

我国生态文明建设的 伟大变革及基本经验*

郇庆治

[内容提要] 新时代,生态文明建设发生了举世瞩目的伟大变革。这些伟大变革的发生可以从如下三方面加以总结与深入分析:党的理论知识水平与实践推动能力大幅度提高,生态文明制度与政策体系的初步建立和改革创新,美丽中国建设与生态环境保护治理现代化的显著成效。推动新征程生态文明建设,必须坚持和完善中国共产党对生态文明建设的全面领导,持续推进习近平生态文明思想与新时代生态文明建设实践的结合与创新,充分发挥包括地方政府(干部)在内的最广大人民群众的伟大创造力量。

[关键词] 新时代 生态文明建设 习近平生态文明思想

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2023.06.021

新时代,中国特色社会主义实现了伟大变革——“党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革,推动我国迈上全面建设社会主义现代化国家新征程”^①,而生态文明建设成果更是这种历史性成就、历史性变革的“显著标志”^②。因此,系统深入总结党的十八大以来我国生态文明建设所取得的举世瞩目成就及其基本经验,对于全面推进美丽中国建设、加快推进人与自然和谐共生的现代化,稳步实现全面建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国目标,具有重要的理论与实践意义。

一、充分认识新时代我国生态文明建设的 历史性成就

单从党和政府发布的权威文本或表述的角度来说,如下三篇文献构成了我们正确认识与总结

新时代生态文明建设进展的主要文献依据。

(一)《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》

党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(以下简称“《决议》”)指出,改革开放以来,我们党日益重视生态环境保护,尤其是“党的十八大以来,

* 本文系2022年度教育部哲学社会科学研究重大专项项目“习近平生态文明思想国际传播媒介、路径、机制及其经验研究”(项目编号:2022JZDZ011)的阶段性成果。

① 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》人民出版社2022年版第6页。

② 《习近平在全国生态环境保护大会上强调 全面推进美丽中国建设、加快推进人与自然和谐共生的现代化》,载于2023年7月19日《人民日报》。

党中央以前所未有的力度抓生态文明建设,全党全国推动绿色发展的自觉性和主动性显著增强,美丽中国建设迈出重大步伐,我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化”,“党从思想、法律、体制、组织、作风上全面发力,全方位、全地域、全过程加强生态环境保护,推动划定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线,开展一系列根本性、开创性、长远性工作”^①。

可以看出,第一段话党的十八大以来体现在“绿色发展”“美丽中国建设”“生态环境保护”等议题领域中的我国生态文明建设重要进展做出了高度评价——“显著增强”“重大步伐”“历史性、转折性、全局性变化”,而第二段话则着重强调了以习近平同志为核心的党中央在这一进程中所发挥的全面领导与推动作用。这足以表明,生态文明建设既是过去十年党和政府高度重视、大力推进的公共政策议题,也是党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革的标志性政策议题领域。

(二) 党的二十大报告

党的二十大报告在第一部分“过去五年的工作与新时代十年的伟大变革”中,系统总结了过去十年来中国特色社会主义现代化建设事业所取得的历史性成就,所发生的历史性变革。

具体到生态文明建设领域,党的二十大报告对于过去五年来进展的评价是“大力推进生态文明建设”,对于新时代十年来进展的评价是“我们坚持绿水青山就是金山银山的理念,坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,全方位、全地域、全过程加强生态环境保护,生态文明制度体系更加健全,污染防治攻坚向纵深推进,绿色循环低碳发展迈出坚实步伐,生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化,我们的祖国天更蓝、山更绿、水更清”,在进一步阐述依然面临的问题与挑战时则指出,“生态环境保护任务依然艰巨”。^②

不难看出,党的二十大报告分别从“生态文明建设”“美丽中国建设”“生态环境保护”三个不同的主题词,对党的十八大以来生态文明建设给出了一个基于十年考量、也更加全面肯定的评价——明显高于党的十九大报告使用的“成效显著”和党的十八大报告使用的“扎实开展”,而在强调依然存在的问题和挑战时则使用了与过去相近的表述,包括类似前两个报告的“生态环境保

护任重道远”和“生态环境问题较多”等,这在一定程度上反映了党中央对于我国生态环境质量改善水平的审慎态度。

需特别指出的是,党的二十大报告还专门强调要从“五史”高度,认识包括生态文明建设进展在内的新时代十年巨大成就与变革的重大意义。“新时代十年的伟大变革,在党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史、中华民族发展史上具有里程碑意义。”^③依此而论,我们应该不仅限于《决议》和党的二十大报告所列举的具体成果,而是从一种更宽阔的理论视野和动态发展的观察角度,来理解、概括新时代中国特色社会主义生态文明建设所取得的理论与实践创新,如逐步形成并确立了习近平生态文明思想,建设美丽中国逐渐成为新时代中国现代化建设明确的目标性任务,当代中国日渐成为全球生态文明建设的重要推动引领力量,等等。

(三) 习近平在 2023 年全国生态环境保护大会上的讲话

习近平在 2023 年 7 月 17—18 日举行的全国生态环境保护大会上强调,党的十八大以来,我们党把生态文明建设作为关系中华民族永续发展的根本大计,开展了一系列开创性工作,决心之大、力度之大、成效之大前所未有,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,美丽中国建设迈出重大步伐。在此基础上,他进一步概括了我国生态环境保护治理或生态文明建设议题领域已经或正在发生的如下四个方面的“重大转变”：“由重点整治到系统治理的重大转变”“由被动应对到主动作为的重大转变”“由全球环境治理参与者到引领者的重大转变”“由实践探索到科学理论指导的重大转变”。正因为如此,他明确指出,经过新时代十年的不懈努力,我国生态文明建设不仅带来了“万里河山更加多姿

① 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》人民出版社 2021 年版第 51—52 页。

② 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》人民出版社 2022 年版第 3、11、14 页。

③ 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》人民出版社 2022 年版第 15 页。

多彩”意义上的巨大变化,而且成为党和国家事业整体上取得历史性成就、发生历史性变革的“显著标志”。^①

由此可见,习近平上述重要讲话,不仅是对《决议》、党的二十大报告主要观点的进一步诠释阐发,也是对新时代十年我国生态文明建设理论与实践的更加系统深入的概括总结。^②

二、新时代我国生态文明建设的三大方面进展

如上所述,我国新时代的生态文明建设发生了举世瞩目的巨大变化或“重大转变”。那么,这些伟大变革究竟是如何发生或何以发生的呢?我们可以从如下三个层面加以深入分析与总结:党的理论知识水平与实践推动能力的大幅度提高,生态文明制度与政策体系的初步建立和改革创新,美丽中国建设与生态环境保护治理现代化的显著成效。

(一)党的理论水平与实践能力的大幅度提高

习近平生态文明思想是以习近平同志为主要代表的中国共产党人关于广义的生态环境保护治理或生态文明建设议题的理论思考及其政策实践,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。更进一步说,就其核心要义而言,它同时是当代中国和 21 世纪的马克思主义生态学,是中国共产党新时代的绿色政治意识形态与治国理政方略,是中国特色、中国风格、中国气派的环境人文社会科学理论。

作为一个完整的理论体系构架或样态,习近平生态文明思想首先呈现为习近平在 2018 年全国生态环境保护大会上讲话(以下简称“5·18 讲话”)中最先阐明的、推进生态文明建设必须坚持的“六项原则”：“坚持人与自然和谐共生”“绿水青山就是金山银山”“良好的生态环境是最普惠的民生福祉”“山水林田湖草是生命共同体”“用最严格制度最严密法治保护生态环境”“共谋全球生态文明建设”^③。可以说,这六项原则及其系统性阐述,不仅集中体现了新时代中国共产党人对于为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的重大理论和实践问题的深刻回答,也包含了作为习近平生态文明思想主

要构成元素的创新性理念、论断和战略。

以此为蓝本,一方面,习近平生态文明思想理论意涵不断扩展成为一个包含“十个坚持”的权威性理论话语体系,即“坚持党对生态文明建设的全面领导”“坚持生态兴则文明兴”“坚持人与自然和谐共生”“坚持绿水青山就是金山银山”“坚持良好生态环境是最普惠的民生福祉”“坚持绿色发展观是发展观的深刻革命”“坚持统筹山水林田湖草沙系统治理”“坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境”“坚持把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动”“坚持共谋全球生态文明建设之路”^④。另一方面,习近平生态文明思想的科学体系意涵在环境人文社会科学图谱的不同维度下得到具体、深入与多样化的探究,比如将其分别视为由理念原则、制度构想与战略举措三个维度构成的统一整体,由政策内容、理论话语和学科教育传播三个体系构成的统一整体,由理论、实践与传统三个层面构成的统一整体,等等。自觉将习近平生态文明思想当做一个内容丰富且不断发展的理论体系和学术对象来研究,不仅展现了这一理论体系与依然迅速进展中的实践的辩证互动特征,也反映了作为认知实践主体的从社会精英到普通民众的绿色思维与知识水平提升,而这是任何先进理论得以发挥现实影响的先决性条件。

至少同样重要的是,习近平生态文明思想如今已拥有许多新经典性质的权威文献,包括党的二十大报告(2022)、党的十九大报告(2017)、党的十八大报告(2012)、《论坚持人与自然和谐共生》(2022)、《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》(2017)、《习近平著作选读》(两卷)(2023)、《习近平谈治国理政》(四卷)(2014—2022)等,从而为其大众化传播与宣传教育提供了便利条件。尤其是,“5·18 讲话”不仅首先全

① 《习近平在全国生态环境保护大会上强调 全面推进美丽中国建设 加快推进人与自然和谐共生的现代化》,载于 2023 年 7 月 19 日《人民日报》。

② 郇庆治《推进生态文明建设须正确处理五个重大关系》,载于 2023 年 8 月 15 日《大众日报》。

③ 习近平《论坚持人与自然和谐共生》中央文献出版社 2022 年版第 8—14 页。

④ 中央宣传部、生态环境部《习近平生态文明思想学习纲要》学习出版社 2022 年版第 2—3 页。

文发表在《求是》杂志 2019 年第 3 期,还先后被全文(节选)收入了《习近平谈治国理政》(第三卷)、《论坚持人与自然和谐共生》和《习近平著作选读》(第二卷),因而是习近平生态文明思想的标志性理论成果、“经典中的经典”。^①

在所有核心理念的大众化传播中,“绿水青山就是金山银山”或“两山论”肯定是普及度和接受度最高的一个。可以说,无论是在它的正式诞生地浙江省安吉县余村,还是在繁华都市的观光休闲和高品质街区,抑或在祖国的西南边陲村寨、东北边疆小镇,“绿水青山就是金山银山”都是公共场所显示度和公众认同度最高的生态文明建设国家战略宣传和绿色文化推广语。这应归功于党和政府各级机构的政策推动与大力度宣传——比如生态环境部自 2017 年开始在全国评选“‘绿水青山就是金山银山’实践创新基地”,同时也不应忽视“两山论”所蕴含或激发的国家生态文明建设战略与广大人民群众日益增长的优美生态环境需要之间的耦合效应。

在实践推动层面上,正如《决议》所强调的,进入新时代以来,党中央以前所未有的力度抓生态文明建设,从思想、法律、体制、组织、作风上全面发力,不仅促成了我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化,也带来了党自身素质与全面领导能力的大幅度改善和提升,这突出体现在党的干部管理如考核、选拔、任用和制度改革上。

2013 年 12 月,作为落实党的十八大提出的加强生态文明制度建设战略部署与要求的重要举措,中共中央组织部印发了《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》。该通知规定,今后对地方党政领导班子和领导干部的各类考核考察,不能仅仅把该地区的国民生产总值和经济增长率作为政绩评价的主要指标,不能搞地区国民生产总值和经济增长率排名,中央有关部门不能单纯依此衡量各省(区、市)的发展成效,地方各级党委政府不能简单地依此评定下一级领导班子和领导干部的政绩和考核等次,并取消对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县地区国民生产总值考核。依据这一通知,全国各省(区、市)的许多县(市、区、旗)都取消了以往统一的地区生产总值排名,而是根据国

家和省(区、市)的主体功能区规划进行领导干部的分类考核和选拔使用。

2016 年 12 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态文明建设目标评价考核办法》。该办法规定,生态文明建设目标评价考核将采取评价和考核相结合的方式,实行年度评价、五年考核。其中,年度评价将按照“绿色发展指标体系”组织实施,主要评估各地区资源利用、环境治理、环境质量、生态保护、增长质量、绿色生活、公众满意程度等方面的变化趋势和动态进展;考核内容主要包括国民经济和社会发展规划纲要中确定的资源环境约束性指标,以及党中央、国务院部署的生态文明建设重大目标任务完成情况,突出公众的获得感。这一考核办法的核心是将“绿色发展指数”的评估方法引入生态文明建设的目标评价,并进一步应用于地方各级领导干部的政绩考核和选拔使用。虽然从 2017 年底公布的 2016 年度省域评价结果来看,该指标体系的内容和地方政府的认可度、接受度都还存在进一步改进的空间,但是从党的二十大选举产生的新一届中央领导集体构成和随后进行的全国各地党政人事安排调整来看,生态环境保护治理领域的“弱势群体(行业)”现象已经得到相当程度的扭转。

同样值得关注的是,信奉、践行和大力推进生态文明建设正在成为日益明确而严格的党纪规章要求。

党的十八大将生态文明建设和战略写入修改后的《中国共产党章程》(以下简称“党章”),明确提出“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”^②,党的十九大进一步把“绿水青山就是金山银山”^③理念写入修改后的党章。在此基础上,党的二十大对党章做了如下两处相关修改:一是在阐述“贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念”时,明确增加了“发展理念”之前的“新”字;二是在阐述“弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值……推动建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清

① 张云飞《习近平生态文明思想的标志性成果》,载于《湖湘论坛》2019 年第 4 期。

② 《中国共产党章程》人民出版社 2012 年版第 4、6 页。

③ 《中国共产党章程》人民出版社 2017 年版第 14 页。

洁美丽的世界”的外交政策目标时,增加了“清洁美丽的世界”。^①

如今,生态文明建设话语体系中的主要概念、术语和表述,比如“生态文明建设”“社会主义生态文明”“两山理念”“美丽”“可持续发展战略”“人与自然和谐相处”,都已纳入到党章的总纲之中。更为重要的是,自党的十八大以来,党内法规在党和国家治理体系中的地位已经有了显而易见的提升——强调要“把党的政治建设摆在首位”。而这意味着,生态文明建设理念与战略将会以更高的贯彻标准、更严格的党纪规章形式加以推进。

应该说,领导干部或“关键少数”的生态文明素质、能力与担当是以习近平同志为核心的党中央高度重视、反复要求的。比如,习近平在“5·18讲话”中强调:“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”^②(即党政同责),他还在2023年全国生态环境保护大会上再次强调,地方各级党委和政府要坚决扛起美丽中国建设的政治责任,抓紧研究制定地方党政领导干部生态环境保护责任制,建立覆盖全面、权责一致、奖惩分明、环环相扣的责任体系。^③

总之,党的全面领导既是新时代中国特色社会主义生态文明建设的首要表征,也是这一先进理论与实践得以健康持续推进的“第一动力”^④。因而,全党的生态文明建设理论知识水平与实践驾驭领导能力至关重要。也正是在这一意义上,各级党政领导班子和领导干部对习近平生态文明思想日益系统深入的理解、把握、践行和运用能力的持续提高,是推动我国新时代生态文明建设不断迈上新台阶的前提保证和重要体现。

(二)生态文明制度政策体系的初步建立与改革创新

生态文明制度与政策体系的构建是我国新时代十年生态文明建设的战略重点。可以说,从党的十八大到党的二十大都聚焦于“深化生态文明体制改革,尽快把生态文明制度的‘四梁八柱’建立起来,把生态文明建设纳入制度化、法治化轨道”^⑤。而从环境政治学的分析视角来说,这又明显地分为政治决策和政策落实两个方面。

在政治决策层面上,党的十八大报告不仅重点强调了建设生态文明的长远与现实重要性及其

作为“五位一体”总体布局不可或缺要素的地位,明确阐述了大力推进生态文明建设的基本方针原则,尤其是一种新生态文明观及其对于建设社会主义生态文明的重要意义,还具体论述了大力推进生态文明建设需要着力推动的四大战略部署及其总要求和重点领域,“加强生态文明制度建设”就是其中之一,并具体列举了将生态文明理念原则内在化的经济社会发展评价体系、生态文明建设目标评价与考核、生态环境保护治理、资源有偿使用和生态补偿、生态环境保护责任追究和环境污染损害赔偿等方面的制度。

从党的十八大到党的十九大这五年间又发表了三篇重要政策性文献:一是2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。该决定的第51条“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度”和第53条“实行资源有偿使用制度和生态补偿制度”,大致属于生态环境经济制度与政策的范畴,而第52条“划定生态保护红线”和第54条“改革生态环境保护管理体制”,大致属于生态环境行政监管制度与政策的范畴,但它们作为一个整体,都致力于“建立系统完整的生态文明制度体系”。二是2015年3月24日中央政治局审议通过的《关于加快推进生态文明建设的意见》。该意见分为九部分,共35条,具体包括总体要求、强化主体功能定位、推动技术创新和结构调整、全面促进资源节约循环高效利用加快利用方式根本转变、加大自然生态系统和环境保护力度切实改善生态环境质量、健全生态文明制度体系、加强生态文明建设统计监测和执法监督、加快形成推进生态文明建设的良好社会风尚、切实加强组织领导,而它的指导思想重点就是“健全生态文明制度体系”。三是2015年9月中共中央、国务院印发的《生态文明

① 《中国共产党章程》人民出版社2022年版第9、17页。

② 习近平《论坚持人与自然和谐共生》中央文献出版社2022年版第21页。

③ 《习近平在全国生态环境保护大会上强调 全面推进美丽中国建设 加快推进人与自然和谐共生的现代化》,载于2023年7月19日《人民日报》。

④ 宫长瑞、祈悦《论党对生态文明建设的全面领导》,载于《社科纵横》2020年第8期。

⑤ 习近平《论坚持人与自然和谐共生》中央文献出版社2022年版第157页。

体制改革总体方案》。该方案明确阐述了包括健全自然资源资产产权制度、建立国土空间开发保护制度、建立空间规划体系、完善资源总量管理和全面节约制度、健全资源有偿使用和生态补偿制度、建立健全环境治理体系、健全环境治理和生态保护市场体系、完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度等在内的“八大制度”，并要求将各部门自行开展的综合性生态文明试点统一为国家试点试验，其基本目的是加快建立系统完整的生态文明制度体系，增强生态文明体制改革的系统性、整体性、协同性。

党的十九大报告关于生态文明建设的阐述尤其值得关注，体现了一种大格局或结构性的变化，即将生态文明建设明确置于“新时代中国特色社会主义思想”这一宏大理论体系的架构之下。概言之，它不仅进一步强调了习近平生态文明思想对于我国生态文明理论与实践的指导和引领作用，首次提出了“社会主义生态文明观”这一新概念，还明确规定了以加快体制改革与制度创新来引领生态文明建设，而它关于新四大战略部署及其任务总要求——“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”“改革生态环境监管体制”——的论述，都包含着强烈而清晰的制度与政策革新意蕴，比如绿色发展的经济、技术、能源与生活方式体系，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，统一行使资源与行政管理职责的国有自然资源资产和生态环境管理制度，以国家公园为主体的自然保护地体系，等等。

从党的十九大到党的二十大这五年间又发表了三篇重要政策性文献：一是习近平2018年4月26日《在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话》和2019年9月18日《在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话》，构成了我国迄今为止最大的“流域生态文明建设推进战略”，意义重大而深远。它们既是习近平生态文明思想区域推进战略维度的最佳映现，也从整体上奠定了我国未来生态文明制度与政策体系的主体构架。目前，作为两大战略主要推进路径的《长江经济带发展规划纲要》（2016）、《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》（2021）和《长江保护法》（2021）、《黄河保护法》（2023），都在稳步推进与

贯彻落实。二是党的十九届四中全会通过的《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》。该决定的第十部分从“实行最严格的生态环境保护制度”“全面建立资源高效利用制度”“健全生态保护和修复制度”“严明生态环境保护责任制度”四个方面，概述了我国生态文明制度体系现代化建设的整体目标要求。不仅如此，贯穿于该决定的“根本制度、基本制度、重要制度”的三维叙述线索，使得我们还可以从更宽阔的理论视野来构想中国特色社会主义生态文明的未来愿景与制度框架。三是党的十九届五中全会通过的《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》。该建议提出的“十四五”规划目标涉及生态文明建设的内容包括：生态文明建设实现新进步，国土空间开发保护格局得到优化，生产生活方式绿色转型成效显著，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，主要污染物排放总量持续减少，生态环境持续改善，生态安全屏障更加牢固，城乡人居环境明显改善。

党的二十大报告的第十部分“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”，系统阐述了全面贯彻习近平生态文明思想、统筹推进人与自然和谐共生的中国式现代化的世界观和方法论、行动原则、战略部署和总要求。十分明显的是，实现“加快发展方式绿色转型”“深入推进污染防治”“提升生态系统多样性、稳定性、持续性”“积极稳妥推进碳达峰碳中和”等新四大战略部署的重要方面和前提性条件，是必须“完善生态文明领域统筹协调机制，构建生态文明体系”^①。

可以看出，新时代十年是我国生态文明制度与政策构设产出极其丰硕的时期。基于此，党的二十大报告把“生态文明制度体系更加健全”作为生态文明建设领域取得历史性成就、发生历史性变革的突出实例，而习近平在2023年全国生态环境保护大会上也强调，进入新时代以来，我国生态文明建设从理论到实践都发生了历史性、转折

^① 《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》人民出版社2020年版第27页。

性、全局性变化,美丽中国建设迈出重大步伐。

在政策落实层面上,也许更值得关注的,是上述制度与政策文件(倡议)如何在现实中执行、落实进而得以不断改进和完善。在笔者看来,以下五个尤为活跃的议题领域最能够代表我国生态文明制度建设实践的丰富性、多样性与复杂性,同时也集中展现了中国特色社会主义生态文明建设的不断改革精神与创新力度。

其一,国家生态文明试验(示范、先行)区。生态文明建设地方(行业)性试点的政策倡议,最早是由中央政府相关部委提出并组织实施的。环境保护部自1995年起主导开展了从“生态示范区”到“生态文明建设试点示范区”的政策推动尝试;国家发展和改革委员会自2005年起主导开展了“循环经济试点”的尝试,自2010年起主导开展了“低碳省区和低碳城市试点”的尝试,自2014年起主导开展了“生态文明先行示范区”的尝试;水利部自2013年起主导开展了“全国水生态文明建设试点”的尝试,等等。2014年3月,《国务院关于支持福建省深入实施生态省战略加快生态文明先行示范区建设的若干意见》正式下发。随后,江西、贵州、云南和青海四省成为国家发展和改革委员会等七部委主导的国家第一批生态文明先行示范省。2016年8月,依据《生态文明体制改革总体方案》,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》,福建、江西和贵州被纳入首批国家生态文明试验区,致力于探索形成可在全国复制推广的成功经验。随后,中共中央办公厅、国务院办公厅还先后印发了《国家生态文明试验区实施方案》(福建、江西、贵州、海南)四个文件。

党的十九大以来,除了继续推进的福建、江西、贵州、海南四省的国家生态文明试验区建设,生态环境部2017—2022年分六批授予国家“生态文明建设示范县市”共计468个、“‘绿水青山就是金山银山’实践创新基地”共计188个。2002年底,浙江提出了生态省建设战略;2003年,创建生态省成为浙江“八八战略”的重要组成部分;2020年5月,浙江通过了由生态环境部组织的国家生态省建设试点验收,成为中国首个生态省。

上述数量众多的、各种形式的生态文明试验(示范、先行)区的设置(创建),鉴于其自上而下

的政策推动特征,其优越性是十分明显的,尤其是可以把党和政府的理念目标或制度政策构想较为保真地进行体制内嵌入或“现实化”,因此在很大程度上呈现为一种全国性的生态文明建设社会政治动员、示范引领与递次推进。但也应承认,这种过于直接的植入式做法,也会使得某些制度、政策、创意由于缺乏足够充分的检验或矫正而难以得到实质性或尽快的改进甚或被弃置。^①

其二,国家公园体制。国家公园是世界各国普遍采取的自然保护地制度类型。我国的国家公园创建尝试始于21世纪初,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》正式提出我国将建立国家公园体制,并启动了建立国家公园体制的试点工作,选择三江源、东北虎豹、大熊猫等十处作为国家公园体制试点;2015年,中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》明确规定了建立国家公园体制的目标任务;2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建立国家公园体制总体方案》。

2017年,党的十九大报告进一步强调要建立以国家公园为主体的自然保护地体系;2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》,详细阐述了我国自然保护地体系建设的理念原则、目标任务和实施步骤;2021年10月,在昆明召开的《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上,习近平在重申我国将致力于构建以国家公园为主体的自然保护地体系目标的同时,宣布三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批五家国家公园正式设立。2022年,党的二十大报告再次强调要推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设。

如今,我国已初步建立起了以国家公园为主体的自然保护地体系,可谓成绩卓著。但也必须看到,设置国家公园的本心是更好地保护这些自然地理上极具代表性的特殊生态区域,因此其体制建设和完善所关涉的不仅是一般意义上的生态

① 赵远跃、杨宏山《模糊政策的试验评估模式——以国家生态文明试验区建设为例》,载于《上海行政学院学报》2023年第2期;刘丹、张琦、刘俊玲《基于网络SBM模型的国家生态文明试验区建设绩效评价》,载于《福州大学学报(哲学社会科学版)》2022年第2期。

环境保护治理,还关系到生态文明制度体系的整体性改革或形塑,而这一层面依然面临着诸多难题与挑战——比如建立成熟完善的国家公园法律体系、厘清不同维度下的行政监管职责和自然资源权属、抑缓相关各方的利益冲突与纠葛。^①因此,国家公园的设立同符合人与自然和谐共生理想、生态文明未来愿景的特色国家体制之间,还有一段漫长而艰辛的探索过程。

其三,河(湖)长制。河(湖)长制是我国水生态环境保护治理或生态文明建设过程中逐渐形成与不断完善的监管协调体制。2003年10月,浙江湖州市长兴县率先创立了河长制。2007年春夏之际,太湖地区蓝藻大面积爆发,江苏无锡市引入并进一步扩展了河长制,由党政主要领导分别担任辖区内64条河流的河长。2008年9月,无锡市委、市政府联合下发了《关于全面建立“河(湖、库、荡、汊)长制”、全面加强河(湖、库、荡、汊)综合整治和管理的决定》。2016年10月,中央全面深化改革领导小组第二十八次会议审议通过了《关于全面推行河长制的意见》;2017年11月,十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议又审议通过了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》。这两个文件明确要求在我国全面建立实施河(湖)长制。到2018年6月,全国31个省(自治区、直辖市)全面建立了河长制,共确定省、市、县、乡四级河长30多万名,以及由29个省份设立的村级河长76万多名,从而构建起了覆盖全国的既具有大致相同的组织构架、又各具运行特色的河(湖)长制体系。

创建河(湖)长制的直接缘由或初衷是原有监管体制比如水利(务)部门的水污染、水资源和水环境管理工作的无序或低效,因此希望由一个更高级别领导或更权威部门来统一协调,大多数情况下交由一个省、市、县、乡四级副职领导负责的“河(湖)长”办公室——尽管通常来说各级党政正职领导也会担任总河(湖)长或某一河(湖)长。事实证明,这一机制在紧急情形下是颇为有效的,因为它可以通过集中而迅速地调动资源来实现应急处置,在常态下还可以发挥某些行政管理协调与大众动员的功能。但这一机制的过于制度化或泛化使用,也会造成新的形式主义问题或低效沉疴,^②需要给予更多关注和研究。

其四,生态产品价值实现机制。生态产品价值实现体制机制,既是践行落实“绿水青山就是金山银山”重要理念的实践进路,也是生态(环境)经济学视域下对生态环境保护治理或生态文明建设议题所作出的理论与政策回应,即通过促进经济生态化和生态经济化来实现绿色高质量发展的直接目标和生产发展、生活富裕、生态良好的整体目标,尤其是大力发展绿色产业、建立完善生态产品价值实现机制、改革完善绿色生产和消费政策、积极推动绿色金融发展。此前的各类生态(文明)示范(先行)区和福建、江西、贵州、海南等国家生态文明试验区是这方面制度探索的先行者。

2014年4月国务院发布的《关于支持福建省深入实施生态省战略、加快生态文明先行示范区建设的若干意见》,就包含了福建应成为“生态文明制度创新试验区”的战略目标要求;2016年8月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《国家生态文明试验区(福建)实施方案》则明确提出,福建省要致力于成为“生态产品价值实现的先行区”。具体而言,福建要“积极推动建立自然资源资产产权制度,推行生态产品市场化改革,建立完善多元化的生态保护补偿制度,加快构建更多体现生态产品价值、运用经济杠杆进行环境治理和生产保护的制度体系”^③。可以说,这也是对其他国家生态文明试验区的共同要求。比如,2017年10月印发的《国家生态文明试验区(江西)实施方案》也明确提出,江西应成为“中部地区绿色崛起先行区”“生态扶贫共享发展示范区”。依据这些目标要求,福建、江西、贵州和海南开展了涉及多个政策领域和层面的全面推动开展生态产品价值实现的路径机制方面的实践探索,并凝练出一

① 夏诗琪、刘中梅《我国国家公园体制建设存在的问题与对策》,载于《科学发展》2023年第1期。

② 颜海娜、曾栋《河长制水环境治理创新的困境与反思——基于协同治理的视角》,载于《北京行政学院学报》2019年第2期;于红、杨林、郑潇《河长制能实现从‘以邻为壑’到‘守望相助’的协同治理吗?——来自七大流域准自然实验的检验》,载于《软科学》2022年第6期。

③ 《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见〉及〈国家生态文明试验区(福建)实施方案〉》,载于《中华人民共和国国务院公报》2016年第26期。

系列可复制、可推广的制度创新成果。

2021年2月,中央全面深化改革委员会第十八次会议审议通过了《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》。依据该意见所提出的新目标要求,尤其是到2025年“生态产品价值实现的制度框架初步形成”、2035年“完善的生态产品价值实现机制全面建立”,福建省发展和改革委员会发布《关于印发建立健全生态产品价值实现机制的实施方案的通知》,明确提出了福建面向2025年和2035年的阶段性目标,即“打造全国生态产品价值实现机制先行示范区”和“形成可复制可推广的生态产品价值实现‘福建模式’”。江西省则着力于推进自然资源资产统一确权登记和产权制度改革,建立生态产品价值核算体系,健全生态资产与生态产品市场交易体制机制,推动自然资源资产有偿使用,积极推进国家综合补偿试点省建设,推广“两山银行”“湿地银行”模式等。

应该说,生态产品价值实现机制探索是我国生态文明制度与政策创新实践中最丰富多彩的议题领域,并在相当程度上形塑了我国生态文明建设的生态经济化或绿色发展特点与表征。而在众多富有地域特色的探索性案例中,值得特别提及的是以福建省南平市等为代表的“生态银行”和以浙江省丽水市等为代表的“生态系统生产总值(GEP)核算”。前者致力于将分散化的自然资源实现基于统一机构(公司)平台的资产化管理与运营,而后者则致力于量化统计或彰显自然生态系统服务对于人类生活福祉的维持与改善功用,客观上都在促动现代经济发展的生态化转型与重构。当然,这种探索能否以及在何种意义上会导向一种真实的生态文明经济,还需要更长的时间来观察和检验。

其五,中央生态环境保护督察机制。中央生态环境保护督察是以习近平同志为核心的党中央精心谋划、统一部署、系统推动的重大体制创新和改革举措。2015年7月,《环境保护督察方案(试行)》经中央全面深化改革领导小组第十四次会议审议通过。该方案强调,建立环保督察工作机制是建设生态文明的重要抓手,对于严格落实环境保护主体责任、完善领导干部目标责任考核制度、追究领导责任和监管责任都具有重要意义。2016年1月,中央环保督察在河北省开展试点工

作。2016年7月和11月、2017年4月和8月先后分四批开展督察巡视,并实现了对全国31个省份的全覆盖。在党的十九大之前的四批中央环保督察过程中,共受理群众举报13.5万件,其总体效果被概括为中央肯定、百姓点赞、各方支持、解决问题。

党的十九大之后,中央生态环境保护督察机制进一步走向制度化、常态化。习近平在“5·18讲话”中,对该机制实施的成效作出高度肯定;2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《中央生态环境保护督察工作规定》,对它的目标任务、组织架构、工作方式等都作出更明确的规定;党的十九届四中全会通过的《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》和党的十九届五中全会通过的《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》,都明确提到“落实(完善)中央生态环境保护督察制度”,而党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》也提到了中央生态环境保护督察所取得的突出成果。从2019年7月到2021年12月,第二轮中央生态环境保护督察先后分五批对全国26个省市自治区和六家中央企业、两个国家机关单位等进行了督察巡视,并取得了显著效果。

党的二十大报告对这一机制再次作出肯定与强调,要求深入推进中央生态环境保护督察制度,而在2023年7月全国生态环境保护大会上的讲话中,习近平也再次明确,要继续发挥中央生态环境保护督察的利剑作用。因而,“中央生态环境保护督察”明显不同于之前曾由国务院主持或组织的临时性环保督察巡视,而是在相当程度上成为一种高度体制化和常态化的特定工作机制安排,致力于“推动被督察对象切实扛起美丽中国建设重大政治责任”^①。

(三)生态环境保护治理现代化的显著成效

无论是党的理论知识水平和实践引领能力上的不断提高,还是生态文明制度与政策体系的建

^① 孙金龙、黄润秋《坚决扛起中央生态环境保护督察政治责任》,载于2022年8月9日《人民日报》。

立完善,都需要也终将会体现在城乡生态环境质量的逐步改善和国家生态环境治理体系与治理能力现代化水平的不断提升之上。事实也是如此,新时代十年来,我国生态环境保护治理和绿色高质量发展的主要指标都有了显著的进步。^①

其一,生态环境质量改善成效显著。2021年,在生态环境保护治理方面,全国地级及以上城市细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度比2015年下降34.8%,优良天数比例上升6.3个百分点;全国地表水Ⅰ—Ⅲ类断面比例上升至84.9%,劣Ⅴ类水体比例下降至1.2%,长江干流全线连续两年达到Ⅱ类水体,黄河干流全线达到Ⅲ类水体;全国土壤环境风险得到有效管控,约1/3的行政村深入实施农村环境整治;全面禁止“洋垃圾”入境,实现固体废物“零进口”目标。在自然生态保护治理方面,大力实施山水林田湖草沙一体化保护修复,森林覆盖率达到24.02%;建成首批五个国家公园,首个国家植物园、种子库;自然保护地面积占陆域国土面积18%,300多种珍稀濒危野生动植物野外种群数量稳中有升。

其二,绿色低碳发展迈出坚实步伐。2012—2021年,我国以年均3%的能源消费增速支撑了年均6.6%的经济增长,能耗强度累计下降26.4%,相当于少用标准煤约14亿吨,少排放二氧化碳近30亿吨,是全球能耗强度降低最快的国家之一;过去十年中,我国二氧化碳排放强度下降了34.4%。2021年,我国煤炭消费量占能源消费总量的比重比2012年下降12.5个百分点,清洁能源消费占比提升到25.5%,可再生能源装机规模突破11亿千瓦,水电、风电、太阳能发电、生物质发电装机和新能源汽车产销量均居世界第一,并建立了全球规模最大的碳市场。

其三,全球环境治理贡献日益凸显。近年来,我国推动应对气候变化《巴黎协定》的达成、签署、生效和实施,宣布碳达峰碳中和的目标愿景,充分展现了负责任大国的使命担当;成功举办《生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15)会议,第一阶段会议后发布《昆明宣言》并提出设立昆明生物多样性基金,开启了全球生物多样性治理新篇章;倡导建立“一带一路”绿色发展国际联盟和“一带一路”生态环保大数据服务平台,积极开展“南南合作”,帮助发展中国家

提高环境治理水平。我国生态文明建设成就得到国际社会的广泛肯定,成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。

当然,与上述数字变化同样重要的是广大人民群众的日常生活的体验与切身感受。例如,十年前曾经肆虐整个华北地区的雾霾天气,不仅直接影响到广大人民群众的生活环境质量与身心健康,也影响了其对于现代化发展成果的获得感幸福感。如今包括北京市民在内的全国各地人民群众在自己朋友圈里更多分享的是随手拍的蓝天白云,这也是对党和政府生态文明建设理念战略及其切实成效的最好宣传与肯定。

三、新时代我国生态文明建设的基本经验

上述三个方面的重要进展,集中展现了我国新时代以来生态文明建设理论与实践所取得的历史性成就、所带来的历史性变化。在此基础上,我们还可以进一步总结出这些成就和变化之所以能够实现的基本经验,而这将有助于继续推进新时代生态文明建设,全面建成人与自然和谐共生的中国式现代化。

(一)坚持和完善中国共产党对生态文明建设的全面领导

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视资源环境约束趋紧、生态系统退化等问题尤其是各类环境污染、生态破坏事件呈高发态势的严峻形势,将生态文明建设提升为关乎中华民族永续发展的根本大计或“五位一体”总体布局之一的重大国家战略,反复强调生态文明建设是关系党的使命宗旨的重大政治问题,是关系民生福祉的重大社会问题。对此,习近平曾做了“五个一”的概括,即“五位一体”总体布局中的其中一位、新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略中的其中一条、新发展理念中的其中一项、“三大攻坚战”中的其中一战、社会主义现代化强国目标中的其中一个。

新时代以来,党中央以前所未有的力度抓生态文明建设,从思想、法律、体制、组织、作风等多

^① 孙金龙《促进人与自然和谐共生》,载于2023年1月10日《人民日报》。

方面全面发力,开展了一系列根本性、开创性、长远性工作。从国家生态文明建设整体目标和制度体系框架的顶层设计,到某一个政策议题领域的体制改革(构建)总体规划和实施方案,再到重大制度与政策改革(构建)举措的贯彻实施,都体现着党中央的统一谋划、部署与推动。可以说,从国家主体功能区战略的组织实施到以国家公园为主体的自然保护地体系的创建,从打赢打好污染防治攻坚战、开展中央生态环保督察到积极参与全球环境和气候治理,都是围绕着党的十八大报告所作出的“大力推进生态文明建设”、党的十九大报告所作出的“加快生态文明体制改革,建设美丽中国”的整体战略构设而逐次展开、有序推进的。

与此同时,新时代以来也是中国共产党作为马克思主义执政党的“绿色成长史”。在生态文明建设领域,党不仅展现了强劲的政治领导力、思想引领力、群众组织力和社会号召力,也展示了强大的自我学习与提升能力。这既是确保其履行“领导人民建设社会主义生态文明”政治承诺的内在保证,也将使之成为一个不断绿化、更加伟大的社会主义政党。

(二)持续推进习近平生态文明思想与新时代生态文明建设实践的结合创新

毋庸置疑,习近平生态文明思想是马克思主义生态理论同中国特色社会主义生态文明建设实践相结合、同中华优秀传统文化相结合的重要理论成果,是习近平新时代中国特色社会主义思想的有机组成部分。^①这一思想之所以会产生,归根结底是由于中国特色社会主义进入新时代后所展现的社会主要矛盾变化或社会实践需要,而作为这一思想主要创立者的习近平同志的最大贡献,就是对这种实践需要、实践指向和实践经验进行了科学系统的总结。也正是在这种意义上,习近平生态文明思想同时是“两个结合”的理论成果和创新典范,它对中国为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明和怎样建设生态文明的重大理论与实践问题作了系统而深刻的回答。

新时代以来波澜壮阔的变革清晰地表明,这种结合并不是一蹴而就的孤立事件,而是一个持续推进的动态过程。从保护环境基本国策的确立到实施可持续发展战略、建设“两型”社会,从党

的十八大报告的初步阐述到党的十九大报告的系统阐述,再到“5·18讲话”的体系化确立,直至在2023年全国生态环境保护大会上的进一步阐发,习近平生态文明思想是一种与时俱进、与实践同行的鲜活理论,并将随着新时代生态文明建设的持续推进而不断创新完备。所以,党的二十大报告才着重强调:“实践没有止境,理论创新也没有止境。不断谱写马克思主义中国化时代化新篇章,是当代中国共产党人的庄严历史责任”^②。因此,学习贯彻习近平生态文明思想,最重要的是把握好它的世界观方法论,坚持好、运用好贯穿其中的立场观点方法,不断拓展生态文明认知的广度和深度,以新的理论指导新的实践。

(三)信奉并发挥包括地方政府(干部)在内的最广大人民群众的伟大创造力量

生态文明建设中人民群众的主人翁精神、责任感和主体意识,既是马克思主义世界观方法论的基本要求,也是中国特色社会主义生态文明建设的首要体现。正如习近平强调指出的,加强生态文明建设是人民群众追求高品质生活的共识和呼声,而美丽中国建设离不开每一个人的努力。^③换言之,推进生态文明建设是中国共产党及其领导的社会主义国家“以人民为中心”发展思想在公共政策领域的标志性体现,也是中国特色社会主义不断走向成熟完善的重要表征。

新时代以来的生态文明建设,是广大人民群众同时作为受益主体、参与主体和民主主体的生动验证。尤其是生态文明经济建设中的多主体多形式参与,比如基层的社村干部和个体生态创业者,成为社会整体绿色变革和转型的最为活跃的、可持续的推动性力量,这种经济基础层面上的绿化终将会外溢到社会制度和意识形态领域。

[作者单位]北京大学马克思主义学院

[责任编辑:蔡向宇]

- ① 习近平《论坚持人与自然和谐共生》中央文献出版社2022年版第1—2页。
- ② 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》人民出版社2022年版第18页。
- ③ 习近平《论坚持人与自然和谐共生》中央文献出版社2022年版第272—273页。