十八大以来党强化生态文明制度执行力的 重大举措和基本经验

黄爱宝

(南京工业大学 马克思主义学院,江苏 南京 211816)

[摘要] 强化生态文明制度执行力是一项复杂的系统工程。十八大以来,中国共产党强化生态文明制度执行力举措之全之实为前所未有。这主要呈现于制度的优势、地位、体系、法律功能、价值导向、科学建设及其执行的责任制度、监督问责制度、体制机制、技术财力、队伍建设、教育环境、国际背景等诸多生态文明制度执行力影响因素维度之中。强化生态文明制度执行力在认识和实践上也积累了丰富而鲜活的经验,主要表现为坚持党的领导 and 习近平生态文明思想指引是根本保证;构建科学合理的生态文明制度体系是首要前提;党政领导干部带头执行生态文明制度是关键所在;多元激励生态文明制度执行主体是动力保障;建立生态文明制度执行合作机制是重要支撑;加强生态文明制度执行能力建设是必要基础。

[关键词] 生态文明 生态文明制度体系 制度执行力 生态法治

“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历史性、转折性、全局性变化。”^①我国生态文明建设所取得的巨大成就,在很大程度上得益于党强化生态文明制度执行力所采取的重大举措;生态文明建设所积累的新鲜经验,在具体呈现上涵盖了党强化生态文明制度执行力所取得的基本经验。研讨和阐发十八大以来党强化生态文明制度执行力的重大举措与基本经验,既有助于把握强化生态文明制度执行力的科学规律,从而助推我国生态文明制度体系显著优势转化为生态环境治理效能的实践进程,也有助于深入总结百年大党领导生态文明建设的重大成就和历史经验,助力深刻领会习近平生态文明思想的丰富意蕴和中国智慧。

一、强化生态文明制度执行力是一项复杂的系统工程

20世纪中叶,行政法学界已使用“执行力”概念。直到21世纪初,我国中央政府工作报告开始运用“执行力”概念,学界也出现以“制度执行力”为篇名的文献。但“生态文明制度执行力”是一个崭新的概念,强化生态文明制度执行力已是十八大以来中国特色社会主义生态文明建设的重要使命,也是习近平生态文明思想的重要命题。梳理和总结十八大以来党强化生态文明制度执行力的举措和经验,应当首先从概念上明晰“生态文明制度”和“生态文明制度执行力”内涵和内容,从理论上阐释强化生态文明制度执行力的复杂性和系统性。

强化制度执行力是一项复杂的系统工程,强化生态文明制度执行力概莫能外。基于系统思维方法,强化生态文明制度执行力不仅关系到生态文明制度体系建设小系统,也关系到生态文明建设整个领域大系统,进而关系到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

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目“生态文明制度执行力的强化与评估研究”(20AZZ010)和江苏省高校哲学社会科学研究重大项目“强化生态文明制度执行力的理论与实践研究”(2020SJJZDA088)阶段性成果。

[作者简介] 黄爱宝(1964—),男,安徽和县人,哲学博士,江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员,南京工业大学马克思主义学院教授,研究方向:生态政治与生态行政。

^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》,《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》辅导读本,北京:人民出版社,2021年,第58页。

过程更大的系统以及“自然-经济-社会”复合系统。因此,强化生态文明制度执行力必然是一项复杂的系统工程,其直接缘由和基本依据主要在于生态文明制度体系、生态文明制度执行力的影响因素以及作为生态文明制度执行力中的“力”均可视为一个复杂的系统。

在党和国家的政治文献中,十七大首次提出“建设生态文明”,十八大首次提出“加强生态文明制度建设”。主要缘于制度是一个包容性、歧义性很强的概念,目前学界对于生态文明制度内涵和内容的认知与界定还难以达成共识。美国学者诺斯将制度看作是一个社会的游戏规则,并认为“制度是由非正式的约束(道德的约束、禁忌、习惯、传统和行为准则)和正式的法规(宪法、法令、产权)组成的”^①。笔者认为,在当下“强化制度执行力”的中国语境中,制度不能成为“没有牙齿的老虎”,即制度应当属于具有强约束力的“硬制度”,应当定位于主要依靠外在强制的正式制度以及相对应的实施机制,而不应包括只有弱约束力的“软制度”,即主要依靠道德自律的非正式制度以及相对应的实施机制。生态文明制度就是服务于生态文明建设或人与自然和谐共生目标的法律法规、政策规范、规章条例、原则标准、规划意见、办法决定等以及相对应的实施体制机制、组织结构等。

现代生态环境问题的具体表现、产生根源、涉及主体、影响范围、持续时间等存在明显的多样性、复杂性和不确定性,这也决定了构成生态文明制度体系的生态文明制度外延或内容也必然呈现为一个复杂的完整系统。我们可以基于不同的分类标准来界定和解读生态文明制度体系,比如:基于不同的自然生态环境要素问题,如大气污染、水污染、土壤污染、极端气候、生物多样性减少、荒漠化、核辐射等,可以区分为大气污染防治制度、水污染治理制度、土壤保护制度、极端气候应对治理方案、生物多样性保护计划、荒漠化治理方案、核安全制度等。基于不同的生态环境治理方式,即根据“生态文明制度体系涉及生态文明领域的法律法规体系、行政管理体系、市场交易体系和社会规范体系”^②,可以区分为生态法律制度、生态行政管理制度、生态市场制度和生态社会教育制度。基于生态文明制度过程中的不同阶段或环节,即制度制定、制度执行、制度执行评估、制度执行监督等,则可以区分为作为执行对象的生态文明制度和生态文明制度的制定制度、执行制度、执行评估制度、执行监督制度等。

以上述生态文明制度分类为例,针对不同的自然生态环境要素问题而制定的制度体系,由于生态是统一的自然系统,山水林田湖草沙是生命共同体,各类生态环境问题及其治理必然相互影响和相互作用,如“治水也要统筹自然生态的各要素,不能就水论水”,“应该统筹治水和治山、治水和治林、治水和治田、治山和治林等”^③,因此,强化生态文明制度执行力也必须依照复杂的系统工程思路,统筹强化生态文明制度体系中的各类具体制度执行力,增强提升生态文明制度执行力各项举措的关联性和耦合性。同理,针对不同的生态环境治理方式而制定的制度体系,其中的各种具体制度不仅可以用来共同规范政府、企业、社会组织与公众,而且可以通过执行中的相互支撑形成规范全社会生态文明行为的合力。因此,强化生态文明制度执行力也必须依照复杂的系统工程思路,不能顾此失彼或厚此薄彼。再同理,针对生态文明制度过程中不同环节或阶段而制定的各种具体制度,强化生态文明制度执行力也不能仅仅强化作为执行对象的特定生态文明制度执行力,还应当按照系统工程思维的要求,强化特定生态文明制度的制定制度执行力、执行制度执行力、执行评估制度执行力以及执行监督制度执行力等。概言之,无论何种分类的生态文明制度体系,其中各类具体制度都会构成一个复杂的系统,与之相应,强化生态文明制度执行力也必然呈现为一项复杂的系统工程。面向生态文明制度体系的复杂性和系统性,倘若我们仅仅注重某项或某些特定的具体生态文明制度执行力,那么势必不利于自然生态系统保护或生态文明建设合力形成,也不利于生态文明制度执行力强化以及生态文明制度目标实现。

生态文明制度执行力的影响因素或制约因素具有明显的多维性和复杂性,我们既可以从制度因

① [美]道格拉斯·C.诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:上海三联书店,1994年,第3页。

② 高世楫:《着力完善体制机制和提高制度执行力 推进生态文明建设》,《环境与可持续发展》2020年第6期。

③ 中共中央文献研究室:《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第56页。

素、人的因素和环境因素三个方面^①展开剖析,也可以从制度自身质量、执行人员、执行机制和执行环境四个角度^②加以解读。如果将“生态文明制度执行力”视为一个系统,那么生态文明制度执行力的影响因素应当既包括作为执行对象的制度自身、执行主体、执行机制、制度管辖对象等内部因素,也包括执行资源、执行监督机制、执行环境等外部因素,各种内外部影响因素相互作用和相互支撑,又必然构成一个复杂的系统。具体而言,在内部影响因素中,生态文明制度的人本性、公正性、科学性、完备性、稳定性、可行性等是首要影响因素,生态文明制度执行主体的执行意愿和执行能力是直接影响因素,生态文明制度执行体制机制和执行方式方法、生态文明制度管辖对象的制度遵守意识等都是重要影响因素。在外部影响因素中,生态文明制度执行所需要的人力、物力、财力、信息、技术、平台等资源以及生态文明制度执行考核、评估、监督、问责的体制机制等都是关键影响因素,生态文明制度执行所面临的自然生态环境现状以及经济、政治、文化、社会发展水平、国际背景等也是重要影响因素。

从一定意义上说,强化生态文明制度执行力,就是最大限度地优化和发挥生态文明制度执行力的有利影响因素,最大限度地弱化或消解生态文明制度执行力的不利影响因素。基于上述生态文明制度执行力影响因素分析,强化生态文明制度执行力的主要任务在于:一是构建科学合理的生态文明制度,二是提升生态文明制度执行主体的执行意愿和执行能力,三是促进生态文明制度管辖对象的制度遵守意识,四是优化生态文明制度执行体制机制和执行方式方法以及执行监督体制机制、执行资源条件以及执行外部环境。正是由于生态文明制度执行力的各种内部与外部影响因素、有利与不利影响因素综合作用而成为一个复杂的系统,强化生态文明制度执行力也必然呈现为一个复杂的系统工程,轻视或忽视生态文明制度执行力的任何影响因素作用,最终都必然导致弱化生态文明制度执行力。

生态文明制度执行力作为一个系统,还表现为其中的“力”也是一个复杂的系统。如果说,制度执行力在制度执行之前表现为执行能力,那么,在制度执行过程之中就表现为执行展力,在制度执行之后则表现为执行效力,其中执行展力和执行效力又是制度执行主体的执行能力和执行意愿共同作用的呈现和结果。而所谓制度执行力应是制度执行主体所具有和产生的将制度目标和制度手段等制度内容变成现实结果的能力、展力以及效力相统一的力的连续体^③。故此,强化生态文明制度执行力就不能仅仅停留于强化执行能力,也不能仅仅注重于强化执行效力,而应当统筹强化生态文明制度的执行能力、执行展力和执行效力所构成的复杂系统,否则会导致强化生态文明制度执行力中的各种“虎头蛇尾”“半途而废”或“能力不足”“底气不够”等不良症状出现,进而导致难以高质量地强化生态文明制度执行力。

二、十八大以来党强化生态文明制度执行力的重大举措

习近平总书记指出,“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治”,而“制度的生命力在于执行,关键在真抓,靠的是严管”^④。同时他又强调,“要从系统工程和全局角度寻求新的治理之道”,“必须统筹兼顾、整体施策、多措并举,全方位、全地域、全过程开展生态文明建设”^⑤。十八大以来,以习近平同志为核心的党中央正是从系统工程和全局角度出发,视强化生态文明制度执行力为一个复杂的系统工程,多维度、多层面、多举措开展一系列根本性、开创性、长远性的工作,生态文明制度出台频度之密前所未有,生态环境监管执法尺度之严前所未有,强化生态文明制度执行力举措之全、之实前所未有,并主要呈现于制度的优势、地位、体系、法律功能、价值导向、科学建设及其执行的责任制度、监督问责制度、体制机制、技术财力、队伍建设、教育环境、国际背景等诸多生态文明制度执行力影响因

① 参见麻宝斌《政府执行力》,北京:社会科学文献出版社,2015年,第239页。

② 参见彭忠益《制度执行力的制约因素及提升路径》,《国家治理》2020年第13期。

③ 参见黄爱宝《制度执行力及其程度测量的辨析与澄明》,《行政论坛》2022年第2期。

④ 习近平:《论坚持人与自然和谐共生》,北京:中央文献出版社,2022年,第13页。

⑤ 习近平:《论坚持人与自然和谐共生》,北京:中央文献出版社,2022年,第12页。

素维度之中。

(一)明确我国生态文明制度显著优势,以坚定制度自信强化制度执行力

“新中国成立七十年来,我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹,中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。”^①这一切充分证明了中国特色社会主义制度和国家治理体系具有显著优势。同样,“我们党一贯高度重视生态文明建设。20世纪八十年代初,我们就把保护环境作为基本国策。”^②特别是十八大以来,以习近平同志为核心的党中央更加高度重视生态文明建设,把生态文明建设摆在全局工作的突出位置,美丽中国建设迈出重大步伐,我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。这一切也充分证明了中国特色社会主义生态文明制度和国家生态治理体系具有显著优势。这一显著优势既表现在党对生态文明建设的集中统一领导和习近平生态文明思想指导地位等各项根本制度的显著优势,也表现为中国特色社会主义生态文明基本制度、重要制度等各项具体制度的显著优势。制度显著优势是坚定制度自信的客观对象和必要前提,信仰制度和捍卫制度又是坚定制度自信的实现方式和必然结果。习近平总书记提出的“四个自信”自然包含坚定中国特色社会主义生态文明制度自信,而无论是作为制度执行主体,还是作为制度管辖对象,明确制度显著优势无疑有助于促进他们信仰和信奉、进而执行和遵守生态文明制度。

(二)生态文明写入根本大法和构建生态文明制度的“四梁八柱”,以制度权威性和完整性强化制度执行力

2012年生态文明写入党章,2018年生态文明写入宪法,是用最高的党内大法和国家大法规定了生态文明建设的法律地位,也是用最高的制度权威性强化生态文明制度执行力。同时,2013年十八届三中全会明确提出“必须建立系统完整的生态文明制度体系”。2015年中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》(简称《建设意见》)和《生态文明体制改革总体方案》(简称《总体方案》),前者提出到2020年基本形成源头预防、过程严控、损害赔偿、责任追究的生态文明制度体系,后者提出到2020年构建由自然资源资产产权制度等八项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。2016年习近平总书记指出要“尽快把生态文明制度的‘四梁八柱’建立起来”^③,2018年再次提出要加快构建“以治理体系和治理能力为保障的生态文明制度体系”^④。2019年十九届四中全会提出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、健全生态保护与修复制度、严明生态环境保护责任制度等四个方面坚持和完善生态文明制度体系。2020年中共中央办公厅、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》(简称《指导意见》),要求建立健全领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律政策体系等。十八大以来,中央出台了40多项涉及生态文明建设的改革方案,生态文明制度的“四梁八柱”已初步建立。可以说,“这一系列制度的出台,涵盖了生态文明从源头、过程到后果的全过程,包括环境治理、空间管制、资源节约等多个方面,具有很强的系统性、整体性、协同性和操作性”^⑤。生态文明制度体系的完整性和协同性不仅是适应生态环境系统本身整体性的需要,还有助于避免制度的不完整和碎片化导致的制度执行过程的不协调、不连贯,避免制度体系内在的矛盾和冲突导致的制度执行结果的内耗化、低效化。

(三)突出生态文明法律制度功能,以法治严密性和严格性强化制度执行力

中国特色社会主义生态文明法律制度体系包括专门的生态环境资源法律法规和其他法律法规

① 《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》,《〈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》,北京:人民出版社,2019年,第2页。

② 中共中央文献研究室:《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第6页。

③ 中共中央文献研究室:《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第109页。

④ 习近平:《论坚持人与自然和谐共生》,北京:中央文献出版社,2022年,第14-15页。

⑤ 穆虹:《坚持和完善生态文明制度体系》,《〈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》,北京:人民出版社,2019年,第323页。

的生态体系,包括作为国家法律的生态文明制度和作为党内法规的生态文明制度。2013年习近平总书记指出,“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障”^①。2014年十八届四中全会再次强调“用严格的法律制度保护生态环境”。2015年新修订的“史上最严”的《环境保护法》开始实施。“生态文明”入宪标志“我国法治发展正式迈向绿色法治的现代化治理之路”^②。十八大以来,制修订30多部生态环境领域相关国家法律和行政法规,我国生态文明法律制度和生态环境法治能力有了明显改观,“一是在中国特色社会主义法律体系不断形成过程中日益补充完善、形成体系;二是由模式概念立法向问题导向、解决实际问题转变;三是重视从末端治理向源头控制转变;四是积极参与国际相关规则制定”^③。法治是现代社会治理的主导方式,法治文明是现代制度文明的主要标志。生态环境法治具有内容的明确性、规则的确定性、预期的稳定性、执行的强制性等重要特征和显著优势,一般能够有效地避免人治或权治在制度执行中的模糊性、随意性和不确定性。

(四)建设“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”为价值导向的生态文明制度,以制度公正性和人民性强化制度执行力

2013年习近平总书记指出,“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”^④。2018年又指出,要“加快改善生态环境质量,提供更多优质生态产品,努力实现社会公平正义,不断满足人民日益增长的优美生态环境需要”^⑤。事实上,良好生态环境的公平性、公正性和人民性、公共性,关键取决于生态文明制度本身。公平正义的生态文明制度既要设计维护人人都享有基本的生态权利的生态保障制度、生态救济制度等,也要安排实现人的生态权利和生态义务或生态责任的对等性的生态环境损害赔偿制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境污染付费制度、生态公益诉讼制度、生态文明绩效评价考核和生态环境损害责任追究制度等。以人民为中心的生态文明制度必须是公平正义的制度,也是坚持生态惠民、生态利民、生态为民和重点解决损害群众健康的突出环境问题的制度,还是促进和确保人民群众共同参与共同建设共同享有生态文明的制度。十八大以来,我国已基本形成包括损害赔偿和责任追究的生态文明制度体系,生态保护补偿、生态公益诉讼、多元参与治理等关键制度建设也取得了决定性成果。公平公正是中国特色社会主义制度的首要价值,以人民为中心是中国特色社会主义制度的最高价值。生态文明制度的公正性和人民性既是中国特色社会主义的内在要求,也是人民群众自觉遵守制度和制度执行主体坚决执行制度的重要保障。

(五)注重生态文明制度建设先行先试和智库智力支持,以制度科学性和可行性强化制度执行力

在制度设计还不够成熟、实施效果还不够明朗的情形下,生态文明制度建设应当注重先行先试。2014年国家发展改革委等六部门联合印发的《关于开展生态文明先行示范区建设(第一批)的通知》明确要求:先行示范地区要以制度创新为核心任务,大力推进制度创新,并以确定的制度创新点为重点,先行先试、大胆探索。我国还在多地多领域开展了生态补偿制度试点、生态环境赔偿制度试点、国家公园制度试点等工作。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》之后,福建、贵州等多地先后开启国家生态文明试验区建设。此外,十八届三中全会提出要加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度。十八大以来,部分高端智库参与研究制定我国生态文明体制改革方案,还有部分高端智库参与生态文明体制改革方案的第三方评估。中央在出台某项专业化的生态文明体制改革专项方案之前,往往要求一些高端智库试点单位对改革方案进行预评估^⑥。生态文明制度试点可以提升制度科学性和可行性,高端智库参与生态文明制度改革可以增强制度的科学化和专业化,而生态文明制度安排更加切合实际,更加具有针对性

① 中共中央文献研究室:《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第99页。

② 江国华、肖妮娜:《“生态文明”入宪与环境法治新发展》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2019年第2期。

③ 翟勇:《我国生态环境法治能力建设进程》,《环境与可持续发展》2020年第1期。

④ 习近平:《论坚持人与自然和谐共生》,北京:中央文献出版社,2022年,第26页。

⑤ 习近平:《论坚持人与自然和谐共生》,北京:中央文献出版社,2022年,第11页。

⑥ 参见高世楫、王海芹、李维明《改革开放40年生态文明体制改革历程与取向观察》,《改革》2018年第8期。

和可操作性,就显然更加有利于提升制度执行力。

(六)健全“党政同责”和“一岗双责”以及“河长制”“林长制”等,以严明党政领导干部责任担当强化制度执行力

2015年中央全面深化改革领导小组第十四次会议上提出的环境保护“党政同责、一岗双责”制度,《总体方案》中的“生态文明绩效评价考核和责任追究制度”,2019年十九届四中全会指出的“生态环境保护责任制度”和2020年《指导意见》中的“环境治理领导责任体系”等等均为生态文明责任制度。其中,“环境保护党政同责、一岗双责、齐抓共管的制度化是我国体制、制度和机制创新的一个亮点”^①。2016年和2021年中共中央办公厅、国务院办公厅分别印发《关于全面推行河长制的意见》和《关于全面推行林长制的意见》,也明确规定由党委或政府主要负责同志担任河长的省、市、县、乡四级河长体系,以及以党政领导负责制为核心的地方党政领导干部森林草原资源保护发展责任体系。2018年习近平总书记明确指出,“地方各级党委和政府主要负责人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”^②。生态文明责任制度主要针对决策者和管理者,总体上属于主要针对社会公众的生态文明制度的执行制度,是确保此类制度执行的“最后一公里”,强化此类生态文明制度执行力的决定性影响因素。同时,“党政同责”制度不仅超越了西方国家政治与行政的二元界分,也打破了传统的生态政治责任和生态行政责任的二分结构;不仅实化了党委的生态责任,也突出了党委和政府的政治责任。因此,加强党的领导,压实地方党政领导干部生态文明建设的政治责任,确立党政共同作为生态文明制度执行责任人,以及地方党政主要领导干部作为生态文明制度执行第一责任人等制度设计,必然能够充分调动和利用最具优势的生态文明制度执行责任主体的权威性和协同性。

(七)开展生态环境保护督查和生态文明绩效评估考核与生态环境责任追究,以推进制度执行监督问责强化制度执行力

2015年中央全面深化改革领导小组第十四次会议审议通过《环境保护督察方案(试行)》和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》(简称《追究办法》)以及《关于开展党政领导干部自然资源离任审计的试点方案》,并随后印发实施。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态文明建设目标评价考核办法》等文件,2016年至2018年,中央环境保护督察实现全国31个省(区、市)和新疆生产建设兵团第一轮全覆盖。2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《中央生态环境保护督察工作规定》,并启动第二轮督察,同时湖南、贵州等多省份也出台相应方案和开展督察工作。上述文件和工作主要在于强调和推进生态环境保护有法必依、执法必严、违法必究。《追究办法》中追责事由也主要在于追究对贯彻落实中央关于生态文明建设的决策部署不力、故意违法、违法干预以及责任制度执行不力等。生态环境保护督查制度以及生态文明绩效评估考核与生态环境责任追究制度,都属于党政领导干部生态文明责任制度体系中的配套制度,属于党政领导干部生态文明制度执行监督问责制度,它们可以通过确保党政领导干部生态环境责任制度执行力提升,进而促进其他生态文明制度执行力强化。在中国现行体制下,对作为“关键少数”的党政领导干部生态文明制度执行力实施最有权威的考核督察和终身追责,也是运用最为充分的外在威慑力和倒逼力强化生态文明制度执行力的硬招实招。

(八)实施省以下生态环境监测监察执法垂直管理和生态环境保护统一监管,以执法体制机制改革创新强化制度执行力

2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》,并于2020年全部完成相关改革部署。2018年中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》提出组建自然资源部和生态环境部;同年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》提出统一实行生态环境保护综合执法,

① 常纪文、焦一多:《环境保护必须党政同责一岗双责齐抓共管》,《紫光阁》2017年第7期。

② 习近平:《论坚持人与自然和谐共生》,北京:中央文献出版社,2022年,第21页。

习近平总书记也提出要“推进跨地区环保机构试点”，“加快组建流域环境监管执法机构”，要“按海域设置监管机构”^①。生态文明执法体制机制也属于生态文明制度的执行制度，可以直接影响生态文明制度执行主体的行为动力。从一定意义上说，省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度设置，就是为了解决以块为主的环保管理体制对生态文明制度执行力所带来的地方保护主义的干预。服务于生态环境保护统一执法监管的一系列机构整合重组，就是为了通过优化职能配置、提高工作效率和增强执法合力促进生态文明制度执行力的提升。

(九) 加强生态环境监测网络建设和生态环境保护财政支持力度，以改善信息技术和财力保障强化制度执行力

十八大以来，在中共中央、国务院印发的《总体方案》《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》等文件中多次强调，要建立独立权威高效的生态环境监测体系和常态化、稳定的财政资金投入机制。特别是2020年《指导意见》再次明确要“加快构建陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络，实现环境质量、污染源和生态状况监测全覆盖”，要“按照财力和事权相匹配的原则，在进一步理顺中央与地方收划分和完善转移支付制度改革中统筹考虑地方环境治理的财政需求”。2022年财政部出台了《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》。目前，我国大部分县级以上地区建立了空气质量监测站，完成了国控空气质量监测站监测事权上收，建成了国家地表水监测网和国家土壤环境质量监测网，在31个省份开展了遥感生态监测工作。同时，我国在生态保护补偿、环境保护税征收、排污权有偿使用和交易、碳排放交易、绿色金融等方面也取得了重大进展。生态环境监测网络体系和生态环境保护财政资金投入等直接关系到生态文明制度执行能力建设，先进的生态环境信息监测技术和必要的生态环境保护资金是生态文明制度执行力的直接影响因素，因为生态文明制度建立与实施既需要全面、准确、真实的生态环境质量信息，也需要支撑基础设施、技术创新、能力建设的充足资金投入。

(十) 建设一支生态环境保护铁军，以提高执法主体政治觉悟和执法能力强化制度执行力

2018年习近平总书记指出，“要建设一支生态环境保护铁军，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”^②。十八大以来，全国各地认真落实《生态环境保护人才发展中长期规划（2010—2020）》和《关于加强基层环保队伍建设的意见》，加强生态环境保护专业技术人才和基层环保队伍建设，并结合日常和专项环境执法工作，连续多年组织开展全国环境执法大练兵活动，不断强化生态环境保护干部队伍作风建设，加快推进生态环保铁军建设。生态文明制度执行力是制度执行主体的力量，生态文明制度执行主体的执行能力与执行意愿共同决定制度执行展力和效力。生态环境保护铁军通过提升生态环境法律法规认知和运用本领，通过提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，更加自觉地担负起生态文明制度执行的政治责任，确保党中央关于生态文明建设各项决策部署落地见效，确保生态文明制度得以全面、准确、快速、持久执行。

(十一) 深化全党全社会生态文明教育，以增强生态意识和制度意识强化制度执行力

2015年《建设意见》明确提出要“积极培育生态文化、生态道德，使生态文明成为社会主流价值观”，要“加强资源环境国情宣传，普及生态文明法律法规、科学知识等”，且与2020年《指导意见》均提出要将生态文明教育纳入国民教育体系和党政领导干部培训体系。十八大以来，我国生态文明教育力度前所未有，环保宣传教育的内容日益系统和丰富、平台更加多元，不断打造环保公益活动品牌，组织编写环境保护书报读物，公众生态环保意识不断增强，生态环境保护文化氛围日益浓厚。^③良好的生态文明教育环境，既可以强化生态文化价值观念和生态道德意识，也可以提高生态文明法治意识和制度意识，既深刻影响生态文明制度执行主体行为，也普遍影响生态文明制度遵守主体行为，从而对生态文明制度执行力发挥潜移默化和广泛深远的作用。

① 习近平：《论坚持人与自然和谐共生》，北京：中央文献出版社，2022年，第20页。

② 习近平：《论坚持人与自然和谐共生》，北京：中央文献出版社，2022年，第22页。

③ 参见夏光、王勇、刘越等《中国共产党十八大以来生态环境保护的历史性变化》，《环境与可持续发展》2018年第1期。

(十二)共谋全球生态文明建设和提升生态文明建设的国际话语权,以构建人类命运共同体的政治智慧和自觉担当强化制度执行力

2018年习近平总书记明确指出,“我国已成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者”,要“共谋全球生态文明建设”,“在深度参与全球环境治理,增强我国在全球环境治理体系中的话语权和影响力”^①。十八大以来,我国率先发布《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》,为推动达成具有历史意义的《巴黎协定》发挥了关键作用。2020年习近平总书记在第七十五届联合国大会一般性辩论上宣布:中国将提高国家自主贡献力度,采取更加有力的政策和措施,二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和。我国还通过举办生态文明贵阳国际论坛等活动以及推进绿色“一带一路”建设和南南环境合作等行动,不断提升生态文明建设话语权和影响力。在“共建清洁美丽世界”的新时代国际背景下,我国积极参与全球生态文明建设合作,主动承担应对气候变化的国际责任,既是推动构建人类命运共同体的自觉担当,也是实现自身可持续发展的内在要求。共谋全球生态文明建设,提升生态文明建设的国际话语权,意味着不仅需要我们为 global 生态文明建设提供中国经验、贡献中国力量,而且更需要我们切实加强自身生态文明建设;不仅需要 we 积极主动落实国际生态环境保护政策承诺,而且更需要我们不断强化本国生态文明制度执行力。

三、十八大以来党强化生态文明制度执行力的基本经验

习近平总书记指出:“我们党历来高度注重总结历史经验”。^②十九届六中全会决议“重点总结新时代党和国家事业取得的历史性成就、发生的历史性变革和积累的新鲜经验”^③。十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,强化生态文明制度执行力也进入新时代。党在新时代强化生态文明制度执行力的认识和实践已经生发和积累了丰富的新鲜经验。这些经验不仅体现了生态文明建设和制度执行力强化的一般规律,更体现了基于中国国情和新时代特征的具有中国特色的特殊规律。

(一)坚持党的领导和习近平生态文明思想指引是根本保证

党的领导是中国特色社会主义生态文明制度的最大优势,也是促进我国生态文明制度体系优势转化为生态环境治理效能的根本保证,是强化生态文明制度执行力的根本保证。十八大审议通过的《中国共产党章程(修正案)》中明确写入“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”。党对强化生态文明制度执行力的领导,既体现在党中央对生态文明制度体系建立和实施的顶层设计,体现在地方各级党政领导干部生态文明制度执行责任的确立和落实,也体现在党对生态文明制度的体系构建、执行主体培育、遵守主体教育、执行体制和执行监督体制改革、执行能力建设、执行国际合作等优化生态文明制度执行力各类影响因素的战略部署。同时,习近平生态文明思想中有关生态文明制度创新和制度执行的重要论述,是指导我国生态文明制度创新和制度执行的总方针、总依据和总要求,也是强化我国生态文明制度执行力的思想基础和根本保证。2018年习近平总书记在全国生态环境保护大会上的重要讲话,既标志“习近平生态文明思想”正式确立,也标志习近平总书记关于强化生态文明制度执行力论断正式形成。这篇重要讲话非常鲜明地指出,我国生态环境保护中存在的突出问题大多同“执行不到位”等有关,要“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”“制度的生命力在于执行”,“制度的刚性和权威必须牢固树立起来,不得作选择、搞变通、打折扣”,“决不能让制度规定成为‘没有牙齿的老虎’”^④。

① 习近平:《论坚持人与自然和谐共生》,北京:中央文献出版社,2022年,第13-14页。

② 习近平:《关于〈中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议〉的说明》,本书编写组:《〈中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议〉辅导读本》,北京:人民出版社,2021年,第78页。

③ 习近平:《关于〈中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议〉的说明》,本书编写组:《〈中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议〉辅导读本》,北京:人民出版社,2021年,第82页。

④ 习近平:《论坚持人与自然和谐共生》,北京:中央文献出版社,2022年,第13页。

(二) 构建科学合理的生态文明制度体系是首要前提

科学合理的生态文明制度是强化制度执行力的首要影响因素,也是倡导强化生态文明制度执行力的前提条件。用制度保护生态环境,既要加快制度创新,增加制度供给,完善制度配套,也要增强制度意识,树立制度权威,强化制度执行,而且前者应是后者的先决条件。科学合理的生态文明制度体系在价值取向上坚持制度公正性和人民性相统一,贯彻生态公正和生态民生的根本价值理念;在内容体系上坚持制度科学性和完备性相统一,基于我国国情和生态环境保护系统的复杂性和特殊性构建包括被执行的制度、执行制度、执行监督问责制度等在内的完整体系;在规范组成上坚持制度周延性和简便性相统一,即“不管建立和完善什么制度,都要本着于法周延、于事简便的原则,注重实体性规范和保障性规范的结合和配套,确保针对性、操作性、指导性强”^①;在功能配置上坚持制度刚性和弹性相统一,既具有明晰精细的生态环境保护原则规定和操作规范,也具备能够在一定程度上应对各种复杂性和不确定性情形的灵活性规定与规范,是保有张力和刚柔相济的制度;在持续程度上坚持制度稳定性和变动性相统一,既要坚定制度自信和强化由实践证明了的生态文明制度执行力,也要根据实践变化新要求而不断创新制度和完善制度。

(三) 党政领导干部带头执行生态文明制度是关键所在

“实践证明,生态环境保护能否落到实处,关键在领导干部”^②,生态文明制度执行力是否得以强化,关键也在领导干部。中国现行体制下的党政主要领导干部就是强化生态文明制度执行力的“关键少数”,它首先表现为党政主要领导干部的领导责任,即地方各级党政主要领导干部是本行政区域强化生态文明制度执行力的第一责任人,对本行政区域生态文明制度执行力强弱负总责,要亲自落实和层层落实生态环境保护制度;其次表现为党政领导干部的示范作用,即党政领导干部要以身作则,要在全社会中做生态文明制度执行的表率,要引领全社会增强生态文明制度意识和自觉维护生态文明制度权威。从一定意义上说,党政领导干部带头执行和模范执行生态文明制度是全社会自觉崇尚制度和形成遵法守法风气的首要促动因素,而党政领导干部生态文明制度意识不强、制度执行不严格和生态环境责任追究不到位则是全社会制度遵守意识不强和造成“法不责众”困境的首要直接诱因。

(四) 多元激励生态文明制度执行主体是动力保障

生态文明制度执行力的本质是执行主体的力量,强化生态文明制度执行力的系统工程中各要素归根结底是通过执行主体而发挥功能,执行主体的主动性和积极性直接决定了生态文明制度执行力的强弱。多元激励生态文明制度执行主体可以呈现为多种维度:一是正面激励和负面激励,给予党政领导干部和生态环境保护执法队伍的政治待遇、培训教育、精神鼓励等属于正面激励,实行党政领导干部生态环境责任追究和“一票否决”等各种批评、惩罚措施等属于负面激励;二是内在激励和外在激励,培育党政领导干部和生态环境保护执法队伍的生态道德意识属于内在激励,环保巡视督查,党政领导干部生态文明绩效考核和生态环境责任审计、监督和追究等属于外在激励;三是物质激励、政治激励和精神激励,加大生态环境保护公共财政投入和提高生态环境保护执法队伍物质待遇等属于物质激励,党政领导干部生态文明绩效考核及其引发的职务升降等属于政治激励,给予生态文明制度执行主体的各类表彰和荣誉等属于精神激励。实践证明,仅仅以负面激励、外在激励和政治激励方式还难以长期、持久地治理和解决生态文明制度执行主体动力不足问题,“应该尽量设计和利用那些符合现代国家环境治理特征的多元激励结构”^③。

① 中共中央文献研究室、中央党的群众路线教育实践活动领导小组办公室:《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》,北京:党建读物出版社、中央文献出版社,2014年,第66页。

② 习近平:《论坚持人与自然和谐共生》,北京:中央文献出版社,2022年,第176-177页。

③ 冉冉:《道德激励、纪律惩戒与地方环境政策的执行困境》,《经济社会体制比较》2015年第2期。

(五) 建立生态文明制度执行合作机制是重要支撑。

基于人与自然生命共同体理念和生态文明建设共同目标,构建与制度执行相关的不同主体之间合作机制,尽力消解和避免他们之间的冲突和内耗,是强化生态文明制度执行力的基础支撑。生态文明制度执行合作机制首先表现为制度执行主体、制度执行的评估主体、监督主体和追责主体等之间的合作,中央生态环境保护督查就是以最高权威性和震慑性强化不同主体合作的机制。合作机制还表现为不同制度执行主体之间的合作,如不同层级和不同部门的执行主体合作,实现省以下环保机构监测监察执法垂直管理和生态环境保护综合执法,就是更加有利于上下级和多部门制度执行主体之间的合作机制;再如,跨区域、全流域、全海域不同执行主体合作,建立区域流域海域生态环境管理体制、不同区域以及上下游流域横向的生态补偿制度就是典型的合作机制;再如,不同国家和地区的执行主体国际合作,我国就是基于人类命运共同体理念和共同但有区别的责任等原则,加入《巴黎气候协定》和成立“一带一路”绿色发展国际联盟等合作机制。另外,合作机制也表现为制度执行主体和制度遵守主体之间的合作,制度遵守主体是相对制度管辖对象或目标群体而言的,作为生态文明制度执行主体的党政领导干部和生态环境保护执法者等,与作为制度遵守主体的企业和社会公众建立基于良好互动和信任的合作关系,也是强化生态文明制度执行力的有力支撑。

(六) 加强生态文明制度执行能力建设是必要基础

生态文明制度执行力在内容上包括制度执行能力、执行展力和执行效力,其中执行能力是生态文明制度执行的起点力或开端力,是一种执行前的执行潜力,内在地包括制度执行主体的制度领悟能力、制度执行资源的调控能力、制度执行环境的利用能力,以及制度执行的计划能力、预测能力、协调能力、应变能力、创新能力等,外在地呈现为被特定制度执行主体所掌握和利用各种人力、物力、财力、信息力、技术力、制度力、文化力、环境力等^①。生态文明制度执行能力建设就是制度执行主体能力建设,也鲜明体现为制度执行主体基于各种具体情况和新情况能够对制度加以创造性执行的能力建设。加强生态文明制度执行能力建设,需要重视党员领导干部以及全社会的生态文明和制度文明教育、生态环境保护执法技术人才培养以及基层队伍建设、生态环境信息监测技术保障和生态环境保护财政资金投入、生态文明制度体系创新和完善等等,当然,这些都是强化生态文明制度执行力的必要基础,最终还需要服务于强化生态文明制度执行展力和执行效力。

(责任编辑 万 旭)

^① 参见黄爱宝《制度执行力及其程度测量的辨析与澄明》,《行政论坛》2022年第2期。