



国家行政学院政策读本

国家环境保护政策读本 (第二版)

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 (第二版)

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. —2 版. —北京: 国家行政学院出版社, 2017. 3

ISBN 978-7-5150-1938-3

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 (2017) 第 042939 号

书 名 国家环境保护政策读本 (第二版)

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](http://cbs.nsa.gov.cn)

编 辑 部 (010) 68928789

经 销 新华书店

印 刷 北京佳顺印务有限公司

版 次 2017 年 3 月北京第 2 版

印 次 2017 年 4 月北京第 2 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 17. 75

字 数 225 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1938-3

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

前 言

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,把生态文明建设和环境保护摆上更加重要的战略位置,认识高度、推进力度、实践深度前所未有,构建人与自然和谐发展的现代化建设新格局取得积极进展,生态文明建设展现出旺盛生机和光明前景。

生态文明是我们党遵循经济社会发展规律和自然规律,主动破解经济发展与资源环境矛盾,推进人与自然和谐,实现中华民族永续发展的重大成果。近年来,习近平总书记以宽广的全球视野、深远的使命担当,多次对生态文明建设和环境保护做出全面、系统、深入的阐述,有关重要讲话、论述、批示多达一百余次,提出一系列新理念、新思想、新战略,体现了我们党高度的历史自觉和生态文明自觉,反映了我们党新的执政观和政绩观,展示了我们党良好的执政能力和形象风貌。

在党中央、国务院的坚强领导下，以生态文明建设为指引，我国环境治理力度前所未有，进程加速推进，环境质量有所改善。但总体上看，我国环境保护仍滞后于经济社会发展，多阶段多领域多类型问题长期累积叠加，环境承载能力已经达到或接近上限，环境污染重、生态受损大、环境风险高，生态环境恶化趋势尚未得到根本扭转，环境问题的复杂性、紧迫性和长期性没有改变，生态环境已成为 2020 年全面建成小康社会的突出短板。

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，关系到我们党的执政宗旨、执政能力和执政形象。2016 年全国人大四次会议审议批准了《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，坚持用创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念为“十三五”谋篇布局，把推动形成绿色生产生活方式、加快改善生态环境作为事关全面小康、事关发展全局的重大目标任务进行部署。绿色发展是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现，着重解决的是经济发展与环境保护协调、人与自然和谐的问题，从根本上更新了关于自然资源无价的传统认识，打破了简单把发展与保护对立起来的思维束缚。环境保护与经济发展是一体融合的，抓环境保护就是抓发展，就是抓可持续发展，只有真正抓环境保护、深入抓绿色发展，才最终能够实现可持续发展。将绿色发展理念贯穿经济社会发展的方方面面，体现了党中央、国务院用硬措施应对硬挑战、加快补齐生态环境短板、提高发展质量和效益的决心和信心。

为反映党的十八大以来治国理政的一系列新理念、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》(以下简称“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“五位一体”总体布局和“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。

读本第一版于2015年11月出版发行,发行后在国家行政学院作为中高级干部培训教材,获得良好反响。2016年,被推荐参加中组部第三届全国党员教育培训教材展示交流活动,并作为专家特别推荐干部培训好教材(共八种),入选中组部全国干部培训好教材推荐书目。

2016年,根据读本出版以来党和国家关于环境保护政策的新变化新要求,环境保护部和国家行政学院共同对读本内容进行修订更新,希望增加时效性和可操作性,能够对各级领导干部抓好管好当前和今后一个时期环境保护工作有所裨益。

陈吉宁 马建堂

二〇一六年十二月

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	15
第三节 生态文明建设与环境保护的关系	31
第二章 环境法律体系	39
第一节 中国环境法律体系结构和组成	41
第二节 生态文明理念下环境保护立法理念和特征	47
第三章 环境管理的主要手段	51
第一节 以改善环境质量为核心	53
第二节 实行严格的责任追究制度	55
第三节 试点省以下环保机构监测监察执法 垂直管理制度	62
第四节 推进环保科技创新	64
第五节 强化环境预防措施	66
第六节 加强生态环境监测网络建设	72

第七节	全面规范环境应急管理	76
第八节	推进环境信息公开与公众参与	82
第九节	其他主要管理手段	85
第十节	下一步政策重点	90
第四章	大气污染防治	91
第一节	大气污染形势与防治工作进展	93
第二节	大气污染防治主要目标与任务	99
第三节	大气污染防治主要措施	100
第五章	水污染防治	113
第一节	水污染防治进展与形势	115
第二节	水污染防治主要目标	118
第三节	水污染防治主要措施	120
第六章	土壤污染防治	137
第一节	我国土壤污染形势与防治工作进展	139
第二节	土壤污染防治行动计划	147
第三节	下一步工作重点	166
第七章	固体废物和有害化学品环境管理	171
第一节	固体废物污染防治	173
第二节	化学品环境管理	191
第八章	生态与农村环境保护	203
第一节	生态与农村环境保护形势	205
第二节	生态与农村环境保护主要目标	212
第三节	生态与农村环境保护主要措施	214
第四节	下一步政策重点	222

第九章 核能与核安全	225
第一节 核能及其和平利用	227
第二节 中国核电发展历程及核电发展政策	233
第三节 核能发展的主要问题	236
第四节 中国核安全监管体系	240
第十章 环境国际公约履约	247
第一节 我国参与环境国际公约基本情况	249
第二节 蒙特利尔议定书履约	252
第三节 斯德哥尔摩公约履约	258
第四节 生物多样性公约履约	262
第五节 关于汞的水俣公约主要工作任务	266
后记	271

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，人与自然关系全面紧张，地球家园渐渐失去了昔日的美丽风采。

20 世纪 60 年代至 70 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的解决之道，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”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年代至80年代,西方工业化达到其最高成就,同时也带来一系列问题,尤其是不良社会生产方式引起的生态环境恶化,给人类留下了惨痛的教训,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。

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。

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“三十二字方针”，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

党的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。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”。

邓小平关于环境保护的思想中包含着许多环境保护的具体措施:一是强调环境保护的因地制宜性和生态适应性。二是严格控制人口增长,提高人口素质。三是合理利用资源,加强环境保护。四是加强环境保护的制度与法规建设。五是依靠群众,走群众路线。六是主张借鉴国际先进经验。强调在环境保护方面学习西方的先进经验,引进他们治理环境的先进技术。

(三) 江泽民的环境保护理论

在邓小平理论的指导下,江泽民在中国特色社会主义现代化建设新的实践中,从中国实际出发,高度重视人与自然和谐发展,提出了“三个代表”重要思想,丰富和发展了马克思主义,为正确处理人与自然关系提供了理论指导。

江泽民把对于生态环境的认识提升到生产力发展和社会文明程度的高度。他在1996年7月召开的第四次全国环境保护工作会议上指出,保护环境的实质就是保护生产力,这方面的工作要进一步加强。江泽民强调环境保护对于建设小康社会、对于整个中华民族发展的重要性。江泽民指出,离开了环境保护,全面建设小康社会的目标就无法实现。为此,他指出:“如果环境保护国内工作抓得不好,环