

全民环境教育系列读本

环境形势与政策 读本

阚宝光 主编



中国环境科学出版社

全民环境教育系列读本

环境形势与政策 读本

阚宝光 主编

中国环境科学出版社 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

环境形势与政策读本/阚宝光主编. —北京: 中国环境科学出版社, 2010.8

(全民环境教育系列读本)

ISBN 978-7-5111-0346-8

I. ①环… II. ①阚… III. ①环境保护—中国 IV. ①X

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 156517 号

丛书总策划 刘友宾

本 辑 策 划 靳永新 徐于红 胡勘平 满 好

本书编写组 环境保护部公报编辑部

责任编辑 靳永新

责任校对 扣志红

封面设计 耀午书装

出版发行 中国环境科学出版社

(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)

网 址: <http://www.cesp.com.cn>

联系电话: 010-67112765 (总编室)

发行热线: 010-67125803

印 刷 北京东海印刷有限公司

经 销 各地新华书店

版 次 2010 年 8 月第 1 版

印 次 2010 年 8 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 4.75

字 数 110 千字

定 价 20.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

出版前言

胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出“建设生态文明”，使“主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立”。十七大会议还决定将“建设资源节约型、环境友好型社会”写入《中国共产党章程（修正案）》。这一切充分表明环境保护作为基本国策真正进入了国家经济社会生活的主干线、主战场和大舞台，中国环保事业迎来了空前难得的历史机遇。

盛世环保，教育先行。只有全民环境保护意识普遍提高，社会各界都来关心支持和广泛参与环保事业，困扰人们的环境问题才能得到有效解决。作为国内唯一一家环境保护专业出版社，向广大读者传播生态文明理念、普及环保知识、促进公众参与是我们义不容辞的职责。在广泛调研的基础上，中国环境科学出版社从2009年开始全面启动了《全民环境教育系列读本》编写工作，并将其列为全社重点开发的六大产品线之一。《全民环境教育系列读本》力求内容上紧密结合公众了解环保知识的需求，形式上充分照顾普通读者的阅读习惯，简明易懂，清晰活泼，以期对促进生态文明观念在全社会牢固树立发挥积极作用。

经过一年多的努力，这套系列读本终于和读者见面了。系列读本包括《生态文明简明知识读本》、《环境形势与政策读本》、《企业环境保护知识读本》、《农村环境保护知识读本》、《公民环境保护知识读本》和《党政干部环境保护知识读本》共六册。这些读物在内

容上与新时期环保中心工作紧密结合，力求准确反映环境保护事业的新形势、新理念、新进展、新挑战、新成就，努力做到准确、新颖、权威，可读性、实用性强，具有较强的时代特色。

以大型系列读本方式开发面向普通公众的环境教育读物，对我们来说是一次探索和尝试。目前出版的这套读本中难免还会有一些待改进之处，我们希望社会各界广大读者能就今后我们如何把后续读本编写得更好提出宝贵意见建议，与我们共同努力，使这套系列读本成为名副其实的全民环境教育的精品示范出版物。

中国环境科学出版社

2010年4月

目 录

第一章 努力推进生态文明建设，	
积极探索中国环境保护新道路.....	1
一、建设生态文明的重大意义.....	1
二、高擎生态文明建设大旗，积极探索中国环保新道路.....	2
三、探索中国环保新道路的必然性和紧迫性.....	3
四、探索中国环保新道路的方向和原则.....	5
五、把握六大关系，探索中国环保新道路框架体系.....	8
第二章 我国目前的环境状况.....	11
一、我国环境保护的总体形势.....	11
二、主要污染物总量减排.....	11
三、淡水环境	14
四、海洋环境	29
五、大气环境	34
六、声环境	40
七、固体废物	43
八、辐射环境	45
九、自然生态	49
十、土地与农村环境	54

十一、森林	58
十二、草原	61
十三、气候与自然灾害	63
第三章 2009 年环保工作取得新进展	72
一、环保部门参与宏观调控更加主动有效，为保增长调 结构发挥重要作用	73
二、污染减排取得明显成效，部分环境质量指标持续 好转	74
三、深入落实“让江河湖泊休养生息”的措施，重点流 域区域污染防治取得新突破	76
四、扎实开展环境执法与应急管理工作，着力解决重金 属污染等关系民生的突出环境问题	77
五、“以奖促治”推动农村环保工作广泛开展，自然生态 保护工作继续加强	78
六、三大专项工程成果丰硕，“十二五”环保规划前期工 作进展顺利	79
七、环保基础能力建设深入推进，环境政策法规继续完 善，科技支撑进一步强化，环境监测转型加快推进， 宣传教育和国际合作扎实推进	80
八、核与辐射安全监管体系建设取得重大突破，监督管 理更加严格	82
九、环境保护机构和队伍继续加强，部机关学习实践活 动圆满完成	83

第四章 当前我国环境保护的主要任务	85
一、再接再厉，在确保实现减排目标的基础上争取更大成绩.....	86
二、严格环境准入，促进发展方式转变和经济结构调整.....	87
三、坚持环保为民，着力解决重金属污染等危害群众健康的突出环境问题.....	88
四、严格考核问责，深入推进重点流域区域污染防治.....	89
五、深化“以奖促治”，切实加强农村环境保护和生态保护.....	90
六、确保环境安全，强化执法监督和应急管理.....	91
七、进一步做好政策法规、环境科技、监测、宣传教育和国际合作工作.....	92
八、全面推进“十二五”环保规划编制工作.....	93
九、深入推进“五大建设”，继续抓好环保系统自身建设.....	94
 第五章 近年来我国环保重点工作简介	96
一、中国应对气候变化.....	96
二、中国环境保护新道路.....	97
三、第一次全国污染源普查.....	98
四、中国环境宏观战略研究.....	99
五、水体污染控制与治理科技重大专项.....	99
六、环境经济政策主要进展.....	100
七、城市市政公用基础设施建设.....	102
八、第四届国家环境与健康论坛.....	102
九、建设项目环境影响评价审批.....	103
十、环境监测质量管理三年行动计划.....	104

十一、化学品管理	104
十二、重点企业清洁生产审核.....	105
十三、全国土壤污染状况调查.....	106
十四、全国环境保护专项行动.....	106
十五、环境保护国际合作.....	107
十六、履行国际环境公约.....	108
十七、环境宣传教育	110
十八、全国特大、重大环境污染事件发生情况.....	111
十九、环境状况公众满意度调查.....	111
 附 录	 113
探索环保新道路 大力推进绿色发展.....	113
让江河湖泊休养生息	117
逆市飘红显华章	127
积极探索中国环保新道路 努力实现城市让生活 更美好的共同愿景.....	134
 后 记	 141

第一章 努力推进生态文明建设，积极探索中国环境保护新道路*

一、建设生态文明的重大意义

近年来，我国环保工作紧扣“努力推进生态文明建设，积极探索中国环保新道路”这个主题，深化认识，主动实践，取得诸多成效。思想认识更加统一，建设生态文明的自觉性、主动性极大增强；方式方法不断创新，保障人民群众环境权益的手段更加有力；政策措施日趋丰富，以环境保护优化经济增长的路子越走越宽。

生态文明是我们党以科学发展观为指导，立足经济快速增长中资源环境代价过大的严峻现实而提出的重大战略思想。党的十七大首次把建设生态文明作为一项战略任务明确下来，十七届四中全会再次将其提升到与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设并列的战略高度，作为中国特色社会主义伟大事业总体布局的组成部分。这为解决我国人与自然的突出矛盾、加强环境保护、促进可持续发展提供了根本保证。

* 本章内容根据《环境保护部公报》2010年第2期刊发的环境保护部部长周生贤在2010年全国环境保护工作会议上的讲话第二部分《努力推进生态文明建设，积极探索中国环境保护新道路》摘编。

生态文明建设所追求的是在更高层次上实现人与自然、环境与经济、人与社会的和谐。生态文明建设的提出，既是文明形态的进步，又是社会制度的完善；既是价值观念的提升，又是生产生活方式的转变。作为人类文明的一种高级形态和中国特色社会主义事业总体布局的组成部分，生态文明建设主要涵盖先进的生态伦理、发达的生态经济、完善的生态制度、基本的生态安全和良好的生态环境等。它以把握自然规律、尊重和维护自然为前提，以人与自然、人与人、人与社会和谐共生为宗旨，以资源环境承载力为基础，以建立可持续的生产方式、产业结构、消费模式以及增强可持续发展能力为着眼点，强调人的自觉与自律，人与自然的相互依存、相互促进、共处共融。其具有四个鲜明特征：在价值观念上，生态文明要求给自然以平等态度和人文关怀；在实践途径上，生态文明体现为自觉自律的生产生活方式；在社会关系上，生态文明推动社会走向和谐；在时间跨度上，生态文明是长期艰巨的建设过程。经过改革开放 30 多年的发展，我国具备了推进生态文明建设的经济技术基础、社会思想意识和体制机制保障。进一步加强生态文明建设，时机已经来临，条件已经具备，航程已经开启。

二、高擎生态文明建设大旗，积极探索中国环保新道路

环境保护工作的历史进程，将直接决定生态文明建设的进展。环境保护取得的任何成效、任何突破，都是对生态文明建设的积极贡献。对环保部门而言，最根本的要求就是，围绕什么是生态文明，怎样建设生态文明，高擎生态文明建设的大旗，勇于担当生态文明建设的倡导者、引领者和践行者，在更高层面上、更大范围内审视

和解决我国突出的环境问题，继续探索中国环保新道路。

改革开放 30 多年是我国环保事业大发展的 30 多年，也是不懈探索中国环保新道路的 30 多年。中国同西方发达国家国情不同、发展阶段不同、目标任务和需要解决的问题不同，西方发达国家走过的“先污染后治理、牺牲环境换取经济增长”的环保老路，已被历史所诟病，我国需要推陈出新，独辟蹊径，探索走环境与经济融合的环保新道路。改革开放 30 多年来，我们一直朝着这个目标摸索前行，不动摇不懈怠，有成功的经验，也有深刻的教训。

探索中国环保新道路，是一个勇于创新、勇于变革，永不僵化、永不停滞，不断取得新经验新成果的历程。接力棒薪火相传，新征程与时俱进。中国环保新道路，从探索过程看，具有继承性和创新性，每一个创新都是对过去实践经验的总结和升华；从探索重点看，具有多重性和阶段性，每个阶段都有不同的探索重点；从探索内涵看，具有包容性和开放性，新道路是一个海纳百川、高度开放的系统工程；从探索任务看，具有长期性和前瞻性，要求着眼长远，从根本上扭转环境污染和生态恶化趋势；从探索途径看，具有实践性和针对性，必须立足当前解决现实的环境问题。

探索中国环保新道路是理论问题，也是实践问题。人类的认识遵循实践、认识、再实践、再认识的辩证规律。我们认识上的每一步深化，实践上的每一次行动，工作上的每一个进步，都是对中国环保新道路的探索和贡献。我们努力在实践中探索，在探索中实践，对环保新道路的认识愈来愈全面和深刻。

三、探索中国环保新道路的必然性和紧迫性

我国环境问题具有“共同但又独特”的特性。发达国家上百年工

业化过程中分阶段出现的环境问题，在我国改革开放 30 多年的快速发展中集中出现，呈现结构性、压缩性、复合性、区域性和全国性五大基本特征。随着我国工业化、城镇化和新农村建设进程的加快，经济社会发展与资源环境约束的矛盾越来越显现出来，环境形势十分严峻，环境压力继续加大。摸索出一条代价小、效益好、排放低、可持续发展的环境保护新路子，既是历史的必然，也是现实的呼唤。

早在 1973 年，国务院召开第一次全国环境保护会议，就提出“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 32 字方针。1983 年召开的第二次全国环境保护会议，环境保护被确立为基本国策。1989 年召开的第三次全国环境保护会议，形成了我国环境管理“八项制度”。1992 年，我国在世界上率先制定了环境与发展十大对策，将可持续发展作为一项国家战略。1996 年召开的第四次全国环境保护会议，明确提出“保护环境就是保护生产力”，把主要污染物排放总量控制和绿色工程作为改善环境质量的两大重要举措。2002 年召开的第五次全国环境保护会议，要求把环境保护工作摆上同发展生产力同样重要的位置。2006 年召开的第六次全国环保大会，明确提出了“三个转变”。这一系列重大决策部署和环保系统坚持不懈的努力，大大推进了探索环保新道路的历程，积累了比较丰富的经验。历任环保部门的老领导都是探索中国环保新道路的先行者，几代环保人都是探索中国环保新道路的实践者。

进入 21 世纪，环境保护面临新形势新任务新要求，坚持继续探索环保新道路，主要基于以下几个方面的考虑。一是对环境保护的认识更加丰富深刻成熟。中央以科学发展观为指导思想，提出了建设生态文明、推进环境保护历史性转变、让江河湖泊休养生息等一系列战略思想、方针和任务，成为环境保护的全新指导思想。二

是环境保护正处于艰难的负重爬坡阶段和优化经济增长的新阶段。近些年来，环境保护取得明显成效，局部地区环境质量有了较大改善，但是环境污染恶化的趋势总体尚未得到根本扭转。环境保护处于保护与破坏、改善与恶化相持的阶段，犹如逆水行舟、不进则退。历史性转变的提出，标志和预示着我国进入了以保护环境优化经济增长的新阶段。探寻新的对策是形势使然。三是全面推进重点突破的总体思路加快实施。“十一五”以来，环保工作坚持全面推进、重点突破，把污染防治作为环境保护的重中之重，把确保群众饮水安全作为首要任务，把主要污染物减排作为中心工作。需要适应总体工作思路的新要求，继续对环保新道路要解决的难题进行有效探索。四是人民群众对改善环境质量有了许多新期待。需要优先解决危害群众健康、影响人民生产生活的环境问题，使人民群众在宜居的环境中生产生活。五是关注的领域和治理模式日益拓展。随着我国城镇化进程的加速，城镇生活污染和农村环境问题开始凸显。传统的环境污染问题尚未解决，重金属污染、持久性有机物污染等潜在环境问题又不断显现。环境保护要从根本上改变原有的被动局面，必须在污染源头主动出击，切实加强防范。六是国际上的环境压力明显加大。为积极应对全球气候变化问题，我国宣布到 2020 年单位 GDP 二氧化碳排放量比 2005 年降低 40%~45%，这样对我国未来 10 年发展中解决资源环境问题必将产生巨大的资金和技术需求。这就要求我们进行新的探索，既化解国际环境压力，又解决困扰自身长远发展的难题。

四、探索中国环保新道路的方向和原则

第一，从时代要求看，必须坚持环境与经济相融合，大力推进

发展方式转变和经济结构调整。环境与经济是相互联系、相互作用、相互依赖、相互贯通的统一体，不能把环境与经济的关系割裂开来、对立起来。一部环境保护的历史就是一部正确处理环境与经济关系的历史。环境问题究其本质，是经济结构、生产方式和发展道路问题，离开经济发展谈环境保护必然是“缘木求鱼”，离开环境保护谈经济发展势必是“无源之水”。正确的经济政策就是正确的环境政策，正确的环境政策也是正确的经济政策。我们要充分发挥环境保护参与宏观调控的先导作用和倒逼机制，紧紧围绕推进经济发展方式转变和经济结构战略性调整，以环境容量优化区域布局，以环境管理优化产业结构，以环境成本优化增长方式，转变发展方式、提升经济质量、增强发展后劲，大力促进经济转型。

第二，从核心任务看，必须坚持把环境保护摆在更加重要的战略位置，加快推进历史性转变。做好新形势下的环保工作，关键是要加快实现“三个转变”，即：从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重，在保护环境中求发展；从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步，努力做到不欠新账，多还旧账，改变先污染后治理、边治理边破坏的状况；从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题，自觉遵循经济规律和自然规律，提高环境保护工作水平。“三个转变”是战略性、方向性、历史性的转变。历史性转变是环境保护领域深入贯彻落实科学发展观的集中体现，是环境保护所处历史方位的准确判断，是全面调整环境与经济关系的重要指南。现实情况是，对照“并重”、“同步”和“综合”的要求，仍有大量艰巨工作任务需要尽快完成。加快实现历史性转变，必须把环境保护摆在更加突出的战略位置，与经济社会发展统筹考虑、统一安排、同时部署。

第三，从价值取向看，必须坚持环保为民的根本宗旨，切实解决关系民生的突出环境问题。“国以民为上，民以生为先”。环境保护是重大的民生问题，关系群众健康和福祉。随着生活水平的提高，人民群众对生活质量提出了更高要求。较高的生活质量具体表现为，有干净的水、新鲜的空气、安全的食品和优美的生态环境。我们必须坚持发展惠民、环保为民，切实解决危害人民群众健康的突出环境问题，让人民群众喝上干净的水，呼吸上清洁的空气，吃上放心的食物，这是探索环保新道路的出发点和落脚点。

第四，从实现途径看，必须坚持人与自然和谐相处，让江河湖泊休养生息。2008年初，胡锦涛总书记发出“让江河湖泊休养生息”的号召，为从根本上为我国水环境问题指明了方向，是水环境乃至重要生态系统保护的指导思想。以史为鉴，可正发展观。让江河湖泊休养生息，是综合运用经济社会发展规律和自然规律指导环境保护工作的重要体现，其核心是以人为本、改善民生，目标是恢复生机、提升活力，前提是遵循规律、道法自然，方法是系统管理、综合治理，关键是控源截污、转型发展。给予江河湖泊以人文关怀，以环境容量和生态承载能力为依据，充分发挥生态系统的自我修复能力，综合运用工程、技术和生态的方法，注意采取法律、经济、技术和必要的行政手段，既要扬汤止沸，又要釜底抽薪，解决长期积累的水环境问题。同时，着手谋划让湿地、草原、森林等重要生态系统休养生息的政策措施。

第五，从动力源泉看，必须坚持体制机制创新，尽早形成全社会保护环境的强大合力。体制机制更带有根本性、全局性、稳定性、长期性和有效性。注重制度建设，是新时期加强环境保护的一条鲜活经验。探索环保新道路，既要抓紧解决影响环保事业发展的突出现实问题，又要锲而不舍地解决深层次矛盾，创新体制、机制和制

度，充分发挥地区、部门、单位、企业、家庭和个人的积极性主动性创造性，汇聚成全社会保护环境的强大合力。在这方面对于环保系统的广大干部职工更是使命光荣、责无旁贷。构建科学完善的体制机制，探索环保新道路必将充满无限生机和不竭动力。

五、把握六大关系，探索中国环保新道路框架体系

（1）全局与局部

正确处理全局与局部的关系，制定与我国基本国情相适应的环境保护宏观战略体系。在社会主义初级阶段，绝不可能用停止发展的方式来保护环境，但社会主义初级阶段也绝不宽容污染，发展必须与节约资源、保护环境同步推进。环境保护需要与基本国情及其阶段性特征相适应，过于超前，经济发展和环境保护的成本加大。明显滞后，则经济发展和环境保护势必难以为继。要把环境保护上升到国家意志的战略高度，把环境保护的基本国策与实施可持续发展战略和科教兴国战略，与走新型工业化道路和构建和谐社会，与转变发展方式和调整经济结构，与区域发展、产业振兴等重大战略规划结合起来，统筹谋划，同步实施，逐步建立起有利于环境保护的宏观战略体系。

（2）预防与控制

正确处理预防与控制的关系，建立全防全控的防范体系。环境保护贯穿于生产、流通、分配和消费的各个环节，涉及工业、农业、交通运输、建筑和服务等各个领域，关系到政府机关、学校、科研院所、社区和家庭等社会组织的各个方面。立足从根本上解决环境