

# 生态文明体制改革的主要特征和发展方向浅析

和夏冰

(生态环境部环境与经济政策研究中心 北京 100029)

**【摘要】**党的二十届三中全会聚焦建设美丽中国,对深化生态文明体制改革作出系统部署。本文从发展脉络总结新时代生态文明体制改革的主要特征,提出深化生态文明体制改革的发展方向。

**【关键词】**生态文明;体制改革;美丽中国

中图分类号: X-01 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2024) 05-0048-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202405048

党的二十届三中全会审议通过的《关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,是从新征程党和国家面临的新形势新任务出发,深入贯彻落实党的二十大精神,为实现第二个百年奋斗目标提供强化动力和制度保障。其中,第十二部分,聚焦建设美丽中国,对深化生态文明体制改革作出系统部署。

## 1 从发展脉络看新时代生态文明体制改革主要特征

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹加强生态文明顶层设计和制度体系建设。通过系统梳理分析涉及生态文明体制改革的中央重要文件和重要会议,生态文明体制改革从发展脉络来看,可以总结为以下 4 个方面特点。

一是始终围绕建设美丽中国这一全面建设社会主义现代化国家的重要目标,通过深化生态文明体制改革,推动实现人与自然和谐共生这一中国式现代化的本质要求。从党的十八届三中全会紧紧围绕建设美丽中国、推动形成人与自然和谐发展新格局,到党的二十届三中全会聚焦美丽中国、促进人与自然和谐共生,目标是一脉相承的;从必须建立系统完

整的生态文明制度体系,到必须完善生态文明制度体系,内容不断丰富和拓展,体现了改革实践发展的连续性和阶段性。从实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,到协同推进降碳、减污、扩绿、增长,积极应对气候变化,加快完善绿水青山就是金山银山理念的体制机制,改革战略重点根据经济社会高质量发展的需求、人民群众对生态环境质量改善的期待进行优化调整,持续推进美丽中国建设,坚定不移走人与自然和谐共生的中国式现代化道路。

二是始终突出制度建设这条主线,坚持立破并举,不断完善生态文明体制机制,为全面推进美丽中国建设提供制度保障。党的十八大提出加强生态文明制度建设,保护生态环境必须依靠制度。党的十八届三中全会提出必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。2015 年相继出台《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》,构筑由八项制度构成的生态文明制度体系。党的十八届五中全会提出以提高环境质量为核心,实行最严格的环境保护制度。党的十九大提出加快生态文明体制改革,构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的

作者简介:和夏冰(1986-),女,硕士,高级工程师,研究方向为环境管理制度研究,E-mail: he.xiabin@prcee.org。

环境治理体系,改革生态环境监管体制。党的十九届三中全会提出改革自然资源和生态环境管理体制。党的十九届四中全会提出坚持和完善生态文明制度体系。2020年出台的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》强调党的领导,明确构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系。党的十九届五中全会提出,完善生态文明领域统筹协调机制,构建生态文明体系。党的二十大提出健全现代环境治理体系。党的二十届三中全会提出必须完善生态文明制度体系。作为全面深化改革的重要组成部分,生态文明体制改革从夯基垒台、立柱架梁到全面推进、积厚成势,再到系统集成、协同高效,从建立制度到完善制度,从构建体系到健全体系,通过体制改革保障制度建设,实现历史性变革、系统性重塑、整体性重构。

同时,通过改革和法治的相互促动,及时把改革成果上升为党内法规和国家法律制度,巩固改革成果,推动制度更加成熟更加定型。党中央制定实施《中央生态环境保护督察工作规定》、《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》、《生态文明建设目标评价考核办法》等专项党内法规;全国人大审议通过环境保护税法、环境影响评价法、资源税法等国家法律制定修订;河湖长制写入长江保护法、黄河保护法,生态产品价值实现机制写入青藏高原生态保护法,生态环境分区管控写入长江保护法、黄河保护法和青藏高原生态保护法;国务院制定实施《规划环境影响评价条例》、《排污许可管理条例》、《碳排放权交易管理暂行条例》、《生态保护补偿条例》等行政法规,生态文明体制改革具体举措上升为法律制度。

三是始终着力破除深层次体制机制障碍,奔着解决最突出生态环境问题,明确生态文明体制改革的战略重点、优先顺序、主攻方向。改革由问题倒逼而产生,又在不断解决问题中得

以深化。党的十八大将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,要加快构建生态文明制度“四梁八柱”,重点是加快生态文明制度建设,建立健全监管制度体系,压紧压实生态文明建设责任体系;重构生态环境法律体系,推动生态环境领域党内法规与国家法律相辅相成、相互保障;构建现代环境治理体系,落实各类主体责任,提高市场主体和公众参与的积极性。党的十八届五中全会将绿色纳入新发展理念,要加快发展方式绿色转型,重点是推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式,建立健全绿色低碳循环发展的经济体系,促进经济社会发展全面绿色转型。党的十九大将污染防治列入三大攻坚战,要深入推进环境污染防治,随后2018年出台《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》,强调精准治污、科学治污、依法治污;2021年出台《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》,提出集中攻克老百姓身边的突出生态环境问题。党的十九大将美丽中国纳入社会主义现代化强国目标,生态保护在生态文明建设中的重要位置更加凸显,要提升生态系统多样性、稳定性、持续性,重点是巩固生态安全屏障,加强生物多样性保护,推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,建立健全生态产品价值实现机制。2021年中央财经委员会第九次会议明确提出要把碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局,要积极稳妥推进碳达峰碳中和,重点是协调推进降碳、减污、扩绿、增长,逐步转向碳排放总量和强度双控。根据生态文明建设和生态环境保护的新形势新要求,生态文明体制改革阶段性目标与任务也在不断调整优化。

同时,为解决生态环境保护体制的突出问题,改革生态环境管理体制。纵向上实行省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度并持续深化,破解以块为主的地方生态环境管理体制的突出问题;横向上组建生态环境部,改变

污染防治九龙治水的状况,强化生态保护修复统一监管;按流域设置环境监管和行政执法机构,在京津冀及周边地区建立跨地区环保机构,实现统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法。

四是始终坚持党对生态文明建设的全面领导,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,确保生态文明体制改革始终沿着正确政治方向前进。坚持党的全面领导,是最大的政治优势,是生态文明建设从理论到实践都发生了历史性、转折性、全局性变化的根本保证。两个纲领性文件《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》均是由中央政治局会议审议通过。

从中央全面深化改革领导小组,到中央全面深化改革委员会,自上而下形成党领导改革工作的体制机制。截至目前,习近平总书记主持召开73次重要会议,统一思想认识、进行工作部署、审议重大改革方案、分析改革形势、推动改革落实,进行顶层设计,审议通过超过600份改革文件,指引各方面出台3000多项改革方案<sup>[1]</sup>。其中,中央生态环境保护督察、自然资源资产离任审计、生态环境损害责任追究、生态保护补偿、生态环境损害赔偿、国家公园、生态保护红线、现代环境治理体系、生态产品价值实现、能耗双控逐步转向碳排放双控、生态环境分区管控等一系列生态文明体制改革中的重大制度都是由中央全面深化改革委员会(中央全面深化改革领导小组)负责总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实的。党的全面领导,确保了以满足人民对优美生态环境的现实需求为出发点和落脚点,持续把改革成果不断转化为生态惠民实绩。

## 2 深化生态文明体制改革要做到三个“更加注重”

进一步全面深化改革,要更加注重系统集成,更加注重突出重点,更加注重改革实效,精

准发力、协同发力、持续发力,为中国式现代化提供制度保障。聚焦建设美丽中国,深化生态文明体制改革同样要做到更加注重系统集成,更加注重突出重点,更加注重改革实效。

一是把握内在联系,更加注重系统集成。习近平总书记强调“改革要更加注重系统集成,坚持以全局观念和系统思维谋划推进,加强各项改革举措的协调配套,推动各领域各方面改革举措同向发力、形成合力,增强整体效能,防止和克服各行其是、相互掣肘的现象<sup>[2]</sup>。”在深化生态文明体制改革过程中,聚焦基础性制度建设和具有重大牵引作用的改革措施,统筹推进各项改革任务,强调制度建设的前后衔接、左右联动、上下配套、系统协同,打好组合拳,增强改革政策取向一致性。同时,通过把握好生态文明各领域内改革举措的协调配合和相近改革举措的系统整合,相互配合,协同高效,为深化生态文明体制改革提供合力。源头预防方面,实施分区域、差异化、精准管控的生态环境管理制度;过程控制方面,健全生态环境监测和评价制度;损害赔偿方面,统筹推进生态环境损害赔偿;责任追究方面,建立生态环境保护、自然资源保护利用和资产保值增值等责任考核监督制度,全链条完善生态文明基础体制。统筹推进生态环境治理责任体系、监管体系、市场体系、法律法规政策体系建设,健全多元主体协同的生态环境治理体系。实施一系列支持绿色低碳发展的政策与体系,在相互配合下健全绿色低碳发展机制。

二是坚持问题导向,更加注重突出重点。习近平总书记强调“要坚持重点突破,在整体推进的基础上抓主要矛盾和矛盾的主要方面,采取有针对性的具体措施,努力做到全局和局部相配套、治本和治标相结合、渐进和突破相衔接,实现整体推进和重点突破相统一<sup>[3]</sup>。”深化生态文明体制改革要围绕进一步全面深化改革的突出重点,集中抓好牵一发动全身的重大改革事项,以重点突破带动改革整体推进,凸显改

革引领作用。突出体制机制改革,统筹推进生态文明基础体制和生态环境治理体系、绿色低碳发展2项现阶段重要领域的改革任务,从体制机制上安排系列具体举措;突出战略性、全局性重大改革,围绕继续完善生态文明制度体系,推进生态环境治理体系和治理能力现代化的目标,聚焦建设美丽中国,推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展;突出经济体制改革牵引作用,处理好高水平保护和高质量发展的关系,促进绿色低碳循环发展经济体系建设,完善有利于推动高质量发展的体制机制。

三是识变求变应变,更加注重改革实效。习近平总书记强调“把抓改革作为一项重大政治责任,坚定改革决心和信心,增强推进改革的思想自觉和行动自觉,既当改革促进派、又当改革实干家,以钉钉子精神抓好改革落实,扭住关键、精准发力,敢于啃硬骨头,盯着抓、反复抓,直到抓出成效<sup>[4]</sup>。”深化改革是一个动态过程,不可能一蹴而就,也不可能一劳永逸,必然随着实践发展而不断发展。面对当前的新情况新问题,实现人与自然和谐共生的现代化,就要在中国式现代化进程中深化生态文明体制改革,科学应变、主动求变,在不断健全已有制度的基础上,在推进制度创新、填补制度空白等方面提出具体措施,以钉钉子精神抓好改革落实,确保改革举措落地见效。坚持党的全面领导,

明确各项改革实施主体和责任,把重大改革落实情况纳入监督检查和巡视巡察内容;坚持以人民为中心,加快经济社会发展全面绿色转型,回应人民对优美生态环境的向往;坚持守正创新,在新的起点上将理论创新转化为制度创新,从一般共性中提炼出普遍使用的规律性做法并上升为制度规范,比如加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制;坚持全面依法治国,编纂生态环境法典,做到改革和法治相统一,重大改革于法有据。

参考文献:

- [1] 新华社.将新时代改革开放进行到底——从72次中央深改委(领导小组)会议读懂习近平的改革之道[EB/OL].中央政府门户网站.2024-07-15. [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content\\_6963057.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963057.htm).
- [2] 新华社.习近平主持召开企业和专家座谈会强调:紧扣推进中国式现代化主题 进一步全面深化改革[EB/OL].中央政府门户网站.2024-05-23. [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202405/content\\_6953237.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202405/content_6953237.htm).
- [3] 习近平.在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话[EB/OL].求是网.2019-08-31. [http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-08/31/c\\_1124940551.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-08/31/c_1124940551.htm).
- [4] 新华社.习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二十一次会议强调:深入扎实抓好改革落实工作盯着抓反复抓直到抓出成效[EB/OL].中央政府门户网站.2016-02-23. [https://www.gov.cn/xinwen/2016-02/23/content\\_5045353.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2016-02/23/content_5045353.htm).

## The analysis on the main characteristics and development direction of the reform of the Ecological Civilization System

HE Xiabing

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

**Abstract:** Focused on building a Beautiful China, the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China made systematic arrangements for deepening the reform of the Ecological Civilization System. From the perspective of development, this paper analyzed the main characteristics of the reform of the Ecological Civilization System and proposed the development direction for deepening the reform.

**Keywords:** ecological civilization; institutional reform; Beautiful China

(责任编辑 安祺)