

新时代社会主义生态文明建设的改革创新

孙大伟

摘要 生态文明建设关系人民福祉，关乎民族未来。进入新时代以来，以习近平同志为核心的党中央以前所未有的力度抓生态文明建设，着力在思想、法律、体制、组织、作风等层面推动新时代社会主义生态文明建设的改革创新。具体包括加强党对生态文明建设的全面领导、不断推进习近平生态文明思想的创新发展、建立健全生态文明领域党内法规体系、健全完善生态文明领域法律规范体系、做好生态文明体制改革的顶层设计和整体谋划、聚焦国内外重点领域开展生态文明体制改革、明确生态文明建设责任制、建设生态环保铁军等改革创新举措。总之，党始终坚持改革创新，着力完成新时代社会主义生态文明建设的新任务新要求，推动形成人与自然和谐共生的中国式现代化新格局。

关键词 习近平生态文明思想 新时代社会主义生态文明建设 改革创新
[中图分类号] A81; X-01 [文献标识码] A [文章编号] 2095-851X (2023) 02-0035-10

党的二十大报告对新时代十年党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革进行新的总结提炼，其中就包括生态文明建设领域取得的重大成就：“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。”^①究其原因在于“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

【基金项目】中国社会科学院创新工程重大科研规划项目“国家治理体系和治理能力现代化研究”（批准号：2019ZDGH014）。

【作者简介】孙大伟，中国社会科学院社会学研究所副研究员、硕士生导师，邮政编码：100732。

致谢：感谢审稿专家匿名评审，当然文责自负。

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》，北京：人民出版社，2022年，第11页。

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。在此基础上,我们党开拓“美丽中国”新境界,开创社会主义生态文明新时代,深入推进人与自然和谐共生的中国式现代化。

一、新时代社会主义生态文明建设思想层面的改革创新

思想决定行动。思想层面的改革创新对于新时代社会主义生态文明建设实践具有引领作用。进入新时代以来,以习近平同志为核心的党中央加强对生态文明建设的全面领导,在实践中确立并不断推进习近平生态文明思想的创新发展,领导我们取得新时代社会主义生态文明建设重大成就。

(一) 加强党对生态文明建设的全面领导

加强党的全面领导是我们党经过百年艰苦奋斗而总结得出的重要历史经验,也是当前我们党推进和拓展中国式现代化、把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的根本保证。加强党的全面领导就是要发挥好党总揽全局、协调各方的领导核心作用。习近平总书记指出:“我国社会主义政治制度优越性的一个突出特点是党总揽全局、协调各方的领导核心作用,形象地说是‘众星捧月’,这个‘月’就是中国共产党。在国家治理体系的大棋局中,党中央是坐镇中军帐的‘帅’,车马炮各展其长,一盘棋大局分明。”^②因此,发挥好党的领导核心作用,有利于实现国家统一、法制统一、政令统一、市场统一,促进经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好。进入新时代以来,以习近平同志为核心的党中央始终坚持全面从严治党、始终坚持勇于自我革命,扭转了一些地方和部门存在的党的领导弱化、党的建设缺失现象,全面加强了党的领导。我国新时代社会主义生态文明建设取得重大成就的根本原因就在于我们有以习近平同志为核心的党中央的全面领导。

推进新时代社会主义生态文明建设任务艰巨、意义重大,必须加强党的全面领导。进入新时代以来,我们党加强对新时代社会主义生态文明建设的全面领导、整体部署、系统推进,措施之实、力度之大、效果之显著前所未有的。“在‘五位一体’总体布局中,生态文明建设是其中一位;在新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略中,坚持人与自然和谐共生是其中一条;在新发展理念中,绿色是其中一项;在三大攻坚战中,污染防治是其中一战;在到本世纪中叶建成社会主义现代化强国目标

^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》,北京:人民出版社,2021年,第51页。

^② 习近平:《中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征》,《求是》2020年第14期,第8页。

中，美丽中国是其中一个。”^①可见，以习近平同志为核心的党中央将新时代社会主义生态文明建设放在党和国家工作全局的突出位置。在党中央的决策部署下，地方各级党委和政府更加注重加强领导班子建设，完善科学民主决策机制，不断提升新时代社会主义生态文明建设的能力。基层党组织得以进一步健全建强，战斗堡垒作用充分发挥，引导广大基层党员带头推动形成绿色发展方式和生活方式，在人民群众当中起到了先锋模范作用。

（二）不断推进习近平生态文明思想创新发展

2018年，全国生态环境保护大会提出了我国生态文明建设的六项基本原则。具体包括：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、山水林田湖草沙是生命共同体、用最严格制度最严密法治保护生态环境和共谋全球生态文明建设。其中，坚持人与自然和谐共生属于科学自然观，绿水青山就是金山银山属于绿色发展观，良好的生态环境是最普惠的民生福祉属于基本民生观，山水林田湖草沙是生命共同体属于整体系统观，用最严格制度最严密法治保护生态环境属于严密法治观，共谋全球生态文明建设属于全球共赢观。这六项基本原则是关于在新时代为什么要建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的核心要义，促进了社会主义生态文明建设理念实现重大飞跃。随着新时代社会主义生态文明实践的不断深入，习近平总书记进一步科学阐释人与自然、保护与发展、环境与民生、国内与国际等关系，又新提出要坚持党对生态文明建设的全面领导、坚持生态兴则文明兴、坚持绿色发展是发展观的深刻革命、坚持把美丽中国转化为全体人民自觉行动等原则要求，形成了新时代社会主义生态文明建设“十个坚持”的重要原则，标志着我们党对社会主义生态文明建设的规律性认识达到新的高度。^②

习近平生态文明思想秉承唯物论、系统论、整体论等科学方法论，是指导新时代社会主义生态文明建设的原创性理论。第一，习近平生态文明思想指导我们秉持马克思主义唯物论的世界观，立足于中华传统文化“天人合一”“道法自然”的历史智慧和中國生态文明建设面临的现实问题，从人民福祉、民族未来的维度和高度出发，重点解决损害群众健康的突出环境问题，加快形成绿色发展方式和生活方式。第二，习近平生态文明思想指导我们秉持系统论，按照系统工程思路，建立健全生态文明制度体系，统筹协调、同步推进经济、政治、文化、社会和生态文明建设。第三，习近平生态文明思想指导我们秉持整体论，构建人与自然生命共同体、人类命运共同体，增强全社会的生态文明意识，积极参与国际合作，共建美丽的地球家园。总之，

^① 习近平：《努力建设人与自然和谐共生的现代化》，《求是》2022年第11期，第4页。

^② 中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部：《习近平生态文明思想学习纲要》，北京：学习出版社、人民出版社，2022年，第2—3页。

习近平生态文明思想指引我们走出一条人与自然和谐共生的中国式现代化新道路。这也为全球生态环境问题治理提供了可借鉴的中国方案、中国智慧，创造了人类文明新形态。

二、新时代社会主义生态文明建设法律层面的改革创新

法律是治国理政之重器。法律层面的改革创新为新时代社会主义生态文明建设实践提供法治保障。进入新时代以来，以习近平同志为核心的党中央将依规治党、全面依法治国理念应用于新时代社会主义生态文明建设实践当中，建立健全生态文明领域党内法规体系，健全完善生态文明领域法律规范体系，形成强有力的法治约束。

（一）建立健全生态文明领域党内法规体系

坚持依规治党是党要管党、全面从严治党的根本要求，也是维护党中央集中统一领导、保障党长期执政和国家长治久安的重要原则。进入新时代以来，我们党已经形成比较完善的党内法规体系，并在新时代社会主义生态文明建设实践中始终坚持依规治党的原则，初步建立起生态文明领域的党内法规体系。生态文明领域党内法规体系包括党章关于生态文明建设的有关原则要求。党章在党内法规体系当中处于根本大法的地位，是包括生态文明建设在内的中国特色社会主义建设事业的总依据和总遵循。党的十八大首次将建设社会主义生态文明写入党章，明确生态文明建设的战略地位。党的十九大进一步将“增强绿水青山就是金山银山的意识”“实行最严格的生态环境保护制度”等写入党章，并在党的二十大最新修订的党章中继续沿用。在党章的指引下，我们党在生态文明领域制定实施了一系列的党内法规和规范性文件。例如，中共中央办公厅、国务院办公厅2015年印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，2016年印发的《生态文明建设目标评价考核办法》，2017年印发的《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》，2019年印发的《中央生态环境保护督察工作规定》，2022年印发的《中央生态环境保护督察整改工作的办法》等。这些党内法规和规范性文件对新时代社会主义生态文明建设既指明了工作方向，又提出了具体要求。总之，生态文明领域党内法规体系的建立健全切实提高了我国生态环境领域治理体系和治理能力现代化水平，有利于我们全面系统、规范有序地推进新时代社会主义生态文明建设。

随着生态文明领域党内法规体系的建立健全，我们党也构建起了生态文明体制改革、制度建设的“四梁八柱”，进一步扎紧了制度之笼。这些制度主要包括：生态文明建设目标评价考核制度、国土空间开发保护制度、耕地保护制度、水资源管理制度、自然资源资产产权制度、环境信息公开制度、环境影响评价制度、污染物排放总量控制制度、领导干部自然资源资产离任审计制度、资源有偿使用制度、生

态补偿制度、国家生态保护红线制度、生态环境保护责任终身追究制度、生态环境损害赔偿制度、中央环保督察制度、河湖长制、林长制、自然保护地生态环境监测制度等。通过这些制度，我们党提出了解决资源消耗、环境损害、产能过剩等问题的具体措施，纠正了以往单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，压实了生态文明建设的政治责任。

（二）健全完善生态文明领域法律规范体系

坚持全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求，也是建设社会主义法治国家、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。进入新时代以来，我们党把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局予以全力推进，并将全面依法治国的重要理念应用于社会主义生态文明建设实践，不断健全完善生态文明领域的法律规范体系。在中国特色社会主义法律规范体系中，宪法是根本法，具有最高效力。2018年3月11日，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过宪法修正案，将生态文明建设写入宪法，从而确立了生态文明建设在党和国家各项事业当中的根本地位。我国还修订、制定生态文明领域法律法规。“十三五”以来，“《环境保护法》《长江保护法》等13部法律、《排污许可管理条例》《建设项目环境保护管理条例》等17部行政法规完成了制修订。目前，由生态环境主管部门作为主要执法部门的生态环境法律共15部，占现行有效的相关法律总数近1/20。生态环境行政法规到本月（2021年11月）为止为32部”^①。除此之外，我国还批准和参加相关国际环境条约，颁布了大量的有关生态环境的司法解释等。宪法、法律、行政法规、国际条约以及司法解释的制定、修订，进一步保证了新时代社会主义生态文明建设基本实现有法可依。

随着生态文明领域法律规范体系的健全完善，我国新时代社会主义生态文明建设重点领域、新兴领域的相关法律规范存在的空白区和薄弱点也不断得以填补和强化，进一步织密法治之网。这些法律规范具体包括：促进绿色发展、循环发展、低碳发展的法律规范，自然资源产权方面的法律规范，国土空间开发保护方面的法律规范，有效约束资源开发行为方面的法律规范，生产者环境保护责任方面的法律规范，生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等方面的法律规范等。从内容上看，这些法律规范既包括做好生态文明建设方面的法律规范，又包括关于打击破坏生态环境行为方面的法律规范；从目的上看，这些法律规范都是为了严格要求各级党和政府开展各项工作不能只追求经济总量的增加和经济增长速度的加快，还应该考虑到为此付出的资源环境代价，降低资源消耗、减少环境损害、提高生态效益。在此基础上，生态环境保护部门严格依法执法、严格追究责任，解决了一些地方在生态文明建设领域执法不严、违法不究的突出问题。

^① 《我国生态环境领域法律法规体系基本形成》，《中国科学报》2021年11月29日，第1版。

三、新时代社会主义生态文明建设体制层面的改革创新

体制改革释放强大生机活力。体制层面的改革创新是推动新时代社会主义生态文明建设实践不断发展的力量之源。进入新时代以来,以习近平同志为核心的党中央作出全面深化改革的战略部署,对导致新时代社会主义生态文明建设不平衡、不充分的体制弊端着力调整改革,取得显著效果。

(一) 做好生态文明体制改革的顶层设计和整体谋划

生态文明建设是一项系统工程,生态文明体制改革必须注重系统性、整体性、协同性。长期以来,我国生态文明建设实践中存在的一些突出问题,很大程度上与体制不健全有关。进入新时代以来,我们党高度重视新时代社会主义生态文明建设的顶层设计和整体谋划,坚持从全局的角度、运用统筹的方法深化体制改革。2013年11月9日,习近平总书记就《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》向党的十八届三中全会作说明时指出:“全面深化改革需要加强顶层设计和整体谋划,加强各项改革关联性、系统性、可行性研究。”^①为此,党的十八届三中全会将“加快生态文明制度建设”作为全面深化改革、完善和发展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的重大举措之一。可见,我们党已经将生态文明体制改革融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化,把“生态环境质量总体改善”作为经济社会发展主要目标之一。

关于生态文明体制改革的整体谋划体现在中共中央、国务院分别于2015年5月和9月发布的《中共中央 国务院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》两个重要文件当中。这两个文件相辅相成,不仅明确了深化生态文明体制改革的指导思想、理念、原则等总体要求,而且具体列出了生态文明体制改革的内容和目标。其中,体制改革的内容包括完善国有林场和国有林区经营管理体制、建立国家公园体制、有序推进国家自然资源资产管理体制改革以及生态文明领域科技体制、财税体制改革等。体制改革的目标是要形成产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。为此,需要着力解决自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等存在的问题,推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化。

^① 《十八大以来重要文献选编》上,北京:中央文献出版社,2014年,第509—510页。

（二）聚焦国内外重点领域开展生态文明体制改革

我们党将生态文明体制改革与国内外经济社会发展重点领域的创新结合起来，重点推进发展方式和生活方式的绿色转型。在国内，生态文明体制改革的重点领域包括新型城镇化、脱贫攻坚、乡村振兴、创新驱动发展等经济社会发展的综合领域，也包括生态系统保护、修复和生态补偿、开发保护黄河和长江等大江大河、发展绿色金融、培育生态文化、农村人居环境整治、打好污染防治攻坚战、实现碳达峰和碳中和、构建现代环境治理体系等新时代生态文明建设的专门领域。也就是说，我国既注重将生态文明体制改革纳入国家重大战略规划当中，又注重通过一些专门项目、具体工作推进生态文明体制改革。总之，就是注重从多维度、多层面促进生态文明体制改革不断取得新成效，推动形成人与自然和谐共生的中国式现代化建设新格局。

实现人与自然和谐共生的中国式现代化要共谋全球生态文明建设之路。因此，我国积极与世界许多国家围绕促进绿色发展、共建清洁美丽世界，开展了多层次、多形式的交流与合作，注重在加强国际交流与合作中促进生态文明体制改革。在国际上，我国开展生态文明建设国际交流与合作的重点领域包括积极参与全球气候治理、共同打造绿色“一带一路”、合力推进全球生物多样性治理等。在这个过程中，我国主动承担大国责任、尽显大国担当。值得注意的是，我国在不断拓展生态文明建设国际交流与合作空间的同时，始终不忘维护自身的生态安全。我国于2020年12月发布《关于全面禁止进口固体废物有关事项的公告》，决定从2021年1月1日起全面禁止以任何方式进口固体废物。从中可见，我国建设新时代中国特色社会主义生态文明的决心之大、力度之大前所未有的。

四、新时代中国特色社会主义生态文明建设和作风层面的改革创新

组织建设和作风建设是强化党员干部责任担当的关键所在。组织和作风层面的改革创新是将党关于新时代中国特色社会主义生态文明建设实践的决策部署、制度安排和法律法规等落到实处的重要法宝。进入新时代以来，以习近平同志为核心的党中央明确生态文明建设责任制、建设生态环保铁军，推动新时代中国特色社会主义生态文明建设实践规范有序发展。

（一）明确生态文明建设责任制

虽然，我国新时代中国特色社会主义生态文明建设已经取得前所未有的显著成就，但是要从根本上消除我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力难度较大，要彻底解决重点区域、重点行业污染问题任重道远，如期实现碳达峰、碳中和目标任务艰巨复杂。因此，各地区各部门及全党同志要强化责任担当，坚决担负起生态环境保护管理

和生态环境问题治理的政治责任。正如习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上所指出：“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。”^①为此，要建立科学合理的考核评价体系，强化责任落实，对那些真抓实干、干出成效的党员干部进行奖励，对那些保护生态环境失责失职的党员干部实施最严格的考核问责。

为落实生态环境保护管理和生态环境问题治理责任制，我国建立中央环保督察制度，加强监督考核。党的十八大以来，习近平总书记先后就甘肃祁连山生态破坏、陕西秦岭北麓违建别墅、青海木里矿区非法开采等典型案例作出指示批示，有关地方和部门严肃查处和追责了一批失职渎职人员。^②与此同时，党也注重加强生态环境保护管理和生态环境问题治理责任的制度建设。2015年7月1日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十四次会议，审议通过了《环境保护督察方案（试行）》《生态环境监测网络建设方案》《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》等一系列政策文件，确立中央环保督察工作机制。中央环保督察经过2015年12月至2018年1月的首轮试点、2018年的整改情况“回头看”以及2019年开始的第二轮中央生态环保例行督察，取得很大成效。在此基础上，2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《中央生态环境保护督察工作规定》，明确了加强生态文明建设和生态环境保护的政治责任定位，提高了政治站位，进一步强化了监督考核、督察问责。

（二）建设生态环保铁军

推进社会主义生态文明建设需要建设一支政治强、本领高、作风硬、敢担当，特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献的生态环境保护铁军，这是党中央和习近平总书记对生态环境保护系统全体党员干部的殷切期许和政治要求。我们党高度重视生态环境保护系统组织建设和人才队伍建设。在深化党和国家机构改革中，新组建的生态环境部整合环境保护和国土、农业、水利、海洋等部门相关污染防治和生态保护执法职责、人才队伍，生态环境保护工作的力量得以极大增强。地方各级党委和政府深入贯彻落实全面从严治党要求，教育引导生态环保系统的党员干部做到信仰坚定、对党忠诚、严于律己、甘于奉献。

作为生态环保铁军要有铁一般的作风。在党中央严格监督考核下，地方各级党委和政府进一步整治社会主义生态文明建设实践中的形式主义、官僚主义，坚决治理在

^① 习近平：《推动我国生态文明建设迈上新台阶》，《求是》2019年第3期，第18页。

^② 《习近平谈治国理政》第四卷，北京：外文出版社，2022年，第361页。

污染防治攻坚战中的不担当、不作为、慢作为，在中央生态环保督察整改中的滥作为、“一刀切”、“层层加码”，在生态保护监管中的“数字环保”“口号环保”“形象环保”等问题。一些地方生态环境问题多发频发、当地党政负责人反倒升迁重用的情况一去不复返了，形成了“绿水青山”式的政治生态。良好的政治生态又涵养了生态环境保护系统全体党员干部的责任意识、担当精神，地方各级党委和政府也注重主动为敢干事、能干事的党员干部撑腰打气；由此形成了良性循环，不断开创新时代社会主义生态文明建设新局面。

五、结语

我们党很早就认识到生态文明建设的重大意义。进入新时代以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为关乎中华民族永续发展的根本大计，将生态环境保护作为践行初心使命的重大政治责任。在习近平生态文明思想指导下，我们党全方位、全地域、全过程推进新时代社会主义生态文明建设，推出根本性、开创性、长远性的重大战略部署，推动我国经济社会发展理念和发展方式发生历史性、转折性、全局性的重大变化，充分彰显中国特色社会主义的优越性、正确性和先进性。党的二十大将坚持人与自然和谐共生作为中国式现代化的本质要求之一。我们必须站在人与自然和谐共生的高度谋划推进新时代社会主义生态文明建设，走中国式生态文明建设道路。这就要求我们要始终坚持加强党对新时代社会主义生态文明建设的全面领导，各级党委政府要以习近平生态文明思想为指引，坚决担负起新时代社会主义生态文明建设的政治责任。要始终坚持以人民为中心，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。要始终坚持生态环境保护和经济发展的辩证统一，建立健全绿色低碳循环发展经济体系，走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。要始终坚持把共谋全球生态文明建设作为基本原则，推动构建人与自然生命共同体、人类命运共同体。以此充分彰显中国特色社会主义的制度优势，更进一步把制度优势转化为治理效能。