

ZHONGGUO HUANJING HONGGUAN ZHANLUE YANJIU ZHAIYAO

中国环境宏观战略研究 摘 要

中国环境宏观战略研究项目办公室 编

中国环境出版社

中国环境宏观战略研究摘要

中国环境宏观战略研究项目办公室 编

中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国环境宏观战略研究摘要/中国环境宏观战略研究
项目办公室编. —北京: 中国环境出版社, 2013.12
ISBN 978-7-5111-1645-1

I. ①中… II. ①中… III. ①环境保护—发展战
略—研究—中国 IV. ①X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 271803 号



出版人 王新程
责任编辑 任海燕 赵亚娟
责任校对 唐伟虹
封面设计 彭 杉

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)
010-67112753 (辞书编辑部)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2013 年 12 月第 1 版
印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 16
字 数 270 千字
定 价 40.00 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

第一章 环境保护的战略地位.....	1
一、增进人民福祉	3
二、优化经济增长	4
第二章 中国环境保护事业发展历程及成就.....	6
一、中国环境保护事业发展历程.....	6
二、环境保护取得积极进展.....	34
第三章 发达国家环保发展历程及经验教训	42
一、发达国家环保与发展历程回顾.....	42
二、发达国家环境与发展趋势.....	51
三、发达国家环境与发展经验与教训对中国的启示	55
四、发达国家环境执政体系的经验与教训及对我国的启示	62
第四章 中国环境形势及面临的挑战.....	65
一、中国环境形势评价	65
二、环境问题成因分析.....	81
三、对中国环境保护经验教训的若干认识.....	97
第五章 积极探索中国环境保护新路.....	112
一、中国环境保护新路的指导思想.....	113
二、中国环境保护新路的主要特征.....	117
三、探索中国环境保护新路的主要原则.....	118

四、探索中国环境保护新路的基本途径.....	121
五、中国环境宏观战略思想、战略方针.....	123
第六章 中国环境保护总体战略.....	125
一、战略目标	125
二、中国环境保护专项战略.....	126
第七章 中国环境监管的战略分析与对策.....	213
一、环境监管取得积极进展.....	213
二、环境保护监管存在的主要问题.....	222
三、环境监管面临的挑战及今后改革思路.....	229
四、环境监管的对策与措施.....	233
第八章 重大建议.....	249
后 记	252

第一章 环境保护的战略地位

大气、水源、海洋、土地、草原和森林孕育着生机勃勃的世界，滋养着美丽温馨的家园，延续着我们世代的生机，这是人类赖以生活的空间和发展的根基、生存的条件。

地球是人类赖以生存和发展的家园。1961年4月12日，苏联航天员尤里·阿列克谢维奇·加加林乘坐“东方一号”宇宙飞船进行人类首次太空遨游。当他从舷窗中深情地遥望自己的家园时，惊讶地发现地球是一颗美丽的蔚蓝色星球，在茫茫太空中仿佛一叶扁舟，孑然无助之状让人顿生爱怜。当我国的神舟飞船运行在宇宙轨道上的时候，我们的宇航员也从太空中看到了地球无与伦比的景色：她缓慢地自转，纷卷漂浮的云层覆盖着仪态万千的陆地景观。地球以外的广袤太空让人猜想，在那里也许藏匿着我们无法想象的别生命形式。虽然科学家在已知的数以亿万计的星体中苦苦寻找，但是迄今为止也没有发现任何星球具有地球上如此适合生命存在的得天独厚的生态环境。我们不禁扼腕感叹：人类之生于地球，实属万幸！我们别无选择地要与地球同舟共济！

追溯历史长河，自然环境一直都在不断变化和自我演替，呈现缓慢的进化态势。除此之外，人类的发展以及人类文明的缔造更是与自然环境的变化息息相关。当人猿相揖别，远古的蛮荒燃起文明之火，我们的祖先便开始主宰大自然的各种尝试。斗转星移，岁月递嬗，在生生不息的历史进程中，人类以其凌驾万物的智慧构筑起巍峨辉煌、无与伦比的文明丰碑。伴随着对资源环境的不断利用、改造和征服，人类社会得以迅速发展，在同生存环境艰苦卓绝的搏斗中，获得了巨大的物质财富和精神财富，创造了光辉灿烂的文明，使人类社会从渔牧狩猎时代发展到农业社会、工业社会，并向信息社会迈进，延伸着人类的梦想和荣耀，到处可以寻找到成功和希望的迹象：死亡率下降、贫困问题缓解、卫生健康指标不断提高等，开创了一个快速发展的崭新时代。

但是，人类在为征服大自然的节节胜利陶醉的同时，也愚昧地把破坏生态和污染环境的祸根植入人类赖以生存的地球，导致许多未曾预料的环境问题接踵而至，酿成许多自毁家园的惨剧。远古时代曾是水源充沛、土地肥沃、五谷丰登、人丁兴旺的美索不达米亚，随着沧桑变迁和生态环境恶化已辉煌不再。尼罗河、底格里斯和幼发拉底河、印度河和恒河流域也都因生态良好而兴旺，随生态恶化而衰败。

蒸汽机吹响了工业革命和现代文明的号角，各类工厂遍布地球的角角落落。日新月异的科学技术帮助人类攻克了一个又一个大自然的堡垒，人类征服和改造自然的能力获得空前提高。然而，滥伐林木、毁坏植被、乱捕鸟兽、人工填海、截改河道等破坏了生态平衡，大量污染物的随意排放使地球上已难找到一块净土，珠峰雪样中含汞含锰，大西洋底铅铬沉积，南极企鹅体内含苯，北极云雾在加浓变酸……支撑人类生命活动的生态系统被打破，带来了全球性的环境灾难。大自然开始报复了，干旱、洪灾、沙化、气温升高、大气污染、臭氧层空洞……灾难接踵而至，惩罚接连不断。

中国同样也不能幸免，许多地方也经历了与美索不达米亚极为相似的兴衰。数千年前，黄河流域林木葱茏，水草丰美，资源富饶，因自然生态好，农牧业兴旺，创造了举世闻名的黄河文明，孕育了辉煌的中华文明。迭经世代耕垦，森林植被递减，草原衰退，水土流失，生态恶化，结果我们的祖先被沙漠驱赶迁徙。楼兰王国的迁都，苏巴什古城的湮没，交河古城的衰落，高昌古城成为残垣断壁的遗址，丝绸之路在荒芜中沉埋、在万顷流沙之中湮没。新中国成立后，历史的遗留问题、人口的负担、外部的竞争压力，使发展成为国家追求的最迫切的主题。由于我国经济增长方式还比较粗放，在保持较快增长速度，短期内使我国的经济出现令人欣喜的繁荣的同时，我们为此付出了巨大的资源环境代价。

随着经济社会的快速发展，人口不断增加，工业化、城市化步伐逐步加快，我国的环境问题也越来越突出。20世纪60年代至70年代，在国外环境公害泛滥之际，我们没有把国外污染公害的惨痛教训作为“前车之鉴”，甚至错误地认为这是资本主义的特有产物，是私有制的固有弊端。虽然当时我国局部地区已经出现了一些污染问题，但我们始终认为不会重蹈西方国家“先污染、后治理”的覆辙。但严峻的现实是，环境问题正步步紧逼：20世纪50年代“大炼钢铁”，“小工业”遍地开花，形成了我国环境污染的早期格局；60年代“以粮为纲”、“围湖造田”，以牺牲林牧副渔为代价来发展粮食生产，形成了今日生态破坏的基本态势；70年

代松花江出现汞污染，北京官厅水库出现污染，辽宁本溪成为卫星上看不见的城市；80年代发展“十五小”、“新五小”企业，导致了环境污染由城市向农村的蔓延；90年代开发区遍地开花，导致了环境污染由小流域向大流域转移，淮河等流域出现重大环境污染事故；进入21世纪，一些地方重化工业的盲目发展，从北部的松花江，到长江上游的沱江，到太湖流域，突发性重大环境事件不断发生。过去曾认为只有西方、发达国家才有的环境问题，如今也变成了我国生死攸关的重大战略问题，导致我国现代化进程中面临的人口、资源和环境压力越来越大。当前，我国既面临环境污染、生态破坏、生活质量下降等生态失衡的矛盾，更存在公众环境意识薄弱、生态观念淡漠、生态伦理道德缺失等深层次的生态冲突问题，使得当前我国环境面临的压力比世界上任何国家、任何时候都大，环境资源问题比任何国家、任何时候都要突出，解决起来也比任何国家、任何时候都要艰难。

在新世纪加快发展的重要战略机遇期内，生态环境已成为人们生活质量和生命质量的第一要素。环境质量是国民经济可持续发展的基础条件，环境资源也是现实的竞争力和未来的生产力。环境保护是可持续发展的三大支柱之一，环境安全是社会公平与稳定的重要保障，环境改善是实现全面小康目标的重要任务。从客观上说，环境问题也是经济问题，是经济发展阶段、发展水平无法回避的，必须在发展中解决；从主观上说，人类的自私、贪婪和短视，对大自然毫无节制地索取，带来了严重的环境污染和生态破坏。因此，环境与发展是矛盾的对立统一体，并与自然、经济、社会、政治、技术、文化等休戚相关，这些因素相互交叉、相互影响，共同构成了一个环境问题的综合体。

我国历代哲学家、思想家、科学家乃至佛家、儒家、道家，都曾提出许多人与自然和谐相处的主张。古代哲人提出的“万物不同，而用之于人异也”，孔子的“智者乐水、仁者乐山”，老子的“人法地，地法天，天法道，道法自然”，都体现了人应顺应自然、追求自然之道和人为之道的统一，将人与自然的和谐作为价值目标，因而，历史上曾创造了女娲补天、大禹治水、神农尝百草等许多美丽的传说。

一、增进人民福祉

环境改善是关系民生的重大问题。环境福祉是人们从良好的环境状况中所享受到的安全、健康和舒适的幸福感，是广大群众最关心、最直接、最现实的利益之一。

生命和健康是民生之本，以解决危害群众健康和影响可持续发展的环境问题为重点，让人民喝上干净的水、呼吸清洁的空气、吃上放心的食物，在良好的环境中生产生活，这是基本的民生要求。新时期环境保护的工作重点应转向以保护人民健康为核心的环境公共服务上来。要坚持以改善环境质量为中心，以保护人民群众健康为宗旨，综合考虑人口、资源、经济与环境保护的协调发展。在环境管理活动中，优先保护人的生命健康，保障群众生活、劳动和休息的良好生态环境。

二、优化经济增长

以环境保护优化经济增长是新时期环境保护的新要求，是环境保护融入经济社会发展全局、融入全面建设小康社会目标中的真正体现。环境保护之所以能够优化经济增长，是因为经济发展要把环境承载力作为基础条件，走少排放、低排放（最好是零排放）、高效率的道路，这些要求对经济行为主体形成一种外在的强制约束条件，促使技术创新，提高资源利用效率并尽量循环利用再生资源，而且还能激励他们通过发展绿色产业而获得新的经济效益。同时，以环境治理带动环保产业发展，以绿色消费带动绿色生产，积极培育新的经济增长点。这些在客观上都会提高经济系统的运行质量，增强国家经济竞争能力。

以上这些重要使命，集中起来就是环境保护对于生态文明建设的重大推进。建设生态文明是中国环境保护新路的重要指导思想。实现 2020 年全面建设小康社会的奋斗目标，就是要整体推进经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态文明建设，坚持走中国特色的新型工业化、农业现代化、新型城市化道路。

环境保护是一项伟大的事业。伟大的事业需要伟大的实践。改革开放 30 年是我国环境保护事业不断发展的 30 年，也是不懈探索中国环保新路的 30 年。我们在总结过去经验，指导并做好当前环保重点工作的同时，还应未雨绸缪，积极谋划未来，研究确定今后更长一段时间内我国环境保护的发展战略，探索中国环境保护新路。环境保护战略是国家关于环境保护的基本性、整体性和长期性问题的谋略，直接关系到全面建设小康社会和基本现代化目标的实现。探索中国环境保护新路，就要把环境保护放到落实科学发展观、促进社会和谐的高度来认识，把保障环境安全摆上经济社会发展的战略地位，通过资源节约型、环境友好型社会的建设，强化全社会的危机意识，加快生态文明建设，改善生态环境质量，完善

环保体制机制，实现经济社会发展与环境生态资源相协调、人与自然和谐相处。

今天，无论是专家学者还是普通百姓都在探讨人类可持续发展之路，环境保护已成为全人类共同关心的热门话题。自 1972 年联合国在瑞典首都斯德哥尔摩召开人类环境会议以来，环境保护早已超出地域、国家的限制，成为我们每个地球人的共识：人类只有一个地球，保护环境是所有地球人义不容辞的责任，保护地球就是保护我们赖以生存的绿色家园。只要我们善待自然，尊重自然，保护环境，合理改造和利用环境资源，建立和谐的人与自然相互依存的良性循环关系，人类就可以给地球带来和谐与无限生机，还空气以清新、江河以清澈、山川以秀美，为子孙后代留下良好的生存和发展空间，留下一个青山常在、碧水长流、空气清新的地球家园。

第二章 中国环境保护事业发展历程及成就

中国环境保护事业经历了几代人的艰苦奋斗，从无到有、逐步发展，取得了辉煌的成就。环保事业发展的历程是我国发展进程的一个重要部分，也是综合国力不断提升在环境保护领域的特殊反映。回顾和总结中国环保事业的发展历程，准确把握其规律与进程，这是制定环境宏观战略的基础与前提。

一、中国环境保护事业发展历程

中国环境保护事业是从 20 世纪 70 年代起步的，从那时至今，根据重大环境事件、重要环保决策、重点环保行动等典型因素，可以把我国环境保护的历程大体分为三个阶段：点源治理、制度建设阶段（1973—1993），流域整治、强化执法阶段（1994—2004）和全防全控、优化增长阶段（2005 年至今）。

（一）第一阶段：点源治理、制度建设阶段（1973—1993）

1. 经济改革起步，环保工作积极探索

该阶段，我国从十年动乱以阶级斗争为纲到改革开放以经济建设为中心，从完全的计划经济向有计划的社会主义市场经济转变，经济发展的主要特征表现为：在农村体制改革带动下的农业快速发展，以及以轻工、纺织为主导的乡镇企业迅速崛起。与此同时，一些地方和行业无序发展现象严重，耗能高、效率低、浪费资源、污染严重的项目盲目上马，小造纸、小电镀、小炼焦、小冶炼等泛滥，乱采滥挖、破坏资源等行为普遍。由于乡镇企业数量多，布局混乱，产品结构不合理，技术装备差，经营管理不善，资源和能源消耗大，绝大部分没有防治污染措施，使污染危害变得更加突出和难以防范，导致污染由点到面、由城市向农村蔓

延，环境保护工作严重滞后于经济发展。

1972 年发生的大连湾污染事件、蓟运河污染事件、北京官厅水库鱼污染事件，以及松花江流域出现类似日本水俣病的征兆，表明我国的环境问题已经到了危急关头。其中北京官厅水库鱼污染事件直接引发我国第一项治污工程的开展。1972 年 3 月，一些北京市民在食用了市场出售的鲜鱼后，出现了恶心、呕吐等症状。因为当时特殊的政治环境，甚至有人认为是阶级敌人在搞破坏，该事件引起周恩来总理的高度重视，当时国家计委、国家建委立即组成调查组开展调查，结果显示官厅水库的鱼受到了污染，是由河北宣化地区以及张家口、大同等地区的污水进入水库造成的。调查报告还指出，官厅水库的水污染呈现急剧加重趋势，水库盛产的小白鱼、胖头鱼体内 DDT 含量每千克达 2 mg（当时日本标准为 0.11 mg）。为妥善解决这次污染事件，当时由北京、河北、山西和中央有关部委共同组成领导小组，万里同志任组长，全面推动官厅水库污染整治。经过分期治理，控制住了官厅水库的污染。这是新中国成立后由国家组织进行的第一项污染治理工程。

同年，联合国第一次人类环境会议在瑞典斯德哥尔摩召开，我国政府派团参加，代表们深刻了解了世界环境概况和环境问题对经济社会发展的重大影响，开始认识到我国也存在严重的环境问题。周恩来总理在听取了参会代表团的汇报之后指示，对环境问题再也不能不管了，应当把它提到国家的议事日程上来。在上述背景下，1973 年 8 月 5 日至 20 日，第一次全国环境保护会议在北京召开，从此揭开了我国环境保护事业的序幕。1978 年 12 月 31 日，中共中央批转了国务院环境保护领导小组的《环境保护工作汇报要点》。1979 年 9 月，五届人大十一次常委会通过新中国的第一部环境保护基本法——《中华人民共和国环境保护法（试行）》，对我国的环境保护事业产生了深远影响。1982 年 7 月国务院颁布《征收排污费暂行办法》，并逐步在全国实施。

这一时期，环境保护国际合作领域发生了一系列重大事件，极大地推动了我国环境保护事业的发展。1984 年，成立了国务院环境保护委员会，主要研究审议涉及国家和地方重大环境问题的规划、政策、规定、条例、决定等。我国积极参与国际合作，与 30 多个国家签署了环境合作协定，15 个核安全与辐射环境合作协定。参加了亚太经合组织、亚欧会议、东北亚环境合作等区域环境合作会议和行动。1992 年中国环境与发展国际合作委员会（简称“国合会”）成立，主要是利用国际智力资源为我国政府科学决策搭建国际合作平台。多年来，中国政府领导定期听取国合会咨询意见。国合会在向中国引进、传播国际社会和有关国家环

境与发展新的理念、思想、观点和先进经验的同时，也如实地向国际社会传播了中国环境与发展的成就与经验，在中国政府与国际社会之间架设了一座相互交流、友好合作的桥梁，促进了中国与国际社会和有关国家之间经验的“双向共享”。

1992年6月联合国环境与发展首脑会议召开，国务院总理李鹏应邀出席了会议并发表重要讲话，进行了广泛的高层次接触。国务委员宋健率中国代表团参加了部长级会议，并做了重要发言。这次会议使全球环境保护进入了“可持续发展阶段”。同年8月，中共中央、国务院批准了《中国环境与发展十大对策》，发布了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、资源与发展白皮书》。1993年3月，全国人大成立了环境与资源保护委员会（简称环资委），标志着我国进入环境资源立法高潮。环资委成立后，提出了“中国环境与资源保护法律体系框架”。

2. 党和国家高度重视环境保护，做出一系列重大决策

（1）第一次环境保护会议拉开了中国环境保护事业序幕

1973年，第一次全国环境保护会议在北京召开，揭开了我国环境保护事业的序幕。这次会议首次承认我国也存在环境问题，并且还比较严重。在政治动乱、极“左”思潮泛滥、“四害”横行的文化大革命中做到这一点是很不容易的。会议提出了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的工作方针（简称“三十二字方针”），体现了预防为主、充分利用资源和公众参与的思想，直到今天仍然具有积极意义。

会议审议通过了我国第一个具有法规性质的环境保护文件——《关于保护和改善环境的若干规定》，从做好全面规划、工业合理布局、逐步改善老城市环境、尽量减少噪声、综合利用、除害兴利、加强对土壤和植物的保护、加强水系和海域的管理、大力植树造林、认真开展环境监测工作、大力开展科研与宣教工作、安排落实环保投资等十个方面，对保护和改善环境作出了规定。

（2）中央批转关于环境保护工作汇报要点，推动环保事业向前发展

1978年12月31日，中共中央批转了国务院环境保护领导小组的《环境保护工作汇报要点》（以下简称《汇报要点》），指出：“我国环境污染在发展，有些地区达到了严重的程度，影响广大人民劳动、工作、学习和生活，危害人民群众健康和工农业生产的发展，群众反映强烈。”“消除污染，保护环境，是进行社会主义建设，实现四个现代化的一个重要组成部分……我们绝不能走先建设、后治理的弯路。我们要在建设的同时就解决环境保护污染的问题。”这是中国共产党历史

上第一次以党中央的名义对环境保护工作作出的指示。它引起了各级党组织的重视,《汇报要点》的转批加快了全国各级环保系统的机构建设步伐,切实推动了我国环境保护事业的发展。

(3) 第一部环境保护法将环保事业引入法制轨道

1979年9月13日《中华人民共和国环境保护法(试行)》的颁布,是我国环境保护事业进入法制轨道的转折点。该法依据1978年宪法的原则规定,总结了我国环境保护的基本经验,参考国外环境法中行之有效的管理制度,对环境保护的对象、任务、方针和政策、环境保护的基本原则和制度,保护自然环境、防治污染和其他污染的基本要求和措施,环境管理的机构和职责,科学研究和教育,以及奖励和惩罚等作了全面的规定。该法的意义在于,它不仅规定了环境影响评价、“三同时”和排污收费等基本法律制度,而且明确要求从国务院到省、市、县各级政府设立环境保护机构;并第一次从法律上要求各部门和各级政府在制定国民经济和社会发展规划时,必须对环境的保护改善统筹安排并组织实施,为实现环境和经济的协调提供了法律保障。它的颁布实施,带动了我国环境保护立法的全面开展。环境保护法的试行表明我国环保事业进入了法制轨道。这期间,我国制定了《中华人民共和国海洋环境保护法》(1982年8月),作为保护海洋环境的单行法,不仅对防治海岸工程、海洋石油作业、陆源污染物、船舶和倾废对海洋环境的污染损害作了系统规定,并首次在法律上明确了环境保护工作中实行环境保护部门统一监督、有关部门分工负责的环境管理体制。《中华人民共和国水污染防治法》(1984年5月)、《中华人民共和国大气污染防治法》(1987年9月)相继颁布,为有效防治水污染和大气污染提供了法律依据。同时还颁布了《中华人民共和国草原法》(1985年)、《中华人民共和国水法》(1988年1月)等污染防治和自然资源保护方面的法律和一系列行政法规和规章。1989年12月七届全国人大第十一次会议通过了《中华人民共和国环境保护法》。环境保护法律开始成为我国环境保护工作的重要支柱和保障,成为我国社会主义法律体系中新兴的、发展迅速的一个重要组成部分。1982年排污收费制度正式建立,成为我国环境管理的一项基本制度,也是促进污染防治的一项重要经济政策。

(4) 国民经济调整时期提出“谁污染、谁治理”原则

改革开放初期,环境保护工作主要结合经济调整的各项政策措施,认真贯彻执行《中华人民共和国环境保护法(试行)》,以污染防治作为重点,并采取相应的政策措施。1981年,国务院发布《关于在国民经济调整时期加强环境保护工作

的决定》，提出了“谁污染、谁治理”的原则，要求工厂企业必须切实负起治理污染的责任，对生产工艺落后、污染危害大又不好治理的工厂企业，根据实际情况有计划地“关”、“停”、“并”、“转”。对于布局不合理，资源能源浪费大，对环境污染严重又无有效治理的项目，应坚决停止建设。1985年，国务院召开了全国城市环境保护工作会议，原则通过了《关于加强城市环境综合整治的决定》。开展城市环境综合整治，拉开了城市工业企业搬迁、城市基础设施建设、城市河道整治等城市环境整治工程的序幕，对于社会主义物质文明和精神文明建设具有重要意义。

（5）第二次环境保护会议首次提出环保是一项基本国策

1983年12月国务院召开了第二次全国环境保护会议。会议的主要任务是总结过去10年环境保护工作经验，研究新时期环境保护的方针政策，确定近期和长远的环境保护奋斗目标和工作任务，使环境保护与经济建设统筹兼顾，同步发展。

这次会议的最大贡献有两个方面：一是明确提出了环境保护是一项基本国策；二是强调了经济建设和环境保护必须同步发展，要求经济建设、城乡建设和环境保护同步规划、同步实施、同步发展，做到经济效益、社会效益和生态效益的统一。基本国策的确立确定了环境保护在国民经济和社会发展中的重要地位，“三同步”与“三统一”是第一次在战略高度上确定了环境保护工作的指导方针，对环保事业的发展具有深远的影响，标志着我国的环境保护从单纯的污染治理开始转向重视经济、社会与环境协调发展的新阶段。

会议强调了要把自然资源的合理开发和充分利用作为环境保护的基本政策，加强对环境保护工作的科学管理，进一步加强对环境保护工作的领导，落实环境保护的资金渠道。这些要求在1984年颁布的《国务院关于环境保护工作的决定》中得到了充分体现。该决定对建立环保体制和加强能力建设做出明确要求，包括成立国务院环境保护委员会、对相关部委的职能进行界定、在地方政府和大中型企业设置环保机构、将环保能力建设纳入中央和地方的投资计划，同时，对新建、扩建和改建项目“三同时”、老企业污染治理资金来源以及采取鼓励综合利用的政策等做出具体规定。同年，国务院环委会成立，召开了多次工作会议，研究审议涉及国家和地方重大环境问题的规划、政策、规定、条例、决定等。国务院环委会的成立使环境保护冲破机构局限，加大了各部门在环境保护工作上的协调合作，对推动环保事业发展起到了积极作用。

(6) 第三次环境保护会议提出向环境污染宣战，并强调加强制度建设

1989年4月28日至5月1日，国务院召开了第三次全国环境保护会议。这次会议主要研究在治理经济环境、整顿经济秩序和全面深化改革中，如何治理环境污染、整顿生态环境，把环境保护工作推上一个新的阶段。

宋健同志在会议开幕式中强调要向环境污染宣战，表明了国家治理污染的决心。会议明确了到1992年的环境保护目标是：努力控制环境污染的发展，力争一些重点城市和地区的部分环境指标有所改善；努力制止自然生态环境恶化的趋势，力争局部地区有所好转，为实现2000年控制住环境污染发展的目标打下基础。同时，对工业废水排放量控制、二氧化硫排放量控制、工业固废综合利用率等提出了具体目标。但当时很大程度上“向污染宣战”的时机和条件不成熟，有些地方环保部门对加强环保执法工作还缺乏足够的信心和决心。同时对当时的环境问题的复杂性认识不足、准备不充分，此外受“89风波”的影响，相关措施并未得到很好落实。

这次会议的一个具体贡献在于提出在治理整顿中建立环境保护工作的新秩序，其核心是加强制度建设，全面推行新老八项环境管理制度，即在实行环境影响评价、“三同时”、排污收费三项制度基础上，增加环境保护目标责任制、城市环境综合整治定量考核、排污许可证、污染集中控制和限期治理五项新制度；强化监督管理；不断完善环境保护法律法规，依法治理环境，把环境保护工作新秩序建立在法制的基础上。

为了落实第三次全国环境保护会议精神，1990年，国务院颁布了《关于进一步加强环境保护工作的决定》（以下简称《决定》），强调了要严格执行环境保护法律法规和依法采取有效措施防治工业污染，具体是全面落实八项环境管理制度，并将实行环境保护目标责任制放到了突出的位置。与20世纪80年代初的两个《决定》相比，1990年《决定》还有三个创新：一是强调了在资源开发利用中重视生态环境的保护，拓展了环保工作的领域，为20世纪90年代中期将生态保护与污染防治并重的环保战略的形成奠定了基础。二是根据当时国际环境合作日益活跃，世界环境与发展大会召开在即的新形势，该《决定》首次提出要积极参与解决全球环境问题的国际合作。三是将环境保护宣传教育和环境保护科学技术发展放到了重要的位置。

总体来看，这一时期中央对环保事业高度重视，1978年批转的关于环境保护汇报纲要，是我党历史上第一次以中央的名义作出的关于环境保护工作的指示。

三次环境保护会议从拉开环保事业序幕到基本制度的建立,推动了环境保护事业向前发展,环境保护法的试行将环境保护事业纳入法制化轨道。

3. 建立环境保护的基本制度,重点整治凸显的环境问题

该阶段,我国的环保事业从无到有,经历了一个漫长的探索、发展过程,从建立机构到制度建设再到实施一系列环保措施。制度建设和对重点地区进行污染治理是这个阶段最鲜明的特征。其中伴随着改革开放和经济的快速发展,以基本国策为核心的环境保理论体系、以排污收费制度、“三同时”制度、环境影响评价制度为主体的环保制度和以《环境保护法》为代表的法制体系等相继建立,为下一步大规模开展环境治理奠定了重要的制度基石。

这期间,环保机构建设也发生了巨大变化。从20世纪70年代,环境保护是国务院的一个工作办公室;到80年代初期,提升为城乡建设环境保护的一个司局;再到80年代末期,再次提升为国家环保局并作为国务院直属机构。

(1) 环境保护制度建设奠定了环保工作的基础

该阶段建立了排污收费、环境影响评价、“三同时”制度、城市环境综合整治定量考核制度等环境保护基本制度体系,为环保的制度建设打下了坚实的基础。其中通过排污收费制度不仅遏制污染的排放,还通过资金的筹集有力地支持了环境管理、监理、监测、宣传教育等项业务工作的开展。排污收费制度加强了企业管理,促进了企业污染治理,为企业治理污染源开辟了一条资金渠道,取得了一定的环境效益。我国的环境影响评价工作开始于20世纪70年代末,这一制度吸收美国、加拿大等发达国家环评工作的经验和方法,同时也是在国内许多城市和地区广为开展环境质量评价基础上发展形成的,它有力地推动了我国开发建设中的环境管理工作。“三同时”制度在基本建设项目和技术改造项目中严格控制新污染,与环境影响评价制度相辅相成,成为防止新污染的两大措施。通过实行城市环境综合整治定量考核制度,使城市的环境问题得到一定改善,城市基础设施建设取得新进展,提高了城市综合服务水平和污染防治能力,使城市环境管理水平明显提高。

(2) 加大环境保护力度,重点进行“三废”治理

该阶段,国家在制定环境规划与计划,开展“三废”治理,限期整改和搬迁污染企业、推动城市环境综合整治、加大环保投入等方面取得了长足的进展。

一是制定环境保护规划与计划。为了在短期内控制环境恶化,改善环境质量,