

RESEARCH *on* CHINA'S  
ENVIRONMENTAL STRATEGY  
*and*  
POLICY

---

# 中国环境战略与政策研究

2018年卷

生态环境部环境与经济政策研究中心

编著

---



中国环境出版集团

## 中国环境战略与政策研究丛书

- 中国环境战略与政策研究 (2018年卷)
- 生态文明理论与制度研究
- 绿色发展战略和政策研究
- 环境经济政策研究
- 环境社会治理理论与政策研究
- 气候变化与环境治理研究
- 环境与贸易投资研究
- 水环境管理的理论、实践与技术



中国环境出版集团



中国环境出版集团  
天猫旗舰店



ISBN 978-7-5111-4149-1

9 787511 141491 >

定价: 176.00元

中国环境战略与政策研究丛书

# 中国环境战略与政策研究 (2018 年卷)

**Research on China's Environmental  
Strategy and Policy**

生态环境部环境与经济政策研究中心 编著

中国环境出版集团·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境战略与政策研究. 2018 年卷/生态环境部环境与经济政策研究中心编著. —北京: 中国环境出版集团, 2019.11  
ISBN 978-7-5111-4149-1

I. ①中… II. ①生… III. ①环境保护战略—研究—中国—2018②环境政策—研究—中国—2018 IV. ①X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 239520 号

出版人 武德凯  
责任编辑 宾银平 葛莉  
助理编辑 史雯雅  
责任校对 任丽  
封面设计 艺友品牌

---

出版发行 中国环境出版集团  
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)  
网 址: <http://www.cesp.com.cn>  
电子邮箱: [bjgl@cesp.com.cn](mailto:bjgl@cesp.com.cn)  
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)  
010-67113412 (第二分社)  
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京建宏印刷有限公司  
经 销 各地新华书店  
版 次 2019 年 11 月第 1 版  
印 次 2019 年 11 月第 1 次印刷  
开 本 787×1092 1/16  
印 张 29.75  
字 数 560 千字  
定 价 176.00 元

---

【版权所有。未经许可，请勿翻印、转载，违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本集团更换

**中国环境出版集团郑重承诺：**

中国环境出版集团合作的印刷单位、材料单位均具有中国环境标志产品认证；中国环境出版集团所有图书“禁塑”。

# 前 言

---

2018年，生态环境部环境与经济政策研究中心（以下简称政研中心）深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，开展各项研究，一年来中心共承担了国家重点研发计划、国家基金项目、部委预算项目等研究课题100余项，在习近平生态文明思想、环境与经济关系、环境法治、排污许可制、环境社会治理、环境健康风险管理、污染物与温室气体协同控制、国际环境政策比较研究等重点领域形成了一系列政策专报、学术文章等成果，这些成果得到国务院和相关部委的重视与认可，一些政策建议和方案已被相关政府部门采纳，为推动我国生态环境保护工作提供了有力的智力支持。

为加强对国家生态环境战略和政策领域的决策支持力度，让各级政府、生态环境管理部门、环境领域的科研技术工作者有效地分享和使用这些研究成果，政研中心对这些专报、文章进行了筛选、分类，整理，编辑形成《中国环境战略与政策研究（2018年卷）》，希望该项成果能够给各级政府和生态环境领域相关工作人员提供参考借鉴。

编 者

2019年9月

# 目 录

## 第一篇 理论研究

- 习近平生态文明思想：发展历程、内涵实质与重大意义  
..... 俞海 刘越 王勇等 3
- 全国生态环境保护大会三大成果的理论思考  
..... 吴舜泽 刘越 俞海 12
- 牢固树立并全面践行“绿水青山就是金山银山”  
..... 吴舜泽 王勇 刘越等 21
- 从理论上谈为什么要全面加强党对生态环境保护的领导  
..... 吴舜泽 刘越 和夏冰 25
- 全面正确理解污染防治攻坚战  
..... 吴舜泽 赵子君 30

## 第二篇 法治与体制

- 中国环境法治发展 40 年：成效与经验  
..... 王卓玥 王彬 张昱恒等 37
- 用最严格制度最严密法治保护生态环境  
..... 吴舜泽 刘越 和夏冰 48
- 整合职能 权威高效履行生态环境监管职责  
..... 吴舜泽 和夏冰 殷培红等 53
- 排污许可“核发一个行业清理一个行业”有关问题的法律分析与具体操作建议  
..... 王彬 贺蓉 贾蕾 59

### 第三篇 环境社会治理与社会分析

全国生态环境保护大会的社会影响分析	金 笛 郝 亮 郭红燕	77
环境污染激发公众环境关注了吗	王 勇 郝翠红 施美程	91
公众参与环境影响评价的一个实证研究——基于山东、云南两省的问卷调查	郝 亮 杨威杉	112
火电造纸企业排污行为信息公开的合规性和实质性定量评价案例研究	郭红燕 刘卓男 李 晓	123

### 第四篇 农业农村环境治理

以水环境质量改善为核心,建立监督指导农业面源污染治理的制度框架	殷培红 耿润哲 裴晓菲 等	155
以环境质量改善为目标的贵安新区生态安全格局构建虚拟	耿润哲 殷培红 马 茜	167
第二次全国污染源普查中农业源污染物入河系数测算技术路线与关键方法探讨	耿润哲 殷培红	186

### 第五篇 环境和经济关系

中国环境保护与经济发展关系的40年演变	吴舜泽 黄德生 刘智超 等	205
加严环境管理对大小型企业长短期影响各异,严防“一刀切” ——基于影响机理与脉冲响应模型的实证分析	刘智超 杨姝影 黄德生 等	218
京津冀大气污染综合治理攻坚行动典型政策措施的经济拉动效应研究	安 祺 张 彬 张 莉 等	231
关于禁止洋垃圾入境措施的社会与经济影响研究——以未经分拣的废纸为例	张 彬 李丽平 张 莉	242

我国港口货物运输“公转铁”环境成本效益定量评估 .....	李媛媛 黄新皓 姜欢欢 等	252
----------------------------------	---------------	-----

## 第六篇 环境经济政策

我国环境污染强制责任保险立法重点问题研究 .....	李 莹 黄炳昭 沈晓悦 等	279
基于 CGE 模型的硫税政策环境经济效益分析 .....	赵梦雪 冯相昭 杜晓林 等	292
扩大畜牧产品进口 助力流域减排增容 .....	张 彬 李丽平 胡 涛 等	306

## 第七篇 能源气候环境

对错峰生产“差别化”管理的分析与思考 .....	王 敏 冯相昭 杜晓林 等	321
京津冀地区散煤综合治理成本效益分析 .....	杜晓林 冯相昭 王 敏 等	328
我国天然气供需关系对民用煤改气的影响分析与建议 .....	沈晓悦 贾 蕾 侯东林 等	340
Co-controlling CO <sub>2</sub> and NO <sub>x</sub> Emission in China's Cement Industry: An Optimal Development Pathway Study .....	Feng Xiangzhao Lugovoy Oleg Qin Hu	356
Willingness to Pay to Reduce Health Risks Related to Air Quality: Evidence from a Choice Experiment Survey in Beijing .....	Huang Desheng Andersson Henrik Zhang Shiqui	377

## 第八篇 国际环境政策

关于《世界环境公约》的影响分析与应对策略 .....	赵子君 俞 海 刘 越 等	407
-------------------------------	---------------	-----

特朗普执政一年的环保答卷及对中美环境合作的影响分析 .....	李媛媛 黄新皓 姜欢欢 等	416
借鉴美国经验, 罚款与企业违法收益挂钩并细化量化 .....	李丽平 王 彬 李媛媛	431
美国湿地补偿银行机制及对中国湿地保护的启示与建议 .....	刘金淼 孙飞翔 李丽平	453

# 第一篇

## 理论研究

---



# 习近平生态文明思想：发展历程、内涵实质 与重大意义<sup>①</sup>

俞海 刘越 王勇 赵子君 李海英 张燕

**摘要** 目前,我国生态环境质量持续好转、稳中向好,但依旧处于问题复杂交织、负重攻坚的特殊历史时期。全国生态环境保护大会正式提出和确立的习近平生态文明思想,已成为新时代中国特色社会主义生态文明建设事业发展的强大思想武器、根本遵循和行动指南。习近平生态文明思想,是其个人思想认识、从政经验和中国特色社会主义建设伟大实践相辅相成、螺旋上升的智慧结晶,其内涵丰富且系统完整,集中体现在了八个方面,深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明等重大理论和实践问题。贯彻习近平生态文明思想,对决胜全面建成小康社会、建设美丽中国、建成现代化强国具有创新性的理论意义、深远的历史意义、重大的现实意义和鲜明的世界意义。

**关键词** 习近平生态文明思想 生态文明建设 发展历程 内涵实质

2018年5月18日召开的全国生态环境保护大会的一个重大标志性成果和最大创新就是党中央首次正式提出和确立了习近平生态文明思想。习近平总书记传承中华优秀传统文化,顺应时代潮流、世界趋势和人民意愿,着眼“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,站在坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略和历史高度,深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明等重大理论和实践问题,形成了科学系统的习近平生态文明思想,集中体现了我们党的历史使命、执政理念、责任担当,有力地推动了我国生态文明建设。

<sup>①</sup> 原文刊登于《环境与可持续发展》2018年第4期。

## 一、发展历程

习近平生态文明思想不是凭空产生的,而是习近平总书记个人深邃思想、科学认识、生动实践和中国特色社会主义建设事业伟大工程相辅相成、螺旋上升的结果,经历了从个人的认识实践到系统的生态文明思想的嬗变过程,具有深厚的理论基础和实践支撑。

早在20世纪60年代,他在陕北梁家河插队时,便将全部精力投入到农村生产生活中,面对贫瘠的黄土地,切身感受到了衣食无着、黄沙漫天的恶劣生活条件和生态环境,并在担任村党支部书记时带领群众改善生态、打坝造田、发展生产,通过学习四川绵阳地区先进经验,利用秸秆和畜禽粪便,成功建成了陕西第一口沼气池,为社员解决做饭、照明问题,改善了当地群众的生活,这是农村生态循环经济的生动实践<sup>[1]</sup>。可以说,陕北的黄土地让他深刻体会到了生态环境对人类生存的重要意义。

1985年,他担任河北正定县委书记时,在《正定县经济、技术、社会发展总体规划》中便强调,要积极开展植树造林,增加城区绿化面积,禁止乱伐树木;还强调,宁肯不要钱,也不要污染,严格防止污染搬家、污染下乡。这是对传统发展理念的突破,表达了习近平生态文明思想中“人与自然和谐相处”的核心观点。

在福建宁德,他提出要把眼光放得远些,思路打得广些,鼓励地方开创“绿色工程”,依托荒山、荒坡、荒地、荒滩,发展开发性立体种植业,实行集约经营,专业协作。习近平同志强调,资源开发不是单一的,而是综合的;不是单纯讲经济效益的,而是要达到社会、经济、生态三者效益的协调。习近平同志关于资源开发的思想认识,立足于保证自然系统的良性循环、正常流通与动态平衡,肯定了尊重和顺应自然内在规律对实现人与自然协调可持续发展的重要意义,反对了人对自然界一味地征服与改造的功利主义。

在福州,他在倡议并主持编订的《福州市20年经济社会发展战略设想》中指出,要切实做好福州市城乡绿化和环境保护等工作;并于2002年率先提出了建设“生态省”战略构想,使福建省成为全国第一批生态建设试点省;此外,他还专程到武平县调研林权改革相关工作,提出了“集体林权制度改革要像家庭联产承包责任制那样从山下转向山上”“要脚踏实地向前推进,让老百姓真正受益”,实现了“山定权、树定根、人定心”。在此阶段,习近平同志保护生态环境的思想逐步渗透到政治经济文化建设中,肯定了自然环境是人类社会不可缺少的外部条件。

在浙江工作期间,他对生态文明建设作了多次重要论述,将化解人与自然之间的矛盾与冲突置于现代文明根基的重要地位,强调经济社会发展理念与方式的深刻转变,揭示了现代化进程中生态文明建设的内在规律。他提出:“生态兴则文明兴,生态衰则文

明衰。”他坚决地表示：“生态环境方面欠的债迟还不如早还，早还早主动，否则没法向后人交代。你善待环境，环境是友好的；你污染环境，环境总有一天会翻脸，会毫不留情地报复你。”这是自然界的客观规律，不以人的意志为转移。对于环境污染的治理，要不惜用真金白银来还债。他大力推动生态省建设并强调，要把建设节约型社会、发展循环经济的要求体现并落实到制度层面，把发展循环经济纳入国民经济和社会发展规划，建立和完善促进循环经济发展的评价指标体系和科学考核机制。同时，他匠心独运地对“绿水青山”与“金山银山”二者的辩证关系进行深入系统阐述，揭示了经济社会发展与生态文明之间看似矛盾、实则内在逻辑统一的关系。他指出，在实践中对这“两座山”之间关系的认识经过了三个阶段：第一个阶段是用绿水青山去换金山银山，一味地索取资源；第二个阶段是既要金山银山，但是也要保住绿水青山；第三个阶段是认识到绿水青山可以源源不断地带来金山银山，绿水青山本身就是金山银山，我们种的常青树就是摇钱树，生态优势变成经济优势，形成了一种浑然一体、和谐统一的关系<sup>[2]</sup>。这一阶段，习近平同志对于生态文明的思考以形象化的方式上升到了更高的哲学境界，内化了科学发展观的要求，成为一种发展新理念、生态新文化。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将习近平生态文明思想作为纲领与主线，贯穿生态文明建设的整体进程中。党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局，首次提出“美丽中国”的生态文明建设总体目标，把生态文明建设提升到重要的战略高度；党的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，并将资源产权、用途管制、生态红线、有偿使用、生态补偿、管理体制等内容纳入生态文明制度体系中，进一步丰富了生态文明制度建设内容；党的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，明确了建立生态文明法律制度的重点任务；党的十八届五中全会首次将加强生态文明建设作为新内涵写入我国“十三五”规划，提出绿色发展理念，使其成为我国实现现代化的新路径；此外，《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》相继出台，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。在顶层设计逐步完善的过程中，无不体现了以习近平同志为核心的党中央立足中国国情、加强生态文明建设的信心和决心，这也是习近平生态文明思想重要实践和理论价值的突出体现。

党的十九大，以习近平同志为核心的党中央在进一步总结以往实践的基础上提出了“坚持人与自然和谐共生”的基本方略。在贯彻落实生态文明建设方面，报告前所未有的提出了“像对待生命一样对待生态环境”“实行最严格的生态环境保护制度”等论断，制定了“打赢蓝天保卫战”的战略性和“建设美丽中国”的现代化目标。此外，“增

“绿水青山就是金山银山的意识”也被写入党章。从党的十八大到十九大生态文明建设之路可以看出,习近平总书记对生态文明的思想理念一直秉持实践认识抽象为理论、再反哺指导实践的认识论和唯物辩证法,循环发展、螺旋上升,不仅其自身对生态与文明关系的认识更为鲜明,同时领导着党中央在生态文明建设中问题意识更为清醒,对人类文明发展规律、自然规律和经济社会发展规律理解更为深刻。

在本次全国生态环境保护大会上,习近平生态文明思想被正式确立,成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是我们党在生态文明建设和生态环境保护领域重大理论和实践问题的有机结合以及集体智慧的结晶。

## 二、内涵实质

习近平生态文明思想内涵丰富、系统完整,重点可以从八个方面来理解和把握。

### (一) 坚持生态兴则文明兴

这充分体现了习近平生态文明思想的深邃历史观。习近平总书记强调,生态文明建设是中华民族永续发展的千年大计,功在当代、利在千秋,关系人民福祉,关乎民族未来,是实现中华民族永续发展与伟大复兴的根本保证。生态环境是人类生存最为基础的条件,是持续发展最为重要的基石。无论是从世界还是从中华民族的文明历史来看,生态环境的变化都能直接影响文明的兴衰演替。必须坚持节约资源和保护环境的基本国策,像对待生命一样对待生态环境,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,为中华民族永续发展留下根基,为子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。这个深邃的历史观来源于对生态兴衰则文明兴衰历史教训的深刻洞察。这一观点既蕴含着中国传统文化的哲学思想,又贯穿了马克思主义历史唯物主义和辩证唯物主义的哲学思维。纵观历史,放眼世界,人类文明都不可能脱离这条社会发展的普遍定律<sup>[3]</sup>。

### (二) 坚持人与自然和谐共生

这充分体现了习近平生态文明思想的科学自然观。习近平总书记在党的十九大报告中强调:“坚持人与自然和谐共生。建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。”同时强调,“人与自然是生命共同体。生态环境没有替代品,用之不觉,失之难存”。全国生态环境保护大会更是将生态文明建设上升为“根本大计”。人生活在天地之间,以天地自然为生存之源、发展之本,在与自然的相互作用中,创造和发展了人类文明。在这个历程中,人与自然的的关系经历了从依附自然到利用自然、再到人与自然和谐共生的发

展过程。今天，人类社会正日益形成这样的普遍共识：人因自然而生，人与自然是一种共生关系，对自然的伤害最终会伤及人类自身。人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然，否则就会遭到大自然的报复，这个客观规律谁也无法抗拒。

### （三）坚持“绿水青山就是金山银山”

这充分体现了习近平生态文明思想的绿色发展观。习近平总书记反复强调：“要正确处理经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，绝不能以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长。”“绿水青山就是金山银山”，深刻揭示了发展与保护的本质关系，阐明了保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的道理，指明了实现发展与保护内在统一、相互促进、协调共生的方法论和新路径。坚持绿色发展是发展观和价值观的一场深刻革命。绿水青山既是自然财富、生态财富，又是社会财富、经济财富。保护生态环境就是保护自然价值和增值自然资本的过程、保护经济社会发展潜力和后劲的过程，把生态环境优势转化为经济社会发展优势，绿水青山就可以源源不断地带来金山银山。必须树立和贯彻新发展理念，处理好发展与保护的关系，推动形成绿色发展方式和生活方式，努力实现经济社会发展和生态环境保护协同共进。

### （四）坚持良好生态是最普惠的民生福祉

这充分体现了习近平生态文明思想的基本民生观。习近平总书记强调，环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福；生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题；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；要把解决突出生态环境问题作为民生优先领域。习近平总书记这些意蕴深远的重要论述，升华了我们对生态文明建设重要性的认识，指明了新时代推进生态文明建设必须坚持的重大原则，诠释了以人民为中心的发展思想，对于大力推进生态文明建设、不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要，具有重要指导意义<sup>[4]</sup>。

### （五）坚持山水林田湖草是一个生命共同体

这充分体现了习近平生态文明思想的整体系统观。生态环境是统一的自然系统，是各种自然要素相互依存实现循环的自然链条。这个生命共同体是我们人类生存与发展最根本的物质基础。秉持山水林田湖草是一个生命共同体的理念，就要从系统工程和全局角度寻求新的治理之道，不能“头痛医头、脚痛医脚”，必须按照生态系统的整体性、

系统性及内在规律，统筹兼顾、整体施策、多策并举，全方位、全地域、全过程开展生态环境保护，统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地表地下、陆地河流海洋以及流域上下游等，进行整体保护、宏观管控、综合治理，增强生态系统循环能力，维护生态平衡，达到系统治理的最佳效果。

### （六）坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境

这充分体现了习近平生态文明思想的严密法治观。2013年5月，习近平总书记在中央政治局第六次集体学习时指出，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。要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。习近平总书记提出的“实行最严格的制度、最严密的法治”的“最严”生态“法治观”，充分表达了中央的坚决态度，同时也牢牢抓住了生态文明建设的“牛鼻子”。实行最严格的生态环境保护制度，就是按照“源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究”十六字思路，建立健全严守资源环境生态红线、健全自然资源资产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重大制度。

### （七）坚持建设美丽中国全民行动

这充分体现了习近平生态文明思想的全民行动观。习近平总书记强调，生态文明建设同每个人息息相关，每个人都应该做践行者、推动者。优美生态环境为人民群众和全社会共同享有，需要全社会共同建设、共同保护、共同治理。每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者，每个人都不是旁观者、局外人、批评家，都不能只说不做，置身事外。建设生态文明和美丽中国是一项长期而艰巨的系统工程，需要全体中华儿女团结奋斗，每个人积极参与。生态环境保护是生态文明建设的主阵地和根本措施，全民行动是生态文明建设和环境保护工作的基础和保障。只有加快构建全民参与生态环境保护的社会行动体系，人人担负起建设生态文明的责任，从我做起，珍惜资源，保护环境，建设美丽中国、实现人与自然和谐共处的美好目标才能真正变为现实。

### （八）坚持共谋全球生态文明建设之路

这充分体现了习近平生态文明思想的全球共赢观。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的共同梦想；保护生态环境、应对气候变化、维护能源资源安全，是全球面临的共同挑战，任何一国都无法置身事外，需要各国同舟共济、共同努力。国际社会应该携手同行，构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系，共建清洁美丽的