

生态文明治理体系和治理能力现代化的几个核心问题研究

蒋洪强, 程曦*

(生态环境部环境规划院, 国家环境保护环境规划与政策模拟重点实验室, 北京 100012)

【摘要】 生态文明治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分, 本文从国家治理现代化出发, 分析了我国生态文明治理体系和治理能力现代化的概念与内涵, 针对当前生态文明治理体系和治理能力存在的五个方面问题, 提出了生态文明治理体系现代化需要坚持完善的生态环境保护、资源高效利用、生态保护修复、生态环保责任等四个重点方向, 提出了生态文明治理能力现代化需要改革创新的领导能力、决策能力、法治能力、科学精准治理能力、基础保障能力、市场化治理能力、公众参与能力等七大关键领域, 这是加快推进生态文明治理体系和治理能力现代化的迫切需求。

【关键词】 生态文明; 治理体系; 治理能力; 现代化; 国家治理

【中图分类号】 X21

【文章编号】 1674-6252 (2020) 05-0036-06

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.05.036

引言

党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局之中, 党的十八届三中全会将“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”作为全面深化改革的总目标。治理体系和治理能力是衡量一个国家文明层次的重要指标, 生态文明治理体系和治理能力是国家治理体系和治理能力的重要组成部分, 是生态文明建设的重要突破口^[1]。党的十八大以来, 党中央、国务院先后出台了一系列重大决策部署, 生态文明体制改革的“四梁八柱”逐步确立, 推动生态文明建设取得了重大进展和积极成效, 积累了许多成功的经验。但总体上看, 我国生态文明建设水平仍然滞后于经济社会发展, 制度建设的系统性和完整性问题依然存在, 制度执行能力不足, 对生态文明建设的制约作用也日益凸显。理清我国生态文明治理体系和治理能力现代化的概念与内涵, 总结当前存在的问题和制约因素, 明确生态文明治理体系和治理能力需要坚持完善、改革创新的关键领域, 是加快生态文明治理体系和治理能力现代化的迫切需求。

1 生态文明治理体系和治理能力现代化的内涵

治理 (Governance) 概念原意是控制、引导和操

纵, 指的是在特定范围内行使权威。它隐含着一个政治进程, 即在众多不同利益群体共同发挥作用的领域建立一致或取得认同, 以便实施某项计划, 治理是一种公共管理活动和公共管理过程, 它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式^[2]。关于国家治理体系的概念, 习近平总书记在《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》的重要讲话中指出“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系, 包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排, 也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度; 国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力, 包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面”^[3]。国家治理体系和治理能力是一个有机整体, 两者相辅相成, 有了良好的国家治理体系, 才能提高国家的治理能力; 反之, 只有提高国家治理能力, 才能充分发挥国家治理体系的效能^[4]。

关于生态文明治理体系和治理能力的概念, 我们认为, 生态文明治理体系是指在党的领导下管理生态文明领域国家治理参与主体的一整套紧密相连、相互协调的体制机制和法律法规安排, 包括治理主体、治理机制和治理手段三方面, 是一个有机、协调和弹性的综合运行系统, 其核心是健全的制度体系, 包括生

资助项目: 中国工程院 2020 年重点咨询项目 (2019-XZ-73)。

作者简介: 蒋洪强 (1975—), 男, 博士, 研究员, 主要从事环境规划与政策研究, E-mail: jianghq@caep.org.cn。

*** 责任作者:** 程曦 (1988—), 男, 博士研究生, 助理研究员, 主要从事环境政策模拟研究, E-mail: chengxi@caep.org.cn。

态环境治理体制、生态环境管理机制、生态文明法律政策、生态环境治理与保护修复技术等因素所构成的有机统一体。生态文明治理能力是指由党和政府、企业、社会组织、公众等组成的参与主体，运用生态文明制度体系，妥善处理生态文明领域问题，实现美丽中国目标的本领和水平，核心生态文明建设制度的执行能力，不仅包括党对生态文明建设的领导能力、政府提供生态环境公共服务产品及监督管理的主导能力，也包括企业等市场主体落实生态环境责任的行动力，以及社会组织和公众的参与意识与行为能力。推进生态文明治理体系和治理能力现代化，就是要适应时代变化，不断发展的过程。

党的十九届四中全会对“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”作出重大战略部署，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》（以下简称《决定》）提出，“坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生”。由此可见，坚持和完善生态文明制度体系、推进生态文明治理体系和治理能力现代化，是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的一项重要内容和有机组成部分。

一个运转良好的现代生态文明治理体系应当具有以下基本特征：一是生态文明治理理念的现代化，包括理念的先进性、战略性和前瞻性，理念的包容性和共享性，理念的根植性和开放性。二是生态文明治理结构系统现代化，包括治理主体（党和政府、企业、社会组织、公众）框架合理，权力界限清楚明晰，制衡机制科学有效。三是生态文明制度体系现代化，包括制度体系的规范化、高效化和法治化。四是生态文明治理能力现代化，包括治理主体多元化和治理步调协调化、治理成本最小化和治理效果最大化、治理工具手段技术化和治理水平科学化、治理机制市场化和治理理念社会化等^[5]。

2 我国生态文明治理体系和治理能力现代化面临的若干挑战

改革开放以来，为应对经济发展带来的各种资源环境问题，我国在近乎空白的基础上开展环境保护制度建设，逐步建立了生态环境保护法律法规和管理体系。进入新世纪，我国生态文明制度更加细化深化，政府治理责任进一步落实，市场手段进一步创新完善，环保主体进一步扩大，有力推动了生态文明建设的民主化和科学化进程^[6]。党的十八大以来，以习近

平同志为核心的党中央推动全面深化改革，加快推进生态文明顶层设计和制度体系建设，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》，制定了40多项涉及生态文明建设的改革方案，从总体目标、主要原则、重点任务、制度保障等方面对生态文明建设进行了全面部署。我国生态文明制度体系加快形成，生态文明制度的“四梁八柱”已经建立，生态文明体制中源头严防、过程严管、损害赔偿、后果严惩等基础性制度框架初步确立。全国生态环境保护大会正式确立习近平生态文明思想，生态文明写入宪法和党章，重大基础性改革迈出重要步伐，环境治理体系改革纵深推进，资源管理和全面节约制度不断强化，生态文明绩效评价考核和责任追究制度基本建立，生态环境管理体制改革获重大突破，生态环境质量显著改善^[7]。

尽管生态文明治理取得了一定成效，同时也应看到，当前我国生态文明治理仍然不同程度存在一些制度机制不科学、不完善、不健全，手段不先进，执行能力弱等问题与挑战^[8]，制约着生态文明治理体系和治理能力现代化进程。一是在环境污染防治方面，部分地方政府与企业贯彻落实习近平生态文明思想仍然不够，未能完全扭转利益驱动的“先污染、后治理”思维，对源头防护和系统规划方面的制度建设重视不足，需要更加突出精准治污、科学治污、依法治污。二是在资源利用方面，自然资源统一登记制度尚在摸索阶段，与之配套的资源有偿使用、全面节约、高效利用与实时监测制度也尚未成熟。三是在生态保护和修复方面，无序开发、过度开发、分散开发的现象依然存在，重要生态系统保护和修复的系统性不足。四是在生态环境保护责任方面，受体制机制不健全影响，责任权力划分不清、责任落实不到位、评价体系不科学以及官僚主义、形式主义存在，提升生态环境保护责任制度的效能任重道远^[9]。五是在生态环境治理能力方面，还存在着领导决策能力不足，科学化、法制化、市场化能力欠缺，城乡生活污水管网、生活垃圾、危险废物等处置设施建设滞后、运行维护不到位，生态环境监测感知体系不全，监管执法手段落后，环保经费和环保人员投入严重不足等明显短板。

3 实现生态文明治理体系现代化的关键问题——坚持和完善

党的十九届四中全会将生态文明制度体系建设作为“中国特色社会主义制度”和“国家治理体系和治理能力现代化”总体框架中不可分割的重要有机组成

部分,《决定》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,进一步明确了生态文明建设最要坚持和完善的制度。生态环境保护、资源节约高效利用、生态保护和修复是生态文明治理的重要内容,三者相互关联,形成有机整体。生态环境保护责任是生态文明治理的重要保障,因此,要进一步加强环境保护和生态保护修复,实现减污增容;要继续坚持资源节约高效利用,推动绿色高质量发展;要加快完善生态环保责任体系,保障生态文明各项制度全面贯彻落实。构建现代生态文明治理体系,要重点坚持和完善以下四个方面。

3.1 坚持实行最严格的生态环境保护制度

习近平总书记指出:“用最严格制度最严密法治保护生态环境,加快制度创新,强化制度执行,让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线”。要坚持人与自然和谐共生,坚守尊重自然、顺应自然、保护自然,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。要加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调管控制度,优化国土空间布局,统筹划定落实好生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线,强化底线约束,注重战略留白,为可持续发展留足空间。要完善绿色生产和消费的法律制度和政策导向,包括绿色生产和消费的法律、法规、标准、政策等。加快建立以排污许可证为核心的固定污染源监管制度体系,完善污染防治区域联动机制和陆海统筹的生态环境治理体系,推进农业面源污染防治和农村人居环境整治,不断提高生态环境治理水平。完善生态环境保护法律体系和执法司法制度,形成最严格的生态环境保护态势。

3.2 坚持实行资源节约高效利用制度

习近平总书记指出:“我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山”。要充分利用空间信息、人工智能、大数据等现代技术手段,推进自然资源统一确权登记法治化、规范化、标准化、信息化。要健全自然资源产权制度,落实资源有偿使用制度,加快建立健全充分反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和环境损害成本的资源环境价格机制,促进资源节约和环境保护。实行资源总量管理和全面节约制度,继续开展能源、水资源、建设用地总量和强度双控行动。健全资源节约循环利用政策体系。在全国层面,

普遍实行垃圾分类和资源化利用制度。推进能源革命,有序发展太阳能、风电、水电、核电、生物质发电等可再生能源,构建清洁低碳、安全高效的能源体系,大幅减少化石能源使用。健全海洋资源开发保护制度,实施海洋主体功能区制度。加快建立自然资源统一调查、评价、监测制度,形成协调有序的自然资源调查监测工作机制。

3.3 健全生态保护与修复制度

山水林田湖草是生命共同体,是一个完整的体系,普遍联系、相互依存,其生态修复核心就是要使生态系统恢复自我运行。要统筹山水林田湖草一体化保护和修复,深化国家山水林田湖草生态保护修复工程试点。健全国家公园保护制度,构建以国家公园为主体的自然保护地体系试点,加强对森林、草原、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态保护,加强对重要生态系统的保护和永续利用。全面推行河长制,严守水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”,加快推进水污染治理、水生态修复和水资源保护“三水共治”,加强长江、黄河等大江大河生态保护和系统治理。加强岸线保护,除国家重大项目外,全面禁止围填海。要继续开展大规模国土绿化提升行动,加快水土流失和荒漠化、石漠化综合治理,保护生物多样性,筑牢生态安全屏障。

3.4 完善生态环境保护责任制度

要建立生态文明建设目标评价考核制度,强化环境保护、自然资源管控、节能减排等约束性指标管理。加快实施《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》。严格落实企业主体责任和政府监管责任,构建明责、履责、督责、问责的责任链条。继续开展领导干部自然资源资产离任审计,以严格的考核倒逼责任落实,增强推进生态文明建设的自觉性和主动性^[10]。要健全生态环境监测和评价制度,完善生态环境公益诉讼制度,落实生态补偿和生态环境损害赔偿制度,实行生态环境损害责任终身追究制。推进生态环境保护综合行政执法,继续开展中央生态环境保护督察、生态环境保护专项督查和专项整治行动,形成生态环保齐抓共管的大格局。

4 实现生态文明治理能力现代化的关键问题——提升和创新

习近平总书记指出,“制度的生命力在于执行。要强化制度执行力,加强制度执行的监督,切实把我

国制度优势转化为治理效能”。坚持和完善生态文明制度体系、推进生态文明治理体系和治理能力现代化，不仅要建立完善制度体系，还要在提高制度执行力上下功夫，使制度执行能够更加有效、更加透明、更加公平。要推动实现生态文明治理能力现代化，核心是坚持党对生态文明建设的领导；要提升政府生态文明决策执行能力，关键在于充分调动企业、社会组织和公众参与生态文明治理的积极性和主动性；要守住依法治理的底线，重点是充分发挥市场配置资源的决定性作用和活力，全面提升生态文明建设基础保障能力，创新生态文明治理手段，提升生态文明科学精准治理能力。

4.1 提升党对生态文明建设的领导能力

党的领导是加强生态环境保护、打好打赢污染防治攻坚战的根本政治保证，要充分发挥党总揽全局、协调各方的作用。深入贯彻习近平生态文明思想，对于生态文明建设而言，习近平生态文明思想既是重要的价值观又是重要的方法论，是生态文明治理能力现代化最根本的理念引领，必须切实用以武装头脑、指导实践、推动工作。要严格落实“党政同责，一岗双责”，明确地方各级党委和政府要对本行政区域的生态环境保护工作及生态环境质量负总责；制定落实生态环境保护责任清单，管发展的、管生产的、管行业的，都要按“一岗双责”的要求管好环保，将“小环保”真正转变为“大环保”。要建立科学的政绩观，发挥绿色 GDP、绿色发展指标在干部选拔任用中的“指挥棒”作用；重点选拔任用具备较强的生态文明治理能力、责任心和执行力强的优秀干部，全面推进新时代生态文明建设。

4.2 提升政府生态文明决策执行能力

在国际国内新形势下，特别是经济下行压力下，资源、生态、环境面临多领域、多类型、多层面问题的累积叠加，实现生态环境质量根本改善复杂艰巨，这对政府及时发现、有效应对和解决生态环境问题带来了重大挑战。各级党委政府要坚决维护生态环境法律和制度权威，强化制度执行。要不断增强学习新知识、掌握新本领的自觉性和紧迫感，增强系统决策、科学决策、综合决策、民主决策、依法决策的意识和能力。要加快建立重要环境法规、规划、标准和政策的评估制度，在制定和出台相关环境政策和文件时，原则上均应开展费用效益和经济社会分析，特别是要对可能产生的负面影响等开展第三方评估。决策一经

公布，就要抓落实，要把抓落实作为开展工作的主要方式。

4.3 提升生态文明依法治理能力

良法是善治的前提、基础和路径，推进生态文明建设，离不开法治的引领和推动力。要从立法、执法、司法角度，不断完善生态文明法治体系。完善生态文明法律体系，根据生态文明建设的总体要求，重新审视我国现行的环境与资源保护法律体系，研究制定生态文明促进法，推进区域、流域性生态环境保护立法。通过举办培训、开展咨询、组织专家制定地方立法模板等方式提高地方生态环境保护立法能力^[1]。落实深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见，加强生态环境保护综合执法队伍建设，打造一支有法必依、执法必严、违法必究的生态环境执法队伍。强化基层一线生态环境监管执法能力，推进执法重心和人员配置向区县、街道、乡镇下沉，探索不同乡镇农村生态环境监管体制与模式。充分发挥行政审判、环境资源审判职能作用，为生态环境保护修复、绿色发展提供更加优质高效的司法服务和保障。

4.4 提升生态文明科学精准治理能力

当代科学技术的发展已经进入信息化时代，推进现代化治理工具、智慧感知手段和大数据的运用进行生态文明建设和生态环境治理，是实现生态文明治理能力现代化的重要途径。习近平总书记明确指出，“要运用大数据提升国家治理现代化水平”“要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制，推进政府管理和社会治理模式创新”。加快实施生态环境治理“智慧大脑”工程，全面提升生态环境科学精准治理水平。优化布设大气、地表水、地下水、饮用水、海洋、土壤、生态等监测网点和设施，加快建立污染源自动监控联网系统，充分运用科技手段，着力打造全面感知、实时监控、天地海一体化的生态环境智慧监测系统，加强网格化监控、自动监控、卫星遥感、无人机、云计算、人工智能、5G 通信、生物传感器等先进技术应用。加强生态环境预测预报预警，提升环境风险事件应急装备水平和处置能力。创新“智慧执法”模式，提高环境监管执法精准度。实施生态文明治理大数据工程，全面建设“数字政府”，推进生态文明数据资源整合共享，提升生态环境形势分析与科学决策水平。针对当前生态环境问题面临的瓶颈和重大科技需求，继续实施重大水专项、大气专项、总理基金、长江经济带驻点等科技工程。

4.5 提升生态文明建设基础保障能力

俗话说,“基础不牢,地动山摇”。要实现生态文明治理体系和治理能力现代化,必须“固本强基”,加强污水、垃圾、人才等基础保障能力建设。一是城镇污水处理设施提升工程。重点针对管网短板,按照污水管网全覆盖、全收集、全处理要求,加大进水浓度偏低污水处理厂覆盖范围内的管网建设力度,实现雨污分流、管网数量及质量提升、初期雨水处理、污泥无害化处理处置及安全利用等。二是固体废物处理设施提升工程。疫情的爆发,对固体废物,尤其是危险废物、医疗废物、生活垃圾的分类、处理和相关的生态环境治理提出了额外的需求和压力,需要加快补齐医疗废物、危险废物收集处理设施方面短板。三是人才队伍建设提升工程。针对生态环保人才队伍存在的突出问题,要以服务于污染防治攻坚战、推进美丽中国建设为目标,把思想政治建设摆在首位,稳步提高生态环保人才队伍数量,优化人才结构,提高环境监测、环境监察执法人才队伍的数量和覆盖面,提高县基层和少数民族、艰苦边远地区专业技术生态环保人才数量,加强生态环保专业技术人才队伍建设,大力培养选拔高层次领军人才和青年拔尖人才,完善生态环保人才选拔、培养、考核机制,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。

4.6 创新生态文明治理市场化能力

按照市场规律办事,以市场需求作为生态文明建设的出发点,是生态文明治理能力提升的重要保证。要更加注重运用市场手段保护生态环境。要明确政府和市场的边界,厘清政府行政监管和资产管理职能,进一步简政放权,深化“放管服”改革,减少政府对市场的干预。大力培育发展环保市场,加强多要素、重点行业领域的绿色治理工程技术创新能力,建立健全“污染者付费+第三方治理”等机制,创新生态环境治理模式和生态产品价值市场化转化机制。加强企业环境信用建设,完善企业环保信用评价制度,建立黑名单制度,建立完善企业环境信息披露制度。创新环境经济政策体系,积极推进排污权交易,推行节能量、碳排放权、水权交易制度等,完善促进生态环境保护的税收优惠政策,创新绿色金融政策,完善以政府为主导的生态保护补偿市场化机制和模式。

4.7 创新生态文明治理公众参与能力

企业、社会组织和公众是生态文明建设的参与者、

建设者和监督者,要把生态文明建设作为重要民生工程,大力加强新闻宣传和舆论引导,创新工作方式,引导全民参与、全民共享,凝聚全社会建设生态文明的强大力量。加强绿色化生产和生活方式的宣传引导,充分发挥大众传媒的作用,对企业和公众实施精准化宣传教育,倡导绿色低碳的生产和生活方式,正确引导企业和公众科学认识生态环境问题,着力营造生态文明建设靠大家、保护生态环境人人有责的文化氛围和绿色风尚。

5 结论

生态文明治理,是推进生态文明建设历史进程中一个全新的领域。推进生态文明治理体系和治理能力现代化,是加快建设生态文明,实现美丽中国目标的必然要求,需要深入、系统研究中国生态文明治理,发现并补足生态文明治理体系和治理能力短板,在此基础上推进构建现代生态文明治理体系,提升生态环境治理能力。纵观我国生态文明治理发展历程,可以看到我国生态文明制度体系不断完善,生态环境质量持续改善,生态文明治理取得明显成效。但在经济社会不断发展的现代化改革浪潮中,生态环境问题日趋复杂,治理难度成倍增加,对生态文明治理体系和治理能力提出了新的挑战。通过梳理总结我国生态文明治理体系和治理能力存在的问题与不足,本文研究提出了生态文明治理体系和能力现代化的关键领域,系统回答了坚持和完善什么制度体系,创新和提升哪些治理能力,旨在为推进我国生态文明治理体系和治理能力现代化提供参考与支撑。

参考文献

- [1] 张强,刘煜杰,张惠远,等.生态文明治理能力建设路径分析[J].环境与可持续发展,2015,40(4):10-14.
- [2] 俞可平.全球治理引论[J].马克思主义与现实,2002(1):20-32.
- [3] 习近平.切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[N].人民日报,2014-01-01(002).
- [4] 俞可平.论国家治理现代化[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [5] 沈佳文.推进国家生态治理体系和治理能力现代化的现实路径[J].领导科学,2016(6):7-8.
- [6] 李娟.中国生态文明制度建设40年的回顾与思考[J].中国高校社会科学,2019(2):33-42.
- [7] 编写组.《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》辅导读本[M].北京:人民出版社,2019.
- [8] 徐玉生.扎实推进生态文明制度体系建设[N].人民日报,2018-10-29(16).
- [9] 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),2019,40(6):

