

《改革热点面对面》连载⑧

用制度保证天蓝地绿水净

——谈生态文明制度建设



核心价值观

据新华社北京8月28日电（记者姜满）8月28日，中国作家协会在京举行文学界培育和践行社会主义核心价值观座谈会。中国作协主席铁凝在会上宣读倡议书。与会的老中青作家、评论家纷纷表示，要充分发挥文学作品在传播、弘扬核心价值观中的独特作用，用充满阳光和正能量的作品吸引读者、引导社会，自觉做社会主义核心价值观的培育者、弘扬者和践行者。

《倡议书》倡议全国文学工作者自觉肩负起文学工作者的神圣使命，坚持以人民为中心的创作导向，努力奉献更多的优秀精神食粮，积极做核心价值观的模范践行者。《倡议书》号召全国文学工作者共同行动起来，用手中的笔书写民族百年梦想，用文学的力量激励每个人奋发前进，为中华民族共有精神家园不断注入生机与活力。

中国作协党组书记、副主席李冰说，在培育社会主义核心价值观、滋养大众精神心灵、提升审美境界和人文品格这样重大任务面前，作家必须坚定地站在第一线，作表率，有担当。站充分发挥文学作品形象的、无声的，然而深刻的价值引领作用，使社会主义核心价值观真正成为作家们心灵的罗盘、情感的中枢。

“希望作家和文学工作者努力做到知行合一、率先垂范。将社会主义核心价值观内化为精神追求，外化为自觉行动。向社会负责、向读者负责、也向自己负责，努力使自己作品的力量与人格的力量成加法，而不是成减法。多说有利于团结和谐的话，多做有利于团结和谐的事，进一步巩固文学界队伍大团结、创作大繁荣、事业大发展的良好局面。”李冰说。

“我是文学战线的‘普通一兵’，也是一个退役多年的老兵。”年过八旬的儿童文学评论家束沛德认为，文学在以文化人、以文育人上，应当发挥润物细无声、潜移默化作用的独特作用。束沛德说：“退休后，我依然关注儿童文学，特别是在向青少年推荐阅读书目时，我特别强调用有趣的故事、生动的形象，让孩子们学会辨别真善美与假恶丑，感悟爱与快乐，懂得感恩、团结与互助。从娃娃抓起，让社会主义核心价值观的种子在少年儿童心中生根、发芽、开花、结果，使他们真正成为胸怀中国梦、追求中国梦、实现中国梦的新一代。”

作家蒋巍说，从莫言获得诺贝尔文学奖，到许许多多中国作家在国际讲坛上发表演讲，介绍当代中国和当代中国文学，我们都深深感受到这种尊严和自豪。今天，中华民族实现伟大复兴的“中国梦”距离我们如此之近，这个圆梦时代来得太不容易了，找到这条道路也太不容易了，党和人民为此付出沉重的代价。我们必须坚定不移地在有中国特色社会主义道路上，必须小心翼翼地守护“中国梦”和“民族魂”。作家作为历史的写手和时代的推手，要为祖国和人民发出真实的声音，输送奋进的激情。

座谈会上，京津冀60余位文学界人士在倡议书签名板上签名，签下文学工作者对文学事业和社会公众的庄严承诺。

文学工作者践行社会主义核心价值观倡议书

新华社北京8月28日电 中国作家协会28日在文学界培育和践行社会主义核心价值观座谈会上发布《文学工作者践行社会主义核心价值观倡议书》，全文如下：

今天的中国处于日新月异的大变革中，中华民族前行在伟大复兴的征程上，我们比任何时候都更接近历代志士仁人孜孜以求的梦想。实现民族伟大复兴中国梦，需要高度的物质文明，更需要高度的精神文明。为更好地培育和践行社会主义核心价值观，进一步形成全社会共同理想信念和道德规范，我们向全国文学工作者郑重倡议：

自觉肩负起文学工作者的神圣使命。结合自己的工作实际，深刻认识社会主义核心价值观对于文学的重要引领作用，把社会主义核心价值观融入于作品之中，用文学的方式筑牢我们的精神高地，让文坛成为培育和践行社会主义核心价值观的重要园地。

坚持以人民为中心的创作导向。热情拥抱时代，贴近群众，深入生活，把人民的冷暖、群众的诉求熔铸笔端，记录身边的感动，讴歌奋斗的人生，激励人们坚持中国道路、弘扬中国精神、凝聚中国力量。

努力奉献更多的优秀精神食粮。充分发挥文学作品春风化雨、润物无声的作用，以有血有肉、生动感人的艺术形象弘扬真善美、鞭挞假恶丑，潜移默化地启迪思想，净化心灵，陶冶情操，自觉把社会效益放在首位，反对拜金主义。

积极做核心价值观的模范践行者。把社会主义核心价值观内化于心，外化于行，善养浩然之气，常修为文之德，秉承文以载道，追求精益求精，大力倡导团结和谐、互帮互学、尊敬前辈、扶助后人的优良作风，巩固文学界创作大繁荣、队伍大团结、事业大发展的生动局面。

让我们共同行动起来，用手中的笔书写民族百年梦想，用文学的力量激励每个人奋发前进，为中华民族共有精神家园不断注入生机与活力！

必须从源头上抓起，最大限度地减少污染物的产生。

目前，我国在源头防范上，已经建立了一些制度。比如，2010年12月，国务院颁布实施了《全国主体功能区规划》，对生态脆弱、环境容量小的地区作出了限制开发和禁止开发的要求。又如，《中华人民共和国环境保护法》早就明确规定：“建设项目中防治污染的设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。”这对于加强污染防治设施的建设，减少新污染和破坏起到积极作用。

问与答

问：什么是主体功能区？

答：主体功能区，是指根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，确定不同区域的主体功能，并据此明确开发方向，完善开发政策，控制开发强度，规范开发秩序，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局。

但在实践中，源头防控制度仍然存在许多缺陷，制度的约束力没有充分发挥。下一步，应在健全现有制度的基础上，加大创新力度，着眼源头防控上的突出矛盾和问题，有针对性地查漏补缺，构建严密坚固的“防污堤”。当前，最重要的任务就是要把好三道关口。

把住规划关。保护环境，规划先行。国家、城市的空间需要按照用途统筹设计，就如同同一个家，需要分出客厅、卧室、厨房、卫生间和储藏室等，让不同的区域承载不同的功能，在经济发展的同时划定并严守生态红线。坚定不移实施主体功能区制度，在重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区，严守生态环境保护的底线，下决心退出一部分人口和产业，降低经济活动强度，有序实现耕地、河湖休养生息。目前，相关部门正在研究编制关于构建国家生态红线的指导意见，抓紧推进试点城市环境总体规划编制。各地要根据主体功能定位，科学编制各自的空间规划，明确开发管制界限，推动本地经济发展与环境保护相协调。

把住准入关。环境影响评价，是预防污染源出现的“控制阀”。应进一步深化环评制度改革，严格项目环评，从严控制高耗能、高污染、资源性项目，以及低水平重复建设和产能过剩建设项目，避免“带病”项目上马；大力推进战略环评，加强流域、水利水电等领域的规划环评，推广应用环渤海沿海地区、海峡西岸经济区等五大区域战略环评成果。尽快发布《建设项目环境影响评价办法》，研究修订《建设项目环境保护管理条例》，加强事中事后监管。

把住排放总量关。一个国家、一个地区的环境容纳污染物是有限度的，一旦突破就会带来严重后果。必须健全并严格执行污染物排放总量控制制度，使污染物排放总量始终控制在环境可承载范围内。“十二五”期间，我国明确了二氧化硫(SO₂)、氮氧化物(NO_x)、化学需氧量(COD)、氨氮(NH₃-N)4项主要污染物的总量减排目标，从目前看完成预期任务压力还很大。必须严格落实减排目标责任制，确保完成任务不打折扣。进一步完善污染物排放许可制度，实行企事业单位污染物排放总量控制，制定具体明确的实施办法，规范污染物排放许可行为，禁止无证排污和超标准、超总量排污。加快出台排污权有偿使用交易试点工作指导意见，建立国家排污权交易中心。

三 怎么做到过程严管

众所周知，在日常生产生活中，随时随地都可能产生污染物，破坏人们赖以生存的美丽家园。因此，必须建立生态环境保护过程监管体系，盯紧、盯死可能产生污染的环节，坚决杜绝违法排污行为。从国外看，强化过程监管的制度制约，是一些国家在环境治理中的普遍做法。以美国为例，针对大气污染治理，1970年、1999年先后颁布《清洁空气法》、《区域灰霾控制规定》，明确州与州之间、州内部的郡(市)之间都要加强空气质量监测预警，完善地区间协调和合作机制，建立起覆盖全美的立体式、全方位的监管网络，为有效防治大气污染发挥了至关重要的作用。

一 生态文明重在建制

面对日益突出的环境问题，很多人发出疑问：近年来全社会对环境保护不可谓不重视、投入不可谓不大，为何环境质量不仅没有好转，还在进一步恶化？到底是什么原因导致的？

客观上讲，我国正处于工业化中期，发展方式粗放，经济结构不合理，高污染、高能耗、资源型企业占很大比重，不可避免会造成对环境的污染和破坏。但不可否认，目前的环境问题有不少是人为造成的，其中改革不到位，体制不完善、机制不健全，是深层次的制度原因。

相关领域制度不健全。这些年来，我们在生态环境保护方面建立了一整套制度体系，仅环保法律法规就多达120余部，环境立法速度居各部门法之首。但有些领域依然存在制度空白、无法可依的情况，如土壤污染防治法、环境损害赔偿法、有毒化学物质污染防治法等至今未出台；有些领域虽然有制度，但明显滞后于环保实践，如1987年颁布实施的《中华人民共和国大气污染防治法》，自2000年修订后，已经14年没有改动过，对细颗粒物(PM_{2.5})防治、联防联控等内容没有涉及。

晒政策

近年来我国修订的有关环境保护的法律

- 1.2008年2月28日，修订通过《中华人民共和国水污染防治法》。
- 2.2010年12月25日，修订通过《中华人民共和国水土保持法》。
- 3.2013年6月29日，修订通过《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》。
- 4.2013年12月28日，修订通过《中华人民共和国海洋环境保护法》。
- 5.2014年4月24日，修订通过《中华人民共和国环境保护法》。

制度衔接不到位。环境污染治理是一个系统完整的过程，必须控源头、管过程、重惩处，形成环环相扣、严丝合缝的制度体系。但是，过去我们在制度设计上缺乏整体思维，往往“头疼医头、脚疼医脚”、“按下葫芦浮起瓢”，制度碎片化现象突出，各种规章制度之间缺乏衔接、协调和配合，存在制度盲区。

制度执行不力。在现行体制下，基层环保部门从属于地方政府，不能挺直腰杆独立执法，环境监管难以到位。比如，一些地方为了发展经济，要引进高耗能、高污染项目，环保部门迫于当地政府的压力，不得不放行，致使环境影响评价形同虚设。同时，环保部门监管能力不足，与其被赋予的职能和担负的任务严重不相匹配，心有余力不足，导致制度执行打了折扣。

这些制度上的问题，是长期积累的结果，成为环境治理的“拦路虎”，只有通过改革才能从根本上加以解决。党的十八届三中全会明确提出，深化生态文明体制改革，加强生态文明制度建设。我们要按照全会部署，建立起源头严防的制度、过程严管的制度、后果严惩的制度，为确保天蓝、地绿、水净，构筑起坚不可摧的制度屏障。

二 怎么做到源头严防

俗话说：“扬汤止沸不如釜底抽薪。”很显然，环境污染治理到一定阶段，如果我们只盯着解决已经出现的污染问题，不从源头抓起，可能一时见效，但往往是防不胜防，治而复生。所以，防治环境污染，

微评

◎ 环境警钟日日惊心，生态保护时不我待。治理污染不能等风靠雨，而要主动作为。

◎ 雾霾“大兵压境”，人人都是受害者；消除“十面霾伏”，人人都是主力军。

◎ 环境保护既不能走“先污染后治理”的老路，也不能走“守着青山绿水苦熬”的穷路，而要走“青山绿水金银山”的可持续发展新路。

◎ 只有用法律和制度才能捆住“权力”和“利益”的双手，让它们对环境少些干预和破坏，多些保护和建设。

从我国情况看，长期以来，污染防治以属地管理为主，强调地方政府的责任，但在实践中条块分割的弊端日益显现，地方保护主义倾向突出。加之污染物具有流动性和复杂性，不是“木头人”，不会呆在原地不动，而是“随风飘流”、“随波逐流”，从而容易造成“东家污染，西家埋单”的情况，久而久之就会导致责任不清、监管缺位，治理效果不尽如人意。

生态系统的整体性，决定了污染防治不能各自为战，“各家自扫门前雪”。应打破区域界限，从监测预警、污染治理、生态补偿等方面建立区域间联动协调机制，实现过程监管的“无缝衔接”。

完善监测预警体系。监测是环境监管的“千里眼、顺风耳”。监测准，才能做到“心中有数”，对污染防治有的放矢、对症下药。必须集中力量加强先进环境监测预警体系建设，完善环境监测网络，强化监测站标准化建设，扩大监测范围。目前，我国已经建立国家、省、市、县四级环境监测机构，对主要污染物实现了分级分层的全方位监测，全国74个城市建成了496个空气质量监测点位，2014年还将在全国116个城市新建440余个监测点位。

落实谁污染谁付费。在生态环境保护 and 治理过程中，谁污染、谁付费，天经地义；谁受益、谁补偿，理所应当。企业作为环境治理第一责任主体，应该加大投入，完善治污设施建设，加强生产全过程的环境治理，尽量减少对环境的污染和损害。地方政府要对环境质量负责，严格落实地方政府环境目标责任制，在环境治理上花大钱、出实招，还百姓一片蓝天碧水。同时，完善对重点生态功能区的生态补偿机制，推动地区间建立横向生态补偿制度。

建立联防联控机制。就是要打破“一亩三分地”的思维定式，跨地区、跨领域联合作战，建立陆海统筹的污染防治区域联动机制。在大气污染防治方面，京津冀、长三角、珠三角等重点区域，已建立联防联控协作机制。其他地方也要结合地理特征、经济社会发展水平、污染程度、城市空间分布以及污染物输送规律，加快建立健全区域协作机制。在水污染防治方面，促进海洋环境保护与流域污染防治有效衔接，以流域为控制单元，建立流域环境综合管理模式。

四 怎么做到后果严惩

2014年6月12日，最高人民检察院通报：从2013年6月至2014年5月，全国检察机关共批准逮捕涉嫌污染环境罪案件459件799人，起诉346件674人，相比2012年至2013年同期的批准逮捕56件116人，起诉49件145人，办案数量大幅度提升。2014年7月3日，最高人民法院宣布设立环境资源审判庭。这些信息都透露出一个强烈的信号：我国正在不断加大对环境犯罪行为的打击和惩戒力度。

声音

周生贤：建立独立而统一的环境监管体系

环境保护部部长周生贤认为，长期以来，由于职能交叉，造成执法主体和监测力量分散，环保领域多头执法问题突出。要健全“统一监管、分工负责”和“国家监察、地方监管、单位负责”的监管体系，有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量，完善监管的法律授权，建立独立而统一的环境监管体系。

重污整治，须施重拳。目前，我国环境污染事件频发，环境保护形势严峻，只有依法从重从严治理，才能真正起到警示和震慑作用，使环境监管部门发挥最大效能。反之，若对不法排污企业“打不疼”、“打不死”，法律的尊严、监管的权威就会丧失。应保持高压态势，用铁腕严厉打击破坏环境违法行为，对那些明知故犯的个人依法定罪，对屡教不改的企业罚到倾家荡产，从根本上扭转环境保护不力的局面。

建立环境损害评估制度，做到处罚有据。鉴定评估对环境损害赔偿、处罚的前提。只有对污染损害进行科学鉴定，作出量化的评估，才能使污染者付出应有的代价、受害者得到相应的赔偿。应贯彻落实《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》，制定环境污染损害鉴定评估技术规范，组建鉴定评估专业队伍，推进立法进程，到2020年基本形成覆盖全国的环境污染损害鉴定评估工作能力。

晒政策

新修订的《中华人民共和国环境保护法》有关规定解读

- 1.按日计罚。企业事业单位和其他生产经营者违法排污，受到罚款处罚，被责令改正而拒不改正的，按照原处罚数额按日连续处罚。
- 2.治安处罚。对“未批先建”拒不改正、未取得排污许可证拒不排、通过暗管等方式违法排放等4种行为，除依照有关法律、法规规定予以处罚外，还引入了治安拘留处罚。
- 3.连带责任。环境影响评价机构、环境监测机构以及从事环境监测设备和防治污染设施维护、运营的机构，在有关环境服务活动中弄虚作假、对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，应当与其他责任者承担连带责任。
- 4.增加环保部门职权。对违反法律法规规定排放污染物，造成或者可能造成严重污染的，环保部门可以查封、扣押造成污染物排放的设施、设备。
- 5.健全问责机制。对违法实施行政许可，包庇环境违法行为等9种行为，对政府或部门直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过、记大过或者降级处分；造成严重后果的，给予撤职或开除处分，其主要负责人应引咎辞职。

加大惩治力度，让违法者付出沉重代价。“违法成本低、守法成本高”一直是环境治理领域广受诟病的现象。新修订的《中华人民共和国环境保护法》，增加了“按日计罚”制度，对持续性的环境违法行为进行按日、连续的罚款，违反时间越久，罚款越多，而且对情节严重的环境违法行为适用行政拘留等处罚，为严格执法提供法律依据。必须加大环境执法力量的整合力度，强化环境执法权威，做到严格执法、敢于碰硬，对各类环境违法行为为发现一起，查处一起，绝不手软。

严格问责机制，使各级领导干部始终绷紧环境安全这根弦。治污先治官。将环境保护相关指标纳入地方各级党委政府考核评价体系，实行环境保护“一票否决”。建立生态环境损害责任终身追究制，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，无论升职、离职或者退休，必须一查到底。绝不能容忍把一个地方环境搞得一塌糊涂，然后拍拍屁股走人，官还照常的现象。对环保部门中失职渎职、不作为甚至充当“保护伞”的，应追究其责任；造成严重后果的，应撤职或者开除，其主要负责人应当引咎辞职。2013年，全国检察机关共查处涉及生态环境的渎职犯罪1196人；2014年1月至4月，查办了349人。今后还将进一步加大力度查办环境领域的职务犯罪。

天蓝、地绿、水净，是亿万百姓热切向往的美丽中国梦。只要举国上下齐心协力，形成系统完整的生态文明制度体系，持之以恒地抓下去，我们的梦想一定会变为现实。