

国合会政策建议和中国环境与发展政策进展（2007-2008）

前 言

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称“国合会”）自 1992 年成立以来，每年都要为国务院就环境与发展问题建言献策。其中许多政策建议被立即采纳，或是经过一段时间后付诸实施。随着中国在环境领域的行动加速，国合会委员们能够及时掌握政策战略转变方面的信息，以及尽可能清楚地理解国合会建议及贡献如何影响这些决策变化，就显得十分重要。通过改进国合会政策建议的质量及关联性，将有助于国合会维持其在中国环境与发展领域中作为一个高级国际顾问机构的独特地位。

随着中国对发展过程中环境问题关注度的急剧上升，政府决策水平的提升，公民环境意识的提高，以及企业管理观念的转变，国合会的政策建议转化为政府政策的时间周期越来越短。不仅如此，在瞬息万变、日新月异的中国，面对新的形势，政策实践发展催生的政策需求也超出人们的想象。一项政策在实施之后，新问题又会接踵而至，这种问题与问题之间的衍生性客观上也需求环环相接的应对政策。可以预见，从中国的实践中来到中国的实践中去是在中国有效开展政策研究、提出切实可行政策建议的必然要求。贴近实践，在政策建议与实践之间建立起有效的反馈与互动机制是国合会新时期面临的挑战。

本报告的第一部分是 2007 年会后，国合会向中国政府提出的政策建议；第二部分系统地总结中国在国合会年会之后的一年里在环境和发展领域关键性的政策变化。仔细阅读这两部分内容，我们可以看到，国合会 2007 年年会提出的政策在过去一年来中国环境与发展政策进展中，所发挥的影响以及相互之间的联系。

本报告的主要目的是提供一些基本分析，理解中国政策变化与国合会政策建议之间的关系。需要特别指出的是，由于任何一个国家的政府很少只根据一个咨询顾问组织的建议来制定政策，而且有些政策是在咨询建议提出数年后才制定实施的，因此识别国合会建议与实际政策变化之间的联系一直是一个挑战。这一尝试目前还只是在探索阶段，这一工作是在中国环境保护部部长、国合会执行副主席周生贤部长的要求下，由秘书处委托国合会首席顾问专家支持组开展。希望目前的这个报告能够有助于中外各方了解过去一年来中国环境与发展政策的重大

进展，以及国合会政策建议的作用。国合会将继续进行这一工作，每年就此为以后历年国合会年会提供一个简要的报告。

第一部分

国合会 2007 年向国务院提交的政策建议

2007 年 11 月召开的中国环境与发展国际合作委员会 2007 年年会上，委员们审议了几个课题组的研究报告，围绕“创新与环境友好型社会”这一主题，形成了五个方面的政策建议。国合会一致认为中国开始进入**环境与发展的战略转型期**，在这个时期环境与发展政策需要进行转变。

为此，国合会 2007 年年会提出了包括加强国家环境管理能力，成立更具规模的环境部在内的一系列政策建议。这些政策建议已经上报国务院并分发相关部门和地方政府供采纳和参考。2007 年国合会年会的政策建议主要要点如下：

政策建议一：加强和制定新的实现减排目标的政策与机制

1. 在“十一五”、乃至“十二五”和“十三五”期间的污染减排方式上，实行新的“五个转变”：①转向同时关注污染总量削减和环境质量的具体改善；②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；③从单项污染物总量控制转向协同控制多种污染物；④从增加污染减排项目数量转向提高项目质量；⑤从依靠行政手段转向更多地利用基于市场的政策工具。
2. 在国务院相关部门间，成立一个联合政策制定体系，以开展动态跟踪、污染的预警及应对，从战略高度评价和认识改变经济增长模式的成本和效益。建立系统的污染总量减排体系。
3. 改革地方政府官员的政绩考核体系，将各项环保目标和相关政策目标的责任纳入考核体系。
4. 改善中央和地方政府的技术支持能力，开发更加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以及严格的污染核查和评价体系。
5. 重点抓好主要污染产业、特别是农业面源污染治理，迅速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。

6. 开始研究污染排放趋势，探讨“十二五”期间低成本、高效益的污染减排方式。在关注上述问题的同时，利用公共-私营部门模式筹措资金；利用基于市场的政策工具建立长效减排机制，如环境税、资源定价、排污交易、环境金融机制。

政策建议二： 将化学品环境管理全面纳入国家环境和健康管理体系

1. 建立以环境保护部门为责任主体、相关部门配合的中国化学品环境管理体制，并加强相关能力建设。
2. 制定以“预防为主、防治结合、加强监管”为原则的中国化学品环境管理战略。制定长期的风险评价行动计划。
3. 制定专门的化学品环境管理法律或行政条例，建立化学品环境管理的基本制度体系，以及与有关现行机制相协调的环境事故预防和应急体系等。
4. 建立有毒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政府决策等。

政策建议三： 抓住环境与发展战略转型的机遇期

中国政府必须解决三个突出的问题：首先，中国的战略转型采用了自上而下的模式，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，关键在于不断提高现有投资效率和效果，加大环保投入。

1. 提高公众的相关意识和参与行为，使社会各界在战略转型中都能发挥作用。鼓励民间环保组织参与。同时通过专门的培训教育方式，提高各级地方政府和企业界的决策者和管理者技能。
2. 加速改善中国现有环境法律框架、管理手段和技术，包括修订关键法规，适当严格标准，并确保严格执行和遵守；在人力、资金和技术装备方面为环境保护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。
3. 充分利用以市场机制为基础的经济政策，推动环境与发展战略转型，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。

4. 评价现有环境投入水平，确保优先工作领域的资金投入力度。鼓励私营部门投资，对产业进行环境保护方面的创新、推进循环经济、建立资源节约和环境友好型的生产消费模式。

政策建议四：有效应对经济和环境全球化带来的挑战

1. 逐步转变目前贸易增长模式，以调整贸易、资源和环境的关系。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，减少出口类似产品。寻找并扩大高能耗产品的替代品，或适时进口此类产品。
2. 优化制造产品出口的区域结构，对东部工业产业全面进行环境升级，充分利用中西部当地丰富的人力资源，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，要求有关企业承担环境破坏的成本。
3. 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、利用进口可回收废弃物加工的再生原材料，确保此类原材料满足国内需求。
4. 制定适当的规定，对进入中国的原材料产品的主要供应链全面实施综合性环境影响评价。
5. 加强中国对外投资企业的环境管理，提高企业社会责任意识，加强中国企业的长期竞争力。
6. 中国应富有建设性的参与双边或多边环境合作，设立完善的国内履约机制、管理体系和政策法规框架，推动中国履行国际环境公约。更加积极地参与构建全球环境体制，坚持共同但有区别的责任原则。

政策建议五：通过创新建设生态文明

1. 动员国家和地方资源，实施环境和可持续发展创新战略。通过综合应用执法、激励措施、规划改进、意识提高以及能力建设等手段促进现有成熟技术的广泛和有效的应用。
2. 强化和普及环境领域的技术研发，消除商业化的障碍。
3. 采取行动解决影响环境技术应用的市场失灵问题。私营公司应成为研发和应用环境友好型技术的主要力量。在国家和地方层面推行更好的绿色

采购政策，在示范工作以外更广泛的范围内，向利用环境技术的项目提供优惠贷款，并对不使用该技术的项目拒绝提供贷款。

第二部分

中国环境与发展政策进展

(2007—2008)

过去的一年¹对于中国环境与发展来说是具有转折意义的一年。2007年10月的中共十七大对环境与发展的关系做了阐述，为中国未来若干年处理环境与经济发展之间的关系和制定相关的政策提出了指导原则；而“十一五”建设和环境保护也进入了关键的一年，可以说是实施“十一五”环保任务的攻坚年，更是实施“十一五”规划承上启下的一年。2008年则是加快转变经济增长方式、建设资源节约型、环境友好型社会的关键年。因此，从2007年末以来的近一年时间里，中国政府虽然按照原有的工作部署按部就班的推进工作，但又围绕“节能减排”这一工作主线或加快了工作进程，或为解决紧迫问题新出台了一系列重大政策和措施。

一、环境与发展指导思想

在改革开放即将迎来三十周年之际，中国共产党第十七次全国代表大会召开，这是一次承上启下、继往开来的大会，而十七大报告也是未来中国发展的一个纲领性文件。大会的主题是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，继续解放思想，坚持改革开放，推动科学发展，促进社会和谐，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗。这一主题不仅鲜明地指出了中国未来的发展目标，而且也明确了中国未来的发展路径；它是包括环境保护事业在内的中国经济社会发展方方面面的统一指导思想。

十七大报告将环境保护提升到了一个前所未有的高度，预示着环境保护事业进入了历史性转变时期。从环境保护的角度来看，十七大关于环境保护的思想就是要把环境保护放到经济社会发展的大局中统筹考虑，努力探索和谐发展的生态文明之路；坚持从宏观战略层面解决环境问题，努力促进环境保护与经济发展的高度融合；坚持把环境保护延伸到再生产全过程，努力建立全方位的污染防控体系；

¹ 本报告中所提过去一年是指指时间间隔一年，而非自然年。

坚持把环境保护同改善民生紧密结合起来²。

二、环保工作框架与思路

2008年是“十一五”计划的第三年。根据国家“十一五”发展规划，2007年11月22日国务院印发《国家环境保护“十一五”规划》(以下简称“规划”)。这是指导我国经济、社会与环境协调发展的一份纲领性文件，在我国环境保护历史上具有里程碑意义。“十一五”规划主要指标由“十五”的27项减少到15项。其中，总量控制指标2项；环境质量指标3项(见表1)。规划围绕必须切实解决危害人民群众健康、影响经济社会可持续发展的突出环境问题，规划坚持全面推进、重点突破，以主要污染物排放总量减排10%为核心目标，把污染防治作为重中之重，把保障城乡人民饮水安全作为首要任务，对水、大气、固体废物、生态环境、农村污染防治、海洋环境、核与辐射环境安全、监管能力建设等8个领域，作出了全面的规划，分别提出了工作目标、任务和措施。

规划分析，为实现“十一五”环保目标，全国环保投资约需占同期国内生产总值的1.35%。《国家环境保护“十一五”规划》根据8大重点领域，确定了10项环境保护重点工程：环境监管能力建设工程、危险废物和医疗废物处置工程、铬渣污染治理工程、城市污水处理工程、城市垃圾处理工程、重点流域水污染防治工程、燃煤电厂及钢铁行业烧结机烟气脱硫工程、重点生态功能区和自然保护区建设工程、农村小康环保行动工程、核与辐射环境安全工程。

指标	2005年	2010年	“十一五”增减情况
1 化学需氧量排放总量(万吨)	1414	1270	-10%
2 二氧化硫排放总量(万吨)	2549	2295	-10%
3 地表水国控断面劣V类水质的比例(%)	26.1	<22	-4.1%
4 七大水系国控断面好于Ⅲ类的比例(%)	41	>43	2%

² 摘自2008年环境保护部周生贤部长在全国环保厅局长座谈会上的讲话。

5	重点城市空气质量好于 II 级标准的天数超过 292 天的比例 (%)	69.4	75	5.6%
---	-------------------------------------	------	----	------

表 1 “十一五”规划主要环境指标

《2008 年政府工作报告》则提出了 2008 年的环境保护工作重点。报告提出 2008 年是完成“十一五”节能减排约束性目标的关键一年，务必增强紧迫感，在以下几个方面加大攻坚力度，力求取得更大成效。

一是落实电力、钢铁、水泥、煤炭、造纸等行业淘汰落后生产能力计划。二是抓好重点企业节能和重点工程建设。三是开发和推广节约、替代、循环利用资源和治理污染的先进适用技术，实施节能减排重大技术和示范工程。四是做好“三河三湖”、南水北调水源及沿线、三峡库区和松花江等重点流域污染防治工作，实施渤海环境保护总体规划。提高重点流域水污染物的国家排放标准。五是加强农村饮用水水源地保护，推进农村生活污染治理，严格控制农村地区工业污染，加强畜禽、水产养殖污染治理，控制农业面源污染。六是鼓励和支持发展循环经济，促进再生资源回收利用。全面推行清洁生产。七是加强土地、水、草原、森林、矿产等资源的保护和节约集约利用，严厉查处乱采滥挖矿产资源等违法违规行为。搞好海洋资源保护和合理利用，发展海洋经济。加强气象、地震、测绘基础研究和能力建设。八是实施应对气候变化国家方案，加强应对气候变化能力建设。九是完善能源资源节约和环境保护奖惩机制。执行节能减排统计监测制度，健全审计、监察体系，加大执法力度，强化节能减排工作责任制。十是增强全社会生态文明观念，动员全体人民更加积极投身于资源节约型、环境友好型社会建设。节约资源和保护环境要一代一代人持之以恒地进行下去，让我们的祖国山更绿，水更清，天更蓝。

2008 年 7 月 1 日，温家宝主持召开国务院节能减排工作领导小组会议。会议指出，为实现今年节能减排的目标任务，必须明确工作重点：

(一) 强化目标责任评价考核。要将评价考核结果向社会公布，接受社会和舆论监督。没有完成节能减排目标的地方和企业，要作出说明，提出整改措施。

(二) 坚决遏制高耗能、高排放行业过快增长。严格执行新开工项目管理规定，强化用地审查、节能评估审查、环境影响评价。加大环评区域限批力度，强化生产许可证管理，继续严格控制“两高一资”产品出口。

(三) 加快淘汰落后生产能力。关停小火电 1300 万千瓦，淘汰水泥、钢、

铁、电解铝、铁合金、小机焦、电石、平板玻璃、造纸行业的落后产能。实行淘汰落后产能工作进展情况定期报告和检查制度。

(四) 加大节能减排重点工程实施力度。国家安排资金支持十大重点节能工程、城市污水处理设施及配套管网建设、重点流域工业废水处理以及节能环保能力建设。

(五) 抓好重点领域节能。力争 2008 年底全国新建建筑施工阶段执行节能强制性标准的比例达到 80%以上。研究制定交通运输营运车船燃料消耗量限值标准。

(六) 加快节能减排技术开发和推广。全面启动水体污染治理与控制重大科技专项。在重点行业和领域推广一批潜力大、应用面广的重大节能减排技术。

(七) 加快推进循环经济发展。组织编制重点行业和重点领域循环经济发展规划，研究制定鼓励循环经济发展的政策，建立健全循环经济统计制度。

(八) 强化信息管理。公布今年需开工建设的烟气脱硫电厂名单，年终公布建设情况。尽快建立全国城镇污水处理管理信息系统，城镇排水和污水处理厂在线监测系统、核查督察及评估通报制度，强化城市排水许可制度和污水处理特许经营制度。

(九) 实施有利于节能减排的经济政策。适时理顺资源性产品价格，完善生物质能发电价格管理办法，推进环保收费改革。适时启动矿产资源有偿使用制度改革。

(十) 完善节能减排法规和标准。

(十一) 加强节能减排工作的监督检查和行政执法。

(十二) 组织开展“节能减排全民行动”。

三、重大政策与行动回顾

1. 组建成立环境保护部，机构能力建设得到加强

2008 年 3 月十一届全国人大一次会议通过政府改革方案，成立环境保护部。2008 年 4 月 23 日，环境保护部通过并发布《环境保护部工作规则》，定位环保部为¹主管全国环境保护工作的国务院组成部门，应突出职能转变，强化宏观调控、

综合协调、监督执法和公共服务职责。主要职责是，统筹协调环境保护工作，拟订并组织实施环境保护规划、法律、法规、政策和标准，组织编制环境功能区划和开展环境质量监测评估，监督管理环境污染防治、生态保护、核与辐射安全，协调解决重大环境问题等。

2. 各项配套措施逐步完善，节能减排初显成效

“十一五”期间环境保护工作主要以节能减排为中心。2007年，节能减排工作初见成效，全国单位GDP能耗下降了3.27%，节能8980万吨标准煤，二氧化硫和化学需氧量排放总量分别下降了4.66%和3.14%，首次实现了双下降。

2007年11月17日，国务院转发发展改革委、统计局和环保总局分别会同有关部门制订的《单位GDP能耗统计指标体系实施方案》《单位GDP能耗监测体系实施方案》《单位GDP能耗考核体系实施方案》（以下称“三个方案”）和《主要污染物总量减排统计办法》《主要污染物总量减排监测办法》《主要污染物总量减排考核办法》（以下称“三个办法”）。这三套体系将节能降耗和污染减排完成情况纳入各地经济社会发展综合评价体系，作为政府领导干部综合考核评价和企业负责人业绩考核的重要内容，实行严格的问责制，是强化政府和企业责任，确保实现“十一五”节能减排目标的重要基础和制度保障。

2008年7月27日，国家发展和改革委员会发布2007年节能目标责任评价考核结果公告，公布全国30个省、自治区、直辖市2007年节能目标完成情况和节能措施落实情况进行了评价考核。北京、天津、辽宁、上海、江苏、山东6省(市)考核结果为超额完成等级；吉林、浙江、安徽、福建、湖北、湖南、广东、广西、重庆、四川、云南、陕西、甘肃、青海14个省(区、市)考核结果为完成等级；黑龙江、江西、河南3省考核结果为基本完成等级；河北、山西、内蒙古、海南、贵州、宁夏、新疆7省(区)考核结果为未完成等级。“十一五”节能目标完成进度40%以上的有北京、天津2个地区；完成进度30%以上的有福建、上海、陕西等15个地区；完成进度20-30%的有云南、四川、湖南、重庆、河北、贵州、内蒙古、山西、吉林、宁夏10个地区；完成进度低于20%的有新疆、海南、青海3个地区。

为提高能源利用效率，缓解石油和电力供应紧张状况，促进经济社会可持续发展，2008年8月1日，国务院下发《国务院关于加强节油节电工作的

通知》(国发 2008[23] 号)。通知提出,解决我国能源问题的根本出路在于坚持节约与开发并举、节约优先的方针。当前要突出重点,抓住汽车、锅炉、电机系统、空调、照明等应用面广、潜力大、见效快的关键设备和产品,采取综合配套措施,形成有效的激励和约束机制,加快高效节能产品和技术的推广应用,提高用油用电效率。

为了抑制大排量汽车的生产和消费,鼓励小排量汽车的生产和消费,促进国家节能减排工作目标的实现。财政部、国家税务总局决定从 2008 年 9 月 1 日起调整汽车消费税政策。调整措施是:4.0 升以上的乘用车由 20%上调至 40%,上调 20%;3.0 升以上至 4.0 升(含 4.0 升)由 15%上调至 25%,上调 10%;1.0 升(含 1.0 升)以下的乘用车,由 3%下调至 1%。

2008 年 8 月 1 日,国务院出台《公共机构节能条例》,对全部或者部分使用财政性资金的国家机关、事业单位和团体组织提出了节能管理规范。

与此同时国务院还颁布了《民用建筑节能条例》。

3. 高层重视气候变化问题,低碳经济受到关注

中共中央政治局 2008 年 6 月 27 日下午进行第六次集体学习,中共中央总书记胡锦涛主持。这次集体学习安排的内容是全球气候变化和中国加强应对气候变化能力建设。胡锦涛强调,充分认识应对气候变化的重要性和紧迫性,坚定不移地走可持续发展道路,采取更加有力的政策措施,全面加强应对气候变化能力建设。各级党委和政府要把应对气候变化纳入经济社会发展规划,制定符合本地区本部门实际的措施,增强应对气候变化工作的组织和实施能力。

中国坚持《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》确定的共同但有区别的责任原则,主张发达国家应该率先承担减排义务,并向发展中国家提供资金援助和技术转让。同时也主张发展中国家通过促进可持续发展为应对气候变化作出努力。

中国应对气候变化应以保障经济发展为核心,以节约能源、优化能源结构、加强生态保护和建设为重点,以科技进步为支撑,努力控制和减缓温室气体排放,不断提高适应气候变化能力,不断增强可持续发展能力,促进经济发展与人口资源环境相协调。

胡锦涛主席提出,应对气候变化做好五个方面的措施:

一是要大力落实控制温室气体排放的措施，坚持实施节约资源和保护环境的基本国策，坚持走中国特色新型工业化道路，加快转变经济发展方式，强化能源节约和高效利用，积极发展循环经济、低碳经济，不断扩大森林覆盖率；

二是要大力增强适应气候变化能力，加强农田基本建设，合理开发和优化配置水资源，继续开展生态保护重点工程建设，加强气候变化综合影响评估；

三是要大力发挥科技进步和创新的作用，加快减缓和适应气候变化领域重大技术的研发和示范，加强应对气候变化基础研究，加强气候变化领域国际科技合作；

四是要大力健全应对气候变化的体制机制，完善应对气候变化的法律法规，推进能源管理体制和价格改革，完善多灾种的监测预警应急机制、多部门参与的决策协调机制、全社会广泛参与应对气候变化的行动机制，特别是要提高应对极端气象灾害的综合监测预警能力、抵御能力、减灾能力；

五是要大力提高全社会参与的意识 and 能力，营造全民应对气候变化的良好环境。

4. 加大环保资金投入力度，发挥财税杠杆作用

财政部门加强了环境保护力度，越来越多的财政税收政策开始在环境保护领域中应用，发挥了有效的杠杆作用，促进了环境保护的开展。过去一年里，财政部已经制定或表示要尽快出台一套实施节能减排的政策路径：

一是设立专项资金，加大节能资金投入。加大投入科技研发资金。通过 863 计划、973 计划、科技支撑计划、国家自然科学基金等多种渠道，对节能技术、节能产品科研给予支持。根据《节能技术改造财政奖励资金管理暂行办法》，企业节能量达到 1 万吨标准煤以上的节能技术改造项目可以获得中央财政的奖励。

二是调整税收制度，鼓励节能，促进合理开发和利用能源，拟进一步扩大消费税的征税范围，对一些严重污染环境或者消耗大量资源的产品开征消费税，进一步增强消费税在节能减排方面的调控功能。

三是完善政府采购政策，鼓励政府机关带头节能。

四是完善资源有偿使用和环境保证金制度，完善城市污水处理和排污收费制度，促进能源成本完全化，使价格真实反映成本；研究运用市场手段或机制推进

节能减排工作,包括实行排污权有偿取得和交易制度;建立跨流域生态补偿机制;全面推进矿业权有偿取得和建立矿山企业矿区环境治理和生态恢复责任机制,以及研究建立碳交易制度。

五是结合形势不断完善燃油税改革方案,择机开征燃油税,对特殊行业和种粮农民给予补贴,为逐步理顺成品油价格创造稳定的环境,为最终形成有利于节约用油的价格机制创造条件。

六是设立可再生能源专项资金,支持可再生能源和新能源的开发利用,逐步减少对传统能源的依赖。生物能源财税扶持政策限定了支持对象,不会对粮食安全和粮价造成影响,争取尽快出台支持秸秆能源化利用的财政政策。

2008年财政部安排了270亿元节能减排专项资金,包括:十大重点节能工程奖励资金7.5亿元;中西部地区城市管网建设奖励资金70亿元;淘汰落后产能奖励资金40亿元;“三河三湖”及松花江流域治理奖励资金50亿元;环境监测能力建设及节能基础工作等3.5亿元。此外,加上中央建设投资中安排的14.8亿元,2008年中央财政共计安排41.8亿元用于支持推进节能减排工作。

5. 多项环境经济政策实施,广泛应用市场机制

中国从来没有任何一个时期像过去一年那样广泛、系统地提出和运用市场机制来解决环境问题。新颁布和实施的《中华人民共和国节约能源法》、《循环经济促进法》中都明确的、大篇幅的提出要发挥经济手段和市场经济规律推动相关行动。其中,新的节能法专门新增“激励政策”一章,明确国家实行财政、税收、价格、信贷和政府采购等政策促进企业节能和产业升级,并明确了一系列强制性措施限制发展高耗能、高污染行业,包括制定强制性能效标识。

绿色信贷政策。国家环保总局、中国人民银行、中国银监会于2007年7月中旬联合出台了《关于落实环境保护政策法规防范信贷风险的意见》。继与环保总局联合发布绿色信贷后,银监会相继于7月和11月发布了《关于防范和控制耗能高污染行业贷款风险的通知》和《节能减排授信工作指导意见》,要求各银行业金融机构积极配合环保部门,认真执行国家控制“两高”项目的产业政策和准入条件,并根据借款项目对环境影响的程度大小,按ABC三类,实行分类管理。政策发布后,得到了大部分地区金融系统和环保部门的回应。

绿色保险政策。2008年2月18日环保总局和中国保监会联合发布《关于环境污染责任保险的指导意见》，决定开展环境污染责任保险先期试点。按照路线图的计划，两大部委将于今年对生产、经营、储存、运输、使用危险化学品企业，易发生污染事故的石油化工企业和危险废物处置企业，特别是近年来发生重大污染事故的企业和行业开展责任保险试点。“十一五”期间，初步建立环境污染责任保险制度，在重点行业和区域开展环境污染责任保险的试点示范工作，初步建立重点行业基于环境风险程度投保企业或设施目录以及污染损害赔偿标准。到2015年，基本完善环境污染责任保险制度，并在全国范围内推广，基本健全风险评估、损失评估、责任认定、事故处理、资金赔付等各项机制。

绿色证券政策。环保总局2008年2月正式出台了《关于加强上市公司环保监管工作的指导意见》（以下简称《意见》）。绿色证券是继绿色信贷、绿色保险之后的第三项环境经济政策。绿色证券的指导意见将以上市公司环保核查制度和环境信息披露制度为核心，遏制“双高”行业过度扩张，防范资本风险，并促进上市公司持续改进环境表现。指导意见要求对从事火电、钢铁、水泥、电解铝行业以及跨省经营的“双高”行业（13类重污染行业）的公司申请首发上市或再融资的，必须根据环保总局的规定进行环保核查。按照中国证监会《关于重污染行业生产经营公司IPO申请申报文件的通知》（发行监管函[2008]6号）规定，“重污染行业生产经营公司申请首次公开发行股票，申请文件中应当提供国家环保总局的核查意见；未取得环保核查意见的，不受理申请。通知规定：“从事火力发电、钢铁、水泥、电解铝行业和跨省从事其他重污染行业生产经营公司首发申请首次公开发行股票，申请文件中应当提供国家环保总局的核查意见；未取得相关意见的，不受理申请。”

绿色贸易政策。2008年2月26日，环保总局公布2008年第一批“高污染、高环境风险”产品名录（简称“双高”产品名录），共涉及6个行业的141种“双高”产品。针对名录中目前还享有出口退税的农药、涂料、电池及有机磷类39种产品，环保总局向财政部、税务总局提出了取消其出口退税的建议，同时还向商务、海关等部门提出了禁止其加工贸易的建议。为了优化我国出口商品结构，抑制高污染、高环境风险商品出口，推进加工贸易转型升级，商务部、海关总署昨天联合发布了2008年第22号公告，公布了2008年加工贸易禁止类目录，主要是根据2008年《中华人民共和国进出口税则》国家限制“两高一资”的政策和国家宏观调控的要求，对此前发布的加工贸易禁止类目录商品编码

进行了技术性调整。

排污交易制度。 排污交易在中国已经有多年的历史。中国政府先后开展过一系列的排污交易试点，2006年《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中也提出“有条件的地区和单位可实行二氧化硫等排污权交易”，但是直到目前国家尚未制定全国统一的排污交易方面的规范性文件。但是，这并没有妨碍地方政府利用这一市场机制推进地方环境保护的积极性。2007—2008年期间，全国许多地方都在排污交易上走出了实质性的步伐。浙江嘉兴、上海、北京、山西吕梁、天津还有江苏太湖地区都成立了环境交易机构，而且也出现了实质性交易的案例，而在其它一些地方，比如湖北、长沙、重庆等地政府都出台了一些关于实施排污交易的办法。而在中美战略经济对话框架下，环保部也启动了中美二氧化硫排污权交易示范项目，黑龙江已经确认参加该示范项目。

6. 多部重要法律法规出台，环境法制日益完善

目前中国已经有环境资源保护法 28 部法律，国务院出台了 66 个法规，环境资源保护工作基本做到了有法可依。但是，随着经济社会的发展，环境资源保护法律在很多方面暴露出来了问题，修订现有法律、制定新法律法规的任务已经很繁重。2007—2008 年期间，又有四部法律通过修订并实施，一系列新的法规出台。

环境法律

《中华人民共和国节约能源法》已于 2007 年 10 月 28 日修订通过自 2008 年 4 月 1 日起施行。新的节能法在法律层面将节约资源确定为中国的基本国策，明确规定：“国家实行节约资源的基本国策，实施节约与开发并举、把节约放在首位的能源发展战略。”国家实行节能目标责任制和节能考核评价制度，将节能目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容。新的节能法进一步明确了节能执法主体，强化了节能法律责任。其中第六条明确规定：“国家实行节能目标责任制和节能考核评价制度，将节能目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容。”同时，新的节能法在法律调整范围和可操作性上有较大变化，进一步规范了工业领域的节能管理规定，并针对当前节能工作的薄弱环节，对建筑、交通运输和公共机构等领域新增了有关节能管理规定。

《中华人民共和国水污染防治法》2008年2月28日修订通过，自2008年6月1日起施行。修订后的《水污染防治法》首次以法律规定明确了水污染防治工作在国民经济和社会发展规划中的地位。确立了水环境保护目标责任制和考核评价制度、生态补偿机制、排污许可制度、区域限批制度、行政代执行制度、水污染损害诉讼法律援助制度等；强化了环保部门的执法权限。

《中华人民共和国城乡规划法》2007年10月28日通过，自2008年1月1日起施行。从坚持的原则来看，与原有法相比，原来法是“指导建设”，而新法则是强调资源保护。新法从规划的编制到组织实施，始终贯穿着对耕地、自然资源、文化遗产资源、风景名胜资源的保护，而且对规划区内的各类资源进行多种形式的保护。

为了促进循环经济发展，提高资源利用效率，保护和改善环境，实现可持续发展，2008年8月29日，全国人大常委会表决通过《循环经济促进法》。该法将于2009年1月1日起施行。该法确立了六项基本制度，循环经济的规划制度、抑制资源浪费和污染物排放的总量控制制度、循环经济评价和考核制度、以生产者为主的责任延伸制度、高耗能、高耗水企业重点监管制度、经济统计制度。

环境法规规章标准等规范性文件

2007年12月10日，环保总局、商务部、科技部联合发布《国家生态工业示范园区管理办法（试行）》。对国家生态工业示范园区申报、创建、管理、命名和验收工作做了规定。国家生态工业示范园区（以下简称“园区”），是指依据循环经济理念、工业生态学原理和清洁生产要求而设计创建的新型工业园区。通过园区的创建，可加快实现工业园区的生态化改造，促进我国工业粗放型增长方式的转变和高新技术产业发展，从根本上缓解环境污染的压力。

2007年12月31日《国务院办公厅关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》（国办发〔2007〕72号），要求，从2008年6月1日起，：禁止生产、销售、使用超薄塑料购物袋；实行塑料购物袋有偿使用制度；加强对限产限售限用塑料购物袋的监督检查；提高废塑料的回收利用水平。“限塑令”实施后，效果显著，商场超市塑料袋使用骤降八九成。

在电子废物、危险废物、核管理以及海洋污染防治、生物多化性保护等方面也有一些列规范性文件出台。国务院关于修改《中华人民共和国防治海岸工程建

设项目污染损害海洋环境管理条例》的决定，自 2008 年 1 月 1 日起施行。为了防治电子废物污染环境，加强对电子废物的环境管理，《电子废物污染环境防治管理办法》于 2008 年 2 月 1 日起施行。环境保护部和国家发展和改革委员会近日联合发布新修订的《国家危险废物名录》。为了规范危险废物出口管理，防止环境污染，根据《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（以下简称《巴塞尔公约》）2007 年 12 月 25 日经国家环境保护总局公布《危险废物出口核准管理办法》，自 2008 年 3 月 1 日起施行。

国家标准委将 2008 年的工作重点定位在集中抓好与《节约能源法》《循环经济法》配套的 82 项国家标准以及《企业节能标准体系编制通则》的制修订和颁布实施工作。国家标准委还将与国家发改委等部门联合编制了《2008-2010 年资源节约和综合利用标准发展规划》，提出 2008-2010 年制修订标准项目 1121 项，其中制修订国家标准项目 676 项，行业标准项目 445 项。2008 年，国家又实施了一批涵盖机动车排放、杀虫剂使用、垃圾填埋厂污染控制、环保产品技术要求等方面的标准。

7. 环境信息公开范围拓展，公众参与得到保障

为了推进和规范环境保护行政主管部门（以下简称环保部门）以及企业公开环境信息，维护公民、法人和其他组织获取环境信息的权益，推动公众参与环境保护，2007 年 2 月 8 日经国家环境保护总局公布《环境信息公开办法》，2008 年 5 月 1 日起生效。《办法》要求各级环保部门公开环保法律法规、政策、标准、行政许可与行政审批等 17 类政府环境信息。同时，强制超标、超总量排污的企业公开四大类环境信息，并且不得以保守商业秘密为由拒绝公开。

环境与公共健康

2007 年 11 月 6 日，卫生部，国家环保总局连同其他 16 部委共同发布了《国家环境与健康行动计划（2007-2015）》（以下简称“行动计划”），是中国承诺将保护公众健康与实施环境保护作为一项基本国策的一个标志。十七大为环境保护提供了历史性的机遇，为环境与健康工作开创了良好的条件。“行动计划”作为我国第一个环境与健康领域的指导性文件指出了今后发展的方向与主要任务，明确了不同部门的任务与责任，为促进环境与健康工作提供了合作与协调的机会。该行动计划已于 2008 年 1 月 20 日正式启动。

农村环境

2007年11月13日，发展改革委、农业部、建设部、卫生部、水利部、国土资源部、环保总局、林业局《关于加强农村环境保护工作的意见》(国办发〔2007〕63号)(以下简称《意见》)。《意见》是深入贯彻党的十七大精神，落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，指导我国农村经济、社会与环境协调发展的一份纲领性文件。《意见》明确了要着力解决的七大突出农村环境问题：一是加强农村饮用水水源地保护和水质改善；二是大力推进农村生活污染治理；三是严格控制农村地区工业污染；四是加强畜禽、水产养殖污染防治；五是控制农业面源污染；六是积极防治农村土壤污染；七是加强农村自然生态保护。

《意见》提出了强化农村环境保护工作的六大措施。一是完善农村环境保护的政策、法规、标准体系。二是建立健全农村环境保护管理制度。三是加大农村环境保护投入。四是增强科技支撑作用。五是加强农村环境监测和监管。六是加大宣传、教育与培训力度。

土壤污染

2008年1月8日，第一次全国土壤污染防治工作会议在京召开。6月6日环境保护部发布《关于加强土壤污染防治工作的意见》，提出了土壤污染防治的主要目标是：到2010年，全面完成土壤污染状况调查，基本摸清全国土壤环境质量状况；初步建立土壤环境监测网络；编制完成国家和地方土壤污染防治规划，初步构建土壤污染防治的政策法律法规等管理体系框架。到2015年，基本建立土壤污染防治监督管理体系，土壤环境保护监管能力明显增强。

8. 积极开展国际环境合作，重点领域达成共识

在过去的一年里，气候变化是中国开展国际环境合作的一个重要领域。中国正以更加积极的态度参与国际气候变化谈判进程。2007年12月，在印尼巴厘岛举行的联合国气候变化大会上，国际社会对中国政府的作用给予高度评价，认为中国发挥了积极的建设性的作用，为巴厘岛路线图的形成作出了重要的贡献。

2008年7月9日，中国国家主席胡锦涛应邀参加了G8峰会，并在经济大国能源安全和气候变化领导人会议上的讲话。在讲话中，他提出了中国应对气候变化的指导思想、原则和措施。他指出，气候变化问题，从根本上说是发展问题，应该在可持续发展框架内综合解决。气候变化国际合作，应该以处理好经济增长、

社会发展、保护环境三者关系为出发点，以保障经济发展为核心，以增强可持续发展能力为目标，以节约能源、优化能源结构、加强生态保护为重点，以科技进步为支撑，不断提高国际社会减缓和适应气候变化的能力。各国发展阶段不同、科技水平不同、所处环境不同，应该本着共同但有区别的责任原则，为应对气候变化积极作出自己的努力，并力求有所作为。

他还阐明了中国减排的一系列措施，中国政府一向本着对中国人民和各国人民负责的态度，高度重视气候变化问题：1、把建设生态文明确定为一项战略任务，强调要坚持节约资源和保护环境的基本国策，努力形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式；2、把积极开展节能减排作为应对气候变化的切入点，采取了节约能源、优化能源结构、提高能源效率、开展植树造林等一系列措施，取得了显著成效；3、为适应气候变化，中国不断增强在农业、自然生态系统、水资源等领域的适应气候变化能力，高度重视防灾减灾，努力减少灾害性天气和极端气候事件造成的损失。

四、中国环境政策与进展小结

显而易见，过去的一年是中国迄今为止为改善环境与发展付诸努力最为活跃的一年，广泛开展了大量行动。通过国合会的观察，我们有能力相信中国已经开启了一个变革的时代，或者说中国开始了一个历史性的转变。但是，我们这里所列的政策进展不应当被作为评价政策执行是否成功的一个标准。政策执行成功与否的评价是一个更为复杂的任务。³

列出所有的政策创新意见以及在短时间内要完成的具体工作是一项艰巨的任务，下面所列的政策创新及具体工作指出了国合会过去一直在关注的几点内容。其中包括：

- (1) 协调政府内横向和纵向的行动。跨部门协调的水平，潜在的重复工作，责任界限的不明确，以及不同级别政府公信力的需求，始终还是亟待解决的问题。
- (2) “三个转变”旨在将环境问题与经济决策等同起来，但是对相关承诺的要求却不清晰。例如，现有对能源使用的补贴就与要求的节能相抵触。

³ 见 2007 年 OECD 《中国环境绩效回顾》。OECD，巴黎。第 336 页。

- (3) 加强新成立环境保护部的建设。环保部仍面临人力匮乏的问题，因为大量的协调工作和管理职责需要执行。
- (4) 环境与发展的资金水平。GDP 的 1.35% 的确是一笔极大的投资，但是这一比例在其他有些国家看来还是低于最佳水平。而且如何充分地使用这笔资金也是一个大的问题，尤其是在能力问题还有待于解决的限制条件下。
- (5) 需要一种清晰且协调的途径解决诸如环境技术创新等关键问题，以及一种强有力的方法解决环境与健康问题。国合会 2008 年会将会讨论商议“环境与健康”、“环境与创新”这两个主题。
- (6) 环境与发展能力建设的途径与方法应视具体执行的需要而定，同时充分考虑到中国中小企业的局限性，以及保证中国贫困地区能充分参与到环境保护行动中的考虑。
- (7) 中国对国际环境与发展政策方向的影响力将在今后显著增强，而且中国目前在能源与环境方面的努力，无疑突出了其作为一个负责任的大国的形象。

继续加强对政策进展的跟踪与分析是十分重要的。中国的决策者们已经充分认识到了这一点，并为此采取了一系列措施。但是高质量信息的搜集仍存在大量风险，并且要求数据更好的兼容性，以及能够提供最准确现状的独立分析。

在过去的一年里，环境与发展领域有很多重要的里程碑事件，反映出这一主题在中国正在不断地深化与延展。其中突出的三个事件是：

- (1) 采取行政措施促使环境信息更加公开化。这是在环境与发展决策中为加强公众参与而迈出的重要一步。
- (2) 财政部门在信贷，保险，投资等方面的广泛参与。
- (3) 对低碳经济的关注日益增长，主要是从能源与环境规划以及贯彻循环经济行动的角度考虑。

这些政策战略方面的元素应该在今后不断凸现出其对中国的重要性。

以上是过去一年来，中国环境保护与发展领域一些最重要的政策变化与进

展。当然，2008年的一些主要领域并没有在本报告中详尽阐述。其中两个突出的主题就是北京奥运会期间中国实施的环境政策与行动。一个例子就是通过车牌单双号限制车辆使用的政策。这一政策也可以适用在其他地方。另一方面就是，中国在汶川和其他灾害过程中成功执行的政策为中国在自然灾害方面制定新的方向起了重要作用。国合会2008年关注问题报告中会对这些方面进行阐述和分析。

结 语：

中国因其在2007-2008年所做出的重大努力，将环境与发展定位为国家政策中显著变革的部分，而赢得了国际社会的诸多赞誉。

目前，全球金融和信贷危机对世界和中国的经济发展的影响正在逐步显现，此时来确定其对全球可持续发展进程带来的影响或许为时尚早，但是可以预料，在接下来的几个月和一年时间内，其无疑会对环境与发展进程产生重要影响。国合会应当密切关注中国对此可能采取的重大政策变化并进行跟踪。

(国合会首席顾问及专家支持组起草)