

坚定迈向生态文明建设的“中国之治”

张利民 刘希刚

党的十九届四中全会审议通过的《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》明确提出，要“坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生”，并对此作出系统安排，阐明了生态文明制度体系在中国特色社会主义制度和国家治理体系中的重要地位，明确了坚持和巩固生态文明制度体系的基本内容，提出了不断完善和发展的总体要求和重点任务。这彰显出坚持和完善生态文明制度体系在推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要意义，宣示了迈向生态文明建设“中国之治”的坚定决心，是加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化的重要遵循。

深刻理解生态文明制度体系的重大意义

作为世界上第一个把生态文明纳入国家战略的执政党，我们党在十八大以来领导生态文明建设在思想认识、污染治理、制度建设、监管执法、环境质量改善等方面取得前所未有的成就，彰显生态治理的战略执行力。正如习近平总书记所指出的，这一时期为“我国生态文明建设力度最大、举措最实、推进最快、成效最好的时期”。当前中国是世界人工造林第一大国、新能源和可再生资源利用的第一大国、第一个大规模开展PM2.5治理的发展中大国，拥有世界最大污水处理能力，对臭氧层保护贡献最大。同时，中国积极参与全球环境治理，已成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。

生态文明“中国之治”成就凸显“中国之制”效应。十八大以来，中国生态治理、生态文明制度建设力度大、成效显。十八届三中全会提出建立生态文明制度体系。国家《生态文明体制改革总体方案》提出生态文明的八大制度。“十三五”规划纲要专设一章，强调“实行最严格的环境保护制度”。十九大报告提出“：构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。”习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调，坚持保护生态环境的最严格制度与最严密法治，建立健全“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”。十九届四中全会提出坚持和完善生态文明制度体系，是我们党总结生态治理实践经验形成的制度成果，是中国特色社会主义制度优势及其执行力在生态领域的集中体现。

中国生态文明制度体系具有重大时代意义。它们不仅是生态治理制度，也是中国特色社会主义制度的重要制度和国家治理的题中应有之义，是完善国家治理体系的制度内容；它们集中指向生态治理的空白点和薄弱点，统领生态文明的制度、体系、体制、机制的系统集成与协同创新，是提升生态治理效能的制度保障。生态治理是实现高质量发展的重中之重，优美生态环境是人民美好生活需要，生态文明制度体系是高质量发展和满足人民生态需求的制度支持。生态文明制度体系是中国生态治理的战略性政策能力和强大自我完善调节能力的切实反映，既彰显中国特色社会主义的制度优势，也将深刻影响世界生态环境治理进程。

全面把握生态文明制度体系的科学内涵

党的十九届四中全会从“关系中华民族永续发展的千年大计”的高度强调生态文明建设地位，提出“理念+国策+方针+道路+建设”的生态文明基本原则，围绕“人与自然和谐共生”主题强调“坚持和完善

生态文明制度体系”根本要求，这是国家治理制度体系在生态领域的具体化，是中国生态文明制度体系的首次提出和系统构建。

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、生态环境保护责任制度，是中国生态文明制度体系的四个核心制度，也是标志中国生态治理特色的制度框架。最严格的生态环境保护制度涵盖“一个理念”、“四个体系”与“四个制度”，它是生态文明“中国之制”的核心和基础内容。全面建立资源高效利用制度，包括资源确权监管、资源高效利用、能源体系构建等方面的制度，是污染防治、生态治理的源头和生态文明建设的实质。健全生态保护和修复制度明确了统筹山水林田湖草等各种自然要素的一体化生态保护和修复制度，突出自然生态保护、自然保护地体系、国家公园保护制度、大江大河生态保护、基本生态安全屏障等，其价值在于提供生态增量、扩大环境容量、拓展生态空间，以人化自然成果弥补自在自然式微，具有强烈的主体性与建设性。社会生态环境问题源于对自然的过度掠夺，人类有责任保护环境。严明生态环境保护责任制度，划定生态文明建设的责任，对企业主体责任、政府监管责任、领导干部生态保护责任、生态环保部门责任、各地区各领域和全社会的环保责任，做出了明确具体的规定要求。

上述四个核心制度架构起一个环环相扣的制度体系，是基于我们党生态文明制度建设历史成就进行的更加成熟与定型的建章立制、体系构建。与之前生态文明制度改革或建设的单项突破相比，更加强调制度间的系统集成、协同增效，呈现出整体性和体系性；更加体现生态文明制度与其他领域制度的衔接协调，凸显“自然是生命共同体”与“人与自然是生命共同体”的价值意蕴；更加强调“制度的生命力在于执行”理念，突出落实责任、综合施策两个问题导向，是推进生态治理的四梁八柱、原则遵循和行动依据。

推动生态文明制度体系的全面践行

走向人与自然和谐共生的社会主义现代化，坚持和完善生态文明制度体系是重中之重。习近平生态文明思想蕴含着生态系统整体性、生命共同体、生态循环、系统工程、统筹治理等生态治理的先进理念，是国家生态治理的行动指南。我们要深入学习贯彻习近平生态文明思想，坚持完善和全面践行中国生态文明制度体系。

必须树立整体性的生态治理理念。制度是理念的凝结，理念又引领着制度落实。生态治理以人与自然和谐共生为总原则，涉及人与自然、自然与社会、人与人的多维关系，攸关社会各个领域的问题，具有十分显著的整体性特征。中国生态文明制度体系是有机统一体，需要遵循整体性思维与思路加以践行。为此，要摒弃狭隘的发展主义，坚持自然生态的系统性、自然与社会的互动性、治理主体的关联性，坚持生态公平正义、全球生态共治的理念，全面提升生态治理水平。

必须构建制度体系落地的有效保障系统。生态文明制度体系是生态治理体系的核心支柱，其贯彻落实首先需要理顺国家治理与生态治理、国家层面制度与地区部门制度、新旧生态制度、核心生态制度和衍生生态制度之间的区分、衔接、贯通、互动关系，促进生态文明制度的系统完备、科学规范、运行有效；其次需要配套保障系统，建构系统性、互补性、协同性的生态治理的法治体系、政策体系、社会行动体系、制度执行监管体制，支持生态文明制度体系发挥宏观指导、强根固本、扬长补短的作用。

必须以制度执行力提升生态治理能力。治理能力以制度为保障，制度的生命力在于执行。作为重要的国家治理能力，生态治理能力的提升有赖于生态文明制度体系的执行力。为此，各级党委政府以及领导干部要研究形成一体推动、一体落实的工作机制，带头强化制度意识，自觉做执行生态文明制度的表率；要开展生态文明宣传教育，促进生态文明制度内化为生态治理实践准则，鼓励基层在实践中创新探索；生态环保部门要严格按照生态文明制度要求履行职责、行使权力、开展工作，抓好治理能力培训，努力建设一

支生态治理铁军。