

绿色·制度·理念·路径

——四个关键词看懂生态文明建设意见

●新华社记者 赵超 杨维汉 崔静 陈伟伟 王希

让蓝天常在、青山常在、绿水常在，建设美丽中国有了纲领性文件。中共中央、国务院近日印发《关于加快生态文明建设的意见》，并对外发布。

意见对生态文明建设作出顶层设计和总体部署，贯穿“绿水青山就是金山银山”理念，描绘了实现中华民族永续发展的蓝图。

关键词一：绿色

大力推进绿色发展，倡导绿色生活，推进绿色城镇化，发展绿色产业，实现生活方式绿色化……意见中，“绿色”散布其间，成为贯穿全文的主色调。

何谓绿色化？怎样才能实现绿色发展？国家发改委经济体制与管理研究所循环经济研究室主任杨春平认为，绿色化广义上涵盖了绿色发展、循环发展、低碳发展的基本内涵，三者相互关联、相互促进，统一于生态文明建设实践，是转变经济发展方式的重点任务，是推进生态文明建设的基本途径和方式。

“必须以节约资源和保护环境的空间结构、产业结构、生产方式和生活方式作保证，才能从源头上扭转生态环境恶化趋势，实现建设美丽中国的目标。”杨春平说。

国家行政学院生态文明研究中心主任张孝德指出，建设生态文明应突破经济与环境相对立的惯性思维，在发展中既做好减法，更做好加法。

意见明确提出，大力发展节能环保产业，以推广节能环保产品拉动消费需求，以增强节能环保工程技术能力拉动投资增长，加快培育新的经济增长点。

杨春平认为，只有大力推行绿色生产方式，推动存量经济绿色化改造和增量经济绿色化构建，形成符合生态文明要求的产业体系，生态文明建设才能落到实处。

在北京大学城市与环境学院教授王学军看来，当前在我国实现绿色发展，必须大力发展节能、环保、资源循环利用、新能源等绿色产业。

据预计，今年我国绿色产业将有较大发展，其中仅节能环保产业就会占到GDP的2%左右，新能源战略新兴产业增加值占GDP比重则有可能达到8%左右，这一比例在“十三五”后还将继续增长。

“绿色产业作为新的经济增长点，将逐步发展成为国民经济中举足轻重的支柱产业。”王学军说。

关键词二：制度

健全产权制度，完善监管制度，严守生态红线，健全生态保护补偿机制，完善责任追究制度……意见在生态文明制度体系建设上提出了10条硬措施。

科学规划，制度先行。“制度一直是生态文明建设中的

薄弱环节，由于缺乏统筹规划，一方面严重缺失，一方面落实不利。”张孝德说。

中科院科技政策与管理科学研究所所长王毅认为，过去我们习惯于通过运动式方式来改变环境，呈现碎片化特征。“但是，生态文明建设不会一劳永逸，只有实现法制化、制度化，才能建立起长效机制。”

意见提出了加快建立系统完整的生态文明制度体系的若干举措——

健全自然资源资产产权制度和用途管制制度方面，提出对自然生态空间进行统一确权登记，严格节能评估审查、水资源论证和取水许可制度；严守资源环境生态红线方面，提出将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内，合理设定资源消耗“天花板”；健全政绩考核制度方面，提出把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系，根据区域主体功能定位实行差别化考核制度；完善责任追究制度方面，提出对违背科学发展要求、造成资源环境生态严重破坏的要记录在案，实行终身追责。

王毅指出，意见提出的制度还比较原则性，后续应有配套法律法规加以细化。“下一步关键能否切实让这些制度落地。首先，要分清责任，让各地方、各级领导干部各担其责；其次，要出台程序性规定，明确各项指标，画好路线图，定好时间表；再有，考虑到各地生态基础差异较大，要建立起协调机制，确保制度不走样、不变形。”

关键词三：理念

推动生态文明建设，关键在人，核心在于形成生态文明的主流价值观。意见明确，将生态文明纳入社会主义核心价值观体系，加强生态文化的宣传教育，倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式，提高全社会生态文明意识。

“建设美丽中国，是我们共同的愿望、共同的诉求、共同的利益所在，因此每个人都有责任、有义务，需要付诸共同的行动。”国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长李佐军说。

构建生态文明的主流价值观，首先来自理念的转变。“要在全社会提倡‘要舒适不要奢侈、要消费不要浪费’的生活方式和理念。”清华大学教授钱易说。

她认为，要强化绿色消费，特别是要把环境问题和公众切身利益联系起来，形成全社会对于环境保护和绿色消费的共识。此外，通过经济手段、法律手段等多措并举，促进节约、绿色、环保理念的养成。

培育生态文明的主流价值观，政府责无旁贷。环保部

环境规划院副院长吴舜泽表示，政府的角色是创造绿色发展氛围，营造生态文明发展的体制机制。

吴舜泽说：“一方面，政府决策应当把提供生态环保产品、践行绿色采购、加大生态环保投入、改善环境质量等作为优先目标；另一方面，要把生态环保纳入综合决策，使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束。”

“无论是政府、企业还是个人，推动生态文明要‘内化于心’，形成全社会的氛围和共识。同时，要‘外化于行’，用实际行动践行绿色发展理念。”吴舜泽说。

李佐军指出，生态文明理念的形 成涉及全社会的利益，因此需要全社会共同监督政府、企业 和个人的与生态文明建设相关的各类行为。

关键词四：路径

意见向人们描绘了生态文明建设的美好前景——到2020年，资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展，主体功能区布局基本形成，经济发展质量和效益显著提高，生态文明主流价值观在全社会得到推行，生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。

党的十八大提出，全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局。

“意见围绕五位一体，明确了将生态文明融入经济、政治、文化、社会建设的实现路径，提出了‘五个坚持’和‘五项任务’。”国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长常纪文说。

“五个坚持”明确了生态文明建设的基本原则：坚持把节约优先、保护优先、自然恢复为主作为基本方针；坚持把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径；坚持把深化改革和创新驱动作为基本动力；坚持把培育生态文化作为重要支撑；坚持把重点突破和整体推进作为工作方式。

“五项任务”提出了生态文明建设的主要目标：强化主体功能定位，优化国土空间开发格局；推动技术创新和结构调整，提高发展质量和效益；全面促进资源节约循环高效利用，推动利用方式根本转变；加大自然生态系统和环境保护力度，切实改善生态环境质量；健全生态文明制度体系。

中央党校教授赵建军指出：“当前，我们在生态文明建设上还面临许多问题和挑战，比如经济下行压力使得淘汰落后产能更加艰难，干部生态观念的滞后导致执行力弱化。实现五位一体，必须大力推进生态文明建设，让中国特色社会主义事业健康、融合、持续和繁荣发展。”

“只要抓住工作的重点和努力的方向，一个充满活力，蓝天、绿水、青山环绕的生态文明新时代一定会尽早到来。”赵建军说。

是建立系统完整的制度体系，一面着力破解制约生态文明建设的体制机制障碍，一面在源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的总体思路下严守资源环境生态红线、健全生态保护补偿机制、完善政绩考核和责任追究制度等重大制度，就能在“破”“立”之间深化生态文明体制改革，将其纳入法治化、制度化轨道。加快生态文明建设，关键要实现生活方式和消费模式向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的方向转变，形成弘扬生态文明主流价值观，营造人人、事事、时时崇尚生态文明的社会氛围，为生态文明建设奠定坚实的社会、群众基础。加快生态文明建设，还需兼具创新思维与全球视野，在绿色产业中发掘经济社会发展新的增长点，把绿色发展转化为新的综合国力和国际竞争新优势，将挑战变为机遇，让生态文明建设成为新常态下转型升级的不竭动力。

“经济要上台阶，生态文明也要上台阶。我们要下定决心，实现我们对人民的承诺。”习近平总书记坚定的话语令人振奋，中国的生态文明建设即将翻开崭新一页，这是一项庞大的系统工程，是一场涉及生产方式、生活方式和价值理念的深刻变革，更是一次没有退路的关键进军。充分认识加快推进生态文明建设的极端重要性和紧迫性，切实增强责任感和使命感，以抓铁有痕、踏石留印的精神积极行动、久久为功，我们就一定能把蓝图变为现实，让人民群众在青山常在、清水长流、空气常新的良好生态环境中生产生活，形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，开创社会主义生态文明新时代，并为推动世界绿色发展、维护全球生态安全作出新的更大贡献！



中共中央、国务院近日印发《关于加快推进生态文明建设的意见》。出台这一文件的背景是什么？文件有哪些亮点？今后我国生态文明建设的重点是什么？新华社记者就这些问题采访了国家发展改革委主任徐绍史。

记者：党中央、国务院为何要在此时出台这个文件？有什么重要意义？

徐绍史：党中央、国务院历来高度重视生态文明建设。党的十八大作出了把生态文明建设放在突出地位，纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总布局的战略决策，十八届三中全会提出加快建立系统完整的生态文明制度体系，十八届四中全会要求用严格的法律制度保护生态环境。中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》，既是落实全会精神的重要举措，也是基于我国国情作出的战略部署。

我国资源环境方面的基本国情，可以用两句话来概括：一是资源环境瓶颈制约加剧，特别是环境承载能力已达到或接近上限；二是生态文明建设总体滞后于经济社会发展。可以说，资源环境已经成为实现全面建成小康社会目标最紧的约束、最矮的短板，是绕不过去的坎，一个躲不开、绕不过、退不得的必须解决的紧迫问题。

生态文明建设明确时间表和路线图

——访国家发展改革委主任徐绍史

●新华社记者 赵超 陈伟伟

意见是中央就生态文明建设作出全面专题部署的第一个文件，明确了生态文明建设的总体要求、目标愿景、重点任务和制度体系，突出体现了战略性、综合性、系统性和可操作性，是当前和今后一个时期推动我国生态文明建设的纲领性文件。党的十八大和十八届三中、四中全会就生态文明建设作出了顶层设计和总体部署，意见就是落实顶层设计和总体部署的时间表和路线图，措施任务更具体、更明确。

记者：您觉得意见最突出的亮点或特点是什么？

徐绍史：意见最突出的亮点或特点有两个方面。

一个是通篇贯穿了绿水青山就是金山银山的理念。意见从指导思想、基本原则、主要目标、重点任务、制度安排、政策措施等各个方面，都体现了这一基本理念。比如，在指导思想上明确提出了“蓝天常在、青山常在、绿水常在”的要求。在基本原则里强调，坚持把“绿色发展、循环发展、低碳发展”作为基本途径，经济社会发展必须与生态文明建设相协调。在健全政绩考核制度方面，要求把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系，大幅增加考核权重，强化指标约束。

另一个是通篇体现了人人都是生态文明建设者的理念。意见强调，无论是政府、企业或个人，都是生态文明建设的重要建设者，生产、生活过程中都应该自觉践行生态文明的要求，合理开发、利用、保护自然资源和环境，使生态文明建设成为人人有责、共建共享的过程。

记者：您认为应该从哪些方面加快生态文明建设？

徐绍史：生态文明建设的关键，是处理好人与自然的关系，

使经济社会发展建立在资源能支撑、环境能容纳、生态受保护的

基础上，使青山常在、清水长流、空气常新，让人民群众在良好生态环境中生产生活。

生态文明建设不仅局限于“种草种树”、“末端治理”，而是发展理念、发展方式的根本转变，涉及经济、政治、文化、社会建设方方面面，并与生产力布局、空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，以及价值理念、制度体制紧密相关，是一项全面而系统的工程，是一场全方位、系统性的绿色变革，必须人人有责、共建共享。

首先，要加快生产方式的绿色化，就是要通过生态文明建设，构建起科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构，大力发展绿色产业，培育新的经济增长点。

其次，要推进生活方式的绿色化，加快形成勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式。

第三，要弘扬生态文明主流价值观，把生态文明纳入社会主义核心价值观体系，形成人人、事事、处处、时时崇尚生态文明的社会新风尚。

第四，要健全系统完整的制度体系，通过最严格的制度、最严密的法治，对各类开发、利用、保护自然资源和环境的行为，进行规范和约束。

记者：意见如何体现出通过最严格的制度、最严密的法治为生态文明建设提供保障？

徐绍史：意见按照源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的整体思路，提出了严守资源环境生态红线、健全自然资源资产



加快推进生态文明建设

你应该知道的10条“干货”

●新华社记者 赵超 王希

中共中央、国务院日前印发《关于加快推进生态文明建设的意见》。作为当前和今后一个时期推动我国生态文明建设的纲领性文件，意见明确了生态文明建设的总体要求、目标愿景、重点任务和制度体系，记者从中梳理出10条“干货”。

“绿水青山就是金山银山”的理念贯穿全篇

【形势判断】总体上看我国生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展，资源约束趋紧，环境污染严重，生态系统退化，发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出，已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约。

【总体思路】坚持节约资源和保护环境的基本国策，把生态文明建设放在突出的战略位置；坚持把节约优先、保护优先、自然恢复为主作为基本方针；坚持把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径。

明确主要目标

意见采取定量与定性结合的办法，提出了国土空间开发格局进一步优化、资源利用更加高效、生态环境质量总体改善和生态文明重大制度基本确立四方面的目标，提出到2020年，使生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。

【定量目标】单位国内生产总值(GDP)二氧化碳排放强度比2005年下降40%至45%，用水量力争控制在6700亿立方米以内，万元工业增加值用水量降低到65立方米以下，农田灌溉水有效利用系数提高到0.55以上，非化石能源占一次能源消费比重达到15%左右。重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到80%以上。森林覆盖率达到23%以上，草原综合植被覆盖率达到56%，湿地面积不低于8亿亩，50%以上可治理沙化土地得到治理，自然岸线保有率不低于35%。

【定性要求】国土空间开发格局进一步优化；能源消耗强度持续下降；生态环境质量总体改善，大气环境质量、重点流域和近岸海域水环境质量得到改善，土壤环境质量总体保持稳定。

关键制度建设

意见按照源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究16字思路，提出了健全法律法规、完善标准体系、健全生态补偿机制等10个方面的重大制度，其中包含不少亮点。

【自然资源资产产权制度和用途管制制度】对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记。明确各类国土空间开发、利用、保护边界，实现能源、水资源、矿产资源按质量分级、梯级利用。

【红线管控制度】设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线。即合理设定资源消耗“天花板”，将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内；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；在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态红线，确保生态功能不降低。

【健全政绩考核】把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系，大幅增加考核权重；实行差别化考核，对限制、禁止开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县，取消地区生产总值考核；探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产和环境责任离任审计。

【完善责任追究】建立领导干部任期生态文明建设责任制。对违背科学发展要求，造成资源环境生态严重破坏的要记录在案，实行终身追责，不得转任重要职务或提拔使用，已经调离的也要问责。

培育生态文化

【倡导绿色消费模式】倡导勤俭节约的消费观。积极引导消费者购买节能与新能源汽车、高效家电、节水型器具等节能环保低碳产品，减少一次性用品使用，限制过度包装。严格限制发展高耗能、高耗水服务业。全方位开展反食品浪费行动。党政机关、国有企业要带头厉行勤俭节约。

【完善公众参与制度】扩大信息公开。建立环境公益诉讼制度，对污染环境、破坏生态的行为，有关组织可提起公益诉讼。引导生态文明建设领域各类社会组织健康有序发展。

产权和用途管制制度、健全生态保护补偿机制、完善政绩考核和责任追究制度等10个方面的重大制度。

一是红线管控制度，从资源、环境、生态三个方面提出了红线管控的要求，将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内。一个是设定资源消耗的上限，合理设定资源消耗“天花板”；一个是严守环境质量的底线，确保各类环境要素质量“只能更好、不能变坏”；再一个是划定生态保护的底线，遏制生态系统退化的趋势。

二是产权和用途管制制度，在产权制度上，要求对自然生态空间进行统一确权登记；在用途管制上，确定各类国土空间开发、利用、保护边界，实现能源、水资源、矿产资源按质量分级、梯级利用。

三是生态补偿制度，要求加快建立让生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的机制，具体有纵向和横向补偿两个维度。纵向，就是要加大对重点生态功能区的转移支付力度，逐步提高其基本公共服务水平；横向，就是引导生态受益地区与保护地区之间、流域上游与下游之间，通过多种方式实施补偿，规范补偿运行机制。通过完善生态补偿制度，使生态保护者肯出力、愿意干、守得住“绿水青山”。

四是政绩考核和责任追究制度，意见明确，各级党委、政府对本地区生态文明建设负总责，实行差别化的考核机制，要大幅增加资源、环境、生态等指标的考核权重，发挥好“指挥棒”的作用。对于造成资源环境生态严重破坏的领导干部，还要终身追责。

记者：意见提出的各项任务目标将如何落实？

徐绍史：我们考虑，至少应该从三个方面推进意见确定的目标任务

一是强化统筹协调。意见要求，各级党委和政府对本地区生态文明建设负总责，各有关部门要密切协调配合，共同形成推进生态文明建设的强大工作合力。

二是开展先行先试。注重顶层设计与地方实践的结合，深入开展生态文明先行示范区建设，探索生态文明建设的有效模式，形成可复制、可推广的制度成果。

三是细化实施方案。根据意见要求，各地要抓紧提出实施方案，相关部门要研究制定行业性和专题性规划，国家发展改革委将按照中央要求抓紧制定意见分工方案，逐项分解目标任务，推动每一项任务落实落地。