



公共安全治理新格局丛书

New Patterns of Public Safety Governance Series

主 编 · 魏礼群

Chief Editor · WEI Liqun

执行主编 · 李雪峰

Executive Editor · LI Xuefeng



生态安全治理新格局

The New Pattern of Ecological Safety Governance

曹国志 於 方 / 著

CAO Guozhi YU Fang

国家行政学院出版社

Chinese Academy of Governance Press

公共安全治理新格局丛书

New Patterns of Public Safety Governance Series

主 编 · 魏礼群

Chief Editor · WEI Liqun

执行主编 · 李雪峰

Executive Editor · LI Xuefeng



生态安全治理新格局

The New Pattern of Ecological Safety Governance

曹国志 於方 / 著

CAO Guozhi YU Fang

北京 · 国家行政学院出版社

Beijing · Chinese Academy of Governance Press

图书在版编目 (CIP) 数据

生态安全治理新格局 / 曹国志, 於方著. —北京:
国家行政学院出版社, 2018. 12
(公共安全治理新格局丛书 / 魏礼群主编)
ISBN 978-7-5150-2272-7

I. ①生… II. ①曹… ②於… III. ①生态安全—安
全管理—研究—中国 IV. ①X959

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 280613 号

书 名 生态安全治理新格局
SHENGTAI ANQUAN ZHILI XINGEJU
著 者 曹国志 於 方
策划编辑 张翠侠
责任编辑 张翠侠
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)
电 话 (010) 68920640 68929037
编 辑 部 (010) 68922480
经 销 新华书店
印 刷 北京尚品荣华印刷有限公司
版 次 2018 年 12 月北京第 1 版
印 次 2019 年 2 月北京第 2 次印刷
开 本 185 毫米 × 260 毫米 1/16
印 张 16.5
字 数 280 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-2272-7
定 价 58.00 元

公共安全治理新格局丛书

编委会

主 任：魏礼群

副 主 任：范维澄

委 员：（以姓氏笔画为序）

丁 辉 于 军 马宝成 王满传

尹光辉 乔仁毅 刘 峰 刘铁民

许耀桐 杜正艾 李雪峰 张占斌

张仲宇 陈 安 胡 敏 夏保成

龚维斌

总序

PREFACE

公共安全是社会安定、社会秩序良好的重要体现，是人民安居乐业的重要保障。我国公共安全事件易发多发，公共安全问题处理得好不好，直接关系到人民生命财产安全、社会和谐稳定以至国家安全。正如习近平总书记强调的，“公共安全连着千家万户，确保公共安全事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局”。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把维护公共安全摆在更加突出的位置，作出了一系列部署。党的十八大提出要加强公共安全体系建设，十八届三中全会围绕健全公共安全体系提出了食品药品安全、安全生产、防灾减灾救灾、社会治安防控等方面体制机制改革任务，十八届四中全会提出了加强公共安全立法、推进公共安全法治化的要求。十八届中央政治局第二十三次集体学习专门讨论了公共安全问题。党的十九大又进一步重申“树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系，完善安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故，提升防灾减灾救灾能力。”此外，党中央和习近平总书记就公共安全各领域工作作出了一系列新的部署。可以说，我国公共安全治理的新格局正在逐步形成。

“公共安全治理新格局丛书”，是阐释构建公共安全治理新格局的新理念、新战略、新政策、新措施、新方法的一套著作。丛书由国内相关领域的资深作者撰写，首批共包括六个分册：

第一分册，为《中国特色公共安全之路》。深入阐释习近平总书记关于“健全公共安全体系”“加快构建全方位、立体化的公共安全网”等战略思想，集中阐释我国公共安全治理新的总体理念、总体战略、总体政策，是全套丛书的总论部分。

第二分册，为《防灾减灾救灾新格局》。围绕防灾减灾救灾是“衡量执政党

领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、体现民族凝聚力的一个重要方面”等论述，全面阐释自然灾害应对领域新的战略思想与战略布局，以及各级党委政府应当落实的新工作格局。

第三分册，为《生态安全治理新格局》。从“坚决筑牢国家生态安全屏障”的高度，系统阐释生态安全的新理念、新战略、新思路。

第四分册，为《食品安全治理新格局》。以落实“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”的思路，系统阐述食品安全治理体系，以及健全从农田到餐桌的每一道防线的工作机制。

第五分册，为《社会安全治理新格局》。以落实“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”的总体思路，深入阐释社会安全风险治理的系统工作思路。

第六分册，为《网络安全治理新格局》。全面阐释习近平总书记关于“要树立正确的网络安全观，加快构建关键信息基础设施安全保障体系，全天候全方位感知网络安全态势，增强网络安全防御能力和威慑能力”的要求，系统讲述各级党委政府抓好网络安全新的思路、方法与策略。

本套丛书具有如下特点：

第一，高端权威性。全面、深入阐释党中央关于公共安全治理的理念、战略与政策，为各级领导干部抓好公共安全工作提供权威的参考指南。

第二，思路创新性。着眼于国家治理现代化和全面深化改革的思路，各专题著作都在论述公共安全治理理念、战略、政策的基础上，对公共安全问题加以深度剖析，凝练核心概念，总括工作思路，前瞻性地阐发创新公共安全治理的思路与布局。

第三，实践应用性。本套丛书以各级党政领导和专业部门领导干部为主要读者对象，以领导干部工作需要为切入点，努力将思路、政策、策略、方法等提纲挈领地清晰表述，使丛书成为好用、管用的工作指导读本。

第四，内容可读性。本套丛书以读者为中心，努力成为读者友好型读物，在行文表述上力求表述生动、图文并茂、以案释理，成为好读、好用的政务参考书。

魏礼群

2018年5月

2014年4月15日，习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上，用71字总结“总体国家安全观”：“既重视外部安全，又重视内部安全；既重视国土安全，又重视国民安全；既重视传统安全，又重视非传统安全；既重视发展问题，又重视安全问题；既重视自身安全，又重视共同安全。”提到非传统安全时，习近平总书记指出要构建集“11种安全”于一体的国家安全体系，而生态安全是其中的重要组成部分。党的十九大报告指出，要坚持总体国家安全观，统筹发展和安全，加强国家安全能力建设，加快生态文明体制改革，建设美丽中国，为新时期生态安全治理指明了方向，也提出了更高的要求。

党中央、国务院高度重视生态安全，特别是党的十八大以来，采取了一系列重大措施，生态环境法制建设不断完善，环境污染治理力度逐步加大，生态环境保护建设得到加强，污染治理投入稳步增加，生态安全保障能力逐渐提高，基本避免了全国环境质量急剧恶化的趋势，主要污染物排放量得到基本控制，局部地区的环境质量有所改善，重大突发环境事件得到妥善应对，生态安全保障取得积极进展。

然而，伴随经济社会的长期高速发展，由布局性、结构性、区域性导致的生态安全问题短时期内难以得到根本化解，未来一定时期内，我国生态安全仍将面临许多重大问题，突出表现为突发性和累积性环境风险事件高发且影响较大，水、大气、土壤环境安全形势严峻，自然生态系统退化仍然较为严重，生态环境带来的社会影响日益凸显，生态安全已经成为保障国家整体安全的一大挑战。

为贯彻落实党中央、国务院关于生态安全保障的新要求，国家行政学院组织编写了“公共安全治理新格局丛书”，《生态安全治理新格局》位列其中。本书在系统阐述生态安全风险与治理战略的基础上，以“全过程”治理为主线，以“体系化”治理为核

心，从统筹源头防控、切实强化运行治理、全面落实风险管控、及时妥善处置突发环境事件、全面提升基础能力等六个方面，通过理论方法阐释、制度体系分析以及典型案例穿插等，以多维的特征化视角系统分析了构建生态安全治理新格局的要点和对策，希望对各级领导干部和从事生态安全相关领域研究的人士提供参考和借鉴。

作者

2018年10月

丨 绪论 生态安全风险与治理 丨 / 1

第一节 基本概念 / 1

- 一、生态安全 / 1
- 二、生态安全治理 / 2

第二节 生态安全风险分布与特征 / 3

- 一、生态安全风险总体态势 / 3
- 二、生态安全风险分布 / 17
- 三、生态安全风险特征 / 21

第三节 生态安全治理成就与面临的挑战 / 23

- 一、生态安全治理成就 / 23
- 二、生态安全治理面临挑战 / 24

丨 第一章 生态安全新战略 丨 / 29

第一节 生态安全新思想 / 29

- 一、深入贯彻习近平生态文明思想 / 29
- 二、深化生态文明体制改革 / 30
- 三、生态安全是国家安全体系的重要组成部分 / 31

第二节 生态安全战略布局 / 32

- 一、指导思想 / 32

二、战略思路 / 32

三、基本原则 / 33

第三节 生态安全目标与愿景 / 33

一、近期目标 / 33

二、中长期愿景 / 34

I 第二章 生态安全治理国际经验和启示 I / 35

第一节 常规生态安全治理 / 35

一、典型国家的主要做法 / 35

二、国际经验和启示 / 39

第二节 突发环境安全和应急事件应对 / 45

一、典型国家的主要做法 / 45

二、国际经验和启示 / 46

案例 2-1: 英国伦敦泰晤士河治理经验 / 49

I 第三章 统筹实施源头防控, 优化布局 and 结构 I / 51

第一节 区域与产业统筹谋划 / 51

一、规划引领空间布局与产业发展 / 52

案例 3-1: 厦门市“多规合一”实践 / 56

二、环境影响评价制度源头防控生态环境污染 / 57

案例 3-2: 某城市发展战略环评 / 60

第二节 “三同时” 优化与落实 / 62

一、“三同时” 制度的发展历程 / 62

二、“三同时” 制度的内容及现状 / 63

三、“三同时” 制度发展的瓶颈 / 64

四、“三同时” 制度完善建议 / 65

案例 3-3: 某水电站建设的“三同时” 设计 / 67

第三节 建设项目过程管理 / 68

一、环境监理制度 / 68

案例 3-4: 某成品油管道建设项目的环境监理实践 / 71

二、建设项目竣工环保验收 / 72

案例 3-5: 输变电竣工环保验收的要点分析 / 75

| 第四章 切实强化运行治理, 以监管保障过程安全 | / 77

第一节 环境污染治理 / 77

一、排污申报登记 / 77

二、排污许可制度 / 78

三、污染集中控制制度 / 81

第二节 生态系统保护 / 82

一、陆海统筹 / 82

案例 4-1: 深圳市陆海统筹发展 / 86

二、生态保护红线 / 87

案例 4-2: 江苏省生态红线划定工作 / 89

三、绿水青山就是金山银山 / 90

四、山水林田湖草生命共同体 / 93

案例 4-3: 海口市山水林田湖草一体化修复实践 / 96

第三节 日常监察执法 / 97

一、环境监测 / 98

二、环境监察执法 / 98

案例 4-4: 环境执法大练兵活动 / 99

三、环境监测监察执法垂直管理制度改革 / 100

案例 4-5: 河北省环保机构监测监察执法垂直管理制度改革 / 101

四、环境保护督察 / 102

案例 4-6: 甘肃省规范环境监管执法力度 生态环保督察严禁
“一刀切” / 105

第四节 考核和问责制度 / 107

一、限期治理制度 / 107

案例 4-7: 污染第三方治理的杭州实践 / 109

二、环境保护目标责任制 / 110

三、城市环境综合整治定量考核制度 / 113

第五节 环境经济政策 / 114

一、绿色税收政策 / 115

二、绿色金融政策 / 118

三、生态补偿政策 / 122

四、排污权交易政策 / 125

案例 4-8: 排污权交易案例 / 127

I 第五章 全面落实环境风险管控, 高效诊断处置风险隐患 I / 128

第一节 风险识别和隐患排查 / 128

一、环境风险识别 / 128

案例 5-1: 某煤化工企业环境风险识别 / 130

二、环境隐患排查 / 131

案例 5-2: 某涉重金属企业环境隐患排查 / 133

第二节 环境风险评估 / 133

一、理论与方法 / 134

二、环境风险评估制度 / 137

三、环境风险评估的问题 / 138

四、环境风险评估的完善建议 / 139

案例 5-3: 长江经济带环境风险评估 / 140

第三节 环境风险管理 / 141

一、环境风险管理的基本原则 / 141

二、环境风险管理的重点领域与现状 / 141

三、环境风险管理的问题 / 142

四、环境风险管理的完善建议 / 143

案例 5-4: 发达国家环境风险管理经验 / 145

I 第六章 有力开展突发环境事件应急, 有效降低事件损害 I / 147

第一节 应急准备 / 147

一、突发环境事件应急预案管理 / 147

二、环境应急机构队伍 / 150

三、环境应急物资装备 / 152

第二节 监测预警与信息报告 / 154

- 一、环境监测和风险分析 / 154
- 二、分级预警 / 155
- 三、信息报告与通报 / 157

第三节 应急响应 / 159

- 一、完善法规制度基础 / 160
- 二、健全组织指挥体系 / 161
- 三、推进信息互通共享 / 162
- 四、强化处置救援联动 / 162
- 五、集成优化应急能力 / 163

第四节 恢复赔偿 / 163

- 一、环境损害评估 / 163
- 二、突发环境事件调查 / 165
- 三、善后处置 / 165

案例6-1: 天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故 / 166

案例6-2: 甘肃陇星铋业有限责任公司“11·23”尾矿库泄漏次生重大突发环境事件 / 169

第七章 全面提升基础能力, 有力保障贯彻落实 / 172

第一节 法规制度 / 172

- 一、法律法规 / 172
- 二、体制机制 / 175
- 三、规划政策 / 176

第二节 人员能力与文化建设 / 178

- 一、人员能力建设 / 178
- 二、文化建设 / 181

第三节 信息化与科技保障 / 182

- 一、环境信息化 / 182
- 二、科技保障 / 183

第四节 宣传教育 / 184

一、宣传教育进展和不足 / 184

二、发展建议 / 186

案例7-1: 石家庄市生态环境宣传活动 / 187

案例7-2: 14省(区、市)2017年环境宣教工作情况 / 190

第五节 国际合作 / 193

一、引进来 / 193

二、走出去 / 195

案例7-3: 生态环境保护国际合作 / 196

案例7-4: 中日韩环境部长会议 / 198

I 附录 相关政策文件和法律法规 I / 200

附录1 中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见 / 200

附录2 生态文明体制改革总体方案 / 212

附录3 中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见 / 225

附录4 法律法规和政策文件索引 / 239

I 参考文献 I / 242

I 后 记 I / 246

丨 绪论 生态安全风险与治理 丨

生态安全是国家安全的重要基础。近年来，我国在生态安全治理方面取得了巨大成就，但也面临许多突出的问题亟须解决。本章在阐释生态安全治理相关概念的基础上，分析我国生态安全风险分布与特征，总结生态安全治理方面取得的成就和面临的挑战。

第一节 基本概念

一、生态安全

（一）生态安全的概念

生态安全尚没有统一的定义，综合考虑生态的系统性、服务性和关联性，安全的状态和相对属性，以及生态安全对于国家安全的基础性作用，从“大生态”的角度，我们认为，生态安全是生态环境质量和生态系统服务功能能够维持生命系统和经济社会系统健康持续发展的一种适宜的状态，是指避免由于人类不当活动和自然因素造成环境污染、生态破坏而导致的对人类健康、生物多样性、经济发展、社会稳定甚至政权安全的威胁。生态不安全主要表现为^①：

（1）环境污染和生态破坏已严重损害经济发展，损害群众健康，使人民群众生命财产遭受重大损失，甚至出现社会动荡、地区冲突和政权垮台。

（2）环境污染和生态破坏导致环境质量严重恶化、生态系统严重退化，在相当长时期内难以恢复，甚至无法恢复。生态安全具有地位基础性、形态隐蔽性、维护长期性和

^① 吴舜泽，王金南，周劲松，等. 国家环境安全评估报告 [M]. 北京：中国环境科学出版社，2006：44-46.

复杂性、影响区域性和全球性、保障程度等级性等特点。

（二）生态安全的作用

生态安全是国家安全的重要基础。良好的生态环境和可持续利用的资源是经济社会发展的重要基础和必要条件。一旦国家生态安全出现危机，国土范围内水、空气、土地、生物等环境要素遭到严重破坏，维持生命系统的环境质量严重下降和生态功能严重衰退，资源支撑能力大大削弱，将严重制约经济发展，造成人民生活质量下降，健康和财产安全受到损害，甚至直接危及整个国家和民族的生存和发展。

生态安全与可持续发展密不可分。生态安全是经济社会可持续发展的重要基础，实践证明，如果继续沿袭粗放的、不可持续的发展模式，生态安全必将受到威胁。反之，实施可持续发展战略，转变发展模式，建立节约资源、保护环境、可持续生产和消费的经济社会发展体系，是从根本上维护国家生态安全的重要途径。

二、生态安全治理

（一）生态安全治理的概念理解

与生态安全的概念类似，目前，生态安全治理也没有统一的定义，综合考虑生态安全概念、作用以及安全治理属性，我们认为生态安全治理是指综合运用法律、经济、行政、教育和科学技术等多种手段，协调生态环境保护与社会经济发展之间的关系，维护生态环境质量和生态系统服务功能，避免由于人类不当活动和自然因素造成环境污染、生态破坏而导致的对人类健康、生物多样性、经济发展、社会稳定甚至政权安全的威胁，保证生命系统和经济社会系统处于健康持续发展的适宜状态。

（二）生态安全治理的总体对策

总体上看，当前以及今后一定时期，生态安全治理应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以推进生态文明和建设美丽中国为根本指向，以持续改善生态环境质量为重点，加快推进生态文明体制改革，重点解决关系群众健康和社会稳定的突发性生态安全问题，划定并严守生态红线，按照“源头严防、过程严管、后果严惩”的总体思路，加快完善常态化生态安全法制、体制和机制，坚持预防为主和综合治理，持续推

进水、大气、土壤等污染防治和生态环境改善，全过程防范生态环境风险，全方位提高生态环境安全保障能力，加快实现生态环境管理战略转型，不断推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化，切实维护国家安全。

具体而言，应着重构建以下四个方面的体系：一是以生态文明体制改革为实践主体，健全风险防范与应急体系并重的国家生态安全管理运行体系；二是以《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）等法律法规的严格实施为龙头，形成有力维护国家生态安全的法律法规基础保障体系；三是以深化“大环保”的生态环保体制改革为契机，建立健全生态安全管理组织制度体系；四是以打好大气、水、土壤污染防治三大攻坚战为抓手，构建改善生态环境质量的工作体系。

第二节 生态安全风险分布与特征

一、生态安全风险总体态势

（一）突发环境事件风险隐患大

1. 涉水环境事件高发，严重影响群众生产生活

目前，我国仍处于突发环境事件的高发期，2010—2015年，我国共发生各类突发环境事件3 000多起，年均发生突发环境事件500起以上，其中水污染事件占比50%以上。由于水体具有较强的流动性，与土壤污染相比，控制难度大，影响波及范围更广。许多突发水污染事件都涉及群众饮用水安全问题，一些镇、县以上行政区域的饮用水源受到污染威胁而被迫停止供水，或改用备用水源。特别是近年来接连发生的松花江特大水污染事故、紫金矿业尾矿污水渗漏事件、广东韶关北江镉污染事件、广西龙江河镉污染事件、甘肃陇南锑污染事件等，不仅造成了巨大的渔业养殖损失，还多次引发饮用水污染并导致大面积停水和公众恐慌性“抢水”事件，严重影响居民的生产生活，甚至威胁到局部水域的水生态安全。

2. 环境危害因素日趋复杂，威胁群众生命健康

近年来“镉米”“血铅”“癌症村”等污染事件此起彼伏，耕地土壤环境质量堪忧，