

中国环境管理 40 余载风雨兼程路

——专访国家环保局首任局长曲格平

文 / 宋 旭

历史的机遇使曲格平成为我国环境保护事业的主要奠基人和开拓者。他全程经历了对中国环境保护事业具有启蒙和发端意义的两次重要会议——1972年的联合国人类环境会议和1973年的中国第一次环境保护会议，承载着中国环境保护事业的太多“第一”，见证了中国环保机构由“小组”到“局”到“总局”再到“部”的发展历程。其在理论和实践上的贡献，得到了国内外社会各界的积极评价和广泛赞誉。

在2016年“六·五”世界环境日来临之际，《中国环境管理》走访了中国环境管理制度的系统设计者曲格平先生，听他谈谈中国环境管理40多年来走过的风雨历程。

“盛名之下，其实难副”。曲老一再谦虚地指出，自己只不过是“机缘凑巧”地做了一些工作，中国的环境保护事业能够在“文革”那种形势下艰难起步，要归功于周恩来总理的高瞻远瞩和极力推动。

在谈及具体的环境管理制度时，曲老反复强调法治的重要性。“我们现在的问题是方针虽好，但没有完全落实；法律虽多，但没有很好执行”。在法治建设上我们还是处于一个比较落后的状态，需要“加快步伐”。“光发展没监督是不行的”，“环保部门的监督作用必须要加强”。

他指出，环境管理不仅是环保部门的事，也是各级政府的基本职责，是大家共同的责任，“强化环境管理”作为环保的三大原则之一今天来看还是非常有意义，要突出“强化”二字。

一谈起目前的环保工作形势和机构人员设置，老人的眼睛里立刻充满了兴奋与喜悦。“这届政府的力度很大”，每个国家的国情不同，中国在环境管理模式上不能照搬照抄，“要做出自己的特色来”，“最重要的还是抓制度建设”，把法律、监督、执行、各个部门之间的配合以及公众参与、信息公开等各个方面协调、配合起来，就能够形成一个强大合力。

“我们还得至少再奋斗15年，争取在2030年出现一个比较好的环境局面。”他强调，在我们这样大的一个工

业基础和环境问题积累如此严重的国家，“实现这个目标可不低”，需要我们上下齐心、共同努力，“我对中国环境的未来充满信心”。

环保事业在“文革”中艰难起步

《中国环境管理》：中国环保事业的发展大体可以分为几个阶段呢？

曲格平：也有一些专家正在做这方面的研究工作，目前还没有一本权威的书出来，我就简单地谈谈历史吧。

从20世纪60年代末到70年代，可以算作我国环境保护意识的启蒙阶段和环保事业的起步阶段。其实环境问题并不是说到了60年代末才出现的。1969年，成立了“国务院计划起草小组”，其主要任务是编制前两年因“文革”而中断的国民经济与社会发展计划。我当时就是在这个小组工作，组长是周恩来总理，副组长是余秋里。当时总理看到国外的一些环境污染造成的危害很大，就提出环境保护这件事情很重要，我们也需要有人来管一管，因为我来自排放污染物多的化学工业部，再加上又是学化工出身，就把这项任务分给了我，也算作我任务的其中一项。我只是算最早参与环保的一批人之一，要论贡献，也有一些，但绝对说不上最大。

当时正值“文革”期间，局面比较混乱，为什么环保反而能够做起来了呢？我觉得都得归功于周总理的战略眼光和大力推动。周恩来这个名字在全国来讲还是有很大感召力，大家听说总理在抓，也都非常支持。当时计划小组对外都是以国务院的名义，至少也是以国家计委的名义来抓环境保护的，规格很高，往往是遇到什么问题就抓什么问题。

到了1973年，周总理决定在人民大会堂召开一个万人大会，在全社会普及环境保护意识，这就是第一次环境保护会议。通过媒体的宣传在社会上引起了很大震撼，人们意识到原来社会主义也有环境污染，而且在有的地方还相当严重。此次会议通过了中国的环境保护方针，即“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”。其实后来不少的环境管理制度就源自这 32 字方针。

环境保护制度在发展中逐步形成

《中国环境管理》：中国的环保事业能在那样的形势下做起来真的是很不容易，第一次环境保护会议之后的环保形势是不是与之前比大不一样了呢？

曲格平：全国环境保护会议之后，迅即成立了国务院环境保护领导小组，下设办公室（简称国环办），各地一直到县也在革委会下成立了相应的机构抓环境保护工作。这是一个很大、很重要的发展。如果要归功于的话，应该归功于周恩来总理，不然不可能出现这种局面，当时我在总理身边工作，只不过是把总理的要求落实而已。

打倒“四人帮”以后，尤其是三中全会以后，出现了新的形势，就是改革开放，抓经济建设。30 多年来我们取得的成就举世瞩目，变化翻天覆地，非常了不起。在发展中也出现了一些问题，环境问题就是其中之一。

从 20 世纪 70 年代末到 90 年代初，可以看作我国环保事业的第二个历史阶段，环境污染蔓延，环境保护制度也初步形成。1979 年，《环境保护法》正式颁布，是改革开放后最早颁布的一批法律中的一部，可以说在环境立法建设上我们与一些发达国家相比，也并不逊色，问题主要还是在“有法不依”上。

1983 年召开了第二次全国环境保护会议，确立了环境保护的基本国策地位。之后，国务院制定出台了“三同步”方针，即“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、环境效益相统一”，受到联合国环境署很高评价。

1989 年，第三次全国环境保护会议上提出了环境保护三大政策和八项管理制度，为今后环保事业的发展进一步明确了方向、奠定了制度基础。预防为主、防治结合，谁污染、谁治理，强化环境管理，这三大政策当中，我认为强化环境管理是最具特色的一条。当时我们做调查得到了这么一个认识：60% 以上的环境污染，是因为管理不善造成的。面临严峻环境形势，在科技发展水平不高，国力有限的情况下，不可能靠高科技、高投入解决环境问题。

强化环境管理，是从中国实践中得出的结论，就是要靠制度管人管事。关键就在“强化”二字上面，要有强有力的监管实施机制来落实方针、政策、规定。

同时，这一阶段环境管理机构也由临时状态转入国

家编制序列。1982 年设立“城乡建设环境保护部”，内设环保局；1988 年，环保局又从中分离出来，建立了直属国务院的“国家环保局”。

环保工作持续高压状态

《中国环境管理》：三大政策和八大制度至今仍然指导着我国的环境保护工作。

曲格平：是的，今天来看三大政策仍然正确，只不过形势在变，落实政策的方式、方法和路径要与时俱进。

到了上世纪 90 年代，进入到了环境污染加剧和规模化治理阶段。十几年大规模的经济建设，忽视环境保护，加上环境监督管理不力，致使我国的环境污染到了一个无以复加的地步。“三河三湖一市一海”治理就是在此时启动的，展开了规模工业污染防治和规模流域污染防治，开始实施重点污染物总量控制。

到了 21 世纪，经济 20 多年的高速增长给环境保护带来了前所未有的压力，直到现在这种高压状态仍在持续。“十五”期末二氧化硫、COD 等主要污染物指标不降反升，没有完成原定的减少 10% 的目标，受到了社会各界的广泛质疑。“十一五”、“十二五”的环境约束性指标虽然完成了，但是公众对于环境的感受却是没有明显改善。

2008 年世界出现金融危机时，政府没能从战略上很好研究，轻率地增发四万亿货币，投资上马的多是一些污染严重的项目，也是目前产能过剩迫切需要转型的行业，我们现在的很多工作都是为那个阶段遗留下的问题“还账”。如果把那四万亿用来改变经济增长方式、调整产业结构，我国现在的经济形势和环境形势就完全不同了。所以，在面对危机冲击的时候，不应该放松环境与资源保护，要把长远利益与眼前利益结合起来，要更多地着眼长远利益。

力争 2030 年出现较好的环境局面

《中国环境管理》：所以“十三五”就提出要以环境质量改善为核心开展工作。

曲格平：确实应该如此，要让工作多见实效。当然，很多问题是需要时间来解决的，总体上说不都是能取得立竿见影的效果，我们在下大决心、花大力气的同时，还要有耐心，不能操之过急，要有长期打算，必须从实际出发，不然就容易出问题。

党的十八大提出“五位一体”，把生态文明建设融入到经济建设、政治建设、社会建设、文化建设的各方面

和全过程。这是过去没有，也是既从现实出发，又具备前瞻性的发展战略。国民经济是一个整体，要在发展中协调，在协调中发展，在经济发展的同时使环境得到保护。只要按照现在这个方针发展的话，我相信环境会一天天好起来的。

《中国环境管理》：您对于环境质量改善有没有一个时间表呢？

曲格平：我看到一些专家和一些领导人讲话中提出，到2030年要基本解决环境污染问题，我也认为到了2030年就应该有一个比较好的局面，还需要我们至少再埋头苦干15年。我们这样一个工业基础的大国，积累的环境问题很多、很严重，要用15年左右时间实现环境质量的初步改善已经非常了不起了。像美国、日本等西方国家也是前前后后经过少则30多年、多则50年多的努力才改变了污染严重局面的。

我国政府过去在经济发展方面非常努力，成就显著；在环境保护方面却抓得不够，甚至可以说是频频失误，没能全面贯彻执行协调发展的方针，这是应该认真回顾反思的。

我国的国民生产总值虽然总量是世界第二，但人均国民生产总值仍然很低，还是一个发展中国家，现在能投入这么大的力气治理污染已经是非常不容易。环保治理投资总额占同期GDP的比重是逐年上升，未来估计将达到2%以上，甚至3%~5%，国家为了治理环境而付出的努力是很大的。现在提出的指标在我看来已经不低了，再加码很难，努力完成提出的目标就非常了不起。

不断强化环保监督管理

《中国环境管理》：您如何评价我国现在的环境管理制度？

曲格平：我国现在的环境管理制度，从总体上看仍然是不健全，或者说仍在起步健全的发展过程中吧，监督也不够有力，还存在比较多的问题。

从刚才回顾历史发展也能看得出来，我们国家提出的关于环保的大政方针政策是很好的，并且有前瞻性，这方面在世界范围看都是领先的。立法方面，自改革开放以来，各种环境保护相关的法律加起来也有二三十个，在国民经济的重要方面，初步做到有法可依。那么问题出在哪里呢？

方针虽好，但没有完全落实；法律虽多，但没有很好执行，效果就大打折扣了。“有法不依、执法不严、违法不究”，这是全国人大在几十年前就总结出来的话，

到现在也还没有完全解决，法治仍旧处于比较落后的状态。我们在法治建设上必须要加快步伐，按照中央十八届四中全会全面推进依法治国的精神，把环境法治建设好。

国外有的把治理环境的经验总结为“法律+科技”，我们可以扩展一些，把方针政策、法律、法规，科技，监督、执行统统结合起来。光发展没监督是不行的，法治越进步，监督越要加强，环境部门的监督管理更需进一步强化。这两年我明显感觉到环保的监管力度在加强，突出了对政府的监督和考核，抓住了主要矛盾，在社会上引起了不小的反响。

同时，还要充分依靠科技进步的力量，力争在雾霾治理、水污染治理、土壤修复、能源利用等方面取得新的突破。

环保下属机构要为环境管理工作服务

《中国环境管理》：您之前曾经说过，目前环境保护领域一些政策、方针落实不下去，归根结底还是体制、机制和管理上的问题，现在情况有所改善吗？

曲格平：体制、机制和制度的改革确实非常重要。这些年来，环保机构和人员总的来说还是一直在不断加强的。当然，这种加强与实际需求相比还差得很远。像美国联邦环保局有近两万人的队伍，而我们的环保部机关才只有几百人，算上直属单位也不过四五千。人不是越多越好，要适应工作的发展要求，要精干。

现在中央也在进一步强化环保的机构，比如已经确定了要实行省以下环境监测监察执法的垂直管理，这个必将对环保系统和环境管理产生非常大的影响。

每个国家的国情不同，管理模式不能从国外照搬照抄，必须探索符合国情的、有自己特色的管理模式和发展路径。

此外，我们的环保系统下属机构，特别是科研机构，必须明确要为环境管理服务，这一点很重要。80年代我到美国环保署考察回来最深刻的体会之一，就是他们下属的参与研究机构都明确知道，任务就是为国家环保的决策以及管理服务，比如提供环境排放指标的依据。受制于国家科技及财税体制等方面的原因，在这方面我们一直做得不够好，还需继续做出努力。这一点上我也是有责任的。

理顺政策、法律、规划、标准之间的关系

《中国环境管理》：您如何看待环保法律、规划、标

准和政策这四者之间的关系呢？

曲格平：政策、方针往往先于法律制定，它是方向性、原则性的，关系着法律、规划制定的走向，方向一错，全盘皆错。从可持续发展到科学发展观再到目前的生态文明建设，我们国家这些年的环保方针政策还是科学正确的。

法律是法治国家保证政策落实的主要手段。不断加强环境法治建设，是全面依法治国的必然要求。我们国家的立法有个弱点，就是过于原则，细化不够，所以往往颁布了还需要再相应出台细化的规定。因此，要求全国人大立法要尽可能细化，增强可操作性。

规划和计划也是我国落实大政方针政策的一项重要手段，但要注意保证其连续性和权威性。从大的规划方向来讲，我国要走新型城镇化道路，首先要能够把环境保护的规划目标置于经济社会发展目标和战略体系的核心位置，能够把环境保护规划作为国民经济和社会发展中长期规划以及其他专项规划的基础和约束条件，发挥其指导和约束作用，这也是“三同步”方针的要求。我们国家现在已经出台了“十三五”规划和三个环保“十条”，在制定新的“十三五”环保规划和环保专项规划时，要注意协调其与之前的规划、计划的目标与要求，做好衔接，提高规划质量。

标准是我们国家相对比较薄弱的一环。其实标准就是法规，至少也可以算作广义环境法律体系的组成部分，环保部门要充分利用好这个管理手段。美国环保署的研究机构很强大，大都把污染物研究分解得很细，做各种生物和非生物的实验，把实验结果和数据作为制定各种环境标准的基础，所以每一个标准背后都有一系列实验、调查和数据作支撑，做出来的标准就比较切合实际、好用。这一点，我们与他们的做法还有很大差距。

环评制度只能强化，不能削弱

《中国环境管理》：环境影响评价制度是八项环境管理制度之一，也是这些年发展较快的制度之一，您如何评价这些年环评制度的作用，对于未来环评制度的发展走向您怎么看？

曲格平：环境影响评价制度是从国外学习过来的。我在联合国的一次会议上听到了美国环评法的执行情况介绍，受到启发。当时国家正在起草《环境保护法》，我就建议加上关于环境影响评价的这一条款。实践证明发挥了很好的作用。

1997年八届全国人大届满之前，我提出制定《环境

影响评价法》的建议，后虽被九届全国人大常委会列入立法建议，但一审后经历了难以见到的激烈争论和强烈反对，被搁置了20个月之久，险些夭折。反对意见主要来自国务院有关部门，认为一是太超前了，会阻碍经济发展；二是难以对政策和规划进行评价。

环评法的核心内容就是建设项目、发展规划和政策，都遵循“先评价、后建设”的法律程序，把环境隐患堵截在行动之前。事实证明，环评法的推行取得了可喜成果，成为环境管理的一把利剑。

环评制度是从源头把关的一项环境管理制度，是能够实现预防为主原则的一项重要制度，只能强化，不能削弱。其理论渊源可以追溯到32字方针中的“全面规划、合理布局”。环评制度立法是我国法治进程中的一个重大进步，凡是对环境影响重大的政策、规划、战略和开发建设事项，都要遵循法律规定的决策程序和办法，而不再是因人而变、轻率决策了。

这些年环评领域出现的一些问题，是法律执行过程中的问题，是不严格依法办事造成的。未来，环评法还要根据形势变化做进一步地修改完善。要充分利用这一制度对政策和规划的环境影响评价（战略环评），从产生环境问题的政策和规划源头上采取预防措施。

国家的许多重大发展政策都是通过规划实现的，把握住了规划的环境影响评价环节，在很大程度上也就控制住了政策对环境的不良影响，不至于产生大范围或全局性的问题。西方工业发达国家实践证明，实施对政策和规划的环境影响评价，新的环境问题大幅度减少，使环境管理进入到一个崭新阶段。

土壤立法要突出预防为主原则

《中国环境管理》：我们国家还没有一部防治土壤污染的法律，您怎么看？

曲格平：这恰恰是因为土壤问题太重要，土壤治理太困难了，立法难度很大。土壤污染跟其他环境污染的机理很不一样，土壤污染的修复难度相当大，可以说一旦污染就很难被恢复原状了。

土壤污染防治法已经被全国人大常委会列入了立法规划第一类项目，希望它能够在新《环境保护法》和刚刚出台的《土壤污染防治行动计划》（“土十条”）的基础上，突出预防为主、风险管控的原则，以更宏观的视角和更专业的手段，把土壤污染防治的管理制度设计好，平衡好土壤污染防治与经济发展之间的关系。现在环保部也按照环境要素来设置机构了，相信会管理得更加专业。