

*A Study on the Administrative Management
System of Environment in China*

中国环境行政监督管理 体制研究

陈书全 著



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

中国环境行政监督管理 体制研究

陈书全 著

中国海洋大学出版社

· 青岛 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境行政监督管理体制研究 / 陈书全著. - 青
岛 : 中国海洋大学出版社, 2011.8

ISBN 978-7-81125-790-8

I. ①中… II. ①陈… III. ①环境管理 - 行政管理
体制 - 研究 - 中国 IV. ①X320.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第163873号

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市香港东路23号

邮政编码 266071

出 版 人 杨立敏

网 址 <http://www.ouc-press.com>

电子信箱 hpjiao@hotmail.com

订购电话 0532-82032573 (传真)

责任编辑 矫恒鹏

印 制 日照报业印刷有限公司

版 次 2011年8月第1版

印 次 2011年8月第1次印刷

成品尺寸 170 mm × 230 mm

印 张 10.875

字 数 200千字

定 价 28.00元



中国环境行政监督管理体制研究

A Study on the Administrative Management System of Environment in China

摘 要

人类社会的发展至今，环境问题已成为世界各国所共同面临的严峻挑战之一。中国作为世界上人口最多的发展中国家，随着经济的持续快速发展，发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题在中国呈爆炸性集中出现，资源相对短缺、生态环境脆弱、环境容量不足逐渐成为制约经济、社会发展的重大问题，环境与发展的矛盾日益突出。环境恶化不仅直接危及当代人的生命健康、子孙后代的生存环境，还影响到国家的政治稳定、社会和谐，对我国的经济发展也造成巨大损失。环境问题已成为制约我国经济、社会发展的“瓶颈”。

我国政府历来高度重视保护环境，将环境保护确立为一项重要基本国策，把可持续发展作为一项重大战略，坚持走新型工业化道路，在推进经济发展的同时，采取一系列措施加强环境保护并取得很大成效。然而，资料表明，我国环境状况不断恶化的趋势并没有得到根本性遏制，面临的挑战更加严峻。

微观经济学认为，针对外部性问题、公共物品问题，往往需要政府的介入。由于环境主体的有限理性、环境资源的公共性、环境污染的负外部性、环境保护的正外部性和环境信息的稀缺性等原因，使得市场机制在环境领域存在失灵或失效。环境问题的市场失灵为政府介入环境保护提供了理由和可能条件，产生了政府管制环境问题的一般要求，即环境管理上升为国家的一项重要职能。

考察发达国家的环保实践可以发现，它们在环境保护方面取得的第一条重要经验就是充分、有效地发挥政府的主导作用，强化政府的环境管理职能，建立起一套具有权威、职责明确、各种措施有效配合的环境管理体制。对政府在环境保护中的这种主导作用，世界银行甚至将其总结为“经济靠市场，环保靠政府”，并作为《1992年世界发展报告》的重要主题之一，被许

多国家或地区所接受和采纳，成为其行动的指导思想。

环境行政监督管理体制作为国家环境保护工作的支撑和中枢，在环境管理中发挥着极其重要的作用。环境管理体制的完善程度不仅显示了一国政府实施环境管理的能力，是该国环境法制完善程度的重要标志；另一方面，科学、合理的环境管理体制，也是进行卓有成效的环境管理所应当具备的先决条件，是实现环境保护目标的基本制度保证。

为有效解决环境污染、环境恶化等环境问题，我国政府非常重视环境管理体制建设，建立起由全国人民代表大会立法监督，各级政府负责实施，环境保护行政主管部门统一监督管理，各有关部门依照法律规定分工实施的环境监督管理体制。应当说，现行的环境保护监督管理体制对于加强我国的环境保护工作发挥了非常重要的作用，但随着我国经济的快速发展所引起的环境问题日趋严重，这一体制在实践中暴露出许多问题，这些问题已成为制约我国环境保护工作的障碍，严重影响了环境保护的力度。2001年，世界银行出版新世纪的中国环境战略更新报告：《中国：空气、土地和水——新千年的环境优先领域》。报告指出，中国过去20年的高增长对环境造成了严重危害，但中国政府有能力在治理水和大气污染以及砍伐森林等各种环境问题方面取得重大进展。世界银行在报告中建议中国政府在实施可持续发展战略时优先考虑三个领域，其中第一个就是改革和加强中国的环境保护管理体制。

面对环境问题带来的各种压力，中国现行的环境保护管理体制已经显得力不从心，进行体制和制度创新已经迫在眉睫。在21世纪，一方面，我们应寻求新的发展途径和消费方式，以减轻社会经济发展对资源环境的压力，实现人与自然的协调和良性循环；另一方面，在强调政府在环境保护事务中继续发挥主导性和基础性作用的同时，结合我国的实际，并借鉴国外环境管理体制的有益经验和做法，通过进行有利于加强我国环境保护的制度创新，建立更加综合、更富有预防性和社会参与性的环境监督管理的新机制和新模式。

目 次

第一章 导论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、研究价值	(4)
三、研究思路与主要研究内容	(4)
四、研究方法和创新之处	(6)
第二章 环境管理与环境行政监督管理体制概述	(8)
一、我国环境问题的现状	(8)
二、环境管理	(12)
三、环境行政监督管理体制	(16)
第三章 政府实施环境监督管理的理论与实践	(28)
一、政府介入环境保护的必要性：市场失灵	(28)
二、政府环境管理的法理分析——国家环境管理权的正当性	(40)
三、政府环境管理的实践	(43)
四、政府在环境保护中的作用	(58)
第四章 我国环境行政监督管理体制分析	(63)
一、我国环境行政监督管理体制的历史沿革	(63)
二、我国环境行政监督管理体制的现状	(74)
三、现行环境行政监督管理体制存在的主要问题	(81)
第五章 国外政府环境监督管理体制考察评析	(94)
一、美国环境行政监督管理体制	(95)

二、德国环境行政监督管理体制 (105)

三、日本环境行政监督管理体制 (109)

四、国外政府环境监督管理体制的发展趋势 (121)

第六章 改革我国环境行政监督管理体制的对策建议 (128)

 一、健全环境行政管理组织机构 (129)

 二、完善环境行政监督管理权力配置结构 (138)

 三、建立协调、高效的环境监督管理运行机制 (143)

结 语 (160)

参考文献 (162)

后 记 (168)

“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。”^①“美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地的居民，为了得到耕地，毁灭了森林，但是他们做梦也想不到，这些地方今天竟因此而成为不毛之地，因为他们使这些地方失去了森林，也失去了水分的集聚中心和贮藏库。阿尔卑斯山的意大利人，当他们在山南坡把在山北坡得到精心保护的那一种枞树林砍光用尽时，没有预料到，这样一来，他们就把本地区的高山畜牧业的根基给毁掉了；他们更没预料到，他们这样做，竟使山泉在一年中的大部分时间内枯竭了，同时在雨季又使更加凶猛的洪水倾泻到平原上。”^②

—— 恩格斯

第一章 导 论

一、问题的提出

人类社会发展至今，在创造了无数物质文明和精神文明的同时，也大大超出了环境的承载力。环境问题已成为当今人类和世界各国所共同面临的严峻挑战之一。作为世界上人口最多的发展中国家，从 20 世纪 70 年代末期以来，随着经济的持续快速发展，发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题在中国呈爆炸性集中出现，资源相对短缺、生态环境脆弱、环境容量不足逐渐成为制约中国发展的重大问题，环境与发展的矛盾日益突出。

我国政府高度重视保护环境，将环境保护确立为一项基本国策，把可持续发展作为一项重大战略，坚持走新型工业化道路，在推进经济发展的同时，采取一系列措施加强环境保护并取得很大成效。然而我国环境状况不断恶化的趋势并没有得到根本性遏制，面临的挑战更加严峻。目前，我国正面

①《马克思恩格斯全集》第 4 卷，人民出版社 1975 年版，第 384 页。

②《马克思恩格斯全集》第 4 卷，人民出版社 1975 年版，第 381、第 383 页。

面临着保护和自然资源的前所未有的挑战。研究数据表明,在中国,每五个城市中就有一个存在严重的大气污染;每年导致 40 多万人早死;约有 2/3 的城市饮用水短缺;1/3 的土地面积受到酸雨影响;1/3 的土地面积存在水土流失和沙漠化问题;90%以上的天然草场退化;总体生物多样性受到威胁;环境纠纷与抗议越来越多。中国不仅是目前仅次于美国的全球第二大温室气体排放国,由于一系列地理、社会和气候条件的因素,预计气候变化将使中国受到的损失比其他国家更为严重。环境恶化不仅直接危及当代人的生命健康、子孙后代的生存环境,还影响到国家的政治稳定、社会和谐,对我国的经济发展也造成巨大损失。2006 年 9 月 7 日,国家环保总局和国家统计局首次联合发布《国民绿色经济核算研究报告》,也被称为“绿色GDP报告”。这是中国第一份经环境污染调整的GDP核算研究报告,标志着中国的绿色国民经济核算研究取得了阶段性成果。绿色国民经济核算(简称绿色GDP核算)是指从传统GDP中扣除自然资源耗减成本和环境退化成本的核算体系,能够更为真实地衡量一个国家或地区的经济发展成果。研究结果显示,中国在 2004 年一年由于环境污染所带来的经济损失高达 5 118 亿元人民币,占当年GDP的 3.05%。^①而更为严峻的是,根据有关方面分析,按照目前的资源利用方式和污染排放水平,我国要实现 2020 年GDP翻两番的目标,在生态环境方面承受的压力将比 2000 年提高 4~5 倍。^②这些数字再次证明,在传统工业化模式下,不断增长的GDP数字,是建立在资源环境和公众健康不断透支的基础之上的。这种高消耗、高污染、高风险的发展方式虽然起到过应有的历史作用,但在今天,我国经济已经进入资源能源瓶颈时期,环境危机正在越来越严重地制约我国的经济进一步发展。环境问题已成为制约我国经济、社会发展的“瓶颈”。此外,环境问题还对中国在国际社会中的形象带来负面影响。正如原国家环保总局副局长潘岳所言:“环境问题已经迫在眉睫,中国的国际形象不能等,国家的政治稳定不能等,社会和谐不能等,经济的可持续发展不能等,人民的生命健康不能等。”

面对日益严峻的环境形势,人类不断地探索、寻求和尝试各种治理手段和治理措施,如各种科学技术手段的运用、以价格杠杆为特征的市场调节机制等,力图缓解和根治各种环境问题。然而,科学技术是一把“双刃剑”,在解决某些环境问题的同时又会引起另外一些新的环境问题;以价格杠杆为特征的市场机制也不是万能的,环境和环境保护的外部性及环境质量的公共

① 国家环保总局,国家统计局.中国绿色国民经济核算研究报告(2004).

② 徐冠华.在全国科技工作会议上的讲话.2004 年 2 月 20 日.

物品性使得市场机制在环境领域存在失灵或失效。正如 1972 年人类环境会议上指出的那样,环境问题不仅是一个技术问题,也是一个重要的社会经济问题。环境问题的解决,不能仅靠技术和市场机制,还需要用经济的、法律的、行政的、综合的方法和措施。

环境问题的市场失灵为政府介入环境保护提供了前提和必要条件,产生了政府管制环境问题的一般要求,即环境管理上升为国家职能。实践表明,发达国家之所以多年来在环境保护方面取得了一些成效,在于其建立了一套比较完善的环保机制,即以政府为主体,充分发挥非政府组织的积极作用,强制性管制与诱导性管制相结合,运用法律手段、经济手段和行政手段,对环境污染进行综合治理的完整体系。在这个机制的运行中,政府承担了治理环境问题的主要责任,角色定位明确,机构设置合理,职责划分明晰,各种措施有效配合,政府发挥了主导作用。对这种主导作用,世界银行将其总结为“经济靠市场,环保靠政府”,成为《1992 年世界发展报告》的重要主题之一,并且被许多国家接受和采纳,成为其行动的指导思想。

在我国,加强政府环境管理职能不仅在于环境问题解决过程中的市场失灵,还在于我国当前所处的特殊的发展阶段和环境问题的特殊性。我国工业污染治理和生态环境恶化正反两个方面的经验也告诉我们:政府环境管理职能及其体制强与不强,是决定环境保护工作成败的关键。中国城市工业污染的势头初步得到遏制,没有随着工业增长同步增加,最主要的原因之一就是各级政府不断加强控制工业污染的能力。相比之下,中国生态恶化的局面还没有得到有效控制,一个主要原因是政府的生态环境管理体制涣散、缺乏应有的权威和低效率。耶鲁大学环境法律与政策中心和哥伦比亚大学国际地球科学信息网络中心(CIESIN)发布的环境管理绩效指标(EPI)对 166 个国家环境质量和政策绩效进行了排名,其中中国排名第 94 位,低于世界发达国家和许多其他发展中国家。^①由此可见,随着我国市场经济的建立和不断完善,通过建立一个统一、强有力的政府环境保护监督管理体制、加强政府环境监督管理职能对于实现国家的环境保护目标是至关重要的。

正是基于上述原因和理由,本书以环境行政监督管理体制为选题和研究对象,通过对我国政府环境管理体制历次改革,国际上发达国家政府环境管理的现状和经验以及制约我国政府环境管理体制改革的障碍和阻力等方面进行了全面、系统的分析与研究,并结合我国的实际情况,在此基础上提出强

^① 参见耶鲁大学环境法律与政策中心,哥伦比亚大学国际地球科学信息网络中心(CIESIN). 2006 环境绩效指数(EPI)报告.高秀平,郭沛源译.世界环境,2007(1)。

化和完善中国环境管理体制的基本理论框架及具体对策建议，从理论和实践上为建立适合我国经济和社会可持续发展的环境行政监督管理体制提供有益参考，以促进我国环境、经济和社会的可持续发展。

二、研究价值

（一）理论价值

公共选择理论认为市场失灵是政府存在的前提，但政府同样存在失灵现象。在解决环境问题过程中，如何在市场与政府之间进行取舍成为一个两难选择。本研究的理论意义在于：一是把环境法学、环境经济学、公共管理学、行政法学等多学科相关知识有机结合起来，从不同层面对政府环境行政监督管理体制展开研究，这不仅对我国环境管理理论研究的完善与发展具有理论意义，更重要的是有助于增强政府环境管理的现代化和科学化；二是避免套用、照搬西方先进的管理经验，而忽视我国自身的复杂客观实际情况，通过国际比较研究，科学借鉴发达国家经验，为强化我国政府环境管理职能和环境行政监督管理体制的改革提供更为科学与可行的理论依据指导。

（二）实践价值

环境问题是当今世界各国发展所面临的急需解决的重大问题，各国对于环境保护都采取了一定的管理体制和手段以保证自己的可持续发展。完善政府环境监督管理体制，加强政府的环境监督管理职能，是加强环境法的实施和环境执法能力建设的重要内容，这不仅是我国环境法制建设的一个重要课题，也是世界各国环境法制建设的主要领域。以美国为代表的西方发达国家在这方面积累了丰富的环境管理经验。通过对这一课题的研究并借鉴国外环境法实施的一些有益经验，在此基础上提出中国环境管理体制创新之路，对于加强和改善我国的环境管理，推动我国环境法制建设的深入发展，促进经济和社会可持续发展具有极其重要的实践意义。

三、研究思路与主要研究内容

（一）研究思路

加强政府环境监督管理职能不仅在于科学技术手段在环境问题解决过程中的局限性和市场机制的失灵，我国目前所处的特殊发展阶段和环境问题的特殊性均表明，环境问题的解决，不能仅靠技术和市场机制，还需要用经济的、法律的、行政的、综合的方法和措施。政府环境监督管理在当前我国

环境问题的解决中具有不可或缺的重要作用。本书以公共管理为视角,在简要分析环境问题成因和市场失灵的基础上,论证加强政府环境监督管理职能的必要性。从历史发展来看,环境的污染,均是在人们对环境问题的重要性缺乏必要认识、管理不善的情况下造成的。当今西方发达国家环境问题的缓和,也正是由于政府不断加强环境监督管理,完善环境监督管理体系的结果。政府环境监督管理在世界一些发达国家如美国、英国、俄罗斯、日本、德国等开展较早,经过多年发展形成了比较科学和完善的监督管理体制和管理方法,这些经验和方法对加强、完善我国政府环境监督管理体制具有一定的借鉴意义。本书通过对美国、德国、日本等国家政府环境监督管理体制、经验进行比较分析,在剖析我国政府环境监督管理历史与现实并揭示其存在的主要问题的前提下,认为要想彻底改进我国环境状况,加强政府环境监督管理职能是必要的,并进一步提出完善中国环境监督管理体制的基本理论框架和对策建议,为建立适合我国经济和社会可持续发展的环境监督管理体系提供有益参考,以促进环境、经济和社会的可持续发展。

(二) 主要研究内容

围绕研究的主题和目标,本书的研究内容除导论部分之外主要由五部分组成。

第一部分:环境管理与环境行政监督管理体制概述。本部分简要介绍了环境管理概念的提出与发展历程,回顾了环境行政权与现代意义上的环境行政管理出现,并对环境行政监督管理体制的含义、内容及主要模式进行了分析、归纳和总结。通过上述内容对本书的研究范围加以界定。

第二部分:环境保护与政府实施环境管理的理论与实践。作为研究的逻辑起点,该部分从理论和实践两个方面对政府介入环境领域实施环境行政管理的必要性和可行性加以分析研究。主要内容包括:(1)运用产业结构理论、产权理论、外部性理论等经济学理论对环境问题、环境问题的市场失灵及其表现进行分析。正是由于环境所具有的一系列特性如环境资源产权不存在或不安全性、环境资源的“公共物品”性、环境资源利用中存在广泛的外部不经济性以及一些环境资源没有形成市场或市场竞争不足等等所导致的环境问题解决上的市场失灵,产生了政府介入环境保护领域的一般要求,即环境管理上升为国家职能。而从社会系统的角度上看,环境管理作为一项长期的、艰巨的工程,也只有政府才能承担得起这样艰巨的任务。(2)对政府实施环境管理即国家环境管理权的正当性从国际法和国内法两个方面进行法理上的分析。(3)通过发达国家政府环境管理实践和社会公众环保指向调查分

析对政府实施环境管理进行实证方面的分析。(4)归纳政府在环境保护领域中的不可替代作用及其具体表现。

第三部分：我国环境行政监督管理体制及其存在问题。本部分在系统分析论证了环境管理是现代国家政府的一项不可或缺的重要职能之后，回顾了我国环境行政监督管理体制的发展历程，反思、检视我国现行环境行政监督管理体制存在问题及其原因，并对现行体制创新的必要性进行分析与论证。

第四部分：国外政府环境监督管理体制考察评析。他山之石，可以攻玉。随着世界政治、经济的不断发展以及环境状况的不断恶化，加强政府的环境管理职能已日益成为各国政府有效地处理环境问题的根本手段。为履行其环境管理职能，各国均根据自己不同的国情，建立起各具特色的环境管理体制。发达国家在环境保护方面，取得的第一条重要经验就是强化环境管理机构组织，建立一套具有权威的或职责明确的环境监督管理体制。分析研究国外政府环境监督管理体制，借鉴其有益做法和经验，并结合我国的实际，对改革和进一步完善我国环境监督管理体制，加强环境管理，促进我国经济和社会的可持续发展有着十分重要的现实意义。因此，本部分主要对美国、德国、日本等典型国家的政府环境行政监督管理体制从机构设置、职能配置及运行机制等方面进行了系统比较分析研究，阐述了其先进经验及其对我国的启示与借鉴意义。

第五部分：改革我国环境行政监督管理体制的对策建议。作为本书的结论，本部分针对我国环境行政监督管理体制存在的问题及面临的挑战，并借鉴发达国家成功经验和有益做法，从机构设置、职权划分与配置、运行机制三大方面提出完善我国环境行政监督管理体制的制度与技术层面的具体对策措施与建议。

四、研究方法和创新之处

(一) 研究方法

科学的研究方法是实现研究目的的有效手段。本文以马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义为基本方法论指导。在论述过程中，综合运用多种研究方法，主要运用历史分析方法、比较分析方法、实证研究与规范研究相结合、定性分析与定量分析相结合等方法。在系统分析世界发达国家环境行政监督管理体制基础上，着重分析我国现行环境行政监督管理体制的缺陷和不足之处，借鉴发达国家先进的管理经验和有益做法，对完善我国现行环境行政监督管理体制进行了综合研究，为我国环境行政监督管理体制改革提供理

论参考和依据。

（二）创新之处

近几年，随着环境状况的恶化和环境污染事件的频繁爆发，加强政府环境管理职能逐渐被提到重要日程上来，对政府环境管理体制的研究也越来越多。但已有研究更多的是就某个方面或某个突出问题或将某些问题与有关政策放在一起进行研究，没有从整体上将其作为一个体系来进行全面、系统、深入的研究，从环境行政管理整体来看，缺乏全面性和系统性。

本研究的创新主要表现在以下两方面：

（1）本研究属于交叉研究，综合运用环境经济学、制度经济学、公共管理学的相关理论，从理论、实践和法理三个层面论证了政府介入环境保护、实施环境管理职能的必要性和依据。

（2）作为一种尝试与创新，本研究从宏观、系统的层面，针对我国现行环境行政监督管理体制存在的问题和面临的挑战，从机构设置、职能配置及运行机制等方面提出了具有操作性、建设性的对策建议，为我国环境行政监督管理体制的完善和制度创新提供理论依据与决策参考。

每一个政府的核心使命包括五项基本的责任：建立国家的法制基础；保持国家宏观经济稳定；向人民提供社会和基础设施服务；保护社会中的弱势群体；保护环境和自然资源。

——世界银行：《世界发展报告》（1997）

第二章 环境管理与环境行政监督 管理体制概述

20 世纪以来，随着科技进步和社会生产力的极大提高，人类在创造了前所未有的物质财富，加速推进文明发展进程的同时，却大大超出了环境的承载力，环境问题已成为当今人类共同面临的严峻挑战之一。我国作为一个发展中的大国，在经济取得高速发展的同时，环境问题既复杂又极其严峻。环境管理已成为政府的重要职能和解决环境问题的重要手段之一。

一、我国环境问题的现状

环境问题是指全球环境或区域环境中出现的不利于人类生存和发展的各种现象，是目前世界人类面临的几个主要问题之一。伴随着人类社会人口数量的迅速增长和经济的不断发展，环境问题已成为世界各国关注的全球性问题。中国是世界上人口最多的发展中国家，20 世纪 70 年代末期以来，随着经济持续快速发展，发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题在中国集中出现，环境与发展的矛盾日益突出。资源相对短缺、生态环境脆弱、环境容量不足，逐渐成为中国发展中的重大问题。

我国政府高度重视保护环境，将环境保护确立为一项基本国策，把可持续发展作为一项重大战略，坚持走新型工业化道路，在推进经济发展的同时，采取一系列措施加强环境保护。特别是近年来，坚持以科学发展观统领环境保护事业，坚持预防为主、综合治理，全面推进、重点突破，着力解决危害人民群众健康的突出环境问题；坚持创新体制机制，依靠科技进步，强

化环境法治,发挥社会各方面的积极性。经过努力,在资源消耗和污染物产生量大幅度增加的情况下,环境污染和生态破坏加剧的趋势减缓,部分流域污染治理初见成效,部分城市和地区环境质量有所改善,工业产品的污染排放强度有所下降,全社会环境保护意识进一步增强。^①世界银行在《中国:空气、土地和水——新千年的环境优先领域》报告中也肯定了过去10年中国的环境领域所做的大量工作和取得的成绩,主要表现在三个方面:(1)90年代中期以来工业废气废水排放量普遍减少;(2)通过大规模的植树造林和恢复森林植被扭转了森林减少的势头;(3)遏制了灌区土地的次生盐碱化趋势。^②然而,诸多研究资料表明,我国环境状况不断恶化的趋势没有得到根本性的遏制,面临的挑战更加严峻。正如全国人大环境与资源委员会主任曲格平先生所指出:“在90年代中国在环保和经济社会发展方面取得了很大进步,但是,我们在新的世纪面临的挑战将更加复杂。”

目前,我国正面临着保护环境和自然资源的前所未有的挑战。环境质量恶化、自然资源耗竭,威胁着我国这个全球第一人口大国人民的生命和健康,危及经济可持续发展的潜力。在中国,每五个城市中就有一个存在严重的大气污染,每年导致40多万人早死,约有2/3的城市饮用水短缺;1/3的土地面积受到酸雨影响;1/3的土地面积存在水土流失和沙漠化问题;耕地面积进一步减小(见图2-1);90%以上的天然草场退化;草地面积减少且大面积退化(见图2-2);每年有200亿吨污水排入长江,长江水系陷入深度危机,若不及时拯救,10年后将面临崩溃;^③总体生物多样性受到威胁;环境纠纷与抗议越来越多。2006年9月7日,国家环保总局首次发布了《国民绿色经济核算研究报告》,也被称为“绿色GDP报告”,其计算方法是把自然资源使用和环境退化所产生的成本从GDP中减出。依据这种方法,中国在2004年一年由于环境污染所带来的经济损失达到5118亿元人民币,占当年GDP的3.05%。我国二氧化硫和二氧化碳排放量已分别位居世界第一和第二,中国不仅是目前仅次于美国的全球第二大温室气体排放国,由于一系列地理、社会和气候条件的因素,预计气候变化将使中国受到的损失比其他国家更为严重。

我国环境问题还具有明显的复合性。一方面是由于贫困和发展不足而产生的土地贫瘠化和自然资源枯竭,以及人类居住环境恶化如卫生用水等;另

① 中华人民共和国国务院办公厅:《中国的环境保护(1996-2005)》,2006。

② 世界银行:《中国:空气、土地和水——新千年的环境优先领域》,北京:中国环境科学出版社,2001。

③ 裴道彰:《武汉晨报》,2004年11月28日。

一方面是由于发展急速或发展不当而产生的水污染、空气污染、土地污染等环境问题。与发达国家相比，中国的工业化过程显著缩短，这种缩短的工业化被联合国开发署环境专家D.O.Conner称之为“压缩型工业化”。^①经济的压缩型特征，引发出我国环境问题的压缩性。中国压缩型的工业化并没有挤走或缩小中国的环境污染问题，过去发达国家在上百年时间里分阶段出现的不同的环境问题，今天在中国则是同一时期多样性并发出现。

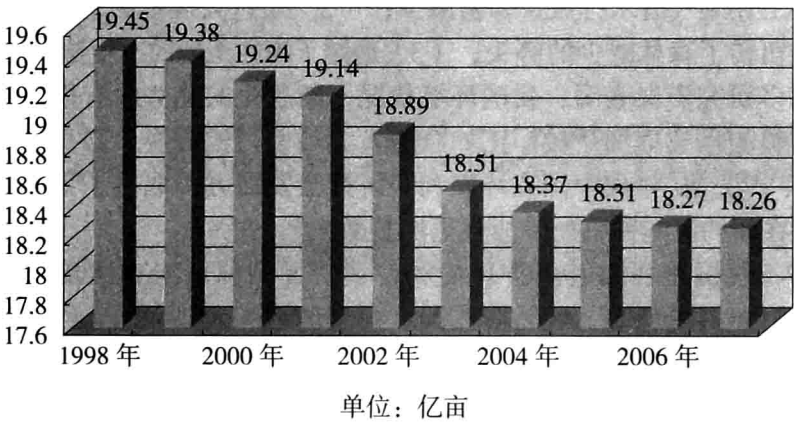


图 2-1 1998～2007年全国耕地面积变化情况^②

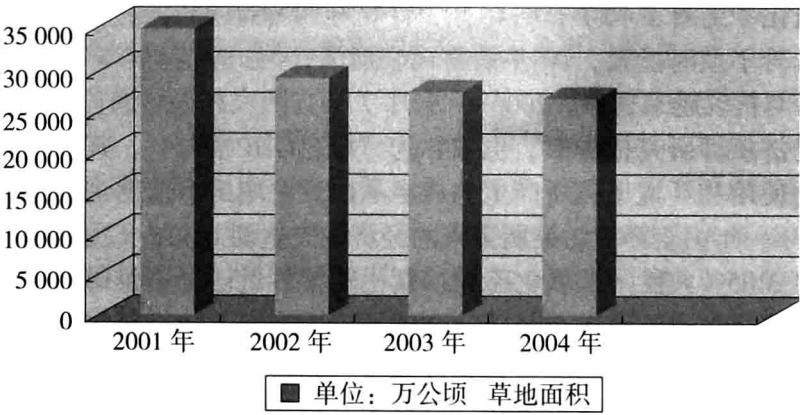


图 2-2 2001～2004 年全国草地面积变化情况^③

① 曹风中，田春秀，李丽平. 政府强化环境保护管理机构的建议. 黑龙江环境通报，2004（1）：1-4.

② 数据来源：历年《中国国土资源公报》。

③ 数据来源：中国环保总局. 2000 年中国环境状况公报；中国环保总局. 2001 年中国环境状况公报；中国环保总局. 2002 年中国环境状况公报；中国环保总局. 2003 年中国环境状况公报；中国环保总局. 2004 年中国环境状况公报[EB /OL]. <http://env.people.com.cn /GB/8220/>.