



郇庆治：习近平生态文明思想的战略维度

发布时间：2023-10-10

字体：大 中 小 打印

分享： 

探讨习近平生态文明思想的“战略维度”的重要意义，大致可以归纳为两个方面：一是“战略维度”本身功能重要，并且实施过程相当复杂；二是“战略维度”体现生态文明思想的实践路径，包括矫正纠偏作用。这也就是说，生态文明理念准则的践行落实和生态文明制度体系的功能发挥，都需要经由执政党及其领导的政府的广泛、深入和强有力的社会政治动员，才能成为常规性或日常化的公共政策遵循，而这些有序组织和推进的多样化大众实践创新，又会进一步完善或验证原初的理念认知与制度构想，从而使得思想认识与实践之间呈现一个辩证互动的建设性过程。因而，深入探究习近平生态文明思想的战略之维，是习近平生态文明思想研究的一个重要层面。

一、环境政治学视域下的生态文明建设战略

与生态文明制度的创新发展一样，生态文明建设战略及其实施也是丰富多彩的，它往往呈现为多样化的议题确定与应对维度，包括经济的、社会的、文化的、生态环境治理意义上的、促进性或抑制性的、直接性或间接性的、全国性或地域性的，等等。本文选择环境政治学视角，即按照“理念·制度·战略”的三维分析框架，分析阐述生态文明建设战略及其实施。相应地，笔者在此把“生态文明建设战略”视为一种环境政治现象或构成性元素，由此所作的理论分析，实际上是一种环境政治学分析。

1. 环境政治战略

一般而言，政治学所指称的“战略”或“政治战略”，是指政治行为体为了实现某种政治理念与目标而主动采取的手段或行动。这些手段或行动，既可以是宏观性、常规性和中长期意义上的，也可以是局部性、非常规性和特定时间意义上的。而且，鉴于这些手段或行动往往需要借助公共权力机构或资源来组织实施，执政党及其领导的政府相对其他政治行为体（比如其他政治组织实体和个体）来说，是更重要或更有影响力的战略主体。

顾名思义，环境政治战略是环境政治行为体主动采取的关于生态环境保护治理的领域性或行业部门性政治战略。就这些战略的质性而言，它们既可以是促进性的，也可以是抗拒性的；既可以是直接的，也可以是间接的。需要指出的是，虽然环境政治行为体的一般哲学价值观与政治立场在很大程度上决定着其总体战略选择，即所谓“亲生态的”或“反（非）生态的”政治取向，但这并不意味着环境政治战略与政治行为体之间存在着一种固定不变的对应模式。事实上，不同的政治行为体针对不同性质的生态环境议题或处于不同的政治机会环境时，可能会采取相当不同的环境政治战略。

具体来说，一方面，生态环境议题的政治化有自己的特点，并影响着环境政治行为体的战略选择。这方面至少呈现出两个突出问题：一是生态环境议题初看起来仅仅关涉自然界及其构成要素的生态品质状况，而传统政治议题基本上都是针对人（社会）的生活质量状况（比如衣食住行）。因而，环境政治首先需要解决的问题是生态环境议题何以成为政治议题。二是生态环境质量的好坏或损益对于特定人类群体（社群）来说具有“公地”性质，而传统政治议题基本是围绕对特定政治主体具体权益的认可与保护而形成或展开的。因而，环境政治需要解决的另一个问题是，代表特定人类群体利益关切即生态环境保护治理的政治吁求，何以和如何具有全社会乃至大自然公共性。

另一方面，环境政治主体之间的政治构架有自己的特点，并影响着环境政治行为体的战略选择。这方面也突出呈现出两个问题：一是存在着以绿党和环境新社会运动为核心的狭义的环境政治主体；二是包括绿党在内的大多数政党在执政或在野的境况下，往往秉持具有显著差异性的立场与战略。就前者而言，以绿党和环境新社会运动为核心力量的“绿色政治”是欧美国家生态环境政治的主要倡导者和推动者，而它们内部又往往存在着所谓“体制内竞争”抑或“体制外抗争”的“政治分工”，即绿党致力于成为环境新社会运动在既有政治体制中的“臂膀”或“喉舌”。就后者来说，包括绿党在内的大多数政党一旦成为执政党，就往往不得不在生态环境政治与政策立场上做出妥协。其中的具体情形错综复杂，但核心问题是绿党作为弱小执政

伙伴，必须充分考虑其他执政党对于其绿色政治与政策主张的接受程度，而这背后则是广大选民和社会公众对于其绿色政治与政策主张的接受程度。

上述对于环境政治战略的阐释，更多是以欧美发达国家的现实境遇作为背景参照的。这就意味着无论是生态环境议题的政治化，还是对生态环境议题做出回应的政治框架，都是具有欧美地域性的，而不是全球普

推荐文章

- 韩振峰：论中国化时代化的马克思主...
- 刘书林：新时代中华文明魅力的新展...
- 孙正聿：怎样把中国经验提升为中国...
- 骆郁廷、肖天乐：算法推荐视域下的...
- 李申：马克思主义宗教学的历史地位...

相关文章

- 黄群慧：把握未来发展主动权的战略部署
- 张雷声：深刻理解“两个结合”的重...
- 习近平对宣传思想工作作出重要指示
- 唐爱军：深入学习习近平关于掌握意...
- 康晓强：习近平总书记关于党的建设...

普遍性的。实际上，如同并不存在一种超越国界或文化的普适性民主政治（战略）模板一样，也不存在一种超越国界或文化的普适性环境政治（战略）模板。可以说，这种认知立场构成了笔者理解与阐释当代中国环境政治及其主要行为体的政治战略的方法论基础。

2. 生态文明建设战略

从环境政治学视角来看，“生态文明建设政治”无疑是新时代中国最具代表性或影响力的环境政治样态，而“生态文明建设战略”则是指中国共产党及其领导的政府引领与推动的新时代中国特色社会主义生态文明建设的国家战略。因为生态文明建设政治及其战略推进，既是对当代中国环境政治现实主要特征的概括性表述，也体现了当代中国环境政治理论表达的学术、学科与话语体系中的历史自觉和主体意识。

当代中国环境政治的首要特征是，它是一个在马克思主义执政党及其领导的政府有序组织下自上而下地渐次展开与推进的过程。这也就是说，环境政治在当代中国的萌生与发展，体现为对生态环境保护治理议题或挑战的现代政治回应。换言之，当代中国环境政治的本质意涵是对现代社会产生的生态环境问题的民主政治回应，因而不能奢望通过简单借用古代社会的某些观念或模式来解决当今时代所面临的问题。而社会主义政治制度的确立，使得我国对于包括生态环境议题在内的社会政治问题的回应，呈现为社会主义民主与制度体系的自我完善。

由此可见，一方面，当代中国的社会主义民主和制度与欧美国家的民主政治具有本质性的差异，在生态环境议题的民主回应上也是如此。另一方面，我国社会主义民主和制度尚处在初级发展阶段，还需要一个不断调整完善的过程。单就与生态环境议题的关系而言，这种初级阶段特征在很大程度上可以解释某些生态环境问题何以会产生，以及为何难以得到较快较好的解决。也就是说，生态环境问题实际上也是我国社会主义民主和制度在某些方面还有欠缺的表现。与此同时，这种初级阶段特征还表明，社会主义民主和制度的结构完善与能力提升，可以为生态环境问题的彻底解决提供广阔的空间与路径。换言之，现存的社会主义民主和制度框架，为进一步解决生态环境问题提供了特定方向和可能。

当代中国环境政治的另一个重要特征是，党和政府关于广义的生态环境保护治理议题的战略认知与理念概括，经历了从新中国成立之初倡导的“勤俭节约、改善环境”，到党的十八大提出的“大力推进生态文明建设”“建设美丽中国”的演进过程。这也是习近平生态文明思想的战略维度的历史生成过程。

从1949年新中国成立到1978年改革开放之前是第一个阶段。这一时期党和政府对于面临的生态环境问题及其应对的认识，经历了一个逐渐明晰与不断提高的过程。对这一时期党和政府的生态环境保护治理方针战略的最好概括，是毛泽东同志倡导的勤俭节约、改善环境。“勤俭节约”指涉的不仅仅是社会个体成员的日常生活方式，还包括工农业生产经营的各方面与全过程，以及整个国家方方面面的管理；“改善环境”既指不断改进我国城乡劳动者和居民的生产生活环境，也指逐步提高我国工农业生产与城乡居住方面的基础设施条件，而这必然意味着对国家各种自然资源的开发利用和对相对不利的生态环境条件的综合整治。

从1978年改革开放到2012年党的十八大是第二个阶段。这其中有三个标志性节点，并渐次形成了党和政府关于广义的生态环境保护治理议题方针战略的三个权威性理论概括，即保护环境基本国策、实施可持续发展战略和建设“两型社会”（资源节约型、环境友好型社会）。“保护环境基本国策”表明，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，在改革开放之初就已经明确形成了加强生态环境保护的环境政治立场；“实施可持续发展战略”表明，党和政府更加重视社会主义现代化建设进程中的环境保护或生态可持续性问题，并希望通过推进发展方式的绿色转型，克服传统工业化发展的不可持续性问题；“建设‘两型社会’”是党和政府着眼于社会主义现代化建设的阶段性目标，在21世纪初提出的关于广义的生态环境保护治理的方针战略，表明党和政府将社会建设纳入中国特色社会主义现代化建设整体布局，并进一步提升了生态环境保护治理在这一整体布局中的地位。

可以看出，如果把“生态文明建设战略”作泛化意义上的理解，那么，从“勤俭节约、改善环境”到“保护环境基本国策”“实施可持续发展战略”“建设‘两型社会’”，再到“大力推进生态文明建设”，就是它作为一个国家全局性战略的不断形塑或重构过程，而习近平生态文明思想的战略维度则是它的新时代版本，也是它在理论上更加定型与成熟的升级版本。

3. 习近平生态文明思想视域下的生态文明建设国家战略

从习近平生态文明思想的形成与发展历程来看，其战略维度不仅包括党的十八大之前的历史生成过程，还包括习近平同志长期主政地方期间所进行的关于广义的生态环境保护治理议题政策的创新性探索。也就是说，习近平生态文明思想的“战略维度”，有着来自党和政府的既定决策以及他本人的丰富实践这两个方面

的坚实基础。生态文明建设战略是以习近平同志为核心的党中央，自党的十八大以来明确作出并不断丰富其意涵的重大战略决策。

把“建设生态文明”、树立“生态文明观念”纳入党的十七大报告，具有重要的政治象征意义，标志着继坚持保护环境基本国策、实施可持续发展战略和建设“两型社会”之后，生态文明及其建设成为党和政府



回到顶部

的又一个具有最高统摄性的战略术语。更为重要的是，此后的历届中央全会公报等重要文献，都把生态文明建设的进展成效与工作要求，作为一项固定内容加以阐述和部署。这表明生态文明建设战略及其实施，已经被列入党和政府的常态化政治议事日程，对于提高全党和全社会对生态文明建设重要性的认识发挥了不容忽视的作用。

党的十八大报告关于生态文明建设的阐述即第八部分，其战略重要性在于，它系统论述了基于“五位一体”总体布局的“大力推进生态文明建设”的四大战略部署及任务总要求：“优化国土空间开发格局”“全面促进资源节约”“加大自然生态系统和环境保护力度”“加强生态文明制度建设”。因而，虽然报告本身并未明确使用“生态文明建设战略”这一概念，但至少从篇幅结构来看，这一篇章完全可以理解为是对我国新时代生态文明建设战略决策或者习近平生态文明思想的战略维度的系统阐释。相较之下，党的十九大报告关于生态文明建设的论述，明确强调把“坚持人与自然和谐共生”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一，同时，围绕加快生态文明体制改革这一主题，系统阐述了大力推进生态文明建设的新四大战略部署及任务总要求：“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”。因而，虽然报告文本中也没有出现类似“生态文明建设战略”这样的概念，但十分明显，这些阐述尤其是报告的第九部分，也可以理解为是对我国新时代生态文明建设战略决策或者习近平生态文明思想的战略维度的另一个版本的系统阐释。

党的十八大以来，对推进新时代生态文明建设战略作出重要阐述的权威文献主要有：2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《深化改革决定》），2015年党中央、国务院出台的《关于加快推进生态文明建设的意见》（以下简称《意见》）、《生态文明体制改革总体方案》（以下简称《总体方案》），2017年由中共中央文献研究室编辑出版的《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》。党的十九大以来，对推进新时代生态文明建设战略作出重要阐述的权威文献主要有：习近平2018年在全国生态环境保护大会上的讲话《推动我国生态文明建设迈上新台阶》、2018年的《在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话》、2019年的《在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话》，2019年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》），2020年党的十九届五中全会通过的《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》（以下简称《建议》），等等。

如上所述，党的十八大以来，大力推进生态文明建设逐渐成为新时代党和政府关于广义的生态环境保护治理议题政治与政策的统摄性概念表述和战略抉择。换言之，对于“怎样建设生态文明”的一系列重大理论与实践问题的系统性阐述，构成了习近平生态文明思想清晰而明确的战略维度，从而使习近平生态文明思想成为一个内容完整丰富的理论体系。

二、生态文明建设国家战略的整体构架

正如前文指出的，对“大力推进生态文明建设”这样的全局性国家战略及其实施的概括与阐释，可以从不同的质性认知和等级层次等角度把握。从环境政治学视角来看，最需要关注的是如下两个方向或进路：一是生态文明建设政治主体将这一战略嵌入并彰显于现行法制与政策框架的努力及其成果；二是生态文明建设政治主体围绕这一战略及其实施而采取的目的性手段或行动。鉴于本文写作目的，以及新时代中国特色社会主义建设“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的构型特征，下文对这一国家战略整体构架及其主要构成元素的阐述分析，将集中围绕党和政府所做的努力展开。

就生态文明建设国家战略的整体构架而言，可以把这些聚焦于体制内的生态文明建设推进战略举措分为三个层次：党章和宪法、法治体系、基本国策和长期性战略。在第一个层次上，党的十八大对《中国共产党章程》作了修改，在“总纲”部分增加了包括生态文明建设在内的中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的论述（第9段），增加了关于“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”的专题论述（第18段）。这表明生态文明理念原则与目标道路，已经成为中国共产党政治意识形态的内在组成部分，而在不同政策领域或层面上推进生态文明建设，则是对全体党员和各级党组织的政治与纪律要求。党的十九大对《中国共产党章程》再次作了修改，在“总纲”部分除了增加“增强绿水青山就是金山银山的意识”和“实行最严格的生态环境保护制度”（第19段）以外，还增加了对包括“绿色”在内的五大新发展理念（第10段）、包括“美丽”在内的社会主义现代化强国总体目标（第11段）的论述。这体现了习近平新时代中国特色社会主义思想对于推进当代中国生态文明建设战略的引领规约意义，而全体党员和各级党组织在不同政策领域或层面上推进生态文明建设时，必须将其作为基本的政治与党性要求。2018年，十三届全国人大一次会议通过

的《中华人民共和国宪法修正案》，对涉及生态文明及其建设的内容作了多处重要修改。其中包括序言第7段关于“贯彻新发展理念”“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”等处的修改；第八十九条“国务院行使下列职权”中第六款修改为“领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”。这表明大力推进生态文明建设已经成为整个国家的政治意志和战略共识，成为包括国务院在内的各级政府日常管理工作的第一部分，也成为每一个国家权力机构、社会组织和公民的行为规范。

在第二个层次上，一方面，自20世纪70年代初以来，我国已经逐渐构建起以宪法有关条款规定为基础，以环境保护法为统领，以生态环境单行法为主干，以其他相关法律、行政法规、部门规章、地方性立法、环境保护标准体系以及国际环境保护公约为补充的相对完善的针对广义的生态环境保护治理政策议题的法制框架。尤其是党的十八大以来，包括环境保护法在内的许多法律或单行法，都根据推进生态文明建设的实践需要和宪法有关条款的修正，作了较大幅度的修改和完善，并在生态环境立法、司法和执法方面出台了一系列法律法规，从而为新时代生态文明建设提供了有力的法治保障。另一方面，党的十八大以来，习近平总书记多次强调依靠制度和法治保护生态环境的重要性。在此基础上，全国人大等有关部门持续推进生态文明建设的立法工作，努力探索以习近平法治思想为指引、适合我国国情的社会主义生态文明建设法治化道路。

在第三个层次上，新中国成立以后尤其是改革开放以来，党和政府提出实施的关于广义的生态环境保护政策议题的重大战略，都被连续纳入党的全国代表大会报告、中央全会决议以及全国人大年度会议审议的政府工作报告等重要文献，使得这些基本国策和长期性战略不仅保持了自身的政策连贯性，而且最终融汇到新时代生态文明建设这一国家战略之中。比如，“保护环境基本国策”是在1983年12月第二次全国环境保护会议上确立的，并被明确写入1990年的《国务院关于进一步加强的环境保护工作的决定》和1991年的《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》。自此，这一战略表述及其贯彻落实要求，就一直出现在历次党的全国代表大会报告和历届全国人大会议审议的政府工作报告中，尽管具体表述略有区别。

就生态文明建设国家战略的主要构成元素来说，以党的十八大报告和十九大报告为标志，我国新时代生态文明建设的国家战略架构或“四梁八柱”逐步形成。为了便于讨论，笔者把党的十八大报告提出并阐述的四大战略部署及任务总要求和党的十九大报告提出并阐述的新四大战略部署及任务总要求加以合并，去除其中的两项重复，代之以“坚持党的全面领导”和“促进全球生态文明建设”。如此一来，就可以得到一个由如下“八大战略”组成的新时代生态文明建设的国家战略构架。

“坚持党的全面领导”是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心内容，也是我国新时代生态文明建设的第一战略推动。党的十八大报告和十九大报告关于大力推进生态文明建设和深化生态文明体制改革的系统论述，本身就是坚持和完善中国共产党对生态文明建设全面领导的重要体现，因为正是这两个最权威的文献，勾勒了我国新时代生态文明建设的路线图。党的十八大以来制定实施的重要文件，大都专门强调了加强党的全面领导的重要性。而明确阐述为什么和如何加强党对生态文明建设全面领导的政策文件主要有如下四个方面：一是两个关于完善地方干部政绩考核的政策文件，即2013年中共中央组织部出台的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》和2016年中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《生态文明建设目标评价考核办法》；二是2015年先后由中共中央政治局审议通过的《意见》和《总体方案》；三是2018年5月习近平在全国生态环境保护大会上发表的讲话《推动我国生态文明建设迈上新台阶》；四是2018年4月和2019年9月，习近平分别在武汉和郑州召开的座谈会上发表的讲话，即《在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话》《在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话》。除了上述政策文件外，以习近平同志为核心的党中央在全面领导生态文明建设的体制机制上，适时推出了许多创新举措，其中具有代表性的是2013年成立中央全面深化改革领导小组、2015年建立中央生态环境保护督察机制。

“优化国土空间开发格局”是党的十八大报告首次明确阐述的推进生态文明建设的重大战略部署。2013年党的十八届三中全会通过的《深化改革决定》第十四部分“加快生态文明制度建设”即第51—52条，提出了通过“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度”和“划定生态保护红线”来促进优化国土空间开发格局战略目标的实现。2015年的《意见》和《总体方案》，则对这一战略的主体内容作了更加细致、更具可操作性的论述，比如“积极实施主体功能区战略”“完善主体功能区制度”“健全国土空间用途管制制度”等。在2019年党的十九届四中全会通过的《决定》第十部分中，上述重大战略措施又分别在“实行最严格的生态环境保护制度”“健全生态保护和修复制度”等标题下得到重申或进一步论述。

“全面促进资源节约利用”是广义的生态环境保护治理政策议题的核心内容，也是生态文明建设最直接的战略任务。因而，党的十八大报告和十九大报告都将其作为推进生态文明建设的重大战略部署及任务总要求之一，并作了略有不同的论述。2013年党的十八届三中全会通过的《深化改革决定》的第十四部分“加快生态文明制度建设”的第53条，着重阐述了通过“实行资源有偿使用制度和生态补偿制度”来实现全面促进资源节约利用的战略目标。2015年的《意见》和《总体方案》，则对这一战略的主体内容作了更加详细、更具可操作性的论述。2019年党的十九届四中全会通过的《决定》的第十部分，围绕“全面建立资源高效利用制度”这一主题，重申或进一步论述了“推进自然资源统一确权登记”“健全资源节约集约循环利用政策体

系”“普遍实行垃圾分类和资源化利用制度”“推进能源革命”“健全海洋资源开发保护制度”等战略举措。

关于“加大自然生态系统和环境保护力度”，党的十八大报告的第八部分“大力推进生态文明建设”，从“为什么”和“如何做”两个层面作了论述。党的十九大报告的第九部分“加快生态文明体制改革，建设

美丽中国”，则分别在“着力解决突出环境问题”和“加大生态系统保护力度”的标题下，强调了“持续实施大气污染防治行动”和“实施重要生态系统保护和修复重大工程”等政策举措的战略重要性。2013年党的十八届三中全会通过的《深化改革决定》的第十四部分，不仅在第51—54条的四项改革任务中列举了许多具体战略举措，而且在该篇章的开头就明确强调要“实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度”。2015年的《意见》和《总体方案》，则对这一战略的主体内容作了更加细致、更具可操作性的论述。2019年党的十九届四中全会通过的《决定》的第十部分，围绕“实行最严格的生态环境保护制度”和“健全生态保护和修复制度”两个主题，重申或进一步论述了“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”“统筹山水林田湖草一体化保护和修复”等战略举措。

“加强生态文明制度建设”居于“八大战略”之首的地位是不言而喻的。虽然在党的十八大报告第八部分的论述中，它处于四大战略部署及任务总要求的最后一个，而且报告并未对生态文明制度体系的主体内容作出十分明晰的阐述，但此后党中央出台的关于推进生态文明建设的主要文件都明确指出，建立健全生态文明制度（体系）是大力推进生态文明建设国家战略的中心和重点。2013年党的十八届三中全会通过的《深化改革决定》的第十四部分的标题就是“加快生态文明制度建设”，其开篇就强调“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系”；2015年的《意见》和《总体方案》分别强调：“以健全生态文明制度体系为重点”是《意见》的指导思想；“加快建立系统完整的生态文明制度体系”是《总体方案》的制定目的。2017年党的十九大报告关于生态文明建设的论述虽然以“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”为题，但完全可以理解为是在体制改革视角下，对新时代生态文明制度建设与创新的战略构想和部署。2019年党的十九届四中全会通过的《决定》的第十部分的标题是“坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生”，这表明了生态文明制度建设对于推动我国环境治理体系与治理能力现代化的重要性。

“推进绿色发展”是党的十九大报告首次明确阐述的推进生态文明建设的重大战略部署。但需要指出的是，将绿色发展（经济）理念或思维引入生态文明建设国家整体战略，并赋予其重要战略地位，是党的十八大以来一直坚持和持续推进的理论观点和政治主张。2012年党的十八大报告关于生态文明建设的论述即明确提出“着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式”。2015年的《意见》和《总体方案》也都对这一战略的主体意涵作了较为明确和系统的论述。党的十九大之后，“推进绿色发展”在生态文明建设战略与进路模式中的重要性更为突出。2019年党的十九届四中全会通过的《决定》第十部分阐述了“完善绿色生产和消费的法律制度和政策导向……更加自觉地推动绿色循环低碳发展”等战略举措的重要性和具体意涵。2020年党的十九届五中全会通过的《建议》中，关于生态文明建设论述的标题就是“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”，并强调了“强化国土空间规划和用途管控”等战略举措的重要性和主要意涵。

“改革生态环境监管体制”也是党的十九大报告首次明确提出的推进生态文明建设的重大战略部署。应该说，将重构广义的生态环境监管体制作为生态文明建设国家战略推进的重点领域和优先领域，是党的十八大报告就已经明确的目标任务，尤其体现在“加强生态文明制度建设”的战略部署及任务总要求之中。2013年党的十八届三中全会通过的《深化改革决定》的第十四部分的标题就是“加快生态文明制度体系建设与创新”，并把“改革生态环境保护管理体制”作为四项重要改革任务之一。2015年的《意见》和《总体方案》，也都对这一战略的主体意涵作了较为明确和系统的论述。党的十九大之后，随着自然资源部和生态环境部的组建和设立，以及地方政府层面上相应体制改革的完成，我国生态环境监管体制改革的阶段性目标已经基本实现。因而，2019年党的十九届四中全会通过的《决定》的第十部分，所强调的主要是“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”等内容，其中“健全”和“完善”是使用较频繁的限定词。

尽管“促进全球生态文明建设”没有被列入生态文明建设的新四大战略部署及任务总要求，但它同样是党的十九大报告首次明确提出的推进生态文明建设的重大战略之一。我国参与全球生态环境保护治理始于1972年举行的人类环境会议，并在随后的可持续发展和全球气候变化应对国际合作中发挥着越来越重要的作用。党的十八大之后，以习近平同志为核心的党中央更加重视我国在全球生态环境治理合作中的引领作用，以及这种合作对于推动国内生态文明建设的意义。2018年，习近平在《推动我国生态文明建设迈上新台阶》的讲话中，明确将“共谋全球生态文明建设”作为新时代生态文明建设必须坚持的六项重要原则或战略之一，并作了系统阐述。正是基于这种新的战略认知，党的十八大以来，我国在致力于贯彻落实联合国可持续发展目标（2015—2030年），以及签订落实应对全球气候变化的《巴黎协定》等全球性议题上，扮演着越来越重要的引领性角色，并得到国际社会的高度肯定。

三、生态文明建设国家战略的制定和实施：案例分析

如前文所述，坚持党的全面领导、优化国土空间开发格局、全面促进资源节约利用、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设、推进绿色发展、改革生态环境监管体制和促进全球生态文明建设等战略部署，构成了一个既着眼长远又立足当前、既坚持整体推进又聚焦重点突破的生态文明建设国家战略体系，为我国新时代生态文明建设实践提供了战略指引。接下来，笔者将进一步考察三个具有代表性的重要战略的制定和实施案例，以便对这一国家战略架构的不同侧面及其推进过程中可能会遇到的挑战，有更加全

面深入的理解。

1.打好（打赢）污染防治攻坚战

“坚决打好污染防治攻坚战”，是党的十九大报告作为全面建成小康社会决胜期（2017—2020年）的三大政治任务之一提出的，其主要目标是“抓重点、补短板、强弱项”，以便“使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验”；其基本理念是以“攻坚战”的战术集中动员社会各方力量，采取超常规的政策举措攻克影响人民群众生活的突出生态环境问题，并以此来倒逼或促进生态文明建设，因而是一种以“重点突破”带动“整体推进”的战略举措。

2018年5月，习近平在《推动我国生态文明建设迈上新台阶》的讲话中，详细阐述了“坚决打好污染防治攻坚战”的六大战略目标与任务要求，即“加快构建生态文明体系”“全面推动绿色发展”“把解决突出生态环境问题作为民生优先领域”“有效防范生态环境风险”“加快推进生态文明体制改革落地见效”“提高环境治理水平”。很显然，这里所阐述的内容已经远远超出了狭义的“污染防治”的范畴，也不是三两时间的“攻坚战”能够完成的，而更多的是在推动新时代生态文明建设重大战略举措的层面上所作的阐述。同年6月，《中共中央 国务院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》公布，明确将“打好污染防治攻坚战”，作为贯彻落实习近平生态文明思想和党的十九大报告提出的推进生态文明建设的新四大战略部署及任务总要求，尤其是“着力解决突出环境问题”的主要政策工具或抓手。截至2020年，国务院及其主管部门生态环境部主要致力于完成那些短时期内必须完成的硬性任务，尤其是决胜七大标志性重大战役，即打赢蓝天保卫战，打好柴油货车污染治理、城市黑臭水体治理、渤海综合治理、长江保护修复、水源地保护、农业农村污染治理攻坚战，并取得了显著效果。

基于上述阶段性进展，2021年11月，经中央全面深化改革委员会第二十一次会议审议通过，《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》公布实施。该意见提出的新的政策目标是，到2025年，单位国内生产总值二氧化碳排放比2020年下降18%，重污染天气、城市黑臭水体基本消除，土壤污染风险得到有效管控，固体废物和新污染物治理能力明显增强，生态系统质量和稳定性持续提升，生态环境治理体系更加完善，生态文明建设实现新进步；到2035年，广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，美丽中国建设目标基本实现。依据上述新阶段目标，该意见还提出了加快推动绿色低碳发展、深入打好蓝天保卫战、深入打好碧水保卫战、深入打好净土保卫战、切实维护生态环境安全和提高生态环境治理现代化水平等方面的具体措施要求。

“坚决（深入）打好（打赢）污染防治攻坚战”是在党中央、国务院统一领导部署下实施的，具有明显的政策工具和战略象征意义。作为一种政策工具，它与国务院在2013年公布实施的《大气污染防治行动计划》（“大气十条”）、2015年公布实施的《水污染防治行动计划》（“水十条”）、2016年公布实施的《土壤污染防治行动计划》（“土十条”）等有着显而易见的连续性，只不过是2018年之后逐渐确立了“三大保卫战”的称谓。

2.创建中央生态环境保护督察机制

建立中央生态环境保护督察机制，是中央全面深化改革委员会（领导小组）作出的第一批生态文明建设议题领域的一项重要决定。2015年7月，《环境保护督察方案（试行）》经中央全面深化改革领导小组第十四次会议审议通过并付诸实施。

2016年1月，中央生态环境保护督察机制在河北省开展试点。2016年7月和11月、2017年4月和8月，先后分四批开展第一轮中央生态环保督察巡视，实现了对全国31个省份的全覆盖。据统计，在党的十九大之前的这轮督察巡视中，共受理群众举报案件13.5万件，除去部分重复案件，经过合并后，向地方交办10.4万件，被问责人数超过1.7万人，其总体效果被概括为“百姓点赞、中央肯定、地方支持、解决问题”。

党的十九大之后，中央生态环境保护督察机制走向常态化和制度化。2018年5月，习近平在《推动我国生态文明建设迈上新台阶》的讲话中，对这一机制及其实施给予高度评价。2019年6月，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》，其中第七条规定：成立中央生态环境保护督察工作领导小组，负责组织协调推动中央生态环境保护督察工作，中央生态环境保护督察办公室设在生态环境部，负责中央生态环境保护督察工作领导小组的日常工作，承担中央生态环境保护督察的具体组织实施工作。由此，生态环境保护督察机制的“政治地位”得到进一步明确和提升，即它已经成为党中央实现对生态环境保护治理的全面统一领导的制度化的常设性监督机制。经党中央、国务院批准，2019—2022年，第二轮中央生

态环境保护督察分六批完成了对31个省（区、市）和新疆生产建设兵团，以及2个国务院部门和6家中央企业的督察，并取得了显著成效。因而，2019年党的十九届四中全会通过的《决定》和2020年党的十九届五中全会通过的《建议》，都提到“落实（完善）中央生态环境保护督察制度”，2021年党的十九届六中全会通过的《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》）也高度肯定了这一机制

完整意义上的“生态环境保护督察机制”不只是中央层面的，还包括省级层面。在国家层面上，“中央生态环境保护督察”已经成为一种初步实现体制内嵌入的监督机制，而生态环境部则成为这一机制运行的主要牵头负责部门。因而，这种架构在一定程度上可以理解为是生态环境部本来就拥有的监督检查职权的规格“高配”，以便克服在以往督察过程中出现的地方党委、政府和企业缺乏足够重视，以及突出环境问题久拖不决等难题。但必须明确的是，作为中央生态环境保护督察机制，其更突出的职能是督察而不是查处，是引领而不是纠错。这就需要在督察成员的配备、督察重点的选择和督察过程的管理等方面主动适应这一特点，而不是简单满足于解决一些具体问题。这又关涉包括生态环境部在内的国家生态环境部门的职权之外的视野与境界问题，即更加自觉地从推进全国生态文明建设的高度来理解和对待生态环境保护督察。换言之，中央生态环境保护督察的“中央”前缀绝不仅仅意味着权威或权力，还体现其严肃性。它只能用于督促解决那些从根本上妨碍党中央大力推进生态文明建设国家战略，或严重影响人民群众生命安全与身心健康的突出生态环境问题，因而这一机制归根结底是部门间协调性的而不是部门职权性的。

3.开展领导干部自然资源资产离任审计

对领导干部实行自然资源资产离任审计，是把经济政策手段运用于领导干部生态环境保护治理职责考核监督与问责追责的体制机制的创新尝试，也是推进我国新时代生态文明建设的重要战略措施。其核心理念是，某一地方主要领导干部在任职结束时所负责区域的自然资源资产价值不能少于任职开始时，即不能出现“负债”或“亏空”，否则将不予提拔重用，甚至还会受到追责或惩处。因而，这是一个专业性较强的、旨在加强党对生态文明建设全面领导的重要战略举措。

对此，2013年党的十八届三中全会通过的《深化改革决定》首次提出，“探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产离任审计。建立生态环境损害责任终身追究制”。可以看出，这一机制构想包含三个构成性元素，即领导干部离任审计、自然资源资产负债表和生态环境损害问责追责，三者缺一不可。2015年的《意见》和《总体方案》对这一体制机制改革的主体意涵作了更加明确和系统的论述。其中，《意见》第二十五条“健全政绩考核制度”中提到，“探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产和环境责任离任审计”；《总体方案》则在第九部分“完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度”的第四十九条、第五十条，较详细地阐述了“探索编制自然资源资产负债表”“对领导干部实行自然资源资产离任审计”的具体要求。2015年7月，《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，经中央全面深化改革领导小组第十四次会议审议通过，成为第一批获准实施的推进生态文明建设的相关文件或重要举措。此后，2015年在湖南省娄底市、2016年在河北省和内蒙古呼伦贝尔市等40个地区、2017年上半年在山西等9省（市）对党政主要领导干部进行审计试点，围绕“审什么、怎么审、如何评”进行了积极探索，总结了有益经验。在此基础上，2017年6月，经中央全面深化改革领导小组第三十六次会议批准，《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》由中共中央办公厅、国务院办公厅印发并付诸实施。

党的十九大之后，领导干部自然资源资产离任审计这一体制机制上的创新举措，进入全面实施阶段，并在实践中不断走向规范化、科学化。2018年5月，习近平在《推动我国生态文明建设迈上新台阶》的讲话中，将“自然资源资产离任审计”“生态环境损害责任追究”等制度，列为党的十八大以来出台实施的具有代表性的推进生态文明建设的重要制度；2019年党的十九届四中全会通过的《决定》，将“开展领导干部自然资源资产离任审计”作为“严明生态环境保护责任制度”的重要举措之一；2021年党的十九届六中全会通过的《决议》虽然并未直接提及领导干部自然资源资产离任审计，但却提到了“环境保护‘党政同责’和‘一岗双责’”制度。

应该说，领导干部自然资源资产离任审计这一重要战略举措，在党中央的统一决策部署和审计署的具体组织下，取得了诸多方面的进展，并在监督和促进全国各地生态文明建设中取得了实效。但从整体来看，尤其是结合这一体制机制架构的另外两个元素，即自然资源资产负债表编制和生态环境损害问责追责来看，推进领导干部自然资源资产离任审计还存在许多障碍和困难。就前者来说，看似主要是技术手段和信息数据分享意义上的问题，但实际上还关涉政府与社会管理结构层面上的协同配合，甚至是上下级和同级党政部门之间的职权划分或利益纠葛，而这肯定会影响审计过程与结果的科学性和权威性。因而，对领导干部自然资源资产责任的判定，很难做到像查阅一张负债表那样清楚明白。就后者而言，党的十八大以来，对各级领导干部生态环境问责追责的力度不断加大，但问题是，对绝大部分产生较大社会政治影响案件的查处都不是（也很难）通过离任审计来实现的。这在一定程度上与离任审计主管部门即审计署缺乏权威性有关——由下属

的“自然资源和生态环境审计司”负责组织开展领导干部自然资源资产离任审计，以及自然资源管理、污染防治和生态保护与修复情况审计。由此决定的领导干部自然资源资产离任审计的常规化审计性质，使其更多地适用于对领导干部的任期性（内）生态环境保护责任的监督管理。

四、结论

综上所述，习近平生态文明思想的战略维度，在实践层面上就是指新时代以来，党和政府引领和推动中国生态文明建设的同时战略。在理论层面上，则是更加综合性的或政治哲学意义上的“理

国特色社会主义生态文明建设的国家战略；在理论层面上，则是一个更加综合性的或政治哲学意义上的“理念·制度·战略”认知与行动体系的重要组成部分。依此而论，作为我国新时代十年生态文明建设伟大实践变革的理论结晶，习近平生态文明思想及其战略之维已然形成确立。当然，它还是一个内容上不断丰富拓展、落实上持续推进细化的动态过程，尤其是党的二十大报告明确提出的“积极稳妥推进碳达峰碳中和”，不仅是促进新时期美丽中国建设的“新四大战略部署及任务总要求”之一，也在一定程度上构成了上述“八大战略”构架之外的又一个生态文明建设重大战略。对此，笔者已有专文阐述，这里就略而不论了。

(作者简介：郁庆治，北京大学马克思主义学院教授、习近平新时代中国特色社会主义思想研究院研究员)

网络编辑：同心

来源：《国家现代化建设研究》2023年第5期