

ZHONGGUO

HUANJINGSHI

YANJIU

中国 环境史研究

第四辑 理论与研究

杨朝飞 主编

中国环境出版社

中国环境史研究 第四辑：理论与研究

杨朝飞 主编



中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国环境史研究. 第4辑, 理论与研究/杨朝飞
主编. —北京: 中国环境出版社, 2015.11
ISBN 978-7-5111-2511-8

I. ①中… II. ①杨… III. ①环境—历史—中
国—文集 IV. ①X-092

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 208754 号

出版人 王新程
责任编辑 曹靖凯
责任校对 尹芳
封面设计 金喆

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2015 年 11 月第 1 版
印 次 2015 年 11 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 19.25
字 数 320 千字
定 价 60.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

目 录

我国现代环境保护的发展历程及其思考.....	杨朝飞	1
以史为鉴 推动环境保护的战略转型.....	杨朝飞	19
“相地作磨”：明清以来河北井陘的水力加工业		
——基于环境史视角的考察.....	方万鹏	34
水碓与北宋开封的粮食加工.....	方万鹏	47
自然科学方法运用于历史研究的可能与限度		
——以环境史为中心的几点思考.....	方万鹏	58
“南方本多毒，北客恒惧侵”：略论唐代文人的岭南意象.....	李荣华	69
汉唐时期南方风土病研究述评.....	李荣华	80
汉唐时期长江中下游地区环境的优化		
——从“含沙射影”词义的演变谈起.....	李荣华	90
秦汉时期南土卑湿环境恶劣观念考述.....	李荣华	101
橘化为枳：“江”抑或“淮”		
——写本时代地理观念的传承与变迁.....	赵仁龙	110
环境史的“环境”问题.....	赵九洲	117
论环境复古主义.....	赵九洲	130
试评《什么是环境史》		
——兼谈中国环境史研究的若干问题.....	赵九洲	142
中国环境史研究的认识误区与应对方法.....	赵九洲	152
燃料消耗与华北地区丝织业的兴衰.....	赵九洲	165
古代华北役畜饲养结构变化新考.....	赵九洲 宋倩	183

秦汉时期关中平原农耕土壤的利用与改良	杜娟	206
天无绝人之路：陇西高原砂田作业的微观调查 ——兼及《魏书·张骏传》“治石田”事迹	侯甬坚	218
论 14 世纪英国的聚落环境与黑死病传播	李化成	238
环境史视野与社会经济史研究——评“Fishing Wars and Environmental Change in Late Imperial and Modern China”	潘威	254
从环境史角度看乾隆年间天山北麓的农业开发	张莉	260
作者简介		297

我国现代环境保护的发展历程及其思考

杨朝飞

摘要：中国环境保护工作经历了漫长的发展，从认识到实践都发生了重要变化。通过近 40 年来围绕水体、大气、噪声、土壤与固体废物、生态、核与辐射等领域开展的持续深入的环境保护和生态建设工作，本文及时回顾、思考了我国现代环境保护的发展历程、重大事件、经验教训。认识到在环保工作取得积极进展的同时，环境恶化的趋势尚未根本遏制。同时结合当前我国主要面临八大突出的环境问题总结分析了其成因，并提出一系列环保对策建议。

关键词：发展历程；环境问题；成因；对策建议

1972 年，在国际环境保护运动的推动下，现代意义上的中国环境保护工作开始起步，经历了由小到较大、由弱到较强、由不自觉到比较自觉的漫长发展，从认识到实践都发生了重要变化。及时回顾、总结、思考我国现代环境保护的发展历程、重大事件、经验教训，对于环境保护事业的健康发展具有重要的现实意义和历史意义。

一、我国现代环境保护的发展历程

我国环境保护事业从 20 世纪 70 年代起步。根据重大环境事件、重要环保决策、重点环保行动三大要素，大致可以把 1972 年以后的环境保护发展历程分为三个阶段：一是点源治理和制度建设阶段，二是流域治理和强化执法阶段，三是全防全控和优化增长阶段。

第一阶段（1973—1993 年）：点源治理，制度建设阶段。这个阶段完成了五

项重要的历史使命：一是环保事业拉开了序幕，成功召开了第一次全国环境保护会议；二是建立了环保机构，明确了监管职责；三是开展了点源治理，取得了点源治理的一定进展；四是进入了环境法制轨道，主要环境要素领域初步做到有法可依；五是党中央、国务院提出环境保护是一项基本国策，提升了环境保护的地位。

第二阶段（1994—2004年）：流域整治，强化执法。这个阶段完成了四项重要的历史使命：一是污染防治由点源治理向区域和流域治理转变，首先开始了淮河流域的污染治理；二是开始关注污染源的源头治理，开始启动清洁生产、循环经济等重要领域的工作；三是提出了“宜林则林、宜草则草、宜荒则荒”的原则方针，开始了意义深远的退田还湖、退耕还林、退耕还草、“天然林保护”和禁搂发菜、保护草原等一系列生态建设和保护工程；四是强化环境执法，严厉关停了一批污染严重、资源浪费的“十五小”企业。

第三阶段（2005年至今）：全防全控、优化增长。这个阶段完成了四项重要的历史使命：一是从转变经济增长方式的角度，加强环境保护工作，推动从牺牲环境来换取发展向环境保护优化经济增长转变，努力把环境和经济的对立关系转向为协调和谐的关系；二是污染减排成为国家“十一五”规划的约束性指标，“十一五”重点削减二氧化硫、化学需氧量（COD）两项指标，“十二五”重点削减二氧化硫、氮氧化物、COD、氨氮四项指标，重点污染物的削减取得了进展；三是建立了一批环境保护的长效机制，包括财政、税收、价格、信贷、证券、保险、贸易、补偿、政府采购等；四是根据国家转变政府职能的行政体制改革的需要，提出了我国环境保护战略转型的重大命题，战略转型的研究与试点取得积极进展。

二、我国当前面临的主要环境问题

我国环保事业起步于20世纪70年代。近40年来，围绕水体、大气、噪声、土壤与固体废物、生态、核与辐射等领域，开展了持续深入的环境保护和生态建设，环保工作取得积极进展。但是环境恶化的趋势尚未根本遏制。当前我国主要面临八大突出的环境问题：

1. 水体污染依然严重

全国部分地表水水质污染较重，湖泊（水库）富营养化问题十分突出。2011年，在国家水系监测的469个国控断面中，劣V类水质占比达13.7%，基本丧失水体功能，50%以上的湖泊（水库）出现了富营养化。水体纳污大大超过环境承载力。2011年，我国废水中COD排放总量为2499.9万吨，仍然是影响水环境质量的重点污染物。地下水超采和污染问题凸显。近年来，全国地下水年均超采215亿立方米，超采区面积达到19万平方千米，55%的地下水监测点位水质较差甚至极差。部分地区饮用水水源地水质安全受到威胁。2011年，环保重点城市集中式饮用水水源地水质有9.4%不达标。海洋污染风险增大。部分海湾河口生态破坏严重，溢油、赤潮、绿潮等重大海洋污染事故时有发生。

2. 空气污染日趋复杂

目前，我国城市群出现了煤烟型与机动车尾气污染共存的复合型污染，具有明显的局地污染和区域污染相互交融、多种污染物相互耦合的特征。区域整体环境质量呈恶化趋势，光化学烟雾、大气灰霾和酸沉降污染频繁发生，大气环境形势进入了大范围的退化阶段。

城市灰霾天气严重。2011年，在325个地级以上城市中，空气质量超标城市比例为11%。2012年国家颁布了更加严格的《环境空气质量标准》。照此评价，全国将有五分之四的城市不能达标，有近6亿人口生活在不达标的大气环境当中。按欧盟标准评价，我国约95%城市空气质量超标。长三角、珠三角、京津冀等地区城市大气灰霾和光化学烟雾日渐突出，灰霾天数占全年总天数的30%~50%。室内空气污染显现。我国公共场所室内空气质量达标率不足50%。一些城市民居和办公建筑中的甲醛、苯、颗粒物、霉菌、人造纳米材料等室内空气污染令人担忧。酸雨问题依然突出。2011年，在监测的468个市（县）中，有227个市（县）出现酸雨，占48.5%，酸雨区约占国土面积的12.9%，其中重酸雨区占有很大比重。我国酸雨中硫酸根的沉降量远高于其他国家，是日本的3倍，美国的10倍以上。空气污染严重影响居民身体健康。2011年，世界卫生组织发布世界城市空气质量报告，在91个国家中我国排名倒数第15位；在1082个城市排名中，北京

列 1 035 位，我国城市空气质量最好的海口市排名也在 800 位之后。科学数据证明，PM_{2.5} 与肺癌、哮喘等疾病密切相关。世界银行报告认为，2009 年中国因 PM₁₀ 污染引发公众发病和过早死亡造成的健康损失占国民总收入的 2.8%。PM_{2.5} 和臭氧等二次大气污染源广泛，成因复杂，治理难度大，治理周期长。专家预测按现有污染治理水平测算，我国至少需要 20~30 年的时间，才能达到新的空气质量标准。

3. 噪声污染成为群众的投诉热点

我国噪声污染日益突出，已成为仅次于水污染和大气污染的第三大城市公害。2011 年，全国仍有 22.1% 和 23.9% 的城市区域、重点城市区域噪声超标，城市道路交通噪声群众反映强烈。与 2010 年相比，全国城市声环境的达标率出现下降态势。夜间噪声扰民问题较为严重。2011 年，全国城市各类功能区声环境质量夜间达标率为 66.4%，低于昼间达标率 23 个百分点。噪声污染纠纷频发，扰民投诉居高不下。

4. 土壤污染影响深远

有关研究报告显示，全国受重金属污染耕地达 3 亿亩，污水灌溉污染耕地 3 250 万亩，固体废弃物堆存和毁田 200 万亩，合计约占总耕地面积的 1/5，由土壤污染派生的食品、蔬菜安全问题日益严重。湖南、江西、四川、湖北等省耕地污染严重，长三角、珠三角、京津冀、辽中南和西南、中南等地区土壤污染面积较大。环保部组织的全国土壤污染调查表明，土壤超标率为 16.1%，其中轻微、轻度、中度和重度污染的比例分别为 11.2%、2.3%、1.5% 和 1.1%。长期被忽视的“毒地”问题日益突出，许多城市污染场地再开发的环境风险加大，急性中毒伤亡事件时有发生。

5. 重金属、危险废物、危险化学品和持久性有机污染物污染问题凸显

当前，我国逐步积累的重金属污染、危险废物、危险化学品和持久性有机物污染进入突发性、连锁性、区域性的高发阶段，成为损害群众身体健康的重要因素。一是重金属污染问题严重。2011 年，27 个地表水国控断面出现重金属超标现

象。全国 274 个污染企业监测结果表明，土壤重金属点位超标率最高的为镉；9 类重金属重点行业中，金属与非金属采矿、冶炼与加工业的土壤重金属超标率高达 53.8%。全国有 198.2 万吨铬渣亟待处置。二是危险化学品及持久性有机污染物问题凸显。

在全国排查的 4.46 万家化学品企业中，72% 分布在长江、黄河、珠江、太湖等重点流域沿岸，距离饮用水水源保护区、重要生态功能区等环境敏感区不足 1 千米的占 12.2%，距离人口集中居住区不足 1 千米的占 10.1%。我国电子废弃物、工业固体废物、医疗废物和危险废物产生量持续增加。三是非法利用处置现象突出，环境污染严重。如广东贵屿地区长期非法拆解电子废物，当地空气、水体和土壤受到二噁英、重金属等严重污染。我国持久性有机污染物污染危害严重。

6. 环境风险呈上升态势。因环境污染损害群众财产和健康而引发的群体性事件越来越成为影响社会稳定的突出问题

一是重特大环境污染事故高发频发。2005 年以来，环保部直接接报处置的事件共 927 起，重特大事件 72 起，其中 2011 年重大事件比上年同期增长 120%。特别是重金属和危险化学品突发环境事件呈高发态势。2009 年至今，我国发生了安徽怀宁、浙江台州、广东韶关“血铅超标”以及紫金矿业、广西龙江河镉污染事件等 30 多起重特大重金属污染突发环境事件。

二是环境群体性事件持续上升。1996 年以来，环境群体性事件数量以年均 29% 的速度递增。2009 年陕西宝鸡凤翔县因数百名儿童血铅超标，引发了群体性事件，数百名村民围堵、打砸运输车辆，冲击肇事企业。2011 年浙江德清血铅超标事件中，300 多人血铅超标，200 多名群众围堵公路并冲击肇事企业。2012 年的广西龙江河镉污染事件，发生了柳州市民抢水事件。同时也出现了什邡百亿钼铜项目、启东达标水排海工程等引发的大规模群体性事件。

三是环境风险有增无减。2011 年国务院七部委组织的防范污染风险大检查发现，我国沿海石油勘探开采、炼制、储运和销售项目达 13 048 家，局部地区高度密集，超过环境风险承载能力。浙江省 2 200 千米海岸线共建有 111 个油码头和 361 座油库。大连市大孤山石化产品储罐区，油库和危化品仓库密集混建，数量大、种类多，一旦发生事故，极易引发连锁反应，后果不堪设想。

7. 生态系统退化令人担忧

我国区域生态系统破坏严重，生物多样性减少，生态服务功能整体下降，生态灾害加重，生态系统呈现出由结构性破坏向功能性退化演变的态势。我国是世界上人均生态资源稀缺的国家之一。《中国生态足迹报告》显示，我国生态足迹增加的速度远高于生物承载力的增长速度，是生物承载力的2倍以上。1985—2008年，除西藏、内蒙古、新疆与青海四个省生态盈余外，其余大部分省份长期生态赤字。生物资源濒危问题日益突出。据《中国物种红色名录》（2004）评估：中国无脊椎动物受威胁的比例为34.74%，脊椎动物受威胁比例为35.92%，植物为70%~86%，越来越多的物种受到灭绝的威胁。普氏野马、高鼻羚羊等物种在20世纪已经灭绝，近年来分布于长江中、下游的白鳍豚基本灭绝，江豚也濒于灭绝。外来物种入侵现象日益增多，严重危害了我国陆地和海洋生态系统。

8. 农村污染问题更加突出

一是农业市场排污量巨大。第一次全国污染源普查结果显示，农业源排放的化学需氧量达到1324.09万吨，占全国排放总量的43.7%。总氮、总磷的排放量分别为270.46万吨和28.47万吨，占全国排放总量的57.2%和67.4%。化肥、农药不合理使用问题突出，农药的有效利用率为30%~35%，化肥的有效利用率为40%左右。农村畜禽养殖污染凸显，化学需氧量、总氮和总磷排放总量分别为1268.26万吨、102.48万吨和16.04万吨。

二是农村环境污染严重。城市和工业污染向农村转移趋势加剧，一些城郊结合部成为城市生活垃圾及工业废渣的堆放地。农村饮用水不安全现象突出，有2.98亿农村人口饮用水不安全。

三是农村环保基础设施薄弱。全国4万个乡镇、60多万个行政村大部分没有环保基础设施，每年产生生活污水90多亿吨，生活垃圾2.8亿吨，不少地区还处于“垃圾靠风刮，污水靠蒸发”的状态。

总之，我国环境保护的总体形势还非常严峻，可概括为：环境污染总体加重，生态系统逐年退化，环境事故依然高发，环境风险有增无减，环境诉求日趋强烈，环境公平严重失衡，环境压力继续加大。我国面临的环境压力比世界上任何国家

都大；环境资源问题比任何国家都突出；有关环境和资源问题的解决也比任何国家都困难。

中国的环境问题，归纳起来有五个方面的特点。一是压缩型的特点，发达国家在几百年的工业化过程中分阶段出现的环境问题，在中国短短三十多年的工业化过程中集中体现。二是叠加型的特点，城市、农村、污染、生态、地域差异等多重问题叠加在一起，从而加重了环境问题的复杂性。三是复合型的特点，包括常规污染、非常规污染和有毒有害污染。四是耦合型污染的特点，就是一次性污染和二次性污染。五是结构型的特点，这是我国发展重化工业派生出来的必然性后果。

三、我国环境问题成因的历史分析与历史共识

我国环境问题的成因是复杂的、综合的、多方面的，与世界各国相比较，我国既有与世界各国相同的一般性的成因问题，也有与世界各国不同的特殊性的成因问题。

1. 我国环境问题的一般性成因

我国现代环境问题的一般性成因，主要包括以下六个方面。

(1) 粗放型的发展方式是加速环境恶化的动力性因素。经济发展并不一定都带来环境退化，技术含量高的集约化的发展方式，不仅不会导致环境退化，还可以在发展的过程中，大大减轻和缓解环境退化问题；而粗放型的发展方式势必大大增加发展对环境和资源的压力，增加对环境污染和环境破坏的威胁。因此我们把加速中国现代环境问题的动力性因素归结为粗放型的发展方式。

(2) 人口总量大且环境意识不强是造成中国现代环境问题的思想性因素。人口总量大并不是产生环境问题的理由，世界上有许多国家相对于国土面积来讲，也可谓人口众多，但是他们仍然可以在经济高速发展的前提下，保持了良好的、舒适的环境质量。环境意识不强则是造成环境退化的真正原因，特别是各级领导的环境意识不高的环境危害更大，更是造成环境恶化的重要思想性原因。

(3) 不可持续的消费方式成为影响中国现代环境问题的直接因素。消费能力既是生活水平的体现，也是推动经济增长的原动力，消费方式又将对环境产生重要的影响。资源节约型、环境友好型的消费方式，可以大大化解环境和资源的压力；而浪费型、奢靡型的消费方式，则会大大加剧资源的浪费和环境的污染。

(4) 我国对外贸易中的粗放型增长方式是加剧资源环境压力的外部诱导性因素。对外开放是我国的重要国策，是推动经济发展的重要引擎；对外贸易是对外开放的具体体现，也是推动经济发展的重要力量。我国实行对外开放政策，就一定要参与国际经济分工，也就要承接发达国家退出的产业。从总体上讲，我国处于国际分工产业链的低端，承接了发达国家退出的产业，因而环境污染严重；而处于产业链高端的国家，往往优先将污染产业向外转移，因此发达国家的环境质量普遍较好。在一定意义上讲，产业转移的过程就是污染转嫁的过程，粗放型的对外贸易方式只追求贸易数量的增长，不管不顾环境影响。因此，粗放型的对外贸易方式是加剧资源环境压力的外部诱导性因素。

(5) 科技支撑能力不足导致环境绩效差，这是造成中国现代环境退化的技术性因素。科技对经济发展的支撑能力，不仅体现在对经济发展速度和质量的影响，也体现在对资源利用和环境保护的影响。真正的先进技术，就一定是资源节约型和环境友好型的技术，先进的科学技术就一定能够减轻发展对环境与资源问题的压力。而我国目前的科技还非常落后，与世界存在很大的差距，这也是造成环境退化的重要因素。

(6) 体制、制度安排不完善、环境保护水平长期滞后是中国现代环境退化的内在性因素。这包括体制不顺、职责不清、人员素质低、执法不到位和地方保护等方面。其中政府职能不正确，将会对环境与资源问题形成巨大的负面影响。政府崇尚 GDP，就会竭泽而渔，以牺牲环境为代价发展经济；经济增长型的政府，就会重经济发展、轻环境保护，把单一的经济增长作为执政理念，这是当前导致我国环境恶化的最根本性的原因。

2. 我国环境问题的特殊性成因

我国现代环境问题的特殊性成因，主要包括以下四个方面。

(1) GDP 唯上的政绩观尚未根本扭转是牺牲环境换取经济增长的内生性原

困。长期以来，一些地方仍是重经济发展，重速度、重规模、重眼前；轻资源环保，轻效益、轻创新、轻长远，以 GDP 论英雄，急功近利，导致环境与经济综合决策失误、行政不作为和行政干预环境执法等现象长期存在。环保部门面对地方保护主义的干扰，在执法中“顶得住的站不住，站得住的顶不住”的问题尚未得到解决。

一些地方片面强调营造“宽松”的发展氛围，有的对工业园区、重点企业实行“封闭式管理”、“挂牌保护”，出台“企业宁静日”等土政策，不准执法部门进园区、厂区检查，甚至禁止或打击正常执法；有的在进行决策时，未严格依法行政，环境信息不透明、忽视公民的环境知情权、参与权，引发一系列群体性事件；有的对环境违法行为睁一只眼、闭一只眼，遇到问题相互推诿，避重就轻，行政不作为或者乱作为。一些地方以牺牲环境换取经济发展，片面追求 GDP，不履行环境责任或履责不到位，已经成为严重制约资源环境保护的重要原因。

(2)“违法成本低、守法成本高”是环境违法行为屡禁不止的制度性原因。我国环境法制建设取得了长足进展，但随着环境保护与经济发展矛盾日益突出，环保监管压力不断增加，环境法制建设存在的矛盾和问题十分突出：一是不断完善的市场经济体制与缺乏有效法制手段、经济手段管理环境的矛盾日益显现；二是建设法治政府、法治社会的要求与环境法制建设粗放发展的矛盾日益突出；三是群众环境维权意识增强、跨界损害事件增多与民事赔偿、调处能力滞后的矛盾日益凸显；四是环境违法现象普遍、环境纠纷群体性事件增多与环保法律法规可操作性不强、执法不力的矛盾日益加剧；五是群众环境信访案件走向复议、复议案件走向诉讼的快速变化趋势与有关部门对行政复议工作的认识不高、司法诉讼渠道不畅通的矛盾日益明显；六是国家对环境法制的更高要求与相关的基础性研究、机构设置以及执法能力不强、执法不到位等问题不相适应的矛盾日益加大。

环境法制最突出的问题，就是违法成本低的问题长期没有得到解决。这既有立法不足的问题，也有行政执法、司法不到位的问题。

一是行政处罚普遍偏轻。《中华人民共和国环境影响评价法》规定，违反环评规定擅自开工建设的，要求限期补办环评手续，逾期不办的才能给予 20 万元以下的罚款。由于处罚太轻，一些企业为了抢进度，采取边开工建设、边做环评报告，甚至一些企业以交罚款代替环评。《中华人民共和国大气污染防治法》对超标排污

的罚款上限是 10 万元，对造成重大污染事故的罚款是 50 万元；《中华人民共和国水污染防治法》对超标排污的罚款为其应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下，造成重大污染事故的罚款仅是污染直接损失的 30% 以下。2011 年 6 月，哈药集团被披露多种环境违法问题：恶臭气体排放大大超过国家标准，硫化氢气体超标近千倍，氨气超标 20 倍；污水排放超过国家标准，氨氮超标 2 倍多，COD 超标近 10 倍。哈药集团 2010 年营业收入达 125.35 亿元，利润 13.14 亿元，虽然被依法罚款 123 万元，也仅为企业年收入的万分之一。2010 年 7 月紫金矿业造成汀江重大水污染事故，被法院处罚金 3 000 万元，其中还包括了行政处罚款 956.313 万元。尽管这是我国几十年来开出的最大一笔环保罚款，但却不足企业净利润的 3%。环保罚单开出后，资本市场看到“紫金污染门”责任追究收尾，利空出尽，紫金矿业的股票立即涨停，当日成交额高达 14.52 亿元之多。

二是行政执行缺乏强制手段。现行法律规定的行政强制手段主要有“停止建设”、“停止生产使用”、“责令限期恢复使用治污设施”、“责令停业关闭”等，但在基层却难以得到有效执行。当前，环境案件的执行绝大部分都要申请法院执行，法院执行除受司法体制、地方保护主义影响外，还存在着执行期限较长、力度不大等问题。案件处理后要等待复议诉讼期满，还要通过法院的立案、审查、听证、裁定等程序，时间跨度长，而法院系统也很少为环境案件运用先予执行等强硬手段，致使违法污染行为得不到及时纠正。

三是环境民事赔偿法律制度不健全。追究环境民事赔偿责任对于制裁环境违法行为，保护国家和公众的环境权益具有重要作用。然而，由于我国环境民事赔偿相关法律及配套制度不健全，环境民事案件立案难、举证难、审判难、执行难的问题日益凸显。重大环境事件的责任追究，多以行政处罚和行政调解结案，通过司法途径追究法律责任的很少。

四是环保官司难打。我国的环境资源案件数量较多，而且呈逐年上升趋势，但环境民事案件数量却很少，许多重大环境污染纠纷未能进入诉讼程序。据调查，真正通过司法诉讼渠道解决的环境纠纷不足 1%。一方面群众遇到环境纠纷，宁愿选择信访或举报投诉等途径解决，而不选择司法途径；另一方面司法部门也不愿意受理环境纠纷案件。“十一五”期间，我国环保系统受理环境信访 30 多万件，行政复议 2 614 件，而相比之下，行政诉讼只有 980 件，刑事诉讼只有 30 件。

2003—2008年,全国各级法院审结环境资源案件中民事案件12278件,仅占同期审结民事案件总数的0.04%。在环境污染损害纠纷的处理中,由于缺乏具体可操作的环境污染损害鉴定评估技术规范和管理机制,致使经济损失和人身伤害难以量化、污染损害因果关系难以判断、环境损害赔偿标准难以认定。许多污染案件久拖不决,历时数年,当事人的诉讼成本高昂,污染受害人也往往得不到损害赔偿。

五是生态环境损害难获赔偿。环境公共利益损失的索赔缺乏明确法律支撑,生态环境服务功能损失以及应急和修复等相关费用尚未纳入赔偿范围。2010年英国石油公司(BP)在墨西哥湾发生漏油污染事件,由于担心受到法律的严厉制裁,主动设立了200亿美元的赔偿基金用于赔偿污染受害者和海洋生态环境损失。而我国近年来发生了一系列重大环境污染事故,2005—2012年先后发生的松花江污染事故、大连海岸油污染事故、福建汀江污染事件、广西龙江镉污染事件等,至今均未被追究环境公共利益的损失赔偿。

(3)“资源低价、环境廉价”是导致环境持续退化的基础性原因。“资源低价”就会过多使用和消耗资源,造成资源的浪费;“环境廉价”就会出现毫无节制的排放污染物,加剧环境污染趋势。我国社会主义市场经济机制发育还不完善,计划经济时期在资源与环境方面的政策影响依然长期大量存在。由于资源低价、环境廉价甚至无价,企业缺乏节约资源、保护环境的内生动力和外在压力,其资源利用成本和环境污染成本往往被“社会化”或“外部化”,不仅引发了资源环境的危机,客观上也助长了粗放型的开发方式、生产方式和消费方式。以稀土资源丰富的赣州为例,该市因稀土开采造成了触目惊心的环境污染和生态破坏,所需的污染治理和生态修复费用高达380亿元,而2011年江西省51家主要稀土企业全年利润仅64亿元,这已经是稀土价格上涨4倍后的结果。也就是说,该地稀土资源开发的经济收益很难弥补环境污染治理和生态修复的成本,有关企业的环境资源成本都被转移出去,最终只能由全社会和后人来承担。

导致资源低价、环境廉价的主要原因有:一是长期以来,人们对资源环境的价值认识不足,认为资源环境取之不尽、用之不竭;二是在各项经济发展战略、发展计划和经济政策之中,未体现资源环境价值,污染治理、生态恢复成本与市场价格相背离,市场机制难以发挥合理配置资源环境要素的基础性作用;三是在政府部门之间缺乏协调合作机制,自然生态系统的整体性与行政管理系统的分割

性存在矛盾，地区利益、部门利益之争又限制了适应市场经济的政策出台；四是许多政府官员长期习惯依赖于计划经济条件下的行政手段，而不愿使用，也不会使用市场手段、经济手段；五是资源环境经济政策研究能力普遍不足。

(4) 公众环境诉求表达不畅是环境群体性事件高发的社会性原因。环境信息公开是公众环境诉求表达的前提条件。目前我国环境信息公开制度尚不健全，相关法律规范不明确，有关规定过于原则抽象，可操作性不强，公开内容有限，难以满足公众需求。一些企业环境责任意识较低，不愿公开环境信息，甚至隐瞒环境污染信息，企业违法排污行为得不到公众有效监督。2012年四川什邡市百亿元钼铜项目是国家地震灾后重建的重点项目，各项审批手续齐全，治污措施有保障。但由于前期对公众宣传解释工作不到位，造成了部分群众的强烈反对，最后该市以“群众不了解、不理解、不支持”为由，宣布永远放弃该项目建设。

3. 我国环境问题成因的历史分析与历史共识

基于对环境问题成因的历史分析，《中国宏观环境战略研究》归纳出了具有历史意义的九大共识：

(1) 虽然认识到了人口众多、资源缺乏、环境脆弱、灾害多发的基本国情，在积极探索符合国情的经济发展道路方面取得了进展，环境保护已列为基本国策，但在人、财、物等资源配置和干部政绩考核等落实基本国策所必需的保障措施上，缺乏硬性规定，国策地位无法落实，仍然没有摆脱资源高消耗、环境重污染、偏离国情的粗放型发展模式，资源环境对发展的支撑能力受到削弱。

(2) 虽然认识到了先污染后治理是一条弯路，将环境保护要求纳入了国民经济和社会发展规划（计划）、加大了落后产能淘汰、加强了对环境污染的专项整治等，并取得了一定进展，但长期以来不少地区仍是重经济发展轻环境保护，急功近利，竭泽而渔，基本上走了一条牺牲环境换取经济增长的道路，付出了过大的资源环境代价。

(3) 虽然认识到了市场机制在环境保护中的重要作用，在从计划经济向市场经济平稳转型的过渡中，我国社会主义市场经济得到了长足发展，环境保护开始引入市场机制，但是市场机制发育还不完善，资源低价、环境廉价甚至无价的情况始终没有得到根本改变，环境经济政策长期未得到重视，导致污染治理、生态