

# 推动生态文明建设迈上新台阶

生态文明建设功在当代、利在千秋。习近平同志强调，要充分利用改革开放40年来积累的坚实物质基础，加大力度推进生态文明建设、解决生态环境问题，坚决打好污染防治攻坚战，推动我国生态文明建设迈上新台阶。为此，必须正确认识我国生态文明建设的成效、问题与前景，扎实推进生态文明制度体系建设，走好新时代生态文明建设之路。

## 生态文明建设的成效、问题与前景

常纪文

## 走好新时代生态文明建设之路

钱易

内容提要：党的十八大以来，我国生态环境质量持续好转，出现了稳中向好趋势。但由于环境保护全面发力时间较短、区域和行业不平衡、环境保护基础能力建设差异较大等原因，取得的成效并不稳固。当前，我国生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期，已进入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的攻坚期，也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。我们必须坚持以习近平生态文明思想为指导，深入推进生态文明建设，坚决打好污染防治攻坚战，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。改革开放特别是党的十八大以来，我国着力解决与经济社会发展相伴生的生态环境问题，生态文明建设取得显著成效。但也要看到，我国生态环境保护依然任重道远，生态文明建设形势复杂、不容乐观。总结我国生态文明建设取得显著成效的原因，梳理存在的问题，明确未来发展方向，对于在习近平生态文明思想指引下打好污染防治攻坚战、提升生态文明、建设美丽中国具有重要意义。

生态文明建设取得显著成效的主要原因  
改革开放之初，我国就把保护环境确立为基本国策。进入21世纪，又把节约资源确立为基本国策。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设作为统筹推进五位一体总体布局和协调推进四个全面战略布局的重要内容，开展一系列根本性、长远性、开创性工作，推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。全党全国人民贯彻绿色发展理念的自觉性和主动性显著增强，忽视生态环境保护的状况得到极大改变，生态文明制度体系建设、主体功能区建设、国家公园体制试点稳步推进，我国生态环境治理得到明显加强。2015年，全国化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放总量分别比2010年下降12.9%、18%、13%、18.6%，森林覆盖率由2010年的20.36%提高到21.66%。2016年，京津冀、长三角、珠三角地区的PM2.5平均浓度分别比2013年下降33%、31.3%、31.9%。这些巨大成就的取得，主要原因可以归结为以下几个方面。

坚持以习近平生态文明思想为指导。党的十八大以来，我国生态文明建设全面提速、成效显著，根本在于坚持以习近平生态文明思想为指导。这一重要思想立足于我国环境和发展实际，深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的重大理论和实践问题，深化了对人类文明发展规律、自然规律、经济社会发展规律的认识。其中，关于坚持人与自然和谐共生、绿水青山就是金山银山、良好生态环境是最普惠的民生福祉、山水林田湖草是生命共同体、用最严格制度最严密法治保护生态环境、共谋全球生态文明建设等重要内容，丰富和发展了马克思主义生态观，为我国生态文明建设提供了思想遵循和行动指南。

坚持以制度建设为抓手。生态文明建设成效如何，关键在于制度设计是否科学合理、制度执行能否到位见效。我国着力构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系，同时严格制度执行，让制度成为刚性约束和不可触碰的高压线。2015年，中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》，形成了推进生态文明建设、完善生态文明体制的纲领性架构。经过努力，自然资源资产产权制度、资源有偿使用和生态补偿制度、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等逐步建立和完善，为生态文明建设提供了科学规范和可靠保障。

坚持以加强法治建设为保障。推进生态文明建设，需要以严密的法治作保障。党的十八大以来，我国突出法治建设这一重点，相继出台土壤污染防治法、环境保护税法等一系列关于生态文明建设的法律法规，并对环境保护法、环境影响评价法、大气污染防治法等作出相应修改。在大力推进生态文明建设中，狠抓按日计罚、行政拘留、引咎辞职、连带责任、公益诉讼等法治举措的落实，环境保护法律法规的牙齿更锋利了，有法必依、违法必究的氛围日益浓厚。

生态文明建设面临的问题与挑战  
党的十八大以来，我国生态环境质量持续好转，出现了稳中向好趋势。但由于环境保护全面发力时间较短、区域和行业不平衡不充分、环境保护基础能力建设差异较大等原因，取得的成效并不稳固，生态文明建设仍面临突出问题与严峻挑战。

在国土空间开发和保护方面，有的地方由于无序开发、过度开发、分散开发，导致优质耕地和生态空间占用过多，环境资源承载力下降，不同程度地出现了环境污染和生态破坏问题。近年来，我国大江大河干流的水质稳步改善，但仍有少数流域的污染问题没有得到有效治理。有的地方在湿地自然保护区建设大型养殖场，造成生态环境破坏。

在资源总量管理和节约方面，有的地方产业结构和能源结构不合理，资源浪费严重、利用率不高，特别是自然资源及其产品价格偏低、生产开发成本低于社会成本、保护生态得不到合理回报的问题依然存在。近年来，我国天然气、水电、核电、风电等清洁能源消费量占能源消费总量的比例不断攀升，但以煤炭为主的能源结构还没有彻底改变。

在资源有偿使用和生态补偿方面，一些地方落实资源有偿使用和生态补偿等制度不严格，不同程度地存在监管职能交叉、权责不一致、违法成本低的问题。例如，在危险废物物的收集和处置上，有的单位或企业仍然存在非法填埋、非法转移的问题，对生态环境安全构成威胁。

在加强生态环境治理领导和管理方面，一些地方经济社会发展绩效评价不够全面、责任落实不到位，不同程度地存在环境保护的形式主义、官僚主义等问题。例如，中央环境保护督察回头看发现，一些地方生态环境治理进展滞后，存在虚假整改、表面整改、敷衍整改等问题。总体来说，环境污染、生态破坏和资源紧缺依然是制约我国经济社会可持续发展的突出瓶颈。

深入推进生态文明建设  
当前，我国生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期，已进入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的攻坚期，也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。我们必须坚持以习近平生态文明思想为指导，深入推进生态文明建设，坚决打好污染防治攻坚战，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。

加快构建生态文明体系。构建生态文明体系，要坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，加快建立健全以生态价值观为准则的生态文化体系、以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系、以改善生态环境质量为核心的目标责任体系、以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系、以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系。要通过加快构建生态文明体系，确保到2035年，生态环境质量实现根本好转，美丽中国目标基本实现；到本世纪中叶，物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明全面提升，绿色发展和生活方式全面形成，人与自然和谐共生，生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化全面实现，建成美丽中国。

全面推动绿色发展。深入推进生态文明建设，必须全面推动绿色发展，从源头抓起，采取扎实举措，形成内生动力机制。要重点调整经济结构和能源结构，优化国土空间开发布局，调整区域流域产业布局，培育壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业。推进资源全面节约和循环利用，实现生产系统和生态系统循环链接。倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费和不合理消费。目前，我国在推动绿色发展方面已取得一定成效。今年上半年，全国338个地级及以上城市空气质量改善，平均优良天数比例为77.2%，同比上升1.2个百分点，PM2.5、PM10、二氧化硫、二氧化氮、一氧化碳浓度均同比下降。

大力提高环境治理水平。深入推进生态文明建设，大力提高生态环境治理水平是当务之急和重中之重。要构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系，充分运用市场化手段，完善资源环境价格机制，采取多种方式支持政府和社会资本合作项目，加大重大项目科技攻关，对重大生态环境问题开展对策性研究。把生态环境风险纳入常态化管理，系统构建全过程、多层次生态环境风险防范体系，加快推进生态文明体制改革，抓紧落实已出台改革举措，确保落地见效。以解决突出生态环境问题为抓手，坚决打赢蓝天保卫战，深入实施水污染防治行动计划，全面落实土壤污染防治行动计划，持续开展农村人居环境整治行动，打造美丽乡村，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

（作者为国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长）

生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题。深入推进生态文明建设，必须坚持以习近平生态文明思想为指导，以新姿态、新作为迎接新挑战、解决新问题，奋力开创社会主义生态文明新时代，让中华大地天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美。

人类社会发展史证明，生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。工业革命以后，人类依靠科技进步创造出工业化的奇迹，而对自然的态度则由以往的敬畏转为征服。实践证明，资源、环境和生态问题，往往都是由不科学的发展模式造成的。传统的经济发展模式大多忽视经济增长对资源的消耗、对环境的污染和对生态的破坏，只顾眼前利益和局部利益，忽视子孙后代利益和人类整体利益，漠视对自然生态和其他生物的保护，由此催生了严重的全球性生态危机。正如恩格斯所指出的，我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行报复。

中华民族向来尊重自然、热爱自然，孕育出灿烂的生态文化，如道法自然、天人合一等思想。我们党一贯高度重视生态文明建设，上世纪80年代初就把保护环境确立为基本国策，进入21世纪又把节约资源确立为基本国策。但由于历史和现实的多种原因，我国在经济社会快速发展过程中也积累了大量生态环境问题，各类环境污染呈高发态势，成为民生之患、民心之痛。时至今日，有的地方和部门对生态文明建设的认识仍不到位，经济社会发展同生态环境保护的协调程度还不够高，垃圾围城、生态破坏等现象时有发生。

环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福，绿水青山就是金山银山。为满足人民日益增长的优美生态环境需要，让人民群众享有干净的水、清新的空气、安全的食品、优美的环境，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进五位一体总体布局和协调推进四个全面战略布局的重要内容，着眼于坚决打好污染防治攻坚战，加快推进生态文明顶层设计和制度体系建设，加强法治建设，建立并实施中央环境保护督察制度，大力推动绿色发展，深入实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划。我国生态文明建设取得显著成效，美丽中国建设迈出坚实步伐。

当前，我国生态环境质量持续好转，出现稳中向好趋势，但成效并不稳固，生态文明建设仍面临不少困难与挑战。确保到2035年生态环境质量实现根本好转，美丽中国目标基本实现，必须在习近平生态文明思想指引下，加快构建生态文明体系，推动形成绿色发展方式和生活方式，走好新时代生态文明建设之路。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，要树立尊重自然、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、政治、文化、社会建设各方面和全过程，重视惠及当代人和子孙后代的整体利益和长远利益，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。着力推进产业结构、空间结构、能源结构、消费方式的绿色转型，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系，构建市场导向的绿色技术创新体系，大力发展绿色工业、绿色农业、绿色服务业、绿色能源，用绿色技术改造形成绿色经济，以促进能源绿色转型推动能源生产和消费革命，构建清洁低碳、安全高效的能源体系。

推动绿色发展，同样可以带来良好经济效益。一些地方通过发展绿色产业，很多产品的性能有了显著提高、质量有了明显改善，而且大大降低了耗电量、耗水量；很多产业利用废弃产品或其零部件加工制造新产品，在大大减少废弃物、大量节约资源的同时，也降低了成本。特别是在一些绿色产业园区，各个企业形成资源循环利用链条，一些工厂产生的废料可用作其他工厂的原料，实现了能源和资源的梯级利用。事实证明，推动绿色发展不仅具有社会效益、生态效益，而且具有经济效益。要从技术、政策等多方面采取措施，使绿色发展、生态文明建设成为市场主体的自觉行动。

（作者为中国工程院院士、清华大学教授）  
（本版文章均转自《人民日报》）

## 用最严格制度最严密法治保护生态环境 扎实推进生态文明制度体系建设

徐玉生

改革开放特别是党的十八大以来，我国制定出台和修订完善一系列关于生态文明建设的制度和法律法规，生态文明制度体系日趋完善，推动生态环境质量持续好转。但也应看到，生态文明制度体系建设并非一劳永逸、依然任重道远，需要继续扎实推进，切实用最严格制度最严密法治保护生态环境。

我国生态文明制度体系日趋完善  
建设生态文明是涉及生产方式、生活方式、思维方式和价值观念的革命性变革，需要制度和法治作保障。党的十八大以来，党中央大力推进生态文明制度体系的建立、完善和实施，制度出台频度之密、监管执法尺度之严、环境质量改善速度之快前所未有。

我国先后制定和实施自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、资源总量管理和全面节约制度等一系列制度，建立并实施中央环境保护督察制度，大力推动绿色发展，深入实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划，率先发布《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》，实施《国家应对气候变化规划（2014—2020年）》。特别是2015年中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》，进一步明确了生态文明建设的总体要求、目标愿景、重点任务 and 制度体

系。目前，覆盖全国的主体功能区制度和资源环境管理制度已经建立，中央环保督察实现了31个省区市全覆盖，生态文明制度体系逐步确立、日趋完善。同时，在生态环境保护、监管和执法上出实招，用法治为生态文明建设保驾护航。先后颁布或修改了环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法等法律法规，出台了《环境监察办法》《环境监测管理办法》等100多项政策规章，努力实现生态文明建设在各领域各环节均有法律政策可依、有规章制度可循。

生态文明制度体系建设仍存在问题  
目前，我国生态文明建设仍不同程度存在体制不完善、机制不健全、法治不完备的问题，造成生态文明制度体系的合力不足、驱动不够、执行不力，影响了生态文明建设进程。

制度建设还存在碎片化、分散化、部门化现象，难以实现制度体系合力的最大化，部门职责交叉重复、空间规划重叠冲突、地方规划朝令夕改等问题仍在一定范围存在。例如，首轮中央环保督察的反馈意见显示，各地均存在生态文明建设推进落实不够有力、降低标准、放松要求、隐瞒违法事实等现象；不少地方的法律规范、政策文件与中央政策和国家法律相抵触。在生态环境部等七部门联合开展的绿盾2017国家

级自然保护区监督检查专项行动中，就废止相关地方性法律法规12部、修订51部。

自然资源及其产品价格偏低、生产开发成本低于社会成本、保护生态得不到应有回报等问题仍然普遍存在。从生态产品的需求来看，由于它具有公共产品的特点，社会需求具有无限性；而从生态产品的供给来看，由于市场机制不健全，不能充分实现价值补偿，市场主体提供生态产品的积极性不高。生态产品供求机制不健全产生的矛盾，限制了生态产品的供给，制约着生态文明建设。

生态环境监管职能交叉、权责不一致、违法成本过低以及发展绩效评价不全面、责任落实不到位、损害责任追究缺失等问题仍然存在。一些重大生态环境事件背后，往往都有一些地方环保意识不强、履职不到位和执法监督作用发挥不好的问题。

进一步发挥生态文明制度体系的保障作用  
习近平同志强调，只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。扎实推进生态文明制度体系建设，是深入推进生态文明建设的重中之重，要着力破除制约生态文明制度体系建设的拦路虎，进一步发挥生态文明制度体系的保障作用。

扎实推进生态文明制度体系建设，首先