

# 代 序

## 推进历史性转变 实现全面协调可持续发展<sup>1</sup>

周生贤

中国政府把保护环境确立为一项基本国策，把可持续发展作为一项基本战略，把改善环境作为全面建设小康社会的重要目标，提出了树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会等重大战略思想，采取了一系列重大政策措施，努力促进经济社会环境的协调发展。

为了加强新时期的环保工作，中国政府发布了关于加强环境保护的决定，召开了第六次全国环境保护大会，进一步明确了今后一个阶段的环保目标、任务和政策措施。温家宝总理在大会上强调，做好新形势下的环保工作，关键是要加快实现“三个转变”：一是从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重，把加强环境保护作为调整经济结构、转变经济增长方式的重要手段，在保护环境中求发展；二是从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步，做到不欠新账，多还旧账，改变先污染后治理、边治理边破坏的状况；三是从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题，自觉遵循经济规律和自然规律，提高环境保护工作水平。

“三个转变”是在认真汲取发达国家环境保护经验教训的基础上，深刻分析中国环境与发展面临的新形势，站在经济社会发展的全局和国家长远发展的战略高度，做出的一项重大战略决策。“三个转变”的实施，必将导致中国经济与环境的高度融合，以及两者关系的根本性调整，是战略性、方向性、历史性的转变，不仅有利于中华民族的长远发展，而且是对

---

<sup>1</sup> 此为国家环保总局周生贤局长 2006 年 11 月 11 日在第三届中国环境与发展国际合作委员会第五次会议上的演讲。

全球环境保护的重大贡献。以此为标志，中国环保工作进入了以保护环境优化经济增长的新阶段，主要目标是建设环境友好型社会，主要任务是加快推进历史性转变，总体思路是全面推进重点突破，主要措施是抓落实、抓实干、抓细节、抓基层。

为了实现历史性转变，中国政府将“十一五”年均经济增长 7.5%作为预期目标，将节能和减污作为约束性指标，明确要求到 2010 年，单位 GDP 能源消耗比 2005 年降低 20%左右，主要污染物排放总量减少 10%。通过五年的努力，使重点地区和城市的环境质量得到改善，生态环境恶化趋势基本遏制。

为了实现上述目标，中国政府确定了七项环保重点任务：以饮水安全和重点流域治理为重点，加强水污染防治；以强化污染防治为重点，加强城市环境保护；以降低二氧化硫排放总量为重点，推进大气污染防治；以土壤污染防治为重点，加强农村环境保护；以促进人与自然和谐为重点，强化生态保护；以核设施和放射源监管为重点，确保核与辐射环境安全；以实施国家环保工程为重点，推动解决当前突出的环境问题。为此，我们确定了全面推进、重点突破的总体思路，把水、大气、土壤等污染防治作为重中之重，把保障群众饮水安全作为首要任务。

今年是“十一五”的开局之年，中国政府已分别对大气、水和土壤污染防治等重点工作做出部署。受国务院的委托，国家环保总局已与 31 个省、自治区、直辖市和华能等 6 家电力集团公司签订了主要污染物减排目标责任书。各地正将减排目标层层落实到市、县和重点排污企业，并将实行严格的目标考核和责任追究制度。国家把环境准入作为宏观调控的重要手段，严格执行环境影响评价制度，清理整顿了一批违法违规建设项目。开展了整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动，淘汰关闭了一批污染严重的企业，严肃惩处了一批违法排污行为。首次公布了绿色 GDP 核算研究报告，向全社会通告了经济增长的环境代价。出台

了《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》和污染环境犯罪的定罪量刑标准，进一步加大了执法力度。组织开展了一系列群众喜闻乐见的环境宣传教育活动，公众环境意识显著提高。经过努力，一些环境问题得到解决，部分地区的环境质量有所改善。

但是，我们也清醒地看到，中国环境形势还相当严峻。流经城市的河段普遍遭到污染，3/4 的湖泊出现富营养化，1/5 的城市空气污染严重，酸雨影响面积占国土面积的 1/3；全国水土流失面积 356 万平方公里，沙化土地 174 万平方公里，生态破坏问题依然突出。今年上半年，化学需氧量和二氧化硫排放量分别比去年同期增长 3.7%和 4.2%，这既反映了固定资产投资过快的的问题，也显示出经济增长方式仍然粗放，进一步加大了环境压力。环境问题已经成为制约经济发展、影响社会稳定和谐的重要因素。

实现“十一五”环保目标，必须采取更加切实有效的措施，进一步加大工作力度，加快推进历史性转变。

**第一、建立全方位污染防控体系。**要将环境保护由生产领域向流通、分配、消费领域延伸，由投资领域向外贸领域拓展。大力推进清洁生产，鼓励节能降耗，防范和应对突发环境事故，构建低消耗、少污染的现代生产体系；实行有利于环境保护的流通方式，积极治理铁路、水运等运输污染，保障危险化学品运输和储存安全，限制高污染产品贸易，强化资源再生回收利用，建立清洁、安全的现代物流体系；大力倡导环境友好的消费方式，实行环境标识、环境认证、绿色采购和生产者责任延伸等制度，推进垃圾分类和消费品回收，建立绿色、节约的消费体系。加快科技进步，提高环境管理水平，着力攻克科技难关，提高自主创新能力。按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的国土功能定位，确定不同区域的环境“准入门槛”，制定相应的产业政策。

**第二、严格环境法治。**加快环境立法，配合立法机构和法制部门，修订水和空气污染防治

治法，制定自然保护区法。严格执行建设项目环境影响评价制度，积极推进规划环境影响评价。继续开展打击违法排污企业保障群众健康环保专项行动，严厉查处环境违法案件。运用司法手段，坚决打击环境犯罪行为。为了提高环境监管能力，我们按照数据准确、代表性强、方法科学、传输及时的要求，积极建设先进的环境监测预警体系；按照权责明确、行为规范、监督有力、运转高效的要求，建设完备的执法监督体系，为依法行政提供有力保障。

**第三、完善环境经济政策。**积极配合有关部门，完善有利于环境保护的经济调节政策。针对排污费征收偏低的情况，逐步提高工业企业排污收费标准，建立企业保护环境的激励机制和减少污染排放的约束机制；针对城镇污水处理和生活垃圾处理收费不到位的问题，全面实施城市污水、生活垃圾处理收费制度，收费标准要达到保本微利的水平；针对矿山生态恢复问题，建立矿区环境和生态恢复的新机制，督促矿山企业承担资源开采的环境成本；针对环境无价的状况，积极探索排污权有偿取得，改变目前企业随意排污、不计成本的状况。

**第四、动员全社会力量保护环境。**加强对地方政府决策者、重点企业负责人的环保培训，提高依法行政和守法经营意识。强化青少年环境基础教育，开展全民环保科普宣传。公开环境质量、环境管理、企业环境行为等信息，维护公众的环境知情权、参与权和监督权。对涉及公众环境权益的发展规划和建设项目，通过听证会、论证会或者社会公示等形式，听取公众意见，接受舆论监督。发挥社会团体的作用，为各种社会力量参与环境保护搭建平台，鼓励公众检举揭发各种环境违法行为。

建设资源节约型、环境友好型社会，是中国经济社会发展的重要目标。中国作为一个负责任的发展中国家，为解决环境问题，做出了不懈的努力，也得到了国际社会的理解和支持。中国政府十分重视环境保护领域的国际合作，积极引进国外资金、技术、先进理念和管理经验，认真履行签署的国际环境公约，努力为世界环境保护事业做出应有贡献。

推进中国环保的历史性转变，需要制定相关的经济政策，完善相应的经济制度；加大环境保护的力度，需要创新适用的环保技术，发展先进的环保产业。开创环保的美好未来，需要我们从更高的视角、更广的领域、更深的层次开展国际环境合作与交流。国合会汇聚了国内外一大批知名专家学者和政府高层人士，搭建了一个为中国和世界可持续发展共谋大计的平台。国合会 15 年的历程是辉煌的，中国环保事业的不断发展，凝聚着每一位委员无私的关爱和闪光的智慧。国合会的未来更是灿烂的，历史性转变的伟大工程，将为每一位委员提供大有作为的广阔舞台。通过国合会打开一扇大门，将世界可持续发展的先进理念带到中国；通过国合会架设一座桥梁，将国外的技术和资金与国内的巨大需求相沟通；通过国合会开辟一片试验田，将国外的管理经验和环境政策与中国具体实践相结合；通过国合会搭建一个展台，让中国的环境与发展事业走向世界。