

坚持和完善生态文明制度体系： 逻辑起点、核心内容及重要意义

秦书生¹, 王曦晨²

(1. 东北大学 马克思主义学院, 沈阳 110169; 2. 华东理工大学 马克思主义学院, 上海 200237)

摘要:党的十九届四中全会提出要坚持和完善生态文明制度体系, 促进人与自然和谐共生, 其逻辑起点是我国生态文明建设领域中制度不完善引发的现实矛盾和问题; 其核心内容主要有: 实行最严格的生态环境保护制度, 用最严格制度、最严密法治保护生态环境; 全面建立资源高效利用制度, 保障自然资源长期可持续发展利用; 健全生态保护和修复制度, 筑牢生态安全屏障; 建立生态文明建设目标评价考核和责任追究制度, 严明生态环境保护责任。坚持和完善生态文明制度体系的提出为我国生态文明制度建设提供了方向指引, 对于推进生态文明建设, 实现美丽中国建设目标具有重要意义。

关键词:习近平; 生态文明; 生态文明制度体系; 生态文明制度建设; 生态文明建设; 人与自然和谐共生

中图分类号: X321 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2021)06-0001-10

党的十九届四中全会明确要“坚持和完善生态文明制度体系, 促进人与自然和谐共生”^[1]。生态文明制度是关于推进生态文明建设的行为规则, 包括正式制度和非正式制度^[2]。生态文明制度建设即运用一系列法律、政策、技术、宣传等手段调整人与人、人与社会、人与自然之间的关系, 推进生态文明建设, 以达到人与自然和谐共生的目的。坚持和完善生态文明制度体系, 为推进绿色发展, 实现美丽中国建设目标提供了可靠保障。党的十九届四中全会召开后, 学者们发表了关于坚持和完善生态文明制度体系的研究论文。有的学者从理论内涵、思想原则与实现路径^[3]的角度进行了阐述, 有的学者从总体要求^[4]的角度进行了分析, 有的学者从科学内涵和实践要求^[5]的角度进行了探讨, 还有的学者从“中国之治”的境界追求^[6]的角度展开了研究。从目前看, 学界的研究取得了一定成果。但是, 仍缺乏对其提出的逻辑起点以及核心内容、重要意义的探讨。本文就上述研究视角展开研究, 对坚持和完善生态文明制度体系问题进行深刻解读, 以便把握其核心要义。

一、坚持和完善生态文明制度体系提出的逻辑起点

研究坚持和完善生态文明制度体系的核心内容和重要意义, 必须先研究它提出的逻辑起点。对其逻辑起点的认识, 关系到如何理解坚持和完善生态文明制度体系的内在结构和根本出发点

收稿日期: 2020-03-01

作者简介: 秦书生, 东北大学马克思主义学院教授, 博士生导师。

基金项目: 国家社会科学基金后期资助重点项目“改革开放以来中国生态文明制度建设发展历程研究”(20FKSA003), 项目负责人: 秦书生。

等一系列重要问题。

全球性的生态环境危机促使人类开始痛苦地反思如何科学、合理地调节人与自然之间的“物质变换”，怎样保护好人类的共同家园——自然生态环境^[7]。过去的中国，在历经百年沧桑巨变之后迫切需要通过经济的高速发展迅速恢复往日的雄姿，这使我们在摆脱贫困追求经济利润的过程中彰显了经济理性，而一定程度上忽视了生态理性，使我们赖以生存的环境遭到破坏^[8]。针对这一问题，2013年11月，习近平在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中指出：“我国生态环境保护中存在的一些突出问题，一定程度上与体制不健全有关。”^{[9]102}2013年12月，习近平在中央经济工作会议上指出：“生态文明领域改革，三中全会明确了改革目标和方向，但基础性制度建设比较薄弱，形成总体方案需要做些功课。”^{[9]103}2018年5月，在全国生态环境保护大会上，习近平再次指出：“我国生态环境保护中存在的突出问题大多同体制不健全、制度不严格、法治不严密、执行不到位、惩处不得力有关。”^[10]改革开放以来，虽然我国不断加强环境保护制度建设，取得了一定成效，但还存在不少深层次的问题，突出表现为：一是基础性法律制度的缺失或不健全导致其下游制度依据不足，进而影响整条制度链效能的发挥。我国生态环境保护法律较多，但在实践中却存在提倡性规定、原则性要求比较多，而在约束性规定、可操作性规定方面不足的问题，从而导致法律不能有效地行使监督、检举的权利，因而不能有效地保护好环境。如，国土空间规划中的法定规划与相关规划的政策文件相冲突，国土空间规划的法定地位尚不明确^[11]，进而导致以国土空间规划为依据的国土空间开发与保护制度不健全。二是生态环境保护的行政管理体制尚不健全。我国行政管理体制中环境管理主要是由各行政区域政府主导的内部管理行为，其他相关部门有效配合不足。该模式有利于各行政区域内部事务管理效率的提高，但不利于跨地域、跨部门的生态环境管理事务，易出现由于行政主体职权时空差异导致的监管失灵问题。虽然我国采取垂直监管和属地化监管相结合的模式，但“以块为主”体制下地方环保部门的人事权、财政权同时分属地方政府，而上下级环保监管部门只维系松散的业务指导联系，导致该模式在实践中出现了地方保护主义、环保监管权力与地方利益纠缠不清等问题，导致许多生态环境破坏的行为无法得到有效的监管。三是生态文明制度的“督政”职能发挥不畅。长期以来，我国的地方环保部门既没有被赋予完整的执法主体资格，也未能有效发挥对政府及其相关部门履行生态文明建设责任的“督政”职能。在环保系统内部存在“查企”的执法职能与“督政”的监察职能混为一谈的现象。由于缺乏有效的约束性压力，一些地方党政领导干部在实践中更加难以自觉承担生态环境保护的政治责任。四是制度落实面临体制机制障碍。习近平指出，现行环保体制的突出问题之一“是难以落实对地方政府及其相关部门的监督责任”^{[9]107}。在地方实践中，由于部门分割、权责不清导致的“九龙治水”、生态环境保护效率低下的现象普遍存在。如，在一个完整的自然生态系统中，管林地的部门不管水资源，管水资源的部门不管水生态环境，管水生态的则不管水安全等。这些问题是导致资源环境形势严峻的重要原因，迫切需要党和国家深化生态文明体制改革。然而，在全面深化改革的各项领域中，生态文明体制改革相对滞后，要解决上述深层次的结构问题，必须要做出生态文明体制改革的总体方案。

总之，我国生态文明制度经历了从无到有、从不完善到逐渐完善的发展过程，生态文明制度建设取得了一定成效。但是，这些成效很大程度上仍然是问题倒逼而被动取得的，我国目前仍然缺乏一套系统完整、运行有效的成熟的生态文明制度体系。生态文明体制改革是一项复杂的系统工程，要从顶层设计层面深挖制度壁垒，瞄准体制机制障碍，弥补制度空白，勾画生态文明制度建设的“一张蓝图”，为各地区各部门探索生态文明体制改革提供根本指导。针对当前我国生态

文明建设领域中存在的制度建设问题,党的十九届四中全会提出坚持和完善生态文明制度体系,为我国构建系统完整的生态文明制度体系提供了总体框架,为新时代推进生态文明建设提供了方向指引。以习近平同志为核心的党中央是基于我国生态文明建设的要求与其制度体系不完善的突出矛盾提出坚持和完善生态文明制度体系的。对生态文明建设领域中的现实矛盾和问题的主动回应是提出坚持和完善生态文明制度体系的逻辑起点。坚持和完善生态文明制度体系的提出蕴含着深刻的问题意识,体现了中国共产党人对生态文明建设的责任与担当。

二、坚持和完善生态文明制度体系的核心内容

坚持和完善生态文明制度体系的最终目的在于促进人与自然和谐共生。世界各国在走向现代化的道路中付出的惨痛的环境代价已经充分表明,实现人与自然和谐共生必须走绿色发展道路。坚持和完善生态文明制度体系是推进绿色发展的可靠保障。为此,党的十九届四中全会提出了坚持与完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生,其核心内容包括实行最严格的生态环境保护制度等四个方面。

(一) 实行最严格的生态环境保护制度,用最严格制度最严密法治保护生态环境

实行最严格的生态环境保护制度,就是要保障生态环境质量只能更好、不能变坏。党的十九届四中全会明确提出:“要健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系。”^[1]因此,构建介入经济社会发展源头、过程和末端全过程的生态环境保护制度体系,将环境污染牢牢锁在制度闭环内,引导经济社会转向高质量的绿色发展,逐步实现生态环境质量的根本好转是当前坚持和完善生态文明制度体系的主要着力点之一。

第一,强化源头预防。源头预防是指采取有效措施从源头上控制污染产生,严格控制污染物排放,严把环境准入关口,是保护生态环境事半功倍的举措。强化源头预防,要加快形成约束性源头严防和激励性源头引导两个轮子一起转的制度格局。约束性源头严防制度涉及空间约束制度、目标约束制度和环境准入制度。空间约束制度是为各项国土空间开发利用行为划定界限的制度,是保护生态环境的第一道防线,要加快建立健全国土空间开发保护制度,完善主体功能区制度,严格按照各地区主体功能定位科学布局“三生”空间,建立和完善最严格的生态保护红线制度,加快划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,尽快建立起全国统一、权责清晰、科学高效的国土空间规划体系。目标约束制度是通过先行设定本地区环境质量改善目标约束地方政府行为的制度。强化源头预防,要健全以环境质量监测系统和指标体系为支撑的地方政府生态环境目标评价考核制度,改革完善主要污染物总量目标减排制度,将环境质量目标与政绩考评挂钩,以环境质量指标为硬性约束开展政府生态环境目标评价考核,划定环境质量底线,形成对政府决策行为的源头约束。环境准入制度是各级政府针对市场主体设定资源环境准入标准从而过滤不符合环保要求的污染企业的制度。强化源头预防,要在空间约束与环境质量目标约束的基础上加快健全企业环境准入制度,以各地区资源环境承载力为依据设置产业准入门槛,完善建设规划和项目的环境影响评价制度,全面提高环评有效性,加强空间约束、政府环境质量目标约束与企业环境准入制度的衔接协调。激励性源头引导制度主要涉及生产端和消费端,要完善促进绿色生产和消费的政策导向和法律制度,制定出台有利于推进产业结构、能源结构、运输结构和用地结构调整优化的相关政策^[12],大力推进生态产业化与产业生态化,积极构建绿色金融市场交易平台,吸引社会资本积极参与环保产业,为市场导向的绿色技术创新提供政策倾斜,推动形成绿色循环低碳的经济发展方式。

第二,强化过程严管制度。过程严管制度是以环境质量目标为导向对从事经济活动的各类主体的排污行为实施全过程管控的一系列制度,重点针对工业企业这一主要固定污染源。党的十九届四中全会明确提出,要构建以排污许可制为核心的固定污染源环境监管制度体系。强化过程严管制度要进一步明确排污许可制在固定污染源环境监管制度体系中的基础地位,有效衔接环评审批制度,融合污染物排放总量控制制度,加强全过程环境监管执法,逐步形成对工业企业等固定污染源全生命周期的“一证式”监管模式,为打赢污染防治攻坚战提供有力保障。强化过程严管制度要有效衔接环评审批制度与排污许可证的核发。环评审批是审批机关对企业环境影响评价文件进行事前审查的制度,是环保部门开展环境监管的起点。排污许可证的核发要以环境影响报告及其审批文件为重要依据。强化过程严管制度要衔接环境影响评价文件与排污许可证的基本信息、管控要求和技术规范,探索整合排污许可证核发与环评审批的信息化管理平台。强化过程严管制度要通过排污许可制落实固定污染源污染物排放总量控制制度;要改革以往以行政区划分解污染物排放总量控制指标的方式,将控制指标逐个分解到各个企事业单位,落实到企事业单位排污许可证中的许可排放限值。强化过程严管制度要对环境质量达标区与不达标区实行差别化排放总量控制,对非达标区要根据区域环境质量目标、污染物总量控制目标等制定相应的污染物排放削减计划,分解载入各企事业单位的排污许可证中,逐步减少污染物排放量,推动区域环境质量持续改善。强化过程严管制度要加快健全排污许可证核发后的监管制度,制定排污许可监管条例,填补当前证后监管的空白地带。2020年12月,国务院出台了《排污许可证管理条例》,进一步明确了排污管理和监督检查等具体事项,明确国务院生态环境主管部门负责全国排污许可的统一监督管理^[13],核查排放数据的真实性并判定排放是否达标,对于不按证排污和无证排污的行为依法予以严厉查处,对构成犯罪的追究刑事责任。此外,强化过程严管制度要建立信息公开和公众监督机制,鼓励公众举报无证和不按证排污的行为,推进环境公益诉讼,引导社会公众积极参与监督企事业单位的排污行为。

第三,强化后果严惩制度。后果严惩制度是指对造成环境污染的行为主体依法严厉惩处,同时对各类主体形成警示威慑,促使其不敢以身试法,主要包括生态环境损害赔偿制度以及各类环境保护法律规定的法律责任追究条款,是生态环境保护源头预防、过程严管制度的重要保障。强化后果严惩制度应从以下几方面入手:一是要完善生态环境损害赔偿制度,根据“环境有价,损害担责”原则明确由造成生态环境损害的责任者承担赔偿责任,及时修复受损的生态环境,必要时实行货币赔偿。环境损害涉及污染物质进入环境介质发生化学、生物等反应和变化,既有地理单元性,也有流动性。这就要求环境损害评估必须遵循规范,按照科学的方法来确定^[14]。因此,要加快研究制定专门的“生态环境损害赔偿法”,在法律层面综合确定生态环境损害赔偿的核心规则,包括立法目的、适用范围、法律原则等基本规定,在此基础上要进一步细化赔偿磋商机制、诉讼制度、环境损害鉴定评估以及公众参与等方面的规范和程序。二是要加快建立健全环境法律制度体系,强化环境保护责任,扩大环境法律责任主体,进一步提高环境违法成本。要明确生态环境的责任主体包括“污染者”“破坏者”“受益者”“主管者”“利用者”和“消费者”^[15],在环境立法中将责任主体由污染企业扩张至政府、企业股东、贷款机构、环境服务企业以及消费者等,使其共同承担环境保护的主体责任。要在环境立法中强化责任制度,针对不同环境违法情形适当加大行政处罚力度,降低追究环境刑事责任的门槛,追究严重环境污染事件责任者的刑事责任,建立环境信用信息公开制度,将企业环境违法信息向社会公众公示,提高企业的环境违法成本,形成警示威慑,使后果严惩制度成为悬于各行为主体头顶的一把“利剑”,倒逼政府、企业和公众自觉

遵守生态环境保护的相关法律法规。

(二)全面建立资源高效利用制度,保障自然资源长期可持续发展利用

从生态平衡遭到破坏的作用机理看,自然资源过度开发不仅对生态系统功能造成物理破坏,其低效的利用方式更对生态环境造成化学污染。所以,高效节约利用资源有助于污染防治,资源合理开发利用相对于防污治污更具源头意义。党的十九届四中全会提出全面建立资源高效利用制度,健全自然资源市场配置的基础性制度,完善政府监管制度和激励性政策体系,从资源利用角度推动我国经济走向高质量发展道路,保障我国自然资源长期可持续发展利用。

第一,要加快自然资源市场配置的基础性制度建设。全面建立资源高效利用制度,要加快自然资源市场配置的基础性制度建设,包括健全自然资源资产产权制度和落实资源有偿使用制度,推动形成统一、竞争、有序的自然资源产权市场,完善市场规则,健全价格体系,促进市场竞争,增强资源高效节约利用的内生动力。具体而言,应从以下几方面入手:一是要建立归属清晰、权责明确、流转顺畅的自然资源资产产权制度。自然资源资产产权由于其特殊性,可以产生市场化效应、资源配置效应、资本化效应与生态化效应^[16]。因此,只有建立完善的产权制度,有效维护所有者权益,才能进行自然资源的市场化运作,激发所有者自觉保护自然资源的内生动力。其中,要完善自然资源产权界定制度,推进自然资源统一确权登记,明确界定全部国土空间各类自然资源资产的产权主体,划清各类自然资源资产所有权和使用权的界限,扩大使用权出让、转让、入股等权能。完善承包土地“三权分置”制度,加快建设用地地下、地表、地上使用权界定,完善探矿权、采矿权合一制度,有效衔接油气探采权和土地或海域使用权,探索立体分层设立海域使用权,探索在无居民海岛设立使用权等。此外,要创新自然资源资产所有权的实现形式,明确各类自然资源资产的产权主体。对于全民所有的自然资源,要明确国务院授权自然资源部代表行使其所有权人职责,委托省市级自然资源主管部门代理行使所有权人职责,健全全民所有自然资源资产收益分配制度,合理调整中央与地方收益比例和支出结构。对于农村集体所有自然资源,要明确农村集体经济组织代表集体行使所有权人职责,使农村集体经济组织成员依法享有收益分配权。二是要建立健全自然资源有偿使用制度,完善自然资源权益交易机制,推动形成竞争性合理利用全民所有自然资源的市场机制。其中,要明确全民所有自然资源资产有偿使用的市场准入规则,适当放宽准入条件,吸纳更多符合规定的主体积极参与资源流转交易,形成公平竞争模式。同时,要建立健全资源性产品的价格体系,合理确定自然资源的使用成本,综合考虑经济价值、生态价值和社会价值进行全成本定价,逐步引导自然资源使用者从自然生态系统的整体性出发进行自然资源估价。此外,要建立统一的公共资源交易平台,根据不同情形制定相应的自然资源权益交易规则,建立健全有偿使用信息公开和服务制度,有效维护国家所有者的权益。

第二,要构建适应市场配置资源的政府监管制度与政策体系。全面建立资源高效利用制度,要完善政府监管制度和激励性政策体系,构建适应市场配置资源的政府监管制度与政策体系,包括实行严格的自然资源总量管理和全面节约制度,改革自然资源监督管理体制,完善资源节约集约循环利用的政策体系等,确保我国自然资源长期可持续发展利用。具体而言,应从以下几方面入手:一是要实行严格的自然资源总量管理和全面节约制度,合理设定各类自然资源消耗上限,采取自然资源用途管制措施避免对自然资源的无序开发。其中,要实行最严格的耕地保护制度和土地节约集约利用制度,完善耕地占补平衡机制,全面实行建设用地减量化管理和总量控制,健全用水总量控制制度,完善省市县三级取用水总量指标控制体系,建立严格的能源消耗总量与强度双控制度,分级落实国家能源消耗总量控制目标,对森林、草原、湿地、沙地、海洋资源等实行

严格管控,保障自然资源节约集约高效利用。二是要改革完善自然资源监督管理体制,按照自然资源所有者与管理者分开的原则,设立国有自然资源资产管理机构统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责,另设专门机构统一行使全部国土空间用途管制职责。这一方面有利于充分发挥市场主体的能动作用,另一方面有利于统筹山水林田湖草统一监管、统一保护。三是要健全自然资源节约集约循环利用的政策体系,加快制定资源循环利用产业总体发展规划,引领产业发展方向,要运用经济激励型政策鼓励循环型工业、农业和服务业发展,加大财税和金融政策支持力度,大力扶持资源再生利用产业化,同时要由点到面逐步在全社会推行垃圾分类和资源化利用制度,建立相应的社会型激励奖惩机制,推动形成覆盖全社会的资源循环利用体系。

(三)健全生态保护和修复制度,筑牢生态安全屏障

环境污染、资源减损不仅会造成一定空间域环境质量的下降,更重要的是会影响生态系统自我运行、自我调节的能力,打破人与自然界的平衡关系。因此,以环境质量改善为导向的防污治污与生态系统保护修复是一体两面的关系^[17],要强化污染防治与生态保护的联动协同效应,以“保存量”和“促增量”为导向健全生态保护和修复制度体系,保障重要生态系统不再受到破坏,确保生态环境资源存量不减少,提升生态资源及产品供给能力。

第一,要构建以“保存量”为导向的生态系统保护制度。健全生态保护和修复制度,要构建以“保存量”为导向的生态系统保护制度,重点建立以国家公园为主体的自然保护地体系,健全国家公园保护制度,保护国家重要生态空间的原真性、完整性和生态功能的可持续性。具体而言,应从以下几方面入手:一是要整合重构我国自然保护地类型与空间布局,加快构建自然保护地体系。其中,要评估与整合现有交叉重叠的各类型自然保护地,打破行政区划分割、资源要素分割的壁垒,遵循生态系统完整性将其归并优化为保护强度从高到低的国家公园、自然保护区和自然公园三大类型,并将其中生态功能重要、生态环境敏感的保护地纳入生态保护红线管控范围,进一步研究制定各类自然保护地评价标准以及遴选、设立的法定程序。2020年6月,我国出台首个生态修复综合规划《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》,提出构建青藏高原生态屏障区、黄河重点生态区、长江重点生态区、东北森林带和北方防沙带“三区两带”为骨架的国家生态安全屏障。二是要构建统一的自然保护地分级管理体制,摆脱“九龙治水”的体制障碍。要在国家层面设立专门管理机构对自然保护地实行全过程统一管理,同时建立自然保护地分级设立、分级管理的体制,各级自然保护地管理机构要全面履行生态保护、自然资源资产管理、用途管制、公共服务等管理职责,对于需要多部门协调配合的自然保护地管理事宜,由国家自然保护地管理机构牵头开展联席会议统筹解决。三是要建立一套监管有力的自然保护地生态环境监督考核制度,建立对各类自然保护地生态环境的监测预警机制,及时评估和预警生态风险,建立对自然保护地生态空间管理与保护成效的考评机制,将考评结果纳入保护地管理机构及相关部门领导干部生态文明建设的目标评价考核体系,压实领导干部的主体责任。同时,要开展自然保护地综合执法,定期开展“绿盾”专项监督检查,及时发现并严厉惩处损害自然保护地生态空间的违法违规行为。

第二,要构建以“促增量”为导向的生态系统修复制度体系。健全生态保护和修复制度,要构建以“促增量”为导向的生态系统修复制度体系,包括建立生态修复工程规划与监管制度,健全生态修复责任的资金保障机制等,保障被破坏和污染的生态环境要素得到有效修复,使失衡的生态系统尽可能地恢复平衡,有效提升生态环境资源的供给规模与质量。具体而言,应从以下几方面入手:一是要编制各类生态修复工程规划,在实施修复前确定生态修复的对象、目标和具体要求。

其中,要建立生态系统损害鉴定评估与排查机制,根据损害情形和修复紧急程度制定短期、中长期以及突发环境事件等的修复规划,保障生态修复工程有序实施。同时,要建立生态修复工程的效益评估、市场准入和监管制度,保障生态修复效果达到规划预期目标。二是要健全生态修复责任的资金保障机制,确保生态修复责任人有足够的资金完成生态修复工程。其中,要探索建立统一的生态修复保证金制度,对依法承担生态修复义务的权利主体收取相应的生态修复保证金,用于该当事人造成环境损害但未有效履行生态修复义务时,主管部门委托第三方完成生态修复。同时,要建立生态修复基金保障制度,保障责任人无法认定或无力修复的重要自然生态系统能够得到及时修复。并且,要拓宽生态修复基金来源,通过政府转移支付、企业缴纳生态补偿费用、社会募捐、贷款等方式筹措生态修复基金,形成有力的资金保障。进一步,要实行严格的生态修复基金管理制度,确保专款专用,严厉禁止生态修复基金的挪用、截留或非法侵占。此外,还应探索建立生态修复责任保险制度,有效保证生态损害责任人在责任发生后具有完成生态修复的资金来源。

(四)建立生态文明建设目标评价考核和责任追究制度,严明生态环境保护责任

坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生,其核心仍然在于管好人的行为,要抓住地方党政领导干部这一关键少数,建立一套领导干部生态文明建设责任制度体系。只有建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法,形成督促各级党政干部推进生态文明建设的制度氛围和刚性约束^[18],才能从根本上转变领导干部的传统政绩观念。具体应从以下几方面入手。

第一,要建立体现生态文明要求的目标体系、考评办法和奖惩机制。领导干部政绩考评体系是经济社会发展的“指挥棒”,直接影响地方政府的行为和领导干部的政绩观念,因而要从改革地方政府领导干部政绩考评体系入手,改变传统唯 GDP 论英雄的考评标准,引导领导干部树立绿色政绩观,主动发力破解生态环境难题。具体而言,要健全生态文明建设目标评价考核制度,建立体现生态文明要求的目标体系、考评办法和奖惩机制。要完善并落实生态文明建设目标体系,将资源利用、生态保护、公众满意度等目标纳入经济社会发展考评目标体系,建立一套可视化的绿色发展指标体系,完善监测与核算绿色发展各项指标的技术手段,为考核评价提供数据支撑。要建立完善生态文明年度评价制度,发挥年度评价对地区生态文明建设的积极引导作用,以绿色发展指标体系为依据实施年度评价并向公众公开成绩单,年度评价的结果则作为生态文明考核的重要依据。要健全生态文明考核办法,对各级党委政府、企事业单位、环保部门实现经济社会发展规划纲要中自然资源消耗、生态环境改善的约束性目标、中央要求的生态文明建设重大目标任务等进行每五年一次的考核,考核办法根据各地资源环境禀赋、主体功能和经济社会发展水平等因素的差异实行考核指标差别设计、分类设计,并生成考核报告,作为各级党政领导干部政绩综合考评、奖惩任免的重要依据,倒逼领导干部重视生态文明建设。

第二,要夯实党政领导干部生态文明建设的政治责任。政绩考评体系是“指挥棒”,责任体系则是一把悬于领导干部头顶的“利剑”。落实到制度安排上,一要建好用好中央环境保护督查制度,对党政领导干部生态文明建设不作为、乱作为、慢作为等情况实行严肃追责。习近平在 2018 年生态环境保护大会上强调:“特别是中央环境保护督察制度建得好、用得好,敢于动真格,不怕得罪人,咬住问题不放松,成为推动地方党委和政府及其相关部门落实生态环境保护责任的硬招实招。”^[10]要运用党中央权威对各省级党委和政府、国务院有关部门以及有关中央企业生态文明建设责任落实情况进行严肃督察,开展例行督查、专项督察和“回头看”,建立各省、自治区、直辖

市生态环境保护督察机制,延伸补充中央环保督察力量,形成警示威慑,传递党中央、国务院对加强生态文明建设的坚强意志和坚定决心。二要落实领导干部生态文明建设责任追究制度,严格考核问责,按照“党政同责、一岗双责、失职追责”的基本原则管吏治吏。习近平提出:“要建立责任追究制度,我这里说的主要是对领导干部的责任追究制度。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。”^[9]¹⁰⁰要落实地方各级主要领导干部是本行政区生态环境保护的第一责任人,对地区的生态环境质量负总责,将第一责任主体定位至各级党委和政府主要领导干部,其他有关领导承担职责范围内的责任。同时,要清晰界定追责情形,以领导干部自然资源资产和生态环境保护责任离任审计结果、生态文明目标考评结果、环境保护督察结果为依据,采取终身追责原则,严肃追究因盲目决策造成严重生态环境损害的领导干部。

三、坚持和完善生态文明制度体系的重要意义

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明制度建设,不断为生态文明制度建设“把脉开方”。从习近平提出生态文明制度建设的“两个最严”到党的十八届三中全会提出要建立系统完整的生态文明制度体系,到《生态文明体制改革总体方案》做出顶层设计,再到党的十九届四中全会明确要坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生,党中央对生态文明制度建设的认识逐步深入。党的十九届四中全会进一步明确了生态文明制度是中国特色社会主义制度和国家治理体系的有机组成部分,将坚持和完善生态文明制度体系推向了新高度,具有重要意义。

第一,坚持和完善生态文明制度体系明确了生态文明制度在中国特色社会主义制度体系中的定位,为完善和发展中国特色社会主义制度注入了富有时代特色的新内涵、新要求。党的十九届四中全会从完善和发展中国特色社会主义制度的战略高度提出加强生态文明制度建设的要求,明确了生态文明制度建设是中国特色社会主义制度建设的有机组成部分。由此,生态文明制度正式定位于中国特色社会主义制度体系的重要内容,从而开启了坚持和完善生态文明制度体系的新篇章。这种定位明确了生态文明制度建设绝不能游离于中国特色社会主义制度之外构建起另外一套独立的制度,而是要深刻融入国家制度之中,与经济、政治、文化、社会和党的建设等有机结合,形成一套系统规范、运行有效的中国特色社会主义制度体系。这种定位有利于生态文明制度充分贯穿和融入于中国特色社会主义制度体系中,推进国家治理体系和治理能力现代化。党的十八大以来,加强生态文明制度建设是生态文明建设的主要着力点之一。党的十九大报告将加快生态文明体制改革单列一部分做出部署,进一步强调了生态文明制度建设是生态文明建设的重要保障。人与自然能否和谐共生归根结底取决于人与人之间的关系能否协调好,这是一个社会问题,需要依靠社会各项制度来解决。因此,生态文明制度要与国家其他制度相结合,共同调整人与自然之间的关系。同时,此次全会对生态文明制度的定位不仅顺应了生态文明建设的要求,而且明确了坚持和完善生态文明制度体系在国家制度和推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要意义^[19],对于推动生态文明制度充分融入中国特色社会主义制度,整体推进国家治理体系和治理能力现代化意义重大。坚持和完善生态文明制度体系,不仅能够将生态文明制度定位于中国特色社会主义制度之中,从发展和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理现代化的战略高度系统谋划生态文明制度建设,还能发挥我国国家制度和治理体系的显著优势助推生态文明制度体系的制度效能充分释放。

第二,坚持和完善生态文明制度体系有助于进一步强化制度执行,使制度成为刚性约束和不

可触碰的高压线,提升生态文明领域的治理能力,促进生态文明建设。制度的价值在于贯彻落实,制度的生命力在于执行,关键在真抓,靠的是严管。党的十九届四中全会提出坚持和完善生态文明制度体系,不仅有助于加强建章立制,完善生态治理体系,而且有助于强化制度执行,发挥制度效能,提升生态治理能力。习近平在 2018 年生态环境保护大会上提出“用最严格的制度最严密的法治保护生态环境”^[10],解决我国生态环境保护中存在的制度不严格、法治不严密、执行不到位、惩处不得力的突出问题,并将重点落在强化制度执行、树立制度刚性与权威上。改革开放以来,我国的环境保护制度在实际执行中起到了一定成效,特别是总体上避免了我国经济高速增长背景下环境质量出现急剧恶化的局面,保证了我国经济社会的可持续发展。但是,应当看到,由于我国整体制度环境不够厚重,加之制度的“督政”职能发挥不畅,我国环境保护制度的执行力仍然偏低,制度绩效差强人意,一些地方政府甚至长期存在忽视环保制度、曲解制度为我所有用、利用制度大搞“潜规则”却未能得到有效惩处的现象,导致我国的生态环境保护制度往往在党中央层面是一个好制度,经过层层传导最终却大打折扣,与制度设计之初的目的出现较大偏差,留下了说一套做一套的不良形象。当前,我国生态文明体制改革进入深水区,就是要解决制度执行不力这一老大难问题。党的十九届四中全会提出坚持和完善生态文明制度体系,有助于保障制度的贯彻落实,使制度成为刚性约束和不可触碰的高压线,进而提升生态治理能力,推进我国生态文明建设,促进人与自然和谐共生。

第三,坚持和完善生态文明制度体系有助于压实领导干部生态文明建设的政治责任,为生态文明建设提供可靠保障。习近平在 2018 年生态环境保护大会上明确指出:“地方各级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人,对本行政区域的生态环境质量负总责,要做到重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重要环节亲自协调、重要案件亲自督办,压实各级责任,层层抓落实。”^[10]党的十九届四中全会提出坚持和完善生态文明制度体系,严明生态环境保护责任制度,有助于进一步强化领导干部生态文明建设的政治责任。习近平指出:“一些重大生态环境事件背后,都有领导干部不负责任、不作为的问题……要落实领导干部任期生态文明建设责任制……决不让制度规定成为没有牙齿的老虎。”^{[9][110-111]}但由于地方政府在执行生态文明制度时具有被动性甚至对抗性,因此需要开展政治问责对现有政策执行机制进行调适^[20]。同时,由于掌握公共权力的地方各级领导干部和公职人员是生态文明制度的执行主体,所以抓住了执行主体,就等于牵住了制度执行的“牛鼻子”。此外,领导干部生态文明建设责任制是环保监察督察部门依据责任清单、考评机制和追责办法对领导干部履行环境保护职责的状况进行相应的奖惩处罚和责任追究的制度,直接关系到领导干部的任免提拔,是地方领导干部生态文明建设的刚性约束。因此,坚持和完善生态文明制度体系,有助于压实领导干部生态文明建设的政治责任,真正树立起制度的刚性和权威,确保党中央做出的生态文明制度重大部署落地生根见效。总之,深化生态文明体制改革,就要强化环境保护督察制度,对省、自治区、直辖市党委和政府、国务院有关部门等开展环保督察,强化督察问责,形成警示震慑,推进工作落实,及时发现并惩处地方政府有令不行、有禁不止的行为,对造成生态环境严重损害的责任人,抓住不放,终身追责。只有压实领导干部生态文明建设的政治责任,将责任制这条高压线悬于各级领导干部头顶,释放出严加惩处的强烈信号,才能促使领导干部时刻绷紧生态环境保护这根弦,牢牢把握治污攻坚这条主线^[21],提升我国在生态文明领域的治理能力,进而加快推进生态文明建设,向美丽中国建设目标迈进。

综上,党的十八大以来,党中央深刻地认识到我国生态环境恶化的原因之一是保护生态环境

的制度体系不健全,生态文明法律制度执行不严格,并明确将生态文明制度建设作为我国生态文明建设的主要着力点。近年来,我国生态文明制度建设力度之大前所未有的,开创了系统构建生态文明制度体系的新阶段^[22]。当前,我国已开启全面建设社会主义现代化国家新征程,进入向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。党的十九届五中全会提出,到2035年要基本实现美丽中国建设目标,建设人与自然和谐共生的现代化^[23]。为此,必须深刻把握坚持和完善生态文明制度体系对我国生态文明建设的引领和保障作用,明确坚持和完善生态文明制度体系是推进国家治理体系现代化必不可少的一环。坚持和完善生态文明制度体系,要围绕严格的生态环境保护制度、资源高效利用制度、生态保护和修复制度、目标评价考核和责任追究制度四个主要着力点精准发力,推进生态文明制度的体系化建设,致力于形成一套系统完整、科学规范、运行有效的生态文明制度体系,为美丽中国建设提供可靠制度保障。

参考文献:

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2019-11-06(1).
- [2] 沈满洪. 生态文明制度建设:一个研究框架[J]. 中共浙江省委党校学报, 2016(1):81-86.
- [3] 陈硕. 坚持和完善生态文明制度体系:理论内涵、思想原则与实现路径[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2019(6):18-26.
- [4] 张云飞. 试论坚持和完善生态文明制度体系的总体要求[J]. 环境与可持续发展, 2020(2):9-16.
- [5] 张芳. 深刻认识和把握坚持和完善生态文明制度体系的科学内涵和实践要求[J]. 当代广西, 2020(17):14-15.
- [6] 宦媛. 坚持和完善生态文明制度体系——“中国之治”的境界追求[J]. 中学政治教学参考, 2020(36):8-9.
- [7] 闫顺利,刘永金. 生态伦理何以可能? ——过程哲学的“泛灵论”思想视域[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2019(4):41-47.
- [8] 陈红,孙雯. 人类命运共同体:新时代中国特色社会主义生态文明的核心旨趣[J]. 思想政治教育研究, 2020(2):78-82.
- [9] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社, 2017.
- [10] 习近平. 推动我国生态文明建设迈上新台阶[J]. 求是, 2019(3):4-19.
- [11] 王开泳,陈田. 新时代的国土空间规划体系重建与制度环境改革[J]. 地理研究, 2019(10):2541-2551.
- [12] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2020(8):11-14.
- [13] 排污许可管理条例[N]. 人民日报, 2021-02-23(16).
- [14] 吕忠梅. 环境司法理性不能止于“天价”赔偿:泰州环境公益诉讼案评析[J]. 中国法学, 2016(3):244-264.
- [15] 王江. 环境法“损害担责原则”的解读与反思——以法律原则的结构性功能为主线[J]. 法学评论, 2018(3):163-170.
- [16] 卢现祥,李慧. 自然资源资产产权制度改革:理论依据、基本特征与制度效应[J]. 改革, 2021(2):14-28.
- [17] 吴舜泽. 生态文明制度建设的里程碑[N]. 学习时报, 2020-03-13(1).
- [18] 秦书生,王艳燕. 建立和完善中国特色的环境治理体系体制机制[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2019(2):13-22.
- [19] 穆虹. 坚持和完善生态文明制度体系[N]. 经济日报, 2019-12-16(9).
- [20] 马丽,尧凡. 党政领导干部环境责任追究的机制演变与逻辑阐释——兼论政党对公共行政的调节[J]. 当代世界与社会主义, 2021(2):66-73.
- [21] 秦书生,于欣. 习近平生态文明思想的逻辑阐释[J]. 学习论坛, 2021(2):25-34.
- [22] 秦书生,王新钰. 中国共产党百年生态文明建设思想的演进历程[J]. 城市与环境研究, 2021(2):33-46.
- [23] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N]. 人民日报, 2020-11-04(1).

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>