

# 解析我国生态文明建设面临的重大挑战

谢园园, 傅泽强, 邬娜, 徐建伟, 吴佳

(中国环境科学研究院, 北京 100012)

**摘要:** 生态文明建设是中国特色社会主义道路的理论创新, 是我国全面建成小康社会和建设美丽中国的重要载体。自中国共产党第十七次全国代表大会确立生态文明建设的战略任务以来, 生态文明建设开始在全国蓬勃开展。从生态文明建设的成效来看, 我国生态文明建设尚处于初级阶段, 还面临着城镇化的快速发展、污染减排压力的逐渐增大、生态环境生产力低下、制度不够完善、工程科技支撑不足以及国际形势日趋复杂等多方面的挑战。未来我国还需开展生态文明教育、加强环境综合治理、合理开发利用资源、建立健全生态文明制度、加强工程科技创新以及加强国际合作来推动生态文明建设。

**关键词:** 生态文明建设; 内涵; 现状; 挑战; 压力

**中图分类号:** F205   **文献标识码:** A

## Analysis on the Major Challenges of Ecological Civilization Construction in China

Xie Yuanyuan, Fu Zeqiang, Wu Na, Xu Jianwei, Wu Jia

(Chinese Research Academy of Environmental Sciences, Beijing 100012, China)

**Abstract:** Ecological civilization construction is the theoretical innovation of the path to socialism with Chinese characteristics, and the fundamental element in building a beautiful China and implementing the “moderate prosperity” program in a well-rounded way. At the 17<sup>th</sup> National Congress of the Communist Party of China, strategic mission for the construction of ecological civilization is established. Since then, ecological civilization has been developed vigorously all over the country. Nevertheless, in terms of the performance, ecological civilization construction in our country is still at an early stage, and faced with various challenges, such as rapid development of urbanization, gradually increased pollution reduction pressure, poor ecological environment productivity, imperfect management system, insufficient support of engineering technology, and increasingly complex international situation. Ecological civilization construction needs to launch ecological civilization education, strengthen the comprehensive management of the environment, reasonably exploit and utilize resources, establish and improve the ecological civilization regime, strengthen the engineering technology innovation, and enhance international cooperation in the future work.

**Key words:** ecological civilization construction; connotation; current situation; challenge; pressure

新中国成立以来, 党和政府的执政理念发生了深刻变革。随着我国对人与自然的认识不断

深化, 我国政府先后提出了一系列解决资源、环境问题的战略思想, 做出了一系列相关部署。

收稿日期: 2015-07-05; 修回日期: 2015-08-12

作者简介: 傅泽强, 中国环境科学研究院, 研究员, 自然地理学博士, 长期从事区域循环经济、工业生态学和战略环境评价的理论与方法研究;  
E-mail: zqfu@craes.org.cn

基金项目: 中国工程院重大咨询项目“生态文明建设若干战略问题研究”(2013-ZD-11)

本刊网址: www.enginsci.cn

2003年,在中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议上,胡锦涛明确提出了以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观思想,阐述了科学发展观思想在促进我国政治、经济、社会、文化以及生态全面、整体和系统发展上的指导作用。2005年,在召开的全国人口资源环境工作座谈会上,我们党正式提出了“生态文明”的概念。2007年,在中国共产党第十七次全国代表大会上,我们党首次将生态文明写入政治报告中,提出建设社会主义生态文明思想,把社会主义生态文明建设作为全面建设社会主义和谐社会的新目标和新要求。2010年,中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议明确提出提高生态文明水平,大力推广绿色建筑、绿色经济、绿色矿业、绿色消费模式、政府绿色采购;同时,“绿色发展”被明确写入“十二五”规划并独立成篇,表明我国走绿色发展道路的的决心和信心。2012年,中国共产党第十八次全国代表大会报告将生态文明建设纳入社会主义现代化建设“五位一体”总体布局。2013年中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议提出,建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境。

生态文明与我们党一贯倡导和追求的理念是一脉相承的,是对我们党关于资源和生态环境问题的新概括和再升华。生态文明建设是我国今后发展的重要方向、重大领域和重大任务,对我国全面建成小康社会和建设美丽中国具有重要的战略意义。

## 一、生态文明的基本内涵

### (一) 生态文明的基本概念

#### 1. 广义角度

生态文明是继原始文明、农业文明、工业文明三个发展阶段之后的一个新的发展阶段。它是人类在对人与自然关系深刻反思基础上,为实现永续发展而主动选择的新道路、新模式。

#### 2. 狭义角度

生态文明是继物质文明、精神文明、政治文明之后的第四种文明,成为共同支撑和谐人类社会的“四大文明”体系。

### 3. 基本内涵

生态文明是人类遵循人与自然和谐发展规律,推进社会、经济和文化发展所取得的物质与精神成果的总和;是指以人与自然、人与人和谐共生、全面发展、持续繁荣为基本宗旨的文化伦理形态。

### (二) 我国生态文明建设的基本内涵

生态文明建设的总体要求是必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念;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;努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。

生态文明建设的重点是加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约、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<sup>[1]</sup>。

## 二、我国生态文明的建设现状

自中国共产党第十七次全国代表大会确立生态文明建设的战略任务以来,生态文明已经从学术层面的探讨上升到政府的施政纲领和国家理念,生态文明建设开始在全国蓬勃开展。

①我国建立了一系列的生态文明建设法规和政策体系:修订了《环境保护法》,实施了《全国生态建设规划》《全国生态环境保护纲要》《全国生态功能区划》等一系列重要规划;②大力推动经济结构调整和发展方式转变:加快淘汰落后产能,加快传统产业升级,大力推动绿色、循环、低碳发展等措施;③全面促进资源节约、集约利用和节能降耗:大力推动节能减排,开发和推广节约、替代、循环利用的先进适用技术,大力发展清洁能源和可再生能源,加强资源节约、集约利用等措施;④积极推进污染防治和生态修复:健全污染防治制度和标准体系,全面清查环境污染状况,大力开展污染防治,同时加强生态保护和恢复等措施;⑤积极推动绿色消费:倡导绿色消费理念,发挥政府节能示范带动作用,实施标准、认证和能效标识制度,实施节能产品惠民工程,大力发展公共交通等措施;⑥发挥市场和公众作用:加快探索生态补偿机制,强化税收和价格手段,利用多种环境经济手段开展试点,加强

公众监督等措施；⑦加强环境保护能力建设：不断加大环保投入，加强科技支撑，积极开展交流合作等措施；⑧深入开展生态文明宣教和示范创建：开展多种形式的教育工作，大力建设生态文化载体，各部委积极开展多种形式的生态文明示范创建活动。

综合目前生态文明建设成效来看，我国生态文明建设尚处于初级阶段，探索创新是这一阶段生态文明建设的主要特征。

### 三、生态文明建设面临的挑战

虽然我国生态文明建设取得了一定的成效，但是面对生态文明建设的总体要求和重点任务，生态文明建设在中国仍需面对诸多挑战。

#### （一）生态文明建设的理念尚未全面树立

近年来，生态文明建设在我国已经受到越来越多的重视，但是由于我国长期以经济发展为主要目标，受工作惯性影响，忽视了环境保护或者环境保护让位于经济社会建设现象严重；相当多的公民对生态环境缺乏科学的认知，在全社会尊重自然、保护自然、顺应自然的生态文明理念还没有形成。一方面是需求与消费无度，导致资源消耗加剧、生态环境破坏；另一方面又渴望绿色的生态环境，渴望人与自然和谐发展。

#### （二）城镇发展面临巨大压力

未来，我国将加速融入全球化之中，成为推动全球化的重要力量。预计在 2016—2020 年，城市化处于“快速”发展阶段，人均国内生产总值（GDP）达到约 1 万美元，进入中上等收入国家行列。城镇化率将达到 60% 左右，年均提高 0.9 个百分点<sup>[2]</sup>。随着城镇化的快速发展，城市人口和经济规模不断扩张，预计到 2030 年我国人口总数将超过 14.5 亿人，达到本世纪峰值<sup>[3]</sup>。城市水资源短缺、空气污染问题日益突出，资源环境面临压力逐步加大，生态环境承载面临巨大挑战。生态文明建设就是要以资源环境承载力为约束，协调经济与环境关系，形成节约、环保的经济增长方式、生活模式，最终实现人与自然和谐发展。因此，面临承载极限，如何协调城镇化发展与环境关系成为生态文明建设的

重大挑战之一。

#### （三）污染减排压力巨大

中国具有世界第一的经济增长率、世界第二的经济总量，而污染物排放比经济发展提前达到世界最高位。高投入、高消耗、高排放、难循环、低效率的增长方式，使得环境压力有增无减，面对总量控制要求，污染减排压力巨大。

我国总量控制实施对象主要是工业污染源，而对日益严重的生活污染、农业面源污染重视不够，约束力较小。我国的农业污染较为严重，污染排放一直处于无人管理的状态，农村生活污水和生活垃圾大部分没有经过任何处理，直接排放，造成地表水和地下水污染。我国工业和城镇污染无组织排放也相当严重，而无组织排放的粉尘治理在此前很长一段时间始终是一个技术难题。部分企业大气污染治理设施不正常运行、生产过程无组织排放等问题仍很突出。在工业污染控制中，仅有少数重污染企业及新污染源按要求规范化设置排污口，建设了在线监测仪和远程监控设备，而大部分企业没有上述设施，环保部门无法获得污染治理和排放全面而准确的信息，因而也就不能明确区域排污总量。只能通过几次抽样检查或调查，估算或推算出排污总量，总量控制的完成往往被概念化，缺乏权威性。此外，总量控制只控制化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物四项污染因子，没有覆盖主要污染源。

面对不断增加的污染物排放，如何协调总量控制和污染排放存在的矛盾，同时对污染物进行全部有效地控制，成为生态文明建设的重大挑战之一。

#### （四）生态环境生产力低下

习近平同志在中央政治局第六次集体学习时强调，要正确处理经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立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的理念。揭示了生态环境也是生产力的道理。

良好的生态环境能够促进劳动者生产效率的提高，对社会生产力有增值的作用，恶劣的生态环境则对社会生产力有贬值的作用<sup>[4]</sup>。生态环境也是生产力就是要把保护和改善生态环境作为生态文明建设的重点，促进人与自然和谐相处。面对日益恶化

的生态环境，生态环境生产力也在不断贬值。因此，积极保护和改善生态环境，提高生态环境生产力，将是生态文明建设的一大挑战。

### （五）生态文明建设存在制度障碍

中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议提出：全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标。推进国家治理体系和治理能力现代化，势必要求对国家的行政制度、决策制度、司法制度、预算制度、监督制度等进行突破性的改革。

当前，我国生态文明体制机制建设已有一定基础，已经初步形成了一个涉及节能减排、循环经济、生态保护，应对气候变化的法律、标准、政策和规划体系<sup>[5]</sup>。然而，生态文明是一个全新的发展理念和阶段，客观上需要在社会体制和机制方面加以变革和创新。我国现行体制机制还不能适应生态文明建设的需要，存在较多的制约科学发展的体制机制障碍。主要表现在：①与生态文明发展相适应的法律体系不健全，大多注重经济效益而轻生态效益，而且基础性和可操作性较弱；②生态文明建设管理职能部门分散，权责重叠交叉严重；③资源环境配置的市场作用机制不完善。

### （六）工程科技对经济社会发展支撑不足

习近平主席在2014年国际工程科技大会上指出：工程科技创新驱动着历史车轮飞速旋转，为人类文明进步提供了不竭动力源泉，推动人类从蒙昧走向文明，从游牧文明走向农业文明、工业文明，走向信息化时代<sup>[6]</sup>。

工程科技创新作为生态文明建设的动力源泉，有助于破解生态文明建设中遇到的重大科技瓶颈问题，推动生态文明建设健康、持续发展。尽管我国工程科技水平和对经济可持续发展的支撑能力有了极大提升，但生态文明作为一种新的文明形态，对工程科技水平有着更高的要求。当前，生态文明建设过程中的基础科研和技术研发还存在不足，自主创新能力不强；资金投入力度不足，长期性难以维持。因此，面对目前工程科技存在的一些问题，生态文明建设还面临着严峻的挑战。

### （七）国际政治形势日趋复杂

随着中国经济的崛起，多元化的对外经济格局使我国在国际经济领域发挥的作用日益显著。同时引发的跨境环境争议日益增多，国际社会对我国绿色发展提出更高的要求。我国已加入与生态环境保护有关的国际公约近30项。在气候变化履约方面，我国2006年碳排放总量已跃居全球第一，预期到2030年才能达到峰值<sup>[7]</sup>。生物多样性公约要求我国在“十三五”期间自然生境丧失速率至少降低一半，至少保护17%的陆地以及10%的海洋<sup>[8]</sup>。在应对全球气候变化和生态环境危机中承担越来越多的环境国际责任和义务，这既是彰显大国形象的机遇，也是挑战。我国仍是发展中国家，发展是第一要务，需要在加快发展的同时，开展国内环境治理和生态保护，担负国际责任，这对生态文明建设来说无疑是一大挑战。

## 四、政策建议

我国生态文明建设已取得了一定的成效，但是面对生态文明建设一系列的挑战，未来我国还需从以下几方面来推动生态文明建设进程。

### （一）树立正确的生态文明理念

提高公民生态意识，加强生态教育，使生态文明意识在公民意识中落地生根，充分调动社会开展生态环境保护的自觉性、积极性与创造性，让生态文明理念贯彻到经济社会发展的全过程，贯彻到人民生产生活的全过程。

### （二）加强环境综合治理、合理开发利用资源

转变经济发展方式，减少污染物排放。对污染物进行全部有效地控制，加强生活污染、农业面源污染管理，加强工业和城镇污染无组织排放的监管。切实保护和合理利用资源，提高资源利用效率，提高生态环境生产力。

### （三）建立健全生态文明制度体系

加快完善自然资源资产产权，国土空间用途管制，资源节约集约使用，主体功能区，国土空间开发保护，资源有偿使用，生态补偿，碳排放权、排污权、水权交易，环境保护管理，集体林权，环境

举报, 污染物排放总量控制, 环境责任追究, 环境治理和生态修复等制度。

#### (四) 加强工程科技创新

加强生态环境工程科技的机制体制创新和能力建设, 不断提高生态环境保护基础研究、高新技术、标准化发展和环保产业等方面的科技能力。

#### (五) 加强国际交流合作

在推进生态文明建设的进程中, 准确把握国际、国内两个大局, 拓展和深化国际合作, 主动承担相应的责任和义务。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力的原则, 努力倡导建立新的合理的国际环境秩序, 进而推动全球生态文明的实现<sup>[9]</sup>。

#### 参考文献

- [1] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [2] 中共中央, 国务院. 国家新型城镇化规划(2014—2020年)[R]. 北京: 新华社, 2014.
- [3] United Nations. World population prospects: the 2012 revision [R]. New York, 2013.
- [4] 严耕. 生态环境是双重生产力[J]. 中国三峡, 2013(11): 1.
- [5] 潘家华. 加强生态文明的体制机制建设[J]. 财贸经济, 2012(12): 8-11.
- [6] 习近平. 让工程科技造福人类、创造未来——在2014年国际工程科技大会上的主旨演讲[EB/OL]. [2014-06-03]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2014-06/03/c\\_1110968875.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-06/03/c_1110968875.htm).
- [7] 何建坤. CO<sub>2</sub>排放峰值分析: 中国的减排目标与对策[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, 23(12): 1-9.
- [8] 徐海根, 丁晖, 吴军. 2020年全球生物多样性目标解读及其评估指标探讨[J]. 生态与农村环境学报, 2012, 28(1): 1-9.
- [9] 占伟. 我国生态文明建设面临的问题及对策研究[D]. 重庆: 西南大学硕士学位论文, 2013.