

探索与创新

杨朝飞 / 著

TANSUO YU CHUANGXIN
YANGCHAOFEI HUANJING WENJI
杨朝飞环境文集



中国环境出版社

探索与创新

——杨朝飞环境文集

(下)

杨朝飞 著

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

探索与创新: 杨朝飞环境文集. 下 / 杨朝飞著.
—北京: 中国环境出版社, 2013.6
ISBN 978-7-5111-1086-2

I. ①探… II. ①杨… III. ①环境保护—文集
IV. ①X-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 123704 号

出版人 王新程
责任编辑 茆京来 李恩军
责任校对 扣志红
封面设计 彭 杉

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2013 年 10 月第 1 版
印 次 2013 年 10 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 74.75 插页 12
字 数 1350 千字
定 价 188.00 元 (上、下)

【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

目 录

(上)

1 宏观战略篇

认清环保新形势 主动转变工作职能 进一步加强环境监管工作 ——在第十八期全国环境法制岗位培训班上关于介绍中国环境宏观战略研究成果的讲话	3
中国环境保护的进展与对策	23
推动生态文明建设 积极应对严峻的环境挑战 ——在“第六届中国中小城市科学发展高峰论坛”上的发言	35
创新环境政策是“偿还生态欠债”的根本保障 ——学习姜春云同志主编《偿还生态欠债》的体会	38
关于对中国环境宏观战略研究各专题研究方案的编写建议与提示	58
以环境保护优化经济增长 ——在第三届中国财富论坛上的讲话	68
深刻理解“统筹兼顾”的正确含义 妥善处理“重点突破”和“全面推进” 的关系	78
环境安全是国家安全的重要组成部分 ——在非传统安全论坛上的讲话	83
中国的环境保护政策 ——在会见印尼国会第七委员会代表团时的介绍	90
中国环境保护的形势和任务 ——在与欧洲外交官座谈时的讲话	96
中国的环境保护与可持续发展 ——在“中印环境与发展及其全球影响”研讨会上的讲话	103

加强环境保护 努力促进经济社会全面协调可持续发展

——在长三角发展国际峰会上的演讲 108

绿色科技和自主创新

——在“聚焦东方：中国的工商业和可持续发展”大会上的发言 112

在广东“科学发展与环境保护”研讨会上的讲话 115

解析中国和平发展的环境与资源问题 120

中国新亚欧大陆桥的环境问题与对策

“1996年北京新亚欧大陆桥区域经济发展国际研讨会论文” 130

可持续发展的历史选择及对策 144

加强基础设施建设与生态环境保护 152

加强生态文明建设 坚持走绿色发展之路

——双流县生态文明建设情况的调研报告 167

以改革创新为动力 积极推动环境保护工作的战略转型 181

关于“生态社会与制度创新”分会的总结

——在中国生态文明研究与促进会第一届年会闭幕会上的发言 194

环境安全是国家安全的重要组成部分 198

21世纪经济报导专访中国环境科学学会副理事长、环保部
原总工程师杨朝飞 205

2 经济政策篇

建设生态文明社会的环境政策创新 213

转变政府管理职能，创新环境经济政策

——在全国环保系统环境经济政策工作会议上的讲话 226

客观认识环境形势，切实转变政府职能，认真做好环境经济政策工作

——在兴城培训班上的讲课稿 238

转变政府管理职能 创新环境经济政策 259

加强环境政策创新，努力推动新时期环保工作

——在企业环境行为评价试点工作总结会议上的讲话 270

积极试行“费改税” 稳妥推进排污收费制度的革命性变革 282

探索环保新道路 加快推进环境污染责任保险机制建设 296

实施环境污染责任保险制度 增强防范环境风险能力 305

运用市场手段 应对环境挑战 加快建立环境污染责任保险制度 310

在全国环境污染责任保险试点工作座谈会开幕式上的讲话	323
在全国环境污染责任保险试点工作座谈会上的总结讲话	329
在环境污染责任保险培训班上的总结讲话	334
绿色信贷在后危机时代推动经济发展方式转变的研究	343
绿色信贷, 绿色刺激, 绿色革命? (上)	
——中国鼓励银行业支持环境保护	351
绿色信贷, 绿色刺激, 绿色革命? (下)	
——中国鼓励银行业支持环境保护	362
在“中国钢铁行业绿色信贷政策咨询”项目启动会上的讲话	371
在兴业银行与国际金融公司合作协议签字仪式上的讲话	373
努力提高名录工作的针对性、科学性	375
继续做好环保综合名录工作 推动环境经济政策深入开展	
——在 2011 年工业行业环境经济政策工作会议上的讲话	378
加快制定高质量的环保名录 推动加工业增长方式的转变	
——在 2010 年工业行业环境经济政策工作座谈会上的讲话	390
结合产业结构调整, 在应对国际金融危机中努力做好环保综合名录的 制定工作	
——在 2009 年工业行业环境经济政策工作会议上的讲话	397
制定行业环保名录, 为环境经济政策提供科学依据	
——在 2008 年工业行业环境经济政策会议上的总结讲话	407
坚持科学发展观 认真解决中国制造业的环境问题	415
强化环境法制和政策, 推动发展方式的转变	
——2007 年在工业行业环境经济政策会议上的讲话	420
环境保护是企业义不容辞的社会责任	
——在第二届“中国·企业社会责任国际论坛”上的讲话	430
环境保护呼吁: 社会责任	
——在企业社会责任与可持续发展论坛上的发言	434
研究探索市场的手段是环境监管的必然趋势	
——在地方环境经济政策座谈会上的讲话	437
我国开征碳税是可持续发展的历史选择	444
调整能源的价格形成机制是温室气体减排的治本之策	
——为《国际碳税研究》作序	451

中国发展循环经济的现状及设想

——在中意循环经济合作新闻发布会上的讲话	454
中国生态环境补偿费政策战略	460
生态环境补偿工作是发挥市场经济条件下的一项重要政府监督职能	473
关于当前环境经济政策工作的几点建议	495
环境保护应当重视市场手段的作用	
——在部分环保地方环境经济政策座谈会上的讲话	500

(下)

3 生态保护篇

生态保护理论创新及其现实意义	509
生态保护应当坚持理论创新	
——在 2003 年全国自然保护区处长座谈会上的讲话	519
生态环境管理思想的历史性突破	535
关于生态保护的地位及工作思路	
——在 1996 年全国自然生态保护工作会议上的讲话	543
关于全国生态保护形势及工作思路	
——在 1998 年全国自然生态保护工作会议上的讲话	568
中国生态环境态势分析	582
生态环境形势与对策	593
中国生态危机的挑战与思考	606
我国西部地区生态环境现状及对策	615
中国少数民族地区生态环境问题与对策	626
从国外对中国生态问题反映中得到的启示	636
生态安全是可持续发展的前提条件	
——在安徽省《生态省规划纲要》论证会上的发言	648
按照可持续发展的要求,认真做好自然保护工作	
——在河南省自然保护区工作会议上的讲话	654
中国的自然保护区问题及对策	665
中国自然保护区的发展与挑战	674

世界生物安全的现状和我国的生物安全政策	682
保护人类的未来	686
应加快生物安全管理步伐	688
必须重视和加强生物遗传资源管理（专访）	691
《生物多样性公约》的履行与面临的任务	694
建设符合可持续发展理念的高质量的生态示范区	705
坚持可持续发展战略 建设具有跨世纪意义的生态示范区	719
中国湿地现状及其保护对策	739
中国土地退化及其防治对策	747
善待洪水——还河流于自然	755
对大型水坝工程的生态反思	760
黄河断流的生态思考	773
中东部地区生态环境现状点评尊重自然规律，让人们走出生态环境退化的 认识误区（专访）	784
以生态学为指导，认真做好太湖、滇池、巢湖流域的生态保护	789
中国有机食品发展对策与管理	798
切实有效保护和改善农村生态环境（专访）	808
秸秆禁烧及其综合利用是农村环保工作的主要内容	811
加强畜禽粪便污染防治迫在眉睫	826
中国 1998 年的三大生态灾害	834
一项生态破坏恢复示范工程的启示	839
生态文明的先行者——徐霞客	843

4 环境法制篇

认真分析环境问题的深刻社会经济背景，用政策和法制手段应对环境灾害 ——在全国环境政策培训会议上的讲话	853
抓住盛世修法的有利时机 进一步强化环境政策法制工作 ——在第一次全国环境政策法制工作会议上的总结	869
科学发展观视角下的《环境保护法》 ——兼论修改《环境保护法》	887
《环境保护法》修改思路	897
水污染形势严峻 《水污染防治法》亟须修改	906

解读《大气污染防治法》修订重点（专访）	911
解读《限期治理管理办法（试行）》（专访）	913
规范处罚自由裁量 推进环保依法行政（专访）	917
关于上海、浙江环保工作的调研报告	920
提高认识，创新机制 努力做好环保行政复议工作 ——在环境行政复议与应诉工作座谈会上的讲话	941
解决行政争议 强化层级监督（专访）	954
在中意环保合作计划 ——环境污染事故损害评估与鉴定机制项目结题会上的讲话	957
环境污染损害鉴定与评估是强化环境法制与监管的一项重要的基础性 工作	960
在第二届环境风险与损害鉴定评估论坛上的致辞	970
我国环境法律制度和环境保护若干问题	973

5 环境文化篇

正确把握我国环境文化建设的特点	989
关于环境意识内涵的研究	999
审时度势 迎接新的环保浪潮	1004
论环境宣传的战略地位 兼谈环境文化建设	1012
社会化环境宣传的理论与实践	1018
培养社会责任感是学校环境教育的核心目标 ——在全国第一届环境教育论坛上的致辞	1025

6 国际环保篇

日本福岛核事故带给我们的沉重思考	1031
关于国家环保总局高级培训团赴美国耶鲁大学学习培训的总结报告	1041
澳大利亚、新西兰有关遗传资源管理的启示	1059
他山之石 可以攻玉 ——考察美国国家公园有感	1067
赴津巴布韦、肯尼亚、联合国环境规划署考察报告	1072

世界银行“加入世贸组织后中国环境政策评估与调整”项目赴巴西 考察报告	1079
大气污染防治立法赴美交流访问报告	1088
法国环境监管的启示与借鉴 ——关于环境法规政策考察报告	1135
渗漏污染成为当前社会高度关注的一大环境公害 ——关于渗漏污染问题的调研与防治建议	1142
加强大气污染防治，推动温室气体等污染物减排	1152
后 记	1156

3 生态保护篇

生态保护理论创新及其现实意义

党的十六大报告指出,“创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力,也是一个政党永葆生机的源泉。”生态保护是一个新兴的事业,面临着许多新的问题和新的挑战,有许多新的领域需要开拓。为此,生态保护应以理论创新为动力,广泛吸收国际上的先进思想和理念,从深层次的角度去认识、思考和解决中国当前的生态问题。

1 “理论创新”的一般性特征

生态保护的理论创新是国家环境保护理论创新的重要组成部分,因此也具有其一般意义上的普遍特征。

1.1 “理论创新”是一项非常富有挑战性的工作

“理论创新”既是对错误思想、错误做法的批判和否定,又是对新兴事业的开拓。创新不能回避矛盾、分歧和争论,必须面对问题提出解决的办法和对策。创新既然是挑战,那么创新也就要承担风险,风险性是创新的固有特征。敢于承担风险是创新者的必备素质。

1.2 “理论创新”是在一定历史条件下的创新

“理论创新”是一个历史的范畴,是一定历史条件下的创新,包括经济、社会、科学、认识、法律与政策条件等。创新和其他各项工作一样都不能超越客观条件,超越了客观条件就会一事无成。因此,创新工作必须正确认识客观条件(包括现行的管理体制),审时度势,实事求是,使主观认识符合客观实际,只有这样才能确保创新工作每战必胜。

1.3 “理论创新”是一个从不间断的进化过程

“理论创新”是一个过程,是一个从不间断的进化过程。这个过程既有认识上的质的飞跃,又有循序渐进的量的发展过程,而更多的则是量的发展过程。人们在创

新的过程中要不断地深化认识、积累经验，不断地调整对策和措施。创新不是一次性的决策，创新的政策也不是一成不变的。在这个过程中要不断地改正错误，完善、深化认识和措施。

1.4 “理论创新”具有鲜明的前瞻性

“理论创新”需要不断地展望与预测未来。人的行为不能超越现实，超越现实就要失败，但这并不等于思想不能超前。思想认识停滞不前，工作只能按部就班、因循守旧，也就不可能打开新局面，更不可能开创新事业。所谓前瞻性就是要摸清历史的脉搏，把握历史的走向，就是要站在历史的高度回顾过去、分析现在、展望未来。在现实的生活和工作中，确实有许多工作是暂时做不到的，在不少情况下，暂时做不到并不重要，重要的是必须要想到、看到和知道，如转基因问题、外来物种问题、遗传资源问题等。我们只有这样才能胸怀全局，才能把握未来。

1.5 “理论创新”必须借鉴，借鉴本身也是一种创新

人类是一个整体，人类都是在一个大体相同的时代背景下生活、工作和学习的。由于人们的文化背景不同，生产力水平不同，实践的条件不同，人们可以从不同的角度，得出不同的体会和经验，概括和总结出不同的理念和理论。然而这些体会、经验、理念和理论又是相通的，是可以相互借鉴的。借鉴外地、外国有益的实践体会和经验，借鉴他们的先进理念和理论，与当地的具体实践相结合，可以很好地推动工作，借鉴和结合的过程是一个创新的过程。当然继承也是借鉴，是对前人经验的吸收和消化，是一种历史的借鉴。

2 “生态系统方式”的管理思想是生态保护理论创新的主要内容

工作创新首先要理论创新，理论创新不只是简单提出几个新的概念和几个新的口号，而是要提出一个比较系统的、相对完整的思想体系。“生态系统方式”的管理思想，就是近年来国际上推崇和流行的生态保护综合管理的指导思想，也是我国目前生态保护工作应该重点学习、吸收和采用的创新理论和管理思想。

“生态系统”是将植物、动物、微生物群落和它们的无生命环境作为一个生态单位，在其交互作用下形成的一个动态复合体。生态系统是生态学上的一个重要概念，也是生态学这门学科的重要基石之一。当人们将生态学理论运用到生态保护实际工作的时候，“生态系统方式”的管理思想便应运而生，成为一种颇具生命力的新思想和管理方式。

“生态系统方式”的管理思想认为,生态保护应以生态系统结构的合理性、功能的良好性和生态过程的完整性为目标,这也是区别于传统生态建设思想的一个根本点。从生态系统这个概念的基本含义出发,其管理思想的实质主要体现以下五个方面。

2.1 强调生态保护要从单要素管理转向多要素综合管理

众所周知,单要素的生态管理往往割裂了生态系统要素之间的内在联系,破坏了生态系统的完整性和统一性,而多要素的综合管理才是真正符合自然规律的生态系统管理。例如,敦煌的月牙泉曾与莫高窟、三危山、鸣沙山齐名,是敦煌地区著名的风景名胜。近40年来,月牙泉水位出现了大幅度下降,由20世纪五六十年代的7~8米降为目前的2~3米,水面也缩小了2/3。为了保护月牙泉,人们虽然多次采取了清挖、注水的措施,仍然无济于事。后来科研调查表明,稳定月牙泉的水源补给,保护其周边的独特地形以及由此形成的局域气流环境,才是保护月牙泉的两大关键措施。可是自20世纪70年代以来,人们为防治沙漠化的侵害,沿着鸣沙山北麓的水渠,在月牙泉北面种植了一道东西走向的生态防护林。正是人们的这一愚蠢的主观举措,损坏了月牙泉长期形成的区域小气候。防护林改变了月牙泉的风速和风向,导致风中夹带的沙粒直接坠入泉水之中,并在月牙泉北侧堆积起新的沙山,新的沙山更使变化了的区域小气候朝着不可逆转的方向演替。专家们指出,为了保护月牙泉,现在不仅要搬走新沙山,而且还要砍掉防护林。良好的初衷加上大量的投入,得到的却是一个生态系统破坏的深刻教训。月牙泉的教训告诉我们,这种现象产生的思想根源在于只重视环境中单个要素的建设,忽视了环境中各个要素之间的内在联系;其管理体制的根源在于部门分工过细,必然导致了生态系统的分割式的管理,最终要受到自然规律的惩罚。

2.2 强调生态保护要从行政管理转向流域系统管理

按流域进行管理更符合生态系统的特点,在国际上受到越来越广泛的推崇。过去许多国家内的行政区都是依据政治、经济、民族、宗教、习俗等因素来划分的。在一定的历史条件下,这种划分方式便于管理。但是,随着经济社会的进步,政治、经济、民族、宗教等方面的矛盾在下降,而生态系统与自然资源开发方面的矛盾在上升。为此,一些国家开始按照流域的地理特征,对省级行政区域的边界进行适时调整,以确保国家的行政管理更能有效地解决环境和资源方面出现的新问题,如新西兰等国已经这样做了。

流域管理,就是从生态保护的目标出发,按照流域的地理特征和环境保护要求,

对流域上、中、下游的行政管辖权进行重组,促进流域经济活动、资源开发和环境管理的有机结合。只有这样,才能公平、公正地处理好资源利用、经济开发 and 环境保护方面的诸多问题,实现经济社会的可持续发展。甘肃省民勤县的生态退化是一个典型的反面例证。民勤县位居石羊河尾闾,曾有大小上百个湖泊,仅仅在 20 多年前,这里的湖泊还碧波荡漾,可谓水资源丰富。然而现在却风沙肆虐,生态状况急剧衰退。一个重要的原因就是石羊河中上游大量用水,供给民勤的水量减少。50 年代进入民勤县的水量平均每年 5.94 亿立方米,目前已经下降到 7 200 万立方米。由于缺水,全县不少村庄人去屋空,已有 2 万公顷土地弃耕。生态退化的严酷事实,要求生态保护尽快实施强有力的流域管理。

2.3 强调生命系统与非生命系统的统一管理

生命系统与非生命系统是生态系统的两大组成部分,生命系统是地球环境区别于其他星球的显著标志之一,它在地球环境的漫长历史进化过程中发挥了不可替代的作用。因此,现代的生物多样性保护更加强调对生命系统的保护,强调对物种和遗传基因的保护。例如,瑞典对四大湖的水质监测结果表明,所有的化学指标都是一级的,但是他们认为四大湖泊生态系统严重退化,原因是由于外来物种鱼类的入侵,导致许多原有水生生物灭绝,湖泊的生命系统遭受了破坏。该生态系统的结构失衡了,生态系统的服务功能被削弱了,生态过程在一定程度上也被中断了。在国际上,生命系统已成为环境质量的重要监测指标,成为生态保护的重要管理内容。

2.4 强调生态保护应是建立在生态监测与科研基础上的科学管理

生态系统方式的管理本身是一种科学的管理方式,离开了科学研究,管理就可能事与愿违。美国曾对某片森林进行了研究。以前,这片森林时常发生一些自然灾害,由于人们采取了严格的控制火灾措施,几十年未发生大的火灾。后来人们发现,森林的物种构成发生了很大变化,原有的耐火性植物衰退了,而不耐火的植物则增加了。由此得出结论,在该地区应该放弃严格控制火灾的管理措施,允许周期性自然灾害的发生,这样更有利于对当地特有物种的保护,可以使这里的生态系统继续按照原有的自然规律发展演替。

美国另有一片森林,其中有一种珍贵的树,近年来这种树缓慢地出现了大面积的衰退现象。科学研究发现,这是由于一种鸟的消亡所导致的。因为,只有当这种树的籽实被这种鸟取食后,再排泄出种子,这种树才能发芽更新。然而,这种鸟早在 100 多年前就被人类捕杀灭绝了。可见,为了进行有效的生态系统管理,加强生态监测与科研工作是非常必要的。

2.5 强调生态保护是将人类活动纳入生态系统的协调管理

人是生态系统中最具影响力的要素,如果不把人类活动控制、调整好,其他生态要素就容易出现问題,也就无法实现生态系统的保护和改善。2002年美国世界观察研究所的布朗先生访问中国,他与中国专家座谈时,有一位中国专家就布朗先生所写的《21世纪谁养活中国》一书中对中国粮食问題所下的结论提出质疑,说中国的粮食目前已经不是够不够吃的问题,而是如何消费的问题。对此,布朗先生回答,中国的粮食确实在大量增产,目前是过关了。但是,另一方面也应该看到,中国为解决粮食问題付出的生态代价和生态赤字都太大了。

实际情况确实如此。如陡坡开垦、毁林毁草开垦、围湖围海造田和过度消耗水资源等都加大了中国的生态赤字。华北地区粮食产量很高,但地下水位大幅度下降,水资源的生态赤字逐年上升。截至2000年,华北地区形成的较大地下水漏斗区70余处,总面积4万平方公里,降落漏斗中心区的水位埋深40~75米,最深达93.37米,成为世界上最大的区域性漏斗。目前,黄河、淮河、辽河的水资源利用率都达到了60%以上,海河的水资源利用率超过了90%,黑河流域水资源利用率为110%~120%,甘肃疏勒河流域水资源利用率达200%以上。国际上普遍认为,在一般情况下,一条河流的水资源利用率应控制在30%以内较为合适,绝对不能超过40%,这是一条不可逾越的生态警戒线。超过40%以后,其流域生态系统必然发生衰退。因此,生态系统保护必须要把人的活动纳入管理范围,离开了调整和制约人的行为,生态保护就是一句空话。

将人类活动纳入生态系统管理还有另一个重要含义,就是要鼓励当地居民自觉参与生态保护,只有这样,才能确保生态保护目标的真正实现。因此,任何生态保护都要兼顾当地居民的利益,满足他们生存与生活的要求,不仅要帮助他们摆脱贫困,而且要使他们的生活水平在生态保护的过程中持续稳定地提高。

总之,“生态系统方式”的管理思想强调了对生态保护在内容与形式、方式与体制、目标与现实等方面的有机统一,强调了政府有关监督管理工作的宏观性、综合性和协调性。

3 “生态系统方式”的管理思想使科学生态保护观取得历史性突破

在人类发展的历史长河中,科学与非科学的思想冲突从未间断过,人类社会就是伴随着这种从未间断的冲突逐步发展起来的,在生态系统的科学研究和管理领域也是如此。“生态系统方式”的管理思想是一种科学的生态保护观念,这一思想的提