加强生态文明制度建设需要法治思维和系统思维

林坚

习近平生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。要深入贯彻习近平生态文明思想,全面加强党对生态环境保护的领导,改革完善生态环境治理体系,必须加快生态文明体制改革,加强生态文明制度建设,推进生态环境领域的国家治理体系和治理能力现代化。把这项事业推进好,需要法治思维和系统思维。

用法治思维促进生态文明制度改革

习近平生态文明思想中一个重要内容就是生态环境保护与制度、法治的关系,强调坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境。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。加快制度创新,增加制度供给,强化制度实行,让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。要完善经济社会发展考核评价体系,把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入其中,构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,建立有效约束开发行为和促进绿色循环低碳发展的生态文明法律体系。这体现了习近平生态文明思想的严密法治观。

要用法治思维和法治方式促进生态文明体制改革。法治思维是将法治的要求运用于认识、分析和处理问题的思维,是一种以法律规范为基准的逻辑化的理性思维。法治思维包括:规则思维,强调宪法至上和法律权威,依法守法;权利义务思维,强调权利保障和公权力制约,权利和义务统一;程序思维,强调形式合理、理性和可实践。

法治方式就是运用法治思维来处理和解决问题的行为方式,表现为各种规则,包括优先适用规则、协调适用规则、比例原则和程序制约的规则等,要求根据法律处理具体问题,一般不受道德、宗教、政治等因素的影响,强调法律方法的运用。要加快建立健全生态文明法律制度,用法律武器保障生态文明建设。法治是依良法而治,在制度实践中,表现为法治观念、法治载体、法治运作三方面的良性互动。

加强生态文明制度建设,要从"事理"走向"法理"。运用法律的价值取向、研究方法、概念体系和法律规范,建立生态文明体制改革的法律逻辑、法律语言、法律思维、法律制度,为改革提供"良法善治"的基础。健全的生态法律制度不仅是生态文明的标志,而且是生态环境保护的最后屏障。

为生态文明建设提供强有力的法治保障。构建以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系,需要推进一些重大的体制机制改革。通过社会体制的变革,改革和完善社会制度和规范,形成有利于生态文明建设的体制机制,为生态文明建设提供强有力的法治保障。把生态文明写入宪法的主要依据是"为了公共利益的最大化而限制个人利益",确保人类文明的发展。部分国家的一些部门法为适应生态法治建设所做出的改进与发展也值得我们借鉴或利用。应及时修正我国生态环境立法基本原则,确立可

持续发展的指导思想,使生态环境立法紧跟人类社会进步的步伐。条件成熟时,建议将制定《生态文明建设促进法》提上立法议程,使之作为专门法或上位法,对环境法和与环境法相关的民法、行政法、经济法、刑法等传统部门法进行生态化引领、改造和完善。

用系统思维加强生态文明制度建设

习近平总书记强调:"环境治理是一个系统工程,必须作为重大民生实事紧紧抓在手上。"

应确立生态整体系统观。生态是一个系统,是各种自然要素相互依存实现循环的自然链条。秉持山水林田湖草是生命共同体的理念,要从系统工程角度寻求治理修复之道。必须按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律,整体施策、多措并举。统筹考虑自然生态系统各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游等,进行整体保护、宏观管控、系统修复、综合治理,维持生态平衡,维护生态功能,达到系统治理的最佳效果。

加快构建生态文明体系。生态文明体系主要包括5个方面:

一是以生态价值观念为准则的生态文化体系。要把生态伦理、生态道德纳入社会主义核心价值体系,使生态文明理念渗透到每个人心中。生态文化体系为生态文明建设提供价值取向。

二是以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。生态经济,就是遵循生态学原理和规律的经济,是生态和经济的复合系统。其本质是把经济建立在生态环境可承受的基础上,实现经济发展和生态环境保护的双赢。生态经济体系为生态文明建设奠定物质基础。

三是以改善生态环境质量为核心的目标责任体系。要把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入评价考核体系,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。目标责任体系为生态文明建设明确责任动力。

四是以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系。生态文明制度体系为生态文明建设提供组织保障和制度保障。要建设系统完备、科学规范、民主公正、运行高效的生态文明制度体系。

五是以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系。要划定生态保护红线和底线,把生态环境风险纳入常态化管理,构建全过程、多层级的生态风险防范和预警机制。生态安全体系为生态文明建设划定红线底线。

生态文明制度体系为生态文明建设提供组织保障和制度保障。全面深化细化生态文明制度体系改革,完善生态文明政府治理和监管体系;加强生态文明社会治理制度体系创新;完善生态文明国际合作制度体系。要健全生态环境法治体系,完善环境资源法律体系,推进环境立法法典化工作;完善生态环境监管体系,加大生态环境执法力度,明确生态环境执法权限与执法程序,建立跨部门、跨区域的环境执法体制机制;加快制度创新,推进生态环境司法专门化,增强改革的系统性、整体性和协调性,完善资源环境价格机制、多元投入机制、全民参与机制,强化制度执行。

以系统思维推进绿色发展。系统思想和系统方法是进行分析和综合的辩证思维工具,它在辩证唯物主义那里取得了哲学的表达形式,在运筹学和其他系统科学那里取得了定量的表达形式,在系统工程那里获得了丰富的实践内容。

以系统工程思路和方法推进绿色发展,要保护生态环境,构建现代环境治理体系,协调人类与自然环境的关系,以保证自然环境与人类社会的共同发展,加快形成绿色发展方式和生活方式,这是解决生态环境问题的根本之策。

发展绿色生态经济,建立健全以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系,实现经济社会发展与资源环境的良性循环。实现绿色政治生态,促进社会生产力的发展,最终实现绿色政治生态的巨大效能。建设绿色生态文化,为生态文明建设提供强大精神动力、智力支持、行为依据和制度保障。推动绿色社会发展,加快绿色城市、绿色乡村、绿色企业、绿色机关、绿色学校等建设,将生态文明理念全面融入各领域、各行业、各地区的发展,构建绿色生产方式、生活方式和消费模式。

必须转变观念,在生态环境保护和生态文明建设过程中,进一步突出积极性、主动性、前瞻性和建设性,不仅局限于对环境污染的控制和治理,而且更加强调对资源的积极利用。经济、社会、资源和环境相互之间密切联系,构成了一个大系统。生态环境问题必须在发展的过程中、背景下、相互关联中才能得到解决。必须把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重,加快生态文明体制改革,着力破解制约生态文明建设的体制机制障碍。尽快把生态文明制度的"四梁八柱"遵循好、使用好、优化好,把生态文明建设全面纳入制度化、法治化轨道。

作者系中国人民大学国家发展与战略研究院研究员

学习贯彻习近平生态文明思想 笔谈

中国环境报社·生态环境部环境与经济政策研究中心主办

环境国际合作与交流越来越深入

◆朱留财

新中国环境保护发展史既是一部环境意识理念创新史,又是一部环境国际合作和交流史。

环境国际合作和交流制度化创新已经走过了40年。回顾1979年,《环境保护法(试行)》制定,第二十六条第七款明确规定了环境保护机构职责是"组织和协调环境保护的国际合作和交流",成为生态环境治理体系的一个里程碑。

1972年6月,中国派员参加在瑞典斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议,标志着中国多边环境外交的新纪元,也是新中国生态环境领域改革开放的新纪元。大会成果深刻改变了"工业污染是资本主义社会的产物"传统观念,开启了学习和借鉴国际先进经验、技术和理念的国际合作与对外交流的大门。

1973年8月,国务院召开第一次全国环境保护会议审议通过了第一份环境保护文件《关于保护和改善环境的若干规定》,明确了环境保护工作"32字方针"。1983年第二次全国环境保护会议将环境保护提升为基本国策。1988年设立了独立运行的副部级国务院直属机构"国家环境保护局"。1989年第三次全国环境保护会议集中提出的"三大环境政策"和"八项管理制度"等,既是学习借鉴国外先进经验的产物,也是改革开放创新奋进的成果。

20世纪70年代环境领域改革开放学习借鉴了国外环境保护理念,从80年代起则引进了可持续发展理念。1987年,世界环境与发展委员会出版的《我们共同的未来》报告,系统阐述了可持续发展思想。1989年5月,第15届联合国环境署(UNEP)理事会通过了《关于可持续发展的声明》。

1992年,联合国在巴西里约召开的环境与发展大会成果对中国产生了深远影响。大会强调的可持续发展理念成为推动中国将环境保护与发展紧密结合的理论基础。此后不久,中国政府编制了《中国21世纪人口、资源、环境与发展白皮书》,首次把可持续发展战略纳入我国经济和社会发展的长远规划。1997年,党的十五大把可持续发展战略确定为我国"现代化建设中必须实施"的战略。在1998年机构改革之际,原副部级的国家环境保护局被升格为正部级的国家环境保护总局。

2002年9月世界可持续发展首脑峰会(WSSD)后,中国的环境保护意识进一步增强。2002年11月,党的十六大把"可持续发展能力不断增强"作为全面建设小康社会的目标之一。2007年,生态文明理念首次写入党的纲领性文献。2008年,国家环境保护总局升格为国务院组成部门,即环境保护部。

中国环境保护事业,既是全球环境治理发展进程的缩影,也是可持续发展在国内地位逐步提高的写照。从21世纪第二个10年开始,中国逐渐成为全球环境治理的贡献者和引领者。2012年,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。

2015年10月29日,习近平总书记在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话鲜明提出了创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。绿色发展理念成为新发展理念的重要组成部分。2017年10月,十九大报告将"推进绿色发展"作为"加快生态文明体制改革,建设美丽中国"的首要举措。

2018年5月召开的全国生态环境保护大会正式提出和确立了习近平生态文明思想,提出要深度参与全球环境治理、要坚持环境友好、要推进"一带一路"建设、要实施积极应对气候变化国家战略等,体现了共谋全球生态文明建设的全球观。

今年是生态环境部对外合作与交流中心成立31周年。1989年底,原国家环境保护局环境保护对外经济合作领导小组办公室(FECO,简称"外经办")成立,主要负责国外技术援助项目管理。1997年5月,成立了具有法人资格的环境保护对外合作中心,与外经办"一套人马、两块牌子",负责环境保护领域利用国际金融组织资金、履约项目资金、双边援助资金及其他对外环境合作事务的管理工作。2019年1月28日,生态环境部原环境保护对外合作中心与原东盟中心两个司局级机构进行融合重组,改制组建了生态环境部对外合作与交流中心,成为生态环境领域承担国际合作任务技术支撑服务的唯一"国家队"。

我从事生态环保国际合作与交流事业已超过20年。个人的进步和成长同对外合作与交流中心的蓬勃发展休戚相关,同祖国的生态环境事业休戚相关,同祖国参与全球环境治理的进程休戚相关。作为环境外交领域技术支撑服务团队的一员,在投身深入参与全球环境治理、共谋全球生态文明、推动建设美丽中国的同时,推进构建清洁美丽世界和人类命运共同体,是我们的担当和使命。

作者单位:生态环境部对外合作与交流中心

明确生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任

◆程亮 陈鹏 刘双柳 徐顺青 高军 焦阔

国务院办公厅近日印发《生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》(国办发〔2020〕13号,以下简称《方案》),从生态环境规划制度制定、生态环境监测执法、生态环境管理事务与能力建设、环境污染防治、生态环境领域其他事项等5个方面,界定了中央和地方财政事权和支出责任。

《方案》的制定实施有利于促进打好污染防治攻坚战,加快构建生态文明体系,推进生态文明体制改革,推进美丽中国建设,实现人与自然和谐共生的现代化,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,意义重大。总体来看《方案》具有三大特色:

一是管理类事项由中央和地方在各自职责范围内承担事权和支出责任。

《方案》中管理类项目划分四个大类:生态环境规划制度制定、生态环境监测执法、生态环境管理事务与能力建设、生态环境领域其他事项。管理类事项由中央和地方在各自职责范围内承担事权和支出责任,事权范围具有明确边界,职责划分相对清晰,两者存在衔接之处,但基本无重叠交叉。

例如,"将国家生态环境规划、跨区域生态环境规划、重点流域海域生态环境规划、影响较大的重点区域生态环境规划和国家应对气候变化规划制定,确认为中央财政事权,由中央承担支出责任。将其他生态环境规划制定确认为地方财政事权,由地方承担支出责任。"以上同样都是研究制定规划,事权性质相同,差异在于规划范围不同、影响程度不同。

除生态环境规划制度制定以外,对生态环境监测、执法检查、督察、环境影响评价、生态文明建设目标评价考核、控制污染物排放许可制、生态保护修复的指导协调和监督、辐射安全监督管理、生态环境宣传教育、环境信息发布、研究制定生态环境领域法规和政策、标准、技术规范等其他管理类事项,均规定了中央和地方各自承担的事权和支出责任。

二是根据污染防治项目受益范围不同确定中央事权、地方事权、共同事权。

污染防治项目受益范围包括全国性的、跨区域性的和地区性的,中央和地方污染防治事权划分应与其受益范围相对称。全国性污染防治项目,应由中央政府负责;体现中央战略意图、跨区域的污染防治项目,应由中央和地方政府共同负责;其他地方性污染防治项目,应由地方政府负责。

依据上述原则,《方案》将跨国界水体污染防治确认为中央财政事权。将放射性污染防治,影响较大的重点区域大气污染防治,长江、黄河等重点流域以及重点海域、影响较大的重点区域水污染防治等事项,确认为中央与地方共同财政事权。将土壤污染防治、农业农村污染防治、固体废物污染防治、化学品污染防治、地下水污染防治以及其他地方性大气和水污染防治、噪声、光、恶臭、电磁辐射污染防治等事项,确认为地方财政事权。

三是适度强化中央政府和地方更高一级政府对污染防治项目的支出责任。

按照"谁的财政事权谁承担支出责任"的原则,确定各级政府支出责任。对属于中央并由中央组织实施的生态环境保护事权,原则上由中央承担支出责任;对属于地方并由地方组织实施的生态环境保护事权,原则上由地方承担支出责任;对属于中央与地方共同事权的生态环境保护事项,即便完全由地方组织实施,原则上也要由中央和地方共同承担支出责任。《方案》对于支出责任划分基本坚持了上述原则,但适度强化中央政府和地方更高一级政府对污染防治项目的支出责任。

例如,《方案》将土壤污染防治、农业农村污染防治、固体废物污染防治、化学品污染防治、地下水污染防治以及其他地方性大气和水污染防治,确认为地方财政事权,由地方承担支出责任,中央财政通过转移支付给予支持。这表明即使上述污染防治项目属于地方事权,但中央财政仍要通过转移支付给予支持。

作者单位:生态环境部环境规划院

部史部风征文选登

中国环境年鉴 2019

资料完备　数据权威　请即订阅

《中国环境年鉴》订阅单(复印有效)

订阅单位名称					纳税人识别号		
地址、联系人、电话							
《中国环境年鉴》	单　价(含邮寄费)	订阅册数	合计金额	《中国环境年鉴》	单　价(含邮寄费)	订阅册数	合计金额
2019卷	400元			2016卷	315元		
2018卷	400元			2015卷	315元		
2017卷	400元			2014卷	315元		
合计金额	万　仟　佰　拾　元						

邮购汇款:北京市东城区广渠门内大街16号
邮　　编:100062
账户名称:中国环境报社有限公司
开户银行:中国工商银行北京崇文门外大街支行
银行账号:0200000509200033732
电　　话:(010)67112032
传　　真:(010)67103929(自动)
联 系 人:高 斐
电子信箱:huanjingnj@163.com
用　　途:请务必在汇款单据上注明购《中国环境年鉴》书款。