



“绿水青山就是金山银山”的 实践与思考

The Practice and Thinking of the "Lucid Waters and Lush Mountains are Invaluable Assets"

摘要 作为“绿水青山就是金山银山”理念的发源地，浙江省在先行先试的实践中，释放了绿水青山的“生态红利”。本文以十九大报告关于“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”部署为主线，以浙江省实地调研为基础，探寻和提炼了生态文明建设的浙江“密码”。运用战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维和精准思维，针对调研中发现的问题，提出推进主体功能区规划落地需按照生态优先原则再完善；推进国家公园建设需建立体现国家意志的体制机制；推进绿色经济发展需补足发展循环经济中的短板；推进解决突出环境问题需在源头防控长效机制上下功夫；推进贫困地区持续“摘帽”需下好美丽乡村建设和生态移民“两手棋”的对策建议，供浙江省和其他地区参考。

关键词 绿水青山；金山银山；生态文明；绿色创新；绿色发展；主体功能区

■文/陈帆 程为 曹晓锐

引言

中共十九大报告将坚持人与自然和谐共生作为新时代中国特色社会主义的基本方略之一，把建设生态文明上升到中华民族永续发展千年大计的高度，并在未来工作中，从推进绿色发展、着力解决突出环境问题、加大生态系统保护力度和改革生态环境监管体制四个方面进行了部署。作为“绿水青山就是金山银山”理念的发源地，浙江省委、省政府始终牢记习近平总书记的嘱托，十余年凝心聚力，开拓创新，坚定不移地践行“两山”理念，着力推进绿色发展和生态文明建设的先行先试，创造和积累了很多鲜活的经验。在举国上下深入学习贯彻十九大精神，深化生态文明建设的今天，全面了解浙江省建设美丽浙江、打造绿色浙江的具体做法，探寻生态文明建设的浙江“密码”，思

考和解决其先行先试过程中存在的问题，供其他地区在落实十九大部署中学习和借鉴，就显得尤为重要。

浙江探索生态文明建设的亮点

数年来，浙江省委、省政府坚持以创新为动力、以改革促发展，以推动绿色转型为主线，全面强化治水治气、治土治山、治城治乡行动，持续改进生态环境质量，着力构建国土空间开发保护制度，完善主体功能区配套政策，维护区域生态安全，在多个生态文明建设领域先行先试，取得了实实在在的成效。

接力传承党政同责优良传统，扛起生态文明建设的政治责任

习近平总书记在主政浙江期间提出了“绿水青山就是金山银山”的重要思想，把“进一步发挥浙江的生态优势，创建生态省，打造绿色浙江”

纳入“八八战略”，为浙江的生态文明建设确定了根本遵循。历届省委、省政府以强大的政治定力，与时俱进，深化探索实践，一以贯之将生态文明建设扛在肩上，抓在手上。

一是围绕推进生态文明建设主题，出台了建设绿色浙江、打造生态浙江，再到“两个高水平”建设美丽浙江的一系列决策部署，形成了一任接着一任干、一件接着一件办的落实机制。

二是沿袭习近平总书记创设的组织领导机制，美丽浙江建设领导小组继续由省委书记任组长，省长任常务副组长，42个省级部门主要负责人为成员，办公室设在省环保厅；各市、县也成立相应组织机构。

三是着力从制度层面构建责任链条，探索建立与主体功能定位相适应的党政领导班子综合考评机制，取消

丽水、衢州两市和开化等26县GDP考核^[1]，引导各级领导干部树立正确政绩观；推进环境保护督察和领导干部生态环境损害追责两项制度，推动生态文明建设的党政同责和一岗双责。

如今在浙江，生态文明理念已厚植人心，生态文明建设已激活细胞，生态文明责任已融入血液。开化县金星村随处可见的“我是党员我承诺”、党员村干部家庭门前的责任牌和推进美丽乡村建设的党员家训、村规民约、生态文明公约，从一个侧面展示了浙江省党政同责、共抓生态文明建设的具体做法。

多措并举落地主体功能区规划，绘制一张干到底的蓝图

浙江在主体功能区规划中体现生态文明建设制度性安排，将其作为科学开发国土空间的行动纲领和愿景蓝图；在2013年发布实施的《浙江省主体功能区规划》基础上，按照中央深化改革的相关部署，推进规划落地。

一是2014年率先在开化县启动了“多规合一”试点。试点方案在2016年2月的中央全面深化改革领导小组第21次会议上得到习近平总书记的肯定。经过三年的努力，最终形成了一本空间规划、一张蓝图、一个空间管理信息平台、一套统一衔接技术规程、一套有利于规划管理的体制机制等“五个一”成果。

二是2017年以来，以全省域为对象“先布棋盘”，开展了以国土空间评价为基础的城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界的“三区三线”划定，选择衢州等8个市（县）试点“后落棋子”，先行编制市（县）层面的空间

规划。

三是从2016年9月被国务院批准纳入国家重点生态功能区以来，开化等11个县级行政区按照水源涵养型生态功能区的管控原则和发展方向，开展了产业准入负面清单的编制工作。

四是启动资源环境承载能力监测预警工作，开展了14个专题研究，已形成了总报告、对国家技术方法的修改建议，正在建设监测平台。

着力构建循环经济体系，强势推进绿色发展模式

按照习近平总书记“秉持浙江精神，干在实处、走在前列、勇立潮头”的要求，在做好绿色生态这篇大文章上下功夫，加大落后产能淘汰力度，推进经济结构绿色化转型和重点领域绿色发展。

一是将供给侧结构性改革不断引向深入。既做好改革“加减法”，又做好发展的“健身操”。2016年，全省处置555家“僵尸企业”，淘汰改造2000家企业落后产能，整治3万家脏乱差小作坊；1年内完成5年压减钢铁行业化解过剩产能目标。新增发明专利授权量2.66万件、高新技术企业2595家、科技型中小微企业7654家，信息、环保、健康、旅游、时尚、金融、高端装备制造等产业增加值平均增长8%以上^[2]。

二是循环型产业体系日臻成熟。2016年，全省完成了1000多家企业的清洁生产审核任务，创建了61家绿色企业；秸秆综合利用率达到92.2%，工业固体废物利用率达到93%，规模以上工业用水重复利用率达到85.7%，42%的钢、46%的铜、59%的铝和62%的锌均来自废旧金属再生利

用，纸张循环利用率达到80%，资源综合利用和再生资源利用水平达到国内先进水平^[3]。

三是深入推进园区循环化改造。2016年，在重点推进7个国家级园区循环化改造示范试点建设，加快第三批共21家省级园区改造的同时，启动余杭经济技术开发区等9家第四批省级园区改造。成功争创大江东产业集聚区、吴兴工业园区2家国家循环化改造重点支持园区。

四是加快推进环保倒逼去污染产能。完成铅蓄电池、电镀、印染、制革、造纸、化工6大重污染高耗能行业整治，共关停淘汰企业2250家，搬迁或原地提升3490家；开展22个特色小行业整治，完成整治企业近万家^[4]；关停搬迁50头以上规模养殖场（户）4万余家^[5]。开化钱江源花卉苗木产业园（花牵谷）就是昔日污水横流的养猪场蜕变为鸟语花香生态园的鲜活案例。

五是积极推进生活垃圾分类处理。出台了餐厨垃圾管理办法，在部分城市开展了餐厨垃圾处理试点、低价值回收物社区积分兑换超市试点，并积极引导“虎哥回收”等企业进入回收系统；采用前端分流、网格化管理、村规民约等方式，逐步试点开展农村生活垃圾分类回收工作。以开化县为例，全县已基本实现垃圾分类行政村全覆盖，垃圾兑换超市行政村全覆盖，有机垃圾无害化处理行政村全覆盖的“三个全覆盖”，建设有机垃圾处理站30余座、阳光房62座^[6]。

以解决突出环境问题为抓手，逐步释放生态红利

浙江省以改善环境质量为核心，

以“清三河”和劣Ⅴ类水质断面削减为重点，通过实施“四边三化”“三改一拆”等行动，统筹推进城乡突出环境问题的综合整治。

一是创造性解决环境治理难题。浙江省为了突破“九龙治水”的樊笼，首创治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水的“五水共治”模式，系统推进水环境整治。截至2016年底，全省共建成城镇污水处理厂近300座，城镇污水管网3.8万公里，实现建制镇设施全覆盖，县以上城市污水处理率达到93%以上，82%的城镇污水处理厂执行一级A标准；全省农村生活污水治理范围内村庄覆盖率从2013年的12%提高到90%，农户受益率从28%提高到74%。全省城镇垃圾无害化处置处理率达99.96%，高出全国平均水平近5%，设区市垃圾分类收集覆盖面达到了55%^[7]。农村生活垃圾探索出一条“分类收集、定点投放、分拣清运、回收利用、生物堆肥”的垃圾减量化、资源化处理模式。特别值得一提的是，开化县还发布了全国首个地方标准《畜禽养殖污染监督管理规范》。

二是努力建设宜居、宜业、宜游的美丽乡村。浙江省是美丽乡村的首创地。习近平总书记在2003年主政浙江时，亲自调研、亲自部署、亲自推动“千村示范、万村整治”工程，开启了浙江美丽乡村建设的新篇章。通过垃圾分类、美丽庭院等创建活动，“污水靠蒸发、垃圾靠风刮”的历史一去不返。十八大以来，全省以打造美丽乡村升级版为目标，从建设美丽乡村向经营美丽乡村转变。2016年，全省农家乐特色村（点）3484个，从业人员16.6万人，年营业收入291亿元^[8]。开化县金星村村民们牢记习近平总书记2006年8月考察该村时“人

有人事做，户户有收入，这就是新农村”的指示，依托绿水青山发展生态经济，已建成万米环村江滨绿色休闲长廊、上万平方米的休闲公园、生态停车场和大型农家乐，人均年收入从2005年的不到5000元增至现在的2万元以上^[9]。

推进国家公园体制试点，率先完善自然保护地体系

2016年，浙江省开化县境内的钱江源，成为全国第四个获得正式批复的国家公园体制试点，是长三角经济发达地区唯一的试点。试点过程中，重点完成以下工作：

一是上下联动建制度。已完成省级《钱江源国家公园体制试点区总体规划（2016—2025）》和《钱江源国家公园条例》（征求意见稿）；开化县修订了《试点区山水林田河管理办法》，初步形成《钱江源国家公园标准体系》、《试点区生态移民规划》（征求意见稿）和《钱江源国家公园特许经营管理暂行办法》（讨论稿）。

二是齐头并进抓落实。浙江省成立了钱江源国家公园管委会，落实了“一个保护地一块牌子、一个管理机

构”的要求；省财政设立专项资金，每年安排1亿余元进行公园建设；截至目前，已完成试点区建设用地、集体土地使用权的确权颁证，农田、林地确权也正在开展。开化县何田乡已完成生态移民安置地块选址，并启动安置小区建设。

三是跨省合作抓推进。钱江源国家公园已与毗连的安徽省、江西省三镇七村签订了合作保护协议，初步划定了跨区域合作的范围，四地发改、政法部门建立了护航钱江源国家公园生态安全的合作共管机制，人大、政协也就国家公园跨省域合作达成若干共识。

深化生态环保体制机制改革，筑牢生态文明建设的“四梁八柱”

十八大以来，浙江在原有先发优势基础上，再度发力，持续深化，在环境保护体制机制改革创新方面先行先试，彰显浙江特色。

一是突出监管制度的创新完善。率先推行“河长制”全覆盖和跨区域河流交接断面水质考核制度；率先建立空间、总量、项目“三位一体”的环境准入制度，开展“规划环评+环境标准”改革试点，编制实

> 水是生命之源，治水就是抓民生



施县以上环境功能区划，试行排污许可证“一证式”管理改革；率先建立环境行政执法与司法监督相结合的监管机制，加大了环境违法的行政、民事、刑事追责力度。

二是创新生态环保投入机制。注重运用财政、市场、价格手段，强化激励约束和利益调节，实施“有保有压，有奖有罚”的财政政策。全面推行与污染物排放总量挂钩的财政收费制度、与出境水质和森林覆盖率挂钩的财政奖惩制度；设立每年36亿元“两山”建设财政专项资金，采取竞争性分配方式，连续3年对30个县

（市、区）给予激励资金。探索排污权有偿使用和交易试点，建立了吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，为中小企业开辟了排污权抵押贷款的融资性渠道，为推动绿色金融体系的建设和环保产业的发展奠定了基础。对因保护生态功能而限制部分产业发展的机会成本，从体制上给予补偿，实施工业税收收入低于基数的，按体制计算补足的保基数、保增长政策；实行将推进生态文明建设与扶持欠发达地区发展有机结合的生态环保专项转移支付，2016年转移支付资金近21亿元；在全国率先建立覆盖所有水系源头地区的生态补偿制度，已累计安排省级生态环保财政转移支付资金140多亿元。5年来，已累计投入生态环保资金逾760亿元，年均增长24%以上。

三是探索自然资源资产负债表的编制。拟在试点的基础上，先行编制全省和各设区市的自然资源实物量资产负债表，并于2022年起，探索编制全省自然资源价值量资产负债表。

从顶层设计到制度创新，从供给侧结构性改革到环境综合治理，浙江省全方位、各环节努力推进生态文明

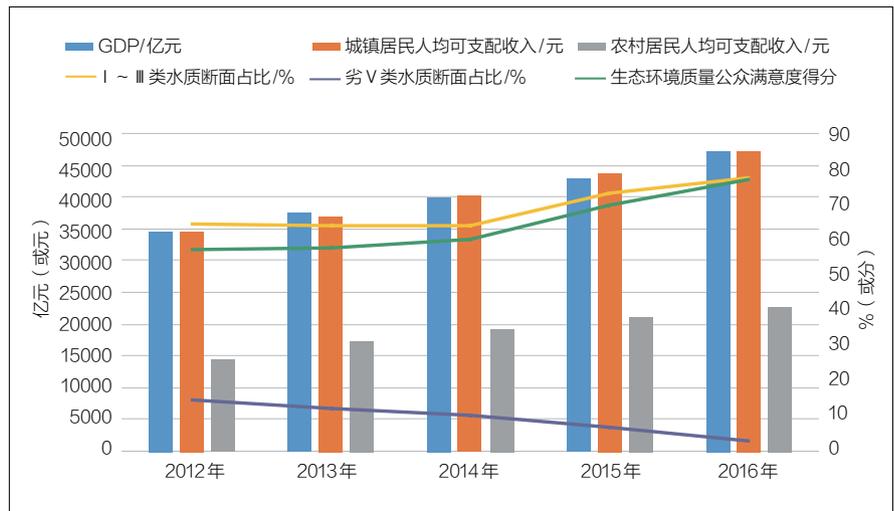


图1 浙江省2012—2016年主要经济与生态环境参数变化

建设，经过全省上下通力协作，实现了经济发展与生态保护的互利共赢，完成了“绿富美”的华丽转身。

截至2016年全省森林覆盖率达61%，远高于21.93%的全国森林覆盖率。截至2017年10月底，全省地表水221个省控断面中，I~III类水质断面占81.0%，全面消灭劣V类水质断面；设区城市PM_{2.5}平均浓度35微克/米³，提前实现“大气十条”目标；危险废物无害化利用处置率达96.9%。单位GDP能耗为0.44吨标准煤/万元，单位GDP用水量约为39米³/万元^[10]，是能源、水资源利用水平最高的省份之一。在持续改善生态环境质量的同时，浙江省经济运行稳中向好，社会和谐稳定。2016年，全省GDP达46485亿元，比上年增长7.5%；人均GDP全国排名第五，高于全国平均水平56%；居民人均可支配收入38529元，比上年增长8.4%，全国排名第三^[11]。累计建成国家生态文明建设示范市1个、国家生态文明建设示范县4个、国家“绿水青山就是金山银山”实践创新基地3个、国家生态市2个、国家生态县34个、国家环保模范城市7个、国家级生态乡镇691个，各类示

范创建数量居全国领先。2016年，G20杭州峰会更是浙江省为全球贡献的首个绿色环保型峰会。从图1显示的连续五年提升的生态环境质量公众满意度和居民可支配收入曲线可见，浙江省已经找到了绿水青山转化为金山银山的“金钥匙”。

浙江省生态文明建设的启示

习近平总书记说，搞试点要“大胆设想小心求证”，“在全面推进时则要以成熟的经验引路，避免反复，减少失误，尽可能把改革的风险和代价降到最低限度”。深刻分析浙江省的成功经验，既有其依据自身资源禀赋、经济发展状况所采取的因地制宜办法，也有可供其他地区学习的成熟做法，而后者才是试点的意义所在，也就是所谓的浙江“密码”。

提高政治站位，把握生态文明建设方向

建设生态文明是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容，习近平总书记强调“这既是重大经济问题，也是重大社会和政治问题”。浙江省委、省政府在理念上不断升华认识，先后提出绿色浙江、生态浙江到美



> 生态文明建设必须在空间上落地

丽浙江的建设方案，以“功成不必在我”的胸襟，持之以恒、锲而不舍地坚持党政同责抓落实，为实现从“用绿水青山换金山银山”，到“既要金山银山也要绿水青山”，再到“绿水青山本身就是金山银山”的历史性跨越提供了组织保障。

创新各项制度，提供生态文明建设保障

生态文明是人类新的发展阶段，建设生态文明必须依靠制度的不断创新来保障。浙江省一直是我国改革创新的排头兵，在生态文明制度建设中充分发挥政府、市场和社会的力量，构建了强制与引导、激励与惩罚、问责与容错相结合的制度体系，形成了政绩考核管思想、准入政策提质量、财政制度保资金的局面，为坚持保护生态、改善环境就是提供生态产品、就是发展生产力提供了保障。

强化规划引领，统筹生态文明建设任务

生态文明建设必须在空间上落地，而主体功能区制度就是当前和今

后引领我国国土空间绿色、高效、可持续发展的基础性制度。浙江省牢记习近平总书记“规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳”这一重要指示，始终走在落实主体功能区规划的前列，努力使生态文明理念体现在“先布棋盘”中，努力使生态文明建设的各项任务得以渗透到“后落棋子”里。

发展循环经济，激发生态文明建设动力

大力发展循环经济、推进绿色发展，是推进生态文明建设的基本途径和方式，也是转变经济发展方式的内在要求。浙江坚持走好两型社会发展之路，一边大力发展新动能，一边积极修复旧动能，从狠抓四轮“811”专项行动到开展重污染高能耗行业整治提升，从推进清洁生产、循环经济到把节能环保产业列为战略性新兴产业，打出了漂亮的组合拳。基本形成了以能源利用为重点的多种方式能源梯级利用产业链，以水资源利用为重点的水和污泥综合利用产业链，以

废旧物资和典型废弃物为重点的可再生、可利用资源综合利用产业链。

找准治理重点，实现生态文明核心价值

“以人民为中心”是推进生态文明建设的核心价值取向，解决突出问题还人民群众绿水青山，就是回应了人民群众最关注的领域、最迫切期盼解决的问题。习近平总书记指出的“良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”。前些年，随着经济社会的快速发展，浙江省主要河流、湖泊污染严重，钱塘江水污染事件、杭州饮用水安全等直接引发了当地居民的恐慌，引起了全社会的关注。水环境的恶化一度成为制约浙江省经济建设的瓶颈，成为影响社会和谐稳定的重要因素，甚至发生了浙江企业家悬赏20万请环保局长下河游泳的尴尬事件。浙江省委、省政府痛定思痛，提出并实施了“五水共治”策略，抓住了浙江省全局工作中的主要问题和矛盾，是牵一发而动全身的“牛鼻子”，既解决了人民群

众反映最强烈的环境问题，又以此为突破口带动了整个经济结构的转型升级。

推广浙江经验应关注的问题与建议

浙江省生态文明建设的先行先试，经历了十多年的艰辛探索，闯出了一条生态文明建设之路，实现了经济发展与生态保护的互利共赢，在这一“腾笼换鸟”“凤凰涅槃”的过程中，也存在着空间规划、国家公园试点落地难，垃圾处理处置问题尚未有效解决，如何防止污染和贫困“摘帽”反弹等问题。这些问题虽然只是生态文明建设进程中部分环节的问题，即从生态文明建设宏观层面而言，只是微观层面的问题，但是这些问题的有效解决，对浙江省在生态文明建设的先行先试中再铸辉煌，以及其他地区学习浙江经验时予以关注和调整，将具有重要的现实意义。正如习近平总书记所言“只有宏观和微观两个层面都管住，建设节约型社会才能取得扎扎实实的成效。”要解决这些问题，必须坚持马克思主义的立场、观点、方法，运用辩证思维、系统思维、战略思维、法治思维、底线思维和精准思维，从技术支撑、监督管理和制度创新三个方面加强研究，完善对策与措施。

推进主体功能区规划落地，还需按照生态优先原则再完善

推进主体功能区建设是党中央、国务院作出的重大战略部署，是我国经济发展和生态环境保护的大战略。为充分发挥主体功能区在推动生态文明建设中的基础性作用和构建国家空间治理体系中的关键作用，十八届三中全会以来，各部委按照分工开展了一系列工作，浙江省试点的省级空间规划、市县“多规合一”规划和重点

生态功能区产业准入负面清单编制，即是这些工作中的关键内容。

空间规划原则问题。开化县“多规合一”的空间规划是定位于“替代规划”的规划，是“先破后立”的新型空间规划。是在资源环境承载能力和国土开发适宜性评价的基础上，结合人口变动趋势和经济社会发展需求，先确定“三区三线”，再按照“先网络层、后应用层”的次序叠图，最终形成开化全县域的综合用地规划图。浙江省的省级空间规划大体也是这个路线。

从浙江省和开化县的实践分析，影响后续空间规划落地及其管控要求落实的因素主要有以下三个方面：一是开展空间开发适宜性评价时，各类资源环境约束性指标和各类社会经济基础性指标在加权求和时的权重如何确定；二是评价确定的三大空间与法规、上层位规划及开发现状区块存在矛盾时如何处理；三是生态空间中生态保护红线内、外管控要求如何确定。

上述问题，既涉及技术问题，又涉及法律法规等制度性安排。建议在“先布棋盘”“后落棋子”过程中，按照生态优先原则，首先解决好“划棋盘”问题。

一是加大各类资源环境指标的权重，凸显其“约束性”作用；将现有饮用水水源保护区等有法律法规管控的禁止开发区域，直接划入生态空间和生态红线内，不再由开发适宜性评价来确定其是否适宜开发。

二是划定“三区三线”时，生态空间不得让位于城镇发展空间；允许基本农田红线与生态红线交叉，但交叉区域应按照其中相对严格的管控要求进行管理；尽可能对与“三区三线”矛盾的已开发区域进行回归性优

化调整。

三是当空间规划与现行上层位规划控制指标、法规管控原则相矛盾时，应按照试点要求，提请修、改、废、立的法律法规清单。但在未调整前，必须按照“法无授权不可为”的要求执行。

负面清单落实问题。根据《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》（发改规划[2016]2205号）要求，负面清单中的禁止与限制类产业目录，不仅管束新建项目，而且对列入清单禁止类的已建企业提出了关闭或退出的要求。由于国家重点生态功能区多为国家或当地贫困县，地方政府担心负面清单一旦实施，将影响财政收入、招商引资，并给扶贫工作带来压力。建议国家和地方齐抓共管，多措并举狠抓落实。

一是进一步加强国家重点生态功能区对保障国家生态安全重要意义的宣贯，提升地方政府推进负面清单的主动性。

二是在加大国家、省级财政转移支付力度的同时，继续创新和细化各类奖惩政策，完善针对鼓励（允许）、限制类产业的差别化电价和水价；针对工业园区“飞地政策”落地难的实际情况，研究税收、用地指标等方面的政策措施；探索因负面清单实施而限制部分产业发展导致的税收收入低于区域平均基数时，实施按体制补足的保基数、保增长政策。

三是广泛利用现代网络信息技术、空间遥感技术等手段，推进动态监管平台建设，强化对国家重点生态功能区生态系统变化的监控和评估，为负面清单的动态调整提供依据。

四是建立政府监管、社会公众参与的监管制度。按照中央完善主体功能区战略和制度的相关要求，将其纳

入中央环保督察范围，对实施成效不力的县（市、区、旗）进行通报，并在媒体上公布。

推进国家公园建设，还需建立体现国家意志的体制机制

建立国家公园的目的是为了打破行政区界限，优先保护生态系统的原真性和完整性。但目前钱江源国家公园的试点主要是由浙江省牵头、开化县具体操作，已经出现了跨省管理难，机构设置无法满足自然资源资产管理需求，以及公园范围内土地权属无法理清，国内知名度不足等问题。为此，提出以下建议：

一是深入研究钱江源“低海拔亚热带常绿阔叶林”生态系统对全球生物多样性保护的意义，科学划定国家公园的范围，从维护生态系统完整性的角度，将相邻省份的相关区域划入国家公园。

二是按照自然资源产权改革的要求，利用遥感等现代技术对各类自然要素的规模数量和空间特征调查摸底，加大各类资源权属的确权力度。

三是完善国家生态补偿政策，结合核心保护区内居民的生态移民，最大限度地国家公园范围内的土地转变为全民所有。

四是建立跨省区的国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，统一行使对国家公园的监督与管理，推进国家公园立法，从制度层面体现国家意志。

五是加大宣传力度，鼓励公众参与国家公园试点规划、管理等，设置相应的培训和教育项目，培养居民的生态保护意识，提升公众的参与能力。

推进绿色经济发展，还需补齐发展循环经济中的短板

正如辩证法所言，整体与局部相

互依赖，互为存在和发展的前提。整体由局部组成，局部的变化将影响到整体的变化。这就要求我们进一步解决绿色发展中各环节的问题，关注突出的短板效应。

作为推进绿色经济发展的重要内容，垃圾处理处置可谓老大难问题，浙江在这方面走在了全国前列。但在实际操作过程中，仍存在法治刚性约束不强，认识不到位、政策体系不配套、垃圾分类质量不高，末端处理能力有缺口，市场发育不健全等问题。建议从国家层面推动立法的同时，进一步从垃圾的全生命周期着手，发挥政府、市场和公众三方面的作用。

一是加快制定分类管理规范 and 办法。从生产、流通、消费、分类、投放各个环节确定分类及评价标准、技术规范、处置管理办法和收费制度。

二是提高处理能力。加快建设一批垃圾处置项目，尽快实现县级以上城市生活垃圾焚烧处理设施和餐厨垃圾处置设施全覆盖。加强生活垃圾处置设施无害化提标改造，对已封场生活垃圾填埋场进行生态化建设。

三是针对农村垃圾分散、清运难等问题，研究提出适合于农村垃圾处理处置设施建设的技术规范，提高农村垃圾就地资源化水平。

四是加强市场化运作。以垃圾兑换奖励和考核评优等方式，调动居民参与垃圾分类积极性；探索分类处理处置第三方服务，强化收集、处理、处置全过程的污染控制和循环利用。

五是加强舆论宣传和引导。充分运用各类媒体，加大宣传和普及垃圾分类知识；发挥典型案例的示范作用，下大力气化解邻避效应。

推进解决突出环境问题，还需在源头防控长效机制上下功夫

浙江因水而名、因水而兴、因

水而美。治水就是抓生产方式和产业结构的转型，就是抓绿色发展；水是生态之要，气净、土净，必然融入于水净，治水就是抓生态；水是生命之源，治水就是抓民生。可以说，“五水共治”既扩投资又促转型，既优环境又惠民生。为此，浙江省将“五水共治”作为生态文明建设打响的第一炮，三年治水重点项目投资2300亿^[12]，陆续出台了一系列政策强势推进。与此同时，我们也要看到，“五水共治”涉及的面广，目前的强势推进能否持久、治水效果能否巩固，都有待地方政府研究破解。建议坚持治污的系统性，构建源头防控的长效机制，既治标又治本。

一是大力发展生态经济，倡导清洁生产，构建绿色、循环、低碳的现代产业体系，进一步强化水环境治理从末端治理向源头防控转变。

二是加快推进产业集聚、企业集中、资源集约的工业园区建设和生态化发展，实现水环境治理从点源治理向集中治理转变。

三是加强治理黑臭水体的技术开发，研究使水体恢复自净能力的技术和具体措施，与生物治污和工程治污形成一个有机整体。

四是推进水环境产权明晰，促进环境容量资源的商品化，进一步运用排污权有偿使用和交易试点等手段，激发企业水环境治理的创新能力和动力。

推进贫困地区持续“摘帽”，还需下好美丽乡村建设和生态移民“两手棋”

贫困地区往往也是生态保护的重点区域，长期以来这些地区“靠山吃山、靠水吃水”，经济基础薄弱，公共基础设施落后，随着国家对重点生态功能区保护力度的加大，产业准入

负面清单的实施,旧有增长动力将消退,新型绿色产业尚待发展,如何使贫困地区持续“摘帽”,已成为各级政府亟需解决的问题。建议进一步从生态移民和美丽乡村建设两个方面做好文章。

一方面,解决好生态移民能够移得出、留得住的问题。一是解决移民的后续发展问题,关键是抓好移民的就业创业和产业扶持工作,当地政府应鼓励本地企业优先吸纳移民就业,对安排移民就业达到一定比例的企业给予相应的政策优惠和支持。二是给予农业转移人口和当地户籍人口同等的基本公共服务,建立进城落户农民“三权”维护和自愿有偿退出机制,将进城落户农民纳入城镇社会保障体系。三是加强技能培训,提供外出务工和本地就业信息,使移民能够提高自我发展能力,实现生态搬迁获得感。

另一方面,加强美丽乡村建设问题。大力发展乡村旅游和特色小镇建设,以全域旅游的发展推动乡村振兴战略的落地。一是建议以县为单位做好规划,优化旅游空间配置、完善旅游服务设施、改善旅游服务环境、提升旅游服务水平,着力形成“山水呼应、城乡交融、全域覆盖”的大旅游格局。二是凸显个性,不搞千篇一律,结合各村地理区位、自然禀赋、乡土风情、村民需求等,实施差异化建设,努力打造各具特色的美丽乡村品牌。三是美丽乡村建设是一项长期而又复杂的系统工程,需要建立“三分建、七分管”的长效管理机制,明确不同政府层级、不同部门之间的职责定位,理顺各自责权关系。同时,建立一套美丽乡村考核制度,让责任真正落到实处,为美丽乡村的健康发展保驾护航。

结束语

古人云“知之非艰,行之唯难”,生态文明是人类对传统文明形态,特别是工业文明进行深刻反思的成果,是人类文明形态和文明发展理念、道路和模式的重大转变,生态文明建设贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,面临的矛盾和挑战也将是复杂和多方面的,对此要有足够的估计和清醒的认识,要做好打持久战和攻坚战的思想准备,要不畏艰险,脚踏实地,埋头苦干,才能使天更蓝、山更绿、水更清,还自然以和谐、宁静、美丽。^{HB}

参考文献

- [1]新蓝网·浙江网络广播电视台. 官员考核环境权重首超GDP 浙江早有样本[OL]. 2017-01-17. <http://n.cztv.com/news/12390024.html>.
- [2]浙江省人民政府. 2017年政府工作报告[EB/OL]. 2017-04-13. <http://www.zj.gov.cn/col/col41350/index.html>.
- [3]范玲,汪东,陈达祎,等. 浙江省再生资源产业转型升级方向与路径研究[J]. 中国环保产业, 2017(11): 23-26.
- [4]中国环境网. 浙江主动融入长江经济带建设—促进了经济转型,提升了民生福祉[OL]. 2017-09-08. http://www.cenews.com.cn/syyw/201709/t20170908_850434.html.
- [5]浙江在线. 中央环保督察即将抵浙 平均 每省问责人数破450[OL]. 2017-08-11. http://zjnews.zjol.com.cn/201708/t20170811_4783147.shtml.
- [6]锦绣开化 高歌远行[OL]. 2017-11-15. <https://zj.zjol.com.cn/news/802697.html>.
- [7]“垃圾革命”看浙江[OL]. 2017-11-02. <http://www.zj3n.gov.cn/html/main/zhxwview/61853.html>.
- [8]潘伟光,顾益康,赵兴泉. 美丽乡村建设的浙江经验[N]. 浙江日报, 2017-05-08(5).

- [9]徐蕾,吴莉莉. 开化县金星村和绿水青山相伴成长[N]. 浙江日报, 2017-10-23(8).
- [10]浙江工人日报. 省统计局信息显示——我省经济站上历史发展新方位 总体发展水平超越世界平均 经济发展成果最具普惠性[OL]. 2017-04-12. http://epaper.zjgrrb.com/html/2017-04/12/content_2583874.htm?div=-1.
- [11]浙江省统计局,国家统计局浙江调查总队. 2016年浙江省国民经济和社会发展统计公报[OL]. 2017-02-24. http://tjj.zj.gov.cn/tjgb/gmjshfzgb/201702/t20170224_192062.html.
- [12]第一财经. 浙江“五水共治”进行时: 经济大省如何破解“成长烦恼”[EB/OL]. 2017-08-25. <http://www.yicai.com/news/5336175.html>.

(本文系环境保护部党校2017年秋季学期处级干部进修班优秀论文)

(陈帆系环境保护部环境工程评估中心首席专家、研究员;程为系环境保护部西南督察局综合督察处副处长;曹晓锐系环境保护部西北督察局督察二处副处长)