

星空
——
系列

生态文明建设 的法律和制度

蔡守秋 © 著

*The Law and System of the Construction
of Ecological Civilization*

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

*The Law and System of the Construction
of Ecological Civilization*

本书结合生态文明社会建设的伟大实践，系统地研究了生态文明法治建设的法律体系、理念、原则、制度和法律实施。阐明了法律生态化的目的和指导思想、范围和内容，以及法律生态化的核心问题。重点研究了节能减排法律制度、生态区的法律制度、公众共用物的法律制度和政府环境责任法律制度的发展概况、理论基础和健全对策。联系我国生态文明法治建设的实际，研究了环境公益诉讼和环境资源法庭发展的成就、经验、理论和进一步健全的对策。



中国法制出版社
官方微信

上架建议	学术·环境法
ISBN 978-7-5093-7146-6	
9 787509 371466 >	
定价：78.00元	

本书系上海市高原学科（上海政法学院）法学学科环境资源法建设项目资助
2010年度国家社会科学基金重点项目“加快推进生态文明建设的法律问题研究”的研究成果
2011计划司法文明协同创新中心研究成果
2013年度国家社会科学基金重大项目“当代中国公众共用物的良法善治研究”的部分成果
上海财政大学生态文明法治创新团队研究成果

生态文明建设 的法律和制度

蔡守秋 © 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

生态文明建设的法律和制度 / 蔡守秋著. —北京: 中国法制出版社, 2016. 12

(星空)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 7146 - 6

I. ①生… II. ①蔡… III. ①生态环境-环境保护法-研究-中国 IV. ①D922. 680. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 278486 号

策划编辑 陈兴 (cx_legal@163.com)

封面设计 杨泽江

生态文明建设的法律和制度

SHENGTAI WENMING JIANSHUDE FALÜ HE ZHIDU

著者/蔡守秋

经销/新华书店

印刷/北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本/730 毫米×1030 毫米 16 开

版次/2017 年 1 月第 1 版

印张/30.5 字数/434 千

2017 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 7146 - 6

定价: 78.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 010 - 66010405

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

作者简介

蔡守秋，1944年生于湖南省东安县芦洪市镇。1957年至1963年，在东安县耀祥中学（东安二中）学习。1963年至1968年，在武汉大学学习。1968年12月至1980年5月，在武昌造船厂从事环境保护技术等工作。从1980年6月至今，一直在武汉大学法学院、环境法研究所从事环境资源法律和政策的研究和教学工作。2012年任中国环境资源法学研究会会长。2013年当选为中国法学会第七届理事会理事、常务理事，被聘为中国法学会学术委员会委员。2014年被上海财经大学聘为特聘教授、博士生导师、生态文明法治创新团队首席专家，被中国法学会聘任为中国特色社会主义法治研究中心资深研究员。2015年，被最高人民法院聘请为最高人民法院环境资源审判咨询专家和最高人民法院环境资源司法研究中心研究员，被聘任为最高人民法院环境资源司法理论研究基地（武汉大学）研究员，被推选为中华司法研究会常务理事，被聘为《中国大百科全书》（第三版）法学学科编委会委员、环境资源法学分支主编，被聘为河北大学、上海政法学院高原学科兼职教授。

1986年任国家环境保护局武汉大学环境法研究所副所长，同年任中国法学会第二届理事。1987年任中国国土资源法研究会副理事长。1988年9月作为高访学者去美国俄勒冈大学法学院学习研究一年。1990年任国家环境保护局武汉大学环境法研究所所长。1992年12月作为富布赖特学者在美国华盛大学法学院学习研究一年。1993年任教授。1995年任博士生导师。1997年第二次担任国家环境保护总局武汉大学环境法研究所所长。1999年任中国法学会环境资源法学研究会副会长兼秘书长，任教育部批准的首批普通高等学校人文社会科学国家重点研究基地（武汉大学环境法研究所）的基

地主任。2000年被选为中国法学会西部开发法律研究会副会长。2001年分别被聘为湖南大学、福州大学教授，福州大学法学院名誉院长。2003年被国家环境保护总局批准为环境影响评价专家。2004年任中国法学会环境资源法学研究会会长。2006年被聘为中国“百名法学家百场报告会”报告专家，“五五”普法国家中高级干部学法讲法讲师团成员。2007年被选为世界自然保护同盟环境法学院理事会成员（理事），被聘为中华环保联合会环境法律专家委员会委员。2009年被聘为国家减灾委第二届专家委员会专家。多次获教育部、司法部、中国法学会、湖北省、武汉市社会科学和法学优秀成果奖。国家环保总局于2000年授予他“环境保护杰出贡献者”荣誉称号。

蔡守秋教授从上世纪70年代从事环境保护工作，从1980年以来一直从事环境资源生态法律和政策的研究与教学工作。曾参加《环境保护法》等10多项环境资源法律、法规和立法起草研究工作。曾主持、承担40余项科研课题，出版专著和教材30多部，发表论文300多篇。是教育部“十五”“十一五”国家级规划教材《环境资源法教程》《国际环境法》和《环境资源法学》等教材的主编。代表著作有《中国环境政策概论》《国土法的理论与实践》《环境行政执法和环境行政诉讼》《环境外交概论》《环境政策法律问题研究》《当代海洋环境资源法》《欧盟环境政策法律研究》《可持续发展与环境资源法制建设》《国际环境法学》《调整论——对主流法理学的反思与补充》《生态安全、环境与贸易法律问题研究》《河流伦理与河流立法》《环境政策学》《人与自然关系中的伦理与法》《基于生态文明的法理学》。

目 录

Contents

丨 第一章 生态文明和生态文明法治建设的意义 丨

一、生态文明的内涵	1
二、生态文明建设的重要性和必要性	9
三、生态文明法治建设的意义	29

丨 第二章 生态文明法治建设的内容概述 丨

一、生态文明法律体系	40
二、生态文明法律理念	49
三、生态文明法律原则	73
四、生态文明法律制度	93
五、生态文明建设法律的实施	108

第三章 法律生态化的指导思想、范围和重点

一、法律生态化的目的和指导思想	120
二、法律生态化的范围和重点	124
三、法律生态化的核心	146

第四章 健全节能减排法律制度

一、节能减排的法律依据和政策基础	168
二、节能减排制度的权威和效力	172
三、节能减排制度的内容和特点	178
四、我国节能减排法制建设中的问题	193
五、加强节能减排的途径和措施	197

第五章 加快生态区的法制建设

一、国外生态区及其法制建设的概况	204
二、我国生态区及其法制建设的概况	216
三、生态区法制建设的意义和作用	237
四、加快生态区法制建设的对策	243

第六章 加快公众共用物的法制建设

一、公众共用物存在的必要性和意义	266
二、公众共用物与生态文明的关系	278
三、公众共用物法制建设的理论问题	296
四、加快公众共用物法制建设的对策	328

第七章 健全政府环境责任制度

一、健全政府环境责任制度是加快生态文明建设的重要举措	334
二、现行政府环境责任立法的缺陷及其后果	342
三、政府环境责任的健全	350

第八章 加快环境公益诉讼的发展

一、环境公益诉讼的概念、类型和特点	372
二、环境公益诉讼的法律规定	375
三、识别环境公益诉讼的五项标准	379
四、环境公益诉讼制度的意义和作用	384
五、结合案例析环境公益诉讼	390
六、我国环境公益诉讼的成就和经验	394

第九章 加快环境法院（庭）的建设

一、建设环境法院（庭）的必要性和重要性·····	399
二、关于建设和发展环保法院（庭）的途径·····	407
三、国内外环境法院（庭）的发展概况·····	414
四、印度 2010 国家绿色法庭法评介 ·····	419
五、我国环境法院（庭）的工作成就和亮点·····	429
六、加强现有环境法院（庭）建设的意见·····	435
附件一 印度 2010 年《国家绿色法庭法》中译本 ·····	454
附件二 参考文献 ·····	473

第一章

生态文明和生态文明法治建设的意义

自从2007年中共第十七大提出“建设生态文明”和“生态文明观念在全社会牢固树立”的新任务以来，随着生态文明建设的发展，如何认识和加快生态文明法治建设，开始成为我国法学研究和法治建设的一个重大问题。深刻理解生态文明建设和生态文明法治建设的必要性和重要性，深入研究生态文明法治建设与生态文明社会建设的关系，对于促进和保障生态文明社会建设，具有重要的意义。

一、生态文明的内涵

正确认识生态文明的内涵，深刻理解生态文明以及以生态文明为旗帜的“五型社会”（和谐社会、生态文明社会、环境友好型社会、资源节约型社会和循环经济型社会^①）所蕴含的精神内核、思想特征和内容，是正确认识和处理生态文明建设与法治建设的关系的前提，将为以生态文明为旗帜的“五型社会”建设和生态文明法治建设，提供深厚的文化思想资源、文明精神支撑。

生态文明又称绿色文明，是指人类遵循自然生态规律和社会经济发展规律，为实现人与自然和谐相处及以环境为中介的人与人和谐相处，而取得的物质与精神成果的总和；是指以人与自然及人与人和谐共生、良性循环、协

^① 这里的循环经济型社会是循环经济社会、低碳经济社会、生态经济社会、绿色经济社会和环保经济社会的统称，因此在不同场合也称生态经济社会或绿色经济社会等。

调发展、持续繁荣为基本宗旨的文化伦理形态。作为人类文明的一种形态，生态文明首先是一种伦理观念，一种反映人与自然关系的生态伦理观念，它强调尊重自然规律、爱护自然环境、实现人与自然的和谐，它包括一是人与自然和谐的文化价值观、生态系统可持续性前提下的生产观、既满足自身需要又不损害自然的消费观；同时，它又是一种以资源环境承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标的发展方式和生活方式，它强调保护环境是发展的前提和基础，而又通过发展来改善环境，实现经济社会环境的协调发展。正如时任环境保护部部长的周生贤所强调的，“生态文明是人类为保护和建设美好生态环境而取得的物质成果、精神成果和制度成果的总和，是一种人与自然、人与人、人与社会和谐相处的社会形态，是贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程的系统工程。建设生态文明，以尊重自然规律为前提，以人与自然、环境与经济、人与社会和谐共生为宗旨，以资源环境承载力为基础，以建立节约环保的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式以及增强永续发展能力为着眼点，以建设资源节约型、环境友好型社会为本质要求。”^①

生态文明和生态文明建设的内容十分丰富、特征非常突出。党的十八大所阐明的生态文明，是继承工业文明、超越工业文明的一种新的文明形态，是对人类文明发展进程的最新探索和人类智慧的结晶。生态文明作为人类文明的一种高级形态，它包括生态意识文明、生态行为文明、生态产业文明、生态制度文明、生态管理文明等内容，涵盖先进的生态伦理观念、发达的生态经济、完善的生态制度、基本的生态安全、良好的生态环境等方面。生态文明包括清洁、健康的环境和良性循环的生态系统，公平正义、良性运行、协调发展的社会机制和生态治理规范体系，尊重自然、顺应自然、保护自然、追求人与自然和谐共处共发展的思想意识和文化伦理形态；是一种从物质生产方式到政治、法律及社会文化观念的整体转变，需要采取涉及经济、社会、政治和文化各个方面的战略、政策和法律，要把对生命和自然的尊重

^① 周生贤：“推进生态文明 建设美丽中国——在中国环境与发展国际合作委员会2012年年会上的讲话”（2012年12月12日），《中国环境报》2012年12月14日第1版。

以及对自然的生态系统的爱护纳入政治、法律和道德体系中。从这个意义上讲,生态文明必然要求法治文化、特别是生态法治文化或环境法治文化,生态法治文化是体现生态文明的文化形式,是生态文明建设的重要组成部分和最活跃的部分。生态法治文化较典型的思维范式是:在处理人与人的关系时,强调法治即强调依法治国、依法待人、人与人和谐相处;在处理人与自然的关系时,同样强调法治即强调依法治国、依法待物(这里的物泛指自然界)、人与自然和谐相处。生态文明的价值诉求多样化,强调多样性、可持续性、整体性、和谐性、民主性。生态建设是实现生态文明的必然要求。生态文明建设作为中国特色社会主义事业总体布局的组成部分,它包括生态物质文明建设、生态精神文明建设、生态政治文明建设、生态治理体系建设等领域,^①是一个复杂庞大的系统运动过程和系统工程。生态文明建设的目标是建成美丽中国,实现环境正义与公平,包括人与人之间的代内公平、代际公平、区域公平和人与自然之间的种际公平。建设生态文明不仅要求形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式,建成环境友好型社会、资源节约型社会、循环经济型社会和生态社会,使环境污染和生态破坏得到有效控制,生态、环境质量得到明显改善,还要求生态文明观念在全社会牢固树立。生态文明观承认和重视生态基础制约观和环境承载力有限观,认为人是价值的中心,但不是自然的主宰,人有高度的智慧和创造力,但人不能违背自然生态规律而控制自然,人的全面发展必须包括人与自然的和谐相处。生态文明观强调“自然—社会”即人类生态系统的整体价值和生态价值,要求人类的一切活动都要服从“自然—社会”复合系统的整体利益,要求热爱自然、尊敬生命和保护环境,既要满足人的物质需求、精神需求和生

^① 广义的生态治理体系,又称生态文明治理体系,是指推进生态文明建设所需的各种基础性、常态化的支撑条件和保障体系的总和,是国家治理体系的一部分。它由生态文明建设制度体系、组织体系和实施机制构成,分别解决生态文明建设中的动力、主体和途径问题,即生态治理体系要为生态文明建设提供动力来源(通过法治和伦理要求等形式明确目标和任务),确保有人员和机构来担当工作(机构改革),并为这些人员和机构的执行行动授予合法可行的权威和权利(有责、有权、有钱)。这里的治理(governance)包括正式规则即法规的调整和非正式规则的调整,典型的形式是良法(good law)善治(good governance)。生态治理(eco-governance)的一项重要内容是建立在公民广泛参与环境保护基础之上的协商民主政治。

态需求，又要满足人与自然的协调发展、和谐发展。生态文明确立了人与自然和谐共存、互惠共利的价值取向，是人类发展进步的一个重要标志。在环境生态问题日趋严重、可持续发展理念深入人心的大背景下，生态文明和生态文明建设正在成为一种世界潮流。对中国而言，生态文明观是中国先进文化的一个重要组成部分，中华文明的基本精神与生态文明的内在要求基本一致，中国传统文化中固有的生态和谐观为实现生态文明提供了坚实的哲学基础与思想源泉。曾任中共中央政治局委员、中共山东省委书记、国务院副总理、全国人大常委会副委员长的姜春云同志主编的《拯救地球生物圈——论人类文明转型》^①将生态文明的基本特征及其理念概括为7个方面：（1）人类是大自然的成员之一，与自然界其他生物是平等、友好、相互依存的伙伴关系，而不是什么至高无上的主宰者、统治者。（2）大自然孕育、抚养了人类，人类应当知恩图报，善待自然，而不可忘恩负义，对自然万物施以暴行。（3）人类开发利用自然资源理所当然，但一定要取之有度，不可超过自然生态和环境的承载力。（4）人类对自然资源的开发利用，必须遵循“人际公平、国际公平、代际公平”的道德准则，不可侵占属于他人、他国和后代的权益。（5）倡导资源节约、高效、循环利用，力求效益最大化、消耗最低化、对环境影响最小化。（6）以可持续发展为最高追求目标，排斥一切杀鸡取卵、竭泽而渔、急功近利的短期行为。（7）发展成果全体社会成员共享，而不可少数人独吞。

目前党和国家倡导的生态文明，其主要内涵体现在胡锦涛所作的“十七大”报告和“十八大”报告等党和国家的政策法律文件之中。“十七大”报告强调：“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立”；“坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、

^① 由姜春云同志主编、40多位专家学者和实际工作者参与研究编撰的科学论著：《拯救地球生物圈——论人类文明转型》，全书45万字，由新华出版社2012年出版。

经济发展与人口资源环境相协调,使人民在良好生态环境中生产生活,实现经济社会永续发展”;“加强能源资源节约和生态环境保护,增强可持续发展能力。坚持节约资源和保护环境的基本国策,关系人民群众切身利益和中华民族生存发展。必须把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置,落实到每个单位、每个家庭。要完善有利于节约能源资源和保护生态环境的法律和政策,加快形成可持续发展体制机制”。^①

“十八大”报告强调:“必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展”;“坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,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,从源头上扭转生态环境恶化趋势,为人民创造良好生产生活环境,为全球生态安全作出贡献”;“优化国土空间开发格局。国土是生态文明建设的空间载体,必须珍惜每一寸国土”;“全面促进资源节约。节约资源是保护生态环境的根本之策……推动能源生产和消费革命,控制能源消费总量,加强节能降耗,支持节能低碳产业和新能源、可再生能源发展,确保国家能源安全。加强水源地保护和用水总量管理,推进水循环利用,建设节水型社会。严守耕地保护红线,严格土地用途管制。加强矿产资源勘查、保护、合理开发。发展循环经济,促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化”;“加大自然生态系统和环境保护力度。良好生态环境是人和社持续发展的根本基础”;“加强生态文明制度建设。保护生态环境必须依靠制度”;“加强生态文明宣传教育,增强全民节约意识、环保意识、生态意识,形成合理消费的社会风尚,营造爱护生态环境的良好风气”。^②中共“十八大”报告不仅将中国特

① 胡锦涛:“高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告”(2007年10月15日),《人民日报》2007年10月25日。

② “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——胡锦涛同志代表第十七届中央委员会向大会作的报告”(2012年11月8日),新华社北京2012年11月17日电,《人民法院报》2012年11月18日第1~4版。

色的社会主义事业总体布局从“四位一体”扩展为“五位一体”（“四位一体”中的四位是指“经济建设、政治建设、文化建设、社会建设”，“五位一体”中的五位是指“经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设”，这“五位一体”的总体布局对应着全体国民的经济、政法、社会、文化、生态五大权益），而且把生态文明建设摆在现代化建设“五位一体总体布局”和“突出地位”的高度，确立了“加快”、“大力”、“全面落实”和“全面推进生态文明建设”的战略、目标和任务，^①科学地阐明了生态文明社会与“五型社会”的关系、生态文明建设与“五大建设”的关系。《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（2015年4月25日）进一步强调，“生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容，关系人民福祉，关乎民族未来，事关‘两个一百年’奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现”，“加快推进生态文明建设是加快转变经济发展方式、提高发展质量和效益的内在要求，是坚持以人为本、促进社会和谐必然选择，是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的时代抉择，是积极应对气候变化、维护全球生态安全的重大举措。要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，牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，坚持绿水青山就是金山银山，动员全党、全社会积极行动、深入持久地推进生态文明建设，加快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”。

目前党和国家倡导的“五型社会”，即和谐社会、生态文明社会、环境友好型社会、资源节约型社会和循环经济（又称生态经济、绿色经济、环保经济、低碳经济）型社会，都是生态文明的体现，或者说是生态文明的社会

^① 例如，“十八大”报告强调：“必须更加自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求，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，促进现代化建设各方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调，不断开拓生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”；“加快生态文明建设”；“要坚持以经济建设为中心，以科学发展为主题，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，实现以人为本、全面协调可持续发展的科学发展”；“大力推进生态文明建设”；“把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展”。

形态。和谐社会是指社会各要素处于相互依存、相互协调、相互促进的状态的社会，是指人与人和谐相处、人与自然和谐相处的社会。生态文明社会是奉行生态文明观的社会，是人类社会与自然生态有机融合的社会，人与自然的和谐相处、和谐发展是生态文明社会的基本特征。环境友好型社会简称环境友好社会，是一种人与自然和谐共处的社会形态，是指人对自然环境持友好态度、友好行为的文明社会，其基本要求是：倡导环境文化和生态文明，社会各界奉行对环境友好、人与自然和谐的思想观念，形成热爱自然、尊重生命、关爱环境的道德风尚；奉行对环境友好的生产方式、生活方式和消费方式，社会的生产、消费和生活活动与自然生态系统相协调；以环境承载力为基础，以遵循自然规律为准则，以环境友好科技为动力，节约利用自然资源，保护建设生态环境。资源节约型社会是指奉行节约资源的理念、生产方式、生活方式和消费方式的社会，是采用综合手段对资源实现节约利用、高效利用、可持续利用，用最少的资源消耗获取最大的经济、社会和环境收益，以实现经济、社会和环境可持续发展的社会经济形态。对环境友好必然体现在对资源的珍惜和节约利用上。循环经济型社会是以实行循环经济为特点的社会形态。根据《循环经济促进法》（2008年）第二条的规定，“本法所称循环经济，是指在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。”循环经济型社会是环境友好社会和资源节约型社会在经济活动领域的一种实现途径和形式。“五型社会”的共同内涵是，它们都体现了绿色理念、环保理念、生态理念，都体现了资源节约观、环境保护观、生态文明观；都要求正确处理人与人的关系和人与自然的关系，实现人与人的和谐共处和人与自然的和谐共处，促进经济、社会和生态的可持续发展。因此，“五型社会”是以生态文明社会为旗帜的“五型社会”，建设“五型社会”就是建设生态文明，建设“五型社会”必须突出生态文明建设。在“五型社会”建设中，发展不仅仅是经济发展，而是包括经济、社会、文化、政治和人口、环境、资源在内的全面协调可持续发展的科学，是绿色发展、循环发展和低碳发展；以经济建设为中心不是以GDP增长为中心，而是在“创新发展理念、转变发展方式”“优化结构、提高效益、降低

消耗、保护环境的基础”上的又好又快的经济建设，是与人口资源环境相协调的经济建设，是包容生态经济、绿色经济和低碳经济的经济建设。

目前党和国家倡导的“五位一体总体布局”中的“五位”，是指“五大建设”即经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设。胡锦涛在“十八大”报告中强调：“建设中国特色社会主义，总依据是社会主义初级阶段，总布局是五位一体，总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴”；“以科学发展为主题，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，实现以人为本、全面协调可持续发展的科学发展”；“必须更加自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求，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，促进现代化建设各方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调，不断开拓生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”。把生态文明融入“四大建设”的各方面和全过程的战略部署，极大地拓展了生态文明建设的视野，对生态文明建设的顶层设计意义重大。笔者认为“五大建设”是相互影响、依靠、补充的有机整体，其中，经济建设是关键，政治建设是保障，文化建设是先导，社会建设是归宿，生态文明建设是基础；经济建设的主要目标是富裕，政治建设的主要目标是民主，文化建设的主要目标是文明，社会建设的主要目标是公平，生态文明建设的主要目标是和谐。^① 如果从关系的视角来解读，经济建设、政治建设、文化建设和社会建设是平行的关系，它们共同解决的是人类社会内部关系问题；而生态文明建设解决的是人与自然关系，它在逻辑层面上所处的位置应当更高一些。“应当说，生态文明建设在‘五位一体’格局中的地位是特殊重要的，它在总格局中具有相对的独立性和贯穿性，具有更高层次的指导性。我们要把对生态文明地位的这种认识，贯穿到中国特色社会主义总体建设的全过程，体现在生产方式和生活方式中。只有在这种高度来认识生态文

^① 生态文明建设的目标是和谐，就是说生态文明建设的目标是“实现人与自然的和谐共处、发展与环境双赢，建设美丽中国，实现中华民族永续发展”。需要指出的是，用一个词来概括一项建设的目标，只是一种突出重点的说法，往往不能概括该项建设的多种目标。