



深入学习贯彻党的“十八大”精神 加快落实生态文明建设战略部署*

文 / 解振华

国家发展和改革委员会 北京 100086

【摘要】党的“十八大”报告关于生态文明建设的重要论述,凸显了生态文明建设的重要性、必要性和紧迫性。深入学习贯彻党的“十八大”有关生态文明建设的战略部署,已成为全党全国一项重大战略任务。在新的形势下,要深刻认识推进生态文明建设对实现我国发展战略的重大意义,深刻认识加强生态文明建设是破解资源环境瓶颈制约、实现可持续发展的内在要求,是满足人民群众过上更好生活新期待、建设美丽中国的必由之路,是顺应绿色低碳发展国际潮流、承担负责任发展中大国义务的必然选择。推进生态文明建设,要深入理解和把握生态文明的内涵、理念,明确生态文明建设的总体要求、指导方针、基本途径和目标任务。当前和今后一个时期,按照党的“十八大”对生态文明建设的战略部署,优化国土空间开发格局,调整产业结构,加快转变发展方式,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,坚持走新型城镇化道路,增强科技支撑能力,完善体制机制,倡导绿色生活方式,努力建设美丽中国。

【关键词】党的“十八大”,生态建设,战略部署

DOI: 10.3969/j.issn.1000-3045.2013.02.002

党的“十八大”报告关于生态文明建设的重要论述,凸显了生态文明建设的重要性、必要性和紧迫性,充分反映了中国共产党对生态文明建设的认识达到了前所未有的高度,是对科学发展理念的深化,昭示了中国共产党加强生态文明建设的意志和决心。深入学习贯彻党的“十八大”有关生态文明建设的战略部署,已成为全党全国一项重大战略任务。

* 修改稿收到日期:2013年2月5日

1 深刻认识推进生态文明建设已成为实现我国发展战略的必然选择

2012年11月29日,习近平总书记在参观复兴之路展览时发表的重要讲话中指出,“实现中华民族伟大复兴,就是中华民族近代以来最伟大的梦想。”习近平总书记提出的“中国梦”,凝聚了几代中国人的夙愿,体现了中华民族和中国人民的整体利益,是每一个中华儿女的共同期盼,也形象地描绘了中国共产党实现民族复兴的宏伟蓝图。新世纪新阶段,中国共产党集中全国人民意志,逐步

形成了我国经济社会发展的战略目标。党的“十八大”报告中重申了到中国共产党成立100年时全面建成小康社会、到新中国成立100年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的宏伟目标,并从新的实际出发,在党的“十六大”、“十七大”确立的目标基础上,提出了到2020年全面建成小康社会的新要求。实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴,既是一项催人奋进的伟大事业,也是一个艰苦努力的过程。当前和今后一个时期,我国发展仍处在可以大有作为的重要战略机遇期,实现“中国梦”,具有诸多有利条件,同时也面临不少困难和挑战。特别是经济发展与资源环境矛盾日益凸显,成为我国发展的重大瓶颈制约。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须牢固树立生态文明理念,从实现中国特色社会主义全面发展和中华民族永续发展出发,大力推动生态文明建设。这是我国全面建成小康社会的重要前提条件。

首先,这是破解资源环境瓶颈制约、实现可持续发展的内在要求。我国资源禀赋相对较差,石油、天然气、淡水、耕地、铁矿石等战略性资源人均占有量分别只有世界平均水平的7%、7%、28%、43%、17%左右。但同时,我国资源利用方式粗放,能源资源的利用效率较低。2011年,我国国内生产总值占世界的比重不到10%,但能源消费量已达34.8亿吨标准煤,占世界能源消费量的20%左右,单位国内生产总值能耗约为世界平均水平的2.5倍;主要工业产品的单位产品能耗比国际先进水平高10%—20%以上。矿产资源总回收率只有30%,比发达国家低约20个百分点;单位水耗的国内生产总值仅为世界平均水平的1/3;2010年我国资源产出率初步核算约3 770元/吨,仅是日本的1/

8、英国的1/5、德国的1/3、韩国的1/2。粗放型的发展方式使本来就很紧张的资源环境约束不断加剧。由于国内无法满足需求,我国能源资源的国际依存度不断提高,2011年石油、铁矿石对外依存度已达56.7%、56.4%,天然气、煤炭进口量分别达到300亿立方米和1.8亿吨,能源资源供给风险明显增加。高消耗带来高排放,造成我国环境问题日益突出,一些地方生态环境承载力已近极限。2010年底,7大水系国控监测断面中劣5类水质比例为16.4%,国控重点湖泊(水库)中劣5类占38.5%,重点区域城市二氧化硫、可吸入颗粒物年均浓度为欧美发达国家的2—4倍,二氧化氮平均浓度比美国高30%—50%,全国近80%以上草原出现不同程度的退化,水土流失面积占国土总面积的37%,沙化土地面积占国土总面积的18%,石漠化面积占国土总面积的1.3%。资源环境问题已成为经济社会可持续发展的重要制约因素。

第二,这是满足人民群众过上更好生活新期待、建设美丽中国的必由之路。人类社会的文明进步与人类自身各种需求的满足是分不开的。生态需求是现代人类基本的需求,也是高层次的需求。经过30多年的改革开放,我国经济实力大大增强,人民群众普遍越过温饱阶段,大多数人过上了比较殷实的小康生活。随着生活水平的提高,人们更加注重生活的健康和品质,不但希望安居乐业,也希望拥有蓝天白云、青山绿水,要求喝干净的水、呼吸清洁的空气、吃上安全健康的食品,拥有良好的人居环境。生态环境问题,已成为重要的民生问题。近年来,人民群众对良好生态环境的诉求越来越强烈。一些地方发生的重大环境污染事件,引发了多起群体事件,环境问题正在成为影响社会和谐的重要因素。2013年以来,我国



中国科学院

中东部地区连续多天出现的严重雾霾天气,再次敲响了环境问题的警钟,值得引起高度重视和深刻反思。加强生态文明建设,建设美丽中国,已成为全社会的高度共识。

第三,这是顺应绿色低碳发展国际潮流、承担负责任发展中大国义务的必然选择。当今世界,气候变化、能源安全等全球性挑战日益严峻,绿色低碳发展已成为全球共识和国际潮流。一方面,围绕能源资源、气候变化等问题的国际博弈日趋激烈。我国温室气体排放总量大、增速快,目前排放总量高居世界第一位,人均排放量也已超过世界人均4.4吨的水平,在气候变化国际谈判中日益成为关注的焦点,要求我国承担更多减排责任的压力不断加大。另一方面,进入新世纪以来,以绿色、低碳为特征的新一轮技术革命方兴未艾,发达国家和一些发展中国家正在积极采取措施,大力推动绿色转型,加快发展以新能源、新材料和节能环保产业为核心的“绿色经济”。绿色低碳发展正成为国际科技和经济竞争的新领域,也成为各国经济社会发展的战略选择。我国产业核心竞争力不强,处在全球产业链低端,主要依靠巨大的资源环境消耗和廉价劳动力投入赚取微薄利润。面对新的国际竞争态势和发展潮流,我们必须加快走新型工业化和新型城镇化道路,顺应新的国际潮流,大力推进绿色低碳发展,有效控制能源资源消耗和温室气体排放过快增长的势头,才能在新的国际竞争中提升产业竞争力,并为应对全球气候变化做出积极贡献。

总之,当前我国经济社会发展正步入新的历史阶段,处在全面建成小康社会的决定性时期,不论是我国的资源环境承载能力,还是人民群众过上更好生活的新期待,以及顺应国际经济发展的新趋势,我国都必须确立新的主流价值观,加快转变经济发展方式,大力推进生态文明建设,实现经济社会发展和资源环境相协调。

2 准确把握生态文明建设的国家战略意图

推进生态文明建设,需要深入理解和把握生

态文明的内涵,明确生态文明建设的总体要求。生态文明是一个历史范畴,是工业文明发展到一定阶段的产物,是人类对传统工业文明带来的生态环境危机深刻反思的结果。

生态文明的内涵是遵循自然规律、坚持以人为本、着眼可持续发展的人类生产和生活方式及其价值观。生态文明强调人与自然和谐,强调经济发展与资源环境相统一,强调代际公平和生态文化。

生态文明理念的核心是尊重自然、顺应自然、保护自然。它要求摒弃不顾资源环境条件、片面追求经济增长的发展思路,以平视的眼光、敬重的心态,考量人与自然的关系,树立人与自然和谐相处的价值观,遵循和顺应自然规律,在发展中充分考虑资源环境承载能力,保护自然环境和生态系统,不欠新帐,多还旧帐,实现人与自然和谐共生。

生态文明建设的实质是把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。这是对我国社会主义现代化建设提出的更新更高要求。推进生态文明建设,要在物质文明、政治文明、精神文明各层面,在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各领域进行全面转变、深刻变革,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。从融入经济建设看,要统筹考虑当前利益和长远发展、局部利益和整体利益,改变唯GDP、把发展简单等同于经济增长的发展观,注重经济增长的质量和效益,特别要考虑代际持续发展,不仅要考虑当代人的发展,更要为子孙后代永续发展留下足够的发展空间。从融入政治建设来看,必须把生态文明建设作为政绩考核的重要指标,把资源消耗、环境质量、生态效益等纳入经济社会发展评价体系,加强生态文明制度建设。从融入文化建设来看,必须树立和弘扬生态文明主流价值观,弘扬崇尚自然、人与自然和谐、天人合一的优秀传统文化,加强生态文明宣传教育,增强全民节约意识、环保意识、生态意识。从融入社会建设看,要积极倡导全社会广泛参与,形成政

府、企业、民间组织、公民共同推动生态文明建设的格局。

生态文明建设要坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针。这体现了生态文明建设规律的内在要求,明确了资源开发利用、环境保护、生态修复等领域的主攻方向。在资源利用方面,把节约放在首位,着力推进资源节约集约利用,提高资源利用效率,杜绝资源浪费;在环境保护方面,把保护放在首位,加大环境保护力度,坚持预防为主、防治结合、综合治理,以解决损害群众健康突出环境问题为重点,强化水、大气、土壤等污染防治;在生态建设方面,由人工建设为主转向自然恢复为主,加强生态保护和修复,对重点生态破坏地区尊重本地区动物、植物、微生物及其生境的自然规律,采取封育、围栏、退耕还林、退耕还草等措施。

生态文明建设的基本途径是绿色发展、循环发展、低碳发展。这是加快转变经济发展方式的重点任务和主要内涵。绿色发展从广义上说涵盖节约、低碳、循环发展、生态环保、人与自然和谐等;从狭义上说,绿色一般表示生态环保的内涵。循环发展就是通过发展循环经济,提高资源利用效率,变废为宝、化害为利,少排放或不排放污染物,提高经济增长的质量和效益。低碳发展就是节约能源,提高能源利用效率,发展可再生能源和清洁能源,增加森林碳汇。这不仅是应对气候变化的重要内容,也是保障能源安全和控制温室气体排放的重要途径。

生态文明建设的重要目标是形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式。就是要形成与传统工业文明那种大量生产、大量消费、大量废弃、大量占用自然空间不同的经济结构、社会结构和发展方式、消费方式,坚决遏制资源浪

费和生态环境破坏。

生态文明建设的最终目的就是源头上扭转生态环境恶化趋势,为人民创造良好的生产生活环境,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展,为全球生态安全做出贡献。

3 生态文明建设的主要任务

按照党的“十八大”对生态文明建设的总体要求和战略部署,当前和今后一个时期,应抓紧推动以下重点工作:

3.1 优化国土空间开发格局

优化国土空间开发格局是生态文明建设的重要基础。我国国土空间是中华民族赖以生存和发展的宝贵资源,必须珍惜每一寸国土,科学布局生产空间、生活空间、生态空间,按照经济效益、社会效益、生态效益相统一的原则,控制开发强度,调整空间结构,实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

一是加快实施主体功能区战略。引导人口、经济分布与资源环境承载力相适应,加快构建“两横三纵”为主体的城市化格局,构建“七区二十三带”为主体的农业发展格局,构建“两屏三带”为主体的生态安全格局,逐步形成人口、资源、环境相协调的国土空间开发格局,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

二是加快完善区域发展政策。按照实施区域发展总体战略和主体功能区战略的要求,完善财税、投资、产业、土地等政策,加大对农产品主产区、中西部地区、贫困地区、重点生态功能区、自然保护区的财政转移支付力度,进一步扩大绿色生态空间。

三是坚持陆海统筹布局。把握好陆地国土空间与海洋国土空间的统一性,以及海洋生态系统的相对独立性,强化海洋意识、



中国科学院

发展海洋经济,保护海洋生态环境,维护国家海洋权益。

3.2 调整产业结构

调整产业结构是生态文明建设的根本措施。要着力构建现代产业发展新体系,促进一、二、三产业协调发展。

一是加快传统产业转型升级。抑制高耗能、高排放行业过快增长,加快淘汰落后产能,防止落后产能向中西部地区转移。坚持利用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业。

二是大力发展战略性新兴产业。着眼重大技术突破和重大发展需求,加快发展节能环保、新能源、新一代信息技术、新材料、生物、高端装备制造、新能源汽车等战略性新兴产业,加快形成先导性、支柱性产业,切实提高产业核心竞争力和经济效益。

三是提高服务业在国民经济中的比重。把发展服务业作为优化产业结构的战略重点,大力发展面向民生的服务业和生产性服务业,不断提高服务业比重和水平。

3.3 加快转变发展方式

加快转变发展方式是生态文明建设的根本途径。着力转变不可持续的经济发展方式,摒弃“无发展的增长”,努力推进循环发展、低碳发展、绿色发展。

一是加快推进循环发展。从农业、工业、服务业各产业,城市、园区、企业各层面,生产、流通、消费各环节,积极探索具有中国特色的循环经济发展模式,加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系。在企业推进清洁生产,在产业园区推行循环化改造,在城市社区和乡村建立再生资源回收网络,建设国家“城市矿产”示范基地,推进再制造产业发展,推进餐厨废弃物资源化利用。通过示范总结经验、教训,广泛推广,形成规模。到2015年主要资源产出率提高15%,资源循环利用产业总产值达到1.8万亿元。

二是加快推进低碳发展。以保障能源安全和

应对气候变化为契机,大幅降低能耗强度和碳排放强度,控制能源消费总量和碳排放总量,形成绿色循环低碳发展的倒逼机制。研究制定我国低碳发展宏观战略。全面推进节能减排,加快工业、建筑、交通运输、公共机构等重点领域节能提高能效。开展万家企业节能低碳行动,实施节能重点工程和节能产品惠民工程。大力发展新能源和可再生能源,到2020年,非化石能源占一次能源的比重达到15%。扎实推进低碳省区和低碳城市试点,鼓励开展低碳产业园区、低碳社区试验试点。

三是加快推进绿色发展。加大环境保护力度,以解决饮用水不安全和空气(PM_{2.5}、PM₁₀)、土壤污染等损害群众健康的突出环境问题为重点,加强综合整治,明显改善环境质量。促进生态保护和修复,实施重大生态修复工程,增强生态产品生产能力,推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理,扩大森林、湖泊、湿地面积,保护生物多样性。

3.4 坚持走新型城镇化道路

当前我国正处于城镇化快速发展时期,城镇化将成为未来我国碳排放和能源资源需求增长的主要领域。如果不改变高消耗、高排放的城市发展模式,由此带来的资源消耗和碳排放将是十分巨大的。要加强城镇化规划和顶层设计,坚持走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。

一是科学布局城镇体系。积极推动城市群发展,加快发展中小城市,有重点地发展小城镇,形成大中小城市和小城镇协调发展的城镇化格局。坚持城镇化与产业发展“两手抓”,把城镇化与调整产业结构、培育战略性新兴产业、发展服务业、促进就业创业结合起来,促进产业集聚发展。

二是节约集约利用资源。土地利用要集约节约。实行用地总量控制、供需双向调节、差别化管理,严格控制建设用地规模,优先开发空闲、废弃、闲置土地,加强城市内部存量土地再利用。水资源要严格管控。实施最严格的水资源管理制度,加快城镇老旧供水管网改造,推广高效节水设备

和器具,推动海水、矿井水、苦咸水等非常规水利用。

三是推动基础设施绿色低碳化。发展绿色建筑,新建建筑严格绿色建筑标准,大力推进既有建筑节能改造,加强大型公共建筑用能管理,严格建筑拆除管理,避免“大拆大建”。大力发展公共交通,优化城镇慢性交通系统,加强综合交通枢纽建设,促进各种出行方式之间的紧密衔接,加快淘汰不达标车辆。做好城镇规划与能源规划的衔接,发展分布式能源,推动太阳能、生物质能、地热能的全方位、多元化、规模化应用。下决心治理城市大气污染,推进城镇污水和垃圾处理设施建设,加强城镇环境绿化美化,拓展城市绿化空间。

3.5 增强科技支撑能力

增强科技支撑能力是生态文明建设的关键环节。解决资源环境问题,归根到底要通过技术进步和创新。

一是加快重点领域技术研发。重点突破节能、清洁能源、新能源、循环经济等技术,加快研发大气污染防治、非常规污染物控制、废弃物资源化利用等关键技术。

二是加快先进技术推广应用。完善企业为主体的技术创新体系,鼓励企业采用节能低碳、资源综合利用技术,加强技术创新和应用推广的有机衔接。

三是加强节能环保科技领域国际交流合作。加快国外先进适用技术引进消化吸收,组织好推广应用。

3.6 完善体制机制

完善体制机制是生态文明建设的坚强保障。要加快改革不符合生态文明建设要求的财税体制、干部政绩考核机制,积极发挥市场机制在促进生态文明建设中的重要作用。

一是完善政绩考核制度和财政体制。

摒弃以经济增长论英雄的政绩观。建立领导干部任期经济发展、社会管理、节能减排、环境质量、生态建设责任制和问责制。建立事权与财权相匹配的财政体制,建立健全生态文明建设财政资金投入稳定增长机制,确保用于节能环保、生态修复、循环经济等方面的财政支出。

二是加强生态文明法制建设。健全促进生态文明建设的法律法规体系,清理与生态文明建设相冲突或不利于生态文明建设的法规、法条,解决法律之间相互冲突、脱节、重复的问题,以及罚则偏软等问题。建立和完善生态文明建设的标准体系。提高生态文明相关法律法规执法能力。加大违法行为查处力度,解决法律执行不严问题,改变“守法成本高、违法成本低”的现状。建立广泛的社会监督机制。建立环境损害赔偿公益诉讼制度。

三是完善市场机制。进一步完善价格、财政、税收、金融等经济政策,加强政策间协调配合,充分发挥市场配置资源的基础性作用。强化能源资源和主要污染物总量控制制度,逐步建立二氧化碳排放总量控制制度。建立健全节能量交易、碳排放权交易、水权交易、排污权交易制度。建立生态补偿机制。推行能效“领跑者”标准、合同能源管理、能效标识和节能产品认证等市场化机制。

3.7 倡导绿色生活方式

绿色生活方式是生态文明建设的重要内容。积极引导节约和适度消费,大力培育绿色市场,引导、规范绿色产品的生产,畅通绿色产品流通渠道,鼓励消费者购买绿色产品和服务。大力反对铺张浪费,破除讲排场、比阔气等陋习,引导公众养成节水、节纸、节能、节电、节粮的生活习惯。减少使用一次性用品,反对商品过度包装,逐步形成



中国科学院

文明、节约、绿色、低碳的消费模式和生活方式。深入开展节能减排全民行动,组织好全国节能宣传周、全国低碳日、世界环境日等主题宣传活动,加大宣传力度,发挥媒体导向作用,营造良好舆论氛围。

总之,生态文明建设是关系人民福祉、关乎民族未来和民族复兴的长远大计,必须按照党的“十八大”的战略部署,加快推进美丽中国建设,实现中华民族永续发展。

Comprehensively Study and Apply the Decision of the 18th National Congress of CPC Speed up the Implementation of Strategic Deployment of Promoting Ecological Progress

Xie Zhenhua

(National Development and Reform Commission, Beijing 100045, China)

Abstract Promoting ecological progress is stressed in the report to the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC), highlighting its significance, necessity, and urgency. It has become a major strategic task for the whole Party and the people of all ethnic groups in China to comprehensively study and apply the strategic deployment of promoting ecological progress adopted in the 18th National Congress of CPC. Under the new conditions, we should gain a full understanding of the major significance of promoting ecological progress to the realization of China's national development. We should fully understand that enhancing ecological progress is the inherent requirement of removing resource and environmental constraints and achieving sustainable development, the only way to meet the people's expectation of a better life and to build a beautiful country, and the sure choice of keeping up with the international trends of green and low-carbon development and meeting our obligations as a major responsible developing country. In order to promote ecological progress, we should thoroughly understand and grasp the content and concept of ecological progress, and make clear the general requirements, guiding principles, fundamental paths as well as goals and tasks of making ecological progress. In the current and future period of time, we should follow the strategic deployment of promoting ecological progress adopted in the 18th National Congress of CPC, improve development of China's geographical space, adjust industrial structure, accelerate transformation of development patterns, strive for green, circular and low-carbon development, keep to the new path of urbanization, enhance the capacity of scientific and technical support, improve institutions and mechanisms, call for a way of green life, and work hard to build a beautiful country.

Keywords 18th National Congress of CPC, ecological Ecological progress, strategic Strategic deployment

解振华 国家发展和改革委员会副主任(正部长级)。1949年11月出生,天津市人。1977年毕业于清华大学工程物理系,1991年获武汉大学环境法硕士学位。中共十五届中央纪律检查委员会委员,中共十六届中央委员,中共十七届中央纪律检查委员会委员,中共十八届中央委员。1968年10月参加工作。1982年起从事环境保护工作,历任国家环保局处长、司长。1990年5月任国家环境保护局副局长,1993年6月任国家环境保护局局长,党组书记,兼国务院环委会副主任。1998年3月起任国家环境保护总局局长,党组书记,兼任全国爱国卫生运动委员会副主任、中国环境与发展国际合作委员会副主席。曾荣获联合国环境保护最高奖“联合国环境署世川环境奖”、全球环境基金“全球环境领导奖”、世界银行“绿色环境特别奖”及节能联盟“节能增效突出贡献奖”。被聘为中国环境科学学会第四届理事会理事长、第五、第六届理事会理事长、名誉理事长。E-mail: ly4cc@hotmail.com