

新中国环境保护区域协作初探

——以官厅水库水源保护工作为例

徐轶杰

〔摘要〕1972~1975年开展的官厅水库水源保护工作是新中国环境保护事业起步阶段一项重要的环境保护工程。面对严峻的污染形势，在党和国家的高度关注下，官厅水库水源保护领导小组迅速建立并开展了跨地区、跨部门的社会主义大协作，有重点、分批次地开展了水污染治理工作。在克服资金、物资、技术、管理等困难后，官厅水库水源保护工作取得了明显的成效。受当时发展水平及认识水平所限，水源保护工作也存在着制度建设缺失等问题。

〔关键词〕官厅水库 水污染 治理 环境保护 京津冀协同发展

〔中图分类号〕K27；X53〔文献标识码〕A〔文章编号〕1005-4952（2015）06-0069-13

官厅水库水源保护工作是新中国环境保护事业起步阶段一项重要的环境保护工程，具有重要的开拓意义和示范作用。关于官厅水库污染治理的研究，以往多集中于技术层面^{〔1〕}及环境科学与管理层面^{〔2〕}，少数从历史角度对官厅水库污染治理的研究也大多为概述。^①原国家环境保护局局长曲格平^{〔3〕}和中国科学院地理研究所王景华^{〔4〕}等当事人的回忆，从一个侧面反映了官厅水库水源保护工作的部分内容。此外，在地方文献中也有零星记载。^②《官厅水系水源保护 北京市自然保护史志》^{〔5〕}一书是为数不多的较系统介绍官厅水库科研工作的成果。随着地方档案的逐步开放和近年来生态文明建设的开展，官厅水库水源保护工作的研究也逐步深入。姜书平和段蕾利用地方档案推进了官厅水库水源保护工作研究的进展。^③本文通过文献梳理和档案发掘，尝试从历史的视角，从官厅水库水源保护工作的缘起、实施和效果等方面初步总结官厅水库水源保护工作的经验与不足。

〔收稿日期〕2015-09-18

〔作者简介〕徐轶杰，历史学博士，助理研究员，中国社会科学院当代中国研究所，100009。

① 如在王瑞芳的《当代中国水利史（1949~2011）》（中国社会科学出版社2014年版）一书中曾概述了相关内容。

② 如《北京水利志稿》第1卷，北京水利志志编辑委员会，1987年；《海河志·大事记》，中国水利水电出版社1995年版；冯永峰：《不要指责环保局长——从北京看中国城市的环保出路》，世界知识出版社2007年版。

③ 姜书平：《20世纪70~80年代初河北环境问题研究》，河北师范大学2007年硕士学位论文；段蕾：《新中国环保事业的起步：20世纪70年代初官厅水库污染治理的历史考察》，“环境史理论与实践”全国青年学术论坛论文，2015年。

一、官厅水库水源保护工作的缘起

官厅水库地处京冀交界,距北京100多公里,上游有贯穿张家口地区的洋河、流经大同的桑干河和流经北京延庆的妫水河等主要河流。官厅水系流域面积4.7万平方公里,约占永定河流域总面积的90%。^{[5](p.1)}官厅水库是新中国成立初期建设的四大水利工程之一。1954年4月11日,毛泽东视察了官厅水库工地。5月13日,水利部部长傅作义在官厅水库竣工庆祝大会上将绣有毛泽东题词——“庆祝官厅水库工程胜利完成”的锦旗授予水库建设者。^[6]1957年,官厅水库开始向北京市供水,成为北京市工农业用水的主要水源,也是北京市饮用地下水的重要补给源,城区的河道、昆明湖、什刹海、中南海等地面水也靠其补给。1957~1985年,官厅水库共向北京市供水233亿立方米,其中用于工业生产和人民生活近143亿立方米;用于农业生产近90亿立方米。^①作为首都北京的重要水源地,官厅水库具有重要的政治经济影响。

(一) 官厅水库的污染与调查

随着20世纪60年代中期重工业进程重启,大量重化工业项目迅速建立,但技术水平落后、认识局限、规划不合理和“文化大革命”造成的混乱等因素导致60年代末中国部分地区出现了严重的污染现象。比如,1969年年初,因四川省宜宾天原化工厂废苯超标排放,导致江面油光一片,长江宜宾段发生了江面失火烧毁船只、烧伤船工的事故。^[7]

与此同时,官厅水库也受到了污染的威胁,上游“洋河沿线的张家口市(包括宣化、下花园)区属以上工厂256个,其中含有害物质多、排水量大的冶金、化工、造纸、农药等工厂多半是在1969年后新建或扩建的,而且大部分没有回收处理措施”^[8]。

1971年,官厅水库出现死鱼现象,北京市卫生防疫站、官厅水库管理处、中国科学院地理研究所等单位进行了初步调查,认为水库受到上游来水污染。^[4]1972年3月,怀来、大兴一带群众因吃了官厅水库有异味的鱼,出现了恶心、呕吐等症状。经检测,“水库盛产的小白鱼、胖头鱼,体内滴滴涕含量每公斤达2毫克”^②,超过当时苏联最高标准2倍。官厅水库水质受到严重污染,周恩来要求派调查组进行调查。^[9]

国家建委和北京市政府十分重视这一工作。3月17日,有关方面组成了调查组,开始对官厅水库的污染情况进行调查。^[10]4月29日,调查组提出了《关于官厅水库目前污染情况的报告》(以下简称《报告》)。《报告》首先分析了被污染的原因:上游污染是官厅水库污染的主要来源。仅洋河沿线每天就至少有12万吨污水未经任何处理直接排入洋河,成

① 《北京水利志稿》第1卷,第158页。

② 湖南省黔阳地区卫生防疫站:《环境保护资料汇编》,1976年,第2页。

为水库污染的主要来源之一。《报告》分析指出：1971年水库来水量减少导致“上游入库的有害废水得不到很好的稀释，造成了污染相对加剧”。《报告》进一步评估了官厅水库污染的严峻形势，认为如果不采取措施，那么到1972年下半年，水库滴滴涕的浓度将可能上升到0.95微克/升，含酚量将上升到0.018毫克/升，其他毒物也会相应增加，后果严重。^[8]

《报告》提出“必须采取有效措施”管控污染，建议立即采取四项措施：第一，请北京市“尽快将官厅水库污染情况转达有关省市并全面研究制止官厅水库污染的措施”；第二，“由二省一市（河北省、山西省、北京市）组成官厅水库水源保护协作组，研究制定官厅水库流域保护具体办法和水库及上游河流污染情况的常年观测制度”；第三，“加强对库区周围及上游城市新建扩建厂矿企业的管理，必须在基建及设计中考虑工业废水回收与处理，否则不予兴建”；第四，“有关部门应尽快解决库区周围受污染严重的生产大队的水源问题，保证饮水安全，并组织医务人员进行必要的体检与治疗”。^[8]《报告》中关于成立“官厅水库水源保护协作组”和“新建企业必须考虑废水回收与处理”的建议，为日后跨地区、跨部门的官厅水库水源保护领导小组的成立和“三同时”原则的提出奠定了基础。

据此，北京市革委会向国务院上报了《关于官厅水库污染情况的报告》。^[11]国务院副总理李先念与中共北京市委书记吴德研究后，同意了北京市提出的解决官厅水库污染的计划。^[12]5月20日，李先念将北京市的报告批转给时任国家计委革委会主任的余秋里等，并要求“召集有关省、市负责同志和工厂同志”讨论官厅水库污染问题，“提出有力措施，能在短期内做出成效才好”。^[13]

（二）官厅水库治理方针的形成

6月8日，根据调查研究和北京市的相关意见，国家计委和国家建委提交了《关于官厅水库污染情况和解决意见的报告》，提出解决官厅水库污染问题的五项建议：第一，成立由北京市、河北省、山西省和天津市有关负责同志组成，国家计委、国家建委、燃料化学工业部、冶金工业部、轻工业部、卫生部、农林部派人参加的官厅水库水源保护领导小组（以下简称“保护领导小组”）；第二，主要排污企业迅速暂停生产，尽快采取紧急措施将工业废水中的有毒物质含量降低到卫生标准以内；第三，新建、扩建工厂要和“三废”^①综合利用工程“同时设计，同时建设，同时投产”（即“三同时”原则）；第四，建立监测、化验系统，加强检验工作，并设立相应地区的监测、化验机构；第五，进一步做好对桑干河和奶水河污染的调查，并于8月下旬提出全面治理规划。6月12日，国务院全文批转了这一报告。^②

6月23日，由北京市革委会副主任万里任组长的保护领导小组迅速建立，并召开第一次会议。7月10日，保护领导小组办公室（以下简称“领导小组办公室”）正式办公。

① 指在工业生产中产生的废水、废气、废渣。

② 湖南省黔阳地区卫生防疫站：《环境保护资料汇编》，第4~5页。

领导小组办公室由北京市、河北省、山西省和天津市的相关人员组成。

保护领导小组随即组织相关人员到大同市和张家口地区进行实地考察,对重点的排污企业进行了摸底,并于7月12日向国务院提交了《关于官厅水库水源保护工作进展情况的报告》。8月,保护领导小组又向国务院提交了《关于桑干河水系污染情况的调查报告》。国务院分别批转了上述报告。这两份文件明确了官厅水库水污染治理的五大方针:一是提高思想认识,将官厅水库水源保护工作提到路线高度来对待,充分发动群众,当作政治任务来抓;二是突出重点,狠抓对水质危害较大的重点单位,采取紧急措施,关停或搬迁污染大户;三是各有关省、市都要抽调干部、配备技术力量,建立、健全治理“三废”的组织,认真调查,分期分批打歼灭战;四是加强企业管理,新建、扩建企业要严格执行“三同时”原则,否则不得动工兴建;五是加强化验力量,建立检验网。^①

基本治理方针明确后,官厅水库水源保护工作在探索中逐步展开。

二、官厅水库水源保护工作的实施

虽然污染治理的基本方针明确了,但是开展官厅水库水源保护工作还面临着诸多困难。如张家口地区六个重点企业之一的沙城农药厂,在开展污水处理工程时就遇到了缺乏技术人员,短缺资金20万元、化验设备12台(套)和铸铁管159吨等问题,以致耽误了工程进度。^[14]整个官厅水库水源保护工作所面临的技术、资金、物资等难题由此可见一斑。保护领导小组通过充分发动群众、抓住重点单位分批推进、开展全国科研大协作等方式,摸索出一条中国特殊的环境保护发展道路。

(一) 充分发动群众

当时干部群众对污染的认识水平普遍不高。在“文化大革命”极“左”思潮的影响下,一些宣传将污染问题描述成资本主义的罪恶,“不承认社会主义国家会有污染”;^[4]一些干部则认为工业污染难以避免,“洗锅刷碗还有饭渣污水,这么大工厂还免得了排放废水废渣”;一些干部认为“完不成生产任务不行,‘三废’治不治关系不大”;还有些干部认为“搞‘三废’治理费力不小,油水不大”。群众也普遍认为污染治理不治理和自己没有多大关系。针对这一局面,保护领导小组反复宣传保护官厅水库、治理官厅水库水污染的重要意义,“把保护官厅水源提高到执行毛主席革命路线的高度来认识”。保护领导小组充分调动干部的积极性,同时注意加强对群众的宣传工作,将国务院批复的相关文件发送至各单位,要求各单位对文件进行张贴和广播,让文件与群众见面,并组织职工进行学习讨

① 官厅水库水源保护领导小组:《关于官厅水库水源保护工作进展情况的报告(摘要,1972年7月12日)》、官厅水库水源保护领导小组:《关于桑干河水系污染情况的调查报告(1972年8月28日)》,湖南省黔阳地区卫生防疫站:《环境保护资料汇编》,第15~17、23~24页。

论,反复宣传治理官厅水库污染的重要性。这一系列举措使群众对污染治理的认识普遍得到提高,大家纷纷表示:官厅水库连着中南海,要保卫毛主席,一定要治理好污水,不让一滴污水进入北京。^①

通过宣传教育,干部群众治理污水的积极性被激发出来,形成了污水治理的热潮。宣化造纸厂就是其中的一个典型。该厂是重点污染企业,但治污工作既缺乏设备材料又缺乏技术。于是该厂的干部群众便积极开拓思路,自力更生解决困难,“他们在施工中没有钢筋就用榔头从日伪时期破旧的混凝土堡中砸出来用,没有钢板做操作台,他们就用废刀片一块一块地焊接起来,先后自己加工制造了59套设备”。在他们的努力下,该厂比计划提前一个月完成了治污的土建施工任务。^②

保护领导小组从提高干部群众对污染的认识入手,纠正了干部群众中存在的模糊认识和错误思想,激发了干部群众治理污染的热情,弥补了技术和资金上的不足,为接下来的工作打好了思想基础。

(二) 抓住重点分批推进

在做好宣传教育工作的同时,针对国务院文件中涉及的重点污染企业,保护领导小组采取了紧急措施,抓住重点,集中关停、搬迁了一批污染大户,有计划、有步骤地分批治理了官厅水库上游的污染企业。

河北省张家口地区的沙城农药厂从1970年7月开始生产滴滴涕,每天排出含有滴滴涕、氯苯等酸性污水3000多吨,超过国家标准高达600倍。1972年年初,该厂的副产品盐酸240多吨由于没有销路又无处储存便排入洋河,这些未经处理的污水最终进入官厅水库。^③为了迅速扭转沙城农药厂造成的严重污染问题,保护领导小组要求该厂立即停止生产滴滴涕,待解决污水问题后再恢复生产。山西省大同市的合成橡胶厂每天亦向桑干河排放有毒废水5426吨,^④从1972年7月1日起,该厂也被要求停产进行污染治理。^[15]

1972年3月,万里考察洋河流域,发现宣化农药厂不仅对官厅水库污染威胁较大,而且厂址距城市居民区较近,所排污水、毒气危害人民健康,该厂还处于出口葡萄生产基地的上风口,很可能造成其他损失。^[16]万里当即建议迁厂。6月29日,万里作为保护领导小组组长,带领中央、省、地市“三废”治理联合检查组到宣化农药厂再次视察并再次建议迁厂,以免污染官厅水库。^[17]7月,宣化农药厂逐步停产并迁往新址。

保护领导小组针对重点污染企业采取的停产、迁厂等紧急措施,迅速扭转了官厅水库上游的污染状况。7月13~15日,桑干河调查组在考察桑干河污染情况后向保护领导小组汇报:由于国务院下达了文件之后,“各地区、各部门沿官厅上游各单位负责同志都很重视

① 官厅水库水源保护领导小组:《一年来官厅水库水源保护工作情况汇报(1973年7月)》。

② 官厅水库水源保护领导小组:《一年来官厅水库水源保护工作情况汇报(1973年7月)》。

③ 官厅水库水源保护领导小组:《一年来官厅水库水源保护工作情况汇报(1973年7月)》。

④ 湖南省黔阳地区卫生防疫站:《环境保护资料汇编》,第4~5、20页。

并采取了紧急措施,从直观感觉来看,官厅水质有所好转,浓厚的滴滴涕气味已经减轻了”。^[18]第一批重点污染企业的关停、搬迁不仅取得了减轻水污染的显著效果,而且还为下一阶段的工作积累了经验,也带动了若干中小企业的治污工作。在此基础上,保护领导小组开始了第二批中小厂和市属厂的污水治理工作。

从1972年到1975年,第一批和第二批官厅水库水污染治理工程共涉及33个单位、68个项目。这些工程大致可以分为三类:第一类,通过提高技术水平改进工艺,从根源上减少污水的产生和排放,如沙城农药厂滴滴涕缩合工段改造项目^①、大同合成橡胶厂“无苯终止剂”项目^②等。第二类,通过开展“三废”综合利用,化害为利,减少污水排放,如大同制药厂废水综合利用项目,不但减少了废水中的有毒物质,还回收了重要的工业原料,1974年仅工业草酸就回收了28吨。^{[5](pp.8-9)}第三类,通过建设污水净化设施,采用物理、化学或生物方法,处理有毒有害物质含量不高及没有回收利用价值的废水,如大同机车厂建立了日处理1500吨污水的污水处理站,使废水含酚浓度从200毫克/升降到0.5毫克/升,净化率高达99.75%。^[19]

上述污水治理工程的治理效果十分显著。1973年,洋河河口的滴滴涕检出量从1972年的0.2毫克/升下降到0.02毫克/升。1974年,桑干河河口的酚检出量从1972年的0.026毫克/升下降到0.005毫克/升。上游污染的治理工作使官厅水库水质大为改观。1974年库区未检出滴滴涕,酚检出量为0.008毫克/升,仅是1972年的1/5。^[20]

(三) 开展全国科研大协作

科研技术力量不足是官厅水库水源保护工作初期面临的一大问题。由于“文化大革命”的冲击和影响,许多科研院所的工作处于停滞状态。官厅水库水源保护工作中检验力量、科研力量不足的问题凸显。就检验力量而言,不仅检验人员短缺,检验设备更是缺乏,导致重点工厂和重点地区部分污染物无法化验,严重阻碍了污水治理工作。1972年7月,沙城农药厂反映,“我厂污水成分复杂,且大部分系有机毒物”,“一些有机物的含量分析不能进行(尤其微量分析),需上级有关单位协助尽快解决分析仪器,并培训分析人员”。^[14]不仅重点工厂缺乏检验力量,重点地区的检验力量也严重不足。同月,张家口市在汇报中也提出了化验能力太低是一个主要问题。由于缺乏仪器,“一部分有机毒物,根本无法化验”。^[16]另一方面,由于技术力量跟不上,导致污水治理工程受阻。张家口市反映,有的厂一个简单的沉淀池,一个月内已经塌了两次,造成人力、物力损失。^[16]同时,

① 滴滴涕缩合工段原来是用水洗法除酸,因而产生大量污水。改造后采用无水除酸新工艺,杜绝了污水的产生。参见河北省沙城农药厂:《滴滴涕污水处理》,《农药工业》1974年第1期;王华东等:《环境污染综合防治》,山西人民出版社1984年版,第251~252页。

② 橡胶生产离不开终止剂,旧工艺采用苯作为终止剂,会产生大量污水。经过试验,该厂采用松香皂液作为终止剂,既节约了苯又杜绝了污水的产生。参见官厅水库水源保护领导小组办公室:《官厅水库水源保护的研究》,《环境保护》1978年第1期;郭宝森、张敦富:《工业污染防治途径》,化学工业出版社1987年版,第199页。

技术困难致使基层干部群众出现了畏难情绪。^[21]

面对这种情况,保护领导小组适时提出“加强化验测定能力”,“建立检验网,培训检验人员”的要求,强调“各地都要加强‘三废’化验机构,首先是各工厂单位要配备人员、添置必要的设备,建立机构,对本单位的产品和废水、废气进行经常的测定检验,各地区要根据条件,健全防疫站的工作,建立综合性的‘三废’化验站。官厅水库的化验力量必须加强”。^①从1973年1月起,保护领导小组前后投资约400万元,重点建设了官厅水库、大同市和张家口市三个监测中心站以及张家口地区监测站、雁北地区监测站、内蒙古丰镇县监测站,初步建立起水污染监测网。同时,领导小组办公室通过开办监测化验技术普通培训班、高级培训班的方式,培养了大批急需的化验人员。^{[5](pp.13~15)}

对于技术困难较大的厂,保护领导小组发挥协调作用,实施全国科研大协作,采取对口支援的办法力争在短期内解决问题。如燃料化学工业部直接对口帮助沙城农药厂,并派工程师指导滴滴涕缩合工段改造工程的安装。^[22]大同合成橡胶厂的污水处理工程由北京市环境科学研究所、西南给排水设计院、中国科学院化学研究所、太原新华化工厂等多家单位联合攻关一年才得以攻克难题。^[23]

1972年9月12日,中国科学院、卫生部和保护领导小组开始研究污水治理科研项目和建立化验机构的问题。^[24]随后,中国科学院组织本院有关研究所、中国医学科学院和中国农业科学院的有关研究所、中央有关部委的专业研究所、各地大专院校及地方有关部门、单位,组成了官厅水库水源保护科研监测协作组。1973年1月23日,第一次官厅水库水源保护科研监测会议在中国科学院召开,科学监测工作自此开始有步骤、有计划地渐次展开。^{[5](p.10)}三年时间里,全国30多家科研机构的数百位科研人员先后参与了官厅水库水源保护的工作。全国科研大协作不仅弥补了官厅水库水源保护工作中的技术难题,而且为中国的环保科研工作打下了基础,积累了经验,培养了人才。官厅水库水源保护工作中,科学工作者们共同协作积累了十多万条数据,写出了百余篇专题报告和十余万字的科研总结。^{[5](p.11)}这些科研工作不仅为官厅水库水源保护工作提供了必要的技术基础,而且为中国环保事业的起步提供了必要的智力支持,也开拓了中国环境科学的诸多新领域。这些研究后来形成了1973~1975年科研总结报告——《官厅水系水源保护的研究》,并获得1978年中国科学大会奖。

三、官厅水库水源保护工作的经验与不足

在党和国家的高度重视下,在各地区、各部门的通力合作下,在干部群众的积极参与

① 湖南省黔阳地区卫生防疫站:《环境保护资料汇编》,第17页。

下,在科研人员的协力攻关下,官厅水库水源保护工作在三年的时间内即取得了明显效果。“水库的水质已经显著好转”,“库水异味已经消失,水色变清;七二年出现的大量漂浮物、泡沫和岸边的粘滑附着物大大减少;死鱼现象已经没有了”。“主要污染物酚、氰、砷、滴滴涕、六六六等的含量较七二年和七三年都有所降低”。^[25]官厅水库水源保护工作的经验与不足,为当今京津冀协同发展和中国生态文明建设提供了重要借鉴。

(一)党和国家的高度重视是官厅水库水源保护工作的重要前提

党和国家领导人一向高度关注污染问题和环境问题。早在1956年,中国就出台了《工业企业设计暂行卫生标准》,用以规范工矿企业的污染排放。毛泽东在20世纪60年代初还提出了工业“三废”的综合利用问题。^①

官厅水库水污染事件发生后,李先念与吴德商讨了官厅水库污染治理问题;^[12]周恩来特别批示:“要求各有关部门和地区必须严肃对待此事,积极行动起来”,“一抓到底,不要半途而废”。^[26]1972年9月23日,周恩来在会见华北协作组成员时强调:在经济发展的同时要解决好环境保护问题,“绝对不做贻害子孙后代的事”。^②

1972年6月23日,国家建委召集北京市、河北省、山西省、天津市及中央有关部委的负责同志在北京召开了第一次官厅水库水源保护会议。会议期间,李先念两次打电话询问会议情况。^[27]1972年6~9月,在短短三个月内,国务院批转了三个关于官厅水库水源保护工作的文件,这在中国环境保护工作中是史无前例的,充分体现了党和国家对官厅水库水污染治理的高度重视。中共中央、国务院的高度重视是官厅水库水源保护工作得以顺利开展的重要前提。

(二)社会主义大协作是官厅水库水源保护工作的重要保障

在中央层面,保护领导小组起到了居中协调和督促的作用。保护领导小组这一跨省、市和部门的联合组织形式是新中国环保事业的一个创举。这一组织形式的基本任务是组织统一规划、分头治理、联合检查、相互促进。1972~1975年,保护领导小组先后在北京、大同、张家口召开了五次会议,制订了三批工矿企业的污水治理规划,并多次组织有关省、地、市的环境保护机构、工业主管局和国务院相关部门,审查治理方案、检查工程进度、帮助解决技术和设备材料等困难,既沟通了情况,又交流了经验,起到相互学习、相互促进的作用,较好地完成了官厅水库水源保护的主要任务。

在地方层面,北京市、河北省和山西省迅速行动,积极协同配合,贯彻国务院关于官厅水库水源保护“一抓到底,不要半途而废”的精神。1972年6月16日,北京市革委会

① 参见《毛泽东年谱(1949~1976)》第4卷,中央文献出版社2013年版,第373页;关于毛泽东的综合利用思想研究,参见徐轶杰:《毛泽东与资源综合利用》,《当代中国史研究》2014年第3期。

② 《北京市环境保护大事记(1971~1985)》,1986年,第9页。

颁布《“三废”管理试行办法》。^①7月4日,北京市“三废”管理办公室改组扩大为北京市革委会“三废”治理办公室。^[28]河北省委、省革委会领导同志亲自部署,派工作组到张家口地区检查治理工作。大同市也成立了由市委副书记赵力之负责的根治工业“三废”领导小组。^②河北省、山西省为了保障北京市的供水安全,在经济上做出牺牲,关停、搬迁了相关污染企业。北京市则更多地利用首都科研院所集中的优势,为官厅水库水源保护工作提供智力支持和技术装备。

在部委层面,由于官厅水库水源保护工作涉及大量环境工程建设,需要相关技术支持,国家建委、国家计委、第一机械工业部、轻工业部、燃料化学工业部、冶金工业部、卫生部、中国科学院等多个部门相互配合、相互协同,为官厅水库水源保护工作提供了物资、资金和技术等方面的支持。国务院批转的国家计委、国家建委上报的《关于官厅水库水污染情况和解决意见的报告》下达后,国家建委和燃料化学工业部就向大同派出了技术调查组。^[29]截至1972年10月,第一机械工业部共解决重型、电工、仪表等设备和仪器53台(件);轻工业部基本完成了对宣化造纸厂的设备订制;^[30]冶金工业部解决了宣化钢铁厂治理污水所需的106吨铸铁管的加工^[24]。此外,卫生部下属的各地区卫生防疫站成为污水检测的重要力量,中国科学院组织了全国范围的科研大协作,组织协调全国的科研院所共同进行官厅水库水源保护项目的攻关工作。

官厅水库水源保护工作开展的跨地区、跨部门的社会主义大协作,充分体现了社会主义制度的优越性。社会主义大协作极大地缓解了当时污水治理工程中存在的严重的“三材”(钢材、木材、器材)缺乏问题和技术困难,是官厅水库水源保护工作得以顺利开展的重要保障。

(三) 干部群众的治污热情与科学技术的结合是官厅水库水源保护工作的主要动力

经过宣传教育,广大干部群众对于污染问题的认识迅速提高,纷纷表示保证不让一滴污水进入北京。在干部群众高涨的治污热情推动下,各治污单位克服了资金不足、技术水平落后和时间紧任务重等困难,较为迅速地完成了治污项目的土建工程。同时,治污涉及的重点单位还成立了由老工人、技术人员和管理人员组成的“三结合”污染治理小组,做大量实验以寻求污水治理的解决办法。如沙城农药厂对污水处理进行了70多次试验,提出了40多种治理污水的方法。^[21]

与此同时,专业科研机构 and 科技人员为官厅水库水源保护工作提供了必要的智力支持。1971年,中国科学院地理研究所就与北京市防疫站和官厅水库管理处合作,对官厅水库水污染问题进行了初步研究。^[4]为了解决治理工程面临的技术困难,保护领导小组

① 《北京市环境质量报告书(1981)》,1982年,第177页;中共北京市委城市建设工作委员会:《北京市城建系统党史资料大事记》,中国工商出版社2004年版,第188页。

② 中共大同市委党史研究室编:《大同市解放后党史大事记(1949~1985)》征求意见稿,1987年,第340页。

协调全国各地的科研部门和相关部委的专业研究机构,开展全国科研大协作。通过严谨研究和深入实践,科技人员不仅摸清了官厅水库水污染的基本情况,而且攻克了一系列新工艺、新技术难关:如合成橡胶厂“无苯终止剂”新工艺、炭黑废水循环治理技术、皮毛行业铬盐回收技术、造纸黑液制碱磷肥技术、高炉污水循环技术、焦炉污水生化处理后循环使用技术等。^{[5](pp.13~14)}这些新技术、新工艺的运用大大加速了污水治理工程的进度。

(四) 官厅水库水源保护工作的不足

尽管官厅水库水源保护工作取得了很大成效,但仍存在着很多不足。在“文化大革命”极“左”思潮的冲击下,原有的工业管理规范被当作修正主义打倒,工业建设一味追求数量而忽视质量,提出了“变消费城市为生产城市”、“种田种到山顶,插秧插到湖心”等不切实际的口号,^[31]环境问题日益突出,发生了官厅水库污染、大连湾污染和松花江水系污染等一系列环境污染事件,引起了党和国家的高度重视,新中国的环境保护工作正是在这一背景下起步的。官厅水库水源保护工作中存在的不足具有一定的代表性:

1. 污染治理缺乏有计划的财政资金支持

由于当时国家计划中未列入污染治理项目,污染治理及配套的资金、物资等缺乏成为掣肘官厅水库水源保护工作的最大问题。

起初,在国务院批转的国家计委、国家建委《关于官厅水库水污染情况和解决意见的报告》中,提出治理“三废”所需资金和材料,“首先在本厂解决。不足部分列入计划,由河北省、山西省、北京市调剂解决,省、市确实不能解决的部分投资和材料设备,报国家计委”。^①但实际上,各污染企业自身很难解决“三废”所需的大量资金和材料问题。从下表可知,官厅水库水源保护的投资大多由国家以领导小组办公室的名义“带帽”下达,这一部分资金占到了总投资的55.95%,再加上有关部委下拨的资金,二者共占投资总额的89.58%。缺乏明确的财政资金预算制约官厅水库水源保护工作的一个重要因素。正是由于存在资金不到位的情况,导致第一批和第二批部分工程未能按期完工,第三批工程中的一些项目不得不推迟建设。^[32]

1972~1975年官厅水库水污染治理投资情况

	领导小组办公室	有关部委	地方自筹	总计
投资额(万元)	1712	1029	319	3060
所占百分比(%)	55.95	33.63	10.42	100

资料来源:官厅水库水源保护领导小组办公室:《一、二、三批治理工程情况汇总表》,北京市档案馆:193-2-24。

2. 提出了“三同时”原则,但由于缺乏必要的制度安排使落实效果大打折扣

官厅水库水源保护工作中提出的“三同时”原则是对中国环境保护事业的一大贡献。

① 湖南省黔阳地区卫生防疫站:《环境保护资料汇编》,第5页。

但是,由于国家没有制定监督落实的政策体系,使得这一原则未能起到应有的作用。1974年9月,保护领导小组第五次会议曾明确强调:凡在官厅上游新建、扩建、改建的工厂、车间,“三废”治理措施必须和主体工程“同时设计、同时施工、同时投产”。根据这一会议精神,河北省基本建设委员会也要求坚决停止沙城农药厂新建硫酸车间和拟扩建的其他项目以及在沙城地区准备兴建的化肥厂等项目。^[33]即便如此,1972~1975年,官厅水系范围内仍有45个工矿企业未执行“三同时”原则,数量超过了保护领导小组规划的头两批治理单位的总和,^[34]未能避免“一边治理一边污染”的局面,这也为20世纪八九十年代官厅水库水质再次恶化并停止向北京市供水埋下伏笔。

3. 缺乏有效的环境污染惩处措施

官厅水库水源保护工作重点强调了对污水的治理,但是对排污单位和相关责任人却缺乏有效的惩处措施。如沙城农药厂虽经整改但仍然非正常排碱,以致烧坏厂区周边土地、烧伤农民牲畜,耽误了春耕,引发周边农民包围冲击工厂,该厂被迫停产。这一事件的最终处理结果仅是赔偿周边农民损失并重新打井。^{[5](pp.16-17)}由于缺乏有效的惩处措施,对于屡教不改的基层干部也只能是批评教育而已,使环境污染治理的成效大打折扣。^[35]

以上问题的发生体现出在中国环境保护工作的起步时期,存在着“头疼医头,脚疼医脚”的现象,环境保护工作的制度化建设尚未开始。受到当时的历史发展条件所限,人们对于环境保护工作的认识尚不全面,^[36]因而不可能进行从顶层设计到政策设计再到政策执行与评价的系统性制度化建设。随着经济发展水平的逐步提高,人们对生态环境保护的重要性的认识亦不断提高,中国环境保护工作的制度化建设逐步发展起来。

1978年3月,五届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》,第一次以宪法的形式对环境保护做出规定,为中国环境保护工作的法制建设奠定了基础。1979年9月,五届全国人大十一次会议通过了《中华人民共和国环境保护法(试行)》,对“三同时”原则从法律上加以确认。为了对环境保护工作给予必要的资金支持,1984年,城乡建设环境保护部、国家计委、中国人民银行、国家科委等八部门联合下发了《关于环境保护资金渠道的规定的通知》,规定了环境保护资金的八条渠道,^{[31](pp.382, 385, 394)}从而改变了过去环保资金没有专属渠道的历史。

随着改革开放的不断深化,中国环境保护事业的系统性制度化建设不断加强,特别是进入新世纪以来,制度化建设的步伐进一步加快。中共十八大报告更是强调:要“把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”。^[37]中共十八大以来,生态文明建设作为“五位一体”的重要内容,成为国家战略。2014年4月24日,十二届人大常委会第八次会议修订出台了《中华人民共和国环境保护法》,并于2015年1月1日开始正式施行。新环保法被认为是中国有史以来最严格的。^[38]2015年9月,中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》^[39],提出要加快建立系统完整的生态文明制度体系,为中国生态文明领域改革做出了顶层设计,也

为环境保护事业系统性制度化建设提供了制度保障。

综上所述,1972~1975年官厅水库水源保护工作是新中国环保事业起步阶段的一项重要环境保护工程。在党和国家的高度关注下,官厅水库水源保护领导小组克服了技术、资金、物资等困难,开展社会主义大协作,各地区、各部门、各科研机构协同治污,同时充分调动干部群众的治污积极性,使得官厅水库水源保护工作在三年的时间里取得了显著成绩。这些有益的经验为我们今天更好地开展社会主义生态文明建设,进一步推进京津冀生态可持续发展提供了有益借鉴。同时,官厅水库水源保护工作所反映出环境保护事业系统性制度化建设不足等问题,也为我们进一步深化生态文明领域改革提出了警示和更高的要求。

[参引文献]

- [1] 梁涛、王浩、丁士明、薛金凤、蔡春霞、张秀梅:《官厅水库近三十年的水质演变时序特征》,《地理科学进展》2003年第1期。
- [2] 司俊芳、牟焕森:《我国环境科学的创建及其方法论创新路径——官厅水系水源保护研究案例分析》,《探求》2011年第4期。
- [3] 曲格平:《新中国环境保护工作的开创者和奠基人》,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123页;曲格平、彭近新编:《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473~474页。
- [4] 王景华:《“官厅水库污染调查”开启环境保护研究之门》,中国科学院地理科学与资源研究所网,http://www.igsnr.ac.cn/sq70/hyhg/kyjl/201007/t20100702_2891323.html,2015年5月2日。
- [5] 刘燕生:《官厅水系水源保护 北京市自然保护史志》,中国环境科学出版社1995年版,第1~72页。
- [6] 《毛泽东年谱(1949~1976)》第2卷,中央文献出版社2013年版,第232、242页。
- [7] 卫生部军管会:《关于工业“三废”污染情况和报告的报告(1972年1月8日)》,河北省档案馆:924-8-14。
- [8] 官厅水库污染情况调查组:《关于官厅水库目前污染情况的调查(1972年4月29日)》,河北省档案馆:964-4-23。
- [9] 曲格平、彭近新编:《环境觉醒:人类环境会议和中国第一次环境保护会议》,第474页。
- [10] 《海河志·大事记》,中国水利水电出版社1995年版,第171页;中共张家口地区委员会:《关于尽快消除官厅水库污染的报告(1972年6月23日)》,河北省档案馆:1098-3-1。
- [11] 程振声:《李先念与新中国环境保护工作的起步》,《中共党史资料》第107辑,中共党史出版社2008年版,第191页。
- [12] 《李先念传(1949~1992)》下卷,中央文献出版社2009年版,第778页。
- [13] 《建国以来李先念文稿》第3册,中央文献出版社2011年版,第169页。
- [14] 《官厅水库水源保护领导小组办公室工作简报·五(1972年7月26日)》,北京市档案馆:193-2-9。
- [15] 《官厅水库水源保护领导小组办公室工作简报·八(1972年8月22日)》,北京市档案馆:193-2-9。
- [16] 《官厅水库水源保护领导小组办公室工作简报·六(1972年7月20日)》,北京市档案馆:193-2-9。
- [17] 中共张家口市委党史研究室:《塞北情:党和国家领导人在张家口》,中共党史出版社1993年版,

新中国环境保护区域协作初探

第 240 页。

- [18]《官厅水库水源保护办公室工作简报·四(1972年7月19日)》,北京市档案馆:193-2-9。
- [19]《大同市志》上,中华书局2000年版,第147页。
- [20]官厅水库水源保护领导小组:《官厅水源保护工作情况汇报提纲(1974年9月)》,北京市档案馆:193-2-84。
- [21]张家口革委会办公厅:《张家口地区革委计委负责同志在官厅水库水源保护工作经验交流会上的发言(摘要,1975年8月4日)》,河北省档案馆:919-3-332。
- [22]《官厅水库水源保护办公室工作简报·三(1972年7月15日)》,北京市档案馆:193-2-9。
- [23]《氯丁橡胶废水深度处理的试验》,《建筑技术通讯(给水排水)》1976年第2期。
- [24]《官厅水库水源保护领导小组办公室工作简报·十(1972年9月14日)》,北京市档案馆:193-2-9。
- [25]官厅水库水源保护领导小组:《关于官厅水库水源保护三年工作情况和今后任务的报告(1975年8月21日)》,北京市档案馆:193-2-119。
- [26]《周恩来年谱(1949~1976)》下卷,中央文献出版社2007年版,第549页。
- [27]张振川:《解决官厅水库污染问题的会议情况向省委的报告(1972年6月24日)》,河北省档案馆:1098-1-2。
- [28]《甘家口街道志》,机械工业出版社1993年版,第90~91页。
- [29]《官厅水库水源保护领导小组办公室工作简报·十一(1972年9月25日)》,北京市档案馆:193-2-9。
- [30]《官厅水库水源保护领导小组办公室工作简报·十二(1972年10月27日)》,北京市档案馆:193-2-9。
- [31]《中国环境保护行政二十年》,中国环境科学出版社1994年版,第4~5页。
- [32]官厅水库水源保护领导小组办公室:《关于官厅水库水污染治理工作情况和七五年工程安排的请示报告(1975年3月4日)》,北京市档案馆:193-2-121。
- [33]河北省革命委员会基本建设委员会:《关于官厅水库水源保护领导小组第五次会议情况和今后工作意见的请示报告》,河北省档案馆:1098-1-6。
- [34]官厅水库水源保护领导小组办公室:《未执行“三同时”项目统计表》,北京市档案馆:193-2-24。
- [35]万里:《造福人类的一项战略任务:论中国的环境保护和城市规划》,中国环境科学出版社1992年版,第110页。
- [36]葛阿刚、崔元鲲:《功在当代,利在千秋的事业——张家口的环境保护工作概述》,中共张家口市委党史研究室编:《辉煌岁月》,北京燕山出版社1995年版,第58页。
- [37]《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2012年版,第36页。
- [38]金煜、王硕:《解读“史上最严格环保法”》,半月谈网, <http://www.banyuetan.org/chcontent/sz/szgc/2014430/100433.html>, 2015年5月2日。
- [39]《中共中央 国务院印发〈生态文明体制改革总体方案〉》,新华网, http://news.xinhuanet.com/2015-09/21/c_1116632159.htm, 2015年9月22日。

[责任编辑:杨文利]