

国情调查与思考 丛书

Environment, Awareness and Perceptions

环境问题与环境意识

杨 明◎主编

唐孝炎等◎著

90050114

环境问题与环境意识

杨 明 ● 主编



Issues: Perceptions



90050114

图书在版编目(CIP)数据

环境问题与环境意识/杨明主编. —北京:华夏出版社,2002.8

(国情调查与思考丛书)

ISBN 7-5080-2842-2

I. 环… II. 杨… III. 环境保护—研究 IV. X

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 080768 号

环境问题与环境意识

杨 明 主编

出版发行: 华夏出版社

(北京东直门外香河园北里4号 邮编:100028)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京房山先锋印刷厂

版 次: 2002年8月北京第1版

2002年11月北京第1次印刷

开 本: 670×970 1/16

印 张: 20

插 页: 2

字 数: 310千字

定 价: 37.00元

本版图书凡印刷、装订错误,可及时向我社发行部调换

总 序

《国情调查与思考》是北京大学中国国情研究中心编辑出版的以研究当代中国政治、经济、文化教育及社会发展等现实问题为主要内容的一套学术丛书。

北京大学中国国情研究中心创建于1988年，是一个多学科、综合性的民办学术机构，主要从事当代中国问题研究，特别是对改革开放以来中国社会政治经济发展状况的实证研究。十多年来，中心除去组织有关专题研究项目，召开各种国际、国内学术研讨会和举办有关社会科学研究方法，特别是抽样调查理论与实际操作的各种类型训练班外，并在全中国范围内与政府有关部门合作进行抽样问卷调查。例如与北京市政府有关部门合作进行的“北京地区社会经济发展”的逐年跟踪调查项目；与国家体改委合作进行的“地方社会经济发展”研究调查项目；与中国社会科学院有关单位合作进行的“北京市公民素质研究”调查项目；与国家环保局合作进行的全国公众环保意识调查项目等等。出版方面，过去曾出版过两套丛书，即：《国情与现代化》和《国情与世界》以及个别专著。1995年开始在香港编辑出版关于当代中国人文及社会科学的国际学术刊物：《中国研究》（*China Studies*）。

现在编辑出版的这套《国情调查与思考》丛书，内容主要将发表本中心近期科研与调查的新成果，兼及其他。同时，也将译载一些国外著名中国问题专家在中心所办刊物《中国研究》学刊上用英文发表的优秀学术论文，或是应邀专为本丛书撰写的论文或专著。

衷心期望本丛书的陆续出版，能在中国问题研究的百花园内培植一株小花；更期望它能在有关专家及广大读者的栽培、护理下茁壮成长。

欢迎批评、指正！

趙宝煦

北京大学
中国国情研究中心
2001年7月25日

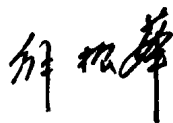
序

当今社会,公众的环境意识水平高低既是衡量一个国家和民族文明程度的重要标志,也是各级政府和部门环境保护工作水平的重要体现,公众环境意识的真实状况是政府实施可持续发展战略的客观依据。

为了准确地了解我国公众环境意识的现状、研究影响公众环境意识的相关因素,我局与教育部在1999年完成了“全国公众环境意识调查”研究项目,北京大学中国国情研究中心为这次调查活动提供了全过程的技术支持。在此基础上,1999年北京大学中国国情研究中心在我局政策法规司的支持下进行了“全国九城市地方领导环境意识调查”研究项目。这两次研究以国际通行的标准的社会调查方法,科学地设计问卷,确定抽样方式,深入分析数据,最终得出令人信服的结论。

本书以有关我国环境状况、环境政策,以及以两个研究项目的数据为基本材料的研究文章为主体,同时刊载了两个调查研究项目的数据报告,这就使得本书内容丰富、资料翔实,既具有一定的学术理论水平,又具有一定的实践指导意义。

在新的世纪,党中央和国务院继续高度重视环境保护,在国民经济和社会发展“十五”纲要中,对环境保护提出了明确要求,并采取一系列有效措施,强化环境污染综合治理,提高城乡环境质量,努力遏止生态恶化。环境保护事业是一项涉及全社会、关系每个人的公益性事业,在党和政府的重视和支持下,不断提高公众环境知识水平,增强公众环境意识,在全社会形成保护环境光荣,污染破坏环境可耻的道德风尚,形成人人参与、人人保护、人人监督的社会氛围,环保事业必定能够蓬勃、健康地发展。



国家环境保护总局局长

2002年7月

目 录

序/解振华	1
-------------	---

第一部分

当代中国环境保护成功之路和挑战解析/彭近新	1
中国环境与发展综论/郑易生	12

第二部分

中国中小城镇环境状况对妇女健康的影响 以及妇女的环境意识/唐孝炎 温东辉	37
环境意识与环境保护政策的取向/童燕齐	56
中国公众环境意识的特征/杨 明	76
环境保护中的公众参与/任莉颖	89

第三部分

九城市地方领导环境意识调查报告	114
全国公众环境意识调查报告	253
附录一:样本设计报告	293
附录二:完成情况统计	299
附录三:实施总结报告	301
附录四:数据分析技术说明	306
后 记	312

当代中国环境保护成功之路和挑战解析

国家环境保护总局政策法规司司长 彭近新

世界带着经济全球化、贫富更加悬殊和全球环境问题等诸多变数走过了新世纪元年,中国以经济持续高速增长、加入 WTO 和实施中华民族伟大复兴翻过了历史新一页。此时我们可以从历史角度,从全球环境与发展的国际大背景和国内经济社会发展的大形势,冷静而客观地审视和评价上个世纪中国的环境保护工作,进而深刻认识作为最大发展中国家的中国环境保护成就和经验的深远意义,深入理解严峻环境挑战的必然性和复杂性,更加主动地推进新世纪之初的环境保护工作。

一、二十世纪环境保护主要成就和基本经验

具有历史渊源的中国环境保护在 20 世纪后半叶成为中国一项全民事业和基本国策,有其深刻的国际国内背景,也与中国社会发展的进程紧密相关。

从国际背景看,在上个世纪后半叶,人类在享受自身智慧创造的前所未有的财富的同时,面临和经历着不可持续的发展问题和危及人类家园的环境问题的双重挑战,地球既欣欣向荣又不堪重负,世界变得既富裕又贫穷。不可持续的发展问题尖锐地摆在国际社会和各国领导人面前,伴随发展而生的环境问题在发达国家和发展中国家接踵而至。以工业污染和生态环境破坏为主要特征的第一代环境问题未得到有效治理,以全球气候变暖、生物多样性破坏等为特征的第二代环境问题又迫在眉睫,严重困扰着国际社会和各国政府。在这样的形势下,以《人类环境会议》和《联合国环境与发展会议》为标志,国际社会对环境保护关注的广度和深度达到了空前程度。国际社会重大活动几乎言必谈环境,各国政要和各界人士无不环境保护奔走呼号,同期国际环境公约数量远远超出其他领域。全国环境问题日趋严峻和国际社会强劲的环境

境保护潮流,对当时正在酝酿突破和实施改革开放的中国,既是一种不可低估的外部压力,更是为环境保护事业兴起和发展提供了机遇和驱动力。可以说,中国环境保护事业起步的外部条件已经具备。

从国内情况看,自20世纪70年代末以来,经济建设成为全国工作的中心。经济发展既给环境带来冲击,也对环境保护产生了急迫需求。中国经济建设表现出以下特点:一是经济持续高速增长,经济总量大幅增加。20年多间GDP平均增长9.8%,比同期世界经济年均增长3.3%高出了6.5个百分点,居世界之首;GDP由3624亿元增至89404亿元,增长了20多倍。二是市场体制逐步建立,市场机制配置资源的基础作用明显增强,在世纪之末,由中央定价的商品和服务项目仅剩下中央储备物质、化肥、部分药品、天然气等13种,社会商品零售总额、农产品收购总额和生产资源销售总额中,市场调节比重分别达到95%、84%和86%。三是全方位对外开放格局基本形成,对外贸易和外汇储备跻身世界前列;全球最大的500家公司有4/5已在中国投资,实际利用外资2800亿美元以上,居世界第二位和发展中国家第一位;进出口贸易额达到4743亿美元,外贸排名跻身世界10强,外汇储备达到1656亿美元,居世界第二位。四是城市化进程明显加快,城市功能稳步增强。城市化水平达到36%左右,国民收入的50%、GDP的70%、国家税收的80%、第三产业增加值的85%和高教、科研力量的90%都集中在城市。显然,经济发展对环境的冲击和对环境保护的需求都是巨大的,可以说,催促环境保护事业应时而生的内部条件也已基本成熟。

中国的环境保护正是在这样的国际和国内背景下起步和发展的。可以说,20世纪后半叶特别是最后20多年,是中国环境保护从创建走向发展和创新的时期,是环境保护促进改革开放和先进生产力发展的时期,是唤醒公众环境意识、走向自觉保护家园的时期,是积极参与全球环境与发展事务、维护国家环境权益的时期。20世纪后半叶,中国环境保护取得的重大成就可以归结为以下几方面:

一是环境保护确立为基本国策,初步建立了适应国情和可持续发展的环境政策、法律、制度、标准四大体系。

(一)政策体系包括环境经济政策、技术政策、管理政策、产业政策和国际合作与交流政策。环境政策在实践中发挥了导向和调控作用,使环保工作沿着正确的方向前进。

(二)法律体系包括环保法律(6部)、行政法规(30多件)、部门规章(70多件)和签署的国际环境公约(30多项),以及地方法规、规章(1000多件),同时《刑法》等法律也有环境保护的相应规定。有了这个体系,环保工作基本实现了有法可依,有章可循,逐步走上法治化轨道。

(三)制度体系由法律规定的各项环境管理制度组成,包括污染防治、治理和生态环境保护等制度,如环境影响评价、“三同时”、排污收费、污染限期治理、落后设备限期淘汰、危险废物行政代执行制度等。没有制度环保工作就可能处于无序状态,有了这些制度环保工作就可以走向规范化、制度化管理。

(四)标准体系包括强制性标准和非强制性标准。强制性标准成为判定环境行为合法与否的法律尺度,非强制性标准主要涉及环境监测领域,是促进环境监测工作规范化的科学尺度。

这四大体系可以看作是环境保护事业发展的“基本软件”,也是贯彻环境保护基本国策的基本建设。

二是环境保护能力建设初具规模,环境保护资金投入力度增大。国家设立了主管全国环保工作的正部级机构,并赋予“统一法规、统一规划、统一监管”的职能。各省、自治区、直辖市也设立了相应的环保机构,履行环保职责。环境科技进步促进了污染防治和生态环境保护,环保产业正在成为先进生产力的重要组成部分;信息化建设进程加快,国控监测站点在线监测和信息自动传输,增强了对重点流域和城市环境质量分析和预测能力。随着经济实力增强,在世纪之末最后5年中,国家对环境保护的投入提升到占GDP的0.93%。

这些支持和保障措施成为环境保护事业发展的“基本硬件”,为实施环境与发展综合决策、维护国家环境安全提供了有力支持。

三是工业污染防治取得突破性进展,污染加剧的趋势从总体上得到了控制。上个世纪90年代以前,对环境形势的基本判断是:局部有所控制,总体仍在恶化,前景令人担忧。在世纪之末,特别是在经济持续快速增长的形势下,污染控制有如此大的变化,关键在于找到并强化了两个有力的“抓手”:一个是实行浓度控制,这是污染防治的传统“抓手”,2000年全国90%工业污染源主要污染物实现了达标排放;另一个是实行总量控制,这是污染防治创新的产物,2000年全国主要污染物排放总量比1995年分别减少了10—15%。

四是城市环境质量总体上保持稳定,部分城市环境质量获得显著

改善。城市环保工作同样运行了两个强有力的“抓手”：一个是“城考”，全国 663 个城市中有 500 多个实行了城市环境综合整治定量考核，通过城考，加快了城市基础设施建设，增强了城市防污治污能力；另一个是“创模”，开展创建国家环境保护模范城市活动，提高了城市环境保护水平，促进了城市环境质量改善，收到了明显的环境、经济和社会效益。城考是创模的基础，创模是城考的升华，两者互相促进，拓展了城市环境保护的新格局。自 1996 年第一个国家环境保护模范城市——张家港市诞生以来，至今已有 20 多个城市或城区进入这一行列。国家环境保护模范城市之一的大连市，在新世纪第一年获得了联合国环境署授予的“全球 500 佳”荣誉称号，可以说，环境保护模范城市得到了国际社会的认可。

五是生态环境建设与保护稳步推进，努力开创生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。生态环境建设的实质是生态系统的恢复或重建。为遏制生态环境恶化趋势，有计划地实行退耕还林还草还湖，实施天然林保护工程，至今已退耕还林还草 1433 万亩，宜林荒山造林种草 1180 万亩；建设了一批自然保护区、生态示范区和生态功能保护区，自然保护区已达 1220 多个，占陆地国土总面积的 9.8%，数百种珍稀物种正在得到有效保护；防治不合理施用化肥、农药、农膜和超标污灌等面源污染受到重视并有所加强。生态农业和有机食品、无公害食品的生产规模不断扩大。

六是积极参与全球环境与发展事务，为解决全球环境总量贡献智慧和力量。中国缔结和签署了一系列环境公约，与 30 多个国家签署了多边环境协定，在解决全球环境问题的重大决策和行动中做出了贡献。《人类环境会议宣言》写入了中国代表团建议的“世间一切事物中人是最可宝贵的”、“人类总得不断地总结经验，有所发现，有所发明，有所创造，有所前进”等重要内容；《联合国环境与发展会议》确定的“共同而有区别的责任”，发达国家应该向发展中国家提供援助资金和以优惠条件转让环境无害技术等重大原则，中国在其中发挥了重要作用。

在 20 多年的实践中，中国在环境保护工作中获得了不少经验，归纳起来有：

第一、在战略和方针上，坚持可持续发展战略，坚持经济与环境协调发展、防治污染和生态保护并重方针。在实际工作中努力做到：一、

坚持人与环境协调,二、坚持保护和促进先进生产力发展,三、坚持促进生态环境良性循环,四、坚持维护国家环境安全。这些战略和方针已经融入并体现在国家环境保护政策和措施之中。

第二、政策和法制上,坚持与时俱进,不断创新,为环保工作提供政策导向和法律保障。如 20 世纪 90 年代中期提出的创建环境保护模范城市,实施污染物总量控制和排污许可证制度等,都是创新的具体体现,有些创新在《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《建设项目环境保护条例》修订或制定时,以法律法规形式固定下来。

第三、在手段和机制上,综合运用多种手段和多种机制保护环境。在手段方面,由计划经济体制下主要依靠行政手段转变为在市场经济体制下综合运用多种手段:一是法律手段,实行环境行政执法与环境司法相结合;二是经济手段,注重利用财政、税收激励政策进行调控,三是行政手段,从行政指令为主转变为依法行政。在机制方面,注重发挥市场体制的价值规律、供求机制和价格机制的作用,制定了有利于环境保护投资和税收等经济政策,正在形成政府、企业、社会多元化的环境投入体制。

第四,在策略和方法上,注重区别情况,分类指导,分步实施,全面推进。在污染物总量控制不搞全国“一刀切”,做到总量控制东西有别。在关闭“15 小”时,既坚持全国政令统一性,又注意必要的灵活性,对西部个别地方给予恰当的宽限期;在重点项目安排上东西兼顾,逐步向西部倾斜,等等。

中国作为最大的发展中国家,在 20 世纪最后 20 多年中,经济建设取得这样举世公认的巨大成就,环境保护获得如此令人瞩目的进展和经验,这是对人类环境和发展事业做出的积极贡献,这些成就足以载入人类社会发展的史册,令中国人民引以为自豪。

二、环境保护面临的严峻挑战与原因初析

尽管中国在 20 世纪后半叶,特别是最后 20 多年经济发展取得了巨大成绩,但是中国仍然面临发展的严峻挑战:

一是经济总量仍然不高,人民生活仍处在较低水平。根据联合国

开发计划署发布的人类发展报告,按人均收入、人群寿命和教育程度组成的“人类发展指数(HDI1999年)”衡量,在所统计的174个国家中,加拿大、法国、美国、日本等国家居前10位,中国只居于106位。

二是经济结构不合理,经济增长质量不高。中国虽然出现了产品和生产能力过剩,但是基本上是初级产品和落后生产能力过剩,高科技含量的高级产品和先进的生产能力明显短缺。近几年年均出口1800亿美元产品中,属于高技术产品的仅为10%左右,而年均进口1400亿美元产品中,70%是属于购买自动化设备和生产线。

在环境领域同样面临严峻挑战。主要表现在以下几个方面:

一、从污染物总量和污染程度看,主要污染物排放总量仍然很大,污染程度仍然严重,农业面源污染突出。2000年工业废水排放总量达到194亿吨,工业二氧化硫排放总量高达1612万吨;七大水流干流中,只有58%左右的断面达到国家地表水环境质量III类标准;在开展空气质量监测的300多个城市中,64%左右城市未达到国家空气质量二级标准;在开展区域环境噪声监测的170多个城市中,56%左右的城市处于中度以上污染水平。

二、从生态环境总体形势看,生态环境恶化加剧趋势尚未有效遏制。土地退化严重,水土流失面约占国土面积38%,荒漠化面积已达国土面积的27%;河流断流现象加剧,不少湖泊萎缩,湿地破坏严重;生物多样性减少、生态系统失衡相当突出。

三、从环境问题对经济社会影响看,根据世行与中国有关机构的研究,20世纪90年代中期水和大气污染直接造成的经济损失占同期GDP4-8%,环境污染和生态环境破坏成为制约一些地区经济社会可持续发展的因素。

四、中国即将成为WTO成员,如何在经济全球化形势下既推进贸易自由化,又能确保国家环境安全,是新形势下面临的新挑战。

从发展经济学的观点看,中国面临这些严峻环境挑战有其历史必然性。深刻认识这些必然性,对做好新世纪的环保工作是很有益处的。

第一、中国处在加速实现工业化进程中。建立以基础性、支柱性等重型化产业为基础的工业体系,这既是工业化的重要目标,也是发展生产力的物质基础。然而,恰恰这些产业属于高耗能、高耗水的重污染型

产业。同时,长期计划经济体制又使得各地产业结构趋同化,致使这些重污染型企业几乎遍布全国。因此,工业结构的产业重型化、结构趋同化和产品初级化导致了全国的“工业点源污染”。由于中国历史上“以农立国”,农业一直是国民经济的基础,形成了以种植为主的传统农业结构。为了实现“以粮为纲”、保障粮食供给的目标,农业长期以来不得不依赖化肥和农药,在 20 世纪末全国化肥施用量平均达到 411 公斤/公顷,而其利用效率却相对较低;传统深耕细作的耕作方式在一些地区加剧了水土流失,使施用的化肥、农药和土壤氮、磷物质大量流失,因此,传统的农业结构和耕作方式对环境的影响表现为范围广泛的“农业面源污染”。由此可见,工业点源污染与农业面源污染交错并存,构成了工业化进程中典型的产业结构性污染,这是当代中国环境问题的第一个基本特点。

第二、中国的能源结构以煤为主。煤在国家能源结构中的比重多年维持在 70% 左右,与同期世界能源结构中煤比重约为 27% 形成明显反差。统计数据显示,中国大气环境中 80% 的二氧化硫和 70% 的烟尘源自燃煤,酸雨根本原因也源于燃煤。以煤为主的能源结构和落后燃烧方式决定了大气环境煤烟型污染的基本特征。煤作为基础能源在新世纪之初仍将持续,只有在实现了能源结构合理调整和煤清洁利用的目标之时,中国能源结构形成的典型烟型大气污染才能最终解决。实现上述目标仍然是一个较长的历史过程。这是当代中国环境问题的第二个基本特点。

第三、中国处在城市化的关键时期。城市的性质和功能决定了城市必然成为生产和消费高度集中、资源和能源消耗高度密集的区域。由于历史和认识的局限,人们特别是决策者,对城市环境问题在相当长的时期内不是忽视就是采取“不以为然”的态度,结果导致一些城市规划不当,很多重污染项目布局在城市上风向、水源上游和居民稠密区,污水和垃圾处理厂等基础设施建设长期明显滞后,致使大量污水直排环境,垃圾遍布城郊。城市成为污染物的集中排放场,城市成为环境问题最为突出的地区,这是当代中国环境问题的第三个基本特点。

第四、中国科学技术和管理水平不高。产业规模化、自动化和信息化程度普遍较低,科学技术对经济增长的贡献率不高,约为 30% 多,与发达国家 60—80% 的贡献率差距甚大。世界上没有落后的产业,只有落后的技术和管理。正是技术和管理落后,致使中国单位 GNP 能耗高

于世界先进水平的 3—7 倍,主要材料消耗高达 5—30 倍,结果大量资源能源投入未能转化为“预期产出”,却“异化”成为破坏和污染环境的污染物。因此,科技和管理水平不高,使生产和消费产生的污染物排放总量大、浓度高,这是当代中国环境问题的第四个基本特点。

第五、中国的资源能源分布与地域生态环境之间关系密切。对国计民生具有重要影响的资源和能源,基本分布在生态环境脆弱和经济落后的中西部地区,在这些地区对资源、能源开发利用极易造成生态环境破坏。因此,资源、能源这种分布特点和生态环境天然脆弱特性加剧了人为开发活动的环境影响,天然状况与人为活动的复合影响,导致中西部生态环境破坏范围广、程度重的趋势,这是当代中国环境问题的第五个基本特点。

上述环境问题特点可以称为显性挑战,还有一类则属于隐性挑战。隐性挑战主要有以下形式:

一是对环境问题潜伏性、累积性、爆发性、反复性认识不足。很多环境问题的危害并非短时期内显现,当污染或破坏处在潜伏、累积阶段时,人们不易察觉,一旦暴发或反复时则束手无策,使治理恢复的周期延长,其成本也相应地成倍增加。

二是对环境保护的长期性、复杂性、艰巨性和国别性认识不足。相当多的人们包括某些决策者,以为发达国家经过 20 多年时间基本解决了本国环境问题,中国也照样能办到。殊不知中国与发达国家处于不同的发展阶段,发达国家是在人均 GDP3000—5000 美元、基础设施比较完善和工业化目标基本实现的情况下开始治理污染的,而中国则是在人均 GDP 仅有 300 美元的基础上启动环保事业,是在人均 GDP 约 800 美元、城市基础设施长期滞后和在加速工业化进程中开始大规模治理污染。看不到发展阶段、基础设施和工业化程度的差别,容易产生盲目性和浮躁情绪。

三是对解决环境问题的现实性、紧迫性认识不足。发达国家启动大规模治理污染时,在国内已经具有强劲的经济实力、足够的技术优势和牢固的法治基础,在国际上则只有少数环境公约约束;中国则不然,中国在启动大规模污染治理时,国内并不具备发达国家当年拥有的诸多优势,而公众对环境改善的需求却越来越高,在国际上则面临越来越多和越来越严的环境公约制约。

综上所述,无论对环境问题不以为然、掉以轻心,还是与发达国家

盲目类比、急于求成,都是不符合中国的客观实际的,对环保工作也是十分有害的。进入 21 世纪,国内外的新形势已经不允许我们对环保工作“放一放,慢慢来”。我们必须认识到环境保护的长期性、艰巨性和复杂性,树立长抓不懈的思想,持之以恒地努力奋斗,同时,更要有保护环境的紧迫感、使命感和责任心,脚踏实地把环保工作推向前进。

三、新世纪环境保护和机制创新

2001 年 3 月,九届人大四次会议审议通过的国民经济和社会发展“十五”纲要对新世纪之初环境保护提出了总的要求:即强化环境污染综合治理,使城乡特别是大中城市环境质量得到明显改善,遏制生态恶化。主要内容可以归纳为三项预期定量目标和十四项定性任务。

三项定量目标是:一、主要污染物排放总量比 2000 年减少 10%,二、两控区二氧化硫排放量比 2000 年减少 20%,三、所有城市都要建设污水处理设施,城市污水集中处理率达到 45%。

十四项定性任务是:一、项固“三河”、“三湖”水污染治理成果,启动长江上游、三峡库区、黄河中游和松花江流域水污染综合治理工程;二、加强近岸海域水质保护、预防和治理赤潮,抓好渤海环境综合整治;三、实施两控区和重点城市大气污染控制工程;四、推行垃圾无害化和危险废物集中处理;五、加强噪声污染治理;六、开展农村环境保护工作,防治不合理施用化肥、农药、农膜和超标污灌带来的化学污染及其他面源污染,保护农村饮用水源;七、加强环境保护关键技术和工艺设备的研究开发,加快发展环保产业;八、完善环境标准和法规,健全环境监测体系,加强环保执法和监督;九、全面推行污水和垃圾收费制度;十、开展全民环保教育,提高全民环保意识,推行绿色消费方式;十一、加强以京津风沙源和水源为重点的治理与保护,建设环京津生态圈;十二、加快矿山生态恢复与管理;十三、加强自然保护区建设和管理;十四、保护珍稀濒危生物资源和湿地资源,实施野生动物及其栖息地保护建设工程,恢复生态功能和生物多样性。

国家环保总局正在制定实现上述目标的“十五”环保计划。应该说,新世纪之初的环保目标是积极可行的,实现这些目标的有利条件也是很多的。首先,国家把经济结构战略性调整作为主线,这为解决工业化进程中的结构性污染这一首要环境问题,为解决污染物总量大,污染

程度严重这一突出矛盾,提供了最根本的有利大背景;其次,国家已经启动“西气东输”“西电东送”等重大工程,三峡工程即将发挥作用,核电、风能等能源项目快速发展,将大大加速改变能源结构型大气污染的状况;同时,国家继续实施积极财政政策,加强市场机制基础性配置作用,为加强城市基础设施建设的力度,为提高城市污染防治能力,改善城市环境质量提供了强有力的技术物质条件;在西部大开发中,国家把生态环境保护和建设作为根本出发点,确定了“预防为主,保护优先”的环境保护方针,这为加强西部环保工作和改变以往开发加剧生态破坏的局面,从根本上遏制生态恶化趋势创造了有利条件。’总之,新世纪之初的环保目标是符合实际的,通过各方努力是完全可以实现的。

坚持新形势下环境保护创新,是实现环境保护各项目标的重要动力和保障。创新是一种特殊的劳动和贡献,是根据时代发展的要求,对已有理论和实践进行变革,提出发展或补充;创新是借鉴和吸纳新的科学成就,将其融入到相应领域,提出突破性 or 超越性的措施或机制。坚持创新是 20 世纪中国环境保护事业发展的一条基本经验,也是开创新世纪环保工作新局面的重要关键。从当前国内外大背景看,环境保护创新既有难得机遇,又有巨大需求。

从国内形势看,国家正在制定环境影响评价法。这个法从一定意义上讲是一个环境与发展综合决策法,规范的主要对象是相关决策者,这是一部从决策源头控制环境污染和生态破坏,落实环境保护这一基本国策的法律。这样的法律至今国外还没有,属于中国环境保护重大创新。惟其是重大创新,因而难度也很大。经过初步论证,如果能够对以下重要政策或决策进行评价,那将是新世纪中国环境保护的重大突破:对流域、区域、海域环境可能产生持久不利影响,危害国家环境安全的;污染物种类增多或污染物总量增加,造成较大区域的大气、水环境质量明显恶化的;影响生物安全和生物多样性减少,造成生态系统结构发生重大变化,生态功能丧失或发生不可逆变化的;自然资源和生态环境遭到严重破坏,造成生态环境难以恢复的。一旦这部法律获得通过,环境与发展综合决策机制创新就在法律中得到了体现和保障。

从国际背景看,中国加入 WTO 为环境保护创新提供了驱动力。WTO 的基本宗旨是推进多边贸易和维护贸易自由化。中国成为 WTO 成员后,环境保护必须改革和创新,一、是凡涉及 WTO 的环境政策、法律和措施都应符合 WTO 的规则和中国对外承诺,否则,当事

WTO 成员方可能启动争端解决机制或起诉程序,对我方起诉将对国家造成不必要的损害。二、WTO 规则中和有关专项协定中,都有保护动物、植物、人体健康和环境保护明确规定,这些规定为在国际贸易中加强环境保护提供了充足的法律依据,我们必须将这些规定切实用足用好。三、WTO 规则和有关专项协定中,已经注意到发展中国家的发展状况、财政和贸易在经济增长中的比重等现实情况,制定了对发展中国家有利的“特殊和差别待遇(Special and Differential Treatment)”或“差别和更优惠待遇(Differential and more favorable Treatment)”,这为维护我国环境和发展权益提供了有力法律支持。因此,正确利用 WTO 规则,按照统一性原则、非歧视性原则和公开透明性原则,制定既适应贸易自由化,又能维护国家环境安全的环境政策、法律和措施,是环境保护创新的良好机遇。

加强学习和调查研究,是做好环境保护创新的基础。要坚持借鉴和创新相结合,借鉴外国运用市场机制推动环境保护的成功做法,结合国情加以改造,变成既符合国情又与 WTO 规则一致的措施。要加强调查研究,使创新符合实际,“天下之事,闻者不如见者知之为详,见者不如居者知之为尽”,这一古训道出了要想知之为详和知之为尽就必须“沉”下去的真理,只有在充分调研基础上的环境保护创新才能起到有效的推动作用。