商品出口退税政策。另一个值得关注的问题是，中国可回收材料数量的增加，一些废纸和废金属的回收得到鼓励。21 世纪初由于原材料需求的大幅增加，中国改变了从全球进口废物来源地的地理分布。另一方面，电子废物和其他不受欢迎废物的非法进口成为一个问题。

此外，还有其他非法进口，比如从印尼和其他国家的非法木材进口。国合会从 2007 年开始至今对这些问题进行了多次研究，这些研究都围绕着中国如何能为全球和区域环境管理体制作出更大贡献、如何进一步加强双边合作来解决这些问题等这样的主题<sup>①</sup>。实际上这就提出了一个问题，即中国如何才能树立一个“对环境负责任的全球公民形象”。

“我相信，当今中国对于推动世界阐释发展背景下的环境问题处在前列——环境不仅仅只是发展的一个驱动力。”

——施泰纳，UNEP 执行主任、国合会委员，国合会 2007 年年会

2008 年，国合会将工作重点放在科技、管理和体制等创新对实现环境与可持续发展目标作用上，这是国合会承担的非常吸引人的任务之一。2008 年正值中国全面实施 2006—2020 年中长期科技发展规划之时，这项规划需要中国提供巨额资金的投入以使中国提升为科技领先大国，其中很多项目都与改善环境与发展直接相关。国合会关注的是寻求加速实施可持续发展的方法，因此这个课题重点研究了创新在构建环境友好型、资源节约型社会所能发挥的作用。

这些建议被纳入了预计从 2010 年开始实施的环境创新国家计划的制定过程中。该计划应该制定战略目标、指标和措施，并且有具体项目和适当投入来支撑。这需要建立清洁技术创新平台、环境创新国家研究中心、可持续创新实验室以及政府与企业合作行动等。尽管这些建议没有按统一的模式全面实施，但是很明显一些建议得到了快速推进。不论是风能技术、电动汽车技术、农作物节水效率，还是碳封存等高科技，需要优先关注的可持续技术超过 60 项。因此，尽管与国合会所预见的不完全相同，但是建议的实质性内容正在得到广泛实施。

<sup>①</sup> 见 Arthur Hanson 和 Claude Martin. 2006. *One Lifeboat: China and The World's Environment and Development*. 国合会和国际可持续发展研究院，61 页。



中国政府已经通过有力的海外商业化、国内补贴（如沙漠地区的太阳能板）以及 2008 年全球金融危机后的大型经济刺激方案相结合的手段促进产品的市场。这其中，对于能够开发新技术的投资战略给予了相当的重视。

“十二五”规划关注的重点是七个新兴产业将成为中国新型经济的组成部分（到 2015 年达到 GDP 的 15%）。这些新兴产业包括节能环保产业、新一代信息技术产业、生物与高端装备制造产业、可再生能源、替代材料与替代能源产业，这些都与国家环境创新计划相吻合。

中国在环境健康方面的主要问题源于空气、水和土壤的污染以及有时出现在食品或消费品当中的有毒物质。另外，2003 年发生的“非典”以及后来多次出现的禽流感证实了中国生物多样性和公众健康风险之间的联系不容忽视。中国于 2007 年制订了第一个《国家环境与健康行动计划（2007—2015）》，国合会认为，该计划的全面实施需要构建一个国家环境与健康的管理系统，同时也明确地指出需要更强的中央政府的领导，包括改善信息公开和增加公众参与机会。

中国政府为解决这些问题采取了逐步强化和有针对性的措施，这些措施与国合会环境与健康课题组的政策建议相吻合，但是还需要做更多的工作。国合会指出，中国化学品生产能力的快速提升、工厂有毒原料的大量意外泄漏、污染矿业与老工业场地的遗留问题以及环境危害的其他来源已经成为主要关注问题，需要通过完善的管理与大量的补救措施加以解决。重要的是，国合会建议，所有新建设施必须在污染和有毒泄漏最小化的前提下运行。为满足这些需求，必须在今后 10 年中加速环境保护工作的转变。

2008 年，国际上发生了金融危机，各国需要引进经济刺激计划（中国的刺激计划是全球最大的计划之一），开始考虑依靠“绿色增长”恢复经济的一年。国合会指出：“中国必须坚持节能减排、提高能源效率与应对气候变化不动摇”，并把“又好又快的可持续发展”从挑战变成新的机遇。

国合会建议中国实施经济刺激计划时应遵循四个原则：一是新的投资项目不应造成新的污染和对生态造成新的破坏；二是从系统的视角，全面把握环境与经济的良性关系；三是在保护环境，特别是农村环境的同时，重视劳动密集型产业和扶贫救困；四是统筹能源结构改善、灾后重建和污染减排工作，发挥其对改善健康条件和恢复生态的协同增效作用。

国合会敦促政府强化有效监督避免不良项目、增加环境技术应用支出，并转向低碳经济这样可以从全球金融危机解脱出来的新兴经济模式。这些观点很大程度上通过对基础设施的大量投资得以快速实现。中国的确在刺激计划中比大多数国家投入了更多的环境支出，结果是建立了更多的供水和污水处理设施而带来环境效益。另外，国合会还对重点项目的环境影响进行了甄别。最为重要的是，中国政府在 2009—2010 年针对发展低碳经济以及其他能源与环境倡议很快就有了积极的跟进。



在 2009 年的国合会年会报告中，能源与环境系列课题研究为解决这一问题所需要的政策依据进行了综合的研究。这次会议的主题就是低碳经济。国合会早在 2007 年就倡导了这一理念，但当时中国国内对于发展低碳经济尚有争议。国合会为“十二五”规划及时提出实用的建议，并为确定具体的不至于影响到经济增长率的碳减排水平提供了支持。中国实现低碳经济路线图中的五大支柱是：可持续的工业化、新型城市化与交通、低碳能源、可持续的消费模式与农村土地利用。实现中国低碳经济的三大基础是：技术与创新、市场机制与定价改革以及制度的变革。根据不同经济与能源模式进行的情景分析表明，能源消费将很可能在 2030 年达到峰值。这项工作是与国务院发展研究中心合作开展的。该项政策研究采用了标准经济模型，汇集了国内外优秀的专家团队。该研究以及国合会早年的准备工作使国合会成为引领低碳经济研究的领头者。这项工作取得成功的部分原因还在于国合会拥有强大的国际智力资源。

国合会 2009 年启动的其他能源与环境政策研究活动还包括如何实现煤炭的可持续利用。由于煤炭仍然是中国化石燃料的主要来源，因此实现煤炭的清洁利用非常困难，甚至连洗煤等这一最基本的转变都无法得到令人满意的实施。课题组提出了实施煤炭绿色开采战略，同时考虑充分利用水资源，改善开采技术，加强矿区复垦，促进煤矸石处理与综合利用。国合会建议设立全国统一的机构来监督与煤炭相关的行业活动，包括发电、煤化工、煤矿开采与运输以及节水等其他方面的工作。课题组还研究了加速电厂清洁煤使用的政策，以及根据污染物排放指标设定的煤耗目标的政策实施问题。但要全面了解并解决环境问题，需要对煤炭的整个价值链进行研究。国合会建议应积极承诺推进更先进的清洁煤技术利用，有些技术可能需要在国内加以开发。另外还建议更多地关注碳捕获与封存技术的试验性研究。

国合会关于可持续煤炭利用的一些建议从不同渠道被纳入国家政策，如长期煤炭生产的总量限制策略。该报告所讨论的各种方案十分丰富，当然，不可能是所有的建议都被一次性全部纳入政府的政策。该课题组成员包括中国煤炭工业的高级专家，他们非常了解把煤炭变成更清洁更环保的能源的紧迫性。目前中国最好的煤矿和电厂能够达到或超过其他国家的大部分煤矿和电厂的运营水平。通过在“十一五”期间在大多数电厂安装脱硫设备，SO<sub>2</sub> 减排 10% 的目标能够得以实现。但是，可持续煤炭利用面临的现实困难仍摆在我们面前。

另一个课题研究了提高城市能源的利用效率问题，特别是建筑物和交通能源利用。这些议题与个人和家庭的选择更为直接相关，还与区域能源与环境规划相关。

农村能源与环境问题十分广泛，包括农村居民室内空气污染等环境健康问题，利用生物质作为燃料和电力来源的问题，包括地热、水电、太阳能、风能和生物质在内的农村可再生能源的推广，节能型耕作方式、减少化肥使用和其他农业发展的先进技术，可用作未来碳信用的林业、农田和草场发挥的碳固存功能，以及农村居民应对气候变化的种种措施。该课题组总结出两个主要实施条件：首先，这些建议需要在中国



建设社会主义新农村的大背景下进行实施；其次应该在具体实施中实现农村消除贫困并降低风险。

国合会在 2009 年对城市能源与环境的研究分析了一些城市和建筑类型能源需求的变化。课题组指出中国能源消耗的天平将从目前的以工业使用为主导向居民消费倾斜。能源与环境容量很可能制约城乡迁移和城市扩张，除非单位能源需求保持在相对较低的水平，然而现实的趋势却在走向反面。在被调查的城市中，至少 10% 的中国家庭的能源使用水平达到欧洲和北美城市平均基准。不少政策可以帮助保持较低能源使用水平，包括削减城市建设规模和速度，通过财产税以管理需求、设定低碳指南并根据“低能耗-低碳建筑”构建低碳城市，建设格局更为紧凑的城市以减少道路和其他基础设施建设中的能耗，广泛实施集中供热，争取达到总供暖量的 50%。上述很多观点在中国的不同地区得以实现，低碳城市也得到自行命名。国合会在 2010 年世博会上与上海市的政府官员进行了讨论，在世博会上更加明确地关注能源与环境。国合会还在 2010 年年初在上海举办了圆桌会议，为来自不同省份的政府官员介绍能源与环境课题组提出的政策建议。

最后，国合会针对“十二五”规划提出的建议包括：采纳绿色经济这个主题以及实施低碳经济的措施、推广循环经济、建立环境税收体系、关注可持续工业化、改进建筑物的节能和环保标准、继续和扩大污染物控制并将氮氧化物纳入约束性指标、节能和温室气体目标以及改善重金属污染控制。所有这些建议都融入了 2011 年通过的“十二五”规划中。

研究环境与能源的关系是国合会项目中最困难也是成果最丰硕的项目之一。这个研究非常及时，刚好在 2009 年哥本哈根气候变化会议之前，又正值 G20 采纳“绿色发展”的概念作为创造新的经济发展机会的途径。国合会的一系列重要建议都与中国的“十二五”规划相吻合。

2010 年国合会关注了生态系统保护和管理、生物多样性现状和需求、生态服务功能保护（特别是流域）、海洋可持续发展以及土壤污染。此外，还与 WWF 共同发布了第二个《中国生态足迹报告》。这次年会发生在国际生物多样性年。在保护和恢复生态系统及其服务功能方面还存在着众多艰巨的挑战。

研究结果表明，2007 年中国的人均生态足迹低于世界平均水平，但仍然达到了中国生态系统承载力的两倍。同时，生态赤字也在逐年加大。虽然森林覆盖率在持续增长，但是大多数森林的总蓄积量都不足，生态服务功能薄弱；草原和湿地质量总体上在下降（虽然个别地方有所改善）；土壤问题（包括土壤侵蚀、沙漠化、盐渍化、贫瘠化、土壤污染等）日益严重。在有些地方，土壤污染是如此严重以至于对生态安全、食品安全和生命安全构成了威胁。此外，水生态系统提供的生态服务功能也不如从前，其生物多样性也在下降。濒危物种的情况也在恶化。

中国的海洋正面临着前所未有的挑战，包括严重的海洋生态退化、海洋资源的急



剧消耗和持续下降的海洋生态容量。近年来，中国海洋的生态和环境状况一直在不断恶化。很多海域近海污染十分严重。2009 年，被污染的近海海域超过总面积的 50%。与 50 年代相比，中国已经累积丧失了 50% 的沿海湿地、57% 的红树林面积、80% 的珊瑚礁，超过 2/3 的海岸遭受侵蚀。海洋生态和环境灾难经常发生，例如在 2001—2009 年，平均每年赤潮发生次数达 79 次。

国合会建议，中国应该通过综合性的生态管理手段，将健康的生态系统和高效的生态服务功能作为主要目标。为了增加自然资本总体的经济和社会价值，中国应该修订国家生态保护和开发战略，制定生态保护和开发指南。同时，应修订生态系统保护和管理的立法，制定生物多样性和生态补偿的综合立法。中国还应建立并不断改善针对全国，特别是重点生态地区的可测量、可报告和可核查的监测和评估体系。改善生态管理需要公众、企业、社区和非政府组织的广泛参与。

对于海洋，建议中国起草国家沿海地区管理法。而对于渤海这一威胁最严重的地区，应该出台专门的中国渤海环境管理法。同时辅以相关的法律法规标准。总而言之，需要采取更综合的方法制定新的中国海洋可持续发展战略。不仅要建立沿海地区减少陆源环境和生态问题的机制，还要引入基于生态系统的海洋管理模式。在海洋管理中将生态系统保护作为全面、综合的措施，包括基于生态系统的海洋区划、划定海洋围垦界限和生态敏感区域等。

针对陆地、淡水、海洋及其生态资源管理采取综合手段将有助于建立自身生态恢复力，从而减轻自然灾害的破坏，强化人类的安全保障以及改善生活质量。但是，在保护自然资本方面还需要投入更多。中国应该建立并不断改善针对全国，特别是重点生态地区的可测量、可验证和可报告的监测和评估体系。

考虑到中国目前将工业和其他生产活动转移到各个地区（例如西部地区）的阶段，这时，保持地区发展和绿色转型的平衡是至关重要的。地区战略和规划应该符合《全国主体功能区规划》，地区的发展方向应该取决于资源和环境容量以最大限度地避免污染和生态破坏。

为了实现“十二五”环境与发展目标，必须关注那些需要立即采取行动的薄弱环节，包括生态管理、农村环境管理、土壤污染防治，以及将气候变化减缓和适应目标纳入生态系统管理行动。这些行动将强化生态保护在推动经济发展绿色转型过程中的作用。

这些建议所要求的工作量非常大，需要众多政府部门之间的协作。它们将促使中国迈向其宏伟的“生态文明”目标。

国合会第 20 次年会将于 2011 年 11 月召开。这次会议将重点关注“经济发展方式的绿色转型”，即中国迈向环境友好型社会的下一阶段任务。在本报告形成之际，各个课题组和专题政策研究组正在进行收尾工作，它们的结论和建议没有包括在本报告中，因为这些建议还在准备过程之中并且需要通过国合会委员们的审议。



本次会议的目的是审视中国绿色经济蓝图中最新的环境与发展关系。会议还将关注中国的低碳工业化发展战略，针对中国海外直接投资的“走出去”战略如何能改善对环境的影响提出建议，同时也同样关注在中国的外国直接投资的改善，以及其他一些贸易与环境相关的政策。此外，还将针对目前国际上关注的汞污染问题，提出中国汞管理政策建议。

## 5. 关注重点的转变和运作问题

### (1) 从关注单一问题到关注转型

国合会的工作从很大程度上与国际社会先进的观念和共识相呼应。从 1992 年的里约地球首脑会议，到其后的各类全球会议，包括 2002 年约翰内斯堡的地球峰会及 2009 年召开的哥本哈根气候变化会议。在这 20 年的时间里，环境与发展的议题变得越来越具有多面性，越来越在国际、国家和地方层面体现其在社会、经济和政治决策中的重要性。

在中国，环境与发展已经成为规划必须考虑的中心议题，因而受到领导人更多的关注。大家都担心，如果环境问题不能得到有效治理，国家的发展规划就会受到阻碍。更进一步说，中国完全理解全球和区域环境与发展条件恶化的影响。因此，中国参与了许多国际上的倡议行动，来共同应对这些问题。

中国也意识到，共同应对环境与发展问题的同时，也就打开了国内外新的经济发展机会。国合会认为，中国正处于一个环境与发展的转折点，正如其他国家，像日本、韩国、德国和美国所经历过的一样。然而，中国环境与发展问题的巨大规模以及时间的紧迫性，又使其不同于其他的国家<sup>①</sup>。

“加强生态建设和环境保护，与推进能源资源节约一样，都是中国经济结构调整的重要抓手和经济发展方式转变的关键环节。”

——李克强副总理，国合会 2009 年年会

随着环境与发展理念的演变，国合会的工作也经历了相当大的变迁。国合会早期工作主要集中在基本法规框架、激励制度和机构建设；而现在国合会则关注高度综合性的议题，例如低碳经济，投资、贸易与环境，生态系统服务等。政策建议不仅要满足国内的需要，也要满足中国参与国际事务的需要。

国合会在复杂的政策环境中运作，在此环境下各种不同因素都可能影响政策的走向。今天许多关于环境与发展的决策都具有高度的敏感性，政策形成的过程也很复杂，而且还有结构与机构上的障碍延误政策的转变。这种情况在任何其他一个国家都会存

<sup>①</sup>在本报告形成之际，各个课题组和专题政策研究组正在进行课题收尾工作，其结论和建议没有包括在本报告中，因为这些建议还在准备过程之中，并且需要通过国合会委员们的审查。



在。但是对于像中国这样正在经历快速改变的大国，意识到这一点就更为重要。此外，中国还面临各种环境压力：地方政府看重经济的增长，监督与执法不力，以及其他各种干扰政策制定与实施的因素。同样，国际上环发领域合作进展迟缓也会影响到中国国内的决策。

很重要的一点是，国合会的运作模式已经随着时间发生了变化。国合会不再有充裕的时间来考虑问题，也不再有国外现成的而且还正好适合中国国情的环境保护办法取来即用。如今，国合会必须全面了解中国目前所面临的、最需优先考虑的问题，并且必须在很短的时间内给出建议。有时候，从研究工作开始到提交政策研究报告只有一年甚至几个月的时间。国合会需要在开创性思考方面给予更多的投入，因为许多问题的规模是前所未有的（例如城镇化），或者问题非常复杂，没有简单的解决方法（例如，生态补偿）。同时，国合会还需要找到合理的政策组合，有些可以快速得到实施，有些可以采用综合性的手段逐步实施。政策必然涉及技术、机构、管理、创新和投资各个方面，并注重以市场为基础的改革、法律和法规间的平衡。

## （2）国合会的运作问题

即使在开始运作几年后，有几个问题就一直困扰着国合会。第一个，也是最重要的一个问题是中国政府在对国合会政策建议的采纳上还存在哪些障碍。第二是工作组在报告编写中占据主导地位，国合会委员们则很少有机会参与并作出贡献，他们每年只参加一次会议，而且通常不能积极参与研究工作。第三是国合会能够及时捕捉重点问题，并且在设计新课题时确保政策的前瞻性。虽然国合会已经对工作方法做了调整以改进这些问题，但是这些问题一直都是国合会所关注的。在当时，特别是前三届期间，还有一个严重的问题是国合会综合管理能力问题，特别是考虑到要采用综合性的方法解决问题，这需要涉及多个领域和多个机构的问题，而且提交政策建议的时间要求也越来越紧迫。

另外，在国合会早期阶段，政策研究持续时间很长，这就意味着一些重要的主题无法被及时纳入进来。城市化、交通、农业和环境健康等问题没能得到深入的研究。环境管理、区域综合环境规划和产业战略等问题直到第一届之后甚至第二届之后才得到详细的研究。还有一些主题，如环境教育、灾害响应等从未成为早期工作组关注的主题。

在国合会运作早期，有些项目活动经费相对不足，这在第三、第四届得到了缓解。第四届国合会运作的五年共有约 2 000 万美元预算（包括中方配套），这还不包括相当多的来自国合会中外委员和研究团队的非资金投入。因此，每年的花费大约是 400 万美元，这一结果是相当经济有效的，其中包括了大量的项目活动，包括现场考察、研究分析、差旅、会议、协调以及项目管理等。

国合会关注的重点是识别更好的政策，还要考虑政策在合适的时间范围内的可操作性，并且围绕优先问题开展。针对一些课题，如污染控制这样高度技术性的课题，



课题组的建议有时偏离了宏观性的政策建议，而趋向于技术解决方案。国合会委员和中国政府代表一直不鼓励这种脱离核心原则的做法。

在国合会早期，人们认识到中央的愿望和地方的实施能力和兴趣存在着巨大差距。由于国合会成立的目的是为了国家层面的机构提供建议，因此工作重点也主要在国家层面。但是，如果忽略了国家理念和地方实施能力的脱节，就可能忽视了环境政策实施中最重要的难题。因此，国合会尝试了各种方法使政策制定与地方的实际更好地结合起来，包括示范项目、调查、走访地方官员，有时也让地方官员加入研究团队。

这些工作对于在示范新理念过程中充分考虑地方的情况和兴趣非常有帮助。通过这些经验，一些建议进行了调整以适应具体的地方情况。显然，这对于生物多样性和其他生态相关的领域非常重要，但同样对资源定价的经济学研究、区域环境与发展战略以及环境监测（包括最早的城市温室气体排放监测）来说也很重要。

### （七）国合会政策建议的影响<sup>①</sup>

中国政府希望国合会能长期存在，并接受国合会的建议。许多国家与组织都愿意向国合会提供必要的财政支持，同时许多高层人士愿意接受国合会邀请积极参与国合会相关工作中来。所有这些不仅是国合会取得成功的体现，也是国合会能够成为智库成功运作范例的原因。

国合会自 1992 年成立以来持续不断地向中国政府提出政策建议。国合会亲历了中国经济高速发展的重要时期，见证了由此产生的环境问题，并围绕重要议题给中国政府提出建议。这些议题内容包括环境与发展管理的转变，包括法规、财政改革、价格和市场手段、生态系统和生物多样性、污染防治、公众参与、创新、贸易和投资，以及国际合作，等等。

国合会捐助方、相关合作伙伴、国合会委员以及中国政府都在日益关注国合会建议所产生的影响，并努力寻求继续改进其效率的方法。但这项工作并不容易，因为很难在具体的政策建议与政策改变之间找到一对一的联系，特别是针对较短的时间段（例如，六个月或一年内）。为了评估国合会对过去产生的影响，专门成立了一个课题组，对国合会成立的前十五年工作进行全面总结<sup>②</sup>。自从 2008 年以来，国合会首席顾问专家支持组的中方成员每年都撰写一份总结报告，报告中国在环发领域中新制定或修订的政策以及国合会提出政策建议的影响，供国合会委员参考。

#### 1. 国合会的价值

要想评估国合会产生的影响，首先需要考虑国合会对三类群体的价值。第一类群体最重要，即中国政府及其机构，特别是国家领导人和国务院，后者不仅促成了国合

<sup>①</sup>本部分内容取材于国合会 2010 年《国合会政策影响报告》27 页。

<sup>②</sup>2006 年宋健与拉贝尔主持的国合会《中国环境与发展回顾与展望课题组报告》，第三届国合会第五次年会文件汇编。



会的产生和长期存在，而且也愿意接受来自国合会的政策咨询。

第二类是给予国合会支持并参与国合会活动的国际社会。这不仅限于政府和捐助机构，它还包括一些国际组织（例如联合国机构）、活跃在中国的国际非政府组织以及一些跨国企业等。

第三类由直接参与国合会工作及其运作的一大批国内外人士组成，其中包括现有及过去的国合会委员、参加过国合会政策研究工作或提供过其他帮助的专家、国合会秘书处成员、国合会首席顾问专家支持组成员及秘书处国际支持办公室的人员等。第三类群体在其各自的领域产生影响。他们不仅为国合会工作，还从国合会的工作中吸取经验，并把从国合会学到的环发新观点带到其他工作中去。

以下关于各类群体对国合会的评价是根据过去 10 年来与众多人士就这个话题进行的谈话而得出的结论，包括国合会中外委员、捐助伙伴、参与国合会政策研究的人员、国合会秘书处和首席顾问及专家支持组、独立观察人士（包括对此进行评估的人士）以及中国政府官员和其他接受国合会建议的部门。

#### （1）中国政府及其机构

国合会向这一类群体提供以下几类有价值的信息

- ◆ 新的政策理念
- ◆ 对现有政策及其绩效的意见
- ◆ 评价并/或强化已经由决策人反复思考，并有可能仍然有争议的政策导向
- ◆ 对那些可能需要制定政策来应对的国内外问题给予早期预警
- ◆ 借鉴其他国家成功政策经验及针对特定问题的国际经验，提出适合中国国情的具体政策建议

针对上述的每一条都能在国合会的建议中找到大量的例子。

**新的政策理念：**在提供了近 20 年的政策建议之后，国合会似乎很难再给出新的政策理念了，但新的政策理念仍然很重要。例如：2009 年有关低碳经济政策需求的建议，以及 2008 年有关环境与健康管理体的建议。

**绩效建议：**例如：为了确保实现“十一五”制定的环境目标，2007 年国合会回顾了现行的政策机制，提出基于总量排放控制的“五个转变”的建议。

**评论政策导向：**这包括连续两年在与温家宝总理的对话中提出期望环保总局升格为环保部的建议。这一建议被成功采纳。

**早期预警：**几年前的国合会能源工作组所开展的工作为环发问题的早期预警打下了基础，预测出中国巨大的可再生能源的潜力，特别是风能<sup>①</sup>。

因地制宜地利用国际政策经验，包括借鉴各种环境经济手段，作为制定中国环境

<sup>①</sup> 这项研究中国可持续能源方法的工作，从 90 年代中延续到 2003 年，包括有关中国不同地区风能开发意义、风能特许权及在电网中利用风能机制的建议。



政策的组成部分。特别是最近提高能源效率的环境经济政策课题组的建议<sup>①</sup>，这个课题组的工作还涉及中国的银行系统如何更好利用环境与发展的政策。

中国对政策的需求随着中国环境管理体系的成熟而越来越有针对性。因此，建议的提出也需要针对决策系统的不同层次或部门。一个突出的例子是煤炭的可持续利用，除涉及气候变化和环境问题相关部门外，还需要采矿、运输、发电及输电、化工等多部门的共同关注<sup>②</sup>。这与其他类似工作，包括中国海洋可持续性利用等，都明确表明政策建议的影响力取决于特定部门或受众的响应，也取决于提供给高层决策的建议的价值。

### (2) 资助国合会的国际组织和政府

这一类群体至关重要，因为它们不仅是国合会财政支持的来源，而且可以帮助国合会获得其所需要的经验与专家。他们对国合会的期待与第一组相呼应，但他们还有更多的期望。例如，他们需要更多了解国合会建议和行动对中国政策的影响。

此外，他们还希望通过政策建议了解中国处理国际环境与发展事务的根本出发点。主要包括：在区域性和全球环境协议及在其他多边协议中环境部分的参与（例如，贸易）；跨界影响问题以及全球自然资源问题；中国在海外的环发活动（如在非洲）及中国企业界在海外的经营活动；国内外就环境与可持续发展的各种伙伴关系以及与中国合作的潜力等。国合会课题组和专题研究组的工作涵盖了这些领域，例如，环境与贸易课题组、创新课题组以及 2007 年的环境与发展战略转型专题政策研究组。

国合会的政策工作以不同的方式影响国际社会，最引人关注的是深度分析中国准备做什么，或不能做什么。例如，对于低碳这个主题，国合会在模拟碳减排的潜在经济影响方面开展了内容丰富的研究。国合会从政策的角度讨论问题，为政府可能已经在进行的技术性较强的工作做补充。例如，2010 年进行的、由欧盟生物多样性项目支持的生态系统服务与管理战略研究，针对这个技术性颇强的工作，就存在一个很好的切入点。

总之，对这些国际支持者来说最重要、最富吸引力的是，国合会提供了一个直接向高层决策者汇报的渠道，因此最重要的是要确保提出的建议能够被中国接纳。在今后的工作中需要探讨，如何使国合会的建议也能惠及主要的省级决策者。

### (3) 与国合会相关的个人及组织

国合会委员和课题组成员以个人身份参加国合会工作，但是还有很多国内和国际组织与国合会建立了多年的合作关系。他们都强烈希望，通过他们的努力能够达到预期的效果。课题组成员从专业的角度上，希望见到基于“好的科学”和先进做法带来的预期政策效果。因此对他们来说，成果的质量及各种技术特点非常重要。实际上常常出现的政策建议的需求方与供给方之间紧张局面，即提出建议的一方给出的是详细

<sup>①</sup> 国合会 2009 年年会文件汇编，268-307 页。

<sup>②</sup> 《中国的煤炭可持续利用和污染控制政策》，2009 年国合会年会文件汇编，381-430 页。



的、技术性和规定性较强的意见，而决策者则要求政策建议清晰明了、操作性强和以政策为导向的建议。

国合会委员的兴趣是多方面的，这一点体现在讨论建议时发言内容的多样化上。邀请国合会委员担任课题组组长或成员是一项重要的创新。由于这些委员有参与国合会的丰富经验，有助于使课题组的建议更能满足中国优先领域的需要。

直接参与国合会工作的人员的主要贡献，是使国内外都了解中国在环发领域所做出的努力。他们通过自己在圈子内有影响力，能够帮助他人更好地理解特定的问题、政策和中国在环境与发展领域采取行动的表现。这是从中国政府的角度看政策影响过程的重要组成部分，因此也是国合会存在的一个价值因素。

## 2. 关于政策建议效果评估的思考

这一部分讲述的是国合会寻求其产生政策影响的方法，并提出一些评估政策结果影响时应予以考虑的问题。

### (1) 国合会的对话过程

国合会的运作采用长期的定期对话方式，这一点非常值得肯定，因为国合会能够客观地肯定取得的进步，其建议也被政府认真地加以考虑，包括直接为中国国家领导人听取。

国合会工作的方向是围绕中国政府重点关注的领域，因此国合会提出的政策建议很及时且具有相关性。不论能否立即实施，这些建议的提出都具有重要的价值。

国合会秘书处做了大量的工作，确保这个对话过程有效畅通，确保跟踪建议提出后的后续工作。这部分工作不可能被完全记录下来，因为有些努力依靠的是在政府部门内长期建立的、非正式的关系。

### (2) 归属性和影响

一般来说政府政策的形成是很复杂的，过程往往不是直接的一对一，于是会有一些个人和组织将政策的形成归功于自己。因此，保持谦虚是一种明智做法，这一点很重要，可以使其他人也觉得由于自己的帮助促成了政策的形成。政策的最终定论是如何达成的往往很难说清楚，也许是因为保密的原因，也受到其他的限制。这一点对国合会这样一个高层机构就显得更为重要。

### (3) 政策形成与实施之间的时间差

有些政策从制定到最终被成功采纳，需要经过一段较长的时期。尽管一些提交给政府的建议具有重大意义，为政府内部所理解，却无法尽快得到实施，或在最有效的层次得到实施。原因往往是出于社会考量、在政治体系内部不能达成共识、需要时间来逐渐实施和执行的基础等。当然，如果从一个较长的时间框架来看，就不难看到所取得的巨大成就。例如，中国的汽车工业采用欧 II 至 IV 号（EU II 到 EU IV）排放标准。本世纪初，国合会的贸易与环境课题组提出了这条建议，建议中国可以在加入世贸组织的同时引进这类标准。虽然建议落实的过程很长，但是最终中国制定了很严格的标



准，而北京这样的地区标准更为严格。自然资源定价和环境税课题研究中有两个重要领域的例子也能说明这个问题，尽管高层领导知道政策制定的需要，但具体措施的落实却是逐渐进行的。

#### (4) 衡量达到所期望政策结果的进程

中国政府是否严格按照国合会提出的建议执行并不重要，国合会的建议是否为政策结果的主要依据也不重要。重要的是，国合会的建议是否与中国环境与发展的总方向和成功的行动相一致。针对这个思路进行评估有几个方法，包括在任何特定年度简单确认政策是否发生转变<sup>①</sup>。当然，这样做是没办法追踪政策来源的。从某种程度上来说，读者只能从书面上相信国合会的建议对政策形成有所影响。

当然还存在其他的难题。更多的情况是，即使最好的政策在执行过程中也会产生偏差。尽管一项好政策得到合理的实施，但由于其他的因素，环境条件仍会继续恶化，这一点在中国是非常现实的问题，特别是在 21 世纪前七年中国所经历的高速发展的情况下。由此，量化政策执行进展无法给出一幅完整的画面，也不能说明如果没有新的政策到位，问题会如何严重。而且，有时统计数据显示不利局面在迅速逆转，这时往往要小心对待这些数据。这些都说明需要有一套简单的做法来评估政策的有效性。

### 3. 国合会政策影响案例

要理解国合会的建议是否并且如何在影响政策的效果，可能最好的方法就是来剖析获得有效结果的具体案例。

理想的做法是，分析某个时段内政策进展与国合会影响的因果关系，在特定时段内是否有直接或间接的联系；是否有其他参与者的作用；国内外重大政策转向；国合会的战略手段，包括政策建议和政策发展的长期意义等。案例研究要尽可能结合文献综述和访谈的方式，但无须太过详细，足以说明国合会的作用、政策建议以及建议的采纳与影响即可。

下文将介绍国合会在过去几年中所产生影响的案例。信息来源主要是国合会中方首席顾问及其支持专家组的意见，包括每年的中国环境与发展政策进展报告<sup>②</sup>以及其他信息来源，包括与高层官员、课题组与国合会委员的非正式交流，出版物与新闻，以及来自熟识国合会及其工作的人员。这些观点经过高度概括，在单一来源直接促成政策制定方面采取了通常的留有余地的说法。值得说明的一点是这些例子并不是全部，还有很多例子可以选择，包括清洁生产、交通、城市化、产业结构调整 and 科技创新等。

下面的案例清楚地表明国合会在中国的政策制定过程中发挥了重要作用，并且这些案例提供的证据表明国合会正持续地发挥着中国政府、国内外支持国合会工作（资助或者贡献专业知识）的机构和个人所期望它应该发挥的作用。

<sup>①</sup> 首席专家组中方成员每年都跟踪环发领域的决策情况，并撰写《中国环境与发展重要政策进展报告》。

<sup>②</sup> 中国环境与发展政策进展及国合会政策建议影响报告（2007—2011）。



### (1) 发展低碳经济

早在 2001 年国合会就曾建议国务院考虑将低碳经济作为一个新兴战略。2007 年，国合会召开了第一次圆桌会议，主题为低碳经济。但当时这个问题十分有争议。低碳经济在中国是一个新概念，而且尚没有政策支持。国合会于 2008—2009 年成立了低碳经济课题组，就低碳对经济增长产生的潜在影响，对能源与环境关系的潜在益处等方面进行了广泛的模型研究工作。

课题组的目的是从“十二五”规划（2011—2015）开始，为将来中国围绕低碳经济的发展提供一张路线图。国务院发展研究中心参与了大量的工作，在课题组工作还未完成以前就及时开通了建议的交流渠道。温家宝总理在 2009 年春季早些时候和夏季的几次会议上，包括 8 月份人大会议的一次特别会议上，用到的材料都与这个课题组提出的建议相一致。

2009 年 9 月，胡锦涛主席在联合国大会上发表讲话，承诺中国要走低碳经济之路，并在之后的讲话中都提到从“十二五”到 2020 年的具体目标。国务院发展研究中心的代表指出，这个课题组的工作对政策的形成产生了积极影响，特别是在 2009 年。值得一提的还有，很快出现了一个支持低碳经济的广泛基础，包括上海世博会也采用了这个主题。国合会起到了倡导者的作用，用新的观念为高级领导者开启了新的大门。

### (2) 中国生态补偿体系的建立

生态补偿机制是中国政府一个重要的政策领域。2005—2006 年，国合会进行了生态补偿机制和政策回顾，随后向中国政府提出有关生态补偿和国家战略的政策建议，包括建议逐渐发展和改善生态补偿立法；加强生态补偿资金转移支付；改进生态补偿管理体系；加强生态补偿的科研和试点工作等。生态补偿机制的建立已经被纳入国家决策过程，在越来越多的试点项目中得以落实。随着对流域恢复生态补偿、湿地、西部生态系统保护的重视，中国目前已经建立了生态补偿系统框架，并将在“十二五”期间进一步完善。

### (3) 环境与健康管理体制

2008 年，环境与健康课题组在正式组建之前就开始了相关对话，他们提出建议加快建设环境与健康的国家管理体系。早在 21 世纪最初的几年，环境与健康就逐渐成为国合会工作的一个重点。但是在经过三四年的努力后，才组建了课题组。关键因素是政府部门主管健康与环境的官员之间达成了一致意见。

来自国合会的影响似乎推动了这个过程，而且确实导致出台了《国家环境与健康行动计划（2007—2015）》，当时课题组刚刚展开工作。课题组提出，政府应该起到更有力的领导作用，更注重预防、公共信息披露，并有针对性地努力解决突出问题。这些比早年提出的建议得到了更广泛的采纳。政府对国合会所提出的建议有信心，并希望得到国合会的建议，还表现在 2010 年要求国合会对新生的环境生态系统和健康问题进行研究，例如土壤污染和汞污染等。



#### (4) 污染物总量控制减排体系

2007 年，“十一五”规划绩效评估课题组提出建议，要转变过去的做法，建立污染物总量减排体系。课题组建议改变对几种选定的污染物进行减排的办法，而采取综合考虑总污染负荷，并更注重污染预防而不是污染治理。课题组的中方成员以其所在机构，有效地促进了建议的实施。

自 2007 年以来，向降低总排放量转变，如在“十二五”规划中增加了其他污染物种类，并通过技术创新和关闭老旧工业设施进一步强调了污染防治的新技术。与决策体系进行有效对话的机构有环境与经济政策研究中心（PRCEE）和环境规划院，这两个机构都与环境保护部密切相关。环保部已将总量控制方法提交给其他部委。

国合会的建议大量参考了欧洲和其他国家的经验。国合会还将通过一个新的关于“十二五”规划绩效评估的课题组继续这方面的工作，目的是对“十三五”考虑总量控制提出建议。

#### (5) 环境保护部的设立

第三届国合会最后一年的环境执政能力课题组提出，建议将国家环保总局提升为环境保护部，即升级为内阁成员。这条建议在 2006 年和 2007 年两次被当面提交给温家宝总理。2008 年政府机构改革中一项重要的变动就是，在 2008 年 3 月正式组建环境保护部。这使得环保部在政府高层更能引人注目，作用更大，对促进问题的解决至关重要，特别是在“十一五”规划、获取资金和加强国合会和政府高层领导人的双向互动等方面。

#### (6) 循环经济

国合会进行了有关中国清洁生产（1997—2001）和促进循环经济（2003—2005）的研究，提出了一系列关于将清洁生产、循环经济纳入平衡发展经济与环境的战略中的建议，包括：在国家政策体系和社会、经济发展规划中结合清洁生产；鼓励财政部门支持清洁生产；将清洁生产推进到第一和第三产业中去，并推进到中国西部地区。建议中还提到中国立即采取措施将循环经济作为达到科学发展和建设和谐社会的手段；中国应该制定工业、财政、税收和金融政策来促进循环经济；中国应该调整工业结构，并鼓励全社会参与循环经济。

国合会的政策研究和相关建议对两个法律的形成起到了重要的促进作用，使各级决策者提高认识并学习、引进和采纳相关的国际经验。全国人大 2002 年 6 月 29 日通过了《中华人民共和国清洁生产促进法》，2008 年 8 月 29 日通过了《中华人民共和国循环经济促进法》。

#### (7) 环境评价、信息披露和公共参与

2002 年全国人大通过了《环境影响评价法》，并于 2003 年正式生效，这与国合会清洁生产工作组（2001）和环境经济工作组（2002）提出的建议相呼应。这个法律为公民关注建设项目的环境问题提供了法律依据，也为叫停或修改大量未能给予环境问



题足够思考，或设计不合格的动议提供了依据。

自那以后，国合会提出了若干建议，加强公众参与环境决策，包括 2007 年政策建议提出中国应该在环境与发展之间的关系之间进行一个大转变。建议指出，没有强化的公众参与，这个转变就不会成功。环保部 2009 年出台了新指南，要求在环境评价中提高透明度和公众参与度，并开通了环保投诉热线，使用者众多，同时还开展了很多高调的环境保护的系列活动。同样，2008 年进行了行政复议法的修订，引导公众了解各类行政审议程序。

这个逐渐引导公众参与的趋势，可以说是国合会一直关注的问题，也是相关课题组和其他人努力的结果。国合会的影响为环保部部长和其他官员所证实。

#### (8) 综合流域管理

水资源短缺、洪水泛滥和江河湖泊污染产生的问题制约了中国的环境与发展。为了应对这类问题，国合会邀请中外专家，借鉴其他国家的经验，研究建立综合流域管理体系的必要性（2003—2004）。课题组就中国流域管理的观念、立法、机构强化与改革和综合规划向国合会提交了政策建议。

建议起到了促进制定和调整相关政策的作用。此外，课题组出版了《综合流域管理介绍及流域综合管理指南》，为相关领域的研究人员和实践者提供指导。课题组建议的另外一个成果就是成立了“长江论坛”，目前这一论坛主要关注综合流域管理问题，该论坛得到了长江流域水资源委员会的强力支持。

#### (9) 确保经济刺激计划不会以牺牲环境保护为代价

2006 年召开的全国环境大会，2007 年 10 月召开的中共党代会和反映在“十一五”规划中的政策指南等，都重申了国合会及其课题组在第三届反复提出的，要将环境保护放在与经济发展同等重要的地位。中国政府认识到，目前经济增长的实现是以环境的超高代价、不可再生资源的过度使用换来的，需要平衡增长。此外还需要推动资源保护理念，实现能源和资源有效利用和环境友好型增长模式；调整工业结构和消费方式；增加开发可再生和替代能源的预算；推动环保；宣传推广和加强执法等。

国合会 2008 年年会召开时正值世界经济处于低谷，需要经济刺激计划，环境保护是否会为此受到损害是人们关注的问题。2008 年 11 月温家宝总理接见国合会委员时讨论了这个问题，而就在此前几天中国才宣布了经济刺激计划。温总理特别询问了委员对这个问题的意见。刺激计划中的一大部分会用来或者直接进行环境改造，改善传统的环境基础设施，或者用来刺激可再生能源的新领域，如推广太阳能等，以及投资进行环境和可持续发展的科技创新。

此外，中国环保部部长介绍了在经济刺激计划中建议的几个主要公共工程的环境影响，这也是国合会的一项建议。有一批工程由于存在环境问题被取消。有关政府官员们都强调，中国正在走一条不同的复苏之路，重点关注环境创新，循环经济和绿色采购，这都与国合会在过去几年提出的政策建议相一致。



#### (10) 市场和经济手段

受国合会影响产生的一系列法律和法规，都旨在通过市场手段和自愿手段来促进环境保护和可持续发展。从 2003 年开始陆续生效并得以实施的包括：《中华人民共和国清洁生产促进法》（2003 年 1 月 1 日起实施），《退耕还林条例》（2003 年 1 月 20 日开始实施，提出对参与的农民给予支持），《排污费征收使用管理条例》（2003 年 7 月 1 日开始实施）。所有这些法规都以来自国合会的建议为基础。温家宝总理提出改善环境和发展关系的三个历史性转变中提出行政和市场手段并重。其中的第三点就是要扩大市场手段的使用范围，包括有利于平衡发展的财政和税收体系，通过法律和财政手段加强资源的合理使用和环境规划，改善水、能源和其他资源的定价机制。

提高能源效率的环境经济政策课题组（2008—2009）主要针对绿色投资、银行业和税收等领域提出建议。财政部、国家税务总局、环保部计划联合向国务院提交环境税规划，这就与国合会的工作有关，而且通过中国官方媒体得到报道。四个开征环境税的试点地区已经落实。2011 年 7 月，温家宝总理宣布了国务院决定开展综合税制改革，包括环境税收体系。

#### (11) 生态系统管理：森林、草原和自然保护区

国合会有若干个课题组和工作组都做过生态和生态系统方面的工作，包括：生物多样性工作组；林草课题组；生态安全课题组；综合流域管理课题组；保护地课题组；环境与自然资源定价和税收课题组；生态补偿机制和政策课题组等。生态系统服务和管理战略课题组的研究（2009—2010）得出结论<sup>①</sup>，在前面这些课题组和工作组的建议中，十项建议得到了完全实施，并反映在国家政策和规章中，其他的长期建议正在由相关部门进行审议，其中包括增加自然保护区的数量和种类，并改进其管理和资金配置，对当地人民进行生态补偿，因为他们为更广大的社会群众保护并改善了生态效益。

#### (12) 可持续农业和农村发展

农业和农村发展课题组的建议提交给两位国务院分管环境和农业的副总理，他们于 2005 年将建议交给党中央的政策研究室做进一步研究。结果是“十五”规划中增加了资金用于农村科技发展，这个趋势一直延续至“十一五”规划期间。农业工作组的另一个成果是财政部向农业部提供资金，支持修改相关法律，例如《农业法》、《草原法》和化肥管理规章（2002）等。农业部还根据国合会贸易和能源课题组的部分建议，启动了绿色食品行动计划（2002），农村地区小型能源项目，推动高效炉灶、生物质燃气和太阳能的使用（2001）等。

### 4. 国合会的影响及其障碍

想要总结 20 年来国合会的影响不是一件容易的事，因为包含了太多的议题，且所有这些都在中国现代史上经济增长和社会发展最活跃的时期。本文中也提到，国

<sup>①</sup> 生态系统服务和管理战略课题组，2009 年 11 月中期报告。



合会的一些建议并没有像预期的那样被及时采纳。国合会运作模式的优点是可以连续跟踪课题组和国合会委员们认为重要的议题。实际上，每年都有一些相同的议题通过不同课题组开展反映出来，例如高质量的要求、环境数据需求。本节根据长期的国合会经验对国合会的影响发表了意见，还包括提出了具体的建议以及长期以来一些议题的进展。这并不是想针对环境与发展这一复杂课题的成就或者困难进行全面的分析或总结，也不太可能将政策的改变归功于任何单个机构的作用。国合会仅是众多咨询机构中的一个高层咨询机构，能清楚地发表它的观点，其观点仅仅是解决问题需要考虑的众多观点之一。国合会的作用是帮助决策者理清发展途径，因为它汇集了广泛的国际和国内专家经验，遵循一定的程序始终如一地为中国政府提供建议。

#### (1) 影响

专栏 12 所列举的成果来自国合会的建议以及详细的工作组和课题组的研究工作。具体的研究内容和建议详见国合会网站上的报告文献。

### 专栏 12 1992—2011 年国合会的主要影响

#### 环境与发展理念的更新

将国际环境与发展的先进理念引入中国，提升中国各级政府决策者和广大民众的环境意识。

#### 加强环境与管理

- ◆ 环保总局升格为环境保护部，成为国务院组成部门
- ◆ 为工业行业改革、农村发展、农业和交通领域提供了最佳环境范例
- ◆ 流域、海洋和沿海地区的综合管理战略的应用
- ◆ 污染排放总量控制战略
- ◆ 五年规划环境目标问责制
- ◆ 减少有害物质影响战略：包括环境与健康、化学品管理、土壤污染、汞管理等

#### 将环境与发展纳入经济决策

- ◆ 清洁生产
- ◆ 循环经济
- ◆ 低碳经济
- ◆ 绿色经济



#### 将环境经济政策引入中国环境与发展决策

- ◆ 在环境法规和管理体系中应用经济手段，包括排污收费、激励措施，开展排放交易
- ◆ 改善自然资源价格机制，使之更趋合理，靠近市场水平
- ◆ 环境税收体系
- ◆ 生态补偿机制

#### 将贸易、投资与环境联系起来

- ◆ 帮助中国在加入 WTO 时考虑环境因素，以及关于环境评估方面的后续行动
- ◆ 采纳先进的欧洲机动车尾气排放标准以及有机食品战略
- ◆ 为绿色市场供应链引入生态标识和其他自愿手段
- ◆ 中国参与京都议定书清洁发展机制的评估
- ◆ 中国在海外直接投资的环境指南

#### 能源与环境

- ◆ 中国替代能源的潜力，包括早期识别的风能潜力、太阳能和清洁煤炭技术
- ◆ 可持续煤炭利用路线图
- ◆ 智能电网以支持能源转型
- ◆ 制定温室气体排放强度目标
- ◆ 低碳经济与低碳工业化战略
- ◆ 农村生物质能源利用
- ◆ 城市节能，特别是建筑和交通网络的节能

#### 可持续工业化

- ◆ 整合工业企业（如炼油、水泥和其他行业），形成具备现代污染控制和生态效率的大型企业
- ◆ 环境技术和清洁生产创新中心
- ◆ 推广环境认证（如 ISO 14000）
- ◆ 以环境创新推动工业结构调整
- ◆ 转向污染预防战略
- ◆ 外国直接投资以及金融行业贷款中更多地考虑环境因素

#### 生态系统保护和恢复、生物多样性保护

- ◆ 扩大自然保护区，形成完善体系
- ◆ 加强《濒危绝种野生动植物国际贸易公约》的实施



- ◆ 在国家规划和战略中推动生物多样性保护，提高对多样性丧失后果的意识
- ◆ 改进林草恢复项目
- ◆ 建立生态补偿体系，造福农村贫困人口
- ◆ 中国生态足迹报告（与 WWF 合作），为公众提供信息
- ◆ 识别与土壤污染、海洋管理、水生生态系统和农业土地管理相关的生态保护需求

## （2）障碍

有一些重复的主题/跨学科主题几乎每年都会出现，以不同的形式收在国合会给国务院的建议中。这种坚持是因为国合会相信这些建议对可持续发展至关重要，需要进一步采取行动来充分实施。下面列举几个例子，针对这些主题，政府部门对有些表现出兴趣，有些被部分采用，但是还没有达到期望的采纳程度。这些例子仅是众多案例中最重要和最困难的例子。

国合会充分认识到中国不可能一次全面解决所有的环境问题。但是过去 10 年来最令人不安的是，本应该被认为是壮举的改善环境与发展关系的努力，在中国快速的经济增长面前却显得黯然失色。

### 1) 改善自然资源的价格政策、污染付费及环境商品和服务

低估环境和资源的价值将导致过度消费（灌溉用水、农用化学品）、不可持续的土地利用、高污染水平（采矿、工业排放）、危害人类健康（城市空气污染、地表水和地下水污染、土壤污染）、单位 GDP 的高能耗强度和碳排放强度、能够提供多种生态服务的重要栖息地丧失等。虽然中国的环境法规规定了污染者付费，但是排污收费和罚款水平太低，还不足以改变污染者的行为。

过去 20 年来，国合会详细研究了很多资源和在多种环境状况下的价格政策。在早期，主要解决的是一些概念和结构性的问题。随着市场经济手段的日益强化，国合会在这方面的建议也越来越具有综合性，除了取消不利于环境的补贴、提高排污费、提高资源价格和推广供热分户计量等建议之外，还关注建立环境税收体系和国家生态补偿体系。国合会还对市场改革的一些基础工作提出了建议，如合适的资源价格和环境核算。此外，随着中国经济向内需驱动型的过渡，对于环境经济政策的需求变得越来越重要，现在对低碳经济的关注就是一个重要的例子。

尽管过去 5 年来在改善环境资源价格方面取得了一定的进步，并且中国政府对这个问题也有了更深的认识，但是这方面的进展还远远不够，而且不系统。实际上，很多现象是相互矛盾的，例如一方面控制污染物排放，另一方面刺激购买私人小汽车（2009 年）带来更多污染物的排放。

限制这种改善的一个主要原因是担心对全国（特别是那些力图实现最大限度经济增长的地区）就业的经济影响。另外，中国要保持其出口驱动型经济的竞争力也是一



个重要的影响因素。目前，经济环境存在很大的不确定性。基于环境税收体系的转变似乎马上就要开始，例如最近关于碳税的讨论就是一个例子。

经历了 20 年历程的国合会将继续为中国在经济改革背景下环境与发展关系的综合改革提供有意义的政策建议。中国的绿色发展取决于这类改革的加速步伐。

### 2) 改善环境与发展实施的协调，以及自然资源和区域发展的综合规划管理

目前中国拥有强大的计划能力，包括中央宏观经济部门（国务院及各领导小组、国家发改委、财政部）、行业主管部门和其他机构，如环保部。但是，在很多领域存在权力分割的问题，例如水资源管理、能源管理以及一系列的环境与发展的复杂问题。虽然多数国家都存在这个问题，但是中国的问题由于其庞大的规模、总体机构的复杂性、快速的变化步伐以及权力下放因素而变得尤其困难。国家、省以及地方政府之间的协调非常困难，常常变成是最突出的问题。对河流域环境管理、沿海地区发展或西部地区发展实施综合管理战略极具挑战性，还远没有达到可持续发展的水平。

国合会在很多方面都提出了详细的政策建议，包括环境管理、综合流域规划、海洋和沿海地区管理（例如几乎处于生态危机的渤海）、通过植树造林和草原恢复改善生态服务、自然保护区管理以及其他需要部门间协调的主题。此外，国合会还强调了构建部门间协调机制处理一些跨领域跨部门的问题，包括解决能源与环境问题、复杂的污染防治问题（如汞污染管理）、环境健康改善以及与新兴技术有关的问题（如生物技术、信息技术、碳封存技术等）。

影响政策建议的采纳和实施的因素包括固守现有体制的抵触心理、机构的惰性、难以估量另一种安排的实际好处以及担心新建机构会增加政府负担和交易成本。

国合会认识到，中国的环境与发展管理体系必须进一步完善。过去几年里，国合会主要关注了环保部的作用，这还将继续成为国合会关注的重点。但是，很多重要的转变需要众多部门的联合努力。因此，国合会将会更多地关注提高实施效果的政策。国合会还将很大一部分注意力放在了可持续城市化政策，这是解决环境治理问题的最佳途径之一。

### 3) 加强环境决策的公共参与，促使公众更好理解可持续性发展

公众参与环境保护和可持续发展规划在中国正成为主流，而且是通过更加正规的框架和途径，包括环境影响评价、投诉机制、污染事件的信息发布以及各种非政府组织和社区组织。环境宣传教育工作也在广泛开展，各种地方的环保项目、示范项目以及为环境改善行动评奖等活动都极大地提高了公众的环保意识。但是，与其他主要的发达国家和发展中国家相比，中国的公众参与水平和环保宣传教育水平依然比较低。

当代中国依然处于巨大消费型社会的起步阶段，中国是否能够像政府期望的那样，成为一个环境友好型的社会呢？在这方面，一些影响环境的决策引发的社会骚乱值得注意。另外，随着城乡收入水平的提高，公众对环境质量的要求也越来越高。这些因素都意味着我们要更多地关注公众参与的需求。



实际上，国合会已经指出改善环境与发展的成功转变取决于公众参与这个条件。目前，有些重要建议尚未被完全采纳，例如，建立一个对公共开放的国家毒源清单，在环境评估、综合环境管理规划中加强公众参与的作用，例如沿海地区管理。

## （八）未来的挑战和前景

### 1. 中国的挑战和机遇

中国正加快在 2020 年实现“全面建设小康社会”的步伐。距离这一目标的时间只有八年时间，还有很多问题需要解决，特别是尚未完全解决如何使环境、社会与经济协调发展的问题。“十二五”是实施可持续发展创新的关键阶段，这些创新将得以延续很多年，一直到 2030 年。从长期来讲，不仅要强调当今问题，如污染场地和生态系统严重破坏的问题，也要考虑如何走向环境友好型和资源节约型社会，最终实现生态文明。

尽管“十一五”规划中的环保目标都已经完成，但是尚未达到环境改善和可持续水平。这反映在一系列的问题上，包括旧问题尚未解决新问题就出现了（例如，尽管 SO<sub>2</sub> 排放有所控制，但是空气污染却不断加重，特别是地面臭氧和其他来自汽车尾气的污染物）；目前对生态系统和人类健康与安全具有重大影响的严重污染事件所带来的问题；不可持续的发展方式所造成的累积性影响（包括湖泊和海洋赤潮等）；以及对食品供应和生态服务具有重大影响的土地和水资源利用的不断竞争。解决这些问题需要新的、改进的方法，着重关注系统化且综合的政策与管理，而不是采用应急式处理模式，或者仅仅重视表面现象而不能解决深层次问题，治标不治本。

要想走出危机处理模式是很困难的。例如，在 2010 年《中国环境质量公报》发布会上，国家环保部副部长李干杰指出：“总体环境形势仍然严峻并面临许多难题和挑战<sup>①</sup>”。中国工程院与国家环保部许多资深专家学者<sup>②</sup>参与的“十二五”规划详细背景报告也指出，“我国部分环境质量指标持续好转，但环境总体形势依然十分严峻，面临许多困难和挑战。”该报告进一步指出：

- ◆ 环境污染的特点是污染区域扩大、恶化程度加剧、风险和毒害性增加、处理难度增大。
- ◆ 环境污染已经成为威胁人类健康的危险因素之一，特别是对儿童（哮喘、铅中毒）和城乡居民（1/3 城市人口暴露在未能达标的空气中，1.3 亿人饮用被有害化学物质污染的水，3 亿农村居民没有安全饮用水）。
- ◆ 严重的环境问题将制约中国的经济和社会发展，危害公众健康，威胁公众安全和社会和谐，影响中国的和平发展。如环境问题处理不当，将对中国的长期利益构成严重损害。

① June 2011, [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-06/04/c\\_13910705.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-06/04/c_13910705.htm); <http://www.chinafaqs.org/blog-posts/china-issues-annual-state-environment-report-ministry-calls-situation-very-grave>.

② 《中国环境宏观战略研究》主要成果：25。



这些结论表明，不存在简单的解决方案，这些挑战还将持续至少 20 年。但是用那句在中国常常听到的俗语“危中有机”来形容未来环境与发展的关系再适合不过了。

过去几年里，中国迅速地接受了绿色发展的理念，同时特别关注了绿色经济、低碳经济、循环经济、生态补偿，并且努力将环境纳入经济决策过程，这些标示着中国着手解决根本系统性问题的良好趋势。李克强副总理在 2010 年 12 月的讲话中指出：“我国经济结构转型加快，资源环境约束加大，发展绿色经济成为一个大趋势<sup>①</sup>”。他还在达沃斯世界经济论坛和国合会年会上指出，中国的工业结构调整将关注环境、能源利用效率的提高和减排技术的创新。

环保部部长周生贤在 2011 年与 UNEP 的会议上指出<sup>②</sup>：“中国或许比任何国家都需要发展绿色经济……环境保护是发展的途径。鉴于环境对人口的影响，我们宁愿放慢发展速度，也要保护环境。从战略层面上说，我们需要在一个健康的环境中推动中国不断地向前发展”。

这些高层的讲话表明了中国对这些议题的承诺，而这些议题都已包含在国合会提交给国务院的政策建议中。这些讲话也为今后国合会的工作指明了道路，即关注能够加快绿色经济发展的政策，或简称之为“绿色转型”。

“必须全面调整环境与经济的关系，坚持把环境保护摆上更加突出的战略位置。从国家宏观战略层面切入，把环境保护与经济社会发展统筹考虑、统一安排、同时部署。”

——周生贤部长，国合会 2010 年年会

绿色转型必须涉及各个行业、包括贸易和出口，当然还有推动刺激国内持续消费方面。这是一个长期的任务，当然要包括在“十三五”规划之中。

随着中国政府“走出去”战略的实施和中国企业的全面跟进，中国对全球环境以及个别国家和地区环境的影响一定会扩大。国合会投资、贸易与环境课题组在 2011 年的报告中对这个问题的一些方面进行了研究。这个议题目前还处在研究的早期。在环境与发展领域，未来几年中国在国际社会中的角色会变得越来越复杂。

长期以来，很多国家都希望中国能够发挥建设性的作用，也有大量证据表明了中国对此的承诺。但是，由于中国对全球资源和“环境空间”需求的不断增长以及其他一些环境问题（如跨界污染问题），需要中国采取积极主动的措施应对贸易与投资的环境影响，还包括采取更多的应对气候变化行动和其他行动，如对多种商品（如棕榈油）

<sup>①</sup> 北京周报，9 December 2010. *A Green Economy Begins to Bloom*. [www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2010-12/08/content\\_317625.htm](http://www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2010-12/08/content_317625.htm).

<sup>②</sup> 周生贤 2011 年 7 月 11 日访问联合国环境规划署总部时的讲话。



实行可持续认证。国合会和世界自然基金会合作开展的《中国生态足迹报告》<sup>①</sup>显示中国已经超过了自身的生态承载力，将越来越多地依赖其他的国家。

“中国已经证明了自己是经济发展的创新者，它也将会证明自己是环境与发展的创新者。13 亿人口所选择的道路无法不对世界产生影响。”

——布兰德，国合会副主席，国合会 2008 年年会

总之，中国再也无法承受这种通过渐进的方式，即“零打碎敲”地解决环境问题，而是要寻求建立体制机制，系统地实现转变，注重效率和效果，为新出现的问题做好准备。实际上，国合会最近开展了一项研究，即关于中国是否需要仿效 UNEP 以及 OECD 这样的国际组织，定期开展中国的环境与发展展望研究。通过这个研究，我们清楚地发现目前还没有一套一致的模型或情景分析方法专门用于中国的环境与发展关系的研究。总的来说，中国急需建立这类知识基础，以便指导关于什么样的政策是可行性的、何时实施的决策，例如环境税收体系和改善生态系统管理以保护生态服务。

建设资源节约型和环境友好型社会是中国实施科学发展观的重要组成部分，也是绿色发展和未来环境保护与管理的指导思想。现在还不能完全想象要实现生态文明这一远大目标，或者近期实现工业化和城市化的绿色转变都需要哪些条件。但是，中国必须对这些目标继续进行探索，制定或修改很多的政策以使所有的关键政策都与这些目标保持一致。

## 2. 国合会的前景和任务

国合会当前挑战是尽快开展第五届（2012—2016）的研究工作，重点关注未来几年的果断行动将如何促进环境与发展关系的进一步转变。有些转变将会在 2020 年以后才能全面体现出来。

第五届国合会很可能成为最为关键的一届。中国已经具备走向变革的实力和条件，包括可以大量投资于可持续技术的创新，培养一大批有知识有积极性的环境专家与管理者，更好地理解环境保护与绿色发展的基本优先行动，制定从中央到地方的行动规划（“十二五”规划中的行业目标和省级目标）。但是中国实施环境与发展战略转型的政策力度还不够。因此，如何增强环境与发展系统管理能力仍将是第五届国合会关注的中心。

从一开始，国合会关注的问题之一就是如何确保各级政府的环境与发展管理能力得到加强，以及企业和公众如何参与。随着持续地关注市场改革、自愿手段和其他措施，中国有条件在国家和地方层面建立更有效的环境管理体系。这种体系依赖于决策程序的高度透明和实现信息共享以及公众直接参与的机会。这些都是转型的前提条件。

<sup>①</sup>国合会和世界自然基金会（中国）2008 和 2010. *China's Ecological Footprint Report*.



同时，还需要从整体上继续加强政府的能力建设，以达到通过综合手段解决环境问题的目的。这个问题是过去的几个五年规划均面临的巨大挑战。我们面临的问题不仅仅是环境管理职能散布在各个政府部门或各级政府之间，而且也在于国家层面在环境与发展问题上如何有效地发挥领导作用。

国合会需要将工作中心从概念性框架转移到政策实施上，从规劝到尖锐地评论政策的效率，从初始方案选择到政策的推广以及区域性考虑。另外国合会需要格外关注的是与发展相关的环境与社会问题之间的关系，包括：可持续消费，改善生活质量，以及消除贫困、生态环境健康和环境改善之间的关系。如何妥善处理生物多样性保护与消除贫困也是一个困难但却非常重要的议题。

未来的需求的例子可能包括：国家账户中足够的环境统计数据、绿色经济和绿色发展的绩效指标；非点源污染治理的改善（如农业污染和地面臭氧污染）、综合流域和沿海地区（如渤海湾以及 40 多条流入渤海湾的大小河流）管理的改善；支持国家生态补偿体系的政策；中小企业重金属污染管理机制的改善等。过去 10 年中中国的一个主要投资领域是灾害的早期预警和应急响应系统，无论是天灾还是人祸，还是两者的结合。但是在从可持续发展角度制定灾后恢复和降低风险的政策方面还有很多工作要做。这些议题仅是众多管理议题中的一部分，可能会进入国合会未来研究的范围。

科学发展在中国已广为接受。当然，将研发的产品尽快推入市场对于可持续发展来说非常重要。生物技术、纳米技术、先进能源技术（包括核能）以及信息技术等新兴技术将有助于环境的改善。但是，这些新技术也会带来环境影响，需要强有力的政策引导。

随着对国际环境问题的日益关注，管理和解决问题能力方面的挑战将变得日益重要，不仅包括国内，也包括与其他国家的关系。这些问题包括贸易与投资、气候变化、公众健康、物种入侵以及其他有关生物多样性的问题。

“国合会究竟举办到什么时候结束，我考虑可能要长期办下去，一直办到国际社会对中国的环保事业满意为止。这不是一件简单的事情，可能需要几代人、十几代人、几十代人的艰苦努力。”

——温家宝总理，国合会 2006 年年会

很多发展中国家都对学习中国的环境与发展经验表示出了极大的兴趣，针对某些议题，工业化国家也有兴趣借鉴中国的经验。从商业角度看中国最大的机会之一（在国合会支持下）就是帮助开发绿色市场工具（例如可再生能源、核能、循环利用、自然资源效率、环境服务功能支付、可持续生物多样性市场等），并且引领这些行业的发展，就像目前风能、太阳能和电池行业一样。

此外，很多人认为国合会这一模式源于中国并得到了验证，某种形式上对其他新



兴经济体（如巴西、俄罗斯、印度、南非和印度尼西亚）也有借鉴价值。显然，即使不是整个模式照搬，其中的很多方面还是有借鉴价值的。

鉴于所有这些任务，人们就不难理解温家宝总理在 2006 年会见国合会委员们时讲话提到了，他觉得国合会应该有很长的生命，因为中国在环境与发展领域需要非常长期的国际合作。

### （九）结论

上述这些强有力的证据表明，20 年来国合会对中国的政策发展做出了十分有益的贡献。决定国合会能够成功地保持发挥环境与发展高层顾问作用的因素包括：高层决策者一贯的支持和兴趣；高层决策者对环境与自然资源因素是中国发展的核心的认识；国合会及时识别优先需求并提出前瞻性分析的能力；国合会通过中外顶尖专家并根据国内外经验和事实证据提出可靠建议的能力；良好合作伙伴关系保证了五年一届的运作，以使得研究活动与五年规划更好地相结合。这些因素使得国合会可以采取一个相对精简的管理模式，并且能够不断地改进政策建议的质量和相关性。总之，参与国合会的各方人士都强烈地感到国合会的这些努力都是非常值得的，因为它向中外双方都提供了有益成果。

过去 20 年来，国合会也总结了一些重要的经验。第一，必须持续关注核心主题，构建范例，以环境经济手段为例，需要展示多种可能性，并在有限的、初步的经验上构建（试点示范）。第二，国合会不必追求在所有曾参与议题上的政策转成为自己邀功，更重要的是看到所期望的转变确实是在发生，并且研究如何进一步改善。第三，必须重视沟通和建立信任这两大障碍，特别是对课题组和其他研究来说。并不是所有知名的学者都能很好地适合这些团队研究工作。第四，国合会不能作为事后评论的谈判平台，也不能试图影响本该通过国际谈判得出的结果。第五，针对从国外引进观念和技术，需要认真考虑这些如何能适应中国的特点和情况。第六，一旦做出决定，行动和改变可能会迅速发生。关于环境与发展的知识可能很快就过时。

国合会的建议对于今后 5~10 年来说将更具价值，因为这段时间中国将加速向环境友好型社会转型。国合会面临的困难是环境问题变得越来越复杂，很多问题都会带来全球或地区性的后果。国合会需要考虑是否应该积极致力于一些挑战性的问题（如贫穷与环境的关系），还是未来几年将研究范围限制在自己已经具备丰富经验的一些领域，如能源与环境、经济与环境的关系等。

通过众多的课题研究和政策建议，国合会已经形成了一个关于中国环境与发展的独特知识体系，同时也了解了与国际上的联系，特别是在贸易、气候变化和其他全球事务方面。但是，这些知识还没有能够得到全面系统地整合以服务于了解未来环境与发展关系所需要的情景开发、早期预警系统、模型预测工作。这个问题需要在第五届的初期予以认真考虑，以便为后面几年的工作提供更好的建议。



2011 年全球和中国都正在转向关注在发展过程中综合考虑环境、经济和社会因素的问题。总的来说，人们普遍热衷于新的诸如绿色经济之类的议题，包括对新兴技术寄予厚望，这将需要新的绩效指标、新的实施战略、更多地转向市场机制以及管理和机构的创新。国合会在针对这些议题提出政策建议方面已经具备了良好的基础。但是，很多建议还处于采纳的初期。因此，国合会未来的工作必须注重政策的实施和环境管理的创新。

国合会需要加快其工作的步伐，继续提高成果的质量。它需要走在目前政策转型的前沿，即全面考虑 2012—2020 年这段时间的问题。这将包括具备操作性的政策建议、早期预警以及更好地应对环境问题的经济和社会影响。国合会要更多地关注国际、国家、地区和地方性环境与发展政策的关联。此外，还需要关注中国在应对与国际环境与可持续发展相关的挑战和机遇方面的潜在作用，特别是涉及发展中国家和改善应对全球问题方面。

国合会需要继续得到中国国内以及国际社会的资金和技术支持，以使这一独特的合作机制能够得以持续并不断加强。至于中国的国合会这一模式是否能够（或者是否应该）在世界其他国家得到应用，这取决于其他国家具体的兴趣和需求。当然，通过国际合作来帮助应对复杂的环境与发展挑战这一观念已经得到了牢固的树立，因此国合会作为这样一种合作模式的经验可能会对发展中国家和工业化国家都有借鉴意义。