

《理性看 齐心办——理论热点面对面·2013》连载 ③

用行动建设美丽中国

——环境恶化怎么扭转

2013年以来，我国中东部地区多次出现大范围雾霾天气，持续时间之长、影响范围之广，前所未有。许多地区都发布了雾霾橙色预警，部分城市细颗粒物即PM_{2.5}浓度，一度接近1000微克/立方米，空气处于极重污染中，引起人们的普遍关注和强烈担忧。

环境恶化的严峻现实，社会公众的焦虑和期盼，深深牵动着党和政府的心。党的十八大作出建设生态文明的战略部署，提出建设美丽中国的目标，凸显出中央对环境治理的坚定意志和决心。建设天蓝、地绿、水净的美好家园，既是党和政府的紧迫任务，也是全体社会成员的共同责任。

一、环境污染究竟到了什么程度

“70年代淘米洗菜，90年代水质变坏，到了现在鱼虾绝代。”这个顺口溜是人们对几十年来水污染的直观感受，也从侧面形象地反映了我国环境恶化的过程。

为改变这种状况，近年来中央采取一系列重大举措，取得初步成效。“十一五”以来，初步建成全国环境监测和污染源自动监控网络，解决了2.15亿农村人口饮水安全问题，二氧化硫等主要污染物排放量下降。但环境好转只是局部性的，总体恶化的趋势尚未得到根本遏制，环境矛盾凸显，压力继续加大，形势十分严峻。

——空气持续恶化。目前，我国70%左右的城市空气质量达不到新的环境空气质量标准，雾霾天气频繁发生。京津冀、长三角、珠三角等区域空气污染严重，一些城市灰霾天数达100天以上，个别城市甚至超过200天。全国酸雨污染仍然较重，酸雨区面积约占国土面积的12.2%。此外，有的地方还出现了光化学烟雾污染。现在，在一些城市，呼吸上新鲜空气已经成为一种奢求。

——水污染日益严重。我国当前70%江河湖泊被污染，75%的湖泊出现不同程度的富营养化，90%流经城市的河段受到严重污染。一些地区的地下水已经恶化，国土资源部2012年公报显示，全国198个地市级行政区4929个监测点，近六成地下水为“差”，其中16.8%监测点水质呈极差级。在一些主要城市及近郊地区地下水中，已检测出有毒微量有机污染指标。

知识点

细颗粒物，是指大气中直径小于或等于2.5微米的颗粒物，也称为可入肺颗粒物，直径还不到人的头发丝粗细的1/20。细颗粒物含有大量的有毒、有害物质且在大气中停留时间长、输送距离远，因而对人体健康和大气环境质量的影响更大。

酸雨是指pH值小于5.6的雨雪或其他形式的降水。雨、雪等在形成和降落过程中，吸收并溶解了空气中的二氧化硫、氮氧化物等物质，形成了pH值低于5.6的酸性降水。我国的酸雨主要是因大量燃烧含硫量高的煤而形成的，各种机动车排放的尾气也是形成酸雨的重要原因。酸雨易导致土壤贫瘠化，影响植物正常发育，污染地下水。

光化学烟雾又称“光化学污染”，是大气中因光化学反应而形成的有害混合烟雾。如大气中碳氢化合物和氮氧化物在阳光的作用下起化学反应所产生的化学污染物，会对环境和健康产生破坏作用。

——重金属污染呈现高发态势。随着我国城市化的推进，化工污染成为重大污染源，镉、砷、铅、铬、汞等重金属污染严重，在对水体造成污染的同时，也成为土壤中长期存在的“毒瘤”。从不断发生的“血铅事件”到震惊全国的“镉大米风波”，重金属污染的警钟频频敲响。

专家评说

不少地方环境容量逼近临界点

夏光(环境保护部政策研究中心主任):近年来,我国发展速度很快,每年新增的产能很大,新增加的排放也很多,而我们的环境容量是个定数,环境承载力有一个边界。现在可以说不少地区环境容量已经逼近临界点,甚至污染超过了环境承载力。这就直接体现出经济社会发展与环境之间的紧张关系。

环境是人的生存之本、发展之基。环境问题牵一发而动全身，关系人民福祉，影响社会稳定，关乎民族未来。

环境恶化直接危害人的健康乃至生命。在我国一些地方，污染事故频发，对人体健康造成严重危害，有的地方已经出现“癌症村”。2013年1月初，全国肿瘤登记中心发布的2012年年报显示，我国每年新发肿瘤病例约为312万例，平均每天8550例，每分钟有6人被诊断为癌症。专家分析，肿瘤患者增加与环境日益恶化等因素有关。

环境污染大多难以恢复，有的破坏具有毁灭性。一些河流、土壤受到污染后，不能继续使用。有的即使用上百年时间治理，也恢复不了原状；有的虽然可以通过科技手段进行修复，但代价十分高昂，如江西某地区因为稀土开采造成的环境污染，治理费用就需要高达380亿元。长此以往，不仅使当代人蒙受巨大损失，更会殃及子孙后代。

污染问题表面看是环境问题，但却是涉及社会稳定、民众福祉的重大问题。自1996年以来，我国在信访总量、集体上访量、群体性事件发生量实现下降情况下，因环境问题引发的信访和群体性事件却以每年30%以上的速度在上升，深刻说明了环境问题的敏感性和尖锐性。如果任由环境恶化趋势蔓延，很可能会积聚社会不满情绪，对社会和谐稳定造成重大冲击。

二、环境恶化症结在哪

环境保护是我国的一项基本国策。近10多年来，中央从加快转变经济发展方式、推动科学发展的战略高度，明确提出要加大环境保护力度，走可持续发展之路，并作出一系列重大部署，力度不可谓不大。

各地党政部门对贯彻落实中央重大决策部署表态也是坚决的。“既要金山银山，也要绿水青山”写进了文件讲话、贴在了大街小巷，成为人们耳熟能详的流行语。

然而，在许多地方仍然存在“大气污染靠风刮、江河污染靠冲刷”的落后状态，环境状况日益恶化，大家的感受也越来越差。人们不禁要问，既然上上下下经过这么多年的努力，为什么没有换来天蓝、地绿、水净，而是陷入越治越差的怪圈？

客观上讲，环境污染是经济社会发展到一定阶段的产物。国际经验表明，当工业化处于中期时，由于人口迅速膨胀、城市化进度加快、资源消耗大量增加，不可避免会造成对环境的污染和破坏。比如，自19世纪末期开始到20世纪80年代，欧洲莱茵河就遭到严重污染，大量的工业垃圾和生活污水同时向河里倾泻，莱茵河一度被称为“欧洲下水道”、“欧洲公共厕所”，河流中生物物种明显减少，鱼和其他水生动物大量死亡。

知识点

八大环境公害事件

从20世纪30年代开始,在世界范围内由于环境污染而造成了八次震动世界的公害事件,分别为:比利时马斯河谷烟雾事件、美国的洛杉矶光化学烟雾事件和多诺拉烟雾事件、英国伦敦烟雾事件以及发生在日本的四日市哮喘病事件、熊本县水俣病事件、爱知县米糠油事件和富山县“痛痛病”事件。

要看到，尽管我国已成为世界第二大经济体，但由于发展质量水平不高、核心竞争力不强，我国长期处于全球价值链的中低端，承接比较多的是些高消耗、高污染的产业。更要看到，发达国家一两百年工业化过程中不同阶段出现的环境问题，在我国集中出现。历史遗留的环境问题尚未根本解决，新的环境问题接踵而至。有人讲，发展就是燃烧，烧掉的是资源，留下的是污染，产生的是“GDP”。在现阶段，我国经济发展的任务十分繁重，发展方式仍然比较粗放，经济增长与环境保护的矛盾十分尖锐。据统计，我们每单位国内生产总值的废水排放量比发达国家高4倍，单位产值产生的固体废物比发达国家高10多倍。虽然我们也在加快转变经济发展方式，但这种转变不是一朝一夕之功，不可能一蹴而就，需要经历一个长期艰巨的过程。

发展阶段固然不可超越，但发展是不是就必须搞得污水横流、臭气熏天？透析这些年发生的许多环保事件，污染并非都是必然发生的，其中也有不少主观因素。一是衡量政绩过于看重“GDP”，致使地方政府不惜“血本”上项目。政绩考核指标是一只无形的手，这只手指向哪里，地方政府的工作重心便会偏向哪里。目前考核政绩比较看重“GDP”，有的简单地以“GDP”论英雄。为了“政绩”，一些地方不顾自己的能源和产业基础，盲目投资、建工厂，忽略了环境承载能力。另外，在很多地区，一些污染企业还是纳税大户，甚至是当地的财政支柱，对这些企业“下死手”，无疑会断了自己的“财路”。对一些地方政府而言，宁愿舍弃生态环境和公众健康，也要保住“乌纱帽”、留住“财神爷”。说到底，就是没有真正树立科学的发展观和政绩观。

二是环保部门不敢管、管不了，监管职能难以发挥。由于基层环保部门隶属地方政府，环保局长不得不听命于地方党政一把手。一些地方领导也常常以“那位置”、“摘帽子”等手段干扰环境执法，致使环保局长“顶得住的站不住，站得住的顶不住”。“不让项目‘上马’，我就得‘下马’”，环保局长也有苦衷。即使一些环保局长敢于挺身而出、严格执法，但由于技术落后、手段缺乏等原因，这样的“小马”也难以“拉大车”。

三是污染企业违法成本低，手段隐蔽。由于我国现行法律对污染处罚标准偏低，导致许多企业宁愿罚款也不购买使用治污设备，即使买了也当成摆设。遇到执法检查时就“开机欢迎”，过后就“关机休息”。发生污染事件后，也很少追究民事责任和刑事责任，这就必然会助长不法者“有钱就能摆平一切”的心理。更有一些企业丧失道德底线，有的从别的管道偷排污水，有的在检测设备上做手脚，有的甚至将污水直接灌入地下。

到底是要经济发展，还是要碧水蓝天？二者能不能兼得，是对各级党委政府的重大考验。我们必须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，坚持节约资源和保护环境的基本国策，加快转变经济发展方式，积极调整经济结构，推动产业优化升级，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，从源头上扭转生态环境恶化趋势，走出一条在发展中保护、在保护中发展的新路子。当前的关键，就是要抓住环境保护工作中的突出矛盾和问题，尽快推出符合实际、管用有效的举措，让人们看到环境治理实实在在的成效。

权威声音

切实抓好突出环境问题

◎周生贤(环境保护部部长):要继续按照全面推进、重点突破的工作思路,切实抓住影响科学发展和损害群众健康的突出环境问题,以节能减排作为环保工作的硬抓手,突出抓好以治理PM_{2.5}为重点的大气污染防治,深化认识、振作精神、锐意创新、有所作为,在现有基础上不断开创新局面,为早日实现天蓝地绿水清的梦想而努力工作。

三、为何说环境监管能力亟须突破

监管是环保工作的“千里眼”，肩负着生态“守护神”的重要使命。缺乏有力的监管，再好的法律、再严的政策也会落空。这些年来，中央高度重视加强环境监管能力建设，环保部组织编制发布了《国家环境监管能力建设“十二五”规划》。当前，我国环境监测预警体系和环境执法监督体系基本建立，环境管理基础设施逐步完善，环境监管水平得到提升。但是由于环境保护涉及面比较广，全面加强监管也面临不少“瓶颈”，亟须突破。

政策传真

严格实施《重点区域大气污染防治“十二五”规划》

《规划》首次提出大气污染治理实施联防联控与属地管理相结合,并规划了京津冀、长三角等13个重点区域,其中京津冀、长三角、珠三角区域要求细颗粒物PM_{2.5}年均浓度下降6%。这是史上最严格的大气污染防治综合性规划。从2013年起,国家有关部门将对《规划》实施进行年度考核,2016年对《规划》实施情况进行终期评估与考核,年度考核与终期评估结果向国务院报告,并向社会公布。

理顺环保管理体制。针对环保监管体制不顺、职责不清的问题，不少专家建议推行环保系统垂直管理。在这方面，一些地方已经进行了有益尝试，如陕西省自2002年8月起，对市以下环保行政管理系统开始实行垂直管理；沈阳市环保系统9区和4个开发区分局自2008年就实现了垂直管理。这样做，有利于上级环保部门将管事与管人统一起来，推动形成办事高效、运转协调、行为规范、监管统一的环保行政管理运行机制，使环保部门的监管“一竿子插到底”，增强了环保监管的权威性实效性。

建立联防联控机制。污染无地界，环境治理不能靠一省一市“单打独斗”，而必须联手行动。莱茵河的治理就得益于沿岸

国家的联合行动，他们制定并严格实施《2000年前莱茵河行动计划》，仅用了10多年时间，就实现了整治和生态恢复的预定目标，沿河森林茂密，湿地发育，水质清澈洁净。当前我国一些地方，比如京津冀、长三角等地，都在积极探索区域协同治理。应认真总结国内外的治理经验，在全国尽快建立统一规划、统一监测、统一监管、统一评估、统一协调的区域大气、河流污染联防联控工作机制，既强化属地管理、各负其责，又加强区域联动、整体配合，共同提升环境质量。

加强基础设施和人才队伍建设。加大环境遥测监测基础设施建设，完善环境监测网和应急网络，实现环境在线监测自动化，提高环境监测水平。以信息网络设施和能力建设为基础，以环保电子政务和业务应用系统建设为重点，提升监管体系的信息化水平。建立人才培养长效机制，健全业务培训机制，不断提高环保队伍的整体业务素质。

严格问责机制。责任重于泰山，一起起严重污染事件的背后，是对国家发展和人民生命的极度不负责任，应严格排查污染中的“人祸”因素，严格追究相关部门和人员的责任。地方政府对当地环境质量负总责，落实企业治污主体责任。扩大问责范围，将所有环境管理中的失职渎职行为、所有承担环境保护之责的官员，都纳入追责范围。增加问责主体，不能只是由政府说了算，其他相关部门也要能够参与，同时鼓励民间环保组织作为第三方，对各地环保治理进行专业评估，定期向社会公布。加大追责力度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。

四、为何治理环境需用“重典”

没有规矩，不成方圆。法律作为一种刚性约束和制度保证，能够有效克服人为干扰的随意性。把环境保护纳入法治化轨道，是解决污染问题的根本之策。

他山之石，可以攻玉。伦敦曾经是著名的雾都，1952年伦敦烟雾污染事件后，1956年英国政府首次颁布《清洁空气法案》，1974年出台《空气污染控制法案》，1997年又出台《空气质量法》等。如今，伦敦的空气达到了欧盟标准，雾都“奇观”已不复存在。此外，美国、日本等国，也都是通过法治的办法从根本上扭转了环境恶化的趋势。

改革开放以来，我国在环境领域的立法、执法等方面也做了大量工作，比如有关环境保护的法律法规就制定了近30部，立法速度居各部门法之首，但人们普遍感到环保官司仍然难打。据统计，“十一五”期间，环境信访30多万件，行政复议2614件，相比之下，行政诉讼只有980件，刑事诉讼只有30件，而真正通过司法诉讼渠道解决的环境纠纷不足1%。

专家评说

环境保护需要新的法律制度创新

王灿发(中国政法大学环境法学教授):我国现有的法律制度执行了二三十年,结果环境还是越来越恶化。环境保护需要新的法律制度创新,亟待确立环境保护优先、风险防范、不得恶化、社会责任四个原则。环境权是一项基本人权,包括清洁空气权、清洁水权、宁静权、欣赏优美风光权等,人人都应该享有在良好的环境中工作和生活的权利。

为什么通过法律途径解决问题这么难呢？这是因为我国现行的环保法律还存在不少“短板”。有的环保问题无法可依，比如我国保护土壤环境的法律基本空白，标准体系也不健全，可操作性不强。有些内容已不能适应新形势需要，标准过低、尺度过宽，比如按原有法律，对水污染企业最高只能开出100万元罚单，按最新修订的《水污染防治法》，最高也仅处以违法损失30%的罚款。此外，环保法律之间相互衔接不到位，不能有效形成执法合力。

解决好这些问题，需要付出更多努力，形成覆盖环境保护各个领域、门类齐全、功能完备、措施有力的环境政策法规体系，真正把环境治理纳入法治化轨道。

加强重点领域立法。最严格的制度、最严密的法制，是生态文明建设的可靠保障。2013年6月，最高人民法院、最高人民检察院公布了环境污染犯罪司法解释，对环境污染犯罪的定罪量刑标准作出了新的规定，扩大了犯罪认定的范围，降低了入罪的门槛。下一步还要抓紧填补法律上的空白和漏洞，加快研究制定污染物总量控制、饮用水水源

保护、土壤环境保护、环境污染损害赔偿等法律法规，修订《环境保护法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《环境影响评价法》等法律，推动形成比较完备的环境法律法规框架，真正做到有法可依。同时加快建立环境影响评价公众参与机制，严把准入关；完善污染企业退出机制，让那些以身试法者受到严厉处罚，永远不得再从事这一行业。

加大环境执法力度。法律的生命在于实施，法律的权威在于执行。生态环境保护是不能越雷池一步，否则就应该受到惩罚。2013年以来，公安部门重拳打击污染环境犯罪，共抓获犯罪嫌疑人118人，起到了有力的震慑作用。各级环保部门应敢于拿起法律这个武器，切实做到执法必严、违法必究，决不允许搞变通、打折扣，视法律法规为儿戏。把日常执法检查与环保专项行动结合起来，实施跨行政区执法合作和部门联动执法。健全执法程序，规范执法行为，建立执法责任制。

推动环境公益诉讼。司法诉讼是追究责任、索取赔偿、维护公民环境权益的重要保障。应尽快建立起配套完备的公益诉讼法律，健全环境公益诉讼程序，为开展公益诉讼提供依据。完善环境污染损害赔偿等制度，积极开展环境污染损害鉴定评估，健全环境损害赔偿机制。实施生态环境保护法律援助、进行司法救济，提供必要经费支持。

知识点

环境公益诉讼

环境公益诉讼是指社会成员,包括公民、企事业单位、社会团体,依据法律的特别规定,在环境受到或可能受到污染和破坏的情形下,为维护环境公共利益不受损害,针对有关民事主体或行政机关而向法院提起诉讼的制度。实践证明,这项制度对于保护公共环境和公民环境权益起到了非常重要的作用。

五、为何美丽中国需要美丽你我

面对严重的环境污染，很多人心里都不免会有这样那样的想法，有的人埋怨企业，有的人埋怨政府，这些都是可以理解的。但是大家往往忽略了这样一个事实：我们每个人既是良好生态的享有者，同时也是环境污染的制造者。看一看下面的事实就不难发现，环境污染其实人人都有份儿。

先看看我们的居家生活。随着我们生活条件好转，各种各样的消费品也日益增多，一方面满足了我們吃喝拉撒睡的需求，另一方面也在产生大量的生活垃圾。比如，北京的生活垃圾量增长惊人，这几年每年约有700万吨，相当于三座景山，据统计，全国2/3城市都处于垃圾包围之中，垃圾围城成为一种顽疾。这些堆积如山的垃圾严重污染土壤和地下水，释放大量有害气体，给我们的生存环境带来严重危害，被称为潜伏在城市里的巨型“炸弹”。

再看看我们的出行。现在很多人习惯出门就开私家车，觉得这样既方便又体面。殊不知方便舒适之处，也是污染加重之时。比如，北京现在机动车保有量已经超过520万辆，私家车数量超过7成，成倍增加的汽车尾气排放，正是PM_{2.5}的主要来源之一。尽管北京公共交通数量已在世界上数一数二，但人均每日使用公共交通状况仅为香港的56%。如果大家都能够做到少开车，多坐公共交通工具，就可以大大减少汽车尾气的排放，降低对空气的污染。

最后来看看在工作中造成的污染。很多办公场所，即使白天光线充足，也依然灯火通明；下班后空调照转，电脑照开，耗电多少没人在意。据资料显示，每生产2500度电需要消耗1吨煤，1吨煤的生产会造成2.4吨水资源的破坏，而这1吨煤燃烧可产生24公斤的二氧化硫和30公斤的烟尘，用度浪费对环境造成的危害可见一斑。除此之外，废旧纸张、废弃电脑等对环境的影响也不容小视。

众人拾柴火焰高。扭转环境恶化的趋势，是政府和企业的责任，更需要全社会“同呼吸、共奋斗”，需要每一个人从自身做起，从小事做起。能不能自觉做到垃圾分类、不随意丢弃？能不能少开一天车，自觉做到绿色出行？能不能实行无纸化办公，自觉做到少用一张纸？能不能出门关灯关空调，自觉做到少用一度电？……我们相信，每个人的一小步，都是迈向美丽中国的一大步。

相关链接

- 1.《习近平在中共中央政治局第六次集体学习时强调 坚持节约资源和保护环境基本国策 努力走向社会主义生态文明新时代》,《人民日报》2013年5月25日。
- 2.《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》,人民网。