

MEILIZHONGGUO zhongguo
shengtaiwenmingjianshe
zhengcejiedu

生态文明与美丽中国紧密相连，建设美丽中国，
核心就是要按照生态文明建设要求，通过生态、
经济、政治、文化及社会建设，实现生态良好、
经济繁荣、政治和谐、人民幸福。

刘国新 宋华忠 高国卫 ◎ 著

美丽中国

中国生态文明建设 政策解读

天津出版传媒集团
天津人民出版社

美丽中国

——中国生态文明建设政策解读

刘国新 宋华忠 高国卫 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

美丽中国：中国生态文明建设政策解读 / 刘国新，
宋华忠，高国卫著. -- 天津：天津人民出版社，2014.10
ISBN 978-7-201-08845-7

I. ①美… II. ①刘… ②宋… ③高… III. ①生态文
明-建设-研究-中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 186470 号

天津人民出版社出版

出版人：黄 沛

(天津市西康路 35 号 邮政编码：300051)

邮购部电话：(022) 23332469

网址：<http://www.tjrmcbs.com>

电子信箱：tjrmcbs@126.com

天津新华二印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

710 × 1000 毫米 16 开本 19 印张

字 数：300 千字

定 价：43.00 元

序 言

党的十八大提出生态文明建设“关系人民福祉,关乎民族未来长远大计”,把生态文明建设放在突出地位,纳入中国特色社会主义“五位一体”的总体布局,“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”,以及推进生态文明建设的正确方向和路径,赋予生态文明更深刻的内涵。本书站在中共执政的高度,对十八大关于生态文明建设的最基本和最主要的方面作了阐述,全方位梳理和解读生态文明建设题中应有之义,把视线延伸到生态文明建设与社会主义经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的内在联系和相互依存、互为因果、相辅相成的辩证关系并实现协调发展,对在党的文献中首次提出的“海洋强国战略”进行论证。目的是结合改革开放特别是新世纪新阶段以来社会主义建设实践,深刻理解十八大生态文明建设理论对于“实现中华民族永续发展”的划时代意义,深刻理解十八大生态文明建设理论对于承诺“为全球生态安全作出贡献”的世界影响。方法是从直面生态文明建设面临的问题和现状入手,对党关于环境、资源、污染治理的方针政策 and 国家的法律法规追根溯源,条分缕析,以期能直观地深切感受这十多年党和国家生态文明建设理论一路走来发展脉络,清晰地看到党的生态文明建设这一重大方略和理论所覆盖的宽广领域。本书旨在传播一个理念:“美丽中国”不仅仅是一个口号,生态建设也不是一般的简单命题,它所包括的内容远比人们的常识所能了解到的丰富得多。

就在我们为此目标而努力的时候,中国共产党生态文明建设理论又有新的探索。2013年5月24日,中共中央政治局就大力推进生

态文明建设进行第六次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时,一是提出大力推进生态文明建设,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展,这“标志着我们对中国特色社会主义规律认识的进一步深化”;二是在谈到要正确处理好经济发展同生态环境保护的关系时说,“保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力”,这无疑进一步提升了生态文明建设的地位和作用。正像有的文章说:“全球真正作为执政党和国家,旗帜鲜明地提出并推行生态文明建设,并以此作为执政理念和国家战略的,唯有中国共产党和中国政府。可以说,中国在引领全球生态文明建设新潮流。”^①

限于题目和篇幅的关系,本书的着眼点更多的是在新世纪以来,对此之前的分析有所述及但也只是单线索的,还构不成论述。虽然这样,也算是开了一个头,破了一个题。此前,关于新中国成立以后的几十年间究竟有没有环境资源思想,如果有,怎样去理解的问题,本书的第一章有所回答。确实,考察党关于生态文明建设思想的萌发及进展,可以有很多话要说。几年前,曾经担任过国家环保局局长的曲格平与彭近新合著了一本叫作《环境觉醒》的书。这本书当然不是讲客观环境怎么觉醒,而是讲人们对于环境问题的认识 and 环境污染对生产生活影响的一种觉悟。四个字不多,承载的分量着实不轻。它清楚地标示出中国是从什么时候开始关注环境问题,并付之于行动的。1972年,中国派团参加了联合国在斯德哥尔摩召开的人类环境会议。1973年8月,中国召开第一次环境保护会议,“在‘文革’一片混乱之中,中国的环境保护事业艰难地起步了”。这次会议成为中国环保事业的破茧之举。1982年9月举行的中共十二大,提出“把全部经济工作转到提高效益为中心的轨道上”;1987年10月,党的十三大提出,“要从粗放经济为主逐步转上集约经济为主的轨道”;1994

^① 姜春云:《理论创新的丰硕成果——读十八大生态文明论述有感》,《人民日报》,2013年1月29日。

年3月,中国政府发布《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,首次把可持续发展战略纳入经济社会发展的长远规划;1995年9月,党的十四届五中全会提出,“实现经济体制和经济增长方式的两个根本转变”;1997年9月,党的十五大把完善分配结构和分配方式、调整优化产业结构、不断改善人民生活作为经济发展的主要内容;2002年11月,党的十六大则提出“走新型工业化道路”;2003年10月,党的十六届三中全会提出,“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”;2007年10月党的十七大明确提出“生态文明建设”,建设资源节约型、环境友好型社会等,勾勒出这一思想清晰的脉络。党的十八大关于生态文明的论述,是在原有理论和实践基础上的创新和突破,提出优先原则、发展方式、生态基础、休养生息、制度保障、时代概念,形成系统的目标体系、理论体系和制度体系。坚持这些理念,就能破解环境危机、发展难以持续的困境,才能真正落实“以人为本、全面协调可持续的发展观”,实现又好又快发展、发展与环境双赢。其中,有三个关键的历史节点:1973年8月召开第一次全国环境保护会议、1994年3月中国政府发表《中国21世纪议程》、2012年中共十八大提出生态文明建设理论。每个节点都是一篇大文章,几篇大文章串起来就是一部中国共产党和中华人民共和国生态文明建设史,这是一个值得深入考证和挖掘的学术研究课题。

说到学术研究,在当下中国,生态文明建设已经成为一个热门话题,学术界出现很多研究成果,有理论形态的,生态马克思主义到生态文化、生态美学、生态伦理学;有不同学科的,经济学、社会学、政治学、法学、统计学、历史学、军事学、国际政治学;有不同角度的,环境污染、环境治理、生态补偿、节能减排、碳交易、温室效应;还有专业性极强,涉及自然科学的,大气、土壤、水、海洋、医药、卫生等等,可谓见仁见智,各陈其详。这是一个可喜的现象,但是众多的研究成果如何转化为各界的实际行动,学者的认知如何成为公众自觉

的意识？说者说也，行者行矣，这是最令人担忧的。十八大召开距今一年有余，这一年多，一方面，全党全国积极贯彻落实十八大精神取得可喜成果；另一方面，也暴露出生态文明建设上的问题。2014年春节前后，我们经历了史上面积最大、时间最久、程度最严重的雾霾。最新研究成果显示，雾霾会使中国北方人寿命缩短5年半。一方面，国家加大了对环境污染行为的惩罚力度和量刑标准；另一方面，环境污染重大案件层出不穷：云南昆明东川区“牛奶河”致百亩土地板结；河北廊坊永清县、霸州市31家个体电镀厂将污水非法排放到周边水域或地下渗井中，造成河流污染，部分水域中铬、锌、镍等含量超过国家标准50倍；湖南株洲某化工厂非法将工业废水倾倒入下水道，致使当地下水道锌含量超过国家四类地表水（一类为清洁水）的450倍；山东邹平县某企业将有一定放射性的提炼后的土渣直接填埋，砷浓度超标6.38倍……这些案件都事关老百姓的身心健康，造成几十年无法消除的伤及子孙的恶性事件。我们还应看到，一方面，国家加大生态文明建设的投入。另一方面，2012年全国公共财政支出125712亿元，与生态文明建设密切相关的农业、林业、水利等农林水事务支出仅为11903亿元，占全国公共财政收入的9.47%；节能环保支出为2932亿元，占全国公共财政收入的2.33%。2010年至2012年，我国公共财政对节能环保的支出逐年增加，但比重逐年下降，从2.7%下降到2.33%。国家在生态技术研究、生态文化建设方面的投入仍需大幅增加。

由此可见，生态文明建设做比说更重要。而做就要令行禁止，像习近平总书记指出的那样，最重要的是要完善经济社会发展考核评价体系，把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系，使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束。要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可

靠保障。此外,还要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,营造爱护生态环境的良好风气,真正让“生态文明观念在全社会牢固树立”。

目 录

序 言 /1

第一章 历史的脚步和现实的问题 /1

第一节 新中国前三十年的综合利用思想解析 /1

第二节 20 世纪后 20 年的环境资源思想 /15

第三节 新世纪以来的生态文明建设 /26

第四节 生态环境形势仍很严峻 /38

第二章 怎样“大力推进生态文明建设”(上) /64

第一节 相均衡相统一的原则 /65

第二节 优化国土空间开发格局 /74

第三节 节约资源是保护生态环境的根本之策 /92

第四节 解决损害群众健康的突出环境问题 /105

第五节 加大对自然生态系统和环境保护的力度 /118

第三章 怎样“大力推进生态文明建设”(下) /133

第一节 融入中国特色社会主义建设的各个方面和全过程 /133

第二节 加强生态文明制度建设 /160

第四章 我们共有一个地球 /189

第一节 中国政府的对外承诺 /189

第二节 规划海洋强国战略 /205

第五章 新发展与新行动 /246

第一节 循环经济行动计划 /246

第二节 全国环境保护工作会议 /251

第三节 治理大气污染 /261

第四节 水污染防治和水资源的管理 /265

第五节 土壤环境保护和综合治理 /273

第六节 打击环境污染犯罪,不再“以罚代刑” /276

参考文献 /281

索引 /287

后 记 /291

第一章 历史的脚步和现实的问题

第一节 新中国前三十年的综合利用思想解析

一、毛泽东有生态思想吗

生态文明,是指物质文明、精神文明与政治文明在自然与社会生态关系上的具体表现,是天人关系的文明。它以尊重和维护生态环境为主旨,以可持续发展为依据,以未来人类的继续发展为着眼点,强调人与自然环境的相互依存、相互促进、共处共融。生态文明并不是要求人们消极地对待自然,在自然面前无所作为,而是在把握自然规律的基础上积极地、能动地尊重自然,爱护自然,进而利用自然,改造自然,使之更好地为人类服务。同时,也要求人类要自觉、自律,树立生态观念,约束自己的行动,不要予取予夺,恣意妄为,否则,将受到自然的惩罚。

尽管 1866 年德国科学家海克尔就在《生物体普通形态学》中首次提出“生态”的概念,1935 年,英国学者坦斯勒又提出“生态系统”,从更宏观的角度认识自然生态环境,但是,把人类发展与资源环境联系起来,揭开人类共同保护环境的序幕,却是 20 世纪 70 年代以后的事了。至于中国,首次使用生态文明概念的是生态学家叶谦吉,时间则是 1987 年。这样,就产生一个疑问:在新中国建设初期我们有生态思想吗?如果从合理使用和利用资源的角度看,当时的主张还是含有一定的生态思想要素的。

1. 水资源的综合利用

中国是一个水患灾害较多的国家。近代以来,中国的老百姓饱受两个祸患之苦,一个是战乱,另一个就是水患。新中国成立后,战乱没有了,水患依然。1950年夏,安徽、河南交界处连降大雨,淮北地区受灾惨重,为百年所未有。毛泽东看到淮北灾情电报后,接连给周恩来三次批示,要求并督促治理淮河,“一定要把淮河修好”。他明确提出“导淮”的主张,就是要变水害为水利。政务院具体落实毛泽东的批示,确定了蓄泄兼筹的治淮方针。1950年冬天,淮河上、中、下游集中了80万民工的治淮工程拉开序幕,首期治淮工程赶在1951年洪水到来之前完成,初步发挥了抗洪和灌溉功能,淮河流域农业获得空前丰收。经过8年的不懈治淮,到1957年,治淮工程初见成效,治理大小河道175条,修建水库9座,库容量达到316亿立方米,修建堤防4600余公里。在治淮的同时,国家还启动了荆江分洪工程、治理海河工程和修建官厅水库。到1952年,全国共扩大灌溉面积4950余万亩,增产的粮食以数百万吨计。

黄河是举世闻名的多灾河流,在可考的历史文献中,平均每十年就有四次决口。毛泽东对黄河的综合治理十分记挂。1952年10月26日至11月1日,他利用休假时间,顺着山东、河南、平原^①三省黄河沿岸考察黄河。当他看到黄河底比济南城内高出六七米,嘱咐说一定要把大堤、大坝修牢修好,千万不要出事。他还提出,你们可以引黄河水淤地,改种水稻,疏通小清河,让群众吃大米,少吃地瓜。在徐州,毛泽东登上云龙山顶,远眺黄河故道,深有感慨地说,过去黄河流经这里700多年,泥沙淤积很多,夏秋季节常常决口,泛滥成灾,给群众生产、生活造成极大困难。现在解放了,人民当家作主,我们应当领导人民,把黄河故道治好,变害为利。山上山下、城市道路两旁,都要多栽树,防风固沙,改善人民生活环境,治理战争创伤,建

① 平原省,1949年建省,1952年底撤销建制,所辖地区分别划归山东、河南。

设好我们的国家。在平原新乡,毛泽东提出“要把黄河的事情办好”。途经河南邙山,毛泽东专门下车去看新建成的引黄入卫灌溉渠,设想沿着黄河每个县都建一座引黄闸就好了。他说,从黄河到卫河,这条人民开发的新渠,改变了黄河下游过去只决口遭灾、不受益的情况,起到了造福人民的作用。

正是根据毛泽东的上述思想,在1953年开始实行的《发展国民经济第一个五年计划》中,突出了水资源和水利设施的综合利用。“一五计划”提出:“水力电站能够节约燃料,供给巨量而廉价的电力,同时有的水力电站的建设能够实现水力资源在发电、防洪、灌溉、航运等方面的综合利用。五年内对黄河的水力资源,将完成综合利用的总体规划,配合黄河治本第一期工程,开始三门峡的巨大的水力电站的建设。”该计划规划:根据已有的资源条件,按照综合利用的原则,在第一个五年计划内,建设1万千瓦以上的水力电站7个和小型水力电站8个。

综合利用,为民造福,是毛泽东和中共第一代领导集体发展水利事业的基本指导思想。

2. 农业“八字宪法”

1958年,毛泽东根据我国农民的实践经验和科学技术成果,提出了农业“八字宪法”,即“水、肥、土、种、密、保、工、管”,也就是搞好农作物生产必须执行的八项措施。

“水”,主要是指合理灌溉、水土保持和高效用水等。我国是一个水资源紧缺的国家,灌溉方式有地面灌溉、喷灌、微灌、地下灌溉等多种。高效、节水灌溉的根本途径是根据作物的需水规律进行合理灌溉。作物在生育前期和后期需水较少,中期生长旺盛,需水较多。需水的关键期多在营养生长向生殖生长过渡阶段,例如,水稻、小麦的孕穗至抽穗期,玉米的开花至乳熟期,大豆、花生的开花期,甘薯的茎叶旺长至块根膨大期,棉花的开花至成铃期,甜菜的抽蔓至终花期等。作物的需水和需肥规律基本吻合,因此要推行水肥一体化

的节水节肥技术,此点不仅适于微灌施肥的设施作物,也适用于一切需要灌水和施肥的普通作物。还要注意从灌水与中耕除草等多种农业措施密切配合上进一步提高灌水效率。全国各地集中大量人力、物力,兴建水利工程,起到了巨大的抗涝抗旱作用,保证了中国农业的快速增长,解决了八亿人的吃饭问题。当时兴修的工程,许多至今仍在发挥作用。

“肥”,主要是指合理施肥。贯彻“肥”字,就是根据肥料特点合理选用肥料,掌握作物施肥原理和施肥技术,切实有效地推行测土施肥和以此为基础的肥料的施用量、养分配比、施肥期和施肥方法合理,并与其他农业措施密切配合。当时要求各地在化学肥料一时还不能够满足需要的情况下,应努力增产土化肥和农家肥,应注意与土地深耕相结合,分层施肥。遵照中央指示,各地大搞土化肥生产。

“土”,主要是指土地和土壤,包含深耕细作、改良土壤、土壤普查和土地规划等一整套方案。贯彻“土”字的核心是坚持土地用养结合,因地种植,合理耕作,不断培肥和改良土壤,以达到既高产又稳产的目的,实现对土壤资源的高效和可持续利用。合理利用土地和土壤包括:土壤的培肥,防治水土流失和土壤污染,根据土壤、气候条件和作物根系深浅等特点采取适宜的耕作方法(如深耕蓄水、免耕覆盖、免耕或少耕与适当的定期深耕或深松相结合)等。

“种”,主要是指培育和推广优良作物品种,在选用或引种时要注意选用专家推荐的品种,注意品种的适宜种植区和不同品种的作物的生育期特性和为优良品种提供优化或特殊的栽培条件。

“密”,就是合理密植,是指在单位面积上,栽种作物或树木时要有适当的密度,行株距要合理。通常以每亩株数(或穴数)来表示。株距、行距空间需要多少,没有统一的公式,必须根据具体的自然条件、作物种类、品种特性以及耕作施肥和其他技术水平来确定。合理密植是增加作物产量的重要措施。

“保”,主要是对于墒情和病虫害的防治。所谓墒情就是指土壤

湿度的情况。土壤中水分的含量直接影响到植物吸收水分的多少,也就是说土壤水是植物吸收水分的主要来源。而土壤水的来源主要是降水和灌溉,这些办法在有效保证土壤湿度的同时也有着相对的影响。对病虫害和杂草等的防治要坚持以预防为主,防治结合,进行综合治理。

“工”,主要是指改良工具,发展工艺与农艺相结合的机具,实现农业生产机械化。我国是一个农业机械化水平不高的农业大国,实现农业机械化可以进一步提高工作质量和生产效率,真正做到“以粮为纲,多种经营”,促进农业生产的规模化经营和多余劳力向其他产业转化,使广大农民尽快地富裕起来。

“管”,是指要加强田间综合管理。作物生产是一个复杂的系统工程,影响生产效果的因素复杂而多变,只有综合管理才能收到“一加一大于二”的效果。为此应该加强科学观念,认真分析当地的作物、气候和土壤特点及资金、劳力等各种生产条件,进行统筹兼顾,合理安排作物生产的各个环节并认真落实。对农场、种植大户等生产规模较大的生产单位,还要制定既切实可行又具有前瞻性的生产管理计划,并尽可能通过广播、报纸等各种媒体,了解农产品市场信息和农业新技术进展,以便及时调整生产计划和改进生产技术。

“八字宪法”是毛泽东思想在农业领域的具体体现,也是中国人民五千年劳动智慧的结晶。“八字宪法”的贯彻,对我国农业生产的发展起了一定的促进作用。兴修水利的高潮是从1958年兴起的,至“文化大革命”前,国家在8年内的水利投资为137.9亿元,建成的大中型项目约150个。至今许多仍在发挥巨大作用的水利工程,不少是在这个时期修建的。据资料显示,1965年全国灌溉面积比1957年增加了570多万公顷,灌溉面积在全部耕地中的比重,由1957年的24.4%上升到32%。工具改良和逐步实现农业机械化,使我国半机械化和机械化的农机具迅速增加。到1965年,我国有15%的耕地实现机耕。在推广良种方面,到1965年,全国有约1780个县建立了良种

繁殖场,农业科技工作者还育成了矮秆水稻。此外,在改良土壤、防治病虫害等方面,也取得了很大的成就。^①所有这些,都明显改善了农业的生产条件;并为继续进行农业现代化建设奠定了重要的物质技术基础。

3. 上家不要,下家就要

随着中国工业化的逐步推进,环境污染问题也逐步显现。结合对污染问题的认识,毛泽东综合利用的思想又有所发展,由综合经营、综合利用到充分利用各种废物。1960年4月13日,他在一次谈话中指出,各部门都要搞多种经营,综合利用,要充分利用各种废物,如废水、废液、废气,实际都不废,好像打麻将,上家不要,下家就要。^②

1959年11月12日,第八次全国计划会议注意到:截至会议期间沈阳全市当年已用煤600多万吨,在工业区每一平方公里内每年落下的烟尘约有900吨之多,落在居民区的约有400吨,为害很大。城市煤气不仅是煤炭综合利用的经济价值问题,而且也关系到广大居民的健康。

1960年3月28日,上海市委在《关于工业战线技术革新、技术革命运动的情况报告》中汇报了原材料节约代用和综合利用方面取得的成绩,说1960年年一、二月与1959年年第四季度实际耗用量相比,节约用煤27万多吨,节约用电2500多万度,节约木材1万多立方米。新泰翻砂厂吸取外地经验,创造性地改进了化铁炉的结构,利用余热,由每吨焦炭熔化铁5吨提高到12吨左右;达丰翻砂厂最近又有了新的改进,使每吨焦炭可熔化铁提高到15吨,熔化速度由原来每小时0.9吨提高到2.8吨。中华油脂厂革新技术,不仅从氧化石蜡废气中消除了对人身和金属结构有害的气体,保护了工人和周围

① 参见柳随年、吴群敢主编:《“大跃进”和调整时期的国民经济》,黑龙江人民出版社,1984年,第153—157页。

② 《毛泽东年谱(1949—1976)》第四卷,中央文献出版社,2013年,第373页。

居民的健康,而且回收了甲酸、乙酸等重要化工原料 22 种,为国家节约了大量外汇。上海是一个沿海的综合性工业城市,离原料产地远,但本身可供利用的资源种类繁多、数量很大,在技术革新、技术革命运动中采用、创造和推广节约原材料、综合利用原材料的先进经验,使物尽其用,变无用为有用、小用为大用、一用为多用,对上海工业生产的发展,有着十分重要的意义。4 月 10 日,中央批转了这个报告,认为这个报告令人十分兴奋:“是对前一阶段技术革新、技术革命运动的一个很好的总结,有材料,有分析,很有说服力。报告中所提出的许多问题都带有普遍性,对目前阶段所提出的几项工作也完全适合其他各地区。”^①

同年 4 月 11 日至 24 日,在北京召开了省、市、区党委工业书记会议,出席会议的还有 31 个省属市的工业书记和国务院工业交通部门的党组负责同志。会议专门讨论了关于大搞多种经营和资源综合利用的问题。认为大搞多种经营和资源的综合利用,不仅是增产节约原料、材料的一个重要途径,而且是高速度发展我国工业的一个主要方法。在资源综合利用方面,要特别抓紧煤炭、矿石、木材、石油、炉渣、农副产品的综合利用。在大搞综合利用的同时,有条件的企业都应当向多种经营发展。最主要的是力争做到厂内无“废物”,变“无用之物”为有用之物,变一物一用为多用,变“有害之物”为有利之物。每个企业都要向这个方向努力,做到物尽其用。这是高速度发展我国工业的一个极其重要的途径。各地区、各部门、各企业都应当根据具体条件提出多种经营和综合利用的具体规则,以及实现规则的具体措施。综合利用已有一定基础的企业,1960 年综合利用的产值要比 1959 年增加 10%到 50%,或者更多一些。^②

① 《中共中央批转上海市委〈关于工业战线技术革新、技术革命运动的情况报告〉》,《建国以来重要文献选编》第十三册,中央文献出版社,1996 年,第 222—224 页。

② 《关于当前工业交通战线上的十个问题——省、市、区党委工业书记会议纪要》,《建国以来重要文献选编》第十三册,中央文献出版社,1996 年,第 363 页。