

中国共产党十八大以来我国生态文明建设： 新思想、新实践和新启示

俞海¹ 王勇¹ 韩孝成² 齐杨³ 赵子君¹ 张燕¹

(1. 环境保护部环境与经济政策研究中心, 北京 100029;

2. 环境保护部办公厅, 北京 100035; 3 中国环境监测总站, 北京 100012)

【摘要】中国共产党十八大以来,我国生态文明建设伟大事业和实践不断前进,取得丰硕成果。本文以历史唯物主义方法系统总结了党的十八大以来习近平总书记生态文明建设重要战略思想,客观评价了生态文明建设重大实践及成就,提出了对未来生态文明建设和生态环境保护具有借鉴意义的宝贵经验和启示。

【关键词】中国共产党十八大; 生态文明建设; 新思想; 新实践; 新启示

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2017)05-0007-07

中国共产党十八大以来,以习近平同志为核心的党中央立足坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族永续发展的战略高度,把生态文明建设作为“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要内容,形成了科学系统的习近平总书记生态文明建设重要战略思想,大力开展了一系列富有根本性、长远性、开创性的生态文明建设重大实践,为破解发展的资源环境瓶颈制约提供了有力武器,为树立“四个自信”提供了强大支撑,为世界可持续发展提供了中国理念、中国方案和中国贡献。

1 习近平总书记生态文明建设重要战略思想开创了治国理政新境界

习近平总书记生态文明建设重要战略思想深刻回答了“为什么建设生态文明、建设怎样的生态文明、如何建设生态文明”等重大理论问题,涵盖了生态文明建设的历史定位、基本理念、本质关系、政治要求、目标指向、实践方法、根本保障、国际视野等诸多方面,为推进美丽中国建设提供了方向指引、根本遵循和实践动力。

1.1 生态兴则文明兴、生态衰则文明衰

这是站在人类共同利益的视角思考自然生态、经济和人类关系的观点,回答了生态文明建设的历史定位问题。习近平总书记指出,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必然要求,是关乎人类福祉和民族未来的长远大计。生态好才能文明旺,国家美才能事

业昌。一部人类文明的发展史,就是一部人与自然的关系史。无论从世界还是从中华民族的文明历史看,生态环境的变化直接影响文明的兴衰演替。面对环境污染严重、生态系统遭到破坏的严峻形势,人类文明要想继续向前推进、持续发展,就必须正确认识人与自然的关系,解决好人与自然的矛盾和冲突,并将其置于文明根基的重要地位。生态文明建设,是社会文明进步的重要标志,更是功在当代、利在千秋的伟大工程。

1.2 尊重自然、顺应自然、保护自然

这为建设生态文明指明了必须遵循的总体原则,是我们党执政理念的升华,体现出我们党对发展规律认识的深化,回答了生态文明建设基本理念问题。习近平总书记指出,人与自然是人类社会最基本的关系,人因自然而生,人与自然是共生关系,对自然的伤害最终会伤及人类自身。要尊重自然规律,对自然有敬畏和友爱之心,用之以时、取之有度、和谐平衡,坚持保护优先,实施生态立国战略。这是对传统粗放式发展方式的有力反驳,对工业文明种种弊端的坚决扬弃,对未来中国发展路径的明确校正。只有尊重自然、顺应自然、保护自然,才能在经济建设不断取得新发展的同时,保持良好的环境和完备的生态系统,为当代和后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。

1.3 绿水青山就是金山银山

这是对发展思路、发展方向、发展着力点的认识飞跃和重大变革,成为发展观创新的最新成果和显著标

项目资助: 国家社会科学基金重大项目(2016MSJ046)资助

作者简介: 俞海, 博士, 研究员, 研究方向为环境战略与政策、生态文明与可持续发展、绿色发展与环境治理体系现代化

通讯作者: 王勇, 博士, 助理研究员, 研究方向为环境经济分析

诚挚感谢: 衷心感谢夏光、徐必久、钱勇、李文强给予本文的大力指导和宝贵建议

引用文献格式: 俞海等. 中国共产党十八大以来我国生态文明建设: 新思想、新实践和新启示 [J]. 环境与可持续发展, 2017, 42(5): 7-13.

志,回答了发展与保护的本质关系问题。习近平总书记提出“绿水青山就是金山银山”的科学论断,更新了关于自然资源的传统认识,指明了实现发展和保护协同共进的新路径。绿水青山与金山银山的关系,直接反映了生态环境与经济的关系,实质上内在地反映着人与自然的联系及人与人的联系。坚持绿水青山就是金山银山,关键在发展思路,关键在处理和平衡好发展与保护的关系,让良好生态环境带来更多绿色财富。现代经济社会的发展,对生态环境的依赖度越来越高,生态环境越好,对生产要素的吸引力、集聚能力就越强。如果能够把生态环境优势转化为生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济优势,那么绿水青山也就变成了金山银山。经济生态两手硬,青山金山长相依。离开经济发展抓环境保护是缘木求鱼,脱离环境保护搞经济发展是竭泽而渔。要在科学保护的前提下,在环境承载力的范围内,努力促进经济生态化、生态经济化,推动经济发展和环境保护双赢。

1.4 良好生态环境是最普惠的民生福祉

这是对民生内涵的进一步丰富和发展,回答了生态文明建设的目标指向问题。习近平总书记指出,良好的生态环境是最公平的公共产品,生态环境没有替代品,用之不觉,失之难存。人民群众过去“求温饱”,现在“盼环保”,良好的生态环境是提高人民生活水平、改善人民生活质量、提升人民安全感和幸福感的重要基础和保障。只有大力推进生态文明建设,坚持生态为民、生态惠民、生态利民,不断满足人民群众对生态环境质量的需求,不断夯实经济社会发展的生态基础,才能实现真正意义上的全面小康,让人民群众过上美好幸福生活的梦想成真。生态环境一头连着人民群众生活质量,一头连着社会和谐稳定,保护生态环境就是保障民生,改善生态环境就是改善民生。走生态文明之路,既是当今世界发展的主流和趋势,也是人民群众的共同愿望和追求。

1.5 生态环境问题是重大政治问题

这强化了各级党委、政府加强生态环境保护的主体责任和政治担当,回答了生态文明建设中的政治要求和责任问题。习近平总书记指出,生态环境问题是重大经济问题,也是重大社会和政治问题。生态环境安全直接关系到社会安全和政治安全。天蓝、地绿、水清是人民群众过上美好生活的基础,关系人民群众的切身利益,也关系党的执政成效。保护生态环境作为一项重大政治任务,体现党的治理能力,关乎党的执政形象。加强生态环境保护,主体在于各级党委、政府,关键在于领导干部,要害在于强化政治担当。必须强化党委、政府及其有关部门的政治意识、政治责任、政治行动,转变执政观、政绩观和实践观,牢固树立和贯彻落实绿色发展理念,深刻认识加强生态环境保护的重要性与紧迫性,坚

守“生态红线”和“绿色底线”,以强烈的政治责任感和使命感,把生态环境保护作为突破发展瓶颈、实现可持续发展的战略举措,切实回应人民群众对美好生活的新要求新期待。

1.6 山水林田湖草是一个生命共同体

环境治理是一个系统工程,要以系统工程思路抓生态文明建设,这指明了生态文明建设的系统思维和实践方法。“生命共同体”为整体认知自然界和处理人与生态环境关系提供了重要的理论遵循,是实现绿色发展、建设生态文明的重要方法论指导。习近平总书记强调,人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。应遵循生态系统的整体性、系统性及其内在规律,进行整体保护、系统修复、综合治理、统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋和流域上下游,增强生态系统循环机能,维护生态平衡。习近平总书记用“命脉”把人与山水林田湖连在一起,生动形象地阐述了人与自然之间唇齿相依的一体性关系,揭示了山水林田湖草之间的合理配置和统筹优化对人类健康生存与永续发展的意义。

1.7 实行最严格的制度和最严密的法治

保护生态环境必须依靠制度、依靠法治,这回答了生态文明建设的保障机制问题。习近平总书记指出,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。在生态环境保护问题上,就是不能越雷池一步,否则就应该受到惩罚。生态文明和环境保护重在建章立制,按照源头严防、过程严管、后果严惩的思路,制定与执行并重,惩处与激励并举,让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线,把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重,着力破解制约生态文明建设的体制机制障碍。推进生态文明建设,既是经济发展方式的转变,又是思想观念的一场深刻变革。只有将生态文明制度建设和法治建设协调统一起来,覆盖社会运行的方方面面,才能在现阶段突破一切阻力,形成生态文明建设新局面。

1.8 共谋全球生态文明建设之路

这体现了宽广的全球视野和统筹国际国内两个大局的战略抉择,回答了生态文明建设的命运共同体和国际话语权问题。习近平总书记强调,人类是命运共同体,建设绿色家园是人类共同梦想,生态危机、环境危机成为全球挑战,没有哪个国家可以置身事外,独善其身。国际社会应该携手同行,共谋全球生态文明建设之路。建设生态文明,是我国国家治理整体战略的重要组成部分,也是全球治理中国方案的重要内容。我国从追求经济效率向追求生活质量的积极探索,不仅为新兴市场经济体和发展中国家在绿色治理和发展方面树立了榜样,也为全球绿色治理和发展作出了重要贡献。生态文

明建设顺应世界发展潮流，建设成果将惠及周边国家，理念和实践正得到国际社会高度评价和广泛认同。

习近平总书记生态文明建设重要战略思想，基于人类文明发展经验教训的历史总结以及人类文明发展意义的深邃思考，秉承天人合一、顺应自然的中华优秀传统文化理念，对传统生态环境保护理论进行了扬弃和升华，对世界可持续发展理论进行了传承和深化，对中国特色社会主义建设理论进行了丰富和发展，彰显了以习近平同志为核心的党中央对人类文明发展规律、自然规律、经济社会发展规律的最新认识，是马克思主义生态观和发展观的最新理论成果，必将成为引领社会主义生态文明建设伟大事业和伟大实践的历史丰碑。

2 生态文明建设重大实践取得显著成就

在习近平总书记生态文明建设重要战略思想指引下，各地区、各部门认真落实党中央、国务院决策部署，从生态文明建设要解决的关键问题出发，勇于实践，敢于创新，生态文明建设重大实践取得累累硕果，昂首迈向社会主义生态文明新阶段。

2.1 绿色发展成效显著

绿色发展既是解决资源环境问题的根本路径，也是生态文明建设的目标归宿。党的十八大以来，主体功能区制度逐步落实，国土空间布局得到优化。中央办公厅、国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，12个省份初步划定生态保护红线，对具有特殊重要生态功能的区域实施强制性严格保护。在积极推进实施主体功能区战略中，强化战略和规划环评的约束力，把禁止开发和限制开发与划定生态保护红线、重点开发与控制行业污染排放总量、优化开发与提升生产效率标准结合起来，统筹生产、生活和生态空间，推动各地区科学定位发展格局。完成西部大开发、中部地区战略环评，深入推进京津冀、长三角和珠三角地区战略环评，完成长江干线航道、全国公路网等一批重大规划环评。严格建设项目环评准入，国家和省级环保部门对1700多个“两高一资”、低水平重复建设、产能过剩等项目不予审批。产业结构调整步伐加快，重化工业比重降低，高技术产业和装备制造业增速明显快于工业平均增速，服务业和高技术产业比重不断上升。大力推动供给侧结构性改革，加大化解钢铁、煤炭等过剩产能和淘汰落后产能，2016年全国退出钢铁产能超过6500万吨，煤炭产能超过2.9亿吨。健全国家环境保护标准体系，发布439项国家环保标准，对重点地区重点行业执行更加严格的污染物特别排放限值。单位产品主要污染物排放强度不断降低，资源能源效率不断提升。“十二五”期间全国单位GDP能耗下降18.2%，化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放总量分别减少

12.9%、18%、13%、18.6%。能源消费结构发生积极变化，煤炭消费比重由2012年的68.5%下降到2016年的62.0%，非化石能源消费比重由2012年的9.1%上升到2016年的13.3%，我国已经成为世界利用新能源、可再生能源第一大国。生态文明建设成果为经济发展带来了巨大生态红利和发展空间，经济绿色化程度持续提升。

2.2 环境质量明显改善

党的十八大以来，党中央、国务院陆续发布实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划，加快环境基础设施建设，加强环境综合治理，环境质量明显改善，解决了一大批人民群众关心的突出环境问题。深入实施《大气污染防治行动计划》，建立月调度、季考核制度，推动完成环境空气质量改善目标。推动未达标城市编制限期达标规划。截至2017年第一季度，全国燃煤机组累计完成节能和超低排放改造5亿千瓦，占全国煤电装机容量的54%，发电煤耗达世界先进水平。推动石化、化工行业挥发性有机物排放治理，进一步明确水泥错峰生产措施，散煤替代、燃煤小锅炉淘汰、工业企业提标改造等治理任务加快推进。大力淘汰黄标车和老旧车，2014-2016年全国累计淘汰黄标车和老旧车1620多万辆。发布轻型汽车第六阶段排放标准、船舶发动机第一二阶段排放标准，在全国实施第五阶段机动车排放标准和清洁油品标准。建成重点污染源监控体系，对重点企业主要排污行为实行24小时在线监控。基本建成国家环境空气质量监测网，覆盖全国338个地级及以上城市。2016年，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15.5%，京津冀、长三角、珠三角细颗粒物(PM_{2.5})年均浓度与2013年相比分别下降33.0%、31.3%、31.9%。酸雨区占国土面积比例由历史高峰值的30%左右降至7.2%，大气污染防治初见成效。全面推动落实《水污染防治行动计划》，制定实施情况考核规定等十余项配套政策措施，加强流域水环境综合治理。全国地表水国控监测断面I-III类水体比例增加到67.8%，劣V类水体比例下降到8.6%，大江大河干流水质整体稳步改善。10.8万个村庄开展农村环境综合整治，生活污水、垃圾和畜禽养殖污染得到有效治理，1.9亿农村人口直接受益。开展长江经济带饮用水水源地环保执法专项行动，推动11省(市)126个地级及以上城市完成全部319个集中式饮用水水源保护区划定。组织评估3300多个城镇集中式水源、抽样调查3800多个农村水源环境状况。组织实施《土壤污染防治行动计划》，启动6个土壤污染综合防治先行区建设，以及两批土壤污染治理与修复试点项目。修订发布《国家危险废物名录》，建立危险废物豁免管理制度。开展打击涉危险废物环境违法犯罪行为专项行动，检查单位

4.6万余家,立案查处1539件。

2.3 生态系统得到休养生息

稳步实施天然林资源保护、退耕还林还草以及荒漠化、石漠化治理等重大生态保护与修复工程,启动首批山水林田湖生态保护工程试点。国有林场改革方案及国有林区改革指导意见印发实施,6个省完成国有林场改革试点任务,重点国有林区天然林全部停止商业性采伐,全国森林覆盖率由本世纪初的16.6%提高到22%左右。建立各级森林公园、湿地公园、沙漠公园4300多个。全国受保护的湿地面积增加525.94万公顷,自然湿地保护率提高到46.8%。沙化土地治理10万平方公里、水土流失治理26.6万平方公里。完成全国生态环境十年变化(2000—2010年)调查评估。2016年,针对重点生态功能区财政转移支付资金规模达570亿元,补助范围涉及725个重点生态县域和全部国家级禁止开发区域。加强自然保护区综合管理,国务院批准新建109处国家级自然保护区。全国已建立各种类型、不同级别的自然保护区2750个,总面积147.33万平方公里,约占陆地总面积的14.88%,高于12.7%的世界平均水平,超过90%的陆地自然生态系统类型、89%的国家重点保护野生动植物种类以及大多数重要自然遗迹在自然保护区内得到保护。推进实施生物多样性保护重大工程,开展生物多样性观测试点,建立以鸟类、两栖动物、哺乳动物、蝴蝶为指示生物类群的观测试区400余个,大熊猫、东北虎、朱鹮、藏羚羊、扬子鳄等部分珍稀濒危物种野外种群数量稳中有升。16个省(区、市)开展生态省建设,1000多个市(县、区)开展生态市(县、区)建设,183个地区获得生态市县命名。

2.4 生态文明制度“四梁八柱”基本形成

十八届中央历次全会都对生态文明建设作出了部署。党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,首次把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标。十八届三中全会提出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。十八届四中全会提出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。十八届五中全会审议通过“十三五”规划建议,首次将生态文明建设作为经济社会发展的重要内容列入我国五年规划,将绿色发展作为五大新发展理念之一,将“生态环境质量总体改善”列入全面建成小康社会的新目标,充分展现了新的五年规划的新内涵和新愿景。中共中央、国务院出台的《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》,共同形成了今后相当一段时期中央关于生态文明建设的长远部署和制度构架。中央全面深化改革领导小组审议通过40多项生态

文明领域的重大改革方案,构建了生态文明建设和体制改革“四梁八柱”,解决了生态文明建设的总体布局、战略目标、基本任务、优先领域、制度保障等重大顶层设计问题。

2.5 生态环保制度改革日益深化

在落实地方党委政府和部门责任方面,开展四批中央环境保护督察,实现31省(区、市)全覆盖,问责1万余人,有力落实环保“党政同责”“一岗双责”,推动解决了一大批突出环境问题。在中央环保督察带动下,全国有21个省份出台有关环境保护职责分工文件,24个省份出台环境保护督察方案,中央和省两级环保督察大格局初步形成。围绕解决现行以块为主地方环保管理体制存在的4个突出问题,中央办公厅、国务院办公厅印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》,河北、重庆率先启动改革实施工作。完成国控空气质量监测站监测事权上收任务,建成国家地表水监测网,逐步实现“国家网络、国家建设、国家监测、国家考核”。《生态文明建设目标评价考核办法》等文件出台,有关部门联合印发《绿色发展指标体系》、《生态文明建设考核目标体系》,推进自然资源资产负债表编制和离任审计试点,推动落实《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,形成职责明确、追责严格的责任制度链条。

在落实企业环保守法责任方面,国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》,着力构建以排污许可制为核心的固定源环境管理制度体系,完成火电、造纸行业5000多家企业排污许可证核发。结合推行排污许可制,改革总量控制制度,推动总量和质量相衔接、固定源排放总量与排污许可相衔接。环境保护税法制定出台,重点解决排污费征管刚性不足等问题,规范污染排放经济行为。发布《企业环境信用评价办法(试行)》,对环境保护领域失信生产经营单位及相关人员实施联合惩戒。开展生态环境损害赔偿制度改革试点,推进生态环境损害赔偿鉴定评估纳入司法鉴定管理体系。大力推进企业环境信息公开,加大环境监测信息、执法信息、审批信息、企业排污信息公开力度,让企业环境责任在公开透明中接受群众监督。有关部门出台《关于构建绿色金融体系的指导意见》《培育发展农业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体方案》,引导更多社会资本投入环保领域。

2.6 环境法治建设成效明显

环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、环境影响评价法等重要法律修订出台。核安全法、土壤污染防治法草案已进入全国人大常委会审议程序。2015年以来,持续开展环境保护法实施年活动。依法落实地方政府环保责任。对环保工作不力、生态破坏严重、环

境问题突出或环境质量恶化的一些地区，采取函询、约谈、限批、通报等措施并公开曝光。环境保护部对环境质量恶化趋势明显的 20 多个市政府主要负责同志公开约谈；各省级环保部门对 64 个市县政府公开约谈，对 25 个市县实施区域环评限批。加强对地方的考核，考核结果不仅作为对各地区领导班子和领导干部综合评价的重要依据，也作为安排环保专项资金的重要依据。加大环境执法力度，各级环保部门下达行政处罚决定份数和罚款数额大幅增长，查封扣押、停产限产、按日连续处罚成为遏制环境违法行为的重要手段和有力武器。严格落实“双随机”的相关要求，随机选取执法人员和被检查单位，提高日常监管的突然性和随机性。对环境污染重、污染物排放量多或环境风险大的重点行业，不定期开展专项执法检查。环境司法保障得到加强，最高人民法院、最高人民检察院出台办理环境污染刑事案件的司法解释，最高人民法院出台审理环境民事公益诉讼案件、环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题解释。行政执法与刑事司法衔接更加顺畅，环境保护部与公安部、最高人民检察院对一批环境违法案件联合挂牌督办，北京、陕西等 9 个省（市）组建环境警察队伍。2016 年全国移送行政拘留和涉嫌环境污染犯罪案件同比增长 37%。随着环境监管执法趋严趋实，环境司法的态势正在形成。

2.7 全民行动更加自觉

依托环境日、世界地球日等纪念活动，加强生态环境保护宣传。开展主题宣传活动，组织中国生态文明奖等表彰与评选，增强全社会绿色环保意识，引导和激励更多单位和个人主动参与绿色实践。出台《环境保护公众参与办法》，拓宽群众参与渠道和参与范围。开通“12369”环保微信举报平台，累计受理群众举报 12.1 万余件。各级党委政府和广大党员干部推进生态文明建设的责任意识明显增强。企业依法排污治污、保护环境的法治意识、主体意识正在形成，规模大实力强的工业企业都在积极采取措施，加强污染防治，推行清洁生产，污染物排放达标率逐步提高，企业竞争力和市场空间得到提升。公众更加关注和支持身边的污染治理，在衣食住行等方面尊重自然、爱护环境的行为更加自觉。民众参与环境保护自觉性不断提高，积极举报投诉环境问题，社会监督氛围更加浓厚。共享经济悄然兴起，规模已达 3.5 万亿元，共享单车极大方便了城市居民绿色出行。

2.8 生态文明国际影响不断扩大

生态文明建设的宏伟愿景不仅仅是为了解决我国自身生态环境问题，也是站在全人类当代和未来的历史高度，努力维护全球生态安全，共谋全球生态文明之路。我国率先发布《中国落实 2030 年可持续发展议程国别

方案》，向联合国交存气候变化《巴黎协定》批准文书，积极履行《生物多样性公约》和《蒙特利尔议定书》等国际环境公约。我国向国际社会庄严承诺，到 2020 年，单位国内生产总值二氧化碳排放量较 2005 年减少 40%~45%；到 2030 年减少 60%~65%；使温室气体排放在 2030 年左右达到峰值。我国正在采取更加有力的行动推动二氧化碳减排，一些城市已承诺在 2020 年左右达到碳排放峰值。我国消耗臭氧层物质的淘汰量占发展中国家总量的 50% 以上，成为对全球臭氧层保护贡献最大的国家。2016 年，在第二届联合国环境大会上环境署发布《绿水青山就是金山银山：中国生态文明战略与行动》报告，全面介绍我国生态文明建设的行动与成效。联合国副秘书长索尔海姆表示，中国环境治理展示了非凡的勇气和定力，一些行动对全球环境治理起到巨大的推动作用。一批国际智库和专家也认为，中国生态文明建设卓有成效，中国最有可能引领其他国家走向可持续发展的生态文明。可以看到，当前我国正在成为全球环境治理体系的参与者、贡献者与领导者，我国生态文明建设在解决自身环境问题的同时，也为解决全球环境问题做出重大贡献，增进了国际社会对我国发展道路的理解和认同。

3 生态文明建设重大实践的成功经验与深刻启示

党的十八大以来近五年，是绿色发展深入人心、环境保护认识不断提升的几年，是环境治理推进力度和实践深度前所未有、生态环境质量总体向好的几年，是生态环保领域改革和监管执法取得突破性进展、生态文明建设事业迈出重要步伐的几年。在波澜壮阔、丰富生动的生态文明建设伟大事业和实践中，我们深刻体会到，推进社会主义生态文明建设不断攀登新高峰、不断取得新成就、不断迈向新阶段，需要保持战略定力，必须做到“八个坚持”。

3.1 坚持以“党政同责”“一岗双责”落实生态环保责任

生态文明建设与生态环保是一项复杂的综合性工作，需要多部门统筹协调、齐抓共管、综合管理。“党政同责”强调地方党委和政府对于生态文明建设和生态环境保护共同担责，落实党委和政府两个主体的共同责任，地方党委领导也是追责对象。同时，追责与党政领导考核评价、干部选拔任用晋升等制度联动，把追责落实到问责上，与党政领导干部升迁绝对挂钩。“一岗双责”强调党政机关、企事业单位及其领导和工作人员除了履行自己的业务职责外，还要承担本领域有关的生态文明建设和生态环境保护管理或者监管职责，通过明确生态环境保护责任清单，实现管发展的必须管环保、管生产的必须管环保、管行业的必须管环保、管建设的必

须管环保,形成全方位、全地域、全过程齐抓共管的生态文明建设大格局。通过中央环保督察严格落实“党政同责”和“一岗双责”,核心思路是明确地方各级党委、政府及其有关部门的生态文明建设和生态环保职责,建立各部门协调协作机制,有效解决一些地方党委和政府生态文明建设和生态环保说起来重要、喊起来响亮、做起来挂空挡的问题。

3.2 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,保障国家生态环境和能源资源安全,倒逼发展质量和效益提升。生态保护红线强调实现一条红线管控生态功能重要区域和生态环境敏感脆弱区域等重要生态空间,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变,维护国家生态安全。环境质量底线的核心是坚持环境质量无劣质、反降级、保安全基本要求,将大气、水、土壤等环境质量“只能更好、不能变坏”作为地方各级政府环保责任红线。资源利用上线要求合理设定全国及各地区资源消耗“天花板”,对能源、水、土地等战略性资源消耗总量实施管控,强化资源消耗总量管控与消耗强度管理的协同。通过生态红线管控能够有效推动经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等规划“多规合一”,引导人口分布、经济布局与生态环境资源承载能力相适应,促进各类资源集约节约利用,倒逼经济和产业结构绿色转型,促进供给侧结构性改革,逐步实现经济增长不再依靠生态环境资源等要素投入驱动,把生态环境优势转化成经济社会发展优势,让绿水青山源源不断地带来金山银山,让良好生态环境创造出更多绿色财富,真正推动形成绿色发展方式和生活方式。

3.3 坚持以协调统筹的生态环保体制支撑环境治理体系现代化

自然生态环境是一个相互依存、相互影响的系统,山水林田湖草是一个生命共同体。生态环境的治理保护是一项系统工程,“头痛医头、脚痛医脚”很难取得良好的效果,反而容易顾此失彼,最终造成系统性破坏。这就要求建立健全职能科学、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,统筹自然资源监管、生态保护、污染防治等职责,统筹陆海空生态环境建设,统筹城乡生态环境保护,同时明确各地各部门的生态环保责任清单,建立健全职责明晰、分工合理的责任体系,进行综合管理、统筹监管和行政执法。

3.4 坚持以行政、民事与刑事司法联动实施有效环境监管

对企业环境行为实施有效环境监管是生态环保的关键,但是单靠环境行政执法或者以罚代刑效果不佳。

通过行政、民事和刑事司法手段的无缝衔接和高效联动可以形成监管合力,从根本上改变以往环境执法中企业“违法成本低、守法成本高”的状况。对于企业环境违法违规行为,在环境行政执法基础上,通过生态环境损害赔偿制度,由造成生态环境损害的责任者承担赔偿责任,修复受损生态环境,破解“企业污染、群众受害、政府买单”的困局。对于涉及环境污染犯罪的,各级环保部门、公安机关和人民检察院通过线索通报、案件移送、资源共享和信息发布等工作机制,以刑事手段追究环境犯罪企业和法人的责任,对环境违法犯罪形成高压震慑,可以有效地推动解决各类突出环境问题,最终促使企业守法成为常态。

3.5 坚持以联防联控促进区域和流域生态环境治理

区域性大气污染和流域性水污染问题是生态环境治理中的难点和重点。分散化和碎片化的区域和流域生态环境治理容易导致区域和流域不同行政辖区“各自为战”,难以形成治污合力。区域之间和流域上下游环境污染的联防联控,被检验和证明是当前治理区域和流域生态环境问题的有效方式和手段。区域大气污染联防联控就是通过建立统一规划、统一监测、统一监管、统一评估、统一协调的工作机制来优化区域经济布局,统筹交通管理,发展清洁能源等,推动落实区域大气污染防治控制目标和任务。流域水污染防治联防联控就是流域上下游地方政府按照流域生态环境保护要求,通过建立联合协调机制,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施,打破行政区界限,形成治水合力,预防和解决流域突出水环境问题。

3.6 坚持以典型示范推广生态文明建设最佳实践

榜样的力量是无穷的。政府通过带头采购节能环保产品、推行绿色办公、建设绿色机关、评选表彰生态文明建设先进组织和个人等树立全社会标杆,营造崇尚生态环保的社会风尚,引领全社会形成社会主义生态文明主流价值观。推行企业环保领跑者制度,选择生产和使用量大、减排潜力大、标准完善、绿色供应链管理先进、环境友好替代技术成熟的产品,组织实施产品环保领跑者制度。国家制定环保领跑者标准和统一标识,发布环保领跑者产品名单,给予名誉奖励和政策激励,鼓励企业大声喊出“我是环境守法者”、“我是环保领跑者”。通过以绿色生产、绿色采购和绿色消费为重点的生态设计和绿色供应链环境管理典型示范,整合统一的绿色产品认证标准体系和信息平台,推广绿色产品技术。通过生态文明建设示范区创建,总结各地最佳实践,形成可复制、可推广的生态文明建设典型模式。

3.7 坚持以多元共治推动全社会共同行动

生态文明和环境保护是亿万人民群众共同参与、共同建设、共同享有的事业,需要全社会共同行动,必须

构建起政府、企业、公众共治的环境治理体系，汇聚各方力量，形成最广泛的统一战线，产生最大合力。除了强化地方党委、政府及其有关部门的环保责任、严格落实企业依法治理污染的主体责任，并督促其自觉履行更多环境责任以外，还需要社会公众的有序有效参与。通过环境信息公开、环保宣传教育等鼓励公众积极参与环保决策和社区环境事务，推动生活方式绿色化，把生态环境意识转化为自觉行动，化环境“邻避”为环境“邻利”，让每个人都成为生态文明建设的参与者、贡献者和受益者，实现生态文明建设的共治和共享。

3.8 坚持统筹国内国际两个大局推动生态文明走向世界

生态文明建设实践与全球可持续发展进程一脉相承、相互呼应，是全球可持续发展进程的重要组成部分。在上世纪70年代以来，我国环境保护和生态文明建设得益于国际环境合作，通过引进理念、技术、资金等推动了我国环保事业的发展进步。在当前我国“走出去”战略的大背景下，一方面，我们需要继续充分借鉴国际经验，为加快生态文明建设提供支持；另一方面，

我们需要承担与自身能力相匹配的国际环境责任，在加快解决国内突出资源环境问题的同时，通过绿色“一带一路”建设、联合国环境保护南南合作平台、国际环境公约履约等向国际社会特别是发展中国家传播、推广和共享生态文明建设的理念、经验和最佳实践，推动生态文明走向世界，成为世界性语言和价值观，展现作为负责任大国的担当和形象，为全球可持续发展提供中国理念、中国道路、中国方案和中国贡献。

参考文献：

- [1] 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]. 中央文献出版社,北京,2017.
- [2] 李干杰. 美丽中国建设深入人心稳步推进 [N]. 人民日报, 2017年9月26日 07版.
- [3] 中华人民共和国环境保护部.《2016中国环境状况公报》[R]. 2017.
- [4] 中华人民共和国外交部.《中国落实2030年可持续发展议程进展报告》[R]. 2017.
- [5] 联合国环境署.《绿色青山就是金山银山：中国生态文明建设战略与行动》[R]. 2016.
- [6] 董峻,等. 开创生态文明新局面—党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央引领生态文明建设纪实 [N]. 人民日报, 2017年08月03日 01版.

The Ecological Civilization Construction since the 18th National Congress of the CPC: New Thoughts , New Practices , and New Implications

YU Hai¹ WANG Yong¹ HAN Xiaocheng² QI Yang³ ZHAO Zijun¹ ZHANG Yan¹

(1. Policy Research Center for Environment and Economy , Ministry of Environmental Protection , Beijing 100029;

2. General Office , Ministry of Environmental Protection , Beijing 100035;

3. China National Environmental Monitoring Centre , Beijing 100012 , China)

Abstract: Since the 18th National Congress of the CPC , China’ s Ecological Civilization Construction has keep going forward and got fruitful outcomes. Taking the methodology of historical materialism , this paper systematically summarizes the important strategic thoughts of Xi Jinping on the Ecological Civilization Construction , appraises the significant practices and achievements , put forward the applicable implication for the ecological conservation and environmental protection in the future.

Keywords: the 18th National Congress of the CPC; Ecological Civilization Construction; New Thoughts; New Practices; New Implications

《环境与可持续发展》2017年拟重点选题

2017年本刊紧紧围绕中国共产党第十八届六中全会精神和《“十三五”生态环境保护规划》要求，切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党战略布局为统领，重点以深化生态文明体制改革和加快建立生态文明制度体系，改善环境质量，绿色发展和建设美丽中国为议题，策划选题，以期“十三五”绿色环保新蓝图落地实施建言献策。

2017年拟重点选题：绿色发展、生态文明制度体系、大气环境质量管理、机动车污染防治、水污染防治、土壤污染与修复、环境外交、环境与健康、农村环境保护、环境风险防范与应急管理、固体废物环境管理、环境产业、污染减排重点以及环境与贫困等。请各界人士能予以关注并不吝赐稿，同时欢迎相关单位及课题组协办专栏或者专刊。