

Doi: 10.11835/j. issn. 1008-5831. pj. 2025. 09. 007

欢迎按以下格式引用:柳思,董军.完善生态文明制度体系研究——学习贯彻习近平生态文明思想[J].重庆大学学报(社会科
学版),2025(5):156-168. Doi:10.11835/j. issn. 1008-5831. pj. 2025. 09. 007.



Citation Format: LIU Si, DONG Jun. Research on improving the institutional system of ecological civilization: Study and implement Xi Jinping Thought on Ecological Civilization [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2025 (5) : 156-168. Doi: 10.11835/j. issn. 1008-5831. pj. 2025. 09. 007.

完善生态文明制度体系研究 ——学习贯彻习近平生态文明思想

柳思,董军

(合肥工业大学 马克思主义学院,安徽 合肥 230601)

摘要:建设生态文明,重在建章立制。习近平总书记强调,必须把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重。党的十八大以来,我国生态文明制度体系建设取得巨大成就,生态文明基础体制改革迈出重要步伐,生态环境治理体系改革现代化纵深推进,绿色低碳发展机制改革实现重大突破,生态文明“四梁八柱”性质的制度体系基本形成。本文基于新时代我国生态文明制度体系建设成就,紧扣该体系四个重要组成部分,即“生态环境保护制度、资源高效利用制度、生态保护和修复制度、生态环境保护责任制度”进行比较分析。围绕生态文明制度体系的“建构逻辑、运行特征和时代价值”展开论述:从建构逻辑看,生态文明制度体系建设是立足生态为民、生态利民价值立场,聚焦生态文明建设实际,着力破解生态治理难题,统筹兼顾制度与法治筑牢生态防线,把握实践向度,而进行的系统性制度创新;从运行特征看,生态文明制度体系建设是国家行政推动、市场机制驱动、综合效益联动的多层次、全方位的制度机制;从时代价值看,生态文明制度体系是正确处理好“五个重大关系”的重要保障。展望未来,需要继续深入学习贯彻习近平生态文明思想,落实《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,从“思想-制度-实践”发展进路,进一步完善生态文明制度体系,形成生态理性与制度理性协同进化的中国之治,为实现人与自然和谐共生现代化、为中华民族永续发展的生态根基提供坚实的制度保障。

关键词:生态文明制度体系;习近平生态文明思想;“五个重大关系”;生态文明基础体制;生态环境治理体系;绿色低碳发展机制

中图分类号:D64;X321 文献标志码:A 文章编号:1008-5831(2025)05-0156-13

基金项目:安徽省高等教育质量工程重大教研项目“大思政视阈下思政课实践教学融入专业实践教学研究”(2023sxzz002);安徽省高校思想政治理论课教学研究项目“‘金课’视域下习近平生态文明思想融入《原理》课程的教学实践创新研究”(sztsjh-2023-1-1)

作者简介:柳思,合肥工业大学马克思主义学院博士研究生,安徽省伦理学会理事会理事,安徽省中国特色社会主义理论体系研究中心宿州学院基地特约研究员,Email:84033384@qq.com;董军,合肥工业大学马克思主义学院教授,博士研究生导师,安徽省伦理学会副会长。

一、研究背景与文献综述

习近平总书记强调，“完善生态文明制度体系。推动绿色发展，建设生态文明，重在建章立制”^[1]。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)进一步提出推动“深化生态文明体制改革”的目标要求，并对“完善生态文明制度体系”作出系统部署^[2]。显然，完善生态文明制度体系是推进生态文明建设的可靠保障，也是习近平生态文明思想的重要篇章，具有深厚的理论基础和实践指导意义。

目前，学术界就“完善生态文明制度体系”问题展开了五个方面的研究：(1)理论逻辑。沈满洪认为，生态文明制度体系，可分为“强制性、激励性和引导性”制度，不同制度与不同主体的组合可以形成不同的制度矩阵，因为生态文明制度有替代性和互补性，因此可以优化选择^[3]；林智钦、林宏瞻认为，生态文明制度体系是一张由横向构成和纵向构成编织的有利于促进、保障生态文明的各种制度或行为规则的有机联系统一整体^[4]；郇庆治认为，生态文明制度具有承上启下的作用，连通理论纬度和战略纬度，是生态文明理念转化为生态文明实践的保障，也是形成公共政策战略的规约^[5]。(2)历史逻辑。杨林生^[6]、邬晓燕^[7]、李周^[8]、秦书生^[9]等认为，党的十八大以来，生态文明制度体系建设在生态文明建设中起到了关键性的作用，它通过“制度、市场、文化”多维联动，将生态文明从理念转化为可操作、可考核、可持续的实践路径，成为推进中国式现代化治理的关键支撑。(3)实践逻辑。谢慧认为，把生态化技术创新作为绿色发展的内生动力，统筹推进“五位一体”总体布局，以系统推进生态文明制度体系建设为实践路径^[10]；叶冬娜认为，基于国家治理体系，以“政府治理、市场治理、社会治理”现代化发展，推进生态文明制度体系创新^[11]；成长春认为，从“生态环境保护、资源高效利用、生态保护和修复、生态环境保护责任”^[12]完善生态文明制度体系；王晓莉认为，通过系统性优化生态管理体制机制、创新生态产品交易制度，从根本上扭转重发展轻保护的惯性，把生态优势转化为发展优势，使绿水青山产生“经济、社会和生态”多重效益^[13]。此外，侯鑫^[14]、韩先锋^[15]、郝郁青^[16]等，从技术-制度-文化、制度创新政策协同以及建立河长制等多维视角，深度分析乡村数字生态文明建设的行动路径，为新时代生态文明制度体系建设提供实践支撑。(4)社会价值。秦书生等认为，生态文明制度体系建设可以为完善和发展中国特色社会主义制度注入时代新内涵、新要求，可以提升生态文明治理能力，可以压实领导干部生态文明建设的政治责任^[17]；王颖认为，生态文明制度体系涉及制度环境、制度安排和实施机制，对其系统性重塑是推进美丽中国建设的重要支撑，是完善全球生态治理的中国方案^[18]；许耀桐认为，生态文明制度建设需要明晰思路、建构体系和优势转化，要把完善生态文明制度体系作为当前生态文明制度建设的新任务、新目标^[19]；柳思从科技创新视域分析新质生产力的生态要素，对“新质生产力本身就是绿色生产力”进行了价值反思^[20]。(5)经验成就。陶火生认为，党的十八大以来，坚持党的全面领导，生态文明制度建设形成了全面化、结构化、科学化和规范化的制度体系，原创性地回答了“是什么、为什么、怎么样”建设生态文明等重大时代命题^[21]。

可以认为，既有研究从不同学科、不同角度对新时代以来我国完善生态文明制度体系展开了较为系统的研究，为本文提供了丰富的理论基础。但是，现有研究对生态文明制度体系的组成部分及其关系分析仍然比较薄弱。为此，本文基于党的二十届三中全会关于深化生态文明体制改革总体目标，以习近平生态文明思想为指导，结合处理好“五个重大关系”，开展生态文明制度体系研究：总

结党的十八大以来我国生态文明制度体系的建设成就;以制度建设为基础分析生态文明制度体系建构逻辑和运行特征,从价值尺度、问题意识和实践向度,论证生态文明制度体系建设与生态文明体制机制改革的辩证关系;深入探讨生态文明制度体系对推动处理好“五个重大关系”的时代价值;提出要大力推进制度创新,通过发挥制度刚性约束功能、国家治理体系效能和绿色经济循环动能,“完善生态文明基础体制、健全生态环境治理体系、健全绿色低碳发展机制”^[22],为深化生态文明体制改革注入强大动力和提供制度保障。

二、生态文明制度体系建设的实践成就

党的十八大将生态文明建设提升至前所未有的战略高度,成为中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的重要组成部分,将“加强生态文明制度建设”作为大力推进生态文明建设的重要内容进行阐释,强调“保护生态环境必须依靠制度”^[23]。党的十八大以来,我国在全面深化改革中“坚持以制度建设为主线”^[24],通过筑牢根本制度,完善基本制度,创新重要制度,不断加强顶层设计和总体谋划。在生态文明建设领域,相继出台了《中共中央 国务院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》《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》《中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》等国家政策,涵涉生态文明建设总体建设目标、具体改革方案等,为实现生态文明制度体系化发展夯实了现实基础。

(一)结合美丽中国建设需要,生态文明基础体制改革迈出重要步伐

美丽中国建设是生态文明建设的核心目标,反映了我国对可持续发展模式的探索。党的十八大首次将“美丽中国”写入报告,其后审议通过的《中国共产党章程(修正案)》,首次将“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”^[25]写入党章;党的十九大对党章进行修改,将实行最严格的生态环境保护制度、增强绿水青山就是金山银山的意识等写入党章;十三届全国人大第一次会议表决通过《中华人民共和国宪法修正案》,新增“生态文明”写入宪法^[26]。通过依规治党与依法治国的有机统一,不断完善生态文明顶层设计,将党的主张转化为国家意志,国家意志通过目标递进、制度创新等生态文明实践不断将生态意识转化为社会意识,为美丽中国建设提供重要支撑。

由此,结合美丽中国建设需要,生态文明基础体制改革迈出重要步伐:(1)资源管理方面,推进自然资源资产产权制度改革,制定自然资源统一确权登记等;(2)生态保护红线方面,2017年划定并落实全国生态保护红线,建立起覆盖全国的主体功能区制度等^[27];(3)全国空间规划方面,出台《全国国土空间规划纲要(2021—2035)》(中发〔2021〕5号),强化生态空间保护,建立健全生态环境分区管控制度体系,如京津冀、长三角、粤港澳大湾区等地实现重大战略生态环保专项规划编制、跟踪评估、合作交流的全覆盖。通过《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》等制度框架的陆续发布,以及《土壤污染防治法》等生态环境法律法规体系的不断完善,为美丽中国建设打下了坚实的制度基础。

(二)把握生态环境治理规律,生态环境治理体系改革现代化纵深推进

生态环境治理规律是推进生态环境治理体系改革的科学依据,生态环境治理体系现代化是对生态环境治理规律的制度回应,也是提升国家制度和制度执行能力的有效措施。两者共同推动生态文明建设从“经验治理”向“科学治理、系统治理”转型。党的十八大以来,生态环境治理体系改革着重从建立完善生态环境保护督察制度、生态环境治理评价制度、生态环境治理市场化机制等方面

纵深推进。

一是健全生态环境保护督察制度。中央环保督察制度旨在通过强有力的行政监察,压实各级党委和领导干部的生态环境保护政治责任,解决突出的环境问题,倒逼经济绿色转型和提升人民环保意识。该制度自2015年启动以来,已成为我国环境治理体系现代化的关键抓手,先后出台《环境保护督察方案(试行)》(国办发〔2015〕63号)《中央生态环境保护督察工作规定》(中办发〔2019〕45号)《生态环境保护督察工作条例》(2025)。这些制度逐步由地方试点上升为全覆盖督察,由局部制度上升为常态化机制,由部门规章上升为党内规范,通过政治问责不断强化制度刚性,破解了地方保护主义等环境治理难题,成为生态文明制度新示范。如实行环境保护“党政同责”和“一岗双责”,按流域设置环境监管和行政执法机构试点等^[28-29]。

二是优化生态环境治理评价制度。生态环境治理评价制度是生态环境治理体系现代化的核心工具,通过系统化、标准化的评估方法,定期诊断生态环境健康状况,衡量各级政府、企业和社会的生态环境治理成效,为政策优化提供科学依据,为考核问责提供数据支撑。该制度自《大气污染防治行动计划》(国发〔2013〕37号)首次建立空气质量排名制度以来,先后出台《生态文明体制改革总体方案》(中发〔2015〕25号)《打赢蓝天保卫战三年行动计划》(国发〔2018〕22号)《生态环境监测规划纲要(2020—2035年)》(环监测〔2019〕88号)《生态保护红线监管指标体系》(环办生态〔2022〕3号)。通过不断加强生态环境监测评估总体规划,强化量化问责指标,构建现代化监测网络,建立专项评价标准等一系列措施,推动我国生态环境治理现代化实现三大转变,即评价对象由政府主导向多元共治转变,评价内容由污染控制向关注生态健康转变,评价方法由人工检查向智能监测转变。

三是探索生态环境治理市场化机制。生态环境治理市场化机制是通过经济手段和市场规则推动污染治理、生态保护和绿色发展的制度体系,其核心是让市场在环境资源配置中发挥重要作用,与政府监管形成有效互补。根据市场化机制先后出台《关于推进环境污染第三方治理的意见》(国办发〔2014〕69号)《关于构建现代环境治理体系的指导意见》(中办发〔2020〕6号),2021年全国碳排放权交易市场启动等政策。该机制改变我国传统的命令控制型环境治理模式,形成政府引导、市场运作和社会参与的现代治理格局。如新型生态环境导向开发(EOD)模式,通过打通生产各环节,将生态环境治理所取得的成效作为产业开发的增量综合收益,以此收益继续投入生态环境治理,有效破解生态环境治理融资难问题^[30]。

(三)坚持绿色发展生态理念,绿色低碳发展机制改革实现重大突破

绿色发展理念是绿色低碳发展机制改革的价值引领,机制改革为理念落地提供制度保障。两者协同共进,“推动经济社会发展绿色化、低碳化……是建设人与自然和谐共生现代化的内在要求”^[31]。从“构建绿色低碳循环发展经济体系、加强资源节约集约循环利用、规划建设新型能源体系、稳妥推进碳达峰碳中和”着手,共同构成我国绿色低碳发展机制改革的核心路径,推动我国从工业文明向生态文明的历史性跨越。

一是构建绿色低碳循环发展经济体系。为推动经济社会发展全面绿色转型,2024年7月,中共中央、国务院印发《关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》,明确了绿色是国民经济发展的底色,经济社会发展全面绿色转型需要加大绿色金融工具的支撑力度,畅通三大产业(新兴产业、绿色低碳产业、文化产业)在绿色“生产、分配、流通、消费”环节中的良性循环。截至2024年三季度末,中国本外币金融机构人民币各项贷款余额达253.61万亿元,其中绿色贷款余额达到35.75万亿元,占

比14.09%，同比增长25.1%^[32]。

二是加强资源节约集约循环利用。在《关于全面加强资源节约工作的意见》(中办发〔2022〕11号)及配套制度中，树立“能水粮地矿材”一体化节约理念，把“提高资源利用效率”作为基本原则，明确以市场化、法治化手段，以及绿色低碳科技创新，全面推动资源全过程管理和全链条节约。在机制改革中，严格按照源头节约、过程控制、废弃物循环利用、绿色消费观培育等方式，统筹生产资料和生活资料在“生产、分配、流通、消费”环节中的节约集约利用，从根本上提高国民经济循环各环节的资源利用效率，提升全社会资源产出率和循环利用水平，保障国家资源安全。

三是加快规划建设新型能源体系。在确保能源安全的前提下，立足我国能源资源禀赋，加快推动能源绿色低碳转型，建立以清洁能源为主、多能互补、产销协同的分布式能源体系。2024年10月30日国家发展改革委联合六部委发布《关于大力实施可再生能源替代行动的指导意见》，提出全面提升可再生能源供给能力；同年11月8日十四届全国人大常委会第十二次会议表决通过《中华人民共和国能源法》，填补了我国能源领域起基础性、统领性作用的法律空白。截至2024年三季度，非化石能源发电装机占总装机容量比重已达56.5%。发展新型储能与氢能作为衔接新能源和传统能源的纽带，首次被写入2024年政府工作报告^[33]。

四是积极稳妥推进碳达峰碳中和。构建系统、科学、高效的双碳制度体系有利于积极稳妥地推进碳达峰碳中和。构建“双碳”制度体系，需要坚持先立后破，协同经济社会发展全面绿色转型，从制定顶层设计制度(如加快《碳中和促进法》立法等)与市场驱动制度入手，形成分阶段碳排放强度下降目标等分解机制，有计划分步骤开展“双碳”行动。先后出台《全国碳排放权交易市场建设方案(电力行业)》(发改气候规〔2017〕2191号)《碳排放权交易管理办法(试行)》(生态环境部令第19号)《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》(中发〔2021〕36号)《2030年前碳达峰行动方案》(国发〔2021〕23号)《温室气体自愿排放交易管理办法》(生态环境部令第31号)《碳足迹管理体系建设方案》(发改环资〔2023〕1630号)等，通过一系列制度推进，开启了“双碳”工作新篇章。

三、生态文明制度体系的建构逻辑和运行特征

习近平总书记指出：“要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”^[34]。党的十八大以来，以习近平生态文明思想为指导，党中央、国务院立足生态为民、生态利民价值立场；聚焦生态文明建设实际，着力破解生态治理难题；统筹兼顾制度与法治，筑牢生态防线；把握实践向度。通过系统性的制度创新，构建起新时代生态文明制度体系，呈现出清晰的建构逻辑和独特的运行特征。

(一)生态文明制度体系的建构逻辑

1. 立足生态为民、生态利民价值立场，明晰建构生态文明制度体系的重大意义

建构生态文明制度体系其实质是通过生态制度体系化，将生态理性与民生福祉深度耦合，实现生态保护、民生改善和经济发展的良性循环，体现人与自然和谐共生的价值追求和“以人民为中心”的根本宗旨。党的十八大以来，习近平总书记站在“生态”与“文明”发展的战略高度，作出“生态兴则文明兴、良好生态环境是最普惠的民生福祉”^[35]的科学论断，提出“必须把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重”^[36]，强调完善生态文明制度体系是推进生态文明建设的可靠保障。该制度体

系通过生态优先的刚性约束、生命共同体理念的制度化、自然价值的转化机制,实现人与自然和谐共生的价值追求;通过环境权益保障,污染防治攻坚及满足绿色就业等民生需求,践行“以人民为中心”的根本宗旨。因此,建构生态文明制度体系是习近平生态文明思想关于生态文明体制改革的生动实践,其核心在于通过把制度放在生态文明建设实践中去检验和完善,实现生态惠民、生态利民、生态为民。

2. 聚焦生态文明建设实际,着力破解生态治理难题

建构生态文明制度体系必须紧密结合实际问题,这是由生态文明建设的复杂性、动态性和实践性所决定的。以问题为导向,制度设计才能精准发力,才能有效破解生态治理难题。在建构过程中,着重关注两大实际问题:一是绿色发展与美丽中国建设的关系。绿色发展和美丽中国建设是生态文明建设目标与路径、理念与实践的辩证统一,两者价值同源、目标同向,共同构成中国式现代化的生态内涵。两者是制度融合的方向,以制度创新嵌合经济规律与生态规律,弥合环境效益与经济效益,为生态文明建设提供可持续动能。二是制度优势与治理效能的关系。这是国家治理体系的一体两面,形成“制度供给、效能转化”的闭环逻辑。在生态文明领域,这种关系通过制度创新将“以人民为中心”的根本宗旨、实事求是的问题机制、与时俱进的进化能力吸收转化为生态治理的中国范式。只有坚持问题导向,才能避免生态文明制度体系虚化,才能不断用习近平生态文明思想方法论解决生态文明建设实际问题。

3. 统筹兼顾制度与法治,筑牢生态防线

通过自上而下的国家行政推动、自下而上的市场机制驱动、上下结合的综合效益联动的运行方式,结合因地制宜、量体裁衣的行动原则,形成根本制度、基本制度和重要制度三位一体的生态治理框架,实现了从被动应对到主动治理的历史性转变。这个体系紧紧围绕“生态与自然、生态与人、生态与社会”关系展开,不仅遵循自然法则、尊重人的选择、遵守社会规则,还发挥党总揽生态治理全局、协调各方的领导核心作用,以制度创新与科技创新双轮驱动,将制度优势转化为治理效能,将治理效能转化为发展动能。在深化生态文明体制改革中,建立健全“生态环境保护制度、资源高效利用制度、生态保护和修复制度、生态环境保护责任制度”^[37]。从制度目标、制度内容、制度意义三个维度,对上述生态制度进行比较分析(表1),可以推导出生态文明制度体系特有的建构逻辑。

4. 把握实践向度,找准建构生态文明制度体系的基本实现路径

建构生态文明制度体系需要以生态文明基础体制为根本,协调生态环境治理体系和绿色低碳发展机制同向发力。生态文明基础体制是建构生态文明制度体系的基础,它侧重于静态的生态文明规则规范,是组织、管理和调节生态文明建设的基本制度、基本方法,强调生产生活中的生态红线,通过国家权力约束生态行为,“对破坏生态环境的行为,不能手软,不能下不为例”^[39];生态环境治理体系是建构生态文明制度体系的重点,它以系统性、整体性、协同性为原则,统筹兼顾环境要素、生态系统、自然地理单元、经济社会发展,是破解经济社会发展中人与自然固有矛盾的突破口,生态环境治理体系是否健全,直接影响生态文明建设的成败;绿色低碳发展机制是建构生态文明制度体系的关键,它强调制度的动态变化规律,是推动经济社会发展绿色化、低碳化的坚实支撑,保障生态文明建设自然融入其他建设中,使绿色成为高质量发展的底色,“把生态环境放在经济社会发展评价体系的突出位置”^[40]。

表1 生态文明制度体系^[38]

制度类别	制度目标	制度内容	制度意义
生态环境保护制度	解决因生产生活造成 的生态失衡、环境污 染、资源浪费问题	国土空间规划和用途统筹协调管控制度、主体功能区制度、绿色生产和消费的法律制度、生态环境治理体系、生态环境保护法律体系和执法司法制度	生态文明制度体系 建构的基础核心
资源高效利用制度	强化资源高效利用管 理,纳入法治化、规范 化、标准化、信息化 轨道	自然资源产权制度、自然资源统一调查、评价、监测制度、自然资源监管体制、资源有偿使用制度、资源总量管理和全面节约制度、资源节约集约循环利用政策体系、垃圾分类和资源化利用制度、清洁低碳、安全高效的能源体系、海洋资源开发保护制度	生态文明制度体系 建构的关键点
生态保护和修复 制度	考察资源环境承载力, 统筹山水林田湖草沙 一体化保护和修复	自然保护地体系、国家公园保护制度、长江、黄河等 大江大河生态保护和系统治理制度、国土绿化行动、水土流失和荒漠化、石漠化综合治理,保护生物 多样性,禁止围湖填海	生态文明制度体系 建构的攻克难点
生态环境保护责任 制度	严格落实生态环境保 护考责、履责和追责的 制度链条,用约束性指 标压实生态环境保护	生态文明建设目标评价考核制度、领导干部自然资源资产离任审计制度、生态环境保护综合行政执法法,落实中央生态环境保护督察制度、生态环境监测和评价制度、生态环境公益诉讼制度、生态补偿和生态环境损害赔偿制度等	生态文明制度体系 建构的运行保障

(二)生态文明制度体系的运行特征

生态文明制度体系是由多层次、各方面内在耦合形成的制度有机体,具有国家行政推动、市场机制驱动、综合效益联动的运行特征,其核心在于把握“时度效”与生态主体行为的关系,重点在于狠抓制度落实。分析生态文明制度体系的运行特征有助于把握生态文明制度体系运行规律,保障制度落实纲维有序。

1. 国家行政推动

国家权力约束生态主体行为选择范围,形成“自上而下”的制度推动力。生态文明制度建设涉及多方主体利益,为不折不扣抓落实、见实效,必须借助国家权力强制约束,发挥政府有形“手”的作用,克服生态管理和治理上的“政府失灵”,在生态文明体制改革大趋势中没有“讨价还价”的空间。

2. 市场机制驱动

市场机制调控生态主体行为优化配置,形成“自下而上”的制度驱动力。生态文明市场机制可以通过经济运行规律自动调节各方生态主体利益,发挥市场无形“手”的作用,优化资源配置,以经济效益引导生态主体行为与生态制度相一致,以生态实践驱动生态文明体制改革。

3. 综合效益联动

综合效益激励生态主体行为正向发展,联动政府、市场、公众形成制度向心力。以“经济、社会、生态”综合效益为基础,连通政府、市场、公众三方主体,以“全面、协同、创新、安全”转型,释放生态制度红利,持续推动经济社会发展绿色化、低碳化。

四、完善生态文明制度体系是正确处理“五个重大关系”的重要保障

“五个重大关系”是习近平总书记站在推进生态文明建设前沿,分析形成的推动生态文明建设的最新理论成果,它包括:高质量发展和高水平保护的关系、重点攻坚和协同治理的关系、自然恢复和人工修复的关系、外部约束和内生动力的关系、“双碳”承诺和自主行动的关系^[41]。党的十八大以来的生态文明制度体系建设成就,为继续推进生态文明顶层设计和织密生态文明制度提供了坚实的基础,也为正确处理生态文明建设的“五个重大关系”提供了重要保障。

(一)以制度体系为导向,指引把握“五个重大关系”发展方向

1. 生态文明制度体系具有导向性和激励性功能,通过“政治导向、行为规范、系统管理”指引把握“五个重大关系”发展方向

首先,制度是一种政治现象,其全生命周期就是制度运动过程,这个过程体现政治目标和方向;其次,制度体现行为规范,通过国家公共治理(服务)职能、政府(或社会)公共权力、实体性组织机构,规范人类生产、生活活动,满足“应当做什么,不应当做什么,应当怎么做”的合理性和合法性要求,协调“自然、人、社会”三者关系,以规范处理“五个重大关系”;最后,制度实现系统管理,生态实践是制度的来源,制度又在不断实践中总结提炼更新,指导下一次实践,制度通过拟题、制定、执行、反馈、评价、更新等流程,与“五个重大关系”形成导向性、激励性互动,能动地为正确处理好“五个重大关系”注入新动能,形成生态文明建设新质能。

2. 坚持生态文明制度体系导向性和激励性功能,通过转变“占有式生存态度、对立式思维方式和单向度行为模式”,指导正确处理“五个重大关系”,促进人与自然和谐共生

首先,转变占有式生存态度。人的生存方式只有通过“对象化活动”改变自然界和人类社会的关系来实现。因此,要处理好“高质量发展和高水平保护”的关系,把高水平保护作为生存态度来支撑高质量发展,自觉把高质量发展限制在自然资源和生态环境承受的范围内,为经济社会发展绿色化、低碳化,持续提供量的增长和质的提升。其次,转变对立式思维方式。唯物辩证法科学论证了对立统一是物质普遍联系和永恒发展的源泉,彻底解决生态环境问题需要以辩证思维方式,分析事物之间的联系,抓主要矛盾。如处理好“重点攻坚和协同治理”的关系,既要做到突出重点问题,采取针对性措施,以点到面带动全局突破;又要标本兼治,统筹局部与全部、短期与长期效益,全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。最后,转变单向度行为模式。人在认识世界时也在改造世界,通过改造自然界改造人本身,因此,交互式行为模式能促成人与自然的良性循环,使人类文明可持续发展。基于自然生态系统和人的主观能动性,处理好“自然恢复和人工修复”的关系;基于社会基本矛盾及其运动规律,处理好“外部约束和内生动力”的关系;基于生态价值实现人的全面发展,处理好“‘双碳’承诺和自主行动”的关系。

(二)以制度体系为保障,形成正确处理“五个重大关系”长效机制

1. 生态文明制度体系具有规范性和秩序性功能,通过对生态现象的合理性分析和合法性制定、执行,形成生态文明规范,促进生态文明秩序构建

生态文明秩序不仅规范和约束国家、社会组织、个人的生态行为,还通过外部强制力保障整个生态文明建设的实施过程顺利进行,其本质是根据生态价值裁量范围,构建合理且合法的制度体系,决定生态价值分配,决定生态权和生态产品的归属。生态价值裁量不是一成不变的,它随着社会生产力的发展而发展,当原有生产关系不能满足生产力发展需要时,就要求调整旧的生产关系,通过变更生态价值裁量范围制定新的价值分配方案,适应新的生产发展。我国生态文明建设是以习近平生态文明思想为指导,不断改革旧的生产关系的过程。通过生态价值裁量权衡价值分配,稳定“五个重大关系”中的各方利益,通过生态文明制度体系建设形成长效机制,不断实现生态文明建设质态跃升。

2. 坚持生态文明制度体系规范性和秩序性功能,结合制度体系建构的人民性、科学性特征,形成正确处理“五个重大关系”长效机制

完善的生态文明制度体系可以保障正确处理“五个重大关系”的人民性立场。一方面,制度建

设的目的是调节人与自然的关系,其本质是调整社会发展方式,协调人与社会的关系,使绿色发展理念成为个人的生态自觉,从而解决社会发展中产生的生态危机。另一方面,制度建设的意义是形成一种稳定机制,实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益,提升人民的生态权益,满足人民的生态需要,“良好生态环境是最公平的公共产品”^{[42]35}。“五个重大关系”实质是生态文明建设中亟需解决的五大维度问题,每个社会问题的解决都需要一套行之有效的机制,只有将机制放在科学的框架下发展,才能形成利于生态文明建设的稳定规范,在规范化的制度下压实生态责任,促进制度优势转化为国家治理效能。

(三)以制度体系为锚点,协调落实正确处理“五个重大关系”

生态文明制度体系具有协调性和整合性功能,通过生态价值裁量规范人的生态行为选择,协调和平衡各种利益关系,整合因利益分化而出现的各种组织,确保社会整体资源得到高效利用和优化配置,形成生态文明建设的制度合力。因此,需要充分发挥制度体系协调性和整合性功能,聚焦“五个重大关系”抓落实。“制度的生命力在于执行,关键在真抓,靠的是严管”^[43],强化生态文明制度体系执行力,需要善用系统思维谋篇布局,重在坚持以生态问题为导向,确定生态目标狠抓落实,以完善生态文明制度体系为锚点,切实把制度优势更好转化为治理效能,为建设人与自然和谐共生的中国式现代化提供坚实制度支撑。

如何完善生态文明制度体系,有效转化制度优势,需要以生态新问题为焦点,正确处理“五个重大关系”,聚焦生态前沿性体制机制改革。把问题作为研究制定政策的起点,把工作的着力点放在解决最突出的矛盾和问题上^[44]。比如,如何健全自然资源资产产权制度和管理制度体系,如何完善精准治污、科学治污、依法治污制度机制及如何构建碳排放统计核算体系等。只有把问题着力点放在生态矛盾和突出问题上,分区域试点先行,全面总结经验,把问题想深、想细、想透,才能在实践中为处理好“五个重大关系”提供正确思路,找到解决方案,并在这个过程中完善生态文明制度体系。

习近平总书记指出,我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解^[43]。通过建立健全生态文明制度体系,理清了“五个重大关系”生态目标,实现了生态环境保护与绿色低碳发展的结构性调整,形成了目标引领、制度创新、效能转化、文明重构的中国生态文明建设逻辑链,为我国生态文明建设提供了系统动能。

五、进一步完善生态文明制度体系的路径拓展

习近平总书记指出,“要紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,着力破解制约生态文明建设的体制机制障碍,加快建立健全系统完整的生态文明制度体系”^{[42]86}。进一步完善生态文明制度体系,就是要深入学习贯彻习近平生态文明思想,贯彻落实党的二十届三中全会精神,完善生态文明基础体制、健全生态环境治理体系、健全绿色低碳发展机制。

(一)发挥制度刚性约束功能,完善生态文明基础体制

生态文明建设是一场涉及价值观念、生存态度、思维方式、行为模式的深刻变革,制度体系建设是生态文明建设的重要保障。只有发挥制度刚性约束功能,通过强化法治化规范、硬化考核问责机制、构建市场化机制、技术赋能制度执行,“让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线”^[45],才能将生态保护要求转化为不可逾越的高压线,切实把生态领域的制度优势转化为治理效能。习近平总书记强调,“加快制度创新,增加制度供给,完善制度配套,强化制度执行”,提出“对任何地方、任何时候、任何人,凡是需要追责的,必须一追到底”,明确“要严格用制度管权治吏、护蓝增绿”^[46]。以制

度体系的执行力赋能经济社会高质量发展,倒逼全社会形成绿色自觉,推进实现人与自然和谐共生的中国式现代化。

“制度的刚性和权威必须牢固树立起来”^[47]。《决定》提出从四个方面完善生态文明基础体制:一是生态环境管理制度。《决定》提出“实施分区域、差异化、精准管控的生态环境管理制度”,“建立健全覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度”,提出“编纂生态环境法典”。随着生态文明建设实践的经验积累,我国生态文明法律制度建设成效显著,《环境保护法》《水污染防治法》《自然保护区条例》《排污费征收使用管理条例》等法律法规的制定修订,为编纂生态环境法典提供了现实条件和基础。二是资源管理制度。自然资源资产产权制度是关于自然资源资产归属、收益和责任的一系列规定,是自然资源保护管理中最核心的基本制度。因此,《决定》以问题为导向提出“健全自然资源资产产权制度和管理制度体系”,“完善全民所有自然资源资产所有权委托代理机制”。三是生态评价和责任制度。“徒法不能以自行”^[48],为压实生态环境保护责任,《决定》基于思想的高度和执行的力度,明确提出“健全生态环境监测和评价制度”,“建立生态环境保护、自然资源保护利用和资产保值增值等责任考核监督制度”。四是生态安全制度。生态安全事关生物安全、环境安全、资源安全、能源安全等,是国家安全体系建设的重要组成部分。《决定》提出“完善国家生态安全工作协调机制”,守住生态安全底线,建立应急预案、紧急协调机制。

(二)发挥国家治理体系效能,健全生态环境治理体系

生态环境治理是国家治理体系在生态文明建设领域的具体实践。通过国家治理体系的制度优势转化,使生态环境治理由被动应对转向主动防控、分区自治转向协同共治、经验指导转向数字驱动、国内管控转向全球引领。两者通过制度架构的嵌套、制度演进的互动、效能机制的协同,以国家治理的全局性破解生态治理的碎片化,实现从碎片化治理向整体治理的跃升。《决定》指出:“推进生态环境治理责任体系、监管体系、市场体系、法律法规政策体系建设”^[2]。据此推导出从“实施机制、激励性制度、强制性制度”三方面健全生态环境治理体系:(1)实施机制。生态环境治理责任体系和监管体系属于实施机制,用相关目标责任确保生态环境治理实效性,明确“落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度”,“建立新污染物协同治理和环境风险管控体系”,“构建环境信用监管体系”,“建设多元化生态保护修复投入机制”。(2)激励性制度。生态环境市场体系属于激励性制度,包括绿色财政金融制度、生态产权制度、环境价格制度等,亟待“全面推行水资源费改税”,“健全生态产品价值实现机制”,“深化自然资源有偿使用制度改革”,“推进生态综合补偿,健全横向生态保护补偿机制”,“统筹推进生态环境损害赔偿”。(3)强制性制度。生态环境法律法规政策体系属于强制性制度,要用制度化、法治化规范生态主体行为,强调“完善精准治污、科学治污、依法治污制度机制”,“构建上下游贯通一体的生态环境治理体系”“推进以国家公园为主体的自然保护地体系”,“落实生态保护红线管理制度”,“健全山水林田湖草沙一体化保护和系统治理机制”,“落实水资源刚性约束制度”,“强化生物多样性保护工作协调机制”,“健全海洋资源开发保护制度”。

(三)发挥绿色经济循环动能,健全绿色低碳发展机制

绿色低碳发展是高品质生态环境下经济社会高质量发展的具象化表征。党的二十大提出,推动经济社会发展绿色化、低碳化是实现高质量发展的关键环节^[49]。生态环境问题归根结底是发展方式问题,从根本上解决生态环境问题,需要把握好高质量发展和高水平保护的辩证统一关系,需要加快发展方式绿色转型。近年来,绿色低碳发展聚焦减污降碳协同增效,谋划实施相应政策举措,综合效应成果显著。但也面临着困难和挑战,特别是碳强度下降形势严峻、环境要素市场机制

不够完善、资源管理和能源体系不健全、促进绿色低碳发展的内生动力不足等问题。因此,要科学把握绿色经济循环,扎实推进绿色低碳发展制度建设,用体系化、制度化健全绿色低碳发展机制。

《决定》从“构建高水平社会主义市场经济体制、推动经济高质量发展体制机制”两方面,提出“完善财税政策支持、加强资源管理和利用、推动能源体系转型、构建碳市场交易制度”四个健全绿色低碳发展机制对策。在构建高水平社会主义市场经济体制中,构建全国统一大市场,完善绿色财税政策等要素市场制度和规则,实施支持绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系,优化政府绿色采购政策,完善绿色税制。在健全推动经济高质量发展体制机制中,要做到:(1)坚持绿色是高质量发展的底色,绿色化、低碳化是实现新发展理念的方向目标,积极发展绿色低碳产业,健全绿色消费激励机制,促进绿色低碳循环发展经济体系建设。(2)加强煤炭、土地、矿产等各类资源的全过程管理和全链条节约,完善资源总量管理和全面节约制度,建立能耗双控向碳排放双控全面转型新机制。(3)健全废弃物循环利用体系,制定明确的新能源消纳目标,以能源体系转型促进绿色低碳发展,特别是要健全废弃物循环利用体系,健全煤炭清洁高效利用机制,加快规划建设新型能源体系,完善新能源消纳和调控政策措施,完善适应气候变化工作体系。(4)加快推动碳市场交易,积极稳妥推进碳达峰碳中和,特别是要构建碳排放统计核算体系、产品碳标识认证制度、产品碳足迹管理体系,健全碳市场交易制度、温室气体自愿减排交易制度。

综上所论可以认为,完善生态文明制度体系既是回应时代所需,继续推进生态文明建设的本质要求,也是理论结合实际,学习贯彻习近平生态文明思想的必然要求。分析当前生态文明建设实践面临的新形势,必须坚持以习近平生态文明思想为指导,建构系统完备、科学规范、运行有效的生态文明制度体系。以“生态环境保护制度、资源高效利用制度、生态保护和修复制度、生态环境保护责任制度”为制度框架,保障处理好生态文明建设的“五个重大关系”。在正确处理“五个重大关系”中,明确生态环境保护和绿色低碳发展两大核心要义,通过完善生态文明基础体制、健全生态环境治理体系、健全绿色低碳发展机制,破解制约生态文明建设的体制机制障碍,把制度优势转化为国家治理效能,持续为高质量发展注入绿色动能。

参考文献:

- [1] 习近平. 论坚持人与自然和谐共生[M]. 北京: 中央文献出版社, 2022: 176.
- [2] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2024: 38.
- [3] 沈满洪. 生态文明制度建设: 理论阐释、演进趋势与路径选择[J]. 中国农村经济, 2024(10): 2-19.
- [4] 林智钦, 林宏瞻. 坚持和完善生态文明制度体系研究: 基于“两山”理念、生态优先、价值转化的视角[J]. 中国软科学, 2024(S1): 259-277.
- [5] 邱庆治. 论习近平生态文明思想的制度维度[J]. 行政论坛, 2023(4): 5-14.
- [6] 杨林生, 郭亚南, 朱会义, 等. 中国生态文明制度体系建设进展与走向[J]. 中国科学院院刊, 2023(12): 1793-1803.
- [7] 邬晓燕. 新时代生态文明制度体系建设: 进展、问题与多维路径[J]. 北京交通大学学报(社会科学版), 2020(4): 23-28.
- [8] 李周. 夯实生态文明制度体系 加快生态文明建设进程[J]. 中国农村经济, 2020(6): 18-20.
- [9] 秦书生, 王曦晨. 改革开放以来中国共产党生态文明制度建设思想的历史演进[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2020(3): 100-106.
- [10] 谢慧. 新时代中国绿色发展的哲学基础、核心要义与实践路径[J]. 理论探讨, 2023(6): 96-102.
- [11] 叶冬娜. 国家治理体系视域下生态文明制度创新探析[J]. 思想理论教育导刊, 2020(6): 85-90.

- [12] 成长春. 完善促进人与自然和谐共生的生态文明制度体系[J]. 红旗文稿, 2020(5): 39–41.
- [13] 王晓莉. 让绿水青山持续发挥多重效益[N]. 光明日报, 2025-05-28(05).
- [14] 侯鑫, 马朝琦. 乡村数字生态文明建设的行动路径: 基于“技术-制度-文化”的分析框架[J]. 学术探索, 2025(6): 120–128.
- [15] 韩先锋, 勾亚楠, 肖远飞, 等. 数字生态文明建设中制度创新的力量: 政策协同赋能的视角[J]. 中国工业经济, 2024(11): 62–80.
- [16] 郝郁青, 李靖. 运动式治理视域下中国河长制的创新类型: 基于健全生态环境治理体系的多案例类型学分析[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2024(5): 290–302.
- [17] 秦书生, 王曦晨. 坚持和完善生态文明制度体系: 逻辑起点、核心内容及重要意义[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2021(6): 1–10, 257.
- [18] 王颖. 为完善全球生态治理提供中国方案[N]. 光明日报, 2025-04-24(06).
- [19] 许耀桐. 制度建设: 明晰思路、建构体系和优势转化[N]. 中国社会科学报, 2025-02-13(A01).
- [20] 柳思, 董军. 科技创新视域下新质生产力的生态要素研究: 对“新质生产力本身就是绿色生产力”的思考[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2025(2): 303–316.
- [21] 陶火生. 十八大以来中国共产党建设生态文明制度体系的成就与经验[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2022(3): 59–65, 170.
- [22] 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议文件汇编[M]. 北京: 人民出版社, 2024:10.
- [23] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告(2012年11月8日)[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 41.
- [24] 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报[M]. 北京: 人民出版社, 2024:6.
- [25] 中国共产党章程[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 8.
- [26] 中华人民共和国宪法[M]. 北京: 人民出版社, 2018:4.
- [27] 穆虹. 坚持和完善生态文明制度体系[J]. 宏观经济管理, 2019(12):8–11.
- [28] 生态环境部党组理论学习中心组. 美丽中国建设迈出重大步伐[J]. 环境保护, 2022(14): 8–10.
- [29] 张震, 刘栋阳. 面向人与自然和谐共生的环境党内法规的治理逻辑[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2024(3): 216–227.
- [30] 生态环境治理取得新成效[EB/OL]. (2024-02-18). https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6931718.htm.
- [31] 中共中央国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见[M]. 北京: 人民出版社, 2024:1.
- [32] 绿色发展报告①:全面绿色转型 绿色低碳产业成为经济增长新引擎[EB/OL]. (2024-12-24). <https://m.bjnews.com/detail/1734946799129081.html>.
- [33] 绿色发展报告②:绿色能源:结构持续优化,储能氢能站上“舞台”[EB/OL]. (2024-12-24). <https://m.bjnews.com/detail/1734950820129146.html>.
- [34] 习近平. 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2017: 393.
- [35] 习近平总书记系列重要讲话读本[M]. 北京: 人民出版社, 2014:121.
- [36] 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: 174.
- [37] 姜治莹. 中国制度十二讲[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 326.
- [38] 《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: 31–33.
- [39] 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京: 人民出版社, 2017:107.
- [40] 人民日报社理论部. 深入学习习近平同志重要论述[M]. 北京: 人民出版社, 2013: 73.
- [41] 习近平生态文明思想学习问答[M]. 北京: 人民出版社, 2025:13.
- [42] 习近平生态文明思想学习纲要[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [43] 十九以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019:453.
- [44] 赵阳. 农村集体产权制度改革[M]. 北京: 人民出版社, 2020: 156.
- [45] 健康中国学习读本[M]. 北京: 人民出版社, 2024:239.
- [46] 总体国家安全观学习纲要[M]. 北京: 人民出版社, 2022:106.

[47] 习近平. 论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局[M]. 北京: 中央文献出版社, 2021: 258.

[48] 王莹. 社会治理创新的伦理路径与制度支持研究[M]. 北京: 人民出版社, 2019: 199.

[49] 中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 41.

Research on improving the institutional system of ecological civilization: Study and implement Xi Jinping Thought on Ecological Civilization

LIU Si, DONG Jun

(School of Marxism, Hefei University of Technology, Hefei 230601, P. R. China)

Abstract: Building an ecological civilization lies fundamentally in establishing systems and mechanisms. General Secretary Xi Jinping emphasized that institutional construction must be regarded as the top priority in advancing the building of an ecological civilization. Since the 18th National Congress of the CPC, China has made remarkable achievements in the construction of the ecological civilization institutional system, major strides have been taken in the reform of the fundamental institutions for ecological civilization, the modernization of the reform of the ecological and environmental governance system has advanced in depth, major breakthroughs have been achieved in the reform of the green and low-carbon development mechanism; and an institutional system with the four beams and eight pillars structure for ecological civilization has basically taken shape. Based on China's achievements in the construction of the ecological civilization institutional system in the new era, this paper focuses on the comparative analysis of the ecological and environmental protection system, efficient resource utilization system, ecological protection and restoration system, and ecological and environmental protection responsibility system, elaborating on the construction logic, operation characteristics and epochal value of the ecological civilization institutional system. From the perspective of construction logic, the ecological civilization institutional system is based on the value stance of ecology for the people, focuses on the practical needs of ecological civilization construction, strives to solve the difficulties in ecological governance, coordinates systems and the rule of law to consolidate the ecological defense line, and adheres to the practical orientation to carry out systematic institutional innovation. From the perspective of operation characteristics, the ecological civilization institutional system is a multi-level and all-round institutional mechanism driven by national administration, market mechanisms and comprehensive benefits. From the perspective of epochal value, the ecological civilization institutional system serves as an important guarantee for properly handling the five major relationships. Looking ahead, to thoroughly study and implement Xi Jinping Thought on Ecological Civilization, implement the Resolution of the CPC Central Committee on Further Deepening Reform Comprehensively to Advance Chinese Modernization, we should further improve the ecological civilization institutional system along the ideology-institution-practice path, form a Chinese governance model featuring the coordinated evolution of ecological rationality and institutional rationality, so as to provide a solid institutional guarantee for realizing the modernization of harmony between humanity and nature and for consolidating the ecological foundation for the sustainable development of the Chinese nation.

Key words: institutional system of ecological civilization; Xi Jinping Thought on Ecological Civilization; five major relationships; basic system of ecological civilization; ecological environment governance system; green and low-carbon development mechanism

(责任编辑 彭建国)