

筑牢美丽中国建设制度保障

王彬 赵梦雪



美丽中国新境界

法者，治之端也。

2005年，松花江发生重大水污染事件，国家累计投入治污资金78.4亿元，但涉事企业仅被依法顶格罚款100万元。与之形成鲜明对比的是，2017年法院为造成腾格里沙漠严重污染的八家化工企业，开具了5.69亿元的“天价罚单”。

从设置环保处罚上限到实施严惩重罚，新修订的“史上最严环保法”发挥了重要作用。不断健全的生态文明制度体系，为美丽中国建设持续保驾护航。

保护生态环境必须依靠制度、依靠法治

建设生态文明，重在建章立制。

习近平总书记强调：“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。”良法才能保障善治。必须着力解决违法成本低、处罚力度不足问题，统筹解决生态环境领域法律法规存在的该硬不硬、该严不严、该重不重问题。

曾经，中国一些地方出现严重破坏生态环境事件，如甘肃祁连山自然保护区生态环境破坏、新疆卡山自然保护区违规“瘦身”、秦岭北麓西安段圈地建别墅等。大多同体制不健全、制度不严格、法治不严密、执行不到位、惩处不得力有关。

解决这些问题，需要运用制度的刚性划定红线，为环境保护提供切实制度保障。

浙江杭州的西溪湿地，作为全国首个国家湿地公园，当地通过实施一套整体保护、系统修复、综合治理的制度举措，一改往日河道淤塞、水质恶化的自然环境，重现“一曲溪流一曲烟”的诗画美景，让制度成为生态文明建设的有力保障。

坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境是习近平生态文明思想的核心要义。

党的二十大报告指出，深入推进中央生态环境保护督察。从2015年底试点开始到现在，中央生态环境保护督察已完



成对31个省（区、市）和新疆生产建设兵团的两轮全覆盖，并对一些部门和中央企业开展了督察，取得了良好的政治效果、经济效果、社会效果和环境效果。

中央生态环境保护督察推动了习近平生态文明思想落地落实，绿水青山就是金山银山理念成为全党全社会的共识；压实了生态文明建设政治责任，生态文明建设与生态环境保护“党政同责”“一岗双责”得到有效贯彻落实；解决了一大批突出生态环境问题；促进了经济高质量发展。

生态环境保护制度长出了“牙齿”

青山绿水离不开法治保障。习近平总书记强调，必须把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重。

党的十八大以来，中国着力构建系统完整的生态文明制度体系，生态环境法律和制度建设进入了立法力度最大、制度出台最密集、监管执法力度最严的时期，为推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化提供了制度保障。

这十年，生态环境立法实现从量到质的全面提升。将生态文明写入宪法；“史上最严”环境保护法确立了按日连续处罚、查封扣押、行政拘留等制度；制定修订了20多部生态环境相关的法律，涵盖了大气、水、土壤、

噪声等污染防治领域，以及长江、湿地、黑土地等重要生态系统和要素……中国生态环境领域现行法律达到30余部，初步形成了覆盖全面、务实管用、严格严厉的中国特色的社会主义生态环境保护法律体系。

这十年，生态文明制度出台最密集。中国建立和实施了中央生态环境保护督察、生态文明目标评价考核和责任追究、河湖长制、生态保护红线、排污许可、生态环境损害赔偿等一系列制度，“四梁八柱”性质的制度体系基本形成。

这十年，监管执法力度最严。2021年全国环境行政处罚案件数量，是新环保法实施前的1.6倍。2013年至2021年，以污染环境罪定罪的案件年均超过2000件，而2013年之前每年只有几十件甚至一二十件。

实践证明，只有牢固树立制度权威性，才能真正把生态领域的制度优势转化为治理效能，避免制度成为“橡皮筋”“稻草人”，为建设美丽中国提供坚实的制度保障。

推进生态环境治理体系和治理能力现代化

生态环境治理体系和治理能力现代化，是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。

习近平总书记强调，要健全党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的

治理的积极性，推动督察发现问题和警示片披露问题整改，加大对企业的指导帮扶力度，加快构建现代环境治理体系，助力高质量发展。

构建现代环境治理体系，必须坚持党的领导，坚持多方共治，坚持市场导向，坚持依法治理。提高生态环境治理现代化水平，需要构建智慧高效的生态环境管理信息化体系，不断完善生态环境监测技术体系，提升国家、区域流域海域和地方生态环境监测基础能力，加强科研攻关。

“制度稳则国家稳，制度强则国家强”。中国生态文明制度建设从夯基垒台、立柱架梁到整体推进、积厚成势，再到全面统筹、协同高效，走出了一条行之有效的创新道路。

新征程上，我们要把生态文明制度体系构建好、完善好，有机衔接各项体制机制，建设青山常在、绿水长流、空气常新的美丽中国，接续书写“中国之制”新篇章，赓续创造“中国之治”新辉煌。

（作者单位：习近平生态文明思想研究中心）

上图：俯瞰江苏省泗洪县双沟镇新能源产业基地，大片光伏板排列有序、整齐划一，犹如一片蓝色海洋，蔚为壮观。

朱鹏程、王松竹摄影报道
下图：陕西省西安市长安区秦岭违建别墅拆除后建设的秦岭和谐森林公园。

新华社记者 刘 潇 摄



【近镜头】打开手机里的“智慧林长”APP，点击“上班”，选择“今日任务”……就这样，江西省吉安市市长塘镇店下村的护林员田月顺在他负责的山林，开启一天的巡护工作。“一旦发现森林火情、病虫害、盗砍滥伐等情况，只需在APP里上传图片、视频或语音，责任林长就能尽快处置。”田月顺说。

在江西，像田月顺这样被纳入信息化平台的生态护林员，还有2万多名。用智能化设备巡山护林，实时记录巡山轨迹和发现的问题，正在成为江西从源头上保护林草资源、推深做实林长制的“标配”。

同为“标配”的，还有“一长两员”的新管理模式。为强化林长制基层基础，实施网格化管理，江西省以县（市、区）为单位，整合人员、资金和责任片区，每个网格对应一名专职生态护林员，与基层监管员和林长共同组成“一长两员”队伍，进一步压实管护责任，提升管护专业化水平。

从划片分管的林长试点，到基本建立上下衔接、职责明确的林长制组织体系和责任体系，全面推行林长制是中国生态文明领域的一项重大制度创新。今年6月，全面建立林长制的目标如期实现，全国有近120万名各级林长护青守绿，实现了“山有人管、林有人护、责有人担”。

得益于林长制的推动，全国森林草原资源保护不断提质增效。2021年，全国木材线虫病害发生面积、病死树数量自2013年以来首次实现“双下降”；全国森林火灾次数、受害森林面积、因灾伤亡人数同比分别下降47%、50%、32%。未来，林长制将不断完善，为守住自然生态安全作出更大贡献。

上图：近年来，江西省吉安市泰和县以林长制为抓手，开展植树造林，加强公益林保护，助力美丽中国建设。图为泰和县桥头镇津洞村，苍翠的大山脚下，村庄、稻田、公路相映成趣，构成一幅生态画卷。

本报记者 朱金宜

绿有人护 责有人担

生态标尺 守护碧海蓝天

本报记者 朱金宜

【近镜头】在海南省政务公共服务平台“海易办”上，叠加了“三线一单”的地块查询功能成为投资者决策的“小助理”——一块土地所处的管控单元、投资是否触碰当地生态约束底线等信息，一查便知。

“三线一单”，即生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单，是一套生态环境分区的管控体系。从实际应用来看，“三线一单”像一把“生态标尺”，从环境资源承载能力的角度，规范区域内资源开发、项目建设、产业布局等活动，推动生态环境治理与监管。

为了便于投资者和相关部门掌握信息，海南省率先开展“三线一单”应用系统建设，并在成果数据管理、动态更新及联网上报方面建立了完善的信息化机制，让“三线一单”更加直观、好用。

据海南省生态环境厅相关负责人介绍，海南共划定871个环境管控单元，并对每个环境管控单元制定了有针对性的生态环境准入清单，该清单既设立产业限制条件，



又指明投资方向，企业可根据自身需求查询这份“投资说明书”，研判拟投资项目的环境符合性。

截至目前，中国所有省份、地市级“三线一单”成果均完成政府发布，基本建立了覆盖全国的生态环境分区管控体系。未来，“三

线一单”还将在应用中动态更新、持续优化，推动生态环境治理与保护不断向精细化、智能化迈进。

上图：位于海口市美兰区演丰镇的东寨港国家级自然保护区，候鸟在海滩和红树林间飞翔栖息。

张俊其摄（人民图片）

【近镜头】山间密林苍翠，山峦繁花点点，祁连山北麓一个名叫炭山岭的小镇满目葱茏，已不见煤矿的旧迹。“前些年，这里山是黑的、水是黑的、路是黑的，就连天上飞的麻雀都黑黢黢的！”祁连山国家级自然保护区炭山岭资源管护站站长费占德说。

甘肃省武威市炭山岭镇周边富含煤、铅、锌等矿产资源，曾一度因采矿而“热闹非凡”：全镇不足5公里长的道路沿线，分布着55家大小煤矿，前来运煤的重型卡车时常阻断道路，黑煤灰洒满沿路居民家的窗台。

而在祁连山南麓的青海境内，类似的“畸形繁荣”也曾发生。过去，在木里煤田等待运煤的重型卡车排成数公里长蛇，“运煤的大卡车一过，白羊成了黑疙瘩！”木里镇佐陇村牧民色确加回忆道。

过度开发矿产资源，加之违法建设运行水电设施、企业偷排偷放等问题的影响，祁连山自然生态遭到严重破坏，草原退化、雪线上升、气候干旱等生态环境问题接踵而至，灵动秀美的祁连山变得满目疮痍。

剜除脓疮，还需利刃。2016年底，中央生态环境保护督察组进驻甘肃；2017年7月，中办、国办专门就甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题发出通报；两年后，第二轮中央生态环境保护督察正式启动，甘肃被列入第一批督察名单，祁连山生态

蒙尘祁连 重获新生

本报记者 朱金宜

破坏问题成为督察重点之一，督察组在当地对整改进展逐一开展现场核实。

在督察推动下，祁连山国家级自然保护区内探采矿项目全部关停退出，矿山环境全面治理恢复，对水电站开展分类处置及生态修复，保障河



道生态基流足额下泄。如今，蓝马鸡、白唇鹿、祁连圆柏等野生动植物重回人们的视野，曾经蒙尘的祁连山，正在由乱到治，重获新生。

下图：甘肃省张掖市肃南裕固族自治县境内的祁连山风光。

王 摄（人民图片）