

丨 中国环境文库 丨 第一辑

曲之求索： 中国环境保护方略

曲格平 著

中国环境科学出版社

丨 中国环境文库 丨 第一辑

曲之求索： 中国环境保护方略

曲格平 著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

曲之求索：中国环境保护方略/曲格平著. —北京：中国环境科学出版社，2010.11

(中国环境文库)

ISBN 978-7-5111-0403-8

I. ①曲… II. ①曲… 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 212916 号

丛书总策划 刘友宾

本辑策划 郭媛媛 任海燕

责任编辑 郭媛媛 任海燕

助理编辑 李雅思

责任校对 尹芳

封面设计 形合意动艺术设计·刘万民

出版发行 中国环境科学出版社

(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)

网 址: <http://www.cesp.com.cn>

联系电话: 010-67112765 (总编室)

发行热线: 010-67125803, 010-677113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司

经 销 各地新华书店

版 次 2010 年 11 月第 1 版

印 次 2010 年 11 月第 1 次印刷

开 本 787×960 1/16

印 张 28.25

字 数 360 千字

定 价 48.00 元

【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

出版前言

从 1973 年召开中国第一次环境保护会议算起，当代中国环境保护已经走过近四十年的辉煌历程。40 年来，一代又一代的中国环保人，披肝沥胆，孜孜以求，不断探索中国环境保护道路，他们的思索、研究和创作，汇聚成中国环境思想及文化的宝库，闪耀着东方智慧的光辉，而历久弥坚，历久弥新。

记录历史、传播文明是出版人的重要使命。中国环境出版人，为中国环境保护事业而生，与中国环境保护事业共同成长，以其独有的方式见证和记录着中国环境保护的发展历程。汇其经典、融其精华，集中国环境思想、文化之大成，一直是中国环境出版人的梦想和期待。在充分调研论证的基础上，2009 年，中国环境科学出版社提出了出版“中国环境文库”的构想，努力将其打造成一条重要的产品线，旨在大力扶持和弘扬国内环境学者的原创著作，促进环境理论的本土化建设，为繁荣、丰富环境文化，倡导、弘扬生态文明略尽微薄之力。

学术影响力是专业出版社的灵魂。学术的繁荣和发展，需要发掘更多有价值的学术著作进行理论建设。作为环境领域唯一一家专业出版社，以出版物为载体向公众普及环境知识、传播生态文明，是我们义

不容辞的神圣职责。“中国环境文库”将收选中国环境保护事业亲历者及理论先驱者的经典文集以及国内环境相关领域学科领军人物的权威著作，汇集成当代中国生态文明的绿色思想库、中国环境保护事业的高端智囊库和代表国内一流水准的学术经典库，从一个侧面真实记载和反映中国环境保护波澜壮阔的历史进程，促进中国环境文化的积累、传承和创造。

文库第一辑丛书包括《向环境污染宣战》（增订版）、《曲之求索：中国环境保护方略》、《环境经济与政策：理论及应用》、《环境法治的中国路径：反思与探索》、《环境哲学：生态文明的理论基础》和《低碳经济：可持续发展的挑战与机遇》，其作者汇集了国内环境管理、环境经济、环境哲学、环境法学和可持续发展领域的优秀专家、学者，体现了较高的专业水准。他们的研究成果对我国近 40 年来的环境法制建设、管理制度完善、科学技术进步以及公众环境意识的提高产生了积极和深远的影响。一些文章虽然是 10 年、20 年前形成的，但其中的理念、观点、工作思路和方式方法，仍具有很强的生命力，对当今乃至未来中国环境保护的发展都具有非常重要的参考价值和借鉴意义。

登高望远方能行之久远。我们希望能将近 40 年来中国环境保护领域有价值的研究成果和学术思想都收入这套文库，以兼容并蓄的态度促进环境文化的繁荣发展。我们将认真挑选每部作品、每篇文章，使其兼备学术性、权威性和可读性，不断将一本本具有收藏和传播价值的精品读物奉献给广大读者。衷心希望能够得到社会各界有识之士的鼎力支持和批评指正。

桑榆絮语话变革

(代序)

(一)

“两岸猿声啼不住，轻舟已过万重山”。感谢中国环境科学出版社编集了这本书，使我有机会又扫视了一遍几十年走过的历程。对 30 多年来我国环境保护的这段历史，我听到过多种见解和评价意见：肯定的有、一半肯定一半否定的有、全盘否定的也有。意见不一的原因在于很多人疑问，环境保护就从改革开放算起也有 30 多年了，环境形势还是这样严峻？为什么我们没有在经济发展的同时，让环境保护取得同步进展呢？

回头看看，历史确实是一面镜子，任何环境保护制度和政策都是有其历史轨迹的，都会形成所谓的“路径锁定”效应。现在再来回顾和评价这段环境保护工作的历史，不在于作出最终结论，而在于寻找解决现实环境问题的思路。

我也是跟随改革开放 30 年过来人，我想从四个方面来看一看政策措施和计划的实施状况。

(1) 从对环境保护的认识和战略思路上来讲，我国在世界上并不落

伍。在 20 世纪 80 年代初，国家就把环境保护确立为一项基本国策，并制定了“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、社会效益和环境效益相统一”的同步发展方针，并以国务院决定的形式发布实施。这是一个既具时代特色，又易操作的方针政策，与多年以后被国际社会普遍接受的可持续发展战略思想是一脉相承的。如果能够全面按照这项方针办，是可以实现环境与经济协调发展的。很可惜，我们并没有一以贯之地执行这个方针。政策再好，如果不实行也会失去意义。后来，从 20 世纪 90 年代开始，国家实施可持续发展战略，倡导建设资源节约型和环境友好型社会，倡导发展绿色经济、循环经济、低碳经济，建设生态文明，在环境保护的认识和战略思路都是紧随世界发展趋势的，甚至在某些方面还走在了前列。问题就出在缺少相应的体制和政策机制以及实施监督的机制上。

(2) 从发展规划上来看，从“六五”规划开始，环境保护一直是历次国民经济和社会发展规划的重要内容，而且还相应制定了各种环境保护的专项规划和行动计划。特别是从 20 世纪 90 年代以来，有关环境保护的规划目标、指标和规划措施越来越具体明确，直至形成了一系列具有行政强制力的约束性规划指标。从规划制定和规划内容的总体安排来看，可以说环境保护发展规划也做到了与国民经济规划相“同步”。然而，问题却是出在未去认真实施，从“六五”到“十五”甚至从未全面完成过规划指标，这与高速的经济增长和年年超额完成预定计划指标形成鲜明对照。但也从未看到过责任追究。

(3) 从对环境投入力度来讲，20 世纪 80 年代初到 2005 年投资情况是：“六五”期间 166 亿元，占 GDP 的 0.5% 左右；“七五”占 GDP 的 0.65%；“八五”占 GDP 的 0.68%；“九五”有所下降；到“十五”期间升至 8395 亿元，增长近 50 倍，占 GDP 的 1.18%。环保投入一直在不断上升，占 GDP 的比重已达 OECD 国家的投入水平。但是，我们

与 OECD 国家的发展状况却大不相同，他们早已度过了工业化、城市化阶段，经济高增长、污染高排放的时期已经过去；产业结构早已转型，其中服务业占据主导地位；工业也进入到加工业和高新技术产业阶段，并普遍实施清洁生产。而我们不仅要应对经济高增长以及工业化、城市化进程中所带来的严重环境压力，而且还要应对历史欠账。据世界银行研究报告称，当污染削减治理投资占 GDP 的 1.5%~2%时，才有可能控制环境污染；当达到 2%~3%时，才有可能改善环境质量。而目前我国环保投入占 GDP 比重近年来虽呈上升趋势，但离控制污染进而改善环境的需求还相距甚远。我想，从 2010 年到 2020 年增至 2.0%~2.5%是可以做到的，也是应当做到的，这不仅是环境改善的需要，也是经济与环境协调发展的需要。从环境污染造成的巨大经济损失来说，增加投入也是划算的。据《中国绿色国民经济核算研究报告 2004》显示，2004 年中国因环境污染造成的经济损失为 5 118 亿元，占当年 GDP 的 3.05%（我所看到的世界银行研究报告，提出的污染造成经济损失都比这个数字大，甚至占 GDP 的 6%以上）。30 年来环境保护投入占 GDP 的比例一直比较低，并没有做到与国民经济发展的同步。这种情况也缺乏审计监督。

（4）从环境保护的实际效益来看，或者说环境状况是变好还是变坏了。应当说在 30 多年的改革开放中，在控制环境污染和改善环境方面做了大量工作，取得了可喜的进展。通过产业结构调整、污染物达标排放特别是节能减排等政策措施，工业污染物排放量大减；在自然生态方面，由于实施了退耕还林等一系列积极政策，在控制水土流失、防沙治沙特别是植树造林方面取得了显著进步，森林覆盖率已超出 20%。

但是，从总体上看环境形势依然严峻，突出的是环境污染特别是水污染、大气污染、固体废弃物污染等仍然居高不下；土地荒漠化、草原退化、生物多样性减少等自然生态恶化的局面未得到遏制。对我国

的环境状况如何评价呢？20 世纪 80 年代初，对环境保护形势有三句评语：局部有所控制，总体还在恶化，前景令人担忧。对于今天面临的环境形势，应作何评估呢？是不是可以作这样的归结：局部有所改善，总体还在恶化。

（二）

我国有明确的发展战略，有可遵循的发展规划要求，又具备一定的经济支撑能力，环境保护规划为什么不能如期实现呢？

其实，如果我们从历史的、发展的眼光来看问题，就可以发现，从环保战略、环保规划到环保投入的落实、环保效益的实现，是需要有一系列经济社会条件的。我国历次环境保护规划目标没有实现，主客观原因是多方面的，我认为基本的原因有以下几点。

（1）我国处在工业化、城市化历史进程中，处在重化工业快速发展时期，其对环境的冲击和压力可以说前所未有，而同时所采取的防治措施又不够有力。逆水行舟，不进则退。

（2）经济发展转型长期滞后，发展方式陈旧，资源消耗和污染排放强度大。2007 年我国单位 GDP（按汇率计算）一次能源消费量是世界平均水平的 2.7 倍，为主要发达国家的 3~8 倍；单位 GDP 化石燃料二氧化碳排放量是世界平均水平的 3.4 倍，为主要发达国家的 4~10 倍；单位产品的能源消耗，我国一般比国际先进水平高出 20%~40%。高消耗必然伴随高污染，低效率必然带来低效益，这恐怕是造成环境污染日趋严重的根源所在。

（3）长期实施了以 GDP 增长为核心的行政管理和考核体制，再加上以增值税为核心的财税体制的扭曲作用，各地方政府过度追求上大型工业项目，追求以资本投入和资源投入来拉动地方产值和税收的快速增长，而对环境保护又不作为或很少作为。这是环境保护不力的重

要制度根源。

(4) 产业技术发展落后,是高消耗、高污染的重要原因。我国同发达国家仍然有很大差距,关键产业技术领域对外的技术依赖性很大。以当前最热门的低碳技术为例,联合国开发计划署《2009—2010 年中国人类发展报告——迈向低碳经济和社会的可持续未来》的报告指出,中国实现未来低碳经济的目标,至少需要 60 多种骨干技术支持,而在这 60 多种技术里面有 42 种是中国目前不掌握的核心技术。

环境保护工作所面临的以上诸多制约因素,造成了我国长期以来环保战略规划落实不到位、投入跟不上、指标完不成的被动局面。如果我国在转变经济发展方式、调整产业结构、改革管理体制和发展新兴产业技术上不进一步加快步伐,在环境管理能力和制度建设上不进一步得到强化,上述诸多制约因素不进一步得到有效破解,那么要实现环境保护与经济建设的同步发展,进而从根本上改善环境质量,仍然是难之又难的。

(三)

中国的发展和环境都发生了巨变。但在经济社会发展过程中,有些发展与环境的矛盾与冲突常常是恒久不变的。其中如何正确处理发展与环境的关系,始终是我们面对的一个难题。理论上会有处理两者关系的一些基本方针和原则,但在实践中处理好两者的关系则殊为不易。

20 世纪 70 年代,国际上提出了一个崭新的观点,在所有的环境污染问题中,再没有比“贫穷污染”更为严重的问题了。一针见血,指出了国际社会存在的一个严酷现实,也从而划清了发达国家与发展国家两类不同的环境问题。我曾在非洲看到过“贫穷污染”的现状,没有饭吃,没有衣穿,没有房住,生活环境恶劣,疾病丛生,确实没有比之更为严重的问题了。在我国西北和西南地区,我也看到了类似的情形。因此,

摆在发展中国家面前的紧迫要务是发展，为人民提供一个基本的生存和生活条件。中国自改革开放以来，在以经济建设为中心的方针指导下，掀起了一场波澜壮阔的经济建设高潮，社会生产力获得高速发展，国力不断加强，人民生活得到显著改善。不仅 13 亿人民满意，也得到国际社会一片赞誉之声。中国发展实践证明了一个颠扑不破的真理，“发展是硬道理”，是战胜“贫穷污染”最有力的武器。

在基本战胜“贫穷污染”之后，我国早已跨入了经济发展的新阶段。在我们充分肯定 30 年来经济上取得成就的同时，也应该认识到在我国的大多数地区，环境问题早已从发展不足的问题演变成发展不当的问题。面临快速发展中形成的严峻环境形势，我们应当作深刻的反思，重经济、轻环保，“先污染，后治理”的老路再也不能走下去了，希冀通过经济发展来自动治愈环境问题的想法是不可能的。特别是在应对气候变化的新形势下，现在已经到了正确认识和解决环境与发展长期不协调、经济社会发展不可持续的时候了，应该旗帜鲜明地提出“可持续发展才是硬道理”，“建设资源节约型、环境友好型社会才是硬道理”。按照科学发展观的要求，切实把环保事业推动起来，确保环保规划的如期实现，促进国民经济全面持续协调发展。

为了摆正发展与环境的关系，不走“先污染，后治理”的老路，关键性和根本性措施是转变经济发展模式，党中央和国务院多年前就对这种转变作出了决策部署。但是，实施力度不够，转变速度过于缓慢。如果说前些年对转变发展模式往往从经济角度考虑，似乎可以慢慢来，那么今天不同了，我国已向全世界宣布：到 2020 年，二氧化碳排放量要在 2005 年的基础上减排 40%~45%，这是一项极其繁重、又必须实现的承诺，靠一般的节能减排是很难完成的，必须从经济“转型”上找出路。这是挑战，也是机遇。只要敢于制度创新，淘汰落后产能，积极采用新技术，“转型”是可以推动起来的。迟疑徘徊，困难重重；改革创新，海阔天空。

在这个“转型”过程中，环境保护如何发挥作用？前两年《中国环境报》记者曾问我，你大半生的环保生涯，有些什么感慨？当时我说做好环保事业重要的是两点：一是国家要实施健全的发展方针和政策；二是要强化环境管理，因为这是我们要处理好发展与环境关系的两个基本环节。有了这两个环节，我们可以去调控经济增长和产业结构，去引导技术进步，最终推动实现依法治国、依法保护环境。

在发展方针政策方面，国家正积极推动全面协调可持续发展的科学发展，明确提出了加快建设资源节约型、环境友好型社会。在环境管理措施上，近年来实施“节能减排”政策措施，颇见成效，是一项政策创新，说明政府实行依法行政、强化环境管理是大有作为的。应该将这种做法坚持下去，不断扩大充实控制指标，并且将监督和考核办法严格一点，强化环境管理的措施就可以成为我国实现科学发展、绿色发展的突破口。政府对这种改革应更坚定、步伐更大一些。

田松平

2010年8月

目 录

出版前言	i
桑榆絮语话变革（代序）	iii
第一篇 大政方针及政策思路	1
中国环境问题的国情、教训和发展战略	3
保护环境是我国的一项基本国策	12
论环境保护与经济社会的同步发展	17
中国环境政策的探索与实践	24
环境与经济结合的主导思想和实践原则	33
摆脱黑色文明，建立绿色新文明	42
走可持续发展之路	45
转变增长方式 推行清洁生产	50
国力的较量归根到底是知识的较量	54

中国的环境保护事业伟大而艰巨	58
重振里约精神 遵循责任原则	62
十载磨砺成方略	65
从斯德哥尔摩到约翰内斯堡的发展道路	76
学习借鉴，走跨越式的发展之路	85
由“巴厘岛路线图”引起的几点思考	91
中国环境保护事业任重道远	96
中国环境政策思路的演变与发展	104
生态文明理念和发展方略	111
 第二篇 环境管理基本职能及意义	 123
环境管理的基本职能	125
强化环境管理的监督职能	133
核电是清洁的和安全的能源	139
管什么和怎么管	143
深入开展城市环境综合整治，促进经济与环境协调发展.....	148
乡镇工业发展的成功之路 —— 顺德考察报告	152
我国环境污染的症结所在	164
水污染形势严峻	172
淮河流域水污染治理的启示	179
让黄河之水源远流长	184

当代“女娲补天”的壮举	190
从“环境库兹涅茨曲线”说起	196
坚持节能减排政策，加快经济转型进程	201

第三篇 生态安全..... 207

鸟到哪里去了	209
关注自然生态保护	216
水土流失是中国头号环境问题	219
开创生态环境建设的新时代	223
西部大开发知识资源开发与环境保护先行	227
师法自然，天人合一，创建人类新文明	238
文明的衰败与启迪	242
珍爱生命 善待自然	250
关注中国生态安全	256
西部生态建设的几个问题	278
从工业文明走向生态文明	287

第四篇 环境法制..... 295

社会主义市场经济下的环境管理	297
遏止荒漠化扩张刻不容缓	308
依法保护我国的环境与资源	318

黑云压城城欲摧 —— 《大气污染防治法》修改琐议	330
频频尘暴袭来时 —— 《防沙治沙法》琐议	344
十年磨一剑 —— 《环境影响评价法》琐议	350

第五篇 历史回顾与思考..... 357

建立高层次组织协调和指导，是做好环境保护工作的必要条件 ——国务院环境保护委员会四年工作小结	359
努力开拓中国环境保护道路	363
荣誉属于祖国	375
周恩来是新中国环境保护事业的开创者和奠基人	377
天时地利人和	386
我的环保求索之路	389
愿把此生献环保	399
我的梦想与期待	401
漫漫环保路	412
法律和制度是具有决定意义的 —— 访 40 年环发见证人	426

第一篇

大政方针及政策思路