



充分发挥环保主阵地作用 大力推进生态文明建设*

文 / 周生贤
中华人民共和国环境保护部 北京 100035

【摘要】 党的“十八大”报告把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局,昭示了大力推进生态文明建设的坚强意志和决心。建设生态文明是一场涉及思想认识、观念行为、生产生活方式和体制机制的根本性变革,必须深刻理解其基本内涵、鲜明特征和重点任务。环境保护是生态文明建设的主阵地和根本措施,要积极探索在发展中保护、在保护中发展的环保新道路,推进环境保护与经济发展的协调融合,形成节约环保的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,着力解决影响科学发展和损害群众健康的突出环境问题,加快建立生态文明制度,统筹国际国内两个大局。

【关键词】 生态文明建设,环境保护,主阵地,新道路

DOI: 10.3969/j.issn.1000-3045.2013.02.012

党的“十八大”的一个突出亮点,就是把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局,第一次单列一个部分加以论述,实现了党的执政兴国理念和实践的又一次重大创新,开启了我国生态文明建设新的历史征程,赋予了环境保护新的光荣使命。

1 生态文明建设的基本内涵、鲜明特征和重点任务

建设生态文明,是中国共产党创造性地回答经济发展与资源环境关系问题所取得

的重大成果,为统筹人与自然和谐发展指明了前进方向;是积极主动顺应广大人民群众新期待,进一步丰富和完善中国特色社会主义事业总体布局的战略部署;是充分吸纳中华优秀传统文化智慧并反思工业文明与现有发展模式不足,积极推进人类文明进程的重大贡献;是深刻把握当今世界发展绿色、循环、低碳新趋向,对可持续发展理论的拓展和升华。

生态文明是人类为保护和建设美好生态环境而取得的物质成果、精神成果和制度成果的总和,是人与自然、环境与经济、人与社会和谐共生的社会形态。建设生态文明,

* 修改稿收到日期:2013年2月28日

以把握自然规律、尊重自然为前提,以人与自然、环境与经济、人与社会和谐共生为宗旨,以资源环境承载力为基础,以建立节约环保的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式以及增强永续发展能力为着眼点,以建设资源节约型、环境友好型社会为本质要求,贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。

建设生态文明,先进的生态伦理观念是价值取向,发达的生态经济是物质基础,完善的生态文明制度是激励约束机制,可靠的生态安全是必保底线,良好的生态环境是根本目的。

生态文明作为科学、全面、系统的先进思想和战略任务,贵在创新,重在建设,成在持久。生态文明理念及建设实践具有鲜明的特征:

在价值观念上,强调尊重自然、顺应自然、保护自然。给自然以平等态度和充分的人文关怀,更加自觉珍爱自然,关注和尊重生态环境的存在及其意义,使经济社会发展与资源环境相协调;

在指导方针上,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主。节约优先就是提高资源综合利用率,保护优先就是正确处理发展与保护的关系,自然恢复为主就是减少人为干预,给生态环境以自我修复、自我更新的时间和空间;

在实现路径上,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。基本形成节约能源资源和保护生态环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,走出一条节约资源和保护环境的新道路,全面推进经济社会的绿色繁荣;

在目标追求上,努力建设美丽中国。坚持节约资源和保护环境的基本国策,更加自觉地珍爱自然,更加积极地保护生态环境,从源头上扭转生态环境恶化趋势,为人民创造良好生产生活环境,为全球生态安全做出贡献;

在时间跨度上,需要长期艰巨的建设过程。生态文明建设面临的繁重任务和巨大压力,不可能一蹴而就,需要坚持不懈地努力。既要补上工业文明的“必修课”,又要走好生态文明的“跨越

路”。

党的“十八大”从优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设等方面明确了生态文明建设的基本要求。具体而言,建设生态文明的重点任务主要包括:(1)加快转变经济发展方式,大力发展绿色经济、循环经济和低碳技术,培育壮大节能环保产业,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式;(2)更加注重保障和改善民生,着力解决损害群众健康突出环境问题;(3)深化节能减排,加大水、大气、土壤等污染治理力度,强化核与辐射监管,明显改善环境质量;(4)切实加强农村环境综合整治,实现城乡生态环境基本公共服务均等化;(5)加强生态保护和防灾减灾体系建设,构建生态安全屏障;(6)建立健全制度和激励约束机制,构建有利于建设生态文明的政策法规和体制机制;(7)加强宣传教育,在全社会树立和弘扬生态文明理念;(8)积极应对气候变化、生物多样性保护等全球性环境问题。

2 环境保护是生态文明建设的主阵地

生态文明建设是环境保护的灵魂,环境保护是生态文明建设的主阵地。环境保护作为生态文明建设的主阵地和根本措施,取得的任何成效、任何突破,都是对生态文明建设的积极贡献。推进生态文明建设,要求从源头和根本上解决环境问题,不断提升人与自然和谐相处的水平,推动我国经济持续健康发展,朝着建设一个生态文明的现代化国家迈进。

推进生态文明建设,目的在于打破资源环境瓶颈制约。我国经济持续快速发展,工业化速度比其他国家经历过的阶段更快、城镇化规模更大,发达国家两三百年间逐步出现的资源环境问题在我国集中显现。环境容量有限、资源承载力不足,已经成为我国新的基本国情,成为制约我国经济社会发展的一块“短板”。同时,当前世界各国竞

争已延伸到环境领域,气候变化、生物多样性等环境问题已成为国际经济政治博弈的新焦点。推进生态文明建设,就是要打破这一瓶颈制约,再造发展新优势。

推进生态文明建设,关键在于改善生态环境质量。小康全面不全面,环境质量是关键。生态文明建设,根本目的还是为了人。基本的环境质量、不损害群众健康的环境质量,是政府必须提供的公共产品。在生活资料得到基本满足和基本实现小康后,人民群众对天蓝、地绿、水净的良好生产生活环境需求更加迫切。推进生态文明建设,就是要不断改善生态环境质量,让广大人民群众吃喝更放心、居住更舒心。

推进生态文明建设,根本在于强化实现现代化的生态环境支撑。环境作为发展的基本要素,良好的生态环境是先进、可持久的生产力。生态环境一旦遭到破坏,治理起来要付出更大的代价,甚至不可逆转。实现现代化,绝不能透支子孙后代的环境。必须站在生态文明建设的全局和战略高度,充分认识保护生态环境的极端重要性,在更高层次上实现人与自然、经济社会与资源环境的和谐。

近年来,环保工作着力解决影响科学发展和损害群众健康的突出环境问题,统筹推动主要污染物排放总量削减、环境质量改善、环境风险防范和城乡环境保护公共服务均等化,为培育壮大生态经济、改善生态环境质量、提升社会生态文明意识发挥了重要作用。

一是扎实推进污染减排。国家把节能减排作为经济社会发展规划的约束性指标。地方各级政府和国务院有关部门层层分解落实任务,强化目标责任考核,狠抓工程减排、结构减排、管理减排。在电力、钢铁、水泥、电解铝等高耗能行业中,淘汰大批

落后产能。全国城市污水处理率由2005年的52%提高到2011年的82.6%,燃煤电厂脱硫机组比例由2005年的14%提高到2011年的87.6%。“十一五”期间,二氧化硫、化学需氧量排放量分别下降14.29%和12.45%,超额完成预定减排任务。2012年全国化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放总量分别比上年减少3.05%、4.52%、2.62%和2.77%。

二是以环境保护优化经济发展。全面推进规划环评,完成环渤海等5大区域重点产业发展战略环评,开展“西部大开发”战略环评,促进区域重点产业与资源环境协调发展。严格建设项目环评,采取“区域限批”、“行业限批”等措施,2008年以来,国家层面拒批332个、总投资1.1万多亿元涉及“两高一资”、低水平重复建设和产能过剩项目。“十一五”时期,节能环保产业产值累计超过7万亿元,增加值约2万亿元,已接近全社会环保投资。把经济政策与环境保护紧密挂钩,初步搭建起包括绿色信贷、保险、贸易、电价、证券、税收等在内的环境政策体系框架。国家环境保护标准体系初步建立,现行国家环境保护标准达1374项,为推进产业结构调整发挥了积极作用。

三是解决突出环境问题促进改善民生。发布新修订的《环境空气质量标准》,出台新标准实施“三步走”的总体方案。2012年在京津冀、长三角、珠三角等重点区域以及直辖市和省会城市开展PM_{2.5}与O₃等项目监测,2013年在113个环境保护重点城市和国家环境保护模范城市开展监测,2015年在所有地级以上城市开展监测。自2016年1月1日起该标准在全国实施。第一阶段涉及的74个城市496个监测点位已按新标准开展监测,并于2013年1月1日正式对外发布监测数据。强化饮用水源保护和地下水



中国科学院

污染防治,组织全国地级以上城市集中式饮用水水源环境状况评估,积极落实《全国地下水污染防治规划》。2008—2012年,重金属污染防治专项累计下达资金75亿元,支持重点防控区综合防治、新技术示范和推广。强力推进历史遗留铬渣治理,全国堆存长达数10年甚至半个世纪的670万吨铬渣基本处置完毕。深入开展整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动,2012年共出动人员255万余人次,检查企业100余万家次,查处环境违法问题8779件,挂牌督办环境违法案件近1770件。采取最严厉的措施,整治铅蓄电池企业,80%以上被关闭或停产整治,有效遏制了铅蓄电池企业发生血铅事件的高发态势。2008年以来,环境保护部直接调度处置突发环境事件601起,一批社会高度关注的重特大环境事件得到妥善处置。

四是深化污染防治提升资源环境承载力。深入推进让江河湖泊休养生息,国务院批复《重点流域水污染防治规划(2011—2015年)》,完善规划实施情况考核指标体系。扎实推进“三湖”污染防治工作,太湖等重点湖泊流域水质初步改善。开展水质较好湖泊生态环境保护试点,截至2012年底,中央财政安排35亿元,支持云南抚仙湖和洱海、山东南四湖、吉林松花湖、新疆博斯腾湖等27个湖泊生态环境保护。建立和完善区域大气污染联防联控新机制,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。国务院批复《重点区域大气污染防治“十二五”规划》,要求采取综合治理、协同控制、联防联控等大气污染防治措施,确保到2015年重点区域空气中 $PM_{2.5}$ 年均浓度下降5%,京津冀、珠三角、长三角区域年均浓度下降6%。

五是加强生态保护和农村环境保护。国务院成立中国生物多样性保护国家委员会,批准《中国生物多样性保护战略与行动计划(2011—2030年)》;国务院办公厅印发《关于加强农村环境保护工作的意见》、《关于做好自然保护区管理有关工作的通知》。截至2012年底,全国累计建成国家级

自然保护区363个。全国已有15个省(区、市)开展生态省建设,1000多个县(市、区)开展生态县建设,53个地区开展生态文明建设试点工作。2008年以来,中央财政共安排农村环保专项资金135亿元,实施“以奖促治、以奖代补”政策措施,支持2.6万个村庄开展环境综合整治和生态示范建设,5700多万农村人口受益。

经过努力,进入新世纪以来,全国环境质量总体保持稳定,部分地区有所改善。2001—2010年,全国地表水国控断面好于Ⅲ类水质断面比例提高17.6个百分点,劣Ⅴ类水质断面比例降低14.9个百分点,地级以上城市环境空气质量达标比例提高50.8个百分点。2012年,10大流域好于Ⅲ类水质断面占68.7%,同比提高7.7个百分点,劣Ⅴ类水质断面占10.4%,同比降低3.3个百分点;325个地级以上城市空气中二氧化硫、二氧化氮和可吸入颗粒物平均浓度同比分别下降8.6%、3.4%和2.6%。

3 大力推进生态文明建设

建设生态文明,是一场涉及思想认识、观念行为、体制机制的广泛而深刻的变革。当前我国环境保护正处在新的历史方位,为大力推进生态文明建设提供了新的机遇。在人与自然方面,进入了从源头上扭转生态环境恶化趋势,不断提升人与自然和谐相处水平的新阶段;在环境与经济方面,进入了坚持在发展中保护、在保护中发展,以环境保护优化经济发展的新阶段;在环境与政治方面,进入了生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局,提高执政党领导生态文明建设能力的新阶段;在环境与文化方面,进入了大力弘扬生态文明理念,增强生态环境意识推动文化建设大发展大繁荣的新阶段;在环境与社会方面,进入了优先解决损害群众健康的突出环境问题,保障和改善民生的新阶段。

站在新的历史起点上,进一步推进生态文明建设,我们需要切实把握好以下几个重大问题:

(1)积极探索在发展中保护、在保护中发展的环境保护新道路。在发展中保护、在保护中发展,这是对经济社会发展与资源环境关系的深刻揭示。我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,发展不足和保护不够的问题同时存在。忽视资源环境保护,经济建设难以搞上去,即使一时搞上去最终也要付出沉重代价。这就要求做到在发展中保护、在保护中发展。我国已经到了以环境保护优化经济增长的新阶段,需要把节约环保与调整产业结构、污染防治与企业节约增效、发展节能环保产业与扩大内需、生态保护与优化生产力空间布局结合起来,以环境容量优化区域布局,以环境监管优化经济结构,以环境成本优化增长方式,以环境标准优化产业升级,推进经济发展方式的绿色转型。

加强环境保护是生态文明建设的根本措施。提高生态文明水平,关键是在环境保护上取得突破性进展。走在发展中保护、在保护中发展的环境保护新道路,遵循代价小、效益好、排放低、可持续的基本要求,加快构建与我国国情相适应的环境保护宏观战略体系、全面高效的污染防治体系、健全的环境质量评价体系、完善的环境保护法规政策和科技标准体系、完备的环境管理和执法监督体系、全民参与的社会行动体系,是提高生态文明水平的形势使然,是解决资源环境问题的出路所在。

(2)形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,推进环境保护与经济协调融合。资源环境问题,究其本质是发展方式、经济结构和消费模式问题。在生产、流通、分配、消费的各个领域,都不同程度地利用资源、影响环境,单独在某一个或几个方面推行节约环保,难以从根本上解决资源环境问题。这就必须

根据自然环境承载力规划经济社会发展,把节约环保的要求全面体现到经济发展的各个领域和每个环节,坚决杜绝先污染后治理、先破坏后恢复、边治理边污染、边恢复边破坏的现象。

党的“十八大”报告首次把优化国土空间开发格局放在突出位置,作为加快推进生态文明建设的重要工作。国土空间开发布局对生态环境保护带有根本性、战略性意义,从而进一步凸显了生态环境在国家经济社会发展顶层设计的基础性、前提性地位,这也为进一步加强环境保护的宏观调控和综合管理职能提供了契机。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则,控制开发强度,调整空间结构,促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。加快实施主体功能区战略和环境功能区划,推动各地区严格按照主体功能定位发展,构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。

(3)着力解决影响科学发展和损害群众健康突出环境问题。环境保护既要为科学发展固本强基,又要为人民健康增添保障。在当前经济形势下,更要密切关注和从严控制“两高一资”、低水平重复建设和产能过剩项目,决不能放松对环境保护的要求,而要把环境保护作为稳增长扩内需、调结构转方式的重要引擎和关键抓手,努力不欠生态环保新账、多还旧账,进一步增强发展后劲和竞争力。享有良好的生态环境是人民群众的基本权利。必须确保人民群众饮水安全,集中力量解决重金属、化学品、危险废物、细颗粒物和持久性有机污染物等关系民生的环境问题。

2013年初,我国部分地区长时间反复出现雾霾天气,许多城市空气质量急剧下降,甚至达到严重污染级别。环境保护部抓



中国科学院

紧调度,下发紧急通知,从加强空气质量监测、及时发布监测信息、落实重污染天气条件下的应急预案、以防治PM_{2.5}为重点抓好大气污染防治工作、进一步明确责任等方面提出明确要求。各级环保部门快速行动,积极应对,引导人民群众主动参与、共同行动。

做好PM_{2.5}的监测、信息发布及其污染防治,任务仍然十分艰巨。要认真总结空气质量新标准第一阶段监测实施工作,确保第一阶段74个城市496个监测点位稳定运行。进一步推动京津冀、长三角、珠三角等重点区域空气质量联动监测。2013年,在113个环保重点城市和环保模范城市开展包括PM_{2.5}在内的6项指标监测,在12月底前对外发布监测数据。深入实施《重点区域大气污染防治“十二五”规划》,推动PM_{2.5}纳入污染物减排统计、监测和考核体系,实施城市空气质量达标管理,完善区域大气污染联防联控机制,推进多污染物协同防治,深化机动车污染防治。做好大气污染应急处置工作,指导督促地方政府制定空气污染应急预案并适时实施,分别采取停工、限产、限排、限行等措施,及时准确发布大气污染信息,提出针对不同人群的健康保护和出行建议,保障群众的环境知情权和身体健康。

(4)加快建立生态文明制度。保护生态环境必须依靠制度。要健全国土空间开发、资源节约、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。从恢复和维持生态系统整体性与可持续性的系统理念出发,建立和完善职能有机统一、运转协调高效的生态环境保护综合管理体制。建立国土空间开发保护制度,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。深化资源性产品价格和税费改革,建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度及生态补偿制度。积极开展节能量、碳排放权、排污权、水权交易试点。加强环境监管,健全生态环境保护责任

追究制度和环境损害赔偿制度。

党的“十八大”报告指出,要建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。环境保护部对生态文明建设目标指标体系已经开展了两年多的研究,将抓紧修改完善,争取早日出台。

(5)统筹国际国内两个大局。改革开放是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路,我国发展与全球发展紧密相连。作为世界上最大的发展中国家,我国建设生态文明,实现可持续发展,离不开全球可持续发展的外部环境。我国推进生态文明建设有一条特色鲜明的做法,就是统筹国际国内两个大局,在积极主动参与国际环发领域的合作与治理的同时,在国内根据新形势新任务的需要及时出台加强环境保护的战略举措。

要树立宽广的世界眼光,统筹国内国际可持续发展的两个大局,坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则,自觉承担国际环境责任,以自身的绿色发展、循环发展、低碳发展,推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界,推动全人类共同呵护地球家园,为全球生态安全做出贡献。积极参与可持续发展全球治理,承担与我国发展水平及阶段相适应的责任和义务,把继续发挥在全球可持续发展领域建设性作用与解决好国内生态环保问题有效衔接起来,强化国际环境公约履约,进一步提高国际环境合作水平。同时,对外积极宣传我国在建设生态文明、建设美丽中国、促进可持续发展方面取得的巨大成就,树立负责任大国良好形象。

参考文献

- 1 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告. 北京:人民出版社,2012.
- 2 习近平. 紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神. 十八大报告辅导读本. 北京:人民出版社,2012.

Give Full Play to the Main Front of Environmental Protection and Make Great Efforts to Promote Ecological Progress

Zhou Shengxian

(Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China, Beijing 100035, China)

Abstract Promoting ecological progress was included in the overall layout of the cause of socialism with Chinese characteristics in the Report of the Eighteenth National Congress of CPC. This indicates the strong will and determination of our party to vigorously promote ecological civilization. To promote ecological progress is a fundamental change which relates to ideology, concept, system and mechanism, and mode of production and life style. We must have a profound understanding of its basic connotation, characteristics and key tasks. Environmental protection is the main front and fundamental measures for promoting ecological progress. We must actively explore the new path for environmental protection in China with the characteristic of environmental protection through economic development and economic development through environmental protection, promote the coordination and integration of environmental protection and economic development, develop the spatial pattern of industrial structure, mode of production and way of life with the characteristics of resource conservation and environmental protection, solve prominent environmental problems which affect scientific development and threaten public health, accelerate the establishment of ecological civilization system, and take into consideration both international and domestic affairs.

Keywords development of ecological progress, environmental protection, the main front, new path

周生贤 环境保护部部长、党组书记。中共十七届、十八届中央委员会委员。1949年12月出生,宁夏吴忠人。中央党校研究生学历。高级经济师。历任宁夏回族自治区同心县副县长、县委书记、宁夏西吉县委书记、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月任环保总局局长、党组书记。E-mail: yjs@mep.gov.cn



中国科学院