



国家行政学院专题研讨班系列教材

推进生态文明建设

国家行政学院进修部 主编



国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

推进生态文明建设/国家行政学院进修部主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2013. 12

ISBN 978-7-5150-0749-6

I. ①推… II. ①国… III. ①生态环境建设—中国—干部教育—学习参考资料
IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 080450 号

书 名 推进生态文明建设
作 者 国家行政学院进修部 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) 68928764
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2013 年 12 月北京第 1 版
印 次 2013 年 12 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 22.25
字 数 309 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0749-6
定 价 58.00 元

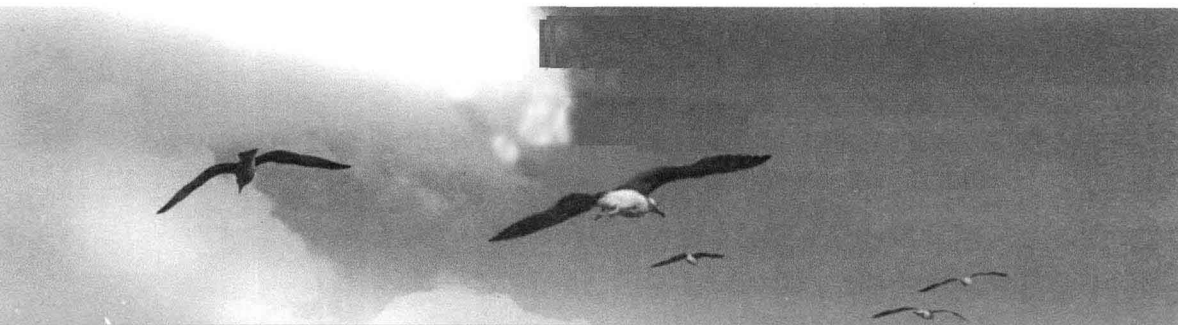
本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022



国家行政学院专题研讨班系列教材

推进生态文明建设

国家行政学院进修部 主编



国家行政学院出版社

目 录

一 主题报告

- 大力推进生态文明建设 3
报告人：中共中央政治局委员、国务院副总理 马 凯

二 专题讲授

- 第一讲 贯彻落实生态文明建设 大力推进绿色循环低碳发展 19
讲授人：国家发展和改革委员会副主任 解振华
- 第二讲 积极探索环保新道路 大力推进生态文明建设 43
讲授人：环境保护部部长 周生贤
- 第三讲 中国林业发展与生态文明建设 59
讲授人：国家林业局局长 赵树丛
- 第四讲 走新型工业化道路 推进工业绿色低碳发展 78
讲授人：工业和信息化部部长 苗 圩



第五讲 加强农业资源环境保护 促进农业可持续发展 88

讲授人：农业部副部长 陈晓华

三 专家论坛

生态文明建设中的知与行 109

特邀专家：

中国工程院院士、清华大学教授	钱 易
清华大学教授	卢 风
北京林业大学人文学院院长、教授	严 耕
财政部财政科学研究所副所长	苏 明
中国社会科学院可持续发展研究中心副主任	陈洪波
主持人：国家行政学院经济学教研部主任、教授	张占斌

四 经验交流

深入推进生态文明 加快建设人文绿都 争创“美丽中国”

标志性城市 149

主讲人：江苏省委常委、南京市委书记 杨卫泽

五 案例教学

“十面霾伏”挑战中国政府 175

主持人：国家行政学院经济学教研部副主任、教授 董小君

国家行政学院经济学教研部教授 冯俏彬

案例文本 209

六 学员论坛

生态文明建设中的难点与对策	241
主讲人:	贵阳市委书记 李军 重庆市副市长 凌月明 神华集团总经理 张玉卓
点评人:	国家行政学院决策咨询部主任、研究员 慕海平 国家行政学院经济学教研部副主任、教授 张孝德

七 中国政策论坛

生态美·中国美	271
主讲人:	国家发展和改革委员会、环境保护部、 国家林业局、国家行政学院领导
主持人:	中央电视台主持人

八 研讨交流

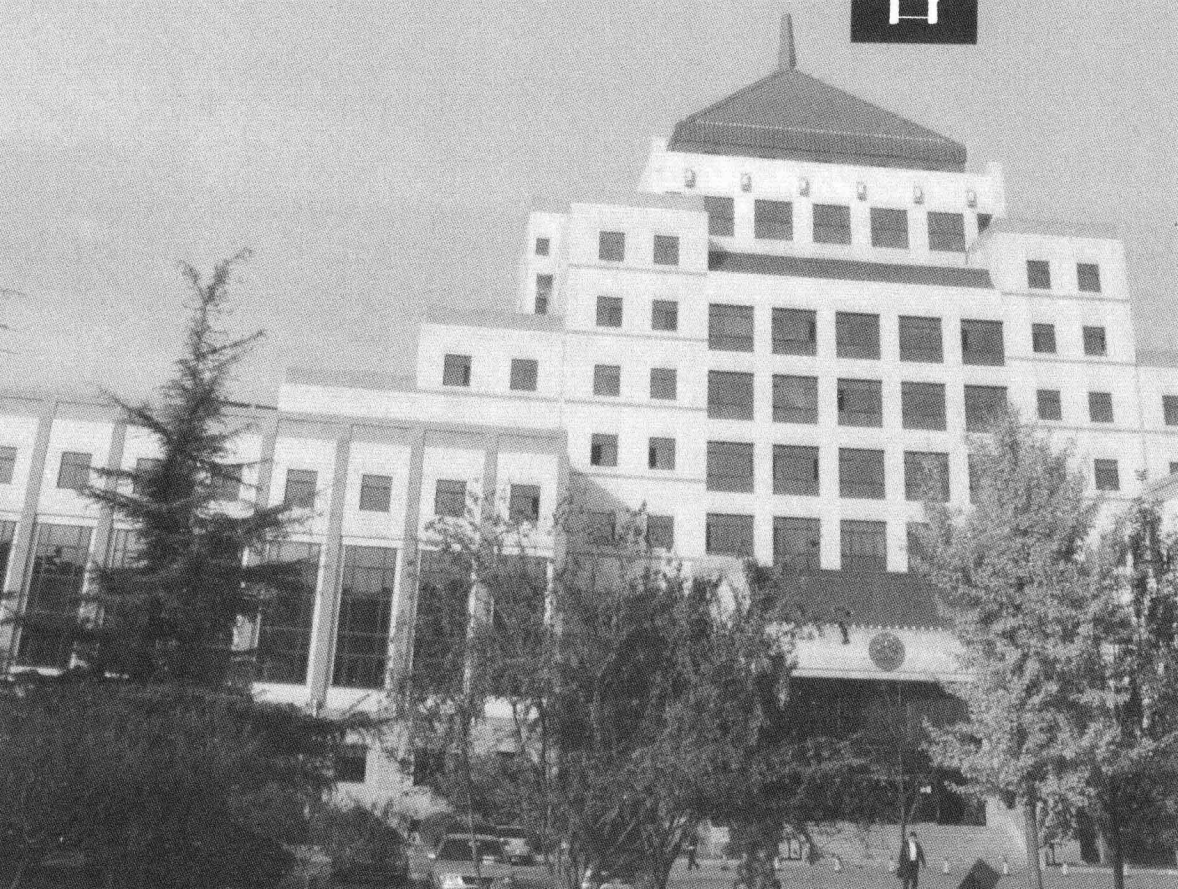
第一次结构化研讨(问题汇集)全班交流实录	307
第二次结构化研讨(问题分析)交流实录	313
第三次结构化研讨(对策建议)全班交流实录	319

九 附 录

班主任日志	335
	周志龙
教学方案和课表	342
	国家行政学院进修部



主题报告



大力推进生态文明建设*

中共中央政治局委员、国务院副总理 马 凯

党的十八大把推进生态文明建设放在突出地位，纳入中国特色社会主义事业总体布局，是我们党又一次重大理论创新和实践深化，具有重大的现实意义和深远的历史意义。值此专题研讨班开班之际，我就大力推进生态文明建设问题谈些看法，与大家共同讨论。

一、深入理解生态文明的内涵

深入理解和把握生态文明的内涵，是推进生态文明建设的重要前提。什么是生态文明，理论界有不同认识。我理解，生态是自然界的存在状态，文明是人类社会的进步状态，生态文明则是人类文明中反映人类进步与自然存在和谐程度的状态。从这一表述可以看出，生态文明与物质文明、精神文明、政治文明等一样，都是人类文明体系的重要组成部分；生态文明与其他文明的不同之处在于，它是从人与自然界关系角度反映人类文明进步程度的范畴；生态文明同其他文明一样都是历史范畴，也随着人类文明的发展经历着由低级向高级不断演进的过程。我们党所追求的生态文明，是人类社会与自然界和谐共处、良性互动、持续发展的一种高级形态的文明境界，其实质是要“建设以资源环境承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标的资源节约型、环境友好型社会”。为了加深对我们党所追求的生态文明内涵的理解，可以从生态文明

* 本文根据时任国务委员兼国务院秘书长、国家行政学院院长马凯同志2013年3月2日在国家行政学院2013年春季开学典礼暨省部级领导干部推进生态文明建设研讨班开班式上的讲话整理。



的提出、核心和特征加以考察。

生态文明的提出。人类本身是自然界的产物，其一经产生便与自然发生关系，并在人类社会生产力发展的不同阶段呈现出不同特点。人与自然的关系自人类诞生就客观存在，但人类提出“生态文明”的概念，则是随着人们在处理与自然界关系的实践发展中认识不断升华的产物。在原始社会，大约距今四百万年左右，人类进入石器时代，劳动工具简陋，只能被动地依赖自然、顺从自然，人口规模和平均寿命都很低，从自然界获取很少的资源，维持着自身极低水平的生存和繁衍。在这一阶段，人类主要生产方式就是捕猎和采摘，对自然的利用能力极为低下，其破坏作用也很小，没有也不可能产生生态危机，人与自然维持着以人对自然的完全被动服从为特征的天人混沌一体的共处关系。在农业社会，大约距今一万年左右，人类进入铁器时代，随着劳动工具的改进，生产力水平有了进步，人类主动利用自然、开发资源的能力增强，相应地对自然有所破坏，局部地区甚至还较严重；同时，随着人口规模不断扩大，在当时的生产力水平下，局部地区出现过人口增长超过资源承载能力的状况，乃至引发争夺资源的战争。但从总体上看，人类开发利用自然的能力仍然低下，对自然的破坏也很有限；相对于人口规模和消费水平，资源环境还有较大容量，没有出现全面性的生态危机。这一阶段，人与自然维持着以局部性、阶段性不和谐但整体相对平衡为特征的共处关系。到了工业社会，距今三百年左右，人类进入机器时代，科技进步加快，大工业生产迅猛发展，人类利用自然、改造自然的能力空前增强，创造了前所未有的巨大物质财富，人口数量大幅增加，人均寿命大幅提升，人们的生活水平大幅改善，工业化的这些成果都是历史的进步；但同时传统工业化道路也使得人与自然的矛盾越来越尖锐，自然资源日趋匮乏，环境污染日渐严重，生态系统恶化加剧，人类生存和发展面临生态危机的重大威胁，人与自然的关系全面紧张，变得很不和谐。20世纪六七十年代以来，随着西方工业化国家环境公害事件频发，以及两次世界石油危机，引起了人类对传统工业化道路弊端的警醒。民间环保组织纷纷涌

现，环保运动此起彼伏。有识之士不断发出呼吁，1962年出版的《寂静的春天》和1972年发表的《增长的极限》就是其中重要的代表。1992年联合国环境与发展大会发表《里约宣言》和《21世纪议程》，提出要走可持续发展道路，保护地球生态系统。与此同时，一些中外学者也陆续提出并使用了“生态文明”的概念。从上述历史背景可以看出，“生态文明”的理念是工业社会发展到一定阶段人与资源、环境矛盾日益尖锐的产物，是人们对人与自然的关系特别是传统工业化增长模式导致越来越严重的生态危机进行深刻反思的结果。我们党一直高度重视生态问题，20世纪80年代初就提出了绝不能走“先污染后治理”的老路，1983年在全国环保会议上中央将环境保护确定为基本国策；1994年中国政府发表《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》，首次提出把可持续发展战略纳入经济社会发展长远规划；2002年党的十六大提出“走新型工业化道路”，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路；2003年党的十六届三中全会提出科学发展观，强调“统筹人与自然的和谐发展”；2007年党的十七大把“建设生态文明”作为实现全面建成小康社会的五大目标之一，并首次将人与自然和谐，建设资源节约型、环境友好型社会写入党章；2012年党的十八大则把“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，系统阐述了加强生态文明建设的重大意义、总体要求和重点任务，指明了推进生态文明建设的正确方向和路径。“生态文明”的概念虽然不是我们党首先提出的，但揭示其本质、丰富其内涵，不是停留在研究上、宣示上，而是把它作为执政理念上升为国家战略在全社会加以推行，则是前无古人的。这是我们党总结人类社会文明发展史，继承中国传统文化中“天人合一”的思想智慧，借鉴国际国内现代生态理论和正反两方面实践，针对我国经济社会发展面临的突出问题和重大挑战，探索中国特色社会主义取得的最新成果。

生态文明的核心。生态文明的核心问题是正确处理人与自然的关系。人与自然是人类社会最基本的关系。一方面，人类与其他生物一



样源于自然而产生、赖于自然而存在和发展，自然界是人类社会产生、存在和发展的基础和前提，因此人类绝不是可以任意支配自然的“主宰”；另一方面，人类与其他生物相比又有不同，人类可以通过社会实践活动有目的地利用自然、改造自然，不断改进人类的生存和发展方式，并创造着人类自身的文明，因此人类也绝不是只能被动适应自然的“奴仆”。大自然本身是极其富有和慷慨的，但同时又是脆弱和需要平衡的；人类人口数量的增长和生活质量的提高不可阻挡，相应地人类对自然界的影响也不断扩大，但人类归根结底也是自然的一部分，人类活动不能超过自然界容许的限度，即出现不可逆转丧失自然恢复的能力，否则将危及人类自身的生存和发展。生态文明所强调的就是要处理好人与自然的关系，既要获取又有限度，既要利用又要保护，促进经济发展、人口、资源、环境动态平衡，不断提升人与自然和谐相处的文明程度。

生态文明的特征。在价值理念上，生态文明的本质要求是尊重自然、顺应自然和保护自然。尊重自然，就是要从内心深处老老实实在地承认人是自然之子而非自然之主宰，对自然怀有敬畏之心、感恩之心，绝不能有凌驾于自然之上的狂妄错觉。顺应自然，就是要使人类的活动符合而不是违背自然界的客观规律。当然，顺应自然不是任由自然驱使，更不是让当代人停止发展，重返原始状态，而是在按客观规律办事的前提下，充分发挥能动性和创造性，科学合理地开发利用自然。保护自然，就是要求人类在向自然界获取生存和发展之需的同时，要呵护自然，把人类活动控制在自然能够承载的程度之内，给自然留下恢复元气、休养生息、资源再生的空间，实现人类对自然获取和给予的平衡，多还旧账，不欠新账，防止出现生态赤字和人为造成的生态不可逆的状况。在社会实践上，生态文明就是要求人要能动地与自然界和谐相处，在利用自然的同时又保护自然，形成人类社会可持续的生存和发展方式。具体讲，我们党所追求的生态文明，在实践中就是要按照科学发展观的要求，走出一条低投入、低消耗、少排放、高产出、能循环、可持续的新型工业化道路，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活

方式。在空间维度上，生态文明是全球性的问题。人类只有一个地球，生态危机是对全人类的挑战，解决生态问题具有世界整体性的要求，任何国家都不可能独善其身，都必须从全球范围考虑人与自然的平衡。各国对保障生态安全都负有共同而有区别的责任。在一个国家内部也是如此。在时间维度上，生态文明是一个动态的历史过程。人类发展的各个阶段始终面对人与自然的这一永恒难题，生态文明建设永无止境。人类处理人与自然的这一关系就是一个不断实践、不断认识的解决矛盾的过程，旧的矛盾解决了，新的矛盾又会产生，循环往复，促进生态文明不断从低级向高级阶段进步，从而推动人类社会持续向前发展。

还应当指出的是，我们党所追求的这种高级形态的生态文明，是中国特色社会主义的本质要求和理性选择。社会主义制度和价值观念的确立，摒弃了传统工业社会一切为了资本增值的观念，树立了一切为了人（包括当代和后代）的全面发展的观念，加之社会主义国家政府不是简单的“守夜人”，可以自觉地按照客观规律弥补市场经济的不足，从而使高级形态的生态文明不但成为发展的必需，而且成为经过努力可以实现的选择。

二、充分认识推进生态文明建设的重要性和紧迫性

生态文明建设关系我国全面建成小康社会、实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴，我们必须加深对生态文明建设重要性、紧迫性的认识。

从当前看，大力推进生态文明建设是缓解资源环境压力，保持我国经济社会持续健康发展的现实需要。世界性的生态安全难题，如能源危机、淡水危机、气候异常、物种灭绝等，在我国也有反映，加之由于高投入、高消耗、高污染的传统发展方式没有根本改变，我国在经济快速增长的同时，也付出了很高的代价，人口、资源、环境的矛盾日益突出，对我国发展的制约日益增大。一是资源约束趋紧。我国人口众多，资源相对不足，很多重要资源人均占有量低于世界平均水平，比如，淡水、



耕地、森林、煤炭、石油、铁矿石、铝土矿等。改革开放以来,随着我国工业化、城镇化快速发展,以及发展方式粗放,能源、资源消耗大、浪费多,能源、资源供给矛盾变得十分突出。2010年,我国GDP占世界的比重不足10%,但能源消费总量占近20%,粗钢占45%,水泥占56%。随着我国工业化、城镇化的发展,未来一段时期内,各类能源、资源的人均消费量还要增加,能源、资源对于经济社会发展的瓶颈约束将更加明显,粮食安全、能源安全、淡水安全面临严重挑战。二是环境污染严重。我国传统的发展方式导致主要污染物排放量过大,有的超过了环境容量,水、土壤、空气污染加重的趋势尚未得到根本遏制。饮用水安全受到威胁,近3亿农村人口喝不上安全饮用水,近6000万城镇人口饮用水源水质不合格。土壤污染面积扩大,重金属、持久性有机物污染加重。京津冀、长三角、珠三角地区及部分大中城市大气污染问题突出,部分城市空气污染严重,雾霾等极端天气增多。环境污染给人民群众身心健康带来严重危害,环境群体性事件频发。三是生态系统退化。森林生态系统质量不高,草原退化、水土流失、土地沙化、地质灾害频发、湿地湖泊萎缩、地面沉降、海洋自然岸线减少等问题十分严峻。全国近80%以上草原出现不同程度的退化,水土流失面积占国土总面积的37%,沙化土地面积占国土总面积的18%,石漠化面积占国土总面积的1.3%,海洋自然岸线不足42%。资源开采和地下水超采造成土地沉陷和破坏。生物多样性锐减,濒危动物达258种,濒危植物达354种,濒危或接近濒危状态的高等植物有4000~5000种,生态系统缓解各种自然灾害的能力减弱。四是气候变化问题突出。温室气体排放总量大、增速快。上述情况表明,我国的资源、环境和生态系统已难以承载传统的发展方式,只有大力推进生态文明建设,努力走绿色循环低碳发展道路,才能从根本上缓解资源环境瓶颈制约,为我国经济社会持续健康发展奠定坚实基础。

从长远看,大力推进生态文明建设是维护代际公平、实现中华民族世代永续发展的必然要求。大自然是整个人类的生命支持系统,不仅在久远的过去哺育了我们的祖先,在遥远的未来还要养育我们的子孙

后代。在历史长河中，我们每一代人都是宇宙的匆匆过客，是资源、环境的临时托管人。联合国曾提出这样一句寓意深刻的话来警告世人，“我们不只是继承了父辈的地球，而且是借用了子孙的地球。”考虑生态的代际公平，既要注重当代人的福祉，也要顾及后代人的利益，不能“吃祖宗的饭，断子孙的路”。我们没有权利为了满足我们这一代的需要，就剥夺子孙后代满足他们需要的权利，不能让子孙后代承担我们过度使用资源和破坏环境的恶果。只有大力推进生态文明建设，才能维护资源环境对人类的长远供养能力，使后代具有生存和发展的公平机会，实现中华民族的永续发展和中华文明的代代相传。

从根本上看，大力推进生态文明建设是坚持以人为本，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要的内在要求。改革开放以来，我国城乡居民的生活水平有了很大提高，老百姓物质文化生活需求的具体内容也在不断升级变化，不仅要满足对农产品、工业品和服务的需求，对生态产品的需求也越来越迫切。满足人民群众日益增长的生态产品需求日益成为人民生活水平和质量的一个重要标志。在城市，人民群众期盼的“舌尖上的安全”、清洁空气、洁净饮水、良好气候、优美环境等优质生态产品和健康需求还不能得到有效满足。在农村，生存条件简陋、环境脏乱差的问题还比较突出，相当一部分人喝不上干净水。可以说，生态产品短缺已经成为制约我国民生建设的“短板”，成为影响人民群众幸福感的重要因素。大力推进生态文明建设，让老百姓喝上干净的水、呼吸新鲜的空气、享用绿色的植被、吃上放心的食物、生活在宜居的环境中，满足城乡广大人民群众生态产品需求，是全面建成小康社会的应有之义。这既是我们党以人为本、执政为民理念的具体体现，也是对人民群众生态产品需求日益增长的积极响应，还是提高人民福祉，建设美丽中国、幸福中国的出发点和落脚点。

从理论上讲，大力推进生态文明建设是中国特色社会主义理论的重大发展。党的十八大将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设一起，纳入中国特色社会主义事业总体布局，表明了我们党对



中国特色社会主义规律认识的不断深化。在坚持和发展中国特色社会主义问题上，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设“五位一体”，是一个有机整体，经济建设是中心和基础，政治建设是方向和保障，文化建设是灵魂和血脉，社会建设是支撑和归宿，生态文明建设是根基和条件，它们相辅相成、相互促进。特别应该指出的是，其中生态文明建设是其他建设的自然载体和环境基础，并渗透于、贯穿于其他建设之中而不可或缺，一切发展建设都应应以不损害生态环境为底线。如果生态文明建设缺失或滞后，那么，由于不能正确处理经济发展与人口、资源、环境的关系，经济建设将是不可持续的；由于不能正确处理一部分当代人与另一部分当代人以及当代人与后代人的关系，政治建设和文化建设也将是有失公平和偏颇的；由于人的生存和发展条件的恶化，以保障和改善民生为宗旨的社会建设也是难以实现的。当然，生态文明建设也离不开经济建设、政治建设、文化建设和社会建设。“五位一体”建设中国特色社会主义，就要五个建设一起抓，五个轮子一起转。这样，才能正确处理人与人、人与自然的关系，形成人与自然和谐相处、经济社会协调发展的现代化建设新格局，努力走向社会主义生态文明的新时代。这不仅是对中国特色社会主义理论的完善、丰富和重大发展，也是对人类文明形态和文明理念、道路认识的升华，不仅对中国的发展有重大而深远的意义，而且是对人类文明的重要贡献。

总之，我们一定要从战略和全局的高度，充分认识加快生态文明建设的极端重要性和紧迫性，增强忧患意识和危机意识，增强历史责任感和使命感，以对国家和人民高度负责、对子孙后代高度负责、对中华民族高度负责的精神，把生态文明建设工作摆在突出的重要位置，切实用大力气抓紧抓好。

三、推进生态文明建设的重点任务和保障措施

党的十八大对生态文明建设做出了全面部署，明确提出要把生态文明放在突出地位，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，加快建设资源节约型、环境友好型社会，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展，并为全球生态安全做出贡献。

按照党的十八大的总体部署，建设生态文明必须坚持以科学发展观为指导，遵循以下重要原则。一是坚持把尊重自然、顺应自然、保护自然作为本质要求，着力提高资源利用效率和生态环境质量，形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。二是坚持把节约优先、保护优先、自然恢复为主作为基本方针，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。三是坚持把以人为本、可持续地满足人民群众日益增长的物质文化需要作为出发点和落脚点，坚持生态文明建设为了人民，生态文明建设依靠人民，为人民创造良好生产生活环境，为子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。四是坚持把改革创新和科技创新作为根本动力，建立和完善生态文明制度体系，形成生态文明建设长效机制。

按照生态文明建设的总体要求和基本原则，当前和今后一个时期，推进生态文明建设必须突出抓好以下重点工作。

1. 切实推进主体功能区战略实施，优化国土空间开发格局

国务院已颁布《全国主体功能区规划》，实施主体功能区战略对于整体把握和系统推进生态文明建设具有重大意义。当前要按照党的十八大精神，加强顶层设计，逐步建立和完善与之相配套的法律法规和政策、规划，狠抓落实、重点突破，形成人口、资源、环境相协调的国土空间开发格局。一是加强规划实施监督。推动各地区按照主体功能定位进一步细化区域规划，厘清中央、省、市、县各自的责任。国务院各部门根据规划精神落实相关工作，加强规划实施的监督检查，进一步统筹人口分布、经济布局、国土利用，使规划落到实处。二是完善政策保障。加快落实促进主体功能区建设的财税、投资、产业、土地等政策，中央要加大对农产品主产区、中西部地区、贫困地区、重点生态功能区、自然保护区等的均衡性转移支付力度，增强限制开发和禁止开发区域的政府公共服务保障能力，促进区域协调发展。三是构建科学合理的“三大战