

# 中国改革开放 40 年生态环境保护的历史变革 ——从“三废”治理走向生态文明建设

解振华

(中国气候变化事务特别代表, 北京 100035)

**【摘要】** 中国改革开放的 40 年也是生态环境保护管理体制不断改革和飞跃的 40 年。自 1972 年开展生态环境保护工作起, 围绕着解决不同发展阶段突出环境问题的需要, 每 10 年左右实现一次环境管理体制改革“大跨越”, 不断改革、创新和发展了具有中国特色的生态环境保护治理体系与模式。坚持在发展中解决环境问题, 以改善生态环境质量为核心, 逐步构建了符合不同发展阶段特征的生态环境保护管理体系, 包括完备的生态环境规划政策体系、完善的生态环境治理体系、完整的生态环境保护法律体系。在新时代中国特色社会主义建设过程中, 应瞄准建设美丽中国的战略目标, 立足中国、放眼世界, 坚持绿色发展, 做好顶层设计, 构建生态环境管理体系新格局, 共建清洁美丽世界。

**【关键词】** 环境保护; 历史变革; 改革开放 40 年; 中国环境历史; 生态文明; 美丽中国

**【中图分类号】** X22; F205

**【文章编号】** 1674-6252 (2019) 04-0005-07

**【文献标识码】** A

**【DOI】** 10.16868/j.cnki.1674-6252.2019.04.005

改革开放 40 年, 是中国波澜壮阔的 40 年, 拥有近 14 亿人口的中国从一个贫穷落后的国家成长为世界第二大经济体。中国的生态环境保护事业也与时俱进, 正从过去单纯的“三废”治理走向生态文明建设, 逐步走向全球可持续发展的参与者、贡献者、引领者。回顾我国生态环境保护的历程, 我们发现生态环境保护与社会经济发展是紧密相连的, 不同阶段我们面临着不同的突出环境问题, 相应的经济发展阶段与社会需求决定了我国的生态环境管理体制和架构; 与此同时, 生态环境治理体系与治理模式又在改革与发展进程中不断完善, 与时俱进。面向未来, 中国特色社会主义现代化建设步入新时代, 需要全面提高生态文明建设水平, 实现美丽中国目标, 共建清洁美丽世界, 为全球可持续发展提供中国智慧, 做出中国贡献。

## 1 回顾过去 40 年, 改革开放和社会经济进步推动了国家生态环境保护管理体制的变革; 反过来, “十年一跃”的环境管理体制变革, 也为社会经济与生态环境协调发展提供了体制保障

我国的生态环境保护正式始于 1972 年, 迄今为止已有整整 47 个年头。期间, 大概每 10 年左右, 我国生态环境保护管理体制就有一次大的提升和“跨越”, 从最初的临时性机构——国务院环境保护领导小组及其办公室, 逐步发展成今天的生态环境部。从整个生态环境保护事业发展来看, 这实质是逐步适应改革开放和经济社会不断发展变化的进程; 也是伴随新的生态环境问题不断涌现的局面, 我国生态环境保护管理体系及治理模式不断进行改革而产生的结果。

### 1.1 第一阶段, 1972—1988 年, 这是“第一次跃升”, 从国务院环境保护领导小组到独立的国家环境保护局 (国务院直属局), 标志着我国生态环境保护在国家宏观管理体制中占据了一席之地

在 1972 年之前, 尽管不少地方已经出现了环境污染, 但我国在观念上一直认为社会主义国家不存在环境污染, 工业污染是资本主义社会的产物。1972 年 6 月, 我国政府派出代表团参加在瑞典举行的联合国人类环境会议, 上述观念开始发生转变。1973 年 8 月, 国务院召开第一次全国环境保护会议, 审议通过了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环境保护工作 32 字方针和我国第一个环境保护文件《关于保护和改善环境的若干规定》。至此, 我国生态环境保护事业开始正式起步。1974 年 10 月, 国务院环境保护领导小组正式成立。

1978 年 12 月, 党的十一届三中全会召开, 做出了改革开放的伟大决定, 中心议题是将党的工作重心转移到经济建设上来。此后, 从农村的家庭联产承包责任制开始, 我国加速推进改革开放, 极大地促进了生产力解放。1980 年 8 月, 我国设立了深圳特区, 1984 年又设立了首批 14 个沿海开放城市, 沿海地区开始全面对外开放, 大量接受日本、韩国、港台地区的劳动密集型产业的转移, 各级政府、各部门、乡村集体、社会团体都以招商引资、办企业搞经营为重点, 不少地方是“村村点火、户户冒烟”, 成为当时经济社会发展的真实写照。与之相对应, 我国的生态环境保护工作也是从改革开放才开始走上正轨。

**作者简介:** 解振华 (1949—), 男, 历任国家环境保护局局长、国家环境保护总局局长、国家发展改革委员会副主任 (正部长级), 现任中国气候变化事务特别代表, 中国共产党第十五、十七届中央纪律检查委员会委员, 中国共产党第十六、十八届中央委员。

经济发展和产业转移也带来了日益严峻的环境问题，引起了国家的关注。1979年，《环境保护法（试行）》的制定，首开我国生态环境保护法律制度的先河。随即，环境保护相关专项立法开始起步，1982年8月，全国人大常委会审议通过了《海洋环境保护法》；紧接着，1984年5月和1987年9月，分别通过了《水污染防治法》和《大气污染防治法》。同时，我国开始加强环境管理工作及机构建设。1982年5月，第五届全国人大常委会第23次会议决定，将国家建委、国家城建总局、国家建工总局、国家测绘局、国务院环境保护领导小组办公室合并，组建为城乡建设环境保护部，部内设环境保护局。1983年年底召开第二次全国环境保护会议，时任国务院副总理李鹏在会议上宣布保护环境是我国必须长期坚持的一项基本国策。1984年5月成立国务院环境保护委员会，由时任副总理李鹏兼任委员会主任，办事机构设在城乡建设环境保护部（由环境保护局代行）。1984年12月，城乡建设环境保护部环境保护局改为国家环境保护局，仍隶属于城乡建设环境保护部，是部属局，同时也是国务院环境保护委员会的办事机构。

1988年城乡建设环境保护部撤销，改为建设部。国家环境保护局成为国务院直属机构（副部级），明确为国务院综合管理环境保护的职能部门，人财物全部独立运行。同年，党中央国务院在国家环保局率先开展公务员改革试点，根据环保工作需要设置职位，并从全国公开招考一大批环保干部。这次改革为国家环境保护的专业化管理奠定了基础。

## 1.2 第二阶段，1989—1998年，这是“第二次跃升”，期间生态环境保护压力继续加大，开展“33211”和“一控双达标”环境治理工程，1998年国家环境保护局升格为国家环境保护总局

1992年邓小平同志发表南巡讲话，推动我国经济发展和改革开放掀起新一轮热潮。以浦东新区建设为龙头，长三角地区迅猛发展，城市建设和工业园区蓬勃增长，全国各地挂牌建设的经济开发区、工业开发区最多时近万个。但同时也带来严重的耕地占用、生态破坏和环境污染。当时的民谣是“五十年代淘米洗菜、六十年代浇地灌溉、七十年代水质变坏、八十年代鱼虾绝代、九十年代难刷马桶盖”，淮河等流域的严重环境污染引起了全社会的关注。同时，生态破坏、水土流失、荒漠化问题也日益突出，北京地区沙尘暴愈演愈烈，黄河断流、长江洪水等特大生态灾害频发。

为了解决这些问题，全国人大常委会加快了生态环境保护立法进程。1989年12月，《环境保护法》经修改正式出台，20世纪90年代又修改了《大气污染防治法》《水污染防治法》，制定出台了《固体废物污染环境防治法》《环境噪声污染防治法》等，初步形成了我国生态环境保护的法律体系。同时，国家启动了“33211”重大污染治理工程，这是我国历史上首个大规模污染治理行动。其中，“33”是三河（淮河、海河、辽河）三湖（滇池、太湖、巢湖）；“2”是两控区，即二氧化硫和酸雨控制区；“11”是一市

（北京市）、一海（渤海）。“33211”工程首先从治理淮河污染开始，根据国务院部署，1997年12月31日零点之前要实现淮河流域所有重点工业企业废水基本达标排放，否则将对这些企业实施关停并转。1995年，时任副总理邹家华、国务委员宋健代表国务院听取环保工作汇报，明确要求，到2000年，全国污染物排放总量冻结在1995年水平，环境功能区达标，工业污染源实现达标排放，这就是所谓“一控双达标”。这一时期，污染物排放总量控制的基本做法是严格控制新上项目新增污染，所有新上项目增加的排放量必须由同一地区其他污染源等比例消减来消化。与此同时，全国开始实施退耕还林等六大生态建设重点工程。

这一阶段另一个重大事件是1992年在巴西召开联合国环境与发展大会，提出了可持续发展的理念，通过了《21世纪议程》。中国作为发展中国家参加了大会，并于1994年组织编制了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》，制定了自己的可持续发展目标。1998年，国家将原副部级的国家环境保护局提升为正部级的国家环境保护总局，原国务院环境保护委员会的职能、分散在电力工业部等各工业行业主管部门的污染防治职能并入国家环境保护总局。

## 1.3 第三阶段，1999—2008年，这是“第三次跃升”，主要特征是遏制主要污染物排放总量快速增长势头，实施总量控制，推进发展循环经济和“两型”社会建设，组建环境保护部

2001年12月我国加入世界贸易组织（WTO），随后社会经济迅猛增长，能源、钢铁、化工等重化工业比重不断提高，产能、产量跃居世界前列，资源能源消耗快速增长，主要污染物排放总量也大幅增加，国家“十五”计划的主要目标中，二氧化硫排放总量控制目标不降反升，警醒我国政府实施更大力度的节能减排和总量控制。“十一五”期间，我国把主要污染物排放总量和单位GDP能源消耗下降比例作为约束性指标，纳入国家“十一五”规划纲要，并分解到各省（自治区、直辖市）。

“十一五”期间，全国环境基础设施、电厂脱硫设施建设规模超过了建国以来到“十一五”之前的总和。这期间，两项政策发挥了核心作用：一是严格的节能减排约束性指标考核，带动了地方环境治理重大工程的建设；二是以脱硫电价为代表的环境经济政策，推动了电力行业的脱硫工程建设，迄今为止中国建成了全球最大规模的清洁煤电系统。

在生态环境保护立法和执法上，也取得新的进展。为进一步改善生态环境，再次修改了《大气污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《海洋环境保护法》，制定《放射性污染防治法》《环境影响评价法》《清洁生产促进法》和《循环经济促进法》等。在环境管理机构上，为了解决环保执法难、地方行政干预的问题，2006年国家环境保护总局设立了东北、华北、西北、西南、华东、华南六大督查中心，作为其派出机构。2008年7月，国家环境保护总局升格为环境保护部（正部级），并成为国务院

组成部门。

#### 1.4 第四阶段，2009—2018年，这是“第四次跃升”，生态文明建设被纳入“五位一体”总体布局，坚持以改善生态环境质量为中心，推动绿色发展，坚决向污染宣战，组建生态环境部

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设和生态环境保护工作，将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，把坚持人与自然和谐共生作为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略之一，把绿色发展作为一大新发展理念，坚决向污染宣战，出台实施了大气、水、土壤“三个十条”，出台了《生态文明体制改革总体方案》，建立了中央环保督察等一系列重大制度。根据生态文明建设的新要求，对《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《海洋环境保护法》等一系列法律进行了重大修改；特别是2014年修订的《环境保护法》，被称为是“长出牙齿”的法律，大大提高了立法质量和法律威慑力；随着2018年全国人大通过了《土壤污染防治法》，我国基本形成了较为完整的生态环境保护法律体系。我国开始成为世界生态文明建设的引领者。

2017年10月，党的十九大胜利召开，会议提出中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为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矛盾。随着我国进入社会主义新时代，对生态环境保护管理体制的需求也发生了显著变化：一是特定发展阶段下形成的体制安排及其治理理念，要从“增长优先”转向“保护优先”，这意味着资源和生态环境保护相关主管部门必须发挥更加重要的作用。二是生态环境保护职能需要从以往分散的资源环境要素管理逐步走向保护生态系统的完整性、原真性与生态环境综合管理。三是从所有者和监管者职责不清、“运动员”和“裁判员”集于一身，向执行与监管相互分离和制衡的方向转变。四是从中央地方事权不清、财权匹配不合理，向责权清晰、不断优化事权财权配置转变，建立相对独立的监测评估和监管体制。

2018年3月，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过了国务院机构改革方案，组建生态环境部，整合了相关要素部门污染防治职能，增加了应对气候变化、海洋环境保护等职能，统一生态与城乡污染排放监管职责。这次机构改革，取得了如下效果：一是按照大部制改革的思路，基本上实现了污染防治、生态保护、核与辐射防护三大领域统一监管的大部制安排，为解决制度碎片化问题奠定了良好的体制基础，这也是本次改革最大的亮点和特征。二是分离了自然资源所有者的建设及管理职责和监管者的监督及执法职责，在一定程度上实现了制度设计对执行与监管的分离要求。三是生态环境保护的统一性、权威性大大增长，统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责，切实履行监管责任。当然，充分发挥生态环境管理体制改革的效能仍有一系列问题需要解决，但生态环境保护事业及生态环境管理体制改革的改革，已经站在了新的历史方位

和起点，面向全面建成小康社会、建设美丽中国的目标，大步前进。

以上的回顾表明，中国改革开放40年也是生态环境保护管理体制不断改革和飞跃的40年。

## 2 总结改革开放40年，我们围绕着解决不同发展阶段突出环境问题的需要，不断改革、创新和发展生态环境保护治理体系与模式

我国在不同时期针对当时面临的突出环境问题，建立了与之相对应的管理体制，采取有针对性的治理方式，取得了较好的成效。有很多值得总结的经验教训，主要表现为以下三个方面。

### 2.1 坚持在发展中解决环境问题，在理论和实践相互促进下构建与发展阶段相适应的生态环境保护体系

环境问题的本质是发展问题，在发展中产生，也需要在发展中解决，既需要分步骤解决问题，也需要创新发展理念。改革开放以来，我国不断发展和提出协调经济和环境矛盾的理念，作为开展生态环境保护工作的指引。第一阶段，提出“三同步”“三统一”的要求，在认识上要求全社会在经济建设、城乡建设的同时重视环境保护；第二阶段，在重点流域重点区域环境治理过程中，大力推进经济结构调整，坚决关闭小造纸等“15小”企业，在行动上促进经济健康发展和环保目标的实现；第三阶段，严格执行污染物排放总量控制制度，在宏观上把握环境与经济的协调关系；第四阶段，大力推进生态文明，倡导“绿水青山就是金山银山”，从根本上融合了经济发展与环境保护的关系。21世纪以来分别提出循环经济（2003）、两型社会建设（2004）、低碳发展（2009）等新理念，党的十八大报告提出包括生态文明建设在内的“五位一体”总体布局（2012），这些都是我国对环境与发展关系认识的不断深化。每个阶段的理念，既是对当时我国社会主要矛盾和国情的客观研判，也是对已有理念的继承和发展。环境问题与社会经济发展驱动了理念的创新，理念的发展又为开展生态环境保护实践工作提供了指引，从而构建了符合不同发展阶段特征的生态环境保护管理体系。

我国早在20世纪80年代初期就将环境保护确立为基本国策，提出了“三同步”和“三统一”的环境与发展的战略方针，并一直在着力构建独立权威的环境保护部门。但受制于特定的阶段，我国最初在理论上没能很好地区分环境管理和环境建设，在战略上实行“发展是第一要务”。社会主义初级阶段决定了我国要以经济建设为中心，有些地方片面强调“发展是硬道理”，因此在政府职能与管理体制中，经济发展的职能非常强大，相应地，生态环境保护的职能就相对弱小，权威性不足。这是经济发展阶段所决定的。但随着形势变化，生态环境保护的政府管理理念稳步发展，我国逐步明确了政府环境管理和企业环境治理的区别，明确了环境管理和环境建设的区别，组建了直属国

务院的国家环保局,不再由以建设和发展为主要职责的城乡建设环境保护部管理,从而在体制安排上体现了发展与环境的相对独立。

新世纪以来,在一系列发展理念指导下,我国生态环境管理体系明显扩展了综合管理和规划、政策协调等方面的职能。其背景是在我国增长优先的快速社会经济发展进程中,巨大的生态环境代价也不断凸显。2003年前后原国家环保总局组织完成了《国家环境安全战略报告》,指出我国经济发展付出的环境代价,在很多地方已经抵消了经济增长的收益,并从“安全”的角度去理解生态环境保护在国家发展中的重要性,这在当时既是深刻的,又是超前的。越来越多的人意识到,环境问题就是经济问题,生态环境保护需要经济发展方式转型与综合决策。这一理念认知影响了国家环境管理机构的改革走向,不仅仅体现在国家环境保护总局升格为国务院正部级组成部门、具有议事权的环境保护部,综合经济部门也加大介入生态环境保护的力度,在节能减排、循环经济、低碳发展等方面发挥了突出作用。

在循环经济上,2002年时任国家主席江泽民同志出席全球环境基金第二届成员国大会,指出只有走以最有效利用资源和保护环境为基础的循环经济之路,可持续发展目标才能得到实现;在借鉴德国、日本等国家经验和总结地方试点的基础上,2008年,我国出台了《循环经济促进法》,实施减量化、再利用、资源化的循环经济方针,实现“从摇篮到摇篮”的全过程循环经济发展;并把能耗强度、碳排放强度、资源产出率等指标纳入“十二五”规划纲要。当前,我国正围绕解决城市垃圾问题,进一步提倡建设“城市矿山”,设计循环经济发展专项资金,开展“无废城市”试点,培育资源循环再生利用产业。

在低碳发展方面,国际上将碳排放控制作为重大环境问题,在我国一直作为发展转型中的重大问题,并且决定了我国低碳转型是实现可持续发展的内在要求和走向生态文明的基本路径。过去几年,通过将提高能效、降低二氧化碳排放强度、发展非化石能源和增加森林蓄积量作为约束性指标,促进发展方式的转变和产业结构、能源结构的调整,节能减排与应对气候变化工作取得了显著成效。2017年我国单位国内生产总值(GDP)二氧化碳排放比2005年下降了46%,相当于减少二氧化碳排放41亿吨,已经超过对外承诺的到2020年碳排放强度下降40%~45%的上限目标。2018年机构改革将应对气候变化从综合经济部门调整到生态环境部,代表着党中央对这一问题的认识提升到新的高度。

党的十八大以来,我国将生态文明建设上升为执政党的理念,“增长优先”逐步向“保护优先”转型,大大促进了生态环境保护的自觉性,也为生态环境保护管理体系改革注入新的动力。2015年,党中央国务院印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》。这是40多年来生态环境保护经验的总结和政策制度的集成创新,把生态环境保护放在政治、经济、社会、文化、生态文明“五位一体”的总体

布局中进行统筹,而国际上通行的可持续发展理念主要考虑的是经济、社会和环境三个维度的可持续性。从2018年国务院机构改革方案看,按照一个事由一个部门管、所有者与监管者相分离的原则,组建了生态环境部,大大提升了该部门的权威性,并开始构建源头严防、过程严管、损害严惩、责任追究的制度体系,让生态环境保护渗透到生产、流通、消费等各个环节,形成生态环境保护优化经济发展的激励与约束并重的长效机制。

## 2.2 以改善生态环境质量为核心,采取综合措施,不断增强人民群众对生态环境的获得感

“十三五”以来,根据以环境质量为核心的目标要求,实施环境管理的转型,实质上是针对“十一五”“十二五”以总量控制为核心抓手的管理转型。放在更长的历史阶段,我国一直都要强调坚持环境就是民生,以环境质量改善为核心,综合运用激励、约束并举的政策措施实现环境质量达标。

在早期开展“33211”环境污染治理工程的时候,我国就推行以区域、流域和城市为重点、以环境功能区划为基础的“一控双达标”制度。所谓环境功能区划,是指依据区域的社会环境、社会功能、自然环境条件及环境自净能力等确定和划分不同等级的环境质量标准。企业要做到达标排放,地方政府要按照环境功能区划实现环境质量达标,在企业做到了达标排放还实现不了区域环境质量达标的情况下,就实行排放总量控制。这体现了环境质量改善目标和采取的手段之间的有机联系。

由于特定的发展阶段,我国在20世纪90年代中期开展的污染治理工程,起到了遏制污染恶化趋势的作用,一些重点流域区域环境质量明显改善。“十一五”“十二五”期间我国实行了以总量控制为核心的节能减排战略,其基本逻辑是当时主要污染物排放量已经超过了环境容量,环境质量在不断下降,因此决心通过减少污染物排放总量来遏制环境质量不断下滑的趋势,为此建立了一整套总量减排的管理体系,包括当时的环境保护主管部门成立“污染物排放总量控制司”。迄今为止,总量控制取得显著进展,一些研究以美国NASA卫星和气象飞行器观测数据为基础,认为2005—2016年中国二氧化硫排放下降超过了70%。

“十三五”以来,我国实行以生态环境质量改善为核心的环境治理模式,深入推进气、水、土三大行动计划。大气质量、水环境质量等与民生密切相关的指标,首次被纳入到“十三五”规划纲要中,成为约束性指标。为了强化环境质量改善工作,原环境保护部于2017年新成立了水、气、土三司,替代原来的污染防治司和总量司,将这三个有明确质量要求的环境介质管理作为核心业务司职责。2018年中共中央国务院出台了《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》,确立了总体目标,即到2020年,生态环境质量总体改善,主要污染物排放总量大幅减少,环境风险得到有效管控,生态文明建设水平同全面建成小康社会目标相适应。

## 2.3 坚持建立和完善党委领导、政府主导、市场推动、企业实施、公众参与的生态环境治理体系，落实好“党政同责、一岗双责”，推动齐抓共管、全民动员发挥最大效能

从40多年的环保历程看，2012年以前，我国注重强化生态环境保护政府主导、企业治理、统一监管，但对企业应该承担的主体责任要求不足。尽管强调以政府管制、行政管理为主，但市场驱动机制不完善，公众参与生态环境保护缺乏有效引导，参与不足和过度参与的问题并存。因此，未来需要进一步发挥市场在资源配置中的作用，加强经济激励机制的建设，逐步形成政府、企业、社会公众相互配合、相互监督的“协同治理”格局。

在这个格局中，发挥核心作用的是高度重视综合协调、推动各部门分工负责、齐抓共管的工作机制。国家生态环境管理机构从组建时开始，主要职责就是协调各部门各委办局落实生态环境保护工作的战略与任务。“党政同责”“一岗双责”，尤其是“一岗双责”具有历史渊源，从国务院环境保护工作领导小组办公室开始，就是实施的各部门齐抓共管、“一岗双责”的管理模式。1984—1998年，国务院设立环境保护委员会，委员会主任由主管副总理兼任，这期间国务院每个季度召集各部门研究环境保护工作，国家环境保护局负责协调各部门落实环境保护工作任务与要求，各部门都承担相应的保护环境责任，而且需要定期在环境保护委员会的会议上汇报过堂，这也是目前积极争取的“一岗双责”的雏形。

1998年，在组建国家环境保护总局的同时，国务院环境保护委员会撤销，国家环境保护主管部门本身的地位在提升，但综合协调能力受到一定影响。为了凸显中央对环境保护的重视，国家决定以党中央、国务院的名义每年召开一次高规格的“中央人口资源环境工作座谈会”，由中共中央总书记主持，各部长和地方省委书记、省长参加，在一定时间起到了很好的效果。

坚持约束与激励并举的管理制度调动地方积极性。在约束方面，“十一五”以来，我国主要是通过节能减排约束性指标推动各地区落实环保职责。党的十八大以后，国家提出了生态环境保护“党政同责”的要求，并通过中央环保督察制度，推动这一要求的落实。在激励鼓励方面，典型的是国家环保模范城市创建和生态省市县建设。国家环保模范城市，是“九五”期间提出的。1997年授牌的第一批环保模范城市包括张家港、大连等6个城市；而后陆续有近百个城市申请创建环保模范城市。通过创建环保模范城市，极大地提高了城市开展环境保护、提升环境保护能力和管理水平的积极性，花钱少、效果好、地方积极性高、可持续。在环保模范城市的基础上，我国又推进了生态省市县的建设工作。

## 2.4 逐步建立形成完整的生态环境保护法律体系，明确政府、企业和公众保护生态环境的法律责任，确立了比较符合我国生态环境保护实际的管理制度体系

改革开放40年来，中国先后修改和制定了《宪法》和《民法通则》《物权法》《侵权责任法》《刑法》等基本法律，在这些基本法律中构建了一系列有关资源利用和生态环境保护的法律规范，如《民法通则》和《物权法》对自然资源的所有权和各种用益物权作出了比较全面的规范，《侵权责任法》设专章对环境污染损害的侵权责任作出了规定，《刑法》设专章规定了“破坏环境资源保护罪”，为保护环境，推进资源合理利用，制定了一系列的基本法律规范。

同时，先后制定了《清洁生产促进法》《循环经济促进法》和《城乡规划法》等有关推进产业、能源转型和国土空间规划的法律，为推进经济绿色转型与合理的国土空间规划奠定了一定的法律基础；先后制定了《环境保护法》《海洋环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《环境噪声污染防治法》《土壤污染防治法》《放射性污染防治法》《环境影响评价法》《野生动物保护法》《水土保持法》《防沙治沙法》和《海岛保护法》等10多部生态环境保护与污染防治方面的法律，形成了比较完整的生态环境保护法律和制度体系。在环境保护和污染防治的各个主要环节，逐步建立形成了相应的行政管理和技术规范；在项目准入方面，建立了环境影响评价和“三同时”等制度；在监督检查方面，形成了排污许可、总量控制、现场检查、事故应急、限期治理、强制淘汰和行政强制措施等制度；在环境污染和破坏责任追究上，形成了行政、民事和刑事方面的法律责任制度。同时，逐步扩展环境经济手段的应用，排污收费征收范围扩大、标准提高，环境保险和排污权交易制度开始在各地试行；社会管理的制度开始进入生态环境保护管理的视野，环境信息公开和公众参与也逐步制度化和程序化。

## 3 集聚改革开放成果，建设生态文明和美丽中国，共建清洁美丽世界，为世界生态文明与可持续发展提供中国智慧，做出中国贡献

党的十九大确立了建设美丽中国的战略目标，也确立了共建清洁美丽世界的美好愿景。2035年生态环境根本好转、美丽中国目标基本实现，到本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这一目标的实现，不仅是我国将成为一个现代化的工业强国、经济强国、生态文明强国，对世界的贡献和影响也是绝无仅有。中国理念、中国智慧和方案，将给广大发展中国家走出一条绿色发展、经济社会繁荣的现代化之路提供更多有益的借鉴。

### 3.1 深入推进新时代生态环境管理体制变革，建成适应美丽中国建设要求的生态环境管理体系新格局

我国生态环境管理体制变革不会一蹴而就，也不可能一劳永逸，需要进一步围绕转变职能、提高效能、强化机

制创新和能力建设,全面深化改革。

一是加快推进职能转变、明确职责,完善面向治理体系和治理能力现代化的生态环境保护管理体制。进一步理顺政府部门间的职责关系,重点在于生态保护监管、气候变化应对、自然保护区体系监管、区域流域机构建设、中央地方事权财力匹配等方面,亟待解决完善。

二是加快推进部门内相关职能的整合转变。以不断改善生态环境质量为目标,进一步明确各项制度的内涵和相互关系,突出核心制度定位。建立防治常规污染与应对气候变化的协同机制,重视转隶后地方应对机构变化工作的职责巩固和能力提高。加快构建以国家公园为主体的自然保护区体系,推进国家公园体制改革。

三是强化机制建设和创新,实现生态文明建设职能的有机统一,增强体制运行效能。生态环境大部制可以解决环境内部各要素的协调,但在处理生态环境与自然资源管理、经济发展之间的关系上还需要进一步理顺机制。建议适时成立中央生态文明建设指导委员会,制定中国绿色转型的战略及其路线图、时间表和优先次序。

四是加快构建现代生态环境治理体系。逐步形成政府、企业、社会、公众相互配合、相互监督的“协同治理”的格局,使政府的自然资源保护统一管理和生态环境保护的独立监管真正发挥效能。进一步健全生态环境保护的市场体系,激发企业活力。进一步完善社会组织与动员公众参与生态环境保护的管理和监督的机制。

五是全面加强自然资源和生态环境部门的能力建设。不断完善自然资源和生态环境部门的调查、监测、统计、考核体系,特别是加强对地方政府部门的指导及其能力提高,以完成日益繁重的管理任务。

### 3.2 瞄准建设美丽中国的战略目标,做好顶层设计,谋划战略路线图、时间表和实施路径

40多年来的经验表明,生态环境保护涉及面广,情况复杂多变,全国各地情况千差万别,如果不能统筹在一个明确的战略目标下,生态环境保护工作就会限于零散,形不成合力。过去,我们通过七次全国环保大会和全国生态环境保护大会、五年环保规划以及一系列行动计划,明确各个阶段的环境战略目标和方向,并落实到具体的工作步骤,在此基础上,抓住关键问题,改革体制机制,完善政策制度,推动生态环境保护工作水平不断提升。现在来看,这也应该是推进生态环境领域治理体系与治理能力现代化的基本思路。

面向2035年和本世纪中叶美丽中国的建设目标,要立足于新时代社会主要矛盾的变化,以习近平生态文明思想为指导,坚持“节约优先、保护优先、自然恢复为主”的基本方针,处理好高质量发展与高水平保护协调统一的问题,坚持生态优先、绿色发展,不断增强优质生态产品的供给能力,满足人民日益增长的美好生态环境需要。

要着眼长远,系统谋划我国的生态保护、环境治理、资源能源安全、应对气候变化等主要目标和重点任务,做

好协同控制、协同保护、协同治理。坚持攻坚战与持久战相结合,明确“十四五”“十五五”、2035年以及本世纪中叶等中长期目标和重要阶段任务,做到积极稳妥、步步为营、久久为功,实现2035年生态环境质量根本好转和2050年生态文明全面提升。

### 3.3 立足中国、放眼世界,坚持绿色发展,积极应对气候变化,贡献中国智慧,共建清洁美丽世界

中国的生态文明建设和生态环境保护,是对全球生态环境保护的巨大贡献,40多年来尤其是党的十八大以来生态环境保护取得的成就表明,我国有能力有条件走出一条全新的、人与自然和谐共生的绿色发展道路。

中国积极参与气候变化谈判,推动达成《巴黎协定》,积极引导推进《巴黎协定》后续谈判进程,推动建立公平合理、合作共赢的全球气候治理体系,推动构建人类命运共同体。中国还将团结其他国家,加强南南合作和绿色“一带一路”建设,并与国际组织、多边金融机构等加强合作,凝聚共识、落实行动、合作共赢,为应对全球气候变化贡献“中国方案”。

中国将坚定不移地履行承诺,为全球的绿色低碳发展做出更大贡献。要把气候账、环境账和经济账算清楚,把减少碳排放、减少环境污染放在经济社会发展的大局中考虑,把全社会动员起来,实现2030年的碳排放峰值目标和2035年生态环境根本好转的美丽中国目标,给世界贡献中国思想、中国智慧和方案,共建清洁美丽世界。

改革开放40年,中国取得前所未有的经济成绩,但也面临一系列突出的深层次问题,当前生态文明建设和生态环境保护进入关键期、攻坚期、窗口期,党中央确立了建设美丽中国的战略目标,使命光荣、挑战巨大、任务艰巨,有待于全国上下尤其是环保工作者的持续奋斗。我们期待着通过几代人的共同努力,美丽中国最终实现,并迎接全球生态文明时代的到来。

**致谢:**感谢生态环境部环境规划院王金南院士、万军研究员、王倩副研究员、秦昌波研究员,中国科学院科技战略咨询研究院王毅研究员、苏利阳副研究员、顾伯和副研究员,生态环境部凌江,全国人大环境与资源保护委员会王凤春等同志在本文形成过程中给予的支持和帮助。

#### 参考文献

- [1] 环境保护部. 开创中国特色环境保护事业的探索与实践——记中国环境保护事业30年[J]. 环境保护, 2008(15):24-27.
- [2] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R]. 北京, 2012.
- [3] 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R]. 北京, 2017.
- [4] 习近平. 推动我国生态文明建设迈上新台阶——2018年5月18日在全国生态环境保护大会上的讲话[J]. 求是, 2019(3).
- [5] 习近平. 共谋绿色生活, 共建美丽家园——在2019年中国北京世界园艺博览会开幕式上的讲话[N]. 新华社, 2019-04-29.

(下转16页)

## Discussion on the Theoretic Fundament and Institutional Innovation of Xi Jinping Thought on Ecological Civilization

REN Yong

(Environmental Development Center, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

**Abstract:** Xi Jinping Thought on Ecological Civilization has developed with solid theoretic fundament and rich practical basis in three dimensions at least, including the Marxism observations on human and nature, theories and strategies of the comprehensively deepening reform and the ruling by law, as well as relevant principles of social and natural sciences. Accordingly Xi Jinping Thought on Ecological Civilization results in a considerable number of institutional innovations, which provides practices of ecological civilization in China with new philosophies, strategies, roadmaps, methods and paths for actions, targets and policies necessary. Reviewing the evolutionary process of environment and development in China and their natures behind, the paper discusses the inner links between “Two-mountains hypothesis” and environment-and-economy, “Environment as Welfare” “All Action Jointly” and environment-and-society; an integrated approach of eco-system and “A Natural-life-body consisting of mountain, water, forest, land and grass”; global environmental governance and “Globally Joint-efforts for Ecological Civilization”. Based on the analyses above, the historic roles of Xi Jinping Thought on Ecological Civilization in the systematic arrangements of strategies and actions for ecological civilization in China and elaborated.

**Keywords:** Xi Jinping Thought on Ecological Civilization; nature of environment and economy; nature of environment and society; an integrated approach of eco-system; global environmental governance

（上接10页）

## China's Historical Evolution of Environmental Protection Along the Reform and Opening-up Over the Last Forty Years

XIE Zhenhua

(China's Special Representative for Climate Change Affairs, Beijing 100035, China)

**Abstract:** Along with the forty years' reform and opening-up, China's ecological and environmental management system has been evolving continuously. Focused on the needs of solving prominent environmental issues at different stages of development, the work of environmental protection has been implemented in China since 1972. It has been reforming, innovating, evolving and has realizing a “great leap” in the reform of environmental institutional system in about every ten years, and has become the current framework of ecological and environmental governance with Chinese characteristics. China's environmental protection institutional system has been shaped with the characteristics of different phases of development, which has persisted in solving the environmental issues in the process of socio-economic development. Aiming at improving environmental quality, Chinese environmental governance framework comprised of a complete policy and planning system of ecological and environmental protection, a comprehensive ecological and environmental governance system, and a sound legal system of ecological and environmental protection has been gradually formed. To attain the goal of building a Beautiful China in the new era of developing socialism with Chinese characteristics, green development should be firmly performed and strategic framework should be well-designed. Applying to the domestic situation meanwhile keeping eyes fixed around the world, one should develop a new pattern of ecological and environmental management system and jointly build a clean and beautiful world.

**Keywords:** environmental protection; historical evolution; forty years' reform and opening-up; China's environmental history; ecological civilization; beautiful China