



中国改革开放 40 年丛书

ZHONGGUO GAIGE KAIFANG 40 NIAN CONGSHU

韩保江 主编

中国生态文明体制 改革 40 年

郭兆晖 编著

40

年

ZHONGGUO
SHENGTAI WENMING
TIZHI GAIGE
40NIAN

河北出版传媒集团
河北人民出版社





中国改革开放 40 年丛书

韩保江 主编

中国生态文明体制 改革 40 年

郭兆晖 编著

河北出版传媒集团
河北人民出版社
石家庄

图书在版编目 (C I P) 数据

中国生态文明体制改革40年 / 郭兆晖编著. -- 增订本. -- 石家庄 : 河北人民出版社, 2019. 4
(中国改革开放40年丛书 / 韩保江主编)
ISBN 978-7-202-12607-3

I. ①中… II. ①郭… III. ①中国经济—经济体制改革—研究 IV. ①F121

中国版本图书馆CIP数据核字 (2019) 第068622号

丛 书 名 中国改革开放 40 年丛书
丛书主编 韩保江
书 名 中国生态文明体制改革 40 年
编 著 郭兆晖

策划编辑 荆彦周
责任编辑 马慧芳 阴耀华
美术编辑 李 欣
封面设计 赵 健
责任校对 付敬华

出版发行 河北出版传媒集团 河北人民出版社
(石家庄市友谊北大街 330 号)

印 刷 河北新华第一印刷有限责任公司
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张 23.25
字 数 290 000
版 次 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-202-12607-3
定 价 56.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

生态文明绝不单纯等同于环境保护，环境保护只是生态文明建设的一项工作。经济绿色发展、自然资源有效利用、生态系统维护都是生态文明建设的重要工作。生态文明是在人类历史从渔猎文明到农业文明再到工业文明发展形成的一种新的文明形态，生态文明绝对不是对于之前文明形态的彻底抛弃，它是在渔猎文明、农业文明、工业文明中蕴含的人与自然和谐发展的思想与做法基础上发展起来的，是实现人与自然和谐发展的新要求。

因此，虽然生态文明是一个新概念，本世纪才进入大众视野、进入顶层设计中，但是中华文明中一直蕴含着生态文明的理念。与众多古文明湮灭、衰亡、替换或断裂的成因相比较，中华文明对自然的认知、社会的人权特征和公平正义水平明显高于其他文明体，具有人类一般或共同价值特质。我国古代朴素的生态学思想、土地资源、水资源、物种的变异与传播、生态习性的观察研究、植树造林、公园苑囿、古代遗迹和景观、与环境保护有关的机构和法令、社会风尚对环境保护的影响、自然灾害与对策、统一的文字与制度等均是中华文明得以长存的原因所在，并且逐步形成了一整套与资源环境相关的体制机制。虽然这些体制还没有达到“生态文明”的高度，但是对当前的生态文明体制改革也有着积极的借鉴意义。

中华文明的持续、不间断地发展也造成了历朝历代上千年的持续、不间断地开发与破坏，这使得中国的生态环境早已变得十分脆弱。新中国成立后的快速工业化进一步破坏了中国脆弱的生态环境。1971 年底爆发的官厅水库污染是典型代表，这次事件拉开了中国在资源环境保护领域率先改革开放的序幕。在毛泽东、周恩来资源环境思想的指引下，在周恩来亲自英明领导下，我国打破社会主义无污染神话，参加了联合国人类环境会议，资源环境领域在改革开放之前率先开放，我国吸取了发达国家受到环境公害侵袭的教训，借鉴了他们环境保护的经验，并召开第一次全国环境保护会议，早于改革开放后的经济体制改革，开始推动资源环境领域的体制改革，为中国迈向生态文明奠定了坚实的基础。因此本书定名为《中国生态文明体制改革 40 年》名正言顺，而且是 40 多年。

改革开放后，我国的资源环境保护体制改革虽然期间经历了诸多困难与阻力，但是还是逐步推进，建立较为完善的生态环境保护的机构、法律法规及政策体系。从十八大开始我国迈向社会主义生态文明新时代。在新时代，习近平生态文明思想为实现人与自然和谐发展、建设美丽中国乃至美丽世界提供了强大思想指引、根本遵循和实践动力，开辟了马克思主义新境界，开辟了中国特色社会主义新境界，开辟了治国理政新境界，成为了新时代生态文明体制改革的指导思想，推动我国构建起一整套生态文明体制改革的“四梁八柱”。

本书是由中共中央党校（国家行政学院）经济学教研部主任韩保江教授与河北人民出版社策划的纪念改革开放 40 周年丛书中的一本。感谢韩保江教授对本书写作的悉心指导；感谢丛书其他作者在丛书写作研讨会中的宝贵建议；感谢河北人民出版社荆彦周副总编、周建图主任对本书出版的无私奉献；感谢我的博士导师、硕士导师也是我一生的导师杨志教授的孜孜教诲；感谢我写作时挂职处山东省莱州市委、市政府同事的大力支持；感谢河北大

学经济学院韩冬梅副教授对本书前期部分资料的提供与写作的协助；感谢中央党校经济学教研部硕士研究生徐晓婧、宋艳秋对书稿校对的帮助；最后要感谢我的家人对于我牺牲陪伴他们时间而用于写作的宽容。

在这本书即将出版之际，我个人工作从经济学教研部调整到了中共中央党校与国家行政学院合并后新组建的社会和生态文明教研部的生态文明建设教研室。这一调整也体现了生态文明体制改革与经济体制改革的密切关系，生态文明体制改革是中国改革开放 40 年的重要领域，也是重要成果。我相信在新时代，我国的生态文明体制改革将更好地融入经济体制改革中，融入政治、文化、社会体制改革，绿色发展方式和生活方式全面形成，人与自然和谐共生，生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化全面实现，建成美丽中国。

郭兆晖

2018 年 12 月 8 日于回京高铁

中国生态文明体制改革40年

MULU || 目 录

导论 中国在资源环境保护领域率先改革开放 / 1

- 一、发达国家饱受环境公害侵袭及反思与对策 / 1
- 二、官厅水库治理揭开资源环境领域改革序幕 / 11
- 三、改革开放之前的开放：参加联合国人类环境会议 / 21
- 四、改革开放之前的改革：第一次全国环境保护会议 / 27
- 五、改革开放之前率先改革的资源环境领域制度 / 36
- 六、改革开放之前的资源环境管理机构 / 42
- 七、毛泽东、周恩来的资源环境思想 / 46

第一章 改革开放初期资源环境体制改革加速（1978—1991） / 56

- 一、快速工业化与污染加剧 / 56
- 二、资源环境制度加速改革：立法、基本国策到制度体系 / 61
- 三、资源环境管理机构加速改革 / 84
- 四、邓小平的资源环境思想 / 86

第二章 可持续发展的践行与生态文明的酝酿（1992—2002） / 88

- 一、中国认识并践行可持续发展战略 / 88
- 二、资源环境问题加剧与治理 / 96
- 三、资源环境法律政策制度体系建立 / 107
- 四、资源环境管理机构重组升级 / 114
- 五、江泽民的资源环境思想 / 117

第三章 生态文明建设进入顶层设计（2003—2011） / 121

- 一、生态文明建设的提出与挑战 / 121
- 二、低碳发展成为生态文明建设热点与推动力 / 124
- 三、初探生态文明法律政策制度体系 / 137
- 四、初建生态文明管理机构体系 / 151
- 五、胡锦涛的资源环境思想 / 157

第四章 迈向社会主义生态文明新时代（2012—2017） / 161

- 一、新时代生态文明建设面临的形势 / 161
- 二、“五位一体”中的生态文明与绿色发展新理念 / 170
- 三、新时代生态文明体制改革的“四梁八柱” / 176

第五章 改革开放 40 年后的生态文明体制改革展望

(2018 年至今) / 205

- 一、党的十九大对生态文明体制改革的部署 / 205
- 二、新一轮机构改革中生态文明体制的演进 / 211
- 三、打好污染防治攻坚战 / 218
- 四、当前生态文明体制改革的难点、对策及展望 / 227

第六章 新时代生态文明体制改革的指导思想

——习近平生态文明思想 / 234

- 一、发展脉络 / 235
- 二、理论基础 / 237
- 三、丰富内涵 / 240

附件 / 248

附件 1：中国参加人类环境会议代表团团长唐克在全体会议上的发言

(1972 年 6 月 10 日) / 248

附件 2：联合国人类环境会议通过的《人类环境宣言》

(1972 年 6 月 16 日) / 255

附件 3：关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）

(1973 年 8 月 29 日) / 261

- 附件 4：中华人民共和国环境保护法（试行）
（1979 年 9 月 13 日） / 265
- 附件 5：中华人民共和国环境保护法（1989 年 12 月 26 日） / 272
- 附件 6：《我国环境与发展的十大对策》（1992 年 8 月） / 281
- 附件 7：党的十八大报告中生态文明相关内容
（2012 年 11 月 8 日） / 286
- 附件 8：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》
中生态文明相关内容（2013 年 11 月 12 日） / 291
- 附件 9：中华人民共和国环境保护法（2014 年 4 月 24 日） / 294
- 附件 10：《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》
中生态文明相关内容（2014 年 10 月 23 日） / 308
- 附件 11：中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见
（中发〔2015〕12 号）（2015 年 4 月 25 日） / 309
- 附件 12：中共中央国务院生态文明体制改革总体方案
（中发〔2015〕25 号）（2015 年 9 月 11 日） / 327
- 附件 13：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划
的建议》中生态文明相关内容（2015 年 10 月 29 日） / 346
- 附件 14：党的十九大报告中生态文明相关内容
（2017 年 10 月 18 日） / 351

导 论

中国在资源环境保护领域率先改革开放

新中国成立后，我国开始了快速工业化、城市化进程，经济增长取得了一定的成就。但是中国在经济增长过程中积累了许多资源环境问题，造成了严重的负面影响，1971年底爆发的官厅水库污染是典型代表。这次事件拉开了中国在资源环境保护领域率先改革开放的序幕。在毛泽东、周恩来资源环境思想的指引下，在周恩来亲自英明领导下，我国打破社会主义无污染神话，参加了联合国人类环境会议，在资源环境领域率先开放，吸取了发达国家受到环境公害侵袭的教训，借鉴了他们在环境保护方面的经验，并召开了第一次全国环境保护会议，开始推动资源环境领域的体制改革，早于改革开放后的经济体制改革，为中国迈向生态文明奠定了坚实的基础。

一、发达国家饱受环境公害侵袭及反思与对策

发达国家 20 世纪遭受到资源环境问题造成的恶果，在六七十年代开始进行反思并寻求对策。发达国家在当时情况下导致问题产生的原因、所面临的问题以及处理、反思相关问题等方面的经验，对于回溯中国资源环境领域的体制改革乃至展望生态文明建设事业发展，均有较大益处。发达国家

已经走过的资源环境保护道路，无论经验或者教训，都是人类文明的共同财富。

（一）工业化打开了潘多拉魔盒

回顾人类环境与发展的历程，工业化是最重要的阶段，但同时传统工业化模式也是人类环境问题的根源。在人类早期的发展史及各国的发展过程中，除了战争与自然灾害外，很少有大规模破坏环境的人类活动。

人类对资源环境的破坏始于工业革命以来的人类经济活动。工业革命启动了人类经济发展的飞跃历程，同时也打开了资源环境污染这个潘多拉魔盒。英国工业革命爆发是以蒸汽机的广泛应用为标志的，而蒸汽机的广泛应用却需要消耗大量的煤炭能源，煤炭能源的开采又不断地推动了钢铁等工业部门革命式的快速发展。随着工业经济的发展和科学技术的进步，石油、天然气等大量地下能源也被转移至地表加以利用，以推动日益扩展的经济活动。这些化石能源快速和大量不科学地使用，造成了空气污染、温室气体效应、水体污染、固体废物污染等。工业革命带来了人类飞速发展，但也对自身的生存环境带来了灾难性的影响。在这期间出现了许多典型的环境灾难性事件。

（二）英国率先遭受严重资源环境问题

英国是资本主义工业化最早的国家，也是曾经资源环境污染最严重的国家。1306年，英国国会曾发布文告，禁止伦敦工匠和制造商在国会开会期间用煤。英国王室还在煤烟污染严重的时候，搬到外地去居住。到了17世纪，随着工场手工业的发展，伦敦的煤烟污染日趋严重。当时就有人指出：伦敦“由于淹没在煤炭散发出的浓烈的烟和硫之中，出现了恶臭和昏暗”“有如西西里岛的埃特纳火山，好像是火和冶炼之神的法庭，恰似在地狱的旁边一样”。不过当时的资源环境污染只是在少数地方，污染物也

较少，尚未造成大的危害。^①

19世纪初，制碱工业是污染大气和水质的一个重要来源。当时普遍用食盐（氯化钠）做原料制取纯碱（碳酸钠），以供纺织工业漂白等使用。在制碱过程中，排出大量氯化氢气体，这种气体有强烈的刺激性和腐蚀性，严重损害周围农田和建筑物。后来，用水喷淋吸收，废气变成了废水，后果更加严重。受害群众纷纷起来抗议示威，迫使英国当局不得不在1863年发布“制碱法规”，限制氯化氢的排放。但是，消极的限制并不能解决问题。后来，通过生产实践，人们发现氯化氢不仅不“废”，而且是用处很大的重要化工原料，就是现在大家熟知的盐酸。同时，制碱工艺逐步改革，利用空气中的氮和水中的氢发生作用生成氨代替食盐作为制碱的原料。这样既促进了制碱等化学工业的发展，又解决了氯化氢气体和盐酸对环境的污染。

19世纪中期，为了适应冶金工业的需要，把煤在摄氏一千度左右的高温下干馏成焦炭。但是，在炼焦过程中又产生了带有恶臭的副产品——煤焦油，成为当时难以处理的“废物”。资本家为了追求高额利润，进一步降低冶炼成本，不得不对大量“废物”——煤焦油开刀。后来，就在这个“废物”中逐步提炼出了萘、蒽、苯、甲苯、酚等多种有机化学物质，合成了染料、药品、香精、炸药等产品。从此，煤不仅是重要的燃料，而且成了重要的原料，煤焦油也从“废”变成了宝。现在，从煤焦油中分离和合成的产品已不下数百种。煤焦油的综合利用奠定了合成化学工业的基础，是化学工业发展史上的一次飞跃。但是，资本主义并没有从根本上解决污染。随着资产阶级竞争和垄断的加剧，污染也愈发严重。

同时，主要的污染物质也包括烧煤所产生的烟尘和二氧化硫废气，以及无机化学工业、印染业排放的含氯、含硫、含酸和含碱的废水。1873年，

^① 柯勤：《环境污染的由来和发展》，《自然辩证法杂志》，1974年第1期。

由于大量用煤，伦敦发生了有文献记载的第一次重大环境污染事件。在煤烟毒雾下，200余人受害死亡。1880年、1892年伦敦发生了更严重的煤烟污染事件，夺去了1000余人的生命。格拉斯哥、曼彻斯特等城市也发生过类似事件。除大气污染外，水质污染也随之而来。当时，工厂大多建在近水的地方，并直接向河流排放污水，特别是纺织和化学工业的污水，严重破坏了水质。伦敦的泰晤士河，18世纪还是著名的鲑鱼产地，而到1850年后水生生物就基本绝迹了。英国许多河流都成了污浊不堪的臭水沟。早在19世纪40年代，恩格斯就在《英国工人阶级状况》一书中深刻揭露了环境污染对劳动人民的危害：“一切最使我们厌恶和愤怒的东西在这里都是最近的产物，工业时代的产物”。

（三）西方国家八大环境公害事件

随着工业化进程的不断推进，除英国外，还有更多的资本主义国家受到了资源环境污染问题的侵害。以下所讨论问题的视角，就不仅着眼于英国一国。

20世纪以来，工业生产中对环境影响最明显的是能源变化和有机合成化学工业的发展。能源变化主要表现为石油在燃料构成中的比重大幅度上升。1913年，石油只占世界总能量的5.2%，到1968年，已上升为43.9%。同一时期，煤炭却从世界总能量的94.8%下降到33%。仅在20世纪60年代，石油年产量就从10亿吨跃升为21亿吨。石油的大量使用，带来了石油废气污染、汽车废气污染、石油化工“三废”污染等一系列新问题。有机合成化学工业，如塑料、化学纤维、合成橡胶、某些药品和农药（滴滴涕、六六六）等，使含酚、氰、汞、有机氯化物等的废气废水成为污染环境、危害人类的“大敌”。与此同时，煤烟、有色金属的污染也在继续发展。当时环境污染的特点是：数量大、范围广、危害严重。单是美国，每年就要排放废气2.64亿吨、污水1500亿吨，还有几十亿吨的固体废物。

有个美国人写了首题为《公害》的诗，说：“假如你游览美国的城市，……有两件事必须注意：不要喝这里的水，这里的空气也不能呼吸。”日本人称自己生活在“化学试管”中，“每天呼吸被二氧化硫和粉尘污染的‘七色空气’，十分厌恶那散发恶臭而满是淤泥的浑浊河水，为喷气飞机和汽车制造厂的噪声而烦恼，无可奈何地生活在一天都见不到太阳的房屋和喧嚷拥挤之中。”但是，资本家却大发“污染财”，兜售“郊外空气”、制造“空气罐头”“瓶装清洁水”、兴建“别墅”等成了赚钱的时髦生意。^①

战后资本主义国家环境污染的严重性突出地表现在接连发生的重大公害事件上。其中著名的有伦敦烟雾事件、洛杉矶光化学烟雾事件、水俣事件、富山事件、四日市事件、米糠油事件等。

1952年12月，英国伦敦连续四五天煤烟粉尘在浓雾中蓄积不散，居民感到胸闷，并有咳嗽、喉痛、呕吐等症状发生，造成震惊一时的一周内死亡人数增加4000余人的严重事件。1956年、1957年和1962年，又相继发生了同类事件。

洛杉矶是美国西部的滨海城市。从1936年开发石油以来，特别是第二次世界大战后，洛杉矶的飞机制造和军事工业迅速发展，城市人口急剧增加，成为仅次于纽约和芝加哥的美国第三大城市。从1943年开始，洛杉矶开始出现不同于燃煤烟雾的浅蓝色光化学烟雾。这是由于石油和汽车废气在紫外线作用下形成的含有臭氧、二氧化氮、乙醛和过氧乙酰基硝酸酯等刺激性化合物烟雾。它不仅妨碍交通、腐蚀建筑物，而且易使人得红眼病、喉炎等。当时，美国几乎每座大城市都有光化学烟雾污染问题。其他资本主义国家的许多大城市也有光化学毒雾发生。1970年，日本东京的光化学毒雾整整持续了一个夏季，使2万人患上眼疾。

1953年，日本熊本县水俣镇发现一个精神失常的“怪”病人，之后

^① 柯勤：《环境污染的由来和发展》，《自然辩证法杂志》，1974年第1期。

又陆续发现了几十个这种病人，成为威胁当地人民生命健康的一个严重问题。1959年，这种病经查明是由该地区化工厂排出的含汞废水通过饮水、食鱼进入人体，造成中枢神经中毒而引起的。但资本家拒不认账，还雇用一些人进行反“实验”，直到1967年才在大量事实面前被迫承认。这时“水俣病”不仅在水俣地区蔓延，在新潟县等地也流行了。据1973年统计，水俣镇患者558人，72人死亡；新潟县患者332人，14人死亡。

1955年，日本富山县神通川下游出现一种全身骨痛的病人。直到1961年才有人查明这种病与神冈炼锌厂排放的含镉废水有关。镉通过大米、饮水进入人体后，进入肾脏，取代骨骼中的钙质，发生病变。1972年，日本骨痛病患者已超过280余人，死亡34人。

1955年，日本四日市因石油化学工业废气和燃烧重油产生的废气，以及重金属粉尘污染大气，造成哮喘病患者达500余人，名为四日市哮喘病。据日本官方统计，到1972年，这种哮喘病患者高达6376人。现在，日本几十个城市蔓延着这种哮喘病。

1968年，日本还发生了米糠油事件。一家食用油工厂在生产米糠油时，作为载热体的聚氯联苯混进了米糠油中，使一万多人中毒，16人死亡。

以上种种恶性事件，外加比利时马斯河谷烟雾事件（1936年12月），致60余人死亡，数千人患病；美国多诺拉镇烟雾事件（1948年10月），5910人患病，17人死亡，共计八件，因此也被称为“西方国家八大环境公害事件”。

（四）苏联在资源环境问题方面也未能幸免

据不完全统计，1969年苏联排放的废气近一亿吨，污水近400亿立方米。许多城市上空笼罩着一层厚厚的烟雾，许多河流湖泊受到严重污染。据官方统计，仅水质污染每年就要损失66亿美元以上。

据1966年调查，被称为“俄罗斯母亲河”的伏尔加河，每小时就要