




湖北省推进学习型党组织建设丛书

当代中国的生态环境治理

李格琴 编著

 长江出版传媒
© 湖北人民出版社

生态建设
系列

湖北省推进学习型党组织建设丛书

当代中国的生态环境治理

李格琴 编著

长江出版传媒
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

当代中国的生态环境治理/李格琴编著.
武汉:湖北人民出版社,2012.9
(湖北省推进学习型党组织建设丛书)
ISBN 978 - 7 - 216 - 07337 - 0



- I. 当…
- II. 李…
- III. 生态环境—环境管理—研究—中国
- IV. X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 210854 号

·湖北省推进学习型党组织建设丛书·

当代中国的生态环境治理

李格琴 编著

出版发行:  长江出版传媒
 湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号
邮编:430070

印刷:武汉中远印务有限公司
开本:787 毫米×1092 毫米 1/32
版次:2012 年 9 月第 1 版
书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 07337 - 0

印张:3.5
字数:56 千字
印次:2012 年 9 月第 1 次印刷
定价:8.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

湖北省推进学习型党组织建设丛书

编委会

主任 尹汉宁

副主任 余立国

委员 赵凌云 张依涛 陈绪群 刘兆麟
郭玉吉 陶良虎 严学军 孙振声
喻立平

顾问 (以姓氏笔画为序)

冯天瑜 刘纲纪 李 龙 杨叔子
夏振坤 郭道扬 陶德麟 章开沅
熊召政 谭崇台

各系列主编

经济建设系列	张中华
政治建设系列	虞崇胜
社会建设系列	刘献君
文化建设系列	黄永林
生态建设系列	王雨辰
感知湖北系列	刘玉堂

目 录

导 言 / 1

一、中国生态环境治理的历程与成就 / 3

1. 中国生态环境治理的历程 / 3

环境保护的起步阶段(1973—1982年) / 4

环境治理的发展阶段(1983—1991年) / 7

生态环境治理与发展战略的确立阶段(1992—
至今) / 10

2. 中国生态环境治理的成就 / 15

基本建成生态环境治理的法制体系与管理体制 / 16

重点地区污染集中治理 / 19

推进生态修复与生态建设 / 24

二、中国生态环境治理中存在的问题 / 29

1. 生态环境总体恶化的趋势没有得到根本遏制 / 29

空气污染日益严重 / 30

水资源全面告急 / 32

垃圾污染包围城市 / 35

土壤重金属污染加重 / 37

森林与生物多样性面临危机 / 40

气候变化导致极端天气频现 / 41

2. 中国生态环境治理中存在的问题 / 43

GDP 至上的错误认知 / 44

生态环境治理体制的问题 / 46

社会参与监督机制的缺失 / 51

三、中国生态环境治理的路线图 / 57

1. 中国生态环境治理的革新 / 57

生态环境治理内涵的革新 / 57

生态环境治理管理体制的革新 / 60

生态环境治理管理手段的革新 / 62

生态环境治理社会参与与监督机制的革新 / 66

2. “十二五”中国生态环境治理的路线图 / 70

优先考虑民生改善 / 71

大力推动经济优化 / 77

重点提升公共服务体系 / 79

四、湖北省生态环境治理路线图 / 84

1. 湖北生态环境治理的总体路线图 / 84

湖北环境保护“十一五”成就 / 85

湖北环境保护“十二五”规划 / 86

2. 湖北生态环境的特色治理:水生态环境治理 / 90

湖北重点区域水生态环境治理的成就 / 91

湖北重点区域水生态环境治理的挑战 / 95

湖北重点区域水生态环境治理的突破 / 98

后 记 / 101

导 言

DAO YAN

生态环境治理是国家不可缺少的一项治理职能,我国在这方面取得了不少成就,也暴露了一些问题。从起步、发展与深化的历程来看,我国已基本建立了生态环境保护的管理体制与法制体系,开展了许多重点领域污染治理与生态修复工程。但是,粗放型经济模式的长期运转,盲目崇拜 GDP 的错误认知,以及政府治理体制与社会监督机制的疏漏等问题,使我国的生态环境总体上趋于恶化,空气、水、土壤的质量整体下滑,森林、草原、江河、湖泊以及生物多样性都面临退化或污染问题。

目前,我国的生态环境治理已经走到了转型的十字路口,需要从观念、体制以及手段上进行革新。与西方生态主义理论强调生态环境保护的“物本”目标不同,我国更需要确立“人本”的价值维度,即生态环境治理活动除了单纯的污染防治、环境保护与生态修复,还包含经济持续发展、民生进一步改善以及社会正义维护等内涵,必须把生态环境治理作为实践科学发展观的重要实践,

作为有效改善民生、维护社会公平正义的活动。鉴于此，我国必须加紧革新生态环境治理的体制弊病，抓紧完善全社会广泛参与的监督机制，并积极实施例如税收、财政补贴、金融、绿色 GDP 考核等行之有效的治理手段。

国家“十二五”环境保护规划提出了实践科学发展观、转变经济发展方式、提高生态文明水平的治理目标，这必将促使我国的生态环境治理走上一条彻底的革新之路。湖北省的生态环境治理也是如此，需要结合国情、省情，突出湖北生态环境治理的优势与特色，让湖北的水生态治理成为全国的典范。

一、中国生态环境治理的历程与成就

ZHONG GUO SHENG TAI HUAN JING ZHI LI DE
LI CHENG YU CHENG JIU

1. 中国生态环境治理的历程

所谓生态环境治理,是指以政府为主导的行为体解决环境污染问题、进行生态修复与建设、管理利用自然资源的活动与过程。

一般认为,我国的生态环境治理开始于20世纪70年代,标志是1973年召开的第一次全国环境保护会议。在这次会议上,国务院制定了我国第一部有关环境保护的法规性文件《关于保护和改善环境的若干规定》。中国的生态环境治理几乎与国际社会的环境保护活动同步开始,这主要受到两个因素的影响:

其一,受到国际环境大会的促动。1972年,中国派出代表团参加联合国斯德哥尔摩人类环境会议。那时的中国对环境问题相当陌生,人们大都认为环境污染是资本主义制度的产物,社会主义中国不会有污染问题。环

境大会起草了《人类环境宣言》，出版了专著《只有一个地球》，指出地球生物圈、大气圈、森林生态系统的整体性，发出保护环境、拯救地球的呼吁。这次会议对中国代表团是一次环境启蒙，代表们对比中国的环境现实，发现了以前未曾关注的环境问题。

其二，受到高层领导人的直接推动。“环境保护”一词在 20 世纪 70 年代的中国是全新用语，大家并不熟悉。在周恩来总理的积极推动下，环境治理才正式开启。周总理顶住各方压力，要求政府有关部门关注环境问题，极力推动并亲自主持召开全国第一次环境保护大会。

可以看出，我国的生态环境治理始于政府的主导，不像西方发达国家，政府是迫于公民环境运动与社会舆论压力才设置环保机构、开展环保工作的。至少在 21 世纪之前，我国的生态环境治理都以自上而下的方式为主，政府是环境保护的宣传者、促进者、监督者与仲裁者。以此为标准，可以把我国生态环境治理的历程大致分为三个阶段：

环境保护的起步阶段(1973—1982 年)

1973 年 8 月，中国第一次全国环境保护会议召开，会议通过了环境保护“三十二字”方针和第一个环境保护文件《关于保护和改善环境的若干规定》。此文件指出：

环境保护是关系到能否多快好省地建设社会主义、关系到巩固工农联盟、关系到保护人民健康的大事，应该引起各级领导部门的充分重视。鉴于当时中国人对“环境保护”知之甚少，《规定》还提出“要采取各种形式，通过电影、电视、广播、书刊，宣传环境保护的重要意义，普及科学知识，推动环境保护工作的开展……有关大专院校要设置环境保护的专业和课程，培养技术人才”。会议还决定成立全国环境保护领导机构和中国环境科学研究院。

知识链接

环境保护“三十二字”方针

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。

这次会议使我国相关工作者认识到环境问题的重要性，认识到环境科普教育的重要性，环境保护被正式列入国家议事日程。此次会议从方针到机构为中国环境保护事业的起步奠定了基础。在起步阶段，生态环境治理主要有以下几点内容：

第一，成立主要机构。1974年10月，国务院环境保

护领导小组正式成立,小组下设办公室,负责日常工作。之后,各省、自治区、直辖市和国务院有关部门也陆续建立起环境管理机构和环保科研、监测机构。但在当时,这种机构没有被列为政府编制,没有实体地位,因此作用有限。因为机构的临时性质,各地区、各部门的环境管理组织机构并不统一,力量较为单薄。但领导小组等机构在开展环境保护教育与宣传、推进三废污染治理上还是起了很大的作用的。1982年政府机构改革,政府撤销了国务院环境保护领导小组,将其办公室并入城乡建设环境保护部,改称环境保护局。

第二,确定治理内容。“三废”的治理与综合利用是起步阶段的主要治理内容。1973年11月,国家计委、国家建委、卫生部联合批准颁布了我国第一个环境标准《工业“三废”排放试行标准》,为开展“三废”治理和综合利用工作提供了依据。1977年4月,国家计委、国家建委和国务院环境保护领导小组联合下发了《关于治理工业“三废”,开展综合利用的几项规定》。此后,60年代提出的“三废处理”概念,逐步被“环境保护”概念所替代。在这些标准、规定的促发下,政府积极开展了重点区域污染调查,进行主要针对“三废”的污染防治工作。

第三,进行法制建设。环境治理要真正有成效,需要步入法制建设的轨道。我国环境法律的建设起步于20

世纪 70 年代末。1978 年 2 月,中国通过新《宪法》规定,国家保护环境和自然资源,防止污染和其他公害,禁止任何组织或个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。这是新中国历史上第一次在宪法中对环境保护作出明确规定,新《宪法》奠定了我国环境法制建设和环境保护事业的基础。1979 年 9 月,中国通过《中华人民共和国环境保护法(试行)》。《环境保护法》为环保机构的建设提供了法律依据。

环境治理的发展阶段(1983—1991 年)

“十一届三中”全会以后,我国的工作开始转向以经济建设为中心。但随着经济的快速发展,环境问题开始凸显。据统计,1983 年环境污染和生态破坏造成的经济损失占当年工农业总产值的 11.7%,国民收入的 22.2%。环境污染对经济的继续发展构成挑战,这给新时期的生态环境治理提出了新的要求。以 1983 年 12 月全国第二次环境保护会议召开为标志,我国的生态环境治理进入了发展阶段。如果说起步阶段我们弄清楚了“环境保护是什么”,那么在发展阶段,我国初步形成了环境治理的基本框架,即“做什么”、“如何做”,环境治理继“计划生育”、“改革开放”之后成为第三项基本国策。到 1989 年 4 月全国第三次环境保护大会为止,我国的生态环境治

理基本上走上了制度化轨道。

第一,明确了生态环境治理的战略方针与基本政策。“三同步、三统一”的环境治理战略方针在第二次全国环境保护大会提出,即经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展,实现经济效益、环境效益、社会效益的统一。这是第一次从战略高度上确定环境保护事业的指导方针,为处理好经济发展与环境的关系指明了方向。另外,经过十年起步阶段的摸索,我国提出了适合自身国情的环境治理三大政策体系:预防为主、防治结合;谁污染谁治理;强化环境管理。

“预防为主,防治结合”这一政策试图从环境问题的根源上解决问题,首先是避免问题的产生或出现。对难以避免的环境问题,则提出应尽早、尽快地发现并及时采取有效措施,避免环境污染进一步恶化。

“谁污染谁治理”这一政策规定了污染者对清除和补偿其损害具有不可推卸的责任和义务,污染者必须承担和补偿由于其污染产生所造成的一切损害。此政策是从市场经济中借鉴而来。实现这一政策的具体措施有:征收排污费、生态破坏补偿费以及对超过排放标准向大气、水体等排放污染物的企事业单位征收超标排污费,专门用于污染防治。

“强化环境管理”主要强调政府是环境治理的管理核

心,必须通过逐步建立和完善环境保护法规与标准体系、加大执法力度等措施来提高政府在环境治理上的能力。

为了落实“三大政策”的基本思想与原则性规定,1989年4月全国第三次环境保护大会又提出了积极推行深化环境管理的环境保护目标责任制、城市环境综合整治定量考核制、排放污染物许可证制、污染集中控制和限期治理五项新制度和措施。连同继续实行环境影响评价、“三同时”、排污收费三项制度,我国生态环境治理走上了制度化轨道。

第二,进一步完善了生态环境治理的机构。要实现20世纪80年代初的环境治理战略与三大政策,没有强有力的管理机构就等于一句空话。强化环境管理必须有健全的机构与人员。而1982年被并入城乡建设环境保护部的环境保护领导小组常务办公室(后改称环境保护局),实际上的管理地位有所下降,失去了独立性,这不利于新时期环境治理工作的开展。于是在1984年,国务院又成立了环境保护委员会,领导和协调环境保护工作,环境保护局也升格为部委归口管理的国家局,开始享有相对独立性。1988年,环境保护局从原城乡建设环境保护部独立出来,成为国务院直属机构。与此同时,在各省、市以及基层单位,环境保护机构的建设也得到加强。到1996年底,不仅省、市、县全部设立一级局建制,而且