

关于 中国可持续发展的 政策与行动

GUANYU
ZHONGGUO KECIXU FAZHAN DE
ZHENGCE YU XINGDONG

张坤民 / 著

中国环境科学出版社

关于中国可持续发展的政策与行动

张坤民 著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

关于中国可持续发展的政策与行动 / 张坤民著. —北京: 中国环境科学出版社, 2003.9

ISBN 7-80163-746-1

I. 关… II. 张… III. 环境保护—可持续发展—中国—文集 IV. X22-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 080494 号

出 版 中国环境科学出版社
(100062 北京市崇文区广渠门内大街 16 号)
电子信箱: bianji2@ cesp. cn
联系电话: (010) 68164070 传真: (010) 68164074

印 刷 北京市联华印刷厂

经 销 各地新华书店

版 次 2004 年 1 月第一版 2005 年 1 月第二次印刷

印 数 2 001—5 000

开 本 787×1092 1/16

印 张 57

字 数 1354 千字

定 价 120.00 元

【版权所有, 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, 请寄回出版社更换

《关于中国可持续发展的政策与行动（英文版）》序言

张坤民教授是我在 15 年前担任国家环保局局长时从清华大学请来的。当时，他是清华大学环境工程系的第一届副系主任。此前，他也曾应邀为 1983 年底第二次全国环境保护会议的筹备与召开做过一些工作。他出身于江南一个贫苦农民的家庭，从小刻苦好学。从 1957 年到 1966 年，他在清华大学 9 年半，一直读到了研究生毕业，这可以说是有机会受到了当时中国最好的科学与工程教育。

中国的当代环境保护事业，从 20 世纪 70 年代起步，随着国家在 80 年代实行改革开放政策并把环境保护确定为一项基本国策而日益受到重视，到 90 年代更因环境恶化仍不断加剧和国家决心实施可持续发展战略而加快步伐。张坤民教授正是在 1988—1998 年这 10 年期间担任国家环保局副局长的。他先后分管过办公室、计划司、法规司、科技司、宣教司、对外经济合作办公室等部门。由于他虚心学习，工作勤奋，在上下的支持下，凡交给他的各项任务，如组织筹备第三次全国环境保护会议，研究制定《积极发展环保产业的意见》，领导筹建国家环保局对外经济合作办公室，组织编制中国第一份《淘汰破坏臭氧层物质的预测报告》，组织制定《中国环境与发展十大对策》，领导筹建中日友好环境保护中心，参与起草《中国的环境保护(白皮书)》，组织编制并实施《“九五”期间全国环境保护计划与 2010 年远景目标》以及《全国污染物排放总量控制计划》与《跨世纪绿色工程规划(第一期)》，组织制定并实施《全国环境宣传教育行动纲要》和参加一些环境外交活动等等，几乎全都胜利完成了。我始终认为，他是我的一位好助手，是一名称职的高级公务员。

值得称道的是，张坤民教授在认真完成繁忙公务的同时，珍惜时间，酷爱学习。从 1990 年他同北京大学金瑞林教授共同主编《环境保护法讲话》算起，一共主编或合编了近 10 本环保书，参与翻译或审校了世界银行、美国、英国、日本的 10 余本环保书。其中，他主笔的《可持续发展论》于 1998 年获得第 11 届“中国图书奖”。

这次，张坤民教授把他 10 多年来逐步积累的近 40 篇英文文稿汇成《关于中国可持续发展的政策与行动》一书出版，我认为是一件有意义的事情。这是

因为，在这 10 年间，世界与中国的发展与环境都出现了许多新情况，而他作为国家环保局的领导成员之一，以及现在他担任中国环境与发展国际合作委员会的秘书长，都有机会亲身参与某些重大问题的调查、研究、建议、决策或实施，再通过他的教授型头脑的思考与表述，很自然会使一些关心此类问题的人士倍感兴趣。我作为比他年长 10 岁的老同事和老朋友，很高兴地写下这几句话，作为本书的序言。

曲格平

全国人大环境资源保护委员会主任委员
中国环境与发展国际合作委员会副主席
2000 年 6 月

英文版的作者前言

1989年5月，中国国家计委与德国经济部按惯例在北京举行年会。这次年会与往年不同的是，德国经济部首次提出要求，希望能听到关于中国环境问题的报告。于是，在曲格平局长的支持下，我应邀到会做了一次题为《中国环境保护的过去、现在和未来》的演讲。这是我头一回以国家环保局副局长的身份在重要的国际性会议上做演讲，为此，事先作了较认真的准备。中文稿约1万字，在《中国环境报》发表时占了一整版。会上散发的英文稿后来曾刊于纽约圣约翰大学的《美国亚洲评论》上。此后，我经常被要求准备一些英文稿。虽然这很费时间，但确实也是很重要的一部分工作。

有人曾问过我，你从清华大学来到国家机关，后悔不后悔？我的回答是：清华育我，我爱清华。从1957年考入清华大学起，我一直学习、工作、生活在清华，至今仍住在清华校园内。可见，我对清华是很有感情的。但是，尽管我学的是环境，教的是环境，而自己开始较深地理解中国环境问题的深刻性与艰巨性，却是到了国家环保局之后。新的工作需要我认真地从行政、法律、经济、科技、教育等不同途径不断去熟悉与深入，也需要我对国内的东部、西部和全球的南方、北方等多个方面去调查与研究。从1989年起，围绕着联合国环境与发展大会的筹备与召开以及我分管的对外经济合作工作，使我有机会较多地参与了环境外交的一些活动，这在一定程度上推动着我去走向世界、观察世界和了解世界。反过来，这又加深了我对祖国更深的热爱和理解。这也正是我10多年来最大的收获。跳出中国看中国，经常会有一些新的启示。对此，我只有感谢，没有后悔。

人们常说，从1979年实行改革开放政策以来的20年，是中国环境与发展事业进展最快的20年，而我在国家环保局任副局长的10年和紧接着在中国环境与发展国际合作委员会（CCICED）接任秘书长的2年，恰恰正处在这10多年内。按时间顺序整理我在工作中逐步积累起来的这些并不很多的英文稿，多少也能够看到，在这10多年来，中国环境保护的进程一直在不断地加快。

如《环境保护法》的修订与重新颁布；环境污染防治与科技研究的不断进展；可持续发展与综合决策思想的及时引进与传播；《中国环境与发展十大对策》、

《全国主要污染物排放总量控制计划》、《中国跨世纪绿色工程规划》、《中国的环境保护（白皮书）》与《全国环境保护宣传教育行动纲要》等重要文件的先后发布，以及《中国温室气体排放的控制：问题与对策》、《中国环境保护行政二十年》、《可持续发展论》等报告或书籍的出版等等。有些英文稿则涉及环境与发展的若干新领域，如环境保护参与综合决策；经济手段的应用；可持续发展的实践；环境管理与公众参与；清洁生产的试点推广；环境文学的兴起与发展；环境保护产业与投资重点；环境可持续发展的指标体系；清洁发展机制（CDM）可行性的探讨；能源消费与温室气体的控制；可持续发展中的城市水价改革；国际合作委员会的工作等等。因此，我感到，把这些英文稿编印出版可能是有意义的，对那些关心或希望更多地了解中国环境问题进展及其解决途径的外国朋友和研究人员也许有所帮助。毕竟，在中国需要更多地了解世界的同时，世界也需要更多地了解中国。

在这次编选过程中，为了忠于历史面貌，我没有按今天的认识去修改当年的文稿，而只是对若干文稿中的重复之处做了必要的删节。

沈铎先生曾在 10 多年前向美国纽约圣约翰大学《美国亚洲评论》杂志推荐过我的文稿；张世秋、钱京京、马剑波、温宗国、何雪炀、王灿等对我近年来的若干文章做过翻译工作，加拿大的苏姗·翠柏（Susan·Trimble）女士对全书做了文字润饰，温宗国还协助做了全书的编选工作，中国环境科学出版社社长刘志荣、副社长郑春江、责任编辑周煜为提高本书的出版质量都花了不少心血；美国大气与环境研究所所长施念德博士为本书出版提供了部分资助。在此，谨向他们致以衷心的感谢。

2000 年正是公元的第 2 个千年，在中国恰逢龙年。据说，下一次公元千年同中国龙年再相逢，还需要经过 3 千年。而龙年又正是我的本命年。在千年、龙年和我 60 岁本命年之际，能着手把这些英文稿编印出版，奉献给关心中国环境问题的国内外朋友，我感到莫大的欣慰。这里，我衷心祝愿养育我的祖国和全人类生存的这颗星球，在新的世纪里，经济繁荣，环境改善，真正把可持续发展一步一步地从概念变成现实。

张坤民

2000 年 10 月 17 日

又及：由于一些技术原因，本书未能在 2000 年内出版，故我又添加了一些在 2001 年 11 月之前发表的新文稿。

中文版的作者前言

2000 年，在朋友们的鼓励支持下，我开始收集过去 10 多年来围绕中国环境保护与可持续发展的英文文稿，经过 1 年多的努力，《关于中国可持续发展的政策与行动》英文版终于在 2001 年 10 月出版。曲格平教授为该书写了序言，以表鼓励。一些关注中国环境与发展事业的国内外朋友对英文版的评价颇好，希望我能尽快出版中文版和日文版。还有的朋友表示愿意资助出版费用。这使我不得不认真考虑如何着手编印中文版这件事。

1998 年，我从原国家环保局副局长岗位上退下来之后，一直没有闲着。一方面，我还担任着中国环境与发展国际合作委员会（简称“国合会”）的秘书长。国合会作为国务院批准成立的国际性高级咨询机构，汇集了国内外许多高级社会活动家与知名专家，下设约 10 个工作组或课题组，专门对中国环境与发展领域的重大问题进行带有前瞻性和战略性的政策研究，每年年会之后向国家领导人当面提出政策性建议。无疑，这对我来说是个很好的学习机会。另一方面，我继续在清华大学和中国人民大学指导着多名博士生，为此，我非要不断地学习新知识不可，以求教学相长。国内外的一些学术活动不时邀我参加并发言，出版社和报刊也常来热情约稿，这又逼着我非得不停地学习，不停地思考，不停地写作，不停地译审。经常忙得连节假日也要工作。有人当面对我说，都退休了，干吗搞得这么忙？真不可理解。连小孙女都说：“爷爷？不知道。”

鲁迅先生有一段话让我牢记心中，“知我者谓我心忧，不知者谓我何求。”我们这一代人是半个世纪来新中国革命与建设的参与者，也是前进道路上失误与挫折的亲历者。50 多年来，中国经历了翻天覆地的变化，取得了举世瞩目的成就，也付出了相当大的代价。特别是 20 世纪 90 年代以来，我几乎年年都要去联合国纽约总部参与环境外交活动，同时，在分管对外经济合作办公室或国际合作委员会秘书处的工作时，也经常要同外国朋友打交道。每当身临这些场合，中国一定要“自立于世界民族之林”的呼声，不知不觉地从胸中升起。跳出中国看中国，更感到祖国日新月异变化的可贵，同时，也为一堆老大难问

题而忧虑，其中，人口、资源、环境、经济增长模式以及体制改革进程等是尤为挥之不去的。实际上，这些年来，学习传播可持续发展理念，推动实施可持续发展战略，好像已经自然而然地成为我生活中必需的一部分了。我认为，根据国情，中国惟有坚定不移地走可持续发展之路，才能克服天赋条件上的困难，使 10 多亿人民以及后代人的福利不断提高，真正实现振兴中华的夙愿。个人的能力是极其有限的。保护生态环境、实行综合决策、推动可持续发展等等，这些属于人类经过实践、挫折、反思所得到的新认识、新理念，惟有广为传播并付之实践，才能发挥其应有的作用。我 5 岁（1945 年）上学，26 岁从清华大学研究生毕业，人民培养我上学读书即有 21 年之久。而我 60 岁从国家机关退休，大学教书加上机关工作，统共才正式工作了 34 年。因此，惟有殚精竭虑地干，我觉得才对得起人民。

中文稿收集汇总，竟有近 200 篇，是英文稿的四五倍。除同英文版相应者自应保留外（但有 3 篇文章，包括钱京京、何雪炆、王灿分别同我合写的《中国控制二氧化硫排放的潜力》、《清洁发展机制：中国可能的项目领域》和《中国的能源消费与温室气体控制》因技术性太强且篇幅很长而未予收入），其余均做了筛选，留下较有代表性的文稿，作为一种历史性记录。正因为是历史性记录，而不是框架早已构思成熟的专著，重复实属难免。同英文稿一样，中文稿全都保留其本来面目，除明显重复之处或错字外，未作修改。为便于查阅，文稿分为 6 编，包括政策法规，行政管理，经济手段，科技支持，教育传播，国际合作。每编均以时间先后为序。筛选文稿时，顺便整理出一份学术活动与国际交流的年表和一份参与有关研究内容及主要成果简编作为附录供参考。

中文版的出版得到了南通中亚电子有限公司钟勇颀董事长的部分资助。在文稿的搜寻、复印和筛选的过程中，老伴暨老同学胡秀仁始终是最坚定的支持者。儿子张弘、儿媳刘宁再次为中文版设计了新的封面。国合会秘书处的同事、北京明日环境信息研究所的朋友和中国人民大学的学生们也都提供了有力的支持，其中，彭立颖、黄丽雅为整理书稿做了大量工作。中国环境科学出版社社长高文涛和责任编辑周煜为此也付出了心血，在此一并表示由衷的感谢。

2003 年 3 月 15 日

目 录

第一编 政策法规

1.1 《环境保护法讲话》第一章 导论	2
1.2 认清形势 抓住时机 把环境法制工作提高到一个新水平	13
1.3 中国的环境法律制度	20
1.4 环境保护和经济发展须综合决策	32
1.5 中国的核能与环境	34
1.6 中国的环境政策	37
1.7 浅谈人口与环境	43
1.8 经济高速增长中的中国为强化环境法制而努力	47
1.9 积极开展农村生态建设 功在当代 利在千秋	51
1.10 可持续发展的法制建设	54
1.11 适应世界潮流 实施持续发展 推动国有企业深化改革	62
1.12 我国环境贸易现状和对外开放对策	68
1.13 可持续发展在中国	78
1.14 发扬“古交精神” 推进可持续发展	86
1.15 中国实施可持续发展的努力	88
1.16 中国能源环境的形势与对策	93
1.17 可持续发展从概念到行动	97
1.18 贯彻“四次大会”精神 加大新闻宣传力度	105
1.19 中国作为一个发展中国家的环境政策	111
1.20 可持续发展与中国的行动	114
1.21 中国环境保护的政策框架及其投资重点	119
1.22 提高能源效率 推进能源多样化 实现可持续发展	125
1.23 水是生命之源——《可持续发展中的城市水价改革》序	130
1.24 中国的环境政策、能源政策和西部大开发	132
1.25 中国的政策改革与环境保护	140
1.26 中国关于环境与可持续发展的政策	150
1.27 20年：中国的环境保护与可持续发展政策	161

第二编 行政管理

2.1 中国环境保护的过去、现在和未来	170
2.2 加强制度建设 强化监督管理	177

2.3 深刻领会 坚决贯彻国务院《关于进一步加强环境保护工作的决定》	179
2.4 环保产业工作非常重要	183
2.5 把这件大事、好事、急事、新事努力办好	190
2.6 深化统计改革 发挥整体功能	191
2.7 核能发展与核废物管理	199
2.8 中国环境保护的若干经验	205
2.9 发挥环境保护计划工作的先导作用	210
2.10 抓住时机 做好规划 为环境与发展综合决策服务	212
2.11 在改革大潮中开创环境保护工作新局面	216
2.12 关于《1992 年中国环境状况公报》的说明	232
2.13 试论市场经济体制下政府环境监督职能的强化	234
2.14 中国环境管理的现状	239
2.15 当代环境保护的形势与中国的努力	248
2.16 抓住大好机遇 参与综合决策 开创环保事业的新局面	256
2.17 存史料 备咨询 鉴后人——《中国环境保护行政二十年》编后记	263
2.18 变革的环保和环保的变革	264
2.19 真抓实干 向水污染宣战	271
2.20 再接再厉 抓住重点 绘制“九五”蓝图实施可持续发展	275
2.21 现代化企业要走可持续发展之路	281
2.22 采取两项重大举措 实现“九五”环保目标	287
2.23 加速统计制度方法改革 提高环境统计信息质量	294
2.24 南北春潮涌——冀、苏、沪环保工作的启示	297
2.25 《环境统计》序言	300
2.26 乘四次环保大会东风 以国务院《决定》为武器 认真落实《国家环保“九五”计划和 2010 年远景目标》	301
2.27 《可持续发展论》前言	307
2.28 多年的企盼 巨大的鼓舞——两项基本国策座谈会纪实	310
2.29 装点此江山 今朝更好看	313
2.30 珍惜大好形势 发展大好形势	317
2.31 认清形势 带好队伍 勇挑重担	320
2.32 可持续发展与中国的实践	324
2.33 站在时代前列 脚踏实地工作 确保“九五”全国环保计划的完成	332
2.34 关于《中国跨世纪绿色工程规划》	337
2.35 加强国家环保局直属单位的自身建设	344
2.36 关于国家环境保护“九五”计划和两大举措	349
2.37 21 世纪中国环境面临的挑战与对策	358
2.38 当代环境管理要义之一：环境管理的基本概念	363
2.39 当代环境管理要义之二：环境管理的实施手段	368
2.40 当代环境管理要义之三：环境管理的政策创新	376

2.41 中国的城市环境问题与区域环境合作	383
2.42 可持续发展及其在中国的实施	390
2.43 中国的城市环境管理与环境行政	401

第三编 经济手段

3.1 运用经济手段 加强环保工作 促进国民经济持续稳定协调发展	430
3.2 福建、江苏两省经济高速增长中的环保工作	436
3.3 《世界无末日——经济学、环境与可持续发展》中译本的译校后记	442
3.4 《中国的环境经济学从概念到行动》文集的序言	444
3.5 关于环保投资的界定和计算	445
3.5 《中国的环境经济学在实践中的应用》文集的序言	446
3.6 《中国社会科学院环境与发展丛书》序言	447
3.8 何时缚住苍龙——关于中国环境问题的几点断想	448
3.9 中国环境污染治理投资现状与发展趋势分析	458
3.10 《社会生态经济协同发展论——可持续发展的战略创新》序言	464
3.11 经济分析是环境影响评价的难题之一——《环境影响的经济分析》中译本前言 ..	466

第四编 科技支持

4.1 九十年代再上新台阶	470
4.2 积极发展环境保护产业的时机已趋成熟	473
4.3 中国水污染防治科学技术研究的进展	477
4.4 让更多的企业了解环保科技成果——谈加速科技成果转化 重视发展信息产业 ..	482
4.5 依靠技术创新和技术转让 进一步推进清洁生产	483
4.6 积极支持低温核供热示范站的建设	485
4.7 推动可持续发展的有力手段——为席德立编著《清洁生产》所写的序	488
4.8 一次成功的尝试——《中国城市环境可持续发展的指标体系研究手册》序言	489
4.9 中国城市环境可持续发展指标体系研究的进展	491
4.10 清洁发展机制(CDM)中的基准线问题	502
4.11 关于可持续发展理论研究的若干思考	512
4.12 关于中国可持续发展能力建设的问题	523
4.13 21世纪初中国水环境面临的挑战与对策	542
4.14 城市生态可持续发展指标研究的进展	551
4.15 中国：可持续发展与环保产业	559
4.16 可持续发展的科技能力建设：现状与对策	564
4.17 利用互联网推进可持续发展	570
4.18 环境可持续性指数(ESI)：尝试评价国家或地区环境可持续能力的指标	577
4.19 指标：监测城市生态可持续发展的重要手段	589
4.20 “生态城市”要有科学的指标体系来评估与引导——《生态城市的评估模型 与指标——理论、方法和应用》编著者前言	601

第五编 教育传播

5.1 重视干部教育 强化环境管理	604
5.2 环境教育与未来	608
5.3 为环保干部教育迈上新台阶而努力	615
5.4 《地球环境报告》中译本译者的话	617
5.5 我国环境教育的形势和任务	618
5.6 难忘恩师言传身教	623
5.7 一本反映南方观点的书——《我们的家园—地球》中译本译校者的话	624
5.8 集中全国环保战线的力量和智慧进一步办好《中国环境报》	625
5.9 讲实话 办实事 见实效	631
5.10 中国大陆的环境教育	635
5.11 妇女 环境保护的生力军——《首届中国妇女与环境会议文集》的序言	641
5.12 在开创环保事业的新局面中充分发挥宣传教育的理论、舆论和教育作用	643
5.13 在新形势下做好环境宣传工作的思路	648
5.14 环境伦理道德研究要大大加强	652
5.15 高扬可持续发展的旗帜 推动中国环保事业深入发展	656
5.16 清华大学环境工程系建系十周年感言	664
5.17 《环境保护型企业论》中译本前言	666
5.18 一支不可忽视的伟大力量——《地球·女人》文集的序言	667
5.19 环境管理与公众参与	669
5.20 时代的要求 大众的心声	673
5.21 环境保护的公众意识和政府行为	678
5.22 形势空前好 责任分外重	680
5.23 作家是人类的良知	686
5.24 开创环境宣传教育工作的新局面	688
5.25 关于若干问题和建议的说明	696
5.26 正确的抉择	700
5.27 《酸雨》中译本译者前言	701
5.28 为实施可持续发展继续擂鼓助威	702
5.29 《扩展衡量财富的手段—环境可持续发展的指标》中译本译者前言	707
5.30 办好《中国环境年鉴》是环保事业发展的需要	709
5.31 以落实《全国环境宣教教育行动纲要》为己任	712
5.32 《高技术污染》中译本前言	719
5.33 《里约后五年：环境政策的创新》中译本前言	721
5.34 《工业固体废物》中译本译校前言	722
5.35 在新世纪创建一个可持续发展社会的希望所在——《中国高等环境教育 发展战略》的序言	723
5.36 一本值得读一读的书——《防止全球变暖》中译本的译校前言	725
5.37 中国当代环境文学的兴起与发展	727

5.38 环境保护 教育为本——贺《环境教育》成功创办 5 周年 大步迈向新世纪	731
5.39 面对气候问题的积极态度——《气候保护倡议》中译本的译者前言	733
5.40 《绿色生活指南》序言	734
5.41 《可持续发展——原则、分析和政策》中译本序言	735
5.42 《美国环境百科全书》中译本译校前言	736
5.43 《保护我们的地球 确保未来的安全》中译本前言	738
5.44 《国际气候合作的政治经济学分析》序言	739

第六编 国际合作

6.1 中国与环境、能源和自然资源领域同国际社会的合作	742
6.2 认真总结经验 做好内外协调 加快队伍成长	747
6.3 挑战与希望	749
6.4 欢迎与期待——寄语《日本的公害教训》的续编	751
6.5 淮河流域水污染控制的思路	754
6.6 对世界环境与发展事业有益的推动	757
6.7 重视环境外经信息 推动实施可持续发展	760
6.8 关于资金援助以及消费与生产模式问题	767
6.9 中国对于防止气候变暖的态度	768
6.10 坚持里约会议精神 走可持续发展之路——联合国第 19 次特别大会回顾	771
6.11 京都会议与京都议定书：背景、形势和影响	776
6.12 中国的可持续发展战略与国际环境合作	783
6.13 气候变化与实施清洁发展机制（CDM）的展望	790
6.14 漫话新世纪的环境保护	800
6.15 汇百家发展方略 辟未来发展新径——评介《国际可持续发展战略比较研究》	804
6.16 中国关于全球变暖的观点与对策	806
6.17 第 3 届国合会拟议中的若干变化	819
6.18 大力推进清洁生产	822
6.19 推动京都进程 确保人类未来	824
6.20 尽力把国际合作委员会的工作做好	834

附 录

A1 中华人民共和国环境保护法	840
A2 中国环境与发展十大对策	845
A3 中国温室气体排放控制中的问题和对策（摘要）	849
A4 国家环境保护“九五”计划和 2010 年远景目标（摘要）	857
A5 中国的环境保护	864
A6 全国环境宣传教育行动纲要（1996—2010 年）	877
B1 张坤民学术工作与国际合作活动年表简编	885
B2 张坤民近十几年来参与的有关研究内容及其主要成果	893

第一编 政策法规

1.1

《环境保护法讲话》第一章 导 论¹

中华人民共和国主席杨尚昆于 1989 年 12 月 26 日发布第 22 号令，公布了当天由第七届全国人大常委会第十一次会议通过的《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）。该法自公布之日起施行。这是我国社会经济生活和环境保护事业中一件大事，它为进一步落实基本国策，强化环境监督管理，更好地保护和改善环境，提供了一部新的极为重要的环境保护基本法。

第一节 环境保护法的概念

所谓环境，《环境保护法》第二条有明确界定：“本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。”这里所称的“环境”，体现了“大环境”的概念，既包括了自然环境，也包括了人工环境；既包括了生活环境，也包括了生态环境。

所谓环境问题，不是指火山爆发、地震、海啸、泥石流等自然灾害问题（也称原生或第一环境问题），而是指由于人类活动所引起的环境质量变化，以及这种变化对于人类生产、生活以及健康和生命的影响问题（也称次生或第二环境问题）。

1972 年在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议上通过的《联合国人类环境会议宣言》指出：“现在已到达这样一个历史时刻：我们在决定世界各地的行动的时候，必须更加审慎地考虑它们对环境造成的后果”，“为当代和将来的世代保护和改善人类环境，已经成为人类的一个紧迫的目标。”1987 年世界环境和发展委员会发表的《我们共同的未来》报告中，列举事实阐述了当今人类面临的环境问题，如人口激增、水土流失和土壤退化、沙漠蔓延、森林消失、大气、水和海洋污染的加重、自然灾害倍增、温室效应、臭氧层破坏、滥用化学品、物种灭绝及能源耗竭等等。

一、保护环境是我国的一项基本国策

环境问题，既是经济问题，又是社会问题。经济的增长，社会的发展，不仅依赖于科学技术的进步，还取决于环境资源的支撑能力。在发展经济中，如果没有强有力的保

¹ 本文写于 1989 年末，系《环境保护法讲话》的第一章。该书由张坤民和北京大学教授金瑞林共同主编，中国环境科学出版社于 1990 年 3 月出版。其英文版由清华大学出版社于 1992 年出版。其日文版由日本环境信息普及中心（东京）于 1994 年出版。

护环境的政策和措施,就会使环境进一步恶化,导致延缓、甚至破坏经济的发展。实践表明,保护环境能够促进国民经济持续、稳定、协调地发展,保护环境就是保护生产力。良好的生活环境和生态环境是社会经济发展的基础。如果这个基础条件被破坏了,不仅影响经济的发展,也影响社会的安定。

在 1983 年底召开的第二次全国环境保护会议上,李鹏同志代表国务院宣布,“保护环境是我国的一项基本国策”。1988 年他在向七届人大所作的《政府工作报告》中又重申了这一点,并将其列为本届政府的十大任务之一。

我国把环境保护摆到这样一个重要的位置上,是由于保护环境直接关系到国家的强弱,关系到民族的、社会的稳定,关系到全局战略和长远发展。我国人口众多,人均资源占有量很低,环境负荷极大,当前环境污染和生态破坏已经相当严重,这使得本已有限的资源更显得短缺,它已在很大程度上制约了经济的发展。因此,我们必须把保护环境放到基本国策的高度,放到安邦治国基本对策的高度来认识问题和处理问题。

当前我国的环境状况十分严峻。总括地说:局部有所控制,总体还在恶化,前景令人担忧。如北方城市的总悬浮微粒年平均值高于 800 微克/立方米,有的城市在冬季高于 1000 微克/立方米,超过国家大气质量二级标准 2 倍多。许多城市经常烟雾弥漫。1988 年,全国二氧化硫排放量达 1520 万吨,酸雨的危害在中南、西南地区已开始显露出来。1988 年,全国废水排放量为 368 亿吨,其中,工业废水为 268 亿吨,大部分未经处理直接排入水体。据对 532 条河流的监测,有 436 条已受到不同程度的污染。长江、黄河、松花江、珠江、淮河、海河、辽河七大江河水系流经 15 个主要城市的河段中,有 13 个城市河段的水质污染严重。全国有 183 个城市缺水,有 40 个城市经常发生供水危机。1988 年全国工业固体废物产生量为 5.6 亿吨,综合利用率仅为 26%;工业废渣和城市垃圾堆弃在城郊,累计堆存量已达 66 亿吨,占地 536 平方公里,成为严重的二次污染源;城市道路交通噪声、城市工业噪声和建筑施工噪声污染也呈上升趋势。全国水土流失面积从建国初期的 116 万平方公里增加到 150 万平方公里,受害耕地占总耕地面积的 1/3。全国草原退化面积已达 7.7 亿亩,占可利用面积的 1/4。随着乡镇工业的崛起,有些地区已出现环境污染蔓延之势。

如何做好环境保护工作,世界各国由于社会制度和国情的不同,各有自己的方法和途径。但是,加强环境法制建设,运用法律手段来保护环境,是普遍采取的一项重要措施。国内外经验都表明,环境保护法是保护环境必不可少的法律保证,是强化环境监督管理的有效手段。环境保护只有走向法治,才能提高到一个新的水平。

我国十分重视环境保护的立法工作。1978 年,环境保护的内容纳入《中华人民共和国宪法》之中。党的十一届三中全会以后,随着全党工作重心的转移,面对经济迅速发展、环境污染加重、生态环境恶化的形势,党和国家对环境保护问题采取了有力的措施。1979 年 9 月,第五届全国人大常委会第 11 次会议原则通过了《中华人民共和国环境保护法(试行)》(以下简称为试行法),使我国的环境保护工作开始走上了法制轨道,并为加快我国的环境立法工作奠定了基础。10 年来,全国人大常委会先后通过了《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国大气污染防治法》。国务院和国务院有关部门先后发布了《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》、《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《中华人民共和国海洋倾