

科学发展小丛书

张神根 / 主编

生态文明：从理论到行动

姚 燕 李东方 / 著



中共党史出版社

科学发展小丛书

张神根 / 主编

生态文明：从理论到行动

姚 燕 李东方 / 著

 中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

生态文明:从理论到行动/姚燕,李东方著. —北京:
中共党史出版社,2012. 10

(科学发展小丛书/张神根主编)

ISBN 978-7-5098-1853-4

I. ①生… II. ①姚… ②李… III. ①生态文明—
建设—成就—中国 IV. ①X321. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 222384 号

责任编辑:王鸽子

出版发行:中共党史出版社

社 址:北京市海淀区芙蓉里南街 6 号院 1 号楼

邮 编:100080

网 址:www. dscbs. com

经 销:新华书店

印 刷:北京汇林印务有限公司

开 本:148mm×210mm 1/32

字 数:106 千字

印 张:5. 375

印 数:1—5000 册

版 次:2012 年 10 月第 1 版

印 次:2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5098-1853-4

定 价:12. 00 元

此书如有印制质量问题,请与中共党史出版社出版业务部联系
电话:010—83072533

奋力把中国特色社会主义事业推进到 新的发展阶段

张神根

党的十六大召开至今已有十年。综观这十年，国际形势风云变幻，国内改革发展稳定任务繁重，以胡锦涛同志为总书记的党中央高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧抓住和用好我国发展的重要战略机遇期，团结带领全党全国各族人民，战胜一系列严峻挑战，奋力把中国特色社会主义事业推进到一个新的发展阶段。

十年来，我们党全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设以及党的建设和其他各方面工作，中国特色社会主义事业取得辉煌成就和历史性进步。国民经济持续发展，总量跃居世界第二，综合国力大幅提升。民主法治持续进步，社会主义民主政治展现出更加旺盛的生命力。文化改革发展全面推进，人民享有愈来愈丰富的精神文化生活。社会事业全面发展，民生优先发展

理念深入人心。政府、企业、公众对生态建设和环境保护事业形成高度共识，环境保护工作和实践呈现焕然一新的面貌。积极履行加入世贸组织承诺，开放型经济实现了跨越式发展。人民解放军有力捍卫国家主权安全和领土完整，坚决维护了我国发展的重要战略机遇期。保持香港、澳门繁荣稳定，开创两岸关系和平发展新局面。始终不渝走和平发展道路，新兴大国地位和国际影响力显著提升。党的建设与时俱进，党的先进性、纯洁性进一步彰显，执政理念和执政能力实现历史性进步。成功举办大事要事，从容应对急事难事，经受住一次又一次重大考验。我国发展成就举世瞩目，中国特色社会主义道路越走越宽广。

为全面系统回顾和总结党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央全面推进改革开放和社会主义现代化建设、全面推进党的建设新的伟大工程所走过的光辉历程、取得的辉煌成就和积累的宝贵经验，我们组织撰写了这套《科学发展小丛书》，并由我统改了全部书稿。这套总计十本的丛书，也是我们向党的十八大献上的一份礼物，祝愿我们伟大的祖国向着2020年全面建成小康社会、到本世纪中叶基本实现社会主义现代化的宏伟目标阔步迈进。

在写作中，作者努力做到全面展示重大成就和社会进步，深入揭示深层原因和宝贵经验，力求语言简洁明快、生动活泼。但是，由于所叙述的是刚刚过去的历史甚至是还在发展的现实，把握起来很不容易，加上作者能力和水平有限，

因此难以尽如所愿，难免存在各种各样的不足，欢迎广大读者提出意见或建议，以便今后完善和提高。

在丛书出版之际，我们要感谢中央党史研究室副主任张树军、中央党史研究室副主任高永中、第二研究部主任武国友、中共党史出版社社长汪晓军。没有他们的大力支持，这套丛书很难如期出版。

2012 年 10 月

目 录

第一章 绿色中国：携生态文明走进新世纪	1
第一节 序曲：21世纪前的环境保护	2
第二节 十六大以来的生态文明建设	15
第三节 展望中的挑战和机遇	26
第二章 倒逼机制：从生产到消费的绿化	31
第一节 转变经济发展方式和经济结构调整	32
第二节 节能减排和循环经济	41
第三节 经济杠杆挥动绿色大旗	49
第四节 “三农”事业的生态化	59
第三章 执政新地标：生态政治初现端倪	66
第一节 政府公共服务职能中的环境治理和生态建设	66
第二节 完善法制呵护大自然	76
第三节 助力绿色社团，加强环保宣传和教育	84
第四章 百尺竿头：自然生态环境建设成绩斐然	95
第一节 自然保护区建设再创佳绩	95
第二节 生物多样性保护工作成效显著	100
第三节 生态系统保护与建设进展顺利	111

第四节 自然灾害的防御和应急预案	121
第五节 城市环境治理和防污控污	128
第五章 国际交往新路径：积极应对国际气候 和环境问题	134
第一节 充分利用环境贸易壁垒的“双刃剑”	135
第二节 主动参与应对全球气候变化	141
第三节 积极参与全球环境治理和合作	149
结束语	158

第一章 绿色中国： 携生态文明走进新世纪

生态文明是指人类在改造客观自然界的同时，又主动保护客观自然界，在积极改善和优化人与自然的关 系，建设良好生态环境的过程中所取得的物质和精神成果的总和。它的核心内容是人与自然和谐发展的价值观在经济社会发展中的落实及其成果反映，包括有利于生态环境和社会经济同时发展的科学的 生产方式、生活方式、行为方式和文明的生态文化价值观与环境保护意识。

中国共产党作为执政党，对生态文明建设经历了一个从萌芽认识到视之为社会价值形态的认识过程，经历了一个从简单的环境污染治理到提出生态文明建设和全方位构建人与自然和谐社会的实践过程。在这个历史过程中，我国的生态文明建设不断探索新的途径，采取新手段，实施新办法，取得了新的成绩。生态文明建设在被纳入中国特色社会主义事业的总体布局之后，已经日益走上科学发展的轨道。

第一节 序曲：21世纪前的环境保护

新中国成立以来的近半个世纪里，作为执政党的中国共产党不断深化对生态文明的认识，不断加大生态文明建设的力度。这期间，中国共产党不仅形成了自己的生态文明建设理论，还取得了丰硕的实践成果，为十六大以后的生态文明建设奠定了理论基础和实践基础。

1978年以前的生态文明建设

20世纪五六十年代，我国的环境污染和生态恶化还没有成为真正意义上的“环境问题”。就自然环境而言，70年代初，我国大部分海域环境质量较好。五六十年代进行的大面积农业垦荒并没有对自然生态系统造成不良的影响。就社会生产而言，我国的生产能力总体水平较低，对自然资源的需求在体量上还相对较小。当时的森林工业发展缓慢，各种木材和竹材的产量分别为八十年代初期的13%和7%。这样的生产能力对当时的森林资源还不会构成很大的影响。用于农业生产的每亩耕地施用化肥量，1957年为0.2公斤，1965年为1.2公斤，仅为1978年5.9公斤的3%和20%，对耕地的影响也相对有限。^①从资源消费上来看，当时的能源消费远不及今天的单位GDP能源消耗量。我国人均消费能源总量(千克标准煤)1965年为264.3远低于1985年的734.1和1994年的1029.8，^②对环境

① 国家统计局：《全国各省、自治区、直辖市历史统计资料汇编1949—1989》中国统计出版社1990年版，第14页。

② 国家统计局人口和社会科技统计司：《中国社会统计资料》，中国统计出版社2000年版，第202页。

的影响要小于八九十年代。但不可否认的是，在“大跃进”时期，全面实施优先发展重工业和追求赶超目标的发展战略，特别是全民大炼钢铁和大办重工业的非理智做法造成了一定程度的环境污染和生态破坏。“文化大革命”开始后，由于在经济建设中强调数量而忽视质量，片面追求产值，不注意经济效益，尤其是各地“五小”工业的发展，在取得一定经济效益的同时，也导致一些地方资源浪费和环境污染。随着人口剧增，为了解决“吃饭”问题，实施“以粮为纲”，在一些不宜种粮的地区开始开荒种粮，导致毁林毁草，围湖围海造田等现象加剧，引发了局部地区的水土流失和自然生态环境恶化。

正因为上述环境问题的出现，中国共产党在执政的过程中开始认识到生态保护的问题，进行了内容包括植树造林、绿化祖国、美化环境、保持水土、调控资源等方面的生态文明建设。只不过受当时历史条件的限制，这时期的生态文明建设还处于萌芽和起步状态，在认识和实践上呈现出以下内容 and 特点：

一是自然灾害的频发和后发国家的发展要求使得我国在人与自然的关系问题上呈现出一维性认识，强调人对自然的征服。“革命的中国人民，有改造自然的雄心壮志，有长期奋斗的决心，……创出一条征服自然的道路。”^①，要“团结全国各族人民进行一场新的战争——向自然界开战，发展我们的经济”^②成为当时的国家发展生产的重要理念。这种理念只强调

① 《中共中央、国务院批转水利电力部党委〈关于全国水利会议的报告〉》（1965年），中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第20册，1998年中央文献出版社，第576页。

② 毛泽东：《毛泽东著作选读》下册，人民出版社1986年版，第770页。

了人与自然对立和斗争的一面，没有意识到对自然生态环境的保护问题。但是，在生态环境问题尚处于局部状态和自然灾害频发的背景下，当时最重要的任务是提高物质生产以满足强国富民的生存需要。因此，这种一维性认识具有历史必然性。

二是赶超型的发展战略和粗放的发展模式导致对生态环境的认识具有较强的功利性，仅从为经济发展服务的角度来认识生态环境建设。例如，在五六十年的抗旱和水土保持运动中，提倡“变水害为水利，……使江河为人民服务”^①，

“所有水土保持措施，都必须从解决当前的生产生活中着手”^②。在森林建设上，要求“为了尽快地增加森林覆盖率和供应国需民用，在树种的选择上必须着重发展杨树、洋槐、桉树、泡桐、柳树等速生树种”^③。这种功利性的认识是上述自然观的体现，也具有一定的历史必然性。但是，这种认识没有从自然生态自身的角度来审视人的生产和生活行为。

三是不承认社会主义制度下有环境污染，生态环境建设只侧重于人居环境的治理和保护，环境保护工作也还仅限于以搞好生产和生活环境、改善城乡卫生面貌为主要内容的爱国

① 《中共中央、国务院批转水利电力部党委〈关于全国水利会议的报告〉》（1965年），中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第20册，中央文献出版社1998年版，第576页

② 《中共中央、国务院批转水利电力部党委〈关于全国水利会议的报告〉》（1965年），中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第20册，中央文献出版社1998年版，第583页。

③ 《中共中央、国务院关于在全国大规模造林的指示》（1958年4月7日），中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第11册，中央文献出版社1995年版，第247页。

卫生运动。因此，当时的国家机构中也没有独立的环保部门，而只是在卫生部门中设立一些临时性的机构来进行环境卫生工作。

四是在计划经济的统一体制下，生态文明建设实践手段单一，主要是采取行政手段和发动群众运动。最集中的表现就是这一阶段的各种环境保护措施都是以行政命令的形式出台的。一些具体防治手段，如“三同时”制度（同时设计、同时施工、同时投入使用）、限期治理制度和各种环保运动手段都具有明显的行政命令特征。

尽管五六十年代，特别是70年代，我国的生态文明建设带有萌芽性质，但毕竟迈出了生态文明建设的第一步，取得了一些带有奠基性质的成就。

1972年6月，我国参加了联合国召开的人类环境会议。会议让与会的中国代表产生了一个重要的思想转折，即生态破坏和环境污染问题不仅仅是资本主义社会的产物，在社会主义中国也有，而且非常严重。这“为1973年召开的全国第一次环境保护会议奠定了一个比较好的思想基础”^①。1973年，第一次全国环境保护会议在北京召开。会上，中国政府首次在公开场合承认中国也存在环境污染。这次会议揭开了中国当代生态建设和环境保护的序幕。1974年，国务院环境保护领导小组成立，从而奠定了生态文明建设的组织基础。随后，各省、市、自治区和国务院的主要部门也相继建立了环境保护机构。全国环境保护机构的建立使我国的生态建设和环境保护事业开

^① 曲格平：《我们需要一场变革》，吉林人民出版社1997年版，第3页。

始走入正轨。

1978—1992年可持续发展战略提出以前的生态文明建设

改革开放后的十余年中，依靠高投入高消耗的资源战略，我国经济建设获得较快发展。经济建设和生态环境矛盾开始突出。这一时期我们党坚决贯彻环境保护和计划生育的基本国策，积极开展生态环境建设。这一时期的生态文明建设具有承上启下的性质。

在这个阶段，生态环境问题较为严重。主要表现为：耕地面积减少，土地质量退化。森林、草原和海洋水产品资源退化减少的现象继续发展；全国森林覆盖率由12.7%下降到12%；水资源供求矛盾将日益尖锐；生物多样性下降的趋势明显；矿产资源的浪费现象比较普遍；城市的大气、水体、固体废物及噪声等方面的污染仍很严重。^①从总体来看，生态破坏和环境污染的发展趋势是由点向面、由轻到重。^②

由于日益严峻的生态环境形势和国际生态环保运动高潮的影响，我们党对生态文明建设认识和实践发生了较大的变化，开始摆脱原来的萌芽状态，内容逐步丰富，手段开始多样。

过去单一的“向自然开战”的自然观得到逐步改变，开始

① 《城乡建设环境保护部关于加强城市环境综合整治的报告》（1987年4月30日）国家环保总局，中共中央文献研究室编：《新时期环境保护重要文献选编》，中央文献出版社2001年版，第97页。

② 《中国自然保护纲要》（1986年11月），国家环境保护总局，中共中央文献研究室编：《新时期环境保护重要文献选编》，中央文献出版社2001年版，第90—92页。

强调利用自然资源的同时，要尊重自然，按照自然的客观规律来发展经济。1981年四川特大洪灾使得我们党认识到征服自然不能任意地“战天斗地”，而是要做到：“人口和经济的发展，不仅要注意经济规律，同时也要注意自然规律，注意自然地理、经济地理的研究，否则就会受到客观规律的惩罚。”^①“开发利用自然资源，一定要按照自然界的客观规律办事”^②，“在开发利用水资源时，应充分注意对自然生态的影响。”“要根据当地的自然资源 and 环境保护要求，合理调整农业结构。”^③等等。自然观的变化反映了我们党的发展观的理性回归，成为实施生态文明建设的最初的哲学基础。

对生态文明建设的功利性认识也开始有所转变。党在施政中，开始强调“保护和自然资源，是我国社会主义现代化建设的重要组成部分和保证条件。”^④“保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和自然环境破坏，是我国社会主义现

① 万里：《加快大江大河的治理》（1991年8月28日），国家环保总局，中共中央文献研究室编：《新时期环境保护重要文献选编》，中央文献出版社2001年版，第162页。

② 《国务院关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》（1981年2月），国家环保总局，中共中央文献研究室编：《新时期环境保护重要文献选编》，中央文献出版社2001年版，第22页。

③ 《国务院关于加强环境保护工作的决定》（1990年12月5日），国家环保总局，中共中央文献研究室编：《新时期环境保护重要文献选编》，中央文献出版社2001年版，第155—156页。

④ 《国务院环境委员会关于发布〈中国自然保护纲要〉的通知》（1987年5月22日），国家环保总局，中共中央文献研究室编：《新时期环境保护重要文献选编》，中央文献出版社2001年版，第87页。

代化建设中的一项基本国策。”^① 特别是1989年的《中华人民共和国环境保护法》规定：“国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划，……使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调”。这充分表明我们党充分认识到了生态环境保护和经济发展的同等重要性，将生态环境保护上升到国家基本国策的层面，纳入国民经济和社会发展规划。

我们党还深化了对环境保护的认识，突出环境保护的自然生态内涵，强调生态环境保护的多部门合作，改变了过去只由卫生部负责环保工作的状况。1981年7月，中央书记处就环境保护问题提出意见，指出：现在只抓污水处理，废气处理，还不够，应当有全局安排。包括森林覆盖面积，避免沙化，长江、黄河的开发与治理，等等。^② 正因为认识到生态保护是一个综合的系统工作，国务院作出规定：积极开展跨部门的协作，加强资源管理和生态建设，做好自然保护工作。林业部门、水利部门、农业部门和环境保护部门都要做好生态资源的保护工作^③。

将人口问题引入生态文明建设是和上一阶段相比最大的不同。改革开放初期，我国人口基数过大，对自然资源造成了相当大的压力。中共中央确定了控制人口增长和保护环境两项

① 《国务院关于环境保护工作的决定》（1984年5月8日），国家环保总局，中共中央文献研究室编：《新时期环境保护重要文献选编》，中央文献出版社2001年版，第44页。

② 《人民日报》1981年7月3日。

③ 《国务院关于进一步加强环境保护工作的决定》（1990年12月5日），国家环保总局，中共中央文献研究室编：《新时期环境保护重要文献选编》，中央文献出版社2001年版，第155页。

基本国策，并把它放在整个国民经济和社会发展的重要战略地位。国务院在《关于进一步加强环境保护工作的决定》中明确指出：随着人口增长和现代工业的发展，向环境中排放的有害物质大量增加，对自然生态环境造成损害。^①由此可见，中共中央在生态文明实践中已经有了人口、经济、自然资源综合平衡发展的最初思路。

随着市场化改革的推进，这一阶段的生态文明建设手段开始实现多元化，经济和法律手段逐渐突出。在使用和保护自然资源方面，我们党提出要稳定山权林权，通过调整林业生产关系来发展林业，保护森林资源。早在1978年12月，中共中央批转《环境保护工作汇报要点》时就提出了要制定消除污染、保护环境的法规。1991年到1995年的“八五”计划明确提出了要“初步建立土地资源有偿使用、合理分配机制。”1990年国务院在《关于进一步加强环境保护工作的决定》中，开篇第一部分就提出要“严格执行环境保护法律法规”。用法律手段来保护生态环境已经初露端倪。

虽然这一时期，我们党的发展战略还没有上升到可持续发展的高度，生态环境建设也有许多尚待加强的地方，但是这一时期的生态环境建设仍取得了一定成就，起到了承上启下的重要作用。

首先，奠定了生态文明建设的法制基础。1978年通过的《宪法》第一次对环境保护作出了规定：“国家保护环境和自

① 《国务院关于进一步加强环境保护工作的决定》（1990年12月5日），国家环保总局，中共中央文献研究室编：《新时期环境保护重要文献选编》，中央文献出版社2001年版，第153页。