



生态文明建设的路线图 与制度保障*

文 / 周宏春
国务院发展研究中心 北京 100010

【摘要】 文章讨论了生态文明的内涵、核心及其与相关文明的关系,设计了生态文明建设的总体思路、目标和路径选择,以达到发达国家的生态文明水平又不必重走他们的老路;在此基础上提出了优化空间布局、减轻经济重量、加大生态建设和环境保护力度等重点,以及制定激励政策、利用市场机制、构筑良好氛围等政策建议。

【关键词】 生态文明, 目标, 路径选择, 政策建议

DOI 10.3969/j.issn.1000-3045.2013.02.005

生态文明建设要有制度安排与之匹配, 以提供激励和保障。有制度而无建设, 或有建设而无制度, 都无法保证生态文明建设的持续性及预期效果。本文讨论了我国生态文明的内涵、建设目标与路径选择, 在此基础上提出生态文明建设的制度安排建议。

1 生态文明的内涵及其相互关系

生态文明是遵循人与人、人与社会、人与自然的规律所取得的物质文明与精神文明成果的总和。文明是社会发展到一定历史阶段的产物。英国著名历史学家汤因比在其巨著《历史研究》中提出, 文明是具有一定时间和空间联系的一群人, 可以同时包括几个同类型的国家^[1]。文明的主体是

人, 体现为改造自然和反省自身, 表现在物质文明和精神文明上。文明包含政治、经济、文化3方面, 其中文化构成一个文明社会的精髓。世界文明具有多元化特点, 如西方文明、中华文明、非洲文明、印度文明等, 这些文明既相互影响又有明显差异。人类文明分为原始文明、农业文明和工业文明^[2]。

生态文明理念的产生和发展是对工业文明反思后的创新, 是对人与自然关系的一种返璞归真, 是一种新的生产方式、生活方式和思维模式, 是一种新的文明形态。工业文明崇尚“做大自然的主人”, 认为自然资源和生态环境只是满足人类需求的条件。在工业文明时期, 人口快速增长、淡水匮乏、能源危机、气候变化、海洋污染、灾害频发等, 人类的生产和生活活动不尊重大自然的规

* 修改稿收到日期: 2013年2月22日

律反过来也遭到大自然的报复。生态文明要求用文明和智慧的态度对待自然,反对野蛮生产、粗放利用资源、破坏生态环境。广义地,生态文明有多层含义。第一,在生产方式上,以文明生产为特点,追求资源产出率高、环境友好,低投入、高产出率;第二,在生活方式上,以满足自身需要又不损害子孙后代的需求为目标,崇尚勤劳节俭和可持续消费;第三,在文化和价值观上,生态意识、生态道德、生态文化成为具有广泛基础的文化意识,以符合自然规律的道德、规范和目标为价值导向^[3]。

生态文明的核心是人与自然和谐发展;基本内涵是认识自然、尊重自然、顺应自然、利用自然、改造自然造福人类;基本途径是统筹经济建设、社会建设、政治建设、文化建设和生态文明建设。生态文明是政治文明、精神文明、物质文明得以延续和发展的基础。物质文明、政治文明和精神文明离不开生态文明,没有良好的生态环境,人民群众就不可能享受高度的物质文明、政治文明和精神文明,它们相辅相成,相互促进,构成一个整体。

生态文明的若干关系,大致可以分为3个层次,一是在“五位一体”中的定位及其相互关系,二是生态文明的内在要素及其相互关系,三是生态文明建设中的各种推进方法及其相互关系,详见本人即将发表的“试论生态文明的若干关系”。

2 生态文明建设的路径图

2.1 生态文明建设的总体思路

贯彻落实科学发展观,坚持节约优先、环境优先、生态恢复为主,以环境承载力和主体功能区为基础、以可持续发展为目标进行人口和经济布局,控制资源消费总量,加大节能减排力度,提高资源能源产出率,建设和保护生态环境,积极应对全球气候变化,减轻自然灾害的损失,全面建成小康社会,实现人与自然和谐、永续发展。

2.2 发展目标与指标

生态文明建设的目标是:生产发展,生活富裕,生态良好,经济发展与资源环境逐步“脱钩”,建成美丽中国;直观感觉是水变清、地变绿、天变

蓝;生态文化和价值观成为共识,生态文明制度建设初步形成。我国不能到工业化完成后再进行生态文明建设,那样就会失去先进理念引导发展的意义;而且生态文明建设目标不宜过分超前,需把握一个合适的“度”。

具体指标是:到“十二五”末,单位工业增加值用水量降低30%,农业灌溉用水有效利用系数提高到0.53。非化石能源占一次能源消费比重达到11.4%。单位国内生产总值能源消耗降低16%,单位国内生产总值二氧化碳排放降低17%。主要污染物排放总量显著减少,化学需氧量、二氧化硫排放分别减少8%,氨氮、氮氧化物排放分别减少10%。森林覆盖率提高到21.66%,森林蓄积量增加6亿立方米。这些是“十二五”规划纲要提出的目标。

到2020年,实行经济增长与资源环境相对脱钩,毕竟我国的“土木工程”阶段基本结束;安全饮水和卫生设施普及率、城市生活废水和废物处理率、工业废水和废物处理率达到90%以上;2020年的二氧化碳排放强度比2005年降低40%—45%。大气质量,尤其是PM_{2.5}最迟在2030年达到WHO提出的第一阶段目标。

到2050年,经济增长与资源环境绝对脱钩。人居环境达到发达国家水平;安全饮水和卫生设施普及率、城市生活废水和废物处理率、工业废水和废物处理率达到100%,60%的城市拥有一级标准的空气质量,典型生态系统的生态效率和服务功能完全恢复。资源生产率大幅度提高,工业和经济废物密度下降90%左右,工业和经济能源密度下降80%左右;生态文明水平进入世界前40名。

长远看,逐步还清环境污染历史欠账,退化的生态系统逐步得到恢复。届时的天是蓝色的,水是清澈的,山是绿色的,食品是安全的;中国将成为世界上最具魅力的国家之一;中国人民将像其他发达国家的人民一样享受最丰富的物质和文化生活,生态文明水平进入世界前20名。

其中,2010—2030年是我国生态文明建设的

关键时期:既要推动经济的生态转型,又要减少转型过程中出现新的生态环境问题;既要还清环境污染的历史欠账,实现部分环境指标与经济增长的良性耦合,又要部分实现环境与经济的双赢^[4]。

2.3 路径选择

我们有3条路可以选择:一是重复发达国家走过的“先污染后治理”老路;二是直接采用发达工业国家的现行做法,全面实行生态转型;三是,从国情和发展阶段的主要特征出发,按照“五位一体”进行总体布局^[5]。如果我们能穿越工业文明和生态文明交叉的两条河流之间的“运河”,或跨越“环境高山”,就可以赶上发达国家的生态文明水平,而不必跟踪、模仿发达国家走过的老路。这就要求我们用生态文明的理念改造传统的工业经济,寻求实现现代化的最有效路径和最小的时间成本和资源环境成本。用知识、信息和创新来替代一部分资源成本和环境成本,从而走出一条高效率、低消耗、高产出、环境友好的路径,创新价值高、生活质量高的新型现代化道路。

从这个意义上说,我们迫切需要推动发展理念由注重增长的数量和速度向注重增长的质量和效益转变,以减量化、资源化、无害化、经济增长与环境脱钩为主攻方向,努力完成现代化的生态转型,推动发展方式由高投入、高消耗、高排放、难循环、低效率向低投入、低消耗、低排放、能循环、高效率转变;推动消费模式由铺张浪费、比阔气、讲排场向适度消费、精打细算、回归本真转变^[3]。

3 生态文明建设的重点与制度保障

生态文明制度是在全社会制定或形成的一切有利于支持、推动和保障生态文明建设的各种引导性、规范性和约束性规定和准则的总和,其中包括正式制度(原则、法律、规章、条例等)和非正式制度(伦理、道德、习

俗、惯例等)。“十八大”报告中提出的要建设的生态文明制度,包括综合发展评估指标、国土资源和环境保护制度、资源价格和税收政策、环境损害赔偿政策、生态文明宣传教育等,以制度激励/约束有利于促进人与自然和谐发展的生态文明新格局的形成。

3.1 优化国土空间开发格局

生态文明建设的重点空间在城市。城镇化是我国未来增长的动力,也是广大群众分享发展成果的最经济途径。迫切需要统筹城乡一体化发展,推动城市由单中心向多中心转变,推动城乡建设由规划变得快、功能分区乱、形象工程多、使用寿命短向规划适度超前、功能分区合理、设施配套齐全、建筑物经久耐用转变,形成中心城市带动周边卫星城镇协调发展的格局。城乡建筑如果不能按节能环保标准进行规划、建设,使用中必将浪费大量能源,改造也将花费大量资金。因此,应按生态学原理统筹规划、建设和管理城市;尽可能利用自然通风采光,限制不节能的“形象工程”建筑,控制高层超高层大楼的建设;在不影响居民生活的同时显著降低能耗和温室气体排放。建设低碳交通运输体系。加强多种交通运输方式的衔接,在大中城市建设形成机动车、自行车和行人协调的道路体系;实行交通运输现代化、智能化、科学化管理,减少空驶率;研发和推广节能和新能源汽车;鼓励公众选择高效利用能源和交通资源、少排放污染物、有益健康的出行方式,鼓励使用自行车、地铁(地铁)、公共汽车等交通工具。发挥信息化优势,减少不必要出行。加快中小城镇和新农村建设,加大基础设施建设和基本公共服务投入,加强农村饮水工程、公路、沼气、电网和危房改造。改革户籍制度,促进农村劳动力转移就业,改善农民工就业、居住、就医、子女就学等基本生活条件,并逐步纳入



中国科学院

城镇社会保障体系和住房保障体系;在文化、教育、医疗卫生和社会保障等方面建立公共财政保障的基本制度框架,推动资金、技术、人才等要素进入农村,形成以工带农、以城带乡的协调发展格局^[6]。

3.2 促进区域平衡协调发展

区域平衡发展是增长的源泉,可以培育成为重要的“经济增长极”,是共同富裕的必然选择。迫切需要引导生产要素跨区域合理流动,推动改革开放以来形成的“东部腾飞、中西部积累”向“东部优化升级、中西部腾飞”的发展格局转变。推进主体功能区建设,做好国土空间开发的中长期规划并严格执行,把实施“西部大开发”战略放在优先位置,全面“振兴东北”等老工业基地,大力促进“中部地区崛起”,支持东部地区率先发展。保护耕地,珍惜每一寸国土,不仅要满足当代人发展的需求,还要“留与子孙耕”。拓展生存空间。我国一些地方“挖山不止”,不仅破坏生态,还增加水土流失;西部一些城市建在山脚,时刻受到“滑坡”等灾害威胁。应通过“水头落差”从雅鲁藏布江“大拐弯”向下“放水”,而不是逐级抽水式“调水”。建于公元前256年的“都江堰”工程,仍能造福于成都平原,其工程思想和原理值得借鉴。农业是基础。近年来我国粮食进口不断提高,安全隐患增大。因此,启动“大西线”调水工程前期工作十分紧迫。我国“围海造地”潜力巨大。日本关西国际机场、新加坡樟宜机场、韩国仁川国际机场等均填海建设,荷兰围海增加了1/3的国土。我国部分沿海地区也在自然地“长土地”。科学规划可以围海的空间,利用自然淤积力量和市场机制“围海造田”、“围海造城”,合理布局钢铁、汽车、石化等重大工程,避免无序填海,为我国中长期发展奠定基础。海洋对于我国的可持续发展的意义重大。迫切需要发展蓝色经济,提高海洋资源开发利用能力,加强海洋生态环境保护,减少各种灾害造成沿海地区人民生命财产损失;坚决维护海洋权益,拓展地缘政治和生存空间,由海洋大国向海洋强国

迈进等。

3.3 减轻单位经济中的物质强度

我国人口众多,人均资源相对不足,生态环境脆弱,这是基本国情。改革开放以来,我国经济快速发展,创造了举世瞩目的经济奇迹,但也积累了不少问题,突出表现为我国经济发展在很大程度上是靠物质投入实现的,粗放型的增长方式尚未得到根本转变,付出的资源环境代价过大,发展不平衡、不协调和不可持续的矛盾十分突出。

坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主等原则,是推进生态文明建设的基本政策和根本方针,也是制定经济社会政策、编制各类规划、推动各项工作必须遵循的基本原则和根本方针。自然资源是我国经济社会发展的基础,土地、水、能源、矿产、森林、海洋等资源是一切文明建设的物质基础。离开了资源能源的生产和消费,经济社会发展难以保障,人民生活水平难以提高,发展难以持续。应推动资源利用方式根本转变,节约集约利用资源,加强生产、流通和消费的全过程管理,大幅降低能源、水、土地等的消耗强度,这既是提高我国经济竞争力的客观需要,也是人均资源占有不足的内在要求。提高资源产出率的途径包括资源节约、综合利用和循环利用,如在采矿中对共生矿、伴生矿进行综合开发,最大限度地吧废物转为可利用的资源;重视产品的循环,尽可能使产品经久耐用;重视服务的循环,从关注交换价值向关注使用价值转变,提高服务业比重。又如利用煤矸石发电和生产建材产品,开发利用煤层气发电,既可以增加能源供应,还可以减少瓦斯爆炸对矿工安全的威胁,减少温室气体排放,从而收到一举多得之效。发展绿色经济、循环经济和低碳经济,本质上是促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化,形成节约资源保护环境的空间格局、产业结构、贸易结构、生产方式和生活方式,以资源的可持续利用支撑经济社会的可持续发展。

3.4 实施重大生态建设和环境保护工程

生态环境是经济发展的生产力要素,是一种

稀缺资源;良好的植被、优美的环境是生态文明的重要标志。空气清新、碧水蓝天是广大群众的诉求,与自然和谐相处是广大群众的期待。应推动生态建设与保护由不计成本、不考虑经济地理条件向生态保护产业化、发挥比较优势转变,“倒逼”增长方式转变,培育新的产业,促进产业优化和技术升级,扩大就业机会,实现经济社会可持续发展。实施重大生态修复工程,应坚持在发展中保护,在保护中发展。当前应以解决损害群众健康的突出环境问题为重点,强化水、大气、土壤等污染防治和修复,优先解决城市雾霾多发问题。增强生态产品生产能力,在生产布局、城乡一体化发展、重大项目建设中充分考虑自然条件和生态环境的承载能力。推进生态城市、生态社区、生态村镇建设,切实改善人居环境。着力抓好天然林保护、退耕还林、沿海防护林建设、野生动植物保护、自然保护区建设和防沙治沙工程等,不断提高森林覆盖率和蓄积量;推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理;要运用好自然的修复能力,建设和保护好森林、湿地等生态系统。加快水利工程建设,以水资源存量和供应能力确定发展规模;健全灾害预警和防治系统,提高风险应急能力,减少各种灾害对人民生命财产造成损失。随着全球经济一体化的深入发展,我国经济对外依存度不断提高。气候变化、生物多样性等成为国际社会的热点和博弈焦点。我国二氧化碳、二氧化硫等排放量已居世界前列,发达国家要求我国减排的压力日益加大。一些西方国家对进口产品提出“碳足迹”要求,“碳关税”等绿色壁垒成为维护本国利益的手段。我们应当“放眼全球、立足当地”,化压力为动力,坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则和可持续发展原则,加快绿色低碳发展转型,同国际社会

一道积极减缓和适应气候变化,向世界展现一个负责任的大国形象。

3.5 加大生态文明建设的投入

形成有利于生态文明建设的价格、财政、税收、金融、土地等经济政策,引导环境保护和生态恢复项目的实施,防止和遏制破坏性的经营。制定植被的补偿性政策,以及为生态文明建设提供支持的科技投入政策,使公共财政投入占GDP的比重不断增加,且投入的增长应高于同期当地财政收入的增长。发挥公共财政资金的引导作用,吸引社会资金投入到生态文明建设之中。建立与生态文明有关的指标体系,如资源生产率、资源消耗降低率、资源回收率、资源循环利用率、废物处理降低率以及万元GDP物耗、能耗、水耗和排放等指标,增加其在考核评价中的权重,把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展评价指标体系,形成引导和激励市场主体节约资源、提高资源利用效率和保护环境的机制。建立促进资源节约和环境保护的奖惩机制,实行目标管理,减少生态建设和环境保护资金使用中的浪费和漏洞,提高资金的利用效率。

加快推动与生态文明建设有关的立法,处理好与相关法规的衔接与协调,逐步构建起系统、完善、高效的生态文明建设的法规体系。充分发挥环境和资源立法在经济社会生活中的激励和约束作用。在各种经济立法中突出绿色发展、循环发展和低碳发展的内涵,使经济发展与生态文明的协调在经济法中得到充分体现。制定有利于增强节能环保产品生产能力的经济政策法规,修订或终止那些不适应生态文明建设要求的政策法规。健全责任追究制度和环境损害赔偿制度,加大执法检查力度,做到有法必依,执法必严,违法必究,彻底杜绝“守法成本高、违法成本低”的现象。



中国科学院

3.6 以较低的成本集约高效地建设生态文明

采用市场化机制是弥补市场缺陷、降低政策成本的有效措施。利用市场机制,积极稳妥地开展排污权、水权、碳排放权交易试点,积累经验并逐步推广,降低节能减排成本。改革开放以来,我们引入了市场化机制,取得了预期成果,需要认真总结,加大推广力度。不断完善生态补偿制度。研究制定在中央、省财政建立生态补偿基金和补偿机制,科学合理地用于生态补偿,确保各级保护区的居民,能够达到国家或所在省市的平均生活水平;而且生活水平能够与国家平均水平或所在省市的平均水平基本同步提升。

充分发挥政府综合决策的作用,把生态环境目标和经济发展目标结合起来,按计划有步骤地加以推进,从源头上避免生态破坏和环境污染。进一步建立健全国土空间开发保护制度,不断完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度,保证生态环境免遭破坏。我国资源税是根据产量征收的,没有考虑单位产出消耗资源的差别,导致一些中小企业对自然资源的严重破坏。因此,迫切需要深化资源性产品价格和税费改革,加快建立反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制,体现环境容量的价格属性、生态保护的合理回报、生态投资的资本收益,充分发挥市场配置资源的基础性作用。制定科学合理的政府采购和补贴政策,健全绿色投资政策,采取绿色产品鼓励性政策和非绿色产品约束性政策的双向激励政策,调动地方政府、企业和社会公众发展绿色低碳经济的积极性。

3.7 转变思想观念,构筑生态文明建设的良好氛围

思路决定高度,观念决定成败。生态文明建设是一项造福当代、事关长远的系统工程。必须加强领导,加快形成政府推动、市场调节、公众参与的长效机制。加强领导,这是有决定意义的环节,也是我国有待突破的环节。正确的方向选定

之后,领导是实现发展目标的关键。加快生态文明建设,应改变“重经济轻环境、重速度轻效益、重局部轻整体、重当前轻长远、重利益轻民生”的发展观和政绩观,把人与自然和谐共生的价值观念纳入到宏观决策的全过程,作为相关政策和制度的指导思想和根本原则,避免“人类中心主义”取向,这既是推进生态文明建设的思想基础,也体现了新的价值取向和生态伦理。

生态伦理和生态文化尚未植根于群众。因此,应大力推进生态文化建设,倡导生态伦理和生态行为,开发生态文化产品,发展生态文化产业。生态文化是尊重自然和一切生命的生态伦理文化,生态文明建设的先进文化。加强生态文明宣传教育和培训,把资源节约、环境保护、可持续发展纳入教材,生态文化教育作为全民教育、全程教育和终生教育,把生态意识上升为全民意识和全球意识,摒弃过度消费和用后即扔的不良习惯,从自己做起,从小事做起,在全社会牢固树立有利于生态文明建设的消费观念,形成生态文明建设的良好风气和氛围。促进民间环保组织的健康发展,提升民间社会组织的积极作用。只有全社会的共同参与和努力,充满活力的生态文明才会实现。

参考文献

- 1 刘远航编译.汤因比历史哲学.北京:九州出版社,2002.
- 2 潘岳.生态文明延续人类生存的新文明.中国新闻周刊,2006,37: 49-50.
- 3 周宏春.走生态文明之路需要全民共识和行动.中国发展观察,2012,12: 9-13.
- 4 何传启.实施生态现代化建设绿色新家园.2007-02-08. http://www.cas.cn/ft/zxft/200702/t20070208_1689638.shtml [2013-2-12]
- 5 诸大建.中国发展3.0:生态文明下的绿色发展.解放日报,2010-12-19,第8版.
- 6 王一鸣.跨越“中等收入陷阱”的战略选择.中国投资,2011,3: 24-29.

(转至172页)