

绿

周刊 WEEKLY

绿色发展，美丽中国

加快推进生态文明建设系列谈之一

用制度创新推进生态文明建设

王毅



迈向生态文明，建设美丽中国，是党的十八大提出的战略任务和目标。5月5日发布的《关于加快推进生态文明建设的意见》把构建生态文明重大制度作为突破口，凸显了建立长效机制在推进生态文明建设中的基础地位；在适应和引领新常态的过程中，通过制度建设重构发展与资源环境的关系，投资自然资本，改善环境质量，实现可持续发展，既是打赢防治污染的攻坚战、更是建设生态文明持久战的必然选择。

用制度创新保障生态文明建设，必须以法律法规为基础，推进深化改革和创新。利用制度保护生态环境，就是要通过顶层设计，从法律法规、标准体系、体制机制以及重大制度安排入手进行总体部署，使生态文明建设进入法律化、制度化的轨道。要按照建设生态文明的要求修改现行法律，研究制定各项缺位的法律法规，加强

法律之间的协调性。

建立资源环境生态红线制度，为发展行为划出“底线”。按照主体功能区定位要求，建立国土空间开发保护制度，科学划定生态红线，合理开发、保护和修复耕地、河湖等各类资源的生态功能。

健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，为依法开发和保护奠定基础。改变自然资源资产权属不清、权责不明的现状，必须根据自然资源多重属性和多样化特征，通过比较广泛的地方试点示范，逐步修改完善现行法律有关国有和集体所有资源的产权制度规定，分类建立反映各类自然资源特点的资产所有权体系。要明确各国土空间开发、利用及保护的边界，根据不同资源类别，实行资源的分类用途管制，充分发挥和综合平衡资源的经济和生态属性，使自然资源得以节约使用、生态破坏行为得以有效控制、生态系统得以全面修复。

完善经济政策和推行市场化机制，促

进资源的高效利用和降低环境保护成本。要充分利用价格、财税、金融等多种手段及合理组合，推进资源利用、环境保护和应对气候变化。加快建立和实施资源有偿使用制度、生态补偿制度、环境税收体系。进一步改革和完善环保事业的特许经营制度和特许经营保护制度，完善政府和社会资本合作模式，不断提高市场机制的效力。

完善生态环境监管体制，提高统一监管执法能力。根据国家生态文明建设总体布局，全面深化生态环境行政体制和监管执法改革，增强生态环境监管执法的独立性、权威性和有效性。建立“职责独立、机构独立、程序独立”的国家生态环境监管机构，完善区域生态环境监管体制和能力建设。加强执法队伍建设，充实基层环境监管执法队伍力量，强化执法能力和财政经费保障。

改革考核评价机制，健全政绩考核和完善责任追究制度。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

指标纳入经济社会评价体系，加大资源环境绩效和质量指标的考核权重，并强化考核结果运用与责任追究。编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产和环境责任离任审计。建立责任追究制度，明确责任主体、责任目标和责任范围。建立分档分级的责任追究机制，对履职不力、监管不严、失职渎职造成严重后果的，要严格追究监管责任；对违背生态文明建设要求、造成生态环境严重破坏的，要记录在案，不得转任重要职务或提拔使用，实行严格的终身追责，已经调离的也要问责；对滥用职权、徇私舞弊、贪污贿赂等涉嫌犯罪的，要移送司法机关，依法追究法律责任。

鼓励各利益相关方参与，建立生态文明治理体系。建立信息公开和公众参与制度，明确有序参与的程序，鼓励和规范公众参与行为。同时，不断完善第三方评估制度，提高资源环境决策的参与度和生态文明建设行动的科学性。（作者为中国科学院科技政策与管理科学研究所所长）

湖南泸溪县综合治理石漠化

石头缝里播新绿

本报记者 刘麟 通讯员 王芳

5月6日，湖南泸溪县白羊溪乡云上村石漠化造林点，头晚的一场阵雨将土地浇得湿透。年前种植的杉树、枫香刚刚吐出翠绿新芽，经过雨水的洗礼，显得格外精神饱满。吃过早饭，太阳才刚刚露出脸来，村民覃明宋就迫不及待地自家承包的山上忙开了。

石漠化是土地荒漠化的形式之一，是岩溶地区生态恶化的顶级形态，号称“地球癌症”。据2011年湖南省岩溶地区石漠化监测结果显示：泸溪县石漠化面积共有21700公顷，分布在10个乡镇，石漠化土地占全县土地总面积的13.9%。从2012年开始，泸溪被纳入全省石漠化综合治理重点县，投入资金近2000万元，通过3年时间对石漠化土地进行集中治理。

近年来，泸溪已在锡瓦河、辛女溪、天门溪、能溪河、沱江等5个小流域8个乡镇125.7平方公里的石漠化区域实施了人工造林、封山育林等林草植被恢复工程。购置饲草机械、新建青贮窖等草畜业发展工程和新建排灌沟渠、蓄水池、拦砂坝等小型水利水保工程，惠及人口5.13万人，650.9公顷裸露石山重披绿装，森林覆盖率提高2.32个百分点。治理中坚持“因地制宜，适地适树”的原则，在林草植被恢复方面采取封、管、造的治理模式，对石漠化严重的灌木林、疏林地区实行封山育林，进行强封严管，减少人为干扰；对宜林荒山、荒地采取人工造林或补种补植，选用适宜在石漠化地区生长的树种进行造林，恢复植被，遏制水土流失和石漠化扩展。通过造林、封育措施，昔日嶙峋的石山如今已被一簇簇、一团团的绿色包围、覆盖。

“春上头雨水多，茅草比树苗长得快，杂草不砍会妨碍苗子的长势。”老覃一边忙着清理杉树旁的杂草，一边介绍自己的种树心得。去年以来，覃明宋在自家的20多亩山上种下了杉树、枫香。看到往日荒芜的石山上自己亲手栽下的树苗从石缝中迸出绿芽，老覃说不出的高兴，“用不了多长时间，这片山将变成一所绿色银行。”

类似老覃这样受惠于石漠化造林收益的农户，仅云上村就有80多户。全县石漠化治理，去冬今春通过植被恢复措施，完成新造林及封山造林7500亩，惠及解放岩、小章、白羊溪等乡镇的5个边远贫困村，受益人口超过1.2万人。



泸溪县白沙镇千山红水库边的石漠化治理造林点，嶙峋的山石如今已被一簇簇、一团团绿色包围、覆盖。昔日的荒山变成了满目苍翠的山林。王芳摄

执行主编 鲍晓倩
责任编辑 杜铭 刘蓉
美编 高妍
联系邮箱 jrbzlk@163.com

水十条，我们期待的那些改变·城市水环境篇

再现梦中江南水乡

——苏南水生态文明建设调研

本报记者 张雪

入夜，江苏苏州平江老街，水巷幽深，琴声悠然，清静的河水从两岸的老宅间从容淌过。梦中的江南水乡大抵就是这幅模样。外乡人对苏州、无锡一带常心心念念，很多是因为迷恋水带给那里的温柔灵动气息。

水是流进城市骨子里的灵魂。然而，曾几何时，因水而兴的苏州、无锡却为水伤神。住在平江河边30多年的朱红梅说，前几年每到夏天，河水又黑又臭，居民不敢开窗，游客不敢来玩。近年来，经过不断治理，平江河又恢复了梦中的模样。

水由清而污，又由污而治，苏州、无锡付出了巨大的代价。如今，在全社会大力推进生态文明建设的背景下，一座城市该以怎样的决心和智慧化解不期而至的水和环境危机？城市的发展理念和用水模式如何转型？作为全国水生态文明试点城市，苏州、无锡市希望能分享自己的经验。

制度保障 治水护水行动见实效

“我关注了不久前出台的‘水十条’，国家对水的问题越来越重视。”无锡市民彭晓明说，作为水乡人，他有个“水情结”，特别是无锡遭遇太湖蓝藻事件后，他更体会到水的珍贵。

水，关系一座城的发展，关系一方百姓的生活质量。然而，在城市快速发展的今天，我国却越来越面临着水资源严重短缺、水环境急剧恶化的严峻挑战。总体来说，很多城市不但缺水，而且面临水质污染的问题，水资源供需矛盾十分突出。

无锡虽然不缺水，但缺好水。作为土生土长的无锡人，彭晓明感觉到这几年无锡的水环境在慢慢变好。

“从某种程度上，无锡要‘感谢’蓝藻事件。”无锡市水利局水资源处处长张文斌说，危机唤起了全社会的重视和治理的决心，治水、护水意识的强化让行动变得更加容易。

“领导重视，就是抓住管理的源头、责任的源头、治污的源头。”无锡在全国率先推出“河长制”，让各级党政负责人担任“河长”这个特殊职务，1000多条河流全部落实具体责任人，负责沟通水系、拓浚河道、清除淤泥等综合治理事务。

改变上至领导，下至百姓。彭晓明说，现在他不光会约束自己和家人的用水行为，碰到陌生人向湖里、河道扔垃圾等不文明行为还会主动制止。

和无锡相邻的苏州拥有三分之二的太湖面积，蓝藻事件同样给苏州敲响了警钟。苏州市水利局副局长夏坚说，他们现在越发意识到：治好水就是最大的政治，用好水就是最大的经济。

自上而下的治水，需要制度作保障。这几年，苏州加快探索最严格水资源管理制度，制定考核评分细则，将考核结果作为地方主要领导干部综合评价的重要依据。

“水利、环保等部门形成了良性互动的合作机制。”夏坚举例说，水利部门在日常工作中发现的违法排污行为，涉



图片说明：①苏州高新区长巷村的污水处理站。②中新环技公司是另一家外资企业配套兴建的，专门负责工业废水处理。③苏州水利部门设计实施的“活水工程”。④经过治理的蠡湖成为市民休闲好去处。本报记者 张雪摄

及环保部门职责范围的，会以书面形式告知环保部门，环保部门组织查处后再以书面形式反馈给水利部门，形成齐抓共管局面。“治水是苏州的大事，不是某一个部门的事，多部门合作是我们的常态，形成合力才能把事办好。”夏坚说。

腾笼换鸟 为绿色产业留出空间

在苏州工业园区，一家名为中新环技的公司并不显眼。走进厂房发现，这里密布着管道和精密仪器。“我们是园区一家外资企业配套兴建的，专门负责这家企业的工业废水处理。”厂长谢剑峰说，每天大约有1200吨经过处理后的污水回用到企业的冷却塔等环节，其余处理后的污水虽然已经超过排放标准，也会进入市污水处理厂再次处理后排放。夏坚介绍，为了水环境的健康，苏州对入河纳污量进行了严格的控制。

水危机的出现，让人们深刻反思：问题出在水里，根却在岸上。为此，苏州、无锡强化了自我约束，并抓住契机加快了经济转型升级的探索。

对于存量企业，苏州市要求其进行污水处理、节水等技术改造，对仍不能达标企业，采取坚决淘汰的态度。夏坚介绍，苏州开展专项行动计划，从2014年起用3年时间淘汰2000家落后产能，2014年已关停和淘汰企业600家。

削减存量污染，为的是腾出空间和资源发展绿色产业，确保经济发展“不失速”。苏州人把这称为“腾笼换鸟”，如今，微电子、生物医药、物联网等新兴

产业在此落地生根，成功实现了产业结构的调整升级。

“以前热火朝天搞乡镇经济，干部脑子里都是工业，现在基于考核重心的调整、环境倒逼的压力，大家把水作为发展的立足点，利用淘汰落后产能和产业转型升级的机会，推动经济第三次跨越。”苏州一位乡镇干部深有感触地说。

流水不腐 源头控污清水进城

“佳丽江山到处同，惟有石湖乃称最”，石湖曾经以碧水青山的田园风光而闻名苏州。然而，近年来，受京杭运河来水的影响，石湖的水体浑浊，泥沙含量高，还时常暴发蓝藻，整体水质较差。为了恢复石湖往昔的神采，苏州水利部门仔细研究制定方案。“一方面，通过控导工程联合调度，引导太湖清水进入石湖，并向周边40平方公里区域的河道供水；另一方面，疏浚石湖周边河道，对石湖周边控源截污。”石湖调水引流工程管理所所长李定成介绍，双管齐下的措施终于让石湖重现往日风光。

苏州拥有大小湖泊384个，各级河道2万多条，水网密布，纵横交错。要把变浑的水恢复原样，让清水贯穿水网并不容易。夏坚说，这需要科学规划，创新思路，采取综合措施。

如朱红梅所回忆，几年前的平江河又黑又臭，蚊虫滋生。这是因为水体缺乏流动，难以自净。所谓流水不腐，要改善整个城区水质，就要让水动起来。为此，苏州水利部门设计实施了“活水工程”。首先让太湖的清水进城，再在闸门堰、娄门堰等地，通过橡胶坝，人为造成南北水位1米落差，让全城河水流

动起来，每24小时自动换水一次。经检测，COD、氨氮等河道水质指标明显改善。

自流换水实现治标，还需要控污实现治本。“城市本身就是大的污染源，每天会产生大量的生活污水。”夏坚说，为了遏制生活污水对水体的破坏，苏州已累计投资近30亿元，建设污水主管网1000多公里、配套收集管道9893公里，城市污水处理率达到97%。“像平江老街这样老房子聚集的地方，改造管网的成本很高，但我们不惜投入要确保污水支管到户。”

位于苏州高新区的长巷村紧邻太湖，村支部书记仇永康告诉记者，以前村里有很多化粪池，生活污水不经处理就直接排进小河道，最后流入太湖，污染环境。2012年，村里建成小型污水处理站，彻底解决了污水乱排的问题。夏坚介绍，这几年，苏州把治理重心向基础薄弱的农村地区延伸，目前已完成2630个村庄的农村生活污水治理，服务农户约33万户。

夏坚表示，在水问题上，苏州吃过一些苦头，买过一些教训。近年来，苏州把治水工作摆到了前所未有的高度，取得了一定成绩。但他也坦言，水环境、水生态问题由来已久，很难在短时间内一蹴而就。“要有决心、有措施，不能好高骛远，水生态文明建设会是一个动态的过程，从低到高，循环往复。”



更多“水十条”相关报道
请扫二维码