



积极探索中国环保新道路 促进经济社会可持续发展*

周生贤

(中华人民共和国环境保护部 北京 100035)

摘要 文章回顾了我国环境与发展领域的成果和成效,分析了面临的形势和存在的问题,进而明确提出必须坚持在发展中保护,在保护中发展,积极探索中国环保新道路,不断改革创新环境保护政策,促进经济社会环境全面协调可持续发展。

关键词 环保新道路,经济,社会,可持续发展

DOI:10.3969/j.issn.1000-3045.2012.03.006



环境保护部部长周生贤

的应对之策,对于推动我国经济社会可持续发展,具有重要意义。

1 可持续发展战略是正确处理环境与经济关系的根本要求

环境问题是涉及经济、政治、社会、文化和科技等多层次多维度的世界问题复杂体,其本质是发展

2012年是联合国环境与发展大会召开20周年,6月,联合国将在巴西里约热内卢再次召开可持续发展大会。在这个重要的时间节点上,回顾我国环境与发展领域的成果和成效,分析面临的形势和存在的问题,提出当前和未来的

道路、经济结构、增长方式和消费模式问题,反映的是人与自然、人与人、经济与环境等方方面面利益矛盾冲突的结果。可以说,一部人类环境保护的历史就是正确认识和处理环境与经济的关系史。经济发展和环境保护实践反复证明,脱离经济发展抓环境保护是“缘木求鱼”,离开环境保护搞经济发展是“竭泽而渔”,只有坚持走可持续发展之路,才能实现经济效益、社会效益和环境效益的多赢。

1.1 加强环境保护是实现可持续发展的主要支柱

1992年联合国环境与发展大会正式确立可持续发展理念,充分体现了人类在解决环境问题的进程中,对环境与发展关系的认识不断深化。2002年可持续发展世界首脑会议进一步提出了经济发展、社会进步和环境保护是可持续发展的三大支柱。正如国内外学者所指出的,“没有环境保护的繁荣是推迟执行的灾难”;不保护环境,经济就会面临“增长的极限”;通过保护环境优化发展,经济则会有“无限的增长”。加强环境保护,在更高层次上实现人与自然和谐相处、经济发展与环境保护协调融

* 收稿日期:2012年4月23日



合,是支撑实现可持续发展的重要前提和条件。

1.2 环境代价能否降低是检验经济发展方式转变的重要标志

正确的经济政策就是正确的环境政策,正确的环境政策也是正确的经济政策。环境出了毛病,要从经济政策方面找原因。关键在于真正转变经济发展方式,其基本的衡量标准就是看环境保护的力度有多大,经济发展付出的资源环境代价是否大幅下降。我国正处于工业化中后期和城镇化加速发展的阶段,资源能源消耗居高不下,环境总体恶化趋势尚未得到根本扭转,发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出。党中央、国务院明确提出“十二五”经济社会发展以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点,就是要求我们进一步加大环境保护力度,努力破解资源环境瓶颈制约,切实降低资源环境代价。

1.3 优美宜居的环境质量是社会和谐进步的坚实基础

具有基本的环境质量、不损害群众健康的环境是一种公共产品,是各级政府必须提供的基本公共服务。随着经济社会发展,人们对于享有良好环境的期盼有增无减。当前,我国环境问题日益凸显,已经成为影响部分公众生活质量,损害群众身体健康,诱发社会不和谐、不稳定的重要因素。必须把解决影响科学发展和损害群众健康的突出环境问题作为环保工作的重中之重,有效防控环境风险,切实改善环境质量,确保让人民群众喝上干净的水、呼吸上新鲜的空气、吃上安全的食品。

1.4 环境国际合作是拓展外部发展空间的有效途径

国际金融危机爆发以来,世界经济增速减缓,全球需求结构出现明显变化,国际分工深度调整。在此背景下,气候变化和生物多样性等全球性环境问题成为各国利益博弈的新焦点,打着“保护环境”的幌子设置“贸易壁垒”的保护主义抬头,环境领域承受的国际压力越来越大。我们既要苦练内功,推进发展方式绿色转型的努力只能加快,不能放缓;

又必须坚持“共同但有区别的责任”原则,推进环境国际合作只能加强,不能削弱;广泛宣传我国生态环境保护领域的努力和成效,充分展示负责任国家的形象,这样才能不断拓展我国外部发展的空间。

2 我国环境保护从认识到实践发生重要变化

中国政府历来高度重视环境保护,把保护环境确立为一项基本国策,大力实施可持续发展战略。特别是“十一五”以来,中国政府把环境保护摆上更加重要的战略位置,做出了一系列重大决策部署,在各地各部门的积极努力下,环保工作取得显著成绩。

2.1 环境保护的认识发生重大转变,全社会环境保护意识普遍增强

“十一五”时期,国家提出建设生态文明、让江河湖泊休养生息、推进环境保护历史性转变、环境保护是重大民生工程、积极探索环境保护新道路等战略思想。地方各级政府和广大领导干部的环境责任意识明显增强,环境保护宣传教育力度不断加大,绿色环保的观念深入人心。

2.2 污染减排任务超额完成,环境质量持续好转

节能减排作为经济社会发展的约束性指标,是环境保护的硬抓手。地方各级政府和有关部门层层分解落实节能减排任务,强化目标责任考核,加大工程减排、结构减排、管理减排力度。“十一五”期间,能源消费和国民经济年均分别增长 6.6%和 11.2%,在超过规划预期的情况下,二氧化硫排放量、城市和工业领域化学需氧量排放量分别下降 14.29%和 12.45%。全国累计关停小火电机组 7 683 万千瓦,淘汰落后炼铁产能 1.2 亿吨、炼钢 0.72 亿吨、水泥 3.7 亿吨;累计建成 5.78 亿千瓦燃煤电厂脱硫机组,脱硫机组比例从 12%提高到 82.6%,累计建成城镇污水处理厂 2 832 座,污水日处理能力达 1.25 亿吨,全国城市污水处理率由 52%提高到 77%。2010 年全国地表水国控监测断面中,I—III 类水质断面比例比 2005 年提高 14.4 个百分点,劣 V 类水质断面比例下降 6.6 个百分点;全国城市环境

空气中二氧化硫、可吸入颗粒物的年均浓度分别下降 26.3% 和 12%。

2.3 主动参与宏观调控,环境保护优化经济发展的作用逐步显现

保护环境不仅有利于提升发展的质量和效益,而且有利于再造发展新优势。在应对金融危机、扩大内需中,中国没有放松对环保的要求。新增 4 万亿元投资中,有 2 100 亿元直接投向了节能环保和生态建设,新上项目严格执行环保标准,为转变经济发展方式做出了贡献。完善加工贸易禁止类目录,取消对 200 余种高污染、高环境风险产品的出口退税,对不符合节能环保要求的项目不予新增贷款。完成环渤海、成渝等 5 大区域重点产业发展战略环境影响评价。严格建设项目环境影响评价,采取“区域限批”、“行业限批”等措施,拒批投资近 3.2 万亿元的“两高一资”等建设项目。深入推进重点行业环保核查,积极推行清洁生产,大力发展循环经济。2010 年,全国造纸、化工和纺织行业化学需氧量排放强度比 2005 年分别下降了 73.9%、66.7% 和 50%,电力、非金属矿物制品、黑色金属冶炼行业二氧化硫排放强度分别下降了 72.5%、58.1% 和 50%。

2.4 创新治理模式,重点流域区域领域污染防治成效明显

深入推进让江河湖泊休养生息,不断创新政策举措。建立跨省界断面水质考核制度,加大考核力度。“十一五”重点流域水污染防治专项规划项目完成率为 87%,比“十五”提高 22.8 个百分点,累计完成投资 1 389 亿元。解决了 2.15 亿农村人口饮水不安全问题,超过规划目标达 5 500 万人。探索建立大气污染联防联控机制,有效保障了北京奥运会、上海世博会和广州亚运会期间的环境质量。制定实施重金属污染综合防治“十二五”规划,中央财政增设重金属污染防治专项,支持 5 个重点行业和 138 个重点区域进行综合防治。中央财政安排 40 亿元,实施农村环境保护“以奖促治、以奖代补”,支持 6 600 多个村镇开展农村环境综合整治和生态示范建设,带动地方投入资金 80 多亿元,2 400 多万农村人口直接受益。

2.5 坚持环保为民,环境执法监督和应急工作力度进一步加大

2006 年以来,针对重金属污染、造纸企业、污水处理厂和垃圾填埋场等重点问题开展专项检查,全国共出动执法人员 1 065 余万人次,检查企业 446 万多家次,查处环境违法企业 8 万多家次,取缔关闭违法排污企业 7 293 家,停产治理企业 5 981 家,限期治理企业 6 432 家,挂牌督办环境违法案件 1.9 万余件,严厉打击了环境违法行为,维护了群众环境权益。“十一五”时期,环境保护部共处置突发环境事件 912 起,一批社会高度关注的重特大环境事件得到妥善处置。汶川、玉树地震和舟曲特大山洪泥石流灾害发生后,应急监测科学快捷,有效防范了次生环境灾害。

2.6 加大资金投入,生态保护和环保能力有较大突破

“十一五”期间,中央环保投资达 1 564 亿元,是“十五”投资的近 3 倍,带动全社会环保投入达 2.16 万亿元,有力地推动了环境基础设施建设进入快车道,生态保护得到强化。我国成立生物多样性保护国家委员会,发布《中国生物多样性保护战略与行动计划》(2011—2030 年)。截至 2010 年底,全国已建立各种自然保护区 2 588 个,占国土面积的 14.9%。同时,中央财政资金进一步加大对环境监管能力建设和环境保护基础工作的资金投入,累计完成投资近 300 亿元,支持建立健全国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制,全国 52% 的县区级环境监测站完成标准化建设,“废气靠闻、废水靠看、噪声靠听”的状况有很大改观。组织开展并完成第一次全国污染源普查、环境宏观战略研究,水体污染控制与治理重大科技专项取得阶段性成果。

在肯定成绩的同时,我们也要清醒地看到,我国环境总体恶化的趋势尚未根本扭转,形势依然严峻,环境压力继续加大,正处于环境风险凸显和环境事件高发期,正处于负重爬坡、攻坚克难的艰苦拼搏阶段。(1)环境污染压缩型、结构型、复合型的特点明显。发达国家一两百年逐步出现的环境问题,在我国快速发展的 30 多年里集中显现。我国环



境问题日趋复杂,环境保护任务十分艰巨。(2)环境保护仍处于经济社会发展的薄弱环节。粗放的经济增长方式尚未转变,重化工型趋势仍在加重,加剧了环境污染。一些地方只顾当前、不计长远,只重局部、不管全局,单纯追求经济增长,甚至不惜以牺牲环境为代价。(3)影响群众健康的突出环境问题大量存在。工业化和城镇化快速推进,污染物产生量仍在增加。城乡交叉污染显现,复合型污染加剧,老的环境问题尚未解决,新的问题又接踵而至。环境风险凸显,污染事件高发,成为群众关注的热点问题。(4)环境违法现象依然严重。环保法律法规不完善,对环境违法处罚力度不够,守法成本高,违法成本低。一些企业社会责任缺失,恶意排污,以种种手段刻意逃避环境监管。(5)国际环境压力日益增加。我国经济已深度融入世界经济,对外依存度高,二氧化碳、二氧化硫等排放量已居世界前列。一些发达国家不断抛出“中国发展对全球环境造成影响”、“中国应对全球碳排放承担更多责任”等论调,试图通过环境议题对中国施加更大压力。我们必须增强忧患意识、责任意识,继续加大力度,着力破解难题,把环境与发展事业推向新阶段。

3 环境保护政策改革创新的方向和重点

“十二五”时期,是我国环保事业发展充满希望的5年,也是攻坚克难的关键时期。2011年以来,国务院召开第七次全国环境保护大会、印发《关于加强环境保护重点工作的意见》、《国家环境保护“十二五”规划》,进一步明确了当前和今后一个时期环境保护的主要目标、重点任务和政策措施。做好新形势下的环境保护工作,开创环境与发展事业新局面,必须着重把握好改革创新方向。

3.1 坚持在发展中保护,在保护中发展,积极探索环境保护新道路

第七次全国环境保护大会提出,坚持在发展中保护、在保护中发展,积极探索环境保护新道路。这既是大会的标志性成果,也是做好新时期环保工作必须坚持的战略思想。一方面,我国发展不足和转

型不够的问题十分突出,经济发展的资源环境约束日趋强化,这就要求必须坚持在发展中保护、在保护中发展,破解环境与发展领域不平衡、不协调、不可持续的难题;另一方面,西方发达国家走过的“先污染后治理、牺牲环境换取经济增长”的环保老路,在我国走不通、也走不起,必须独辟蹊径,积极探索代价小、效益好、排放低、可持续的中国环保新道路,促进经济长期平稳较快发展与社会和谐进步。

“代价小”就是要坚持环境保护与经济发展相协调,以尽可能小的资源环境代价支撑更大规模的经济活动。“效益好”就是要坚持环境保护与经济建设和社会建设相统筹,寻求最佳的环境效益、经济效益和社会效益。“排放低”就是坚持污染防治与环境治理相结合,将污染物排放量控制在最低水平,把经济社会活动对环境损害降低到最小程度。“可持续”就是要坚持环境保护与长远发展相融合,通过建设资源节约型、环境友好型社会,推动经济社会可持续发展。

3.2 落实基本定位,充分发挥环境保护优化经济发展的综合作用

新时期环境保护工作的基本定位,就是要加强环境保护优化经济发展。环境保护与经济发展犹如一枚硬币的两面,加大环境保护力度,可以优化经济发展,其作用集中体现在先导、提质、倒逼和增值等方面。严格执行环境影响评价制度是推动产业结构调整的“调节器”,深化主要污染物减排是倒逼经济转型的“紧箍咒”,制定实施环境标准是引领企业技术进步的“催化剂”,发展节能环保产业是国民经济新的增长点。当前和今后一个时期,我们更加需要用全局视野和战略思维来谋划环保工作,注重发挥环境保护优化经济发展的作用,把推进节能减排与优化产业结构、节约环保与企业增效、发展节能环保产业与扩大内需、强化生态环保与引导生产力合理布局结合起来,提高经济增长的质量和效益,增强可持续发展潜力和能力。

3.3 加大污染防治和减排力度,切实改善环境质量

改善环境质量是环境保护的永恒主题,也是环

保工作的根本出发点和落脚点。治污减排是改善环境质量的根本措施。“十二五”污染减排指标由2项扩大到4项,领域由工业和城镇延伸到交通和农村,如期完成污染减排任务的难度和压力更大,也是社会关注的热点。要继续强化3大减排措施,向结构减排要空间、向工程减排要潜力、向管理减排要效益,坚决完成主要污染物总量减排任务。坚持努力不欠新账、多还旧账,加大水体、空气、土壤等污染治理力度,坚持城乡统筹、梯次推进,加强农村环境综合整治,坚持预防为主、妥善应对,积极防控环境风险,处置突发环境事件,同时加大生态保护力度,保护生物多样性。

3.4 秉承环保为民理念,着力解决损害群众健康的突出环境问题

环境保护是重大民生和民心工程。经济发展关系人们的生活水平,环境状况决定人们的生存条件。随着生活水平的日益提高,优良的生态环境越来越成为广大人民群众的新期待。做好环境保护工作离不开广大人民群众의主动参与和大力支持,必须走群策群力、群防群控的群众路线,充分调动广大人民群众参与环境保护的主动性、积极性和创造性。每个人各尽其责、各尽其能、各尽其力,环境保护事业才能在潺潺细水汇聚成的巨大洪流中持续向前。环境保护的特点决定了环保工作要善于“接地气”。要始终怀着对人民群众的深厚感情,真心倾听人民群众的愿望和诉求,认真回应人民群众的关切和期待,优先解决损害群众健康的突出环境问题,把群众高兴不高兴、满意不满意、答应不答应作为检验环保成效的标尺,改进工作的指南。

3.5 抓住有利时机,加快推动环境管理战略转型

从环境管理的目标导向来看,环境管理通常有3种模式:(1)以环境污染控制为目标导向的环境管理;(2)以环境质量改善为目标导向的环境管理;(3)以环境风险防控为目标导向的环境管理。采取哪种环境管理模式取决于经济发展水平、公众环境意识和监督管理能力等因素。我国经济社会发展的不平衡性和环境问题的复杂性决定了我国环境管

理模式选择的多维性,在一定时期内,一种、两种甚至三种模式并存将是常态。但总体而言,我国目前的环境管理基本属于以污染控制为目标导向的模式。近期,备受社会各界关注的细颗粒物(PM_{2.5})问题昭示我们,环境管理的最终成效还是要体现在环境质量改善上,环境管理只有以环境质量为目标导向,才能得到人民群众的充分理解和大力支持。以发布新修订的《环境空气质量标准》为标志,我国环境管理开始由以环境污染控制为目标导向,向以环境质量改善为目标导向转变。这就要求我们坚持改革创新,不断完善管理思路,在进一步强化污染控制的基础上,建立与经济社会和环境形势发展需求相适应的环境管理新模式。

3.6 推进资源节约型、环境友好型社会建设,进一步提高生态文明水平

胡锦涛总书记指出:“建设生态文明,实质上就是要建设以资源环境承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标的资源节约型、环境友好型社会。”建设生态文明,是我们党深入贯彻落实科学发展观,顺应新时代新形势新要求,立足经济快速增长中资源环境代价过大的严峻现实,着眼于破解人与自然日益突出的尖锐矛盾,积极主动应对当前和长远发展不可持续的复杂局面而提出的重大战略思想,是中国特色社会主义事业总体布局的重要组成部分。我们党提出建设生态文明,是对共产党执政规律、经济社会可持续发展规律、自然资源永续利用规律和环境保护规律深刻认识的最新成果,是对可持续发展理论的丰富和深化,有利于准确把握和全面统筹解决资源环境等一系列问题。要从工业、农业、建设和生产、流通、消费等各个领域各个环节入手,努力构建资源节约、环境友好的国民经济体系。在重要生态功能区、陆地和海洋环境敏感区、脆弱区等区域划定生态红线,让一些不堪重负的江河湖泊、海洋、湿地、森林、草原等自然生态系统休养生息。深入开展全民环境宣传教育行动计划,推动全社会牢固树立生态文明理念,形成人人呵护环境、节约资源的良好社会风尚。



Exploring a New Path to Environmental Protection and Promote Sustainable Development

Zhou Shengxian

(Ministry of Environmental Protection, P.R.C. 100035 Beijing)

Abstract This paper points out that enhancing environmental protection is very important to implement sustainable development stratagem. It also reviewed the achievements in the field of environment and development of China, meanwhile, it analyzed the future situation and difficulties. The author put forward the countermeasure of adhering to environmental protection in the process of development and development in the process of environmental protection, exploring a new path to environmental protection and reforming environmental protection policies in order to promote coordinated and sustainable development of economy, society and environment.

Keywords new path to environmental protection, economy, society, sustainable development

Zhou Shengxian Minister of environmental Protection P.R.C. Han Nationality, born in December, 1949 in Wuzhong of Ningxia Hui Autonomous Region. Postgraduate of Party School of Central Committee of the Communist Party of China. He began to work in July of 1968 and joined the Chinese Communist Party in 1972, Senior Economic Administrator. He has served successively as Deputy County Magistrate of Tongxin County, Secretary of Tongxin County Party Committee, Secretary of Xiji County Party Committee, Member of Guyuan Prefectural Party Committee, Deputy Secretary General and Secretary General of the Government of Ningxia Hui Autonomous Region. In May of 1993, he served as the Vice Chairman of the Government of Ningxia Hui Autonomous Region. In April of 1998, he was a member of the Standing Committee of Party Committee and Executive Vice Chairman of the Government of Ningxia Hui Autonomous Region. In February of 1999, he was appointed as Vice Minister and Deputy Secretary of the Leading Party Group of the State Forestry Administration. In November of 2000, he became Minister and Secretary of the Leading Party Group of the State Forestry Administration. In December of 2005, he was appointed as Minister and elected as Secretary of the Leading Party Group of the State Environmental Protection Administration. In March of 2008. He is also an alternate member of the Sixteenth Central Committee of the Communist Party of China (CPC) and the member of the Seventeenth Central Committee of the CPC. E-mail:zhouz@mep.gov.cn

周生贤 环境保护部部长、党组书记,中共十六届中央委员会候补委员、中共十七届中央委员会委员,高级经济师。1949年12月出生,宁夏吴忠人。中央党校研究生学历。历任宁夏回族自治区同心县副县长、同心县委书记、西吉县委书记、固原地委委员,宁夏回族自治区政府副秘书长、秘书长。1993年5月任宁夏回族自治区政府副主席。1998年4月任宁夏回族自治区党委常委、政府常务副主席。1999年2月任国家林业局副局长、党组副书记(副部长级)。2000年11月任国家林业局局长、党组书记。2005年12月任国家环境保护总局局长、党组书记。2008年3月任现职。E-mail:zhouz@mep.gov.cn