



GUOJIAJI SHENGTAI WENMINGSHI
JIAN SHE FA ZHI BAOZHANG YANJIU

国家级生态文明市 建设法治保障研究

——以甘肃平凉市为例

李国玺◎著



中国政法大学出版社

国家级生态文明市 建设法治保障研究

——以甘肃平凉市为例

李国玺◎著



中国政法大学出版社

2016·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

国家级生态文明市建设法治保障研究：以甘肃平凉市为例 / 李国玺著. —北京：中国政法大学出版社，2016. 7

ISBN 978-7-5620-6879-2

I. ①国… II. ①李… III. ①生态环境建设—研究—平凉市 ②社会主义法制—建设—研究—平凉市 IV. ①X321. 242. 3②D927. 423

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第163592号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话 010-58908285(总编室) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 9.875
字 数 222 千字
版 次 2016 年 7 月第 1 版
印 次 2016 年 7 月第 1 次印刷
定 价 30.00 元

前言 preface

党的十八大从实现中华民族伟大复兴和永续发展的全局出发，把“生态文明建设”纳入中国特色社会主义事业五位一体总体布局，首次把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标。要求从源头扭转生态环境恶化趋势，为人民创建良好生产生活环境，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。表明了中国加强生态文明建设的坚定意志和坚强决心。党的十八届三中全会提出加快建立系统完整的生态文明制度体系。提出紧紧围绕建设美丽中国，深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制。党的十八届四中全会进一步明确，用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，促进生态文明建设。《国家新型城镇化规划（2014～2020年）》强调绿色低碳，生态文明，推动形成绿色低碳的生活方式和城市建设运营管理模式，尽可能地减少对自然的干扰，降低对环境的损害。2015年3月24日，中共中央政



政治局会议审议通过《关于加快推进生态文明建设的意见》，更明确地提出把生态文明建设放在突出的战略位置，首次提出绿色化概念，并将其与党的十八大提出的“新四化”（新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化）并列，成为“新五化”。2015年9月11日，中共中央政治局会议审议通过的《生态文明体制改革总体方案》提出树立“六大理念”，秉承“六个坚持”，构建“八项基础性制度或体系”。党中央、国务院相继发布《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》两份重要的“姊妹篇”文件，明确了当前和今后一个时期生态文明建设总的设计图和路线图，具有重要的引领和指导作用。2015年10月召开的党的十八届五中全会更提出了绿色发展的新理念，倡导绿色富国、绿色惠民，要求在实现绿色化底线要求的同时，推动形成“绿色即发展”的内生机制。

环境污染是民生之患、民心之痛，建设生态文明，关系人民福祉，关乎民族未来。在“依法治国，建设社会主义法治国家”的背景下，逐步推进环境法治建设成为依法治国的重要内容。在诸多重大战略决策中，有关环境法治建设的内容得到充分体现，由此为环境法治的实现提供了重要的政策依据。然而，政策法律依据并不能理所当然地成为一国实现环境法治的充分条件，因为环境法治的实现尚需在社会、经济的各个层面通过相应的机制、制度和措施进行贯彻和实施。在这其中，地方环境法治的完善程度对于我国实现环境法治，进而对于建设法治国家、实现依法治国，具有不可替代的基础性甚至是决定性的作用。

近年来，平凉市依托生态资源优势，逐年加大生态环境建设和保护力度，2011年被环保部命名为“国家级生态示范

区”，是目前甘肃省 14 个市州中唯一荣获这一命名的市。为进一步彰显生态资源优势，放大生态效应，平凉市委市政府决定，从 2013 年开始全面开展国家级生态市建设，着力推进林业、水利、生态农业、生态工业、生态城市、生态文化、生态旅游、生态乡村、环境质量等九大建设任务，着力实施生态产业、生态资源、生态保护、生态人居、生态文化、能力保障六大工程。确保实现 3 个 80% 的目标，即：80% 的县（区）建成国家级生态县（区）；80% 的乡镇建成全国环境优美乡镇；80% 的村建成生态村。2016 年底前泾川、灵台、崇信、华亭 4 县全面完成并通过验收命名；2018 年底前静宁、庄浪、崆峒 3 县（区）、中心城市全面完成国家级生态县（区）和国家环保模范城市建设任务，并通过验收命名；2020 年底前建成蓝天碧水、宜居宜游宜创业的生态中心城市，建成国家级生态市。2014 年陈伟书记在中共平凉市三届七次全委扩大会暨全市经济和城镇化工作会议上提出“努力建设旅游胜地、养生福地、文化名城、山水园林城市”的中心城市建设目标。2015 年 9 月 1 日平凉市人民政府印发了《平凉市创建国家环境保护模范城市工作方案》，提出到 2018 年底，全面完成 5 大类 26 项指标，达到污染减排、环境风险防控、城市环境综合整治的基本要求，完成环境质量、环境建设、环境管理等方面的考核目标，城市空气质量稳定达到国家二级。“十二五”期间，全市上下全力推进污染治理，环境质量有所改善，实现了发展与环境保护的良好平衡，美丽与发展同行。

在生态文明城市建设过程中应当着重理顺好、协调好生态建设与经济、社会、资源、环境的关系。然而，要处理好这些关系并非易事。当前，平凉市生态环境形势比较严峻，



生活污染、生产污染和工业污染较为严重，加上城市化的扩张和农村社会的转型，一些城市垃圾向农村倾倒，致使农村生态环境遭受更为严重的污染，这些问题影响着生态文明市建设的进程。生态文明是人类在坚持人与自然、社会和谐统一基础上而形成的各种相互关系的总和，是人与自然、社会共同发展、和谐共存的社会形态。而环境法治就是将生态文明建设的一系列活动和作品全部纳入到法治轨道上来，制定符合规则的规范和秩序，严格执行这些规范，认真遵守这些规范，确保生态文明建设工作能够顺利推行。二者之间是相辅相成、互不可缺的依存关系。生态文明必须要有环境法治的制度保障，而构建环境法治的最终目的就是要实现社会的生态文明。实践经验一再证明，在法治建设不健全的情形下，很难实现生态的可持续发展。平凉市环境法治建设面临着诸多问题，位处黄土高原地区的平凉市，在生态文明市建设中需要解决许多问题和困难。加强和完善环境法治，运用和强化法治保障手段，对培育公民的绿色生产生活理念，保障国家级生态文明模范市建设积极、健康地发展，如期实现国家级生态市目标有着极为重要的意义。

最后特别感谢中国政法大学出版社的柴云吉主任和其他编辑同志的大力帮助和支持。

李国玺

2016年6月



第一章

创造良好生态环境是新常态下地方政府的重要职责 \ 1

- 一、良好生态环境是最公平的公共产品 \ 1
- 二、基本的环境质量是政府必须提供的
基本公共服务 \ 3
- 三、环境问题是全面建成小康社会的最短板 \ 6
- 四、建设生态城市是新常态下城镇化发展的
必然要求 \ 7

第二章

生态文明与环法治建设的关系 \ 10

- 一、生态文明与环法治的含义 \ 10
- 二、生态文明与环法治的相互依存 \ 17
- 三、实现环法治是环境保护领域一项
长期而艰巨的任务 \ 19
- 四、生态文明建设的认识误区 \ 22





第三章

平凉市建设国家级生态市的原则、目标和标准 \ 25

- 一、基本原则 \ 25
- 二、建设目标 \ 26
- 三、具体创建指标 \ 28

第四章

平凉市建设国家级生态市的现状和问题 \ 31

- 一、建设国家级生态市的有利条件 \ 31
- 二、建设生态市的目标和工作任务 \ 36
- 三、生态文明市建设的主要成效 \ 46
- 四、生态文明市建设存在的主要问题 \ 50

第五章

平凉市水环境防治法治保障问题研究 \ 54

- 一、平凉市水资源概况 \ 54
- 二、水环境质量状况 \ 59
- 三、水资源保护与水生态环境的执法情况 \ 64
- 四、水环境法治保障 \ 70
- 五、水环境法治建设的不足和完善 \ 72

第六章

平凉市大气污染防治法治保障问题研究 \ 85

- 一、大气污染的危害 \ 85
- 二、平凉市大气环境质量 \ 86

三、大气环境治理与污染防治及执法情况 \ 90

四、大气环境的法治保障 \ 115

第七章

平凉市森林资源法治保障问题研究 \ 133

一、森林生态体系功能 \ 133

二、森林资源的概况 \ 134

三、森林资源发展目标 \ 136

四、重视森林城市建设,让百姓方便地进入

森林、享受森林 \ 139

五、森林执法与守法 \ 140

六、森林生态体系的法治保障 \ 144

七、持续推进林业改革 \ 158

第八章

平凉市土壤环境防治法治保障问题研究 \ 159

一、土壤污染的特点 \ 159

二、土壤污染的状况 \ 160

三、土壤污染的治理情况 \ 165

四、土壤环境的法治保障 \ 171

第九章

平凉市水土流失治理法治保障问题研究 \ 180

一、水土流失的含义与类型 \ 180

二、水土流失的危害 \ 181



- 三、平凉市全市水土流失情况 \ 181
- 四、平凉市水土流失治理 \ 182
- 五、平凉市水土保持与治理执法和守法 \ 186
- 六、平凉市水土流失治理存在的不足和问题 \ 187
- 七、水土流失治理的法治保障 \ 188
- 八、加强水土流失治理 \ 191
- 九、加强预防监督职能，依法防治水土流失 \ 194

第十章

其他污染防治法治保障 \ 196

- 一、光污染 \ 196
- 二、噪声污染 \ 198
- 三、生活垃圾污染 \ 202

第十一章

平凉市发展循环经济法治保障问题研究 \ 214

- 一、平凉市发展循环经济取得的成效 \ 214
- 二、循环经济发展存在的问题 \ 226
- 三、循环经济执法与司法现状 \ 228
- 四、循环经济发展的法治保障 \ 231
- 五、努力构建绿色工业体系 \ 236

第十二章

平凉市社会经济发展的环境规划与法治保障 \ 237

- 一、国民社会经济发展规划与城乡环境的规划 \ 237

- 二、城镇化与城镇环境规划 \ 242
- 三、科学编制规划，发挥调控引领作用 \ 245
- 四、城镇化发展的原则 \ 248
- 五、围绕重点领域，促进城市基础设施水平
全面提升 \ 249
- 六、城乡环境规划的法治保障 \ 260

第十三章

平凉市生态文明与环境法治建设的不足及完善 \ 263

- 一、生态文明与环境法治建设存在的不足 \ 263
- 二、生态文明与环境法治建设存在不足的原因 \ 268
- 三、平凉市生态文明与环境法治建设的完善 \ 274

参考文献 \ 304

第一章 创造良好生态环境是新常态下地方政府的重要职责

在过去几十年的快速发展中，资源消耗过大、环境污染问题已经日益严峻，现在整个社会对于生态安全的诉求空前强烈。从基本民生和重要公共产品的深度上认识环保的必要性，从实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦的视野上看待环境治理的重要性，把生态治理能力纳入党的执政能力建设之中，把切实履行环保责任作为政府转变职能的重要内容，提升公共治理水平、转变经济发展方式是每一级政府的重要职责。

一、良好生态环境是最公平的公共产品

2013年4月，习近平总书记在海南考察时指出，“良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”。良好的生态环境与人民群众的生存权、发展权紧密关联。良好生态即是最公平的公共产品，这是对政府环境治理力度、效果的鞭策。过去，谈起小康社会，人们要求的是腰包鼓一点、吃穿好一点、日子美一点。现在谈起小康，人们关注最多的是环境，希望天蓝、山绿、水清。人民群众对宜居性的要求



已经在慢慢赶超人均 GDP、经济水平和教育资源等传统的幸福因素。公众对生态安全考虑的优先性，说明环境治理对于基本民生的极端重要性、转变发展方式的极端紧迫性。

过去，我们总认为有发展就有污染、无污染就无发展。认为增长与污染的关系类似于一条“倒 U 字形”曲线（库兹涅茨曲线），^{〔1〕}即随着经济增长，污染物排放量逐渐增加，转型期过后，污染物排放会下降，因此先污染后治理是一种备选或者不可避免的方式。常常出现以发展经济、提升 GDP、拉动就业为名变相纵容污染、消极治污的情况。这种狭隘的发展观，是今天环境问题越来越严峻的思想认识根源，已经造成对资源环境和生态的欠债。在建设“美丽中国”的道路上必须改变这种滥觞于传统工业社会的，大量生产、大量消耗、大量消费、大量废弃的经济增长方式、生产方式和消费模式。必须遵循自然规律，坚持可持续发展、绿色发展。绿色发展是全新的发展观、价值观。绿色发展着眼于发展的永续性，顺应人民对美好生活的追求。它强调正确处理人与自然的关系、经济发展与环境保护的关系，体现了遵循发展规律与遵循自然规律的统一。绿色发展理念认为，人民对优美环境和良好生态的追求，体现了发展的目的本身，绿水青山就是金山银山。绿色是发展的基础，是发展的方式，更是发展的底线。而资源一旦枯竭，环境和生态一经破坏，则难以修复，必然要为此付出极高的代价。特别是环境恶化对人的生活环境和人体健康造成的损害，代价尤为昂贵。全面建成小康社会，要让人民从发展中获得幸福感，就不能以资源环境和生态为代价。

〔1〕 中国的氮氧化物排放量在 2012 年出现拐点，那时人均 GDP 为 6076 美元，美国的氮氧化物峰值出现在 1994 年，人均 GDP 将近 2.8 万美元。

生态环境中清洁的空气每个人都需要呼吸，清洁的淡水每个人都需要饮用，不受污染的土壤更是生产粮食的最基本条件，所以生态环境作为一种特殊的公共产品比其他任何公共产品都更重要。随着中国经济社会发展水平的跃升，随着环境污染对经济发展制约作用的展现，生态治理已纳入政府提供的基本公共服务体系，成为衡量政府行为、领导干部个人素质能力的标准。绝不能因一时的发展指标以及部分企业的利益而牺牲公众和子孙后代的环境利益。

要把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展评价体系。要强化生态执法监督管理，着力解决生态保护责任不落实、守法成本高、违法成本低等问题。要明确生态红线，严厉惩处“越线”行为。要提高环保法律法规监督执行的能力，建立更加强大的监察体系，通过实施党政领导干部生态环境损害责任追究的办法，把真正的监察执法的责任落实到各级党政领导头上，实行终身追责的制度。使青山常在、绿水长流、空气常新，让人民群众在良好生态环境中生产生活。

二、基本的环境质量是政府必须提供的基本公共服务

习近平总书记强调，“环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境”。2016年3月10日，习近平总书记在十二届人大四次会议青海代表团参加审议时再谈环境保护，并强调“生态环境没有替代品，用之不觉，失之难存。在生态环境保护建设上一定要树立大局观、长远观、整体观，坚持保护优先，坚持节约资源和保护环境的基本国策，像保护



眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境，推动形成绿色发展方式和生活方式”。所以坚决不能再要带血的、有毒的 GDP。过去粗放的发展模式、滞后的环保理念，导致我们的环境欠账多，雾霾的遮掩、土地的变质、污水的横流，警示着时代之痛，也激发了我们捍卫生态的决心。绿水青山就是金山银山，保护和改善生态环境，就是发展生产力，就是提升发展的质量。经济发展进入新常态，倒逼发展模式转型，为生态改善留出空间；政策和体制上进一步向环保倾斜，将生态因素纳入政绩考核，强化环保部门的权威；法律层面出台“史上最严”环保法，让法律成为钢牙利齿。

当前出现大量违法的、尚未解决的环境问题，和我国治理体系和治理能力的短缺有很大关系。十八届三中全会明确要求“纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向”。2013 年底中组部印发的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》中特别强调，各类考核考察不能仅仅把地区生产总值及增长率作为政绩评价的主要指标。在政绩考核工作中要“加大资源消耗、环境保护、消化产能过剩、安全生产等指标的权重”，明确了环境治理的主体责任。2015 年 7 月，中央全面深化改革领导小组第十四次会议审议通过《环境保护督察方案（试行）》《生态环境监测网络建设方案》《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，四份文件从不同的层面规定了生态建设的新动向，创造性地提出“党政同责”、领导干部自然资源资产离任审计、损害生态环境终身追责等思路，这对形成政府主导、部门协同、社会参与、公众监督的环境监测网络新格局，推动领导干部守法守纪、守规尽责，促进自然资源资产节约集约利用和生态

环境安全具有重要意义。生态环境保护能否落到实处，关键在领导干部。要坚持依法依规、客观公正、科学认定、权责一致、终身追究的原则，围绕落实严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线的要求，针对决策、执行、监管中的责任，明确各级领导干部责任追究情形。各级政府要牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各方面和全过程，努力在生态文明建设的重点领域和关键环节改革上动真碰硬、狠抓落实，力求早见成效。

面对既要“赶”又要“转”的双重任务、双重压力，我们比以往任何时候都更加需要运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题。脱离生态保护搞经济发展是竭泽而渔，离开经济发展抓生态保护是缘木求鱼。党的十八届五中全会《建议》首次将生态文明建设在 5 年规划中单列一章，将“生态环境质量总体改善”列入全面建成小康社会新的目标要求，“绿色发展”部分所占篇幅也是历次规划建议中最长的。《建议》提出以提高环境质量为核心，实行最严格的环境保护制度，形成政府、企业、公众共治的环境质量体系。习近平总书记也在谈及新的发展理念时阐述：“绿色发展就是要建设生态文明，推进绿色发展、循环发展、低碳发展，实现人与自然和谐发展。”2015 年 12 月中央经济工作会议上，习近平指出，保护生态环境，要更加注重促进形成绿色生产方式和消费方式，要推动绿色发展取得新突破。应对气候变化，节能减排、环境保护是我们国家发展的新机遇，更是传统制造业企业转型发展、调整结构的很好切入点。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。