

国合会专题政策报告

2008 (5)

国合会 2008 年年会给中国政府的政策建议

按：国合会 2008 年年会围绕“机制创新与和谐发展”主题，以全球金融危机为背景，围绕中国环境保护与创新、环境与健康、能源效率和环保经济政策、城市发展的能效问题、中国发展低碳经济途径等领域，听取国合会课题组政策报告，中外委员和专家发表意见与评论，最后形成了国合会 2008 年年会给中国政府的政策建议，业经年会讨论通过。现印发全文供参考。

中国环境与发展国际合作委员会 2008 年年会 给中国政府的政策建议

(2008 年 11 月, 北京)

中国环境与发展国际合作委员会(以下简称“国合会”)2008 年年会于 11 月 12~14 日在北京举行,主题是“机制创新与和谐发展”。年会召开之际,正值世界金融市场动荡不安,全球经济面临衰退的威胁;同时,全球也正在呼唤“重新加强政府监管”。2008 年同样也是中国为其取得的巨大成就欢呼庆祝的一年:中国的改革开放走过了 30 年历程,非常成功地举办了奥运会和残奥会;同时,中国政府抗击雨雪冰冻和地震灾害、应对三聚氰胺和其它危害公众健康的事件中表现出了卓越的努力。这些都使得年会的讨论更多地集中到如何使环境与经济、社会协调发展能在中国未来建设和谐社会的进程中发挥更为重要的作用的内容上来。

中国共产党第十七次代表大会提出用科学发展观、和谐社会以及生态文明引导中国经济发展和社会进步的价值取向。这一具有历史意义的会议召开已过一年,越来越多的事实表明,中国正在实施各种转型政策,向建设资源节约型和环境友好型社会的目标迈进。特别值得一提的是,中国在完成“十一五”规划中的节能减排目标方面取得了重要进展,在完成多项联合国千年发展目标方面也处于世界领先地位,许多科技创新正在促进可持续发展的实践。此外,中国也正在开展必要的制度建设,例如组建环境保护部。国合会赞赏中国在国内取得的诸多进步以及在国际环境与发展领域不断提升的重要作用。

尽管中国所做的努力和取得的成就值得称赞,但中国国内在环境与发展领域依然面临很多挑战,全面建设和谐社会仍然需要采取大量措施。中共十七届三中全会决定采取一系列行动来缩小城乡发展的差距,这为增加环境保护投入、增强社会和谐提供了一个重要的机会。

国合会委员们已经意识到，由污染直接或间接引发的公共健康问题仍然是中国社会发展的一个非常不和谐的因素。该问题已经成为国合会开展和谐社会发展的一个优先领域。

国合会相信，无论对于中国还是世界，建立新型的环境与发展关系既需要渐进式的改变，也需要彻底性的创新与变革。幸运的是，中国目前已进入了开展这些创新与变革的状态。环境保护工作需要与时俱进，不断得到加强；同时，创新可以带来跨越式的发展，因为目前对可持续发展创新的投入将会在未来产生出飞越性的技术解决方案。仅仅依靠渐进式的改变难以满足中国实现其宏伟环境目标和长期发展的需要。所以，国合会对如何实现环境与可持续发展的创新这一重要问题进行了研究，

实际上，在处理环境与能源关系以及实现全球温室气体减排等方面，对创新的需求是最为迫切的。国合会已经就这些议题成立了几个课题组，并开展了其它相关活动。尽管这些课题到 2009 年会才能提交最终研究成果，但本报告还是吸收了它们今年提出的一些初步建议。

全球环境状况持续恶化，并通过贸易、气候变化和其它方式对中国产生了直接影响。2008 年北京奥运会已经让全世界对中国的环境问题和解决这些问题的能力有了较充分地了解。因此，中国如何在全球范围内采取行动来推动生态文明的发展将成为举世关注的大事，并对贸易、市场供应链以及应对气候变化等焦点问题的全球行动产生影响。但是，如果信用和金融危机发展成更严重的经济大萧条，中国在国内和国际环境与发展领域所做的努力都有可能受到威胁。

全球金融形势的恶化威胁着包括中国在内的所有国家的社会、经济 and 环境保护的发展，国际社会和中国政府对此高度重视。今年年会召开之际，正逢中国政府宣布进一步扩大内需、促进经济增长的经济刺激计划。这一举措也为国合会考虑中国如何抓住机遇，化解金融危

机，稳定经济增长提供了重要的基础。

在全球金融危机中乃至其后，与工业化经济体相比，中国和其他几个主要的发展中国家可能拥有更多的机遇，特别是在发展那些朝阳产业和开发绿色产品方面，可以相信，这些行业在未来十年其重要性会显著增加。这也许表明，对环境和可持续发展的领导力会从欧洲和北美转向亚洲，而且，贸易和投资将会加速这一趋势。所以，全球可持续发展的解决之道，既取决于世界其他国家的行动，也更取决于中国的行动。

国合会委员高度赞赏中国决不让全球经济放缓阻碍环境保护进程的态度，赞赏中国政府在刺激经济计划中包括环境领域的做法。在当前重建世界金融体系和新的经济发展道路的时期，中国可以对那些能够决定未来全球整体发展道路的活动进行投资，例如担任全球可再生能源产品和服务的供应商。正如国务院副总理、国合会主席李克强所强调的那样，“呵护我们共同的地球家园，促进经济发展”。

国合会 2008 年年会审议了创新与环境友好型社会课题组和环境与健康课题组的最终建议。此外，国合会还收到了三个有关能源与环境课题组（低碳经济课题组、能源效率和环境经济政策课题组、城市发展与能源效率课题组）提交的背景报告，他们将在 2009 年年会提交最终报告。此外，国合会 2008 年会的关注问题报告确定了中国面临的一些最紧迫的挑战，这些挑战在一定程度上是由当前的国际经济和环境局势造成的。我们的三个方面主要建议主题都采用了上述研究报告的内容以及国合会中外委员的意见。

国合会再次强调，为加强中国环境决策的公众基础和信心，必须加强环境法规的有效贯彻执行，更多地采用环境经济政策，建立可靠的信息公开机制。法规的执行如果能达到改变行为方式的程度，将对培养创新技术，改善环境与健康条件起到决定性的作用。同样不可或缺的是，可信的信息公开可以形成积极变化的基础。

一、 将挑战转化为机遇，大力推进科学发展

严重的自然灾害、动荡多变的国际金融形势、食品安全事件、成功的奥运会和残奥会、举世瞩目的改革开放 30 年成就等都将使 08 年在中国发展的历史上烙下深刻的印记。一方面，一系列纷繁复杂的事件与形势暴露出了许多新的问题，给中国的环境与发展带来了新的挑战；另一方面，巨大的成功和喜悦也给中国留下了宝贵的遗产。在 2008 年即将结束之际，揭示问题与挑战，认识机遇与潜力，总结经验教训，积极应对，继往开来是中国政府的当务之急。

为此，建议：

(1) 抓住应对金融危机的机遇，加快实现又好又快发展的步伐。

拯救金融市场、稳定经济增长无疑是世界目前的首要任务，但国际上有关迹象警示我们，要防止环境保护成为金融风暴的牺牲品。如果这一风险一旦成为现实，世界的可持续发展将会出现历史性的倒退。对此，中国政府已有清醒的认识，在刚刚发布的应对金融危机扩大内需的 10 项措施中充分考虑了环境保护的内容；要求落实节能减排和应对气候变化的决心坚定不移；谋求从科学发展的长远战略目标出发来应对暂时的危机，将目前的挑战转化为实现长久又好又快发展的机遇。

在具体落实这些重大决策的过程中，中国政府仍需要防范一个风险，抓住三个机遇。

第一，在落实中央政府有关扩大内需等宏观调控政策和措施的过程中，要加强监督管理，防范一些地方出现以牺牲环境保护目标为代价换取经济稳定增长的风险。

第二，利用扩大内需的机遇，在加强环境基础设施建设的同时，通过加大公共部门绿色采购的力度，刺激环保产业发展，向社会明确传递政府在经济困难时期仍加强环境保护工作的坚定意志。

第三，利用由金融危机引发的产业结构大调整的机遇，加快转变经济增长方式的步伐，加大清洁能源和生产技术创新的力度，培育和壮大清洁产业，发展低碳经济，增强解决环境污染和应对气候变化的能力，维持中国的长久繁荣。在这一方面，中国在制定“十二五”发展规划时应给予充分考虑。

第四，利用目前主要矿产资源和石油价格下降的时机，中国应加快资源能源价格改革的进程，内化资源能源消费所造成的环境成本。价格改革可以采用一种类似“扶梯”式的战略，即小幅度、阶段性、可预测的提价或通过引入能源环境相关税来改变价格结构，并定期发布相关信息，以便给企业和消费者提供价格调整预期，减少实施中的阻力。

第五，从长远考虑，中国应发展低碳经济。

中国发展低碳经济，一方面可以帮助解决国内的资源环境问题，另一方面也可以增强应对气候变化的能力，提高国际竞争力。因此，中国对发展低碳经济（LCE）问题应给予更多的关注，做好相关的技术与政策准备，并在第十二个五年规划中考虑制定发展低碳经济的目标，将低碳经济发展融入当前的战略和行动中。

同时，中国在实施刺激经济的相关方案时，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。

（2）正确处理好政府监管与市场机制、创新与稳定的关系

世界金融危机、三鹿奶粉食品安全事件从根本上暴露了过度相信市场的力量而缺乏有效监管带来的巨大风险。实际上，环境外部性问题是一个典型市场失灵的问题，并难以克服。因此，在利用市场手段

的同时，要加强政府监管。当然中国目前正处在社会主义市场经济初级阶段，市场功能尚不完善，政府监管在很多方面也尚不到位。因此，需要进一步加强政府监管，同时发挥市场机制对环境保护的激励作用。市场手段的实施同样需要有效的监督管理及其相应的能力建设，例如，排放监测、数据规范、减排考核和违法处罚。

与上述问题相关，中国政府同时要处理好创新与稳定的关系。和谐社会要求稳定，创新往往是对不合理利益格局的变革，处理不好，二者会产生冲突。但若创新是朝着有利于公众参与和社会不同利益群体间的公平、朝着推动社会福利改善的方向发展的话，创新就会促进和谐，例如，通过创新，可以改善环境与发展的关系，解决环境与公众健康的问题，增强公众参与的力度，发挥女性对和谐社会建设的特殊作用。

(3) 加强科学发展和和谐社会的基础建设

2008年发生的冰雪、地震等自然灾害暴露出了中国实现科学发展和构建和谐社会的基础还非常脆弱。除了相关制度外，城镇发展模式、基础设施布局与质量、社会保障体系、应急能力等经济社会的基础要素方面都存在缺陷，它进一步揭示了中国从数量扩张型向质量型发展方式转变，协调人与自然关系的紧迫性。三鹿奶粉事件还暴露出了企业的基本社会责任问题。因此，中国要将科学发展和和谐社会建设作为一项庞大的系统工程，使经济社会的各方面保持更为均衡的发展，包括科学发展的道德文化建设，夯实和谐社会建设的基础。如果环境因素纳入到这些基础建设当中，实现可持续发展的能力就会随之提升。

(4) 加强农村环境管理，整体推进中国的环境保护事业

无论从经济社会发展水平还是环境污染及生态破坏状况看，农村地区都是中国和谐社会建设和环境保护的薄弱环节。中国政府为此提出建设社会主义新农村的战略目标，刚刚结束的中共十七届三中全会

进一步就推进农村改革发展问题做出了全面部署，体现了统筹城乡协调发展的国家意志。在这一形势下，中国要将加强农村环境保护工作纳入国家关于社会主义新农村建设等总体战略之中，重点解决好农村环境管理体制与能力建设、以及农村环境基础设施建设问题，确保农村饮用水源安全，加大土壤污染防治力度，控制农村室内空气污染，建立健全生态补偿机制，探索城乡一体化环境管理模式，整体推进中国的环境保护事业。

(5) 推广绿色奥运的成功经验，并将其提升为环境管理的制度和机制

绿色奥运的成功实践为中国留下了丰富的环境保护遗产，这些遗产既有硬件，包括奥运会绿色建筑示范工程、改善环境和服务公众的城市基础设施建设等，也有深刻影响经济和社会方式的软件，包括生态文明观念逐步在全社会树立，环境管理水平的提高，信息公开与公众参与等。中国政府应该系统总结绿色奥运在污染防治规划、环境友好型建筑和基础设施、环境信息公开、公众参与、机动车污染防治、重污染企业退出、区域跨界污染联合防治机制和奥运绿色技术的推广等方面的成功做法，使这些成功经验转化为环境管理的规范制度和长效机制，持续改善北京和中国其它地区的环境质量。在区域跨界污染联合防治机制方面，中国应特别重视奥运会的经验，尽快建立健全相关机制。

2010年上海世博会为推广绿色奥运经验提供了一个很好的机会，中国政府应该让“城市，让生活更美好”的上海世博会主题体现出更多的绿色。

(6) 系统总结 30 年环境保护历程，持续改进环境管理体系

30年来，中国的环境保护与国际环发进程同步发展。根据国情，中国广泛借鉴了国际相关经验和理论，成功地探索出了具有中国特色的环境保护道路，在环境管理体系和改善生态环境质量上都取得了重

要成果。当历经 30 年的努力后进入环境与发展战略转型的重要时期，中国需要从战略思想、理论、政策和管理实践等方面，系统总结 30 年环境保护的历程。这种总结对汲取经验教训，巩固已有成果，持续改进中国环境管理体系有重要意义。

2008 年成立的环境保护部是中国环境管理的一大进步，体现了中国政府推动环境保护历史性转变的国家意志。但是也要看到，以大部制为改革方向的环境管理体制变革是一个渐变式的过程，目前要重点加强环境保护部的能力建设和资金投入，今后要进一步整合中央政府部门间的环境管理职能，逐步建成责任、权力、能力、效率相统一的环境管理大部门体制。

(7) 为和谐世界和全球可持续发展做出新的贡献

当今，中国离不开世界，世界也需要中国。一方面，人口总量、经济规模及其对全球环境的可能影响等使得国际社会对中国的作用有着更高的期待，例如气候变化和金融危机等问题；另一方面，中国在发展上的成就，包括具有创新意义的生态文明和和谐社会的建设，使得国际社会对中国的理念和经验更感兴趣。因此，目前已到了中国为世界的和谐与可持续发展做出更多贡献的时候了。中国稳定好自己的金融体系、发展好自己的经济、解决好国内的环境问题就是对世界的重大贡献，同时，中国应该在共同但有区别责任原则下为全球气候变化和可持续发展做出新的贡献，逐渐将国际环境合作拓展为可持续发展合作，并加强南南环境合作。

二、建立 2010-2020 年国家环境创新行动计划

中国建设环境友好型社会面临的挑战是综合性的和前所未有的，目前正处于迎接挑战的关键时期，创新是唯一的出路。中国的环境创新水平总体而言处于较低的水平，与环境友好型社会建设的需要形成巨大差距，与其它领域的创新水平也相差甚远。产生差距的主要原因有：一是基本没有摆脱先污染后治理的发展模式，没有形成环境保护

与经济互相促进的体制与机制；二是没有形成一个有效的促进企业主动进行环境创新的制度与政策体系；三是由于缺乏进行环境技术向商业转化的产业应用技术研究和相应的管理协调机制，使得环境科学技术研究与技术成果商业化之间存在着严重的脱节；四是环境信息采集与发布的制度和技术的落后，造成公众参与的程度低，没有发挥应有作用。

目前，创新已成为中国国家的核心战略，制定了国家创新战略和《中国中长期科技发展规划（2006—2020）》，但这些战略和规划仍不能全面解决环境相关的创新问题，因为环境创新本身就是一项系统工程，也是一个持续的过程，需要持久的创新行动，既要满足短期需求，还要随时准备迎接未来的挑战和机会。

为此，建议：

中国建立 2010-2020 年国家环境创新行动计划。该行动计划要为中国环境科技创新确定战略方向、目标和措施，应该包括技术创新、制度创新、社会创新和组织创新等方面，要有重大环境创新行动和环境创新科技投入的增长，并特别关注如下两个方面：

（1）通过加强原始创新能力、设立重大清洁技术创新专项、建立环境产业研究机构、建立跨学科的综合性和国家环境创新实验室等方法推动环境技术创新。

加强环境领域原始创新能力有两条关键途径：一是大幅度增加环境基础研究投入；二是通过政府与相关主体合作，在大学和国家研究机构内建立一批高水平的“国家环境创新研究中心”和校办企业，解决产学研结合和国外技术的引进、消化和吸收的问题。针对中国目前在水、大气、区域污染防治与生态保护、以及产业制造中面临的重大环境问题，设立重大清洁技术专项，目前应包括汽车污染治理、煤清洁燃烧、太阳能、风力发电、新型核能、碳储存、节能建筑、生态恢复、清洁生产等技术。针对产业急需的共性环境技术问题，政府与企

业及产业协会合作，在高能耗、高污染行业建立环境产业研究院。同时，国家应该根据区域生态环境特征，与地方政府合作，按区域建立跨学科的综合国家环境创新实验室。地方政府应高度重视技术研发成果的推广和普及工作。

(2) 采取综合措施，解决环境创新中的体制、机制和能力问题

环境技术创新是目的，体制机制创新和提高创新能力是基础。

第一，在环境创新领域中，环境保护主管部门应该成为综合协调部门，注意充分发挥各类行业协会在政府与企业之间的桥梁作用，通过规制、激励和扶持等手段提升企业特别是中小企业的创新能力。

第二，创建环境技术产品需求市场。创建市场的主要手段有：1) 严格环境执法，创造潜在的需求市场；2) 对企业和消费者使用环境技术产品进行补贴等经济激励，降低环境技术产品推广应用的成本。制定政府绿色采购法规，规定公共部门采购环境友好型产品的比例，对创造环境技术产品的实际市场需求有特殊意义；3) 提高资源能源价格，扩大环境技术产品的需求市场。

第三，大幅增加国家对环境创新行动的资金投入，建立环境创新基金，重点支持重大清洁技术专项、环境保护技术专项和相关创新研发机构建设。制定环境创新的金融支持计划，利用风险投资、支持环境企业优先上市、实行绿色信贷、对环境技术创新项目提供优惠贷款等措施。

第四，通过加强知识产权保护 and 扩大国际环境合作等办法，建立国际环境技术学习网络。

第五，借鉴 OECD 国家的经验，加强环境科学技术从研发到完全商品化的全过程的影响评估，包括环境、安全、健康和生命周期影响评估，建立环境创新评估系统。

(3) 建立健全环境质量、环境污染和环境科学技术信息体系，

扩大信息公开力度和范围，充分发挥公众在环境创新中的作用。

中国在环境监测和信息公开方面已经取得了一定的进展，但与功能全面、运转良好的国家环境信息系统的要求仍存在一定的差距。这一环境信息系统对于政府、企业、社区和公众的决策而言，是至关重要的。它应以非常透明的方式运行，提供重要环境问题和环境绩效的定期报告，信息获取的方式应该直接、普遍且成本低廉，信息整理有序，方便比较且易于理解。

不断改进的信息获取方式，可以从三个方面推动创新：一是通过环境知识的获取，促进可持续消费，使公众更好地接受新的环境技术和环境措施；二是对企业和当地政府带来一定压力，敦促他们提高环境绩效；三是提供了环境创新的有用信息，这对中小企业更为重要。

三、加快建立国家环境与健康管理体系

中国环境与健康的形势十分严峻。首先，大量人口暴露于严重污染的大气、水体和土壤环境中，存在巨大的健康风险；其次，由于缺乏系统研究、监测和统计，中国环境污染对公众健康造成的影响问题目前还不清晰，采取针对性的补救对策的难度很大；第三，中国的经济发展模式难以在短期内实现根本性转变，环境污染可能会在一个较长的时期内保持在较高水平，健康风险可能会进一步增大；第四，随着生活水平的进一步提高，公众对环境与健康问题的诉求会更高；第五，中国尽管刚刚颁布了《国家环境与健康行动计划（2007-2015）》，但环境与健康管理工作的全面和有效开展。

国际经验表明，环境与健康问题处理不当会演变成复杂的社会问题和政治问题，不但严重危害公众健康，影响政府的公信力，还会使社会付出沉重的代价。在中国建立和谐社会的关键时期，中国政府必须高度重视该问题。

为此，建议：

中国政府应在《国家环境与健康行动计划（2007-2015）》的基础上，从以下六个方面，加快建立国家环境与健康管理体系，同时形成以人为本的环境管理体系。

（1）坚持预防为主原则，采取有效措施防范环境与健康风险。

以健康风险评估为基础，通过完善环境标准体系、制定污染物优先控制名录、建立和实施严格的环境准入制度等措施建立预防体系。加强和完善环境与健康监测网络建设，特别是要增加与人群暴露水平相关的环境监测和健康影响监测。逐步开展环境与健康的预警机制，进行环境与健康风险预测，避免或降低环境污染对健康造成重大危害。

（2）环境与健康管理的责任主体是政府，政府应加强领导，明确责任，建立政府主导、公众广泛参与的环境与健康管理体系。

环境与卫生等重要政府部门，应根据各自承担的政府职能，设置专门的机构，配备足够的人力和财政资源，保障政府职能的履行。

（3）在污染者付费原则的基础上，加强环境与健康管理的立法建设。

立法重点是环境与健康预防的立法与执法。建立健全环境健康纠纷解决机制，向环境健康纠纷的当事人提供调节、行政处理、仲裁、诉讼等多种途径解决纠纷，逐步建立和实施中国环境污染导致人体健康损害赔偿制度，加大对造成环境健康损害的惩罚力度，维护公众环境权益。

国家和地方政府应加强协调，以便环境健康问题能够及时上报并得到评估，相关举措能够更加有效地实施。

（4）加大财政投入，加强环境与健康管理能力建设。

国家和地方政府应增加财政投入，支持环境与健康管理能力建设和基础研究。国家可通过建立环境与健康基金，对历史遗留的环境问

题造成的健康损害、对责任者无民事赔偿能力、及对责任主体难以清晰界定情况下的受害者进行公益性补偿,也可用来支持开展环境与健康的宣传教育和健康损害康复等活动。同时,在高危行业建立健康风险保证金。

(5) 公开环境与健康信息,鼓励公众参与环境与健康管理。

政府要以公众易于获得和理解的形式在政府网站及各种新闻媒体中及时发布公众关注的环境与健康信息。政府应为公众参与环境与健康管理建立有效渠道,鼓励公众参与环境与健康管理与健康风险交流,进一步完善信访和公示等制度。加强公众、社会团体和新闻媒体对环境健康工作的监督,鼓励公众对环境与健康的违法行为进行检举和举报,并通过召开专家会、论证会、听证会等方式,充分听取公众对环境健康工作的意见。

(6) 针对中国环境与健康问题的特点和突出问题,有重点地开展环境与健康工作,有针对性采取干预措施。

对环境污染已经导致人群健康损害或疾病的问题,应立即排除和治理污染,并对受害者采取积极的健康干预或医疗救治措施;对那些被证明可能造成严重健康危害的污染物质,国家要制定优先控制名录和健康危害评估、环境准入标准和诊断标准,加强前期干预,开展环境污染水平与人体健康影响监测,避免和降低环境污染的健康危害。同时,对于那些健康的影响尚不明确的环境因素,要加强研究,并采取积极的预防措施。