

# 从“三废”利用到污染治理： 新中国环保事业的起步

王瑞芳

(中国社会科学院 当代中国研究所 北京 100009)

**摘要:**1973年第一次全国环境保护会议是新中国环保事业起步的标志。因环境污染主要是“三废”造成的,故环境保护的重点首先集中于“三废”综合利用,党和政府提出了“三十二字”方针,出台了“三同时”政策。随着对环境保护概念理解的深化,环境保护工作的重点开始从环境污染治理转向环境管理,进而转向自然环境保护。环境治理模式从单纯的行政手段,逐步转变为立法、经济、行政等多种手段并行,而以立法手段为主。把宣传教育同追究行政责任、经济责任直至刑事责任结合起来,成为一条行之有效的经验。治理环境污染经历了从治标到治本、从“三废”利用到环境保护的变化。这种变化,是由于环境逐渐恶化及污染日益严重的状况引起的,因此要求必须对环境保护进行全国性的总体规划,使环保工作计划化、制度化和法律化。

**关键词:**三废利用; 污染治理; 环境保护

**中图分类号:**K27 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-605X(2012)01-0077-06

**From utilization of three wastes to pollution regulation: the beginning of  
environmental protection work of new China**

WANG Rui - fang

(Contemporary China Research Institute ,Chinese Academy of Social Sciences ,Beijing 100009 ,China)

**Abstract:** The first national environmental protection conference took place in 1973. It was the beginning of environmental protection in new China. For the environmental pollution was mainly caused by “three wastes”, therefore the environmental protection work firstly focused on comprehensive utilization of “three wastes”. The CPC and the Chinese Government put forward principles which has 32 words and also issued three simultaneous policies. With the deepening understanding of environmental protection, the focus of environmental protection work shifted from the control of environmental pollution to its regulation and then to nature conservation. At the same time, the environmental management mode was transited from simple administration measures to the combined means of legislative, economic and administrative measures, in which the legislative measure played a main role. It was experienced that the combined means of propaganda education and pressing administrative liability, economic responsibility, and even criminal responsibility was extremely effective. Environmental protection had undergone great changes from taking temporary solution to effecting a permanent cure, and from utilization of three wastes to environmental protection. The above changes were the results of the worsening conditions of pollution and environment. Under these circumstances, it was required to establish a national overall plan in order to ensure the environmental protection planification, institutionalization and legalization.

**Key words:** Utilization of three wastes; pollution regulation; environmental protection work

环境问题,是当今世界各国普遍存在、共同关注的重大问题。中国共产党在领导中国人民发展经济过程中,逐渐注意到环境污染问题,并取得了世人瞩目的成就。由于篇幅所限,本文拟重点对新中国环境保护起步阶段(1970年代初—1980年)作重点考察,探讨中国共产党对环境保护的认识深化过程,分析保护环境所采取的措施及其实施成效,进而阐述中国环境保护工作遇到的困难,以总结其中成功的经验。

### 一、“三废”的综合利用

现代工业文明在带来社会生产力大发展的同时,也带来了巨大的环境污染问题。新中国成立以来相当长时期内,中国走的是一条粗放型的、注重速度和质量而不考虑资源持续利用和生态环境保护的传统发展模式,经济增长的方式是高投入、高消耗、低产出、低效益,导致大气和水质污染达到相当严重的程度。

环境污染主要是由工业“三废”(废水、废气、废渣)造成的。中国共产党早在1956年就提出了“综合利用”工业废物的方针,发起变废为宝运动。1958年7月,周恩来在广东视察时又明确指出:要“大搞综合利用,充分利用‘三废’,化害为利,造福人民”<sup>①</sup>。1970年初,中共中央正式提出“三废”处理和回收利用,开展了工业资源综合利用、消除和改造“三废”运动,一面积极改造老厂,一面对新建企业提出了严格要求:必须做到“三废”综合利用,项目同时设计、同时建设、同时投产,使新建厂矿开始投产时就做到综合利用。

与此同时,周恩来总结了西方工业化过程中“先污染后治理”教训,首先起来破除当时社会上所谓“社会主义制度不可能产生污染,谁说有污染、有公害,谁就是给社会主义抹黑”的错误观念,强调“我们要积极除害,变‘三害’为‘三利’。”“一定要在工业建设的同时,抓紧解决工业污染问题,绝不要做贻害子孙后代的蠢事。”<sup>②</sup>1972年6月5日,联合国召开第一届人类环境会议并发布《联合国人类环境会议宣言》,使中国认识到环境问题对经济社会发展的影响,意识到中国也存在着严重的环境问题。此后,“环境保护”被国际社会广泛采用,中国也开始改用“环境保护”这个科学的概念。

1973年8月5日,国务院召开了第一次全国环境保护会议,制定了中国第一部关于环境保护法规性文件——《关于保护和改善环境的若干规定》,这是中国环境保护立法的起点。首次公开申明中国存在环境问题,提出了环境保护的三十二字方针“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。”这一方针的提出,旨在使中国在工业化起步阶段注意避免出现西方国家“先污染后治理”的错误。

党和政府开始意识到环境问题的严重性,形成了“预防为主”的思想“环境的污染往往可以较快形成,而消除这种污染,则需要较长的时间;而且如果产生了污染或污染严重了再去治理,不仅要付出更大的代价,有的也难于很快取得良好的效果。”<sup>③</sup>

11月13日,国务院批转国家计委《关于全国环境保护会议情况的报告》指出,保护和改善环境是关系到保护人民健康和为子孙后代造福的大事,关系到巩固工农联盟和多快好省地发展工农业生产的大事,要把这项工作提高到路线的高度认真重视。为此,国务院出台了“三同时”政策,即防治污染工程措施,必须与生产主体工程同时设计、同时施工、同时投产。该政策显然是“预防为主”思想在工业建设上的具体应用。1974年5月,国务院专设了环境保护领导机构——环境保护领导小组,负责统一管理全国的环境保护工作,中国的环境保护事业开始走上正轨。

造成环境污染的原因尽管是多方面的,但当时主要是工业污染。故治理工业污染的重点,集中于“三废”综合利用。70年代的环境保护工作,除了对全国重点区域的污染源调查、环境质量评价及污染防治途径研究外,主要集中于水气污染治理和“三废”综合利用,形成一些环境管理制度。尤其是1973年11月由国家计委、国家建委、卫生部联合颁布的《工业“三废”排放试行标准》,结束了中国污染治理无章可循的历史。这些工作,既是对此前“三废”综合利用的延续,又是在“保护环境”新要求下对“三废”利用工作的深化。因此,新中国环境保护工作,是从“三废”的综合利用开始的。

“三废”治理主要从解决老企业的污染、控制新污染及控制小型工业的污染三方面展开;采取的治理方式主要是依靠政府倡导,用行政手段加以推行。全国第一次环境保护会议后,各地相继建立了环境保护领导机构,开始对主要江河海域和城市的污染调查,初步掌握了全国环境污染的现状。其中重工业城市沈阳狠抓消除烟尘污染工作,很快取得较大成绩。到1974年7月,全市6520台炉窑,已有4492台进行了技术改造,或安装了除尘设施;全市4730个烟囱,已有3400多个基本做到不冒黑烟。为此,国家建委专门在沈阳召开全国消除烟尘经验

①中共中央文献研究室编《周恩来年谱(1949—1976)》中卷,中央文献出版社1997年版,第152页。

②顾明《周总理是我国环保事业的奠基人》,李琦主编《在周恩来身边的日子——西花厅工作人员的回忆》,中央文献出版社1998年版,第332、333页。

③郭襄《重视环境保护工作》,《红旗》1974年第9期。

交流会,推广沈阳经验,把消烟除尘提到“路线的高度”来认识。会议强调“消烟除尘,保护和改善环境,这是关系到保护广大人民群众和子孙后代健康的一个重要问题。”<sup>①</sup>

为了做好环境保护工作,中共中央和国务院制定了许多政策,运用行政命令的手段推进环境保护工作。国家的基本政策是鼓励利用工业“三废”,支持变“三废”为“三宝”。治理“三废”污染的主要途径是,提倡企业挖掘潜力,自力更生加以解决。1977年4月,国务院发出的《关于大力开展爱国卫生运动的通知》规定“工矿企业和城镇,要积极处理‘三废’,防止环境污染。”<sup>②</sup>同年11月,国务院发出《关于认真做好大庆式企业的检查评比和验收工作的通知》,对检查评比和验收工作提出了具体要求,并把治理“三废”作为六项指标之一。它指出:“大庆式企业,必须全面完成国家计划,在执行中央、国务院关于提高质量、降低消耗、扭亏增盈、安全生产、治理‘三废’等指示方面取得显著成绩。”<sup>③</sup>1978年4月,国务院发出的《关于坚持开展爱国卫生运动的通知》要求:“积极处理‘三废’,防止环境污染。”<sup>④</sup>

党和政府采取行政手段对官厅水系、白洋淀、蓟运河、鸭儿湖、淄博工业区的污染问题进行了较大规模的治理,取得了明显成效。工业部门推广了无汞仪表、无氰电镀、酶法脱毛、亚铵法制浆造纸、油田污水处理回注等消除污染的无害或少害工艺,并出现了湖南长岭炼油厂、上海燎原化工厂、上海炭素厂、无锡县电化厂、沈阳化工厂、合肥制革厂等一批注意治理“三废”污染,改善环境的先进典型。

但“三废”综合利用工作遇到了很大困难。最大的阻力是人们普遍缺乏环保意识,对环境保护问题没有给予应有重视。有人说“生产还忙不过来,哪有时间管环境保护。”<sup>⑤</sup>还有人说“现在是集中力量发展生产,环境保护要花钱,慢慢来。”<sup>⑥</sup>甚至有人把环境保护和发展生产对立起来“生产是硬任务,环境保护是软指标,不完成生产任务天天有人催、有人问,感到有压力;环境保护工作则很少有人催、有人问,感不到有什么压力。”<sup>⑦</sup>思想上不重视成为环境保护工作的重要障碍。

由于普遍缺乏环保意识,各级党政企业干部对环境保护重视不够,严重影响了环境保护工作的成效,从而导致中国仍然走了“先发展经济后治理污染”的弯路,“经济发展同环境保护的比例严重失调,我国许多地方的环境污染和自然生态破坏的状况,不仅没有得到控制和改善,而且还在继续恶化。”<sup>⑧</sup>到1978年,许多城市、江河湖海、土壤,以及职工劳动环境的污染,不仅没有控制住,而且有所发展。环境污染逐渐成为经济建设中急待解决的重大问题。

## 二、强化行政手段治理环境污染

面对日益严重的环境污染问题,中共中央和国务院加强了以行政手段治理环境的力度。1978年5月,国务院要求各地采取有力措施,加快治理污染的步伐,以强硬的行政手段治理“三废”。国务院明确要求:环境保护要纳入各地党委议事日程,定期讨论研究;各工矿企业要把消除污染、保护环境作为工业学大庆的重要内容,凡是不积极治理污染或污染危害严重的企业,不能被评为大庆式企业;各省、市、自治区和各部门要根据轻重缓急、分期分批地对污染进行治理,所需资金、物资要予以保证;凡有污染的企业都要按照实现清洁工厂的标准,制定切实可行的治理规划,努力组织实施。新建、改建和扩建的企业,治理污染设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产,防止出现新的污染;尽快制订出环境保护的法令和条例等<sup>⑨</sup>。

1978年11月,国家计委、经委和国务院环境保护领导小组,决定对严重污染环境的工矿企业限期治理。决定指出“如果到期治理不好,必须坚决停下来,治好了再生产,还要追究企业领导和上级主管部门的责任。”第一批限期治理的工矿企业共有167个,涉及冶金、石油、化工、轻工、纺织、建材等部门。针对“三同时”规定没有得到很好贯彻这种情况,它还重申:1978年计划投产的项目一定要严格按照“三同时”的规定进行验收,凡是没

<sup>①</sup>《发动群众消除烟尘,不断改善城市环境》,《人民日报》1974年10月10日,第1版。

<sup>②</sup>《国务院关于大力开展爱国卫生运动的通知》,《人民日报》1977年4月5日,第1版。

<sup>③</sup>《国务院通知对工业学大庆的群众运动进行大总结,严格按照六项标准评比验收大庆式企业》,《人民日报》1977年12月12日,第1版。

<sup>④</sup>《国务院通知各省市自治区革委会和国务院各部委,提出坚持开展爱国卫生运动六项要求》,《人民日报》1978年4月8日,第1版。

<sup>⑤</sup>本报评论员《环境保护要引起高度重视》,《人民日报》1978年7月12日,第2版。

<sup>⑥</sup>本报评论员《必须搞好环境保护》,《人民日报》1979年5月31日,第2版。

<sup>⑦⑧</sup>《把千百万群众动员起来,同环境污染作斗争——新华社记者访问国务院环境保护领导小组办公室》,《人民日报》1978年5月22日,第3版。

<sup>⑨</sup>《人大常委会第十一次会议开始举行,听取关于环境保护法试行草案的说明》,《人民日报》1979年9月12日,第1版。

有治理污染措施的,一律不准投产,限期解决,解决了再投产。1979年起,凡没有防治污染措施的项目,不予列入计划<sup>①</sup>。党和政府开始尝试用经济手段治理环境污染“逐步试行排污收费、奖励综合利用等经济办法,促进治理污染和综合利用。”<sup>②</sup>

1978年12月,中共中央批准了国务院环境保护领导小组起草的《环境保护工作汇报要点》,明确指出“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。”此处所讲的“环境”,是指人们生活和从事生产的自然环境,主要包括:工业“三废”的防治,生活“三废”的防治,农药残毒的防治,放射性污染的防治,噪声及地面沉降的控制,自然资源的合理利用,改善水域的管理等等;重点是治理工业“三废”<sup>③</sup>。说明此时党和政府对“环境保护”内涵的理解有所深化,但仍未跳出“三废”治理的框架。

中共中央在制定全国经济发展规划时,开始注意到防止污染问题。1979年3月,陈云在中共中央政治局会议上指出,冶金行业是污染非常严重的部门,在发展钢铁企业的同时,必须注意防止环境污染,强调“防止污染,必须先搞,后搞要多花钱”<sup>④</sup>。6月17日,陈云致信李先念、姚依林,提醒经济建设必须尽早注意各地的水力资源情况和工业污染问题,提出了两项解决办法:一是“现已办了的工厂,哪些还未处理污染问题的,我们应该心中有数,逐步加以改变”。二是“今后办厂必须把处理污染问题放在设计的首要位置,真正做到防患于先,这是重大问题”<sup>⑤</sup>。在改革开放起步之时,中共中央预见到经济发展所带来的环境污染问题,意识到中国工业化决不能再走西方“先污染后治理”的老路。

### 三、用立法方式防治污染

保护自然环境、防治污染,必须从多方面采取措施。国际上许多国家把环境法律作为控制和改善环境的主要手段,取得了明显效果。中国在“三废”治理时也尝试制定有关环境问题的法律条例。1973年国务院转发的《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》、1978年中共中央批转国务院环境保护领导小组制定的《环境保护工作汇报要点》对推动环境保护工作起了重要作用。

1978年5月,全国人大五届一次会议通过的《中华人民共和国宪法》第11条规定“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害。”这是新中国第一次在宪法中对环境保护作出明确规定。将环境保护列入国家根本大法,是中国环境治理模式转变的重要标志,预示着中国环境治理模式开始从单纯的行政命令手段,向立法手段转变,为中国环境法制建设奠定了基础。既然《宪法》明确规定了政府有防治污染和其他公害的责任,那么,各级

政府就要把环境保护工作列入议事日程,确保国家制订的环境保护条例贯彻执行。

尽管中共中央、国务院一再要求加强环境保护工作,但一些机关、企事业单位对中央制定的环境保护措施仍执行不力。据《人民日报》报道“现在,有些机关、企事业单位及其领导人,没有很好地认识保护自然环境和生产发展的辩证关系,对广大群众的疾苦漠不关心,不重视环境保护工作,无视党和国家的政策法规。”<sup>⑥</sup>如国务院早在1973年就明文规定,新建和改建企业的防治污染设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产,但许多企业没有认真执行,结果导致老企业的污染问题还没有解决,新企业又带来了新污染。中共中央认识到:过去环境的污染和破坏长期不能控制,没有明确的法律规定和严格的责任制度是重要原因。为了根本解决这种情况,必须制定相关的环境保护法,以法律的形式对其加以规定。国务院环境保护领导小组吸收国外保护环境的经验教训,制定了《中华人民共和国环境保护法(试行草案)》,于1979年9月13日公布试行。

《中华人民共和国环境保护法(试行草案)》旨在以法律的形式,将国家保护环境的基本方针和基本政策确定下来,保证在经济建设中合理地利用自然环境,防治环境污染和破坏。该保护法有四个突出特点:一是在继续以行政命令方式治理环境的同时,开始将环境立法作为改善环境的重要手段;二是对工业企业排放污染物区别情况作了规定;三是强调保护自然环境的重要性;四是规定了奖励和惩罚的条款。这为用经济手段治理环境污染提供了法律依据<sup>⑦</sup>。该草案把中国环境保护的基本方

①《国家计委、经委、建委和国务院环境保护领导小组发出通知,重申基建项目必须严格执行“三同时”规定》,《人民日报》1978年11月9日,第2版。

②本报评论员《必须搞好环境保护》,《人民日报》1979年5月31日,第2版。

③《把千百万群众动员起来,同环境污染作斗争——新华社记者访问国务院环境保护领导小组办公室》,《人民日报》1978年5月22日,第3版。

④陈云《坚持按比例原则调整国民经济》,《陈云文选》第3卷,人民出版社1995年版,第254页。

⑤陈云《经济建设必须尽早注意的两个问题》,《陈云文选》第3卷,第263页。

⑥路远《严格执行环境保护法消除污染》,《人民日报》1979年12月4日,第2版。

⑦《人大常委会第十一次会议开始举行,听取关于环境保护法试行草案的说明》,《人民日报》1979年9月12日,第1版。

针、任务和政策,用法律的形式确定下来,标志着中国环境保护事业逐步走上法制轨道。它对各级国家机关、企事业单位在保护环境、防治污染和其他公害方面的职责、权利和义务作了明确规定,违反环境保护法规的单位和个人要追究行政责任、经济责任和刑事责任。《中华人民共和国环境保护法(试行)》的颁布,标志着中国治理环境污染的手段,由单纯的行政命令方式向立法方式转变。严格执行环境保护法,成为消除环境污染的重要措施。

该保护法颁布后,各地根据具体情况,制定了相关的环境保护条例、法规。例如,云南省人大常委会审议通过了《云南省排放污染环境物质管理条例(试行)》,作出了关于加强环境保护工作的决议,决定采取坚决措施加强环境保护工作:一是杜绝产生新的污染源,凡是环境负荷已经很大的地区、城市上风向区、风景区、水源地,不得再建工厂。一切新建、改建和扩建的工程,都必须严格执行“三同时”规定。二是有计划有重点地积极治理污染。三是全省各地均应建立健全环境保护机构,把环保工作纳入经济管理轨道<sup>①</sup>。

为了加大执法力度,各地还以法律手段对环境污染者予以惩戒。苏州市法院经济审判庭将造成重大污染事故的肇事者张长林判处有期徒刑两年,对该市300多家有“三废”排放的工厂震动很大,从而普遍提高了守法观念,有力地推动了该市的污染防治工作。这充分显示了法律手段的威力<sup>②</sup>。此后,以立法方式和法律手段推进环境保护,逐渐成为中国环境治理的主要模式。

#### 四、用经济的手段推动“三废”治理

中国环境保护事业起步之时,正是国民经济发展受到严重挫折之际,国家财力有限,不可能拿出大量的资金投入环境保护事业。而“三废”治理和环境保护又是需要投入较大资金的事业,怎样在国家投资有限的情况下做好环境保护工作?

中国环境保护工作之初,单纯依靠行政手段,没有把保护环境和企业的经济利益结合起来。有人分析道:“我国对环境的管理,一般还是采用行政方法,缺乏一套与企业经济利益、特别是与企业有关人员经济利益相结合的环境管理制度。许多企业任意排污,危害环境,不承担任何经济责任。而有些企业建设了防治污染设施,把运行费摊入产品成本,加大了成本,减少了利润。这就出现了极不合理的现象:任意排污的企业,成本低,利润高,奖金多,被认为是先进企业;积极治理污染、保护环境的企业,成本高,利润低,奖金少,常常受到主管部门批评。”<sup>③</sup>

有鉴于此,《中华人民共和国环境保护法(试行)》第18条规定:“超过国家规定的标准排放污染物,要按照排

放污染物的数量和浓度,根据规定收取排污费。”这项规定旨在以对企业征收排污费的办法来保护环境。按照这项规定,企业上交的排污费要列入产品成本,迫使企业采取措施对污染进行治理。工业排污收费和罚款试行办法,实际上是责任单位因污染环境、破坏生态、损害自然资源和人民身体健康而应负的经济责任,“目的在于用经济手段迫使它们采取措施减轻和消除污染;而消除污染后果的责任,如清除污染的费用,赔偿受害者的损失等,则一概归排污者承担。”<sup>④</sup>因此,对企业收取的排污费,不仅推动了企业对污染的治理,而且还为各地治理环境污染提供了补助资金。

鉴于首都环境污染日益严重、环境质量逐渐恶化的状况,北京市人大常委会加强环境立法,制订出对超标排污单位实行计量累进收费的办法,以法律形式强制这些单位因污染环境、破坏生态、损害自然资源和人民身体健康承担应负的经济责任。收取的排污费集中作为治理首都环境污染的支出。江苏省人大常委会通过了有关排污收费和罚款的规定,将省内已实行的有关办法规范化和法律化,以推动全省工业“三废”治理<sup>⑤</sup>。苏州市颁布了《奖励综合利用和“三废”排放收款的暂行规定》,对重点污染和治理不力的单位收取排污费,把“三废”治理的好坏直接和企业的经济利益结合起来,促使企业把治理“三废”切实地抓起来。苏州市还成立了经济法庭,公开审理严重污染环境的典型案件,依法惩办有关人员。对拒绝交纳排污费的工厂,经济法庭也出面进行教育,督促执行政府的规定<sup>⑥</sup>。广州市制定了《广州市“三废”排放收费规定(试行)》,根据有害“三废”的排放量和浓度计算排污费<sup>⑦</sup>。

对企业收取排污费,旨在引起企业对环境污染的重视,推动企业对污染的有效治理。湖北省黄石市在实行

<sup>①</sup>《云南人大常委会通过决议保护环境》,《人民日报》1980年11月18日,第2版。

<sup>②</sup>罗典荣等《健全法制,保护环境》,《人民日报》1980年7月1日,第5版。

<sup>③</sup>易之《保护环境造福人民》,《人民日报》1980年11月10日,第1版。

<sup>④</sup>罗典荣等《工业排污收费与防治工业“三废”》,《人民日报》1980年9月16日,第5版。

<sup>⑤</sup>罗典荣《要用法律办法保护首都环境》,《人民日报》1980年10月30日,第5版。

<sup>⑥</sup>《苏州抓紧治理“三废”,成立经济法庭审理典型案件》,《人民日报》1980年4月10日,第2版。

<sup>⑦</sup>《广州市决定对违章排污者收费》,《人民日报》1980年7月20日,第2版。

征收排污费的 3 个月内,有 22 个单位迅速上了 58 项治理污染的工程,其中 15 个单位的 20 个项目很快建成投入使用。一些部门、单位拖延多年的治理“三废”的“胡子”工程,施工进度也大大加快<sup>①</sup>。据统计,《中华人民共和国环境保护法(试行)》公布后,山西、辽宁、河北等 10 个省和数十个地市级政府实行地方立法,对超过国家规定标准排放的污染物实行收费<sup>②</sup>。采取经济办法对推动企业治理“三废”控制和减少环境污染成效明显。

### 五、环境治理初取成效的经验

20 世纪 70 年代,是中国环境保护事业的起步阶段。中共中央、国务院开始注意到环境保护问题,提出了“三十二字”方针,出台了“三同时”政策,采取了一系列“三废”综合利用和环境治理的措施,取得了一定的成效,也积累了一些成功的经验。

首先,对环境保护的认知高度及重视程度,与采取环境保护措施的实施力度及强度密切相关。认知水平和重视程度越高,采取的治理和保护措施就越有力,实施的力度及强度就越大。

党和政府对环境保护问题的认识,经历了一个从肤浅到逐渐深入的演变过程。新中国成立后的很长时间内,对环境保护问题没有理性的认知,甚至产生了“社会主义制度不可能产生污染”的错误观念。斯德哥尔摩环境会议后,中国开始正视环境问题,承认中国也存在环境污染,但此时对“环境保护”的理解是狭隘的,仅仅将其理解为“三废”治理。正如《人民日报》发表的社论所指出的那样:“过去相当长的一段时间内,我们对这个问题没有认识,处于盲目状态;后来,有了一些认识,也仅仅局限于工业‘三废’的治理,没有从保护自然环境和保护自然资源这个大的环境概念来考虑问题,开展综合性的保护工作。”<sup>③</sup>经过多年的环境保护实践,党和政府对“环境保护”内涵的理解加深了。国务院环境保护领导小组办公室主任李超伯明确指出:“环境保护主要是保护大气,保护水域,保护土壤、森林、草原。除了上面三个大方面以外,还有矿藏资源的保护,风景游览区和自然保护区的保护,野生动植物资源的保护,城市环境的保护等等。”<sup>④</sup>可见,环境保护概念,从比较狭窄的“三废”治理,逐渐涉及到各行各业及各个方面。有人形象地说,环境保护是“上管天,下管地,中间管大气”。

环境保护认识的高度和深度,决定着措施的力度和强度。随着对环境保护概念理解的深化,环境保护工作的重点随之转移,开始从环境污染治理转向环境管理,进而转向自然环境保护。李超伯指出:“保护环境,从根本上说,是要加强对环境的管理,合理地开发和利用环境资源。特别是在国民经济调整期间,国家经济力量有限,大

规模地进行治理有困难,更要把主要精力放在加强管理上。”他意识到“自然环境的被破坏,比之于环境污染对国民经济发展和人民生活的影响,更为广泛,更为深远。因此,对保护自然环境、合理开发环境资源等问题,要十分重视,采取切实有效措施加以解决。”<sup>⑤</sup>从 1980 年以后,中国的环境保护开始向对环境的管理和加强自然环境保护方面倾斜。《人民日报》发表社论指出:“目前我国的环境污染固然严重,但自然环境的破坏,生态平衡的破坏更突出,它比环境污染对国民经济的发展和人民生活的影响,更为广泛,更为深远。自然环境破坏以后,恢复很困难,有些甚至是不可能恢复的。所以,当前我们要特别强调自然环境的保护,大力宣传生态观点,宣传保护自然环境对于发展经济的促进作用。”<sup>⑥</sup>这样的环保认知,是非常深刻的。

其次,环境治理模式,从单纯的行政手段,逐步转变为立法、经济、行政等多种手段并行,而以立法手段为主。

中国是发展中国家,污染治理必须与国家的经济条件和发展水平相适应。中国既不能走西方“先污染后治理”的弯路,又不能提出不切实际的过高要求。在国家不可能拿出很多资金用到环境治理、环境保护技术又比较落后的情况下,环境保护及污染治理的最简便方式就是采取行政手段,以行政命令的方式治理“三废”污染。但经过一段时间的治理实践,党和政府逐渐认识到,单纯采用行政方法是不够的,还必须采取立法的方式,以征收排污费的经济手段来推行。这样,便开始将行政、立法和经济三种手段并用,取得了较突出的成效。把宣传教育同追究行政责任、经济责任直至刑事责任结合起来,是一条行之有效的经验。各地对排放污染物超过规定标准的单位执行排污收费制度,并结合工业调整提出关、停、并、转、迁的意见;各地法院受理群众对严重污染和破坏环境单位的控告案件,对环境污染者给予严惩,收到了很好的成效。正如时人指出的那样:“只要我们能够吸取外国有益的经验,认真总结过去的教训,妥善地把行政手段、经济手段和法律手段结合起来,对环保工作进行卓有成效的管理,防止环境污染、造福子孙后(下转第 104 页)

①《以经济办法促进环境保护,全国二十个省市自治区实行排污收费》,《人民日报》1980 年 10 月 30 日,第 2 版。

②易之《保护环境造福人民》,《人民日报》1980 年 11 月 10 日,第 1 版。

③⑥《保护环境,建设四化》,《人民日报》1980 年 3 月 1 日,第 2 版。

④⑤《国务院环办主任李超伯就环境保护工作问题答记者问》,《人民日报》1980 年 3 月 3 日,第 4 版。

礼部尚书,他也参与了立族约等宗族建设“惠施宗党,斥俸之半置义田、义学,为立族约。”<sup>①</sup>冯氏<sup>②</sup>、冀氏都是青州大族,邢氏不过是青州当时宗族乡约化的一个事例而已。

青州邢氏的宗会、宗族是一种自治组织,邢氏借助乡约管理宗族得到政府的支持,作为社会治理,官府与地方社会是一致的。邢氏管理宗族先在族中进行,再上可以到乡约所,再上是送官究处,宗族连接了国家与社会,起到中介的作用,官府借助宗族治理社会,宗族仰仗官府管理族人。在明代中后期社会变迁的背景下,宗族发挥着移风易俗、稳定社会的作用。

邢玠受到苏洵苏氏谱法以及睦族主张的影响较大,邢氏族谱着眼于睦族,收录大量宗族制度的文献,这是时代的产物。由于明代中后期宗族的组织化、乡约化,产生了大量有关宗族制度的规范,宗族将这些制度性规范收入族谱,使得族谱的面貌大为改观,也影响到族谱体例的改变,造成族谱规模增大,族谱包含的内容更加丰富,成

为中国的重要民间文献。晚明不仅再造宗族,也再造了族谱,完成了中国近世宗族与族谱的基本形式。

(本文为教育部人文社会科学重点研究基地 2010 年度基金资助项目《明代日常生活》的阶段性成果。)

作者简介:常建华(1957 - )男,河北张家口人,南开大学中国社会史研究中心主任,历史学院教授,博士生导师。

责任编辑:陈 瑞

<sup>①</sup>明万历大学士王锡爵所作冯琦墓志,刘序勤主编、隋同文撰文《青州石刻文化》,第 405 页。

<sup>②</sup>有关冯氏,可参阅梁娟娟《临朐冯氏家族》,载朱亚非等著《明清山东仕宦家族与家族文化》,山东人民出版社 2009 年版。

(上接第 82 页)代的目标,是一定能够达到的。”<sup>①</sup>这条成功经验,成为 1980 年代后环境治理的基本模式。

再次,治理环境污染,经历了从治标到治本、从“三废”利用到环境保护的变化。这种变化,是由于环境逐渐恶化及污染日益严重的状况引起的,因此要求必须对环境保护进行全国性的总体规划,使环保工作计划化、制度化和法律化。

环境污染要治理,但仅仅治理是远远不够的。在治理污染时,必须防止产生新的污染源。由于对环境保护的概念理解狭隘,人们普遍缺乏环保意识,并对环保没有给予应有重视,所以采取的很多措施只是“治标”而不是“治本”,注重污染治理而忽视了环境保护,出现了“老的污染解决了,新的污染又产生了”。尽管环保部门和不少单位做了许多工作,但整个环保工作的水平仍然不高,进展也不快。例如,上海市通过治理,1979 年的污染物比上年减少 1%,而同时排放的污染物却比上年增加了 3.5%;辽宁省重点化工企业,在 1970 年代末治理污染物 2 万多吨,却增加了新的污染物 4 万多吨,净增 2 万吨<sup>②</sup>。这种情况表明,如果光治不防,即使有最先进的治污技术,也是治不胜治。中国在环境保护起步阶段,明显地存在这样的状况:老污染源没有得到有效地控制,新增加的“三废”污染又超过了治理的速度。造成这种情况的原因,一是任意排放工业“三废”,二是工业和城市的布局不合理,三是不合理的开发和利用自然资源。因此要防治环境破坏和污染,就需要从国家的总体规划、整个管理体制和国家法制方面来找解决的办法,

把环境保护工作纳入全面规划、有效管理和健全法制的轨道。

总之,1970 年代是中国环境保护事业起步阶段。在党和政府的高度重视下,中国的环境保护事业从无到有,从小到大,发展迅速。越来越多的人开始重视环境保护问题。大规模围湖造田、毁草开荒那类破坏自然界生态平衡的蠢事基本上被制止了。一些受废水、废气、废渣污染严重的城市、河流和港湾,经过治理后开始好转。此时中国工业化刚刚起步,环境污染还没有到非常严重的程度。1980 年代以后,随着中国经济发展和工业化的突飞猛进带来的环境污染和生态资源日益恶化,中国的环境保护面临着空前严重的任务。但同时,党和政府对环境保护的认知日益深入,开始将环境保护作为生态文明予以高度重视,并采取了有效的防治措施,因此,我国环境保护事业取得了引人注目的成就。

作者简介:王瑞芳(1963 - )女,河南安阳人,中国社会科学院当代中国研究所研究员,博士生导师。

责任编辑:汪谦干

<sup>①</sup>罗典荣等《健全法制,保护环境》,《人民日报》1980 年 7 月 1 日,第 5 版。

<sup>②</sup>《保护环境,建设四化》,《人民日报》1980 年 3 月 1 日,第 2 版。