

新时代中国生态环境保护的成绩、经验与新要求

常纪文

(国务院发展研究中心资源与环境政策研究所, 北京 100010)

【摘要】 目前, 生态环境保护正在发生历史性、转折性、全局性变化。2018年5月18—19日在京召开的全国生态环境保护大会, 是十九大后在全国形成强大生态文明共识基础上全党和全国的生态环境保护大会。其成功召开, 将开启新时代生态环境保护工作的新阶段。本文梳理总结了新时代中国生态环境保护的总体实效和经验, 深入剖析了新时代中国深化生态环境保护工作的总体要求, 对在新时代的新阶段开展生态环境保护工作的原则、内容、方法等做出了理论阐释和系统说明。

【关键词】 全国生态环境保护大会; 新时代; 生态环境保护

【中图分类号】 X22

【文章编号】 1674-6252 (2018) 03-0006-03

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2018.03.006

党的十八大以来, 生态文明工作进入“五位一体”的大格局。在生态环境保护方面, 过去的五年多, 党和国家的重视前所未有, 各方的支持与投入前所未有, 法治措施的严厉前所未有, 改革的力度前所未有, 人民群众的共识形成前所未有, 为中国迈向高质量发展奠定了坚实的基础。

1 新时代中国生态环境保护的总体实效和经验

党的十八大以来, 中国生态环境保护成绩显著。总的来看, 具体实效是: 新的发展理念和生态文明观不断清晰, 全社会的生态文明共识不断深入; 生态文明体制改革全面部署, 体制机制稳步改革, 中央环境保护督察在实践中深化; 雾霾污染防治攻坚战不断深入, 相当多的热点问题在社会各界的参与下得到解决, 绿色发展的模式正在各地形成; 环境保护的立法体系越来越健全, 配套的规章继续出台, 规范越来越具有体系性, 越来越具有可操作性, 党领导下的生态文明制度体系的四梁八柱已基本形成; 在党政同责的保障下, 量化追责等环境法律配套的机制创新对于制度的实施发挥了促进作用; 执法越来越严厉、规范, 环境司法体制正在健全, 环境信息公开和公众参与持续开展, 环境权力监督和民主监督正在见效, 法律和制度的实效越来越明显; 生态环境部和自然资源部开始组建, 防止九龙治水、各管一段的现象, 并且打通各环境要素和各地地区的环境保护阻隔, 打通陆地和海洋的环境保护阻隔, 实行统一监管; 省以下的垂直管理体制改革的改革越来越深入, 在中央环境保护督

察和环境保护专项督查的格局下, 运转越来越顺畅, 机构配合越来越紧密。人民群众的环保改善获得感显著提升。

新时代生态环境的建设和改革成绩的取得, 既具有努力的因素, 更有方法论上的突破。总的来看, 具体经验是: 通过实行环境共治, 发挥地方党委在环境保护大局中的决定性作用, 发挥地方人民政府的执行作用, 发挥人大的权力监督和政协的民主监督作用, 发挥司法机关的监督尤其是公益诉讼审判的作用, 发挥社会组织和公民的参与和监督作用, 发挥企业的主体作用, 在分工之中开展环境保护大合唱的管理和监督格局正在形成; 通过优化区域的空间发展格局, 区域环境风险正在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; 通过打击数据造假, 建立全国生态环境监测网络建设, 保障了环境保护考核的真实性和准确性, 倒逼地方政府开展转型升级; 通过优化区域的空间发展格局, 试点环境管家服务, 通过对中介组织和企业推行环境信用管理, 区域环境风险正在通过规划环境影响评价和建设项目环境影响评价的有效衔接得到控制; 通过环境许可管理, 使区域以环境质量管理为核心的环境法律制度得以有效实施; 通过生态文明建设考核, 生产发展、生活富裕、生态良好的发展模式正在确立; 通过中央环境保护督察、环境保护专项督查, 环境保护党政同责、一岗双责、失职追责的机制正在发挥更大的作用, “散乱污”型企业正在被清理整顿, 产业结构正在科学调整, 工业技术正在转型升级; 通过党政严肃问责和社会组织、检

作者简介: 常纪文 (1971—), 男, 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员, 主要研究方向为环境资源政策和法律, E-mail: changjiwenlaw@163.com。

察机关提起公益诉讼，侵占自然保护区、破坏湿地、污染环境的现象被大力遏制，环境保护的形式主义和地方保护主义正在被克服，一批综合和特色的国家公园已经建立，一些植物物种正在恢复，一些消失的野生动物重新出现，生态系统的稳定性在休养生息中得以增强。在全国环境执法大练兵的基础上，通过狠抓党建和执法队伍建设，促进执法的规范化、制度化和程序化，全面提升环境执法监察的水平和实效。目前，生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化，全社会的生态环境质量改善的获得感不断增强，生态文明的理念不断深入人心，生态文明建设和体制进一步深化改革的共识已经形成。

2 新时代中国深化生态环境保护工作的总体要求

党的十九大设计了美丽中国建设的2020、2035和2050年阶段性目标，十九大报告把“和谐美丽的社会主义现代化强国”纳入新时代中国特色社会主义思想，把“坚持人与自然和谐共生”纳入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，将环境问题的解决纳入了党的战略发展目标。针对以人民为中心的需要，十九大报告提出“永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”；针对国家的发展，十九大报告提出“为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国而奋斗”。无论是美好生活还是美丽中国，都包括了对美好生态环境的考量。可见，美好生活的向往和美丽国家的建设已经成为全党和全社会的共识，成为了各界共同奋斗的目标。在具体目标的设计上，十九大报告指出，第一个阶段，从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化。其中，生态环境根本好转，美丽中国目标基本实现。第二个阶段，从2035年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，美丽中国全面、高质量的实现。在此基础上，2018年3月，宪法也做了相应的修改。

习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上强调，生态文明建设的成效并不稳固。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。对于新时代的生态环境保护任务，党的十九大作出了推进绿色发展、着力解决突出环境问题、加大生态系统保护力度、改革生态环境监管体制、坚决制止和惩处破坏生态环境行为等行动部署，要求打好污染防治攻坚战和自然生态保卫战，久久为功，为保护生态环境做出我们这代人的努力。按照2018年《政府工作报告》的部署，2018年二氧化硫、氮氧化物排放量要下降3%，重点地区细颗粒物（PM_{2.5}）浓度继续下降，化学需氧量、氨氮排放量要下降2%。实施重点流域和海域综合治理，全面整治黑臭水体。要加强生态系统保护和修复，

全面完成生态保护红线划定工作，完成造林1亿亩以上，耕地轮作休耕试点面积增加到3000万亩，扩大湿地保护和恢复范围，深化国家公园体制改革试点。严控填海造地。加强环境保护基础设施建设，有效利用环境保护资金，把宝贵的资金更多用于为发展增添后劲，为环境民生改善雪中送炭。

3 在新时代的新阶段如何开展生态环境保护工作

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。2017年的中央经济工作会议对今后三年的污染防治攻坚战作出了全面部署，2018年实施大部制改革，为全面推进生态文明建设奠定了体制基础。在新时代、新理念、新目标、新部署下，2018年5月18—19日在京召开2018年全国生态环境保护大会。这次大会既是新时代的生态文明全国大会，也是政府的生态文明全国大会，习近平总书记出席会议并作重要讲话，李克强总理作讲话。这次大会是一个跨部门工作的“五位一体”的大会，涉及资源、生态和环境，涉及经济发展和环境保护的协调，各省区市和计划单列市、新疆生产建设兵团，中央和国家机关有关部门、有关人民团体，有关国有大型企业，军队有关单位负责同志参加会议，在规格、规模、影响上属于历史之最。可以说，这是十九大后在全国形成强大生态文明共识基础上全党和全国的生态环境保护大会。其成功召开，将开启新时代生态环境保护工作的新阶段。

在新时代，生态环境保护新阶段应是中国新动能发展壮大时期，是质量型国家和质量型社会建设的时期，也是更高的环境保护要求与经济社会艰难协调发展的攻坚期。攻坚期也是重大机遇期，目前我国处于转型期，也是到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，为此，我们必须负重前行，过关迈坎。在这一新阶段，中国的环境保护标准要逐步提升，环境执法要越来越严格，环境司法监督要越来越深入，环境监督应当越来越有力，环境信息公开应当越来越全面，公众参与应当越来越有序和有效，环境守法应当会不断成为常态。但是如何把握好节奏、统筹好发展和环境保护、统筹好发展和执法、统筹好环境保护目标设定和提质增效进程，实现共同提升，是新阶段必须解决的几个大问题。

在基本原则方面，新时代推进生态文明建设必须坚持六大国际国内的新型原则：一是坚持人与自然和谐共生，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，高度重视生态环境保护。二是绿水青山就是金山银山，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加快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，给自然生态留下休养生息的时间和空间。三是良好生态环境是最普惠的民生福祉，坚持生态惠民、生态利民、生态为民，重点解决损害群众健康的

突出环境问题,不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。四是山水林田湖草是生命共同体,要统筹兼顾、整体施策、多措并举,全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。五是用最严格制度最严密法治保护生态环境,加快制度创新,强化制度执行,让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。六是共谋全球生态文明建设,深度参与全球环境治理,形成世界环境保护和可持续发展的解决方案,引导应对气候变化国际合作。

在生态文明工作体系方面,加快建立健全以生态价值观念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。

在绿色发展和绿色生活方面,要全面推动绿色发展。重点要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,实现生产系统和生活系统循环链接,倡导简约适度、绿色低碳的生活方式。

在环境污染防治方面,要把解决突出生态环境问题作为民生优先领域。要抓住重点区域重点领域,突出加强工业、燃煤、机动车“三大污染源”治理,坚决打赢蓝天保卫战这个重中之重;要深入实施水污染防治行动计划,保障饮用水安全,基本消灭城市黑臭水体;要全面落实土壤污染防治行动计划,突出重点区域、行业和污染物,强化土壤污染管控和修复,有效防范风险。以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向,推进乡村环境综合整治,打造美丽乡村。要强化督查执法,大幅度提高环境违法成本。

在生态环境风险防范方面,要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。

在改革方面,要加快推进生态文明体制改革,抓好已出台改革举措的落地,及时制定新的改革方案,发挥改革的红利释放作用。

在环境治理方面,要健全多元环保投入机制,研究出台有利于绿色发展的结构性减税政策,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。要实施积极应对气候变化国家战略,推动和引导建立公平合理、合作共赢的全球气候治理体系,彰显我国负责任大国形象,推动构建人类命运共同体。

在新时代的新阶段,我们必须正视现实的环境与发展问题,定好位,站得更高、视野更广阔,加强生态文明建设和改革工作,做好长远的设计和谋划。要坚持环境保护党政同责、一岗双责、人大检查、政协监督、失职追责、终身追责,建立科学合理的考核评价体系,将动真格的环境保护责任体系持续实施下去。

在新时代的新阶段,中国特色的社会主义道路会越来越清晰,中国国内的发展环境会更加优化,社会主义行政监管和市场经济体制优势会越来越明显,与之相适应,生态文明制度体系会越来越健全,生态文明建设的理论、道路、方法和文化将进一步明确。在全局性、战略性的行动纲领指引下,一些改革措施将被巩固夯实,一些改革措施将被不断创新,一些改革措施将以点带面推广,一些制度的实施将获得新的成效。在此背景下,坚定不移走生态优先、绿色发展新道路,坚持统筹兼顾,协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护,协同发挥政府主导和企业主体作用,协同打好污染防治攻坚战和生态文明建设持久战。在这种格局下,生态文明建设将以新的历史使命、新的奋斗目标、新的精神状态、新的动能催生和不断夯实的能力建设,通过社会主义制度集中力量办大事的优势,一步一步扎实地走下去。

The Achievements, Experience and New Demands of Ecological Environment Protection in the New Era of China

CHANG Jiwen

(Institute for Resources and Environmental Policy, Development Research Center of the State Council, Beijing 100010, China)

Abstract: Historic, turning and overall changes are taking place in the ecological environment protection in current China. The two-day national conference of ecological environment protection in Beijing ended on May 19, 2018, released that China will fight against pollution and push ecological civilization to a new level. The overall achievements and experience of ecological environment protection in current China were summarized in this paper, and the general requirements for deepening the work of national ecological environment protection were analyzed, then the principles, contents and methods to conduct ecological environment protection in the new era of China were systemically explained.

Keywords: national conference of ecological environment protection; new era; ecological environment protection