

全国生态环境保护大会三大成果的理论思考

Theoretical Thinking on the Three Achievements of the National Conference on Ecological Environment Protection

摘要 全国生态环境保护大会于2018年5月18—19日在北京召开，这次大会的召开具有重要的现实和历史意义。本文重点对会议的三大成果——习近平生态文明思想这一大会标志性成果、生态环境是政治社会问题和生态环保政治责任的重大定位判断、基于“三性”“三期”“两阶段”目标下的生态环境保护路线图进行了深入思考和阐述；并对如何深入理解和贯彻大会精神，落实责任，推动我国生态文明建设迈上新台阶提出了建议。

关键词 全国生态环境保护大会；习近平生态文明思想；污染防治攻坚战；美丽中国；全球共赢观

■文/吴舜泽 刘越 俞海

如何看全国生态环境保护大会重大的现实和历史意义

2018年5月18—19日，全国生态环境保护大会在北京召开，这次大会的召开具有重要的现实和历史意义。

全国生态环境保护大会时机特殊、恰逢其时。2018年是贯彻十九大精神的开局之年，是改革开放40周年，是决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年。2018年，第一轮中央环境保护督察实现全覆盖，第一期大气污染防治行动计划圆满收官。会议节点正值党和国家机构改革紧锣密鼓推进之际，中央财经委员会确定了污染防治攻坚的7项标志性战役。召开全国生态环境保护大会，对于进一步统一全党全国思想，谋划部署全面加强生态环境保护工作、打好污染防治攻坚战，具有十分重要的现实意义。

这次大会体现了我国生态环境保护工作总结升华的传承和继往开来的发展。我国生态环境从稳中趋好、持续改善的过去到打好污染防治攻坚战全面建成小康社会的阶段转变，为未来环境质量根本好转奠定了基础。党的十八大以来，习近平同志就生态文明建设和生态环境保护作出一系列重要讲话、重要论述和批示指示，提出一系列新理念、新思想、新战略，这次会议将这些重要论述总结上升为习近平生态文明思想，反映了其从实践总结到理论再到指导实践的螺旋上升。

新时代起点下，全国生态环境保护大会的召开具有历史性意义。中国特色社会主义建设进入新

时代，由大国走向强国，社会主要矛盾转型升级为人民日益增长的美好生活需要与发展不平衡不充分之间的矛盾，从高速增长转向高质量发展，优美生态环境已经成为供给的重点、美好生活需要的关键、从有没有到好不好标志。契合历史转折性节点，社会主要矛盾变化和人民生态环境需要决定了这次大会的特殊历史意义，也标志着我国生态环境保护事业进入全新的历史发展阶段。与前七次全国环保大会相比，这次大会具有四个“第一”，即第一次党中央决定召开，总书记第一次出席大会并发表重要讲话，第一次以中共中央、国务院名义印发生态环境保护方面文件，第一次冠以“全国生态环境保护大会”名义。

如何看习近平生态文明思想这一大会标志性成果

正式确立习近平生态文明思想是全国生态环境保护大会的最大亮点，也是大会重大标志性成果，为新时代推进生态文明建设和生态环境保护提供了强大的思想武器和根本保障，明确了建设什么样的生态文明。

习近平生态文明思想内涵丰富，其精髓集中体现在“八个坚持”

坚持生态兴则文明兴；坚持人与自然和谐共生；坚持绿水青山就是金山银山；坚持良好生态环境是最普惠民生福祉；坚持山水林田湖草是一个生命共同体；坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境；坚持建设美丽中国全民行动；坚

习近平生态文明思想既是习近平新时代中国特色社会主义思想不可分割的有机组成部分，也是习近平新时代中国特色社会主义思想的亮点。

持共谋全球生态文明建设之路，充分展现了习近平生态文明思想的深邃历史观、科学自然观、绿色发展观、基本民生观、整体系统观、严密法治观、全民行动观、全球共赢观。

习近平生态文明思想完整系统，辩证统一，有其内在逻辑

“八个坚持”中，第一个“坚持”贯通生态与文明，体现了生态的基础地位。第二个“坚持”贯通人与自然，这是最基本的认识问题，也是习近平新时代中国特色社会主义思想的基本方略之一。第三个“坚持”贯通生态环境与经济，这是基本理念问题，深刻揭示了发展和保护的本质关系，关乎核心路径。第四个“坚持”贯通环境与民生，解决为了谁的问题和发展目的问题，也就是发展最根本的出发点和落脚点。第五个“坚持”贯通生态环境系统各要素，体现了统筹兼顾、整体施策的系统思维，实际上是基本策略和方法论问题。第六个“坚持”贯通生产关系与上层建筑，指明了通过改革推进制度创新和制度实施这一关键抓手。第七个“坚持”贯通治理各主体，导向制衡与伙伴关系。第八个“坚持”贯通国内外，体现共建共商共享的自信、自主和制度优势。

习近平生态文明思想彰显了以习近平同志为核心的党中央对人类文明发展经验教训的历史总结、对人类发展未来的深邃思考

习近平生态文明思想形成于党的十八大以来波澜壮阔的生态文明建设和生态环境保护伟大实践，来源于习近平同志从梁家河、正定、福建、浙江、上海等地工作实践和长期思考，根植于中华优秀传统文化中朴素的天人合一等生态环保思想，既是可持续发展理论的发展创新，又是马克思主义中国化的最新实践成果。从这个角度出发，习近平生态文明思想来源发育于实践，反哺指导实践，水到渠成、应运而生，具有历史的必然性，并还会随着生态文明建设和生态环境保护实践而不断丰富完善，呈现出历史性的价值。

习近平生态文明思想具有突破性和时代性，契合社会主义本质特征

习近平生态文明思想既是习近平新时代中国特色社会主义思想不可分割的有机组成部分，也

是习近平新时代中国特色社会主义思想的亮点。一是习近平生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想中最具时代性的内容。新时代中国特色社会主义建设是习近平生态文明思想产生的物质基础和发育土壤。习近平生态文明思想立足于当代实践，具有鲜明的时代性征，十八大以来生态环境保护的显著成绩彰显了其生命力和实践效果。二是习近平生态文明思想最能体现实现人的全面发展和解放全人类的社会主义本质特征。社会主义的本质特征呼唤生态文明思想的诞生。习近平生态文明思想涉及的生态产品、生态环境、民生福祉等呼应了社会公众对特殊的公共产品（生态产品）的需要，丰富了马克思主义生态观，是中国共产党人创造性地回答人与自然关系、经济发展与资源环境关系问题所取得的最新理论成果，符合最广大人民的根本利益，也最能体现共产党执政为民的宗旨思想。

习近平生态文明建设重要论述论断指示上升为习近平生态文明思想具有必然性

一是人与自然和谐共生的现代化、绿水青山就是金山银山、山水林田湖草生命共同体等观点具有显著的突破性，不仅仅是一般性的论述；二是生态文明思想的“八个坚持”，特别是生态兴则文明兴、共谋全球生态文明建设之路等，具有长期的指导作用，有思想本身要求的深邃和深远意义；三是习近平生态文明思想具有宏观性、战略性、前瞻性，因此具有广泛的指导意义；四是具有哲学突破性和理论性，这突出体现在习近平生态文明思想具有浓厚的辩证观、历史唯物观和矛盾观，丰富了马克思主义关于人与自然辩证关系、自然生产力理论、人与自然解放思想、生态价值等理论；五是习近平生态文明思想以生态文明建设战略为主线，以绿色发展等新理念为路径，以美丽中国建设为目标，逻辑严密，架构完整，具备包容发展性。

如何看生态环境是政治社会问题和生态环保政治责任的重大定位判断

习近平同志在全国生态环境保护大会上强调，建设生态文明是中华民族永续发展的根本大计，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，要全面加强党对生态环保工作的领导。对生态环境保护工作定位和执政责任要求的这一重大判断，是习近平同志多次重要论述的发展深化和高度概括，也是决定目标责任、治理体系的基础出发点，这是全国生态环境保护大会的一个突破性成果。

习近平同志始终站在经济社会政治的全局去看待生态环境、生态环境保护工作

2013年4月25日，习近平同志在十八届中央政治局常委会会议上的讲话指出，经过三十多年快速发展积累下来的环境问题进入了高强度频发阶段。这既是重大经济问题，也是重大社会和政治问题。我们不能把加强生态文明建设、加强环境保护、提倡绿色低碳生活方式等仅仅作为经济问题，这里面有很大的政治。2014年12月9日，习近平同志指出，生态环境问题归根到底是经济发展方式问题。这次大会也进一步强调，绿色发展是解决污染问题的根本之策。这些重要讲话，既体现了透过现象看本质的辩证唯物观，也体现了习近平同志这一政治社会定位认知的精神实质所在。

我国对生态环境保护工作定位和责任体系阐述有一个演变发展的历程

1979年《环境保护法》制订时，曾经在地方政府和环保部门谁对环境质量负责这一条款上有过激烈争论，后经反复论证确立了地方各级政府对环境质量负责，这实际上是至今一以贯之的环境保护责任体系的基石。2015年《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》第三条明确规定，地方各级党委和政府对生态环境和资源保护负总责、主要领导负主要责任，这开创了党政同责、集体责任和个人责任相结合的先河。《省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点指导意见》第一次明确提出了管发展必须管环保、管生产必须管环保的大环保格局原则要求，要求建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的地方环境保护管理体制。中央环境保护督察剑指省级党委和政府及其有关部门，进一步做实了地方党委和政府负总责的基本要求。生态文明建设写入宪法，“绿水青山就是金山银山”理念进入党章，更进一步夯实了政治责任。习近平同志在全国生态环境保护大会上的重

要讲话，实际上把地方党委和政府集体负总责、地方党委和政府主要领导为第一责任人并负主要责任明确化、具体化。这次大会，各省主要党政领导参加会议，就是这一政治判断的必要要求。

地方党委和政府主要负责人是生态环保第一责任人

从理论上讲，第一，十八届五中全会拓展了发展内涵，提出生态产品概念。习近平同志强调指出，在三十多年持续快速发展中，我国农产品、工业品、服务产品的生产能力迅速扩大，但提供优质生态产品的能力却在减弱。因此，发展不仅仅是增加GDP，生产更多优质生态产品也是发展的内涵，是农、工、服务产品之外的新型产品。地方各级党委和政府都是管发展的，那么管发展的必然要承担提供生态产品的职责，这实际上从基本概念入手解决了发展和保护融合的问题。第二，新时代社会主要矛盾发生变化。习近平同志于2013年4月25日指出，人民群众不是对国内生产总值增长速度不满，而是对生态环境不好有更多的不满。共产党的执政宗旨意识决定了，我们必须直奔主要矛盾去，加大社会急需的优质生态产品和生态环境需求供给，满足群众诉求，提升人民群众获得感，避免供需矛盾的激化。这符合需求分层级学说、社会公众的心理规律、执政宗旨使命。

从实践上讲，第一，十八大以来生态环境保护工作的一个重要成功经验就是压实落实地方党委和政府责任，在未来污染攻坚战这一大战、硬战、苦战中，我们加快补齐短板的最大制度优势也在于此。第二，2000年我们已经确定了小康社会建设目标，全党全国各族人民在此基础上奋斗20年，到中国共产党第一个百年目标实现全面小康，最主要的差距、20年奋斗追加的“全面”两字，其实质就是污染攻坚和脱贫攻坚，体现了小康领域上的全面和小康覆盖群体的全面。这事关中国共产党第一个百年目标的庄重承诺和宣誓，地方党委和政府要坚决扛起生态文明建设和生态环境保护的政治责任。

总之，把生态环保定位为重大政治社会问题，把生态环保工作第一责任人定位为地方党委和政府主要领导，实际上是理论创新、概念创

这次全国生态环境保护大会总结过去五年工作，明确提出推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。

新和实践创新的系统延续、集成结果，实际上是加大生态环境供给、解决社会主要矛盾的问题倒逼，也凸显社会主义的制度优势和我党执政为民的宗旨意识。要全面正确认识，增强这种政治责任理解的主动性和自觉性。

从这种定位出发，必然要求对生态环保的领导体制和管理格局进行重大变革，建立污染防治攻坚的作战指挥体系，地方党委和政府主要负责人作为政委和司令员，应该上岗到位；生态环境部门要当好“参谋长”和工业污染防治的“方面军”“指挥员”“战斗员”角色；各有关部门要对责任清单要求履责尽责，完善地方党委政府负总责、部门一岗双责齐抓共管、政府—企业—社会共治的生态环境治理体系。与此同时，必然要求强化对地方党委和政府责任的监督考核，把明确责任、落实责任的制度链式建设作为改革完善的主线。统筹推进“五位一体”总体布局，要将生态文明建设要求融入政治建设，其中的要义之一就是严格考核、严格问责。反面典型要严惩重罚，大力度改善生态环境质量的干部要得到提拔重用。

如何看待基于“三性”“三期”“两阶段”目标下的生态环境保护路线图

习近平同志在全国生态环境保护大会上作出重大部署和安排，形成了包括形势判断、目标路径、任务措施等在内的路线图。这是全国生态环境保护大会具有十分重要的现实指导意义的第三个成果。

历史性、转折性、全局性变化的“三性”成绩判断是对十八大以来生态环境保护成绩的高度概括和总结提炼

纵观历史，从没有一个国家一个时期经历如此深刻而全面的生态环保巨变。这与以往表述一脉相承同时角度有所不同。2016年党中央、国务院对生态环保形势的表述为生态环境有所好转，绿色发展取得新进展、初见成效；十九大报告深化为生态文明建设成效显著、生态环境治理明显加强、环境状况得到改善；中央经济工作会议上深化为生态环境状况明显好转、推进生态文明建设决心之大、力度之大、成效之大前所未有，大

气、水、土壤污染防治行动成效明显。这次全国生态环境保护大会总结过去五年工作，明确提出推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。这说明自2016年以来，生态环境稳中向好、逐步改善的态势得到基本确立，同时也说明了这些年污染防治力度持续加大、环境改善的效果正在进一步彰显。这“三性”既角度不同，也相互联系。其中，历史性变化讲的是时间维度，即与过去相比，我们思想认识程度之深、污染治理力度之大、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都前所未有。同时这些年持之以恒的开创性工作也为未来奠定了历史性的基础，探索了路径、积累了经验、打好了制度框架。转折性变化讲的是性质程度，就是这种变化带有根本性、本质性特征，不是被动的、随机的，有客观规律性东西在其中。我们过去经常讲我国生态环境质量一直处于“局部改善、整体恶化”的态势，现在我们正在进行污染攻坚，正在迈向总体改善进程的一个关键节点，届时全国尺度、大范围、多要素环境质量改善程度会有一个明显变化。从稳中趋好变为总体性改善，改善范围和领域上会更加全面，从改善程度上会更加明显，惠益对象会覆盖更大多数的人民群众。全局性变化讲的是领域宽度，节约环保的国民经济体系、资源能源节约、生态修复、环境治理、制度建设等几个层面的工作都全面取得了长足进展，从硬件到软件，从制度到政策，从政府、企业到公众，从体制到机制，而且这些变化是联动的、匹配的，形成了系统进展。

关键期、攻坚期、窗口期“三期”挑战的定性判断客观准确，是确立污染防治攻坚战、硬战、苦战性质的基础

《“十三五”生态环境保护规划》对关键期、攻坚期、窗口期进行了初步的表述。这次系统阐述，实际上既讲了不进则退、时不我待的任务艰巨性，又讲了加快优质生态产品供给以呼应优美生态环境需求、加快补齐全面小康生态环境短板的极端紧迫性，还讲了有条件有能力实现大有作为的客观基础性。这实际上号召和要求全党全国统一思想、迎难而上、坚定信心，加快改善生态环境质量。习近平同志通过三句论述来

表明：我国生态环境矛盾有一个历史积累过程，不是一天变坏的，但不能在我们手里变得越来越坏，共产党人应该有这样的胸怀和意志；小康全面不全面，生态环境质量是关键；我们已经到了必须加大生态环境保护建设力度的时候了，也到了有能力做好这件事情的时候了。

全国生态环境保护大会确立的2035年和本世纪中叶两阶段目标举旗定向、要求明确

2020年污染防治攻坚战的目标，实际上是以“十三五”生态环境保护规划目标为主轴，但关于污染攻坚战增加了不少群众喜闻乐见的定性目标表达，符合以人民为中心的思想。2035年目标基本与十九大表述一致，2050年目标在十九大表述基础上有新的递进。其中，在2035年美丽中国目标基本实现的基础上第一次正式明确本世纪中叶建成美丽中国，特别是增加或者丰富了绿色发展方式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等绿色发展、意识理念、制度改革等方面的目标，要把目前责任倒逼内化固化为治理行为的主动担当、绿色发展转型的内生动力、生活方式的自发自觉，要把生态环保要求更多地、更内在地融入经济政治社会文化等方面和全过程，进一步巩固提升生态文明建设的基础地位和引领作用。这实际上是对生态文明全面提升目标的细化和具体化，具有十分重要的针对性。

对加快构建生态文明体系、全面推动绿色发展、解决突出生态环境问题、有效防范生态环境风险、提高治理水平等做了全方位的部署安排，为生态文明建设指明了方向

生态文明体制改革和环境治理水平提升是推动生态环境保护工作的双翼，这实际上也紧扣了通过改革完善生态环境治理体系、通过提升治理水平实现治理能力现代化两个关联领域，也呼应了本世纪中叶“两个现代化”的远期目标。与以前相比，首次提出要加快构建生态文明体系，明显强化了生态环境保护与污染防治的协同联动、贯通融合，要求以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点构建生态安全体系。要以7项标志性战役和4项专项行动为抓手，一步一个脚印推进污染防治攻坚。在政策措施上，特别强调对涉及

经济社会发展的重大生态环境问题要开展对策性研究，要守土有责、守土尽责、分工协作、共同发力，把体制机制的优势转变为山水林田湖草系统治理的综合效果。要奖惩并重，撑腰打气，打造生态环境保护铁军。

把加快推进绿色发展作为攻坚战治本之策，与十九大报告第一次把绿色发展作为推进生态文明建设的四项任务之首一脉相承

总体来看，能源结构、交通结构、产业结构、用地结构、农业投入结构等已经制约了生态环境质量改善成效的稳固程度，影响了生态环境质量改善速度。这其中需要技术创新、制度创新、政策创新，构建以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系，让绿色新动能做大做强，让生态环保为经济发展做加法和乘法。这实际上还有一个如何看待生态环保与经济发展关系的问题。目前，我国大多数地区资源环境承载能力已经达到或者接近上限，环境不能作为无价低价的生产要素被忽视，也不能仅仅作为支撑发展的一个条件去保护和扩大环境容量，而应该把生态环保作为高质量发展的有机内涵、目标目的、生产要素、内生变量，把加强生态环保工作作为推动高质量发展的主要推手，把生态环境资源作为稀缺生产要素予以高标准保护和高效率发展。^{④B}

参考文献

- [1] 习近平出席全国生态环境保护大会并发表重要讲话[OL]. 2018-05-19. http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/19/content_5292116.htm.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报，2017-10-28(1).
- [3] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社，2017.

(吴舜泽系生态环境部环境与经济政策研究中心主任、研究员；刘越、俞海，生态环境部环境与经济政策研究中心)