

赵凤鸣 著

草原生态文明之星

——
兼论内蒙古生态文明发展战略

CAOYUAN SHENGTAI WENMINGZHIXING

JIANLUN NEIMENGGU SHENGTAI WENMING FASHAN ZHANLUE



中国财政经济出版社



草原生态文明之星

——兼论内蒙古生态文明发展战略

赵凤鸣 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

草原生态文明之星：兼论内蒙古生态文明发展战略/赵凤鸣著. —北京：中国财政经济出版社，2016. 7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6778 - 4

I. ①草… II. ①赵… III. ①生态环境建设 - 研究 - 内蒙古 IV. ①X321. 226

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 127306 号

责任编辑：刘战兵 张伟利

责任校对：张 凡

封面设计：陈 瑶

版式设计：兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：88190406 北京财经书店电话：64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

889 × 1194 毫米 16 开 26.5 印张 749 000 字

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月北京第 1 次印刷

定价：78.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6778 - 4/X · 0018

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

打击盗版举报热线：010 - 88190492, QQ: 634579818



序

今天是第47个世界地球日。在这个旨在唤起人类爱护地球、保护家园，促进资源开发与环境保护协调发展，进而改善地球整体环境的特殊日子，我欣然为近百万字的《草原生态文明之星》作序。

目前，我国生态环境质量变化总体向好发展，但生态环境恶化的趋势尚未得到根本扭转，生态环境问题的复杂性、紧迫性和长期性不仅没有改变，还成为制约我国进行生态文明建设与发展的瓶颈。在我国经济发展进入新常态的情况下，如何才能解决好经济发展与环境保护协调、人与自然和谐的问题，从而推动社会主义生态文明建设与发展，是当今面临的最紧迫问题。凤鸣同志理论联系实际，按照党中央、国务院提出的一系列关于生态文明建设的新理念、新思想、新要求，从政治、经济、文化、社会发展和经济管理角度，探索了建立资源消耗少、污染排放低的经济体系、市场激励机制和社会行为的最佳路径，论证了建设、发展社会主义生态文明的合理方案。

本书的主要特点是：

（一）创新生态文明理论，共享生态文明成果

中共十八大报告号召全党和全国人民：“一定要更加自觉地珍爱自然，更加积极地保护生态，努力走向社会主义生态文明新时代。”作者根据马克思主义关于生产力与生产关系矛盾运动的规律和经济基础与上层建筑矛盾运动的规律，从生产力和生产关系两个方面的历史发展，分两个层次，全面、清晰地分析、阐释了生态文明概念的内涵与外延，创新了生态文明理论。生态文明，纵向涉及天文、地理、地质知识，横向与政治、经济、文化、社会高度关联，时间维度则是各有关方面变化的历史。

作者提出，无论把生态文明看做人类文明发展的一个新的历史阶段或社会形态，还是把生态文明看做是贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全过程和各方面的系统工程，生态文明都是以人与自然、人与人、人与社会和谐共生、良性循环、全面发展、持续繁荣为基本宗旨的。地球是全人类共同拥有的资源，建设发展生态文明是全人类义不容辞的责任，那么，生态文明的物质成果、精神成果和制度成果也应由全人类共享。这一理论探索和创新，反映出作者博大的胸怀和深厚的学识功底。

（二）协调发展生态文明，注重绿色生态产业

根据马克思主义哲学和政治经济学原理，按照钱学森第六次产业革命理论，作者结合



内蒙古草原生态文明建设实践，提出生态文明建设与发展是人类遵循人—自然—社会和谐发展这一客观规律而进行的系统工程，也是一场涉及生产方式、生活方式、思维方式和价值观念的重大变革。在生态文明建设与发展中，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设等各个方面，不容出现任何短板，必须协调发展，尤其是在生态环境建设中，对建设主体功能区、节约集约利用资源、环境综合治理、生态保护修复、应对全球气候变化、健全生态安全保障机制、发展绿色环保产业等各项工程，一定要统一规划、全面协调、科学管理，不断提高生态环境管理系统化、科学化、法治化、精细化和信息化水平。

当前，在我国经济转型升级过程中，建设与发展生态文明应在用水、用能、用地等方面高度重视绿色循环低碳发展，大幅提高资源利用综合效益，促进污染物排放强度持续下降。同时，发展中应将生产、流通、消费、回收、环境保护及能力建设纵向结合，将不同行业的生产工艺横向耦合，将生产基地与周边环境纳入整个生态系统统一管理，以谋求资源的高效利用和有害废弃物向系统外零排放的生态产业，包括生态工业、生态农业和生态服务业，从而形成自然生态系统、人工生态系统和产业生态系统之间的共生网络。

（三）法治保障生态文明，市场主导建设发展

良好的生态环境是人类生产生活的基本公共产品，提供生态产品是政府的最基本职责。为此，作者提出，各级人民政府在建设法治政府的同时，要全面落实新《环境保护法》和新《大气污染防治法》；加强生态文明制度建设，完善生态环境保护制度，划定并严守生态保护红线，建立森林、草原、湿地总量管理制度；坚持“督政”与“督企”并举、“严打违法”与“规范执法”并重，依法实施工业污染源全面达标排放计划，与公安部门、检察机关和审判机关衔接配合，严厉打击生态环境违法行为，严惩违法企业及责任人；公共财政要通过财政转移支付、资金补助的途径，保障生态环境保护与建设；要建立绿色税收体系，研究建立生态价值评估制度，探索编制自然资源资产负债表。

长期以来，我国生态环境保护与建设以政府为主导，造成地区、部门和项目的总体生态环境治理效率低下。社会主义生态文明建设与发展，要注重发挥企业和群众的主体作用，引导和鼓励科技和民间资本进入兴业、富民、环保的生态产业，真正形成全民、全社会共同建设发展生态文明的生动局面。这就要求政府以建立健全生态环境预防体系为抓手，切实优化生态文明建设的空间格局；全面推进大气和水等环境信息公开、排污单位环境信息公开、监管部门环境信息公开，建立公平规范的市场竞争秩序；动员公众自觉保护生态环境，积极践行低碳、环保、绿色的生产、生活方式，推进生产生活方式绿色化；遵循市场规律，用市场运营的新机制配置资源，鼓励民营企业等全社会力量进行生态环境保护与建设。

（四）草原改革开放实践，生态文明星光闪耀

内蒙古自治区在党和国家的大力支持下，以改革开放为动力，全民、全社会、全方位致力于生态文明建设，涌现出大量的草原生态文明新星。群英荟萃，群星闪烁，照耀着内蒙古大地生态文明建设如火如荼地展开。作者通过一系列实证，展现了内蒙古生态文明建设成就：



——“人民科学家”钱学森院士创立的沙产业草产业理论，指明了内蒙古经济发展和生态建设的科学的具体的技术路线；

——内蒙古大兴安岭林管局，确立了森林保护和经营管理的主体地位，将森林分类区划为禁伐区和限伐区，对禁伐区实行严格管护，实施生态移居工程，森林覆盖率达到77.99%，实现了森林资源“长”大于“消”的历史性跨越；

——华能伊敏煤电公司，通过煤电一体化的生产模式，将煤矿开采产生的疏干水作为电厂的循环补给水，经处理达标后再用于灌溉草原。燃煤发电后产生的部分灰渣回填矿坑，在煤矿区形成了“边开采、边回填、边恢复”的良性循环，实现了经济发展与生态环境保护的双赢；

——库伦旗大搞小流域治理和水土保持工程，全旗60%的水土流失地区得到有效治理，全旗森林覆盖率达到30%以上，重点治理区达到了40%，生态开始恢复。历史上有名的库伦穷沟恶溪，现在沟沟有树有草有水，相当一部分沟开发了旅游景点，穷沟变成富沟；

——敖汉旗是以农为主、农牧林结合的经济类型区。从1979年开始植树种草和治沙治山。发展草产业不仅成为全旗农牧业支柱产业之一，还改善了生态环境。敖汉旗被评为“全国人工种草第一县”、“全区人工牧草种植及草产品开发第一县”，被联合国环境规划署授予“全球500佳”荣誉称号；

——奈曼旗白音塔拉苏木希日莫书记，创造性地探索出小生物经济圈治沙样板，1985年，被时任自治区主席布赫称为“希日莫生态经济圈模式”，为奈曼旗沙沼地区改善生态环境和农牧民群众治沙、致富闯出了一条新路；

——锡林郭勒盟阿巴嘎旗洪格尔郭勒镇萨如拉图雅嘎查，在蒙古族插队知青、嘎查（村）党支部书记廷·巴特尔的带领下，按照国家和自治区的惠农惠牧政策，将发展畜牧业与人工种草结合起来，以草兴牧，以草定畜，草畜平衡，走出了一条科学的封育禁牧、舍饲养畜之路；

——化德县实施生态“无土移民”，不仅确保生态环境恶劣地区的农牧民稳定脱贫，还推进了生态条件较好区域的农牧业产业化；

——包头市土右旗整合自治区财政支农资金，初步建成了“以农养牧、以牧促农、农牧结合”良性循环的生态大农业；

……

总之，凤鸣同志历时三年撰写的这本著作，引用的历史资料翔实，理论和实践的内容丰富，文风平实，可读性强，尤其是从经济管理角度论述生态文明，给人耳目一新的感觉。希望本书的出版发行，能为推进我国生态文明建设助一臂之力。

中国环境保护部

2016年4月22日



前 言

长期以来，我国重经济开发、轻环境保护，重经济效益、轻生态建设，重当前的局部的利益、轻长远的全局的利益的经济社会发展模式，伴随着经济的快速发展和城镇化、工业化的飞速推进，使我国的人地关系日益失调、发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出、生态环境问题日益加剧。环境污染严重，全国74个按新的空气质量标准监测的城市，达标比例仅为4.1%，全国1.5亿亩耕地受污染，主要受工业严重污染的劣V类水体比例达10%左右；生态系统退化，长期的森林过伐、陡坡种植、植被破坏，致使全国四成多耕地退化，全国水土流失面积占国土面积近三分之一，黄河连年断流，面临着变成内河的生态危机，珠江流域出现了大面积的石漠化和气候性灾害；资源约束趋紧，尤其生态环境资源由过去经济发展的外生变量演变成成为经济发展的内生变量，已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约。“绿水青山”和“金山银山”严重对立冲突起来。

如何摆正“两座山”的位置，关系人民福祉，关乎民族未来，事关“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。党中央总书记、国家主席习近平说：“既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山”，并说：“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。”党的十七大第一次提出生态文明的概念，明确指出生态文明是社会主义核心价值观，其本质是人与自然的和谐，要求把生态文明建设放在突出的战略位置，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，协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化。党的十八届五中全会再次强调当代中国党和国家工作的重中之重就是生态文明建设，明确要求坚持绿色发展、总体改善全国生态环境质量，为人民提供更多优质生态产品，推动形成绿色发展方式和生活方式，协同推进人民富裕、国家富强、中国美丽。2015年，中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》，也为我国加快生态文明建设提出了科学的方案，指明了可行的路径。

著者多年来从事内蒙古生态保护与建设项目的经济管理工作，过去对生态文明建设曾有过思考，但多是零星的、片断的。有的调研报告尽管得到了自治区主要领导的肯定性批示，现在看来，内容还是不够全面具体，理论分析尚未深刻到位，对自治区生态文明建设实践的指导作用还有一定的差距。经过认真学习国家及自治区有关生态文明建设的政策文件和理论界对生态文明的研究成果资料，借鉴自治区、国家乃至世界生态保护与建设的经



验和教训，结合我国和内蒙古生态文明建设的实际，著者系统梳理了从古到今生态文明建设的历程，全面总结了国内外专家学者对生态文明的定义和论述，深入研究和探索了我国在社会主义市场经济条件下，如何将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设有机融合起来，如何形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，以推进美丽内蒙古、美丽中国建设，开创社会主义生态文明新时代。

本书命名为《草原生态文明之星》，一是取《红星照耀中国》和《星星之火可以燎原》之义，希望生态文明建设不仅在21世纪的祖国大地如火如荼地展开，而且科学指导、示范世界生态文明建设，共建地球人类美好家园；二是著者视在生态文明建设中做出贡献者为明星或榜样，期望各行各业生态文明新星辈出，引领生态文明沿着正确、健康、高效的轨道发展。本书对生态文明及其建设的著述，是从经济与管理角度出发、以内蒙古自治区的生态文明实践为例的，所以书中的有关数据较多。但是，一些同样的指标在书的前后数字不一致，原因是：有的数字经著者进行了技术处理，如单位换算有误差，有的是统计口径、时期、时点不同造成的，也有统计组织机构不同而形成的。本书中所列举的数据仅仅是为了说明本书中的一些问题而已，不宜他人它处引用。本书图片若未注明来源的，均是由内蒙古自治区文史馆和《实践》杂志社提供的，在此对文史馆和杂志社以及所有图片作者一并表示衷心感谢！

本书共分10章。第1—3章是总论，第4—10章是分论。著述的主旨，是扭住关键，精准发力，实现党的十八届五中全会建议的生态文明建设的主要目标——到2020年，生产方式和生活方式绿色、低碳水平上升；能源资源开发利用效率大幅提高，能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量得到有效控制，主要污染物排放总量大幅减少；主体功能区布局和生态安全屏障基本形成；全面实现小康社会目标。简言之，即：让山川林木葱郁，让大地遍染绿色，让天空湛蓝清新，让河湖鱼翔浅底，让草原牧歌欢唱，让社会安康和谐……本书的著述内容主要是：

（1）阐释生态文明及其建设的概念

马克思、恩格斯揭示的生产力与生产关系矛盾运动的规律和经济基础与上层建筑矛盾运动的规律，是人类社会发展的一般规律。

为了全面、清晰地分析、把握生态文明及其建设的内涵和外延，著者根据马克思主义哲学原理，从社会生产力发展方面，提出广义的生态文明概念，又从人类社会历史形态方面，提出狭义的生态文明概念。理论与实践相结合，充分说明生态环境是人类生存最为基础的条件，是人类社会永续发展最为重要的基础，良好的生态环境是人民群众最直接、最现实的利益。走向生态文明新时代，建设美丽中国，是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。

人类经济社会活动必须在自然规律之下进行。在生态文明建设中，我们必须逐步树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，弘扬生态文化，不断增强生态文明建设的责任感和使命感，自觉加大自然生态系统和环境保护力度，还要综合治理经济、政治、文化和社会的各方面和全过程，才能加快建设美丽中国，使蓝天常在、青山常在、绿水常在，实现



中华民族永续发展。

(2) 科学分析生态环境恶化的成因

生态环境是各种自然、生物、政治、社会、文化和经济因素的复杂相互作用的结果。从地球的历史长河看，生态环境决定于自然因素；从人类社会历史阶段看，人类活动是决定生态环境的主要矛盾和矛盾的主要方面。20世纪末至21世纪初，我国的生态环境逐步恶化，这是人为强度活动和脆弱生态环境相互影响、相互作用的产物，也是人地关系矛盾的后果。超载过牧、不合理用水等人为因素，是干扰和破坏内蒙古草原生态环境的主要原因，而且，随着科学技术的飞速发展，这一人为影响力将越来越大，在一定范围内，远远超出了自然因素的作用强度。

面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化、人口资源环境失衡的严峻形势，我们必须把生态文明建设作为一个复杂的系统工程来操作。加快建立生态文明制度，有度有序地利用自然，调整优化空间结构，划定农业空间和生态空间保护红线，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局、自然岸线格局；支持绿色清洁生产，推进传统制造业绿色改造，推动建立绿色低碳循环发展产业体系，鼓励企业工艺技术装备更新改造；加强资源环境国情和生态价值观教育，培养公民环境意识，推动全社会形成绿色消费自觉。只有这样，才能实现人与自然的和谐共生和发展。

(3) 生态治理策略是节约优先、保护优先、自然恢复为主

节约资源和保护环境是我国的基本国策。要健全系统完整的生态文明法律法规制度体系，建立自然资源资产产权制度和用途管制制度，推行生态保护补偿机制，严格生态环境监管制度和政绩考核制度，用制度保护生态环境。

在资源开发与节约中，把节约放在优先位置，节约、集约、循环利用资源。合理开发和高效节约利用各种自然资源，改变重建设、轻保护，重开发、轻治理，重眼前增长、轻长期发展，重局部利益、轻整体利益的错误做法，建设低投入、少污染、多循环的国民经济和资源节约型、环境友好型社会；强化约束性指标管理，对能源和水资源消耗、建设用地等实行总量和强度双控，加强高能耗行业能耗管控，实施全民节能行动，促进节能、节水、节地、节材、节矿，全面提高资源利用效率；按照“减量化、再利用、资源化、减量化优先”的原则，推进生产、流通、消费各环节的循环经济发展。

大胆探索创新生态资金使用方式，加大生态保护和修复力度；在环境保护与发展中，把保护放在优先位置，在发展中保护、在保护中发展；对生存发展条件差，但生态系统十分重要且需要保护修复生态的地区，要合理退出人口和产业，降低经济活动强度，对不愿意大跨度易地搬迁的群众，可以结合生态治理，实现生态脱贫；在天然林保护、退耕还林还草还湿、退养还滩、系统整治江河流域、荒漠化、石漠化、水土流失综合治理等生态建设与修复中，以自然恢复为主，与人工修复相结合；实施山水林田湖生态保护和修复工程，构建生态廊道和生物多样性保护网络，全面提升森林、河湖、湿地、草原、海洋等自然生态系统稳定性和生态服务功能。



(4) 系统管理和实施生态治理项目

习近平总书记指出：“山水林田湖是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。”一个区域内的生态系统是一个有机整体。但在实际工作中，往往把生态保护和建设项目规划碎片化，种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏，生态治理效能大打折扣。以后，要改变这种“九龙治水”的格局，按照生态系统整体性的要求，打破要素、部门、区域限制，统筹治水、治山、治林与护田，统筹上下游、左右岸、地上地下、城市乡村，增强生态治理的系统性、协同性。

在全面推进生态治理项目的同时，还要重点突破对经济社会可持续发展制约性强、群众反映强烈的突出问题，打好生态文明建设攻坚战。当前的重点是加快建设主体功能区。发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的作用，落实主体功能区规划，完善政策，推动各地区依据主体功能定位发展；以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”；对限制开发区域和禁止开发区域，要把生态环境安全作为不可逾越的“红线”；重点生态功能区实行产业准入负面清单；加大对重点生态功能区的转移支付力度，强化激励性补偿，建立横向和流域生态补偿机制，让保护资源环境的地方不吃亏、能受益。

(5) 以“创新、协调、绿色、开放、共享”发展，推动生态文明建设

当前和今后一个时期，我国发展不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出，主要是创新能力不足、发展方式粗放、产业层次较低、城乡区域发展不平衡、资源环境约束趋紧、收入差距较大、消除贫困任务艰巨等。这些问题直接影响着我国生态文明建设的进程。

我们要用创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的理念，突破发展瓶颈、挖掘发展潜力、拓展发展空间、培植发展优势、开拓发展新境界。一是调整优化产业结构，使经济社会发展建立在资源得到高效循环利用、生态环境受到严格保护的基础上，与生态文明建设相协调，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式；二是推进能源革命，加快能源技术创新，积极开发天然气、煤层气、页岩气，大力发展风能、太阳能、生物质能、水能、地热能，安全高效发展核电，建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系；三是推行企业循环式生产、产业循环式组合、园区循环式改造，减少单位产出物质消耗，有效控制电力、钢铁、建材、化工等重点行业碳排放；四是发展有机农业、生态农业，以及特色经济林、林下经济、森林草原旅游等绿色产业，培育经济社会发展新的增长点。

(6) 发展知识密集型沙产业、草产业

著名科学家钱学森院士1984年创立了第六次产业革命理论，精髓是“利用阳光、通过生物、依靠科技、对接市场、创造财富”，其实质是遵循自然和经济两大规律，按照建设资源节约型、环境友好型社会的要求，走科学规划、生态优先、创新发展之路，发展现代化大农业。第六次产业革命理论与社会主义生态文明理论一脉相承。

“知识密集型沙产业、草产业”理论是第六次产业革命理论的重要内容之一，完全符



合内蒙古的特殊生态规律、经济规律和产业规律，适应内蒙古各族群众的历史基础、经济基础、生态基础和文化基础。发展沙产业、草产业的主要措施，包括三个方面：制定沙草产业发展中长期专项规划；进一步提升内蒙古沙产业、草产业协会等行业组织的职能作用；重点发展沙产业、草产业循环经济。所以，沙产业、草产业是内蒙古生态治理、脱贫致富的必然选择，是破解沙区“三农”“三牧”问题、构建和谐社会的根本出路之一。

（7）发展现代煤化工产业

内蒙古煤炭资源丰富，水资源匹配较好，具备煤化工大规模产业化发展的基础和条件。内蒙古加快发展现代煤化工产业，对于改变内蒙古“一煤独大”产业格局，提高煤炭资源综合利用水平和效益，培育新的经济增长点，构建多元化的支柱产业体系，加强生态环境保护，都具有重要意义。目前，国家已经认定内蒙古为全国现代煤化工生产示范基地。

但是，内蒙古煤化工产业发展还存在很多困难和挑战。今后一个时期，内蒙古要以提高煤炭深加工技术装备水平、煤炭综合利用水平和效益为核心，以延伸产业链条为重点，一手抓试验示范，一手抓产业化发展。政府部门要向服务型的政府转变，避免过度微观干预企业，强化保障能力建设，优化发展环境；在煤炭深加工产业的技术改造、科技创新等方面给予政策扶持和研发资金奖励，促进技术进步；加快煤化工产业、产品结构调整，推进基础化工向精细化工转变，发展化工新材料，促进产业技术升级改造，做大新型煤化工总量，形成煤化工产业链和集群；煤化工企业要严格执行产业政策，着重延长产业链、提高产品附加值，确保内蒙古煤化工产业先进性、竞争力和可持续发展。

（8）把培育生态文化作为重要支撑

生态文明建设的出发点和落脚点就是要增进人民福祉、促进人的全面发展。在生态文明建设中，要将生态文明纳入社会主义核心价值观体系，在全社会推行生态文明主流价值观；发展人民民主，维护社会公平正义，保障人民平等参与、平等发展权利；注重保障和改善民生，使经济发展、社会进步和人民生活改善并重，使生态文明建设成果惠及全体人民，增强发展动力，增进人民团结，朝着共同富裕方向稳步前进；加强生态文化的宣传教育，倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式，力戒奢侈浪费和不合理消费；在生产、流通、仓储、消费各环节，反对过度包装、食品浪费和过度消费，形成人人、事事、时时崇尚生态文明的社会新风。

