



国家行政学院政策读本

国家环境保护政策读本

陈吉宁 马建堂 主编

国家行政学院出版社



国家行政学院政策读本

国家环境保护政策读本

陈吉宁 马建堂 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家环境保护政策读本 / 陈吉宁, 马建堂主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2015. 11
ISBN 978-7-5150-1650-4

I. ①国… II. ①陈… ②马… III. ①环境保护政策—中国—教材 IV. ①X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 281566 号

书 名 国家环境保护政策读本

作 者 陈吉宁 马建堂 主编

责任编辑 吴蔚然

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010) 68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010) 68928789

经 销 新华书店

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

版 次 2015 年 11 月北京第 1 版

印 次 2015 年 11 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 16

字 数 208 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1650-4

定 价 68.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

国家环境保护政策读本

主 编：陈吉宁 马建堂

执行主编：李干杰

副 主 编：陆林祥 陈 亮 王 刚 肖学智

党的十八大以来，党中央、国务院把生态文明建设和环境保护摆在更加突出的战略位置。习近平总书记指出，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；环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福；优良的生态环境是优势，绿水青山就是金山银山；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。这一系列精辟论述为加快推进生态文明建设和环境保护指明了前进方向，提供了基本遵循。中共中央、国务院相继出台《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》，发布实施《环境保护督察方案（试行）》等六份配套改革文件，为进一步加强环境保护提供了坚实制度保障。

党中央、国务院的高度重视，环境保护领域改革的持续深化，新修订的《环境保护法》施行，以环境质量改善为核心，大气、水、土壤污染治理三大战役的全面实施，标志着我国环境保护工作进入新的发展阶段、处于大有作为的战略决胜期，生态文明建设和环境保护正以前所未有的力度加快推进。

同时，也应清醒地认识到，伴随着多年的快速发展，我国付出了过大的资源环境代价，发展与资源环境之间矛盾日益突出，资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化，环境承载能力已达到或接近上限，生态环境问题带来的社会影响日益凸显，生态环境已成为 2020 年全面建成小康社会的短板和瓶颈制约。

环境问题是经济问题、民生问题，也是政治问题。持续改善环境质量是一项艰巨紧迫、长期复杂的重大任务，关系我们党的执政宗旨、执政能力和执政形象。在经济新常态大背景下，关键是坚持绿水青山就是金山银山，平衡和处理好经济发展与环境保护之间的关系。没有发展的保护不行，没有保护的发展也不行，既要守住生态保护红线、行业排放总量、环境准入标准，又要利用环境保护来优化经济发展、推进经济转型，提高质量和效益。

为反映党的十八大以来治国理政的一系列新理论新部署新要求，国家行政学院组织编写了国家政策系列教材，《国家环境保护政策读本》被列入第一批出版。读本坚持以习近平总书记系列重要讲话精神为统领，紧密围绕“四个全面”战略布局，从生态文明建设、环境法律体系、环境管理的主要手段和大气、水、土壤污染防治以及核安全、环境国际公约履约等十方面，集中概要反映了新时期新阶段我国生态文明建设和环境保护的决策部署和创新要求，突出体现环境保护领域工作重点，希望对各级领导干部抓好管好当前和今后一段时期环境保护工作有所裨益。

陈吉宁 马建堂

二〇一五年十月

目 录

第一章 生态文明建设和环境保护	1
第一节 生态文明的提出与发展	4
第二节 如何建设生态文明	18
第三节 生态文明建设与环境保护的关系	29
第二章 环境法律体系	35
第一节 中国环境法律体系结构和组成	37
第二节 新环保法新亮点	41
第三章 环境管理的主要手段	49
第一节 以改善环境质量为核心	51
第二节 实行生态环境保护党政同责	52
第三节 建立健全生态保护红线制度	58
第四节 推进环保科技创新	59
第五节 加强污染物总量控制	61
第六节 推动环境影响评价升级	63
第七节 加强生态环境监测网络建设	68

第八节	全面规范环境应急管理	72
第九节	推进环境信息公开与公众参与	78
第十节	其他主要管理手段	81
第四章	大气污染防治	87
第一节	大气污染形势与防治工作进展	89
第二节	大气污染防治主要目标与任务	95
第三节	大气污染防治主要措施	96
第五章	水污染防治——《水污染防治行动计划》	
	解读	109
第一节	水污染防治进展与形势	111
第二节	水污染防治目标	114
第三节	水污染防治主要措施	116
第四节	水污染防治近期工作部署	132
第六章	土壤污染防治	135
第一节	我国土壤污染形势与防治工作进展	137
第二节	我国土壤污染防治主要政策	144
第三节	下一步工作重点	156
第七章	固体废物污染防治和化学品管理	161
第一节	固体废物污染防治	163
第二节	化学品环境管理	174
第八章	生态与农村环境保护	185
第一节	生态与农村环境保护形势	187
第二节	生态与农村环境保护主要目标	193
第三节	生态与农村环境保护主要措施	195

第四节 下一步政策重点	204
第九章 核能与核安全	207
第一节 核能及其和平利用	209
第二节 中国核电发展历程及核电发展政策	214
第三节 核能发展的主要问题	217
第四节 中国核安全监管体系	220
第十章 环境国际公约履约	227
第一节 我国参与环境国际公约基本情况	229
第二节 蒙特利尔议定书履约	231
第三节 斯德哥尔摩公约履约	236
第四节 生物多样性公约履约	240
第五节 关于汞的水俣公约主要工作任务	244
后记	247

第一章



生态文明建设和环境保护

工业革命以来，人类社会的创造巨大物质财富的同时，也付出了沉重的资源环境代价，资源枯竭、环境污染、生态退化日益凸显，人与自然的全面紧张，地球家园渐渐失去了昔日的美丽风采。

20 世纪六七十年代人类生态环境意识开始觉醒。联合国先后召开 1972 年首次人类环境会议、1992 年环境与发展大会、2002 年可持续发展世界首脑会议和 2012 年可持续发展大会，在全球层面寻求环境与发展问题解决之道，推动可持续发展转化为各国行动。

中国历来高度重视环境保护。20 世纪 80 年代，将保护环境确立为基本国策，90 年代把可持续发展确立为国家战略。进入 21 世纪以来，提出树立和落实科学发展观，把生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局，做出大力推进生态文明建设、建设美丽中国的重大战略部署。

生态文明建设与环境保护是有机统一体，具有内在一致性。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，凸显了环境保护的战略地位；环境保护是生态文明建设的主力军和排头兵，承载着生态文明建设的历史担当。



第一节 生态文明的提出与发展

一、生态文明的源起

“生态文明”是由“生态”与“文明”两个词构成的复合概念。在一般意义上，“生态”是指生物之间以及生物与环境之间的相互关系和存在状态，即自然生态。自然生态有着自在自为的发展规律，人类社会运用这种规律的作用和条件，把自然生态纳入人类可以改造的范围之内，就形成了文明。

中国传统文化具有丰富的生态智慧，“天人合一”的儒家文化、“道法自然”的道家文化、“众生平等”的佛教文化，都以“和”为核心，追求人与自然的和谐统一，包含着生态文明的朴素思想。

20 世纪 70—80 年代，西方工业化达到其最高成就，带来的问题尤其是不良社会生产方式引起的生态环境恶化，留下了惨痛的教训，引起学界的深刻反思，探索人与自然关系的新思潮随之孕育。

1978 年，德国法兰克福大学政治系伊林·费切尔（Iring Fetscher）教授在《论人类的生存环境》中首次提到了生态文明的概念，用以表达对工业文明和技术进步主义的批判。

1984 年，《莫斯科大学学报·科学共产主义》第 2 期登载《在成熟社会主义条件下培养个人生态文明的途径》一文，也使用了生态文明一词。

1987年,我国著名生态学家叶谦吉在学术界首次明确生态文明的概念。

1995年,美国作家罗伊·莫里森在《生态民主》一书中明确使用了生态文明(ecological civilization)的概念,并首次将生态文明作为工业文明以后的一种文明形式。

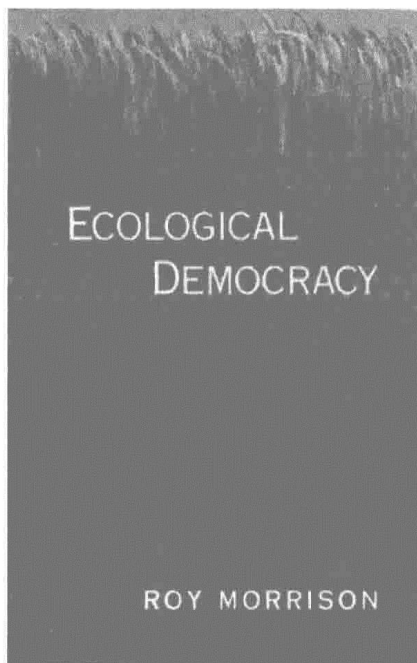


图 1-1 1995 年出版的《生态民主》一书明确使用生态文明概念,将生态文明作为工业文明以后的一种文明形式

从文明的一般意义上讲,生态文明是人类在利用自然界的同时又主动保护自然界,积极改善和优化人与自然关系,建设良好的生态环境而取得的物质成果、精神成果和制度成果的总和。

生态文明在人类纵向发展进程中,是继原始文明、农业文明、工业文明后的文明形式,在横向统筹发展中,与物质文明、政治文明、精神文明共同构成人类文明的完整体系。



二、马克思主义生态观

马克思主义生态观主要包括三个层面。

一是辩证与实践的自然观。马克思、恩格斯认为，在人面前总是摆着一个“历史的自然和自然的历史”，随着人类物质生产实践水平的提高，人与自然不断走向统一。人与自然之间社会性地组织起来、通过物质性生产劳动而展开复杂的历史关系。要想理解一个时代的自然，就必须理解这个时代的社会制度关系以及人与人之间的关系。同样，要想改变一个时代不合理的人与自然关系，也必须改变这个时代不合理的社会制度关系以及人与人之间的关系。这是马克思、恩格斯对资本主义社会的“自然”进行辩证分析所得出的基本结论，也是马克思主义生态观的最基础观点。

二是唯物主义的生态自然观。马克思、恩格斯明确承认，无论人与自然的现实统一程度如何，“自然界的优先地位仍然保持着”。这不仅承认了自然及其规律的客观性和先在性，恩格斯的“自然辩证法”还强调了自然界相对于人类社会的根源性和整体性。恩格斯绝没有认为人类可以轻易地掌握与运用自然规律，更不认为人类可以无视和践踏自然规律，“我们不要过于得意我们对自然界的胜利。对于我们的每一次胜利，自然界都报复了我们”。

三是人与自然统一和谐的新社会。在马克思、恩格斯看来，资本主义社会不是、也很难成为一个人与自然和谐统一的社会，更不可能是一个生态可持续的社会。人与自然和谐发展的真正实现只能伴之以人与人社会关系的根本改变。在马克思、恩格斯设想的未来

的共产主义理想社会中，共产主义的社会制度与新型人际关系将会为人与自然关系的现实展开提供崭新的框架形式。共产主义社会不仅是一个物质生产力高度发展和社会公正的社会，还是一个自觉认识与充分尊重自然环境制约和生态规律的生态理性社会。

三、新中国历代领导人对环境保护及生态文明建设的理论探索

就理论形态而言，生态文明是自然辩证法和马克思主义关于人与自然学说在当代中国的最新发展和集中体现，是马克思主义不断同中国实际和时代特征相结合的产物，开辟了当代中国马克思主义发展新境界。

（一）毛泽东的环境保护理论

毛泽东坚持用马克思主义的理论、立场、观点看待人与自然的关系，提出了自己关于环境保护的思想，认为人与自然之间是一种辩证关系的存在，既有和谐的一面，又有不和谐的一面，强调要正确地认识自然，掌握自然界的规律。认识自然的目的在于改造自然，毛泽东强调了“与天斗其乐无穷，与地斗其乐无穷”，主张“愚公移山”，提出“向自然开战”的号召。

在特定历史时期，毛泽东在一定程度上看到了保护环境对于社会发展的意义。新中国成立后，毛泽东强调环境问题在社会发展建设中的重要作用，主张经济建设与生态环境建设同步进行，在《论十大关系》中指出，“天上的空气，地上的森林，地下的宝藏，都是



建设社会主义所需要的重要因素。”在具体的环境保护问题上，毛泽东高度重视绿化、水土保持等工作，派出中国代表团参加了1972年联合国召开的人类与环境会议，并于1973年召开了第一次全国环境保护会议。周恩来在会上提出了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环境保护工作32字方针，并在《关于环境保护和改善环境的若干规定（试行草案）》和《中华人民共和国环境保护法（试行）》中以法律形式明确了下来，指明了环境保护的工作重点和方向，符合当时的国情和环境保护的实际，在相当长一段时期内对中国环境保护工作起到了积极促进作用。

（二）邓小平的环境保护理论

十一届三中全会之后，邓小平继承毛泽东关于环境保护的重要思想，提出“发展是硬道理”，强调在发展经济的同时，要注意人口、资源、环境协调发展，注意环境保护。

邓小平从战略性的高度看待环境问题，认为“自然环境保护等，都很重要”。邓小平一方面从经济发展与环境之间的良性互动关系，另一方面从环境保护对于子孙后代的重大意义上强调环境保护的重要意义。从经济发展和环境的良性互动关系的角度看，提出要认真研究经济规律和自然规律，协调经济发展和生态环境的关系，把环境问题放在促进经济发展的角度来看待，从社会经济的持续发展来对待。不仅如此，邓小平更是从经济社会的持续发展和子孙后代幸福的角度看待环境保护，提出“植树造林，绿化祖国，造福后代”。