# 用生态文明制度守护“美丽中国”

本报记者 来 洁

重拳打击环境污染犯罪、强力推进生态文明制度建设、重点改革政绩考核体系，党的十八大以来，我国生态文明建设全方位、多领域，快速推进。按照十八大报告勾勒的“五位一体”的中国特色社会主义总体布局，生态文明建设正在融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各方面和全过程。为了建设一个天蓝、水净的“美丽中国”，从中央到地方都在攻坚克难、加速前行。

图1 “十二五”时期，为保护湖泊生态环境，西藏将在纳木错流域投资4.48亿元。

（新华社发）

图2 安徽合肥市在治理巢湖的过程中，注重制度建设，将河流治理责任落实到人。

（资料照片）

图3 近年来，广西南宁市加快建设绿色景观，推动生态宜居城市建设。

（新华社发）

图4 11月28日，北京市碳排放权交易在北京环境交易所正式开市。

（新华社发）

## 重拳打击环境污染犯罪

水，是生命之源、生产之要、生态之脉。饮水安全，一直受到全社会的高度关注。地下水是“看不见的水源地”，全国600多个城市中有400多个都是以地下水为饮用水源，比例高达60%以上。地下水污染的形势不容忽视。今年2月下旬至3月，环保部对北京、天津、河北、山西、山东、河南6省(市)的调查结果显示，华北地区55家企业存在利用渗井、渗坑或无防渗漏措施的沟渠等存贮污水的违法问题。

治理水污染，意义非比寻常。今年3月出台的《华北平原地下水污染防治工作方案》，将率先破解华北平原的地下水污染难题。《方案》提出，到2015年，初步建立华北平原地下水质量和污染源监测网，基本掌握地下水污染状况，加强华北平原地下水重点污染源和重点区域地下水污染防治。中国人民大学环境学院院长马中认为，着力开展华北平原地下水污染防治工作十分必要和紧迫，要从根本上遏制住地下水污染，必须首先提高污水排放标准，其次严格污水排放监管，最后一定要重罚，以提高环境违法成本。

惩处环境污染犯罪不再是轻飘飘的“罚酒三杯”。“用重典”、“出重拳”，从重从严打击环境污染犯罪，成为今年生态文明建设的一大亮点。6月18日发布的《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》，不仅明确了环境污染犯罪的定罪标准，而且降低了环境污染犯罪的入罪门槛，为从严治理环境污染提供了法理依据。

《解释》出台以来，环保部门向公安机关移送了近300起涉嫌环境污染犯罪案件，超过近5年的总和；公安机关已立案侦办247起此类案件，相当于过去10年立案总量。一大批环境污染犯罪立案、判决案例，已经在全社会产生了有力的震慑效果。

治污有了重典，更需破解执法难。为了让环境执法不再单打独斗，12月3日，环保部、公安部联合发布《关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合工作的意见》，环保和公安两部门将通力配合，形成防范和打击环境污染犯罪行为的合力。

## 建立系统完整的制度体系

党的十八大报告提出，保护生态环境必须依靠制度。这一年，不断建立健全的制度体系，正以“硬约束”的力量不断完善守卫生态环境的长效机制。

11月出台的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出，建立系统完整的生态文明制度体系，把制度建设向纵深推进。“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。”环境保护部环境与经济政策研究中心主任夏光说。

《决定》勾勒出的生态文明制度建设蓝图，为未来相关制度建设指明了努力方向：健全自然资源资产产权制度，不仅是土地、林地有产权，草原、荒地、滩涂等自然生态空间都有产权；编制自然资源资产负债表，领导干部离任时要以此为依据，进行自然资源资产离任审计，对构成生态环境损害的终身追究责任；实行资源有偿使用制度，自然资源及其产品的价格要全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益；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，生态资源环境的保护和建设将告别多头管理的尴尬局面，以集体的合力共同守护山水林田湖这个生命共同体……

“建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境，是实现美丽中国愿景的必经途径。按照中央‘到2020年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果’的要求，建立这个制度体系无疑是一场紧迫和艰巨的战役，包括环保部门在内的各系统将把更多的工作精力投入到制度建设中来。”夏光表示。

## 树立政绩考核的绿色“指挥棒”

完善经济社会发展考核评价体系，是生态文明制度建设的重中之重。必须树立起全新的、绿色的“指挥棒”，切实扭转唯GDP论英雄的旧导向，不能再以牺牲环境为代价换取经济增长速度。

党的十八大报告提出，要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。这一精神，已经在防治大气污染工作上得到鲜明体现。《大气污染防治行动计划》把环境质量改善作为经济社会发展的约束性指标纳入考核体系，治理效果与政绩直接挂钩。地方政府将以最终效果为衡量标准签下责任状，如考核不达标，将会被环保部会同组织部、监察机关等“约谈”并追究责任。浙江、北京等地，更已将治理大气污染的各项任务与政绩考核直接挂钩。

《决定》提出，要完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益等指标的权重。年底出台的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》明确规定，今后对地方党政领导班子和领导干部的各类考核考察，不能仅仅把地区生产总值及增长率作为政绩评价的主要指标，要把有质量、有效益、可持续的经济发展和民生改善、社会和谐进步、生态文明建设、党的建设等作为考核评价的重要内容，加大资源消耗、环境保护、消化产能过剩、安全生产等指标的权重。

一个全面、完善、长效的制度体系，将用坚实的力量为加速“美丽中国”建设保驾护航。

热评 Opinions

## “硬约束”的力量

端 然

近年来，我国生态文明的建设步伐不断加快，2013年更是如此。全社会已经对生态文明建设的必要性和紧迫性形成了高度共识，人们越来越清醒地意识到，不能再重复拼资源、拼消耗的粗放经济增长模式，不能以牺牲环境质量去换取一时的经济增长，必须把生态文明建设放在更加突出地位，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。

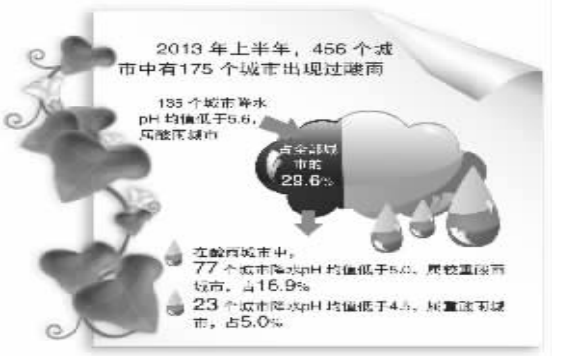
落实措施关键靠制度。鉴于我国目前环境污染的严峻形势，推进生态文明建设必将是一个长期过程，这就更需要依靠一个规范的、稳定的制度环境，对生态文明建设形成“硬约束”的长效机制。

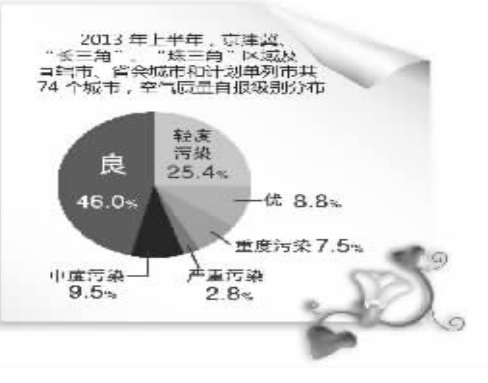
党的十八大报告首次提出加强生态文明制度建设，十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》则进一步明确提出，要建立系统完整的生态文明制度体系。这不是制度的简单修订，而是以一个系统性的制度体系涵盖了资源产权、用途管制、生态红线、有偿使用、生态补偿、管理体制等诸多方面。

生态是一个庞大而复杂的系统，彼此之间紧密相关。守护“美丽中国”，必须依靠系统完整的制度体系。正如习近平总书记指出的：“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。”当前，雾霾围城、水源地告急、重金属污染事件频发，其根源正在于此。因此，必须树立统筹观念，系统完善地加以推进，才能保护好整个生态系统。

令人欣喜的是，制度建设已经在全国各地如火如荼地展开。从中央到地方，都在明确树立政绩考核的新导向，着力纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，并加大了对资源消耗、环境损害、生态效益等指标的考核。

展望2014年，生态文明制度建设将迎来一个快速发展期，不仅将加快对现有法律法规的生态化调整，而且还将对《决定》提出的自然资源资产产权制度、资源有偿使用制度等新制度进行积极探索。有了这些“硬约束”的力量，我们有信心建设一个更加美丽的中国。






（以上数据来自国家环境保护部最新统计）

政策大势 Policy

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。

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。

——摘自《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

网议 Voice Online

**@夏光：**建设生态文明需要建立系统完整的制度体系，因为建设生态文明具有高度的多样性和复杂性。建立系统完整的生态文明制度体系，必须完善科学决策制度，提高对建设生态文明的政治领导力；必须强化法治管理制度，提高生态文明制度的执行能力；必须形成道德文化制度，提高全社会的生态文明自觉行动能力。

**@贺克斌：**大力发展环保产业是现阶段国内“拯救大气”要做的最重要的工作。今年发布空前严厉的《大气污染防治行动计划》，为环保产业提供了很好的发展机遇，而环保产业的发展反过来会促进《计划》的落实。

**@马中：**靠牺牲环境维持企业的高利润和经济的高增长，犹如饮鸩止渴，终有自食恶果的一天。改革开放以来，我国的环境和资源超支贡献了30多年，已承受不起更多的消耗。眼前环境税迟迟难以出台，但不代表没有出台的必要。相反，正是由于形势紧迫，意义重大，才要三思而后行。

**@温香彩：**空气污染的成因复杂，与每座城市的产业结构、生活方式等都有关系，不能说机动车尾气是雾霾的主要来源。要对不同污染源有准确的定性描述和定量分析，只有这样，才能在治理雾霾中对症下药。

**@高吉喜：**生态红线划定后，要逐步建立生态红线保护考核评价体系。要树立生态政绩观，将资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系。要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追责。此外，要加强生态文明宣传教育，增强全民节约意识、环境意识、生态意识，营造爱护生态环境的良好风气。

（本报记者 沈 慧 郭子源整理）

编 辑 张伟 李亮 廉丹 牛瑾 张雅 魏倩玮 郭子源 美 编 高妍