

破解中国发展进程中亟 待解决的环境保护命题

刘国才 著



经济日报出版社

破解
中国发展进程中亟待解决的
环境保护命题

刘国才 著

经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

破解中国发展进程中亟待解决的环境保护命题 / 刘国才著.
—北京: 经济日报出版社, 2011.1
ISBN 978-7-80257-267-6

I. ①破… II. ①刘… III. ①环境保护—研究—中国
IV. ①X-12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 244509 号

破解中国发展进程中亟待解决的环境保护命题

著 者	刘国才
责任编辑	汤雪梅
责任校对	韩会凡 刘 涛
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号 (邮政编码:100054)
电 话	010-63513524 63567691 (编辑部) 63567683 (发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E-mail	jjrb58@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	九州迅驰
开 本	710×1000mm 16 开
印 张	16
字 数	250 千字
版 次	2011 年 1 月第一版
印 次	2011 年 1 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-80257-267-6
定 价	38.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

前 言

党中央、国务院高度重视环境保护工作，提出科学发展观、生态文明建设和实现经济发展与环境保护的“并重”、“同步”，一些主要污染因子的减排也被列为国民经济和社会发展规划纲要的约束性指标，有关推进环境保护工作的体制、机制、法制和能力等的保障也在不断得到加强。

然而，长期以来重经济发展轻环境保护的局面仍未根本改变，涉及环境保护的诸多基本问题仍未能解决，直接制约了国家经济社会又好又快的发展。环境问题突出、环境形势严峻。正因如此，落实科学发展观，加强环境保护越来越引起各级党委、政府和全社会的共同关注。

环境保护事业是观念先行的事业，观念落后是最大的落后。科学发展观、又好又快发展、环境友好型社会、生态文明等虽然提法不同，但在环境保护领域实质上讲的都是一回事，都是如何处理经济发展与环境保护的关系。

事实表明，正确处理经济发展与环境保护的关系不但需要先进的理念指引，更需要务实的工作方法。本书收录的文章从不同角度对理念问题、方法问题进行了务实探讨。所收录的文章大部分刊登于人民日报、中国改革报、中国环境报、环境经济等报刊（收录中进行了适当修改完善）。这些文章是我总结从事环境保护工作以来的实践所得，许多方法已在实际工作中运用并取得很好效果。文章内容也曾多次在党委、政府理论学习中心组，党校，环保系统和高校等讲授过。一些理论研究和实践方法受到国家领导人批示，有关部委专题研究。

期望本书能够对贯彻落实科学发展观，探索中国环境保护的新道路有所启示和借鉴。

刘国才

2010年7月

目 录

第一篇 经济发展与环境保护的平衡点	1
经济发展与环境保护的平衡点	2
推进循环经济发展的务实途径	5
如何走中国环境保护的新道路	15
从环境保护看区域的协调发展	30
发展经济与保护环境的关系能够处理好	38
第二篇 推进环境保护工作的务实途径	41
应务实回答好环境保护的基本问题	42
如何务实编制好环境保护的规划	51
环境保护工作需抓住主要矛盾	66
找准农业农村生态环境保护工作的切入点	71
区域环境督查机构职责如何设定	78
怎样加强区域环境督查机构的能力建设	80
环境监察机构垂直管理体制改革的分析	90
实现排污权交易需做好基础工作	100
第三篇 主要污染物减排工作的基本问题	105
推进污染物减排应解决三个基本问题	106
减排技术保障层面的基本问题及有关建议	117
城镇污水处理厂污染物减排现场核查要点	126
燃煤电厂二氧化硫污染物减排现场核查要点	138



第四篇 实现流域协调发展的务实方法	153
流域经济要与环境保护协调发展	154
做好流域水污染防治工作的几个问题	161
协调处置流域跨界环境纠纷事件现存问题及建议	167
跨界流域协调机构实施有效协调的基本问题	178
流域生态补偿及其机制建立的制约因素	186
建立钱塘江流域生态补偿机制的实践探讨	189
应尽快建立完善流域生态补偿的配套政策	198
第五篇 环境保护工作的主线与设计	203
环境保护工作务实的理论和工作方法	204
环境保护的几项重点工作及其目标任务完成的方法设计	213
政府和相关部门的生态建设与环境保护目标责任书设计	219
附录：作者应邀开展过的专题讲座题目	251

第一篇

经济发展与环境保护的平衡点



经济发展与环境保护的平衡点

刘国才

科学发展观、又好又快发展、环境友好型社会等虽然提法不同，但在环境保护领域实质上讲的都是一回事，都是如何处理经济发展与环境保护的关系。如何处理？首先就必须明确回答经济发展与环境保护的平衡点在哪里的问题。但遗憾的是，这一最基本的问题虽然多年来每天都在面对，但迄今仍没有给出答案。

基本问题没有明确回答的后果是什么？从政府经济社会发展定位、和谐社会构建来讲，就是缺少了环境保护领域确切的科学依据。由于不能明确回答经济发展与环境保护的平衡点，也就必然会引发出诸多问题。比如“发展是第一要务”，由于没有明确回答这句口号中环境保护的基本定位，一定程度上造成一些地方的政府和领导认为经济发展就是经济增长；而在出现因追求“增长”而引发的严重生态破坏、环境污染、资源短缺等社会问题后，才开始关注和研究“发展”的真实含义。中央提出“全面、协调、可持续发展”，可如何“全面”、如何“协调”、如何“可持续”？在许多地方迄今仍停留在描述层面，没有给出明确的回答。于是，在科学发展观的大旗下，在严峻的环境形势下，许多地方政府就干脆提出“生态优先，保护第一”的口号。究竟“发展”第一，还是“保护”第一？政府说不清、企业说不清、公众更说不清。直接后果就是环境保护成为周期性工作，一个时间“靠边站”，一个时间“上前线”，要靠“集中整治”、“专项行动”来打“歼灭战”。环境保护工作普遍陷入“滞后、事后、被动、补救”境地。

经济发展与环境保护平衡点问题与如何实现经济发展与环境保护的“并重、同步”问题的回答实质上是一个答案。这一问题的答案涉及两个方面的内容，一是产业结构、布局是否符合主体功能区定位问题；二是排污总量、生态扰动是否满足环境质量达标要求问题。主体功能区包括优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发四个区域划分。环境质量包括通常意义的环境质量（这里称之为污染环境质量）和生态环境质量。污染环境质量包括水环境质量、气环境质量、声环境质量等，可由水、气、声等的环境质量达标情况表征，影响因素为水、气、声等的污染物排放。生态环境质量可由生态环境质量指数，并加以进一步完善来表征，影响因素为经济活动对自然生态环境的扰动。生态环境质量指数主要通过生物丰度指数、植被覆盖指数、水网密度指数、土地退化指数、污染负荷指数等来进行计算和综合评价。具体计算和评价方法见生态环境质量评价技术规范（试行）（HJ/T192—2006）。

在经济发展过程中，一切环境保护工作其实都是围绕上述两方面进行的。所谓“滞后、事后、补救、被动”就是在两方面的“滞后、事后、补救、被动”。近年来各种环保专项行动实质就是纠正不符合主体功能区定位的产业设置和超环境质量达标要求的排污问题、生态扰动问题。经常讲的“多还旧账”实质就是偿还产业结构、布局不符和主体功能区定位和污染物排放、生态扰动不满足环境质量达标要求的旧账。一个地区的主体功能区划定好了，也就明确了保护什么、发展什么的目标导向；污染物排放总量、生态扰动幅度控制搞好了，也就解决了各个主体功能区环境质量达标的要求。所以，主体功能区划定主要解决产业设置定位问题；污染物排放总量、生态扰动控制主要解决环境质量达标问题。产业结构、布局符合了主体功能区定位要求，污染物排放量、生态扰动幅度又满足了环境质量达标要求，环境保护与经济发展就实现了双赢，老百姓的生存权、发展权就都得到了保障，“以人为本”的科学发展观、环境友好型社会、又好又快发展等也就落到了实处。

所以，经济发展与环境保护的平衡点应是：“发展是产业结构、布局符合主体功能区定位，污染物排放量、生态扰动满足环境质量达标要求的发展”。这是经济发展与环境保护如何协调，如何实现“并重、同步”在可操作层面的明确回答。

在明确以上认识基础上，建议尽快将以下表述成为全社会的共识和政府协调经济发展与环境保护关系在可操作层面上的具体指导：

科学发展观在环境保护领域的具体表述为“科学发展是产业结构、布局符合主体功能区定位，污染物排放量、生态扰动幅度满足环境质量达标要求的发展”；“多还旧账”是还“产业结构、布局不符合主体功能区定位和污染物排放、生态扰动不满足环境质量达标要求的旧账”；“不欠新账”是新上项目要符合主体功能区定位，污染物排放量、生态扰动要在环境容量和生态系统恢复能力容许范围之内；“加快发展”是在产业结构、布局符合主体功能区定位，污染物排放量、生态扰动幅度满足环境质量达标要求的基础上追求GDP的加快增长；“以人为本”的基本含义是满足处于不同主体功能区的老百姓享有同等的发展权、生存权。生态补偿的最终目标是实现不同主体生态功能区内部和之间经济与环境的协调发展。

所以，落实科学发展观、建设环境友好型社会、实现又好又快发展的关键是推进两项工作，即主体功能区划定（解决产业定位设置）和污染物总量及生态扰动控制（满足环境功能区达标要求）。主体功能区划分，污染物总量及生态扰动控制二者密切相关、缺一不可。主体功能区划分是前提，排污总量及生态扰动控制是保障。没有主体功能区划分的明确，污染物总量及生态扰动控制就会陷入盲目；没有污染物总量及生态扰动控制，各主体功能区的环境质量就难以达标。当务之急，国家要尽快划定国土主体功能区，尽快明确各主体功能区产业发展的定位及导向目录，使主体功能区红线划定及其产业的定位与导向目录成为转变经济增长方式“一票否决”指标；同时，切实扎实做好污染物总量及生态扰动控制工作，保障各主体功能区环境质量达标，使主体功能区发挥其应有作用。两项工作落到实处，环境保护就有望实现“像钢铁一样硬，而不是像豆腐一样软”。

主体功能区划定、污染物排放总量及生态扰动控制两项工作做好了，科学发展观才会落到实处，环境友好型社会、又好又快发展的目标才会离我们越来越近。

【人民日报（2007—3—19）】

推进循环经济发展的务实途径

刘国才

推进循环经济发展是个大题目，也是个难题目，一方面，因为循环经济内涵丰富、涵盖面广，事关区域经济社会的可持续发展，是一项复杂的系统工程；另一方面，推进循环经济发展不是单一部门的事情，是需要全社会参与来共同研究落实的大问题。如何推进循环经济发展，需要用务实的语言将推进循环经济的基本问题说清楚，以提高政府、企业、公众对循环经济内涵、意义及务实推进方法的认识。

一、为什么要发展循环经济

解决经济发展现存问题是发展循环经济的原因所在。

（一）经济发展有什么问题

经济发展现存突出问题是经济增长的资源和环境代价过大。在党的“十七大”报告分析经济社会发展现存制约因素时，经济增长的资源和环境代价过大被列为首要问题。

经济增长的资源和环境代价过大的表现是经济增长的资源消耗过大、能源消耗过大、污染物排放量过大、污染物处理率及废弃物再生利用率过低。反映在统计指标上是指单位 GDP 资源消耗量大、能源消耗量大、污染物排放量大和污染物处理率低、废弃物再生利用率低、环境质量达标率低的“三大”

和“三低”。

据中国科学院《二〇〇六中国可持续发展战略报告》，我国资源绩效位于最差的国家之列，煤炭、钢材、淡水等多项资源消耗量居世界第一，单位GDP一次能源、淡水、水泥、钢材和常用有色金属消耗是世界平均水平的1.9倍。我国万元GDP能耗为发达国家的4倍之多，比日本高9倍；主要高耗能产品的能耗、单位产品的能耗比国际水平高出25%~60%。工业排污为发达国家的10倍以上。另据2006年《国务院关于落实科学发展观 加强环境保护工作的决定》，全国参加“城考”和“创模”的500余个城市中，有155个城市的危险废物处理率是零，有193个城市的生活污水处理率是零，有160个城市的生活垃圾无害化处理率是零。我国流经城市的河流普遍受到污染，近岸海域污染加剧；许多城市空气污染严重，酸雨污染加重；土壤污染面积扩大；生态破坏严重，生态系统功能退化。

（二）经济增长的资源和环境代价过大的后果是什么

从生态环境保护的角度讲，高消耗、高排放、不处理、不循环、高增长必然导致生态破坏、环境污染、资源短缺。直接后果就是老百姓最基本的生存权得不到保障，即不能呼吸上清新的空气、喝上放心的水、吃上安全的食品，不能在良好的生态环境下生产生活。从经济发展的角度讲，经济增长要靠资源、能源、环境容量来支撑的，高消耗、高排放、不处理、不循环、高增长必然导致可持续发展的基本生态支撑力不足，必然出现资源难以为继、环境不堪重负，老百姓最基本的发展权得不到保障。

党的“十七大”报告中强调要更加关注民生，关注民生的基本含义就是要关注以人为本的科学发展，以实现满足老百姓最基本的生存权和发展权需求的目标。一个社会如果连最基本的生存权、发展权都不能得到保证的话，科学发展、生态文明就是一句空话。

（三）经济发展中资源环境问题是如何产生的

经济发展中资源环境问题产生的原因最直白的回答就是未处理好经济发展与环境保护的关系。根源上讲，就是政府经济社会发展的目标设定及相应

的干部政绩评价体系上出了问题。具体表现在长期以来经济增长是政绩，环境保护未成为政绩的重要来源。

翻开我国任一城市的简介，辖区内经济总量、财政收入、区位优势、未来经济增长等占据大量篇幅，而生态环境保护情况却极少涉及。国家从“一五”到“十五”国民经济和社会发展的每个五年规划（计划）纲要中，涉及经济发展的指标都非常具体，而环境保护指标却很少，许多指标还是描述性的，就是有限的环境保护指标，国家从“一五”到“十五”也从未按时完成过。现存一个普遍现象，许多领导干部讲经济头头是道，讲环境保护普遍水平不高。原国家环保局局长曲格平同志曾讲到，环保工作三十年来最大的成效是全社会的环境保护意识有了较大提高，最大的不足在于全社会的环境保护意识还不够高。

从务实推进循环经济角度讲，如果生态环境保护不能真正成为国家战略，进而成为国家行动，经济增长的资源环境代价过大的问题就会永远存在；蓝藻、饮水安全等的突出的环境危机就会不断出现；推进循环经济经常讲到的体制不顺、机制不畅、法制不全、能力不强的制约就永远不会得到解决。

（四）发展循环经济的最终目标是什么

发展循环经济的最终目标尽管有许多表述，但从关注民生和以人为本的角度讲，发展循环经济的最终目标就是满足老百姓最基本的发展权和生存权需求，并且这种满足是可持续的满足。所谓发展权就是政府要发展经济，满足老百姓日益增长的对物质文化需求的权利；所谓生存权就是政府要保护环境，满足老百姓呼吸上清新的空气、喝上放心的水、吃上安全的食品，在良好的生态环境下生产生活的权利。

二、如何务实研究循环经济

循环经济的概念、3R原则（减量化、再利用、再循环）、推进环节（生产、流通、消费）、实施对象（企业、园区、城市）等已有太多的描述。上述概念和理念都非常有道理，都从理念和理论上揭示了循环经济的基本内涵和

努力方向。

然而，如何从务实推进循环经济的角度来回答好什么是循环经济，迄今却尚未明晰而具体。当务之急，国家应在循环经济现有的理念、理论指导下，将什么是循环经济研究的关注点更多地投向可操作层面的问题研究和实践。

循环经济是一种生态经济，从生态学角度对循环经济进行分析和设计有望解决务实推进层面的问题。任一行政单元都可看做是一个自然、社会和经济的复合生态系统，都有其结构和功能。结构表现为经济发展、社会进步、生态环境保护的构成，功能表现为经济发展、社会进步、生态环境保护结构内部及之间的相互作用和影响的结果，可看做是复合生态系统经济社会可持续发展的能力。在人为干预以及自然因素的影响下，系统在不同时间会有不同的结构组成和功能，从一个时间到另一个时间结构和功能的变化称之为生态系统的演替。

由于生态系统的结构和功能是可以通过一系列指标来量化反应的，因此，行政单元经济发展、社会进步和环境保护的结构以及与之相对应的功能就必然有其量化的评价指标。由于指标是可以通过工程来支撑的，这就使务实推进循环经济成为可能。我们所要做的工作就是在以人为本的前提下，通过指标设定，使生态系统的结构和功能向满足老百姓基本生存权和发展权的方向进行演替。

国家生态省考核设定 36 项指标来反映行政单元的经济发展、社会进步和环境保护的成效；国民经济和社会发展“十一五”规划纲要确定了 23 项指标来反应和评价“十一五”期间经济社会发展的目标和成效。从推进循环经济角度讲，也要设定科学的指标类别、明确指标量化的阶段要求，以确定务实推进循环经济的目标和努力方向。

从当前推进循环经济面临的资源环境形势看，以下两个方面的指标设定最为重要。一个方面是行政单元推进循环经济成效的评价考核指标，即环境质量的达标率；另一个方面是行政单元推进循环经济的过程控制指标，包括单位 GDP 资源消耗量、单位 GDP 能源消耗量、单位 GDP 污染物排放量、污染物处理率、废弃物再生利用率等。

评价考核指标是目标，过程控制指标是手段；评价考核指标可反映循环

经济的成效，过程控制指标为实现评价考核指标实施过程控制；评价考核指标在各行政单元基本相同，而过程控制指标则随着行政单元所处资源禀赋不同、主体功能区不同、产业结构不同而有较大差别。

评价考核指标的环境质量包括通常意义的环境质量（这里称之为污染环境质量）和生态环境质量两个方面。污染环境质量包括水环境质量、气环境质量、声环境质量等，可由水、气、声等的环境质量达标情况表征，影响因素为水、气、声等的污染物排放。生态环境质量可由生态环境质量指数，并加以进一步完善来表征，影响因素为经济活动对自然生态环境的扰动。生态环境质量指数主要通过生物丰度指数、植被覆盖指数、水网密度指数、土地退化指数、污染负荷指数等进行计算和综合评价。具体计算和评价方法见生态环境质量评价技术规范（试行）（HJ/T192—2006）。由于生态环境质量指数涵盖的指标有限，建议在现有计算方法基础上尽快予以研究完善，尤其要增加反映资源（能源）等方面的指标，以对生态环境质量及资源（能源）的有序利用做出全面、综合、科学的评价，为资源开发利用所引发的生态破坏及资源（能源）短缺设定底线和硬约束。即完善了生态环境质量指数除涵盖传统意义上的生态环境质量综合评价意义外，还应涵盖对国家（区域）重要资源（能源）保护和利用的量化控制及评价。

过程控制指标体系所涉及的类别及其量化有待进一步明确，要针对不同资源禀赋地区、不同主体功能区研究确定单位 GDP 资源消耗量、单位 GDP 能源消耗量、单位 GDP 污染物排放量、污染物处理率、废弃物再生利用率等指标的定量数值 [含底线（红线）数值]。除上述几项主要过程控制指标外，循环经济的过程控制指标体系还应包含更加丰富的具体层面的控制指标，如研究制定不同产业和行业，企业、园区和区域，生产、流通和消费环节等的过程控制指标体系及其量化要求。

循环经济不光用概念和理念进行描述，更重要的是要尽快研究出台具体的、量化的考核评价与过程控制指标体系，实现循环经济的“可量化、可操作、可考核”的务实推进。国家发改委、环保总局、统计局在 2007 年曾出台循环经济的评价指标体系，但这些指标全部为循环经济的过程控制指标，且需进一步量化。建议今后要在进一步研究完善指标体系的基础上，将上述两

方面的评价考核指标纳入，用评价考核指标体系、过程控制指标体系来全面反映循环经济工作的成效。在建立和不断完善指标体系的基础上，对考核评价指标体系、过程控制指标体系要进一步研究制定相应的统计、监测与考核办法，确保将反映行政单元的考核评价指标以及过程控制指标落到实处。

三、如何务实推进循环经济

务实推进循环经济既要坚定信心，又要看到推进循环经济任务的艰巨。

所谓坚定信心是因为党中央、国务院高度重视循环经济发展，将经济增长的资源环境代价太大作为当前制约我国经济社会发展面临的首要问题，并将节能减排列入“十一五”经济社会发展规划纲要的约束性指标，实行问责制和一票否决制。所谓任务艰巨，一是当前经济发展所面临的环境形势还十分严峻，经济结构的调整和增长方式的转变需一个渐进的过程。二是当前推进循环经济发展的体制、机制、法制、能力等方面还存在诸多问题。三是长期以来重经济发展、轻环境保护的惯性还没有得到根本性的改变。国务院节能减排综合性工作方案中指出推进节能减排还存在认识不到位、责任不明确、措施不配套、政策不完善、投入不落实、协调不得力等的情况，这说明循环经济真正成为国家战略，进而成为国家行动尚有一定距离。

如何建立以政府为主导、企业为主体、全社会共同参与的推进循环经济新格局，当前最重要的是要将循环经济的指标纳入政府经济社会发展的目标之中，纳入政府经济社会发展的规划之中，纳入政府目标责任考核之中，要将循环经济指标完成与否作为地方政府，尤其是主要领导干部提拔重用和责任追究的重要依据。只有解决了这一问题，务实推进循环经济才有了前提和保障。

对于如何具体推进循环经济发展，根据我国国情和近年节能减排工作推进情况，建议尽快建立并不断完善推进循环经济的组织领导、目标责任、工作保障和考核评价四大体系。

在组织领导体系中，要成立以国家、省、市、县政府主要领导任组长，各相关部门和下级政府主要领导为成员的推进循环经济工作领导小组（领导

小组办公室设在经济综合部门)。

在目标责任体系中，要拟订各级政府、相关部门、重点企业推进循环经济的责任书，实行各级人民政府对循环经济发展负总责，经济综合部门对推进工作进行统一监督管理，各相关部门分工负责。在当前尤其要注重落实经济综合部门对循环经济发展实施统一监督管理的主体责任，以及落实节能、推进清洁生产、研究出台资源税费征收和市场调节政策等的主体责任；落实统计部门制定出台循环经济考核评价指标体系和过程控制指标体系以及相应的统计、考核和监测指标体系的主体责任；落实法制部门推进循环经济有关立法保障的主体责任；落实科技部门组织实施循环经济重大科技支撑项目的主体责任；落实环保部门对污染物减排的统一监管及污染治理设施运转监管的主体责任；落实建设部门对污水处理厂及配套管网建设、垃圾处理场建设等方面的主体责任；落实监察部门对政府和部门完成循环经济工作行政效能监察的主体责任。推进循环经济是国家行动，组织部门要研究出台考核循环经济工作的干部政绩评价体系，宣传部门要负责对循环经济推进进行舆论监督。

在工作保障体系中，要出台推进循环经济发展的有关办法和意见，明确循环经济工作的重要意义、总体目标、重点工程、推进机制和保障体系。在工作保障体系建设中尤其要注重建立健全推进循环经济工作的政策法规体系、行政推进机制、多元投入机制、科技支撑体系以及社会宣传教育体系等。

在考核评价体系中，要出台循环经济任务完成的督查、核查和考核办法。要建立推进循环经济目标完成的专项督查组、行政效能督查组、专家技术检查组、年度目标完成考核组。要建立并不断完善相应的督查、核查和考核办法。

对未完成循环经济目标任务的政府和部门是否真的要问责和一票否决，这是检验循环经济工作是否真正成为国家战略进而成为国家意志和行动的试金石。玩游戏都要讲规则，况且循环经济工作不是游戏。考核规则落到实处，循环经济指标就如同产品质量指标一样成为企业的生命线、循环经济指标就如同 GDP 增长指标一样成为领导干部政绩的生命线。考核规则落不到实处，推进循环经济工作就会永远停留在体制不顺、机制不畅、法制不全、能力不