

进一步全面深化改革的“七个聚焦”

## 聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革

习近平生态文明思想研究中心

人民观察  
REN MIN GUAN CHA

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,是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。党的二十届三中全会《决定》将聚焦建设美丽中国、促进人与自然和谐共生作为进一步全面深化改革总目标的重要内容,并对深化生态文明体制改革作出系统部署。当前,我国经济社会发展已进入加快绿色化、低碳化的高质量发展阶段,生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期,必须聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革,加快推进人与自然和谐共生的现代化。

## 完善和发展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的必然要求

习近平总书记指出:“我们全面深化改革,是要使中国特色社会主义制度更好;我们说坚定制度自信,不是要固步自封,而是要不断革除体制机制弊端,让我们的制度成熟而持久。”中国特色社会主义制度不是一经建立就成熟定型、尽善尽美的,其完善是一个动态过程,需要通过进一步全面深化改革固根基、扬优势、补短板、强弱项。聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革,构建系统完整的生态文明制度体系,是完善和发展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的重要内容和必然要求。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹推进生态文明顶层设计和制度体系建设,以制度建设为主线大力推进生态文明体制改革。生态文明写入党章和宪法,制定修订环境保护法及30余部生态环境法律法规,党中央、国务院印发实施《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》,几十项具体改革方案相继实施,形成源头严防、过程严管、损害赔偿、后果严惩的生态文明制度框架,中国特色社会主义生态环境保护法律体系和生态文明“四梁八柱”性质的制度体系基本形成,生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化水平明显提升。这些制度保障新时代生态文明建设取得举世瞩目的巨大成就,推动美丽中国建设不断迈出坚实步伐。

生态环境是人类生存和发展的根基,生态环境变化直接影响文明兴衰演替。我们要建设的人与自然和谐共生的现代化是一个伟大创新,没有现成的经验、模式可以借鉴,必须在改革中前进、在创新中发展。当前,生态文明领域国家治理体系和治理能力与全面推进美丽中国建设目标要求相比还有不相适应的地方。比如,分区域、差异化、精准管控的生态环

境管理制度还未深入实施,自然资源资产产权制度和管理制度体系还需健全等。聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革,必须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,以美丽中国建设新实践、新创造、新成就推动进一步全面深化改革行稳致远。

## 贯彻新发展理念、更好适应我国社会主要矛盾变化,以高水平保护支撑高质量发展的必然要求

进入新时代,我国社会主要矛盾发生历史性变化,对解放和发展生产力提出了新要求。解决新时代我国社会主要矛盾必须以新发展理念为引领推动高质量发展,以高品质生态环境支撑高质量发展,推动经济社会发展全面绿色转型。聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革,是深刻把握我国社会主要矛盾变化,抓主要矛盾和矛盾的主要方面,以高水平保护支撑高质量发展的必然要求。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深刻把握我国社会主要矛盾变化,完整准确全面贯彻新发展理念,推动高质量发展不断取得新成效。我国在实现世所罕见的经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹的同时,创造了举世瞩目的生态奇迹和绿色发展奇迹,生态环境对高质量发展的支撑作用越来越明显。实践证明,协同推进高质量发展和高水平保护,必须在全面深化改革中冲破不合时宜的观念、做法和体制束缚,推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应。当前,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,经济社会发展绿色转型内生动力不足,与绿色生产力相适应的生产关系尚未全面建立。聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革,必须加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制,健全绿色低碳发展机制,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,健全生态产品价值实现机制,为中国式现代化提供强劲绿色动力。

## 坚持以人民为中心、不断增强人民群众生态环境获得感幸福感安全感的必然要求

人民性是马克思主义最鲜明的品格。人民是改革的主体,抓改革、促发展,归根到底就是为了让人民过上更好的日子。良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉,聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革,是更好满足人民群众日益增长的优美生态环境需要、不断增强人民群众生态环境获得感幸福感安全感的必然要求。

习近平总书记指出:“生态文明建设最能

给老百姓带来获得感,环境改善了,老百姓体会也最深。”党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央全面加强生态文明建设,系统谋划生态文明体制改革,美丽中国建设迈出重大步伐。进入新时代,生态环境在人民群众生活幸福指数中的权重不断提高。新时代生态文明建设的成就举世瞩目,人民群众的感受最直接最真切,充分彰显了改革的人民性。

改革既不可能一蹴而就,也不可能一劳永逸。目前,生态环境质量稳中向好的基础还不牢固,污染物和碳排放总量仍居高位,部分地区生态系统退化趋势尚未根本扭转,美丽中国建设任务依然艰巨。聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革,必须坚持问题导向,完善精准治污、科学治污、依法治污制度机制,健全山水林田湖草沙一体化保护和系统治理机制,着力推动生态环境持续改善、全面改善和根本好转,让美丽中国建设成果更多更公平惠及全体人民。

## 应对生态环境风险挑战、推动党和国家事业行稳致远的必然要求

坚持底线思维,着力防范化解重大风险,是我们党取得革命、建设、改革成功的一条宝贵经验。生态环境安全是国家安全的重要组成部分,是经济社会持续健康发展的重要保障。聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革,是应对生态环境重大风险挑战、推动党和国家事业行稳致远的必然要求。

党的十八大以来,我国把提高生态环境风险防范和应对能力作为生态文明体制改革的重要内容,将生态环境风险纳入常态化管理,系统构建全过程、多层次生态环境风险防范体系,持续提升环境应急能力,生态环境风险得到有效控制;健全国家生态安全体系,完善国家生物安全治理体系,持续筑牢生态安全屏障,确保核与辐射安全;等等。一系列改革举措,将生态环境风险防控制度优势转化为生态环境治理效能,为保护人民群众生命财产安全和国家安全提供了有力保障。

当前,我国生态环境安全形势依然严峻,全球环境变化的不确定性增强。聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革,必须坚持统筹发展与安全,完善国家生态安全工作协调机制,建立新污染物协同治理和风险防范管控体系,落实生态环境保护红线管理制度,完善适应气候变化工作体系,确保国家生态环境安全。

## 推动构建地球生命共同体、共建清洁美丽世界,在百年变局加速演进中赢得战略主动的必然要求

习近平总书记强调:“改革开放是当代中国大踏步赶上时代的重要法宝”。当前,世界百年未有之大变局加速演进,世界之变、时代之变、历史之变不断向广度和深度延展。生态

文明建设关乎人类未来,共同构建地球生命共同体是人类共同心愿和共同梦想,是我们通过进一步全面深化改革赢得战略主动、展现良好形象的重要发力点。

党的十八大以来,我国紧紧围绕推动构建公平合理、合作共赢的全球环境治理体系深化改革,积极参与全球气候治理,作出碳达峰碳中和庄严承诺,并将其纳入生态文明建设整体布局 and 经济社会发展全局,共建绿色“一带一路”,推动《巴黎协定》达成,成功举办《生物多样性公约》第十五次缔约方大会,实现了由全球环境治理参与者到引领者的重大转变。中国的改革为建设清洁美丽世界提供了中国智慧和方案。

近年来,国际形势趋于复杂,各种形式的绿色壁垒增多。聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革,必须坚持胸怀天下,增强历史主动,积极融入全球绿色发展进程,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,积极稳妥推进碳达峰碳中和,持续提升我国在全球环境与气候治理中的话语权和影响力,为推进中国式现代化营造良好外部环境。

## 提高党的领导水平和长期执政能力、建设更加坚强有力的马克思主义政党的必然要求

勇于自我革命是中国共产党区别于其他政党的显著标志,生态文明建设是关系党的使命宗旨的重大政治问题。聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革,是提高党的领导水平和长期执政能力、建设更加坚强有力的马克思主义政党的必然要求。

党的十八大以来,我们党从思想、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,不断深化对生态文明建设规律的认识,形成习近平生态文明思想,我国生态文明建设实现了由实践探索到科学理论指导的重大转变。党中央深入推进中央生态环境保护督察,严格实行“党政同责、一岗双责”,压紧压实生态文明建设政治责任。坚持党对生态文明建设的全面领导,是美丽中国建设成功推进的一条重要经验。

建设美丽中国,事关统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,事关党的执政能力和执政水平。聚焦建设美丽中国进一步全面深化改革,必须加强党对生态文明建设的全面领导,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,推进生态环境治理责任体系、监管体系、市场体系、法律法规体系建设,以钉钉子精神抓好改革落实,更加注重系统集成,更加注重突出重点,更加注重改革实效,为人与自然和谐共生的中国式现代化提供强大动力和制度保障。

(执笔:俞海)

## 更好支撑和服务中国式现代化

## 实施分区域、差异化、精准管控的生态环境管理制度

张永生

的分类管理。通过精细化的治理方式,强化生态环境管理的系统性和全面性,有助于提高生态环境治理效能,推动形成绿色发展方式和生活方式,支撑优化重大生产力布局,保障国家重大战略实施,实现生态环境保护和经济社会发展的双赢。

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分区管控工作,习近平总书记多次强调加快划定并严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线。长江保护法、黄河保护法、海南自由贸易港法、青藏高原生态保护法、海洋环境保护法和43部地方性法规均对加强生态环境分区管控,实施生态环境准入清单管理作出规定。“完善全覆盖的生态环境分区管控体系,为发展‘底线’、‘划底线’”,被纳入全面推进美丽中国建设任务部署。

2017年,我国启动生态环境分区管控工作。长江经济带11省(市)和青海省试点开展“三线一单”工作以来,生态环境部制定发布了一系列技术规范和管理文件,指导“三线一单”的编制论证和发布实施等。这些地区通过先行先试,积累了丰富经验,为后续成果应用和政策推广提供了借鉴,奠定了基础。坚持国家指导、省级统筹、市级落地的原则,各省(市)加

快推进“三线一单”编制工作。目前,我国已推动建立以“二·三·一”为标志的生态环境分区管控体系。“二”是“两级方案”,全国省、市两级生态环境分区管控方案全面完成并发布实施;“三”是“三类单元”,包括优先保护、重点管控和一般管控三类单元,全国已划定4万多个生态环境管控单元,基本实现了全域覆盖;“一”是“一张清单”,针对每个生态环境管控单元,编制“一单元一策略”的差别化准入清单,初步形成了一套全域覆盖、跨部门协同、多要素综合的生态环境分区管控体系。

近年来,各地积极推动生态环境分区管控在政策制定、环境准入、园区管理、执法监管等领域落地应用,在支撑生态环境参与宏观综合决策、提升生态环境治理效能、优化营商环境等方面发挥了重要作用。同时,在实践中也不断发现一些新的亟须明确的问题,迫切需要加强指导。2024年3月,《国务院办公厅关于加强生态环境分区管控的意见》印发,明确了生态环境分区管控的总体要求、重点任务、监督考核以及组织保障等,为科学指导各类开发建设活动提供了行动指南。该《意见》锚定两个时间节点目标要求:到2025年,生态环境分区管控制度基本建立,全域覆盖、精准科学的生态环境分区管控体系初

步形成;到2035年,体系健全、机制顺畅、运行高效的生态环境分区管控制度全面建立,为生态环境根本好转、美丽中国目标基本实现提供有力支撑。2024年7月,生态环境部印发《生态环境分区管控管理暂行规定》,这是生态环境领域促进新质生产力“1+N”政策体系的N个文件之一,有力回应地方关切,加强对地方工作指导。

全国各地、各领域在生态环境分区管控实践探索中取得了积极成效,同时也要看到,深入推进生态环境分区管控工作仍然面临制度体系有待健全、技术体系有待完善、实施应用有待深入、政策协同有待增强等问题。未来,要贯彻落实党的二十届三中全会精神,实施分区域、差异化、精准管控的生态环境管理制度,聚焦区域性、流域性突出生态环境问题完善现有分区管控方案,推进国家和省级生态环境分区管控系统与其他业务系统的信息共享、业务协同,加强关键技术与工具研发,推进新一代信息技术、人工智能等与生态环境分区管控融合创新,提升服务效能,以高水平保护推动高质量发展、创造高品质生活,努力建设人与自然和谐共生的美丽中国。

(作者为中国社会科学院生态文明研究所所长)

聚焦建设美丽中国,加快经济社会发展全面绿色转型,健全生态环境治理体系,推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展,促进人与自然和谐共生。

——《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》

观察者说  
GUAN CHA ZHE SHUO

习近平总书记指出:“绿色发展是高质量发展的底色,新质生产力本身就是绿色生产力。”党的二十届三中全会《决定》提出:“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”。我国幅员辽阔、人口众多,各地资源禀赋和发展水平不同,发展的重点难点也不相同。发展绿色生产力,必须坚持实事求是、一切从实际出发,根据本地区自然地理环境、生态特质、产业基础等因素因地制宜推动绿色低碳发展,以高品质生态环境支撑高质量发展。

作为人类在劳动生产中利用自然、改造自然,借以满足自身需要的客观物质力量,生产力体现了生产过程中人与人的关系。新质生产力以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵。因地制宜发展绿色生产力,必须深刻把握经济社会发展规律和自然规律,不断推动劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升,加快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。

劳动资料是生产力中最活跃、最具决定意义的因素。劳动者的生态意识、生态素养、生态知识水平以及将知识转化为实践的能力,将很大程度上决定了人与自然物质交换的深度和广度、方式和方法、效率和效益,决定着实现人与自然和谐共生的能力,是发展绿色生产力的重要影响因素。因地制宜发展绿色生产力,需要劳动者既深刻理解人与自然关系,能够把握自然规律,在生产劳动中自觉按规律办事,又能创新创造新型生产工具,熟练掌握新质生产资料,推动经济社会发展绿色化、低碳化;既深刻理解和把握党中央关于生态文明建设的重要决策部署和政策法规,熟练掌握促进人与自然和谐共生的普遍性的知识和能力,又大量储备关于所处地区自然条件、资源禀赋、发展阶段、功能定位、产业基础、科研条件、风土人情等地方性知识,进而在普遍性与特殊性、全局与局部的有机统一中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。

劳动资料是在劳动过程中用以改变或影响劳动对象的一切物质条件和物质条件。劳动者利用劳动资料,根据自身目的改变或影响劳动对象,以生产适合人们需要的产品。在诸多劳动资料中,生产工具是具有决定性的因素。马克思曾把机器设备等生产工具比作生产的骨骼系统和肌肉系统。在现代社会,人与自然和谐共生的能力,很大程度上取决于劳动资料尤其是生产工具的质量。当前,伴随新一轮科技革命和产业变革深入发展,一大批更智能、更高效、更低碳、更安全的新型生产工具应运而生,在有效解放劳动者的同时,也减少了对自然环境的破坏和污染,为发展绿色生产力提供了有利物质条件。因地制宜发展绿色生产力,重在根据本地的资源禀赋、产业基础、科研条件等,有选择地推动新产业、新模式、新动能发展。对于产业基础、科研条件较好的地区,应聚焦强化原始创新能力,下功夫破解关键技术“卡脖子”问题,推动关键技术研发取得突破性进展,提升我国绿色技术创新的整体水平和国际竞争力。

劳动对象是生产活动的基础和前提,为发展生产力提供了必要物质基础。得益于劳动者素质的不断提升和劳动资料的更新迭代,人类从自然界获取物质和能量的手段更加先进、高效、环保,劳动对象的种类和形态也在不断丰富和拓展。绿水青山就是金山银山。不同地区自然条件、生态优势不同,绿水青山转化的金山银山的目标、路径、策略等也不同。因地制宜发展绿色生产力,不能一哄而上、盲目跟风,搞一种模式,而要根据本地区自然资源状况、生态环境容量、经济发展潜力等因素,把握好绿色生产力发展的方向、路径,有选择、有先后、有重点地发展,不断拓宽绿水青山向金山银山的转化通道,用新技术改造提升传统产业,提高绿色技术在生产过程中的普及率和贡献率,提升绿色科技投入产出效益,通过促进产业高端化、智能化、绿色化,将生态优势转化为发展优势,把生态特色塑造造成产业特色,不断提升经济社会发展的“含绿量”。

(作者为复旦大学环境科学与工程系教授)

## 因地制宜发展绿色生产力

包存宽