

环境

ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT
Paper Collection of the Environmental Development Centre of
Ministry of Environmental Protection (2010)

与可持续发展

环境保护部环境发展中心论文集【2010】

唐丁丁 主编

中国环境科学出版社

环境与可持续发展

——环境保护部环境发展中心论文集（2010）

唐丁丁 主编



中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环境与可持续发展：环境保护部环境发展中心论文集：2010/
唐丁丁主编. —北京：中国环境科学出版社，2011.6
ISBN 978-7-5111-0597-4

I. ①环… II. ①唐… III. ①环境保护—可持续发展—
文集 IV. ①X22-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 102251 号

责任编辑 曹靖凯
责任校对 扣志红
封面设计 金 喆

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京东海印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2011 年 6 月第 1 版
印 次 2011 年 6 月第 1 次印刷
开 本 889×1194 1/16
印 张 25.5
字 数 765 千字
定 价 88.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载，侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

编 委 会

主 编：唐丁丁

副主编：程春明 陈 瑶

编 委：（以姓氏笔画为序）

王亚男 田洪海 宋铁栋 李丽华 何家振 周能福 胡华龙

原庆丹 夏 光 席俊清 徐富春 黄业茹 焦志延 董旭辉

编写组：高 彤 洪 伟

前 言

又是春回大地的时候，万象更新的季节，一个绿意盎然、生机勃勃的春天扑面而来。春夏秋冬，周而复始；自然万物，生生不息。环保人勤春来早。环境保护部环境发展中心科技处组织编辑的 2010 年论文集摆在面前，即将出版。一行行文字，一幅幅图表，一个个理念，仿佛身边的春风细雨，正融入到整个环境保护事业的广阔天地中，从而孕育无限的生机活力和更加美好的未来。只要我们真正实现人与自然和谐相处，人类的春天永远都不会寂静！

我们已站在新的历史起点，踏上实现人与自然和谐相处新的奋斗征程。2011 年，是 21 世纪第二个十年的开头，意味着距离 2020 年全面实现小康社会目标更近一步。我们必须紧紧抓住重要战略机遇期，乘势而上，有所作为。2011 年，是“十二五”规划的开局之年、起步之年。好的开头是成功的一半，开好头起好步至关重要。我们必须紧紧围绕推动科学发展的主题、加快转变经济发展方式的主线和提高生态文明的新要求，探索走出一条适合国情的代价小、效益好、排放低、可持续的环境保护新道路。2011 年，我们将迎来中国共产党成立 90 周年。过去的历史中包含着未来的历史种子。我们系统回顾党和国家各个时期解决人与自然矛盾冲突的重大战略思想和政策措施，意义十分重大。一部环境保护发展史就是一部处理环境与经济关系史。以史为鉴，可以知兴替，少走弯路。2011 年，我们将隆重召开第七次全国环境保护大会，环境保护事业迎来了新的发展良机。我们必须大力协同，服务大局，乘第七次全国环保大会东风，开创环保各项工作新局面，事业发展再上新台阶。2011 年，是我们环境发展中心发展历史上机遇与挑战并存的关键之年。我们必须居安思危，具有强烈的忧患意识。我们的优势领域正在受到竞争对手的严峻挑战，我们一些新的竞争优势还没凸显出来，我们服务对象对技术和质量的综合要求越来越高，对此绝不能等闲视之。

我们要不断创造新的亮点，展示环境发展中心未来新的辉煌。亮点是个人或组织引人注目、引以为豪的突出优点与优势。亮点可以交流，可以学习，可以保

持，可以创造。每个人需要有亮点，组织和单位也需要有亮点。今年我们要紧紧围绕环境保护部确定的 2011 年十项重点工作，凝神聚力，大胆开拓，积极进取，保持亮点，创造亮点，全面推进环境发展中心各项事业持续健康发展，为探索中国环保新道路、提高生态文明作出新的贡献，展示环境发展中心更加美好更加辉煌的未来。

“阳春二三月，草与水同色”。只有春天播种丝丝绿意，秋天才能收获片片生机。

愿与大家共勉。



环境保护部环境发展中心 主任

二〇一一年四月

目 录

第一部分 环境政策

“十二五”环境保护规划的理念创新.....	夏 光	2
创新惠及贫困人口的环保战略举措——落实“关注穷人力推社会公平”指示精神.....	吴玉萍 等	7
国家意志是污染减排的制胜关键.....	沈晓悦 韩孝成	13
加强司法建设 强化环保力度.....	沈晓悦 李 莹	17
“绿色经济”新解.....	夏 光	22
环境质量从根本上取决于经济发展方式——发达国家的历史经验与教训.....	胡 涛 等	26
以环境利益为着力点实现国家利益最大化——美对我清洁能源政策 301 调查案的启示	原庆丹 等	30
污染减排的协同效应评价研究——以攀枝花市为例	李丽平 等	34
城市交通可持续发展的政策选择——基于政策比较对北京城市交通采用不同政策的 能源消耗与环境效益分析.....	杨 扬 冯相昭	41

第二部分 环境管理

中国 CDM 项目对可持续发展的影响评价方法研究.....	冯相昭 等	60
我国环境状况信息公开与公众获取的回顾与分析.....	尚宏博 等	70
立足环境管理 推进环境信息标准工作.....	刘 定 韩季奇	75
扩展的 RBAC 模型在政府机关中的应用	胡 昊 等	82
基于资源环境承载力的规划结构优化方法探讨	时进钢 等	89
中国强化环境履约资金机制的未来途径.....	陈迪宇 俞 海	95
中国Ⅲ型环境标志认证实施战略研究.....	岳文淙 等	99
“低碳产品认证”之“中密度纤维板”认证的可行性研究.....	李在卿	105
日本报废汽车回收拆解再利用经验及对我国的启示	胡 涛 等	108

第三部分 环境技术

工业热过程中排放的溴氯代二噁英类	杜 兵 等	114
工业热过程中溴代二噁英类排放及其特征	杜 兵 等	125
固相萃取-高效液相色谱法测定蔬菜、水果和粮食中的氯虫苯甲酰胺残留	许鹏军 等	137
北京奥运前后大气中六氯苯的浓度及气-粒分配研究.....	张利飞 等	143
北京晴、霾、雾天大气颗粒物中元素组成和粒径分布研究.....	杨勇杰 等	148
沉积物中自由态和束缚态的多溴联苯醚和四溴双酚 A	罗孝俊 等	164
中国南部典型污染区鸟体内的多氯联苯和有机氯农药 ——与营养级的关系、组织分配和风险评估	张秀蓝 等	177
大气模拟烟雾箱生成的二次有机气溶胶能够持续老化吗?	齐 丽 等	190

温度对间二甲苯光氧化生成二次有机气溶胶物化性质的影响	齐 丽 等	202
传统酸浸和微波酸浸去除垃圾焚烧飞灰中的重金属	薛 军 等	215
全球海气耦合模式对我国暴雨未来变化的预估	陈活泼 等	232
环境介质中有机污染物分析前处理方法概述	董 亮 等	245
土壤样品多氯联苯的 GC/ECD 双柱测定方法的优化	张 烜 等	253
土壤样品有机氯农药残留的 GC/MS 测定方法的优化	张 烜 等	262
危险废物焚烧设施二噁英类排放特征及周边土壤污染调查	杜 兵 等	271
长江下游表层沉积物中有机氯农药的残留状况及风险评价	史双昕 等	277
巯基棉富集-毛细柱气相色谱法测定环境水中的甲基汞	祁 辉 等	285
北京市农业区不同使用类型土壤中二噁英类研究	周志广 等	291
多溴联苯醚在中国的污染现状研究进展	张利飞 等	300
土壤中多环芳烃和酞酸酯类有机污染物气相色谱-质谱测定方法中的 质量控制与质量保证	张利飞 等	311
六种氯代烷混合标准气体的研制	李 宁 等	318
测量不确定度的评定在溶液标准样品研制中的应用	封跃鹏 等	324
甲醇中 4-氯甲苯溶液标准样品的研制	封跃鹏 等	329
甲醇中 1,1-二氯乙烷溶液标准样品不确定度评定	封跃鹏 等	333
鞍山市大气尘及金属元素的沉降通量和污染特征	邢小茹 等	338
沉积物中多环芳烃检测实验室间比对分析研究	房丽萍 等	345
陆面过程对 2007 年淮河流域强降水数值预报的影响分析	陈晓丽 等	356
稀土元素 Er^{3+} , Yb^{3+} 单/共掺杂 TiO_2 纳米带的制备与上转换发光表征	嵇天浩 等	370
作者简介		381
后 记		393

CONTENT

Part I Environmental Policy

An Innovation Idea of “the 12 th five-year” Environmental Protection Plan.....	Xia Guang	6
Strategy on Benefit-poverty Environmental Protection—to implement the instructions of “concerning the poor and pushing social justice”	Wu Yuping <i>et al.</i>	12
National Will is the Key to Promote Pollution Reduction.....	Shen Xiaoyue Han Xiaocheng	16
Strengthening Justice Construction, Enhancing Environmental Protection	Shen Xiaoyue Li Xuan	21
New Understanding of “Green Economy”	Xia Guang	25
The Quality of Environment Radically Depends on the Economic Development Mode —Historical experience and lessons from developed countries	Hu Tao <i>et al.</i>	29
To Maximize National Interests with Benefit-Environment as the Focus —implications of 301 investigation case	Yuan Qingdan <i>et al.</i>	33
Study of Co-benefits Assessment of Pollution Reduction.....	Li Liping <i>et al.</i>	40
Policy Options for Sustainable Development in Urban Transport—an analysis of energy consumption and environmental benefit influenced by different transport policies in Beijing	Yang Yang Feng Xiangzhao	41

Part II Environmental Management

Methodology for Assessing the Impacts of CDM Projects Implemented in China on Sustainable Development	Feng Xiangzhao <i>et al.</i>	69
Review and Analysis of the Disclosure of Environmental Situation Information and Public Access in China	Shang Hongbo <i>et al.</i>	74
Promoting Environmental Information Standards Based on Environmental Management	Liu Ding Han Jiqi	81
Application of Improved Role-Based Access Control Model in Government	Hu Hao <i>et al.</i>	88
Optimization of Planning Structure Based on Carrying Capacity of Resource and Environment	Shi Jingang <i>et al.</i>	94
Policy Suggestions on Strengthening China’s Financial Mechanisms for Multilateral Environmental Agreements Compliance	Chen Diyu Yu Hai	98
Study on the Strategy of Implementing Type III Environmental Labelling Certification in China	Yue Wencong <i>et al.</i>	104

“Low-Carbon Product Authentication”it “Density Fiberboard”Authentication Feasibility Study	Li Zaiqing	107
Experience on Recycling and Disassembling of End of Life Vehicle in Japan and Its Implications for China	Hu Tao <i>et al.</i>	110

Part III Environmental Technology

Mixed Polybrominated/chlorinated Dibenzo- <i>p</i> -dioxins and Dibenzofurans in Stack Gas Emissions from Industrial Thermal Processes.....	Du Bing <i>et al.</i>	114
Occurrence and Characteristics of Polybrominated Dibenzo- <i>p</i> -Dioxins and Dibenzofurans in Stack Gas Emissions from Industrial Thermal Processes.....	Du Bing <i>et al.</i>	125
Determination of Chlorantraniliprole in Vegetables, Fruits and Grains by SPE Clean-Up and LC-UV	Xu Pengjun <i>et al.</i>	137
Concentration and Gas-particle Partitioning of Hexachlorobenzene in the Ambient Air Before and After the Beijing Olympic Games.....	Zhang Lifei <i>et al.</i>	143
Size Distributions and Elemental Compositions of PM on Typical Clear, Haze and Fog Days in Beijing, China	Yang Yongjie <i>et al.</i>	148
Free and Bound Polybrominated Diphenyl Ethers and Tetrabromobisphenol A in Freshwater Sediments	Luo Xiaojun <i>et al.</i>	164
Polychlorinated Biphenyls and Organochlorinated Pesticides in Birds from a Contaminated Region in South China: Association with Trophic level, Tissue Distribution and Risk Assessment	Zhang Xiulan <i>et al.</i>	177
Can Secondary Organic Aerosol Formed in An Atmospheric Simulation Chamber Continuously Age?	Qi Li <i>et al.</i>	190
Temperature Effect on Physical and Chemical Properties of Secondary Organic Aerosol from <i>m</i> -xylene Photooxidation	Qi Li <i>et al.</i>	202
Removal of Heavy Metals from Municipal Solid Waste Incineration (MSWI) Fly Ash by Traditional and Microwave Acid Extraction	Xue Jun <i>et al.</i>	215
CGCM Projections of Heavy Rainfall Events in China	Chen Huopo <i>et al.</i>	232
A Review on Preparation of Organic Pollutants in Environmental Samples Analysis	Dong Liang <i>et al.</i>	252
Optimization of the Analytical Method for Polychlorinated Biphenyls in Soil Samples by Dual-column GC/ECD	Zhang Ting <i>et al.</i>	260
Optimization of the Analytical Method for Organochlorine Pesticide Residues in Soil Samples by GC/MS.....	Zhang Ting <i>et al.</i>	270
The Characteristic of PCDD/Fs in Emission from Hazard Waste Incinerator and Investigation on PCDD/Fs Concentrations in Soil in the Vicinity	Du Bing <i>et al.</i>	275
Residues and Risk Evaluation of Organochlorine Pesticides in Surface Sediments from the Lower Reaches of the Yangtze River.....	Shi Shuangxin <i>et al.</i>	284

Determination of Methyl Mercury in Environmental Water Using Mercapto Cotton and Capillary Column Gas Chromatography.....	Qi Hui <i>et al.</i>	289
Study PCDD/Fs in Different Type Soil in Agricultural from Beijing City.....	Zhou Zhiguang <i>et al.</i>	298
Pollution of Polybrominated Diphenyl Ethers in China.....	Zhang Lifei <i>et al.</i>	310
Quality Assurance/Quality Control for the Determination of Polycyclic Aromatic Hydrocarbons and Phthalate Esters in Soils Using Gas Chromatography-Mass Spectrometry.....	Zhang Lifei <i>et al.</i>	317
Development of a 6 Halogenated Hydrocarbon Gas Standard.....	Li Ning <i>et al.</i>	323
Application on the Uncertainty of Measurement for the Solution Reference Materials	Feng Yuepeng <i>et al.</i>	328
Development of the Certified Solution Reference Material of 4-Chlorotoluene in Methanol	Feng Yuepeng <i>et al.</i>	332
Uncertainty Evaluation for the Solution Certified Reference Material of 1,1-Dichloroethane in Methanol	Feng Yuepeng <i>et al.</i>	337
Contamination Characteristics and Deposition Flux of Metal Elements in Atmospheric Deposition to Anshan.....	Xing Xiaoru <i>et al.</i>	344
Interlaboratory Comparison for Polycyclic Aromatic Hydrocarbons in Sediment.....	Fang Liping <i>et al.</i>	355
Analysis of the Impact of Land Surface Process on Numerical Weather Predication of Intensive Summer Rainfall Over Huai River in 2007	Chen Xiaoli <i>et al.</i>	368
Preparation and Up-Conversion Fluorescence of Rare Earth (Er^{3+} or $\text{Yb}^{3+}/\text{Er}^{3+}$) - Doped TiO_2 Nanobelts	Ji Tianhao <i>et al.</i>	370
Authors' Information.....		381
Postscript		393

第一部分 环境政策

Part I Environmental Policy

Part I Environmental Policy

“十二五”环境保护规划的理念创新*

夏 光

（环境保护部环境与经济政策研究中心）

摘 要：“十二五”环境保护规划应该确立以下五项理念：（1）把建设生态文明作为“十二五”环保规划的最高纲领；（2）把“促进经济发展与环境保护高度融合”作为“十二五”环保规划的核心思想；（3）让重要的生态系统休养生息；（4）突出强化环境保护的国家意志；（5）建立国家与社会联动的新型“环境治理结构”。

基于上述理念，“十二五”环境保护规划的总体布局可通俗化地表述为“环境保护的‘五优’战略：发挥我国独特的政治优势，弘扬中华民族生态文明的优秀传统，以保护环境优化经济发展，在特殊区域实行环境优先的方针，逐步达到环境优美的奋斗目标。

关键词：“十二五”环境保护规划 理念创新 生态文明

目前，中央和地方都在积极开展研究制定“十二五”环境保护规划的工作。作为一项指导中长期环境保护工作的纲领性文件，应该有一个统领全篇的基调，这就是规划理念。

1 “十二五”环境保护规划的基本理念

理念支配行动，为了确定正确的工作部署和具体措施，“十二五”环境保护规划应确立以下理念。

1.1 理念 1：把建设生态文明作为“十二五”环保规划的最高纲领

党的十七大提出建设生态文明，这是“生态文明”第一次在阐述党的治国纲领的政治报告中正式出现。生态文明从性质上来讲是一种环境伦理观，是用于指导全社会尤其是执政者处理人与自然关系的意识形态。

30 多年来，我国经济社会发展成就巨大，但资源环境代价过大，那是以牺牲环境来换取经济增长的发展模式所产生的结果。为什么这种发展模式能够长期存在？是因为发展理念中缺少生态文明的要素，这是我们国家治理中的一个深刻教训。因此，现在提出建设生态文明，就是要从治国理念的高度上否定过去那种缺乏生态文明的发展理念，走一条新的文明发展道路。

“十二五”环保规划作为中央提出“建设生态文明”后的第一个五年环保规划，把建设生态文明作为其最高纲领而贯穿于始终，是理所当然的。

如何在“十二五”环保规划中体现建设生态文明的理念？应主要体现在把生态文明的要求纳入对各级党政领导班子和领导干部的考核评价体系和问责制度之中，使各级决策者具备关于资源环境问题的现代意识和责任意识，并把这种意识体现在治国理政的具体行为之中。具体而言，要在“十二五”环保规划中提出进一步改革干部考核任用体系，强化环境保护问责制度。在环境保护领域切实落实中央《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》和《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，在考核任用体系中大幅度增加生态文明（环境保护）的内容和指标，用具

* 本文发表于《中国经济时报》，2010 年 5 月。

有约束力或影响力的制度体系来保证生态文明思想在决策过程中得到切实体现。总之，要通过“十二五”环保规划，把建设生态文明贯彻到各级党政领导者治国理政的各个环节之中。

1.2 理念 2：把“促进经济发展与环境保护高度融合”作为“十二五”环保规划的核心思想

周生贤部长提出并使用的“经济发展与环境保护高度融合”，是指把环境保护的理念和要求纳入到经济发展的全过程之中，提高环境保护对经济发展的引导和调控作用，推动加快转变经济发展方式，使经济发展与环境保护全面和深入地融合在一起，实现经济发展与环境保护的“双赢”。

温家宝总理在第六次全国环境保护大会上提出了经济发展与环境保护要并重、同步，要综合运用多种手段保护环境为内容的“三个转变”，其核心是塑造一种新型的经济发展与环境保护关系。作为我国环境保护中长期规划的“十二五”环保规划，应该把这个要求作为总的核心思想来贯彻。“经济发展与环境保护高度融合”这个表述比较集中和深入地体现了“并重、同步和综合”的要求，用作环保规划的核心思想是适当的。

具体而言，“十二五”环保规划体现经济发展与环境保护的高度融合，主要反映在以下两个方面：

第一，采取从紧和严厉的宏观环境政策。

实施从紧和严厉的宏观环境政策，是指国家在环境保护的深度和力度上有极大增强，使我国环境政策（包括环境标准、法律责任等）具备比过去大得多的约束力和实际执行率，比发达国家在相应发展阶段上采取的环境政策更为严格，部分环境政策要达到发达国家当前的程度。^①

具体而言，从紧和严厉的环境政策包含以下四个要点：（1）提高各种环境准入门槛，采取严格的环境监管措施，加快淘汰落后产能，对排污企业实行严格的达标治理；（2）对国家的法律体系进行生态化改造，在《民法》、《刑法》、《物权法》、《经济法》、《资源法》中，全面强化对环境保护的要求，要跳出环保范围内的法制建设，不能仅仅局限于修改《环保法》、《水法》、《大气法》，要在国家整个法律体系、社会主义的法制方向中把环保的内容充实进去；（3）更多地使用经济手段管理环境，通过绿色信贷、绿色税收、绿色保险、绿色价格体系、绿色证券等，使国家经济政策全面朝着环境友好的方向改变；（4）加强各级环境保护能力建设，国家和地方都拿出更多的经济发展成果来修复受到损害的环境，大幅度提高环境监管能力，形成“经济反哺环境，环境优化发展”的良性关系。

第二，在特殊区域和领域实行环境优先的战略方针。

环境优先，又称“环保先行”，是指在一些特殊区域或领域，把环境质量状况作为指导包括经济发展在内的各项工作的基本衡量标准之一，以环境承载能力为基础和底线来规划和约束各方面工作，使环境保护成为保障人民生存环境、优化经济发展方式的重要和首选的手段。

实施环境优先，主要包含以下内容：（1）把生态文明作为国家执政的优先准则之一，置于重大决策前端。以生态文明为基本要求制定国民经济和社会发展规划等重大发展蓝图。在国家有关发展的重大决策中，增强环境保护参与决策的程度。对区域产业发展规划和政策进行环境影响评价并赋予一票否决的权力。（2）实行从紧和严厉的环境政策。使国家在环境保护的深度和力度上有极大增强，使我国环境政策（包括环境标准、法律责任等）具备比过去大得多的约束力和实际执行率，比发达国家在相应发展阶段上采取的环境政策更为严格，部分环境政策要达到发达国家当前的程度。（3）具体在十个方面实现“环境优先”：一是在制定法律法规时，优先进行环保立法；二是在编制发展规划时，优先编制环保规划；三是在做出发展决策时，优先考虑环保影响；四是在调整经济结构时，优先发展清洁产业；五是在利用有限资源时，优先节约环境资源；六是在新上投资项目时，优先进行环保评估；七是将环保投入作为公共财政支出的重点，环保开支的增速要高于财政开支的增速；八是在建设公共设施时，优先安排环保设施；九是在进行技术改造时，优先采用环保型技术；十是在考核发展政绩时，优先考核环保指标。

^① 以造纸行业为例，中国现行造纸行业排放标准只相当于 1990 年代的世界平均水平，与发达国家相比还存在较大差距，大部分企业吨浆综合取水量高出国际先进水平一倍。（中国环境与发展国际合作委员会《实现“十一五”环境目标政策机制》报告，2007.）

需要实施环境优先战略方针的,一般有两种区域:一是经济比较发达、环境容量资源已得到较大的开发利用、环境压力较大的地方。在这种情况下,这个区域未来的发展主要是要改变结构、提升质量,实施环境优先就是为了促进这种转变,在这里,经济发达为实施环境优先提供了条件。二是在自然条件非常脆弱,难以承载大规模经济开发活动的地区,或是在自然条件非常优越,大规模开发将毁坏良好的自然遗产的地区(我国西部地区很多地方属于这样两种区域),无论这些地区经济是否发达,都应该实施环境优先(生态优先),禁止开发或限制开发,国家对这些地区实行生态补偿和生态移民以保障他们的发展权利和发展机会。

1.3 理念 3: 让重要的生态系统休养生息

回顾过去,我国在江河湖海等生态系统的治理中,试图在不减轻环境负荷的情况下进行达标排放,效果不彰,说明这种方式存在较大局限,应该从根本上更新思路,实行休养生息的新政策。

“休养生息”(又称“与民休息”)本是战乱后的新建王朝所采取的重要国策,其基本精神是通过轻徭薄赋,减轻百姓的负担,使之摆脱困境,重获生机,从而实现经济繁荣和社会稳定。休养生息是谋求长远发展的决策,是我国古老生态智慧的体现。

让重要的生态系统休养生息,就是要减轻人类活动对生态系统的压力,用恢复和养护的方式使之持续地为经济发展和人类福利提供服务。休养生息是人们调整已经过于紧张的人与自然关系的总体方针和长期策略,它不反对人类利用自然环境的有用功能,十分强调自然环境可以而且应该为改善民生、发展经济提供生态服务(例如利用环境的净化能力),但休养生息更加强调人类应该改进利用自然环境的方式,把人类活动的强度限制在环境的承载能力之内。

休养生息是我国人民在长期的生产和生活中采用的一种利用和养护自然的方式,是一种行之有效的生存智慧,例如农业生产中的休耕、轮耕方式、北方少数民族的游牧方式、渔业生产中的休渔期等等,从这些实践来看,休养生息都要求放弃短期或局部利益而获得长期和整体的利益,从而保证所有人口都在生态的可持续性中获得生存,因此,休养生息是不能以一时一地的利益得失来评价的。

休养生息要着重从三个关键环节入手:一是要减轻经济社会活动的压力,这就需要研究一系列产业退出机制、环境准入机制等重要手段;二是积极开展污染治理活动,大幅度提高污染治理的能力和水平,削减排入生态系统的污染负荷;三是采取措施开展生态恢复,修复生态环境容量。围绕这三个环节,建立一个集污染防治的体制、机制、政策和技术为一体的重要生态系统示范区,重点开展休养生息相关制度和政策的创新与试点,积累经验,从根本上解决重要生态系统大面积常态性污染问题。

在“十二五”环保规划中,应提出对江河湖海等生态系统进行治理,结合已有的污染防治做法,实行“轻徭薄赋”、休养生息的新政策,通过控制“两高一资”产业的过快增长,加快淘汰落后产能,关闭违法排污企业,退出一批产业,更新一批产业,推动循环经济和清洁生产,促进产业结构优化升级、合理布局,减轻环境负荷,摆脱困境,重获生机。

1.4 理念 4: 突出强化环境保护的国家意志

在推动环境保护历史性转变、实现经济发展与环境保护的高度融合中,应该充分动员国家、地方、社会等各个方面的力量,其中,国家又占有更加突出的地位。只有国家才能对环境有关的基本法律关系作出规定,才能影响、调控甚至决定地方和全社会的环境保护行为。有一种观点认为,我国环境问题的主要难点出在执行环节,是地方未能全面和完整地贯彻国家的环境保护部署,因此环境保护规划的重点应该放在调整地方的环境保护行为。这种观点虽有道理,但没有看到地方行为对国家调控的依赖性。地方的行为是受国家政策主导的,如果地方没有很好地贯彻中央的环保意志,说明在国家层面还缺少具有足够作用力的引导性政策。中国古代兵法说“上无疑令,则众不二听”^①,就是说上级的

^① 中国古代兵法说“上无疑令,则众不二听”(上级的指示必须逻辑一致,下级才能明确贯彻执行)。

指令需要相应的激励制度相配合，下级才能有动力贯彻执行。过去国家一方面强烈要求地方采取环境保护措施；另一方面在一些只有国家才能决定的环保政策方面却又颇费踌躇（例如关于大幅度提高排污收费标准政策建议，在 20 世纪 90 年代被多次提出，但一些经济部门以加重企业负担为由加以反对，结果使排污收费政策一直处在弱政策状态）。一方面确立环境保护的基本国策地位；另一方面又把环保机构设置得十分薄弱。这种宏观层面上的政令不一和前后矛盾，实际上向地方发出了含糊不清的信号，使地方不能准确地把握和贯彻国家的环保要求。在明确要求地方加强执行环保法律法规的同时，迫切需要加强国家自身的环保行动。总之，解决我国环境问题的重点突破口是在国家层面，强化环境保护的国家行动是环境保护的核心问题之一。

在所有的国家行动中，建立强大的国家环境执政能力是最基本的行动。把环保机构设置得十分薄弱，这种不对称、不自治的体制设置，本身就反映了国家在环境保护上的两难困境和担心加强环保会妨碍经济发展的真实考虑。实际上，如果环境与经济是此消彼长、二者取一的关系，那么在过去那种特定的历史条件下，任何执政的决策者都会做出轻环保重经济的选择，即使知道资源环境付出了很大的代价也是如此。现在，已经出现了环境保护优化和促进经济发展的客观条件，国家应该及时增强环境执政能力，特别是加强环境保护体制能力。一旦国家作出这样的决策，地方就会很快跟进，环境保护相对于经济发展的“短腿”局面就会很快改观。

1.5 理念 5：建立国家与社会联动的新型“环境治理结构”

我国环境保护具有国家权力很大、社会权利不足的特点，形成了政府奋力奔走、社会无能为力的失衡局面。从总体上看，企业的环境保护积极性没有调动起来，公众的环境保护积极性没有调动起来，这是一种局限性很大的不完善的“环境治理结构”。我国未来民众与政府的激烈矛盾甚至“对抗”，很可能最先出现在环境领域。这种局面的实质是环境价值的代言人不充分，基本上把环境价值都交给政府来代表，政府负担过重。在政府力量比较薄弱的农村地区、贫困地区、边远地区，环境的价值甚至无人代表，被随意使用、过度使用。

为此，在未来环境保护中，必须形成一种新的“环境治理结构”，在其中，国家与社会都有很强的责任和权力（权利），让全社会都有机会、有权利来代表和管理环境。为此，必须对国家环境立法体系进行重大改革，在强化国家的环境执政权威的同时，较大幅度地扩展社会享有的环境权益（例如知情权、监督权、索赔权、参政权等），从主要用行政手段保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段解决环境问题。这种法律的改革是体现以人为本、关注民生导向的。只有在这样改革后的国家与社会关系基础上，实行从紧的和严厉的环境政策才有足够的力量支撑。

总之，调整环境保护的若干基本关系，就是对过去环境保护所赖以进行的基础进行重大改变，而不是停留于对某些环保措施的一般性补充和完善，这些基本关系的改变才是环境保护的历史性转变。

“十二五”环保规划应构建政府、企业、社会相互合作和共同行动的环境保护新格局，扩展企业和社会的环境保护义务和权利，鼓励和保护全社会对环境保护的有序的政治参与，发挥环境保护民间组织和力量的作用。

2 “十二五”环境保护规划的指导思想和总体战略

基于以上理念，初步提出“十二五”环境保护规划的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻落实科学发展观，积极探索中国特色环境保护新道路。以建设生态文明、增强国家可持续发展能力为目的，推动实现经济发展与环境保护高度融合，将环境保护的理念渗透到经济社会发展之中，在特殊区域或领域实行环境优先方针。把解决关系人民群众切身利益的环境问题作为工作重点，采取从紧和严厉的环境保护政策，对重要的生态系统实行休养生息，调动社会各方面力量参与环境保护，积极参与和协力推进全球可持续发展。大力强化国家环境保护执政能力，建立全防全控的防范体

系、健全高效的环境治理体系、经济发展相协调的政策法规标准制度体系、完备的环境管理体系，力争实现环境质量从基本控制到有所好转。

上述指导思想已经初步勾勒出了“十二五”环保规划的总体战略布局，为了便于理解和把握，这里再用一个比较通俗化的表述给予概括，我们称为环境保护的“五优”战略：发挥我国独特的政治优势，弘扬中华民族生态文明的优秀传统，以保护环境优化经济发展，在特殊区域实行环境优先的方针，逐步达到环境优美的奋斗目标。

An Innovation Idea of “the 12th five-year” Environmental Protection Plan

Xia Guang

(Policy Research Center for Environment and Economy, MEP)

Abstract: the 12th five-year environmental protection plan should establish the following 5 ideas: first, regard contributing ecological civilization as the maximum programme of the 12th five-year environmental protection plan; second, regard promoting economic development and environmental protection fusion as the core idea of the 12th five-year environmental protection plan; third, let the important ecosystems rehabilitate; forth, highlight the national will of strengthening environmental protection; fifth, establish a new type of national and social interacted “environmental governance structure”.

Based on the ideas above, the general layout of “the 12th five-year” environmental protection plan could be expressed in a common way as “‘five-superior’ strategy of environmental protection”: exert our unique political advantage; develop the excellent tradition of Chinese Ecological civilization; optimize economic development by protecting environment; and implement environment priority policy in specific areas to gradually achieve the goal of environmental beauty.

Key Words: The 12th five-year Plan Environmental Protection Plan Innovation Idea