

生态文明领域 深化改革重点路径研究



◎ 时希杰 祁飞 杨绍鹏 宋晨希 著



 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

生态文明领域 深化改革重点路径研究

©时希杰 祁 飞 杨绍鹏 宋晨希 著

 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

生态文明领域深化改革重点路径研究/时希杰等著. —北京: 北京理工大学出版社, 2019. 11

ISBN 978 - 7 - 5682 - 7973 - 4

I. ①生… II. ①时… III. ①生态文明 - 制度建设 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①X321. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 253660 号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京虎彩文化传播有限公司

开 本 / 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印 张 / 6

字 数 / 102 千字

责任编辑 / 江 立

版 次 / 2019 年 11 月第 1 版

文案编辑 / 江 立

2019 年 11 月第 1 次印刷

责任校对 / 周瑞红

定 价 / 59.00 元

责任印制 / 施胜娟

图书出现印装质量问题, 请拨打售后服务热线, 本社负责调换



前 言

生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物，是人类文明发展的更高阶段。党的十八大以来，党中央、国务院采取有效举措，扭转了环境污染和生态破坏进一步恶化的趋势，生态环境开始向好的方向转变，生态文明建设取得显著进展。

一是生态文明体制不断完善。党中央、国务院高度重视生态文明顶层设计，先后出台了 110 余份相关文件，构建起了加快推进生态文明建设的“四梁八柱”，把生态文明建设纳入制度化、法治化轨道。全党全国贯彻落实绿色发展理念的自觉性和主动性显著增强，忽视生态环境保护的状况明显改变。

二是生态环境治理全面展开。生态环境部先后发布实施了“大气十条”“水十条”“土十条”，扎实开展大气、水、土壤污染防治三大行动计划。北方地区冬季清洁取暖试点的城市增加到 35 个，“河长制”“湖长制”



得到全面推行，初步建成国家土壤环境监测网。

三是监管执法力度不断加大。《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国土壤污染防治法》等一大批生态文明领域的法律法规被修订发布。严格生态环境监管执法，持续开展环保督查，像抓反腐一样抓生态环境的保护和治理。

四是生态文明建设成效不断显现。在生态环境方面，截至2018年年底，天然草原综合植被覆盖度超过55.7%；启动沙化土地封禁保护区等试点，封禁保护总面积达166万公顷；湿地保护率达52.2%；在能源结构方面，煤炭消费量占能源消费总量的比例降至59%，天然气、水电、核电等清洁能源消费量占比升至22.1%；在居民生活方面，城市建成区的绿化率达37.9%，人均公园绿地面积达14.1平方米，全国国家森林城市达166个。经过几代人长达数十年的艰苦努力，生活在华夏文明古国中的人们距离天蓝、地绿、水净的生态文明社会越来越近。

根据习近平总书记提出的生态文明思想，结合总书记在多个场合关于生态文明的论述，可以将理想的生态文明社会简化浓缩为一个模拟城市场景：城市的周边是山水、林田、湖泊、草地，以及包括矿山、河流、海洋在内的自然界。人们在景色宜人的环境中生产、生活，从大自然中获得基础资源，同时反过来再细心呵护着生



态环境。在这个模拟城市里，既有资源的流动，也有对废弃物的回收；既有物质流、能量流，也有信息流、资金流。通过这些运动着的生产、生活要素，人们在天蓝、地绿、水净的宜人环境里幸福地工作和生活，达到一种人与自然和谐共生、可持续发展的理想状态。

显然，当前社会与理想中的生态文明社会还有相当大的差距，对照《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》确定的生态文明四个方面的目标，都存在明显差距。在国土空间方面，存在着功能区布局不合理，各类规划相互冲突，用途管制不严格、不完善等问题，经济布局与人口、资源不协调，国土开发利用强度与资源环境承载能力不匹配现象仍然较为严重；在资源利用方面，存在着资源管理制度不完善、资源市场化配置程度不高等问题，部分生态文明领域还没有充分运用市场化手段，市场主体匮乏、市场活力不够、竞争不充分等现象仍然存在，导致资源产出率总体偏低；在生态环境保护方面，水、大气、土壤污染防治工作形势依然严峻，由于经济运行的下行，社会上“环保影响发展”的言论不时出现，所以一些地区为了稳定增长新上了一批高耗能项目，从而放松了对环境的监管；在制度建设方面，关于生态文明方面的法律法规需要进一步健全，关于生态补偿、环境污染第三方治理等重大机制仍然需要完善，生态文明制度的合力不足、驱动不够、执行不力等情况依然存在，影响了生态文明建设的进程。



节能是加快推进生态文明建设的重要内容和根本途径，应当站在生态文明的高度谋划和开展节能工作。基于此，国家节能中心组织人员从节能工作出发，将研究视角拓展到整个生态文明领域，侧重于对生态文明制度的梳理，从制度的建立与执行角度了解改革的进展与成效，发现推进改革面临的困难和阻力，并提出有针对性的对策和建议，主要考虑具体如下：

(1) 指导思想。党的十八大以来，党中央、国务院出台的关于生态文明建设的文件主要有三个（按时间顺序）：《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），《生态文明体制改革总体方案》（2015年9月），《中共中央 国务院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》（2018年6月）。其中，《生态文明体制改革总体方案》是迄今为止中央层面对生态文明领域推进改革最全面、最系统的部署性文件。因此本书的研究主要以《生态文明体制改革总体方案》为基本遵循，围绕该文件部署的八个方面体制改革任务（即生态文明的“八柱”），梳理制度出台的现状与执行效果，从完备性的角度发现制度空白或执行中存在的问题，在此基础上聚焦形成下一步深入推进生态文明领域改革的目标、思路和若干需要进一步推进的任务举措。

(2) 主要内容。本书将绿色发展和市场化机制作为深化生态文明领域改革的重要内容。绿色发展是高质量



发展的必然要求，也是解决诸多环境问题的根本之策。如何实现绿色发展，在很大程度上需要解决好资源与环境的关系。因此，“资源—环境”成为贯穿本书内容的一条重要的逻辑主线。同时，重点关注如何在生态文明领域处理好政府与市场的关系，特别是如何更好地发挥市场机制的作用。另外，本书按照党的十九大提出的“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点”，对生态文明领域的产权制度和要素市场进行了重点分析研究。

本书得以顺利出版，离不开国家节能中心各位领导和同事的大力支持，同时要感谢有关单位的指导和帮助。书中内容仅代表作者个人观点，由于作者水平所限，不足之处在所难免，恳请读者批评指正。

作者

2019年10月

目 录

第一章 改革开放 40 年来我国生态文明建设的 发展历程	(1)
一、改革开放后至 20 世纪 90 年代中期——突 出环境保护	(1)
(一) 植树造林, 科学发展林业	(2)
(二) 重视资源综合利用, 倡导开发和利用 新能源及可再生能源	(2)
(三) 深刻认识到环境保护的重要性, 将环 境保护上升为基本国策	(3)
(四) 法规制度建设较快发展	(4)
二、20 世纪 90 年代中期至十八大召开前夕 ——资源环境并重	(5)
(一) 实施可持续发展战略	(6)
(二) 加大环境保护力度	(7)
(三) 按照科学发展观的要求做好节约资源 和保护环境的工作	(8)



(四) 建设资源节约型、环境友好型社会	(9)
(五) 重视环境保护法律体系建设	(11)
三、党的十八大至今——形成完整体系	(12)
(一) 树立尊重自然、顺应自然、保护自然 的生态文明理念	(13)
(二) 着力推进绿色发展	(14)
(三) 按照系统工程思路全方位开展生态 文明建设	(16)
(四) 加强生态文明制度建设	(17)
(五) 加强生态民生建设	(20)

第二章 党的十八大以来生态文明领域改革进展

——制度建设视角	(22)
一、健全自然资源资产产权制度	(23)
(一) 进展与现状	(23)
(二) 突出问题	(28)
二、建立国土空间开发保护制度	(29)
(一) 进展与现状	(29)
(二) 突出问题	(32)
三、建立空间规划体系	(35)
(一) 进展与现状	(35)
(二) 突出问题	(37)
四、完善资源总量管理和全面节约制度	(41)



(一) 进展与现状	(41)
(二) 突出问题	(58)
五、健全资源有偿使用和生态补偿制度	(60)
(一) 进展与现状	(60)
(二) 突出问题	(69)
六、建立健全环境治理体系	(74)
(一) 进展与现状	(74)
(二) 突出问题	(80)
七、健全环境治理和生态保护市场体系	(83)
(一) 进展与现状	(83)
(二) 突出问题	(89)
八、完善生态文明绩效评价考核和责任追究制 度	(93)
(一) 进展与现状	(93)
(二) 突出问题	(98)
第三章 深化生态文明领域改革的总体思路	(102)
一、当前深化改革的大环境分析	(102)
二、深化生态文明领域改革需要处理的几方面 关系	(103)
三、深化生态文明领域改革的阶段性目标	(105)
(一) 对自然资源的开发利用更加集约高效， 自然资源产出率明显提高	(106)



- (二) 各类规划实现“多规合一”，用途管制更加有力有效 (106)
- (三) 能源结构明显改善，对生态环境的源头治理和保护作用逐步显现 (107)
- (四) 转移支付制度进一步完善，多元化生态补偿机制初步建立 (107)
- (五) 高质量发展方式初步形成，生产生活方式更加绿色 (108)
- (六) 各类经济杠杆得到有效运用，市场化机制进一步健全 (108)
- (七) 监督考核机制更加完善，责任追究更加有威慑力 (109)

第四章 深化生态文明领域改革的主要路径及任务举措 (110)

- 改革路径之一：构建环境友好的资源开发模式——提高资源产出率，改善自然资源利用效益——发展循环经济，促进资源循环利用 (110)
- (一) 推进绿色矿山建设 (111)
 - (二) 提高资源产出率 (112)
 - (三) 加快循环经济发展 (113)
 - (四) 强化资源市场化配置 (114)



改革路径之二：科学规划国土空间——健全国土空间用途管制制度，严守生态红线——强化公众与媒体监督机制 ……	(116)
(一) 绘制“一张蓝图”，实现科学规划 ……	(116)
(二) 健全国土空间整体性管制制度 ……	(118)
(三) 健全完善公众与媒体监督机制 ……	(120)
改革路径之三：优化能源结构——从供应端减少生态环境破坏——从消费端降低排放 ……	(120)
(一) 优化能源结构 ……	(121)
(二) 从供应端减少生态环境破坏 ……	(123)
(三) 从消费端降低排放 ……	(124)
改革路径之四：完善生态补偿机制——丰富生态补偿手段，拓宽生态补偿渠道——深化区域联动，推动协同发展 ……	(127)
(一) 建立公平的生态补偿机制 ……	(127)
(二) 探索多元化的补偿机制 ……	(128)
(三) 区域联动发展 ……	(129)
改革路径之五：打造绿色产业——推动传统产业升级改造——加大环境治理力度——坚持以绿色发展理念推动高质量发展 ……	(131)
(一) 构建绿色产业 ……	(131)
(二) 升级改造传统产业 ……	(133)
(三) 持续开展环境治理 ……	(135)



(四) 坚持绿色发展理念	(137)
改革路径之六：完善产权制度——构建环境治理和生态保护市场主体——推行权利市场交易制度——形成价格调控机制，实现要素市场化配置	(139)
(一) 建立健全产权制度	(139)
(二) 市场为主，行政为辅，构建环境治理和生态保护市场主体	(141)
(三) 建立用能权市场交易制度	(143)
(四) 建立健全排污权市场交易制度	(144)
(五) 进一步完善水权市场交易制度	(146)
(六) 以电价改革助力市场化、清洁化转型	(147)
(七) 分步骤推进天然气价格机制调整	(149)
(八) 构建绿色金融体系	(149)
改革路径之七：明晰主体责任——完善考核监督机制——严格责任追究	(150)
(一) 明晰主体责任	(150)
(二) 考核监督	(151)
(三) 责任追究	(155)
附录 生态文明领域相关法规制度及政策文件汇总表	(158)
参考文献	(176)



第一章

改革开放 40 年来我国生态文明建设的发展历程

改革开放以来，我国在探索节约资源、保护环境，推动人与自然和谐发展的实践过程中不断深化认识、丰富内容，推动生态文明建设不断进入新境界。40 年来，我国的生态文明建设在继承中发展，在发展中继承，内容不断丰富完善，体现了党中央、国务院对生态文明建设规律认识的不断深化。其发展历程大致可以分为三个阶段，每个阶段都有其鲜明的时代特征。

一、改革开放后至 20 世纪 90 年代中期——突出环境保护

改革开放初期，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体认识到“环境污染是大问题”，先后开展



了一系列植树造林、环境保护等方面的工作，开创了我国在推行改革开放进程中同步重视生态环境问题的先河。这一阶段的工作以重视环境保护为突出标志。

（一）植树造林，科学发展林业

1978年12月党的十一届三中全会以来，我国实行了改革开放，党的工作重心转移到以经济建设为中心的轨道。在大力发展生产力、经济快速增长的同时，资源危机、环境污染等问题也暴露出来。为此，邓小平同志强调要科学发展林业，把植树造林摆在生态环境保护的首位。从1979年到1989年，邓小平同志连续10年参加北京市义务植树劳动，每次到外地视察，只要有时间就在当地种树。邓小平同志带头植树，带动了全国亿万人民参与绿化祖国热情，在全社会形成了良好的植树护绿风气。

（二）重视资源综合利用，倡导开发和利用新能源及可再生能源

在改革开放初期，我国一些企业的内部生产组织秩序混乱，生产过程中的资源浪费现象十分严重。为此，党中央提出，我国在发展经济时，要减少对资源的浪费，重视对资源的综合利用，从而实现资源利用与环境保护相协调、经济效益与环境效益相协调。1978年12月，中共中央以中发〔1978〕79号文件转发了国务院



环境保护领导小组《环境保护工作汇报要点》。为了进一步消除污染、保护环境，1983年2月国务院发布《国务院关于结合技术改造防治工业污染的几项规定》，明确指出，要把“三废”治理、综合利用和技术改造有机地结合起来。

针对我国农业人口比重大、耗能多、农村能源基础设施落后、浪费严重等问题，邓小平同志思考开发和利用新能源。邓小平同志倡导使用清洁能源，转变能源消费观念，调整能源消费结构，对保护环境、减少空气污染具有重要意义。邓小平同志从我国能源资源紧张、人口多，又是能源消费大国的实际出发，主张发挥我国水利资源优势，转变能源消费方式，倡导使用新能源和可再生能源。在邓小平同志的倡导下，我国大型水电工程有了较快的发展。

（三）深刻认识到环境保护的重要性，将环境保护上升为基本国策

在这一时期党中央深刻认识到保护环境的重要性。1983年12月，第二次全国环境保护会议召开，万里同志主持会议并作了重要讲话，提出“环境保护是我国的一项基本国策”，要求各级领导干部高度重视环境保护问题，对大自然的保护，对各类资源的开发和利用，以及对各种环境污染的防治都要实行科学管理。在这次会议上，环境保护被上升为基本国策，确立了环境保护工