



当代学者人文论丛
Dangdai xueshe renwen luncong

二十世纪九十年代以来
中国共产党
环境管理思想研究

康 琼◎著

中国言实出版社

【湖南商学院优秀著作资助出版】

二十世纪九十年代以来 中国共产党环境管理思想研究

康 琼 著

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

二十世纪九十年代以来中国共产党环境管理
思想研究/康琮著.

—北京:中国言实出版社,2008.8

(当代学者人文论丛.第19辑)

ISBN 978-7-80250-036-5

I. 二…

II. 康…

III. 中国共产党—环境管理—研究—1990~1999

IV. X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 107650 号

出版发行 中国言实出版社

地 址:北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编:100101

电 话:64924716(发行部) 64963101(邮 购)

64924880(总编室) 64963107(一编部)

网 址:www.zgyscbs.cn

E-mail:zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京振兴源印务有限公司

版 次 2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

规 格 880 毫米×1230 毫米 1/32 8.75 印张

字 数 224 千字

定 价 390.00(全 16 册) ISBN 978-7-80250-036-5/B·180

序

上个世纪 90 年代以来,中国经济发展过程中的环境问题越来越突出,已经引起党和政府的高度重视。经过十几年的艰难探索,党中央提出了建设“资源节约型、环境友好型社会”的战略思路,强调通过社会的整体性变革和建设来推动我国的环境保护,促进经济社会的持续发展,并形成了科学的、系统的环境保护思想,这对加强环境保护和进行党的思想研究具有十分重要的价值和意义。从另外一个方面来看,作者从环境保护的角度来研究中共党史,可以说这是一个全新的领域,开拓了中共党史研究的新视角。

本书在纪念党的改革开放 30 周年的华诞前夕出版,不能不说是党史学界的一件喜事。这是一个青年理论工作者、一个共产党员向党献上的一份厚礼,又是中共党史研究的新成果。它的出版使我们看到中共党史研究工作后继有人,更可喜的是它让我们看到青年一代理论研究工作者的不懈探索和创新精神。依我看,中共党史的研究必须转变视角,才能跟得上时代的步伐,才能做到与时俱进。不同时代的研究者,应当从自己生活的时代出发,运用新方法,拓展新视角,发现时代意义,开拓时代精神,才能够使中共党史的研究,生生不息、魅力永存。



当然,对于一个庞大的研究计划而言,本书只是一个开头、一个序幕。但序幕还不是高潮,中国共产党环境管理思想是丰富的,以后的研究道路更长,工作更伟大,更艰苦。而这本只是从一些平常的史料中提炼出以下结论:

第一,中国共产党环境管理思想的历史背景及理论基础。中国共产党环境管理思想是在环境问题日益全球化和可持续发展理论日趋国际化的条件下,在借鉴、吸收前人的理论成果和深刻分析中国国情的基础上,在寻求我国实现社会主义现代化的科学途径、制定和实施可持续发展战略的实践中形成并逐步发展起来的,是二十世纪八十年代以来国际与国内环境综合作用的产物。中国共产党环境管理思想是对马克思恩格斯环境管理理论的继承和发展,同时也是以胡锦涛为总书记的党的新一代领导集体对中国共产党第一、二代和第三代领导集体环境管理思想的继承和创新。

第二,中国共产党环境管理思想是一个完整而科学的理论体系。环境管理是实现国家经济社会安全的必要措施,是全面建设小康社会的迫切需要,是落实科学发展观实现和谐社会的重要保障。上个世纪九十年代以来,中国共产党制定并坚持环境管理与经济发展相协调、环境管理与人口增长相协调、防治污染与生态保护相同步的方针,建立了环境管理要坚持“打持久战”和预防为主的原则。同时,必须要建立科学的综合决策机制、完善的法律保障机制、合理的产业促进机制和文明的消费引导机制、严格的领导责任机制等来加强环境管理工作,而且还制定一整套切实可行的战略措施方案。

第三,中国共产党环境管理思想具有独特的理论品质。集中表现为溶国际性与国情性于一体,溶继承性与创新性于一体,溶科学性与实践性于一体。

第四,中国共产党环境管理思想指导意义、实践价值及发展趋势。在二十一世纪,中国开展环境管理工作,必须坚持以中国共产党环境管理思想为指导,这是社会可持续发展与和谐发展的基本保证。

在实践中要实施环境与发展综合决策,强化环境法律的保障功能,充分发挥社会公众的作用,促进环境科学技术的进步。

作为一种尝试,本书还有一些不完善的地方,作者的有些提法还显得稚嫩,还需要作进一步的推敲和提炼。但是,在学术研究中迈出第一步最为重要,既然作者已经开始了这一领域的前行,那么离取得更大更好的成果也就会不太远了。继续潜心耕耘吧,不要辜负这伟大时代的期望!

何一成

2008年5月1日

目 录

序	(1)
引 言	(1)
第一章 中国共产党环境管理思想的形成	(14)
一、形成的历史背景	(14)
二、形成的理论基础	(29)
三、形成的历史过程	(43)
第二章 中国共产党环境管理思想的历史地位	(50)
一、马克思主义环境管理思想的继承与发展	(50)
二、前代领导集体环境管理思想的继承与创新	(65)
三、新时期我国环境管理思想的发展与创新	(85)
第三章 中国共产党环境管理思想的现实意义	(88)
一、实现国家经济社会安全的可靠保证	(89)
二、全面建设小康社会目标的基本要求	(97)
三、贯彻“三个代表”重要思想的具体体现	(102)



四、坚持科学发展观和构建“两型”社会的有力支持	(107)
第四章 中国共产党环境管理方针原则思想	(111)
一、环境管理的基本方针思想	(111)
二、环境管理的基本原则思想	(122)
第五章 中国共产党环境管理工作机制思想	(129)
一、优化产业布局和产业结构	(129)
二、推进经济与环境协调发展	(134)
三、加强新农村建设环境管理	(143)
四、强化资源开发的生态保护	(149)
五、加强生态功能保护区管理	(151)
第六章 中国共产党环境管理具体措施思想	(158)
一、建立科学的综合决策机制	(158)
二、建立完善的法律保障机制	(162)
三、建立合理的产业促进机制	(172)
四、建立文明的消费引导机制	(177)
五、建立严格的领导责任机制	(181)
第七章 中国共产党环境管理思想的特色	(186)
一、溶国际性与国情性于一体	(186)
二、溶继承性与创新性于一体	(193)
三、溶科学性与实践性于一体	(195)
第八章 中国共产党环境管理的发展趋势	(201)
一、实施经济和环境综合决策	(201)
二、完善环境法律的保障功能	(207)

三、发挥社会公众的参与作用	(218)
四、加快环保科学技术的提升	(235)
结 语	(248)
参考文献	(250)
附 录:二十世纪九十年代以来党的环保大事记	(256)
后 记	(269)

引言

所谓环境,在环境科学中,主要指围绕着人的全部空间以及其中一切可以影响人的生活与发展的各种天然的与人工改造过的自然要素的总称。由此可见,环境是个很大的概念,按要素分,有自然环境与社会环境。自然环境包括大气、水、土壤、地质、矿藏、生物、星球宇宙等;社会环境包括聚居环境(院落、村镇、城市等)、生产环境(厂矿、农场等)、交通环境(车站、港口等)、文化环境(学校、剧院、风景名胜、自然保护区等)。按环境的功能分,有劳动环境、生活环境、生态环境、区域、流域、全球环境等。

现代意义的环境管理和环境保护,通常是以 1972 年的联合国第一次人类环境会议作为第一个里程碑。近 200 年的产业革命,到了 20 世纪五六十年代,环境污染已到了忍无可忍的地步,典型的有“八大公害”事件(参见本节内容后面的注释)。其实,在美国、西欧、日本等工业化国家,不断发生“环境冲突”,于是一些国家开始采用综合治理措施来解决这一问题。然而,当时却把治理污染问题看作是一种单纯的技术问题,在以污染治理为中心的管理思想支配下,走着“先污染,后治理”的发展道路。在此期间,据联合国经济和发展组织统计,花费在污染治理上的费用,发达国家达到国民生产总值的 1%—2%,发展中国家也达到 0.5%—1%。这种做法虽然付出了高昂的代价,却没有产生预期的效果。



到了 20 世纪 60 年代末和 70 年代初,许多国家先后成立了全国性的环境保护机构,颁布了环境保护法规,制定了防治污染的规划、条例,实行防治结合的环保方针。这种方针是从规划入手,从合理利用自然资源、减少能源和资源的浪费抓起。对环境污染,除采用工程技术措施治理以外,还利用法律、行政、经济等手段进行控制。这时实际上已出现了环境管理思想的雏形,但还没有明确提出环境管理的概念。

1970 年,在美国开始了首次“地球日”活动。这次活动声势浩大,美国各地约有 2000 万人参加,是人类有史以来第一次规模宏大的群众性环境保护运动,也是二战以来美国规模最大的社会活动。这次活动标志着美国绿色文化主流地位的确立,并促使美国政府加强了环境污染治理:成立了国家环保局,颁布了《清洁空气法》、《清洁水法》和《濒危动物保护法》等法律法规。从一定程度上来说,这次活动也是 1972 年联合国第一次人类环境会议的诱因。日本《公害基本法修正案》等有关的 14 个法案在 1970 年 12 月国会辩论后获得通过,该届国会遂被称为“环境国会”。1971 年,日本环境厅成立。其他一些工业化国家也纷纷通过法律,成立机构。联合国于 1972 年 6 月 5 日在瑞典斯德哥尔摩召开了第一次人类环境会议。会议通过的《人类环境宣言》指出,“现在已经到达这样一个历史时刻,我们在决定世界各地的行动时,必须更加审慎地考虑它们对环境造成的后果”。“为当代和将来的世代保护和改善人类环境,已经成为人类的一项紧迫的目标。”这次会议还决定建立一个新机构—联合国环境规划署(UNEP)。

1974 年,UNEP 和联合国贸易与发展会议(UNCTAD)在墨西哥召开“资源利用、环境与发展战略方针”专题研讨会,会上形成三点共识:一是全人类的一切基本需要应当得到满足;二是要进行发展以满足基本需要,但不能超出生物圈的容许极限;三是协调这两个目标的方法即环境管理。这样,“环境管理”概念便首次被正式提出。同

年,美国学者休埃尔(G. H. Swell)在其所著《环境管理》一书中对环境管理的定义是:环境管理是对人类损害自然环境质量(特别是大气、水和土地质量)的活动施加的影响,即认为环境管理是运用经济、法律、技术、行政和教育手段控制污染。刘天齐主编的《环境技术与管理工程概论》中对环境管理的含义做出了如下论述:“通过全面规划,协调发展与环境的关系,运用经济、法律、技术、行政、教育等手段,限制人类损害环境质量的行为,达到既满足人类的基本需要,又不超出环境的容许极限。”根据国内外学者的阐述,环境管理的含义主要应涵盖以下几个方面:

(1)协调发展与环境的关系。即建立可持续发展的经济体系、社会体系和保持与之相适应的可持续利用的资源和环境基础。这是环境管理的根本目标。

(2)运用各种手段限制人类损害环境质量的行为。人在管理活动中扮演着管理者和被管理者的双重角色,具有决定性的作用,因此环境管理的核心是对人的管理。

(3)环境管理是一个动态过程。它必须适应社会、经济、技术的发展,及时调整政策措施,使人类的经济活动不超过环境的承载能力和自净能力。

(4)环境保护作为国际社会共同关注的问题,环境管理需要超越文化和意识形态等方面的差异,采取协调合作的行动。

显然,环境管理概念受到环境科学、管理理论、经济学理论和法学理论这四方面不断发展的巨大影响。因此,环境管理的涵义也在不断经历着变化与发展。20多年来,环境保护经历了从消极的“公害治理”与应对“全球性环境问题”(如臭氧层耗损、全球变暖、生物多样性消失、荒漠化、海洋污染等)到现阶段着手实施“可持续发展”的阶段。

目前,关于环境管理的定义尚无完全一致的结论,参照刘天齐主编的《环境保护通论》中的主要观点,加以改动后,可将环境管理的定



义概述如下:运用行政、法律、经济、科技与教育等手段,预防与禁止人们损害环境质量的行为,鼓励人们改善环境质量的活动,通过全面规划、综合决策、制订环境目标、选择行动方案,正确处理发展与环境的关系,实现既满足当代需求又不危及后代人满足其需求能力的发展。从中可以看出:环境管理是指运用法律、行政、经济、技术、教育等手段,限制人类损害环境质量的活动,通过全面规划使经济发展与环境相协调,达到既要发展经济满足人类的基本需要,又不超出环境的容许极限的管理行为。环境管理的对象是人类自身的行为,而环境管理的主体也是人类自身。所以,环境管理实质上就是人类自身的自我管理,这决定了环境管理的第一要求必需是人类自身思想观念的改变。说到底,环境管理问题就是人与环境的关系问题,即只有人类自己的观念朝着对生态环境发展有利的方向改变了,环境管理取得胜利才有可能。

环境管理是从环境保护实践中产生,又从环境保护实践中发展起来的。它既是一门环境科学的分支学科,又是环境科学与管理科学交叉渗透的产物,同时还是一个工作领域,是环境保护实践的重要组成部分。在我国,环境管理的思想也是在环境保护实践中逐步发展起来的。从1973年第一次全国环境保护会议到改革开放之后的1981年期间,我国环境管理的主要内容是以治理环境污染为中心。1973年,在国务院批转的全国第一次环境保护会议的报告中,将环境管理部门的任务概括为统筹规划、全面安排、组织实施、检查督促。虽然这种概括不够确切,但还是把握住了环境管理的一些基本职能。但在后来的工作实践中,对“统筹规划”和“督促检查”执行的力度不够,而把主要精力都放到了“组织实施”这一工作环节上了。此阶段,我国在总结经验的基础上形成了最早的三项管理制度,即环境影响评价制度、“三同时”制度和排污收费制度。但是在单纯治理污染的过程中,环保部门始终没有摆脱孤军作战的情况。污染环境的部门和单位,没有很好地承担起治理污染的责任,环境保护部门成了治理

环境污染的部门,成为治理污染的主要责任者。为此,在1979年颁布的《环境保护法(试行)》中,确定了一项新的管理政策——“谁污染谁治理”,这是我国环境管理思想的一个重大转变。

从1982年城乡建设环境保护部的建立到1989年,我国环境管理思想又发生了重大的转变,这些变化主要表现在7个方面:①在管理思想上开始认识到在我国目前的经济技术条件下,控制污染、解决环境问题靠大量投资是不现实的。必须把工作重点转移到加强环境管理上来,通过严格管理促进污染的治理与控制。②1982年建设部设立环保局时,明确提出了我国环境管理的四大领域(由生产和生活引起的环境污染、由建设和开发活动引起的环境影响和破坏、由经济活动引起的海洋污染、有特殊价值的自然环境的保护)和15个主要任务。③1984年第二次全国环境保护会议提出把环境保护作为我国的一项基本国策。④制定了“同步发展”的指导方针。⑤形成了强化环境管理为主体的三大政策体系,即由单纯治理转到以防为主、防治结合。⑥分清了环境管理与环境建设两个不同的概念,划清了环境管理部门与其他部门的环境保护职责。⑦确立了国家环境管理部门的地位和基本职责,明确了“管什么”的问题。这七大转变标志着我国的环境管理从指导思想到制度建立都已逐渐成熟起来。

1989年5月第三次全国环境保护会议的召开,进一步强调要强化环境管理工作。这次会议正式推出新五项制度,其中环境目标责任制和城市环境综合整治的定量考核制度把环境保护责任纳入省、市、县行政领导的职责范围;污染集中控制制度、排污许可证制度以及污染限期治理等制度的实施,标志着我国环境管理由定性管理向定量管理的转变。

90年代以来,我们的党和国家的主要领导人,在深刻洞察世界经济发展的客观规律和中国国情的基础上,在寻求我国实现社会主义现代化的科学途径、制定和实施可持续发展战略的实践中,对环境管理的战略意义、战略方针和原则、工作机制、战略措施等,做出了许



多独到的、精辟的论述,逐步形成了自己独具特色的、系统的环境管理思想。

早在1990年6月11日,江泽民同志就指出:“这个问题(指环境问题,笔者注)十分重要,关系到人类千秋万代的生存与发展。”^①

1990年11月6日,他在给美国加利福尼亚州立工业大学九名学生的复信中说,环境问题十分重要,关系到人类千秋万代的生存与发展。当今环境领域的挑战是全球性的,需要世界各国人民的通力合作和长期努力。1992年10月,他在中国共产党的十四大报告中指出,认真执行加强环境管理的基本国策,要增强全民族的环境意识,努力改善生态环境。1994年2月8日,他又强调:“在经济快速发展的进程中,一是要注意协调发展的问题,注意处理好人口、资源、环境与社会发展的关系。如果在发展中不注意环境改善,是很难可持续发展下去的。”^②

同年,9月7日,他在答记者问时说,发达国家应对发展中国家的环境管理多做一点贡献。因为,发达国家对世界环境污染负有主要责任。1995年5月,他在全国科学技术大会上指出,科学技术工作者要十分重视环境管理、资源合理开发利用、减灾防灾、人口控制、人民健康等社会发展领域的科技问题,为改善生态环境、提高人民的生活质量和健康水平做出贡献,促进经济和社会的持续健康发展。9月,他在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》一文中指出:“要把控制人口、节约资源、保护环境放到重要位置,使人口与社会生产力的发展相适应,使经济建设与资源、环境相协调,实现良性循环。”“必须切实保护资源环境,不仅要安排好当前的发展,还要为子孙后代着想,决不能吃祖宗饭,断子孙路,走浪费资源和先污染

① 国家环境管理总局、中共中央文献研究室编:《中国共产党环境管理重要文献选编》,中央文献出版、中国环境科学出版社2001年,第148页。

② 同上,第231页。

后治理的路子。”^①

1996年7月,他在全中国第四次环境管理工作会议上发表讲话时指出:“我国人口众多,人均资源相对短缺,科技水平不高,经济技术基础比较薄弱,保护生态环境的任务很艰巨。”“必须认识到,保护环境的实质就是保护生产力,这方面的工作要继续加强。环境意识和环境质量如何,是衡量一个国家和民族的文明程度的一个重要标志。”^②

1997年3月8日,他在人口资源环境座谈会上发表讲话时,又进一步强调:“计划生育和环境管理都很重要,都关系到我国经济和社会发展的全局,都是我们必须长期坚持的基本国策。”^③9月,他在中国共产党十五大报告中提到:在我国的社会主义现代化建设中,必须坚持可持续发展战略。“加强环境污染的治理,植树种草,搞好水土保持,防治荒漠化,改善生态环境。”^④1998年3月,他在中央计划生育和环境管理工作座谈会上说,建设和保护良好的生态环境,是功在当代,惠及子孙的伟大事业。10月,他在党的十五届三中全会闭幕会上说,要切实保护农业生态环境,增加植被,提高森林覆盖率,停止毁林开荒,大力植树种草,开展生态工程建设,遏止水土流失和土地荒漠化加剧的趋势。1999年3月,他在中央人口、资源、环境工作座谈会上说,对于环境管理工作,各级党政一把手要负总责、亲自抓。6月,他在西安主持召开国有企业改革和发展座谈会时说,改善生态环境是西部开发必须首先解决的重大课题。12月,他在国际保护臭氧层大会高级别会议开幕式上致辞说,环境问题,关系到地球上每一个国家人民的前途和命运。世界上所有的国家应义不容辞地承担起

① 《十四人以来重要文献选编》中册,人民出版社1996年,第1463—1464页。

② 国家环境管理总局、中共中央文献研究室编:《中国共产党环境管理重要文献选编》,中央文献出版社、中国环境科学出版社2001年,第383,386页。

③ 同上,第451页。

④ 《十五人以来重要文献选编》上册,人民出版社2000年,第28页。



保护地球的责任。“中国作为一个发展中国家,愿意在公平、公正、合理的基础上,承担与我国发展水平相适应的国际责任和义务,为促进全球环境和发展事业做出应有的贡献。”^①2000年3月,他在中央人口、资源、环境工作座谈会上说,要继续坚持污染防治与生态保护并重的方针。6月30日,他在《科学在中国:意义与承诺》一文中说,中国要在生态科学、环境管理等方面开展研究,取得成绩。2001年2月,他在海南省考察工作时进一步提出:要使广大干部群众在思想上真正明确,破坏资源环境就是破坏生产力,保护资源环境就是保护生产力,改善资源环境就是发展生产力。3月11日,他在中央人口、资源、环境工作座谈会上说,全党全国要大力增强紧迫感和责任感,提高新世纪人口资源环境工作水平。论述之多,不胜枚举。

在同一时期,党的和国家的其它领导人对环境的认识也做出了许多独到的、深刻的论述,早在1991年8月,国家领导人万里在七届全国人大常委会第二十一次会议上就如何加快大江大河的治理的工作会议上做了重要讲话。他指出水利不仅是农业的命脉,而且是整个经济、社会发展的基础设施和基础产业,是治国安民的大事。1995年6月,李岚清在全国环境教育表彰大会上作了加强环境教育,增强环境意识的讲话,指出环境保护是可持续发展的一项战略性措施,是可持续发展的核心内容之一。10月,国家领导人乔石在听取全国人大环境与资源保护委员会有关负责同志汇报后讲道“环境保护是关系人类生存环境和生活质量、关系子孙后代千秋万代的大事,要加强环保方面的立法,同是也应做好植树造林的工作”。1996年7月,李鹏在第四次全国环境保护会议开幕式上分别从三个方面讲到了实施可持续发展战略,确保环境保护目标实现:第一,关于环境保护的形势与任务;第二,进一步提高认识,采取有效措施,确保未来十五年环境保护目标的实现;第三,切实加强对环境保护工作的领导。1999年6

^① 《人民日报》,1999年12月3日。