

【社会现象与社会问题研究】

改革开放以来中国生态文明建设的经验启示与展望^{*}

段 娟

摘 要: 改革开放以来, 面对粗放式发展方式带来的一系列环境污染问题, 历届党和政府在生态建设与环境保护领域做出了不懈的努力, 生态文明建设纳入“五位一体”总体布局, 努力建设美丽中国的战略部署逐步实施, 环境保护与经济发展之间的矛盾日益改善。回顾生态文明建设走过的历程和取得的成就, 总结其经验教训, 对于提出新时代下更有效地推进生态文明建设的对策具有重要意义。

关键词: 生态文明; 环境保护; 绿色发展; 美丽中国

中图分类号: F205

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2018)09-0063-08

改革开放以来, 历届党和政府高度重视粗放式发展方式带来的一系列环境污染和生态问题, 从环境保护基本国策的确立到可持续发展战略的提出, 从科学发展观、和谐社会观到生态文明观的逐步推进, 中国在生态建设与环境保护领域做出了不懈的努力, 生态文明建设纳入“五位一体”总体布局, 努力建设美丽中国的战略部署逐步实施, 环境保护与经济发展之间的矛盾日益改善, 生态文明体制制度体系加快形成, 低碳、循环、绿色发展取得明显成效, 生态修复保护、生态环境治理进展顺利, 环境状况有效改善, 在国际社会上, 中国已成为生态文明建设从概念到行动的一个良好典范。当前, 立足新时代, 回顾改革开放以来生态文明建设走过的历程和取得的成就, 总结经验教训, 挖掘我国生态文明建设中的问题并提出对策建议, 对于新时代下更有效地推进生态文明建设具有重要的历史和现实意义。

一、改革开放以来中国生态文明建设的历史进程

改革开放以来, 党和政府不断探索正确处理环境保护与经济发展关系的生态文明建设路径, 不断

探索环境保护政策、法律、制度、措施的完善, 在保证国民经济快速发展的同时, 着力遏制了环境污染和生态破坏, 努力改善和优化了城乡环境。

1. 环境保护基本国策的确立与环保事业的发展 (1978—1992年)

1978年12月, 党的十一届三中全会后, 我国环境保护事业步入一个崭新的快速发展时期。1983年12月, 第二次全国环境保护会议召开, 会议宣布, “环境保护, 是我国现代化建设中的一项战略任务, 是一项重大国策。”“国务院各部门、各级地方政府, 都要把环境保护这件关系到我们的生存条件、关系到四化建设的基本国策, 列入重要议事日程, 认真负责地抓好。”^①为深入贯彻落实环境保护这一基本国策, 会议还提出了“三同步”“三统一”的环境与发展战略方针, 即经济建设、城乡建设、环境建设要同步规划、同步实施、同步发展, 实现经济效益、社会效益、环境效益相统一。随着环境保护作为基本国策重要地位的确立, 环境保护的重要性日益显现, 并逐步纳入国民经济和社会发展规划(规划)的重要内容。1985年9月, 《中共中央关于制定国民经济和

收稿日期: 2018-06-02

^{*} 基金项目: 国家社会科学基金重大项目“改革开放历史经验研究”(2015MZD009); 中国社会科学院创新工程项目“中华人民共和国史稿(第七卷)”(MY02_2015_SCX_1221)。

作者简介: 段娟, 女, 中国社会科学院当代中国研究所副研究员(北京 100009)。

社会发展第七个五年计划的建议》提出要把改善生活环境作为提高城乡人民生活水平和生活质量的一项重要内容。1991 年 4 月,《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》提出,要加强环境保护工作,合理开发、利用和保护自然资源,重点抓好大气、水、固体废物污染控制,防止和控制环境污染和生态环境的恶化。

这一时期,国家还出台了一系列环境保护政策法规,环境保护工作步入法治化轨道。1978 年的《中华人民共和国宪法》第 11 条明确规定“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害。”1979 年颁布了我国第一部环境保护基本法律《中华人民共和国环境保护法(试行)》。1982 年 2 月,国务院发布了《征收排污费暂行办法》。1989 年 12 月,第七届全国人大常委会第十一次会议通过了《中华人民共和国环境保护法》。以环境保护法为基础,我国还先后颁布了《水污染防治法》《大气污染防治法》《噪声污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《海洋环境保护法》《环境影响评价法》等多部环境保护实体法律。

同时,我国的环境管理制度化建设也不断推进。1989 年第三次全国环境保护会议上提出了我国环境管理要坚持预防为主、谁污染谁治理、强化环境管理三项政策以及环境保护目标责任制、城市环境综合整治定量考核、排放污染物许可证、污染集中控制和限期治理五项新的制度和措施,形成了我国环境管理的“八项制度”。同时,这一时期,为加强环境管理,推进环境法律制度的有效实施,国务院于 1984 年成立了国务院环境保护委员会。1984—1997 年,国务院环委会共召开 37 次工作会议,研究审议了 80 多项涉及国家和地方重大环境问题的规划、政策、规定、条例、决定等。在国务院环境保护委员会的推动下,国务院一些部门、解放军和全国 22 个省、自治区、直辖市成立了环境保护委员会,初步形成了从中央到地方的环境管理体系,初步建立和逐步完善了环保政策和管理制度。

20 世纪 80 年代是中国环境保护工作形势最好、发展最快的时期。这一时期,环境保护重要地位确立,环境保护管理机构建立,环境保护立法和环境管理政策持续推进,这提高了污染防治成效,改善了城乡环境质量。中国经济平均每年增长 10% 左右,但环境污染没有出现急剧恶化的后果。万元工业产

值工业废水排放量从 1983 年的 358 吨减少到 1988 年的 221 吨,万元工业产值固体废物产生量从 6.43 吨减少到 4.63 吨;工业废水排放达标率提高 9%,工业废气净化率提高 3%,工业固体废物综合利用率提高 5%;城市环境综合整治初见成效,一些重点城市大气中的降尘明显减少,总悬浮微粒没有增加或略有降低,部分城市水域环境有所改善;主要江河水系干流和主要海域的水质基本保持良好状态;平原、沿海和“三北”防护林建设进展较快;全国已建立 480 多个自然保护区,约占国土面积的 2.5%;农村农药污染显著减轻。^②实践证明,中国实施的经济与环境协调发展的战略方针是适合中国国情的。在人口大量增长、工业高速发展、能源消耗大幅度上升的背景下,正是由于我们采取了正确的环境保护方针政策,才在一定程度上避免了“经济翻番环境污染也翻番”的严重局面。

2. 实施可持续发展战略、谋求经济与资源环境协调发展(1992—2002 年)

20 世纪 90 年代,中国乃至全球经济高速发展带来的环境问题日益突出。1992 年 6 月 3 日至 14 日,联合国环境与发展大会通过了《里约环境与发展宣言》《21 世纪议程》和《关于森林问题的原则声明》,确立了以可持续发展思想为主导的一系列政策以及需要优先解决的重点领域。里约会议后,按照联合国环境与发展大会的精神,根据我国国情,1992 年 8 月,党中央、国务院提出了《我国环境与发展十大对策》,实施可持续发展战略被列为十大对策之首。1994 年,我国率先公布了《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》,明确提出了我国可持续发展的战略与对策、主要目标和具体行动方案。

可持续发展战略明确提出后,实现经济建设与资源、环境的协调发展摆上党和国家重要议事日程。1996 年 3 月,八届全国人大四次会议通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》,把实现经济与社会的协调和可持续发展作为未来 15 年我国经济社会发展的重要方针之一。1997 年 9 月,党的十五大报告中指出“资源开发和节约并举,把节约放在首位,提高资源利用效率”“加强对环境污染的治理,改善生态环境。”^③2000 年 10 月,党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个

五年计划的建议》中将“加强人口和资源管理,重视生态建设和环境保护”单列一章,阐述了21世纪实施可持续发展战略的新思路。2001年3月,九届全国人大四次会议批准了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》,提出了“十五”期间可持续发展的主要预期目标,并围绕实现可持续发展要解决的主要问题和重点发展领域,作出了相应的工作部署。

可持续发展战略提出以来,在实施中取得较大成效。第一,中国的可持续发展已经从国家层面推进到地方层面。全国25个省(市、区)成立了地方21世纪议程领导小组并设立了办事机构,半数以上的省(市、区)制定了地方21世纪议程和行动计划。在16个省、市开展了实施《中国21世纪议程》地方试点,建立了100多个可持续发展实验区,并制定了《国家可持续发展实验区管理办法》《国家可持续发展实验区验收管理办法》。第二,初步形成可持续发展法律体系。截至2001年年底,国家制定和完善了人口与计划生育法律1部,环境保护法律6部,自然资源管理法律13部,防灾减灾法律3部。国务院还制定了人口、资源、环境、灾害方面的行政法规100余部。第三,国民经济实现了持续、快速、健康发展。国内生产总值由1992年的26638亿元增长到2000年的89404亿元;财政收入由1992年的3483亿元增加到2000年的13395亿元;人口自然增长率由1992年的11.60‰下降到2000年的6.95‰。第四,重点领域的可持续发展取得进展。一是城镇化水平提高和人居环境得到改善。1992—2000年,城镇化水平由27.6%提高到36.1%;开展城镇环境综合整治,提高了城乡居民的居住质量。二是积极转变工业污染防治战略,大力推行清洁生产,提高了资源利用效率。到2000年年底,有污染的工业企业中90%实现了达标排放,工业废水排放量比1995年减少1/3;积极利用高新技术提升传统产业,1995—2000年,中国环保产业年均增长率达15%。三是重视节约能源和调整能源结构。万元国内生产总值能耗由1990年的5.32吨标准煤下降到2000年的2.77吨标准煤;煤炭消费量在一次能源消费中所占比重由1990年的76.2%下降到2000年的68%。四是重视资源保护和开发利用。全面推行节水灌溉,发展节水型产业,开展了重点流域的水污染防治;通过划定基本农田保护区,使全国83%的耕

地得到有效保护;建立了耕地占用补偿制度,1997—2000年,全国通过开发、整理和复垦增加耕地164万公顷,高于同期建设占用耕地数量;制定了森林资源保护法规和林业可持续发展行动计划,实现了森林面积和蓄积量双增长;制定了草原法等法规,加强了草原资源的保护与管理;制定和完善了海洋污染控制、生态保护、资源管理的法规体系。五是加强了固体废物管理。1992—2000年,工业固体废物排放量下降了69.2%,综合利用率提高了15.1%;加快城市生活垃圾收集处理设施的建设,加强了危险废物的管理。六是大气保护取得成效。划定二氧化硫和酸雨控制区,在区域内实行二氧化硫总量控制制度;通过推广洁净煤和清洁燃烧、烟气脱硫、除尘技术,以及大力发展城市燃气和集中供热,使酸雨和二氧化硫污染得到控制;认真履行《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》,控制和淘汰消耗臭氧层物质。^④

3. 落实科学发展观,提出建设生态文明(2002—2012年)

在实施可持续发展战略的过程中,我国的生态环境建设取得了较大成就,但经济社会迅速发展和生态环境的矛盾依然突出,“重经济增长、轻环境保护”的传统发展观极大地限制了我国经济社会持续健康发展。2002年11月,党的十六大依据我国国情和现代化建设的实际提出了全面建设小康社会的奋斗目标,其中之一是“可持续发展能力不断增强,生态环境得到改善,资源利用效率显著提高,促进人与自然的和谐,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”^⑤。2003年10月,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》,正式提出了以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观。党的十六届三中全会第二次全体会议强调指出:“各级党委和政府一定要坚持科学发展观,不断探索促进全面发展、协调发展和可持续发展的新思路新途径,进一步提高发展质量,实现更快更好的发展。”^⑥2005年10月,党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出“要把节约资源作为基本国策,发展循环经济,保护生态环境,加快建设资源节约型、环境友好型社会,促进经济发展与人口、资源、环境相协调。”^⑦2006年10月,党的十六届六中全

会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,明确提出了促进人与自然和谐相处的要求。

2007 年 10 月,党的十七大提出,要“适应国内外形势的新变化,顺应各族人民过上更好生活的新期待,全面把握我国经济社会发展趋势,更加自觉地走科学发展道路,积极促进社会和谐,继续推动全面建设小康社会进程,确保到 2020 年实现全面建成小康社会的奋斗目标”^⑧。为了更好地实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求,党中央明确指出要“建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”^⑨,这是党中央首次明确提出建设生态文明的战略任务。2008 年 1 月,胡锦涛在中共中央政治局第三次集体学习时明确提出“贯彻落实实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求,必须全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设,促进现代化建设各个环节、各个方面相协调,促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调”^⑩。2010 年 10 月,党的十七届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》中提出,要“加快建设资源节约型、环境友好型社会,提高生态文明水平”。2011 年 10 月,《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》对加强环境保护重点工作、提高生态文明建设水平作出具体部署。

随着科学发展观的落实和生态文明建设的逐步推进,我国在循环经济发展、资源综合利用、节能减排和环境质量改善等方面都取得较大进展。第一,循环经济发展取得较好成效。据统计,“十一五”时期,我国能源产出率、水资源产出率、矿产资源总回收率、工业固体废物综合利用率、工业用水重复利用率、主要再生资源回收利用总量,2010 年比 2005 年分别提高 24%、59%、5%、13.2%、10.6%、77.4%。^⑪第二,节能减排和环境质量改善取得较大进展。“十一五”期间,国家将主要污染物排放总量显著减少作为经济社会发展的约束性指标,着力解决突出问题取得成效。化学需氧量、二氧化硫排放总量比 2005 年分别下降 12.45%、14.29%,超额完成减排任务。污染治理设施快速发展,设市城市污水处理率由 2005 年的 52% 提高到 72%,火电脱硫装机容量由 12% 提高到 82.6%。让江河湖泊休养生息全面推进,重点流域、区域污染防治不断深化,环境质

量有所改善,全国地表水国控断面水质优于Ⅲ类的比重提高到 51.9%,全国城市空气二氧化硫平均浓度下降 26.3%。^⑫

4. 统筹推进“五位一体”总体布局,努力建设美丽中国(2012 年至今)

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,深刻总结人类文明发展规律,将生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,大力开展了一系列富有长远性和开创性的生态文明建设重大实践,推动中国绿色发展取得显著成效。

2012 年 11 月,党的十八大报告指出,建设生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。要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。2013 年 11 月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,要紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约利用、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。^⑬2014 年 10 月,党的十八届四中全会提出,要用严格的法律制度保护生态环境,加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度。2015 年 9 月,中共中央、国务院出台《生态文明体制改革总体方案》,对生态文明领域改革作出了顶层设计和部署。2015 年 10 月,党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。2017 年 10 月,党的十九大报告首次提出要建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,将生态文明和美丽中国提升到了前所未有的高度,指出生态文明建设是中华民族永续发展的千年大计,坚持人与自然和谐共生是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。2018 年 3 月,十三届全国人大一次会议第三次全体会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》。“生态文明建设”第一次被写入宪法。同时,十三届全国人大一次会议第四次全体会议上提出要组建生态环境部,整合分散的生态环境保护职责,统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责,加强环境污染治理,保障国家生态安全,建设美丽中国。2018 年 5 月,习近平在全国生

态环境保护大会上强调,要自觉把经济社会发展同生态文明建设统筹起来,充分利用改革开放40年来积累的坚实物质基础,加大力度推进生态文明建设。

党的十八大以来,各地区、各部门认真落实党中央、国务院决策部署,生态文明建设取得显著成就。一是环境状况明显改善。国务院发布实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划,坚决向污染宣战。2017年,全国338个地级及以上城市可吸入颗粒物(PM₁₀)平均浓度比2013年下降22.7%,京津冀、长三角、珠三角细颗粒物(PM_{2.5})均浓度分别下降39.6%、34.3%、27.7%。全国地表水优良水质断面比例不断提升,劣V类水质断面比例持续下降,大江大河干流水质稳步改善。^⑭二是生态建设取得明显进展。我国年均新增造林超过9000万亩,良种使用率从51%提高到61%,造林苗木合格率稳定在90%以上,累计建设国家储备林4895万亩。恢复退化湿地30万亩,退耕还湿20万亩。118个城市成为国家森林城市。同时,我国治理沙化土地1.26亿亩,荒漠化沙化呈整体遏制、重点治理区明显改善的态势,沙化土地面积年均缩减1980平方公里,实现了由“沙进人退”到“人进沙退”的历史性转变。^⑮三是生态文明制度体系加快形成。党的十八大以来的5年,是我国生态文明体制改革密度最高、推进最快、力度最大、成效最多的5年。中央全面深化改革领导小组召开的38次会议中,涉及生态文明体制改革的有20次。党中央、国务院制定了《生态文明体制改革总体方案》,确定的2015至2017年79项改革任务中,73项全部完成。^⑯当前,生态文明制度体系加快形成,自然资源资产产权制度改革积极推进,国土空间开发保护制度日益加强,空间规划体系改革试点全面启动,资源总量管理和全面节约制度不断强化,资源有偿使用和生态补偿制度持续推进,环境治理体系改革力度加大,环境治理和生态保护市场体系加快构建,生态文明绩效评价考核和责任追究制度基本建立。四是持续深化中央环保督察取得进展。2015年7月,中央深改组第十四次会议审议通过《环境保护督察方案(试行)》,明确建立环保督察机制。2015年12月,中央环保督察试点在河北展开。目前,中央环保督察完成全国31个省(市、区)的全覆盖,并公布了所有督察情况反馈。中央环保督察实施以来,大幅提升了各方面加强生态环境保护、推动绿色发展的意识,切实解决了一大批群

众身边的突出环境问题,有效促进了生态文明机制的健全和完善。

二、中国生态文明建设的历史经验

生态文明建设是关系人民福祉、关系民族未来的大计。改革开放以来,尤其是党的十八大以来,党中央高度重视社会主义生态文明建设,生态文明建设从认识到实践发生了历史性、转折性、全局性变化。回顾我国生态文明建设的发展历程,始终坚持人与自然和谐共生;始终坚持绿色、低碳、循环发展理念;全方位、全地域、全过程开展生态环境保护;实行最严格的制度、最严密的法治等都是当前继续深入推进生态文明建设值得借鉴的历史经验。

1. 高度重视生态文明建设,坚持人与自然和谐共生

生态文明是人类社会进步的重大成果,是实现人与自然和谐发展的新要求。改革开放以来,从可持续发展观、科学发展观到绿色发展观的逐步推进,都贯穿了人与自然和谐共生的生态文明理念。尤其是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,深刻总结人类文明发展规律,将生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要内容,指出“建设生态文明,关系人民福祉,关乎民族未来。”“历史地看,生态兴则文明兴,生态衰则文明衰。”^⑰生态文明建设既是重大经济问题,也是重大社会和政治问题。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,习近平指出“我们在生态环境方面欠账太多了,如果不从现在起就把这项工作紧紧抓起来,将来付出的代价会更大。在这个问题上,我们没有别的选择。”^⑱只有清醒地认识保护生态环境、治理环境污染的紧迫性和艰巨性,清醒地认识加强生态文明建设的重要性和必要性,真正下决心把环境污染治理好、把生态环境建设好,才能为人民创造良好生产生活环境。习近平还强调“要把生态环境保护放在更加突出位置,像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境,在生态环境保护上一定要算大账、算长远账、算整体账、算综合账,不能因小失大、顾此失彼、寅吃卯粮、急功近利。”^⑲党中央对生态文明建设的高度重视,正确处理了人、自然和社会三者之间的关系,增强了人们尊重自然的意识,保护了我们共同生存的家园。

2. 转变经济发展方式, 始终坚持绿色、低碳、循环发展理念

随着资源瓶颈、环境恶化、生态破坏等问题的凸显, 生态系统的良性循环和美丽中国、和谐社会的建设, 需要转变经济发展方式, 追求经济、社会、生态三大系统的协调并进。循环经济是使污染从末端化治理向源头防控转变的有效方式; 低碳发展承载着转型发展、惠及民生、扩大内需、深化改革、对外合作的重任, 关系到国民经济发展、人民群众切身利益。坚持绿色、低碳、循环发展理念, 把握发展的主动权, 就会为中国经济赢得更大的发展空间。同时, 推进生态文明建设, 坚持绿色、低碳、循环发展理念, 是一项长期、复杂、艰巨的历史任务, 党的十八届五中全会提出要坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念, 是针对我国发展中的突出矛盾和问题提出来的, 是在深刻总结国内外发展经验教训的基础上形成的, 集中反映了我们党对经济社会发展规律认识的深化。习近平指出: 绿色发展, 就其要义来讲, 是要解决好人与自然和谐共生问题。绿色循环低碳发展, 是当今时代科技革命和产业变革的方向, 是最有前途的发展领域, 我国在这方面的潜力相当大, 可以形成很多新的经济增长点。我们必须坚持节约资源和保护环境的基本国策, 坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路, 加快建设资源节约型、环境友好型社会, 推进美丽中国建设, 为全球生态安全作出新贡献。他强调, 推进绿色发展要坚决摒弃损害甚至破坏生态环境的发展模式和做法。要推动自然资本大量增值, 让良好生态环境成为人民生活的增长点、成为展现我国良好形象的发力点, 让老百姓呼吸上清新的空气、喝上干净的水、吃上放心的食物、生活在宜居的环境中、切实感受到经济发展带来的实实在在的环境效益, 让中华大地天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美, 走向生态文明新时代。习近平还提出“既要绿水青山, 也要金山银山; 绿水青山就是金山银山”^②的思想, 强调要正确处理经济发展和生态环境保护的关系, 决不能以牺牲环境为代价换取一时一地的经济增长, 决不能走“先污染后治理”的路子。有效推进生态文明建设, 推动形成绿色发展方式和生活方式, 是发展观的一场深刻革命。只有充分认识形成绿色发展方式和生活方式的重要性、紧迫性、艰巨性、长期性, 坚持节约资源和保护环境的基本国策, 坚持节约优先、保护优先、自

然恢复为主的方针, 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, 才能为人民创造良好的生产生活环境。

3. 全方位、全地域、全过程开展生态环境保护, 推动生态文明建设在重点突破中实现整体推进

生态环境建设是一个系统工程, 要完整地认识自然共同体, 全方位、全地域、全过程开展生态环境保护。习近平强调, 实施山水林田湖生态保护和修复工程, 要全面提升自然生态系统稳定性和生态服务功能; 划定生态红线和城市开发边界, 着力提高城市发展持续性、宜居性, 让城市融入大自然, 让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁; 实施能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动, 从源头上减少污染物排放, 倒逼经济发展方式转变; 把海洋生态文明建设纳入海洋开发总布局之中, 科学合理开发利用海洋资源, 维护海洋自然再生产能力; 推动长江经济带发展走生态优先、绿色发展之路; 全面推行河长制, 实施从水源到水龙头全过程监管等等; 要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则, 整体谋划国土空间开发, 统筹人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护, 科学布局生产空间、生活空间、生态空间, 给自然留下更多修复空间, 给农业留下更多良田, 给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。习近平还强调, 环境保护和治理要以解决损害群众健康突出环境问题为重点, 坚持预防为主、综合治理, 强化水、大气、土壤等污染防治, 着力推进重点流域和区域水污染防治, 着力推进重点行业 and 重点区域大气污染治理, 着力推进颗粒物污染防治, 着力推进重金属污染和土壤污染综合治理, 集中力量优先解决好细颗粒物(PM_{2.5})、饮用水、土壤、重金属、化学品等损害群众健康的突出环境问题。改革开放以来, 我国在生态环境建设中, 坚持以生态红线管控引领绿色发展。通过划定并严守生态保护红线、环境质量安全底线和自然资源利用上线, 保障了国家生态环境和能源资源安全, 倒逼发展质量和效益提升。同时, 我国还完善了主体功能区战略和制度, 从战略层面规划和保障生态功能区治理范式的有效运行。

4. 实行最严格的制度、最严密的法治, 为生态文明建设提供可靠保障

生态环境的治理保护是一项系统工程, 保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。只有实行最严格

的制度、最严密的法治,建立健全职能科学、权责统一、结构优化、运行顺畅、权威高效的生态环境保护管理体制和组织体系,才能以协调统筹的生态环保体制支撑环境治理体系现代化,为生态文明建设提供可靠保障。改革开放以来,尤其是党的十八大以来,在有效监管方面,通过建立健全区域环境影响评价制度和区域产业准入负面清单制度,提高了行政审批效率;通过实施省以下环境保护监测监察执法垂直管理与惩罚造假,维护了环境监测数据的真实性;通过环境保护党政同责、中央环境保护督察和环境保护专项督查,有力地打击了环境保护形式主义。在区域发展方面,通过全面建立上游与下游间的生态补偿以及森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿机制;通过持续推进排污权交易、碳排放权交易、水权交易、用能权交易,促进了城乡环境的综合整治取得新进展,社会文明意识和文明水平进入新阶段。在保障措施方面,绿色金融体系、环境保护投融资体系的推行,为绿色发展保驾护航;新《环境保护法》的实施,促进了环境保护有法必依氛围的形成;通过建立自然资源资产负债表、领导干部自然资源资产离任审计、区域生态文明建设目标评价与考核、党政领导干部生态环境损害责任追究制度等,让地方党政领导更加尽职尽责,推动环保工作取得积极进展。在治理实效方面,通过优化区域空间发展格局,区域环境风险通过规划环境影响评价和建设项目环境影响评价得到控制;通过中央环境保护督察、环境保护专项督查,“小散乱污”型企业被清理整顿;通过严肃问责,侵占自然保护区、破坏湿地、污染环境的现象被大力遏制。十八大以来生态文明体制改革的实践成效说明,只有重视环境保护立法工作,健全环保法律体系,持续推进生态文明制度体系的健全,才能保障生态文明建设的持续推进。

三、新时代中国生态文明建设的启示与展望

当前,尽管我国生态文明建设各领域取得重大进展,但新时代生态文明建设依然面临诸多矛盾和问题。我们要紧扣新时代我国社会主要矛盾的变化,高度重视生态文明建设,在生态文明监管体制改革、生态文明治理机制创新、绿色发展的制度创新、环境治理体系建设等方面继续深入推进。

第一,进一步转变观念,高度重视生态文明建设。要从建设社会主义现代化强国目标、从解决中国社会主要矛盾的大局出发,全面理解新时代生态文明建设的重要地位。人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的中国社会主要矛盾,从生态文明建设的角度来理解,实际上,当前中国最突出的不平衡之一,是经济发展和生态环境保护之间的不平衡,人口、经济和资源环境之间的不平衡。如何认识和解决这些不平衡,对于富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国目标的实现具有重要意义。基于新时代生态文明建设的新目标和新要求,各级政府既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。要加强观念更新,不断强化有助于保护生态环境的制度供给功能,实施最强有力的制度约束,切实承担起提供和维护优良生态环境这一最公平的公共产品的责任,真正做到从重经济增长轻环境保护,转变为经济发展与环境保护并重;从环境保护滞后于经济发展,转变为环保与经济同步发展;从主要用行政办法保护环境,转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段保护环境,在可持续发展的基础上,实现经济发展和环境保护的双赢。同时在全体社会成员中加强生态伦理道德建设,使环境保护成为全民的自觉行为和习惯。

第二,继续加强环保督察和强化督查,加快构建环境管控的长效机制。虽然生态文明建设成效显著,但生态环境保护依然任重道远。据环保部介绍,中央环保督察开展以来,发现的共性问题体现在六方面:一是一些地区大气和水环境问题突出;二是环境治理基础设施建设严重滞后;三是一些自然保护区违规审批、违规建设;四是水资源过度开发;五是工业污染问题仍然较为突出;六是农村环境问题比较突出。^②面对环境治理的新问题,要围绕污染防治攻坚战重点任务,加强环境保护督察制度建设,完善环境保护督察工作机制;加强环保督察和强化督查的力度,引导推动企业淘汰落后工艺和产能,实现清洁生产、达标排放;构建以政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系,提高污染排放标准,强化排污者责任,健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度;建立环境管控的长效机制,让环境管控发挥绿色发展的导向作用,有

效引导企业推进技术创新。

第三,全面深化绿色发展的制度创新。一是构建市场导向的绿色技术创新体系。要强化绿色技术创新、绿色生产的经济激励,推动行业、产业实现绿色清洁生产,完善绿色产业的制度设计;基于大数据的“互联网+”、物联网、云计算等新兴互联网技术与传统产业紧密结合,建立绿色产业大数据库、绿色产业智库。二是加快建立绿色消费的法律制度和政策导向,完善绿色消费的制度设计,让绿色、生态成为生活消费的新导向,使绿水青山真正成为促进经济增长的自然生产力。三是完善绿色金融的制度设计,使金融系统成为经济系统绿色转型的支撑平台,通过绿色信贷、绿色债券、绿色股票指数和相关产品、绿色发展基金、绿色保险、碳金融等金融工具和相关政策,为环保、节能、清洁能源、绿色交通、绿色建筑等领域的项目投融资、项目运营、风险管理等提供金融服务。

第四,把政府、企业、社会组织和公众看成一个整体,构建以“政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与”的环境治理体系。环境建设和保护,是一项功在当代、利在千秋的伟大事业。推进生态环境治理,每个人既是“前人栽树”的获益者,也是为惠及后人而努力做出贡献的践行者。环境治理体系是我国国家治理体系的重要组成部分。提升全民环境保护意识、建立健全生态补偿机制、提高环保执法监管水平、调动公民和社会组织参与环境治理的积极性、完善环境舆情的监测引导体系,构建全民共同参与的环境治理体系,对于推进环境治理体系和治理能力现代化,全面提升政府治理现代化水平

具有重要意义。

注释

- ①《保护环境是我国面临的一个重大任务 李鹏副总理在第二次全国环境保护会议上的讲话(摘要)》,《人民日报》1984年1月8日。
- ②参见曲格平《中国的环境管理》,中国环境科学出版社,2007年,第171页。
- ③《江泽民文选》(第2卷),人民出版社,2006年,第26页。
- ④参见《中华人民共和国可持续发展国家报告》,中国环境科学出版社,2002年,第1—4页。
- ⑤⑥《十六大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2005年,第14—15、484页。
- ⑦《十六大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社,2006年,第1099页。
- ⑧⑨《十七大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2009年,第93、16页。
- ⑩《胡锦涛在中共中央政治局第三次集体学习时强调精心谋划周密组织突出重点狠抓落实切实贯彻全面建设小康社会奋斗目标新要求》,《人民日报》2008年1月31日。
- ⑪参看国务院法制办公室编《中华人民共和国法规汇编 2013年1月—12月》,中国法制出版社,2014年,第915页。
- ⑫《国务院关于印发国家环境保护“十二五”规划的通知》,《中华人民共和国国务院公报》2012年第1期。
- ⑬中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2014年,第512—513页。
- ⑭参见李干杰《以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导奋力开创新时代生态环境保护新局面——在2018年全国环境保护工作会议上的讲话》,《中国环境报》2018年2月12日。
- ⑮《推进美丽中国建设——党的十八大以来生态文明建设成就综述》,新华社,2017年8月12日。
- ⑯《党的十九大举行第六场记者招待会 介绍践行绿色发展理念建设美丽中国情况》,新华社,http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/23/c_1121845763.htm,2017年10月24日。
- ⑰⑱⑲⑳中共中央文献研究室编《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》,中央文献出版社,2017年,第6、4、8、23页。
- ㉑《首轮中央环保督察情况全反馈 31省份有这些通病》,中国新闻网,http://www.chinanews.com/gn/2018/01-04/8415677.shtml,2018年1月4日。

责任编辑:晓立

Experience and Enlightenment of China's Ecological Civilization since the Reform and Opening Up

Duan Juan

Abstract: Since the reform and opening up, in the face of a series of environmental pollution problems brought about by the extensive growth mode, all the previous parties and governments have made unremitting efforts in the field of ecological construction and environmental protection. The construction of ecological civilization has been incorporated into the "five in one" overall layout. The strategic deployment to build a beautiful China has been implemented step by step, and the environmental protection and economy have been carried out. The contradiction between environmental protection and economic development is improving day by day. It is of great significance to review the course and achievements of ecological civilization construction and sum up its experience and lessons for putting forward countermeasures to promote ecological civilization construction more effectively in the new era.

Key words: ecological civilization; environmental protection; green development; beautiful China