

生态环境治理体系和治理能力现代化： 内涵特征、推进思路 and 关键任务

王红帅 董战峰

摘要：推进生态环境治理体系和治理能力现代化是实现生态环境根本好转和美丽中国建设目标的阶段性任务。伴随国家战略体系发生深刻变化、中国式现代化向纵深发展以及经济社会转型呈现一系列新特征，生态环境治理面临新的治理任务和治理需求，推进生态环境治理体系和治理能力现代化成为重要的先导性课题。生态环境治理体系和治理能力现代化，是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，强调生态文明制度体系更加完善、现代环境治理体系更加健全，强调形成与治理任务和治理需求适配的治理能力，要求积极参与全球环境与气候治理。推进生态环境治理体系和治理能力现代化，要重视推动绿色发展、坚持人民至上、坚持系统观念、坚持科学精准、加强空间治理、强化法治保障、深化国际合作，具体可遵循“深化制度建设—明确责任主体—强化基础支撑”框架确定关键任务，以形成多方共治新局面。

关键词：中国式现代化；生态环境治理体系；生态环境治理能力

中图分类号：X321 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-7543(2023)12-0138-13

党的二十大报告指出，尊重自然、顺应自然、保护自然，是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。一直以来，国家都高度重视生态环境保护，特别是党的十八大以来，围绕生态文明建设提出了一系列新理念新思想新战略，开展了一系列具有根本性、开创性、长远性的工作，推动了生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化^[1]。但生态环境的修复和改善，是一个需要付出长期艰苦努力的过程，不可能一蹴而就^[2]。生态环境保护面临的形势依然严峻，新战略、新目标、新认识、新趋势、新问题对生态环境保护提出了新的治理任务和治理需求。因此，继续推进生态文明体制改革，充分认识生态环境治理理念、治理

主体、治理客体的更新和变化，完善初步确立的生态文明制度体系基本架构，健全现代环境治理体系，提高与治理任务和治理需求相适应的制度执行能力，大力推进生态环境治理体系和治理能力现代化，成为重要的先导性课题。

“生态环境治理体系”在2019年10月召开的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》（以下简称《决定》）中被提及，“生态环境治理体系和治理能力现代化”在2021年4月习近平总书记主持中共中央政治局第二十九次集体学习时的讲话中被正式提出。按照《决定》和党的

基金项目：国家社会科学基金重大项目“加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化研究”（20&ZD092）。

作者简介：王红帅，清华大学公共管理学院博士后；董战峰（通信作者），生态环境部环境规划院生态环境管理与政策研究所所长、企业绿色治理中心主任，研究员、博士生导师。

二十大报告中关于中国式现代化的相关论述,生态环境治理的改革方向是“坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生”“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”,生态环境治理体系和治理能力现代化可以被认为是这两个方向的重要突破口、目标性任务或直接检验^[3],可为推动生态环境质量改善提供有力的制度性工具。换言之,稳步推进生态环境治理体系和治理能力现代化,才能阶段性达到“生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现”的现代化目标。基于此,本文在分析新阶段推进生态环境治理体系和治理能力现代化重大需求的基础上,指出了构建生态环境治理体系和治理能力现代化整体架构的必要性,总结了其内涵特征、推进思路和重点任务,以进一步推进面向中国式现代化的生态环境治理改革,补齐生态文明建设短板。

一、推进生态环境治理体系和治理能力现代化的重大需求

党的二十大报告提出,中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,这为推进生态环境治理体系和治理能力现代化指明了方向。同时,伴随国家战略体系发生深刻变化、中国式现代化向纵深发展以及经济社会转型呈现一系列新特征,推进生态环境治理体系和治理能力现代化面临新的治理任务和治理需求。结合新形势新要求以及数字化的时代特征和面临的突出环境问题,本文从战略转向、制度改革、安全需要、技术影响、压力叠加五方面论述构建生态环境治理体系和治理能力现代化整体架构的必要性。

(一)战略转向:生态环境治理进入降碳减污扩绿增长协同增效阶段

生态文明制度体系的基本架构在2015年9月中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》和2019年10月发布的《决定》中已有初步阐述,2020年3月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指

导意见》为推进生态环境治理体系和治理能力现代化奠定了基础,但当前我国战略体系在新发展阶段的演变又为生态环境治理体系和治理能力现代化提出了新的任务要求。2012年以来,党中央重点部署实施了几十项战略,形成了一体化国家发展战略体系^[4],就生态环境治理直接或间接提出新要求的战略至少超过20项。其中,在2020年9月提出的碳达峰、碳中和目标影响下,生态环境治理最明显的战略转向是:“十四五”时期我国生态文明建设开始以降碳为主线方向,协同推进减污降碳、经济社会绿色转型和生态环境质量改善。党的二十大报告将这一阶段具化为要实现“协同推进降碳、减污、扩绿、增长”。同时,2021年3月十三届全国人大四次会议表决通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中提出的加快推动京津冀协同发展、全面推动长江经济带发展、积极稳妥推进粤港澳大湾区建设、提升长三角一体化发展水平、扎实推进黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略,近几年提出的全面节约战略、积极应对气候变化国家战略、健康中国战略以及近期提出的有关粮食安全、能源安全的国家发展战略,都对生态环境治理提出了新的治理任务和需求。在上述战略转向的影响下,减污降碳协同、区域协同治理、多污染物协同控制,统筹发展和安全、统筹能源保供和降碳、统筹“三区三线”划定,融入新发展格局,积极推动全球可持续发展等,成为生态环境治理的新约束。

(二)制度改革:面向中国式现代化的制度组合和体制机制持续演化

推进生态环境治理体系和治理能力现代化是坚持和完善生态文明制度体系的保证,是生态环境保护领域面向中国式现代化的制度组合和体制机制不断演化的必然结果。党的十八大以来,生态文明制度体系建设经历了一个动态演变的过程。从2012年党的十八大报告把“加强生态

文明制度建设”列为“大力推进生态文明建设”的四项重点任务之一。到2015年，中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，“建立系统完整的生态文明制度体系”一直是生态环境治理改革的主要目标，以八项主要制度和任务（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）为基本内容的生态文明制度体系“四梁八柱”也在2015年初步搭建。2017年，党的十九大报告又明确提出“加快生态文明体制改革”，强调了四项生态环境治理改革任务（强调推进绿色发展、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等），并谋划了生态环境改善、生态文明建设面向中国式现代化的两步走目标。2019年10月《决定》则在推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下提出要“坚持和完善生态文明制度体系”，在四个方面深化生态环境领域改革：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。党的十九届六中全会指出“生态文明建设仍然是一个明显短板”，生态环境保护领域的制度改革远未完成，推动完善生态环境治理体系成为新发展阶段的新要求。因此，在生态环境保护任务依然艰巨的背景下，党的二十大报告正式提出推进中国式现代化的中心任务，强调未来五年内和2035年现代化目标以及明确重视“健全现代环境治理体系”命题。至此，生态环境治理体系和治理能力现代化成为当下生态环境保护领域的关键命题，以及推动绿色发展、推进中国式现代化的重要制度工具。

（三）安全需要：确保生态环境安全成为统筹发展和安全的重要内容

统筹发展和安全是我国经济发展的重要保

障，“确保生态环境安全”是统筹发展和安全的九大任务之一，安全发展需要对生态环境治理体系和治理能力现代化提出新要求。具体来看，生态环境治理领域面临内外部两种安全风险和挑战。就内部而言，我国生态环境较为脆弱，污染重、损失大、风险高的生态环境状况尚未根本扭转^[1]，生态环境还存在诸多不安全因素，主要表现为：生态安全基础尚不稳固，部分林地、湿地、草原生态系统失衡，江河源区水源涵养功能不稳定，部分区域地下水超采，物种栖息地、生物多样性、近岸海洋生态系统整体还处于脆弱状态；生态环境治理成效不牢固、易反复，如我国大气、淡水、海洋等方面的治理成效仍不稳定。就外部而言，大国博弈和初级产品供给冲击风险成为常态，全球气候变化增大了粮食、能源、水资源等领域的安全风险，这对国内生态环境治理和国土空间布局产生了较大影响，主要体现为：实施煤炭煤电兜底保供与促进能源降碳之间的矛盾，耕地保护和生态优先之间的争论，极端天气和自然灾害加剧水资源时空分布的不平衡等。因此，安全发展需求亟须相应的生态环境治理体系和治理能力来规避风险，以保障国家总体安全。

（四）技术影响：环境科技研发和数字化趋势深刻改变环境治理方式

科技创新和现代信息技术手段为生态环境治理体系和治理能力变革指明新方向、提供新方法。一方面，环境科技研发的速度和质量直接关系到我国能否以更低成本高效率地解决好现有环境问题和应对好潜在新问题，技术革新与生态环境治理改革密切相关。“十三五”期间，我国生态环境领域的重点专项项目（如燃煤工业锅炉超低排放控制、高性能绿色水性工业涂料涂装、分布式多通道VOCs在线监测预警溯源等）执行情况良好、市场应用潜力大，使政策端产业化支持成为环境治理体系优化和调整的方向。另一方面，智能化、数字化的时代特征为生态环境治理带来了新的机遇和挑战。智能化、数字化既改变

了有关生态环境质量和生态环境治理等方面信息的来源、数量、类别,又为生态环境治理提供了可精准识别追踪生态环境问题的数字技术,能够帮助生态环境治理变革信息动态监测方式、生态价值评估和补偿体系、生态产品交易形式、生态文明信用体系管理模式等,有助于推动数字经济和绿色经济深度融合,为推动生态环境治理体系和治理能力现代化提供新方法^[5]。

(五)压力叠加:资源约束趋紧及区域性结构性等生态环境问题依然突出

我国资源约束趋紧及存在的结构、区域、领域性生态环境问题迫切需要当下加强生态环境领域顶层设计、深化生态环境领域改革。紧迫叠加的压力存在于以下方面:耕地、水、能源和矿产等资源面临约束,对生态系统质量和稳定性影响深远。就耕地而言,从“三调”数据看,相较于“二调”,10年间面积已减少1.13亿亩,下降趋势明显;水资源时空分布不均,尤其北方地区水资源量仅占全国的19%,但人口占46%,国土面积占64%;能源和矿产资源与人口聚集区不匹配,资源富集区和生态脆弱区重叠较多。同时,我国结构、区域、领域性生态环境问题尚未得到有效解决,经济结构仍不合理,重点区域和行业的污染问题依旧存在。我国距离实现碳达峰只剩7年时间,但产业结构依然“偏重”,粗放的发展方式尚未从源头上得到根治;京津冀及周边地区、长三角地区、汾渭平原大气污染问题及长江经济带、黄河流域生态环境保护和修复问题依然是重点的跨区域环境问题;土壤污染、农业面源污染、新旧污染物并发等问题仍制约着生态环境保护成效。面对压力叠加的局面,生态环境治理领域的改革迫切需要构建新治理体系、遵循新治理方式。

二、生态环境治理体系和治理能力现代化的内涵特征

生态环境治理体系和治理能力现代化的内

涵特征有目标和过程两种理解视角^[6]。从目标的角度来看,生态环境治理体系和治理能力现代化是一项制度建设工程,是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,目的在于形成系统、规范、有效的生态环境治理体系以及与任务和需求适配的治理能力,以更好改善生态环境质量,推动绿色发展,促进人与自然和谐共生。从过程的角度来看,生态环境治理体系和治理能力现代化表现为通过系统性、整体性、协同性改革,以定型和强体为主线^[7],在生态环境治理过程中融入多元治理主体、协同治理机制、市场治理手段、健全法规标准、充足科技支撑以推动生态环境治理走向系统化、科学化、效能化。结合以上视角和相关重大需求,生态环境治理体系和治理能力现代化的内涵可以界定为:在绿色发展理念的引领下,锚定美丽中国建设和人与自然和谐共生的目标,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,积极参与全球环境与气候治理,形成更加成熟定型的生态文明制度体系和健全的现代环境治理体系,形成与治理任务、治理需求更加匹配的治理能力,构建一体谋划、部署、推进、考核的制度机制,实现生态环境治理领域体制改革更加深化、治理路径更加清晰,渐进推动生态环境治理领域制度优势更好转化为治理效能。生态环境治理体系和治理能力现代化的具体特征可以从四个维度来理解。

(一)生态环境治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分

生态环境治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分^[8]。习近平总书记指出,国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现^[9]。国家治理体系是在党的领导下管理国家的制度体系^[10],指所有参与治理的主体活动相互结合所形成的总体状态^[11];制度体系贵在系统性、规范性、协调性、稳定性^[12],制度各个分裂,绝不会出现,也不能推行^[13]。国家治理能力是运用国

家制度管理社会各方面事务的能力^[10],是国家统筹治理主体在治理活动中所显示出来的活动质量^[11];制度的生命力在于执行^[14],制度的效果依赖于治理机制。总体来看,构建符合中国国情的国家、市场、社会关系^[15]是国家治理体系和治理能力现代化的核心任务,提高治理活动的行动有效性、公众参与性以及国际认可度是其工作重点^[16]。生态环境治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的子领域,主要以解决制约生态环境保护的体制机制问题为导向,以完成国家治理体系和治理能力现代化在生态环境领域的改革任务为目标。

(二)生态环境治理体系现代化强调制度成熟定型、主体多方共治

生态环境治理体系是一个有机、协调和弹性的综合运行系统,核心是完善的生态文明制度体系,广泛意义上是由治理主体、机制、手段等所构成的健全的现代环境治理体系。其中需要说明的是,生态文明制度体系指宽泛意义上的生态环境制度,现代环境治理体系是实践层面的规则架构。按照2020年3月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,现代环境治理体系由七大体系(领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系)构成,这项指导意见的关键任务在于明确责任主体、加强政策协同、打通形成政策链条、强化基础能力、盘活技术市场、促进政策精准实施。因此,生态环境治理体系至少包含两层含义:核心层面的生态文明制度体系、实施层面的现代环境治理体系。前者以制度领域为根基构建治理体系,至今仍需改革完善,党的二十大报告明确提及六项在当下迫切需要完善的制度(集体林权制度、耕地休耕轮作制度、生态保护补偿制度、碳排放总量和强度“双控”制度、碳排放统计核算制度、碳排放权市场交易制度);后者以治理主体为线索重塑治理体系,目的在于形成多元参与、市场

化、法治化的治理格局,目前这项工作仍在改革探索之中,主体活动相互结合所形成的总体状态是其关注的重心。综上,生态环境治理体系现代化的重要内涵至少强调:一是在未来形成更加完善的生态文明制度体系,实现生态环境治理制度化、程序化、规范化、法治化^[12];二是形成更加健全的现代环境治理体系,明确生态环境治理主体责任,实现多方共治。

(三)生态环境治理能力现代化强调形成与任务需求适配的治理能力

生态环境治理能力的核心是生态环境制度的执行能力,指多方共治的主体在治理活动中所表现出来的活动质量,既包括党的领导能力、政府的执行能力,又包括企业等市场主体通过整合资源、采用合法合理的工具和手段治理生态环境的行动力和社会组织与公众的参与能力。党的十八大以来,中央加强生态文明顶层设计,制定实施了几十项涉及生态文明建设和环境保护的配套改革方案,并注重运用统筹协调的方法解决生态环境治理问题,建立了以管制政策为主的治理框架,生态环境治理能力建设取得积极进展。但需要承认的是,我国生态环境实际治理能力仍存在不足,明显的短板相对较多:相关治理主体能力不足;治理主体依法治污意识较为淡薄;生态环境保护的行政手段居多,经济手段运用不足;生态环境监测监管技术服务体系尚不完善;社会政策与环境保护的协调程度有待加强,全社会绿色生活和生态环境保护意识尚需提高。2020年3月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》中也提到需强化法律保障、市场机制等多个基础支撑,以更好地发挥环境治理体系的作用。

(四)生态环境治理体系和治理能力现代化要求积极参与全球环境与气候治理

积极参与全球环境与气候治理是新阶段生态环境治理的重要内涵之一^[17]。2021年,习近平总书记提出,“面对全球环境治理前所未有的困

难,国际社会要以前所未有的雄心和行动,勇于担当,勠力同心,共同构建人与自然生命共同体”^[18],这标志着生态环境治理的全球价值观开始逐渐走向成熟。同时,积极参与全球环境与气候治理也是为解决人类可持续发展问题、建设清洁美丽世界、展现负责任大国形象、提高全球治理话语权的必然要求。以人类命运共同体和人与自然生命共同体为理念,积极参与全球性生态环境治理、推动构建全球环境治理体系、推动人类可持续发展、共建清洁美丽世界,已成为生态环境治理体系和治理能力现代化在全球层面的新要求、新路径。

三、生态环境治理体系和治理能力现代化的推进思路

坚持和加强党的领导是生态环境治理体系和治理能力现代化有力推进的根本保证。事实证明,党的十八大以来党对生态文明建设的思想领导、政治领导、组织领导、法治保障等已形成诸多成功实践^[19],结合新形势对生态环境治理改革的要求,推进生态环境治理体系和治理能力现代化需在持续加强和改进党对生态文明建设领导的基础上,针对战略、制度、安全、技术、压力等方面的重大需求和生态环境治理体系和治理能力现代化的内涵特征,从七个方面着手推进。

(一)推动绿色发展,打造国家重大战略绿色发展高地

绿色发展是发展观的深刻革命,是关于生态文明建设的战略路径^[20]。结合党的二十大报告的最新要求“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”,绿色发展作为新发展理念的重要组成部分,是生态环境治理全方位变革需要遵循的重要指引。实现绿色发展,关键在于促进经济社会发展全面绿色转型,重点在于调结构、优布局、强产业、全链条及倡导绿色低碳生活方式、扩大绿色消费、引导绿色出行。其中,从落实战略路径的角度出发,最有可能成为推进绿色发展重要切入点

或政策抓手的是推进区域重大战略实施^[3]。坚持生态优先、绿色发展也是实施区域重大战略的应有之义^[20]。具体来说,以区域治理为出发点,生态环境治理改革要以京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角、黄河流域为重点区域,强化源头减量、资源利用、减污降碳和生态修复,深入打好污染防治攻坚战,持续推进农业农村污染治理攻坚、全面推动城市黑臭水体治理、强化长江上游生态大保护、深化成渝地区生态环境保护协作,努力在区域视角下重塑生态格局、保持生态功能、保护生物多样性、消除生态胁迫。尤其是要重点维护好黄河和长江生态安全,坚持“五水”统筹,还水于河^[21],持续打好黄河生态保护治理攻坚战、长江保护修复攻坚战。同时,还要统筹区域生态屏障体系构建、区域绿色生态走廊建设、区域工业污染协同治理、区域碳排放达峰、区域环境风险管控、区域统筹管理体制机制创新、区域生态环境法治标准体系建设、区域生态环境治理市场机制优化等区域重大生态环境治理任务。

(二)坚持人民至上,创造最普惠的生态环境公共产品

人民性是马克思主义的本质属性^[22]，“良好生态环境是最普惠的民生福祉”是关于生态文明建设的宗旨要求^[20]。生态环境治理领域面向中国式现代化的制度改革要求解决人民群众对于清新空气、清澈水质、清洁环境等生态产品的需求问题^[22]。推进生态环境治理体系和治理能力现代化要始终把握人民至上这一制度改革的主线,将生态环境治理作为重大民生实事紧紧抓在手上^[23]。习近平总书记指出,“人民群众对环境问题高度关注,可以说生态环境在群众生活幸福指数中的地位必然会不断凸显。”^[24]以人民为中心是国家治理现代化的内在要求和最大特色,这就决定了从战略上保持治理效能的可持续性提升,首要的是明确以人民群众需求为第一取向^[25]。因此,要坚持人民至上的发展思想,坚持从惠民、利民、为民的角度推进生态环境治理体系和治理能力

现代化,并深入打好污染防治攻坚战、着力建设健康宜居美丽家园、有效防范生态环境风险等,在推动生态环境治理变革中切实解决人民群众反映强烈的环境问题。

(三)坚持系统观念,注重多目标协同增效和整体治理

系统科学是推动国家治理体系和治理能力现代化的科学方法^[26]。山水林田湖草沙是生命共同体,生态环境治理要注重综合治理、系统治理、源头治理;经济社会发展和生态环境保护也是统一的有机整体,关注生态环境并非徒劳无效,生态环境的投入实际上是一种战略性投入^[27],统筹多重目标理应践行系统观念。总体来看,结合统筹发展和安全的要求以及生态环境治理状况,坚持系统观念贵在注重实现目标整体性、领域协同性、风险预防性,以“一盘棋”思维带动治理成效,在多目标权衡中维护生态环境安全。具体而言,一要促进协同增效,统筹生态环境保护和经济社会发展,协同推进降碳减污扩绿增长,重点推动工业领域、交通运输、城乡建设、农业领域、生态建设的降碳减污协同增效,深化水、大气、土壤、固体废物环境污染协同共治,实现生态环境持续改善。二要更加注重整体性治理,坚持保护修复并举,实现陆海统筹、区域生态修复、生物多样性保护,加强生态保护修复监管,强化预警监测体系,注重示范引领和长效机制建设,提升生态系统质量和稳定性。三要加强对环境风险防控,确保核与辐射安全,健全突发环境事件和生态灾害应急响应体系,健全生态环境损害赔偿制度。

(四)坚持科学精准,促进科学思维和精细治理相结合

坚持精准治污、科学治污、依法治污,是生态环境治理领域的共识^[28]。在技术嵌入治理的趋势下,宜运用科学思维、科学方法、科技手段并坚持精细治理、分类施策、因地制宜以提高生态环境治理的针对性和有效性。一要强化基础支撑,创

新生态环境治理关键技术,推进生态环境监测监管基础能力建设,开展生态环境一体化监测网络建设和生态环境治理智慧化建设。二要鼓励创新,推动环境污染防治技术、节能减排技术、生态修复技术、储能技术、新能源技术、环境监测及环境治理仪器装备的创新发展,加强技术创新和试点应用。三要保证决策前瞻,在合理评估资源环境承载力的基础上,根据国家发展战略和规划确定的重大战略任务,制定生态环境治理长远规划。四要实现过程透明,运用科技手段精准收集环境信息,扩大重点生态环境信息公开范围,保障公众环境决策参与权、环境损害请求权、环境监督权等重要环境权益。五要促进精细治理,深化源头治理和分类整治,以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、生态环境准入清单为核心建立生态环境分区管控体系,并运用相关技术实时追踪污染源,辅助治理决策精细化。

(五)加强空间治理,统筹解决区域性结构性环境问题

空间治理是以保护优先、空间均衡、差异化协同发展为核心理念的治理方式,对于解决资源约束趋紧、生态环境结构性矛盾及部分地区和领域生态环境问题等具有积极作用。要加强空间治理,持续推进生态功能区保护、完善自然保护地体系建设、严格生态保护红线监管、持续开展生态保护成效评估、加强城市生态系统保护修复^[29],推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局,从国土空间开发保护的角度实现生态环境治理。从具体推进思路来看,一要强化底线约束,建设主体功能区是我国经济发展和生态环境保护的大战略^[30],要加快实施主体功能区战略和制度,进一步细化主体功能区划分,加强空间用途管制,统筹落实“三区三线”划定及管控,强化资源集约高效利用,提高节约集约用地水平,坚持保护耕地优先,筑牢生态安全、能源资源安全等国土空间安全底线。二要通过空间结构优化的方式调结构、防污染、限开发,重点要统筹好

重大生产力布局,以工程项目清单的形式明确传统制造业、战略性新兴产业、重大基础设施等重大生产力布局的主要安排,也要优化好产业、能源、交通运输等空间布局和用地结构,推行低影响开发建设、限制高耗能高排放项目。三要统筹空间治理和高质量发展,强化国土空间管控和负面清单管理,严守生态红线,持续开展生态修复和环境污染治理工程,加快形成节约资源和保护环境的空间产业布局、生产和生活方式^[20]。

(六)强化法治保障,用最严格制度最严密法治保护生态环境

最严密的法治是对生态文明建设的最好制度保障。党的十八大以来,我国将新发展理念、生态文明和建设美丽中国写入宪法,实施《节约能源法》《清洁生产促进法》《循环经济促进法》《环境保护法》等法律,颁布《长江保护法》《黄河保护法》,并新修订了《排污许可管理条例》等相关行政法规,为生态环境治理提供了有力法治保障。接下来,需继续坚持依法治污的方针,协同推进立法、监管执法、督察、标准完善等工作,强化法治保障手段,补齐生态环境治理的法治化建设短板。强化生态环境法治保障,应从如下方面着手:一要加强党内法规规定和国家法律法规规定的衔接工作,使中央生态环境保护督察、生态环境保护专项督查、生态环境保护党政约谈具备党内法规和国家立法基础。二要持续推动生态环境保护法律、法规和政策等写入党章、宪法,并在生态环境保护方面对要求予以具体化。三要构建以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系,深入推进生态环境保护综合行政执法改革,全面加强生态环境保护综合行政执法队伍建设^[31]。四要注重区域立法、执法、司法、标准协同工作,推进区域视角下的法治建设改革。五要关注并推动能源与气候变化领域的立法工作,同步深化国际合作,积极参与全球生态环境治理,在履行国际公约的基础上促进多边和区域合作。

(七)深化国际合作,通过多边合作构建清洁美丽世界

秉持人类命运共同体理念,加强在气候、海洋、生物等领域的国际合作,积极参与全球生态环境治理,充分展现中国负责任有担当的大国形象,是生态环境治理体系和治理能力现代化的重要内涵之一。积极参与全球环境与气候治理,成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者和引领者,也是习近平生态文明思想的重要内容。在具体路径上,一方面,要发挥发展中大国的独有作用,加强同周边国家的合作,共同打造绿色“一带一路”^[32]。另一方面,要以更加积极的姿态开展多边国际合作,坚持多边主义,凝聚全球环境治理共识^[33];要共同维护《生物多样性公约》《联合国气候变化框架公约》《巴黎协定》等国际条约,并通过举办国际性会议、参与国际组织行动框架及与多国和地区开展多领域深度合作的形式,持续在全球领域发出应对气候变化和促进绿色发展的倡议,以推动构建清洁美丽世界,为全球环境与气候治理贡献中国智慧和方案^[34]。

四、推进生态环境治理体系和治理能力现代化的关键任务

随着我国经济社会发展形势的变化,我国生态环境治理主体和治理客体已发生诸多变化,生态环境治理重点已由关注环境质量改善转变为强调“双碳”目标、环境风险与健康、融入新发展格局等战略需求,治理方法由注重水、气、土等单一生态环境要素管控转变为统筹兼顾水土固协同、减污降碳协同、生态系统管理等工作,治理手段也由以行政、监督考核为主转变为以法律、市场、技术、宣传等为主,必要的行政手段为辅。生态环境治理体系和治理能力现代化迎来系统性变革。由此,针对当前我国生态环境治理体系和治理能力现代化重大需求,该领域的现代化应按照“深化制度建设—明确责任主体—强化基础支撑”的框架扎实推进。其中,需重点关注生

态环保制度、资源利用制度、生态保护和修复制度以及相关责任制度,着力构建治理领导责任体系、治理企业责任体系、治理全民行动体系,并在主抓以党政为主导的主体能力建设的基础上,综合运用法律、市场、技术、宣传等服务保障手段,为释放生态环境治理体系效能提供支撑。

(一)推进生态环境治理体系现代化的关键任务

《决定》从四个方面指出推进生态环境治理体系现代化的主要任务: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。未来推进生态环境治理体系现代化,需重点关注四项重要制度中的短板以及可供拓展和完善之处。

第一,实行最严格的生态环境保护制度。一要健全有关空间规划和用途管控的制度和规则,尽快落实全国国土空间开发保护“一张图”,以“三区三线”划定和管控为基础明确空间上的底线、红线、警戒线和国土资源约束条件,解决无序开发、过度开发、分散开发引致的生态环境问题。二要完善绿色生产和消费的法律制度,重点在强化生态环境分区管控和加强生态环境准入管理的基础上,将能源、交通运输、城乡建设作为重点突破领域,促进产业结构绿色升级,推动能源清洁低碳转型,并有步骤地加快形成绿色低碳生活方式,倡导绿色出行、绿色消费、绿色建筑。三要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,科学把握山水林田湖草的共生性、各种污染物的交互作用以及水气土跨界交互污染等客观规律,发挥陆海间、区域间、部门间联动作用,解决生态环境治理过程中不统一、不协调、不一致的问题。四要加强农业农村环境污染防治,重点关注农村环境整治水平和农业面源污染问题,加快推进农村生活污水和垃圾治理,开展农村黑臭水体整治,实施化肥农药减量增效行动,深入实施农膜回收行动,

加强养殖业污染防治,真正解决一批农业农村突出生态环境问题。

第二,全面建立资源高效利用制度。从该领域的制度体系现状来看,仍有三个方面需要继续建章立制:一要继续健全自然资源产权制度,进一步加快构建自然资源产权体系,明确自然资源产权主体,加快统一确权登记,强化自然资源整体保护,促进自然资源集约开发利用,健全自然资源监管体制。二要继续推进能源变革,重点强化能源消费革命、技术革命、供应革命、体制革命和推进能源国际合作,促进用能绿色化发展。三要继续健全海洋资源开发保护制度,完善以海洋治理法律法规为基础的制度体系,制定修改完善海岸带保护、海域使用、海岛管理、海洋环境保护等相关法律法规,并尝试创新制定《海洋法》等规范海洋资源开发和保护的综合性法律法规,推进海洋经济协调发展。

第三,健全生态保护和修复制度。山水林田湖草是一个生命共同体和完整体系,普遍联系、相互依存。生态修复的核心就是要使生态系统恢复自我运行。该领域需要继续完善之处包括:要深化统筹山水林田湖草一体化保护和修复,完善国家公园保护制度,实现流域生态保护和综合治理,并要补齐集体林权制度、耕地休耕轮作制度、生态保护补偿制度等短板弱项。同时,还要着重建立健全生态保护监管体系,深入开展重点区域监督性监测,推进生态状况及生态保护修复成效评估,守住自然生态安全边界。要进一步深化执行“53111”生态保护监管体系,持续开展全国生态状况、重点区域、生态保护红线、自然保护区、重点生态功能区县域五方面的监测评估。

第四,严明生态环境保护责任制度。责任制度一般包括纪检监察、巡视巡查督查、审计、考核、奖励、问责等^[14],对制度执行和责任主体活动起约束作用。该领域需重点关注之处包括:建立生态文明建设目标评价考核制度,强化生态环境约束性指标管理,着眼环境质量改善,合

理设定约束性和预期性目标,并以国民经济和社会发展规划、国土空间规划等为依据保证实施;稳步推进生态环境监管体系改革,逐步更新监管的内容、方式、对象等,实现监管由夯实传统治理转向并行重视污染排放生态破坏和资源能源科学利用情况,即不排污的企业也需达到供应链产品绿色发展要求,同时继续深化生态环境环保督察,强化监督帮扶工作机制,落实领导干部自然资源资产离任审计机制,健全生态环境监测制度,强化许可核心制度地位,完善不同主体的监管体制机制等;重视细化生态环境治理信用体系建设,完善生态环境治理信息披露制度、政府生态环境治理信用评价制度、企业生态环境治理信用评价制度,同时在环保信用体系发展到一定阶段后,可考虑增设基于正向激励的绿色发展信用体系;深入推进生态环境综合行政执法改革,打造生态环境保护的“铁军”,建成机构规范化、装备现代化、队伍专业化、管理制度化的综合行政执法队伍^[31],同时,要构建相关主体责任体系。根据2020年3月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》和当前生态环境治理的实际情况,未来在推进生态环境治理体系现代化方面,需进一步加强三类主体责任体系建设。一要健全生态环境治理领导责任体系。严格落实2020年3月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》要求,在地方立法、政策制定、规划编制、执法监管的全过程中压实生态环境保护责任,尤其要压实各级党委和政府绿色发展方面的责任,在考核思路由以污染防治为主转向重视美丽中国建设成效。二要健全生态环境治理企业责任体系。在强调企业传统治理责任的基础上进一步强化许可核心制度地位和企业绿色转型责任,尝试研究制定排污许可与环境影响评价、环境监测、环境执法相衔接的总体方案,加大有毒因子管控,实现对新污染物等工业有毒有害因子的全

过程环境风险防治。三要健全生态环境治理全民行动体系。进一步提升公众参与的便利性,大力培育生态文化,同时做到加强对环保社会组织政治引领和示范带动,优化发展环境,激发环保社会组织内在活力和发展动力,支持环保社会组织发挥积极作用,特别是拓展交流绿色技术的作用,并充分发挥工会、妇联、共青团等群团组织作用和各行业协会作用,积极参与生态环境治理。

(二)推进生态环境治理能力现代化的关键任务

生态环境治理能力现代化的关键在于强化基础支撑,促使体系转化为保证良好运行的机制,以充分释放生态文明制度体系和现代环境治理体系效能。综合来看,体系转化为机制的驱动力可以包括三个方面:对执行起决定性作用的关键主体能力,如覆盖以党政为主导的机构、干部、资源等要素;对执行起约束性作用的责任制度^[14];对执行起支撑性作用的手段因素,如依法治理、市场机制、技术服务、宣传引导等服务保障手段。其中,以党政为主导的主体能力建设是生态环境治理的必要基础,生态环境保护责任制度是纠偏机制,法律、市场、技术、宣传等支撑手段可保障制度执行。责任制度在制度体系中已有阐述,这里不再赘述。生态环境能力现代化方面的建议包含以下两个方面:

第一,主抓决定性环节能力建设。党的领导、政府执行与干部落实是主体能力建设的三个关键环节。一要强化党对生态环境治理的领导能力。既要提升党对生态环境治理的全局统领能力,深化对习近平生态文明思想的理解和运用,加强对生态环境治理的总体设计和组织领导^[19];又要提升党领导生态环境治理的决策推进力,优化决策过程中的管理、协调、监督和反馈等机制。二要进一步强化政府生态环境治理决策执行能力。一方面,要提升政府生态环境治理的自我建设力,科学确定政府财政支出责任,建立健全稳定

的财政资金投入机制^[20];另一方面,要真正实现部门权责更加匹配,明晰部门间权责划分,以深化改革的方式建立有效的国家部门间协同工作、央地和地方间协同共治机制,并进一步推进生态环境垂直管理制度改革,统一政策标准。三要持续加强干部生态环境治理能力。尤其是要严格落实“党政同责、一岗双责”,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,特别是要处理好畜禽养殖、秸秆焚烧、面源污染、城乡污水垃圾、机动车污染管理等领域的环保责任划分问题,强化对国家相关部门责任的实际约束力,真正将“小环保”转变为“大环保”。

第二,强化法律、市场、技术、宣传等基础支撑。充分释放生态环境治理体系效能,有赖于坚持依法治理、完善市场机制、重视技术服务、加强宣传引导等服务保障措施。要健全与生态环境治理相关的法律法规,促使法律法规和相关标准制定符合绿色发展、绿色技术和“双碳”目标的方向性要求,推进噪声污染防治、海洋环境保护、环境影响评价、气候变化应对、环境监测、生态环境损害赔偿、自然保护地、生态保护红线、环保信用评价、生物安全等重点领域的立法改革,积极探索新型法律责任机制,加快补齐法规 and 标准方面的短板,重点关注《长江保护法》《黄河保护法》《排污许可管理条例》等的推进和实施,持续优化完善国家环境标准体系,大力推动地方标准发展。要坚持市场导向,完善经济政策,健全市场机制,规范环境治理市场行为,强化环境治理诚信建设,促进行业自律^[20],尤其要深入研究资源能源的价值(生态价值),促进绿色金融产品和服务创新,完善生态环保市场的价格机制,优化环境污染治理的市场政策,加快推进多元化生态补偿机制,以实现市场层面关于绿色发展完整统一的投入机制和资金渠道^[35]。要注重完善生态环境治理技术服务体系,鼓励有关绿色发展的学科和支撑技术研究,着力重大环境问题科技攻

关,健全生态环境监测网络,提高生态环境监管信息化水平,尤其要着重提升国家、区域流域海域和地方生态环境监测基础能力,补齐细颗粒物和臭氧协同控制、水生态环境、温室气体排放等监测短板^[20],深化物联网、大数据、人工智能等信息化技术在监测和信用领域的应用,全面提升生态环境灵活感知、提前预警、综合研判、智慧决策的能力。要着力动员全民参与生态环境治理,推进环境保护进学校、进家庭,加强全国各地生态环境教育设施和场所建设,增强社会环保意识,并深入实施节能减排全民行动、节俭养德全民节约行动,广泛开展节约型和绿色型机关、家庭、学校、社区创建活动,推广绿色出行,把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动,最终形成人人关心、支持、参与生态环境保护工作的局面^[36]。 **Reform**

参考文献

- [1] 习近平经济思想学习纲要[M].北京:人民出版社、学习出版社,2022.
- [2] 习近平谈治国理政:第四卷[M].北京:外文出版社,2022.
- [3] 邹庆治.环境政治学视角下的国家生态环境治理现代化[J].社会科学辑刊,2021(1):5-12.
- [4] 国家发展改革委发展战略和规划司.深入推进中国式现代化的战略擘画[N].经济日报,2021-11-02(011).
- [5] 谷业凯.用数字技术赋能生态环境保护[N].人民日报,2022-06-27(019).
- [6] 夏志强.国家治理现代化的逻辑转换[J].中国社会科学,2020(5):4-27.
- [7] 辛向阳.推进国家治理体系和治理能力现代化的三大路径[J].江西社会科学,2014(2):5-9.
- [8] 李晓西,赵峥,李卫锋.完善国家生态治理体系和治理能力现代化的四大关系——基于实

- 地调研及微观数据的分析[J].管理世界,2015(5):1-5.
- [9]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[N].人民日报,2014-02-18(001).
- [10]习近平谈治国理政:第一卷[M].北京:外文出版社,2018.
- [11]李景鹏.关于推进国家治理体系和治理能力现代化——“四个现代化”之后的第五个“现代化”[J].天津社会科学,2014(2):57-62.
- [12]习近平.推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用[J].求是,2020(22):4-7.
- [13]钱穆.中国历代政治得失[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2001.
- [14]宋世明.推进国家治理体系和治理能力现代化的理论框架[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(6):5-13.
- [15]高小平.国家治理体系与治理能力现代化的实现路径[J].中国行政管理,2014(1):9.
- [16]杨雪冬.论国家治理现代化的全球背景与中国路径[J].国家行政学院学报,2014(4):15-21.
- [17]黄承梁,杨开忠,高世楫.党的百年生态文明建设基本历程及其人民观[J].管理世界,2022(5):6-19.
- [18]习近平.共同构建人与自然生命共同体[N].人民日报,2021-04-23(002).
- [19]张辉,徐越.坚持和加强党的领导 推动生态文明建设取得历史性转折性全局性变化[J].管理世界,2022(8):1-11.
- [20]习近平生态文明思想学习纲要[M].北京:学习出版社、人民出版社,2022.
- [21]王金南.黄河流域生态保护和高质量发展战略思考[J].环境保护,2020(Z1):18-21.
- [22]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[J].求是,2022(21):4-35.
- [23]绿水青山就是金山银山——关于大力推进生态文明建设[N].人民日报,2016-05-09(009).
- [24]习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017.
- [25]赵中源,黄罡,邹宏如.国家治理现代化的内在理性、变革逻辑与实践形态[J].政治学研究,2022(1):106-116.
- [26]张树华,王阳亮.制度、体制与机制:对国家治理体系的系统分析[J].管理世界,2022(1):107-118.
- [27]贯彻新发展理念构建新发展格局 推动经济社会高质量发展可持续发展[N].人民日报,2020-11-05(001).
- [28]统筹做好生态环境保护与经济社会发展[EB/OL].(2022-02-25)[2023-11-08].https://www.mee.gov.cn/zcwj/zcjd/202202/t20220225_969920.shtml.
- [29]成渝地区双城经济圈生态环境保护规划[EB/OL].(2022-02-14)[2023-11-08].<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/202202/W020220215360640578012.pdf>.
- [30]习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十八次会议强调 加强领导总结经验 运用规律 站在更高起点谋划和推进改革[EB/OL].(2017-08-29)[2023-11-08].https://www.gov.cn/xinwen/2017-08/29/content_5221323.htm.
- [31]“十四五”生态环境保护综合行政执法队伍建设规划[EB/OL].(2022-12-14)[2023-11-08].<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/202201/W020220107585832026852.pdf>.
- [32]保持生态文明建设战略定力 努力建设人与自然和谐共生的现代化[N].人民日报,

2021-05-02(001).

[33]习近平.在联合国生物多样性峰会上的讲话[N].人民日报,2020-10-01(003).

[34]孙博文.加快发展方式绿色转型:内在逻辑、任务要求与政策取向[J].改革,2023(10):60-73.

[35]庄贵阳,王思博,陈寅岚.稳经济目标下的绿

色低碳转型逻辑[J].改革,2023(5):18-28.

[36]“美丽中国,我是行动者”提升公民生态文明意识行动计划(2021—2025年)[EB/OL].(2021-02-23)[2023-11-08].<https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk03/202102/W020210223571520349051.pdf>.

Modernization of Ecological Environment Governance System and Governance Capacity: Connotation Characteristics, Promotion Strategies and Key Tasks

WANG Hong-shuai DONG Zhan-feng

Abstract: Advancing the modernization of ecological environment governance system and governance capacity is a phase-specific task in realizing the fundamental improvement of ecological conditions and the construction of a beautiful China. With the profound changes in the national strategic system, the in-depth advance of Chinese path to modernization and the emergence of new features in economic and social transformation, ecological environment governance is facing new challenges and demands, and advancing the modernization of ecological environment governance system and governance capacity has become a crucial and pioneering issue. The modernization of ecological environment governance system and governance capacity stands as a significant component of the modernization of national governance system and governance capacity. It emphasizes the refinement of the ecological civilization institutional system, the improvement of the modern environmental governance system, the development of governance capabilities in line with the tasks and requirements of governance, and calls for active participation in global environmental and climate governance. In propelling the modernization of ecological environment governance system and governance capacity, attention should be given to the governance path that promotes green development, prioritizes people's welfare, embraces a systemic view, adheres to scientific precision, enhances spatial governance, strengthens the rule of law and deepens international cooperation. Specifically, key tasks should be identified according to the framework of "deepening institutional construction-specifying responsibility subjects-strengthening foundational support", thus forming a new situation of multi-party governance.

Key words: Chinese path to modernization; ecological environment governance system; ecological environment governance capacity

(责任编辑:文丰安)