

从“绿化祖国”到“美丽中国”的嬗变

——改革开放40年中国生态文明建设回顾与展望

马洪波 张 壮*

【摘 要】改革开放40年来，我国不仅创造了世界第二大经济体、第一大工业国、第一大货物贸易国、第一大外汇储备国的“中国奇迹”，而且在生态环境保护和建设上实现了从“绿化祖国”向“美丽中国”的嬗变。破译“中国奇迹”背后的生态密码，有助于我们更加牢固地树立绿色、低碳、循环、可持续发展理念，更好满足人民日益增长的优美生态环境需要，促进生产发展、生活富裕和生态良好的新时代中国生态文明建设。

【关键词】生态文明建设 美丽中国

一、从“绿化祖国”到“美丽中国”：生态文明建设取得重大进展

改革开放之初，面对严峻的生态环境形势，邓小平同志提出了“绿化祖国”的战略思想。在这一战略思想指导下，我国森林资源持续增长，成为新世纪以来全球森林资源增长最快的国家。党的十八大在继承和丰富“绿化祖国”思想的基础上，把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，首次把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标^①。党的十九大进一步提出，要加快生态文明体制改革，建设美丽中国。

生态保护与建设成绩突出。改革开放以来，我国向世界各国敞开国门，不仅积累了雄厚的经济基础，在生态保护与建设方面也取得了巨大成

就。一是污染防治成效显著。对水资源、空气和土壤污染开展了重点防治工作，对制造污染者进行了严惩，将提升空气质量、清除雾霾列为首要任务，并取得明显成效；二是生态服务水平明显提高。据不完全统计，目前我国已建立自然保护区10000余处，占陆地面积的18%，自然保护区范围内分布有3500多万公顷天然林和约2000万公顷天然湿地，保护着90.5%的陆地生态系统类型，85%的野生动植物种类，65%的高等植物群落，及300多种重点保护的野生动物和130多种重点保护的野生植物^②；三是绿色发展步伐加快。在新能源汽车的生产和消费方面稳居世界首位，在家居领域推出一系列节能产品，已成为新能源和可再生能源生产和消费大国。

生态文明建设推进速度明显加快。改革开放40年来，我国生态文明建设推进速度明显加

* 马洪波，中共青海省委党校副校长；张壮，中共青海省委党校副教授。

快，生态文明建设地位显著提升，绿色发展的自觉性和主动性显著增强。一是生态保护制度不断创新。自1978年环境保护正式“入宪”，到党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央提出“五位一体”“四个全面”和“五大发展理念”，都将生态文明建设作为重要内容。在中央深改组总计38次会议审议的改革方案中，有40多项内容与建设生态文明有密切的关系；二是生态文明意识显著增强。各级政府部门、领导干部和企业部门在生态文明建设的主动性和自觉性明显提高，全社会贯彻落实党中央、国务院的绿色发展理念，积极主动推进美丽中国建设的绿色低碳环保之风全面吹起，形成了人人自觉保护环境、人人参与环境保护的良好氛围。

生态文明治理体制基本形成。我国生态文明治理体制的“四梁八柱”基本形成，地方制度的配套和创新正在有序推进。一是体制机制逐渐完善。建立了自然资源资产产权制度、耕地轮作休耕制度和生态保护补偿机制，全面启动了“河长制”，实施了国家公园体制改革试点，推进了环境污染第三方治理；二是生态责任得到进一步落实。相继颁布了生态文明建设目标评价考核办法和党政领导干部生态环境损害责任追究办法，通过实施领导干部自然资源资产离任审计等改革试点，落实了环保“党政同责、一岗双责”工作责任，形成了全社会齐抓共管、职责明确、追责严格的大环保格局；三是环保督查力度加大。建设生态环境网络监测系统，探索环保机构监测监察执法垂直管理改革，设置跨地区环保机构、生态环境损害赔偿制度改革试点，实施污染物排放许可制，建立环保督察工作机制；四是法律保障作用增强。完成制定修订了大气污染防治法、水污染防治法和核安全法等法律，土壤污染防治法草案已经进入全国人大常委会立法审议程序，一些新的法律法规发挥了很好的作用；五是市场机制作用得到进一步发挥。培育了一批环境治理市场主体，推动了环保产业发展，环境污染第三方治理在全国范围实施，绿色债券已经开始发行。

二、“美丽中国”的生态密码：理论、政策、制度与文化的四重奏

从根本上看，改革开放40年来我国生态文明建设取得了突出成效，一是得益于中国共产党的正确领导，二是得益于马克思主义的理论指导，三是得益于我国社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势。具体来说，主要有以下四方面的原因。

生态理论的创新发展。马克思主义十分强调人与环境之间的关系，主张人与自然是和谐相处，认为两者之间是高度相关、相互影响、密不可分的一个有机整体。改革开放以来，我国在继承马克思主义生态观的基础上，对人与自然关系的认识，经历了从“尊重自然”到“人与自然和谐相处”，再到大力发展生态文明，建设美丽中国的不断深化过程。以邓小平为核心的中央领导集体强调一个国家要想实现长期稳定持续发展，必须有良好的自然环境和充足的自然资源作为基础。以江泽民为核心的中央领导集体把人口、自然资源、生态环境摆在发展的重要地位，坚持不懈地推进可持续发展战略。以胡锦涛为核心的中央领导集体指出建设生态文明就是要建设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资源节约型、环境友好型社会^③。以习近平同志为核心的新一届党中央，积极推进生态文明建设，党的十八大首次将“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”写入党章，十九大将“树立和践行绿水青山就是金山银山的理念”写入了党代会报告。总之，从邓小平时期把环境保护确定为基本国策，到江泽民时期提出可持续发展战略，到胡锦涛时期把生态文明建设纳入五位一体总布局，再到习近平同志明确提出走向社会主义生态文明新时代，建设美丽中国，架构起了具有中国气派的生态环保理论体系，为中国奇迹的出现提供了强有力的生

态理论支撑。

生态政策的与时俱进。改革开放40年来,我国生态环境政策与时俱进、不断发展,为中国奇迹的出现奠定了良好的政策基础。

启动发展时期。党的十一届三中全会,明确将建设社会主义现代化国家作为发展重点。这一重要战略举措实施后,我国其他各方面的建设也随之进入快速发展时期。到20世纪90年代初,先后出台的资源环境保护方面的法律有12部,部门管理规定方面超过20多部,地方性法规和规章共计超过860件,同时还出台了很多规范性文件,大致形成了环境保护体系的雏形。

加快发展时期。1992年年初邓小平同志视察南方并发表重要讲话,极大地推动了我国环境保护的进程。在此次讲话后,我国在现有法律基础上,陆续制定了新的有关环境保护的法律,同时针对一些法律条文存在的不足进行修改和完善。据不完全统计,国务院有关部门先后修订的环境法律法规不少于20件,制定修改环境标准超过200项。

深化发展时期。2006年,国家出台了关于如何进行环境保护,以及对破坏环境行为应该如何处罚的相关规定。从可持续发展的角度出发,先后推出一系列政策来限制高能耗和高污染产业的发展,针对钢铁等产能过剩问题,政府部门对其发展进行严格的资本控制,从而实现“去产能”的目标,实现产业结构转型升级。特别是党的十八大以来,密集出台了环境保护法、水污染防治法、环境影响评价法以及其他环境保护相关的法律。这些法律与政策的出台,有力地推动了我国生态文明建设进程。

生态制度的支撑保障。改革开放40年来,我国实行严格的生态保护制度,并不断进行变革与创新,为生态文明建设提供了坚实支撑。

一是邓小平提出依靠法制保护生态环境,认为需要采取相应的法律手段来切实加强生态环境的保护。此后,我国陆续出台《中华人民

共和国环境保护法(试行)》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国森林法》等十几部生态资源环境保护的法律和二十几项行政法规,实现了从法律层面为整个生态环境建设提供保护;二是江泽民注重生态环境保护制度建设,主张在对领导干部进行业绩考核时将环境保护工作作为一个重要参考因素,建立环保责任制。要求全面落实《全国生态环境建设规划》,从制度和规划的具体落实上,促进了生态资源环境保护;三是胡锦涛在党的十八大报告中,首次明确提出生态文明制度建设。此后,国家陆续出台《节约能源法》《水污染强制法》《循环经济促进法》等生态文明建设方面的法律法规,这些法律法规的颁布实施,促进了生态文明制度建设的具体落实;四是以习近平同志为核心的党中央,在充分总结和借鉴历届政府环境保护经验的基础上,深入调查研究,采取有效措施,注重整体和细节的把握,对现有的弊端进行有效整顿,对损害环境的行为主体依法惩处,开展了一系列根本性、开创性、长远性工作,加快推进生态文明顶层设计和制度体系建设,建立并实施中央环境保护督察制度,深入实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划,率先发布《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》,实施《国家应对气候变化规划(2014-2020年)》,推动我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。这些制度的密集出台,充分体现了我国生态文明建设思想日臻成熟。

生态文化的持久涵养。华夏文明五千年,孕育了博大精深、熠熠生辉的生态文化。《逸周书》上说:“禹之禁,春三月,山林不登斧斤,以成草木之长。夏三月,川泽不入网罟,以成鱼鳖之长。”《周礼》指出:“草木零落,然后入山林。”^④这些生态思想至今仍启迪和影响建设美丽中国的具体实践。

一是儒家的人道主义生态智慧。儒家认为,人类社会天然地存在于自然环境之中,大

自然是人类的衣食父母，人们的衣食住行用的一切原料无不来自于自然界，人类本身就是自然环境的一部分。儒家高度重视人与自然的和谐共生，虽然天地之中的人“最为天下贵”，但人要“为天地立心”，肩负起参赞和辅助天地万物化育的道义责任，这种认识集中在“天人合一”的思想中。在“天人合一”框架下，儒家由血亲之间的“亲亲”原则，拓展为爱所有人的“仁民”，再由“仁民”扩充到爱其他物的“爱物”，形成“亲亲”“仁民”“爱物”不断扩充放大的博爱同心圆，从这种认识出发，儒家有认识自然、敬畏自然，保护自然、适度利用自然，植树惠民、克己节制、生态教化、以人为本、天人相类、天人合一等生态意识^⑤；二是道家“超中心”的生态智慧。道家将“道”视为自然界中万物的由来之源，这个“道”就是对于事物发展不加任何限制和束缚，而完全按照其本身的性质发展，完全遵循自然之道，进而产生“道法自然”“道生万物”“道通为一”的生态哲学思想。另外，道家还主张“自然”“无为”的生态实践观，主张万物存在皆有其道理，必须使其按照自然法则发展，遵循自然规律，使万物按照本来的趋势生长，而不能用外力去干扰或者对其自然发展进行人为限制；三是佛家“共生共荣”的生态智慧。佛家“众生平等”的生态平等观，认为自然万物平等，生命难能可贵，值得尊重和敬畏，并且佛家将这种生态平等思想扩展到自然生态系统。此外，佛家把杀生视为鬼神之行，坚持“戒杀”“放生”和“素食”的生态思想，这种伦理观念能够在一定程度上培养人类慈悲向善，尊重生命的生态文化品质，更重要的是有利于促进生态系统的多样与平衡。可以说，中国优秀传统文化中顺天量地，应时取宜，中庸和谐，循环发展，节用御欲的生态文明思想，世代传承，博大精深，融入了我国经济社会生活的方方面面，对生态文明建设产生了极为深远的影响。

三、走进生态文明新时代，谱写“美丽中国”新篇章

回顾过去是为了更好地面向未来。走进生态文明新时代，我们要坚持好改革开放40年生态文明建设的成功经验，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，确保到2035年，生态环境质量实现根本好转，美丽中国目标基本实现。

（一）保护生态环境，落实“绿水青山就是金山银山”理念

习近平总书记指出：“我们既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山。”改革开放40年来，我国经济社会快速发展，但也积累了大量生态环境问题，成为人民群众反映强烈的突出问题。目前，我国荒漠化和石漠化土地占国土面积近20%，全国森林单位面积蓄积量只有全球平均水平的78%，中度和重度退化草原面积仍占1/3以上，900多种脊椎动物、3700多种高等植物的生存受到威胁。可以看到解决我国生态文明建设同经济社会发展“不平衡不充分”问题，已经进入了“关键期”“窗口期”和“攻坚期”。

生态系统方式理论认为，水、气、土、生物等各环境要素之间是一个普遍联系的整体，管理生态系统需要运用综合、系统的方法^⑥。一是科学合理可持续地经营管理好生态系统，使之综合发挥其维持和改善生态系统的多种服务功能，让“绿水青山”转化为“金山银山”；二是加快建立统一的空间规划体系和协调有序的国土开发保护格局，完善自然保护区管理体制机制，推进生态系统保护与修复；三是开展全方位、全地域、全过程生态文明建设，按照保护优先、自然恢复为主的原则，统筹山水林田湖草等生态要素，整体施策、多措并举，深入

实施一体化生态保护和修复,增强各项措施的关联性和耦合性,综合发挥其服务、支持和调节功能;四是坚持重点突破,全面启动大规模国土绿化行动,加快开展大气污染、水土流失和荒漠化、石漠化综合治理,实现生态系统保护整体推进和重点突破相统一,让自然生态美景永驻人间。

(二) 强化生态治理,贯彻“保护生态环境就是发展生产力”思想

习近平总书记之所以多次强调生态就是资源、生态就是生产力,是因为清新空气、清澈水质和清洁土地是人类生存和社会持续发展的根本基础。人民群众对更优美的生态环境,更丰富的生态产品需求和期盼越来越迫切。

建设美丽中国,实现永续发展,就是要以与人类生活息息相关的空气、饮水、土壤治理等为出发点,切实做好污染治理工作,有效降低排污总量,实现对自然生态环境的有效保护,切实增强生态产品供给能力。一是坚决治理大气污染,坚决打赢蓝天保卫战,把加强大气污染防治作为改善民生的重要着力点;二是大力治理水污染,深入实施“水十条”,加强饮用水保护,积极修复地下水,大力治理地表水,有效治理重点流域和水域污染,还给老百姓清水绿岸、鱼翔浅底的景象;三是要全面落实土壤污染防治行动计划,深入实施“土十条”,开展土壤污染治理和修复,强化重点区域土壤污染防治和监督,有针对性治理污染农用地,逐步实现耕地轮作使用,让土地有充足的时间进行休整恢复,着力解决由于土壤污染而影响农产品安全和人居环境健康两大突出问题,让老百姓吃得放心、住得安心;四是积极应对气候变化,兑现向世界的承诺,始终坚持共同应对气候变化的国际制度,本着公平、能力和责任的原则,主动投身促进气候变化国际制度的公平合理化建设;五是把强化生态治理与经济转型升级和创新发展结合起来,实现在治理中发

展,在发展中治理,走出一条民生、经济、社会和生态多赢共赢的新路子,为当代创造更多的物质财富,也为子孙后代留下碧海蓝天和绿水青山的生态财富。

(三) 转变发展方式,践行“绿色发展”原则

习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出,绿色发展是构建高质量现代化经济体系的必然要求,是解决污染问题的根本之策。要从根本上解决经济增长与资源环境之间的矛盾,必须转变发展思路,依靠科技创新,加快新旧动能接续转换,加快建立以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系,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,给自然生态留下休养生息的时间和空间。

一是按照尊重规律、分业施策、多管齐下、标本兼治的原则,充分发挥有效市场和有为政府的双轮驱动作用,逐渐实现我国经济发展过程中“去产能”目标;二是调整经济结构和能源结构,优化国土空间开发布局,调整区域流域产业布局,培育壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业,推进资源全面节约和循环利用,实现生产生活系统循环链接;三是加快推进产业转型升级,培育新的经济增长点,大力发展现代服务业、高新技术产业、先进制造业、战略性新兴产业,运用互联网、大数据、人工智能等新技术,促进传统产业智能化、清洁化改造;四是充分发挥科技创新对生态文明建设的支撑作用,集聚创新要素,积极发展新一代信息技术产业和数字经济同实体经济深度融合,提高环境承载能力,走经济生态化道路,利用先进的科学技术对传统产业进行绿色改造,培育产业竞争新优势;五是依据“减量化、再利用、资源化和减量化优先”的原则,对传统产业实施绿色改造。切实做到对自然资源的合理有效配置,减少资源浪费,去除过剩产能,做好对高能耗、高污染企业的整

顿治理工作，依靠科学技术，建立绿色循环低碳的产业体系。充分实现自然资源的循环利用，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费和不合理消费，推动形成绿色发展方式和生活方式。通过绿色发展，让中华大地天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美，让人民群众在良好生态环境中生产生活，为子孙后代留下可持续发展的“绿色银行”。

（四）注重民生优先，使生态环境成为最普惠的民生福祉

习近平总书记指出，良好的生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。改革开放40年来，虽然我国GDP总量跃居世界第二位，成为世界上最大的发展中国家，但伴随经济快速发展，生态环境问题日趋严峻，人民对生活质量提高和美好环境的期待成为迫切要求。环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。我们要积极回应人民群众所想、所盼、所急，大力推进生态文明建设，提供更多优质生态产品，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。

一是把解决突出生态环境问题作为民生优先领域，在科学保护生态的前提下，坚持生态惠民、生态利民、生态为民，做到“绿起来”与“富起来”并重，形成服务民生抓生态、改善生态惠民生的价值取向，构建起政府企业公众共治的绿色行动体系，重点解决好损害群众健康的突出环境问题；二是建设美丽中国，促进社会和谐，持续改善民生，发展生态文明，实现公平正义，必须统筹城乡发展，促进区域协调，改善生态环境，发展民生事业；三是以保护生态来持续改善民生，让百姓积极参与到生态保护中来，通过设立生态管护公益岗位，允许特许经营等途径来改善民生，确保生态保护的可持续性；四是加大生态扶贫工作力度，引导贫困人口参与到绿色产业和生态保护中来，让贫困地区的土地、劳动力、资产、自然风光等要素活起来，让资源变资

产、资金变股金、农民变股东，让贫困地区的绿水青山变成金山银山，带动群众增收，最终实现脱贫和生态文明建设的“双赢”目标。

（五）培育生态文化，让“生态兴则文明兴”论断落地生根

习近平总书记指出，生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。加快建立健全以生态价值观念为准则的生态文化体系，保障我国生态文明建设可持续发展。

一是加强生态文化的价值认同与观念创新。在全国统一规划与部署生态文化系列教育活动，以喜闻乐见、灵活多样的形式，大力开展生态环境质量及其保护知识的宣传与教育，让人们充分认识到目前生态环境面临的困境，使其从心理上认识到问题的严重性，自觉提高接受环保知识教育的意识。另外，政府部门也可以出台相关的环境保护政策，开展一些环保宣传活动，比如以保护环境为主题的公益展览等，同时也可以积极鼓励环保题材的影视作品，或者文学作品的创作，从艺术层面营造保护环境观念；二是培育生态环境保护的制度文化。生态环境得到有效保护，合理的制度安排是关键，培育生态文化同样需要完善和落实制度安排。支持国家生态文明试验区和生态省建设，鼓励先行先试，探索可复制可推广的生态文化建设宝贵经验。重视人民的首创精神，善于总结提炼由实践而形成的生态文化理念与范式，形成制度规范；三是培育生态环境保护的行为文化。发挥榜样示范与先进带动的重要作用，为发展我国生态文化建设提供典型的案例，通过充分发挥生态文化建设榜样的力量，使生态文化观念深入人心，并且落实到具体实践中，实现精神和行动的有机结合；四是培育生态环境保护的物质文化。以优美生态与共享成果为主要载体，大力宣传和推广典型案例，通过“天然氧吧”“海绵城市”“绿色银行”建设，让生态文明建设彰显物质外化。

(六) 推动改革创新,为“实行最严格的生态环境保护制度”保驾护航

习近平总书记指出,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。“小智治事,大智治制”。建设生态文明,是一场涉及生产方式、生活方式、思维方式和价值观念的革命性变革。为了推动这场变革,实现绿色发展,补齐我国快速发展中生态环境约束趋紧这个突出短板,必须依靠制度和法治,加快制度改革创新,强化制度执行,建立起以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系。

第一,要强化法治保障。目前,我国生态环境保护的法律法规还存在一定的缺陷和不足,要加快完善步伐,使重要的自然资源得到法律层面的管理和保护,修订现有法律法规中存在的与生物多样性保护相违背的内容,完善空气节能评估审查、应对气候变暖等法律法规,坚决严格执行生态环境保护方面的各项法律,让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。

第二,要构建预防体系。预防是保护生态环境的第一条防线,要把生态环境风险纳入常态化管理,系统构建全过程、多层次生态环境风险防范体系,通过划定生态红线、严格环评、明确标准以及科学控制资源能源使用等方式,有效防范生态环境风险。

第三,要改革基础制度。履行自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,建立用途管制制度,实现自然资源资产产权所有者与用途管制者分开。从每个地区的实际情况出发,建立科学合理的考核评价体系,在各地区的考核体系中加大生态性指标比重,考核结果作为各级领导班子和领导干部奖惩和提拔使用的重要依据,建立以改善生态环境质量为核心的目标责任体系,健全领导干部自然资源资产离任审计制度。完善覆盖所有固定污染源的企业排放许可证制度、污染防治区域联动机制和责任追究制度。

第四,要运用市场化手段。进一步健全市场体制机制和经济政策,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,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。完善资源环境价格机制,加快自然资源及其生态产品的市场定价改革,全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。建立健全形式多样、绩效导向的生态保护补偿机制,逐步建立常态化、稳定的财政资金投入机制,推动地区间建立横向生态补偿制度。发展环保市场,采取多种方式支持政府和社会资本合作项目,健全多元环保投入机制,鼓励各类投资进入环保市场。推广绿色信贷和发展基金,建立环境污染强制责任保险制度。

第五,要改革监管方式。推行“双随机、一公开”监管模式,建立现代生态环境和资源保护监管体制,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,强化督查执法,把更多力量放到包括环境保护在内的事中事后监管上,大幅度提高环境违法成本。

第六,要健全公开制度。推动大气、水、排污单位和监管部门信息公开,完善环境影响评价信息公开机制。

- ① 何自力:《用绿色发展理念助推美丽中国建设》,《理论与现代化》2017年第5期。
- ② 《中国自然保护区达10000余处占地域面积18%》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/17/c_1122695550.htm, 访问日期:2018年4月17日。
- ③ 徐绍史:《创新国土资源管理促进生态文明建设》,《求是》2012年第19期。
- ④ 刘金龙:《大力推进新时代生态文明建设》,《解放军报》,2018年5月28日,第7版。
- ⑤ 赵树丛:《论儒家思想中的传统生态意识》,《中国绿色时报》,2018年5月21日,第4版。
- ⑥ 任勇:《关于习近平生态文明思想的理论思考》,《中国环境报》,2018年5月29日,第3版。

(责任编辑:杨婷)