

依法建设资源节约型和环境友好型社会

常纪文

当前,环境资源问题已经成为我国经济社会进一步持续发展的制约性瓶颈,为此,“十一五”规划纲要设立了“建设资源节约型、环境友好型社会”专篇,提出了“十一五”期间资源节约型和环境友好型社会的建设目标和建设要求。由于资源节约型、环境友好型社会的建设要求是综合性和发展性的,“规划纲要”提出了5个方面的建设任务以及相应的制度措施。

第一,在循环经济发展方面,“规划纲要”针对目前循环经济立法不足的现状,提出“坚持开发节约并重、节约优先,按照减量化、再利用、资源化”的原则和“在资源开采、生产消耗、废物产生、消费等环节,逐步建立全社会的资源循环利用体系”的总要求。因循环经济立法具有较强的技术性和指标性,“十一五”期间的循环经济立法,不仅要遵循“规划纲要”提出的原则和总体要求,也要实现“规划纲要”提出的各项具体措施和具体目标。“规划纲要”提出了“十一五”期间的节约能源、节约用水、节约用地、节约材料和加强资源综合利用等具体对策。在节能方面,列举了低效燃煤工业锅炉(窑炉)改造、区域热电联产、余热余压利用、节约和替代石油、电机系统节能、能量系统优化、建筑节能、绿色照明、政府机构节能、节能监测和技术服务体系建设和环节或者方面的要求。在循环经济示范试点工程方面,列举了重点行业的企业名单、产业园区名单、再生资源回收利用的基地名单和再生金属利用、废旧家电回收处理、再制造的目标。对于需要进一步建立或完善的相关制度措施,“规划纲要”要求建立和完善单位能耗目标责任考核、资源消耗市场准入、用能产品和建筑物能效标准、重点行业节能设计规范、取水定额标准、强制淘汰、强制性能效标识制度、节能产品认证、电力需求侧管理、政府节能采购、合同能源管理等制度,要求实行有利于资源节约、综合利用和石油替代产品开发的财税、价格、投资政策。

第二,在自然生态的保护和修复方面,“规划纲要”审时度势,提出了“生态保护和建设的重点要从事后治理向事前保护转变,从人工建设为主向自然恢复为主转变。从源头上扭转生态恶化趋势”的基本原则,将是“十一五”期间生态保护立法必须贯彻的基本原则。“规划纲要”列举了“十一五”期间的生态保护重点工程,包括天然林资源保护,退耕还林还草,退牧还草,京津风沙源治理,防护林体系、湿地保护与修复,青海三江源自然保护区生态保护和建设,水土保持工程,野生动植物保护及自然保护区建设,石漠化地区综合治理等。这些生态保护重点工程的具体目标或者要求,也要通过相关的立法予以确定和保障实施。“规划纲要”还要求健全生态保护方面的法制建设,落实责任主体,分清生态保护方面的责任,加强对自然保护区的监管制度;要通过法制建设,有效保护生物多样性,防止外来有害物种对我国生态系统的侵害;要按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,建立生态补偿机制。

第三,在加强环境保护的力度方面,“规划纲要”针对目前仍然盛行“末端治理”的“头痛医头、脚痛治脚”的污染控制方式,提出“坚持预防为主、综合治理,强化从源头防治污染”的原则。目前的环境污染问题很普遍,是人民群众意见较大的一个社会问题,“规划纲要”有针对性地提出“以解决影响经济社会发展特别是严重危害人民健康的突出问题为重点,有效控制污染物排放,尽快改善重点流域、重点区域和重点城市的环境质量”的基本要求,并在水污染、大气污染、固体废物污染的防治方面提出了具体的目标和指标要求。由于污染控制必须突出重点,“规划纲要”要求加强重点流域水污染治理、燃煤电厂烟气脱硫、医疗废物及危险废物处置、核与辐射安全工程、铬渣污染治理等环境治理重点工程的建设。为了提高这些工作的实效,“规划纲要”提出了一些制度措施,要求实行环境目标责任制、环保绩效考核、环境执法责任制和责任追究制,

要求严格实施现有的各项环境行政监管制度。

第四，在资源管理方面，“规划纲要”从可持续开发和利用的角度，提出了“实行有限开发、有序开发、有偿开发，加强对各种自然资源的保护和管理”的原则，并在水资源、土地资源和矿藏资源的管理方面提出了新思路。例如，顺应自然规律，调整治水思路，从单纯的洪水控制向洪水管理、雨洪资源科学利用转变；从注重水资源开发利用向水资源节约、保护和优化配置转变；加强土地利用计划管理、用途管制和项目用地预审管理；实行矿藏资源的国家储备与用户储备相结合制度，对资源消耗大户实行强制性储备。“规划纲要”的这些新思路，应当通过相应的立法措施，使其确定化、明晰化、系统化和规范化；通过相关法律法规的实施，予以有保障的实现。

第五，在海洋和气候资源的开发利用方面，“规划纲要”要求强化海洋意识，维护海洋权益，保护海洋生态，开发海洋资源，实施海洋综合管理，促进海洋经济发展。为了解决重点海域的环境资源问题，“规划纲要”对重点海域环境的综合治理、近岸海域生态恶化趋势的遏制、近海海洋生态功能的恢复和改善、海岛保护和海洋自然保护区管理、海洋功能区划的完善、海域使用秩序的规范、海沙的开采、专属经济区与大陆架及国际海底资源的重点勘探开发等事项，提出了解决的目标或者工作的要求。关于气候资源的开发利用，“规划纲要”要求加强空中水资源、太阳能、风能等的合理开发利用，要求发展气象事业，提高其防灾救灾以及服务大局的作用。

综上所述，可以看出“规划纲要”在建设资源节约型社会和环境友好型社会方面，做了科学合理、切实可行的安排。一是相关内容既全面系统，又重点突出，抓住了关键环节、关键问题和解决问题的突破口；二是既突出了当前的环境资源问题，又考虑了国家和社会长远发展的需要，体现了规划的现实性和前瞻性的特点；三是提出了一些有利于环境保护的新思路、新原则和新机制；四是要求明确，设置了具体的数据要求，可操作性强。“规划纲要”立足于我国的基本国情，提出了符合中国现实和发展需要的资源利用和环境保护对策，将资源节约和环境保护工作以国家规划的形式提升到了一个前所未有的高度，对于贯彻落实科学发展观和加强资源环境法制建设，具有重要的战略引导和具体措施指导意义。