

建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,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,用制度保护生态环境

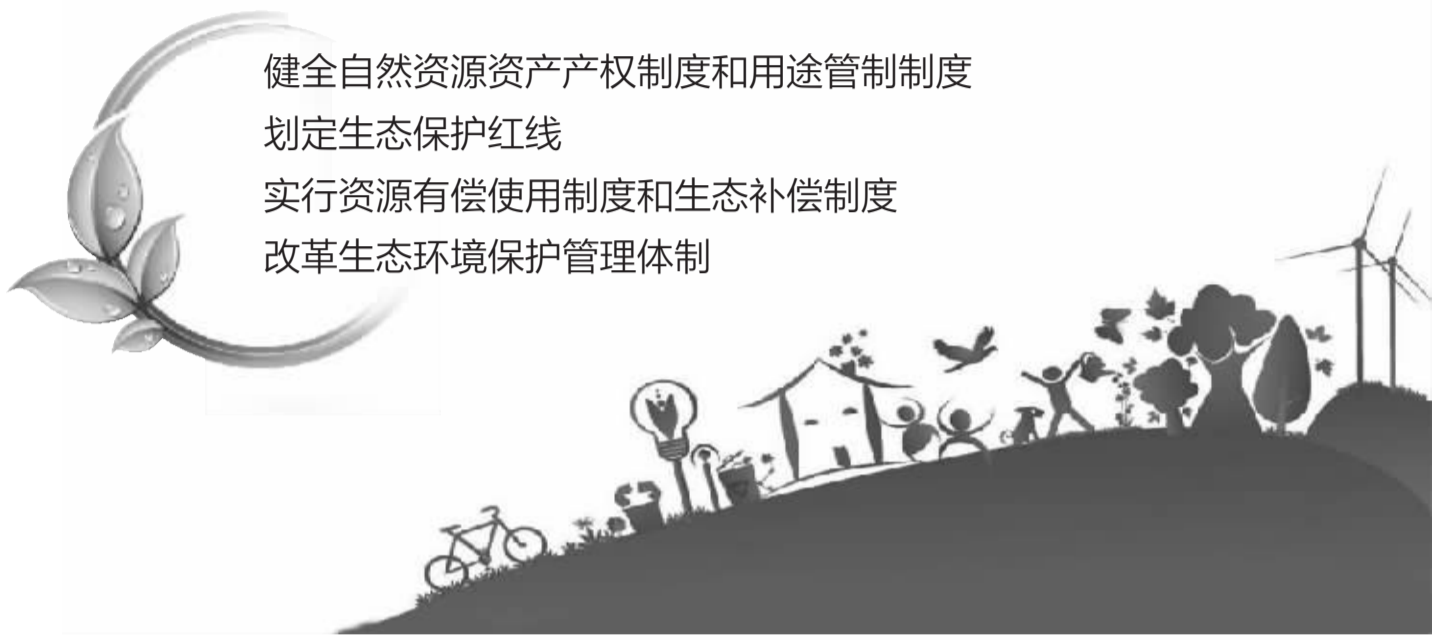
生态文明需要“绿色制度”

——访环境保护部环境规划院副院长兼总工程师王金南

本报记者 杜 铭

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次吹响了生态文明建设的前进号角,体现了最高决策层从我国环境保护和生态文明实际出发,再次推进改革的坚强决心。

本版就《决定》中提出的自然资源资产产权制度、生态环境损害责任终身追究制、资源有偿使用制度和生态补偿制度等,约请专家进行深入解读。



健全自然资源资产产权制度和用途管制制度
划定生态保护红线
实行资源有偿使用制度和生态补偿制度
改革生态环境保护管理体制

健全自然资源资产产权制度

对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。

王金南说:自然资源资产产权制度的设计是一个大胆的改革。《决定》首先扩大了自然资源的概念和范畴。传统上只重视作为经济活动投入的自然资源部分,而不重视作为生态系统和人居环境的环境资源,如新鲜的空气、洁净的水、湿地等。在确定自然资源产权时,要分两种情况,一种是纯粹自然的、非人工的自然资源,可以规定一定的使用权和处置权;另一种是

投入生产增加的自然资源,完全可以把所有权、使用权和处置权都赋予保护者和生产者。当然,对于像水资源、清洁空气资源、污染物排放权、碳配额等资源不太关注所有国家,但给农民30年、50年的经营权,就能提高农民的积极性,激发活力。基于环境容量的污染物排放权与传统自然资源一样,如果把它们的使用权、处置权给予清晰界定,也会激活排污权市场,在满足环境质量改善的前提下实现环境资源的最优配置。

为什么健全自然资源资产产权制度?因为如果不明确权属,使用权不明确,就难以避免出现过度使用、肆意破坏的情况。像农村土地承包制、林地所有权改革那样的产权制度改革,尽管所有权依然属于国家,但给农民30年、50年的经营权,就能提高农民的积极性,激发活力。基于环境容量的污染物排放权与传统自然资源一样,如果把它们的使用权、处置权给予清晰界定,也会激活排污权市场,在满足环境质量改善的前提下实现环境资源的最优配置。

土地林地有产权,水流荒地也有产权

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。

王金南说:自然资源资产负债表也是《决定》的一个新提法。就是要核算自然资源资产的平衡情况,以全面记录当期自然和各经济主体的对生态资产的占有、使用、消耗、恢复和增殖活动,评估当期生态资产实物量 and 价值量的变化。如果这个变化是正的,说明当期的自然资源资产是增值的;反之则是当期的自然资源资产是贬值或下降的。这样就可以为实行领导干部自然资源资产离任审计提供详细的科学依据。

要对GDP做“绿色加法”

2004年,环境规划院曾经做过建立绿色GDP核算体系的研究,把发展所消耗的资源环境成本从国民生产总值中扣除,是做减法。绿色GDP是对现行的GDP做“减法运算”,将经济发展带来的资源环境成本从经济总量中扣除。这种做法影响了“唯GDP”的政绩观,因此招致一些地方政府的“不悦”。现在编制自然资源资产负债表,对现行的GDP做“加法运算”,将保护自然环境所产生的效益纳入国民核算的范畴。但这种

“加法运算”仅仅是一种期望,并非所有的地方都能实现自然资源资产的增加和升值。无论是编制自然资源资产负债表,还是对领导干部进行自然资源资产离任审计,目前都没有现成的、直接可以操作的模式,都需要大胆地探索和试点。特别要注意一点,对领导干部实行自然资源资产离任审计时,不仅要关注自然资源资产的数量变化,更要关注一些新的自然资源资产质量变化,如水环境质量、空气环境质量、土壤环境质量变化。

价格改革能否有所突破

保护生态环境本身就是改善民生。因此,不能把改善生态环境质量的需求与短期内自然资源价格的影响对立起来。总体上,环境资源价格上升是一个必然趋势,短期内对物价民生等方面有影响,但长期看对提高资源效率、环境效益和公众健康效益都是显著的。当然,环境资源价格改革也要把握机遇,最好是在一个价格总体水平比较稳定,

特别是相关的自然和环境资源价格较低时引入价格调整比较合适。其中最重要的要坚持“污染者付费”和“使用者付费”等原则。环境资源价格改革的重点领域是那些影响污染治理产业发展的领域,如提高城镇污水处理、垃圾处理等收费标准,对有严重污染的产品征收消费税附加,提高排污费标准或改革使之成为环境税等。

实行资源有偿使用制度

加快自然资源及其产品价格改革,全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。

王金南说:加快自然资源及其产品价格改革,是为了解决环境保护遇到的市场失灵、政府失灵的问题。关键是要使价格全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益,解决现在的价格疲劳问题。比如,如果水价能够充分反映出水资源的稀缺性,有利于唤醒全社会的节约和保护意识。



南昌西湖区

绽放“花园梦”

本报记者 梁睿 通讯员 舒丹

一些蚊蝇乱飞的垃圾死角变成了小花坛,多年荒废的空地打造成了休闲小广场,居民走出家门就能进入绿地和花园……近年来,南昌市西湖区深入开展“绿化进社区、绿色飘万家”活动,通过植绿、养绿、护绿,让“花园梦”绽放。如今,走进西湖区,满目绿意扑面而来,处处彰显“绿色花园”的魅力。

立体绿化 构建完整绿地体系

每天一大早,西湖区桃源街道香江社区居民胡兰香都要从双桃路出发,路过外国语学校,沿着桃苑大街、桃苑中路散步、锻炼。“我在这里住了几十年,眼看着这两年环境有了大变化。变化最大的当属桃苑大街,道路两边全换成了高大的香樟和柚子树。如今,走出家门就有不少小绿地,感觉生活在绿色的海洋中。”56岁的胡大妈说。西湖区“绿化进社区、绿色飘万家”活动以社区绿化、庭院绿化为重点,道路绿化、河廊绿化为框架,街头节点绿化、公园广场绿化为依托,立体绿化、居家绿化为补充,构建点、线、面相结合的绿化布局,形成点上成景、线上成荫、面上成林、区内成网的完整绿地体系。

全民护绿 共建绿色家园

“我认养这株广玉兰”,“我负责这棵樟树”……日前,桃苑社区开展居民认养公共场所树木活动,社区的绿化带旁挤满了来认养植物的居民,他们给树木挂上写有自己名字的标牌,现场不时传来阵阵笑声。桃苑社区居民踊跃认养树木的热闹场景,只是西湖区全民护绿的一个缩影。面积仅有34平方公里的西湖区,却拥有70多万人口。要想在这个高楼林立、车水马龙的地方布绿,难度相当大。为此,西湖区采取见缝插绿、街头布绿、边角增绿、拆违还绿等灵活多样的造绿手法,提升辖区绿化水平。为巩固“双绿”活动成果,该区各街办加强社区小广场、活动场所的日常管理,并通过邀请居民认养等形式,帮助维护绿化成果。

“四路绿化” 让树成景绿成荫

“种下的是树木花草,建成的是绿地森林,改善的是生态环境,促进的是身心健康,收获的是人与自然和谐相处。”今年年初,西湖区启动“四路绿化”暨“绿色干道”工程,淘汰老化危树,对城市主干道树木采用大规模、高品质、速生树种,合理利用城市道路节点,加快城区园林绿化景观工程建设。“四路绿化”工程从年初开始实施到6月底结束。其中,“沿路换绿”工程计划将站前路、站前西路、桃苑大街、桃苑中路、桃苑东路和团结路等6条主要街道原有的老化树种淘汰,按照生态环境、植物习性、品种配置挑选适宜的树种。“修路补绿”工程将利用道路维修同步推进补绿工作,将道路原有树木中长势不好、树形不美的树木全面进行调整清理。“建路铺绿”工程将结合道路建设改造,实现“一路一树一景”。“开路透绿”将以小广场、小花园、小绿地替代老城区影响市容观瞻的破旧房屋、闲置荒地以及封闭围墙,并增添休闲健身设施。在过去的3年中,西湖区新增区管绿地面积15.51公顷。截至目前,该区绿地面积达1116.9公顷,绿化覆盖面积1292.9公顷,绿地率32%,绿化覆盖率为37.1%,人均公园绿地面积8.15平方米。如今,漫步在西湖区的大街小巷之间,常常被幽幽的花香围绕,被浓浓的绿意簇拥……

企业社会责任论坛举办

本报讯 记者杜铭报道:由中国新闻社、《中国新闻周刊》主办,环保部支持的第九届中国·企业社会责任国际论坛暨2013最具责任感企业颁奖典礼,日前在北京举行。本届论坛以“责任之艰:恪守与突破”为主题。环境保护部总工程师万本大在论坛上表示,面对日益严峻的环境问题以及自下而上的民众环境诉求,企业社会责任成为重要内容。企业应及时披露环境信息,这是一项重要的社会责任,既有利于企业履行环境责任,也可保护社会环境,同时也是对投资者的保障。中国工商银行、中国石化、中国建筑、中国平安、中国民生银行、港华燃气集团、安利、百度、太阳雨等15家企业获得2013最具责任感企业奖项。



今冬以来,已有数千只白天鹅陆续从西伯利亚飞临山西省平陆黄河湿地越冬。 新华社发

最严格地保护生命共同体①

□ 来 洁

以“硬约束”破解环保尴尬

还记得环保部部长周生贤一次充满无奈的慨叹:“我听说世界上有四大尴尬部门,中国环保部就是其中之一。水里和陆地的动物不是一个部门管,同为空气污染物的一氧化碳和二氧化碳也不是一个部门管。”生态环境保护管理体制的不健全、不顺畅,的确是造成我国生态环境不断恶化的根源之一。当前,一些制约环保事业发展的体制问题依然存在,多头管理衍生了监管盲区,也造成了推诿扯皮、效率低下等弊端;环保队伍薄弱的状况尚未根本改变,有些基层环保部门的人、财、物都受制于地方政府,难以摆脱地方保护主义的干扰,甚至在有的地方“污染企业反成环保部门的衣食父母”,陷入了“吃污治污”的困境。如此“尴尬”的环保管理体制与日益严峻的环境形势、日渐繁重的环

保任务越来越不适应。十八届三中全会提出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出建立系统完整的生态文明制度体系,为破解环保的尴尬处境带来了一个巨大的转机。正如习近平同志所指出:“山水林田湖是一个生命共同体,人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律,如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田,很容易顾此失彼,最终造成生态的系统性破坏。”生态系统是一个庞大复杂的系统,既包括森林、草原、海洋、湿地等自然生态系统,也包括农田、城市等人工生态系统,彼此相互影响、相互制约、不断演变,处于微妙的动态平衡之中。人类的资源开发、工农业生

产、日常生活等很多行为,如果处理不当,都会打破这个平衡,超出资源环境的承载能力,引发生态危机。因此,要保护好整个生态系统,必须从全局着眼,树立统筹观念,系统完善地加以推进。《决定》提出必须建立系统完整的生态文明制度体系,正是此次改革最大的意义所在。十八大报告提出“保护生态环境必须依靠制度”。本次《决定》将十八大精神进一步落实,不是一个两个制度的简单修订,而是以一个系统性的制度体系,涵盖了资源产权、用途管制、生态红线、有偿使用、生态补偿、管理体制等诸多方面。健全国家自然资源资产管理体制:统一行使全民所有自然资源资产所有者职责;完善自然资源监管体制:统一行使所有国土空间用途管制职责,由一个部门负责领土范围

内所有国土空间用途管制职责,对山水林田湖进行统一保护、统一修复;建立生态环境损害责任终身追究制:为官一任不能再污染一方,领导干部离任时要以自然资源资产负债表为依据,进行自然资源资产离任审计,考量其在任期间是否对自然资源进行过度开发,造成负债;改革生态环境保护管理体制:建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度,独立进行环境监管和行政执法。建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。这些都将从一个大生态的概念出发,破解当前的环保尴尬……生态文明建设需要制度安排。一个全面、完善、长效的制度体系将用“硬约束”的制度力量,为走向“美丽中国”的征程保驾护航。