

DOI: 10.13931/j.cnki.bjfuss.2022039

困境与破局: 新时代生态文明建设取得 重大成就的理论与实践逻辑

吴守蓉, 欧阳宇桢

(北京林业大学马克思主义学院)

摘要: 党的十九届六中全会指出, 十八大以来我国生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性变化。新时代我国生态文明建设步入了快车道, 取得了历史性成就。探究成就背后蕴藏的理论与实践逻辑, 对实现生态文明建设新进步、建设美丽中国具有重要意义。在回溯改革开放以来我国生态文明建设面临的困境的基础上, 以困境与破局、理论与实践双重逻辑分析为主线, 阐释了习近平生态文明思想对新时代生态文明建设的正确引领和科学指导, 构筑了新时代生态文明建设破局的理论逻辑。在习近平生态文明思想指导下, 我国生态文明建设在实践中实现了制度破局、问题破局、治理破局和监管破局, 形成了环环相扣的新时代生态文明建设破局的实践逻辑, 造就了新时代生态文明建设突飞猛进的破局之势。

关键词: 习近平生态文明思想; 困境与破局; 理论逻辑; 实践逻辑; 新时代

中图分类号: D64

文献标志码: A

文章编号: 1671-6116(2022)-04-0001-08

Dilemma and Breakthrough: Theoretical and Practical Logic of Major Achievements in Ecological Civilization Construction in the New Era

Wu Shourong, Ouyang Yuzhen

(School of Marxism, Beijing Forestry University, 100083, P.R. China)

Abstract: The sixth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee pointed out that since the 18th CPC National Congress, China's ecological and environmental protection has undergone a historic, transforming and overall change. In the new era, China's ecological civilization construction has entered the fast lane and made remarkable achievements. Exploring the theoretical and practical logic behind the achievements is of great significance for realizing new progress in ecological civilization construction and building a beautiful China. This paper makes the dual logic analysis of dilemma and breakthrough, theory and practice as the main line, and on the basis of retrospecting the dilemma faced by ecological civilization construction since the reform and opening up, it explains the correct guidance and scientific guidance of Xi Jinping's ecological civilization thought on ecological civilization construction in the new era, and constructs the theoretical logic of breaking the situation of ecological civilization construction in the new era. Under the guidance of Xi Jinping's thought on ecological civilization, the construction of ecological civilization has achieved the system break, the problems break, the governance break and the supervision break in practice, the interlocking practical logic of ecological civilization construction in the new era has been formed, and creating the trend of breaking the ecological civilization construction in the new era by leaps and bounds.

收稿日期: 2022-01-20

基金项目: 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重点项目暨北京市社会科学基金重点项目“习近平生态文明思想建构历程、意涵阐释与实践指导三向度研究”(19LLKDA028)、北京林业大学科技创新计划马克思主义理论基本问题研究项目“习近平生态文明思想建构与实践指导研究”(2019MJ02)。

第一作者: 吴守蓉, 博导, 教授。主要研究方向: 马克思主义中国化、习近平生态文明思想、生态文明建设理论与实践。Email: wu_shourong@126.com 地址: 100083 北京林业大学马克思主义学院。

Key words: Xi Jinping's thought on ecological civilization; predicament and breakout; theoretical logic; practical logic; new era

《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:“党的十八大以来,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了历史性、转折性、全局性变化。”^[1]新时代我国生态文明建设取得了历史性成就,发生了历史性变革^[2]。生态文明建设良好态势中蕴藏着生态文明建设破局的理论与实践逻辑。本文首先回溯改革开放以来我国生态文明建设面临的困境,继而从理论和实践两个维度探究新时代生态文明建设破局的深层逻辑,旨在深入总结我国进入新时代后生态文明建设取得伟大成就的重要经验,以加深对习近平生态文明思想的认识,凝练我国生态文明建设的中国智慧和方案。

一、改革开放以来我国生态文明建设面临的困境

改革开放以来,我国经济高速增长的同时,环境破坏问题日益严峻。由于片面追求经济发展的高速度,出现大气质量下降、水污染严重、矿产资源和能源过度开采、森林过度砍伐、生态系统功能退化、自然灾害加剧等大量环境问题。党的十六大、十七大认真贯彻科学发展观,加大了生态环境保护力度,但是迫于经济发展压力,在实际工作中重视经济发展而忽略环境保护的现象依然严重,长期形成的结构性矛盾和粗放型增长方式尚未根本改变,生态环境保护相关法律制度尚不健全,存在一系列亟待解决的问题^[3]。生态文明建设要取得重大突破和进展,必须要破解长期面临的困境,主要包括以下三大难题。

(一) 经济发展与环境保护的矛盾难以协调

如何处理好经济发展与环境保护的关系、实现经济可持续发展,这是奔走在现代化道路上大多数国家都面临的难题。当今欧美日发达国家生态环境良好,却无法掩盖曾经历过严重环境污染的事实,如 1943 年美国洛杉矶光化学烟雾事件,1957 年英国伦敦烟雾事件,20 世纪 60 年代日本“四大公害”等事件,这些都是西方工业进程中以环境为代价、采取先污染后治理的发展道路的例证。我国要想挣脱这种桎梏,必须彻底实现由工业文明向生态文明的转变。我国改革开放后经济飞速发展,在经济高速增长、工业化水平提高、城市化进程加快的同时,

也面临着资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,陷入了经济发展与环境保护难以协调的困境之中,在现实中表现出“重经济、轻环保”,各项环境保护制度难以执行、落实不到位等弊端。这一困境的破解,必须从思想理念到具体实践实现全方位革故鼎新,要在生态文明视域下思考经济发展与环境保护的关系。

(二) 粗放型增长方式的桎梏难以彻底挣脱

习近平 2013 年 5 月在党的十八届中央政治局第六次集体学习时的讲话中指出:“从目前情况看,资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的形势依然十分严峻”“我们在生态环境方面欠账太多了。”^[4]改革开放后相当长的时期里,我国依靠高投入、高污染和高排放的粗放型增长方式创造了巨额国民生产总值,人们生活水平大大提高,在地方政府的政绩考核中 GDP 主义盛行。粗放型增长方式“可谓之‘暴饮暴食型经济成长’,不仅浪费粮食、暴殄天物,终将消化不良、自损健康”^[5],带来了严重的环境问题。为此,党的十七大把生态文明建设作为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求之一,提出了加快转变经济发展方式的要求^[3]。然而,这种粗放型经济增长方式具有很强的惯性,转变经济增长方式是一项艰巨的任务。要想彻底摆脱粗放型增长方式的桎梏,必须实现向“绿色发展模式”的彻底转型,从调整产业结构、提高劳动生产率、创新科技进步、科学决策和管理等各个方面,促进生产方式和生活方式的全面绿色转型。

(三) 生态文明建设的体制机制保障尚未健全

长期以来我国生态文明建设存在的制度体系不完善、体制机制不健全等问题,突出表现在以下几个方面:一是生态环境保护管理体制权威性和有效性不够,缺乏与“五位一体”总体布局相适应的保障机制,亟需从制度顶层设计到制度落实构建一套系统完整的体制机制,整体部署,有效统筹各方力量;二是职能分散、政出多门、权责脱节等问题突出存在,在现实中诸如“一块果皮垃圾,留在岸上归环卫部门管,一脚踢到河里归水务部门管”的现象频出^[6],这种九龙治水、各自为政的管理模式,必然导致治理效率低下的窘境;三是环境执法主体责任不明确,政策执行不到位,赋予基层环保部门的职能和其担负的任务不匹配,一直存在“小马拉大车”的现象,环境监管难以到位^[7]。生态文明建设是一项艰巨的系统工程,体制机制不健全、保障不落实,生态

生态文明建设步履艰辛的现状就难以取得根本性改善。

二、新时代生态文明建设破局的理论逻辑

我国生态文明建设进入了关键期、攻坚期和窗口期的特殊时刻^[8]。走出困境,需要有破局思维。思想引领行动、指导实践,思想理论突破尤为关键。习近平新时代中国特色社会主义思想 and 生态文明建设思想,为解决长期以来困扰我国生态文明建设顺利进行的经济发展与生态环境保护之间的矛盾、粗放型发展方式和体制机制阻碍等难题,提供了先进理念和科学指引,是引领中国走出工业文明困境、走向社会主义生态文明的强大思想武器。习近平生态文明思想超越西方生态治理思想,为生态文明建设破局构筑了理论高地;以习近平绿色发展理念为引领,发展模式绿色转型,为破局提供了解决问题的途径;以系统观念为引领,坚持问题导向和科学思维,为破局提供了正确的方法论。由此,奠定了新时代生态文明建设走出困境的最强理论逻辑。

(一) 以习近平生态文明思想为指导, 构筑破局的理论高地

习近平指出,建设生态文明是“我们提出的具有原创性、时代性的概念和理论”^[9]。2018年5月全国生态环境保护大会正式确立的习近平生态文明思想,在继承与发展马克思主义生态思想的同时,充分吸收中国传统生态文化精髓,超越西方资本主义国家关于生态治理的狭隘视角,具有宽阔的国际视野^[10],同时立足于中国新的时代实际,开辟了人类生态文明思想的新境界,实现了当代生态文明建设的理论创新和理论飞跃,是我国生态文明建设的根本遵循^[11-12]。习近平生态文明思想构建了中国特色社会主义生态文明建设话语体系,为建设美丽中国和美丽世界提供了理论指导。习近平生态文明思想具有丰富的思想内涵、科学的创新精神和完善的逻辑体系。在习近平生态文明思想中,生态兴则文明兴、生态衰则文明衰是最深刻的理念,昭示了人类文明历史赓续的亘古不变的真谛;坚持人与自然和谐共生是最根本的原则,树立了尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念;坚持绿水青山就是金山银山是最核心的原则,揭示了生态环境保护 and 经济社会发展的辩证统一;坚持良好生态环境是最普惠的民生福祉是最基本的原则,表明了社会主义生态文明坚持以人民为中心的价值旨归;坚持山水林田湖草沙是生命共同体是最系统的原则,指明了生态环境治理之道在于运用系统思维,实施统筹规划、综合治理的策略;坚持用最严格的制度、最严密

的法治保护生态环境是最关键的原则,筑牢了制度刚性约束不可触碰的高压线和不可跨越的底线;坚持共谋全球生态文明建设是最伟大的原则,从建设美丽中国到美丽世界,用中国智慧、中国方案和大国担当为全世界描绘了宏伟蓝图。习近平生态文明思想博大而精深,为生态文明建设破局构筑了理论高地,提供了强大的理论动力和科学的实践指导。

(二) 以习近平绿色发展理念为引领, 破解经济发展与环境保护困境

新时代我国社会主要矛盾发生了转换,国家现代化建设发展有了新要求,习近平在党的十八届五中全会上正式提出了创新、协调、绿色、开放和共享五大发展理念,是国家治理现代化的新范式^[13]。绿色发展是与生态文明相适应的经济发展模式,习近平绿色发展理念既是习近平生态文明思想的重要内容,也是习近平经济思想的重要内容^[14]。习近平绿色发展理念包含“绿水青山就是金山银山”“保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力”“决不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长,决不走‘先污染后治理’的路子”^[4]等一系列观点。绿水青山就是金山银山的科学论断是习近平绿色发展理念的精髓,体现了正确认识并处理经济与环境之间关系的总体内涵^[15],为转变经济发展方式提供了指引。“两山论”从过去不计后果“用绿水青山去换金山银山”,到矛盾凸显时“要留得青山才能有柴烧”^[5],再到“绿水青山就是金山银山”,一步步深入揭示了在不同发展阶段经济建设与环境保护、经济效益与生态资源之间的辩证统一关系。绿水青山和金山银山决不是对立的,“我们既要绿水青山,也要金山银山”,在发展经济的同时也要兼顾环境保护。当二者出现矛盾时,我们“宁要绿水青山,不要金山银山”,始终坚持把环境保护放在首位。而且“绿水青山就是金山银山”,保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力,“绿水青山可带来金山银山,但金山银山却买不来绿水青山”^[5]。习近平提出“保护环境就是保护生产力,改善环境就是发展生产力”,从根本上否定了西方传统发展思想将“经济”与“环境”相对立的观点,证实两者在理论与实践上均是统一的^[15]。习近平指出我国不能重蹈“先污染后治理”或“边污染边治理”的覆辙,否则“将使‘绿水青山’和‘金山银山’都落空”^[5],绿水青山向金山银山的转化,“关键在人,关键在思路”^[4]。在习近平绿色发展理念指导下,我国积极构建以产业生态化和生态产业化为主体的“生态经济体系”,大力发展循环经济和低碳经济,促进绿色生产和绿色消费,倒逼产业转型升级,

彻底转变经济发展方式,努力实现碳达峰和碳中和,走出一条具有中国特色的绿色发展之路。习近平绿色发展理念,创造了绿色经济社会新范式^[13],开辟了马克思主义生态思想的新境界,不仅引领了与中国式现代化相适应的中国特色社会主义绿色发展模式,而且也为全球环境治理提供了中国智慧和方案。

(三) 以系统观念为引领,科学方法论贯穿生态文明建设全过程

方法论是关于人们认识世界和改造世界的方法的理论^[16]。辩证唯物主义和历史唯物主义是马克思主义世界观和方法论,也是习近平新时代中国特色社会主义思想的根基,是指导我国生态文明建设发展的思想武器。系统观念是对自然、社会、思维的整体考虑,为把握复杂事物提供了一系列科学方法论的原则,是在唯物辩证法的科学指导下和对现代科学思维方法吸收借鉴的基础上形成的^[17]。系统观念,也可称为系统辩证法,注重事物的系统、整体以及内部各要素之间的关系、结构,把每一个要素放在系统整体中加以理解和把握,而不是离开系统整体孤立地加以理解^[18]。十八大以来,党中央坚持系统谋划、统筹推进党和国家各项事业,取得了历史性成就,都集中体现了系统观念原则,是“具有基础性的思想和工作方法”^[19]。《决议》强调坚持系统观念推进“五位一体”和“四个全面”两大布局,指出“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”,系统观念的运用在生态文明建设中显得尤为突出。生态文明建设是一项复杂的系统工程,要考虑系统与系统、系统与要素、要素与要素,以及系统与外部环境之间、生态文明建设内部诸要素之间的交互作用^[17]。一方面,在系统与系统之间,生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设相互关联。党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,就是立足整体、统筹全局、整体推进中国特色社会主义事业发展。环境问题同经济问题、社会问题和政治问题密切相关,习近平指出,要“把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”^[4]。另一方面,生态环境本身是一个复杂的系统综合体,各要素之间也是相互关联的。习近平提出“山水林田湖草沙是一个生命共同体”,这是把自然界看作一个普遍联系的有机整体,各自然要素之间密切联系。生态文明建设绝不是“头痛医头、脚痛医脚”的片面的割裂式治理,而是保持生态系统在各环节、各要素之间相互作用、相

互依存的辩证关系,进行“统筹山水林田湖草系统治理”。系统观念为突破生态环境保护困境,推进新时代生态文明建设提供了方法论支撑。

科学思维是方法论的重要组成部分。突破困境需要有更大的格局、更高的视野、更科学先进的思维能力。习近平指出各项工作要坚持问题导向,运用马克思主义思想方法和工作方法,坚持战略思维、历史思维、辩证思维、创新思维、法治思维和底线思维六种科学思维方式^[8]。生态文明建设能取得突破性进展,就是重视问题导向,将六种科学思维方式贯穿生态文明建设全过程的结果。第一,十八大将生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容^[20],充分体现了高瞻远瞩、把握全局的战略思维。第二,习近平提出生态兴则文明兴、生态衰则文明衰,揭示了人类历史演变的足迹和意蕴,只有吸取历史教训,才能走向美好未来,这是最深刻的历史思维的体现。第三,运用辩证思维谋划生态文明建设,找准水土气与民生相关的问题重点,以污染防治攻坚战为突破口,大力推进生态文明建设。第四,创新思维蕴藏巨大动力。十八大以来,我国生态文明建设从顶层设计到具体实践,创新无处不在,走出了一条符合中国实际的建设美丽中国的社会主义生态文明之路。第五,法治思维贯穿生态文明建设始终,建立健全自然资源保护等各项法律制度为生态文明建设保驾护航。第六,底线思维是强调居安思危,凡事从最坏处着眼、向最好处努力,稳妥而不保守、主动而不激进的攻守兼备、积极进取的科学思维方式^[21]。生态文明建设需要十分重视底线,绘制全国生态保护红线,筑牢生态安全屏障,防范化解重大风险。在科学思维方式的指导下,我国不断完善生态文明建设制度顶层设计和制度执行,推进环境治理体系和治理能力现代化,为推动生态文明建设破局奠定了科学基础。

三、新时代生态文明建设破局的实践逻辑

在习近平生态文明思想指导下,我国从顶层设计构建制度体系、问题导向解决突出难题、制度实施提高治理效能、督察监管落实主体责任四个方面进行生态文明建设实践破局,不断提供驱动力,从而构成了环环相扣的强有力的实践逻辑,推动我国生态文明建设发展。

(一) 制度破局:推进顶层设计,加快构建生态文明制度体系

千里之行,始于足下。生态文明顶层设计是生

生态文明建设的“最先一公里”。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央站在建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦的制高点运筹帷幄,把生态文明建设摆在党和国家事业发展全局中的重要位置,作出系列顶层设计和制度安排,从“最先一公里”夯实生态文明制度优势根基。党的十八大明确将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,体现出对生态文明建设前所未有的重视,生态文明建设开启了新篇章。党的十八届三中全会提出,深化生态文明体制改革,加快生态文明制度体系建设。党的十八届四中全会强调全面依法治国,用最严格的法律制度保护生态环境。2015年5月,中共中央、国务院印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》,同年9月审议通过了《生态文明体制改革总体方案》(以下简称《方案》),要求制定健全自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度等八项制度,搭建了生态文明“四梁八柱”制度框架。《方案》不仅在众多领域填补了基础性制度空白,做出了创新性制度安排,而且指导建立产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,充分体现了生态文明顶层设计的创新性、系统性和协同性。2018年5月召开的全国生态环境保护大会确立了习近平生态文明思想,新时代生态文明建设有了根本遵循和行动指南。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》明确指出,要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及严明生态环境保护责任制度,生态文明顶层设计更加完善。2020年3月,中共中央、国务院印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,正式提出了要建设党委领导,政府主导,企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系^[22],进一步明确了环境治理体系构建思路和方向。我国生态文明制度顶层设计轨迹清晰、科学全面,顶层推动锐不可当,制度破局立竿见影,取得重大突破。

十八大以来,国家层面出台了一系列的生态文明制度建设相关政策文件,生态文明制度建设突飞猛进,日臻完善。十九届四中全会对坚持和完善生态文明制度体系提出更加明确的意见,要求从生态环境保护、资源高效利用、生态保护和修复及生态环境保护责任四个方面对制度进行完善。如今这四个方面的制度建设已经取得了显著成就:第一,在生态环境保护制度方面,坚持实行最严格的保护制度,《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》

《全国海洋主体功能区规划》《关于全面推行河长制的意见》等政策制度相继出台,不断健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系。第二,在资源高效利用制度方面,已经出台了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《国务院关于加强建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》《关于加快发展节能环保产业的意见》等政策制度,坚持在生产中保护,在节约中利用,全面建立资源高效利用制度。第三,在生态保护和修复制度方面,分别出台了大气、水和土壤污染防治行动计划,以及《湿地保护修复制度方案》《建立国家公园体制总体方案》《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》等政策制度,统筹山水林田湖草沙一体化的保护和修复,保护生物多样性,筑牢生态安全屏障,实现对重要生态系统的永续利用。第四,在生态环境保护责任制度方面,《关于加强环境监管执法的通知》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》《环境保护督察方案(试行)》《中央生态环境保护督察工作规定》等一系列政策制度密集出台,要求对损害生态环境的行为要追究责任,承担义务,严明生态环境保护责任制度。我国生态文明制度体系从顶层设计、体系完善,最终走向生动实践,形成了生态文明建设实践的制度破局之势。

(二) 问题破局:打好污染防治攻坚战,重点解决百姓身边突出环境问题

习近平十分重视问题意识,指出“生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题”^[20],将生态环境问题提高到前所未有的重视程度加以认真解决。同时,他要求各项工作要坚持问题导向,多次强调“环境保护和治理要以解决损害群众健康的突出环境问题为重点”^[4]。他在2018年5月全国生态环境保护大会上要求“把解决突出生态环境问题作为民生优先领域”“有利于百姓的事再小也要做,危害百姓的事再小也要除”^[20],要坚决打赢蓝天、净土和碧水三大污染防治攻坚战,还老百姓“天更蓝、山更绿、水更清”的美好家园。新时代,我国集中力量、重点突破,优先解决老百姓身边的突出生态环境问题,践行“良好的生态环境是最普惠的民生福祉”“环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福”的理念,为人民创造良好的生产生活环境,提供良好的生态公共产品。

在习近平生态文明思想的指导下,我国在全国范围内实施规模宏大的蓝天、碧水和净土三大污染防治攻坚战,攻克当前生态文明建设中的硬骨头,

实现生态环境质量的彻底转变。2018年6月中共中央、国务院出台《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》，提出强化问题导向，以改善生态环境质量为核心，聚焦问题，精准发力，打好标志性的重大战役，让人民群众有更多获得感。2021年1月国家生态环境部召开全国生态环境保护工作会议指出，我国坚持“精准治污、科学治污、依法治污”的方针，经过持续不懈努力，治污成效显著。“十三五”规划确定的生态环境9项约束性指标圆满超额完成，在大气污染治理方面，我国实施蓝天保卫战三年行动计划，全国地级及以上城市优良天数比率为87%；PM_{2.5}浓度未达标地级及以上城市相比2015年下降28.8%，远超过18%的目标预定值；二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮排放量和单位GDP二氧化碳排放指标达标，重污染天数明显减少。在污水治理中，我国狠抓工业污染防治、强化城镇生活污水治理等，全国地表水优良水质断面比例提高到83.4%，超出既定目标13.4%；劣V类水体比例下降到0.6%，远远低于5%这个既定目标；饮用水安全得到保障，城市黑臭水体基本消除^[23]，努力还给人民一个清水绿岸的生活环境。土壤污染对生态环境造成的破坏是持久的，修复难度极大。如今已完成受污染耕地安全利用率90%左右和污染地安全利用率90%以上的确定目标；完成土壤污染防治执法检查；并且超额完成重点行业重点重金属污染物排放量下降10%的目标任务^[24]，农用地和城市建设用地土壤环境风险得到有效管控。全国生态环境质量持续改善，三大污染防治攻坚战取得决定性成效。污染防治攻坚战是一场“硬仗”“苦仗”，对此，我国制定了一套“精准治污、科学治污、依法治污”的治污方针，铸造了一系列铁腕治污的科学措施，打造了一支环保治污铁军，总结了一套治污成功经验。打赢污染防治攻坚战，是新时代生态文明建设实践的成功破局，影响巨大，势必产生重大示范作用。

（三）治理破局：狠抓制度执行，着力推进环境治理体系和治理能力现代化

制度的生命力在于执行。生态文明制度建设日益完善，制度贯彻落实是制度优势转化为治理效能的关键。习近平强调“党的政策再好，也靠大家去落实”^[25]，不能“把制度当‘稻草人’摆设，而应落在实际行动上，体现在具体工作中”^[5]。基层治理一直是生态文明建设的重点，也是薄弱环节，常被称为“上面千条线，下面一根针”。在我国中央、省、市、县四级生态环境管理体制中，县级及乡镇应对现实问题和制度执行的能力相对较弱。近年来，祁

连山生态环境污染、秦岭违建别墅、黄河流域盗采砂石等典型事件频发，严重破坏了生态环境，这与基层相关部门制度执行不力和监察失责有很大关系。

抓生态文明制度贯彻落实，必须处理好顶层设计与基层实践的关系。2014年12月习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议时指出，要重视人民群众的实践和智慧，推动顶层设计和基层探索良性互动^[26]。生态文明顶层设计夯实了生态文明制度优势的根基，基层实践则是制度优势转化为治理效能的具体行动，因此，既要发挥顶层设计对基层实践的引领指导作用，也要抓生态环境基层治理的经验总结与实践创新。党的十八大以来，我国生态文明建设狠抓制度执行，针对基层力量薄弱，重视重心下沉，抓基层治理，提高治理效能，推进治理能力现代化。生态文明建设通过以下四个方面的努力，在制度执行方面形成了破局之势。一是明确责任主体。落实属地党政主体责任，建立生态环境保护责任清单，实施问责制度，杜绝不作为、慢作为、乱作为现象。二是加强基层生态环境治理体系建设。各级基层组织机构明确领导责任，加强面向企业和社会大众的教育宣传，凝集生态文明共识，形成全社会共治格局，建立健全党委、政府、企业和社会大众各主体间协调机制、参与机制、责任机制，避免出现“不能管”现象，为落实生态文明制度创造良好的环境。三是推进执法力量下沉。我国已实行省级以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革，基本建立生态环境保护综合行政执法体制，加快推进执法力量下沉至基层。四是强化基层队伍建设。落实基层干部考核与奖惩制度，激发基层干部保护环境的内生动力，杜绝“不想管”的念头。我国实施了这一系列有效措施，为破解制度执行困境，打通生态文明制度优势转化为治理效能“最后一公里”，推进环境治理体系和治理能力现代化提供了强劲动力。

（四）监管破局：紧抓党政主体责任“牛鼻子”，环保风暴常态化

长期以来，我国环境保护监管主要是采用传统的由各地方政府负责管理本地环境保护事务的属地模式。在21世纪初，我国相继设立华东、华南、西北、西南、东北、华北六大区域环境保护督查中心，以弥补传统属地管理在跨区域环境治理监管层面的缺陷。区域环境保护督查取得了一定积极作用，但是由于督查中心的事业单位性质和“督政”职能缺失，由此导致监管权威和威慑力不足^[27]，克服区域环保督查制度失灵、地方政府环保监管不力的难局势在必行。

党的十八大以来,党中央指出必须牢牢牵住党委主体责任这个“牛鼻子”,全面从严治党,党的执政能力和治理效能显著提升。同样在生态环境保护监管工作中,也只有牢牢抓住各级党委主体责任的“牛鼻子”,保持环保督查高压态势,环保风暴常态化,才能从根本上扭转环境保护成效不明显、长期徘徊不前的局势。我国生态环境保护督察经历了由督企为主(2014年之前)、督政督企并举(2014—2015年)、党政同责(2015年至今)三个阶段^[28],监管力度日益强化。2015年7月,中央审议通过了《环境保护督察方案(试行)》,要求建立环保督察机制,落实党委主体责任,实行环保“党政同责”和“一岗双责”。2019年6月,中共中央、国务院办公厅印发《中央生态环境保护督察工作规定》,首次以党内法规形式,明确生态环保督察制度框架、程序规范、权限责任等^[29],构建中央与地方两级生态环保督察体制,将督察的重心由“督企”转向“督政”,不仅整治企业环境污染问题,还督察地方政府在防污上的不作为与乱作为^[23]。同时,由“督查”到“督察”,表明重心由原来侧重具体环境破坏问题,转移到侧重监察问题背后的主体责任,也就是地方各级党委和政府及其部门环保责任落实^[27]。从“督企”向“督政”转变、从“督查”向“督察”转变这个过程,实实在在抓住了解决环保问题的“牛鼻子”——主体责任,将责任落实到党政干部的头上,将整改落实到实际工作中,将成效落实到百姓的生活中。

近几年,中央生态环保督察组全面进驻各省(市、区),形成了环保监管的高压态势,对形式主义、官僚主义问题重拳出击,一些严重破坏生态环境,且屡教不改的问题也在“回头看”时被严厉督察整改问责,环保风暴持续来袭。2015年中央开展首轮环保督察工作,2019年和2020年陆续完成第二轮第一批、第二批中央生态环境保护督察。中央督察机制对陕西秦岭北麓违建别墅事件、甘肃祁连山系列环境污染案、青海木里矿区非法采煤事件等一系列给当地自然生态和政治生态都造成严重破坏的环境事件给予了严重处罚,展示了强大的威慑力,发挥了重要的警示作用,推动解决了一大批突出生态环境问题。第二轮第五批中央生态环境保护督察近日已全面完成督察进驻工作^[30]。创新建立中央环保督察机制,抓住党政主体责任“牛鼻子”,以高压态势和高位推动产生强大推力,突破地方政府和区域环保监管不力等困境,让破坏环境的违法行为无处遁形,环保风暴产生了巨大治理效能,形成了环保监管的破局之势。

综上,本文以困境与破局、理论与实践双重逻辑

分析为主线,剖析了新时代我国生态文明建设冲出困境,在理论和实践方面取得的重大突破和成功经验。新时代生态文明建设的生动实践,在理论创新、顶层设计、科学治理、严明监管等各个方面都形成了弥足珍贵的经验智慧,具有重大的价值意义。第一,习近平生态文明思想是打开我国生态文明建设困境的金钥匙,为新时代生态文明建设提供了科学指引和根本遵循,必须在实践中认真贯彻。第二,党的领导是取得生态文明建设伟大成就的关键。新时代党中央对生态文明建设的重视程度前所未有,高位推动顶层设计,系统实施科学治理,只有坚持党的领导才能彻底打赢污染防治攻坚战和保护生态环境的持久战。第三,充分体现了以人民为中心的价值理念。保护生态环境关系着最广大人民的根本利益,必须坚持生态惠民、生态利民、生态为民,让良好生态成为人民幸福生活的增长点。第四,为建设美丽的社会主义现代化强国奠定了基础,提供了经验。要继续发扬这些伟大经验,持之以恒,久久为功,建设美丽中国。第五,我国丰富的生态文明建设经验彰显了生态环境治理的中国智慧和方案,为其他国家,特别是发展中国家实现经济发展和环境保护双赢提供了借鉴。当前,我国已开启建设社会主义现代化强国第二个百年新征程,要继续贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平生态文明思想,加强污染治理力度,强化生态监管体系,加固生态安全屏障,积极应对气候变化,实现碳达峰碳中和目标,推进全面绿色转型,实现生态文明建设新进步。

参考文献:

- [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[N]. 人民日报, 2021-11-17(1).
- [2] 刘毅, 孙秀艳, 寇江泽, 等. 努力建设人与自然和谐共生的现代化[N]. 人民日报, 2021-11-06(1).
- [3] 胡锦涛文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社, 2016: 622.
- [4] 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.
- [5] 习近平. 之江新语[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2007.
- [6] 闫旭. 一张清单管住“九龙治水”[N/OL]. (2018-05-09)[2021-7-18]. <http://politics.people.com.cn/n1/2018/0509/c1001-29973108.html>.
- [7] 李干杰. 积极推动生态环境保护管理体制机制改革 促进生态文明建设水平不断提升[J]. 环境保护, 2014, 42(1): 10-14.
- [8] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M]. 北京: 学习出版社, 2019.
- [9] 习近平. 在哲学社会科学工作座谈会上的讲话[N]. 光明日报, 2016-05-19(1).
- [10] 田鹤, 郭巍. 中国共产党生态文明思想与实践百年历程研究[J]. 思

- 想教育研究, 2021(12): 60-65.
- [11] 黄晓翔, 曹幸穗. 习近平生态文明思想的传承超越与实践路径 [J]. *山东社会科学*, 2021(5): 18-22.
- [12] 顾世春. 习近平生态文明思想实现的四重超越 [J]. *理论探索*, 2021(6): 20-24.
- [13] 黄建洪. 绿色发展理念: 绿色经济社会治理的新范式 [J]. *北京师范大学学报(社会科学版)*, 2021(4): 48-57.
- [14] 季正聚, 徐向梅, 秦悦, 等. 习近平经济思想研究评述 [N]. *经济日报*, 2021-11-29(1).
- [15] 朱东波. 习近平绿色发展理念: 思想基础、内涵体系与时代价值 [J]. *经济学家*, 2020(3): 5-15.
- [16] 马克思主义大辞典 [M]. 武汉: 长江出版传媒, 崇文书局, 2018.
- [17] 任铃. 我国生态治理现代化的历程、创新及经验研究 [J]. *马克思主义研究*, 2021(6): 93-100.
- [18] 韩庆祥. 唯物史观与历史经验 [J]. *天津社会科学*, 2022(1): 4-7.
- [19] 习近平. 关于《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》的说明 [N]. *人民日报*, 2020-11-04(2).
- [20] 习近平. 推动我国生态文明建设迈上新台阶 [EB/OL]. (2019-01-31) [2022-01-29]. http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-01/31/c_1124054331.htm.
- [21] 吴守蓉, 程显雅, 陈琰. 习近平生态文明思想政治意蕴的四重维度 [J]. *北京林业大学学报(社会科学版)*, 2021, 20(4): 1-7.
- [22] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》 [J]. *中华人民共和国国务院公报*, 2020(8): 11-14.
- [23] 生态环境部. 生态环境部部长黄润秋在2021年全国生态环境保护工作会议上的工作报告 [EB/OL]. (2021-02-01) [2022-01-29]. http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/202102/t20210201_819774.html.
- [24] 生态环境部. 2020中国生态环境状况公报 [EB/OL]. (2021-05-24) [2022-01-29]. <http://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/202105/P020210526572756184785.pdf>.
- [25] 习近平. 坚定信心埋头苦干奋勇争先 谱写新时代中原更加出彩的绚丽篇章 [N]. *人民日报*, 2019-09-19(1).
- [26] 新华社. 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议 李克强等出席 [EB/OL]. (2014-12-02) [2022-01-29]. http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/02/content_2785771.htm.
- [27] 陈晓红, 蔡思佳, 汪阳洁. 我国生态环境监管体系的制度变迁逻辑与启示 [J]. *管理世界*, 2020, 36(11): 160-172.
- [28] 罗三保, 杜斌, 孙鹏程. 中央生态环境保护督察制度回顾与展望 [J]. *中国环境管理*, 2019, 11(5): 16-19.
- [29] 李干杰. 依法推动中央生态环境保护督察向纵深发展 [J]. *环境保护*, 2019, 47(12): 8-9.
- [30] 生态环境部. 第二轮第五批中央生态环境保护督察全面完成督察进驻工作 [EB/OL]. (2022-01-09) [2022-01-29]. https://www.mee.gov.cn/ywgz/zysthjbhdc/dcjz/202201/t20220109_966463.shtml.

(责任编辑 何晓琦)