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。

——摘自《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

从资源环境约束看，过去能源资源和生态环境空间相对较大，现在环境承载能力已经达到或接近上限，必须顺应人民群众对良好生态环境的期待，推动形成绿色低碳循环发展新方式。

——摘自2014年中央经济工作会议

排污权使用费由地方环境保护部门按照污染源管理权限收取，全额缴入地方国库，纳入地方财政预算管理。排污权出让收入统筹用于污染防治，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用。试点地区财政、审计部门要加强对排污权出让收入使用情况的监督。

——摘自《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》

生态改革绘出美丽中国

本报记者 沈 慧

行进中国 精彩热事

回顾2014年生态文明体制改革，中国环境科学院副院长柴发合用了一个词形容——前所未有。

从《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南（试行）》的印发，到退耕还湿试点的推进，再到新环保法的审议通过……2014年，生态文明体制改革蹄疾步稳，改革决心之大，力度之强，涉及面之广，都为空前。

回应百姓期待，解决“心肺之患”，建设天蓝、地绿、水净的美丽中国，生态文明体制改革正发挥巨大的牵引作用。

右图 游客在山西大同智家堡森林公园游玩。该公园曾是生活建筑垃圾的倾倒点，经过规划建设后已成为城市居民的天然氧吧。

左图 河北曹妃甸原生态湿地风光秀丽多姿。近年来，河北曹妃甸坚持绿色发展，辖区内生态环境逐年改善。

“两只手”都发力

一个10万千瓦的环保设备，每天正常运转成本是50万元，不开也就罚1万元。“50:1，谁不会算这笔经济账？环保设备‘睡大觉’不足为奇！”全国人大常委会法工委副主任信春鹰对此常常感到痛心不已。

不过，2015年1月1日起实施的新环保法让信春鹰松了口气。新环保法规定，企事业单位和其他生产经营者违法排放污染物，可按日计罚，拒不改正者还可处以10天至15天的拘留。

“我国正面临着雾霾等诸多环境问题，‘史上最严’新环保法的实施，是针对我国严峻环境现实的一记重拳。”环保部副部长潘岳表示。

新环保法的审议通过，只是我国不断完善环境法律法规，坚决向污染行为说“不”的一个序曲。

目前，大气污染防治法修订草案已通过全国人大常委会审议，《水污染防治法》的修改纳入2015年的立法计划，土壤环境保护法初步形成了法律草案，湿地保护条例的制定与实施工作在各省陆续开展。

用刚性约束为生态文明保驾护航只是一方面。另一方面，生态文明体制改革更加注重运用无形之手——市场的力量，是更重要的一面。

这一年，《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》出台，提出到2015年底前试点地区全面完成现有排污单位排污权核定，到2017年底基本建立排污权有偿使用和交易制度；《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》发布，要求在重点行业以及开发区（工业园区）污染治理等领域，大力推行环境污染第三方治理，由排污企业付费购买专业环境服务公司的治污减排服务。

“生态环境治理需要综合运用行政命令、市场激励和法律法规等多种手段，共同推进，才能收到良好效果。”环保部环境与经济政策研究中心主任夏光如是评价。

“指挥棒”变绿了

依据新标准，74个重点城市环境空气质量达标比例仅为4.1%；我国地表水总体为轻度污染，劣Ⅴ类水质的断面比例为9.0%；全国土壤总的点位超标率为16.1%，其中耕地土壤点位超标率为19.4%，林地土壤点位超标率为10.0%。

雾霾天气、水质恶化、土壤污染……多年经济高速发展背后，日益积累的环境污染问题逐渐显现。“建设美丽中国，需要一种新的创新激励机制，生态文明体制改革是引导中国走向绿色之路的重要途径。”夏光说。

过去，一些地方常常将发展简单理解为GDP的增长，关键时刻经济发展优先，环境保护靠后，甚至以牺牲环境为代价换取GDP。新形势下，生态建设与经济发展应如何统筹？做好这道题，考核指挥棒的转变至关重要。

2014年，探索编制自然资源资产负债表改革实施规划制定。“作为领导干部实行自然资源资产离任审计的依据，如果官员任期内由于监管不力，造成自然资源资产贬值或下降得过多，将不被提拔。”业内人士解释。

《大气污染防治行动计划实施情况考核办法（试行）》印发后，首次提出空气质量改善目标完成情况考核指标和终期考核实施质量改善绩效“一票否决”，给各级政府戴上环保“紧箍咒”。“考核既是激励措施，又是鲜明导向，注重群众直观感受的考核将加速推进地方环境管理模式转变。”环保部副部长翟青说。

广西金秀县的变化正是一个缩影。雨后，驱车前往广西金秀大瑶山，青山如黛，更显婀娜。“现在广西不再考核金秀的GDP，生态环境、旅游产业、城镇化这‘新三样’取代了GDP、财政收入和工业化的‘老三篇’。”金秀县林业局党组书记吴建春告诉记者。

此外，考核指挥棒向“绿色”倾斜的可喜变化已在各地涌现。过去一年，陕西省对地方党政领导班子和领导干部政绩考核指标作出重要调整，各市超额完成GDP增长任务的不再加分，生态环保指标则由原来的12分增加到25分。

南京市政府明确，将$PM_{2.5}$年均浓度下降及10项大气污染防治重点任务完成情况，作为各区领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。

截至目前，全国已有70余个县市明确取消了GDP考核。“这充分体现了国家对自然规律、经济社会发展规律的认识更加深化，对发展与保护的关系把握更加科学。”环保部部长周生贤说。

划定“生态红线”

2014年，历经多次修改完善，天津市海洋生态红线区正式敲定，此次划定的海洋生态红线区包括219.79平方公里海域和18.63公里岸线。

根据确定的生态红线区范围，天津市海洋局表示将围绕生态红线区水质达标率，提出具体的污染物排海管控措施和修复整治工程，确保至2020年控制天津海域生态红线区水质达标率不低于80%。

像天津这样，根据环保部印发的《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南（试行）》，各地都在根据自身情况积极展开生态红线划定工作。

苏州市划定生态红线区域3205.52平方公里，其中一级管控区面积为141.76平方公里，区域内严禁一切形式的开发建设活动；贵州省划定9条林业生态红线，提出到2020年，林地保有量不少于1.32亿亩，湿地面积保有量不少于315万亩；安徽省划定4条生态红线，提出到2020年全省森林覆盖率达到35%……生态红线划定正稳扎稳打地推进。

倘若缺乏健全的保障机制，生态红线的划定只能是“纸上谈兵”。如何严守生态红线，生态补偿机制的完善是红线落地的突破口。

过去一年，浙江省将地方公益林补偿标准由最初的每年每亩8元提高到每年每亩27元；中央财政安排6.4亿元，在21个国际重要湿地或国家级湿地自然保护区及周边开展湿地生态效益补偿试点……

深化生态文明体制改革，打响环境保卫战，成效初显。截至目前，我国公益林有效保护面积达到23.6亿亩，退耕还林工程累计造林4.4亿亩，累计治理水土流失面积55万平方公里，我国生态状况总体呈现生态恶化态势得到初步遏制。

链接

永清环保股份有限公司申晓东：

“第三方治理”迎来新机遇

本报记者 沈 慧

近日，随着《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》出台，湖南长沙永清环保股份有限公司副总经理申晓东长舒了一口气。他说，今后随着更多“第三方治理”政策的落地，环保产业正迎来发展的春天。

在申晓东看来，“第三方治理”是各国通行的环境治理方式，过去谁污染谁治理的模式下，政府对非集中排放、面源式污染缺乏治理，但通过“第三方治理”，环境治理和控制管理的过程将更加透明化，环境治理的效果将更显著。

事实上，永清环保早在2012年已开启了“第三方治理”的探索：永清环保参与设计的江西新余合同环境服务试点方案于2012年11月15日获环保部批复，公司成为实质意义的综合环境服务商，业务覆盖咨询、大气治理、固废处理、土壤修复、新能源发电等全领域。

“这种模式的优势是，可以通过市场机制解决环境保护资金不到位、监管难的问题，同时还可以充分利用专业治理方的综合优势，为政府环境管理提供咨询服务，提高政府决策的科学性。目前，新余的试点已经全面落地，新余市的环境治理也得到极大改观。”申晓东介绍。

他说，如今以新余治理为起点，公司先后与多个地区和大型企业签署了合同环境服务模式协议，全面布局“第三方治理”，未来将继续探索新的服务模式，积极推动“第三方治理”在环境领域的灵活运用。

新视野

让管理体制不再尴尬

来 洁

一年多来，生态环境保护管理体制的改革不断向纵深推进。其中，加强环境监管和执法力量、污染防治区域联动机制这两项改革尤为值得关注。

我国生态环境不断恶化的根源之一就是生态环境保护管理体制的不健全、不顺畅。多头管理衍生监管盲区，环保队伍力量薄弱使得有些基层环保部门难以摆脱地方保护主义的干扰。如此“尴尬”的环境保护管理体制与当前生态文明建设的形势越来越不适应。

2014年，新环保法出台后，国务院办公厅发布关于加强环境监管执法的通知，其中强调要严格依法保护环境，推动监管执法全覆盖，环境执法的具体实施予以明确规定。这对于环保领域来说，具有里程碑式的意义。在一些省区市也开始试水“环保警察”，公安和环保部门联动，增强环境执法力量。

2014年，正是因为京津冀建立了大气污染防治区域协调机制，正是因为在此基础上推进的联合执法、交叉执法和重污染期间的强化执法等，对遏制污染产生了明显效果，我们才能欣赏到令人心醉的APEC蓝。其中，京、津、冀、晋、鲁、内蒙古六省区市共同成立机动车排放控制工作协调小组，率先在全国实现跨区域机动车排放超标处罚、机动车排放监管数据共享等，更是值得推广。

推进生态环境保护管理体制的改革，任重道远。当务之急是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，构建打破行政壁垒和区域规划的大环保格局。

1月13日，在山东省广饶县大王镇织女河生态林场，农户正在收集树种。近年来，该镇先后投入资金实施“三网”绿化、生活污水处理厂等生态环保工程。