

# 让青山常在清水长流空气常新

——访国家发展和改革委员会主任徐绍史

本报记者

林火灿

个重点城市中只有8个空气质量达标。

再次,生态系统退化。森林总量不足,草原退化、水土流失、荒漠化等问题严峻,全国生态整体恶化趋势尚未得到根本遏制。可以说,资源环境已经成为实现全面建成小康社会目标最紧的约束、最矮的短板,是一个躲不开、绕不过、退不得的必须解决的紧迫问题。

《意见》突出体现了战略性、综合性、系统性和可操作性,是当前和今后一个时期推动我国生态文明建设的纲领性文件,也是落实顶层设计和总体部署的时间表和路线图,措施更具体,任务更明确。

记者:如您所说,我国在生态文明建设方面还存在不少短板,我们应该从哪些方面着力?

徐绍史:生态文明建设的关键,是处理好人与自然的关系,使经济社会发展建立在资源能支撑、环境能容纳、生态受保护的基础上,使青山常在、清水长流、空气常新,让人民群众在良好生态环境中生产生活。形象地说,生态文明建设就是既要金山银山、也要绿水青山,而且绿水青山就是金山银山。

生态文明建设不仅仅局限于种草种树、末端治理,而是发展理念、发展方式的根本转变,涉及经济、政治、文化、社会建设方方面面,并与生产力布局、空间格局、产业结构、生产方式、

生活方式,以及价值理念、制度体制紧密相关,是一项全面而系统的工程,是一场全方位、系统性的绿色变革,必须人人有责、共建共享。

首先,要加快生产方式的绿色化,通过生态文明建设,构建起科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构,大力发展绿色产业,培育新的经济增长点。其次,要推进生活方式的绿色化,加快形成勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式。再次,要弘扬生态文明主流价值观,把生态文明纳入社会主义核心价值体系,形成人人、事事、处处、时时崇尚生态文明的社会新风尚。此外,还要健全系统完整的制度体系,通过最严格的制度、最严密的法治,对各类开发、利用、保护自然资源和生态环境的行为,进行规范和约束。

记者:您刚才说到要通过最严格的制度、最严密的法治为生态文明建设提供保障,《意见》在这方面有何考虑?

徐绍史:按照源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的整体思路,《意见》提出了严守资源环境生态红线、健全自然资源资产产权和用途管制制度、健全生态保护补偿机制、完善政绩考核和责任追究制度等重大制度。这里,我简要点几个关键制度:

一是红线管理制度。《意见》从资

源、环境、生态3个方面提出了红线管控要求,将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内。一个是设定资源消耗的上限,合理设定资源消耗“天花板”;一个是严守环境质量底线,确保各类环境要素质量“只能更好、不能变坏”;再一个是划定生态保护的红线,遏制生态系统退化的趋势。

二是产权和用途管制制度。在产权制度上,要求对自然生态空间进行统一确权登记;在用途管制上,确定各类型土地空间开发、利用、保护边界,实现能源、水资源、矿产资源按质量分级、梯级利用。

三是生态补偿制度。要求加快建立让生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的机制,具体有纵向和横向补偿两个维度。纵向,就是要加大对重点生态功能区的转移支付力度,逐步提高其基本公共服务水平;横向,就是引导生态受益地区与保护地区之间、流域上游与下游之间,通过多种方式实施补偿,规范补偿运行机制。

四是政绩考核和责任追究制度。《意见》明确,各级党委、政府对本地区生态文明建设负总责,实行差别化的考核机制,要大幅增加资源、环境、生态等指标的考核权重,发挥好“指挥棒”的作用。对于造成资源环境生态严重破坏的领导干部,还要终身追责。

## 权威访谈

近日,党中央、国务院印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》,明确了生态文明建设的总体要求、目标愿景、重点任务和制度体系。这份《意见》对于我国加快推进生态文明建设,将起到怎样的深远影响?国家发展和改革委员会主任徐绍史接受了《经济日报》记者的专访。

记者:《意见》是中央就生态文明建设作出专题部署的第一个文件,这份文件的出台有何重要意义?

徐绍史:当前,我国资源环境瓶颈制约加剧,特别是环境承载能力已达到或接近上限;生态文明建设总体滞后于经济社会发展。

首先,资源约束趋紧。重要资源人均占有量远低于世界平均水平,耕地、淡水人均占有量只相当于世界平均水平的43%、28%;石油、天然气等战略性资源对外依存度持续攀升,2014年已经达到59.5%、31%;特别是发展方式依然比较粗放,进一步加剧了资源约束,我国单位GDP能耗是世界平均水平的2倍。

其次,环境污染严重。污染物排放总量远超环境容量,大气、水、土壤污染问题比较突出,雾霾天气频发,2014年74

## 《意见》明确路线图时间表——

# 生态文明建设躲不开绕不过退不得

## 视点

资源环境已经成为实现全面建成小康社会目标最紧的约束、最矮的短板。《意见》是当前和今后一个时期推动我国生态文明建设的纲领性文件,也是落实顶层设计和总体部署的时间表和路线图——



5月5日,《关于加快推进生态文明建设的意见》发布。作为我国落实生态文明建设的顶层设计和总体部署,《意见》列出了明晰的路线图和时间表:到2020年,资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展,主体功能区布局基本形成,经济发展质量和效益显著提高,生态文明主流价值观在全社会得到推行,我国生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。

有关专家在接受《经济日报》记者采访时表示,资源环境已经成为实现全面建成小康社会目标最紧的约束、最矮的短板,是绕不过去的坎。《意见》在推进生态文明建设方面意义重大。不过,在今后工作中还应该尽快出台相应的量化目标,使经济发展与生态文明建设相协调。

## 红线管控是禁区

《意见》提出,到2020年,我国国土空间开发格局将进一步优化、资源利用更加高效、生态环境质量总体改善、生态文明重大制度基本确立。

“总的来看,这些目标基本上‘跳一跳才够得着’。换言之,这些目标设定得相对比较高,但通过努力也是可以完成的。”国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长李佐军分析说。

“中国经济正处于发展和转型的关键时期,既要有一定经济增长目标,也要注重生态环境的保护。”中国大学生态金融研究中心副主任、环境学院教授蓝虹也指出,《意见》提出的生态保护目标既立足于当前,又着眼于长远,这有利于发挥好目标的导向作用。

针对当前我国自然资源过度开发、低效利用,以及生态环境破坏严重的问题,《意见》明确提出要树立底线思维,设定并严守资源消耗上限、环境质量底

线、生态保护红线,将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内。

“红线就是禁区。”李佐军说,红线管理制度相当于生态保护的“负面清单”,能够有效解决生态文明建设中的“灰色地带”和“潜规则”,避免出现政策落不了地、措施做不到位等问题。

## 形成利益共同体

我国许多生态安全屏障区分布在老少边穷地区,当地发展意愿十分强烈。如果因为发展把生态环境破坏了,给国家生态安全带来重大隐患,是极大的得不偿失。

为充分调动这些地区保护生态环境的积极性,《意见》明确提出,要科学界定生态保护者与受益者的权利义务,加快形成生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制。

“总的来看,生态补偿之所以很难落实,一方面是由于各个主体都想得到最大利益,承担最小责任;另一方面,从操作层面看,生态补偿需要一套完善的制度设计,但越完善,执行成本越高,执行起来越复杂,反而缺乏可操作性。”李佐军分析说。

据分析,在实践过程中,由于补偿对象、补偿主体、补偿标准、补偿方式的确定存在较多争议,导致生态补偿制度很难落实。这一制度在促进生态文明保护中的作用也大打折扣。

李佐军建议,落实生态补偿制度,应该充分发挥财税杠杆的作用,对生态保护区实施税收减免,对受益区要征收环境税、资源税;要利用好财政转移支付手段,确定好转移支付的标准和额度,对生态环境保护区进行必要的补偿。

“财政转移支付确实是目前比较可行的生态补偿手段。”蓝虹表示,在深化财税

体制改革的同时,也要加强对财政转移支付款项的监管,使专项财政资金切实用于生态保护之中。

同时,要充分利用市场机制的决定性作用,做好区域发展规划,通过区域内与区域间的产业链衔接,使生态补偿各方的利益紧密联系在一起,形成生态环境保护的利益共同体。

## 舞好考核指挥棒

《意见》提出,要建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系,大幅增加考核权重,强化指标约束,不唯经济增长论英雄。

“许多地方领导干部,都会面临促进区域经济发展和保护生态环境之间的矛盾。”李佐军说,在过去的干部考核体系中,经济指标所占的权重大。党的十八大以来,生态文明建设受重视程度日益提高,加大对生态效益等指标的考核权

重,有利于发挥好干部考核的“指挥棒”作用。

“强化生态效益指标的约束,将使领导干部在搞好地方经济的过程中,不能对生态环境太任性。”蓝虹说,我国的地方领导干部在决策过程中,有明显的考核导向思维。大幅增加生态效益的考核权重,将使地方官员更加重视生态环境保护。

《意见》还提出,要建立领导干部任期生态文明建设责任制,对违背科学发展的要记录在案,实行终身追责,不得转任重要职务或提拔使用,已经调离的也要问责。

蓝虹认为,终身责任追究制度大大增加了每个领导干部破坏生态环境所需要付出的代价,将使领导干部进一步形成风险意识和责任意识,迫使每个人像保护眼睛一样保护生态环境。

记者了解到,目前,有关部门正在抓紧制定《领导干部生态环境损害责任追究办法》。

## 链接

# 福建:亮出生态文明名片

本报讯 记者石伟报道:近日,《武夷山国家主体功能区建设试点示范方案》通过国家发展改革委和环境保护部联合批复。武夷山作为主体功能区试点示范,将在功能建设、生态文明等方面先行先试。这意味着,福建在建设生态文明的进程中又下一城。

为实现生态省建设的战略目标,福建用最严格的制度、最严密的法治为生态文明建设提供保障。2014年,福建取消了

34个县(市)的GDP考核。与此同时,福建率先对各县(市、区)开展了林业“双增”目标年度考核,将森林覆盖率作为各地生态保护财力转移支付激励资金的重要指标,并建立起森林资源保护问责机制,对责任主体实行一票否决。

如今,福建节能减排水平和生态环境状况指数始终保持全国前列,特别是66%的森林覆盖率连续37年冠居全国,生态文明的名片越来越亮。

## 热点点击

# 特许经营将有章可循

## 政府诚信履约至关重要

本报北京5月5日讯 记者顾阳报道:国务院常务会议近日通过《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(以下简称“《办法》”),并将于6月1日起施行。今天,国家发展改革委举行新闻发布会,就上述领域特许经营等话题回应了社会关切。

国家发展改革委秘书长李朴民表示,《办法》将特许经营的领域从过去的城市供水、供气、供热、污水处理等行业,扩大到能源、交通、水利、环保、市政等多个领域,并从制度层面梳理和规范了基础设施和公用事业领域特许经营权问题,以期激活社会资本的投资活力和热情。

“《办法》试图从3个方面来完善制度安排:一是强调双方的协商合作,二是严格政府履约义务,三是明确政府违约责任。”国家发展改革委法规司司长李亢表示,特许经营的核心是政府、社会双方协商约定、共担风险、长期合作、各展所长,共同提供优质的公用产品和服务。从这个意义上讲,政府的诚信履约至关重要。

据悉,《办法》将“转变政府职能,强化政府与社会资本的协商合作”作为基础设施和公用事业特许经营实施的四项原则之一,强调通过协议来约定各方的权利义务,要求各方当事人应该遵循诚实信用的原则,按照约定全面履行义务。

据介绍,金融服务模式创新是《办法》最大的政策创新所在,特许经营的健康发展离不开金融机构的有力支持和配合。为此,《办法》提出,鼓励金融机构与参与竞争的法人或者其他组织共同制定投融资方案。支持特许经营项目证券融资,鼓励通过设立产业基金等形式入股提供特许经营项目资本金,还鼓励特许经营项目采用成立私募基金,引入战略投资者,发行企业债券、项目收益债券、公司债券、非金融企业债券融资工具等方式拓宽融资渠道。

此外,李亢还表示,《办法》作为部门级规章,在效力层级和规范内容上存在一定局限,有些症结还是需要通过更高层次的立法来加以解决。国家发展改革委正会同有关部门,积极推动基础设施和公用事业特许经营国家立法进程。

# 沪深两市近2000只个股下跌

上证指数跌逾4%

本报北京5月5日讯 记者何川 曹力水报道:今天,A股市场全线下跌。沪指在早盘小幅翻红后放量下跌,盘中连续失守4400点和4300点两大整数关口,创业板指跌破2800点关口。截至收盘,沪指收4298.71点,下跌4.06%,成交8055.66亿元;深成指报收41233.10点,下跌4.22%,成交5617.96亿元;创业板收2783点,下跌2.17%。

板块方面,申万一级行业全线下跌,公共事业、交通运输、建筑装饰、钢铁等板块下跌超5%。个股方面,共1924只股票下跌,仅415只上涨。

国都证券策略分析师肖世俊认为,昨日两市下跌,或与新股申购有关。本周有25只新股密集发行,可能吸引较多资金参与打新,预计冻结资金将超2万亿元。仅5月4日一天,就有9只新股开启申购,市场资金被大幅分流。

博时基金宏观策略部表示,在持续多周的上涨后,市场本身也有调整的需求,具体体现为近两周市场波动幅度逐渐增大。4月份大盘连续逼空上涨,积累了大量获利盘,部分股票也存在估值过高的情况,这都需要回调释放风险。

## 现场

# 立夏啦!



5月5日,湖南省涟源市桥头河大范幼儿园的小朋友在玩斗彩蛋游戏。当日,为迎接“立夏”节气的到来,湖南省涟源市桥头河大范幼儿园的小朋友按照传统习俗进行绘彩蛋、斗彩蛋游戏,了解立夏节气的由来和民俗习惯。 张扬摄(新华社发)