

| 李剑◎编著 |

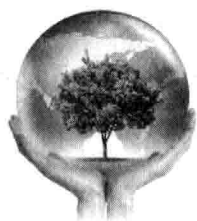
Mission and Responsibility 使命与责任

感悟新常态下的『向污染宣战』



建设生态文明，关系人民福祉，关系民族未来。推动绿色发展、循环发展、低碳发展，决不以牺牲环境、浪费资源为代价换取一时的经济增长，决不走“先污染后治理”的老路，探索走出一条环境保护新路，实现经济社会发展与生态环境保护的共赢。

内蒙古出版集团
远方出版社



使命与责任

——感悟新常态下的“向污染宣战”

李 剑◎编著

内蒙古出版集团
远方出版社

图书在版编目(CIP)数据

使命与责任：感悟新常态下的“向污染宣战” /李剑编著. —呼和浩特：远方出版社，2015.1

ISBN 978-7-5555-0384-2

I. ①使… II. ①李… III. ①污染防治—研究—中国 IV. ①X505

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第313697号

使命与责任——感悟新常态下的“向污染宣战”

- 编 著 李 剑
责任编辑 董美鲜
装帧设计 韩 芳
出版发行 内蒙古出版集团 远方出版社
社 址 呼和浩特市乌兰察布东路666号 邮编 010010
电 话 (0471) 2236471 总编室 2236460 发行部
经 销 新华书店
印 刷 内蒙古爱信达教育印务有限责任公司
开 本 710×1000 1/16
字 数 330千
印 张 22
版 次 2015年2月第1版
印 次 2015年2月第1次印刷
印 数 1—3 000册
标准书号 ISBN 978-7-5555-0384-2
定 价 49.00元
-

如发现印装质量问题，请与出版社联系调换

人类爱自然，
自然就回馈人类。

——作者

在一次大型的环保公益活动中，有一个测试很耐人寻味。三个展板上各有一个问题：

谁污染了环境？

谁在遭受环境污染之苦？

谁该保护环境？

测试者提醒，旋转展板，答案就在其中。结果旋转展板后，是一面镜子，照出的却是自己。

想一想，这个独特的设计理念告诉了我们什么？

劳动首先是人和自然之间的过程，是人以自身的活动来引起、调整和控制人和自然之间的物质交换过程。

——马克思

我们不要过分陶醉于人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都会对我们进行报复。

——恩格斯

序

习近平总书记指出，良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉，决不以牺牲环境、浪费资源为代价换取一时的经济增长，决不走“先污染后治理”的老路，探索走出一条环境保护新路，实现经济社会发展与生态环境保护的共赢，为子孙后代留下可持续发展的“绿色银行”。李克强总理强调，坚决“向污染宣战”，用硬措施完成硬任务，努力建设生态文明的美好家园。

当前，我国经济社会发展进入新常态。这是中央在深刻认识我国经济发展呈现增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的阶段性特征后作出的重大判断。与此同步，生态文明建设和环境保护也进入新常态，出现一些新的阶段性特征和趋势性变化。其中，最重要的是环境与经济关系发生根本性变化。新修订的《环境保护法》明确要求“经济社会发展与环境保护相协调”，集中体现了环境保护从认识到实践发生质的飞跃。

适应新常态要有新状态。这就要求我们必须站在推动国家生态环境治理体系和治理能力现代化的高度，着力构建、主动实践生态文明建设和环境保护的“四梁八柱”，坚决“向污染宣战”。一是把握“向污染宣战”的行动指

南，以积极探索环境保护新路为实践主体，进一步丰富环境保护的理论体系；二是锻造“向污染宣战”的有力武器，以新修订的《环境保护法》实施为龙头，形成有力保护生态环境的法律法规体系；三是强化“向污染宣战”的体制保障，以深化生态环保体制改革为契机，建立严格监管所有污染物排放的环境保护组织制度体系；四是落实“向污染宣战”的重大举措，以打好大气、水、土壤污染防治三大战役为抓手，构建改善环境质量的工作体系。

“向污染宣战”是探索环保新路的主战场，是当前和今后一个时期环境保护的动员令、集结号和宣战书。李剑同志长期战斗在环境保护工作一线，富有挚爱环保、发展环保的强烈情怀。他撰写的《使命与责任——感悟新常态下的“向污染宣战”》一书，以我国经济发展新常态下如何探索环保新路为主线，对“为什么战”、“战什么”、“怎么战”等“向污染宣战”问题进行深入分析和阐述，提出许多建设性的观点主张和对策建议。该书的出版对广大环保工作者和关心环保人士主动适应新常态，积极探索环保新路，奋力推进污染防治攻坚战、持久战，将会有所启迪。

是为序。

周生贤

2014年12月18日

前言

党的十八大提出以“五位一体”总揽全局，强调要牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，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、社会建设各方面和全过程，标志着我国经济社会发展的转型已经进入到一个新的历史阶段。党的十八届三中全会提出，要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，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。习近平总书记指出，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；既要绿水青山也要金山银山，绿水青山就是金山银山。要正确处理经济发展与资源环境的矛盾，决不以牺牲环境、浪费资源为代价换取一时的经济增长，决不走“先污染后治理”的老路，而是探索走出一条环保新路，实现经济社会发展与生态环境保护共赢。

不走老路，走新路，为切实解决突出环境问题、全面推进经济社会可持续发展指明了方向。探索环保新路，是主动适应经济社会发展新常态的具体体现，打好“向污染宣战”的三大战役，努力改善环境质量，既是不断探索环保

新路的实践形式，也是不断探索环保新路的内在要求。

保护环境是满足广大人民群众生产生活需求和改善民生的根本利益，是保证经济长期稳定增长和实现可持续发展的基本国家利益，是全社会共同的现实使命，是一代又一代中华儿女传承的历史责任。记得在一次大型的环保公益活动中，有一个测试很耐人寻味。三个展板上各有一个问题：谁污染了环境？谁在遭受环境污染之苦？谁该保护环境？测试者提醒，旋转展板，答案就在其中。结果旋转展板后，却是一面镜子，照出的是自己。这一精巧的设计，可谓用心良苦，寓意深刻。独特的设计理念折射出，人类的实践活动具有主体和客体的双重性，揭示了二者相互变换的关系，人类既是导致环境污染的责任者，又是环境污染的受害者，同时还是保护环境的主体。

环境问题是我国在21世纪面临的最严峻的挑战之一。环境问题解决得好坏，关系到我国的国家安全、人民福祉，关乎子孙后代和民族的未来。我国的环境问题是在发展中产生的，解决环境问题，还需要用发展的办法来解决。一个国家保持经济社会的高速运行，如同一辆快速奔驰的汽车，其经济建设就好像是汽车的发动机，主要功能是产生动力，作用在于引擎；而环境保护就好像是汽车的刹车系统，主要功能是调节速度，作用在于安全。试想，一辆高速行驶的汽车，如果没有刹车系统，其后果如何？由此可知，对于一辆汽车来说，发动机和刹车系统是两个不可或缺的重要部件，具有同等重要的地位和功能。如果只有发动机没有刹车系统，就意味着只有速度没有安全；如果只有刹车系统没有发动机，同样意味着只有安全没有速度，这二者缺少一个或失灵一个，汽车就不能正常、安全地行进。对于一个国家来说，经济建设和环境保护就如同一辆汽车的发动机和刹车系统，各有功能，各有作用，同等重要，必须保持平衡、协调地发展。如果只重视经济增长忽略了环境保护，就意味着我们将抱着金砖、银砖而呼吸的、吃喝的却是有毒的东西。满足了财富，失去了幸福，这不是我们向往的美好生活！如果一味地只重视环境保护而忽略了经济发展，就意味着我们守着绿水青山而被冻死、饿死。过着贫穷潦倒的日子，同样不是我们向往的美好生活！可见，经济建设和环境保护同样不能缺少一个或失灵一

个，否则，国家就不能科学、可持续地发展。因此，要切实解决影响人民群众生产生活、制约经济社会可持续发展的突出环境问题，就必须从如何确立科学发展的执政理念来入手。在兼顾发展速度和发展质量的同时，如何实现经济社会又好又快的发展，是各级党委、政府和全国各族人民必须面对的一个重大课题，也是必须齐心协力解决好的一个重大问题。

新一届党中央领导集体审时度势，高瞻远瞩，立足世情、国情、党情的新变化，提出了人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。要实现这个伟大的目标，就必须坚持经济社会科学发展，要注重经济增长的转型升级；要加快建设生态文明，不能以国内生产总值的增长率论英雄，要改进对干部政绩的考核标准和办法，更多地关注民生和生态环境保护，努力满足人民需求。这些治国理政的新论断、新思想，是新一届中央领导集体应时代、顺民意的创举，是党的执政理念的创新和升华。党的十八届四中全会提出，全面推进依法治国、依法执政、依法行政，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，促进国家治理体系和治理能力现代化。依法治污是依法治国的重要组成部分，以壮士断腕的气魄“向污染宣战”，用硬措施完成改善环境质量的硬任务，要求我们必须清醒认识保护生态环境、治理环境污染的紧迫性和艰巨性，清醒认识加强生态文明建设的重要性和必要性，以对人民群众、对子孙后代高度负责的态度，真正下决心把环境污染治理好、把生态环境建设好。一分部署，九分落实，空谈误国，实干兴邦，乃为政之要、从政之本。注重抓落实，是我们党执政能力的重要体现，也是对各级领导干部工作能力的重要检验。

呼吸新鲜空气、喝上干净的水、吃上安全的食品，是各级党委、政府的基本责任与义务。采取切实措施防治污染和保护生态，促进生产方式和生活方式的转变，下决心解决好关系群众切身利益的大气、水、土壤等突出环境污染问题，改善环境质量，维护人民健康，用实际行动让人民看到希望、感到幸福，是各级党委、政府“以人为本、执政为民”的真实写照。党和国家把生态文明建设和环境保护上升为前所未有的国家战略高度，其重大意义就在于要加快建设生产发展、生活富裕、生态良好的文明社会。正因为有这样的伟大目

标，就要求全党和全国各族人民紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，统一思想，开拓创新，真抓实干，治理污染，保护生态，改善环境，建设美好家园，建设美丽中国，实现中华民族永续发展的伟大中国梦。

当前，推进社会主义现代化建设已进入了重要的战略转型期，以全面深化改革推动各项工作，在创新宏观调控思路和方式、积极破解经济社会发展难题、着力保障和改善民生、促进国家治理体系和治理能力现代化等方面都在发生着深刻的变化，使经济社会发展迈入新常态。尤其是及时转变了以GDP论英雄的发展观，更加注重将经济发展的速度和质量相结合。经济增长速度放缓的理性回归，使经济发展呈现了新常态。改善环境质量与经济发展速度紧密相连、息息相关。当经济发展进入新常态，环境保护工作也必将进入新常态。一是“五位一体”总布局 and 加强生态文明建设的总要求，使环境保护成为生态文明建设的主阵地和根本措施，要求环境保护要以新常态适应生态文明建设；二是经济增长的换挡减速、经济结构的优化升级、拉动经济的要素驱动和投资驱动转变依靠创新驱动，成为缓解环境压力的重要机遇期，经济发展的新常态促进了环境保护的新常态；三是随着全面推进依法治国和新《环保法》的实施，依法治污、依法行政的力度不断加大，要求环境保护工作必须以新常态来面对机遇和挑战；四是随着民主决策、民主参与意识的增强，新闻媒体、社会舆论监督和公众参与环境保护的不断深入，要求环保部门必须创新环境管理机制和手段，以新常态适应新形势和新要求；五是“向污染宣战”的号令和最典型的令人深恶痛绝的雾霾污染，使所有的环保工作者面对严峻的现实和巨大的压力，必须摒弃常规打法，以壮士断腕的勇气和严格执法的震慑形成环境保护的新常态，才能实现“宣战必胜”。

笔者从事基层环保工作20年，见证了环保事业由弱到强、由小到大的渐进发展历程，亲历了环保工作者的艰辛与欣慰，体味了我国环保新道路的艰难与希望！特别是对近年来我国环保在总结发达国家“先污染后治理”教训的基础上，通过长期艰苦努力，不断地在实践中探索符合我国国情的环保新路，以生态环保体制改革为契机，以践行环境保护“四梁八柱”新体系为要求，认真贯

彻执行新《环保法》，以铁面问责、铁腕执法的决心治理污染、保护生态的一系列行动，有了全新的认识，也有了更多的思考。坚决“向污染宣战”，是我国政府在社会主义现代化建设新的历史时期作出的重大抉择；“宣战必胜”，既是对环保工作成果的检验，也是对老百姓蓝天碧水庄严承诺的兑现。当前，环保工作处于关键时期，也处于负重爬坡的转型时期，作为环保工作者，如何能跟上党中央、国务院的总体战略部署，深入研究环保工作面临的新常态，努力适应新形势，积极主动地做好环保工作，是摆在每个环保人面前不容回避的课题。

20年，弹指一挥间。在感叹时间飞逝的同时，也深感保护环境的使命与责任所在。回顾20年的基层环保工作，有许多的学习心得、实践体会、真心感悟，尤其是在认真学习和深刻领会习近平总书记有关生态文明建设的一系列重要论述、2014年李克强总理的政府工作报告和新《环保法》后，深感环境保护事业大发展的春风催生了无限生机，充满了无限活力。笔者作为环保工作者备感振奋，于是萌生了一种想法，把党中央、国务院生态文明建设和加强环境保护的新理念、新思想、新要求与《环保法》修订后的新规定、新制度以及与之相配套的各项环境保护行政规章、政策措施进行了综合、归纳和梳理，在此基础上，学习和借鉴了环保战线一些领导同志的重要论述和专家学者、有关人士对加强环境保护的思想观点，并融合了自己从事20年基层环保工作的实践感悟，整理出版《使命与责任——感悟新常态下的“向污染宣战”》一书。本书综述了我国政府“向污染宣战”的新常态，旨在为环保同仁和关心支持环保事业的广大读者，提供一些参考和借鉴。如果能使读者有些启迪，便是笔者拙笔耕耘的初衷和最大的欣慰！

笔者以我国政府“向污染宣战”的决心和措施为核心，以如何理解和把握“为什么战？”“战什么？”“怎么战？”为切入点，以思考和解析当前“向污染宣战”提出的背景与现实、“三大战役”的组织实施、五套“组合拳”会战环境污染为主要内容和基本结构，按篇、章、节分别进行阐述。

第一篇的主题是：表述我国政府对环境污染“为什么战”。重点阐述了

我国政府“向污染宣战”提出的五个方面的背景与现实：一是突出的环境问题与环境污染事件频发，形成了必须“向污染宣战”的倒逼态势；二是我国在经济发展中对资源环境承载力形成了巨大的消耗，难以为继的增长方式要求我们必须“向污染宣战”；三是人民群众对改善环境质量的期盼和呼声日益高涨，改善民生的诉求要求我们必须“向污染宣战”；四是探索符合我国国情的环境保护新路已取得实践经验，创新和建立环境保护的一系列制度措施，为“向污染宣战”奠定了坚实的基础；五是新一届中央领导集体执政理念的创新，为全面实施“向污染宣战”提供了坚强的政治保障。

现实中，令人担忧的环境质量，一幕又一幕令人不安的环境纠纷闹剧，日复一日令人窒息的雾霾，侵蚀着人们脆弱的心灵。在环境污染形势日趋严峻、环境问题日趋突出的背景下，人们不得不深刻反思，不得不立刻惊醒，追求发展是为了什么？什么样的小康社会才是我们向往的？为此，笔者应用了一些反映环境污染的数据、国内外环境污染的一些案例，来剖析我国经济发展中造成的严重环境污染和资源的大量消耗，对人民群众的生产生活造成的巨大危害，以及给经济社会可持续发展形成的巨大阻碍。特别是应该看到，我国政府“向污染宣战”，是新一届中央领导集体“立党为公、执政为民”的具体体现，是全面建成小康社会的客观要求，是推进经济社会可持续发展的现实需要，是保障人民群众身心健康正确抉择。这样就更容易理解和把握我国政府“向污染宣战”的紧迫性和必要性。

第二篇的主题是：表述我国政府对环境污染“战什么”。按照“以问题为导向”的思路，找准了问题，就等于找到了解决问题的突破口。目前，空气污染、水污染和土壤污染是我国环境污染防治工作的三大重点，于是就将其作为“向污染宣战”的三大战役。为了便于读者更好的理解，本篇内容侧重从两个方面进行解析。一是重点叙述了我国政府“向污染宣战”产生的历史时期，中共中央、全国人大、国务院、最高人民检察院和最高人民法院集中一段时间，密集研究制定加强环境保护的一系列新方针、新政策、新措施，为“向污染宣战”号令的发出奠定了历史基础。2014年，全国两会正式发出“向污染宣

战”的号令，表明战幕已经拉开，这是对人民的承诺，对世界的宣示。二是重点叙述了“向污染宣战”三大战役的主要内容。第一战役：以改善空气环境质量为目标，以PM_{2.5}和PM₁₀为治理雾霾的突破口，全面推进大气污染防治行动计划，切实解决城市空气污染，努力让城市居民呼吸上新鲜空气；第二战役：以改善水环境质量为目标，以重点流域水污染治理和保护饮用水水质为突破口，全面推进清洁水行动计划，切实解决一些地区“逢水必臭”的问题，保障人民群众喝上干净的水；第三战役：以改善土壤环境质量为目标，以大力整治农业面源污染和实施土壤修复工程为突破口，全面推进土壤污染防治行动计划，切实解决并改善土壤环境质量，保障农畜、水产品不受环境污染，让人民群众吃上放心的食品。“三大战役”的全面打响，标志着我国政府采用“海、陆、空”的立体作战方式，坚持源头严防、过程严管、后果严惩，用铁规铁腕强化三大污染防治。通过实施“三大战役”，着力解决损害群众健康的突出环境问题，逐步改善环境质量，促进经济社会可持续发展。

第三篇的主题是：重点表述我国政府对环境污染“怎么战”。围绕“向污染宣战”打出的五套“组合拳”来解析和回答怎么战，分别以“法治惩处、行政监管、经济调节、社会监督、文化引领”形成“五拳同出、五拳并进、五拳共击”的态势，采用多种措施、分路出击、分工合作、多管齐下的方法“向污染宣战”。第一拳：重点解析如何通过强化法治惩处措施“向污染宣战”，主要体现应用“依法治污”的方略。以生态文明的新理念，引领和推动环境保护法制建设和发展，根据经济社会可持续发展的实际需求，通过《环保法》的修订，调整环境保护与经济社会发展的关系，树立环境保护是全社会的共同责任的意识，突出强化各级政府、环保部门、企业保护环境的责任与义务；通过对环境污染犯罪典型案例的分析，展现应用严厉的法治措施，对打击环境违法行为产生的强有力的震慑效果。第二拳：重点解析如何通过加强行政监管措施“向污染宣战”，主要体现应用“行政手段”的重要性。一是实行环境保护目标考核制度。把环境保护纳入地方党政领导班子和各级领导干部实绩考核目标，是纠正地方盲目追求GDP增长速度的重要组织措施，这是从发展理念上解

决环境污染和生态破坏的根本性措施。现实中，对领导班子的目标考核就是领导干部前进的航标，就是“指挥棒”。有人形象地比喻，对于学生来说，“考试”就是指挥棒，考试的内容就是学生学习的重点；对于干部来说，“考核”就是指挥棒，上级考核什么指标内容，这些指标内容就是地方党政领导班子抓工作、用力气的重点，考核指标完成的好坏，就是衡量领导干部和领导班子业绩好坏的标准，自然也成为提拔干部的重要条件。这些年来，GDP一直是考核地方党政领导班子和主要领导干部业绩的主要指标，因而如何促进GDP的快速增长便是各级地方领导干部工作的重中之重，是一直以来领导干部秉承的政绩观。为此，只有转变畸形的政绩观，才能转变畸形的发展观；只有地方党政领导干部转变发展观，重视经济建设、社会发展与环境保护相协调，采取措施减少企业污染物排放，才能促进城市空气质量改善、重点流域水质改善和重金属污染防治目标的完成，才能提升资源环境的承载能力，实现经济社会可持续发展。二是积极实施环境保护行政监管手段。通过应用“区域限批”制度、总量控制制度、排污许可证制度、环境监察制度、“按日计罚”制度、生态红线制度等综合监管措施，限制高耗能、高污染的产业发展，从而实现促进区域产业结构的调整；通过加大对违法排污企业和违规建设项目实施现场检查、查封扣押、限制生产、停产整治、停业关闭、停止建设、行政拘留等措施，加大处罚力度，提高环境违法成本，遏制屡禁不止的环境违法行为，减少区域主要污染物的排放量；通过完善配套措施，推进排污权交易，划定生态保护红线区域，落实地方政府生态红线的职责，促进生物多样性保护，努力改善环境质量。第三拳：重点解析如何应用环境经济政策措施“向污染宣战”，主要体现“经济调节”功能。一是如何充分发挥环境资源税收、价格机制的杠杆作用，优化经济增长，遏制资源损耗，促进节能减排，激励新兴产业加快发展；二是加大环境保护的财政投入，拓宽环境投融资渠道，整合环保专项资金，提高环境保护投资绩效；三是不断健全和完善生态保护补偿修复制度，积极实施绿色贸易、绿色采购的政策措施，发挥绿色信贷、环境责任保险等金融政策对保护环境的调节功能。第四拳：重点解析如何应用增强社会监督措施“向污染

宣战”，主要体现“公众参与”的强大作用。一是要搭建社会监督的平台，及时公开环境管理信息、企业污染物排放和违法行为信息，便于社会监督，接受社会监督；二是引导公众参与环境保护的重点领域，把握推进环境保护公众参与的方式，发挥环境保护公众参与监督作用；三是建立环境公益诉讼制度，推动环境保护公益诉讼，发挥其监督作用；四是构筑新闻媒体参与环境保护的平台，发挥新闻媒体对环境保护的监督作用。第五拳：重点解析如何发挥环境文化引领作用“向污染宣战”，主要体现树立环境“文化道德”的必要性。一是以弘扬环境文化促进社会公众环境意识的提高，引导经济社会发展理念的转变；二是以环境文化引领生态优先，推进生态文明建设；三是注重环境道德教育，提高环境道德意识，构建人与自然和谐的生态系统，实现中华民族永续发展。

登高望远方能行之久远。作为环保人，保护环境是笔者崇尚的职业和神圣的使命。面对日趋严峻的环境形势，每个环保工作者都承载着党和人民的殷切期望，是“向污染宣战”的主力军，我们必须要以持之以恒的精神，以改革创新的精神，以抓铁有痕的干劲，主动参与，勇于担当，奋力争先，打一场治理污染的攻坚战和持久战。同心而共进，同力而必胜。以更大的勇气和决心，改善环境质量，建设美丽中国，让人民群众早日享有优美的生产生活环境，为实现伟大的中国梦奉献自己所有的智慧和力量，这既是使命，更是责任！

contents

目 录

第一篇 探索环保新路

简析“向污染宣战”的现实需求

第一章 环境问题倒逼 / 005

第一节 环境问题产生的根源 / 006

第二节 环境质量现状堪忧 / 013

第三节 环境污染事件和环境纠纷频发形成倒逼 / 020

第二章 对“先污染后治理”的反思 / 033

第一节 发达国家“先污染后治理”的代价与教训 / 034

第二节 我国工业发展对资源环境承载力的消耗 / 036

第三章 社会各界对改善环境质量的期盼 / 047

第一节 两会代表委员们要求加强环境保护 / 047

第二节 社会公众对治理环境污染的期盼 / 051