

新中国环境保护事业起步的历史回顾^{*}

——兼论周恩来对中国环境保护事业的突出贡献

李娟

〔摘要〕新中国环境保护事业从意识萌芽到正式起步，经历从思想解放、初步行动到制度奠基的过程，周恩来在其中发挥了关键性的推动作用。周恩来以极大的政治勇气，实事求是地承认社会主义中国存在环境问题，为开展环境污染治理扫除了思想障碍。在周恩来的指示下，各主要大城市和工业企业在20世纪70年代初期开展“三废”专项治理，取得初步成效。周恩来指示召开的中国第一次环境保护大会，产生关于环境保护的规定、标准和管理机构等制度性成果，标志着新中国环境保护事业的正式起步。周恩来关于环境保护的精神品格和远见卓识，对新时代开展生态文明建设具有深刻的启示意义。

〔关键词〕环保事业；历史回顾；周恩来

〔中图分类号〕D232；K273 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1008-1798(2021)-02-0015-07

新中国环境保护事业是基于西方工业化国家环境公害的强烈警示，在周恩来的高度重视和亲自推动下开始起步的。作为新中国环境保护事业的开拓者和奠基人，周恩来于1970年至1974年间，对我国环境保护和污染治理工作作出31次讲话和批示。他的正确主张和先进思想，推动各级领导干部环保意识启蒙与中国环境保护组织机构和政策制度建立，为新中国环境保护事业的初创作出了不可磨灭的突出贡献。“如果不是周恩来的倡导和支持，中国的环境保护事业的起步至少要推后十年。”^①

目前，关于新中国环境保护起步阶段历史的研究，存在两种认识误区。第一种误区，是将新中国环境保护的起步简单化，没有认识到这是一个从意识萌芽到正式起步的过程。诚然，新中国成立之初，中共中央就注重加强环境保护工作，重视植树造林和兴修水利，并在局部

地区采取了节能减排措施。20世纪60年代，北京为解决冬季供暖中煤炭紧缺问题，对供暖锅炉进行改造以提高煤炭尽燃率；工厂车间提出“变废为宝”的口号，对工业废物进行再利用。这些工作确实属于环境保护的范畴，但其初衷主要是为国民经济建设节约成本和减少自然灾害，并非完整意义上的环境保护。真正将环境保护作为一项专门工作提上政府议事日程，始于20世纪70年代初。第二种误区，认为新中国环境保护事业是在1972年联合国人类环境会

* 本文系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重点项目“习近平总书记关于生态扶贫的重要论述研究”（项目号：19LLKDA002）的阶段性成果。

① 曲格平、彭近新：《环境觉醒——人类环境会议和中国第一次环境保护会议》，中国环境科学出版社2010年版，第3页。

议直接启发下起步的。联合国人类环境会议确实对我国环境保护事业起到了重要的催化作用，但是在此之前，我国就已经认识到工业化进程中的环境污染问题，并开展了工业“三废”治理。本文力图突破上述两种认识误区，回顾新中国环保事业的初创史，重温周恩来关于环境保护工作的指示，分析周恩来环境保护思想的精神品格，对于新时代开展生态文明建设具有重要的理论指导意义和现实借鉴意义。

一、解放思想：社会主义也有环境污染问题

20世纪中后期，发达工业国家的环境污染和生态破坏日益严重，环境公害事件频繁发生，数万人因此死亡或身心健康受到严重损害。新闻媒体对这些公害事件的报道引起了国际社会的广泛关注。由于意识形态的差异和对立，我国主要是把国外环境公害问题作为一种资本主义的反面教材来看待，认为那是资本主义的顽症和资本主义私有制追求剩余价值的必然产物，与社会主义中国无关。中国劳动人民当家作主，“鸦片、妓女、天花、霍乱早已绝迹，哪有什么‘公害’”？“在只准颂扬、不准批评的政治气候下，谁要说有污染、有公害，谁就给社会主义抹黑”。^①

然而，周恩来实事求是地看到，发展工业就会排放废水、废气、废渣，这是工业生产中的客观现象，与社会制度无关。任何一个国家在工业化过程中都会遇到“三废”问题，如果不解决这些问题，就会产生环境公害，中国也不例外。“经济建设中的废水、废气、废渣不解决，就会成为公害。发达的资本主义国家公害很严重，我们要认识到经济发展中会遇到这个问题，要采取措施解决。”^②为了扭转人们尤其是领导干部不承认社会主义条件下存在环境污染的偏见，提高大家对环境公害问题的重视，周恩来主要做了以下几项工作。

第一，多次提醒各级领导干部注意防范环境污染风险。周恩来在多个场合谈到美国、日本、英国等发达国家的工业污染问题，提醒各级经济部门要看到这是工业化进程中的新问题，务必汲取西方国家只顾发展经济而不顾环境保护的严重教训。1970年12月26日，周恩来在接见中联

部、总参二部、外交部有关同志时说：“过去伦敦的烟雾最多，现在比纽约少。在美国，汽油也滥用，煤也滥用；美国大少爷，没什么底子，是暴发户。日本也是这样，战后畸形发展……工业公害是一个新的问题。工业化一搞起来，这个问题就大了。”^③周恩来还将环境污染的严重后果与核武器作了比较：“美、苏的核讹诈是吓人的。原子弹核武器试验污染不了多少。平时情况下的污水、污气要严重得多……我看最大的灾祸是污水、污气……原子弹并不可怕，实际上真正危害人民健康的是长期的慢性危害。”“资本主义国家小汽车多，排出来污染了空气……这个则是天天有。”^④周恩来以比较的方式，形象地突出了环境污染的发生机制和巨大危害，加深了领导干部对环境污染问题的了解和重视。

第二，跨越意识形态分歧，虚心向国外友人学习环境保护经验。1970年10月，周恩来在接见日本友人浅沼稻次郎夫人浅沼享子时，了解到随行的浅沼享子的女婿是专门从事公害问题报道的记者。周恩来在百忙之中特意约这位记者作了长时间谈话，详细了解日本环境公害的危害情况和解决措施，并请他第二天给我国政府工作人员作一次关于日本环境污染状况 and 环境保护知识的讲座。周恩来指示，除了要求有关科技人员参加外，国家机关的主要负责人也都要来听讲座。“来听一个外国记者讲话，有些领导人感到接受不了……于是我们就想了个变通的办法：坐在北京饭店小礼堂直接听日本记者讲座的都是技术人员，中间拉根线到旁边的会议室，摆个喇叭，请部长们在会议室里听。”^⑤会后，周恩来要求大家分组讨论，并把讨论情况形成报告向他汇报。这份报告“大概是在新中国历史上最早的一份关于环境保护的文

① 曲格平、彭近新：《环境觉醒——人类环境会议和中国第一次环境保护会议》，第2页。

② 《周恩来年谱（1949—1976）》下卷，中央文献出版社1997年版，第448页。

③ 李洪峰：《周恩来：永远的榜样》，人民出版社2018年版，第93—94页。

④ 李洪峰：《周恩来：永远的榜样》，第93页。

⑤ 《中国环保启动之谜》，《北京青年报》2001年7月3日。

件”^①，被周恩来批示要求发给出席全国计划会议的所有人员。日本记者的讲座不仅使领导干部了解了有关生态环境的新鲜知识，而且取得了明显的实际成效。日本记者详细介绍了日本工业污染的严重情况，特别是水俣病的情况，引起有关部门领导的警觉。有关部门发现我国的水银电解厂和制镜等工业中已有此病发生，立即采取紧急消除污染的有效措施。^②

第三，严肃批评隐瞒环境污染实情的错误行为。当时，受“左”倾思想影响，各级领导干部不愿给社会主义“抹黑”，或者考虑到个人仕途问题，认为“家丑不外扬”，不敢承认环境污染问题。在周恩来看来，只有直面问题、正视矛盾，才有解决问题、化解矛盾的可能。反之，“报喜不报忧”，只会让问题越积越多，矛盾越积越深。1972年9月，在邀集国家计委和各省、市、自治区负责人参加的“三废”治理座谈会上，周恩来得知北京石油化工总厂东方红炼油厂环保工作弄虚作假的事情，非常生气地说：“我不能理解，作为一个国家干部，一个解放军（指当时任厂领导的是一个‘支左’解放军），一个共产党员，为什么要弄虚作假。不仅欺骗了我们这些活人，而且欺骗了死人（指谢富治生前也以为东方红炼油厂治理污水已经基本过关）。”他指示外交部：“在这个问题没有真正解决之前，再不要邀请外宾去东方红炼油厂参观。”^③当北京市汇报“三废”污染严重时，周恩来诘问：“为什么不及时反映？”根据周恩来的意见，北京市相关部门和石化总厂组织调查，写出书面报告，如实作了检讨，并在实际工作中切实加大治理污染工作的力度，工业污染治理取得了较好的成效。石化总厂成功研制出中国第一套采用催化还原法消除氧化氮的生产装置，使尾气中的氧化氮含量大大降低，消灭了黄烟。

第四，在国际上实事求是公开承认中国环境问题。1972年，周恩来在审阅中国代表团参加联合国人类环境会议的发言稿时，发现其中大讲中国取得的建设成就，而对公害、污染问题只字未提。他严肃指出：“还是实事求是嘛！我们也有环境问题，不好回避。西方环境不像你们讲的那么差，我们这里也没有这么好，污染到处都有。一些地区很严重。北京就有污水，冒黑烟。不能只把公害说成是

资本主义制度的顽症。”^④在周恩来的建议下，中国代表团在提交联合国人类环境会议的文件中，增加“中国也存在环境问题”一节，并结合中国的污染治理经验，对《斯德哥尔摩人类环境宣言》草案提出10条合理修改意见，其中有3条被直接采纳，写进了《宣言》，另外7条中的观点也被《宣言》的一些条款吸收。大会不仅极大提升中国在环境问题上的国际话语权，而且对塑造中国积极为全球问题负责任、作贡献的国家形象具有历史性意义。

在受“左”倾思想严重影响的特殊年代，如果没有周恩来实事求是正视问题、回归常识的务实态度，就没有人们环境保护意识的觉醒；没有周恩来以极大的政治勇气积极创造和利用各种对外交流的机会，就没有人们环境保护视野的拓展。从在理论上承认社会主义国家有环境污染问题，到承认社会主义中国有环境污染问题，再到在国际上坦然承认中国的环境污染问题，这个逐步解放思想的过程，为正确认识生态环境问题、切实开展环境污染治理扫除了思想障碍。

二、初步经验：对各地“三废”治理的实践总结与前瞻思考

发达国家的环境公害使周恩来对工业化的认识有了新的突破。他开始处处留意中国发展工业过程中的环境污染问题。晚年周恩来不顾自己重病在身，多次徒步登上北京北海公园白塔，俯瞰北京市容，了解北京市的污染情况，要求把首都的环境保护工作搞好，把首都建成一个清洁的城市。在周恩来的指示下，我国主要大城市和工业企业在20世纪70年代初期开展“三废”专项治理，取得初步成效，在实践中总结了一些良好经验。周恩来通过

- ① 《中国环保启动之谜》，《北京青年报》2001年7月3日。
- ② 杨文利：《周恩来与中国环境保护工作的起步》，《当代中国史研究》2008年第5期。
- ③ 曲格平、彭近新：《环境觉醒——人类环境会议和中国第一次环境保护会议》，第469页。
- ④ 周恩来生平和思想研讨会组织委员会编：《周恩来百周年纪念——全国周恩来生平和思想研讨会论文集》上册，人民出版社1999年版，第588页。

视察调研和听取汇报，对污染治理和环境保护提出诸多要求和殷切希望，体现了他作为杰出政治家的高瞻远瞩和远见卓识，为我国开展环境保护工作指明了方向。

（一）环境保护要注重防治结合

周恩来认为，环境保护既要治标，更要治本。这个“本”就是以预防为主，未雨绸缪，防患于未然，从源头上就减少污染产生，而不是在污染问题发生之后再去做处理，否则，“已经造成祸害以后，再去消除，那已经走了弯路。我们不能再走资本主义工业化的老路，要少走、不走弯路”^①。

周恩来关于预防污染思想的核心要点主要包括：第一，要综合利用。所谓综合利用，就是变害为利。周恩来指出，“没有不可利用的东西”，废气、废水、废渣都要搞回收；各个行业都要搞综合利用，“煤炭的综合利用要放在前面，石油在其次……轻工、商业也要搞”^②。通过综合利用，许多有害的工业“三废”变成了有用财富，如有色金属冶炼1972年从冶炼尾气回收了40多万吨硫酸，化工、农药、轻工等行业从废气、废渣、废液中提取回收了千百种重金属和化工、轻工原料^③。第二，要注重改进生产技术。“要消灭公害就必须提倡综合利用。因此在进行基本建设时，就要从项目方面、设备方面和科学技术方面更加注意，那才能免去祸害。”^④周恩来还指示相关单位要搞好太阳能等清洁能源的研究与使用。20世纪70年代，我国创造了不少行之有效的新工艺和新技术，如无毒电镀、固相反应等，既改善了环境，又促进了生产和技术的发展。第三，要注重总结实践中的成功经验和做法。“我们要除‘三害’，非搞综合利用不可！……这就需要动脑筋，要请教工人，发动群众讨论，要一个工厂一个工厂落实解决，每个项目，每个问题，要先抓三分之一，抓出样板，大家来学。”^⑤第四，要注重合理规划布局。“我们应该从建设一开始，从产品选择、厂址的选择、技术设备的选择等开始，就要注意环境保护的要求，要考虑到建起来之后，对环境不要造成什么大的污染和破坏。”^⑥1970年，周恩来在接见保定代表时，对把保定电厂建在上风向的做法提出严肃批评。当看到北京烟囱林立、浓烟

滚滚时，他指出：“首都工业的摆布，不要摆布这么多，应少摆或不摆，特别是有污染的工厂不要摆在首都。”^⑦第五，要注重国际合作。1973年6月，周恩来在接见朝鲜代表团时指出：“防治污染要互相支援，互相帮助，这是辩证的。”^⑧

可以看出，周恩来关于环境保护的观点十分全面，今天开展生态文明建设依然没有脱离以上框架。尤其难能可贵的是，在那个政治封闭的年代，周恩来提出了国际合作的观点。这不仅反映了他对全球化时代趋势的科学判断，而且体现了他对“共有一个地球”的人类命运共同体的敏锐认识。当前，北京坚决疏解非首都功能，淘汰退出工业污染企业，充分证明了周恩来环境保护思想的前瞻性和正确性。

（二）周恩来的远见卓识源于深厚的家国情怀

周恩来关于环境保护的远见卓识，不仅源于丰富的见识和深入的思考，更源于对人民利益和社会主义国家长久发展的价值追求。没有深厚的家国情怀，就没有对祖国河山见微知著的深谋远虑。周恩来关于环境保护的批示指示从来不只是为了眼前的清洁卫生，而是为了人民群众的切身利益和国家千秋万代的长远事业。

首先，周恩来重视环境保护是立足于维护人民群众的根本利益。人民群众是推动社会生产力发展的主体力量，人民群众的劳动本质是“使他身上的自然力——臂和腿、头和手运动起来”^⑨，健康的肌体是劳动创造社会财富的自然基础。1969年6月26日，在与卫生部军管人员谈话中，周恩来指

- ① 李洪峰：《周恩来：永远的榜样》，第94页。
- ② 曲格平、彭近新：《环境觉醒——人类环境会议和中国第一次环境保护会议》，第464页。
- ③ 曲格平、彭近新：《环境觉醒——人类环境会议和中国第一次环境保护会议》，第250页。
- ④ 李洪峰：《周恩来：永远的榜样》，第94页。
- ⑤ 李洪峰：《周恩来：永远的榜样》，第94页。
- ⑥ 中央文献研究室第二编研部编：《话说周恩来》，中央文献出版社2000年版，第127页。
- ⑦ 李洪峰：《周恩来：永远的榜样》，第94页。
- ⑧ 曲格平、彭近新：《环境觉醒——人类环境会议和中国第一次环境保护会议》，第470页。
- ⑨ 《马克思恩格斯文集》第5卷，人民出版社2009年版，第207页。

出：“如果污水、污气解决了，人民的身体健康了，就什么财富都可以创造，这是最大的财富。”^① 1971年10月9日，在陪同埃塞俄比亚皇帝海尔·塞拉西一世参观北京石油化工总厂时，周恩来指示陪同的北京市领导和工厂负责人：“应该采取有效措施，消除危害工人健康的黄烟污染。”^② 人民群众是中国共产党的执政根基，如果因为环境污染问题损害群众的切身利益，党的事业就会遭遇挫折甚至失败。1970年11月21日，周恩来在人民大会堂接见国家计委地质局会议全体代表时，针对上海代表谈到炼油厂的“三废”处理问题及黄浦江和苏州河的污染情况，指出：“搞工业不能给人民生活带来不利。”^③

在周恩来看来，环境保护事业不仅惠及当代，而且造福中华民族的子孙后代。周恩来每次谈到污染治理和环境保护，总是强调“要为后代着想”^④，“绝对不做贻害子孙后代的事”^⑤，“不要做历史的罪人”^⑥，这才是真正对人民负责的态度。1973年9月16日，周恩来陪同来访的法国总统蓬皮杜游览西湖，发现西湖水面有漂浮的油污，指示当地负责人：“为了给我们的子孙后代留下一个风景如画的西湖，也为了让更多外宾在这胜似天堂的湖光山色中一饱眼福，今后西湖内应少用机动游艇，以避免湖水污染。”^⑦ 1975年8月，躺在病榻上的周恩来特意嘱托准备参加西藏自治区成立十周年庆祝活动的中央代表团团长华国锋：“告诉在那里工作的同志们……在发展经济的同时，还要注意保护好森林和各种自然资源，要造福于我们的子孙后代。”^⑧ 1987年，世界环境与发展委员会提出可持续发展理念，将可持续发展定义为“既能满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。周恩来对后代负责的观点比国际上的可持续发展理念早了十多年，充分体现了周恩来环境保护思想的先进性和超前性。

其次，周恩来重视环境保护是立足于发展党的社会主义建设事业。社会主义制度比其他任何社会制度都具有优越性，能代表更广大人民的根本利益，能更好地解放和发展生产力。社会主义中国发展工业，就要实现良性发展，不能走西方国家牺牲环境发展工业的老路。“搞得好就是马克

思列宁主义，搞不好就是走资派，到处放毒。”^⑨ 在周恩来看来，资本主义国家解决不了工业污染的公害，是因为资本主义私有制社会生产存在无政府状态和追逐最大利润，而新中国在搞经济建设的同时，应该抓紧解决工业污染问题。“如果做不到这一点，社会主义制度的优越性怎么体现出来？还怎么能称得上是社会主义国家？”^⑩ 在新中国工业化刚刚起步的阶段，相比发展工农业的主要任务，环境污染治理被认为是不要紧的事情，有人把搞“三废”利用说成是“拣芝麻”^⑪，甚至认为妨碍了生产。周恩来则明确指出，保护和污染治理“可能投资要多花一些，但这是很值得的，为了人民的利益，为了国家的长远利益，都是非常值得的，应该这么做”^⑫。今天可以看到，以牺牲生态环境换取一时一地经济增长的结果就是付出更大的代价，因生态环境破坏所造成的直接经济损失比起初就投资环境保护的成本要多得多。保护生态环境，不是给经济建设做减法，而是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。如今，环保产业已经成为21世纪的新兴支柱产业，周恩来半个世纪前就强调投资生态环境的思想显得弥足珍贵。

- ① 《周恩来年谱（1949—1976）》下卷，中央文献出版社1997年版，第305—306页。
- ② 《周恩来年谱（1949—1976）》下卷，第488页。
- ③ 周恩来生平和思想研讨会组织委员会编：《周恩来百周年纪念——全国周恩来生平和思想研讨会论文集》上册，第476页。
- ④ 李洪峰：《周恩来：永远的榜样》，第94页。
- ⑤ 《周恩来年谱（1949—1976）》下卷，第549页。
- ⑥ 《周恩来年谱（1949—1976）》中卷，中央文献出版社1997年版，第405页。
- ⑦ 《周恩来年谱（1949—1976）》下卷，第624页。
- ⑧ 《周恩来年谱（1949—1976）》下卷，第718—719页。
- ⑨ 曲格平、彭近新：《环境觉醒——人类环境会议和中国第一次环境保护会议》，第467页。
- ⑩ 中央文献研究室第二编研部编：《话说周恩来》，第127页。
- ⑪ 曲格平、彭近新：《环境觉醒——人类环境会议和中国第一次环境保护会议》，第241页。
- ⑫ 中央文献研究室第二编研部编：《话说周恩来》，第127页。

三、制度奠基：新中国环境保护制度与组织机构的初建

综上所述，新中国的环境保护工作最早是在周恩来等中央领导人的行政指示下开展的，不可避免地带有临时性、运动式治理的痕迹。中国环境保护事业走上制度化、常态化轨道，是在两次极其重要环境会议的直接催化下产生的，周恩来在其中发挥了关键性的推动作用。

（一）联合国人类环境会议带来新思想

1972年2月，联合国秘书长致函邀请中国参加6月5日在斯德哥尔摩召开的联合国第一次人类环境会议。由于政治思想封闭，再加上国人对环境问题知之甚少，党内对于中国是否参会存有争议。周恩来力排众议，毅然决定派团参加。在确定代表团人选时，相关部门最初拟就了以卫生部人员为主的名单，报送国务院审定。周恩来指出：“这不行，环境问题不仅仅是个卫生问题，还涉及到国民经济的很多方面……回来要制定一些环境保护措施，卫生部做不了，这得要综合部门。”^①根据周恩来的指示，最后确定包括冶金、轻工、卫生、核工业、石油化工、农业、外交等部门共计40多人的大型代表团。在对“环境保护”概念的科学定义还不是十分清楚的情况下，中国政府派出如此庞大的代表团参加联合国人类环境大会，“实在是出乎一般人的意料，也出乎国际社会的意料”^②。周恩来要求，代表团要“通过这次会议，了解世界环境状况和各国环境问题对经济、社会发展的重大影响，并以此作为镜子，认识中国的环境问题”^③。

尽管在人类环境会议上中国代表更多关注的是和美国的政治斗争，对美国在越战中一系列破坏环境的行径进行了揭露和抨击，但长达十天的会议也给中国带回了崭新的、具有划时代意义的新思想。出席会议的代表团成员之一、原国家环保局第一任局长曲格平回忆说：“这次会议无疑是一次意义深远的环境启蒙。”^④这种启蒙表现在三个方面：第一，在认识广度上，中国以前认为环境问题只是工业“三废”污染，而世界谈论得更多的却是生物圈、水圈、大气圈、森林生态系统等“大环境”。第二，在概念提炼上，20世纪70

年代以前，中国并没有“环境保护”这个词汇，与之关联的只有“环卫”“‘三废’处理”等词语。那么，对“大环境”的规划和治理究竟叫什么？代表团经过认真研究，最终决定就按英文直译，叫“环境保护”，这是中国人在历史上第一次把“环境”和“保护”两个词组合在一起。第三，在认识深度上，与会代表把大会列举的工业化国家的环境问题与北京官厅水库污染、渤海湾污染及滥用化学添加剂的食品污染等国内重大环境事件进行对照，发现中国的环境问题在很多方面并不亚于资本主义国家，而环境保护工作却大大落后于这些国家。

基于以上最新认知，代表团回国后向周恩来等领导人如实汇报：“中国城市和江河的污染并不比西方国家轻，而自然生态的破坏程度却远在西方国家之上。”^⑤“鉴于今后有关环境问题的国际事务将日益增多，国内的环境工作也需要适当加强，建议设立一个专门机构统管这些工作。”^⑥这些言简意赅的结论，凸显了中国环境保护的紧迫性和必要性，为中国建立环境保护制度提供了良好契机。联合国人类环境会议不仅是世界环境保护史上的里程碑，也是我国环境保护事业的转折点。

（二）中国第一次环境保护会议的制度性成果

听取中国代表团关于联合国人类环境会议的汇报后，周恩来对世界环境保护概况和生态环境对经济社会各方面发展的影响有了较为全面的了解。鉴于国内影响人民群众生产生活的环境污染事件不断发生，周恩来指示要召开一次全国性的会议，专题研究和部署环境保护工作。筹备会议主要做了三项前期工作：一是开展全国性的环境状况调查，了解中国环境污染程度。调查显示，随着工业的发展，

① 中央文献研究室第二编研部编：《话说周恩来》，第127页。

② 齐鹏飞、杨凤城主编：《当代中国编年史（1949.10—2004.10）》，人民出版社2007年版，第412页。

③ 《周恩来年谱（1949—1976）》下卷，第528页。

④ 《中国环保启动之谜》，《北京青年报》2001年7月3日。

⑤ 齐鹏飞、杨凤城主编：《当代中国编年史（1949.10—2004.10）》，第412页。

⑥ 曲格平、彭近新：《环境觉醒——人类环境会议和中国第一次环境保护会议》，第217页。

“三废”增多，环境污染情况开始出现，个别地区比较严重，如渤海、长江、黄河、松花江等主要水系和水源均受到不同程度的污染；大连7处滩涂养殖场因污染已经关闭6处；胶州湾石油大面积漂浮；工业污水不经任何处理就随意排放，像山东淄博，很深的地下水都被污染了；从东北到华北甚至江南，几乎所有大中城市都存在大气污染问题，严重影响居民健康和附近农业生产；森林、草原和珍稀野生动植物遭到破坏的情况也很突出。^①这些问题被汇集形成12期机密简报，转发给各省、区、市和国务院各部门。二是举办15场大型座谈会，充分听取生态学、化学、气象、林业、水产、海洋等方面专家的意见，起草关于开展环境保护工作的几点意见、工业废水废气排放标准、开展环境监测的意见、防止海水污染的管理办法等文件。三是委托科学家钱伟长在随科学代表团访问英国、瑞士、加拿大和美国期间，考察这些国家的环境保护政策。

经过将近一年的筹备，1973年8月5日至20日，在周恩来指导下，国务院召开第一次全国环境保护会议，主要目的是研究制定预防和解决环境污染的具体方针、政策和规划。会议通报了全国环境污染和生态破坏的情况，介绍了北京、上海、苏州、株洲等城市和沈阳化工厂、吉林造纸厂等单位消除“三废”污染、开发综合利用的经验，通过了新中国第一个环境保护的综合性法规——《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》。该规定以周恩来“预防为主”的理念为指导，确定“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32字总方针，提出“凡新建、改建、扩建项目，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产”的“三同时”制度和保护环境的十条政策性措施。环境保护32字总方针和“三同时”制度，充分汲取了西方国家“先污染后治理”的深刻教训，使我国环境保护事业从一开始就走上了符合中国国情的正确道路，得到了国际舆论的普遍认可，至今仍是我国环境保护工作的一个基本指导思想。以此为标志，中国环境保护事业开始走上制度化的轨道。同年11月，国家计委、建委、卫生部联合颁布新中国第一个

环境保护标准《工业“三废”排放试行标准》(GBJ4-73)，为我国工业污染防治提供了可量化的具体依据。

为了贯彻落实国家关于环境保护的规定和标准，国务院决定设立专门的环境保护管理机构。1974年10月25日，在周恩来的支持下，新中国第一个环境保护组织机构——国务院环境保护领导小组成立，下设办公室，简称“国环办”，是今天国家生态环境部的前身。值得说明的是，尽管国环办是个不上编制的临时机构^②，但是在国务院的名义下，对各部门、各地方的统筹协调很有成效，使得诸多涉及跨区域、跨流域的环境保护工作得到顺利开展。在国环办的督促下，全国各地相继召开会议，建立环境保护机构。从此，环境保护在中国被正式纳入政府议事日程，标志着中国的环境保护事业正式起步。

综上所述，新中国环境保护事业从意识萌芽到正式起步，经历了从思想解放、初步行动到制度奠基的历程。在十分艰难的十年内乱期间，环境保护作为一项全新的工作被提出，不仅建立了管理机构，还出台了法规和标准，并在全国得到实施，与周恩来的努力是密不可分的。周恩来正视问题的政治勇气、实事求是的工作态度、开阔包容的国际视野、人民至上的家国情怀、高瞻远瞩的深邃思想、雷厉风行的务实作风，为我国环境保护工作打开局面起到了关键性的作用。这些精神品格对于新时代推进生态环境治理体系和治理能力现代化仍具有深刻的启示意义。

(作者系北京师范大学马克思主义学院副教授
北京 100875)

① 《中国环保启动之谜》，《北京青年报》2001年7月3日。

② 《从“局”到“部”对中国的环保事业意味着什么？》，《中国环境报》2008年3月18日。