

曲格平文集

4



中国的环境管理

中国环境科学出版社

ウタタレ

久保田 大



久保田大の文学世界

曲格平

文集

4

曲格平 / 著

中国的环境管理

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的环境管理/曲格平著. —北京: 中国环境
科学出版社, 2007.6

(曲格平文集)

ISBN 978-7-80209-585-4

I. 中… II. 曲… III. 环境管理—研究—中国
IV. X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 080550 号

责任编辑 李 力 黄 颖

封面设计 耀午书装

出版发行	中国环境科学出版社 (100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号) 网 址: http://www.cesp.cn 联系电话: 010-67112765 (总编室) 发行热线: 010-67125803
印 刷	北京中科印刷有限公司
经 销	各地新华书店
版 次	2007 年 6 月第一版
印 次	2007 年 6 月第一次印刷
开 本	787×960 1/16
印 张	29.5
字 数	385 千字
定 价	720.00 元 (全十二册)

【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



1984年国务院环境保护委员会第一次会议



1991年陪宋健国务委员视察白洋淀

麋鹿重返家园 赠送仪式 展览开幕式



1985年11月和英国乌邦寺塔维斯托克侯爵出席麋鹿重返家园赠送仪式



与荷兰首相、世界环境与发展委员会主席布伦特兰会面

出版说明

曲格平先生是中国环境保护事业的开创者和奠基人之一，著名环境学家，现任中华环境保护基金会理事长。作为中国政府代表团成员，他出席了1972年在斯德哥尔摩召开的联合国第一次人类环境会议，以及1992年在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会。曾任中国常驻联合国环境署首任代表，国家环境保护局首任局长，全国人大环境与资源保护委员会主任委员等职。他在认真总结国内外环保经验的基础上，系统地提出了适合中国国情的、具有独创性的环境保护理论和政策思路。30多年来，他为开拓和发展中国的环境保护事业，夙兴夜寐，殚精竭虑，做出了不可磨灭的贡献。他曾荣获联合国环境大奖、“金方舟”大奖、“蓝色星球奖”、“爱丁堡公爵保护奖”等国际奖项。同时他还是联合国可持续发展高级咨询委员会委员，全球环境基金高级顾问，北京大学、清华大学、哈佛大学等多所国内外知名院校的兼职和客座教授。

在从事管理工作的同时，曲格平先生坚持探索，著述颇丰，其中包括为广大读者所熟悉的《中国环境问题及对策》、《中国的环境管理》、《我们需要一场变革》、《梦想与期待：中国环境保护的过去与未来》、《关注中国生态安全》等。为了更全面地呈现曲格平先生的环境保护理论思想和管理经验，同时也便于读者了解和掌握中国环保的发展历程，中国环境科学出版社组织力量编辑了这套《曲格平文集》。

《曲格平文集》收录的著述包括《中国环境问题及对策》（中国环境科学出版社.1989）、《中国环境综合分析与前景预测——2000年中国的环境》（经济日报出版社、中国社会科学出版社、上海人民出版社.1989）、《世界环境问题的的发展》（中国环境科学出版社.1989）、《中国的环境管理》（中国环境科学出版社.1989）、《中国人口与环境》（中国环境科学出版社.1992）、《中国的环境与发展》（中国环境科学出版

社.1992)、《困境与选择——中国环境与发展战略研究》(云南科技出版社.1994)、《我们需要一场变革》(吉林人民出版社.1997)、《梦想与期待:中国环境保护的过去与未来》(中国环境科学出版社.2000)、《环境与资源法导论》(解放军出版社.2002)、《能源环境与可持续发展研究》(中国环境科学出版社.2003)、《关注中国生态安全》(中国环境科学出版社.2004)十二种。

这些著述中,除曾正式出版的,增加的部分新内容为曲格平先生近期撰写的论著。为了真实反映历史,保持原貌,我们在结集的时候,只是订正了少量明显的出版疏漏和文字错讹,作者的原序、原前言、原后记以及文中涉及的单位名称、符号和曾用的历史名称等都没有做更动。

中国环境科学出版社

2007年6月

回顾与思考（代总序）

一

从1969年我被调到国务院工作起，开始接触环境保护方面的事，算起来已近40个年头。光阴荏苒，逝者如川，我由“不惑”之辈，步入了古稀之年。回顾几十年的环保历程，既有喜悦，也有缺憾。

做环境保护工作，我是“半路出家”，没有专业知识，缺乏实践经验，一切都要从头学起，边干边学，边学边干，虽说对书本知识学习还算努力，但不系统，不深入。我写过许多文章，也出过几本书，都是围绕环境保护这个主题的。我写文章不是为了发表而写，纯系工作上的一种需要。从国家设立环境保护管理机构起，我就担任一些领导工作，部署工作要写成文字，总结工作要写成文字，应邀作演讲也要写成文字，就是一些专论性文章，也是就工作中的问题感悟而发，纯理论性探讨的文章不多。总的看来，我的文章主要在找出环境管理工作的新思路，谈不上什么理论创新，可说是对我国环境保护发展历程的一些记录。要说我的书有什么特色的话，这就算是特色吧。

从上个世纪80年代初始，我的一些文章就陆续编辑出版，到目前累计已有十多本。承热心朋友和出版社的一片盛情，将以往出版过的主要著述汇成一套文集出版，并作为对我近40年来从事环保事业的纪念。欣慰之余，也忐忑不安。本文集能为希冀了解30多年来我国环境保护发展历程的人士提供一些参考，也不枉热心朋友们的盛情了。

在文集编辑出版过程中，我粗粗翻了一下文稿，对近40年来的历程作了一番回顾。感想是什么？我以2004年3月一次在中央电视台访谈中的对话来表达。当时，有人问：您为什么投身环保事业、您成功的秘诀是什么？我回答：坦诚地说，我不是有环境觉悟主动去做这项

工作的，我做环保工作纯属一种偶然。不过，当我接触这项工作以后，认识到这项工作的重要性和迫切性，就下决心做下去，一做就是 35 年。回头看看，我对工作还算努力，做了一些工作，也曾得到过国内外一些褒奖；但是，我没有多少成就感，不认为自己是成功的。面对严峻的环境形势，我一直有一种压抑感。我取得的一点成绩与整个事业相比，与人民群众的期望相比，相差太远了。有时我在想：如果在位时多动些脑筋，多向国家提出建议，多做一些争取，有些事情会不会做得好一些呢？遗憾很多（见《梦想与期待》第五编）。

二

环境意识是一个国家环境保护事业发展的根本动力。我首先要说的是，30 多年来我国的一个显著进步可说是全民环境意识的不断提高。在上世纪 70 年代初，“环境保护”这个词对于公众来说还是一个陌生的概念，而今天，不用说城镇居民，就是广大农民都认识到环境污染的危害性，环境问题已成为社会广泛议论的热门话题。

上世纪 70 年代初尚处在“文化大革命”动乱期间，为出版享誉世界的《只有一个地球》这本书，冒了很大的政治风险才得以出版。如今，不仅有“中国环境科学出版社”这样的专业出版社，几乎我国所有出版社都在大量出版环境保护方面的书籍；上个世纪 70~80 年代在新闻媒体上罕有环境保护方面的报道，今天成为各类媒体报道的主题之一。打开电视或者掀开报纸，有关环境保护的报道比比皆是。新闻媒体在宣传群众、动员群众广泛参与环境保护方面发挥出了巨大作用，突出表现在 1998 年的长江、嫩江特大洪水灾害的广泛报道上，使全民受到了一次生动深刻的环境教育，并导致了退耕还林、退田还湖等新政策的出台和实施；学校环境教育广泛发展，几百座大学设立了环境保护专业，每年都有近万名受过专业培训的学生走上工作岗位；特别是民间环保组织（NGO）从无到有，在城镇遍布发展，它们宣传群众，监督法规的实施，成为环境保护一支十分活跃的力量。

在上世纪 80~90 年代，就国家环境管理层面来说，建起了宣传教

育和政策研讨的4个平台，这4个平台对我国的环境保护事业发展都产生了重大影响。

第一个平台是1983年创办的《中国环境报》。1982年国家环境管理机构结束了多达10年的临时状态，成为新设立的“城乡建设环境保护部”的一个局。人们在欣喜变成国家正式机关时，猛然发现与社会各界的联系中断了，环保工作处于十分被动的局面。作为环保局新任局长，我感到很大压力。如何冲破这种封闭和沉闷状态呢？当时我想如果能办一张报纸，建立起环境保护的舆论阵地，把国家环境保护的方针政策、法律规定和具体要求宣传出去，同时让各地区各部门的环保情况和广大群众的声音反映出来，不失为一条出路。我把这一想法向新任部长李锡铭说明了后，真幸运，得到了他的热情支持，并在部务会上得到了通过。就这样，这个报纸办起来了。《中国环境报》一出台，就受到社会各界的欢迎，显示出强大的生命力。可以说，二十多年来《中国环境报》在宣传党的环保方针政策，普及环保知识，提高全民环境意识，实施正确的舆论导向和舆论监督方面发挥了积极作用。开展宣传教育，不断提高全民的环境意识，是环境保护事业的一项基本建设，是做好环境保护工作最重要和前提性的条件。这项事业不是抓一阵子就可完事的，需要长期地抓下去。为这项事业投入一些人力物力是值得的，是回报率最高的事业。

第二个平台是1984年建立的“国务院环境保护委员会”。1982年前，国家设立了国务院环境保护领导小组及其办公室。十年中，尽管“国环办”处于临时状态，但是，靠“国务院”这个大牌子对各部门各地区进行组织与协调还是很有成效的。1982年机构改革，成立了城乡建设环境保护部，撤销了国务院环保领导小组及其办公室。在工作实践中，很快就发现通过新组建的“城环部”进行组织协调，不仅程序繁复，而且受职权所限，几乎难以实行。环境保护是涉及各行各业和各级地方政府的大事，不解决组织协调问题，环保工作就难以开展。当时我想，如果在国务院设立一个不上编制的环境保护委员会，以组织和协调我国的环境保护工作，无疑是最好的做法。于是，在第二次

全国环保会议后向国务院上报的《国务院关于环境保护工作的决定》草案中，提出了这一建议，得到了当时分管环保工作的李鹏副总理的赞赏，并受到当时分管机构改革的田纪云副总理的重视。当时，在国务院正在大力清理撤销非常设机构的时候，国务院领导还是把环保作为一个“特例”，决定成立国务院环境保护委员会，并在决定中指出：“委员会的任务是研究审定环境保护方针、政策、提出规划要求，领导和组织协调我国的环境保护工作”。当时任常务副总理的万里同志指示说：设立这个委员会不能流于形式，要切实把国家的环境保护工作抓起来。国务院确定李鹏副总理兼任这个委员会主任。国家计委、经委、科委、城环部等 24 个（后增至 39 个）部门领导人组成委员会，办公室设在环保局，由我任办公室主任。委员会每 3 个月开一次例会，每次会议都由办公室做好充分准备，提出会议文件和决议草案，李鹏副总理和后期接任的宋健国务委员在会前都要听取汇报。从 1984 年至 1997 年期间，委员会共召开 37 次工作会议，研究审议了 80 多项涉及国家和地方重大环境问题的规划、政策、规定、条例、决定，等等。每次会上都指定国家有关部门和地方领导人作专项环保工作汇报。在委员会的要求和督促下，各有关部门和各地方开始把环保工作摆上工作议程，做了大量富有成效的工作。国家环保局凭借“国务院环境保护委员会”这个平台，冲破自身职责限制，把环境保护做得有声有色。环保政策、管理制度和机构建设，基本上都是在这个期间建立或健全起来的。这充分说明，像环境保护这样涉及经济社会方方面面的事业，建立强有力的协调机制是十分重要的。所谓“强有力的协调机制”，就是说在法律制度尚不健全的情况下，应该要有重视环保事业、并且具有权威的领导人来亲自抓这件事情。令人欣慰的是国务院环境保护委员会先后两任领导人都具备了这样的品格。有关部门对委员会也很重视，派了比较得力的领导人参加委员会的工作。在委员会成员中，先后有 4 人被选为中共中央政治局常委，其中 3 人担任了总理。国务院环境保护委员会在领导、组织和协调全国环境保护的十多年中，开创了环境保护工作的新局面，是一段特别值得怀念的时期。很可惜，1998

年国务院环境保护委员会被撤销了。

第三个平台是1992年设立了“中国环境与发展国际合作委员会”（简称“国合会”）。1991年我在参加海南发展的一次国际研讨会上受到启发：如果能在环境保护方面设立一个国际合作论坛，让国家领导人和有关部门能听到国外环境与发展情况，以及对中国环境与发展发展的建议与意见，以促进中国的协调发展，无疑可弥补我们知识与经验的不足。我首先与宋健国务委员商议，他表示积极支持。经与国际友人马丁·里斯先生商讨，拟出了论坛活动方案。但在征求有关方面意见时，遇到了困难，有不少持不赞成态度。但李鹏总理在听取汇报后，毫不迟疑地表示支持办这个论坛，因为他在担任副总理期间分管环保工作时，深知借鉴国内外专家意见的重要。

国合会由国内外著名专家和有关部门领导组成，有中外委员四十多人，还有若干课题组成员。第一届主席由宋健国务委员兼任，第二届主席由当时任副总理的温家宝兼任，第三届主席由曾培炎副总理兼任。还有几位国内外副主席，从成立到现在，我一直在担任副主席。15年来，国合会就环境与发展、能源与环境、环境污染与控制、西部开发与生态保护、资源核算、生物多样性保护、环境与贸易、循环经济、生态补偿机制、公众参与、环境执政能力等方面开展专题研究，并向中国政府提出建议。每年的建议都由总理亲自听取并回答委员们提出的问题，有时国家主席、人大委员长、政协主席也听取委员们的意见。对一论坛如此重视，在我国是罕见的。国合会作为我国政府进行民主、科学和综合决策的高级思想库，对我国环境保护和可持续发展事业做出了重要贡献。这一独特的论坛，不仅受到我国政府的积极评价，也在国际上产生了广泛影响。这个委员会已历经3届15年时间，还办不办下去呢？温家宝总理在2006年11月10日听取中外专家意见时表示：要长期办下去，一直办到国际社会对我国的环保事业满意为止。

第四个平台是从1993年起开展了“中华环保世纪行”活动。1993年我到全国人大新设的环境与资源保护委员会工作，并被选为委员会主任委员。我提出组织新闻单位开展“中华环保世纪行”活动，把奥

论监督与法律监督结合起来，可以更加有效地推动环保工作的开展。委员会一致赞成我的意见，全国人大常委会领导也表示支持，于是从1993年开展起“中华环保世纪行”活动。组委会由全国人大环境与资源委员会牵头，中央宣传部、财政部、国土资源部、广电部、国家环保局（总局）、农业部、国家林业局、水利部、共青团中央等14个部门参加，围绕环境问题和执法情况，通过电视、广播、报刊等各种媒体进行宣传报道，特别是对严重污染环境、破坏生态的事例进行揭露曝光，在社会上引起了强烈反响。舆论监督与法律监督相结合，促进解决像黄河断流、淮河污染、渤海污染、晋陕蒙“黑三角”污染，以及滥捕、滥猎野生动物等一大批老大难环境问题，在全国形成了一股强大的“绿色”冲击波，受到公众的好评。据不完全统计，15年来，国家一级和省市的主要新闻单位的61500名记者参加了这项活动，编发各类通讯报道216500篇。“中华环保世纪行”活动起初由国家一级举行，现在已在全国31个省、直辖市、自治区所辖的400多个城市陆续展开。各级人大对此十分重视，列入工作议程，领导亲自抓，成为依法监督和舆论监督的一种新形式。“中华环保世纪行”活动之所以长盛不衰，除受到公众的欢迎外，一条重要原因是得到了像乔石、李鹏、朱镕基、吴邦国、田纪云等领导人的不断鼓励与支持。更有像王丙乾、邹家华、盛华仁副委员长的鼎力支持。

以上4个平台，除国务院环境保护委员会外，其他三个平台都还存在，并继续在宣传群众、舆论监督和政策探讨方面发挥着积极作用。设立四个平台的建议之所以被采纳实行，首先是这些主意确实是推进我国环境保护事业所需的，但更重要的是由于改革开放的大环境和领导者从善如流的政治家风度。对此，我感到欣慰。

在我们看到全民环境意识提高的时候，也不可估计过高。从我国面临的严峻环境形势来看，我国公众的环境意识特别是各级领导人的环境意识还不高，重经济、轻环保成为我国严重环境问题的一条重要根源。

据最近中国环境文化促进会对我国公众环境意识的调查：公众对环境问题的了解程度为 57 分，处于不及格水平。其中城镇公众对环境了解程度最高，为 58 分，也没有达到及格线；农村公众对环境问题的了解程度为 50 分，与及格线有更大的距离。从不同人群看：党政机关、社会团体、事业单位的高层干部得分为 73 分；企业高层管理人员得分 64 分。在对环境问题的关注程度上，总的情况是：关注眼前问题和与自身关系密切的问题多，而对全局性和长远环境问题关注少。从以上调查可以看出，我国公众对环境问题的了解程度和关注程度都还很低。

从“光明日报”报业集团主办的《文摘报》2006 年 11 月 16 日第一版上看到，在“官员环保觉悟不如百姓”标题下报道：“山西省环境厅日前公布的一项问卷调查中显示，93.31% 的群众认为，环境保护应该与经济建设同步发展，然而却有高达 91.95% 的市长（包括厅局长）认为加大环保力度，会影响经济发展。”这一调查结果令人吃惊，发人深省。这个问卷调查只是山西独有的现象呢，还是其他省市也存在？不敢妄评。让我们看看 2006 年环保指标完成情况：国家规定二氧化硫和化学需氧量两项排放总量比去年要降低 2%，并且列为约束性指标。但是执行情况呢？不降反升，二氧化硫同比升高 2.4%，化学需氧量同比增高 1.9%。而 GDP 不是国家约束性指标，不但没降，反而继续上升。这一事实正好印证了山西省问卷调查结果。现在一些地方政府领导人，口头上也重视环境保护，但是一接触实际，特别是当经济与环境发生矛盾时，就只顾经济增长而不顾环境保护了。因此，大力开展环境保护的宣传教育，切实落实科学发展观，把经济建设与环境保护同等对待，同步发展，依然是摆在我们面前的一项紧迫的战略性任务。

三

国际国内的实践证明，政策对于环境保护来说，是有着决定意义的。我国根据实际情况，相继出台了一批环境保护的方针、政策、法规和制度。总体看，我国环境政策思想渐趋成熟，这可以看作是我国环境保护事业另一项重大的进展。

一是确立了环境保护的国策地位。上世纪 80 年代初,在起草第二次全国环境保护会议文件时,我们认为,首先应确定环境保护事业在国民经济和社会发展中的地位。通过对国情的分析,我们认为环境保护关系到自然资源的合理开发利用,关系到国家的长久发展,关系到广大人民的生命健康,是强国富民安天下的大事。这样的事业,应该立为国策。我们先把这一想法向常务副总理万里汇报。他当即表示:要像计划生育一样,环境保护也应立为一项基本国策,必须摆上重要议程,认真加以对待。在 1983 年底第二次全国环境保护会议上,李鹏副总理在大会报告中宣布:环境保护是中国的一项基本国策。国策地位的确立,把环境保护由一个发展边缘地位移至现代化建设的中心位置,从而有力地改变着人们的价值观和发展观,对推进我国的环境保护事业和建设和谐社会有着重大意义。

为了与国策地位相配套,我们提出了“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、社会效益、环境效益相统一”的战略方针,表达了环境与经济社会发展相统一的思想,摒弃了“先污染后治理”的陈腐观念,体现出建设有我国特色社会主义现代化总目标的要求。这一同步发展的方针与五年后国际上提出的“可持续发展”方针是一脉相承的,而且表述的似乎更完整更实际一些。

二是建立起环境保护的基本政策与管理制度。总结多年来我国环境保护的实践和纵观西方国家环境保护的进程无不证明,环境状况的好坏都是政策导致的结果。不当的政策导致环境污染的蔓延,甚至酿成社会公害;积极的政策可降低环境污染的危害,并使整体生态环境逐步得到恢复和改善。有效的环境管理,是执行积极政策的结果。自 1983 年第二次全国环境保护会议后,我国把建立环境管理制度摆在了工作的首位。通过 5 年的摸索和实践,各地在强化环境管理方面出现了一些有益的做法和经验。通过总结筛选提升,并借鉴国际社会的经验,提出了一批政策和制度措施,在 1989 年第三次全国环境保护会议上,集中推出了“三大环境政策”和“八项管理制度”。三大政策是:

预防为主、防治结合、综合治理；谁污染谁治理和强化环境管理。八项管理制度是：三同时制度、环境影响评价制度、排污收费制度、城市环境综合整治定量考核制度、环境目标责任制度，排污申报登记和排污许可证制度、限期治理制度和污染集中控制制度。不久，这些政策和制度以国务院名义发布实施，并陆续被不断出台的环境法律所吸纳，变成法律规定。

为何将“预防为主”、“谁污染谁治理”和“强化环境管理”称为三大政策呢？大就大在三项政策均具有总体性、基础性和方向性特征。我国许多环境经济政策、技术政策和管理政策，都是从这三项政策中衍生或延伸出来的。三项政策各有相对的独立性，但更具有统一性和系统性。三项政策中强化管理是中心、是主体，预防为主和谁污染谁治理为“两翼”，是围绕着强化管理这一中心展开的。把强化环境管理作为政策中心，这是依据国情而定的。在我国经济、科技发展水平不高、国力有限的情况下，不可能靠高科技、高投入来解决环境问题，最有效的办法是依靠政府采取行政的、法律的和经济的手段，强化环境管理，以管理促治理，以管理促保护。在当时政企合一的情势下，环境管理部门摆脱政府直接管企业的束缚，不去直接管企业的污染治理，而是行使政府的监管职能，促其治理，这是我国环保工作在指导思想上具有重大意义的转变，在第二次全国环境保护会议上，得到国务院的充分肯定。“三大政策”和“八项管理制度”，是对有中国特色的环境保护道路的开拓和创新，把不同的管理目标、不同的控制层面和不同的操作方式组成为一个比较完整的政策和管理体系，基本上覆盖了主要的环境领域，建立起一个充满活力而又灵活有效的环境管理机制。这是立足于国情，总结多年环境管理经验，学习借鉴外国先进经验的产物，也是改革开放、创新奋进的成果，是我国环境管理从理论到实践逐渐走向成熟的标志。二十多年来，“三大政策”和“八项管理制度”一直在被实行，证明是积极可行的。

三是建立起了法律法规体系，努力把环境保护建立在法制基础上。从1979年9月第一件《环境保护法（试行）》颁布，到2005年《可再