党的十八届三中全会《决定》解读

用严格的制度体系保护环境

环境保护部环境与经济政策研究中心主任 夏 光

《决定》提出，“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。”

1 为建设生态文明提供制度保障

建设生态文明具有高度的多样性和复杂性，这是必须建立系统完整的制度体系的根本原因。生态文明建设的重心在“文明”，良好的生态环境是生态文明的硬指标，先进的制度体系是生态文明的软实力

建立系统完整的生态文明制度体系，既是全面深化改革的重要内容，又是加强生态文明建设的核心任务，非常重要。党的十八大报告提出了生态文明制度建设的主要任务，十八届三中全会确立了生态文明制度建设在全面深化改革总体部署中的地位，把资源产权、用途管制、生态红线、有偿使用、生态补偿、管理体制等内容充实到生态文明制度体系中来，进一步丰富和完善了生态文明制度体系的内容。

当今世界，生态环境问题的表现形式十分复杂：大气污染、水污染、土壤污染、水土流失、自然灾害、荒漠化、生态系统退化、海洋环境问题、新型污染物、农村环境问题、气候变化、环境污染事故、环境社会性群体事件等。同时，造成这些问题的来源也十分复杂：工农业生产、资源开发、城乡居民生活、物流交换、国内外贸易等。加上这些活动所涉及的主体也非常多：各级决策者、生产企业、社会大众、资源开发者等。对各类环境问题制定相应的制度，累计起来就会达到极大的数量，庞大而全面，再加上生态文明建设还涉及国土空间开发、资源节约利用和生态经济的发展，这都需要有力的制度保障。因此，生态文明制度必将是一个系统和完整的体系。

生态文明制度是指在全社会制定或形成的一切有利于支持、推动和保障生态文明建设的各种引导性、规范性和约束性规定和准则的总和，其表现形式有正式制度（原则、法律、规章、条例等）和非正式制度（伦理、道德、习俗、惯例等）。

可见，生态文明制度有“硬”和“软”两个方面，而并非人们通常认为的制度都是写在纸上的硬性规定。事实上，那些刻在人们心中、成为人的价值观念的“软性”规则，往往起到更坚定、更持久的约束人行为的作用。从这个意义上说，强化生态伦理道德这样的制度建设是更基本、更优先的任务。

经常有人把建设生态文明与保护生态环境等同起来，认为建设生态文明主要就是防治污染、修复生态，只要环境质量改善了，生态文明水平就提高了。其实，生态文明建设的重心是在“文明”上，更多的是反映人类行为的进步。当我们投入几千亿元治理环境，环境能得到一定程度的改善，但如果人们的生态环境意识和环境法律法规标准还停留在原来的水平上，那么可以说生态文明水平并没有得到大的提高。因此，制度是否系统和完整，是否具有先进性，在一定程度上代表了生态文明水平的高低。良好的生态环境是生态文明的硬实力，先进的制度体系是生态文明的软实力。

2 制度体系建设的3个层面

建立系统完整的生态文明制度体系，须围绕提高对建设生态文明的政治领导力、提高生态文明制度的执行能力、提高全社会的生态文明自觉行动能力等3个主要层面展开，有机结合，互为支撑

生态文明制度体系总体上可分为3类：第一类是建立科学的决策和责任制度，这包括综合评价、目标体系、考核办法、奖惩机制、空间规划、责任追究、管理体制等，主要是针对各级决策者的。

第二类是建立有效的执行和管理制度，包括管理制度、有偿使用、赔偿补偿、市场交易、执法监管、资源产权、用途管制、生态红线等，主要是针对全社会各类当事主体的。

第三类是建立内化的道德和自律制度，包括宣传教育、生态意识、合理消费、良好风气等，主要是针对全社会成员的。

建立系统完整的生态文明制度体系，主要从3个方面展开：

完善科学决策制度，提高对建设生态文明的政治领导力。改革党政干部考核评价任用制度，加大对各级党政领导者生态文明建设的问责力度，特别是把生态文明建设实绩作为任用干部的依据。只有改变唯GDP论英雄的政绩导向，指挥棒的导向正确了，生态文明建设才能成为普遍行为。

强化法治管理制度，提高生态文明制度的执行能力。我国环境保护法制不健全问题比较突出，“守法成本高、违法成本低”的问题长期没有得到解决。当前，急需加快生态文明建设立法进程，特别是地方人大应加快出台生态文明建设的地方条例。按照建设“五位一体”总体布局要求，推动现有各种法律的生态化调整。加强资源环境等部门的执法力量和软硬条件，提高执法水平。加大司法力量对建设生态文明的保障作用。可以预见未来生态文明法制建设将迎来一个快速发展期，力度前所未有。

形成道德文化制度，提高全社会的生态文明自觉行动能力。将生态价值观纳入社会主义核心价值体系，形成资源节约和环境友好型的执政观、政绩观。培育公众的现代环境公益意识和环境权利意识，对企业家进行环境知识启蒙教育和可持续发展教育，一定要改变人的行为和观念，要使这一代中国人成为最具有绿色意识的一代人。同时，将公民环境权明确地确立在宪法中，加大公众对政府环境保护工作的监督力度。

3 环保体制需在实践中检验

环境管理体制创新，关键是要理清不同主体的不同责任。目前，全国各地已经做了很多尝试，但具体采用什么样的管理体制才能最好地解决问题，没有唯一标准，要因地制宜，并且通过实践进行检验

环境管理体制不顺、能力支撑不足，这是造成我国环境形势严峻的主要原因之一。我国环保工作涉及部门很多，许多职能出现交叉重叠，环保队伍薄弱的状况尚未根本改变，环保监管力量与日益繁重的环保任务越来越不适应。

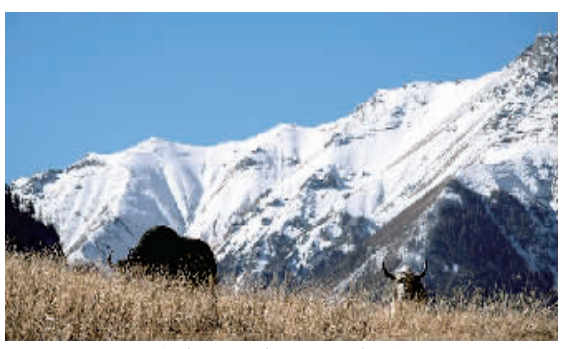
当前，环保职能可归纳为污染防治、生态保护、核安全三块，其中生态保护涉及到环保、发展改革、国土、林业、海洋、渔政等许多部门，存在多头管理、职能交叉的情况，也容易造成管理盲区、产生内耗、降低管理效率。

《决定》提出，“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。”

我认为，环境管理体制的创新，关键是要理清不同主体的不同责任。对于负责资源开发的开发者而言，必须实现维护自然资源可持续利用的责任，在开发的同时做好保护；对于资源开发的监督管理者而言，就必须切实维护好公共利益，履行好监管责任。只有职责得到澄清，才能理顺环境保护的管理体制，从而有计划、有步骤、有条件地推进大部制改革，逐渐减少职能交叉分散的现象。

独立进行环境监管和行政执法，这对于消除地方保护主义对环境监管和执法的干扰，将发挥重要作用。有些基层环保部门的人财物管理权都要受制于地方政府，甚至在有些地方还存在“污染企业反成环保部门衣食父母”的尴尬。要独立进行环境监管和行政执法，需要探索包括垂直管理在内的各种体制模式。

近日，第九届中国（北京）国际园林博览会闭幕。据介绍，园博园将建筑垃圾填埋场建设成为了国内最大下沉式花园，成为全国生态文明建设的典范。图为园博园湿地一角。 本报记者 赵 晶摄



牧民的牦牛在格木草原上觅食（11月17日摄）。近10多年来，由于“天保工程”的实施，四川省巴塘县波密乡境内原始天然林自然生态系统得到了很好的保护。 新华社记者 江宏景摄

热词

生态保护红线

生态红线是指最基本的生态环境保护要求，是维护一定生态环境质量所必须坚持的防护底线，一般有3种形式：

一是特定地理区域红线，如主体功能区规划、环境功能区规划等。被列为限制开发区和禁止开发区的地区主要发挥生态屏障和生态效益的功能。

二是自然资源使用上线，如煤炭使用量现在以每年两亿吨的速度增长，煤炭不能这样无限制地增长下去，必须控制使用总量；另外，有些大城市的机动车增长也必须进行总量控制。

三是污染物排放总量上限，现在4种主要污染物排放总量都在下降，但一些其他污染物排放总量还在增加，温室气体也在增加，对此必须限定一个上限。这三条线综合起来就构成一个完整的生态红线。

自然资源资产产权制度

产权是指主体对于财产拥有法定关系并由此获得利益的权利，包括所有权、支配权、收益权等。

健全自然资源资产的产权制度是为了使自然资源具有明确的主人，由他获得使用这些资源的利益，同时也承担起保护资源的责任。否则就会出现经济学的“公地悲剧”，因为资源没有主权而被过度使用。

我国的土地承包和林权改革是这类产权制度的典型，同时近年来大型公共资源的产权制度改革也在推进，如主要污染物总量控制和减排，就是大气和水体等容纳净化污染物的能力这种特殊的自然资源，被政府这个主体所有并分配给排污企业有限额地使用，改变了原来大气和水体作为“无主”资源被过度利用的局面。

（本报记者 来 洁整理）

热评

生 态 无 价

来 洁

环境保护是最大的民生。呼吸干净的空气、喝上放心的水、吃上安全的食物，是人们最朴素的生活愿望。但是，为什么现在反而成了普遍的忧虑？

造成我国生态环境恶化的形势日趋严峻的原因很多，除了粗放的经济社会发展模式、环境保护管理体制和法律制度滞后等问题之外，还有一点不容忽视，那就是全社会对保护自然资源的责任感不够。虽说“爱护环境、人人有责”，但是这种大而化之的责任过于空泛。自然资源因为没有产权而被过度使用，甚至是肆意污染，经济学将之称为“公地悲剧”。

今后，这种势头将得到有力遏制。《决定》创造性地提出要“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度”，“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。”这是在土地承包、林权改革的基础上，进一步扩大了自然资源的产权范围。这意味着，不仅是土地、林地有产权，水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等都将拥有产权，保护的责任可以找到现实的支点。

更令人振奋的是，《决定》明确要“实行资源有偿使用制度和生态补偿制度”。今后，使用自然资源必须有偿，其价格应全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。

以水价为例，目前我国的水价已初步体现了这一原则。北京最“渴”，水价也是全国最高的，每吨4元的价格里包括了1.7元的自来水价格、1.26元的水资源费价格和1.04元的污水处理费价格。但不少专家指出，这一价格仍然偏低，还没有充分体现水资源的稀缺程度、生态环境损害成本等，使得水资源的浪费、污染等诸多问题仍然难以根治。

当然要真正实现资源有偿使用不可能一役全功。“必须建立系统完整的生态文明制度体系”，这是《决定》体现的制度创新，也为破解我国的生态问题提出了治本之策，给予了我们对建设“美丽中国”更大的信心。

热议

提升生态林业民生林业发展水平

建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境。这对我们进一步深化林业改革、加快林业发展，充分发挥在建设生态文明、美丽中国中的主力军作用，提出了新的更高要求。我们必须从国家大局出发，进一步创新林业体制机制，加快推进重点国有林区、国有林场和集体林权制度改革，更加严格保护林地和森林资源，建立健全产权制度、用途管制制度和生态补偿制度。要认真实施《推进生态文明建设规划纲要》，全面提升生态林业民生林业发展水平。

——国家林业局局长 赵树丛

环保产业将迎来更稳健的发展环境

《决定》将进一步推动工业化、城镇化和生态文明建设三者协调发展，环境约束机制将更加健全，环保产业将获得更加积极稳健的发展软环境。同时，环保产业将在整个经济结构中进一步优化，那些依托完整产业链、拥有技术创新实力、能够提供综合解决方案的环保企业将会获得前所未有的发展机遇。

——广东慧信环保有限公司董事长 谭铭卓

对第三方治理提出更高要求

《决定》提出要“发展第三方治理”，将过去谁污染、谁治理的模式升级为谁污染、谁付费的模式，这对环保产业来说既是机遇，也是挑战。一方面，这意味着今后环保产业将有一个长足的发展，市场前景更加广阔；另一方面，“第三方治理”则对环境监测设备厂商提出了更高的技术要求。国内环保产业能否借这个机会发展壮大，还要取决于企业主动治理污染的决心。

——安徽蓝盾光电子股份有限公司省级销售经理 李亮亮

本版编辑 刘志奇 董庆森 张 虎 管培利 美 编 夏 一 高 妍