

总 主 编 路甬祥
执行总主编 牛文元

第10卷

中国可持续发展总纲

The Overview of China's Sustainable Development

中国环境保护与 可持续发展

主 编 朱 坦

- 总结中国可持续发展战略中环境保护的地位、作用和历史过程
- 阐释中国环境政策和法规的发展沿革与体系特征
- 总结中国环境管理不同发展时期的任务和重点
- 剖析中国的环境问题和污染治理的发展历程
- 概述中国可持续发展进程中的污染治理技术及其特点
- 介绍可持续发展全球化中的中国环境外交和国际合作
- 分析中国民间环境保护组织的发展历程、特点及在可持续发展中的贡献

总 主 编 路甬祥
执行总主编 牛文元

中国可持续发展总纲
The Overview of China's Sustainable Development
| 第 10 卷 |

**中国环境保护与
可持续发展**

主 编 朱 坦

科 学 出 版 社
北 京

内 容 简 介

本书是《中国可持续发展总纲》第10卷。

本书集中从“环境管理”、“污染治理”、“国际环境合作”三大方面,比较系统地总结和阐释了中国从20世纪70年代初至今30余年来,在环境保护与可持续发展领域的总体概貌和系统进展,借此向世界展示中国政府和人民走可持续发展道路、不断提高对环境保护事业的认识,将这些认识付诸实践,并在实践中将认识进一步升华的发展过程。

本书分为三篇十四章。第一篇总结了中国在环境方针与政策、环境法规、环境管理三个方面取得的显著的历史进步;第二篇概述了中国面临的环境形势,特别是环境污染状况,从治理理念、治理方式等方面总结了我国污染治理的发展历程,并从水污染治理、大气污染治理、固体废物污染治理、噪声与辐射污染治理四个方面总结介绍了中国污染治理的技术概况和主要技术成果;第三篇则展示了从1972年派出出席斯德哥尔摩联合国人类环境会议以来,中国环境保护事业走出国门、融入世界的发展过程,努力推动和参加国际环境合作所取得的丰硕成果。

本书可为各级决策者、规划者、管理者,以及从事可持续发展理论研究与实践的各类国际组织、有关科研院所、企业的研究者和高等院校师生提供参考。同时作为《中国可持续发展总纲》大型文献集成之一,将成为国内外图书典藏的理想选择。

审图号: GS(2007)122号

图书在版编目(CIP)数据

中国环境保护与可持续发展 / 朱坦主编. —北京: 科学出版社, 2007

(中国可持续发展总纲; 10/路甬祥总主编, 牛文元执行总主编)

ISBN 978-7-03-017690-5

I. 中… II. 朱… III. 环境保护—可持续发展—研究—中国 IV. X22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 081846 号

责任编辑: 李 敏 沈红芬 沈 建 / 责任校对: 邹慧卿

责任印制: 钱玉芬 / 整体设计: 黄华斌

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2007年2月第一版 开本: A4 (880×1230)

2007年2月第一次印刷 印张: 24 1/4 插页: 1

印数: 1—4 000 字数: 605 000

定价: 88.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈科印〉)

《中国可持续发展总纲》编委会

总 主 编 路甬祥

执行总主编 牛文元

总 策 划 曹效业

顾 问 (按姓氏汉语拼音排序)

陈述彭	邓 楠	刘东生	潘教峰
曲格平	沈国舫	石元春	孙鸿烈
叶文虎	张坤民	周光召	

编 委 (按姓氏汉语拼音排序)

蔡 昉	蔡运龙	曹效业	陈 勇
陈宗兴	成升魁	程 序	樊 平
方 新	傅伯杰	甘师俊	葛全胜
黄良民	黄宁生	江泽慧	康 宁
李 周	李成勋	林 鹏	刘 毅
陆学艺	路甬祥	马 中	穆荣平
牛文元	欧阳志云	齐 晔	史培军
孙 桢	万本太	汪继祥	王 浩
王 毅	王昂生	王玉民	魏一鸣
吴荣庆	向安全	薛 澜	杨开忠
叶裕民	张 力	张文驹	张象枢
赵景柱	朱 坦	诸大建	

《中国环境保护与可持续发展》编委会

主 编 朱 坦

副主编 王南林 汲奕君

编 委 (按姓氏汉语拼音排序)

卜欣欣 汲奕君 鞠美庭 倪晓云

齐海云 王南林 吴 婧 朱 坦

总 序

人类历史的进化规律表明，生产力的发展是社会进步的最终决定力量。只有坚持以经济建设为中心，不断解放和革新生产力，才能为人的全面发展提供坚实的物质基础。在这样一个特定的物质基础上，必然又将紧密地联系政治文明和精神文明的形态和内容。与此同时，政治文明和精神文明也会反过来促进生产力的积极进步。

中国在未来 50 年的时间内，将会基本实现现代化的宏伟目标，即达到经济更加稳健、社会更加公平、民主更加健全、文化更加繁荣、生态更加良好、精神更加富足，全民的生活质量得到很大提高，这就必然要求用科学发展观统领全局，实现全面、协调、可持续发展，坚持以人为本，促进人的自身完善，努力走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。这条道路充分体现了中国国家战略对“发展理论”的创新，对“发展思路”的深化，对“发展实践”的提升。

依照大部分学者的归纳，在 21 世纪，中国的发展将不可避免地面对以下六项基本压力的挑战：庞大的人口数量所带来的压力；能源和自然资源超常规利用所带来的压力；加速整体生态环境质量的保持和提高所带来的压力；全面实现城市化战略目标所带来的压力；缩小区域间收入差距并逐步实现社会公平所带来的压力；不断提升国家可持续发展的能力建设水平所带来的压力。上述六项严重制约中国未来发展的压力，只有在国家“全面、协调、可持续发展”的战略思想指导下，才能得到真正有效的化解和克服。

中国学者指出：可持续发展的理论核心，紧密地围绕着两条基础主线：其一，努力把握“人与自然”之间关系的平衡，寻求“人与自然”的协同进化及“人与自然”关系的合理调适；同时，必须把人的生存与发展同资源的消耗、环境的退化、生态的胁迫等联系在一起，这一主线的实质体现了“人与自然”之间关系的协调与可持续发展。其二，努力实现“人与人”之间关系的和谐。这既要通过舆论引导、伦理规范、道德感召等人类理性的觉醒，更要通过法制约束、社会有序、政策导向等人类活动的有效组织，逐步达到“人与人”之间关系（包括代际关系）的协调、和谐与公正。归纳起来，全球所面临的“可持续发展”这一宏大命题，从根本上体现了“人与自然”之间和“人与人”之间关系的深层认知。正确认识“人与自然”的关系，是保障可持续发展的基础；正确处理“人与人”之间的关系，则是实现可持续发展的社会核心。

“发展”这一术语，随着生产力的不断进步，其内涵已进入到一个更为深刻、也更为丰富的新层次。《大英百科全书》对于“发展”一词的释义是：“虽然该术语有时被当成经济增长的同义语，但是一般说来，发展被用来叙述一个国家的经济变化，包括数量上和质量上的改善。”可以看出，所谓“发展”，其内涵更加强调动态上的量与质的双重变化。

到了1987年，在布伦特莱委员会的报告《我们共同的未来》中，又对“发展”作了如下的描述：“满足人的需求和进一步的愿望，应当是发展的主要目标，它包含着经济和社会的有效变革。”在这里，“发展”已从单一的经济领域，扩大到以人的理性需求为中心以及联系到社会领域中那些具有进步意义的变革。

1990年，世界银行资深研究人员戴尔和库伯在他们合著的一部书中进一步建议：“发展应指在与环境的动态平衡中，经济体系的质的变化。”这里，经济系统与环境系统之间保持某种动态均衡，被认为是衡量国家或区域发展的最高原则。

在一种更为普遍的意义上，中国的一些科学家进一步提出了“发展”的定义：“‘发展’是在一个‘自然-社会-经济’复杂系统中对行为轨迹的正向识别。‘发展’将导致上述复杂系统朝向更加合理、更为协调的方向进化。”在此强调了“发展”的不可逆性、进步性、正向性及关联到“自然-社会-经济”系统的复杂性。

在西纳索为法国著名学者佩鲁的《新发展观》所写的序言中，引入了孔德在19世纪所总结的名言：“就其实质而言，‘发展’这一术语对确定人类究竟如何实现真正的完美，有着难以估量的优势……”这里，孔德显然把发展与文明有机地联系在一起了。

许多学者有着共同的感触，他们对发展问题的关注预示着传统经济学及其所应用的分析方法，将发生某种深刻的变革。其中必须强调指出，只要一谈到“发展”，就是一个以人的全面发展为主线的社会整体进化，它远远超过了“满足人类生存”这一简单的初步诉求。由此出发，其合理的顺延就逐渐导致了“可持续发展”产生的源头。联合国教科文组织在20世纪90年代就认为：“‘发展’越来越被看作是社会灵魂的一种觉醒。”而可持续发展思想的形成，正是对上述“发展”概念的采撷、萃取、深化和拓广。

追求可持续发展是人类整体进化在特定时段的本源冲动，它与不断满足人的理性需求、不断提高人的素质、不断培育人的能力、不断实现人的理想，在本质上是一个事物在不同侧面的不同体现。由此出发，在人类整体进化的长河中，物质文明与精神文明的创造与积淀，国家富强与人民福祉的提高与巩固，先进文化与思想价值的发扬与延续，政治制度与人文规则的演进与创新，往往被看作是可持续发展的内涵本质与外在特征的综合反映。

人类在漫长的农业文明时代，由于各个国家、各个民族、各个区域在生产水平上的差异程度相对而言不是很大，表现在生产对象、生产方式、生产能力基本上互相接近；人均的物质投入与能量投入在数量上与规模上基本处于相近等级；生产产品的多样性与社会

分工的程度均不太发达；对生态环境的干扰程度与对资源的攫取程度在本质上都未超出自然的承载能力。因此，这个时代对于发展的提法和要求，其认识深度与迫切程度尚不十分明显。

进入18世纪，人类开始迎接工业文明时代，尤其到了20世纪80~90年代末，信息时代与知识经济时代初现端倪。各个国家、各个民族、各个区域在生产水平上的差异程度，已经产生了质的变化并形成了巨大鸿沟，表现在发展阶段上的巨大落差，加上人在需求上被满足的欲望所形成的巨大惯性，显著地拉大了国家与国家之间、民族与民族之间、区域与区域之间的差距，由此在全球尺度上要求实现可持续发展的政治背景、经济背景、社会背景、文化背景，乃至心理背景尽管仍存在着较大差异，但由于经济的互补、文化的融合、信息的交流和“只有一个地球”的共识，在可持续发展观念上所产生的共鸣和在可持续发展行动上所产生的共振，却呈现出了不可遏止的加速趋势。这也就是为什么越是到了现代，可持续发展越是受到各国重视的原因。

到了21世纪，经济全球化、世界网络化、社会知识化和普遍追求可持续发展的趋势，已经成为全世界共同体验的四大基本现实。它们既主导着资源、生态、环境的演化方向，同时也主导着经济、社会和人文基础的创新变革。无论是对生态、环境退化的忧虑，还是对人文基础创新的憧憬，都在可持续发展战略的实施过程中得到了充分的解脱和体现。

由上述观念引发对国家发展战略的整体构想，既应从经济增长、社会进步和生态安全的功利性目标出发，也应从哲学观念更新和人类文明进步的理性化目标出发，几乎应从全方位总结“自然-经济-社会”复杂巨系统的运行规则和深层次认识“人口、资源、环境、发展”四位一体的辩证关系，并将此类“规则”与“关系”在不同时段和不同区域的差异表达，融入到时代演化的趋势之中。以可持续发展为基础的国家发展战略，具有坚实的理论基础和丰富的哲学内涵。面对实现可持续发展战略目标所规定的内容，不同的国家或区域都要根据自己的国情和具体条件，设计实现战略目标的方案和行动，从而形成一个完善的战略体系，在理论上和实证上努力寻求国家战略实施过程中的“满意解”。

可持续发展的系统学本质，具有三个明显的特征：其一，它必须能衡量一个国家或区域的“发展度”（通常亦称之为“数量维”）。发展度强调生产力提高和社会进步的动力特征，即判别一个国家或区域是否在真正地发展、是否在健康地发展、是否在理性地发展，以及是否在保证生活质量和生存空间改善的前提下不断地发展。其二，它是衡量一个国家或区域的“协调度”（通常亦称之为“质量维”）。协调度强调效率转化和要素整合的能力，即强调合理地优化财富的来源、财富的积聚、财富的分配及财富在满足全人类需求中的行为规范，也即能否维持环境与发展之间的平衡、能否维持效率与公平之间的平衡、能否维持市场动力与政府调控之间的平衡。其三，它是衡量一个国家或区域的“持续度”（通常亦称之为“时间维”），即判断一个国家或区域在发展进程中的持续合理性，以及能

否维持代与代之间在利益分配上的平衡。持续度更加注重从可持续意义上去把握发展度和协调度。总括而言,识别可持续发展系统所提炼的三大特征,即数量维(发展度)、质量维(协调度)、时间维(持续度),并力图实现“三维交集”的最大化,表达了科学度量可持续发展的完满追求。

进一步引申可持续发展的内涵,可以概括为三个有机统一的基本共识与宏观认知:

其一,发展的“动力”表征。一个国家或区域的“发展能力”、“发展潜力”、“创新能力”、“管理能力”及其可持续性,构成了推进国家或区域发展的“动力”表征。其中包括对于国家或区域的自然资本、生产资本、人力资本和社会资本的总体协调水平与优化配置能力。

其二,发展的“质量”表征。一个国家或区域的“自然进化”、“生态平衡”、“文明程度”和“生活质量”及其对理性供需曲线(包括物质的和精神的供需)的接近程度,构成了衡量国家或区域发展的“质量”表征。其中包括对物质支配水平、环境支持水平、精神愉悦水平和文明建设水平的综合度量。

其三,发展的“公平”表征。一个国家或区域的“共同富裕”程度及其惠及全体社会成员的水平,对贫富差异和城乡差异的克服程度及提供机会平等的能力,构成了国家或区域判断发展“公平”的表征。其中体现了共建共享的人际公平、资源分配的代际公平和平等参与的区域公平的总和。

只有上述三大宏观认知同时包容在可持续发展的不同进程之中,任何区域的“发展状态”才具有统一可比的基础,各个区域对可持续发展的追求才具备了可观测的和可测度的共同内容。

如何体现可持续发展战略实施的有效性,通常可以归纳成以下七大主题:

第一,始终保持经济的理性增长。在这里特别强调一种“健康状态”下的经济增长。它既反对限制财富积累的“零增长”,也反对不顾一切条件的过分增长。所谓健康地增长,一般是指在相应的发展阶段内,以“财富”扩大的方式和经济规模增长的度量,去满足人们在自控、自律等理性约束下的需求。著名经济学家索洛认为:“可持续发展就是在人口、资源、环境各个参数的共同约束下,人均财富可以实现非负增长的总目标。”

第二,全力提高经济增长的质量。它意味着新增财富的内在质量应当持续地改善和提高。除了在结构上要不断合理与优化外,新增财富在资源消耗和能源消耗上应越来越低;对生态的干扰强度上要越来越小;在知识的含量上和非物质化增长方面要越来越高;在总体效益的获取上要越来越好。罗默理论认为:“经济收益递增型模式,是以知识创新和专业化人力资本为核心的经济增长,它不仅可能形成资本收益的内部递增,而且能使传统的生产力要素也随之产生递增效益,从而拉动整个经济的规模效益递增,突破传统意义上的增长极限。”

第三,满足“以人为本”的基本发展需求。可持续发展的核心以围绕人的全面发展而制定,人的基本权利始终被保障和人的基本需求不断被满足,是一切发展的基石。可持续发展战略目标的实质是把人口自身再生产同物质的再生产“同等地”保持在可持续发展的水平上。因此一定要把全球、国家或区域的生存与发展支持系统维持在合理范围之内。通过基本资源的开发提供充分的生存保障程度;通过就业的提供和调配达到收入、消费、储蓄等结构的合理性,进而共同维护全社会成员的和谐共处与身心健康。

第四,维持、扩大和保护自然的资源基础。地球的资源基础在可以预期的将来,仍然是供养世界人口生存与发展的唯一来源。科学发展观规定了必须保持财富的增长并满足人类的理性需求,它的实物基础主要是依赖于对资源的维持、对资源的深度发现、对资源的合理利用乃至对废弃物的资源化。

第五,关注科技创新对发展“瓶颈”的突破。科学发展观始终强调“人口、资源、环境与经济发展”的充分协调,科技进步在可持续发展战略的实施中,能够迅速把研究成果积极地转化为经济增长的推动力,并克服发展过程中的“瓶颈”,以此实现可持续发展的总体要求。科学技术的创新、经济社会的发展、管理体制的进步,这三个主要方面将作为一个互为联系的大系统,通过宏观的调适和寻优,达到突破发展“瓶颈”的总体要求。经济学家库兹涅茨在诺贝尔经济学奖获奖演说时曾表达了他的严肃思考:“先进技术是经济增长的一个巨大来源,但是它还只是一个潜在的、必要的条件,本身并不是充分条件。如果技术要得到高效而广泛的应用,必须作出制度的和意识形态的调整,以实现正确利用人类知识中先进部分所产生的创造力。”

第六,始终调控环境与发展的平衡。科学发展观不赞成单纯为了经济增长而牺牲环境的容量和能力,也不赞成单纯为了保持环境而不敢能动地开发自然资源。两者之间的关系可以通过不同类型的调节和控制,达到在经济发展水平不断提高时,也能相应地将环境能力保持在较高的水平上。为此,一些地区在构造“循环经济”、“生态补偿制度”、“工业生态园”、“全过程无害化控制”、“绿色化学体系”等,其根本目的都在于维系“人与自然”之间的协调发展。

第七,始终维持效率与公平的平衡。效率是积聚社会财富的引擎,在最大限度调动智慧、创造、组织、管理等要素中,萃取了规模、等级、分工的有序协调,获取以最小成本换取最大利益的结果,成为社会不断前进的基本动力要素。与此同时,社会环境的和谐、社会公平的体现、社会正义的诉求,又必须符合人类文明的整体原则和道德标准。因此,效率与公平的平衡,其根本目的在于维系“人与人”之间的协调发展。

可持续发展是人类发展长河中不断自我觉醒的连续进程,具有正向矢量演化的动态特征。可持续发展的阶段目标也不是一成不变的,而是在前进中逐步提升的,也就是说实现可持续发展的程度和要求是与时俱进的。综观人类历史整个情景断面的连续演进,以及对

世界发展总体进程的本质抽象,可持续发展实际就是在统一基础上对深层次发展元素的认知升华,同时也是在寻求人文轨迹中的理性积淀。

在统一的基础上,可持续发展总是意味着去扩大“对时间和空间的压缩和放大能力”。从古代到现代,人的活动半径扩大(空间放大能力)与行动速度增加(时间压缩能力),有着连续的和显著的提高。可持续发展的过程代表着人类在获取物质、能量和信息的能力上,总是随着对时空压缩和放大程度的提高而提高。

在统一的基础上,可持续发展总是意味着去扩大“对物质、能量和信息的理性支配能力”。人不仅要具有对物质、能量和信息的获取能力,还必须具有不断提高对物质、能量和信息的利用能力和管理能力。可持续发展的过程,事实上表现了这种理性支配能力的不断增强。

在统一的基础上,可持续发展总是意味着去寻求“对科学技术发展具有革命性提升的创新能力”。可持续发展的过程,应当把科技创新能力的持续性进步作为推动可持续发展的基石和动力。

在统一的基础上,可持续发展总是意味着去寻求“对配置生产力要素的优化能力”。无论是传统的工业化时代,还是进入新世纪的知识经济时代,生产力要素优化配置将会在不同组合、不同水平、不同广度和不同深度上实施结构性优化与功能性提高。可持续发展的过程,可以合理地归纳为此类生产力要素在层次上和阶段上的优化能力。

在统一的基础上,可持续发展总是意味着去寻求“对社会公平的实现能力”。毋庸置疑,社会公平程度及缩小贫富之间、区域之间、国家之间的不均衡是社会中人人际关系、代际关系和区际关系中的最高准则,是保障社会稳定与有序运行的基础。可持续发展的过程,必然体现出以公理完善、道德完善、制度完善、法律完善去支持社会公平的提高和社会公平的实现。

在统一的基础上,可持续发展总是意味着去寻求“对物质文明与精神文明的协调能力”。一个现代化的社会,不能只是满足对物质财富的积聚和扩大,它同时还应当满足对精神追求和文明进步的整体响应。可持续发展的过程,同时也是物质财富创造能力与精神财富富集程度的和谐统一。

在统一的基础上,可持续发展总是意味着去寻求“对提高制度的整合能力和规范社会的有序能力”。在高尚的哲学理念和积极的价值取向引导下,制度的、法律的、道德的不断完善和与之相应的政治体制、民主方式与人文关怀的适宜性选择,是构成可持续发展人文环境的基本主题,也是提高可持续发展组织程度与认同能力的保证。

可持续发展是一个庞大而复杂的哲学体系、学科体系、社会体系和战略体系,不可能期待在短暂的时间内立即获得圆满的答案。因此,《中国可持续发展总纲》只能是在当代知识水平上,发挥众多学者的才能和智慧,编织出近20年在中国可持续发展事业上所取

得的阶段性成果。进一步作出更为深刻的研究和更加完整的总结，尚待在未来有更多的创见和积累。

《中国可持续发展总纲》是一部面向国家决策机构、行政机构、学术机构和社会公众的大型文献工程，它由国家卷（共20卷）和区域卷（共31卷）（暂未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省）组成，是自1983年以来特别是自1992年以来中国在可持续发展领域中的系列研究论述，也是向国内外阐释中国可持续发展的基础性学术成果。

在《中国可持续发展总纲》策划过程中，得到了周光召教授、蒋正华教授、罗豪才教授的全力支持和帮助，吸取了许多中国科学院院士和中国工程院院士的意见和建议，邀集北京大学、清华大学、中国社会科学院、香港中文大学、美国耶鲁大学等学术团体的专家对方案进行研讨和修订，依照“整体规划、顶层设计、严格标准、分卷协调”的原则，力图保证《中国可持续发展总纲》的水平和质量。在《中国可持续发展总纲》的整体编纂与成书过程中，牛文元教授作为全书的执行总主编，在各卷主编的共同襄助下，有计划、按进度完成了这部具有战略性、前瞻性、文献性和应用性的大型学术论丛。

《中国可持续发展总纲》的战略性，表现在这项计划针对中国可持续发展的历史和现状，依照可持续发展的内在规律，结合中国国情设计出可持续的发展方向、发展理念、战略目标、实施原则、能力建设、区域表达等，并在国家层面上提出可操作的总体描述。

《中国可持续发展总纲》的前瞻性，表现在这项计划针对国际国内的可持续发展规律和不同发展模式的比较分析，对中国可持续发展的空间布局和要素构成、人口资源环境与发展协调、经济效率与社会公平的整体把握、可持续能力建设的长远规划等，作出了有效的预测。

《中国可持续发展总纲》的文献性，是指这项计划在权威学术团体和著名学者的直接参与下，吸取可持续发展的最新研究成果，探讨中国可持续发展的内在规律和时空表达，为决策者提供有指导价值的学术成果，从而在中国同时也在世界上实现对中国可持续发展的系统归纳。

《中国可持续发展总纲》的应用性，表现在这项计划在国内外可持续发展成功经验的全面借鉴下，将中国不同类型区域的模式选择、制度建设、实施内容、管理体制，以定量的数值统计和规范的指标体系，动态地予以监测、调控和预报，分析区域可持续发展的比较优势和比较劣势，使得《中国可持续发展总纲》具有明显的可操作性，达到对中国可持续发展全貌的深刻认识。

中国科学院历来重视科学与社会的互相作用和密切联系，重视和支持通过自然科学与社会科学交叉研究的互补功能，对中国所面临的重大社会问题、经济问题和发展战略，提出有价值的科学思想和方法。多年来，中国科学院不断组织精干力量，与各方学者紧密合作，为国家重大战略的制定和执行，献计献策，提供有价值的参考和咨询。《中国可持续

发展总纲》的编纂和出版就是此类努力中的一部分。我相信，通过这种持之以恒的努力，一定会对中国可持续发展的深入探讨，作出应有的贡献。

经过百余位学者艰苦、细致的工作，《中国可持续发展总纲》即将出版问世。今后，我们还将继续坚持下去，系统地、持续地认识和研究中国人口、资源、环境与可持续发展的复杂关系。尽管《中国可持续发展总纲》可能还存在这样或那样的不足，但我坚信在各位专家的关注和努力下，中国可持续发展的理论建设和能力建设终将以其客观性、科学性和系统性赢得国内外读者的认同和积极评价。

中国作为一个世界上人口最多的大国，又是一个快速发展中的大国，可持续发展战略的实施与不断进步，不仅是中国自身发展的正确选择，也是对整个人类的巨大贡献。勤劳智慧的中华民族，既然在人类文明史上写下过辉煌的篇章，也一定能够在实现可持续发展的现代文明进程中，作出同样辉煌的贡献。

中国科学院院长

李东峰

2006年9月

前 言

可持续发展思想强调经济、社会、环境相互协调发展，环境改善为其思想核心的三大支柱之一；可持续发展贯穿着“人与自然关系”、“人与人关系”两大主线。环境保护一方面是调整“人与自然关系”的必要条件和内在要求；另一方面，环境保护还对改善“人与人关系”有重要作用，因为“人与人关系”的不和谐往往与占有和利用环境资源的不平衡有关。社会通过加强环境保护，改善环境质量，为全体人民创造良好的生产生活环境，将环境不经济性内部化，使社会成员对环境资源的占有公平化，有利于改善人民群众的身心健康，维护最广大人民的根本利益，促进“人与人关系”的和谐。任何国家和地区要想实现经济社会的可持续发展，都离不开对环境的保护，否则势必引起资源枯竭、空间稀缺、污染无度等问题，从而损害人类自身利益，影响生产力发展，阻碍社会进步。历史和现实的经验教训早已雄辩地证明，以污染和破坏生态环境为代价的发展，由于失去了基本的物质支持，必然是难以为继的。因此，中国环境问题，是中国可持续发展问题的关键；中国环境战略的正确与否，从根本上决定中国可持续发展战略的成败。

20 世纪 70 年代以来，中国政府和人民不断加强环境保护工作，大力推进可持续发展，取得辉煌业绩，为世界环境保护做出卓越贡献。本卷的主旨就是通过对中国环境保护 30 余年历史的总结，向世界展示中国政府和人民坚持走可持续发展的道路，不断提高对环境保护事业的认识，将这些认识付诸于实践，并在实践中将认识进一步升华的发展过程。

对于“人与自然关系”、环境与发展关系的认识，人类走过了一条曲折的道路，经历了多次思想上的革命。在工业革命之前，由于生产力的低下，人类活动主要是一种依靠自然力与自然规律的行为，活动的结果没有超出自然界自我调节和再生能力的限度，人类对自然的态度处于一种原始的崇拜阶段；在进入工业社会后，人类认识自然、利用自然的能力突飞猛进，所取得的成就超过了过去一切时代的总和，自然界不再具有以往的神秘和威力，而成为人类征服、统治的对象，成为人类可以无穷索取原料的仓库、可以无限容纳废物的垃圾箱。由于违背了自然规律，其结果正如恩格斯指出的那样：“对于每次这样的胜利，自然界都报复了我们”。20 世纪中叶后，之前还因“陶醉于对自然界的胜利”而沾沾自喜的人类，好像一夜之间突然发现自己正面临史无前例的种种危机：人口危机、环境危机、粮食危机、能源危机、原料危机等。环境问题和能源危机的显现与加剧，以及由此涌来的环境保护浪潮，在全球范围引发了关于“增长的极限”的热烈讨论，越来越多的有识

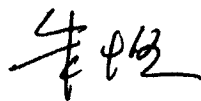
之士开始对发展模式进行深刻反思。1972年斯德哥尔摩联合国人类环境会议首次将“发展”的概念由“单纯的经济增长”引申为“经济增长中的数量与质量的改善”。此后,随着人们对以“公平”作为社会发展目标的认识的不断提升和对酸雨、温室效应、臭氧层破坏等全球性环境问题成因研究的日益深入,逐步将“环境”与“发展”更加紧密地联系起来。到1987年,联合国世界环境与发展委员会终于在总结大量研究的基础上,提出了可持续发展的模式和思想,在1992年里约热内卢联合国环境与发展会议上,这种思想得到了充分体现,并为各国政府所接受。

对于中国而言,由于历史等原因造成的经济比较落后、发展的任务非常繁重的现状,加上生态与环境先天脆弱、资源相对不足、科技水平较低等国情,所以在经济社会快速发展变化的几乎每一个重要阶段,都遇到了一些资源环境问题,都不同程度地受到环境污染、生态破坏、资源不足等问题的困扰。为了更好地解决这些问题,中国共产党和中国政府不懈探索、勇于改革,果断地将环境保护作为基本国策,将可持续发展作为国家的基本战略,确立科学发展观为统领经济社会发展全局的重要指导方针,坚持在科学发展中解决环境问题;坚持在保持国民经济和社会长期快速发展的同时,努力追求经济、社会、环境的协调;不断强化环境管理,加强环境法制和环境基础设施建设;不断加大环境保护力度,增加环境保护投入;在战略方针、政策法规、管理体制、科学技术、公众参与、国际环境事务等方面,走出了一条具有中国特色的环境保护与可持续发展的道路。

为了更好地展现30余年来中国政府和人民在环境保护与可持续发展事业中的贡献,我们精心组织了一个由大学教师、科研人员和在校研究生组成的编写小组,聘请了知名专家担任本卷编审顾问。主要编纂人员包括朱坦(全书),王南林、汲奕君(前言和结束语),吴婧、齐海云、杨帆(第一篇),鞠美庭、汲奕君、吴琳、薛永华、张琳(第二篇),卜欣欣、端正花、唐婷芳子(第三篇)等。此外,何迎、任宏艳也承担了部分内容的编写工作,王大为、石英林、邵超峰、于敬磊、薛楠、牛炎鹏、孙晓晶、陈晨咏、王雪等也参与了资料的查阅和搜集工作。为保证书稿质量,编委会成员对书稿反复斟酌,付出了辛苦的工作。汲奕君在全书的统稿过程中做了大量的工作。另外,要特别感谢国家环境保护总局科技标准司原司长尹改研究员和天津市环境保护局乔寿锁副总工程师对本卷给予的具体指导以及提出的宝贵意见。经过一年多时间的资料收集、交流沟通、切磋研讨和修改补充,终于完成了本卷的编写任务。考虑到生态保护和生态建设等问题在丛书的其他卷中有专门介绍,本卷集中从“环境管理”、“污染治理”和“国际环境合作”三个方面,分三篇十四章,比较系统地总结和阐释了中国近几十年来在环境保护与可持续发展领域的总体概貌。第一篇总结了中国在环境方针与政策、环境法规、环境管理三个方面取得的显著进步,揭示了中国环境保护事业“从污染控制到生态保护”、“从末端治理到源头控制”、“从点源治理到流域与区域综合治理”等历史转变。如,在方针政策方面,中国制定了“经济建设、城乡建设与环境建设同步规划、同步实施、同步发展;实现经济效益、社会

效益、环境效益的统一”的环境保护战略方针；建立了包括环境经济政策、环境管理政策、环境技术政策、环境产业政策、环境贸易政策、环境国际合作政策在内的环境保护政策体系。在立法方面，中国已形成以宪法为基础，以环境保护法为核心的较完善的环境保护法律系统。在管理方面，确立了从国家到地方的多级环境保护行政管理模式，形成了有中国特色的环境管理制度，并通过行政手段、法律手段、经济手段、科技手段、宣传教育手段等的应用，使各级职能部门得以比较有效地推进环境管理工作的开展。与此同时，环境监测、环境统计、环境规划、环境监察、环境标准、环境信息系统等环境管理的技术支持系统也在逐步完善。第二篇概述了中国面临的环境形势，特别是环境污染状况，从治理理念、治理方式、监管方式等方面总结了30余年来中国污染治理的发展，阐述了中国污染治理科技的总体发展概况，并且从水污染治理、大气污染治理、固体废物污染治理、噪声与辐射污染治理四个方面，总结介绍了中国污染治理的技术概况和主要技术成果。第三篇则展示了从1972年中国派团出席在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议以来，中国的环境保护事业走出国门、融入世界的发展过程；勾画出作为最大的发展中国家和环境大国的中国，一直积极参与全球环境合作与履约工作，活跃于国际环境合作与发展舞台，树立了负责任的环境大国形象。到目前为止，中国已同许多国家签署了双边环境合作协议；加入了《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》、《保护臭氧层维也纳公约》等诸多国际公约；积极开展多边合作与区域合作等，取得了丰硕的成果。中国努力推动和参加国际环境合作，在环境与发展领域发挥的重要作用，使国际社会充分认识到，解决全球环境问题中国是不可或缺的。通过对外合作，中国在宣传自己、引进资金、技术、经验与能力建设等方面取得了很大的成效，促进了中国环境保护事业进步和可持续发展战略的全面落实。

《中国可持续发展总纲》的编撰，是一项气势宏伟、研究全面的大型系列工程。我们为能够担当重任，参与其中《中国环境保护与可持续发展》编撰工作而感到荣幸。同时，对照文献综合性、文献性、权威性、基础性和原创性的高标准要求，本卷还存在很多不足之处。我们力求此卷能够起到抛砖引玉的作用，真诚地欢迎学界同仁和各位读者提出宝贵的意见。



2006年8月

目 录

总 序 前 言

第一篇 可持续发展与中国环境管理

第一章 中国环境保护事业发展历程	3
第一节 中国环境保护事业的起步 (1973 ~ 1978 年)	3
第二节 改革开放初期环境保护事业的发展 (1979 ~ 1992 年)	7
第三节 可持续发展思想指导下环境保护事业的发展 (1992 年以后) ...	10
第二章 中国环境保护方针与政策	14
第一节 中国环境保护方针	14
第二节 中国环境保护政策	15
第三章 中国环境污染防治法	27
第一节 中国的环境法体系	27
第二节 大气污染防治法	35
第三节 海洋污染防治法	40
第四节 水污染防治法	46
第五节 环境噪声污染防治法	50
第六节 固体废物污染环境防治法	54
第七节 其他有毒有害物质污染环境防治法	60
第四章 中国环境管理制度	66
第一节 “老三项”制度	66
第二节 “新五项”制度	74
第三节 其他环境管理制度	80
第五章 中国环境管理的技术支持	83
第一节 环境监测	83
第二节 环境统计	86
第三节 环境保护规划和计划	88
第四节 环境监察	92
第六章 专项环境管理	97
第一节 城市环境管理	97
第二节 农村环境管理	102