

光辉的事业

纪念中国环境保护事业开创 15 周年

国家环境保护局



中国环境科学出版社

光辉的事业

——纪念中国环境保护事业开创~~十五周年~~

国家环境保护局编

光 辉 的 事 业

国家环境保护局编

中国环境科学出版社出版 中国环境科学研究院印刷厂印刷

1988年7月 第一版

开本：787 × 1092 1/16印张：6

印数：1—5000册 字数：133千字

统一书号：ISBN7-80010-160-6/X·131 定价：2.50元

编者的话

为了回顾历史，总结经验，宣传成就，振奋精神，也为了纪念我国环境保护事业开创15周年，国家环境保护局于今年3月组织部分同志着手编写这本《光辉的事业》，经过几个月的努力，现已编写完毕。今天将它奉献给从事环境保护工作的同事们和关心环境保护事业的广大读者。本书是一本以介绍我国15年来的环境保护工作成就为主要内容的宣传材料，也是一本内容比较丰富的环境保护历史资料（不包括台湾省和香港、澳门地区）。

国家环境保护局副局长程振华同志主持了本书的编写工作，并亲自审阅定稿。参加编写本书的有杨作精、任耐安、曹凤中、姜象铎、陆昉等同志。为本书提供资料的有国家环保局宣教处、科技处、监测处、水污染防治处、自然保护处、大气污染防治处、外事处、开发处、设备处、环境科学学会等部门的同志们，他们在百忙之中给我们提供了丰富的资料，使我们的编写工作能在较短的时间内顺利完成。对此，我们表示衷心地感谢。同时，我们还要向为本书的编辑工作付出辛勤劳动的臧凤翔、王灿、马稚芳、唐大为、袁久宏和杨朝飞、王子强、郝家庆等同志表示诚挚的谢意。

由于时间短促和编者水平有限，本书只能就环境保护的几个主要方面进行总结和介绍，错误和遗漏一定很多，欢迎广大读者批评指正。

编 者

1988年6月1日

目 录

中国环境保护事业发展历程提要（代序）·····	（ 1 ）
环境监督管理·····	（ 26 ）
工业污染防治·····	（ 49 ）
城市环境综合整治·····	（ 62 ）
农业环境保护·····	（ 81 ）
自然环境保护·····	（ 97 ）
水环境污染防治·····	（111 ）
环境监测工作·····	（134 ）
环境保护科学技术·····	（144 ）
环境宣传和教育·····	（162 ）
国际交流与合作·····	（175 ）

中国环境保护事业 发展历程提要

(代序)

曲格平

中华人民共和国已经走过了近39个年头。回顾和总结走过的环境保护事业历程，成就和基本经验教训，对于制定具有中国特色的环境保护战略方针和政策，促进经济与环境的协调发展具有重要的意义。

中国的环境保护事业经历了艰难曲折的路程。

分三个时期叙述，从1949年到1987年这段时期环境保护的发展历程。

第一个时期：孕育时期（1949—1965）

在这个时期国家还没有明确的环境保护政策和目标。随着经济建设的进行，环境问题开始产生和发展。我们在这16年当中，又可以分成两个小阶段：

第一个阶段从1949年中华人民共和国诞生到1957年第一个五年计划完成。在这个阶段国家从医治战争创伤，恢复国民经济，到有计划地进行大规模的经济建设，在经济和社会发展的各个方面都取得了举世瞩目的成就，一批基础骨干工业建立起来。1953年到1956年，工业总产值平均每年递增19.6%，农业总产值平均每年递增4.8%，国民经济持续发展，经济效益也比较好。在环境保护方面也做了许多工作，

取得很大成绩。在法规建设方面虽然还没有环保的专门法规，但在一些相关法规中，象1956年卫生部、国家建委联合颁发的《工业企业设计暂行卫生标准》和1957年国务院颁发的《中华人民共和国水土保持暂行纲要》，都包含了一些环境保护的要求，推动了环境方面的建设。在城市基础设施建设，兴修水利，抗御自然灾害，植树造林，防治水土流失，开展废弃物资的综合利用，开展爱国卫生运动，提高全民族的健康水平等方面都取得了进展。经济在发展，环境也得到保护和改善，显示了社会主义新中国的强大生命力和优越性。

诚然，在这个阶段还谈不上有什么环境意识。经济建设与保护环境之所以比较协调，主要原因是按照有计划、按比例的原则进行发展，比较正确地处理了重工业与轻工业和农业的关系，经济建设与改善人民生活的关系。在工业建设中，注意了工业建设的合理布局，有污染危害的工业项目摆在离开市区的工业区内，在市区与工业区之间还建有以树林为屏障的隔离带，避免了工业排放物对市区特别是居民区的污染危害；许多有污染危害的工业企业还采取了一定的防治工程措施，如污水净化处理系统，消烟除尘装置等等。这些措施大大减轻了工业污染的危害性。

实践证明，“一五”期间的经济发展战略是正确的。

这个阶段的主要问题是：一些工业企业特别是火电厂沿江建设，没有处置“三废”的技术措施，把江河视作下水道，造成一定的污染。后来，虽经多年补建防治措施，但是直到今天还有些电厂的粉煤灰直接排入江河。

第二阶段从1958到1965年。在这个阶段经济发展战略发生了重大变化。在胜利完成第一个五年计划之后，在指导思想开始滋长起一种骄傲情绪，夸大了主观意志和主观能动

的作用，对形势作了不切实际的估计，宣称我国正处在“一天等于二十年”的伟大时期。对待经济发展不是坚持实事求是的态度，而是提出了许多不切实际的口号和目标，改变了原来稳步发展的战略，实行一种急于求成的冒进战略。以高指标、瞎指挥、浮夸风、“共产风”为主要标志的“左”倾错误在全国严重地泛滥开来。使国民经济发生了严重困难，国家和人民遭受到了重大损失，并且造成了一定程度的环境污染和比较严重的生态破坏。

在“大办钢铁”和“大搞群众运动”的方针指导下，小钢铁和其他“小土群”遍地开花。仅1958年下半年，各地就动员了数千万社员大炼钢铁和大办工业，建成了简陋的炼铁、炼钢炉60多万个，小煤窑59000多个，小电站4000多个，小水泥厂9000多个，农具修造厂80000多个。工业企业由1957年17万个猛增到1959年31万多个。与此同时，城镇人口由1957年的9000多万增至1960年的13000万。在工业布局上，几乎冲破一切规章制度和禁忌，随心所欲，不顾环境保护的要求，任意布点，又没有采取控制污染的工程措施，加之管理混乱，工业“三废”的排放处于放任自流状态，使环境污染迅速地发展起来，在许多地方出现了烟雾弥漫，污水横流，渣滓遍地的局面。在“大办”的冲击下，对矿产资源滥挖滥采，不仅造成了惊人的浪费，而且破坏了许多地方的地貌和景观。更为严重的是使生物资源遭到破坏，特别是使森林资源锐减，给生态环境带来了一系列严重后果。这是我国自然环境受到的一次大范围的冲击。

违背经济规律和生态规律的发展是不能持久的。

这种冒进战略只实行了三年就再也难以进行下去了。因为工业总产值虽有增长，但是农业总产值下降，国民收入下

降，国民经济大幅度倒退，人民生活受到很大损害。

实践证明，“大跃进”战略是错误的。

为了改变“大跃进”给经济建设和人民生活带来的困难局面，从60年代初实行了“调整、巩固、充实、提高”的新方针。国务院在1963年接连发布了《森林保护条例》和《矿产资源保护条例》。经过三年严重困难时期以后，从1963年起经济得到恢复，工业生产又出现了发展的新形势，经济效益提高，人民生活得到改善。对在城市市区盲目建立的工厂，实行了关、停、并、转，工业规模压下来了。1963年的工业企业数大体上又恢复到1957年的水平，城镇人口也减少了1400多万人。随着工业的调整，混乱的工业布局得到很大纠正。但是，许多工厂的不合理布点已是“既成事实”，很难改变了。为以后急剧发展的不合理布局开了一个坏的先例。总之，通过国民经济的调整，减缓了工业对环境污染的压力。

如果说工业调整比较快地收到经济和环境效益的话，那么，自然生态环境的破坏却不是在短时间所能恢复的。事实上，“大跃进”时期造成的某些生态破坏的影响，直到20多年后的今天，也没有完成消除。

第二个时期：创建时期（1966—1976）

这个时期是建国以来“左”倾错误发展最严重时期，“文化大革命”导致了一场全局性和长期性的灾难，国民经济到了崩溃的边缘，环境污染和破坏也达到了严重程度。我们今天面临的许多环境问题，都直接或间接地来自这个时期。在这个时期，国家提出了环境保护的方针、政策，从国家一级到各省、自治区、直辖市初步建立了环境保护管理机

构，在困难的条件下开展了污染源的调查和治理。

这个时期的10年，可以分成两个小阶段：

第一个阶段，从1966年到1972年。从1966年“五·一六通知”开始的“文化大革命”，使全国形势急剧恶化，“打倒一切，全面内战”，使国家的政治生活、经济生活和社会生活陷入全面动乱之中。在工业、农业和城市等领域建立起来的极为有限的有利于环境保护的规章制度，也被当作资本主义和修正主义的管、卡、压，受到批判，被否定，环境污染和自然生态破坏无遏止地迅速蔓延开来，达到了触目惊心的程度。

这个时期造成的环境问题很多，主要是：

在工业建设方面，只强调数量，一味追求高产值，不注意经济效益和社会效益，不注意采用新技术，不注意合理布局，导致了原料和能源的大量浪费，造成了严重的环境污染。

在大办工业特别是“五小”工业的指导方针下，各地都热衷于搞“大而全”、“小而全”的工业体系，工业建设一哄而起。由于破坏了劳动保护和有关环境保护的一切规章制度的约束，不采取控制污染的措施，使城市环境质量迅速恶化。

在三线建设中实行了：“靠山、分散、进洞”的错误方针。在这种方针指导下，把许多排放大量有害物质的工厂摆在了深山峡谷之中，由于扩散稀释条件太差，形成了严重的大气和水质污染。在分散的工业布局条件下，又难以形成一定规模的工业区，因此，也就难于建设区域性的防治污染的工程措施。这种错误的工业布局也给环境污染的防治造成了极为困难的局面。

在城市建设方面，不加区别地提出了“变消费城市为生产城市”的口号，在许多文化古城建设了一批重污染型的工业，加重了对环境的污染危害；同时在“先生产，后生活”的方针指导下，城市规划工作废弛，建设布局混乱，忽视基础设施建设，忽视清洁能源建设，使城市环境问题更为尖锐。

在农业生产方面，由于片面强调“以粮为纲”，以至以牺牲林业、牧业、渔业作代价来发展粮食生产，甚至提出了“种田种到山顶，插秧插到湖心”等错误口号，毁林、毁牧、围湖造田、搞人造平原等等现象严重发展，投资很大，费力不小，粮食增产无几，却破坏了粮食生产同其他经济作物相互依赖、相互促进的生态系统，导致了生态环境的恶性循环。

在无政府状态下，对野生珍稀动物、植物资源滥猎滥采成风，许多珍稀动物临近濒危状态。

对于迅速蔓延开来的环境污染和破坏，引起了广大人民群众的关切，发出了保护环境的强烈呼声。但是，林彪和“四人帮”一伙人置若罔闻。不仅如此，对于议论环境污染的人，动辄扣上“给社会主义抹黑”的大帽子，压制人民群众对公害的揭露和批评。与这种反动势力形成鲜明对照的是以周恩来总理为代表的党和国家领导人，他们坚定地站在人民一边，对控制污染，改善环境质量作了许多指示，表现出他们的高瞻远瞩和对国家、对人民的高度责任感。然而在那动乱的年代，他们的指示却很难得到贯彻。在这个期间，只是靠了他们的崇高威望和广大群众的支持才做了一些工作，取得了一定的成绩。

1972年发生了三件令人瞩目的事情：

大连湾污染告急：涨潮一片黑水，退潮一片黑滩，因污

染荒废的贝类滩涂 5000 多亩，每年损失海参 1 万多千克，贝类 10 多万千克，蚬子 150 多万千克，港口淤塞，堤坝腐蚀损坏。类似情形在其他沿海城市也有发生。为了防治环境污染，国家计委在请示国务院同意之后，不久就召开了一次全国性的环境保护会议。这可以说是对环境污染敲响的第一声警钟；

北京市民反映：市场上出售的官厅水库的鱼有异味，经调查是水库受污染造成的。周恩来总理对此十分重视，国务院接连作出四次指示，并指定北京市、河北省、山西省、天津市和国务院有关部门组成官厅水源保护领导小组，积极开展治理。这是国家针对污染进行的规模较大的第一次治理。

1972 年 6 月 5 日至 16 日联合国在斯德哥尔摩召开了人类环境会议。根据周恩来总理的指示，中国派代表出席了会议。通过会议了解了世界环境状况和环境问题对经济社会发展的重大影响，并以此做为镜子，认识到中国环境问题的严重性。周恩来和其他党和国家领导人在听取了代表团的汇报后表示，对环境问题再也不能放任不管了，应当把它提到国家的议事日程上来。联合国人类环境会议不仅是世界环境保护的里程碑，也是我国环境保护事业的转折点。

第二阶段，从 1973 年到 1976 年。从 1966 年算起，到 1973 年虽然只有短短的几年时间，但环境污染和自然生态的破坏却达到了触目惊心的程度，在周恩来总理的指示下，1973 年 8 月 5 日至 20 日在北京召开了第一次全国环境保护会议。出席会议的代表反映了各地区和各方面的环境污染和生态破坏的大量事实。会议编发了 11 期增刊简报，集中反映了这些问题，包括水域、大气、农药、街道工业污染以及珍稀动物遭受损害的情况。通过摆事实，讲危害，使会议代表认识到了环境问题的严重性。“现在就抓，为时不晚”是会议做出的

结论。会议审议通过了“全面规划，合理布局，综合利用，化害为利，依靠群众，大家动手，保护环境，造福人民”的环境保护工作方针，和《关于保护和改善环境的若干规定》。

《规定》共十条，包括了广泛的领域和内容，是建国以来第一个环境保护法规性的规定。国务院对这次会议很重视，会议结束前在人民大会堂召开了由党、政、军、民、企业等各界代表参加的万人大会，强调了环境保护要引起全党、全国人民的重视，并要把这项工作作为社会主义建设中的一件大事抓紧抓好。11月国务院批转了会议报告和规定，并且指出：对现有城市、河流、港口、工矿企业、事业单位的污染，要迅速作出治理规划，分期分批加以解决，要在资金、材料、设备上给以保证。从此，环境保护事业被提到了工作的议事日程上。

以《关于保护和改善环境的若干规定》为指导，环境保护工作在全国逐步开展起来。

1974年5月成立了国务院环境保护领导小组，由计划、工业、农业、交通、水利、卫生等有关部委的领导人组成。下设办公室。1974年到1982年在这段特定的历史时期内，领导小组是起了积极作用的，在组织、协调方面做了许多工作。但是，领导小组很少活动，9年间只开过两次会。许多需要协调解决的问题没能组织研究，没有充分发挥这个领导机构的作用。在这期间，各省、自治区、直辖市和国务院有关部委也陆续建立起环境管理机构和环保科研、监测机构。一批管理干部和技术人员从国家机关、工交、农业、科研等部门被调到了环境管理岗位上，他们一面学习，一面工作，在极为困难的条件下，艰苦创业，建立起了工作的初步基础。

首先开展了污染源的调查和治理。1973年开展了北京西

郊环境质量评价研究，1974年开展了蓟运河污染和白洋淀污染的调查，1976年开展了湖北鸭儿湖污染调查，1977年开展了渤海、黄海污染调查。各地和有关部门也组织了污染源调查。通过污染情况调查，初步摸清了一些地方的环境质量状况。

在污染情况调查的基础上，开展了治理工作。主要集中在工业和城市两个方面。在工业方面，主要是开展“三废”的综合利用，变废为宝，化害为利，减轻了污染的危害。同时采取了一些净化处理设施。各地区都出现了一批治理污染的先进企业。如沈阳东北制药总厂、吉林造纸厂、上海燎原化工厂、江西赣州钴冶炼厂、湖南湘乡氟化盐厂、成都磷肥厂、浙江东风萤石矿、山东新汶水泥厂等等。在1978年举办的第二次全国环境保护展览会上，由各地区推荐出的治理污染的典型项目就有700多项，其中绝大部分是在1973年到1976年间出现的。在城市环境方面，主要开展了以消烟除尘为主要内容的治理。改进燃烧方式，采取净化处理措施，做了大量工作，象沈阳、北京、广州等城市在这方面都取得了一定的进展。

1974年国务院环境保护领导小组曾经提出了治理环境污染的目标：“五年控制，十年解决”，结果由于低估了环境污染的复杂性，目标落了空。但急于治理环境的心情是可以理解的。

在政治动乱的形势下，环境治理的一切努力，只能减缓某些地区和某些方面的污染程度，却无力阻挡污染急剧恶化的趋势。在城市，工业企业在盲目发展，工业企业由1965年的15.8万个增至1976年的29.4万个，这些工业很多建在大中城市的居民区、文教区、水源地、甚至名胜游览区。这种不

合理的工业布局，加重了污染的危害性。“大跃进”时期工业布局的混乱还只是在部分城市的部分地区，而这个时期工业布局的混乱却发展到几乎所有的大中城市。三年“大跃进”时期的混乱布局很快在调整中被纠正，而这个时期的混乱布局一直在无阻挡地发展。这就是我们今天城市面临的工业污染的重要根源。由于工业企业数量大，要彻底改变这种不合理的布局绝非短时间所能办到的。城市环境污染达到了严重程度。据一些主要城市的测定，每月每平方公里的降尘量在100至400吨之间，有的局部地区甚至高达上千吨。据44个城市地下水的调查，有41个受到污染，其中污染严重的有9个。

除了环境污染的发展，自然生态破坏也在加剧。森林资源大量减少，草原退化、沙化，水土流失日趋加重。

另外，人口失去控制，数量猛增，由1965年的7.2亿增至1976年的9.3亿。城镇人口由1.3亿增至1.6亿。不管在城市还是在农村，都迅速增加了人口对环境的冲击和压力。

总之，“文化大革命”是我国环境污染和破坏急剧发展的时期，并铸成了积重难返的局面。

1976年10月“四人帮”被粉碎，延续了10年的一场浩劫结束，从此，中国进入了一个新的发展时期。

第三个时期：开拓时期（1977——1987）

在这个时期，国家确定了环境保护事业的大政方针和一系列的具体政策，在发展国民经济的同时注意了环境建设，建立健全了环境管理机构，强化了环境管理，环境保护事业有了很大发展。

这一时期，大体上又可以第二次全国环境保护会议为界

限，分为两个发展阶段。

从1977年到1982年，环境状况仍在继续恶化。城市的废水、废气、固体废物和噪声污染日趋严重，农业环境和自然生态的破坏仍在发展。这是因为在十年动乱中铸成的环境问题集中暴露出来了。在这一阶段的头两年，经济发展中“左”的错误尚未得到认真纠正，生产建设和环境保护比例失调的状况依然严重。国家经历了长达十年之久的动乱之后，百业待兴，面临着经济调整的繁重任务，还不可能拿出较多的资金用于环境保护。

这期间，党和国家已看到我国环境问题的严重性，明确提出保护环境是社会主义现代化建设的重要组成部分，并作出一系列指示和决定，从环境法制和政策规定上加强环境管理。

1978年12月中国共产党召开了十一届三中全会，开始全面纠正“文化大革命”中及其以前的“左”倾错误，作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上的战略决策，这是具有伟大历史意义的转折。这一转折也把我国的环境保护事业带入了一个新时期。

1978年2月第五届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》，在这部大法中规定：国家保护环境和自然资源，防止污染和其它公害。这是新中国历史上第一次在宪法中对环境保护作出的规定，为我国环境法制建设奠定了基础。

1978年12月31日，中共中央批转了国务院环境保护领导小组的《环境保护工作汇报要点》。在通知中指出：“我国环境污染在发展，有些地区达到了严重的程度，影响广大人民劳动、工作、学习和生活，危害人民群众健康和工农业生

产的发展，群众反映强烈。”“消除污染，保护环境，是进行社会主义建设，实现四个现代化的一个重要组成部分……我们绝不能走先建设、后治理的弯路。我们要在建设的同时就解决环境污染的问题。”这是在我党的历史上，第一次以党中央的名义对环境保护工作作出的指示，引起了各级党组织的重视，加强了领导，推动了我国环境保护事业的发展。

为了改变环境污染和自然生态破坏的严重状况，国家首先抓了环境保护法制建设。1979年9月，第五届全国人民代表大会常务委员会第11次会议通过了《中华人民共和国环境保护法(试行)》。从此，结束了中国环境保护无法可依的局面，开始走上法制的轨道。环保法明确了环境保护的对象和任务，确定了基本方针和“谁污染、谁治理”的政策，规定了环境保护管理机构的设置和职责。环保法的颁布，推动了国家和地方的环境保护法规体系的建设，有力地促进了环境保护事业的发展。

为了恢复遭到“文革”动乱破坏的国民经济，国家实行了“调整、改革、整顿、提高”的新八字方针。环境保护也是实行这一方针的重要内容。1981年4月24日国务院作出了《关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》。《决定》指出：由于长时期生产建设与环境保护的比例失调，造成严重的环境污染和生态破坏，成为国民经济发展中的一个突出问题。《决定》要求在国民经济调整中，对新建工业企业，对原有工业和企业，对城市、自然资源和自然环境都要加强环境管理和监督，切实执行国家的有关政策和法规，努力改善环境质量，这个《决定》对于在恢复和发展国民经济中重视和加强环境保护工作起了积极作用。

根据赵紫阳同志指示有关部门推广鞍钢自力更生，综合