

坚持和加强党对生态环境保护全面领导的历史考察与现实启示*

刘 燕 欧阳丽娜

【摘要】中国共产党是最高政治领导力量，坚持党的全面领导是我国构建现代环境治理体系的首要原则和显著优势。从革命战争时期领导植树造林事业的绿色初心显现，到新时代坚决扛起美丽中国建设的政治责任，中国共产党对环境保护的领导力不断增强，且推进生态文明建设从理论到实践都发生了历史性、转折性、全局性变化。全面加强党对生态环境保护的领导是开创人类文明新形态的重要课题，体现了社会主义环境保护经验的自我超越，是践行党的历史使命的必然要求。要将党的领导的制度优势转化为生态环境的治理效能，必须以党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、制度建设为抓手，全力构建人与自然和谐共生的现代化格局。

【关键词】党的领导 生态环境保护 生态文明 美丽中国

2022年7月，由中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部组织编写的《习近平生态文明思想学习纲要》一书，在全国出版发行。《习近平生态文明思想学习纲要》将习近平生态文明思想的核心要义概括为“十个坚持”，并将加强党对生态文明建设的全面领导置于首位。2023年7月，习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调，“建设美丽中国是全面建设社会主义现代化国家的重要目标，必须坚持和加强党的全面领导”^①，同时围绕如何加强党对生态文明建设的领导作出系统部署，为从更高站位、更宽视野、更大力度来谋划和推进新时代新征程生态环境保护工作提供了根本遵循。

生态文明建设关乎社会主义现代化国家建设目标的实现，关乎中华民族伟大复兴中国梦的实现，是中国共产党人的职责所在、使命所系。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，是实现人与自然和谐共生现代化的根本保证。新时代新征程一再强调中国共产党在生态文明建设中的领导地位是对生态环境保护历史经验的深刻总结，同时蕴含了继续推进生态文明建设的新要求。党的十八大以来，“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，推动划定生态保护红线、

* 本文系国家社会科学基金重大项目“中国共产党领导人民创造的人类文明新形态研究”（22ZDA020）的阶段性成果。

^① 《全面推进美丽中国建设 加快推进人与自然和谐共生的现代化》，《人民日报》2023年7月19日。

环境质量底线、资源利用上线，开展一系列根本性、开创性、长远性工作”^①，推动生态文明建设从理论到实践都发生了历史性、转折性、全局性变化。深刻把握中国共产党领导人民进行生态环境保护工作的历史进程、逻辑必然，对于不断提高党的执政能力和领导水平，不断深化对生态文明建设规律的认识，全面推进美丽中国建设具有重要的理论价值和现实意义。

一、坚持党对生态环境保护领导的历史考察

100多年来，中国共产党始终坚守初心使命，不断深化关于人与自然关系的认识，不断强化对环境保护的责任担当，为推动人类文明的发展进步作出了历史性贡献。

（一）初心就是责任：革命战争时期的绿色情怀

无论是红色使命还是绿色情怀，皆是发乎于心、服务于民。毛泽东在延安干部会议上明确指出：“我们的责任，是向人民负责。”^②在血与火的革命战争年代，国家蒙辱、人民蒙难、文明蒙尘，中国共产党人面临的主要任务是争取民族独立和人民解放。即便如此，中国共产党人也学会了发展生产，竭尽全力为人民群众谋利益，并积极探索解决人民群众生产和生活的方法问题^③。彼时，农民在全国总人口中约占80%，是中国国民经济的主要力量^④。为了保证农业生产的顺利进行，中国共产党一直关注植树造林。1928年，毛泽东就曾带领干部群众在荒山上开展植树造林活动，类似的活动在边区以及解放区的历史上多有记载。针对乱砍滥伐林木现象，临时中央政府于1934年2月颁布了《保护山林条例》。陕甘宁边区政府建设厅下设农牧科，专门管理农业、林业、牧业工作。《陕甘宁边区植树造林条例》开宗明义指出，要“发展植树造林，调节气候，保持水土”^⑤，阐明了植树造林在改善生态环境中的重要作用。从开展植树造林、颁布林木管理条例到设置林业机构，中国共产党人积累了丰富的领导经验，为新中国环境保护事业的开展奠定了一定的基础。

（二）专门化的趋向：将环境保护提上了国家管理的议事日程

在社会主义革命和建设时期，中国共产党从领导带有环保性质的系列运动到开启对重点区域的污染治理，推动环境保护事业起步前行。

20世纪50年代至60年代，经济发展与环境保护的总体矛盾并不突出，只是风沙危害、水土流失等问题比较严重。中国共产党将生态环境保护作为改善和发展生产的重要内容加以引导和部署，如开展植树造林运动、爱国卫生运动、增产节约运动、兴修农田水利和积肥运

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》，北京：人民出版社，2021年，第51页。

② 《毛泽东选集》第4卷，北京：人民出版社，1991年，第1128页。

③ 参见《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第138-139页。

④ 参见《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社，1991年，第642页。

⑤ 陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑，西安：陕西人民教育出版社，2013年，第114页。

动。以植树造林运动为例，“在第一个五年计划期间，我国已经造林 1000 多万公顷，超过计划指标很多”^①。这些运动不同程度地体现了改变自然地貌、改善气候状况以及保障工农业生产的发展意愿，并逐步形成了动员群众改善环境的优良传统。从“绿化祖国”“一定要把淮河修好”“增产节约”到“动员起来，讲究卫生”等号召，均蕴含了改善环境的前瞻性认识，产生了较好的示范效应。随着工业化起步，工业“三废”污染等问题逐渐累积显现，“综合利用”和“三废”治理的意识开始酝酿生发。受“左”倾思维的干扰和影响，盲目开发、无序开发、过度开发、低水平开发问题比较常见，导致一些自然地貌遭到破坏，造成水土流失、环境污染等问题。

20 世纪 70 年代，党中央关于环境保护的认识日渐清晰，明确使用“环境保护”的概念，比较全面地开展了生态环境领域的探索。1973 年 8 月，国家计划委员会在上报国务院的《关于全国环境保护会议情况的报告》中明确提出：“消除‘三废’污染，保护环境，关键在于领导。各地区、各部门党委都要把这项工作提到议事日程，并见之行动。”^②

在污染调查方面，开始了环境质量评价的探索和重点污染源的调查。卫生部军事管制委员会于 1971 年下发《关于工业“三废”对水源、大气污染程度调查的通知》，推动污染调查工作在全国陆续展开。20 世纪 70 年代，对官厅水库、蓟运河、白洋淀、鸭儿湖、渤海、黄海等重点区域进行调查，为开展环境污染治理提供现实依据，并推动了环境保护认识的提高。

在政策规划方面，国务院环境保护领导小组先后印发了《环境保护规划要点和主要措施》《关于环境保护的 10 年规划意见》《关于编制环境保护长远规划的通知》《关于治理工业“三废”开展综合利用的几项规定》等文件，试图对环境保护作出长远谋划和战略安排，提出把环境保护纳入国民经济长远规划和年度计划的要求。在规制建设方面，党和国家进一步明确了环境保护的职责，推动了环境保护事业的快速发展。中国派代表团参加了联合国人类环境会议，组织召开了第一次全国环境会议，确定了环境保护的基本方针。“三废”利用领导小组、国务院环境保护领导小组、地方环境管理机构陆续成立，推动了对环境管理模式的探索。1973 年 11 月，国务院批转的《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》初步提出了“三同时”制度，即“一切新建、扩建和改建的企业，防治污染项目，必须和主体工程同时设计，同时施工，同时投产”^③。在 1978 年 3 月通过的《中华人民共和国宪法》中，明确规定“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害”^④。中国共产党对环境保护的领导逐步从自发走向自觉，主要开展了“三废”治理和综合利用工作，并就一些污染重、社会反应强烈的污染源进行抢救性质的治理，如开展对官厅水库、黄海、鸭儿湖、松花江等地的水污染防治，对北京、天津、太原、兰州等地的烟尘和悬浮颗粒物治理，积累了一定的治理经验，取得一定的治理成效。不过，

① 中华人民共和国林业部编：《绿化祖国的高潮》第 1 辑，北京：中国林业出版社，1958 年，第 1 页。

② 国家环境保护局办公室编：《环境保护文件选编（1973—1987）》，北京：中国环境科学出版社，1988 年，第 4 页。

③ 《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》，《工业用水与废水》1974 年第 2 期。

④ 《中华人民共和国宪法（1978 年 3 月 5 日中华人民共和国第五届全国人民代表大会第一次会议通过）》，《人民日报》1978 年 3 月 8 日。

囿于经济、政治、文化、社会等条件，一些关于环境保护的意见和政策并没有得到实质性落实。

（三）实然化的走向：关于环境保护的职责定位更加清晰

在改革开放和社会主义现代化建设新时期，中国共产党积极推动领导方式和执政方式变革，着手恢复和推进民主集中制与集体领导制度，注重发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，促进环境保护工作有序发展。

一是基于中国生态环境状况的反思以及国际术语的引介和分析借鉴，关于环境保护的内涵界定更加全面、更加科学。中国共产党深刻认识到人口、资源、环境和经济社会发展之间的关系，先后提出“实施可持续发展战略”“全面树立和落实科学发展观”等命题，并将统筹人与自然和谐发展写入党的十七大报告。

二是明确提出党委对环境保护的领导职责，并从起初的原则性规定逐步转向具体化的职责内容。1978年12月，中共中央在批转《环境保护工作汇报要点》的通知中明确指出，“消除污染，保护环境，是进行经济建设，实现四个现代化的一个重要组成部分，各级党委、各级领导部门都应主动去抓这项工作”^①，同时提出制定保护法规、加强环境管理机构以及追究领导责任等举措。显然，这里已经明确提到了环境保护的工作内容，不过更多是一种愿景式的表达。相对于经济发展的高速行进态势，环境保护的发展程度和力度尚不足以匹配，后续表现为环境污染事故的高发。1997年至2005年，党中央连续9次在“两会”期间召开座谈会^②，专门研究和部署环境保护工作，不仅强调党政一把手对环境保护工作要亲自抓、负总责，而且逐步提出“全面落实目标管理责任制”“尽快把人口资源环境指标纳入干部考核体系”^③等举措，凸显了党和国家领导人对环境保护工作的重视程度，推动环境保护工作迈向更加实质化。关于党领导环境保护的职责设定日益趋向规范，带动环境保护事业的快速发展。

三是环境保护工作逐步上升为国家战略，对经济社会发展产生积极影响。从“六五”计划开始将环境保护作为独立的篇章纳入国民经济和社会发展规划，党的十五大报告明确提出“在现代化建设中必须实施可持续发展战略”，到党的十七大报告将“转变经济增长方式”改为“转变经济发展方式”，中国共产党逐步确立了环境保护在经济和社会发展中的重要地位，对节约资源、保护环境、污染治理的技术路线作出了更加具体、更加细致的规定，推动了有利于环境保护的经济政策、技术举措的快速发展，使经济发展与环境保护协调进行的理念更加深入人心。不过，在“十五”计划之前，很多重要的环境保护规划目标并未如期完成，关于环境保护的监管需要进一步增强。

四是领导国家机构改革，推动环保职责的规范化。在党和国家机构改革中，关于环境保护的

^① 国家环境保护局办公室编：《环境保护文件选编（1973—1987）》，北京：中国环境科学出版社，1988年，第72页。

^② 自1991年开始，党中央每年在“两会”期间召开一次计划生育工作座谈会，并于1997年后陆续将环境保护、国土资源等工作纳入其中，1999年将其更名为中央人口资源环境工作座谈会。

^③ 《十六大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2005年，第859页。

行政机构和行政职能设置日益完善。从1982年组建城乡建设环境保护部（内设环境保护局）到2008年成立环境保护部（国务院组成部门），环境保护的机构设置在较短的周期内连续升格。环保机构的规格提升无疑增加了环境影响评价对政府决策的影响，同时意味着环境保护系统人才队伍的不断壮大，环境治理能力的不断增强。

五是领导制定环境保护的法律法规，推动环境治理走向法治化。中国共产党坚持“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的基本方针，推动环境保护的法制建设步入快车道。截至2008年，“制定了8部环境保护法律、15部自然资源法律，制定颁布了环境保护行政法规50余项，部门规章和规范性文件近200件，军队环保法规和规章10余件，国家环境标准800多项，批准和签署多边国际环境条约51项，各地方人大和政府制定的地方性环境法规和地方政府规章共1600余项”^①。环境法律法规的蓬勃发展为环境管理和决策提供了相应依据，为完善环境保护的执政理念和工作方式提供了法治保障。不过很多政策法律属于宣示性、指导性的规范，缺乏对党政领导干部的严肃追责措施，需要进一步与国家治理机制相衔接。

（四）问责与追责并举：强调坚决扛起美丽中国建设的政治责任

问责、追责作为对权力进行制约和监督的重要举措，是确保权力正确运行的重要保证。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态环境保护责任制度建设，不断强化责任目标、责任要求和责任追究力度，着力推动主体责任和监督责任的一体落实，不断健全责任链条，以确保党中央关于生态文明建设各项决策部署落地见效，推动党对生态文明建设领导力的全面提升。

一是关于生态环境保护的执政理念全面提升，彰显中国共产党人的责任与担当。党的十八大以来，中国共产党人先后将“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”“增强绿水青山就是金山银山的意识”等写入党章，并明确提出“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”。从“生命共同体”“人与自然生命共同体”到“地球生命共同体”，各种新概念不断涌现。其中，关于“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”的理念，强调人类史与自然史的有机统一，进一步深化了对人类社会发​​展规律的认识。关于山水林田湖草沙是生命共同体的理念，强调按照系统性的思维方法和工作方法推动环境保护、污染治理和绿色发展，体现了中国共产党辩证思维能力以及统筹兼顾本领的进一步增强。关于“绿水青山就是金山银山”理念，科学阐释了经济发展与环境保护的内在关联，丰富和发展了马克思主义的生产力思想。关于“积极稳妥推进碳达峰碳中和”的理念，展现了中国共产党人心系人民、胸怀天下的使命担当。

二是关于生态环境保护的战略地位全面提升，促进经济社会发展全面绿色转型。从党的十八大报告将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，党的十九大报告将“美丽中国目标基本实现”作为基本实现社会主义现代化的重要目标之一，到党的二十大报告明确将促进人与自然和谐共生作为中国式现代化的本质要求之一，中国共产党将生态文明建设提升至前所未有的战略高度，强化了生态文明建设之于解决新时代社会主要矛盾和开启人类文明新形态的重要意义。全党全国推动生态

^① 国家统计局编：《辉煌的三十年》，北京：中国统计出版社，2008年，第181页。

环境保护的自觉性和主动性不断增强，以高品质生态环境支撑高质量发展日益成为普遍共识。

三是以坚持和完善党的领导制度体系为统领，扎实推进生态文明制度体系建设。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将坚持和完善党的领导制度作为关键和根本，着力将党的领导贯彻到生态文明建设的各个环节、各个方面，为推进生态环境治理体系和治理能力现代化提供根本保证。从出台《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》等纲领性文件，制订修订生物安全法、森林法、野生动物保护法、湿地保护法等多部法律法规，到落实中央环保督察制度、生态保护红线制度、河（湖）长制和林长制等一系列制度，促进生态文明制度体系更加健全，为生态文明建设提供可靠保障。

四是党和国家机构改革不断深化，推动环保机构治理效能的切实提升。由于环境保护机构的职能一度较为分散，职能交叉、重叠、缺位等问题较为严重，在很大程度上影响了环境执法监管效果。2013年11月，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，围绕加快生态文明制度建设、改革生态环境保护管理体制作出系统部署。2018年2月，党的十九届三中全会通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，提出加强党对各领域各方面工作领导是全面深化改革的重要任务，并明确了改革自然资源和生态环境管理体制的内容要求。根据《深化党和国家机构改革方案》，我国组建了自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局等生态环境管理机构，以协调整合环境管理职能，推动环境治理效能的系统提升。

五是在全面从严治党方面，突出了党对环境保护工作的主体责任。党纪严于国法，中国共产党以党内法规的形式确认环境保护的政治责任，不断增强环境执法的威慑力和影响力。党的十八大以来，《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》（2015年）、《党政领导干部考核工作条例》（2019年）、《中央生态环境保护督察工作规定》（2019年）等相继出台，明确将生态文明建设纳入地方党委和政府领导班子工作实绩的考核内容，作出追责时效终身制的规定，并确定了追究党委和政府环境责任的几种情形以及相应的督察举措，旨在强化党政领导干部对生态环境和资源保护的责任意识，推动环境保护各项决策部署落实到位，推动生态文明建设进入实质问责阶段。生态文明建设的责任体系和问责机制趋向完善，有利于进一步压实压紧主体责任，进而从严从实解决好环境保护问题。

二、坚持党对生态环境保护领导的内在逻辑

总结历史经验，加强党对生态环境保护的领导，是基于中国共产党执政地位、执政能力、执政方式、执政风险等的自我考量，也是对生态环境复杂形势和治理任务的科学把握，体现了对人类社会发展规律、社会主义建设规律以及中国共产党执政规律的深刻认识，表达了党的信仰追求、担当意识和为民情怀，具有内在的逻辑旨趣。

（一）加强党对环境保护的领导是开创人类文明新形态的重要课题

马克思主义认为，历史是自然史与人类史的统一。实践证明，一部人类文明史，也是一部人

与自然关系的变迁史。在前资本主义社会，生产力水平普遍低下，世界各地相对独立、相互隔绝，人与自然之间的物质变换在较小的范围内分散进行。新航路的开辟，引发了新旧大陆间在微生物、农作物、人种、经济、思想、制度等方面的广泛交流，推动西方文明的崛起。当然，这种物质变换是建立在不平等的社会关系基础之上的，以肆意攫取自然、奴役自然为代价，以超乎想象的规模和力度塑造地球，并展现出强大的破坏力，使生态问题逐渐成为威胁人类生存和发展的普遍性问题。

地球是人类共同家园，建设清洁美丽世界是全人类的共同夙愿，也是全人类的共同责任。建设生态文明是开创人类文明新形态的重要内容，以人与自然和谐共生为核心诉求，集中体现了人的全面发展和社会全面进步的前进方向。中国共产党具有胸怀天下的境界和格局，站在对人类文明负责、对子孙后代负责的高度，以中国为观照、以时代为观照，自觉将生态文明建设纳入行动纲领，向世界传递万物和谐之道。世界百年未有之大变局正在加速演进，生态环境问题呈现出国际化、政治化和复杂化的发展态势，全球生态环境治理面临严峻挑战。

中国共产党具有高超的战略眼光和战略智慧，能够深刻洞察人类文明演进的规律和方向，从容驾驭复杂局面和应对各种风险挑战，以地球生命共同体为整体考量，因势而谋、应势而动、顺势而为，引领人类文明走向更加灿烂的未来。中国共产党具有强大的行动自觉和责任担当，把建设美丽中国摆在强国建设、民族复兴的突出位置，将碳达峰、碳中和目标要求全面融入经济社会发展中长期规划，在发展理念、发展模式、发展道路等方面融入尊重自然、顺应自然和保护自然的要求，成功走出中国式现代化道路，“展现了不同于西方现代化模式的新图景，是一种全新的人类文明形态”^①。坚持党对生态环境保护的领导，弘扬全人类共同价值，践行全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议，谋求人类文明的永续发展，是对人类社会发​​展大势的深刻把握和自觉认知，是基于人类的共同利益和共同责任所作出的正确选择。

（二）加强党对环境保护的领导是社会主义环境保护经验的自我超越

否定是发展的环节，“我们所称为共产主义的是那种消灭现存状况的现实的运动”^②。社会主义生态文明建设也是在自我否定中实现自我超越，是社会主义制度自我完善、自我发展的重要体现。社会主义制度在中国的确立，为环境保护创造了制度条件，但要在人与自然之间建立新的联系，绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的，还要付出更多的努力。

新中国成立后，集中力量恢复生产和发展国民经济是摆在党和人民面前的紧迫任务，从落后的农业国转变为先进的工业国成为国家富强、人民富裕的关键性环节。受制于当时特定的社会历史条件，一度对生态环境保护的力度落后于经济发展的速度，积累了很多环境问题的欠账。坚持党对生态环境保护的领导，直面中国之问、世界之问、人民之问、时代之问，是全力超越资本逻辑下的生态困境，有效解决生态环境问题的必由之路。生态环境保护关系到民生福祉，关系到社

^① 《正确理解和大力推进中国式现代化》，《人民日报》2023年2月8日。

^② 《马克思恩格斯文集》第1卷，北京：人民出版社，2009年，第539页。

会全面进步，关系到社会主义事业的兴旺发达。

坚持党对生态环境保护的领导，既体现了科学社会主义的先进本质，又彰显了中国特色社会主义的强大优势，必将推动人和自然之间、人和人之间矛盾的真正解决。生态环境保护是一项综合性很强的工作，与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设相互交织，需要长期持续的投入、系统化的顶层设计以及凝聚全体社会成员智慧和力量，即仰仗于一种更加积极主动的建设行为。坚持党对生态环境保护的领导，妥善处理高质量发展和高水平保护、重点攻坚和协同治理、自然恢复和人工修复、外部约束和内生动力以及“双碳”承诺和自主行动等重大关系，不断完善中国特色社会主义的制度设计和战略谋划，进而为全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标筑牢生态根基。

（三）加强党对环境保护的领导是践行党的历史使命的必然选择

习近平总书记指出：“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。”^① 中国共产党对环境保护的领导地位是由党的性质和国家的性质决定的，是历史与人民的选择。中国的环境保护事业在艰难中起步，能够取得重大进展和实质性进步，主要得益于中国共产党的坚强领导。生态环境保护制度的每一次进步，生态环境质量的每一次改善，都伴随着党的领导方式和责任体系的完善。

中国共产党是无产阶级的政党，以马克思主义为指导思想，根本宗旨是全心全意为人民服务。中国共产党执政的出发点和归宿是最广大人民群众的根本利益，除此之外没有任何特殊的利益，始终奉行“人民至上”的价值原则。将生态文明建设写入行动纲领，以举国体制推进生态文明建设，是中国共产党恪守初心和使命的重要表现。

新时代新征程，以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设提到前所未有的高度，旨在保障人民群众的环境权益，不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。回顾历史，中国的环境保护事业在探索中也经历过一定曲折，但是中国共产党具有自我革命的品格和勇气，能够及时纠正偏差。“要获取明确的理论认识，最好的道路就是从本身的错误中学习”^②。中国共产党具有革命性、先进性，能够保持和加强生态文明建设的战略定力，在关键时刻能够迅速作出科学决策，使环境保护事业沿着正确的方向前行。生态文明建设作为经济社会发展的基础性工程，内含复杂的利益关系冲突，具有长期性、复杂性、艰巨性。坚持党中央的集中统一领导，有助于最大限度地协调、整合行政资源和社会资源，竭力避免地理边界和行政区域的碎片化切割，以确保跨部门跨区域协作机制的实践效果。中国共产党坚持民主集中制的根本组织原则和领导制度，贯彻生态为民、生态利民、生态惠民的基本路线，不仅能够团结广大党员同志，而且能够凝聚全国人民的意志，形成推动生态文明建设的强大合力。

当前，中国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解，要用历史上最短的时

^① 《十九大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2019年，第448页。

^② 《马克思恩格斯文集》第10卷，北京：人民出版社，2009年，第560页。

间完成全球最高碳排放强度降幅，难度可想而知。坚持和加强党对生态文明建设的全面领导，可以持续深化生态文明体制机制改革，有效破解深层次体制机制障碍，统筹协调处理重大问题，切实推动经济社会发展全面绿色转型，全面推进美丽中国建设战略任务的顺利完成。

三、加强党对生态环境保护领导的总体思路

建设社会主义生态文明，必须促进党的执政理念、领导方式的全面提升和党的领导制度体系的不断完善，将党的领导的政治优势转化为生态环境的治理效能，协同推进高质量发展和高水平保护。

（一）要不断提高政治“三力”，切实增强推进生态文明建设的责任担当

政治建设是党的根本性建设，直接影响着生态文明建设的方向和效果。要加强生态环境保护、解决好环境问题，必须旗帜鲜明地加强党的政治建设，不断提高党的政治判断力、政治领悟力、政治执行力，在把准方向、政策部署、战略谋划、贯彻实施等方面提供政治保障。

首先，必须从政治高度把握生态文明建设。“政治上的主动是最有利的主动，政治上的被动是最危险的被动。”^①生态环境问题关涉人民群众的生态权益，关乎经济社会的和谐稳定，如果得不到有效解决就有可能变为政治风险，对人民的生命健康、党和国家的整体形象、国际社会的安全稳定构成严重威胁。各级党政领导干部要增强政治意识，提高政治判断力，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展，科学把握生态文明建设的新形势、新方向和新目标，保持和加强生态文明建设的战略定力，为贯彻新发展理念，构建新发展格局夯实生态基石。

其次，科学领悟生态文明建设的政治要义。以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，加快推进生态文明建设的顶层设计，促进生态文明制度体系的初步形成，为开拓生态文明建设新时代提供根本遵循。各级党政领导干部要完整准确地领会建设生态文明所贯穿的政治立场、政治要求，将推进生态文明建设作为重大政治任务，在对表对标党中央对生态文明建设的决策和部署的基础上，认真探索推动生态文明建设的切入口和着力点，以确保各项方针政策能够全面贯彻落实。

再次，提高推进生态文明建设的政治执行力。习近平总书记指出：“生态是统一的自然系统，是相互依存、紧密联系的有机链条。”^②建设生态文明，必须统筹考量自然地理和生态系统的完整性和连通性、自然条件和生态要素的相似性和差异性、经济社会发展的稳定性和可持续性，着力增强政策规划的科学性和可操作性。各级党政领导干部要不断增强推进生态文明建设的政治能力，坚持全方位全地域全流域全过程地推进生态文明建设，强化目标协同、多污染物控制协同、部门协同、区域协同、政策协同，全面落实降碳、减污、扩绿、增长的总要求，集中各种政治力量解决好本地区的生态修复、污染治理等问题，为经济社会的高质量发展提供有效支撑。

^① 《加强政治建设提高政治能力坚守人民情怀 不断提高政治判断力政治领悟力政治执行力》，《人民日报》2020年12月26日。

^② 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第173页。

（二）加强思想建设，增强生态环境保护的思想自觉和行动自觉

思想建设是党的基础性建设，关键是准确把握立场观点方法。坚持以习近平生态文明思想为指导，大力推动生态文明理论创新、实践创新、制度创新，并用以武装全党、指导实践、推动工作，有利于全面提高党领导生态文明建设的能力和水平。相反，如果思想认识不到位，对生态环境的严峻形势缺乏清醒的认识，对生态环境治理的长期性、复杂性判断失误，就容易影响防范和化解生态环境风险的能力，甚至错失全面推进生态文明建设的历史机遇。“新发展理念要落地生根、变成普遍实践，关键在各级领导干部的认识和行动。”^①要保持党的先进性和创造力，积极适应生态文明建设的新要求，至少要从以下几方面着手。

其一，要坚定理想信念，践行生态为民、生态惠民、生态利民的宗旨。共产主义理想是最崇高、最进步、最科学的社会理想，是以实现人与人、人与自然高度和谐为基本内容的奋斗目标。中国共产党人要牢固树立共产主义理想信念，深刻把握人与自然关系的趋势走向，自觉谋求自然主义和人道主义的统一。良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。中国共产党人要不断锤炼党性修养，锚定人民对美好生活的向往，聚焦群众反映强烈的突出生态环境问题，努力创造更优美生态环境和提供更多优质生态产品，以持续增进人民群众的生态福祉。

其二，要高度重视理论学习，继承和发展生态文明建设的成果。广大党员尤其是领导干部必须以身作则发挥先锋模范作用，在学懂弄通做实上下功夫，深刻领会习近平生态文明思想的精髓要义，聚焦碳达峰、碳中和目标，找准推动经济社会发展绿色化、低碳化的关键环节，让绿色发展理念厚植于心，切实提高生态文明建设的责任感和自觉性。要通过提高学习的科学化、制度化和规范化水平，加强生态文明理论的学习效果，使地方党政领导干部具有“生态兴则文明兴、生态衰则文明衰”的历史视野，践行绿水青山就是金山银山的理念，提高统筹的本领，积极构建全民共建共享的生态环境治理格局。

其三，传承和弘扬中国共产党人精神谱系，涵养功成不必在我、功成必定有我的思想境界，统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。100多年来，一代又一代中国共产党人顽强拼搏、不懈奋斗，恪守对真理的信仰、对信念的执着，积累了宝贵的精神财富，构建起中国共产党人的精神谱系，为推进生态文明建设提供强大的精神支撑。建设人与自然和谐共生现代化，必须大力传承和弘扬中国共产党人精神谱系，汲取思想养分、赓续红色血脉，驰而不息、久久为功，更好地激发人民群众携手共建生态文明高地的战斗力。

（三）要不断完善组织体系建设，凝聚生态环境保护的磅礴力量

党组织是党的力量的重要来源，只有加强组织建设，才能更好地积蓄力量、凝聚力量。要加强生态环境保护、解决好环境问题，必须构建高效协同的组织领导体系，更好地巩固发挥党的组织优势。

其一，健全党对生态文明建设重大工作的领导体制机制。要加强党对生态文明建设重大工作

^① 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》，北京：中央文献出版社，2021年，第103页。

的集中统一领导，不断完善生态文明建设的顶层设计、总体布局，为统筹协调经济发展与环境保护提供制度保障。“地方各级党委和政府主要领导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，要做到重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重要环节亲自协调、重要案件亲自督办，压实各级责任，层层抓落实。”^①各地区各部门党委（党组）要对照党中央对生态文明建设重大工作领导体制机制改革的部署及工作要求，完善本地区本部门的议事协调机构及职能，确保党中央关于生态文明建设方针政策的有效贯彻落实。

其二，强化党组织的领导地位，促进生态文明建设组织架构和职能的优化。要统筹好党的中央组织、党的地方组织和党的基层组织的关系，明确全会和常委会的生态文明建设职责，厘清生态环境保护的事权和责任，形成上下贯通、步调一致的组织体系；要强化党组织在同级组织中的领导地位，深化党政机构改革，明确生态环境保护的职责分工，建立跨部门、跨地区、跨流域的生态保护协作机制，形成左右联动、执行有力的运行体系，以健全生态文明建设的领导体制和工作机制。

其三，完善组织制度建设，将党的组织制度优势转化为生态环境的治理效能。要坚持完善民主集中制，正确处理集体领导和个人分工的关系，加强调查研究，规范议事规则、决策程序、工作规则，不断提高党关于生态文明建设决策的科学性、民主性和可操作性。要切实增强组织功能、壮大组织力量，充分发挥党员同志在生态文明建设中的先锋模范作用，重视发挥党组织在生态文明建设中的战斗堡垒作用。

（四）加强和改进党的作风建设，完善党对生态文明建设的领导方法和工作方法

作风问题本质上是党性问题，核心问题是党同人民群众的关系问题，关系党的执政基础。要加强生态环境保护、解决好环境问题，迫切需要不断加强和改进党的作风建设，完善党对生态文明建设的领导方法和工作方法，增强党的战斗力、凝聚力、号召力。

其一，保持和加强党同人民群众的血肉联系。在环境保护事业的演进历程中，爱国卫生运动、植树造林运动之所以历久弥新、影响深远，主要是因为人民群众的广泛参与。在中国特色社会主义新时代，建设生态文明必须继承和弘扬党的优良传统和作风，坚持贯彻群众路线，实行共建共治共享。要不断增强中国共产党在生态文明建设中的领导力，提高党在环境保护问题上的执政能力，积极回应人民群众的生态诉求，全力保障人民群众的生态权益，充分拓宽人民群众参与生态环境治理渠道，广泛汇聚人民群众智慧和力量。

其二，不断改进和创新工作方法。“一个政治领导者不仅要对他自己如何领导负责，而且要对他所领导的人做的事情负责。”^②要大兴调查研究之风，深入了解群众的生态诉求，从群众实践中汲取智慧资源，切准环境污染的症结，拿出生态文明建设的有效举措。要加强理论研究和宣传教育，引导全体党员和广大群众牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，践行简约适度、绿色低碳的生活方式。要坚持科学执政、依法执政、民主执政，不仅要通过法定程序将党的

^① 《十九大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2019年，第459页。

^② 《列宁全集》第40卷，北京：人民出版社，2017年，第217页。

生态文明建设主张上升为国家意志，而且要注重对生态文明建设实践经验的总结、凝练与升华，努力营造全民共治的良好氛围。

（五）全面加强制度建设，构建生态环境保护的长效机制

制度建设是治本之策，具有全局性、稳定性、长效性、根本性影响。要加强生态环境保护、解决好环境问题，必须全面加强党的制度建设，构建生态环境保护的长效机制。要以制度建设为抓手，“统筹各领域资源，汇聚各方面力量，打好法治、市场、科技、政策‘组合拳’”^①。

其一，构建更加完善的制度体系。经过长期积累探索，中国生态文明制度体系基本形成，尤其是重大制度体系更加健全，但是还有很多基本制度、具体制度需要进一步完善。要不断完善党内法规体系和配套制度建设，坚持立改废释并举的思路，使生态文明建设的理念和战略充分融入党的制度建设，促进党的路线方针政策的生态化转向。要促进党内法规与国家法律的衔接和协调，以党的领导制度统领生态文明制度建设，建立健全最严格最严密的生态环境保护法律制度，推进生态文明建设的制度化、规范化。

其二，抓好“关键少数”的示范作用。“生态环境保护能否落到实处，关键在领导干部。”^②领导干部作为推进生态文明建设的先行者，要将生态文明建设摆在全局工作的突出位置，统筹兼顾经济发展与环境保护。根据《中国共产党章程》《党政领导干部考核工作条例》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》等法规的总体要求，地方各级党委和政府主要领导作为本行政区域生态环境保护的第一责任人，要明确本地区的环境保护目标和治理任务，制定地方党委和政府的环境治理责任清单，进一步细化环境保护的政策和举措，严格落实生态环境保护的问责制和追责制，避免环境保护责任的敷衍虚置，层层压实责任，确保环境保护举措的精准化落实。

其三，加强制度建设的监督检查。要确保制度执行到位，必须充分发挥纪律的规范和约束作用，明确生态环境保护的事权，坚持完善请示报告制度、述职制度、考核制度、监督制度，统筹协调生态文明建设的规划布局、制度设计、督察落实等重大环节。同时，严格落实中央生态环境保护督察制度，健全省级生态环保督察机制，坚决整治生态环保领域的形式主义、官僚主义问题，切实增强环保督察的针对性、科学性和实效性，有效维护生态文明决策部署的权威性和严肃性。

总之，要将党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设和制度建设结合起来，积极推动党对生态文明建设领导机制的深化，不断完善党的领导方式和执政方式，以确保生态文明建设高效有序推进。

（刘燕系中国社会科学院马克思主义研究院副研究员；欧阳丽娜系中共内蒙古自治区委员会党校社会和生态文明教研部副教授）

[责任编辑：汪世锦]

^① 《全面推进美丽中国建设 加快推进人与自然和谐共生的现代化》，《人民日报》2023年7月19日。

^② 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》，北京：中央文献出版社，2021年，第188-189页。