

结论和建议

自从 1978 年中国实施改革开放以来，经济取得了令人瞩目的成绩。在过去的 15 年中，经济年均增长率达到 10.1%。中国已经成为世界上第四大经济体。大量的境外投资和不断增长的市场驱动力促使中国融入到全球经济当中。在这一过程中，大量的人口摆脱了贫困。但是，中国拥有大约世界 20% 的人口，人均 GDP 仍然较低（按照 2000 年的购买力平价标准，中国人均 GDP 为 6000 美元，而 OECD 国家为 25000 美元）。从富裕的沿海省份到相对欠发达的西部省份，贫富的地域差距较大。人口的大量迁移带来了快速的城市化进程（目前的城市化率为 43%），城市和农村地区的收入差距在加大。贫困仍然是中国农村地区面临的严峻挑战。

快速的经济增长、工业化和城市化给环境带来了巨大的压力，给人体健康和自然资源带来危害。中国政府已经认识到了环境的退化问题，正在向更加均衡的发展模式迈进，提出了“和谐社会”和“科学发展观”的理念。采取的对策包括制定国民经济和社会的发展规划（包含加强环境管理），制定现代化的环境法律，加强环境机构建设，将环境和自然资源管理置于较高的优先地位。尽管如此，中国某些城市的大气污染仍然位于世界最糟糕的城市之列，能耗强度比 OECD 国家平均水平高 20% 左右，三分之一的水域受到严重的污染。废弃物管理、荒漠化和自然与生物多样性保护都面临着挑战。为了实现一个新的经济和社会发展模式（“十一五”规划称之为：资源节约型和环境友好型社会），中国需要：i) 加强环境政策实施的有效性和效率；ii) 进一步将环境因素纳入经济综合决策中（例如：财政、能源、农业、交通和土地利用的决策）。

中国的环境问题通常需要从更高的国际角度来审视，反应了区域环境的相互依赖（例如：跨界的空气和水问题，区域海洋污染问题，荒漠化问题）和全球经济与环境的相互依赖。中国经济的快速发展带来的环境压力和对能源与其他资源的需求，更加凸现了当前全球生产与消费模式带来的环境可持续性问题的。贸易和发展援助（例如：官方发展援助，境外直接投资）都有着重要的环境内容。因此中国愿意和 OECD 及其他国家一道来解决面临的挑战，并在近年显著地提高了其在国际环境合作中的履约能力。

这一报告回顾了中国自 1990 年以来取得的成绩，评估了实现国家制定的环境目标和国际承诺的情况。提出了 51 条建议，这些建议将有助于中国在可持续发展中加强环境绩效。

1. 环境管理

1.1 加强实施环境政策的有效性和效率

中国全面而现代化的环境法律体系，与其成功实施的国民经济和社会发展五年计划以及环境保护五年计划一同构成了一个追求可持续发展和环境改善的高质量的框架体系。在 2005 年 12 月，国务院强调了更好地实施环境政策的必要性。在 2006 年四月召开的第六次全国环境保护大会上，温家宝总理提出，新形势下的环保工作，关键在于加快实现三个转变：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，在保护环境求发展。二是从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步，努力做到不欠新帐，多还旧帐，改变先污染后治理、边治理边破坏的状况。三是从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题，自觉遵循经济规律和自然规律，提高环境保护工作水平。按照国务院的要求，国家环境保护总局（SEPA）和国务院有关部门在环境政策的实施方面做了大量的艰苦

努力。已经建立起了一整套的法规体系、经济手段（例如：排污收费、使用者收费、排污交易）和政策手段来促使社会和公众关注环境问题。在地方层面鼓励实施环境政策的措施和奖励机制已经建立起来：和非政府组织（NGOs）一道建立环境影响评价（EIA）的公众参与机制是最近的一个很好的例子。有迹象表明，一些富裕省份的地方领导开始重视公众对于高质量的环境的需求，并认识到了良好的环境质量给社会 and 经济发展带来的益处。超过 8000 家企业通过了 ISO14000 认证。2004 年，污染控制支出占到 GDP 的 1.19%。

建议：

- 在全国范围内实施针对产品和工业/能源设施的环境法律法规；加强监测、监督和执法能力，包括将环境执法职能从地方环保局中独立出来；
- 考虑将国家环保总局升格为环境部；加强国家环保总局对地方环保局的监督管理能力；
- 继续努力促使地方领导对上级政府和当地群众承担更多的环境责任；
- 强化综合的排污许可证管理，使其成为一个污染预防 and 控制的更加重要的手段；进一步将环境保护纳入土地利用规划和法规以及其他环境保护各项规划和法规当中；
- 扩大排污收费、使用者收费、排污交易和其他经济手段的使用范围，加强其激励作用，并将实施中的社会因素考虑进去。

但是，这些努力并不足以应对中国快速的经济增长所带来的环境压力和挑战，也不能够获得污染削减和自然保护所带来的潜在的经济收益。总的来看，已作出的努力缺乏有效性和效率，在很大程度上是实施的问题。“十五”计划中一些主要环境指标没有完成，中国很多地区环境问题的严重性说明了目前的体制存在一定的缺陷。国家环境法律法规应该汇编成一本环境法典，以保证环境法律法规的一致性，并易于使用。环境政策应优先考虑人体健康和重要的自然资源。对于产品和工业/能源设施采取全国统一的环境法规，这一点应该受到重视并进一步加强。环境政策实施的最大障碍在地方。地方领导的政绩考核目标、提高地方财政收入的压力、对于当地居民有限的责任和义务，这些都使得对经济发展的考虑优先于环境问题。需要加强监测、监督和执法能力，以建立一更加综合的激励和审批机制。此外，还需要提高环境保护支出的效率及环境政策手段的有效性。加强污染者付费和使用者付费原则的应用。提出相关规定来保证欠发达地区在制定经济发展战略时考虑环境问题，并保证贫困人口得到环境服务。与气候和工业污染相关的灾害有增加的趋势，需要采取措施加强预防、减轻危害。

1.2 大气

在评估的时间段中，中国的大气环境质量得到了改善（例如：城市地区和划定的控制区内的二氧化硫浓度降低了），二氧化硫、二氧化氮和二氧化碳的排放正在与经济的增长脱钩。“九五”期间制定的固定源的二氧化硫、烟尘和粉尘的排放目标达到并且超额完成，“十五”计划（2001-05）中提出的固定源烟尘排放（削减 10%）和工业粉尘排放（削减 20%）的目标基本实现。加强排放的限制、引入总量控制、划定特定的控制区（覆盖了 39%的人口）都在法律和法规的修订中得到了体现。排污收费标准提高了 3 倍。大型排放源的烟气脱硫也已经开始。建立了一个全国范围的大气质量监测网络。能源政策和体制（包括可再生能源法）得到加强，能源结构多样化的努力取得了一些成绩。在民用部门，1990 年到 2004 年间对煤的依赖程度从 69% 下降到了 30%。交通部门改善环境的努力包括：2004 年对轻型载客汽车实施燃料效率标准，分阶段实施机动车排放的欧洲标准，在一些城市发展快速公交系统等。

尽管已付出上述努力，中国一些大城市的大气环境质量仍然位于世界上最糟糕的城市之列。2005年，大约有60%的县级以上城市空气质量达到国家II级环境质量标准，满足“十五”计划提出的50%的目标。城市大气二氧化硫浓度自九十年代初开始持续下降以来，2002年又呈现上升趋势。在2000到2004年间，全国固定源二氧化硫排放增加了13%，因此没有能够实现“十五”计划中提出的10%的削减目标。在大气污染控制区内，二氧化硫排放减少了2%而不是计划的20%。同样地，受到酸雨严重影响的城市比例在2000年2%的低水平上，2004年又提高到了10%。现在的污染物排放削减目标不足以满足大气环境质量标准的要求。到目前为止，对于VOCs和有毒大气污染物的控制还没有给予足够的关注。大气污染法规和许可证没有得到很好的执行。中国的单位GDP能源消耗强度高出OECD国家平均水平的20%，在经历了绩效评估时段初期的下降后，在2001年又开始回升。降低经济发展的能源消耗强度已经被中国政府摆到了最重要的位置，尤其是根据预测，到2020年，需要两倍的初级能源的供应量以满足4倍的GDP增长（与2000年相比）。但是，在2006年到2010年间降低能源消耗强度的20%将是一个很大的挑战，尽管存在着潜在的多方面的效益（例如：减少传统的大气污染物排放；减少温室气体排放，提高能源自主与安全性；提高经济效率）。中国没有实现原煤入洗率50%的目标，安装烟气脱硫装置的比例也低于预期。尽管汽车拥有者仍然较少，但是机动车数量在1995年至2000年间翻了一番，机动车污染已经成为城市大气污染的最主要来源；城市交通效率正在逐步降低。城市大容量交通并没有受到足够的重视，自行车的使用也在下降。燃油的质量较差（例如：硫含量）。

建议：

- 在所有行业内将能源消耗强度的目标转换为更加富有挑战性的能源效率目标，运用综合的手段来实现这一目标，包括价格政策、需求管理、引进清洁技术、建设节能建筑、房屋和使用节能设备等；
- 鼓励使用清洁燃料（包括洁净煤技术，洗煤和烟气脱硫）、清洁的机动车燃料以及清洁汽车；
- 实施更加有挑战性的大气污染削减目标，使其能够满足实现既定的大气环境质量目标的要求；加大污染物控制的范围，包括VOCs和有毒物质；
- 进一步提高实施有效的大气环境管理所需要的监测数据的质量，并扩大监测范围（例如：污染源和污染物）；
- 制定和实施考虑环境外部性的国家交通战略，采用综合手段管理私人 and 公共交通；形成现代化的、发展可持续交通系统的制度框架；综合运用法规和经济手段（例如税收）来激励人们选择合理的交通方式；
- 发展城市地区的大容量交通，采取措施鼓励城市使用清洁的交通方式（例如：自行车）。

1.3 水

在水资源管理和水污染控制方面中国有一套完整的法律框架，在控制取水和制定水环境质量目标方面也有明确的机制。2002年的《水法》使得在水环境管理中运用综合的流域管理手段、相关方参与和使用经济手段成为可能，换言之，为水环境领域的改革打开了大门。供水和废水处理设施建设、管理已经进行了一定的改革；在很多地区，水服务由公司提供的机制已经建立起来。基本的流域管理机构已经建立。一系列的经济手段（水服务的使用者收费，工业企业的排水费，取水费）得到运用，尽管费率通常都较低。在“九五”和“十五”期间（1996—2005），排向河道的污染总负荷在一些地区有所减少，代表着污染排放和经济增长正在脱钩。关于洪水，对防治洪水危害的基础设施建设进行了大量的投资，降低了很多地区洪水发生的风险，提高了对社区洪水风险的信息透

明度。实体规划的相关立法正在得到加强以预防洪泛区的进一步扩大，收回一些已被占用土地，恢复了其蓄洪功能。对一些政府部门的绩效评估，其标准包括了水资源使用和污染物的削减，这些内容是在常规的经济发展和控制人口增长的目标外新增加的。

但是，中国的水环境状况值得高度关注。首先，由于农业、工业和生活的污染排放，部分河流、湖泊和沿海水体受到严重污染。污染已经使得水生态系统严重退化，对人类健康构成了主要威胁，并有可能影响到经济增长。使用未经处理的水影响了发展，尤其是在那些贫困和欠发达的地区。需要继续对水服务进行大规模投资：i) 在城市地区进行投资储备并满足大规模的农村移民的需求；ii) 在农村地区，投资时考虑可承受能力的问题；iii) 在欠发达地区，采用发展援助或转移的形式。第二，中国人均水资源占有量很低（世界平均水平的四分之一），并且分布极不均匀（例如：北部和西部地区仅占十分之一），在 600 多个城市中，400 个面临着水资源短缺的问题。第三，随着地表水的污染和匮乏，在很多农村和城市地区，对地下水的需求远远超过了再补给率。维持城市 and 农业用水的高（且低效）水平是不可能的。国家正在实施一巨大的项目，到 2020 年每年将有超过 400 亿立方米的水从长江流域调到北方平原地区。但是，如果不对城市、工业和农村用户进行严格的需求管理，没有水资源的可持续的使用，调水工程仍然不能满足经济增长和生态恢复的需求。最后，中国大约 70% 的水用于农业，灌溉面积占耕地面积的 40%。农业和农村居民（缺乏污水系统）是主要的污染来源。为了使水管理更加可持续，农业用水需求必须下降，面源污染必须得以识别并加以预防。

建议：

- 加强城市供水和污水处理设施的投资和管理（体现在新的城市发展项目中）以实现中国长远的目标（健康和水环境质量）；提高使用者收费，加强成本的回收（运行和投资费用）；提高污水处理厂的运行绩效；清晰地界定水务管理企业（单位）和地方政府的责任；
- 继续加强工业部门的水污染控制，提高其用水效率；提高排污收费费率和取水费；确保污水处理厂的有效运行；将取水和排放许可与总量控制计划相衔接，保持河流的最小径流量和水质目标；
- 继续努力加强农业部门的水污染防治，提高用水效率，建立用水协会负责灌溉用水成本的回收；加强地下水开采费的收缴和监督；采取措施制止对地下水的过度开采；防止农业污染进入地下水含水层、河流和湖泊（例如：沿河和湖设立缓冲地带，规模化畜禽养殖污染的处理，有效地使用农用化学品）；废止对化肥的补贴；
- 进一步完善流域综合管理手段，改善水资源和水质管理，更加有效地提供与环境有关的服务（例如：洪水和干旱的预防，水土保持，生物多样性保护，为娱乐和旅游提供支持）；更加重视保护水生态系统（例如：河湖堤岸的复原，湿地的保护）；鼓励利益相关方的参与（例如：经济部门的代表，环境 NGOs，专家，管理部门）；
- 通过下列方法进一步鼓励水的可持续使用：i) 在制度上将水质和与水投资结合起来（例如：在国家和其他相关层面的政府部门）；ii) 在水服务进一步向全成本定价转变的过程中综合考虑市场的影响，对贫困地区和西部的特殊需要给予关注；iii) 在水的立法和土地使用的改革中，明确和保证取水、分配和用水的权利；
- 继续努力为农村人口提供安全的供水和卫生设施以实现国内目标和国际承诺（例如：千年声明和可持续发展世界首脑会议）；继续安装水表和征收水费，并将社会因素考虑进去。

1.4 废弃物

在评估时间段中，城市废物与经济增长明显脱钩；工业废物产生量在一定程度上也与经济增长脱钩。关于工业固体废物，国家达到并超过了“九五”和“十五”计划制定的回收、废弃原料再利用和垃圾填埋安全处置的目标。中国通过在 2003 年实施清洁生产法和 2004 年修订的 1995 年的固废法来加速建立现代化的固废管理法律框架。实施了一系列针对不同废物的法规和标准，例如医疗废物。2003 年提出了一项能够显著地提高危险和医疗废物处理能力的国家计划——“危险废物和医疗废物处置建设规划”，随后医疗废物的处理也取得了良好的进展。通过一些非正式的活动（例如：垃圾收集者）相当可观的原料得到了回收。向国外废物管理技术开放市场是进一步改进废物管理的积极信号。中国政府希望通过培育一种高效低耗的经济发展模式来控制各种废物产生。事实上，中国在经济和进口高速增长的情况下，减少原料消耗强度与降低能源消耗强度同样重要。3R（减量化、再利用、再循环）和“循环经济”的理念已经纳入“十一五”规划。

然而，废物安全处理和处置能力有待提高：很多废物在指定地点存放以等待处理，（例如，接近 50% 的城市废物），还有部分废物以非受控制的方式倾倒。由于城市周边随意堆放的快速增加，给人体健康和环境带来了风险。“十五”计划中制定的城市垃圾填埋量 150kg/日的目标没有能够实现。在评估时间段中，废物总的产生量提高了 80%。与大气和水环境管理相比，在国家政府投资基金分配上，废物管理仍然是一个“穷表弟”。废物收费远低于废物管理的运行费用，而且地方部门在征收上存在困难。总的来看，重点过于集中在垃圾填埋上（占到城市最终废物的 44%），分类收集和资源循环利用效果不理想。焚烧和堆肥仅仅分别占到城市废物处理的 3% 和 5%。废物管理的责任分散在很多机构中。执法力度不够，对大企业和中小企业没有明显区别。

建议：

- 通过废物减量、废旧原料的再利用、废物循环利用和相关目标的制定来培育和发展循环经济；需要省级和地方政府实施全面的废物综合管理计划，提供准确的废物产生量（包括城市垃圾、工业废物和危险废物）；
- 通过建设废物处理设施和建立废物的收集、再利用和再循环系统（例如：生活垃圾分类收集）来加速提高废物处理能力，包括在农村地区；
- 针对不同部门（住户、大型企业、中小企业）和各种废物制定强制性标准；
- 理顺不同废物的管理责任；确保废物处理设施有效运行并满足标准；进一步建立实用的废弃物管理的法规和政策机制；加强废物数据资料的收集，开发评估国家和省级废物管理政策有效性的工具；
- 建立融公共和私人于一体的融资机制，在相对落后的地区进一步加强废物服务的收费；提高废物收费的收费率，并将费率设定在与政府要求实现的循环经济目标相一致的水平上；
- 作为废物管理计划的一部分，为非正规部门（垃圾收集者）提供设备、组织援助和培训，使其在改善的卫生和环境条件下，持续进行废物收集和再循环；
- 提高公众、中小型企业和产业部门的废物管理和资源有效利用的意识。

1.5 自然

中国已经建立起了一个全面的自然和生物多样性管理的法律框架，包括野生动物和海洋保护，以及陆地和海洋保护区。中国积极地报告其国际承诺，并发布国家年度环境

状况公报。在评估阶段中，国家、省、市和县级保护区数量都显著增加，中国的湿地、生物圈保持、自然和文化遗产保护计划都得到了国际社会的认可。保护区以外，出于对生态的保护进行了大规模的造林。在干旱地区、山区和沿海地区，新的林地已经被发展用作防护林来加强林业管理（例如：更加严格的采伐配额），在土壤易流失的土地鼓励造林（例如：退耕还林政策）。国家各种各样的环境保护计划已经开始认识到其环境之外的价值（外来物种、濒危野生动物）。中国已经前瞻性地自然保护领域开展了双边和区域合作。世界遗产地数量和国际重要湿地都在稳步增加。

然而，对于保护区内外的自然和生物多样性的评估和保护需要有关的机构和利益相关方更多的合作和更加综合的努力。评估自然保护区变化趋势和保护状况的监测数据还不充分。物种和栖息地保护的主要目标是以占土地面积的百分比的形式出现。对于关键的栖息地范围和生态系统是否得到了足够的保护以支持物种恢复计划，需要进行评估。尽管中国划定为保护区的面积占国土面积已经有相当大的比例，但海洋生物栖息地和物种还没有完全地反映，并面临陆源污染和栖息地的变化，还有过度开发等问题。需要提高保护区的管理水平，应当更加注重将栖息地保护与避免栖息地的破碎化相联系，并通过生物多样性走廊提高栖息地的连续性。需要在发展计划中考虑自然保护的因素，尤其是在相对贫困但生物多样性丰富的中西部地区。在促进林地的生物多样性保护和就森林生态系统提供服务给予林场主适当补偿方面还做得很少。中国还没有签署关于迁徙物种的波恩协定，但中国在地区迁移性水鸟的保护方面是非常积极的。

建议：

- 完善和实施自然保护的法律，尤其是制定《自然保护区法》；显著地扩大海洋保护区和严格受保护地区的面积；同时，考虑签署波恩协定；
- 提高国家、省、市和县级机构实施生物多样性保护的能力，在实施保护区外的经济和社会发展项目时综合考虑自然保护的因素；
- 增加自然和生物多样性的财政投入和人力资源，结合脱贫，让当地居民进一步参与到巡视、监督和栖息地增建计划中，增加自然保护区的融资渠道；
- 开发、使用与自然和生物多样性保护有关的经济手段，使其不仅仅作为增加收入的方法，而且作为提供环境服务的回报；
- 将恢复、保持物种和保护区（包括对外来物种的管理）的长期规划与土地使用和流域管理规划、相关省、市、县的规划相衔接；
- 将保护栖息地和物种的经济和社会价值（例如：生态服务，发展旅游）与发展决策相结合，尤其是要将其作为环境影响评价的一部分；
- 通过实施林业管理计划，颁发植树证明和林产品标志来促进可持续的林业管理；在林业方面，扩大与供给国的合作，保证进口的木材和木材产品来自于管理良好的、可持续的林区。

2. 迈向“和谐社会”和环境可持续发展

2.1 经济决策中综合考虑环境问题

1995年至2005年间，中国保持了两位数字的经济增长速度，同时一些污染物的排放与经济增长相脱钩，尤其是二氧化硫和最近氮氧化物的排放。能源消耗强度自1990年以来下降了将近一半，但这种趋势已经变得平缓。水的回用和城市废物已经明显地与

经济增长脱钩。连续的国民经济和社会发展五年计划 (FYPS) 为确定和解决突出的环境问题提供了一条重要的途径：以坚实的分析为基础，建立量化的目标，制定投资和预算计划。中国领导层已经表明将会把环境保护置于一个更高的战略地位来考虑。为此，“十一五”计划倡导了一种新的以资源节约为先导的经济发展模式，而不是以持续的资源大量消耗为依托。改善能源消耗强度和建立“循环经济”被认为是中国经济发展过程中减少污染物排放和降低资源消耗强度的关键措施。已经采取了多项措施来更好地进行环境和经济的综合决策：2003 年的环境影响评价法中制定了评估行业发展计划的环境影响等规定。一些能源价格已经解除了管制（例如：一些煤炭价格）。与环境有关的税收得到了广泛的应用，但仅占到税收总额的 3% 左右。

然而，中国污染、能源和原材料的消耗强度仍然维持在较高的水平，用水强度也较高，在很多地区，污染问题仍很严重。中国每单位 GDP 的污染物产生量和资源消耗量都高于 OECD 国家的平均水平。重大环境事故多发，资源退化限制了经济的发展。目前发展状况下的健康成本和生态损害较高。2000 年到 2020 年 GDP 增长四倍的目标的实现，需要相应地加强环境管理和投资，使经济以环境可持续的方式增长。目前的政策虽然其方向是正确的，但不能保证实现中国领导人确定的战略环境目标。能源、水和其他自然资源的低价问题需要加以解决。在国务院层面上需要做出更有效的安排以使得环境进一步纳入经济和社会发展综合决策中，包括加强国家环保总局的作用。

建议：

- 评估能源、水和其他自然资源的价格水平，以更好地反映它们的稀缺价值，内部化其外部性；建立一种机制来补偿或减少由于价格提高所可能带来的对贫困地区人口的负面影响；
- 建立一跨政府部门的小组来评估如何调整与环境相关的税收，使其更有利于政策目标的实现；
- 通过全面实施污染者付费和使用者付费原则，加强环境融资，增加融资渠道，提高公共环境支出分配的有效性和效率；
- 加强制度建设，更好地将环境问题纳入经济和部门决策，可能的话，建立一个有关环境或可持续发展的领导小组；全面实施《环境影响评价法》规定的规划环境影响评价制度；
- 通过科学的经济和社会分析手段，继续设立国家目标以实现重要的环境目的。

2.2 环境和社会综合决策

中国的经济增长带来了生活水平的提高并显著地消除了贫困。最近几年，政府的政策重点强调了要在经济发展中考虑社会和环境问题：与快速的城市化、沿海地区的发展、贫困以及中国西部欠发达地区的发展挑战有关的环境问题正在得到解决。自 1990 年中期以来，在环境信息的发展、获得和环境问题的公众参与方面取得了很大的进步。中国每年出版全面的环境统计和环境报告。媒体和敢于直言的环境 NGOs 的增多加强了对环境改善的需求。通过初级教育在环境教育和环境意识提高方面也取得了进步。

然而，快速的经济增长带来了贫富之间、城市和农村地区之间、沿海和内地省份之间的非常普遍和不断扩大的不平等问题。尽管中国大城市的环境问题在有些方面得到了改善，但大量的人口从中西部向沿海地区的迁移导致对环境服务需求的增加（例如：供水、废水处理、固废管理）。同时，不断扩大的乡镇和农村贫困人口，对环境服务的需求也在增加，尤其是在中西部地区。为了减少工业的转移和环境问题带来的对国内竞争和贸易的影响，国家环境标准（例如：产品、排放和质量标准）应该在各省得到有效的贯彻和实施，如果需要过渡的话，应尽量缩短过渡期。在健康方面，污染对呼吸系统疾病、癌症和新生儿缺陷的增加有所贡献。应加强环境和健康信息，以助于确定优先问题，并产生相应的经济和健康效益。在环境信息方面，应该在环境绩效指标，与环境相关的

经济信息，环境和原料流量核算，环境信息的覆盖面和监测等方面进行改进。环境教育应该得到进一步的加强（例如：在大学）和扩大，尤其是针对年轻人。中国企业的环境意识应该提高。

建议：

- 减少不能接受良好环境服务（安全用水、基本的卫生条件，用电）的人口比例，进一步提高健康和生活标准，尤其是在欠发达地区；在考虑可承受能力的情况下，在发展战略（例如：针对中国较穷的中西部地区）中优先考虑水基础设施；
- 加强和完善环境和健康方面的信息，建立国家环境与健康行动计划；实施费效比最佳的措施；完善企业污染排放和转移报告制度；建立向环境健康风险（例如：职业健康、接近污染设施的健康影响，儿童健康）暴露人口发布风险报告的能力；
- 建立并利用环境绩效指标、与环境相关的经济信息分析、环境核算工具，如原材料流量和核算，改进环境信息工作；扩大环境信息的覆盖面（例如：面源污染、有毒物质，危险废物）；加强对消费者的保护，并使公众更好地掌握环境信息；
- 进一步扩大环境教育，提高环境意识，尤其是在年轻人当中；
- 继续加强与NGOs和公众的合作来实现环境政策目标；加强与企业的合作和伙伴关系，加强企业的社会责任。

3. 国际合作

近 10 年来，中国在解决环境挑战方面与其他国家的合作有了显著的增加。这表明中国经济、社会和生态等主要部门正在逐步认识到中国所面临的挑战，也表明了中国有兴趣与国际社会进行交流。中国目前在广泛的地区和全球环境协定、机构和项目中是一个活跃的、建设性的参与者，并且吸引越来越多的国际金融和专门机构（例如：蒙特利尔议定书的多边基金）来扩大其自身的资源以确保中国实现国际承诺。自 1995 年以来，中国比任何其他国家都更多地减少了其臭氧层耗损物质的生产和消费；在海洋污染防治和渔业管理方面建立了全面可行的政策和法律框架；在控制危险废物跨界转移方面的努力，发挥了带头作用；认识到其温室气体的排放并且采取了初步的措施；详细地评测了其贸易和投资政策如何能够支持环境管理目标的实现。

然而，中国仍然是第二大的温室气体排放国，也仍然是世界上最大的臭氧层损耗物质的生产和消费国。其经济活动中大量的燃煤是东北亚地区酸雨和其他跨界大气污染物的主要来源之一，是全球大气污染的主要贡献者，包括汞。在很多近岸水域和沿海地区来自陆源污染的影响正在增加；针对中国快速扩大的海洋水产业的环境管理和食品卫生体制需要加强。由于缺乏监测、监督和执法能力以及相应的处罚措施，在海洋渔业、海岸水质、危险废物转移，控制濒危物种、林产品和臭氧层损耗化学品的非法贸易等方面的政策、法律和法规的有效性受到了限制，影响到了中国国内目标的实现和国际承诺。政府需要做出更大的努力来确保中国的企业在海外良好运行，尤其是那些环境敏感的工业，例如林产品加工和采矿业，这有助于中国在国际上树立其良好的环境管理和可持续发展声望。资金限制和制度协调问题限制了中国去实施一个更加有雄心的国际环境计划的步伐，这项计划包括很多艰巨的挑战（例如：荒漠化的防治、温室气体的减排、海洋管理）。为了取得成功，除了中国自己做出财政方面的努力外，还需要 OECD 国家和国际金融机构提供重要的技术支持和定向的财政援助。

建议：

- 继续开展国际环境合作，提高使用如下资源和方法的有效性和效率： i) 国内资源， ii) 国际支持机制（例如：世界银行的清洁发展基金，在蒙特利尔议定书下的多边基金，全球环境基金）；
- 提高监测、监督和执法能力，为履行国际承诺提供保障（例如：有关濒危物种贸易、林产品，危险废物、臭氧层耗损物质，以及化学物质管理、海洋倾倒和渔业管理）；
- 提高政府对海外中国企业的监督并改善其环境绩效（例如：参考OECD跨国企业指南来实施）；
- 通过提供培训、技术支持和清洁技术来与国外企业建立伙伴关系以加强环境的改善；确保不以降低环境准入要求来吸引国外直接投资；
- 继续将国家和区域荒漠化防治的努力置于优先地位；
- 通过引入清洁煤技术，提高能源利用效率和燃料转换来强化国内和国际合作以减少东北亚地区的跨界大气污染；
- 确保蒙特利尔议定书提出的逐步淘汰臭氧层损耗物质的中期和最终目标能够按照计划实现；
- 制定一个连续的气候变化的国家计划，列出目前采取的与气候变化相关的行动和拟采取的行动，以提高其综合效用和影响；
- 通过控制陆基污染源，进一步努力保护和改善海岸带和临近海域水质，完善水产业的环境管理法规和政府监督机制；
- 在中国的发展合作计划中，系统地考虑环境问题。